

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-15-06

협동연구 2008-02-6

## 사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도) 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

박형수 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국교육개발원, 한국노동연구원, 산업연구원,  
한국조세연구원

---

사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도)  
**사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구**

---

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-15-06  
협동연구 2008-02-6

---

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

---

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-547-3 93330

ISBN 978-89-8187-554-1 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

# 목 차

요 약 .....	1
I. 서론 .....	20
II. 우리나라의 소득격차 및 사회지출 .....	22
1. 소득격차 현황 및 국제비교 .....	22
2. 사회지출 현황 및 국제비교 .....	29
3. 사회지출의 장기전망 .....	44
III. 소득격차와 경제성장간 관계 .....	48
1. 경제발전 단계로 본 소득격차의 변동 .....	48
2. 소득격차가 경제성장에 영향을 주는 경로 .....	55
3. 최근 재확대되는 소득격차 .....	62
4. 소득격차 축소를 위한 소득재분배 정책 .....	73
IV. 사회지출과 경제성장에 대한 실증분석 .....	79
1. OECD 기준의 사회지출 정의 및 관련 현황 .....	79
2. 사회지출과 경제성장 .....	87
3. 사회지출이 경제성장에 주는 영향에 관한 실증분석: OECD 국가를 중심으로 .....	92
4. 결론 및 시사점 .....	105

V. 복지부문 투자의 타당성에 대한 논의 .....	108
1. 국제기구의 재정여력(fiscal space) 이론 .....	109
2. 사회지출과 경제성장에 관한 역사적 분석 .....	120
참고문헌 .....	189
부    록 .....	203

## 표 목 차

<표 II-1> 사회지출 구조의 국제비교 .....	34
<표 II-2> 사회지출 등 장기재정전망 결과의 국제비교 .....	46
<표 III-1> 소득분포와 성장 간의 관계에 대한 실증분석 결과 .....	60
<표 III-2> 소득불평등도가 경제성장에 미치는 효과에 관한 Benabou (1996)의 실증분석 서베이 .....	61
<표 III-3> 소득격차와 경제성장간의 관계에 대한 실증분석 결과 .....	71
<표 IV-1> OECD 국가들의 사회지출 규모 추이 .....	85
<표 IV-2> 인적자본을 고려한 추정 결과 (MRW) .....	95
<표 IV-3> 인적자본을 고려하지 않은 경우의 추정 결과(MRW) .....	95
<표 IV-4> MRW(1992)방법의 OECD 패널 데이터 적용시 추정결과(고정효과) ·	98
<표 IV-5> 연간 데이터를 이용한 Pooled Mean Group Estimation 결과 ·	101
<표 IV-6> 기간 평균 데이터를 이용한 Fixed Effect panel regression 추정 결과	105
<표 V-1> 미국의 사회적 지출(1929~1995) .....	132
<표 V-2> 미국의 실질 및 명목 GDP(1929~2006) .....	135
<표 V-3> 미국의 GDP 대비 사회적 지출 .....	138
<표 V-4> 미국의 10년 평균 사회적 지출 .....	145
<표 V-5> 미국의 10년 평균 GDP 대비 사회적 지출 (퍼센트) .....	146
<표 V-6> 미국의 각 기간별 GDP 대비 사회적 지출 평균증가율 (퍼센티지 포인트) .....	146
<표 V-7> 미국의 각 기간 별 평균 1인당 실질 GDP .....	147
<표 V-8> 미국의 각 기간 별 1인당 실질 GDP 연평균 성장률 .....	147
<표 V-9> 영국 사회 복지 지출 성장률의 분해(1960~1975와 1975~1981) ·	158

<표 V-10> GDP 대비 교육, 건강, 연금 지출의 국가 간 비교(퍼센트) · 159	
<표 V-11> 각 기간 주요 거시변수들의 성장률 .....	160
<부표 1> 기간 평균 데이터를 이용한 FE panel regression 추정 결과 ...	210
<부표 2> 연금, 보건, 실업급여 및 여타 사회지출 항목으로 구분하여 FE panel regression 추정 결과 (기간별 평균데이터 이용) .....	211
<부표 3> PMG 단기계수 추정결과 (기본 설명변수 +사회지출) .....	212
<부표 4> PMG 단기계수 추정결과(기본 설명변수+국민부담률+사회지출)	213

## 그림목차

[그림 II- 1] 시장소득의 지니계수 추이(동등화소득 순위, 원자료수치 기준) · 23	23
[그림 II- 2] 소득단계별 지니(동등화소득 순위, 원자료수치 기준, 2006년 기준) · 25	25
[그림 II- 3] 공공부문의 소득재분배 효과(시장소득→세후소득, 시장소득 지니 대비 변화율, 동등화소득 순위, 원자료수치 기준) ····· 25	25
[그림 II- 4] OECD국가들의 소득격차(2000년 기준) ····· 27	27
[그림 II- 5] OECD국가들의 소득격차(2005년 기준) ····· 28	28
[그림 II- 6] 사회지출 추이의 국제비교 ····· 30	30
[그림 II- 7] 1인당 GDP를 감안한 사회지출 수준의 국제비교 ····· 31	31
[그림 II- 8] 노인인구 비율을 감안한 사회지출 수준의 국제비교 ····· 32	32
[그림 II- 9] 연금지출 추이의 국제비교 ····· 35	35
[그림 II-10] 1인당 GDP를 감안한 연금지출 수준의 국제비교 ····· 36	36
[그림 II-11] 노인인구 비율을 감안한 연금지출 수준의 국제비교 ····· 37	37
[그림 II-12] 보건의료지출 추이의 국제비교 ····· 38	38
[그림 II-13] 1인당 GDP를 감안한 보건의료지출 수준의 국제비교 ····· 39	39
[그림 II-14] 노인인구 비율을 감안한 보건의료지출 수준의 국제비교 ··· 40	40
[그림 II-15] 실업급여지출 추이의 국제비교 ····· 41	41
[그림 II-16] 1인당 GDP를 감안한 실업급여지출 수준의 국제비교 ····· 42	42
[그림 II-17] 노인인구 비율을 감안한 실업급여지출 수준의 국제비교 ··· 43	43
[그림 III- 1] 1인당 GDP 수준과 소득격차의 관계 ····· 44	44
[그림 III- 2] 미국에서의 소득격차 지표와 역사적 배경 ····· 53	53
[그림 III- 3] 영국에서의 소득격차 지표와 역사적 배경 ····· 54	54
[그림 III- 4] 미국 · 영국 · 프랑스에서의 최상위 0.1%의 소득 비중 ····· 62	62

[그림 III- 5] 선진국들의 소득격차, 실업률, 고용 규제 .....	67
[그림 III- 6] 선진국의 경제성장과 소득격차 .....	69
[그림 III- 7] 부담 및 수혜의 소득계층별 분포(2006년) .....	75
[그림 III- 8] 주요 소득단계별 지니계수 및 소득재분배 효과 .....	76
[그림 III- 9] 소득재분배 효과(지니계수 변화율)의 국제비교 .....	77
[그림 III-10] 주요 선진국들의 소득재분배 효과 .....	78
[그림 IV- 1] 항목별 OECD 사회지출 평균과 한국 .....	81
[그림 IV- 2] 항목별 OECD 사회지출 평균과 한국 .....	82
[그림 IV- 3] OECD 국가들 사회지출 추이 .....	83
[그림 IV- 4] 1990년 이후 사적 사회지출의 증가 .....	83
[그림 IV- 5] OECD 평균 사회지출 및 일인당 GDP 증가율 .....	84
[그림 IV- 6] OECD 평균 일인당 GDP 및 일인당 사회지출 추이 .....	86
[그림 IV- 7] 사회지출의 증가가 경제성장에 주는 단기적인 효과 .....	102
[그림 V- 1] 미국의 GDP 대비 사회복지 지출의 변화 .....	141
[그림 V- 2] 미국의 GDP 대비 사회보험 지출의 변화 .....	141
[그림 V- 3] 미국의 GDP 대비 공적부조 지출의 변화 .....	142
[그림 V- 4] 미국의 GDP 대비 보건·의료부문 지출의 변화 .....	142
[그림 V- 5] 남북전쟁 퇴역군인(미국 북군) 연금·의료비 지출(GDP 대비)의 변화	143
[그림 V- 6] 미국의 GDP 대비 교육 지출의 변화 .....	143
[그림 V- 7] 미국의 GDP 대비 주거지원 지출의 변화 .....	144
[그림 V- 8] 미국의 GDP 대비 기타복지 지출의 변화 .....	144
[그림 V- 9] 미국의 GDP 대비 공적부조 지출의 변화 (10년 평균치) ..	148
[그림 V-10] 미국의 GDP 대비 보건·의료부문 지출의 변화 (10년 평균치) ..	148
[그림 V-11] 미국의 GDP 대비 퇴역군인 연금·의료비 지출의 변화 (10년 평균치) .....	149
[그림 V-12] 미국의 GDP 대비 교육부문 지출의 변화 (10년 평균치) ..	149

[그림 V-13] 미국의 GDP 대비 주거지원 지출의 변화 (10년 평균치) ...	150
[그림 V-14] 미국의 GDP 대비 기타 복지부문 지출의 변화(10년 평균치)	150
[그림 V-15] 미국의 1인당 실질 GDP의 추이 .....	151
[그림 V-16] 미국의 1인당 실질 GDP 성장률의 추이 .....	151
[그림 V-17] 미국의 1인당 실질 GDP 성장률의 추이 (10년 평균치) ....	152
[그림 V-18] 미국의 GDP 대비 사회부문 지출의 변화 (10년 평균치) ...	153
[그림 V-19] 미국의 GDP 대비 사회보험 지출의 변화 (10년 평균치) ...	153
[부그림 1] PMG를 이용한 추정결과(피설명변수: 일인당 실질GDP 성장률)	205
[부그림 2] 장기효과를 고려한 추정결과(BGK) .....	208
[부그림 3] 내생성을 고려한 추정결과(BGK) .....	209

## 요 약

### 제1장 서 론

- 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 경제 성장과는 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 소득격차

## 2 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

를 축소하기 위한 재분배 정책의 효과 즉, 사회지출이 소득분배에 미치는 영향에 대한 분석결과도 정리

- 제IV장 이하에서는 사회지출과 경제성장에 대한 이론적 논의, 역사적 관점에서의 분석, 실증분석에 대한 기존 연구결과 서베이 및 본격적인 실증분석 등을 시도

## 제2장 우리나라의 소득격차 및 사회지출

### 제1절 소득격차 현황 및 국제비교

#### 1. 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 시장 소득 지니계수에 비해 낮추고 있음
  - 이러한 소득재분배 정책에 의한 지니계수 개선효과는 외환위기 이후 지속적으로 커지고 있는 것으로 나타남

## 2. 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

## 제2절 사회지출 현황 및 국제비교

### 1. 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

#### 4 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

- 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(OECD평균은 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

#### 2. 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 작음

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 OECD 단순평균(1.07%)의 13% 수준에 머물러, 1인당 GDP 수준이나 노인인구 비율을 감안한 국제비교에서 모두 우리나라의 실업급여지출 규모가 매우 작은 것으로 나타남

### 제3절 사회지출의 장기전망

- 향후 우리재정의 가장 큰 위협요인이 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

## 6 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

- 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 인구고령화가 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

## 제3장 소득격차와 경제성장간 관계

### 제1절 경제발전 단계로 본 소득격차의 변동

#### 1. 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 등

에 의해 소득의 불평등도가 저하하는 경향이 보여짐

- 동 가설에 대한 검증으로서 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

## 2. Williamson(1991)

- 경제발전의 단계에 따라 소득격차가 확대되거나 축소되는 요인으로 다음과 같은 점들을 들고 있음
  - 노동 절약적 기술진보
  - 인구구조의 변화
  - 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

### 제2절 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 역할도 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 상응하는 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

## 제3절 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 대폭적인 소득세 감세의 실시가 조세의 소득 재분배 기능을 상당정도 약화시켰다는 점이 지적됨

## 10 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

□ 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

#### 제4절 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

## 12 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

- 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), 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 타남
  - 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

## 제4장 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 소득 재분배를 위한 높은 한계세율과 지나치게 관대한 사회보장이 근로 의욕과 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 기존 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)

#### 14 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

을 함으로써 일반적으로 LS에서 나타나는 내생성의 문제를 극복

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

#### 제5장 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 명확

히 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

### 제1절 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 극복하

## 16 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

기 위해 정부 또는 대규모 자금의 투입으로써, 장차 이러한 산업이 나 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

### 제2절 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
- 사회보장지출이 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

18 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

- 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 경제

#### 성장률을 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

## I. 서론

향후 우리나라 복지지출이 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있는데, 이러한 복지지출의 지속적 증가가 경제성장에 미칠 부정적 효과를 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 이는 성장과 분배 간의 인과관계에 대한 기존 논의가 주로 양자 간의 상충관계(trade-off)에 초점을 맞추었기 때문이다. 특히 복지지출의 증가에 소요되는 재원이 커질수록 조세의 자원배분 왜곡효과가 커진다는 이론과 경험이 이러한 우려에 대한 논리적 근거를 제공하고 있다.<sup>1)</sup>

반면, 한국보건사회연구원이 2005년 11월 개최한 “OECD 국가의 사회지출과 경제성장” 국제세미나에서 Peter H. Lindert 교수는 다음과 같이 발표하면서 경제적 종의 하나로써 20세기에 등장한 복지국가가 매우 강한 생존본능을 보여주었다고 평가한 후 경제에서 사회지출이 차지하는 비중과 GDP의 수준 또는 경제성장과는 어떠한 상관관계도 없다고 결론지었다.

지난 25년간 복지국가가 생존하였다는 사실은 많은 이들을 놀라게 한다. 조세를 기반으로 한 사회지출은 생산성에 해를 끼치고 경제성장을 둔화시킬 수 있다는 두려움은 사회지출과 관련하여 제기될 수 있는 가능한 두려움이기도 하다. 많은 이들은 사회지출이 납세자와 수급자양측의 생산성을 저해하고 복지국가들은 비복지국가들에 비해 예산적자의 폭이 훨씬 크다고 생각한다. 그러나 19세기 말에서 21세기 초까지의 경험으로 보았을 때 이러한 두려움의 근거는 찾을 수 없다. 절대수치뿐 아니라 경제성

---

1) 일반적으로 조세의 비효율은 세율의 제곱에 비례하기 때문에 세율이 높아지면 왜곡효과는 기하학적으로 증가한다.

장에 영향을 미치는 요인들을 통계적으로 측정해도 마찬가지다. 경제에서 사회지출이 차지하는 비중과 GDP의 수준 또는 경제성장과는 어떠한 상관관계도 없다. 물론 국가마다 세제나 복지에 대한 관점이 다르기 때문에, 각각의 가중치를 적용한 경제 분석은 필요하다. 몇몇 경제학자들이 그러한 시험을 해 본 결과, 높은 사회지출이 1인당 GDP에 강력한 또는 상당히 부정적인 영향을 미친다는 결론을 얻지 못하였다.<sup>2)</sup>

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 있다.<sup>3)</sup>

이에 본 연구는 사회지출이 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석에 초점을 맞추어 이러한 사회지출 수준과 경제성장 간의 논란에 대해 보다 객관적인 분석결과를 제공하고자 한다. 본격적인 분석에 앞서 본 보고서의 제II장에서는 우리나라의 소득격차 및 사회지출 현황과 더불어 국제비교를 통해 우리 현실을 보다 객관적으로 파악해 보았다. 제III장에서는 소득격차와 경제성장 간의 관계를 살펴보고 소득격차를 축소하기 위한 재분배 정책의 효과 즉, 사회지출이 소득분배에 미치는 영향에 대한 분석결과도 정리해 보았다. 제IV장 이하에서는 사회지출과 경제성장에 대한 이론적 논의, 역사적 관점에서의 분석, 실증분석에 대한 기존 연구결과 서베이 및 본격적인 실증분석 등을 시도해 보았다.

2) 한국보건사회연구원 『국제사회보장동향』 2006년 3월(봄호) p.6에서 재인용

3) 이러한 견해는 한국재정학회(2006)에서도 표명된 바 있다.

## II. 우리나라의 소득격차 및 사회지출

### 1. 소득격차 현황 및 국제비교

#### 가. 우리나라의 소득격차

우리나라의 경우 경제위기를 전후로 소득분배구조에 커다란 구조적 변화가 있었다는 것이 학계의 일반적인 견해다. 1980년대와 1990년대 초까지는 상대소득의 격차가 축소되는 모습을 보였으나, 1990년대 중반 이후 소득분배 격차가 확대추세로 반전되었다는 것이다.

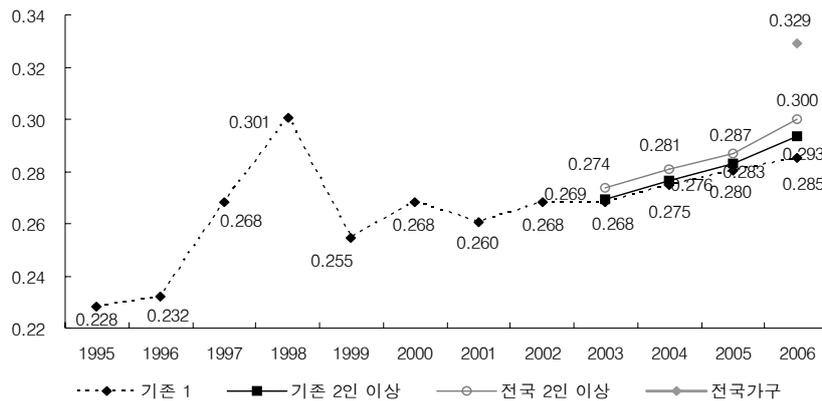
성명재(2007)에서는 통계청의 도시가계조사자료(1982~2002년)<sup>4)</sup>와 가계조사자료(2003~2006년)를 이용하여 동등화소득 순위를 기준으로 자료를 재배열한 후 지니계수를 계산하였다. 동 추정결과에 따르면, 도시지역에 거주하는 가구원수 2인 이상 가구를 기준으로 상대소득격차를 나타내는 시장소득<sup>5)</sup> 기준 지니계수가 0.228(1995년)에서 외환위기 직후 0.301(1998년)까지 상승하였으나 이후 0.255(1999년)까지 하락한 후 다시 상승세를 지속하여 2006년에는 0.285로 상승한 것으로 나타났다. 한편, 2006년 전국 단위의 전가구를 대상으로 한 시장소득 지니계수는 0.329로 훨씬 높았는데 이는 농어촌 가구와 1인 가구 등이 포함되기 때문이다.

4) 성명재(2007)에서는 1982~2002년 자료의 경우 무직가구와 자영업자가구에 대해서는 소득 관련 정보를 제공해주지 않기 때문에 이들 유형의 가구에 대해서는 소득을 추정하여 분석하였다. 구체적으로는 가구유형별로 사후적 관점에서 평균적으로 소비-소득패턴이 동일하다는 가정하에서 역소비함수(또는 소득함수) 추정법을 통해 소득을 추정하였다.

5) '시장소득'이란 시장에서 노동과 자본의 공급을 통해 그 대가로 수취하는 소득을 말한다. 따라서 시장소득에는 사전이전소득은 물론 소득재분배 정책에 의한 공적이전소득, 직접세 및 간접세, 현물급여 등도 포함되지 않는다.

이러한 최근 소득분배 격차의 확대로의 반전은 인구 고령화와 경제위기 이후의 경제환경 급변, 산업구조 변화, 세계화, 정보력·기술력 격차의 확대 등이 복합적으로 작용하였기 때문인 것으로 보인다. 아울러 핵가족화, 이혼 증가, 편부모가족의 증가 등도 소득격차 확대의 요인으로 작용하고 있다. 우선 우리나라는 세계에서 그 유례를 찾아보기 어려울 정도로 인구 고령화가 급격하게 진행되고 있어 향후에도 소득분배 격차의 확대가 불가피해 보인다. 또한 기술·정보화 및 세계화 시대의 도래 등 경제환경이 급변하면서 부문간·세대간 비대칭적인 발전에 따라 분배격차가 확대되고 있다. 사양산업 등 전통부문과 신흥부문간의 격차 확대, 비숙련·단순 노동력과 숙련·전문 노동력 간의 임금·소득격차 확대 등에 따라 분배격차가 확대되고 있는 것이다. 영국, 미국 등에서는 이러한 요인에 의해 이미 1970년대말~1980년대부터 상대소득분배 격차가 확대되기 시작한 바 있었으나, 우리나라는 1990년대 중반 이후부터 이러한 추세가 시작된 것으로 추정된다.

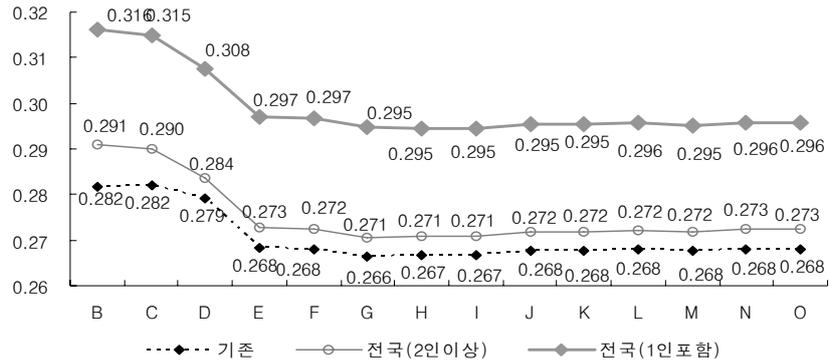
[그림 II-1] 시장소득의 지니계수 추이(동등화소득 순위, 원자료수치 기준)



출처: 성명재·박기백(2008)

이에 정부는 각종 소득재분배 정책을 통해 총소득의 지니계수를 시장소득 지니계수에 비해 낮추고 있다. 성명재(2007)에 따르면 도시지역에 거주하는 가구원수 2인 이상 가구 기준 시장소득의 지니계수가 0.285인데 반해, 사전이전소득 및 소득재분배 정책에 의한 공적이전소득, 직접세 및 간접세 등을 포함한 세후소득 지니계수는 0.268로 낮아지는 것으로 나타났다. 전국단위의 전가구를 대상으로 한 지니계수는 0.329에서 0.296으로 낮아진다. 또한, 이러한 소득재분배 정책에 의한 지니계수 개선효과는 외환위기 이후 지속적으로 커지고 있는 것으로 나타났다.

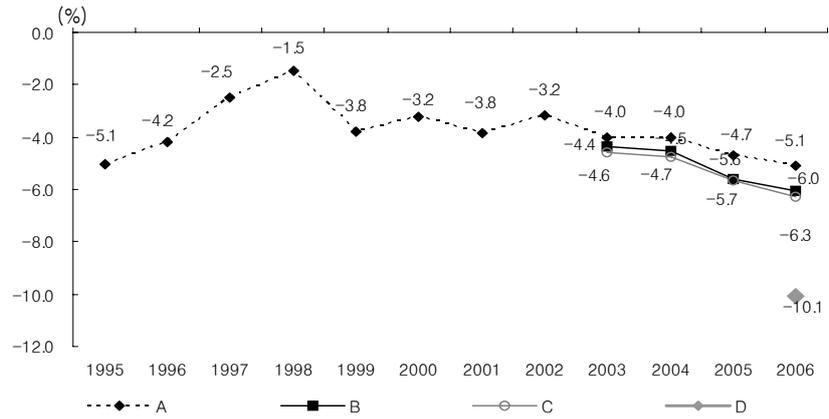
[그림 II-2] 소득단계별 지니(동등화소득 순위, 원자료수치 기준, 2006년 기준)



주: A=시장소득, B=A+사적이전소득, C=B+공적연금, D=C+기타사회보장수혜금=총소득, E=D-소득세, F=E-재산세, G=F-공적연금기여금, H=G-건강보험료, I=H-기타사회보험료=가처분소득, J=I-부가가치세, K=J-특별소비세, L=K-주세, M=L-교통세, N=M-담배소비세, O=세후소득

출처: 성명재·박기백(2008)

[그림 II-3] 공공부문의 소득재분배 효과(시장소득→세후소득, 시장소득 지니 대비 변화율, 동등화소득 순위, 원자료수치 기준)



출처: 성명재·박기백(2008)

### 나. 소득격차의 국제비교

한편, 2006년 기준 우리나라의 지니계수 및 P90/P10 비율<sup>6)</sup>은 각각 0.295 및 7.57로 OECD 28개국의 평균 지니계수 0.305보와 비슷하지만 평균 P90/P10 비율 4.1에 비해서는 매우 높은 편이다.

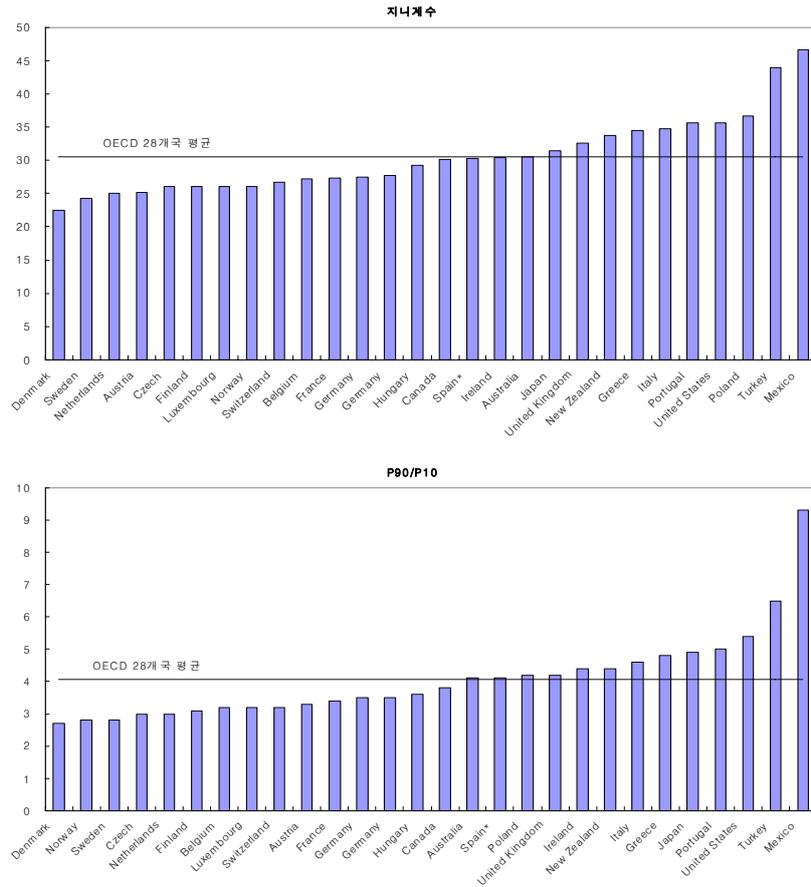
e-나라지표에서 수록된 자료에 따르면 우리나라의 2006년 지니계수 0.312는 2005년 OECD평균 0.311과 거의 동일하다. 또한 e-나라지표에서 수록된 상대적 빈곤률의 국제비교에서도 우리나라는 14.6으로 OECD 평균 10.6보다 크게 높은 것으로 나타났다. 따라서 전반적인 소득격차는 다른 OECD국가와 비슷하지만 최하위 10% 소득계층에 대한 최상위 10% 계층의 소득집중도나 상대적 빈곤률이 매우 높다는 것을 알 수 있다.

---

6) P90/P10 비율은 최상위 10% 소득자의 소득을 최하위 10% 소득자의 소득으로 나눈 비율을 말한다.

7) OECD(2005)와 동일한 기준으로 비교하기 위해 성명재(2007)에서 추정된 전국의 1인 이상 전가구의 가처분소득 및 동등화소득 기준의 추정치를 사용하였다. 참고로 통계청에서 발표한 2006년도 2인 이상 도시가구의 지니계수는 0.292였으며, 2인 이상 비농가 가구의 2006년도 지니계수는 0.297이었다.

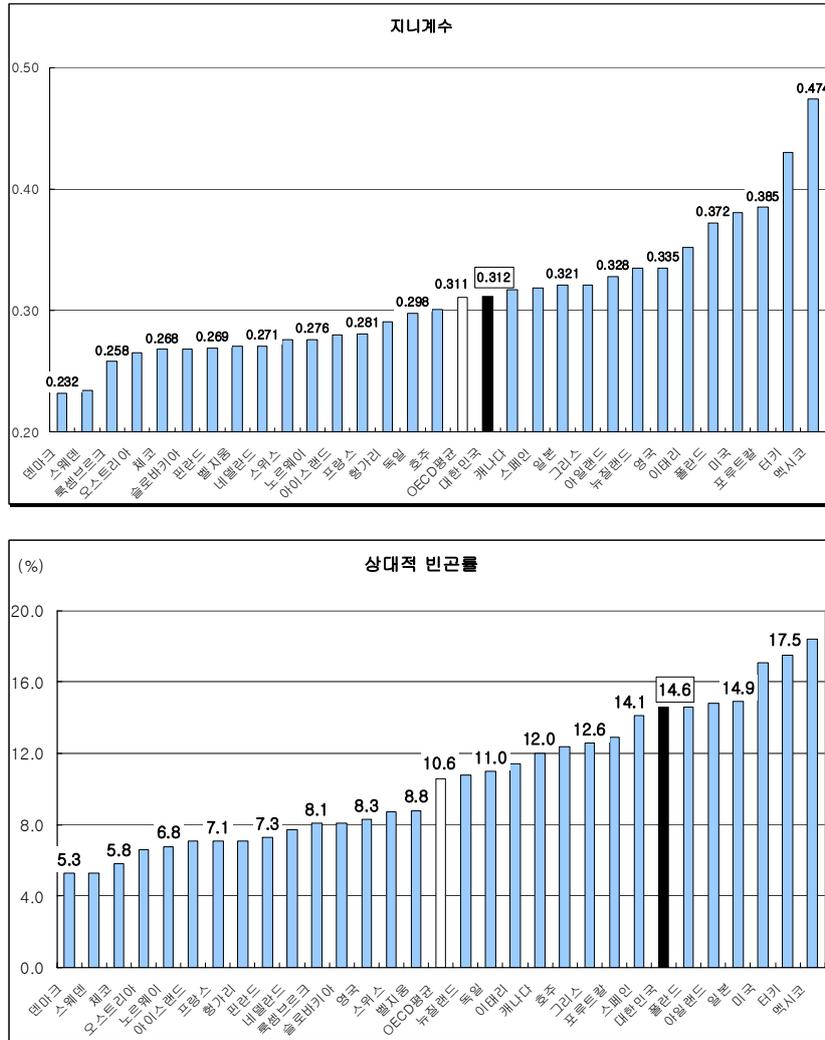
[그림 II-4] OECD국가들의 소득격차(2000년 기준)



주: The income concept used is that of disposable household income, adjusted for household size ( $e=0.5$ ). Gini coefficients multiplied by 100. "Most recent year" refers to the year 2000 in all countries except 1999 for Australia, Austria and Greece; 2001 for Germany, Luxembourg, New Zealand and Switzerland; and 2002 for the Czech Republic, Mexico and Turkey; In the case of Belgium and Spain (countries shaded in the figure), the data refer to 1995.

출처: Calculations from OECD questionnaire on distribution of household incomes. OECD(2005)에서 재인용.

[그림 II-5] OECD국가들의 소득격차(2005년 기준)



주: 우리나라는 2006년, 일본과 뉴질랜드는 2003년, 이외국가는 2005년 기준임

출처: e-나라지표(<http://www.index.go.kr/egams/default.jsp>)

## 2. 사회지출 현황 및 국제비교

### 가. 총규모

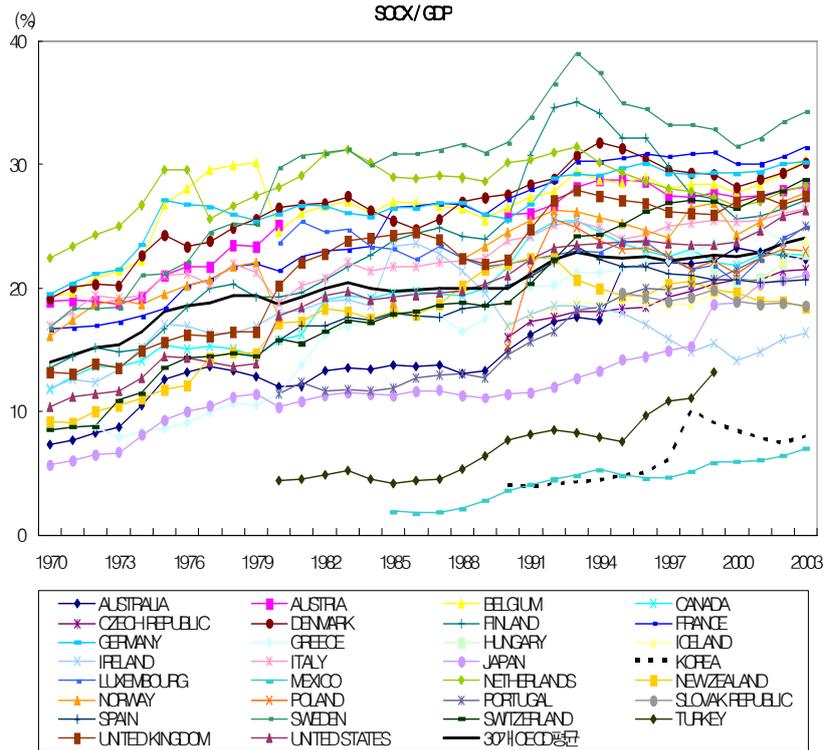
OECD가 발표한 Social Expenditure Database(SOCX) 1985년판 및 2008년판에 따르면 우리나라의 2003년 사회지출 규모가 GDP대비 8.06%<sup>8)</sup>로 터키를 제외한 29개 OECD국가들의 단순평균치 24.50%의 1/3수준에 불과한 것으로 나타났다. 특히 2003년 사회지출/GDP 비율이 30개 OECD국가들 중에서 멕시코를 제외하고는 가장 낮다. 그러나 우리나라 사회지출 규모가 SOCX 2008에 수록된 최초연도인 1990년<sup>9)</sup>에 4.07%로 OECD단순평균(19.97%)의 20% 수준이었으나, 지난 14년 동안 거의 모든 OECD국가들의 사회지출 규모가 증가하였는데 우리나라의 증가 속도가 상대적으로 다른 OECD국가들에 비해 빨랐음을 알 수 있다.

---

8) Social expenditure 8.06% = Public social expenditure 5.69% + Mandatory private social expenditure 2.18% + Voluntary private social expenditure 0.19%

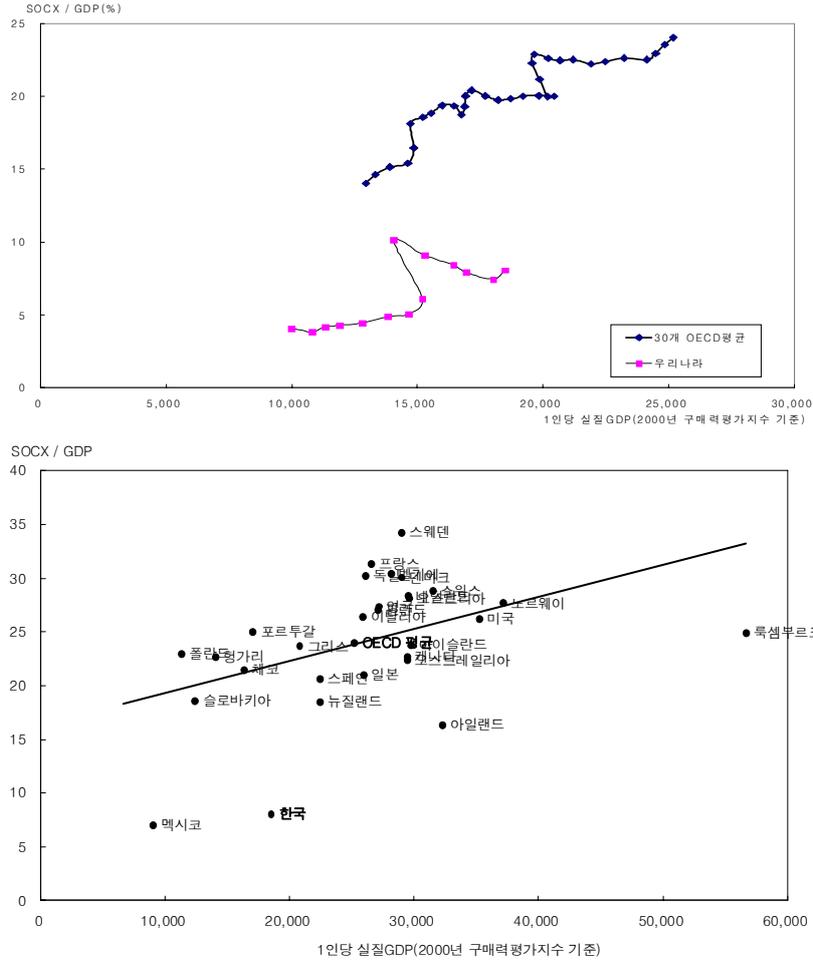
9) SOCX 1985년판에는 우리나라가 OECD에 가입하기 이전이므로 우리나라 사회지출 통계가 수록되지 않았다.

[그림 II-6] 사회지출 추이의 국제비교



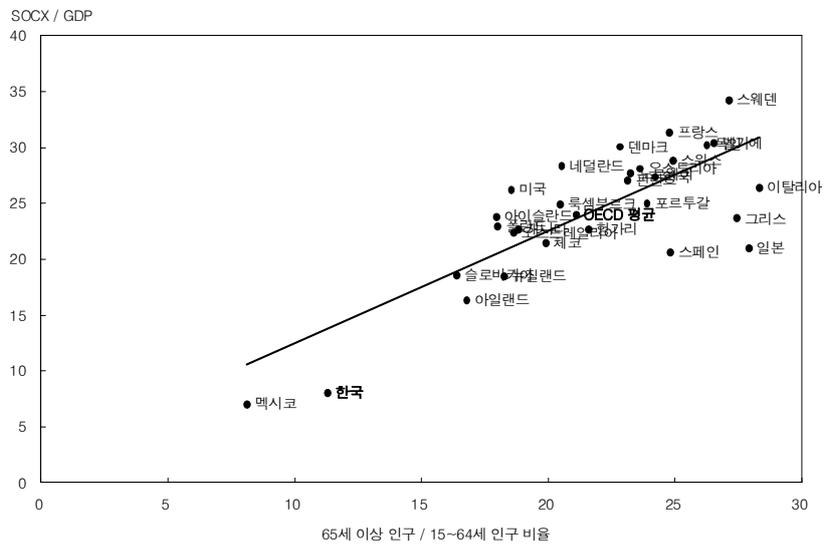
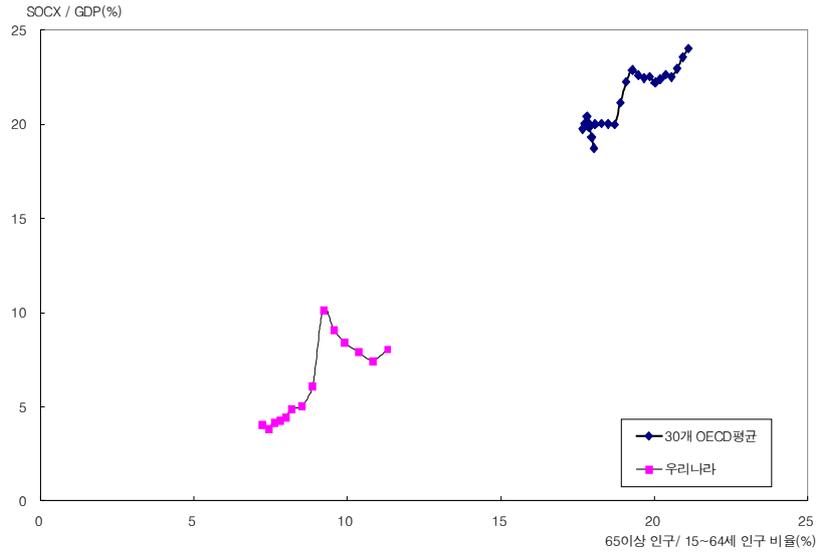
경제발전 단계에 따라 사회지출 규모가 증가하는 경향이 있으므로 1인당 실질GDP(2000년 구매력평가지수 기준) 수준을 감안하여 OECD국가들의 사회지출/GDP 비율과 비교한 연도별 추이(OECD평균은 1970~2003년, 우리나라는 1990~2003년) 분석 및 2003년의 OECD 국가별 분석에서 우리나라 사회지출 규모가 낮은 것으로 나타났다.

[그림 II-7] 1인당 GDP를 감안한 사회지출 수준의 국제비교



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 나타났다.

[그림 II-8] 노인인구 비율을 감안한 사회지출 수준의 국제비교



### 나. 사회지출의 구성

우리나라의 총사회지출에서 민간에 의한 법적·자발적 지출이 차지하는 비중이 2003년에 29%로 다른 OECD국가들(OECD 단순평균 15%)에 비해 높은 것으로 나타났다. 따라서 공공사회지출만 보면 GDP대비 5.69%로 OECD단순평균 20.92%의 1/4수준에 불과하여 총사회지출을 기준으로 국제 비교할 때보다 그 격차가 더욱 커진다.

또한 9개 항목별로는 Old age 및 Health가 각각 총사회지출의 40% 및 38%를 차지하고 있는데 OECD국가들의 경우에도 각각 39% 및 28%이다. 항목별로 국제비교를 해 보면, Health와 Other social policy areas의 두 항목이 OECD단순평균의 45% 및 55% 수준으로 높은 편이고 Housing, Family, Unemployment는 OECD단순평균의 15% 미만으로 나타났다.

&lt;표 II-1&gt; 사회지출 구조의 국제비교

(단위: GDP대비, %)

	우리나라(2003년)				OECD단순평균(2003년)			
	공공	민간 (법적)	민간 (자발)	사회 지출 합계	공공	민간 (법적)	민간 (자발)	사회 지출 합계
Old age	1.19	2.00	0.00	3.19	6.96	1.16	1.45	9.57
Survivors	0.22	0.00		0.22	0.74	0.28		1.02
Incapacity-related benefits	0.50	0.13	0.00	0.64	2.53	0.57	0.27	3.37
Health	2.91	a	0.15	3.06	5.99	0.18	0.65	6.82
Family	0.12	0.04		0.16	2.20	0.04		2.24
Active labor market programmes	0.16	a		0.16	0.59	a		0.59
Unemployment	0.14	a		0.14	1.10	0.16		1.26
Housing	a	a		0.00	0.39	a		0.39
Other social policy areas	0.45	0.00	0.03	0.49	0.50	0.01	0.38	0.89
소계	5.69	2.18	0.19	8.06	20.92	1.52	2.07	24.50
cash benefits	2.25	2.11		4.36	12.00	1.57		13.57
benefits in kind	3.28	0.07		3.36	8.33	0.07		8.40

이하에서는 9개 지출항목 중에서 주요 5개 항목을 재분류<sup>10)</sup>하여, Old age, Survivors, Incapacity-related benefits 3개 항목은 ‘연금’으로, Health는 ‘보건의료’로, Unemployment는 ‘실업급여’로 하여 분석하기로 한다.

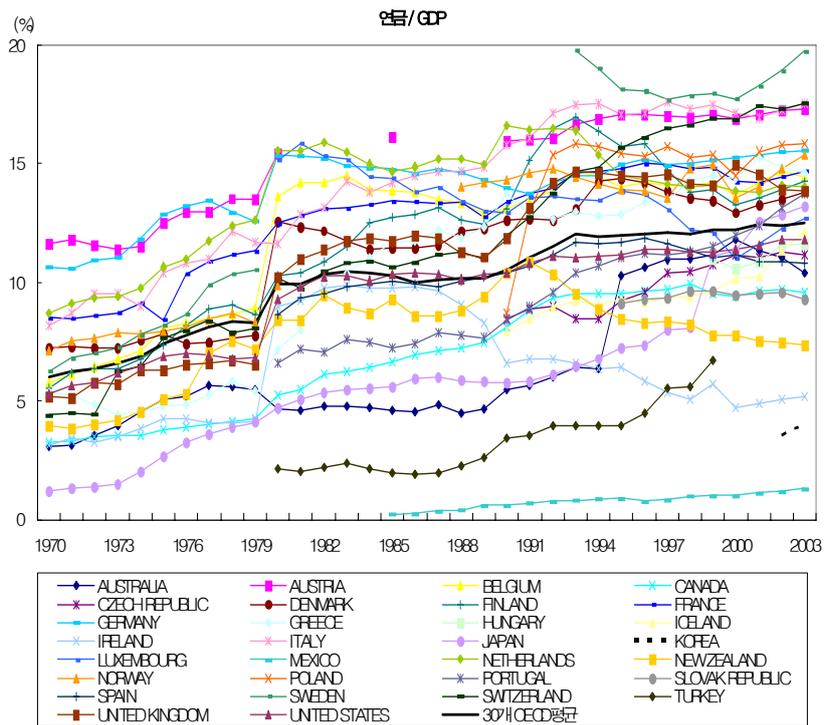
우선 연금지출은 2003년에 GDP대비 4.05%로 OECD단순평균(12.51%)의 32% 수준에 불과하다. 국가별 1인당 GDP 수준차를 감안하여 연금지출 규모를 국제비교하면 우리나라의 연금지출 규모가 매우 작은 것으로 나타

10) 이러한 작업은 SOCX 1985년판의 사회지출 항목별 분류가 2008년판과 다르기 때문에 일관성있는 데이터를 얻기 위해 필요하였다.

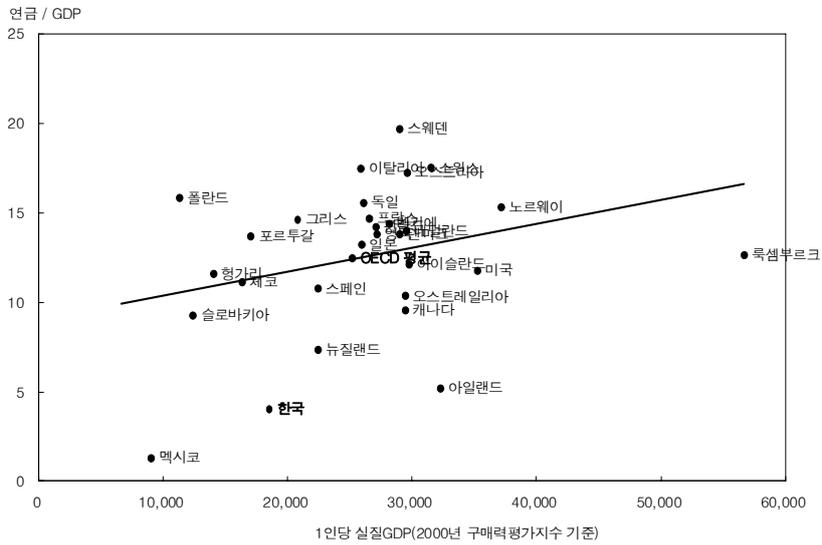
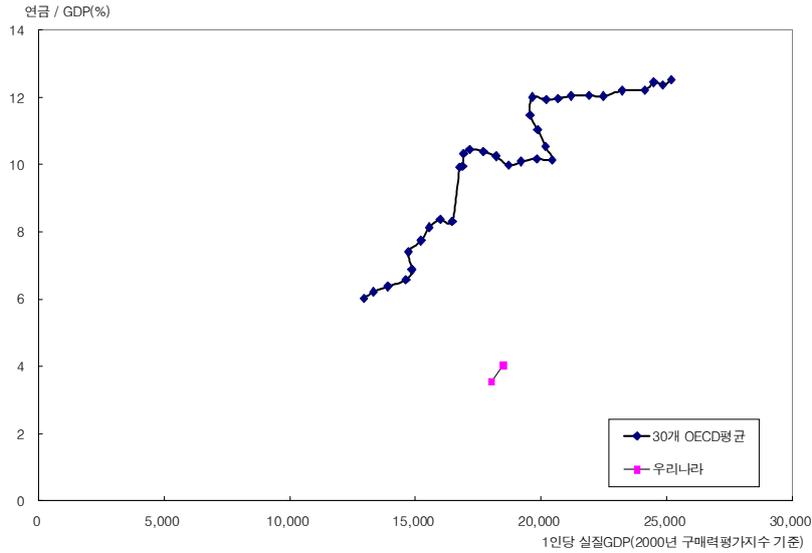
나지만, 노인인구 비율을 감안한 지출규모 국제비교에서는 우리나라가 추세선 근처에 위치하여 이러한 격차가 없는 것으로 나타났다.

이는 우리나라 국민연금제도가 1988년에 도입되어 완전노령연금 지급대상이 2008년이 되어서야 발생하기 시작하는 등 아직 연금제도가 성숙되지 못했기 때문인 것으로 보인다. 향후 노인인구 증가로 급여대상이 급격히 증가할 전망이므로 다른 OECD국가들과의 격차는 급속히 줄어들 것으로 보인다.

