

정책연구 2015-09

# 무상복지의 소요비용과 증세의 사회적 비용

조경엽 · 유진성



정책연구 15-09

2015. 7.

# 무상복지의 소요비용과 증세의 사회적 비용

조경엽 · 유진성

## 조경엽 한국경제연구원 선임연구위원

미국 University of Texas at Austin에서 경제학 박사학위를 취득하였으며, 주요 연구분야는 재정학, 거시경제, 자원·환경 경제학 등이다. 에너지경제연구원, 국회예산정책처에 재직하였으며 현재 한국경제연구원에 재직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 『법인세, 누가 부담하는가』(2015), 『한국의 조세정책 평가모형 구축을 위한 연구』(공저, 2014), 『아베노믹스 평가와 시사점』(공저, 2014), 『박근혜정부 복지정책의 비용 추정 및 경제적 효과 분석』(공저, 2013), 『성공한 복지와 실패한 복지』(공저, 2013), 『국가온실가스 감축목표 평가와 시사점』(공저, 2010), 『일본의 잃어버린 20년과 한국에의 시사점』(공저, 2013), 『저탄소 녹색성장을 위한 정책과제』(공저, 2011), 『국가채무관리 어떻게 해야 하나』(공저, 2011), “Allocation and banking in Korea permits trading” (Resources Policy, 2009), “A dynamic general equilibrium analysis on fostering a hydrogen economy in Korea”(Energy Economics, 2009), 『FTA의 경제적 효과 분석을 위한 KERI-CGE 모형 개발 연구』(공저, 2009), 『촛불시위의 사회적 비용』(공저, 2008), “상속세의 경제적 파급효과: 세대중복형 모형을 이용한 분석”(공공경제, 2007), 『2003~2005년 세계개편 평가: 동태적 CGE 모형을 이용한 효율성과 형평성 평가를 중심으로』(공공경제, 2006) 등이 있다.

## 유진성 한국경제연구원 연구위원

서강대학교 경제학과를 졸업하고 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국경제연구원 연구위원으로 재직 중이며, 주요 연구 분야는 노동경제, 응용미시, 복지 등이다. 주요 저서로는 『법인세수 변화의 원인과 정책적 시사점』(공저, 2015), 『지방재정의 건전화를 위한 복지정책 개선방향』(공저, 2015), 『2014년도 세법 개정안 평가와 시사점』(공저, 2014), 『교육정책의 주요 이슈 평가와 개선방향』(2014), 『빈곤가구의 빈곤탈출 요인분석과 시사점: 빈곤층 취업활성화를 중심으로』(공저, 2014), 『반값등록금의 영향과 정치경제학』(2014), 『독일 근로연계 복지제도의 특징과 시사점』(2014), 『박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과 분석』(공저, 2013), 『2013년도 세법개정안 평가』(공저, 2013), 『개인 세부담 평가·분석 모형』(공저, 2013), 『복지공약 비용추정 및 시사점』(공저, 2012), 『무상복지의 소득재분배 효과』(공저, 2013) 등이 있다.

## 무상복지의 소요비용과 증세의 사회적 비용

1판1쇄 인쇄 | 2015년 6월 30일

1판1쇄 발행 | 2015년 7월 9일

발행처 | 한국경제연구원

발행인 | 권태신

편집인 | 권태신

등록번호 | 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의대로 24 전경련회관 45층  
전화 02-3771-0001(대표), 02-3771-0060(직통) | 팩스 02-785-0270~3  
www.keri.org

© 한국경제연구원, 2015

ISBN 978-89-8031-731-8

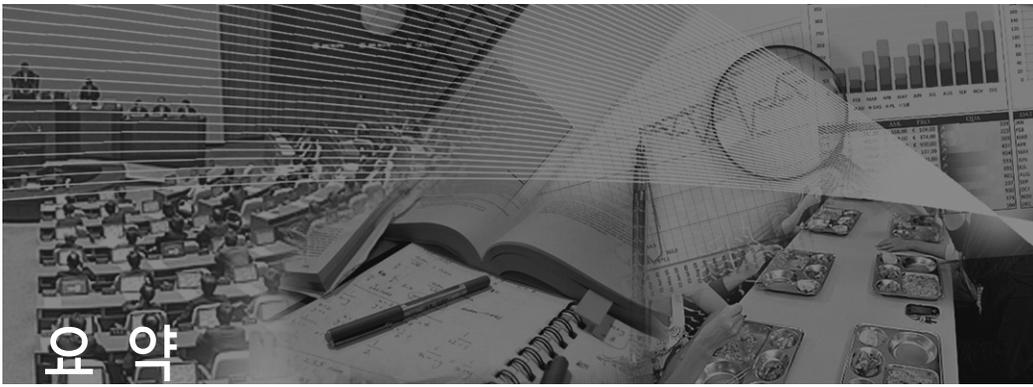
6,000원

이 도서의 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2015014107)

# CONTENTS

요 약	5
I. 서론	19
II. 5대 복지정책의 복지비용 추정 및 소득재분배 효과	21
1. 무상보육	21
2. 무상급식	24
3. 고교무상교육	27
4. 반값등록금(소득연계형 국가장학금)	32
5. 기초연금	34
6. 소결	37
III. 증세를 통한 복지자원 조달의 사회적 비용	39
1. 이론적 고찰	39
2. 사회적 비용 추정 방법	43
3. 분석결과	44
IV. 결론 및 시사점	51
참고문헌	57

[표 1] 2014~2015년 양육수당 및 보육료 지원금	21
[표 2] 2015~2017년 보육정책 소요비용	23
[표 3] 무상보육의 소득재분배 효과	24
[표 4] 초·중·고 학령인구 변화 추이	25
[표 5] 2015~2017년 무상급식 소요비용	26
[표 6] 무상급식의 소득재분배 효과	27
[표 7] 전체 고등학생에서 일반고 및 특목고 학생 추정(Probit 모형)	28
[표 8] 일반고 및 특목고 학생에서 일반고 학생 추정(Probit 모형)	29
[표 9] 고등학교 학령인구 변화 추이	29
[표 10] 2014년 일반계 고등학교 납입금 현황	30
[표 11] 2015~2017년 고교무상교육의 소요비용	31
[표 12] 고교무상교육의 소득재분배 효과	31
[표 13] 2015년 정부장학금 지원사업 규모	33
[표 14] 2015년 국가장학금 유형1 지원대상 및 금액(연간)	33
[표 15] 2015~2017년 소득연계형 반값등록금의 소요비용	34
[표 16] 소득연계형 반값등록금의 소득재분배 효과	34
[표 17] 고령인구 변화 추이	35
[표 18] 2015~2017년 기초연금의 소요비용	36
[표 19] 기초연금의 소득재분배 효과	36
[표 20] 2015~2017년 5대 복지정책의 총 소요비용	37
[표 21] 5대 복지정책의 소득재분배 효과	38
[표 22] 세수 1단위당 한계초과부담의 기존연구	43
[표 24] 현행 복지재원 조달에 필요한 세목별 연평균 증세율	45
[표 24] 세수 1단위당 한계초과부담	46
[표 25] 복지재원 조달을 위한 증세의 사회적 후생 손실	47
[표 26] 현행 복지정책 유지시 국민계정변화	49
[표 27] 소득하위 70% 복지정책의 국민계정변화	50
[표 28] 소득하위 50% 복지정책의 국민계정변화	50
[표 29] 5대 복지정책의 무상복지 및 선별적 복지 소요비용(3년간)	52
[표 30] 5대 복지정책의 소득재분배 효과(지니계수)	53
[표 31] 5대 복지정책의 천억 원당 소득재분배 효과(지니계수 포인트)	53
[표 32] 복지재원 조달을 위한 증세의 한계초과부담(MEB)과 사회적 후생손실	55
[표 33] 복지재원 조달을 위한 증세의 연평균 GDP 손실	56
[그림 1] 조세의 초과부담	42



## 요약

### 1. 서론

- ▶ 복지지출의 급격한 증가와 세수부족으로 ‘증세 없는 복지’에 대한 비판이 가열되면서 ‘복지와 증세’ 논쟁이 재부상
  - 복지과 증세 논쟁은 다시 법인세 인상 논쟁으로 전이되면서 법인세 인상의 타당성 및 합리적인 증세 방안에 대한 갑론을박이 진행 중
- ▶ 현실적으로 조세저항이 큰 우리나라의 경우 증세는 가장 마지막으로 고려하는 것이 바람직하며 일차적으로는 복지정책의 구조조정을 통해 비용절감에 주력할 필요가 있음.
  - 국민적 합의를 전제로 조세부담 수준과 복지 수준을 결정할 수 있겠지만 조세저항 심화, 증세로 인한 경제성장 둔화 등 우리나라 여건상 현재의 수준에서 조세부담을 크게 증가시키기는 쉽지 않을 것으로 사료됨.
- ▶ 이러한 맥락에서 본 연구는 복지 구조조정을 통해 예상되는 복지비용의 감축액과 소득재분배 효과를 분석하고, 증세가 불가피할 경우 사회적 비용을 최소화할 수 있도록 증세의 우선순위를 검토하고자 함.
  - 5가지 주요 복지정책(무상보육, 무상급식, 고교무상교육, 반값등록금, 기초연금 등)을 선별적 복지정책으로 전환할 경우 절감할 수 있는 복지비용을 추정
  - 현재의 복지정책과 선별적 복지정책에서의 소득재분배 효과를 비교하여 선별적 복지정책의 효율성을 검토
  - 재원부족과 정치여론 등으로 증세가 불가피할 경우 법인세, 부가가치세, 소득세 등을 통한 재원 마련의 시나리오를 가정하여 사회적 비용을 추정하고 합리적인 증세 방안을 모색

## 2. 5대 복지정책의 복지비용 추정 및 소득재분배 효과

- ▶ 현재의 5대 복지정책(무상보육, 무상급식, 고교무상교육, 반값등록금, 기초연금)에 소요되는 총 비용은 3년간 84조 3,860억 원에 이를 것으로 추정됨.
  - 2015년에는 총 25조 8,200억 원이 소요될 것으로 예상되며 2016년에는 28조 2,650억 원, 2017년에는 30조 3,000억 원이 소요될 것으로 추정됨.
- ▶ 5대 복지정책을 선별적 복지정책으로 전환할 경우 3년간 최대 35조 9,850억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상<sup>1)</sup>
  - 현재의 방식(지원금 및 지원방식)을 유지하되 대상자를 소득하위 70%로 전환하는 경우 향후 3년간 총 67조 640억 원이 소요될 것으로 예상되는데 이는 현재의 정책을 유지하는 것보다 약 17조 3,220억 원이 줄어드는 금액임.
  - 소득하위 50%로 전환하는 경우에 향후 3년간 소요되는 비용은 약 48조 4,000억 원으로 현 정책의 비용과 비교하여 35조 9,850억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 추정됨.
- ▶ 현재의 복지정책을 선별적 복지정책으로 전환할 경우 소득재분배 개선효과도 더 크게 증가하는 것으로 나타나 보편적 복지를 선별적 복지정책으로 전환하면 비용을 줄이면서 효과성도 높일 수 있을 것으로 기대<sup>2)</sup>
  - 현재의 무상복지 중심의 복지정책을 유지하는 경우 경상소득 기준 지니계수는 0.36060에서 0.33841로 0.02219p 개선되는 것으로 나타남.
  - 소득하위 70%를 대상으로 하는 경우의 지니계수는 0.33651(0.02409p 개선), 소득하위 50%를 대상으로 하는 경우의 지니계수는 0.33742로 감소하여(0.02318p 개선) 현재의 복지정책보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 나타남.
  - 천억 원당 소득재분배 효과는 소득하위 50%를 지원하는 경우에 가장 높은 것으로 분석되었으며 그 다음으로 소득하위 70%를 지원하는 경우인 것으로 나타남.
  - 소득하위 50%까지 지원 시 비용 천억 원당 소득재분배 개선효과는 약 0.00014468 지니포인트로 무상복지 위주의 현 복지정책 천억 원당 소득재분배 효과(0.00007725p)의 약 1.9배에 해당하는 것으로 나타남.

1) 제8차 한국복지패널 자료를 사용하여 추정

2) 제8차 한국복지패널 자료를 사용하여 추정

## (1) 무상보육

- ▶ 2015년 3월부터 적용되는 새로운 보육료를 적용하여 2015년~2017년 양육수당 및 보육료 지원으로 소요되는 총비용은 약 24조 5,770억에 이를 것으로 예상<sup>3)</sup>
- ▶ 현재의 무상보육 정책을 선별적 복지로 전환하는 경우 2015~2017년 동안 최대 16조 7,460억 원의 비용을 감축시킬 수 있을 것으로 전망
  - 현행 무상보육 정책은 3년 동안 약 24조 5,770억 원의 비용이 소요될 것으로 예상되지만 이를 소득하위 70%까지 지원하는 선별적 복지정책으로 전환하면 3년 동안 14조 9,170억 원이 소요될 것으로 추정됨.<sup>4)</sup>
  - 소득하위 50%까지 지원하는 경우 총 소요비용은 3년간 7조 8,310억 원으로 추정되는데 이는 현재의 무상보육 비용보다 약 16조 7,460억 원이 줄어드는 금액임.
- ▶ 선별적 복지에서의 소득재분배 효과도 현재의 보편적 복지정책 하에서의 소득재분배 효과보다 훨씬 큰 것으로 나타남.
  - 경상소득 기준 지니계수 0.36060은 현재의 무상보육 정책을 시행할 경우 0.35995로 0.00065p(0.18%) 감소하는 것으로 나타남.
  - 보육정책을 소득하위 70%로 전환하는 경우의 지니계수는 0.35916, 소득하위 50%로 전환하는 경우의 지니계수는 0.35938로 선별적 복지로 전환하는 경우 현재의 무상보육 정책보다 소득재분배 효과가 더 크게 나타나는 것으로 분석됨.
    - 소득하위 50%로 한정하는 경우 수혜대상이 더 줄어들기 때문에 소득재분배 효과가 소득하위 70%를 대상으로 하는 경우보다 낮은 것으로 사료됨.
  - 지원대상이 감소하면 비용이 줄어드는 측면을 고려하여 비용 천억 원당 소득재분배 효과를 살펴볼 수 있는데 소득하위 50%에게 보육 서비스를 제공하는 경우 비용 천억 원당 지니계수 개선효과는 0.00004993p로 가장 높은 것으로 나타남.

3) 정부가 시설에 추가로 제공하는 지원금은 포함하지 않았으며, 해당 가구에게 지원하는 양육수당과 시설이용 영유아에게 주는 보육료 지원액만을 계산하여 추정한 값임.

4) 소득하위 70%와 소득하위 50%를 대상으로 하는 소요비용은 한국복지패널에서 소득분위별 수혜자의 분포를 추정하고 이를 바탕으로 해당 소득분위 이하의 선별적 복지를 시행하는 경우 필요한 비용을 추정하였음.

