

Hayek Society

# 무상복지의 소득재분배 효과

2013년 3월 22일

조 경 업·유 진 성

(한국경제연구원 선임연구위원·연구위원)

---

※ 본고는 'keri insight:무상복지의 소득재분배 효과'(조경업·유진성(2012), 한국경제연구원)에서 발췌한 것임을 밝힙니다.

## <차 례>

1. 문제제기 .....	1
2. 선별적 복지와 보편적 복지, 그리고 무상복지 .....	2
3. 데이터 및 분석방법 .....	6
4. 분석결과 .....	11
5. 결론 및 시사점 .....	25
참고문헌 .....	28

## 〈표 차례〉

<표 1> 각각의 형평화 척도에 따른 소득분위별 평균소득 및 지니계수	12
<표 2> 제공근 형평화 척도에 근거한 지니계수 변화	13
<표 3> OECD 형평화 척도에 근거한 지니계수 변화	13
<표 4> 수정된 OECD 형평화 척도에 근거한 지니계수 변화	13
<표 5> 제공근 형평화 척도에 근거한 선별적 복지 지니계수 변화	16
<표 6> OECD 형평화 척도에 근거한 선별적 복지 지니계수 변화	17
<표 7> 수정된 OECD 형평화 척도에 근거한 선별적 복지 지니계수 변화	18
<표 8> 제공근 형평화 척도에 근거한 분위별 총 수혜금액(표본자료)	22
<표 9> OECD 형평화 척도에 근거한 분위별 총 수혜금액(표본자료)	23
<표 10> 수정된 OECD 형평화 척도에 근거한 분위별 총 수혜금액(표본자료)	23
<표 11> 지니계수에 대한 1만 원의 소득분위 한계효과 분석(표본자료)	25

## 〈그림 차례〉

<그림 1> 제공근 형평화 척도 하에서의 무상복지 로렌츠 곡선	14
<그림 2> 선별적 복지정책의 변화에 따른 지니계수 변화	19
<그림 3> 선별적 복지정책의 변화에 따른 지니계수 변화	20
<그림 4> 선별적 복지정책의 변화에 따른 지니계수 변화	20

## 1. 문제제기

□ 2013년 새정부 출범을 앞두고 바람직한 복지정책에 대한 논쟁이 가열됨.

- 복지에 관한 논쟁은 최근 몇 년 사이에 크게 이슈화되었으며 이에 대응하여 여러 가지 복지정책이 우후죽순처럼 증가
- 정치권에서는 국민들의 표심을 얻기 위해 다양한 복지정책을 공약으로 발표하였으며 현재 복지정책의 큰 흐름은 선별적 복지와 보편적 복지의 논쟁이라고 할 수 있음.

□ 선별적 복지와 보편적 복지 논쟁은 다양한 경제사회적인 근거를 바탕으로 서로의 타당성을 주장<sup>1)</sup>

- 선별적 복지의 경우 정부의 재정 부담이 크지 않고 낮은 비용으로 높은 효과를 기대할 수 있다는 점 등이 장점임.
  - 반면, 서비스 대상자가 한정되어 있어 차별 혹은 낙인의 문제를 발생시킬 가능성이 있다는 것이 문제점으로 지적됨.
- 보편적 복지의 경우 사회 구성원 일반을 대상으로 혜택을 보장하며 중산층과 빈민층의 완충장치 역할을 수행하여 사회의 안정성을 도모할 수 있다는 장점이 있음.
  - 하지만, 정부의 재정 부담이 크고 효율성이 떨어지며 오히려 국가의 성장과 발전을 저해할 수 있다는 점이 측면이 강조됨.
- 선별적 복지와 보편적 복지는 각각을 지지하는 집단들의 가치에 따라 선호도가 달라지며 제시 기준이나 평가 항목 등에 따라 장·단점이 달라지므로 어느 한쪽이 다른 한쪽보다 더 나은 것인가에 관한 논쟁은 결론 없이 지속되고 있는 상황

□ 본 연구에서는 많은 기준 가운데에서 소득재분배(소득분배의 불평등도) 측면에서 선별적 복지와 보편적 복지(무상복지)의 효과를 검토하고 이로부터 시사점을 도출하고자 함.

1) <http://blog.naver.com/jungseop2?Redirect=Log&logNo=110138713804>

- 선별적 복지와 보편적 복지(무상복지)에 대한 논쟁의 근거로 가치, 이념적인 주장이 많아 선별적 복지와 보편적 복지의 타당성에 대한 기준이 명확하지 않고 결론도 내기 쉽지 않은 상황
  - 따라서 객관적인 데이터를 활용하여 선별적 복지와 보편적 복지의 정책적 효과를 살펴보는 것이 바람직할 것으로 사료됨.
- 기존 연구에서는 주로 조세와 정부의 이전 지출로 인한 소득재분배 효과에 관한 보고서가 많이 존재하는 반면, 무상복지와 선별적 복지의 소득재분배 효과를 실증적으로 비교·연구한 보고서는 없었음.
- 이런 맥락에서 본 연구에서는 보편적 복지(무상복지)와 선별적 복지의 소득재분배 효과를 비교하여 무상복지 정책과 선별적 복지정책의 정책적 효과를 검토하고자 함.

## 2. 선별적 복지와 보편적 복지, 그리고 무상복지<sup>2)</sup>

- 연구 분석에 들어가지 전에, 앞에서 언급한 선별적 복지와 보편적 복지에 관한 이론적·정책적 배경을 좀 더 자세히 살펴보고자 함.
- 선별적 복지와 보편적 복지는 대립적인 원리로 소개되지만 현실적인 복지제도 하에서는 서로 보완적인 모습을 보임.
  - 선별적 복지는 복지정책의 수급대상자를 특정한 기준에 따라 선정하고 선정기준에 해당하는 사람들에 한해서 복지혜택을 제공
  - 보편적 복지는 특정 사람을 배제하지 않고 일반 사람을 대상으로 복지혜택을 제공한다는 점에서 선별적 복지와는 차별
    - 예를 들어 보편적 복지는 일반 사람을 대상으로 모든 사람에게 복지급여를 제공하는 것이라 한다면 선별적 복지는 특정 대상을 선별하여 그들의 필요수준에 따라 급여를 제공하는 방식이라 할 수 있음.

2) 보다 자세한 내용은 권혁주·김효정·송재환(2012)을 참조

- 각각의 복지정책을 주장하는 사람들에 따르면, 선별적 복지는 비용 효과성을, 보편적 복지는 사회적 효과성을 추구한다는 점에서 각각의 정책적 유인이 존재
  - 비용 효과성은 시장에서 자신이 필요로 하는 것을 구입할 능력이 없거나 가장 적은 사람에 한하여 복지서비스를 제공하고 그 외의 사람에게는 사회복지 서비스를 제공하지 않아 적은 비용으로 높은 효과성을 달성하는 것이며 선별주의 원리에 부합하는 개념
  - 사회적 효과성은 국민들을 여러 집단으로 구분하여 급여 대상자가 수치감이나 낙인을 느끼지 않아야 한다는 점을 강조하고 이를 통해 사회적 일체성 및 인간 존엄성의 보존을 달성하는 것을 의미
- 현실적으로는 한 국가에서 선별적 복지만을 혹은 보편적 복지만을 시행하기 보다는 선별적 복지와 보편적 복지를 함께 시행하는 것이 일반적
  - 예를 들면 공적부조의 경우는 선별적 복지를 중심으로, 사회보험제도는 보편적 복지를 중심으로 시행

□ 문제는 어떤 부분이 선별적 복지가 필요한 부문인지 혹은 보편적 복지가 필요한지 명확한 합의에 도달하기 어려우며, 실제로 선별적 복지가 필요한 부분에서도 보편적 복지로의 확대 주장이 커지고 있다는 것임.

- 자신이 낸 기여금으로 자신의 미래를 대비한다는 측면에서의 보험성 복지정책은 차지하더라도 재정여건을 무시한 채 국가의 세금으로 복지정책의 대상을 모든 사람으로까지 확대하는 것은 문제의 소지가 있음.
- 복지정책에서 선별적 원리에 대한 정책집행 차원의 비판 논리로 흔히 언급되는 것이 대상자 선정 문제임.
  - 대상자 선정 문제란 복지정책의 수혜대상을 선정하는 데 있어서 대상자로 선정되어야 할 사람이 제외되거나 불필요한 사람이 대상자로 선정됨으로써 발생하는 선별 메커니즘의 오작동을 의미
  - 선별적 복지의 경우 복지지출은 최소화하면서 효율성은 높일 수 있다는 장점이 있지만 이를 위해서는 수혜 대상자를 적절하게 선정할 수 있는, 효과적인 대상자 선정 시스템의 확보가 필수적이라 할 수 있음.
  - 대상자 선정 문제 관련 선별주의에 대한 비판은 적절한 제도 및 시스템의 부재로 국민 가운데 복지정책의 대상자를 파악할 수 있는 여건이 마

연되지 않은 개발도상국의 경우에 많이 나타나는 현상임.

