정책효과 분석을 위한 재정정보 활용 방안

– 영국의 소득재분배 정책 분석 사례를 중심으로 –

김명규

2018. 12.

한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

정책효과 분석을 위한 재정정보 활용 방안
- 영국의 소득재분배 정책 분석 사례를 중심으로 -

총　　괄 | 박용주 재정정보연구본부장
기획·조정 | 윤용중 재정통계분석팀장
작　　성 | 김명규 부연구위원

이 책은 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

요 약

1. 연구의 필요성과 목적

□ 정부는 재정운용을 통해 정부의 기능을 수행하고 있으며, 재정의 정책효과 분석은 정책 목표에 따라 재정정보를 활용한 다양한 분석이 이루어지고 있음

○ 정부는 공공재 공급 등 시장실패 보완, 경제의 안정화, 소득·경제적 기회의 분배 및 재분배 기능에 대응하는 재정정책을 수행함

○ 재정의 경제성장과 자원배분에 대한 재정정책의 효과분석을 위해서는 거시계량모형, 산업연관분석 모형, 일반균형모형 등의 분석방법이 활용되고 있음

○ 재정의 경제 안정화 효과 분석은 재정충격지수 등 재정국면 판단지표와 경기판단지표를 활용해 분석하고 있음

○ 소득재분배 정책 효과분석을 위해서는 미시모의실험 모형을 통해 시장소득의 소득분배지표와 가처분소득의 소득분배지표를 비교하여 분석하고 있음

□ dBrain의 재정정보를 활용하여 경제성장과 자원배분, 경기 조절, 소득재분배 등 다양한 재정 정책효과를 과학적으로 분석할 수 있음

○ 그동안 우리나라는 지속적인 경제성장에도 불구하고 소득분배 개선은 미흡한 것으로 평가되고 있으며, 소득재분배 효과를 분석하기 위해서는 dBrain 재정정보와 소득조사 통계의 연결이 필수적임

□ 이를 위해 외국의 소득재분배 정책효과 분석 사례를 검토하여 시사점을 도출하고, 재정정보와 소득조사 통계의 연결 방안을 모색하고자 함

○ 영국 통계청과 재무부의 보고서를 조사하고, 각 보고서의 주요 내용과 특징을 분석

- 향후 우리나라 소득재분배 정책효과 분석의 시사점 도출

○ 재정정보를 활용한 정책효과 분석의 장점을 제시하고, 소득조사 통계와 재정정보를 연결하는 방안 모색

- dBrain(기획재정부) 예산정보와 행복e음(보건복지부) 사회복지서비스 수급정보를 통계청의 「가계금융·복지조사」 자료에 추가하는 방안 등을 모색

2. 재정정책의 효과분석 모형

□ 정부는 재정정책으로 공공재 공급 등 시장실패 보완, 경제의 안정화, 소득·경제적 기회의 분배 및 재분배 기능을 수행함

○ 정부는 민간에서 공급이 어려운 공공재를 공급하는 등 시장실패를 보완하는 기능을 수행

- 재정은 공공적 성격을 가진 재화를 공급하여 효율적 자원배분 상태로 조정하는 역할을 수행

○ 재정의 경기 안정화 기능은 거시 경제의 안정화로 경기변동 진폭을 축소시켜 불확실성을 줄이고 경제주체의 경제적 선택에 도움을 줌

- 경기 안정화는 시장의 경제적 위험으로 회피불가한 상황에서 재정의 역할로 경제적 충격을 완화하는 역할을 수행

○ 재정의 소득재분배 기능은 경제적 효율성을 달성하기 위한 경제활동 과정에서 사회·경제적 양극화 문제를 완화함

- 정부는 사회 구성원들 간 소득분배를 개선하기 위해 재정지출과 조세를 통해 소득재분배 정책을 수행

□ 재정의 경제성장과 재원배분 분석은 거시계량모형, 산업연관분석 모형, 일반균형분석 모형 등으로 재정승수효과를 측정하는 방식으로 접근

○ 거시계량모형은 경제를 구성하는 다양한 경제변수 간 관계를 방정식 형태로 표현하여 구축하여 분석하는 경제모형

- 거시계량모형에서 사용하는 자료는 GDP와 GDP 구성지표인 민간소비, 민간투자, 정부소비, 정부투자, 수출, 수입 등을 공통적으로 사용하며, 분석목적에 따라 다양한 거시경제변수를 활용함

○ 산업연관분석 모형은 산업연관표의 생산과 부가가치 승수효과를 통해 최종수요 부양 정책효과를 분석하는 모형

- 한국은행의 전국 산업연관표와 지역간 산업연관표를 활용하여 분석

○ 일반균형모형은 현실경제에서 구성되는 경제주체를 모형에 반영하고, 경제를 구성하는 재화와 서비스의 균형가격과 균형산출량을 도출하는 분석 모형임

- 일반균형모형에서 주로 사용하는 자료는 특정 기간에 한 국가의 경제적 거래를 요약한 사회회계행렬을 활용

□ 경기 안정화 효과 분석을 위해서는 재정정책의 국면을 판단하는 지표와 경기변동을 판단하는 지표를 측정하여 분석함

○ 정부의 재정정책의 국면을 판단하는 지표는 다양하지만, IMF에서 제시한 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator)가 대표적임

- 재정충격지수는 경기변동에 의한 자동안정화 장치를 제외한 재량적 재정정책 기조를 측정하는 지표

○ 경기상황을 판단지표로는 실질성장률, GDP gap 등을 활용

- GDP gap은 잠재 GDP와 경상 GDP의 차이를 의미

□ 소득재분배 효과 분석은 소득 조사자료를 활용하여 사회보장정책과 조세정책으로 사회 구성원들의 소득분배지표 변화를 통해 분석함

○ 소득재분배 효과는 시장소득의 분배상태와 공적이전소득을 포함한 경상소득의 분배상태, 조세 부담액을 제외한 처분가능소득의 분배상태를 비교하여 분석

- 소득재분배 효과분석에 사용하는 자료는 주로 통계청의 「가계금융·복지조사」 또는 「가계동향조사」를 활용하거나, 연구기관에서 자체조사하고 있는 패널조사자료를 이용하기도 함

□ 재정의 정책효과 분석에는 재정정보 활용이 필수적이며, 특히 소득재분배 정책효과 분석 시 dBrain 재정정보를 활용 가능성이 높을 것으로 예상됨

○ 많은 선행연구에서는 총량적 소득재분배 효과 분석에 그치는데 비해, dBrain 재정정보를 활용하면 정책단위, 세부사업단위의 분석이 가능할 것으로 예상

3. 소득분배 추이와 영국의 분석 사례

□ 통계청 「가계동향조사」의 지니계수(시장소득)로 본 우리나라 소득분배 추이는 2000년부터 2009년까지 지속적으로 악화되었으나, 2010년 이후 소득분배가 개선되는 것으로 나타남

○ 「가계동향조사」는 가구의 생활수준과 그 변동사항을 파악하기 위해서 통계청이 매년 분기별로 수입과 지출을 조사

○ 시장소득 지니계수(2인 이상 도시가구)로 본 우리나라 소득분배는 2009년까지 지속적으로 분배상태가 악화되다 2010년 이후 점차 개선

- 시장소득 지니계수 : 1990년 0.266 → 2000년 0.279 → 2010년 0.315 → 2016년 0.317
- 처분가능소득 지니계수 : 1990년 0.256 → 2000년 0.266 → 2010년 0.289 → 2016년 0.278

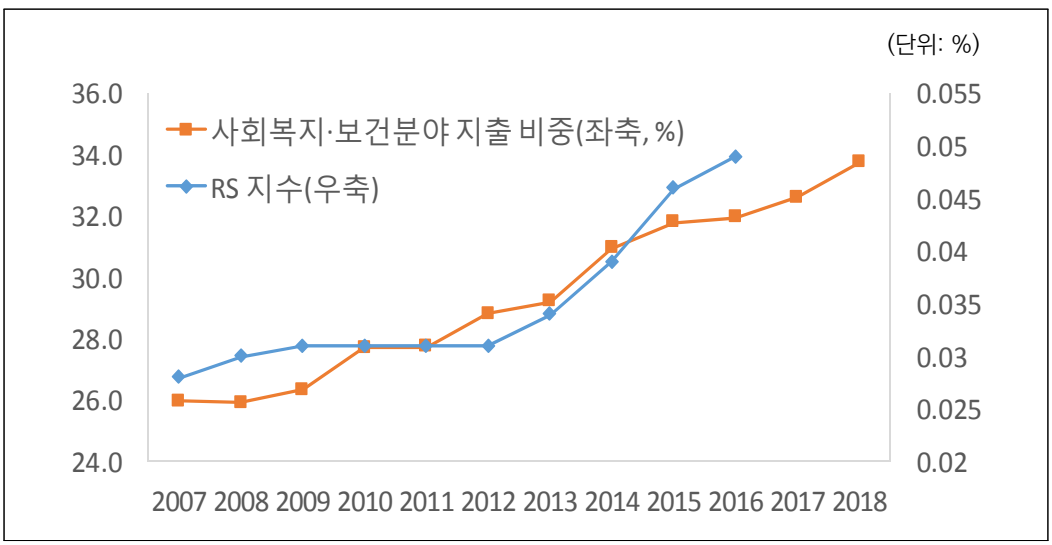
○ 한편, RS 지수(Reynolds-Smolensky measure)로 본 소득재분배 정책효과는 2006년 이후 확대되는 것으로 나타남(2인 이상 도시가구)

- RS 지수는 소득재분배 정책효과를 측정하는 지수로 시장소득 지니계수에서 조세 및 정부지원 등을 반영한 처분가능소득 지니계수를 차감하는 방식으로 측정하고, RS 지수가 0보다 크면 소득분배를 개선하는 정책효과가 있고, 0이면 소득재분배 정책효과가 없으며, 0보다 작으면 정부정책이 오히려 소득분배를 악화시키는 것으로 판단

- RS 지수 : 1990년 0.010 → 2000년 0.013 → 2010년 0.026 → 2016년 0.039

○ 최근 사회복지·보건분야 재정지출 확대에 따라 소득재분배 효과는 지속적으로 개선되고 있음

〈그림 1〉 사회복지·보건분야 지출 비중과 RS 지수(전체가구)



주 : RS 지수는 통계청 자료를 통해 저자 계산, 지출 비중은 총지출 대비 비중을 의미함
자료 : 디지털예산회계시스템

□ 통계청 「가계금융·복지조사」의 지니계수를 통해 본 2016년 소득분배(시장소득)는 2015년보다 악화되었으나, 소득재분배 효과는 커지는 것으로 나타남

○ 「가계금융·복지조사」는 가구의 자산, 부채, 소득 등의 규모, 구성, 분포와 미시적 재무건전성을 파악하기 위해 매년 실시하는 조사

- 2017년 말부터 「가계금융·복지조사」 소득분배지표를 정부의 공식지표로 활용

○ 소득 분위별 가구의 연간 경상소득은 1분위 919만원, 5분위 1억 1,519만원으로 12.5배의 차이가 있으며, 처분가능소득 기준으로는 11.5배로 격차가 다소 완화

○ 시장소득 지니계수로 본 소득분배는 2015년 0.396에서 2016년 0.402로 다소 악화되었고, 처분가능소득 지니계수도 2015년 0.354에서 2016년 0.357로 다소 악화

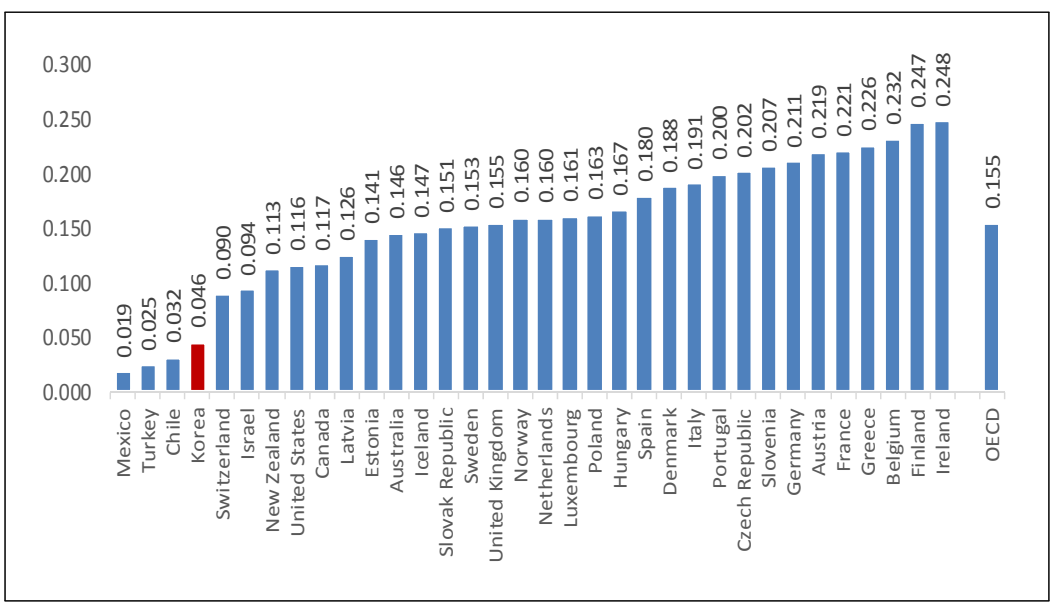
○ 한편, 소득재분배 정책효과를 나타내는 RS 지수는 2015년 0.042에서 2016년 0.045로 증가하며, 소득재분배 정책효과가 확대

□ OECD IDD(Income Distribution Database) 지니계수로 본 우리나라 소득분배는 시장소득기준 0.341, 처분가능소득기준 0.295이며, 소득재분배 효과(RS 지수 기준)는 35개 국가 중 하위에서 네 번째 순위

○ OECD IDD 자료는 국가별 소득분배를 분석하기 위해 수집한 자료로 분위별 소득점유율, 지니계수, 빈곤율, 소득수준(평균, 중위 소득 등) 자료를 포함

- 35개 OECD 회원국의 미시자료를 통합하여 작성

〈그림 2〉 OECD 국가 소득재분배 정책효과 비교(RS 지수) : 2016년



자료 : OECD Income Distribution Database (http://oe.cd/idd), (검색일 2018. 11. 28.)

□ 우리나라 소득재분배 효과분석의 시사점 도출을 위해 영국 소득재분배 정책 효과분석 사례를 조사함

○ 영국의 통계청과 재무부는 재정정책에 따른 가구 소득 변화와 소득재분배 정책 효과를 분석한 보고서를 정기적으로 발간하고 있음

□ 영국 통계청의 「2017년 가구소득에 대한 조세와 재정수혜 효과」(Effects of Taxes and benefits on UK household income: financial year ending 2017) 보고서는 매년 재정정책이 가구 소득에 미치는 영향을 사후적으로 분석하는 보고서

○ 보고서에는 재정정책에 따른 가구의 조세 부담과 재정수혜금액을 주로 분석하고 있음

- 가구 구성원 수, 경제활동 가구원 수, 은퇴 가구원 수, 교육수준 등 가구 특성에 따른 분석결과도 함께 제시
- 경제활동가구와 은퇴가구에 미치는 소득 분석을 통해 향후 정책 수립에 활용

○ 2017년 보고서의 소득재분배 정책효과 분석결과, 현금급여와 직접세는 소득분배를 개선하고, 간접세는 악화시키는 것으로 나타남

- 2015-16년도 현금급여는 근원소득 지니계수 대비 14.3%p, 직접세는 3.4%p 각각 감소시켰으며, 간접세는 3.8%p 증가시킴

□ 영국 재무부의 「2017년 사전예산서의 가구 소득분배 효과 분석」(Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 2017) 보고서는 다음 연도 재정정책 변화가 가구 소득에 미치는 영향과 소득재분배 효과 분석에 초점을 맞춘 사전적 분석 보고서

○ 이 보고서는 정부 예산안 편성 시점에 작성

○ 보고서에서는 1977년부터 소득분배 추이를 제시하고 있음

- 근원소득(시장소득) 지니계수가 0.5 수준에서 등락을 반복하고 있고, 처분가능소득 지니계수도 0.3 수준

○ 또한, 다음 연도 예산안에 담긴 재정정책에 따른 가구 소득의 변화도 분석함
- Autumn Budget 2017의 제도 변화는 2019-20년에 평균적으로 순소득(처분가능소득)의 0.3% 만큼의 소득 증가 효과를 가져 올 것으로 예상하며, 10분위를 제외한 모든 분위에서 증가할 것으로 분석

4. 재정정보 활용 방안

□ 영국의 통계청과 재무부 보고서 사례조사를 통한 시사점으로 우리나라도 예산안 편성 시 재정제도 변화에 따른 정책효과 분석을 고려할 필요

○ 정부는 예산안 편성 시, 차년도의 주요 재정제도 변화가 가구 소득에 미치는 영향을 과학적인 분석 모형을 통해 점검할 필요
- 영국 재무부 보고서처럼 차년도 예산안의 주요 재정제도 변화에 따른 소득분배효과를 모의실험 분석
- 영국은 IGoTM(Intra-Governmental Tax and Benefit Model) 모형을 구축하여 분석

□ 이와 같은 정책효과를 보다 정확하게 분석하기 위해서는 재정정보를 통한 소득조사 통계의 보완이 필요함

○ 영국 재무부의 분석 보고서 수준으로 재정정책을 세밀하게 분석하기 위해서는 국내 소득조사 통계 보완 필요
- 통계청의 「가계금융·복지조사」 공적이전소득 항목을 확대·조사하기 어렵다면, 정부 재정정보를 활용하여 보완 가능
- 「가계금융·복지조사」를 기준으로 dBrain 재정정보와 보건복지부 행복e음 사회복지서비스 재정정보를 추가하여, 공적이전소득, 세부사업정보, 사회복시서비스 정보 보완

○ 캐나다 통계청과 미국 의회예산처에서도 정책효과 분석을 위해 행정자료로 소득조사통계를 보완하여 활용하고 있음

- 캐나다 통계청의 Social Policy Simulation Database and Model(SPSD/M) 모형 자료
- 미국 의회예산처(CBO; Congressional Budget Office)의 장기 재정 전망 모형(CBO's Long Term Model) 자료

□ 통계청의 「가계금융·복지조사」 자료에 dBrain 세부사업 재정정보와 행복e음 사회복지서비스 재정정보를 단계적으로 연결하여 소득조사 자료 보완

○ 첫단계에서는 행복e음의 268개 사회복지서비스 목록(2017년 기준)을 기준으로 dBrain 세부사업 재정정보를 연결

- 연결변수로는 세부사업코드를 활용하여, dBrain의 세부사업 재정정보(세부사업명, 예산규모, 속성정보 등)와 행복e음 사회복지서비스 재정정보(서비스명, 수급자격, 수급금액 등)를 연결

○ 다음단계로는 「가계금융·복지조사」 공적이전소득 항목에 대응하는 행복e음의 사회복지서비스 정보를 연결

- 보건복지부와 통계청에서 보유하고 있는 개인식별정보를 연결변수로 활용
- 이 단계에서 사회복지서비스 자격수급관리 정보와 재정사업 정보를 「가계금융·복지조사」 자료에 추가

○ dBrain 재정정보, 행복e음 재정정보와 「가계금융·복지조사」 자료 연결을 통해 구축된 자료 활용의 기대효과

- 현재 「가계금융·복지조사」에 사회복지수급정보를 활용하여 보다 정치(精緻)한 소득재분배 효과분석이 가능
- 정부에서 관리하는 정책단위 또는 세부사업 단위로 재정지출의 소득재분배 효과분석 가능
- 행정자료를 활용하기 때문에 설문조사 시 과대·과소 응답하는 설문오류를 보완

□ e나라도움 국고보조 사업의 재정정보를 「가계금융·복지조사」에 추가하여 자료를 보완하는 방안

○ e나라도움은 국고 보조사업의 최종 수혜자에 대한 건별자료를 모두 보유하고 있어, 가구별 소득 분석에 재정정보 활용이 가능할 것으로 예상

- e나라도움 건별자료는 국고 보조금 사업 예산집행의 가장 작은 단위의 정보로, 일종의 지출 내역자료를 의미

○ 연결변수로는 e나라도움과 「가계금융·복지조사」의 개인식별정보를 활용하고, 국고보조금 수급 관련 행정자료를 「가계금융·복지조사」에 보완

○ 국고보조사업의 가구 소득에 미치는 효과와 소득재분배 효과분석 등에 활용 가능

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 재정정책의 효과분석 모형 ····· 4

1. 재정의 기능 ····· 4

가. 공공재 공급 등 시장실패 보완 기능 ····· 5

나. 경기 안정화 기능 ····· 6

다. 소득재분배 기능 ····· 7

2. 재정정책의 효과분석 모형 ····· 8

가. 경제성장과 자원배분 ····· 8

1) 거시계량모형 ····· 9

2) 산업연관분석모형 ····· 11

3) 일반균형모형 ····· 12

나. 경기 안정화 ····· 15

다. 소득재분배 ····· 17

1) 소득재분배 정책 효과분석 모형 ····· 17

2) dBrain 재정정보를 활용한 소득재분배 정책 효과분석 필요 ····· 19

Ⅲ. 소득분배 추이와 영국의 분석 사례 ····· 20

1. 소득분배 추이 ····· 20

가. 「가계동향조사」로 본 소득분배 추이 ····· 20

나. 「가계금융·복지조사」로 본 소득분배 현황 ····· 25

다. 국가별 소득분배 비교 ····· 27

2. 영국의 소득재분배 정책효과 분석 사례 ····· 31

가. 통계청 Effects of taxes and benefits on household income 보고서 · 31

1) 개요 ····· 31
2) 사용 자료 ····· 32
3) 주요 내용 ····· 34
4) 소득재분배 효과 분석 결과 ····· 38

나. 재무부 Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 2017 보고서 ····· 41
1) 개요 ····· 41
2) 재정 제도 변화의 소득재분배 효과 분석 결과 ····· 43
3) 영국 재무부의 소득재분배 효과 분석모형 ····· 46

3. 소결 ····· 47

Ⅳ. 재정정보 활용 방안 ····· 49

1. 재정의 소득재분배 효과 분석 필요 ····· 50
가. 정부 주요 사업 단위의 소득재분배 효과 분석 필요 ····· 50
나. 예산안 편성 시 소득재분배 분석 결과 제시 ····· 51
2. 소득조사 통계 보완 필요 ····· 52
3. 재정정보와 「가계금융·복지조사」 자료 연계 ····· 55
가. dBrain 세부사업 재정정보와 연계 ····· 55
나. e나라도움 재정정보와 연계 ····· 58

〈참고문헌〉 ····· 60

표 목차

〈표 3-1〉 소득분위별 경상소득 점유비율 추이 ····· 21
〈표 3-2〉「가계동향조사」 지니계수 추이 : 1990년 ~ 2016년 ····· 23
〈표 3-3〉 사회복지·보건분야 지출 추이 ····· 25
〈표 3-4〉「가계금융·복지조사」 소득분배지표 ····· 27
〈표 3-5〉 OECD 국가별 지니계수 : 2016년 ····· 30
〈표 3-6〉 ETB 자료 제공 항목 ····· 33
〈표 3-7〉 5분위 소득과 조세부담, 재정수혜 수급 요약 (예시) ····· 36
〈표 3-8〉 소득 종류별 지니계수 비교(예시) ····· 39
〈표 3-9〉 영국 재무부 IGoTM 개요 ····· 46
〈표 4-1〉「가계금융·복지조사」 공적이전소득 구성 ····· 53
〈표 4-2〉 캐나다 통계청 SPSD/M 자료의 구성 ····· 54

그림 목차

〈그림 2-1〉 경제성장과 발전을 위한 재정 정책 ····· 4
〈그림 2-2〉 경기변동과 안정화 기능 ····· 6
〈그림 3-1〉「가계동향조사」 지니계수 추이 : 1990년 ~ 2016년 ····· 22
〈그림 3-2〉 사회복지·보건분야 지출 비중과 RS 지수(전체가구) ····· 25
〈그림 3-3〉 국가별 시장소득과 처분가능소득 지니계수 비교 : 2016년 ····· 28
〈그림 3-4〉 OECD 국가 소득재분배 정책효과 비교(RS 지수) : 2016년 ····· 29
〈그림 3-5〉 소득 축적 단계별 소득개념과 정책 수단 ····· 35
〈그림 3-6〉 조세와 재정수혜가 소득에 미치는 효과(예시) ····· 36
〈그림 3-7〉 소득계층별 조세와 재정수혜 수준(예시) ····· 37
〈그림 3-8〉 연령대별 조세와 재정수혜 수준(예시) ····· 38
〈그림 3-9〉 현금급여와 조세가 지니계수에 미치는 영향(예시) ····· 40
〈그림 3-10〉 현금급여 항목별 누진도 분석(예시) ····· 41
〈그림 3-11〉 영국 지니계수 추이 : 1977년 ~ 2015-16년 ····· 42
〈그림 3-12〉 영국 분위별 순소득 대비 순 재정수혜 : 2019-20년 ····· 45
〈그림 3-13〉 Autumn Budget 2017 제도변화의 가구 소득 효과 ····· 45
〈그림 3-14〉 영국 정부의 주요 미시모의실험 분석모형 ····· 47
〈그림 4-1〉 dBrain 세부사업, 사회복지서비스의 재정정보와 가계금융·복지조사 자료 연결 구상도 ····· 58

Ⅰ. 서론

정부의 역할은 경제구조가 단조롭던 시대에서는 그리 크지 않았으나, 현대국가로 발전하면서 지속적으로 다양해지고 있다. Musgrave(1959)는 정부의 기능과 역할을 공공재 공급 등 시장실패 보완, 경제의 안정화, 소득·경제적 기회의 분배 및 재분배 기능으로 크게 구분하고 있다. 정부의 기능을 수행하는 정책수단으로 법적조치와 재정정책을 들 수 있다.

