

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

의무지출 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출 정합성 제고

김현아 한국조세재정연구원 선임연구위원 / hyuna@kipf.re.kr

조희평 한국조세재정연구원 부연구위원 / hcho@kipf.re.kr

- 01** 들어가는 글
- 02** 현황 및 분석
- 03** 결론 및 정책적 시사점

참고문헌



2022.12.31.

No.140



요약

- 본 연구는 재정여력과 지속가능성 확보 관점에서 볼 때 재정운용의 범위가 재량지출에 국한되어 있음을 지적하고, 재정운용 개편의 핵심은 의무지출 재구조화에 있음을 밝히고자 함
 - 구체적으로 법정지출 내 지방이전지출이 복지지출을 구축할 가능성과 특히 내국세 연동방식 지방이전지출의 개편을 주장함
 - 개편의 근거로는 첫째, 법정 지방이전지출이 사회복지지출 증가 속도가 억제되는 기제로 사용될 가능성, 둘째, 거시 경제적으로 세수연동방식의 재정지출은 경기의 재정안정화 기능 상쇄, 셋째, 세수연동방식은 증세 유인을 저하시키는 근본적인 문제점이 있음을 들고 있음
- 또한 분석적인 근거로 본 연구는 의무지출 내 사회복지지출과 지방이전지출의 정합성 관계를 조명하고자, 개인 간 및 지역 간의 소득 불평등 정도를 비교하여 그 원인과 향후 재정우선 투자 방향을 제시한 최초의 연구에 해당함
 - 본 연구는 지니계수 분해를 통하여 소득 및 자산을 기준으로 한 지역 간(시·도 간, 시·군·구 간) 불평등 수준보다 지역 내에서의 불평등이 더욱 심각함을 보여주었음
 - 사회복지지출을 통한 개인 및 가구의 소득형평화 효과는 광역 및 시·군·구에서 강건하게 유지된 반면, 지방이전지출인 지방교부세의 경우 지역 간 자산 불평등 확대 가능성이 있음을 발견하였음
- 구체적인 개편의 내용으로는 지방이전지출의 지출한도 검토 필요성, 법정률 폐지를 위한 로드맵 제안, 양당제 정치구조화에서의 거버넌스 구조 개편 필요성 등을 제시하고 있음

※ 본 조세재정브리프는 '김현아 · 조희평,『의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출 정합성 제고』, 한국조세재정연구원, 2022(발간 예정.)' 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

- 우리나라 재정은 단기적으로는 코로나19와 함께 경제회복을 이어가야 하며, 중장기적으로는 급격하게 변화하고 있는 인구구조 변화에 대응해야 함
 - 지난 10여 년간 의무지출은 전체 재정의 절반 내외에서 유지되어 왔으며, 인구구조와 경제 환경 변화를 전망해 보건대 의무지출 비중은 60% 수준까지 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되고 있음
- 본 연구는 재정공간 확보를 위한 우선적인 재정개혁

대상이 의무지출임을 밝히고, 의무지출 내 법정지출 재정운용 개편방향을 중심으로 살펴보고 있음

- 우리나라는 개인 간 및 지역 간 재분배의 근간에 해당하는 '사회보험지출'과 '지방이전지출'을 '의무지출'로 관리하고 있음
 - 그간 총량적 재정지출에서 의무지출의 규모나 법적 의미에 대한 논의는 꾸준히 진행된 반면, 의무지출 총량관리 필요성이나 항목별 재정대응에 대한 분석은 이루어지지 못하였음

- 따라서 본 연구는 중장기적으로 복지지출 확보를 위한 재정공간이 필요한 가운데, 내국세 연동비율이 아닌 재정수요 및 경제여건을 고려한 ‘지방이전지출’ 규모의 배분 방향을 제시함
 - 이를 위하여 주요국의 사례와 비교하여 의무지출 성격의 재정지출을 재정관리 대상으로 반영하고 있

는 추세와 의의를 설명함
 - 또한 본 연구는 2007년부터 2019년까지 우리나라의 소득 및 자산의 시·도 및 시·군·구 간 격차와 개인(가구 간) 불평등도의 추세를 살펴보고, 향후 소득 재분배 개선을 위한 재정투자 방향에 대하여 논함

02 현황 및 분석

1. 의무지출 현황과 쟁점사항

- 우리나라 총재정지출은 크게 재량지출과 의무지출로 구분하고 있으며, 의무지출을 별도로 관리하는 목적은 사전에 파악이 가능한 ‘추계가 가능한 지출’ 부분인 예정된 지출을 별도로 관리함으로써 가용재원과 채무의 불확실성을 최소화하는 데 있음
 - 재량지출은 정부의 예산편성 및 국회의 심의 과정을 거치는 통상적인 부처 예산에 해당하며, 의무지출은 정부와 국회의 예산심의 절차를 거치지 않고 결정되는 지출로 법정지출과 재정지출 규모가 사전에 정해져 있는 이자지출 등이 해당됨
 - 우리나라 의무지출은 「국민기초생활보장법」 등에서 강행규정으로 수급권자, 수급자, 급여산정 기준 등 지출의 주체, 지출대상 및 지출규모 산정근거를 명시하고 있음¹⁾
 - 우리나라 의무지출은 법정지출을 포함하고 있어서 ‘지방이전지출’이 의무지출에 포함되는데, 이 점이

