

보건복지 ISSUE & FOCUS



제420호 (2022-5)
발행일 2022.3.7.
ISSN 2092-7117

발행인 이태수 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) T 044)287-8000 F 044)287-8052

2010년대 소득보장제도와 가처분소득 분포 변화¹⁾

이원진

소득보장정책연구실 부연구위원

- 이 글에서는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 소득보장제도의 역할을 중심으로 2010년대 소득 분배 추이를 분석함.
- 공적연금과 기초(노령)연금 같은 노후소득보장제도의 확대가 주로 한국 소득보장 체계의 양적 강화를 견인해 왔고, 2010년대 중반 이후에는 아동과 근로연령층에 대한 소득보장제도가 강화되는 변화가 나타나고 있음. 극빈 제거와 수직적 재분배라는 전통적인 기능에 국한되지 않는 다양한 형태의 소득보장제도가 확대되고 있는바, 소득보장제도가 가처분소득 분배에 미치는 영향에 대한 지속적인 관심이 필요함.
- 고령화에 따른 노인 증가, 노인과 자녀의 동거 감소, 고령 노인 증가와 같은 인구·가구 구조 변화는 소득 분배를 악화시키는 요인으로 작용함. 향후 소득 분배를 악화시키는 방향의 인구·가구 구조 변화에 대응하기 위해 소득보장제도와 조세제도를 지속적으로 강화할 필요가 있음.

01. 2010년대 소득 분배 추이에 주목하는 이유

◆ 2010년대 소득 분배 추이 분석의 필요성

- 한국의 소득 분배 추이와 영향 요인에 대한 분석은 꾸준히 이루어져 왔음.
 - 1990년대부터 2000년대 후반까지 한국 소득 분배가 악화하였다는 사실이 널리 알려져 있음. 선행연구는 주로 노동시장 불평등 확대가 소득 분배 악화에 중요한 영향을 미쳤음을 밝혔음(최바울, 2013; 이병희, 2014).
 - 그런데 2010년대의 경우 공식 소득 분배 지표 통계가 대체로 소득 분배가 개선되고 있음을 보여 주는데(통계청, 2018, 2020), 이에 대한 검토와 해석은 충분히 이루어지지 못했음.
- 이 글에서는 가계금융복지조사 자료를 활용하여 소득보장제도의 역할을 중심으로 2010년대 소득 분배 추이를 분석함.²⁾

1) 이 글은 다음 보고서의 일부를 발췌·요약한 것임. 이원진, 김현경, 함선유, 하은솔. (2021). 한국 소득분배 추이와 영향요인. 세종: 한국보건사회연구원.

2) 행정 자료 보완으로 인한 시계열 단절을 고려하여 2011~2016년 조사 데이터와 2016~2019년 행정 보완 데이터 분석 결과를 구분하여 보고함.

02. 용어 정의와 분석 방법

◆ 소득 및 빈곤 정의

- 이 글에서는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득을 합산한 것을 시장소득으로, 시장소득에 공적이전소득을 합산하고 세금·사회보험료를 차감한 것을 가처분소득으로 정의함.
- 모든 소득은 소비자물가지수를 적용하여 2020년 실질소득으로 환산하고, 가구소득을 가구원 수 제곱근으로 나누어 균등화한 후 개인 단위로 분석함.
- 빈곤선은 연도별 가처분소득 중위값의 50%로 설정함.

〈표 1〉 소득 정의

구분	2011	2012~2014	2015~2019
시장소득	근로소득, 사업소득, 재산소득, 가구 간 이전소득, 비영리단체로부터의 이전소득		
공적이전소득	공적연금 ¹⁾ , 기초(노령)연금, 장애 관련 급여 ²⁾ , 기초보장급여 ³⁾		
	고용보험 급여, 산재보험 급여, 농어업 정부보조금, 기타	아동 관련 급여 ⁴⁾ 기타	
세금·사회보험료	조세, 사회보험료		
순 공적이전	공적이전소득-세금·사회보험료		
가처분소득	시장소득+순 공적이전		

주: 1) 공적연금: 국민연금 및 특수지역연금

2) 장애 관련 급여: 장애인연금, 장애수당, 장애아동수당 등

3) 기초보장급여: 생계급여, 주거급여, 교육급여, 장제급여, 해산급여 등 국민기초생활보장제도 현금 급여

4) 아동 관련 급여: 아동수당, 양육수당, 출산장려금, 한부모 지원 등

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 조사표를 토대로 정리하였음.

