

한국복지패널로 본 분배지표와 재분배효과

*Distribution index and redistribution effect of
public expenditure in Korea*



여유진 한국보건사회연구원 부연구위원

본 연구는 한국복지패널 1, 2차 원자료를 이용하여, 한국의 빈곤 및 불평등 실태와 공적 이전소득 및 조세의 소득재분배효과를 분석하고자 하는데 그 목적이 있다. 분석결과, 첫째, 최저생계비를 기준으로 한 2006년 빈곤율은 2005년에 비해 전체, 아동, 노인을 통틀어 약간 감소하였으나, 중위소득 50% 기준으로는 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 특히, 노인빈곤율은 전체 빈곤율에 비해 2.9배 정도 높아 노인 빈곤문제가 심각한 것으로 나타났다. 둘째, 지니계수를 통해 살펴본 불평등은 2005년에 비해 2006년에 약간 증가한 것으로 나타났다. 셋째, 세부적인 공적이전소득의 빈곤감소효과를 살펴본 결과, 연금의 빈곤감소효과가 가장 컸으며, 다음으로 기초보장급여, 기타 공적이전급여의 순이었다. 불평등감소효과 역시 비슷한 순서였다. 마지막으로, 우리나라 공적이전소득 및 조세의 빈곤감소효과와 불평등감소효과는 여타 OECD 국가들에 비해 매우 낮았다. 이와 같이, 비록 최근에 사회복지에 대한 관심과 예산 투입이 증가하였으나 아직은 그 수준과 재분배효과가 평균적인 OECD 국가에 비해 크게 못 미치는 것으로 나타났다.

1. 들어가며

대부분의 선진국에는 그 나라를 대표할 만한 패널이 존재한다. 미국의 PSID, 영국의 BHPS, 독일의 GSOEP, 호주의 HILDA, 캐나다의 SLID 등이 그러한 패널이다. 한국을 대표할 만한 패널로는 물론 한국노동패널을 꼽을 수 있다. 한국노동패널은 1998년 5,000가구를 대상으로 조사가 시작된 이래 이미 10차(2007년) 데이터까지 제공되고 있으며, 동태적 분석과 학제 간 연구의 장을 여는데 크게 기여한 패널이다. 이와 더불어, 2006년 이래 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소의 컨소시엄으로 진

행되고 있는 한국복지패널은 비록 일천하지만 한국을 대표할 수 있는 또 하나의 패널을 지향하고 있다.

한국복지패널은 패널조사 자체가 가지는 동태적 분석이 가능하다는 점 외에도 몇 가지 강점이 부각된다. 그 중 하나는 하위소득계층(중위소득의 60% 이하)을 과대 표집함으로써 빈곤층과 저소득층 실태에 대한 좀 더 다양한 분석을 가능케 했다는 점이다. 예컨대, 공공부조 수급가구만도 600가구 내외에 이르기 때문에 이들 가구를 대상으로 한 독자적인 분석도 가능해졌다. 또 다른 강점은 농어촌(농어가)과 제주도를 포함하는 전국단위에서 표본을 추출하였

으므로 산출되는 결과를 전국 대표치로 보아 무방하다는 점이다. 그리고 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 소득을 최대한 세분화하여 조사하였으며 조사의 엄밀성과 정확성을 기하고자 하였다는 점에서 소득에 대한 좀 더 복잡하고 엄밀한 분석이 가능하다는 점 또한 한국복지패널의 빼놓을 수 없는 강점이라 할 수 있다.

이러한 강점들로 인해 한국복지패널은 무엇보다도 우리나라의 분배지표와 재분배효과를 살펴보는 데 좋은 자료원을 제공해 줄 것으로 기대된다. 여기에서는 지금까지 2차에 걸쳐 이루어진 한국복지패널 데이터를 이용하여 이러한 분배지표와 재분배효과의 한 예시를 보여주고자 한다.

