

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-15-01

협동연구 2008-02-1

**사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도)**  
**사회지출의 구성과 경제적 함의성**  
**[총괄보고서]**

원종욱 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국교육개발원, 노동연구원, 산업연구원,  
조세연구원

---

사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도)  
**사회지출의 구성과 경제적 함의성**  
**[총괄보고서]**

---

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-15-01  
협동연구 2008-02-1

---

발행일 2008년 12월  
저자 원종욱 외  
발행인 김용하  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)  
전화 대표전화: 02) 380-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)  
인쇄처 예원기획  
가격 5,000원

---

© 한국보건사회연구원 2008  
**ISBN 978-89-8187-547-3 93330**  
**ISBN 978-89-8187-548-0 93330(전6권)**

## 발간사

‘경제성장’은 한국사회에 있어서 가장 이슈가 되는 사안이라 해도 과언이 아닐 것이다. 우리 경제는 과거 급속한 발전을 이루어왔으며, 현재도 선진국 진입을 위해 경제의 양적·질적 성장을 위해 꾸준히 노력해오고 있다. 선진국으로의 진입은 경제의 양적규모도 중요하지만 국민의 삶의 질 향상도 동시에 추구되어야만 가능할 것이다. 경제성장이 삶의 질의 상당부분을 설명해줄 수 있으나, 거시경제 지표로 설명될 수 없는 부분에 있어서는 정부개입에 의한 공공적 사회지출로 충족되어야만 할 것이다. 사회지출은 교육투자, 사회서비스 활성화, 기타 고용친화적 사회정책 등을 포괄적으로 포함한다.

한정된 자원의 배분에 있어 성장과 사회지출 간 우선순위에 대한 논의와 논쟁이 그간 있어왔고, 사회지출의 증가규모나 속도에 있어서도 이견이 있을 수 있다. 사회지출과 경제성장은 대체의 관계가 아니라 상호보완의 관계가 있다는 선행연구가 많이 있었고, 특히 사회지출이 경제의 성장과 발전에 긍정적인 파급효과를 미칠 수 있다는 해외 연구논문을 많이 발견할 수 있다.

본 연구는 우리나라의 사회지출과 거시변수 간 상호 파급효과의 규모와 경로를 다양한 시각에서 분석을 시도한 것이다. 건강투자, 교육투자, 사회서비스 활성화 등이 국가경제에 어떤 영향을 미치는지를 부분적으로 그리고 통합적으로 분석해보았다. 본 연구만으로 우리나라의 사회지출과 거시경제 간 상호관계를 완전하게 규명할 수는 없을 것이다. 그러나 본 연구가 둘 간의 역할과 작용을 규명하는 데 일조를 할 것이라는 데는 의심이 없다.

끝으로, 본 연구에 참여해 준 한국교육개발원, 한국노동연구원, 산업연구원, 한국조세연구원 연구진에게 감사의 뜻을 전한다.

2008. 12.  
한국보건사회연구원장  
원 장 김 용 하

## 경제·인문사회연구회 협동연구총서

### “사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구”(1차년도)

#### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
08-15-01	사회지출의 구성과 경제적 함의성 (총괄보고서)	한국보건사회연구원
08-15-02	건강투자의 경제성장 효과 분석	한국보건사회연구원
08-15-03	사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안	한국교육개발원
08-15-04	사회투자와 고용	한국노동연구원
08-15-05	사회투자의 경제파급효과	산업연구원
08-15-06	사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구	한국조세연구원

#### 2. 참여연구진

	연구기관	연구책임자	참여연구진
주 관 연구기관	한국보건사회연구원	원종욱 연구위원 (총괄책임자)	
	한국보건사회연구원	남상호 연구위원	정영호 연구위원
협 력 연구기관	한국교육개발원	홍영란 선임연구위원	현영섭 연구위원
	한국노동연구원	방하남 선임연구위원	옥우석 교수 홍성표 교수
	산업연구원	조현승 연구위원	하봉찬 전임강사
	한국조세연구원	박형수 연구위원	김중면 연구위원 송호신 전문연구위원
			이철희 교수

## 목 차

<b>제1장 연구의 배경</b> .....	<b>9</b>
제1절 연구의 필요성 .....	9
제2절 연구의 목적 .....	10
제3절 협동연구의 필요성 .....	11
<b>제2장 연차별 연구내용</b> .....	<b>12</b>
제1절 연구내용 .....	12
제2절 협동연구기관 및 연구진 구성(2008년도 연구) .....	14
<b>제3장 연구방법 및 추진일정</b> .....	<b>15</b>
제1절 연구방법 .....	15
제2절 연차별 계획(2008~2010년) .....	16
제3절 추진일정(2008년도 연구) .....	16
<b>제4장 2008년도 주요연구 내용 및 결론</b> .....	<b>17</b>
제1절 한국보건사회연구원- 건강투자의 경제성장 효과 분석 .....	17
제2절 한국교육개발원- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안 .....	27
제3절 한국노동연구원- 사회투자와 고용 .....	33
제4절 산업연구원- 사회투자의 경제파급효과 .....	39
제5절 한국조세연구원- 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구 .....	54

## 표 목 차

〈표 1-1〉 건강지출 추이 (대 GDP 비율) .....	18
〈표 2-1〉 건강지출과 GDP 간의 Granger 인과성 검정 .....	21
〈표 3-1〉 회귀분석: 건강지출증가율과 경제성장률 .....	22
〈표 4-1〉 건강과 경제성장 .....	24
〈표 4-2〉 기술통계량 .....	25
〈표 4-3〉 우리나라 사회서비스 현황 .....	40
〈표 4-4〉 보건업과 사회복지사업 현황 .....	41
〈표 4-5〉 우리나라의 GDP대비 사회지출 비중(2003년) .....	42

## 그림 목차

[그림 2-1] 건강지출증가율과 경제성장률 .....	20
[그림 4-1] 기대수명과 GDP .....	23
[그림 4-5] 1인당 GDP수준과 공공사회지출의 비중 추이 .....	42

## 제1장 연구의 배경

### 제1절 연구의 필요성

참여정부의 출범 이후 분배와 성장간의 관계에 대한 국가적 관심이 급증하였으나 아직 사회적 합의에 이르지 못하고 있음.

- 특히 양극화 또는 빈부격차 해소를 위한 사회지출이 경제성장에 긍정적이냐 부정적이냐에 대한 논의가 지속되어 왔음.
  - 일반적으로 사회지출이 과도하게 증가하면 민간부문의 조세부담이 높아져 기업들의 투자의욕이 감소하게 되고 궁극적으로 경제성장을 저해하게 됨.
  - 한편으로는 사회지출 확대는 인적자본의 축적을 통하여 사회적 불평등을 완화하고 장기적으로 성장잠재력을 확충하여 경제성장에 도움을 줄 수도 있음.
- 최근 들어 저출산·고령화 사회로의 진입과 사회·경제적 양극화 심화 등에 기인하는 사회적 불평등이 확대되지 않도록 정책적 대응이 필요함.
- 따라서 사회지출과 경제성장간의 관계를 종합적으로 분석하고, 양자간의 선순환 구조를 정착시킬 수 있는 정책 대안을 강구할 필요가 있음.

## 제2절 연구의 목적

- 사회지출이 경제성장에 영향을 미치는 경로에 대한 이론적·실증적 연구 성과를 정리하고 우리의 현실에 맞는 결론을 도출하고자 함.
  - 구체적으로 사회지출과 경제성장이 양립가능한지, 필요한 조건은 무엇인지를 살펴봄.
  - 사회지출이 경제성장에 미치는 영향은 단기적으로 경제성장률에 미치는 효과뿐만 아니라 장기적으로 성장 잠재력을 제고하는 측면까지 포괄하여 종합적으로 분석하여야 함.
- 기존의 연구에 의하면 정부지출과 경제성장간에는 음(-)의 관계 내지는 통계적으로 비유의적인 관계가 많은 것으로 나타남.
  - 정부지출과 경제성장간에는 음(-)의 관계가 존재(Alesina and Rodrik 1994; Folster and Henrekson 1999, 2000)
  - 정부지출과 경제성장간에는 통계적으로 유의한 관계가 나타나지 않음(Agell, et al. 1997, 1999).
- 반면 사회지출이 건강증진 또는 인적자본 축적을 통하여 경제 전체의 생산성을 높이고 궁극적으로 경제성장을 촉진할 수도 있음(Barro and Sala-i-Martin 1995; Bloom, Canning and Sevilla 2001).
- 내생적 성장모형에 따르면 생산성 증가율이 경제 내에서 내생적으로 결정되며 인구증가나 외생적 기술진보가 없어도 경제성장이 가능함.
  - 내생적 성장모형에 투자적 사회지출을 도입하면 생산요소의 질적인 측면을 강화되고 생산성 제고를 통하여 궁극적으로 경제성장을 촉진할 수 있을 것임.

### 제3절 협동연구의 필요성

- 현재 보건복지부에서는 사회투자의 관점에서 복지정책을 추진하고 있음.
  - 저출산·고령화 등과 같은 사회변화에 대응하면서 급증하는 다양한 복지수요를 충족시킬 필요성이 대두됨.
- 사회투자는 경제학·사회학·행정학 등 다양한 학문분야에서 폭넓게 다루어지고 있는 연구주제임.
- 사회지출의 경제적 효과에 대한 시각과 접근방식이 사전에 조율되지 않으면 동일한 문제에 대해 상이한 정책대안이 제시되거나 정책 간 상충 가능성이 있음.
- 연구주제에 대한 체계적 이해와 종합적 대응방안 마련을 위해서는 학제 간 또는 해당 분야의 연구자들의 유기적인 협동 연구가 필수적임.

## 제2장 연차별 연구내용

### 제1절 연구내용

#### 가. 2008년도 연구내용

- 사회지출의 개념 정립
  - 통상적으로 사회지출(social expenditure)은 이전지출(social transfer)을 의미하나, 학문적 논의나 국제비교를 위해서는 OECD에서 집계하는 복지지출(SOCX)을 사용
    - OECD 기준은 노령, 유족, 무능력, 보건, 가족, 적극적 노동시장, 실업, 주거 및 기타 지출을 포함함.
    - 세부적인 항목 조정은 우리나라 실정에 맞게 조정
- 사회지출과 경제성장간의 관계에 관한 거시적 분석
  - 사회지출 관련 세부 항목 데이터에 대한 통계분석
    - 주요 경제·사회 관련 변수의 추이 분석 (시계열 분석)
  - OECD 자료를 이용한 비교 분석
    - 확률효과모형 및 고정효과 모형의 비교
  - 사회지출이 경제성장에 영향을 미치는 전달경로에 관한 기존의 이론적·실증적 연구를 종합·정리
  - 계량모형을 이용한 사회지출과 경제성장간의 관계 및 장·단기 영향 분석
- 정책적 시사점 도출

- 선진국의 성장단계별 사회지출 변화를 분석하고 우리나라에 대한 정책적 시사점을 도출하여 사회통합과 성장 잠재력 회복에 기여

#### 나. 2009년도 연구내용

- 확률적 동태모형을 이용한 사회재정지출의 파급 효과 분석
  - 인적자본과 인구구성의 변화를 포함하는 내생적 성장모형 (endogenous growth model)에서 사회재정 관련지출이 균제상태 (steady state)에서의 성장률, 고용 등에 미치는 효과를 살펴봄.
  - 인구구성의 변화나 노인 및 아동관련 지출이 경제성장이나 고용 등에 미치는 장기 효과는 기대수명의 상승이 노동생산성에 미치는 영향에 따라 다르게 나타날 수 있는 가능성 검증
  - 건강관련 지출의 증가는 기대수명의 증가로 이어지고, 이는 다시 대표적 개인의 생애저축·자본축적·교육에 대한 투자수익률에 장기적으로 영향을 줄 가능성을 분석함.
  - 사회지출과 경제성장간의 관계에 대한 종합적인 분석을 통하여 가능한 범위 내에서 장기적으로 성장과 분배가 조화를 이루고 성장잠재력을 확충할 수 있는 방안을 제시하고자 함.

#### 다. 2010년도 연구내용

- 연산가능 일반균형모형을 이용한 사회재정지출의 경제적 효과 분석
  - 최근 들어 우리나라의 사회재정 관련 지출은 그 비중이 급속하게 높아지고 있음에도 불구하고 일반균형모형을 이용한 경제적 파급 효과에 대해서는 깊이 있는 연구가 진행된 바가 없었음.
  - 2003년 기준으로 발표된 산업연관표 세부자료와 2000년 기준의 국민계정 제도부문별 세부자료를 이용하여 우리나라의 사회회계

14 사회지출의 구성과 경제적 함의성

행렬 (Social Accounting Matrix, SAM)을 작성하고

- 사회회계행렬을 바탕으로 연산가능 일반균형모형(Computable General Equilibrium Model, CGE)을 구축한 다음,
- 사회재정 관련지출의 구성 변화가 경제성장이나 고용 등에 미치는 장·단기 효과를 분석함.