- 예컨대, 고도의 행정체계와 정보수준을 현실적으로 구축하기 어려운 개발도상국에서는 대상자 선정의 문제가 발생하여 선별적 복지정책을 시행하게 되면 오히려 낮은 효과성을 가져오고 선별적 복지정책의 강점인 비용 효과성도 달성하기 어렵다는 비판이라고 할 수 있음.
- 따라서 개발도상국과 같이 대상자 선별의 문제가 발생하는 경우 선별주의의로는 정책목표인 빈곤 감소 및 완화, 그리고 비용 효과성을 효과적으로 달성할 수 없고 오히려 보편주의에 근거한 보편적 복지가 타당하다는 문제가 제기되는 것임.

— 그러나 한국의 경우 개발도상국과 같지 아니하며 이미 일정 수준 이상의 행정체계 및 정보처리 능력을 가지고 있다고 판단되기 때문에 대상자 선정의 문제를 이유로 보편적 복지의 타당성을 주장하는 것은 무리가 있음.

- 또한 정책적 보편성의 실질적 개념을 ‘위험으로부터의 보호’에 대한 보편성이라고 한다면 오히려 위험에 직면한 사람들을 대상으로 하는 선별주의 복지정책을 통하여 실질적인 정책적 보편성을 달성할 수 있으며, 빈곤에 처하지 않은 사람들에게까지 실제로 현금 및 현물 등의 급여를 해야 한다는 일반적 보편주의 주장은 과잉복지의 문제를 가져올 수 있음.
- 따라서 일정 수준 이상의 대상자 선별 메커니즘을 갖춘 국가에서는 적절한 수혜 대상자 선정과 선별적 복지를 통해 복지혜택을 효과적이고 효율적으로 전달할 수 있으며, 이는 ‘위험으로부터의 보호’라는 정책적 보편성이라는 실제적 측면과도 잘 부합될 수 있음.
- 선별적 정책이 제대로 작동하는 경우에도 선별주의에 따른 보편성의 손실을 언급하고자 한다면 중산층과 고소득층 등 모든 사람에게 현금 또는 복지 서비스의 혜택을 직간접적으로 제공하는 것이 아니라 저소득층 등 대상자에 대한 보호 수준을 높여 어려움에 처한 사람이 최소한의 삶을 영위할 수 있는 수준으로 제고하는 것이 바람직한 방법이라 할 수 있음.

## □ 최근에는 이러한 복지논쟁이 무상복지의 논쟁으로 확대되는 경향

— 무상복지<sup>3)</sup> 논쟁은 최근의 보편적 복지 선거공약이 정치적 복지공약으

3) 무상복지라는 정의 자체도 명확하지 않은 것이 사실이지만 본 연구의 경우 정치권에서

로 확대·과급되어 재생산된 것으로 선별적 복지정책에서의 정책적 보편성 논리에 대한 비판보다는 ‘낙인효과’에 대한 폐해를 비판하는 것으로부터 시작된 면이 없지 않음(무상급식의 예).

- 앞에서 언급한 정책적 보편성이 위협으로부터의 보호를 위한 실질적인 보편성의 확보<sup>4)</sup>라는 측면에서 본다면 대상 선정의 문제만 발생하지 않는다면 선별적 복지가 무상복지를 대체하는 것에 큰 무리가 없으나 선별적 복지로 인해서 낙인효과가 크게 나타난다면 정치권에서 선별적 복지정책의 정책적 당위성을 설명하는데 어려움이 발생할 수 있음.
- 하지만 낙인효과의 경우에는 현재 우리나라 행정체계 수준을 고려할 때 다른 방식으로 얼마든지 해결할 수 있는 문제로 판단됨(예를 들어 무상급식의 경우 지방자치단체에서 학교를 거치지 않고 바로 처리).
  - 따라서 현실적으로 낙인문제나 차별문제를 해결하기 위해 무상복지를 전면적으로 도입해야 한다는 주장은 무상복지의 과도한 비용을 고려할 때 무리인 측면이 있으며,
  - 정책운영의 측면에서도 보편적 성격이라는 의미가 ‘사회적 위험에 대한 보호’를 동등하게 보장하는 개념으로 생각한다면 사회적 위험에 직면할 것 같은 사람들에 한해서 남녀노소를 구분하지 않고 지원해 주는 것이 타당한 것이지 고소득층을 포함한 모든 사람에게 직접적인 동일 현금 및 서비스를 제공하는 것은 과잉복지라고 할 수 있음.
- 이러한 맥락에서 무상복지를 확대·시행하기 보다는 사람이 위험에 처한 경우 이에 대한 적절한 지원 및 보호서비스를 제공하되 이 과정에서 발생할 수 있는 낙인효과를 효율적으로 통제하는 것이 훨씬 타당한 것으로 사료됨.

□ 문제는 무상복지의 타당성 문제가 가치관과 이념에 근거한 우파와 좌파의 갈등으로 이어지면서 타당성 여부를 이성적으로 판단할 수 있는 가능성이 지극히 낮아졌다는 것임.

언급된 무상급식, 무상보육, 반값등록금 등과 같이 모든 사람을 대상으로 반대의 기여금 부 없이 무상으로 복지 혜택을 제공하는 보편적 복지의 한 형태로 정의하고자 함.

- 4) 정책적 보편성이란 정책적 목적에 합당한 사람들은 누구라도 수혜대상이 된다는 것을 의미하는 것으로써 실질적인 보편성의 의미를 가진다고 해석할 수 있음. 즉 복지정책의 목적이 위협으로부터의 보호라고 한다면 위험에 직면한 사람에 한하여 남녀노소를 불문하고 모든 사람에 대해서 혜택을 제공함으로써 정책적 보편성을 실현할 수 있는데 이는 위험에 직면한 사람을 대상으로 하는 선별적 복지를 통해 달성이 가능한 사안임.



- 정책적 보편성을 이해하고 타당성과 실효성 측면에서 문제를 접근하기 보다는, 원론적인 보편주의와 선별주의의 주장을 기반으로 대립하게 되면서 정책적 타당성에 대한 논쟁이 이미 이념적 문제로 고착화되어 무상복지의 문제를 어떻게 풀어나가야 할 것인가에 대한 합의를 찾기가 쉽지 않음.
- 이러한 맥락에서 이하에서는 이념이나 가치관과 같은 주관적 기준이 아니라 명확하고 확실한 실증적 데이터를 활용한 소득재분배 측면에서의 무상복지의 효과를 살펴보고 이를 선별적 복지의 경우와 비교하여 향후 복지정책의 바람직한 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함.

### 3. 데이터 및 분석방법

#### □ 무상복지 및 선별적 복지의 소득재분배 효과를 분석하기 위해서 본 연구에서는 노동패널의 가구 데이터를 이용

- 노동패널은 1998년부터 2009년까지의 12개년도의 데이터가 이용 가능
- 소득재분배 현황 및 무상복지의 소득재분배 효과를 분석하기 위해서는 가장 최근의 2009년 데이터를 사용하는 것을 고려해 볼 수 있지만 데이터의 안정성 및 신뢰성을 고려하여 많이 정제(精製)된 2008년 데이터(2007년 조사치)를 사용하여 분석
- 무상복지 관련 데이터의 가격이 2011년이라는 점을 감안하여 2008년 노동패널의 가구소득은 물가지수를 사용하여 2011년 가격으로 변환하여 분석에 사용

#### □ 소득의 개념

- 소득을 정의할 때는 연구하는 목적에 따라 근로소득만을 고려하는 경우도 있으며 지대, 이자, 이전소득 등 화폐소득뿐 아니라 주식소득까지 포함하여 고려하는 광의의 소득을 고려하는 경우가 있음.

- 본 연구에서는 노동패널에서 정의하고 있는 총가구소득을 기반으로 무상복지 혹은 선택적 복지가 소득재분배 효과에 미치는 효과를 살펴 보고자 함.
- 노동패널에서 가구소득은 ①근로소득, ②금융소득, ③부동산소득, ④사회 보험수혜금, ⑤이전소득, ⑥기타소득 등으로 나누어져 있으며 분석에 사용한 총가구소득은 위의 6가지 세부 가구소득을 모두 합산한 소득임.