2. 한국복지패널로 본 분배지표와 재분배효과

1) 빈곤율과 지니계수

아래 [그림 1]은 전체, 노인, 아동의 최저생계비 기준과 중위소득 50% 기준 빈곤율을 제시하고 있다. 소득은 시장소득, 경상소득, 가처분소득을 기준으로 하였다. 시장소득과 경상소득 간의 차이는 공적이전소득의 빈곤감소 효과를 나타내며, 공적이전소득과 가처분소득 간의 차이는 조세 및 사회보장부담금의 효과를 나타내고 볼 수 있다. 최저생계비 기준 전체 빈곤율을 살펴보면, 2006년의 경우 2005년에 비해 시장소득, 경상소득과 가처분소득 기준 빈곤율 모두

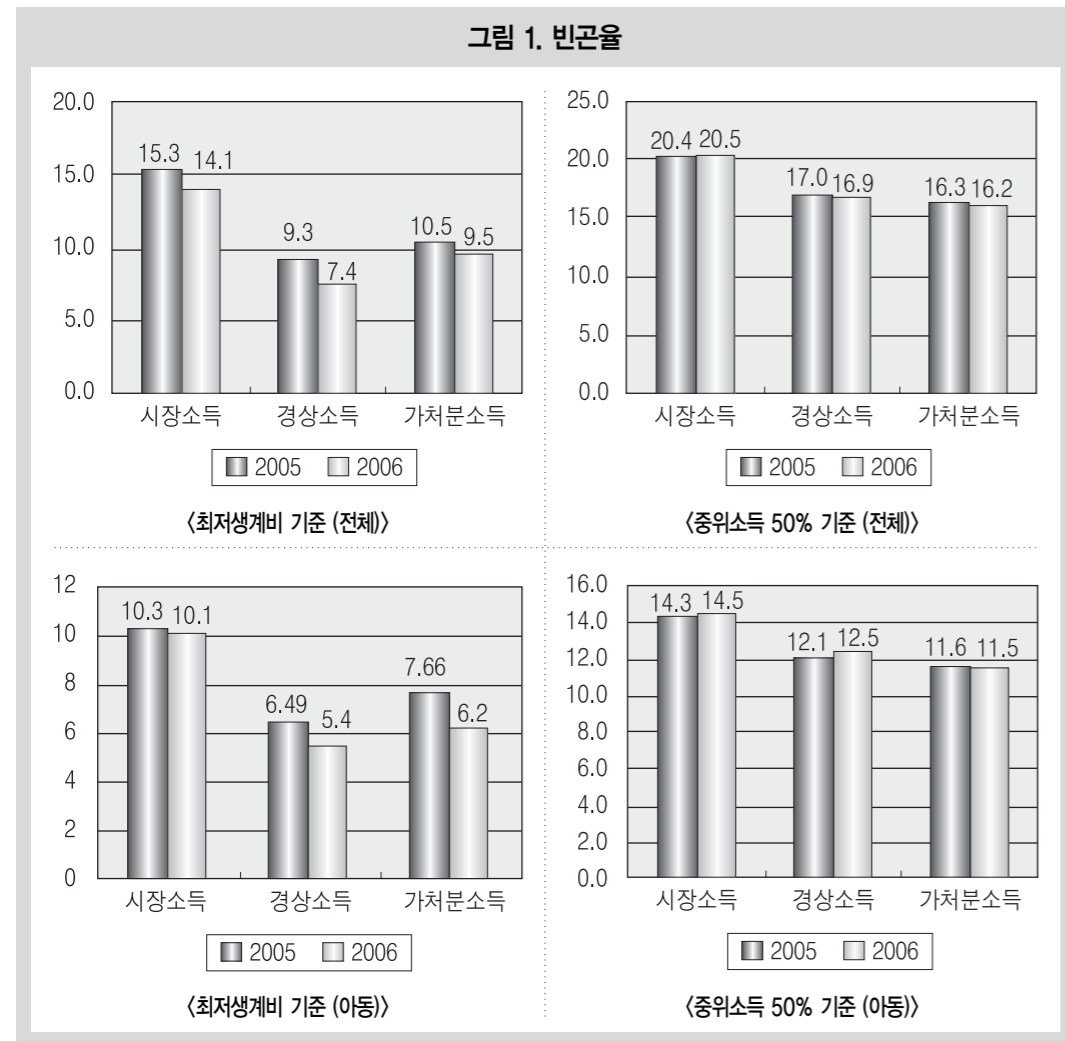
표 1. 소득분류와 구성요소

소득분류	구성요소(단위: 연간)	한국복지패널의 세부화된 소득요소
일차소득	임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득+재산소득	임금소득=상용근로자소득+임시일용근로자소득 재산소득=이자·배당금+임대수입+기타
시장(민간부문) 소득	임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득+재산소득+사적이전소득	사적이전소득=개인연금+기타 민간보험+부모나 자녀로부터의 보조금+민간보조금
경상소득	임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득+재산소득+사적이전소득+공적이전소득	공적이전소득=사회보험(공적연금+고용보험+산재보험)+기타정부보조금(장애수당+경로연금+노인교통비+모부자가정수당+가정위탁금(소년소녀가장보호비)+영유아보육료지원+학비지원+국가유공자에대한보조금+농어업정부보조금+기타)+국민기초생활보장급여