03. 주요 소득보장제도 변화

◆ 2000년대 이후 주요 소득보장제도의 변화(표 2)

- 공적연금과 기초(노령)연금 같은 노후소득보장제도가 꾸준히 확대되어 왔고, 최근에는 아동수당, 근로장려금·자녀장려금 등 아동과 근로연령층에 대한 소득보장제도가 강화되고 있음.

〈표 2〉 주요 소득보장제도 변화

연도	내용
2000년	· 국민기초생활보장제도 시행
2008년	· 기초노령연금 시행: 월 84,000원
2009년	· 가정양육수당 시행: 차상위 저소득층 만 0~1세 대상, 월 10만 원 · 근로장려금 시행
2013년	· 가정양육수당 확대: 전체 소득계층 만 5세 이하 대상, 월 10만~20만 원
2014년	· 기초노령연금 → 기초연금 개편: 월 20만 원
2015년	· 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여 체계 개편: 개별 급여 시행, 상대빈곤선 도입
2018년	· 기초연금 인상: 월 25만 원 · 아동수당 시행: 하위 90% 소득계층 만 6세 미만 대상, 월 10만 원
2019년	· 기초연금 인상: 2019~2021년 저소득층부터 단계적으로 월 30만 원 · 근로장려금·자녀장려금 확대: 연령·소득·재산 조건 완화, 급여액 인상 · 아동수당 확대: 전체 소득계층 만 7세 미만 대상, 월 10만 원

자료: 1) 국민기초생활보장제도: 이태진 외. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. pp. 24-27.
2) 기초노령연금·기초연금: 보건복지부. (각 연도). 기초노령연금사업안내; 보건복지부. (각 연도). 기초연금사업안내
3) 가정양육수당·아동수당: 김미곤 외. (2019). 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구. pp. 331-332.
4) 근로장려금·자녀장려금: 김현경, 이원진, 정은희, 정해식, 김예슬. (2020). 주요 소득보장제도 효과 평가 연구. pp. 23-24.