## (2) 무상급식

- ▶ 고등학교까지 무상급식을 확대하는 경우(단계적 확대를 가정) 향후 3년간 총 14조 930억 원의 재원이 필요할 것으로 전망됨.
  - 2013년 급식비 현황자료와 학력인구 변화를 고려하여 단계적으로 고등학교까지 무상급식을 확대한다고 가정하는 경우 2015년에는 4조 3,510억 원, 2016년에는 4조 7,200억 원, 2017년에는 5조 220억 원이 필요할 것으로 추정됨.
- ▶ 무상급식을 저소득층 중심으로 선별적으로 지원하는 경우 2015~2017년 동안 최대 8조 9,210억 원의 비용을 감축시킬 수 있을 것으로 추정
  - 소득하위 70%까지 급식비를 지원하는 선별적 복지정책으로 전환하면 3년 동안 약 8조 8,920억 원이 필요
  - 소득하위 50%까지 지원하는 경우에는 3년간 약 5조 1,720억 원이 소요, 약 8조 9,210억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 추정
- ▶ 무상급식을 선별적 복지로 전환하는 경우 소득재분배 효과는 무상보육과 마찬가지로 보편적 복지정책 하에서의 소득재분배 효과보다 더 높은 것으로 나타남.
  - 경상소득 기준 지니계수 0.36060에서 현재의 무상급식 정책을 시행할 경우 지니계수는 0.35951로 0.00109p 감소하며, 소득하위 70%로 전환하는 경우 지니계수는 0.35875, 소득하위 50%로 전환하는 경우 지니계수는 0.35899로 선별적 복지로 전환하는 경우 소득재분배 효과가 더 크게 개선
  - 비용 천억 원당 소득재분배 효과는 소득하위 50%에게만 급식지원을 제공하는 경우 가장 높고, 그 다음이 소득하위 70%에게 급식지원을 제공하는 것이며, 현재 무상급식 정책의 효과가 가장 낮은 것으로 나타남.

## (3) 고교무상교육

- ▶ 2015년에는 고교무상교육이 유보되고 2017년까지 고교무상교육을 단계적으로 시행한다고 가정하는 경우 2016~2017년 동안 고교무상교육에 소요되는 총비용은 약 2조 7,110억 원으로 추정됨.
  - 학령인구를 반영하여 2016년과 2017년 현 정부의 임기 내 고교무상교육을 단계적으

로 실현한다고 가정할 경우 2016년에는 9,430억 원, 2017년에는 1조 7,680억 원의 비용이 필요할 것으로 추정됨.

- 고등학교 공교육비를 무상교육이 아닌 소득하위 50%에게만 지원할 경우 3년간(실제로는 2년간) 최대 1조 9,000억 원의 비용이 절감될 것으로 사료됨.

▶ 고교무상교육의 소득재분배 효과는 크지 않은 것으로 나타났으며 선별적 정책으로 전환 시 현 정책의 소득재분배 효과보다는 높은 것으로 나타남.

- 경상소득 기준으로 현재의 지니계수를 0.36060이라고 할 때 고교무상교육은 시행 시 지니계수는 0.36042로 지니계수는 0.00018p 감소에 그쳐 소득재분배 효과는 크지 않음.

- 소득하위 70%만 지원하는 경우 지니계수는 0.36016, 소득하위 50%를 지원하는 경우 지니계수는 0.36024로 현재의 정책보다 소득재분배 효과가 개선

- 비용 천억 원당 소득재분배 효과를 계산하면 소득하위 50%에게만 교육비를 제공하는 경우 지니계수 개선효과가 0.00006205p로 상대적으로 가장 높은 것으로 나타남.

#### (4) 반값등록금(소득연계형 국가장학금)

▶ 반값등록금이란 주로 소득연계형 국가장학금을 의미하는데 정부의 예산안과 학령인구 변화추이를 반영하여 추산할 때 향후 3년간 약 10조 6,040억 원의 재원이 필요할 것으로 전망

- 정부의 예산안 3조 9,120억 원 가운데 2015년 소득연계형 국가장학금에 해당하는 금액은 3조 6,000억 원인데 학령인구 감소에 따라 2016년에는 3조 5,420억 원, 2017년에는 3조 4,620억 원이 필요할 것으로 추정됨.

- 현재의 소득연계형 반값등록금 정책을 유지하되 지원대상을 소득하위 7분위로 조정하는 경우에는 향후 3년간 9조 2,430억 원이 소요

- 대상자를 소득하위 5분위로 설정하는 경우에는 3년간 6조 3,990억 원이 소요될 것으로 전망되며 약 4조 2,060억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상됨.

▶ 소득재분배 효과측면에서는 현재의 정책과 소득하위 70% 및 소득하위 50%를 지원하는 정책 간 큰 차이는 없는 것으로 나타남.

- 경상소득 기준 지니계수 0.36060과 비교할 때 현재의 소득연계형 반값등록금은 지

니계수를 0.00125 포인트 감소시키며, 소득하위 70%를 대상으로 하는 경우는 0.00127 포인트, 소득하위 50%를 대상으로 하는 정책은 0.00113 포인트를 감소시키는 것으로 나타나 소득재분배 개선효과 측면에서 정책 간 큰 차이는 없음.

- 천억 원당 소득재분배 개선효과도 지원 대상을 소득하위 50%로 선정하는 경우에 가장 높은 것으로 나타나지만 상대적인 차이는 크지 않은 것으로 나타남.

### (5) 기초연금

- ▶ 실제로 정부의 추정치를 사용하여 기초연급에 소요되는 비용을 계산하면 향후 3년간 총 32조 4,000억 원이 필요한 것으로 나타남.

- 정부에서 추계한 결과에 따르면 2015년 총 소요비용은 10조 2,000억 원으로 전망되며 향후 인구 고령화의 진행으로 2016년에는 10조 8,000억 원, 2017년에는 11조 4,000억 원이 소요될 것으로 전망됨.

- 소득하위 50%로 대상자를 한정하는 경우(현재 정책은 소득하위 70% 대상 정책과 동일) 향후 3년간 총 28조 1,880억 원이 소요될 것으로 추산되며 약 4조 2,120억 원의 비용을 감축할 수 있을 것으로 추정됨.

- ▶ 현재의 정책이 소득하위 70%를 대상으로 하는 정책과 동일하기 때문에 소득재분배 효과에서도 현재의 정책과 선별적 정책 간 큰 차이는 없음.

- 경상소득 기준으로 현재의 지니계수를 0.36060이라고 할 때 기초연금 시행(소득하위 70% 정책과 동일) 시 지니계수는 0.34142를 기록하였으며, 소득하위 50%로 대상자를 선정하는 경우 지니계수는 0.34171을 기록

- 소요비용을 고려한 천억 원당 소득재분배 개선효과는 소득하위 50%의 경우에 가장 높은 것으로 나타남.

## 3. 증세를 통한 복지자원 조달의 사회적 비용

- ▶ 본 절에서는 정치상황 및 국내여론 등으로 증세가 불가피할 경우 증세의 우선순위를 분석하기 위하여, 복지자원 조달 시 법인세, 소득세, 부가가치세 등을 통한 증세의 사회적 비용, GDP 변화, 세율변화 등을 통해 효율성을 평가함.

## (1) 이론적 고찰

- ▶ 세금의 시장가격을 교란하여 소비와 생산이 최적의 수준에서 벗어나게 함으로써 사회적 손실을 초래하게 됨.
  - 세금으로 인해 파레토 효율과 다른 수준에서 자원이 배분되기 때문에 소비자, 생산자, 근로자 등 경제주체와 과세당국 어느 누구에도 귀속되지 않고 공중으로 사라지는 손실이 발생하는데 이를 사회적 후생손실(social welfare loss) 또는 초과부담(excess burden)으로 정의함.
  - 단일 재화와 단일 시장에 국한하여 세금을 인상하더라도 모든 시장의 연관효과를 통해 경제 전체로 파급되기 때문에 본 연구는 일반균형모형을 이용하여 사회적 후생손실을 추정하였음.
- ▶ 초과부담의 크기는 수요와 공급의 탄력성에 비례하며 세율의 제곱에 비례하고 과세 전 거래금액과 비례함.
  - Harberger 삼각형이 주는 첫 번째 정책적 시사점은 주어진 세수입을 확보할 때 소수의 상품에 대해서 고율로 과세하는 것보다 다수의 상품에 저율로 과세하는 것이 초과부담을 최소화할 수 있다는 것임.
    - 일반적으로 과세베이스는 부가가치세, 근로소득세, 법인세 순으로 넓기 때문에 법인세나 근로소득세보다는 부가가치세가 보다 효율적인 과세수단으로 평가되고 있음.
  - 두 번째 정책적 시사점은 탄력성이 낮은(높은) 재화에 높은(낮은) 세율을 부과할 때 초과부담을 최소화할 수 있다는 점임.
    - 한계세율에 대한 탄력성이 높은 자본소득보다는 탄력성이 상대적으로 낮은 노동소득에 높은 세율을 적용해야 한다는 의미임.
  - 동학적인 비일관성(time inconsistency)을 강조하는 경제학자들에 따르면 자본에 대한 최적과세는 영(zero)에 가깝거나 영이어야 한다는 것임.
    - Chamely(1986)에 따르면 투자는 미래의 세후 수익률에 따라 결정되고 노동공급은 현재의 세후 임금에 따라 결정되기 때문에 동태적 초과부담을 최소화하기 위해서는 자본소득세는 영(zero)이어야 하며 근로소득세는 일정세율로 고정되어야 함.

## (2) 사회적 비용 추정 방법

▶ 본 절에서는 조경엽 외 3(2014)의 TPAM v. 2.0을 이용하여 5대 무상복지 비용을 법인세, 소득세, 부가가치세의 세율인상을 통해 조달할 경우 발생하는 사회적 비용을 추정하고 있음.

- 조세로 초래되는 사회적 비용을 한계초과부담과 GDP 등 국민경제에 미치는 효과로 나누어 분석함.
- 한계초과부담(MEB)은 한 단위 세수변화에 따른 초과부담으로 정의되며 총 사회적 후생 손실을 세수입으로 나누어 도출됨.
- 본 연구는 일반균형 모형에 기초하고 있어 Fullerton(1991)에 따라 초과부담을 다음과 같이 추정하였음.

$$MEB_t = \frac{EV_t - dR_t}{dR_t}$$

$$EV_t = (U_t^n - U_t^o) P_{u_t}^o$$

- 여기서  $EV_t$ 는  $t$ 기의 동등후생변화(equivalent variation)를 의미하며,  $dR_t$ 은 세수변화,  $U_t^n$ 은 조세정책 변화 이후의 효용수준을 의미하고,  $U_t^o$ 와  $P_{u_t}^o$ 는 조세정책변화 이전의 효용수준과 가격을 의미함.

▶ 5가지 복지정책을 현행대로 시행되는 경우와 소득하위 70%, 소득하위 50%로 제한하는 경우로 나누고 연도별 비용을 법인세, 소득세 또는 부가가치세로 조달하고 소득계층별로 배분한다고 가정함.

- 세목별 세부담은 TPAM v. 2.0에 나타난 세부담 분포를 이용하여 연도별 총 복지비용을 재화별 또는 소득계층별로 배분하고 과세표준으로 나누어 추가 실효세율을 추정하였음.
- 세율인상을 통해 확보한 재원은 제8차 한국복지패널 자료를 이용해 추정한 수혜분포에 따라 정부가 가계에 이전한다고 가정하고 사회적 비용을 추정하였음.

## (3) 분석결과

### 가) 실효세율 증가

- ▶ 현행 복지재원을 조달하기 위해 연평균 법인세는 6.8%p, 근로소득세는 5.2%p, 부가가치세는 4.1%p 인상 필요

- 증세 후 실효 법인세율은 현행 대비 6.8%p 인상된 19.6%, 근로소득 실효세율<sup>5)</sup>은 현행 대비 5.2%p 인상된 9.7%, 부가가치 실효세율은 현행 대비 4.1%p 증가하여 13.3%가 될 전망

#### 나) 사회적 후생손실 규모

- ▶ 사회적 후생 손실 측면에서 재원조달은 법인세나 근로소득세보다는 부가가치세가 바람직한 정책 수단으로 평가됨.

- 세수 1단위당 사회적 후생손실을 나타내는 한계초과부담은 법인세가 연평균 0.88원, 근로소득세는 연평균 0.33원, 부가가치세의 연평균 0.18원으로 추정되어 부가가치세가 상대적으로 효율성 비용이 낮은 것으로 추정됨.

- 한계초과부담을 적용하여 추정한 3년간 사회적 총 손실은 법인세의 경우 74조 1,057억 원~42조 4,559억 원에 달하며, 근로소득세의 경우 27조 7,545억 원~15조 8,643억 원, 부가가치세는 15조 3,239억 원~8조 7,735억 원에 달할 전망

복지재원 조달을 위한 증세의 한계초과부담(MEB)

(단위: 원)

	법인세	소득세	부가가치세
2015	0.77	0.22	0.15
2016	0.90	0.32	0.18
2017	0.95	0.43	0.21
연평균	0.88	0.33	0.18

- ▶ 선별적 복지제도로 전환하고 법인세 대신 부가가치세를 통해 재원을 조달할 경우 사회적 손실은 3년간 65조 3,322억 원 감소할 전망

5) 본 연구는 이자소득, 배당소득, 사업소득 등 기타 종합소득과세 대상에 되는 소득세를 제외한 근로소득세만을 대상으로 분석하고 있어 현행 실효세율이 낮게 추정되고 있음

- 현행 복지제도를 법인세를 통해 조달하고 시행하는 대신 복지제도를 소득하위 70%로 전환하고 근로소득세를 통해 조달할 경우 사회적 후생 손실은 52조 917억 원 감소하고, 소득하위 50%로 전환하면 58조 2,414억 원에 감소할 전망이다.
- 현행 복지제도를 실행하고 필요한 재원을 법인세를 통해 조달하는 것보다 소득하위 70%로 전환하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 사회적 후생 손실은 61조 9,398억 원 감소하고, 소득하위 50%로 전환하면 65조 3,322억 원에 감소할 전망이다.
- 따라서 선별적 복지제도로 전환하고 효율적인 증세 수단을 선택하는 것은 사회적 후생손실 측면에서 매우 중요한 정책으로 평가됨.

복지재원 조달을 위한 증세의 사회적 후생 손실

(단위: 십억 원)

		2015	2016	2017	합계	연평균
법인 세	현행	19,881.7	25,438.7	28,785.4	74,105.7	24,701.9
	소득하위 70%	15,968.6	20,195.5	22,691.7	58,855.7	19,618.6
	소득하위 50%	11,616.6	14,561.4	16,277.9	42,455.9	14,152.0
근로 소득 세	현행	5,680.5	9,044.9	13,029.2	27,754.5	9,251.5
	소득하위 70%	4,562.4	7,180.6	10,271.0	22,014.0	7,338.0
	소득하위 50%	3,319.0	5,177.4	7,367.9	15,864.3	5,288.1
부가 가치 세	현행	3,873.1	5,087.7	6,363.1	15,323.9	5,108.0
	소득하위 70%	3,110.8	4,039.1	5,016.1	12,165.9	4,055.3
	소득하위 50%	2,263.0	2,912.3	3,598.3	8,773.5	2,924.5

#### 다) GDP 손실 규모

- ▶ 현행 복지제도 시행을 위해 법인세를 인상하는 경우보다 수혜계층을 소득하위 50%로 전환하고 부가가치세를 통해 재원을 조달한다면 GDP 손실은 연평균 최고 2.18%p 감소할 전망
  - 법인세를 통해 재원을 조달할 경우 복지제도에 따라 GDP 손실은 연평균 2.79% ~ 1.45% 감소할 전망
  - 근로소득세를 통해 조달한다면 연평균 GDP 손실은 1.57% ~ 0.80%에 달하며, 부가가

치세를 통해 조달할 경우 연평균 GDP 손실은 1.24% ~ 0.61%로 추정됨.