## □ 소득형평성 조정

- 가구자료의 경우 가구자료의 특성상 동일한 소득을 가진 가구라고 하더라도 가구원의 수에 따라 가구의 실질소득은 다를 수 있기 때문에 가구원의 수를 고려하여 가구의 소득을 형평화하는 작업이 필요<sup>5)</sup>
- 소득을 형평화하는 방법으로는 주로 다음의 세 가지 방법이 이용
  - OECD 형평화 척도(OECD equivalence scale): 가구의 첫 번째 가구원(가구주)에 대하여는 1의 비중을, 나머지 성인 가구원에 대하여는 각각 0.7의 비중을, 그리고 자녀들에 대하여는 각각 0.5의 비중을 두고 가구소득을 균등화시키는 방법
    - \* ‘Oxford scale’ 로도 불리는 이 방법은 형평화 척도가 마련되지 않은 다른 국가들에 적용하기 위해서 OECD에서 1982년도에 만들었기 때문에 때로는 ‘(Old) OECD scale’ 이라고도 함
    - \* OECD 형평화 척도 =  $\text{가구총소득} / [(1 \times \text{첫 번째 가구원}) + (0.7 \times \text{나머지 성인 가구원 수}) + (0.5 \times \text{나머지 자녀 수})]$
  - 수정된 OECD 형평화 척도(OECD-modified scale) : 1980년대부터 1990년대 초까지는 위에서 언급한 ‘Old OECD scale’ 이 사용되다가, 1990년대 말에 EUROSTAT(유럽연합 통계청)에서 새롭게 ‘수정된 OECD 형평화 척도’ 를 제시함. Haagenars 외(1994)가 제시한 이 지표는 가구주에 대하여는 1의 비중을, 나머지 성인 가구원에 대하여는 각각 0.5의 비중을 그리고 자녀들에 대하여는 각각 0.3의 비중을 두는 방법임.
    - \* 수정된 OECD 형평화 척도 =  $\text{가구총소득} / [(1 \times \text{첫 번째 가구원}) + (0.5 \times \text{나머지 성인 가구원 수}) + (0.3 \times \text{나머지 자녀 수})]$

5) 예를 들면 한달 소득이 400만 원인 1인 가구와 한 달 소득이 400만 원인 4인 가구를 동일한 소득수준을 가지는 가구로 평가하는 것은 무리가 있기 때문에 소득형평화 척도를 사용하여 가구원 수에 따라 가구의 소득수준을 형평화하는 작업이 필요함.

- 제곱근 형평화 척도(Square root scale): 최근 OECD의 출판물에 사용되는 방법으로 국가 간 소득분배의 불평등도와 빈곤을 비교하는 데 있어 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누는 방법임
- \* 예를 들면, 가구원 수가 4명인 가구는 1인 가구보다 2배의 니즈(needs)가 필요하다는 것을 의미
- \* 제곱근 형평화 척도 =  $\frac{\text{가구총소득}}{\sqrt{\text{총가구원수}}}$

## □ 소득분배의 불평등도(소득재분배) 지수

- 소득분배의 불평등도(소득재분배 정도)를 살펴보기 위한 지수로서는 지니계수를 사용하되,
- 무상복지정책 혹은 선택적 복지정책으로 인한 소득분배 불평등도의 변화를 살펴보기 위하여 각 소득원천이 지니계수에 미치는 영향 및 관계까지 보여주는 Lerman and Yitzhaki(1985)의 지니계수 분해식을 적용
- Shorrocks(1982)와 Lerman and Yitzhaki(1985)의 연구결과를 바탕으로 총소득 분포의 불평등도에 대한 지니계수(G)는 다음과 같이 나타낼 수 있음.

$$G = \sum_{k=1}^K S_k G_k R_k$$

- $S_k$ 는 총소득에 있어서 재원(소득원천, 소득의 종류)  $k$ 의 비중을 의미하고,  $G_k$ 는 재원  $k$ 의 소득의 분포에 상응하는 지니계수(Gini source)를 의미하며, 또한  $R_k$ 는 총소득의 분포와 재원  $k$ 로 인한 소득의 지니 상관관계를 의미( $R_k = \text{Cov}\{y_k, F(y)\} / \text{Cov}\{y_k, F(y_k)\}$ ),  $F(y)$ 와  $F(y_k)$ 는 총소득과 재원  $k$ 로 인한 소득의 누적 분포)
- Stark, Taylor, Yitzhaki(1986)의 언급을 참조하면, 이 세 가지 항목들 ( $S_k, G_k, R_k$ ) 간의 관계는 명료하고 직관적인 해석이 가능함. 즉 총소득에서의 불평등도에 대한 특정한 소득 구성항목의 영향은 다음에 따라 달라질 수 있음.

- 소득재원이 총소득에 있어 얼마나 중요한가( $S_k$ )
  - 소득재원의 분포가 얼마나 평등, 혹은 불평등한가( $G_k$ )
  - 소득재원과 총소득의 분포가 얼마나 상관관계가 있는가( $R_k$ )
- Lerman과 Yitzhaki(1985)는 (다른 소득 재원은 변화가 없는 상태에서) 특정한 소득 재원의 작은 변화가 전체소득의 불평등도에 미치는 영향을 지니 분해식(Gini decomposition)을 이용하여 추정
- 재원  $k$ 에 의한 소득에 작은 변화( $e_{y_k}$ )가 있다고 가정( $e$ 는 1에 가까운 값이고  $y_k$ 는 재원  $k$ 에 의한 소득)
  - 재원  $k$ 의 백분율 변화  $e$ 에 대한 지니 계수의 편미분은 다음과 같이 나타낼 수 있음.

$$\frac{\partial G}{\partial e} = S_k(G_k R_k - G)$$

- $G$ 는 소득변화 전 총소득의 불평등도에 대한 지니 계수를 의미하는데, 재원  $k$  소득의 작은 백분율 변화로 인한 전체소득의 불평등도 백분율 변화는 본래의 재원  $k$ 의 소득 불평등도 기여분에서 총소득에 대한 재원  $k$ 의 비중을 차감한 값과 같은 것으로 나타남.

$$\frac{\partial G/\partial e}{G} = \frac{S_k G_k R_k}{G} - S_k$$

- 본 연구에서는 위에서 설명한 Lerman과 Yitzhaki(1985)의 지니계수 분해방식을 활용하여 소득분배의 불평등도를 구하고자 함.

## □ 무상복지정책의 선정

- 본 연구에서 소득재분배 효과 혹은 소득분배 불평등도의 변화를 비교하는데 사용한 무상복지정책으로는 무상보육, 무상급식, 반값등록금 정책을 선정
- 무상의료정책의 경우 무상의료정책의 포함범위가 너무 크고 명확하지 않으며 전체 비용이 아닌 개인별 비용의 추계는 어려운 점이 있어 이번 연구에서는 제외

- 무상보육의 경우 2012년 4.11 총선에서 야당이 제시한 정책을 시행하는 경우를 상정
  - 모든 소득계층의 시설이용 아동에게는 매월 0세 71.1만 원, 1세 51.2만 원, 2세 40.9만 원, 3세 29.6만 원, 4세 28.3만 원, 5세 28.4만 원을 지원하되,
  - 시설미이용 아동에게는 매월 0세 20만 원, 1세 15만 원, 2세~5세까지는 10만 원을 지원하는 공약
  - 통계청 자료를 이용하여 시설이용 아동비율 및 시설미이용 아동비율로 지원금액을 가중평균하고 해당금액이 각 연령의 아동들에게 소득수준에 상관없이 무상지원되는 경우를 상정하고 분석
  
- 무상급식의 경우도 2012년 4.11 총선에서 야당이 제시한 의무교육 무상급식 공약(고등학교 포함)을 고려하여 분석을 시행
  - 초·중·고교의 평균 급식단가는 학교 알리미 교육정보 공시서비스의 전국 학생 1인당 급식비를 사용(초등학교 2,211원, 중학교 2,671원, 고등학교 2,849원 등)
  - 연간 학교수업일수는 최근의 5일제 수업 정착을 고려하여 교육과학부의 보도 자료에 근거한 190일을 사용
  - 초·중·고교 1인당 급식비와 수업일수를 곱하여 연간 지원 금액을 계산하고 이를 모든 소득계층의 자녀들에게 지원하는 것을 상정하여 분석
  
- 반값등록금의 경우도 야당의 2012년 4.11 총선공약에 근거하여 등록금액의 절반을 소득수준에 관계없이 지원하는 경우를 고려
  - 전문대학교와 일반대학교를 구분하여 평균 등록금을 구하고 이의 반값을 정부가 지원하는 시나리오를 상정
  - 전문대학교와 일반대학교의 2011년 평균 등록금은 각각 536.6만 원과 641.1만 원인 것으로 조사됨(대학 알리미 교육정보 공시서비스 통계)