제2절 협동연구기관 및 연구진 구성(2008년도 연구)

참여기관	협동연구과제명
한국보건사회연구원	연구총괄
한국보건사회연구원	건강투자의 경제성장 효과 분석
한국 교육 개발 원	사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안
한국노동연구원	사회투자과 고용
한국산업연구원	사회투자의 경제과급효과
한국조세연구원	사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구: 거시적 접근

## 제3장 연구방법 및 추진일정

### 제1절 연구방법

- 5개 국책연구기관과 학계 전문가가 참여한 협동연구
  - 연구기관과 학계의 책임연구자간 토론을 정례화 하여 연구 방향 및 방법론에 있어서 일관성을 유지하고 정책대안을 도출하도록 함.
- 문헌연구와 실증연구 병행
  - 주제와 관련된 국내·외 문헌연구를 공동으로 수행함.
- 연구자문그룹과 전문가 포럼 운영
  - 사회지출과 경제성장의 관계는 범위가 넓은 연구주제이므로 학계·연구기관 등의 전문가 자문그룹과 주제별 전문가 포럼 등을 운영하여 지식과 경험을 연구에 반영토록 함.
- 국제적 협동연구
  - 사회지출에 관한 연구를 추적하고 있는 해외기관과의 학술적 교류를 통하여 그들의 추적된 연구 성과와 정책사례를 우리나라에 활용토록 함.

제2절 연차별 계획(2008~2010년)

연차	연구과제
2008년 (1차년)	사회지출과 경제성장간의 관계에 대한 기초 연구 및 거시모형 분석
2009년 (2차년)	확률적 동태모형을 이용한 사회지출과 경제성장간의 관계 분석
2010년 (3차년)	연산가능일반균형모형을 이용한 사회지출의 경제성장 효과 분석

제3절 추진일정(2008년도 연구)

일정	추진내용
4월	- '07년도 최종 연구계획서 제출
5월	- 협동연구기관간 연구방향 및 일정 협의 - 연구진 워크숍(주요 쟁점관련 기존연구 발표 및 토론)
6월	- 총괄책임자 및 세부과제 책임자 간담회(1차) - 연구책임자 및 과제별 공동연구자 간담(1차)
7월	- 중간평가 워크숍(과제별 연구진행 점검 및 내용 협의)
8월	- 총괄책임자 및 세부과제 책임자 간담회(2차) - 연구책임자 및 과제별 공동연구자 간담회(2차)
9월	- 심포지엄용 원고 취합 - 심포지엄 개최
10월	- 연구기관별 보고서 취합 - 연구결과 상호검토를 위한 워크숍 - 종합보고서 편집회의
11월	- 연구평가회의 - 연구결과 최종 취합 및 정리
12월	- 최종보고서 출판

## 제4장 2008년도 주요연구 내용 및 결론

### 제1절 한국보건사회연구원- 건강투자의 경제성장 효과 분석

#### 1. OECD 국가의 건강지출의 GDP 대비 비율

- 자료가 존재하는 1980년 이후부터 2003년까지의 건강지출의 대 GDP 비율은 나라에 따라 약간의 차이를 보이기는 하지만 대체로 상승하는 추세를 보임.
  - 스웨덴은 등락을 거듭하면서 약하게 하락하는 모습을 보이고 있고, 프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 네덜란드, 호주, 미국은 상승하는 추세를 나타내고 있음.
  - 특히 미국은 1980년 6.3%에서 급속하게 상승하여 2003년에는 거의 두 배인 12.5%로 상승하였음.
  - 한국도 점진적으로 상승하는 국가군에 속하는데, 1990년 1.7%에서 점차로 상승하여 2003년에는 3.1%에 이르고 있음.
  - OECD 평균 건강지출은 비교적 안정적인 모습을 보이는데, 5%대 후반에서 7% 사이에서 완만하게 등락을 보이고 있음.

〈표 1-1〉 건강지출 추이 (대 GDP 비율)

(단위: %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2003
스웨덴	8.3	7.8	7.5	6.3	6.4	7.1
프랑스	6.0	6.7	7.4	8.3	8.1	8.9
독 일	7.3	7.6	7.1	9.0	8.6	8.9
영 국	5.0	5.1	5.2	6.0	6.1	7.3
이탈리아	5.5	5.3	6.2	5.2	5.9	6.2
네덜란드	5.8	5.8	6.1	6.6	6.3	7.5
호 주	5.3	5.8	5.9	6.2	6.6	6.9
일 본	4.5	4.7	4.5	5.7	5.9	6.1
미 국	6.3	7.3	9.1	10.8	10.7	12.5
멕시코	-	1.0	2.0	2.5	2.7	3.0
한 국	-	-	1.7	1.7	2.5	3.1
OECD 평균	6.0	5.7	5.7	6.2	6.3	7.0

주: 1) 공공 사회지출은 일반정부의 사회관련 지출에 사회보험 급여를 합한 것임.

2) 멕시코는 1985년 이후, 한국은 1990년 이후부터 사회지출 자료가 존재함.

자료: OECD (2007), Social Expenditure Database.

## 2. 건강지출과 경제성장관련 기존 연구

□ 사회지출과 경제성장 간의 관계에 대한 기존의 연구에 의하면 사회 지출이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 주장(Cashin 1994, Perotti 1994)과 부정적인 영향을 미친다는 주장(Gwartney, et al. 1998, Hansson and Henrekson 1994)이 대립하고 있음.

- 높은 사회지출 수준을 유지하는 복지국가들은 낮은 파업빈도가 경제성장에 주요한 영향을 미친 것으로 알려져 있는데, 이 경우 사회지출은 대체로 생산성 증대를 통하여 경제성장에 긍정적인 효과를 미친다고 함.
- 기존의 횡단면 연구에서도 사회지출과 경제성장 간에는 유의적인 양(+)의 관계가 있다는 실증분석 결과를 소개하고 있는 문헌은

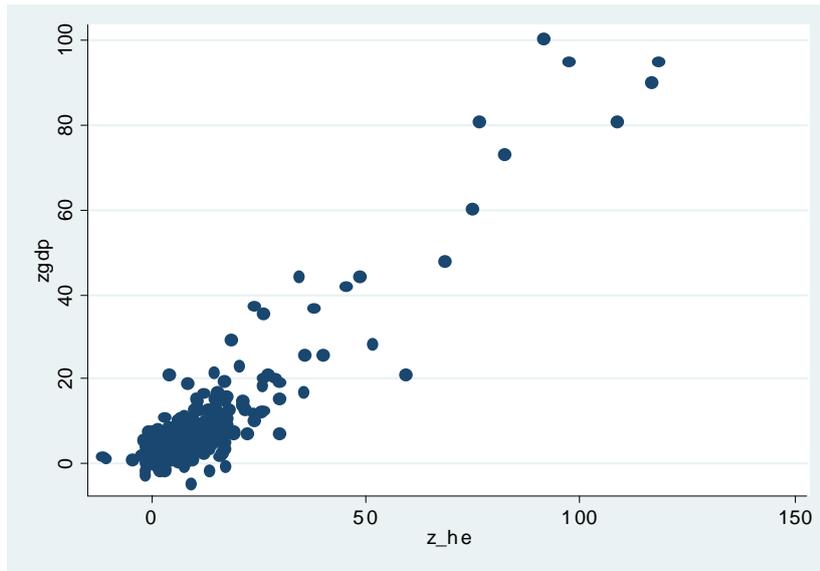
찾아보기 힘들며, 많은 연구자들이 내린 결론은 사회지출과 경제 성장 간에는 상관관계가 없으며, 따라서 사회지출이 경제성장의 걸림돌로 작용한다고 볼 수 없다는 것임.<sup>1)</sup>

- 사회지출의 구성요소인 건강지출과 경제성장과의 관계를 분석한 기존 연구에 의하면 상호 인과관계가 큰 것으로 분석되고 있음.
  - Case(2001)는 South Africa의 건강과 경제적 복지수준에 관한 종합적인 서베이 자료를 이용하여 고령연금에 이들의 건강에 미치는 영향과 고령연금 수혜자 및 그들과 함께 생활하고 있는 장년 및 유년층의 건강에 어떤 영향을 미치는가를 분석하였음.
  - 그 결과, 소득으로부터 건강에 이르는 현저한 인과관계를 발견하였음.
  - 특히 소득향상으로 인하여 위생 및 생활환경의 개선뿐만 아니라 영양상태의 개선과 심리적 스트레스의 감소로 인하여 건강상태의 개선이 일어나는 것을 발견하였음.

---

1) David R. Cameron (1982), "On the Limits of the Public Economy," *Annals, AAAPS*, vol. 459, January, pp. 46-62 및 홍석표 외 (2005), "OECD 국가의 사회지출과 경제성장," 보건사회연구원 연구보고서 2005-24.

[그림 2-1] 건강지출증가율과 경제성장률



- [그림 2-14]는 OECD 국가들의 1980~2003년간 건강지출증가율과 경제성장률을 나타낸 것이며, 이들 변수 간에는 밀접한 선형관계 (linear relationship)가 있음을 알 수 있음.(상관계수=0.899).
- 주요 국가에 대하여 건강지출과 GDP간의 Granger 인과성을 검정한 결과가 아래의 표에 정리되어 있음.

〈표 2-1〉 건강지출과 GDP 간의 Granger 인과성 검정

국가명	p-값	국가명	p-값
미 국	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.333	스페인	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.121
	GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.007		GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.031
스웨덴	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.226	프랑스	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.866
	GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.044		GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.013
호 주	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.003	덴마크	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.432
	GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.097		GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.018
캐나다	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.364	이탈리아	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.622
	GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.005		GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.363
독 일	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.025	한 국	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.868
	GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.005		GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.080
영 국	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.996	일본	SCHE $\rightarrow$ GDP, 0.187
	GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.210		GDP $\rightarrow$ SCHE, 0.020

주: 1) 귀무가설 중 SCHE  $\rightarrow$  GDP는 건강지출이 GDP를 그랜저 인과하지 않음을 뜻하며, p-값이 0.05(0.01) 미만이면 5%(1%)에서 귀무가설이 기각됨.  
 2) 시차의 수는 3, 한국을 제외한 국가의 분석기간은 1980~2003이고, 한국은 1990~2003임.

- <표 2-1>에 의하면 미국, 캐나다, 독일은 1% 유의수준에서, 그리고 스웨덴, 스페인, 프랑스, 덴마크, 일본은 1% 유의수준에서 실질 GDP 수준이 건강지출 수준에 Granger 인과하는 것으로 나타났다.
- 반면, 호주(1% 유의수준)와 덴마크(5% 유의수준)는 건강지출 수준이 실질 GDP 수준을 Granger 인과하는 것으로 나타났다.

3. 건강지출과 경제성장간 단순회귀분석

- 건강지출증가율이 경제성장률에 미치는 영향을 알아보기 위하여 OECD 자료를 이용하여 단순 회귀분석을 수행하였음.
  - 이 결과에 의하면 특이항을 통제하였는가 여부에 관계없이 두 변수 간에는 밀접한 관계가 나타나고 있음.
  - 추정계수는 특이항의 처리방법에 따라 영향을 받으나, 기울기 추정치는 1% 유의수준에서 유의미한 것으로 나타나고 있음.

<표 3-1> 회귀분석: 건강지출증가율과 경제성장률

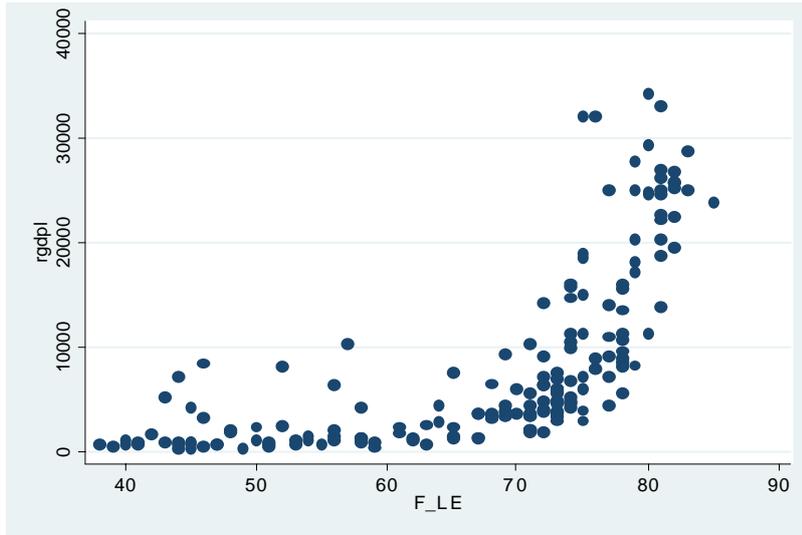
경제성장률	OLS	robust 회귀
건강지출증가율 (p-값)	0.7054 (0.000)	0.4434 (0.000)
상수항	1.5339 (0.000)	3.2810 (0.000)
obs	685	683
adj. R-sq	0.809	
p-값 (Prob > F)	0.000	0.000

주: 괄호 안은 p-값임. 분석기간은 1980~2003임.

4. 건강과 경제성장의 거시적 분석

- 건강수준을 나타내는 척도로는 기대여명 자료를 이용하였는데, 일반적으로 한 국가의 기대여명과 소득수준 간에는 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났음.
  - 특히 기대수명의 증가에 따라 소득수준이 체증적으로 증가하는 것으로 나타나고 있음.

[그림 4-1] 기대수명과 GDP



- [표 4-1]은 2000년도 횡단면 자료를 이용하여 기대수명을 GDP에 대하여 회귀분석한 결과를 제시한 것이며, 종속변수인 GDP에 대수변환을 하였을 때 결정계수가 0.65인 것으로 나타나, 모형이 전반적인 설명력을 가지는 것으로 판단됨.