- 현행 복지제도를 시행하고 법인세를 통해 조달하는 정책 대신 소득하위 70% ~ 50%로 축소하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.88%p ~ 2.18%p 감소할 전망이다.
- 현행 복지제도를 시행하고 법인세를 통해 조달하는 정책에 비해 소득하위 70% ~ 50%로 축소하고 근로소득세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.61%p ~ 1.99%p 감소할 전망이다.

복지재원 조달을 위한 증세의 GDP 손실

(단위: %)

		현행	소득하위 70%	소득하위 50%
법인세	2015	-2.52	-1.91	-1.32
	2016	-2.84	-2.15	-1.48
	2017	-2.98	-2.25	-1.54
	연평균	-2.79	-2.11	-1.45
소득세	2015	-1.42	-1.07	-0.73
	2016	-1.58	-1.18	-0.81
	2017	-1.70	-1.27	-0.86
	연평균	-1.57	-1.18	-0.80
부가가치세	2015	-1.20	-0.88	-0.59
	2016	-1.26	-0.93	-0.62
	2017	-1.27	-0.93	-0.62
	연평균	-1.24	-0.91	-0.61

#### 4. 결론 및 시사점

- ▶ 현재의 5대 복지정책(무상보육, 무상급식, 고교무상교육, 반값등록금, 기초연금)에 소요되는 총 비용은 3년간 84조 3,860억 원에 이를 것으로 전망
  - 현재의 5대 복지정책을 소득하위 70%의 선별적 복지로 전환하면 현재보다 3년간 17조 3,220억 원의 비용이, 소득하위 50%로 전환하면 35조 9,850억 원의 비용이 절감될 것으로 추정됨.

5대 복지정책의 무상복지 및 선별적 복지 소요비용(3년간, 십억 원)

구분	현 정책	소득하위 70%	소득하위 50%
무상보육	24,577	14,917	7,831
무상급식	14,093	8,892	5,172
고교무상교육	2,711	1,611	811
반값등록금	10,604	9,243	6,399
기초연금	32,400	32,400	28,188
5대 복지정책	84,386	67,064	48,400

▶ 선별적 복지정책을 시행할 경우 현재의 복지정책에 비해 소득재분배 효과도 더 크게 증가하는 것으로 나타남.

- 소득하위 70%, 소득하위 50%, 현재의 복지정책 순으로 소득재분배 효과가 높은 것으로 나타남.
  - 소득하위 50%를 대상으로 하는 경우 수혜 대상자가 줄어들어 전체 소득재분배 효과 측면에서는 소득하위 70%의 경우보다는 낮은 것으로 분석됨.
- 하지만 비용 측면을 고려하여 천억 원당 소득재분배 효과를 살펴보면 소득하위 50%의 경우에 가장 높은 것으로 나타남.

5대 복지정책의 소득재분배 효과(지니계수)

경상소득 기준=0.36060	현 정책	소득하위 70%	소득하위 50%
무상보육	0.35995	0.35916	0.35938
무상급식	0.35951	0.35875	0.35899
고교무상교육	0.36042	0.36016	0.36024
반값등록금	0.35935	0.35933	0.35947
기초연금	0.34142	0.34142	0.34171
5대 복지정책	0.33841	0.33651	0.33742

5대 복지정책의 천억 원당 소득재분배 효과(지니계수 포인트)

경상소득 기준	현 정책	소득하위 70%	소득하위 50%
무상보육	0.00000848p	0.00003093p	0.00004993p
무상급식	0.00002050p	0.00005515p	0.00008252p
고교무상교육	0.00000928p	0.00003820p	0.00006205p
반값등록금	0.00003472p	0.00004047p	0.00005202p
기초연금	0.00018804p	0.00018804p	0.00021287p
5대 복지정책	0.00007725p	0.00010707p	0.00014468p

▶ 현재 진행되고 있는 복지와 증세 논란의 근간은 자원부족에 있는 만큼 일차적으로는 복지구조조정을 통해 비용절감을 모색하고 효율성을 제고할 필요가 있음.

- 5대 복지정책을 소득하위 50%로 전환하는 경우에는 35조 9,850억 원의 비용을 절감할 수 있음.

- 35조 9,850억 원은 박근혜정부의 공약가계부에서 5년간 마련하고자 한 134조 8,000억 원의 약 27%에 달하는 금액임.

- 뿐만 아니라 복지정책의 효율성을 향상시킨다는 측면에서도 현재의 복지정책을 저소득층 중심의 선별적 복지정책으로 전환하는 것이 타당한 것으로 사료됨.

- 소득재분배 개선효과 측면에서는 소득하위 70% 지원정책으로만 전환하여도 전체 소요비용은 줄이면서 현재의 정책보다 소득재분배 효과가 더 높아지는 것으로 분석됨.

- 소요비용당 소득재분배 개선효과를 살펴보기 위하여 천억 원당 소득재분배 효과를 고려하는 경우 소득하위 50% 대상 정책의 소득재분배 효과는(0.00014468p) 현재 정책의 소득재분배 효과(0.00007725p)보다 약 1.9배나 높은 수치인 것으로 분석됨.

- 요컨대 복지와 증세 논쟁에 대한 해결방안으로 일차적으로는 복지정책의 구조조정 및 재검토 등을 통해 복지비용을 줄이고 복지의 효율성은 높이는 방안을 추진할 필요가 있음.

- 보편적 무상복지의 일반조세로 재원이 조달되기 때문에 과잉수요를 유발하고 복지의 질을 저하시키는 문제점도 야기

- 보편적 무상복지의 지원이 절실한 저소득층보다는 중산층 이상에게 혜택이 집중되어 복지의 취지에도 부적합한 것으로 사료

- ▶ 일차적으로는 복지의 재구조화가 선행되어야 하지만 정치상황, 국내여론 등으로 증세가 불가피할 경우 증세의 우선순위를 검토하고 합리적인 정책대안을 모색할 필요가 있음.
- ▶ 사회적 후생 손실 측면에서 재원조달은 법인세나 근로소득세보다는 부가가치세가 바람직한 정책 수단으로 평가됨.
  - 한계초과부담은 법인세 연평균 0.88원, 근로소득세는 연평균 0.33원, 부가가치세의 연평균 0.18원으로 추정되어 부가가치세가 상대적으로 효율성 비용이 낮은 것으로 추정됨.
  - 3년간 사회적 총 후생 손실은 복지제도에 따라 법인세의 경우 74조 1,057억 원~42조 4,559억 원에 달하며, 근로소득세의 경우 27조 7,545억 원~15조 8,643억 원, 부가가치세는 15조 3,239억 원~8조 7,735억 원에 달할 전망
  - 현행 복지제도를 시행하면서 법인세를 통해 재원을 조달하는 대신 복지제도를 소득하위 70% ~50%로 전환하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 사회적 후생 손실은 3년간 61조 9,398억 원~65조 3,322억 원이 감소할 전망이다.
- ▶ 현행 복지제도 시행을 위해 법인세를 인상하는 경우보다 수혜계층을 소득하위 50%로 전환하고 부가가치세를 통해 재원을 조달한다면 GDP 손실은 연평균 최고 2.18%p 감소할 전망
  - 법인세를 통해 재원을 조달할 경우 복지제도에 따라 GDP 손실은 연평균 2.79%~1.45% 감소할 전망
  - 현행 복지제도를 법인세를 통해 재원을 조달하고 시행하는 대신 소득하위 70%~50%로 축소하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.88%p~2.18%p 감소할 전망이다.
- ▶ 복지의 재구조화가 선행되어야 하지만 정치상황, 국내여론 등으로 증세가 불가피할 경우 사회적 후생손실과 GDP 손실 측면에서 재원조달은 소득세나 법인세보다는 부가가치세가 바람직한 수단으로 평가됨.



## I. 서론

- ▶ 복지지출의 급격한 증가와 세수부족으로 ‘증세 없는 복지’에 대한 비판이 가열되면서 ‘복지와 증세’ 논쟁이 재부상
  - 국가재정운용계획에 따르면 2015년 정부의 보건·복지·고용 지출액(복지지출액)은 약 115.5조 원으로 총 재정지출액 대비 30.7%를 기록하였으며 처음으로 재정지출 대비 30%를 돌파
  - 반면 세수결손액은 2012년 2조 8천억 원에서 작년(2014년)에는 10조 9천억 원으로 크게 증가(국세 수입이 전망치 216.5조 원보다 10.9조 원 감소)하였으며 이로 인해 복지재원 마련에 대한 우려가 더욱 심화
  - 결국 ‘증세 없는 복지’에 대한 비판이 증가하고 이와 함께 복지정책과 증세에 대한 논쟁이 심화되는 형국
- ▶ 복지과 증세 논쟁은 다시 법인세 인상 논쟁으로 전이되면서 법인세 인상의 타당성 및 증세 방안에 대한 갑론을박이 진행 중
  - 최근 여론조사 결과, 증세가 필요하다면 법인세를 올려야 한다는 의견이 60%로 부가가치세 23%, 소득세 6%보다 압도적으로 높게 나타나고 있어 법인세 인상 가능성을 배제하기 힘든 상황임<sup>6)</sup>.
  - 하지만 법인세 인상은 경제에 미치는 부정적인 효과가 클 뿐만 아니라 법인세의 부담도 부자들보다는 실제로는 기업 활동에 관련된 근로자, 소비자, 주주들이 분담하는 것으로 나타나<sup>7)</sup> 반론도 만만치 않음.
  - 증세가 불가피하다면 법인세 이외의 세목에 대한 증세방안도 검토하고 비용을 최소화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 합리적인 대응방안이라 할 수 있음.

6) ㈜리얼미터의 2015년 2월 여론조사

7) 조경업(2015)

- ▶ 현실적으로 조세저항이 큰 우리나라의 경우 증세는 가장 마지막으로 고려하는 것이 바람직하며 일차적으로는 복지정책의 구조조정을 통해 비용절감에 주력할 필요가 있음.
  - 국민적 합의를 전제로 조세부담 수준과 복지 수준을 결정할 수 있겠지만 조세저항 등 우리나라 여건상 현재의 수준에서 조세부담을 크게 증가시키기는 쉽지 않을 것으로 사료됨.
  - 뿐만 아니라 증세가 경제성장에 미치는 악영향을 고려하면 증세는 가장 마지막으로 고려해야 할 사안으로 판단됨.
    - 법인세 인상은 기업들의 투자를 위축시키고 이와 함께 고용도 위축시키면서 경제성장 둔화를 초래하게 된다는 사실을 주지할 필요
    - 복지재원을 마련하기 위해 감세를 철회하고 부유세를 도입해야한다는 논리도 오히려 경제의 하향평준화를 초래하고 저소득층의 고통을 가중시키는 결과를 가져오게 된다는 점에 유의할 필요
  - 결과적으로 복지정책의 구조조정을 통하여 복지지출을 줄이고 복지정책의 효율성을 강화하는데 중점을 둘 필요가 있으며 증세는 최후의 수단으로서 국민적 합의를 통해 추진할 것을 고려
- ▶ 본 연구는 이러한 맥락에서 복지 구조조정을 통해 예상되는 복지비용의 감축액과 소득재분배 효과를 분석하고, 여론이나 여건상 증세가 불가피할 경우 사회적 비용을 최소화할 수 있는 증세 방안을 검토하고자 함.
  - 5가지 주요 복지정책(무상보육, 무상급식, 고교무상교육, 반값등록금, 기초연금 등)을 선별적 복지정책으로 전환할 경우 절감할 수 있는 복지비용을 추정
  - 현재의 복지정책과 선별적 복지정책에서의 소득재분배 효과를 비교하여 선별적 복지정책의 효율성을 검토
  - 재원부족과 정치여론 등으로 증세가 불가피할 경우 법인세, 부가가치세, 소득세 등을 통한 재원 마련의 시나리오를 가정하여 사회적 비용을 추정하고 합리적인 증세 방안을 모색
  - 연구결과를 통해 향후 복지와 증세 논란에 대한 정책적 시사점을 도출



## II. 5대 복지정책의 복지비용 추정 및 소득재분배 효과

### 1. 무상보육

▶ 양육수당과 보육료 지원을 전 계층으로 확대하는 보편적 보육정책은 2013년부터 시행

- 양육수당의 수혜대상은 2012년 만 0세~ 만 2세의 차상위 계층 이하 가구에서 2014년에는 만 0세~ 만 5세에 대해 소득계층 구분 없이 전계층으로 확대
- 시설이용 영유아들에 대한 보육료 지원은 2012년에 만 0세~5세 영유아의 연령별로 전계층과 소득하위 70%로 구분하여 지원하던 것을 2013년부터 만 0세~만 5세의 모든 연령에 대해 전계층으로 지원 확대
- 양육수당과 시설 보육료 지원은 2013년 이후 모든 계층을 대상으로 하는 보편적 무상보육정책이 시행되고 있으며, 2015년 3월부터는 0~2세 영유아 아동의 보육료 지원금이 전년도 대비 3% 인상

[표 1] 2014~2015년 양육수당 및 보육료 지원금

연령 (만 나이)	2014년(만 원/월)		2015년(만 원/월)	
	양육수당	보육료	양육수당	보육료
0세	20	39.4	20	40.6
1세	15	34.7	15	35.7
2세	10	28.6	10	29.5
3세	10	22	10	22
4세	10	22	10	22
5세	10	22	10	22

주: 3세~5세 국공립 유치원의 경우 6만 원 지원  
자료: 복지포

▶ 2015년 3월부터 적용되는 새로운 보육료를 적용하여 2015년~2017년 양육수당 및 보육료 지원으로 소요되는 총비용을 계산하면 약 24조 5,770억 원이 될 것으로 예상<sup>8)</sup>

- 2015년에는 0~2세 영유아 시설이용 아동의 보육료 지원금이 전년도 대비 3% 인상 되었으나 3세~5세 누리과정에 대한 지원금은 전년과 변화가 없음.<sup>9)</sup>

- 2013년 새정부가 들어서면서 인수위에서는 3세~5세 누리과정에 대한 지원금을 22만 원에서 27만 원(2015년), 30만 원(2016년) 등으로 점진적으로 인상하겠다는 계획을 발표하였으나(조경엽·유진성(2013)) 아직 실행에 옮기지 않았음.

- 따라서 현재의 보육정책을 유지하는 것을 가정하되 만 3세~5세의 누리과정 지원액이 2016년에는 27만 원, 2017년에는 30만 원으로 증가하는 것을 가정할 경우 2015년에는 약 7조 6,690억 원, 2016년에는 약 8조 2,600억 원, 2017년에는 8조 6,480억 원이 필요할 것으로 추정됨.

▪ 향후 누리과정 지원액의 인상은 총 소요비용을 증가시키는 요인으로 작용하지만 저출산으로 인한 영유아 인구의 감소는 총 소요비용을 감소하는 요인으로 작용

▪ 조경엽·유진성(2013)에서는 정책의 변화에 따른 추가비용을 추산하였으나 본 연구에서는 2013~2015년에 소요되는 총비용을 산출하였다는 점에서 차이가 있음.

▶ 현재의 무상보육 정책을 선별적 복지로 전환하는 경우 2015~2017년 동안 최대 16조 7,460억 원의 비용을 감축시킬 수 있을 것으로 전망됨.

