사회지출의 효율성과 형평성

Efficiency and Equity Consequences of Social Expenditure

최성은 한국보건사회연구원 부연구위원

최근 들어 급속히 증가하여 온 사회지출의 규모로 인하여 거시경제적 측면에서는 사회지출이 경제성장을 저해하지는 않는가 하는 우려와 미시적 측면에서는 형평성의 추구가 경제적 효율성의 손실을 초래하지는 않는가에 대한 우려가 있다. 대다수의 소득이전지출사업들이 노동의욕과 저축등에 미치는 영향이 부정적으로 예견되고 있는 것도 경제적 효율성 상실이라는 측면에서 간과할 수는 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 형평성과 소득재분배에 대한 사회적 필요성 또한 분명하다고 할 수 있기 때문에 최소한의 규범적 선택의 필요성이 있다고 할 수 있다. 본고에서는 사회지출의 효율성과 관련된 경제적 효과와 소득재분배 효과에 대하여 간략하게 검토하고, 사회적으로 바람직한 재분배 수준을 달성하기 위해 정부차원의 재정지출이 필요한 것도 사실이지만, 반드시 정부기관과 지출에 의존하기보다는 시장 매커니즘을 최대한 활용하는 것도 효율성 달성의 한 방안이 될 수 있다는 점을 제시하고 있다.

1. 서 론

사회지출의 효율성(efficiency)과 형평성(equity)에 관한 논의는 효율성과 형평성의 상충관계에 관한 경제학적 논의로부터 시작되는 것이 일반적이다.[1] 오쿤(Okun)은 형평성 제고를 위한 재분배정책을 구멍뚫린 물양동이에 비유하여 고소득층으로부터 저소득층으로 물을 옮겨가는 도중 구멍으로 인해 효율성이 상실되고 최종적으로 수혜받는 양은 원래의 양보다 작다는 것으로 효율성과 형평성의 상충관계를 설명하고 있다. 한편 재분배를 추구하는 사회지출

1) 본고에서 정의하고 있는 사회지출은 광범위한 영역에서 정의되는 사회복지 전체에 대한 지출을 의미하지는 않는다. 일반적으로 정부의 재분배정책이라고 간주되어 지는 소득이전지출은 사회보험과 복지사업에 대한 현물과 현금급여를 포함하지만, 교육과 직업훈련, 고용관련 서비스 및 다양한 사회서비스 등 보다 광범위한 영역의 복지사업에 대한 지출은 포함하지 않는다. OECD에서 정의하고 있는 사회지출(Social Expenditure)은 중앙정부와 지방정부를 포함한 공공기관과 법적 근거에 의해 강제적으로 지불되는 민간기관의 현금과 현물급여를 포함한다. 즉, 연금과 실업급여 및 건강보험등의 사회보험지출과 가족관련 지출, 주거급여, 적극적 노동시장 프로그램 및 기타 사회정책의 영역에 속하는 저소득층지원등에의 지출을 포함한다. 본고에서 사용하는 사회지출은 교육을 제외한 비교적 광범위한 범위의 사회복지와 보건분야에 대한 정부재정지출을 염두에 두고 있음을 밝혀둔다.

이 조세를 통해 재원조달되기 때문에 조세로 인한 경제적 효율성의 상실이라는 측면의 문제도 있다.

이렇듯 사회지출이 어느 정도이든 효율성의 손실을 초래할 것이라는 직관적인 고찰에도 불구하고 형평성과 효율성의 상충관계가 모든 종류의 사회지출과 소득이전에 적용된다고는 할 수 없다. 대체로 사회투자적 성격이 강한 사회지출의 경우는 장기적인 관점에서 볼때 형평성의제고가 효율성을 높일수 있는 사회적 기반을 제공할 가능성이 크기 때문에 형평성과 효율성이 상충관계에 있다고 할 수는 없기 때문이다. 재분배적 성격이 강한 소득이전(income transfer)의 경우는 효율성의 손실에 대한 우려가 상대적으로 강할 수는 있겠으나 효율성을 증가시킬 수도 있다는 일련의 연구들도 있다. 예를 들면 인력과 직장의 연결정도를 개선하고 직장인의 건강을 증진 시킨다거나 기술의 변화를 수용하려는 태도를 개선시키는 등의 긍정적 효과를 통하여 효율성을 증진시킬 수도 있다는 것이다.[2] 따라서 사회지출의 효율성과 형평성을 논의함에 있어서 소득재분배와 형평성제고가 사회적으로 어떠한 편익을 제공할 수 있는가 하는 것에 대한 충분한 고려가 선행되어야 한다.