## □ 분석절차

- 각각의 소득 형평화 척도를 사용하여 가구의 기존소득을 계산하여 지니계수를 구하고,

- 상기에서 언급한 무상복지정책이 시행되는 경우를 상정하여 노동패널의 가구자료에서 해당 정책의 대상이 되는 대상자의 연령과 수를 추출한 후
- 이에 상응하는 각각의 지원금이 모든 해당 가구로 분배되어 증가한 새로운 소득의 지니계수를 구한 후 기존의 지니계수와 비교하여 소득분배의 불평등도 변화를 검토
- 그리고 동일한 지원이 특정 소득분위계층에 한해서만 지원되는 선별적 복지정책의 경우도 고려하여 소득분배의 불평등도를 구하고 이를 전면적 무상복지정책의 경우와 비교
- 각각의 결과들을 바탕으로 무상복지정책에 대한 개선안 및 시사점을 제시

#### 4. 분석결과

□ 원래의 가구총소득에 대한 지니계수는 사용하는 소득 형평화 척도에 다르게 나타나지만 대체로 0.3919~0.3940의 값을 나타냄

- 노동패널은 자영업자와 1인 가구 등을 포함하기 때문에 다른 데이터를 사용하는 것보다 다소 높은 지니계수가 나타나는 측면이 있는데, 본 연구의 결과는 노동패널 데이터를 이용하는 다른 보고서의 경우와 비교하면 비슷한 수준을 나타냄.<sup>6)</sup>

---

6) 최바울·김성환(2009)

<표 1> 각각의 형평화 척도에 따른 소득분위별 평균소득 및 지니계수

소득 분위	가구총소득 평균(만 원)		
	(제공근)	(OECD)	(수정된 OECD)
1분위	366	307	344
2분위	799	642	742
3분위	1,165	891	1,063
4분위	1,500	1135	1,369
5분위	1,847	1376	1,665
6분위	2,171	1623	1,967
7분위	2,564	1923	2,310
8분위	3,078	2334	2,809
9분위	3,874	2989	3,546
10분위	7,024	5352	6,395
지니계수	<b>0.3940</b>	<b>0.3919</b>	<b>0.3924</b>

주: 소득분위의 구분 및 소득평균값의 경우 노동패널의 가구가중치를 고려하여 계산한 값

#### □ 무상복지 정책 후의 소득분배의 불평등도 변화

- Lerman과 Yitzhaki(1985)의 지니계수 분해방식을 사용하여 무상복지 정책 후의 지니계수 변화를 살펴보면 무상복지 정책으로 인하여 소득 불평등도가 하락(소득재분배가 개선)하는 것으로 나타남
- 제공근 형평화 척도, OECD 형평화 척도, 수정된 OECD 형평화 척도를 사용하는 모든 경우에서 무상복지 정책으로 인한 소득재분배 개선 효과가 나타남
  - 제공근 형평화 척도의 경우 기존의 소득분포에서의 지니계수는 0.3940이었으나 전면적 무상복지 정책을 시행하게 되면 지니계수는 0.3864로 0.0076 포인트가 감소하여 소득불평등도가 개선
  - OECD 형평화 척도의 경우 기존의 소득분포에서의 지니계수는 0.3919이었으나 전면적 무상복지 정책을 시행하게 되면 지니계수는 0.3835로 0.0084 포인트가 감소하여 소득불평등도가 개선
  - 수정된 OECD 형평화 척도의 경우에서도 기존의 소득분포에서의 지니계

수는 0.3924이었으나 전면적 무상복지 정책을 시행하게 되면 지니계수는 0.3848로 0.0076 포인트가 감소하여 소득불평등도가 개선

- 결과적으로 전면적 무상복지 정책으로 인하여 0.0076 ~ 0.0084의 지니계수 감소가 나타나 소득불평등도는 개선되는 것으로 나타남.

<표 2> 제곱근 형평화 척도에 근거한 지니계수 변화

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9680	0.3940	0.9974	0.9844	0.0164
무상보육	0.0156	0.8709	0.2222	0.0078	-0.0078
무상급식	0.0043	0.7698	0.1314	0.0011	-0.0032
반값등록금	0.0121	0.8738	0.2427	0.0067	-0.0055
총 가구소득		0.3864			

<표 3> OECD 형평화 척도에 근거한 지니계수 변화

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9696	0.3919	0.9974	0.9881	0.0186
무상보육	0.0153	0.8713	0.2188	0.0076	-0.0077
무상급식	0.0041	0.7714	0.0878	0.0007	-0.0034
반값등록금	0.0110	0.8765	0.1398	0.0035	-0.0075
총 가구소득		0.3835			

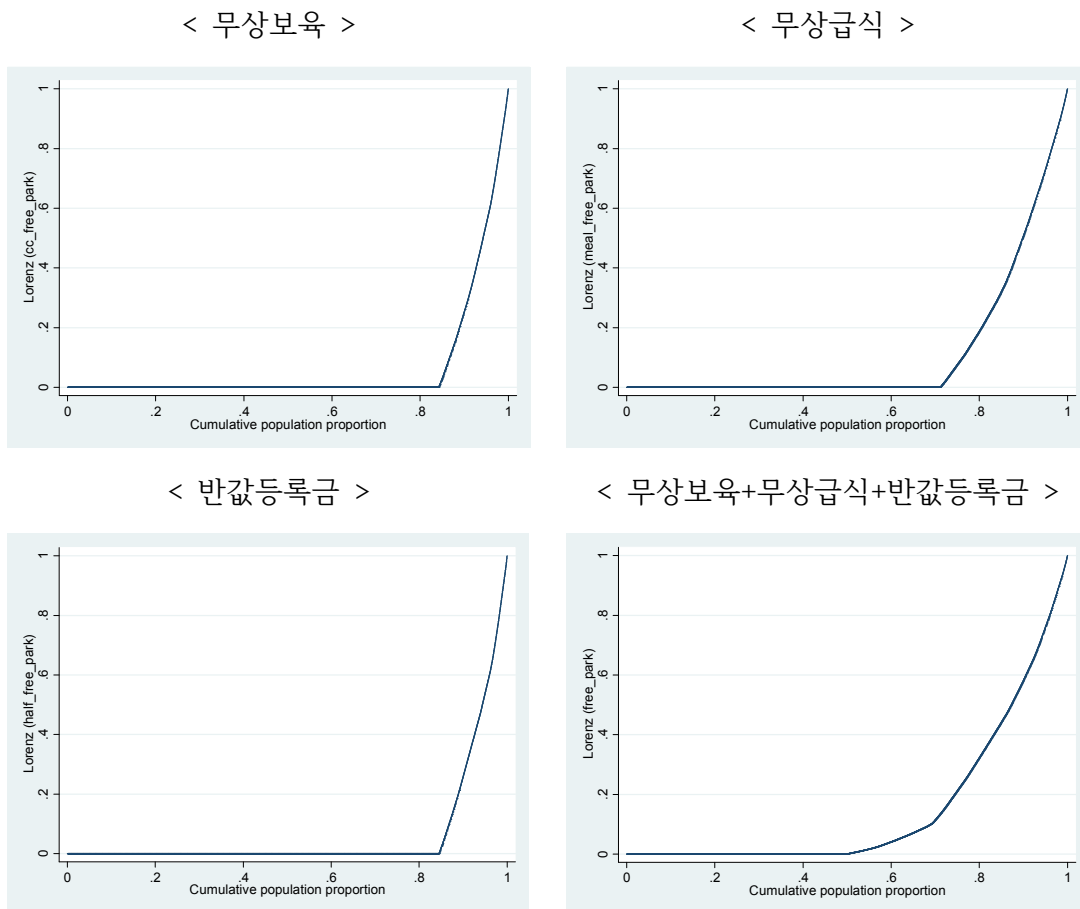
<표 4> 수정된 OECD 형평화 척도에 근거한 지니계수 변화

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9680	0.3924	0.9973	0.9844	0.0164
무상보육	0.0162	0.8716	0.2677	0.0098	-0.0064
무상급식	0.0044	0.7724	0.1598	0.0014	-0.0030
반값등록금	0.0113	0.8750	0.1688	0.0044	-0.0070
총 가구소득		0.3848			



- 무상복지정책을 세부적으로 살펴보면 무상급식보다는 무상보육 혹은 반값등록금이 소득재분배효과에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났으며, 무상보육과 반값등록금 가운데 어느 것의 변화가 전체 소득에서의 지니계수에 미치는 영향이 더 큰 것인지는 어떤 형평화 척도를 사용하느냐에 따라 약간 다르게 나타남(표2~표4의 ‘% Change’ 항목 참조).
  - 제공근 형평화 척도를 사용하는 경우에는 무상보육 1%의 변화가 전체 소득의 지니계수에 미치는 영향이 가장 큰 것으로 나타났지만, 수정된 OECD 형평화 척도에서는 반값등록금 1% 변화가 전체 소득의 지니계수 변화에 미치는 영향이 더 큰 것으로 나타남.