- 소득하위 분위별 지원에 따른 소요비용을 추정하기 위해 한국복지패널에서 해당 분위 이하의 대상자(만 0세~5세의 영유아)를 추출하고 이들에게 수혜액을 지급할 경우 소요되는 비용을 추정하였음.

- 현행 무상보육 정책을 유지할 경우 3년 동안 약 24조 5,770억 원의 비용이 소요될 것으로 예상되지만 이를 소득하위 70%까지 지원하는 선별적 복지정책으로 전환하면 3년 동안 14조 9,170억 원이 소요될 것으로 추정됨.<sup>10)</sup>

8) 정부가 시설에 추가로 제공하는 지원금은 포함하지 않았으며, 해당 가구에 지원하는 양육수당과 시설이용 영유아에게 주는 보육료 지원액만을 계산하여 추정한 값임.

9) 당초 예정대로라면 올해부터 누리과정의 지원금이 증가해야하지만 정부에서는 이를 동결시켰음. 이러한 이유로 올해부터 누리과정 지원금의 증가를 가정하여 추산한 올해 초 매일경제 기획기사의 추정치와 본 연구에서의 추정치가 차이를 나타냄.

10) 소득하위 70%와 소득하위 50%를 대상으로 하는 소요비용은 한국복지패널에서 소득분위별 수혜자의 분포를 추정하고 이를 바탕으로 해당 소득분위 이하의 선별적 복지를 시행하는 경우 필요한 비용을 추정하였음.

- 소득하위 70%를 지원하는 경우 2015~2017년 동안 약 9조 6,600억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상됨.
- 소득하위 50%까지 지원하는 경우 총 소요비용은 3년간 7조 8,310억 원으로 추정되는데 이는 현재의 무상보육 비용보다 약 16조 7,460억 원이 감소한 금액임.

[표 2] 2015~2017년 보육정책 소요비용

(단위: 십억 원)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
2015년	7,669	4,655	2,444
2016년	8,260	5,014	2,632
2017년	8,648	5,249	2,755
총계	24,577	14,917	7,831

▶ 선별적 복지에서의 소득재분배 효과도 현재의 보편적 복지정책 하에서의 소득재분배 효과보다 훨씬 큰 것으로 나타남.

- 소득재분배 효과는 조경엽·유진성(2012), 박기백·김진·전병목(2004)을 참고하여 가구소득을 균등화<sup>11)</sup>한 후 지니계수를 산출하여 비교함.
- 기준 지니계수는 한국복지패널 8차 자료(2013년)<sup>12)</sup>를 사용하여 가구소득을 균등화한 후 계산
  - 한국복지패널에서 변수로 제공하는 경상소득과 가처분소득을 기준으로 지니계수를 분석하였는데 이하에서는 경상소득 기준의 결과를 중심으로 설명하기로 함(단, 가처분소득 기준의 결과는 표에서 함께 제시)
  - 2013년 제8차 한국복지패널 자료를 분석한 결과 경상소득 기준의 가구 지니계수는 0.36060으로 나타났으며, 가처분소득 기준의 지니계수는 0.34802로 나타남.
- 현재의 무상보육 정책을 시행할 경우 경상소득 기준 지니계수 0.36060은 0.35995로 낮아져 지니계수가 0.00065p(0.18%) 감소하는 것으로 나타남.
  - 2013년 제8차 한국복지패널에서 소득계층 구분 없이 가구별 만 0세~5세의 영유아가 있는 가구에 대해 해당 연령에 해당하는 정부의 지원금을 배분할 때 변화하는 지니계수 값을 추정함.<sup>13)</sup>

11) 가구소득의 균등화는 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 사용함.

12) 2013년 제8차 한국복지패널은 2013년에 조사된 자료로서 2012년의 가구소득에 대한 자료를 내포하고 있음.

13) 소득재분배 효과는 경상소득 혹은 가처분소득의 현재 기준에서 복지 혜택이 가구로 이전되어 변화하는

- 보육정책을 소득하위 70%로 전환하는 경우의 지니계수는 0.35916, 소득하위 50%로 전환하는 경우의 지니계수는 0.35938로 선별적 복지로 전환하는 경우 현재의 무상 보육 정책보다 소득재분배 효과가 더 크게 나타나는 것으로 분석됨.
- 소득하위 70%(50%)로 전환하는 경우의 지니계수 값은 한국복지패널에서 가구소득을 10분위로 구분한 후 소득하위 7분위(5분위)까지만 정부지원금을 배분하는 경우의 지니계수 값을 계산한 것임.
- 소득하위 50%에서의 소득재분배 효과가 소득하위 70%에서의 소득재분배 효과보다 낮은 이유는 소득하위 50%로 한정하는 경우 수혜대상이 더욱 감소하기 때문에 소득재분배 효과가 소득하위 70%를 대상으로 하는 경우보다 낮은 것으로 분석됨.
- 지원대상이 감소하면 비용이 줄어드는 측면을 고려하여 비용 천억 원당 소득재분배 효과를 살펴볼 수 있는데 소득하위 50%에게 보육 서비스를 제공하는 경우 단위당 지니계수 개선효과는 0.00004993p로 가장 높은 것으로 나타남.
- 그 다음이 소득하위 70%에게 보육 서비스를 제공하는 경우이며, 현재의 무상보육 정책은 효과가 가장 낮은 것으로 나타남.

[표 3] 무상보육의 소득재분배 효과

지니계수	경상소득 기준		가처분소득 기준	
	전체	천억 원당 개선효과	전체	천억 원당 개선효과
기준	0.36060	-	0.34802	-
현행	0.35995	0.00000848p	0.34729	0.00000952p
소득하위 70%	0.35916	0.00003093p	0.34644	0.00003394p
소득하위 50%	0.35938	0.00004993p	0.34669	0.00005443p

## 2. 무상급식

- ▶ 무상급식의 경우 현재 지자체별로 진행되고 있으며 진행정도는 각 지역마다 상이함.
  - 현재<sup>14)</sup> 전국 초·중·고·특수학교 전체 11,575개교에서 100% 급식을 시행 중

소득재분배 효과를 구한 것으로 가구소득을 감소시키는 재원조달 방안이 고려되지는 않았음. 요컨대 이는 국채를 발행하여 복지재원을 조달하는 경우라고 생각할 수 있을 것임.

14) 2014년 2월 28일 기준

- 초등학교의 경우 전체 학교 가운데 94.1%가 무상급식을 시행 중인 것으로 나타나 초등학교 무상급식은 이미 시행 중인 것으로 판단할 수 있으며, 중학교의 경우 전체 학교의 76.3%, 고등학교의 경우 전체 학교의 13.3%가 무상급식을 시행 중인 것으로 나타남.
- 2010년과 비교할 때 무상급식 비율이 초등학교에서는 57.8%p, 중학교에서는 62.6%p, 고등학교에서는 8.6%p가 증가하여 주로 지난 4년간 초등학교와 중학교에서 무상급식이 급속히 확대된 것으로 분석됨.
- 급식관련 전체 소요경비는 2013년 기준 5조 6,502억 원으로 집계됨.
- 전체 5조 6,502억 원 가운데 보호자 부담금은 1조 7,818억 원으로 전체 소요비용의 31.5%를 차지하고 있는데 추후 무상급식이 고등학교까지 진행되면 1조 7,818억 원이 고스란히 지역 교육청과 지자체의 부담으로 전가될 것으로 전망
- ▶ **현 교육감들의 정책 공약에 따라 고등학교까지 무상급식을 확대하는 경우(단계적 확대를 가정) 향후 3년간 총 14조 930억 원의 재원이 필요할 것으로 전망됨.**
- 2013년 급식비 현황자료와 학령인구 변화를 고려하여 단계적으로 고등학교까지 무상급식을 확대한다고 가정하는 경우 2015년에는 4조 3,510억 원, 2016년에는 4조 7,200억 원, 2017년에는 5조 220억 원이 필요할 것으로 추정됨.
- 이에 따라 2015~2017년 3년간 총 14조 930억 원이 소요될 것으로 전망됨.

[표 4] 초·중·고 학령인구 변화 추이

(단위: 명)

	2013	2014	2015	2016	2017
6세	456,389	484,589	450,172	443,854	480,176
7세	434,033	455,854	484,006	449,619	443,297
8세	441,949	433,556	455,341	483,449	449,091
9세	475,544	441,327	432,935	454,677	482,732
10세	473,299	474,358	440,197	431,799	453,457
11세	506,458	471,974	472,988	438,889	430,480
12세	586,291	505,561	471,111	472,096	438,038
13세	604,241	586,012	505,311	470,868	471,844
14세	617,848	604,444	586,212	505,481	471,024
15세	635,029	616,514	603,091	584,855	504,271
16세	654,087	631,553	613,070	599,657	581,469
17세	672,660	652,288	629,778	611,313	597,905
합계	6,557,828	6,358,030	6,144,212	5,946,557	5,803,784

자료: 국가통계포털 장래인구추계

▶ 무상급식을 저소득층 중심으로 선별적으로 지원하는 경우 2015~2017년 동안 최대 8조 9,210억 원의 비용을 감축시킬 수 있을 것으로 추정됨.

- 소득하위 70%까지 급식비를 지원하는 선별적 복지정책으로 전환하면 3년 동안 약 8조 8,920억 원이 필요할 것으로 추정되며 이는 현재의 무상급식 정책에 비해 약 5조 2,010억 원의 비용이 줄어든 수치임.
- 소득하위 50%까지 지원하는 경우에는 3년간 약 5조 1,720억 원이 소요, 약 8조 9,210억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 추정

[표 5] 2015~2017년 무상급식 소요비용

(단위: 십억 원)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
2015년	4,351	2,745	1,597
2016년	4,720	2,978	1,732
2017년	5,022	3,169	1,843
총계	14,093	8,892	5,172

▶ 무상급식을 선별적 복지로 전환하는 경우 소득재분배 효과는 무상보육과 마찬가지로 보편적 복지정책 하에서 더 높은 것으로 나타남.

- 현재의 무상급식 정책을 시행할 경우 경상소득 기준 지니계수는 0.36060에서 0.35951로 0.00109p 감소함.
- 반면 소득하위 70%로 전환하는 경우 지니계수는 0.35875, 소득하위 50%로 전환하는 경우 지니계수는 0.35899로 선별적 복지로 전환하는 경우 현재의 무상급식 정책보다 소득재분배 효과가 0.00052~0.00076 지니포인트(p) 더 개선되는 것으로 나타남.
- 비용 천억 원당 소득재분배 효과를 계산하면 소득하위 50%에게만 급식지원을 제공하는 경우 지니계수 개선효과가 0.00008252p로 가장 높은 것으로 나타나며, 그 다음이 소득하위 70%에게 급식지원을 제공하는 경우, 그리고 현재의 무상급식 정책의 순인 것으로 나타남.

[표 6] 무상급식의 소득재분배 효과

지니계수	경상소득 기준		가처분소득 기준	
	전체	천억 원당 개선효과	전체	천억 원당 개선효과
기준	0.36060	-	0.34802	-
현행	0.35951	0.00002050p	0.34684	0.00002219p
소득하위 70%	0.35875	0.00005515p	0.34603	0.00005932p
소득하위 50%	0.35899	0.00008252p	0.34630	0.00008816p

### 3. 고교무상교육

- ▶ 고교무상교육은 박근혜정부의 대표적 교육복지 공약으로써 임기 안에 전면 실시한다는 계획이었으나 2015년에도 도입이 유보된 상태임.
  - 박근혜 대통령 당선 이후 18대 대통령직인수위원회에서는 지역별·소득계층별·교육비 항목별로 우선순위를 고려하여 고교 무상교육을 단계적으로 추진할 것을 명시하였음.
  - 이후에는 다시 2014년부터 농어촌 지역을 시작으로 단계적으로 확대해 2017년에 고교무상교육을 전면 실시한다는 계획을 제시
  - 하지만 세수 감소, 지방교육재정 악화 등 현재 정부의 재정여건을 고려할 때 2015년에 고교무상교육을 실시하기는 어려울 전망
    - 교육부는 향후 2016년 이후 세입 전망, 기존 사업의 세출구조 조정 등 제반여건을 정밀 분석하여, 현 정부 내에서 가능한 한 조기에 고교 무상교육에 착수할 수 있도록 하겠다는 입장임.
- ▶ 고교무상교육에 대한 선별적 복지비용의 추정이나 소득재분배 효과를 구하기 위해서는 가구별 일반계 고등학교 재학생의 수를 산출할 필요가 있음.
  - 특성화고, 과학고 등은 무상교육을 시행 중이며, 외고, 국제고, 자사고 등은 수익자 부담으로 운영되고 있기 때문에 일반계 고등학교에 대한 무상교육이 고교무상교육의 주된 사안임.
  - 하지만 한국복지패널에서 제공하는 고등학교 학생 변수는 단지 고등학교에 재학 중인 학생의 여부에 관하여만 표기하고 있을 뿐 해당 학생에 대한 고등학교 유형별 정

보를 제공하지 않는다는 문제점이 있음.

- 뿐만 아니라 전체 고등학생 대비 일반고 학생의 비율은 실제로 71%에 불과하기 때문에 모든 유형의 고등학생을 포함하는 전체 고등학생을 일반계 학생으로 대체하여 분석하기에는 무리가 있음.
- 따라서 한국복지패널의 전체 고등학생에서 일반계 고등학생을 추정하기 위해서 한국청소년패널조사를 사용하여 일반계 고등학생의 결정요인을 분석하고 이를 한국복지패널의 자료에 적용한 예측치를 사용하기로 함.
- 한국청소년패널조사는 전국의 중학교 2학년 청소년들 중 표본으로 선출된 청소년들을 대상으로 중학교 2학년부터 고등학교 3학년 졸업이후 1년차까지 6년 동안 반복적으로 추적 조사한 데이터로서 고등학교 유형에 대한 정보를 제공하고 있음.
- 1단계로 한국청소년패널조사의 데이터를 사용하여 전문계(특성화고) 및 기타 고등학생이면 0, 일반고 및 특목고 등(과학고, 외고, 자사고 등)의 학생이면 1의 값을 가지는 종속변수를 구성하고 학생의 성별, 아버지의 학력, 어머니의 학력, 가구의 소득수준, 거주지역 등을 독립변수로 하는 프로빗 모형을 설정하고 이를 회귀분석
- 위의 분석결과를 한국복지패널의 고등학생에게 적용하여 전체 고등학생 가운데 일반고 및 특목고에 해당하는 학생들을 추정
- 2단계로 한국청소년패널조사의 일반고 및 특목고 학생 데이터를 사용하여 일반고 학생이면 0, 특목고 학생이면 1의 값을 가지는 종속변수를 구성하고 학생의 성별, 아버지의 학력, 어머니의 학력, 가구의 소득수준, 거주지역 등을 독립변수로 하는 프로빗 모형을 설정하고 이를 회귀분석
- 위의 분석결과를 1단계를 통해 추출한 일반고 및 특목고 학생 샘플에 적용하여 최종적으로 일반계 고등학교의 학생들을 추정하고 이를 이후의 분석에 사용

[표 7] 전체 고등학생에서 일반고 및 특목고 학생 추정(Probit 모형)

obs = 2904	계수값	P > z(유의성 검정)
성별	0.2276	0.0000
아버지 학력	0.1546	0.0000
어머니 학력	0.1743	0.0000
가구소득	0.4438	0.0000
거주지역	0.0352	0.3590
상수	-1.1495	0.0000

주: 1) 종속변수: 전문계 및 기타 고등학생=0, 일반고, 특목고 등의 학생=1  
 2) 성별: 남자=0, 여자=1  
 3) 가구소득: 가구소득 중간값 대비 해당가구의 가구소득 비율

[표 8] 일반고 및 특목고 학생에서 일반고 학생 추정(Probit 모형)

obs = 2234	계수값	P > z(유의성 검정)
성별	0,1041	0,3290
아버지 학력	0,0660	0,2110
어머니 학력	0,1825	0,0030
가구소득	0,0659	0,1770
거주지역	0,0011	0,9870
상수	-3,1315	0,0000

주: 1) 종속변수: 일반고 학생=0, 특목고 및 자율고 등의 학생=1  
 2) 성별: 남자=0, 여자=1  
 3) 가구소득: 가구소득 중간값 대비 해당가구의 가구소득 비율

▶ 2015년에는 고교무상교육이 유보되고 2017년까지 고교무상교육을 단계적으로 시행한다고 가정하는 경우 2016~2017년 동안 고교무상교육에 소요되는 총비용은 약 2조 7,110억 원으로 추정됨.