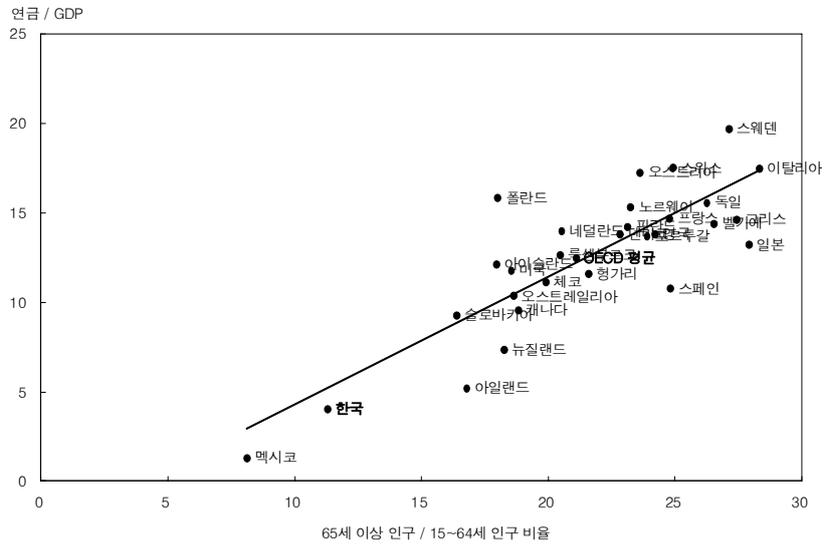
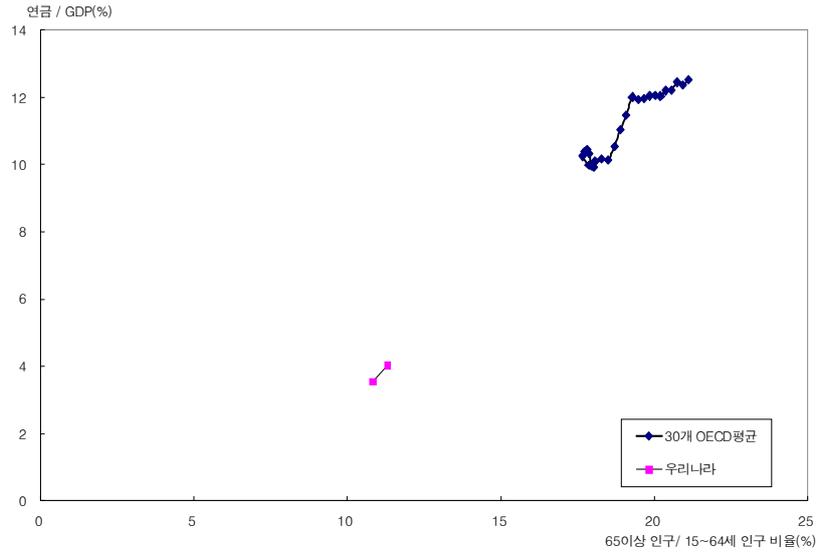
[그림 II-9] 연금지출 추이의 국제비교



[그림 II-10] 1인당 GDP를 감안한 연금지출 수준의 국제비교

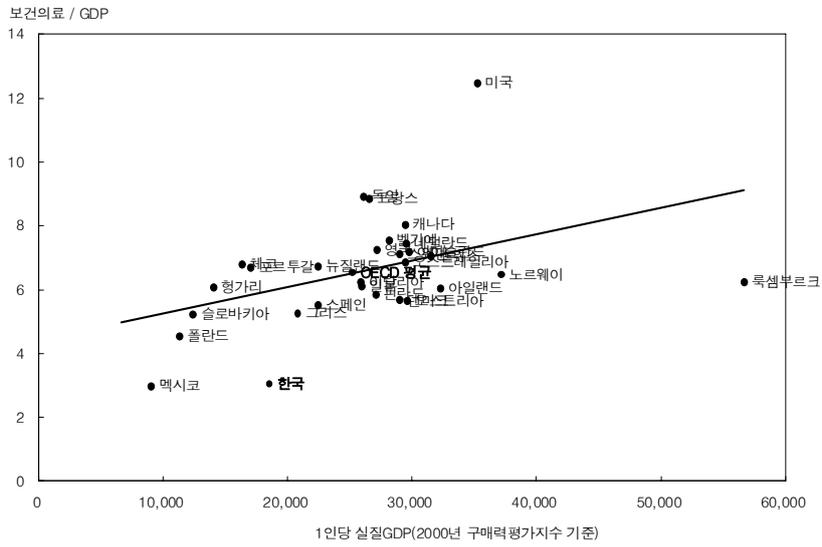
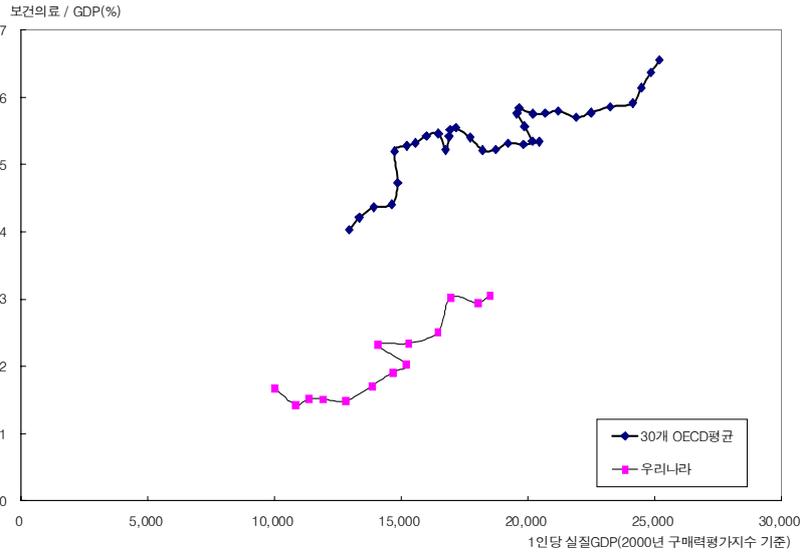


[그림 II-11] 노인인구 비율을 감안한 연금지출 수준의 국제비교

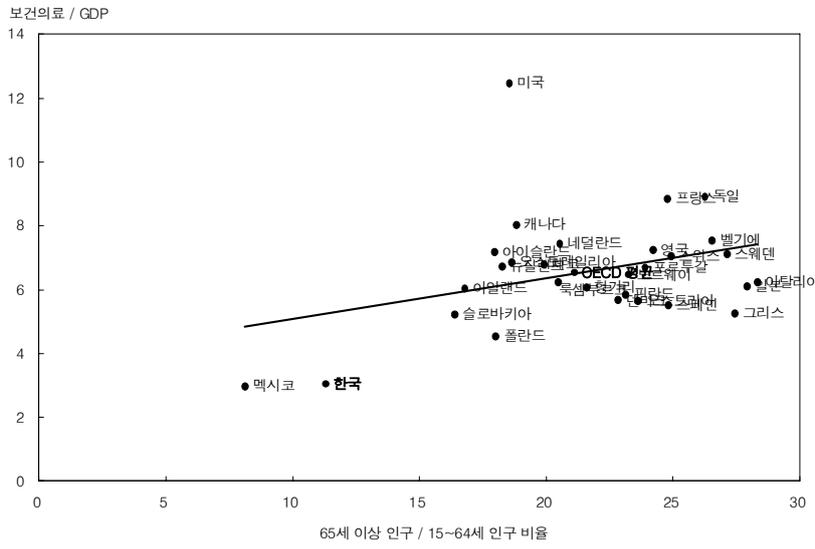
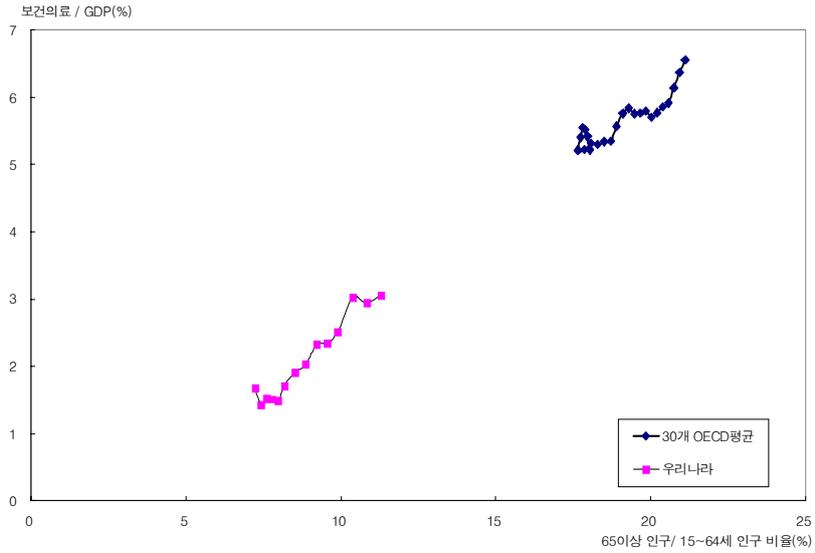




[그림 II-13] 1인당 GDP를 감안한 보건의료지출 수준의 국제비교

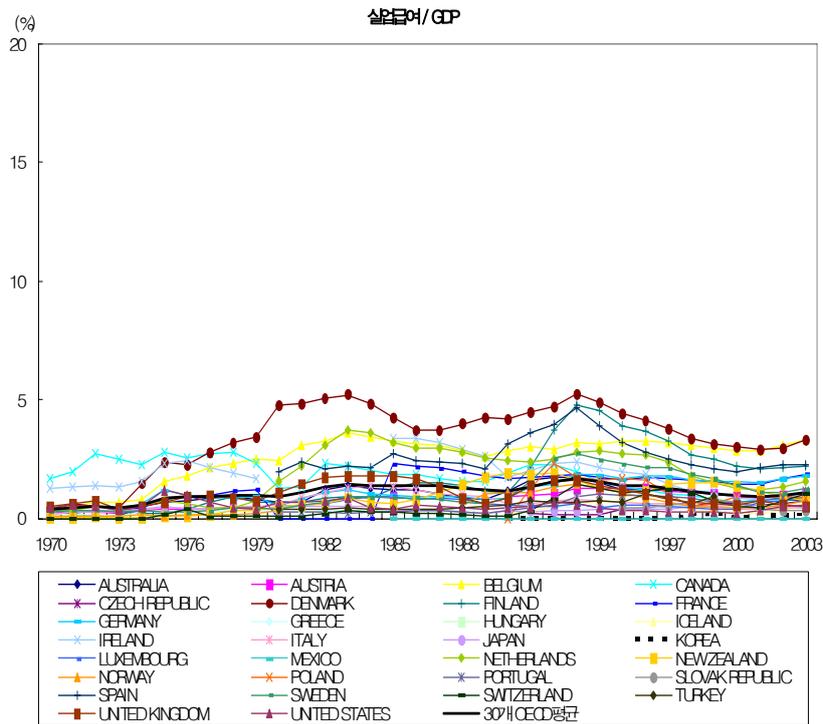


[그림 II-14] 노인인구 비율을 감안한 보건의료지출 수준의 국제비교

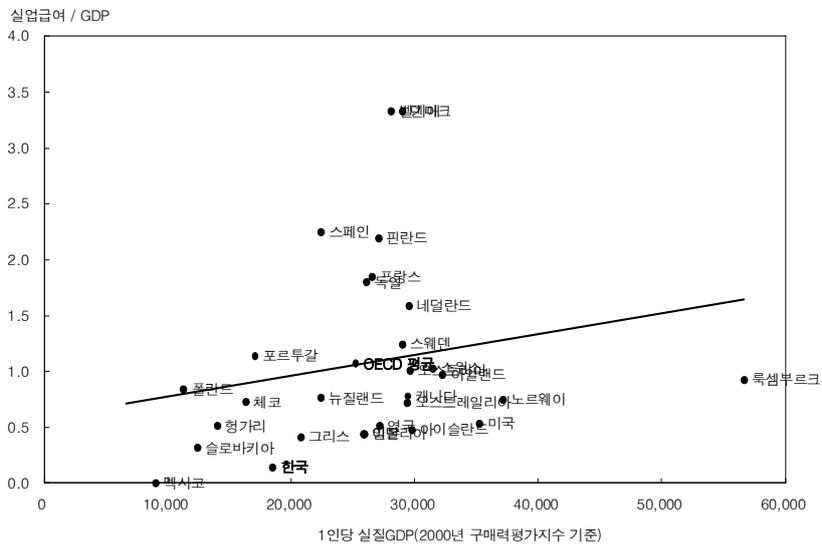
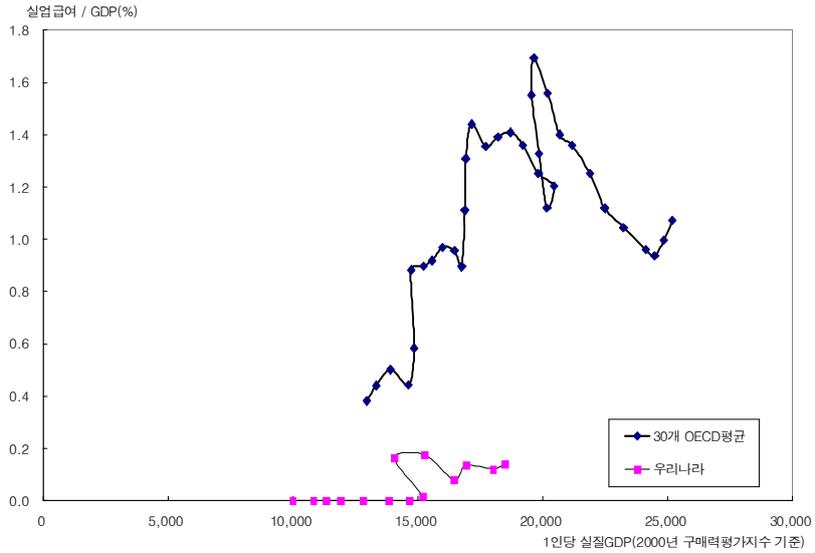


마지막으로 실업급여지출은 2003년에 GDP대비 0.14%에 불과하여 OECD단순평균(1.07%)의 13% 수준에 머무르고 있다. 1인당 GDP 수준이나 노인인구 비율을 감안한 국제비교에서 모두 우리나라의 실업급여지출 규모가 매우 작은 것으로 나타났다. 우리나라 실업률이 다른 OECD국가들에 비해 매우 낮은 수준이므로 이러한 현상이 발생하였겠지만, 우리나라 고용보험제도가 실업급여 적용대상, 실업급여의 지급금액 및 지급기간 등의 측면에서 다른 선진국에 비해 상대적으로 엄격하게 적용되고 있다는 평가도 있는바 향후 고용보험제도에 대한 재검토가 필요한 것으로 보인다.

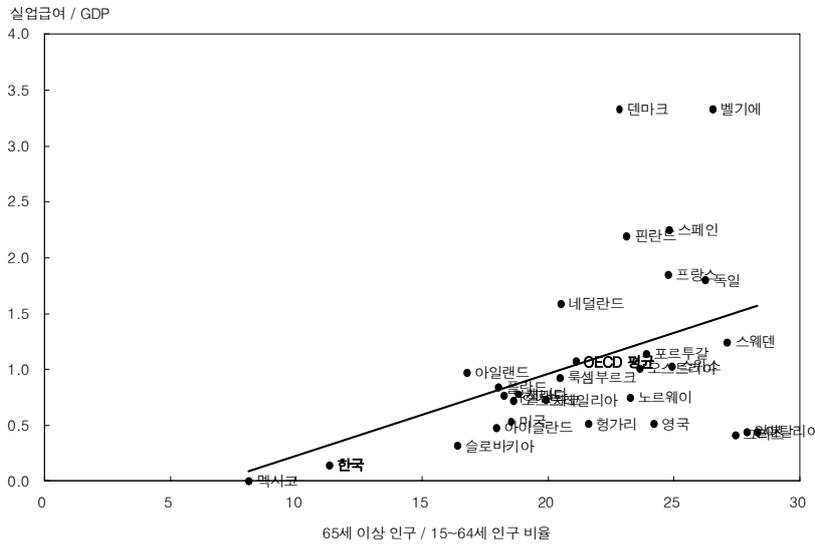
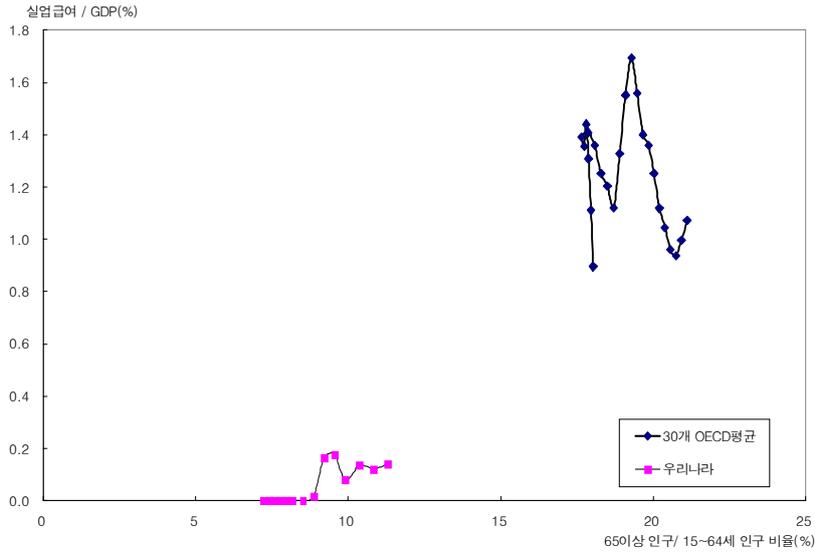
[그림 II-15] 실업급여지출 추이의 국제비교



[그림 II-16] 1인당 GDP를 감안한 실업급여지출 수준의 국제비교



[그림 II-17] 노인인구 비율을 감안한 실업급여지출 수준의 국제비교



### 3. 사회지출의 장기전망

향후 우리재정의 가장 큰 위협요인이 되고 있는 저출산·고령화와 같은 인구구조 변화가 연금·의료 등 사회지출에 미칠 지대한 영향을 반영하는 장기재정전망을 시도해 보자. 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 추정해 보았다.

2050년까지의 우리나라 인구구조 변화에 대한 전제로는 통계청이 2005년 1월 발표한 「장래인구 특별추계 결과」를 사용하였으며, 박형수·류덕현(2006)에서 감안한 8개 부문의 재정지출 이외에 최근에 도입이 결정된 기초노령연금(2008년 1월 시행) 및 노인장기요양보험(2008년 7월 시행)을 추가적으로 감안하였으며 국민연금법 개정에 따른 연금재정 추계 변화 및 「‘08~’12 국가재정운용계획」 발표에 따른 중기재정전망의 변화 등도 반영하였다.

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 나타났는데, 이는 대부분 연금제도의 성숙<sup>11)</sup> 및 유아교육 관련 지출 증가에 기인한 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 인구고령화에 따른 재정지출 증가 규모에 대한 추계결과는 우리나라 및 EU국가들 모두 인구고령화 그 자체에 의한 효과만을 포함하고

11) 2004년 현재 우리나라의 연금관련 재정지출 규모는 제도의 미성숙으로 인해 GDP대비 1.8%에 불과한 반면, EU전체는 10.6%, EU25개국 평균은 9.5%나 된다.

있어 노인인구 증가에 따라 새로운 복지제도가 도입되고 기존 복지 프로그램도 확대될 가능성이 높다는 점은 감안되지 않았으므로 인구고령화에 따른 재정지출 증가규모 추정치의 하한으로 해석되어야 할 것이다.

<표 II-2> 사회지출 등 장기재정전망 결과의 국제비교  
(단위: GDP대비, %)

	연금			보건의료			장기요양		
	수준	2004년대비 변동		수준	2004년대비 변동		수준	2004년대비 변동	
	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2004	2030	2050
우리나라	1.8	3.0	6.5	2.5	0.9	1.4	0.0	0.2	0.5
EU전체	10.6	1.3	2.2	6.4	1.0	1.6	0.9	0.3	0.7
EU평균	9.5	1.8	3.2	5.6	0.9	1.4	0.9	0.3	0.7
벨기에	10.4	4.3	5.1	6.2	0.9	1.4	0.9	0.4	1.0
덴마크	9.5	3.3	3.3	6.9	0.8	1.0	1.1	0.6	1.1
독일	11.4	0.9	1.7	6.0	0.9	1.2	1.0	0.4	1.0
그리스	n.a.	n.a.	n.a.	5.1	0.8	1.7	n.a.	n.a.	n.a.
스페인	8.6	3.3	7.1	6.1	1.2	2.2	0.5	0.0	0.2
프랑스	12.8	1.5	2.0	7.7	1.2	1.8	0.3	0.1	0.2
아일랜드	4.7	3.1	6.4	5.3	1.2	2.0	0.6	0.1	0.6
이탈리아	14.2	0.8	0.4	5.8	0.9	1.3	1.5	0.2	0.7
룩셈부르크	10.0	5.0	7.4	5.1	0.8	1.2	0.9	0.2	0.6
네덜란드	7.7	2.9	3.5	6.1	1.0	1.3	0.5	0.3	0.6
오스트리아	13.4	0.6	-1.2	5.3	1.0	1.6	0.6	0.4	0.9
포르투갈	11.1	4.9	9.7	6.7	-0.1	0.5	0.5	0.1	0.4
핀란드	10.7	3.3	3.1	5.6	1.1	1.4	1.7	1.2	1.8
스웨덴	10.6	0.4	0.6	6.7	0.7	1.0	3.8	1.1	1.7
영국	6.6	1.3	2.0	7.0	1.1	1.9	1.0	0.3	0.8
사이프러스	6.9	5.3	12.9	2.9	0.7	1.1	n.a.	n.a.	n.a.
체코	8.5	1.1	5.6	6.4	1.4	2.0	0.3	0.2	0.4
에스토니아	6.7	-1.9	-2.5	5.4	0.8	1.1	0.3	0.1	0.3
헝가리	10.4	3.1	6.7	5.5	0.8	1.0	0.6	0.3	0.6
리투아니아	6.7	1.2	1.8	3.7	0.7	0.9	0.5	0.2	0.4
라트비아	6.8	-1.2	-1.2	5.1	0.8	1.1	0.4	0.1	0.3
말타	7.4	1.7	-0.4	4.2	1.3	1.8	0.9	0.2	0.2
폴란드	13.9	-4.7	-5.9	4.1	1.0	1.4	0.1	0.0	0.1
슬로박	7.2	0.5	1.8	4.4	1.3	1.9	0.7	0.2	0.6
슬로베니아	11.0	3.4	7.3	6.4	1.2	1.6	0.9	0.5	1.2

<표 II-2>의 계속

	노동(실업 등)			교육			합계	
	수준	2004년대비 변동		수준	2004년대비 변동		2004년대비 변동	
		2004	2030		2050	2004	2030	2050
우리나라	0.8	0.2	0.2	3.4	0.6	0.6	5.0	9.2
EU전체	0.9	-0.3	-0.3	4.6	-0.7	-0.6	1.6	3.4
EU평균	0.8	-0.2	-0.2	4.9	-0.9	-0.9	2.0	4.2
벨기에	2.3	-0.5	-0.5	5.6	-0.6	-0.7	4.5	6.3
덴마크	1.5	-0.3	-0.3	7.8	-0.4	-0.3	4.0	4.8
독일	1.3	-0.4	-0.4	4.0	-0.8	-0.9	1.0	2.7
그리스	0.3	-0.1	-0.1	3.5	-0.5	-0.4	n.a.	n.a.
스페인	1.1	-0.4	-0.4	3.7	-0.7	-0.6	3.3	8.5
프랑스	1.2	-0.3	-0.3	5.0	-0.5	-0.5	2.0	3.2
아일랜드	0.7	-0.2	-0.2	4.1	-0.9	-1.0	3.3	7.8
이탈리아	0.4	-0.1	-0.1	4.3	-0.8	-0.6	1.0	1.7
룩셈부르크	0.3	0.0	-0.1	3.3	-0.5	-0.9	5.4	8.2
네덜란드	1.8	-0.2	-0.2	4.8	-0.2	-0.2	3.8	5.0
오스트리아	0.8	-0.1	-0.1	5.1	-0.9	-1.0	0.9	0.2
포르투갈	1.0	-0.1	-0.1	5.1	-0.6	-0.4	4.3	10.1
핀란드	1.5	-0.4	-0.4	6.0	-0.6	-0.7	4.7	5.2
스웨덴	1.1	-0.2	-0.2	7.3	-0.7	-0.9	1.3	2.2
영국	0.4	0.0	0.0	4.6	-0.5	-0.6	2.2	4.0
사이프러스	0.4	0.0	0.0	6.3	-1.9	-2.2	4.1	11.8
체코	0.2	0.0	0.0	3.8	-0.9	-0.7	1.8	7.2
에스토니아	0.1	0.0	0.0	5.0	-1.1	-1.3	-2.2	-2.5
헝가리	0.2	0.0	0.0	4.5	-1.0	-0.7	3.1	7.6
리투아니아	0.1	-0.1	-0.1	5.0	-1.6	-1.6	0.3	1.4
라트비아	0.3	-0.1	-0.1	4.9	-1.2	-1.4	-1.5	-1.3
말타	1.2	-0.2	-0.2	4.4	-1.2	-1.2	1.8	0.3
폴란드	0.5	-0.4	-0.4	5.0	-2.0	-1.9	-6.1	-6.7
슬로박	0.3	-0.2	-0.2	3.7	-1.5	-1.3	0.3	2.9
슬로베니아	0.5	-0.1	-0.1	5.3	-0.7	-0.4	4.4	9.7

출처: EU(2006), 우리나라는 저자 추정

### Ⅲ. 소득격차와 경제성장간 관계

국민경제의 후생수준 향상을 위해서는 경제성장 과정에서 가계부문의 소득 및 고용이 증가하는 것이 불가결의 조건이라 할 수 있다. 그런데 매크로 측, 경제총량측면에서 가계부문의 합계소득이 증가하고 있다고 하더라도 마이크로 측면 즉, 가계부문 내에서 가구별 소득이 편중되는 이른바 소득격차의 확대가 발생할 수 있다. 이러한 소득격차의 확대 자체가 후생수준에까지 영향을 줄 수 있어, 최근 소득격차 변동의 원인 등 메카니즘에 대한 학계 및 정책당국의 관심이 높아지고 있다.

이에 본 장에서는 경제발전 단계에 따른 소득격차 변동에 대한 이론과 장기 시계열 데이터로 본 미국·영국의 사례, 소득격차가 경제성장에 영향을 주는 다양한 경로, 최근 재확대되고 있는 미국·영국·유럽대륙 국가들의 소득격차 문제와 그 원인, 소득격차 축소를 위한 소득재분배의 효과 즉, 사회지출이 소득격차에 미치는 영향력 등에 대해 차례로 살펴보았다.

#### 1. 경제발전 단계로 본 소득격차의 변동

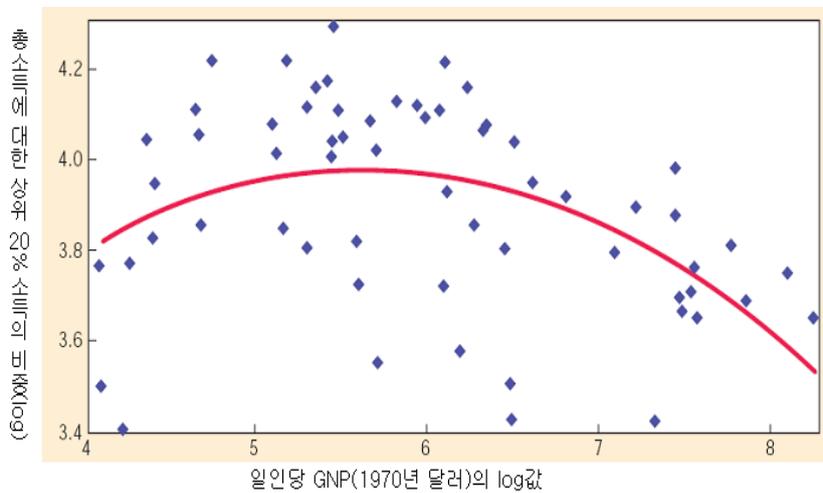
##### 가. Kuznets(1955)

소득격차의 확대와 경제성장의 관계에 대해서는 학계에서 오래 전부터 Kuznets(1955)로부터 비롯된 “쿠즈넛츠의 역U자” 가설이 잘 알려져 오고 있다. 이 가설에 따르면, 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 보여진다고 한다.

이러한 가설에 대한 검증으로서는 세계은행(Ahluwalia, 1976) 등의 분석을 들 수 있다. Ahluwalia(1976)에 따라 총소득에 대한 상위 20%소득의 비중(log)을 일인당 GNP(1970년 달러)의 log값에 대해 그려보면 다음 그림과 같이 역U자의 관계가 보인다. 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 하였다.

[그림 III-1] 1인당 GDP 수준과 소득격차의 관계



출처: Ahluwalia(1996)

### 나. Williamson(1991)

한편, Williamson(1991)에 따르면 경제발전의 단계에 따라 소득격차가 확대되거나 축소되는 요인으로 다음과 같은 점들을 들고 있다.

#### 1) 노동 절약적 기술진보

기술진보가 진행되면 기계로 대체가능한 비숙련 노동에 대한 수요가 줄어들어 숙련 노동의 가치가 상대적으로 상승한다. 이에 따라 노동시장에서는 비숙련 노동자의 상대적인 임금 하락, 숙련 노동자의 상대적인 임금 상승이 나타난다. 특히, 산업혁명 이후의 근대화의 과정에서 농업 부문과 공업 부문이 균형있게 발전하지 않고, 자본 집약적·숙련 집약적인 공업 부문에서 비약적으로 생산성을 높이는 기술 진보가 일어나 노동 집약적·비숙련 집약적인 농업 부문의 생산성 상승이 늦어지는 경향이 발생하였다. 이처럼 부문간의 노동 생산성의 달라져서 초래되는 임금격차가 노동 절약형 기술진보에 의해 나타나게 되는 것이다. 그러나 이러한 기술진보가 계속 진행되면 노동자가 교육 등을 통해서 기술을 습득하게 되고, 또 농촌에서 도시로의 이주 등 보다 많은 노동자가 생산성의 높은 공업 부문으로 옮겨가게 되어 공업 부문내의 노동자가 증가함으로써 사회 전체적으로 소득 격차는 축소되어 간다.

#### 2) 인구구조의 변화

출생률의 상승, 유아 사망률의 저하, 이민의 유입 등 인구구조가 변화함에 따라 저임금의 청년·비숙련 노동력의 비율이 증가하여 사회 전체적으로 소득격차가 확대된다. 또한, 풍부한 외부 노동시장의 발달에 의해 비숙련 노동자가 과잉이 되면, 비숙련 노동자의 임금은 상대적으로 저하되고

숙련 노동자의 임금이 인상되어 임금 측면에서의 격차가 확대된다.

반대로, 이민에 대한 제한을 실시하여 상대적으로 비숙련 노동자가 많은 이민의 유입이 국내 노동력 증가에서 차지하는 비율이 축소되거나, 또 인구 구조의 변화에 의해 장년기의 숙련 노동자 비율이 증가한다면 사회 전체의 소득격차는 줄어들게 된다.

### 3) 인적자본의 축적

노동력의 질적 변화도 소득격차의 변화에 영향을 미칠 수 있다. 교육이나 훈련을 통한 숙련 형성의 정도나 속도가 부문간, 기업간 또는 개인간에 차이가 나 소득격차의 확대 또는 축소가 발생한다. 이러한 현상은 개별 경제주체만의 문제에 머무르지 않고 제도적·경제적 구조의 차이로 인해 국가별로 소득격차의 변화 속도를 다르게 한다. 예를 들면, 동아시아국가들처럼 인적자본 축적이 빠른 나라가 있는 반면, 일부 라틴 아메리카의 국가와 같이 인적자본 축적이 뒤떨어지는 나라도 있다. 이러한 인적자본 축적의 정도나 속도의 차이가 각국의 소득격차의 변화 속도의 차이로 나타날 가능성이 있다.

### 4) 물적자본의 축적

물적자본과 숙련 노동은 보완적 관계에 있는데 반해, 물적자본과 비숙련 노동은 대체적인 관계에 있다. 따라서, 물적자본 축적에 의해 비숙련 노동의 가치가 저하하여 소득격차로 연결될 수 있다.

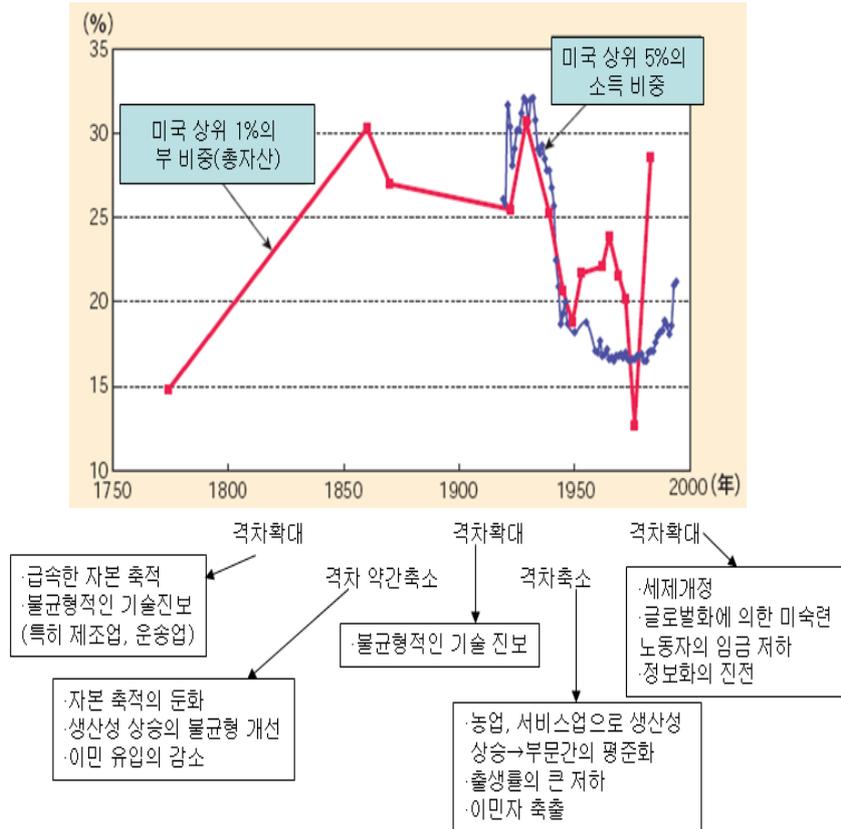
#### 다. 미국 사례

미국에 있어서의 소득격차와 경제성장 간의 관계는 쿠즈넛츠의 역U자 곡선의 주요한 예로 여겨졌다. 19세기 전반에는 제조업이나 운송업을 중심으로 한 일부 산업에서 대대적인 기술진보가 발생하여 생산성 향상으로 이어지면서 소득격차가 확대되었다. 이후 자본축적의 둔화나 생산성 상승의 불균형 개선, 이민의 감소 등으로 소득격차가 축소되었다. 이후 재차 기술혁신의 진전에 따라 소득격차가 확대된 적도 있었지만, 1930년대에 들어서는 농업이나 서비스업의 생산성이 상승하여 부문간의 생산성 평준화가 일어난 것, 전시중 이민자 축출에 의해 비숙련 노동자의 유입이 감소한 것 등으로 인해 소득격차의 축소가 나타나게 되었다. 그러나 1980년대 이후에는 다시 소득격차가 확대되고 있다.

#### 라. 영국 사례

영국에서도 경제발전 과정에서 소득격차가 확대된 후, 대체로 20세기에 접어들고 나서야 소득격차 축소가 나타나는 등 소득격차와 성장 간의 관계가 미국과 비슷한 추이를 보였다. 18세기부터 19세기에 있어서는 공업 부문에서의 급속한 기술 진보에 의해 부문간의 불균형적인 생산성 상승, 소득이 낮은 비숙련 노동자의 인적자본 형성 지연, 아일랜드로부터의 비숙련 이민의 수용 증가 등에 의해 소득분배의 불평등도가 높아졌다. 그렇지만 20세기에 접어들어서는 지금까지의 급속히 기술진보가 진행된 분야의 생산성 상승 둔화, 비숙련 노동자의 숙련화 진전, 해외로부터의 비숙련 노동자 이민 수용의 감소에 의해 미국에 비해 약간 빠른 시기에 소득격차의 진행이 정지되었다.

[그림 III-2] 미국에서의 소득격차 지표와 역사적 배경

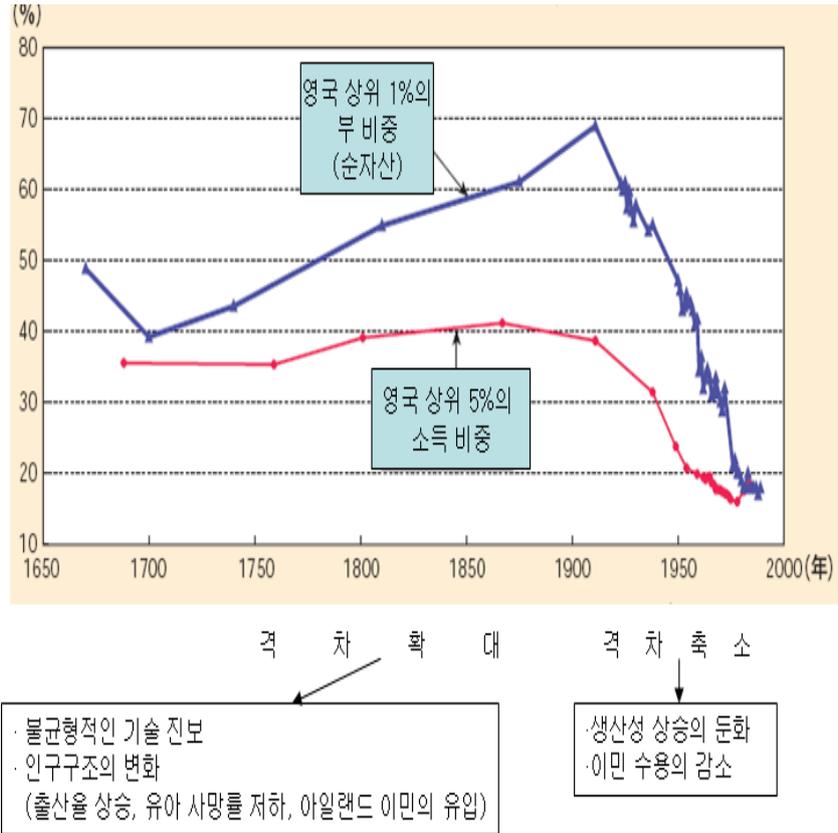


주: 1. '미국 상위 1%의 부 비중(총자산)'은 총자산 상위 1%의 비중(1774년은 전체가계. 1860~70년은 전체성인남자. 1922년 이후는 전체가계).

2. '미국 상위 5%의 소득 비중'은 세금공제전 소득 상위 5%의 비중(1919~46년은 전체납세자. 1947년 이후는 전체가계).

출처: Lindert(1998)로부터 저자 작성.

[그림 III-3] 영국에서의 소득격차 지표와 역사적 배경



- 주: 1. '영국 상위 1%의 부 비중(순자산)'은 시장성 순자산 상위 1%의 비중 (1670~1875년은 England and Wales의 전체가계. 1911~36년은 England and Wales의 전체성인. 1938년~1972년은 Great Britain, 1976년 이후는 United Kingdom).
2. '영국 상위 5%의 소득 비중'은 세금공제전 소득 상위 5%의 비중 (1688~1867년은 England and Wales의 전체가계. 1867~1911년은, United Kingdom의 전체가계. 1938년 이후는 United Kingdom의 전체납세자).

출처: Lindert(1998)로부터 저자 작성.

## 2. 소득격차가 경제성장에 영향을 주는 경로<sup>12)</sup>

경제성장은 개인소득을 증가시켜 국민생활수준을 양적·질적으로 향상시키고 절대적 빈곤을 감소시킬 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 성장과정에서 발생하는 부작용으로 사회적 긴장이 표출되기도 하는데 이는 막대한 사회적 비용(social cost)을 발생시키기도 하여 지속적 경제성장 자체를 저해할 수 있다. 이렇듯 소득불평등도의 악화 그 자체가 경제성장에 도움이 되는지 아니면 경제성장을 저해하는지에 대해서는 이론적인 논란이 분분하다.

### 가. 소득격차가 경제성장에 주는 긍정적 효과

Lewis(1954), Kaldor(1956, 1957) 및 Stiglitz (1969) 등 전통적인 논의들에 따르면 폐쇄경제하에서 저축이 많을수록 자본비용이 낮아지고 투자율은 높아져 경제성장률이 높아지게 된다. 일반적으로 부유한 사람들이 가난한 사람들보다 저축율이 높기 때문에 국민소득이 불평등하게 분배될수록 경제의 총 저축율이 높아져 투자도 증가하고 경제성장률 높아지게 된다는 것이 전통적인 논리이다. 따라서 정부가 투자를 높은 수준으로 유도하는 별도의 추가적인 정책을 취하지 않는한 균등한 소득분배를 유도하는 소득재분배 정책은 경제성장을 저해하는 방향으로 작용할 것이다.

상술한 바와 같이 소득격차는 저축율과 투자율을 높여 경제성장을 증대시키는 작용을 할 뿐 만 아니라 경제내의 자원이 효율적인 사용을 촉진하는 역할을 하기도 한다. 예컨대 서로 다른 직업들의 노동에 대한 보상의 차이가 클수록 상대적으로 더욱 유능한 노동력이 높은 보수를 주는 직업으로 이동하게 되어 경제 전체의 효율성이 증진될 수 있는 것이다. 이러

12) 본절은 김기원(1995), Arjona et al.(2002), 국민경제자문회의사무처(2006) 및 최준욱 등(2005)에 기초하여 작성하였다.

한 예는 소득분배의 불균형 자체가 자원의 효율적 배분을 반영하는 현상일 수 있음을 시사한다.

#### 나. 소득격차가 경제성장에 주는 부정적 효과

자본시장은 소득분배와 경제성장 간의 관계를 연결시켜주는 이론들의 핵심 고리이다. 어떤 학자들은 금융시장이 시장 실패의 문제점을 지니고 있음을 지적하는데 특히 노동 이외에 다른 특별한 자산을 가지고 있지 않은 사람들이 투자를 위해 자금을 조달하는 경우가 그 대표적인 예이다. 자본시장은 상대적으로 가난한 사람들에게 자금을 제공해주지 않는데 문제는 그렇게 가난한 사람들에게 자금이 공급된다면 사적 및 사회적 수익률이 커질 수가 있다는 점이다. 이는 특히 대출에 문제가 생길 경우 은행이 회수할 수 있는 대출에 상응하는 자산이 없는 인적자본(human capital)에 대한 투자의 경우에 더욱 심각하다. Saint Paul and Verdier(1992), Garlor and Zeira (1993) 또는 Perotti (1993)이 주장하듯이 더 넓은 소득분배를 가진 경제는 상대적으로 더 낮은 수준의 대출 및 투자 구조를 갖게 되어 더 좁은 소득분배를 가진 경제에 비해 경제성장이 더디게 되기 쉽다.

최근 Rodrik(1997)과 같이 많은 관심을 끄는 이론으로는 경제성장이 무역개방, 외국자본의 유입, 민영화 정책 등 다양한 정책들에 의해 영향을 받는다는 견해이다. 예를 들어보면, 한 경제의 무역개방으로 개개인은 분명한 이득과 손실이 생길 수 있다. 즉 외국 수입품과의 경쟁으로 더 이상 활발한 근로활동을 할 수 없거나 심지어 자신의 기술 및 숙련도가 더 이상 가치가 없어지는 사람들은 그러한 개방정책으로 손해를 보는 계층이 될 것이다. 따라서 그러한 사람들은 개방정책을 저지하기 위해서 정치적인 결집을 하게 될 것이다. 이론적으로 이렇게 개방과 같은 특정 정책으로 인해 피해를 입는 사람들은 다양한 소득 계층에서 발견될 수 있다. 그

러나 실제로 기술과 자본이 없는 사람이 그러한 정책변화에 잘 적응하는 것은 쉽지 않고 그러한 시장개방과 같은 정책으로부터 직접적인 혜택을 얻기는 더더욱 어려운 경우가 대부분이다. 따라서 소득불평등이 큰 경우 경제성장을 견인할 수 있는 경제정책의 도입이 정치적인 반대로 어려워져 경제성장이 더디어 질 수 있다.

높은 소득불평등은 사회적, 정치적인 불안정을 야기하여 경제활동과 투자를 저해하고 그에 따라 경제성장도 더디게 이루어질 수 있다. 이러한 논리는 라틴 아메리카 국가들에 적용될 수 있다. 라틴 아메리카 국가들의 경우 소득 불평등의 심화로 급진적인 정부가 들어서서 무상 토지개혁, 과도한 규제 도입 및 부패 심화 등 경제활동 및 투자를 저해하는 많은 정책들이 도입되어 그 만큼 경제성장이 늦어지게 되었다. Perotti(1992,1994, 1996)는 불평등의 심화는 범죄, 파업, 폭동 등 사회적인 파괴 행위로 이어져 경제성장을 저해할 수 있음을 지적하였다.

#### 다. 기존 실증분석 결과

소득격차가 경제성장에 미치는 대다수의 실증분석 연구들은 소득불평등도 확대가 경제성장을 저해한다는 결과를 얻고 있다. 이에 관한 연구로는 Galor and Zeira(1993), Alesina 및 Rodrick(1994), Persson and Tabellini(1994), Clarke (1995), Perotti (1992, 1994, 1996) Alesina 및 Perotti(1996) 등이 있다. 이러한 연구들은 불평등도가 높은 경우 인적자본투자 저해, 재분배를 요구하는 정치적 압력 확대 등의 경로를 통해 성장에 부정적인 영향을 미친다는 주장을 다양한 모형을 이용하여 근거를 제시하고 있다.

Galor 및 Zeira(1993)은 자본시장의 불완전성으로 인해 교육투자 수준이 낮아져 경제성장을 지연시킨다고 주장하였다. 또한 Persson and Tabellini(1994)는 최상위 20% 계층의 소득비중을 7% 늘릴 경우 평균성장률이 0.5%p 가량 하락한다는 결과를 보여주었으며, Alesina and

Rodrick(1994)는 토지소유의 지니계수를 1 표준편차만큼 늘릴 때 일인당 국민소득 증가율이 매년 0.8%p 하락한다는 연구 결과를 제시하였다. Perotti (1992, 1994, 1996), Alesina 및 Perotti(1996)는 소득 분배 뿐만 아니라 사회정치적 불안정성이 경제성장을 저해한다는 결과를 보여 주었다. Easterly 및 Rebelo(1993)는 재분배정책의 지표인 한계 및 평균세율, 다양한 사회보장 지출 등과 경제성장률 간에 양의 상관관계가 존재를 주장하면서 경제 내 불평등이 심화될수록 성장률이 낮으며, 재분배정책을 통해 경제 성장을 촉진할 수 있는 가능성을 제시하였다. Fernandez 및 Rogerson(1998)에 따르면 미국의 경우 계층간 학자금 이용가능성을 완전히 평등하게 할 경우 장기균형 GDP 수준이 3.2% 증가하는 것으로 나타났다. Benabou(2002)에 따르면 GDP의 6%를 재분배(상위 30% 소득계층이 하위 70% 계층을 지원하는 방식)에 사용할 경우 주로 하위계층의 인적자본투자 증가에 기인하여 미국 장기 경제성장률이 0.5%p 상승하는 것으로 추정하였다.

가장 최근에는 OECD의 경제학자들(Arjona et al., 2001 및 2002)이 21개 OECD국가들에 대해 1970년부터 1998년까지의 패널데이터(연간) 및 Mankiw et al.(2002)의 성장모형을 확장한 추정식을 이용하여 소득분포와 성장, 복지지출과 성장, 생산적 복지지출과 성장 간의 관계에 대해 체계적인 실증분석을 실시하였다. 우선 baseline 추정식에 Gini계수, SCV(squared coefficient of variation), MLD(Mean Log Deviation), P9/P1(Ratio of the 9th to the 1st decile) 등 4가지 방법으로 측정한 소득분포(Inequality)를 각각 설명변수로 추가하여 소득분포와 성장 간의 관계에 대한 실증분석한 결과를 보자. <표 III-7>의 식(2)~식(5)에서 Inequality의 계수가 모두 (+)로 나타났으나 식(3)에서만 통계적으로 유의하였다. 다만 Inequality 변수를 추가함으로써 다른 설명변수의 계수나 추정식 전체의 설명력이 크게 변하는 등 추정결과가 매우 불안정해 지는 문제가 발생하였다. 결국 소득분포와 성장

간의 관계를 직접 연결해서는 확정적인 결론을 내릴 수는 없었다. 다만 종전의 실증연구들에서 소득분포와 성장 간에 아무런 관계가 없다는 결과에서는 다소의 개선이 있었다.

