creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학박사학위논문

공적 소득이전 정책의 정책대상별 규모와 효과에 관한 분석

: 사회복지지출과 조세지출의 통합적 접근

2014년 8월

서울대학교 대학원

정 책 학 과

김 효 정

정책학박사학위논문

공적 소득이전 정책의 정책대상별 규모와 효과에 관한 분석

: 사회복지지출과 조세지출의 통합적 접근

2014년 8월

서울대학교 대학원

정 책 학 과

김 효 정

공적 소득이전 정책의 정책대상별 규모와 효과에 관한 분석

: 사회복지지출과 조세지출의 통합적 접근

지도교수 권 혁 주

이 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2014년 4월

서울대학교 대학원

정 책 학 과

김 효 정

김효정의 박사학위논문을 인준함

2014년 6월

위 원 장	이 승 종	(인)
부 위 원 장	고 길 곤	(인)
위 원	김 영 민	(인)
위 원	공 동 성	(인)
위 원	권 혁 주	(인)

국문 초록

복지국가는 민주주의 체제 내에서 발생하는 정치·경제적 불평등을 교정하기 위하여 시민 개개인에 대한 이전과 분배·재분배를 수행한다. 이를 통해 시민의 기본적인 삶을 보장하고 사회 통합을 추구함으로써 민주주의를 공고화하는 역할을 수행한다(Walzer, 1998; Ringen, 2007). 즉 복지국가는 시민이 기본적인 삶을 향유하기 위하여 필요한 자원의 '이전(transfer)'을 통해 개별 시민에 대한 보호를 수행하며 이 과정에서 빈곤 감소·소득재분배 등의 정책 효과가 발생한다(Behrendt, 2002; OECD, 2008; Barr, 2012).

이와 같은 한국의 복지국가는 지난 20여 년간 복지지출의 급속한 확대와 함께 다양한 성격의 정책수단 도입을 경험하고 있다. 그러나 복지국가의 양적 확대와 질적 심화에도 불구하고 소득분배의 불평등과 양극화 해소 등에 대한 정책효과는 충분하게 나타나지 않는 것으로 보인다(국회입법조사처, 2013). 그렇다면 복지국가와 정책수단의 확대에도 불구하고 왜 소득양극화 등의 현상은 완화되지 못하는가?

본 연구는 이에 답하기 위하여 한국의 복지국가가 현재 어떠한 정책대상에게 어떠한 수준의 이전과 보호를 수행하고 있는지에 대한 탐색적 분석을 수행하였다. 특히 현재 복지국가의 틀 내에서 다양한 형태로 운용되고 있는 정책수단에 대한 통합적인 접근을 통해 한국 복지국가의 전반적인 정책효과를 분석하고 이의 성격을 파악하고자 시도하였다. 복지국가는 이전을 통해 사회경제적 가치와 자원을 할당함으로써 정치적 성격을 갖게 되며, 결국 복지국가의 성격은 어떠한 대상에게 가치를 이전·재분배하고 있는지에 대한 평가를 통해 규명될 수 있기 때문이다.

보다 구체적으로 본 연구는 다음의 연구 질문에 답하고자 하였다. 첫째 한국의 복지국가는 공적 소득이전 정책을 통해 어떠한 정책대상에게 이전과 보호를 수행하고 있는가? 둘째 공적 소득이전의 규모가 특정한 정책대상에게 크거나 작게 이전되었다면 왜 그러한 현상이 발생하는가? 이에 답하기 위하여 노인·아동·소득계층 등 다양한 정책대상별 구분을 통해 공적 소득이전의 절대적·상대적 규모와 귀착을 분석하였다. 또 이를 위해 한국복지

패널 데이터를 사용하여 편익접근법(benefit approach)과 패널토빗모형(panel tobit model)을 활용한 분석을 수행하였다.

셋째 복지국가의 정책대상은 사회적 위험으로부터 보호받기 위하여 국가로부터 다양한 공적 소득이전을 받게 되며 이 과정에서 정책효과가 발생하게 된다. 이러한 과정에서 발생하는 정책효과는 현재 정책대상별로 어떻게 나타나며, 어떠한 수단이 정책 효과에 가장 큰 영향을 미치는가? 이에 답하기 위하여 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소 효과와 소득재분배에 의한 불평등 완화 효과를 편익접근법을 활용하여 분석하였으며, 정책효과를 나타내는 지표의 통계적 유의성을 검증하기 위하여 부트스트랩(bootstrap) 기법을 활용하였다.

이상의 분석과정과 이에 따른 결과를 토대로 본 연구는 한국 복지국가의 성격이 어떠한 방향으로 변화하여왔는지에 대한 함의를 도출하고 이를 통해 정치경제적으로 지속가능한 복지국가를 위한 정책적 시사점을 제시하고자 시도하였다.

이와 같은 연구를 수행하기 위하여 본 연구는 공적 소득이전 정책의 범위와 수단을 이론적으로 검토하고 재정의하였다. 이전(transfer)은 개별 개인이나 가구가 필요한 자원을 향유할 수 있도록 그들의 구매력을 높이는 정책수단으로, 복지국가의 공적 소득이전은 크게 사회복지지출(welfare expenditure)에 의한 이전과 사회적 조세지출(social tax expenditure)에 의한 이전으로 구성된다. 사회복지지출에 의한 이전은 정책대상에게 직접적인 현금이전을 통해 가처분소득을 증가시키는 직접적·가시적 성격의 이전으로, 공적 부조·사회보험·사회 수당 등이 이에 속한다. 이에 따라 본 연구에서는 국민기초생활보장급여와 공적 연금 및 고용·산재 보험, 기타 보조금 등이 사회복지지출에 의한 이전 수단으로 포함되었다.

이와 함께 현대의 복지국가는 간접적·비가시적 이전을 통해 정책대상의 구매력에 영향을 미치기도 하는데, 이는 구체적으로 사회적 조세지출을 의미한다. 조세지출(tax expenditure)은 일반적으로 조세체계 내에서 공제·감면 등의 방법을 통해 납부해야 할 세금의 수준을 낮추고 이를 통해 대상자의 가처분 소득을 증가시키는 역할을 수행한다. 본 연구는 보다 구체적으로

일반적인 조세지출과는 구별되는 사회적 조세지출이 공적 소득이전의 수단으로 포함되기 위하여 첫째 일반적인 조세지출에 비하여 사회적 위험에 대한 보상의 목적을 더 가져야하며, 둘째 복지국가의 일반적인 정책수단과 유사하게 위험 공유화(risk pooling) 기능을 수행해야 하고, 셋째 재분배의 기능 특히 생애주기 내의 재분배 효과를 동반해야 함을 논하였다. 이러한 이론적 기반에 따라 한국의 사회적 조세지출에는 재분배적 성격의 소득세 체계 내에서 운용되는 소득공제 특정 항목과 근로빈곤층에게 제공되는 근로장려금이 분석대상에 포함되었다.

다만 조세지출은 명시적인 금액의 이전이 아니기 때문에 그 규모를 측정(measurement)하는 것이 아니라 추정(estimation)해야 하는 특성을 갖는다. 이에 본 연구는 한국복지패널이 제공하는 2010~2012년 (귀속연도 2009~2011년) 3년간의 패널데이터를 활용하여 사회적 조세지출의 규모를 추정하였다. 먼저 가구별 사회적 조세지출(소득공제 항목)의 규모를 해당연도 소득세법과 관련 법령에 의거하여 추정하였으며, 둘째 추정된 사회적 조세지출에 의한 이전과 데이터 상에 조사된 사회복지지출에 의한 이전을 합산하여 공적 소득이전으로 정의하고 이들의 이전 규모와 정책효과를 분석하였다.

이상을 토대로 도출된 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 2012년을 기준으로 공적 소득이전 가운데 사회적 조세지출에 의한 이전이 약 20%, 사회복지지출에 의한 이전이 약 80%의 비중을 차지하는 것으로 분석되었다. 이는 사회적 조세지출에 의한 이전이 복지국가가 공적 소득이전을 통해 수행하는 소득보장에 일정 부분 기여하고 있음을 의미하며, 이를 고려하지 않을 경우 공적 소득이전의 규모나 정책효과가 과소 추정될 수 있음을 시사한다.

이와 함께 공적 소득이전의 규모와 귀착을 소득분위별로 구분한 결과[1], 소득십분위 가운데 중간계층에 해당하는 소득 5~7분위가 가장 낮은 수준의 이전을 경험하고 있었으며, 상대적으로 소득하위층과 상위층에게 더 큰 규모의 이전이 일어나는 것으로 분석되었다. 즉 공적 소득이전을 소득분위별로 구분할 경우 'U'자형 분포를 나타내며 이는 공적 소득이전의 양극화가

1) 시장소득 기준

발생하고 있음을 의미한다. 이에 따라 본 연구는 이와 같은 분석결과를 토대로 현재 한국의 복지국가가 소득양극화의 완화에 기여하지 못하며, 오히려 이를 악화시키는 경향이 있음을 주장하였다.

또 공적 소득이전의 규모와 정책효과를 정책대상별로 구분하여 분석한 결과 역시 이러한 경향을 뒷받침한다. 먼저 공적 소득이전의 절대적·명목적 이전 규모를 정책대상별로 구분할 경우 노인가구와 비근로가구에 대한 이전이 상대적으로 매우 큰 반면 아동가구와 근로가구, 비노인가구에 대한 이전은 매우 작은 수준으로 분석된다. 이는 주로 각 정책대상에 대한 이전을 수행하는 세부적인 정책수단의 규모 차이에서 기인하는데, 노인·비근로가구에 대한 이전은 주로 사회보험에 의해 이루어지고 있는 반면, 아동·근로·비노인가구에 대한 이전은 사회적 조세지출이 담당하는 것으로 분석되었다. 특히 노인가구에 대한 이전은 공적 연금의 비중이 매우 높은 것으로 분석되었으며, 사회보험은 여타의 수단에 비하여 그 이전 규모가 상대적으로 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 정책대상을 소득분위별로 구분할 경우 중간계층에서는 아동가구와 근로가구가 큰 비중을 차지함에 따라, 이들에 대한 낮은 수준의 공적 소득이전이 중산층에 대한 낮은 이전을 일정 부분 설명하는 것으로 해석된다.

이와 함께 공적 소득이전의 상대적 규모를 분석하기 위하여 아동·노인가구를 다시 각각 상위층·중산층·하위층에 속한 가구별로 구분하여 패널토빗분석을 수행하였다. 그 결과 빈곤층 아동가구와 빈곤층 노인가구는 다른 그룹에 비해 일관적으로 높은 수준의 이전을 경험하고 있는 반면, 각각 중산층에 속한 아동·노인가구에 대한 이전은 그 규모가 일관적이지 않거나 통계적으로 유효하지 않은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 한국의 복지국가가 빈곤층에 대한 이전과 보호는 일관적으로 수행해오고 있는 반면, 중산층에 대한 정책적 고려는 크게 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

본 연구는 이러한 정책 결과의 영향 요인을 우리나라의 정책도입 과정과 정책 기조의 변화에서 찾고자 한다. 경제성장기이자 사회정책의 도입시기인 1960~1990년대의 경우 주로 정규직 근로자를 대상으로 한 산재보험·연금 등의 도입을 통해 당시의 중산층에 대한 보호를 수행하였으나, 공무원·국

민 연금 등의 제도적·시간적 성숙에 따라 이러한 제도들은 오늘날 노인가구에 대한 가장 큰 이전을 담당하는 수단으로 작용하게 되었다. 이와 함께 복지국가의 확대과정에서 노인계층과 빈곤계층에 대한 이전과 보호는 다양한 정책수단을 통해 지속적으로 확장되어 왔다. 반면 아동가구와 근로가구 등을 대상으로 한 정책수단의 도입은 매우 최근의 일이다. 저출산·고령화에 대한 대응과 보육지원이 확대된 것은 2000년대 중반 노무현 정부의 일이며 근로장려세제 등 역시 이와 유사하기 때문이다.

이러한 경향은 정책효과의 측면에서도 유사하게 나타나는데, 현재 한국의 공적 소득이전은 빈곤 감소에는 어느 정도 기여하고 있지만 소득재분배에는 크게 기여하지 못하는 것으로 분석되었다. 먼저 빈곤감소 효과의 경우 공적 소득이전이 주로 일정 소득 이하 혹은 빈곤층에 대한 지원을 우선수행하고 있기 때문인 것으로 해석된다. 이와 함께 이러한 정책효과를 정책대상별로 구분할 경우 빈곤감소 효과는 노인가구에서 가장 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 이와 유사한 맥락에서 소득재분배 효과 역시 노인가구의 경우 그 효과가 긍정적인 것으로 나타나나 아동가구의 경우 그 효과가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

소득불평등 완화에 따른 재분배 효과는 빈곤층뿐만 아니라 전 계층에 대한 상대적인 소득격차의 조정을 통해 이루어질 수 있다. 그러나 공적 소득이전 수단 가운데 사회적 조세지출의 경우 역진적으로 상위층에 대한 이전을 수행하고 있기 때문에 이의 영향을 고려할 경우 전반적인 소득재분배 효과가 상쇄되거나 미미할 가능성이 존재한다고 볼 수 있다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 복지국가의 정치경제적 지속가능성의 확보를 위하여 아동·근로가구에 대한 정책적 고려가 요구된다. 이들에 대한 낮은 이전과 미미한 정책효과는 공적 소득이전이 이들을 사회적 위험으로부터 충분히 보호하지 못할 확률이 높음을 시사한다. 뿐만 아니라 간접적 수단인 사회적 조세지출의 비중이 높은 것은 이들이 복지국가로 부터의 보호를 충분히 체감하지 못할 가능성이 높고, 이에 따라 복지국가의 역할 확대에 대한 요구를 가중시킬 가능성이 높음을 시사한다. 이러한 점에서 소득공제 항목의 세액공제로의 전환, 사회적 조세지출의 직접적인 이전으로의 전환 등

에 대한 고려가 요구된다. 뿐만 아니라 아동·근로가구 등이 경험할 수 있는 새로운 사회적 위험으로부터 이들을 보호하기 위한 다양한 형태의 정책수단 도입이 필요함을 시사하며, 이러한 정책적 고려는 중산층에 대한 논의로 확대 적용할 수 있을 것이다.

본 논문은 복지국가에 의해 확보된 사회적 권리가 시장적 지위에서 오는 차이를 얼마나 줄이고 있는가에 대한 실증적인 답을 제공하였으며, 동시에 복지국가의 정책수단과 정책대상에 대하여 통합적으로 접근하였다는 점에서 그 의의를 갖는다고 하겠다.

주요어: 공적 소득이전, 사회적 조세지출, 복지국가, 편익접근법, 패널 토빗분석, 부트스트랩 기법

학 번: 2009-31154

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 목적 및 의의 ····· 1

제2절 연구의 범위와 방법 ····· 8

제 2 장 이론적 기초 및 선행 연구 검토 ····· 12

제1절 복지국가의 제도적 성격 ····· 12
1. 복지국가의 목표와 기능 ····· 12
1) 복지국가의 정치적 목표: 민주주의의 실현을 위한 수단 ····· 12
2) 복지국가의 사회적 기능: 보호를 위한 이전기제 ····· 14
2. 복지국가의 재원:
복지국가(welfare state)와 재정국가(fiscal state)의 관계 ····· 17
1) 복지국가의 공급 측면에서의 접근: 조세복지국가 ····· 17
2) 복지국가의 수요 측면에서의 접근: 조세의 사회정책적 기능 ····· 20
3. 복지국가의 다차원적 정책 대상:
국가는 누구에게 이전하는가? ····· 22
1) 복지국가의 전통적 정책대상: 빈곤계층 ····· 23
2) 복지국가의 정치적 지속가능성을 위한 정책대상
: 중산층(middle class)과 근로계층 ····· 25
3) 후기 산업사회 이후 가족 생산성 변화의 관점에서
바라본 정책대상: 아동가구 ····· 27
4) 인구고령화의 관점에서 바라본 정책대상: 노인가구 ····· 29
5) 한국 복지국가의 정책대상은 변화하였는가? ····· 30

제2절 공적 소득이전 정책의 이론적 논의 ····· 35
1. 공적 소득이전(public income transfer)의 의미와 유형 ····· 35
1) 공적 소득이전의 의미와 성격 ····· 35

2) 공적 소득이전의 유형과 효과 ····· 37
2. 사회복지지출에 의한 공적 소득이전 정책 ····· 39
1) 이론적 배경: 공적 소득이전 정책의 성격에 따른 분류 ····· 39
2) 정책수단의 유형과 성격 ····· 41
3) 한국의 활용현황: 공적 부조 · 사회보험 · 기타 보조금 ····· 45
3. 조세지출(tax expenditure)에 의한 공적 소득이전 정책 ····· 60
1) 이론적 배경: 사회적 조세지출과 복지국가 ····· 60
2) 정책수단의 유형 및 성격 ····· 64
3) 한국의 활용현황:
소득세 체계 내의 소득공제와 근로장려세제 ····· 67

제3절 공적 소득이전의 규모와 효과분석에 관한 선행 연구 검토 ····· 73
1. 공적 소득이전 정책으로서 조세지출의 규모 추정에 관한 고찰 ··· 73
2. 공적 소득이전 정책의 효과 및 분석방법에 관한 고찰 ····· 77
1) 공적 소득이전 정책의 범위 및 정책효과의 유형 ····· 77
2) 공적 소득이전 정책의 효과 분석 방법 ····· 78
3. 선행연구의 한계 및 연구에의 함의 ····· 83

제 3 장 연구 설계 및 분석방법 ····· 86

제1절 연구의 대상 ····· 86
1. 연구의 대상 및 범위 ····· 86
2. 연구의 분석단위 ····· 88

제2절 데이터의 구성 ····· 90
1. 분석 대상 데이터 및 특성 ····· 90
2. 사회적 조세지출 규모의 추정 및 가정 ····· 91
3. 사회적 조세지출 규모 추정의 타당성 검증 ····· 97

제3절 연구 분석틀 및 분석 모형, 변수의 설정 ····· 98
1. 연구의 분석틀 ····· 98

2. 공적 소득이전 정책의 상대적 규모 분석 모형 ····· 100
1) 변수 설정 ····· 100
2) 분석 모형: 패널토빗모형 ····· 105
3. 공적 소득이전 정책의 효과분석을 위한 주요 가정
및 활용지표 ····· 109
1) 소득분배의 변화:
이전의 귀착 및 빈곤 감소 측정을 위한 지표 ····· 109
2) 소득재분배 효과: 소득불평등도 변화 측정을 위한 지표와
부트스트랩(bootstrap)을 활용한 통계적 유의성 검증 ····· 115

제 4 장 공적 소득이전 정책의 정책대상별 규모 분석 ····· 122

제1절 공적 소득이전의 소득분위별 이전 규모와 귀착
: 공적 소득이전의 양극화 ····· 122

제2절 공적 소득이전의 정책대상별 이전 규모 분석
: 절대적 규모 ····· 131
1. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 규모 및 귀착 ····· 131
2. 아동가구에 대한 공적 소득이전의 규모 및 귀착 ····· 134
3. 근로가구에 대한 공적 소득이전의 규모 및 귀착 ····· 135

제3절 공적 소득이전의 정책대상별 이전 규모 분석
: 상대적 규모 ····· 140
1. 기술통계 분석 ····· 140
1) 종속변수 ····· 140
2) 독립변수 ····· 142
3) 통제변수 ····· 143
2. 노인가구의 소득계층별 상대적 이전 규모 ····· 144
3. 아동가구의 소득계층별 상대적 이전 규모 ····· 148
4. 분석 결과: 정책대상별 상대적 이전 규모 ····· 150

제4절 한국 복지국가의 정책대상은 변화하였는가?
: 공적 소득이전의 규모 측면 ····· 152

제 5 장 공적 소득이전 정책의 정책대상별 효과 분석 ····· 159

제1절 공적 소득이전의 전반적 정책효과 ····· 159
1. 총공적 소득이전의 빈곤 감소 효과 ····· 159
1) 전반적 빈곤 감소 효과 ····· 159
2) 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 161
2. 총공적 소득이전의 소득재분배 효과 ····· 163
1) 전반적 소득재분배 효과 ····· 163
2) 정책수단별 소득재분배 효과 ····· 166

제2절 공적 소득이전의 노인가구에 대한 정책효과 ····· 169
1. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과 ····· 169
1) 전반적인 빈곤 감소 효과 ····· 169
2) 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 171
2. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 소득재분배 효과 ····· 173
1) 전반적 소득재분배 효과 ····· 173
2) 정책수단별 소득재분배 효과 ····· 175

제3절 공적 소득이전의 아동가구에 대한 정책효과 ····· 176
1. 아동가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과 ····· 176
1) 전반적 빈곤 감소 효과 ····· 176
2) 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 178
2. 아동가구에 대한 공적 소득이전의 소득재분배 효과 ····· 181
1) 전반적 소득재분배 효과 ····· 181
2) 정책수단별 소득재분배 효과 ····· 182

제4절 공적 소득이전의 근로가구에 대한 정책효과 ····· 184
1. 근로가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과 ····· 184

1) 전반적 빈곤 감소 효과 ····· 184
2) 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 186

제5절 정책대상별 공적 소득이전의 정책효과 비교 ····· 188

제 6 장 결 론 ····· 193

제1절 연구의 요약 ····· 193

제2절 연구의 함의 ····· 203
1. 이론적 함의 ····· 203
2. 정책적 함의 ····· 206

제3절 연구의 한계 ····· 209

참고 문헌 ····· 211

부록. 조세지출 추정을 위한
소득세법상 적용항목의 연도별 내용 ····· 228

Abstract ····· 233

표 목차

[표 2-1] 국가별 제도 도입 시기 비교 ····· 21
[표 2-2] 정책대상별 중앙정부 복지지출 비교 (2012년 기준) ····· 33
[표 2-3] 복지 및 후생에 영향을 미치는 주요 행위자 ····· 35
[표 2-4] 사회적 급여의 유형과 특성 ····· 40
[표 2-5] 사회보험제도의 주요 내용 ····· 44
[표 2-6] 우리나라 사회보험 체계 및 현황 ····· 49
[표 2-7] 국민연금의 급여 종류 ····· 51
[표 2-8] 소득수준별 가입자 현황 ····· 52
[표 2-9] 공무원연금의 급여 종류 ····· 54
[표 2-10] 고용보험의 급여 내용 ····· 56
[표 2-11] 감면방법별 조세지출의 형태 ····· 66
[표 2-12] 총재정지출 대비 조세지출 비중 ····· 68
[표 2-13] 주요 조세지출의 분야별 현황 ····· 69
[표 2-14] 각종 소득 공제의 내용 (2012년 기준) ····· 70
[표 2-15] 근로소득세액공제 내역 (2012년 기준) ····· 72
[표 2-16] 소득분류와 구성 요소 ····· 81
[표 3-1] 연구 대상 ····· 87
[표 3-2] 가구별 납세자 규모 (2012년 기준) ····· 93
[표 3-3] 가구유형별 제1납세자의 가구주와의 관계 (2012년 기준) ····· 95
[표 3-4] 변수의 측정과 변수명 정리 ····· 104
[표 4-1] 정책수단별 공적 소득이전 규모 (2012년 기준) ····· 124
[표 4-2] 소득분위별 가구정보 ····· 125
[표 4-3] 소득분위별 공적 소득이전 규모 ····· 128
[표 4-4] 노인가구 대상 공적 소득이전 규모 ····· 132
[표 4-5] 아동가구 대상 공적 소득이전 규모 ····· 135
[표 4-6] 근로가구 대상 공적 소득이전 규모 ····· 136
[표 4-7] 종속변수 기술통계 ····· 142
[표 4-8] 독립변수 기술통계 ····· 143
[표 4-9] 통제변수 기술통계 ····· 144
[표 4-10] 노인가구에 대한 공적 소득이전의 상대적 규모 추정 결과 ····· 146
[표 4-11] 아동가구에 대한 공적 소득이전의 상대적 규모 추정 결과 ····· 149
[표 4-12] 역대 정부별 주요 복지정책 ····· 154

[표 5-1] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과 ····· 160
[표 5-2] 공적 소득이전의 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 162
[표 5-3] 공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과 ····· 164
[표 5-4] 소득불평등 지수 변화 검증 ····· 165
[표 5-5] 정책수단별 소득불평등 완화 효과 ····· 166
[표 5-6] 정책수단별 소득불평등 지수 변화 검증 ····· 168
[표 5-7] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과-노인 · 비노인가구 ····· 169
[표 5-8] 노인가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 171
[표 5-9] 비노인가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 172
[표 5-10] 공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과-노인가구 · 비노인가구 ····· 174
[표 5-11] 소득불평등 지수 변화 검증-노인가구 ····· 174
[표 5-12] 정책수단별 소득불평등 완화 효과-노인가구 ····· 175
[표 5-13] 정책수단별 소득불평등 지수 변화 검증-노인가구 ····· 176
[표 5-14] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과-아동 · 비아동가구 ····· 177
[표 5-15] 아동가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 180
[표 5-16] 비아동가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과 ····· 181
[표 5-17] 공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과-아동 · 비아동가구 ····· 182
[표 5-18] 소득불평등 지수 변화 검증-아동가구 ····· 182
[표 5-19] 정책수단별 소득불평등 완화 효과-아동가구 ····· 183
[표 5-20] 정책수단별 소득불평등 지수 변화 검증-아동가구 ····· 184
[표 5-21] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과-근로 · 비근로가구 ····· 185
[표 5-22] 근로가구 대상 정책대상별 빈곤 감소 효과 ····· 187
[표 5-23] 비근로가구 대상 정책대상별 빈곤 감소 효과 ····· 187

그림 목차

[그림 2-1] 국민기초생활보장 수급현황 ····· 47
[그림 2-2] 국민연금 소득수준별 가입자 현황 ····· 53
[그림 2-3] 정부의 사회복지 재정 및 지출 구성 ····· 61
[그림 3-1] 균등화지수의 비교 ····· 89
[그림 3-2] 종합소득공제 흐름도 ····· 92
[그림 3-3] 연구의 분석틀 ····· 100
[그림 4-1] 2012년 정책수단별 공적 소득이전 규모 ····· 124
[그림 4-2] 소득분위별 가구정보 ····· 126
[그림 4-3] 소득분위별 공적 소득이전 분포-공적 소득이전의 양극화 ····· 128
[그림 4-4] 정책수단별 공적 소득이전 규모-노인 · 비노인가구 ····· 133
[그림 4-5] 정책대상별 공적 소득이전의 규모 및 구성 비교 ····· 138
[그림 4-6] 종속변수의 연도별 변화 ····· 141
[그림 4-7] 빈곤층에 대한 상대적 이전 규모 비교 ····· 150
[그림 4-8] 중산층에 대한 상대적 이전 규모 비교 ····· 151
[그림 5-1] 정책수단별 소득불평등 완화 효과 비교 ····· 167
[그림 5-2] 노인 · 비노인가구의 빈곤지표 변화 비교 ····· 170
[그림 5-3] 아동 · 비아동가구의 빈곤지표 변화 비교 ····· 178
[그림 5-4] 근로 · 비근로가구의 빈곤지표 변화 비교 ····· 186

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적 및 의의

한국은 지난 20여 년간 경제 발전, 민주화 등의 다양한 사회경제적 변화와 함께 복지 규모의 급속한 확대를 경험해 왔다. 공공부문에 의한 복지지출 규모는 1990년 GDP 대비 불과 약 2.8%였던 것에 비해 2012년 9.3%로 성장하였으며, 한국의 전체 복지지출 규모는 2000년 GDP 대비 5.7%에서 2011년 약 10.3%로 성장하여 그 규모의 확대가 급속하게 진행되어 왔음을 알 수 있다(통계청 e-나라지표, OECD Social Expenditure Database).

이러한 복지부문의 급속한 확대는 한국의 복지국가가 정책수단을 통하여 해결하고자 하는 정책문제가 복잡해지고 있음을 의미한다. 즉 국민이 직면할 수 있는 질병·노령·장애 등의 사회적 위험(social risk)으로부터 이들을 효과적으로 보호하기 위하여 국가가 다양한 형태의 정책수단을 사용하고 있음을 의미한다.

예를 들어 1997년 말 외환위기를 전후로 급속하게 확대된 고용보험·국민연금 등의 사회보험은 일반 국민을 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 안전망이라면, 매우 제한적이었던 공적 부조가 확대된 국민기초생활보장제도는 빈곤층의 빈곤 완화 및 탈피를 위해 도입된 제도에 해당한다. 최근 노인장기요양보험의 도입은 복지정책이 개인의 생애주기 내 재분배를 고려하는 방향으로 확대되고 있음을 의미하며, 2008년 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)의 도입은 근로 능력이 없거나 제한적인 대상뿐만 아니라 근로 능력과 욕구가 있으나 취약한 계층이 더욱 빈곤한 상태에 이르지 않게 하는 성격의 정책으로 이러한 정책의 도입은 한국이 복지국가로서 정책 대상 및 전달 기제·방식을 더욱 정교화하고 있음을 의미한다.

그러나 이와 같은 복지국가의 양적 확대와 질적 심화에도 불구하고 소득분배의 불평등과 양극화 해소에 대한 정책효과는 충분하게 나타나지 않는 것으로 보인다. 급속한 경제성장과 함께 과거에 비해 절대적 빈곤의 규모와

수준은 완화되었지만 소득계층 가운데 중간 소득계층이 줄어들면서 소득분포가 양극단으로 쏠리게 되는 소득양극화(income polarization) 현상은 크게 개선되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다(민승규 외, 2006).

소득양극화 현상은 중산층의 비중이나 이를 측정하는 특정한 지수에 의해 파악되는데, 국회입법조사처는 2011년 한국의 중산층 가구를 전체가구의 63.8%로 추정하고 있으며 이는 1990년 73.7%였던 것에 비해 약 9.9%p가 감소한 규모에 해당한다. 이에 비해 동 기간 상위층과 빈곤층은 각각 7.2%p, 2.8%p 증가하여 중산층이 감소한 것과 대조를 보이는 것으로 분석하고 있다. 뿐만 아니라 소득양극화를 측정하는 대표적인 지수인 Wolfson 지수[2] 역시 이와 유사하게 1990년 0.215에서 2011년 0.254로 1990년 대비 18% 증가하여 소득양극화가 심화되고 있음을 보이고 있다(국회입법조사처, 2013).

이와 같은 현상은 결국 복지국가가 다양한 정책 수단을 통해 그들의 시민을 사회적 위험으로부터 보호하고, 사회적 권리의 확보를 통해 시장적 지위로부터 발생하는 차이를 완화함으로써 사회적 통합을 촉진하는 역할을 충분히 수행하지 못하고 있음을 의미한다. 그렇다면 복지국가와 정책수단의 확대에도 불구하고 왜 이러한 소득양극화는 완화되지 못하는가? 이에 답하기 위해서는 복지국가가 사회경제적 가치와 자원을 이전·배분·재분배한다는 정치적 성격을 고려하여 어떠한 대상에게 어떠한 수준의 보호를 수행하고 있는지에 대한 분석이 요구된다(권혁주, 2009). 뿐만 아니라 개별적인 정책에 대한 평가를 넘어 오늘날 복지국가의 틀 내에서 다양한 형태로 운용되고 있는 정책수단들에 대한 통합적인 분석과 복지국가의 성격에 대한 평가가 요구된다. 개별 정책의 성격과 효과는 복지국가가 지향하는 전체적인 방향과 틀 내에서 상대적으로 결정되기 때문이다.

그러나 오늘날 한국의 복지'국가'가 갖는 정치·사회적 성격이나 거시적 방향성에 대한 일관된 논의는 찾아보기 쉽지 않다(김교성, 2013). 이는 그동안 한국 복지국가의 발전과정과 이에 따른 특성이 Titmuss(1974)나 Esping-Anderson(1990) 등의 연구로 대표되는 복지체제의 유형 분류 가운

2) Wolfson 지수는 중위소득을 중심으로 여타의 소득계층 분포가 얼마나 퍼져있는가를 측정하는 지표로 중위 소득계층의 소멸양상을 반영한다(Wolfson, 1994).

데 특정한 유형에 속하지 않는 특수성을 갖고 있는 데에서 기인하기도 한다. 물론 1990년대 이후 동아시아지역의 복지체제를 서구의 복지국가와 구분하여 '동아시아 복지모델(the East Asian Welfare Regime)' 혹은 '유교주의 복지모델(Confucian Welfare Cluster)' 등으로 정의한 일군의 연구도 존재한다(Goodman & Peng, 1996; Goodman, White & Kwon, 1998; Gough, 2001; Holiday & Wilding; 2003). 그러나 이러한 연구 내에서도 한국의 복지국가가 갖는 성격을 발전주의 복지국가(developmental welfare state)로 분류하며 복지국가와 사회정책이 경제 성장 및 발전을 위한 수단으로 도입되었다는 연구와 함께(Hort & Kuhnle, 2000; Kwon, 2005), 정치사회적 안정성의 보장을 위한 것으로 평가하는 논의도 존재한다(Holiday & Wilding; 2003).

이에 더하여 오늘날 사회경제적 구조 변화에 따른 새로운 사회적 위험[3]에 대응하기 위하여 도입된 사회투자전략(social investment strategy)은 전통적인 소득보장 중심의 복지국가 지형에 변화를 초래하며 복지국가의 구조와 성격 변화에 영향을 미치고 있다(Giddens, 1998). 이러한 사회투자전략은 소극적인 소득보장 수단에서 벗어나 적극적인 노동시장을 위한 정책수단을 강조하며, 여성의 사회참여와 일·가정 양립 등을 위한 사회서비스의 도입 등을 그 특징으로 한다(양재진, 2006; 김연명, 2007; 김영순, 2007; 김교성, 2008). 이와 같은 사회투자전략에 의한 복지국가의 변화에 따라 최근의 논의는 사회투자전략의 지출 수준에 기초하여 복지국가의 유형을 구분하거나 이들의 성과를 파악하고, 이에 더해 기존의 소득보장정책과 사회투자정책의 관계설정 방식에 따른 성과를 살펴보는 방향으로 진행되고 있다. 예를 들어 Esping-Anderson(2002)·Sherraden(2005) 등의 연구는 두 정책간의 관계 설정에 있어서 사회투자정책이 소득보장정책을 대체하는 방식보다는 상호보완적인 방향으로 발전할 필요가 있음을 제시하고 있다. 국내 연구 역시 이와 유사하게 저출산·고령화 사회에서 돌봄과 양육의 사회화를 위한

3) Taylor-Gooby(2004)는 대표적인 새로운 사회적 위험(new social risk)으로 노인돌봄에 대한 경제적 부담 증가, 저숙련 여성의 일·가정 양립의 어려움, 교육수준이 낮을수록 악화되는 실업과 장기적인 빈곤, 사회보장체계의 민영화 등을 제시하고 있다(김교성, 2008).

사회서비스의 확대가 필요한 지점이 존재하나 이에 앞서 각 영역별로 기본적인 소득보장에 대한 내실화가 선행되어야 한다고 제시하고 있다(김영순, 2007; 김교성, 2013).

결국 복지국가의 성격과 방향성을 규명하기 위해서는 현재 운용되고 있는 다양한 정책을 포괄하여 이들이 어떠한 정책대상에게 어떠한 정책효과를 보이는지에 대한 전반적인 분석이 요구된다. 특히 이 과정에서 가장 먼저 이루어져야 하는 것은 전통적인 소득보장의 정책효과에 대한 분석으로 이는 복지국가의 가장 기본적인 정책효과와 성과를 파악하게 하며 다양한 여타 정책에 대한 설계 및 관계의 조정을 가능하게하기 때문이다.

그렇다면 한국의 복지국가는 공적 소득이전을 통해 어떠한 정책대상에 대한 이전·보호를 수행하고 있으며 그 수준은 어떠한가? 이러한 복지국가의 공적 소득이전에 따른 정책효과는 어떠한 수준이며 왜 소득양극화 등의 완화에 크게 기여하지 못하는가? 이와 같은 관점에서 한국의 복지국가는 과거에 비해 어떠한 변화를 경험하고 있으며, 이에 따라 오늘날 어떠한 정치적 성격을 보이는가?

이 연구는 이러한 질문에 답하기 위하여 '사회적 위험으로부터의 보호'라는 복지국가의 근본적인 목적 달성을 위해 활용되는 공적 소득이전 정책의 효과와 성격에 대한 분석을 통해 한국 복지국가의 성격을 경험적으로 규명하고자 한다. 구체적으로 '사회적 위험으로부터의 보호'라는 복지국가의 근본적인 목적은 대개 조세와 공적 이전 정책에 의한 소득이전, 사회서비스를 통해 달성되며(권혁주·김효정·송재환, 2012), 그 과정에서 재분배의 정책효과가 발생한다(여유진·송치호, 2010). Esping-Anderson(1990)이 지적한 바와 같이, 자본주의에서 불가피하게 발생하는 노동자 계층의 상품화를 감안한다면, 소득이전과 이에 의한 재분배를 통한 탈상품화 기능이 복지국가의 핵심적인 기능 가운데 하나라는 데에 이의를 제기하기 어렵다.

앞서 살펴본 다양한 사회보험과 공적 부조 및 특정한 계층을 대상으로 하는 근로장려세제 등 역시 소득이전을 통해 빈곤 감소와 재분배의 정책효과를 달성하는 수단에 해당한다. 다만 연금이나 고용보험 등과 같은 사회보험이 수혜자나 고용주의 기여금(contribution)을 재원으로 운용되는 정책이라

면 공적 부조인 국민기초생활보장제도나 일반적인 보조금 등은 국가의 일반 재원 즉 조세(taxation) 수입에 의해 운용된다는 점에서 그 성격이 구분된다. 뿐만 아니라 최근 전통적인 사회 정책과 유사하게 일반 조세 수입에 의해 운용되면서 사회적 목적을 추구하기 위한 정책수단의 한 유형으로 '조세지출(tax expenditure)'이 활용되고 있으며 대표적인 수단으로 근로장려세제 등을 들 수 있다.

즉 오늘날 복지국가는 정책문제를 효율적으로 해결하고 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여 다양한 형태의 정책수단을 활용하고 있다. 이에 공적 소득이전의 귀착 및 정책효과를 정확하게 분석하기 위하여 전통적인 공적 소득이전 뿐만 아니라 조세지출 등을 통한 새로운 소득이전에 대한 분석이 요구되는 바, 본 연구는 이에 대한 통합적 접근을 시도하고자 한다.

이를 구체적으로 살펴보면 먼저 조세지출이란 일반적으로 '다양한 사회적 경제적 목적을 달성하기 위하여 세제상에 마련된 재정 지출을 의미하는 세법의 특별 조항'(Surrey, 1970) 혹은 '조세의 정상적인 과세체계에서 벗어난 특례 규정에 의하여 납세자의 세 부담을 경감시킴으로써 발생하는 국가 수입의 감소(기획재정부, 2009)[4]'로 정의된다. 즉 조세지출은 특정한 정부의 목적을 달성하기 위하여 조세 체계상에서 세금 감면·세액 공제 등의 방법을 통해 국가가 혜택을 제공함으로써 결과적으로 정부 수입의 손실을 가져오는 것을 의미한다. 이 역시 대상자의 가처분 소득을 증가시킨다는 측면에서 일반적인 정부의 지원금과 동일한 정책 효과를 유발하는 정책 수단에 해당한다(김태일·박종수, 2010).

특히 한국의 경우 사회 경제적 목표의 달성을 위해 조세 지출을 다양하게 활용하게 있으며, 그 규모 역시 최근 매우 확대되고 있다. 2001년 한국 조세지출의 규모가 약 13조 7천여억원이었던 것에 비해 2013년의 경우 33조 6천여억원으로 그 규모가 10년 사이 약 3배 증가하였으며, 2013년 조세지출은 국세수입 대비 14.3%로 국가 정책으로서 차지하는 비중이 매우 크다고 볼 수 있다(기획재정부, 2014). 특히 이 조세지출 항목 가운데 일반 국

4) 기획재정부가 매년 발간하는 「조세지출보고서」 혹은 「조세지출예산서」에서 일관되게 사용되고 있는 정의에 해당하므로, 우리 정부가 사용하는 '조세 지출'의 개념으로 볼 수 있다.

민을 대상으로 하는 근로자에 대한 각종 소득 공제는 전체 조세지출의 약 20%를 차지하고 있어(유한욱, 2012), 이를 통한 공적 이전의 규모와 그 효과가 작지 않다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 한국은 조세지출 체계 내에서 노인·장애인·아동 수 및 자녀양육비 등에 대한 공제 항목을 통해 특정 대상에게 혜택을 이전하고 있어 조세지출 체계를 통해 달성되는 사회정책적 효과가 매우 클 것으로 예상된다.

실제로 OECD는 사회적 목적을 가진 세금혜택(Tax Breaks for Social Purpose, TBSPs)에 대한 연구를 통해 정부가 현금급여나 서비스 제공뿐만 아니라 각종 조세제도를 통해 사회정책의 목표를 실현하고 있기 때문에 한 국가의 사회복지 규모를 나타내는 지표로 활용되는 사회복지지출의 추계 시에 각종 조세 혜택의 효과를 고려할 수 있는 '순사회복지지출(Net Social Expenditure)' 개념을 사용할 것을 권고하고 있다. 순사회복지지출의 국제비교를 살펴보면, 2005년 한국의 일반사회복지지출 규모는 GDP 대비 7.8%이나, 순사회복지지출의 규모는 10%로 조세지출을 통한 복지정책의 규모가 상당함을 알 수 있다. 잔여적 복지국가로 분류되는 미국의 일반사회복지지출은 GDP 대비 17.5%이나, 순사회복지지출의 규모는 27.2%로 조세체계를 통한 사회정책의 구현 정도가 매우 큼을 알 수 있다(고경환 외, 2009).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 오늘날 주요한 복지정책 수단 가운데 하나로 활용되고 있는 조세지출에 대한 연구는 그리 활발하지 않다. 이는 조세지출이 일반적 현금 이전에 비해 혜택의 발생 시점이 다르고 명시적 금액의 이전이 아니기 때문에 규모를 측정(measurement)하는 것이 아니라 추정(estimation)해야 하는 현실적인 한계에서 기인하는 것으로 보인다(김태일·박종수, 2010). 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 조세지출은 소득이전을 통해 이미 복지정책의 수단으로서 그 역할을 수행하고 있으며, 근로장려세제 등의 도입에서 알 수 있듯이 그 규모 및 정책 효과가 점차 확대되고 있는 바, 이에 대한 정책적 접근의 연구가 필요한 시점에 있다고 볼 수 있다.

이와 함께 조세지출에 의한 비가시적인 복지국가의 역할은 복지국가 자체의 성격 변화에 필연적으로 큰 영향을 미치게 된다. Stebbing & Spies-Butcher(2010)의 연구는 자유주의 복지국가로 분류되는 호주의 사회적 조세

지출(social tax expenditure)에 대한 분석을 통해 복지국가의 개혁(retrenchment) 시기에 국가의 직접적인 복지지출은 확대되지 않았으나 조세지출에 의한 이전은 지속적으로 확대하여 왔음을 밝히고 있다. 또 이를 통해 최근의 호주는 빈곤층의 경우 국가로부터 직접적인 보호를 받는 반면 고소득층은 조세와 민간 영역의 복지체계를 통해 보호를 받게 되는 이중적인 복지국가(dual welfare state)로 변화하고 있으며 조세지출이 이를 촉진하는 주요 동인으로 작용하고 있음을 지적하고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 조세체계 내에서 이루어지는 조세지출에 의한 이전과 일반적인 사회복지지출에 의해 이루어지는 이전을 통합적 관점에서 공적 소득이전 정책으로 정의하고, 이러한 공적 소득이전의 정책대상별 규모와 효과에 대한 분석을 수행하고자 한다. 이와 같은 통합적 분석을 통하여 이 연구는 궁극적으로 한국의 복지국가가 가지고 있는 성격을 가늠해보고자 한다. 지금까지 한국의 복지국가는 경제발전 및 정치적 정당성 확보를 위하여 전략적 산업의 노동자와 공공부문의 노동자에 대한 중점적 지원 즉 중산층에 대한 사회적 보호를 중점적으로 수행해 왔다고 평가된다(Holiday & Wilding, 2003; Kwon, 2005). 그렇다면 복지국가로서 상당한 수준의 성장을 이룬 현재의 시점에서 공적 소득이전의 효과가 어떠한 대상에게 귀착되는가에 대한 대답은 복지국가의 정책적 성격을 판단하고 과거와의 차별성을 파악하는데 주요한 함의를 제공할 것으로 예상된다.

이와 함께 본 연구는 보다 구체적으로 공적 소득이전의 규모와 정책 효과를 소득계층별로 구분하여 분석하고 이를 통해 현재 한국에서 중산층에 대한 복지국가의 보호가 상위층·빈곤층 등 다른 소득계층에 비해 가장 낮게 이루어지고 있음을 주장하고자 한다. 결론적으로 통합적 분석에 따르면 현재 한국의 복지국가는 자원의 이전·재분배에 따른 시장적 차이의 교정을 충분히 수행하지 못하고 있으며 오히려 소득양극화 등을 악화시켜 사회적 통합을 저해하는 성격을 가지고 있음을 밝히고자 한다. 이를 통해 마지막으로 사회적 보호와 통합을 위한 복지국가 정책수단의 적절성과 필요성에 대한 함의를 제공하고자 한다[5].

---

5) 복지국가의 정책수단은 크게 보조금 등에 의한 현금이전(cash transfer)과 서비스 등에 의한 현물이전(in-kind transfer)로 구분된다(Stebbing & Spies-Butcher, 2010). 이 논문은

제2절 연구의 범위와 방법

앞서 살펴본 바와 같이, 복지국가는 모든 국민에게 사회보험·사회 수당·공적 부조 등의 소득이전을 통해 이들을 사회적 위험으로부터 보호하는 기능을 수행하며(김환준, 2011), 이를 통해 빈곤 감소를 달성하고 그 과정에서 소득재분배의 정책 효과가 발생한다. 즉 오늘날 복지국가는 비단 빈곤계층 혹은 사회적 위험에 처해 근로능력이 없는 취약계층에 대한 지원뿐만 아니라 중산층 이상의 일반 국민이 이러한 사회적 위험에 닥쳤을 때에 이를 대비하기 위한 다양한 보호 기제를 제공한다(Goodin & Le Grand, 1987).

물론 이러한 특징은 한 국가 내에서 복지국가의 기조를 보편주의(universalism) 혹은 잔여주의(residualism) 가운데 무엇을 추구하느냐의 논쟁에 따라 그 특성이 다르게 나타날 수 있지만(권혁진, 2007), 기본적으로 이러한 성격이 둘 가운데 하나만 선택되어 운용되는 것이 아니라 하나의 연속선상에서 둘 사이의 조합에 의해 이루어진다는 점에서 결국 복지국가는 모든 계층의 국민을 그 대상으로 한다고 볼 수 있다.

그러나 복지국가나 복지정책과 관련한 대부분의 연구는 특정 대상 혹은 개별 프로그램의 성격과 정책효과에 대하여 논하고 있을 뿐, 실제로 다양한 정책 수단에 의해 집행되고 있는 공적 이전 정책에 대한 전반적·통합적 접근은 찾아보기 힘들다. 이는 공적 소득이전 정책의 재원과 대상, 정책수단 등이 매우 다양한 반면, 이에 대한 자료 등의 한계로 정책 효과를 분석하기 쉽지 않다는 점에 기인한다. 뿐만 아니라 오늘날 공적 소득이전이 전통적인 복지 정책에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 조세체계를 활용한 조세지출 등에 의해 수행되기 때문에 이에 대한 파악과 고려 역시 용이하지 않았기 때문이기도 하다.

그러나 최근 복지정책의 확대와 함께 이의 기반이 되는 공적 소득이전 정책에 대한 전반적이며 체계적인 접근이 요구되는 바, 이에 이 연구는 일반적 사회복지지출에 의한 공적 소득이전과 조세지출에 의한 공적 소득이전을

현금이전에 의한 공적 소득이전만을 대상으로 하며, 이에 따라 사회서비스에 의한 이전은 포함하지 않으므로 이하에서 살펴볼 분석결과 및 논의는 현금이전에 의한 정책효과만을 의미한다.

모두 포괄하여 공적 소득이전 정책의 실제 대상과 규모를 파악하고 이에 따른 정책 효과가 무엇인지에 대하여 분석하고자 한다. 이와 같은 통합적 접근은 복지국가의 범위를 확대하여 가시적·비가시적 수단을 모두 포괄함으로써 이에 의해 실제로 발생하는 복지국가의 정책효과를 평가할 수 있게 한다는 의의를 갖는다. 뿐만 아니라 복지국가의 비의도적인 정책효과가 존재할 경우 이를 파악하게 함으로써 이에 의해 상쇄될 수 있는 의도적 정책효과의 크기를 가늠하게 할 수 있다. 이와 같은 연구 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 다음과 같은 구체적인 연구 질문에 답하고자 한다.

첫째, 오늘날 한국의 복지국가는 공적 소득이전 정책을 통해 어떠한 정책대상에게 가장 큰 규모의 이전을 수행하며, 이전의 규모가 특정한 정책대상에게 크거나 혹은 작게 이전된다면 왜 그러한 현상이 발생하는가?

둘째, 공적 소득이전 정책은 복지국가의 가장 기본적인 정책으로 빈곤·아동·노인 계층 등 다양한 정책 유형을 그 대상으로 하며, 개인을 대상으로 한 소득이전뿐만 아니라 가족정책을 통해 가구를 대상으로 한 이전을 수행하기도 한다. 이러한 점을 고려하여 공적 소득이전의 효과를 가구단위로 고려할 경우 개별 가구는 다양한 정책대상으로서의 특성을 중첩적으로 갖게 된다. 예를 들어 특정한 한 가구는 빈곤층이기만 한 것이 아니라 빈곤층이면서 노인가구일 수 있으며, 빈곤층이면서 노인·아동가구에 해당할 수도 있다. 그렇다면 이와 같은 특성을 고려할 경우 개별 정책대상에 대한 공적 소득이전 정책의 순수한 규모는 어떠한 수준인가? 즉 특정한 정책대상이 '아동'이기 때문에 혹은 '노인'이기 때문에 받게 되는 공적 소득이전의 규모는 어떠한 수준인가? 이와 같은 이전 규모는 소득계층별로 어떠한 차이를 보이는가?

셋째, 복지국가의 정책대상은 사회적 위험으로부터 보호받기 위하여 국가로부터 다양한 공적 소득이전을 받게 된다. 이러한 과정에서 발생하는 정책효과는 정책대상별로 어떻게 나타나며, 어떠한 수단이 이러한 정책 효과에 가장 크게 기여하는가?

이와 같은 연구 질문에 답하기 위하여 이 연구는 다음과 같이 구성되었다. 먼저 제 2장에서 복지국가의 근본적인 역할과 성격에 대한 이론적인 논

의를 통해 이를 달성하기 위한 복지국가의 정책수단과 정책대상에 대하여 살펴본다. 이와 함께 오늘날 복지국가의 정책대상과 관련한 다양한 경쟁적 이론을 살펴보고, 정책대상들이 갖는 중첩적인 관계에 관하여 이론적으로 검토한다. 이들을 보호하기 위하여 수행되는 '이전'의 이론적인 논의와 함께 일반적인 사회복지지출과 조세지출이 함께 분석되어야 하는 이유를 정책적 성격 및 정책 효과의 측면에서 검토한다. 이를 통해 공적 소득이전의 범위와 유형을 재정의 하고, 공적 소득이전 정책의 효과로서 이전과 귀착, 빈곤 감소, 소득재분배에 의한 소득불평등 완화효과에 대하여 살펴본다.

다음으로 제 3장에서는 이론적 논의를 통해 도출된 연구문제에 답하기 위하여 어떠한 분석틀과 연구방법을 활용하고자 하는지에 대하여 논의한다. 특히 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 제공하는 한국복지패널(Korea Welfare Panel Study, 이하 KoWePS) 데이터를 활용하여 추정되는 조세지출이 어떠한 가정과 과정을 통해 이루어지는지 살펴보고 이를 통해 데이터의 구성에 대하여 살펴본다. 이와 함께 공적 소득이전의 정책대상별 상대적 이전규모를 분석하기 위하여 활용되는 패널토빗모형과 이전의 절대적 규모 및 정책효과를 분석하기 위하여 활용되는 편익접근법에 대하여 살펴본다.

이를 토대로 제 4장에서는 공적 소득이전의 정책대상별 절대적 규모와 상대적 규모에 대한 분석을 수행한다. 먼저 공적 소득이전의 절대적 규모를 파악하기 위하여 개별 가구에 이전된 공적 소득이전액의 정책대상별·정책수단별 이전과 귀착이 어떠한 분포를 나타내고 있는지 살펴본다.

이와 함께 복지국가의 정책대상이 갖는 중첩적인 특성과 관계를 고려하여 각 정책대상이 '노인' 혹은 '아동'이기 때문에 받는 소득이전의 순수한 규모를 분석해보고 이를 다시 소득계층별로 구분할 경우 상대적으로 이전의 규모가 어떠한 차이를 보이는지에 대하여 분석한다. 이를 위하여 총공적 소득이전액을 종속변수로 분석을 수행하였으며, 특히 종속변수가 좌측 절단되는 특성을 고려하여 패널토빗모형을 통한 분석을 수행한다. 이러한 분석을 수행하기 위하여 KoWePS에서 제공하는 패널데이터 가운데 2010~2012년(귀속연도 2009~2011년)에 해당하는 자료를 활용한다.

제 5장에서는 이를 토대로 개별 정책대상에 대한 공적 소득이전의 정책대상별 빈곤 감소 효과 및 소득재분배 효과를 함께 분석한다. 이를 위해 편익접근법을 활용하며, 빈곤 감소와 소득불평등 완화를 측정하기 위하여 각각 Foster-Greer-Thorbecke 지수와 Gini · Generalized Entropy · Atkinson 지표를 활용하고 특히 소득불평등 지표의 통계적 유의성을 검증하기 위하여 부트스트랩(Bootstrap) 기법을 활용한다.

마지막으로 제 6장에서는 위의 분석을 토대로 한국의 복지국가는 어떠한 정책대상에 대하여 이전과 보호를 수행하고 있으며, 이를 통해 자원의 할당과 사회경제적 가치가 어떻게 재분배되고 있는지 요약한다. 이와 함께 현재 한국 복지국가의 성격 변화와 방향성에 대하여 논의하고, 더 나은 복지국가로 발전하기 위한 이론적 · 정책적 함의를 제공한다.

제 2 장 이론적 기초 및 선행 연구 검토

제1절 복지국가의 제도적 성격

1. 복지국가의 목표와 기능

1) 복지국가의 정치적 목표: 민주주의의 실현을 위한 수단

민주주의(democracy)는 시민들이 자유롭고 안락한 삶을 향유할 수 있게 한다는 점에서 여타의 다양한 통치체제에 비하여 우월하다는 평가를 받는다(Dahl, 1998; Ringen, 2007). 특히 민주주의는 국가가 시민의 자유와 권리를 보호하고 이를 실현하기 위해 필요한 자원을 확보하게 하며, 이러한 자원이 왜곡 없이 활용될 수 있도록 규제한다는 점에서 위의 평가를 뒷받침한다[6]. 오늘날 대부분의 국가들이 이미 다양한 형태로 민주화되었으며, 이에 전면적으로 배치되는 정치체제를 갖고 있는 국가는 극소수에 불과하다. 이렇게 보편화된 정치적 민주주의는 정치적 영역에서 동등한 권리와 보통선거를 통해 획득·유지되어 온 '평등'의 원리에 기초하여 확립되어 왔다(Dahl, 1985).

한편 20세기 정치적 민주주의와 자본주의의 발전에 따라 심화된 경제적 불평등은 국가로 하여금 이로 인해 발생되는 폐단을 제거하고, 모든 국민의 최저생활을 보장하게 하는 경제적 민주주의(economic democracy)의 필요성을 제기하고 있다. 특히 오늘날 경제성장과 더불어 점차 커지고 있는 경제적 권력의 영향력은 자본의 소유자들이 점진적으로 더 많은 자본을 소유하게 되고 이러한 과정이 심화될수록 정치적으로 큰 목소리를 내게 되는 결과

6) 민주주의가 보장하고자 하는 시민의 '자유(liberty)'를 정의하는 접근방법은 자유가 이성(reason)의 개념을 포함하고 있다고 정의하는 real-freedom school과 포함하고 있지 않다고 정의하는 liberty school로 구분되며, 이와 같은 국가의 역할은 후자로부터 도출될 수 있다. 특히 liberty school은 이러한 역할을 수행하기 위해 가장 적합한 국가의 성격을 '복지국가(welfare state)'로 제시하고 있으며, 이들의 이론에 따르면 복지국가는 시민의 자유를 실현하기 위한 필수 구성요소에 해당한다(Ringen, 2007).

를 낳고 있다. 사적인 부는 단순히 축적될 뿐만 아니라 점차적으로 소수의 엘리트에게 집중되고 있으며, 정당정치·선거정치의 비용이 점증함에 따라 사적인 경제 권력이 정치의 영역을 침범하고 있다. 이처럼 오늘날 우리 사회는 경제적 권력의 영향력에 비례하여 정치적 권력이 증가하는 일을 흔치 않게 찾아볼 수 있으며, 이는 경제적 불평등의 교정과 경제적 민주주의의 실현을 위한 노력이 궁극적으로 사회적 통합을 이루어 민주주의를 공고하게 하기 위한 필수적인 요소임을 보여주고 있다.

이처럼 민주주의의 확립 이후 복지국가는 개인 간의 재분배와 기본적인 삶의 보장을 통해 민주주의의 공고화에 기여해 왔다(Ringen, 2007). 이는 현대의 복지국가를 일종의 분배(distribution) 체계, 즉 사적 통제 하에 있는 일부 사회적 재화를 법에 근거하여 모든 시민과 거주자들에게 제공하는 체계로 바라보는 관점이라고 할 수 있다(Walzer, 1988). 뿐만 아니라 복지국가는 이러한 재분배의 역할을 통해 민주주의 내에서 그 정치적 성격을 갖는다. 이러한 복지국가와 사회정책의 '정치적 성격'은 크게 세 가지 차원으로 구분되는데 첫째, 국가와 개인 간의 질서정연한 사회적 관계에 대한 가치판단, 둘째, 정치권력을 획득하거나 정책을 통해 변화를 이끌어내려는 정치적 과정 셋째, 사회·경제적 가치에 대한 재분배라는 정치적 결과로서의 성격을 갖게 된다(권혁주, 2009).

한편 오늘날 민주주의의 공고화 과정에서 Ringen(2007)은 통치체제로서 민주주의의 질적 수준에 대한 평가가 필요하다고 제시하고 있다. 그렇다면 이러한 민주주의의 질적 수준은 어떻게 측정될 수 있는가? Ringen은 통치체제의 질적 수준을 평가하기 위해서는 그것이 시민들에게 어떠한 영향을 미치는지가 기준이 되어야 하며, 특히 그 체제를 평가하기 위하여 그것이 어떠한 결과를 산출했는지에 대한 관찰이 필요하다고 제시하고 있다.

구체적으로 민주주의의 질적 수준을 측정하기 위한 지표[7] 가운데 하나로 보장성(security)을 제시하고 있는데, 이는 시민들이 자신의 목적에 따라 자

7) Ringen(2007)이 민주주의의 질적 수준을 평가하기 위하여 제시하고 있는 지표는 크게 첫째, 정치체제에 관한 지표와 둘째, 시민들의 삶의 상황과 관련된 지표로 구분된다. 먼저 정치체제에 관한 지표는 다시 민주주의 제도의 강건성(strength)과 의사결정의 역량(capacity)으로, 시민들의 삶의 상황과 관련된 지표는 자유에 필요한 자원의 보장(security)과 민주주의와 자유에 대한 시민의 신뢰(trust)로 구분된다.

신의 삶을 형성해 나가는데 필요한 자원을 사용할 수 있는지 여부를 의미한다. 여기서 자원이란 인·물적 자본의 형태를 의미하며, 이는 결국 '구매력'으로 표현될 수 있다.

오늘날 복지국가의 산출과 이에 의한 효과에 대한 검토는 결국 정치적·경제적 민주주의의 달성 정도에 대한 평가의 차원에서 접근할 수 있으며, 이는 다시 우리 사회의 민주주의가 어떠한 수준에 도달해 있는지 또 얼마나 공고화되었는지를 살펴보는 지표가 될 수 있음을 의미한다. 즉 복지국가가 수행하는 사회적 위험에 대한 보호는 공적 소득이전을 통해 수행되는 이전의 규모와 귀착, 정책효과를 통해 평가될 수 있으며, 이를 통해 한국 복지국가의 정치적 성격에 대한 파악을 가능하게 한다. 특히 복지국가의 정치적 성격에 대한 분석은 복지국가가 공적 소득이전의 수단을 통해 사회적 불평등과 양극화 등의 완화에 기여하는가 즉 사회통합적인 성격을 가지고 있는가의 논의를 통해 이루어질 수 있다. 이러한 복지국가가 수행하는 사회경제적 가치의 재분배 결과에 대한 검토는 복지국가의 정치적 성격을 규명하기 위한 하나의 방법에 해당한다고 볼 수 있다.

2) 복지국가의 사회적 기능: 보호를 위한 이전기제(transfer mechanism)

앞서 언급한 바와 같이 민주주의의 달성 수단으로서 복지국가는 민주사회에서 시민이 자신의 삶을 영위하기 위하여 필요한 자원을 사용할 수 있도록 보장해주는 역할을 수행한다(Ringen, 2007). 이러한 '자원의 사용능력'·'구매력' 등의 개념은 Barr(2012)가 제시하는 복지국가의 다양한 목적 가운데 '소비의 평탄화(consumption smoothing)' 개념과 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

Barr(2012)는 복지국가와 개별 제도들이 추구하는 다양한 경제적 목적 가운데 하나로 '효율성'을 제시하고 있으며[8], 이 '효율성(efficiency)' 개념은

8) Barr(2012)는 복지국가와 이를 위한 제도들이 추구해야할 목표로 효율성(efficiency), 형평성(equity), 행정적 실현가능성(administrative feasibility)을 제시하고 있다. 본문에서 언급한 바와 같이 효율성의 목표는 다시 거시적 효율성·미시적 효율성·소비의 평탄화·위

여러 측면에서 달성 가능하다. 먼저 복지국가와 그 제도들은 GDP 성장의 일정 부분에 기여해야 한다는 국가적 차원의 거시적 효율성(macro efficiency), 복지국가의 자원은 다양한 개별 정책에 효율적으로 분배되어야 한다는 미시적 효율성(micro efficiency), 위험의 공유화(risk sharing), 복지국가의 급여가 노동공급에 대한 역선택을 방지할 수 있도록 제공되어야 한다는 인센티브(incentives) 그리고 소비의 평탄화(consumption smoothing) 등이 그것이다. 특히 소비의 평탄화는 복지국가의 제도들이 개개인의 전 생애에 걸쳐 유사한 수준의 소비가 이루어질 수 있도록 자원을 할당해야 함을 의미한다. 예를 들어 연금의 경우 경제활동이 위축되는 노년기에 대하여 경제활동이 가능했던 시기와 유사한 소비수준을 유지할 수 있도록 자원을 재할당하는 기제에 해당하며, 학생들에게 제공하는 대출(student loan)의 경우 자신의 중년기로부터 청소년기로의 재분배를 통해 소비수준을 유지하게 해주는 기제에 해당한다.

Briggs(1961)는 복지국가의 핵심을 '스스로의 힘만으로는 자신의 복리를 증진시키는 것이 불가능한 시민의 복리를 증진시키기 위해 시장의 힘을 조절하는 정부의 역할'로 제시하고 있다[9]. 이와 함께 그는 복지국가의 목적을 다음의 세 가지로 구체화하고 있다.

첫째, 복지국가의 첫 번째 목적은 경제적 보장으로, 이는 사람들이 실업·이혼·노령 등과 같은 사회적 위험에 의해 정상적인 삶을 영위할 수 없게 되는 경우에 그들에게 경제적 지원을 제공하는 것을 의미한다. 이는 사람들의 소득이 중단되었을 때 그들의 생활수준이 급격하게 하락하지 않도록 완충하는 역할이라고 볼 수 있다. 둘째, 복지국가는 개인과 가정에 대해서 이들이 보유한 재산의 시장 가치가 얼마인지와 관계없이 최저소득을 보장하는 사회적 보호를 제공하는 역할을 수행한다. 셋째, 복지국가는 모든 시민에게 사회적으로 합의된 범위의 사회서비스를 그들이 속한 계급이나 지위와 관계

험의 공유화·인센티브로 구분된다. 또 형평성의 목표는 다시 빈곤 감소(relieving poverty)·불평등 완화(reducing inequality)·사회적 배제 방지(addressing social exclusion)으로 구분되며, 행정적 실현가능성은 제도의 명료성(intelligibility)과 남용의 방지(absence of abuse)로 구성된다.

9) 이러한 Briggs의 정의는 수많은 복지국가에 대한 학문적 정의 가운데 프로그램적인 측면에서 가장 설득력 있는 것으로 평가된다(Gilbert & Terrell, 2005).

없이 가능한 한 최선의 수준으로 이용하게끔 보장하며, 이는 한 사회에서 필수적으로 간주되는 기본적인 재화와 서비스를 모든 사람에게 보장해주는 것을 의미한다.

이와 같이 복지국가가 그들의 시민이 최소한의 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 다양한 측면에서 '보장'하는 제도적 장치로서 작용한다는 점에서 이러한 역할을 사회보장(social security)으로 정의할 수 있다(김환준, 2011). 기본적인 생활이 무엇을 의미하는가에 대해서는 다양한 차원의 논의가 가능하겠지만 기본적으로 인간의 생존과 생활을 위해서 기본적인 물질적·경제적 욕구가 충족되어야 함을 의미한다고 볼 수 있다.

한편 Beveridge 보고서는 '사회보장계획의 주요 내용은 근로능력의 중단이나 상실에 대처하고 출산·결혼·사망 등으로 인한 예상치 못한 지출 증가에 대비하는 사회보험체계(Beveridge, 1942)'라고 제시하면서 사회보장의 핵심을 '소득보장'으로 정의하고 있다. 사회보장은 결국 '다양한 사회적 위험에 직면하여 개인과 가족의 시장 경제 활동만으로는 생활을 영위하기 어려운 국민에 대해 국가가 기본적인 생활을 보장하는 제도적 장치'로 정의할 수 있다(김환준, 2011). 즉 사회보장의 정의에서 중요한 것은 사회보장의 일차적이고 핵심적인 목적이 '소득 보장'에 있다는 점이다.

이처럼 경제적·사회적 측면 등에서 다양한 형태로 수행되는 복지국가의 '보장'은 기본적으로 이를 위한 자원의 '이전(transfer)' 메커니즘을 통해 수행되며, 이러한 이전을 통한 소득보장과 보호는 복지국가가 추구하는 가장 근본적이며 일차적인 정책목표로 볼 수 있다. 그러나 오늘날 복지국가 및 관련 제도들의 성격과 그 성과에 대한 내용을 다루고 있는 대부분의 연구는 복지국가의 목표를 재분배와 빈곤 감소 등으로 상정하고 있다(김기덕·손병돈, 1996; Abramobitz, 2001; Behrendt, 2002; 김교성, 2002; 김진욱, 2004·2011; 성명재, 2007; Du & Park, 2007; 김영종 외, 2008; OECD, 2008; 여유진, 2009). 이와 같은 재분배와 빈곤 감소 역시 복지국가의 정책목표 가운데 하나이나, 이는 복지국가의 근본적이며 일차적인 정책 목표라기보다 '이전(transfer)'을 통한 보호의 과정에서 이차적으로 발생하는 정책목표이며 그 결과에 해당한다고 볼 수 있다.

이에 본 연구는 복지국가에 대한 보다 근본적인 접근을 통해 이전에 의한

‘보호’를 복지국가의 가장 근본적인 정책 목표로 정의하고, 보호를 위한 이전의 결과 즉 이전의 최종적인 대상과 그 규모에 대한 분석을 수행하고자 하며, 아울러 재분배와 이에 따른 빈곤 감소를 이차적인 정책 결과로 보고 이에 대한 분석을 함께 수행하고자 한다. 이와 같은 분석을 통해 한국의 복지국가가 시장적 지위에 대한 교정을 충분히 수행하고 있는지를 검토하고 불평등과 양극화 등의 완화에 기여함으로써 사회적 통합에 기여하는 성격을 가지고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 복지국가의 재원: 복지국가(welfare state)와 재정국가(fiscal state)의 관계

오늘날 정부의 공공지출을 위한 재원 조달의 가장 중요한 수단은 조세(tax)이며(Musgrave & Musgrave, 1980; Stiglitz, 2000), 이처럼 국가의 각종 경비에 충당하는 수입을 원칙적으로 조세의 형태로 조달하는 다양한 정책과 제도를 ‘재정국가(fiscal state)’라고 개념화 할 수 있다(이재규, 2009). 조세는 재원의 조달뿐만 아니라 재분배 및 이전의 기능을 수행하며, Ervik(2009)이 조세가 이러한 기능 및 역할을 통해 실제 복지국가의 주요한 부분을 구성한다고 지적한 바와 같이 복지국가와 재정국가는 밀접한 관계에 놓여 있다. 그렇다면 구체적으로 조세와 복지국가는 어떠한 관계 하에 있으며, 상호간에 어떠한 영향을 미치고 있는가?

1) 복지국가의 공급 측면에서의 접근: 조세 복지국가(tax welfare state)

Sandford(1980)[10] · Ervik(2009) 등은 조세와 복지국가의 관계에 관한 유

10) Sandford(1980)는 조세와 복지국가의 관계 유형을 크게 네 가지로 구분하고 있다. 본문에서 밝힌 바와 같이, 조세가 복지국가에 대한 재정을 지원하는 관계와 조세 자체가 사회정책 혹은 제 수단으로 작용하는 관계가 존재하며, 이에 더하여 조세가 복지국가의 정책 효과를 경감시키는 관계와 조세와 복지국가 모두 각기 다른 소득 수준을 갖는 각기 다른 형태의 가구에 자원을 재분배한다는 측면에서 조세와 복지국가의 중첩적 관계가 존재한다.

형화를 통해 조세가 기본적으로 복지국가와 제반 사회정책에 대한 재원을 제공할 뿐만 아니라, 조세가 그 자체로 사회정책의 수단으로서 작용할 수 있음을 주장하였다. 즉 모든 조세가 사회적 기능을 수행하는 것은 아니지만 특정한 유형의 세금은 소득과 부(income and wealth)의 분배에 영향을 미침으로써 사회 정책의 수단으로서 작용한다. 이들은 조세 체계는 직접세와 간접세의 관계를 통해 구조화되며, 이러한 조세 구조 자체가 사회정책에 영향을 미친다고 보았다. 뿐만 아니라 조세는 공제(exemptions or reliefs)의 형태를 통해 가장 직접적으로 사회적 목적의 달성을 위해 사용되며, 이러한 조세의 형태는 조세뿐만 아니라 복지국가의 확대과정에 영향을 미친다(Stebbing & Spies- Butcher, 2010).

조세와 복지국가의 발전과정에 관한 실증 연구들 역시 이들 간의 관계가 어떠한 방향으로 상호 영향을 주고 있는지에 대하여 밝히고 있다. Klausen(1997)은 세계대전 기간 동안 국방부문의 지출을 위한 세금 징수가 필요했으며, 이러한 세금 징수를 위한 국가체제의 발달이 복지국가 발전을 촉진하였음을 밝히고 있다. Steinmo(1993), Ganghof(2005), Campbell & Morgan(2005) 등 역시 복지국가가 조세의 원인이라기보다 산물이라는 점을 강조하고 있다.

그렇다면 조세는 복지국가의 공급적 측면 즉 복지국가의 재원조달 측면에서 어떠한 역할을 수행하는가? Delamonica & Mehrotra(2009)의 연구는 복지국가의 재정 수단에 관한 유형화 연구를 통해 조세가 복지국가를 구성하기 위하여 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 대하여 밝히고 있다. 이들은 재정적 수단의 유형화를 위하여 다음의 두 기준을 통해 수단들을 분류하고 있는데, 첫째는 누진성(progressivity)의 정도이며 둘째는 국가-개인-사회의 관계에 관한 접근 방식이 이에 해당한다. 특히 국가-개인-사회의 관계는 다시 개인주의적 접근(individualistic approach)와 연대적 접근(solidarity approach)로 구분된다. 먼저 개인주의적 접근은 개별 개개인이 복지서비스를 제공받는 시점에 개개인의 사용료를 지급하고 제공받도록 복지시스템을 설계하는 접근방법이며, 반대로 연대적 접근은 개개인이 현재 건강하더라도 자신의 기여금을 통해 일반적인 보험메커니즘에 가입하고 건강을 잃고 재정

적 지원이 필요할 때를 대비하는 방법으로 이는 조세를 통해 사회정책에 대한 재정적 지원을 수행하는 접근방법에 해당한다.