- 현재 2015년에는 고교무상교육에 대한 예산이 반영되지 않아 사실상 2015년 고교무상교육은 유보된 것으로 판단

- 이에 따라 학령인구를 반영하여 2016년과 2017년 현 정부의 임기 내 고교무상교육을 단계적으로 실현한다고 가정할 경우 2016년에는 9,430억 원, 2017년에는 1조 7,680억 원의 비용이 필요할 것으로 추정됨.

- 고교무상교육에 소요되는 비용으로는 입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과서비를 포함
- 가장 최근의 2014년 자료를 사용하여 고교무상교육이 전국적으로 시행될 경우의 총 소요비용을 추정하면 약 1조 9,960억 원으로 예상되나 2017년에는 학령인구의 감소로 인하여 약 1조 7,680억 원이 소요될 것으로 추정됨.

[표 9] 고등학교 학령인구 변화 추이

(단위: 명)

	2013	2014	2015	2016	2017
15세	635,029	616,514	603,091	584,855	504,271
16세	654,087	631,553	613,070	599,657	581,469
17세	672,660	652,288	629,778	611,313	597,905
합계	1,961,776	1,900,355	1,845,939	1,795,825	1,683,645

자료: 국가통계포털 장래인구추계

[표 10] 2014년 일반계 고등학교 납입금 현황

(단위: 원)

구분	적용지구		국·공립			사립		
			입학금	수업료	학교운영지원비	입학금	수업료	학교운영지원비
일반계 고등학교	특급지 (서울특별시)	최고	14,100	1,450,800	356,860	21,700	1,476,520	352,420
		최저	14,100	1,450,800	356,860	21,700	1,476,520	352,420
	1급지 "가"(평준화 지역)	최고	19,000	1,406,400	302,980	19,000	1,400,400	295,000
		최저	14,200	936,000	201,600	14,200	936,000	201,600
	1급지 "나" (비평준화 지역)	최고	16,500	1,371,600	295,000	16,500	1,371,600	295,000
		최저	13,000	866,400	201,600	13,000	866,400	201,600
	2급지 "가" (읍지역)	최고	17,000	1,180,800	319,200	15,300	1,054,800	293,630
		최저	12,000	838,800	201,600	12,000	838,800	201,600
	2급지 "나" (면지역)	최고	15,000	929,200	302,933	15,000	1,104,000	294,400
		최저	11,700	746,400	201,600	11,700	746,400	201,600
	3급지 (도서·벽지)	최고	12,600	700,000	290,820	12,600	697,200	290,820
		최저	10,300	595,200	165,600	10,300	595,200	209,520

자료: 교육통계센터 - 교육통계연보(2014)

- 고등학교 공교육비를 무상교육이 아닌 선별적 지원으로 추진할 경우 3년간(실제로는 2년간) 최대 1조 9,000억 원의 비용이 절감될 것으로 사료됨.
- 소득하위 70%에게만 고등학교 공교육비를 지원할 경우 향후 2년간 1조 6,110억 원이, 소득하위 50%에게만 지원할 경우 8,110억 원이 재원이 소요될 것으로 추정

[표 11] 2015~2017년 고교무상교육의 소요비용

(단위: 십억 원)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
2015년	0	0	0
2016년	943	560	282
2017년	1,768	1,050	529
총계	2,711	1,611	811

▶ 고교무상교육을 선별적 복지로 전환하면 소득재분배 효과도 보편적 복지정책 하에서의 소득재분배 효과보다 높은 것으로 나타남.

- 경상소득 기준으로 현재의 지니계수를 0.36060이라고 할 때 고교무상교육은 시행 시 지니계수는 0.36042로 지니계수는 0.00018p 감소에 그쳐 소득재분배 효과는 크지 않음.
- 하지만 소득하위 70%만 지원하는 경우 지니계수는 0.36016, 소득하위 50%를 지원하는 경우 지니계수는 0.36024로 나타나 선별적 복지로 전환하는 경우 보편적 복지의 경우보다 소득재분배 효과가 0.00018~0.00026 지니포인트 더 개선되는 것으로 나타남.
- 비용 천억 원당 소득재분배 효과를 계산하면 소득하위 50%에게만 교육비를 제공하는 경우 지니계수 개선효과가 0.00006205p로 가장 높은 것으로 나타나며, 소득하위 70%에게 지원하는 경우 0.00003820p, 보편적 복지정책의 경우 0.00000928p인 것으로 나타남.

[표 12] 고교무상교육의 소득재분배 효과

지니계수	경상소득 기준		가처분소득 기준	
	전체	천억 원당 개선효과	전체	천억 원당 개선효과
기준	0.36060	-	0.34802	-
현행	0.36042	0.00000928p	0.34783	0.00000980p
소득하위 70%	0.36016	0.00003820p	0.34754	0.00004168p
소득하위 50%	0.36024	0.00006205p	0.34764	0.00006550p

#### 4. 반값등록금(소득연계형 국가장학금)

- ▶ 2015년에는 정부 장학금 지원액이 총 3.9조 원에 이르러 2011년 등록금 총액대비 평균 50.0% 등록금 부담 완화의 효과를 달성할 수 있을 것으로 예상
  - 박근혜 대통령 당선 이후 2013년 2월 대통령직인수위원회 국정과제에서는 실제 등록금 대비 소득수준별 지원을 추진하는 소득연계 맞춤형 반값등록금 정책을 명시
  - 정부는 등록금부담 완화를 위해 2013년의 국가장학금 예산을 2012년보다 5,000억 원 늘어난 2조 2,500억 원으로 산정하였다가 2013년 초 다시 기존의 예산보다 5,250억 원 늘어난 2조 7,750억 원의 예산을 국회에서 통과시켜 반값등록금의 실행의지를 과시
  - 2015년은 정부가 계획한 반값 등록금의 완성 연도로서 정부는 소득연계형 국가장학금을 포함하여 장학금 지원액을 총 3.9조 원으로 확대하여 대학의 자체노력(3.1조원)과 합산하여 등록금 부담이 평균적으로 50.0% 완화되는 반값등록금을 완성할 계획임.
- ▶ 반값등록금이란 주로 소득연계형 국가장학금을 의미하는데 정부의 예산안과 학령인구 변화추이를 반영하여 추산할 때 향후 3년간 약 10조 6,040억 원의 재원이 필요할 것으로 전망
  - 정부의 예산안 3조 9,120억 원 가운데 2015년 소득연계형 국가장학금에 해당하는 금액은 3조 6,000억 원인데 학령인구 감소에 따라 2016년에는 3조 5,420억 원, 2017년에는 3조 4,620억 원이 필요할 것으로 추정됨.
  - 정부의 장학금 가운데 소득연계형 국가장학금이 소득연계형 반값등록금의 핵심부분이며 전체 정부 장학금의 92%를 차지
  - 이외의 장학금 종류로는 근로장학금, 우수학생 국가장학금, 중소기업 희망사다리 장학금, 기타 정부재원 장학금 등이 있음.
  - 소득연계형 국가장학금은 유형1, 유형2, 다자녀로 구분되는데 유형1은 정부가 직접지원하며, 유형2는 정부가 대학에 지원하면 대학에서 장학금을 배분하는 형식이며 다자녀는 셋째 이상의 학생들에게 장학금을 지원해주는 제도임.<sup>15)</sup>
  - 한국복지패널에서 대학생(전문대생 포함)있는 가구와 셋째 이상인 대학생 가구를 추출하여 선별적 지원의 비용 및 소득재분배 효과를 추정

15) 유형1과 다자녀 지원은 소득하위 80%를 대상으로 지원. 유형2도 2014년까지는 소득하위 80%에 대해서 지원하였으나 2015년에는 이러한 제한이 사라짐. 하지만 저소득층 지원에 대한 우대사항이 있어 8분위 이하로 지원될 가능성이 높은 것으로 사료됨.

[표 13] 2015년 정부장학금 지원사업 규모

(단위: 십억 원)

	2015년 예산
소득연계형 국가장학금	3,600
근로장학금	209
우수학생 국가장학금	16
중소기업 희망사다리 장학금	20
기타 정부재원 장학금	66
총계	3,912

자료: 국회예산정책처(2014), the 300(2014.10.15)

[표 14] 2015년 국가장학금 유형1 지원대상 및 금액(연간)

지원 대상	지원 금액
기초생활수급권자	480만 원
1분위	480만 원
2분위	480만 원
3분위	360만 원
4분위	264만 원
5분위	168만 원
6분위	120만 원
7분위	67.5만 원
8분위	67.5만 원

자료: 한국장학재단(<http://www.kosaf.go.kr/>)

- 현재의 소득연계형 반값등록금 정책을 유지하되 지원대상을 소득하위 7분위로 조정하는 경우에는 향후 3년간 9조 2,430억 원이 소요될 것으로 예상되며 약 1조 3,610억 원 정도의 비용을 감축할 수 있을 것으로 전망됨.
- 대상자를 소득하위 5분위로 설정하는 경우에는 3년간 6조 3,990억 원이 소요될 것으로 전망되며 약 4조 2,060억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상됨.

[표 15] 2015~2017년 소득연계형 반값등록금의 소요비용

(단위: 십억 원)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
2015년	3,600	3,138	2,172
2016년	3,542	3,087	2,137
2017년	3,462	3,018	2,089
총계	10,604	9,243	6,399

▶ 소득재분배 효과측면에서는 현재의 정책과 소득하위 70% 및 소득하위 50%를 지원하는 정책에서 큰 차이는 없는 것으로 나타남.

- 경상소득 기준 지니계수와 비교할 때 현재의 소득연계형 반값등록금은 지니계수를 0.00125p 감소시키며, 소득하위 70%를 대상으로 하는 경우는 0.00127p, 소득하위 50% 정책은 0.00113p 감소시키는 것으로 나타나 소득재분배 개선효과 측면에서 정책 간 큰 차이는 없음.

▪ 현재의 소득연계형 국가장학금이 이미 소득 8분위 이하를 대상으로 하고 있기 때문에 소득하위 70%를 대상으로 하는 정책과 소득재분배 개선효과 측면에서는 큰 차이가 없는 것으로 분석됨.

- 천억 원당 소득재분배 개선효과도 지원 대상을 소득하위 50%로 선정하는 경우에 가장 높은 것으로 나타나지만 상대적인 차이는 크지 않은 것으로 나타남.

[표 16] 소득연계형 반값등록금의 소득재분배 효과

지니계수	경상소득 기준		가처분소득 기준	
	전체	천억 원당 개선효과	전체	천억 원당 개선효과
기준	0.36060	-	0.34802	-
현행	0.35935	0.00003472p	0.34658	0.00004000p
소득하위 70%	0.35933	0.00004047p	0.34655	0.00004685p
소득하위 50%	0.35947	0.00005202p	0.34669	0.00006123p

## 5. 기초연금

▶ 기초연금은 처음에는 65세 이상 모든 노인에게 기존의 2배에 해당하는 금액을

제공하는 것으로 추진되었으나 논의과정을 거치면서 소득하위 70% 노인에게 차등적으로 지급하는 방향으로 선회

- 초기에는 인수위의 정책과제에서 기존의 기초노령연금을 특수직역 연금 수급자 및 배우자를 제외한 65세 이상 모든 노인에 대하여 최대 20만 원을 지급하는 기초연금으로 전환하여 2014년 7월부터 지급하는 것을 언급하였음.
- 하지만 추후 재원조달 문제와 언론에서의 문제점 지적 등으로 만 65세 이상이고 소득 하위 70%에 해당하는 노인에게 최대 20만 원을 차등적으로 지급하는 방식으로 변경하여 2014년 7월부터 시행 중에 있음.

▶ 실제로 정부의 추정치를 사용하여 기초연금에 소요되는 비용을 계산하면 향후 3년간 총 32조 4,000억 원이 필요한 것으로 나타남.

- 정부에서 추계한 결과에 따르면 2015년 총 소요비용은 10조 2,000억 원으로 전망되며 향후 인구 고령화의 진행으로 2016년에는 10조 8,000억 원, 2017년에는 11조 4,000억 원이 소요될 것으로 전망됨.
- 정부의 안을 바탕으로 선별적 복지로 전환할 경우의 비용을 추정하면 소득하위 50%로 대상자를 한정하는 경우 향후 3년간 총 28조 1,880억 원이 소요될 것으로 추산되며 약 4조 2,120억 원의 비용이 줄어들 것으로 추정됨.
  - 한국복지패널에서 65세 이상 고령자의 소득분위별 분포를 구하고 소득하위 50%로 대상자를 한정하는 경우 해당되는 수혜자를 기준으로 비용을 추정한 결과임.
  - 기초연금제도가 소득하위 70%의 고령자를 대상으로 하기 때문에 대상자를 소득하위 70%로 선정하는 경우 총 소요비용은 변화하지 않음.

[표 17] 고령인구 변화 추이

(단위: 명)

	2013	2014	2015	2016	2017
65~69세	1,934,701	2,026,187	2,121,186	2,201,574	2,274,215
70~74세	1,723,652	1,729,106	1,721,079	1,725,354	1,754,043
75~79세	1,257,102	1,314,319	1,371,183	1,431,032	1,488,969
80세 이상	1,222,247	1,315,947	1,410,672	1,505,540	1,601,477
총계(65세 이상 인구)	6,137,702	6,385,559	6,624,120	6,863,500	7,118,704
총 인구대비 비중(%)	0.1222	0.1266	0.1309	0.1351	0.1396

자료: 국가통계포털 장래인구추계

[표 18] 2015~2017년 기초연금의 소요비용

(단위: 십억 원)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
2015년	10,200	10,200	8,874
2016년	10,800	10,800	9,396
2017년	11,400	11,400	9,918
총계	32,400	32,400	28,188

주: 현행은 정부 전망치(국회예산정책처, 2014)

▶ 현재의 정책이 소득하위 70%의 정책과 동일하기 때문에 소득재분배 효과에서도 현재의 정책과 선별적 정책 간 큰 차이는 없음.