최근 들어 급속히 증가하여 온 사회지출의 규모로 인하여 거시경제적 측면에서는 사회지출이 경제성장을 저해하지는 않는가 하는 우려와 미시적 측면에서는 형평성의 추구가 경제적 효율성의 손실을 초래하지는 않는가 하는 우려가 팽배한 것이 사실이다. 대다수의 소득이전사업들이 노동의욕과 저축등에 미치는 영향이 부정적으로 예견되고 있는 것도 경제적 효율성 상실이라는 측면에서 간과할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 형평성과 소득재분배에 대한 사회적 필요성 또한 분명하다고 할 수 있기 때문에 최소한의 규범적 선택의 필요성이 있다고 할 수 있다. 재분배로 인해 손해를 보는 집단이 있다하더라도 특정한 재분배에 대한 목표가 있다면 새로운 재분배 수준에서의 자원배분의 효율성은 달성 될 수 있기 때문이다. 본고에서는 사회지출의 효율성과 관련된 경제적 효과와 소득재분배 효과에 대하여 간략하게 검토하고 사회지출의 효율성을 개선시킬 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

2. 사회지출의 경제적 효과에 대한 논의

사회지출의 경제적 효과와 소득재분배효과는 매우 다양한 경로를 통하여 나타날 수 있기 때문에 단순하게 분석될 수 있는 것은 아니다. 예를 들면 소득이전을 비롯한 사회지출의 사회경제적 효과와 소득재분배 효과 이외에도 이의 재원 조달을 위하여 사용한 조세정책으로 인한 경제적 효과와 소득재분배 효과가 별도로 있기 때문에 사업의 효과를 상충 혹은 상승시킬 수 있다. 소득이전의 효과만을 놓고 검토한 기존의 연구만을 보아도 경제주체에 미치는 사회경제적 효과는 매우 다양한 것으로 나타나고 있다. 경제주체의 결혼, 이혼, 출산 및 주거형태등의 선택(Bishop, 1980)으로부터, 인적자본의 축적(Lindbeck, 1980), 실업률 및 경기변동(Hammermesh, 1980), 지역의 소득재분배(Golladay and Haveman, 1977) 및 생산성(Abramovitz, 1981)에서 단기 필립스곡선(Phillips curve)의 위치(Haveman, 1978)까지 매우 다양한 영향을 미치는 것으로 연구되고 있다. 여기서는 사회지출이 노동공급, 저축 및 소득재분배에 미치는 영향을 고찰하고자 한다.

1) 노동공급측면에서의 효과

사회지출이 대상 수혜자의 노동공급을 증가시키는지 감소시키는지에 대한 이론적 답변은 불분명하다. 가장 단순한 노동공급모델만 보아도 사회지출의 소득효과(income effect)는 노동공급의 감소를 가져오지만 대체효과(substitution effect)는 여가(leisure)의 가격을 상승시키기 때문에 노동공급의 증가를 가져올 수 있다.[3] 이외에도 이론적 측면에서 사회지출이 노동공급을 감소시키는 효과를 들자면 은퇴효과(retirement effect)와 일자리 탐색이론(search theory)을 들 수 있다. 먼저 은퇴효과를 살펴보면 연금과 같은 사회지출은 조기은퇴를 유도할 수 있고 이에 따라 수혜자의 노동공급이 감소할 수 있다. 또한 은퇴전의 노동공급도 감소할 수 있다. 이와는 다른 맥락에서의 탐색이론에 의하면 실업보험과 같은 이전지출의 경우는 구직활동을 지원하게 됨으로 노동공급을 감소시킨다. 한편 사회지출이 노동공급을 증가시키는 효과로서 수혜자격효과 (entitlement effects)를 들 수 있다. 이는 사회보험이 직장을 통해 가입되거나 사회지출프로그램에 수혜대상 요건에 노동의 무가 있는 경우 수혜대상자가 되기 위해 새로 직장을 구하거나 노동공급을 증가할 수 있다는 것이다. 노령연금이나 실업보험등의 혜택이 취업의 한 유인이 되는 것이 수혜자격효과의 일례라 할 수 있다. 이렇듯 사회지출의 노동공급효과는 이론적으로는 다양한 효과의 크기와 상쇄정도에 따라 달라질 수 있다.