04. 공적이전과 가치분소득 분배 지표의 변화

◆ 공적이전소득 및 세금·사회보험료 변화(그림 1)³⁾

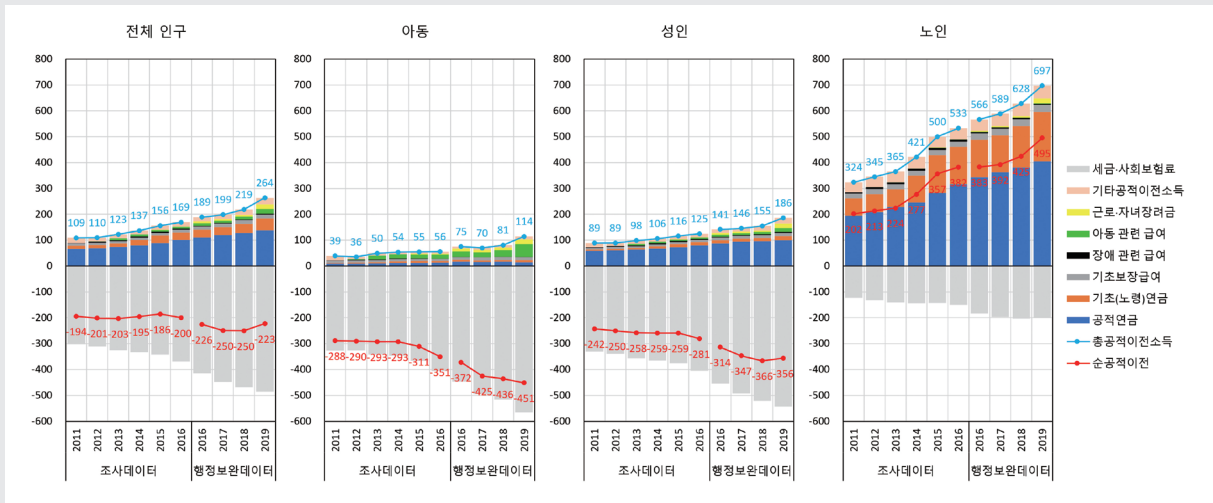
- 전체 인구의 공적이전소득은 2011~2016년 연간 109만 원에서 169만 원으로, 2016~2019년 연간 189만 원에서 264만 원으로 크게 증가하였음.
- 노후소득보장 강화가 전반적인 공적이전소득 증가를 견인해 왔지만, 최근 몇 년간 아동과 근로연령층에 대한 소득보장이 강화되는 새로운 변화에 주목할 필요가 있음.
 - 2013년 가정양육수당 확대, 2018~2019년 아동수당 시행·확대로 아동 관련 급여가 눈에 띄게 증가하였고, 2019년 근로·자녀장려금 확대의 영향도 분명하게 관찰되었음.

.....

3) [그림 1]과 [그림 2]에서 순 공적이전은 공적이전소득에서 세금·사회보험료를 차감한 값을 의미하며, 세금·사회보험료는 음수로 표시하였음. 아동 관련 급여는 2012년부터, 근로·자녀장려금은 2015년부터 개별 항목으로 조사되었기 때문에 연도별로 기타 공적이전소득의 범위에 차이가 있음.

[그림 1] 연령대별⁴⁾ 공적이전소득 및 세금·사회보험료 평균 추이

(단위: 만 원/년, 2020년 실질소득)



자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료, 통계청 MDIS 원격접속(RAS21070702).

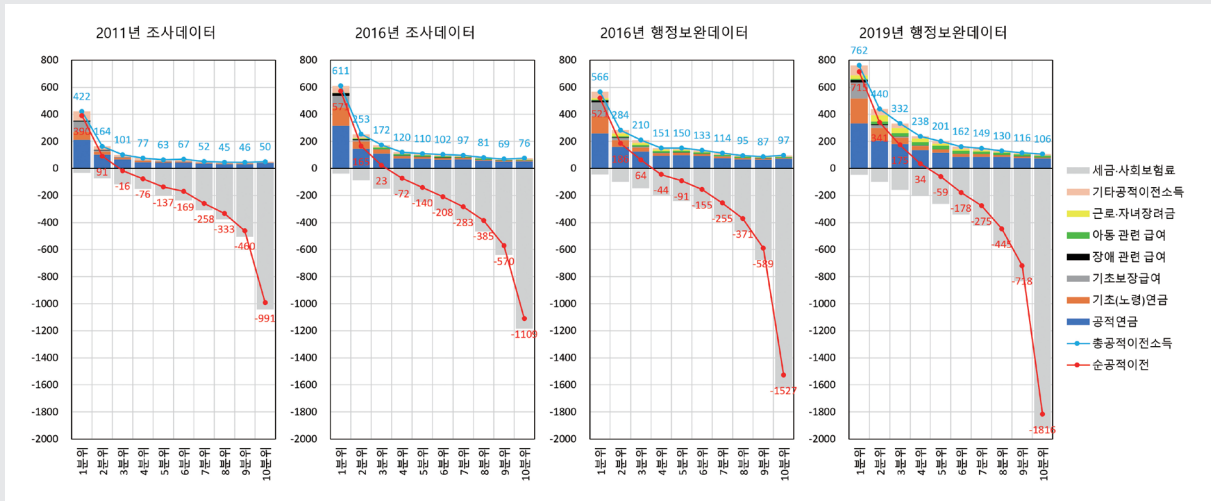
◆ 시장소득분위별 공적이전소득 및 세금·사회보험료 변화(그림 2)