미국을 비롯한 대부분의 선진국들과 차이를 보이는 지점임

- 2023년 예산안 및 2022~2026 국가재정운용계획에 따르면, 2023년 우리나라 총 재정규모는 약 639조원이며, 그중 의무지출은 약 341.8조원으로 53.5% 비중이고, 이는 2026년까지 연평균 7.5%p씩 증가하여 55.6%에 달함
 - 2022년 예산안 기준 의무지출 내 복지지출과 지방이전지출은 각각 약 140조원과 131조원 규모임
 - 항목별 규모면에서 보면, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 지방이전지출 항목이 4개 공적연금의 합계지출액을 압도하고 있음
 - 복지지출 내 공적연금 등의 급여성 지출은 ‘개인을 대상으로 한 소득재분배 목적의 복지지출’에 해당하며, 지방이전지출 각 항목은 ‘지역을 대상으로 한 형평화 재원’에 해당함

1) 국회예산정책처(2012, p. 83)와 김태완(2013, p. 139)은 의무지출의 강행규정을 보다 자세히 다음과 같이 설명하였다. “법률에 명시된 지출의무란, 선언적으로 지출의무가 명시된 법률에 근거한 재정지출 사업은 의무지출 사업에서 제외한다는 의미이다. 지출대상 및 지출단가가 법령에 명시된다는 의미는 의무지출 사업의 매년도 예산액은 법령에서 정해진 지출단가와 지출대상의 곱으로 편성 확정되며, 결산액 또한 지출대상 및 지출단가의 곱으로 집행결과를 기술한다는 의미이다.(후략)”

표 1 2022~2026 국가재정운용계획 중기 재정지출 계획

(단위: 조원, %)

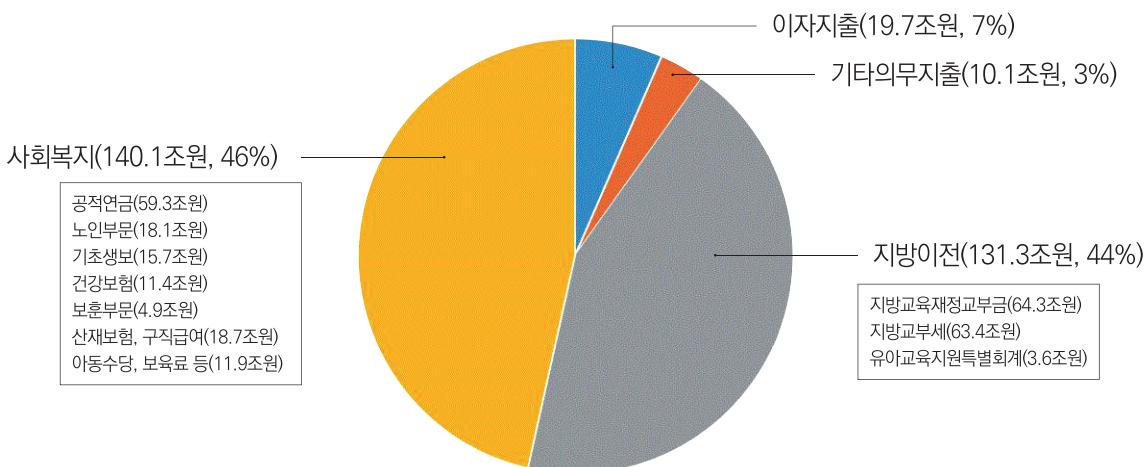
구분	2022년 ¹⁾		2023년	2024년	2025년	2026년	연평균 증가율
	본예산	추경 ²⁾					
■ 재정지출	607.7	679.5	639.0	669.7	699.2	728.6	(4.6)
• 의무지출	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	(7.5)
(비중)	49.9	48.5	53.5	54.0	54.7	55.6	
• 재량지출	304.5	349.8	297.3	307.9	316.7	323.6	(1.5)
(비중)	50.1	51.5	46.5	46.0	45.3	44.4	

주: 1) 국회 확정예산 기준

2) 2차 추경 기준

자료: 기획재정부(2022), 「중기 재정지출 계획」, p. 8.

그림 1 2022년 예산안 기준 의무지출 주요 항목과 규모



자료: 한국재정정보원(2021)을 참고하여 저자 작성

- 본 연구는 지방이전지출이 법적 강제성과 행정편의로 인하여 예산편성 과정에서 사회복지지출에 비하여 우선적인 배분지위를 갖고 있음에 주목하고 있음²⁾
 - 의무지출 내 법정지출이란 ‘법으로 정한 지출’이라는 뜻인데 사회복지지출과 지방이전지출 각 항목에서 법으로 정한 대상과 강제성이 두 항목 간 ‘비대칭적’임
 - 복지지출의 경우 각 항목별 단가와 대상은 법으로

정해지나, 이에 기준이 되는 중위소득 결정 및 속도에 대한 절차적 논의의 기제³⁾를 거치도록 하고 있음 (예: 복지부의 중앙생활보장위원회, 국토부의 주거급여 등)