정부가 수행하는 정책의 효과를 분석하는 것은 사업 계획단계에서 사업목적 달성 확률을 제고하는데 기여를 한다. 또한, 사업 완료 이후에는 효과 분석을 통해 정책의 성과를 측정하고, 후속 재정사업에 시사점을 제시할 수도 있다.

재정정책의 효과분석은 정책목적에 따라 다양한 접근방법이 있다. 재정의 경제성장과 자원배분 분석을 위해서는 거시계량모형, 산업연관분석 모형, 일반균형분석 모형 등으로 승수효과를 측정하는 방식을 주로 활용한다. 재정의 경제 안정화에 미치는 효과를 분석할 때는 재정충격지수 등을 활용해 재정정책의 경기 대응성을 분석하기도 한다. 소득재분배 분석은 소득 통계자료를 기반으로 하는 분석모형을 활용해 분석한다. 소득재분배 분석 방법은 시장에서 벌어들인 소득분배지표를 구하고, 재정의 공적이전소득 정책과 조세정책을 고려한 처분가능소득의 소득분배지표를 비교하여 분석한다. 재정의 경제성장·자원배분 효과분석, 경기 안정화 효과분석은 비교적 다양한 모형과 재정 통계를 활용하여 연구가 이루어지고 있다. 한편 소득재분재 정책의 효과분석은 재정정보 활용의 한계로 아직 충분히 이루어지지 못하고 있다. 이에 본 보고서에서는 재정정보를 활용한 기존의 재정정책효과 분석방법을 소개하고 소득재분배 효과 분석을 위해 영국사례를 분석하여 재정정보의 활용방안을 모색해 보고자 한다.

정부의 재분배 정책은 시장에서 형성된 부의 분배 상태를 조정하는 정책을 말한다. 소득재분배 정책은 정책 대상을 가구 소득으로 하고 있으며, 정책 수단으로

는 재정지출과 조세가 있다. 재정지출을 통한 소득재분배 정책은 저소득 계층 등 취약 계층에 현금 또는 현물 이전을 통해 소득을 보전하는 정책이다. 또한, 조세를 통한 소득재분배 정책은 소득에 대해 누진적 세율체계를 통해 소득 계층 간 격차를 줄이는 정책이다.

재정의 정책효과 분석을 보다 과학적으로 수행하기 위해서는 현실을 정확하게 반영하는 자료를 확보하는 단계가 선행되어야 할 것이다. 정책효과 분석에는 필수적으로 재정자료가 필요하기 때문에 dBrain의 재정정보가 이 과정에서 기여할 수 있을 것이다. 거시계량모형을 비롯한 재정승수분석 모형과 경기대응성 분석에서는 재정부문의 거시자료 중심으로 활용되고 있다. 반면, 소득재분배 분석에서는 재정정보 활용이 상대적으로 부진한 것으로 보인다. 소득재분배 분석자료는 일반적으로 통계청의 「가계동향조사」와 「가계금융·복지조사」 등의 소득 조사 자료를 이용하고 있다. 소득 조사 자료에 dBrain에서 보유하고 있는 재정정보를 활용한 분석이 이루어진다면 보다 과학적인 분석을 수행할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

정부 소득재분배 정책의 효과를 과학적으로 분석한 연구는 많지만, 구체적인 정책·세부사업 단위의 효과를 분석한 연구는 찾아보기 어렵다. 또한, 정부가 정책을 반영하는 예산안 편성 시에 변화하는 정책의 효과를 사전적으로 분석하여 제시하는 것은 정책·예산을 국민에게 합리적으로 설명하는 방안이 될 수 있다.

본 보고서의 목적은 재정정보를 활용한 경제성장과 자원배분, 경기 안정화, 소득재분배 등 재정정책 효과분석 방법을 소개하고, 이 중 활발하게 이루어지지 못하고 있는 소득재분배 정책 효과분석을 위한 재정정보의 활용방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 영국 소득재분배 정책 분석 사례를 소개하고, dBrain 재정정보와 보건복지부 행복e음 사회복지서비스 재정정보, 통계청 「가계금융·복지조사」를 연결하는 방안을 모색하고자 한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 첫째, 정부의 기능과 역할을 파악하고, 정부기능의 효과를 어떤 모형을 분석하는가 살펴본다. 또한 간략하게 dBrain 재정정

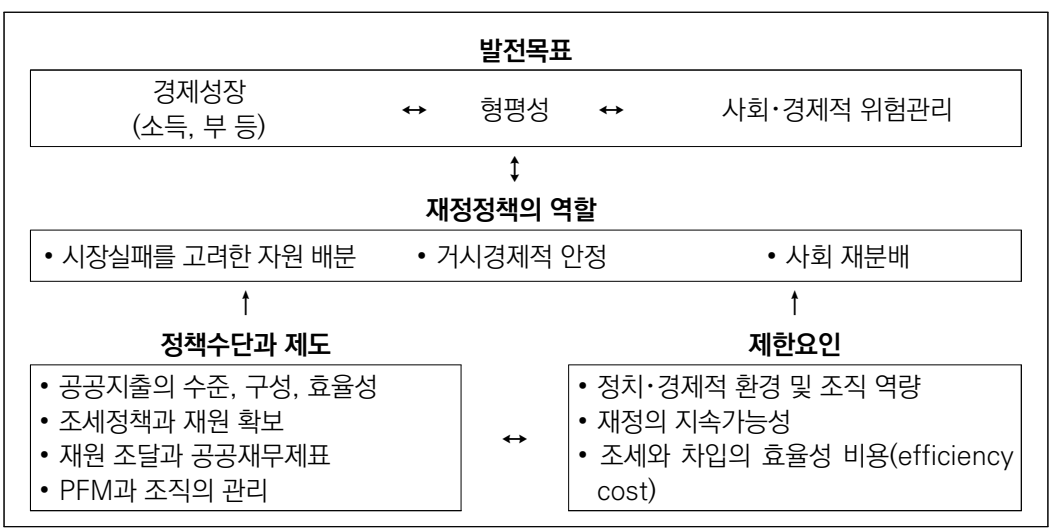
보 활용가능한 측면을 살펴본다. 둘째, 우리나라 소득조사 자료를 활용하여 우리나라의 소득분배 추이를 파악하고, 정부의 소득재분배 정책효과를 살펴본다. 소득분배 지표는 통계청의 「가계금융·복지조사」와 「가계동향조사」 통계자료를 활용한다. 또한, OECD 회원국의 소득분배 상태와 소득재분배 정책효과를 비교·분석한다. 셋째, 영국 통계청과 재무부의 보고서 사례를 조사하고, 보고서에서 제시하고 있는 내용과 특징을 분석한다. 넷째, 해외사례를 통해 향후 국내 정부에서 정례적인 소득재분배 정책효과 분석 보고서를 도입할 때 어떤 내용이 포함되어야 하는지 검토한다. 현재 소득재분배에 대한 정부차원의 공식적인 분석결과는 통계청에서 제공하는 소득분배지표에 한정되어 있다. 끝으로, 영국 보고서와 같은 수준의 소득재분배 재정효과 분석을 위해, 국내 소득조사 자료의 한계와 재정정보 활용을 통한 대안을 제시한다.

Ⅱ. 재정정책의 효과분석 모형

1. 재정의 기능

Musgrave(1959)는 정부의 기능과 역할을 공공재 공급 등 자원배분, 경제의 안정화, 소득·경제적 기회의 분배 및 재분배 기능으로 크게 구분하였다. Brahmbhatt and Canuto(2012)는 Musgrave(1959)가 제시한 정부의 역할과 더불어 정부의 발전목표를 함께 제시하고 있다. 정부는 지속적인 경제성장과 사회 재분배를 통해 구성원 간 형평성을 제고하며, 거시 경제적 안정을 통해 사회·경제적 위험관리 역할을 하는 재정정책을 추진한다. 정책수단과 제도로는 조세정책을 통한 재원확보와 공공지출, 공공재무제표 작성, 공공재정과 조직 관리 등이 있다. 하지만 정치·경제적 환경과 재정정책을 추진하는 조직 역량 문제, 재정의 지속가능성 여부, 조세와 차입의 효율성 비용(efficiency cost) 발생 등 재정 목표 달성의 한계요인도 존재하고 있음을 명시하고 있다.

〈그림 2-1〉 경제성장과 발전을 위한 재정 정책



자료 : Brahmbhatt and Canuto(2012), Figure 3.

가. 공공재 공급 등 시장실패 보완 기능

시장경제체제에서 시장의 기능이 제대로 이루어지지 못하는 상태를 시장실패라고 한다. 이때 정부는 시장에 개입하여 경제가 원활히 돌아가도록 하는 역할을 한다. 정부는 공공의 목적을 위해 공공재[1]를 생산·제공한다. 재화에 따라서 특성상 민간부문에서의 생산보다는 공공부문에서 생산하는 것이 더 효율적일 때가 있다. 필수품이지만 민간 기업에서는 생산 시 적자가 예상되면 생산을 중지할 것이고, 시장이 형성되지 못하여 국민이 혜택을 누릴 수 없게 된다. 따라서 국가에 필요한 재화나 서비스가 제대로 공급하게 되지 못하게 된다. 정부는 자원배분의 비효율성을 축소하기 위해 재화를 직접 공급하기도 한다. 재정은 이렇게 공공적 성격을 가진 재화를 공급하여 효율적 자원배분 상태로 조정하는 역할을 수행한다. 공공재(공공재화 또는 공공서비스)에는 도로와 항만과 같은 사회간접자본(SOC)과 국방, 치안유지와 같은 안전보장을 위한 공공재 등을 포함한다. 또한, 국민의 인적수준 향상을 위한 의무 교육 과정을 제공하기도 한다.

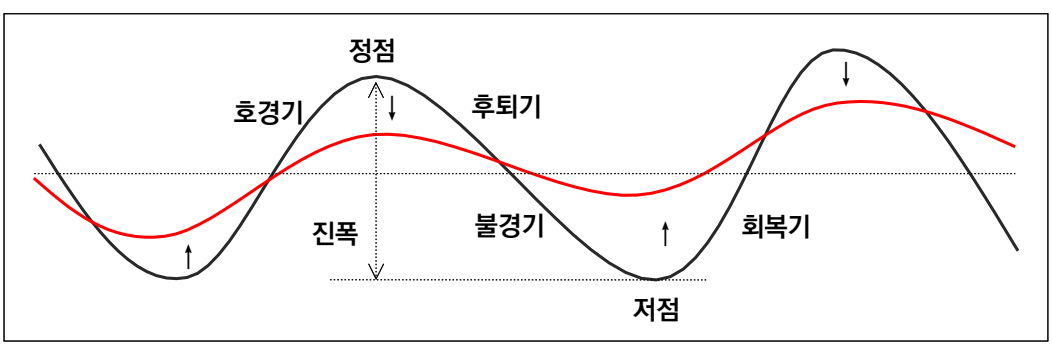
정부의 역할은 민간 공급이 어려운 공공재를 제공하는 것 뿐 만 아니라 경제성장 목표를 달성하기 위한 자원배분 기능도 수행하고 있다. 정부는 재정사업으로 신기술과 산업의 발전을 위한 연구개발 투자와 통신, 교통, 에너지 분야 등 장기 경제성장을 위한 공공투자를 하는 이유이기도 하다. 우리나라 정부에서는 공공질서 및 안전, 통일·외교, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발, 과학기술 분야에서 공공재 및 공공서비스를 제공하고 있다.

1) 공공재는 비배제성(non-exclusiveness)과 비경합성(non-rivalry)의 특징을 모두 가지고 있는 재화를 말한다. 비배재성은 경제주체의 소비가 다른 경제 주체의 소비를 배제하지 않는 특성이고, 비경합성은 재화를 추가 소비할 때, 추가 비용이 거의 없는 특징이 있다.

나. 경기 안정화 기능

재정의 경기 안정화 기능은 거시 경제의 안정화로 경기변동 진폭을 축소하는 것을 의미한다. 국내외 경제 요인의 변화로 국내 경제가 변동폭이 확대되는 경우 고용 상황과 소득 수준도 같이 변동성이 확대된다. 급격한 경제변화는 경제주체에 미치는 불확실성을 커지게 해 국민과 기업이 경제적 선택을 어렵게 만든다. 따라서 정부는 경기 변동 폭을 줄여 경제의 안정화 기능을 수행한다. 갑자기 경기상황이 악화하여 소비와 기업투자가 줄어들게 되면, 정부는 재정확대정책을 편성하여 경제적 충격을 완화하도록 유도해 경기 진폭을 감소시키는 역할을 한다. 경기진폭은 정점과 저점 사이의 폭을 의미한다. 경기 안정화는 경제적 위험이 닥쳤을 때, 시장이 회피불가한 상황에서 재정의 역할로 충격을 완화하고, 개별 경제 주체의 위험을 줄여준다. 정부는 경기 대응 정책으로 과도한 물가 변화와 실업을 억제하여 경제 전체의 후생을 증대할 수 있다.

〈그림 2-2〉 경기변동과 안정화 기능



정부가 적극적으로 경기 안정화에 대응하지 않더라도 제도적으로 자동안정화 장치(auto built-in stabilizer)가 마련되어 있다. 대표적으로 소득세의 누진세율 구조와 실업수당 정책이다. 경기가 호황일 때 소득이 높아지게 되고 높은 소득세율을 적용받아 소득세 납부를 더 많이 하게 되고, 소비 증가세를 다소 억제하는 기능을 한다. 반대의 경우, 소득이 낮아져 낮은 소득세율을 적용받아 소득세를 더 적

게 내면 소비여력이 커져 소비가 늘고 경기가 안정된다. 실업수당 정책도 심각한 불황 국면에서 실업자가 발생할 때, 안정화 작용을 하고 있다. 취업자가 실업 상태로 전환되면 고용보험을 통해 일정 기간 실업수당을 받아 소비함으로써 경기를 완화하는 데 도움을 준다.

다. 소득재분배 기능

시장경제하에서 자원 배분은 소득분배에 있어 불공평 문제를 유발할 수 있다. 효율성과 형평성은 상충관계에 있으므로 효율성을 강조하다 보면 형평성 문제가 대두될 수 있다. 경제적 효율성을 달성하기 위한 경제활동 과정에서 사회·경제적 문제로 소득과 경제적 기회 양극화 문제가 대두되고 있다. 정부는 이러한 역기능을 바로 잡기 위해 재정지출 정책과 조세정책을 통해 재분배 문제를 개선하고 있다.

재정지출에서는 이전지출(transfer expenditure)의 유형으로 저소득층을 대상으로 하는 공적 부조 정책을 시행하고 있다. 교육, 식품 등 재화와 의료서비스 등을 현물로 무상지급하거나, 기초생활보호 대상자에게 직접 현금을 지급하여 제 기능을 수행한다. 또한, 사회보험(social insurance) 제도를 통해 은퇴 노령자나 산업재해 장애인과 유가족 등에게 혜택과 재기의 기회를 제공하고 있다. 조세를 통한 소득재분배 기능을 수행하기도 한다. 대표적으로 누진적 소득세제이다. 소득세는 소득이 있는 곳에 부과되며, 또한 담세 능력에 따라 부과됨을 원칙으로 하고 있다. 즉, 납세 여력이 더 많은 소득계층에게 더 많이 부과·징수하고, 저소득 계층에게 적게 부과·징수하여 소득재분배 기능을 수행하고 있다.

2. 재정정책의 효과분석 모형

가. 경제성장과 자원배분

경제성장과 자원배분 관련 재정효과 분석은 경제모형을 통한 승수효과를 측정하는 방식으로 분석한다. 재정지출의 증가는 총수요의 증가를 가져오는데 경제환경에 따라 효과의 규모가 달라진다. 이를 분석하는 개념이 재정승수(fiscal multiplier)이다. 재정승수는 모든 조건이 일정하다고 가정한 상태에서 재정지출이 1단위 증가에 따른 GDP 변화를 나타내는 배수로 정의하고 있다. 재정승수는 재정정책이 실물경제에 미치는 정도를 의미하며, 재정승수의 변화는 재정정책의 기대효과 변화를 의미한다. 재정승수는 분석기관, 분석모형, 자료 등에 따라 결과가 달라지기 때문에 공식적이고 통일된 지표를 작성할 수는 없다. 따라서 연구기관·연구자마다 별도의 모형을 통해 분석한다.

재정승수는 경기국면, 국가채무, 수입의존도, SOC 예산 비중 등에서도 영향을 받는다. 첫째, 경기 침체 시 재정지출 효과 증가하여 재정승수가 커지는 경향이 있으며, 둘째, 국가채무 증가는 미래 조세부담 증가에 따른 현재소비 위축으로 재정지출 효과 감소 경향이 있다. 셋째, 수입의존도가 높은 국가에서는 재정지출 효과가 대외로 누출되기 때문에 성장효과 악화되므로 지출승수가 낮아질 수 있으며, 넷째, 건설업 등 생산유발효과가 큰 사업 비중이 큰 SOC 예산 비중이 클수록 재정지출 효과 증가한다.

앞서 설명하였듯이 재정지출의 정책효과는 경제상황이나 정책 환경에 의해 영향을 받게 된다. 이러한 경제적 환경을 모형으로 구축하여, 재정효과를 분석하는 모형은 거시계량모형, 산업연관분석 모형, 일반균형분석 모형으로 크게 분류할 수 있다.

1) 거시계량모형

우선 거시계량모형은 경제를 구성하는 다양한 경제변수 간 관계를 방정식 형태로 표현하여 구축하여 분석하는 경제모형이다. 거시경제 전체에 대한 개관과 정책운영을 모의실험 분석하는 데 유용하며, 특히 중·단기 예측에 유용하게 쓰인다. 거시계량모형은 경제구조를 연립방정식 형태로 설정하기 때문에 분석 목적에 맞는 모형으로 재구성하는 데 용이하며, 경제 전체의 흐름이나 주요 변수들 간 상호관계를 체계적으로 파악할 수 있기 때문에 정책모의실험을 통한 재정효과를 분석하는 데 유용한 모형이다.

반면, 모형의 한계도 분명히 존재한다. 거시계량모형이 과거 경험에 근거한 모형이므로 향후 기대되는 경제여건이나 구조적 변화에 대해서는 반영이 어렵다는 점이다. 또한, 거시계량모형은 분석 모형 구축 단계에서 경제이론에 따라 모형이 다르게 설정될 수 있기 때문에 연구자의 주관적 견해가 담길 수 있다는 점을 지적하기도 한다. 하지만 모든 분석모형은 현실 반영과 모형의 간결성이라는 특성을 모두 만족하기는 어려워 연구자의 판단에 따라 분석모형이 결정된다.

국내 거시계량모형은 중장기 경제예측 및 거시경제 및 재정의 정책효과 분석에 목적을 두고 있어, 모형을 구축하는 배경이나 기관의 성격에 따라서 모형의 구성에 차이가 있다. 이에 국내 주요 기관에서 작성한 모형에 대한 선행연구를 검토하였다.

박종규(2000)는 1970년대 초 이후 1998년과 1999년까지의 기간을 대상으로 재정정책의 거시경제 및 재정수지에 대한 영향을 분석하고 2030년까지의 장기전망을 실시하였다. 이 연구는 총공급 측면도 함께 고려하였으며, 특히 장기전망 및 재정부문에 대한 효과분석을 위하여 총수요와 재정변수간 연계성을 구체적으로 고려하고 있다는 점에서 장점이 있다. 또한 인구구조의 변화가 거시 및 재정부문에 미치는 효과에 대한 분석을 실시하였다.