노동공급효과에 대한 실증분석연구들을 살펴보면 노령, 유족 및 장애연금, 실업연금, 미국의 공공부조 프로그램인 the Aid to Families with Dependent Children(AFDC)의 노동공급효과와 우리나라의 국민기초생활보장제도의 노동공급효과에 대한 연구들이 나와있다. <표 1>은 연금, 실업보험 및 특정 공공부조프로그램에 대한 실증연구를 간략히 요약한 것이다. 기존의 연구결과는 노동공급효과의 규모에 있어

2) S. Danziger, R. Haveman, and R. Plotnick, 1981, "How income transfer programs affect work, savings and the income distribution", Journal of Economic Literature, 19(3).

3) 비연속 예산제약선(kinked budget constraint) 모델에서는 노동공급에 대한 효과가 보다 집계적인 반응(aggregate response)를 보인다. 소득이전에 대한 경제주체의 반응이 조기은퇴의 경우처럼 경제활동인구(labor force)로부터의 이탈을 가져오는 등 비연속적 반응을 유도한다는 것이다.

서는 차이가 있지만 대부분의 경우 노령연금 및 실업보험이 노동공급의 위축을 가져왔다는 분석결과를 제시하고 있다. AFDC의 노동공급 효과에 대한 실증연구도 대부분의 경우 AFDC가 수혜자의 노동공급에 부정적인 영향을 미치고 있다고 분석하고 있다. 우리나라의 경우 한정된 데이터의 이유 등으로 인하여 실증연구가 많지는 않으나 국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 영향이 미약하다는 연구결과가 있다(이상은, 2004).[4] 결론적으로 사회보험과 공공부조 프로그램의 노동공급에 미치는 효과 중 노동공급을 증가시키는 대체효과와 수혜자 격효과는 대체적으로 미약하다는 것이 실증분석연구로부터 도출된 결론이라 할 수 있다. Danziger 등 (1981)은 사회보험과 공공부조등을 포함한 주요 소득이전사업의 노동공급 감소효과는 전체 노동자의 노동시간 대비 4.8%라고 유추하고 있다.

표 1. 노동공급효과에 대한 실증분석연구

저 자	재정지출 프로그램	효 과
Boskin(1977)	노령연금	(-)
Boskin-Hurd(1978)	노령연금	(-)
Reimers(1977)	노령연금	(+)
Burkhauser-Quinn(1977)	노령연금	(0)
Quinn(1977)	노령연금	(-)
Pellechio(1978a)	노령연금	(-)
Gordon-Blinder(1980)	노령연금	(0)
Clark-Johnson(1980)	노령연금	(-)
Pellechio(1978b)	노령연금	(-)
Hall-Johnson(1980)	노령연금	(-)
Kotlikoff(1979b)	노령연금	(0)
Burkhauser(1980)	노령연금	(-)
Marston(1979)	실업보험	(0)
Classen(1979)	실업보험	(-)
Newton-Rosen(1979)	실업보험	(-)
Solon(1979)	실업보험	(-)
Barron-Mellow(1981)	실업보험	(-)
Moffitt-Nicholson(1982)	실업보험	(-)
Hamermesh(1979)	실업보험	(0)
Garfinkel-Orr(1974)	AFDC	(-)
Saks(1975)	AFDC	(-)
Williams(1975)	AFDC	(-)
Masters-Garfinkel(1977)	AFDC	(0)
Levy(1979)	AFDC	(-)
Moffitt(1980a)	AFDC	(-)
Barr-Hall(1981)	AFDC	(-)
Hausman(1981)	AFDC	(-)
이상은(2004)	국민기초생활보장제도	(0)

* Danziger, Haveman, and Plotnick(1981)을 재구성.