- 반면 지방이전지출 규모는 다음 해 경제성장을 전망과 함께 국세규모가 전망되면 법에 의해 자동적으로 결정되는 구조임

2) 의무지출 내 사회복지지출이 증가함에 따라 지방비부담 증가로 지방이전지출이 잠식 당하는 부분에 대한 규모는 김현아·조희평(2022 발간 예정, p. 110)을 참고

- 의무지출 내 세수연동에 의한 지방이전지출이 갖고 있는 문제점은 크게 세 가지임
 - 첫째, 이러한 비대칭적인 양 지출항목의 배분과정은 결과적으로 지방이전지출 우선배분으로 인하여 의무지출 내 복지지출 증가를 제한할 가능성이 존재함
 - 선진국 기준 의무지출 성격의 재정규모는 전체 재정규모의 58%(Galeano et al., 2021) 정도로 우리나라 역시 소득수준, 복지재정수요 증가로 인하여 이에 준하는 규모로 증가할 것으로 예상됨. 선진국 기준으로 ‘건강보험 재정규모’를 재정에 포함하여 계산하면, 2021년 기준 우리나라의 ‘의무지출 성격의 복지지출’ 비중은 약 33% 수준임⁴⁾
 - 그러나 우리나라의 의무지출 대 재량지출 규모는 「국가재정법」상 정부가 국회에 제출하는 비중(약 50:50)만 논의될 뿐, 의무지출 내 복지지출과 지방이전지출의 구성에는 정치적 관심이 높지 않음
- 둘째, 거시경제적으로 세수연동방식의 재정지출은 ‘경기의 재정안정화’ 기능을 상쇄할 가능성이 높음
 - 세수연동방식에 의한 재정지출은 호황기에 재정규모를 확대시키고, 불황기에 이를 보전하기 위한 적자재정이 반복되는 구조를 의미하며, 결과적으로 경기대응기능을 약화시킴
 - Galeano et al.(2021)은 지난 30여 년간 재정운용 분석 결과, 선진국들은 경제성장률이 하락할 때 의무지출성 지출의 증가, 경제 호황기에는 경직성 지출의 축소를 의미하는 이른바 경기역행성, 즉 경기자동안정화 기능의 재정운용을 수행한 것을 실증분석으로 보여준 바 있음
- 셋째, 세수연동에 의한 이전지출은 궁극적으로 국세의 증세를 저하시킬 유인으로 작용할 수 있다는 점임