이러한 구분에 따르면 복지국가에 대한 재정적 지원 수단은 그 성격에 따라 다음의 여섯 가지 방법으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 직접세(direct tax)는 거시 경제의 성장을 뒷받침하며, 사회 발전과 빈곤 감소를 위한 소득 분배와 형평성의 증대를 통해 가장 누진적인 성격을 가지는 수단에 해당한다. 둘째로, 목적세(earmarked tax)[11] 역시 일정 수준의 누진적 효과를 가지는데 이는 목적세를 빈곤 감소 등 특정 목적을 위한 세금으로 설계하고 이를 통해 높은 사회적 이익(social benefit)을 얻을 수 있기 때문이다. 목적세의 도입은 일반적인 납세자의 조세 저항을 피할 수 있다는 장점이 있는 반면 국가 예산의 통일성(university)을 해친다는 한계를 갖는다. 셋째, 간접세는 부가가치세와 같이 주로 판매와 소비에 부과하는 세금으로 재분배 효과가 없다는 점에서 역진적인 성격을 가진다. 이상의 직접세 · 목적세 · 간접세 등의 조세 외에 공적 사회보험과 민간 영역의 보험, 사용료 등의 수단이 존재하며, 사용료(user fees)는 가장 역진적이며 가장 낮은 수준의 연대효과를 갖는 수단에 해당한다.

이처럼 복지국가는 다양한 재정적 수단에 의해 운영되나, 그 전반적인 구성은 각 국가의 정치 · 사회 · 역사적 맥락(context)에 따라 다양하게 구성된다(Gough & Sharkh, 2011). 그러나 기본적으로 조세는 복지국가의 성립 및 운영을 위한 자원을 제공하는 가장 큰 수단에 해당하므로, 복지국가의 공급적 측면을 강조하여 이를 조세복지국가(tax welfare state)라 칭하기도 한다(Ervik, 2009; 김성욱, 2010).

한편 복지국가의 발전 및 유지가 누진적인 소득세 등에 의해 이루어져왔다는 견해와는 달리(Kemmerling, 2005), 역진적 조세에 의해 복지국가가 건설 · 유지되어 왔다는 견해도 존재한다(Hagen et al, 1998; Willensky, 2002; Kato, 2003; 이중섭, 2007). 이들에 따르면 앞서 살펴본 조세의 일반적인 기능은 복지국가의 정당성에 매우 중요한 영향을 미치는데, 국가의 경계를 넘나드는 자본의 유동성 증가는 정부로 하여금 누진적이고 상대적으

11) 우리나라의 경우 1982년 술 · 담배 등에 교육세를 부과한바 있으며, 이는 5년 이후 교육부 전체 예산의 15%를 차지하게 되었다(Delamonica & Mehrotra, 2009).

로 유동적인 직접세를 더욱 역진적이고 고정적인 간접세로 조세 구성을 변화시키도록 강제하게 된다. 이는 직접세의 경우 고소득과 자본에 더 큰 영향을 미치며, 간접세는 소비와 노동을 중심으로 부과되기 때문이다.

이와 함께 응능 부담의 원칙(ability to pay)을 기반으로 정당화되는 조세체계를 통한 재분배 정책은 현대 민주주의 조세 체계의 가장 중심적인 특성에 해당한다고 볼 수 있다. 특히 누진적인 소득세 체계의 도입은 조세 체계 내에 공정성(fairness)의 개념을 도입한 것으로 볼 수 있는데, 이를 통해 이전·분배 및 재분배에 직접적인 영향을 미치는 현대의 조세체계는 이론적으로 복지국가의 공급적인 측면에서 민주주의를 구성하는 역할을 수행한다(Ervik, 2009).

2) 복지국가의 수요 측면에서의 접근: 조세의 사회정책적 기능

앞서 살펴본 바와 같이 조세는 복지국가의 공급적 측면에서 자원할당 및 재분배 효과를 창출함에 따라 사회적 기능을 달성한다. 뿐만 아니라 실제로 조세가 직접적인 이전의 기능을 수행한다는 측면에서 그 자체가 사회정책으로서 복지국가에 영향을 미치기도 한다. 이러한 조세의 기능을 복지국가의 측면에서 접근하여 체계적인 이론으로 제시한 것은 Titmuss이다.

Titmuss(1958)는 복지 체계를 상호보완적 관점에서 사회 복지(social welfare)·기업 복지(occupational welfare)·재정 복지(fiscal welfare)로 구분하여 제시한 바 있다. 먼저 사회 복지(social welfare)는 정부가 직접적 지출에 의해 복지 혜택을 제공하는 것으로, 정부의 직접적 지출에 대한 파악을 통해 복지의 규모를 확인할 수 있다. 즉 재정 흐름의 측면에서 '정부 지출'의 개념을 의미한다. 둘째로, 기업 복지(occupational welfare)는 고용과 관련된 복지체계로 노동에 연계한 연금 등을 의미하여 부가적 급여의 성격을 갖는다. 셋째로, Titmuss는 수입과 관련된 복지체계로서 재정 복지(fiscal welfare)의 개념을 제시하고 있다. 이는 조세 징수 체계 내에 특정한 사회복지 목적 달성을 위해 세제 혜택을 두는 것을 의미하며, 이 역시 직접적인 지출과 거의 마찬가지 방식으로 사회적 목적의 향상을 가져온다고 제시하였

다.

이처럼 재정복지가 일반적인 사회복지와 함께 동일 선상에서 구별되는 것은 재정복지의 정책과 제도적 수단들이 여타의 일반적인 사회복지 수단들과 비슷한 시기에 도입되어 비교적 오랜 기간 동안 사회적 목적을 달성하기 위한 수단으로 사용되어 왔기 때문이다. 아래의 [표 2-1]을 살펴보면, 다양한 국가에서 실제로 재정복지의 수단이 오랜 기간 동안 도입 유지되었음을 확인할 수 있다.

[표 2-1] 국가별 제도 도입 시기 비교

국가	사회보험법	누진적 소득세	재정 복지
호주	1908 노령연금	1916	1915 연금 환급
덴마크	1891 노령 부조	1903	1903 모기지 공제
핀란드	1895 산재보험	1917	1917 환급형 연금에 대한 기여금 도입
독일	1883 건강보험	1919	1919 연금 저축에 대한 감세
노르웨이	1894 산재보험	1895	1882, 1911 모기지 공제
스웨덴	1891 건강보험	1902	1903 연금기여금에 대한 공제
영국	1906 산재보험	1906-09	1921 직업 연금에 대한 감세
미국	1935 공공부조법	1913	1913 생명보험에 이자에 대한 세금 공제

* 도입 시기는 국가적 차원의 도입 시기를 의미함.
* 자료: Ervik(2009)

이와 같은 재정복지의 확대 및 발전은 개개인의 개별적 복지수준의 변화에서 기인한다(Ervik, 2009). 예를 들어 공적 연금의 감소는 민간이나 기업 연금에 대한 조세 인센티브의 확대를 요구하는 정치적 압력을 증대시켰으며, 이러한 변화는 분배적 성격의 조세를 통해 직접적으로 이루어지던 사회정책적 기능을 재정복지 형태의 정책이 수행하도록 하는 변화를 초래하였다.

이에 따라 복지국가의 이전과 같이 재정복지에 의한 분배 및 이전 역시 소득의 분배에 영향을 미친다. Greve(1992)는 각 국가별로 각기 다르게 형성된 재정복지 체계에서 이러한 분배적 함의가 어떻게 나타나는지에 대한 연구의 필요성을 제시하면서, 이러한 질문에 대한 답은 누가 무엇을 얻는가에 대한 대답일 뿐만 아니라 복지국가의 규범적 기초 즉 복지국가의 정당성과 불평등 측면과 관련된 성격을 보여준다고 지적하고 있다. 또 재정복지의 분배적 역할은 정치적 힘을 수반하게 되는데 이는 재정 복지 체계가 그들 스스로 자신의 이익을 확대하기 위해 행동하는 복지국가의 지지자(수혜자)를 구성하며 또한 이들에 의해 구성되기 때문이다(Ervik, 2009).

뿐만 아니라 이러한 재정복지의 성격은 정책지향적(policy-oriented) 관점에서 실질적 함의를 제공한다(Greve, 1992). 구체적으로 재정복지는 정책과정에서 보이지 않는 복지국가를 정치적으로 이슈화한다는 측면에서 특정한 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 즉 사회정책으로서 재정복지는 복지국가의 비가시적인 영역을 정책과정에서 가시적인 것으로 변환하는 역할을 수행한다. 뿐만 아니라 재정복지 체계 역시 정치적 선택의 결과라는 점에서 이를 단순히 조세체계의 운용을 위한 기술적 조정기제로 보는 관점에 대한 변화를 요구한다.

이처럼 조세는 기본적으로 복지국가에 대한 재원을 공급할 뿐만 아니라 동시에 재분배 등의 효과를 정책 대상에게 전달하여 사회정책적 기능을 수행함으로써 전체적인 복지국가를 구성한다. 이러한 조세의 역할은 복지국가와 재정국가의 중첩적 영역에 해당하며, 오늘날 다양한 형태의 정책 수단으로 더욱 확대되고 있다. 따라서 복지국가의 주요한 정책 수단인 공적 소득 이전 정책의 범위를 중첩적 영역에 존재하는 조세의 형태까지 확대하여 이를 통합적으로 접근할 경우 보다 전반적이고 정확한 복지국가의 정책효과와 이에 따른 성격을 파악할 수 있을 것이다.

3. 복지국가의 다차원적 정책 대상: 국가는 누구에게 이전하는가?

오늘날 복지국가는 다양한 정책대상에 대한 보호를 수행하고 있으며, 이

를 위해 다양한 기준에 의한 이전을 수행하고 있다. 이는 과거의 복지국가가 빈곤층을 대상으로 최소한의 보호를 제공하던 것과는 달리 다양한 정책 목표의 달성을 위하여 여러 정책 기준을 고려하고 있음을 의미한다. 복지국가가 직면하고 있는 인구사회학적 환경 변화 역시 정책대상의 다양화·다차원화를 유도하고 있다. 그렇다면 오늘날 복지국가가 포괄하고 있는 정책대상은 누구이며, 이들에 대한 고려는 어떠한 근거를 기반으로 하고 있는가? 이를 통해 실제로 복지국가는 어떠한 대상에게 이전을 수행하고 있는가?

1) 복지국가의 전통적 정책대상: 빈곤계층

정치적 민주주의가 동등한 권리와 보통 선거를 통해 평등을 달성하고 있는 반면, 자본주의 경제체제 하에서 경제적 평등을 달성하기는 매우 어려운 일이다. 이는 현실 경제에서 잉여(surplus) 즉 기본적인 소비에 필요한 소득보다 더 많은 양의 소득이 발생하기 때문이다(Ringen, 2007).

이러한 현대 자본주의 경제에서의 소득분배에 따라 시민은 세 그룹으로 구분될 수 있다. 첫 번째 그룹은 생활에 필요한 소비를 하고도 잉여가 발생하는 계층으로 이러한 잉여를 현금과 축적된 자산의 형태로 소유하는 '상위계층'을 의미하며, 두 번째 그룹은 이와는 반대로 합리적으로 스스로의 필요를 충족하는데 필요하다고 여겨지는 소득보다 더 적은 소득을 가지고 있는 계층으로 '저소득층' 혹은 '빈곤층'에 해당한다. Pen(1971)은 이러한 저소득층을 그들이 속한 사회의 표준적인 기준과 기대치에 맞는 삶을 영위하기 위한 경제적 권력이 없는 계층으로 설명하고 있다. 세 번째 그룹은 분배의 중간 영역에서 평균 소득 정도이거나 혹은 평균 소득에 조금 못 미치는 선에서 어느 정도 대등한 소득을 가진 큰 규모의 계층에 해당하며, 흔히 이러한 그룹을 '중산층(middle class)'으로 분류한다.

이러한 분류에 따르면, 이 세 그룹의 구분은 경제적 권력에 있어서 계급적 특성을 가진 것으로 이해될 수 있다. 먼저 저소득층은 '결핍(deprivation)'의 특징을 가진 계층으로 자유를 누리기 위해 필요한 경제적 자원을 충분히 갖고 있지 않으며 이에 따라 경제적 권력뿐만 아니라 정치적

권력도 제약이 존재하는 계층에 해당한다. 둘째로 '상위'계층은 잉여를 소유함으로써 경제적 권력을 갖는 계층으로 이에 따른 경제적 자유를 누리는 계층에 해당한다. 마지막으로 중산층은 필요한 소비 수준에 알맞은 경제적 자유를 가진 계층으로 이에 따른 선택의 자유를 가지고 있으나, 잉여를 거의 가지고 있지 못하고 수입의 대부분이 지출로 나가게 되는 계층이다(Ringen, 2007).

과거 근대 복지국가의 성립 이전 시기부터 현대에 이르기까지 국가로부터의 보호가 고려되는 가장 기본적인 정책 대상은 '빈곤층'에 해당한다. 근대적인 복지국가가 성립되기 이전의 경우 개별적인 개인의 삶의 수준(well-being)과 복지의 책임은 가족에게 있는 것으로 인식되었으며, 국가는 잔여적 역할만을 수행하는 것으로 여겨졌기 때문이다.

한편 1942년 Beveridge의 「Social Insurance and Allied Services」가 발표된 이후 사회보장을 위해 복지국가가 갖추어야 할 새로운 정책 시스템, 즉 기초적인 사회보험 제도를 복지국가의 근간으로 인식하게 되면서 복지국가의 정책 대상은 단순 빈곤계층에서 벗어나 일반 시민으로 확장하게 되었다. 그러나 빈곤층은 현재까지도 복지국가의 가장 주요한 정책 대상 가운데 하나로 고려되는데, 이는 이들이 단순히 결핍의 상태에 놓여있기 때문이 아니라 사회경제적 구조에 의해 빈곤의 상태에 놓이게 되고 노동능력이 없어 경제활동을 할 수 없는 빈곤층(the deserving poor)에 해당하기 때문이다.

이에 따라 기본적으로 사회의 경제적 불평등을 교정하기 위해 복지국가는 상위계층의 '소득'이 저소득층(혹은 빈곤계층)에게 이전되도록 설계된다. 이러한 기본적인 메커니즘을 고려할 때 복지국가의 정책효과에 관한 측정은 양 계층 사이의 이전 형태나 이러한 이전의 결과가 어떠한지에 대한 추정과 분석을 통해 수행된다. 이러한 빈곤계층으로의 재분배는 상위계층뿐만 아니라 일반적으로 한 사회 내에서 가장 다수의 그룹에 해당하는 중산층에 의해 수행되기도 하는데, 이러한 중산층의 특성은 이들의 지지를 통해 복지국가가 정치적인 지속가능성을 확보하게 되는 요인으로 작용하게 된다(Skocpol, 1991).

2) 복지국가의 정치적 지속가능성을 위한 정책대상
: 중산층(middle class)과 근로계층

과거 복지국가의 정책대상이 빈곤층에 한정되었던 것과는 달리 현대의 복지국가는 그 정책목표의 달성을 위하여 빈곤층뿐만 아니라 중산층을 포함한 비빈곤계층 모두를 그 정책대상으로 포괄한다. 또 이를 통해 규범적 목표를 달성함과 동시에 실질적 납세자인 '중산층(middle class)'의 정치·경제적 지지를 확보한다. 앞서 살펴본 바와 같이 중산층은 소득분배의 관점에서 접근할 때 빈곤층과 상위층의 사이에서 그 규모가 결정되는데, 1990년대 이후 전 세계적으로 이슈화된 소득 양극화(income polarization) 현상은 소득 분포가 양 극단으로 쏠리는 현상으로 중산층의 감소 및 약화·붕괴가 일어나고 있음을 보여준다. 이러한 현상은 복지국가에 대한 중산층의 지지와 정치적 지속가능성 역시 약화될 수 있음을 의미한다.

소득 양극화 현상은 일반적으로 소득 불균형 혹은 불평등 현상과 혼용되어 사용되고 있으나 이에 대한 의미상 구별이 요구된다. 먼저 '양극화(polarization)'는 1980년대 초반 유럽의 학자가 소득계층이 상류층과 빈곤층으로 이분화 되고 중산층이 몰락하는 현상을 우려하여 이를 측정하는 지수를 고안하면서 학계에서 소개된 개념이다(유경준, 2007). 이와 달리 소득불평등은 소득의 분배구조 즉 소득분포가 고르지 못한 상태를 의미하는 개념에 해당한다. 민승규 외(2006)의 연구에 따르면, 외환위기 이후 우리나라의 소득양극화 정도는 소득불균형 악화 정도보다 심각한 것으로 추정되고 있으며, 특히 2003년 이후 소득양극화 현상이 불균형 현상보다 더욱 빠르게 진행되고 있다. 이는 우리나라에서 주요 납세자로서 국가에 대한 정치적 지지를 제공하는 중산층이 빠르게 감소·붕괴되고 있음을 의미하며, 이를 통해 장·단기적으로 사회적 문제가 유발될 수 있음을 시사한다.

이와 유사한 맥락에서 Skocpol(1991)은 복지국가의 정치적 지지와 지속가능성의 확보를 위하여 보편적 성격의 정책을 통해 중산층에 대한 보호가 필요함을 제시한 바 있다. 즉 복지국가가 빈곤층뿐만 아니라 중산층에 대한 보호를 수행할 경우 사회적 양극화를 완화하여 사회적 통합을 강화하는 결

과를 가져올 수 있기 때문이다. 이와 함께 Goodin & Le Grand(1987)은 이러한 중산층이 단순히 복지국가의 보호 대상일 뿐만 아니라 복지국가의 형성 및 확대·지속·개혁·해체 과정에서 주요한 행위자로 작용하고 있음을 밝히고 있다. Goodin & Le Grand은 중산층이 빈곤층에 대한 복지국가의 보호를 지원·지지할 뿐만 아니라 그들 스스로 복지국가의 보호 하에서 혜택(급여)을 받기 위하여 주요한 행위자로서 작용한다는 가설('beneficial involvement' thesis, Goodin & Le Grand, 1987)을 경험적으로 검증하고 있다. 이들은 중산층이 전후 국가의 복구 과정에서 국가의 재건을 위한 사회복지정책의 확대에 기여할 뿐만 아니라 그들 스스로 복지국가의 혜택을 받기 위하여 보편적 성격의 정책이 확대되는데 기여함으로써 복지국가의 확대와 변화에 주요한 역할을 하고 있음을 영국·미국·호주 등의 사례를 들어 검증하고 있다. 특히 이들의 연구는 복지국가의 빈곤 감소·소득재분배 등의 다양한 목표 달성이 중산층의 수혜 및 포괄 여부에 따라 결정된다고 제시하고 있다.

복지국가의 중산층에 대한 고려는 근로계층에 대한 보호를 의미하기도 한다. 전통적으로 영국에서 '중산층'은 변호사나 금융권에서 일하는 상위계층의 사무직 종사자(white-collar) 등의 전문가를 의미했으며(Butler & Robson, 2003), 미국에서는 특정 분야의 전문가나 관리자 등 평안한 삶을 영위하는 임금근로자의 다양한 유형을 포괄하여 사용되어왔다(Mills, 1951; Chauvel, 2013). 이와 같은 경험적 의미들을 차치하더라도 중산층은 일반적으로 근로계층과 유권자의 대다수를 포함하며, 이에 따라 한 사회 내의 임금 분포에서 매우 큰 부분을 포괄한다(Estache & Leipziger, 2009).

이에 따라 중산층은 사회경제적 측면에서 소상공인을 포함한 기업과 자본의 주요한 자원으로 작용하며, 근로자에 대한 근로의 질과 안정적인 임금수준에 대한 보호 등 역시 건강·교육 등의 서비스에 대한 소비 창출의 주요 자원으로 작용하는 중산층에 대한 보호의 중요성을 높인다(Solimano, 2009). Easterly(2001)의 연구는 중산층에 대한 높은 수준의 임금분포와 높은 수준의 성장 및 발전이 실증적으로 관련이 있음을 제시하고 있다.

이러한 복지국가의 정치적 지속가능성 확보를 위한 중산층에 대한 포괄은

오늘날 한국에서 역시 정치적 쟁점으로 작용하고 있다. 최근 '복지정책'이 정치적 논쟁으로 확대하게 된 점화장치로서 작용한 '무상급식' 논쟁은 단순히 급여의 혜택 범위를 결정하는 문제에서 벗어나 빈곤계층 아동에 대한 지원뿐만 아니라 납세자로서 중산층을 포괄한 비빈곤계층에 대한 보호와 지원을 요구하는 양상으로 확대되었기 때문이다. 이와 같은 현상은 Goodin & Le Grand의 가설에서와 같이 복지국가의 변화 및 확대의 주요 행위자로서 오늘날 중산층이 주요한 역할을 하고 있음을 뒷받침하고 있다.

3) 후기 산업사회 이후 가족 생산성 변화의 관점에서 바라본 정책대상 : 아동가구

이상에서 살펴본 소득계층에 따른 복지국가의 정책대상 분류는 사회적 위험에 따른 소득상실로부터 자립할 수 있는지의 여부에 따른 분류에 해당한다고 볼 수 있다. 이에 더하여 복지국가는 사회적 위험에 처할 가능성이 큰 정책대상을 인구학적 분류에 따라 구분하여 정책수단을 구성하기도 하는데 구체적으로 아동·노인 등이 이에 해당한다. 노인의 경우 노령의 상황에 처해 근로능력의 상실을 경험하게 되며 이에 따라 소득상실의 위험에 처할 확률이 높고, 아동의 경우 역시 돌봄의 대상이 될 뿐만 아니라 사회적 위험에 처한 경우 스스로 자립할 수 없는 취약계층에 해당하기 때문이다. 이하에서는 이러한 인구학적 특성에 따른 복지국가의 정책대상에 대한 이론적 논의를 살펴보고자 한다.

앞서 살펴본 복지 자본주의(welfare capitalism)는 전통적인 '가족'의 개념을 기반으로 한 이론으로 가족이라는 제도의 소득 보장 및 충분한 돌봄 능력을 전제로 하고 있으며(Esping-Andersen, 2002), 이는 '가족'을 생산적 역할을 수행하는 하나의 제도로서 접근하고 있음을 의미하다(Ringen, 1997). 전통적으로 가족은 개별 가구원에 대한 돌봄을 제공하는 주체이면서 동시에 가구원 간의 협력을 통해 경제적 자원을 공유함으로써 그 생산성을 유지해왔다. 그러나 후기 산업사회 이후 경제발전 및 경제수준의 번영은 과거와 대비되는 사회적 변화와 함께 가족의 제도적 역할에도 변화를 초래하

고 있다.

구체적으로 최근 경제발전에 따른 사회적 풍요로움은 개별 개개인의 능력(power)을 변화시키며, 동시에 개개인이 누릴 수 있는 생활 여건의 변화를 야기한다. 이에 따라 과거에 비하여 상대적으로 가족 내의 경제적 의존성과 자원의 공유 정도는 줄어들게 되고, 시장에 대한 개별 가구원의 의존 정도가 증가하면서 가구의 생산성이 점차 줄어들게 되었다. 이러한 가구의 생산성 하락과 취약성 증가가 복지국가의 근본적인 성격에 변화를 초래하고 있다(Ringen, 2007).

개별 가구원의 시장에 대한 의존도 증가는 구체적으로 여성의 경제활동 증가로 대표된다. 뿐만 아니라 실제로 인구학적 변화에 따른 가족 및 사회의 변화를 연구하는 일군의 학자들은 이러한 가족의 생산성 감소 추세가 출산율의 하락과 이혼율의 증가, 여성의 경제활동 증가 등의 변화에서 관찰된다고 지적하고 있다. 이러한 변화는 가족에 대한 의식과 남성의 자녀에 대한 책임감 완화, 개인의 자율성에 대한 전반적인 신뢰성 강화 등을 통해 복지국가의 성격 변화에 영향을 미치고 있다(Mason & Jenson, 1995; MacRae, 1999; Coleman, 2005).

이와 같은 복지국가의 성격 변화는 복지국가의 전통적인 정책대상이었던 빈곤계층과 장애·질병 등을 가진 취약계층으로 부터 새로운 사회적 위험에 노출되고 있는 아동·노인·여성 등으로 그 대상이 변화·확대되고 있음을 의미한다. 여기서 전통적인 사회적 위험(old social risk)에 대비되는 새로운 사회적 위험은 '탈산업사회(post-industrial society)로의 이행에 따른 사회경제적 변화의 결과로 사람들이 생애주기 동안 새롭게 경험하게 된 사회적 위험'을 의미한다(Taylor-Goodby, 2004). 이는 구체적으로 인구 고령화에 따른 인구구조의 변화, 고용형태의 유연화에 따른 노동시장의 변화, 여성의 경제활동 참여에 따른 가족구조의 변화 등으로 요약된다. 특히 여성의 경제활동 참여 확대 등으로 인해 가족이 노인·아동에 대한 돌봄 공급자로서의 역할을 수행하지 못하게 됨에 따라 돌봄을 사회화된 형태로 제공해야 하는 새로운 복지 수요를 경험하게 되었다(Anttonen & Sipilǎ, 1996).

기존의 전통적 가족 내에서 돌봄 대상이 되어 왔던 아동은 여성의 노동

시장 진출에 따른 경제적 생산성 확보를 위해 오늘날 복지국가의 주요한 정책대상이 되었다. 즉 여성의 사회진출과 노동시장의 변화 등으로 가족 내에서 이루어지던 아동에 대한 돌봄(child care)이 사회적인 문제가 되었으며, 이에 따라 기존에 남성 가구주 중심(male-breadwinner model)으로 운영되었던 복지국가와 제도에 변화를 요하는 계기가 된 것이다.

노동시장의 유연화와 구조 변화에 따른 근로빈곤층(working poor)의 증가 역시 아동가구에 대한 지원의 한 요소로 작용한다. 특히 편부모가구의 실업과 낮은 임금 문제는 아동을 보유한 가구의 빈곤에 대한 파급효과(spillover effect)를 가지며, 이들의 상대소득 하락과 빈곤율의 지속적 증가에 따른 사회적 배제가 미래의 경제 인구인 현재의 아동에게도 영향을 미치기 때문이다(Esping-Andersen, 2002). 아동에 대한 새로운 고려는 인구학적 변화에 따른 가구의 취약성 증가와 함께 생애 주기 내에서 아동기의 경우 자신의 삶을 형성하는 가장 주요한 시기라는 고려에서 기인한다.

이에 따라 최근의 새로운 가족 정책 특히 아동을 위한 정책을 사회투자로 간주해야 한다는 사회투자국가(social investment welfare state) 논의 역시 오늘날 복지국가의 지형 변화에 영향을 미치고 있으며, 이러한 관점은 생산적이며 예방적인 사회정책을 통해 경제활동 참여를 극대화하기 위하여 교육훈련·고용·가족 서비스 영역에 대한 투자를 강조한다는 특징을 갖는다(Esping-Anderson, 1992; Morel, Palier & Palme, 2011).

4) 인구고령화의 관점에서 바라본 정책대상: 노인가구

오늘날 복지국가의 또 다른 정책대상으로 등장한 계층은 '노인(the elderly)'이다(Esping-Andersen, 2002). 노인 계층 역시 아동에 대한 사회적 변화와 유사한 맥락에서 전통적으로 가족 내에서 이루어지던 노인에 대한 돌봄이 여성의 사회적 참여 확대와 가구 규모의 축소 등에 의해 사회적 문제가 되고 있다. 뿐만 아니라 오늘날 경제적 생산성 확보를 위하여 노인에 대한 돌봄을 수행하던 가족 내의 구성원이 경제활동을 통해 노동생산성을 높여야 하는 '생산(production)'의 문제는 오늘날 복지국가가 직면한 새로운

위기로, 이러한 사회적 환경의 변화는 기존의 빈곤층을 주요 대상으로 하던 복지국가의 정책대상을 아동과 노인 등에게로 확대·전환하게 하고 있다.

이처럼 '풍요가설'을 기반으로 한 사회적 변화가 복지국가의 새로운 정책대상으로서 아동과 노인계층을 포함하게 하는 계기로 작용하였다면, 노인계층에 대한 정책적 고려의 심화를 야기한 것은 '인구가설'에 의한 정책적 변화이다.

전후 복지국가는 '인구학적 안정'이라는 가정에 기초하여 형성되었다. 인구학적 가정 하에서는 변화하는 세대들의 규모가 거의 유사하다고 인식되었으며, 각 세대가 일생 동안 복지국가에 기여하거나 의존하는 정도 역시 거의 동일한 것으로 간주되었다. 뿐만 아니라 세대 간의 균등성이 보장되고 한 세대에서 다음 세대로의 이월이 자동적으로 이루어지는 것으로 인식되었다. 이는 현 세대가 이전 세대인 부모의 연금과 돌봄에 필요한 비용을 부담하고, 미래의 다음 세대 역시 이와 마찬가지로 현 세대를 위해 그 비용을 부담함을 의미한다(OECD, 1999; Ringen, 2007).

그러나 인구학적 안정의 붕괴와 함께 세대 간의 균등성 역시 확보하기 어렵게 되었으며, 세대 간의 수적 규모에 차이가 발생하게 되면서 세대 간에 복지국가로부터 주고받는 비용의 규모에도 불균등한 현상이 발생하게 되었다. 이는 규모가 큰 세대의 구성원은 일반적으로 비용을 덜 부담하고 혜택을 더 많이 받게 되지만 규모가 작은 세대의 구성원들은 비용을 더 많이 부담하지만 혜택을 덜 받게 되는 현상이 발생할 수 있음을 의미한다. 이러한 정책 환경의 변화에 따라 복지국가는 실질적인 정책변화를 구상하게 되었으며, 그 구체적인 결과는 '근로복지제도(workfare)'와 '연금개혁'으로 나타나게 되었다(Gilbert & Terrell, 2005; Ringen, 2007)

5) 한국 복지국가의 정책대상은 변화하였는가?

앞서 살펴본 바와 같이 복지국가의 정책대상은 매우 다양하며, 국가의 역할 및 정책 환경의 변화에 따라 더욱 다양하게 변화해왔다. 이는 과거 복지국가가 빈곤층에 대한 부분적 보호를 제공하던 역할에서 벗어나 빈곤층과

비빈곤층 모두를 포함하여 일반 시민에 대한 보호를 수행하는 방향으로 변화해 왔기 때문이다. 뿐만 아니라 복지국가의 발전과정에서 중산층 등에 대한 보호를 통해 정치·경제적 지속가능성을 확보해온 실질적인 요인 역시 영향을 미쳐왔다. 이에 더하여 인구사회학적 변화에 따라 남성부양자 중심의 가족 정책에서 여성·아동·노인 등을 중심으로 한 가족 정책의 변화 역시 복지국가의 정책대상 확대에 영향을 미치고 있다.

결국 이러한 복지국가 정책대상의 다차원화 경향은 국가의 제한적인 자원을 어떠한 대상에게 어떠한 수준으로 배분·이전할 것인가의 문제에 대한 고려를 요구한다. 이에 따라 실제로 개별 국가가 계획·실행하고 있는 다양한 대상에 대한 정책 조합이 해당 복지국가의 성격을 결정하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 그렇다면 한국의 경우 제한적인 복지국가의 자원 하에서 정책 대상들은 어떠한 관계에 놓여 있으며, 복지국가의 주요한 정책대상은 어떻게 변화하여 왔는가? 또 이와 같은 정책대상의 변화에 따라 한국 복지국가의 성격은 어떻게 변화하고 있는가?

앞서 살펴본 바와 같이 과거 한국은 전후 경제발전의 과정에서 사회보험의 도입 등을 통해 중산층 및 비빈곤계층을 주로 보호하는 사회정책을 도입하여왔다. 즉 경제성장을 위한 사회정책을 도입·운용해 왔으며, 이러한 정책은 민주화 이전 시기 독재정권의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 작용하였다고 평가된다(Ringen et al., 2011; Kwon, 2005). 즉 복지국가의 확대과정에서 한국은 경제성장에 주요한 영향을 미치는 전략적 산업의 근로자와 공공부문 근로자를 대상으로 한 지원과 보호를 중점적으로 수행하여 왔다. 이들에 대한 보호는 주로 산재보험과 연금 등 잠재적 위험으로부터 이들에게 소득상실의 충격을 완화해 줄 사회보험에 의한 이전이 주를 이룬다.

그러나 최근의 한국은 복지국가로서 다양한 측면의 성장을 경험하고 있다. 먼저 빈곤층을 대상으로 한 국민기초생활보장제도가 확대되었으며, 영유아의 보육을 위한 보조금이 지급되고 있고, 공무원·군인 등을 대상으로 한 특수직역연금 뿐만 아니라 일반 국민을 대상으로 한 국민연금의 운영을 통해 노인계층의 소득 상실에 대한 보호를 수행하고 있다. 뿐만 아니라 산재보험 등을 통해 근로계층 가운데 실업의 상태에 처한 대상에게 소득상실에

대한 보호를 제공하고 있으며, 근로장려세제를 통해 근로능력이 있으나 취약한 계층이 더 빈곤한 상태 처하지 않도록 현금 이전을 수행하고 있다. 이러한 양적인 확대는 정책대상 뿐만 아니라 정책수단의 측면에서도 나타나는데 예를 들어 일반적인 보조금의 경우 단순하게 노인 혹은 아동에게 이전되는 것이 아니라 소득·가구의 특성 등의 기준을 통해 정책대상의 특정 계층에 대한 표적화(targeting)를 수행한다. 이에 더하여 근로장려세제는 근로빈곤층에 대하여 근로 유인을 떨어뜨리지 않으면서 보호와 이전을 수행하기 위해 조세의 체계 내에서 운용되기도 한다.

한편 이와 같은 공적 소득이전 정책은 그 복잡화 및 정교화에 따라 다양한 정책대상과 수준을 포괄한다. 즉 다양한 정책수단은 노인 혹은 근로자 등 개인을 대상으로 이전되기도 하지만, 빈곤가구나 아동가구와 같이 빈곤한 개인이나 아동이 속한 가구에게로 이전되기도 한다. 뿐만 아니라 노인 및 아동가구에 대한 지원은 개별 가구의 소득분위와 근로여부 등에 따라 그 수준이 달라지기도 한다. 노인가구를 대상으로 한 정책도 개별 가구가 빈곤계층인지 혹은 중산층인지에 따라 지원의 수준이나 방법이 다르게 구성될 수 있기 때문이다. 이와 같은 복지국가의 정책조합은 결국 정책대상의 특성이 중첩되는 현상을 초래한다. 이에 따라 특정한 정책대상에 대한 보호의 수준이나 효과를 단적으로 파악하기 쉽지 않고, 정책대상간의 관계도 경쟁·상충의 관계인지 동반의 관계인지도 파악하기 쉽지 않다.

한국의 경우 특히 중산층이나 근로계층에 대한 정책의 범위나 효과를 고려할 때 이러한 문제가 발생하는데, 김유경 외(2011)의 연구에 따르면 이는 중산층을 어떻게 정의하는가 즉 얼마만큼의 가구 비중이 중산층에 속하는가와 이러한 비중을 정하는 기준이 무엇인가에 따라 다르게 접근할 수 있다. 기존의 연구들에 따르면 중산층을 대상으로 하는 복지국가의 보호 및 정책은 대부분 가족정책을 중심으로 구성되는데(Kamerman & Kahn, 1997; 조흥식 외, 2002; 김성천·안현미, 2003; 김혜경, 2003; 이혜숙, 2004), 중산층을 어떻게 정의하는가에 따라 이러한 가족정책이 중산층을 위한 것인지 혹은 특정한 정책대상을 위한 것인지 대한 판단이 달라지기 때문이다. 뿐만 아니라 많은 이전수단들이 보편적으로 근로나 소득에 대한 조건 없이 이전

되기보다는 경제적 수준 등에 대한 부가적인 조건을 포함하고 있다는 점에서 중산층 자체가 이전의 직접적인 대상이기 보다는 아동이나 노인가구의 이전에 조절적인 역할을 할 가능성도 존재한다.

그렇다면 이처럼 다양화된 정책수단과 정책대상을 종합할 경우, 즉 복지국가 전체의 측면에서 한국은 어떠한 정책대상과 계층을 가장 중점적으로 보호하고 있는가? 이에 답하기 위하여 먼저 아래의 [표 2-2]가 제시하고 있는 정책대상별 복지지출의 크기 비교를 살펴보자.

개별 정책대상에 대한 총지출액은 노인을 대상으로 한 이전이 가장 크게 나타나며, 이와 유사하게 영유아에 대한 이전 역시 아동·청소년·장애인 등에 비하여 크게 나타남을 알 수 있다. 그러나 이를 1인당 지출액으로 환산하여 살펴보면 노인에 대한 1인당 지출은 약 68만원인 반면 영유아에 대한 지출액은 약 109만원으로 가장 크게 나타나, 총지출액과 1인당 지출액의 비교로 어떠한 대상이 실질적으로 더 보호·이전받고 있는지에 대하여 명확히 알기 어렵다. 뿐만 아니라 이와 같은 지출액 내에는 이들을 보호·지원하는 데에 사용되는 행정적 비용이 함께 포함되어 있기 때문에 실질적으로 정책대상이 이와 동일한 수준의 이전과 보호를 받고 있다고 판단하기도 곤란하다.

[표 2-2] 정책대상별 중앙정부 복지지출 비교 (2012년 기준)

구분	영유아 (6세 미만)	아동 (0-18세 미만)	청소년 (9-24세)	노인 (65세 이상)	장애인
총액 (백만원)	3,028,567	208,479	92,104	3,896,107	903,957
인원수 (명)	2,777,209	9,578,000	10,388,728	8,700,972	2,519,000
1인당 액수 (원)	1,090,507	21,758	8,866	683,411	358,855

*자료: 김미숙 외(2012)

*주) 영유아에 대한 중앙정부의 복지지출은 보육지원 강화사업을 포함하며, 이 가운데는 영유아에 대한 다양한 형태의 보육료 지원 예산뿐만 아니라 보육돌봄서비스에 대한 예산을 포함하고 있음(보건복지부, 2012c).

이에 따라 개별 정책대상에 대한 보호와 이전의 수준을 평가하기 위해서는 이들이 국가로부터 직접적으로 이전받는 급여와 혜택의 실질적인 규모에 대한 분석이 요구된다. 앞서 살펴본 바와 같이 복지국가로 부터의 혜택(benefit)은 다양한 사회적 위험으로부터 정책대상을 보호하기 위하여 지급되는 '공적 소득이전(public income transfer)'으로 구체화 될 수 있다.

즉 공적 소득이전의 정책대상별 이전 규모와 효과에 관한 분석은 복지국가의 초기에 주로 근로계층에 대한 보호를 수행하던 한국이 오늘날 어떠한 대상에 대한 이전과 재분배를 중점적으로 수행하고 있으며 이를 통해 어떠한 성격으로 변화하고 있는지에 대한 함의를 제공한다. 뿐만 아니라 한국의 복지국가가 지속가능한 발전을 위하여 어떠한 방향으로 변화해야하는지에 대한 시사점을 제공할 수 있다. 이에 이 연구는 최근의 공적 소득이전 정책에 대한 이론적 검토를 통해 그 범위와 세부적인 정책수단을 재정의 하고, 각 정책대상별 이전의 규모와 정책효과에 대한 분석을 수행하고자 한다.

보다 구체적으로 앞서 살펴본 각 정책대상에 대하여 한국의 복지국가가 각각 어떠한 수준의 이전과 보호를 수행하고 있는지 살펴보고자 하며 이를 위하여 개별 정책대상으로서의 특성을 각각 세분화하여 이를 대상으로 이전되는 공적 소득이전의 상대적 규모와 절대적 규모를 구분하여 함께 분석하고자 한다.

제2절 공적 소득이전 정책의 이론적 논의

1. 공적 소득이전(public income transfer)의 의미와 유형

1) 공적 소득이전의 의미와 성격

복지국가가 운영하는 사회정책 및 정책조합들은 개별 시민의 복지와 후생을 증진시키기 위한 국가의 개입 작용에 해당한다. 그러나 실제로 개개인의 복지와 후생은 개인 스스로의 활동뿐만 아니라 다른 개인이나 커뮤니티 등에 의해 영향을 받기도 한다. 그렇다면 복지 및 후생 증진을 위한 국가의 역할과 이들의 역할은 어떠한 차이점을 가지고 있는가? 실제로 어떠한 형태의 활동이 이에 영향을 미치는가? 이하에서는 이에 대한 고찰을 통해 공적 소득이전의 의미와 성격에 대하여 살펴보고자 한다.

개개인 삶의 복지에 영향을 미치는 주요 행위자는 아래의 [표 2-3]의 분류에서와 같이 개인, 가족, 커뮤니티, 국가 등으로 요약될 수 있다.

[표 2-3] 복지 및 후생에 영향을 미치는 주요 행위자

행위 주체	소득이전의 형태	현물이전의 형태	규제의 형태
개인	근로(work)	구매(purchase)	상호호혜(reciprocity)
가족	공유(sharing)	돌봄(care)	보살핌(affection)
커뮤니티	자선(charity)	자선(charity)	규범(norms)
국가	수당(benefits)	서비스(services)	법(laws)

* 자료: Hill(1996)

Hill(1996)에 따르면 이러한 행위자 가운데 소득이전의 가장 중요하며 기본적인 제도에 해당하는 것은 '가족'이다. 즉 제도로서 가족은 그 특성상 다양한 형태의 이전을 수행하게 되는데, 이에는 첫째 가구 간·세대 간의 가장 기본적인 이전, 둘째, 개인의 생애에 걸쳐 자원의 사용이 가능하게 하는 이전, 셋째, 부모와 자식 간의 이전, 넷째, 부모간의 자원의 공유가 가능하도록 하는 이전 등이 이에 해당한다.

개인적 수준에서 이루어지는 경제적 이전의 주요 형태는 개인의 노동 혹은 재화의 판매에 의해 이루어지며, 투자나 기업가적 활동에 의해 이루어지기도 한다. 여타의 경제적 활동에 의해서도 이전이 수행되는데 이들 가운데 가장 대표적인 것이 근로자의 장기적 근로에 대한 거치된 형태의 임금을 의미하는 연금이다. 뿐만 아니라 질병과 출산 등에 대한 보험 역시 이와 유사한 형태의 이전에 해당한다. 특히 고용주의 경우 고용된 근로자들의 소득보장 및 이전에 대한 다양한 수요에 대응하게 되는데 다양한 형태의 보험과 연금이 이러한 유형의 이전에 해당한다. 즉 사회는 개인 간의 이전이 가능하도록 하는 다양한 형태의 시장적·비시장적 기제를 발전시키며, 이는 시장에 의해 이루어지는 이전이 갖는 부작용을 보완하는 역할을 수행한다.

그렇다면 국가는 소득의 부족이나 결핍을 교정하기 위한 특정한 사회적 이전기제와 관련하여 어떠한 역할을 수행하는가? 국가는 직접적으로 이전급여를 제공할 뿐만 아니라 이에 대한 간접적 개입을 통해 이전과 관련한 역할을 수행한다. 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 국가는 이전의 책임을 '강제'하는 역할을 수행할 수 있다. 예를 들어 국가는 가족 간의 돌봄 의무를 강제하거나 특정 커뮤니티가 빈곤계층에게 특정한 형태의 이전을 제공하도록 강제할 수 있다. 또 국가는 고용주가 자신의 고용자에게 보험이나 연금 등을 제공하도록 강제하는 역할을 수행할 수 있다.

둘째, 국가는 이전 기제에 대한 규제의 역할을 수행할 수 있다. 이는 가족이나 고용자가 돌봄의 의무를 어떠한 형태로 수행해야 할지를 법률의 형태로 강제하는 것을 의미한다. 국가는 고용주에게 위험한 일의 결과로 발생할 수 있는 부상이나 재해 등에 대한 책임을 부과할 수 있으며(Bolderson & Mabbett, 1991), 보험회사와 연금 등에 대한 특정한 기능이나 성격 등을 법률로 부과할 수 있다.

셋째, 국가는 이전 기제에 대한 비용을 부담할 수 있다. 이는 특정한 이전기제가 제대로 작동하지 못할 때 이에 대한 국가의 개입을 보장하는 것을 의미한다.

넷째, 국가는 직접적으로 보조금 제공 등을 통해 개인·가족 등에 의한 이전이 이루어지도록 유도하는 작용을 수행하기도 한다. 보조금은 특정한

활동에 대한 직접적인 기여나 조세에 대한 공제의 형태일 수 있으며, 이는 많은 국가에서 보험이나 자선금 등에 대한 공제의 형태로 나타난다(Weir et al., 1988). 즉 조세형태의 공제 등은 국가가 가족 간의 이전을 통해 복지 및 후생이 증진될 수 있도록 유도하는 목적으로 제공되는 간접적인 이전에 해당한다고 볼 수 있다.

국가는 간접적인 이전의 수단으로 현물 즉 서비스의 제공을 활용할 수 있다. 서비스의 제공은 수혜자가 해당 서비스를 사용할 것을 직접적으로 강제하게 한다는 점에서 결과적으로 소득을 제공한다고 볼 수 있다. 예를 들어 교육 바우처의 제공은 수혜자의 부모가 아동을 학교에 보내기 위해 필요한 자원을 간접적으로 제공하는 것으로 이는 일종의 소득 증가에 해당한다. 국가에 의한 서비스의 제공 예를 들어 바우처 등은 국가가 공급자로 하여금 수요자에게 서비스를 공급하도록 결정·강제하는 효과를 초래하는데, 특히 국가에 의한 서비스의 제공은 해당 서비스가 가치재(merit good)인 경우 그 정당성을 확보한다고 볼 수 있다(Hill, 1996).

이처럼 국가에 의한 이전은 직접적인 급여의 제공뿐만 아니라 다양한 간접적인 수단에 의해 이루어질 수 있다. 특히 간접적인 이전의 수단 가운데 가족에 의한 보호와 이전을 유도하기 위한 조세지출은 일반적인 간접적 이전과 구별하여 복지정책적 성격이 뚜렷하다고 볼 수 있다. 이는 조세지출의 경우 직접적 이전의 급여와 유사하게 정책대상자의 구매력 즉 가처분소득의 증대를 가져오기 때문이다. 이하에서는 이상의 이론적 논의를 바탕으로 국가에 의해 직접적으로 수행되는 일반적인 사회복지지출에 의한 이전과 조세지출에 의한 이전을 포괄하여 공적 소득이전의 구체적인 유형과 그 효과에 대하여 살펴보고자 한다.

2) 공적 소득이전의 유형과 효과

복지국가는 직·간접적인 이전을 위한 다양한 사회 정책과 복지 프로그램을 활용하지만, 그 내적인 구조와 정책의 비중은 국가별로 매우 상이하다(Gough & Sharkh, 2011). 시민에 대한 보호를 위한 이전과 그 과정에서

발생하는 소득재분배, 빈곤 감소 및 불평등의 경감 등이 복지국가의 주요한 목적이지만, 모든 사회정책 및 프로그램이 추구하는 직간접적 목적 역시 정책의 성격에 따라 상이할 수 있다. 예를 들어, 사회수당(demogrant)이 아동이나 노인 등 특정 인구의 보편적 욕구에 대한 부담을 사회화시키는데 초점을 두는 제도라면, 사회보험은 노령·실업 등 특정한 사회적 위험(social risk)을 분산함으로써, 개인 및 가구 경제의 안정(security)을 도모하는데 중점을 둔다. 이에 비해 공적 부조는 시장과 가족을 통해 기본적인 욕구를 충족시킬 수 없는 사람들의 최저 생활(national minimum)을 보장하기 위한 제도이다. 그러나 이와 같은 프로그램의 일차적 목적의 차이에도 불구하고, 복지국가의 대부분 프로그램은 결과적으로 재분배를 유발한다.

이러한 프로그램의 재분배 효과는 목적의 상이성으로 인해 다소 다르게 나타날 수 있다. 예를 들어, 보편성의 원리에 기반한 사회수당제도의 경우 수직적 재분배 보다는 아동이 없는 가구에서 아동이 있는 가구로의 수평적 재분배를 유발하는 경향이 있다. 소득에 비례하거나 개인의 능력에 기반하고 있는 사회보험의 경우 위험 미발생 집단에서 노인·실업자 등 위험 발생 집단으로의 수직적·수평적으로 재분배가 동시에 이루어진다. 이에 비해 최소보장과 보충성의 원리에 기반 한 공적 부조는 직접적인 수직적 재분배와 빈곤 완화를 달성하는 제도에 해당한다(여유진·송치호, 2010).

Barr(2012)는 복지국가의 재분배 기능을 다시 수평적 재분배 기능(piggy-bank objective)과 수직적 재분배 기능(Robin Hood objective)으로 구분하고 있다. 먼저 수평적 재분배 기능(piggy-bank objective)은 위험에 직면했을 때 소득의 유지나 보험의 제공을 통해 생애주기에 걸쳐 그 필요가 커지는 기간 혹은 소득이 낮아지는 기간에 재분배를 달성하는 것을 의미한다. 반면 수직적 재분배 기능(Robin Hood objective)은 우리가 흔히 재분배의 의미로 이해하는 부유층으로부터 빈곤층으로의 재분배를 뜻한다. 한편, OECD(2008)는 사회적 이전 체계의 목표를 실업·장애·질병 등 위험에 직면했을 때 소득의 유지 및 보험의 제공 등을 통해 생애주기에 걸쳐 그 필요가 커지는 기간이나 은퇴 등으로 소득이 낮아지는 기간에 재분배를 달성하는 것이라고 지적한 바 있다. 이는 Barr가 제시하는 재분배의 유형 가운

데 수평적 재분배 기능(piggy-bank objective)에 해당하는 것으로 볼 수 있다. OECD는 국가의 복지체계가 부유층과 빈곤층 간의 재분배와 함께 위험보장이나 생애주기 재분배를 혼합하여 사용하고 있으며, 각 요소들을 어떻게 혼합하는가는 개별 복지국가 마다 다르다고 지적하고 있다.

이러한 재분배 효과를 달성하기 위한 복지 정책을 운용하기 위해 사용되는 사회적 지출은 다음 세 가지 유형의 사회적 혜택으로 구성된다(OECD, 2007a; 지은구, 2010 재인용). 첫째, 현금 혜택으로 연금· 공적 부조 등을 포함하며, 둘째, 아동·노인·장애인 보호 등을 위한 사회서비스, 셋째, 세금 공제나 신용 보전을 포괄하는 사회적 목적을 위한 세금 혜택(Tax Breaks for Social Purpose, TBSPs) 등을 포함한다.

이러한 세 가지 유형의 사회적 혜택 가운데 사회서비스는 현물의 형태를 포함할 수 있으나 연금이나 세금혜택은 현금의 직접적인 이전에 해당한다는 점에서 사회서비스와는 다른 소득 이전의 특징을 갖는다. 이하에서는 일반적인 사회복지지출에 의해 제공되는 전통적 소득이전 정책과 함께 조세지출 형태의 소득이전 수단에 대하여 살펴보고 이에 대한 이론적 논의를 고찰한다.

2. 사회복지지출에 의한 공적 소득이전 정책

1) 이론적 배경: 공적 소득이전 정책의 성격에 따른 분류

Gilbert & Terrel(2005)은 국가가 제공하는 소득이전인 사회적 급여를 그 형태와 전이 가능성에 따라 기회(opportunity)·서비스(services)·재화(goods)·증서(vouchers) 및 세금공제(tax credits)·현금(cash)·권력(power) 등 크게 6가지 범주로 분류하고 있다. 먼저 기회는 바람직한 어떤 목적을 성취하기 위해 활용되는 유인과 재가를 의미하는 것으로 예를 들어 사회에서 불이익을 받은 계층에 속하는 학생들에게 특례입학을 허용하는 등의 제도를 의미한다. 이는 A라는 기회를 받은 수혜자가 이를 B라는 기회와 교환할 수 없으며, 마찬가지로 재화나 서비스 또는 그 밖의 다른 급여와도

교환할 수 없다는 특징을 갖는다. 둘째 서비스는 고객을 위해 제공되는 활동으로 가정봉사서비스, 상담, 훈련 등이 이 범주에 속한다. 셋째 재화는 식품·의류·주택 등의 물질적인 상품을 의미하며, 제한적인 전이 가치를 갖는다.

넷째 증서 및 세금공제는 구조화된 교환가치를 가지고 있는 급여로 일정하게 정해진 범위 내에서 자원을 선택할 수 있는 전이 가능성을 가지고 있다. 다섯째 현금의 범주에 속하는 급여는 주로 공적 부조나 아동수당, 사회보험 등의 제도에서 볼 수 있으며 전이 가능성에 제한이 없다. 개인이나 가구가 납부할 세금을 줄여 더 많은 가처분소득을 보유하게 하는 각종 세제상의 조치들 역시 간접적인 현금급여로서 이 범주에 속할 수 있다. 현금으로 주어지는 급여는 보편적인 교환가치를 가지는 것으로 소비자에게 많은 선택의 자유를 부여한다. 마지막으로 권력은 재화와 자원의 통제에 영향을 미칠 수 있는 힘을 재분배하는 것을 말한다. 이 가운데 현금급여에 해당하는 직접적인 이전의 유형과 그 특성을 분류하면 아래의 [표 2-4]와 같다.

[표 2-4] 사회적 급여의 유형과 특성

	사회수당형	사회보험형	공적 부조형	조세형
재정방식	일반 조세	기여	일반 조세	일반 조세
주요 수급요건	인구학적 특성	위험의 발생, 기여 기간, 기여 수준,	자산 수준	근로여부, 근로소득 수준
급여단위	가구	개인	가구	가구
대표적 제도	아동수당	실업보험	공적부조	EITC
지급방식	현금 , 세금공제	현금	현금	현금, 세금 공제, 사회 보장기여금

* 자료: 여유진 외(2009)

정책적 특성에 따라 [표 2-4]과 같이 분류될 수 있는 직접적인 공적 소득이전의 수단 가운데 사회복지지출에 의한 수단에 대하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

2) 정책수단의 유형과 성격

(1) 사회수당(social allowance)

사회수당은 흔히 보편적 소득보장제도의 가장 전형적인 정책수단으로 다음의 다섯 가지 특징을 포함하는 개념에 해당한다.

첫째, 사회수당은 자산조사(means-test)나 근로의무(work requirement)와 같은 조건 없이 보편적인 보장범위(universal coverage)를 가진 소득보장 제도를 의미한다. 둘째, 역사적으로 인구학적 집단을 대상으로 하는 급여를 말하며, 이에 따라 사회수당은 데모그란트(demogrant)와 동의어로 사용되기도 한다. 셋째, 사회수당은 급여의 측면에서 최저소득보장제도(guaranteed minimum income)에 해당한다[12]. 넷째, 사회수당은 시민권(citizenship)에 따라 보장되는 시민권적 소득보장제도이며, 이는 대부분의 국가에서 일정 기간 해당 지역에 거주하는 주민에게 소득보장의 권리를 부여하기 때문이다(노대명 외, 2009).

사회수당 제도는 일반적으로 노인(old age allowance)이나 아동(child allowance), 장애인(disable allowance) 등에 대한 개별적인 수당 제도를 포함한다. 다만 사회수당이 인구학적 집단에 대한 보편적 소득보장제도 전체를 의미하는 것은 아니며(노대명 외, 2009), 가족수당이나 주거수당 등과 혼동되어 사용되기도 한다. 우리나라의 경우 사회수당에 해당하는 정책은 존재하지 않으며, 현재 논의되고 있는 기초연금제도가 도입될 경우 사회수당의 한 형태로 볼 수 있다.

(2) 사회부조(social assistance)

사회부조에 대한 정의 역시 국가 또는 학자나 기관에 따라 상이하게 정의된다. 대체적으로 사회부조의 정의는 성격이나 기능의 측면에서 무엇을 강

12) 이는 통상적으로 정의하는 사회수당의 개념에 해당하는 것은 아니나, 다만 현실적으로 대부분의 사회수당제도가 그 자체로 중심적인 소득보장제도가 아니라 일종의 최저소득을 보장하는 보완적 소득보장제도에 해당한다(노대명 외, 2009).

조하느냐에 따라 달라지는데, Beveridge[13]나 DiNitto & Dye(1983)[14] 및 UN[15] 등의 기관에서 정의하고 있는 사회부조의 특징은 도움이 필요한 사람을 자산조사로 선정하며, 그 비용을 국가가 부담하고, 최저생활수준이 기준이 된다는 점 등을 공통된 특징으로 지적하고 있다.

즉 사회부조는 사회보장제도의 하나로 자립하여 생활을 유지할 수 없는 빈곤층을 대상으로 한 사회정책에 해당한다. 가장 전통적인 사회보장제도이지만 현대에서는 가장 최후적 수단으로 사용된다. Beverage에 의해 현대적 사회복지가 사회보험 중심으로 전환되면서 사회부조는 잔여적 복지의 역할을 수행하게 되었으며, 사후적 사회정책으로서 스스로 시장경제에 참여할 수 없는 사회 구성원을 대상으로 하고 있다. 도덕적 해이가 발생하지 않도록 하기 위해 사회부조의 급여는 근로를 통한 최저소득이나 스스로의 소득이 있는 사람을 대상으로 하는 사회보험 급여보다 낮게 책정되어야 하는 '열등처우의 법칙'이 적용되기도 한다(조성한 외, 2006).

우리나라의 사회보장기본법에 의한 정의에 따르면 '공공부조란 사회보장제도의 하나로서 모든 국민이 인간다운 생활을 영위하도록 하게하기 위해 국가 및 지방자치단체의 책임 하에 생활유지능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도'에 해당한다. 이에 대한 정의들을 종합해보면 사회부조는 저소득층 또는 빈곤층을 대상으로 하며, 자산조사에 기초하여 대상이 선정되고 이들에게 무기여의 원칙에 따라 급여가 지급되며 정부의 책임 하에 일정수준의 생활보장을 목적으로 하는 사회보장제도로 정의될 수 있다. 사회부조제도의 급여는 현금급여, 즉 경제적 원조로 규정되는 경우가 많으나 실제 공적 부조 프로그램을 규정하는데 있어

---

13) Beverage에 의한 사회부조는 사회보험에 의하여 포괄되지 않는 여러 가지 일들을 충족시키기 위한 것으로 부조가 필요하다는 증명과 자산조사를 조건으로 지급되며, 소득능력의 회복을 앞당기기 위한 조치를 취한다는 원리에 의해 지급되고 그 비용은 직접 국가가 부담한다는 특징을 갖는다.

14) DiNitto & Dye(1983)에 의하면 사회부조는 가난한 사람 · 노인 · 시각장애인 · 다른 장애를 가진 사람같이 도움을 받아 마땅한 사람들(the deserving poor)과 아동을 양육하는 편모 또는 편부가정들이 각자의 현재 상황이 개선될 것 같지 않고 다른 원조수단을 이용할 수 없을 때 이들에게 도움을 주기 위해 제공하는 공공프로그램을 의미한다.

15) UN이 정의하는 사회부조란 일정한 최저기준선으로 볼 때 보호를 요함과 동시에 개인의 자력이 부족한 경우에 각출을 하지 않고 공비에서 지급하는 제도로 급여의 산정기초는 최저생활수준에 있으며, 자격심사를 위하여 자산조사가 실시된다는 특징을 갖는다.

서는 현금급여 외에 의료급여와 같은 현물급여도 공적 부조로 분류되고 있다(이현주 외, 2003).

우리나라의 공적 부조 체계는 인구학적 특성과 무관하게 통합적으로 빈곤층을 모두 포괄하여 보호하는 경우에 해당한다. 여기서 현재의 기초노령연금과 중증장애연금을 어떻게 해석하는가에 따라 문제가 달라질 수 있는데, 이러한 제도들은 기존의 중심적 소득보장제도를 보완하는 역할을 하고 있다는 점에서 공적 부조에 포함시키지 않는 것이 일반적이다(노대명, 2011)[16].

(3) 사회보험(social insurance)

사회보험제도는 사회구성원에게 생활의 위험이 발생했을 때 이들을 사회적으로 보호하는 대응체계의 하나로 소득지원정책(income maintenance policy) 가운데 가장 주요한 수단 중 하나이다(김수봉 외, 2005). 사회보험제도는 위험 공유(risk pooling) 메커니즘의 제공을 통해 위험 회피적인 개인의 복지를 향상 시키며, 운이 좋은 사람으로부터 사회적 위험에 처한 사람으로의 재분배를 가져온다. 특히 사회보험은 이러한 보험의 기본적인 특성 외에 그 가입이 강제성을 갖는다는 특징을 가지며, 이에 따라 실업·건강 등의 영역에 있어서 사회적 위험에 빠질 확률에 대한 보호를 수행한다. 이러한 사회보험은 주로 실업·산재·질병과 출산·노령 등의 영역에서 설계된다(Delamonica & Mehrotra, 2009).

사회보험은 가입자의 기여금으로 운영되며, 위험의 분산 및 부담과 혜택의 상관관계가 적용된다는 점에서 일반보험과 유사한 특성을 가진다. 사회보험은 가입자가 일정한 요건을 충족하게 될 경우 보험급여의 법적청구권이 인정된다는 점에서 개인이 사회보험제도에 납부하게 되는 보험료는 일종의 재산권으로서 보호받게 된다(이정우, 2005).

그러나 사회보험은 다음과 같은 점에서 일반 보험과 구분된다. 먼저 사회보험은 일반 보험과 다르게 수지상등의 원칙이 상대적으로 완화되어 적용되

16) 노대명(2011)에 따르면 기초노령연금제도 등이 보편적 소득보장제도로 발전하게 되는 경우 기존의 기초생활보장제도는 사실상 근로능력자를 주요 대상으로 하는 소득보장제도가 될 것이다.

는데, 이는 사회보험이 보험의 원칙에 입각한 위험분산의 기능 이외에 별도로 '사회적 조정' 또는 '연대적 조정'을 목적으로 다양한 형태의 분배적 기능을 수행하고 있기 때문이다. 둘째 제도의 가입과 보험료의 납부에 있어서 강제성의 원칙이 적용되며, 셋째 사회보험의 운영에 필요한 재원은 가입자 본인뿐만 아니라 제3자의 비용부담으로 충당된다는 점에서 일반 보험과 구분된다. 넷째 일반 보험의 경우 위험 발생으로 인한 비용은 전적으로 보험회사가 부담하게 되는 반면, 사회보험의 비용은 연대성의 원칙에 따라 전체 가입자의 공동부담을 통해 해결된다. 다섯째 사회보험제도의 운영은 통상적으로 국가가 아닌 별도의 공익적 기구에 의해 이루어진다. 일반적인 사회보험제도의 내용은 다음 표와 같다.

[표 2-5] 사회보험제도의 주요 내용

사회보험제도	사회적 위험	애로 요인	급여
의료보험	질병	· 치료비용의 부담 · 소득의 단절	· 요양급여(현물) · 상병급여(현금)[1]
연금보험	노령 · 장애 · 사망	· 소득의 단절	· 노령연금, 장애연금, 유족연금
산재보험	산업재해로 인한 부상 · 질병 · 사망	· 치료비용의 부담 · 치료과정에서의 소득 단절 · 장애 및 사망으로 인한 소득능력의 영구적 상실	· 요양급여 · 휴업급여 · 장애연금, 유족연금
고용보험	실업	· 소득의 단절	· 실업급여 (구직급여, 취업 촉진수당 등)

* 주1) 현재 우리나라 의료보험제도에서 제공되고 있지 않는 급여의 내용임.
* 자료: 이정우(2005)

이와 같은 사회보험은 두 가지 형태의 소득이전을 가져올 수 있는데, 첫째는 자신의 기여금에 따라 자신이 그대로 받는 형태의 이전이다. 이와는 다르게 비기여 제도의 경우 다른 사람에 의한 기여를 통해 나에게로 급여가 이전 될 수 있으며 이러한 형태의 이전이 일어나도록 설계하는 경우 이는 주로 절대적인 빈곤을 예방하기 위한 것이다.

3) 한국의 활용현황: 공적 부조 · 사회보험 · 기타 보조금

앞서 살펴본 사회복지지출에 의한 이전 정책의 수단을 우리나라의 정책체계에 적용해보면, 우리나라의 이전체계는 사회수당이 존재하지 않으며 크게 공적 부조에 의한 이전과 사회보험[17], 기타 정부보조금에 의한 이전이 존재한다. 이하에서는 각 이전 정책의 제 수단에 해당하는 정책의 내용과 활용현황에 대하여 살펴보고 이를 통해 한국의 복지국가가 어떠한 정책수단과 메커니즘을 활용하여 시민을 보호하고 있는지에 대하여 고찰한다.

(1) 공적 부조: 국민기초생활보장제도

우리나라에서 운영되고 있는 대표적인 공적 부조제도로 2000년에 도입된 국민기초생활보장제도를 들 수 있다. 이는 1961년부터 시행되었던 생활보호제도를 폐지하고 「국민기초생활보장법」에 근거하여 시행된 제도로, 가족이나 스스로의 힘으로 생계를 유지할 능력이 없는 최저생계비 이하의 절대빈곤층에게 생계 · 의료 등의 급여를 통해 기본적인 생활을 보장하고 근로능력이 있는 자에게 자활지원 서비스를 제공하여 자활 · 자립을 지원하는 제도이다(보건복지부, 2012a).

국민기초생활보장제도는 그 수급자에게 생계급여 · 주거급여 · 의료급여 · 교육급여 · 해산급여 · 장제급여 및 자활급여 등을 지급하며, 수급자의 최저생활을 보장하기 위해 그 급여수준은 가구의 소득인정액[18]을 포함하여 최

17) 다만 사회보험은 다른 소득이전 정책이 정부의 일반 재원 즉 조세에 의해 수행되는 것과는 달리, 수혜자 및 고용주 등의 기여액을 기준으로 지급되며 이러한 특징에 따라 정부 재정 지출의 소득계층별 혜택을 분석할 경우 사회보험을 포함하는 것과 제외하는 것 중 어느 것이 타당한 지에 대한 논란의 여지가 존재한다(김태일, 2010).

18) 가구의 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액이며, 소득평가액은 실제소득에서 가구의 특성에 따른 지출요인을 반영한 금품과 근로활동을 통해 얻은 소득에 대한 공제액을 재한 금액을 말한다. 또 재산의 소득환산액은 재산의 종류별 가액에서 기본재산액과 부채를 제한 후 재산의 종류별 소득환산율을 곱한 금액을 의미한다(보건복지부, 2012)

저생계비 이상이 되도록 설계하고 있다.

국민기초생활보장제도에 의한 급여는 최저생활의 원칙, 보충급여의 원칙, 자립지원의 원칙, 개별성의 원칙, 가족부양 우선의 원칙, 타급여 우선의 원칙, 보편성의 원칙 등에 의해 이전된다. 이를 간단히 살펴보면 최저생활보장의 원칙은 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하는 것을 의미하며, 보충급여의 원칙은 급여수준을 생계·주거·의료·교육급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총금액이 최저생계비 이상이 되도록 지원하는 것을 의미한다. 셋째 자립지원의 원칙은 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업에 참여할 것을 조건으로 급여를 지급하는 것을, 넷째 개별성의 원칙은 급여 수준을 정함에 있어서 수급권자의 개별적인 특수 상황을 최대 반영함을 의미한다. 가족부양 우선의 원칙은 급여 신청자가 부양의무자에 의해 부양될 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 부양의무자에 의한 보호가 먼저 행해져야 함을, 타 급여 우선의 원칙은 급여신청자가 다른 법령에 의해 보호를 받을 수 있는 경우 기초생활보장급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 행해져야 함을 의미한다. 마지막으로 보편성의 원칙은 국민기초생활보장법에 규정된 요건을 충족시키는 국민에 대하여는 성별·직업·연령·교육수준·소득원 기타의 이유로 수급권을 박탈하지 않음을 말한다(보건복지부, 2012b)

이와 같은 국민기초생활보장제도의 수급자로서 급여를 받기 위해서는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 개별가구의 소득인정액이 최저생계비 이하에 해당해야 한다.

[표] 기본재산액

지역	대도시	중소도시	농어촌
금액(만원)	5,400	3,400	2,900

*자료: 보건복지부(2012a)

*보장가구의 기초생활 유지에 필요하다고 인정되어 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 소득환산에서 제외되는 재산가액

[표] 재산의 종류별 소득환산율

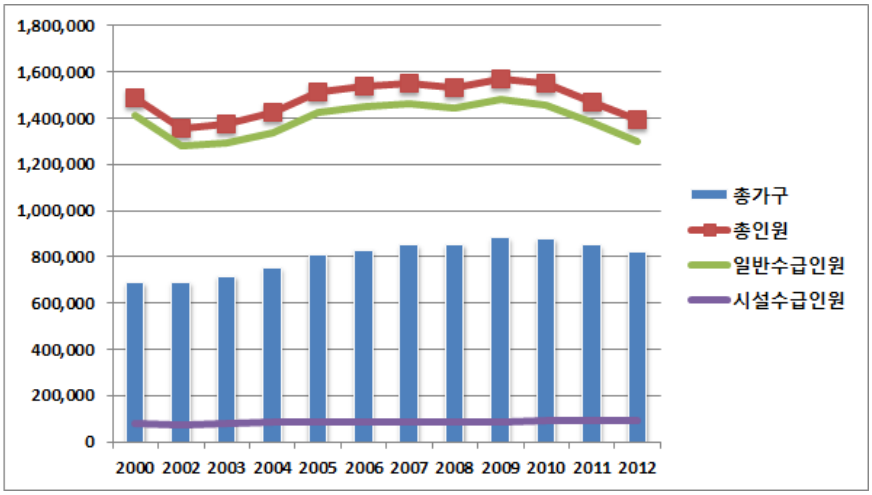
재산의 종류	일반재산	금융재산	승용차
소득환산율(월, %)	4.17	6.26	100

*자료: 보건복지부(2012a)

2000년 제도가 도입된 이후 국민기초생활보장제도에 의해 보호를 받은 수급자 규모를 도식화 하면 다음의 그림과 같다.

[그림 2-1] 국민기초생활보장 수급현황

(단위: 가구, 명)



*자료: 보건복지부(2012a) 재구성

국민기초생활보장제도의 급여별 내용을 간략히 살펴보면, 먼저 생계급여는 일반생계급여·긴급생계급여·시설생계급여 등으로 구분된다. 일반생계급여의 경우 수급자에게 의복·음식물 및 연료비, 기타 일상생활에 기본적으로 필요한 금품을 지급하는 것으로, 생계 급여액[19]은 현금급여 기준에서 가구의 소득인정액을 차감하여 산정한 금액 중 주거급여액을 제외한 금액에 해당한다. 긴급생계급여는 급여실시 여부를 결정하기 전에 긴급히 생계급여

19)

[표] 최저생계비 및 현금급여 기준 (2012년)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비(A)	555,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904
타지원액(B)	100,305	170,789	220,941	271,093	321,245	371,398
현금급여기준 (C=A-B)	453,049	771,408	997,932	1,224,457	1,450,982	1,677,506
주거급여액(D)	87,656	149,252	193,079	236,908	280,736	324,563
생계급여액 (E=C-D)	365,393	622,156	804,853	987,549	1,170,246	1,352,943

*자료: 보건복지부(2012b)

를 하여야 할 필요가 있는 경우 시장·군수·구청장의 직권에 의해 실시되는 정책으로 최저생계비 중 식료품비(37.7%)에 해당하는 금액을 지급한다.

다음으로 주거급여는 수급자에게 주거의 안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 포함하여 실시하는 하는 것으로 주거 현금급여의 경우 자가 가구 등에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 지급한다. 셋째로 교육급여는 기초생활보장 수급자에 대하여 적정한 교육기회를 제공하고 자립능력을 배양하기 위하여 운영되는 수단으로 입학금 및 수업료, 교과서비·부교재비·학용품비 등이 급여로 제공된다.