2) 민간부문 저축 (private saving)에 미치는 효과

민간부문의 저축에 미치는 효과에 관하여는 연금과 같이 연령과 관계된 지출이 민간 저축에 미치는 효과에 대한 이론적 논의가 주종을 이루나 다른 종류의 사회지출의 효과에 대한 논의도 있다. 일반적인 사회지출이 민간부문의 저축에 미치는 효과는 다양한 통로를 통하기 때문에 그 효과를 확답하기 어렵다. 첫째, 예비적 동기(precautionay motives)에 의한 저축의 경우는 재분배적인 지출로 인한 소득의 증가는 저축을 감소시킬 가능성이 크다. 둘째, 수혜자의 소비패턴과 사회지출의 비용을 감당하는 집단의 다른 소비패턴을 고려해 볼때 재분배적인 사회지출은 민간부문의 저축을 감소시킬 수있다. 빈곤층은 대체적으로 고소득층에 비하여 저축을 덜 하는 경향이 있기 때문에 이들의 한계소비성향(marginal propensity to consume)이 그대로 있는 한 재분배적인 지출로 빈곤층의 소비는 더욱 늘어나 저축이 감소하고 고소득층은 소득이 줄어 저축이 감소하게 됨으로 저축이 감소할 수 있다는 것이다. 셋째, 소비와 상속(bequest)을 두가지 재화로 놓고 볼때 소비가 보다 사치재(luxury goods)라고 한다면 빈곤층으로의 소득이전은 총저축(aggregate saving)을 증가시킬 수 있다. 하지만 상속이 보다 사치재라고 한다면 반대로 총저축은 감소할 수 있다. 넷째, 빈곤층으로의 소득이전이 총수요의 증대를 가져오는 경우 민간저축이 구축(crowding-out)되는 이유는 없다. 총수요의 증대로 인하여 투자가 촉진될 수 있기 때문이다.

한편 연금이 민간부문의 저축을 구축하는 것이 아닌가 하는 문제에 대한 이론적 해답 역시 혼재되어 있다. 가장 단순한 생애주기모델(life-cycle model)의 경우를 보더라도 대체효과는 민간부문의 저축을 구축하는 효과를 가져오지만 유도된 은퇴효과(induced retirement effect)는 민간부문의 저축을 증가시킨다.[5] 이외에도 연금이 민간부문의 저축에 영향을 미치는 이론적 통로는 다양하며 그 효과도 상반되는 경우가

4) 이상은, 국민기초생활보장제도의 노동공급 효과, 한국사회복지학, 2004.

5) 가장 단순하다고 할 수 있는 두시점간 생애주기모델(two period life cycle model)에 의하면 연금재정이 계리적으로 적정한 연금지출의 경우 민간부문의 저축을 구축하게 되지만 대출제약선과 음의 순이전액(negative net transfers)가 있을 경우 구축의 정도가 1:1은 아니라고 한다(Feldstein and Liebman, 2001). 또한 두 번째 시기에 소득이 있고 노동공급이 내생적인 경우는 은퇴효과(induced retirement effect)가 나타나서 총체적인 구축효과는 알 수 없게 된다(Feldstein, 1974).

많다. 첫째, 예비적 동기에 의한 저축을 생각해 보면 노령연금지출은 예비적 동기에 의한 민간부문의 저축에 많은 영향을 미치지 않을 수 있지만 유족연금이나 장애연금지출은 예비적 동기에 의한 민간부문 저축을 감소시킬 수 있다. 둘째, 연금은 현세대로부터 노령세대로 소득을 재분배하는 효과가 있기 때문에 이를 보충해 주려는 부모세대의 상속동기(bequest motives)에 의한 저축을 증가시킬 수 있다.