가처분소득	임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득+재산소득+사적이전소득+공적이전소득-세금 및 사회보장부담금	세금 및 사회보장부담금=(세금+사회보장부담금)×12 (*소득은 연단위로, 세금 및 사회보장부담금은 월단위로 조사되었으므로 반드시 12를 곱해주어야 함)
총소득	임금소득+사업소득+농어업소득+부업소득+재산소득+사적이전소득+공적이전소득+비경상소득	비경상소득(기타소득)=증여·상속+경조금+보상금+사고보험금+기타

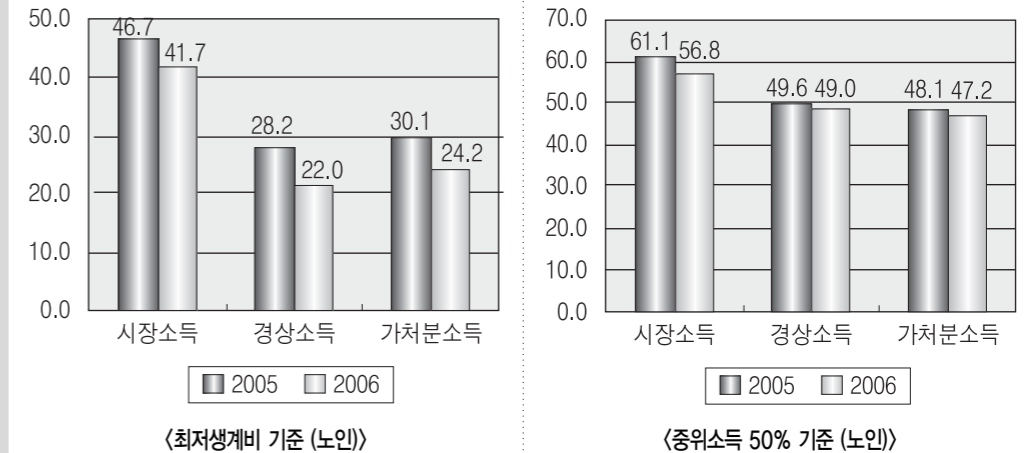
주: 2차 조사(2006년 소득) 기준임.

약간 감소한 것으로 나타났다. 이에 비해 중위 소득 50% 기준 빈곤율의 경우 모든 소득에서 2005년과 2006년 사이에 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 최저생계비 기준 빈곤선이 중위 소득 50% 기준 빈곤선에 비해 약간 낮다는 점을 감안하면, 이는 최하계층은 약간 줄어든 반면 그보다 약간 소득이 높은 저소득층은 거의 변동이 없음을 의미한다.

아동빈곤율의 경우 전체 빈곤율에 비해 약간 낮은 수치를 나타내고 있으며, 2005년에서 2006년 상이 빈곤율의 변동은 전체 빈곤율의 흐름과 거의 궤를 같이하고 있다. 노인빈곤율의 수준은 최저생계비 기준으로 시장소득 46.7%(2005년)과 41.7%(2006년), 가처분소득 30.1%(2005년), 24.2%(2006년)로 전체 빈곤율에 비해 약 2.9배 정도 더 높게 나타나 노인의