〈표 4-1〉 건강과 경제성장

2000	GDP	log GDP
기대수명 (p-값)	-3499.2 (0.000)	0.075 (0.000)
기대수명 제공	31.906 (0.000)	
관찰치수 그룹수	180	180
R-square (overall)	0.6457	0.6506
Prob. > F	0.000	0.000
Prob. > Chi-sq		

주: 상수항은 보고하지 않았으나 1%에서 유의함. 2000년 횡단면 자료를 이용하였음.

- 건강이 경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위하여 1960년부터 2000년까지 10년 단위로 구축된 각 국가별 자료를 이용하였음.
  - 구매력평가환율로 측정된 1인당 실질GDP에 총인구를 곱하여 국가별 GDP를 구하였고, 국가별 노동공급은 World Bank의 World Development Indicator에서 구하였음.
  - 인적자본의 대리변수인 교육연수는 Barro and Lee(2000)에 있는 1960년부터 2000년까지의 15세 이상 인구의 평균 교육연수를 이용하였음.
  - 건강수준을 나타내는 변수로는 Bloom and Canning(2005)에서와 마찬가지로 기대여명을 사용하였으며, 국가별 자본스톡을 구하기에는 어려움이 있어서 고정자본형성의 GDP에 대한 비중에 GDP를 곱하여 자본스톡의 대리변수로 사용하였음.
  - 경제의 개방도를 나타내는 대리변수로는 교역의존도를 사용하였음.

〈표 4-2〉 기술통계량

var.	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
국가	940	94.5	54.29905	1	188
연도	940	1980	14.14966	1960	2000
기대수명, 남	851	58.27145	11.66101	22	78
기대수명, 여	851	62.49001	13.14125	21	85
경제활동인구	474	14,316.72	60,198.66	7.55	745,715.1
교육수준	502	4.628629	2.942489	.042	12.247
총인구	940	23,904.08	93,369.7	9.48	1,262,470
국내총생산	771	4,938.387	6,825.152	61	48,217
소비비중	771	67.61089	16.88315	9	132
정부지출	771	21.15175	11.28309	1	71
투자비중	771	15.84047	9.883305	1	68
개방도	771	77.60441	51.2993	2	425
1인당 소득	764	7,209.005	8,436.665	230	66,885
근로자당 소득	713	17,067.1	19,628.97	435	196,173
개방도	765	76.00523	57.07064	2	781

- 분석결과 교육수준과 기대수명 또한 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며, 상대적인 영향력에서는 기대수명이 교육수준에 비하여 다소 낮은 것으로 나타났음
- 고정효과 모형은 모든 추정계수들은 1% 유의수준에서 의미를 가지는 것으로 나타났으며, 모형 전체의 적합도 또한 양호한 것으로 나타남.

## 5. 결론

- 건강과 경제성장과의 관계를 분석한 결과 건강증진은 인적자본을 축적하여 궁극적으로 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 간접적으로 확인하였음.
  - 건강증진은 근로자의 육체적·정신적 역량을 강화시켜 생산성의 향상을 가져오고, 근로자 개인의 입장에서는 근로소득의 증가를 실현할 수 있음.
  - 이러한 과정을 거쳐 근로자의 소득이 증가하게 되면 교육이나 훈련(training)의 양적·질적 제고를 도모할 수 있는 투자가 보다 활발하게 이루어지고, 또한 물적자본 형성에도 긍정적인 영향을 미치게 되어 경제성장에 이바지하게 됨.
  - 이처럼 건강증진은 주요한 ‘투자’이며, 사회·경제적 발전의 필수요소라 할 수 있음.

## 제2절 한국교육개발원- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

### 1. 서론

#### □ 연구의 필요성

- 사회적 위기의식이 고조되고 있는 상황에서 사회적 자본(social capital)에 대한 관심과 사회적 자본 형성의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있음.
- 교육과 평생학습은 경제적, 사회적, 개인적 행복을 유지시키는 중요한 역할 기제임.
- 교육 투자를 지원하고 자원을 관리하며, 잠재적 이득을 최대화할 수 있는 방향으로 공공 정책을 수립하는 것이 중요함.

#### □ 연구목적

- 사회적 자본과 교육과의 관련성 고찰, 교육적 관점에서 사회적 자본에 대한 이해와 인식 확대
- 사회적 자본의 다양한 성과 규명
- 국내 및 해외 선진국들의 사회적 자본 관련 정책 동향을 분석하여 시사점 도출
- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안으로서 실천적 프로그램을 탐색하여 제시

#### □ 연구내용

- 사회적 자본에 대한 개념적 이해 및 논의
- 사회적 자본의 효과 분석
- 사회적 자본 형성 관련 국내외 정책 동향 분석

## 28 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안 탐색

### □ 연구방법

- 사회적 자본의 개념 이해, 효과 분석, 국내외 관련 정책동향 분석을 위해 문헌 연구 및 선행연구 검토
- 사회적 자본 형성을 위한 교육 투자 방안 탐색을 위한 전문가 협의회 실시

## 2. 사회적 자본의 개념

### □ 사회적 자본의 도입

- 1960년대부터 사회적 자본의 중요성 강조되기 시작함.
  - Bourdieu는 문화적 자본과 함께 사회적 자본을 사회관계 속에서 각 개인이 가지고 있는 지속적 네트워크와 집단 소속이 각 개인에게 주는 다양한 사회적 기회 자원을 총칭하는 것으로 분석함.
  - Coleman은 행위자들의 이익추구를 위한 자원으로서 사회구조의 여러 측면으로 정의함.
  - Putnam은 상호 신뢰를 위한 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크로 규정함.

### □ 사회적 자본의 개념

- 본 연구에서 사회적 자본은 개인과 집단의 행동을 촉진시키는 관계 구조, 네트워크, 상호 호혜적 규범, 신뢰 등을 의미하는 개념임.

## 3. 사회적 자본의 효과

### □ 사회적 자본의 효과 메커니즘

- 사회적 자본을 형성하도록 유도하는 선행요인 또는 영향요인이

존재하는 한편으로는 사회적 자본 형성 결과에 의하여 나타나는 효과 또는 성과들이 존재함.

□ 사회적 자본의 형성 요인

- 일반적으로는 교육의 정도가 강할수록 신뢰 및 관용성이 더 높게 나타나는 것으로 보고됨
- 단체 활동을 통하여 다양한 학습기회에 노출될수록 단체 참가자들은 사회적 자본으로서 신뢰의 정도가 향상된다고 연구결과 나타남
- 전반적으로 학력이 증가할수록 자원봉사 의지나 시간 등이 증가하는 것으로 나타나지만 반대의 결과를 보인 연구들도 발견됨
- 대체적으로는 학력이 증가할수록 정치적 관심이나 시민의식이 긍정적인 방향으로 발전하는 것으로 나타남
- 비형식 유형의 학습도 사회적 자본의 형성에 중요한 영향을 주는 요인임

□ 사회적 자본의 효과

- 사회적 자본의 긍정적 효과는 개인이나 지역사회 또는 국가사회에 중요한 이익을 제공할 수 있는 사회적 자본의 기능과 관련이 있음.
  - 개인적 측면에서 개인의 복지, 수명, 건강 등에 사회적 자본은 긍정적 효과를 가짐.
  - 사회적 측면에서 아동학대, 범죄율 등을 감소시키는 등의 긍정적 효과를 가짐.
  - 경제적 측면에서 한 사회의 신뢰지표는 경제 성장과 긍정적 관계가 있으며 사회적 자본이 강화될수록 노동시장에서의 취업정도가 용이할 수 있음.
  - 사회적 자본이 강화될수록 학업성취에 긍정적 효과를 가져옴.

### 30 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 사회적 자본에 대한 부정적 효과에 대한 관심은 그리 높지 않으나 사회적 자본의 극대화가 집단 간 갈등이나 균열을 촉진시킬 가능성이 높아진다는 연구는 간과할 수 없음.
  - 사회적 자본의 부정적 측면은 집단주의 또는 이기적 집단 행사로 이해됨.
  - 사회적 자본의 부정적 효과는 대부분이 지나치게 강화된 사회적 자본에 의하여 발생하는 역기능이라고 할 수 있음.

### 4. 국내외 사회적 자본 정책 동향

#### □ 한국

- 사회적 자본에 관심을 갖게 된 배경은 전 세계적으로 유래 없는 빠른 경제성장에도 불구하고 삶의 질 측면에서 경제성장과 속도를 같이하지 못한다는 인식이 공유된 것에서 비롯됨.
- 한국의 사회적 자본 형성을 위한 정책들은 주로 신뢰와 관용성 증진을 위한 정책들이 강조되면서 다수를 차지하고 있는데 인권 존중, 새터민·외국인 근로자 자녀·국제결혼자녀 등 다문화 사람들에게 대한 교육적 지원, 학교폭력 예방 등의 정책을 추진 중임.
- 사회참여 및 시민의식 향상을 위해 주로 자원봉사 활성화 정책과 환경교육 활성화 정책들이, 네트워크 구축을 위해 학교와 지역사회의 협력, 교육·문화·복지·환경 분야의 협력 네트워크 구축 등의 내용이 주로 포함됨.

#### □ 미국

- Putnam의 미국사회 사회적 자본 저하에 대한 비판이후 정책적 관심이 고조되면서 Saguaro 세미나에서 사회적 자본 향상을 위한 정책들이 제시됨.

- 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책들이 전 생애적 관점에서 마련되어야 한다는 것이 강조되었으며 또한 학교교육뿐만 아니라 지역사회, 일터까지도 포함하는 정책들이 제안되었음.
- 신뢰구축, 다문화에 대한 이해, 네트워크 구축을 위한 정책들은 상대적으로 강조되지 않음.

□ 아일랜드

- 국가기구 중 하나인 국가경제사회포럼(The National Economic and Social Forum)은 2003년 「사회적 자본의 정책적 의미(The Policy Implications of Social Capital)」라는 보고서에서 사회적 자본 형성을 위한 정책들을 제안하였음.
- 제안된 정책들은 공공정책 기획, 능동적 시민의식과 지역발전, 일과 삶의 균형, 지역기반 학습, 공간기획 등의 영역에서 사회적 자본의 형성을 위한 정책들이 제안됨.

□ 캐나다

- 공공정책연구소(Policy Research Initiative)는 2003년 「공공정책의 도구로서의 사회적 자본(Social Capital as a Public Policy Tool)」이라는 보고서에서 관련 정책들을 제안함.
- 빈곤, 건강한 노화, 이민자들의 정착, 청년층의 시민참여, 범죄예방 등을 위한 사회적 자본의 역할에 주목하여 네트워크 구축을 통한 사회적 자본 형성을 강조한 정책들을 제안함.

□ 호주

- 대표적 이민국가인 호주에서 사회통합은 중요한 사회적 과제이며 이를 위해 사회적 자본은 핵심적 기능을 하는 것으로 고려됨.
- 따라서 관용성 증진을 위한 다문화에 대한 이해와 이민자들에 대한 지원 정책이 사회적 자본 형성을 위한 주된 초점으로 강조됨.

## 5. 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

### □ 교육투자의 기본 방향과 운영 원리

- 교육투자에서 추구해야 할 가치 준거는 평등, 효율, 자유임.
- 교육투자의 운영원리는 재정자원 확보 측면에서는 재원의 충족성과 자구성, 재정 배분의 측면에서는 효율성과 공정성, 지출 측면에서는 자율성이 고려되어야 함.
- 사회적 자본은 관계에 존재하는 특성을 가지므로 관계를 만들고 이런 관계 속에서 상호 관계의 질을 높이고 관계를 지속해 나가는데 초점을 두어야 함.

### □ 실천적 교육투자 방안

- 지속적 학력 취득 기회를 확대하고 이 밖의 전문성 향상 프로그램 참여를 유도를 통해 고등교육 수준에 해당하는 교육프로그램에 자유롭게 참여할 수 있도록 교육투자를 확대함으로써 사회적 자본 형성에 긍정적 결과를 가져올 수 있음.
- 학력취득, 학점취득 이외의 전문성 향상 프로그램 참여 유도 정책이 필요함.
- 공공부문에 대한 신뢰를 향상시키기 위해 건전한 비판문화 형성을 위한 교육 프로그램을 개발해야 함.
- 사회적 단체 활동을 통한 학습 기회 증대가 필요함.
- 평생학습도시의 재편을 통해 학습거점의 활성화가 필요함.

## 제3절 한국노동연구원- 사회투자과 고용

## 1. 연구의 배경 및 목적

- 전 지구적으로 경제의 세계화가 지속적으로 진행되는 가운데 한국 경제는 지난 20세기 말에 외환위기를 겪게 되었고 그간 8~10%를 육박하던 성장률은 5% 이하의 중저성장 기조로 접어들게 되었다. 이러한 저성장 시대 새로운 고용창출과 사회통합적 성장을 기대하는 기존의 연구들에서는 우리 사회의 복지서비스수준을 제고하고 사회 양극화를 해소하면서 동시에 여성 등 잠재인력의 경제활동참여를 증진할 수 있는 방안으로 사회서비스 부문의 고용창출을 첫째로 들고 있다.
- 그러나 지금까지 사회서비스 부문에의 투자가 가져올 수 있는 고용창출과 궁극적인 경제성장예의 잠재적 기여에 대한 연구는 많지 않았다. 본 연구는 21세기 선진경제와 복지사회로의 도약을 위해 필요한 국가 정책적 전략이라는 차원에서 사회서비스 부문에서의 고용현황과 미래의 고용창출 가능성 그리고 사회서비스에의 투자가 가져올 수 있는 궁극적인 경제성장예의 기여 가능성 등에 대한 체계적인 분석과 전망을 제시하는 그 목적이 있었다. 본 연구에서 사회서비스의 범위는 의료보건·사회복지만을 포괄하는 협의의 개념과 교육서비스 및 사회보장행정까지를 포괄하는 광의의 개념을 구분하고 있다.