박무환(2008)은 인구고령화가 국민경제 전반에 영향을 미치며 이에 따라 국

민연금의 재정안정에도 영향을 주므로 이를 분석하기 위한 모형을 구축하였다. 전체 모형은 최종수요, 대외, 재정, 임금 및 물가, 금융, 노동 및 생산, 국민연금과 인구 등 8개 부문으로 구성하였다. 국민연금부분은 평균소득월액, 기금투자수익률, 가입자 수, 수급자 수 등 4개 행태방정식과 연금보험료수입, 기금투자수입, 총수입, 연금급여액, 총지출 적립기금 등은 항등식으로 구성하였다. 정책 모의실험에서는 보험료율, 소득대체율, 콜금리, 정부경상지출, 60세이상 인구 수, 세계수입수요 변수에 대한 충격의 파급효과 등에 대하여 분석하였다.

김혜선(2012)은 연립방정식 체계를 갖고 있는 분기거시계량모형을 구축하고 있는데, 총수요, 국제수지, 물가, 금융, 노동, 총공급, 재정 등 7개 부문에서 45개 행태식과 25개 항등식 등 70개의 연립방정식 체계를 갖고 있는 분기거시계량 모형이다. 총수요와 함께 총공급 부문을 고려하고 있으며, GDP 항목별로 디플레이터를 구분하여 추정함으로써 실질GDP 이외 경상GDP도 세부적으로 분석하며 거시경제변수와 재정변수를 연계하고 있다. 금리변수에서 국고채 수익률을 행태식으로 고려하고 있다.

손민규·김대용·황상필(2013)은 한국은행의 BOK12 모형에 재정블록을 추가한 재정모형을 구축하고 이를 이용하여 재정지출의 구성항목별 효과를 분석하였다. 최종수요, 대외거래, 물가, 임금 및 고용, 금융 및 자산시장 등 5개의 블록과 42개식(행태방정식 30개, 정의식 12개)을 포함하고 있다. 이 연구는 BOK12에 재정블록을 추가한 확장모형으로, 국민계정상 정부지출 관련 항목과 실제 재정지출 변수간 정합성을 강화하고, 재정정책에 따른 재정적자와 시장금리간 관계를 구현하였다.

거시계량모형에서 사용하는 자료에는 대부분의 연구에서 공통적으로 GDP와 GDP 구성지표인 민간소비, 민간투자, 정부소비, 정부투자, 수출, 수입 등의 거시자료가 있다. 또한, 사용자료는 GDP 구성지표와 연관되는 기타 거시경제자료들을 활용하기도 한다. 연구목적에 맞게 어떤 자료를 활용하는지, 어떤 추가적인 지표를 구성하는지에 따라 거시계량모형의 차별성이 나타난다. 거시계량모형은 거

시경제변수를 주로 활용하므로, 시계열 기간이 확보되면 모형에서 사용이 용이하다는 장점이 있다. 박무환(2008)의 연구와 같이 기관에서 보유하고 있는 행정자료를 사용함으로써 재정의 정책효과 분석을 보다 과학적으로 분석하기도 한다.

dBrain 재정정보를 활용 가능한 영역을 고려해보면, 재정부문에서 세입/수입과 세출/지출 자료를 이용하여 모형구축에 사용이 가능할 수도 있다. 예를 들어 16대 분야의 세출/지출 자료를 활용하여 분야별 재원배분 분석을 분석할 수도 있고, 성질별 세출/지출 자료를 통해 거시계량모형에서 재정분야를 더욱 세밀하게 설정하여 분석할 수도 있다. 거시계량모형으로 분야별 지출승수를 추정해 분야의 재정지출 확대 정책이 거시경제에 미치는 효과를 분석할 수도 있다. 성질별 세출/지출은 재정지출 성질에 지출세목 단위로 '경상지출', '자본지출', '융자지출'로 크게 분류할 수 있다. 이를 분석에 활용하면, 재정지출 성질에 따른 분석모형을 구축하는데 활용할 수 있을 것이다. 선행 연구를 보면, 재정부문의 확장 측면에서 자료부족에 따른 한계를 가지고 있는 반면, dBrain 자료를 활용하면 기존 연구에 대해 보다 유용한 분석결과를 제시할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 산업연관분석모형

산업연관분석 모형은 일반적으로 최종수요의 변화에 따른 생산과 부가가치 승수효과를 통해 생산제약이나 생산 증가가 타 산업에 미치는 효과를 분석하는 모형이다. 산업연관분석 모형은 Leontief의 투입산출모형이라고도 하며, 일반적으로 기술계수와 부가가치 부문, 최종수요 부문으로 구성하고 있다. 기술계수는 산업연관표상에서 i재화 1단위 생산에 투입되는 j재화를 계수로 나타낸 것을 말하고, 부가가치 부문은 피용자보수, 영업잉여, 고정자본소모, 생산세, 보조금 등으로 구성되어 있다. 최종수요 부문은 민간소비지출, 정부소비지출, 민간고정자본형성, 정부고정자본형성, 재고증가, 수출로 구성되어 있다. 산업연관분석 모형의 자료는 투입산출표에 기반하고 있으며, 우리나라의 산업연관표는 한국은행에서 전국 산업연관표와 지역간 산업연관표를 작성하여 발표하고 있다[2].

산업연관분석 모형을 통한 재정정책 분석은 최종수요 부양 정책효과를 분석하는 데 간편하게 이용할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 산업연관분석 모형의 특성상 소득과 소비의 연계가 없다는 단점이 있다.

재정효과 분석을 위한 산업연관분석 모형의 자료는 산업연관표에 기초하고 있다. 국내에서 생산하는 산업연관표는 한국은행에서 작성하는 산업연관표가 유일하다. 산업연관표는 공간적 범위에 따라 전국 산업연관표와 지역간 산업연관표로 구분할 수 있다. 전국 산업연관표는 2014년 기준 산업연관표가 최근 자료이며, 지역간 산업연관표는 2013년 기준이 가장 최근자료이다.

산업연관분석에서는 분석 대상과 목적에 따라 한국은행의 산업연관표를 기반으로 품목을 재구조화하여 활용하기도 한다. 예를 들어, 정현준(2013)은 ICT(정보통신기술) 산업을 'ICT 제조업'과 'ICT 서비스업'으로 분류하고, 해당항목을 구성하는 세부품목을 이용하여 산업연관표를 재구조하여 ICT 산업의 구조변화와 산업간 연관효과를 분석하기도 하였다. 하지만, 분석대상이 산업연관표의 기본품목에 해당하지 않는 경우, 분석이 불가능한 한계가 있다. 또한, 산업연관표 이외의 자료를 연결하여 산업연관표를 확장하기 어렵다는 점도 있다.

3) 일반균형모형

일반균형모형은 CGE 모형(Computable General Equilibrium Model)으로 불리며, 일반균형이론을 응용하여 분석한다는 의미를 내포하고 있다. CGE 모형은 일반균형모형으로서 현실경제에서 구성되는 경제주체를 모형에 모두 반영하여 경제를 구성하는 재화와 서비스의 균형가격과 균형산출량을 도출하는 분석 모형이다. 산업연관분석 모형도 넓은 의미에서는 일반균형분석의 하나로 볼 수도 있으나, 일반적으로 분리되어 사용되고 있다.

정부의 정책이나 사회적 충격은 특정 산업과 분야에서 발생하더라도 파급경로는 다양한 산업에 영향을 미치게 되고, 파급효과의 규모는 산업의 비중이나 성

2) 한국은행 (2014), 「산업연관분석해설」을 참고하여 작성하였다.

격, 재화(또는 서비스)의 가격 탄력성 등에 의해 결정된다. CGE 모형을 이용한 일반균형분석은 특정 재화(또는 서비스)의 가격, 산출량 변화 등 미시적 재정효과 뿐만 아니라, 소비, 투자, 수출입 및 GDP 변화 등 거시적 재정효과를 분석하는 데 유용하지만, 모형구축이 어렵다는 단점이 있다.

일반균형분석모형을 통한 선행 연구는 다양하게 존재하고 있으며, 대표적으로 몇 개의 연구를 제시하였다. 조경엽(2007)은 재정지출의 소득계층별 귀착을 파악하기 위해 재정지출 중 순수공공재와 비순수공공재(이전소득, SOC, 주택건설, 교육, R&D)를 세분하여 국민 경제에 미치는 효과를 분석하였다. 항목의 연평균 지출액이 1,000억원씩 증가한다고 가정하고 분석한 결과, R&D 지출과 교육지출이 장기적으로 GDP를 가장 크게 증가시키는 것으로 나타났다.

김승래·송호신·김우철(2009)는 부문별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구를 진행하였다. 2008~2009년 경제위기 극복을 위한 재정지출 확대와 재원배분의 효과를 분석한 결과, GDP를 3~4%이상 증가시키고, 물가상승률 및 실업률을 2~3% 낮출 수 있는 것으로 분석하였다.

김승래·임병인(2015)는 향후 복지수요 증가에 따른 복지재원 조달 필요성이 커질 경우 조세를 통한 재원 조달 시 적정 조세 믹스에 대해 논의하였다. 세목별 세부담의 형평성과 효율성의 상충관계를 최소화하고, 사회후생함수를 극대화하는 시나리오 분석을 진행하였다. 분석결과, 복지재원 조달에서 개인소득세와 기업과세는 각각 GDP 대비 0.1~1%, 소비과세는 0.5~2% 등의 조합으로 구성할 필요가 있다고 제시하고 있다.

남상호 외(2014)는 고용·복지 친화적 재정지출의 효과성을 CGE 모형으로 분석하였다. 나아가 자원배분의 효율성 제고를 목적으로 하는 정책 우선순위를 분석하였다. 분석결과, 사회복지의 지출승수는 0.5786이고, 교육은 0.6039, 보건 및 의료는 0.3475로 분석하고 있다. 분석에서는 일반균형분석을 위한 2009년 기준 사회회계행렬을 작성하여 사용하였다.

조경엽(2007), 김승래·송호신·김우철(2009), 김승래·임병인(2015), 남상호

외(2014) 등의 연구는 일반균형모형을 분석하기 위해 사회회계행렬(social account matrix: SAM)을 활용하여 분석하고 있다. 사회회계행렬은 특정 기간에 한 국가의 경제적 거래를 요약한 표로 구성한 자료이다. 사회회계행렬은 행과 열이 일대일로 일치하는 정사각형 사회회계행렬이다. 행(가로)을 따라 나타난 수치는 해당 부문의 수입을 의미하며, 열(세로)을 따라 나타난 수치는 지출을 의미한다. 경제전체로 볼 때 소득과 지출이 같다는 거시순환 원칙에 따라서 행(소득 측면)과 열(지출 측면)의 합은 일치한다. 따라서 사회회계행렬 테이블은 일반균형모형이 요구하는 세 가지 균형조건(영의 이윤, 시장청산, 소득균형)을 충족한다. 사회회계행렬을 작성하기 위해서는 「산업연관표」, 「가계동향조사」, 「국세통계연보」, 「기업경영분석」, 「한국통계연감」 그리고 기존연구 등 다양한 자료를 활용하여 작성된다. 대부분 거시자료를 활용하며, 필요에 따라 미시자료를 활용하기도 한다.

dBrain 자료를 활용한 사회회계행렬의 확장에 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 일반균형분석에서 모형설정과 함께 중요한 부분이 사회회계행렬을 어떻게 작성하여 자료를 작성하는 것이다. dBrain의 결산정보를 활용하면, 정부소비지출과 정부투자지출을 보다 상세하게 반영할 수도 있으며, 재정지출을 분야별로 분류하여 사회회계행렬을 구축할 수 있다. 분야별 재정지출로 모형을 구성한 이후에는 분야별 재정정책이 주요 거시경제변수에 대한 영향을 분석할 수 있게 된다. 예를 들어, SOC 분야의 재정지출이 건설 산업을 비롯한 산업전반에 미치는 효과를 분석할 수 있고, 나아가서는 거시경제 선순환 결과로 민간 소득·소비의 변화까지도 분석할 수 있을 것이다. 또한, dBrain 재정정보를 반영한 모형은 사회복지지출 정책 변화가 있을 때 민간 소득에 미치는 효과를 분석한다거나, 고용에 미치는 영향을 분석하는 데에도 기여할 수도 있을 것이다.

나. 경기 안정화

재정정책으로 경기 변동성을 완화하기 위해서는 경기 하강국면에 접어들 때 확장적 재정정책이어야 하고, 경기 상승국면에서는 긴축적 재정정책이어야 한다. 또한 재정승수가 경기 변동성을 완화할 만큼 의미 있는 수준이어야 한다. 이를 통해 보면, 재정의 경제안정화 효과 분석의 영역은 경기조절에 미치는 효과성을 보는 분석과 재정정책 시점의 적절성을 분석하는 영역으로 크게 양분하고 있다.

홍승현(2014)는 글로벌 금융위기 이후 재정정책 방향이 경기변동 측면에서 거시경제상황에 대해 적절히 반응하였는지를 분석하고자 하였다. 경제상황을 판단하는 지표로 경기순환지수, 산출갭(output gap)을 활용하였고, 재정운용 방향성을 판단하는 지표로는 경기조정재정수지, 재정충격지수와 EU에서 사용하는 재정운용 평가 중 하나인 재량적 재정노력 관련 지표를 활용하였다. 분석결과, 글로벌 금융위기 이후 재정정책이 경기변동에 적절히 반응해 왔다고 판단하였다.

박기백·박형수(2002)는 재정안정성 및 재정효과 판단을 위한 재정지표를 산출하고 경기판단지표와의 비교를 통해 연구를 진행하였다. 재정안정성을 판단하기 위한 지표로 기초재정수지와 Blanchard(1990)가 제시한 지표(안정성 지표 1)를 활용하였다. 우리나라의 재정안정성은 외환위기로 크게 악화되었으나 이후 개선된 것으로 분석하고 있다. 경기상황을 판단지표로는 실질성장률, GDP gap 등을 활용하였고, 재정기조 판단지표로는 기초재정수지 차분하여 분석하였다. 경기대응 분석결과 1998년도에 재정의 경기부양효과가 매우 컸던 반면 1999년과 2000년은 재정의 경기안정효과가 발휘되었던 것으로 나타난다.

원구환(2009)는 지방재정통계를 활용하여 지방재정정책과 경기변동 대응분석을 수행하였다. 광역자치단체의 재정팽창지수를 통해 분석한 결과, 지방재정정책은 경기조절적 기능보다는 경기동행적 기능을 수행하였다고 분석하였다.

재정정책의 경기 대응성을 분석하기 위해서는 정부의 재정정책이 확장적이었는지 긴축적이었는지를 먼저 판단해야 한다. 정부의 재정정책의 국면 판단은 IMF

에서 제시한 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator)를 사용하기도 한다. 재정충격지수는 경기변동에 의한 자동안정화 장치를 제외하고 재량적 재정정책 기조를 측정하는 지표이다. IMF에서는 총지출의 자동안정화 기능을 제거하기 위해 명목 잠재 GDP에 비례한다고 가정하고, 총수입은 명목 GDP에 비례한다고 가정하여 지표를 산출하고 있다.

$$FI = \triangle\left(\frac{(t_0 Y - g_0 Y^p) - (T - G)}{Y}\right)$$

t_0는 기준연도의 총수입/명목 GDP, g_0는 기준연도의 총지출/명목 GDP, Y는 명목 GDP, Y^p는 명목 잠재 GDP, T는 총수입, G는 총지출, Δ는 차감을 의미한다. 재정충격지수가 양(+)의 값을 갖는 경우 전기대비 재량적 재정정책이 확장적인 것으로 평가하고, 음(-)의 값을 갖는 경우 긴축적인 것으로 판단한다. 재정충격지수는 재정정책의 전체적인 효과를 요약해서 보여주는 지표기능을 하며, 계산이 쉽다는 장점이 있는 지표이다. 반면, 물가, 이자율, 환율, 등 경제 변수를 고려하지 않고, 경제적 모형을 기반으로 하고 있지 않다는 점에서 지적을 받기도 한다.

재정의 경기 대응성 분석을 위해서는 재정정책의 국면을 판단하는 재정충격지수와 경기 국면을 판단하는 GDP gap의 변화분과의 상관관계를 통해 분석한다. GDP gap은 명목 GDP에서 명목 잠재 GDP를 뺀 값으로 양(+)의 값이면 경기 상승, 음(-)의 값이면 경기 하강을 의미한다. GDP gap 변화분과 재정충격지수의 상관관계가 양(+)의 값을 갖는다면, 실제로 재정정책이 경기 대응성이 존재한다고 판단할 수 있다.

경기 안정화 분석에는 dBrain 재정정보를 통해 재정정책 국면을 판단하는 지표를 생산하는데 기여할 수 있을 것이다. 앞서 선행연구에서 제시한 재정국면 판단지표를 보면, 구조적재정수지, 경기조정재정수지, 기초재정수지 등을 활용하거나, 재정충격지수를 구해 사용하기도 하였다. 구조적 재정수지와 기초재정수지를

구할 때는 사업의 성격을 파악한 이후에 총지출에서 해당 사업들을 제거하여 구하는데, dBrain 세부사업 정보를 활용가능할 것이다. dBrain 세부사업 정보를 확보한 상황에서는 선행연구에서 접근하고 있는 방법보다 과학적인 접근이 가능할 것이다.

다. 소득재분배

1) 소득재분배 정책 효과분석 모형

소득재분배 분석은 사회보장정책과 누진적 조세정책으로 사회 구성원의 소득분배가 어떻게 변하는가를 분석하는 것이다. 사회보장정책은 사회보험정책과 공적부조정책으로 다시 크게 분류한다. 사회보험은 국민 전체 또는 대다수 구성원을 대상으로 국가 차원에서 시행하는 공적보험을 의미하며, 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산업재해보상보험, 공무원연금, 군인연금 등이 포함된다. 공적부조정책은 저소득층, 장애인 등 사회적 약자에 대한 정부가 조세를 통해 공적이전급여를 제공하는 정책이다. 대표적으로 국민기초생활보장제도와 저소득층지원사업, 장애인 복지사업, 기초연금, 저소득 한부모가족 지원 등의 사업 등이 있다.

소득재분배 정책의 개념은 개인이나 가구가 시장에서 벌어들이는 소득의 가구 구성원들 사이에서 발생한 격차를 재정정책으로 줄이는 것을 말한다. 따라서 소득재분배 효과는 시장소득의 분배 상태와 공적부조정책에 따른 공적이전소득을 포함한 경상소득의 분배상태, 조세 납부액을 제외한 처분가능소득의 분배상태를 비교함으로써 분석할 수 있다. 이를 위해서는 가구의 소득 조사자료를 기반으로 소득분배 상태를 나타내는 분배지표를 계산해야 한다. 소득 자료는 대부분 국가에서 가구 기준으로 조사된 통계자료를 활용하며, 우리나라의 경우는 「가계금융·복지조사」를 기준으로 공식 소득분배지표를 구하고 있다. 정부의 소득재분배 재정효과 분석을 위한 모형은 일반적으로 미시 모의실험 모형을 구축하여 분석하고 있다. 미시 모의실험 모형은 가구 또는 개인으로 구성된 관측 자료를 기반으로 가계

의 재정정책을 통한 공적이전소득과 조세 부담을 측정할 수 있는 모형이다. 공적이전소득 정책변화 또는 조세 개편에 대한 분석은 모의실험모형을 통해 분석한다. 소득재분배 분석모형의 가장 핵심은 분석 자료가 전체가구를 얼마나 정확하게 반영하고 있는가에 대한 대표성과 정부 재정정책 수단을 얼마나 다양하게 반영하고 있는가이다.

성명재·전병목·전병힐(2008)은 조세정책에 대한 분석을 위해 KIPFSIM08 모형을 구축하였다. 이 연구에서는 근로소득세, 사업소득세, 이자소득세 등 소득세 항목과 부가가치세, 개별소비세, 주세, 자동차세, 담배세, 교육세, 주행세, 농어촌특별세 등 소비세 항목 중심의 조세 부문의 항목을 구체화 하였다. 또한 재정지출 항목은 공적연금, 국민기초생활보장, 고용보험, 국민건강수혜, 교육서비스, 보육서비스, 주택서비스 등의 항목도 분석할 수 있도록 모형을 구축하여 소득재분배 효과를 분석하고 있다. 사용한 자료는 「가계동향조사」 자료를 기반으로 하고 있으며, 소득세와 소비세의 경우는 tax calculator 프로그램을 통해 추정하고 있다.

성명재(2016a), 성명재(2016b)는 국내 연구 중 현물서비스와 조세항목을 가장 다양하게 반영한 모형을 활용한 연구 중 하나로 평가할 수 있으나, 외부자료를 통한 추정치를 반영하고 있다는 점에서 약점이 있다. 이러한 배경에는 분석의 기본이 되는 소득 조사 통계자료가 사업정보를 충분히 반영하고 있지 못하다는 근본적인 한계에 있다.

김성태·김명규·임병인(2014)는 소득공제항목을 세액공제로 전환하는 내용을 담은 2014년 소득세법 개정으로 세액공제 항목의 형평성을 분석하였다. 재정패널을 활용하여 소득세 계산 프로그램을 작성한 이후 세액공제항목별로 형평성 분석을 수행하였다. 2014년을 기준으로 분석한 소득세의 세액공제 전환정책은 10분위를 제외한 모든 분위에서 세부담이 경감되며, 소득재분배 효과가 커졌다고 분석하였다.

2) dBrain 재정정보를 활용한 소득재분배 정책 효과분석 필요

우리나라는 2000년대 초반 이후 사회적 부의 재분배에 대한 수요가 확대되었고, 사회복지지출도 이에 대응하여 확대되고 있다. 이런 정부의 정책은 궁극적으로 소득재분배 기능을 강화하는 방향으로 추진되어 오고 있다. 이러한 정책 방향은 사회적으로 새로운 경제 패러다임의 변화가 요구되는 상황에서 OECD에서도 포용적 성장이라는 개념을 제시하고 있다[3].