〈그림 1〉 계속

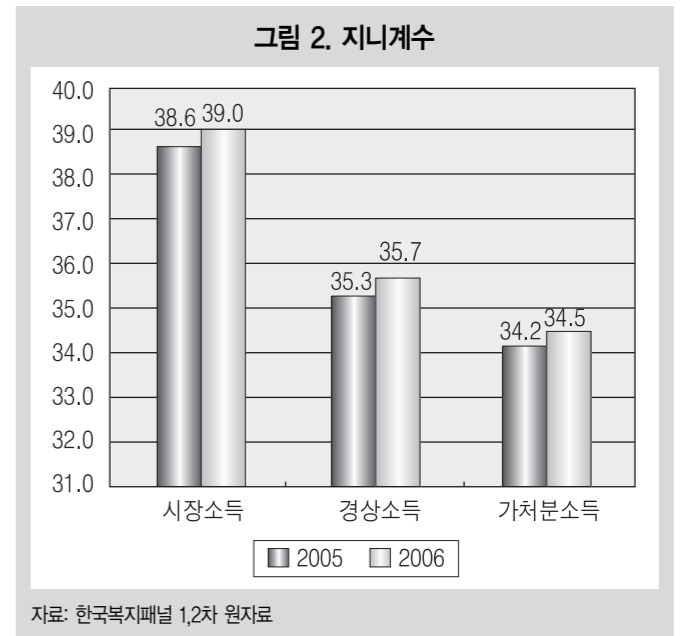


주: 1) 2006년 정부발표 최저생계비 및 현금급여기준선 사용
 2) 일반가구는 최저생계비 기준, 기초보장 수급가구는 현금급여기준선 기준으로 산출
 자료: 한국복지패널 1,2차 원자료

빈곤문제가 심각한 상태임을 보여준다. 그러나 시장소득, 경상소득, 가처분소득 기준 빈곤율 모두 2005년에 비해 2006년에 크게 감소한 것으로 나타났다. 특히, 최저생계비를 기준으로 할 때 가처분소득과 경상소득 빈곤율이 5%p 이상 떨어진 것으로 나타난 점에 주목할 만하다. 이는 2006년에 공적이전소득이 노인빈곤율 감소에 좀 더 큰 기여를 하였음을 의미한다고 볼 수 있다.

소득, 경상소득, 가처분소득 모두에서 지니계수가 약간 상승하였다. 즉, 2006년에 시장(민간부

다음으로 아래 [그림 2]는 2005년과 2006년의 분배상황을 보여주는 지니계수를 나타낸 것이다. 빈곤율과는 달리 2005년에 비해 2006년에 시장



문)에서의 소득불평등이 조금 더 확대되었으며, 공적이전소득과 세금 및 사회보장 부담금의 불평등 감소효과는 2005년과 거의 유사한 수준이었다.

2) 재분배효과

주지한 바와 같이, 한국복지패널은 공적이전소득과 세금 및 사회보장부담금의 재분배효과를 좀 더 세분화해서 볼 수 있는 장점이 있다. 예를 들면, 공적이전소득을 구성하는 세부 급여들, 연금, 기타 사회보험, 기타 정부보조금, 기초생활보장급여 등으로 구분해서 각각이 빈곤과 불평등을 감소시키는데 얼마나 기여하는지를 살펴볼 수 있다.

아래 <표 2>는 2006년 기준으로 각각의 세분화된 요소소득이 최저생계비 기준 빈곤율을 감소시키는데 얼마나 기여하고 있는지를 보여준다. 예컨대, 일차소득과 시장소득 간의 차이

-5.5%p(=19.6-14.1)는 사적이전소득의 빈곤 감소효과를 의미한다. 전체적으로, 경상소득과 시장소득 간의 차이, 즉 공적이전소득의 빈곤감소효과는 -6.7%p(=-2.5-0.4-1.7-2.1)로 사적이전효과(-5.5%p)보다 약간 더 큰 것으로 나타났다. 이 중에서도 연금의 빈곤감소효과가 -2.5%p로 가장 높고, 기초보장급여, 즉 공공부조급여가 -2.1%p로 다음을 잇고 있으며, 기타 사회보험의 빈곤감소효과는 -0.4%p로 극히 미미한 것으로 나타났다.