<그림 1> 제공근 형평화 척도 하에서의 무상복지 로렌츠 곡선



- 무상복지정책 자체의 지니계수가 높게 나오는 것은 실제로 혜택을 받는 가구들이 아이들이 있거나 대학에 다니는 자녀가 있는 가구에 한정되기 때문임.

- 해당가구가 아닌 경우는 0의 값을 가지는데 해당가구가 아닌 가구의 비중이 많아 로렌츠 곡선의 처음 부분에서는 오랫동안 0의 값을 가지다가 자녀가 있는 해당가구가 나타나면 로렌츠곡선이 갑자기 증가하는 모양을 나타내기 때문에 지니계수는 크게 나타남.
- 그러나 무상복지정책을 포함한 총소득에서는 이러한 무상복지정책으로 인한 혜택의 비중이 전체소득에서 차지하는 비중이 작고 총소득의 소득분위에서는 기존의 가구소득 대비 다소 균일하게 더해지기 때문에, 백분율로 계산되는 지니계수의 특성상 무상복지를 포함한 전체소득의 지니계수를 계산하면 기존의 소득 하에서의 지니계수보다 작게 나타나는 것임.

#### □ 무상복지정책과 선별적 복지정책의 소득분배의 불평등도 비교

- 무상복지정책이 소득분배의 불평등도를 낮추는 효과를 가져오는 것으로 나타났지만, 소득 수준에 관계없이 지원하는 전면적 무상복지정책과 달리, 소득수준을 고려하여 하위소득분위에 한해서만 보육비, 급식비, 반값등록금을 지원하는 선별적 복지정책의 경우도 고려하여 소득분배의 불평등도(지니계수)를 계산하고 이를 무상복지의 효과와 비교해 볼 수 있음.
  - 기존의 지원 액수는 동일하게 유지하되 혜택의 대상자를 특정한 소득계층, 즉 특정 소득분위 이하로 한정하고 총 소득에서의 지니계수 변화를 검토
- 일단 정책시행에 소요되는 비용측면을 고려하지 않고, 혜택의 대상자를 소득하위 30%, 50%, 70%로 한정하는 경우 총 소득의 지니계수 변화를 분석하면 다음과 같음.
  - 제곱근 형평화 척도를 이용한 지니계수 결과에서는 소득하위 70%까지 혜택을 제공하는 선별적 복지에서 지니계수가 가장 낮게 나타남.
  - 소득하위 30%까지 혜택을 제공하는 경우의 지니계수는 0.3880, 하위 50%의 경우는 0.3838, 하위 70%의 경우는 0.3830을 나타냄.
  - 제곱근 형평화 척도의 경우 선별적 복지에서도 보육지원 1% 변화가 전체소득의 지니계수에 미치는 영향이 급식이나 등록금 지원의 효과보다 더 큰 것으로 나타남.

<표 5> 제곱근 형평화 척도에 근거한 선별적 복지 지니계수 변화

선별적 복지 (소득 하위 ~ 30%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9937	0.3940	0.9991	1.0080	0.0144
무상보육	0.0030	0.9766	-0.4424	-0.0033	-0.0063
무상급식	0.0010	0.9480	-0.6366	-0.0015	-0.0025
반값등록금	0.0024	0.9758	-0.5277	-0.0032	-0.0055
총 가구소득		0.3880			

선별적 복지 (소득 하위 ~ 50%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9853	0.3940	0.9981	1.0095	0.0242
무상보육	0.0076	0.9395	-0.2000	-0.0037	-0.0114
무상급식	0.0020	0.8963	-0.4315	-0.0020	-0.0040
반값등록금	0.0051	0.9474	-0.3016	-0.0038	-0.0089
총 가구소득		0.3838			

선별적 복지 (소득 하위 ~ 70%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9779	0.3940	0.9976	1.0037	0.0258
무상보육	0.0111	0.9109	-0.0304	-0.0008	-0.0119
무상급식	0.0030	0.8414	-0.2097	-0.0014	-0.0044
반값등록금	0.0080	0.9161	-0.0774	-0.0015	-0.0095
총 가구소득		0.3830			

- OECD 형평화 척도를 이용한 지니계수 추정에서도 소득하위 70%까지 혜택을 제공하는 선별적 복지의 경우에 지니계수가 가장 낮은 것으로 나타남.
- 소득 하위 30%까지 혜택을 제공하는 경우의 지니계수는 0.3854, 하위 50%의 경우는 0.3815, 하위 70%의 경우는 0.3806을 나타냄.

- OECD 형평화 척도의 선별적 복지에서도 보육지원의 1% 변화가 전체 소득의 지니계수에 미치는 영향이 등록금이나 급식 지원의 1% 변화 효과보다 더 큰 것으로 나타남.

<표 6> OECD 형평화 척도에 근거한 선별적 복지 지니계수 변화

선별적 복지 (소득 하위 ~30%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9932	0.3919	0.9991	1.0089	0.0157
무상보육	0.0030	0.9757	-0.4584	-0.0035	-0.0065
무상급식	0.0010	0.9452	-0.6559	-0.0016	-0.0027
반값등록금	0.0028	0.9693	-0.5352	-0.0038	-0.0066
총 가구소득		0.3854			

선별적 복지 (소득 하위 ~50%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9853	0.3919	0.9981	1.0104	0.0251
무상보육	0.0072	0.9424	-0.2265	-0.0040	-0.0112
무상급식	0.0020	0.8897	-0.4491	-0.0021	-0.0041
반값등록금	0.0055	0.9399	-0.3182	-0.0043	-0.0098
총 가구소득		0.3815			

선별적 복지 (소득 하위 ~70%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9782	0.3919	0.9976	1.0049	0.0266
무상보육	0.0109	0.9106	-0.0325	-0.0008	-0.0118
무상급식	0.003	0.8389	-0.2374	-0.0015	-0.0045
반값등록금	0.0079	0.9107	-0.1301	-0.0025	-0.0104
총 가구소득		0.3806			

- 수정된 OECD 형평화 척도를 이용한 지니계수 추정에서도 소득하위 70%까지 혜택을 제공하는 선별적 복지의 경우에 지니계수가 가장 낮은 것으로 나타남.

- 소득 하위 30%까지 혜택을 제공하는 경우의 지니계수는 0.3863, 하위 50%의 경우는 0.3823, 하위 70%의 경우는 0.3814를 나타냄.
- 수정된 OECD 형평화 척도의 경우에는 소득수준에 상관없이 지원하는 전면적 무상복지의 경우와는 달리 대체적으로 보육지원 1% 변화가 전체소득의 지니계수에 미치는 영향이 급식이나 등록금 지원의 1% 변화 효과보다 더 큰 것으로 나타남.

<표 7> 수정된 OECD 형평화 척도에 근거한 선별적 복지 지니계수 변화

선별적 복지 (소득 하위 ~30%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9935	0.3924	0.9991	1.0082	0.0147
무상보육	0.0028	0.9788	-0.4383	-0.0031	-0.0059
무상급식	0.0010	0.9506	-0.6313	-0.0015	-0.0025
반값등록금	0.0027	0.9715	-0.5269	-0.0036	-0.0063
총 가구소득		0.3863			

선별적 복지 (소득 하위 ~50%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9856	0.3924	0.9981	1.0096	0.0241
무상보육	0.0071	0.9461	-0.1954	-0.0034	-0.0106
무상급식	0.0020	0.8998	-0.4270	-0.0020	-0.0040
반값등록금	0.0053	0.9430	-0.3211	-0.0042	-0.0095
총 가구소득		0.3823			