소득재분배와 관련된 연구는 다수 존재하고 있으나, 대부분의 연구가 통계청의 「가계동향조사」, 「가계금융·복지조사」 자료를 활용하고 있으며, 연구기관에서 자체조사하고 있는 패널자료들을 이용하기도 한다. 주요 패널자료에는 한국조세재정연구원의 「재정패널」, 한국노동연구원의 「한국노동패널」, 한국보건사회연구원의 「복지패널」 등이 대표적이다. 이런 자료의 공통점은 가구 소득을 포함한 설문자료라는 점이다. 하지만, 재정정책 단위의 설문항목을 모두 포함하고 있지 않아 설문문항이 제한적으로 조사될 수 있다는 한계를 지닌다. 또한 정부가 관리하고 있는 사업단위로 조사되지 못하다. 이에 대한 보완방안으로 dBrain을 비롯한 재정자료를 활용하면, 기존 설문조사의 보완이 가능할 것으로 기대된다.

많은 선행연구에서는 재정지출의 소득재분배 효과 분석을 소득 조사자료를 기준으로 분석하고 있기 때문에 세부사업단위로 분석하지 못하고 총량적인 관점으로만 접근하는 한계가 있다. dBrain 재정정보와 보건복지부의 행복e음 사회복지서비스 재정정보 등을 활용한다면 정부의 사업관리 단위인 세부사업단위 중심으로 분석이 가능할 것으로 기대된다.

이를 위해 다음 장에서는 우리나라의 소득분배 추이를 살펴보고, 영국의 소득재분배 정책 효과분석 사례를 소개하고자 한다.

---

3) OECD (2014), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing.

Ⅲ. 소득분배 추이와 영국의 분석 사례

1. 소득분배 추이

통계청이 설문조사를 통해 정기적으로 생산하는 「가계동향조사」와 「가계금융·복지조사」 자료를 통해 소득분배 추이를 살펴보고자 한다. 또한, OECD 국가들 간 소득분배 상태와 소득재분배 효과를 비교하여 우리나라의 현주소를 파악한다.

소득분배는 한 사회를 구성하는 구성원들이 소득을 어떻게 나누고 있는가를 의미한다. 소득분배 상태를 파악하기 위한 소득분배 지표에는 지니계수(Gini Coefficient)[4], 10분위분배율(deciles distribution ratio)[5], 10분위배율(decile dispersion ratio)[6] 등이 있다.

가. 「가계동향조사」로 본 소득분배 추이

통계청의 「가계동향조사」는 가구의 생활수준실태와 그 변동사항을 파악하기 위해서 가계의 수입과 지출을 정기적으로 조사한다. 「가계동향조사」는 전국에 거

4) 지니계수는 가장 널리 사용하고 있는 분배 지표로 Gini(1912)가 고안한 지표이다. 지니계수는 $G=(1/2n^2\mu)\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n}|y_i-y_j|$로 정의하고 있다. 여기에서, n은 관측치 수, μ는 전체 관측치의 평균, y_i는 개인 i의 소득을 의미한다. $|y_i-y_j|$는 임의 두 개인(또는 집단) 사이에 존재하는 소득의 차이를 의미하고, 이를 모든 개인(또는 집단) 사이에 대해 구하면, 전체적인 평균적인 소득격차를 알 수 있게 된다. 지니계수는 0에서 1사이의 값을 가지며, 0이면 완전 평등한 분배 상태, 1이면 완전 불평등한 상태를 나타낸다.

5) 10분위분배율은 지니계수에 비해 체계적이지는 않지만 직관적인 개념으로 사용되고 있는 지표이다. 10분위분배율은 소득 하위 40% 소득점유비율을 상위 20% 소득점유비율로 나누어 구하기 때문에, 10분위분배율 값이 클수록 평등한 상태를 나타낸다. 10분위분배율은 0에서 2사이의 값을 가지며, 2일 때 하위 40%와 상위 20% 간 소득점유가 완전 평등한 분배 상태를 의미하고, 0일 때는 가장 불평등한 분배 상태를 의미한다.

6) 10분위배율은 소득구간을 10개로 나눈 후 상위 10% 소득점유비율을 하위 10% 점유비율로 나눈 값을 말한다. 소득 분위를 5개로 나누어 5분위배율을 사용하기도 한다. 10분위배율은 10분위분배율과 달리 값이 커질수록 빈부격차가 심한 것으로 해석할 수 있다. 10분위배율은 양 끝 소득분위만을 사용하여 도출하기 때문에 중간 계층에 대한 정보는 배제된다는 단점이 있으나, 직관적인 해석이 용이하다는 이유로 활용도가 높다.

주하는 가구를 조사대상으로 하고 있으며, 소득부문에는 월간 약 9,180가구, 지출부문에는 약 1,000가구를 조사한다.

「가계동향조사」 경상소득 기준으로 소득 점유비율 추이를 보면, 1990년보다 최근까지 저소득 계층(1, 2분위)의 소득 점유비율이 줄고 고소득 계층(9, 10분위)의 점유비율이 증가하는 추세를 보인다. 고소득 계층의 점유비율이 빠르게 증가한 시점은 1990년대 말부터 2010년까지이다. 반면, 저소득 계층은 점유비율이 지속적으로 줄어들고 중간소득 계층인 5분위, 6분위 계층은 거의 변화가 없는 것으로 나타난다.

〈표 3-1〉 소득분위별 경상소득 점유비율 추이

(단위: %)

분위	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
1분위	3.4	3.2	2.8	2.4	2.1	2.4	2.2
2분위	5.4	5.4	5.0	4.5	4.3	4.5	4.3
3분위	6.5	6.6	6.3	5.9	5.9	6.1	5.9
4분위	7.4	7.6	7.5	7.2	7.3	7.4	7.3
5분위	8.4	8.6	8.5	8.5	8.5	8.6	8.6
6분위	9.4	9.7	9.8	9.8	9.7	9.8	9.8
7분위	10.6	10.9	11.0	11.2	11.2	11.1	11.2
8분위	12.2	12.4	12.7	12.9	13.0	12.8	12.8
9분위	14.8	14.8	15.3	15.3	15.6	15.1	15.4
10분위	22.0	20.7	21.2	22.1	22.4	22.1	22.5

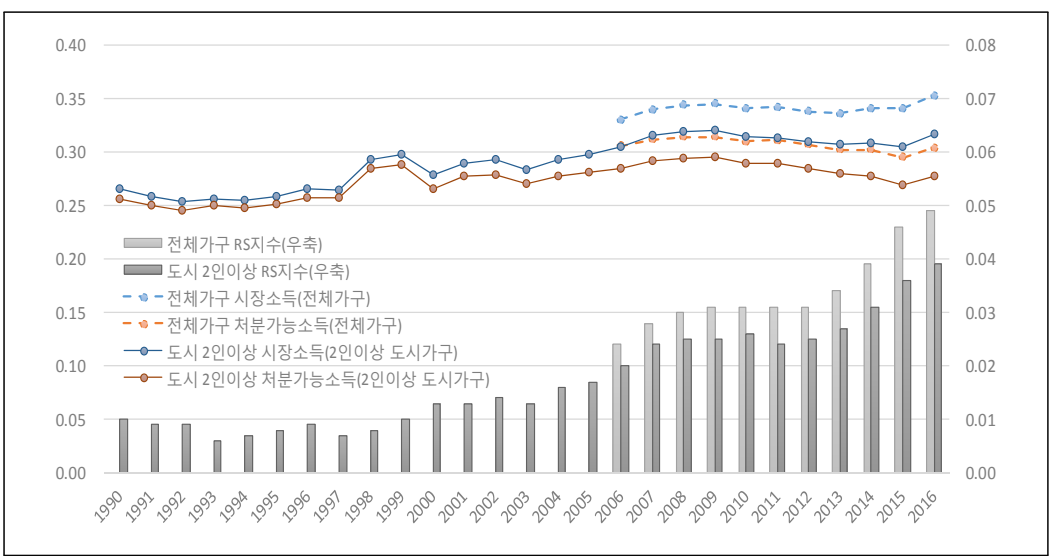
주 : 「가계동향조사」 2인이상 도시가구 경상소득 기준
자료 : 통계청, 국가통계포털, (검색일: 2018. 10. 8.)

소득 점유비율 추이를 통해 개략적으로 알 수 있듯이 고소득 계층 소득점유비중이 증가한 반면, 저소득 계층은 감소하였기 때문에 소득분배는 악화 되었을 것으로 짐작할 수 있다. 이를 지니계수를 통해 살펴본다. 1990년부터 추세를 연속적으로 파악하기 위해서 2인 이상 도시가구를 대상으로 하는 지니계수를 구하였다. 지니계수가 큰 폭으로 증가한 시점은 외환위기 당시인 1998년으로, 1997년 시장소득 기준 0.264에서 1998년 0.293으로 가장 큰 변화폭이었다. 시장소득 지니계수는 2000년 이후 다시 빠르게 상승하다 2009년 0.320까지 악화되었다.

2010년 이후 지니계수는 지속적으로 하락하며 소득분배가 개선되는 추세로 나타났다. 2016년 지니계수는 전년(0.305)보다 증가한 0.317이다.

공적이전소득과 조세를 반영한 처분가능소득 지니계수의 추세도 시장소득 지니계수와 동일한 추세를 보인다. 하지만, 처분가능소득 지니계수와 시장소득 지니계수의 차이인 RS 지수(Reynolds-Smolensky measure)[7]는 2000년 이후 지속적으로 확대되어 소득재분배 정책효과가 확대되고 있음을 실증적으로 알 수 있다. 1999년 이전까지 RS 지수는 0.01 이하를 지속적으로 유지하고 있었는데 2000년 이후부터 RS 지수가 증가하여 2010년은 0.026으로 늘었고, 2016년에는 0.039로 높아졌다.

〈그림 3-1〉「가계동향조사」 지니계수 추이 : 1990년 ~ 2016년



주 : RS 지수는 저자 계산

자료 : 통계청, 국가통계포털, (검색일: 2018. 10. 8.)

7) RS 지수는 재정의 소득재분배 정책효과를 측정하는 대표적인 지수로 Reynolds and Smolensky(1977)에 의해 고안되었다. RS 지수는 수직적 형평성에 해당하는 개념으로 재정정책으로 인한 사회구성원간 소득순위의 역전이 없다는 가정하에서 재분배 효과를 측정하는 방식이다. RS 지수는 시장소득 지니계수에서 처분가능소득 지니계수를 차감하는 방식으로 측정한다. 판정기준은 RS 지수가 0보다 크면 재정이 소득재분배를 개선하는 정책효과가 있고, 0이면 소득재분배 정책효과가 없으며, 0보다 작으면 소득재분배를 악화시키는 것으로 판단한다.

2006년부터는 전체가구(전국 1인 가구 포함)를 대상으로 지니계수를 계산하였다. 2016년 시장소득 기준 지니계수는 0.353이고, 처분가능소득 기준 지니계수는 0.034로 2인 이상 도시가구 지니계수보다 전체적인 지니계수는 높은 수준으로 나타났으나 추세는 동일하게 나타났다. 지니계수가 전반적으로 높은 이유는 1인 가구를 포함하였기 때문에 2인 이상일 때보다 저소득 계층으로 포착되는 가구가 많아졌기 때문으로 보인다.

전체가구 RS 지수도 2016년은 0.049로 도시가구 대상으로 계산한 0.039보다 높게 분석되어, 재정의 소득재분배 정책효과가 더 크게 나타났다. 전체가구 RS 지수가 높은 주된 이유는 2인 이상 도시가구 조사 대상에서 제외되어 있던 1인 가구와 비도시가구 포함되었기 때문으로 보인다. 이들은 2인 이상 도시가구보다 저소득 계층 대상 공적이전소득 정책이 더 많이 반영되기 때문으로 보인다. 또한 공적이전소득 정책은 일반적으로 조세 정책보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 알려져 있다[8].

〈표 3-2〉「가계동향조사」 지니계수 추이 : 1990년 ~ 2016년

연도	전체가구			2인 이상 비농가			2인 이상 도시가구		
	시장 소득	처분가능 소득	RS 지수	시장 소득	처분가능 소득	RS 지수	시장 소득	처분가능 소득	RS 지수
1990							0.266	0.256	0.010
1991							0.259	0.250	0.009
1992							0.254	0.245	0.009
1993							0.256	0.250	0.006
1994							0.255	0.248	0.007
1995							0.259	0.251	0.008
1996							0.266	0.257	0.009
1997							0.264	0.257	0.007
1998							0.293	0.285	0.008

8) 성명재(2016c)에 따르면 그 이유를 두 가지 제시하고 있다. 첫째, 조세는 특성상 무차별성이 보장되어야 하기 때문에 지원대상만을 선별하여 세금을 부과하기 어려울 뿐만 아니라 조세를 통해서는 본질적으로 대다수가 면제자로 분류되는 최저소득층에 대해서는 조세를 통해 지원하는 것이 제한적이다. 둘째, 공적이전소득 정책은 지원대상을 선택적으로 제한할 수 있기 때문이다. 더 적은 지원액으로 지원 대상을 선택하여 지원할 수 있으므로 일반적으로 지출규모에 비해 소득재분배 효과가 크다.

연도	전체가구			2인 이상 비농가			2인 이상 도시가구		
	시장 소득	처분가능 소득	RS 지수	시장 소득	처분가능 소득	RS 지수	시장 소득	처분가능 소득	RS 지수
1999							0.298	0.288	0.010
2000							0.279	0.266	0.013
2001							0.290	0.277	0.013
2002							0.293	0.279	0.014
2003				0.292	0.277	0.015	0.283	0.270	0.013
2004				0.301	0.283	0.018	0.293	0.277	0.016
2005				0.306	0.287	0.019	0.298	0.281	0.017
2006	0.330	0.306	0.024	0.312	0.291	0.021	0.305	0.285	0.020
2007	0.340	0.312	0.028	0.321	0.295	0.026	0.316	0.292	0.024
2008	0.344	0.314	0.030	0.323	0.296	0.027	0.319	0.294	0.025
2009	0.345	0.314	0.031	0.320	0.294	0.026	0.320	0.295	0.025
2010	0.341	0.310	0.031	0.314	0.288	0.026	0.315	0.289	0.026
2011	0.342	0.311	0.031	0.313	0.288	0.025	0.313	0.289	0.024
2012	0.338	0.307	0.031	0.311	0.285	0.026	0.310	0.285	0.025
2013	0.336	0.302	0.034	0.308	0.280	0.028	0.307	0.280	0.027
2014	0.341	0.302	0.039	0.309	0.278	0.031	0.308	0.277	0.031
2015	0.341	0.295	0.046	0.307	0.270	0.037	0.305	0.269	0.036
2016	0.353	0.304	0.049	0.318	0.279	0.039	0.317	0.278	0.039

주 : RS 지수는 저자 계산

자료 : 통계청, 국가통계포털, (검색일: 2018. 10. 8.)

소득재분배 정책효과가 확대된 배경은 사회복지·보건분야 재정지출이 확대된 데 따른 것으로 보인다. 디지털예산회계시스템에 따르면, 국가 재정사업 중 사회복지 분야 예산은 2018년 133.8조원(본예산 기준)에 이르고 있으며, 세부사업만 757개에 달한다. 보건분야는 356개 세부사업에 10.9조원 예산이 투입되는 정책을 시행하고 있다. 사회복지·보건분야 재정지출 규모는 2007년 60.0조원(결산 기준)에서 2018년 144.7조원으로 연평균 8.3% 증가하였다. 2007년부터 사회복지·보건분야 재정지출 규모와 RS 지수(전체가구)를 비교하면, 사회복지·보건분야 지출 확대와 소득재분배 효과 개선 정도가 유사한 흐름을 보이고 있어, 사회복지·보건분야 재정지출 확대 정책이 소득재분배 효과를 개선하는 것으로 보인다.

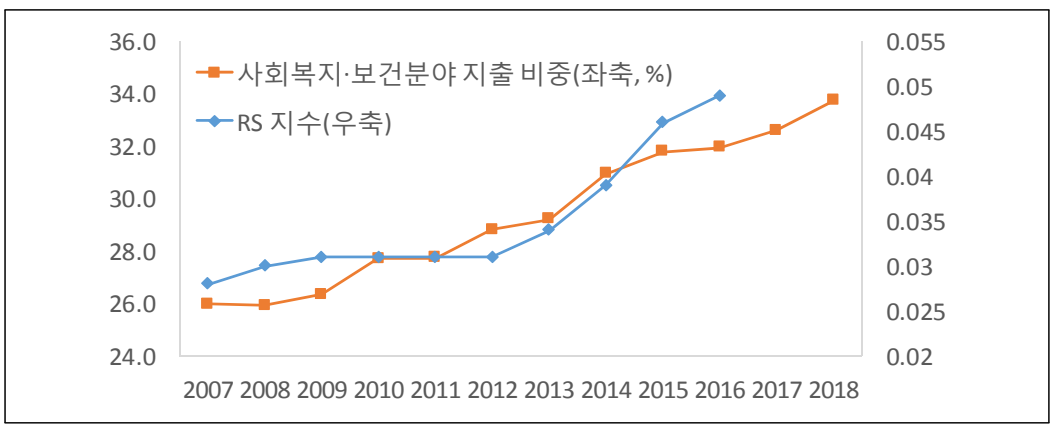
〈표 3-3〉 사회복지·보건분야 지출 추이

(단위: 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
총지출	230.8	254.0	293.6	282.0	302.8	321.0	337.3	347.7	371.8	384.6	402.5	428.8
사회복지(A)	54.8	60.0	70.3	70.7	76.6	84.8	89.8	98.4	107.0	112.4	121.0	133.8
보건(B)	5.2	5.8	7.1	7.4	7.4	7.8	8.8	9.2	11.2	10.5	10.3	10.9
합계(A+B)	60.0	65.9	77.4	78.1	84.0	92.5	98.6	107.6	118.2	122.9	131.3	144.7
비중	26.0	25.9	26.4	27.7	27.7	28.8	29.2	30.9	31.8	31.9	32.6	33.7
증감률		9.9	17.5	1.0	7.5	10.2	6.5	9.2	9.8	4.0	6.8	10.2

주 1) 2017년 이전은 결산기준, 2018년은 본예산 기준
2) 비중은 총지출 대비 비중을 의미
자료 : 디지털예산회계시스템

〈그림 3-2〉 사회복지·보건분야 지출 비중과 RS 지수(전체가구)



주 1) RS 지수는 통계청 자료를 통해 저자 계산
2) 비중은 총지출 대비 비중을 의미함
자료 : 디지털예산회계시스템

나. 「가계금융·복지조사」로 본 소득분배 현황

통계청이 매년 조사하는 「가계금융·복지조사」는 자산, 부채, 소득 등의 규모, 구성 및 분포와 미시적 재무건전성을 파악하여 사회 및 금융 관련 정책과 연구에 활용하기 위한 조사이다. 기획재정부(2017)는 2017년말부터 「가계금융·복지

조사」에서 도출한 소득분배지표를 공식지표로 활용하기로 결정하였다[9].

「가계금융·복지조사」를 통한 지니계수는 2015년 시장소득기준 0.396, 처분가능소득기준 0.354로 나타났다. 2016년 지니계수는 시장소득기준 0.402, 처분가능소득기준 0.357로, 2016년 소득분배가 2015년보다 소폭 악화되었다. 하지만 소득재분배 효과를 나타내는 RS 지수는 2015년 0.042에서 2016년 0.045로 0.003p 만큼 확대되어 정부의 재정을 통한 소득재분배 효과가 확대된 것으로 볼 수 있다.

5분위배율[10]은 시장소득 기준으로 2015년 10.44에서 2016년 10.92로 증가하였고, 처분가능소득 기준으로도 2015년 7.01에서 2016년 7.06으로 증가하면서, 1분위와 5분위 격차가 2015년에 비해 확대되었다. 2016년 5분위배율은 시장소득 기준 10.92에서 처분가능소득 기준 7.06으로 -3.86p 줄어들어 소득재분배 효과가 나타나고 있으며, 2015년 -3.43p보다 개선폭이 확대되었다.

10분위배율은 시장소득 기준으로 2015년 27.01에서 2016년 29.59로 증가하였고, 처분가능소득 기준으로도 2015년 12.49에서 2016년 12.70으로 증가하면서, 1분위와 10분위 격차가 2015년에 비해 확대되었다. 2016년 10분위배율은 시장소득 기준 29.59에서 처분가능소득 기준 12.70으로 -16.89p 줄어들어 소득재분배 효과가 나타나고 있으며, 2015년 -14.52p보다 개선 폭이 확대되었다. 5분위배율과 10분위 배율을 통해 보면, 지니계수와 마찬가지로 소득분배상태가 악화되었으나, 정부 정책에 의한 소득재분배 효과는 확대된 것을 확인할 수 있었다.

10분위분배율은 2016년 시장소득 기준 0.34, 처분가능소득 기준 0.43으로 소득재분배 효과는 0.09p만큼 이었고, 2015년 소득재분배 효과는 0.08p로 소폭이지만 소득재분배 효과가 확대되었음을 알 수 있다.

9) 기획재정부 (2017), "'17년 「가계금융·복지조사」 주요 내용과 시사점," 보도자료 2017. 12. 21.
10) 5분위배율은 10분위배율과 유사한 개념으로 소득구간을 5개로 나눈 후 상위 20% 소득점유비율을 하위 20% 점유비율로 나눈 값을 말한다. 5분위배율은 값이 커질수록 소득격차가 커지는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-4〉「가계금융·복지조사」 소득분배지표

구분	2015			2016		
	시장소득 (A)	처분가능 소득(B)	B-A	시장소득 (A)	처분가능 소득(B)	B-A
지니계수	0.396	0.354	0.042 (RS 지수)	0.402	0.357	0.045 (RS 지수)
5분위배율	10.44	7.01	-3.43	10.92	7.06	-3.86
10분위배율	27.01	12.49	-14.52	29.59	12.70	-16.89
10분위분배율	0.35	0.43	0.08	0.34	0.43	0.09

주 : 지니계수의 B-A는 RS 지수로 저자 계산
자료 : 통계청, 국가통계포털, (검색일: 2018. 10. 8.)

다. 국가별 소득분배 비교

국가별 소득분배 지표를 비교하기 위해 사용한 자료는 IDD(Income Distribution Database) 자료이다. OECD의 IDD 자료는 소득분위별 소득점유율, 지니계수, 빈곤율, 소득수준(평균, 중위 소득 등) 자료를 포함하고 있으며, 35개 OECD 회원국의 미시자료를 통합하여 작성하고 있다.