넷째 해산급여는 조산(助産) 및 분만 전후의 필요한 조치를 제공하고 보호하기 위하여 지급되는 급여로 수급자가 출산한 경우나 출산예정인 경우 제공되며, 1인당 50만원의 급여가 현금으로 지급된다. 다섯째 장제급여는 수급자가 사망한 경우 사체의 검안·운반·화장 또는 매장 등의 장제조치를 행하는데 필요한 금품을 지급하는 급여이며, 이 급여 역시 근로능력의 유무와 관계없이 1구당 50만원의 급여가 지급된다. 이외에 의료급여와 자활급여 등이 포함된다.

(2) 사회보험: 공적연금·산재보험·고용보험

우리나라에 사회보험이 처음 도입된 것은 1960년 공무원연금이며, 일반 국민계층을 대상으로 한 포괄적인 제도는 1964년 도입된 산업재해보상보험으로 광업과 제조 분야의 500인 이상 사업장에 대하여 적용되기 시작하였다. 1970년 후반에 제정된 의료보험(1976년), 국민연금(1986년), 고용보험(1995년), 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법(1977년), 사립학교 교원연금법(1973년) 등이 순차적으로 도입되면서 우리나라의 사회보험은 공무원·군인·사립교원 등 일부 특수직역계층을 대상으로 빠르게 정착된 반면, 일반 근로자와 자영업자 등을 대상으로 하는 보험의 경우 상대적으로 늦게 도입된 것으로 평가된다(김수봉 외, 2005).

우리나라의 기본적인 사회보험 체계 및 현황을 요약하면 다음과 같다.

[표 2-6] 우리나라 사회보험 체계 및 현황

제도명		도입시기	대상위험	보장형태	가입대상
공적 연금	국민 연금	1988	노령 · 장애 · 사망에 대한 소득손실	소득보장	1인 이상 사업장, 농어민, 농어촌 자영업자
	공무원 연금	1960	노령 · 장애 · 사망 · 산재에 대한 소득손실	소득보장	공무원
	군인 연금	1960 (1963년 공무원 연금에서 분리)	노령 · 장애 · 사망 · 산재에 대한 소득손실	소득보장	장기하사관 이상
	사립 교원	1973	노령 · 장애 · 사망 · 산재에 대한 소득손실	소득보장	사립학교 교원
의료 보험	국민 건강 보험	직장의료 (1977) 지역의료 (1988) 공무원 및 사립교원 (1979)	질병에 의한 비용손실	의료보장 (소득보장 없음)	모든 국민
산재보험		1964	업무상 재해로 인한 소득손실 및 비용손실	소득 및 의료보장	모든 근로자 (일용 · 임시 근로자 포함)
고용보험		1995	실업에 의한 소득손실, 실업예방	소득보장 및 비용보전	모든 근로자 (임시 · 계약직 포함)

*자료: 김수봉 외(2005)

위의 [표 2-6]에서와 같이 공적연금 체계와 산재보험 · 고용보험 등은 사회적 위험에 의한 소득의 손실로부터 일반 시민을 보호하기 위한 소득보장 즉 현금의 이전을 수행하고 있는 반면, 의료보험의 경우 의료서비스에 대한 보장을 수행하므로 이 연구에서 분석하고자 하는 직접적인 현금 이전을 수행하는 공적 소득이전에 포함되지 않는 것으로 볼 수 있다. 이에 이하에서는 직접적인 이전을 수행하는 공적연금체계와 산재 및 고용보험의 구체적인

정책 내용 및 현황에 대하여 살펴보고자 한다.

① 공적연금: 국민연금 · 공무원연금 · 군인연금 · 사학연금

우리나라의 공적연금 체계는 앞서 살펴본 바와 같이 국민연금 · 공무원연금 · 군인연금 · 사학연금 등으로 구성된다. 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 국민연금은 가입자 · 사용자 · 국가로부터 일정액의 보험료를 받고 이를 재원으로 노령으로 인한 근로소득 상실을 보전하기 위한 노령연금, 주소득자의 사망에 따른 소득상실을 보전하기 위한 유족연금, 질병 또는 사고로 인한 장기근로능력 상실에 따른 소득상실을 보전하기 위한 장애연금 등을 지급하는 제도이다. 국민연금은 일반연금과 다르게 강제성을 적용하여 모든 국민을 그 가입대상으로 한다는 특징을 가지며, 세대 내의 소득재분배 즉 고소득층에서 저소득층으로의 소득재분배기능을 가입자전체의 평균소득을 연금산식에 포함시켜 실현하고 있으며, 미래세대가 현재의 노인세대를 지원하는 세대 간의 소득재분배 기능을 포함하고 있다.

그 가입은 사업장 가입자와 일반 가입자로 구분되며, 일반 가입자는 다시 지역 · 임의 · 임의계속 가입자로 구분된다. 사업장 가입자는 국민연금에 가입된 사업장의 18세 이상 60세 미만의 사용자 및 근로자로서 국민연금에 가입된 자이며, 지역가입자는 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로 사업장 가입자가 아닌 사람은 당연히 지역 가입자에 해당한다. 사업장 및 지역가입자가 될 수 없는 사람의 경우도 60세 이전에 본인의 희망에 의해 임의가입자가 될 수 있는데, 이는 주로 다른 공적연금에서 퇴직연금 등을 받는 수급권자, 국민기초생활보장법에 의한 수급자, 소득활동에 종사하지 않는 사업장가입자 등의 배우자 등이 그 대상이 된다.

이와 같은 국민연금은 사회보험의 특징에 따라 가입자의 기여금 즉 보험료가 그 주요 재원이 되는데, 기본적으로 연금보험료는 가입자의 기준소득월액에 연금보험료율을 곱하여 산정된다. 여기서 기준월소득액은 국민연금 가입자가 신고한 소득월액에서 천원미만을 절사한 금액을 말하여, 보험료율의 경우 사업장 가입자는 소득의 9%에 해당하는 금액으로 이를 본인과 사

업장의 사용자가 각각 절반 즉 4.5%씩 부담하여 납부하도록 설계되어 있다. 이와는 다르게 지역·임의·임의계속가입자는 보험료 전액을 본인이 부담한다. 이처럼 노령 및 장애·사망 등으로 인한 소득의 상실로부터 국민을 보호하기 위하여 이전되는 국민연금의 급여는 크게 5가지 종류로 구분되며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-7] 국민연금의 급여 종류

구 분		내 용
연금 급여	노령연금	노후 소득보장을 위한 급여(국민연금의 기초)
	장애연금	장애로 인한 소득감소에 대비한 급여
	유족연금	가입자의 사망으로 인한 유족의 생계보호를 위한 급여
일시금 급여	반환일시금	연금을 받지 못하거나 더 이상 가입할 수 없는 경우 청산적 성격으로 지급하는 급여
	사망일시금	유족연금 또는 반환일시금을 받지 못할 경우 장제보조적·보상적 성격으로 지급하는 급여

*자료: 국민연금공단 홈페이지

이와 같은 급여의 액수산정은 기본연금액에 연금종별 지급율 및 제한율을 곱한 후 이에 부양가족연금액[20]을 더하여 산정된다. 이 가운데 노령연금급여의 경우 가입기간이 10년 이상이고 60세에 도달한 때에 기본연금액과 부양가족연금액을 합산하여 평생 동안 지급되는 연금으로 가입기간이 10년 이상 20년 미만으로 60세에 도달한 경우(65세 미만이면서 소득이 없는 경우)와 수급권자가 65세 이전에 소득이 있는 업무에 종사하는 경우 그 급여수준을 다르게 산정한다. 장애연금은 가입자의 가입 중에 발생한 질병이나 부상이 완치되었으나 신체적 또는 정신적 장애가 남은 경우 이에 따른 소득감소분을 보전함으로써 안정된 생활을 보장하기 위한 급여로 장애의 정도에 따라 기본연금액에 차등을 두고 부양가족연금액과 합산하여 다르게 제공된다. 유족연금의 경우 국민연금에 가입하고 있는 사람이나 연금을 받던 사람이 사망하면 그에 의해 생계를 유지하던 유족에게 가입기간에 따라 기본연

20) 수급권자(유족연금의 경우 사망한 가입자 또는 가입자였던 자)를 기준으로 하는 배우자, 자녀 또는 부모로서 수급권자에 의해 생계를 유지하고 있는 자에 대하여 지급하는 일종의 가족수당적 성격의 부가급여를 의미한다.

금액의 일정률에 부양가족연금액을 합한 금액을 제공한다.

일시금의 형태로 제공되는 반환일시금은 60세 도달이나 사망, 국외 이주 등으로 국민연금에 더 이상 가입할 수 없게 되었으나 연금수급요건을 채우지 못한 경우 그동안 납부한 보험료에 이자를 더하여 일시금으로 지급하는 급여를 말하며, 사망일시금은 가입자나 가입자였던 자가 사망하였으나 유족이 없어 유족연금이나 반환일시금을 받을 수 없는 경우 더 넓은 범위의 유족에게 지급하는 급여를 의미한다.

2013년 8월을 기준으로 국민연금 가입자 가운데 사업장가입자가 차지하는 비율은 약 57.2%로 가장 많으며, 다음은 지역가입자로 41.3%, 임의가입자 0.92%, 임의계속가입자 0.52% 순의 규모를 보인다. 이를 가입자의 기준소득월액별로 나누어 살펴보면 다음의 표와 같다.

[표 2-8] 소득수준별 가입자 현황

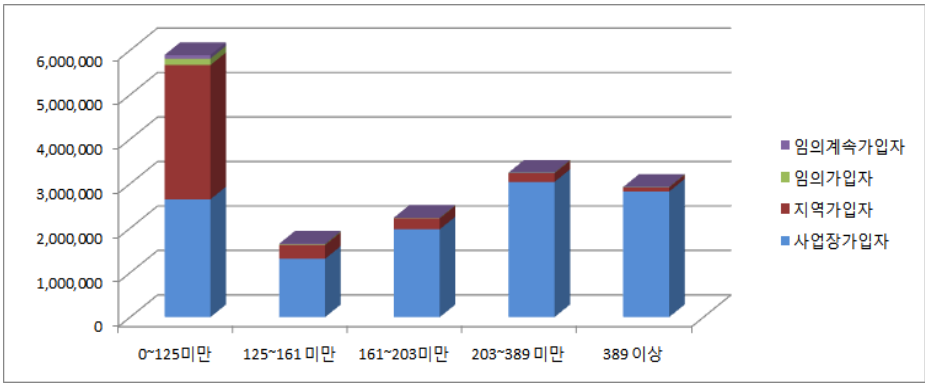
(단위: 명, 만원)

구분	사업장 가입자	지역 가입자	임의 가입자	임의계속 가입자	계
0~125미만	2,649,420	3,016,312	146,471	80,459	5,892,662 (36.9%)
125~161 미만	1,311,645	311,609	16,472	11,556	1,651,282 (10.3%)
161~203미만	1,975,309	245,827	9,439	6,372	2,236,947 (14.0%)
203~389 미만	3,038,304	196,187	9,936	5,247	3,249,674 (20.4%)
389 이상	2,822,891	93,268	6,304	3,441	2,925,904 (18.3%)
계	11,797,569	3,863,203	188,622	107,075	15,956,469

*지역가입자 중 납부예외자는 제외

*자료: 국민연금공단 홈페이지

[그림 2-2] 국민연금 소득수준별 가입자 현황



*자료: 국민연금공단 홈페이지

다음으로 공무원연금의 내용을 살펴보면 1960년 최초로 도입된 연금제도인 공무원연금은 공무원을 대상으로 노령·장애·사망 등의 소득상실 사유가 발생한 경우 급여의 이전을 통해 이들을 보호하는 제도에 해당한다. 사회보험의 특성에 따라 공무원의 기여금과 사용자인 국가 또는 지방자치단체의 공동 부담을 통해 운영되고 있으며, 공무원은 매월 기준소득월액의 7.0%를 기여금으로 납부하고 국가 및 지방자치단체는 보수예산의 7.0%를 부담금으로 납부하고 있다. 우리나라의 공무원연금은 도입 당시 적립방식[21]에 기초해 설계되었으며, 공무원연금이 성숙단계에 들어서면서 수입·지출상의 불균형 구조가 악화됨에 다라 2001년 이후 사실상 급여부족분 전액을 사용자가 보전하는 부과방식 형태로 전환되었다.

공무원연금의 급여는 크게 다음의 7가지 항목으로 구분된다.

21) 연금재정의 운용방식은 적립방식(funded system)과 부과방식(pay-as-you-go)으로 구분할 수 있다. 적립방식은 장래에 소요될 급여비용의 부담액을 제도 가입 기간 동안 평준화된 보험료로 적립시키는 재정 방식이며, 부과방식은 일정 기간 동안의 급여비용을 동일기간 내에 조달하도록 계획된 방식으로 적립금을 보유하지 않으며 보유하더라도 급여의 일시적 과다지출에 대비한 위험준비금 정도를 보유하는 방식이다.

[표 2-9] 공무원연금의 급여 종류

구 분		내 용
장기급여	퇴직급여	퇴직연금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직연금일시금, 퇴직일시금
	유족급여	유족연금, 유족연금일시금, 유족연금부가금, 유족연금특별부가금, 유족일시금, 유족보상금
	장해급여	장해연금, 장해보상금
	순직유족급여	순직유족연금, 순직유족보상금
	퇴직수당	
단기급여	요양급여	공무상 요양비
	부조급여	재해부조금, 사망조위금

*자료: 공무원연금공단 홈페이지

셋째로 군인의 퇴직·사망·요양에 따른 소득상실로부터 급여의 이전을 통해 이들을 보호하기 위하여 운영되는 군인연금은 원칙적으로 기여금을 납부하는 군인(부사관, 준사관, 장교)에 대해서 적용된다. 다만 군인연금법상의 급여 가운데 사망보상금과 장애보상금은 기여금을 납부하지 않는 병사에 대해서도 지급된다. 군인연금의 급여는 크게 퇴직급여·유족급여·재해보상급여·재해보상금·퇴직수당 등 5가지 유형으로 구분된다.

넷째로 사립학교 교원 가운데 정규학교, 특수학교 및 교육부장관이 지정하는 기타학교의 교직원을 대상으로 하는 사학연금은 크게 퇴직급여·퇴직수당·유족급여 등의 급여 유형으로 구분된다. 퇴직급여는 수급자가 20년 이상 재직하고 퇴직시 퇴직연금·조기퇴직연금·퇴직연금일시금·퇴직연금공제일시금 가운데 하나의 급여를 선택하여 받을 수 있으며, 퇴직수당의 경우 교직원이 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때 교직원 또는 유족에게 지급된다.

② 산재보험

산재보험은 산업재해를 당해 소득의 상실이 발생한 근로자에 대한 보상·보호를 수행하고, 사업주에게 재해발생시 보상에 따른 경제적 부담을 완화시키기 위한 제도이다. 국가는 근로자를 사용하는 모든 사업주로부터 보험

료를 징수하여[22] 산업재해로 부상 또는 사망한 근로자에게 보험급여를 지급하며, 이 급여에는 요양급여 · 휴업급여 · 상병보상연금 · 장해급여 · 장의비 · 유족급여 · 간병급여 등이 포함된다.

산재보험의 보험료는 당해 연도 근로자에게 지급한 임금 총액에 보험료율(매년 노동부장관이 고시하는 업종별 산재보험요율)을 곱한 금액으로 산정한다.

③ 고용보험

근로자의 실업을 예방하고 고용촉진 · 직업능력 개발 및 향상을 목적으로 하는 고용보험은 근로자의 생활에 필요한 급여를 지급하여 실질근로자의 생활안정과 재취업을 지원하는 사회보험제도에 해당한다. 현재 우리나라의 고용보험은 1998년 10월 1일 이후부터 1인 이상의 근로자가 있는 모든 사업주가 의무적으로 가입하도록 강제하고 있으며, 사업주나 근로자의 의사와 관계없이 자동적으로 고용보험관계가 성립하도록 설계되어 있다.

고용보험의 급여는 크게 실업급여와 고용안정 · 직업능력 개발사업으로 구분된다. 실업급여는 근로자가 실직하였을 경우 일정기간 동안 실직자에게 제공되며, 고용안정 · 직업능력 개발사업은 근로자를 감원하지 않고 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 늘리는 사업주를 지원하여 근로자의 고용안정을 촉진하는 제도에 해당한다. 사업주가 근로자에게 직업훈련을 실시하거나 근로자가 자기개발을 위해 훈련을 받을 경우에도 사업주 · 근로자에게 일정비용을 지원하는 것을 그 내용으로 한다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

22) 근로자를 사용하는 모둔 사업 또는 사업장은 원칙적으로 산재보험의 적용대상에 해당한다.

[표 2-10] 고용 보험의 급여 내용

구 분		내 용
실업 급여	구직급여	구직급여, 상병급여, 연장급여
	취직촉진수당	조기재취직수당, 직업능력개발수당, 광역구직활동비, 이주비
	육아휴직급여 등	육아휴직급여, 산전후휴가급여
고용 안정 · 직업 능력 개발 사업	고용창출지원	중소기업근로시간단축지원금, 교대제전환지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 중소기업신규업종진출지원금
	고용조정지원	고용유지지원금, 전직지원장려금, 재고용장려금
	고용촉진지원	고령자고용촉진지원금, 신규고용촉진장려금, 중장년훈련수료자채용장려금, 육아휴직장장려금 및 대체인력채용 장려금, 임금피크제 보전수당, 출산 후 계속 고용지원금, 직장보육시설 보육교사 인건비지원, 직장보육시설 설치비지원 및 융자, 고용관리진단지원, 장기실업자 취업지원, 고령자 등 고용환경 개선지원
	건설근로자 고용지원	건설근로자 퇴직공제부금 지원, 건설근로자 고용안정 지원금
	사업주지원	직업능력개발훈련지원, 유급휴가훈련지원, 직업능력개발훈련시설 · 정비자금 대부 및 지원
	근로자지원	전직실업자 훈련지원, 근로자수강지원금 지원, 근로자학자금대부 · 지원, 검정수수료 등 지원, 직업능력개발훈련비 대부, 우선선정직종훈련지원
	건설근로자 직업능력개발지원	

*자료: 보건복지부 홈페이지

고용보험의 보험료 산정은 2단계의 과정을 거쳐 최종 결정된다. 먼저 매년 초 사업주가 스스로 당해 보험연도의 근로자 임금총액 추정액에 보험사업별 보험료율을 곱한 금액을 보고 · 납부하고, 다음 연도 초에 근로자의 실제 임금총액에 보험사업별 보험요율을 곱하여 확정보험료를 보고 · 납부 · 정산한다. 고용안정 · 직업능력개발사업의 경우 보험료율은 0.9%로 이 가운데

근로자의 부담금은 0.45%에 해당한다.

(3) 기타 보조금[23)]

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 노인이나 아동 등에 대한 사회수당은 존재하지 않으며, 특정한 정책 기준에 의해 노인·아동·장애인·여성·빈곤층 등에 이전되는 다양한 보조금이 시행되고 있다. 이하에서는 다양한 형태로 제공되는 보조금에 의한 이전 수단의 내용에 대하여 살펴보고자 한다.

먼저 노인계층을 대상으로 한 보조금 가운데 가장 대표적인 정책수단으로 기초노령연금을 들 수 있다. 기초노령연금은 만 65세 이상 노인 가운데 소득과 재산을 기준으로 하위 70%의 대상자에게 제공되며, 이를 선정하기 위한 기준액은 노인 단독의 경우 83만원 이하, 노인부부의 경우 132.8만원 이하이다. 소득인정액은 노인가구의 월 소득평가액에 재산의 월소득환산액을 합한 금액을 의미하며, 노인 단독의 경우 본인의 소득 및 재산에 대한 조사를 노인부부의 경우 본인뿐만 아니라 배우자의 소득 및 재산에 대한 조사를 통해 선정된다. 연금수급액은 국민연금가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액의 5%를 기준으로 책정되며, 2013년의 경우 단독수급자는 매월 최대 96,800원을 부부수급자는 매월 최대 154,900원을 이전받고 있다.

다음으로 보조금에 의한 이전은 주로 아동을 대상으로 하고 있으며, 특히 아동 가운데 장애를 가진 아동이나 한부모 가족 내의 아동 등 특정한 정책 기준에 해당하는 경우에 대한 이전이 주를 이루고 있다. 이와 함께 아동을 가구원으로 하는 가구에 이전하기 위하여 가족정책의 형태로 설계되는 경우도 존재한다.

이 가운데 먼저 경증장애수당과 장애아동수당 등을 살펴보면, 경증장애수당은 18세 이상의 등록 장애인 가운데 3~6급의 장애등급을 가진 자로 국민기초생활수급자(일반재가) 및 차상위계층에 해당하는 자를 그 대상으로 한다. 기초수급 경증장애인 및 차상위 경증장애인의 경우 1인당 월 3만원, 보

23) 이하의 정책 가운데 연금의 형태로 운영되나 보조금으로 분류한 정책의 경우 실제로 가입자의 기여금에 의해 운영되지 않고 정부의 일반적인 예산에 의해 지원되고 있다는 특성을 고려하였기 때문이다.

장시설 입소 경증장애인의 경우 1인당 월 2만원을 각각 지급받는다. 다음으로 장애아동수당은 국민기초생활보장법에 의한 수급자 및 차상위 계층의 18세 미만 등록 장애아동을 그 대상으로 하며 기초수급 중증장애인과 경증장애인은 각각 1인당 월 20만원과 10만원을 차상위 경증장애인의 경우 1인당 월 10만원을 지급받는다. 또 보장시설 입소 중증장애인과 경증장애인은 1인당 각각 월 7만원과 2만원을 이전받는다.

다음으로 한부모 가족지원 정책에 의한 보조금 이전을 살펴보면, 한부모 가족지원 정책은 저소득층 가운데 한부모 가족의 아동양육비·아동교육지원비·생활보조금 등을 지원하고 이를 통해 아동의 건강한 성장과 가정의 생활안정 도모하기 위한 정책으로 '아동'에 대한 보호를 목적으로 하는 정책에 해당한다. 지원대상은 사별·이혼 등의 사유에 의한 한부모 가족으로 세대주인 모 또는 부가 양육하는 만 18세 미만의 자녀가 있는 경우에 해당한다. 급여 가운데 아동양육비는 만 12세 미만의 아동이 있는 경우 월 7만원, 교육지원비의 경우 중·고등학생 자녀 1인당 연 5만원, 생활보조금 복지시설 입소 시 가구당 월 5만원을 지원하며 국민기초생활보장제도 수급자의 경우 중복 지원을 하지 않고 있다.

이와 함께 요보호 아동을 보호·양육하는 가정에 대한 가정위탁금 제도 역시 아동을 보호하기 위한 가족정책의 하나로 볼 수 있다. 가정위탁금은 요보호 아동을 보호·양육하기를 희망하는 가정에 위탁 양육함으로써 이들에 대한 보호를 수행하고 위탁 아동 및 위탁 부모에게 경제적인 지원을 하기 위한 보조금에 해당한다. 이는 양육보조금 및 국민기초생활보장법에 의한 생계비 등 지원을 그 내용으로 한다. 먼저 양육보조금은 아동 1인당 월 12만원 이상을 지급하여 지방자치단체에 이양되어 운영되고, 이외에 국민기초생활수급자로 책정, 가정위탁아동 상해보험료, 입양·가정위탁 심리치료, 일반주택 전세자금 및 공공임대주택 임대보증금 등을 지원한다.

다음으로 특정 연령 이하의 아동에 대한 일반적인 보조금 이전 정책으로 양육수당[24]을 들 수 있다. 이는 영유아에 대한 보육료 지원 사업으로 만 0

24) 양육수당과 함께 아동에 대한 보호를 지원하는 대표적인 수단으로 보건복지부가 제공하는 아이사랑카드 즉 보육료지원이 있다. 이 사업은 보육료를 어린이집에 지급하는 대신에 전자카드 형태로 부모에게 직접 지급하여 어린이집을 이용하면서 결제하도록 하는 제

~2세의 경우 어린이집을 이용하는 영유아에 대해 소득 및 재산수준에 상관없이 보육료를 지원하는 제도에 해당한다. 연령별로 보육료 지원 단가에 차등을 두며, 0세의 경우 39만원, 1세의 경우 34만원, 2세의 경우 약 28만원이 이전된다. 누리공통과정의 경우 만 3-5세의 보육료를 지원하는 사업으로 이 역시 소득이나 재산수준에 상관없이 보육료를 지원하는 사업에 해당하며, 만 3~5세의 보육료는 약 22만원이 이전되고 있다.

이처럼 노인이나 아동·장애 등의 기준에 의한 이전 외에 저소득층에 대한 보조금 이전도 존재한다. 긴급복지지원금은 갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 저소득층에게 생계·의료·주거지원 등 필요한 복지서비스를 신속하게 지원하여 위기상황에서 벗어날 수 있도록 돕는 제도로써 그 대상은 갑작스러운 위기상황으로 생계유지가 곤란한 저소득층 가구에 해당한다. 여기서 위기상황은 주소득자의 사망·가출·행방불명·구금시설 수용 등의 사유로 소득을 상실한 경우, 중한 질병 또는 부상을 당한 경우, 가구원으로부터 방임·유기되거나 학대 등을 당한 경우, 가정폭력 또는 가구원으로부터 성폭력을 당한 경우, 화재 등으로 거주하는 주택·건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우, 이혼으로 인한 소득상실, 실직(고용보험 미가입자 등)으로 생계유지가 곤란한 경우 등이 해당한다.

상기의 보조금 외에 정부에서 제공하는 보조금으로는 학비 지원, 노인 위생비, 자활장려금, 노인교통비, 농어업정부보조금, 국가 유공자에 대한 보조금 등이 있다. 노인 위생비는 만 65세 이상의 차상위계층 노인에게 이미용료 및 목욕료 지원하는 사업으로 지방자치단체에서 제공하며, 자활 장려금은 국민기초생활수급제도를 보완하는 제도로 수급대상자에게 자활자립을 목표로 근로소득의 일정 비율을 산정하여 자활장려금 형태로 보조금을 지급하는 제도이다.

이처럼 일반적인 사회복지지출에 의한 이전은 사회보험이나 공적 부조, 보조금 등의 형태로 매우 다양한 정책대상에게 이루어지고 있다. 이와 함께 오늘날 공적 소득이전은 조세체계를 통해 이루어지는 간접적인 이전 역시

도로서, KoWePS의 경우 이를 보조금으로 분류하여 조사하였으나, 이는 바우처와 유사하게 사용 목적과 형태가 특정되어 있으므로 현물의 지급에 해당한다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 보조금에서 제외하여 연구대상에 포함하지 않았다.

큰 비중을 차지하고 있는바 이하에서는 조세지출에 의한 이전의 성격과 정책 수단, 한국에서의 활용현황 등을 살펴보고 이를 통해 공적 소득이전 이론적 범위와 본 연구의 분석 대상에 대하여 고찰하고자 한다.

3. 조세지출(tax expenditure)에 의한 공적 소득이전 정책

1) 이론적 배경: 사회적 조세지출과 복지국가

국가의 시민에 대한 소득 보장 및 이전은 공적 부조 등 사회보장급여를 통한 재정지출뿐만 아니라 누진세제 등의 다양한 직·간접세를 활용하는 조세정책에 의해 이루어진다(여유진, 2009). 뿐만 아니라 OECD가 제시하는 '순사회복지지출'의 개념에서와 같이 각종 세제 감면 등을 포함하는 '조세지출'에 의해 추구되기도 한다.

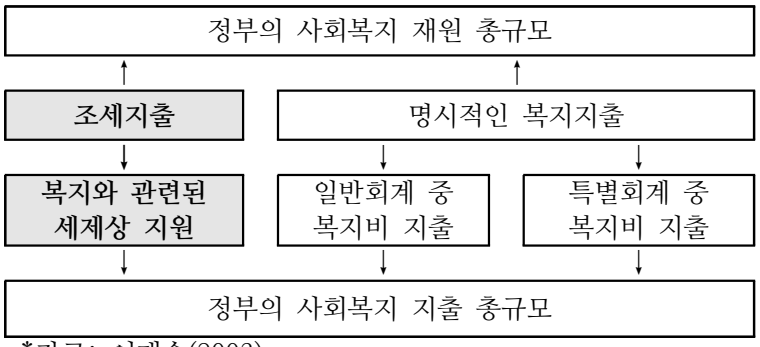
조세지출 개념은 1967년 미국 재무부 차관이었던 Surrey가 그 개념을 소개하고, 예산심의 과정에서 이를 다루어야 함을 주장한 이후 이에 대한 논의가 본격화 되었으나(Surrey & McDaniel, 1985), 개별 국가의 조세체계가 서로 상이하며 조세지출의 활용 목적 역시 다르기 때문에 이에 대한 구체적인 정의는 매우 다양하다.

일반적인 정의를 살펴보면 Surrey(1970)는 조세지출을 '다양한 사회적·경제적 목적을 달성하기 위하여 세제상에 마련된 재정지출을 의미하는 세법의 특별조항'으로 정의하고 있으며, OECD(1996)는 조세를 '규범 또는 표준적인 조세와 편차(deviation)'로 구분하고, '규범적인 조세와 실제 세입의 편차'를 조세지출로 정의하고 있다. 즉 원칙적인 과세 대상 소득에 대하여 금액의 조정(공제), 낮은 세율의 적용, 세금의 환급 등이 이루어지면 정부는 이러한 행위가 없었을 때 기대되는 세입보다 낮은 세입을 얻게 되는데, 기대 세입과 실제 세입의 편차가 조세지출에 해당하며 이러한 실질적인 편차는 결국 정책대상자에 대한 이전을 의미한다고 볼 수 있다.

이러한 조세지출의 특성에 따라 최근에는 조세지출의 효과나 특성을 규명하는 것뿐만 아니라 이들의 각 분야별 규모를 추정하거나 이들이 각 분야별

일반 예산 지출과 함께 추계될 수 있도록 하는 노력이 지속적으로 이루어지고 있다. 특히 사회복지분야의 조세지출 역시 일반적인 사회복지 예산과 동일한 이전 기능을 수행한다는 측면에서 한 국가의 사회복지규모를 이를 포함하여 추계하기 위한 노력이 수행되고 있다. 이러한 노력의 일환으로 이태수(2003)는 아래의 [그림 2-3]과 같이 사회복지 재원의 규모를 구체화하고 있다.

[그림 2-3] 정부의 사회복지 재원 및 지출 구성



*자료: 이태수(2003)

뿐만 아니라 Howard(1993)는 미국의 사회정책 규모를 추정하는 데에 있어, 직접적인 정부의 재정 지출뿐만 아니라 조세지출 등의 소득공제에 대한 규모를 포함해야 정확성을 높일 수 있다고 제시하고 있다. 특히 사회정책의 각 세부분야별로 직접적인 재정지출액과 조세지출의 규모를 추정·비교한 결과 조세지출의 규모가 일반적인 재정지출의 규모 혹은 그 이상을 차지하고 있음을 밝힌 바 있다[25].

그러나 이와 같은 조세지출의 기능적 특성에도 불구하고 공적 소득이전 정책으로서 이에 대한 효과와 범위에 대한 논쟁은 여전히 존재한다. 그렇다면 조세지출은 어떠한 측면에서 공적 소득이전 정책으로서의 성격을 내포하

25) Howard는 후속 연구에서 직접적인 보조금과 조세지출을 정책 수단 접근법을 통해 비교하였으며, 사회정책 영역에서 조세지출의 정책 수단이 선호되는 이유로 첫째, 직접적인 보조금보다 더 효율성을 추구할 때, 둘째, 정책 비용을 줄이고자 할 때, 셋째, 직접적인 정책 수단의 규모를 줄여야 할 때, 넷째, 사회적인 낙인(stigma) 효과를 줄이고자 하는 경우 등을 제시하고 있다(Howard, 1995·2002).

고 있는가?

이에 답하기 위하여 먼저 조세지출의 정책 목표를 살펴보면, 조세지출의 가장 기본적인 목표는 개개인이 그들의 행동을 변화하도록 하는 재정적인 유인을 제공하거나 사회적 위험으로부터 그들을 보상하기 위하여 제공하는 것이다(Stebbing & Spies-Butcher, 2010). 일반적으로 조세지출은 위의 두 목표를 추구하지만 그 가운데 후자의 목표를 더 강조하는 경우 이를 사회적 기능을 수행하는 조세지출로 볼 수 있으며, 이 가운데 공적 소득이전 정책으로서의 기능을 수행하는 경우 이를 구분하여 사회적 조세지출(social tax expenditures, STEs)이라 칭한다(Toder, 1999; Stebbing & Spies-Butcher, 2010). 예를 들어 사회적 목적을 달성하기 위한 조세지출에는 사회적 기업에 대한 법인세 감면 등도 포함되지만 이를 공적 소득이전 정책으로 분류하기는 어려운데, 이는 사회적 위험에 대한 보상이라기보다는 사회적 기업의 활성화를 위한 재정적 유인으로서의 성격이 더 강하기 때문이다.

정책목표와 함께 조세지출의 성격을 결정하는 또 다른 요인은 해당 정책의 성격이 복지국가의 전통적인 정책수단들과 유사한 성격을 나타내는지의 여부이다. Prasad(2011)는 복지국가의 정책수단으로서 조세지출을 포함하기 위해서는 해당 조세지출이 다음의 두 가지 성격을 내포해야 한다고 제시하고 있다. 첫째 해당 조세지출이 위험의 공유화(risk pooling)의 기능을 수행하는지의 여부, 둘째 해당 조세지출이 재분배의 효과를 창출하는지의 여부가 그 것이다. 먼저 사회적 위험을 공유화(pooling)하여 이에 대비하기 위한 대표적인 기제로 보험(insurance)을 들 수 있으며, 그 구체적인 예로 연금 등의 사회보험이 존재한다. 이는 불운(unlucky)한 경우 즉 건강의 상실이나 재해 등에 의해 소득 상실의 충격이 올 경우를 대비하는 것인데 Hacker (2004)에 따르면 복지국가는 전형적인 정책수단 뿐만 아니라 우리가 생각하지 못하는 다양한 측면에서 보험의 기제를 활용하고 있다.

그 대표적인 예로 재분배적 성격을 가지고 있는 조세 즉 소득세 체계를 들 수 있는데, 소득세 체계는 보험의 기여분과 유사하게 개개인의 능력에 따라 기여분의 정도(납세의 수준)가 달라지며 위험에 처했을 때 이에 비례하여 보상을 받게 된다(Varian, 1980). 구체적으로 보상을 받는 방법은 국

가가 낮은 세금을 통해 배상해 주는 것을 의미하며, 이는 구체적으로 소득세 체계 내에서의 소득공제 등이 해당된다. 예를 들어 질병에 걸려 의료비가 발생한 경우 국가는 소득세 체계 내에서 특정한 수준의 의료비 항목에 대한 소득공제를 통해 사회적 위험인 질병에 대한 배상을 수행하고 이에 의한 소득상실의 충격으로부터 일정 수준의 보호를 수행하고자 한다.

이와 같은 과정을 통해 조세지출은 개인의 생애 내에서 수평적 재분배 효과를 발생하게 하는데, 예를 들어 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)의 경우 개개인이나 가구의 소득 수준이 특정 수준이하로 낮아질 경우 기존에 납부하였던 소득세로부터의 환급을 통해 소득상실로부터 보호되며, 이는 개인이 위험에 직면하기 전으로부터 위험에 닥쳤을 때로의 재분배 효과를 발생하게 한다.

이와 같은 사회적 목적의 조세지출에 따라 복지국가의 성격과 효과는 매우 다른 형태로 변화하고 있다. 즉 재분배적 성격의 소득세 체계와 연동한 조세지출은 필연적으로 면세점 이하의 빈곤층보다 상위계층에게 더 큰 이전을 수행하는 역진적 성격을 보이기 때문이다(남찬섭 · 유태균, 2007).

Abramovitz(2001)의 연구에 따르면 Titmuss의 세 가지 사회복지 체계를 활용하여 오늘날 누가 복지의 대상이 되고 있는가에 대한 연구를 수행한 결과, 세 유형 분류는 현재에도 지속적으로 유지되고 있으며 세 가지 체계 가운데 특히 재정 복지를 통해 중산층, 부유층과 대기업 등도 역시 빈곤층과 마찬가지로 복지의 대상이 되고 있음을 밝힌 바 있다. Harrington(1976) 역시 이러한 복지국가의 특성을 '복지국가의 근본적 역설'로 표현하면서 실제로 복지국가는 약자를 위해 일하지 않으며 이미 스스로 자립할 수 있는 사람들을 위하여 일한다고 지적하고 있다. Huff(1992) 역시 이러한 복지국가의 특징을 가리켜 '뒤집힌 복지국가(upside-down welfare state)'로 칭하고 있다.

이와 유사한 맥락에서 양재진(2010)은 OECD 회원 국가들의 공공사회복지지출과 순사회복지지출을 비교한 Adema & Ladaique(2009)의 분석결과를 바탕으로 사회적 목적의 조세지출 및 감면은 상위계층에 유리하게 작용하며, 이에 따라 이들에 대한 복지지출과 사회적 목적의 조세감면이 오히려

양극화를 조장하는 결과를 초래하기도 한다고 지적하고 있다.

Stebbing & Spies-Butcher(2010)의 연구 역시 호주의 사회적 조세지출에 대한 분석을 통해 자유주의적 복지국가로 분류되었던 호주의 복지개혁은 실제로 복지지출이 삭감된 것이 아니라 조세지출의 확대를 통해 그 형태를 변화하는 방향으로 진행되어 왔다고 밝히고 있다. 이에 따라 호주의 경우 빈곤층은 국가로부터 상위계층은 조세지출과 시장으로부터 보호받는 이중적 복지국가(dual welfare state)로 변화하고 있다고 분석하고 있다. 이와 더불어 조세지출의 확대는 중산층과 상위계층이 그들 스스로의 이익을 위하여 연합하게 하는 새로운 계급연합(class coalition)을 등장시켰다고 지적하고 있다.

이처럼 조세지출은 복지국가의 외연을 확대할 뿐만 아니라 그 성격을 변화시키는 주요한 요인으로 작용하고 있는바 오늘날 복지국가의 성격과 그 효과를 파악하기 위해서 이에 대한 고려가 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 이에 이하에서는 공적 소득이전 정책으로서 활용되는 조세지출의 구체적 유형과 한국에서의 활용 현황을 살펴보고, 이를 통해 구체적으로 한국의 경우 어떠한 조세지출을 공적 소득이전 정책으로 활용하고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다. 특히 본 연구는 일반적인 조세지출과 공적 소득이전의 수단으로 활용되는 조세지출을 구분하기 위하여 후자를 사회적 조세지출(social tax expenditure)로 정의하여 활용하고자 한다.

2) 정책수단의 유형 및 성격

앞서 살펴본 바와 같이 조세지출은 원칙적인 과세 대상 소득에 대하여 금액의 조정(공제), 낮은 세율의 적용, 세금의 환급 등을 통해 정부의 기대 세입과 실제 세입의 편차가 발생하는 것을 의미한다.

이러한 조세지출의 개념은 정책도구(policy tool)에 대한 연구에서도 찾아볼 수 있는데, Howard(2002)는 조세지출을 '정책 목표의 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면해 주는 행위'로 조세 체계에 의해 현금의 형태로 전달되는 정책 수단을 의미한다고 제시하고 있으며, 매우

약한 강제성 · 높은 간접성 · 높은 자동성 · 비가시성을 그 특징으로 한다고 지적하고 있다[26].

OECD 역시 이러한 조세지출 가운데 사회적 목적을 가진 세금 혜택(TBSPs)의 경우 직접적으로 소득 이전의 기능을 수행한다고 제시하고 있다(OECD, 2004; OECD, 2007a). 이러한 이전의 기능을 수행하는 조세지출에는 다음의 네 가지 유형이 존재하는데, 먼저 공제(exemption)는 과세표준이 되는 소득액의 수준을 낮추는 것을 의미한다. 둘째, 수당(allowance)은 총소득 가운데 혜택에 대해서만 세금을 공제하는 것을 의미하며, 셋째, 신용보전(credit)은 지불해야하는 세금을 공제하는 것을 의미한다. 넷째로, 구제(relief)는 노인이나 장애인 등과 같은 특정 집단의 세율을 깎아주는 형태의 혜택을 의미한다.

이와 함께 OECD는 조세지출의 특성으로 다음의 세 가지를 제시하고 있다. 첫째는 지원 대상의 특정성으로 이는 조세지출이 특정 산업 및 경제활동에 혜택을 제공해야 함을 의미한다. 예를 들어 어떠한 조세감면 제도가 구성원 모두에게 적용될 경우 이를 조세지출로 보지 않음을 의미하는데, 이러한 측면에서 소득세 산정에 있어서 기본적인 공제제도는 조세지출로 인정되지 않는다[27]. 둘째, 조세지출은 대체 가능성이 있어야 하며, 이는 조세지출이 조세제도의 효율적 운영과는 상관없는 특정 정책목표를 위해 사용되어야함을 의미한다. 이는 이러한 정책목표가 조세가 아닌 다른 정책수단으로도 성취할 수 있는 것으로 쉽게 입증되어야 함을 의미한다. 셋째, 조세지출은 폐지 가능성을 가져야 하는데, 이는 조세지출을 폐지하는 것이 행정적으로 실행 가능해야 함을 의미한다.

이와 같은 조세지출은 감면방법별 · 기능별 · 세목별로 구분가능하며(김상

---

26) 직접성(directiveness)이란 특정 정책을 집행하는데 필요한 재원과 서비스를 정부가 직접 제공하는 정도를 의미하며, 강제성(coercive)이란 각 정책도구가 개인이나 집단의 행위나 선택을 구속하거나 강요할 수 있는가의 문제를 의미한다. 또 가시성(visibility)이란, 정부에 의해 직간접적으로 제공되는 재화나 서비스가 시민들의 눈에 잘 띄는가의 문제이며, 자동성(automaticity)이란, 해당 정책도구가 시장제도 · 조세체계 등과 같은 기존의 행정구조에 의해 유지되는가의 여부를 의미한다(Salamon, 2002).

27) 이와 같은 OECD의 정의에 따르면, 일반적으로 우리나라의 소득세 체계 내에서 이루어지는 조세지출 가운데 기본적인 인적 공제(본인, 배우자, 부양가족 1인당 각100만원씩 공제)는 대상의 특정성을 만족하지 않으므로 조세지출에 해당하지 않는다.

헌, 2008), 감면방법별 조세지출의 형태는 다음의 [표 2-11]과 같다.

[표 2-11] 감면방법별 조세지출의 형태

구 분			내 용
직접세	직접감면	소득공제	특정 소득에서 발생한 소득 혹은 수익의 일정 부분에 대하여 과세표준을 계산하는 단계에서 공제하는 방법
		세액감면	과세연도의 과세표준에 근거하여 납부해야할 세액을 계산한 후 그 일부 혹은 전부를 감면하는 방법
		세액공제	과세연도에 납부해야 할 세액을 계산한 후 동 기간 동안 투자 혹은 지출한 금액의 일정 부분 혹은 전부를 감면하는 방법
		비과세	특정 소득을 과세대상이 되는 소득에서 제외하는 방법
		저율과세	손금 산입 · 익금 불산입 등
	간접감면	특별 상각	특정 목적을 위하여 기업의 자산에 대하여 적용하는 일반 감가상각보다 높은 비율의 감가상각을 인정하는 방법
		준비금	미래에 발생할 것으로 예상되는 비용 혹은 투자에 대비하여 일정 금액을 현재의 비용으로 처리하는 방식으로 미리 적립하여 두는 방법
		과세이연	공장의 지방 이전 등으로 사업용 고정 자산을 양도하는 경우 지방에서 대체 취득한 자산의 처분 시점까지 과세를 연기하는 방법
간접세		부가가치세 영세율	재화나 용역의 공급에 대하여 '0'의 세율 적용
		부가가치세 면제	부가가치세의 적용대상이 되는 거래단계에서 창출되는 부가가치에 대한 세액만을 면제
		저율 과세	적용해야 할 명목세율 보다 낮은 세율로 과세
		각종 면제	특별소비세, 교통세, 증권거래세, 인지세 등 면제
		기타	납부세액 경감, 매입세액 공제특례, 저율 과세 등

*자료: 이태수(2003), 김상헌(2008), 유한욱(2012)의 자료를 재정리

이처럼 다양한 형태로 운영될 수 있는 조세지출 가운데 사회적 조세지출은 사회적 위험에 의한 소득 상실 등을 보상하기 위하여 국가가 세금을 낮추어 배상해주는 형태이거나 재분배적 조세 체계 내에서 위험의 공유화 성격을 가지고 있어야 하므로 위의 방법 가운데 간접세에 대한 조세지출은 해당되지 않는다. 이와 함께 이 연구는 국가가 개개인에 대하여 사회적 위험으로부터 그들을 보호하기 위한 공적 소득이전 정책을 그 대상으로 하므로, 이에 대한 직접적인 영향을 미치지 않는 기업 등에 대한 조세지출 역시 연구대상에 해당하지 않는다고 볼 수 있다.

3) 한국의 활용현황: 소득세 체계 내의 소득공제와 근로장려세제

'조세의 정상적인 과세체계에서 벗어난 특례 규정에 의하여 납세자의 세부담을 경감시킴으로써 발생하는 국가 수입의 감소'로 정의되는 우리나라의 조세지출에 관한 통계는 1998년부터 존재한다(이태수, 2003). 이는 1996년 OECD 가입을 계기로 조세지출과 세출의 연계, 재정의 투명성 제고 및 국가재원의 효율적 운용을 위하여 1999년 처음으로 조세지출예산제도가 도입되면서(국가재정법 제27조) 재정경제부(현 기획재정부)가 매년 국회에 조세지출보고서를 작성·제출해오고 있기 때문이다. 1999~2000년은 직전·당해년도의 국세감면 실적 및 추정액 등을 담은 '조세지출보고서'를 작성·공표하였으며, 2010년부터는 직전·당해·차기년도의 국세감면 실적 및 추정액을 보다 체계적으로 작성한 '조세지출예산서'를 예산안과 함께 국회에 제출하고 있다. 국세의 감면은 조세특례제한법과 개별세법에 근거하여 운용되고 있으며, 조세특례제한법상의 특례규정에 의한 국세감면은 원칙적으로 조세지출에 해당하고 개별세법상의 국세감면은 조세지출의 특성과 개별조항의 입법취지·연혁 등을 감안하여 조세지출 여부를 개별적으로 판단한다. 이에 따라 납세자 세부담 경감 목적이 아닌 경우와 국가세입의 감소가 발생하지 않는 경우 등은 조세지출에서 제외되어 조세지출예산서의 작성대상에서 제외된다. 조세지출의 특성과 일반적인 조세체계의 특성을 겸하고 있는 경우에는 '비망항목(memorandum item)'으로 구분하여 조세지출에 포함하고 있

으며, 그 예로 소득세법상의 교육비 및 의료비 소득공제 등을 들 수 있다(유한욱, 2012).

조세지출의 규모를 간략하게 살펴보면, 조세지출의 전체 항목 수는 2006년 230개에서 2010년 177개로 감소하다가 2011년에 201개로 다시 증가 추세에 있으며, 2006년~2011년 동안의 전체 조세지출 규모는 국세수입 증가율인 6.9%를 상회하는 연평균 7.5%의 증가 추세를 보이고 있다. 이는 근로자에 대한 각종 소득공제와 임시투자세액공제, R&D 관련 세액공제 등 감면규모가 큰 항목의 확대에서 주로 기인하는 것으로 분석된다(유한욱, 2012). 뿐만 아니라 고유가 및 국제금융위기에 대한 재정운용의 일환으로 조세감면제도들이 적극적으로 활용됨에 따라 2008~2009년에 급격한 규모의 증가를 보이고 있다.

[표 2-12] 총재정지출 대비 조세지출 비중

(단위: 조원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
조세지출	30.2	33.0	32.3	33.4	33.6	33.2
세출예산액	262.8	301.8	292.8	209.1	325.4	349.0
총재정지출	293.0	334.8	325.1	341.4	358.8	382.6
총재정지출대비 조세지출 비중	10.3	9.9	9.9	9.5	9.3	8.8

*자료: 국회예산정책처(2013)

이와 같은 조세지출을 기능별 즉 예산분류기준별로 살펴보면, 2011~2012년의 경우 우리나라의 조세지출 규모는 산업·중소기업·에너지, 사회복지, 농림수산, 보건 분야 등의 순으로 크게 나타나고 있다. 분야별로 살펴보면 2012~2014년의 경우 근로자와 농어민에 대한 지원(근로장려금[28] 포

28) 2008년 도입된 근로장려세제는 열심히 일하지만 소득이 적어 생활이 어려운 근로자 또는 사업자(보험설계사 및 방문판매원) 가구에 대하여 부양자녀수와 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급하여 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도에 해당한다. 근로장려금은 부양자녀수에 따라 정한 전년도 부부합산 총급여액 등을 기준으로 연간 최대 70~200만원까지 지급되며, 세부적인내역은 다음과 같다.

함)이 전체의 50% 이상을 차지하며 가장 큰 규모를 차지하는 것으로 분석되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음의 표와 같다.

[표 2-13] 주요 조세지출의 분야별 현황

(단위: 조원, %)

구 분	'12(실적)		'13(잠정)		'14(전망)	
	액수	비중	액수	비중	액수	비중
근로자 지원(EITC 포함)	9.9	29.6	10.7	31.8	10.7	32.4
농어민 지원	5.8	17.4	5.3	15.8	5.4	16.3
중소기업	1.6	4.7	1.5	4.4	1.5	4.6
R&D	3.2	9.4	3.5	10.5	3.4	10.3
투자 · 고용	2.6	7.8	2.4	7.1	2.1	6.5
기타	10.4	31.1	10.3	30.4	9.9	29.8
합계	33.4	100.0	33.6	100.0	33.2	100.0

*주: 괄호 안은 전체 조세지출 대비 비중
*자료: 기획재정부(2014), 「2014년도 조세지출 기본계획(안)」

특히 이 가운데 근로자에 대한 직접적인 소득이전 효과를 제공하는 사회적 조세지출은 소득공제와 세액공제(감면)으로 구분된다(김태일, 2010). 소득공제는 앞서 언급한 바와 같이 총수입금액으로부터 필요경비, 개인적 지출, 소득특성에 따른 특별공제와 인적 공제 등을 차감함으로써 과세표준 자체를 낮추는 것을 의미한다. 이와는 달리 세액공제는 과세표준에 따라 확정

[표] 근로장려금 세부 내용

(단위: 명, 만원)

18세 미만 부양자녀수	총급여액 등	근로장려금 최대지급액
0	1,300 미만	70
1	1,700 미만	140
2	2,100 미만	170
3명 이상	2,500 미만	200

된 세액에서 일정 금액을 공제하는 것을 뜻한다.

우리의 조세체계 내에서 근로자에 대한 소득공제는 근로소득공제, 연금소득공제, 퇴직소득공제와 종합소득공제로 구분되며, 종합소득공제는 다시 인적 공제와 특별 및 기타 공제로 구분된다. 이 가운데 인적 공제는 최저생활비에 대한 과세면제 원칙에 따라 가족의 생존에 필요한 인적 비용을 과세대상에서 제외하는 것을 말한다. 즉 가족 구성원 가운데 고령자와 아동, 장애인에 대해서는 보다 많은 공제액을 적용하고 있다. 특별공제 가운데 의료비 특별공제는 불가피한 개인적 지출에 대한 보상적 성격을 가지고 있다. 소득세법과 조세특례제한법에 근거하여 소득세 체계 내에서 소득이전의 효과를 가져 오는 각종 소득공제 내역을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-14] 각종 소득 공제의 내용(2012년 기준)

구 분		내 용
근로소득공제		- 500만원 이하: 총급여액 x 80% - 500만원 초과 1,500만원 이하: 400만원+500만원 초과액 x 50% - 1,500만원 초과 3,000만원 이하 : 900만원 + 1,500만원 초과액 x 15% - 3,000만원 초과 4,500만원 이하 : 1,225만원 + 3,000만원 초과액 x 10% - 4,500만원 초과: 1,275만원 + 4,500만원 초과액 x 5%
연금소득공제		- 350만원 이하: 총연금액 - 350만원 초과 700만원 이하 : 350만원 + 350만원 초과액 x 40% - 700만원 초과 1,400만원 이하 : 490만원 + 700만원 초과액 x 20% - 1,400만원 초과: 630만원 + 1,400만원 초과액 x 10%
퇴직소득공제		- 다음을 순서대로 공제 • 퇴직소득금액 x 40% • 근속연수에 따라 정한 다음의 금액 5년 이하: 30만원 x 근속연수 5년 초과 10년 이하: 150만원 + 50만원 (근속연수-5년) 10년 초과 20년 이하: 400만원 + 80만원 x (근속연수 -10년) 20년 초과: 1,200만원 + 120만원 x (근속연수-20년)
종합소득공제		
인적공	기본공제	- 본인 · 배우자 · 부양가족 1인당 150만원
	추가공제	- 70세 이상 경로 우대자: 1인당 100만원

제		- 장애인: 1인당 200만원 - 6세 이하: 1인당 100만원 - 부녀자 세대주: 50만원 - 자녀 양육비: 6세 이하의 직계 비속 또는 입양자 1인당 연 100만원 - 출산 · 입양자: 1인당 200만원
	다자녀 추가공제	- 2인 연 50만원 2인 초과 연 100만원 + 2인을 초과하는 1인당 200만원
연금보험료 공제		- 국민연금 · 공무원연금 · 군인연금 · 사립교원연금 등의 보험료 100%
주택담보노후연금 이자비용공제		- 연 200만원 한도
특별공제	보험료공제	- 의료보험료 · 고용보험료 · 노인장기요양보험: 전액 공제 - 보장성 보험료: 연 100만원 한도 - 장애인전용보장성보험: 연 100만원 한도
	의료비공제	- 연급여액의 3% 초과분 (700만원 한도, 당해 거주자 · 경로 우대자 · 장애인 한도 없음)
	교육비공제	- 근로자 본인: 대학원까지 전액 공제 - 배우자 · 자녀 등: 연 300만원(대학생은 연 900만원) - 장애인 특수교육비: 전액 공제
	주택자금 공제	- 월세액(총급여액 5천만원 이하인 경우) 또는 주택임차 차입금 상환액의 40% 소득공제 (연 300만원 한도) - 장기주택저당차입금의 이자 전액(연 500만원 한도)
	기부금공제	- 법정기부금: 전액 공제 - 지정기부금 • 종교단체기부금: 소득 금액의 10% + (소득 금액의 20%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 작은 금액) • 기타: 소득금액 x 30%
	표준 공제	- 연 100만원

*자료: 2012년 기준 소득세법 제47~48조, 제50~52조
국세청 국세법령정보시스템 홈페이지

한편 세액공제에는 근로소득에 대한 세액공제와 주택자금차입금, 기부정치자금, 외국납부, 을근납세조합에 대한 세액공제가 등이 있으며, 이 가운데 근로소득세액공제의 대상자 및 공제액 규모가 가장 크다. 이에 대한 내역을 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-15] 근로소득세액공제 내역 (2012년 기준)

근로소득에 대한 종합소득산출세액	공제액
50만원 이하	산출세액 x 55%
50만원 이상	27만 5천원 + (50만원 초과금액 x 30%)

*자료: 소득세법 제59조 근로소득세액공제, 국세청 국세법령정보시스템 홈페이지

이와 같은 조세지출은 명시적인 금액이전이 아닌 조세지출이 없었을 때의 기대 세입과 실제 세입과의 편차이므로, 이의 규모는 측정(measurement)이 아닌 추정(estimation)을 통하여 이루어진다(김태일 · 박종수, 2010). 이에 따라 기준이 되는 세목 및 세액의 정의, 소득 공제 및 세율 인하에 따른 세액 변화 추정 방법의 차이에 따라 조세지출의 규모는 달라지게 된다. 미국의 조세위원회(Joint Committee on Taxation, JCT)는 조세지출의 추정에 있어서 국세청과 재정부의 조세지출 정의가 서로 다르며, 이의 방법론도 상이하다고 지적한 바 있다(Burmal et al., 2008, U.S. JCT, 2008). 이하에서는 조세지출의 규모 추정 및 분석에 관한 선행 연구에 대한 고찰을 통해 이 연구에 적합한 추정 방법에 대한 함의를 제시하고, 이와 함께 공적 소득이전 정책의 효과 분석에 관한 선행 연구를 함께 고찰하고자 한다.

제3절 공적 소득이전의 규모 및 효과분석에 관한 선행 연구 검토

1. 공적 소득이전 정책으로서 조세지출의 규모 추정에 관한 고찰

조세지출의 규모를 추정하는 방법은 각 방법이 사용하는 가정에 따라 세수손실법(revenue forgone), 세수증대법(revenue gain), 직접지출등가법(outlay equivalent) 등으로 분류할 수 있다(박명호 외, 2008; 전승훈, 2004).

먼저 세수손실법은 기본적으로 특정 연도의 세입 감소액을 사후적으로 추정하는 방법으로 특정 감면 조항이 존재하지 않을 때의 세수규모와 당해 조항이 적용된 때 세수규모를 비교하여 전자와 후자의 차액을 조세지출 규모로 파악하는 방법으로 조세감면 요구 액수를 세수감소분으로 간주한다. 이 방법은 경제 주체의 행태변화를 고려하지 않으며, 제도 상호간의 작용을 무시한다는 두 가지 특징을 가지고 있다. 예를 들어 투자에 대한 조세지원은 투자를 증진시키고, 늘어난 투자는 다시 소득을 증대시킴으로써 세수를 증대시킬 것이므로 실제적인 세수손실은 조세지원으로 인한 조세감면 규모에서 소득증가로 인한 세수증대분을 차감하여야 하지만 세수손실법에서는 조세지원으로 인한 조세 감면만을 조세지출로 간주한다. 특정 조세감면제도로 인해 다른 조세감면제도의 이용이 감소하는 것과 여타 지원제도로 인한 해당 조세지출의 증감 가능성을 배제하고 있다. 예를 들어 에너지 절약 시설투자에 대한 조세지원제도가 없으면 기업은 투자세액공제 등 다른 조세지원제도를 이용할 수 있으므로 실질적으로 조세지출은 에너지 절약 시설투자에 대한 조세감면 규모에서 여타 조세감면 감소분을 차감한 것에 해당한다. 따라서 이론적으로 보면 세수손실법은 해당 조세감면 조항으로 인한 진정한 의미의 조세지출로 보기에 일정 부분 한계가 존재한다(박명호 외, 2006).

둘째로 세수증대법은 세수손실법이 특정 조세 감면 조항으로 인한 진정한 의미의 조세지출을 추정하지 못하고 있다는 문제를 해소하기 위한 대안으로 제기되었다. 특정 감면 조항이 폐지되었을 때 발생하는 세입의 변화를 사전

적으로 추정하는 방법으로 해당 조세감면 조항으로 인한 세수손실에 경제 주체의 행태 변화 및 제도 상호 간의 작용분을 더하는 방법이다. 따라서 이를 활용하기 위해서는 기본적으로 납세자의 행태를 잘 이해해야 하며, 핵심적인 탄성치에 대한 자료가 반드시 요구된다. 즉 세수증대법에 기초한 모형을 통해 조세지출 규모를 정확하게 파악할 수 있다는 장점이 있으나, 현실적으로 경제 주체의 행태 변화를 추정하기 어렵고 특정 조세지원 항목이 여타 조세지원 항목에 미치는 영향을 파악하기 어렵다는 한계가 존재한다.

셋째로, 직접지출등가법은 특정 조세지출 항목으로 인해 납세자가 받은 혜택과 유사한 규모의 혜택을 직접 지출을 통해 수여하고자 할 때 요구되는 직접 지출의 규모를 조세지출로 간주하는 방법이다. 즉 특정 조세지원 조항으로 달성하고자 하는 정책 목적을 달성하기 위해 필요한 예산상의 지출을 조세지출로 간주하는 방법에 해당한다. 조세지출의 규모를 예산상의 직접 지출과 비교하려는 목적에 가장 적합하지만 이를 실질적인 조세지출의 규모로 볼 수 있는지에 대한 비판이 존재할 수 있다.

호주·미국 등의 경우 조세지출 규모 추정의 용이성과 현실적 한계에 따라 세수손실법을 활용한 규모 추정이 이루어지고 있으며, 본 연구 역시 세수손실법에 기초하여 조세지출에 의한 행태 변화와 조세지출 항목 간의 영향이 없음을 가정하여 그 규모를 추정하고자 한다. 이상의 가정을 기초로 조세지출 규모를 추정하는 방법론에는 인과모형을 사용하는 회귀분석, 미시자료를 사용하는 모의실험모형 분석, 진도비 분석 등이 주로 활용된다(박명호 외, 2008).

이를 구체적으로 살펴보면 먼저 회귀분석 기법은 인과모형을 통해 세수를 추계하는 대표적인 세수추계 기법으로 이를 조세지출의 추계에 활용하는 방법이다.[29] 이는 인과모형을 사용하여 조세지출 규모를 결정하는 요인과 조세지출 규모와의 관계를 회귀 분석과 같은 통계적 기법을 통해 추정한 후, 그 관계를 활용하여 조세지출 규모를 추계하는 방법이다. 이 방법에 따르면 조세지출 규모를 결정하는 경제적 변수, 세법 개정을 나타내는 변수, 그 외

29) 이를 활용한 국내 연구로는 박기백·연태훈(1999)이 있다. 이 연구는 자연대수 선형모형을 중심으로 각 감면항목별 조세지출 규모를 각종 거시경제변수에 대하여 회귀하는 방법으로 그 규모를 추정하였다.

의 변수를 모두 회귀식에 포함시킬 수 있다면 가장 이상적인 결과를 도출해 낼 수 있겠으나, 시계열 자료를 사용하므로 한계가 존재한다. 시계열 자료를 활용한 회귀분석 모형에서는 세법 개정에 의한 조세지출의 변화와 비경제적 요인에 의한 조세지출의 변화를 정확히 파악하는데 어려움이 존재하기 때문이다.

둘째 진도비 분석은 실제로 우리나라에서 정부 차원의 조세지출 규모 추계 시 가장 많이 활용되는 기법 가운데 하나로, 해당 연도의 특정 시점까지 발생한 조세지출 실적을 과거 그 시점까지의 진도비로 나누어 구하는 방법이다[30](박명호 외, 2008). 이 방법은 사용이 매우 간편하면서 단기적 정확도가 다른 방법에 비해 크게 떨어지지 않는다는 장점이 존재한다. 그러나 이 방법은 조세지출 추정치의 월별 형태가 지난 해 또는 과거의 평균적인 행태와 같다고 가정함으로써, 경제 환경에 따라 조세지출의 형태가 많이 변하는 경우 이에 대한 추계가 정확하지 않을 가능성이 존재한다는 한계가 있다.

셋째 미시자료를 활용한 모의실험모형은 세법 개정에 따른 세수 추계 및 소득재분배 효과 등을 분석하기 위해 납세자의 신고 자료를 표본자료로 구성한 다음 이를 바탕으로 구축한 것으로, 이러한 모의실험 모형을 통해 조세지출 규모의 추정이 가능하다. 미시 모의실험 모형을 통해 세수 추계 작업을 진행하는 선진국에서는 동 모형 또는 보다 단순화된 모형을 통해 조세지출 규모에 대한 추정 작업을 수행한다. 일반적으로 이 모형은 경제이론에 바탕을 두고 각 경제 주체의 사회·문화·경제적 특성이 반영된 결과를 보여주므로 예측력이나 설명력이 뛰어나며, 납세자의 신고 자료를 표본자료로 활용할 경우 이를 모집단과 일치시키기 위해 소득 및 인구특성에 대해 모집단화를 시도하여, 표본자료를 사용하는 데서 발생하는 오류를 줄일 수 있다. 그러나 미시자료가 존재하지 않는 지출항목에 대한 간접세법 개정 등의 경우 그 효과를 구할 수 없기 때문에 모든 세법 개정에 대하여 일률적으로 적

30) 예를 들어 2008년 10월까지 발생한 조세지출규모를 E라 할 때, 2007년 10월까지 발생한 조세지출 규모가 2007년의 전체 조세지출 규모에 대비한 비율이 p일 경우, 2008년의 전체 조세지출 규모에 대한 추계치는 E/p가 된다. p는 지난해의 진도비를 나타내는 것으로 한 해 혹은 몇 개 연도의 평균치를 사용하여 구해지며 보통 조세지출 항목 또는 세목에 따라 다르게 사용한다(박명호 외, 2008).

용할 수 없다는 한계가 존재한다. 우리나라의 경우 조세가 개인의 행태에 미치는 영향에 대한 실증 분석이 거의 전무하므로 이를 모형에 반영하는 것이 사실상 불가능 하다는 한계 역시 존재한다.

뿐만 아니라 미시자료를 활용한 모의실험 모형의 경우, 실제로 납세자의 신고 자료를 활용하기 어렵다는 현실적인 한계가 존재한다. 이에 따라 조세지출의 규모를 추정하는 최근의 국내 연구는 다양한 패널 데이터를 활용하여 조세지출 규모와 이에 따른 정책 효과에 대한 연구를 수행하고 있다. 예를 들어 권혁진 · 신우진(2010)의 연구는 조세지출이 이전지출로 전환될 경우의 정책 효과를 분석하기 위하여 조세지출의 규모를 한국복지패널 자료를 활용하여 추정하였다. 이 연구는 조세지출로 운영되는 일부 항목이 보조금의 형태로 지출될 경우와 비교하기 위하여 보조금으로의 대체가능성이 존재하는 종합소득공제 내의 인적 · 특별 · 기타공제만을 대상으로 분석을 수행하였다. 반면 한국재정패널을 활용하여 조세지출의 규모를 추정한 김태일(2010), 임병인(2009) 등의 연구는 근로소득자에 대한 효과만을 분석하기 위하여 다양한 소득원 가운데 근로소득만을 분석대상으로 하였으며, 이에 따라 종합소득공제 항목뿐만 아니라 근로소득공제 항목을 포함하여 분석하고 있다.

즉 동일하게 조세지출 규모를 추정하는 연구의 경우라도 조세지출의 목적이나 정책효과에 따라 공제항목의 적용이 다를 수 있다. 일반적인 패널 데이터의 경우 납세자의 신고 자료와 다르게 공제 항목의 적용을 위한 완벽한 정보를 담고 있지 못하므로, 데이터의 특성을 고려하여 이를 추정할 경우 그 규모가 과소 혹은 과대추정 될 확률이 항상 존재한다. 그럼에도 불구하고 패널 데이터를 활용한 모의실험 모형은 조세지출의 규모 추정뿐만 아니라 이에 따른 소득재분배 효과 등 다양한 정책효과의 분석을 가능하게 한다는 점에서 현실적인 의의를 가진다. 이에 이 연구는 패널데이터를 활용한 모의실험 모형을 통해 공적 소득이전의 효과를 수행하는 조세지출의 규모를 추정하고자 한다.

2. 공적 소득이전 정책의 효과 및 분석방법에 관한 고찰

1) 공적 소득이전 정책의 범위 및 정책효과의 유형

복지국가의 가장 근본적인 목적은 시민들이 인간다운 생활을 영위할 수 있는 수준의 자원과 구매력을 보전하는 것 즉 '보호(protection)'이며, 이를 위한 자원의 이전이 일차적으로 이루어진다. 이러한 이전의 과정에서 이차적으로 빈곤 감소와 소득재분배 등의 정책효과를 수반하게 된다. 이에 따라 소득이전의 정책 효과를 파악하기 위해서는 일차적으로 어떠한 대상과 계층에게 어떠한 규모의 이전이 이루어졌는지에 대한 분석이 수행되어야 하며, 이와 함께 이러한 이전을 통해 빈곤 감소나 소득재분배·불평등의 완화 등의 효과가 평가되어야 한다.

국·내외를 막론하고 복지국가 및 사회 정책의 효과와 성과에 관한 연구는 매우 다양하고 광범위하게 이루어져 왔다. 그 가운데 오늘날 가장 일반적이며 빈번하게 활용되는 방법은 미시데이터를 활용하여 개인의 소득을 단계별로 분류한 후 공적 이전소득과 세금 및 사회보장부담금 등의 재분배 효과를 분석하는 방법이다(여유진, 2009). Ringen(1987)이 '표준 접근 방식(standard method)'으로 제시하고 있는 이 방법은 '모든 복지국가의 성과 간 비교 시 소득분배와 재분배과정을 분석하기 위한 공통의 프레임워크'로 평가되며(Esping-Andersen, 1990; Palme, 1990), 개별 국가의 정책효과 분석뿐만 아니라 국가 간 정책효과와 복지수준의 비교에서 다양하게 활용되고 있다(OECD, 2008).

이러한 경향에서 알 수 있듯이 복지정책의 효과를 분석하는 대부분의 연구는 그 연구대상으로 조세와 사회보장기여금(심상달·박인원, 1989; 나성린·현진권, 1993; 이상영·이준구, 1996; 박찬용, 2003; 성명재, 2006; Jao, 2008; 신동균·장지연, 2010) 혹은 사회보험 급여 및 사회보장을 위한 현금보조 정책(Kwon, 2001; 이혜경·김진욱; 2001; 김진욱, 2004; 여유진, 2009; 여유진·송치호, 2010; 홍경준, 2002·2005·2011; 최성은, 2011) 등에 초점을 맞추고 있다. 이들 연구는 소득을 활용하여 복지정책의 재분배

효과 또는 빈곤 감소 효과에 대한 실증 분석의 단초를 마련하였다는 점에서 의미가 있으나, 자료의 미비 등으로 인해 이전 소득과 조세의 모든 요소를 고려하지 못하고 있는 경우가 대부분이다. 뿐만 아니라 오늘날 실질적으로 소득이전 및 소득보장 기능을 수행하는 조세지출의 실질적인 효과를 파악하고 있지 못하다는 점에서 복지국가나 공적 소득이전의 전반적인 효과에 대한 효과의 분석이 미비함을 시사한다.

대부분의 연구는 소득재분배나 빈곤 감소 등의 효과 분석을 위하여 이를 소득분위별로 파악하거나 노인 등 특정 대상에 한정하여 분석하고 있어 이에 대한 전반적이며 체계적인 접근이 필요하다고 볼 수 있다. 이에 이 연구는 공적 소득이전 정책의 효과를 소득분위뿐만 아니라 빈곤·근로·아동·노인 등 다양한 정책 대상별로 구분하여 살펴보고자 한다.

2) 공적 소득이전 정책의 효과 분석 방법

앞서 살펴본 조세 및 재정지출의 정책 효과에 관한 연구들을 대개 정책에 의한 소득재분배 효과와 이에 의한 불평등 감소를 공적 소득이전 정책의 주요 효과로 간주하고 있다. 이를 분석하기 위한 연구 방법은 크게 개인의 선호(individual preference)를 측정하는 방법인 행위접근법(behavioral approach)과 혜택의 귀착(benefit incidence)을 분석하는 방법인 편익접근법으로 구분된다(박기백 외, 2006). 이하에서는 이를 활용하여 소득이전 정책의 효과를 분석한 연구들을 살펴보고, 이들이 분석대상으로 삼고 있는 정책의 효과와 이를 분석하기 위한 주요 방법에 대한 고찰을 통해 본 연구의 분석 방법에 대한 함의를 도출하고자 한다.

(1) '행위접근법(behavioral approach)'을 활용한 공적 소득이전의 행태적 반응 분석

공적 소득이전 정책의 효과 분석에 있어 개인의 선호를 활용하는 방법은 미시 경제이론을 이용하여 추정된 수요함수를 바탕으로 정부지출의 편익을

분석하는 방법으로 '행위접근법(behavioral apporach)'으로 분류된다. 이 방법은 개인별로 느끼는 혜택 혹은 잠재가격이 다른 경우에 유용하게 활용될 수 있다(Van de Walle, 1998; Aaron & McGuire, 1970). 이에 따라 사회서비스보다는 순수 공공재의 효과에 대한 분석에 유용하나, 순수공공재가 아닌 경우에도 활용되기도 한다. 즉 기초생활보장제도에 의한 급여나 학자금 지원 등이 개인의 저축·노동 공급·학교 선택 등에 영향을 미친다는 가정에 기반하여 개인의 선호를 반영한 의사결정을 정책의 효과로 보는 분석방법이다(박기백 외, 2006).

기본적인 분석법은 Ravallion 외(1995)의 연구가 제시한 바와 같이 정부이전지출로 인한 소비 증가를 정부지출로 인한 혜택으로 보며, 가구의 소득변화 및 취업상태 변화, 소비수준의 변화 등에 대한 영향을 분석한다. 이와 같이 정책효과의 하나로서 개인의 선호가 반영된 '소비'에 관한 연구는 소비(혹은 소비지출이나 행동)가 소득의 함수라는 소비자 행동에 관한 현대거시경제학적 이론의 간단한 가정에서 기반하고 있다(박기백 외, 2006).