아동빈곤율의 경우 예상할 수 있는 바와 같이 연금의 빈곤감소효과가 극히 미미한 대신, 영유아보육료지원, 아동위탁금 및 소년소녀가장지원금, 학비 지원 등이 포함되어 있는 기타정부보조금과 기초보장급여의 각각 -2.1%p로 빈곤감소효과가 크게 나타났다. 노인 빈곤율의 경우 사적이전의 빈곤감소효과가 -19.8%로 전체 공적이전의 빈곤감소효과 -19.7%와 거의 유사한 정도로 높게 나타났다. 즉, 우리나라에

서는 여전히 가족간 사적이전이 특히 노인빈곤의 감소에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공적이전소득 중에서는 예상할 수 있는 바와 같이 연금이 -9.4%p로 가장 높은 빈곤감소효과를 가지는 것으로 나타났으며, 기초보장급여도 -5.5%p로 비교적 높게 나타났다. 또한 2006년 당시에는 여전히 유효했던 경로연금, 노인교통비 등이 포함되어 있는 기타 정부보조금의 빈곤감소효과도 -4.2%p로 상당히 높게 나타났다.

그러나 우리나라 공적이전소득의 빈곤감소효과는 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 아래 [그림 3]에서 보는 바와 같이, 중위소득 50% 기준으로 우리나라의 시장소득(민간부문소득)과 가처분소득 간의 차이는 4.3%p로 사민주의 복지국가라 일컬어지는 벨기에(24%p), 핀란드(23.8%p), 스웨덴(23.3%p)보다 크게 낮을 뿐만 아니라, 자유주의 복지국가라

일컬어지는 캐나다(12.8%p)와 미국(9.3%p)에도 크게 못 미친다. 이는 일차적으로 공적연금 등 사회복지제도가 선진 복지국가에 비해 성숙하지 못한 단계라는 데서 그 원인을 찾을 수 있으며, 다른 한편 공공부조성 급여나 기타 사회보장급여의 수준이 중위소득의 50%에 미치지 못하는 데서도 원인을 찾을 수 있을 것이다. 또한, 우리나라의 사회복지제도가 보편적인 방식보다는 잔여적인 방식에 머물고 있으며 사회보장의 사각지대가 여전히 넓게 자리잡고 있다는 점도 중요한 원인 중 하나라 할 수 있다.

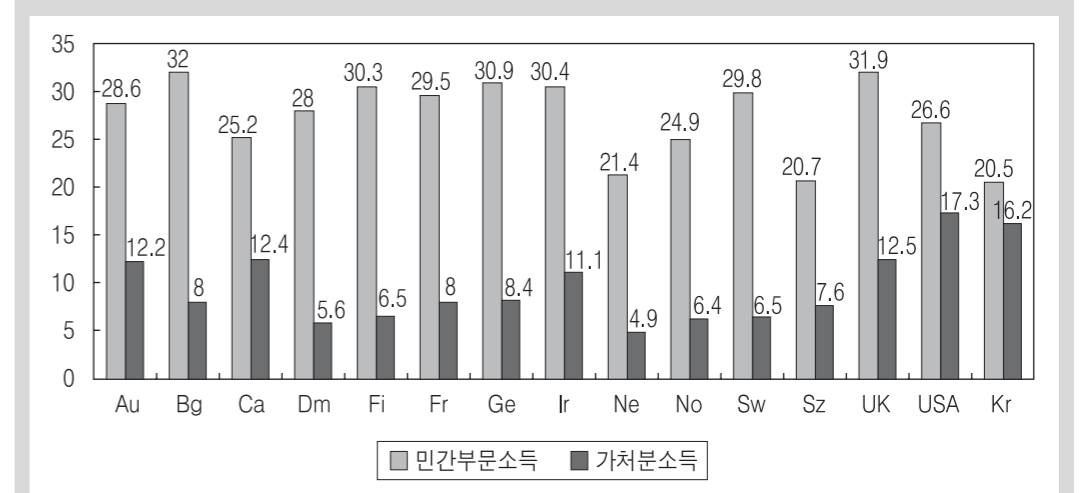
마지막으로 아래 <표 3>은 세부 공적이전 소득의 불평등 감소효과를 보여주고 있다. 지니계수를 통해 불평등감소효과를 살펴보면, 시장소득의 지니계수는 39.00으로 일차소득의 지니계수(42.33)에 비해 -3.33(7.9%) 낮으며, 경상소득의 지니계수는 35.67로 시장소득에 비해