- 경상소득 기준으로 현재의 지니계수를 0.36060이라고 할 때 기초연금 시행(소득하위 70% 정책과 동일) 시 지니계수는 0.34142를 기록하였으며, 소득하위 50%로 대상자를 선정하는 경우 지니계수는 0.34171을 기록
- 전체 소득재분배 효과는 대상자를 소득하위 50%로 선정하는 경우에 소득하위 70%를 대상으로 하는 정책보다 다소 악화되는 것으로 나타나지만 비용을 고려한 천억 원당 소득재분배 개선효과는 소득하위 50%의 경우에 더 높은 것으로 나타남.
- 소득하위 50%로 한정하는 경우 전체 소득재분배 효과가 소득하위 70%일 때 보다 낮은 이유는 소득하위 분위를 낮춤에 따라 수혜대상자도 줄어 정책의 소득재분배 효과가 다소 낮아지기 때문인 것으로 판단됨.

[표 19] 기초연금의 소득재분배 효과

지니계수	경상소득 기준		가처분소득 기준	
	전체	천억 원당 개선효과	전체	천억 원당 개선효과
기준	0.36060	-	0.34802	-
현행	0.34142	0.00018804p	0.32818	0.00019451p
소득하위 70%	0.34142	0.00018804p	0.32818	0.00019451p
소득하위 50%	0.34171	0.00021287p	0.32835	0.00022166p

## 6. 소결

- ▶ 현재의 5대 복지정책(무상보육, 무상급식, 고교무상교육, 반값등록금, 기초연금)에 소요되는 총 비용은 3년간 84조 3,860억 원에 이를 것으로 추정됨.
  - 2015년에는 25조 8,200억 원이 소요될 것으로 예상되며 2016년에는 28조 2,650억 원, 2017년에는 30조 3,000억 원이 소요될 것으로 추정됨.
- ▶ 5대 복지정책을 선별적 복지정책으로 전환할 경우 3년간 최대 35조 9,850억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상
  - 현재의 방식(지원금 및 지원방식)을 유지하되 대상자를 소득하위 70%로 전환하는 경우 향후 3년간 총 67조 640억 원이 소요될 것으로 예상되는데 이는 현재의 정책을 유지하는 것보다 약 17조 3,220억 원이 줄어든 금액임.
  - 소득하위 50%로 전환하는 경우 향후 3년간 소요비용은 약 48조 4,000억 원으로 현재의 정책보다 약 35조 9,850억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 추정됨.

[표 20] 2015~2017년 5대 복지정책의 총 소요비용

(단위: 십억 원)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
2015년	25,820	20,738	15,087
2016년	28,265	22,439	16,179
2017년	30,300	23,886	17,135
총계	84,386	67,064	48,400

- ▶ 현재의 복지정책을 선별적 복지정책으로 전환하는 경우 소득재분배 개선효과도 더 크게 증가하는 것으로 나타나 보편적 복지를 선별적 복지정책으로 전환하면 비용을 줄이면서 효과성도 높일 수 있을 것으로 기대
  - 현재의 무상복지 중심의 복지정책을 유지하는 경우 경상소득 기준 지니계수는 0.36060에서 0.33841로 0.02219p 개선되는 것으로 나타남.
  - 하지만 소득하위 70%를 대상으로 하는 복지정책으로 전환하는 경우에는 소득개선효과가 더 크게 나타나 지니계수는 0.33651로 감소하고(0.02409p 개선), 소득하위 50%를 대상으로 하는 경우의 지니계수는 0.33742로 감소하여(0.02318p 개선) 현재의 복지정책보다 소득재분배 효과가 더 큰 것으로 나타남.

- 지원대상이 늘어나면 소요되는 비용이 증가하기 때문에 이를 감안하여 비용 천억 원당 소득재분배 개선효과를 검토할 필요가 있음.
- 천억 원당 소득재분배 효과는 소득하위 50%를 지원하는 경우에 가장 높은 것으로 분석되었으며 그 다음이 소득하위 70%를 지원하는 경우인 것으로 나타남.
- 소득하위 50%까지 지원 시 비용 천억 원당 소득재분배 개선효과는 약 0.00014468 지니포인트로 현 복지정책의 천억 원당 소득재분배 효과의 약 1.9배에 해당하는 것으로 나타남.
- 소득하위 70%까지 지원하는 경우의 천억 원당 소득재분배 개선효과는 0.00010707 지니포인트로 나타났으며 현 정책의 천억 원당 소득재분배 개선효과는 0.00007725 지니포인트인 것으로 분석됨.

[표 21] 5대 복지정책의 소득재분배 효과

지니계수	경상소득 기준		가처분소득 기준	
	전체	천억 원당 개선효과	전체	천억 원당 개선효과
기준	0.36060	-	0.34802	-
현행	0.33841	0.00007725p	0.32478	0.00008091p
소득하위 70%	0.33651	0.00010707p	0.32275	0.00011231p
소득하위 50%	0.33742	0.00014468p	0.32361	0.00015236p



## 1. 이론적 고찰

### (가) 초과부담과 최적 조세이론

▶ 세금은 시장가격을 교란하여 소비와 생산이 최적의 수준을 벗어나게 함으로써 사회적 손실을 초래하게 됨.

- 세금은 재화시장과 요소시장에서 자원배분의 왜곡을 초래할 뿐만 아니라 현재와 미래의 자원배분에도 왜곡을 초래함.<sup>16)</sup>
- 세금으로 인해 파레토 효율과 다른 수준에서 자원이 배분되기 때문에 소비자, 생산자, 근로자 등 경제주체와 과세당국 어느 누구에도 귀속되지 않고 공중으로 사라지는 손실이 발생하는데 이를 사회적 후생손실(social welfare loss) 또는 초과부담(excess burden)이라함.
- Harberger(1962)에 따르면 단일재화 시장에서 발생하는 초과부담 규모는 다음과 같이 추정될 수 있음.

$$\frac{1}{2} \frac{p_0 q_0}{\left( \frac{1}{\epsilon} + \frac{1}{\eta} \right)} t^2 \quad (1)$$

- 여기서  $\epsilon$ 와  $\eta$ 는 수요와 공급탄력성을 의미하며,  $p_0$ 와  $q_0$ 는 세전 가격과 수요량을 의미하고,  $t$ 는 세율을 의미함.
- Harberger 삼각형으로 알려진 식 (1)을 분해해보면 세금으로 인한 사회적 손실의 규모가 어떤 요인에 의해 결정되는지를 알 수 있음.
- 초과부담의 크기는 수요와 공급의 탄력성에 비례하며 세율의 제곱에 비례하고 과세

16) 파레토 효율 자원배분(최적의 자원배분)의 필요조건은 두 재화  $x$ 와  $y$ 의 한계변환율(MRT)과 한계대체율(MRS)이 같은 점에서 이루어지나, 세금은 MRS와 MRT에 격차를 유발하여 자원배분의 왜곡을 초래함. 또한 시점간(inntertemporal) 최적의 자원배분은 시점간 MRS와 MRT가 일치하는 점에서 이루어지나 세금은 시점간 MRS와 MRT에 격차를 유발하여 시점간 자원배분의 왜곡을 초래함.

전 거래금액과 비례한다는 의미를 식(1)에서 찾을 수 있음.

- 즉 탄력성이 클수록 가격변화에 대한 수요와 공급이 민감하게 반응하여 가격교란의 정도가 커지고 자원배분의 왜곡정도도 커지기 때문에 초과부담도 커지게 됨.
  - 또한 세율이 높을수록 가격의 상승폭과 수요 및 공급량 변화 폭이 커지기 때문에 초과부담은 세율의 제곱에 비례하게 됨.
- Harberger 삼각형이 주는 첫 번째 정책적 시사점은 주어진 세수입을 확보할 때 소수의 상품에 대해서 고율로 과세하는 것보다 다수의 상품에 저율로 과세하는 것이 초과부담을 최소화할 수 있다는 것임.
- ‘넓은 세원 낮은 세율’이라는 과세원칙에 따라 과세할 때 동일한 세수를 보다 효율적으로 확보할 수 있음.
  - 일반적으로 과세베이스는 부가가치세, 근로소득세, 법인세 순으로 넓기 때문에 법인세나 근로소득세보다는 부가가치세가 보다 효율적인 과세수단으로 평가되고 있음.<sup>17)</sup>
- Harberger 삼각형이 주는 두 번째 정책적 시사점은 탄력성이 낮은(높은) 재화에 높은(낮은) 세율을 부과할 때 초과부담을 최소화할 수 있다는 점임.<sup>18)</sup>
- 이는 Ramsey 법칙으로서 소비자의 후생을 극대화하기 위해서는 모든 과세 재화의 한계초과부담이 동일해야 하는데, 한계초과부담이 같아지기 위해서는 탄력성 크기에 역비례하게 세금을 부과할 때 달성될 수 있다는 것임.
  - 자본의 동학적인 특성을 제외할 경우 Ramsey 법칙은 자본과세와 근로소득과세에도 적용할 수 있음.
  - 즉 한계세율에 대한 탄력성이 높은 자본소득보다는 탄력성이 상대적으로 낮은 노동소득에 높은 세율을 적용해야 한다는 의미임.
- 그러나 자원배분이 시점간 이루어지고, 경제주체가 정책변화를 합리적으로 예상할 수 있고 세금이 시점간 자원배분의 왜곡을 초래하는 동학적인 세계에서 Ramsey의 최적 과세 법칙이 성립하지 않을 수 있음.
- Keydland and Prescott(1982), Lucas and Stokey(1983), Chamely(1986), Chari et al(1988)에 따르면 Ramsey의 법칙이 동학적 일관성(time consistency)을 유지하는 균형이 되기 위해서는 경제주체들이 현재의 정부의 조세정책이 지켜진다고 믿을 때 국한된다고 지적하고 있음.

17) 1단위 세수를 거두기 위해 세율을 인상한다면 부가가치세율이 가장 낮고, 다음은 근로소득세율, 법인세율 순으로 낮아 초과부담도 이와 같은 순으로 낮음.

18) 이는 역 탄력성의 법칙(렘지 법칙)에 따라 과세 재화의 한계초과부담이 동일할 때 초과부담이 최소가 된다는 최적 상품과로 알려져 있음.

- 이들은 정부가 상황(state)이 변할 때 사회적 후생을 극대화하는 방향으로 정책을 수립하더라도 소비자가 이와 같은 정부행위를 예측하고 행동한다면 정부의 정책목표가 달성되지 않고 사회적 후생수준은 준칙을 따르는 것보다 낮다고 주장하고 있음.
- 동학적인 비일관성(time inconsistency)를 강조하는 경제학자들에 따르면 자본에 대한 최적과세는 영(zero)에 가깝거나 영이어야 한다는 것임.
- Ramsey 법칙에 따르면 사회적 후생을 극대화하는 정부는 세율에 대한 자본과 노동의 탄력성의 크기에 따라 현재와 미래의 근로소득세와 자본소득세율을 결정하게 됨.
- 하지만 일단 투자가 이루어지고 자본축적이 완료된 이후에는 자본과세를 강화해도 단기적인 투자와 자본 저장(stock)에 큰 변화가 없기 때문에 정부는 근로소득세를 낮추고 자본과세를 강화하는 것이 사회적 후생을 극대화할 수 있다고 판단하게 됨.
- 그러나 투자자가 정부가 이런 유혹을 받아 투자가 이루어진 후에는 자본과세를 강화할 거라고 예상한다면 현재의 투자를 줄이는 것이 이러한 정부정책에 대응한 최적의 의사결정이라고 판단하고 투자가 감소하게 됨.
- 따라서 정부가 매기 소비자의 후생을 극대화하면서 조세정책을 결정하더라도 이를 소비자가 예측하고 합리적으로 행동한다면 Ramsey의 최적조세정책은 동태적 비일관성(time inconsistency)을 야기하여 사회적 후생손실이 발생하게 됨.
- Chamely(1986)에 따르면 투자가 미래의 세후 수익률에 따라 결정되고 노동공급은 현재의 세후 임금에 따라 결정되는 경우 정부는 투자가 이루어진 이후 세금을 인상할 유혹에 직면하기 때문에 동태적 초과부담을 최소화하기 위해서는 자본소득세는 영(zero)이어야 하며 근로소득세는 일정세율로 고정되어야 함.

## (나) 한계 초과부담

- ▶ 한계초과부담(MEB)은 한 단위 세수변화에 따른 초과부담으로 정의되며 총 사회적 후생 손실을 세수입으로 나누어 도출됨.
- 다음 그림에서 보듯이 X재화에 대한 과세로 균형점이  $E_0$ 에서  $E_2$ 로 이동했다면 조세 수입은  $E_2G$ 가 되고, 조세로 인해 감소한 효용( $U_0 \rightarrow U_1$ )과 동등한 소득감소분은 ( $NE_1 = GM$ )이 됨.
- 따라서 초과부담은 동등변화와 조세수입의 차이인  $E_2M$ 이 되고 초과부담은  $\frac{E_2M}{E_2G}$  으로 추정할 수 있음.



[표 22] 세수 1단위당 한계초과부담의 기존연구

기존연구	주요특징	세수 1단위당 MEB 추정치
Browning(1987)	부분균형	0.21(노동)
Ballard, Shoven, and Whalley(1985)	미국대상 일반균형모형	0.23(노동) 0.17(소비) 0.46(자본)
Conover(2010)	미국관련 문헌조사	0.23 ~1.65(개인소득세) 0.229~ 1.51(법인세) 0.251~0.388(소비세) 0.183~1.113(연방정부 전체)
김성태 외(1999)	한국대상 일반균형모형	0.42(부가가치세) 1.03(소득세) 1.86(물품세)
김승래·김우철(2007)	일반균형모형 및 부분균형모형 (소비세, 노동과세, 자본세, 관세, 1970~2004, 한국)	0.15529(소비) 0.21226(노동) 0.29896(자본) 0.09633(수입)
황상현(2011)	부분균형모형 (소비세, 소득세, 2008, 한국)	a) 자영자비중을 고려하지 않을 경우 0.1033(소비) 0.1485(소득) b) 자영자비중을 고려할 경우 0.7149(소비) 1.0187(소득)

## 2. 사회적 비용 추정 방법

▶ 본 절에서는 조경엽 외 3(2014)의 TPAM v. 2.0을 이용하여 5대 무상복지 비용을 법인세, 소득세, 부가가치세의 세율인상을 통해 조달할 경우 발생하는 사회적 비용을 추정하고 있음.<sup>19)</sup>

- 사회적 비용이란 정부가 복지정책의 재원을 마련하기 위하여 조세를 부과·징수하고 이를 복지정책의 수혜자에게 배분하는 일련의 활동에서 발생하는 총 사회적 손실로 정의함.