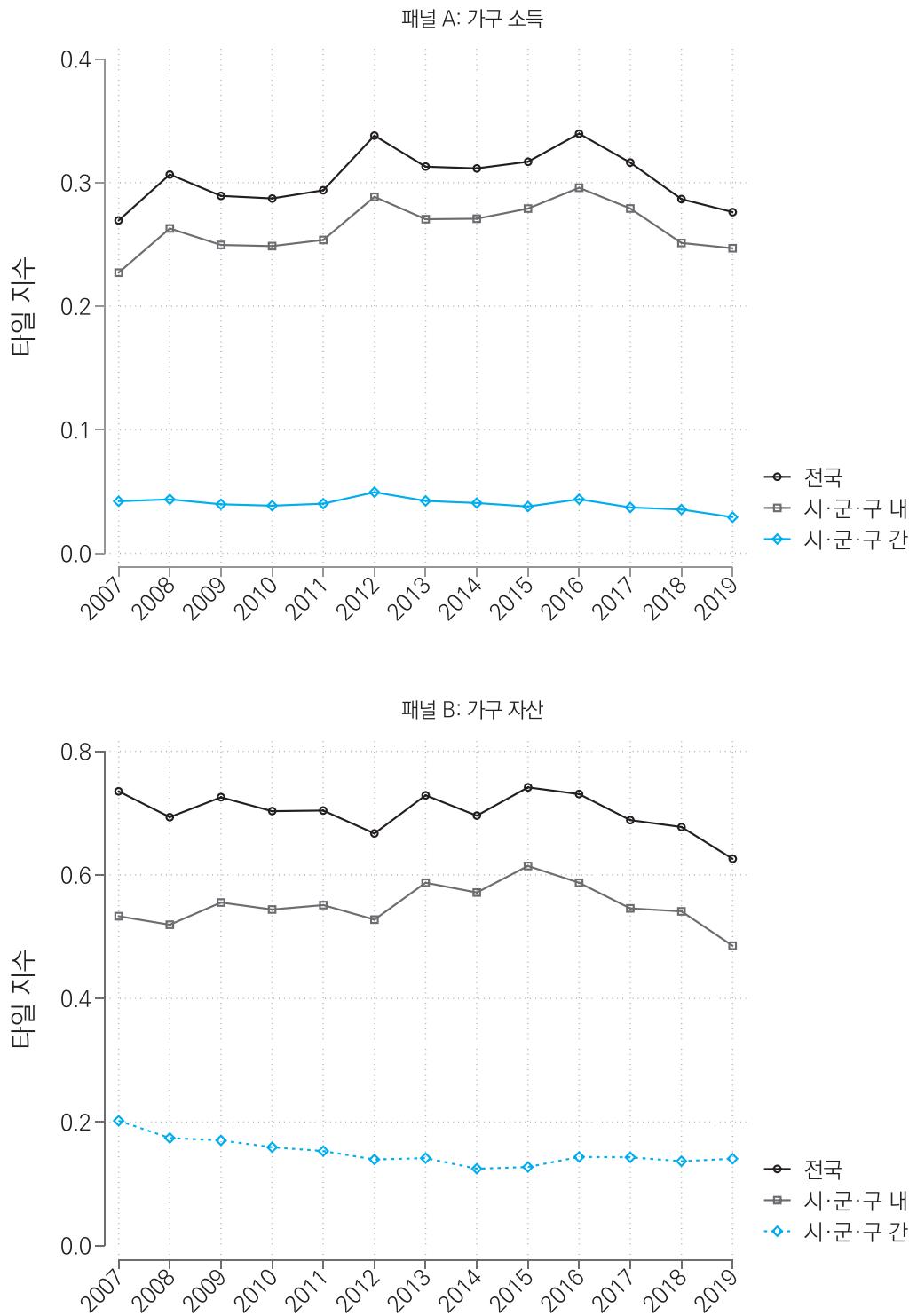
2. 복지지출과 지방이전지출의 재분배 효과 분석

- 우리나라의 소득 및 자산 불평등은 지역 간 불평등보다는 지역 내 불평등에서 비롯되고 있음
 - 본 연구에서는 가구의 소득 및 자산 불평등을 시·군·구 내 불평등과 시·군·구 간 불평등으로 분해하기 위해 타일(Theil) 불평등 지수를 활용함
 - 소득과 자산 모두 시·군·구 내 타일 불평등 지수는 시·군·구 간 타일 불평등 지수보다 월등히 높았는데 ([그림 2]), 이는 지역 내 불평등이 전체 불평등에서 큰 비중을 차지함을 의미함
 - 따라서 지역 간 격차 완화를 위한 정책은 전체적인 소득 및 자산 불평등 해소에는 제한적인 영향을 미칠 것으로 판단됨
- 의무지출을 구성하는 복지지출과 지방이전지출의 소득·자산 불평등 완화 효과를 분석하기 위해 「재정패널」 조사가구(2007~2019년)를 대상으로 다음의 실증분석을 수행함
 - (설명변수 정의) 복지지출과 지방이전지출 변수로 각각 세대별 공적이전소득과 세대별 평균 기초자치단체지방교부세 금액을 사용
 - (실증분석기법) 복지지출의 가구별·시간별 변이 및 지방이전지출의 시·군·구별 및 시간별 변이를 활용하여 의무지출의 효과를 소득·자산 분위별로 각각 다음과 같이 추정
 - ① 복지지출과 지방이전지출의 2007년 소득·자산 4분위별 평균효과(mean effects) 추정(〈표 2〉)
 - ② 복지지출과 지방이전지출의 소득·자산 분위효과(quantile effects) 추정
 - 다만 「재정패널」의 표본이 작고 설명변수와 종속변수 간의 역의 인과관계 문제 등으로 인해 분석 결과 해석에 유의할 필요가 있음

3) 생계급여 최저보장수준으로 활용되는 ‘기준중위소득’의 경우, 「국민기초생활보장법」 기준 중위소득 결정방식 중 증가율은 급여수준의 안정성 및 최근 중위소득 반영의 필요성을 ‘적절히 고려하여’ 3년 평균 증가율을 적용하도록 하고 있음(보건복지부, 「정책-복지-기초생활보장(기준중위소득)」, http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350109&PAGE=9, 검색일자: 2022. 9. 19.)

4) 김현아·조희평(2022, 발간 예정), p. 12.

그림 2 가구 소득과 가구 자산의 태일 불평등 지수 추이



자료: 「재정패널」을 기반으로 저자 작성

표 2 공적이전소득과 지방교부세의 2007년 소득·자산 분위별 효과

	Q1 (1)	Q2 (2)	Q3 (3)	Q4 (4)
패널 A: 로그총소득				
가구당 공적이전소득	0.040*** (0.005)	0.014*** (0.002)	0.009*** (0.002)	0.002* (0.001)
가구당 지방교부세	-0.015 (0.031)	0.006 (0.029)	0.016 (0.026)	-0.031 (0.038)
N	11.756	10.013	11.287	10.395
평균 소득	16.30	33.27	49.73	78.77
평균 가구당 공적이전소득	2.91	2.34	2.62	2.87
평균 가구당 지방교부세	1.95	1.40	1.24	0.88
패널 B: 로그총자산				
가구당 공적이전소득	-0.005 (0.007)	0.002 (0.004)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)
가구당 지방교부세	-0.048 (0.065)	-0.086** (0.043)	0.045 (0.056)	0.068 (0.044)
N	9.064	10.814	11.121	10.954
평균 자산	82.21	194.09	339.15	742.66
평균 가구당 공적이전소득	1.97	2.17	2.83	3.58
평균 가구당 지방교부세	1.72	1.68	1.28	0.85
고정효과				
가구	Y	Y	Y	Y
지역	Y	Y	Y	Y
연령×교육수준×연도	Y	Y	Y	Y
가구원수×혼인×연도	Y	Y	Y	Y
광역분류×기초분류×연도	Y	Y	Y	Y
기초단체 기준연도 특성×연도	Y	Y	Y	Y