기존의 연구들은 이와 같은 소비에 미치는 영향 요인으로 크게 소득과 정책 대상자의 사회·인구학적 특성을 다루고 있다. 먼저 개별 가구의 소득을 하나의 설명 변수로 소비에 미치는 영향을 살펴본 다수의 연구는 대부분 소득에서 비소비지출을 제외한 개별 가구의 가처분 소득을 활용하고 있으며(Projector, 1968; 윤정혜, 1984; 김정숙, 1992), 일부의 연구는 월평균 총소득액을 소득의 단위로 활용하기도 한다(김기옥·이승신, 1990; 양세정, 1991; 이성민, 1992).

이와는 다르게 소득을 유형별로 분석하여, 각 유형의 소득이 개별 가구의 소비행위에 미치는 영향을 분석한 연구도 존재한다. 먼저 Holbrook & Stafford(1971)의 연구는 패널데이터를 통해 가구의 소득을 가구주의 근로소득, 기타 가구원의 근로소득, 이전 소득, 자본-근로 혼합소득, 자본소득 등 5개의 유형으로 분류하여 각 소득 유형의 한계소비성향을 추정하였다. 국내의 경우 김정숙(1992)은 소득을 근로소득과 기타소득으로 구분하여 각각의 한계소비성향을 추정하였으며, 최현자·김혜련(1999)은 유형별 가계소득과 자산이 소비지출에 미치는 영향을 주거 보유 형태별로 분석한 바 있

다. 성명재 · 박기백(2009)의 연구는 공적 이전소득에 의한 구축효과와 소비지출 영향을 분석하기 위하여 가계조사자료와 재정패널자료를 이용하였다. 이 연구에서 공적 소득이전은 사적 이전소득과 시장소득에 대하여 부(-)의 상관관계를 가지며, 구축효과로 인해 총소득 · 사전이전소득 · 소비지출 · 저축이 각 가구당 20.5만원, 20.5만원, 12.1만원, 8.4만원씩 희생되었음을 분석하였다.

그러나 이러한 행태적 반응에 관한 연구는 다양한 경제학적 가정에 기초하여 분석을 수행하기 때문에 그 결과가 현실을 정확히 반영하기 어려운 경우가 많다. 예를 들어 미국의 1996년 복지 개혁은 무상 현금 급여를 제한하고 근로요구 조건을 부과하였는데, 당시에는 대상 가구들이 공적 부조 급여를 주로 기본 생계비로 지출할 것이라고 예상했지만(Edin & Lein, 1997), 최근 연구에서는 근로와 관련된 지출이 증가했다는 사실이 발견되었다(Kaushal et al. 2007). 중국의 공적 부조 프로그램(Minimum Living Standard Assistance) 급여가 수령 가구의 지출 항목에 미친 영향을 분석한 연구의 경우, 교육비 지출 증가(7%) 및 식료품비 증가(3~4%)에 영향을 미치는 것으로 분석되었으나(Du & Park, 2007), 후속 연구에서는 이와는 달리 의식주 관련 기본 지출보다는 교육과 보건 등 인적 자본 투자 관련 지출이 늘어났다는 결과도 보고된 바 있다(Gao et al, 2009).

이에 이 연구는 공적 소득이전에 의한 정책효과의 분석방법 가운데 개인의 행태적 변화와 선호에 대한 함수를 정확하게 추정하기 어렵다는 현실적인 한계를 고려하여 이하에서 살펴 볼 '편익접근법'을 활용하고자 한다. 다만 개별 정책대상에게 순수하게 이전되고 있는 공적 소득이전의 상대적인 규모를 분석하기 위하여 회귀분석(패널토빗분석)을 활용하고자 하며, 이 분석에서 고려해야 하는 공적 소득이전의 규모를 결정하는 영향요인(통제변수)으로 행위접근법에서 주로 사용하고 있는 정책대상자의 사회 · 인구학적 특성을 활용하고자 한다.

(2) '편익접근법(benefit approach)'을 활용한 정책효과 분석

정부지출의 편익분포를 분석하기 위하여 실제 정부가 공급한 정부 재화 및 서비스의 지출액을 바탕으로 편익을 직접 계산하는 방법인 '편익접근법(benefit approach)'(Selowsky, 1979; Meerman, 1979; Shorrocks, 1983; Demery, 2000; Jao, 2008)은 앞서 언급한 Ringen의 '표준 접근' 방법과 동일한 원리에 의한 방법이다. 이 방법은 먼저 정부지출 가운데 특정 분야와 관련된 지출액을 추출하여 1인당 혹은 가구당 정부의 지출액을 계산하는 방법으로, 소득 요소의 단계적 변화에 따른 분배지표의 변화를 통하여 재분배를 분석하는 방법이다. 이는 앞서 살펴본 행위접근법에 비해 계산이 상대적으로 용이하고, 주택비 · 의료비 · 교육비처럼 수혜계층이 파악되는 정부지출의 편익분석에 적정하다는 장점이 있으나, 정부지출의 변화에 대한 개인 혹은 가구별 행동 반응을 고려하지 않는다는 한계가 존재한다.

편익접근법의 내용을 구체적으로 살펴보면, 편익접근법이 상정하고 있는 소득 단계는 요소(일차)소득-시장(민간부문)소득-경상(총)소득-가처분 소득으로 구성되며, 각 단계별 소득 요소는 다음의 표와 같다.

[표 2-16] 소득분류와 구성 요소

소득 분류	구성 요소	소득재분배 효과
요소(일차) 소득	근로소득(임금 및 사업소득) +재산소득	
시장(민간부문) 소득	근로소득+재산소득+사적 이전소득	사적 이전소득의 효과
경상(총) 소득	근로소득+재산소득+사적이전소득 +공적 이전소득 (연금 및 기타 사회보장)	공적 이전소득의 효과
가처분 소득	근로소득+재산소득+사적 이전소득 +공적 이전소득-조세 및 사회보장부담금	직접세 및 사회보장 부담금의 효과

*자료: Ringen(1987), 김영종 외(2008), OECD(2008)

이와 같이 소득의 단계별 구성요소를 분해하여 정책효과를 파악하는 연구들은 각 단계의 소득 요소를 어떻게 구성할 것인가, 각 연구가 중점적으로 분석하고자 하는 소득이 무엇인가에 따라 그 연구대상과 결과가 다르게 나

타난다. 뿐만 아니라 각 단계별 소득을 파악하기 위하여 연구가 활용하고 있는 데이터의 특성에 따라서도 그 결과가 다르게 나타날 수 있다. 국내의 경우 2000년을 전후로 이러한 접근법을 활용한 재분배에 대한 본격적인 논의가 진행되었으며[31], 이들은 주로 한국가구패널(대우패널)·가구소비실태조사·(도시)가계조사 등의 자료를 사용하고 있는데, 연구자에 따른 상이한 자료 선택은 각 원자료의 장단점과 연구 주제와의 부합성 등을 고려한 결과로 보인다. 한국가구패널의 경우 초기 표본의 대표성이 높고 패널 데이터라는 장점에 비해, 이후 표본 유실률이 높아 대표성이 훼손될 수 있다는 단점이 있다. 이에 비해 1996·2000·2004년에 조사된 가구소비실태조사의 경우 표본의 대표성이 높고 소득이 비교적 세분화되어 있다는 장점이 있지만, 일회성 조사의 성격이 강하고 농어촌이 제외되어 있다는 점이 단점으로 지적될 수 있다. 이에 이 연구는 2006년 이후 매년 조사되고 있으며 농어촌 가구 등에 대한 조사를 포함하여 표본의 대표성이 높은 한국복지패널자료를 활용하고자 한다.

한편 정태적 방법에 의한 연구 결과는 다음의 몇 가지로 요약된다. 먼저, 공적 이전소득의 재분배 효과가 사적 이전소득의 효과에 비해 매우 미미하다는 점이다. 대부분의 연구[32]에서 사적이전 소득의 빈곤 감소 효과가 공적 이전소득의 빈곤 감소 효과에 비해 3배 내외로 높게 나타나고 있다. 둘째, OECD 국가들 간의 비교를 수행한 연구 결과는 서구 국가들에 비해 우리나라의 공적 이전과 조세의 재분배 효과가 매우 낮다는 점을 지적하고 있다. Kakwani 세후지니계수 분배방법을 이용하여 우리나라와 미국 사회보장 이전의 소득재분배 효과를 분석하고 있는 임병인(2003)의 연구 결과에 의하면, 세전 지니 계수는 미국이 더 높으나 이전 소득의 재분배 효과와 소득세의 누진성 지수는 미국이 훨씬 더 높게 나타난다는 결론을 제시하고 있다. 셋째, 사회보험 기여금의 재분배 효과를 분석한 연구의 경우[33] 미미하기는

31) 이러한 연구로는 최정균·최재성(2002), 홍경준(2002), 임병인(2003), 박찬용(2003, 2006), 김진욱(2004), 구인회(2006), 이현주 외(2006), 강병구(2007), 성명재(2007), 박기백 외(2006) 등이 있다.

32) 이러한 연구로는 Kwon(2001), 최정균·최재성(2002), 김진욱(2004), 박찬용(2006) 등이 있다.

33) 이러한 연구로는 박찬용(2003), 김진욱(2004) 등이 있다.

하지만 재분배를 악화시킨다는 결과를 보여주고 있다. 마지막으로 두 시점 간의 소득재분배 효과를 비교한 연구[34]는 미미하지만 최근으로 올수록 공적 이전과 조세의 소득재분배 효과가 개선되고 있음을 지적하고 있다.

이와 같이 최근의 조세와 공적 소득이전에 의한 소득재분배에 관한 다수의 연구 성과가 축적되었음에도 불구하고 다음의 몇 가지 측면에서 추가적인 연구의 필요성이 제기된다. 첫째, 그간의 연구는 조세 체계 내에서 직접세와 사회보장기여금 등의 효과 즉, 일반적인 사회복지예산에 의한 정책수단의 소득재분배 효과와 누진성에 대한 연구만이 진행되어 왔을 뿐, 이들이 조세체계 내에서 전달되는 혜택의 효과는 다루지 않고 있다. 이는 대부분의 연구가 근로장려세제의 도입 이전에 수행되었다는 점에서 기인하며, 이에 대한 더욱 체계적이며 포괄적인 연구의 필요성을 시사한다. 둘째, 대부분의 연구가 정책대상을 체계적으로 다루고 있지 못하다는 점을 지적할 수 있다. 일부의 연구는 가구를 근로자 가구와 비근로자 가구, 1인 가구와 2인 가구 이상 혹은 노인 계층 등을 다루고 있으나(김경아, 2007 · 2012), 대부분의 연구가 한국의 복지국가에 의한 전반적인 재분배 효과를 다루지 않고 있다. 이는 학술적 · 정책적 차원에서 정책대상과 수단에 대한 더욱 포괄적이며 체계적인 접근이 필요함을 의미한다.

이와 함께 공적 소득이전의 정책 효과로서 대부분의 연구가 빈곤 감소 · 소득재분배 효과를 분석하고 있으나, 이 연구는 공적 소득이전에 의해 이루어지는 보호가 어떠한 계층을 대상으로 어떠한 수준으로 이루어지고 있는지에 대하여 분석하기 위해 공적 소득이전의 규모와 귀착을 함께 분석하고자 한다.

3. 선행연구의 한계 및 연구에의 함의

이상의 선행연구들을 살펴본 결과, 본 연구에 대한 함의는 다음과 같이 요약된다. 첫째 국내외의 다양한 연구들이 공적 소득이전 정책의 효과에 관한 분석을 시도하여 왔으나 사회보험 · 공적 부조 등의 전통적인 공적 소득

34) 이러한 연구로는 박찬용(2003, 2006), 성명재(2007), 이병희 · 강신욱(2007) 등이 있다.

이전 정책만을 대상으로 하는 경우가 대다수이다. 최근 국내 연구 가운데 일부가 사회적 목적의 조세지출에 대한 분석을 시작하였으나 각 연구의 목적 및 활용 데이터 등에 따라 연구대상으로 포함된 항목들이 차이를 보인다. 이는 각 연구의 목적이 다를 뿐만 아니라 조세지출의 특성상 그 규모를 추정해야 하는 한계에서 기인하며 이에 따라 활용 가능한 데이터의 조건과 제약 하에서 이를 추정해야하기 때문이다.

이에 따라 개인이나 개별 가구에 대한 효과를 분석하는 연구의 경우 가구 정보를 포함하고 있는 패널 데이터를 활용하여 그 규모를 추정하고 있으며 이에 따라 추정방법은 모의실험 모형을 주로 활용하게 됨에 따라 본 연구 역시 동 방법을 사용하고자 한다. 다만 공적 소득이전 정책으로서의 조세지출에 관한 이론적 논의를 바탕으로 사회적 조세지출의 범위를 명확히 규명하고 이를 통해 연구대상을 구체화하고자 한다.

둘째 공적 소득이전 정책의 효과를 분석한 기존의 논문은 대부분 정책수단의 일부에 대한 분석을 수행하거나 그 효과를 노인이나 아동 등 특정 정책대상에 한정하여 분석하고 있다. 이와 같은 접근은 복지국가가 특정한 정책대상에 대하여 어떠한 이전과 보호를 수행하고 있는지에 대한 중요한 함의를 제공한다는 점에서 그 의의를 갖는다. 다만 개별 연구가 정책대상이나 분석 시기, 데이터 등을 각기 다르게 활용함으로써 그 결과가 특정한 방향으로 수렴되지 못하는 특징을 갖는다. 뿐만 아니라 이와 같은 방법은 전체적 시각에서 한국의 복지국가가 갖는 특성에 대한 함의를 도출하기 어렵다는 한계를 갖기도 한다.

이에 이 연구는 전통적인 수단뿐만 아니라 조세지출 항목 가운데 일부를 공적 소득이전 정책으로 정의하고 이 정책의 전반적인 규모와 효과에 대하여 분석하되, 주요 정책대상을 노인·아동·근로가구 등으로 세부적으로 구분하여 살펴보고 이와 함께 소득분위별로도 구분하여 분석하고자 한다.

다만 이와 같은 접근법에 의하여 정책효과를 분석하고자 할 때 다음과 같은 사항에 대한 고려가 요구된다. 먼저 분석단위를 가구로 수행할 경우 개별 가구의 특성이 배타적으로 노인가구 혹은 아동가구나 근로가구 등으로 분류되는 것이 아니라 중첩적인 성격을 가지게 된다는 점이다. 예를 들어

특정한 한 가구에 아동과 노인 가구원을 모두 포함하고 있을 경우 이 가구는 노인에 대한 공적 소득이전과 아동에 대하여 국가가 수행하는 공적 소득이전을 모두 수급하게 되므로, 해당 가구에 대한 공적 소득이전 규모를 전체적인 차원에서 추정·분석할 경우 동 가구가 노인가구이기 때문에 수급한 것인지 아동가구이기 때문에 수급한 것인지에 대한 구분을 어렵게 한다. 이에 더하여 노인가구의 경우라도 빈곤층이기 때문에 이전되는 경우와 노인이기 때문에 소득구분 없이 이전되는 경우에 대한 구분이 곤란하게 된다.

이러한 분석상의 이슈를 고려하여 이 연구는 크게 두 가지 유형의 분석을 수행하고자 한다. 첫째 노인가구와 아동가구로 대표되는 인구학적 정책대상 분류 내에서 빈곤층·중산층·상위계층으로 구분되는 소득분위별 정책대상에 대한 순수한 공적 소득이전 정책의 규모를 파악하기 위하여 여타의 특성을 통제변수로 하는 회귀분석을 수행하고자 한다. 이는 노인가구 혹은 아동가구의 그룹 내에서 어떠한 소득분위의 계층이 상대적으로 더 이전을 받는지에 대한 규모의 분석을 가능하게 한다.

둘째 편익접근법에 의한 공적 소득이전의 효과 분석을 통해 개별 가구에 대한 이전의 규모를 파악하고 다양한 지표를 활용하여 정책 효과를 분석하고자 한다. 이는 결과적으로 한국의 복지국가가 어떠한 정책대상에 대한 이전을 더 수행하고 있는지에 대한 비교를 가능하게 하며, 아울러 어떠한 정책대상에 대하여 그 효과가 더 나타나고 있는지에 대한 비교를 가능하게 한다.

제 3 장 연구 설계 및 분석방법

제1절 연구의 대상

1. 연구의 대상 및 범위

본 연구는 정부가 국민을 대상으로 이전하는 공적 소득이전의 규모와 그 효과를 분석하기 위하여 현재 시행되고 있는 소득이전 정책을 그 연구 대상으로 하며, 이는 구체적으로 사회보험[35]·공적 부조·기타 보조금과 소득세법상의 소득공제·근로장려세제가 포함된다. 먼저 사회보험은 구체적으로 국민연금, 공무원·군인·교원연금, 보훈연금, 별정직 우체국 연금 등을 포함하는 공적 연금과 실업급여·육아휴직급여·직업능력개발급여 등을 포함하는 고용보험, 휴업급여·장해연금·유족급여 등을 포함하는 산재보험 등으로 구성된다[36].

둘째 공적 부조에는 국민기초생활보장급여의 연간 총액이 포함되며, 셋째, 기타보조금에는 장애수당, 기초노령연금, 한부모가족지원, 가정위탁금, 양육수당, 보육료 지원, 학비 지원, 국가유공자 보조금, 농어업 정부보조금, 긴급복지지원금, 바우처지원금, 급식비 지원, 에너지감면, 통신비 감면, 기타 정부보조금 등이 포함된다.

넷째 개별 가구를 대상으로 한 사회적 조세지출은 다음의 항목을 포함한다. 먼저 종합소득공제 내의 인적 공제 가운데 기본공제를 제외한 추가공제·다자녀 추가공제와 연금보험료공제, 주택담보노후연금 이자비용공제, 보험료·의료비·교육비·주택임차금액·장기주택저당차입금 이자공제·기부금 등을 대상으로 하는 특별공제, 표준공제, 근로소득세액공제 등을 대상으로

35) 사회보험 급여액의 경우 본인(혹은 직장)의 기여액을 기준으로 지급되는 것이므로 정부의 일반재원에 의한 보조금과는 성격이 다소 다르다. 이에 따라 정부 재정지출의 소득계층별 혜택을 분석할 때 공적연금을 포함하는 것과 제외하는 것 중 어느 것이 타당한 지는 논란의 여지가 있다(김태일, 2010). 본 연구에서는 사회보험 역시 일반 국민을 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 복지국가의 수단에 해당한다는 측면에서 이를 포함하여 분석하고자 한다.

36) 사회보험의 경우 일시불 형태로 지급되는 금액은 제외된다.

한다. 이와 함께 근로장려세제에 의해 지급되는 근로장려금을 포함한다.

본 연구는 이상의 공적 소득이전 정책에 의해 개별 가구가 지급받은 이전 규모와 이에 의한 개별 가구의 소득변화를 그 분석 대상으로 하며 이상의 연구대상을 간략히 정리하면 다음과 같다.

[표 3-1] 연구 대상

구 분	세부 내용
사회 보험	• 공적 연금 (국민연금, 공무원 · 군인 · 교원연금, 보훈연금, 별정직 우체국 연금) • 산재 보험 (실업급여, 육아휴직 급여, 직업능력개발급여) • 고용 보험 (휴업급여, 장해연금, 유족급여)
공적 부조	• 국민기초생활보장 급여
기타 보조금[1)]	• 장애수당 • 양육수당 • 한부모가족지원 • 기초노령연금 • 국가유공자보조금 • 긴급복지지원금 • 가정위탁금 • 농어업정부보조금 • 유류환급금 • 학비지원 • 한시생계비 • 기타정부보조금 • 급식비지원
소득 공제	• 인적공제 (추가공제, 다자녀 추가공제) • 연금보험료 공제 • 주택담보노후연금 이자비용공제 • 특별공제 • 표준공제 • 근로소득세액공제 • 근로장려세제

* 주1) 장애수당: 장애인연금 및 경증장애수당, 장애아동(부양)수당
양육수당: 영유아 지원 수당
학비 지원: 농림축산식품부 지원 포함
유류환급금은 2009년, 한시생계비는 2009 · 2010년만 해당

이 연구의 시간적 범위는 2010~2012년에 해당하는 총 3년간의 정책을 대상으로 하며, 이전 규모 및 정책효과에 대한 편익접근법에 의한 분석에서는 가장 최근의 정보를 포함하고 있는 2012년의 공적 소득이전을 대상으로

분석을 수행한다. 앞서 살펴본 연구대상 가운데 사회보험과 공적 부조, 사회적 조세지출은 동일한 정책 내용을 연구대상 기간 동안 유지하고 있는 반면, 기타 보조금의 경우 연구대상 기간 내 변화가 존재한다. 예를 들어 기타보조금 가운데 유류환급금의 경우 2009년에만 운용되었으며, 한시생계비의 경우 2009 · 2010년에만 운용되었다.

2. 연구의 분석단위

이 연구의 기본적인 분석 단위는 '가구'이며, 가구의 규모(size)를 고려하기 위하여 가구균등화 지수(equivalence scale)를 적용하므로 실질적인 분석단위는 균등화된 '가구원 1인' 혹은 '가구주'로 볼 수 있다.

미시자료를 활용하여 경제적 복지(well-being)와 관련한 연구를 수행하는 경우 균등화척도(equivalence scales)를 통해 욕구에 영향을 주는 가구의 특성을 반영하여 조정된 소득을 얻을 수 있다. 균등화척도를 활용하는 것은 소득이나 경제적 복지와 관련한 연구의 궁극적인 관심 대상이 개인의 복지(welfare of the individual)이기 때문이다. 그러나 실제 연구에서는 개인을 분석대상으로 하지 않은 경우가 많은데, 이는 아동이나 가사에 종사하는 주부의 경우 공식적인 소득은 없지만 부모나 배우자의 소득을 함께 사용하여 높은 생활수준을 향유할 수 있기 때문이다. 즉 가구 내에서의 경제적 이전이 수행되기 때문이다. 이와 같은 경우 개인을 분석단위로 하기 보다는 가구를 하나의 분석단위로 타당하다고 볼 수 있으며, 이에 이 연구는 가구를 분석단위로 하되 균등화지수를 활용하여 가구의 규모에 대한 조정을 수행하였다.

일반적으로 균등화척도는 소득과 가구특성의 벡터로부터 조정된 소득을 구하는 함수를 의미하며, 일반적인 식은 아래와 같이 구성된다(남상호 외, 2012).

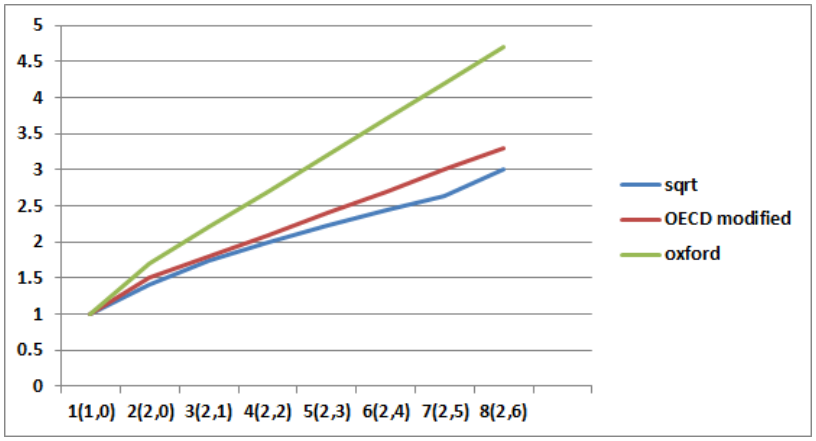
$$w = D/S^E$$

w: 균등화된 소득 D: 가구소득
S: 가구규모 E: 균등화된 탄력성

균등화탄력성은 0에서 1사이의 값을 가지며, 이 값이 클수록 규모의 경제는 작아지게 된다. 규모의 경제가 완전한 경우 E값은 0이 되며, 규모의 경제가 존재하지 않는 경우 1이 된다. 따라서 규모의 경제가 완전한 경우에는 조정된 소득이 곧 가구의 소득이 되며, 규모의 경제가 존재하지 않는 경우 조정된 소득은 가구소득을 가구원수로 나눈 값이 된다. 일반적으로 LIS(Luxembourg Income Study)의 경우 E값으로 0.5를 사용한다.

OECD의 경우 2가지의 균등화 지수를 사용하는데, OECD 균등화지수(original scale 또는 oxford scale)는 첫 번째 성인은 1을 부여하고 두 번째 성인부터는 0.7, 그리고 14세 이하의 아동에 대해서는 0.5의 가중치를 부여한다. 이와는 달리 OECD 수정균등화지수(modified OECD scale)는 첫 번째 성인에게는 1, 두 번째 성인부터는 0.5, 그리고 14세 이하의 어린이에게는 0.3의 가중치를 부여한다. 각 균등화지수가 성인 및 아동 수에 대하여 갖는 값을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 3-1] 균등화지수의 비교



*주: x축은 총가구원수(성인수, 아동수)를 의미
*자료: 남상호 외(2012)

위의 그림에서와 같이 각 균등화지수는 가구의 규모 및 구조에 따라 다른 값을 나타낸다. 남상호 외(2012)에 따르면 일반적으로 사용되는 OECD 균등화지수(Oxford scale)와 OECD 수정균등화지수(modified scale)는 각각

약 0.733과 0.557(근사값)을 가지며, 이는 일반적으로 사용되는 제곱근 탄력성(0.5)에 비해 상대적으로 탄력성이 큰 것을 알 수 있다. 이에 이 연구는 정책대상 특히 아동이 있는 가구에 대한 이전의 변화를 분석함에 있어 아동의 수에 따른 더 큰 변동량을 관측하기 위하여 위의 균등화지수 가운데 탄력성이 가장 큰 OECD 균등화지수(Oxford scale)를 사용하였으며, 우리나라의 아동에 대한 기준을 적용하여 17세 이하의 경우 아동으로 정의하여 균등화 지수에 활용하였다.

제2절 데이터의 구성

1. 분석 대상 데이터 및 특성

본 연구는 개별 가구에 대한 공적 소득이전의 정책효과를 분석하기 위하여 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소가 제공하는 한국복지패널 데이터(Korea Welfare Panel Study, KoWePS)의 5~7차(2010~2012년) 조사 원자료를 활용한다.

KoWePS 데이터의 조사 모집단은 2005년 인구센서스 90% 조사구로 제주도를 포함한 전국을 대상으로 한 종단면 조사 데이터에 해당한다. 통계청의 가계조사와 한국노동패널의 경우 농어가나 읍면지역이 표본에 포함되지 않지만 KoWePS 데이터의 경우 농어가와 읍면지역을 포함하고 있다는 점에서 표본의 대표성이 매우 높다는 장점이 있다(여유진, 2009; 김미곤 외, 2007).

다만 KoWePS 자료의 활용에 있어서 고려해야 할 점은 조사 표본을 층화이중추출방법 즉 조사가구의 50%를 저소득층 가구로 표집하고 있다는 점이다. 표본추출의 1단계에서는 인구센서스 90% 자료로부터 517개 조사구를 표본추출하여 가구의 소득 및 가구원의 경제활동 상태 등을 조사한 후 이 조사 자료로부터 일반가구와 저소득층 가구를 각각 3,500가구씩 총 7,000가구를 표본가구로 추출하여 최종 패널 가구를 선정하고 있다(KoWePS, 2012). 이에 모집단에 대한 분석 결과의 대표성을 확보하기 위하여

KoWePS는 반드시 패널 데이터에서 제공하고 있는 가중치를 사용할 것을 권고하고 있다. 따라서 이 연구 역시 KoWePS가 제공하는 가구 가중치를 사용하여 분석결과를 도출하였다.

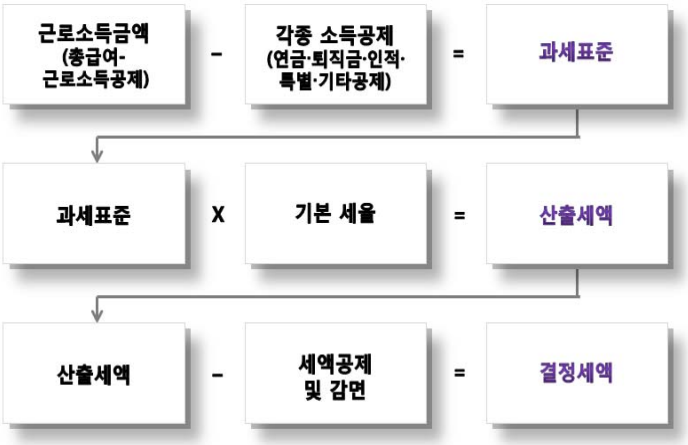
2. 사회적 조세지출 규모의 추정 및 가정

소득세제 내 소득공제 항목의 규모를 추정하기 위하여, 우리나라에서 각 개인이 납부하는 세액이 결정되는 과정을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 우리나라의 소득세 과세제도는 기본적으로 개인의 모든 소득을 종합하여 누진과세하는 종합소득세 체제를 유지하고 있는데, 종합소득에는 이자소득 · 배당소득 · 사업소득 · 근로소득 · 연금소득 · 기타소득 · 퇴직소득 등이 포함된다. 종합소득 가운데 이자소득과 배당소득을 제외한 나머지 소득은 각각의 수입금액에서 필요경비를 차감한 금액이 종합소득금액이며, 이 단계의 소득이 소득공제 전 소득이다. 그러나 실제로 과세대상이 되는 과세표준은 종합소득금액에서 종합소득공제를 차감한 금액이다.

종합소득공제에는 앞서 살펴본 바와 같이 인적공제, 연금보험료공제, 특별공제 및 기타소득공제 등이 있다. 근로소득자의 경우 이상의 소득공제혜택을 대부분 받을 수 있지만, 사업소득자는 인적공제와 연금보험료 공제, 특별공제의 일부(기부금 및 표준 공제) 및 기타소득공제만을 받을 수 있다. 이상의 각종 공제를 고려한 과세표준이 확정되면 과세표준에 따라 4단계의 누진적 종합소득세율이 적용되어 산출세액이 결정된다.

다음으로 산출세액에서 각종 세액공제를 차감하여 결정세액이 되며, 결정세액에 가산세를 합하면 실제로 납부하여야 할 총 결정세액이 구해진다. 총결정세액에 대해 그해 마지막 급여 등이 지불될 때 연중 급여총액에 대한 중간예납세액이나 급여 지불시 원천징수되었던 소득세액 등을 대비하여 과부족액에 대한 정산이 행해져 최종적으로 납부할 세액이 확정된다. 이를 도표로 간단히 정리하면 다음과 같다.

[그림 3-2] 종합소득공제 흐름도



*자료: 김태일(2010)

이와 같은 흐름에 의해 산출된 결정세액과 근로소득액에 기본 세율[37]을 적용하여 계산한 액수(A)와 소득공제 및 세액공제가 없는 경우를 고려하여 산출하는 결정세액에 기본 세율을 적용하여 계산한 액수(B)의 차이가 연구가 추정하고자 하는 조세지출에 의한 소득이전의 규모에 해당한다.

기본적으로 소득세는 개인에게 부과된다는 점을 고려할 때, 개인 단위의 소득과 지출 정보를 필요로 한다. 그러나 한국복지패널 자료는 근로소득, 사업·부업소득 등의 근로 관련 소득변수들은 개인단위로 조사되는 반면, 재산소득, 사회보험수급액, 증여·상속 등의 기타소득과 사회보험료, 조세, 각 소비항목 등의 자산관련 변수들과 지출 변수들은 가구단위로 조사된다. 이

37)

[표] 종합소득산출세액

종합소득과세표준	세율
1,200만원 이하	과세표준 x 6%
1,200만원 초과 4,600만원 이하	72만원 + (1,200만원을 초과하는 금액 x 15%)
4,600만원 초과 8,800만원 이하	582만원 + (4,600만원을 초과하는 금액 x 24%)
8,800만원 초과 3억원 이하	1,590만원 + (8,800만원을 초과하는 금액 x 35%)
3억원 초과	9,010만원 + (3억원을 초과하는 금액 x 38%)

* 자료: 소득세법 제55조 세율, 국세청 국세법령정보시스템 홈페이지

러한 자료의 기본적인 특징을 고려하여 소득세제 내의 공제 규모를 추정하기 위하여 원자료를 수정·재구축하였으며 그 기본 내용과 가정은 다음과 같다.

첫째, 개인별 연간소득과 과세표준을 산정하여 소득공제를 추정한 뒤 가구 단위로 합산한 규모를 개별 가구의 소득공제액으로 계산하였다.

둘째, KoWePS 자료에서 개인단위로 조사되는 상용소득과 임시·일용소득은 근로소득으로 경비를 제외한 사업소득과 부업소득은 사업소득으로 연금소득액은 연금소득으로 각각 합산하여 개인별 과세대상 소득변수를 새롭게 생성하였으며, 이를 '과세 전 소득'으로 정의한다.

셋째, 개별 가구의 소득자 가운데 비용을 제외한 소득금액이 가장 큰 가구원이 가구 내에서 가장 많은 소득공제액을 기대하여 신청할 것으로 가정하고[38], 이를 가구 내의 '제1납세자'로 정의하여 소득공제의 개별 항목 가운데 부득이 하게 가구단위의 정보를 활용해야 하는 경우 제1납세자에 소득공제 추정 과정에 적용하였다. 가구단위의 정보로 제1납세자의 공제액 과정에 활용된 정보는 다른 가구원의 세액 계산 시 적용하지 않았다. 이에 따라 2012년의 경우 납세자가 1명인 가구는 총 가구의 63.8%, 최대 4명의 납세자가 있는 가구는 0.9%를 차지하는 것으로 분석되었다.

[표 3-2] 가구별 납세자 규모 (2012년 기준)

구 분	1인	2인	3인	4인	합계
납세가구수	1932	912	158	26	3028
총납세가구 대비 비율	63.8	30.1	5.2	0.9	100

38) 소득이 많은 자가 소득공제 신청을 하는 것이 상대적으로 유리하지만 공제혜택이 가장 크다고 단정할 수는 없는데, 이는 공제혜택을 받기 위해서는 피부양자와의 관계 역시 고려해야하기 때문이다. 권혁진·신우진(2010)의 연구는 이러한 점을 고려하여 각 가구 유형과 납세주의 가구 내 지위를 고려하여 공제혜택을 상대적으로 많이 받을 가능성이 높은 자를 납세주로 선정하여 KoWePS 3차자료를 활용해 조세지출의 규모를 추정하였다. 그러나 소득공제 체계 내에서 소득세와 공제액을 산정하기 위한 다양한 기준을 현실에서 모든 가구가 동일하게 고려하여 공제액을 신청하는 것이 아니라는 점을 고려할 때 상대적으로 많이 받을 가능성이 높은 가구원을 선별하는 과정 자체에 연구자의 주관적 판단이 개입될 가능성이 높다고 판단하여, 본 연구에서는 소득이 가장 많은 가구원이 가구 내에서 소득공제액을 가장 많이 신청할 것으로 가정하여 일괄 적용하였다.

넷째, 합산된 근로소득에서 근로소득공제액을 제하기 위하여 상용·임시·일용근로자를 재분류하였다. 소득세법 시행령은 일용근로자를 3개월 이하로 계약된 자로 정의하고 있는 반면, KoWePS의 경우 임시근로자는 고용기간이 1개월 미만이거나 혹은 일정한 사업장이 없는 경우로 정의하고 있다. 이러한 차이를 보완하기 위하여 KoWePS의 임시근로자 가운데 3개월 이상 근무한 개인을 분류하여 상용근로자로, 3개월 이하인 경우 일용근로자로 재분류하여 근로소득공제액을 계산하였다.

이에 따라 근로소득은 근로소득공제액(근로소득에 대한 비용의 의미)을 공제하였으며, 연금소득 역시 공제액을 차감하였고 사업소득의 경우 비용을 제외한 금액을 의미하는 순사업소득과 기타소득을 합산하여 사업소득으로 생성하였다. 이상의 소득을 기준으로 근로소득이 있는 경우 일반 근로자와 일용 근로자로 구분하였고, 사업소득이 있는 경우 사업자로 구분하여 종합소득세액의 개별 항목을 계산하였다. 이는 종합소득세액의 항목 가운데 일반 근로자와 일용 근로자, 사업소득자에 대한 적용 항목이 다르기 때문이다[39]. 소득공제 후 과세대상 총소득이 100만원 이하인 경우 이는 피부양대상이 되기 때문에 납세자가 아닌 피부양자로 전환하였다.

다섯째, 과세 대상 소득에 대한 분류 후 납세자와 KoWePS에서 조사된 가구주와의 관계를 바탕으로 가구 유형에 대한 분류를 새롭게 수행하였으며, 이는 납세자를 중심으로 피부양자와의 관계를 고려하여 가구원에 대한 납세자와의 관계를 새롭게 부여하기 용이하게 하기 위함이다.

이후 제 1납세자를 중심으로 피부양자에 대한 가구원 관계를 재설정하였으며, 제 2~4 납세자는 납세자에 대한 피부양자를 설정하지 않고 납세자 본인에 대한 공제만을 계산하였다[40]. 이상에서 분류한 가구유형과 해당 가구의 제 1납세자의 가구주와의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

---

39) 이러한 재분류에 따르면 2012년의 경우 근로소득가구는 전체 가구의 약73%, 사업소득가구는 약27%에 달한다.

40) 이는 피부양자를 실제로 어떠한 납세자의 가족으로 공제할 것인지는 개별 가구의 사정에 따라 다르므로 이를 구분하여 고려하기 어렵고 소득공제의 규모가 가장 클 것으로 기대되는 납세자의 경우 피부양자가 많을수록 그 공제액이 클 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

[표 3-3] 가구유형별 제1납세자의 가구주와의 관계 (2012년 기준)

구분	가구유형							
	가구주 단독	부부	부부 및 기타	가구주 및 기타	배우자	배우자 및 기타	기타 가구원	합계
가구주	373	407	825	678	0	0	0	2283
배우자	0	81	115	0	46	101	0	343
기혼 자녀	0	0	85	97	0	58	55	295
미혼 자녀	0	0	19	29	0	12	7	67
자녀의 배우자	0	0	4	6	0	1	1	12
기타 가구원	0	0	2	11	0	3	12	28
합계	373	488	1050	821	46	175	75	3028
비중	12.32	16.12	34.68	27.11	1.52	5.78	2.48	100

*2012년 자료의 경우 면세점이하의 가구가 2382가구이며, 소득세 대상 가구가 3028가구, 전체 가구는 5410가구임.
*가구주와 가구원과의 관계는 KoWePS 조사의 분류에 의거함.

여섯째 이상의 데이터 구성을 완료한 이후, 가구별 납세자에 대한 정보와 새롭게 관계가 부여된 피부양자의 정보를 활용해 사회적 조세지출의 규모를 추정하였으며, 각 가구별 납세자의 개인별 조세지출 규모에 대한 추정을 완료한 이후 이들 조세지출액의 최종 합산액을 가구별 조세지출액으로 사용하였다.

위의 내용을 바탕으로 이 연구에서 사회적 조세지출의 규모를 추정한 과정은 다음과 같다.

(1) 종합소득금액은 조사된 근로소득에 근로소득공제액을 차감한 금액과 필요경비를 차감·조사한 순소득 개념의 사업소득, 연금소득공제액을 차감한 연금소득을 개인별로 합산한다[41].

41) 근로 및 연금소득에서 각각 근로소득공제와 연금소득공제를 차감한 것은 사업소득에서 소득발생에 필요한 비용을 제외한 순사업소득을 과세 대상 소득으로 활용하는 것과 같이 근로소득자의 경우 근로소득 발생에 소요된 비용을 공제한다는 의미에서이다. 본 연구 역시 근로소득자와 사업소득자가 소득공제의 적용 항목과 절차는 다르지만 비용의 차감

(2) 인적공제혜택을 받을 수 있는 기본공제대상자의 경우 KoWePS 자료에서 얻을 수 있는 각 범주별 조건(연령 · 장애유무 · 부녀자여부 · 자녀수 등)을 통해 선별하였으며, 이들 가운데 (1)의 과정에서 연간소득금액이 100만원 이하인 자인 자를 최종 기본공제대상자로 선정하였다. 앞서 언급한 바와 같이 OECD가 제시하고 있는 조세지출의 특성상 인적공제 가운데 기본공제는 대상의 특정성을 만족하지 않으므로 조세지출의 추정에서 제외하였다. 다만 기본공제대상자의 선정은 다른 공제항목의 대상자에 해당하기 때문에 대상자 선정의 과정을 수행하였다.

(3) 기본공제대상자 가운데 추가공제의 대상인 경로자 · 장애인 · 6세 이하 아동 등에 대한 공제액을 계산하였으며, 다자녀 추가공제 역시 범주별 정보를 활용하여 추정하였다.

(4) 연금보험료공제 항목은 2010년 자료(귀속년도 2009년)와 2011~2012년 자료(귀속년도 2010~2011년)를 구분하여 추정하였다. KoWePS 자료 가운데 연금보험료에 대한 지출항목의 경우 2011~2012년에는 정확하게 조사가 된 반면, 2010년 자료는 사회보장부담금 항목으로 조사가 되고 세부 사회보험료를 각기 얼마씩 지출하였는지에 대해서는 조사가 되지 않았기 때문이다. 이에 2010년 보험료공제 항목은 관련 문항을 근거로 가입유형을 파악하여 이에 따른 보험료를 계산하였다[42].

(5) 기부금공제를 제외한 특별공제는 근로소득자의 소득에 대해서만 적용하였으며, 건강 · 고용보험료에 대한 공제항목의 경우 (4)의 연금보험료 계산방식과 같이 2011~2012년은 개별 사회보장기여금 가운데 개별 보험에 대한 지출액을 사용하였고, 2010년의 경우 개인별 기여금을 별도로 계산하였다. 건강보험료의 경우 직장가입자와 지역가입자를 구분하여, 직장가입자는 보수월액의 구간을 구분하여 보험료율(2.54%)을 곱하여 계산하였으며, 지역가입자는 소득금액의 수준에 따라 생활수준 및 경제활동참가율 등급별 점수 · 소득등급별 점수 · 재산등급별 점수 등을 고려한 후 점수당 금액(2009년

면에서 이를 동일하게 하기 위하여 근로 및 연금소득공제는 조세지출에 포함하지 않았다.

42) 기준소득월액은 최저 22만원~최고 360만원, 가입종별 요율 9%, 임의가입자 기준소득월액 138만원(귀속연도 2009년 기준)을 적용하였다.

기준 148.9원)을 곱하여 계산 · 적용하였다.

(6) 특별공제 항목 가운데 의료비 · 교육비 · 주택자금 공제는 가구단위의 지출 변수를 활용하였다. 교육비 공제의 한도는 가구 내 구성원의 학력변수를 이용하여 설정하였으며, 주택자금공제는 주거관련 부채의 이자만을 적용하였다. 기부금공제는 개인용 자료의 기부금변수를 추출하여 근로 · 사업소득자 모두에게 적용하였다.

(7) 마지막으로 표준공제는 근로소득자 연 100만원, 사업소득자 연 60만원을 적용하였다.

(8) 이상의 (1)~(7)의 과정을 통해 종합소득공제액을 종합소득금액에서 차감하여 과세표준을 구하고, 각 금액에 따른 세율을 적용하여 산출세액을 계산하였다. 근로소득자의 경우 근로소득세액공제를 차감하여 최종적인 결정세액을 산출하였다.

(9) 이처럼 소득금액에서 소득공제와 세액공제 등을 모두 차감한 결정세액(B)과 최초 소득금액에 소득공제와 세액공제를 적용하지 않고 기본 세율만을 적용하여 결정세액을 계산한 금액(A)과의 차이가 이 연구가 활용한 개별가구에 이전된 사회적 조세지출 금액에 해당한다. 아울러 3개년에 대한 조세지출 규모의 계산 과정에서 공제 항목의 변경이 있는 경우 해당 연도의 변경항목에 맞게 적용하였다.

3. 사회적 조세지출 규모 추정의 타당성 검증

다음으로 이상의 과정을 통해 추정된 소득공제 내의 조세지출 규모와 통계청이 발표한 징수소득세액의 비교를 통해 규모 추정의 타당성을 검증하였다. 이 연구에서 추정한 소득공제 관련 조세지출의 규모는 종합소득공제 내의 조세지출 가운데 인적공제를 제외한 나머지 소득공제액에 해당한다. 이는 앞서 이론적 논의에서 언급한 바와 같이 인적공제의 경우 OECD에서 정의하는 조세지출의 특성 가운데 대상의 특정성을 충족하지 않기 때문이다.

이러한 점을 고려할 때, 통계청에서 발표한 「국세통계연보」의 내용 가운데 총소득공제액에서 인적공제액을 제외한 나머지 소득공제액은 약 16조

7,746억 원의 규모에 달한다(국세청, 2012). 한편 본 연구에서 추정한 인적 공제액을 제외한 소득공제 내의 조세지출 규모는 약 16조 7,636억 원[43]에 달하므로 추정 규모에 있어서 적절한 타당성을 확보하였다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 이 연구가 추정한 공제액은 데이터의 한계에 따라 충분하게 고려하지 못한 공제항목에 따른 과소계산의 가능성과 가구단위의 지출 변수를 사용한 공제항목에 따른 과대계산의 가능성이 존재한다. 또 모든 항목에서 공제의 가능성이 있는 경우 각 개인이 가능한 모든 항목에 대한 공제를 신청하였다는 가정 하에 추정된 금액이므로 이 역시 과대계산의 가능성을 높인다. 이에 따라 직접적인 비교에는 신중하게 접근할 필요가 있으나, 종합소득 가운데 근로·사업소득의 비중이 매우 크다는 점을 고려할 때 이 연구가 추정한 조세지출의 규모가 현실과 크게 다르지 않다고 판단된다.

제3절 연구 분석틀 및 분석 모형, 변수의 설정

1. 연구의 분석틀

본 연구는 공적 소득이전의 규모와 정책 효과를 분석하기 위하여 크게 두 부분으로 구성된다. 먼저 이 논문이 분석하고자 하는 정책 효과는 다양한 정책수단들을 조합한 전체적 차원의 효과에 해당하므로 이러한 효과를 개별 정책대상별로 다시 분해(decomposition)할 경우 각 정책대상에 대한 이전 규모와 귀착에 대한 분석이 가능하다. 그러나 이를 가구단위로 분석하는 경우 정책대상으로서의 특성이 중첩적으로 작용하므로 실제로 복지국가의 이전과 보호를 정책대상의 특성별로 완전하게 분해하여 분석하기 곤란하다.

예를 들어 특정한 한 가구가 아동을 가구원으로 포함하고 있으면서 빈곤층에 해당하는 경우 이들에 대한 공적 소득이전의 총합을 실질적 규모로 파악할 경우 실제로 아동에 대하여 이전된 것인지 빈곤층이기 때문에 이전된 것인지를 파악하기 어렵고, 실제로 두 특성이 모두 작용하여 이전되는 경우

43) 추정된 가구별 조세지출 규모에 KoWePS에서 제공하는 모수추정 가구가중치(h07_wg)를 부여하여 총합계액을 구한 금액에 해당한다.

도 존재한다. 즉 전체적 차원에서 개별 정책대상의 특성이 소득이전에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 파악이 어렵고 다른 경쟁적 정책대상의 영향을 고려하지 않은 순수한 효과를 파악하기 쉽지 않다.

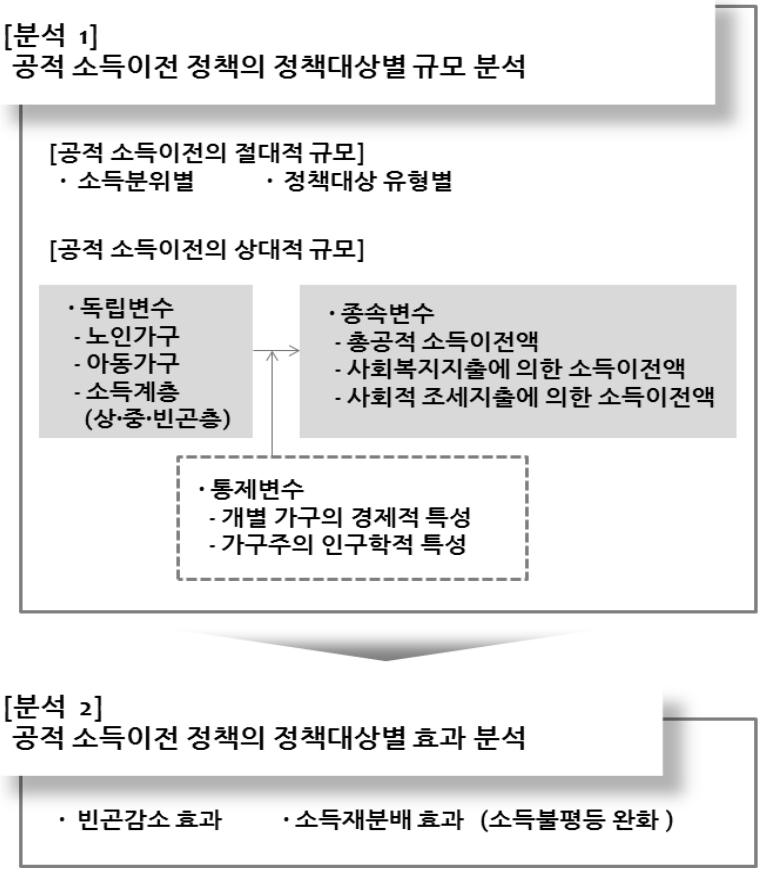
그러나 반대로 개별 정책대상에 대한 순수한 규모나 상대적인 규모만을 고려할 경우, 실제로 한국의 복지국가가 노인가구 혹은 아동가구 등과 같은 정책대상에게 어떠한 수준의 명목적 이전을 수행하고 있는지에 대한 파악이 어렵게 된다. 이에 따라 이 논문은 공적 소득이전의 정책대상별 이전 규모를 각 정책대상의 특성을 순수하게 반영하는 상대적 규모와 실질적인 수급 수준을 의미하는 절대적 규모로 구분하여 분석하고자 한다.

먼저 복지국가의 정책대상으로서 경쟁적 가설 하에 있는 노인·아동가구 등 각 유형별 정책대상을 다시 소득계층별로 구분할 경우 이들에게 어떠한 수준의 이전이 이루어지고 있는지에 대한 분석 즉 공적 소득이전의 상대적 규모에 대한 분석을 수행하기 위하여 패널토빗모형을 활용한다.

다음으로 개별 정책대상에 대한 공적 소득이전의 절대적 규모와 귀착, 빈곤 감소 및 소득재분배 등의 효과를 분석하기 위하여 편익접근법(benefit incidence approach)에 기반 한 분석을 수행한다. 이 분석은 앞서 살펴본 바와 같이 공적 소득이전의 정책효과를 분석하기 위하여 주로 시장소득(market income)에서 공적 소득이 이전된 후의 소득인 경상소득(ordinary income) 간의 빈곤지표 및 분배지표의 차이를 살펴보고, 공적 소득이전을 통해 이러한 지표들이 실제로 얼마나 개선되었는지 또 이러한 개선이 통계적으로 유의한지에 대한 검증을 수행한다. 이러한 분석을 노인가구와 비노인가구, 아동가구와 비아동가구 등에 적용함으로써 공적 소득이전 정책의 전체적 효과뿐만 아니라 개별 정책대상 차원의 효과도 함께 분석한다.

이와 같은 연구의 분석틀을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

[그림 3-3] 연구의 분석틀



2. 공적 소득이전 정책의 상대적 규모 분석 모형

1) 변수 설정

(1) 종속변수

이 연구는 정책대상별 특성에 따라 개별 가구가 수급하는 공적 소득이전의 규모(액수)에 상대적으로 어떠한 차이가 있는지 분석하기 위하여 종속변

수로 연간 공적 소득이전 액수를 활용하고자 한다. 이는 앞서 언급한 개별 가구의 조세 지출에 의한 이전 소득의 추정액과 KoWePS에 의해 조사된 사회복지지출에 의한 소득 이전액의 합계로 구성된다. 개별 가구의 특성에 따라 공적 소득이전 액수 내에서 일반적인 사회복지지출에 의한 소득 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전액수의 차이를 구분하여 살펴보기 위하여 두 항목의 합계뿐만 아니라 개별 항목에 대한 분석도 함께 실시한다.

일반적인 사회복지지출에 의한 소득이전은 2010~2012년에 해당하는 사회보험과 공적 부조, 기타 보조금의 연간 합계액으로 구성되며[44], 사회적 조세지출에 의한 소득이전 역시 2010~2012년 3년간의 소득세제 내에서 운영되는 공제액에 대한 추정액과 근로장려금의 합계액으로 구성된다. 이를 통해 개별 가구가 지니고 있는 정책대상으로서의 특성에 따라 소득이전에 어떠한 상대적 차이가 있는지를 분석하고, 나아가 소득이전 항목 내에서 사회적 조세지출과 일반적인 사회복지지출에 의한 이전 규모가 정책대상별로 어떠한 차이가 나타나는지에 대한 분석을 수행한다.

(2) 독립변수

현대 복지국가는 정책 목표의 달성을 위하여 다양한 정책 대상을 포괄하고 있다. 그 가운데 공적 소득이전은 기본적으로 빈곤한 상태에 놓인 개인이나 가구를 대상으로 하고 있으며, 뿐만 아니라 사회적 위험에 의해 빈곤한 상태에 처할 가능성이 높은 아동이나 노인 등 특정 계층을 그 대상으로 하기도 한다. 또 조세지출 등의 정책을 통해 근로계층에 대한 이전을 수행하기도 한다. 이는 근로에 대한 유인을 진작하기 위한 목적뿐만 아니라 아동·장애인·노인 등에 대한 부양책임을 지고 있는 가구에 대한 보호를 조세체계 내에서 수행하기 위함이기도 하다.

이처럼 공적 소득이전이 다양한 유형과 범위의 대상을 포괄하고 있기 때문에 실제로 특정 계층과 가구가 국가로부터 소득 이전을 얼마나 더 혹은 덜 받고 있는지에 대한 연구나 분석은 찾아보기 어렵다. 이에 이 연구는 정

44) 세부적인 정책 내용은 제2장 제3절 공적 소득이전 정책체계의 활용 현황과 제3장 제1절 연구의 대상 및 범위 참조

책 대상의 성격을 고려하여 이들에게 실제로 공적 기제를 통해 이전되는 소득의 규모에 대하여 분석하고자 한다. 특히 개별 가구를 소득계층별로 구분한 뒤 이들이 가지고 있는 아동 혹은 노인가구 특성과의 교차항을 구성하여 개별 가구의 특성 내에서 소득계층별로 소득이전의 차이가 있는지에 대한 실증적으로 분석한다.

① 아동가구

KoWePS는 만 0세~17세 이하에 해당하는 가구원을 '아동'으로 정의하여 조사하고 있으므로 18세 미만의 아동이 1인 이상 포함된 가구를 아동가구로 정의하고, 이에 따라 18세 미만의 아동이 가족구성원으로 포함되어 있지 않은 가구를 비아동가구로 정의한다.

② 노인가구

만 65세 이상의 가구원이 1인 이상 포함된 가구를 노인가구로 정의하고, 이에 따라 65세 이상의 가구원이 포함되어 있지 않은 가구를 비노인가구로 정의한다.

③ 소득계층 (상위층 · 중산층 · 빈곤층)

본 연구는 중산층에 대한 상대적 정의를 적용하여 중위소득에 대한 일정 비율접근법(fixed percentage of median income approach)을 활용한다. 이에 따라 중위소득의 50~150%에 해당하는 계층을 중산층으로 정의하며, 50% 이하를 빈곤층, 150% 이상을 상위층으로 정의한다(강성진 외, 2010).

(3) 통제변수

기존의 연구를 종합해 볼 때, 개별 가구의 빈곤 수준, 사회보험 · 사회서

비스와 같은 공공 프로그램의 수요, 개별 가구의 소비 등에 공통적으로 영향을 미치는 요인은 가구의 특성, 가구주의 인구사회학적 특성, 가구의 경제수준 혹은 근로상황 등으로 요약될 수 있다. 이에 본 연구는 선행 연구들이 제시하고 있는 공공 프로그램의 수요를 결정하는 주요 요인을 통제 변수로 활용하고자 한다.

먼저 가구의 특성으로 가구의 규모와 18세 미만 아동의 수, 65세 이상 노인의 수를 활용한다. 김교성(2002), 황덕순(2002) 등의 연구는 가구 규모와 관련하여 가구원 수가 많을수록 빈곤상태가 될 확률이 높음을 제시하였으며, 윤홍식 · 조막래(2006), 구인회(2002) 등의 연구는 18세 미만 아동의 존재 유무나 특정 연령대의 아동의 존재 유무가 가구의 빈곤지위 결정에 유의한 영향을 주고 있음을 규명한 바 있다.

다음으로 종속변수에 영향을 미치는 가구주의 인구학적 특성으로 판명된 요인에는 성별, 연령, 교육수준, 직업 등이 있다. 먼저 일반적으로 가구주의 성이 여성인 경우가 남성인 경우보다 빈곤에 처해 공 · 사적 소득이전을 요하는 경우가 있는 것으로 밝혀진 바 있다(Horton & Harfstrom, 1985; Schwenk, 1989; 양세정, 1991; 문숙재 · 정순희, 1995; 황덕순, 2002; 석재은, 2004). 연령의 경우 약간 상이한 결과들이 제시되고 있는데 가구주가 고연령인 경우 빈곤에 처할 확률이 높다는 연구(김교성, 2002; 황덕순, 2002)가 있는 반면, 가구주가 저연령이거나 고연령인 경우가 중간연령인 경우보다 빈곤의 가능성이 높다는 연구결과(U자형)도 존재한다(석재은, 2004; 안종범, 2002). 본 연구는 가구주의 연령을 독립변수가 아닌 통제변수로 활용하고자 하므로 연령의 제곱값은 활용하지 않고, 연령 값만을 활용한다. 이외에 가구주의 교육수준(구인회, 2002; 김교성, 2002; 안종범 외, 2002; 황덕순, 2002; 석재은, 2004)이나 가구주의 종사상 지위에 따른 영향력을 제시하고 있는 연구도 존재한다(윤홍식, 2004; 구인회, 2002; 안종범 외, 2002).

한편, 개별 가구의 빈곤 · 사회프로그램의 수요 · 소비 등에 공통적으로 영향을 미치는 요인으로 가구의 경제적 수준을 들 수 있다. 김정숙(1992), 이성민(1992), 김희삼(2010) 등의 연구는 개별 가구의 경제적 특성으로 취업

가구원수와 유소득가구원수를 통제 변수로 활용하고 있으며, 최현자(2000), 김희삼(2010) 등은 개별 가구의 경제적 자산 및 소득 수준에 따라 소비지출의 수준이 달라지므로, 이를 고려하기 위하여 개별 가구의 자택 소유 여부 및 보유 차량의 수, 가구의 재산 소득 및 시장 소득을 통제 변수로 활용하고 있는 바, 연구 역시 개별 가구의 경제 수준 측정을 위하여 이상의 변수를 활용하고자 한다.

[표 3-4] 변수의 측정과 변수명 정리

구분		변 수	조작적 정의	단위
종속 변수	공적 소득 이전 액	연간 총공적 소득이전액	연간 사회복지지출에 의한 이전과 연간 사회적 조세지출의 합계	만원
		연간 사회복지지출 소득이전액	사회보험 · 공적 부조 · 기타 보조금의 합계	만원
		연간 사회적 조세지출 소득이전액	추정된 사회적 조세지출과 근로장려금 합계	만원
독립 변수	개별 가구의 특성	아동가구	18세 미만의 가구원이 1인 이상 포함된 가구	아동가구=1, 비아동가구=0
		노인가구	65세 이상 가구원이 1인 이상 포함된 가구	노인가구=1, 비노인가구=0
		빈곤층	연간 가구총소득이 각 연도 중위소득의 50% 미만에 위치한 가구	빈곤층=1, 비빈곤층=0
		중산층	연간 가구총소득이 각 연도 중위소득의 50~150%에 위치한 가구	중산층=1, 비중산층=0
		상위층	연간 가구총소득이 각 연도 중위소득의 150% 이상에 위치한 가구	상위층=1, 비상위층=0

통제 변수	가구 특성	총 가구원 수	가구의 구성원 수	명
	가구 경제적 특성	유소득 가구원 수	가구 구성원 중 당해연도에 소득이 발생한 가구원의 수	명
		보유 차량 수	가구가 영업용 이외의 목적으로 보유한 차량수	대
		재산소득	가구의 이자 및 배당금, 임대료 및 기타 재산소득의 연간합계	log(만원)
	가구주 특성	성별	개인의 성별	남성=1, 여성=0
		연령	개인의 만 나이	세
		교육수준	개인의 교육수준	중졸 이하=1, 중졸=2, 고졸=3, 대재 이상=4
		취업형태 (종사상 지위)	주된 일자리의 종사상 지위	상용직=1, 임시직=2, 일용직=3, 자영업=4, 무급가족종사원 =5

2) 분석 모형: 패널토빗모형

(1) 공적 소득이전에 대한 절단회귀모형

노동시장에서의 여성의 근로시간이나 출소 후 재범의 수와 같이 미시데이터에서 흔히 발생하는 종속변수의 절단(censored)은 종속변수의 특정 범위 내의 값이 모두 어느 하나의 값으로 전환되는 형태를 보인다. 이는 본질적으로 표본데이터의 결함에서 발생하는 문제로 독립변수의 알려진 값에 대응하는 종속변수에 대한 관측치들이 관찰되지 못하는 경우를 의미한다.

본 연구의 경우 종속변수인 공적 소득이전의 값이 관찰되지 못하고 0에서 좌측절단(left-censored) 되는 분포를 가지게 된다. 이러한 경우 최소자승추정(OLS)를 활용하는 전통적인 회귀분석을 실시하면, 범주형과 연속형 속성을 가지고 있는 자료의 특이성을 반영하지 못하고 일치성 있는 모수추정량(consistent estimator)를 얻을 수 없게 된다(Greene, 2008). 이에 본 연구는 최우추정법(Maximum Likelihood Estimation)에 근거한 토빗모형(tobit model)을 활용한다.

표본 (y_i, x_i)(i=1....N)에서 x_i는 설명변수의 벡터로 완전히 관측되지만, 종속변수인 공적 소득이전 y_i는 항상 관측되지 않는 특성이 있다고 가정하자. 즉 공적 소득이전이 일어나지 않는 경우 y_i는 0값을 가지며 이에 따라 y_i는 0에서 좌측절단 되는 특징을 갖는다. 이는 앞 장의 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 공적 소득이전은 복지국가가 사회적 위험으로부터 시민을 보호하기 위하여 제공하는 정책수단으로 공적 소득이전의 규모 즉 액수는 복지국가가 시민을 보호하는 수준을 의미하는 일종의 대리변수(proxy variable)로 볼 수 있다.

그러나 종속변수인 공적 소득이전액 y_i가 0의 값으로 관측되는 경우 이에 해당하는 개별 가구가 사회적 위험에 처하지 않았거나 처할 확률이 없어 복지국가가 이들을 전혀 보호하지 않고 있는 것으로 판단하기는 어렵다. 즉 공적 소득이전을 현재 받고 있지 못한 가구라도 사회적 위험에 처해있거나 이를 경험할 확률이 높다. 다만 복지국가가 제도적인 설계상 특정한 수준 이상의 사회적 위험을 경험하고 있는 경우에 공적 소득이전 등을 통해 이들을 보호하도록 하고 있기 때문에 이 수준 이하의 사회적 위험을 경험하고 있는 가구에 대한 공적 소득이전이 관측되지 않는 것으로 해석 할 수 있으며 이러한 특성을 고려하여 토빗모형을 활용하고자 한다.

이에 따라 잠재변수 y_i^*에 대하여 공적 소득이전에 대한 회귀식은 다음과 같이 설정될 수 있다.

$$y_i^* = \alpha_i + X_i\beta + \epsilon \quad i = 1, \ldots\ldots\ldots, N \tag{1}$$

$$y_i = \begin{cases} y_i^* & \text{if} \quad y_i^* > 0 \\ 0 & \text{if} \quad y_i^* \le 0 \end{cases} \tag{2}$$

식 (1)에서 잠재적 종속변수 y_i^*는 0보다 큰 값만 실제로 관찰되고 0보다 작거나 같은 값은 모두 0으로 관찰된다고 하자. 이를 토빗 모형으로 추정하기 위해서는 최우추정법(MLE)[45]을 사용해야 하기 때문에 식 (1)의 오차항은 $e_i \sim N(0, \sigma^2)$으로 가정해야 한다. 식 (1)에서 $y_i^* > 0$인 표본만을 가지고 OLS를 추정하는 것과 토빗 모형 추정의 차이는 OLS는 공적 소득이전을 수령한 집단만을 모집단으로 간주하는 것이고, 토빗모형은 공적 소득이전을 받은 집단과 그렇지 않은 집단의 전체 집합을 모집단으로 간주하는 것이다.

0에서 좌측 절단된 경우 종속변수의 평균은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} E(y) &= \Pr(y^* \le 0) \times 0 + \Pr(y^* > 0) \times E(y^* | y^* > 0) \\ &= \Pr(y^* > 0) \times E(y^* | y^* > 0) \end{aligned} \tag{3}$$

위 식 (3)에서와 같이 설명변수 x가 종속변수 y에 미치는 한계효과 $\partial E(y)/\partial x$는 확률에 미치는 한계효과와 절단평균에 미치는 한계 효과 즉 $\partial \Pr(y^* > 0)/\partial x$ 와 $\partial E(y^* | y^* > 0)/\partial x$ 에 의존하게 된다(민인식 · 최필선, 2012).

(2) 최종 분석 모형[46]

45) MLE에 의해 추정하게 되면 log-likelihood 값은

$$\ln L = \sum_{Y_i = 0} -\frac{1}{2}\left[\log(2\pi) + \ln\sigma^2 + \frac{(y_i - x'_i\beta)^2}{\sigma}\right] + \sum_{y_i = 0} \ln\left[1 - \Phi\left(\frac{x'_i\beta}{\sigma}\right)\right]$$ 가 되므로 연속형과 이산형 분포의 혼합 형태를 갖게 된다(Greene, 2008).

46) 확률효과 패널토빗 모형의 분석을 위하여 STATA/ SE 11.1의 xttobit을 사용하였다.

이상의 논의를 바탕으로 연구에서는 최종적으로 확률효과 패널토빗모형(random effect panel tobit model)을 적용[47]하였다. 패널 데이터에서 토빗 모형은 다음과 같은 오차성분 모형을 사용한다.

$$y_{it}^{*} = \alpha + \beta x_{it} + u_i + e_{it} \qquad i = 1,2,.....,n \qquad t = 1,2,....., T_i \tag{4}$$

본 분석을 위하여 활용한 STATA는 확률효과에 대한 추정을 위하여 $u_i \sim N(0,\sigma_u^2)$와 $e_{it} \sim N(0,\sigma_e^2)$로 가정하고 최우추정량을 계산한다(민인식 · 최필선, 2012). 확률효과를 가정할 경우 패널 개체 i에 대한 우도함수 l_i를 먼저 도출해야 한다. 이를 위해 주어진 u_i에 대하여 T_i개의 시계열 관측치에 대한 결합확률분포를 도출해야 하며, 이와 같이 계산된 패널 개체 우도함수 l_i가 n개가 있게 되므로 이를 모두 더하여 최종적인 로그우도함수가 되며, 식 (5)의 로그우도함수를 최대화하는 모수추정치를 찾게 된다. 이는 다음과 같이 표현된다(민인식 · 최필선, 2012).

$$L = \sum_{i=1}^{n} \log(l_i) \tag{5}$$

확률효과 패널토빗의 추정을 위하여 $u_i \sim N(0,\sigma_u^2)$를 가정할 때, i번째 패널의 관측된 데이터로부터 결합 밀도를 갖게 되며, 이상을 바탕으로 정책대상의 특성 즉 가구의 특성이 공적 소득이전의 규모에 미치는 효과를 추정하기 위한 식을 다음과 같이 설정한다.

$$\begin{aligned} Transfer_{it} &= \alpha + \beta Household_{it} + \gamma Control_{it} + \eta_i + \epsilon_{it} \\ \eta_i &\sim N(0, \sigma_\eta^2), \qquad \epsilon_{it} \sim N(0, \sigma_\epsilon^2) \end{aligned} \tag{6}$$

47) 이론적으로 패널데이터에 대한 고정효과의 최우추정량은 incidental parameters problem(조건부 계수의 문제)의 영향을 받게 된다는 점을 고려하였다(Neyman & Scott, 1948; Lancaster, 2000; Greene, 2008; 문광민, 2011). 이는 개체 수나 연도 수가 무한대로 접근하지 않는다면 개별 개체 i에 대한 추정 계수값이 일치성을 보장할 수 없음을 말한다.

위의 식 (6)에서 첨자 i, t는 각각 개별 가구와 연도를 나타내며, $Transfer_{it}$ 는 종속변수로 개별 가구 i가 t년도에 국가로부터 이전받는 공적 소득이전액을 의미한다. 또 α, β, γ는 각 변수의 회귀계수를 의미하며, $Household_{it}$ 는 본 연구의 주요 독립변수로서 개별 가구의 정책대상으로서의 특성을 의미한다. 또 $Control_{it}$ 은 그 외에 개별 가구의 일반 특성과 경제적 특성(총가구원수, 유소득가구원수, 보유 차량 수, 가구의 순자산), 가구주의 특성(성별, 연령, 교육수준, 취업형태)을 포함한다. η_i 는 가구고유 특성효과로 확률효과로 처리하였으며, ϵ_{it} 는 순수 오차항을 의미한다.

이상의 식에 따라 노인가구의 경우 가구 내에 속한 아동가구원의 수를 통제하고, 노인가구와 비노인가구를 각각 다시 빈곤층·중산층·상위층으로 나누어 상위층인 노인가구(reference)에 비하여 각 그룹의 노인가구가 어떠한 수준으로 상대적인 이전을 받는지에 대한 분석을 수행한다. 이는 해당 그룹이 노인가구이면서 특정 소득계층에 속한 경우 받게 되는 상대적인 이전 규모를 의미하며, 아동가구원이나 여타의 공적 소득이전 수급에 영향을 미칠 수 있는 영향요인을 통제함으로써 노인가구이기 때문에 나타나는 순수한 이전의 규모를 의미한다고 볼 수 있다[48].

3. 공적 소득이전 정책의 효과분석을 위한 주요 가정 및 활용지표

다음으로 편익접근법을 활용하여 복지국가의 성과를 평가하기 위하여 고려해야 할 주요 이슈 및 가정을 살펴보고, 이 연구가 활용할 방법 및 지표에 관하여 살펴보고자 한다.

1) 소득분배의 변화: 이전의 귀착 및 빈곤 감소 측정을 위한 지표

소득이전에 의한 정책결과는 일차적으로 이전에 의한 가처분소득 수준의 변화를 야기하며, 이에 따라 소득분배 상태의 변화를 초래한다. 이러한 소득

48) 아동가구 역시 이와 동일하게 노인가구원 수에 대한 통제를 통해 아동가구이기 때문에 이전되는 순수한 이전 규모를 분석하였다.

변화가 어떠한 계층과 대상에게 어떠한 규모와 수준으로 일어나고 있는지에 대한 분석 즉 소득이전의 규모(size)와 귀착(incidence)에 대한 분석은 공적 소득이전의 가장 기본적이며 일차적인 정책 산출(policy output)을 분석하는 작업에 해당한다고 볼 수 있다. 이와 관련한 규모의 추정 방법은 앞서 살펴보았으며, 이하에서는 이전에 의한 정책 효과인 빈곤 감소와 재분배의 측정과 관련하여 살펴보고자 한다.

(1) 빈곤 측정 방법

소득분배 현황을 파악하는 가장 일반적이며 대표적인 방법은 '빈곤의 수준'을 측정하는 방법이다. 빈곤의 수준을 측정하기 위해서는 최소한의 인간다운 생활에 대한 기준의 설정이 요구된다. 즉 개인이나 가구의 특정 소득이 이 기준에 미달할 경우 빈곤한 것으로 규정할 수 있는 기준인 '빈곤선(poverty line)에 대한 정의가 필요하다.