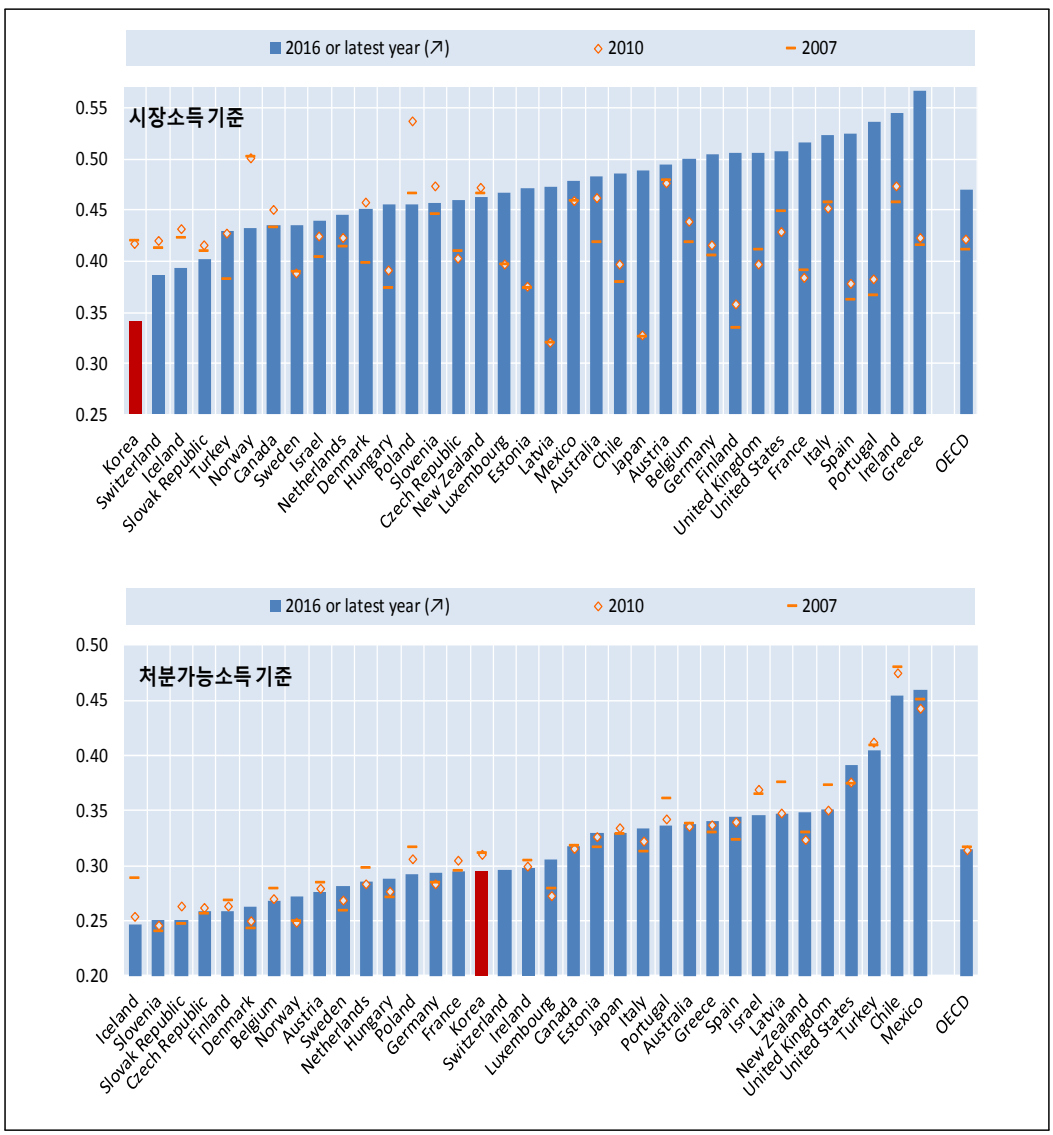
OECD 국가별 지니계수를 통해 소득분배 상태를 비교하였다. 2016년 기준[11] 시장소득 지니계수가 가장 높은 국가는 그리스 0.566으로 나타났고, 아일랜드 0.545, 포르투갈 0.536, 스페인 0.525 등 순으로 지니계수가 높아 소득분배가 불공평한 것으로 보인다. 반면, 우리나라 지니계수가 0.341로 가장 낮고, 다음으로 낮은 국가는 스위스 0.386, 아이슬란드 0.393, 슬로바키아 0.402이고 순을 공평한 소득분배 상태를 보이고 있다. 35개 OECD 회원국의 지니계수 평균은 0.470이다.

처분가능소득 지니계수가 가장 낮은 국가는 아이슬란드로 0.246이고, 슬로베니아 0.250, 슬로바키아 0.251순으로 공평한 소득분배 상태를 보이고 있다. 가장 지니계수가 높은 국가는 멕시코가 0.459이고, 칠레 0.454, 터키 0.404, 미국 0.391 순이다. 우리나라는 16번째로 중간정도인 0.295이고, OECD 평균은 0.315이다.

11) 2016년 자료가 없는 경우 가장 최근 연도 자료로 대체하였다. 우리나라는 2015년 기준이다.

종합적으로 보면, 우리나라는 OECD 국가 중에서 시장소득 기준으로 상대적으로 다른 나라보다 공평한 소득분배가 이루어져 있다고 볼 수 있으나, 처분가능소득 기준으로 보면 중간정도 수준의 소득분배로 볼 수 있다. 이를 통해 우리나라의 소득재분배 정책효과의 크기는 OECD 국가 중 상대적으로 낮을 것으로 예상된다.

〈그림 3-3〉 국가별 시장소득과 처분가능소득 지니계수 비교 : 2016년

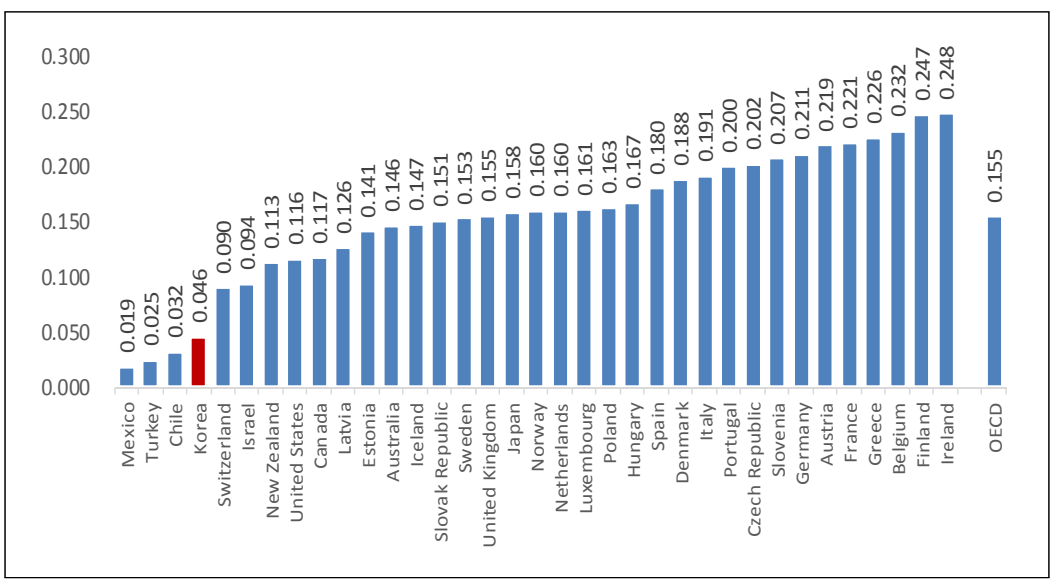


자료 : OECD Income Distribution Database (http://oe.cd/idd), 검색일 (2018. 11. 28.)

RS 지수를 통한 공적이전소득과 조세의 소득재분배 정책효과의 크기를 보면, 아일랜드가 가장 강력한 소득재분배 정책을 시행하고 있으며, 핀란드, 벨기에, 그리스 순으로 높게 나타났다. 반면, 멕시코, 터키, 칠레, 한국이 낮은 소득재분배 효과를 나타내고 있는 국가들로 분석된다.

종합적으로 보면, 우리나라는 시장소득 기준으로 소득분배 상태가 다른 국가에 비해 상대적으로 공평하게 분배되어 있는 상태이다. 정부의 소득재분배 정책을 통해 처분가능소득으로도 소득분배 상태가 개선되었지만, 다른 국가에 비해 소득재분배 정책효과의 크기는 작은 것으로 볼 수 있다.

〈그림 3-4〉 OECD 국가 소득재분배 정책효과 비교(RS 지수) : 2016년



자료 : OECD Income Distribution Database (http://oe.cd/idd), 검색일 (2018. 11. 28.)

〈표 3-5〉 OECD 국가별 지니계수 : 2016년

국가명	시장소득 지니계수	처분가능소득 지니계수	RS 지수
Australia	0.483	0.337	0.146
Austria	0.495	0.276	0.219
Belgium	0.500	0.268	0.232
Canada	0.435	0.318	0.117
Chile	0.486	0.454	0.032
Czech Republic	0.460	0.258	0.202
Denmark	0.451	0.263	0.188
Estonia	0.471	0.330	0.141
Finland	0.506	0.259	0.247
France	0.516	0.295	0.221
Germany	0.504	0.293	0.211
Greece	0.566	0.340	0.226
Hungary	0.455	0.288	0.167
Iceland	0.393	0.246	0.147
Ireland	0.545	0.297	0.248
Israel	0.440	0.346	0.094
Italy	0.524	0.333	0.191
Japan	0.488	0.330	0.158
Korea	0.341	0.295	0.046
Latvia	0.473	0.347	0.126
Luxembourg	0.467	0.306	0.161
Mexico	0.478	0.459	0.019
Netherlands	0.445	0.285	0.160
New Zealand	0.462	0.349	0.113
Norway	0.432	0.272	0.160
Poland	0.455	0.292	0.163
Portugal	0.536	0.336	0.200
Slovak Republic	0.402	0.251	0.151
Slovenia	0.457	0.250	0.207
Spain	0.525	0.345	0.180
Sweden	0.435	0.282	0.153
Switzerland	0.386	0.296	0.090
Turkey	0.429	0.404	0.025
United Kingdom	0.506	0.351	0.155
United States	0.507	0.391	0.116
OECD 산술평균	0.470	0.315	0.155

자료 : OECD Income Distribution Database (http://oe.cd/idd), 검색일 (2018. 11. 28.)

2. 영국의 소득재분배 정책효과 분석 사례

영국 재정정책으로 가구 소득에 미치는 효과 분석 사례를 살펴본다. 사례 조사한 보고서는 통계청의 “가구소득에 대한 조세와 재정수혜 효과(Effects of taxes and benefits on household income)” 보고서와 재무부의 “2017년 사전예산서의 가구 소득분배 효과 분석(Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 2017)” 보고서이다.

가. 통계청 Effects of taxes and benefits on household income 보고서

1) 개요

영국 통계청(ONS: Office for National Statistics)에서는 매년 Effects of taxes and benefits on household income(약칭 ETB) 보고서를 발간하고 있다. 이 보고서는 조세와 재정수혜가 가구소득에 미치는 영향을 분석하고 있는 보고서이다. 1961년 이후 매년 보고서를 발표(최근 발표 2018. 6. 20.)하고 있다. 주요 내용은 정부 정책으로 가구 소득에 미치는 효과와 재분배 효과에 대한 분석이다. 정부 정책으로 인한 가구 소득이 얼마나 증감하였는가를 사후적으로 분석하고 있다. 정책은 사회보장서비스 등 재정수혜(Benefits)와 조세(Taxes)로 크게 분류하여 효과를 분석하고 있다. 재정수혜 정책은 현금급여, 현물급여로 구분하며, 조세정책은 직접세, 간접세로 구분하여 상세하게 공개하고 있다. 또한, 통계청은 항목별, 소득분위별 평균 조세부담액과 사회보장서비스 수준을 발표하고 있다. 분석결과는 연령대, 성별, 은퇴여부 등 가구주의 특성에 따른 소득과 재정수혜와 조세부담 수준을 제시하고 있다.

보고서의 분석결과는 영국 정부의 조세정책과 정부수혜정책 수립 시에도 활용하고 있다. 분석결과의 주요 수요 기관은 영국 재무부(HM Treasury), 관세청(HM Revenue and Customs), 노동연금부(Department for Work and Pensions)

등으로 볼 수 있다. 영국 재무부에서는 예산 준비 과정과 추계예산서(Autumn Statement)[12] 작성에 활용한다.

통계청 홈페이지[13]에는 이 보고서 파일과 엑셀 형태의 주요 분석결과 파일을 모두 공개하고 있으며, 비정기적으로 분석 방법론[14]을 담은 별도의 보고서를 함께 공개하기도 한다.

2) 사용 자료

이 보고서는 통계청의 주거 생활비 조사(LCF: Living Costs and Food Survey)를 기반으로 분석하고 있다. 주거 생활비 조사는 가구의 소득과 소비지출, 가구 정보를 매년 설문조사한 자료이다. 관측치 수는 약 6,000여 가구에 13,000여명 가구원 자료를 포함하는 미시자료이다. 이 자료는 우리나라 통계청 「가계동향조사」와 유사하나 주거 생활비 조사(LCF)가 보다 상세한 항목을 조사하고 있다.

주거 생활비 조사(LCF)에서는 재정수혜 항목과 조세 항목을 구분하고 있다. 재정수혜(Benefits) 항목은 지급 방식에 따라 현금급여와 현물급여로 구분하고 있다. 현금급여에는 생계보조비(Incapacity Benefit), 구직탐색수당(Job seeker's allowance), 고용지원수당(income-based Employment and Support Allowance), 주거급여(Housing benefit), 세액공제(Tax credits)[15] 등이다. 현물급여에는 재화와 공공서비스를 포함하고 있으며, 국민건강혜택(National Health Service), 교육서비스(Education), 학교급식(School meals and Healthy), 주거보조

12) 추계예산서(Autumn Statement)는 재정의 투명성을 강화하고 중장기 재정전략에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 재무부가 11월에 의회에 제출하는 보고서이다. 주요 내용은 봄에 제출되는 세입예산안 이후로 경제·재정 전망 변화, 새로운 정책의 소개, 세율 변동에 대한 사전 공개 등을 포함하고 있다.

13) www.ons.gov.uk

14) 2016년에는 "2015년 조세와 재정수혜의 가구소득 효과, 분석 방법, 일관성(The effects of taxes and benefits on household income, methodology and coherence: financial year ending 2015)" 보고서를 함께 공개하였다.

15) 영국 통계청 주거 생활비 조사(LCF)에서는 세액공제 항목은 엄연히 조세지출이지만, 현금 납부하는 세금의 일부를 차감하기 때문에 현금급여로 분류하고 있다.

(Housing subsidy), 철도이용보조(Rail travel subsidy), 버스이용보조(Bus travel subsidy) 등으로 구성되어 있다.

조세 항목은 직접세와 간접세로 크게 구분하여 효과 분석을 할 수 있도록 범위를 설정하였다. 직접세에는 소득세(Income Tax), 지방세(Council tax), 국민연금기여금(Employees' NI contributions) 등을 다루고 있으며, 간접세에는 상품세(Taxes on final goods and services), 부가가치세(VAT), 주세(Duty on beer and cider), 담배세(Duty on tobacco), 연료세(Duty on hydrocarbon oils), 관세(Customs duties) 등으로 구성하고 있다. 자세한 구성 항목은 다음 〈표 3-6〉에서 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 ETB 자료 제공 항목

항목	설문 여부	항목	설문 여부
Original income		**Disposable income**	
Wages and salaries	O		
Imputed income from benefits in kind	O	Equivalised disposable income	X
Self-employment income	O		
Private pensions, annuities	O	**Indirect taxes**	
Investment income	O	Taxes on final goods and services	X
Other income	O	VAT	X
Total	O	Duty on tobacco	X
		Duty on beer and cider	X
Direct benefits in cash		Duty on wines & spirits	X
Job seeker's allowance (Contribution based)	O	Duty on hydrocarbon oils	X
Job seeker's allowance (Income based)	O	Vehicle Excise Duty	X
Employment and support allowance	O	Television licences	X
Incapacity Benefit	O	Stamp Duty on house purchase	X
Income Support	O	Customs duties	X
Statutory Maternity Pay/Allowance	O	Betting taxes	X
Child benefit	O	Insurance Premium Tax	X
Tax credits	△	Air Passenger Duty	X
Housing benefit	O	Camelot National Lottery Fund	X
State pension	O	Other	X
Pension Credit	O		

항목	설문 여부	항목	설문 여부
Widows' benefits	O	**Intermediate taxes**	
War pensions/War widows' pensions	O	Commercial and industrial rates	X
Carer's allowance	O	Employers' NI contributions	X
Attendance allowance	O	Duty on hydrocarbon oils	X
Disability living allowance	O	Vehicle Excise Duty	X
Personal independence payment	O	Other	X
Severe disablement allowance	O		
Industrial injury disablement benefit	O	**Total indirect taxes**	
Student support	△		
Other benefits	△	**Post-tax income**	
Total cash benefits		**Benefits in kind**	
		Education	X
Gross income		National Health Service	X
		Housing subsidy	X
Direct taxes and Employees' NIC		Rail travel subsidy	X
Income Tax	O	Bus travel subsidy	X
Employees' NI contributions	O	School meals and Healthy Start Vouchers	X
Council tax and Northern Ireland rates	O	Total	
less:Council tax benefit/Rates rebates	O	**Final income**	

주 : 설문지를 통해 설문항목의 실제 조사여부를 확인하였다. 설문여부 항목이 "O"으로 표시된 항목은 실제 설문을 통해 얻어진 자료이며, "X"로 표시된 항목은 지출 항목과 금액을 통해서 생성한 변수이다. 일부 "△"로 표시한 항목은 명확하게 조사되거나 계산하여 생성된 항목인지 명확하지 않은 것이다.

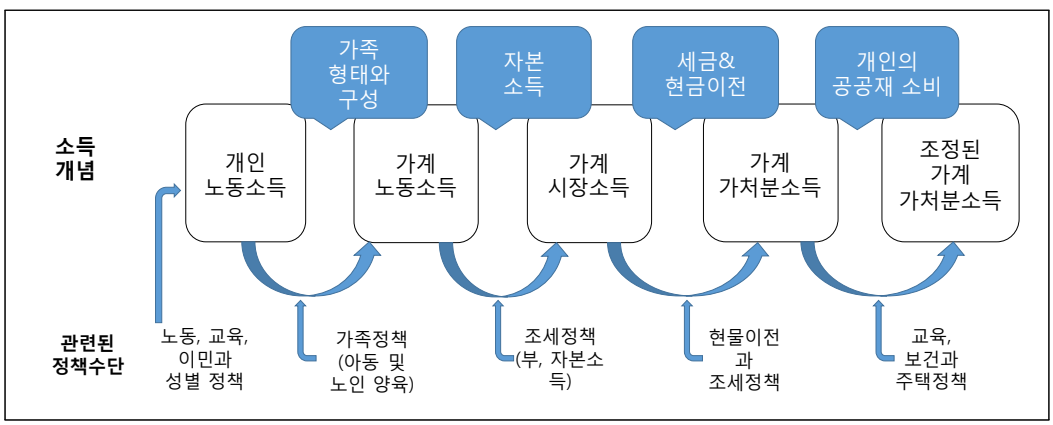
3) 주요 내용

이 보고서에서는 소득분위별로 조세와 재정수혜를 통해 변하는 가구 소득 정보를 분석하여, 정부의 소득재분배 효과 정보를 제공한다. 주로 소득분위별 조세 부담액, 재정수혜 수급액 수준을 분석하고 있다. 또한 조세 부담액, 재정수혜 수급액은 가구주 특성과 가구 형태, 소득분위에 따른 정보를 제공하고 있다. 가구 특성으로는 가구원 수, 경제활동 가구원 수, 은퇴 가구원 수, 교육수준에 따른 분석 결과를 발표하고 있다. 또한, 경제활동가구와 은퇴가구 소득 자료를 비교하여 정책 수립에 활용하기 위한 기초자료를 제공한다. 주거 형태별 소득 자료도 제공하여

주거 정책 수립 시 활용할 수 있다.

이 보고서에서 사용하는 소득은 근원소득(original income), 경상소득(Gross income), 처분가능소득(Disposable income), 세후소득(Post-tax income), 최종소득(Final income)으로 분류하고 있다. 소득 축적 단계별 소득의 차이는 정부의 재정정책을 통한 소득 변화를 의미한다.

〈그림 3-5〉 소득 축적 단계별 소득개념과 정책 수단



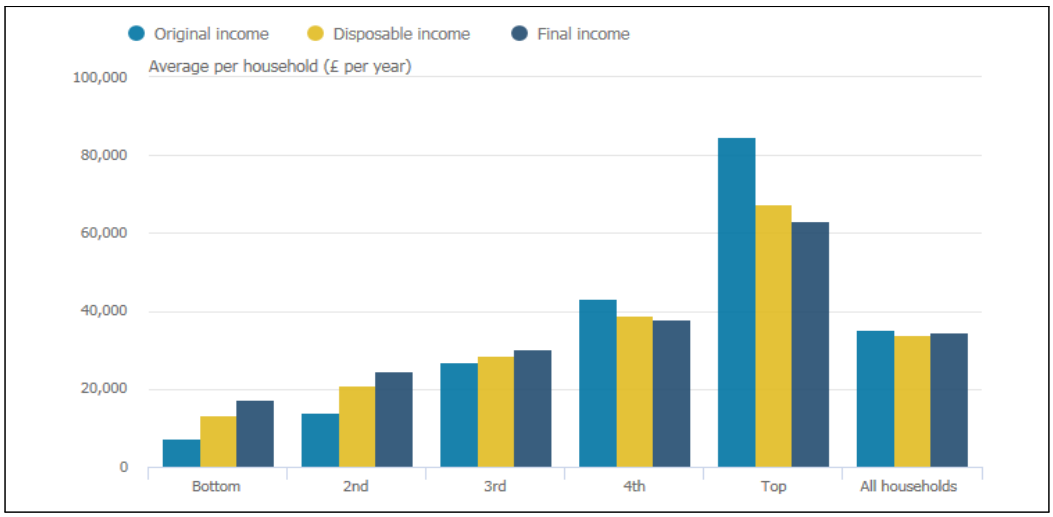
자료 : OECD(2012), Figure 1.

소득 축적 단계별 소득 변화 분석을 통해 소득재분배 정책에 따른 효과를 분석할 수 있다.[16] 앞서 소득재분배 정책효과 분석에 사용한 RS 지수가 이 개념을 활용한 지수이다. 근원소득과 경상소득의 차이는 현금급여의 정책효과이며, 총소득과 처분가능소득의 차이는 직접세의 정책효과를 의미하고, 처분가능소득과 세후소득의 차이는 간접세의 정책효과, 세후소득과 최종소득의 차이는 현물급여의 정책효과를 각각 의미한다.