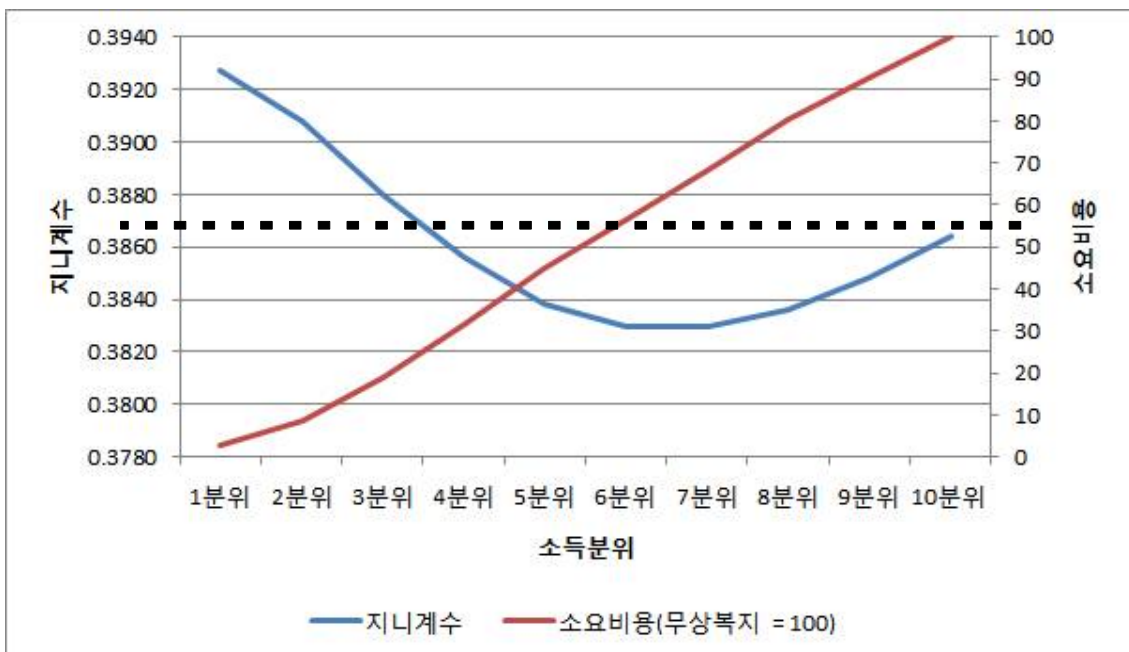
선별적 복지 (소득 하위 ~70%)

Source	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
기존 가구소득	0.9780	0.3924	0.9976	1.0038	0.0257
무상보육	0.0110	0.9148	-0.0051	-0.0001	-0.0112
무상급식	0.0030	0.8481	-0.2026	-0.0013	-0.0043
반값등록금	0.0079	0.9119	-0.1194	-0.0023	-0.0102
총 가구소득		0.3814			

- 전체적으로 살펴보면, 복지정책에 소요되는 비용 측면을 고려하지 않는다면, 소득수준 70%이하에 한해서 급식, 보육, 등록금 등을 선별적으로 지원해 주는 것이 소득재분배 효과(소득분배의 불평등도) 측면에서는 가장 좋은 것으로 나타남.
  - 보다 자세하게 살펴보기 위해 소득분위 10%씩 점차적으로 수혜대상자의 소득계층 분위를 높여가면서 소득재분배의 정도(소득분배의 불평등도)가 어떻게 변화하는 지 계산하고 각각의 형평화 척도에 대하여 이를 그래프로 그리면 오른쪽과 같음.
  - 선별적 복지정책의 지원대상자를 너무 낮은 수준으로 한정하면 기존소득에서의 지니계수보다는 낮은 수치이기는 하지만 소득수준에 상관없이 모든 사람에게 무상복지정책을 시행하는 것보다 지니계수가 높아 전면적 무상복지정책의 경우보다 소득불평등도가 높아지는 것으로 분석됨.
  - 급식, 보육, 및 등록금 지원 대상자의 소득분위를 차츰 늘려나가면 점차적으로 지니계수가 낮아져 소득불평등도 혹은 소득재분배 효과가 개선되며 소득하위 70%까지만 지원하는 선별적 복지정책의 경우 지니계수가 가장 낮아지고 소득하위 70%를 넘게 되면 지니계수가 다시 증가하는 것으로 나타남.

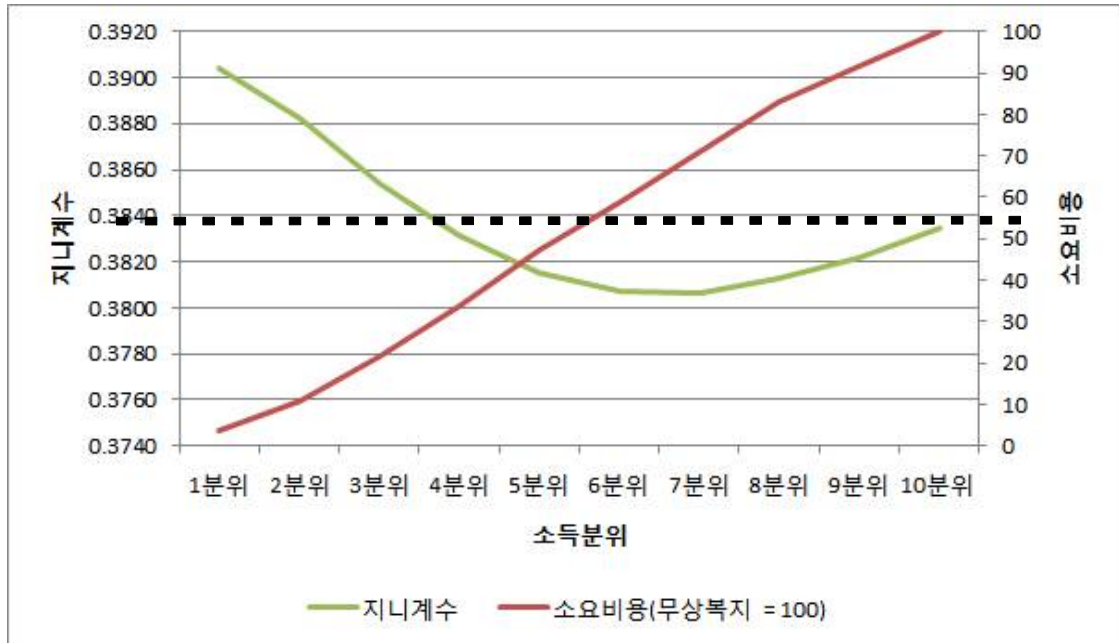
<그림 2> 선별적 복지정책의 변화에 따른 지니계수 변화

(제공근 형평화 척도, 소득10분위=무상복지)



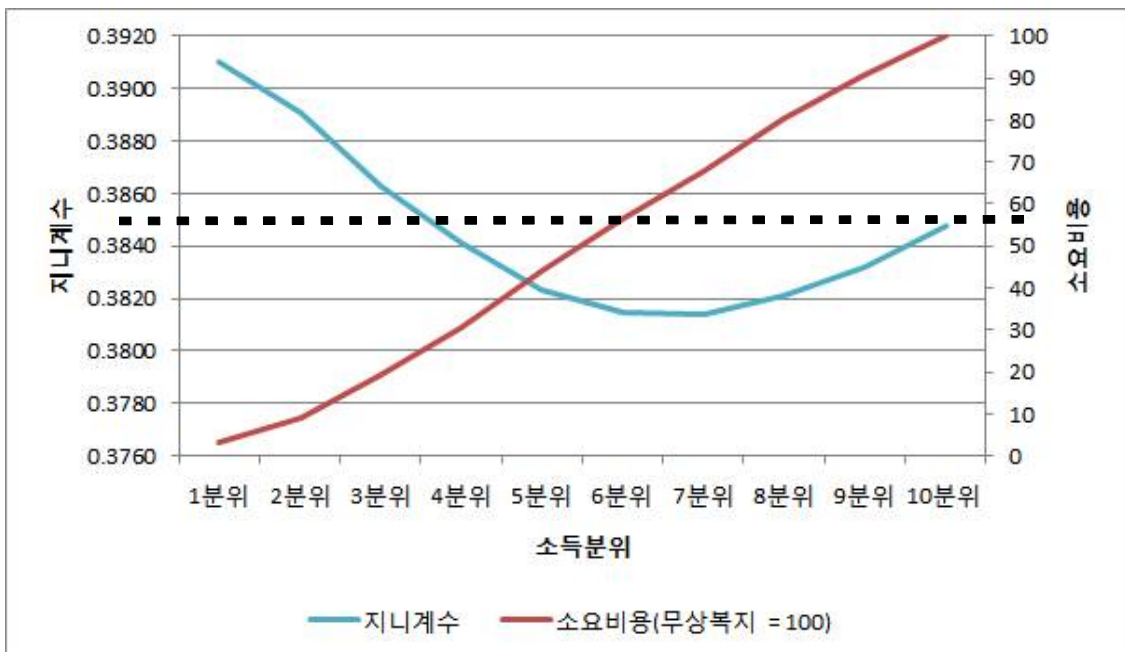
<그림 3> 선별적 복지정책의 변화에 따른 지니계수 변화

(OECD 형평화 척도, 소득10분위=무상복지)



<그림 4> 선별적 복지정책의 변화에 따른 지니계수 변화

(수정된 OECD 형평화 척도, 소득10분위=무상복지)