<표 III-1> 소득분포와 성장 간의 관계에 대한 실증분석 결과  
 종속변수: growth rate of real GDP per working age population in 1993  
 PPPs Ten-year periods-Fixed-effect estimations

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Baseline	Gini	SCV	MLD	P9/P1
Catch-up	-0.360 [2.89]**	-0.265 [1.39]	-0.224 [1.06]	-0.378 [1.11]	-0.242 [1.24]
Population growth	-0.300 [0.49]	0.486 [0.56]	0.017 [0.02]	1.174 [1.16]	0.407 [0.47]
Investment	0.039 [0.33]	0.056 [0.31]	0.015 [0.08]	0.371 [1.33]	0.040 [0.22]
Human capital	0.290 [0.94]	0.209 [0.38]	-0.070 [0.12]	0.740 [0.86]	0.221 [0.40]
Inequality	- -	0.428 [1.59]	0.205 [2.12]*	0.066 [0.43]	0.288 [1.61]
Constant	3.020 [2.92]**	0.755 [0.46]	2.778 [1.58]	1.204 [0.64]	0.280 [0.16]
Observations	62	43	40	32	40
Countries	21	18	17	14	18
R-squared	0.43	0.37	0.35	0.36	0.33
F-test	7.02**	2.35+	1.93	1.47	2.37+

주: 1. All inequality variables are after tax/transfer and include the entire population

2. 다른 설명변수들은 각각 다음과 같이 측정되었다.

Catch-up: lagged real GDP per working-age population (aged 15 to 64), expressed in 1993 Purchasing Power Parities.

Population growth: annual average rate of growth of the working-age population (aged 15 to 64).

Investment: real private non-residential fixed capital formation to real GDP.

Human capital: average number of years of schooling of the population aged 25 to 64. This variable is drawn from the De la Fuente and Domenech(2000) dataset as adapted by Bassanini and Scarpetta (2001).

자료: Arjona et al.(2002)의 Table 4. The effects of final income distribution (entire population) on growth

<표 III-2> 소득불평등도가 경제성장에 미치는 효과에 관한 Benabau(1996)의 실증분석 서베이

	(1)	(2)	(3)	(4)		(5)		(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	INEQ on GR, INV	DEM on GR, INV	DEM*INEQ on GR, INV	INEQ on REDIST	REDIST on GR, INV	HUMCAP on GR, INV	CRED on GR, INV	CRED*INEQ on GR, INV	INEQ on INSTAB	INSTAB on GR, INV		
				TRAN, TAX	EDEXP	TRAN, TAX	EDEXP					
1 Alesina-Rodrik (94)	⊖	0	0					⊕				
2 Alesina-Perotti (96)								⊕		⊕	-	
3 Alesina et al (96)		0						⊕		⊕	⊖	
4 Barro (90)		~				+		M=⊖ F=⊖			⊖	
5 Benhabib-Spiegel (96)	(-)							⊕				(-)
6 Bourguignon (94)	⊖							⊕				
7 Brandolini-Rossi (95)	0											
8 Clacke (92)	⊖		0					⊕				
9 Deininger-Squire (95)	(-)	(±)	+					+				
10 Dewatrian et al (93)					+	+	(-)					
11 Easterly-Rebelo (93)					+	(-)		⊕				(±)
12 Keefer-Knock (95)	⊖	(-)	(±)	(-)				⊕		⊕	⊖	
13 Levine-Renelt (92)												-
14 Lindert (96)				⊖	(-)	(±)	⊕	⊕				
15 McCallum-Biais (87)						⊕						
16 Perotti (92)	⊖			(-)	(±)	+		+		⊕	⊖	
17 Perotti (94)	⊖			(-)	(+)	(+)		0	⊖	-		
18 Perotti (96)	⊖	0	(-)	(+)	(+)	⊕	⊕	M=⊖ F=⊖		⊕	⊖	
19 Persson-Tabellini (92)	⊖		⊖					⊕				
20 Persson-Tabellini (94)	⊖	-	⊖	(+)		(-)		⊕				
21 Sala-i-Martin (92)						⊕						
22 Svensson (93)								⊕		+	⊖	
23 Venetis-Gupta (86)	⊖											⊖

Table 2: Effects of inequality on growth or investment and some of their determinants

Symbols: ⊕, ⊖: consistent sign and generally significant; +, - : consistent sign, sometimes significant; (+), (-): consistent sign but generally not significant; (±) : inconsistent sign with significant coefficients; 0 : inconsistent sign or close to zero, and not significant; ~: inverse U-shaped, significant.

INEQ Measures of inequality: [1] uses income and land Gini; [5], [16] and [23] use -Q3; [6] uses -Q1, -(Q1+Q2) and Q5; [7], [9] use income Gini; [8] and [11] use income Gini, Theil, coefficient of variation and Q5/(Q1+Q2); [12] uses Gini, land Gini and -Q3; [14] uses ln(Q5/Q3) + ln(Q3/Q1); [17] uses -Q3 and -(Q1+Q2); [18] uses -(Q3+Q4); [19] uses -Q3 and land Gini; [20] uses Q5 and -Q3; [22] uses -(Q1+Q2)/Q5.

DEM Measures of political rights and degree of democracy; see each study.

REDIST Measures of redistribution: EDEXP is the share of education expenditures in GDP; TRAN and TAX are various transfers and tax rates, as detailed below. [10] uses current gov. expenditure /GDP (⊕), health and education (±); [11] uses 12 different average and marginal tax rates; only one has a significant effect; [12] uses shares in GDP of social security, welfare, government transfers, tax revenues, government expenditures and government consumption, as well as the share of employment in the state sector; [14] uses the shares in GDP of payments for: social security, welfare, unemployment, health (as well as the sum of these four transfers), and education; [16], [17] and [20] use total transfers/GDP; [18] uses GDP shares of: social security, health plus housing, and education; also the labor tax rate, average and marginal income tax rates; [15], [21] use GDP share of social security.

CRED Credit market imperfections, measured in [16] by (minus) the loan-to-value ratio for mortgages.

HUMCAP [4], [5], [9] and [15] use the initial stock of human capital (primary and/or secondary education); M=males, F=females; all others proxy for the stock with enrollment ratios.

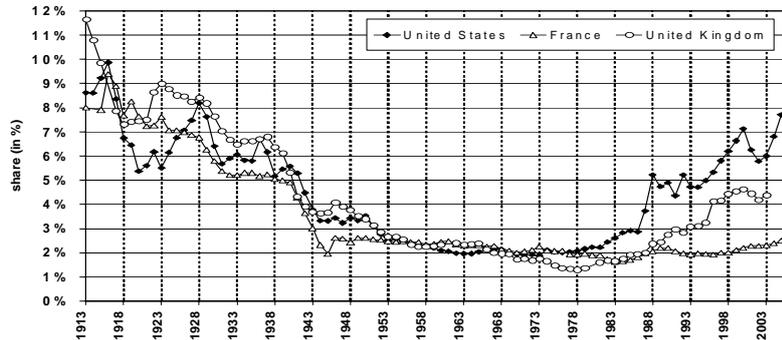
INSTAB [1], [2], [3], [5], [13], [16] and [18] focus on socio-political instability, measured by various combinations of protests, strikes, government turnover, political violence, coups, revolutions etc. [4], [12] and [22] focus on the security of property rights, measured by indicators of country risk (default, expropriation, nationalization), contract enforceability, corruption, etc.

### 3. 최근 재확대되는 소득격차

#### 가. 미국

미국에서는 1980년대 이후에 소득격차의 확대가 커지고 있다. 그 중에서도 특히, 최상위 0.1%의 소득 비중이 현저하게 증가하고 있다. 그 한 요인으로 레이건 대통령 시절에 있었던 각종 세제개혁, 특히 대폭적인 소득세 감세의 실시가 조세의 소득 재분배 기능을 상당정도 약화시켰다는 점이 지적되고 있다.

[그림 III-4] 미국·영국·프랑스에서의 최상위 0.1%의 소득 비중



출처: Saez(2003, updated to 2006)

구체적인 세제개혁의 내용을 보면, 1981년에는 당시 미국경제에 대해 문제로 지적되던 스태그플레이션(stagflation) 하에서 납세자에게 세부담이 높다는 점을 배경으로 공급측 중시의 supply-side 경제학의 이념이 결합하여 개인소득 세율을 인하했다. 아울러, 법인세의 가속도 상각, 투자에 대한 세액공제 확대 등이 시행되었다. 게다가 레이건 대통령의 제2기에 해당하는 1986년의 세제개혁에서는 시장경제에 주는 세제의 왜곡을 최소화

하려는 조세정책의 전환을 도모하기 위해 공정·간소·경제성장을 목표로 한 중립적인 세제의 구축을 이념으로 세입 중립을 원칙으로 개인소득세, 법인세의 세율 인하와 누진세율의 완화가 실시되었다. 아울러, 법인세의 감가상각이나 상각기간의 연장 과 동시에 투자세액공제를 폐지하는 등 과세 베이스의 확대도 도모했다.

다만, 이러한 세계개혁이 직접적인 소득격차의 확대를 초래하였는지에 대해서는 분명하지 않다. 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 어렵다. 또한, 최상위 0.1%의 소득 비중 확대는 TRA86<sup>13)</sup>에 의한 법인소득으로부터 개인소득으로 대체했던 것이 주된 요인이며, 소득격차는 세계개정에 의한 외관상의 현상에 지나지 않는다고 하는 견해도 있다.<sup>14)</sup>

#### 나. 영국

영국도 1980년대에 들어오고 나서 소득 격차가 다시 커지고 있다. 그 배경으로는 당시 노동시장, 금융시장 등 여러 분야에서의 규제 완화, 국영기업의 민영화 등 경제성장을 보다 중시하는 일련의 개혁이 진행된 것, 또한 소득세의 최고세율 인하나 간접세의 인상이라고 하는 세계개정과 함께, 실업급여, 사회원조 수당의 축소 등 사회보장 제도의 재검토 등을 들고 있다.<sup>15)</sup>

이러한 제도적인 요인에 더하여, 기술혁신 진전에 의한 숙련 노동자와 비숙련 노동자에 대한 노동수요 차이로 임금 측면에서의 격차도 나타난

13) Tax Reform Act of 1986(1986년 세계개혁법)의 약칭.

14) Feenberg and Poterba(1992)

15) Clark and Leicester(2004), Brandolini and Smeeding(2005)

것으로 지적되고 있다.<sup>16)</sup> 또, 글로벌화의 진전에 의해 무역재를 생산하는 부문에서의 비숙련 노동자 임금이 해외의 저임금 노동과의 경쟁에 노출되어 국내 숙련 노동자의 임금과 비교하여 상대적으로 저하한 것도 한 요인으로 들고 있다.<sup>17)</sup> 이 외에도 무직 세대가 증가하는 한편, 부부 맞벌이 세대가 증가한다고 하는 사회적 요인도 있다.<sup>18)</sup>

또, 당시의 주식 및 토지의 자산 시장 상승 등의 영향으로 일부 계층에 부가 집중되었는데 이로 인해 급여 이외의 소득에 의한 격차의 확대가 나타나기도 하였다. 실제, 가계소득에 차지하는 급여의 비율은 1960년대의 70%대에서 1980년대에는 60%정도로 낮아졌다.

이와 같이 소득격차는 지표로 확인되지만, 그 배경으로는 규제완화, 세계 요인 뿐만 아니라, 기술진보·글로벌화의 요인, 사회적 요인, 자산 시장의 발전 등 여러 가지 요인이 지적되고 있다.

#### 다. 유럽대륙 국가

대륙유럽, 북유럽에서는 1980년대에 들어서 소득격차 확대를 지니(Gini)계수로 보면 앵글로 색슨 계의 미국이나 영국 등에 비해 대체로 완만하고 그 수준 자체도 상대적으로 낮다. 그렇지만, 유럽에 있어 소득 격차 시정에 기여하고 있다고 여겨지는 고용 관행이나 관대한 실업수당에는 폐해도 있다. 노동자가 자신에게 적합한 일자리가 발견될 때까지는 장기 실업을 선택하는 노동 인센티브 상실의 문제, 관대한 실업수당에 의한 재정 부담의 문제, 실업보험 등 기업 부담에 의한 경쟁력의 문제 이외에도, 경기회복 국면에 있어 기업이 고용에 수반하는 부담을 회피하기 위해 고용창출을 꺼려하는 경향도 있다. 또, 유럽 통합을 위한 재정건전화도 진행

16) Goodman and Oldfield(2004)

17) Goodman, Johnson, and Webb(1997)

18) Goodman, Johnson, and Webb(1997)

되는 가운데, 재정상의 큰 부담인 사회보장 제도도 그 재검토의 대상이 되었다.

실제, 대륙유럽에서는 지금까지 높은 실업이 문제가 되고 있으며 특히 1980년대에 들어서는 실업률이 급속히 상승하여, 네델란드를 제외하고는 1980년대 후반부터 1990년대 후반에 걸쳐 8~10%정도에 이르고 있다. 그 배경의 하나로 충실한 사회보장 제도의 존재가 지적되고 있다. 예를 들면, 독일이나 프랑스에서는 실업전 임금의 약 60~75%에 상당하는 실업보험이, 과거의 피보험기간의 길이나 연령에 따라 최장 3~4년간 지급되는 등 관대한 보호가 이루어졌었다.

고용보호를 위한 규제도 비교적 강하다. OECD가 2004년에 공표한 각종 고용보호지수로 보면, 대륙유럽, 북유럽은 상대적으로 높은 수준이다. 이러한 제도가 노동자 간의 임금격차 확대 억제에 기여해 온 반면, 관대한 실업수당이 노동 인센티브에 있어서는 마이너스가 되고 새로운 노동시장 참가를 방해할 가능성도 있어 실업을 증가시키는 요인이 되는 측면이 있다.

프랑스에서는 장기실업에 의한 '사회적 배제'가 나타나 평균임금의 절반이하인 빈곤층이 10인중 1명, 600만명에 이르렀었다. 독일에서도 동서독일의 통합의 영향 등으로 실업자가 급증하여, 피크였던 1998년 1월에는 449만명에 이르러 실업률이 11%를 넘었던 적도 있었다. 이탈리아에서는 1980년대 중반에 재정적자의 증대, 사회보장의 비대화 등으로 심각한 경제위기에 직면하였고 이후 자국통화인 리라의 대폭적인 인하(30%), 많은 국영기업의 민간 부문에의 불하 등이 시행되는 계기가 되었다. 이와 같이 유럽대륙 국가들의 경우 소득격차의 확대는 비교적 억제되어왔지만, 여러 가지 경제, 사회, 재정상의 문제가 발생되었다.

한편, 유럽 중에서도 북유럽 국가인 스웨덴, 핀란드에 있어서는 1990년대 후반부터 소득격차가 확대되고 있다. 그 배경으로 스웨덴은, 숙련·비숙

련 노동의 임금 격차의 영향이 지적되고 있고<sup>19)</sup>, 핀란드는 직접세의 재검토의 영향이 지적되고 있다<sup>20)</sup>.

#### 라. 소득격차 확대의 동시진행 경향

이상에서 보는 바와 같이, 지금까지 보여진 소득격차와 성장에 관한 쿠즈넛츠의 역U자 곡선의 관계가 최근 선진국에 있어서는 그대로 들어맞지 않는 경우가 보여지고 있다. 특히, 미국, 영국, 캐나다 등 앵글로 색슨계의 선진국에서는 각각의 경제 수준과 소득격차의 지표를 시계열로 보면 정의 상관관을 가지는 것으로 나타난다. 반면, 독일, 이탈리아, 프랑스 등 유럽대륙 국가들에 있어서는 그러한 명시적인 정의 상관관계는 볼 수 없다. 또한, 유럽대륙 가운데에서 특히 평등도가 높다고 여겨지는 북유럽 제국에서는 지니계수가 전체적으로 낮기는 하지만, 덴마크 이외의 노르웨이, 스웨덴에서 작기는 하지만 정의 상관관계를 보이고 있다.

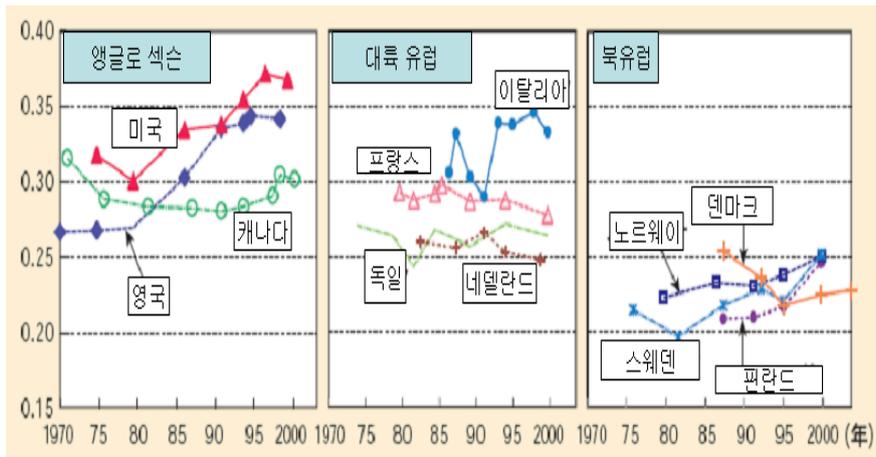
---

19) Lindquist(2005)

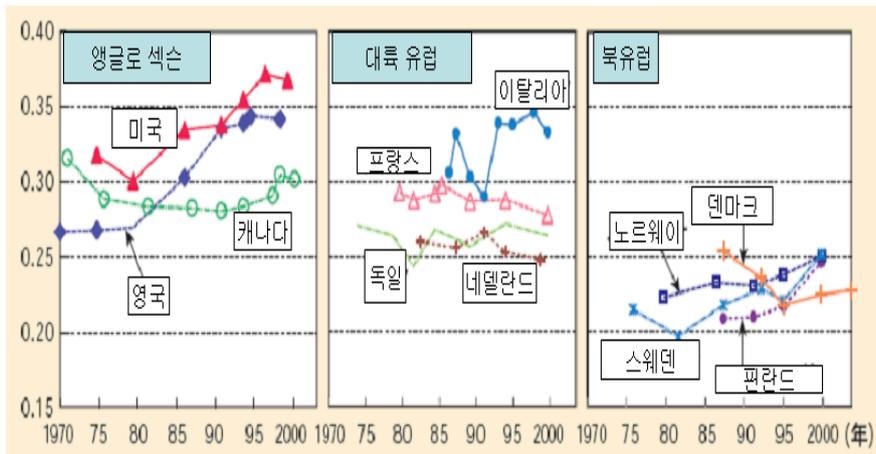
20) Brandolini and Smeeding(2007), Marja Riihela, Sullstrom and Tuomala(2002)

[그림 III-5] 선진국들의 소득격차, 실업률, 고용 규제

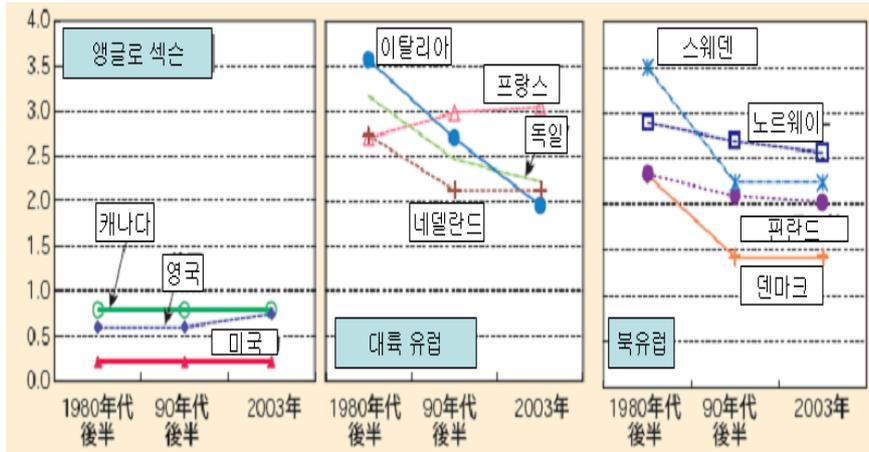
(1) 격차(Gini계수)



(2) 실업률

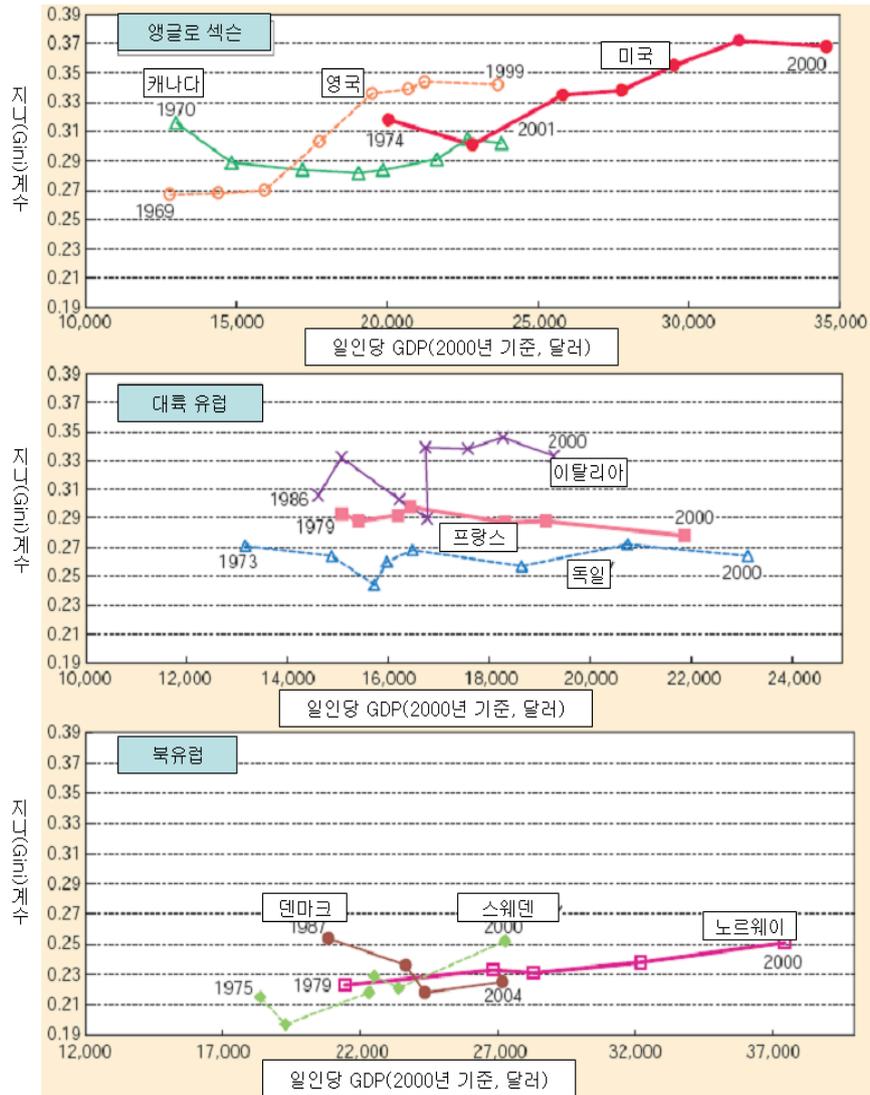


(3) 고용규제의 강도(EPL)



출처: 지니계수는 Luxembourg Income Studies, 그 외는 OECD Statistics Portal

[그림 III-6] 선진국의 경제성장과 소득격차



출처: 일인당GDP(2000년 환율 기준 실질GDP)는 OECD Statistics Portal, 지니(Gini)계수는 Luxembourg Income Studies

이러한 나라들 이외의 데이터를 추가하여 소득격차와 성장의 관계에 대해 45개국에 대한 5기간의 패널 데이터를 이용한 포괄적인 분석을 실시하여 양자 간의 관계가 의미가 있는 플러스라고 하는 선행 연구도 있다.<sup>21)</sup> 이제까지 소득격차와 성장의 관계에 대한 실증연구의 분야에서 경제성장을 진행시키는 것에 의해 소득격차가 해소되어 진다고 하는 쿠즈넛츠의 역U자 관계의 존재를 나타내는 것이 일반적이었지만, Forbes(2000)에서는 질적 수준이 높은 데이터를 이용한 패널분석에 의해, 오히려 소득격차와 경제성장에는 관계가 없던지, 또는 반대로 정의 관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 다만, 이러한 결과에 대해서는 경제성장과 소득격차에 관한 선행의 추계 모델식의 타당성 등에 대해 문제점이 지적되기도 한다는 점에 유의할 필요가 있다.<sup>22)</sup>

---

21) Forbes(2000). 주로 아시아, 유럽, 북미, 중남미, 오세아니아를 포함한 45개국을 대상으로 1960년대부터 1990년대 중반까지의 지니계수를 이용하여 실증분석하였다.

22) Banerjee and Duflo(2003)

<표 III-3> 소득격차와 경제성장간의 관계에 대한 실증분석 결과

추계방법	5년간			10년간
	고정효과	랜덤효과	Arellano&Bond	고정효과
불평등도	0.0036 (0.0015)	0.0013 (0.0006)	0.0013 (0.0006)	0.0013 (0.0011)
소득	-0.076 (0.020)	0.017 (0.006)	-0.47 (0.008)	-0.071 (0.016)
교육(남성)	-0.014 (0.031)	0.047 (0.015)	-0.008 (0.022)	-0.002 (0.028)
교육(여성)	0.07 (0.032)	-0.038 (0.016)	0.074 (0.018)	0.031 (0.030)
PPP	-0.0008 (0.0003)	-0.0009 (0.0002)	-0.0013 (0.0001)	-0.0003 (0.0003)
R2	0.67	0.49		0.71
국가수	45	45	45	45
표본수	180	180	135	112
추정기간	1965~1995년	1965~1995년	1970~1995년	1965~1995년

주: 피설명 변수는 일인당 평균 연간 성장률. 괄호내는 표준오차.

출처: Forbes(2000)

마. 재확대되는 소득격차와 경제·사회 환경의 변화

과거에 나타났었던 경제성장과 소득격차 간의 역U자 관계가 최근에는 나타나지 않게 되는 이유로 각국의 경제·사회 환경이 과거와 크게 달라졌기 때문일 가능성이 있다. 이러한 변화의 대표적인 것으로는 IT 기술의 고도화, 글로벌화의 심화에 따른 산업구조의 변화, 그리고 저출산·고령화라고 하는 인구구조의 변화 등을 들 수 있다.<sup>23)</sup>

새로운 IT 신기술 등의 도입에 의해 기술혁신이 진행되면 대체되는 비

23) Burtless(2007)

숙련 노동자의 수요는 감소하는 반면, 그러한 새로운 기술을 취급할 수 있는 숙련 노동자의 수요는 증가하여 임금격차가 커질 수 있다. 또, 글로벌화가 진행되어 수입 비율이 높아짐에 따라 국제경쟁에 노출되는 분야인 제조업의 비숙련 노동자는 임금의 낮은 나라의 비숙련 노동자와 경합해야 하기 때문에 노동수요가 저하하여 임금이 하락하는 반면, 숙련 노동은 보다 희소화되기 때문에 노동수요가 높아져 임금이 상승하여 양극화가 진행되게 된다. 한편, 저출산·고령화가 진행되면 일반적으로 지니계수가 높은 고령자의 비율이 높아져 세대내 및 세대간의 소득격차에 큰 변화가 없다 하더라도 이러한 인구동태 요인에 의해 국민경제 전체적인 지니계수는 외관상 상승하는 경우도 발생한다.<sup>24)</sup>

경제성장의 과정에서 생기는 소득격차의 확대에 직접 영향을 준다고 생각되는 글로벌화의 영향과 기술진보의 영향에 관한선행연구 결과들을 보면, 1980년대 미국의 제조업에서 발생한 비숙련 노동자로부터 숙련 노동자로의 수요 변화는 주로 노동절약형 기술의 도입에 기인한 바가 크고 글로벌화에 의한 고용이전의 영향은 작다는 결과가 있다.<sup>25)</sup> 그러나 다른 모형, 다른 수입 데이터 등을 이용하여 글로벌화가 숙련 노동의 수요증가를 부르는 큰 요인인 것으로 나타난 연구결과도 있다.<sup>26)</sup> 일본의 경우에도 숙련 노동자 임금의 전체 임금에 대한 비율에 미친 기술진보의 효과가 글로벌화의 영향보다 큰 것으로 나타났다.<sup>27)</sup> 그러나 증가율로 보면 수입비율로 본 글로벌화의 진전 정도가 연구개발 투자액으로 본 IT화의 진전 정도보다 크고, 숙련 노동자의 임금의 전체의 변화에 대한 기여율로 보더라도 글로벌화의 요인이 상당 정도 큰 것으로 나타났다. 그러나 이러한 기

24) 일본의 경우 헤세이 18년도(2006년도) 연차경제재정보고에 따르면 최근 일본의 추세적인 소득격차 확대 문제는 고령화라고 하는 인구동태의 변화가 주된 요인이라고 분석되었다.

25) Berman, Bound and Griliches(1994)

26) Feenstra and Hanson(1996)

27) 佐々木、櫻 (2004)

술혁신이나 글로벌화의 요인은 각 노동자의 상대임금 변화의 약 10% 정도 밖에 설명하지 못한다는 한계가 있다는 점도 지적되고 있다.

#### 4. 소득격차 축소를 위한 소득재분배 정책

경제발전의 과정에서 소득격차의 확대가 발생하는 것은 어쩔 수 없다 하더라도, 그러한 소득격차의 확대가 노력에 대한 인센티브를 저해하지 않는 범위 내에서 소득재분배에 의해 어느 정도 축소되는 것은 사회의 안정에 기여할 수 있다. 이에 각국 정부는 시장소득으로 본 소득격차 지표와 비교하여 경상이전(과세나 사회보장 등 정부로부터 가계로의 이전)을 실시한 후의 소득의 격차를 상당정도 완화시키고 있다. 이러한 소득재분배 정책에 의해 소득격차가 어느 정도 감소하고 있는지 살펴보기로 하자.

우선 소득격차가 가계에 직접 어떠한 후생측면에서의 의미를 가지는지를 파악하는 것은 정책대응을 검토할 때에 중요한 역할을 한다. 일반적으로 소득격차가 확대되는 것이 사회전체의 안정성에 마이너스의 영향을 줄 가능성이 있다는 것은 널리 지적되고 있지만, 그러한 영향을 정량적으로 분명히 하는 것은 매우 어려운 작업이다. 매우 드문 연구이자만 Hagerty(2000)를 보면, 행복의 정도에 관한 국제적 연구 프로젝트가 작성한 지수와 소득격차에 대한 지수(지니계수, 소득분포의 왜도)와의 관계에 대한 패널데이터를 이용한 실증분석을 시도하였는데 소득격차의 확대와 행복도의 저하 간에 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

다음으로는 조세·재정지출의 양쪽측면에서 우리나라 재정의 소득재분배 기능이 어느 정도 발휘되고 있는지 분석해 보자. 성명재·박기백(2008)에서 분석한 조세·재정의 분석범위는 소득세, 재산세, 소비세(부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세, 소비세분 교육세, 주행세)(이상 ‘조세’)와 공적연금과 기타사회보장수혜(이상 ‘현금급여’), 공적연금기여금, 건

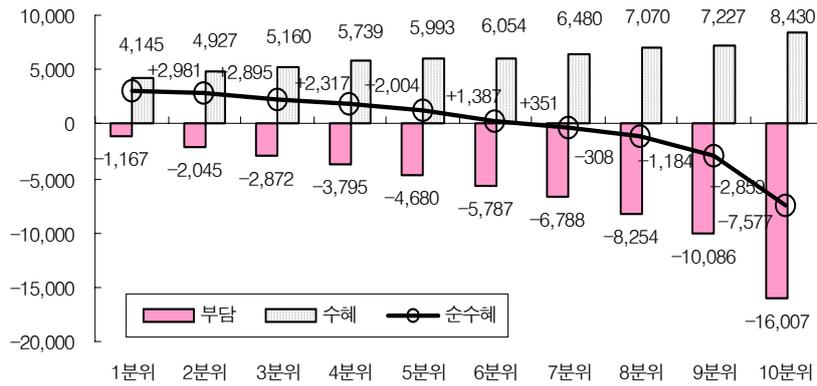
강보험료, 기타사회보험료(이상 '사회보장기여금'), 국민기초생활보장제도 중 의료급여와 교육급여, 그리고 교육·보험·주택서비스(이상 '현물급여')이다.

우선 소득세와 같은 직접세(direct tax)는 그 누진적 세율구조로 인해 시장소득분포보다 가처분소득의 분포를 보다 균등하게 하며, 사회보장관련 사회이전지출도 가처분소득에 더해져 총소득의 분포를 더 균등하게 만드는 역할을 한다. 이와 같이 조세 및 사회이전지출은 개인 또는 가계의 소득에 직접적으로 영향을 미치므로 소득분배에 미치는 영향을 손쉽게 파악할 수 있다.

그러나 사회이전지출 이외의 재정지출이 소득분배에 미치는 영향을 파악하기는 상대적으로 어렵다. 특히 부담의 대상 또는 지원대상을 선별적으로 구별하지 않고 무차별적으로 과세해야 하는 조세와 달리 성격상 재분배적 성격을 많이 띠는 현물급여(서비스)는 수혜대상을 선택적으로 선정할 수 있는 만큼 일반적으로 조세와 현금급여보다 소득재분배 효과가 크다. 그럼에도 불구하고 분석의 어려움으로 인해 그동안 본격적인 연구가 이루어지지 않았다. 성명재·박기백(2008)의 연구에서는 '편익접근법'을 사용하여 서비스의 형태로 제공되는 현물급여의 혜택을 소득자별로 배분하는 방법을 사용하여 현물급여의 소득재분배 효과를 추정하였다.

성명재·박기백(2008)의 공적부문에 의한 수혜에서 부담을 차감한 소득계층별 순혜택을 추정한 결과에 의하면 하위 60%(1~6분위)는 순혜택을 보는 반면 8~10분위는 손실을 보는 것으로 추정되었다. 그 밖에 7분위의 경우에는 가구당 순부담이 30.8만원으로 부담과 수혜가 거의 일치한다. 특히 국민부담의 소득계층별 편차는 상당히 크지만 수혜는 소득계층별로 편차가 작은 것으로 나타났는데, 이는 사회지출 수혜구조가 소득보다는 가구원 수 또는 가구주의 연령 등과 같은 인구학적 특성에 따라 결정되는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다<sup>28)</sup>.

[그림 III-7] 부담 및 수혜의 소득계층별 분포(2006년)  
(단위: 천원)



출처: 성명재·박기백(2008)

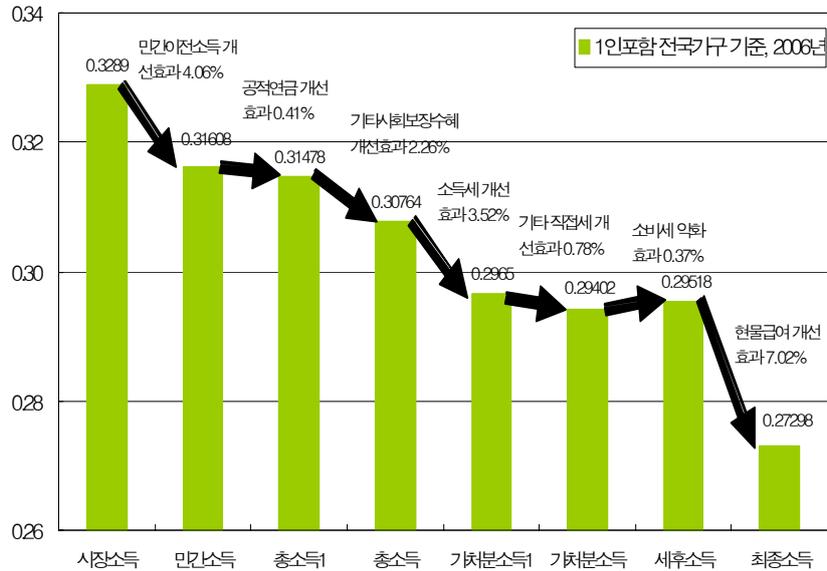
한편, 2006년 현재 민간소득 지니(0.31608)를 기준으로 공공부문에 의한 최종소득 지니(0.27298)의 변화율(감소율)로 측정된 총체적인 소득재분배 효과는 13.64%에 이르는 것으로 추정되었다. 구성항목별로는 현물급여, 소득세, 기타사회보장수혜가 각각 7.02%p, 3.52%p, 2.26%p로 소득재분배 효과의 12.80%p로 거의 대부분(93.8%)을 차지하는 것으로 나타났다. 다른 나라의 경우 현물급여와 직접세(사회보장기여금 포함) 정도에 대한 소득재분배 효과만 추정하고 있는데<sup>29)</sup> 우리나라의 경우 공적이전소득과 직접세(소득세, 재산세, 사회보장기여금)에 의한 소득재분배 효과는 2006년 기준으로 6.98%이다. 미국, 영국, 일본, 뉴질랜드, 캐나다의 경우에는 각각

28) 그러나 법인세·양도소득세처럼 자료 제약으로 인해 부담의 대상을 알기 어렵거나 통일·외교 등 지출의 혜택이 누구에게 귀속되는지 파악할 수 없는 경우가 제외되어 있으므로 실제 계층별 순혜택을 의미하지 않음에 유의하여야 한다.

29) 다만 국가별로 경제발전단계, 복지제도, 조세체계, 인구구조 등의 제반 여건이 서로 다르기 때문에 이런 차이를 무시하고 단순 수치비교를 통한 비교는 해석상 오류를 나타낼 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

15.2%(2005년), 34.6%(2005/06회계연도), 25.3%(2005년), 18.6%(2004년), 26.0%(2005년)으로 소득재분배 효과가 우리나라보다 현저히 높다. 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 크다.

[그림 III-8] 주요 소득단계별 지니계수 및 소득재분배 효과

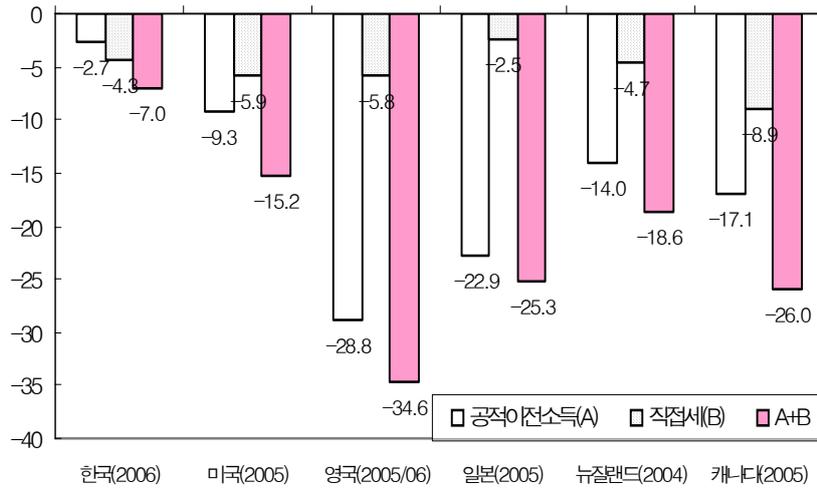


주: 총소득 1 = 민간소득 + 공적연금, 가치분소득1 = 총소득 - 소득세

소득재분배 효과는 민간소득 지니를 분모로 하여 단계별로 측정된 지니계수 변화율로 계산

출처: 성명재 · 박기백(2008)

[그림 III-9] 소득재분배 효과(지니계수 변화율)의 국제비교  
(단위: %)

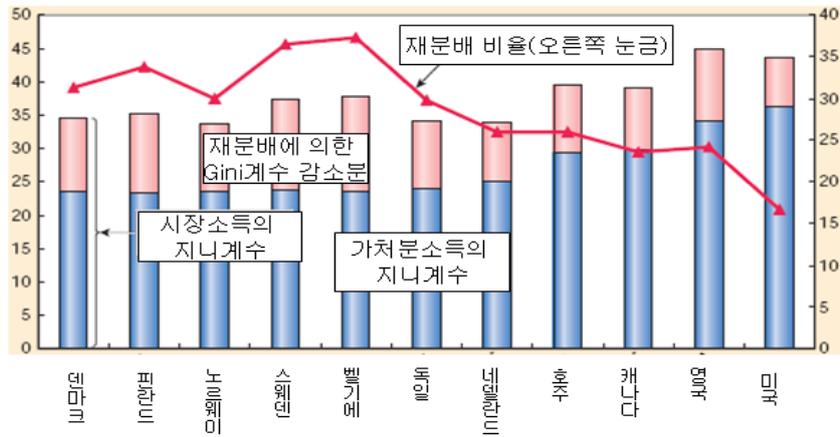


출처: 미국 - US Census Bureau(2007), 영국 - Jones(2007), 일본 - 후생노동성(2007), 뉴질랜드 - Treasury(2005), 캐나다 - Statistics Canada(2007). 성명재·박기백(2008)에서 재인용

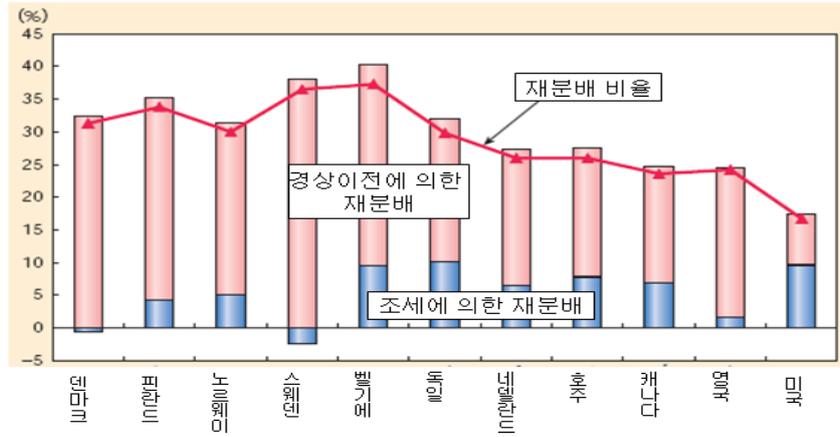
Pontusson(2005)를 보더라도 북유럽 제국에서는 이러한 소득재분배 효과가 강하게 나타나고 있는 반면, 앵글로 색슨계의 미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아에서는 상대적으로 그러한 효과가 작은 것으로 나타났다. 소득재분배 효과에서 조세와 경상이전 각각이 차지하는 기여도에 대해서는 각국에서 격차가 있다. 구체적으로는 북유럽 국가에서 정부로부터 가계로의 경상이전에 의한 효과가 현저하게 크고, 대륙형의 유럽 및 앵글로 색슨계의 나라들에서는 조세에 의한 재분배가 상대적으로 크고 그 중에서도 미국은 유일하게 조세에 의한 재분배 효과가 경상이전에 의한 효과를 상회하고 있다.

[그림 III-10] 주요 선진국들의 소득재분배 효과

(a) 북유럽 국가들의 소득재분배의 효과가 큼



(b) 미국 이외의 국가는 경상이전 보다 조세에 의한 재분배 효과가 큼



주 : 1. 재분배 비율=(시장소득 지니-가처분소득의 지니)/시장소득의 지니\*100  
 2. 25~59세의 근로자가계 기준(등가 베이스)

출처 : Pontusson(2005)

## IV. 사회지출과 경제성장에 대한 실증분석

### 1. OECD 기준의 사회지출 정의 및 관련 현황

일반적으로 사회지출(social expenditure)이란 사회복지 관련 정부의 지출을 가리킨다. 그러나 실제로 어디까지를 범주로 하느냐는 연구자마다 견해가 다를 수 있다. 이러한 주관적인 차이점을 통제하고 국가간 비교 연구를 위해서 OECD는 사회지출 데이터베이스(OECD Social Expenditure database)를 개발하였다. OECD가 정의한 사회지출의 정의는 다음과 같다.

“사회지출이란 개인이나 가계의 후생이 악화되는 상황에서 제공되는 공공 및 사적 혜택(benefits) 또는 금전적 도움의 제공으로, 그러한 제공은 특정 재화 및 서비스에 대한 직접적인 지불 또는 개인간의 계약 및 이전에 의해서 이루어져서는 안된다.”<sup>30)</sup>

OECD에서 데이터베이스화 하는 사회지출은 다음의 9개의 항목으로 구분되는데 이는 Old-age, Survivors, Incapacity-related benefits, Health, Family, Active labor market policies, Unemployment, Housing, Other social policy areas이다. “Old-age” 항목은 연금, 조기 은퇴 연금, 노인들에 대한 가사 도움 및 주택 서비스 등에 대한 사회지출을 의미한다. “Survivors” 항목은 연

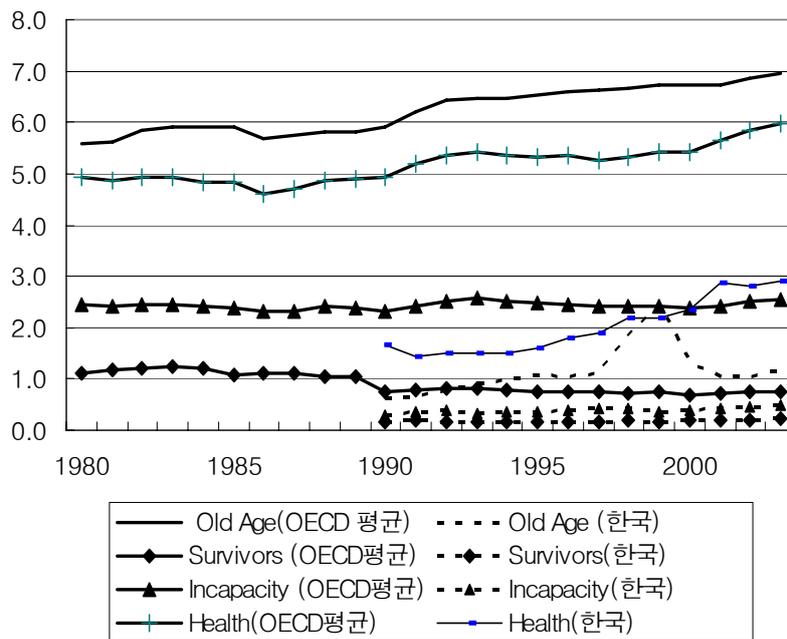
---

30) “The provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare, provided that the provision of the benefits and financial contributions constitutes neither a direct payment for a particular good or service nor an individual contract or transfer.”

금 및 장례비용 등의 사회지출을 의미하며, “Incapacity-related benefits” 항목은 장애인에 대한 돌봄 서비스, 장애인 수당, 산재로 인한 수당, 종업원 병가 수당 등에 대한 사회지출을 포함한다. “Health” 항목은 입원 및 외래 환자에 진료, 의료용품, 예방 등에 대한 사회지출을 의미한다. “Family” 항목은 자녀 수당, 자녀 돌봄 지원, 휴가시 소득 지원, 편부모 수당 등의 사회지출을 포함하며 “Active labour market policies” 항목은 고용 서비스, 직업훈련, 장애인에 대한 고용 정책 등과 관련된 사회지출이다. “Unemployment” 항목은 실업수당, 퇴직금, 노동시장 상황으로 인한 조기 퇴직금 등과 관련된 사회지출이다. “Housing” 항목은 주택 공제(housing allowances) 및 임대료 보조금 등과 관련된 사회지출을 포함하며, 마지막으로 “Other social policy areas” 항목은 저소득층에 대한 비정규 현금 급여(non-categorical cash benefits), 식량 보조와 같은 여타 구호 프로그램과 관련한 사회지출이다.

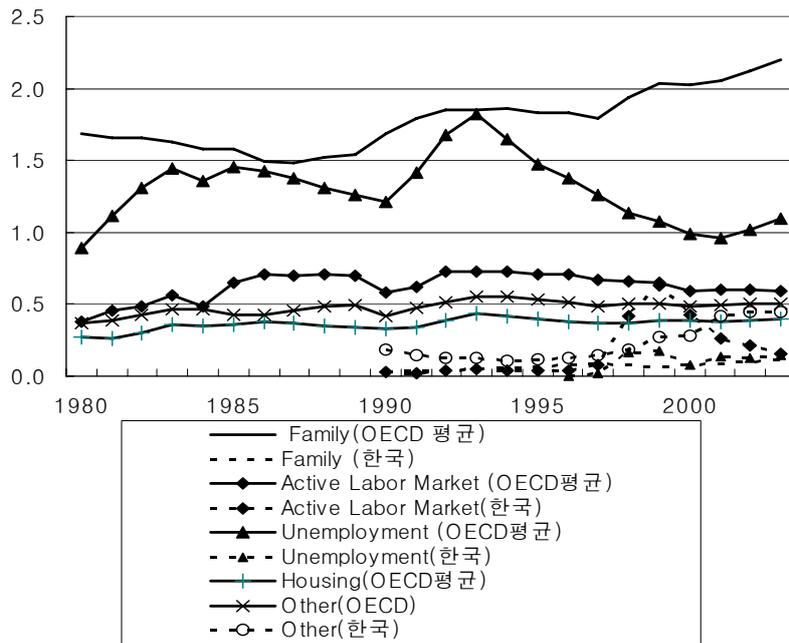
우리나라의 경우 “Old Age”, “Survivors”, “Incapacity”, “Health” 등 모든 부문에 있어서 OECD 평균 수준을 크게 하회하고 있는 것으로 나타난다. 한가지 주목할 만한 사실은 OECD 국가들 평균 수준으로 볼 경우 사회지출중 가장 큰 구성을 차지하는 항목은 연금 등이 중심이 되는 “Old Age” 항목인데 반하여 우리는 건강보험 지출 등이 큰 비중을 차지하는 “Health”가 가장 큰 구성 항목이라는 점이다. 이는 우리의 국민연금이 아직 충분히 성숙단계에 진입하지 못한 상태이기 때문인 것으로 보인다. 현재 약 1% 수준인 우리의 “Old Age” 항목은 시간이 충분히 지나면 현재 OECD 평균 수준인 7%에 육박하게 될 것이다. 한편, “Health”의 경우, 우리나라의 지출 증가가 90년대 중반부터 2000년대 초반 사이에 매우 가파르게 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. OECD 국가들의 경우 2000년 이후 건강 관련 사회지출이 우리보다 더욱 가파르게 증가하고 있다.