- 소득보장제도와 조세제도가 시장소득 격차를 축소하고 있음.
 - 또한 2011년 1~2분위, 2016년 1~3분위, 2019년 1~4분위의 순 공적이전이 양수로 나타나 시간에 따라 순 공적이전의 선별적 성격이 조금씩 약해지고 있다는 사실이 확인되었음.
- 이러한 변화에는 최근 아동 관련 급여와 근로·자녀장려금의 확대가 중요한 영향을 미쳤음.

4) 아동은 0~17세 개인, 성인은 18~64세 개인, 노인은 65세 이상 개인을 의미함. 가구소득을 균등화하여 가구 내 가구원에게 할당한 후 개인 연령을 기준으로 인구집단을 구분하여 분석함. 이는 이하의 분석에서도 동일함.

[그림 2] 시장소득분위별 공적이전소득 및 세금·사회보험료 평균 추이

(단위: 만 원/년, 2020년 실질소득)



주: 시장소득분위는 균등화 시장소득을 기준으로 전체 인구를 10등분 하여 구성하였음.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료. 통계청 MDIS 원격접속(RAS21070702).

◆ 시장소득 및 가처분소득 지니계수 변화(그림 3)

- 이하에서는 시장소득 및 가처분소득 분배 지표의 변화를 분석함.
 - 실제 분배 지표와 인구·가구 구조 변화를 통제했을 때의 가상적인 분배 지표를 함께 보고함.
- 인구·가구 구조 변화를 통제했을 때의 가상적인 분배 지표는 다음과 같은 재가중(reweighting) 방법으로 계산함.
 - 예를 들어, t1과 t2의 전체 인구를 몇 개의 하위 집단으로 구분할 때 t2 표본을 재가중하여 하위 집단 비율을 t1과 동일하게 조정된 가상 표본을 구성하면, t1 표본의 실제 소득 분포와 t2 재가중 표본의 가상 소득 분포의 차이는 하위 집단 내 소득 분포 변화의 영향을 나타내고, t2 표본의 실제 소득 분포와 t2 재가중 표본의 가상 소득 분포의 차이는 하위 집단 비율 변화의 영향을 나타냄.
 - $T=t$ 표본의 하위 집단 비율을 $T=1$ 표본과 동일하게 조정하는 재가중치는 다음과 같이 구할 수 있음. 전체 인구를 몇 개의 하위 집단($G=g$)으로 구분할 때 $T=t$ 표본의 g 번째 범주에 속한 사례에 대해 g 번째 범주의 비율을 $T=1$ 과 동일하게 조정하는 재가중치($\psi_{G=g}$)를 다음과 같이 부여함.