보고서의 분석결과 중 일부를 예시로 제시하면 다음과 같다. 평균 가구 소득은 조세와 재정수혜 정책으로 인해 3분위 이하에서 최종소득(final income)이 경상소득(gross income)보다 증가하였고, 4분위 이상에서는 감소한 것으로 나타났다.

16) 직접세의 소득재분배 효과 = 처분가능소득 – 재정지출
간접세와 현물급여의 소득재분배 효과 = 최종소득 – 처분가능소득

〈그림 3-6〉 조세와 재정수혜가 소득에 미치는 효과(예시)



자료 : Office for National Statistics(2017).

또한, 5분위배율을 통해 소득재분배 효과가 개선되고 있음을 보이고 있다. 5분위배율은 근원소득(시장소득) 기준 11.8에서 현금급여를 더한 총소득(경상소득) 기준 5.9로 감소하였고, 직접세와 고용보험기여금을 뺀 처분가능소득 기준 5.1로 감소하였다. 간접세를 뺀 세후소득 기준 6.0으로 상승하였으나, 현물급여를 포함한 최종소득 기준으로는 3.7로 다시 낮아졌다.

〈표 3-7〉 5분위 소득과 조세부담, 재정수혜 수급 요약 (예시)

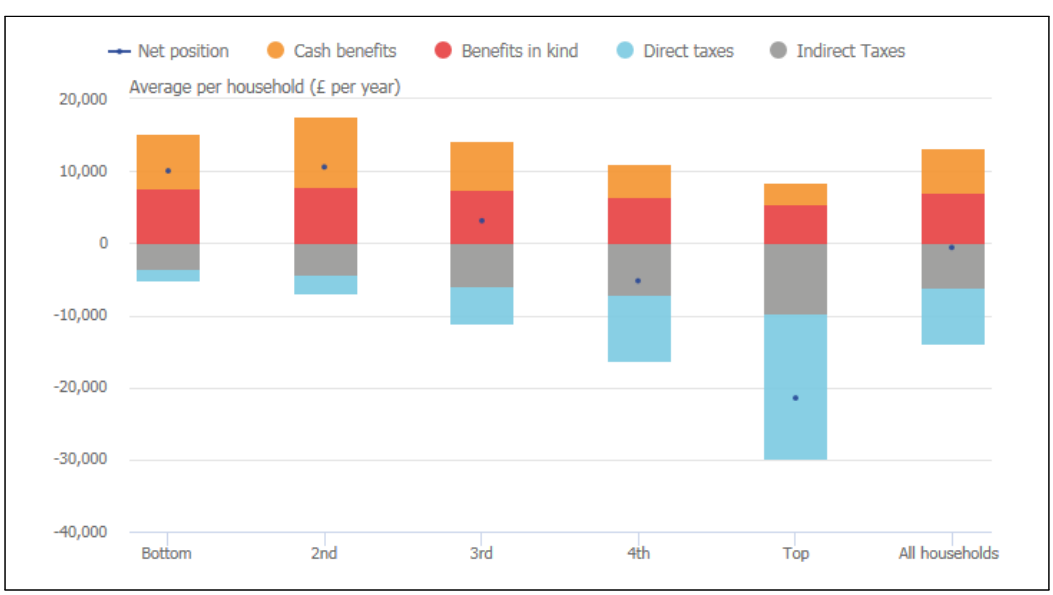
(단위 : 파운드)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체	5분위 배율
근원소득	7,153	13,877	26,983	43,261	84,747	35,204	11.8
+ 현금급여	7,612	9,632	6,837	4,747	2,878	6,341	0.4
경상소득	14,765	23,509	33,820	48,008	87,625	41,545	5.9
- 직접세와 고용보험기여금	1,626	2,632	5,268	9,170	20,139	7,767	12.4
처분가능소득	13,139	20,877	28,552	38,838	67,486	33,778	5.1
- 간접세	3,546	4,336	5,877	7,153	9,718	6,126	2.7
세후소득	9,592	16,542	22,675	31,685	57,768	27,652	6.0
+ 현물급여	7,586	7,898	7,421	6,348	5,510	6,952	0.7
최종소득	17,178	24,439	30,096	38,032	63,279	34,605	3.7

자료 : Office for National Statistics(2017).

이 보고서에서는 소득분위별 조세 부담액과 재정수혜 수준과 순 재정수혜를 제시하고 있다. 3분위까지는 가구가 납부하는 조세 부담액보다 재정수혜가 큰 분위이다. 순 재정수혜를 의미하는 점의 위치가 0보다 위에 있으면 조세부담이 재정수혜보다 크다는 것을 의미한다. 전체 가구의 순 재정수혜가 0에 근접해 있다는 것은 영국 정부의 조세 부담액과 재정수혜 금액이 유사한 것을 의미한다. 영국 절반 정도의 가구가 조세부담 이상의 재정수혜를 받고 있음을 확인할 수 있다. 연령대별로 보면, 주요 경제활동 연령대인 25~64세 가구주 가구가 재정수혜보다 조세부담이 컸으며, 50-54세와 55-59세 연령대에서 순 조세부담액이 가장 많은 연령대로 나타나고 있다. 은퇴시점인 65세 이상이 되면, 모두 순 재정수혜가 커지게 되는데 연금급여에 따른 소득 증가 때문으로 보인다.

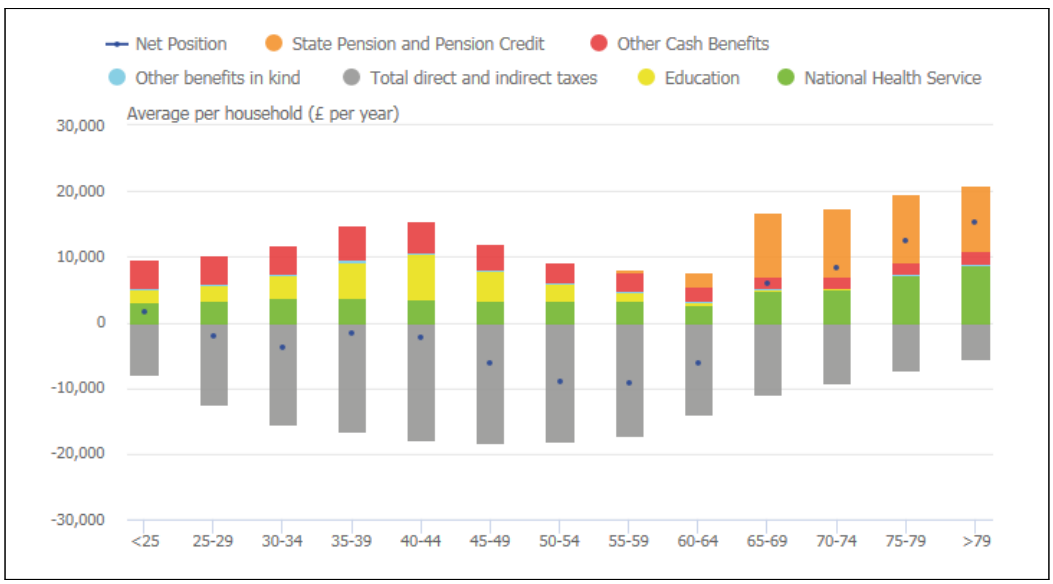
〈그림 3-7〉 소득계층별 조세와 재정수혜 수준(예시)



주 : 0 보다 아래는 조세 부담 수준, 0 보다 위는 재정수혜 수준을 의미하고, 파란 점은 순 재정수혜를 의미함.
순 재정수혜 = 재정수혜 – 조세 부담

자료 : Office for National Statistics(2017).

〈그림 3-8〉 연령대별 조세와 재정수혜 수준(예시)



주 : 0 보다 아래는 조세 부담 수준, 0 보다 위는 재정수혜 수준을 의미하고, 파란 점은 순 재정수혜를 의미함.
순 재정수혜 = 재정수혜 – 조세 부담

자료 : Office for National Statistics(2017).

4) 소득재분배 효과 분석 결과

이 보고서는 소득분배 상태와 재정의 소득재분배 효과 분석결과를 함께 제시하고 있다. 주로 제시하는 소득분배지표로는 5분위 배율과 지니계수이다. 지니계수를 산출할 때는 수정-OECD 동등화 기법[17]을 적용하여 소득을 동등화한 후에 지니계수를 산출한다.

전체가구 소득분배는 근원소득 지니계수가 49.3에서 경상소득 지니계수 35.0로, 처분가능소득 지니계수 31.6으로 낮아졌고, 세후소득 지니계수는 35.4로 높아졌다. 영국의 현금급여 정책과 직접세 정책은 공평하게 소득을 재분배 하

17) 동등화 작업은 서로 다른 특성을 지닌 가구들의 소득이나 지출을 일관된 기준으로 소득을 표준화하는 과정을 말하며, 주로 가구원 수에 따라 표준화를 거친다. 예를 들어 1인 가구의 소득 100만원과 2인 가구의 소득 100원은 명목적으로는 같은 금액이지만, 실질가치로 보면 차이가 있기 때문에 두 가구의 소득을 직접 비교하기가 어렵다. 따라서 가구간 후생을 동등하게 비교하기 위해 동등화 과정을 거치게 된다.

는 정책으로 보인다. 반면, 세후소득 지니계수가 처분가능소득 지니계수보다 증가하였다는 것은 간접세가 소득분배를 악화시키는 것을 의미한다. 간접세는 은퇴가구, 비은퇴가구에서 모두 소득분배를 악화시키는 소득재분배 정책으로 보인다.

소득재분배 효과는 은퇴가구에서 더 높게 나타났다. 비은퇴가구의 지니계수가 근원소득 43.3, 경상소득 34.9, 처분가능소득 31.7, 세후소득 35.4로 나타난 반면, 은퇴가구의 지니계수는 근원소득 59.9, 경상소득 30.1, 처분가능소득 28.2, 최종소득 32.5로 분석되었다.

〈표 3-8〉 소득 종류별 지니계수 비교(예시)

구분	근원소득 (시장소득)	총소득 (경상소득)	처분가능소득	세후소득
전체 가구	49.3	35.0	31.6	35.4
비은퇴 가구	43.3	34.9	31.7	35.4
은퇴 가구	59.9	30.1	28.2	32.5

자료 : Office for National Statistics(2017).

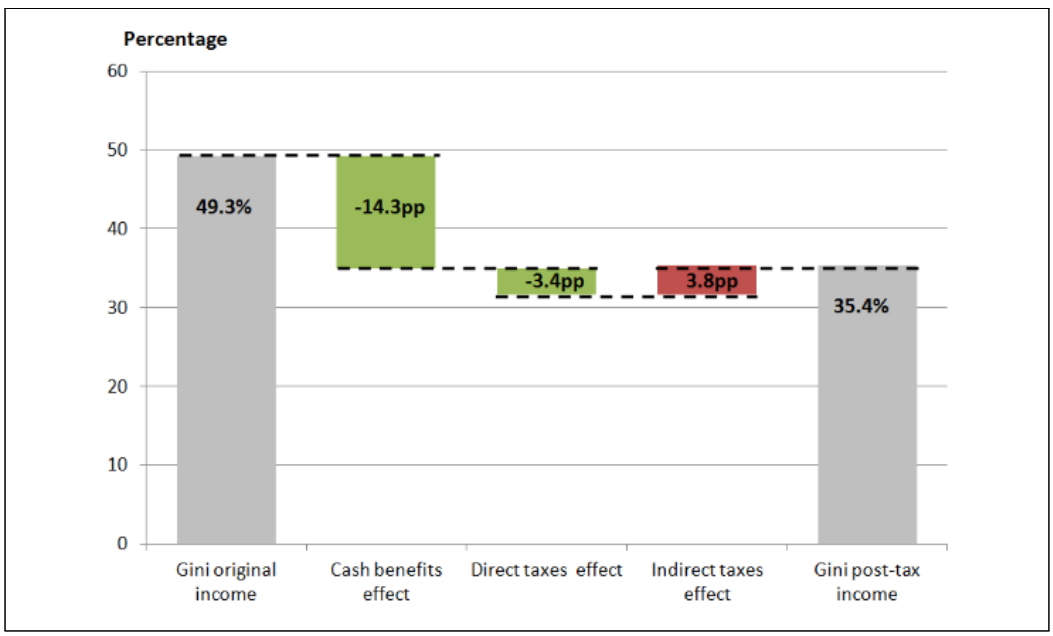
정부 재정정책이 소득분배에 미치는 소득재분배 효과도 정량적으로 분석하여 결과를 보고하고 있다. 분석 결과, 현금급여와 직접세는 소득분배를 개선하는 소득재분배 정책이고, 간접세는 악화시키는 정책으로 분석하고 있다. 현금급여의 소득재분배 효과는 근원소득 지니계수를 14.3%p 줄이는 소득분배 개선 효과가 있다. 조세는 직접세와 간접세가 서로 다른 결과로 분석되었다. 직접세는 경상소득 지니계수를 3.4%p 줄이는 소득분배 개선 효과가 있는 반면, 간접세는 처분가능소득 지니계수를 3.8%p 높이고 있어 소득분배를 악화하는 효과가 있는 정책으로 분석하고 있다.

재정정책의 누진도(progressiveness) 분석을 통해 재정수혜 정책과 조세 정책을 평가하고 있다. 누진도의 개념은 현금급여, 직접세와 간접세 정책이 소득분배를 얼마나 개선(또는 악화)하는가를 보는 것이다. 일반적으로 지원금액이 크고, 저소득계층 중심의 선별적 지원을 하는 정책일수록 누진도가 높은 특징을 보인다.

누진도 분석은 Kakwani 지수[18]를 활용하고 있다.

이 보고서에서는 현금급여 항목에 대한 누진도 분석 결과만을 제공하고 있다. 현금급여는 대부분 누진적인 정책으로 나타난 가운데, 누진도가 가장 큰 항목은 주거 급여(housing benefit)이며, 소득보조 또는 연금세액공제(income support or pension credit), 고용지원 수당(employment & support allowance), 구직탐색수당(job seekers allowance) 등의 순이다.

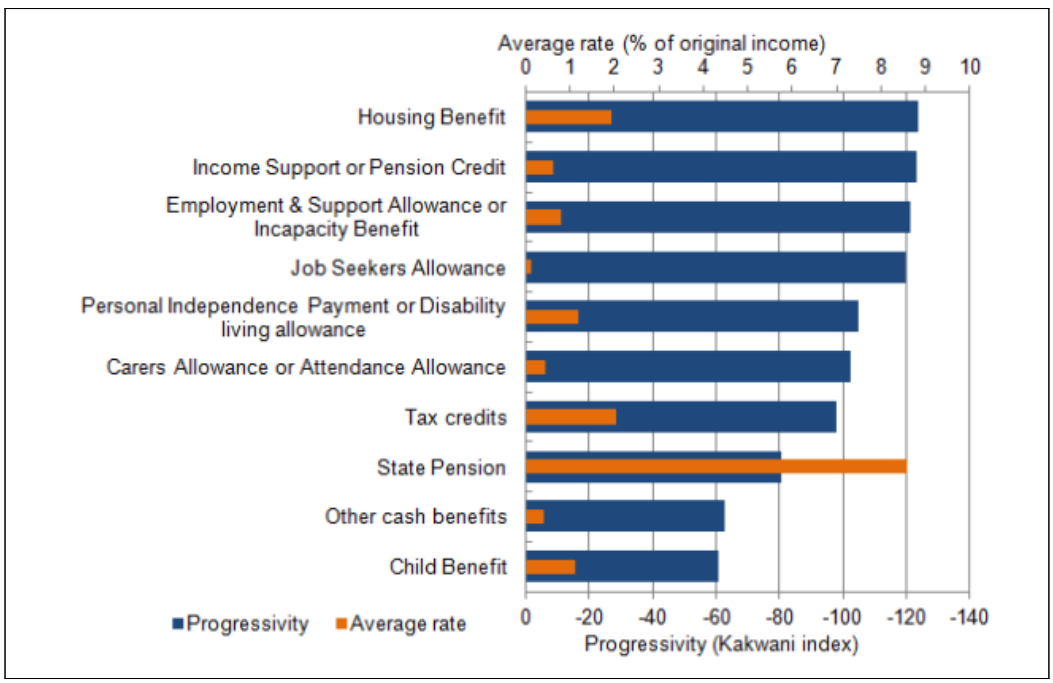
〈그림 3-9〉 현금급여와 조세가 지니계수에 미치는 영향(예시)



자료 : Office for National Statistics(2017).

18) 조세의 소득재분배 효과가 조세의 누진도(progressivity)와 평균세율(=부담정도)에 의존한다는 것을 로렌츠 곡선과 조세 집중곡선을 활용하여 보여줌으로써, 이후 세제의 형평성을 측정·평가하는 다양한 연구들의 기초가 되고 있다(권혁진, 2017). Kakwani 지수는 정책의 집중도 지수에서 정책효과 전 소득의 지니계수를 차감한 것으로 정의할 수 있다. 판정 기준은 지수 값이 0보다 작으면 소득에 대해 역진적 정책이고, 0과 같으면 비례적, 0보다 크면 누진적 정책이라고 판단한다.

〈그림 3-10〉 현금급여 항목별 누진도 분석(예시)



자료 : Office for National Statistics(2017).

나. 재무부 Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 2017 보고서

1) 개요

영국 재무부(HM Treasury)는 예산안이 가구 소득과 소득재분배에 미치는 분석 보고서로 “Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 2017”을 작성하고 있다. 영국 재무부는 Autumn Budget(추계예산안)[19] 이외에도 예산안 편성 시점에도 유사한 보고서를 발표하고 있다.

이 보고서의 특징은 예산 및 제도의 관점에서 추계예산안에 담긴 주요 재정정책의 변화로 인해 가구 소득에 미치는 영향과 소득재분배 분석을 수행하고 있다는

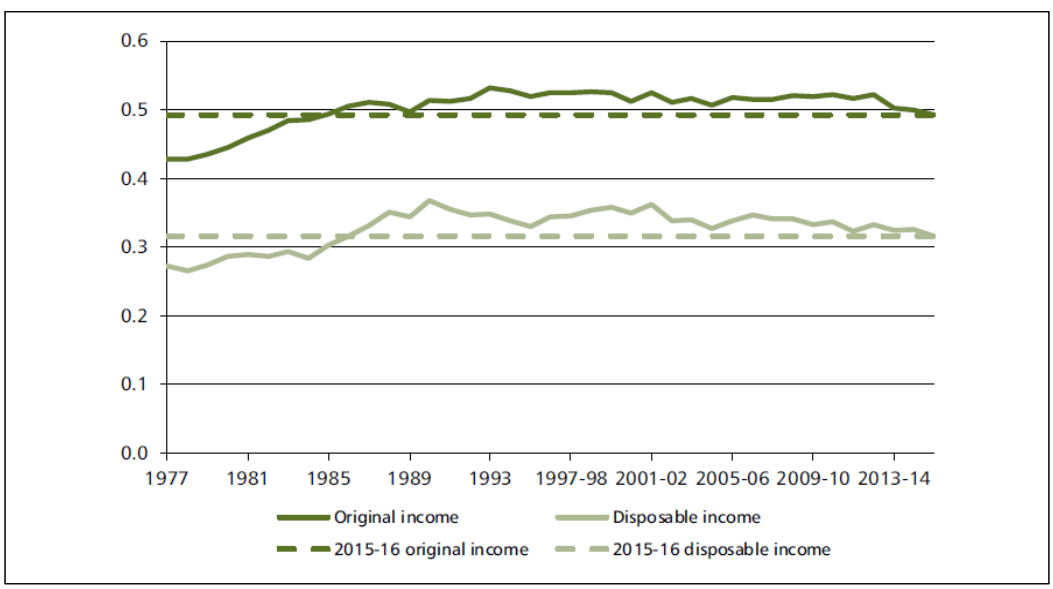
19) 영국 재무부에서 발표하는 추계예산안은 향후 5년 동안의 경제여건 재원조달 전망과 재정지출, 조세수입 계획을 담은 보고이다. 우리나라의 국가재정운용계획과 유사한 성격의 보고서이다.

점이다. 분석을 위해 사용하는 분석모형은 영국 재무부에서 구축한 미시 모의실험 모형인 IGoTM(Intra-Governmental Tax and Benefit Model)을 활용하고 있다. 보고서 분석에 사용하고 있는 자료는 통계청 보고서와 같은 주거 생활비 조사(LCF) 자료를 활용하고 있다.

재무부 보고서의 구성은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 가구 소득의 분배 추이, 둘째, Autumn Budget의 조세와 사회복지, 공공서비스 지출 재정정책의 소득분배 분석, 셋째, 자료 출처 및 분석 방법론 설명[20]이다.

보고서에서는 근원소득(시장소득) 기준과 처분가능소득 기준 지니계수를 제공하고 있으며, 1977년부터 소득분배 상태가 어떻게 변하는지 추이를 제시하고 있다. 1977년이후 1980년대 중반까지 빠르게 소득분배 상태가 악화되는 모습을 보인다. 그 이후에는 큰 폭의 변화 없이 근원소득 지니계수가 0.5 이상 수준에서 등락을 반복하고 있으며, 처분가능소득 지니계수도 0.3 이상 수준을 기록하였다.

〈그림 3-11〉 영국 지니계수 추이 : 1977년 ~ 2015-16년



자료 : HM Treasury(2017).

20) 자료와 분석 방법론은 본 보고서에서는 생략하며, 자세한 내용은 HM Treasury(2017)를 참고하기 바란다.

2) 재정 제도 변화의 소득재분배 효과 분석 결과

재무부 보고서는 Autumn Budget에서 발표한 조세정책, 사회복지와 공공서비스 지출 등 재정정책의 변화가 향후 4년간 가구 소득에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 있다. 분석의 기본 가정은 재정제도의 변화가 가구의 행태변화를 유발하지 않는다고 가정하고 있다. 따라서 분석방법은 재정제도 변화에 대해 정태 분석으로 진행한다.

Autumn Budget 2017에서 발표한 주요 정책변화는 다음과 같다.