주: 1. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%를 의미함

2. 2007년 자료를 활용하여 가구를 소득 및 자산 4분위(Q1, Q2, Q3, Q4)로 분류

3. 소득 및 자산 단위는 백만원

자료: 「재정패널」을 기반으로 저자 작성

조세재정 Brief

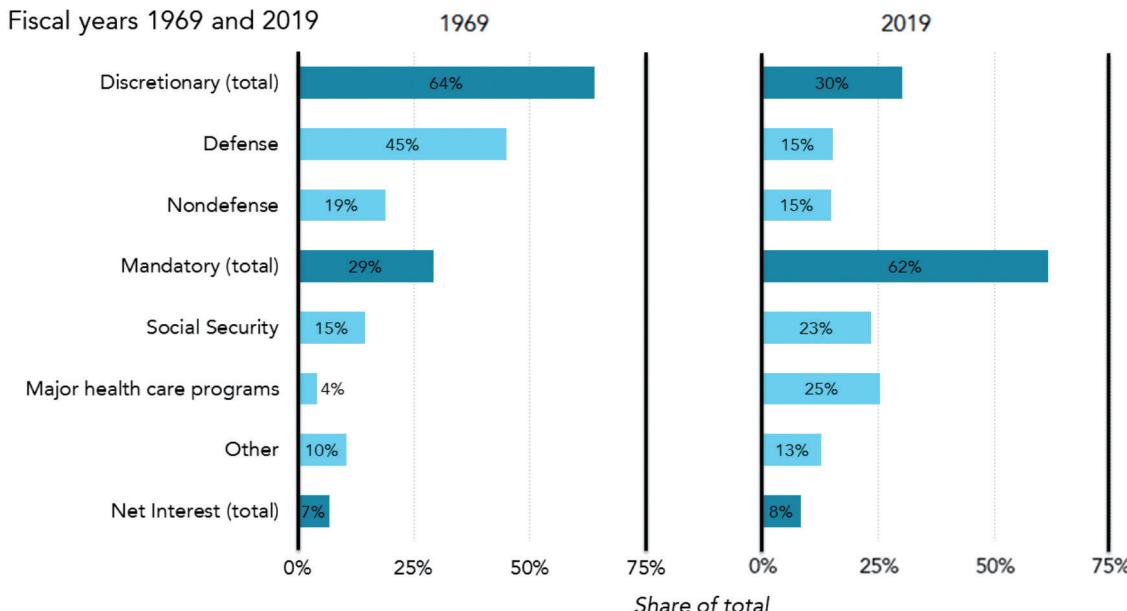
- (복지지출의 소득·자산 불평등 개선 효과) 복지지출 증가는 소득 불평등 정도는 완화하였지만 자산 불평등은 개선하지 못한 것으로 나타남
 - 하위 소득 분위에 속한 가구일수록 복지지출의 소득 증가 효과가 유의하게 커지는 것으로 추정됨
 - 반면에 자산에는 대체적으로 유의미한 효과가 없었음
 - 복지지출(공적이전소득)에 포함되는 대다수 사업의 주 목적은 자산격차가 아닌 소득격차 해소
- (지방이전지출의 소득·자산 불평등 개선 효과) 지방이전지출은 소득 불평등과 자산 불평등 개선에 기여하지 못했음
 - 복지지출과 달리 지방이전지출은 가구소득 분위가 낮을수록 소득에 미치는 긍정적인 효과가 커지는 양상을 보이지 않음
 - 전체 소득 불평등의 대부분은 지역 간 불평등이 아닌 지역 내 불평등에서 비롯되기 때문에, 지방이전지출을 통한 지역 간 격차 해소는 전반적인 소득 불평등 개선으로 이어지지 못함
 - 특히 기초자치단체 지방교부세 금액이 증가할수록 소득 불평등 완화에 기여할 수 있는 사회복지지출 비중의 증가 폭은 감소하는 경향
 - 지방이전지출은 자산 불평등 또한 개선하지 못했으며, 오히려 가구의 자산 분위가 높아질수록 지방이전지출의 양(+)의 자산효과가 커지는 징후가 나타남
 - 전체 자산 불평등의 큰 부분을 차지하는 것은 지역 간 불평등이 아닌 지역 내 불평등이기 때문에, 지방이전지출을 통한 지역 간 격차 해소는 전반적인 자산 불평등 개선으로 이어지지 못함
 - 또한 지방교부세 금액이 증가할수록 지역 내 부동산 보유 가구의 자산가치 상승으로 이어질 수 있는 '국토 및 지역개발', '수송 및 교통' 지출 비중이 증가함
 - 실제로 지방이전지출의 자산효과는 금융자산이 아닌 부동산자산에서, 임차가구가 아닌 자가가구에서 나타나고 있음