$$\psi_{G=g} = \Pr_{G=g}^{T=1} \div \Pr_{G=g}^{T=t}$$

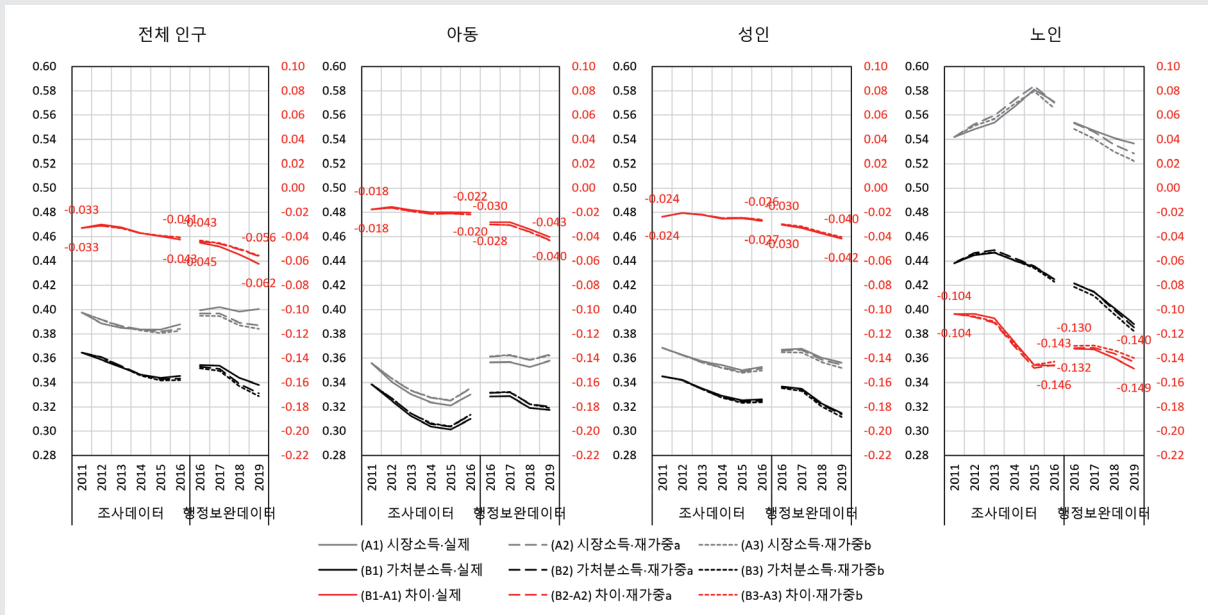
$\Pr_{G=g}^{T=1}$: $T=1$ 표본의 g 번째 범주 비율

$\Pr_{G=g}^{T=t}$: $T=t$ 표본의 g 번째 범주 비율

- 이하에서는 가구 유형⁵⁾ 분포를 2011년의 값으로 고정한 재가중 분석 결과와 성×연령⁶⁾×가구 유형 분포를 2011년의 값으로 고정한 재가중 분석 결과를 보고함.

[그림 3] 연령대별 시장소득 및 가처분소득 지니계수 추이

(단위: 0~1)



주: 재가중a는 가구 유형 분포를, 재가중b는 성×연령×가구 유형 분포를 2011년의 값으로 고정한 가상적인 분배 지표임.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료. 통계청 MDIS 원격접속(RAS21070702).

- 전체 인구의 시장소득 분배는 개선되지 않았으나 소득보장제도와 조세제도가 확대된 결과 가처분소득 분배가 개선되었음.
- 고령화와 같은 인구 구조 변화와, 노인과 자녀의 동거 감소와 같은 가구 구조 변화는 전체 인구의 소득 불평등을 심화시켰음.
- 연령별로 살펴보면, 아동·성인은 노인에 비해 소득 불평등 수준이 낮았고, 순 공적이전의 분배 효과는 크지 않았음.
 - 그런데 아동·성인의 시간에 따른 변화를 살펴보면, 2017~2019년 순 공적이전의 분배 효과가 상당히 증가한 것으로 나타나 근로·자녀장려금 및 아동수당 시행·확대의 효과가 있음을 시사함.
- 노인은 횡단적으로 소득 불평등 수준이 높았고, 순 공적이전의 분배 효과가 상대적으로 컸음.

5) 가구 유형은 다음과 같이 10가지로 구분함. 두 명의 부모와 동거하는 아동, 두 명의 부모와 동거하지 않는 아동, 가구 내에 아동 또는 노인이 존재하지 않는 성인, 가구 내에 아동이 존재하고 노인이 존재하지 않는 성인, 가구 내에 아동이 존재하지 않고 노인이 존재하는 성인, 가구 내에 아동과 노인이 존재하는 성인, 자녀와 동거하는 유배우 노인, 자녀와 동거하는 무배우 노인, 자녀와 동거하지 않는 유배우 노인, 자녀와 동거하지 않는 무배우 노인. 이때 아동은 0~17세, 성인은 18~64세, 노인은 65세 이상을 의미함.