19) TPAM v.2.0은 다부문(27개 산업), 다소비재화(12개 소비재화), 다계층(10분위 소득계층)을 대상으로 한 완전 동태적 일반균형모형으로 분류되며, 기업과세제도에 특화된 모형으로서 자본을 우리나라 과세체계에게 맞게 7개 자본으로 세분하고 관련 자본과세를 반영하고 있어 법인세를 포함한 자본과세 관련 세계개편 평가에 유용한 모형으로 평가되고 있음. 또한 소득분포, 소비분포, 소득세·소비세·자본과세의 세부담 분포가 소득계층별로 반영되어 있어 세목별 효율성 평가와 소득계층별 소득재분배 효과 분석에 적합한 모형임. 모형구조 및 입력 데이터에 대한 자세한 내용은 조경엽·황상현·우광호(2014) 참조

- 세금이 부과되면 소비자는 시장가격보다 높은 가격에 재화를 구매하게 되고, 생산자는 시장가격보다 낮은 가격을 받고 판매하게 되기 때문에 소비자와 생산자의 잉여손실이 발생함
- 소비자와 생산자의 잉여가 감소한 만큼 정부의 세수입이 증가한다면 사회 전체의 순손실이 발생하지 않지만, 시장가격이 교란되면 생산과 소비활동이 최적수준에서 벗어나게 되어 공중으로 사라지는 손실이 발생함
  - 이와 같이 세금으로 인해 정부, 소비자, 생산자 누구에게도 귀속되지 않고 공중으로 사라지는 재원을 사중손실(deadweight loss) 또는 사회적 후생손실(social welfare loss)이라 함
- 분석 시나리오는 5대복지의 수혜계층을 현행대로 시행되는 경우와 소득하위 70%와 소득하위 50%로 제한하는 경우로 나누었으며, 자원조달 수단의 분석대상은 법인세, 근로소득세, 부가가치세 등으로 한정하였음.
- 본 연구는 복지재원 조달을 위해 법인세, 근로소득세, 부가가치세 인상했을 때 초래되는 사회적 비용을 한계초과부담, 사회적 후생손실, GDP 등 국민경제에 미치는 효과로 나누어 분석함.
  - 한계초과부담은 앞서 설명한 Fullerton(1991)의 추정방법을 이용하였음

### 3. 분석결과

#### (가) 실효세율 증가

- ▶ 현행 복지재원을 조달하기 위해서는 법인세 실효세율은 연평균 6.8%p, 근로소득세 세율은 연평균 5.2%p, 부가가치세 실효세율은 연평균 4.1%p 인상해야함.
  - 증세 후 실효 법인세율은 19.6%가 되어 현행 대비 세부담이 약 53.5% 증가할 전망
  - 현행 근로소득 실효세율은 4.6%로 추정되는데, 추가로 인상해야할 근로소득세율은 5.2%에 달해 세부담이 현행 대비 113.5% 증가할 전망<sup>20)</sup>
  - 부가가치세율은 4.1%p 증가하여 현행 실효세율 9.3% 대비 44% 증가할 전망

20) 본 연구는 이자소득, 배당소득, 사업소득 등 기타 종합소득과세 대상에 되는 소득세를 제외한 근로소득세만을 대상으로 분석하고 있어 현행 실효세율이 낮음

[표 23] 현행 복지자원 조달에 필요한 세목별 연평균 증세율

	법인세	근로소득세 <sup>2)</sup>	부가가치세
현행 실효세율 <sup>1)</sup> (2012년 기준)	12.8	4.6	9.3
복지자원 조달에 필요한 실효세율 증가분	6.8	5.2	4.1
증세 후 실효세율	19.6	9.7	13.3

주: 1) 실효세율은 비과세 감면을 제외한 세수입을 과세대상 소득 또는 소비로 나누어 추정되기 때문에 법정 세율에 비해 세부담률이 현저히 낮게 추정됨.

2) 근로소득세는 2012년 근로소득세수입(원천분 + 종합소득세분) 26조 6,320억원을 근로소득 584조 3,190억원으로 나누어 추정된 수치임

자료: 현행 실효세율은 조경엽·황상현·우광호(2014)의 자료를 인용한 것임

## (나) 사회적 후생손실 규모

### ▶ 5대 복지제도 시행에 필요한 재원을 조달하기 위한 법인세, 근로소득세, 부가가치세의 한계초과부담을 추정하였음.<sup>21)</sup>

- 앞서 설명한 바와 같이 한계초과부담은 동등후생변화에서 세수입을 제외한 초과부담을 세수입으로 나누어 추정하였음.

### ▶ 한계초과부담은 법인세가 0.88로 가장 크고, 다음은 근로소득세가 0.33으로 높고, 부가가치세가 0.18로 가장 낮게 추정되고 있음.

- 사전적(ex-ante)으로 동일한 세수입을 걷기 위해 세목별로 세율을 인상하더라도 경제적 파급효과가 상이하여 사후적으로는 세수입이 동일하지 않을 수 있음.

- 사후적 세수입을 기준으로 추정한 연평균 한계초과부담을 추정하면 법인세가 0.88로 근로소득세가 0.33, 부가가치세가 0.18로 추정됨.

- 세수입 100원을 거둘 때 발생하는 사회적 후생의 손실은 법인세 88원, 근로소득세 33원, 부가가치세는 18원에 달할 전망

21) 기존연구와 비교를 위해 세수입을 복지재원으로 가계에 이전하지 않고 정부지출로 사용한다고 가정하고 추정하였음.

[표 24] 세수 1단위당 한계초과부담

(단위: %)

	법인세	소득세	부가가치세
2015	0.77	0.22	0.15
2016	0.90	0.32	0.18
2017	0.95	0.43	0.21
연평균	0.88	0.33	0.18

▶ 한계초과부담의 크기는 과세베이스 및 탄력성의 크기와 동학적 자원배분의 왜곡 정도에서 따라 결정됨.

- 부가가치세는 과세베이스가 타 세목에 비해 넓고, 소비는 현재의 세후 소비재가격에 따라 결정되기 때문에 동학적 자원배분의 왜곡이 상대적으로 작아 한계초과부담이 낮은 것으로 분석됨.

- 법인세의 한계초과부담이 근로소득세의 한계초과부담보다 큰 이유는 다음 두 가지로 분석됨.

- 자본이 노동에 비해 탄력적이기 때문에 세율인상에 따른 가격교란 효과가 법인세에서 상대적으로 크게 나타남.
- 노동의 공급은 현재의 세후 임금에 의해 결정되고, 자본투자는 미래의 세후 자본수익률에 의해 결정되기 때문에 법인세가 근로소득세에 비해 동학적인 자원배분의 왜곡이 심하게 나타남.

▶ 한계초과부담을 이용하여 추정한 세목별 사회적 후생 손실은 [표 25]에서 찾을 수 있음.

- 현행 복지제도를 유지하기 위해 법인세를 인상할 경우 발생한 사회적 후생손실은 3년간 74조 1,057억 원에 달함.

▪ 수혜계층을 소득하위 70%로 제한할 경우 3년간 발생하는 사회적 후생 손실은 58조 8,557억 원에 달하며, 소득하위 50%로 제한할 경우 3년간 총 42조 4,559억 원에 달하는 사회적 손실이 발생할 전망

▪ 현행 복지제도를 소득하위 70%로 축소하면 사회적 후생손실을 15조 2,500억 원 줄일 수 있으며, 50%로 축소하면 31조 6,498억 원 후생 손실이 줄어들 전망임.

- 근로소득세를 통해 현행 복지비용을 조달할 경우 3년간 27조 7,545억 원에 달하는 사회적 손실이 발생할 전망

- 수혜계층을 소득하위 70%로 수정할 경우 3년간 발생하는 사회적 후생 손실은 22조 140억 원에 달하며, 소득하위 50%로 수정할 경우 3년간 총 15조 8,643억 원에 달하는 사회적 손실이 발생할 전망
  - 현행 복지제도를 소득하위 70%로 축소하면 사회적 후생손실을 5조 7,405억 원 줄일 수 있으며, 50%로 축소하면 11조 8,902억 원 후생 손실이 줄어들 전망임.
  - 부가가치세를 통해 현행 복지비용을 조달할 경우 3년간 15조 3,239억 원에 달하는 사회적 손실이 발생할 전망
  - 수혜계층을 소득하위 70%로 수정할 경우 3년간 발생하는 사회적 후생 손실은 12조 1,659억 원에 달하며, 소득하위 50%로 수정할 경우 3년간 총 8조 7,735억 원에 달하는 사회적 손실이 발생할 전망
  - 현행 복지제도를 소득하위 70%로 축소하면 사회적 후생손실을 3조 1,580억 원 줄일 수 있으며, 50%로 축소하면 6조 5,503억 원 후생 손실이 줄어들 전망임.
- ▶ 선별적 복지제도로의 전환과 효율적인 증세 수단을 선택하는 것은 사회적 후생손실 측면에서 매우 중요한 정책으로 평가됨.
- 현행 복지제도를 실행하고 필요한 재원을 법인세를 통해 조달하는 것보다 소득하위 70%로 전환하고 근로소득세를 통해 조달할 경우 사회적 손실은 52조 917억 원 감소하고, 소득하위 50%로 전환하면 58조 2,414억 원이 감소할 전망임.
  - 현행 복지제도를 실행하고 필요한 재원을 법인세를 통해 조달하는 것보다 소득하위 70%로 전환하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 사회적 손실은 61조 9,398억 원 감소하고, 소득하위 50%로 전환할 경우에는 65조 3,322억 원이 감소할 전망임.

[표 25] 복지재원 조달을 위한 증세의 사회적 후생 손실

(단위: 십억 원)

		2015	2016	2017	합계	연평균
법인세	현행	19,881.7	25,438.7	28,785.4	74,105.7	24,701.9
	소득하위 70%	15,968.6	20,195.5	22,691.7	58,855.7	19,618.6
	소득하위 50%	11,616.6	14,561.4	16,277.9	42,455.9	14,152.0
근로소득세	현행	5,680.5	9,044.9	13,029.2	27,754.5	9,251.5
	소득하위 70%	4,562.4	7,180.6	10,271.0	22,014.0	7,338.0
	소득하위 50%	3,319.0	5,177.4	7,367.9	15,864.3	5,288.1
부가가치세	현행	3,873.1	5,087.7	6,363.1	15,323.9	5,108.0
	소득하위 70%	3,110.8	4,039.1	5,016.1	12,165.9	4,055.3
	소득하위 50%	2,263.0	2,912.3	3,598.3	8,773.5	2,924.5

## (다) GDP 손실 규모

### ▶ GDP 측면에서도 법인세나 소득세보다 부가가치세가 바람직한 정책으로 평가됨.

- [표 26]에서 보듯이 법인세를 통해 현행 복지비용을 조달할 경우, 소비는 연평균 0.95% 감소하고, 투자는 6.8% 감소하여 GDP는 연평균 2.79% 감소할 전망이다.
- 소득세를 통해 조달할 경우, 소비는 연평균 1.61%, 투자는 2.51% 감소하여 GDP는 연평균 1.57% 감소할 전망이다.
- 부가가치세를 통해 조달할 경우, 소비는 연평균 1.28%, 투자는 1.70% 감소하여 연평균 GDP 감소는 1.24%에 달할 전망이다.
- 법인세 대신 근로소득세를 통해 현행 복지비용을 조달한다면 GDP 손실은 1.22%p 감소하고, 부가가치세를 통해 조달하면 GDP 손실은 1.54%p 감소할 전망이다.
- 소비자물가는 부가가치세가 인상될 경우 가장 크게 나타나고 다음은 법인세 인상에서 크게 상승하고 근로소득세가 인상될 경우 상승률이 가장 낮게 나타나고 있음.
- 소비자물가는 공급 감소에 따른 가격인상효과와 수요감소에 따른 가격인하효과의 크기에 의해 결정됨.
- 부가가치세의 경우는 세율인상에 따른 직접적인 효과와 공급감소에 따른 가격 인상효과가 수요감소 효과를 크게 상쇄하여 소비자물가가 연평균 4.52% 상승할 전망
- 근로소득세의 경우 여가가 소비를 대체하는 효과가 추가되어 소비가 상대적으로 크게 감소하고 이에 따라 소비자 물가상승 효과는 상대적으로 낮게 나타나고 있음.
- 법인세의 경우는 생산비용 상승에 따른 공급감소 효과가 상대적으로 크게 나타나 소비자물가의 상승도 근로소득세보다 높은 2.99%를 기록하고 있음.

### ▶ 현행 복지정책을 선별적 정책으로 수정하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 최고 2.18%p 감소할 전망

- [표 27]과 [표 28]에서 보듯이 복지수혜 계층을 소득하위 70%~50%로 축소하면, 법인세의 경우 연평균 GDP 손실은 2.11%~1.45%로 나타나 현행 복지정책을 유지하는 것에 비해 GDP 손실이 0.68%p~1.34%p 감소할 전망이다.
- 소득세의 경우, GDP 손실은 연평균 1.18%~0.8%로 나타나 현행 복지정책을 유지하는 것에 비해 GDP 손실이 연평균 0.39%p~0.77%p 감소할 전망이다.
- 부가가치세를 통해 조달하면 GDP 손실은 연평균 0.91%~0.61%로 나타나 선별적 복지 제도로 전환할 경우 GDP 손실이 연평균 0.33%p~0.63%p 감소할 전망이다.

- 현행 복지제도를 실행하고 필요한 재원을 법인세를 통해 조달하는 정책 대신 소득하위 50%로 전환하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 2.18%p 감소할 전망
- 현행 복지제도를 실행하고 법인세를 통해 조달하는 정책에 비해 소득하위 70%~50%로 축소하고 근로소득세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.61%p~1.99%p 감소할 전망이다.
- 현행 복지제도를 실행하고 법인세를 통해 조달하는 정책 대신 소득하위 70%~50%로 축소하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.88%p~2.18%p 감소할 전망이다.

[표 26] 현행 복지정책 유지시 국민계정변화

(단위: %)

		GDP	소비	투자	소비자물가
법인세	2015	-2.52	-0.86	-8.39	2.86
	2016	-2.84	-0.96	-6.88	3.00
	2017	-2.98	-1.03	-5.17	3.13
	연평균	-2.79	-0.95	-6.80	2.99
소득세	2015	-1.42	-1.57	-2.62	1.02
	2016	-1.58	-1.61	-2.59	1.05
	2017	-1.70	-1.65	-2.33	1.08
	연평균	-1.57	-1.61	-2.51	1.05
부가가치세	2015	-1.20	-1.13	-2.26	4.29
	2016	-1.26	-1.29	-1.69	4.55
	2017	-1.27	-1.41	-1.15	4.74
	연평균	-1.24	-1.28	-1.70	4.52

[표 27] 소득하위 70% 복지정책의 국민계정변화

(단위: %)

		GDP	소비	투자	소비자물가
법인세	2015	-1.91	-0.60	-6.38	2.13
	2016	-2.15	-0.68	-5.20	2.24
	2017	-2.25	-0.74	-3.87	2.34
	연평균	-2.11	-0.67	-5.14	2.24
소득세	2015	-1.07	-1.17	-1.95	0.74
	2016	-1.18	-1.20	-1.89	0.76
	2017	-1.27	-1.23	-1.69	0.78
	연평균	-1.18	-1.20	-1.84	0.76
부가가치세	2015	-0.88	-0.85	-1.63	3.35
	2016	-0.93	-0.96	-1.21	3.52
	2017	-0.93	-1.04	-0.82	3.65
	연평균	-0.91	-0.95	-1.22	3.50

[표 28] 소득하위 50% 복지정책의 국민계정변화

(단위: %)

		GDP	소비	투자	소비자물가
법인세	2015	-1.32	-0.38	-4.42	1.45
	2016	-1.48	-0.44	-3.58	1.53
	2017	-1.54	-0.48	-2.63	1.59
	연평균	-1.45	-0.43	-3.53	1.52
소득세	2015	-0.73	-0.80	-1.32	0.48
	2016	-0.81	-0.82	-1.26	0.50
	2017	-0.86	-0.84	-1.12	0.51
	연평균	-0.80	-0.82	-1.23	0.50
부가가치세	2015	-0.59	-0.58	-1.08	2.37
	2016	-0.62	-0.65	-0.80	2.48
	2017	-0.62	-0.69	-0.53	2.56
	연평균	-0.61	-0.64	-0.80	2.46



## IV. 결론 및 시사점

▶ 현재의 5대 복지정책(무상보육, 무상급식, 고교무상교육, 반값등록금, 기초연금)에 소요되는 총 비용은 3년간 84조 3,860억 원에 이를 것으로 전망

- 무상보육은 현 정책 하에서 3년간 24조 5,770억 원의 비용이 소요될 것으로 예상되며 소득하위 70%를 대상으로 하는 경우 14조 9,170억 원, 소득하위 50%를 대상으로 하는 경우 7조 8,310억 원이 필요할 것으로 전망

▪ 대상자를 소득하위 50%로 한정할 경우 약 16조 7,460억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상

- 무상급식의 경우도 현 정책 하에서는 3년간 14조 930억 원의 비용이 필요

▪ 소득하위 50%에게만 제공하는 경우 5조 1,720억 원이 소요되어 8조 9,210억 원을 절감할 수 있을 것으로 전망

- 고교무상교육은 2015년도에는 시행이 유보된다는 점을 고려하면 3년간(실제로는 2년간) 2조 7,110억 원의 비용이 필요할 것으로 예상

▪ 소득하위 50%로 대상자를 한정할 경우 8,110억 원이 소요

- 반값등록금은 소득연계형 국가장학금 기준으로 3년간 10조 6,040억 원이 필요할 것으로 예상

▪ 소득하위 50%로 대상자를 한정하면 6조 3,990억 원의 비용이 소요되며 약 4조 2,060억 원의 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상

- 기초연금은 향후 3년간 32조 4,000억 원의 비용이 소요될 것으로 예상되는데 수혜대상을 소득하위 50%로 한정하는 경우 총 소요비용은 28조 1,880억 원으로 줄어들 전망

▪ 소득하위 7분위를 대상으로 하는 경우는 현재와 차이가 없으며 소득하위 5분위를 대상으로 하는 경우 약 4조 2,120억 원의 비용이 줄어들 것으로 추정됨.