3. 주요국의 의무지출 재정운용 시사점

- 본 연구가 주요국의 사례에서 주목하고자 하였던 것은 의무지출이 해당 국가에서 어떻게 관리되는지에 관한 것이며, 주요국들의 의무지출 제도 중 국가별로 특징적인 내용을 요약하면 다음과 같음
 - 각 국가들이 사회복지지출을 언제, 어떻게 규정하였는지 여부를 정확히 파악하기는 어려웠지만, 적어도 연금·건강보험·실업부조 관련 재정지출을 별도 관리 항목으로 운용하고 있다는 것은 파악할 수 있었음
 - 또한 이러한 재정지출을 일정 수준으로 유지하기 위한 재정운용 시스템을 시도하고 있으며, 일부 국가들에서는 운용사례도 파악할 수 있었음.⁵⁾ 예를 들어 대부분의 국가들이 연금 및 건강보험 등의 수급대상과 단가조절 등을 통한 총량규제 방식을 해왔음을 대략적으로 파악할 수 있었음
- 미국 의무지출 재정운용에 대한 논의의 핵심은 재량지출의 과도한 축소를 막기 위하여 의회 주도의 예산과정 내 '조정(Reconciliation)' 절차를 두고 있다는 점임
 - 김종면·장용근(2018, p. 221)에 따르면, 의무지출은 수권법에서 조건만 명시하고 별도의 재원배정 의사결정 규정은 없지만, 의회 예산과정 초기에 '조정(Reconciliation)'이 필요한 조세와 의무지출 사안을 정하여 각 상임위에서 병행해 진행하여 별도 처리하는 절차를 갖고 있음
 - 참고로 미국의 의무지출 규모는 2018년 기준 GDP 대비 12.7%이며, 1969년 당시 29%였던 의무지출 재정규모는 전체 연방지출의 63%를 차지함. 주요 증가 원인은 '메디케어', 즉 의료지출에 해당함
- 영국은 1997년부터 재정당국의 필요에 의해 행정부 내부에서 재정지출을 성질별로 구분·관리하는 기본틀을 갖추어 실질적으로 통제하고 있음

5) 의무지출이라는 용어를 명시적으로 사용하는 나라는 미국과 한국이며, 그 외 선진국들은 수급권 지출(Entitlement)을 운용하고 있고, 이들을 총칭하여 선행연구에서는 '자동지출(Automatic spending)' 등으로 설명하기도 함. 본 연구에서는 수급권 지출을 포함한 자동지출 성격의 지출 전반을 '의무지출' 개념으로 사용함.

그림 3 1969년과 2019년의 미국 연방지출 구성의 변화



자료: Tax Policy Center, "Composition of Federal Spending," <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-much-spending-uncontrollable>, 검색일자: 2022. 6. 22.

- 영국 재정당국은 지출계획서(Spending Review, SR)를 통해 공공부문의 지출총량(Total Managed Expenditure, TME)을 관리하고 있음⁶⁾
 - 지출성격으로 볼 때, ‘단년도 관리지출(Annually Managed Expenditure, AME)’ 부분은 ‘사전에 추계가 가능하거나, 목적이 정해져 있어 사전적으로 우선 예산이 배분되는 항목으로 우리나라의 의무지출 성격과 유사함. 예를 들면 사회보장지출, 세액공제, 국채이자, 지방자치단체의 자체조달 지출, 국민복권 수익을 조달하는 지출 등이 AME에 포함됨’
- 영국은 재정당국이 의무지출 성격인 AME를 매년 관리지출 대상으로 보고 기준선 전망 등을 쟁기고 있으므로, 매년 이해당사자와 재정당국 간의 협상이 필수적임
 - 우리로서는 의무지출이 60%를 넘어서자 ‘상한’을 설정하는 등 적극적인 재정대응을 한 사례가 참고할 만함
 - 부처 예산에 해당하는 재량지출 부분(Departmental Expenditure Limits, DEL)에 대해서는

2년마다 ‘재정한도’만을 관리하는 방식으로 운영하는 것으로 나타나, 실질적으로 영국 재정당국의 재정권한을 매년 관리하는 의무지출에 집중함을 알 수 있는 대목임

- 반대로 일본처럼 국세세수와 연동하여 지방이전지출을 운영하는 경우, GDP 대비 200%가 넘는 국가부채 급증의 중요한 원인으로 작용하였을 개연성도 주목할 필요가 있음
- 결론적으로 주요국들에서는 사전적으로 추계 가능한 의무지출 숫자만을 보는 것이 아니라 어떠한 방식으로든 ‘재정관리 단계’를 거치고 있으며, 각 국가의 재정당국 혹은 의회가 의무지출을 재정총량과 함께 실질적으로 관리하는 절차를 갖고 있다는 점임
- 한편 본 연구에서는 실증분석에 기반한 의무지출 운영 현황 선행연구를 살펴보았음

6) ‘지출총량(TME)’은 이른바 영국 재정당국의 통제권한 부분이라고 볼 수 있으며, ‘단년도 관리지출(AME)’과 2년마다 총액한도가 부여되는 ‘부처 지출한도(DEL)’ 내에서 TME 항목으로 각각 구분되고 있음.