빈곤선을 정하는 방법은 크게 절대적·상대적·주관적 방법 등 세 가지 방법으로 구분된다(김환준, 2011). 먼저 Seebohm Rowntree에 의해 산출된 이래 널리 사용되고 있는 절대적 접근방법은 기본적인 욕구에 대한 절대적이며 객관적인 최소한의 기준을 설정하는 방법이다[49]. 우리나라 정부에서 발표하는 최저생계비 역시 절대적 접근방법에 의해 빈곤을 측정한 개념으로 객관적으로 규정된 최소한의 생활수준을 제시한다는 점에서 장점을 갖는 반면 그 측정 방법에 따라 기본생활을 위해 어떠한 물품이 얼마만큼 필요하며 이에 대한 시장가격이 얼마인지를 결정하는데 자의적인 판단의 여지가 존재할 수 있다.

이와는 달리 상대적 접근방법은 다른 사회구성원에 비해 상당히 소득이 낮은 상태를 '빈곤'으로 간주하는 방법에 해당한다[50]. 실질적으로 상대적 접

49) 이와 관련하여 Rowntree는 빈곤을 '육체적인 활동성을 유지하기 위한 필수품을 획득하기에도 소득이 부족한 상태'로 정의한 바 있으며(Ruggles, 1990; 김환준, 2011 재인용), Sen은 빈곤의 상태를 절대적인 능력의 부족(lack of absolute capability)의 차원에서 이해되어야 한다고 제시한 바 있다(Sen, 1983).

50) 상대적 접근방법을 활용하는 대표적인 학자로 Townsend를 들 수 있는데, 그는 "빈곤은 상대적 박탈감(relative deprivation)이라는 개념에 의해서만 객관적으로 정의될 수 있으

근방법에 의해 빈곤선을 설정하는 방법은 소득분배 상태를 판단의 기준으로 삼아 전체 사회의 중위소득 또는 평균소득의 일정비율을 빈곤선으로 정의한다. Behrendt(2002)는 빈곤을 극빈곤(extreme poverty: 중위소득의 30% 미만), 중빈곤(severe poverty: 중위소득의 40% 미만), 경빈곤(moderate poverty: 중위소득의 50%), 약빈곤(near poverty: 중위소득의 60%)으로 구분하고 있으며, 대부분의 복지국가에서 사회부조의 수준은 중위소득의 40~50%에 머물고 있다는 점을 감안하여(여유진 외, 2009), 일반적으로 중위소득의 50% 기준을 상대적 빈곤선으로 활용한다.

이와 함께 절대적·상대적 접근방법의 경우 연구자의 자의적 판단이 개입될 수 있다는 비판과 함께 사회구성원이 실제로 어느 정도의 소득수준을 빈곤선으로 생각하는지에 대한 직접 조사를 통해 빈곤선을 설정하는 주관적 방법도 존재한다. 빈곤에 대한 이상의 접근방법은 특정한 연구의 목적 혹은 국가의 상황에 따라 다르게 사용되며, 미국과 우리나라의 경우는 국가적 차원에서 절대적 빈곤선을 공표하며 일반적인 빈곤 연구에서는 주로 상대적·주관적 방법이 주로 활용된다(김환준, 2011).

특히 상대적 접근방법의 경우 연구자의 자의적인 판단이 포함되고 어떠한 경우에도 빈곤이 해결되지 않는 즉 언제나 빈곤층이 존재한다는 단점을 가지지만 경제적인 수준의 변화를 자동적으로 반영한다는 장점을 가진다. 이에 이 연구는 상대적 빈곤선을 활용하여 빈곤을 측정하고자 하고자 하며, 구체적으로 중위소득의 50% 기준을 활용하고자 한다.

(2) 빈곤 측정 지표: Foster-Greer-Thorbecke(FGT) 지수

빈곤의 수준을 측정하기 위한 지표에는 빈곤의 규모를 나타내는 빈곤율과 빈곤의 심각성을 나타내는 소득갭 비율·빈곤갭 비율 등의 지표가 주로 활용된다(Hao & Naiman, 2010; 여유진·송치호, 2010; 김미곤, 2011). 최근에는 이와 같은 전통적인 빈곤 측정 지수와 다르게 빈곤에 대한 혐오감을 나타내는 파라미터 값을 통해 다양한 빈곤 정보를 제공하는 Foster-Greer-

---

며, 개인은 사회의 평균적인 다른 사람에 비해 상당히 적은 자원을 소유하고 있을 때 빈곤하다고 말할 수 있다"고 제시하고 있다(Townsend, 1979).

Thorbecke(FGT) 지수가 대표적으로 활용되기도 한다. 이 연구에서는 빈곤의 수준을 측정하기 위하여 FGT 지수를 활용하고자 하며 이하에서는 이를 살펴보고자 한다.

1981년 Foster, Grerr와 Thorbecke에 의해 개발된 FGT 지수는 다른 빈곤지수와 다르게 빈곤에 대한 혐오감(aversion)을 나타내는 파라미터 α값을 통해 다양한 빈곤 관련 정보를 제공한다는 점에서 가장 대표적으로 사용되는 빈곤 지수에 해당한다(남상호 외, 2012). 한 사회의 특정 시점의 FGT 지수는 파라미터 α값에 따라 다르게 산출되며, 이 값이 커질수록 지수가 빈곤에 대하여 민감해진다. 즉 민감도 파라미터인 α값이 작을수록 빈곤선 이하의 사람과 위의 사람들의 빈곤이 동일하게 반영되고, 이 값이 클수록 빈곤선 아래의 사람에 대해 더 큰 의미를 부여하게 된다는 특징을 갖는다. 뿐만 아니라 FGT 지수는 빈곤층의 규모(extent)와 빈곤의 정도(depth)의 유의성을 동시에 설명할 수 있다는 장점을 가지고 있다(김미곤, 2011).

즉 동일한 시점에 대하여 FGT 지수를 파라미터별로 구분하여 사용할 경우 빈곤의 규모와 심도 등의 변화를 동시에 살펴볼 수 있을 뿐 아니라 이를 정책수단별로 분류하여 살펴볼 경우 빈곤의 규모 즉 빈곤의 양적인 측면과 빈곤의 심도 즉 질적인 측면 각각에 대하여 어떠한 정책수단이 더 효과적으로 대응하는지에 대한 분석을 수행할 수 있다. 본 연구가 대상으로 하는 사회보험과 공적 부조, 보조금뿐만 아니라 사회적 조세지출에 의한 이전은 각각이 내포하고 있는 정책적 성격이 모두 상이하고 이에 따라 각 수단에 의한 정책 효과가 대상별로 다르게 나타날 것으로 예상된다. 이에 따라 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소 효과를 효과의 내용과 정책수단의 기여도에 따라 나누어 분석하기 위하여 이를 사용하고자 하며, FGT 지수를 수식으로 표현하면 아래의 식 (7)와 같다.

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left[\frac{z-y_i}{z}\right]^{\alpha} \qquad (7)$$

$FGT(\alpha)$: 파라미터 α인 FGT 지수
n: 전체 인구 혹은 가구수
q: 빈곤선 미만의 개인 혹은 가구수

z: 빈곤선
y_i: 빈곤선 미만에 있는 가구 i의 소득
α : 빈곤혐오감(poverty-aversion)을 나타내는 파라미터 ($\alpha \geq 0$)

앞서 언급한 바와 같이 FGT 지수는 파라미터 α값에 따라 빈곤의 규모, 심도 및 분배 등에 대한 다양한 정보를 제공하는데, 먼저 α=0인 경우 지표는 아래의 식 (8)에서와 같이 빈곤선 아래에 있는 인구의 비율인 빈곤율(headcount ratio, HR)[51] 즉 빈곤의 규모를 나타낸다. 이 지수를 활용할 경우 일반적인 사회복지지출과 사회적 조세지출에 의한 이전이 각각 어떠한 수준으로 빈곤 규모를 감소시키는지에 대한 분석을 수행할 수 있다.

$$FGT(0) = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{q}\left[\frac{z-y_i}{z}\right]^0 = \frac{q}{n} = HR \qquad (8)$$

α=1인 경우 아래의 식 (9)에서와 같이 빈곤갭 비율(Poverty Gap Ration, PGR)[52]을 나타내며, 이 값은 빈곤 인구를 퇴치하기 위해 각 개인

51) 빈곤율(poverty ratio 혹은 headcount ratio)은 Rowntree 이후 일반적으로 사용되어온 빈곤 측정 지표에 해당한다(김미곤, 2011). 빈곤율은 빈곤선 미만의 소득을 가지고 있는 개인이나 가구를 전체 인구수 혹은 가구로 나눈 값을 의미한다(Hao & Naiman, 2010). 이를 식으로 표현하면 아래의 식과 같다.

$$HR(y,z) = \frac{q}{n}$$

HR: 빈곤율
q: 소득이 빈곤선 미만인 인구 혹은 가구의 수
n: 전체 인구 혹은 가구의 수
y: 개인 혹은 가구의 소득
z: 빈곤선

52) 빈곤갭(poverty gap)은 빈곤율과 함께 많이 사용되는 빈곤지표 중 하나로, 빈곤선을 기준으로 빈곤선 미만에 있는 사람들의 빈곤선과 개인이나 가구의 소득과의 차이를 계산한 값을 의미한다(여유진 · 송치호, 2010). 개인 (혹은 가구) n명으로 구성된 경제에서 빈곤층에 속하는 개인 (혹은 가구) i의 빈곤갭은 빈곤선과 빈곤선 미만에 있는 개인이나 가구의 소득차($g_i = z - y_i$)로 정의되며, 총빈곤갭은 빈곤층 전체의 빈곤갭을 합한 $\sum_{i \in z(y)}^{q} g_i = \sum_{i=1}^{q}(z-y_i)$가 된다. 이러한 빈곤갭은 빈곤선 미만에 있는 개인이나 가구의 소득을 빈곤선 상태로 끌어올리는데 필요한 액수를 의미한다.

총빈곤갭을 빈곤선 미만에 있는 개인이나 가구의 수에 빈곤선을 곱한 액수로 나눌 경우

이 지불해야하는 평균적인 부담의 크기를 의미한다. 빈곤갭비율은 빈곤율과 평균빈곤격차비율을 나타내는 두 지수를 곱하는 방법으로 도출되며, 빈곤의 규모와 심도가 동시에 반영되는 지표에 해당한다. 즉 이 지수를 활용할 경우 FGT(0)에 비하여 각 공적 소득이전의 수단들에 의해 완화되는 빈곤의 질적인 수준에 대한 분석을 수행할 수 있다.

$$FGT(1) = \frac{1}{n}\sum_{n=1}^{q}\left[\frac{z-y_i}{z}\right]^1 = HR * IGR = PGR \qquad (9)$$

한편 α=2인 경우 빈곤에 민감한 특성을 가지며, 분배 상태에 민감한 지수에 해당한다. 또 FGT(2)는 아래의 식 (10)과 같이 분해될 수 있다.

$$FGT(2) = \frac{1}{n}\sum_{n=1}^{q}\left[\frac{z-y_i}{z}\right]^2 = HR\left[PGR^2 + (1-PGR)^2 CV^2\right] \qquad (10)$$

α=2인 경우 일반적으로 빈곤의 고통(the severity of poverty)을 의미하는 것으로 해석되며(김미곤, 2011)[53], 앞서 살펴본 바와 같이 FGT(0)과 FGT(1) 지수에 비하여 빈곤층의 변화에 가장 민감하게 반응하는바 빈곤층과 중산층·상위층의 변화를 구분하여 살펴보기 위하여 세 지수 모두를 활

이는 소득갭 비율(income gap ratio)이 되며, 이는 아래의 산식과 같이 구할 수 있다.

$$IGR = \frac{\sum_{i=1}^{q}(z-y_i)}{qz}$$

IGR: 소득갭비율
q: 소득이 빈곤선 미만인 인구 혹은 가구의 수
yi : 빈곤선 미만에 속한 개인이나 가구의 소득
z: 빈곤선

한편 빈곤갭 비율은 소득갭 비율에 빈곤율을 곱한 것을 의미하며 그 산식은 아래의 식과 같다. 빈곤갭 비율은 빈곤율과는 다르게 빈곤의 심각성 또는 심도를 보여준다는 장점이 있지만, 빈곤의 규모를 설명하지 못한다는 한계를 가지고 있다.

$$PGR = \frac{\sum_{i=1}^{q}(z-y_i)}{nz}$$

53) 멕시코의 경우 FGT(2)를 정부의 공식적인 빈곤지표로 활용하고 있다(남상호 외, 2012)

용하고자 한다.

2) 소득재분배 효과: 소득불평등도 변화 측정을 위한 지표와 부트스트랩(bootstrap)을 활용한 통계적 유의성 검증

(1) 소득불평등도 변화 측정을 위한 지표

공적 소득이전에 의한 소득분배의 변화는 빈곤 감소효과와 함께 소득이 재분배되는 결과를 야기한다. 이러한 소득재분배 효과는 정책이 시행되기 이전의 상태와 이후 상태의 소득불평등도 변화 수준을 비교함으로써 해당 정책이 실제로 어떠한 수준의 재분배 효과를 야기하였는지에 대한 분석이 가능하다. 일반적으로 소득불평등을 측정하는 지수는 불평등에 관한 공리체계[54]에 기초하고 있으며, 이와 같은 공리체계에 기초한 소득불평등 지수는 대표적으로 Gini 계수, 일반화된 엔트로피(generalized entropy, GE) 지수, Atkinson 지수 등이 사용된다. 이 지수들은 위의 각 공리체계 가운데 어떠한 공리체계를 만족하는가에 따라 각각의 특성이 다르며, 이 가운데 GE 지수의 경우 불평등도에 관한 다섯 가지 공리체계를 모두 만족시키는 것으로 알려져 있다(Cowell, 2000). 이에 이하에서는 소득불평등 완화 효과를 측정

54)

[표] 소득불평등 지수의 공리체계

구분	내용
익명성 (대칭성)	사회구성원이 동일할 때 그들의 소득만 바뀌는 경우 소득불평등도에는 변화가 없음
소득동차성 (규모비의존성)	구성원의 소득이 모두 동일한 비율로 증가하거나 감소하더라도 소득불평등도에는 변화가 없음
인구동차성 (인구비의존성)	기존 사회구성원의 소득분포와 동일한 소득분포를 가지는 구성원이 복제되어 두 소득분포가합해지더라도 소득불평등도에는 변화가 없음
이전원칙 (Pigou-Dalton 이전원칙)	사회구성원의 전체 평균소득은 변화하지 않고 부자가 가난한 사람에게 소득을 이전할 경우 사회 전체의 소득불평등은 감소
분해가능성	전체를 구성하는 일부분 집단의 불평등도가 변하는 경우 전체의 불평등도 역시 같은 방향으로 변화

* 자료: 남상호 외(2012)

하기 위한 지표로서 본 연구에서 활용하고자 하는 Gini 계수, GE 지수, Atkinson 지수에 대하여 살펴보고자 한다.

① Gini 계수[55)]

1929년 Gini에 의해 고안된 Gini 계수는 불평등의 수준을 측정하기 위한 지표로서 가장 일반적으로 활용되고 있으며, 소득의 분배 및 빈곤뿐만 아니라 다양한 영역의 불평등 측정에 사용된다. 이 계수는 Lorenz 곡선에 의해 설명가능한데 Lorenz 곡선은 인구의 누적비율과 소득의 누적비율이 만나는 선으로 Gini 계수는 이 Lorenz 곡선과 절대적 평등선 간 차이의 비율로 계산된다.

즉 Lorenz 곡선을 이용한 Gini 계수는 절대적 평등선과 Lorenz 곡선 간의 면적을 사선 아래쪽의 삼각형 면적으로 나눈 값이 되는데, 완전평등의 경우 둘 사이의 면적이 0이 되므로 Gini 계수 역시 0이 된다. 완전 불평등의 경우 분자와 분모가 같아지므로 1이 된다. 여기서 분모의 최대값은 $2n^2\mu$가 되고, 분자는 집단 내 모든 가구 간 소득의 차이를 합한 값이 된다. Gini 계수는 불평등 수준의 측정을 위하여 가장 대표적으로 사용되는바 정책대상별 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전의 효과 분석을 위하여 활용하고자 하며, 그 산식은 아래의 식 (11)과 같다(Hao & Naiman, 2010; 김문길 외, 2011).

$$
\begin{aligned}
G &= \frac{1}{2\mu n^2}\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}|y_i - y_j| \\
&= 1-(\frac{1}{n^2\mu})\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}Min(y_i, y_j) \qquad (11) \\
&= 1+(\frac{1}{n})-\frac{2}{n^2\mu}\left[y_1+2y_2+.....+ny_n\right] \text{ for } y_{1\geq}y_2 \geq .... \geq y_n
\end{aligned}
$$

55) 절대적 지니계수는 불평등도의 다섯 가지 공리 가운데 소득동차성 공리에 위배된다(남상호 외, 2012).

② 일반화된 엔트로피(generalized entropy, GE) 지수

1967년 Theil에 의해 개발된 GE 지수는 정보이론의 엔트로피 개념에서 도출된 지표이다(Hao & Naiman, 2010). 정보이론의 엔트로피 개념은 기대 정보량 즉 어떤 사건이 일어났는지 아닌지를 알기 이전에 기대되는 정보의 양을 의미하는 것으로, Theil은 이를 불평등을 측정하는데 응용하여 다음과 같은 공식을 도출하였다.

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)}\left[\frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N} w_i\left(\frac{y_i}{\mu}\right)^{\alpha} - 1\right] \tag{12}$$

GE 값은 모든 자산이 동일하여 분배상태가 완전히 균등한 경우 최소값 0을 가지며, 분배상태가 불평등할수록 그 값이 커져 무한대의 값을 가질 수 있다. α값이 작을수록 하위계층의 소득변화에 민감하며, α값이 클수록 상위계층의 소득변화에 민감하게 반응한다. α값으로는 주로 0, 1, 2가 사용되며, α=0인 경우, Theil의 L index 또는 로그편차평균(mean log deviation, MLD)라고 부르며, 그 산식은 다음과 같다(남상호 외, 2012).

$$GE(0) = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N} w_i \log\left(\frac{\mu}{y_i}\right) \tag{13}$$

α=1인 경우는 Theil의 T index라고 하며, 일반적으로 흔히 사용되는 Theil 지수를 의미한다. 이 경우 모든 소득 분포에 가중치를 고르게 주고 있음을 의미하며, 그 식은 아래의 식 (14)과 같다.

$$GE(1) = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N} w_i\left(\frac{y_i}{\mu}\right)\log\left(\frac{y_i}{\mu}\right) \tag{14}$$

α가 2의 값을 가지는 경우 소득이 높은 계층의 소득 변화에 보다 큰

비중을 주고 있음을 의미하며, 앞서 지적한 바와 같이 GE 지수는 불평등의 다섯 가지 공리체계를 모두 만족시키는 특성을 지닌다.

특히 GE 지수는 '분해가능성' 공리를 만족하며, 이에 따라 하위집단별 분해에 활용될 수 있다. 즉 모그룹(population group)에 대한 구성그룹별 요인분해는 모그룹을 인구학적 속성 등을 기준으로 세분화하여 전체 불평등도를 그룹 간(between-group) 불평등도와 그룹 내(within-group)불평등도로 분해할 수 있으며, 이는 다음과 같이 표현된다(남성호 외, 2012).

$$GE(\alpha) = \sum_{k=1}^{K} v_k \lambda_k GE_k(\alpha) + \overline{GE}(\alpha) \tag{15}$$

$GE_k(\alpha)$: 그룹 k의 불평등 척도

v_k: 그룹 k가 모그룹에서 차지하는 인구비중 ($\equiv n_k/n$)

λ_k: k번째 그룹 평균값의 모그룹 평균값에 대한 비율 ($\equiv \mu_k/\mu$)

$\overline{GE}(\alpha)$: 각 개별 그룹 구성원 모두에게 해당 그룹별 평균값을 배정하였을 때 얻을 수 있는 모집단 불평등 척도

식 (15)의 좌변은 모그룹 전체 불평등도, 우변의 첫째 항은 개별 그룹 내 불평등도의 가중평균, 그리고 우변의 둘째 항은 그룹 간 불평등도를 각각 나타낸다. 이처럼 GE지수는 각 파라미터에 따라 소득계층의 변화에 각각 상이하게 반응하는바, 사회복지지출에 의한 이전 가운데 빈곤층만을 대상으로 하는 국민기초생활보장급여 등과 같이 특정 소득계층을 대상으로 하는 정책수단에 대한 효과를 더 효과적으로 파악하는데 용이할 것으로 예상된다. 이에 이 연구는 GE(0)부터 GE(2)까지의 지수를 활용하여 각 소득계층에 대한 재분배 효과를 상대적으로 분석하고자 한다.

③ Atkinson 지수

1970년 Atkinson에 의해 고안된 지수로, Lorenz 곡선에 기초하여 사회후생을 비교할 수 있는 규범적인 지수에 해당한다(Hao & Naiman, 2010). 이 지수는 '균등분배 대등소득(equally distributed equivalent level of

income, y_{EDE})의 개념을 사용하며, 이는 만약 소득을 모든 사람에게 균등하게 나누어주기만 한다면 현재의 분배상태 하에서 누리고 있는 사회후생과 동일한 수준의 후생을 가져올 수 있는 총소득의 평균을 의미한다.

이에 따라 균등분배대등소득은 현재의 분배 상태에 불평등성이 존재하고 이로 인해 사회후생이 저하되고 있는 한 현실의 평균 소득보다 작게 되며 불평등도가 심할수록 양자 간의 격차가 더욱 커지게 된다. 그 산식은 다음의 식 (16)과 같다(이준구, 1990).

$$\begin{aligned} A_{\epsilon} &= 1 - \frac{Y_e}{\mu} \\ &= 1 - \left[\frac{1}{N} \sum_{i=1}^{n} \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\epsilon} \right]^{\frac{1}{(1-\epsilon)}} \end{aligned} \tag{16}$$

Y_e: 균등분배대등소득 μ: 현재의 평균소득

Atkinson 지수 역시 불평등에 대한 혐오의 정도를 나타내는 파라미터 ε 값에 따라 불평등의 수준이 다르게 측정된다. 파라미터 ε값이 커질수록 사회구성원이 불평등을 싫어하고(회피), 분배에 관심이 큰 상태를 의미하며, ε=0인 경우 불평등에 대하여 무차별적인 태도 즉 관심이 전혀 없다는 것을 의미한다. GE지수가 분배 상태와 각 소득계층별 소득분배의 변화에 따른 정보를 제공한다면, Atkinson 지수는 그 사회가 불평등을 얼마나 회피하는가에 따라 다양한 불평등 수준의 변화에 대한 정보를 제공한다. 이에 이 연구는 Atkinson(0.5)에서 Atkinson(2)까지의 지수를 활용하여 우리나라의 전반적으로 불평등에 대한 회피의 수준을 다르게 보일 경우 불평등의 수준이 어떻게 변화하는지에 대하여 분석하고자 한다.

(2) 부트스트랩(Bootstrap)을 활용한 통계적 유의성 검증

이상의 지수들은 각각 고유의 이론적 근거를 통해 불평등의 수준을 측정

하고 제도 도입의 선후 혹은 시기의 선후 관계에서 나타나는 지표 값의 변화에 따라 불평등의 수준이 어떻게 변화하였는지에 대한 결과를 제공한다.

그간의 소득분배에 관한 연구들이 이러한 지표의 비교를 통해 분배의 개선이나 악화에 관한 결과를 제시해왔다면, 최근의 소득분배에 관한 연구들은 이러한 지표의 단순한 비교·분석에 머무르는 것을 비판하고 지표의 변화에 대한 통계적 유의성 검증을 통해 실질적인 변화의 결과를 제시하기도 한다(성명재, 2004; 김우철·민희철·박상원, 2006; 신동균, 2007; 노응원, 2009). 이러한 연구들이 지니계수 등에 대한 통계적 유의성 검증을 위하여 주로 사용하는 방법인 부트스트랩(Bootstrap) 기법은 모집단의 진정한 분포를 잘 모르는 경우 모집단을 적절히 반영할 수 있는 표본을 추출하여 이 표본에 대한 반복적인 복원추출(sampling with replacement)을 수행함으로써 경험적인 분포를 획득하고 이를 통해 모집단의 분포를 추정하는 방법이다(민재형·김진한, 1999; 서호준, 2013)

Efon(1979)에 의해 주창된 표준적인 부트스트랩 방법(standard bootstrap method)은 Mills & Zandvakili(1997), Moran(2005) 등에 의해 i.i.d(independent identically distributed) 임의 표본으로부터 지니계수의 표준오차를 계산하기 위하여 적용되기 시작하였으며, Biewen(2002)과 Athanasopoulos & Vahid(2003)의 경우 가중치를 가진 서베이에 사용한 바 있다. 이 표준적 부트스트랩 방법은 원표본이 크기 n인 i.i.d 표본 $\{y_1, y_2, ..., y_n\}$ 인 경우 적용하는 것으로서, 이로부터 반복을 허용하여 무작위로 크기 n인 표본을 B 세트 추출하는 것인데 이렇게 추출된 $\{y_{b1}, y_{b2}, ..., y_{bn}\}$, $b = 1, 2, ..., B$를 복제 표본(replicates)이라고 부른다. 이 복제표본들에서 계산된 B개의 지니계수들 $\widehat{g_b}$, $b = 1, 2, ..., B$로부터 부트스트랩 분산 추정량을 다음의 식 (17)와 같이 계산한다.

$$\widehat{\sigma_{bs}^2}(\hat{g}) = \frac{1}{B-1}\sum_{b=1}^{B}(\widehat{g_b} - \hat{g})^2 \tag{17}$$

본 연구에서는 B=1,000개로 설정하였다.

지니계수에 대한 100(1−α)% 신뢰 구간 $(\widehat{g_L}, \widehat{g_H})$는 다음의 세 가지 방법

으로 추정될 수 있다(노응원, 2009). 첫째, 정규분포표를 이용하여 표준적인 신뢰구간을 구하는 방법이 있고 둘째, 부트스트랩 경험분포 $\widehat{F_{bs}}(x)$를 이용하여 계산하는 백분위 방법(percentile method)이 있으며, 셋째 부트스트랩-t 분포를 만들고 이로부터 부트스트랩-t 신뢰구간을 구하는 방법이다. 이 연구는 표준적 신뢰구간을 구하는 방법을 활용하였으며, 이는 다음의 식과 같이 계산된다.

$$(\widehat{g_L}, \widehat{g_H}) = (\hat{g} - z_{1-0.5\alpha}\widehat{\sigma_{bs}}(\hat{g}), \hat{g} - z_{0.5\alpha}\widehat{\sigma_{bs}}(\hat{g})) \tag{18}$$

앞서 살펴본 소득불평등의 수준을 측정하는 Gini 계수 및 GE 지수 등은 각 지수의 변화에 따라 소득불평등이 완화되었는지 혹은 악화되었는지에 대한 변화를 가늠하게 한다는 점에서 그 유용성이 매우 높다. 그러나 이 지수들은 그 변화가 실제로 각 정책대상에게 어떠한 변화를 가져왔는지 또 사회적 차원에서 실질적으로 어떠한 변화를 초래할 것인지에 대한 해석이 용이하지 않다는 한계를 갖는다. 이에 이 연구는 부트스트랩(bootstrap) 기법을 활용하여 정책효과를 나타내는 지수들이 통계적으로 유의한지에 대한 검증을 통해 부분적으로나마 이러한 한계를 보완하고자 한다.

이에 이하의 분석에서는 공적 소득이전에 따른 소득불평등 완화 효과를 이상의 지표를 통해 살펴보고, 그 가운데 대표적인 지표인 Gini 계수와 GE(1)에 해당하는 Theil 지수에 대한 통계적 유의성 검증을 수행하고자 한다.

제 4 장 공적 소득이전 정책의 정책대상별 규모 분석

이 장에서는 앞서 살펴본 연구설계 및 분석틀을 바탕으로 공적 소득이전 정책의 이전 규모를 그 의미와 접근 방법에 따라 '절대적' 규모와 '상대적' 규모로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 공적 소득이전의 개별 정책대상에 대한 절대적 규모는 '다양한 공적 소득이전 수단들을 종합하여 보았을 때, 현재 한국에서 살고 있는 노인가구 혹은 아동가구 등이 명목적인 차원에서 국가로부터 어떠한 액수의 이전을 받고 있는가'에 답하기 위한 것으로, 정책대상이 이전받는 절대적 액수를 의미한다. 반면 공적 소득이전의 정책대상에 대한 상대적 이전 규모는 '해당 정책대상이 노인이나 아동, 혹은 빈곤층이기 때문에 이전되는 순수한 규모는 과연 얼마인가'에 답하기 위한 것으로, 다양한 정책대상의 특성을 고려할 경우 해당 정책대상에게 이전되는 상대적 액수를 의미한다.

이에 따라 공적 소득이전의 절대적 규모를 파악하기 위하여 개별 가구가 수급한 이전액수의 연간 합계액을 활용하였으며, 앞서 2장에서 살펴본 '편익접근법'에 기초하여 공적 소득이전의 이전 규모에 따른 변화와 효과를 살펴보기 위해 소득분위는 근로소득·재산소득과 사적 이전소득만이 포함된 시장소득을 기준으로 구분하였다. 반면 노인가구와 아동가구에 대한 공적 소득이전의 상대적 규모를 파악하기 위하여 해당 정책가구를 다시 소득계층별로 상위층·중산층·빈곤층으로 구분하고 상위층 노인가구와 상위층 아동가구를 기준으로 할 때 여타의 그룹이 상대적으로 어떠한 수준의 이전을 받고 있는지에 대한 분석을 수행하였다.

제1절 공적 소득이전의 소득분위별 이전 규모와 귀착 : 공적 소득이전의 양극화

앞서 살펴본 바와 같이 공적 소득이전은 복지국가의 가장 기본적인 정책수단으로서 개별 정책대상과 수단에 따라 그 수준과 효과가 다르게 나타난다. 먼저 가장 일반적인 이전의 수준을 정책수단별로 살펴보면 다음의 [표 4-1]과 같다.

전체 가구 가운데 사회복지지출에 의한 공적 소득이전을 수급한 가구는 약 59.5%로 그 가운데 국민기초생활보장의 수급은 약 6.9%, 사회보험은 24.5%, 기타 보조금은 47.4%에 해당하며 보조금에 의한 이전을 경험한 가구가 가장 많은 것으로 분석되었다. 이와 함께 사회적 조세지출에 의한 이전을 경험한 가구는 70%가 넘어 공적 소득이전의 수단 가운데 이를 경험한 개별 가구가 가장 많은 것으로 나타났으며, 이에 따라 2012년 전체 공적 소득이전은 약 96%의 가구가 수급한 것으로 나타나 복지국가의 주요한 정책수단으로 활용되고 있음을 나타내고 있다.

이를 비수급가구를 포함하여 우리나라 전체 가구의 수준에서 평균적인 수치로 살펴보면, 2012년 총공적 소득이전은 가구 당 평균 약 240만원 정도 이전되었으며 이 가운데 사회복지지출에 의한 이전은 가구당 평균 188만 9천원, 사회적 조세지출에 의한 이전은 가구당 평균 51만 7천원 이전되었다[56]. 즉 전체 공적 소득이전의 약 80%가 사회복지지출에 의해 이전되었으며, 이에 따라 총공적 소득이전 내에서 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전의 비율은 약 4:1 정도로 구성됨을 알 수 있다.

또 우리나라 전체 가구의 수준에서 개별적인 정책수단의 이전 규모를 살펴보면 사회보험(120.4만원)의 규모가 가장 크고, 기타 보조금(47.2만원), 국민기초생활보장급여(21.1만원)의 규모 순으로 이전 된 것으로 분석되었다[57].

---

56) Denniss(2005)의 연구는 호주 사례를 통해 실업급여 대상자가 자신의 생애에 있어서 수급하는 총공적 연금의 규모보다 사회적 조세지출에 의한 혜택의 누적 총액이 더 큰 것으로 제시하고 있다.

57) 다만 사회보험의 경우 기여자의 기부금을 주재원으로 운용되고 이를 통해 급여를 이전한다는 점에서 순수하게 국가에 의한 이전이라고 볼 수 없다는 점을 고려해야 한다. 이에 따라 공적 소득이전의 정책효과를 분석하는 연구 가운데 사회보험을 포함하지 않는 경우도 있으나, 본 연구는 국가적 차원에서 전반적인 수준을 고려하는 것이 그 목적이라는 점에서 사회보험을 공적 소득이전에 포함하여 분석하였다.

[표 4-1] 정책수단별 공적 소득이전 규모 (2012년 기준)

(단위: 만원, %)

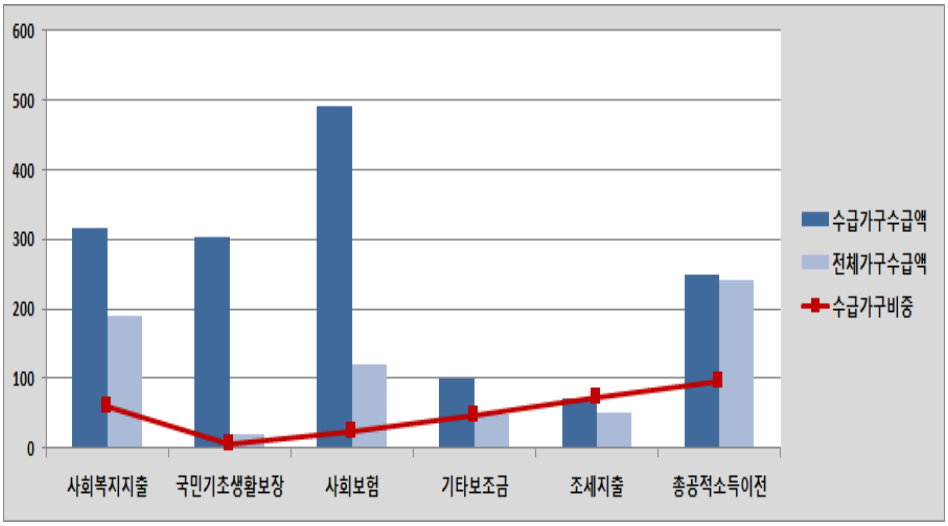
구분		사회 복지지출	기초 생보	사회 보험	보조금	사회적 조세 지출	총공적 소득이전
수급 가구	수급액	317.2	302.4	490.6	99.5	70.4	250.3
	비중	59.5	6.9	24.5	47.4	73.4	96.1
전체 가구	수급액	188.9	21.1	120.4	47.2	51.7	240.5

*분석결과는 가구균등화지수와 가구가중치를 적용한 결과임.

이상의 내용을 그림으로 표현하면 다음과 같다. 전체 가구의 수급액을 고려할 경우 국민기초생활보장 즉 공적 부조의 평균수급액이 매우 작으나 실제 수급가구의 수급액 규모를 고려할 경우 이에 의한 이전의 규모가 작지 않음을 알 수 있다.

[그림 4-1] 2012년 정책수단별 공적 소득이전 규모

(단위: 만원)



다음으로 공적 소득이전의 소득분위별 이전을 살펴보면 다음과 같다. 복

지국가의 주요 정책수단인 공적 소득이전은 다양한 정책대상을 포함하고 있으며, 그 가운데 빈곤층을 중심으로 한 경제적 수준에 대한 고려는 복지국가의 가장 전통적인 정책대상에 대한 고려라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 앞서 살펴본 바와 같이 최근의 복지국가는 전통적인 대상뿐만 아니라 정치적 지속가능성 및 지지의 확보를 위해 주요 납세자인 중산층과 상위계층을 포괄한다는 점에서 소득분위별 이전에 대한 분석은 중요한 함의를 갖는다. 이에 따라 먼저 개별 가구를 소득십분위로 구분할 경우 각 소득분위에 해당하는 가구의 특성은 아래의 표와 같다.

[표 4-2] 소득분위별 가구정보[58]

(단위: 명, %)

소득계층	소득 분위	가구원수 (명)	취업자수 (명)	아동가구 (%)	노인가구 (%)	근로가구 (%)
90~100	1	1.80	0.37	11.4	69.8	30.6
80~90	2	2.17	0.86	20.4	66.1	61.4
70~80	3	2.75	1.24	33.3	50.7	81.1
60~70	4	3.06	1.55	40.0	31.9	91.7
50~60	5	3.13	1.68	46.0	26.8	93.7
40~50	6	3.17	1.76	50.3	13.8	98.0
30~40	7	3.36	1.90	46.7	11.1	99.2
20~30	8	3.18	1.95	42.0	13.7	98.3
20~10	9	3.29	2.02	43.6	13.3	98.6
상위10%	10	3.20	2.25	35.0	7.7	99.8

일반적으로 중산층으로 분류되는 4~9분위의 가구 특성을 살펴보면[59], 가구주의 연령은 평균 약 50대이며 다른 소득분위에 비하여 중산층에 해당하는 가구주의 연령이 가장 낮게 나타난다. 이러한 경향과 유사하게 근로가구

58) 본 연구의 소득분위는 시장소득(market income)을 기준으로 구분하였다. 보통의 소득분위는 시장소득·경상소득·가처분소득 등 다양한 기준을 활용하는데 본 연구는 편익접근법을 활용하여 공적소득이전의 효과를 분석함에 따라 시장소득에 공적 소득이전의 변화량을 더하여 시장소득과 경상소득의 지표변화를 관찰하게 된다. 이에 따라 공적 소득이전이 일어나기 전인 시장소득 상태의 소득분포를 강조하기 위하여 이를 활용하였다.

59) 전체 소득을 십분위(decile)로 구분할 경우 일반적으로 중산층은 4~9분위로 정의된다(Estache & Leipziger, 2009).

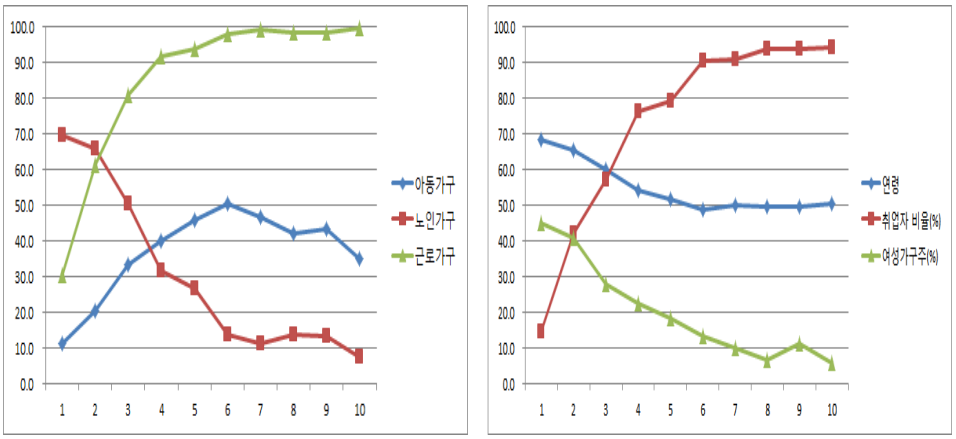
와 아동가구의 비중은 중산층에서 가장 높게 나타나며, 노인가구보다 비노인가구의 비중이 더 높은 것으로 보인다.

이와 함께 아래의 [그림 4-2]에서와 같이 취업한 가구주의 비중과 근로가구의 소득분위별 비중 양상이 유사하게 나타남에 따라, 중산층의 가구 특성은 근로 및 아동가구의 비중이 높고 노인가구의 비중이 낮아 경제활동을 활발하게 하는 가구가 많이 분포하는 것으로 예측할 수 있다.

[그림 4-2] 소득분위별 가구정보

A. 소득분위별 가구유형 비중
(단위: %, 소득분위)

B. 소득분위별 가구주 정보
(단위: 연령 · %, 소득분위)



이와 같은 분위별 가구정보를 바탕으로 공적 소득이전의 규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 국민기초생활보장은 소득 1분위에서 평균 163만원으로 가장 큰 이전규모를 보이며, 기타보조금 역시 소득 1분위에서 가구당 평균 117만원이 이전되어 가장 큰 규모를 보인다. 다만 국민기초생활보장은 공적부조로 빈곤층을 그 대상으로 하고 있다는 점에서 소득 6분위 이상에서는 이전되지 않으나 기타보조금은 노인 · 아동 · 장애인 · 여성 등 다양한 정책대상을 포괄할 뿐만 아니라 소득수준에 의한 제약을 포함하지 않는 정책도 존재하므로 각 분위에서 그 이전이 일어남을 알 수 있다. 그러나 이 역시 소득 10분위로 갈수록 급격히 그 규모가 줄어드는 경향을 보인다.

이와 함께 사회보험 역시 전 분위에서 이전되는 양상을 보이지만, 그 규모에 있어서 중상위계층에서 가장 작은 규모로 이전되고 최하위계층과 상위계층에서 많이 이전되는 것을 알 수 있다. 이처럼 사회보험이 하위계층에서 그 이전의 규모가 크게 나타나는 것은 분위별 가구 정보에서와 같이 노인가구의 비율이 하위계층으로 갈수록 급격하게 높게 나타나기 때문인 것으로 해석된다.

한편 사회적 조세지출에 의한 소득이전은 소득분위가 상위로 갈수록 크게 나타나는 역진적인 경향을 보인다. 이는 사회적 조세지출이 소득세 체계 내에서 개인의 소득세를 기준으로 결정된다는 점을 고려할 때, 개인과 그 가구의 경제적 수준이 높아질수록 소득세와 함께 소득세 체계 내의 공제액이 커진다는 점에서 이해될 수 있다. 이에 따라 사회적 조세지출은 이전의 규모와 양상의 측면에서 볼 때 역진적인 성격을 나타내는 것으로 보인다. 일반적으로 소득세가 결과적으로 일정 면세점 이상의 개인을 대상으로 한다는 점에서 소득 최하위 분위의 경우 소득세와 이에 따른 사회적 조세지출을 기대할 수 없는 것이 일반적이다. 다만 연구의 분석에서는 소득분위를 시장소득을 기준으로 구분함에 따라 경상소득이나 가처분소득을 기준으로 분위를 구분한 경우와 다른 양상을 보일 가능성이 있으며, 분석에서 하위계층의 경우 사회보험의 수급규모가 매우 높고 연금에 대한 조세지출 항목이 포함되어 있다는 점에서 사회적 조세지출의 분위별 분포를 이해할 수 있다.

[표 4-3] 소득분위별 공적 소득이전 규모

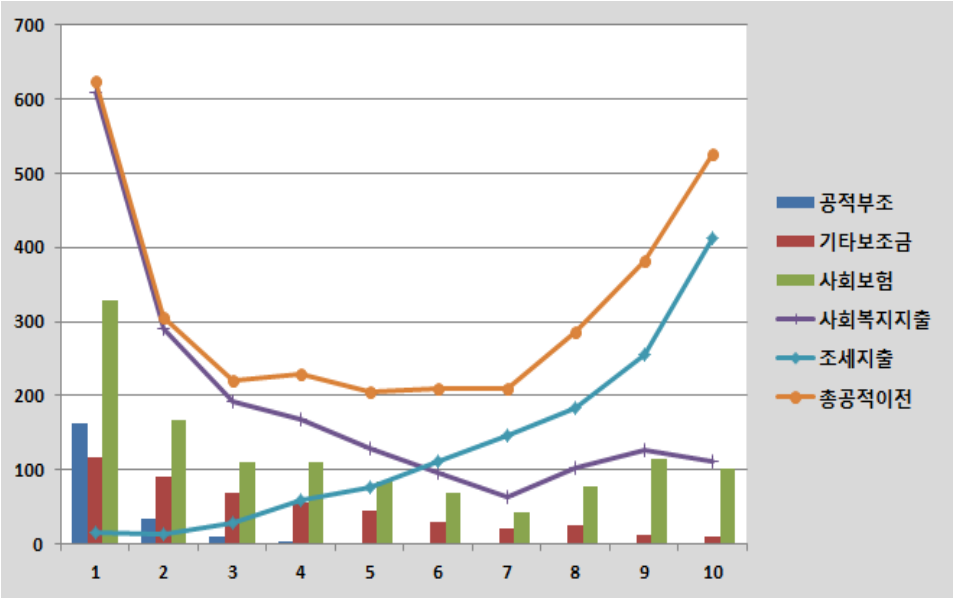
(단위: 만원)

소득계층	소득 분위	기초 생보	사회 보험	보조금	사회적 조세지출	총공적 소득이전
90~100	1	163	328	117	16	624
80~90	2	34	167	90	14	305
70~80	3	11	111	70	29	221
60~70	4	3	111	55	59	228
50~60	5	1	84	44	77	205
40~50	6	0	68	29	112	209
30~40	7	0	42	21	146	209
20~30	8	0	77	25	184	286
20~10	9	0	114	13	255	382
상위10%	10	0	101	11	414	526

이상의 소득이전 분포를 그림으로 표현하면 다음의 [그림 4-3]과 같다.

[그림 4-3] 소득분위별 공적 소득이전 분포-공적 소득이전의 양극화

(단위: 만원, 소득분위)



위의 [그림 4-3]에서와 같이 소득공제는 상위분위로 갈수록 그 규모가 매우 커지며, 사회보험의 경우 전 분위에 분포되어 있지만 1분위와 2분위에서 가장 크게 분포되어 있음을 알 수 있다.

모든 정책수단에 의한 총공적 소득이전 규모를 합하여 살펴보면 위와 같이 전 분위에 걸쳐 'U'자형 그래프가 나타남을 알 수 있다. 즉 빈곤층에 해당하는 하위계층과 9분위 이상의 상위계층에서 이전의 규모가 크게 나타나며 4분위~7분위에 해당하는 중간계층에서 이전의 규모가 작게 나타나는 경향을 보인다. 특히 5분위에서 가장 작은 규모의 이전이 일어남을 알 수 있는데, 즉 공적 소득이전이 소득의 양극화와 유사하게 양극화되어 일어남을 의미한다.

이는 다양한 정책적 시사점을 내포한다. 먼저 직접적인 현금에 의한 이전만을 고려할 때, 첫째 중산층이 국가로부터 받는 보호의 수준이 가장 낮음을 의미한다. 이는 Skocpol(1991)·Goodin & Le Grand의 주장에서와 같이 기존의 복지국가의 정치적 지속가능성 확보를 위해 중산층에 대한 포괄과 보호를 강화해야 한다는 논의를 고려할 때, 한국이 복지국가로서의 지속가능성 확보를 위한 정책대상에 대한 실질적인 고려가 필요함을 시사한다. Harrington(1976)·Huff(1992) 등의 연구에서와 같이 복지국가가 빈곤층보다 비빈곤층을 위해 작동하며 이에 따라 주로 비빈곤층에게 그 혜택이 이전된다는 논의는 현재 한국의 사례에서 부분적으로만 적용될 수 있다. 즉 이를 조세체계를 통한 사회적 조세지출에 의한 이전만을 고려한다면 일견 적용 가능하지만 전반적 수준의 이전을 고려할 경우 빈곤층에 비해 중산층에 대한 보호와 이전이 가장 작게 나타나기 때문이다.

다만 사회적 조세지출에 의한 이전은 일반적인 사회복지지출에 의한 이전 수단들과는 다른 고려와 해석이 요구된다. 일반적인 사회복지지출에 의한 이전이 개개인을 보호하고 그들의 복지를 향상시키기 위한 국가의 직접적인 개입에 해당하는 수단이라면 사회적 조세지출은 이러한 사회적 위험에 대한 보상을 수행하되(Stebbing & Spies-Butcher, 2010), 개개인의 복지 향상이 가족단위에서 가구원간에 이전될 수 있도록 이에 대한 인센티브를 제공하는 정책적 성격을 함께 가지고 있기 때문이다. 이러한 점을 고려한다면 일정

면세점 이상에 대한 조세지출의 이전은 면세점 이하로서 빈곤층에 해당하는 경우 국가가 이들에 대한 보호를 직접 담당하고 일정한 수준 이상의 보호를 제공할 능력이 있는 가족 즉 중산층 이상의 경우 국가에 의한 보호와 가족에 의한 보호가 동시에 확보될 수 있도록 설계하는 것으로 이해할 수 있기 때문이다.

즉 이전수단으로서 사회적 조세지출은 단순히 국가가 개입·이전한다는 의미에서 벗어나 개개인에 대한 보호와 복지의 확보에 있어서 국가와 가족의 역할을 어떠한 수준으로 조합·보장하는가의 문제로 생각해볼 수 있다. 이러한 맥락에서 사회복지지출에 의한 이전과 함께 이의 효과와 영향력에 대한 분석과 고려가 필요한 이유는 이를 통해 국가와 가족의 역할에 대한 범위와 수준을 정책 단위에서 고려·조정할 수 있는 근거를 제공하기 때문이다.

다만 이와 같은 사회적 조세지출의 정책적 성격에도 불구하고 수직적 차원에서 역진적으로 이전됨에 따라 공적 소득이전의 전체적인 이전 분포가 'U'자형으로 나타나는 것에 대한 정책적 고려가 요구된다. 사회적 조세지출에 의한 이전이 상위층으로 갈수록 크게 나타나는 것은 세부적인 소득공제액수가 동일하더라도 소득세율이 높은 고소득층이 더 큰 이전을 받게 되고 부양가족수가 동일하더라도 상위층이 하위층이나 중산층에 비하여 더 큰 이전의 혜택을 받게 되기 때문이다. 사회적 조세지출 즉 조세지출 가운데 일부 항목이 사회적 위험에 대한 보상이나 가구내의 이전을 위해 운용되며 이를 통해 공적 소득이전의 수단으로 작용하는 경우 사회 전체적인 차원에서 수직적 형평성 등을 제고하기 위해서는 직접적인 이전수단으로 전환될 필요가 있음을 의미한다.

이하에서는 이처럼 소득계층별로 크기가 다르게 나타나는 공적 소득이전의 개별 가구에 대한 절대적 이전 규모를 정책대상별로 구분할 경우 어떠한 수준의 이전을 나타내는지에 대하여 정책대상별로 구분하여 살펴보고자 한다.

제2절 공적 소득이전의 정책대상별 이전 규모 분석 : 절대적 규모

이 절에서는 복지국가의 정책대상 가운데 노인가구 · 아동가구 · 근로가구에 대한 공적 소득이전의 규모 분석을 통해 현재 한국의 복지국가가 어떠한 정책대상에 대한 보호와 이전을 주로 수행하고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

1. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 규모 및 귀착

노인가구는 아동가구와 함께 복지국가의 중요한 정책대상으로 질병이나 소득상실 등의 사회적 위험에 처할 확률이 높다는 점에서 이들에 대한 다양한 형태의 이전이 수행되고 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 사회복지지출에 의한 이전이 사회적 조세지출에 의한 이전에 비해 그 규모가 매우 크고 그 가운데 사회보험에 의한 이전이 큰 비중을 차지한다는 점에서 이러한 고려를 뒷받침한다고 볼 수 있다.

먼저 노인가구에 대한 공적 소득이전의 절대적 규모를 살펴보면, 공적 소득이전의 총규모는 2012년 연간 평균 398.9만원이 이전되었으며 이는 비노인가구 평균 171만원에 비해 매우 높은 수준의 이전에 해당한다.

아래 [표 4-4]의 내용에서와 같이 이러한 이전 가운데 사회복지지출에 의한 이전이 가구당 377.9만원으로 노인가구에 대한 소득이전의 대부분을 차지하고 있으며, 비노인가구의 경우 사회복지지출에 의한 이전에 비해서는 사회적 조세지출의 비중이 작지만 개별 정책수단의 수준에서 고려하면 이들에 대한 소득이전 가운데 사회적 조세지출에 의한 이전이 상당부분을 차지함을 알 수 있다. 이는 앞서 살펴본 [그림 5-2]에서와 같이 이를 소득분위별로 살펴보면 노인가구는 하위계층으로 갈수록 그 비중이 높아지는 반면 근로가구는 상위계층으로 갈수록 그 비중이 높아지는데 이에 따라 비노인가구에서의 근로 비중이 높기 때문에 이에 의한 사회적 조세지출의 이전 비중도 높게 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

[표 4-4] 노인가구 대상 공적 소득이전 규모

(단위: 만원)

구분	사회 복지지출	기초 생보	사회 보험	보조금	사회적 조세 지출	총공적 소득이전
노인가구	377.9	30.5	265.3	82.1	21.1	398.9
비노인가구	105.9	17.0	56.9	31.9	65.1	171.0

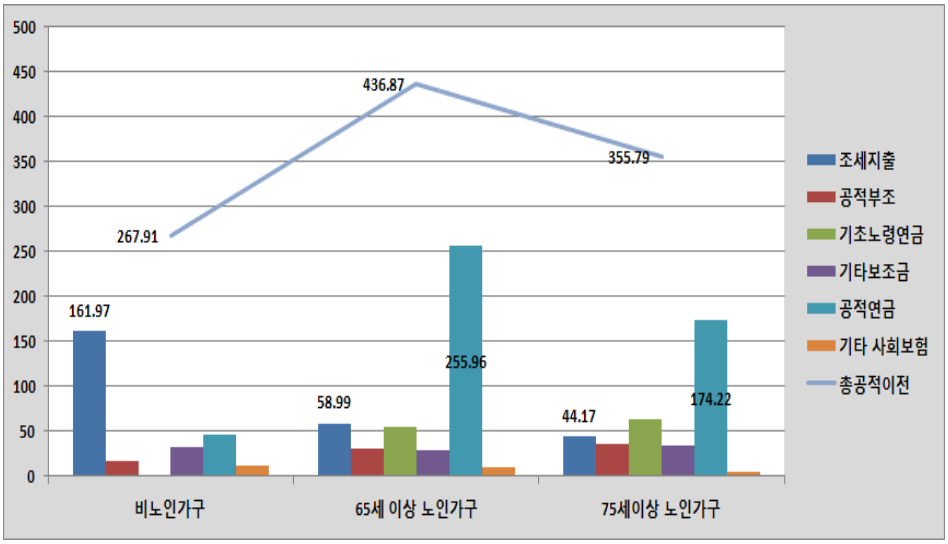
노인가구와 비노인가구의 사회보험 이전액이 큰 차이를 보이는 것은 주로 공적 연금의 이전액 차이에서 기인한다. 먼저 노인가구에 대한 사회보험 이전액 가운데 공적 연금은 평균 256만원(96.5%), 산재보험은 평균 6.9만원(2.6%), 고용보험은 약 2.4만원(0.9%)이 이전되는 것으로 나타나 노인가구에 대한 공적 연금의 비중이 매우 크게 나타나고 있다. 이와는 다르게 비노인가구에 대한 사회보험 이전액수는 연간 약 56.9만원으로 그 규모가 매우 작으며, 이 가운데 공적 연금은 평균 45.7만원, 산재보험은 평균 3.9만원, 고용보험은 평균 7.3만원 이전되어 노인가구와 비노인가구에 대한 사회보험 이전액의 차이가 주로 공적 연금에서 기인함을 알 수 있다.

다만 비노인가구에 이전되는 사회보험 이전 규모 가운데 공적 연금이 차지하는 비중이 높은 것은 노인가구의 경우 만 65세 이상의 가구원이 포함된 가구를 의미하는 것으로 이에 따라 비노인가구에 만64세 이하의 가구원이 포함될 수 있으며, 국민연금 가운데 노령연금 급여의 경우 수급사유 발생일이 60세 생일에 해당하기 때문에 비노인가구라도 공적 연금의 수급이 가능하기 때문이다(국민연금공단 홈페이지).

노인가구 가운데 초고령 노인으로 분류되는 만75세 이상의 노인가구를 다시 구분하여 비노인가구와 비교해보면 다음의 [그림 4-4]와 같다.

[그림 4-4] 정책수단별 공적 소득이전 규모-노인 · 비노인 가구

(단위: 만원)



먼저 만 65세 이상의 노인가구가 75세 이상의 초고령 노인가구에 비하여 총공적 소득이전과 공적 연금의 이전 규모가 각각 437만원과 256만원으로 더 큰 규모로 이전되는 것으로 분석되었다. 비노인가구의 경우 총공적 소득이전의 규모는 가구당 약 268만원으로 여타의 노인가구에 비해 가장 작게 이전되었으며, 그 가운데 사회적 조세지출의 비중이 연간 162만원 이전되어 가장 크게 차지하는 것으로 나타났다.

65세 이상 노인가구와 초고령 노인가구가 수급하는 기초노령연금 등의 규모는 크게 다르지 않으며, 공적 연금의 이전 비중은 65세 이상 노인가구의 경우 총공적 소득이전의 약 58.5%, 75세 이상 노인가구의 경우 약 49%를 차지하며 공적 소득이전 정책수단 가운데 가장 비중이 큰 것으로 분석되었다. 이는 과거 경제성장의 과정에서 당시 정규직 근로자 등에 대하여 사회보험 프로그램을 통해 이들에 대한 보호를 설계했던 것이 오늘날 노인가구에 대한 공적 연금 등의 이전으로 실현되고 있기 때문인 것으로 해석된다.

2. 아동가구에 대한 공적 소득이전의 규모 및 귀착

아동가구에 대한 복지국가의 지원과 보호는 다양한 형태의 가족정책을 통해 이전된다(Esping-Anderson, 1992; Morel, Palier & Palme, 2011). 이는 노인과 다르게 아동을 대상으로 한 직접적인 이전이 어렵고 대부분 가구단위로 아동의 부모에게 이전되기 때문이다. 뿐만 아니라 아동에 대한 이전은 직접적인 이전보다는 다양한 서비스의 형태로 구체화되는 경우도 많아 그 정책효과를 직접적으로 파악하기가 매우 곤란하다는 특성도 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 아동에 대한 보호와 이전을 수행하는 것은 아동이 다양한 사회적 위험에 직면할 확률이 높은 취약 계층일 뿐만 아니라 이러한 경우 그들 스스로 사회적 위험으로부터 탈피하기가 매우 어렵기 때문이다. 특히 한국의 경우 만 18세 이하로 정의되는 아동에 대한 이전 및 지원정책의 도입이 매우 최근의 일이며, 아동가구의 경우 부모 및 보호자 등이 주로 근로를 수행하므로 근로가구로서의 특성을 동시에 가지고 있다고 볼 수 있다. 이하에서는 아동가구의 이와 같은 특성을 고려하여 아동가구에 대한 공적 소득이전의 규모를 살펴보고자 한다.

아동가구와 비아동가구에 대한 이전 규모의 차이를 비교해 보면, 이전의 전반적 규모는 아동가구에 비해 비아동가구가 더 큰 규모의 이전을 수급하는 것으로 나타난다. 2012년 한 해 동안 아동가구는 가구당 평균 약 91.2만원을 국가로부터 이전받았으며, 비아동가구는 가구당 평균 약 245.3만원이 이전되어 그 규모의 차이가 매우 큰 것을 알 수 있다.

이를 사회복지지출과 사회적 조세지출에 의한 이전으로 구분해보면, 비아동가구의 경우 사회복지지출에 의한 이전이 전체 이전의 약 85%를 차지하여 사회적 조세지출에 의한 이전이 매우 작게 나타났다. 사회복지지출에 의한 이전 가운데 비아동가구에 대한 이전이 가장 큰 항목은 사회보험으로 나타났으며, 이는 비아동가구 내에 노인가구의 비중이 매우 높은 것에서 기인하는 것으로 해석된다[60]. 이는 앞서 노인가구에 대한 이전규모 분석에도 나타난 바와 같이 여타의 사회복지지출 이전 수단에 비해 공적 연금의 규모가

60) 실제 전체 가구의 약 절반에 해당하는 45% 정도가 노인가구이면서 비아동가구인 것으로 분석되었다.

평균적으로 매우 크게 나타나 아동에 비해 노인에게로 이전되는 사회보험의 이전 규모가 매우 크기 때문이다. 뿐만 아니라 본 연구가 사회서비스를 제외한 직접적인 이전만을 대상으로 하고 있는바 다양한 사회서비스의 대상이 되는 아동·근로가구에 대한 이전을 모두 포함하지 못한다는 측정상의 한계에서 기인하는 것으로 해석할 수 있다.

[표 4-5] 아동가구 대상 공적 소득이전 규모

(단위: 만원)

구분	사회 복지지출	기초 생보	사회 보험	보조금	사회적 조세 지출	총공적 소득이전
아동가구	91.2	14.9	23.3	53.0	67.4	158.5
비아동가구	245.3	24.8	176.6	43.9	42.5	287.9

또 아동가구에 대한 소득이전은 사회복지지출에 의한 이전이 약 91만원, 사회적 조세지출에 의한 이전이 약 67만원으로 총공적 소득이전 가운데 각각 57.5%와 42.5%를 차지하며 사회적 조세지출에 의한 이전이 매우 큼을 알 수 있다. 이는 아동을 포함한 가구가 실제 근로소득을 통해 경제활동을 수행하는 가구에 해당하기 때문인 것으로 해석된다.

또 사회복지지출에 의한 이전 내에서는 보조금에 의한 직접적인 현금 이전이 가장 큰 것으로 분석되는데, 이는 주로 아동을 대상으로 한 양육과 보육, 교육 등을 위한 이전의 비중이 크기 때문인 것으로 해석된다.

3. 근로가구에 대한 공적 소득이전의 규모 및 귀착

근로자의 소득보장을 위한 전통적인 소득이전 정책은 근로 유인에 대한 부정적인 효과로 인해 항상 논쟁의 대상이 되어왔다(홍경준, 2011). 이에 따라 최근 근로자에 대한 복지국가의 대응은 주로 적극적 노동시장 정책

(active labor market policies)과 취업유인정책(making work pay policies) 등으로 요약되며, 근로자에 대한 직접적인 이전보다는 서비스 형태의 지원이나 간접적인 수단이 주로 확대되어 왔다.

그러나 최근 전통적인 복지국가의 정책수단 역시 이러한 경향을 반영하여 정책대상에 대한 이전이 근로여부에 따라 결정되도록 설계됨에 따라 근로자와 근로가구에 대한 이전의 규모와 범위는 지속적으로 확대되고 있는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 사회경제적 환경변화에 따른 노동시장의 유연화와 고용의 성격 변화는 일자리의 성격에 따라 근로자를 세분화·다양화하여 고려할 것을 요구하고 있다. 예를 들어 최근 도입된 근로장려세제(earned income tax credit)는 현재 근로능력을 가지고 있고 근로를 하고 있으나 빈곤에 처할 확률이 높은 취약계층의 근로자에 대한 이전 정책에 해당한다. 이처럼 근로계층은 직간접적으로 복지국가의 주요한 정책대상 가운데 하나로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 한국은 경제성장의 과정에서 산재보험·연금 등 근로자에 대한 이전 및 보호프로그램 등을 통해 복지국가로서 성장해 왔으며, 이는 한국 복지국가의 성격을 결정하는 주요한 요인으로 작용하여 왔다.

이러한 배경을 바탕으로 근로가구와 비근로가구에에 대한 공적 소득이전의 규모를 살펴보면 아래의 [표 4-6]과 같다.

[표 4-6] 근로가구 대상 공적 소득이전 규모

(단위: 만원)

구분	사회 복지지출	기초 생보	사회 보험	보조금	사회적 조세 지출	총공적 소득이전
근로가구	133.2	9.5	84.5	39.3	60.1	192.3
비근로가구	511.5	92.6	325.4	93.5	2.9	514.4

먼저 근로가구가 2012년 한 해 동안 국가로부터 받은 공적 소득이전의 규모는 가구당 평균 약 192.3만원으로 비근로가구에 이전된 가구당 평균 514.4 만원에 비해 약 3분의 1 수준에 지나지 않는다. 이는 비근로가구의 경우 근로소득이 없는 빈곤층이나 노인가구 등이 포함될 확률이 높아 이들

에 대한 현금급여나 사회보험급여가 크게 이전되었기 때문인 것으로 해석된다.

이는 비근로가구에 대한 정책수단별 이전 규모 분석 결과에 의해서도 뒷받침되는데 비근로가구에 대한 국가의 이전은 사회복지지출이 총공적 소득이전의 거의 대부분을 차지하며, 이 가운데 사회보험의 비중이 매우 높게 나타난다.

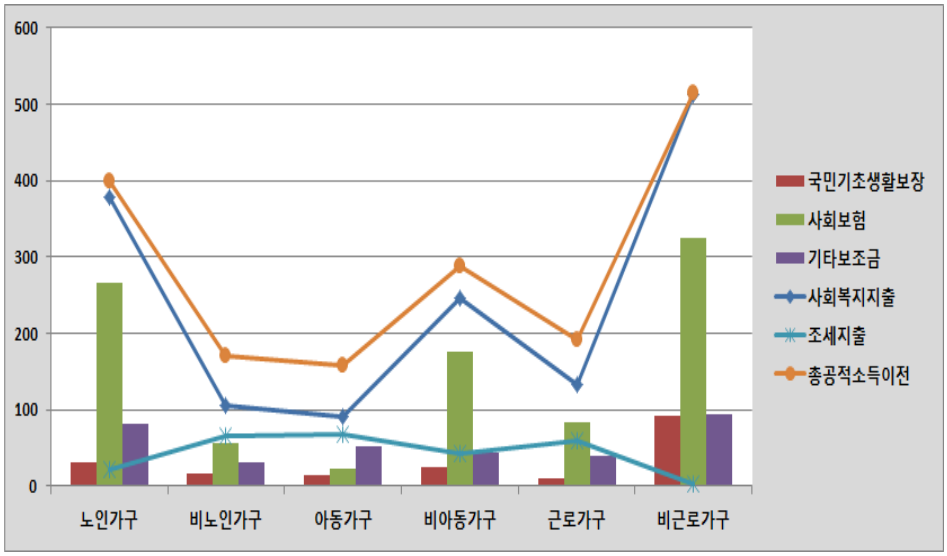
이와는 다르게 근로가구에 대한 공적 소득이전은 국민기초생활보장급여를 제외한 전 정책수단에서 고르게 나타나는데, 사회적 조세지출에 의한 이전의 수준이 사회복지지출에 의한 이전에 비해 작게 나타나기는 하지만 이를 세부적인 정책수단의 수준에서 살펴보면 그 규모가 상대적으로 매우 큰 것으로 분석된다.

근로가구에 대한 사회적 조세지출은 소득세 체계 내에서 이루어지는 소득공제 항목 외에 직접적인 현금의 형태로 이전되는 근로장려세제를 포함하고 있다. 이러한 특징은 앞서 살펴본 아동가구와 유사하게 나타나는데 사회적 조세지출에 의한 이전이 절대적인 측면에서 사회복지지출에 의한 이전보다는 작지만 개별 정책수단에 비하여 매우 높게 나타나, 이들에 대한 보호 및 이전이 상당 부분 사회적 조세지출에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다.

다음으로 앞서 살펴보았던 노인가구와 아동가구, 근로가구 등에 대한 절대적 이전규모의 분석은 각각이 상호 배타적이지 않으므로 개별 정책대상에 대한 순수한 효과라고 보기는 어렵다. 다만 노인가구와 비노인가구, 아동가구와 비아동가구 등에 대한 구분과 비교는 해당 정책대상이 현재 국가로부터 의도적인 이전과 비의도적인 이전을 합하여 실질적으로 어떠한 수준의 이전을 받고 있으며 이를 통해 어떠한 정책효과가 발생하는지에 대한 검토를 가능하게 한다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 각 정책대상이 상호배타적이지는 않으나 이들에 대한 명목적인 이전 수준을 살펴보기 위하여 아래와 같이 비교하여 보았다.

[그림 4-5] 정책대상별 공적 소득이전의 규모 및 구성 비교

(단위: 만원)



위의 [그림 4-5]는 노인가구와 비노인가구, 아동가구와 비아동가구, 근로가구와 비근로가구에 대한 정책수단별 이전의 구성과 규모를 비교하고 있다. 다양한 정책대상 가운데 명목적으로 가장 큰 규모의 이전을 받고 있는 것은 비근로가구이며, 이외에 노인가구와 비아동가구 역시 상대적으로 큰 규모의 이전을 받고 있는 것으로 분석되었다. 다만 이들 그룹의 경우 포함하고 있는 가구가 중첩될 가능성이 높다는 점을 고려해야 한다.

이와 함께 아동가구에 대한 이전의 총규모가 다른 그룹에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있는데, 아동가구의 경우 사회적 조세지출과 기타보조금에 의한 이전이 큰 비중을 차지하지만 사회보험 등에 의한 이전이 크지 않아 사회복지지출에 의한 이전의 수준이 타 그룹에 비해 매우 낮은 것으로 분석된다. 이러한 분석결과에 따르면 다른 정책대상에 비해 아동가구에 대한 이전과 보호의 수준이 소득이전의 전반적인 측면에서 상대적으로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

또 아동가구와 근로가구에 대한 이전은 상대적으로 다른 정책대상에 비해

매우 낮고 사회적 조세지출에 의한 이전의 비중이 매우 높다. 이는 근로가구에 대한 국가의 보호 및 이전이 여전히 일정 부분 지속되고 있으나, 그 규모는 크게 확대되지 않은 반면 노인이나 빈곤층과 같은 전형적인 복지국가의 정책대상에 대한 이전과 보호의 규모가 급속하게 확대됨에 따라 상대적인 비중의 차이가 나타나는 것으로 보인다. 실제로 우리나라의 정책도입을 역사적으로 살펴보면 노인계층을 보호하기 위한 제도의 경우 1999년 전국민에게로 확대된 국민연금뿐만 아니라 경로연금이나 노인장기요양보험, 기초연금 등 다양한 제도로 확대·도입되어 왔으며, 빈곤층을 대상으로 한 국민기초생활보장제도 역시 2000년 도입되어 오늘날까지 지속적으로 확대되어오고 있다. 반면 근로가구 등에 대한 보호는 산재·고용보험 외에 특별한 직접적인 이전 정책을 찾아보기 어렵다(전병목·박상원, 2011).

2012년 이전의 대상이 되는 65세 이상의 노인인구는 과거 근로자로서 다른 정책대상에 비해 더 이른 시기부터 국가의 보호와 이전의 대상이 되었고 그 규모가 다양한 정책수단을 통해 지속적으로 확대되어 온 반면 오늘날의 근로가구는 사회적 조세지출에 의한 이전 외에 이전과 보호의 수준이 크게 증가하지 않았고 그 방법 역시 다른 정책수단에 비해 비가시적이며 간접적인 방법으로 이전되고 있다. 특히 사회적 조세지출에 의한 이전이 수직적으로 역진적인 성격을 보이고 앞서 공적 소득이전의 소득계층별 이전 규모에서 살펴본 바와 같이 동일한 의료비 지출에 대해서도 상위층이 중산층·하위층에 비하여 더 큰 혜택을 보게 된다는 점 등을 고려할 때 이들에 대한 실질적인 고려가 요구된다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 절대적·명목적 이전 규모의 분석은 정책대상의 범위가 배타적이지 않아 이전 규모에 대한 해석을 일정한 조건 내에서만 가능하게 한다는 한계를 가지고 있다. 이에 이하에서는 개별 정책대상의 특성을 순수하게 고려할 때 이들이 수급하는 공적 소득이전의 규모가 상대적으로 어떠한 수준인지에 대하여 분석을 수행하고자 한다.

제3절 공적 소득이전의 정책대상별 이전 규모 분석 : 상대적 규모

1. 기술통계 분석

이 절에서는 공적 소득이전 정책이 정책대상별로 이전되는 상대적 규모를 분석하기 위한 실증분석을 수행하였다. 이러한 분석을 수행하기 위하여 KoWePS가 제공하는 2010~2012년(귀속연도 2009~2011년)에 해당하는 3년간의 자료를 활용하여 패널 데이터를 구축하였으며, 이하에서 살펴볼 종속변수인 총공적 소득이전액과 사회복지지출·사회적 조세지출에 의한 공적 소득이전액이 좌측절단(left-censored)되어 0의 값이 관측된다는 특성을 고려하여 패널토빗모형(panel tobit model)을 활용한 분석을 수행하였다. 이하에서는 연구의 실증분석에 활용된 주요 변수들에 대하여 살펴보고자 한다.