6) 연령은 0~6세, 7~17세, 18~25세, 26~39세, 40~49세, 50~64세, 65~74세, 75세 이상으로 구분함.

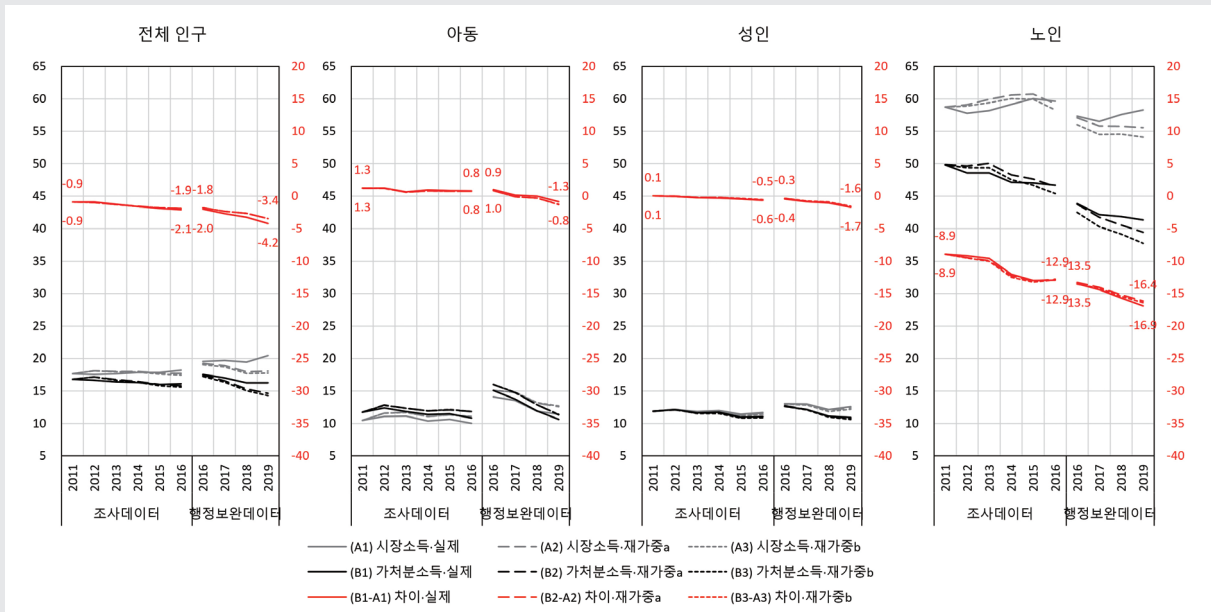
- 노인의 시장소득 불평등은 2015년까지 증가하였으나 2016년부터 감소하였으며, 시간에 따라 노후소득보장이 강화되면서 가처분소득 불평등이 더욱 빠르게 감소하였음.
- 인구·가구 구조 변화는 노인의 소득 불평등을 심화시켰지만, 지니계수의 전반적인 변동 폭과 비교하면 그 영향이 그다지 크지 않았음.

◆ 시장소득 및 가처분소득 빈곤율 변화(그림 4)

- 주로 인구·가구 구조 변화로 인해 시장소득 빈곤이 완만하게 악화하였으나, 순 공적이전의 빈곤 감소 효과가 증가하여 가처분소득 빈곤이 완만하게 감소하였음.
- 연령별로 살펴보면, 노인과 비교할 때 아동·성인은 빈곤 수준이 낮았고, 소득보장제도와 조세제도의 영향을 그다지 크게 받지 않은 것으로 나타났음.
 - 단, 아동수당 및 근로·자녀장려금 시행·확대에 따라 2017~2019년 순 공적이전의 아동 빈곤 감소 효과가 일정하게 증가하였다는 점은 언급해 둘 필요가 있음.
 - 노인은 인구·가구 구조 변화로 인해 시장소득 빈곤이 대체로 정체·악화하였지만, 노후소득보장이 꾸준히 강화된 덕분에 가처분소득 빈곤은 시간에 따라 감소하였음.
 - 주요 정책 지표인 노인 빈곤율은 2011~2016년 49.8%에서 46.7%로, 2016~2019년 43.9%에서 41.4%로 감소하였음.