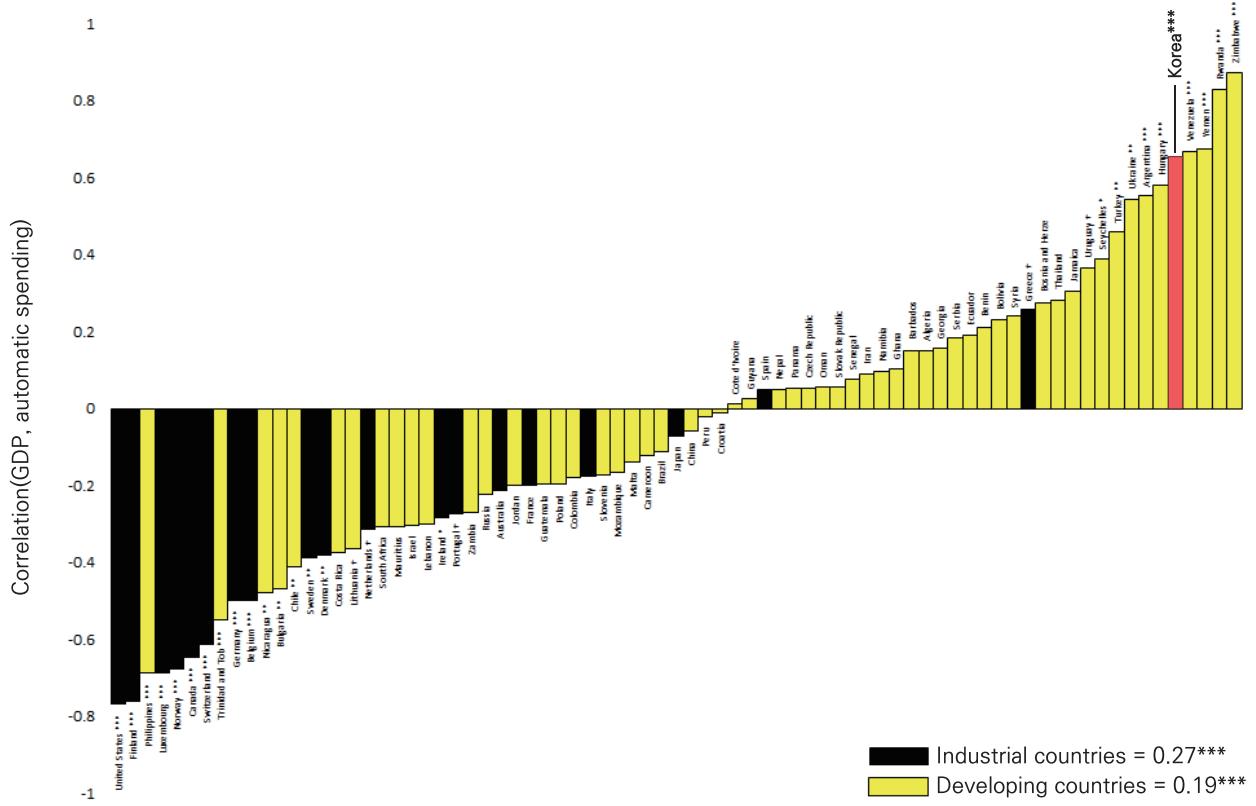
조세재정 Brief

- Galeano et al.(2021)은 Frankel et al.(2013)을 확장하여 1980년부터 2018년까지 131개 국가의 의무지출 자료(공적연금 및 의료지출 등)와 경제성장을 간의 관계를 추정하였음⁷⁾
 - 검정색으로 표시된 선진국들은 경제성장을 감소할 때 의무지출이 증가하거나 혹은 경제 호황기에 의무지출 감소(-0.27^{***})를 의미하는 ‘경기역행성’, 즉 경기 자동안정화 기능의 재정운용을 수행한 것으로 나타남
 - 반면 노란색으로 표시된 개도국들은 경기동향적인 의무지출 운용패턴을 보이고 있음
 - 이 분석에 따르면 미국이 가장 경기역행적인 의무지출 재정운용 성과를 보여주며, 핀란드, 노르웨이, 캐나다, 일본 등 일찌감치 복지제도 성숙기에 다다

른 북구 유럽 국가와 일본 등의 나라에서도 유사한 양상을 보임

- 한편 우리나라는 노란색으로 표시된 오른쪽에 나타나고 있는데, 1980년대 이후 2010년대 초반까지는 경제성장률에 비례한 재정지출(0.19^{***})이 이루어졌던 국가로 분류하였으며, 대부분의 개발 도상국가들이 유사한 모습을 보이고 있음
 - 또한 본 연구에서는 선행연구에서의 선진국들의 의무지출 운용 현황에 주목하였는데, 지난 30여 년간 경제성장률이 증가할 때는 의무지출(복지지출) 성장 추세를 낮추고, 경제성장률이 하락할 때 의무지출을 증가시켜 사회안전망 지출을 확대하는 경향을 확인할 수 있었음

그림 4 GDP 성장률과 의무지출 성장률 간의 상관관계



주: ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 19%를 의미함

자료: Galeano et al.(NBER, 2021), p. 00, Figure 5, "Country correlation between the cyclical components of real automatic spending and real GDP"

7) Galeano et al.(2021)은 이전의 Frankel et al.(2013)을 업데이트한 자료를 사용하였으며, 해당 자료는 Appendix에서 자세히 설명하고 있음. 각 국가들마다 종속변수를 ‘GDP 성장률과 혹은 의무지출 규모’로 하고, 설명변수로는 해당 국가의 전반적 제도적 특성, 재정수지, 실업보험 사용 여부, GDP 연동방식 사용 등을 통제하여 회귀분석을 실시하였음.