표 2. 세부 공적이전소득별 빈곤 감소효과

		(단위: %, %p)						
		일차소득	시장소득	경상소득				가처분소득
	빈곤율		사적이전 효과	연금효과	기타 사회보험 효과	기타 정부보조금 효과	공공부조 효과	직접세 및 사회보험 부담금 효과
전체	빈곤율	19.6	14.1	11.6	11.2	9.5	7.4	9.5
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-5.5	-2.5	-0.4	-1.7	-2.1	2.1
노인	빈곤율	61.5	41.7	32.3	31.7	27.6	22.0	24.2
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-19.8	-9.4	-0.6	-4.2	-5.5	2.2
아동	빈곤율	13.0	10.1	9.8	9.5	7.5	5.4	6.2
	빈곤감소효과(%p)	0.0	-2.9	-0.3	-0.2	-2.1	-2.1	0.8

자료: 한국복지패널 2차 원자료

그림 3. 국가별 공적이전소득과 세금 및 사회보장부담금의 빈곤감소효과



자료: 한국은 한국복지패널 2차 원자료. OECD 국가들은 Jesuit & Mahler, (2004). State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries. LIS Working paper series No.392.

-3.33(8.5%) 낮다. 세부 소득별로는 연금의 소득재분배효과가 가장 높아서 지니계수를 -1.43(3.7%) 낮추는 것으로 나타났으며, 다음으로 기타정부보조금(2.5%), 기초보장급여(2.0%)의 순이었다. 조세 및 사회보장부담금은 지니계수를 -1.18(3.3%) 낮추는 효과를 보였다.

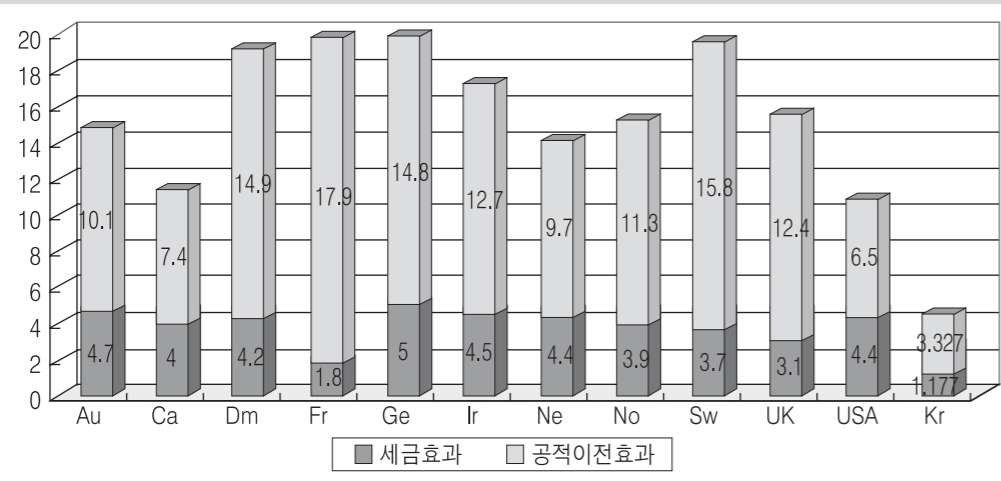
표 3. 세부 공적이전소득별 불평등 감소효과

(단위: %)

	일차소득	시장소득	경상소득				가처분소득
			사적이전효과	연금효과	기타사회보험 효과	기타정부 보조금효과	
Gini	42.33	39.00	37.57	37.31	36.39	35.67	34.49
불평등감소효과	-	-3.33	-1.43	-0.26	-0.92	-0.72	-1.18
불평등감소효과(%)	-	-7.87	-3.67	-0.68	-2.47	-1.97	-3.30
p90/p10	19.26	7.95	6.93	6.87	6.18	5.78	5.43
불평등감소효과	-	-11.32	-1.02	-0.06	-0.69	-0.39	-0.36
불평등감소효과(%)	-	-58.75	-12.80	-0.88	-10.06	-6.36	-6.15
p75/p25	3.08	2.71	2.58	2.55	2.47	2.47	2.34
불평등감소효과	-	-0.37	-0.13	-0.03	-0.08	0.00	-0.13
불평등감소효과(%)	-	-12.02	-4.65	-1.24	-3.18	-0.16	-5.23

자료: 한국복지패널 2차 원자료.