[그림 4] 연령대별 시장소득 및 가처분소득 빈곤율 추이

(단위: %, %포인트)



주: 재가중a는 가구 유형 분포를, 재가중b는 성×연령×가구 유형 분포를 2011년의 값으로 고정된 가상적인 분배 지표임.

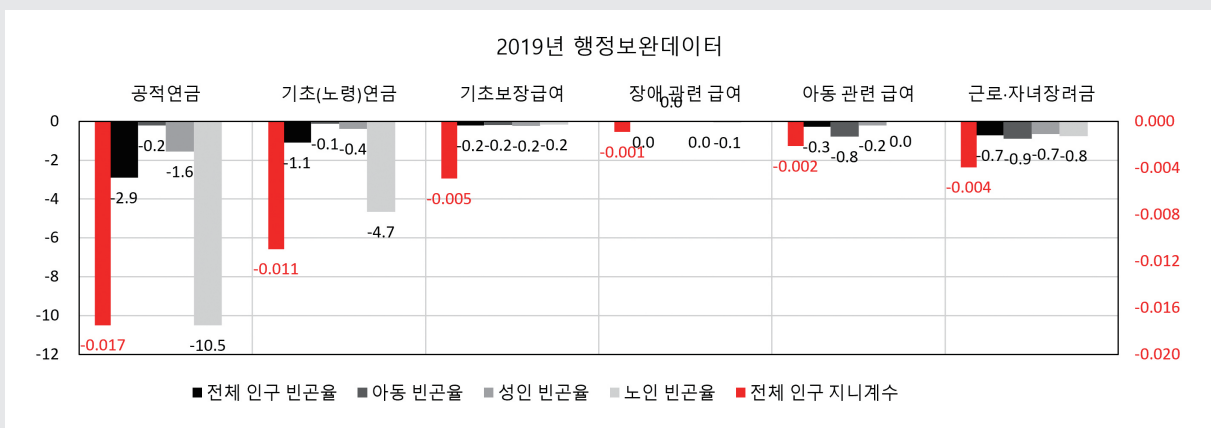
자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료. 통계청 MDIS 원격접속(RAS21070702).

◆ 공적이전소득 항목별 분배 효과(그림 5)

- 여러 소득보장제도 중 공적연금의 분배 효과가 가장 크고 시간에 따라 증가해 왔음. 공적연금을 제외하면, 기초(노령)연금의 분배 효과가 비교적 크고 시간에 따라 증가해 왔음.
- 한편, 최근에는 아동 관련 급여와 근로·자녀장려금의 분배 효과가 상당히 증가하였음.
 - 2019년 아동 관련 급여와 근로·자녀장려금은 전체 인구의 빈곤율을 각각 0.3%포인트, 0.7%포인트 감소시켰는데, 이는 국민기초생활보장제도의 빈곤율 감소 효과를 상회함.

[그림 5] 2019년 공적이전소득 항목별 소득 분배 개선 효과

(단위: 지니계수 0~1, 빈곤율 %포인트)



주: '시장소득+개별 공적이전소득 항목'의 분배 지표에서 '시장소득'의 분배 지표를 차감한 값임.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료. 통계청 MDIS 원격접속(RAS21070702).