03

결론 및 정책적 시사점

○ 본 연구에서는 인구구조 변화에 따른 재정대응을 위한 가장 시급한 재정개혁의 대상은 ‘의무지출 내 법정지출’에 있으며, 법적 강제성과 예산편의로 인하여 의무지출 내 지방이전지출이 사회복지지출에 비하여 우선적인 배분지위를 갖고 있을 가능성을 전제하였음

- 다른 나라들과는 달리 우리나라는 이질적인 복지지출과 지방이전지출이 ‘의무지출’ 내 존재함으로써 두 항목 중 경직성이 높은 지출이 다른 지출을 궁극적으로 잠식할 가능성을 갖고 있음

○ 본 연구에서는 의무지출 내에서 사회복지지출 재정 공간 확보가 우선적으로 고려되어야 할 것으로 제안하였음

- 그 근거로는 첫째, 인구구조 변화 대응을 위한 복지지출에 대한 재정수요의 증가이며, 둘째, 소득 및 자산을 기준으로 한 지역 간 불평등 수준은 낮은 반면, 지역내에서의 불평등이 더욱 심각함을 보여줌으로써 의무지출 내 재원 간 우선순위를 살펴보고자 하였음

- 사회복지지출을 통한 개인 및 가구의 소득형평화 효과는 광역 및 시·군·구에서 강건하게 유지된 반면, 지방이전지출인 ‘지방교부세’의 경우 지역 간 자산불평등을 확대할 가능성이 있음을 발견하였음. 이상의 직관적인 분석 결과는 사회복지지출 재정의 역할 설명 시 시사하는 바가 크다고 하겠음

- 또한 지역 간 및 지역 내(개인 간, 가구 간) 소득불평등 완화 수단인 사회복지지출과 지방이전지출 간 상호 보완관계가 있을 수 있음을 해외사례와 선행

연구 및 실증분석을 통하여 살펴보았음

- 지니계수를 개선하는 정책적 노력이 궁극적으로 지역 간 생산성 격차 완화에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 의미함

○ 본 연구는 재정당국과 국회가 의무지출을 재정총량 관리 대상에 포함하는 절차와 구체성을 갖출 필요가 있다고 제안하고 있음

- 본 연구에서는 다른 나라들도 대부분 의무지출은 인구구조 대응 스케줄에 따라 사전적으로 추계가 가능하므로 통상적인 예산과정과 다른 절차로 관리되는 것을 알 수 있었음
 - 미국의 경우에도 세출법안 중심으로 예산 절차가 진행되고 있으나, 세출심사 전에 상임위의 ‘조정’ 단계에서 의무지출을 논의하고 있음
 - 영국은 통상적인 부처예산은 2년마다 한도를 주고 관리하는 반면, 의무지출은 매년 관리대상사업으로 분류하여 재정당국과의 협상을 통하여 조정되는 것을 알 수 있음

○ 결론적으로 본 연구는 국가채무의 최종적인 재정부 담자인 국민과 소통과정을 거쳐, 세수연동 법정지출 개편의 필요성, 지방이전지출의 지출준칙 검토 필요성, 의무지출 재정공간 확보의 효과성 등을 논의함

- 지방이전지출 법정률 개편을 위한 재정당국과 이해당사자로 구성된 거버넌스 개편, 로드맵 구상 등의 대안 마련을 제안하고 있음

참고문헌

- 국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 2012.
- 기획재정부, 「중기 재정지출 계획」, 2022.
- _____, 『2022~2026 국가재정운용계획 주요내용』, 2022. 8.
- 김종면·장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 김태완, 「우리나라 의무지출 현황 및 정책과제」, 『예산정책연구』, 제2권 제2호, 2013, pp. 136~164.
- 김현아·조희평, 『의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출 정합성 제고』, 한국조세재정연구원, 2022(발간 예정).
- 한국재정정보원, 「재정통계 Brief no. 22(의무지출 재량지출)」, 2021.
- Galeano, Luciana, Alejandro Izquierdo, Jorg P. Puig, Carlos A. Vegh and Guillermo Vuletin, NBER Working Paper, No. 28521, 2021.

〈웹 사이트〉

- 보건복지부, 「정책–복지–기초생활보장(기준중위소득)」, http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350109&PAGE=9, 검색일자: 2022. 9. 19.
- 한국조세재정연구원, 「재정패널조사(Nastab)」, 1차(2007년)~13차년도(2019년) 자료, <https://www.kipf.re.kr/panel/index.do>, 검색일자:
- HM Treasury, “How to understand public sector spending,” <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>, 검색일자: 2022. 6. 22.
- Tax Policy Center, “Composition of Federal Spending,” <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-much-spending-uncontrollable>, 검색일자: 2022. 6. 22.