[그림 IV-1] 항목별 OECD 사회지출 평균과 한국  
(단위: GDP대비 비중,%)



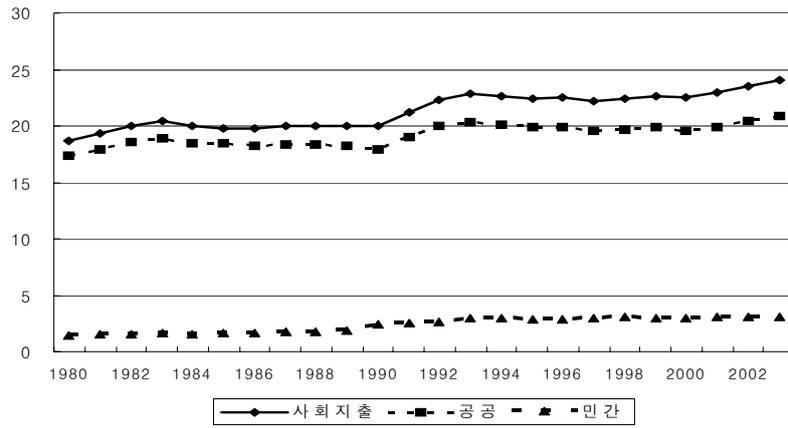
또한 “Family”, “Active Labor Market policies”, “Unemployment” 부문의 사회지출도 OECD 평균이 우리나라를 상회한 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 아직 OECD 기준에 부합하는 “Housing” 관련 사회지출은 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 한편, 저소득계층에 대한 현금 급여 등이 중심이 되는 “Others” 항목은 2001년 이후 거의 OECD 평균 수준에 육박한 것으로 나타나고 있다.

[그림 IV-2] 항목별 OECD 사회지출 평균과 한국  
(단위: GDP대비 비중,%)

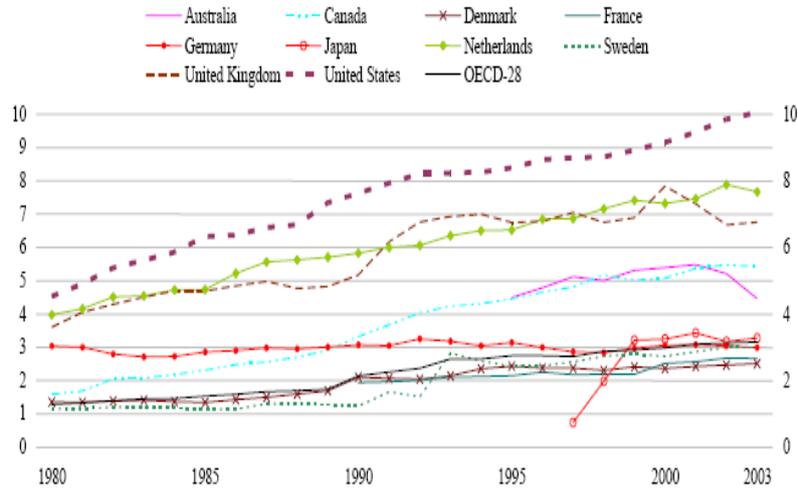


사회지출은 공공 사회지출과 민간 사회지출로 구성되는데 스웨덴, 노르웨이 등과 같은 북부 유럽 국가들은 공공 사회지출이 사회지출의 거의 대부분을 차지하는 반면 미국은 민간 사회지출이 전체 사회지출에서 차지하는 비중이 여타 국가들에 비해 상대적으로 큰 편이다. 전체 사회지출은 1980년 GDP대비 18.7%에서 2003년 24.0%로 약 5.3%p 증가하는데, 같은 기간 공공 사회지출은 17.4%에서 20.9%로 3.5%p 증가한 반면 민간 사회지출은 1.5%에서 3.1%로 약 1.6%p 증가하여 공공사회지출이 전체 사회지출을 주도하였음을 알 수 있다.

[그림 IV-3] OECD 국가들 사회지출 추이  
(단위: % of GDP)

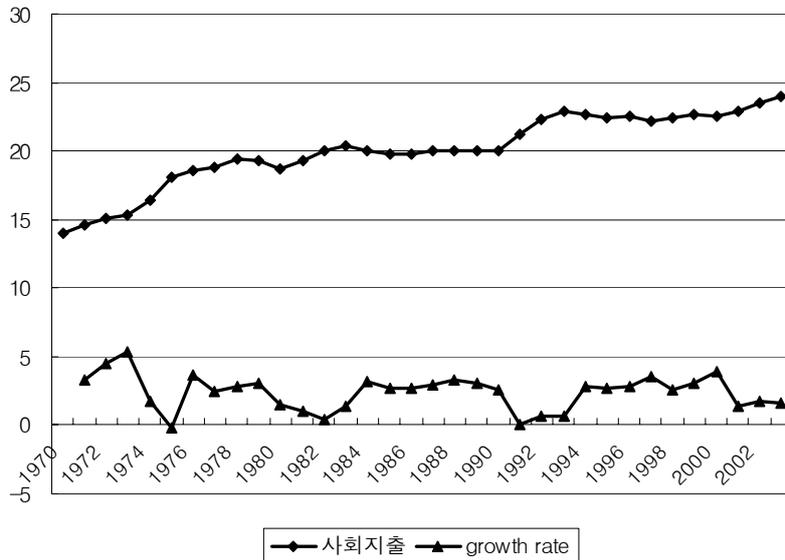


[그림 IV-4] 1990년 이후 사적 사회지출의 증가



국가별로는 스웨덴, 프랑스, 독일, 덴마크 등히 꾸준히 높은 사회지출 규모를 보였으며 멕시코와 한국은 여타 OECD 국가들에 비해 상당히 낮은 규모의 사회지출 수준을 유지해 왔다. 특히 80년대에 높은 사회지출 규모를 보였던 국가들의 사회지출 규모는 90년대 초반을 지나면서 조금씩 줄어드는 모습을 보였으며, 80년대에 사회지출 규모가 작았던 국가들의 경우는 시간이 흐름에 따라 사회지출이 꾸준히 증가하는 모습을 보였다. 이러한 개별 국가들의 사회지출 규모의 추이는 전체적으로 사회지출의 규모가 계단형으로 증가하는 모습을 보이게 만들었다. 80년대 초반 증가한 사회지출 평균은 이후 20% 내외로 꾸준하다가 90년대 초반에 다시 상승하고 이후 다시 꾸준한 모습을 보이다가 2000년대 초반에도 다시 상승하는 모습을 보이고 있다.

[그림 IV-5] OECD 평균 사회지출 및 일인당 GDP 증가율  
(단위: %)

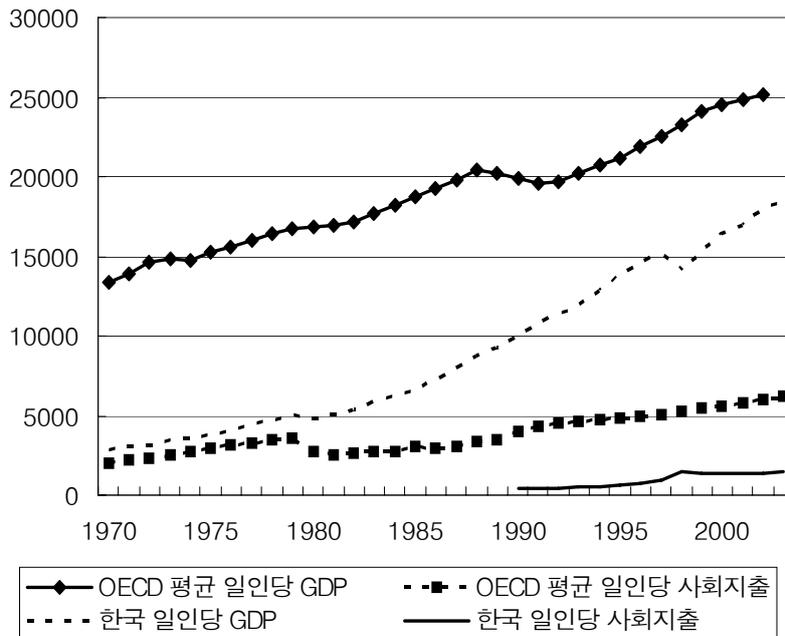


<표 IV-1> OECD 국가들의 사회지출 규모 추이  
(단위: 대GDP비중, %)

	1970~79	1980~87	1988~95	1996~03
AUS	10.8	13.2	16.4	22.4
AUT	20.6	25.1	27.4	27.8
BEL	24.8	26.3	27.5	28.7
CAN	14.1	18.5	23.0	22.6
CZE	-	-	17.6	20.2
DNK	22.4	26.2	29.1	29.4
FIN	16.8	22.1	30.1	27.7
FRA	18.8	24.2	28.4	30.7
DEU	23.8	26.4	27.8	29.6
GRC	9.2	16.1	19.9	23.4
HUN	-	-	-	21.5
ISL	-	-	18.3	20.2
IRL	14.9	20.3	18.7	15.6
ITA	19.9	21.1	24.0	25.4
JPN	8.5	11.3	12.2	18.0
KOR	-	-	4.3	7.8
LUX	-	23.8	22.6	22.7
MEX	-	1.9	4.0	5.7
NLD	26.1	29.5	30.0	27.7
NZL	11.8	17.9	21.1	19.5
NOR	19.4	18.2	24.9	25.8
POL	-	-	22.3	22.4
PRT	-	12.1	16.1	21.7
SVK	-	-	19.6	19.0
ESP	-	17.3	20.9	20.8
SWE	21.1	30.7	34.5	33.1
CHE	12.0	17.1	21.6	27.2
TUR	-	4.6	7.5	11.2
GBR	14.9	23.2	25.1	26.7
USA	12.8	19.1	22.2	24.4
OECD 평균	17.0	19.4	21.3	22.6

우리나라의 일인당 GDP와 일인당 사회지출을 각각 OECD 평균과 비교하면 일인당 국민소득은 OECD 평균 수준에 수렴해가고 있는 모습이지만, 일인당 사회지출은 수렴해 가고 있는 모습을 띠고 있지 않다. 이러한 관점에서 볼 경우, 아직까지 우리경제의 사회지출 규모는 OECD국가 평균에 비해 낮은 수준이라고 판단할 수 있겠다.

[그림 IV-6] OECD 평균 일인당 GDP 및 일인당 사회지출 추이  
(단위: 달러)



이하에서는 사회지출과 경제성장간의 관계에 대하여 보다 자세히 살펴 보고자 한다.

## 2. 사회지출과 경제성장<sup>31)</sup>

### 가. 사회지출이 경제성장에 영향을 주는 경로

#### 1) 사회지출이 경제성장에 긍정적인 효과를 주는 경로

사회지출이 경제성장에 주는 긍정적인 효과는 크게 두 가지 경로인데 이는 사회지출이 자본시장의 실패를 보완해주는 역할을 한다는 것과 사회지출이 사회통합에 기여함으로써 안정적인 성장에 도움을 준다는 것이 여러 이론들 가운데 설득력을 얻고 있는 논리이다. 이는 소득불평등으로 인한 부정적인 효과를 사회지출을 통해 해결할 수 있다는 논리이다. 먼저 전자는 Banerjee와 Newman (1993), Aghion와 Bolton (1997)에서 제기된 논리로서 소득분배의 불평등이 인적·물적 자본에 대한 원활한 투자를 저해하므로 사회지출을 통한 재분배정책을 통해 자본시장의 실패를 보완함으로써 경제성장을 촉진할 수 있다는 것이다. 사회지출의 확대를 통해 저소득층의 인적자본에 대한 투자를 확대시켜 경제 전체의 생산성 향상 및 성장을 촉진시키며 물적 자본의 경우에도 불평등도 완화로 신용제약이 완화되면 소규모 기업가들이 최적의 투자계획을 실현하여 자본축적을 촉진한다는 것이다. 후자 논리는 Perotti (1996), Alesina et al.(1996), Alesina와 Perotti(1996)에서 제기되는 것으로 소득분배의 격차가 커지면 계층간 불화와 반목이 심화되고 사회불안의 요소가 되어 경제성장에 나쁜 영향을 미치게 되는데 사회지출을 강화함으로써 이러한 부정적인 효과가 나타나는 것을 막을 수 있게 되는 등 정치적·사회적 안정을 도모하여 경제활동이

31) 본장은 Arjona, Ladaique and Pearson (2001) 및 국민경제자문회의 사무처의 보고서 「사회지출과 경제성장의 관계(2006.2)」에 기초하였다.

원만하게 이루어질 수 있다는 것이다. 이는 사회적 이동성을 높여 국가의 인적자원 활용 효율 제고시키는 역할을 한다.<sup>32)</sup> 또한 Garcia-Penalosa 및 Wen (2004)에 따르면 사회지출을 통한 사회안전망 제공으로 경제주체들의 위험부담을 줄여주어 혁신활동의 유인을 제고하는 역할을 하기도 한다. 이는 이타심(altruism)이 작용하는 공동체의 범위를 가족에서 사회로 확대하고, 신뢰의 수준을 향상시켜 투자위험을 감소시켜 사회적으로 자본축적이 확대되는 결과를 낳는다.

상술하였듯이 소득불평등도의 심화로 나타날 수 있는 문제들을 사회지출을 통하여 완화 및 해결할 수 있다는 것이 사회지출이 경제성장에 긍정적으로 작용할 것이라고 주장하는 이론들이다.

## 2) 사회지출이 경제성장에 부정적인 영향을 주는 경로

사회지출의 경제성장에 대한 부정적 측면을 강조하는 연구들도 많이 있는데 그 가운데 가장 설득력 있는 논리는 소득재분배를 위한 높은 한계세율과 지나치게 관대한 사회보장이 근로의욕과 투자의욕을 저해하고 성장과 고용 모두에 부정적 영향을 주게 된다는 것이다. 이에 관한 대표적인 연구로는 Persson 및 Tabellini (1994), Alesina 및 Rodrick (1994)을 들 수 있는데 이러한 이론들은 어떤 면에서는 단지 사회보장제도내의 형평성과 효율성간의 상충관계(trade-off)에 대한 가능성을 언급하고 있는 것이다. 만약 사회보장제도(benefit system)가 근로자의 근로의욕을 저하시켜, 경제내 노동공급량이 줄어든다면 해당 경제의 생산량 및 자본 투자가 줄어들어 성장이 위축된다는 것이다. 또한 사회적 급여(social provision)가 저축을 줄여 들게 하고 공공 저축(public saving)이 동등한 양만큼 증가하지 않는다면,

32) 이는 '빈곤의 대물림'이 보편화될 경우와 비교하면 자명해지는데, 빈곤층은 보다 나은 미래를 위해 자신의 능력을 계발하거나 저축을 통해 자본을 축적할 의욕을 상실하게 되기가 쉽기 때문이다.

재투자를 위해 가용될 수 있는 자본은 저축의 감소분만큼 축소되어 경제 성장이 둔화된다.<sup>33)</sup> Lindbeck(1975)은 스칸디나비아 국가들의 사회보장제도에 대하여 언급하면서 사회보호와 경제성장간의 관계가 일견하면 ‘형평성-효율성’의 상충관계의 한 변형된 예인 것처럼 보이지만 좀 더 자세히 보면 매우 다른 매카니즘이 작동하고 있음을 지적하였다. 그는 스칸디나비아 복지 국가의 보편성이 경제활동에 따른 수익을 정치적인 문제로 만들어왔다고 주장하였다. 그러한 문화는 사람들로 하여금 경제적 활동을 통해서 물질적 이득을 추구하기보다는 재분배 법률안을 통과시켜서 물질적 이득(material gain)을 추구하도록 유도하였다고 주장한다. 그러한 행태는 시간이 경과함에 따라 스칸디나비아 국가들의 기업가 정신은 실종되고 혁신을 발휘할 역량도 감소되는 결과를 낳았다고 Lindbeck은 주장한다.

#### 나. 기존 실증 연구 소개

사회지출과 경제성장이 양의 상관관계를 가진다는 연구로는 Korpi(1985), McCallum 및 Blais(1987), Castles and Dowrick(1990), Perotti(1992, 1996), Sala-i-Martin(1992), Devarajan et al.(1993), Cashin(1994) 등이 있다. 이중 Korpi(1985), McCallum 및 Blais(1987), Castles and Dowrick(1990), 그리고 Sala-i-Martin(1992) 등은 GDP 대비 사회지출비중을 5% 감소시켰을 때 경제성장률은 국가별로 대략 0.5%~4%로 하락한다는 추정결과를 제시하였다. Devarajan et al.(1993)는 사회지출 중 경상지출, 보건 및 교육지출만이 경제성장에 중요한 역할을 한다고 강조하였다. 기타 Cashin(1994), Perotti(1992, 1996)는 각각 사회보장지출과 공공 이전지출이 경제성장을 촉진시킨다는 것을 보여 주었다.

반면 사회지출과 경제성장과의 관계가 모호하거나 부정적(negative)인 것

33) 더 많은 사례를 위해서는 Mirrlees(1971)를 보시오.

으로 나타난 연구들로는 Weede(1986, 1991), Nordstrom(1992), Hansson 및 Henrekson (1994), Agell et al. (1997, 1998), Gwartney et al.(1998), Persson 및 Tabellini(1994) 등이 있다. 이중 Weede(1986, 1991), Nordstrom(1992), Persson 및 Tabellini(1994) 등은 앞서와 마찬가지로 GDP 대비 사회지출 비중을 5% 감소시켰을 때 경제성장률이 국가별로 대략 0.3%~1% 상승시키는 효과가 있다고 주장하였다. 또한 OECD국가를 대상으로 분석한 Folster 및 Henrekson (1999, 2000), Gwartney et al.(1998), Hansson 및 Henrekson(1994)는 각각 매우 큰 규모의 정부지출과 교육지출을 제외한 사회지출이 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. 기타 Agell et al. (1997, 1998)은 정부지출과 경제성장간에는 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않는다는 다소 모호한 결과를 제시하였다. 또한 최근 Arjona, Ladaique and Pearson (2001)는 소득재분배와 사회지출이 경제성장에 미치는 영향에 관해 다양한 실증분석을 적용하였고 Bleany, Gemmell 및 Kneller (2001)는 정부지출 및 조세가 경제성장에 일시적이고 항구적인 영향을 줄 것이라는 Barro(1990)의 내생적 성장 모형에 관한 예측을 실증적으로 검증하고자 하였다.<sup>34)</sup>

#### 다. 실증분석의 어려움

사회지출과 경제성장은 한 변수가 다른 변수에게 일방적인 방향으로만 영향을 미치지 않고 상호 영향을 준다. 본고에서는 OECD 국가들에 있어서 사회지출이 대체적으로 어떤 방향으로 작용해 왔는가에 대해 실증적으로 연구하고자 한다.

사회지출이 경제성장에 주는 영향을 추정하는 것은 계량경제학적으로 쉽지 않은 문제이다. 일단, 사회지출이 경제성장에 주는 영향을 묘사하는 적

34) Arjona, Ladaique and Pearson (2001) 및 Bleany, Gemmell 및 Kneller (2001)에 관한 주요 내용은 부록을 참조하라.

절한 이론 모델을 찾기가 쉽지가 않다. 적절한 이론이 없기 때문에 일반적으로 경제성장 모형을 이용하여 사회지출이 경제성장에 주는 영향을 추정하는 시도가 많이 행해지고 있다. 이러한 최근의 시도로는 Arjona, Ladaique and Pearson (2001) (이하 ALP(2002))가 있다. 그들은 Mankiw, Romer 및 Weil (1992) (이하 MRW(1992))이 경제성장에 영향을 주는 요인들로 인구증가율, 투자율 및 인적자본을 이용한 점에 착안하여, 그 세변수를 기본 설명변수로 하고 그 외에 소득분배 관련 변수와 사회지출 관련 변수들을 설명변수로 추가하여 경제성장을 설명하고자 하였다. 그러나 경제성장에 주는 요인들을 정확하게 인식하는 것이 어려운 것과 같이, 추가적인 설명 변수로서 사회지출이 이용되는 사실에 대한 이론적인 근거는 약하다고 할 수 있다. 또한 그 세 요인 이외에도 상당히 많은 다른 요인들이 경제성장에 영향을 줄 수 있으므로 생략된 변수들에 따른 모수의 추정값에 편의가 생길 수 있다는 문제점이 있다. 또한 기본 설명변수 이외에 새로운 설명변수(예: 사회지출)를 추가하는 경우, 사회지출과 기본 설명변수 간에 상관관계가 등으로 인해서 기본 설명 변수가 유의하게 추정되지 못하는 점도 실증분석의 또 다른 어려움이 된다. 게다가 사회지출과 경제성장이 상호 영향을 주는 동시성(simultaneity)으로 인해 발생하는 내생성(endogeneity) 문제이다. 사회지출이 경제성장을 높일 수도 있지만 반대로 부진한 경제성장이 높은 사회지출을 유도할 수도 있는 동시성(simultaneity)의 문제가 있기 때문에 그것을 감안하는 추정 방식이 필요하다.

이하에서는 OECD 데이터를 이용하여 사회지출이 경제성장에 주는 영향에 관한 실증 분석을 하겠다. 본고에서는 데이터 이용 측면에서 크게 두 가지 방식을 사용하고자 한다. 하나는 단순하게 연간 데이터를 사용하는 것이고, 다른 하나는 경기변동의 효과를 제거하기 위해 전체 기간을 4개의 기간으로 구분하여 각 기간별 평균을 이용하여 실증분석을 행하는 것이다.

### 3. 사회지출이 경제성장에 주는 영향에 관한 실증분석: OECD 국가를 중심으로

#### 가. 데이터

실질GDP(2000년 구매력평가지수 기준)의 출처는 OECD가 2008년 발간한 『National Accounts of OECD Countries Volume I : MAIN AGGREGATES 1995-2006』의 III. Comparative tables based on purchasing power parities (PPPs)에 수록된 B.3 Gross domestic product at the price levels and PPPs of 2000 (billions of US dollars)이다.

실물자본(physical capital)의 투자율은 “민간부문 비주택 투자(실질)의 민간부문 GDP(실질) = {총투자 - 주택투자 - 정부부문 투자} / {실질GDP - 정부부문 소비 - 정부부문 투자}”을 이용하여 산출하였다. 관련 자료의 출처는 OECD가 2008년 발간한 『National Accounts of OECD Countries Volume I : MAIN AGGREGATES 1995-2006』의 총투자(Gross fixed capital formation, total), 주택투자(GFCF- Housing), 정부부문 투자(Gross fixed capital formation, government), 실질GDP(Gross domestic product, expenditure approach), 정부부문 소비(Government final consumption expenditure)이다.

인적자본은 25-64세 인구의 평균 학령을 대리변수로 사용하였다. 이를 산출하기 위한 관련 자료의 출처는 1971-1998년은 Bassanini and Scarpetta(2001)에서, 이후 연도는 저자가 Fuente and Domenech(2000)의 Table 6 : Cumulative years of schooling by educational level에 OECD가 매년 발간하고 있는 『Education at a Glance』의 Table A1.1a Educational attainment: adult population (2006) : Distribution of the 25-to-64-year-old population, by highest level of education attained을 적용하여 평균 학령을

추정하였다.

국민부담률의 출처는 OECD가 2007년 발간한 『Revenue Statistics 1965-2006』 이고 사회지출의 출처는 1970-1979년은 OECD가 1985년 발간한 『Social Expenditure 1960-1990』 에서, 1980-2003년은 OECD가 2007년 발간한 『OECD Social Expenditure Database (SOCX)』 에서 추출하였다.

#### 나. Mankiw, Romer 및 Weil (1992)의 경제성장에 관한 실증 분석

MRW는 Solow 성장 모형이 소득수준에 있어서 국제적 변동과 양립하고 있는지를 검토하였다. 그들은 물질적 자본자본 뿐만이 아니라 인적자본의 축적도 포함한 확장된 Solow 모형(augmented Solow model)을 통해 국가별 데이터를 상대적으로 더 잘 설명할 수 있음을 보여주었다. 그들은 고려한 생산함수는  $Y(t) = K(t)^\alpha H(t)^\beta (A(t)L(t))^{1-\alpha-\beta}$ 로 물질자본과 동시에 인적자본을 생산요소로서 고려하였다.<sup>35)</sup> 물질자본에 대한 투자와 인적자본에 대한 투자를 결정하는 조건식을 이용하고 균제상태(steady-state)의 유효노동 한 단위당 물질자본 수준과 인적자본 수준을 이용하면 다음과 같은 경제성장식을 얻을 수 있다.

$$(1) \ln\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right) = \ln A(0) + gt - \frac{\alpha + \beta}{1 - \alpha - \beta} \ln(n + g + \delta) \\ + \frac{\alpha}{1 - \alpha - \beta} \ln(s_k) + \frac{\beta}{1 - \alpha - \beta} \ln(s_h)$$

여기서  $g$ 는 기술증가율,  $s_k$  소득중 물질자본에 투자되는 비중,  $n$ 은 인구증가율,  $\delta$ 는 감가상각률,  $s_h$ 는 인적자본에 투자되는 소득의 비중이다.

MRW는 식 (1)을 통하여 인적자본의 도입이 물질자본이 소득에 주는

35) 여기서  $K$ 는 물질자본,  $H$ 는 인적자본,  $AL$ 는 기술이 고려된 유효노동이며,  $\alpha + \beta < 1$ 으로 가정한다.

효과를 증대시키는 것과 높은 인구증가가 일인당 소득을 낮추는 방향으로 작동하고 있음을 지적하였다.<sup>36)</sup> 인적자본은 저축률과는 양의 상관관계를 가지고 있고 인구증가율과는 음의 상관관계를 가지고 있을 것으로 생각되기 때문에 식 (1)을 추정하고자 하는 경우에 인적자본을 고려하지 않는 것은 편의(bias)를 낳게 된다. 한편, 식 (1)을 균제상태의 인적자본 수준을 이용하면 식 (1)과 동등한 다음과 같은 식을 얻을 수 있다.

$$(2) \ln\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right) = \ln A(0) + gt - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n+g+\delta) \\ + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_k) + \frac{\beta}{1-\alpha} \ln(h^*)$$

여기서  $h^*$ 는 균제상태의 유효노동 1단위당 인적자본이다. MRW(1992)는 1985년 국가별 횡단면 자료를 이용하여 식 (2)를 나타내는 추약식을 설정하고 단순 OLS(ordinary)를 적용하여 추정하였다.<sup>37)</sup> 그 결과 인적자본을 포함하는 경우 물적자본의 성장기여도는 낮아지게 되고 OECD 국가의 경우 인구증가로 인한 성장하락도가 다소 높아지는 모습을 보였다. 추정 결과는 다음과 같다.

36) 전자는 인적자본이 고려되지 않은 성장모형에서 도출된 다음의 식과 비교하면 알 수 있다.

$$\ln\left(\frac{Y(t)}{L(t)}\right) = \ln A(0) + gt - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n+g+\delta) + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_k),$$

여기서  $s_k$ 는 물적 자본에 투자되는 소득의 비중이다.

37)  $\ln\left(\frac{Y_j}{L_j}\right) = \beta_0 + \beta_1 \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_{kj}) + \beta_2 \ln(n_j + g + \delta) + \beta_3 \ln(h_t) + \epsilon_j$ , MRW는 인적자본으로 국가별 노동가능인구의 평균 학령을 사용하였다.

<표 IV-2> 인적자본을 고려한 추정 결과 (MRW)

Dependent variable: log GDP per working-age person in 1985			
Sample:	Non-oil	Intermediate	OECD
Observations:	98	75	22
CONSTANT	6.89 (1.17)	7.81 (1.19)	8.63 (2.19)
ln(I/GDP)	0.69 (0.13)	0.70 (0.15)	0.28 (0.39)
ln( $n + g + \delta$ )	-1.73 (0.41)	-1.50 (0.40)	-1.07 (0.75)
ln(SCHOOL)	0.66 (0.07)	0.73 (0.10)	0.76 (0.29)
$\bar{R}^2$	0.78	0.77	0.24
s.e.e.	0.51	0.45	0.33
Restricted regression:			
CONSTANT	7.86 (0.14)	7.97 (0.15)	8.71 (0.47)
ln(I/GDP) - ln( $n + g + \delta$ )	0.73 (0.12)	0.71 (0.14)	0.29 (0.33)
ln(SCHOOL) - ln( $n + g + \delta$ )	0.67 (0.07)	0.74 (0.09)	0.76 (0.28)
$\bar{R}^2$	0.78	0.77	0.28
s.e.e.	0.51	0.45	0.32
Test of restriction:			
p-value	0.41	0.89	0.97
Implied $\alpha$	0.31 (0.04)	0.29 (0.05)	0.14 (0.15)
Implied $\beta$	0.28 (0.03)	0.30 (0.04)	0.37 (0.12)

Note. Standard errors are in parentheses. The investment and population growth rates are averages for the period 1960-1985. ( $g + \delta$ ) is assumed to be 0.05. SCHOOL is the average percentage of the working-age population in secondary school for the period 1960-1985.

<표 IV-3> 인적자본을 고려하지 않은 경우의 추정 결과(MRW)

Dependent variable: log GDP per working-age person in 1985			
Sample:	Non-oil	Intermediate	OECD
Observations:	98	75	22
CONSTANT	5.48 (1.59)	5.36 (1.55)	7.97 (2.48)
ln(I/GDP)	1.42 (0.14)	1.31 (0.17)	0.50 (0.43)
ln( $n + g + \delta$ )	-1.97 (0.56)	-2.01 (0.53)	-0.76 (0.84)
$\bar{R}^2$	0.59	0.59	0.01
s.e.e.	0.69	0.61	0.38
Restricted regression:			
CONSTANT	6.87 (0.12)	7.10 (0.15)	8.62 (0.53)
ln(I/GDP) - ln( $n + g + \delta$ )	1.48 (0.12)	1.43 (0.14)	0.56 (0.36)
$\bar{R}^2$	0.59	0.59	0.06
s.e.e.	0.69	0.61	0.37
Test of restriction:			
p-value	0.38	0.26	0.79
Implied $\alpha$	0.60 (0.02)	0.59 (0.02)	0.36 (0.15)

Note. Standard errors are in parentheses. The investment and population growth rates are averages for the period 1960-1985. ( $g + \delta$ ) is assumed to be 0.05.

#### 다. MRW(1992)의 패널 분석으로의 확장

본절에서는 경제성장 회귀분석의 이론적인 모형으로서 많이 이용되고 있는 MRW(1992)의 방법을 패널분석에 적용하고 그 결과를 제시하고자 한다. MRW에서 도출한 균형 성장은 식 (2)를 따르는데 식 (2)는 실증분석의 측면에서 다음과 같이 설정할 수 있다.

$$(3) \ln y_{i,t} = \ln A_i(0) + g_i t - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n_{i,t} + g_i + \delta_i) \\ + \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(s_{k,t}) + \frac{\beta}{1-\alpha} \ln(h_{i,t}) + \epsilon_{i,t}$$

여기서  $y_{i,t} = Y_i(t)/L_i(t)$ ,  $\epsilon_{i,t}$ 는 교란항이다. 이를 다음과 같은 축약식으로 표현될 수 있다.

$$(3)' \ln y_{i,t} = \alpha + x_{i,t}' \beta + c_i + \epsilon_{i,t}$$

여기서  $x_{i,t}$ 는 일인당 소득을 설명하는 변수들을 의미하며,  $c_i$ 는 고정효과 패널 모형에서 가정하는 관측되지 않는 변수이다. MRW(1992)가 제시한 기본 설명변수( $x_{i,t}$ )는 투자율 로그값, 인적자본 로그값, 인구증가율 로그값이다.

<표 IV-4>에 있는 MRW(1992)의 추정결과와 비교를 위해, 식(3)을 OECD 국가들의 패널 데이터를 이용해 얻은 추정결과는 MRW(1992)와 양립하는 방향으로 나왔다. 특히 사회지출을 일인당 GDP에 대한 설명변수로 추가하는 경우를 두 가지로 구분하여 실시하였는데 하나는 단순히 사회지출을 추가하는 경우이고 다른 하나는 조정한 사회지출 변수를 추가하였다. 여기서 조정한 사회지출이란 사회지출이 경제성장을 설명하는 기본 변수인 투자율, 인적자본 및 인구증가와 상관관계가 높은 수 있다는 점을

감안하여 사회지출을 경제성장을 설명하는 기본 변수들에 선영투영하여 얻은 잔차(residual)를 의미한다. 추정 결과를 보면 예상대로 사회지출이 기본변수들과 상관관계를 많이 갖는 것으로 추측되는데 이는 단순한 사회지출을 고려하는 경우 투자율 및 인구 증가율의 표준오차가 매우 커지지만 조정된 사회지출을 고려한 결과에서는 그러한 문제가 나타나지 않는다는 점에서 유추할 수 있다. 단순 사회지출만을 추가한 경우에는 의미있는 양수의 계수를 얻은 반면 기본 설명 변수들의 부호가 MRW(1996)과 달라지는 문제점이 발생하였다. 한편, 조정된 사회지출을 추가한 경우에는 사회지출이 일인당 소득에 미치는 영향이 음수로 추정되었으나 통계적으로 의미있는 값은 아닌 것으로 추정되었다.

<표 IV-4> MRW(1992)방법의 OECD 패널 데이터 적용시  
추정결과(고정효과)

피설명 변수	MRW(1992)	MRW(1992) + 단순 사회지출 고려	MRW(1992) +조정 사회지출 고려
상수	6.445*** (0.1273)	6.7710*** (0.1306)	6.3880*** (0.1339)
$\ln(I/GDP)$	0.0384** (0.0196)	-0.0159 (0.0171)	0.0057 (0.0184)
$1n(h)$	1.4851*** (0.0469)	1.1734*** (0.0575)	1.5117*** (0.0509)
$1n(n)$	-2.2296* (1.2184)	-1.1066 (1.2222)	-2.2429* (1.4763)
$(SOCX/GDP)$	—	0.0149*** (0.0015)	-0.0006 (0.0017)
No. of countries	26	26	26
No. of observations	759	690	690
$R^2$	0.891	0.883	0.865

주: 1) Standard errors are in brackets. \*\*\*, \*\*, \*은 각각 유의수준 1%, 5% 및 10%에서 유의미한 추정값

- 2)  $n_{i,t}$ 는 조증가율(gross growth rate)을 이용하였다.  
3) Fixed Effect Panel regression 결과이다.

#### 라. Pesaran, Shin 및 Smith (1999)의 PMG(Pooled Mean Group)를 이용한 추정

본 절에서는 회귀식에 동질성(homogeneity)를 부여하는 패널회귀 분석을 떠나서 OECD 국가들간의 동질성을 장기적으로 공유하면서 단기적으로 개별 국가간 이질성을 허용하는 Pesaran, Shin 및 Smith (1999) (이하 PSS) 이 제안한 PMG(Pooled Mean Group) 추정방법을 이용하여 사회지출이 경제성장에 주는 효과를 살펴보고자 한다.

Casseli, Esquivel 및 Lefort (1996)가 언급하였듯이 경제성장을 위한 실증

모형으로 가장 전형적인 축약식은 피설명변수인 일인당 GDP의 로그 차분을 전기의 로그 일인당 GDP 수준과 여타 경제성장 결정요인을 설명변수로 이용하여 추정하는 방법이다. MRW(1992)에서 제시한 경제성장의 기본 설명변수가 실물자본투자율, 인적자본, 인구증가율을 감안하면 사회지출 등 기타 설명변수들을 추가하는 다음과 같은 축약식을 고려할 수 있다.

$$1n(y_{i,t}) = \lambda_i \ln(y_{i,t-1}) + \beta_{i,1} 1n(n_{i,t-1}) + \beta_{i,2} 1n(s_{i,t-1}) \\ + \beta_{i,3} 1n(h_{i,t-1}) + \sum_{m=4}^k \beta_{i,m} \Omega_{m_{i,t-1}} + \beta_{i,k+1} t + \alpha_i + \epsilon_{i,t}$$

이는 다음과 같이 변형할 수 있다.

$$\Delta 1n(y_{i,t}) = a_{0,i} - \phi_i \ln(y_{i,t-1}) + a_{i,1} 1n(n_{i,t}) + a_{i,2} 1n(s_{i,t}) + a_{i,3} 1n(h_{i,t}) \\ + \sum_{m=4}^k a_{i,m} \Omega_{m_{i,t}} + a_{i,k+1} t + b_{i,1} \Delta 1n(n_{i,t}) + b_{i,2} \Delta 1n(s_{i,t}) \\ + b_{i,3} \Delta 1n(h_{i,t}) + \sum_{m=4}^k b_{i,m} \Delta \Omega_{m_{i,t}} + \epsilon_{i,t}$$

위에서 계수  $a$ 들은 장기관계(long-run relationship)를 반영하며 계수  $b$ 는 단기 동학(short-run dynamics)을 반영한다. 이는 OECD 국가들 사이에 장기관계의 동질성이 존재하는 동시에 단기적으로는 이질성을 허용하기 위해서는 장기 동질성(long-run homogeneity) 가정인  $\theta_i = a_i / \phi_i$ ,  $\phi_i = (1 - \lambda_i)$ ,  $i = 1, 2, \dots, N$ 을 허용하면 다음과 같은 식을 얻게 된다.

$$\Delta 1n(y_{i,t}) = -\phi_i \left[ 1n(y_{i,t-1}) - \theta_1 1n(n_{i,t}) - \theta_2 1n(s_{i,t}) - \theta_3 1n(h_{i,t}) - \sum_{m=4}^K \theta_m \Omega_{m_{i,t}} - \theta_{K+1} t - \theta_{0,i} \right] \\ + b_{1,i} \Delta 1n(n_{i,t}) + b_{2,i} \Delta 1n(s_{i,t}) + b_{3,i} \Delta 1n(h_{i,t}) + \sum_{m=4}^K b_{m,i} \Delta \Omega_{m_{i,t}} + \epsilon_{i,t}$$

Pesaran, Shin 및 Smith (1999)가 제안한 것과 같이 추정방식으로 최우추정법(MLE)를 사용하기 위해서 교란항  $\epsilon_{i,t}$ 이 정규분포  $N(0, \sigma_i^2)$ 를 따른다

고 가정한다.<sup>38)</sup> PMG 추정방식에 따른 결과의 해석은 이전 MRW(1992)와 비슷하다. 우리가 관심을 갖는 OECD 국가들이 공통적으로 보여주는 장기 관계식은 로그 일인당 GDP와 기본 설명변수 및 추가 설명변수들의 관계를 보여준다. 기본 설명변수만을 고려한 추정결과는 MRW(1992)가 시사하는 바와 같은 부호의 추정 계수값을 보여주고 있다.<sup>39)</sup>

한편, 앞에서 MRW(1992)의 추정방법을 패널데이터에 확장·적용한 경우와 PMG 추정결과의 차이점은 기본 설명변수 이외의 변수를 추가할 경우 전자는 기존 기본 설명변수와 추가된 설명변수간의 상관관계로 기존 기본 설명변수의 유의성이 없어지는 등 설명변수의 추가에 추정결과가 민감했던 반면 후자인 PMG 추정방식은 그러한 문제가 심각해 보이지 않았다. 이러한 설명변수 추가에 대한 상대적인 강건성은 아무래도 PMG 추정방법이 MLE를 이용하기 때문에 교란항이 정규분포를 갖는다는 강한 가정에 의존하는 반면 전자인 MRW 확장·적용은 단순히 조건부기대(conditional mean expectation)라는 상대적으로 더 약한 가정에 의존하기 때문인 것으로 판단된다.

일반적으로 관심을 갖는 장기 계수들의 추정값은 다음의 표에 잘 나와 있다. 이는 로그 일인당 GDP 수준과 GDP 결정요인들이 갖는 장기적인 관계를 반영하는 것으로 사회지출은 로그 일인당 GDP에 장기적으로 부정적인 영향을 주는 것으로 추정되어 경제성장에도 장기적으로 부정적으로 작용하는 것으로 나타났다.

한편 사회지출이 경제성장에 단기에 주는 효과는 세 번째 및 네 번째 설정식의 결과를 통해 알 수 있는데 OECD 국가 평균적으로 사회지출이 1%p 증가하는 경우 단기적으로 경제성장률이 약 0.1%p 하락하는 것으로

38) 추정에 이용된 집중 우도함수(concentrated likelihood function)는 PSS(1999)의 식 (3.8)에 잘 정의되어 있다. 또한 추정에 사용된 방법도 PSS가 제안한 방법인 “back-substitution”을 사용하였다. 이에 관해서는 PSS(1999)의 (4.1),(4.2) 및 (4.3)에 잘 기술되어 있다.

39) 단 인적자본의 경우, 유의성이 없는 것으로 추정되었다.

추정되었다. 우리나라의 경우 세 번째 및 네 번째 설정식을 이용하여 추정할 경우 각각 0.05%p 및 0.13%p 정도 하락하는 것으로 추정되는데 통계적인 유의성은 없는 것으로 나타났다.<sup>40)</sup>

<표 IV-5> 연간 데이터를 이용한 Pooled Mean Group Estimation 결과

피설명 변수: $\Delta \ln(y_{i,t})$	기본 설명변수	+조세고려	+사회지출	+조세지출, 사회지출
장기 계수				
$\ln(n_{i,t})$	-24.661*** (7.9825)	49.989*** (8.3177)	4.7031* (2.6750)	16.8870*** (5.4957)
$\ln(I/GDP)_{i,t}$	0.0983*** (0.0301)	-0.0012 (0.0.0473)	-0.0320 (0.0258)	-0.1415*** (0.0380)
$\ln(h_{i,t})$	0.2064 (0.3656)	1.8009*** (0.3676)	-0.9302** (0.3960)	1.9811*** (0.4715)
$(T/GDP)_{i,t}$	—	-0.0643 (0.5090)	—	0.3868 (0.6730)
$(SOCX/GDP)_{i,t}$	—	—	-2.8363*** (0.4332)	-2.9371*** (0.5723)
time	0.0326*** (0.0045)	0.0484*** (0.0033)	0.0537*** (0.0052)	0.0401*** (0.0037)
상수	-54.9820*** (7.9808)	-91.824*** (6.361)	-94.5790*** (9.4009)	-75.2720*** (6.8189)
No. of countries	23			
No. of observations	486			

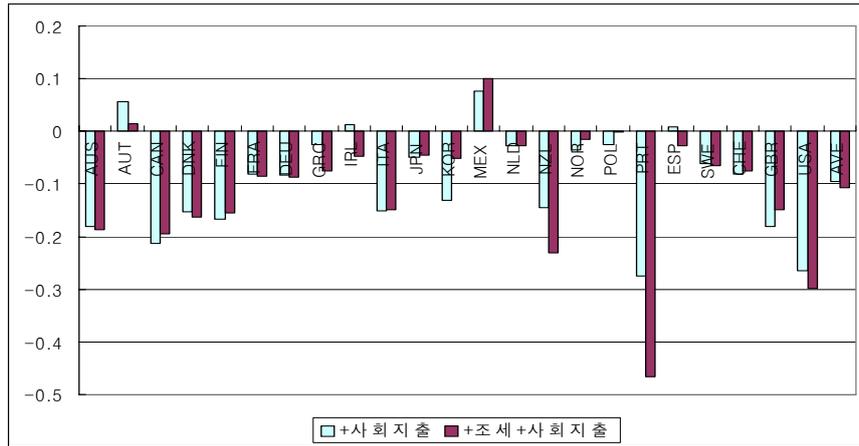
주: 1) Standard errors are in brackets. \*\*\*, \*\*, \*은 각각 유의수준 1%, 5% 및 10%에서 유의미한 추정값

2)  $n_{i,t}$ 는 조증가율(gross growth rate)을 이용하였다.

3) 조정속도를 나타내는  $\phi_i$  및 단기계수  $b_i$ 는 국가별 추정결과로 많은 지면을 차지하여 세번째 및 네 번째 경우에 한하여 부록에 실었다.

40) 사회지출의 단기효과 계수의 t값의 절대값이 1.3을 넘는 국가는 캐나다, 덴마크, 핀란드, 미국뿐이다. 그러나 어느 국가도 통상적인 유의수준에서 의미있는 추정값을 갖지 못한다.

[그림 IV-7] 사회지출의 증가가 경제성장에 주는 단기적인 효과



마. 기간별 평균 데이터를 이용한 고정효과 패널 회귀분석

Casseli, Esquivel 및 Lefort (1996) (이하 CEL)는 경제성장을 위한 실증분석을 위해 일반적으로 다음과 같은 축약식(specification)이 이용된다고 하였다.

$$(A) \quad \ln y_{i,t} - \ln y_{i,t-\tau} = \beta \ln y_{i,t-\tau} + W_{i,t-\tau} \delta + \eta_i + \xi_t + \epsilon_{i,t}$$

여기서  $y_{i,t}$ 는 국가 i의 t기의 일인당 국민소득을,  $W_{i,t}$ 는 경제성장의 결정요인이며  $\eta_i$  및  $\xi_t$ 는 각각 국가별 특징 및 기간별 특징을 반영하는 교란항이며,  $\epsilon_{i,t}$ 는 여타 요인을 대변하는 교란항이다. 특히  $\ln y_{i,t-\tau}$ 의 계수는 수렴속도 또는 catch-up 효과를 반영하는 것으로 일반적으로 해석한다.

위와 같은 축약형을 적용하기 위해서는 단순한 횡단면 자료만으로는 충분하지 않은데 그 이유는 특정한 기간의 횡단면 데이터만 이용할 경우 해

당 연도 효과를 제어할 수 없기 때문이다. 또한 피설명변수의 시차 변수가 설명변수로 이용되기 때문에 일반적인 LS 방식을 이용하면 추정값에 편의가 발생하는 문제가 있다. 따라서 상술한 축약식 (A)를 이용하기 위해서는 적어도 패널 형태의 데이터를 이용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

특히 특정변수가 경제성장이 미치는 장기적인 효과를 보기 위해서 단기적으로 나타나는 경기변동의 효과를 제거하는 것이 필요한데 이는 일반적으로 전체 기간을 일정 기간별로 구분하여 기간별 평균치를 이용하여 해결한다.<sup>41)</sup> 그렇게 기간별 평균치를 이용한 패널 분석을 활용한 최근 연구로서는 Arjona, Ladaique and Pearson (2001)와 Bleany, Gemmell 및 Kneller (2001) 등이 있는데 ALP (2001)는 당시 이용 가능했던 1980~1997 SOCX 데이터를 다른 관련 자료들을 이용하여 1970년대로 연장하여 70, 80, 90년대로 구분하여 분석하였다. 본고에서는 데이터를 1970년대로 연장하여 1970~2003년의 데이터를 4개의 기간으로 나누어 기간별 평균을 이용하고자 한다. 기간 구분은 1970~1979년(기간 1), 1980~1987년(기간 2), 1988~1995년(기간 3), 1996~2003년(기간 4)로 구분하였다. ALP (2001)와의 차이점은 데이터의 기간뿐만 아니라 데이터의 포괄범위도 다소 다르다. ALP (2001)가 공공 사회지출 데이터를 사회지출 데이터로 이용한 반면 본고에서는 전체 사회지출 데이터를 분석에 사용하였다.

CEL(1996)이 언급한 경제성장에 관한 실증분석에 많이 사용되는 축약형을 기간별로 평균을 취해 경기변동 효과를 제거하면 다음과 같은 축약식을 설정할 수 있다.<sup>42)</sup>

41) 더욱 엄밀하게는 개별 변수에서 기간별 평균치를 뺀 변동치(mean-deviation)을 이용하는게 더욱 이상적이다. 이러한 시도는 향후의 연구로 남겨두기로 하겠다.

42) 여기서는 암묵적으로 경기변동의 효과가 기간별 특이성(time-specific error)과 같다고 가정한다.

$$(6) \ln y_{i,t} - \ln y_{i,t-1} = \beta \ln y_{i,t-1} + W_{i,t-1} \delta + \eta_i + \epsilon_{i,t}$$

여기서  $\eta_i$ 는 고정효과 패널분석에서의 관측되지 않는 변수이다. 한편 경제성장 결정요인으로는 MRW(1992)에서 제시한 투자율, 인적자본 및 인구증가율에 국민부담률 및 사회지출을 고려하였다. 또한 사회지출을 연금, 보건, 실업급여 및 여타 사회지출로 구분하여 설명변수로 활용하였다.