○ 생애 부동산 첫구매자에게 £300,000 한도내 부동산취득세 폐지 (Stamp Duty Land Tax: abolish for First Time Buyers up to £300,000)
○ 2018-19년 유류세 동결 (Fuel Duty: freeze for 2018-19)
○ 2018년 주세 동결 (Alcohol Duties: freeze in 2018)
○ Targeted Affordability Fund 1.25억 파운드까지 확대
(Targeted Affordability Fund: increase)
○ 생계급여 신청후 대기기간 1주일(6주→5주) 단축
(Universal Credit: remove 7 day wait)
○ 주거급여 수급자에 대해 2주분 생계급여 추가 지급 (Universal Credit: run on payment for housing benefit recipients)
○ 지속적인 생산 투자에 대한 조세감면 (Patient Capital Review: reforms to tax reliefs to support productive investment)
○ 손으로 말아피는 담배에 담뱃세 1%p 추가 (Tobacco Duty: additional 1% on hand-rolling tobacco)
○ 2018년 4월부터 회사소유 경유차에 대한 자동차세 1%p(3→4%) 확대
(Air Quality: increase Company Car Tax diesel supplement by 1ppt from April 2018)
○ 2018년 4월부터 경유 신차에 대한 자동차세 1년차 요율 증가 (Air Quality:

First Year Rate increased by one VED band for new diesel cars from April 2018)

○ 자영소득자(Calss 4) 국민보험 기여금 요율 9% 유지 (NICs: maintain Class 4 NICs at 9%)

○ 지역주택수당 상한없이 현재 임대정책 유지 (Social rented sector: maintain current rent policy without Local Housing Allowance cap)

○ 국민보건서비스에 2019-20년까지 28억 파운드 추가 예산지원 (NHS: additional resource)

○ 노동연금부의 가족관계 개선(갈등 해소) 프로그램 계속지원 (Relationship Support: continue programme)

○ 국가재교육프로그램 1억 파운드 투자 (Skills: National Retraining Scheme initial investment)

○ 컴퓨터과학과 수학 교육 투자 확대 (Skills: investment in computer science teachers and maths)

○ 2018년 4월 대학 학자금 상환 소득기준 상향 조정(£21,000→£25,000) (Tuition Fees: raise threshold to £25,000 in April 2018)

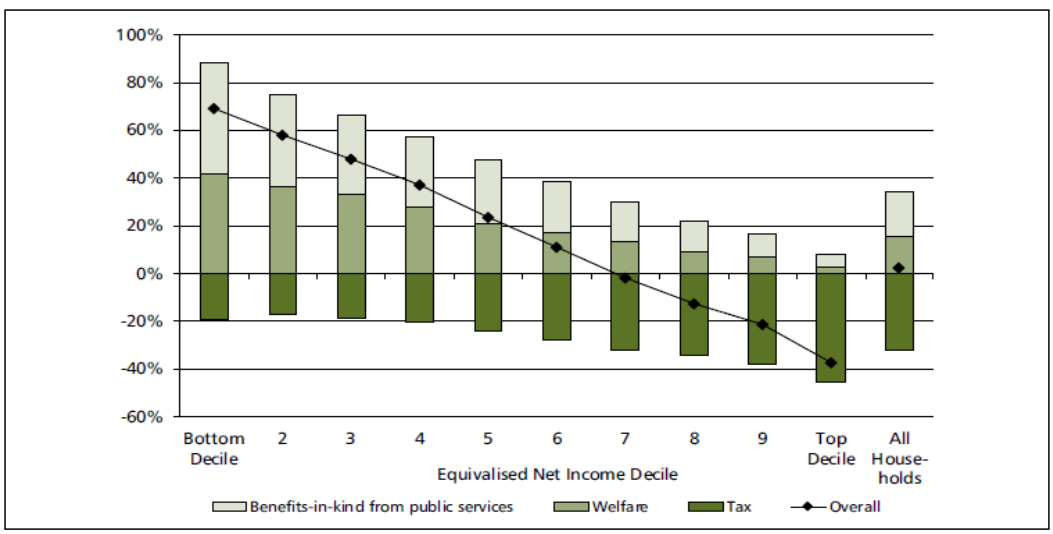
위와 같은 재정제도를 IGoTM 모형에 반영하여 분석한다. 주요 분석내용은 재정수혜와 조세가 순소득[21]에서 차지하는 비중을 분석하고 있다. 분석결과, 1분위는 조세부담액 대비 재정수혜 수준이 4배 이상으로 나타났고, 10분위에서는 재정수혜보다 5배 이상 많은 조세를 부담할 것으로 분석하였다. 전체적으로 보면, 하위 6분위까지는 재정수혜가 조세부담액보다 클 것으로 예상한다.

앞서 제시한 재정제도 변화의 효과도 분석하고 있는데, 순소득 대비 순 재정수혜 비중을 제시하고 있다. Autumn Budget 2017의 제도 변화에 따른 추가적인 소득 변화는 전가구 평균 순소득 대비 0.3% 수준일 것으로 예상하고 있으며,

21) 여기서 순소득은 동등화 작업을 거친 처분가능소득을 의미한다.

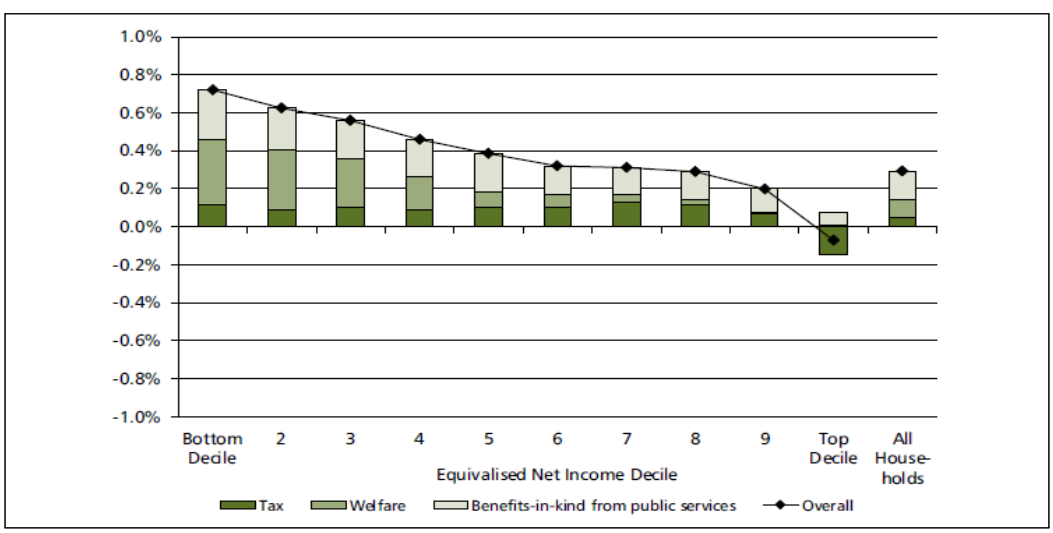
10분위를 제외한 모든 분위에서 순 재정수혜를 받는 것으로 분석하고 있다. 물론 1분위에 가까울수록 순 재정수혜가 크며, 9분위로 갈수록 비중은 줄어들었다. 10분위는 재정수혜보다 조세부담이 더 많을 것으로 분석하였다.

〈그림 3-12〉 영국 분위별 순소득 대비 순 재정수혜 : 2019-20년



자료 : HM Treasury(2017).

〈그림 3-13〉 Autumn Budget 2017 제도변화의 가구 소득 효과



주 : 제도 변화에 따른 추가적인 가구의 평균 소득 변화분을 의미
자료 : HM Treasury(2017).

3) 영국 재무부의 소득재분배 효과 분석모형

영국 재무부는 노동시장과 가구의 노동여건, 소득분배, 소득재분배 효과 등을 분석하기 위한 모형으로 IGoTM(Intra-Governmental Tax and Benefit Model)을 1980년대부터 구축하여 사용하고 있다. 2001년부터는 IGoTM2 버전으로 정책분석에 활용하고 있다.

IGoTM의 특징은 분석 범위가 넓다는 점이다. 조세는 소득세와 같은 직접세뿐 만 아니라 부가가치세, 관세 등 간접세도 분석하고 있으며, 재정지출은 현금급여와 건강보험서비스와 같은 현물서비스도 분석할 수 있도록 고안되었다. 이 모형은 영국 재무부를 비롯해 통계청(HMRC: HM Revenue and Customs), 지역사회 지방정부부(Department for Communities and Local Government) 등 주요 기관이 함께 구축하였으나, 현재는 재무부에서만 운영·관리하고 있다.

IGoTM 모형은 재무부의 가구 소득, 소득분배 등과 관련된 재정정책 분석에 두루 활용되고 있다. 하지만, IGoTM 모형의 자세한 구성이나 프로그램[22]은 공개하고 있지 않다.

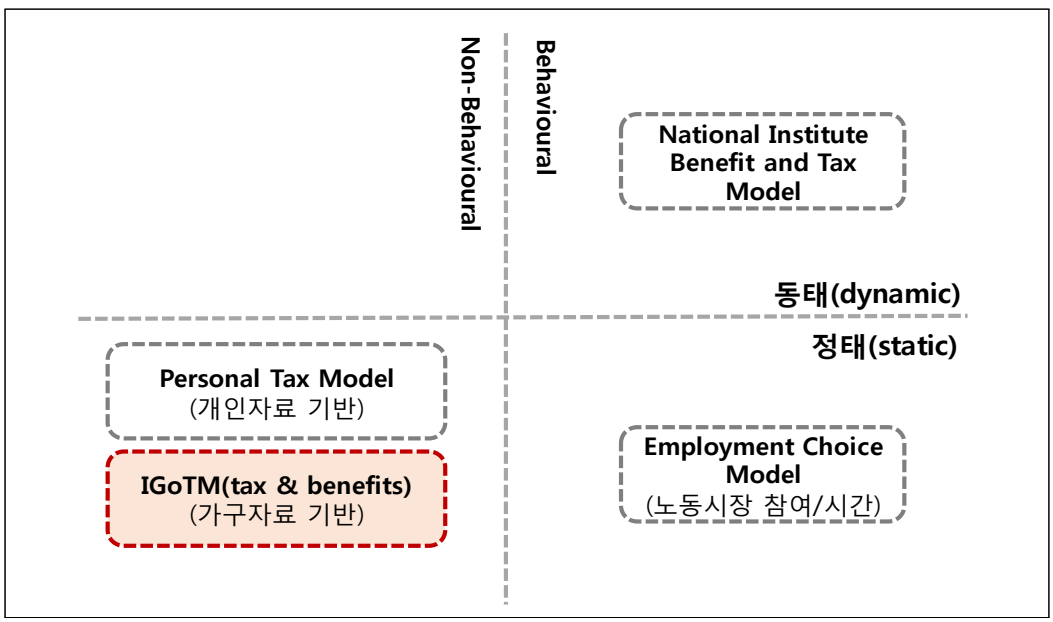
〈표 3-9〉 영국 재무부 IGoTM 개요

구분	설명
분석 범위	• 예산안에 담긴 정책 변화 분석 (예: 2017 Autumn Budget에서는 부동산 구입 인지세 인상, 담배세 인상, 주거비지원액 조정 등 18개 정책)
분석자료	• LCF(Living Cost and Food Survey) 미시자료(개인+가구) 6,000여 표본
정책 분석 방법	• 기준선(현행 제도하의 분석지표)과 시나리오 결과 분야별 소득변화 분석
프로그램	• SAS (분석 영역별 다수의 Module 작성)
현행화 (uprating)	• 금액 이외의 변수는 그대로 적용, 소득·지출 변수 등 12개 분야 현행화
분석기간	• 최근 3년간 통합자료
결과 지표	• 소득변화율, 지니계수변화, 분위별 소득 비중 변화
기중치 조정	• LCF 데이터의 대표성 향상을 위한 가중치 조정(지역, 연령, 성별, 고용 범주)
분위 분류	• OECD 동등화 조정한 처분가능소득 기준 5분위 또는 10분위 분류

22) IGoTM 모형은 SAS 프로그램으로 관리하고 있다.

IGoTM 모형은 영국 정부에서 활용하는 미시 모의실험 모형 중 하나로 비행동 정태 모형(non-behavioural static)이다. IGoTM 모형외에도 Personal Tax Model, National Institute Benefit and Tax Model(NIBAX), Employment Choice Model 등을 구축하고 있다.

〈그림 3-14〉 영국 정부의 주요 미시모의실험 분석모형



자료 : Athow (2012).

3. 소결

3장에서는 영국의 재정정책에 따른 가구의 소득 및 소득재분배 효과를 분석한 사례를 살펴보았다. 영국의 통계청과 재무부는 각 부처에서 바라보는 관점에 따라 분석시점이 다른 특징이 있다. 통계청의 보고서는 가구의 소득과 지출을 파악하고, 재정정책으로 인해 가구 소득의 변화를 사후적으로 분석하고 있다. 반면, 재무부의 보고서는 예산안의 차년도 재정제도 변화가 가구 소득변화와 소득재분배 효과를 사전적으로 분석하고 있다.

두 보고서의 공통점이라고 할 수 있는 점은 보고서에서 재정정책 항목을 세밀하게 분석하고 있다는 것이다. 하지만 우리나라에서 발간하고 있는 통계청의 보고서는 영국의 통계청 보고서에 비해 재정정책을 파악하기 위한 조사 범위가 넓지 않은 것이 사실이다. 이와 같은 분석이 가능한 배경은 영국의 두 분석 보고서에서 사용하는 주거 생활비 조사(LCF)가 〈표 3-6〉과 같이 자료 항목이 세밀하게 조사되고 있다는 점에 있다. 따라서 영국에서 작성하는 보고서 수준의 국내 보고서를 작성하기 위해서는 소득 조사자료를 보완해야 할 것으로 보인다. 소득재분배 효과 분석에 사용하는 대표적인 소득 조사자료에는 통계청의 「가계금융·복지조사」가 있다. 소득 조사자료의 보완 방향은 공적이전소득 항목을 확대하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 소득 조사 항목을 확대하는 방법에는 설문조사 항목을 확대하는 방안과 행정자료를 결합하는 방안으로 가능할 것이다. 다만, 설문조사 항목의 확대 개편은 추가 조사에 따른 시간과 비용이 수반되고, 설문에 따른 응답오류를 개선하기 어렵다. 다른 방안으로는 정부가 보유하고 있는 행정자료를 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

이에 다음 장에서는 국내 소득재분배 정책효과 분석의 필요성을 제시하고, 이를 위해 소득 조사통계의 보완을 위한 dBrain 재정사업 정보와 행복e음 사회복지서비스 급여정보 등을 활용 방안에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 재정정보 활용 방안

본 보고서에서는 우리나라의 소득분배 상태를 간략히 살펴보고, 영국사례와 같이 정부의 소득재분배 정책효과 분석을 위한 재정정보 활용 방안을 도출하는 데 목적이 있다.

「가계동향조사」 지니계수(시장소득)로 본 우리나라 소득분배는 IMF 위기 상황이었던 1998년 가장 큰 폭으로 소득분배가 악화되었으며, 2000년부터 2009년까지 일시적으로 개선된 해가 있었으나, 지속적으로 악화되었다. 한편, 소득재분배 정책효과는 2010년 이후 증가하며 소득분배가 개선되었다. RS 지수를 통한 소득재분배 정책효과는 총지출 대비 사회복지·보건분야 비중과 동행하는 추세를 보이고 있다.

재정정책에 따른 소득분배 변화를 분석한 영국의 사례를 살펴보면, 영국의 통계청과 재무부 보고서의 몇 가지 공통점이 있다. 첫째로는 통계청에서 조사하는 주거 생활비 조사(LCF) 미시자료를 기반으로 재정정책이 가구소득 변화에 미치는 영향을 분석하고 있다는 점이다. 둘째로는 재정수혜 정책과 조세 정책이 가구 소득에 미치는 효과를 상세하게 제공하고 있다. 소득분위별 평균 조세부담과 재정수혜 수준을 발표하고 있다. 분석결과는 연령대, 성별, 은퇴여부 등 가구주의 특성에 따른 조세부담과 재정수혜 금액을 구체적으로 제시하고 있다. 셋째로는 소득분배 지표를 통해 재정의 소득재분배 정책효과를 분석하여 제시하고 있다. 주로 5분위 배율, 10분위배율과 지니계수를 중심으로 소득분배를 분석하고 있으며, 지니계수의 변화(RS 지수)를 통해 재정정책의 소득재분배 효과를 분석하였다.[23] 영국 통계청의 보고서는 정부의 조세 정책과 재정수혜 정책 수립 시 활용하고 있으며, 재무부 보고서에도 인용되고 있다.

영국 재무부의 보고서는 예산안 편성 시점에 예산안의 가구소득 효과와 소득

23) Kakwani 지수를 통한 재정정책 항목별 누진도 분석은 통계청 보고서에서만 제시하고 있다.

재분배 정책효과를 사전적으로 분석하는 데 초점을 두고 있다. 통계청 보고서에서 다룬 사후적 분석 내용에서 차년도 예산안에서 다루고 있는 재정 정책효과를 분석하고 있다. 다음 연도에 변경[24]되는 재정제도를 반영하여 소득분위별 소득 변화를 분석한다. 이러한 분석이 가능한 배경에는 기본 분석 자료가 세밀하게 조사되고 있고, 분석모형(IGoTM)을 통해 보완하고 있는 분석항목들도 다양하기 때문에 가능한 것으로 볼 수 있다.

지금까지 살펴 본 우리나라 소득분배 추이와 영국 재정의 소득재분배 정책 효과 분석 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 제시한다.

1. 재정의 소득재분배 효과 분석 필요

가. 정부 주요 사업 단위의 소득재분배 효과 분석 필요

정부는 포용적 성장을 뒷받침하는 사회안전망 확충을 위해 범정부적으로 지출구조조정과 함께 재정지출의 질적제고를 위한 지출혁신 2.0 추진방향과 과제(안)을 발표하였다. 추진과제 중 “재정의 소득재분배 효과 분석 및 연계 강화” 과제는 국내 가구 소득 자료를 활용하여 주요 재정지출 및 세제의 소득재분배 효과를 분석하고, 결과를 제도개선에 활용하는 내용으로 추진하고 있다[25].

해외 사례 조사 결과에 따르면, 영국 통계청의 보고서가 소득분배 정보와 재정정책의 재분배 정보를 가장 폭넓게 제공하고 있다. 이 보고서는 인구통계학적 분류에 따른 소득 효과, 경제활동상태에 따라 은퇴 여부, 근로 형태 등에 따른 결과를 함께 제시하고 있어, 재정정책의 가구 소득에 미치는 효과를 다각도로 보이고 있다. 재정지출에 따른 가구 소득 증가와 조세 부담, 순 재정수혜를 정량적으로 제시하고 홍보함으로써 국민이 정부 정책과 세금 납부에 대한 수용성을 제고할 수

24) 또는 제도변경이 예정되어 있었으나, 전년도와 동일하게 유지하는 제도도 분석대상이다.
25) 기획재정부 (2018), “지출혁신 2.0 추진방향과 과제(안) 확정,” 보도자료 2018. 9. 12..

있을 것이다. 이는 현재 통계청에서 작성하는 보고서 분석 범위를 확대하는 방식으로 가능할 것으로 판단된다.

보고서의 분석범위를 확장하는 것은 많은 정보를 제공한다는 측면에서 바람직하나 그에 따른 시간과 비용이 많이 투입되어 효율성이 떨어질 수 있다. 이에 다음과 같은 분석 범위를 제안하고자 한다. 대상사업으로는 가구소득에 직접영향을 미치는 복지지출을 중심으로 분석한다. 분석에 중점을 두는 사업은 사회적 취약계층을 지원하는 대규모 예산사업으로 하고, 현금성 공적이전소득과 일부 현물급여, 현물서비스 사업을 포함해야 한다. 또한 소득세 등 직접세와 부가가치세 등 간접세까지 분석 범위로 해야 영국 통계청 보고서와 같이 순 재정수혜 정보를 도출할 수 있다.

최근 통계청(2018)은 현물성 공적이전 정책의 효과를 분석하기 위해 사회적 현물이전을 반영한 소득통계를 시험 작성한 결과를 발표하기도 하였다[26]. 이 통계청 보고서에서는 사회적 현물로 교육, 의료, 보육, 공공임대주택, 국가장학금, 기타 바우처 서비스를 금액으로 환산하여 가구에 배분하여 추계하였다. 기존 「가계금융·복지조사」를 활용한 분석에서 사회적 현물을 측정하지 못하였으나, 앞으로는 이와 같은 분석 방법을 통해 분석이 가능할 것으로 기대한다.

나. 예산안 편성 시 소득재분배 분석 결과 제시

영국 재무부의 Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 보고서에서는 정부 정책 변화에 대한 소득 귀착과 소득재분배 효과를 제시하고 있다. 이와 같이, 예산안의 소득재분배 정책효과 분석 보고서는 정부에서 예산안을 국회에 함께 제출하거나 같은 시점에 발표할 필요가 있을 것이다. 주요 내용으로는 다음 연도 예산안 발표 이후 시점에 새로운 재정 제도로 인한 가구 소득 변화와 조세 귀착효과 분석을 제도도입 전/후로 비교 분석하는 내용이다.

26) 통계청 (2019), "사회적현물이전을 반영한 소득통계 시험작성 결과", 보도자료 2018. 11. 2..

분석대상 재정사업은 예산안에서 강조하는 핵심사업이나 '특색사업 100선'을 모두 검토하여, 가구소득에 직접적으로 영향을 미치는 사업을 선정할 수 있다. 예를 들어, 「2019년 예산안」에서는 아동수당 대상을 기존 만5세에서 6세로 확대하는 사업, 기초연금을 4월부터 30만원으로 확대하는 사업, 생계·의료급여 수급자에게 장애인연금을 최대 30만원까지 지급하는 사업, 한부모가족 양육비 지원대상(8.3만명→11.5만명)과 금액(월 13만원→15만원)을 확대하는 사업, 실업급여 지급 기준인 평균임금을 확대(50%→60%)하고 지급기간을 확대하는 사업 등을 분석대상으로 선정할 수도 있을 것이다.

또한, 분석대상에 주요 세제 개편안도 포함할 수 있을 것이다. 가구 소득에 영향을 미칠 것으로 예상되는 개편 예정인 조세 제도가 있다면 분석 대상으로 조세정책의 소득재분배 효과도 분석 가능할 것으로 보인다. 예를 들어, 소득세제 관련 개편안이나, 2018년 자동차 구매 시 개별소비세를 5%에서 3.5%로 한시적으로 인하하는 것과 같은 정책을 분석 대상으로 할 수도 있을 것이다.

예산안 분석에서는 분석대상으로 하는 사업이 가구 소득에 미치는 효과와 소득분배를 얼마나 개선시키는지를 정량적으로 분석하게 될 것이다. 분석내용은 소득분위별 평균 소득 증감효과 분석과 소득재분배 정책효과 분석이다. 예산안 전체의 소득분위별 소득 금액과 지니계수, 5분위배율 또는 10분위 배율 등 소득분배 지표를 산출하여 분석할 수 있을 것이다.