## 2. 사회서비스 부문의 고용현황

### □ 사회서비스의 개념과 범위

- 사회서비스의 범위는 사회복지사업으로 한정하는 협의의 개념과 교육서비스사업과 공공행정, 국방 및 사회보장행정까지 포괄하는 광의의 개념으로 구분할 수 있다.

### □ 사회서비스 부문의 고용현황과 구성

- 2008년도 경제활동인구조사에 위하면 광의의 사회서비스업부문에 취업하고 있는 취업자비중은 31.6%이고 근로자기준(상용, 임시직, 일용직)으로는 29.74%이다. 협의의 기준으로 사회복지사업만을 본다면, 취업자기준 2.3%, 근로자비중으로는 3.4%이다. 취업자대비 근로자비중은 공공행정, 국방및 사회보장행정과 사회복지사업은 100%인 것에 반해 교육서비스업은 46.18%로 전산업 비중 68.8%보다 훨씬 낮다(표 2-2 참조).

## 3. 사회서비스 투자의 고용효과

### □ 사회서비스의 성장 기여도

- 우리나라에서 사회서비스가 GDP에서 차지하는 비중(경상가격 기준)은 2007년 현재 9.5%로 교육서비스와 의료보건·사회복지가 각각 5.9%와 3.6%를 차지하고 있다(표 3-8 참조). 자료에 따르면 사회서비스의 경제내 비중은 지난 수십년간 명목기준으로는 꾸준히 증가해 왔으나 실질기준으로는 크게 감소하거나 답보상태에 있는 것으로 나타나고 있다(그림 3-1 참조). 국제적 비교를 통해 보면 사회서비스 중 교육서비스의 경우 우리나라의 성장기여율(3.6%)이 여타 선진국(2.3~2.7%)에 비해 약간 더 높으나 의료·보건·사회복지(3.2%)의 경우에는 선진국(5.4~10.5%)이 훨씬 높다(표 3-10 참조).

#### □ 사회서비스의 고용유발효과

－ 한편, 특정 산업의 생산 증가가 해당 산업 내에서 직접적으로 어느 정도의 일자리를 창출하는지는 고용탄력성과 취업계수 등을 통해 살펴볼 수 있으며 산업간 생산유발효과를 통한 전반적인 고용창출력은 취업유발계수를 통해 살펴볼 수 있다.

- 고용탄력성
- 추정결과 교육서비스, 의료보건·사회복지의 경우 동 분야에서 실질 부가가치가 1% 증가할 때 취업자는 1.32%, 0.75% 증가하는 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 주요 선진국과 비교하여 보아도 우리나라 사회서비스의 고용탄력성은 기간에 상관없이 상당히 높은 편에 속한다(표 3-12). 결국 우리나라의 사회서비스부문은 성장기여도가 아직 미흡한 반면 고용창출력은 선진국에 비해 아직 상당히 높은 편이라는 점이 특징이다. 이는 동 분야에서의 낮은 생산성을 반영하는 것일 수도 있으나 향후 이 분야에서 부가가치 창출이 증가할 경우 그 만큼 동 분야를 중심으로 고용창출이 크게 일어날 가능성이 있음을 시사한다고 하겠다.
- 전체 고용유발효과 : 취업유발계수
- 취업유발계수는 어떤 산업의 생산물에 대한 최종수요가 10억원 증가할 때 산업간 생산유발 경로를 통해 전산업에서 어느 정도로 취업이 유발되는 지를 나타내는데 동 추이를 통해 사회서비스의 고용창출력을 보다 포괄적으로 살펴볼 수 있다. 본문 <표 3-15>에 의하면 2006년 현재 농림어업을 제외하고 취업유발계수(2005년 불변가격 기준)가 높은 업종은 음식·숙박(35.4), 도소매(28.7), 기타서비스(24.1), 교육(22.7), 의료·보건·사회보장(17.4) 순으로 사회서비스의 고용창출력은 높은 편으로 나타났

다. 이러한 사실은 다른 각도에서 보면 사회서비스에 대한 지출 증가를 통해 가시적이고 단기적인 고용창출 효과를 거둘 수 있음을 시사하는 바 매우 중요한 정책적 함의가 있다고 할 수 있다.

- 고용유발에 대한 시뮬레이션 결과
- 다음으로 본문 <표 3-21>에 의하면 **Baseline** 시나리오대로 소비 지출이 증가하는 경우 교육서비스의 경우 2009년에는 2008년 대비 3.4만 명, 의료보건·사회보장의 경우 2.4만 명의 추가적인 취업유발효과를 발생시키는 것으로 분석되었다. 자체 취업유발인원은 교육서비스의 경우 2008년에 비해 3.0만 명, 의료보건·사회보장의 경우 1.8만 명 증가하였다.

#### 4. 주요 OECD 국가의 사회서비스부문 투자와 고용

##### □ 사회서비스의 필요성

- 사회서비스는 노동시장 및 자본시장에서 불완전성이 존재하는 경우 시장의 실패를 보완하고 사회의 안정성을 높임으로써 장기적인 경제성장에 긍정적인 역할을 할 수도 있다(그림 4-3 참조). 특히 사회서비스부문은 현재 우리나라가 직면하고 있는 커다란 세계의 문제, 즉 출산률 저하, 낮은 여성 경제활동 참가율 그리고 노령화라는 문제를 해결하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.
- 이에 본 절에서는 이러한 관점에서 한국의 사회서비스부문 고용 수준을 다른 OECD국가와의 비교를 통하여 평가한다. OECD 국가 간 비교를 통하여 출산률과 여성의 경제활동참여율 간의 상관관계를 살펴보았다, 1980년대에는 출산율과 여성고용률 사이에 명확한 음의 상관관계가 관찰되었지만, 2000년대 들어서는 반대로 양의 상관관계가 관찰된다(OECD, 2005).

#### □ 사회서비스 부문 고용 비중

- 본문 [그림 4-7]에 보여진 대로 사회서비스부문 고용비중의 OECD 국가 전체에 대한 단순평균은 약 16.1%이다. 쉽게 예상할 수 있듯이, 사회서비스부문의 고용비중은 노르웨이, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북유럽 노르딕 국가들에서 가장 높은 데, 전체 고용의 20%를 상회하는 높은 수준을 보이고 있다. 이들 나라 외에도 프랑스, 벨기에 등 유럽 대륙 국가들도 전체 고용의 20% 이상이 사회서비스부문에 고용되어 있다. 반면, 슬로바키아, 포르투갈, 폴란드, 일본, 이탈리아, 체코 등의 나라가 사회서비스부문의 고용 비중이 낮으며, 한국의 사회서비스 부문의 고용비중은 겨우 6.6%로 데이터가 존재하는 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준을 기록하고 있다.
- 본문 <표 4-25>에 따르면 OECD 국가들은 보건 및 사회복지부문에서 가장 많은 고용이 이루어지고 있으며, 교육과 공공행정 부문에서는 거의 비슷한 수준의 고용비중을 보이고 있다. 이러한 경향에서 예외인 나라는 헝가리, 한국, 슬로바키아 등 신흥공업국들로 특히 한국은 교육부문에서의 고용이 압도적인 비중을 차지하고 있다.
- 보건 및 사회복지부문의 고용비중과 전체 사회서비스부문의 고용 비중 사이의 상관계수는 약 0.87로 세부부문들 중 가장 크다는 것을 고려할 때 한국의 사회서비스부문 중 다른 OECD국가들과 가장 큰 격차를 보이는 부문은 보건 및 사회복지부문이라 할 수 있다. 보건 및 사회복지 부문에서는 대다수의 OECD국가에서 고용비중의 증가를 경험하였지만, 폴란드, 슬로바키아, 덴마크 등의 나라에서는 이 부문의 고용비중이 감소하였다 (패널 C). 한국의 경우 이 부문의 고용비중이 약 1.5%포인트 상승하였지만, 다른

OECD국가들에 비하여 여전히 낮은 수준이다.

- OECD 여러 나라들의 국가 간 비교를 통해서 볼 때 여성고용율과 사회서비스 고용비중 사이에는 강한 양의 상관관계가 발견되었다 (그림 4-17 참조). 전통적으로 가족정책이 강한 북유럽 복지국가들에서 여성의 고용률이 높으며 또한 사회서비스부문의 고용비중도 높은 반면, 일본, 한국, 체코 등 사회투자가 상대적으로 약한 나라들에서는 여성들의 고용율도 낮다. 국제비교 자료표에 따르면 한국의 여성고용율이 낮다는 점을 감안한다고 하더라도 사회서비스부문의 고용이 충분히 이루어지고 있지 못하다고 판단할 수 있다(그림 4-18 참조).

#### □ 결론

- 첫째, 한국의 경우는 다른 OECD 국가들과 비교하여 볼 때 여성 고용율, 출산율, 미래 인구구조의 변화(부양비의 변화 추정치) 등과 같은 측면에서 사회서비스의 확충에 대한 필요성이 가장 큰 나라들 중 하나라고 할 수 있다. 둘째, 한국의 사회서비스부문 고용비중은 협의로 정의하는 경우 약 6.6%, 광의로 정의하는 경우 약 13.8%로 OECD국가들 중 가장 낮은 수치를 기록하고 있다. 특히 공공행정, 국방 및 사회보장행정부문과 보건 및 사회복지부문에서의 고용비중이 각각 3.4%, 3.18%로 최하위권에 위치해 있다. 반면 교육부문의 고용비중은 약 7.2%로 OECD국가들 중 중위권 수준 이상을 차지하고 있다. 그 결과 한국의 경우 사회서비스부문 내 세부부문별 고용비중 순위는 OECD 국가들 평균과 반대의 패턴을 보이고 있다. 마지막으로 앞에서 논의되었던 사회서비스와 관련된 여러 가지 사회적 수요를 감안하는 경우, 한국의 사회서비스부문 고용비중은 다른 OECD국가들과 비교하여 특히 낮은 수준인 것으로 판단된다.

## 제4절 산업연구원- 사회투자의 경제과급효과

### 1. 서론

- 최근 들어, 고령화, 소득수준의 향상, 여성 사회활동 참여 증가 등과 같은 경제 및 사회 환경의 변화로 인한 사회서비스에 대한 수요가 다양화·고급화되는 경향보이고 있음.
  - 그러나 현재 우리나라의 사회서비스는 이러한 수요 변화에 원활하게 대처할 수 있는 서비스 공급체계가 충분히 성숙되지 않은 상황이며, 사회서비스에 대한 경제학적 분석이 매우 부족한 상황임.
- 본 연구의 목적은 사회서비스의 본질적인 측면 중 하나인 공공성 유지를 전제하면서, 사회서비스의 효율성 제고 방향을 모색하는 것임.
  - 이와 함께 사회서비스의 경제적 과급효과를 산업연관분석을 이용하여 분석함.
- 보다 구체적으로, 본 연구에서는 공공성이 강조되는 보건의료와 사회복지서비스 등 사회서비스 부문의 민간참여 확대와 이를 통한 경쟁 환경 조성을 통하여 사회서비스의 효율성 제고를 모색하는 동시에 공공성을 어떻게 지속적으로 유지할 것인가에 대한 방향을 제시하고자 함.

### 2. 사회서비스의 현황과 전망

#### 1) 우리나라 사회서비스산업 현황

- 우리나라의 사회서비스업은, 2000년 이후 지속적으로 성장하였음.