추정결과 MRW(1992)의 기본 설명변수인 로그 투자율, 로그 인적자본, 로그 인구증가율이 의미있게 추정되지 못하였다. 이는 일반적인 축약식이 로그 일인당 GDP의 시차변수(lag)를 설명변수로 사용하고 있는 등 단순히 로그 일인당 GDP 수준을 로그 투자율, 로그 인적자본, 로그 인구증가율로 설명하는 MRW(1992)와 모형 설정(specification) 자체가 크게 다르기 때문인 것으로 판단된다.

기본 설명변수 이외에 국민부담률 및 사회지출을 고려한 경우의 추정결과는 부록을 참조하라. 사회지출을 연금, 보건, 실업급여 및 여타 사회지출로 구분하여 설명변수로 활용한 경우는 실업급여와 여타 사회지출이 경제성장에 긍정적인 효과를 주는 것으로 추정되었다. 자세한 추정결과는 부록을 참조하라.

<표 IV-6> 기간 평균 데이터를 이용한 Fixed Effect panel regression 추정 결과

피설명변수: $\Delta \ln(y_{i,t})$	기본 specification
상수	0.1758 (0.1080)
$\ln(y_{i,t-1})$ catch-up	-0.0272* (0.0153)
$\ln(I/GDP)_{i,t-1}$	-0.0026 (0.0073)
$1n(h_{i,t-1})$	0.0485* (0.0293)
$1n(n_{i,t-1})$	-0.5625 (0.4662)
No. of countries	24
No. of observations	67
$R^2$	0.679

주 : 1) Standard errors are in brackets. \*\*\*, \*\*, \*은 각각 유의수준 1%, 5% 및 10%에서 유의미한 추정값

2)  $n_{i,t}$ 는 조증가율(gross growth rate)을 이용하였다.

#### 4. 결론 및 시사점

지금까지 사회지출이 경제성장에 주는 효과를 대략 세가지 방식으로 추정해 보았다. 기본적인 추정방법은 MRW(1992)에서 제시한 경제성장을 설명하는 기본 변수(로그 투자율, 로그 인적자본, 로그 인구증가율)에 사회지출 등 여타 설명변수를 추가하는 방식을 취하였다.

먼저 MRW(1992) 방법을 OECD 국가 패널 자료에 적용한 결과 기본 설명변수들의 값은 의미있게 부호를 갖는 방향으로 추정되었다. 그러나 기

본 설명변수외의 변수를 추정식에 추가하는 경우 추정 결과는 안정적이지 못하게 나왔다. 이는 기본적으로 기본 설명변수와 추가 설명변수 사이의 상관관계로 인해 발생하는 문제인 것으로 판단된다.

두 번째 방식은 PSS(1999)가 제안한 PMG 추정방식을 적용한 경우이다. PMG 추정방식의 기본 가정은 OECD국가들간에 경제성장과 관련해 장기적인 관계가 있으며 단기적으로는 상호 다른 관계를 가질수 있다는 것이다. PMG 추정방식은 최우추정법(MLE)을 이용하며 이는 각국의 교란항이 서로 다른 분산을 갖는 것이 허용되는 정규분포를 따른다는 것을 가정으로 하고 있다. 이러한 강한 가정으로 PMG를 이용하는 내생성의 문제는 제거될 수 있다. 또한 분포에 대한 강한 가정으로 첫 번째 방식에서 나타난 변수 추가시 결과의 안정성이 훼손되는 문제가 상대적으로 덜 심각하나 그로부터 완전히 자유롭지는 못한 것으로 판단된다. 다만 MLE를 사용하는 경우 가정한 교란항이 정규분포를 따르는 것이 사실일 경우에만 의미가 있다는 점이 약점이라 할 수 있겠다.

세 번째 방식인 기간별 평균을 이용한 방식은 상대적으로 가장 약점이 많은 방식으로 생각된다.

$\ln y_{i,t} - \ln y_{i,t-1} = \beta \ln y_{i,t-1} + W_{i,t-1} \delta + \eta_i + \epsilon_{i,t}$  는 기본적으로  $\ln y_{i,t} = (1 + \beta) \ln y_{i,t-1} + W_{i,t-1} \delta + \eta_i + \epsilon_{i,t}$  과 같아져 종속변수의 시차 변수가 설명변수로 이용되기 때문에 LS를 적용하는 경우 편의가 생길 수 밖에 없다. 또한  $W_{i,t-1}$ 에 포함되는 변수들은 기본 설명변수이든 추가적인 설명변수이던 간에  $\ln y_{i,t-1}$ 와 밀접한 상관관계를 가질 수 밖에 없을 것으로 생각된다. 이를 극복하는 방법으로는  $W_{i,t-1}$ 에 사회지출을 잘 표현해주는 도구변수를 이용하는 방법 등을 생각할 수 있을 것이다.

사회지출이 경제성장에 주는 영향에 있어서 첫 번째 방법은 조정 사회

지출을 추가 설명 변수로 이용한 결과와 부합하며 유의성이 없는 음수의 값으로 추정된 반면 단순 사회지출을 이용한 경우는 유의성 있는 양수로 추정되었다. 두 번째 방식을 이용한 결과는 모두 유의성 있는 음수의 결과를 얻었으나 기본 설명변수인 투자율이 음수로 나오는 문제가 발생하였다. 세 번째 방법인 기간별 평균 데이터를 이용하여 사회지출이 경제성장에 주는 영향을 추정한 결과 유의하지 않은 양수 값이 나왔다.

사회지출이 경제에 주는 영향을 실증적으로 정확하게 추정한다는 것은 매우 어려운 문제로 판단된다. 이를 위해서는 단순히 흔히 사용하는 축약형 실증분석에 집착하기 보다는 구조적인 방법을 이용하여 접근하는 것이 필요하다고 생각한다. 그를 위해서는 무엇보다도 사회지출이 경제성장에 주는 더욱 엄밀한 이론적인 모형이 필요하다. 이와 관련한 작업들은 향후 연구과제로 남기고자 한다.

## V. 복지부문 투자의 타당성에 대한 논의

복지부문에 대한 재정사업의 지출을 일컬어 불과 얼마 전까지만 해도 일반적으로 복지지출이라고 하였으나, 근래에는 이를 대신하여 복지투자라는 표현이 많이 사용된다. 이처럼 지출 대신 투자라고 표현할 때는, 복지부문의 재정지출이 단순히 소모적인 비용이기보다는, 지금 사용되는 비용으로 말미암아 장래에 금전적으로나 기타 여하한 형태로든 사회에 득이 되는 효과가 발생할 것이라는 생각이 암묵적으로 반영돼 있다고 볼 수 있다. 나아가, 이러한 장래 이득의 현재가치(present value)가 현재 투입되는 비용을 상회함으로써 복지부문 사업에 대한 지출이 궁극적으로 사회에 득이 되기 때문에 이러한 지출의 타당성을 보이고 복지 이외의 여타부문의 지출 또는 투자에 비해 상대적으로 높은 우선순위를 정당화하고자 하는 기대가 반영되었다고 볼 수도 있다.

그러나 적어도 지금까지 복지부문에 대한 투자가 이처럼 정당화될 수 있다는 논리적 근거에 대한 명확한 학술적 합의는 아쉽게도 없는 실정이다. 주로 모형을 통해 분석을 시도하는 경제이론이나 자료를 이용한 실증 분석이나 보편적인 경제학에서 요구되는 논리 및 방법론의 엄밀성을 충족하면서 복지부문에 대한 지출이 향후의 투자수익으로 상쇄되고도 남는다는 명확한 결과가 없기 때문이다. 그렇다면 논리의 엄밀성에 대한 경제학의 일반적 기준을 다소 완화한 방법론에서는 복지투자의 타당성에 대해서 어떻게 논하는지 살펴보는 것도 의미가 있다고 사료된다. 본장에서는 이러한 맥락에서 최근 국제기구를 통하여 제기되는 재정여력(fiscal space)에 대한 논의를 살펴보고, 이어서 실증자료의 구조적 한계를 감안하여 통상적인 실증분석과는 다른 논리전개 방법론을 사용하는 계량경제사적(cliometric) 시각에서의 논의를 소개한다.

## 1. 국제기구의 재정여력(fiscal space) 이론

### 가. 개관

재정여력(fiscal space)은 최근 국제기구에서 저소득 국가의 재정운용의 맥락에서 논의되기 시작하였다. 초기의 논의는 IMF의 Peter Heller에 의해서 시작되었는데, 초기에는 명확한 정의가 없는 다소 모호한 개념으로 사용되다가 최근 Heller(2005a)가 이를 정리하였다. 이에 따르면 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 주장이다.

물론 이러한 주장에는 복지 수준을 개선하고 사회간접자본을 확충함으로써 경제개발이 촉발되고 궁극적으로 초기의 투자를 상회하는 이득이 사회로 돌아온다는 가정이 반영되었다. 이와 같이 비용을 상회하는 투자수익이 전제돼 있음은 재정여력에 대한 Heller의 정의를 통해 간접적으로 표출된다. 즉, 재정여력(fiscal space)이란 재정의 지속가능성을 손상시키지 않으면서 정책목표를 위해 추가적인 재원을 공급할 수 있는 예산상의 능력을 의미한다 (Heller 2005a, 2005c, IMF 2005). 초기의 복지 또는 사회간접자본에 대한 적지 않은 지출 투입에도 불구하고 재정의 지속가능성이 훼손되지 않아야 한다는 조건을 충족하기 위해서는, 이러한 초기 투입을 상쇄하고도 남는 장래의 이득이 경제발전 등의 결과로 사회에 돌아와야 하기 때문이다. 부연하면, 재정여력 이론에서 논하는 복지지출은 투자로서의 타당성을 확보할 수 있는 사업에 대한 지출을 의미한다 (Heller 2005b, 2006). 이는 본 보고서의 관심 대상인 투자로서 정당화될 수 있는 복지지출의 개념과 정확히 일치한다.

반대로, 재정여력 이론은 복지부문이나 사회간접자본 등에 대하여 장래 수익이 발생할 것이라는 막연한 믿음만으로써 신규 또는 추가적인 지출을 해서는 안 된다는 점을 강조하고 있으며, 재정의 지속가능성 측면에서 중장기적인 정부지출 소요 관리와 부채 상환 등에 대한 재정능력의 확보가 필수적이라는 점을 상당히 강조한다. 예를 들어 이러한 지출을 위한 재원으로써 정부가 차입을 하는 경우에는, 해당 지출의 잠재 성장률에 대한 영향, 부채 상환에 필요한 정부수입 창출능력에 대한 영향 등의 측면을 반드시 평가하도록 권한다. 특히 현재 시행중이거나 계획중인 지출이 미래의 지출을 유발하는지 여부를 검토하도록 하고 있으며, 이는 복지 및 사회간접자본을 포함하여 대부분의 정부지출이 운영 및 유지·관리 등 후속지출을 수반하여 향후 예산에서 지속적인 지원을 요구하기 때문이다. 특히 재정여력 이론이 자칫 특정 정책분야에 편향된 재원투입을 정당화하는 수단으로 오용될 수 있음을 우려하여 반드시 중기 예산의 시계에서 고려하도록 강조하고 있으며, 한 부문의 정책적 지출이 다른 부문에 대한 구축효과를 가져올 수 있으므로 정부는 부문간 지출의 상대적 가치를 검토함으로써 정책의 우선순위를 설정해야 한다고 강조한다. 이는 재정여력 이론이 상정하는 저소득 국가 뿐만 아니라, 경제발전 단계에서 중진국이나 선진국으로 분류되는 나라에도 해당되는 사항이다.

#### 나. 재정여력의 확보 수단

재정여력에 대한 논의를 보면, 어느 특정 시점에서 여유 재원이 있어 이를 복지사업 등에 투자할 수 있을지 고려하는 상황을 상정하는 것이 아니라, 현재 여유 재원이 없더라도 증세나 우선순위가 낮은 사업의 예산삭감, 유무상 원조 및 차입 등의 수단을 통해 가용재원을 확보하는 것이 필요하다. 이와 같은 재원조달 방식은 중장기 재정건전성 유지라는 측면에서 다음과 같은 사항을 유의하여야 한다.

첫째, 조세정책 개편이나 조세행정 개혁을 통한 세수증가로써 재정여력을 확보하고자 한다면, 이는 세입비중이 낮은 나라에 적합한 수단으로, IMF는 저소득 국가에 대해서는 GDP 대비 세입비중을 최소 15%까지 증가시키도록 권고한다. 세수증대 정책의 구체적 방향으로는 세금공제 축소, 조세 및 관세 행정 강화 등을 통한 과세기반 확대가 권고된다. 반대로 증세를 통한 재원조달 방안으로서 목적세를 통한 세입 증가는 재정여력 확충에 중요한 수단임에도 불구하고, 경제성장이나 빈곤해소에 상대적으로 기여가 낮은 부문에 사용되는 경우 이에 대한 투자수익이 확보되지 못할 가능성이 높다는 사실을 유념해야 한다.

둘째, 지출 우선순위 재설정을 통한 재정여력 확보를 고려할 수 있다. 즉 비생산적인 정기적 성격의 지출을 삭감하는 경우에 해당되는데, 실제로 정부예산에서는 이자지출, 인건비 같은 비재량적 성격의 지출이 상당부분 차지하기 때문에 이러한 방안을 통해 재정여력을 확보하는 것은 용이하지 않을 가능성이 높다. 저소득 국가의 예산지출 구조를 감안하면, 이러한 재원조달 방안의 구체적인 예로는 보조금 프로그램 개선, 국방 및 치안 관련 지출 삭감, 해외여행이나 대사관 경비 축소, 필요이상의 직원 감축 등을 고려할 수 있다. 그 외에도 지출의 효율성 제고, 부패감소 및 정부능력 향상, 민간부문을 통한 효율성 제고 정책 등으로 재정여력 창출이 가능하다. 후자의 예로는 의료부문의 질을 높여 비효율적인 민간 의료 서비스 제공자에 대한 지출을 감소시킴으로써 재원을 절약하고 대신 사회 기반시설 공급으로 경제성장과 빈곤해소의 측면에서 민간투자의 수익을 증진하는 방법을 생각할 수도 있다. 경우에 따라서는 정부부문의 중장기 수지가 다소 악화되더라도 사회 전체적으로 순수익이 발생한다면 이러한 방식을 긍정적으로 고려할 수도 있을 것이다. 반대로, 특히 보건·의료부문 등 특정분야의 지출삭감으로 이루어지는 재정여력의 창출은 시간이 지남에 따라 재정여력의 보전 측면에서 더 큰 비용을 초래할 가능성에 유의

하여야 한다. 즉 보건·의료 분야 같은 특정분야에 적정한 수준의 지출을 유지하지 않고 삭감하는 경우 미래에 해당 분야를 회복하는데 더 큰 비용을 초래할 가능성을 주의해야 할 것이다.

셋째, 증여(Grant) 등 무상원조 및 양허성 차관(Concessional Loan) 등 유상원조를 통하여 재정여력을 확보하는 방안이 있을 수 있다. 이 중 앞서 거론된 재원조달 방안과 비교하여 유상원조의 경우에는 차입과 유사하여 국가부채가 단기적으로 증가하여 향후 수익이 발생하지 않는 한 재정의 건전성이나 지속가능성이 악화된다는 점이 다르다. 즉 세수증대, 지출삭감, 무상원조 등의 경우에는 단기적으로 부채에 영향을 주지 않고 재정건전성을 직접 훼손하지 않는 것과 대비된다. 유무상의 경우를 막론하고 원조를 통한 재정여력 확보 방안을 추구한다면, 이를 통해 향후 지속적으로 유지될 수 있는 지출의 잠재적 규모를 창출한다는 점에서 중장기적으로 원조의 안정성 및 예측가능성이 주요 관건이 된다. 같은 맥락에서, 원조를 받아 지속적이거나 비교적 항구적인 복지 재정사업을 신설·확장하기에 앞서 해외원조의 변동성을 고려하여 시간에 따른 리스크 관리가 필요하게 된다. 즉 추가적인 원조가 중단되거나 국내 재정여력이 불충분할 수 있는 상황을 대비하여, 장기적 성격의 재정사업 확장을 지양하고, 사업의 축소나 지원삭감을 가정하는 것은 금물이다. 이를 위해, 임시고용이나 규모축소가 용이하도록 재정사업을 설계하는 것이 필요하다. 해외원조를 통한 재정여력 확보 방안은 경제에 대한 간접적인 경로의 부작용이 발생할 수도 있다는 점도 고려되어야 한다. 경제규모가 작은 저소득 국가일수록 높은 수준의 해외원조는 수원국의 실질환율의 하락을 가져올 수 있으므로 정책당국은 수출산업에의 영향 등 경제성장에 미치는 장기적 영향까지 고려해야 되는 부담이 있다. 또한 일각에서 원조는 정부가 수입증대를 위해 노력할 유인을 감소시키고 의존성과 부처내 지대(rent) 추구행위를 야기할 우려가 있다고 지적한다.

넷째, 복지부문 투자를 위한 재원을 차입을 통해 조달할 수도 있다. 물론 다른 목적을 위한 차입과 마찬가지로, 차입은 정부의 단기적 재정 상황을 직접적으로 압박한다는 점을 고려하여 이자 및 원금상환 능력에 관한 정부의 채무감당능력(debt sustainability)을 고려하여 신중히 결정하여야 한다. 특히 예상 경제성장률, 수출과 송금, 예상 이자율, 경제성장률에 대한 정부수입 탄력성, 현존 부채의 구성(이자율, 만기일, 차입통화), 고려중인 다른 신규차입 등 제반 요인을 신중하고 보수적으로 반영한 의사결정이 중요하다는 사실은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 만큼 중요하다.

마지막으로, 가장 열악한 재정여력 확보 방안으로 화폐발행(증발)의 방안도 있다. 수많은 국가의 과거 사례에서도 보았듯이 화폐증발은 결국 인플레이션이라는 심각한 경제문제를 유발하기 때문에, 이는 재정여력을 확충을 위해 매우 조심스럽고 극히 제한적으로 사용해야 되는 정책수단으로, 통화정책 목표 내에서 관리될 필요가 있다.

상술한 재정여력 확보 수단은 일반적으로 고려 가능한 재원조달 방안들이다. 이외에도 일부 저소득 국가에서는 재원조달의 다른 수단으로서 사회보험제도 시행, 부채감소를 통한 이자지급 비용 감소, 민영화 수익금 등을 고려할 수 있다.

사회보험제도 시행을 통한 재정여력 확보는 보험료 수입의 형태로 재정여력을 확보함으로써 이에 상응하는 복지 서비스 제공을 위한 지출의 재원을 마련하는 것이다. 이 중 특수한 예로는 지금까지 우리나라의 연금제도를 생각할 수도 있다. 연금제도 시행을 통한 재정여력 확보는 연금기여금 수입을 통해 급여지출을 하는 것을 말한다. 이와 대조적으로, 지금까지 우리나라의 연금 운영은 1990년 부근의 국민연금 전국민 대상 확대 이래 전국민의 근로소득으로부터 연금기여금을 수입으로 받으면서도 아직 급여요건을 충족하는 가입자가 극소수라서 매우 큰 규모의 흑자를 매년 기록하였다. 따라서 지난 20여년 간 수입과 지출이 비슷한 규모를 이루는 통

상적인 재정여력에 비해 매우 예외적인 추가 여력이 이러한 흑자의 형태로 구현되었다. 물론 이러한 연금기여금에 기인한 흑자도 궁극적으로 급여의 형태로 지출되어야 하기 때문에 엄밀한 의미에서, 특히 발생주의 회계의 관점에서는 20여년 간의 흑자도 재정여력으로 간주될 수는 없다. 그러나 20여년이라는 짧지 않은 기간에 걸쳐서는 재정당국에게 재정 운용의 상당한 여유를 제공한 현실도 인정할 필요가 있다.

저소득 국가의 사례로 돌아가서, 저소득 국가들이 건강 및 연금분야의 사회보험제도를 설계할 때는 단기이슈가 아닌 고령화와 관련한 선진국의 경험에 유의할 필요가 있다. 즉 인구구조가 고령화되어 경제활동이 과거에 비해 상당히 위축되면서 연금 등 사회보험이 재정에 오히려 부담이 되고 부(負)의 재정여력이 되는 결과를 낳기 쉽다. 방금 상술한 우리나라의 특수 사례 역시 단기 또는 중기적인 흑자 실현에도 불구하고 장기적으로는 연금고갈의 우려가 제기되는 것도 이와 동일한 맥락에서이다. 저소득 국가에서의 사회보험 시행을 통한 재정여력 확보 방안과 관련해서, 이러한 나라 중에서도 공공부문의 규모가 확대되고 있고 상대적으로 세금징수 기법이 우수한 국가가 고려해 볼만한 방안이라는 정책권고 역시 재정의 장기건전성을 염두에 둔 발상이라고 해석된다. 일례로 세계은행(UNDP 2006)은 건강보험(social health insurance) 제도의 성공적인 이행을 위한 전제조건을 아래와 같이 제시하였는데, 이러한 요인들은 모두 장기적으로 경제활동이 활성화될 가능성이 높고, 따라서 보험료 수입 감소를 크게 염려할 필요가 없는, 안정적 재정여력 확보에 기여하는 항목들이다.

- 높은 경제성장 전망
- 공공부문 근로자들의 핵심적 역할
- 상대적으로 도시화된 인구
- 인건비 증가를 위한 여지
- 충분한 행정능력

- 양질의 보건·의료 시설
- 호의적인 사회적 합의
- 정치적 안정성 및 정치적 권리
- 제도를 확장할 수 있는 능력

사회보험 시행 이외에도 재정여력 확보의 예외적 방안으로서 국가부채 감소를 통한 이자지급 비용 감소도 고려할 수 있다. 높은 부채수준은 향후 채무감당능력에 대한 문제를 야기할 가능성이 있으며, 구체적인 방안으로는 지방정부의 차입한도 강화, 지출의 효율성 제고 등 재정규율의 강화를 생각할 수 있다. 이는 물론 선진국에도 적용될 수 있는 정책방향이 나, 이미 재정규율이나 재정지출 관리 체계가 발달한 선진국보다는 후진국에서 효과적으로 적용될 여지가 많다고 판단된다.

세 번째의 예외적 재정여력 확보 방안으로는 민영화를 통한 수익금을 생각할 수 있다. 이 역시 선진국에도 이론상으로는 적용가능하나, 선진국의 재정개혁 경험에서 민영화가 상당히 진척된 반면, 후진국에서는 주요 시설 및 산업이 국유 또는 공기업의 형태로 운영될 가능성이 상대적으로 훨씬 크기 때문에 이러한 정책을 추구할 수 있는 현실적 여지가 더 크다. 예를 들어 세계은행의 Mohammed(2005)는 인도네시아의 경우 민영화 수익금을 통해 사회기반시설 확충에 사용될 재정여력을 확보한 사례를 언급하고 있다.

#### 다. 재정여력 창출 시 고려사항

재정여력(fiscal space)에 관한 문헌을 보면, 복지부문 또는 사회간접자본에 대한 투자로써 구현가능한 사회적 수익보다는 재정건전성 또는 장기 지속가능성에 관련된 측면을 상대적으로 강조하여 논하는 것으로 보인다. 본절에서는 이러한 맥락에서 제기되는 주요 논점을 정리한다.

우선 장기 재정지속가능성과 관련된 주요 요인으로 거시경제적 제약이 강조된다. 즉 상술하였듯이 해외에서 들어오는 많은 양의 원조(외화유입)가 수원국의 환율하락을 유발할 가능성(일명 네덜란드 병)이 지적된다. 이러한 논의에 따르면, 원조금을 어떻게 사용(수입품 구매 등)하느냐에 따라 환율하락의 문제가 최소화 될 수는 있으나, 통화의 평가절상은 수출산업의 경쟁력과 수익성에 역효과를 가져올 수 있으므로 수원국 정부는 이에 대한 세심한 주의가 필요하다는 논지이다. 궁극적으로 네덜란드 병 문제는 수원국이 빈곤의 덫으로부터 탈출할 수 있는 능력을 제한하는 기반시설 및 인적자원 부족을 해소할 투자 지출의 장기적 수익에 불리하게 작용한다는 점을 강조한 것으로 해석할 수 있다.

재정의 지속가능성 자체가 주요 요인으로 고려되어야 하는 바, 여기서는 정책사업에 대한 재원조달 및 부채관리에 대한 정부 능력이 문제의 핵심이다. 재정여력 사용시 높은 수준의 단기 재정지출을 현재 및 미래의 재정수입으로 충당할 수 있는지 판단이 요구되며, 재정사업이 부채로 충당되었을 경우 잠재 경제성장률에 대한 영향과 부채상환에 필요한 재정수입 창출능력에 대한 효과 측면에서 반드시 장래의 득과 실을 엄정하게 평가할 필요성이 강조된다. 부연하면, 재정여력으로 이루어지는 지출사업이 향후 지속적인 지출이 요구되는지에 대한 중기적 고려가 필요하며, 특히 보건·의료부문에 대한 지출은 운영 및 유지에 대한 지속적인 지출이 발생하는 분야이므로 이러한 장래 비용까지 포함한 총비용의 개념이 명확히 설정되고 예측치가 의사결정에 반영되어야 한다. 특히 복지부문 또는 사회간접자본 부문 등 국가재원의 특정 지출부문에 초점을 둔 정책결정에서 시야를 보다 넓게 설정하여, 재정여력의 문제를 정부의 지출 우선순위에 대한 포괄적 관점인 중기재정계획의 범주에서 운영해야 할 필요가 있다. 즉 중기재정계획의 틀 내에서 판단되는 중장기적 재정 여건에 맞추어 향후 재정사업의 계획을 유동적으로 운영할 필요가 있으며, 재정여력으로

현재의 추가적 지출을 충당할 수 있다면 향후에는 신규 재정사업의 자금 지원을 줄이거나 기타 지출사업에 대한 삭감을 시행이 필요할 수도 있다. 한 국면의 정책사업이 다른 부문에 대한 구축효과를 일으킬 수 있으므로 정부는 각 부문간 지출의 상대적 이익을 신중히 검토할 필요가 있다.

재정여력에 대하여 또 한 가지 감안할 요인은 재정여력의 사용처 및 타 분야로의 과급효과에 관한 논쟁이다. 재정여력은 주로 경제성장을 용이하게 하는 투자에 높은 우선순위를 부여하거나 보건·의료부문에의 투자를 해야한다는 주장들이 있으나, 양자 간 혹은 각 부문 내의 투자 우선순위에 대해서는 명백한 합의나 결정방식이 아직 없다. 재정여력의 투자 결과 발생하는 과급효과에 관한 논의는, 특정부문의 높은 지출이 타분야의 지출에도 영향을 미칠 가능성을 고려할 필요가 있다는 것이다. 앞서 지적한 해외원조로 인한 환율 상승 등 역시 이러한 맥락에서 제기되는 우려이다. 특히 재정여력 투자를 통해 보건·의료분야 종사자에 대한 재정적 처우개선이 이루어지는 경우에도, 부작용으로서 원조를 받지 못하는 기타 공공 분야에 대해 임금상승 압력을 초래할 우려가 있는데, 이러한 기타 재정분야의 사업에 임금보전 등을 위한 자금을 제공하기 위한 재원마련은 전체적인 재정재원 상한과 충돌할 위험이 존재한다.

재정여력의 운용을 제한하는 요인으로는, 수원국 정부가 높은 수준의 원조를 무리없이 소화할 수 있는지에 관한 논의가 있다. 다소 모호한 개념이기는 하나, 국가나 정부의 원조 소화 능력에 영향을 줄 수 있는 요소로서는 해당 서비스에 대한 숙련 인력 및 상당 규모의 재정사업의 규모를 조직·기획할 수 있는 관리자의 정책능력, 주요 기반시설의 존재 여부, 재원을 효과적으로 사용하기 위한 정부의 통치능력, 공공지출 관리 시스템의 효과 등이 있다. 이러한 요인들을 고려할 때의 핵심 사항은 향후 급속히 증가하는 지출 규모와 관련한 잠재적인 비효율성 때문에 동 지출의 비용 대비 효율성이 감소할 가능성에 대해 적절한 대응방안을 강구하여 추

진하는 것이다.

복지투자의 건전한 거시경제정책 효과를 중시하는 정책운동도 강조되는 바, 일관되고 효율적인 거시경제 정책은 재정여력 창출에 도움을 준다는 사실을 상기할 필요가 있다. 즉 해외원조의 변동성은 거시경제정책 프로그램 시행에 어려움을 겪게 할 가능성이 있으며, 그 결과 거시경제 안정성이 흔들리면서 심각한 경우에는 외국의 원조가 중단될 수도 있다. UNDP(2006)은 실제 사례로서 말라위와 잠비아가 실제로 1990-2003년 동안 원조의 높은 변동성으로 인해 거시경제정책의 실패를 경험하고 이에 따라 원조가 축소·중단된 경우를 지적하였다.

#### 라. 결론 및 시사점

재정여력에 대한 판단은 근본적으로 나라마다 상이하여 각국의 상황에 대한 평가가 요구된다. 즉 정부의 초기 재정상태, 재정수입 및 지출 구조, 미지불 채무의 특성, 경제구조, 원조유입 전망, 대외경제 상황 등에 대한 상세한 평가가 필요하다. 또한 재정여력에 대한 논의를 진행하면서 핵심 사항은 정책사업 추진을 위한 재원확보가 경제안정성이나 재정건전성을 훼손하지 않아야 한다는 것임을 유념할 필요성이 강조된다.

재정사업의 성격에 따라 지속적인 지출이 요구되거나 초기 비용은 적으나 장기적으로 비용이 증가하는 경우 존재하며, 이에 따라 신규사업 시행 시 당해 사업은 물론, 경제전반에 대해 중기적 전망과 더불어 대부분의 경우 장기 전망이 필요하다. 그러나 저소득 국가의 경우 재정수입의 변동성 등으로 인해 다년도 지출 계획이 없거나 신뢰도가 낮을 가능성이 높다는 문제가 있다. 이를 극복하기 위해서 복지 또는 사회간접자본 등 특정 분야의 전문가들 이외에도 재정 및 예산운용에 관한 전문가의 참여가 필수적이며, 필요한 경우 전문성 확보를 위해 국제기구나 외국 전문가의 컨설팅이 중요하다. 물론 재정여력의 사용대상 선정뿐만 아니라 재원확보를

위한 구체적 수단 선정 시에도 중장기적 재정운용의 관점에서 신중히 고려할 필요가 있다.

재정여력의 확보 수단 및 전제조건에 대한 논의에서 다시 복지부문에 대한 투자의 적정성이라는 근본 문제로 돌아가서, 이에 대해서는 국제기구의 재정여력 논의에서도 경제학의 다른 논의와 마찬가지로 투자의 타당성을 입증하지는 못하고 있다는 사실을 지적하지 않을 수 없다. 즉 재정여력 논의에서는 투자의 타당성이 논의 과정에서 입증된 것이 아니라,<sup>43)</sup> 암묵적으로 타당성 확보가 가능하다는 전제를 하고 있는 것일 뿐, 이론적으로나 실증분석을 통하여서나 검증되지 않은 주장이라는 점에 유의해야 한다. 특히 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 있다.<sup>44)</sup> 이는 재정여력 이론과 마찬가지로 초기의 제반 제약 요인을 극복하기 위해 정부 또는 대규모 자금의 투입으로써 산업 또는 제도가 처음 시작할 수 있도록 해주면, 장차 이러한 산업이나 제도가 발전하면서 자생력, 또는 투자타당성을 충족하는 수익을 창출할 수 있다는 논리에 근거한다. 이러한 논리를 수용할 것인가의 여부는 대체로 금융시장의 완전성에 대한 경제학자들의 견해에 따라서 결정된다. 시카고학과 등 금융시장을 포함한 시장의 완전성에 무게를 두는 견해를 따른다면, 완전한 금융시장 하에서는 장래의 투자수익성 확보가 가능하다면 감당하기 어려운 초기 투자규모 등 초기의 유동성의 장벽에도 불구하고 정부 또는 해외투자자가 수익을 원하여 투자가 이루어질 것이다. 따라서 실제로 복지부문이나 저소득 국

43) 다음 절에서 전개되는 역사적 방법론을 통한 사회부문 및 복지에 대한 투자에 대한 논의에서 일부 학술적 논거가 제기되기는 하나, 경제사 및 일반 경제학에서 뚜렷한 학술적 합의가 있다고 보기에는 아직 무리라고 사료된다.

44) 우리나라에서는 복지부문 등에 대한 “선제적 투자”라는 개념이 사실상 동일한 논리를 상징하고 있다. 어느 논의든 정교한 논리전개나 모형 구축을 통해 학술적 합의까지는 이끌어내지는 못한 상태로 판단된다.

가의 사회간접자본에 대해 투자가 이루어지지 않는 것은 투자의 수익성 확보가 되지 않기 때문에 나타나는 결과이며, 투자를 하는 경우 투자자에게 중장기적으로도 순손실이 발생한다는 것이 이러한 반대 논리가 시사하는 결과이다. 물론 금융시장이 오히려 부분적으로라도 상당히 불완전하다고 한다면, 투자 수익성 확보가 가능하다고 인정될 수 있으며, 이 경우에도 복지투자 등에 대해 수익성이 실제로 나타나기 위해서는 상술한 재정여력 논의의 여러 문제들이 해결되어야 할 것이다.

마지막으로 주로 저소득 국가 등 후진국에 적용되는 국제기구의 재정여력 이론이 선진국에 진입하고 있는 우리나라의 경제·사회 여건에도 적용될 수 있는가 살펴볼 필요가 있다. 아쉽게도 아직 이러한 논의는 매우 초기 단계에 있으며, Schick(2008)과 같은 저명한 예산제도의 학자가 최근 선진국에도 재정여력의 개념이 적용될 수 있는 가능성을 탐구하여 제안하는 정도에 그치고 있다. 따라서 복지부문 지출이 수익성이 있는 투자로 간주될 수 있는지는 아직 논의되지 못하고 있다.

## 2. 사회지출과 경제성장에 관한 역사적 분석

상술한 국제기구의 재정여력 이론에 이어, 여기서는 역사적인 자료와 기존의 실증적 연구를 기초로 하여 사회적 지출의 규모 혹은 증가와 경제성장 간의 관계를 살펴봄으로써 사회부문, 특히 복지부문에 대한 지출이 궁극적으로 초기 비용을 상쇄할 수 있는 사회적 이득을 창출할 수 있는가에 대한 답을 구하고자 한다. 첫 번째 절에서는, 20세기 초반 복지국가의 형성 이후 사회적 지출의 확대를 경험했던 미국과 영국의 역사적 경험을 관찰함으로써 장기적인 시각으로 보았을 때 사회적 지출의 증가가 경제성장에 영향을 미쳤는지를 고찰할 것이다. 두 번째 절에서는 20세기 후반의 각종 사회지출 프로그램들이 노동공급과 같은 경제적 행위의 유인에 어떤

효과를 미쳤는지를 미시적으로 분석한 연구들을 검토할 것이다. 세 번째 절에서는 복지지출이 경제성장에 미친 효과를 분석하는 데 가장 널리 이용되고 있는 방법인 국가별 횡단면-시계열 분석 연구들을 비판적으로 검토할 것이다. 마지막 절은 서베이의 내용을 요약하고 결론을 도출할 것이다.

#### 가. 복지국가의 형성과 사회지출의 확대

사회적 지출과 경제성장 간의 관계를 분석한 대다수의 연구들은 대부분 근래의 30~40년 혹은 더욱 최근의 기간을 대상으로 한다. 그러나 사회적 지출의 확대는 그보다 훨씬 오래 전에 시작되었다. 비스마르크(Bismark) 치하의 독일에서는 제한적이기는 하지만 상해보험(1881년), 질병보험(1883년), 고령연금(1889년)이 출현하였고, 제1차 세계대전 직후인 바이마르(Weimar) 정부 시기에는 GDP의 5%에 달하는 사회적 이전지출이 이루어졌다. 또한 덴마크는 20세기 초까지 사회적 지출의 규모에 있어서 독일에 앞서 있었다. 1891년에 시작된 덴마크의 연금은 GDP 대비 지출에 있어서 독일의 고령연금의 4배에 달했다.

1930년대의 대공황과 제2차 세계대전을 거치며 많은 선진국에서 복지국가가 태동하고 사회적 지출이 크게 증가하였다. 1935년에는 미국의 사회보장법(Social Security Act)이 제정되었고, 1942년 영국에서는 복지국가의 초석이 된 비버리지 보고서(Beverage Report)가 발표되었다. 1960년대와 1970년대를 통해서는 사회적 지출이 더욱 빠르게 증가하였다. 이 절에서는 미국과 영국의 사례를 중심으로 복지국가의 형성과 사회지출의 확대과정을 장기적으로 개관하고, 이러한 과정이 장기적인 경제적 성과의 변화와 어떻게 관련되어 있었는지를 살펴볼 것이다.

## 1) 미국 복지국가의 형성과 사회지출의 확대

19세기 말까지 미국의 사회적 약자 보호는 대부분 민간자선단체와 지방 정부의 구빈제도에 크게 의존하였다.<sup>45)</sup> 19세기 말의 제대군인연금제도(Union Army Pension System)는 흔히 연방정부에 의해 시행된 최초의 고령자복지제도로 꼽힌다(Skocpol 1992, Chapter 2). 이 제대군인 연금제도는 1862년 7월 의회에서 통과된 법에 의해 시행되었는데, 처음에는 남북전쟁에 참가했다가 부상을 당해 불구가 된 병사들, 그리고 전사자나 전쟁 중의 상해로 인해 죽은 병사들의 가족에 대한 보상 차원에서 연금이 지급되었다. 따라서 어떤 상해나 질병이 전쟁 중의 경험에 의해 발생했다는 것을 의사들에게 증명해야 연금수혜자가 될 수 있었다. 연금의 액수는 소득이나 부의 수준에 관계없이 부상이나 상해의 정도에 의해 결정되었다. 예컨대 전적으로 일을 할 수 없게 된 지원자에게는 월 8달러가 지급되었는데 이는 당시 비숙련공 수입의 약 30%에 해당하는 액수였다. 의회는 이 액수를 1866년에 22달러, 1872년에 26달러로 올렸는데 이는 당시 단순노동자의 수입의 76% 수준이었다(Glasson 1918).

1890년에 와서는 연금신청 자격이 대폭 완화되었다. 북군(Union Army)에서 90일 이상 복무한 사람은 자신의 상해가 전쟁으로부터 비롯된 것임을 증명하지 못해도 6~12달러를 받을 수 있게 되었고 참전용사의 유가족은 사망원인에 관계없이 연금을 받을 수 있게 되었다. 더욱이 상해 여부에 관계없이 75세 이상의 참전용사들에게는 최대한의 연금을 지급하였고, 65세 이상 노인 중 특별히 강건하다는 증거가 없는 경우에는 최소한의 연금을 지급하였다. 이러한 조치는 고령화도 하나의 신체적 질환 또는 불구라는 관점에서 합리화 되었다. 이렇듯 19세기 말에 들어오면서 제대군인 연금은 상이군인들에 대한 단순히 보상 차원을 넘어서 고령자들에 대한

45) 이 절의 일부는 이철희(2006)의 내용에 기초하고 있다.

연금의 성격을 띠기 시작하였다. 이와 같은 1890년의 법 개정으로 인해 1889년~1892년 사이에 연금수혜자의 수는 두 배나 증가하였다. 1900년대에 들어 제대군인연금은 더욱 확대되었다. 1904년에는 공식적으로 나이를 기준으로 한 연금의 지급을 인정하여 62세가 된 참전병사들은 단순노동자 수입의 절반을 수령하였다. 1910년까지는 생존해 있는 참전병사들의 64%가 연금을 받았다.

이와 같은 남북전쟁 제대군인연금의 팽창은 19세기 말~20세기 초의 정치적인 이해관계와 밀접하게 관련되어 있었다. 참전용사들은 이익단체를 구성하여 연금수혜대상 및 연금액수의 증가를 위해 로비 활동을 하였는데, 이들의 가족들까지 고려하면 막강한 정치적 압력집단이였다. 연금변호사들도 이와 같은 정치적 로비에 가담했다. 기업가들도 이에 동조하였다. 이 연금은 관세수입을 재원으로 한 것이었는데 재원의 확대를 위해서는 관세를 올려야 했으므로 이는 보호를 바라는 기업가들의 이해에 부합하는 것이었다.

제대군인 연금 프로그램은 그 연금의 액수로 보아 참전병사들의 퇴직결정에 상당한 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. Costa(1998)의 연구에 따르면 연금수급액은 고령의 참전병사들의 노동시장 참가율을 매우 크게 낮추었다. 그리고 이는 1880년~1910년 사이 미국 고령남성의 경제활동참가율이 크게 감소한 중요한 요인으로 지적되기도 했다. 그러나 전체 노인인구 가운데 연금수혜자의 비중이 작았으므로 전체 고령인구의 노동시장 참가율에는 그다지 큰 영향을 미치지 못했을 것으로 판단된다. Lee(1998)의 분석에 따르면 연금수혜자의 수가 가장 큰 폭으로 증가한 1900년~1910년 사이의 기간을 보더라도 연금수혜자의 증가는 같은 기간 동안 고령남성의 경제활동 참가율 감소의 매우 작은 부분을 설명할 뿐이다. 또한 제대군인 연금제도는 미국이 다른 선진국들에 비해 공식적인 사회보장제도를 늦게 만들게 한 요인의 하나로 꼽히고 있다. 그러나 연금수혜자의 수와 지급액

이 정점에 도달했던 1910년에도 65세 인구의 오분의 일만 연금을 수령하고 있었으므로 이를 일반적인 고령연금의 시초로 보기는 어렵다(Lee 1998). 1910년 이후에는 남북전쟁 참전병사의 대부분이 사망하면서 이 연금프로그램은 급속하게 축소되었다.

미국의 본격적인 공적 사회보장제도는 대공황기의 한가운데인 1935년에 사회보장법(Social Security Act)이 제정되면서 비로소 설립되었다. 종합적이고 체계적인 사회보장제도의 건설은 20세기 초부터 개혁주의자들에 의해 계속 주장되어 왔다. 예컨대 숙련공들의 전국적인 노동조직인 미국노동연합(American Federation of Labor)은 일찍부터 연방정부가 지급하는 고령연금제도의 창설을 요구하였다. 한편 민간압력단체들이 조직되어 주정부의 고령연금 프로그램 입안을 위한 로비활동을 벌이기도 했다(Mitchell 2000). 이러한 노력은 부분적으로 성공을 거두어서 1920년대 후반을 통해 일부 주들이 공무원 연금 및 일반고령연금 제도를 창설하였다. 또한 공기업, 철도회사, 대기업을 중심으로 산업연금(industrial pensions)이 출현하기도 했다(Graebner 1980). 그러나 이러한 제도들은 매우 제한적인 것이었고 미국 복지국가의 형성은 다른 선진국들에 비해 수십 년이나 늦었다. 독일은 1889년에 장애인과 고령자에 대해 보조금을 지급하기 시작하였고, 영국은 제1차 세계대전 이전에 제한적이거나 공적인 고령연금, 건강보험, 실업보험 제도를 시행했던 것이다.

미국의 복지국가형성이 지연되었던 원인은 여러 각도에서 모색되어 왔다. 이를 크게 나누면 정치적인 설명과 경제적인 설명으로 구분할 수 있다. 정치적인 요인으로는 미국 노동계급의 세력이 미약하여 복지국가건설에 대한 충분한 압력을 행사할 수 없었다는 점, 선거 때 표를 얻고 그 대가로 혜택을 나누어주는 소위 후원제도(patronage system)에 기초한 미국 정치의 성격 때문에 전국적인 복지제도의 건설이 대규모의 부패를 초래할지 모른다는 우려가 팽배했다는 점, 미국의 남부가 흑인노동의 지속적인

확보를 위해 전국적인 복지국가의 확대에 반대했다는 점 등이 지적되었다 (Quadagno 1987, Alston and Ferrie 1999). Orloff and Skocpol(1984)는 상이한 관료제의 발전정도를 복지국가 형성시기와 성격 차이의 주요 원인으로 지적하였다. 이들에 따르면 국가의 관료집단은 수동적으로 유권자들의 이해를 대변하기보다는 적극적으로 독립적인 정책을 수립하고 시행하는 성격을 지닌다. 영국을 비롯한 유럽 국가들의 경우 일찍부터 관료조직이 발달하였으나 정치가 주로 정당에 의해 주도되었던 미국의 경우 뉴딜 행정부가 대두되기 전까지 관료제의 발달이 미비했으며, 이러한 차이가 상이한 복지국가 형성시기를 설명한다는 것이다.

이와 같은 경제적인 여건에도 불구하고 1930년대까지 전국적인 공적 고령연금제도가 설립되지 않은 것은 상당 부분 정치적인 요인으로 설명할 수 있을 것이다. 즉 미국은 일찍부터 개인주의, 자립성(self-reliance), 자발성(voluntarism)을 강조하는 정치적·사회적 전통을 지니고 있었기 때문에 대규모 복지프로그램에 대한 거부감이 강했다. 이는 비단 고령자를 대상으로 한 복지프로그램뿐만 아니라 일반 빈민의 구호나 산업노동자의 보호와 관련된 공공정책에도 뚜렷하게 나타난다(Trattner 1999, Skocpol 1993). 더욱이 1930년대 이전까지 공적고령연금제도의 지지자들은 강력한 정치적 영향력을 발휘하지 못하고 있었다. 고령자들은 아직까지 정치적인 조직력을 갖추지 못하고 있었고, 노동조합은 부당노동계약이나 이민문제와 같은 다른 문제에 더 큰 관심을 두었다. 지지자들 내부의 분열도 입법화를 위한 정치적 노력을 약화시키는 결과를 가져왔다. 즉 노조 내에 청장년과 고령층 노동자의 이해가 엇갈렸고, 복지국가를 지지하는 사회운동가들과 정치가들은 제도의 구체적인 성격, 예컨대 보조금과 보험 원칙 사이에, 그리고 자발적 가입과 강제가입 원칙 사이에 의견이 갈라져 있었다(Weaver 1983).

1930년대의 대공황은 복지국가의 형성을 지연했던 여건들을 크게 바꾸

어 놓았다. 대공황의 발생은 많은 사람들의 경제적인 형편을 극단적으로 악화시킴으로써 이들에 대한 구호대책을 더욱 절실히 필요로 하게 했다. 대공황으로 인한 경제적인 곤란은 복지국가의 지지자들의 정치적인 운동을 보다 강력하게 조직화하는 역할을 했으며, 다른 한편으로 복지제도를 포함하여 경제적 재난에 대응하기 위한 정부의 적극적 개입을 용인하는 방향으로 정치적·사회적 분위기를 변화시켰다.

대공황이 발생한 이후 미국의 실업률은 크게 상승하여 1933년에 이르게 되면 전체 노동력의 사분의 일이 실업상태에 빠지게 되었다. 1933년 이후 경기가 반전된 이후에도 회복은 매우 느려서 실업률은 1930년대를 통해 줄곧 두 자리 수에 머물렀다. 1930년대 중반부터는 한번 실직을 한 사람들이 계속해서 일자리를 찾지 못하는 장기실업자문제가 심각해진다. 1년 이상 장기실업자의 비율은 1931년 20%였으나 1935년에는 65%에 달하게 되었으며 대공황 초기에는 무시할 수 있을 만큼 적었던 3년 이상의 장기 실업자들도 1935년까지 30% 수준으로 증가했다. 이를 통해 볼 때 1933년 이후 약 10% 정도의 노동력이 만성적인 장기실업자였던 것으로 추정된다 (Jensen 1989).<sup>46)</sup> 특히 고령자들은 한 번 실직할 경우 취업이 어려웠으므로 장기실업에 특히 취약한 계층이었다. 이는 1930년대 동안 고령노동자

46) 높은 실업률이 오래 동안 유지되었던 원인으로는 각종 규제와 최저임금제의 도입을 통해 노동시장의 경직성을 초래한 산업부흥법(NIRA)의 시행, 직업탐색의 유인을 낮춘 뉴딜 공공사업의 효과, 노동조합의 세력 확장에 따른 노동시장 신축성의 약화 등이 지적된다(Weinstein 1981, Margo 1991). 다른 한편 장기실업자의 증가는 주로 이력효과(duration dependency), 효율성임금, 노동시장의 내부자-외부자 분리에 의해 설명된다. 이력효과는 실업에 따른 인적자본의 상실과 고용주에 대한 부정적인 시그널 효과 때문에 실업기간이 길어질수록 실업에서 벗어날 수 있는 가능성이 낮아지는 현상을 의미한다. 한편 내부자-외부자 모형은 대공황기를 통한 내부노동시장의 형성과 효율성임금의 출현이 장기실업을 낳았다고 주장한다. 즉 내부노동시장의 형성은 고용관계의 장기화를 통해 “내부자”를 형성하게 되고, 임금 및 고용계약은 이미 고용되어 있는 내부자들의 이해를 반영하여 이루어지게 된다. 대공황기와 같이 대량의 실업이 존재하는 경우에도 내부자들은 고임금을 요구하게 되고 기업은 생산성이 높고 충성심이 있는 노동자를 보유하기 위해 효율성임금의 형태로 고임금을 지급하여 외부자의 실업률은 계속 높게 유지되었다는 것이다(Jensen 1989).