<표 2>는 연금과 민간저축에 대한 국내외의 실증연구를 간략하게 제시하고 있다. 연금과 민간저축의 구축효과에 대한 실증연구들은 대부분의 경우 연금이 민간저축을 구축하고 있다는 결론을 도출하고 있다.[6] Danziger 등(1981)은 이들 연구결과에 기초하여 소득이전프로그램이 연간 민간저축을 0~20% 감소시킨다고 추정하고 있다. 우리나라의 연금제도와 민간저축의 관계에 대한 실증연구들도 짧은 연금의 역사에도 불구하고 대부분의 경우 국민연금이 민간저축을 구축하였다는 분석결과를 보여주고 있다.

표 2. 연금과 민간저축에 대한 실증연구

저 자	자료성격	효 과
Feldstein(1974)	시계열	(-)
Munnell(1974)	시계열	(-)
Barro(1978)	시계열	(0)
Feldstein(1978)	시계열	(-)
Darby(1979)	시계열	(0)
Boskin-Robinson(1980)	시계열	(-)
Leimer-Lesnoy(1980)	시계열	(0)
Feldstein(1980)	시계열	(-)
Leimer-Lesnoy(1981)	시계열	(0)
Kotlikoff(1979)	Cross Section	(-)
Feldstein-Pellechio(1979)	Cross Section	(-)
David-Menchik(1980)	Cross Section	(0)
Blinder, et al.(1981)	Cross Section	(-)
Diamond-Housman(1980)	Cross Section	(-)
Feldstein(1977)	International Cross Section	(-)
Barro-MacDonald(1979)	International Cross Section	(0)
Feldstein(1980)	International Cross Section	(-)
강성호,임병인(2005)	Panel	(-)
김상호(2007)	Panel	(-)
원종욱(1999)	Cross Section	(-)
임경묵, 문형표(2003)	Panel	(-)
최성은(2007)	Panel	(-)

* Danziger, Haveman, and Plotnick(1981)을 재구성.

6) 이들 실증연구들의 경우 사용하는 데이터의 유형에 따라 각각 모델설정(specification) 및 연금자산의 계산에 있어서의 문제점들이 많이 지적되고 있다.

3. 사회지출의 소득재분배 (income redistribution) 효과

대부분의 사회지출은 소득재분배를 개선하는 효과가 있는 것으로 기대된다. 재분배적 성격이 강한 소득이전의 경우는 직관적으로도 빈곤과 불평등도를 감소시킬 것이라고 예측할 수 있다. 재분배적 성격이 강하지 않고 저소득층을 타겟으로 하지는 않는 사회보험의 경우도 실업, 장애, 은퇴 및 사망등의 위험에 대한 소득손실의 보충이라는 목적을 가지고 있기 때문에 어느 정도의 소득재분배 기능을 가지도록 설계되어 있다고 할 수 있다.

소득재분배에 관한 실증연구는 소득재분배 지표로 빈곤의 감소나 지니계수 혹은 소득1분위 계층의 총소득대비 소득비율을 사용하고 있다. <표 3>은 현물, 현금급여 등의 소득재분배 효과에 관한 기존의 실증연구의 결과를 제시하고 있다. 소득재분배효과에 대한 실증연구는 소득의 종류와 정의, 소득의 시간적 범위 및 현물급여의 가치산정 등에 따라 수치상의 상당한 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 사례를 중심으로 한 실증연구를 살펴보면 현금과 현물급여는 빈곤율을 약53%~78% 정도 감소시켰으며 소득1분위계층의 총소득대비 소득비율을 4.6%~5.9% 정도 증가시켰고 지니계수의 경우 19%정도 감소시켰다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 박기백외(2006)은 공공부문의 이전소득과 직접세 및 사회보장기여금이 지니계수를 6.6% 향상시키며 기초생활보장의 현물급여의 경우는 약 1.7% 향상시키는 것으로 분석하고 있다. 한편 조경엽(2007)의 일반균형모델을 적용한 연구에서는 현금 이전소득의 지니계수 효과가 0.19~0.22%인 것으로 분석하고 있다.