- 선별적 복지정책의 지니계수가 무상복지정책의 지니계수보다 낮은 것으로 나타나 소득분배의 불평등도(소득재분배 효과) 측면에서 선별적 복지정책이 무상복지정책보다 더 나은 것으로 나타나지만, 선별적 복지정책의 지원 대상을 너무 낮게 설정하면(소득하위 40%보다 낮은 수준으로 설정하면) 오히려 소득불평등도가 무상복지정책의 경우보다 악화되는 것으로 분석됨.
- 하지만 전면적 무상복지정책을 시행하는 경우 막대한 비용이 들어가기 때문에 전면적 무상복지정책보다 조금 높은 지니계수를 가져오는, 하지만 적은 비용을 수반하는, 30%의 선별적 복지에서조차도 무상복지가 더 나은 것인지에 대해서는 숙고할 필요(무상복지에 소요되는 비용을 100으로 한다면 소득하위 30%에 소요되는 비용은 20정도의 비용만이 소요)
- 이러한 점을 감안하여 무상복지와 단순 비교해서 선택가능한 선별적 복지정책의 소득분위는 하위 4분위~7분위라고 생각할 수 있음(4분위부터는 무상복지 비용보다 적은 비용으로 무상복지보다 낮은 지니계수를 달성할 수 있으므로 선택의 초기점이 될 수 있으며, 소득 7분위 이하를 넘어서면 비용은 증가하면서 소득 7분위 이하 보다 높은 지니계수를 가져오므로 소득 7분위 이하보다 높은 수준을 선택하는 것은 의미가 없기 때문임).
  - 극단적으로 가정하여 무상복지에 소요되는 총 비용을 사용하면서 가장 낮은 지니계수를 달성하고자 한다면 무상복지에 소요되는 총 재원을 무상보육, 무상급식, 반값등록금의 형식이 아니라 보조금의 형식으로 저소득층(예를 들면 소득 1분위 계층)에 한하여 일괄 지원해 주는 것임.<sup>7)</sup>
  - 비용-편익을 고려하는 최적의 선별적 복지를 위한 소득분위 선택의 미세조정(fine tuning)에 대해서는 보고서의 후반 부분에서 다시 언급

□ 무상복지 정책은 실제적으로 저소득층보다는 중산층, 고소득층에게 혜택이 더 많은 정책임.

7) 이러한 경우 지니계수는 제공근 형평화 척도에서 0.3561, OECD 형평화 척도에서 0.3559, 수정된 OECD 형평화 척도에서 0.3548로 나타나, 전 계층을 대상으로 하는 무상복지 정책보다 지니계수가 무려 0.0276-0.0303 포인트가 낮아지는 것으로 나타남.



- 소득분위 10%~30% 사이의 선별적 복지정책이 소득재분배(소득불평등도)에서 두드러진 효과를 보이지 못하는 것은 보육, 급식, 등록금 지원대상이 저소득층에서는 많지 않아 소득불평등도의 개선에 큰 영향을 미치지 못하기 때문임.
- 전면적 무상복지정책은 저소득층보다는 오히려 중산층, 고소득층에게 혜택이 많은 정책임.
  - 각기 다른 세 개의 형평화 척도를 이용하여 분석에 사용된 데이터 표본 내에서 무상복지 정책을 시행할 경우 각 분위별로 실제로 받게 되는 총 수혜금액을 살펴보면 다음과 같음.

<표 8> 제 공급 형평화 척도에 근거한 분위별 총 수혜금액(표본자료)

단위: 만 원	무상보육	무상급식	반값 등록금	계
1분위	3,409	2,334	5,289	11,032
2분위	8,948	3,911	9,567	22,425
3분위	22,336	5,489	13,061	40,886
4분위	25,930	6,014	16,336	48,279
5분위	30,612	6,036	16,508	53,156
6분위	20,832	6,855	17,508	45,195
7분위	21,978	5,826	18,397	46,201
8분위	24,725	5,450	16,991	47,166
9분위	15,641	5,913	18,457	40,011
10분위	16,043	5,050	16,303	37,397
상위 30%(8분위+9분위+10분위)/하위 30%(1분위+2분위+3분위) = 1.68				

<표 9> OECD 형평화 척도에 근거한 분위별 총 수혜금액(표본자료)

단위: 만 원	무상보육	무상급식	반값 등록금	계
1분위	3,058	2,103	5,115	10,277
2분위	9,032	3,269	7,520	19,820
3분위	14,504	3,822	12,552	30,878
4분위	18,573	4,516	11,693	34,782
5분위	19,926	4,735	12,918	37,579
6분위	17,514	4,177	11,799	33,490
7분위	17,766	4,565	11,075	33,406
8분위	17,727	4,096	13,190	35,013
9분위	12,168	3,976	7,356	23,500
10분위	11,871	3,257	8,845	23,972
상위 30%(8분위+9분위+10분위)/하위 30%(1분위+2분위+3분위) = 1.35				

<표 10> 수정된 OECD 형평화 척도에 근거한 분위별 총 수혜금액(표본자료)

단위: 만 원	무상보육	무상급식	반값 등록금	계
1분위	3,392	2,269	5,366	11,028
2분위	8,914	3,263	9,033	21,209
3분위	17,156	5,147	14,732	37,035
4분위	20,265	5,568	14,341	40,175
5분위	27,708	5,284	14,499	47,491
6분위	22,797	5,401	15,763	43,962
7분위	21,211	6,089	13,750	41,050
8분위	22,753	5,370	15,818	43,941
9분위	19,383	5,783	11,439	36,605
10분위	16,423	5,292	11,650	33,365
상위 30%(8분위+9분위+10분위)/하위 30%(1분위+2분위+3분위) = 1.64				

- 세 개의 형평화 척도 모두에서 소득 수준이 제일 낮은 소득분위 제1~2분위에서 혜택을 받는 금액은 미미한 액수인 반면 중산층과 고소득층에서의 수혜금액은 상대적으로 크게 증가
- 각 형평화 척도별로 저소득층 하위 30% 대비 상위 30%가 받는 수혜금액 비율은 1.35배에서 1.68배에 이르는 것으로 나타남.
- 요컨대 무상복지정책을 시행하게 되면 그 혜택이 저소득층보다는 중산층 혹은 고소득층에게 집중되어 복지정책이라는 원래의 취지를 크게 훼손시키는 결과를 가져오게 된다는 것이 다시 한 번 실증적으로 증명됨.

□ 선별적 복지정책의 최적수준을 결정하는 미세조정(fine tuning)의 문제는 향후 좀 더 숙고할 필요가 있음.

- 비용에 상관없이 무상복지 대비 소득재분배 혹은 소득불평등도 개선만을 추구한다면 본 연구의 예에서는 소득분위 하위 70%에게만 선별적인 복지정책을 시행하는 것이 가장 낮은 수준의 지니계수를 달성할 수 있는 것으로 나타남.
  - 이 경우 정책에 소요되는 비용은 고려하지 않고 무상복지정책과 단순 비교하여 지니계수를 가장 낮출 수 있는 선별적 복지정책을 선택하는 경우를 의미
- 그러나 복지정책에는 재원이 소요되는 만큼 원칙적으로는 소요되는 재원(비용)과 그에 따른 소득재분배 혹은 소득불평등도 개선의 금전적 가치를 같이 평가하여 최적의 선별적 복지정책을 선택할 필요
  - 하지만 이를 위해서는 소득불평등도 개선으로 인한 효과를 금전적 가치로 평가해야 할 필요가 있지만 이를 계량화하는 작업이 쉽지 않음.
  - 지니계수 개선의 금전적 가치를 계량화할 수 있는 경우, 예를 들어, 본 연구에 사용된 데이터에서만 근거하여 소득재분배 효과를 최적화시킬 수 있는 선별적 복지의 소득분위 대상을 결정하는 경우, 선별적 복지의 최적 수준은 하위 소득분위를 한 분위 추가적으로 확대시킴으로써 얻는 1만 원의 지니계수 한계개선 효과(편익)가 1만 원(비용)과 같아지는 수준이 될 것임.
  - 앞서서도 언급한 바와 같이 현실적으로 지니계수 개선의 금전적 가치를 추정하는 것이 쉽지 않기 때문에 지니계수 개선의 금전적 가치를 고려한 선별적 복지의 최적수준 결정은 추후 과제로 남겨둬م.

<표 11> 지니계수에 대한 1만 원의 소득분위 한계 효과 분석(표본자료)

소득 분위	제공근 형평화 척도 방식		
	추가비용(A) (단위: 만 원)	불평등도 개선(B) (지니계수)	1만 원의 지니계수 한계개선 효과(B/A)
1분위	11,032	0.0013	0.00000012
2분위	22,425	0.0019	0.00000008
3분위	40,886	0.0028	0.00000007
4분위	48,279	0.0024	0.00000005
5분위	53,156	0.0018	0.00000003
6분위	45,195	0.0008	0.00000002
7분위	46,201	0.0000	0.00000000
8분위	47,166	-0.0006	- 0.00000001
9분위	40,011	-0.0012	- 0.00000003
10분위	37,397	-0.0016	- 0.00000004

## 5. 결론 및 시사점

□ 무상복지 정책이 소득재분배 혹은 소득분배의 불평등도를 개선시키기는 하지만 선별적 복지정책보다는 그 효과가 낮은 것으로 나타남.