의 경제활동참가율과 실업률 통계에 잘 나타난다. 65세 이상 고령남성의 경제활동참가율은 1930년 58%에서 1940년 43.5%로 급격하게 하락하였다.

대공황으로 인한 경제적인 어려움은 1930년대를 통해 공적인 복지제도의 확충을 요구하는 정치적인 운동을 가열시키는 계기가 되었다. 특히 고령자들을 위한 복지혜택을 요구하는 정치적인 운동은 여러 주에서 시작되어 전국적인 범위로 확대되었다. 예컨대 1930년대 캘리포니아에서는 “햄과 달걀(Ham and Eggs)”운동이라고 불린 연금프로그램 제정운동이 확산되었다. 그 내용은 상품구입권을 발행하여 매주 일자리가 없는 50세 이상의 캘리포니아 주민에게 25달러를 지급함으로써 고령자빈곤문제를 해결하고, 구매력 증가를 통해 경기를 부양하며, 고령자들의 은퇴를 촉진하여 젊은 이들에게 일자리를 제공하자는 것이었다. 이 운동은 노동조합과 방송프로그램의 협조에 힘입어 전국적으로 유명해졌고, 1938년에는 캘리포니아 주민투표에 부쳐졌다. 비록 근소한 차이로 입법화에 실패하기는 했지만 45%의 득표율을 올릴 만큼 대중적인 인기가 높았다. 1939년 오하이오 주에서는 부유층에 대한 재산세에 기초하여 60세 이상의 개인에게 주당 50달러, 부부에게는 주당 80달러를 지급하자는 내용을 골자로 한 Bigelow Plan이 주민투표에 부쳐졌으나 사분의 일의 표를 얻는데 그쳤다.<sup>47)</sup>

1930년대를 통해 나타났던 가장 규모가 크고 유명한 고령연금 제정운동은 타운센드 계획(The Townsend Plan)이었다. 이는 다음과 같은 정책을 제안하였다. 60세 이상의 고령자에게 매월 200달러를 지급하고, 수혜자는 일을 할 수 없으며, 지급받은 연금은 한 달 이내에 모두 지출해야 한다. 연금재정은 시작단계에서는 20억 달러의 신규통화를 발행하여 조달하고 이후에는 2%의 거래세를 부과하여 충당한다. 이 제안은 월 연금지급액을 당시 일인당 국내총생산(570달러)의 40% 수준으로 지나치게 높게 책정하고 물가상승을 초래할 수 있는 거래세 부과를 통해 재정을 충당하는 등

47) 이 시기 연금운동에 관해서는 Mitchell(2000), Graebner(1980), Skocpol(1992) 등을 참고하라.

비현실적인 내용을 담고 있었지만 고령자 및 빈곤층의 대대적인 지지를 받았다. 이후 이 제안을 지지하는 의원들이 당선되어 타운센트 클럽을 결성하는 등 1930년대 중반에는 전국적으로 널리 알려진 정치운동으로 발전하였다. 이에 루스벨트 행정부는 조사위원회를 구성하여 이 운동을 공격하기에 이른다.

대공황의 충격으로 인한 고령자들의 빈곤문제 악화와 이에 대응한 고령자단체의 급진적인 연금운동은 한편으로는 정치권으로 하여금 사회안전망의 확충을 가장 중요한 정책현안으로 받아들이게 했으며, 다른 한편으로는 정부주도의 전국적인 복지제도건설에 대한 대중의 거부감을 완화하는 역할을 했던 것으로 판단된다. 전국적인 고령연금제도의 지지자로 알려져 있던 루스벨트가 대통령에 당선된 것은 복지국가에 대한 미국 국민의 입장이 대공황의 심화와 함께 상당히 변화했음을 반영한다. 루스벨트 행정부는 부의 재분배를 통해서 공황을 극복할 것을 주장하는 급진적인 주장이나 앞에서 언급한 비현실적인 연금운동이 사회적으로 큰 지지를 받는 상황에서 고령자빈곤문제의 해결을 위한 특단의 조치를 신속하게 취하지 않을 수 없었다. 그리고 민간주도의 과격한 연금운동은 당시의 미국의 현실에서 상당히 급진적인 것이었던 사회보장법을 비교적 온건하고 신중한 법안으로 보이게 함으로써 이를 통과시키는 데 공헌했던 것으로 평가된다. 요컨대 대공황은 장기간에 걸쳐 누적되어 오던 사회보장제도의 필요성을 급격하게 증폭시켰고, 복지국가에 대한 정치적인 압력을 강화했으며, 연방정부 주도의 복지제도건설에 대한 대중적인 거부감을 희석시키는 역할을 하였다. 이처럼 1930년대에 미국 복지국가가 태동된 것은 대공황의 효과를 빼고는 설명하기 어려운 것으로 보인다.

이러한 배경에서 1935년에 통과된 사회보장법에 의해 다음과 같은 세 가지 사회보험 및 보조금 제도가 만들어졌다. 첫째로, 고령보조금(Old Age Assistance)제도는 주정부의 기여금 대해 연방정부가 동일한 액수의 기금

을 출연하여 가난한 고령자들에게 보조금을 지급하였다. 1938년까지 48개 주에서 시행되었으며 평균적으로 월 19.21달러가 지급되었다. 1940년까지는 전체 고령인구의 20%가 이 프로그램의 혜택을 받았다.

다음으로 고령보험(Old Age Insurance: OAI)은 가입된 피고용자와 고용주로부터 기여금을 받아 기금을 적립하고 가입자가 공식적인 은퇴연령에 도달했을 때 연금을 지급했으며, 다른 두 제도와는 달리 순수한 연방정부 프로그램이었다. 최초의 프로그램은 상공업 부문에 고용된 대부분의 근로자들을 가입자로 포함하였으나 농민, 농업노동자, 자영업자, 철도산업 고용자들 및 정부에 고용된 근로자들은 제외되었다. OAI는 노동시장으로부터의 퇴출을 전제로 수당 지급했으며, 수급자격을 결정하기 위해 소득조사(means-test)를 실시하였다. 애초의 계획에 따르면 1937년에 사회보장제의 부과가 시작되고 1942년부터 수당이 지급될 예정이었다. 그러나 정치적인 이유로 인해 1939년 개정안이 제시되어 수혜대상을 배우자 및 미망인들에게 확대하고(명칭이 Old-Age and Survivors' Insurance: OASI), 지급 시기는 1940년으로 앞당겨졌다.

마지막으로 실업급여(Unemployment Compensation)는 연방정부-주정부 협력 프로그램으로 역시 고용주들의 기여금에 기초하여 실업자들에게 일정한 급여를 지급하는 것을 목적으로 하였다(Schiver and Shoven 1999). 이 제도는 연방정부에서 임금의 3%에 해당하는 세금을 징수하여 실업보험제도를 만든 주에 그 90%인 2.7%를 교부했으며 나머지 10%는 연방정부의 운영비용으로 사용하였다. 이 프로그램은 주정부가 독립적으로 기금을 관리하였고, 실업수당의 크기, 수혜조건, 수당지급기간 등은 각 주가 결정하였다. 그리고 경험적 효율(Experience-rating)제도를 두어 해고가 적게 발생한 기업에 대해서는 낮은 효율을 적용하였다. 또한 주정부의 기금이 일정 이상으로 증가할 때는 고용성과가 좋은 기업들의 효율을 낮추기도 하였다.

미국의 사회보장제도는 그 출범부터 다른 선진국들과는 구분되는 특징

을 지니고 있었다. 우선 고령보조금과 실업급여가 연방정부-주정부 공동 프로그램으로 운영되었던 데에서 볼 수 있듯이 연방정부는 다른 국가의 중앙정부에 비해 제한적인 역할을 담당했던 것을 관찰할 수 있다. 이는 연방정부에 의한 과도한 경제적 개입이 정치적인 반감을 초래하고 법원으로부터 위헌판결을 받을 위험이 컸던 미국의 독특한 정치·사법적인 현실을 고려한 입안자들의 인위적인 전략으로 해석된다. 고령보험이 부과식(pay-as-you-go system)으로 시작된 것도 연방정부의 권한을 제약하려는 의도를 가진 것이었다. 즉 적립식(funded system)으로 운영하는 경우에는 연방정부가 대규모의 기금을 운영하게 되므로 연방정부에 지나친 권한이 집중될 우려가 있다는 것이었다. 또한 미국 사회보험의 성격은 유럽 선진국에 비해 보다 시장지향적인 것이었다. 고령보험의 설계는 기본적으로 재정상의 균형을 보장하는 보험원칙(insurance principle)이 강조되었고, 실업급여는 유럽 선진국에 비교할 때 급여액이 낮았으며 급여조건이 제약적이었던 것으로 평가된다(Baicker, Goldin, and Katz 1998).

이상의 프로그램들이 출현함으로써 미국은 복지국가의 3대 지주 가운데 의료보험을 제외한 두 개의 중요한 축을 갖추게 되었다. 제 2차 세계대전 이후로 사회보장제도의 범위와 평균 수령액은 계속 증가해왔다. 고령보험의 경우 1950년 농업노동자 및 비농업 자영업자, 정부의 연금 프로그램에 포함되지 않은 정부 피고용자들, 비영리 단체의 피고용자들이 가입대상에 포함되었다. 1954년에는 농업 및 전문직에 종사하는 자영업자가 신규로 가입대상자에 포함되었다. 그 결과로 1960년경까지는 남성의 약 90%, 여성의 약 75%가 가입되어 현재의 수준까지 가입률이 증가하였다. 가입률의 상승과 함께 기금의 규모와 지급액도 크게 증가하였다. 1940년 현재 소득의 1%에도 미치지 못하던 근로자들의 고령보험 기여금은 1970년대까지 소득의 6%까지 증가하였다. 1998년 가치로 환산한 평균 월지급액은 1940년 약 200달러에서 1970년대에는 500달러 수준으로 향상되었다.

1960년대에 들어오면서 다양한 복지프로그램이 출현하였다. 이는 1960년대 중반의 민권법(Civil Right Act)과 존슨 행정부가 선언한 “빈곤과의 전쟁”을 배경으로 한 것이었다. 1966년부터는 사회보장제도에 가입된 65세 이상의 고령자들을 대상으로 의료보험혜택을 부여한 메디케어(Medicare)가 창설되었다. 그리고 저소득층에 대한 현금보조(cash assistance)를 목적으로 다음의 세 가지 보조금제도가 만들어졌다. 첫째, Federal Supplemental Security Income(SSI) 제도로 이는 사회보장제도에 가입되지 있지 않거나 가입되어 있더라도 빈곤한 노인, 맹인, 장애인을 대상으로 한 대한 보조금이다. 이 보조금은 일반조세를 재원으로 연방정부가 운영하였다. 둘째, Aid to Families with Dependent Children(AFDC)으로 이는 주로 자녀를 가진 여성가장가구를 대상으로 한 것이었다. 이 프로그램은 연방정부-주정부 매칭펀드(federal-state matching fund)를 재원으로 했으며 따라서 주마다 급여수준이 달랐다. 마지막으로 General Assistance(GA)는 빈곤하지만 위의 두 범주에 해당되지 않는 사람들을 대상으로 주정부 및 지방정부에서 지급하는 보조금이다. 이와 같은 현금보조금과 함께 다음과 같은 저소득층에 대한 현물보조프로그램(In-kind programs)이 만들어졌다. 첫째, 식료품을 구매할 수 있는 쿠폰인 Food Stamps, 둘째, 빈곤층에 대한 의료 서비스의 비용을 정부가 부담하는 Medicaid, 마지막으로 낮은 임대료로 공공주택을 제공하거나 민간주택의 임대나 구입에 대해 정부가 보조하는 Housing Assistance 등이다.

&lt;표 V-1&gt; 미국의 사회적 지출(1929~1995)

연도	총사회적 지출 (million dollars)	사회 보험 (million dollars)	공적 부조 (million dollars)	건강 및 의료 (million dollars)	퇴역 군인 (million dollars)	교육 (million dollars)	주택 (million dollars)	기타 복지 (million dollars)
1929	3921.2	342.4	60.0	351.1	657.9	2433.7		76.2
1930	4084.9	360.9	77.8	378.1	667.8	2522.8		77.5
1931	4200.8	368.3	164.0	405.8	744.3	2439.6		78.8
1932	4303.4	355.3	255.9	434.5	825.0	2351.8		80.9
1933	4462.2	343.9	689.1	417.6	818.8	2104.0		88.8
1934	5832.0	361.8	2530.5	400.3	529.5	1913.8	0.4	95.8
1935	6548.3	406.3	2997.6	427.2	597.5	2007.5	13.2	99.0
1936	10184.2	455.6	3079.4	453.9	3825.5	2227.6	41.7	100.5
1937	7858.2	545.2	3436.0	500.1	892.7	2375.7	3.1	105.4
1938	7923.5	848.6	3232.9	539.5	627.3	2563.0	3.9	108.2
1939	9212.9	1181.2	4229.6	575.2	606.1	2503.7	3.4	113.8
1940	8795.1	1271.8	3597.0	615.5	629.0	2561.2	4.2	116.4
1941	8953.4	1330.0	3523.7	724.4	612.9	2617.2	8.9	136.4
1942	8609.2	1375.6	2777.1	948.7	645.4	2694.2	14.3	153.9
1943	8283.1	1258.7	1549.7	1885.8	623.3	2793.3	13.6	158.6
1944	8227.6	1255.7	1031.5	2225.1	720.0	2800.4	13.3	181.6
1945	9205.3	1409.4	1030.6	2354.2	1125.8	3076.3	11.1	197.9
1946	12797.9	3652.1	1150.6	1904.1	2402.9	3296.8	158.7	232.7
1947	17337.0	4160.0	1441.8	1367.0	5682.5	4089.0	280.9	315.6
1948	18652.3	3602.8	1702.0	1416.0	6638.2	4897.3	27.3	368.8
1949	21164.9	4185.8	2089.1	1753.0	6926.7	5806.6	7.7	395.9
1950	23508.4	4946.6	2496.2	2063.5	6865.7	6674.1	14.6	447.7
1951	24054.7	4772.2	2591.7	2782.8	5996.0	7415.1	35.0	461.9
1952	25576.4	5671.0	2584.7	3331.3	5255.6	8245.7	37.1	451.0
1953	27044.9	6607.3	2727.9	3190.4	4734.7	9230.9	50.6	503.0
1954	29546.8	8264.7	2788.2	3099.1	4630.9	10184.4	67.4	612.1

연도	총사회적 지출 (million dollars)	사회 보험 (million dollars)	공적 부조 (million dollars)	건강 및 의료 (million dollars)	퇴역 군인 (million dollars)	교육 (million dollars)	주택 (million dollars)	기타 복지 (million dollars)
1955	32639.9	9834.9	3003.0	3103.1	4833.5	11157.2	89.3	619.0
1956	35130.6	10646.1	3114.7	3307.1	5061.2	12154.4	111.7	735.4
1957	39350.4	12471.8	3308.5	3775.8	5118.8	13732.3	120.2	823.0
1958	45456.9	15956.7	3615.4	4090.9	5426.7	15312.6	134.2	920.4
1959	49821.4	18286.5	3997.9	4400.6	5472.3	16498.3	156.2	1009.6
1960	52293.3	19306.7	4101.1	4463.8	5479.2	17626.2	176.8	1139.4
1961	58236.0	22364.9	4444.2	4927.0	5623.7	19337.2	196.1	1342.8
1962	62658.8	24193.8	4945.3	5229.8	5654.1	21004.6	216.6	1414.5
1963	66766.2	25613.5	5295.9	5593.5	5751.2	22670.7	248.1	1593.4
1964	71491.1	26971.3	5642.1	6003.5	5861.5	24989.0	277.7	1746.0
1965	77083.8	28122.8	6283.4	6155.0	6031.1	28107.8	318.1	2065.6
1966	87802.8	31934.6	7301.1	6740.0	6358.3	32825.1	334.9	2308.8
1967	99465.1	37338.7	8811.0	7383.0	6898.3	35807.8	377.8	2848.3
1968	113553.4	42740.4	11091.6	8172.0	7246.7	40589.7	427.6	3285.4
1969	126970.7	48772.1	13439.1	8828.0	7933.6	43673.1	532.3	3792.5
1970	145555.1	54691.2	16487.8	9606.0	9078.1	50845.5	701.2	4145.3
1971	171256.7	66368.8	21262.0	10437.0	10455.0	56704.7	1046.2	4983.0
1972	190315.2	74809.4	26078.2	11824.0	11522.3	59385.1	1332.4	5363.8
1973	213293.9	86165.6	28691.4	12799.0	13026.4	64733.7	2179.6	5698.2
1974	238641.6	99001.4	31520.4	14198.0	14112.4	70533.9	2554.0	6721.5
1975	289173.0	123013.1	41446.6	16742.0	17018.9	80834.1	3171.7	6946.6
1976	331613.8	145703.4	49023.4	18356.0	18958.0	87729.7	3370.8	8472.5
1977	360458.8	160881.3	53812.4	19441.0	19014.3	93878.3	4358.1	9071.4
1978	394265.6	175089.6	59924.8	22201.0	19744.0	101517.8	5224.7	10562.7
1979	430066.9	194287.5	65307.0	24040.0	20601.6	109261.5	5493.1	11076.2
1980	492713.7	229754.4	72703.1	27263.0	21465.5	121049.6	6879.0	13599.1
1981	552882.8	267394.8	83634.0	29588.0	23440.9	130108.5	6733.5	11983.1

연도	총사회적 지출 (million dollars)	사회 보험 (million dollars)	공적 부조 (million dollars)	건강 및 의료 (million dollars)	퇴역 군인 (million dollars)	교육 (million dollars)	주택 (million dollars)	기타 복지 (million dollars)
1982	601344.9	302614.8	82206.2	32870.0	24708.1	138089.3	9202.1	11654.4
1983	649229.1	331161.2	88330.7	34090.0	25801.9	146415.4	10963.5	12466.4
1984	678112.1	341120.2	92979.4	35722.0	26274.9	157188.9	11531.8	13294.9
1985	732249.5	369595.2	98361.8	39053.0	27041.7	172047.5	12598.5	13551.8
1986	781725.2	390770.1	104200.2	43953.0	27444.9	189234.6	11961.8	14160.6
1987	834121.9	412873.9	112115.1	48067.0	28050.8	204563.7	13173.5	15277.9
1988	887951.2	434051.3	119723.4	53096.0	29663.4	219382.2	16555.9	15479.0
1989	957394.6	468051.7	128609.8	57123.0	30103.7	238771.0	18126.7	16608.7
1990	1048950.8	513821.8	146811.1	61684.0	30916.2	258331.6	19468.5	17917.6
1991	1159626.4	561175.2	181334.4	65810.0	32857.3	277147.1	21522.6	19779.8
1992	1266867.1	618938.8	207953.0	70114.0	35642.0	292070.6	20617.2	21531.5
1993	1366754.1	659209.9	220999.8	74717.0	36378.3	331996.8	20782.3	22670.0
1994	1435819.3	683778.7	238025.3	80235.0	37894.8	344091.0	27032.0	24762.5
1995	1505136.4	705483.3	253530.0	85507.0	39072.0	365625.3	29361.1	26557.7

자료: Sutch and Carter (2006).

&lt;표 V-2&gt; 미국의 실질 및 명목 GDP(1929~2006)

연도	실질 (million 1996 dollars)	명목 (million dollars)	실질 (일인당) (million 1996 dollars)	명목 (일인당) (million dollars)	실질 GDP 성장률(%)
1929	822200	103700	6752	852	
1930	751500	91300	6106	742	-9.568
1931	703600	76600	5672	618	-7.108
1932	611800	58800	4901	471	-13.593
1933	603300	56400	4804	449	-1.979
1934	668300	66000	5288	522	10.075
1935	728300	73300	5723	576	8.226
1936	822500	83700	6423	654	12.231
1937	865800	91900	6721	713	4.640
1938	835600	86100	6436	663	-4.240
1939	903500	92000	6903	703	7.256
1940	980700	101300	7396	764	7.142
1941	1148800	126700	8580	946	16.009
1942	1360000	161800	10047	1195	17.098
1943	1583700	198400	11539	1446	14.850
1944	1714100	219700	12339	1582	6.933
1945	1693300	223000	12055	1588	-2.302
1946	1505500	222300	10607	1566	-12.012
1947	1495100	244400	10333	1689	-2.583
1948	1560000	269600	10597	1831	2.555
1949	1550900	267700	10355	1787	-2.284
1950	1686600	294300	11076	1933	6.963
1951	1815100	339500	11720	2192	5.814
1952	1887300	358600	11979	2276	2.210
1953	1973900	379900	12323	2372	2.872
1954	1960500	381100	12026	2338	-2.410

연도	실질 (million 1996 dollars)	명목 (million dollars)	실질 (일인당) (million 1996 dollars)	명목 (일인당) (million dollars)	실질 GDP 성장률(%)
1955	2099500	415200	12653	2502	5.214
1956	2141100	438000	12677	2593	0.190
1957	2183900	461500	12698	2683	0.166
1958	2162800	467900	12367	2676	-2.607
1959	2319000	507400	13041	2853	5.450
1960	2376700	527400	13155	2919	0.874
1961	2432000	545700	13240	2971	0.646
1962	2578900	586500	13825	3144	4.418
1963	2690400	618700	14217	3269	2.835
1964	2846500	664400	14834	3462	4.340
1965	3028500	720100	15586	3706	5.069
1966	3227500	789300	16420	4016	5.351
1967	3308300	834100	16649	4198	1.395
1968	3466100	911500	17270	4541	3.730
1969	3571400	985300	17621	4861	2.032
1970	3578000	1039700	17449	5070	-0.976
1971	3697700	1128600	17806	5435	2.046
1972	3898400	1240400	18573	5910	4.308
1973	4123400	1385500	19458	6538	4.765
1974	4099000	1501000	19167	7019	-1.496
1975	4084400	1635200	18912	7571	-1.330
1976	4311700	1823900	19775	8365	4.563
1977	4511800	2031400	20486	9224	3.595
1978	4760600	2295900	21388	10315	4.403
1979	4912100	2566400	21826	11403	2.048
1980	4900900	2795600	21568	12303	-1.182
1981	5021000	3131300	21881	13646	1.451

연도	실질 (million 1996 dollars)	명목 (million dollars)	실질 (일인당) (million 1996 dollars)	명목 (일인당) (million dollars)	실질 GDP 성장률(%)
1982	4919300	3259200	21235	14069	-2.952
1983	5132300	3534900	21952	15120	3.377
1984	5505200	3932700	23344	16676	6.341
1985	5717100	4213000	24029	17707	2.934
1986	5912400	4452900	24621	18543	2.464
1987	6113300	4742500	25231	19574	2.478
1988	6368400	5108300	26047	20893	3.234
1989	6591800	5489100	26707	22239	2.534
1990	6707900	5803200	26872	23248	0.618
1991	6676400	5986200	26391	23663	-1.790
1992	6880000	6318900	26821	24634	1.629
1993	7062600	6642300	27172	25555	1.309
1994	7347700	7054300	27925	26810	2.771
1995	7543800	7400500	28331	27792	1.454
1996	7813200	7813200	29003	29003	2.372
1997	8159500	8318400	29927	30510	3.186
1998	8508900	8781500	30846	31834	3.071
1999	8858963	9274319	31748	33237	2.924
2000	9191413	9824639	32579	34824	2.617
2001	9214540	10082151	32290	35330	-0.886
2002	9439900	10446200	32739	36230	1.392
2003	9637010	10960800	33094	37640	1.084
2004	10013565	11712500	34062	39841	2.923
2005	10336421	12455800	34820	41959	2.225
2006	10679484	13246600	35632	44197	2.332

자료: Sutch and Carter (2006).

&lt;표 V-3&gt; 미국의 GDP 대비 사회적 지출

(단위: %)

연도	총사회적 지출	사회적 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1929	3.781	0.330	0.058	0.339	0.634	2.347		0.073
1930	4.474	0.395	0.085	0.414	0.731	2.763		0.085
1931	5.484	0.481	0.214	0.530	0.972	3.185		0.103
1932	7.319	0.604	0.435	0.739	1.403	4.000		0.138
1933	7.912	0.610	1.222	0.740	1.452	3.730		0.157
1934	8.836	0.548	3.834	0.607	0.802	2.900	0.001	0.145
1935	8.934	0.554	4.089	0.583	0.815	2.739	0.018	0.135
1936	12.168	0.544	3.679	0.542	4.570	2.661	0.050	0.120
1937	8.551	0.593	3.739	0.544	0.971	2.585	0.003	0.115
1938	9.203	0.986	3.755	0.627	0.729	2.977	0.005	0.126
1939	10.014	1.284	4.597	0.625	0.659	2.721	0.004	0.124
1940	8.682	1.255	3.551	0.608	0.621	2.528	0.004	0.115
1941	7.067	1.050	2.781	0.572	0.484	2.066	0.007	0.108
1942	5.321	0.850	1.716	0.586	0.399	1.665	0.009	0.095
1943	4.175	0.634	0.781	0.951	0.314	1.408	0.007	0.080
1944	3.745	0.572	0.470	1.013	0.328	1.275	0.006	0.083
1945	4.128	0.632	0.462	1.056	0.505	1.380	0.005	0.089
1946	5.757	1.643	0.518	0.857	1.081	1.483	0.071	0.105
1947	7.094	1.702	0.590	0.559	2.325	1.673	0.115	0.129
1948	6.919	1.336	0.631	0.525	2.462	1.817	0.010	0.137
1949	7.906	1.564	0.780	0.655	2.587	2.169	0.003	0.148
1950	7.988	1.681	0.848	0.701	2.333	2.268	0.005	0.152
1951	7.085	1.406	0.763	0.820	1.766	2.184	0.010	0.136
1952	7.132	1.581	0.721	0.929	1.466	2.299	0.010	0.126
1953	7.119	1.739	0.718	0.840	1.246	2.430	0.013	0.132
1954	7.753	2.169	0.732	0.813	1.215	2.672	0.018	0.161
1955	7.861	2.369	0.723	0.747	1.164	2.687	0.022	0.149

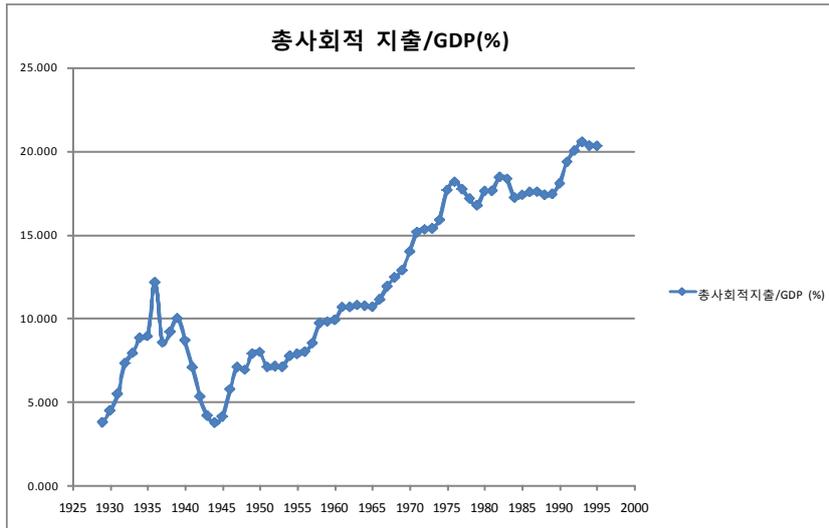
연도	총사회적 지출	사회적 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1956	8.021	2.431	0.711	0.755	1.156	2.775	0.026	0.168
1957	8.527	2.702	0.717	0.818	1.109	2.976	0.026	0.178
1958	9.715	3.410	0.773	0.874	1.160	3.273	0.029	0.197
1959	9.819	3.604	0.788	0.867	1.078	3.252	0.031	0.199
1960	9.915	3.661	0.778	0.846	1.039	3.342	0.034	0.216
1961	10.672	4.098	0.814	0.903	1.031	3.544	0.036	0.246
1962	10.684	4.125	0.843	0.892	0.964	3.581	0.037	0.241
1963	10.791	4.140	0.856	0.904	0.930	3.664	0.040	0.258
1964	10.760	4.059	0.849	0.904	0.882	3.761	0.042	0.263
1965	10.705	3.905	0.873	0.855	0.838	3.903	0.044	0.287
1966	11.124	4.046	0.925	0.854	0.806	4.159	0.042	0.293
1967	11.925	4.477	1.056	0.885	0.827	4.293	0.045	0.341
1968	12.458	4.689	1.217	0.897	0.795	4.453	0.047	0.360
1969	12.887	4.950	1.364	0.896	0.805	4.432	0.054	0.385
1970	14.000	5.260	1.586	0.924	0.873	4.890	0.067	0.399
1971	15.174	5.881	1.884	0.925	0.926	5.024	0.093	0.442
1972	15.343	6.031	2.102	0.953	0.929	4.788	0.107	0.432
1973	15.395	6.219	2.071	0.924	0.940	4.672	0.157	0.411
1974	15.899	6.596	2.100	0.946	0.940	4.699	0.170	0.448
1975	17.684	7.523	2.535	1.024	1.041	4.943	0.194	0.425
1976	18.182	7.989	2.688	1.006	1.039	4.810	0.185	0.465
1977	17.744	7.920	2.649	0.957	0.936	4.621	0.215	0.447
1978	17.173	7.626	2.610	0.967	0.860	4.422	0.228	0.460
1979	16.758	7.570	2.545	0.937	0.803	4.257	0.214	0.432
1980	17.625	8.218	2.601	0.975	0.768	4.330	0.246	0.486
1981	17.657	8.539	2.671	0.945	0.749	4.155	0.215	0.383
1982	18.451	9.285	2.522	1.009	0.758	4.237	0.282	0.358
1983	18.366	9.368	2.499	0.964	0.730	4.142	0.310	0.353
1984	17.243	8.674	2.364	0.908	0.668	3.997	0.293	0.338

140 사회지출과 거시변수 간 경로분석 연구

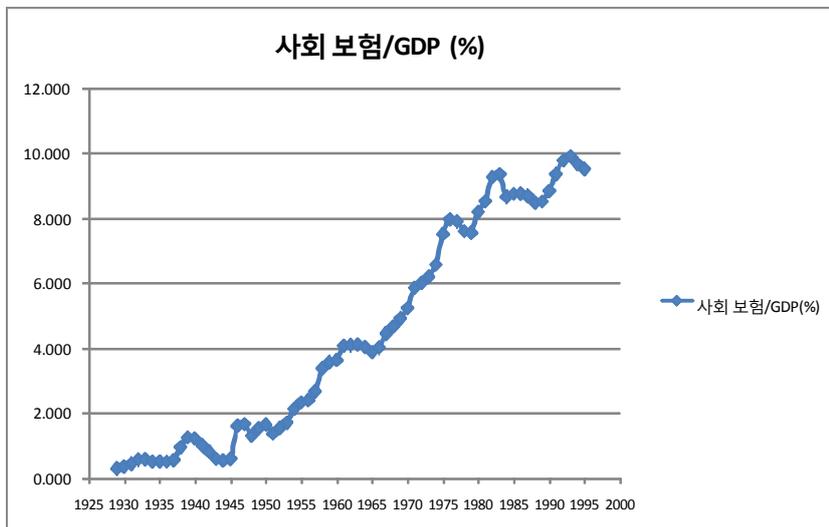
연도	총사회적 지출	사회적 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1985	17.381	8.773	2.335	0.927	0.642	4.084	0.299	0.322
1986	17.555	8.776	2.340	0.987	0.616	4.250	0.269	0.318
1987	17.588	8.706	2.364	1.014	0.591	4.313	0.278	0.322
1988	17.383	8.497	2.344	1.039	0.581	4.295	0.324	0.303
1989	17.442	8.527	2.343	1.041	0.548	4.350	0.330	0.303
1990	18.075	8.854	2.530	1.063	0.533	4.452	0.335	0.309
1991	19.372	9.374	3.029	1.099	0.549	4.630	0.360	0.330
1992	20.049	9.795	3.291	1.110	0.564	4.622	0.326	0.341
1993	20.577	9.924	3.327	1.125	0.548	4.998	0.313	0.341
1994	20.354	9.693	3.374	1.137	0.537	4.878	0.383	0.351
1995	20.338	9.533	3.426	1.155	0.528	4.941	0.397	0.359

자료: 표 2와 표 3을 이용하여 계산.

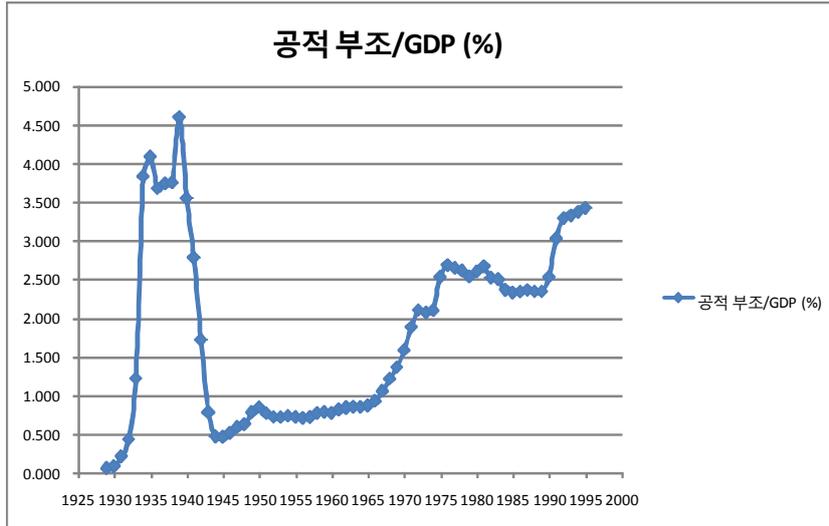
[그림 V-1] 미국의 GDP 대비 사회부문 지출의 변화



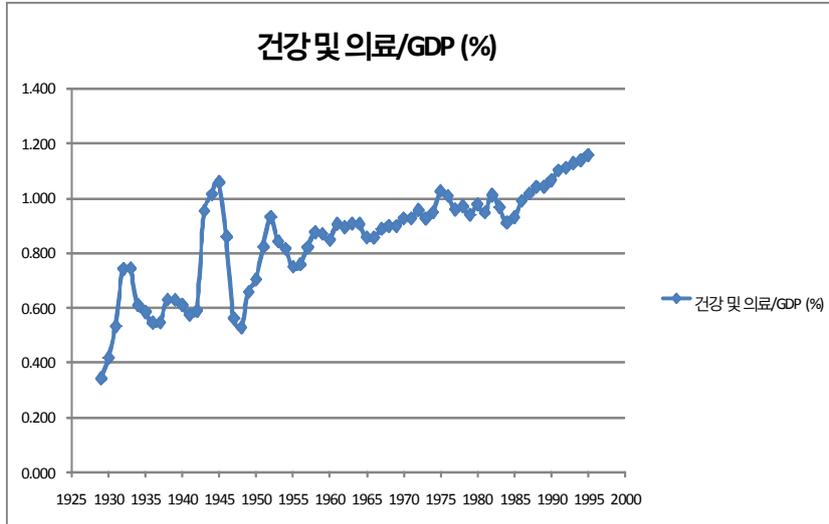
[그림 V-2] 미국의 GDP 대비 사회보험 지출의 변화



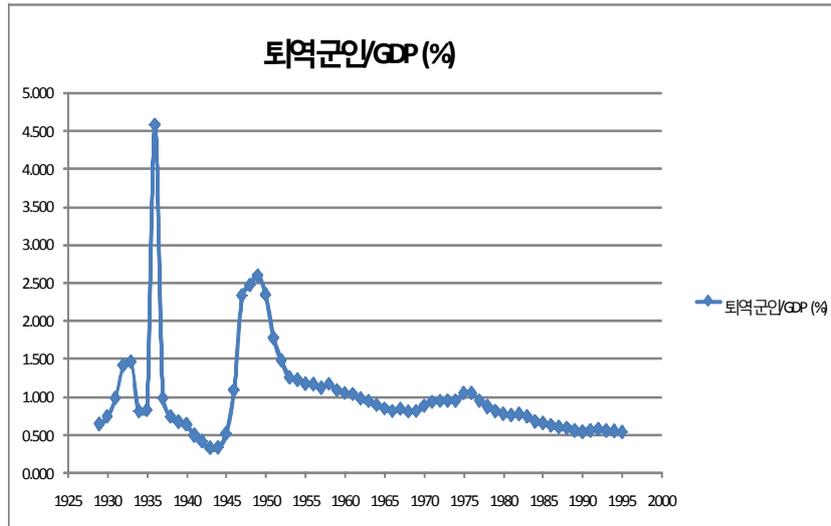
[그림 V-3] 미국의 GDP 대비 공적부조 지출의 변화



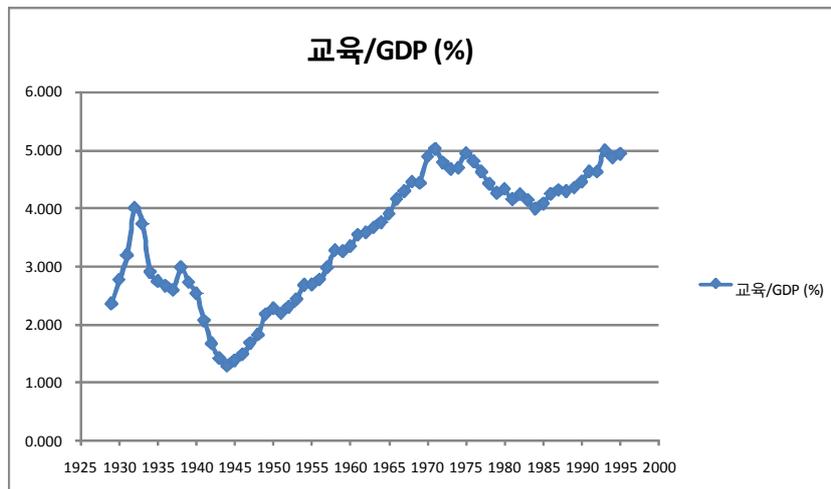
[그림 V-4] 미국의 GDP 대비 보건·의료부문 지출의 변화



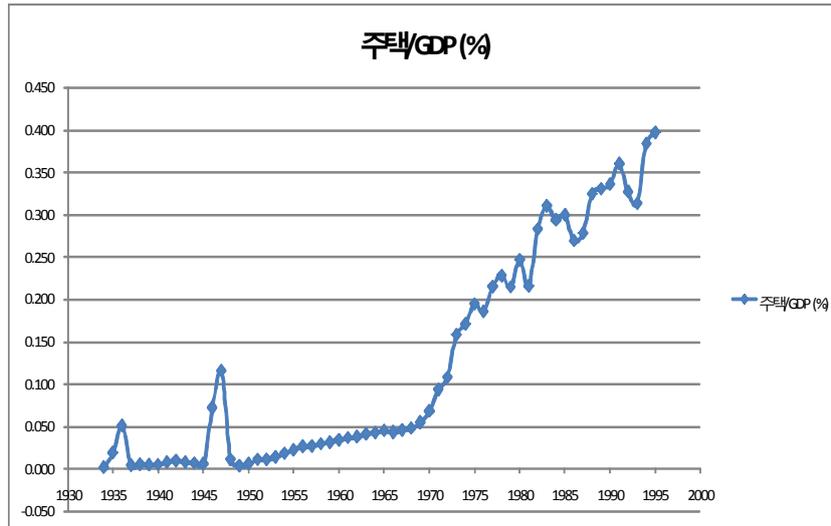
[그림 V-5] 남북전쟁 퇴역군인(미국 북군) 연금·의료비 지출(GDP 대비)의 변화



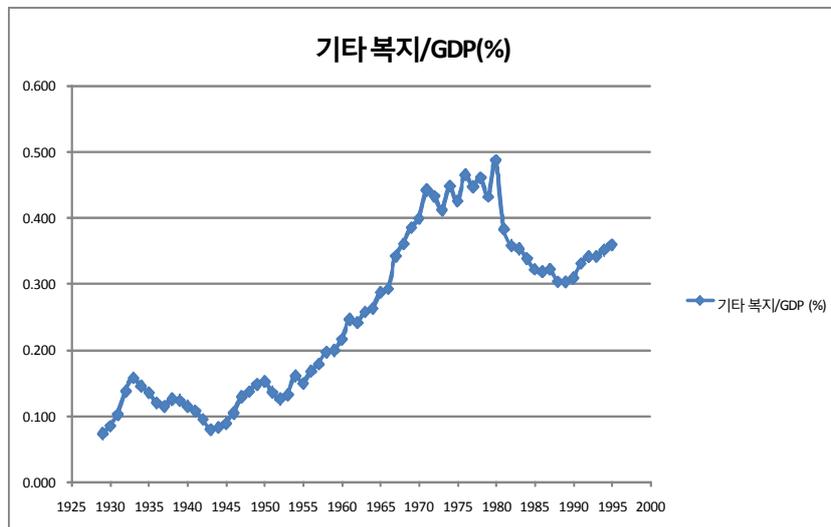
[그림 V-6] 미국의 GDP 대비 교육 지출의 변화



[그림 V-7] 미국의 GDP 대비 주거지원 지출의 변화



[그림 V-8] 미국의 GDP 대비 기타복지 지출의 변화



이상과 같은 복지국가의 건설과정을 통해 사회적 지출의 규모는 크게 확대되었다. <표 V-1>과 <표 V-2>는 1929년 이후 미국의 총 사회적 지출 및 이를 구성하는 각 항목의 액수와 미국의 GDP가 어떻게 변해왔는지를 보여준다. 그리고 <표 V-3>과 [그림 V-1]~[그림 V-8]은 GDP 대비 비율로 계산한 총 사회적 지출 및 각 항목의 지출의 규모가 시간적으로 변화해 온 패턴을 보여준다. 1929년 GDP의 3.8%였던 사회적 지출은 1990년대에 들어오면서 20%를 넘어서게 되었다. 이와 같은 증가를 주도한 것은 사회적 보험 지출액으로서 1929년 GDP의 0.3%에 불과하던 것이 1990년대에는 거의 10% 수준으로 증가하였다. 공적부조는 특히 1960년대 이후 크게 증가하여 1960년 0.8% 정도였다가 1990년대 중반에는 3.4%에 달하게 되었다. 교육에 대한 지출은 초기부터 상대적으로 중요하였고(1929년 GDP 대비 2.3%), 지난 세기를 통해 비교적 완만하게 증가하여 1990년대 중반에는 거의 5% 수준에 도달하였다.

<표 V-4> 미국의 10년 평균 사회적 지출

연도	총사회적 지출 (million dollars)	사회 보험 (million dollars)	공적 부조 (million dollars)	건강 및 의료 (million dollars)	퇴역 군인 (million dollars)	교육 (million dollars)	주택 (million dollars)	기타 복지 (million dollars)
1930-9	64610	5227	20693	4532	10135	23010	66	949
1940-9	122026	23502	19893	15194	26007	34632	540	2258
1950-9	332130	97458	30228	33145	53395	110605	816	6583
1960-9	816321	307359	71355	63496	62838	286631	3106	21537
1970-9	2764641	1180011	393554	159644	153531	775424	29432	73041
1980-9	7167725	3547388	982864	400825	263996	1716851	117726	138076
1990-5	7783154	3742408	1248654	438067	212761	1869262	138784	133219

자료: 표 1에서 계산.

<표 V-5> 미국의 10년 평균 GDP 대비 사회적 지출 (퍼센트)

연도	총사회적 지출	사회 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1930-39	8.325	0.674	2.666	0.584	1.306	2.965	0.013	0.122
1940-49	5.997	1.155	0.978	0.747	1.278	1.702	0.027	0.111
1950-59	8.214	2.410	0.748	0.820	1.321	2.735	0.020	0.163
1960-69	11.365	4.279	0.993	0.884	0.875	3.990	0.043	0.300
1970-79	16.606	7.088	2.364	0.959	0.922	4.658	0.177	0.439
1980-89	17.629	8.725	2.417	0.986	0.649	4.223	0.290	0.340
1990-95	19.852	9.546	3.185	1.117	0.543	4.768	0.354	0.340

자료: 표 1과 표2에서 계산.

<표 V-6> 미국의 각 기간별 GDP 대비 사회적 지출 평균증가율(퍼센티지 포인트)

연도	총사회적 지출	사회 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1930-40	-0.280	0.715	-0.633	0.279	-0.021	-0.426	0.991	-0.092
1940-50	0.370	1.087	-0.235	0.098	0.033	0.607	-0.239	0.467
1950-60	0.384	0.775	0.329	0.078	-0.338	0.459	1.142	0.842
1960-70	0.461	0.656	1.380	0.085	0.054	0.167	3.088	0.463
1970-80	0.062	0.231	0.023	0.028	-0.296	-0.093	0.638	-0.226
1980-90	0.126	0.094	0.318	0.133	-0.164	0.129	0.223	0.001

자료: 표 1과 표2에서 계산.

<표 V-7> 미국의 각 기간 별 평균 1인당 실질 GDP

연도	10년 평균 1인당 실질 GDP(달러)
1930-1939	5897.7
1940-1949	10384.8
1950-1959	12256.0
1960-1969	15281.7
1970-1979	19484.0
1980-1989	23661.5
1990-1999	28503.6
2000-2006	33602.7

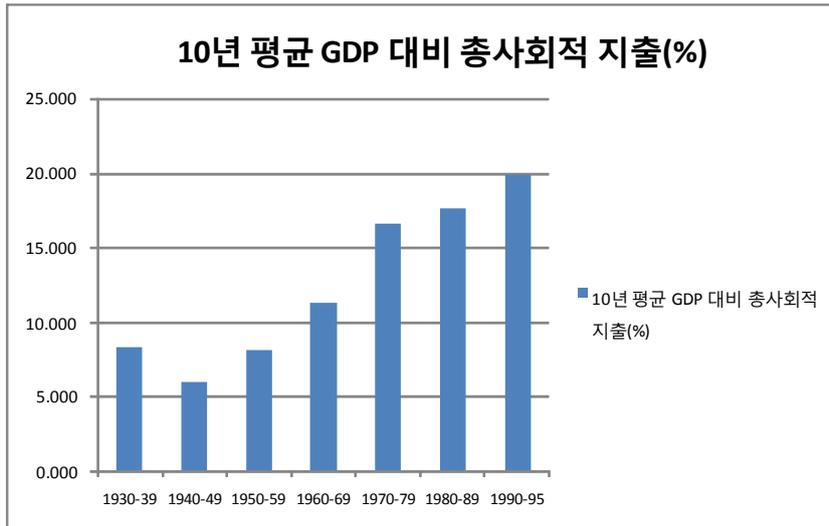
자료: 표 2에서 계산.

<표 V-8> 미국의 각 기간 별 1인당 실질 GDP 연평균 성장률

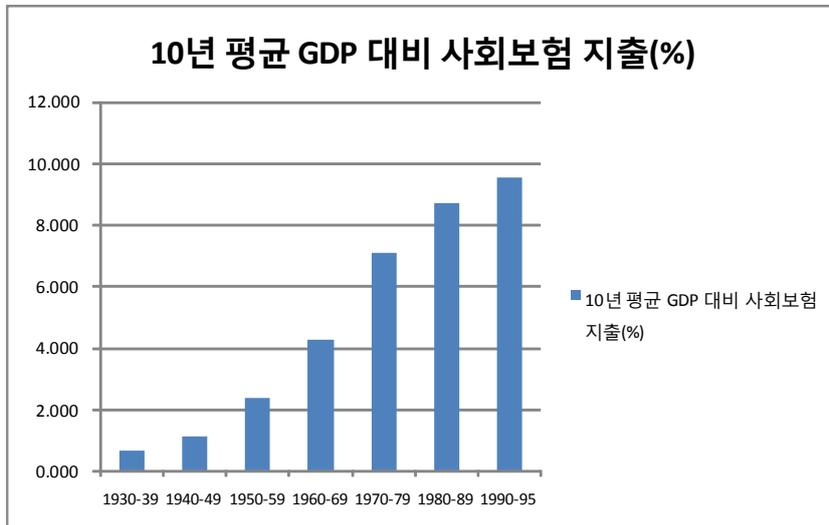
연도	10년 단위 연평균 1인당 실질 GDP 성장률(%)
1930-1940	7.608
1940-1950	1.802
1950-1960	2.469
1960-1970	2.750
1970-1980	2.144
1980-1990	2.046
1990-2000	1.789

자료: 표 2에서 계산.