4. 맺음말: 효율성과 형평성에 대한 논의의 시사점

일반적으로 경제학 이론에서 일컫는 효율성(efficiency)의 개념은 특정 자원배분의 조합이 그 사회의 어떤 경제주체의 효용을 증대시키기 위해 다른 경제주체의 효용감소를 초래하지 않는 조합이라는 것이다. 정부 재정지출의 분석에 있어서 효율성과 형평성의 논의는 특정사업에 대한 지출의 정당성을 확보하는 데 있어서 중요한 이론적 고려사항 가운데 하나라 할 수 있다. 이때 비교대상이 되는 재정지출의 효율성은 사회구성원 모두의 이익과 손실을 합한 개념이 될 수 있고, 형평성(equality)은 전반적인 사회적 불평등도 정도이다. 재정지출이 효율성

표 3. 현물 · 현금급여의 소득재분배효과

저 자	지 표	프로그램	효 과	
Levy(1976)	소득빈곤감소	현금	10%, 25%	
Gottschalk(1981)	소득빈곤감소	현금	31%, 57%	
Danziger-Plotnick(1981)	소득빈곤감소	현금	27%, 44%	
Paglin(1975)	소득빈곤감소	현물	21%, 71%	
Smeeding(1975)	소득빈곤감소	현금	47%, 57%	
		현물	12%, 38%	
Hoagland(1980)	소득빈곤감소	현금	48%, 54%	
		현물	41%, 52%	
Danziger-Plotnick(1977)	1분위 소득비율변화	현금	1.4%(B)	4.0%(A)
Smeeding(1979)	1분위 소득비율	현물	5.69%(B)	6.75%(A)
Browning(1979)	1분위 소득비율	현물	5.69%(B)	7.28%(A)
Browning-Johnson(1979)	1분위 소득비율	현금, 현물	1.6%(B)	6.2%-9.9%(A)
Hoagland(1980)	1분위 소득비율	현금, 현물	0.6%(B)	6.5%(A)
Taussig(1973)	지니계수	현금	9.8%	
Benus-Morgan(1975)	지니계수	현금	15.1%	
Watts-Peck (1975)	지니계수	현금(조세포함)	14.0%	
Danziger-Plotnick(1977)	지니계수	현금	11.0%, 14.4%	
Garfinkel-Smolensky(1977)	지니계수	현금	18.1%	
Moon(1977)	지니계수	현물	8.3%	
Reynolds-Smolensky(1977)	지니계수	현금, 현물	6.4%,9.5%,13.5%	
Smeeding(1977)	지니계수	현금	17.4%, 20.0%	
		현물	2.4%, 2.5%	
Smolensky, et al.(1977)	지니계수	현금	10.4%	
		현물	6.0%	
Dalrymple(1980)	지니계수	조세, 현물, 현금	17.9%	
Hoagland(1980)	지니계수	현금	13.7%, 15.4%	
		현물, 조세	3.8%, 4.2%	
박기백 외(2006)	지니계수	현물, 조세	6.6%(공공부문 이전지출,직접세) 2.75%(건강보험) 1.7%(기초생보, 현물)	
조경엽(2007)	지니계수	현금	0.19%-0.22%	

* Danziger, Haveman, and Plotnick(1981)을 재구성.