40 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 사업체 수와 종사자 수뿐만 아니라, 사업체당 매출액과 종업원 1인당 인건비도 지속적으로 상승
- 사회서비스업이 전체 서비스업에서 차지하는 비중도 2000년 2.3%에서 2006년 3.1%로 상승
- 또한, 사회서비스업의 고용 비중도 2000년 11.2%에서 2006년 12.3%로 상승

〈표 4-3〉 우리나라 사회서비스 현황

(단위: 개, 명, 백만원)

	사업체수	종사자수	인건비	1인당 인건비	매출액	사업체당 매출액	매출액비중
2000	63,696	484,145	6,719,504	13.88	20,381,164	319.98	2.3%
2001	57,783	476,763	8,568,462	17.97	24,527,345	424.47	2.6%
2002	63,676	523,863	9,531,035	18.19	27,878,007	437.81	2.6%
2003	66,818	553,685	10,947,805	19.77	30,477,970	456.13	2.7%
2004	70,110	592,779	12,898,358	21.76	34,187,827	487.63	2.9%
2005	71,281	633,036	13,730,189	21.69	35,998,216	505.02	2.9%
2006	75,753	683,662	15,350,479	22.45	41,124,004	542.87	3.1%

주: 비중은 서비스산업 전체 매출액 대비 사회서비스 매출액을 의미

자료: 통계청, 서비스업 통계자료

- 사회서비스업 내에서는 보건업의 비중이 절대적으로 높음.
  - 2006년도의 경우, 매출액 측면에서 보건업은 사회서비스업의 89.3%를 차지하며, 종사자 수와 사업체 수에서도 70% 이상의 비중
  - 보건업은 사회서비스업 전체에서 차지하는 비중이 높을 뿐만 아니라, 사업체당 매출액과 종업원 1인당 인건비도 사회복지사업에 비해 크게 상회

〈표 4-4〉 보건업과 사회복지사업 현황

(단위: 개, 명, 백만원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
사업체수	42,121	42,636	46,911	49,181	50,857	51,621	54,088
	66.10%	73.80%	73.70%	73.60%	72.50%	72.40%	71.40%
종사자수	366,684	384,917	420,819	442,517	466,478	490,926	524,457
	75.70%	80.70%	80.30%	79.90%	78.70%	77.60%	76.70%
매출액	18,779,460	22,695,147	25,719,740	27,951,918	31,022,288	32,077,582	36,726,975
	92.10%	92.50%	92.30%	91.70%	90.70%	89.10%	89.30%
인건비	6,071,942	7,613,467	8,512,879	9,733,787	11,190,613	11,753,454	12,919,448
	90.40%	88.90%	89.30%	88.90%	86.80%	85.60%	84.20%
1인당 인건비	16.56	19.78	20.23	22.00	23.99	23.94	24.63
사회복지서비스업							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
사업체수	21,575	15,147	16,765	17,637	19,253	19,660	21,665
	33.9%	26.2%	26.3%	26.4%	27.5%	27.6%	28.6%
종사자수	117,461	91,846	103,044	111,168	126,301	142,110	159,205
	24.3%	19.3%	19.7%	20.1%	21.3%	22.4%	23.3%
매출액	1,601,704	1,832,198	2,158,267	2,526,052	3,165,539	3,920,634	4,397,029
	7.9%	7.5%	7.7%	8.3%	9.3%	10.9%	10.7%
인건비	647,562	954,995	1,018,156	1,214,018	1,707,745	1,976,735	2,431,031
	9.6%	11.1%	10.7%	11.1%	13.2%	14.4%	15.8%
1인당 인건비	5.51	10.40	9.88	10.92	13.52	13.91	15.27

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 사회서비스업은 아직까지는 전체 서비스업에서 차지하는 비중이 낮으나, 2000년대에 들어 빠르게 성장하고 있음.

## 2) 사회서비스 지출 국제비교

- OECD의 SOCX 자료에 의하면, 우리나라의 GDP대비 사회서비스 지출은 OECD 평균에 비해 크게 낮은 것으로 나타났음.

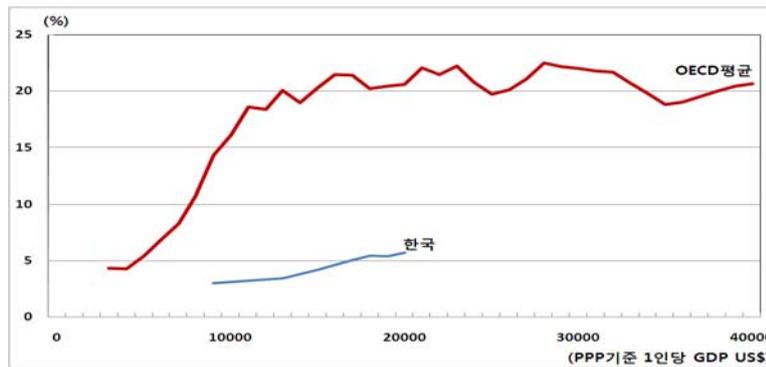
〈표 4-5〉 우리나라의 GDP대비 사회지출 비중(2003년)

(단위: %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	
총사회지출	4.1	4.9	8.4	7.9	7.5	8.1	
공공지출	3.0	3.5	5.1	5.4	5.4	5.7	
민간 지출	법정지출	1.0	1.3	3.2	2.3	1.9	2.2
	자발적지출	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
	계	1.1	1.4	3.4	2.5	2.1	2.4

자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX)

[그림 4-3] 1인당 GDP수준과 공공사회지출의 비중 추이



주: 1인당 GDP에 따른 OECD국가들의 공공부문 사회서비스지출 비율을 소득 구간별로 평균한 것이며, 각 소득구간 중 관측되지 않은 공공사회지출의 비율은 내삽법으로 추정하였고, OECD평균선은 각 구간별 OECD평균의 산포도를 구간별 이동평균한 추세선임.

자료: OECD Social Expenditure Database(SOCX); World Bank(2007), World Development Indicators.

- 2003년도 기준으로 OECD국가의 GDP 대비 총 사회서비스지출의 평균비율은 24.5%수준이지만, 우리나라의 총 사회서비스지출은 OECD 평균의 1/3 수준인 8.1%

- 1인당 GDP 수준을 고려할 때에도 우리나라의 공공사회지출은 낮은 수준이며, 그 증가 속도도 매우 완만한 추세임.
  - OECD국가들의 경우 평균적으로 1인당 GDP가 5천 달러에서 1만 달러에 이르는 동안 GDP 대비 공공사회지출의 비율이 약 5%내외에서 17~18%수준으로 크게 증가
  - 즉, 소득수준을 고려하여도 우리나라의 공공사회지출 비율은 OECD 평균에 비해 낮은 수준
  - 즉, 소득수준을 고려하여도 우리나라의 공공사회지출 비율은 OECD 평균에 비해 낮은 수준

### 3. 주요 국가별 사회서비스의 산업화 추이

#### 1) 사회서비스 산업화의 개념

- 산업화와 관련된 개념 중에 시장화(marketization), 준시장화(quasi-marketization), 민영화(privatization) 등이 있음.
- 시장화란 공공부문이 소유 및 관리하던 부문을 시장 지향적(market-oriented) 성격을 갖도록 하는 과정으로 보통 공공서비스에 시장원리를 도입하는 것을 의미
  - 시장화의 수단으로는 정부보조금삭감, 규제완화(deregulation), 구조조정(organizational restructuring), 분권화(decentralization), 민영화(privatization) 등 존재
- 준시장이란 전통적인 공공부문의 행정·재정적 이익을 잃지 않으면서 자유시장의 효율성을 획득하기 위해 고안·시행되는 공공기관의 제도적 구조(institutional structure)를 의미
  - 준시장화는 특히, 공공복지서비스에 있어서 시장원리를 도입하는 수단으로 많이 시행되고 있는데, 경쟁원리의 도입으로 복수의 서

44 사회지출의 구성과 경제적 함의성

비스공급자로부터 구입자나 소비자가 선택이 가능하기 때문에 공급자경쟁을 통해 공공서비스의 질적 향상을 유도할 수 있다는 장점 존재

- 민영화는 공공부문으로부터 민간부문으로 사업의 소유권을 이전하는 것 혹은 절차를 의미하며, 넓은 의미에서 민영화는 공공부문의 기능을 민간부문으로 이전시키는 모든 현상 혹은 행위를 지칭함.
  - 즉, 국가 및 공공단체가 특정기업에 대해 갖는 법적 소유권을 민간부문으로 이전하는 것을 의미

2) 주요 국가별 사회서비스정책의 변화과정

가. 미국

- 유럽식 복지체제가 보편적 원리, 제도적 보호, 총체적 사회보장을 특징으로 하는 반면, 미국의 자유주의적 복지체제는 선택적 원리, 시장경쟁과 사적 복지, 보험료에 기초한 최소한의 보호를 기본원칙으로 하고 있음.
  - 따라서 정부의 일반세수를 통하여 전 국민을 상대로 총괄적인 사회보장을 제공하는 유럽의 복지체제와 달리 미국의 사회복지 서비스 재원은 기본적으로 수혜자들이 납부하는 사회보험료에서 충당
- 이러한 차이로 인해, 미국에서는 복지혜택의 수혜자격이 유럽에 비해 까다롭고 사회서비스 공급에서 민간 기관의 역할이 중시되고 있음.
  - 미국은 현재 사회서비스 분야에서 민간 부분의 참여가 가장 두드러지는 국가
- 미국의 사회서비스 정책은 1930년대 대공황의 여파로 본격적으로 추진되었다고 볼 수 있음.

- 보다 구체적으로, 공황 타개를 위한 뉴딜 정책의 일환으로 1935년 제정된 사회보장법이 미국 사회복지 정책의 출발점
- 미국 사회복지체계의 확립된 시기는 1960년대~1970년대에 일어났으며, 이 시기에 현재 미국 사회서비스의 핵심인 Medicare와 Medicaid가 시행되기 시작하였음.
- 미국의 사회서비스는 1980년대에 들어 사회복지지출 삭감과 민간참여 확대라는 큰 변화를 겪음.
  - 1980년대 미국 사회서비스는 사회복지서비스의 민영화 혹은 시장화, 현금지급 방식보다는 세금공제 혜택을 통한 간접적 지원 방식 확대, 근로 의욕 고취를 위한 근로연계복지 프로그램 강화, 연방정부에서 주정부로 권한 대폭 이양 등이 특징
  - 민영화와 권한이양이라는 흐름은 이후에도 큰 변화 없이 지속
- 현재 미국의 사회복지서비스는 민영화와 경쟁환경의 변화로 인해 시장구조가 변화하고 있고, 전반적으로 시장기능의 활성화로 효율성이 증가할 것으로 예상됨.
  - 특히, 효율성이 낮은 사회복지조직들이 경쟁에서 도태되며 경쟁력이 강한 조직들로 대체되는 것은 전반적인 시장 효율성을 제고
  - 그러나 과거 복지서비스를 제공하던 소규모 사회복지조직이 퇴출되면서 복지 사각지대가 형성될 수 있다는 우려도 존재

#### 나. 영국

- 영국은 사회복지가 가장 먼저 발달한 국가 중 하나임.
- 사회적 혼란과 전쟁고아 및 주택 문제 등을 해결하기 위하여 베버리지 등이 1942년 발간한 베버리지 보고서 이후, “요람에서 무덤까지”라는 경제적인 소득보장책인 사회보장체계가 확립되었음.

46 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 베버리지 보고서에 의해 제도화된 사회복지시스템은 영국식 보편주의적 사회복지 시스템의 핵심적인 역할을 담당
- 그러나 1979년 대처정부의 집권으로 영국의 복지시스템의 기조가 변화되었음.
  - 작은 정부를 통한 효율성 제고를 표방한 대처 정부의 집권으로, 영국은 1980년대부터 공공부문의 민영화와 복지지출의 삭감을 경험
- 가장 주목할 만한 변화로는 의료와 주택정책을 들 수 있음.
  - 국민보건서비스법(NHS)은 준시장을 통한 경쟁촉진을 추구하는 방향으로 변화되었으며, 공공주택은 대대적으로 민영화
- 이러한 대처 정부의 사회복지 정책기조는 이후의 정권에서도 큰 변화가 없이 계속되고 있으며, 현재 영국은 유럽 국가들 중에서는 사회복지 부문에서 가장 민영화가 많이 진행되어 있는 국가임.

다. 독일

- 독일은 국가차원의 사회보험을 세계 최초로 도입한 국가로 유럽형 보편주의 복지시스템의 기초를 제공한 국가임.
  - 독일의 사회보험은 사회주의자들의 정치적 위협에 대항하기 위한 유인책의 일환으로 비스마르크에 의해 1880년대에 도입되었는데, 이후 독일 경제는 사회주의 요소가 강하고 복지시스템이 매우 잘 갖추어진 국가로 발전
- 사회주의적 복지시스템을 갖추고 있었던 독일도, 1990년대 이후, 세계화의 흐름 속에서 사회서비스에 부분적인 민영화를 통한 준시장화를 시도하고 있음.
  - 현재까지는 보편주의적 복지시스템을 바탕으로 한 복지국가의 기조는 유지되고 있으나, 향후에도 독일 복지정책의 기조가 계속 유지될 지에 대해서는 불확실한 요소가 있음.

- 2005년 메르켈 정권의 집권 이후, 아젠다 2010 발표를 통하여 복지 지출을 삭감하고 경제 전반에 효율성 제고하려 하고 있음.
  - 특히, 신공공관리(New Public Management)에 의한 준시장화가 사회복지서비스 전반에 걸쳐 진행되고 있는데, 사회복지시스템에 경쟁 환경 조성을 통한 효율성 제고가 그 핵심적인 내용
- 현재 진행 중인 아젠다 2010 프로젝트의 결과를 아직 예측할 수는 없으나, 독일의 복지정책 기조에도 다소 변화가 올 것으로 예상됨.
- 이 변화가 영국과 같은 정책기조의 근본적인 변화로 이어질지, 아니면 사회 전반의 효율성 제고를 위한 부분적 개혁으로 마무리될 지는 당분간 관심의 대상이 될 것임.