05. 요약 및 시사점

◆ 노후소득보장제도의 꾸준한 확대

- 국민기초생활보장제도가 시행된 2000년 이후 공적연금과 기초(노령)연금 같은 노후소득보장제도의 확대가 한국 소득보장 체계의 양적 강화를 견인해 왔음.
 - 국민연금이 꾸준히 성숙하였고, 2008년 시행된 기초(노령)연금은 급여액이 최근 월 30만 원까지 인상되었음.
 - 노인과 자녀의 동거 감소와 같은 가구 구조 변화와 고령 노인 증가와 같은 인구 구조 변화로 인해 노인의 시장소득 빈곤율이 높아졌으나, 노후소득보장제도가 지속적으로 강화된 결과 노인 빈곤율이 2011~2016년 49.8%에서 46.7%로, 2016~2019년 43.9%에서 41.4%로 감소하였음.

◆ 인구·가구 구조와 소득 분배 변화

- 고령화에 따른 노인 증가, 노인과 자녀의 동거 감소, 고령 노인 증가와 같은 인구·가구 구조 변화는 소득 분배를 악화시키는 요인으로 작용함.
 - 이 글의 분석에 따르면, 만약 인구·가구 구조가 변화하지 않았더라면 시장소득 분배가 완만하게 개선되었을 것이나, 인구·가구 구조 변화로 인해 시장소득 분배가 정체·악화하였음. 또한 인구·가구 구조가 변화하지 않았더라면 소득보장제도 및 조세제도의 확대에 따라 가처분소득 분배가 더욱 빠르게 개선되었을 것임.
 - 향후 소득 분배를 악화시키는 방향의 인구·가구 구조 변화에 대응하기 위해 소득보장제도와 조세제도를 지속적으로 강화할 필요가 있음.

◆ 2010년대 중반 이후 아동 및 근로연령층 대상 소득보장제도 강화

- 2010년대 중반 이후 아동과 근로연령층에 대한 소득보장제도가 강화되기 시작하면서, 최근 한국의 소득보장 체계가 양적 확대를 넘어 질적 변화를 경험하고 있을 가능성이 있음.
 - 2013년 양육수당이 보편 지원으로 확대되고 2018년 아동수당이 시행되면서 보편적 사회수당 성격의 아동 관련 급여가 크게 증가하였음. 2019년에는 연령·소득·재산 조건 완화에 따라 근로장려금 및 자녀장려금이 대폭 확대되었음.
 - 극빈 제거와 수직적 재분배라는 전통적인 기능에 국한되지 않는 다양한 형태의 소득보장제도가 확대되고 있는바, 소득보장 체계의 최적 조합에 대한 논의를 본격화해야 할 시점임.

〈참고문헌〉

- 김미곤, 고제이, 이철희, 홍석철, 전병목, 여유진, ... 서효진. (2019). 아동수당 및 출산·양육 지원체계 발전 방안 연구. 서울, 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원, 서울대학교, 한국조세재정연구원.
- 김현경, 이원진, 정은희, 정해식, 김예슬. (2020). 주요 소득보장제도 효과 평가 연구. 서울, 세종: 소득주도성장특별위원회, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (각 연도). 기초노령연금사업안내. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (각 연도). 기초연금사업안내. 세종: 보건복지부.
- 이병희. (2014). 2000년대 소득불평등 증가요인 분석: 단계적 분석방법. 경제발전연구, 20(1), 73-103.
- 이원진, 김현경, 함선유, 하은솔. (2021). 한국 소득분배 추이와 영향요인. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이태진, 이원진, 오욱찬, 김성아, 여유진, 구인회, 김미곤. (2020). 국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 최바울. (2013). 부부의 노동소득과 취업상태가 소득불평등 변화에 미치는 효과. 노동경제논집, 36(3), 97-128.
- 통계청. (2018). 가계동향조사/농가경제조사 소득분배지표 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2021. 10. 28. 인출.
- 통계청. (2020). 가계금융복지조사 소득분배지표 집계자료. <https://kosis.kr/>에서 2021. 10. 28. 인출.
- 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 원자료. 통계청 MDIS 원격접속(RAS21070702).
- 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 조사표. <https://meta.narastat.kr/>에서 2021. 8. 18. 인출.

집필 이원진 (소득보장정책연구실 부연구위원) 문의: 044-287-8401