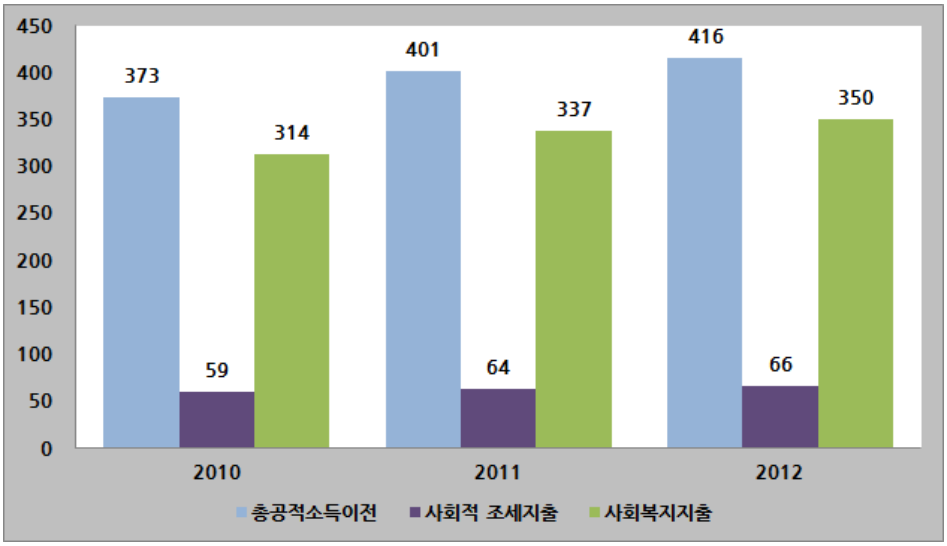
1) 종속변수

개별 정책대상에 따른 소득이전 규모의 상대적인 차이를 분석하기 위하여 소득이전액수를 종속변수로 활용하였다. 구체적으로 종속변수로 활용된 소득이전액은 사회적 조세지출에 의한 이전액과 사회복지지출에 의한 이전액, 이 두 이전의 합계인 총공적 소득이전액이다.

먼저 각 소득이전액의 평균액은 총이전액의 경우 가구당 평균 394.8만원, 사회적 조세지출에 의한 이전은 가구당 63만원, 사회복지지출에 의한 이전액은 가구당 331.8만원에 해당한다. 이러한 각 이전액의 연도별 변화를 살펴보면 다음의 [그림 4-6]과 같다.

[그림 4-6] 종속변수의 연도별 변화

(단위: 만원)



이러한 공적 소득이전액의 특징은 정책수단에 따라 이전되는 대상이 다르며 이에 따라 개별 가구 가운데는 공적 소득이전의 정책대상이 되지 않는 즉 총공적 소득이전액이나 사회복지지출·사회적 조세지출에 의한 이전액이 0인 가구가 존재한다는 점이다. 이는 다시 말하면 국가에 의한 공적 소득이전이 관찰되지 않아 자료상 그 값이 0으로 관측되어 이에 대한 분포를 고려할 경우 좌측절단(left-censored)되는 형태가 나타남을 의미한다. 구체적으로 총공적 소득이전의 경우 731가구, 사회적 조세지출에 의한 이전의 경우 7464가구, 사회복지지출에 의한 이전의 경우 4662가구가 이와 같이 공적 소득이전의 정책대상에 포함되지 않아 좌측절단 되는 것으로 관측되었다. 이에 이 연구는 이러한 변수의 특성을 고려하여 토빗모형을 활용한 분석을 수행하였다.

이에 따라 최종적으로 사용된 종속변수의 기술통계량은 다음과 같다.

[표 4-7] 종속변수 기술통계

종속변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
총공적 소득이전액	16,697	394.8	556.6	0	8269.4
사회적 조세지출 이전액	16,697	63.0	104.0	0	1809.5
사회복지지출 이전액	16,697	331.8	560.9	0	8248.0

2) 독립변수

분석과정에서 독립변수로 사용된 정책대상의 특성은 다음과 같다. 노인가구의 경우 만 65세 이상의 노인가구원을 포함하고 있는 가구로 전체 가구의 약 48%를 차지한다. 아동가구는 만 17세 이하의 아동을 가구원으로 1인 이상 포함하고 있는 가구로 전체 가구의 약 30%에 해당한다.

개별 가구의 경제적 소득수준에 따라 이를 상위층·중산층·빈곤층으로 구분하였으며, 이 역시 공적 소득이전의 규모 결정에 영향을 미치는 주요 변수로서 작용한다. 이에 대한 조작적 정의는 상위층의 경우 중위소득 기준 150% 이상, 중산층은 중위소득 기준 50~150%에 해당하는 가구이며, 빈곤층은 중위소득 50% 미만에 해당하는 가구로 각각 전체 가구의 약 30~32%의 비중을 차지한다.

그러나 개별 가구의 특성이 이상의 특성 가운데 하나만을 포함하는 것이라 다양한 특성 예를 들어 노인가구이면서 중산층이거나 빈곤층에 해당할 수 있고, 노인가구이면서 동시에 아동가구로서의 특성을 포함할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 경제적 수준에 의한 구분과 개별 가구의 특성을 교차항으로 구성하여 더미 변수로 활용하였다.

구체적으로 노인가구의 경우 상위·중위·빈곤층에 대한 이전의 규모가 구별될 수 있으며, 노인가구의 순수한 영향을 고려하기 위하여 가구 내의 아동가구원수에 대한 통제를 수행하였다. 이에 따라 노인가구에 대한 이전 규모를 분석하는 모형에서는 상위층 노인가구를 기준(reference)으로 하여 이에 대한 중산층과 빈곤층 노인가구의 이전 규모를 비교분석 하였다. 동일

하게 아동가구의 경우 역시 상위층 아동가구를 기준(reference)으로 중산층과 빈곤층 아동가구에 대한 실질적인 이전 규모에 대한 분석을 수행하였다.

구체적으로 상위층 노인가구는 전체 관측치 16,697가구 가운데 1,112가구로 약 6.6%를 차지하며, 중산층 노인가구는 2,597가구로 약 15.5%, 빈곤층 노인가구는 4398가구로 약 26.3%에 해당한다. 또 상위층 아동가구는 총 3514가구로 전체의 약 21%, 중산층 아동가구는 1236가구로 약 7.4%, 빈곤층 아동가구는 372가구로 약 2.2%를 차지한다.

이상의 변수에 대한 기술통계량을 요약하면 다음과 같다.

[표 4-8] 독립변수 기술통계

독립변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
상위층 노인가구	16,697	0.0665	0.2493	0	1
중산층 노인가구	16,697	0.1555	0.3624	0	1
빈곤층 노인가구	16,697	0.2634	0.4404	0	1
상위층 아동가구	16,697	0.2105	0.4076	0	1
중산층 아동가구	16,697	0.0740	0.2618	0	1
빈곤층 아동가구	16,697	0.0223	0.1476	0	1

3) 통제변수

다음으로 분석에 사용된 통제변수는 가구의 특성에 관한 변수와 가구주의 특성에 관한 변수로 구분된다. 가구의 특성에 관한 변수는 총가구원수와 노인가구원수, 아동가구원수 및 경제적 특성을 반영하는 유소득가구원수 · 보유차량수 · 가구의 순자산을 활용하였으며, 가구의 순자산은 로그를 취하여 사용하였다.

가구주의 특성은 가구주의 성별 · 나이 · 교육수준 및 취업형태를 활용하였다. 개별 가구에 대한 분석을 수행하는 연구의 대부분은 가구주의 특성을 통제변수로 활용하면서 가구주의 나이와 나이의 제곱항을 함께 사용한다. 종속변수와 독립변수에 대한 상관관계 분석 결과, 가구주의 나이와 나이의

제곱항, 노인가구의 여부 등의 상관성이 높게 분석되어 나이의 제곱항은 분석에서 사용하지 않았다. 이상의 내용을 요약한 통제변수의 기술통계량은 다음과 같다.

[표 4-9] 통제변수 기술통계

종속변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
노인가구원수	16697	0.6522	0.7511	0	3
아동가구원수	16697	0.5239	0.8721	0	5
총가구원수	16697	2.59	1.32	1	9
유소득가구원수	16697	1.11	0.96	0	6
보유차량수	16697	0.51	0.64	0	5
ln(가구순자산)	16697	7.82	2.27	0	13.54
가구주성별	16697	1.28	0.45	1	2
가구주나이	16697	59.43	15.42	18	100
교육수준	16697	2.37	1.18	1	4
취업형태	16697	2.87	1.15	1	4

이와 같은 내용을 바탕으로 이하에서는 개별 정책대상에 대한 공적 소득이전의 상대적 규모에 대한 분석을 수행한다.

2. 노인가구의 소득계층별 상대적 이전 규모

다음의 [표 4-10]는 종속변수인 총공적 이전액, 사회적 조세지출에 의한 이전액, 사회복지지출에 의한 이전액 각각에 대한 독립변수의 효과를 확률효과 패널토빗 모형을 이용하여 분석한 결과를 나타내고 있다.

이를 자세히 살펴보면 먼저 노인가구를 상위·중산·빈곤층으로 구분할 경우, 중산층과 빈곤층 노인가구는 상위층 노인가구에 비하여 총공적 소득이전을 각각 더 받는 것으로 분석되었다[61]. 중산층 노인가구의 경우 유의수

61) 노인·비노인가구의 구분과 상위·중산·하위층의 소득계층 구분에 대한 교차항(interaction term)을 구성한 후 이를 각각 더미변수로 활용함에 따라 상위층 노인가구가 reference로 사용되었다. 즉 개별 하위 노인가구에 대한 이전 규모는 상위층 노인가구에

준 90%에서 통계적으로 유의하게 약 27.4만원을 더 받는 것으로 분석되었으며, 빈곤층 노인가구의 경우 유의수준 99%에서 통계적으로 유의하게 약 86.2만원을 상위층 노인가구에 비하여 더 받는 것으로 분석되었다.

다음으로 사회적 조세지출에 의한 이전의 경우 중산층이 상위계층 노인가구에 비하여 약 50만원을 덜 받는 것으로 분석되었으며, 빈곤층의 경우 상위층 노인가구에 비하여 약 79.7만원을 덜 받는 것으로 분석되었다. 이는 사회적 조세지출이 세금체계 내에서 과세의 표준이 되는 소득수준에 비례하여 소득세를 더 많이 부과하도록 함과 동시에 사회적 조세지출 규모 역시 이에 비례할 확률이 높기 때문인 것으로 해석된다.

사회복지지출에 의한 지출 즉 사회보험과 공적 부조, 기타 보조금 등을 포함한 이전액수의 경우 중산층 노인가구가 상위층에 비하여 유의수준 99%에서 통계적으로 유의하게 약 55.6만원을 더 받는 것으로 분석되었으며, 빈곤층 노인가구 역시 상위층에 비하여 약 99.4만원을 더 받는 것으로 나타나 총공적 소득이전과 유사한 결과를 보이는 것으로 분석되었다. 이는 총공적 소득이전의 측면에서 상위층 노인가구에 비해 빈곤층 노인가구가 더 많은 이전을 받긴 하지만, 그 상대적인 이전 액수의 규모를 사회적 조세지출이 완화함을 의미한다. 즉 사회적 조세지출은 수직적 측면에서 역진적인 특성을 갖기 때문에 사회복지지출에 의한 이전만을 고려할 경우 실제로 일어나는 수직적 재분배 효과가 더 과다하게 측정될 수 있음을 시사한다.

이와 함께 비노인가구에 대한 이전 규모를 함께 분석한 결과 비노인가구 가운데 상위층 비노인가구는 상위층 노인가구에 비하여 사회복지지출에 의한 이전을 약 291만원 정도 덜 받는 것으로 분석되었다. 이처럼 동일한 소득계층임에도 불구하고 노인가구와 비노인가구에 대한 사회복지지출의 상대적 이전 규모 차이가 매우 크게 나타나는 것은 이전의 규모가 매우 큰 공적 연금에서 기인하는 것으로 해석된다. 공적 연금을 중심으로 한 사회보험에 의한 이전은 여타의 이전 수단에 비해 그 절대적 규모가 매우 클 뿐만 아니라 비노인가구에 비하여 노인가구에 대한 이전에서 매우 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다.

대비한 상대적 이전 규모에 해당한다.

[표 4-10] 노인가구에 대한 공적 소득이전의 상대적 규모 추정 결과

종속변수	(1) 총이전		(2) 사회적조세지출		(3) 사회복지지출	
	β	SE	β	SE	β	SE
중산층 노인가구	27.48*	(16.03)	-50.92***	(4.06)	55.64***	(15.19)
빈곤층 노인가구	86.21***	(18.22)	-79.73***	(5.09)	99.47***	(17.30)
상위층 비노인가구	-135.34***	(18.51)	20.75***	(4.13)	-291.79***	(18.92)
중산층 비노인가구	-74.62***	(19.18)	-29.54***	(4.46)	-123.25***	(19.20)
빈곤층 비노인가구	76.97***	(23.30)	-77.10***	(6.51)	50.96**	(22.84)
아동가구원수	-4.00	(9.05)	-8.96***	(2.01)	21.82**	(9.91)
총가구원수	95.81***	(6.73)	25.18***	(1.59)	85.93***	(7.20)
유소득가구원수	3.66	(5.33)	17.52***	(1.39)	-7.75	(5.38)
보유차량수	2.23	(7.36)	20.60***	(1.71)	-3.39	(7.80)
가구순자산	3.05**	(0.95)	1.57***	(0.24)	1.78*	(0.99)
가구주성별	-19.40	(14.61)	8.27**	(3.49)	-35.04**	(15.54)
가구주연령	8.61***	(0.65)	0.12	(0.14)	10.55***	(0.69)
가구주교육수준	111.58***	(7.57)	30.34***	(1.51)	77.18***	(8.57)
가구주취업형태	22.81***	(4.00)	-25.13***	(0.99)	57.18***	(4.16)
상수	-687.72***	(63.89)	-86.49***	(13.76)	-905.50***	(69.68)
Wald $\chi 2$	984.09		8354.7		1752.65	
Log likelihood	-118002.06		-55676.146		-90854.011	
Total obs.	16697		16697		16697	
Censored obs.	731		7464		4652	

*주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

*상위층 노인가구를 기준(reference)으로 한 분석에 해당함.

이에 따라 상위층 비노인가구의 경우 상위층 노인가구에 비하여 사회적 조세지출은 약 20만원 더 받는 것으로 분석되었으나 사회복지지출에 의한 이전의 규모가 매우 커 총공적소득이전의 측면에서는 상위층 노인가구가 약 135만원 정도 더 받는 것으로 분석되었다. 상위층 비노인가구의 사회적 조세지출에 의한 이전이 더 큰 것은 비노인가구가 노인가구에 비하여 실질적

인 근로소득 즉 납세자를 포함할 확률이 더 크기 때문인 것으로 해석된다.

비노인가구 가운데 중산층의 경우 모든 공적 소득이전액에 있어서 상위층 노인가구에 비하여 덜 받는 것으로 나타난다. 구체적으로 총공적 이전과 사회적 조세지출·사회복지지출에 의한 이전에 있어 각각 74만원, 29만원, 123만원을 덜 받는 것으로 분석되었으며, 이는 중산층 노인가구의 이전 규모와 비교해 볼 때 다른 양상을 보이는 것으로 보인다.

즉 중산층 비노인가구의 경우 일관되게 상위층 노인가구에 비하여 모든 이전을 덜 받는 반면 중산층 노인가구의 경우 사회적 조세지출을 제외한 사회복지지출에 의한 이전과 총공적 소득이전에서 더 받는 것으로 나타나고 있다. 이는 정책대상 가운데 중산층의 특성이 공적 소득이전의 수급 규모 결정에 미치는 영향이 일관되게 나타나지 않음을 의미한다. 이는 앞서 살펴본 Goodin & Le Grand이 제시하는 가설(beneficial involvement thesis) 즉 복지국가는 그 확대를 위하여 중산층에 대한 보호와 지지를 강화한다는 가설에 대하여 일부 반대되는 결과에 해당한다. 뿐만 아니라 Huff(1992) 등이 주장하는 뒤집힌 복지국가(upside-down welfare state) 즉 실제로 복지국가가 빈곤층보다는 중산층과 상위계층에 더 큰 이익이 돌아가도록 작동한다는 주장에 대하여 역시 일부 반대되는 결과에 해당하는 것으로 해석할 수 있다.

다만 빈곤층 비노인가구를 제외하고 비노인가구에 비하여 노인가구에 대한 고려와 지원이 더 크게 이루어지고 있으며, 이에 따른 정책효과가 나타나고 있는 것으로 보인다. 이는 복지국가의 경쟁적 정책대상 이론 가운데 사회경제적 정책 환경 변화에 따른 인구가설의 주장을 일정 부분 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있다. 인구가설은 기존의 인구학적 가정인 현 세대와 미래세대의 균등성이 깨짐에 따라 이에 대한 보호 요구의 대응으로 노인계층이 복지국가의 주요 정책 대상이 작용한다는 이론이다. 실제로 총공적 소득이전 가운데 공적 연금의 비중이 높게 포함되어 있는 것을 볼 때 한국의 복지국가에 대하여 노인계층의 영향력이 일정 수준 이상 나타나고 있음을 알 수 있다.

비노인가구 가운데 빈곤층의 경우 상위층 노인가구에 비하여 총공적 소득

이전과 일반적인 사회복지지출에 의한 이전을 각각 약 76.9만원과 50.9만원 정도 더 받는 것으로 분석되고 있다. 이는 노인·비노인의 구분과는 별개로 전통적인 복지국가의 정책대상인 빈곤층이 가장 높은 수준의 보호를 받으며 주요한 정책대상으로서 작용하고 있음을 시사한다.

3. 아동가구의 소득계층별 상대적 이전 규모

다음으로 아동가구에 대한 공적 소득이전의 상대적인 규모를 살펴보면, 중산층 아동가구와 빈곤층 아동가구의 경우 상위층 아동가구에 비하여 총공적 소득이전과 일반적인 사회복지지출에 의한 이전은 더 수급하는 반면 사회적 조세지출에 의한 이전은 덜 받는 것으로 나타나 노인가구에 대한 이전과 유사한 형태를 보임을 알 수 있다[62].

즉 중산층 아동가구의 경우 상위층에 비하여 총공적 소득이전은 99% 유의 수준에서 약 53.2만원, 일반적인 사회복지지출에 의한 이전은 약 143.9만원 정도를 더 수급받는 것으로 나타났다. 사회적 조세지출 이전의 경우 상위층 아동가구에 비하여 약 53.7만원을 작게 이전받는 것으로 분석되었다. 이와 유사하게 빈곤층 아동가구 역시 총공적 소득이전과 사회복지지출에 의한 이전은 각각 197.3만원과 294.3만원 더 수급받는 반면 사회적 조세지출에 의한 이전의 경우 약 110.9만원 정도를 작게 이전받는 것으로 분석되고 있다. 즉 아동가구의 경우 총공적 소득이전과 일반적인 사회복지지출에 의한 이전은 빈곤층에 속한 가구가 가장 큰 규모의 이전을 받음을 알 수 있으며, 사회적 조세지출에 의한 이전은 상위계층이 가장 큰 규모의 이전을 받음을 알 수 있다.

비아동가구를 살펴보면, 전반적으로 상위층 아동가구에 비하여 더 큰 이전을 경험하고 있는 것을 알 수 있다. 즉 노인가구의 경우 전반적으로 비노인가구가 상위층 노인가구에 비하여 이전을 덜 받는 것으로 분석된 것과는

---

62) 아동·비아동가구의 구분과 상위·중산·하위층의 소득계층 구분에 대한 교차항(interaction term)을 구성한 후 이를 각각 더미변수로 활용함에 따라 상위층 아동가구가 reference로 사용되었다. 즉 개별 하위 아동가구에 대한 이전 규모는 상위층 아동가구에 대비한 상대적 이전 규모에 해당한다.

달리 아동가구는 중산층 및 빈곤층 모두 통계적으로 유의하게 더 이전받는 것으로 나타난다. 구체적으로 중산층 비아동가구는 일반적인 사회복지지출에 의한 이전은 약 101.7만원을 더 받고 사회적 조세지출에 있어서는 약 39만원을 덜 받지만, 총공적 소득이전의 경우 95% 유의수준에서 약 33.7만원을 더 받는 것으로 분석되었다. 빈곤층 비아동가구의 경우 총공적 소득이전에 있어서 99% 유의수준에서 약 84.9만원을 더 받는 것으로 분석되었다.

[표 4-11] 아동가구에 대한 공적 소득이전의 상대적 규모 추정 결과

종속변수	(4) 총이전		(5) 사회적조세지출		(6) 사회복지지출	
	β	SE	β	SE	β	SE
중산층 아동가구	53.28***	(11.08)	-53.72***	(3.35)	143.93***	(14.18)
빈곤층 아동가구	197.38***	(20.46)	-110.91***	(8.39)	294.35***	(24.60)
상위층 비아동가구	8.49	(13.42)	7.98**	(3.59)	-8.39	(18.52)
중산층 비아동가구	33.76**	(14.86)	-39.48***	(4.21)	101.71***	(19.86)
빈곤층 비아동가구	84.95***	(16.47)	-72.06***	(5.32)	166.44***	(21.55)
노인가구원수	69.53***	(8.03)	-16.30***	(2.28)	122.32***	(9.65)
총가구원수	78.46***	(5.19)	23.92***	(1.43)	82.89***	(6.69)
유소득가구원수	2.25	(4.21)	18.20***	(1.36)	-8.01	(5.32)
보유차량수	15.38**	(5.93)	20.32***	(1.71)	-0.64	(7.80)
가구순자산	2.29***	(0.76)	1.62***	(0.24)	1.53	(0.99)
가구주성별	0.54	(12.89)	4.82	(3.49)	-1.16	(15.63)
가구주연령	8.56***	(0.58)	0.32**	(0.15)	9.83***	(0.71)
가구주교육수준	110.15***	(7.10)	30.74***	(1.51)	72.90***	(8.63)
가구주취업형태	22.52***	(3.19)	-25.10***	(0.98)	60.12***	(4.14)
상수	-773.16***	(54.49)	-81.95***	(12.68)	-1122.65***	(67.40)
Wald $\chi 2$	1156.81		8414.42		1658.17	
Log likelihood	-115209.16		-55669.75		-90900.34	
Total obs.	16697		16697		16697	
Censored obs.	731		7464		4652	

*주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

*상위층 아동가구를 기준(reference)으로 한 분석에 해당함.

이처럼 중산층과 빈곤층 비아동가구가 동일한 구분의 아동가구에 비해서 이전의 규모는 약간씩 작으나 그 이전의 방향이 비슷하게 나타나는 것은 아동이 가구원에 포함되지 않는 비아동가구의 경우 노인가구를 포함할 확률이 높아 일반적인 사회보험이나 보조금에 의한 이전이 유사하게 이루어지기 때문인 것으로 해석된다.

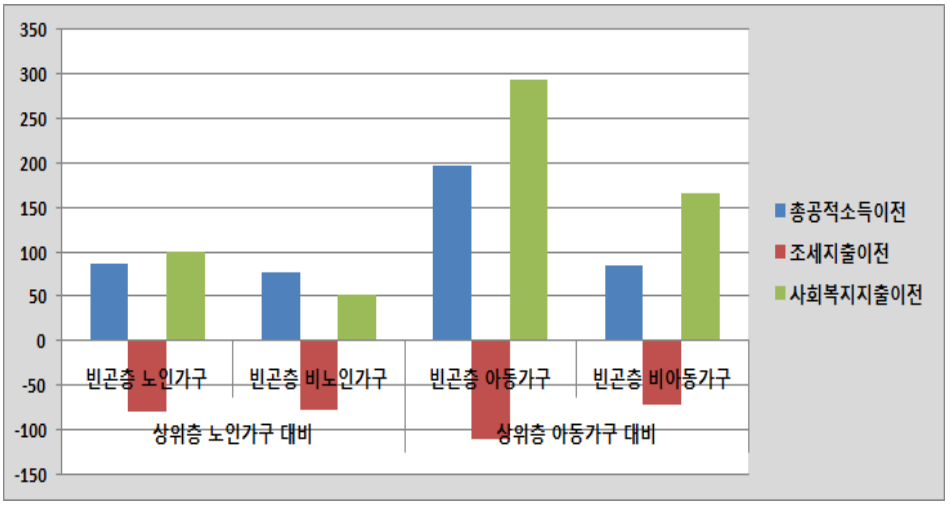
아동가구 역시 노인가구와 유사하게 총공적 소득이전과 일반적인 사회복지지출에 의한 이전에 있어서 빈곤층의 수급이 가장 크고, 사회적 조세지출에 의한 이전은 상위층이 가장 크게 이전받는 것으로 나타나고 있다.

4. 분석 결과: 정책대상별 상대적 이전 규모

이상의 노인가구와 아동가구에 대한 소득수준별 하위그룹에 대한 분석 결과를 그림으로 나타내면 다음과 같다[63].

[그림 4-7] 빈곤층에 대한 상대적 이전 규모 비교

(단위: 만원)



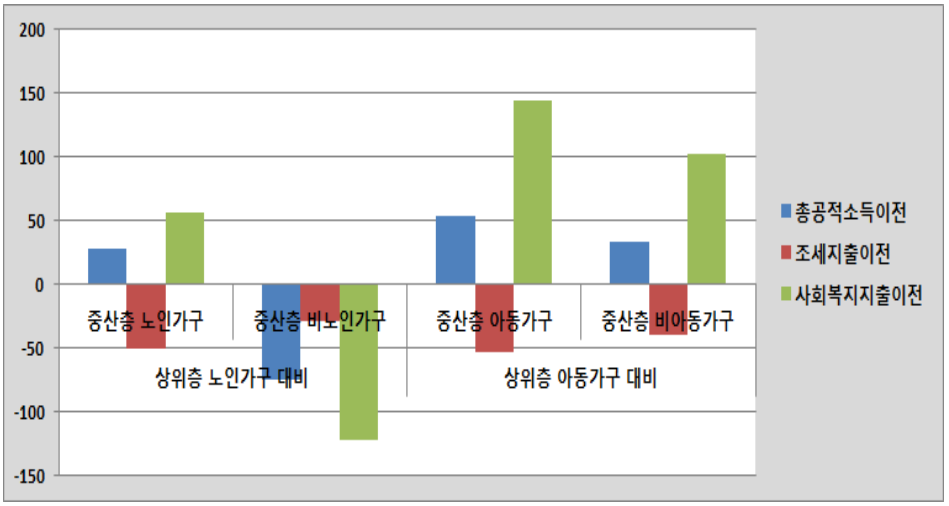
63) 일반적으로 노인가구와 아동가구에 대한 분석 모형이 각각 다르므로 분석결과를 동일한 수준에서 직접 비교하는 것은 불가능하다. 다만 [그림 4-7]과 [그림 4-8]에서 두 분석 모형의 결과를 한 그래프에서 교차 비교하는 것은 이전의 상대적인 수준을 직접 비교하기 위한 것이 아니며, 분석 결과가 정책대상별 구분과는 별개로 소득분위별로 어떠한 양상으로 수렴되는지 혹은 수렴되지 않는지에 대한 방향을 제시하기 위함이다.

먼저 노인·비노인가구 및 아동·비아동가구의 빈곤층에 대한 상대적인 이전 규모를 살펴보면, 각 그룹별 상대적 이전의 규모는 각각 다르게 나타나지만 그 양상은 동일한 패턴을 보이는 것을 알 수 있다. 즉 상위층 노인가구에 비하여 노인가구와 비노인가구의 빈곤층 모두 사회적 조세지출을 제외한 모든 이전 지출을 더 받고 있으며, 아동가구 역시 이와 유사하게 상위층 아동가구에 비해 아동가구와 비아동가구의 빈곤층 모든 그룹에서 총공적 소득이전과 사회복지지출에 의한 이전을 더 수급하는 것으로 분석되었다.

이는 복지국가의 정책대상에 관한 다양한 경쟁가설 가운데 전통적으로 빈곤층에 대한 복지국가의 보호와 이전이 일관성 있게 이루어지고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 4-8] 중산층에 대한 상대적 이전 규모 비교

(단위: 만원)



그러나 이와는 다르게 각 정책대상별 중산층에 대한 이전은 다른 양상을 보이는 것으로 분석된다. 중산층에 대한 이전을 다시 정책대상 하위그룹별로 세부적으로 구분할 경우 위의 그림에서와 같이 그 이전이 그룹별로 다른 양상을 보인다. 먼저 중산층이면서 노인가구에 해당하는 경우 상위층인 노인가구에 비하여 총공적 소득이전과 사회복지지출에 의한 이전을 더 수급받는 것으로 나타났으며, 아동가구와 비아동가구이면서 중산층의 경우 역시

상위층인 아동가구에 비하여 사회적 조세지출에 의한 이전을 제외한 나머지 이전에 대하여 더 수급받는 것으로 분석되었다.

다만 중산층인 비노인가구의 경우 다른 세부 그룹과는 다르게 모든 소득 이전에 있어서 상위층 노인가구에 비하여 덜 받는 것으로 나타나고 있다. 이는 복지국가의 정책대상으로서 노인가구와 비노인가구의 특성이 다르기 때문에 이들에 대한 이전과 관련하여 직접적인 비교를 하기 보다는 중산층에 대한 이전이나 보호가 빈곤층과는 다르게 일관성 있게 이루어지고 있지 않는다고 해석하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 한국 복지국가의 사례는 Goodin & Le Grand의 가설이나 Huff (1992) 등이 주장하는 '뒤집힌 복지국가(upside-down welfare state)' 즉 복지국가가 빈곤층보다는 스스로 자립할 수 있는 사람들을 돕는다거나 중산층에 대한 확대를 통해 복지국가가 확대되어 왔다는 이론을 지지하지 않음을 의미한다. 반면 일관적으로 사회적 조세지출은 모든 하위그룹에서 상위층에게 상대적으로 가장 크게 이전되는 것으로 나타나며, 이는 Adema & Ladaique(2009), 양재진(2010)의 논의에서와 같이 조세지출에 의한 이전이 상위계층에 가장 유리하게 작용하고 있음을 뒷받침한다. 뿐만 아니라 사회적 목적의 조세지출이 오히려 양극화를 조장하는 결과를 초래할 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

제4절 한국 복지국가의 정책대상은 변화하였는가? : 공적 소득이전의 규모 측면

복지국가가 수행하는 공적 소득이전의 정책대상과 이전 규모에 대한 분석은 국가가 누구를 대상으로 어떠한 수준의 이전과 보호를 제공하고 있는지에 대한 하나의 답에 해당한다. 특히 실제로 어떠한 정책대상에게 어떠한 이전이 수행되고 있는지에 대한 분석은 국가가 의도한 정책결과 뿐만 아니라 의도하지 않은 정책결과를 모두 포함하여 실질적인 결과에 대한 고찰을 가능하게 한다는 점에서 그 의의를 갖는다.

이를 위하여 2012년을 기준으로 한국의 공적 소득이전을 소득분위별 · 정

책대상별로 구분하여 살펴본 결과 총공적 소득이전은 가구당 평균 약 240만원 이전되었고, 그 가운데 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전이 각각 약 189만원, 약 52만원이 이전되어 개별 가구에 대하여 약 4:1의 비율로 이전되는 것으로 분석되었다. 즉 실제로 사회적 조세지출에 의한 간접적인 이전이 공적 소득이전 전체의 약 20%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 공적 소득이전의 규모를 소득분위별로 나누어보면, 소득분위 가운데 중간계층에 해당하는 소득 5~7분위가 가장 낮은 수준의 이전을 경험하고 있었으며 소득 하위계층과 상위계층이 이들에 비해 더 높은 수준의 공적 소득이전을 받고 있는 것으로 분석되었다. 이는 사회복지지출의 경우 하위계층에서 상위계층으로 갈수록 그 규모가 작아지고 사회적 조세지출의 경우 하위계층에서 상위계층으로 갈수록 그 이전규모가 커짐에 따라 교차점에 해당하는 중간계층에서의 이전이 가장 작게 나타나기 때문이다. 이에 따라 공적 소득이전의 규모를 소득분위별로 구분할 경우 'U'자형의 그래프 형태로 나타나며 이는 소득이전의 양극화가 발생하고 있음을 의미한다고 해석할 수 있다[64].

또 공적 소득이전의 절대적 규모를 정책대상별로 구분하여 보면 비노인가구보다는 노인가구가 더 큰 이전을 경험하고 있었으며 이와는 반대로 아동가구와 근로가구는 각각 비아동가구와 비근로가구에 비하여 더 낮은 수준의 이전을 경험하고 있었다. 또 이들에 대한 절대적인 이전 수준을 비교할 경우 비근로가구와 노인가구에 대한 이전이 매우 높게 나타났으며, 상대적으로 아동가구와 근로가구, 비노인가구에 대한 이전이 매우 낮게 분석되었다. 이를 정책수단별로 구분하여 살펴보면 비근로가구와 노인가구에 대한 공적 소득이전은 사회복지지출 가운데 사회보험에 의한 이전이 매우 큰 비중을 차지한 반면, 아동가구와 근로가구, 비노인가구 등에 대한 이전은 사회복지지출보다 사회적 조세지출에 의한 소득이전의 비중이 더 큰 것으로 분석되

64) 단 이 결과는 조세와 사회보장기여금 즉 국가에 대한 개인의 납세수준을 고려하지 않고 국가로부터 받은 것만을 고려한 것으로 개인에 대한 세율이 반영되지 않은 결과에 해당한다. 즉 개인이 국가에 지불할 것과 받을 것을 모두 계산하여 그 결과를 고려할 경우 그래프의 기울기가 완화되거나 다른 형태로 나타날 수 있음에 주의해야 한다.

었다.

이러한 결과의 원인은 우리나라의 복지정책 도입 및 정책기조의 성격변화에서 찾아볼 수 있다. 아래의 [표 4-12]에서와 같이 우리나라의 경제성장기이자 주요 사회정책의 도입시기인 1960~1990년대를 살펴보면 산재·고용·국민연금을 중심으로 사회보험이 여타의 정책에 비하여 가장 먼저 도입되었음을 알 수 있다. 즉 복지국가의 초기에 사회보험을 중심으로 제도를 도입·정비하여 다른 정책수단에 비해 상대적으로 오늘날 더 큰 정책효과를 나타내는 것으로 해석된다. 이는 공적 연금의 주요 수급자인 노인가구와 노인가구의 비중이 높은 비근로가구 등에 대한 이전이 상대적으로 높게 나타난다는 점에서 확인할 수 있다.

[표 4-12] 역대 정부별 주요 복지정책

정부 (대통령)	3·4 공화국 (박정희)	5공화국 (전두환)	6공화국 (노태우)	문민 정부 (김영삼)	국민의 정부 (김대중)	참여 정부 (노무현)	이명박 정부 (이명박)	박근혜 정부 (박근혜)
시기	60-80	81-87	88-92	93-97	98-02	03-07	08-12	13-17
정책 기조					생산적 복지	참여 복지	능동적 복지	맞춤형 고용 복지
사회 보험	산재 보험 (64)			고용 보험 (95)	산재 · 고용 보험 확대 (00~05)			
	건강 보험 (77)		전국민 건강 보험 (89)				노인 장기 요양 보험 (08)	
	공무원 연금 (60) · 군인 연금 (63 분리) 사학		국민 연금 (88)		전국민 국민 연금 (98)			

	연금 (75)							
공적 부조	생활 보호 제도 (62) 의료 보호 제도 (77)	생보 대상자 직업 훈련 (81) 영세민 종합 대책 (82)			경로 연금 (98) 국민 기초 생활 보장 제도 (00)	차상위 계층 지원 (04)	기초 노령 연금 (08) 장애인 연금 (10)	기초 연금 (14)
사회 서비스		재가 노인 복지 사업 (87)				보육 확대 (04) 저출산 고령화 대응 (05) 사회 서비스 일자리 (04)	누리 과정 및 무상 보육 (12) 적극적 노동 시장 정책 (08)	
조세 지출				소득 공제 항목 신설 (94)			근로 장려 세제 (09)	

*자료: 최병호 외(2013) 필자 재구성
*정책의 분류는 원자료의 분류를 따른 것으로 정책의 성격에 따라 논쟁의 여지가 있을 수 있음. 특히 노인장기요양보험의 경우 정책명은 보험이지만 정책내용은 사회서비스에 해당함.

또 복지국가의 확대기로 평가되는 1998~2007년 김대중 정부와 노무현 정부 당시를 살펴보면 국민기초생활보장제도의 도입 등을 통해 2000년 이후 빈곤층에 대한 실질적인 보호가 제도화되었으며[65], 반면 노인에 대한 이전과 보호는 공적 연금의 확대와 함께 경로연금 · 기초노령연금 · 노인장기요

65) 국민기초생활보장제도는 1962년 도입된 생활보호제도와 다르게 빈곤층의 연령 등 인구학적 특성이나 근로능력 유무에 관계없이 일정 기준 이하의 소득을 지닌 계층에게 급여를 지급하도록 설계되었으며, 빈곤층에 대한 국가의 지원을 국가의 시혜적 보호가 아닌 국민의 권리로 규정하였다는 점에서 구별된다(강신욱 · 임완섭, 2005)

양보험 및 기타 지방정부의 다양한 보조금 등을 통해 지속적으로 확대되어 왔다.

반면 아동에 대한 이전과 보호는 주로 참여정부의 저출산·고령화에 대한 적극적 대응 이후로 도입·확대되어 그 도입시기가 여타의 정책수단에 비해 늦고 근로가구의 경우 근로장려세제나 아동에 대한 가구단위의 이전 외에 직접적인 정책대상으로 작용하지 않음에 따라 그 이전의 규모가 상대적으로 작은 것으로 분석된다.

이러한 정책대상별 공적 소득이전의 규모는 소득계층별 구분에 따른 이전 양상과도 어느 정도 연관된 것으로 해석할 수 있다. 앞서 살펴본 [그림 4-2]에서와 같이 중산층의 가구 특성상 근로가구와 아동가구가 매우 큰 비중을 차지함에 따라 이들에 대한 낮은 수준의 이전이 전체적으로 중산층에 대한 낮은 이전과 연관되어 나타나는 것으로 해석할 수 있기 때문이다.

다만 노인가구와 아동가구 등 복지국가의 주요 정책대상 내에서 이들을 다시 소득계층별로 구분하여 이들 간의 순수한 이전 규모를 상대적으로 분석할 경우, 노인가구내에서는 빈곤층 노인가구-중산층 노인가구-상위층 노인가구 순으로 이전되고 있었으며 아동가구 역시 이와 동일하게 빈곤층에 처한 아동가구가 중산층이나 상위층에 비하여 가장 큰 이전을 받는 것으로 분석되었다.

또 동일한 빈곤층 내에서 노인가구와 비노인가구 모두 상위층 노인가구에 비하여 유사한 수준의 이전을 더 수급하는 것으로 나타난 반면 중산층의 경우 노인가구는 상위층 노인가구에 비하여 더 큰 규모의 이전을 받으나 비노인가구의 경우 총공적소득이전과 사회적 조세지출에 의한 이전, 사회복지지출에 의한 이전 모두 덜 받는 것으로 분석되었다. 이는 빈곤층에 대한 이전은 어느 정도 일관성 있게 지속·확대되어 왔으나, 중산층에 대한 이전은 그렇지 않거나 이들에 대한 정책적 고려가 크게 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

이러한 경향은 1996년 도입된 사회보장기본법에 의한 기조의 변화와 정책대상의 변화에서 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 신영석·윤강재·강지원(2013)의 연구에 따르면 사회보장기본법은 과거 경제성장 중심의 국가발

전 계획에 근간을 두고 정규직 근로자를 기반으로 한 전통적인 사회보장제도(예 사회보험제도)에서 벗어나 변화하는 경제적인 여건과 저출산·고령화 등에 의한 신사회적 위험에 대응하기 위하여 대두되었다고 제시하고 있다. 즉 과거 보험료를 납부할 수 있었던 중산층 이상의 정책대상으로부터 복지국가의 확대에 따라 빈곤층과 노인·아동 등에 대한 보호로 복지국가의 정책대상이 변화해왔기 때문이다.

한편 중산층 비노인가구가 상위층 노인가구에 비하여 작은 규모의 이전을 받는 것이나 상위층 비아동가구의 경우 사회복지지출에 의한 이전은 아동가구에 비해 작게 나타나나 사회적 조세지출에 의한 이전이 더 커 결국 총공적 소득이전의 규모가 더 크게 나타나는 것은 일정 부분 사회적 조세지출에 의한 이전의 영향인 것으로 분석된다[66].

사회적 조세지출에 의한 이전은 앞서 살펴본 바와 같이 수직적 측면에서 역진적인 형태로 이전되기 때문에 중산층이나 상위층에 대한 이전규모와 그 정책효과에 대하여 일부 영향을 미칠 수 있다. 즉 상위층에 대한 이전이 중산층에 비하여 더 크게 나타나거나 사회복지지출에 의한 이전은 작지만 사회적 조세지출에 의한 이전이 커 실제로 총공적 소득이전의 규모가 작지 않을 수 있다. 이는 공적 소득이전과 관련하여 전통적으로 사회복지지출에 의한 이전만을 고려하는 경우 나타나지 않는 결과이나 이를 사회적 조세지출에 의한 이전과 함께 고려할 경우 이전의 규모나 양상이 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

결국 시장적 지위를 교정하여 시민으로서의 자유와 권리를 향유하기 위한 충분한 자원을 확보하게 하고 이를 통해 정치·경제적 평등을 구현하기 위하여 운용되는 것이 복지국가의 근본적인 목적이라고 볼 때 빈곤층에 대한 교정은 일정 수준 이루어지고 있으나 상대적으로 중산층에 대한 교정은 일관성 있게 이루어지고 있다고 말하기 어렵다[67].

이하에서는 이러한 사회적 조세지출에 의한 이전의 영향이 정책효과에서

66) 단 상위층 아동가구에 대한 총공적 소득이전액과 사회복지지출에 의한 이전액은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

67) 단 이는 상대적인 비교로 해당 가구나 해당 그룹에 대하여 충분한 이전이나 교정이 이루어지고 있는가는 별개의 문제에 해당함을 주의해야 한다.

도 나타나는지 파악하기 위하여 공적 소득이전에 의한 정책대상별 효과를 분석하고자 한다.

제 5 장 공적 소득이전 정책의 정책대상별 효과 분석

복지국가의 공적 소득이전에 의한 정책효과는 크게 이전에 따른 소득상실로부터의 보호, 소득분배의 변화에 따른 빈곤 감소와 소득불평등 완화 등으로 구분된다. 이하에서는 이러한 소득이전의 정책효과를 정책대상과 개별 정책수단별로 나누어 살펴보고, 이를 통해 최근 한국이 수행하고 있는 공적 소득이전의 정책효과가 어떠한 정책대상에게서 어떠한 수준으로 나타나는지에 대하여 살펴보고자 한다.

앞서 2장에서 언급한 바와 같이 공적 소득이전의 정책효과를 정책대상별로 분석하기 위하여 소득의 흐름에 대한 파악을 통해 이전과 효과의 귀착을 분석하는 '편익접근법'을 활용하였으며, 이에 따라 이하에서는 공적 소득이전의 효과를 분석하기 위하여 시장소득과 공적 소득이전의 수급에 따른 경상소득과의 비교를 통해 분석을 수행하였다.

제1절 공적 소득이전의 전반적 정책효과

1. 총공적 소득이전의 빈곤 감소 효과

1) 전반적 빈곤 감소 효과

편익접근법[68]을 활용하여 공적 소득이전에 의한 빈곤감소 효과를 살펴보면 다음의 [표 5-1]와 같다. 공적 소득이전의 전반적인 효과는 시장소득과

68) 편익접근법에서 활용된 소득의 개념과 구성은 다음과 같다.

소득구분	구성
요소소득	근로소득(상용 · 임시 · 일용근로자 근로소득 및 기타 근로소득) + 재산소득(이자 및 배당금, 임대료, 기타 재산소득)

경상소득에 의한 지표간의 차이를 통해 분석할 수 있는데, 시장소득에 비해 경상소득의 경우 가구당 평균 소득액이 약 2032.5만원에서 약 2491.4만원으로 약 188.9만원이 상승하였으며, 상대적인 빈곤선 역시 소폭 상승한 것으로 분석되었다.

[표 5-1] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과

	요소소득	시장소득	경상소득	가처분소득
평균	2116.7	2302.5	2491.4	2280.6
상대적 빈곤선 (중위소득의 50%)	828	894.1	1025.4	960.3
FGT(0)	29.0	24.3	20.0	19.4
FGT(1)	19.5	11.5	6.1	5.8
FGT(2)	16.4	7.4	2.6	2.5

이와 함께 빈곤지표의 변화를 살펴보면, 먼저 빈곤의 규모 즉 빈곤율을 나타내는 FGT(0)의 경우 요소소득과 시장소득의 차이와 시장소득과 경상소득의 차이에서 그 변화가 두드러진다. 요소소득과 시장소득간의 지표변화는 주로 사적 소득이전에 의해, 시장소득과 경상소득에 의한 지표의 변화는 공적 소득이전에 의해 이루어진다는 점에서 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소 효과가 일정 수준 이상 나타나는 것으로 보인다. 즉 2012년의 경우 시장소득을 기준으로 할 때 전체 가구 가운데 빈곤층에 속한 가구는 24.3%인 반면 경상소득을 기준으로 할 때 빈곤층에 속한 가구는 20%로 공적 소득이전에 의해 빈곤율이 감소한 것을 알 수 있다.

이와 함께 빈곤의 규모와 심도를 고려하여 빈곤인구를 퇴치하기 위하여

시장소득	요소소득 + 사적 이전소득(부모나 자녀로부터 받은 보조금, 민간보험, 기타 민간 보조금)
경상소득	시장소득 + 공적 이전소득 (사회보험 급여, 기초보장급여, 기타 정부 보조금, 사회적 조세지출에 의한 이전)
가처분소득	경상소득-조세 및 사회보장부담금

각 개인 혹은 가구가 지불해야 하는 평균적인 부담의 크기를 나타내는 FGT(1)의 변화를 살펴보면, 공·사적이전에 의한 변화를 모두 관찰할 수 있다. 특히 사적 소득이전에 의한 변화는 전 지표대비 약 41%, 공적 소득이전에 의한 변화는 전 지표대비 약 47%로 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소의 수준 즉 빈곤 퇴치를 위해 개별 가구가 지불해야할 부담의 크기 수준이 사적이전에 비해 조금 더 큰 것으로 나타나고 있다. 빈곤에 의한 고통의 수준을 나타내는 FGT(2) 지표 역시 시장소득과 경상소득에 의한 지표의 차이를 고려해 볼 때 공적 소득에 의한 고통의 수준 감소가 일정 수준 이상 나타나는 것으로 분석된다.

2) 정책수단별 빈곤 감소 효과

다음으로 빈곤 감소의 수준이 하위 정책수단의 수준에서 어떻게 나타나는지 분석해 보면 다음의 [표 5-2]와 같다. 이하에서 살펴볼 정책수단별 효과의 분석은 시장소득을 기준으로 개별 수단에 의한 이전이 수행되었을 때의 소득변화에 따른 지표변화를 분석하고 있다. 예를 들어 [표 5-2]에서 국민기초생활보장급여의 지표변화는 시장소득에 국민기초생활보장급여가 이전되었을 때의 변화를, 보조금의 경우 시장소득에 다른 정책수단을 고려하지 않고 보조금만이 이전되었을 때의 지표 변화를 의미한다. 이는 개별 정책수단이 나타내는 빈곤 감소 효과를 순수하게 고려하기 위해서이다.

[표 5-2] 공적 소득이전 정책수단별 빈곤 감소 효과 비교

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조금	조세 지출	공적 이전
상대적 빈곤선	894.1	894.7	956.0	952.6	900.0	895.2	911.2	913.7	1025.4
FGT(0)	24.3	23.6	21.6	21.8	24.2	24.1	22.5	24.5	20.0
변화량		0.7	2.7	2.5	0.1	0.2	1.8	-0.2	4.3
FGT(1)	11.5	9.3	9.5	9.7	11.4	11.3	9.2	11.6	6.1
변화량		2.2	2	1.8	0.1	0.2	2.3	-0.1	5.4
FGT(2)	7.4	4.9	5.9	6.0	7.4	7.2	5.3	7.5	2.6
변화량		2.5	1.5	1.4	0	0.2	2.1	-0.1	4.8

먼저 빈곤율의 측면에서 가장 큰 개선의 효과를 보이고 있는 것은 사회보험이며 이는 공적 연금에 의한 이전에 기인하는 것으로 보인다. 즉 다른 정책수단에 비하여 공적 연금에 의한 빈곤율의 완화 폭이 가장 크게 나타나는 것은 이에 의한 이전의 규모가 여타의 정책수단에 비하여 상대적으로 매우 크기 때문인 것으로 해석된다. 또 공적 연금의 수급이 일정 연령 이상인 점을 고려할 때 시장소득을 기준으로 구분할 경우 노인계층이 빈곤층에 포함될 확률이 높았음을 의미하기도 한다. 이와 함께 사회적 조세지출은 FGT(0) 즉 빈곤율의 규모를 오히려 증가시키는 것으로 나타났으며, 이는 사회적 조세지출이 다른 정책수단에 비해 빈곤층에 대한 이전이 가장 낮고 상위계층에 대한 이전이 높기 때문인 것으로 해석된다.

다음으로 FGT(1)과 FGT(2) 지표의 경우 빈곤 감소 효과가 가장 크게 나타나는 것은 국민기초생활보장제도이다. 각 지표가 빈곤 완화를 위한 평균적으로 부담해야할 비용의 크기와 빈곤에 의한 고통의 수준을 고려한다는 점을 감안할 때, 국민기초생활보장제도가 빈곤의 양적인 측면에 대한 완화 효과는 크지 않지만 빈곤층에 대한 집중적인 지원을 통해 빈곤의 질적 수준에 대한 완화 효과를 크게 나타내는 것으로 분석할 수 있다.

이와 함께 사회적 조세지출의 경우 각 지표 모두에서 음(-)의 효과를 보

이는데, 이는 사회적 조세지출이 조세체계 내에서 역진적인 방향으로 이전되기 때문인 것으로 판단된다. 즉 사회적 조세지출이 개별 가구에 대한 인센티브의 성격을 포함하여 이전됨에 따라 이전의 규모가 상당한 것과는 별개로 정책효과의 측면에서 일반적인 이전수단과는 다른 정책효과를 나타내고 있음을 알 수 있다. 이는 사회적 조세지출의 일차적인 목표가 다른 이전의 수단과 다르기 때문에 빈곤 감소 등에 직접적인 영향을 나타내지 않는 것으로 해석할 수 있다. 뿐만 아니라 이에 더하여 이러한 효과를 고려할 때 국가가 빈곤 감소 등의 정책효과를 더욱 달성하고자 하는 경우 개별 가구 내에서 가구원에 대한 보호와 복지의 이전이 이루어지도록 설계된 조세지출에 의한 이전을 국가에 의한 직접적인 이전으로 전환할 필요가 있음을 시사하며, 이전수단으로서 사회적 조세지출에 대한 분석은 이러한 논의의 기반을 제공할 수 있음을 의미한다.

2. 총공적 소득이전의 소득재분배 효과

1) 전반적 소득재분배 효과

공적 소득이전에 의한 정책효과는 소득분배의 변화에 따른 빈곤 감소 효과와 함께 소득재분배에 따른 소득불평등 완화 효과가 수반된다. 다음의 [표 5-3]을 살펴보면 공적 소득이전에 의한 변화를 의미하는 시장소득과 경상소득의 불평등 수준 변화는 공적 소득이전에 의해 불평등이 일정 부분 개선되었음을 보여준다. 예를 들어 Gini 계수에 따르면 시장소득에 의한 불평등의 수준은 0.44이며, 경상소득에 의한 불평등 수준은 0.39로 불평등 수준이 일정 정도 감소된 것으로 보인다[69].

파라미터 α값이 작을수록 하위계층의 소득변화에, 그 값이 클수록 상위계층의 소득변화에 민감하게 반응하는 GE 지수를 살펴보면, 먼저 GE(0)~

69) 본 자료의 귀속연도가 2011년이므로 통계청이 발표한 2011년 소득분배지표와 비교하면, 시장소득 기준 전체 가구의 Gini 계수는 0.342이며, 가처분소득 기준 전체 가구의 Gini 계수는 0.311로 본 연구의 분석에 따른 불평등의 수준이 약간 더 높은 것으로 분석되었다(통계청 홈페이지). 이러한 차이는 통계청의 분석과 본 연구의 분석 자료의 차이에 기인하는 것으로 해석된다.

GE(2) 가운데 하위계층의 소득분배 변화에 더 민감하게 반응하는 GE(0)에 따르면 공적 소득이전에 의한 소득불평등 수준은 0.16 단위 완화된 것으로 나타난다. 반대로 상대적으로 상위층의 소득분배 변화에 민감하게 나타나는 GE(2)의 경우 공적 소득이전에 의한 소득불평등 수준은 0.08 단위 낮아진 것으로 나타난다. GE(0)과 GE(2)에 비해서 상대적으로 중간계층[70]의 소득변화에 민감하게 반응한다고 볼 수 있는 GE(1)을 기준으로 할 때 소득불평등의 수준은 0.07 단위 완화되는 것으로 분석된다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 이전의 규모 자체가 중산층이나 정확히 중산층이 아니더라도 소득분위의 중간에 위치한 계층에 대하여 작기 때문인 것으로 해석된다.

파라미터 ε값이 커질수록 사회구성원이 불평등을 회피하는 정도가 심하고 분배에 관심이 큰 상태를 의미하는 Atkinson 지수 역시 모든 지수 값에서 불평등의 수준이 완화된 것으로 분석되었으며, 불평등에 대한 회피의 수준이 높을수록 동일한 소득변화에 대하여 불평등이 덜 개선된 것으로 정책효과가 나타나고 있음을 알 수 있다.

[표 5-3] 공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과

	요소소득	시장소득	경상소득	가처분소득
p90/p10	14.73	11.22	6.75	6.17
Gini	0.45	0.44	0.39	0.38
GE(0)	0.47	0.43	0.27	0.25
GE(1)	0.35	0.34	0.27	0.25
GE(2)	0.43	0.43	0.35	0.33
A(0.5)	0.18	0.17	0.13	0.12
A(1)	0.38	0.35	0.24	0.22
A(2)	0.83	0.90	0.61	0.43

이상의 분석을 토대로 대표적인 불평등 지수인 Gini 계수와 Theil 지수의 통계적 유의성을 검증하기 위하여, 부트스트랩 기법을 통하여 각 지수의 신

70) 정확히 중산층으로 해석하기는 어려운데 이는 파라미터 α가 특정한 기준을 가지고 나누어진 계층에 대하여 민감한 것이 아니기 때문이다.

뢰구간을 구한 결과 아래의 [표 5-4]와 같다. 먼저 각 지수의 신뢰구간이 모두 0을 포함하지 않으므로 모든 지수의 값 자체 즉 각 소득에 대한 불평등의 수준을 나타내는 지수는 통계적으로 유의하다.

다음으로 각 소득에 따른 지표의 변화량이 유의한지 판단하기 위해서는 각 소득의 신뢰구간이 겹치지 않아야 한다. 가장 먼저 각 소득별 Gini 계수의 변화량을 살펴보면, 요소소득과 시장소득의 지수 값 변화는 0.45에서 0.44로 0.01 수준 변화하여 불평등이 완화된 것으로 보이나 두 지수의 신뢰구간을 비교해보면 요소소득의 경우 (0.4336, 0.4597)의 구간을 보이고 시장소득은 (0.4281, 4535)의 구간을 보이므로 두 구간이 겹치는 모습을 볼 수 있다. 이렇게 신뢰구간이 겹치는 경우 그 변화량이 통계적으로 유의한지에 대한 판단을 할 수 없다. 이러한 비교를 통해 각 소득의 '변화량'이 통계적으로 유의한 경우 아래의 [표 5-4]에 '*'로 표시하였다. 즉 이는 개별 지수가 의미하는 불평등의 수준이 아니라 불평등의 변화량에 대한 통계적 유의성을 의미한다.

[표 5-4] 소득불평등 지수 변화 검증

	Gini			GE(1)		
	지수	95% 신뢰구간		지수	95% 신뢰구간	
		하한	상한		하한	상한
요소소득	0.45	0.4336	0.4597	0.35	0.3239	0.3726
시장소득	0.44	0.4281	0.4535	0.34**	0.3139	0.3588
경상소득	0.39**	0.3831	0.4052	0.27**	0.2482	0.2863
가처분소득	0.38**	0.3706	0.3946	0.25**	0.2530	0.2937

위의 [표 5-4]에서 살펴볼 수 있듯이 공적 소득이전의 효과를 의미하는 시장소득에서 경상소득으로의 변화량은 Gini 계수와 Theil 지수 모두에서 유의한 것으로 나타났다. 즉 Gini 계수에서 공적 소득이전은 소득불평등을 0.05 완화하는 효과를 보이며 이는 통계적으로 유의하다고 판단할 수 있고,

GE(1) 지수의 경우 공적 소득이전에 의한 소득불평등 완화 효과는 0.07로 이 역시 통계적으로 유의하다고 말할 수 있다[71].

2) 정책수단별 소득재분배 효과

개별 정책수단이 소득불평등 완화에 미치는 영향을 살펴보면, 사회복지지출에 의한 이전은 소득불평등 완화에 기여하지만 사회적 조세지출에 의한 이전은 소득불평등 완화에 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히 사회적 조세지출은 Gini 뿐만 아니라 GE지수와 Atkinson 지수 등 모든 지수에서 소득재분배에 영향을 미치지 못하고 시장소득의 불평등 수준과 동일한 수준을 보이는데, 이는 사회적 조세지출이 수직적 재분배의 측면에서 역진적인 성격을 가지기 때문이다.

[표 5-5] 정책수단별 소득불평등 완화 효과

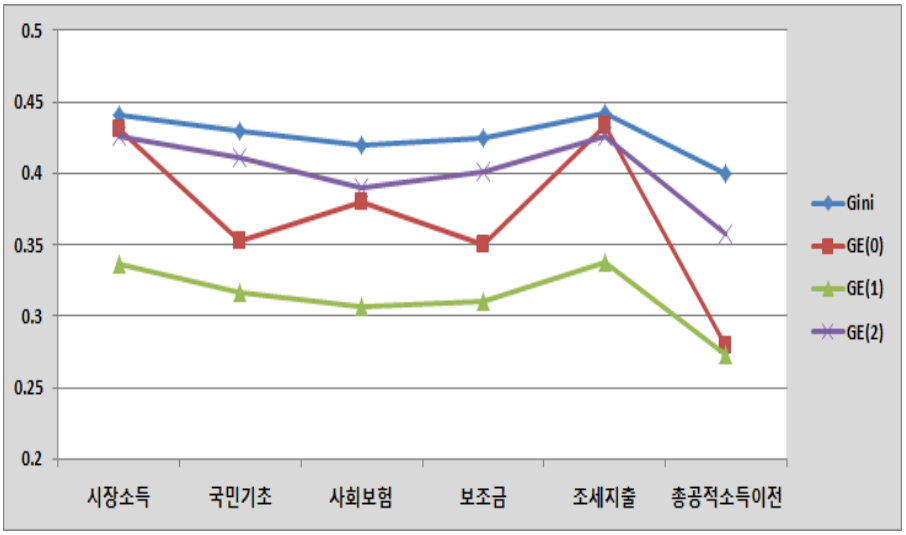
	시장소득	사회복지지출	기초생보	사회보험	공적연금	실업보험	산재보험	보조금	조세지출	총소득이전
Gini	0.44	0.39	0.43	0.42	0.42	0.44	0.44	0.42	0.44	0.40
GE(0)	0.43	0.27	0.35	0.38	0.38	0.43	0.43	0.35	0.43	0.28
GE(1)	0.34	0.27	0.32	0.31	0.31	0.33	0.33	0.31	0.34	0.27
GE(2)	0.43	0.35	0.41	0.39	0.39	0.42	0.42	0.40	0.43	0.36
A(0.5)	0.17	0.13	0.15	0.15	0.15	0.17	0.17	0.15	0.17	0.13
A(1)	0.35	0.24	0.30	0.32	0.32	0.35	0.35	0.30	0.35	0.24
A(2)	0.90	0.61	0.73	0.89	0.89	0.90	0.90	0.69	0.90	0.63

이상의 지표별 변화를 도식화하면 아래의 [그림 5-1]와 같다. 먼저 대부분의 지표에서 사회적 조세지출은 소득불평등의 완화에 긍정적인 영향을 미

71) 그러나 이러한 지표상 수치의 차이가 실제로 어떠한 사회적 변화를 가져왔는지 혹은 소득불평등 완화의 수준이 높은 것인지 낮은 것인지에 대한 해석은 단정적으로 하기 어려우며, 수치상의 변화를 통해 해당 정책의 효과가 발현되었는지 혹은 역효과가 존재하는지의 해석만이 가능하다.

치지 않는 것으로 보인다. 개별 정책수단의 이전에 따라 가장 민감하게 변화하는 지수는 GE(0)이며 이는 GE(0)이 다른 지수에 비해 하위소득계층의 소득변화에 민감하게 반응한다는 점에서 이해할 수 있다. 또 국민기초생활보장급여와 보조금 지출이 불평등 완화에 큰 영향을 미침에 따라 이 두 이전이 주로 하위계층의 소득 분배에 큰 영향을 미침을 알 수 있다.

[그림 5-1] 정책수단별 소득불평등 완화 효과 비교



다음으로 개별 수단에 의한 변화의 통계적 유의성을 살펴보면 Gini 계수의 경우 개별 수단에 의한 불평등 수준 변화는 통계적으로 유의하지 않으나 사회복지지출에 의한 이전 합계와 총공적 소득이전에 의한 변화는 통계적으로 유의한 것으로 분석된다. 이는 개별 정책수단이 분배 지표의 개선을 가져올 정도의 수준으로 이전되지 못하는 즉 그 이전의 규모가 정책효과를 충분히 내지 못하는 수준으로 이전되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

[표 5-6] 정책수단별 소득불평등 지수 변화 검증

	Gini			GE(1)		
	지수	95% 신뢰구간		지수	95% 신뢰구간	
		하한	상한		하한	상한
시장소득	0.44	0.4281	0.4535	0.34	0.3139	0.3588
국민기초	0.43	0.4179	0.4417	0.32**	0.2957	0.3379
사회보험	0.42	0.4082	0.4318	0.31**	0.4082	0.4318
보조금	0.42	0.4125	0.4369	0.31	0.2889	0.3323
사회 복지지출	0.39**	0.3812	0.4072	0.27**	0.3812	0.4072
사회적 조세지출	0.44	0.4313	0.4533	0.34**	0.4313	0.4533
총공적 이전	0.40**	0.3859	0.4136	0.27**	0.2504	0.2963

* 개별 정책수단에 의한 소득변화는 시장소득에 개별 정책수단이 이전되었을 때의 소득을 통해 산출되었으므로, 통계적 유의성 역시 개별 수단에 의해 이전되었을 때의 지수 신뢰구간과 시장소득의 신뢰구간을 비교하여 적용하였음.

Gini 계수와는 달리 Theil 지수의 경우 보조금에 의한 이전과 총공적 소득이전 뿐만 아니라 국민기초생활보장급여와 사회보험 역시 소득불평등 완화에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이와 함께 사회적 조세지출의 경우 통계적으로 유의하게 소득불평등의 완화 혹은 증가에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.

이상의 결과는 공적 소득이전 정책에 의해 나타나는 전반적인 정책효과로 이는 다양한 정책대상에 대하여 나타나는 정책효과의 평균적인 값으로 볼 수 있다. 이에 공적 소득이전 정책의 세부적인 효과를 파악하기 위하여 이하에서는 정책대상별로 이를 나누어 살펴보고, 공적 소득이전의 측면에서 한국의 복지국가가 어떠한 특성을 갖는지에 대한 함의를 도출하고자 한다.

제2절 공적 소득이전의 노인가구에 대한 정책효과

1. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과

1) 전반적인 빈곤 감소 효과

다음으로 이와 같은 노인가구에 대한 공적 소득이전 정책이 빈곤 감소에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보기 위하여 분석한 결과, 아래의 [표 5-7]을 보면 상대적 빈곤선의 수준이 비노인가구에 비하여 노인가구에서 월등하게 낮게 나타남을 알 수 있다. 상대적 빈곤선은 빈곤의 수준과 규모를 측정하기 위하여 임의적으로 정하는 기준에 해당하므로 그 수치가 어떠한 정책의 특정한 효과를 나타내는 것은 아니나 노인가구의 빈곤선 수준이 비노인가구에 비하여 매우 낮다는 점에서 노인가구의 소득수준 자체가 비노인가구에 비해 작음을 알 수 있다.

이는 노인가구와 비노인가구 평균소득의 수준 차이가 매우 클 뿐만 아니라 비노인가구에 비하여 노인가구가 절대적인 빈곤의 상황에 놓여있을 확률이 매우 높음을 의미한다. 이와 함께 공적 소득이전의 정책효과를 의미하는 시장소득과 경상소득의 빈곤지표 변화 수준이 비노인가구에 비하여 노인가구에서 매우 크게 나타남을 아래의 [표 5-7]에서 확인할 수 있다.

[표 5-7] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과-노인 · 비노인가구

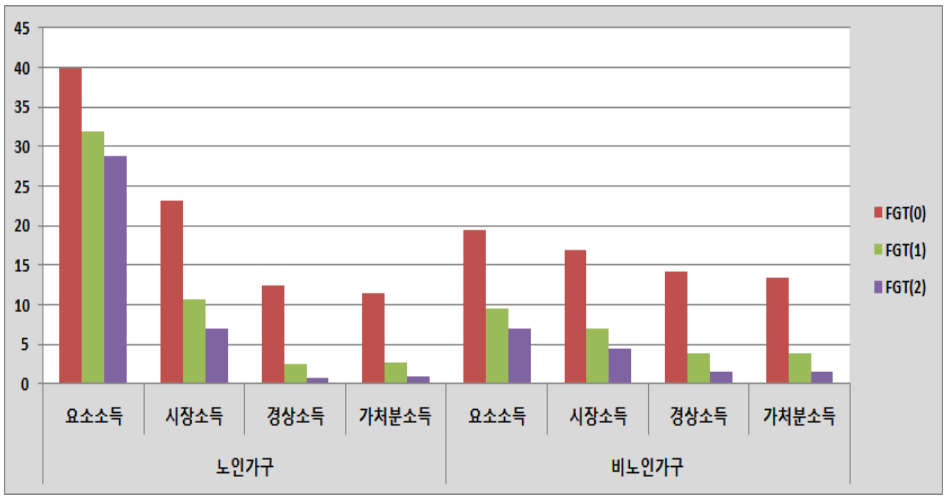
	노인가구				비노인가구			
	요소 소득	시장 소득	경상 소득	가처분 소득	요소 소득	시장 소득	경상 소득	가처분 소득
상대적 빈곤선	230.0	421.4	578.8	556.4	1060.9	1122.5	1154	1067.7
FGT(0)	39.8	23.2	12.4	11.5	19.5	16.9	14.2	13.5
FGT(1)	31.9	10.7	2.5	2.6	9.5	7.0	3.9	3.8
FGT(2)	28.8	7.0	0.8	0.9	7.0	4.4	1.6	1.6

구체적으로 노인가구의 빈곤규모는 공적 소득이전에 의해 23.2에서 12.4로 약 10.8 단위 감소하였음을 알 수 있다. 이에 비해 비노인가구의 빈곤규모는 16.9에서 14.2로 약 2.7단위 감소하여 노인가구에 비해 완화 효과가 매우 작을 뿐만 아니라, 공적 소득이전에 따라 노인가구의 절대적 빈곤규모(12.4)가 비노인가구(14.2)에 비해 더 작아져 노인가구에 대한 빈곤 감소 효과가 매우 큼을 알 수 있다.

다음으로 빈곤의 질적 수준을 나타내는 FGT(1)과 FGT(2) 역시 비노인가구는 각각 3.1과 2.8의 변화를 나타내는 반면 노인가구는 8.2와 6.2의 변화량을 나타내 절대적인 변화의 측면에서 노인가구에 대한 공적 소득이전의 효과가 매우 큼을 알 수 있다. 이러한 효과의 절대적 수준 차이는 아래의 [그림 5-2]에서 살펴볼 수 있는데 시장소득과 경상소득간의 지표변화 수준이 노인가구가 비노인가구에 비해 매우 큼을 알 수 있고, 이에 따라 빈곤율의 수준은 경상소득 기준 노인가구가 비노인가구에 비해 더 낮아짐을 알 수 있다.

[그림 5-2] 노인 · 비노인가구의 빈곤지표 변화 비교

(단위: FGT 지표)



이러한 지표 변화의 효과 차이는 노인가구에 대한 이전이 비노인가구에 비해 그 절대적인 규모의 수준이 클 뿐만 아니라, 노인가구가 비노인가구에

비해 소득의 수준이 낮고 빈곤선 이하에 많이 분포해 있기 때문인 것으로 해석된다. 이와 같은 빈곤지표의 변화를 하위 정책수단별로 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

2) 정책수단별 빈곤 감소 효과

먼저 노인가구의 경우 빈곤율의 변화에 가장 큰 변화를 미치는 정책수단은 국민기초생활보장제도와 기타 보조금이다. 국민기초생활보장제도가 가장 큰 영향을 미치는 것은 앞서 언급한 바와 같이 노인가구가 빈곤층에 많이 분포해 있기 때문이며, 보조금의 경우 기초노령연금과 노인에 대한 각종 보조금을 포함하고 있기 때문에 이러한 직접적인 현금의 이전이 빈곤 완화에 큰 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

[표 5-8] 노인가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조 금	조세 지출	총 공적 이전
FGT(0)	23.2	18.1	22.3	22.5	23.1	22.7	19.1	22.9	13.7
변화량		5.1	0.9	0.7	0.1	0.5	4.1	0.3	9.5
FGT(1)	10.7	6.1	9.3	9.4	10.7	10.4	7.1	10.5	2.7
변화량		4.6	1.4	1.3	0	0.3	3.6	0.2	8.0
FGT(2)	7.0	3.2	5.9	6.0	6.9	6.8	3.7	6.8	0.9
변화량		3.8	1.1	1.0	0.1	0.2	3.3	0.2	6.1

이에 대비하여 비노인가구의 경우 빈곤율 완화에 가장 큰 영향을 미치는 것은 사회보험인 반면, 빈곤의 질적 수준을 의미하는 FGT(1)과 FGT(2) 지표의 경우 국민기초생활보장급여의 영향이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 빈곤의 양적 측면과 질적 측면의 완화에 영향을 미치는 정책수단이 각각 다르며, 특히 공적 부조에 해당하는 국민기초생활보

장제도는 빈곤층에 대한 집중적인 이전을 수행한다는 점에서 빈곤에 대한 비용부담과 고통의 수준을 완화하는데 직접적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

[표 5-9] 비노인가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조 금	조세 지출	총 공적 이전
FGT(0)	16.9	16.8	15.4	15.7	16.6	16.7	15.9	17.2	14.7
변화량		0.1	1.5	1.2	0.3	0.2	1	-0.3	2.2
FGT(1)	7.0	5.6	6.2	6.4	6.9	7.0	6.1	7.2	4.3
변화량		1.4	0.8	0.6	0.1	0	0.9	-0.2	2.7
FGT(2)	4.4	2.7	3.8	3.9	4.3	4.4	3.5	4.5	1.8
변화량		1.7	0.6	0.5	0.1	0	0.9	-0.1	2.6

이와 함께 노인가구와 비노인가구에 대한 공적 소득이전 정책의 빈곤 감소 효과에서 주목할 점은 사회적 조세지출에 의한 이전의 영향이다. 노인가구의 경우 빈곤 감소에 대한 사회적 조세지출의 영향이 양(+)의 효과를 보이는 반면, 비노인가구의 경우 음(-)의 효과를 보인다.

이는 노인가구의 경우 사회적 조세지출에 의한 이전 규모가 매우 작을 뿐만 아니라 앞 장에서 살펴본 바와 같이 노인가구를 다시 소득계층별로 분류하여 이전의 상대적 규모를 살펴보면 상위층 노인가구가 중산층이나 빈곤층 노인가구에 비해 가장 작은 이전을 받기 때문에 노인가구에 대한 사회적 조세지출의 역진적 효과가 일정 수준 상쇄되고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 비노인가구의 경우 사회적 조세지출에 의한 소득이전이 다른 공적 소득이전 수단에 비하여 상대적으로 매우 크고, 앞 장에서 살펴본 [표 4-5]의 내용에서와 같이 상위층 비노인가구에 대한 사회적 조세지출의 상대적 규모가 중산층이나 하위층 비노인가구에 비해 매우 크기 때문에 비노인가구 전체의 빈곤 감소에 기여하지 못하는 것으로 해석된다.

2. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 소득재분배 효과

1) 전반적 소득재분배 효과

노인가구와 비노인가구에 대한 소득재분배 효과 즉 소득불평등 완화 효과를 살펴보기 위하여 아래의 [표 5-10]을 보면, 공적 소득이전이 시행되기 전인 시장소득의 상태와 시행된 후인 경상소득 모두에서 노인가구의 소득불평등이 비노인가구에 비해 높은 수준에 있음을 알 수 있다[72].

이는 주로 노인가구와 비노인가구의 근로소득 격차에서 기인하는 것으로 해석해 볼 수 있는데, 비노인가구는 앞 절에서 살펴본 바와 같이 근로가구일 확률이 높은 반면 노인가구의 경우 안정적인 소득을 기대하기 어려운 경우가 많아 가구 간의 소득격차가 크게 발생할 수 있기 때문이다.

소득불평등 완화 효과를 살펴보면, 노인가구의 경우 빈곤층에 포함되는 경우가 많아 동일한 소득변화에 대하여 GE(0)이 나타내는 불평등 완화의 수준이 상대적으로 GE(1)이나 GE(2)에 비하여 높게 나타남을 알 수 있다.

또 노인가구에 대한 빈곤 감소 효과와는 다르게 공적 소득이전이 시행된 이후에도 노인가구의 소득불평등 수준이 비노인가구에 비해 전반적으로 높음을 알 수 있고, 이는 노인가구의 소득안정성이 낮을 뿐만 아니라 이들에 대한 공적 소득이전이 충분하게 이루어지지 않을 확률이 높다고 해석할 수 있다.

---

72) Gini 계수의 수준이 1에 가까울수록 불평등하며, 통상적으로 그 값이 0.4 이상이면 불평등한 것으로 해석한다.

[표 5-10] 공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과-노인 · 비노인가구

	노인가구				비노인가구			
	요소소득	시장소득	경상소득	가처분소득	요소소득	시장소득	경상소득	가처분소득
평균	1210.1	1271.8	1648.6	1559.2	2713.6	2756.5	2861.4	2599.1
Gini	0.56	0.50	0.42	0.41	0.39	0.38	0.36	0.35
GE(0)	0.75	0.51	0.28	0.27	0.30	0.31	0.22	0.21
GE(1)	0.57	0.45	0.32	0.30	0.26	0.26	0.22	0.21
GE(2)	0.82	0.67	0.49	0.45	0.33	0.32	0.29	0.27
A(0.5)	0.27	0.21	0.14	0.13	0.13	0.13	0.10	0.10
A(1)	0.53	0.40	0.25	0.24	0.26	0.27	0.20	0.19
A(2)	0.88	0.86	0.40	0.42	0.65	0.90	0.67	0.37

다음으로 노인가구에 대한 통계적 유의성을 살펴보면, 아래의 [표 5-11]에서와 같이 Gini 계수와 Theil 지수 모두 요소소득에서 시장소득으로의 변화 수준과 시장소득에서 경상소득으로의 변화 수준이 95% 수준에서 통계적 유의함을 알 수 있다. 이는 각각 사적 소득이전과 공적 소득이전이 노인가구의 소득불평등을 완화하는데 통계적으로 유의한 영향을 미치며, Gini 계수를 기준으로 사적 소득이전은 0.06 수준의 불평등 완화 효과를, 공적 소득이전은 0.08 수준의 효과를 보이는 것으로 분석된다.

[표 5-11] 소득불평등 지수 변화 검증-노인가구

	Gini			GE(1)		
	지수	95% 신뢰구간		지수	95% 신뢰구간	
		하한	상한		하한	상한
요소소득	0.56	0.5379	0.5873	0.57	0.5050	0.6302
시장소득	0.50**	0.4734	0.5194	0.45**	0.3913	0.4992
경상소득	0.42**	0.3935	0.4382	0.32**	0.2753	0.3601
가처분소득	0.41	0.3827	0.4272	0.30	0.2593	0.3404

2) 정책수단별 소득재분배 효과

다음으로 개별 정책수단이 노인가구의 소득불평등 완화에 미치는 영향을 살펴보면, 총소득이전의 소득불평등 완화 효과 가운데 사회복지지출에 의한 이전의 효과가 대부분을 차지하며 사회적 조세지출은 재분배 효과에 영향을 미치지 못하고 소득불평등의 수준이 시장소득과 동일한 수준을 나타낸다.

사회복지지출 가운데 소득재분배 효과에 영향을 미치는 것은 보조금과 국민기초생활보장급여로 앞 절에서 살펴본 빈곤 감소와 유사한 것을 알 수 있다. 특히 국민기초생활보장급여는 빈곤층에게 직접적으로 이전되는 수단으로 이에 따른 지표의 변화폭이 GE(0) 지수(0.11)에서 상대적으로 가장 크게 나타남을 알 수 있으며, 보조금 역시 이와 유사한 경향을 보이는 것으로 나타났다.

[표 5-12] 정책수단별 소득불평등 완화 효과-노인가구

	시장소득	사회복지지출	기초생보	사회보험	공적연금	실업보험	산재보험	보조금	조세지출	총소득이전
Gini	0.50	0.42	0.47	0.47	0.48	0.50	0.49	0.46	0.50	0.42
GE(0)	0.51	0.28	0.40	0.46	0.46	0.51	0.51	0.37	0.51	0.30
GE(1)	0.45	0.32	0.40	0.40	0.41	0.44	0.44	0.38	0.45	0.33
GE(2)	0.67	0.49	0.62	0.59	0.60	0.67	0.66	0.57	0.67	0.50
A(0.5)	0.21	0.14	0.18	0.19	0.19	0.21	0.21	0.17	0.21	0.11
A(1)	0.40	0.25	0.33	0.37	0.37	0.40	0.40	0.31	0.40	0.21
A(2)	0.86	0.40	0.67	0.86	0.86	0.86	0.86	0.55	0.86	0.63

정책수단별 완화 효과의 통계적 유의성을 부트스트랩 기법을 통해 살펴보면[73], Gini계수와 GE(1) 지수 모두에서 보조금에 의한 지출이 미치는 영향

73) 이론적으로 불평등의 수준에 대한 통계적 유의성과 그 변화 수준에 대한 통계적 유의성 검증은 구분될 수 있다. 즉 본 연구에서 부트스트랩 기법을 통해 불평등 수준을 나타내는 지표 값에 대한 신뢰구간을 추정하여 이를 통해 통계적 유의성을 확인한 방법과 같이 지표 값의 차이를 부트스트랩 기법을 통해 그 유의성을 검증할 수 있다. 그러나 이 경우 지표의 값에 대한 정규성(normality) 가정에 더하여 그 변화량에도 정규성(normality) 가

이 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 또 총공적 소득이전의 완화 효과와 비교해 볼 때, 사회적 조세지출에 의한 불평등 완화 효과는 가시적으로 나타나지 않는 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 개별 수단에 의한 효과가 통계적으로 유의하지 않은 것은 개별 수단에 의한 이전이 분배 지표의 개선 즉 정책효과를 나타내기에 충분한 수준으로 이루어지지 않기 때문인 것으로 해석된다.

[표 5-13] 정책수단별 소득불평등 지수 변화 검증-노인가구

	Gini			GE(1)		
	지수	95% 신뢰구간		지수	95% 신뢰구간	
		하한	상한		하한	상한
시장소득	0.50	0.4734	0.5194	0.45	0.3913	0.4992
국민기초	0.47	0.4444	0.4973	0.40	0.3449	0.4602
사회보험	0.47	0.4484	0.4966	0.40	0.3532	0.4535
보조금	0.46	0.4313	0.4825	0.38	0.3234	0.4327
사회 복지지출	0.42**	0.3905	0.4411	0.32**	0.2700	0.3653
사회적 조세지출	0.50	0.4777	0.5196	0.45	0.4025	0.4954
총공적 이전	0.42**	0.3976	0.4508	0.33**	0.2772	0.3818

제3절 공적 소득이전의 아동가구에 대한 정책효과

1. 아동가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과

1) 전반적 빈곤 감소 효과

정을 해야 하며, 이러한 지나친 통계적 가정이 실제 현실을 반영하는데 크게 적합하지 않다고 판단하여 본 연구에서는 지표 자체에 대한 통계적 유의성만을 검증하였다.

아동가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과를 파악하기 위하여 아래의 [표 5-14]을 살펴보면, 먼저 아동가구와 비아동가구의 상대적 빈곤선 수준이 노인가구와 비노인가구 간의 차이에 비하여 그리 크지 않음을 알 수 있다. 특히 공적 소득이전의 영향이 없는 시장소득을 기준으로 할 때 아동가구의 상대적 빈곤선은 약 1,036만원 정도인 반면 비아동가구의 경우 약 768만원 정도로 나타나 평균적인 소득 수준의 측면에서 아동가구가 비아동가구에 비해 어느 정도 높게 나타나는 것으로 볼 수 있다.

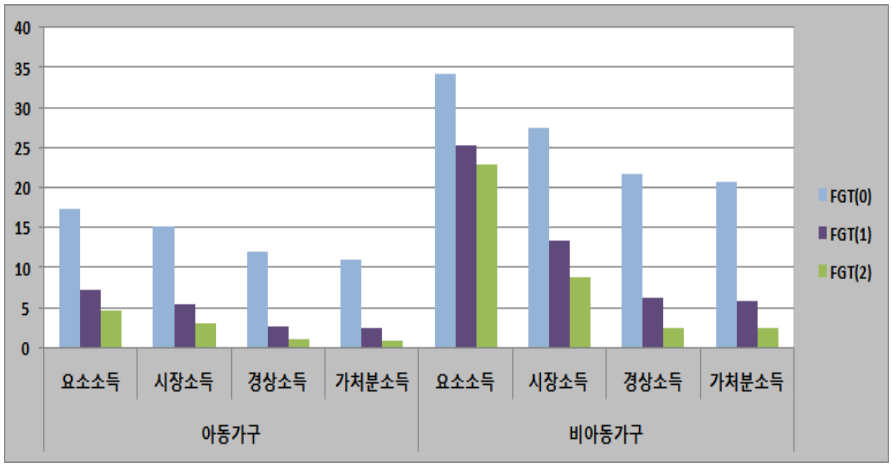
[표 5-14] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과-아동 · 비아동가구

	아동가구				비아동가구			
	요소 소득	시장 소득	경상 소득	가처분 소득	요소 소득	시장 소득	경상 소득	가처분 소득
상대적 빈곤선	999.9	1036.8	1062.5	968.5	662.7	768.5	891.7	841.4
FGT(0)	17.4	15.2	11.9	10.9	34.3	27.5	21.6	20.8
FGT(1)	7.3	5.5	2.7	2.4	25.3	13.3	6.2	5.9
FGT(2)	4.7	3.1	1.0	0.9	22.8	8.7	2.4	2.4

다음으로 빈곤 규모의 측면을 살펴보면, 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소 효과 즉 빈곤 규모의 변화량은 아동가구가 3.3 단위, 비아동가구가 약 5.9 단위 감소해 비아동가구에서 그 효과가 더 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 다만 비아동가구는 시장소득을 기준으로 할 때 빈곤율이 약 27.5 정도에 해당하고 공적 소득이전 이후에도 약 21.6 정도로 나타나 아동가구에 비해 매우 높은 빈곤 규모를 보임을 알 수 있다.

[그림 5-3] 아동 · 비아동가구의 빈곤지표 변화 비교

(단위: FGT 지표)



이와 같은 분석결과는 위의 [그림 5-3]에서 더 명확하게 나타나는데 빈곤규모의 수준을 나타내는 FGT(0)의 막대그래프를 보면 아동가구에 비하여 비아동가구에서 매우 높게 나타남을 알 수 있다. 또 사적 소득이전이나 공적 소득이전에 의한 변동폭은 비아동가구에서 약간 더 크게 나타나지만 빈곤 규모의 절대적인 크기가 매우 커 비아동가구의 빈곤율이 아동가구에 비해 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다.

빈곤의 심도를 나타내는 FGT(1)과 FGT(2) 지수 역시 이와 유사한 경향을 나타내는데 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소 효과는 FGT(1) 지수의 경우 아동가구가 약 2.8단위 비아동가구가 약 7.1단위 감소되어 두 그룹 모두에 대한 효과는 존재하나, 상대적으로 비아동가구에 대한 영향이 더 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 비아동가구에서의 빈곤 감소 효과는 매우 크지만 공적 소득이전 전후의 빈곤 수준 자체가 아동가구에 비해서 매우 높게 나타나 아동가구에 비해 비아동가구 내에 빈곤계층이 다수 포함되어 있는 것으로 해석된다.

2) 정책수단별 빈곤 감소 효과

그렇다면 정책수단별 빈곤 감소 효과는 아동가구와 비아동가구에서 어떠한 차이를 보이는가?

먼저 아동가구에 대한 정책수단별 영향을 살펴보면, 아동가구의 빈곤 감소에 가장 크게 기여하는 것은 보조금으로 약 1.7단위 빈곤 규모를 감소시키는 것으로 분석된다. 이는 보육 및 양육, 학자금 지원 등과 관련한 다양한 형태의 보조금이 아동가구 모두에게 동일하게 지급되는 것이 아니라 아동가구 가운데 빈곤계층에 대하여 집중적으로 지원되기 때문인 것으로 해석된다. 또 사회복지지출에 의한 이전 가운데 보조금의 규모가 가장 큰 것 역시 이에 영향을 미치는 요인으로 해석된다.

이와 함께 빈곤의 심도 즉 질적 수준의 완화에 가장 크게 기여하는 것은 국민기초생활보장급여와 보조금으로 이들이 모든 아동에 대하여 일괄적으로 이전되는 것이 아니라 소득수준에 따라 빈곤층에 중점적으로 이전되도록 설계되었기 때문인 것으로 보인다. 또 빈곤의 규모와 심도를 동시에 표현하는 FGT(2) 지수를 살펴보면 이 두 가지의 감소에 가장 크게 영향을 미치는 것은 국민기초생활보장급여로 분석되었다.

한편 아래의 [표 5-15]에서와 같이 아동가구에 큰 규모로 이전되는 것으로 나타난 사회적 조세지출의 경우 아동가구에 대한 빈곤 감소 효과가 없는 것으로 나타났다. 이는 앞 장의 상대적 이전 규모 분석에서 살펴본 바와 같이 상위층 아동가구에 집중적으로 이전되고 상대적으로 빈곤층에 대한 이전 비중이 작아 수직적 측면에서 역진적이 성격을 가질 뿐만 아니라 아동가구에 대한 사회적 조세지출 이전의 규모가 매우 커 그 정책효과가 크게 나타나는 것으로 해석된다.

[표 5-15] 아동가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조 금	조세 지출	총 공적 이전
FGT(0)	15.2	14.7	14.4	14.7	14.9	15.0	13.5	15.6	12.7
변화량		0.5	0.8	0.5	0.3	0.2	1.7	-0.4	2.5
FGT(1)	5.5	4.1	5.1	5.2	5.4	5.4	4.1	5.6	3.0
변화량		1.4	0.4	0.3	0.1	0.1	1.4	-0.1	2.5
FGT(2)	3.1	1.7	2.8	2.9	3.1	3.1	2.0	3.2	1.1
변화량		1.4	0.3	0.2	0	0	1.1	-0.1	2

이와는 다르게 비아동가구의 빈곤 감소에 대한 공적 소득이전의 영향은 아동가구에 비해 더 크게 나타나며, 사회보험 · 보조금 · 국민기초생활보장급여 등의 순으로 이에 기여하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 비아동가구에 대한 사회복지지출 이전이 전체 이전 가운데 대부분을 차지하고, 특히 사회보험에 의한 이전 규모가 매우 큰 데에서 기인하는 것으로 분석된다.

빈곤 퇴치를 위하여 개별 가구가 지불해야 할 평균적인 부담의 수준을 의미하는 FGT(1)의 경우 국민기초생활보장급여와 보조금이 동일한 수준으로 빈곤 감소에 영향을 미치고 있었으며, 빈곤에 의한 고통의 수준을 의미하는 FGT(2)의 경우 국민기초생활보장제도, 보조금, 사회보험 순으로 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

[표 5-16]을 살펴보면 비아동가구에 대한 사회적 조세지출의 영향은 아동가구에 대한 영향에서와 유사하게 빈곤 감소의 효과가 없이 오히려 빈곤의 규모를 확대하는 것으로 나타난다.

[표 5-16] 비아동가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조금	조세 지출	총 공적 이전
FGT(0)	27.5	26.6	24.7	25.0	27.3	27.3	24.9	27.8	22.7
변화량		0.9	2.8	2.5	0.2	0.2	2.6	-0.3	4.8
FGT(1)	13.3	10.4	11.2	11.5	13.2	13.1	10.4	13.4	6.6
변화량		2.9	2.1	1.8	0.1	0.2	2.9	-0.1	6.7
FGT(2)	8.7	5.5	7.1	7.2	8.6	8.5	6.0	8.7	2.7
변화량		3.2	1.6	1.5	0.1	0.2	2.7	0	6

2. 아동가구에 대한 공적 소득이전의 소득재분배 효과

1) 전반적 소득재분배 효과

개별 정책대상 가운데 아동가구에 대한 소득불평등 완화 효과를 살펴보면, 아래의 [표 5-17]과 같다. 아동가구와 비아동가구의 단계별 소득수준을 보면 노인가구와 비노인가구 간 차이에 비하여 소득수준의 차이가 크게 나타나지 않는 것으로 나타난다.

공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과는 아동가구에 비하여 비아동가구에서 더 크게 나타나는데 이는 앞서 살펴본 바와 같이 이전의 규모 측면에서 아동가구에 비하여 비아동가구에 대한 이전의 규모가 절대적으로 매우 크기 때문인 것으로 해석된다.

그러나 비아동가구의 소득불평등 즉 소득격차의 수준 자체가 아동가구에 비하여 매우 크고 공적 소득이전 정책에 의하여 그 수준이 완화되긴 하나, 완화되더라도 아동가구에 비하여 소득격차의 수준이 더 높게 나타난다는 특징을 갖는다. 이는 비아동가구 즉 아동 가구구성원이 없이 성인으로만 구성된 가구들의 경우 경제활동이 가능한 1인 가구 뿐만 아니라 자녀의 독립을 통해 노인 가구주와 배우자만 남게 된 노인가구, 편부모와 성인자녀 등 그 구성이 매우 이질적이기 때문이다.

[표 5-17] 공적 소득이전의 소득불평등 완화 효과-아동 · 비아동가구

	아동인구				비아동인구			
	요소소득	시장소득	경상소득	가처분소득	요소소득	시장소득	경상소득	가처분소득
평균	2427.1	2498.0	2589.1	2342.9	2247.8	2191.5	2435.0	2246.6
Gini	0.36	0.35	0.33	0.32	0.50	0.49	0.43	0.42
GE(0)	0.26	0.26	0.19	0.17	0.61	0.53	0.32	0.30
GE(1)	0.22	0.21	0.18	0.17	0.44	0.41	0.32	0.30
GE(2)	0.27	0.26	0.23	0.22	0.56	0.55	0.43	0.40
A(0.5)	0.11	0.11	0.09	0.08	0.22	0.20	0.15	0.14
A(1)	0.23	0.23	0.17	0.16	0.46	0.41	0.27	0.26
A(2)	0.63	0.88	0.74	0.29	0.88	0.90	0.47	0.48

지수의 변화가 실질적으로 의미가 있는지를 검증하기 위하여 이에 대한 통계적 유의성을 살펴본 결과 아동가구의 경우 Gini 계수와 Theil 지수 모두에서 신뢰구간이 겹쳐 그 통계적 유의성을 확인할 수 없는 것으로 분석되었다.

[표 5-18] 소득불평등 지수 변화 검증-아동가구

	Gini			GE(1)		
	지수	95% 신뢰구간		지수	95% 신뢰구간	
		하한	상한		하한	상한
요소소득	0.36	0.3445	0.3786	0.44	0.1976	0.2484
시장소득	0.35	0.3389	0.3704	0.41	0.1907	0.2383
경상소득	0.33	0.3132	0.3453	0.32	0.1603	0.2068
가처분소득	0.32	0.3024	0.3352	0.30	0.1493	0.1979

2) 정책수단별 소득재분배 효과

아동가구에 대한 소득이전의 불평등 완화 효과는 아래의 [표 5-19]에서 같이 사회적 조세지출에 의한 이전보다 사회복지지출에 의한 이전에서 더

크게 나타난다. 즉 아동가구가 겪는 소득분배의 악화 문제는 사회복지지출에 의한 이전 가운데 특히 보조금에 의한 이전에 의해 해소되는 것으로 분석되었다.

그러나 노인 및 비노인가구에 대한 분석 결과와는 다르게 아동가구에 대한 소득불평등 완화 효과는 세부적인 정책수단별로 그 효과의 수준이 크게 다르지 않게 나타난다. 특히 Gini 계수를 기준으로 볼 때 국민기초생활보장급여와 공적 연금 등의 사회보험은 효과가 없는 것으로 나타나고 있다.

이는 GE 지수의 파라미터 변화 값에 따라서도 유사하게 나타나며, 해당 사회의 빈곤 회피 정도를 반영하여 소득불평등의 수준을 나타내는 Atkinson 지수에서 역시 일관적으로 큰 효과가 없는 것으로 나타난다. 이러한 경향은 아동가구를 대상으로 이전되는 사회보험의 절대적 규모 자체가 다른 여타의 정책수단에 비하여 가장 작은 데에서 기인하는 것으로 해석된다.

[표 5-19] 정책수단별 소득불평등 완화 효과-아동가구

	시장소득	사회복지지출	기초생보	사회보험	공적연금	실업보험	산재보험	보조금	조세지출	총소득이전
Gini	0.35	0.33	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.34	0.36	0.33
GE(0)	0.26	0.19	0.21	0.25	0.25	0.25	0.26	0.21	0.26	0.19
GE(1)	0.21	0.18	0.20	0.21	0.21	0.21	0.21	0.20	0.21	0.19
GE(2)	0.26	0.23	0.25	0.25	0.25	0.26	0.26	0.24	0.26	0.23
A(0.5)	0.11	0.09	0.10	0.10	0.10	0.11	0.11	0.10	0.11	0.09
A(1)	0.23	0.17	0.19	0.22	0.22	0.22	0.23	0.19	0.23	0.17
A(2)	0.88	0.74	0.75	0.88	0.88	0.88	0.88	0.75	0.88	0.75

이와 함께 소득재분배 효과가 실질적으로 나타나는지 검증하기 위하여 통계적 유의성을 살펴본 결과 이 역시 앞서 살펴본 바와 유사하게 개별 지표의 신뢰구간이 모두 겹쳐 그 통계적 유의성을 확인할 수 없는 것으로 분석된다.

[표 5-20] 정책수단별 소득불평등 지수 변화 검증-아동가구

	Gini			GE(1)		
	지수	95% 신뢰구간		지수	95% 신뢰구간	
		하한	상한		하한	상한
시장소득	0.35	0.3389	0.3704	0.21	0.1907	0.2383
국민기초	0.35	0.3315	0.3630	0.20	0.1795	0.2272
사회보험	0.35	0.3317	0.3691	0.21	0.1814	0.2374
보조금	0.34	0.3231	0.3572	0.20	0.1718	0.2217
사회 복지지출	0.33	0.3128	0.3457	0.18	0.1608	0.2062
사회적 조세지출	0.36	0.3408	0.3696	0.21	0.1940	0.2358
총공적 이전	0.33	0.3154	0.3493	0.19	0.1628	0.2092

이는 개별 정책수단에 의한 이전 규모가 지표의 실질적인 변화를 가져올 정도로 충분한 규모로 이전되지 않기 때문이기도 하며, 분석의 대상이 된 개별 정책수단의 성격이 보조금의 일부 항목을 제외하고 아동을 직접적인 정책대상으로 이전되기 보다는 아동가구가 가지고 있는 여타의 다양한 특성을 고려하기 이전되었기 때문인 것으로 해석된다.

제4절 공적 소득이전의 근로가구에 대한 정책효과

1. 근로가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과

1) 전반적 빈곤 감소 효과

근로가구와 비근로가구에 대한 소득이전의 빈곤 감소 효과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 근로가구와 비근로가구의 상대적 빈곤선을 비교하여 보면, 비근로가구의 빈곤선이 근로가구에 비하여 매우 낮게 나타남을 알 수 있다. 상대적 빈곤선은 전체 가구 중에서 중위소득의 50%선 이하를 빈곤층으로

규정하기 위한 기준액수를 의미하는 것으로 근로가구에 비하여 비근로가구의 소득수준이 매우 낮음을 알 수 있다.

다음으로 빈곤규모를 의미하는 FGT(0)을 비교해보면 빈곤 감소 효과는 근로가구의 약 4단위, 비근로가구의 경우 약 15.3단위가 각각 감소되어 비근로가구에 대한 빈곤 감소 효과가 매우 크게 나타남을 알 수 있다. 또 공적 소득이전이 반영되지 않은 시장소득을 기준으로 비근로가구의 빈곤 규모는 25.5로 근로가구의 빈곤 규모 16.0에 비해 매우 높으나 공적 소득이전에 의해 두 그룹의 빈곤 규모가 비슷하게 변화함에 따라 비근로가구에 대한 공적 소득이전의 영향이 매우 큼을 알 수 있다.

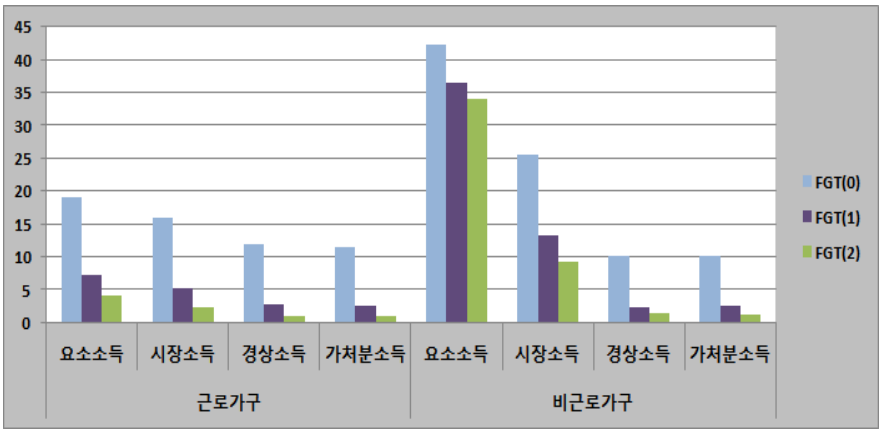
[표 5-21] 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과-근로 · 비근로가구

	근로가구				비근로가구			
	요소 소득	시장 소득	경상 소득	가처분 소득	요소 소득	시장 소득	경상 소득	가처분 소득
상대적 빈곤선	876.3	939.1	987.5	912.4	117.6	353.5	524.7	499.5
FGT(0)	19.0	16.0	12.0	11.4	42.3	25.5	10.2	10.1
FGT(1)	7.3	5.1	2.8	2.6	36.4	13.2	2.2	2.6
FGT(2)	4.0	2.3	1.0	0.9	34.1	9.3	1.3	1.2

이와 같은 특성은 아래의 [그림 5-4]에서 더 명확하게 나타나는데, FGT(1)과 FGT(2)의 수치에 따르면 비근로가구의 경우 빈곤규모 뿐만 아니라 질적 수준 역시 근로가구에 비해 매우 심각한 수준이나 공적 소득이전에 의해 크게 개선되는 것으로 분석되고 있다.

[그림 5-4] 근로 · 비근로가구의 빈곤지표 변화 비교

(단위: FGT 지수)



이와는 달리 근로가구의 경우 빈곤을 개선하기 위하여 해당 사회가 지불해야할 비용의 크기를 의미하는 빈곤의 질적 수준이 빈곤규모에 비해 매우 낮은 수준으로 분석되고 있다. 이는 비근로가구가 근로소득의 취득이 없거나 불가하여 스스로 빈곤의 상태를 탈피할 수 없는 절대적인 빈곤층이 포함될 확률이 높은 것에 비해 근로가구의 경우 근로소득의 취득을 통해 자립할 수 있는 가능성이 높다는 특성에서 기인하는 것으로 해석된다.

2) 정책수단별 빈곤 감소 효과

개별 정책수단의 영향을 나누어 살펴보면 근로가구에 대한 빈곤 감소효과는 보조금, 사회보험, 국민기초생활보장급여 등의 순으로 크게 나타났으며, 사회적 조세지출의 경우 다른 수단에 비하여 매우 낮은 영향을 미치는 것으로 분석된다. FGT(1)과 FGT(2) 지표에서 알 수 있듯이 빈곤규모 뿐만 아니라 빈곤의 질적 수준에 대한 완화에 보조금이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 근로가구에 대한 공적 부조의 이전은 그 규모 자체가 매우 작고 사회보험과 사회적 조세지출에 의한 이전의 경우 역진적인 성격을 내포하고 있기 때문인 것으로 해석된다.

[표 5-22] 근로가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조 금	조세 지출	공적 이전
FGT(0)	16.0	15.2	15.0	15.1	15.8	16.0	14.3	15.8	13.8
변화량		0.8	1	0.9	0.2	0	1.7	0.2	2.2
FGT(1)	5.1	4.2	4.6	4.7	5.0	5.1	4.0	5.1	3.3
변화량		0.9	0.5	0.4	0.1	0	1.1	0	1.8
FGT(2)	2.3	1.7	2.1	2.2	2.3	2.3	1.6	2.4	1.2
변화량		0.6	0.2	0.1	0	0	0.7	-0.1	1.1

비근로가구의 빈곤율 감소에 대한 기여는 국민기초생활보장급여와 보조금, 사회보험 순으로 크게 나타났으며 사회적 조세지출의 경우 음(-)의 효과를 보이는 것으로 분석되었다.

[표 5-23] 비근로가구 대상 정책수단별 빈곤 감소 효과

	시장 소득	기초 생보	사회 보험	공적 연금	실업 보험	산재 보험	보조 금	조세 지출	공적 이전
상대적 빈곤선	353.5	370.5	465	455.5	356	360	403	355	527.6
FGT(0)	25.5	16.1	24.0	24.2	25.9	25.5	21.7	25.7	10.4
변화량		9.4	1.5	1.3	-0.4	0	3.8	-0.2	15.1
FGT(1)	13.2	5.6	12.1	12.1	13.2	13.1	8.5	13.0	2.2
변화량		7.6	1.1	1.1	0	0.1	4.7	0.2	11
FGT(2)	9.3	3.0	8.6	8.6	9.3	9.2	4.7	9.1	0.8
변화량		6.3	0.7	0.7	0	0.1	4.6	0.2	8.5

뿐만 아니라 빈곤을 퇴치하기 위하여 개별 가구가 평균적으로 부담해야 할 수준 역시 국민기초생활보장급여와 보조금에 의해 크게 완화되는 것으로 분석되었으며, 빈곤에 의한 고통의 수준 역시 이 두 수단에 의해 크게 완화되는 것으로 나타났다.

이에 더하여 사회적 조세지출에 의한 빈곤 규모의 감소 효과는 근로가구

의 경우 시장소득에 비해 0.2 수준 낮아져 양(+)의 효과를 보이는 반면 빈곤의 질적 수준 개선에는 효과가 없거나 오히려 빈곤을 악화시키는 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 기본적으로 역진적인 성격을 갖는 소득세 체계 내의 소득공제와는 다르게 근로장려세제의 경우 근로층이면서 소득수준이 낮은 가구를 대상으로 이전되므로 이와 같은 효과가 나타나는 것으로 분석된다.

이와는 반대로 비근로가구에 대한 사회적 조세지출의 빈곤 감소효과를 살펴보면 위의 [표 5-23]에서와 같이 빈곤 규모의 경우 시장소득에 비해 오히려 확대하는 음(-)의 효과가 나타나고 빈곤의 심각성은 일정 수준 완화하게 하는 효과를 나타내 사회적 조세지출의 정책적 성격이 정책대상의 근로여부에 따라 명확하게 구분되는 것으로 해석된다.

제5절 정책대상별 공적 소득이전의 정책효과 비교

이상에서 살펴본 공적 소득이전의 정책효과를 정책대상별·수단별로 구분하여 비교하면 다음과 같다. 먼저 전반적인 정책효과의 측면에서 사회보험·공적 부조·보조금 및 사회적 조세지출에 의한 이전을 모두 포함한 공적 소득이전의 빈곤감소 효과는 사적 이전소득과 유사하게 매우 큰 것으로 분석되었다. 이는 빈곤 규모와 빈곤의 질적 수준 모두에 해당하는 것으로 나타나고 있다. 특히 빈곤 규모의 감소에 가장 큰 영향을 미치는 수단은 사회보험으로 그 가운데 공적 연금의 기여가 매우 큰 것으로 나타났으며 빈곤의 질적 수준 완화에는 빈곤층에 대한 직접적인 이전을 수행하는 국민기초생활보장제도가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

다만 사회적 조세지출에 의한 이전은 시장소득에 비하여 빈곤규모와 질적 수준 모두를 악화시키는 것으로 나타났으며 이는 사회적 조세지출을 고려하지 않고 사회복지지출에 의한 이전만을 고려할 경우 국가의 공적 소득이전에 의한 빈곤감소 효과가 실제보다 더 크게 추정되어 정책효과를 왜곡할 확률이 높음을 의미한다.

다음으로 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과는 노인가구와 비노인가구 모두에서 나타나지만 그 효과는 노인가구를 대상으로 상대적으로 더 크게 나타나며, 공적 소득이전이 이루어진 후 노인가구의 빈곤 규모와 심도는 비노인가구보다 더 낮게 나타나 노인가구에 대한 정책효과가 매우 높게 나타남을 알 수 있다. 노인가구에 대한 공적 소득이전의 규모는 사회보험이 가장 크지만 빈곤 감소와 소득불평등 완화에 크게 기여하는 것은 국민기초생활보장급여와 보조금인 것으로 분석되었다. 이는 보조금과 국민기초생활보장급여가 소득계층 가운데 주로 빈곤층에 직접적으로 지원되거나 일정한 소득기준 이하에 해당하는 경우에만 지원되기 때문인 것으로 해석된다. 이는 앞서 살펴본 공적 소득이전의 규모 분석과 일정 부분 일치하는 것으로 노인가구에 대한 공적 연금의 이전 비중이 매우 높고, 타 제도에 비하여 제도적으로 성숙되어 있는바 노령기의 빈곤을 완화하기 위한 공적 연금의 역할이 일정 수준 이상 이루어지고 있는 것으로 해석할 수 있다.

또 사회적 조세지출에 의한 이전은 노인가구의 빈곤 감소에는 긍정적으로 기여하는 반면 오히려 비노인가구의 빈곤은 악화시키는 것으로 분석되었다. 이는 노인가구에 대한 사회적 조세지출의 이전 규모는 그리 크지 않은 반면 만 65세 이상의 노인가구원이 포함되지 않은 가구 즉 연령의 수준이 낮고 근로가구일 확률이 높은 비노인가구의 경우 사회적 조세지출에 의한 이전의 규모가 상대적으로 더 크고 이들의 역진적인 성격이 크게 영향을 미쳤을 것으로 해석된다.

반면 아동가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤감소 효과는 비아동가구에 비하여 그 영향이 상대적으로 작은 것으로 분석되었으며, 아동가구의 빈곤 규모 감소에 가장 큰 영향을 미치는 것은 보조금인 것으로 나타났다. 이는 아동가구에 대한 직접적인 공적 소득이전의 수단이 주로 수당 등의 형태로 이루어지고 있기 때문이며, 빈곤의 질적 수준을 감소시키는 것은 노인가구와 유사하게 국민기초생활보장제도와 보조금의 기여가 가장 큰 것으로 분석된다. 이와 함께 사회적 조세지출에 의한 이전은 아동가구에 대한 빈곤 규모의 감소에 매우 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되는데 이는 아동가구에 대한 사회적 조세지출의 이전 비중이 매우 높고 이에 따라 상위층에 대

한 역진적인 혜택을 통해 상대적인 빈곤 규모가 더욱 커지는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이에 따라 앞서 언급한 바와 같이 다자녀 추가공제나 자녀에 대한 교육비 공제 등의 항목이 공제액이 동일하더라도 세율에 따라 중산층보다 상위층에 대한 혜택을 더 크게 하므로 이에 대한 직접적인 이전으로의 변화를 고려할 필요가 있음을 시사한다. 이는 여타의 정책대상에 비하여 아동가구에 대한 이전의 규모가 매우 낮을 뿐만 아니라 아동가구의 대부분이 현재 근로를 수행하는 가구일 확률이 높아 사회적 조세지출에 의한 영향이 타 그룹에 비해 크므로 이러한 수단 간의 상쇄효과를 통해 직접적인 공적 소득이전의 혜택이 실제로 목표한 만큼 나타나지 않을 수 있기 때문이다.

이와 함께 근로가구에 대한 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과는 비근로가구에 비하여 상대적으로 매우 낮게 나타난다. 이는 복지국가의 다양한 정책수단들이 대부분 사회적 위험에 처하여 근로소득을 얻지 못하는 경우 즉 소득이 상실된 경우 등에 대한 이전을 직접적으로 담당하고 있으며, 이에 따라 빈곤층에 대한 직접적인 이전이 여타의 정책대상에 비하여 더 우선적으로 이루어지고 있기 때문이다. 이에 따라 비근로가구의 빈곤 규모와 빈곤 수준을 감소시키는데 가장 크게 기여하는 것은 국민기초생활보장제도인 것으로 분석된다. 이는 공적 부조가 근로의 능력을 상실하여 근로소득을 얻을 수 없는 빈곤층에 대한 지원을 담당하고 있기 때문이다.

반면 근로가구의 빈곤 감소에 가장 크게 기여하는 것은 주로 보조금인 것으로 분석되는데, 이는 공적 부조나 사회보험 등이 주로 사회적 위험에 처해 근로의 기회나 능력을 상실한 경우 주로 이전되는 반면 보조금은 근로가구이더라도 아동 등을 부양하는 경우 이전되기 때문이다. 이와 함께 사회적 조세지출에 의한 이전 역시 근로가구의 빈곤 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된다. 이는 사회적 조세지출 가운데 근로장려세제의 경우 근로가구이지만 일정한 소득 수준 이하에 처해 차상위 계층에 속하는 경우 직접적인 현금의 이전을 통해 이들의 소득보장을 일정 부분 지원하는 정책으로 이와 같은 정책대상에 대한 고려가 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

반면 빈곤 감소 효과와는 다르게 공적 소득이전의 소득재분배 효과는 두

드러지게 나타나지 않는다. 이는 빈곤 감소 효과의 분석과는 다르게 부트스트랩 기법을 통해 지표 변화의 유의성을 검증했기 때문인 것으로 해석된다. 먼저 공적 소득이전의 전반적인 소득재분배 효과는 Gini 계수와 GE(1) 지수 모두에서 통계적으로 유의하게 나타나지만 이를 정책수단별로 나누어 통계적 유의성을 분석할 경우 Gini 계수에서는 사회복지지출에 의한 이전과 총공적 소득이전만이 소득재분배의 효과가 통계적으로 유의하게 분석된다. 반면 GE(1) 지수에서는 국민기초생활보장제도와 사회보험에 의한 이전의 소득재분배 효과 역시 통계적으로 유의하게 나타난다. 이처럼 개별 정책수단들의 효과가 대부분 통계적으로 유의하지 않고 사회복지지출에 의한 이전과 총공적 소득이전에 의한 이전만이 일관성 있게 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나는 것은 개별 수단에 의한 이전은 그 규모가 소득재분배 상태의 변화를 가져올 정도로 충분하지 않기 때문인 것으로 판단된다.

이와 함께 GE(1)에 따르면 사회적 조세지출에 의한 이전의 소득재분배 효과는 '0' 즉 시장소득의 재분배 상태와 동일하게 나타나고 이 결과 역시 통계적으로 유의하게 분석되는데 이는 여타의 공적 소득이전에 비해서 사회적 조세지출에 의한 이전이 수직적으로 역진적인 성격을 가지는 것을 뒷받침한다. 다만 소득불평등 상태의 개선에 영향을 미치지는 못하지만 시장소득에서 나타나는 소득불평등 상태를 더 악화시키지는 않는 것으로 분석되었다. 이는 사회적 조세지출에 의한 이전이 빈곤의 상태를 더욱 악화시키는 것으로 분석된 것과는 다른 양상임을 알 수 있다.

공적 소득이전의 소득재분배 효과를 다시 정책대상별로 구분하여 살펴보면, 노인가구에 대한 소득재분배 효과는 Gini 계수와 GE(1) 지수 모두에서 통계적으로 유의하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 다만 이를 정책수단별로 구분해보면, 두 지표 모두에서 사회복지지출에 의한 이전과 총공적 소득이전에 의한 효과만이 통계적으로 유의하고 개별 수단들의 재분배 효과는 유의하지 않은 것으로 분석된다. 이는 사회보험급여와 국민기초생활보장급여, 기타 보조금 등을 모두 합한 이전의 정도가 노인가구의 소득불평등 완화에 긍정적인 영향을 미침을 의미하므로 개별적인 수단에 의한 이전은 노인가구의 소득불평등 완화에 영향을 미칠 정도로 충분히 이전

되지 않고 있음을 의미한다.

이와 유사한 맥락에서 아동가구에 대한 공적 소득이전의 소득재분배 효과는 전반적인 정책효과와 정책수단별 정책효과 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석된다. 즉 현재 아동가구에 대하여 이전되는 수단들이 이들의 빈곤 감소에는 일부 기여를 하지만 소득불평등 완화에 따른 소득재분배 개선에는 크게 영향을 미치지 않는 것으로 평가된다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 노인가구에 대한 공적 소득이전은 그 규모와 수단의 다양성, 제도의 시기적 성숙성 등을 통해 어느 정도 빈곤감소와 소득재분배에 영향을 미치고 있지만, 아동가구에 대한 이전은 도입시기가 늦을 뿐만 아니라 이전의 규모가 상대적으로 매우 작고 이에 따라 소득재분배 등에 영향을 미칠 정도로 충분한 수준의 이전이 이루어지지 않고 있음을 의미한다.

또 전반적인 차원에서 공적 소득이전의 정책효과가 빈곤 감소에는 어느 정도 영향을 미치지만 소득재분배의 측면에서는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나는 것은 복지국가의 소득이전 수단들이 주로 빈곤층에 대한 지원을 우선 수행하고 있기 때문인 것으로 해석된다. 반면 소득불평등 완화에 따른 소득재분배 효과가 나타나기 위해서는 빈곤층에 대한 소득지원 뿐만 아니라 중산층·상위층 등에 대한 상대적인 소득차이의 교정이 필요한데 공적 소득이전 가운데 사회복지지출에 의한 이전은 주로 빈곤층을 대상으로 하며 사회적 조세지출에 의한 이전은 오히려 상위층에 더욱 이전되기 때문에 그 효과가 미미한 것으로 해석된다.

뿐만 아니라 앞서 언급한 바와 같이 소득세 등의 조세제도가 세율을 통해 누진성을 가지므로 상위층 등에 대한 상대적인 소득차이의 교정 효과를 보일 수 있으나, 본 연구는 조세가 포함되지 않은 경상소득 단계의 소득을 대상으로 분석함에 따라 이를 반영하지 못하고 있다는 한계의 영향도 존재할 수 있다.

제 6 장 결 론

제1절 연구의 요약

시민이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 이에 필요한 자유와 권리를 향유하게 하는 민주주의는 복지국가를 통해 실현된다. 복지국가는 민주주의 체제 내에서 발생하는 경제적 불평등과 이에 의해 초래될 수 있는 정치적 불평등을 교정하기 위하여 시민 개개인에 대한 이전과 분배·재분배를 수행한다. 또 이를 통해 그들의 기본적인 삶을 보장하고 사회 통합을 추구함으로써 민주주의를 공고화하는 역할을 수행한다(Walzer, 1998; Ringen, 2007).

이에 따라 복지국가는 필연적으로 자원을 특정한 대상에게 할당·분배하게 되는데, 이는 복지국가가 그들의 시민이 기본적인 삶을 향유하기 위하여 필요한 자원의 '이전(transfer)'을 통해 개별 시민에 대한 보호를 수행하며, 이 과정에서 빈곤 감소 및 소득재분배 등의 효과가 발생하게 된다(Abramobitz, 2001; Behrendt, 2002; Du & Park, 2007; OECD, 2008; Barr, 2012). 이러한 사회경제적 가치에 대한 재분배는 복지국가의 정치적 결과로서(권혁주, 2009), 어떠한 대상에게 어떠한 수준의 이전과 재분배를 실현하는가는 결국 복지국가의 정치적 성격을 결정하는 하나의 중요한 요소에 해당한다.

뿐만 아니라 오늘날의 복지국가는 자원의 할당을 위하여 개별 시민의 납세와 기여금을 통해 재원을 마련하고 이를 정치적으로 분배하게 된다. 국가의 각종 경비에 충당하는 수입을 조세의 형태로 조달하는 재정국가(fiscal state)는 복지국가에 대한 재원의 공급을 통해 조세 역시 자원의 할당과 재분배에 기여하도록 함으로써 필연적으로 조세 역시 정치적인 성격을 갖게 된다(Sandford, 1980; Delamonica & Mehrotra, 2009; Ervik, 2009). 이에 더하여 오늘날 조세는 자원의 조달 및 분배의 역할 뿐만 아니라 그 스스로 이전의 수단으로서 작용하여 분배 및 재분배의 역할에 기여하기도 한다(Titmuss, 1958; Surrey & McDaniel, 1985; Howard, 2002). 이 논문은 이와 같은 복지국가와 재정국가의 접점을 복지국가의 외연 확장으로 접근하

여 복지국가의 정치적 성격을 결정하는데 작용하는 주요한 요인으로 포함하여 분석을 시도하였다.

한편 최근의 한국은 복지국가로서 양적인 측면의 성장과 함께 다양한 프로그램의 도입 및 확대·성숙을 통해 그 질적인 변화를 경험하고 있다. 복지국가의 가장 기본적인 수단인 공적 부조와 연금·실업보험 등의 각종 사회보험은 성숙의 과정에 있으며, 노인장기요양보험이나 근로장려세제와 같이 설계와 집행에 있어서 고도의 정교성과 행정적 능력(administrative ability)을 요하는 제도의 도입을 경험하고 있다.

이렇게 다양한 형태의 복지프로그램은 과거 복지국가가 정규직 근로자나 빈곤층과 같이 특정한 정책대상에 대한 지원과 보호를 수행하던 것에서 벗어나 매우 다양한 정책대상을 포괄하고 있음을 의미하기도 한다. 즉 전통적인 복지국가의 대상이 빈곤계층이었던 것에 반해, 가족의 생산성 감소와 인구의 고령화 등으로 대표되는 사회경제적 환경 변화는 새로운 정책수요를 창출하였으며 이는 복지국가가 노인·아동·여성 등에 대한 보호와 지원을 확대하는 요인으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 복지국가는 정치·경제적으로 지속성을 확보하기 위하여 이에 대한 비용 즉 조세를 지불하는 납세자에 대한 보호를 강화하고 있으며 특히 중산층의 지지를 확보하기 위하여 이들에 대한 지원과 보호를 강화하도록 그 역할이 확대되고 있다.

그러나 이와 같은 대상과 수단의 확대 및 다층화는 복지'국가'의 차원에서 한국이 어떠한 방향성을 가지고 정책을 운용하고 있으며, 그 효과가 전반적인 수준에서 어떠한 대상에게 어떻게 나타나고 있는지에 대한 고려와 평가를 매우 복잡하게 한다. 뿐만 아니라 복지국가의 주요한 정책대상 가운데 실제 어떠한 대상이 더 보호받고 있으며, 어떠한 대상에게 더 이전되고 있는지에 대한 전반적인 고려 역시 용이하지 않다. 이는 결국 복지국가의 역할과 범위를 어떠한 수준까지 규정할 것인가의 문제와 결부되며, 이러한 문제는 한국 복지국가의 성격이 현재 어떠하며 어떠한 방향으로 변화하고 있는가에 대한 문제로 확장되기도 한다. 특히 복지국가의 정치적 성격은 국가가 어떠한 대상에게 얼마만큼의 자원을 할당하고 있는가 또 이를 어떠한 방식을 통해 실현하고 있으며 그 결과는 어떠한가 등에 의해 규명될 수 있

다(Ringen, 2007; 노대명 외, 2008; 권혁주, 2009).

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 일차적으로 다음과 같은 연구질문에 답하고자 하였다. 첫째, 한국의 복지국가는 공적 소득이전 정책을 통해 어떠한 정책대상에게 가장 큰 규모의 이전을 수행하는가? 이전의 규모가 특정한 정책대상에게 크거나 작게 이전되었다면 왜 그러한 현상이 발생하는가? 이에 답하기 위하여 노인 및 아동, 소득계층별 구분 등을 통해 다양한 정책대상별로 공적 소득이전의 절대적 규모 및 귀착을 분석하였다.

둘째, 공적 소득이전 정책은 복지국가의 가장 기본적인 정책으로, 복지국가가 보호하고자 하는 빈곤·아동·노인 계층 등 다양한 정책 유형을 그 대상으로 하고 있다. 그러나 개별 가구는 하나의 정책대상으로서 작용하는 것이 아니라 다양한 정책대상으로서의 특성을 중첩적으로 갖게 된다. 그렇다면 이와 같은 특성을 고려할 경우 개별 가구가 특정한 정책대상이기 때문에 받는 공적 소득이전 정책의 순수한 규모는 어떠한 수준인가? 이에 답하기 위하여 노인가구와 아동가구를 다시 소득계층별로 분류하여 상대적인 이전 규모를 비교할 수 있도록 패널토빗분석을 수행하였다.

셋째, 복지국가의 정책대상은 사회적 위험으로부터 보호받기 위하여 국가로부터 다양한 공적 소득이전을 받게 된다. 이러한 과정에서 발생하는 정책효과는 정책대상별로 어떻게 나타나며, 어떠한 수단이 정책 효과의 창출에 가장 큰 영향을 미치는가? 이에 답하기 위하여 공적 소득이전에 의한 빈곤감소 효과와 소득재분배에 의한 불평등 완화 효과를 편익접근법을 활용하여 분석하였다.

이상의 분석 결과를 토대로 이 연구는 이차적으로 한국 복지국가의 성격이 오늘날 어떠한 방향으로 변화하고 있는지에 대한 함의를 도출하고 이를 통해 정치·경제적으로 지속가능한 복지국가의 운용을 위한 정책적 시사점을 제공하고자 시도하였다.

이와 같은 분석을 수행하기 위하여 먼저 공적 소득이전 정책의 범위와 수단을 이론적으로 검토하고 재정의 하였다. '이전'은 개별 개인이나 가구가 필요한 자원을 향유할 수 있도록 그들의 구매력을 높이는 정책수단으로 복지국가에 의한 공적 소득이전 정책은 그 성격에 따라 크게 두 유형으로 구

분될 수 있다.

먼저 국가가 조세 수입을 통해 개별 시민이나 가구에 이전하는 일반적인 사회복지지출에 의한 이전을 들 수 있다. 공적 부조나 보조금 등이 대표적이며 정책대상에게 직접적인 현금 이전을 통해 가처분소득을 증가시키는 역할을 수행하므로 직접적·가시적 성격의 이전에 해당한다. 이와는 달리 현대의 복지국가는 간접적·비가시적인 성격의 이전 수단을 통해 정책대상의 구매력에 영향을 미치기도 하는데, 이는 구체적으로 '사회적 조세지출(social tax expenditure)'을 의미한다. 조세지출은 일반적으로 조세체계 내에서 공제·감면 등의 방법을 통해 납부해야 할 세금의 수준을 낮추고 이를 통해 대상자의 가처분 소득을 증가시키는 역할을 수행한다. 뿐만 아니라 최근의 근로장려세제 등은 면세점 이하의 납세자를 대상으로 직접적인 현금을 지원하기도 한다.

특히 재분배적 성격의 소득세 체계 내에서 운용되는 소득공제는 개인과 개인이 속한 가구를 대상으로 사회적 목적의 이전을 수행하게 되는데, 일반적인 조세지출과 비교할 때 사회적 조세지출은 다음과 같은 특성을 갖게 된다. 첫째, 기본적으로 조세지출은 대상자의 특정한 행동을 유인하기 위한 수단에 해당하지만 사회적 조세지출은 이외에 사회적 위험에 대한 보상의 목적을 위해 사용된다(Stebbing & Spies-Butcher, 2010). 둘째 사회적 목적의 조세지출은 복지국가의 여타 수단과 유사하게 위험의 공유화(risk pooling) 효과를 가지게 된다(Prasad, 2011). 이를 구체적으로 살펴보면 재분배적 소득세의 경우 개인의 능력에 따른 기여금(contribution)을 제공하고 사회적 위험에 처했을 때 이에 대한 보상을 받는 일종의 보험(insurance)과 유사한 성격을 갖게 된다. 즉 개개인의 능력에 비례하여 납세한 후 특정한 상황에서 국가로 부터의 이전과 서비스를 기대하게 하므로 이와 유사한 효과가 있다고 볼 수 있다(Varian, 1980). 이 때 이러한 소득세 체계 내에서의 사회적 조세지출은 특정한 상황 혹은 위험에 처한 가입자(납세자)에게 주어지는 일종의 급여로 볼 수 있다는 점에서 소득세 체계 내의 특정한 공제 항목은 사회적 조세지출로 볼 수 있다. 셋째, 이러한 사회적 조세지출은 특정한 상황(위험) 하에서 이전되므로 개인이나 가구가 운이 좋았던 시기에서 불운한

시기로 이전되는 생애 주기 내의 재분배 효과를 동반하게 되며, 이에 따라 사회적 기능의 조세지출은 공적 소득이전의 성격을 갖게 된다.

이상의 이론적 근거를 기초로 이 연구는 KoWePS가 제공하는 2010~2012년(귀속연도 2009~2011년) 3년간의 패널 데이터를 활용하여 첫째, 가구별 사회적 조세지출의 규모를 추정하였으며 둘째, 추정된 사회적 조세지출에 의한 이전과 데이터 상의 사회복지지출에 의한 이전(국민기초생활보장급여, 사회보험급여, 기타보조금)을 합산하여 총공적 소득이전으로 정의하고 이들의 이전 규모와 빈곤 감소·소득불평등 완화 효과 등을 분석하였다. 그 결과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 2012년을 기준으로 전체 공적 소득이전 가운데 사회적 조세지출에 의한 이전이 약 20%, 사회복지지출에 의한 이전이 약 80%의 비중을 차지하는 것으로 분석되었다. 이는 사회적 조세지출에 의한 이전이 복지국가가 공적 소득이전을 통해 수행하는 소득보장에 일정 부분 기여하고 있음을 의미하며 이를 고려하지 않을 경우 소득보장의 총량을 과소 추정할 수 있음을 시사한다. 이를 구체적으로 살펴보면 총공적 소득이전은 가구당 연간 약 240만원 이전되었으며, 이 가운데 사회복지지출에 의한 이전이 약 189만원, 사회적 조세지출에 의한 이전이 약 52만원을 차지하는 것으로 분석되었다.

다음으로 이를 소득분위별로 분석한 결과, 소득십분위 가운데 중간계층에 해당하는 소득 5~7분위가 가장 낮은 수준의 이전을 경험하고 있었으며 소득 하위층과 상위층은 이들에 비해 더 큰 공적 소득이전을 받고 있는 것으로 분석되었다. 이는 사회복지지출에 의한 이전의 경우 하위층에서 이전의 규모가 가장 크고 상위층으로 갈수록 규모가 작아지는 경향을 보이는 반면, 사회적 조세지출에 의한 이전은 상위층에서 가장 큰 규모로 이전되고 하위층으로 갈수록 작아지는 경향을 보이기 때문이다. 이에 따라 이 두 이전의 교차점에 해당하는 중간계층에서의 이전이 가장 작게 나타나는 것으로 분석된다. 결국 공적 소득이전을 소득분위별로 구분할 경우 'U'자형 분포를 나타내며 이는 소득이전의 양극화가 발생하고 있음을 의미한다[74].

---

74) 단 이 결과는 앞서 4장에서 언급한 바와 같이 조세와 사회보장기여금 즉 국가에 대한 개인의 납세수준을 고려하지 않고 국가로부터 받은 것만을 고려한 것으로 개인에 대한 세율이 반영되지 않은 결과에 해당한다. 즉 개인이 국가에 지불할 것(세율반영)과 받을

이와 같은 소득분위별 분석결과는 일반적으로 국가의 소득보장 수단으로 고려되는 사회보험·공적 부조·기타 정부의 보조금 등을 포함한 사회복지 지출에 의한 이전 분포와 다른 결과를 보인다. 복지국가가 시장적인 지위의 교정 역할을 수행한다는 점을 고려할 때 하위층에 대한 이전을 가장 크게 수행하고 상위층으로 갈수록 그 이전 규모를 줄여 소득계층 간의 격차를 교정하며 소득불평등과 소득양극화 등을 완화하는 것이 일반적이기 때문이다.

그러나 이러한 결과는 공적 소득이전의 규모와 정책효과를 정책대상별로 구분하여 분석한 결과를 통해 설명할 수 있다. 공적 소득이전의 절대적 규모를 정책대상별로 구분할 경우 노인가구와 비근로가구에 대한 이전이 매우 크게 나타난 반면 아동가구와 근로가구, 비노인가구에 대한 이전은 상대적으로 매우 작은 수준으로 분석된다.

이는 주로 각 정책대상에 대한 이전을 수행하는 세부적인 정책수단의 규모 차이에서 기인하는데, 노인가구와 비근로가구의 경우 사회보험에 의한 이전이 여타 이전 수단에 비하여 매우 크게 나타난 반면 아동가구와 근로가구, 비노인가구에 대한 이전은 주로 사회적 조세지출에 의해 이루어지며 사회보험에 대한 이전의 규모는 매우 낮은 것으로 분석되었다. 특히 노인가구에 대한 이전은 사회보험 가운데에서도 주로 공적 연금에 의해 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 4장에서 제시한 바와 같이 소득계층을 십분위로 구분할 경우 중간계층에는 아동가구와 근로가구가 큰 비중을 차지하고 있다. 이에 따라 아동가구와 근로가구에 대한 낮은 수준의 공적 소득이전은 중산층에 대한 낮은 이전과 어느 정도 관련되어 있는 것으로 해석된다.

그렇다면 아동가구와 근로가구에 대한 낮은 이전과 노인가구에 대한 높은 수준의 이전은 왜 발생하는가?

본 연구는 이러한 정책의 결과를 우리나라의 정책도입 과정과 정책기조의 변화에서 찾고자 한다. 노인가구에 대한 높은 수준의 이전은 결국 사회보험·국민기초생활보장제도·기타 정부의 보조금 등의 정책 가운데 노인을 대상으로 한 수단이 많고 그 이전액수 자체가 크기 때문이며, 아동가구나 근로가구의 경우 이와 반대이기 때문이다.

것을 모두 계산하여 그 결과를 고려할 경우 그래프의 기울기가 완화되거나 다른 형태로 나타날 수 있음에 주의해야 한다.

우리나라의 경제성장기이자 사회정책의 도입시기인 1960~1990년대를 살펴보면 산재·고용·국민연금 및 특수직역연금을 중심으로 한 사회보험이 여타의 정책에 비하여 가장 먼저 도입되었다. 이와 같은 제도화에 대한 해석은 매우 다양하지만[75], 복지국가의 초기에 한국이 경제성장 중심의 국가발전 계획을 근간으로 정규직 근로자를 기반으로 한 사회보장제도를 마련하였다는 사실에는 이의를 제기하기 어렵다. 즉 여타의 정책수단에 비하여 가장 먼저 제도화된 사회보험 특히 공적 연금 등은 도입 당시에는 중산층에 대한 보호를 위한 정책수단이었으나 제도의 성숙과 시간의 변화에 따라 오늘날 그 정책대상인 노인가구에 가장 큰 이전을 담당하는 수단으로 작용하고 있다. 뿐만 아니라 경로연금·기초노령연금·노인장기요양보험 등과 지방정부 수준의 다양한 보조금 등 노인계층을 대상으로 한 정책수단들이 복지국가의 발전과정에서 꾸준히 도입·확대되어 왔으며 이에 따라 오늘날 노인가구에 대한 이전이 여타의 정책대상에 비해 상대적으로 큰 것으로 해석된다.

이와는 다르게 아동가구나 근로가구를 대상으로 한 정책수단의 도입은 매우 최근의 일이다. 저출산·고령화에 대한 적극적인 대응과 보육 지원이 확대된 것은 2000년대 중반 노무현 정부의 일이며, 근로가구를 직접적으로 대상으로 하는 근로장려세제 역시 노무현 정부에서 논의되기 시작해 2009년 처음 급여를 지급하였기 때문이다. 뿐만 아니라 아동가구나 근로가구에 대한 이전은 사회보험·국민기초생활보장급여·보조금 등 개별적인 수단보다 사회적 조세지출에 의한 이전의 비중이 더 크게 나타난다. 그러나 이는 앞서 언급한 바와 같이 간접적·비가시적일 뿐만 아니라 동일한 공제액에 대하여 상위층에 대하여 더 큰 혜택을 주는 결과를 가져오기 때문에 수직적 측면에서 소득불평등의 완화에 기여하기 어렵다는 단점을 가진다. 또 이와 같은 공적 소득이전의 경향은 아동·근로가구가 경험하는 사회적 위험을 충분히 해결하지 못할 가능성이 높고 복지국가에 대한 이전과 보호의 수요를 더욱 확대할 가능성이 존재한다.

---

75) 국가의 경제발전을 위하여 기여금을 납부할 수 있는 중산층 이상의 정책대상을 가장 먼저 보호하기 시작했다는 발전주의 복지국가의 견해와 정치적인 정당성 확보를 위하여 혹은 개별 시기의 정치적 상황에 따라 도입되었다는 해석 등이 존재한다.

예를 들어 최근 몇 년간 지속되어온 무상급식과 무상복지, 보편적 복지 등에 대한 논쟁과 이에 따른 전 국가적인 '복지'문제의 급속한 쟁점화는 이와 같이 상대적으로 아동·근로가구에 대한 낮은 수준의 이전과 이에 대한 체감 등에서 기인한 것으로 해석할 수 있다. 뿐만 아니라 앞서 언급한 바와 같이 중산층 내에서 아동·근로가구의 비중이 높다는 점에서 이와 같은 경향은 중산층으로 확대하여 적용할 수 있을 것이다.

그렇다면 공적 소득이전에 따른 정책효과는 어떠한 대상에게서 어떠한 수단을 통해 나타나고 있는가? 분석 결과를 살펴보면 공적 소득이전에 의한 정책 효과 역시 규모에 대한 분석과 유사한 결과를 보인다.

먼저 공적 소득이전에 의한 빈곤 감소 효과는 전반적인 측면에서 일정 수준 존재하며 특히 노인가구에서 가장 크게 나타나는 것으로 분석된다. 반면 아동가구와 근로가구 역시 일정 수준의 빈곤감소 효과가 나타나지만 그 수준이 비아동가구 및 비근로가구에 비하여 상대적으로 매우 낮게 나타난다. 이와 함께 사회적 조세지출에 의한 이전은 노인가구와 근로가구의 빈곤 감소에는 긍정적인 영향을 미치나 아동가구의 경우 빈곤 규모 감소에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석된다.

반면 공적 소득이전에 의한 소득재분배 효과는 빈곤 감소 효과에 비하여 두드러지게 나타나지 않는다. 전반적인 소득재분배 효과의 경우 세부적인 소득이전 수단의 재분배 효과는 나타나지 않으며 사회복지지출에 의한 이전과 총공적 소득이전만이 그 효과가 긍정적이며 통계적으로 유의하게 분석된다. 이와 함께 GE(1) 지수에 따르면 사회적 조세지출에 의한 이전의 소득재분배 효과는 '0' 즉 시장소득의 재분배 수준과 동일한 수준을 유지하는 것으로 나타나 정책수단의 특성상 역진적인 성격을 가지지만 시장소득의 소득불평등 수준 (즉 공적 소득이전이 없는 상태의 소득불평등 수준)을 악화시키는 정도의 역진성은 보이지 않는 것으로 해석된다.

이와 함께 노인가구에 대한 소득재분배 효과는 긍정적이며 통계적으로 유의하게 나타나지만 아동가구에 대한 효과는 모든 정책수단에서 그 효과가 통계적으로 유의하게 나타나지 않는다. 즉 현재 아동가구를 대상으로 한 공적 소득이전의 수단들이 빈곤 감소에는 일부 기여하지만 소득불평등 완화에

따른 소득재분배 개선에는 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 평가된다.

결국 전반적인 차원에서 공적 소득이전의 정책효과가 빈곤 감소에는 어느 정도 영향을 미치지만 소득재분배의 측면에서는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나는데 이는 공적 소득이전의 수단들이 주로 빈곤층에 대한 지원을 우선수행하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 즉 소득불평등 완화에 따른 소득재분배 효과는 빈곤층에 대한 소득지원 뿐만 아니라 중산층 이상의 계층에 대한 상대적인 소득격차의 교정을 통해 이루어질 수 있는데 사회복지지출에 의한 이전은 주로 빈곤층을 대상으로 하지만 사회적 조세지출에 의한 이전은 오히려 상위층을 중심으로 이루어지기 때문에 그 효과가 상쇄되거나 미미하게 나타날 수 있기 때문이다.

이상의 논의를 종합하여 볼 때 본 논문의 결론은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째 현재 한국의 복지국가는 어떠한 정책대상에게 가장 큰 이전과 보호를 제공하고 있는가? 현재 한국에서 가장 큰 이전과 보호를 받고 있는 정책대상은 노인가구와 빈곤층이며, 상대적으로 아동·근로가구는 낮은 수준의 이전을 경험하고 있다. 특히 이들에 대한 이전은 노인가구와 빈곤층의 경우 사회복지지출에 의한 이전의 비중이, 아동가구와 근로가구의 경우 사회적 조세지출에 의한 이전의 비중이 매우 높다. 이와 함께 그 정책효과 역시 노인가구에서 타 정책대상에 비해 두드러지게 나타나며, 전반적인 측면에서 공적 소득이전의 빈곤 감소 효과는 일정 수준 이상 존재하는 것으로 나타나지만 소득재분배의 효과는 미미하거나 영향이 없는 것으로 나타난다.

이와 같은 결과는 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전을 통합적으로 고려한 결과이다. 사회적 조세지출에 의한 이전을 고려하지 않을 경우 아동·근로가구에 대한 이전은 더 낮게 나타지만 실제로 이들은 조세체계를 통해 간접적인 이전을 일정 수준 받고 있다. 다만 이들에 대한 공적 소득이전의 정책 효과 특히 소득불평등 완화에 따른 소득재분배 효과가 나타나지 않는다는 점은 사회적 조세지출에 의한 이전을 직접적인 이전의 형태로 전환할 필요가 있음을 시사한다. 뿐만 아니라 이들이 직면한 새로운 사회적 위험 즉 노인 돌봄에 대한 경제적 부담 증가, 저숙련 여성의 일·가정 양립의 어려움 등을 효과적으로 해결하기 위한 정책 수단에 대한

고려 역시 요구된다.

둘째 한국의 복지국가는 어떠한 변화를 경험하여 왔으며, 현재 어떠한 정치적 성격을 가지고 있는가? 정책대상의 변화를 통해 한국 복지국가의 변화를 살펴보면 1960~90년대 복지국가의 초기에 사회보험을 중심으로 정규직 근로자 등에 대한 보호를 제도화하기 시작하였다면 2000년대 국민기초생활보장제도의 개편·확대를 중심으로 빈곤층에 대한 직접적인 이전과 지원이 전개되어 왔다. 2000년대 중후반에는 저출산·고령화에 대한 직접적인 대응을 중심으로 아동에 대한 보호를 위한 보육 정책의 확대 및 노동의 재상품화(recommodification) 즉 적극적 노동시장 정책의 기조 아래 근로빈곤층 등에 대한 보호를 포괄해 왔다. 이러한 과정에서 연금을 중심으로 한 노인가구에 대한 보호는 경로연금·기초노령연금 등을 통해 빈곤층에 대한 지원과 결합하여 확대되었으며, 노인 돌봄에 대한 지원을 위한 노인장기요양보험 등으로 지속적으로 확대되어 왔다.

결국 복지국가의 초기에는 정치적 안정성과 경제 발전을 위해 필요한 근로자 특히 정규직 근로자에 대한 보호를 시작하였다면 복지국가의 확대기로 평가되는 2000년을 전후하여 성장과정에서 발생한 빈곤층에 대한 집중적인 이전과 보호를 제도화하였다. 이후 최근에 이르기까지 지속적인 경제성장과 생산성 확보를 위한 근로계층에 대한 지원과 보호가 시작되었으며 특히 여성의 생산성 확보를 위한 다양한 아동·가족에 대한 이전 지원 정책이 최근 확대되고 있다. 이러한 변화의 과정은 앞서 살펴본 바와 같이 오늘날의 정책 효과로 나타나고 있다.

아동이나 근로가구에 대한 복지국가의 보호는 물론 직접적인 소득이전 뿐만 아니라 서비스나 교육, 재분배적 조세, 노동시장에 대한 정책 등 다양한 수단을 통해 이루어질 수 있을 것이다. 다만 우리 사회가 여전히 빈곤으로부터 탈피하기 위하여 근로소득액의 증가에 크게 의존하고 있다는 점을 고려할 때 이들에 대한 기본적인 수준의 소득보장 강화는 반드시 요구된다(김영순, 2007; 유경준, 2012; 조흥식, 2012). 이러한 아동·근로가구에 대한 보호의 강화는 중산층에 대한 보호로 확대될 수 있으며 이는 복지국가의 정치·경제적 지속가능성을 확보하게 하는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

제2절 연구의 함의

1. 이론적 함의

복지국가의 정책수단과 효과에 관한 기존의 이론은 주로 사회보험과 공적 부조, 사회수당 등을 연구 대상으로 포함하고 있다(김환준, 2011; Barr, 2012). 한국의 경우 현재 인구학적 기준에 따라 직접적인 현금을 이전하는 사회수당은 존재하지 않으며 정부에 의한 직접적인 보조금만이 존재하기 때문에 주로 공적 연금 등을 포함한 사회보험과 국민기초생활보장급여, 다양한 보조금 등이 주요 연구 대상에 포함된다. 이와 함께 '복지(welfare)'의 유형을 분류하는 이론들은 직접적인 현금의 이전뿐만 아니라 조세체계를 통해 국가에 납부할 조세의 수준을 낮춤으로써 정책대상의 가처분소득을 증가시켜주는 '조세지출(tax expenditure)'을 복지국가의 정책 수단 가운데 하나로 포함하기도 하며, 최근 복지국가와 체제의 성격을 규명하고자 하는 연구들에서 조세지출에 의한 이전과 이에 따른 복지국가의 성격변화가 활발하게 논의되고 있다(Stebbing & Spies-Butcher, 2010).

본 논문은 이와 같은 복지국가의 정책수단 확대 및 정교화를 배경으로 조세지출 가운데 사회적 목적을 수행하는 조세지출의 성격을 이론적으로 규정하고, 이를 통해 사회적 조세지출(social tax expenditure)의 범위와 내용을 한정하여 공적 소득이전의 수단으로 포함하였다. 본 논문이 제시한 사회적 조세지출의 특징은 다음과 같다. 첫째 사회적 조세지출은 일반적인 조세지출에 비해 사회적 위험에 대한 보상의 목적을 더 가져야하며(Stebbing & Spies-Butcher, 2010), 둘째 복지국가의 여타 수단과 유사하게 위험 공유화(risk pooling) 기능을 수행해야 한다(Varian, 1980; Prasad, 2011). 또 셋째로 사회적 조세지출은 재분배의 역할을 수행해야 하며 주로 생애 주기 내의 재분배 효과를 동반한다(Prasad, 2011). 이러한 논의에 따르면 현재 한국에서는 재분배적 성격의 소득세 체계 내에서 운용되는 소득공제의 특정 항목과 근로빈곤층에게 제공되는 근로장려금이 사회적 조세지출의 정책수단으로 포함될 수 있다.