#### 라. 스웨덴

- 스웨덴은 보편주의적 복지를 지향한다는 측면에서 독일과 유사하지만, 독일이 사회보험 위주의 복지를 제공하는 반면 스웨덴은 사회복지서비스 위주의 복지를 제공한다는 점에서 차이가 있음.
  - 특히, 제 2차 세계대전 이후, 스웨덴의 사회복지서비스 중심의 복지정책이 크게 강화
- 스웨덴의 사회복지지는 팽창과 발전을 지속하여 왔으나 1970년대부터 시작된 유럽 전역의 경기침체와 고령화로 대표되는 인구구조의 변화로 인해, 1980년대 후반부터 복지정책이 부분적으로 변화되기 시작하였음.
- 1980년대 말부터 2006년까지 스웨덴의 복지정책 변화는 크게 3단계로 구분이 가능함.
  - 1단계는 1986년~1990년 기간으로, 이 시기에는 사회복지서비스의 분권화와 규제완화가 시작
  - 보수당이 집권한 1990년부터 1994년 기간을 2단계로 구분할 수

있는데, 이 시기에는 시장친화적 환경을 조성하여 비용삭감과 소비자 만족 제고에 주력

- 이 시기에 준시장화(quasi-market)로 대표되는 부분적인 민영화의 기초 형성
- 마지막으로 1994년 사회당이 재집권한 이후에는, 민영화 및 시장 원리 확대 보다는 공공계약을 통한 사회서비스의 안정적 제공에 주력
- 스웨덴은 공공부문의 역할을 중시하는 기조 속에서 부분적으로 사회서비스의 민간위탁을 이행하는 형태를 선호하고 있음.
- 아직까지 평가하기는 이르지만, 보수당이 2006년말 재집권하며 민영화가 진전될 것이라는 예상이 지배적임.
- 특히 조만간 부유세가 폐지되고 종부세 또한 상당 부분 감면될 예정이어서, 복지예산의 감축이 지속될 것으로 예상

#### 마. 일본

- 유럽 국가들이 기독교 단체를 중심으로 구휼사업과 같은 초기 사회복지시스템을 갖춘 것과 달리, 일본은 다른 동아시아 국가들과 같이 유교적 전통에 입각한 친족 간의 상호부조 원칙이 초기 사회복지시스템을 형성하였음.
- 일본에서 정부차원의 사회복지는 미 군정시기에 시작되었다고 볼 수 있음.
- 이 시기에 연합군 사령부에서 전쟁 빈민 구제 등을 목적으로 사회복지 개혁을 주도하면서, 일본의 현대적인 사회복지시스템이 형성
- 일본의 사회서비스는 1950년대부터 1970년대까지 확대되어 나갔으나 1980년대부터 시작된 일본 사회의 고령화와 장기침체로 인해,

1990년대부터 사회서비스의 근본적인 기초 변화가 일어나고 있음.

- 가장 중요한 변화는 사회서비스 공급체계에 민간부문의 역할 확대를 통한 준시장화의 가속화
- 특히, 개호보험의 도입이 가장 주목할 만한 내용
- 개호보험제도는 보험방식에 의한 재정 운영과 준시장의 도입을 특징으로 하고 있음.
  - 개호보험은 사회보험의 형태를 통해 이용자와 국가가 절반씩 부담하는 혼합형 제도
  - 즉, 보험료의 일부를 수혜자가 부담하는 것으로 사회보험의 부분적인 유료화
- 이러한 복지서비스의 유료화는 복지서비스에 어느 정도 시장논리를 도입하는 계기가 되었음.
  - 즉, 일본의 개호보험은 재정(사회보험방식)과 공급(민간기업, 비영리조직의 진입을 인정)을 분리하여 서비스공급자간의 경쟁을 촉진함으로써 효율화를 도모
- 개호보험의 도입으로 일본 사회복지사업에 시장메커니즘이 부분적으로 도입되어 효율성이 높아졌다는 긍정적인 평가가 있으나, 시장메커니즘 도입에 따른 문제점도 제기되고 있음.
- 가장 대표적인 비판은 개호서비스의 질 저하임.
  - 또한, 영리법인의 경우 수익성 위주 경영과 빈번한 사업철수 등으로 복지사업 운영이 불안정해진 점도 문제로 지적
- 일본은 개호보험 도입과 같은 준시장화를 통해 효율성 증대와 같은 성과를 이루어냈으나, 민간영리기업의 참여가 사회서비스의 공공성을 저해한다는 비판도 있음.
  - 이러한 비판에 대해, 일본 정부는 주기적인 법개정 등을 통하여 꾸준히 보완해 나간다는 계획을 공표

50 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 향후, 일본의 사회서비스는 민영화와 시장화라는 큰 기조를 유지할 것으로 전망

바. 해외 사례의 정책적 시사점

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 대다수의 국가에서 사회서비스 분야에 대해 민간부문의 역할을 증대하고 경쟁을 촉진하는 방향으로 정책의 초점을 맞추고 있음.
  - 심지어는 복지국가의 전형으로 인식되고 있는 스웨덴에서조차도, 민간 부문의 참여확대와 준시장화를 통한 경쟁 도입을 시작
- 현재까지는 대다수의 국가들에서 사회서비스의 민영화와 경쟁촉진을 통해 재정지출 축소와 효율성 증대라는 긍정적인 효과를 얻은 것으로 평가되고 있음.
  - 그러나 이러한 흐름에 대해, 사회서비스의 공익성 저하라는 부작용 등과 같은 부작용도 존재
- 2008년 7월부터 노인장기요양보험제도를 시행하는 우리나라에게 특히, 일본의 사례는 많은 시사점을 주고 있음.
- 제도시행과 함께 서비스의 질 저하 방지를 위한 정부차원의 노력이 수반되어, 민간사업체들의 도덕적 해이와 역선택 등과 같이 민영화 이후에 나타날 수 있는 부작용들에 대한 지속적인 보완책 마련이 반드시 신속하게 이루어져야 함.

4. 사회서비스의 경제적 효과 - 산업연관분석

1) 생산유발효과

- 제품의 가공도가 높은 산업의 경우 생산유발 효과가 높게 나타나고

있으므로 서비스산업의 생산유발계수는 상대적으로 낮을 수밖에 없으나, 의료서비스산업의 생산유발계수는 1.762, 사회복지서비스의 생산유발계수는 1.789로서 타 서비스산업(1.587)에 비해서는 높은 편으로 나타났음.

- 의료서비스산업은 자체적인 생산증가분인 2010년 47조원, 2015년 96조원, 2020년 208조원으로 분석되었으며, 전산업에서 동일한 기간 동안 80조원, 161조원, 312조원의 생산을 유발
- 사회복지서비스산업은 자체적인 생산증가분인 2010년 6조 5천억원, 2015년 9조 1천억원, 2020년 11조 8천억원으로 분석되었으며, 전산업에서 동일한 기간 동안 12조원, 16조원, 21조원의 생산을 유발

## 2) 부가가치 유발효과

- 부가가치 유발계수는 농림어업, 광업 등 원시산업의 경우 높게 나타나고, 원자재 수입 의존도가 높은 제조업(0.643)의 경우 상대적으로 낮게 나타남.
  - 의료서비스산업의 경우 0.868로서 전체 서비스산업의 평균치(0.894)와 유사하게 나타났으며, 사회복지서비스산업의 경우는 0.918로서 매우 높은 것으로 나타났음.
  - 의료서비스산업은 2010년에 39조 5천억 원, 2015년에 119조 6천억 원, 2020년에 173조 5천억 원의 부가가치 유발효과 발생
  - 한편, 사회복지서비스산업은 같은 기간 동안 각각 5조 9천억원, 8조 4천억원, 10조 8천억원의 부가가치 유발효과 발생

### 3) 취업유발효과

- 의료서비스산업의 경우 취업유발계수는 19.5명으로 전체 서비스산업 평균에 비해 약간 낮지만 전체 산업 평균에 비해서는 상당히 높은 편이며, 사회복지서비스산업의 경우는 27.6명으로서 매우 높았음.
  - 의료서비스산업 발전으로 인한 의료서비스산업에서의 2008년부터 2020년까지의 누적 취업자 증가는 229만 명이며 타산업에서의 간접유발은 100만 명으로서, 전체 유발인원은 329만 명으로 추정
  - 사회복지서비스산업에서는 직접유발인원이 2008년부터 2020년까지의 누적 취업자 증가는 14만 명이며 타산업에서의 간접유발은 5만 명으로서, 전체 유발인원은 19만 명으로 추정

### 5. 결론

- 우리나라의 사회서비스업은 아직까지는 전체 서비스업에서 차지하는 비중이 낮으나, 2000년대에 들어 빠르게 성장하고 있음.
- 그러나 이러한 국내 사회서비스산업의 빠른 성장에도 불구하고, 아직까지 우리나라의 GDP대비 사회서비스 지출은 OECD 평균에 비해 크게 낮은 수준임.
  - 2003년도 기준으로 OECD국가의 GDP 대비 총 사회서비스지출의 평균비율은 24.5%수준이지만, 우리나라의 총 사회서비스지출은 8.1%로 OECD 평균의 1/3 수준
- 현재상태의 단순비교 뿐만 아니라, 1인당 GDP 수준을 고려할 때에도 우리나라의 공공사회지출은 낮은 수준이며, 그 증가 속도도 매우 완만한 추세임.
- 사회서비스산업이 우리나라 GDP에서 차지하는 비중이 아직까지는 낮지만, 여성의 경제활동 참여 증가, 핵가족화, 고령화 등으로 인한

여 사회서비스의 수요가 빠르게 증가할 것으로 예상됨.

- 그러나 수요 증가에 비해 사회복지시스템의 구축은 선진국들에 비해 상대적으로 늦어, 현재의 추세가 지속된다면 향후 사회복지 사각지대의 확대 및 보건의료 서비스 공급 부족 등과 같은 문제를 겪게 될 가능성 존재
- 사회서비스 수요 증가에 대처하기 위해 공공지출의 확대가 필요하지만, 증가하는 수요를 모두 공공부문에서 충당하는 것은 국가 재정 운용에 큰 부담이 될 것임.
  - 따라서 준시장 도입과 이를 통한 경쟁촉진으로 민간부문의 역할 증대가 필요함.
- 해외 사례에서 나타났듯이, 사회서비스 분야의 민간참여 확대는 세계적인 추세라 할 수 있음.
  - 그러나 주요 선진국들에서 민간 참여확대가 공공성 저하로 이어진 사례존재
  - 특히, 우리나라와 사회적·문화적 유사성이 높은 일본에서 개호보험 도입 초기에 겪었던 문제들은 반면교사로서 깊이 있는 분석 필요
- 사회서비스에 대한 투자의 효율성을 증가시키면서 공공성을 유지하기 위해서는 다양한 각도에서 사회서비스 관련 정책을 검토해야 함.
  - 사회서비스 확충에 대한 다양한 학제 간의 논의 절충 필요

## 제5절 한국조세연구원- 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

### 1. 서론

- 향후 우리나라 복지지출이 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있는데, 이러한 복지지출의 지속적 증가가 경제성장에 미칠 부정적 효과를 우려하는 목소리가 높아지고 있음
  - 이는 성장과 분배 간의 인과관계에 대한 기존 논의가 주로 양자 간의 상충관계(trade-off)에 초점을 맞추었기 때문
  - 반면, 20세기에 등장한 복지국가가 매우 강한 생존본능을 보여주었으며, 경제에서 사회지출이 차지하는 비중과 GDP의 수준 또는 경제성장과는 어떠한 상관관계도 없다는 주장도 제기
  - 한편, 한정된 정부 자원(특히 재정 자원)을 배분하는 단기적 관점에서 볼 때에는 성장과 분배 간의 상충관계가 어느 정도 불가피하다 할 수 있겠으나, 보다 장기적인 관점에서 볼 때는 형평한 분배와 지속적 성장이 함께 실현될 여지가 있을 수 있다는 주장도 있음
  
- 이에 본 연구는 사회지출이 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석에 초점을 맞추어 이러한 사회지출 수준과 경제성장 간의 논란에 대해 보다 객관적인 분석결과를 제공하고자 함
  - 제II장에서는 우리나라의 소득격차 및 사회지출 현황과 더불어 국제비교를 통해 우리 현실을 보다 객관적으로 파악
  - 제III장에서는 소득격차와 경제성장 간의 관계를 살펴보고 소득격차를 축소하기 위한 재분배 정책의 효과 즉, 사회지출이 소득분배에 미치는 영향에 대한 분석결과도 정리
  - 제IV장 이하에서는 사회지출과 경제성장에 대한 이론적 논의, 역

사적 관점에서의 분석, 실증분석에 대한 기존 연구결과 서베이 및 본격적인 실증분석 등을 시도

## 2. 우리나라의 소득격차 및 사회지출

### 1) 소득격차 현황 및 국제비교

#### 가. 우리나라의 소득격차

- 경제위기를 전후로 소득분배구조에 커다란 구조적 변화가 있었음
  - 1980년대와 1990년대 초까지는 상대소득의 격차가 축소되는 모습을 보였으나, 1990년대 중반 이후 소득분배 격차가 확대추세로 반전됨
- 이러한 최근 소득분배 격차의 확대로의 반전은 인구 고령화와 경제위기 이후의 경제환경 급변, 산업구조 변화, 세계화, 정보력·기술력 격차의 확대 등이 복합적으로 작용하였기 때문
  - 아울러 핵가족화, 이혼 증가, 편부모가족의 증가 등도 소득격차 확대의 요인으로 작용
  - 영국, 미국 등에서는 이러한 요인에 의해 이미 1970년대말~1980년대부터 상대소득분배 격차가 확대되기 시작한 바 있었으나, 우리나라는 1990년대 중반 이후부터 이러한 추세가 시작된 것으로 추정
- 이에 정부는 각종 소득재분배 정책을 통해 총소득의 지니계수를 시장소득 지니계수에 비해 낮추고 있음
  - 이러한 소득재분배 정책에 의한 지니계수 개선효과는 외환위기 이후 지속적으로 커지고 있는 것으로 나타남

나. 소득격차의 국제비교

- 2006년 기준 우리나라의 지니계수 및 P90/P10 비율은 각각 0.295 및 7.5로 OECD 28개국의 평균 지니계수 0.305보와 비슷하지만 평균 P90/P10 비율 4.1에 비해서는 매우 높은 편
  - e-나라지표에서 수록된 상대적 빈곤률의 국제비교에서도 우리나라는 14.6으로 OECD 평균 10.6보다 크게 높은 것으로 나타남
- 따라서 전반적인 소득격차는 다른 OECD국가와 비슷하지만 최하위 10% 소득계층에 대한 최상위 10% 계층의 소득집중도나 상대적 빈곤률이 매우 높음.