- Lerman과 Yitzhaki(1985)의 지니계수 분해방식을 사용하여 전면적 무상복지 정책 후의 지니계수 변화를 살펴보면 무상복지 정책 후의 지니계수는 0.0076~0.0084 감소하는 것으로 나타나 소득불평등도는 개선되는 것으로 보임.
  - 제공근 형평화 척도에서는 0.0076, OECD 형평화 척도에서는 0.0084, 수정된 OECD 형평도 척도에서는 0.0076의 지니계수 감소효과가 있는 것으로 나타남.
- 그러나 동일한 혜택을 제공한다고 하더라도 일정 소득분위 이하에 한해서만 선별적 복지에서의 소득재분배 혹은 소득불평등도 개선효과가

전면적 무상복지 정책에서의 소득재분배 혹은 소득불평등도에서의 개선효과보다 더 큰 것으로 나타남.

- 하지만 소득분위를 어떻게 설정하느냐에 따라 소득재분배 혹은 소득불평등도 개선효과가 다르게 나타남.
  - 비용 측면을 고려하지 않을 경우, 급식, 보육, 및 등록금 지원 대상자의 소득분위 대상을 소득하위 10% 수준으로 한정 후 소득하위 수준을 점차 확대시켜 나가면 지니계수가 점차 낮아지면서 소득불평등도나 소득재분배 효과가 개선되는데, 소득하위 70% 이하를 지원하는 선별적 복지에서 지니계수가 가장 낮게 나타남(기존보다 지니계수가 0.0110~0.0113 포인트 낮아짐).
  - 소득 하위 70%를 넘게 되면 지니계수가 다시 증가하는 것으로 나타나며, 전면적 무상복지 정책보다 소득재분배 혹은 소득불평등도의 개선효과가 더 크게(지니계수가 낮게) 나타나는 경우는 소득하위 40%~90% 이하에 한해서 선별적 복지정책을 시행하는 경우임.
  - 하지만 무상복지와의 단순 비교를 통해 선택할 수 있는 선택적 복지정책의 소득분위는 소득 하위 4분위~7분위라고 예상할 수 있음(소득 하위 4분위부터는 무상복지 비용보다 적은 비용으로 무상복지보다 낮은 지니계수를 달성할 수 있으므로 선택의 초기점이 될 수 있으며, 소득하위 7분위를 넘어서면 비용은 증가하면서 소득 하위 7분위보다 높은 지니계수를 가져오므로 소득 하위 7분위보다 높은 수준을 선택하는 것은 의미가 없음).
  - 극단적으로 생각하여 무상복지와 같은 비용을 사용하여 가장 낮은 지니계수를 달성하고자 한다면 무상복지에 소요되는 총 재원을 무상보육, 무상급식, 반값등록금의 형식이 아니라 보조금의 형식으로 저소득층(소득 1분위 계층)에 한하여 일괄 지원해 주는 것임.
  - 소득분위 하위 10%~30% 사이의 선별적 복지정책이 소득재분배나 소득불평등도에서 두드러진 효과를 보이지 못하는 것은 보육, 급식, 등록금 지원을 받을 수 있는 대상이 저소득층에서는 많지 않아 소득불평등도의 개선에 큰 영향을 미치지 못하기 때문임.
  - 무상복지정책으로 인한 혜택을 각 소득분위별로 살펴보면 무상복지정책은 저소득층보다는 오히려 중산층, 고소득층에게 혜택이 많은 정책으로 나타남.
- 다만 비용-편익을 고려하여 선별적 복지정책 수준을 최적화하는 과정에서 어느 수준의 선별적 복지정책을 선택할 것인가 하는 문제에 있

어서는 고민의 여지가 있음(미세조정의 문제).

- 위에서 언급한 소득하위 70%의 선별적 복지는 비용측면을 고려하지 않고 최소의 지니계수를 주는 경우이며 비용 대비 효과를 고려하는 경우는 지니계수 개선효과의 금전적 가치와 각 선별적 복지정책의 소요비용을 함께 고려하여 결정할 필요가 있음.

□ 결론적으로 소득 수준에 관계없이 지원하는 무상복지정책보다는 선별적 복지정책을 통해 저소득층 위주의 정책을 시행하는 것이 저소득층에게 실질적인 혜택을 줄 수 있는 방법이며 복지의 근원적 역할 측면에서도 타당

- 무상복지 정책의 경우 막대한 재원을 필요로 하지만 비용대비 효과성은 낮은 것으로 사료됨.
  - 복지정책의 효과성이 저조(막대한 재원을 사용하지만 빈곤층에 대한 실질적 지원은 미약하고 소득재분배 효과도 선별적 복지정책보다 낮음)
  - 복지정책의 취지가 훼손(복지의 의미는 시장에서 탈락한 사람들이 시장으로 복귀할 수 있도록 최소한의 지원을 하는 것임)
- 무상복지는 복지의 비효율성을 야기하고 재정의 지속 가능성을 저해
  - 무상복지는 일반조세로 재원이 조달되기 때문에 과잉수요를 유발
  - 과잉수요는 복지서비스의 질적 저하를 초래
  - 복지혜택이 필요한 저소득층보다는 중산층으로 귀착될 가능성이 높음
  - 저소득층 지원, 노인빈곤 해소, 근로연령대 빈곤해소 등 보다 시급한 분야에 대한 투입재원을 축소
- 실제로 무상보육, 무상급식, 반값등록금의 정책보다는 저소득층에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있는 지원책을 모색할 필요
  - 앞에서 살펴본 바와 같이 무상보육, 무상급식, 반값등록금의 경우 저소득층에 대한 혜택이 크지 않음.
  - 저소득층에게 직접적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 저소득층 중심의 지원책을 모색할 필요(향후 자원조달이 가능한 범위 내에서 복지수준을 확대하더라도 저소득층 교육비지원, 저소득층 주거비지원, 저소득층 일자리 지원 등 저소득층 대상의 정책 위주로 지원을 확대할 필요)

## <참고문헌>

- 권혁주·김효정·송재환(2012), “보편적 복지에 대한 규범론적 분석”, 한국행정학보, 제46권 제2호, pp.161-184.
- 김연명(2011), “한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제”, 민주사회와 정책연구, 2011년 상반기(통권 19호), pp.15-41.
- 박기백·김진·전병목(2004), 「재정지출의 소득재분배 효과」, 한국조세연구원.
- 신동균·장지연(2010), “소득재분배정책이 양극화와 소득불평등 완화에 미치는 영향에 관한 국가간 비교연구”, 사회보장연구, 제26권 제4호, pp.357-384.
- 양승일(2011), ‘선별주의와 보편주의’ .
- 여유진(2009), “공적이전 및 조세의 소득재분배효과”, 사회보장연구, 제25권 제1호, pp.45-68.
- 유형만(1996), “선별주의와 보편주의 논고”, 대구효성가톨릭대학교 연구논문집, Vol.52, No.1, pp.231-244.
- 윤홍식(2011), “보편주의를 둘러싼 주요쟁점 - 보편주의 복지정책을 위한 시론”, 한국사회복지학, Vol.63, No.2, pp.57-79.
- 최바울·김성환(2009), “가구특성과 소득계층 이동”, 제10회 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원.
- 교육개발원(2012), 교육통계연보.
- 대학알리미(www.academyinfo.go.kr).
- 보건복지부(2012), 보육통계.
- 통계청(2012), 연령별 보육아동 현황.
- 학교알리미(www.schoolinfo.go.kr).
- Hagenaars A.J.M., de Vos K. and Zaidi M.A. (1994), “Poverty Statistics in the Late 1980s: Research based on micro-data“, EUROSTAT, Luxembourg.
- Lerman R. I., & S. Yitzhaki(1985), “Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States”, Review of Economics and Statistics 67: 151-156.
- López-Feldman, A., J. Mora, & J. E. Taylor(2005), “Does natural resource extraction mitigate poverty and inequality? Evidence from rural Mexico”, Working paper.
- OECD, ‘WHAT ARE EQUIVALENCE SCALES?’ , OECD Project on Income

Distribution and Poverty, [www.oecd.org/els/social/inequality](http://www.oecd.org/els/social/inequality).

Shorrocks, A. F.(1982), “Inequality decomposition by factor components” ,  
Econometrica 50: 192-212.

Stark, O., J. E. Taylor & S. Yitzhaki(1986), “Remittances and inequality” ,  
Economic Journal 96: 722-740.

Taylor, J. E., J. Mora, R. Adams & López-Feldman(2005), “Remittances,  
inequality, and poverty. Evidence from rural Mexico” , Working  
paper, <http://repositories.cdlib.org/are/arewp/05-003>.