이에 따라 전통적인 복지국가의 소득보장 수단인 사회복지지출에 의한 이전과 함께 사회적 조세지출에 의한 이전을 공적 소득이전으로 정의하고 이에 대한 통합적인 접근을 시도하였다. 이러한 통합적 접근을 통해 공적 소득이전의 이전 규모와 정책효과에 대한 분석을 수행한 결과 전체 공적 소득이전 가운데 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전이 약 4:1의 비율로 운용되고 있음을 규명하였다. 이와 함께 공적 소득이전의 규모를 소득십분위로 나누어 분석한 결과 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전이 각각 대비되는 분포를 나타내는 것으로 분석되었다. 이에 따라 중산층이 상대적으로 가장 낮은 수준의 이전을 경험하고 있었으며, 상위층과 빈곤층이 상대적으로 높은 수준의 이전을 받는 '소득이전의 양극화' 현상이 나타나는 것으로 분석되었다[76].

이와 같은 결과는 복지국가에 의해 확보된 사회적 권리가 시장적 지위에서 오는 차이를 얼마나 줄이는가에 대한 실증적인 답을 제공함과 동시에 복지국가의 정책수단에 대한 통합적 접근의 필요함을 시사한다. 사회복지지출에 의한 이전만을 고려하는 경우 현재 한국에서 운용되고 있는 공적 소득이전의 수단이 빈곤층의 시장적 지위를 교정하는데 주요한 역할을 수행한다고 해석할 수 있다. 그러나 사회적 조세지출을 포함하여 공적 소득이전에 대한 통합적인 관점에서 접근한 결과 현재 한국의 복지국가가 운용하는 공적 소득이전은 빈곤층의 시장적 지위를 교정하는데 일부 긍정적인 영향을 미치고 있지만 동시에 상위층에 대한 소득이전을 증가시킴으로써 전반적인 차원에서 소득양극화를 완화하지 못하고 사회 통합에 기여하지 못하는 것으로 분석되었다. 이는 결국 공적 소득이전 정책의 수단을 통합적으로 고려하지 않을 경우 그 정책 효과를 과다 혹은 과소하여 추정할 수 있음을 시사한다.

이와 함께 본 논문은 전통적으로 복지국가의 정책대상으로 고려되는 소득계층 뿐만 아니라 노인·아동·근로가구 등 새로운 복지국가의 정책대상을 모두 포괄하여 공적 소득이전의 규모와 귀착을 상대적으로 분석하였다는 의의를 갖는다. 복지국가의 정책대상에 대한 기존의 연구는 주로 노인이나 아동 혹은 소득계층 등에 대한 개별적인 분석을 통해 복지국가와 사회정책이

76) 이는 정책대상의 국가에 대한 기여분(조세와 재분배적 세율 포함)을 고려하지 않은 분석 결과이다.

이들에 대하여 어떠한 정책효과를 보이고 있는지에 대하여 주로 분석하고 있다. 그러나 복지국가는 사회정책을 운용하는 하나의 틀·체제로서 결국 한정적인 자원을 다양한 정책대상에게 상대적으로 이전·재분배하는 특성을 갖는바 개별 정책대상에 대한 절대적 정책효과뿐만 아니라 전반적인 차원에서 나타나는 상대적인 효과의 비교 역시 매우 중요하다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 복지국가와 사회정책의 효과는 해당 정책대상의 소득수준과 더불어 인구학적 특성에 의한 정책설계의 영향을 통해 나타나는바 소득계층 내에 포함되어 있는 정책대상의 다양한 인구학적 특성에 대한 고려가 요구된다고 볼 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 '현재 국가로부터 어떠한 계층이 가장 큰 규모의 공적 소득이전을 받고 있는가'에 답하고자 하였으며 다양한 정책대상 내에서 상대적으로 이전과 보호가 어떠한 차이를 보이는지 규명하고자 하였다. 그 결과 2012년을 기준으로 복지국가로부터 가장 큰 이전을 받고 있는 것은 노인가구와 빈곤층으로 분석되었으며, 상대적으로 아동가구와 근로가구, 중산층 등은 낮은 이전을 경험하는 것으로 분석되었다.

이러한 분석결과는 복지국가의 정책대상에 대한 다양한 경쟁적 이론을 고려할 때 한국이 인구고령화의 문제와 사회의 경제적 불평등을 교정하는 전통적인 역할에 더욱 우선순위를 두고 있음을 시사한다. 다만 사회적 조세지출에 의한 이전을 포함하여 통합적으로 고려할 경우 상위층에 대한 소득이전을 증가시켜 소득양극화와 불평등 문제를 악화시키는 비의도적인 정책결과가 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 결과는 시장적 차이의 교정 및 사회적 통합을 통해 양극화 등의 문제를 해결하기 위한 기제인 복지국가의 확대에도 불구하고 왜 여전히 양극화의 문제가 해결되지 않고 오히려 악화되는가에 대한 이론적 측면의 해답에 해당한다고 볼 수 있다.

결국 상대적으로 낮은 수준의 이전을 보이는 아동·근로가구와 이들을 포함한 중산층에 대한 복지국가의 보호는 정책수단의 전환을 통한 소득이전 및 보장의 강화, 사회서비스 등 여타의 정책수단을 통한 간접적 이전·보장의 확대, 혹은 소득보장과 사회서비스 등의 조합 등을 통해 확대되어야 함을 시사한다.

2. 정책적 함의

1990년대 이후 소득양극화(income polarization)와 불평등(inequality), 중산층의 약화 및 붕괴의 문제는 비단 국내뿐만 아니라 세계적 차원에서 나타나는 보편적인 현상으로 지속적으로 논의되는 문제 가운데 하나이다(강성진 외, 2010). 이는 소득계층이 양극의 두 계층으로 분화될 경우 계층 간의 갈등이 심화되어 사회 통합과 안정 궁극적으로는 성장을 저해하는 요인으로 작용하기 때문이다(유경준, 2012).

이와 같은 중산층의 약화는 영·미 등에서 1970년대부터 나타나기 시작하였으며 1980년대 이후 일본·네덜란드 등 거의 모든 선진국에서 나타나고 있다(김흥종, 2006). 특히 우리나라의 경우 외환위기로 인한 경기침체와 고용불안이 완전히 해소되지 못한 상황에서 2008년 글로벌 금융위기의 영향에 따라 중산층의 붕괴가 지속적으로 심화되고 있는 것으로 보고되고 있다(김경혜, 2010; 국회입법조사처, 2013).

본 논문은 이와 같은 소득양극화의 현상이 왜 복지국가의 지속적인 확대에도 불구하고 교정되지 못하고 오히려 악화되고 있는가에 대한 문제에 대하여 이를 교정·완화하는 역할을 수행하는 복지국가의 정책 효과 측면에서 답하고자 시도하였다. 복지국가는 자원의 이전·재분배를 통해 시민을 사회적 위험으로부터 보호하고 이를 통해 시장적 지위의 차이를 교정하여 불평등과 소득양극화 등을 완화·해결하는 기제로 작용하기 때문이다.

보다 구체적으로 복지국가의 주요 정책수단인 공적 소득이전이 어떠한 계층에게 이전·귀착되며 그 효과가 어떠한 방향·수준으로 나타나는지에 대한 분석을 통해 현재 한국의 복지국가가 소득양극화를 완화하지 못하며 오히려 이를 악화시키는 경향이 있음을 주장하였다. 사회복지지출에 의한 이전과 사회적 조세지출에 의한 이전을 통합적으로 접근하여 공적 소득이전의 규모와 귀착을 분석한 결과 이를 소득분위별로 구분할 경우 중산층에 대한 이전이 가장 작게 나타나며 하위층과 상위층에 대한 이전이 상대적으로 더 크게 나타나는 '소득이전의 양극화'가 발생하고 있기 때문이다[77].

77) 이는 사회서비스를 포함하고 있지 않은 분석결과이므로 이를 포함할 경우 중산층에 대한 이전의 수준은 높아질 것으로 예상된다.

이와 같은 결과는 복지국가의 근본적인 역할과 목적을 고려할 때 일부 정책 수단에 대한 변화가 필요함을 시사한다. 앞서 살펴본 바와 같이 복지국가는 자원의 이전과 분배·재분배를 통해 경제적 불평등을 완화하며 시장적 지위로부터 오는 차이를 교정하는 역할을 수행한다. 즉 빈곤층에 대한 자원의 이전을 통해 사회적 위험으로부터 이들을 보호할 뿐만 아니라 전 소득계층 간의 소득격차를 조정하여 불평등을 완화하는 역할을 수행한다.

이 가운데 사회적 조세지출은 물론 개개인의 생애주기 내에서 재분배가 이루어지도록 하는 기능을 수행하지만 재분배적 소득세 체계 내에서 운용됨에 따라 타 계층에 비하여 상위층에 더 큰 혜택을 제공하는 역진적 성격을 갖게 된다. 즉 의료비나 경로자에 대한 공제액이 동일하더라도 세율이 더 큰 상위층에게 상대적으로 더 큰 혜택을 주는 결과를 낳게 된다.

이에 따라 사회적 조세지출을 공적 소득이전의 수단으로서 고려할 경우 정책 목표 달성의 효과성을 확보하고 자원배분의 왜곡을 방지하기 위하여 이에 대한 조정이 요구된다. 먼저 Howard(1993)가 제시한 바와 같이 사회적 기능을 수행하는 조세지출은 직접적인 이전 수단에 비하여 사회적 낙인(stigma)을 줄이는 효과를 가지고 있는바 사회적 조세지출이라는 정책수단을 지속적으로 유지하고자 하는 경우 소득공제 항목을 세액공제로 변경하여 소득계층에 대한 영향을 완화하는 방향으로 전환하는 것이 바람직하다. 소득공제는 소득세의 계산 과정에서 소득금액에 이를 적용하여 차감함으로써 과세표준을 만들게 된다. 또 과세표준은 이에 다시 기본 세율을 적용하여 산출세액이 결정되기 때문에 동일한 소득공제액이라도 소득계층에 따라 다른 세율의 적용을 받게 되므로 상위층에 더 혜택을 주는 결과를 갖는다. 반면 세액공제의 경우는 세율이 적용된 이후인 산출세액에서 차감하게 되므로 소득계층이나 세율과 관계없이 동일한 액수를 적용할 수 있게 되기 때문이다. 이와 함께 사회전반적인 차원에서 소득양극화의 완화를 추구하고자 하는 경우 사회적 조세지출에 대한 직접적인 보조금으로의 전환이 요구된다.

이와 유사한 맥락에서 아동가구와 근로가구에 대한 정책적 고려도 요구된다. 사회보험 등 직접적인 사회복지지출의 비중이 높은 노인가구에 비하여 아동 및 근로가구에 대한 이전은 그 규모가 매우 작고 주로 사회적 조세지

출에 의한 이전의 비중이 높은 것으로 분석되기 때문이다.

분석결과에 따르면 사회적 조세지출에 의한 이전은 사회복지지출에 의한 이전에 비해 이전의 절대적 규모 자체가 작을 뿐만 아니라 그 정책효과 역시 역진적인 성격을 가지게 된다. 이에 따라 아동가구나 근로가구가 경험할 수 있는 사회적 위험에 대한 충분한 보호가 이루어지지 못할 가능성이 높다. 뿐만 아니라 사회적 조세지출이 갖는 간접성·비가시성의 성격에 따라 이에 의한 이전이 이루어지더라도 정책대상자는 정부의 보호를 충분히 체감하지 못하고 복지에 대한 수요와 욕구를 더욱 확대시키는 요인으로 작용할 가능성도 높다. 예를 들어 최근 몇 년간 지속되어온 무상급식과 무상복지, 보편적 복지 등에 대한 논쟁과 이에 따른 전 국가적인 '복지'문제의 쟁점화는 이와 같이 상대적으로 아동·근로가구에 대한 낮은 수준의 이전과 이에 대한 체감 등에서 기인한 것으로 해석할 수 있다. 뿐만 아니라 앞서 언급한 바와 같이 중산층 내에서 아동·근로가구의 비중이 높다는 점에서 이와 같은 경향은 중산층으로 확대하여 적용할 수 있을 것이다.

이러한 결과는 사회적 조세지출에 의한 이전을 역진적 성격을 완화하는 방향이나 직접적인 이전의 형태로 전환하여 기본적인 수준의 소득보장을 강화할 필요가 있음을 시사한다. 예를 들어 '강한 중산층(strong middle class)'의 육성을 발표한 미국의 Obama 정부는 이를 위해 중산층에 대한 감세정책을 실시함과 동시에 EITC의 확대 등을 통해 근로가구에 대한 기본적인 소득보장의 강화를 제시하고 있다(강성진 외, 2010). 뿐만 아니라 아동가구나 근로가구가 경험할 수 있는 새로운 사회적 위험 즉 노인 돌봄에 대한 경제적 부담 증가, 저숙련 여성의 일·가정 양립의 어려움 등을 효과적으로 해결하기 위한 사회서비스 등의 정책 수단에 대한 고려 역시 요구된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 한국의 복지국가는 소득양극화 등의 문제를 충분히 해결하지 못하고 오히려 상위층에 대한 소득이전을 가중함에 따라 이를 악화시킴으로써 사회통합에 기여하지 못하고 있음을 밝혔다. 이는 공적 소득이전의 측면에서 한국의 복지국가를 평가할 경우 의도적·비의도적 정책효과가 결합하여 나타나는 정치적 성격에 해당한다고 볼 수 있다.

복지국가의 정책결과와 성과는 매우 다양한 측면에서 측정·평가될 수 있다. 이는 복지국가의 정책대상이 매우 다양할 뿐만 아니라 다양한 정책수단들이 독립적으로 운영되는 것이 아니라 하나의 틀 내에서 톱니바퀴처럼 맞물리도록 설계되고 이러한 과정에서 정책효과가 발생하기 때문이다. 즉 특정한 정책수단은 이론적으로 고유의 정책적 성격을 가지지만 실제로 도입·운영될 경우 기존의 정책수단들과의 관계 내에서 그 목표나 성격이 변화하거나 재설정되기도 한다. 이와 같은 특성을 고려할 때 개별 프로그램을 대상으로 한 정책효과에 못지않게 중요한 것이 '복지국가'라는 전체적 틀 혹은 시스템에 대한 전반적인 평가이다. 그러나 언급한 바와 같이 복지국가의 수단과 대상은 매우 다양하기 때문에 이를 단일한 틀 내에서 평가하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 결국 이러한 특성은 복지국가가 전체적인 틀로서 어떠한 방향성을 가지고 있는지 또 어떠한 성격을 가지고 있는지에 대한 평가와 합의를 매우 어렵게 한다.

그러나 복지국가가 해결해야 할 정책문제가 복잡해질수록 또 이에 따라 정책수단이 정교화 될수록 전반적 차원에서의 평가는 반드시 요구된다. 복지국가의 제한적인 자원 내에서 정책대상과 수단은 경쟁관계에 놓이게 될 수 있고 정책효과 역시 상호작용 하에서 상쇄되어 나타날 수 있기 때문이다. 본 논문은 이러한 논의를 바탕으로 정책수단과 대상에 관한 통합적인 접근을 통해 현재 한국 복지국가의 성격을 규명하고, 이론적·정책적 함의를 제시하였다는 점에서 그 의의를 갖는다고 볼 수 있다.

제3절 연구의 한계

복지국가의 주요 정책수단으로서 공적 소득이전의 이전 규모와 그 정책효과에 대하여 분석한 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖는다.

첫째, 본 연구는 사회적 조세지출에 대한 이전 규모에 있어서 세금과 관련한 데이터를 활용한 것이 아니라 KoWePS가 제공하는 패널데이터를 활용하여 이를 추정하였다는 점에서 그 한계를 갖는다. 이는 사회적 조세지출에 대한 연구가 기본적으로 세금과 관련된 데이터를 연구자가 직접 활용할 수

없고, 그 발생 자체가 비가시적이라는 점에서 기인하는 근본적인 한계에 해당하기도 한다. 이 연구는 사회적 조세지출의 추정을 위하여 KoWePS가 제공하는 가능한 모든 항목의 정보를 활용하였으나, 그 규모와 분포 등에 있어서 실제 사회적 조세지출과 정확하게 일치한다고 기대하기 어렵다.

둘째, 본 연구는 개별적인 정책수단이 아니라 '복지국가'라는 정책과 제도의 전체적인 틀 즉 집합적(aggregative) 수준에서의 이전 규모와 효과를 분석하였다는 점에서 하위의 정책수단들이 갖는 고유의 성격을 고려하지 못하였다는 한계를 갖는다. 본 연구가 제시하는 분석결과와 그 함의는 개별 정책들이 추구하는 정책목표와 정책적 성격에 대한 함의 보다는 한국의 복지국가가 갖는 정책 효과와 정치적 성격에 대한 함의에 해당하며, 그 분석 효과는 한국의 복지국가가 갖는 평균적인 성격에 가깝다고 볼 수 있다.

셋째, 본 연구가 제시하고 있는 공적 소득이전의 규모는 정책대상자의 국가에 대한 기여분을 고려하지 않은 분석 결과에 해당한다. 즉 개별 정책대상자가 국가에 납부해야 하는 조세 특히 재분배적 성격의 소득세는 세율을 통해 누진적으로 적용된다. 이에 따라 공적 소득이전의 규모와 해당 정책대상자의 기여분을 계산하여 그 차이를 실질적인 이전의 규모로 고려할 경우 본 연구가 제시한 소득분위별 이전 규모인 U자형 그래프는 기울기의 완화 혹은 그래프 자체의 변형이 있을 수 있다.

넷째, 본 연구가 연구대상으로 분석한 공적 소득이전은 현금에 의한 직접적인 이전과 이에 의한 개별 가구의 가처분소득 상승을 그 특징으로 하며, 이에 따라 복지국가의 다른 정책수단인 사회서비스 또는 현물(in-kind)에 의한 이전을 고려하지 못했다는 한계를 갖는다. 특히 중산층의 경우 타 계층에 비하여 사회서비스에 의한 간접적 이전의 대상이 될 확률이 높다. 특히 대표적인 예로 의료서비스 등은 중산층에 대한 정책효과가 높은 사회서비스 수단에 해당한다. 이에 따라 본 연구는 복지국가의 공적 소득이전 측면에 대한 접근을 통해 이에 대한 규모와 효과의 분석을 수행한 것으로, 향후 사회서비스 측면에 대한 보완을 위한 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

참고 문헌

강병구. (2007), ‘양극화 해소를 위한 조세재정정책’, 「경제발전연구」, 13(1): 31-66.

강성진 · 이우진. (2010), 「중산층의 추이, 이탈 원인과 대책」, 한국보건사회연구원.

강신욱 · 임완섭. (2005), 「국민기초생활보장제도 수급자 변동추이 분석」, 한국보건사회연구원.

고경환 · 장영식 · 김재진 · 정무성 · 강지원. (2009), 「2007년도 한국의 사회복지지출 추계와 OECD 국가의 노후소득보장체계」. 한국보건사회연구원.

구인회. (2006), 「한국의 소득불평등과 빈곤」, 서울대학교 출판부.

_____. (2002), ‘빈곤층의 사회경제적 특성과 빈곤이행: 경제위기 이후의 시기를 중심으로’, 「한국사회복지학」, 48: 82-102.

국세청. (2012), 「2012 국세통계연보」, 국세청.

국회예산정책처. (2013), 「2014년도 조세지출예산서 분석」, 국회예산정책처.

국회입법조사처. (2013), 「소득양극화 해소를 위한 정책과제: 경제양극화 해소를 위한 T/F」, 국회입법조사처.

권혁주. (2009), ‘정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로’, 「한국행정논집」, 21(4): 1301~1319.

권혁주 · 김효정 · 송재환. (2012), ‘보편적 복지에 대한 규범론적 분석’, 「한국행정학보」, 46(2): 161-184.

권혁진. (2007), ‘복지혜택 지급방식에 따른 조세 · 복지제도의 불평등완화효과와 재정 부담에 대한 시뮬레이션 분석: 근로자 가구를 중심으로’, 「사회보장연구」, 23(2): 29-59.

권혁진 · 신우진. (2010), ‘조세지출의 이전지출로의 전환 효과: 가족복지를 위한 소득세제의 인적공제를 중심으로’, 「사회보장연구」, 26(4): 325-355.

기획재정부. (2014), 「2014년도 조세지출 기본계획(안)」, 기획재정부.

_____. (2009), 「2009년 조세지출보고서」, 기획재정부.

김경아. (2012), ‘노인빈곤과 노인소득불평등의 실태: 국제비교와 시사점’, 「2012 한국정책연합 공동학술대회 자료집」.

_____. (2007), ‘현 노년층의 소득현황 및 소득불평등 실태’, 「연금포럼」, 27(가을): 76-86.

김경혜. (2010). ‘서울시 소득양극화, 어떻게 완화할 것인가?’, 「SDI 정책리포트」, 66.
김교성. (2013), ‘한국의 복지국가, 새로운 좌표가 필요한가?’, 「사회복지정책」, 40(1): 31-59.
_____. (2008), ‘사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과’, 「사회복지정책」, 35(4): 29-59.
_____. (2002), ‘소득이전의 빈곤 완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구’, 「한국사회복지학」, 48(3): 113-149.
김기덕 · 손병돈. (1996), ‘소득보장정책의 소득재분배 효과’, 「사회복지연구」, 7: 123-168.
김기옥 · 이승신. (1990), ‘소비자의 주관적 경기전망과 소비지출 패턴’, 「소비자학연구」, 1(2): 15-31.
김문길 · 김태완 · 박신영 · 이병희 · 임병인 · 이서현. (2011), 「2011년 빈곤통계연보」, 한국보건사회연구원.
김미곤. (2011). 「노동장려형 공공부조 모형설계 및 유용성 검증 연구」, 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
김미곤 · 여유진 외. (2007), 「2006 한국복지패널 심층분석보고서」, 한국보건사회연구원.
김미숙 · 정익중 · 이주연 · 하태정. (2012), 「아동복지지출실태 및 적정 아동복지지출규모 추계」, 한국보건사회연구원.
김상헌. (2008), ‘조세지출과 예산지출의 관계에 대한 이해’, 「재정학연구」, 1(3): 101-120.
김성욱. (2010), ‘복지국가와 조세구조의 비교 연구’, 「한국사회복지정책학회 추계학술대회 자료집」, 1-28.
김성천 · 안현미. (2003), ‘참여정부 가족정책의 기본 구성요소의 분석과 발전방향 모색’, 「한국가족복지학」, 12: 35-63.
김수봉 · 김진수 · 박성재 · 신현웅 · 최은아 · 최보라. (2005), 「사회보험 사각지대 해소방안 연구」, 한국보건사회연구원.
김수완 · 조유미. (2006), ‘우리나라 노인가구의 소득구성 및 빈곤율 분석: 가구유형별 근로소득과 공적연금소득의 비중 및 빈곤제거효과를 중심으로’, 「사회복지연구」, 29(겨울): 5-37.
김연명. (2007), ‘사회투자론의 한국적 적용가능성과 쟁점’, 「사회복지정책」, 30:

423-443.
김영순. (2007), '사회투자국가가 우리의 대안인가? 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점'. 「한국사회정책학회 춘계학술대회 자료집」, 1-30.
김영종 · 여유진 · 권순애 · 이강훈 · 이오복. (2008), 「공적이전의 소득재분배효과 및 사회복지정책 프로그램 분석」, 보건복지가족부.
김우철 · 민희철 · 박상원. (2006), 「소득재분배정책을 위한 동등화 지수 연구」, 한국조세연구원.
김유경 · 정현숙 · 임성은 · 김정숙. (2011), 「중산층가족 복지체감도 증진방안 연구」, 한국보건사회연구원.
김정숙. (1992), '도시근로자가계의 소비지출 분석: 시계열 자료를 중심으로', 「한국가정관리학회지」, 10(2): 19-36.
김진욱. (2011), '노후소득의 혼합구성과 이전소득의 빈곤 감소효과에 관한 국제비교연구', 「한국노년학」, 31(1): 111-127.
_____. (2004), '한국 소득이전 제도의 소득불평등 및 빈곤 감소 효과에 관한 연구', 「사회복지정책」, 20: 171-195.
김태일. (2010), '정부의 가구에 대한 재정지출의 소득계층별 혜택 분석', 「제2회 재정패널 학술대회 발표자료집」, 65-84, 한국조세연구원.
김태일 · 박종수. (2010), '근로소득 조세지출의 수직적 형평성 분석', 「정부학연구」, 16(3): 115-141.
김혜경. (2003), '가족정책과 양성평등', 「국회도서관보」, 40(10): 56-62.
김환준. (2011), 「사회보장의 경제학」, 양서원.
김흥종. (2006), '양극화 현상에 대한 각국의 인식과 정책적 대응', 「응용경제」, 8(2): 105-119.
김희삼. (2010), '재정패널을 이용한 공적소득이전의 행태적 반응 분석', 「제2회 재정패널 학술대회 발표자료집」, 89-122, 한국조세연구원.
나성린 · 현진권. (1993), '조세 및 사회부조의 소득재분배 효과', 「경제논집」, 32(2): 91-121.
남상호 · 문석웅 · 이경진. (2012), 「2012년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표」, 한국보건사회연구원.
남찬섭 · 유태균 역. (2007), 「사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원」, 나눔의 집, Neil Gilbert & Paul Terrell. (2005), *Dimensions of Social Welfare Policy (6ed.)*, Pearson Education.

노대명. (2011). ‘한국 공공부조제도의 패러다임 전환 필요성에 대한 고찰: 제도구성체계의 개편을 중심으로’, 「한국사회정책」, 18(1): 83-117.
노대명 · 강신욱 · 이현주 · 양시현 · 이은혜. (2008), 「한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성」, 한국보건사회연구원.
노대명 · 여유진 · 김태완 · 원일. (2009), 「사회수당제도 도입타당성에 대한 연구」, 한국보건사회연구원.
노응원. (2009). ‘참여정부 기간 가구소득 분배는 과연 악화되었는가?: 우리나라 가구소득 지니계수 변화의 통계적 유의성 검증’, 「경제발전연구」, 15(1): 95-132.
문광민. (2011), 「중앙정부 보조금과 지방정부의 효율성 간 관계에 관한 실증분석」, 서울대학교 박사학위 논문.
문숙재 · 정순희. (1995), ‘소비지출 패턴 차이에 관한 연구’, 「소비자학연구」6(2): 53-65.
민승규 · 김용기 · 이갑수 · 김근영 · 손민중 외. (2006), 「소득양극화의 현황과 원인」, 삼성경제연구소.
민인식 · 최필선. (2012), 「STATA: 고급패널데이터분석」, 지필미디어.
민재형 · 김진한. (1999). ‘DEA의 효율성 평균 차이에 대한 비모수적 검증: 부트스트랩 접근법’, 「한국경제과학학회지」, 24(2): 53-68.
박기백 · 성명재 · 김종면 · 김진. (2006), 「사회분야 지출의 소득재분배 효과」, 한국조세연구원.
박기백 · 연태훈. (1999), 「조세지출의 합리적 추계방법」, 한국조세연구원.
박명호 · 김우철 · 전병힐. (2008), 「조세지출규모의 추정방법 및 조세지출예산서의 작성방법」, 한국조세연구원.
박찬용. (2006), ‘이전소득의 빈곤 축소효과 국제비교 분석’, 「응용경제」, 8(3): 127-156.
_____. (2003), ‘한국의 이전소득과 직접세의 소득불평등 축소효과 분석’, 「공공경제」, 8(1): 61-94.
보건복지부. (2012a), 「2012 보건복지백서」, 보건복지부.
_____. (2012b), 「2012년 국민기초생활보장사업 안내」, 보건복지부.
_____. (2012c), 「2012년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요」, 보건복지부.
서호준. (2013). ‘부트스트랩 자료포락분석을 통한 신용보증기관의 효율성 평가에

관한 연구', 「국가정책연구」, 27(1): 95-127.
석재은. (2004), '한국의 빈곤의 여성화에 대한 실증 분석', 「한국사회복지학」, 56(2): 167-194.
성명재. (2007), 「조세 · 재정의 재분배 효과: 간접세 및 현금급여를 중심으로」, 한국조세연구원.
_____. (2006), 「조세 · 이전소득의 분포와 소득재분배」, 한국조세연구원.
_____. (2004), '분배지수의 신뢰구간 추정과 분배구조 변화의 가설검정을 통해 살펴본 우리나라의 소득분배 구조: 도시가구를 중심으로', 「재정연구」, 11(1): 1-42.
성명재 · 박기백. (2009), 「공적이전소득이 사적이전소득 및 소비구조에 미치는 영향」. 한국조세연구원.
심상달 · 박인원. (1989), '재정과 소득재분배', 「재정학연구」, 3: 95-118.
신동균. (2007), '외환위기 이후 소득분배 양극화의 추이, 원인 및 정책적 시사점', 「경제학연구」, 55(4): 503-548.
신동균 · 장지연. (2010), '조세와 소득이전이 양극화 해소에 미치는 영향', 「한국사회보장학회 춘계정기학술대회 자료집」, 117-149.
신영석 · 윤강재 · 강지원. (2013), 「한국형 복지모델의 모색」, 한국보건사회연구원.
안종범 · 김철회 · 전승훈. (2002), '빈곤과 실업의 원인과 복지정책의 효과', 「노동경제논집」, 25(1): 75-95.
양세정. (1991), 「도시가계의 소비지출 양식변화에 관한 연구」, 한국소비자보호원.
양재진. (2010), '역동적 복지국가의 복지재정에 대한 토론문', 「비판과 대안을 위한 사회복지학회 춘계학술대회 자료집」, 130-139.
_____. (2006). '사회투자국가론과 한국에의 적용가능성 검토', 「한국행정학회 동계학술대회 자료집」.
여유진. (2009), '공적 이전 및 조세의 소득재분배효과', 「사회보장연구」, 25(1): 45-68.
여유진 · 김미곤 · 임완섭 · 김민희. (2009), 「저소득층 지원제도의 유형 및 특성 연구」, 한국보건사회연구원.
여유진 · 송치호. (2010), '공적이전 프로그램의 재분배효과: 한국, 독일, 스웨덴, 영국 비교 연구', 「사회보장연구」, 26(4): 95-119.

유경준. (2012). ‘소득양극화 해소를 위하여’, 「KDI Focus」, 15, 한국개발연구원.
_____. (2007),「소득불평등도와 양극화」, 한국개발연구원.
유한욱. (2012), 「조세지출 현황 및 효율적 관리방안」, 한국개발연구원.
윤정혜. (1984), ‘도시 및 농촌가계의 소비지출구조의 분석: 1963년부터 1985년까지’, 「한국가정관리학회지」, 2(2): 85-100.
윤홍식. (2004), ‘결혼해체를 경험한 여성의 소득수준 및 빈곤실태와 공·사적소득이전의 역할’, 「한국사회복지학」, 56(2): 5-28.
윤홍식·조막래. (2006), ‘생계부양형태에 따른 가구특성과 빈곤실태’, 「2006년 한국사회복지학회 추계학술대회 발표자료집」, 315-320.
이병희·강신욱. (2007), 「최근 소득분배 및 공적이전·조세의 재분배 효과 추이 분석」, 양극화·민생대책위원회.
이상영·이준구. (1996), ‘우리나라 조세제도의 소득재분배 효과’, 「경제논집」, 35(2): 233-266.
이성민. (1992), ‘도시가계의 선택적 소비지출 형태에 관한 연구’, 「소비생활연구」, 9: 53-60.
이정우. (2005), 「사회복지정책」, 학지사.
이재규. (2009), 「지식역사: 피터 드러커의 역사관」, 한국경제신문사.
이중섭. (2007). ‘세계화와 복지국가의 재정정책 변화: 1991년 스웨덴 조세개혁을 중심으로’, 「사회복지정책」, 28(4): 167-198.
이태수. (2003), ‘조세지출(tax expenditure)을 통해 본 한국의 사회복지비용 규모에 관한 연구’, 「상황과 복지」, 16: 285-310.
이현주·김미곤·노대명·강석훈·손병돈 외. (2006), 「우리나라 빈곤실태와 정책적 함의: 구조 분석을 중심으로」, 한국보건사회연구원.
이현주·강혜규·서문희 외. (2003), 「공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안」, 한국보건사회연구원.
이혜경·김진욱. (2001), ‘한국의 소득분배와 빈곤: 1992-1998년’, 「연세사회복지연구」, 6: 212-243.
이혜숙. (2004), ‘가족정책의 방향과 과제’, 「경상남도 여성정책 개발을 위한 토론회 자료집」.
임병인. (2009), ‘소득세법상 주요 소득공제항목의 소득재분배 기여효과 분석’, 제1회 재정패널 학술대회 발표자료집」, 187-222, 한국조세연구원.
_____. (2003), ‘소득세 및 사회복지정책의 소득재분배 효과: 한국과 미국의 비교’,

「공공경제」, 8: 99-126.
전병목 · 박상원. (2011), 「복지재원 조달정책에 관한 연구」, 한국조세연구원.
전승훈. (2004), 「조세지출예산제도와 정책과제」, 국회예산정책처.
조성한 · 임재현 · 주재현 · 한승준. (2006), 「사회복지정책론」, 법문사.
조흥식. (2012), 「대한민국, 복지국가의 길을 묻다」, 이매진.
조흥식 · 김인숙 · 김혜란 · 김혜련 · 신은주. (2002), 「가족복지학」, 학지사.
지은구. (2010), 「사회복지재정 연구」, 집문당.
최병호 · 남상호 · 이규식 · 이삼식 · 이윤경 외. (2013), 「한국형 창조복지의 탐색을 위한 기초연구」. 한국보건사회연구원.
최성은. (2011), '이전지출의 사회후생효과분석에 관한 연구', 「재정학연구」, 4(4): 117-144.
최정균 · 최재성. (2002), '사회보장이전의 빈곤 감소 효과성과 표적 효율성 분석: 1992년부터 1998년까지의 기간을 중심으로', 「정책분석평가학회보」, 12(1): 25-46.
최현자. (2000), '가구주의 직업유형에 따른 소비지출양식의 비교분석', 「한국가정관리학회」, 18(1): 167-183.
최현자 · 김혜련. (1999), '유형별 가계 소득과 자산이 소비지출에 미치는 영향: 주거보유형태별 분석', 「대한가정학회지」, 37(10): 91-106.
홍경준. (2011), '공적 소득이전의 분배효과 분석: 근로빈곤층을 중심으로', 「사회복지정책」, 38(2): 65-88.
_____. (2005), '공적 연금 체제의 빈곤완화 효과 연구', 「사회보장연구」, 21(2): 77-104.
_____. (2002), '공적이전과 사적이전의 빈곤 감소 효과 분석: 국민기초생활보장제도 도입 이후를 중심으로', 「한국사회복지학」, 50: 61-85.
황덕순. (2002), '빈곤에 대한 동태적 분석'., 정진호 · 황덕순 · 이병희 · 최강식 (편), 「소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원.

Aaron, H. & McGuire, M. (1976), The distributional Implications of Public Goods, *Econometrica,* 44(2): 401-404.
Abramovitz, M. (2001), Everyone is still on Welfare: The Role of Redistribution in Social Policy, *Social Work*, 46(4): 297-308.
Adema, W. & Ladaique, M. (2009), How Expensive is the Welfare State?:

Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX), *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 92*, OECD Publishing.

Anttonen, A. & Sipilä, J. (1996). European Social Care Services: Is it possible to Identify Models?, *Journal of European Social Policy*, 6(2): 87-100.

Athanasopoulos, G. & Vahid, F. (2003), Statistical Inference and Changes in Income Inequality in Australia, *The Economic Record*, 79(247): 412-414.

Atkinson, A. B. & Bourguignon, F. (2000), *Handbook of Income Distribution Vol.1.*, Amsterdam: Elsevier Science.

Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State (5th ed.)*, Oxford; New York : Oxford University Press

Behrendt, C. (2002), *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.

Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*. Reprinted 1958. London: HMSO.

Biewen, M. (2002), Bootstrap Inference for Inequality, Mobility and Poverty Measurement, *Journal of Econometrics*, 108(2): 317-342.

Blank, R. M. (1997). *It Takes a Nation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bolderson, H. & Mabbett, D. (1991), *Social Policy and Social Security in Australia, Britain and the USA*, Aldershot: Avebury.

Brandy, D. (2004), Reconsidering the Divergence Between Elderly, Child, and Overall Poverty, *Research on Aging*, 26(5): 487-510.

Briggs, A. (1961), The Welfare State in Historical Perspective, *European Journal of Sociology,* 2(2): 221-258.

Burman, L. E. (2014), Policies to Support the Middle Class: Testimony before the Senate Committee on Finance, Tax Policy Center Urban Institute and Brookings Institution. http://www.taxpolicycenter.org/publications/url.cfm?ID=904620

Butler, T. & Robson, G. (2003), *London Calling: The Middle Classes and the*

Remaking of Inner London, Oxford: Berg.

Campbell, A. L. & Morgan, K. J. (2005), Financing the Welfare State: Elite Politics and the Decline of the Social Insurance Model in America, *Studies in American Political Development*, 19(2): 173-195.

Chauvel, L. (2013), Welfare Regimes, Cohorts, and the Middle Classes, in J. C. Gornick & M. Jǎntti (eds.), *Income Inequality: Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries*, California: Stanford University Press.

Coleman, D. (2005), Facing the 21st Century: New Developments, Continuing Problems, in M. Macura, A. L. MacDonald, & W. Haug. (eds.), *The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses*, New York: Geneva: United Nations.

Cowell, F. A. (2000), *Measuring Inequality (3rd ed.)*, London; New York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Dahl, R. A. (1998). *On Democracy,* New Haven, CT: Yale University Press.

_____. (1985). *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley: University of California Press.

Delamonica, E. & Mehrotra, S. (2009), How Can the Financing of Social Services Be Made Pro-Poor?, in K. Hujo & S. McClanahan, (eds.), *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*, Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan.

Demery, L. (2000), *Benefit Incidence: a Practitioner's Guide, Poverty and Social Development Group Africa Region*, The World Bank.

Denniss, R. (2005), Who Benefits from Private Health Insurance in Australia?, *New Doctor,* 83(November): 23-24.

DiNitto, D. M. & Dye, T. R. (1983), *Social Welfare: Politics and Public Policy*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall

Dodge, D. A. (1975), Impact of Tax, Transfer, and Expenditure Policies of Government of the Distribution of Personal Income in Canada, *Review of Income and Wealth,* 21(1): 1-52.

Du, Y. & Park, A. (2007), The Effects of Social Assistance on Poverty Reduction: Evidence from Household Surveys in Urban China,

Presented at the International conference on Policy Perspectives on Growth, Economic Structure and Poverty Reduction, Beijing, China.

Easterly, W. (2001), The Middle Class Consensus and Economic Development, *Journal of Economic Growth*, 6(4): 317-335.

Edin, K. & Lein, L. (1997), *Making Ends Meet*, New York: Russell Sage.

Efon, B. (1979), Bootstrap Methods: Another Look at the Jackknife, The *Annals of Statistics*, 7(1):1-26.

Ervik, R. (2009). *The Hidden Welfare State in Comparative Perspective: Tax Expenditures and Social Policy in Different Welfare Models*, Saarbrucken: VDM Verlag.

Esping-Andersen, G. (2002), A Child-Centred Social Investment Strategy, in G. Esping-Adersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State*, New York: Oxford University Press.

_____. (1992), The Making of a Social Democratic Welfare State, in M. Misgeld & K. Åmark (eds.) *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labor Party in Sweden*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

_____. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, UK: Polity Press.

Estache, A. & Leipziger, D. (2009), Overview: Fiscal Policy, Distribution, and the Middle Class, in A. Estache & D. Leipziger (eds.), *Stuck in the Middle: Is Fiscal Policy Failing the Middle Class?,* Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Ganghof, S. (2006), *The Politics of Tax Structure,* Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper, No.06/1.

Gao, Q., Zhai, F. & Garfinkel, I. (2010). How does Public Assistance Affect Family Expenditures? The Case of Urban China, *World Development*, 38(7): 989-1000.

Gilbert, N. & Terrell, P. (2005), *Dimensions of Social Welfare Policy (6ed.)*, Boston: Allyn & Bacon.

Greene, W. H. (2008), *Econometric Analysis (6th ed.)*, Upper Saddle River, N.J. : Prentice Hall.

Greve, B. (1994), The Hidden Welfare State, Tax Expenditure and Social Policy, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 3(4): 203-211.

Goodin, R. E. & Le Grand, J. (1987), *Not only the poor*, London; Allen & Unwin.

Goodman, R. & Peng, I. (1996), The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change and Nation-Building, in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition*, London: Sage.

Goodman, R., White, G. & Kwon, H. (1998), *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*, London; New York: Routledge.

Gough, I. (2001), Globalization and Regional Welfare Regimes: The East Asian Case, *Global Social Policy*, 1(2): 163-189.

Gough, I. & Sharkh, M. A. (2011), Financing Welfare Regimes: Mapping Heterogeneous Revenue Structures, *International Journal of Social Welfare,* 20(3): 280-291.

Greene, W. H. (2008), *Econometric Analysis (6th ed.)*, N.J. : Prentice Hall.

Hacker, J. (2004), Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State, *American Political Science Review*, 98(2): 243-260.

Hagen, K. P., Norrman, E. & Sørensen, P. B. (1998), Financing the Nordic Welfare State in an Integrating Europe, in P. B. Sørensen (ed.), *Tax Policy in the Nordic Countries*, Houndmills: Macmillan Press.

Hao, L. & Naiman, D. Q. (2010), *Assessing Inequality*, Los Angeles: SAGE.

Harrington, M. (1976), *The Other America: Poverty in the United States*, Harmondsworth, Eng: Penguin Books.

Hill, M. (1996), *Social Policy: A Comparative Analysis*, London; New York: Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf.

Hochguertel, S. & Ohlsson, H. (2000), *Compensatory Inter Vivos Gifts*, Working Papers in Economics 31, Göteborg University.

Holbrook, R. & Stanford, F. (1971), The Propensity to Consume Separate Types of Income Hypothesis, *Econometrica*, 39(1):1-22.

Holiday, I. & Wilding, P. (2003), *Welfare Capitalism in East Asia: Social Policy in the Tiger Economics*, New York: Palgrave Macmillan.

Hort, S. & Kuhnle, S. (2000), The Coming of East and South-East Asian

Welfare States, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 162-184.

Horton, S. W. & Hafstrom, J. L. (1985), Income Elasticities for Selected Consumption Categories: Consumption of Female-headed and Two-parent Families, *Home Economic Research Journal*, 13: 292-303.

Howard, C. (2002), Tax Expenditure, in L. M. Salamon (ed.) *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press.

_____. (1995), Testing the Tools Approach: Tax Expenditure Versus Direct Expenditure. *Public Administration Review*, 55(5): 439-447.

_____. (1993). The Hidden Side of the American Welfare State. *Political Science Quarterly,* 108(3): 403-436.

Huff, D. D. (1992), Upside-down Welfare, *Public Welfare*, 50(1): 36-40.

Hujo, K. & McClanahan, S. (2009), *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*, Basingstoke [England] ; New York : Palgrave Macmillan.

ILO. (1950). *Objectives and Minimum Standards of Social Security*, Geneva: ILO.

Jao, C. C. (2008), The Impact of Tax Revenue and Social Welfare Expenditure on Income Distribution in Taiwan, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5: 73-90.

Jensen, R. T. (2002), Do Private Transfers 'Displace' the Benefits of Public Transfers? Evidence from South Africa, *Journal of Public Economics*, 88: 89-112.

Kamerman, S. B., & Kahn, A. J.(ed.)(1978). *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. N. Y.: Columbia University Press.

Kaushal, N., Gao, Q. & Waldfogel, J. (2007), Welfare Reform and Family Expenditures: How Are Single Mothers Adapting to the New Welfare and Work Regime?, *Social Science Review*, 81(3): 369-398.

Kato, J. (2003), *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*, Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press.

Kemmerling, A. (2005), Tax Mixes, Welfare State and Employment: Tracking Diverging Vulnerabilities, *Journal of European Public Policy*, 12(1):

1-22.
Klausen, J. (1998), *War and Welfare: Europe and the United States, 1945 to the Present*, London: Macmillan.
KoWePS. (2012), 「한국복지패널 6·7차 자료 User's Guide」. 한국복지패널.
Kwon, H. (2005), Transforming the Developmental Welfare State in East Asia, *Development and Change*, 36: 477-497.
_____. (2001), Income Transfers to the Elderly in Korea and Taiwan, *Journal of Social Policy,* 30(1): 81-93.
_____. (1999), *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*, London; Macmillan.
Lancaster, T. (2000), The Incidental Parameters Problem since 1948, *Journal of Econometrics*, 92(2): 391-414.
Marshall, T. H. (1964). *Class, Citizenship, and Social Development: Essays*, Garden City, N. Y.: Doubleday.
Mason, K. O. & Jensen, A. (eds.)(1995), *Gender and Family Change in Industrial Countries*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press.
McRae, S. (ed.)(1999), *Changing Britain: Families and Households in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press.
Meerman, J. (1979), *Public Spending in Malaysia: Who Benefits and Why*, New York: Oxford University Press.
Mills, C. W. (1951), *White Collar: The American Middle Classes.* London: Oxford University Press.
Mills, A. N. & Zandvakili, S. (1997), Statistical Inference via Bootstrapping for Measures of Inequality, *Journal of Applied Econometrics*, 12:133-150.
Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2011), Towards a Social Investment Welfare State?, presented at Research Committee 19 International Sociological Association Annual Conference, 25-27 August 2011, Seoul National University, Seoul, Republic of Korea.
Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980), *Public Finance in Theory and Practice(3rd ed.)*, New York : McGraw-Hill.
Neyman, J. & Scott, E. (1948), Consistent Estimation from Partially Consistent

Observations, *Econometrica*, 16:1-32.

OECD. (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.

_____. (2007a), *Social Expenditure Data Base, SOCX,* Paris: OECD Publishing.

_____. (2007b), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life, A Synthesis of Findings for OECD Countries, SOCX,* Paris: OECD Publishing.

_____. (2004), *Tax Expenditure a Review of the Issues and Country Practices*. Paris: OECD Publishing.

_____. (1999), *A Caring World: The New Social Policy Agenda*. Paris: OECD Publishing.

_____. (1996), *Social Expenditure Statistics of OECD Members Countries*. Paris: OECD Publishing.

Palme, J. (1990), *Pension Rights in Welfare Capitalism: The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD Countries 1930-1985*, Stockholm: Swedish Institute for Social Research.

Pen, J. (1971), *Income Distribution*, Middlesex, England: Penguin books.

Prasad, M. (2011), Tax "Expenditure" and Welfare State: A Critique, *Journal of Policy History*, 23(2): 251-266.

Projector, D. S. (1968), *Survey of Changes in Family Finances*, Washington D.C.; Board of Governors of the federal Reserve System.

Ravallion, M., Van de Walle, D. & Gautam, M. (1995), Testing a Social Safety Net, *Journal of Public economics*, 57: 175-199.

Rawlings, L. B. (2005), A New Approach to Social Assistance: Latin America's experience with Conditional Cash Transfer Programmes, *International Social Security Review*, 58(2-3): 133-161.

Ringen, S. (2007), *What Democracy Is For: On Freedom and Moral Government*, New Jersey: Princeton University Press.

_____. (1997), *Citizens, Families, and Reform*, Oxford [England]: Clarendon Press; New York: Oxford University Press.

_____. (1987), *The Possibility of Politics: A Study in the Political Economy of*

the Welfare State, Oxford: Clarendon Press.

Ringen, S, Kwon, H., Yi, I., Kim, T. & Lee, J. (2011), *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*, New York; Oxford University Press.

Ruggles, P. (1990), *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and their Implications for Public Policy*, Washington D.C. : The Urban Institute.

Salamon, L. M. (2002), *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press.

Salverda, W., Nolan, B. & Smeeding, T. M. (2009). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. New York: Oxford University Press.

Sandford, C. (1980), Taxation and Social Policy: An Overview, in C. Sandford, C. Pond & R. Walker (eds.), *Taxation and Social Policy*, London: Heinemann Educational Books Ltd.

Selowsky, M.. (1979), *Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia*, New York: Oxford University Press.

Sen, A. (1983), Poor, Relatively Speaking, *Oxford Economic Papers*, 35: 153-169.

Sherraden, M. (2003), From the Social Welfare State to the Social Investment State, Shelterforce Online, Issue no. 128, National Housing Institute.

Shewenk, F. N. (1989), Households with Expenditures for Housekeeping Services including Child Care, *Family Economic Review*, 2: 15-20.

Shorrocks, A. F. (1983), The Impact of Income Components of the Distribution of Family Incomes, *The quarterly Journal of Economics*, 98(2): 311-326.

Silber, J. (ed.)(1999). *Handbook of Income Inequality Measurement*, Boston; Dordrecht; London: Kluwer Academic Publishers.

Skocpol, T. (1991), Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States. in J. Christopher & P. Peterson (eds.), *The Urban Underclass*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Solimano, A. (2009), Stylized Facts on the Middle Class and the Development Process. in A. Estache & D. Leipziger (eds.), *Stuck in the Middle: Is*

Fiscal Policy Failing the Middle Class?. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

STATA. (2011), *STATA Longitudinal-data/ Panel-data Reference Manual Release 12*, Texas; Stata Corp. LP.

Stebbing, A. & Spies-Butcher, B. (2010), Universal Welfare by 'Other Means'? Social Tax Expenditures and the Australian Dual Welfare State, *Journal of Social Policy*, 39(4): 585-606.

Steinmo, S. (1993), *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven: Yale University Press.

Stiglitz, J. E. (2000), *Economics of the Public Sector (3rd ed.)*, New York: W. W. Norton.

Surrey, S. S. (1970), Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy: A Comparison with Direct Government Expenditures. *Harvard Law Review, 83: 705-738.*

Surrey, S. S. & McDaniel, P. R. (1985), *Tax Expenditures*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Taylor-Gooby. P. (2004). New Risks and Social Change, in Taylor-Gooby. P.(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

Titmuss, R. M. (1958), *Essays on 'The Welfare State'*, London: George Allen & Unwin.

Toder, E. J. (1999), Tax Incentives for Social Policy: The Only Game in Town, The Burns Academy of Leadership, *University of Maryland Paper No.5*, College Park, Maryland.

Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of House of Resources and Standards of Living,* Harmondsworth, U.K.: Penguin Books.

U.S. Joint Committee on Taxation (JCT). (2008). *A Reconsideration of Tax Expenditure Analysis*. Washington: U.S. Government Printing Office.

Van de Walle, D. (1998). Assessing the Welfare Impacts of Public Spending,

World Development, 26(3): 365-379.

Varian, H. R. (1980), Redistributive Taxation as Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 14(1): 49-68.

Walzer, M. (1988), Socializing the Welfare State, in A. Gutmann (ed.), *Democracy and the Welfare State*, New Jersey: Princeton University Press.

Weir, M., Orloff, S. & Skocpol, T. (eds.) (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, N.J. : Princeton University Press.

Wilensky, H. L. (2002), *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance,* Berkeley: University of California Press.

Wolfson, M. C. (1994), When Inequalities Diverge, *The American Economic Review*, 84(2): 353-358.

공무원연금공단 홈페이지 http://www.geps.or.kr

국민연금공단 홈페이지 http://www.nps.or.kr

국세청 국세법령정보시스템 홈페이지 http://taxinfo.nts.go.kr

보건복지부 홈페이지 http://www.mw.go.kr

통계청 e-나라지표 홈페이지 http://www.index.go.kr

OECD Social Expenditure Database
http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG

부록. 조세지출 추정을 위한 소득세법상 적용항목의 연도별 내용

1. 소득공제

구 분			연도별 변화내역				
소득공제	내 용	세부 내용	2008	2009	2010	2011	2012
1) 근로소득공제	가. 적용률		500 이하: 급여의 80%	500 이하: 급여의 80%	500 이하: 급여의 80%	500 이하: 급여의 80%	500 이하: 급여의 80%
			500~1,500: 400 +(500 초과금 50%)	500~1,500: 400 +(500 초과금 50%)	500~1,500: 400 +(500 초과금 50%)	500~1,500: 400 +(500 초과금 50%)	500~1,500: 400 +(500 초과금 50%)
			1,500~3,000: 900 +(1,500 초과금 15%)	1,500~3,000: 900 +(1,500 초과금 15%)	1,500~3,000: 900 +(1,500 초과금 15%)	1,500~3,000: 900 +(1,500 초과금 15%)	1,500~3,000: 900 +(1,500 초과금 15%)
			3,000~4,500: 1,125 +(3,000 초과금 10%)	3,000~4,500: 1,125 +(3,000 초과금 10%)	3,000~4,500: 1,125 +(3,000 초과금 10%)	3,000~4,500: 1,125 +(3,000 초과금 10%)	3,000~4,500: 1,125 +(3,000 초과금 10%)
			4,500 초과: 1,275 +(4,500 초과금 5%)	4,500~8,000: 1,275 +(4,500 초과금 5%)	4,500~8,000: 1,275 +(4,500 초과금 5%)	4,500~8,000: 1,275 +(4,500 초과금 5%)	4,500 초과: 1,275 +(4,500 초과금 5%)
				8,000~1억: 1,450 +(8,000 초과금 3%)	8,000~1억: 1,450 +(8,000 초과금 3%)	8,000~1억: 1,450 +(8,000 초과금 3%)	
				1억 초과: 1,510 +(1억 초과금 1%)	1억 초과: 1,510 +(1억 초과금 1%)	1억 초과: 1,510 +(1억 초과금 1%)	
	나. 일용근로자		8만원	10만원	10만원	10만원	10만원
2) 연금소득공제	가. 적용률		350 이하: 총연금액	350 이하: 총연금액	350 이하: 총연금액	350 이하: 총연금액	350 이하: 총연금액
			350~700: 350 +(350 초과금 40%)	350~700: 350 +(350 초과금 40%)	350~700: 350 +(350 초과금 40%)	350~700: 350 +(350 초과금 40%)	350~700: 350 +(350 초과금 40%)
			700~1,400: 490 +(700 초과금 20%)	700~1,400: 490 +(700 초과금 20%)	700~1,400: 490 +(700 초과금 20%)	700~1,400: 490 +(700 초과금 20%)	700~1,400: 490 +(700 초과금 20%)
			1,400 초과: 630 +(1,400 초과금 10%)	1,400 초과: 630 +(1,400 초과금 10%)	1400 초과: 630 +(1400 초과금 10%)	1,400 초과: 630 +(1,400 초과금 10%)	1400 초과: 630 +(1400 초과금 10%)
	나. 최대 900만원						
3) 퇴직소득	가. 순서	① 기본공제	45/100	45/100	40/100	40/100	40/100
		② 근속연수에 따른 공제	5년 이하: 30만원x근속연수	5년 이하: 30만원x근속연수	5년 이하: 30만원x근속연수	5년 이하: 30만원x근속연수	5년 이하: 30만원x근속연수

공제			5~10년: 150 +50x(근속연수-5년)	5~10년: 150 +50x(근속연수-5년)	5~10년: 150 +50x(근속연수-5년)	5~10년: 150 +50x(근속연수-5년)	5~10년: 150 +50x(근속연수-5년)
			10~20년: 400 +80x(근속연수-10년)	10~20년: 400 +80x(근속연수-10년)	10~20년: 400 +80x(근속연수-10년)	10~20년: 400 +80x(근속연수-10년)	10~20년: 400 +80x(근속연수-10년)
			20년 초과: 1,200 +120x(근속연수-20년)	20년 초과: 1,200 +120x(근속연수-20년)	20년 초과: 1,200 +120x(근속연수-20년)	20년 초과: 1,200 +120x(근속연수-20년)	20년 초과: 1,200 +120x(근속연수-20년)
	나. 공제액 미달의 경우와 두 번 이상 퇴직시 다른 규정 적용						
4) 종합 소득 공제	가. 인적공제 (인적공제액이 종합소득금액 초과시 초과금 제외)						
	기본공제 (종합소득)	거주자 및 부양가족	1인당 150만원	1인당 150만원	1인당 150만원	1인당 150만원	1인당 150만원
		배우자 조건	연간소득 금액 100만원 이하	연간소득 금액 100만원 이하	연간소득 금액 100만원 이하	연간소득 금액 100만원 이하	연간소득 금액 100만원 이하
		부양가족 조건	연간소득금액 100만원 이하	연간소득금액 100만원 이하	연간소득금액 100만원 이하	연간소득금액 100만원 이하	연간소득금액 100만원 이하
		: 직계존속	60세 이상	60세 이상	60세 이상	60세 이상	60세 이상
		: 직계비속	20세 이하	20세 이하	20세 이하	20세 이하	20세 이하
		: 형제 · 자매	20세 이하 60세 이상	20세 이하 60세 이상	20세 이하 60세 이상	20세 이하 60세 이상	20세 이하 60세 이상
		: 기초생보 수급자	상동	상동	상동	상동	상동
	추가공제 (종합소득)	경로우대자	70세 이상 1인당100만원	70세 이상 1인당 100만원	70세 이상 1인당 100만원	70세 이상 1인당 100만원	70세 이상 1인당 100만원
		장애인	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원
		여성세대주	1인당 연 50만원	1인당 연 50만원	1인당 연 50만원	1인당 연 50만원	1인당 연 50만원
		6세이하 아동	직계비속 · 입양자 1인당 연 100만원	직계비속 · 입양자 · 위탁아동 1인당 연 100만원	직계비속 · 입양자 · 위탁아동 1인당 연 100만원	직계비속 · 입양자 · 위탁아동 1인당 연 100만원	직계비속 · 입양자 · 위탁아동 1인당 연 100만원
		과세기간 내 출생 직계비속 · 입양자	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원	1인당 연 200만원
	다자녀 추가공제 (근로 · 사업 소득)	자녀 2인	연 50만원	연 50만원	연 100만원	연 100만원	연 100만원
		자녀 2인 이상	50만원+초과 1인당 연 100만원	50만원+초과 1인당 연 100만원	100만원+초과 1인당 연 200만원	100만원+초과 1인당 연 200만원	100만원+초과 1인당 연 200만원
	나. 연금보험료 공제 (종합소득)						
	보험료공제						최대 연 400만원
	합계액이 종합소득금액 초과시 초과금 제외						

	다. 주택담보노후연금 이자비용 공제 (연금소득)						
	주택담보노후연금을 수급하는 경우 이자비용 상당액을 공제		최대 연 200만원	최대 연 200만원	최대 연 200만원	최대 연 200만원	최대 연 200만원
	라. 특별공제 (근로소득)						
	보험료 (일용소득제외)	건강 · 고용 장기요양 근로자보험료	항목별 최대 연 100만원	항목별 최대 연 100만원	항목별 최대 연 100만원	항목별 최대 연 100만원	항목별 최대 연 100만원
	의료비	기본공제대상자	의료비가 총급여 3% 초과시 초과금 공제 (최대 연 700만원)	의료비가 총급여 3% 초과시 초과금 공제 (최대 연 700만원)	의료비가 총급여 3% 초과시 초과금 공제 (최대 연 700만원)	의료비가 총급여 3% 초과시 초과금 공제 (최대 연 700만원)	의료비가 총급여 3% 초과시 초과금 공제 (최대 연 700만원)
			단, 기본공제자 총의료비가 3% 미달시 미달 금액만 공제	단, 기본공제자 총의료비가 3% 미달시 미달 금액만 공제	단, 기본공제자 총의료비가 3% 미달시 미달 금액만 공제	단, 기본공제자 총의료비가 3% 미달시 미달 금액만 공제	단, 기본공제자 총의료비가 3% 미달시 미달 금액만 공제
	교육비	배우자 · 직계존비속 · 형제자매 · 입양자 · 위탁아동 교육비 합산액	대학생 1인당 연 900만원, 취학 전 및 초중고생 1명당 연 300만원	대학생 1인당 연 900만원, 취학 전 및 초중고생 1명당 연 300만원	대학생 1인당 연 900만원, 취학 전 및 초중고생 1명당 연 300만원	대학생 1인당 연 900만원, 취학 전 및 초중고생 1명당 연 300만원	대학생 1인당 연 900만원, 취학 전 및 초중고생 1명당 연 300만원
		거주자 본인을 위한 교육비 합산액					
		장애인을 위해 지급한 특수교육비					
	주택임차금액 (일용소득제외)		주택마련저축 불입금액의 40% (주택무소유 혹은 3억원 이하)	주택임차를 위하여 임차한 차입금의 원리금 상환시 상환금액의 40%	주택임차를 위하여 임차한 차입금의 원리금 상환시 상환금액의 40%	주택임차를 위하여 임차한 차입금의 원리금 상환시 상환금액의 40%	주택임차를 위하여 임차한 차입금의 원리금 상환시 상환금액의 40%
			주택임차를 위하여 임차한 차입금의 원리금 상환시 상환금액의 40%	총급여액 3천만원 이하인 사람의 월세액의 40%	총급여액 3천만원 이하인 사람의 월세액의 40%	총급여액 5천만원 이하인 사람의 월세액의 40%	총급여액 5천만원 이하인 사람의 월세액의 50%
	장기주택저당 차입금 이자공제	주택 미소유 세대주	공제액+이자액 공제 총 1천만원 한도	공제액+이자액 공제 총 1천만원 한도	공제액+이자액 공제 총 1천만원 한도	공제액+이자액 공제 총 5백만원 한도	공제액+임차액 공제 +장기주택 비과세 총 500만원한도
	기부금 (종합소득)	순서					
		① 법정기부금					
		② 지정기부금	종교단체 기부한도액 = 종합소득금액에서 법정기부금 뺀 금액	종교단체 기부한도액 = 종합소득금액에서 법정기부금 뺀 금액	종교단체 기부한도액 = 종합소득금액에서 법정기부금 뺀 금액	종교단체 기부한도액 = 종합소득금액에서 법정기부금 뺀 금액	종교단체 기부한도액 = 종합소득금액에서 법정기부금 뺀 금액

			(소득금액)의 10% +소득금액의 10%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액	(소득금액)의 10% +소득금액의 10%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액	(소득금액)의 10% +소득금액의 20%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액	(소득금액)의 10% +소득금액의 20%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액	(소득금액)의 10% +소득금액의 20%와 종교단체 외에 지급한 금액 중 적은 금액
			그 외의 기부금 한도액=소득금액 20%	그 외의 기부금 한도액=소득금액 20%	그 외의 기부금 한도액=소득금액 30%	그 외의 기부금 한도액=소득금액 30%	그 외의 기부금 한도액=소득금액 30%
가~라의 합계가 종합소득금액 초과시 초과금 제외							
	마. 표준공제 (근로 · 사업 소득)	근로소득이 있으나 특별 공제를 신청 하지 않은 경우, 성실사업자	연 100만원	연 100만원	연 100만원	연 100만원	연 100만원
		근로소득이 없으나 종합 소득이 있는 자	연 60만원	연 60만원	연 60만원	연 60만원	연 60만원
		종합소득금액이 공제액 미달시	소득금액 공제	소득금액 공제	소득금액 공제	소득금액 공제	소득금액 공제

2. 세율

구 분		연도별 변화내역				
내용	세부 내용	2008	2009	2010	2011	2012
1) 종합소득	종합소득 과세 표준에 적용	1,200 이하: 과세표준 8%	1,200 이하: 과세표준 6%	1,200 이하: 과세표준 6%	1,200 이하: 과세표준 6%	1,200 이하: 과세표준 6%
		1,200~4,600: 96 +(1,200 초과금 17%)	1,200~4,600: 72 +(1,200 초과금 16%)	1,200~4,600: 72 +(1,200 초과금 15%)	1,200~4,600: 72 +(1,200 초과금 15%)	1,200~4,600: 72 +(1,200 초과금 15%)
		4,600~8,800: 674 +(4,600 초과금 26%)	4,600~8,800: 616 +(4,600 초과금 25%)	4,600~8,800: 582 +(4,600 초과금 24%)	4,600~8,800: 582 +(4,600 초과금 24%)	4,600~8,800: 582 +(4,600 초과금 24%)
		8,800~3억: 1,766 +(8,800 초과금 35%)	8,800~초과: 1,666 +(8,800 초과금 35%)	8,800~초과: 1,590 +(8,800 초과금 35%)	8,800~초과: 1,590 +(8,800 초과금 35%)	8,800~3억: 1,590 +(8,800 초과금 35%)
						3억 초과: 9,100 +(3억 초과금 38%)
2) 퇴직소득	퇴직소득 과세	(퇴직소득 과세표준/	(퇴직소득 과세표준/	(퇴직소득 과세표준/	(퇴직소득 과세표준/	(퇴직소득 과세표준/

	표준에 적용	근속연수) x 위의 세율 x 근속연수	근속연수) x 위의 세율 x 근속연수	근속연수) x 위의 세율 x 근속연수	근속연수) x 위의 세율 x 근속연수	근속연수) x 위의 세율 x 근속연수

3. 근로소득세액공제

구 분		연도별 변화내역				
		2008	2009	2010	2011	2012
1) 근로소득의 경우 단, 세액이 50만원 초과시 초과금 제외	50만원 이하	산출세액의 55%	산출세액의 55%	산출세액의 55%	산출세액의 55%	산출세액의 55%
	50만원 초과	27만 5천원+ (50만원 초과금 30%)	27만 5천원+ (50만원 초과금 30%)	27만 5천원+ (50만원 초과금 30%)	27만 5천원+ (50만원 초과금 30%)	27만 5천원+ (50만원 초과금 30%)
	위의 계산에 따른 공제액이 다음의 한도를 초과시 초과금 제외 (총급여액 기준)		8,000 이하: 50만원	8,000 이하: 50만원		
			8,000~8,500: 40만원	8,000~8,500: 40만원		
			8,500~9,000: 30만원	8,500~9,000: 30만원		
			9,000~9,500: 20만원	9,000~9,500: 20만원		
			9,500~1억: 10만원	9,500~1억: 10만원		
			1억 초과: 0원	1억 초과: 0원		
2) 일용근로소득의 경우		산출세액의 55%	산출세액의 55%	산출세액의 55%	산출세액의 55%	산출세액의 55%

Abstract

The Role of the Invisible Welfare State in Korea:

Income Transfer, Social Tax Expenditure, and their Integrated Effects

Hyojung Kim
Department of Public Policy
Graduate School of Seoul National University

Tax expenditures, popularly known as tax loopholes or tax breaks, are "departures from the normal tax structure." They can take the form of tax deductions, tax credits, preferential tax rates, tax deferrals, or outright exclusion of income from taxation. Despite their significant size and scope, tax expenditures with social welfare objectives are largely invisible to citizens, policy makers, and academics, while programs such as social assistance, social insurance, and social services constitute the visible welfare state of direct expenditures.

In fact, governments use a variety of direct and indirect tools for promoting social welfare. There are, however, no clear criteria to determine where the tax expenditure should be chosen over direct

income transfer to achieve certain social policy objectives or vice versa. Further, we do not know the right balance between these methods. Some welfare states appear to rely heavily on indirect spending. More importantly, it is not clear what impacts tax expenditures have made in contrast to direct income transfer and whether they achieved policy goals that they were intended to achieve.

This study explores the integrated effects of tax expenditure as a policy for income transfer to individual household and direct income transfer in the welfare state. More specifically, this study examines size and effects of income transfer including social assistance, insurance, subsidies, and tax expenditures, with emphasis on (1) who gets benefits from tax expenditures and direct income transfer from the welfare states, (2) the effects of these policies on poverty reduction and income inequality, and (3) the empirical evidence for a negative effect on the middle class of the invisible welfare state. Based on these points, this study ultimately tries to determine why social problems such as the bipolarization of income distribution have increased despite the fact that the Korean welfare state has rapidly expanded over the past two decades, and to assess the characteristics of the Korean welfare state.

In particular, this study incorporates a narrow definition of tax expenditures for social purposes as a policy of income transfer: social tax expenditure (hereafter STE). In contrast with general tax expenditure, STE should compensate income losses due to social risks and function as a mechanism of risk-pooling. STE also has redistributive effects, like direct income transfer. In accordance with theoretical criteria, the Korean welfare state has two STE programs: the Earned Income Tax Credit and some income tax deductions.

In order to conduct empirical analysis, this study estimates the size of STE, which is an invisible transfer to individual households, and generates new data using the Korean Welfare Panel Study's data from 2010 to 2012. The benefit incidence approach for absolute size and policy effects of income transfer is used for analysis. In the second place, the relative size of the income transfer is analyzed using a random effect panel tobit model. In addition, this study employs a bootstrap method to test the statistical significance of indexes for policy effects.

According to the results of this analysis, the income transfer of the Korean welfare state in 2012 is composed of direct income transfer with STE at a four-to-one ratio. This means that STE has actually comprised a large proportion of the income transfer and played an important role in the welfare state.

More specifically, with respect to the absolute size of income level, this study found that households in the middle deciles of income experienced the smallest transfer from the welfare state. On the contrary, the upper and lower deciles of income received a relatively larger transfer than the middle class. In a plot of these results, a distribution of the income transfer shows a 'U-curve' following household income deciles because direct income transfer is distributed progressively while most STE is distributed regressively. This means that the polarization of income transfer from the welfare state occurs in Korea and may exacerbate income polarization, not alleviate it.

Second, the relative size as well as absolute size of income transfer to policy target groups put forward empirical evidence to support the findings above. More specifically, the absolute size of transfer to elderly households and non-working households had a relatively much larger effect than the absolute transfer to households with

children, wokers, and non-elderly. Furthermore, elderly and non-working households appear to rely heavily on social insurance including public pensions, which is the biggest transfer policy. But households with children, workers, and non-elderly are mainly protected by STE, which is invisible, the smallest benefit, and regressive. Analysis of characteristics of household income deciles shows that households with children and workers are a large part of the middle class. Therefore, we can conclude that a marginal amount of income transfer to the middle class is in line with the consequences of income transfer to households with children and workers.

Additionally, this study used panel tobit analysis to decompose relative size of income transfer into income level for specific policy targets: households with elderly and children, respectively. According to this analysis, each of the poor households with elderly and children had consistently more income transfer than the rich households with elderly and children. However, it is not clear how much was given to the middle class households with elderly and children relative to the rich households. It is not statistically significant or consistent. This shows that the Korean welfare state has consistently protected the poor, but not the middle class.

Third, similarly, policy effects on poverty and income inequality vary depending on the policy targets and instruments. Integrated effects of income transfer have positive effects on poverty reduction, but do not mitigate income inequality. This explains why income transfer mainly protects the poor and vulnerable with high priority. For this reason, the mitigation of income inequality is marginal. Income transfer should fully correct income distribution of the non-poor, including the rich and middle class, as well as the poor in order to mitigate

overall income inequality and disparity in one society. Furthermore, the policy effect of poverty reduction mostly appears in the elderly households, as stated above.

This study suggests that these intended and unintended consequences of the invisible welfare state result from adoptions and changes of policy in each government. In the 1960s-1990s, a period of rapid economic growth and the introductory stage of social policy, Korea first introduced social insurance including occupational insurance and civil servant pensions. These not only helped create government political legitimacy, but also helped regular workers afford to make contributions to insurance and helped create economic growth. As a result, the welfare state of those days was designed to protect the non-poor over the middle class. As time passed, these insurances, especially pensions, have expanded and are ripe for protecting the elderly. In addition, various programs for the elderly have gradually increased in line with the expansion of the welfare state. However, policies for children and workers started in the middle of the 2000s. As the Roh government proclaimed policy challenges to the low birth rate and aging, the childcare policy and the Earned Tax Income Credit for workers were introduced. Their size is not enough to protect households with children and workers against social risk so the impacts of these policies are relatively marginal. Moreover, income transfer for them is heavily reliant on STE, which is indirect, invisible, and regressive. So it is quite probable that households with children and workers do not feel protected by the government. This result may underscore their needs for protection and welfare provided by the government and we can apply these findings to the middle class.

Therefore the Korean welfare state needs to expand transfer and

protection to the middle class, including to households with children and workers, in order to for achieve political and economic sustainability. More specifically, this study suggests that income tax deductions need to change to tax credits in order to reduce the regressivity of STE. Another policy suggestion is that new policies and program for children and workers need to be strengthened enough to control their new social risk. Because households with children and workers may lack the time to seek work-family compatibility and economic productivity, new policies such as care services are needed to compensate these conditions.

This study has contributed theories on the role, scope, and instrument of the welfare state while analyzing and discussing the invisible welfare state in Korea. It has also significance in the way that it analyzed intended and unintended consequences as an overall approach and empirically proved which groups get benefits from the government. It also explained why the bipolarization of income distribution was not mitigated in spite of the highly institutionalized welfare state in Korea. Moreover, this study suggests policy implications for constructing political and economic sustainability for the Korean welfare state.

Keywords: Income Transfer, Social Tax Expenditure, Invisible Welfare State, Benefit Incidence Approach, Panel Tobit Analysis, Bootstrap

Student Number: 2009-31154