2) 사회지출 현황 및 국제비교

가. 총규모

- 우리나라의 2003년 사회지출 규모가 GDP대비 8.06%로 터키를 제외한 29개 OECD국가들의 단순평균치 24.50%의 1/3수준에 불과
  - 지난 14년 동안 거의 모든 OECD국가들의 사회지출 규모가 증가하였는데 우리나라의 증가 속도가 상대적으로 다른 OECD국가들에 비해 빨랐음.
- 경제발전 단계에 따라 사회지출 규모가 증가하는 경향이 있으므로 1인당 실질GDP 수준을 감안하여 분석해 보았으나 여기에서도 우리나라 사회지출 규모가 낮은 것으로 나타남.
  - 1인당 실질GDP(2000년 구매력평가지수 기준) 수준을 감안하여 OECD국가들의 사회지출/GDP 비율과 비교한 연도별 추이(OECD 평균은 1970~2003년, 우리나라는 1990~2003년) 분석 및 2003년의 OECD 국가별 분석

- 한편, 노인인구 비중이 높을수록 사회지출 규모가 증가하는 경향이 있으므로 65세 이상 인구 / 15~64세 인구 비율을 감안하여 OECD국가들의 사회지출/GDP 비율과 비교하면 우리나라 사회지출 규모가 낮기는 하지만 추세선으로부터의 이탈정도는 다소 작은 것으로 나타남.

#### 나. 사회지출의 구성

- 우리나라의 총사회지출에서 민간에 의한 법적·자발적 지출이 차지하는 비중이 2003년에 29%로 다른 OECD국가들(OECD 단순평균 15%)에 비해 높음.
- 9개 항목별로는 Old age 및 Health가 각각 총사회지출의 40% 및 38%를 차지하고 있는데 OECD국가들의 경우에도 각각 39% 및 28%
- 항목별로 국제비교를 해 보면, Health와 Other social policy areas의 두 항목이 OECD단순평균의 45% 및 55% 수준으로 높은 편이고 Housing, Family, Unemployment는 OECD단순평균의 15% 미만으로 나타남.
  - 연금지출은 2003년에 GDP대비 4.05%로 OECD단순평균(12.51%)의 32% 수준에 불과하며, 국가별 1인당 GDP 수준차를 감안하여 연금지출 규모를 국제비교하면 우리나라의 연금지출 규모가 매우 작은 것으로 나타나지만 노인인구 비율을 감안한 지출규모 국제비교에서는 우리나라가 추세선 근처에 위치하여 이러한 격차가 없음.
  - 보건의료지출은 2003년에 GDP대비 3.06%로 OECD단순평균(6.56%)의 47% 수준이며, 연금지출의 경우와 비슷하게 1인당 GDP 수준을 감안한 국제비교에서는 우리나라의 보건의료지출 규모가 매우 작은 것으로 나타나지만 노인인구 비율을 감안한 지출규모 국제비교에서는 우리나라가 추세선의 바로 밑에 위치하여 이러한 격차가 작은 것으로 나타남.

- 한편, 실업급여지출은 2003년에 GDP대비 0.14%에 불과하여 OECD단순평균(1.07%)의 13% 수준에 머물러, 1인당 GDP 수준이나 노인인구 비율을 감안한 국제비교에서 모두 우리나라의 실업급여지출 규모가 매우 작은 것으로 나타남.

#### 다. 사회지출의 장기전망

- 향후 우리재정의 가장 큰 위험요인이 되고 있는 저출산·고령화와 같은 인구구조 변화가 연금·의료 등 사회지출에 미칠 지대한 영향을 반영하는 장기재정전망을 시도해 보았음.
- 본 연구에서는 박형수·류덕현(2006)에서 개발된 인구구조 변화-거시경제-재정의 3개 부문 간 상호연관을 명시적으로 고려한 통합모형인 ‘장기재정모형’을 활용하여 인구구조 변화가 건강보험, 초중등교육, 유아교육, 보육·가족 및 여성, 기초생활보장, 노인·청소년, 4대 공적연금 등 8개 부문의 재정지출 변화를 통해 재정에 어느 정도 영향을 미치는지 추정
- 이렇게 실시한 사회지출의 장기전망 결과를 보면, 2050년까지 인구구조 변화에 따른 재정지출 증가소요가 GDP대비 9.2%p(사회지출에 해당되지 않는 교육을 제외할 경우 8.6%p)로 다른 EU국가들(EU전체 3.4%p, EU25개국 평균 4.2%p)에 비해 큰 것으로 나타남
- 이는 대부분 연금제도의 성숙 및 유아교육 관련 지출 증가에 기인
- 그러나 이같은 추계결과는 우리나라 및 EU국가들 모두 인구고령화 그 자체에 의한 효과만을 포함하고 있어 노인인구 증가에 따라 새로운 복지제도가 도입되고 기존 복지 프로그램도 확대될 가능성이 높다는 점은 감안되지 않았으므로 인구고령화에 따른 재정지출 증가규모 추정치의 하한으로 해석되어야 할 것임

### 3. 소득격차와 경제성장간 관계

#### 1) 경제발전 단계로 본 소득격차의 변동

##### 가. Kuznets(1955)

###### □ Kuznets(1955)로부터 비롯된 “쿠즈넛츠의 역U자” 가설

- 경제발전 과정에서 주요 산업이 농업으로부터 공업으로 옮겨 감에 따라 소득 불평등도가 상대적으로 높은 공업부문의 비중이 높아져 국내의 소득격차가 커지지만, 이후 그러한 공업화가 진행된 도시에 사는 사람들이 공업도시에의 적응이 진전되고, 민주사회에서 저소득층의 정치력 증대를 통한 법률이나 제도의 정비가 진행되는 것 등에 의해 소득의 불평등도가 저하하는 경향이 보여짐

###### □ 동 가설에 대한 검증으로서는 세계은행(Ahluwalia, 1976) 등의 분석을 들 수 있음

- 그러나 이러한 분석결과에 대해 Deininger and Squire(1996) 등은 본래 한 나라의 경제성장 시계열(time series)로서 들어맞는 가설을, 발전 단계가 다른 많은 나라의 소득수준과 소득격차 지표에 대한 크로스 섹션(cross-section) 데이터에 적용하는 것에 대해 문제가 있다고 지적하기도 함

##### 나. Williamson(1991)

###### □ 경제발전의 단계에 따라 소득격차가 확대되거나 축소되는 요인으로 다음과 같은 점들을 들고 있음

- 노동 절약적 기술진보
- 인구구조의 변화

60 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 인적자본의 축적
- 물적자본의 축적

3) 미국 사례

- 미국에 있어서의 소득격차와 경제성장 간의 관계는 쿠즈넛츠의 역U자 곡선의 주요한 예로 여겨져옴
- 그러나 1980년대 이후에는 다시 소득격차가 확대되고 있음

4) 영국 사례

- 영국에서도 경제발전 과정에서 소득격차가 확대된 후, 대체로 20세기에 접어들고 나서야 소득격차 축소가 나타나는 등 소득격차와 성장 간의 관계가 미국과 비슷한 추이를 보였음

2. 소득격차가 경제성장에 영향을 주는 경로

1) 소득격차가 경제성장에 주는 긍정적 효과

- 소득격차는 저축율과 투자율을 높여 경제성장을 증대시키는 작용을 함
- 뿐만 아니라 경제내의 자원이 효율적인 사용을 촉진하는 역할을 하기도 함

2) 소득격차가 경제성장에 주는 부정적 효과

- 금융시장이 시장 실패의 문제점을 지니고 있을 경우 가난한 사람들에게 자금이 공급된다면 사적 및 사회적 수익률이 커질 수 있음
- 특히 대출에 문제가 생길 경우 은행이 회수할 수 있는 대출에 상응

하는 자산이 없는 인적자본(human capital)에 대한 투자의 경우에 더욱 심각

- 소득불평등이 큰 경우 경제성장을 견인할 수 있는 무역개방, 외국자본의 유입, 민영화 정책 등의 도입이 정치적인 반대로 어려워져 경제성장이 더디어 질 수 있음
- 높은 소득불평등은 사회적, 정치적인 불안정을 야기하여 경제활동과 투자를 저해하고 그에 따라 경제성장도 더디게 이루어질 수 있음

### 3) 기존 실증분석 결과

- 소득격차가 경제성장에 미치는 대다수의 실증분석 연구들은 소득불평등도 확대가 경제성장을 저해한다는 결과를 얻고 있음
  - Galor and Zeira(1993), Alesina 및 Rodrick(1994), Persson and Tabellini(1994), Clarke (1995), Perotti (1992, 1994, 1996) Alesina 및 Perotti(1996) 등
- 가장 최근의 OECD 경제학자들(Arjona et al., 2001 및 2002) 연구결과에 따르면 소득분포와 성장 간의 관계를 직접 연결해서는 확정적인 결론을 내릴 수는 없었지만, 종전의 실증연구들에서 소득분포와 성장 간에 아무런 관계가 없다는 결과에서는 다소의 개선이 있었음

## 3. 최근 재확대되는 소득격차

### 1) 미국

- 미국에서는 1980년대 이후에 소득격차의 확대가 커지고 있으며, 그 중에서도 특히, 최상위 0.1%의 소득 비중이 현저하게 증가하고 있음
  - 그 한 요인으로 레이건 대통령 시절에 있었던 각종 세계개혁, 특히

62 사회지출의 구성과 경제적 함의성

대폭적인 소득세 감세의 실시가 조세의 소득 재분배 기능을 상당정도 약화시켰다는 점이 지적됨

- 다만, 이러한 세계개혁이 직접적인 소득격차의 확대를 초래하였는지에 대해서는 분명하지 않음
- 당시는 글로벌화에 의한 미숙련공의 임금 저하라는 요인이나, 정보화의 급속한 진전에 의해 소수의 사람이 한 번에 넓은 시장을 획득할 수가 있게 된 요인 등이 겹치고 있어 세계개혁의 효과를 독립하여 평가하는 것은 어려움

2) 영국

- 영국도 1980년대에 들어오고 나서 소득 격차가 다시 커지고 있음
- 그 배경으로는 규제완화, 세계 요인 뿐만 아니라, 기술진보·글로벌화의 요인, 사회적 요인, 자산 시장의 발전 등 여러 가지 요인이 지적되고 있음

3). 유럽대륙 국가

- 유럽 중에서도 북유럽 국가인 스웨덴, 핀란드에 있어서는 1990년대 후반부터 소득격차가 확대되고 있음.
- 그 배경으로 스웨덴은, 숙련·비숙련 노동의 임금 격차의 영향이 지적되고 있고, 핀란드는 직접세의 재검토의 영향이 지적됨

4) 소득격차 확대의 동시진행 경향

- 지금까지 보여진 소득격차와 성장에 관한 쿠즈넛츠의 역U자 곡선의 관계가 최근 선진국에 있어서는 그대로 들어맞지 않는 경우가 나타나고 있음.

- 특히, 미국, 영국, 캐나다 등 앵글로 색슨계의 선진국에서는 각각의 경제 수준과 소득격차의 지표를 시계열로 보면 정의 상관관계를 가지는 것으로 나타남
  - 반면, 독일, 이탈리아, 프랑스 등 유럽대륙 국가들에 있어서는 그러한 명시적인 정의 상관관계는 볼 수 없음
  - 유럽대륙 가운데에서 특히 평등도가 높다고 여겨지는 북유럽 제국에서는 지니계수가 전체적으로 낮기는 하지만, 덴마크 이외의 노르웨이, 스웨덴에서 작기는 하지만 정의 상관관계를 보이고 있음
- Forbes(2000)에서는 질적 수준이 높은 데이터를 이용한 패널분석에 의해, 오히려 소득격차와 경제성장에는 관계가 없던지, 또는 반대로 정의 관계가 있는 것으로 나타남
- 다만, 이러한 결과에 대해서는 경제성장과 소득격차에 관한 선형의 추계 모델식의 타당성 등에 대해 문제점이 지적되기도 함

#### 4. 소득격차 축소를 위한 소득재분배 정책

- 2006년 현재 민간소득 지니(0.31608)를 기준으로 공공부문에 의한 최종 소득 지니(0.27298)의 변화율(감소율)로 측정한 총체적인 소득재분배 효과는 13.64%에 이르는 것으로 추정됨
- 구성항목별로는 현물급여, 소득세, 기타사회보장수혜가 각각 7.02%p, 3.52%p, 2.26%p로 소득재분배 효과의 12.80%p로 거의 대부분(93.8%)을 차지하는 것으로 나타남
- 우리나라의 경우 공적이전소득과 직접세(소득세, 재산세, 사회보장기여금)에 의한 소득재분배 효과는 2006년 기준으로 6.98%
- 미국, 영국, 일본, 뉴질랜드, 캐나다의 경우에는 각각 15.2%(2005년),