도 개선시키고 형평성도 개선시킨다면 이는 당연한 지출로 간주될 수 있고 그 반대의 경우 즉 효율성도 악화시키고 형평성도 악화시킨다면 지출되어서는 안되는 사업으로 간주할 수 있다. 하지만 효율성은 개선시키나 형평성이 악화된다든지 그 반대로 형평성은 개선되나 비효율적이라든지 하는 지출의 경우 그 판단이 어려워 질 수 있다. 사회지출의 경우는 특정한 재분배형태에의 필요를 가지고 있는 규범적(normative) 성격의 지출이기 때문에 효율성 손실은 어떻게 보면 필연적이라고 할 수도 있다. 예를 들면 사회적으로 노령인구에 대한 보조의 필요성에 대한 요구가 있다고 한다면 노년층에 대한 소득보전지출은 조세라는 수단을 통해서 청장년층 집단의 효용을 감소시킴으로서 이루어 지기 때문이다. 하지만 앞에서도 언급하였듯이 보다 장기적인 관점에서는 효율성을 증진시킬 수 있는 일련의 환경을 제공할 수 있다는 측면도 고려되어야 한다.

재분배정책의 비효율성에 대한 또 다른 논점사항은 재분배정책을 통해 사회전체의 자원자체가 줄어드는 비효율성의 문제이다. 즉 고소득층으로부터 저소득층으로 1,000원을 재분배한다고 했을 때 소득 이전과정에서의 손실이 발생하기 때문에 궁극적으로 저소득층이 얻는 것은 900원이 된다고 하는 문제이다. 이러한 관점에서 볼 때는 특정 사회지출이 사회적 자원의 감소라는 비효율성을 초래하는지, 또 초래한다면 그 규모는 얼마인지가 주된 이슈가 될 수 있다. 또한 특정한 재분배정책이 효율성의 손실보다 선호되어야 하는 정당성의 확보도 필요할 것이다.

OECD국가를 대상으로 한 사회지출과 효율성 및 형평성간의 실증분석연구에 의하면 노령현금급여, 가족현금급여, 적극적 노동시장정책, 실업급여, 보건급여 중 효율성을 감소시키는 사회지출은 노령현금급여로 분석되고 있다(김용성, 2004).[7] 이 연구는 실업급여의 경우는 효율성과 형평성을 모두 증진시키며 가족현금급여는 효율성을 감소시키지 않으면서 형평성을 제고한다고 분석하고 있다. 이러한 실증연구에서도 볼 수 있듯이 모든 유형의 사회지출이 반드시 효율성의 감소를 가져온다고 할 수는 없을 것이다.

후생경제학 이론(the second welfare theom)에 의하면 초기의 분배상태(initial wealth of distribution)에서 재분배지출이 이루어 졌을 경우 경쟁(competition)을 통해 새로운 효율적인 수준에 도달할 수 있다. 효율적인 자원배분을 달성할 수 있는 재분배 수준은 하나가 아니기 때문이다. 현실적으로는 사회후생함수(social welfare function)를 최적화 할 수 있는 재분배 수준과 효율성 손실의 조합을 알기 어렵기 때문에 사회적으로 적정한 재분배 수준의 지출을 선택하여야 할 필요가 있다. 이때 필요한 것은 규범적으로 선택된 새로운 분배상태에서 효율성이 달성될 수 있도록 하는 메커니즘이 될 수도 있다. 즉 사회적으로 바람직한 재분배 수준을 달성하기 위해 정부차원의 재정지출이 필요한 것도 사실이지만 반드시 정부기관의 지출에 의존하

7) 김용성, 복지지출 및 조세정책이 경제적 효율성과 형평성에 미치는 영향: OECD 국가를 중심으로, 한국개발연구원, 2004.

기보다는 시장 매커니즘을 최대한 활용하는 것도 효율성 달성의 한 방안이 될 수 있다는 것이다. 일례를 들면 최근 시행되기 시작한 BTL(Build-Transfer-Lease)사업방식의 활용, 수요자중심의 바우처방식 등을 통한 시장 매커니즘의 활용은 사회적 자원감소라는 효율성의 손실을 감소시킬수 있는 한 방안들이 될 수 있을 것이다. 또한 정부재원과 경쟁할 수 있는 각종 민간 종교단체나 지방정부와의 협력관계를 복지서비스 전달체계에 활용하려는 현행 미국 행정부의 Faith-Based and Community Initiative 등도 효율성 강화라는 측면에서 검토하여 볼 수 있는 정책적 방향이라 할 수 있다. 보건복지