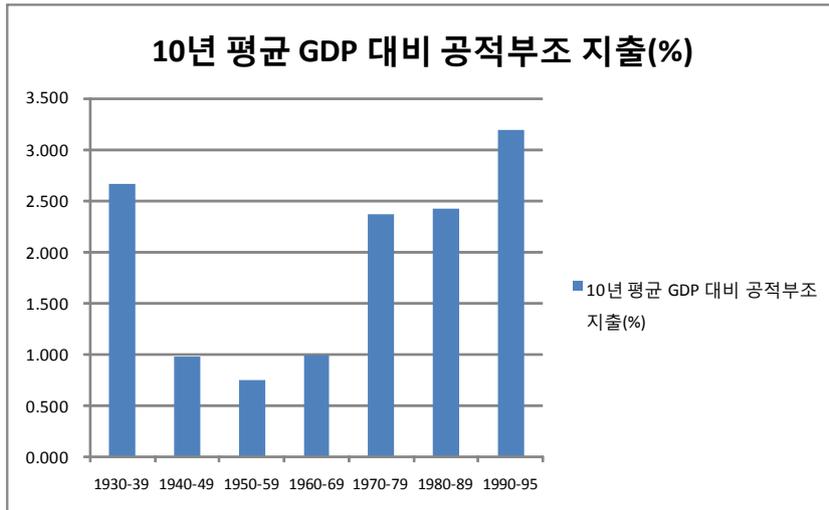
[그림 V-9] 미국의 GDP 대비 사회부문 지출의 변화 (10년 평균치)



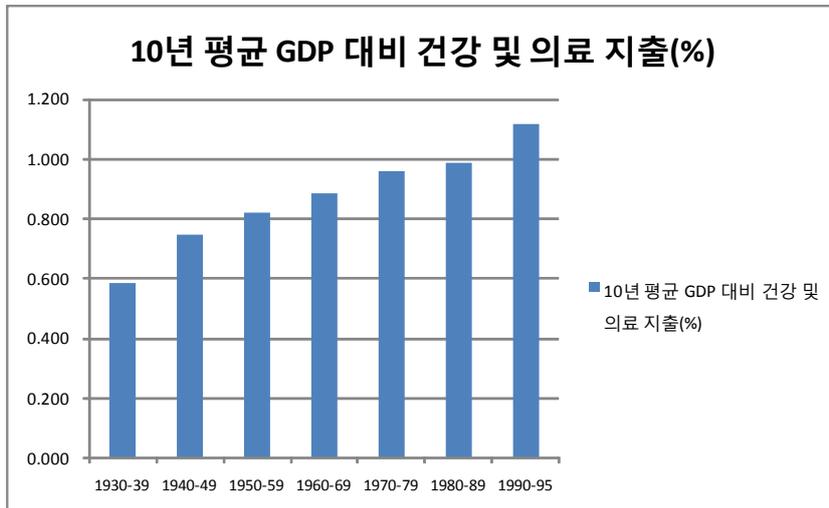
[그림 V-10] 미국의 GDP 대비 사회보험 지출의 변화 (10년 평균치)



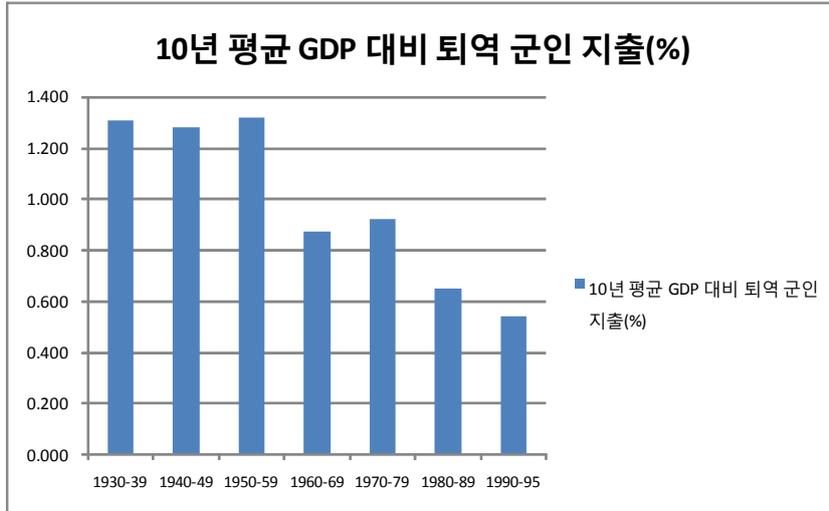
[그림 V-11] 미국의 GDP 대비 공적부조 지출의 변화 (10년 평균치)



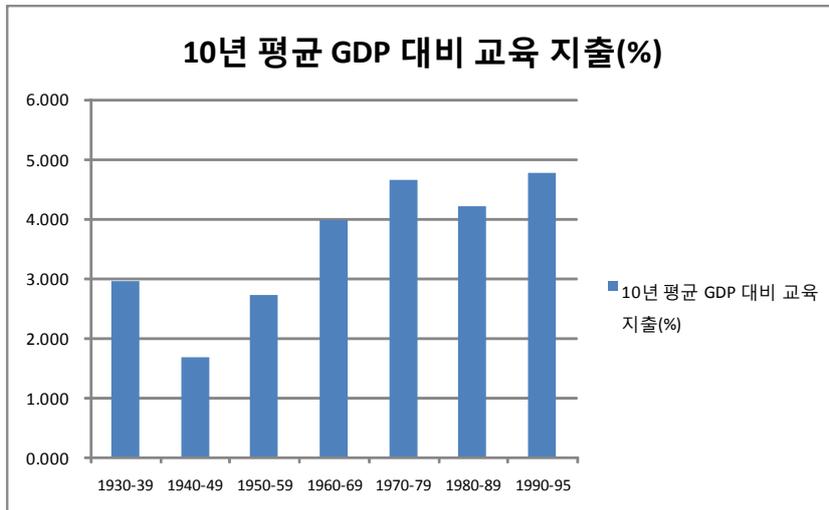
[그림 V-12] 미국의 GDP 대비 보건·의료부문 지출의 변화 (10년 평균치)



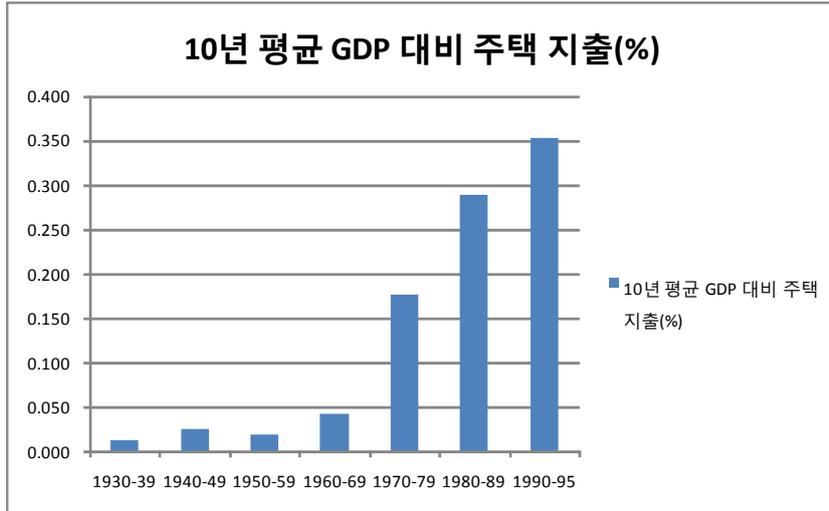
[그림 V-13] 미국의 GDP 대비 퇴역군인 연금·의료비 지출의 변화 (10년 평균치)



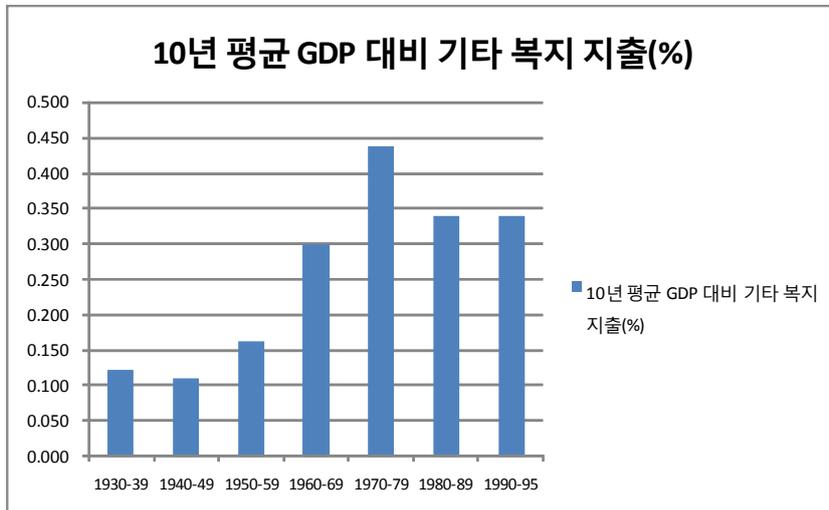
[그림 V-14] 미국의 GDP 대비 교육부문 지출의 변화 (10년 평균치)



[그림 V-15] 미국의 GDP 대비 주거지원 지출의 변화 (10년 평균치)

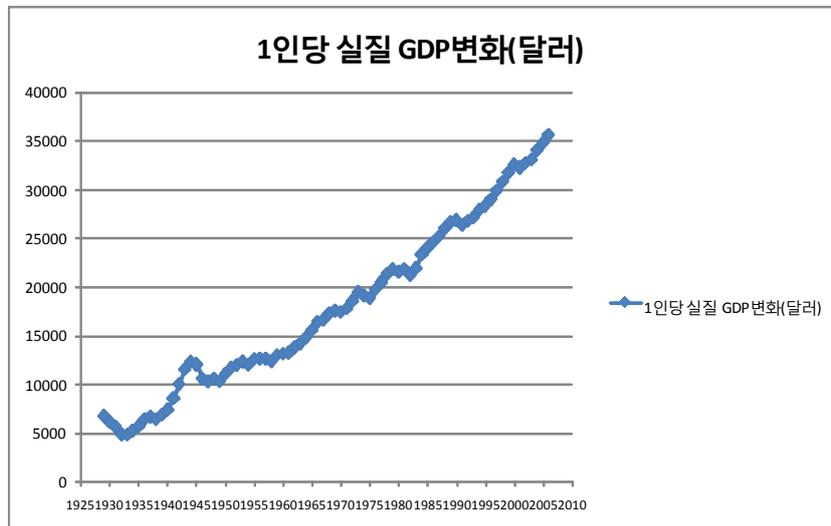


[그림 V-16] 미국의 GDP 대비 기타 복지부문 지출의 변화(10년 평균치)

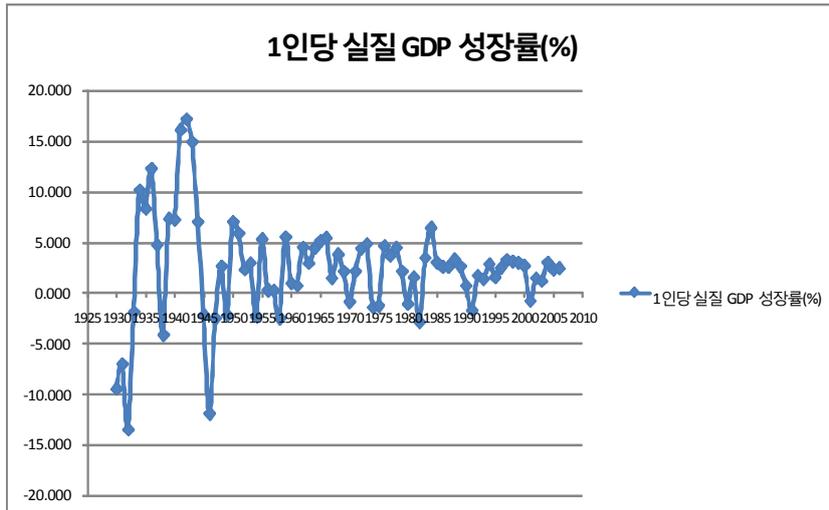


각 시기에 따른 사회적 지출의 규모 및 증가율을 파악하기 위해 <표 V-4>에서 <표 V-6>은 1930년 이후 70년 동안의 기간을 10년 간격으로 나누어 각각의 시기별로 평균적인 사회적 지출의 절대 및 상대적 규모와 증가율을 제시하였다. [그림 V-9]에서 [그림 V-16]은 <표 V-5>에 기초하여 GDP 대비 사회적 지출의 규모 변화를 보여준다. <표 V-6>에 따르면 GDP 대비 사회적 지출의 증가율은 연평균 0.461% 포인트를 기록했던 1960년대를 통해 가장 높았다. 그리고 1950년대(연평균 0.384% 포인트)와 1940년대(연평균 0.37% 포인트)가 그 뒤를 이었다. 반면 복지국가에 대한 비판이 고조되었던 1970년대와 1980년대를 통해서는 상대적으로 GDP에 비교한 사회적 지출의 증가율이 눈에 띄게 둔화되었던 것을 볼 수 있다. 1970년대 이후 사회적 지출의 증가율의 감소는 특히 GDP 대비 사회보험의 지출 증가의 상대적인 정체에서 두드러지게 나타난다.

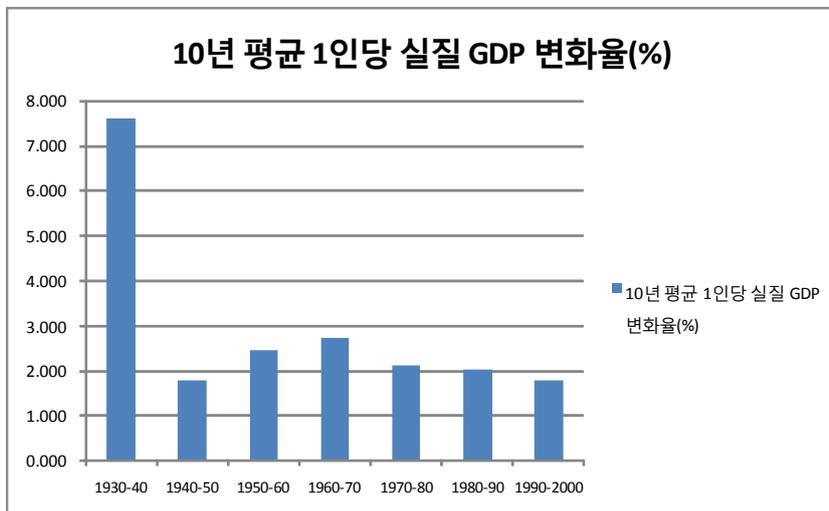
[그림 V-17] 미국의 1인당 실질 GDP의 추이



[그림 V-18] 미국의 1인당 실질 GDP 성장률의 추이



[그림 V-19] 미국의 1인당 실질 GDP 성장률의 추이 (10년 평균치)



그러면 이와 같은 사회적 지출의 시기적인 변화는 미국 경제의 성장률과는 어떤 관계를 보였을까? 이를 살펴보기 위해 <표 V-7>과 <표 V-8>에 1930년 이후 매 10년 기간(2000년대는 2000년~2006년)에 대해 평균 1인당 실질 GDP의 규모와 이것의 연평균 증가율을 계산하여 제시하였다. [그림 V-17]~[그림 V-19]는 각 연도의 1인당 실질 GDP, 각 연도의 1인당 실질 GDP 변화율, 10년 평균 1인당 실질 GDP 변화율을 보여준다. 결과를 살펴보면 대공황 기간을 제외할 경우 1인당 GDP의 성장률은 1960년대를 통해 가장 높았고(연평균 2.75%), 1990년 이후 10년 동안 가장 낮았다(연평균 1.79%). 사회적 지출의 증가율이 두 번째로 높았던 1950년대는 1인당 GDP의 성장률도 두 번째로 높았다(연평균 2.47%).

이상의 결과를 종합하건대 적어도 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제성장률이 낮았다는 주장은 어렵지 않게 기각할 수 있다. 제2차 세계대전 이후의 기간만을 고려한다면 오히려 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제성장률이 더 높았다. 이는 Lindert(2004)의 지적했듯이 장기적인 관점에서 본다면 소득의 증가가 복지국가의 확대를 가져온다는 견해와 대체로 부합된다. 앞서 지적했듯이 1930년대를 통해서 여러 가지 사회 지출 프로그램들이 생겨난 것은 대공황이라고 하는 경제적인 재난이 가져온 결과였다. 이렇듯 장기적인 변화를 고려하는 경우 사회적 지출이 경제에 영향을 미쳤다고보다 경제적인 변화가 제도적인 변화를 통해 사회지출의 증가속도에 영향을 미쳤다고 보는 것이 더 타당해 보인다.

## 2) 영국의 복지국가형성과 사회지출 확대

20세기 초까지 영국은 기본적으로 산업혁명 이전에 형성된 구빈법(The Poor Law)의 운영을 통해 극빈층의 생활을 지원하는 것이 사회정책의 근간이었으며 그 이외의 정책의 원칙은 자기구호(self-help)였다. 특히 1870대에는 구빈원(Poor House)을 통한 원외구호(out-door relief)를 노인, 과부, 아

동들의 일부로만 엄격히 제한하는 대신 노동을 수반한 원내구호(in-door relief)를 늘여 빈민들의 자립심을 고취시키려 노력하였다.

그러나 이와 같은 정책적 기조에도 불구하고 19세기말~20세기 초를 통해 사회복지와 관련된 정부의 새로운 움직임이 시작되었다. 이 기간 동안 초등교육이 의무화 되었고 이후 무상화 되었으며, 빈민굴의 정화, 하수도의 건설 등 도시환경을 개선하려는 노력이 시작되었다. 구체적인 정책이 실시되지는 않았지만 사회개혁을 위한 여러 왕립 위원회가 설립되어 연구조사활동을 활발하게 진행하기도 하였다.

1906년~1916년 사이 자유당 정부는 다음과 같은 기본적인 사회적 지출 프로그램을 내용으로 하는 일련의 사회입법을 단행하였다. 첫째, 1909년에 고령연금이 만들어져서 70세 이상의 노인에게 주 5실링을 지급하였다. 둘째, 1913년에는 건강보험이 창설되었다. 이는 고용주와 피고용자 공동부담의 기여금을 재원으로 하였고 거의 모든 피고용자가 수혜대상이었다. 그러나 대부분의 입원치료가 혜택의 대상이 되지 않았고, 부양가족들도 혜택을 받지 못하는 등 급여수준에 있어서는 제한적이었다. 마지막으로 실업보험제도가 만들어졌다. 이는 기여금을 납부하고 구직알선소에 등록된 근로자들을 가입대상으로 했는데 이 시기에는 주로 남성 숙련공이 그 대상이었다. 제1차 세계대전 이전의 사회적 지출 프로그램들은 규모로 보아서는 그다지 크지 않았지만 개척자적인 입법이었다는 점에서 평가할 만하다.

제1차 세계대전이 끝난 후 기존의 사회보장제도는 더욱 확대되었다. 특히 실업보험급여는 1920년 입법을 통해 크게 증가하였다. 그러나 기본적으로 1920년대까지의 영국의 복지제도는 소극적으로 절대적인 빈곤에 대한 최후의 보루역할을 맡는 것을 주된 목적으로 한 것이었다. 특히 고령연금의 경우 지불능력측정(means-test)에 의해 다른 재원이 없다고 밝혀진 사람들을 대상으로 한 구호였다. 1920년의 공공사회지출은 GNP의 6% 수

준으로, 당시로서는 비교적 높은 수준이지만 제2차 세계대전 이후와 비교해서는 낮은 수준이었다.

영국의 복지국가는 제2차 세계대전 시기부터 1948년까지 규모와 성격 면에서 큰 변화를 겪었다. 사회이전지출의 규모가 GNP의 10% 수준까지 증가했으며 각 복지프로그램이 보다 집중되어 체계적으로 관리되기 시작했고 수혜 범위와 대상이 넓어졌다. 그리고 보다 적극적으로 국민들의 복지와 삶의 질의 평등성을 제고하려는 소위 제도적 복지국가(institutional welfare state)의 성격이 강해졌다.

제2차 세계대전은 국가로 하여금 전쟁의 피해를 입은 많은 국민들을 구호하는 역할을 담당하게 함으로써 전후 복지국가 건설에 적지 않은 영향을 미쳤다. 그러나 보다 진보된 복지국가의 이상은 전쟁 초기부터 존재했다. 복지제도의 개혁을 위한 수많은 위원회가 구성되어 전후의 재건과 사회개혁의 청사진을 담은 여러 보고서가 발표되었다. 특히 1942년 William Beveridge가 발표한 Social Insurance and Allied Services(일반적으로 Beveridge 보고서로 알려져 있음)가 특히 큰 영향력을 발휘했다. 이 보고서는 국민을 ‘요람에서 무덤까지’ 빈곤으로부터 보호할 종합적이고 야심에 찬 계획을 제시하여 당시 상당한 대중적인 인기와 정치적인 지지를 얻었다. 1946년 6월 총선에서 노동당은 Beveridge 보고서의 주요 제안을 정강으로 채택하였고 선거에서 승리하였다. 이에 따라 다음과 같은 일련의 사회입법들이 의회에서 통과되었다: Family Allowance Act(1945년), National Insurance and National Health Service Act(1946년), National Assistance and Children's Act(1948년), Housing Act(1949년).

이 시기에 만들어진 사회지출 프로그램은 현금급여를 지불하는 프로그램과 현물을 지급하는 프로그램으로 나눌 수 있다. 그리고 현금 프로그램은 재원조달의 방법에 따라 다음의 두 가지로 종류로 나눌 수 있다, 첫째는 국민보험급여(National Insurance Benefits)로 퇴직연금, 질병수당, 상해수

당, 실업수당 등을 포함한다. 이는 피고용자와 고용주가 의무적으로 국민보험기금(National Insurance Fund)에 기여한 것을 재원으로 운영하는 프로그램들이다. 보험의 성격이므로 지불능력평가(means test)가 없고, 실업이나 질병 등 특정 상태에 빠지게 되면 수당을 지급한다. 둘째는 비보험 급여(Non-contributory Benefits)로 이는 National Assistance, Supplementary Benefits, Family Allowance, Child Benefits 등을 포함한다. 이는 기여금 납부에 관계없이 일반조세수입을 재원으로 해서 극빈층의 생활고를 덜어주기 위한 프로그램으로 당연히 지불능력평가에 의해 자격요건을 심사한다. 이 외에 현금을 지급하는 대신 국가가 직접 공급자로서의 역할을 수행하는 프로그램으로는 의료서비스, 교육, 주택 등이 있다.

국민보험(National Insurance)은 애초 적립식(Funded System)으로 출발하였다. 그러나 이 경우 1946년에 처음 노동시장에 진입하는 코호트가 퇴직하기 시작하는 1990년경에야 연금의 지급이 시작될 수 있었고 이는 정치적으로 받아들이기 어려운 결정이었다. 이에 따라 당국은 충분한 기여를 하지 않은 사람들에게도 다소 낮은 급여를 지급하기 시작하였다. 처음에는 전후 실업이 감소함에 따라 실업보험급여의 지급액이 예상보다 낮아져서 균형을 맞출 수 있었으나 점차 국민보험기금의 적자가 누적되었다. 결국 1958년에 와서는 부과식(Pay-As-You-Go System)으로 전환하였고 이러한 변화는 이후 정치적인 결정에 의해 복지제도가 팽창할 수 있는 계기가 되었다. 최저생계비의 산정을 적절하게 하지 못하는 문제도 있었다. 가구의 규모나 구조 등을 기초로 복지혜택을 얼마나 필요로 하는지를 고려하지 못하여 국민보험 수혜자 가운데 상당수가 지불능력검사를 받는 국민보조금(national assistance) 수혜자격도 갖게 되는 결과 초래했다. 이와 같은 문제는 노동공급과 저축의 유인을 감소시켰을 것으로 평가된다.

&lt;표 V-9&gt; 영국 사회 복지 지출 성장률의 분해(1960~1975와 1975~1981)

	교육	건강	연금	실업	4개 항목 합계	총 사회 지출
1960년의 지출 비율(% GDP)	3.7	3.4	4.1	0.2	11.4	13.9
1960-75의 연간 실질 성장률(%)	5.0	3.4	5.9	10.3	4.9	5.0
1960-75의 연간 실질 성장률 중에서 각각의 항목이 기여한 비율						
인구	0.6	0.4	1.6	6.5	1.0	
보험 보상	1.1	0.0	0.9	-0.8	0.7	
급여	3.2	3.0	3.3	4.4	3.2	
1975년의 지출 비율(% GDP)	6.8	5.0	6.3	0.7	18.8	22.5
1975-81의 연간 실질 성장률(%)	-2.0	2.0	4.5	14.2	1.8	2.5
1975-81의 연간 실질 성장률 중에서 각각의 항목이 기여한 비율						
인구	-0.4	0.0	1.0	19.1	0.9	
보험 보상	-0.5	0.0	0.8	5.3	0.3	
급여	-1.1	2.0	2.6	-8.9	0.7	
1981년의 지출 비율(% GDP)	5.8	5.4	7.4	1.4	20.0	23.7

자료: OECD(1985:39)

1950년 이후 사회보장지출은 빠르게 증가하였다. <표 V-9>는 영국의 사회적 지출의 규모 변화와 그 변화의 요인을 제공해준다. 1950년~1980년 사이 국민소득대비 사회보장지출은 두 배나 증가하여 12%에 달하게 되었다. 교육, 보건, 주택에 대한 지출을 포함한 전체 사회적 지출은 1980년까지 국민소득의 20%를 훨씬 넘게 되었다. 영국의 경우 사회적 보험의 출범부터 전 국민이 수혜대상이었으므로 이와 같은 사회적 지출의 증가는 주로 인구적인 변화와 1인당 평균지급액의 증가에 기인한 것이었다. 먼저 인구적인 변화를 살펴보면 국민보험의 경우 사망률의 감소에 따른 고령인구의 증가와 퇴직률의 증가가 지출의 증가를 가져온 요인이었다. 교육지출은 아동인구의 규모와 평균교육연수 등에 의존하고 실업보험지출은 실업자의 수에 의존하는데 1980년 이전까지 이 요인들은 사회적 지출을 늘

리케 하는 압력으로 작용하였다. 1971년까지는 아동의 비율이 증가하였고, 1970년대 말에는 실업자가 급증하여 사회적 지출을 확대시킨 요인으로 작용하였다. 그러나 이보다 더 중요한 요인은 일인당 평균지급액의 증가였다. 각 요인의 상대적인 공헌을 계산해보면 일인당 평균지급액의 증가가 1960년~1975년 사이 사회적 지출 증가의 약 삼분의 이(4.9% 가운데 3.2%)를, 1975년~1981년 사이의 증가의 절반을 설명한다.

<표 V-10> GDP 대비 교육, 건강, 연금 지출의 국가 간 비교(퍼센트)

교육	1930년대	1960	1980	1993-94
영국	4.0	4.3	5.6	5.4
프랑스	1.3	2.4	5.0	5.8
독일	2.7	2.9	4.7	4.8
스웨덴	-	5.1	9.0	8.4
미국	-	4.0	-	5.5
건강	1930년대	1960	1980	1993-94
영국	0.6	3.3	5.2	5.8
프랑스	0.3	2.5	6.1	7.6
독일	0.7	3.2	6.5	7.0
스웨덴	0.9	3.4	8.8	6.4
미국	0.3	1.3	4.1	6.3
연금	1920년대	1960	1980	1993-94
영국	2.2	4.0	5.9	7.3
프랑스	1.6	6.0	10.5	12.3
독일	2.1	9.7	12.8	12.4
스웨덴	0.5	4.4	9.9	12.8
미국	0.7	4.1	7.0	7.5

자료: Johnson(2004).

<표 V-10>은 영국의 GDP 대비 교육, 건강, 연금 지출 수준을 프랑스,

독일, 스웨덴, 미국 등 다른 선진국들의 수준과 비교해준다. 이를 살펴보면 1960년 이후 영국의 사회적 지출 수준은 다른 유럽 국가들에 비해 비슷하거나 낮았다. 특히 1980년 이후, GDP 대비 건강과 연금에 대한 지출에 있어서 프랑스, 독일, 스웨덴은 영국보다 더 높은 수준에 도달하였다. 영국은 지출 수준에 있어서 다른 유럽 국가들보다 미국에 더 가까운 패턴을 보여준다.

<표 V-11> 각 기간 주요 거시변수들의 성장률

	기간 1: 1949-1973		기간 2: 1973~2000		
	1949-64	1964-73	1973-79	1979-90	1990-2000
실질 GDP의 연간 평균 성장률(%)	3.0	3.1	2.3	2.3	2.2
소비의 연간 평균 성장률(%)	2.5	3.0	1.9	3.2	2.5
노동자 1인당 생산의 연간 평균 성장률(%)	na	3.1	1.5	1.6	2.1
총 요소 생산성의 연간 평균 성장률(%)	na	1.8	1.2	1.3	1.3
GDP 대비 경상수지 흑자의 연간 평균 비율 (GDP 대비 %, 현재 가격)	0.5	0.2	-1.2	-1.1	-1.7
GDP 대비 상품 및 서비스 수지의 연간 평균 비율 (GDP 대비 %, 1995년 가격)	-0.1	-0.8	1.0	-0.3	-2.5

자료: Kitson (2004)

사회적 지출의 팽창은 노동공급과 저축의 유인을 낮추고 비효율적인 정부부문의 확대를 가져옴으로써 효율성을 낮추고 성장을 저해했다는 비판을 받았다. 비판론자들은 사회보장지출이 크게 확대된 1970년대의 영국경

제가 심하게 정체했던 것을 그 증거로 들고 있다. 이 주장은 매우 널리 받아들여져서 복지혜택에 대한 의존을 호전적인 노동조합과 더불어 소위 ‘영국병’을 낳은 중요한 요인으로 보는 사람들이 많으나 이를 뒷받침하는 확실한 실증적인 증거는 뚜렷하지 않다. <표 V-11>은 여러 기간에 대해 거시경제적인 변수의 변화율을 보여준다. 이를 살펴보면 사회보장지출이 급격하게 증가했던 1950년대와 1960년대를 통해 영국경제의 성과가 비교적 좋았던 것을 볼 수 있다. 반면 복지지출의 증가세가 완만해졌던 1970년대 중반 이후 오히려 경제적인 성과가 낮았다. 뒤에서 더 자세히 다루겠지만 OECD의 국가 간 비교연구를 보면 공공부문의 크기와 경제의 성과 간에 음의 상관관계가 발견되지 않는다. 이렇듯 미국의 경우와 마찬가지로 영국의 사회적 지출의 증가와 경제적 성과 사이에도 장기적인 상관관계를 찾을 수 없다.

#### 나. 사회적 지출의 미시적인 유인효과에 관한 실증연구

사회적 지출이 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 주장의 이론적인 근거는 그것이 개인의 경제적인 유인을 왜곡시켜 노동의 공급이나 저축을 감소시킬 수 있다는 것이다. 이와 같은 주장은 아주 오래 전부터 제기되어왔다. 1830년대에 출현한 영국의 신 구빈법(New Poor Law)의 배경은 과도한 구빈지출로 인해 실업과 빈곤, 그리고 빈곤층의 출산이 증가한다는 비판이었다. 20세기 말에 제기된 복지국가에 대한 비판의 중요한 근거는 여러 가지 사회지출 프로그램이 개인의 경제적 행위에 미친 효과에 관한 다양한 실증적인 연구결과들이었다. Charles Murray는 유명한 저서 <Losing Ground>에서 1970년대 미국에서는 결혼을 하지 않고, 아이를 더 낳고, 일을 하지 않는 경우가 결혼을 해서 일을 하는 경우보다 가처분 소득이 높다고 비판한 바 있다. 이 절에서는 여러 가지 중요한 사회지출 프로그램이 개인의 경제적 유인 및 행위에 미친 효과에 관한 기존의 연구

들을 검토, 정리함으로써 이후에 제시될 사회지출과 경제성장 간의 관계에 관한 거시적인 분석에 대해 미시적인 수준에서의 실증적 증거를 제공하고자한다.

### 1) 고령연금이 노동공급에 미친 효과

고령연금은 많은 선진국들에 있어서 사회지출 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 향후 인구고령화와 함께 지출규모가 더 커질 것으로 예상되는 지출항목이다. 그리고 이것이 퇴직에 미치는 영향은 고령인구의 비율이 늘고 이로 인한 인력부족이 심화되면서 더 중요한 정책적인 이슈가 될 것으로 보인다. 고령연금이 퇴직유인에 미치는 효과는 연금제도의 성격에 따라 다르지만 이론적으로 볼 때 대체로 다음과 같은 경로를 통해 퇴직행위에 영향을 미칠 수 있다고 요약할 수 있다. 첫째, 많은 선진국들은 현재의 근로자들의 기여금을 받아 현재의 퇴직자들에게 연금을 지급하는 부과식(pay-as-you-go system)을 도입하고 있다. 그런데 개인이 낼 것으로 기대하는 기여금의 현재가치보다 수급할 것으로 예상되는 연금액의 현재가치가 더 크다면 양의 연금자산(pension wealth)이 쌓이게 되고, 이로 말미암은 소득효과에 의해 근로자들이 더 일찍 퇴직을 하는 경향이 나타나게 된다. 둘째, 많은 국가에서 배우자의 연금액은 주 소득자의 연금액보다 낮게 책정되어 있다. 미국의 경우 배우자의 보험금은 주 소득자의 보험금의 절반으로 정해져있다. 이 경우 고령연금제도는 배우자의 근로동기를 감소시키게 된다. 셋째, 연금수급조건외 하나로 소득능력검사(earning test)를 실시하는 경우, 기준소득 초과로 인한 연금액의 감소를 피하기 위해 부분적인 고용(partial employment)의 동기가 줄어든다.

고령연금의 성격이 퇴직에 미친 효과에 대한 실증적인 연구는 대체로 두 가지로 구분된다. 첫 번째는 서로 다른 유인체계를 가진 여러 국가의 연금제도와 각 국가의 고령인구 경제활동참가를 비교하는 것이다. 두 번

제로는 개별 국가의 시계열자료나 마이크로 횡단면 자료를 이용하여 고령연금의 변화와 고령인구의 퇴직 추이를 관찰하거나 연금자산(pension wealth)이 개인의 퇴직결정에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이다. 이 가운데 국가별 비교연구나 개별 국가의 횡단면 자료를 분석한 결과는 고령연금이 퇴직에 매우 강력한 영향을 미친다는 것을 시사하는 반면 시계열 자료에 기초한 연구결과는 서로 상반된 결과는 제공해준다.

국가별 비교연구의 대표적인 사례는 Gruber and Wise(1999)에 의해 주도된 연구팀의 공동연구이다. 이 연구는 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등 11개 선진국의 연금제도의 퇴직유인과 고령인구의 경제활동참가율을 비교하였다. 이 연구에서 고령연금의 퇴직유인은 암묵적 세율(implicit tax rate)의 크기에 의해 평가되었다. 이는 한 개인이 특정 연령에서 1년 더 일을 할 때 그의 연금자산의 현재가치가 어떻게 변화하는지를 보여준다. 이 값이 양수인 경우, 그 개인은 그 연령에서 퇴직을 하는 것이 계속 일을 하는 것보다 재정적으로 더 유리하다는 것을 의미한다. 고령인구의 경제활동참가 정도를 보여주는 종합적인 지표로는 “비사용 생산능력(unused production capacity)”이 이용되었는데 이는 특정 연령대(예컨대 50세~70세)의 인구 가운데 몇 퍼센트가 일을 하지 않는지를 보여준다. 이 연구의 결과는 각 국가의 고령연금의 암묵적 세율이 비사용 생산능력과 매우 강한 정의 상관관계를 갖는다는 것을 보임으로써 고령연금의 구조가 퇴직결정의 핵심적인 요인이라는 것을 주장하였다.

미국의 자료에 기초한 일련의 연구들도 연금자산의 증가가 고령인구의 노동시장참가율을 감소시킨 요인이라는 결과를 발표하였다. Hurd and Boskin(1984)은 고령연금자산, 임금, 기타재산 및 이 변수들의 교호항(interaction terms)이 1968년~1973년 사이 각 출생코호트의 퇴직률에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 분석결과는 고령연금 급여의 증가가 1963

년~1973년 사이에 발생한 고령남성의 노동시장참가율 감소(8.2% 포인트)의 전부를 설명한다는 것을 시사한다. Burtless (1986)의 연구는 퇴직의 결정이 예상된 연금자산의 변화와 예상하지 못한 연금자산의 변화에 다르게 반응한다는 모형을 설정하고 이를 마이크로 자료(Retirement History Survey)를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 결과는 예상하지 못한 연금급여의 증가가 평균적인 퇴직연령을 0.17년 감소시켰고, 62세와 65세 사이에 퇴직할 확률을 2% 증가시켰다는 것을 보여준다.

다른 연구들은 이상과 상반되는 결과를 제공해준다. Moffit(1987)은 시계열자료를 이용하여 고령연금자산이 여러 연령대의 남성들의 노동공급에 미친 효과를 분석하였다. 그 결과는 연금자산과 노동공급 간에 음의 상관관계가 있기는 하지만 노동공급의 변화가 고령연금자산의 변화와 시간적으로 잘 부합하지 않는다는 것을 시사한다. Krueger and Pischke(1992)의 연구는 코호트별 자료를 이용하여 고령연금의 급여감소를 경험했던 1917년~1921년 출생코호트의 퇴직행위를 분석하였다. 이 연구는 연금자산의 감소가 이 코호트의 노동공급에 유의한 영향을 미치지 못했다는 결과를 얻었다. 이 결과에 기초하여 추정된 연금자산의 부의 효과(wealth effect)는 Hurd and Boskin(1984)의 추정치의 육분의 일에 불과했다.

미국의 사회보장제도(social security)가 고령남성의 노동시장참가율의 장기적인 하락을 가져온 가장 중요한 요인이 아닐 수도 있다는 견해는 보다 장기적인 역사적 분석을 통해서도 뒷받침된다. 1880년부터 2000년 사이 발생한 미국 고령남성의 경제활동참가율 감소의 절반가량은 미국의 고령연금이 지급되기 이전인 1940년 이전에 발생하였다(Moen 1987). 그리고 1940년 이전의 고령남성들의 경제활동참가율 감소는 19세기 말과 20세기 초의 세대군인연금이나 1935년부터 지급된 고령보조금(Old Age Assistance)의 영향보다는 산업구조 및 노동시장의 여건 변화에 의한 것이었다(Lee 1998, 2005). 이 결과들은 간접적으로 고령연금의 출현과 확대가 퇴직행위

의 시간적인 변화를 잘 설명해주지 못한다는 것을 시사한다.

## 2) 고령연금이 저축 및 인적자본 축적에 미친 효과

고령연금은 퇴직의 유인뿐만 아니라 저축의 유인에도 영향을 미치는 것으로 지적되었다. 노동공급의 경우와 마찬가지로 순 연금자산(net pension wealth)이 양수인 경우 퇴직에 대비한 저축(life-cycle savings)을 대체할 수 있다는 것이다. Feldstein(1974)은 미국의 시계열자료를 이용한 분석을 통해 순 연금자산이 민간저축에 강한 음의 효과를 미친다는 것을 보여주었다. 이 주장은 이론적으로는 저축의 생애순환모형(life-cycle model)에 기초한 것으로서, 미래에 얻을 것으로 예상하는 연금의 가치가 커질 경우 은퇴에 필요한 저축의 크기가 감소함으로써 민간저축이 감소한다는 논리이다.

뒤이어 저축의 동기에 관한 상이한 이론에 기초하여 이 주장을 반박하는 연구가 제시되었다. Barro(1978)의 연구는 Feldstein(1974)와 유사한 시계열자료에 기초하여 상이한 모형을 이용하여 순 연금자산의 가치가 민간저축에 영향을 미치지 못한다는 결과를 얻었다. 이 연구는 저축의 주된 동기가 자녀에 대한 재산증여(bequest)라고 보았다. 그런데 한 세대의 순 연금자산이 증가한다는 것은 부과식 연금제도 하에서는 다음 세대의 세금부담이 증가한다는 것을 의미한다. 따라서 자녀세대의 후생을 고려하는 개인들이 세금부담으로 인한 자녀세대의 소득감소를 보전하기 위해 증여하고자 하는 재산의 목표액을 높인다는 것이다. 이에 따라 증여를 위한 저축이 늘어 퇴직을 위한 저축의 감소를 상쇄한다는 것이 이 이론의 주장이다.

이후에는 고령연금이 저축에 미치는 효과에 관한 연구는 양자 간의 실증적인 관계보다는 양적인 측면에서 저축의 주된 동기가 무엇인가에 초점을 맞추고 전개되었다. 논쟁이 전개되었다. 저축의 동기에 대한 보다 전통적인 견해는 부의 축적의 주된 원천으로 퇴직기간 동안의 소비를 위해

행하는 퇴직저축을 지적하였다[Modigliani and Brumberg(1954), Ando and Modigliani(1963), Modigliani (1986)]. 이에 대해 Kotlikoff and Summer(1981)는 상속을 통한 세대 간의 이전이 부의 축적의 주요 요인이었다고 주장함으로써 생애순환론의 오랜 가설을 반박하였다. 지난 30여 년 동안 각각의 동기에 기인하는 저축의 중요성, 특히 생애순환저축의 상대적인 크기의 평가는 다양한 실증분석을 통해 시도되었다. 어떤 연구들은 세대 간 이전이나 퇴직저축에 기인하는 자본소득의 크기를 직접 추정하였고[Projector(1968), Kotlikoff and Summers(1981), David and Menchik(1983), Ando and Kennickell(1987)] 다른 갈래의 연구들은 연령에 따른 개인의 자산보유 변화패턴을 관찰함으로써 이 문제에 접근하였다 [Shorrocks(1975), Mirer(1979), Ando(1985), Bernheim(1986), Hurd(1987)].

저축동기에 관한 이제까지의 방대한 문헌집적에도 불구하고 학계의 의견은 아직까지도 크게 분열되어 있는 실정이다. 예를 들어 Modigliani(1988)는 미국의 부의 80%가 퇴직저축에 기인한 것이라고 주장한 반면 Kotlikoff and Summers (1988)는 축적된 부의 20%만이 생애순환축적에 의해 설명된다는 의견을 피력하였다. 이와 같은 심각한 견해의 차이는 부분적으로 생애순환동기에 의해 축적된 부를 추정하는데 따르는 이론적, 실증적인 가정들에 대한 의견의 불일치 때문에 나타나는 것으로 보인다. 예를 들어 자산소득을 본인의 소득으로 보아야 하는가, 내구소비재에 대한 지출과 18세 이후의 자녀에 대한 교육지출을 소비로 보아야 하는가, 자녀가 성인이 되는 시점을 언제로 보아야 하는가 등의 문제들은 누구도 쉽게 대답하기 어려운 질문들이다. 이러한 사정 때문에 실증적으로 고령연금이 저축에 어떤 효과를 가져왔는지에 대해 단정적인 결론을 내리기는 어려운 것으로 보인다.

Ehrlich and Zhong(1998)은 고령연금이 물적인 자본의 축적뿐만 아니라 인적자본의 축적에도 영향을 미친다고 주장하였다. 이 주장의 논리는 다

음과 같다. 부과식 연금제도 하에서 자녀는 자신의 부모가 아닌 고령인구 전체를 부양하게 된다. 따라서 부모의 입장에서는 자녀의 인적자본에 투자를 하더라도 그 결실이 다른 개인에게 분산되어 버리는 외부성(externality)이 발생하게 된다. 이와 같은 연금제도의 성격으로 인해 부모는 출산율을 낮추고 자녀에 대한 인적투자를 줄임으로써 경제성장을 저해한다는 것이다. 이들은 1960년~1989년 49개국의 패널자료를 이용한 분석을 통해 이론이 예상하는 바와 같이 GDP 대비 사회보장세의 크기가 결혼, 출산, 저축, 성장에 부정적인 효과를 미친다는 것을 보여주었다.

### 3) 실업급여의 노동공급 효과

실업급여제도는 다음과 같은 여러 가지 차원의 노동공급에 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 실업급여는 실업의 위험을 줄이기 위한 근로자나 고용주의 노력에 영향을 미침으로써 실직의 확률에 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 실업보험의 성격은 실직한 근로자가 실업수당을 신청할 확률에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 실업보험은 실직한 근로자의 유보임금과 탐색기간에 영향을 미침으로써 실업의 지속기간을 증가시킬 수 있다. 마지막으로 실업급여는 배우자의 노동공급에도 영향을 미칠 수 있다. 즉 실직은 많은 경우 배우자의 노동공급을 늘이는 역할을 하는데 실업급여를 받는 경우 그 효과는 감소하게 될 것이다(Krueger and Meyer 2002). 다수의 실증적인 연구들은 주로 실업의 탐색모형에 기초하여 실업보험이 실업의 지속기간에 미친 효과를 분석하였다.

실업급여가 노동공급에 미친 효과에 대한 실증적인 증거는 20세기 초로 거슬러 올라간다. Benjamin and Kochin(1979)은 1920년대 영국의 높은 실업률의 원인을 실업보험에서 찾았다. 1911년에 시작된 영국의 실업보험제도는 1920년의 법에 의해 그 급여수준과 가입범위가 크게 확대되었다. 주당 수당이 40%나 증가했고 농업노동자 및 가내서비스 종사자를 제외한

거의 모든 노동자들에 해당하는 1100만 명 이상이 이 프로그램에 가입되었다. 1931년까지 실업수당은 평균임금의 50%를 넘었고, 30주 이상 기여금을 낸 성인 노동자들은 언제든지 기간에 상관없이 수당을 받을 수 있었다. 영국의 실업보험제도는 그 이외에도 실업기간을 늘일 수 있는 여러 가지 특징들을 지니고 있었다. 예컨대 경험적 요율(*experience rating*)을 적용하지 않았기 때문에 기업들은 임금삭감을 통해 해고를 줄이려는 노력을 기울이지 않았고, 대기기간(*waiting period*)을 채우는 조건이 엄격하지 않아서 많은 근로자들이 해고된 첫날부터 수당을 받을 수 있었다. Benjamin and Kohin(1979)은 영국의 시계열자료를 이용하여 경기의 상태를 통제한 후 평균실업수당과 임금의 비율(*benefit-wage ratio*)이 실업률에 매우 강한 양의 효과를 미쳤음을 보였다. 이들의 연구결과는 1920년 이후 실업수당이 증가하지 않았다면 실업률이 평균 1/3 이상 낮았을 것이고, 1920년대 말의 실업률은 정상수준이었을 것이라는 것을 시사한다.<sup>48)</sup>

대공황기의 정부 정책이 구직 및 근로의욕에 영향을 미친 사례는 미국에서도 발견된다. Margo(1988, 1991)의 연구에 따르면 대공황기 미국의 정부 취로사업의 지원을 받은 근로자들은 다른 실업자들보다 훨씬 더 장기간 실업상태에 머물러 있었다. 또한 이들의 배우자들도 일반 실업자에 비해 노동시장 참여정도가 낮았고, 민간부문 취업에 있어서 경기사정의 개

48) 이 연구에 대해서는 적지 않은 비판이 제기되었다. 1982년의 *Journal of Political Economy*는 특집으로 Benjamin and Kochin의 논문에 대한 비판과 이에 대한 저자들의 반비판을 실기도 했다. 가장 강력한 비판은 Hatton(1985)의 결과이다. 이 연구는 다음과 같은 경험적인 증거에 기초하여 Benjamin and Kochin(1979)의 연구가 기초로 하고 있는 탐색모형(*search model*)이 당시의 영국 노동시장에 잘 부합되지 않는다고 주장하였다. 첫째, 전체 실업자에 비해 빈 일자리의 스톡(*stock*)이 적는데 이는 구직이 가능함에도 불구하고 탐색을 계속하는 사람이 많지 않음을 뜻한다. 둘째, 새로운 빈 일자리가 거의 즉각적으로 채워지는 것을 관찰할 수 있다. 마지막으로 Benjamin and Kochin의 주장이 옳다면 실업수당의 증가가 탐색기간을 늘임으로써 주어진 빈 일자리 수에 대한 실업자의 수를 증가시켰을 것인데 실제로는 양자 간에 아무런 관계도 발견되지 않는다.

선에 훨씬 덜 민감하게 반응하였다. 캐나다에 대한 Mackinnon(1990)의 연구 역시 실업자 구호정책의 특성이 실업률에 큰 영향을 주었음을 시사한다. 앞서 지적한 대로 대공황기 영국에서는 실업보험, 미국에서는 공공취로사업이 실업자 구제의 주종을 이루었으나 캐나다에서는 노동시장에서의 지위와 상관없이 경제적 사정에 따라 구호(relief)를 제공하였다. 이는 상당히 엄격한 지불능력조사와 감독 및 관찰을 원칙으로 하여 실업보험의 경우보다 더 큰 복지상흔(welfare trauma)을 주었다. 더욱이 수혜자는 지방정부의 사업을 위한 노동을 제공해야 했기 때문에 근로유인 문제가 적었다. 이를 반영하여 캐나다는 대공황기를 통해 미국이나 영국보다 낮은 실업률을 기록했다.