64 사회지출의 구성과 경제적 함의성

34.6%(2005/06회계연도), 25.3%(2005년), 18.6%(2004년), 26.0%(2005년)으로 소득재분배 효과가 우리나라보다 현저히 높음

- 또한 우리나라의 경우 소득세(또는 직접세)에 의한 소득재분배 효과가 공적연금이나 각종 사회보장급여(현금급여)를 통한 재정지출(공적이전소득)의 효과보다 크지만 선진복지국가에서는 반대로 후자가 전자보다 훨씬 큼

□ Pontusson(2005)를 보더라도 북유럽 제국에서는 이러한 소득재분배 효과가 강하게 나타나고 있는 반면, 앵글로 색슨계의 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아에서는 상대적으로 그러한 효과가 작은 것으로 나타남

- 북유럽 국가에서 정부로부터 가계로의 경상이전에 의한 효과가 현저하게 크고, 대륙형의 유럽 및 앵글로 색슨계의 나라들에서는 조세에 의한 재분배가 상대적으로 크고 그 중에서도 미국은 유일하게 조세에 의한 재분배 효과가 경상이전에 의한 효과를 상회하고 있음

5. 사회지출과 경제성장에 대한 실증분석

□ 사회지출이 경제성장에 주는 영향은 긍정적, 부정적 모두 가능함

- 긍정적인 영향을 역설하는 논리로는 사회지출이 자본시장의 실패를 보완해주는 역할을 한다는 것과 사회지출이 사회통합에 기여함으로써 안정적인 성장에 도움을 준다는 것이 대표적임
- 부정적인 영향을 주장하는 논리가 강조하는 대표적인 경로는 소득재분배를 위한 높은 한계세율과 지나치게 관대한 사회보장이 근로의욕과 투자의욕을 저해하고 성장과 고용 모두에 부정적 영향을 주게 된다는 것임

— 사회지출과 경제성장에 관한 기존의 실증분석도 양자간에 양의 상관관계를 발견한 연구결과와 음의 상관관계를 발견한 연구결과가 혼재하고 있음

□ 본고에서는 사회지출이 경제성장에 미치는 영향을 OECD 국가별 자료를 이용하여 크게 3가지 방식으로 추정하였음

— Mankiw, Romer 및 Weil(1992)를 패널 데이터 분석으로 확장하여 추정한 결과 사회지출이 경제성장을 기본적으로 설명하는 변수(이하, 기본 설명변수)인 투자율, 인적자본 및 인구증가율과 밀접한 상관관계를 가지고 있음을 발견하였음

- 기본 설명변수와의 상관관계를 고려하지 않고 사회지출을 추가한 경우, 사회지출이 경제성장에 주는 영향이 긍정적인 것으로 추정되었으나 기본 설명변수와의 상관관계를 제거한 사회지출을 추가한 경우 유의하지 않은 수준이지만 사회지출이 부정적인 효과를 갖는 것으로 추정됨

— Pesaran, Shin and Smith(1999)가 제안한 PMG(Pooled Mean Group) 추정방식을 적용한 결과 장기적으로 사회지출이 경제성장에 부정적인 영향을 주는 것으로 추정됨

- PMG 추정방법은 OECD 국가들이 공통적으로 공유하는 경제성장과 사회지출간의 장기적인 관계 뿐 아니라 개별 국가별 사회지출과 경제성장의 단기적인 관계까지 고려해주는 장점이 있음
- 한편, 교란항의 분포에 대한 가정(parametric distribution assumption)을 함으로써 일반적으로 LS에서 나타나는 내생성의 문제를 극복

— 경기변동의 효과를 제거하고자 기간별 평균 데이터를 이용하여 고정효과 패널 회귀분석을 시행한 결과 catch-up 변수를 제외하고 통

계적으로 의미 있는 추정값을 얻기 어려웠음

- 특히 사회지출이 경제성장에 주는 영향은 양수로 추정되었으나 모두 통계적으로 의미 없는 수준이었음
- 한 가지 흥미로운 시도로 사회지출을 연금, 보건, 실업급여, 여타 사회지출로 구분하여 설명변수로 추가한 결과 실업급여와 여타 사회지출이 경제성장에 주는 효과는 의미 있는 양수로 추정됨

□ 상술한 세가지 방식으로 OECD 국가 데이터를 이용하여 사회지출이 경제성장에 주는 영향을 추정한 결과 일관성 있는 추정 결과를 얻을 수 없었음

- 이는 단순히 기존의 성장모형에 추가적인 설명변수로서 사회지출을 포함시키려는 실증분석에서 벗어나, 수많은 경제성장 요인들 가운데 왜 사회지출을 주요 요인으로 주목해야 하는가에 대한 보다 근본적인 이론모형 개발 및 그에 기초한 계량경제학적 분석이 필요함을 시사

## 6. 복지부문 투자의 타당성에 대한 논의

□ 복지부문 투자의 경제적 타당성을 입증한 학술적 합의는 없음.  
보편적 경제학 이외의 방법론을 사용한 논의를 고찰하기로 함.

- 보편적 경제학의 방법론은 상대적으로 논리적 엄밀성이 높으므로, 이론(모형)이나 실증분석을 통해 복지부문 투자에 대한 장래의 사회적 수익이 초기 비용을 상쇄하고도 남는다는 투자의 타당성을 명확히 입증한 사례를 찾기 어려움.
- 논리의 엄밀성을 다소 완화한 방법론에서는 복지투자의 타당성에 대해서 어떻게 논하는지 살펴보기로 함

- 국제기구의 재정여력(fiscal space) 이론
- 계량경제사적 방법론에 의한 고찰

1) 국제기구의 재정여력(fiscal space) 이론

- 1995년 IMF 등 국제기구에서 재정여력 이론을 통하여 선제적으로 사회간접자본과 보건·의료 등 복지부문에 투자함으로써 후진국이 경제발전의 기틀을 마련할 수 있다는 주장을 제기
  - 중진국 및 저소득 국가의 복지 및 사회인프라 관련 지출이 저조하며 이는 장기적으로 경제발전에 저해가 된다는 관점에서,
  - 이에 대한 해결책으로 재정여력을 늘려 확보된 가용재원으로써 이러한 사회의 낙후된 복지 및 사회간접자본 구축을 위한 지출에 사용해야 한다는 주장
- 국제기구의 재정여력 논의에서도 경제학의 다른 논의와 마찬가지로 투자의 타당성을 입증하지는 못하고 있다는 사실에 유의
  - 재정여력 논의에서는 투자의 타당성이 논의 과정에서 입증된 것이 아니라, 암묵적으로 타당성 확보가 가능하다는 전제를 하고 있는 것일 뿐, 이론적으로나 실증분석을 통하여서나 검증되지 않은 주장임
- 경제학적 이론 근거라는 측면에서는 수입대체 산업(import-substitution industries)이나 유아 산업(infant industry) 육성을 위해 초기의 정부지원이 필요하다는 주장과 매우 유사한 논리가 적용될 수 있음
  - 이는 재정여력 이론과 마찬가지로 초기의 제반 제약 요인을 극복하기 위해 정부 또는 대규모 자금의 투입으로써, 장차 이러한 산업이나 제도가 발전하면서 자생력, 또는 투자타당성을 충족하는 수익을

창출할 수 있다는 논리에 근거

□ 이러한 논리의 타당성은 금융시장의 완전성에 대한 견해에 따라서 결정됨

- 완전한 금융시장 하에서는, 실제로 복지부문이나 저소득 국가의 사회간접자본에 대해 투자가 이루어지지 않는 것은 투자의 수익성 확보가 되지 않기 때문에 나타나는 결과로 해석
- 물론 금융시장이 오히려 부분적으로라도 상당히 불완전하다고 한다면, 투자 수익성 확보가 가능하다고 인정될 수 있음

## 2) 사회지출과 경제성장에 관한 역사적 분석

□ 복지국가의 형성과 사회지출의 확대

- 미국의 사례 분석
  - 1930년 이후의 미국의 경제변동, 사회지출제도 발전사와 관련 통계를 살펴보면, 적어도 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제성장률이 낮았다는 주장은 어렵지 않게 기각할 수 있음
  - 제2차 세계대전 이후의 기간만을 고려한다면 오히려 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제성장률이 더 높았으며, 1930년대를 통해서 여러 가지 사회지출 프로그램들이 생겨난 것은 대공황이라고 하는 경제적인 재난이 가져온 결과임
  - 이렇듯 장기적인 변화를 고려하는 경우 사회적 지출이 경제에 영향을 미쳤다고보다 경제적인 변화가 제도적인 변화를 통해 사회지출의 증가속도에 영향을 미쳤다고 보는 것이 더 타당해 보임
- 영국의 사례 분석

- 사회적 지출의 팽창은 노동공급과 저축의 유인을 낮추고 비효율적인 정부부문의 확대를 가져옴으로써 효율성을 낮추고 성장을 저해하여 1970년대의 소위 ‘영국병’을 낳은 중요한 요인으로 거론되나, 이를 뒷받침하는 확실한 실증적인 증거는 뚜렷하지 않음
- 사회복지지출이 급격하게 증가했던 1950년대와 1960년대를 통해 영국경제의 성과가 비교적 좋았으며, 반면 복지지출의 증가세가 완만해졌던 1970년대 중반 이후 오히려 경제적인 성과가 낮았음
- 이렇듯 미국의 경우와 마찬가지로 영국의 사회적 지출의 증가와 경제적 성과 사이에도 장기적인 상관관계를 찾을 수 없음

□ 사회적 지출의 미시적인 유인효과에 관한 실증연구

- 고령연금이 노동공급에 미친 효과
  - 고령연금의 성격이 퇴직에 미친 효과에 대한 실증적인 연구는 대체로 두 가지로 구분됨
    - 1) 서로 다른 유인체계를 가진 여러 국가의 연금제도와 각 국가의 고령인구 경제활동참가를 비교하는 방법. 고령연금이 퇴직에 매우 강력한 영향을 미친다는 것을 시사
    - 2) 개별 국가의 시계열자료나 마이크로 횡단면 자료를 이용하여 고령연금의 변화와 고령인구의 퇴직 추이를 관찰하거나 연금자산(pension wealth)이 개인의 퇴직결정에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석은 서로 상반된 결과는 제시
- 고령연금이 저축 및 인적자본 축적에 미친 효과
  - 고령연금은 저축의 유인에도 영향을 미칠 수 있으며, 노동공급의 경우와 마찬가지로 순 연금자산(net pension wealth)이 양수인 경우 퇴직에 대비한 저축(life-cycle savings)을 대체할 수 있음

70 사회지출의 구성과 경제적 함의성

- 저축동기에 관한 이제까지의 방대한 문헌집적에도 불구하고 학계의 의견은 아직까지도 크게 분열되어 있는 실정
- 실업급여의 노동공급 효과
  - 다수의 실증적인 연구들은 주로 실업의 탐색모형에 기초하여 실업보험이 실업의 지속기간에 미친 효과를 분석
  - 1920년대 영국, 대공황기 및 보다 근래의 미국 자료에 대한 실증분석은 실업급여의 수준이 상당한 실업을 상승효과를 결과할 수 있음을 시사
- 복지수당의 노동공급효과
- 미국 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 자료를 이용한 여러 실증분석 결과, 노동유인효과가 근로유인을 감소하여 복지지출 부담에 미치는 효과도 그다지 크지 않다고 할 수 있음

□ 20세기 후반 국가별 자료 분석으로부터의 증거

- 사회적 지출과 경제적 성과에 관한 거시적인 실증분석결과로부터 뚜렷한 결론을 내리는 것은 어려움
  - 여러 연구가 분석대상으로 삼은 국가 및 시기에 따라, 그리고 무엇보다 모형의 설정에 따라 매우 상이한 결과가 도출됨
  - 또한 어떠한 방법이 가장 이상적인지 혹은 분석의 결과가 어떠한 분석방법의 차이에 기인한 것인지에 대해 정확하게 알 수 없음
- 스웨덴 사례의 시사점
  - 대표적인 복지국가로 알려진 스웨덴은 조세의 부과와 사회적 지출의 방식을 결정함에 있어서 경제적인 효율성을 높이기 위한 여러 가지 노력을 경주

- 그 결과 매우 높은 GDP 대비 사회적 지출의 비율에도 불구하고 대부분의 시기에 있어서 다른 OECD 국가들에 뒤지지 않는 경제성장률을 유지
- 스웨덴의 조세구조는 흔히 생각하듯이 누진적이지 않으며 성장을 촉진하는 성격임. 자본이나 자산에 대한 세율은 높지 않으며 노동과 소비에 대한 세율은 매우 높음. 또한 소비세는 높을 뿐만 아니라 거의 일정함. 이는 저소득층에게 불리한 역진적인 조세구조이지만 자본형성을 촉진하여 성장률을 제고
- 지출 측면에서는 사회적 이전지출은 수혜자들의 근로유인을 높게 유지하는 성격임

– 요약 및 시사점

- 선진국의 역사적인 경험과 미시 및 거시적인 실증적 연구의 결과들을 종합하면 대체로 개인적인 차원에서는 사회적 지출의 경제적 유인효과가 발견되지만 집계적인 수준에서는 양자 간의 뚜렷한 관계가 잘 드러나지 않음
- 그러나 선진국의 역사적 경험을 보면 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제적 성과가 악화되었다는 증거를 발견하기 어렵으며, 오히려 경제적인 재난이나 소득의 증가와 같은 경제적 변화가 복지지출에 영향을 미쳤다는 해석이 더 타당해 보임.