- 현재의 5대 복지정책을 소득하위 70%의 선별적 복지로 전환하면 현재보다 3년간 17조 3,220억 원의 비용이, 소득하위 50%로 전환하면 35조 9,850억 원의 비용이 절감될 것으로 추정됨.

[표 29] 5대 복지정책의 무상복지 및 선별적 복지 소요비용(3년간)

(단위: 십억 원)

구분	현 정책	소득하위 70%	소득하위 50%
무상보육	24,577	14,917	7,831
무상급식	14,093	8,892	5,172
고교무상교육	2,711	1,611	811
반값등록금	10,604	9,243	6,399
기초연금	32,400	32,400	28,188
5대 복지정책	84,386	67,064	48,400

▶ 선별적 복지정책을 시행할 경우 현재의 복지정책에 비해 소득재분배 효과도 더 크게 증가하는 것으로 나타남.

- 소득재분배 효과는 소득하위 70%, 소득하위 50%, 현재의 복지정책 순으로 높은 것으로 나타남.
  - 소득하위 50%를 대상으로 하는 경우 수혜 대상자가 줄어들어 전체 소득재분배 효과 측면에서는 소득하위 70%의 경우보다는 낮은 것으로 분석됨.
  - 하지만 비용 측면을 고려하여 천억 원당 소득재분배 효과를 살펴보면 소득하위 50%의 경우에 가장 높은 것으로 나타남.
- 반값등록금이나 기초연금의 경우 현 정책의 소득재분배 효과가 상대적으로 높은 것은 현재의 반값등록금과 기초연금 정책이 다른 복지정책들에 비해 상대적으로 선별적으로 시행되고 있기 때문인 것으로 사료
  - 반값등록금 정책은 소득연계형 국가장학금을 중심으로 추진되고 있는데 기본적으로 소득하위 80%를 대상으로, 소득분위에 따라 차등적으로 지원금을 제공하고 있음.
  - 기초연금의 경우 초기에는 전 계층을 대상으로 시행하려고 했으나 논의 단계를 거치면서 현재는 소득하위 70%를 대상으로 시행 중

[표 30] 5대 복지정책의 소득재분배 효과(지니계수)

경상소득 기준=0.36060	현 정책	소득하위 70%	소득하위 50%
무상보육	0.35995	0.35916	0.35938
무상급식	0.35951	0.35875	0.35899
고교무상교육	0.36042	0.36016	0.36024
반값등록금	0.35935	0.35933	0.35947
기초연금	0.34142	0.34142	0.34171
5대 복지정책	0.33841	0.33651	0.33742

[표 31] 5대 복지정책의 천억 원당 소득재분배 효과(지니계수 포인트)

경상소득 기준	현 정책	소득하위 70%	소득하위 50%
무상보육	0.00000848p	0.00003093p	0.00004993p
무상급식	0.00002050p	0.00005515p	0.00008252p
고교무상교육	0.00000928p	0.00003820p	0.00006205p
반값등록금	0.00003472p	0.00004047p	0.00005202p
기초연금	0.00018804p	0.00018804p	0.00021287p
5대 복지정책	0.00007725p	0.00010707p	0.00014468p

▶ 현재 진행되고 있는 복지와 증세 논란의 근간은 자원부족에 있는 만큼 일차적으로는 복지구조조정을 통해 비용절감을 모색하고 효율성을 제고할 필요가 있음.

- 5대 복지정책을 소득하위 50%로 전환하는 경우에는 35조 9,850억 원의 비용을 절감할 수 있음.

- 35조 9,850억 원은 박근혜정부의 공약가계부에서 5년간 마련하고자 한 134조 8,000억 원의 약 27%에 달하는 금액임.

- 뿐만 아니라 복지정책의 효율성을 향상시킨다는 측면에서도 현재의 복지정책을 저소득층 중심의 선별적 복지정책으로 전환하는 것이 타당한 것으로 사료됨.

- 선별적 복지정책으로 전환하는 경우 현재의 복지정책을 유지하는 경우보다 소득재분배 개선효과가 더 큰 것으로 나타나 선별적 복지정책으로 전환할 경우 복지비용은 줄이면서 복지의 효율성도 향상시킬 수 있는 것으로 분석됨.

- 소득재분배 개선효과 측면에서는 소득하위 70% 지원정책으로만 전환하여도 전체 소요비용은 줄이면서 현재의 정책보다 소득재분배 효과가 더 높아지는 것으로 분석됨.

- 소요비용당 소득재분배 개선효과를 고려하기 위하여 천억 원당 소득재분배 효과를 고

려하는 경우에도 소득하위 50% 대상 정책의 소득재분배 효과는(0.00014468p) 현재 정책의 소득재분배 효과(0.00007725p)보다 약 1.9배나 높은 수치인 것으로 분석됨.

- 요컨대 복지와 증세 논쟁에 대한 해결방안으로 일차적으로는 복지정책의 구조조정 및 재검토 등을 통해 복지비용을 줄이고 복지의 효율성은 높이는 방안을 추진할 필요가 있음.

- 보편적 무상복지는 일반조세로 재원이 조달되기 때문에 과잉수요를 유발하고 복지의 질을 저하시키는 문제점을 야기
- 보편적 무상복지는 지원이 절실한 저소득층보다는 중산층 이상에게 혜택이 집중되어 복지의 취지에도 부적합한 것으로 사료

▶ 일차적으로는 복지의 재구조화 등을 통해 복지비용은 줄이고 복지의 효율성을 제고하는 것이 급선무이지만 증세가 불가피할 경우 증세의 우선순위를 검토할 필요가 있음.

- 이를 위해 법인세, 근로소득세, 부가가치세 등을 통해 복지재원을 조달하는 경우의 사회적 비용을 사회적 후생손실과 GDP 손실 측면에서 추정

▶ 현행 복지재원을 조달하기 위해서는 연평균 법인세는 6.8%p, 근로소득세는 5.2%p, 부가가치세는 4.1%p 인상 요구됨

- 증세 후 실효 법인세율은 현행 대비 6.8%p 인상된 19.6%, 근로소득 실효세율<sup>22)</sup>은 현행 대비 5.2%p 인상된 9.7%, 부가가치 실효세율은 현행 대비 4.1%p 증가하여 13.3%가 될 전망

▶ 사회적 후생 손실 측면에서는 법인세나 근로소득세보다는 부가가치세를 통한 재원조달이 보다 바람직한 정책 수단인 것으로 평가됨.

- 세수 1단위당 사회적 후생손실을 나타내는 한계초과부담은 법인세 연평균 0.88원, 근로소득세는 연평균 0.33원, 부가가치세의 연평균 0.18원으로 추정되어 부가가치세가 상대적으로 효율성 비용이 낮은 것으로 추정됨.

- 한계초과부담을 적용하여 추정한 3년간 사회적 총 손실은 복지제도에 따라 법인세의 경우 74조 1,057억 원~42조 4,559억 원에 달하며, 근로소득세의 경우 27조 7,545억 원~15조 8,643억 원, 부가가치세는 15조 3,239억 원~8조 7,735억 원에 달할 전망

22) 본 연구는 이자소득, 배당소득, 사업소득 등 기타 종합소득과세 대상에 되는 소득세를 제외한 근로소득세만을 대상으로 분석하고 있어 현행 실효세율이 낮게 추정되고 있음

▶ 선별적 복지제도로 전환하고 법인세 대신 부가가치세를 통해 재원을 조달할 경우 사회적 손실은 3년간 최대 65조 3,322억 원 감소할 전망

- 현행 복지제도를 시행하고 법인세를 통해 조달하는 대신 복지제도를 소득하위 70%로 전환하고 근로소득세를 통해 조달할 경우 사회적 후생 손실은 52조 917억 원 감소하고, 소득하위 50%로 전환하면 58조 2,414억 원이 감소할 전망이다.
- 현행 복지제도를 실행하고 필요한 재원을 법인세를 통해 조달하는 것보다 소득하위 70%로 전환하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 사회적 후생 손실은 61조 9,398억 원 감소하고, 소득하위 50%로 전환하면 65조 3,322억 원이 감소할 전망이다.
- 따라서 선별적 복지제도로 전환하고 효율적인 증세 수단을 선택하는 것은 사회적 후생손실 측면에서 매우 중요한 정책으로 평가됨.

[표 32] 복지재원 조달을 위한 증세의 한계초과부담(MEB)과 사회적 후생손실

	MEB (사회적 후생손실/세수입)	3년간 총 사회적 후생손실 (십억 원)		
		현행 복지	소득하위 70%	소득하위 50%
법인세	0.88	74,105.7	58,855.7	42,455.9
소득세	0.33	27,754.5	22,014	15,864.3
부가가치세	0.18	15,323.9	12,165.9	8,773.5

▶ 현행 복지제도 시행을 위해 법인세를 인상하는 경우보다 수혜계층을 소득하위 50%로 전환하고 부가가치세를 통해 재원을 조달한다면 GDP 손실은 연평균 최고 2.18%p 감소할 전망

- 법인세를 통해 재원을 조달할 경우 복지제도에 따라 GDP 손실은 연평균 2.79% ~ 1.45% 감소할 전망
- 근로소득세를 통해 조달한다면 연평균 GDP 손실은 1.57% ~ 0.80%에 달하며, 부가가치세를 통해 조달할 경우 연평균 GDP 손실은 1.24% ~ 0.61%로 추정됨.
- 현행 복지제도를 실행하고 법인세를 통해 조달하는 정책 대신 소득하위 70% ~ 50%로 축소하고 부가가치세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.88%p ~ 2.18%p 감소할 전망이다.
- 현행 복지제도를 실행하고 법인세를 통해 조달하는 정책에 비해 소득하위 70% ~

50%로 축소하고 근로소득세를 통해 조달할 경우 GDP 손실은 연평균 1.61%p ~ 1.99%p 감소할 전망이다.

[표 33] 복지재원 조달을 위한 증세의 연평균 GDP 손실

(단위: %)

	현행	소득하위 70%	소득하위 50%
법인세	-2.79	-2.11	-1.45
근로소득세	-1.57	-1.18	-0.80
부가가치세	-1.24	-0.91	-0.61

- ▶ 복지의 재구조화가 선행되어야 하지만 정치상황, 국내여론 등으로 증세가 불가피할 경우 사회적 후생손실과 GDP 측면에서 자원조달은 소득세나 법인세보다 부가가치세가 바람직한 수단으로 평가됨.

## 참 고 문 헌

### [국내문헌]

---

- 국회예산정책처, 「2015년도 예산안 분야별 분석」, 국회예산정책처, 2014
- 김성태·이인실·안종범·이상돈, 「한국 조세제도의 초과부담」, 한국경제연구원, 연구보고서, 1999
- 김승래·김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로」, 한국조세재정연구원, 연구보고서, 2007. 교육통계연구센터, “내교육통계연보”, 교육통계연구센터, 2014
- 박기백·김진·전병목, 「재정지출의 소득재분배 효과」, 한국조세재정연구원, 2012
- 조경엽, “법인세, 누가 부담하는가”, KERI Insight, 2015
- 조경엽·유진성, “박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과 분석”, 연구보고서 2013-03, 한국경제연구원, 2013
- 조경엽·유진성, “무상복지의 소득재분배 효과”, KERI Insight 12-09, 한국경제연구원, 2012
- 조경엽·황상현·우광호, 「한국의 조세정책 평가모형 구축을 위한 연구」, 연구보고서 14-13, 한국경제연구원, 2014
- 한국복지패널, 제8차 연도, 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소, 2013
- 한국청소년패널조사, 중2패널 3차 연도, 한국청소년정책연구원, 2010
- 황상현, 「세수입의 한계비용과 재정건전성에 대한 시사점」, 한국경제연구원, 2011
- The300, 머니투데이, “내년 국가장학금 1,700억 증액... 지원한도액도 높여야”, 2012.10.15

### [해외문헌]

---

- Ballard, C., J.B. Shoven, and J. Whalley, “General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States”, American Economic Review, March 1985
- Browning M, “On the Marginal Welfare Cost of Taxation”, American Economic Review, March 1987

- Chamley, Christophe, "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives", *Econometrica*, 54, 3 (May 1986), 607-622
- Chari, V.V.; Kehoe, Patrick J.; and Prescott, Edward C. 1988. Time consistency and policy. Research Department Staff Report 115. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Also, forthcoming in *Modern business cycle theory*, ed. Robert J. Barro. Cambridge: Harvard University Press
- Conover C.J., "Congress Should Account for the Excess Burden of Taxation", *Policy Analysis* No. 669, 2010
- Fullerton D., "Reconciling Recent Estimates of the Marginal Welfare Cost of Taxation", *American Economic Review* Col. 81. No. 1, March 1991
- Harberger, A., "Taxation, resource allocation and welfare, in: *The role of direct and indirect taxes in the Federal Reserve system*", Princeton University Press, Princeton, NJ, for the NBER and Brookings Institution), 1964
- Judd, Kenneth L., "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model", *Journal of Public Economics*, 28,1 (October 1985), 59-83
- Kydland, Finn E., and Prescott, Edward C., "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans," *Journal of Political Economy* 85 (June): 473-91, 1977
- Lucas, Robert E., Jr., and Stokey, Nancy L., "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital," *Journal of Monetary Economics* 12 (July): 55-93, 1983