그림 4. 주요 OECD 국가의 공적이전 및 조세의 재분배효과



자료: 한국은 한국복지패널 2차 원자료. OECD 국가들은 Jesuit & Mahler, (2004). State Redistribution in Comparative Perspective: A Cross-National Analysis of the Developed Countries. LIS Working paper series No.392.

이와 같은 공적이전과 조세 및 사회보장부담금의 재분배효과(불평등 감소효과) 역시 서구 복지국가에 비해 크게 떨어지는 것으로 나타났다. [그림 4]에서 보는 바와 같이, 우리나라의 경우 공적 소득이전은 지니계수를 3.33 낮추고, 세금 및 사회보장부담금은 1.18 낮추어서 국가의 개입은 지니계수를 총 4.5 정도 줄이는 것으로 나타났다. 이러한 지니계수 감소치는 시민주의 복지국가로 분류되는 스웨덴의 19.5, 덴마크의 19.1, 조합주의 복지국가로 분류되는 프랑스의 19.7, 독일의 19.8의 1/4에도 못미치는 수치이며, 자유주의 복지국가로 분류되는 미국의 10.9의 절반에도 못미치는 수치이다. 이와 같이, 우리나라의 공적이전과 세금을 통한 공적 개입은 빈곤과 불평등을 줄이는 기능이 OECD 국가에 비해 크게 낮은 것을 알 수 있다. 국가의 일차적 기능이 시장의 실패를 교정하고 사회통합과 형평성을 높이는 데 있는 것이라고 볼 때 우리나라의 이같이 낮은 재분배 효과에 대해 그 원인과 결과를 깊이 있게 통찰해 볼 필요성이 제기된다 하겠다.

3. 나가며

한국복지패널은 짧은 연차수(2차)로 인해 아직 패널로서 제 기능을 수행하기에는 많은 한계가 존재한다. 그럼에도 불구하고 국내 패널가구 조사로는 가장 많은 가구수(1차 완료 기준

7,072가구를 확보하고 있으며, 전국 대표성을 띠는 점에서 앞으로 많은 학제간 연구와 동태 분석을 통해 풍부한 학문적·정책적 시사점을 도출할 수 있는 잠재력을 지녔다고 할 수 있다. 특히, 소득, 지출, 자산, 부채 등 국가 통계에서 가장 중요시되는 변수들에 대한 다양한 분석은 정책의 효과성 평가에도 많은 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

여기에서는 그 가능성을 확인하고자 하는 한 예로서 우리나라 공적이전과 세금의 소득재분배 효과를 간단하게 살펴보았다. 분석 결과 우리나라의 공적이전과 세금의 빈곤 및 불평등 감소효과는 선진국에 비해 여전히 걸음마 수준에 머물고 있음을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 최저생계비 기준 빈곤율을 기준으로 할 때 공적이전소득 그 중에서도 공적 연금과 기초보장제도는 노인빈곤율을 감소시키는데 상당히 큰 효과를 발휘하고 있다는 사실도 확인할 수 있었다.

한국복지패널은 이와 같이 전체 공적이전소득 뿐만 아니라 세부 정책과 제도의 효과를 추가로 분석할 수 있다는 점에서 큰 장점을 가졌지만, 그러한 소득과 기타 변수들이 얼마나 엄밀성과 정확성을 담보하고 있는가는 여전히 검증되어야 할 문제로 남아있다. 또한 앞으로 국가의 거시지표 변화와 정책변화를 유효하고 설득력 있게 반영하기 위하여 원가구와 원가구원의 생존력을 높이는 것도 한국복지패널에 주어진 중요한 과제가 될 것이다. 문건