이와 같은 분석결과는 국회의 예산안 심의에 활용할 수 있고, 국민에 대한 예산안의 수용성을 높이는데 활용이 가능할 것이다.

2. 소득조사 통계 보완 필요

정부의 소득재분배 정책효과 분석 보고서 작성을 위해서는 소득조사 통계자료의 보완이 선행되어야 할 것이다. 정부의 공식 소득분배지표는 「가계금융·복지조사」 통계를 통해 도출되고 있다. 「가계금융·복지조사」의 재정 정책을 반영하는

항목을 검토한 결과, 7개 세부 공적이전소득 구성 항목으로 조사되고 있다. 하지만, 자료의 공개는 실제 원자료의 "공적이전소득"[27]으로 합산으로만 발표하고 있다. 실무자 문의 결과, 개별 항목 발표 시 개별 항목에 대한 충분한 관측치 확보가 어려워 대표성 문제에 따른 결정이라고 하였다.

주요 대규모 재정사업명은 「가계금융·복지조사」 공적이전소득 구성 항목과 일치하고 있으나, 문제는 조사항목에 드러나지 않는 재정사업이다. 「가계금융·복지조사」와 같은 설문조사를 통한 자료로 분석할 때에 주로 발생하는 분석의 한계이다.

〈표 4-1〉 「가계금융·복지조사」 공적이전소득 구성

분류	설명
공적연금	국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(사학연금), 별정우체국연금
기초연금	만 65세 이상자로서 소득, 재산 등의 상태를 평가하여 일정조건을 만족한 경우 받는 수혜금
양육수당	출산장려금, 가정양육수당, 입양아동수당, 저소득·한부모 아동양육비 등 (보육시설로 입금되는 보육료 등은 제외)
장애수당	장애인연금, (경증)장애수당, 장애아동수당 등
맞춤형기초생활보장 지원금	생계급여, 주거급여, 교육급여 등 지원금(가구로 직접 지급되지 않는 의료급여 제외)
근로장려금·자녀장려금	가구의 근로의욕을 고취시키고 자녀의 양육부담을 덜어주기 위한 지원금
기타 정부보조금	고용보험·실업보험 급여, 농어업 정부보조금(쌀 직불금 등), 보훈연금, 체육연금, 장수수당 등

공적이전소득 중심의 정책효과 분석을 위해서는 상세한 재정사업을 반영한 자료가 필요할 것이다. 현재 「가계금융·복지조사」 구성으로는 충분하지 않기 때문에 대안으로 정부의 dBrain 재정정보를 비롯한 행정자료를 결합함으로써 보완할 수 있을 것이다. 행정자료 사용의 가장 큰 장점은 설문조사 상 발생할 수 있는

27) 7개 항목 분석을 위해서는 통계청 MDIS에서 원격접근서비스나 이용센터서비스를 통해 분석이 가능하나, 분석결과 및 데이터 반출은 통계청의 승인이 필요하다.

응답자의 오류가 발생하지 않아 자료의 정합성이 담보된다는 것이다. 또한, 행정자료를 사용하는 장점은 수년간의 자료를 보유하고 있고, 가용한 자료 수도 충분히 확보할 수 있다는 점이다.

이러한 행정자료의 결합을 통한 분석사례는 다양하게 존재한다. 캐나다 통계청에서는 재정정책을 통한 소득 효과와 소득분배 분석을 위한 모형으로 Social Policy Simulation Database and Model(이하 SPSD/M)을 구축하고 있다. SPSD/M에서는 단일 통계 조사자료로는 목적을 충분히 달성할 수 없다고 판단하여 다양한 조사자료를 결합하고 있다. 캐나다 소득 조사(CIS; Canada Income Survey)를 기준으로 개인소득세환급자료(Personal Income Tax Returns), 고용보험실업자내역자료(EI Claimant History Data), 가구지출조사(SHS; Survey of Household Spending) 등 4개의 미시자료를 병합(merge)하여 구축하고 있다.

〈표 4-2〉 캐나다 통계청 SPSD/M 자료의 구성

구분	조사기관	조사단위
Canada Income Survey(CIS)	통계청 (Statistics Canada)	가구 (개인조사 포함)
Personal Income Tax Returns(PITR)	국세청 (Canada Revenue Agency)	개인
EI Claimant History Data(EICHD)	노동부 (Department of human resources and development)	개인
Survey of Household Spending(SHS)	통계청 (Statistics Canada)	가구 (소속 구성원 포함)

미국 의회예산처의 Congressional Budget Office(2004)는 CBO 장기 재정 전망 모형(CBO's Long Term Model)[28] 구축 방법을 설명한 연구 보고서이

28) CBO 장기 모형(CBO's Long Term Model)은 미국 의회예산처가 사회보장제도의 장기재정추계를 위한 목적으로 구축한 모형이다.

다. 분석자료는 행정자료와 다양한 통계자료를 연계하여 보완하고 있다고 설명한다. CBO 장기 모형에 사용된 자료는 직업력 표본자료(CWHS; Continuous Work History Sample)를 기준으로, 소득과 프로그램 조사(SIPP; Survey of Income and Program Participation), 소득 변화 패널연구(PSID; Panel Study of Income Dynamics), 인구조사(CPS; Current Population Survey)이다. 직업력 표본자료애서 부족한 자료는 조사 통계자료를 연계하여 활용하고 있다.

3. 재정정보와 「가계금융·복지조사」 자료 연계

가. dBrain 세부사업 재정정보와 연계

재정의 소득재분배 분석을 위해서는 재정정보와 「가계금융·복지조사」 자료를 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 본 보고서에서 제안하는 방안은 dBrain 세부사업 재정정보, 보건복지부의 행복e음 사회복지서비스 재정정보와「가계금융·복지조사」를 연결하는 방안이다. 재정정보와 「가계금융·복지조사」 자료를 연결하는 이유는 설문조사 방식의 「가계금융·복지조사」와 「가계동향조사」 결과가 정부에서 관리하는 재정사업 단위로 제시되지 못하는 한계 때문이다.

dBrain 세부사업 재정정보와 「가계금융·복지조사」를 연결하는 방안은 크게 2단계에 걸쳐 가능할 것이다. 2단계에 걸쳐 연결하는 이유는 전술하였듯이 dBrain 세부사업 재정정보와 「가계금융·복지조사」의 공적이전소득 항목과 직접 연결이 어렵기 때문이다. 우선적으로는 행복e음(보건복지부)의 268개 사회복지서비스 목록(2017년 기준)과 세부사업 재정정보를 연결하는 단계이다. 서로 다른 두 재정정보를 연결하기 위해서는 두 자료에 연결변수[29]가 필요하다. 본 보고서에서는 연결변수로 정부가 관리하는 세부사업의 식별정보인 세부사업코드를 활용

29) 본 보고서에서 사용하는 연결변수는 데이터베이스 관리상의 용어로 기본키(primary key)를 의미한다. 연결변수는 서로 다른 자료를 연결하기 위한 역할을 하며, 서로 다른 두 자료를 잇는 고유값을 갖는 변수를 말한다. 흔히 PK 값, key 값, key 변수라고도 부른다.

하는 것을 제안할 수 있다. 세부사업코드는 기획재정부에서 관리하고 있는 세부사업에 대한 식별정보이다. 세부사업명을 그대로 활용하는 경우 다른 사업이지만 동일한 세부사업명을 사용하는 경우, 사업정보가 잘 못 연결되는 오류가 발생할 수도 있기 때문이다.

하지만, 보건복지부에서 관리하는 행복e음의 사회복지서비스 정보DB에는 예산사업으로 진행하고 있음에도 세부사업정보를 보유하고 있지 않다. 따라서 행복e음의 사회복지서비스에 세부사업명과 세부사업코드를 부여해야 한다. 행복e음 사회복지서비스 명칭과 세부사업명이 일치하지 않는 경우는 사업설명자료[30]에서 확인하거나 사업부처 담당자에게 해당 복지서비스가 속해있는 세부사업을 확인해야 한다. 사회복지서비스에 세부사업명과 세부사업코드를 부여하는 과정에서 유의할 점은 하나의 세부사업에 하나의 사회복지서비스로 대응되기도 하지만, 하나의 세부사업에 다수의 사회복지서비스가 포함될 수 있다는 점이다. 예를 들어 행복e음 사회복지서비스에는 '긴급복지 교육지원', '긴급복지 생계지원', '긴급복지 주거지원', '긴급복지 장제비지원', '긴급복지 해산비지원', '긴급복지 사회복지시설이용지원', '긴급복지 연료비', '긴급복지 의료지원', '긴급복지 전기요금지원'으로 되어 있지만, 이에 대응하는 세부사업명은 '긴급복지' 하나이다. 이러한 경우 다수의 사회복지서비스에 세부사업 연결변수 정보를 부여하여 사용한다.

다음 단계에서는 「가계금융·복지조사」 공적이전소득 항목에 대응하는 행복e음의 사회복지서비스 항목을 연결하는 단계이다. 이 단계는 행복e음이 보유하고 있는 사회복지서비스 항목의 재정정보를 활용하기 위한 과정이다. 사회복지서비스에서 분석에 활용가능할 것으로 예상되는 항목으로는 사회복지서비스 항목별 수급관련 자격정보, 수급액, 소득정보, 자산정보, 소득인정액, 자산평가액, 중복수혜여부, 장애여부 등의 정보를 활용할 수 있다. 두 번째 단계에서 사용하는 연결변수는 보건복지부와 통계청에서 보유하고 있는 개인식별정보를 연결변수로 활용한다.

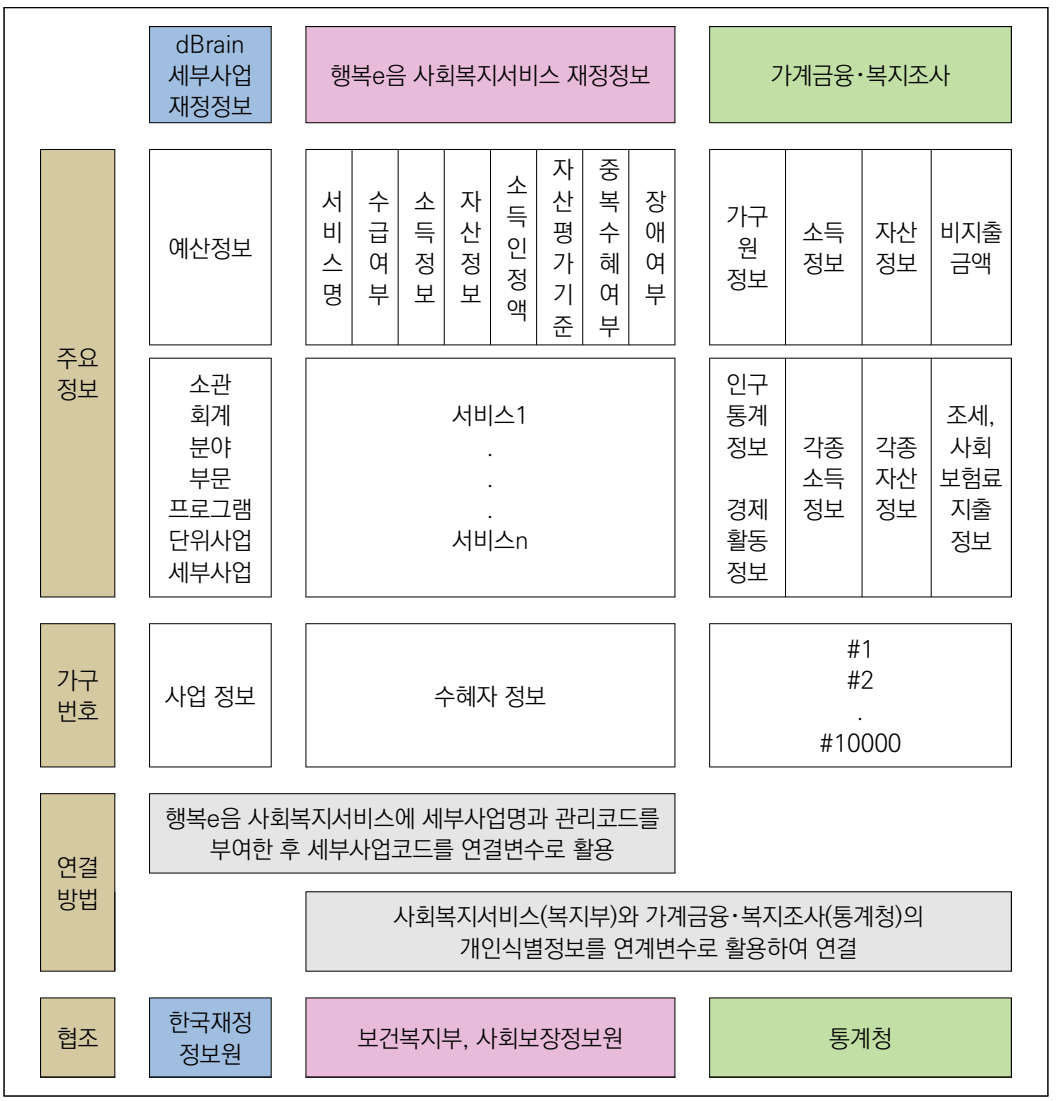
30) 부처에서 국회 예산심의 단계에서 제출하는 세부사업의 내용이 포함된 자료이다.

2단계를 걸쳐 연결한 자료에는 「가계금융·복지조사」의 소득조사 자료, 인구통계학 변수, 가구원 정보, 자산정보, 조세, 사회보험료 지출 정보와 dBrain 세부사업 단위의 예산정보, 속성정보를 포함하고 있다. 또한 행복e음에서 보유하고 있는 사회복지서비스의 서비스명, 수급액, 소득정보, 자산정보, 소득인정액, 자산평가액, 중복수혜여부, 장애여부 등의 정보를 포함한다. 이 자료를 통해 세부사업 단위로 재정의 소득재분배 정책효과를 분석할 수 있는 기초자료로 활용할 수 있다.

dBrain 재정정보, 행복e음 재정정보와 「가계금융·복지조사」 자료 연결을 통해 구축된 자료는 다음과 같은 정책효과 분석의 장점이 있다. 첫째, 「가계금융·복지조사」보다 더욱 정확한 사회복지수급정보를 보유하고 있기 때문에 행복e음의 사회복지 수급 조건, 수급 금액, 과거 이력 정보 등을 활용한 보다 정치(精緻)한 분석이 가능할 것이다. 둘째, 정부에서 관리하는 세부사업 단위로 재정의 소득 효과 분석을 수행할 수 있을 것이다. 정부의 재정수혜를 재정사업별로 특정하여 분석할 수 있는 자료로 활용가치가 높을 것으로 기대한다. 셋째, 행정자료를 활용하기 때문에 설문조사 시 과대·과소 응답하는 설문오류를 보완할 수 있다. 행복e음은 사회복지서비스에 대한 자격관리 정보를 보유하고 있기 때문에 실제 사회복지서비스 수급내역을 활용한 분석이 가능하다. 넷째, 재정사업 예산정보와 결합하면, 예산 순기에 따른 소득재분배 효과 보고서 작성도 가능할 것이다. 중앙정부 재정정보는 모두 dBrain을 통해 취합되므로 정부안, 본예산, 추가경정예산, 집행, 결산 시점에 따른 보고서를 작성할 수도 있다[31].

31) 영국 재무부는 예산안, 추계예산안 발표시에 수시로 보고서를 작성하고 있다.

〈그림 4-1〉 dBrain 세부사업, 사회복지서비스의 재정정보와 가계금융·복지조사 자료 연결 구상도



나. e나라도움 재정정보와 연계

dBrain 재정정보를 활용하는 방안과 함께 국고 보조금 즉, e나라도움 건별자료를 활용하는 방안을 제시해 본다. 건별자료는 국고 보조금 사업 예산집행의 가

장 작은 단위의 정보를 말하며, 개별 지출 내역자료라고 보아도 무방하다. e나라도움 시스템에는 국고보조금 사업 건별자료가 모두 담겨있고, 국고 보조금 사업의 최종수혜자 정보까지 포함하고 있기 때문에 활용가치가 높을 것으로 기대한다.

소득재분배 개선효과를 유발하는 사업의 상당부분은 사회복지사업에 해당된다. 2018년 사회복지분야 예산은 본예산 기준으로 133.8조원에 달하여 총지출의 31.2% 수준이다. 이 중 국고보조사업을 통해 추진되는 사회복지분야 사업은 28.3%에 해당한다. 이에 건별자료를 활용한 사회복지분야 국고보조사업 재정정보를 활용할 수도 있을 것이다.

연결방식은 앞서 제안한 dBrain 재정정보와 「가계금융·복지조사」 연결 방안 2단계와 동일하다. e나라도움 시스템에서 보유하고 있는 개인식별 자료와 「가계금융·복지조사」의 개인식별 자료를 연결변수로 활용하여 e나라도움의 주요 국고보조금 수급 관련 재정정보를 연결한다. 이러한 방식은 행정자료를 활용하여 통계를 생산하려는 통계청(2015) 방침[32]과도 일치하고, 통계조사 비용을 줄일 수 있는 방안 중 하나이다.

e나라도움 재정정보와 「가계금융·복지조사」를 연결하는 것은 세부사업정보를 파악하기 용이하다는 장점이 있다. e나라도움 시스템은 국고 보조금을 실지급하는 지방자치단체의 e호조 집행정보를 비롯하여 모든 국고보조사업 정보를 모두 보유하고 있기에 가능한 방안이라고 판단된다. 또한, 앞으로 국고보조사업의 가구의 소득에 미치는 효과 분석과 소득분배에 미치는 영향을 분석하는데 기초자료로 활용할 수도 있을 것이다.

32) 통계청(2015)에서는 국가통계 선진화를 위한 행정자료 활용 전략으로 소득, 지출 통계자료는 행정자료를 통해 보완이 가능하다고 제시하고 있다.

〈참고문헌〉

권혁진 (2017), “노동패널의 Tax Model을 활용한 근로소득세 조세지출의 형평성 분석,” 「KLI 패널 워킹페이퍼」, 제1호 No.1, 한국노동연구원.

기획재정부 (2017), “’17년 가계금융·복지조사 주요 내용과 시사점,” 보도자료 2017. 12. 21.

기획재정부 (2018), “지출혁신 2.0 추진방향과 과제(안) 확정,” 보도자료 2018. 9. 12.

김성태·김명규·임병인 (2014), “2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진성 분석”, 「재정학연구」 제7권 제1호, pp.53-79.

김승래·송호신·김우철 (2009), 「부문별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구」, 한국조세연구원.

김승래·임병인 (2015), “복지재원 조달을 위한 최적 조세믹스와 정책과제”, 「응용경제」 제17권 제3호, pp.57-92.

김혜선 (2012), 「NABO 분기 거시계량경제모형」, 연구보고서, 국회예산정책처.

남상호·이철선·문석웅·권소일 (2014), 「고용·복지 친화적 재정지출 정책 연구」, 연구보고서 2014-11, 한국보건사회연구원.

박기백·박형수 (2002), 「재정의 경기조절기능 연구 – 재정지표를 중심으로 -」, 연구보고서, 한국조세연구원.

박무환 외 (2008), 「국민연금이 거시경제 및 경제행태에 미치는 영향 분석」, 연구보고서 2008-13, 국민연금연구원, 2008. 12.

박종규 (2000), 「장기 거시-재정모형(KIPF00A)」, 연구보고서 00-11, 한국조세연구원.

성명재 (2016a), “소득계층별 조세부담·재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과의 추정 연구,” 「한국경제의 분석」, 제22권 제1호, pp. 1-79.

성명재 (2016b), “소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석,”

「재정학연구」, 제9권 제2호(통권 제89호), pp.47-77.

성명재 (2016c), 「소득세 부담, 누진도, 소득재분배 효과의 국제비교」, 한국경제연구원, 정책연구 2016-28.

성명재·전병목·전병힐 (2008), 「조세·재정모의실험 모형 : KIPFSIM08 모형의 구축」, 한국조세연구원.

손민규·김대용·황상필 (2013), "한국은행 분기거시계량모형(BOK12) 재정모형 구축 결과", 「조사통계월보」, 한국은행.

정현준 (2013), "ICT 산업구조와 산업연관효과 분석", 「정보통신방송정책」 제25권 제18호, pp.1-41.

조경엽 (2007), 「재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는 효과」, 연구보고서 2007-12, 한국경제연구원.

통계청 (2015), 「국가통계 선진화를 위한 제2차 중기('16~`20) 행정자료 활용 전략(안)」, 제11차 국가통계위원회 자료, 2015. 10. 29.

통계청 (2018), "사회적현물이전을 반영한 소득통계 시험작성 결과", 보도자료 2018. 11. 2.

한국은행 (2014), 「산업연관분석해설」.

홍승현 (2014), 「재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로」, 연구보고서, 한국조세재정연구원.

Blanchard, Olivier Jean (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators," *OECD Working Papers* No. 79.

Brahmbhatt, Milan and Otaviano Canuto (2012), "Fiscal Policy for Growth and Development," Economic Premise No.91, The World Bank.

Congressional Budget Office (2004), *Overview of the Congressional Budget Office Long-Term(CBOLT) Policy Simulation Model*,

Technical Paper Series.

Gini C. (1912), Variabilità e mutabilità, Contributo allo studio delle distribuzioni e relazioni statistiche, *Studi Economico-Giuridici dell'Università di Cagliari*, Ⅲ.

HM Treasury (2017), *Impact on households: distributional analysis to accompany Autumn Budget 2017*.

Kakwani, N. C. (1977), Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison, *Economic Journal* Vol.87, pp.71-80.

Musgrave, R.A. (1959), The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York, McGraw-Hill.

OECD (2014), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen,* OECD Publishing.

Office for National Statistics (2017), *Effects of Taxes and benefits on UK household income: financial year ending 2017,* Statistical bulletin.

Reynolds, M. and E. Smolensky (1977), *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income The United States, 1950, 1961, 1970,* New York, Academic Press.

정책효과 분석을 위한 재정정보 활용 방안

- 영국의 소득재분배 정책 분석 사례를 중심으로 -

발 간 월 2018년 12월

발 행 인 김재훈 한국재정정보원장

편 집 재정정보연구본부

발 행 처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워

(대표전화 02-6908-8200)

인 쇄 처 (주)케이에스센세이션(02-761-0031)

내용에 관한 문의는 한국재정정보원 재정정보연구본부로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02 - 6908 - 8567)

ⓒ 한국재정정보원, 2018

한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service