보다 근래의 시기를 대상으로 한 실업보험의 노동공급 효과 연구는 주로 미국에 집중되어 있다. 그 중요한 요인의 하나는 미국의 경우 주에 따라 급여수준과 경험적 효율(experience rating)이 달라서 실증연구에 유리하다는 것이다. 유럽의 경우 실업급여의 외생적인 개인 간 변이를 관찰하기 어렵기 때문에 실증적인 연구에 어려움이 따른다. 물론 미국자료를 이용한 연구도 문제가 없는 것은 아니다. 실업보험의 성격을 결정하는 파라미터 값에 있어서 주간의 차이는 대체로 작은 편이다. 그리고 실업보험에 대한 근로자의 대응에 영향을 미칠 수 있는 사회적·문화적 특성도 다른 나라와는 다르다. 따라서 미국의 자료에 기초한 연구를 일반적인 것으로 받아들일 수는 없다. 그럼에도 불구하고 이하에서는 여러 가지 차원의 노동공급 가운데 해고의 발생 및 실업의 지속기간에 대한 실업보험의 효과를 중심으로 기존의 중요한 연구성과를 살펴볼 것이다.

미국자료를 이용한 기존의 연구들은 대체로 실업보험의 급여수준과 경험적 효율이 해고에 상당히 강력한 영향을 미쳤음을 발견하였다. Feldstein(1979)은 세후 실업급여의 대체율(replacement rate)의 주 간, 개인 간 차이가 일시적인 해고의 확률에 미친 효과를 분석하였다. 이 연구는

대체율에 대한 일시해고율의 탄력성이 0.74~0.91이라고 추정하였는데 이는 일시해고로 인한 실업의 약 절반가량이 실업보험의 평균적인 대체율에 의해 설명된다는 것을 시사한다. Topel(1983)은 미국 실업보험의 경험적 요율구조가 해고와 재고용의 확률에 미친 효과를 분석하였다. 결과는 실업에 대한 암묵적인 보조금을 제거하도록 실업보험의 경험적 요율이 결정되었다면 해고로 인한 실업률 약 30% 정도 낮았을 것이라는 점을 시사한다. Card and Levine(1994)과 Anderson and Meyer(1994)의 연구도 마찬가지로 불완전한 경험적 요율이 해고로 인한 실업을 크게 증가시킨 요인이었음을 지적하였다.

기존의 연구들이 가장 큰 관심을 기울였던 문제는 실업보험이 실업의 지속기간(duration)에 미친 효과이다. 많은 연구들이 외생적인 실업급여의 변이의 효과를 추정하기 위해 갑작스러운 정책의 변화로 인한 반실험적인(semi-experimental) 급여의 변화를 관찰하였고, 다양한 종류의 헤저드 모형(hazard model)을 적용하였다. Classen(1979)의 연구는 실업급여가 증가했던 1968년 전후의 아리조나 주 자료를 이용하여 급여의 증가가 실업의 지속기간에 미친 효과를 추정하였으며 그 탄력성을 0.6~1.0으로 추정하였다. Solon(1985)의 연구는 고소득 가정에 실업급여에 대한 소득세가 도입된 조지아 주의 자료를 이용하여 세금으로 인한 실업급여 변화가 실업으로부터 탈출하는 확률에 미친 효과를 추정하였다. 이 연구 결과도 1.0에 가까운 급여에 대한 실업지속기간의 탄력성 추정치를 얻었다. Moffit(1985)은 1978년~1983년 사이의 13개 주 간의 상이한 실업급여 변화가 실업에서 탈출한 확률에 미친 효과를 분석한 결과 그 탄력성을 0.4로 추정하였다. Meyer(1992)의 연구는 물가상승률이 높았던 시기의 생계비 조정에 의한 실업급여의 변화가 실업의 지속기간에 미친 효과를 분석하여 0.6의 탄력성 추정치를 얻었다.

## 4) 복지수당의 노동공급효과

미국의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)이 노동유인, 복지 의존, 가족구조, 이주 및 세대 간 이전에 미친 효과에 대해서는 수많은 실증연구가 집적되었다. 이 프로그램은 실업급여의 경우와 마찬가지로 주별로 급여수준과 유인구조가 상이하다. 따라서 개인의 특성과 무관한 복지급여의 외생적인 변이를 관찰하는 데 유리한 프로그램이라고 할 수 있다. 이와 같은 성격으로 인해 더 높은 복지급여를 얻기 위한 지리적인 이주의 가능성도 제기된다.

기존의 연구는 AFDC 프로그램이 저소득층의 근로시간을 감소시킨다는 것을 보여준다. 그러나 Moffit(1992)의 서베이에 따르면 AFDC에 의한 근로유인 감소의 크기는 주당 1시간에서 9.8시간까지 연구에 따라 매우 큰 편차를 보인다. 중간 값인 5시간을 적용하는 경우 이러한 근로유인감소효과는 편모가장에게 지급되는 현금보조금의 37%가 근로소득의 감소에 의해 상쇄된다는 것을 의미한다.

이 정도의 근로시간이 증가한다 하더라도 대부분의 복지수당 대상가구는 빈곤에서 벗어나기 어렵다. 즉 이와 같은 근로유인감소 효과가 복지의존에 미치는 효과는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한 애초에 수혜대상이 아니었다가 복지수당을 타기 위해 노동공급을 줄이는 효과도 미미한 것으로 평가된다. 즉 노동유인효과가 복지지출 부담에 미치는 효과도 그다지 크지 않다고 할 수 있다. 그리고 AFDC와 함께 저소득층을 대상으로 한 중요한 복지프로그램인 Food Stamp의 노동공급효과는 매우 작았던 것으로 평가된다.

### 다. 20세기 후반 국가별 자료 분석으로부터의 증거

사회지출과 경제적 성과의 관계에 대한 연구 성과의 대다수는 20세기 중반 이후 OECD 국가들을 대상으로 한 횡단면·시계열자료에 기초한 회귀분석결과로부터 얻어진 것들이다. 이 절에서는 이와 같은 연구들의 대표적인 성과들을 비판적으로 살펴보고, 이 증거들을 종합적으로 고려할 때 사회지출이 경제적 성과에 미치는 효과에 대해 어떤 결론을 내릴 수 있을지에 대해 논의한다. 그에 앞서서 먼저 국가별 자료를 이용하여 사회지출과 경제적 성과 간의 관계를 분석하는 데 따르는 방법 및 해석의 문제점들을 먼저 고려하기로 한다.

#### 1) 분석방법과 관련된 문제

이 연구들에 이용된 자료들은 대체로 매우 유사하다. 커버하는 시기가 다소 다르고 포함된 국가에 차이는 있으나 기본적으로 선진국들의 집계적인 경제지표, 사회적 지출의 규모, 그리고 기타 인구 및 사회구조를 반영하는 변수들을 분석에 이용한다. 그런데 뒤에 자세히 설명되어 있듯이 여러 연구들의 결과는 매우 상이하다. 이러한 결과의 차이는 구체적인 분석 방법에 있어서의 차이를 반영한 것이다. 분석결과에의 차이를 가져오는 방법론상의 주된 문제는 다음과 같다.

첫째, 사회지출이 영향을 미치는 경제적 성과의 지표는 국민소득의 수준일수도 있고 성장률일수도 있다. 소위 “수준가설(Levels Hypothesis)”에 따르면 영구적인 사회지출의 수준의 변화는 소득수준의 변화를 초래한다. 이러한 수준의 변화가 발생하는 비교적 짧은 기간을 제외하고는 성장률 자체는 변화하지 않는다. 반면 “성장률 가설(Growth Rate Hypothesis)”에 따르면 영구적인 사회지출이 변화가 발생할 경우 성장률 자체가 변화하여 이전의 성장경로와 비교할 때 소득의 수준과 증가율 모두가 더 높아지게

된다. 기존의 연구들은 대부분 암묵적으로 성장률가설에 기초하고 있으나 그 이론적 근거가 뚜렷하지는 않다. 또한 사회지출 변화에 의한 성장률의 변화가 얼마나 오래 지속되는지에 대해서도 명확한 논의는 없다.

둘째, 사회지출의 규모를 보여주는 지표는 매우 다양하여 무엇을 선택 하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다. 어떤 연구는 국민소득 대비 정부 지출 액수로 측정한 정부의 규모를 사회지표로 이용하기도 하고 다른 연구는 정부지출 가운데 사회지출이 국민소득에서 차지하는 비율을 선택한다. 또 다른 연구들은 사회지출의 보다 구체적인 항목의 상대적인 규모를 분석에 이용하기도 한다. 이러한 선택에 따라 역시 결과가 달라질 수 있다. 예컨대 군사비 지출이 많은 국가의 경우 정부의 규모는 상대적으로 크지만 사회지출의 규모는 상대적으로 작을 수 있다.

셋째, 대다수의 연구들이 유사한 자료를 이용하기는 하지만 여전히 표본의 선택은 각 연구마다 다르다. 어느 기간을 커버할 것인지는 연구의 의도와 연구가 이루어진 시점에 따라 다르다. 그런데 시기에 따라 사회지출과 경제적 성과 간의 관계가 달라질 수 있다면 시기의 차이는 상이한 결과를 제공할 수 있다. 분석에 어떤 국가를 포함해야하는가도 문제이다. 어떤 연구는 선진국이기는 하지만 지리적으로나 문화적으로 유럽 및 북미 국가들과는 상이한 일본을 제외하기도 하였다. 발전정도가 다른 국가들을 분석대상에 함께 포함시키는 것이 타당한지도 논란의 대상이다.

마지막으로 모형설계(model specification)의 차이는 다른 무엇보다도 개별 연구결과가 서로 달라지게 만드는 중요한 요인으로 꼽힌다. 그 몇 가지 예를 살펴보자. 우선 경제적 성과의 지표로 무엇이 성장률을 이용하는 것이 타당한지를 미리 결정할 수 없다. 어떤 연구들은 총성장률(total growth rate)을 이용하고 다른 연구들은 노동생산성과 같은 생산요소 생산성(factor productivity)의 성장률을 이용하는데, 각기 상이한 결과를 제공할 수 있다.

성격이 상이한 여러 기간에 대해 더미변수를 구성하여 분석에 추가하는

것의 타당성 여부도 빈번하게 제기되는 문제이다. 이는 회귀식의 절편이 각각의 시기에 대해 다르도록 허용하는 것이 바람직한가 하는 질문과 관련되어 있다. 이를 허용할 경우 경제적 환경의 구조적 변화가 성장률과 같은 경제성과의 지표에 미친 효과를 고려할 수 있는 반면, 사회지출의 변화의 효과의 일부가 기간의 효과로 잡히는 문제가 발생하게 된다. 마찬가지로 국가별 고정효과(fixed effect)를 고려하여 분석할 것인가에 대해서도 뚜렷하게 정해진 답은 없다.

사회적 지출 이외의 설명변수로 무엇을 포함하는가가 중요한 문제이다. 일반적으로 널리 이용되는 경제성장모형(Barro 1991, Mankiw, Romer, and Weil 1992)에 포함되는 변수들, 즉 자본 및 노동투입과 인적자본의 질의 증가율도 다양한 방법으로 정의될 수 있다. 많은 연구들은 수요충격의 대리변수를 설명변수로 포함시키기도 한다. 그리고 제도적인 경직성을 나타내는 다양한 변수들도 설명변수로 추가되는 것을 발견할 수 있다.

국가별 횡단면 시계열 자료를 이용하여 사회지출이 경제성장에 미친 효과를 분석하는 연구들이 직면하는 가장 심각한 문제 가운데 하나는 내생성(endogeneity)의 문제이다. 사회적 지출의 규모는 정부부문의 크기와 경제적인 유인을 바꿈으로써 경제적 성과에 영향을 미칠 수 있지만 반대로 경제적인 여건에 의해 영향을 받을 수 있다. 장기적으로 볼 때 경제성장은 복지지출의 여력을 개선함으로써 국민소득 대비 사회지출을 확대하는 경향이 있었다(Lindert 2004). 반대로 경제적인 실패로 말미암은 빈곤이나 실업의 증가도 사회지출의 필요성을 증가시킬 수 있다. 기존의 연구들은 다양한 방법으로 이러한 내생성의 문제를 해결하기 위한 시도를 하였다. 예컨대 사회적 이전지출의 초기 값이나 시차변수(lagged variable)를 설명변수로 이용하거나 적절한 도구변수를 이용한 2단계 추정을 수행하는 방법이 도입되었다. 그러나 이와 같은 방법들이 내생성의 문제를 완전히 제거했는지 의심스러울 뿐만 아니라 상이한 방법을 도입한 연구결과들 가운데

무엇이 더 신뢰할 만한지도 정확하게 판단하기 어렵다.

## 2) 기존 연구들의 방법과 결과

Landau(1985)의 연구는 국민소득에서 정부지출이 차지하는 비중과 일인당 국민소득의 성장률과의 관계를 조사하였다. 조사 대상 국가는 16개의 OECD 선진국들(Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, USA, the United Kingdom)이고, 대상 기간은 1952년에서 1976년으로 설정하였으며, 연간자료들이 이용되었다. 사회적 지출의 지표로는 국내총소득에서 정부이전지출이 차지하는 비중을 이용하였으며, 이를 계산하는 과정에서는 상이한 디플레이터를 적용하였다. 모형의 설정에 있어서 일반적으로 포함되는 노동 및 자본의 증가율(투자율) 이외에 다음과 같은 변수를 추가하였다. 1) 초등학교, 중고등학교, 대학교의 등록학생 수를 각 교육수준별 상대소득으로 가중평균을 한 인적자본의 지표, 2) 추격(catch-up)효과를 통제하기 위한 일인당 소득수준, 3) 이익집단의 힘, 4) 교역조건의 변화율, 국민생산에서 차지하는 수출입의 비율로 측정된 경제개방도, 5) 인구, 6) 경기변동에서 수축 및 회복을 보여주는 더미변수, 7) 이상의 변수들에 의해 설명되지 못 하는 나라간의 차이를 반영하기 위한 국가별 더미변수. 내생성 문제를 완화하기 위해서 물적 자본, 인적 자본, 1인당 국민소득의 성장률, 정부지출의 비중, 일인당 국민소득, 교역조건의 변화, 국가생산에서 교역이 차지하는 비중을 나타내는 변수들 각각에 대해 3개의 시차변수 값의 평균을 구하고, 이를 회귀분석에 포함하였다. 그리고 인적 자본, 물적 자본, 1인당 국민소득의 성장률, 경기변동을 나타내는 변수는 도구변수로 대체하였다. 분석의 결과는 사회적 지출이 1인당 실질 GDP의 성장률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못했음을 보여준다.

Korpi(1985)의 연구는 Landau(1985)와 같은 해에 출간되었고, 분석에서

커버하는 기간이 유사하지만 매우 상이한 결과를 제공해준다. 이 논문이 조사 대상으로 삼고 있는 국가는 18개의 OECD국가들(Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, USA, the United Kingdom)이고, 조사 대상으로 삼고 있는 기간은 1950년에서 1973년까지의 기간이다. Landau(1985)의 연구와 비교할 때 유럽의 국가들이 더 추가된 대신 일본이 제외된 것을 볼 수 있다. 사회적 지출의 크기를 보여주는 변수로는 GDP 대비 사회보장지출(social security expenditure)이 이용되었다. 그 이외에 농업에 고용된 노동력의 비율, 추격(catch-up)의 잠재력이 대리변수인 한 시점의 1인당 소득이 포함되었으며, 정부의 개입정도를 보여주는 변수들로서 비농업 피고용자 중 노조가입자의 비율과 정부의 민간지출(civilian consumption) 등이 추가되었다. 연구의 결과는 일반적인 예상과는 반대로 사회적 지출의 증가가 성장률을 높인다는 것을 보여준다. 1950년-1973년 사이 GDP 대비 사회보장지출 변수의 회귀계수는 0.193이었고 통계적으로 유의하게 나타났다. 1973년~1979년에 대한 분석도 유사한 결과를 제공해준다. 연구의 결과는 사회보장지출을 5% 감소시키는 경우 연평균 성장률을 0.9% 포인트 낮아진다는 것을 시사한다.

McCallum and Blais(1987)의 연구는 정부와 이익집단의 역할이 경제 성장에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있다. 분석대상 국가는 Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, USA, the United Kingdom 등 17개 국가이고, 분석대상기간은 1960년~1983년이며, 1963~67년, 1967~73년, 1973~79년, 1979~83년 등 네 기간을 별도로 분석하였다. 사회적 지출규모의 지표로는 65세 이상 인구의 비율에 의해 조정된 GDP 대비 사회보장이전(social security transfers)이 이용되었다. 통상적인 성장모형과 비교할 때 투자가 제외되었고, 추격(catch-up)의 잠재력을 보여주는 1

인당 GDP의 로그 값, 근대화의 정고를 보여주는 대리변수, GDP 대비 정부부문의 성장률, 기간별 더미변수 등이 포함되었다. 분석결과는 Korpi(1985)의 경우와 마찬가지로 사회적 지출의 증가가 통계적으로 유의하게 경제성장률을 높였음을 시사한다. 1960년-1979년 기간에 대해 사회적 지출의 회귀계수는 0.12로 추정되었다. 이 기간을 고려할 때 사회적 지출 5% 감소시키는 경우 연평균 성장률 0.5% 포인트 감소한다는 것을 시사한다.

Weede(1991)의 연구는 일본을 포함한 19개 OECD국가들을 분석대상국으로 하였으며, 1960~68년, 1968~73년, 1973~79년, 1979~85년 등 네 기간에 대해 이루어졌다. 사회적 지출의 규모는 GDP 대비 사회보장이전지출(social security transfers)로 정의되었다. 경제적 성과의 지표로는 1) 실질 국내 총생산의 증가율, 2) 일인당 실질 국내 총생산의 증가율, 3) 피고용자 당 실질 국내 총생산의 증가율 등 세 가지 변수가 이용되었다. 설명변수로써는 민주주의의 나이와 농업 종사자의 비율이 포함되었다. 이 연구의 분석결과는 일본을 어떻게 처리하느냐에 따라 상이하게 나타난다. 국가별 더미변수를 포함하지 않거나 일본을 표본에서 제외한 경우에는 사회적 지출의 증가가 성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 일본 더미변수를 포함시킨 경우에는 사회적 지출이 성장률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 일본 더미변수가 포함되지 않은 모형의 분석결과는 사회적 지출이 5% 감소할 때 연평균 생산성 증가율이 0.5% 포인트 증가한다는 것을 시사한다.

Sala-i-Martin(1992)의 연구는 OECD 국가들이 아닌 세계 74개 국가의 자료에 기초하고 있다는 점에서 다른 연구들과 차별화된다. 이 연구가 커버하는 기간은 1970년~1985년이며 사회적 지출의 지표는 공공이전지출의 크기이다. 일반적인 성장모형에서 고용이 빠져있으며, 추격의 잠재력의 지표로 일인당 GDP의 로그 값이 포함되었다. 분석의 결과는 공공이전지출이

증가하면 성장률이 증가한다는 것을 보여준다. 공공이전지출 변수의 회귀계수는 0.111로 추정되었고 통계적으로 유의하다. 이는 사회적 지출이 5% 감소하면 연평균 성장률이 0.6% 포인트 감소할 것이라는 것을 시사한다.

Easterly and Rebelo(1993)의 연구는 기본적으로 재정정책과 경제성장과의 관계를 다룬 논문이다. 여기에서 소개된 다른 연구들과는 달리 이전지출과 경제성장의 관계가 직접적으로 조사되지는 않았고, 세율과 경제성장의 관계가 조사되었다. 조사 대상 국가는 14개 OECD 국가들을 포함한 세계 53개의 국가들이고 분석 대상기간은 1970년~1988년이다. 성장회귀분석은 기본적으로 Barro(1991)를 따르고 있다. 세율과 관련된 변수로는 한계소득세율, 개인소득 대비 개인소득세, 소비와 투자의 합에 대한 국내 세금의 비율 등이다. 회귀분석에 포함된 설명변수는 추격(catch-up)의 잠재력을 보여주는 1960년의 일인당 GDP, 1960년의 초등학교 재학생 수, 1960년의 중고등학교 재학생 수, 1970년~1985년의 백만 명 당 암살 수, 1970년~1985년의 혁명과 쿠데타, 1970년~1985년의 일인당 전쟁희생자 등이다. 회귀분석의 결과는 세율의 증가가 경제성장률을 낮춘다는 것을 보여준다. 추정된 회귀계수의 크기는 세금으로 측정된 사회지출의 규모를 5% 낮출 경우 연평균 성장률은 0.3% 증가할 것임을 시사한다.

Hansson and Henrekson(1994)의 연구의 특징은 정부의 지출을 종류별로 나누어 각각의 항목이 민간부문의 생산성에 미치는 효과를 분석했다는 것이다. 다른 연구들과 차별되는 또 다른 특징은 산업수준에서의 분석을 수행했다는 것이다. 분석에는 14개 OECD 국가(Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, UK, USA, West Germany)의 14개 산업분야가 포함되었다. 분석대상이 된 기간은 1970년~1987년 이다. 정부지출과 관련된 변수로서 고려하고 있는 것들은 정부소비, 교육지출, 정부투자, 이전지출, 사회보장, 총지출 등이다. 모든 변수들은 해당 기간 동안의 평균으로 포함되었고, 정부지출이 시차를

두고 생산성에 영향을 미쳤을 가능성을 허용하기 위해 이전기의 값이 이용되었다. 분석결과는 정부지출의 정의에 따라 상이하게 나타났다. 정부의 총지출은 민간실질생산의 증가율에 대해 통계적으로 유의한 음의 효과를 미치는 것으로 나타났으나 다른 변수들의 효과는 통계적으로 유의하지 않게 나타났다.

Mendoza et al.(1997)의 연구는 이론적으로 세율의 변화가 장기적인 성장과 투자율에 중요한 영향을 미칠 것이지만 실제로는 세율의 변화가 성장에 큰 영향을 미치지 않을 것이라는 하버거(Harberger)의 추측을 이론적·실증적으로 검증한 논문이다. 이를 위해 인적자본의 축적에 의해 성장이 유도되는 내생적 성장 모형을 기초로 세금구조 변화의 정성적·정량적 효과를 이론적으로 분석하고, 국가별 횡단면-시계열 자료를 이용하여 이론을 실증적으로 분석하였다. 이 논문이 분석대상으로 삼고 있는 국가는 18개의 OECD국가들(Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, West Germany, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, USA, the United Kingdom)이며, 연구대상기간은 1965년~1991년이다. 회귀분석의 종속변수는 일인당 GDP 성장률이고, 설명변수는 소비, 노동소득, 자본소득 각각에 대한 한계세율이다. 이와 함께 1965년의 일인당 GDP, 중등학교의 재학생 수의 비율, 교역조건의 변화, GDP에 대한 정부구매의 비율 등이 포함되었다. 분석의 결과는 하버거의 추측과 같이 세율이 경제성장에 유의한 영향을 미치지 않았다는 것을 지지해준다.

Agell et al. (1999)은 23개 OECD국가들(Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, USA, the United Kingdom, Greece, Iceland, Ireland, Luxembourg, Portugal, Spain, New Zealand)과 1970년~1990년 사이의 기간을 분석대상으로 한다. 이 논문은 공공 부문의 크기를 나타내는 변수

로서 채택한 GDP 대비 조세수입이 GDP 성장률에 미친 효과를 분석하였다. 여기에 일인당 GDP의 초기수준과 인구 변수(전체 인구 중 15세 이하, 64세 이상의 인구의 비율)를 설명변수로 추가하고 결과가 어떻게 달라지는지를 관찰하였다. 이 연구도 Mendoza et al.(1997)과 유사하게 조세의 규모가 성장률의 유의한 효과를 미치지 못한다는 결론을 제시하였다.

Fölster and Henrekson(1999)의 연구는 1970년-1995년 전체와 이를 각각 5년으로 나눈 기간에 대해 분석을 수행하였다. 분석 대상 국가는 Agell et al.(1999)과 마찬가지로 OECD의 23개국((Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, USA, the United Kingdom, Greece, Iceland, Ireland, Luxembourg, Portugal, Spain, New Zealand)을 포함한다. 여기에 부유한 국가들의 선택편이(selection bias)를 고려하기 위하여 OECD에 가입되어 있지 않은 부유한 국가들(Hong Kong, Singapore, Israel, Mauritius, Korea)을 추가한 분석을 수행하였다. 회귀분석의 설명변수로는 세금, 정부지출, 초기 일인당 GDP, 인구관련변수 등이 이용되었다. 그리고 인구가 많은 나라가 적은 나라에 비해 성장률의 변이가 낮은 효과를 제거하기 위해 오차항의 표준편차에 따라 각 국가에 가중치를 부여하는 weighted least square 방법을 이용하였다. 그리고 국가별 고정효과와 기간별 고정효과를 고려하기 위한 더미변수를 추가하였다. 분석의 결과는 조세의 규모가 성장률의 유의하게 감소시켰음을 보여준다. 회귀계수를 고려하건대 조세로 측정된 사회지출의 규모를 5% 감소시킬 경우 성장률은 0.5% 증가하는 것으로 추정된다.

### 3) Peter Lindert의 연구

Peter Lindert의 연구(Lindert 2004)는 과거에 수행된 대다수의 연구들이 이용했던 OECD국가들의 연간자료를 기초로 했지만 몇 가지 점에서 기존의 연구방법을 개선하였다. 그리고 그 결과에 대해 보다 엄밀한 해설을

제공하였다. 이러한 면에서 이 연구의 방법과 결과는 보다 자세하게 검토할만한 가치가 있다.

먼저 이 연구는 사회적 지출과 경제성장 간의 정확한 관계를 분석하는데 있어서 나타나는 중요한 문제인 내생성의 해결을 위해 세심한 노력을 기울였다. 위에서도 지적했지만 단기적인 경기변동은 사회적 지출에 대한 수요를 변화시킨다. 예컨대 경기가 나빠져서 성장률이 감소할 때 빈곤층에 대한 정부의 지원이 증가하는 경향이 있다. 이와 같은 단기적 경기변동효과를 제거하지 않으면 사회적 지출이 성장률에 미치는 음의 효과가 과대평가될 수 있다. 그 외에도 경기가 좋아지는 경우 세수가 증가하기 때문에 세수를 사회적 지출의 지표로 이용하는 경우 사회적 지출이 성장률에 미치는 음의 효과가 과소평가될 수 있다. 또한 장기적으로 소득이 증가하면 복지지출이 증가한다는 와그너(Wagner)의 법칙이 타당할 경우 사회적 지출이 성장률에 미치는 음의 효과가 과소평가될 수 있다.

Lindert의 연구는 도구변수를 이용한 2단계 회귀분석(two-stage regression)을 이용하여 이러한 내생성 문제를 완화시키고자 시도하였다. 즉 첫 단계에서 GDP 대비 사회적 지출의 수준의 결정요인을 분석하는 회귀분석을 수행하였다. 이 회귀분석의 설명변수로는 인구의 연령구조(65세 이상 인구의 비율과 15세 미만 인구의 비율), 참정권, 투표율, 정권교체의 빈도 등 정치적인 변수들, 그리고 종교, 무역개방도, 군사비 지출, 사회적 이질성의 지표 등이 포함되었다. 이 회귀분석으로부터 사회적 지출 규모의 예측치(predicted value)를 얻어서 이것을 성장회귀분석에 이용하였다. 두 번째로 이 연구는 적지 않은 기존의 연구가 세율 혹은 세수를 사회적 지출의 지표로 이용한 것을 비판하고 GDP 대비 사회적 이전지출의 규모를 분석에 이용하였다.

다음으로 Lindert의 연구는 사회적 지출과 성장률 간의 관계가 비선형적인 수 있다는 것을 고려하였다. 즉 사회적 지출이 성장률에 미치는 효과

는 사회적 지출의 수준에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이는 기존의 연구 가운데서는 McCallum and Blais(1987)의 논문에서 고려된 바가 있다. Lindert의 분석은 이를 보다 발전시켜 사회적 지출 변수의 2차식과 3차식을 포함한 회귀분석을 수행하였다. 그 결과는 아래에서 볼 수 있듯이 매우 새로운 시사점을 제공해 준다.

마지막으로 Lindert의 연구는 여러 가지 다양한 모형에 기초한 분석을 수행함으로써 보다 철저한 민감도 분석을 하였다. 기존의 연구들을 살펴 보면 종속변수인 경제적 성과의 지표가 다양하게 정의되고 있고, 모형의 설정도 서로 매우 상이하다. 이와 같은 모형의 변이 가운데 주된 것들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 1) 경제적 성과는 앞에서 지적했듯이 수준(levels)이나 성장률(growth rate)로 정의될 수 있고, 그 지표는 일인당 GDP, 근로자 일인당 GDP, 근로시간 당 GDP로 정의 될 수 있다. 이는 여섯 가지의 조합의 종속변수를 제공해준다. 2) 경제성장과 사회적 지출 간의 관계는 이론적으로 선호되는 2차식이나 보다 일반화된 3차식으로 가정될 수 있다. 3) 국가별 혹은 연도별 고정효과를 포함하거나 제외할 수 있다. 4) 일인당 자본투입은 자본형성의 형태로 포함될 수도 있고 그것이 내생적으로 결정된다는 이유로 제외될 수도 있다. 5) 고용은 그 자체가 내생적으로 결정된다는 이유로 제외될 수도 있고, GDP의 성장률이 아닌 생산성을 고려하는 경우에는 포함될 수도 있다. 6) 종속변수의 과거 값(lagged values)은 성장의 동학에 대한 해석에 따라 포함될 수도 있고 제외될 수도 있다. 이상의 이론적·실증적 이슈들은 최대 288개의 모형설정 상의 변이를 제공한다. Lindert(2004)의 연구는 이 가운데 가장 선호되는 모형을 중심으로 논의를 하되, 변형된 모형이 제공해주는 새로운 시사점을 동시에 고려함으로써 기존의 연구 가운데 모형설정의 차이에 따른 결과의 변화에 대해 가장 체계적인 접근을 한 것으로 평가된다.

Lindert(2004)의 성장회귀분석의 주된 결과는 다음과 같이 요약될 수 있

다. 첫째, 평균적인 OECD 국가들의 경우 사회적 지출의 증가가 성장률을 낮추지 않았다. 둘째, 1962~1981년 자료에 국한하여 분석을 수행하는 경우 사회적 이전지출의 증가는 성장에 오히려 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 1981~1996년의 경우 사회적 지출이 성장률에 미친 효과의 부호는 음수이지만 통계적으로 유의하지 않았다.

Lindert의 회귀분석의 가장 흥미로운 결과는 사회적 이전지출이 경제성장에 미치는 효과가 선형이 아니라는 사실이다. 사회적 지출과 성장률 간의 관계는 2차식을 이용하는지 혹은 3차식을 이용하는 지에 따라 상이하게 나타났고, 커버하는 기간에 따라서도 다르게 나타났다. 또한 1990년대의 스웨덴과 핀란드의 경제적 위기를 어떻게 다루느냐에 의해서도 결과가 다르게 나타났다. 그러나 일반적으로 사회적 지출의 심각한 음의 효과는 사회적 지출이 매우 낮은 구간과 매우 높은 구간에서 나타났다.

보다 구체적으로 볼 때 사회적 지출이 경제성장에 대해 갖는 음의 효과가 가장 두드러진 경우는 1978년~1995년에 대해 2차식을 적용한 회귀분석의 결과이다. 이 경우 사회적 지출이 GDP의 8%~20%인 구간은 성장률 변화가 평평한 궤적을 보인다. 반면 사회적 지출이 GDP의 8%보다 낮은 수준에서는 사회적 지출이 감소함에 따라 성장률이 매우 빠른 속도로 증가하고, 20% 이상에서는 사회적 지출이 증가함에 따라 성장률이 비교적 완만하게 감소한다. 예컨대 GDP 대비 사회적 지출이 33%가 되면 그것이 10%인 국가에 비해 3년 동안의 성장률이 4.2% 낮다는 결론이 도출된다.

3차식을 도입하게 되면 사회적 지출과 성장률 간의 관계가 매우 완만한 역-U자 형태를 띤다. 이 경우 사회적 지출이 33%로 증가해도 그것이 10%인 국가에 비해 3년 동안의 성장률이 1.8%만 낮을 뿐이다. 2차식을 적용하되 1990년대 초의 스웨덴과 핀란드에 대한 더미변수를 추가한 결과는 사회적 지출이 22%를 넘어서게 되면 오히려 평균보다 성장률이 높아진다는 것을 보여준다. 위에서 나타난 높은 사회적 지출의 부정적인 효과는

대표적인 복지국가인 스웨덴과 핀란드가 1990년대 초에 경제위기를 겪었던 데 기인한다는 것을 시사한다. 그러나 가장 부정적인 결과를 받아들이는 경우에 있어서도 현존하는 대부분의 선진국들이 사회적 지출의 부정적인 성장효과가 크지 않은 구간에 위치하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 선형식을 적용했을 때 사회적 지출이 성장에 미친 효과가 유의하지 않게 나오는 이유를 설명해준다.

#### 4) 기존연구 결과의 시사점

위에서 살펴본 사회적 지출과 경제적 성과에 관한 거시적인 실증분석결과들은 이 문제에 대해 뚜렷한 결론을 내리는 것을 어렵게 한다. 우선 여러 연구가 분석대상으로 삼은 국가 및 시기에 따라, 그리고 무엇보다 모형의 설정에 따라 매우 상이한 결과가 도출되는 것을 볼 수 있다. 그리고 적지 않은 노력에도 불구하고 어떠한 방법이 가장 이상적인지 혹은 분석의 결과가 어떠한 분석방법의 차이에 기인한 것인지에 대해 정확하게 알 수 없다.

설사 기존의 연구결과 가운데 하나를 받아들인다 하더라도 그것을 해석하는 데는 이견이 있을 수 있다. 우선 앞서서도 지적했듯이 사회적 지출과 경제적 성과 간의 인과관계를 명확하게 알기 어렵다. 즉 사회적 지출의 부정적 효과가 발견되었다 하더라도 이것이 두 요인 간의 진정한 인과관계를 보여주는 것이 아닐 수 있다. 즉 성장률 혹은 실업률 등 경제성과를 나타내는 변수와 사회적 지출이 제3의 요인과 서로 반대 방향의 상관관계를 갖기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 예컨대 남부유럽의 국가들은 농업 및 자영업 인구가 많으며 이러한 고용구조는 통상적으로 정의되는 실업률을 낮출 수 있다. 다른 한편 이러한 고용구조는 복지프로그램의 발전을 저해하는 역할을 할 수 있다. 역의 상관관계도 존재할 수 있다. 예컨대 실업률이 낮은 국가는 더 너그러운 실업급여를 지급할 수 있는 여력이

있을 수 있고, 반대로 실업의 위험이 높은 국가에서는 실업보험제도가 더욱 잘 완비될 수 있다.

성장회귀분석의 결과를 해석하기 어렵게 만드는 또 다른 요인은 사회적 지출의 변화에 대한 경제적인 반응이 동태적일 수 있다는 것이다. 예컨대 복지제도에 대한 개인의 반응은 사회적 규범에 영향을 받으며, 사회적 규범은 시간을 두고 새로운 제도에 적응할 수 있다(Lindbeck 1995a, 1995b). 이 경우 사회적 지출의 변화가 실제로 여러 가지 유인효과를 갖는다 하더라도 즉각적으로 혹은 불과 몇 년의 시차를 두고 경제적 성과에 영향을 미치지 않는 것이다.

또한 집계적인 자료로부터 사회이전 프로그램의 구체적인 효과를 알아내기 어렵다는 문제가 있다. 예컨대 각각의 이전지출 프로그램은 서로 다른 경제적 유인효과를 가질 수 있다. 이 경우 총 이전지출의 효과에 대한 분석은 실제의 경제적 효과를 제대로 드러내지 못할 수 있다. 그리고 정부지출에는 잡히지 않으면서도 민간의 경제적 유인에 영향을 미치는 요인들이 적절하게 고려되지 않은 경우에도 분석결과를 오해를 불러일으킬 수 있다. 예컨대 경제적으로 부정적인 효과를 갖는 민간부문에 대한 규제, 최저임금, 민간 기업의 복지급여 분담의무 등은 정부예산에 반영되지 않고 따라서 사회적 지출의 규모에 반영되지 않지만 근로유인과 조세에 영향을 미칠 수 있다.

결론적으로 국가별 분석으로부터 얻는 결과는 사회이전지출의 경제적 효과에 대해 결정적인 증거를 제공하기 어렵다고 판단된다. 이는 이미 기존의 연구자들이 내린 결론이기도 하다. 예컨대 Maddison은 다음과 같이 언급한 바 있다: “복지국가가 경제적 발전에 미치는 효과에 대한 증거는 그 문제에 대한 강한 결론에 도달하는 것을 어렵게 한다. 이 문제에 대한 강한 판단은 주로 이념적인 성향이나 미래에 일어날 수 있는 일에 대한 예측에 의해 영향을 받는다”(Maddison 1984, 83).

이론적인 예상과는 다르게 사회적 지출의 부정적인 거시경제적 효과가 실증적으로 뚜렷하게 나타나지 않는 이유는 무엇일까? 소위 “공짜점심의 수수께끼(free-lunch puzzle)”에 대한 설명의 하나는 복지국가들이 경제성장을 저해하지 않는 방식의 사회적 지출을 한다는 것이다. 예컨대 Lindert(2004)에 따르면 대표적인 복지국가로 알려진 스웨덴은 조세의 부과와 사회적 지출의 방식을 결정함에 있어서 경제적인 효율성을 높이기 위한 여러 가지 노력을 기울였고, 그 결과 매우 높은 GDP 대비 사회적 지출의 비율에도 불구하고 대부분의 시기에 있어서 다른 OECD 국가들에 뒤지지 않는 경제성장률을 유지해 왔다고 한다.

이러한 노력을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 스웨덴의 조세구조를 살펴보면 흔히 생각하듯이 누진적이지 않으며 성장을 촉진하는 성격을 지니고 있다. 자본이나 자산에 대한 세율은 높지 않으며 노동과 소비에 대한 세율은 매우 높다. 또한 소비세는 높을 뿐만 아니라 거의 일정하다. 이는 저소득층에게 불리한 역진적인 조세구조이지만 자본형성을 촉진하여 성장률을 높일 수 있는 장점이 있다. 또한 사회적 이전지출은 수혜자들의 근로유인을 높게 유지하는 성격을 가지고 있다. 즉 모든 국민이 복지프로그램의 수혜자가 되고(universal welfare state) 지불능력조사(means test)가 약하여 평균소득세율은 높은 반면 한계세율은 낮은 구조이다.

#### 라. 요약 및 시사점

이상에서 살펴본 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 않는다고 요약할 수 있겠다. 고령연금의 구조는 국가 간 고령인구 경제활동참가율의 변이를 설명하는 매우 강력한 요인으로 지적

되었고, 많은 연구들이 순 연금자산(net pension wealth)이 개인의 퇴직결정의 중요한 결정요인이라는 결과를 얻었다. 실업급여의 특성은 실업에 빠질 확률과 실업의 지속기간에 강한 영향을 미친다는 연구들이 제시된 바 있다. 또한 복지수당은 빈곤한 가구주, 특히 여성 가구주의 경제활동참가에 부정적인 영향을 미친다는 것을 보여주는 문헌도 축적되어있다. 그러나 선진국의 역사적 경험을 보면 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제적 성과가 악화되었다는 증거를 발견하기 어렵다. 오히려 경제적인 재난이나 소득의 증가와 같은 경제적 변화가 복지지출에 영향을 미쳤다는 해석이 더 타당해 보인다. 1960년대 이후를 대상으로 한 국가별 자료의 분석결과도 사회적 지출과 경제성장 간의 관계에 대해 뚜렷한 실증적 증거를 제시해주지 못하고 있다.

이론적인 예상 및 미시적인 증거와 거시적인 증거 사이에 왜 괴리가 발생하는지는 확실하지 않다. 제3절의 마지막 부분은 다음과 같은 몇 가지 가능한 가설을 제시하였다. 첫째는 사회지출의 변화가 실제로 여러 가지 유인효과를 갖는다 하더라도 개인이 이에 반응하는 데 시간이 걸리기 때문에 즉각적으로 혹은 불과 몇 년의 시차를 두고 경제적 성과에 영향을 미치지 않을 수 있다. 둘째로, 사회지출의 규모에는 잡히지 않지만 개인의 경제적 유인에 영향을 미치는 다른 요인들이 많기 때문에 집계적인 자료로부터 사회이전 프로그램의 구체적인 효과를 알아내기 어렵다. 셋째로는 Lindert(2004)가 지적했듯이 복지국가들이 가급적 경제성장을 저해하지 않는 방식으로 사회적 지출을 한다.

이러한 이유 이외에 생각해 볼 수 있는 것은 복지지출이 가지는 긍정적인 효과들이다. 이를 고려하는 것은 이 글의 범위를 벗어나는 일이다. 그렇지만 몇 가지 생각해 볼 수 있는 예를 들면 다음과 같다. 첫째, 사회적 지출 가운데 교육 및 건강에 대한 지출은 개인의 인적자본 축적을 높임으로써 경제성장에 기여할 수 있다. 둘째, 각 종 사회적 보험은 사회적 안전

판을 제공해 줌으로써 개인이 경제적 선택을 함에 있어서 상당한 위험을 감수할 수 있게 해 준다. 셋째, 사회적 지출은 사회적 불평등 수준을 낮추고 소위 사회적 자본(social capital)을 축적해 줌으로써 경제의 지속적인 성장을 간접적으로 뒷받침 할 수 있다. 이러한 가능성들이 충분히 이론적으로나 실증적으로 고려되어야만 사회적 지출 증가의 공과에 대한 정당한 판단을 내릴 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 국민경제자문회의사무처(2006) “사회지출과 경제성장의 관계 - 사회지출 확대가능성 검토”, 2006년 2월
- 대한민국정부(2008) 『‘08~’12 국가재정운용계획』
- 박형수·류덕현(2006), 『한국의 장기재정모형』, 연구보고서 06-12, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 성명재·박기백(2008) “조세·재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함” 한국재정학회 『재정학연구』 pp. 63~94
- 이철희 (2006): 「미국 고령인구의 경제적 지위변화와 복지국가의 형성」, 『경제사학』 40호, 119-175.
- 최준욱, 류덕현 및 박형수(2005) 『재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 05-09
- 한국재정학회(2006) “복지지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구”, 기획예산처 정책연구용역 보고서, 2006년 12월
- Ahluwalia Montek S.(1996) Ahluwalia, M. S. (1996) “Inequality, Poverty and Development,” *Journal of Development Economics*
- Agell, J., T. Lindh, H. Ohlsson (1999): “Growth and the public sector: A critical review essay,” *European Journal of Political Economy* 13: 33-52.
- ALESINA, A. AND DANI RODRIK (1994) “Distributive Politics and Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, No. 109(2), pp. 465-90.

- Alesina, Alberto and Roberto Perotti(1996) "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review* 40, 1203-1228
- Alston, Lee, and Joseph Ferrie (1999): *Southern Paternalism and the American Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, Patricia M. and Bruce D. Meyer (1994), "The Effect of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data", *National Bureau of Economic Research Working Paper No. 4960*.
- Ando, A. (1985): *The Savings of Japanese Households: A Macro Study Based on Data from the National Survey of Family Income Expenditure, 1974 and 1979*, Economic Planning Agency, Government of Japan.
- Ando, A., and A. Kennickell (1987): "How much (or little) Life Cycle is There in Micro Data? The Cases of the United States and Japan," in R. Dornbusch, S. Fischer, and J. Bossons(eds.), *Macroeconomics and Finance: Essays in Honor of Franco Modigliani*, Cambridge, MA, MIT Press, 159-223.
- Ando, A., and F. Modigliani (1963): "The Life Cycle Hypothesis of Savings: Aggregate Implications and Tests," *American Economic Review*, 53, 55-84.
- Arjona, R. M. Ladaique and M. Pearson , "Growth, Inequality and Social Protection" *Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 51*. OECD, Paris, 2001.
- Arjona, R. M. Ladaique and M. Pearson, "Social Protection and Growth", *OECD Economic Studies No. 35, 2002/2, 2002*, pp. 7-45
- Arjona, R., M. Ladaique and M. Pearson (2001), "Growth, Inequality and

- Social Protection", OECD Labor Market and Social Policy Occasional Papers, no.51, OECD Publishing
- Baicker, C., C. Goldin, and L. Katz. (1998): "A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation." In Bordo, M., C. Goldin, and E. White, eds., *The Defining Moment*, Chicago: University of Chicago Press.
- Banerjee, A. and E. Duflo (2003) "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" *Journal of Economic Growth*, Vol.8, p267-299
- Barro, R.J. (1978): *The Impact of Social Security on Private Savings: Evidence from the U.S. Time Series*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- Barro, R.J. (1991): "Economic Growth in a Cross Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106: 407-443.
- Benabou, R. 1996. "Inequality and Growth," *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 11-74.
- Benabou, Roland(2002) "Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?," *Econometrica*, Vol. 70, No. 2 (Mar., 2002), pp. 481-517
- Benjamin, D.K., L.A. Kochin (1979): "What went Right with Juvenile Unemployment Policy between the Wars: A Comment," *The Economic History Review* Volume 32 Issue 4, 523 - 528.
- Berman, E., J. Bound and Z. Griliches (1994) "Changes in the demand for skilled labor within U.S. manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures," *Quarterly Journal of Economics*, 104, 367-97
- Bernheim, B.D. (1986): "Dissaving after Retirement: Testing the Pure Life

- Cycle Hypothesis," in Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise(eds.), *Issues in Pension Economics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bleany, M., N. Gemmell and R. Kneller (2001), " Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth over the Long Run", *Canadian Journal of Economics*, Vol 34, No. 1, pp.36-57
- Brandolini, A and T. Smeeding (2007) "Inequality Patterns in Western-Type Democracies: Cross-Country Differences and Time Changes," Maxwell School, Syracuse University
- Burtless, G. (1986), "Social Security, unanticipated benefit increases, and the timing of retirement", *Review of Economic Studies* 53(5):781-805.
- Burtless, G. (2007) "Globalization and Income Polarization in Rich Countries," *Issues in Economic Policy*, The Brookings Institution
- Caselli, F., G. Esquivel and F. Lefort (1996), " Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics", *Journal of Economic Growth*, No. 1, pp.363-389
- Clark, T., and A. Leicester (2004) "Inequality and two decades of British tax and benefit reform," *Fiscal Studies* 25(2) p129-158, Institute for Fiscal Studies
- Clarke, George R.G.(1995) "More evidence on income distribution and growth", *Journal of Development Economics* Vol. 47, 403-427
- Classen, Kathleen P. (1979), "Unemployment insurance and job search", in: S. A. Lippman and J. J. McCall, eds., *Studies in the economics of search* (North-Holland, Amsterdam).
- Costa, D. L. (1998): *The Evolution of Retirement*. Chicago; University of Chicago Press.
- David, M., and P. Menchick (1983): "Income Distribution, Lifetime Saving

- and Bequests," *American Economic Review*, 73, 672-690.
- Deiningner, K., Squire, L., 1996. Measuring income inequality: a new data-base. *World Bank Economic Review* 10 (3), 565-591
- EASTERLY, W. AND SERGIO REBELO (1993) "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics*, 32(3), pp. 417-58.
- Ehrlich I., J. Zhong (1998): "Social Security and the Real Economy: An Inquiry Into Some Neglected Issues," *American Economic Review* 88, 151-157.
- Esterly, W., and S. Rebelo (1993): "Fiscal Policy and Economic Growth." *Journal of Monetary Economics* 32, 417-458.
- EU(2006), "Long-term sustainability of public finances in the European Union," *European Economy*, No. 4, 2006.
- Feenberg, Daniel R. and James M. Poterba(1992) "Income Inequality and the Incomes of Very High Income Taxpayers: Evidence from Tax Returns", NBER Working Paper No. W4229, December 1992
- Feenstra, R. C. and G. H. Hanson (1996) "Globalization, outsourcing, and wage inequality," *American Economic Reviews*, 86, 240-45
- Feldstein, M. (1974a): "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, 82, 905-926.
- Feldstein, M. (1974b): "Social Security and Private Savings: International evidence in an Extended Life Cycle Model," *Harvard Institution of Economics Research*, Discussion Paper361.
- Fernandez, Raquel and Richard Rogerson(1998) "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education-Finance Reform", *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 4 (Sep.,

1998), pp. 813-833

Fölster, S., M Henrekson (1999): "Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries," *European Economic Review* 15(June): 337-358.

Forbes, K. (2000) "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth," *The American Economic Review*, Vol.90, No.4, p869-887

GALOR, O. AND JOSEPH ZEIRA (1993) "Income distribution and macroeconomics". *Review of Economic Studies*, 60, pp. 35-52.

Glasson, W. H. (1918): *Federal Military Pensions in the United States*. New York: Oxford University Press.

Goodman, A. and Z. Oldfield (2004) "Permanent differences? Income and expenditure inequality in the 1990s and 2000s," IFS Report No.66, Institute for Fiscal Studies

Goodman, A., P. Johnson and S. Webb (1997) "Inequality in the UK," Oxford University Press

Graebner, W. (1980): *A History of Retirement: The Meaning and Function of an American Institution*. New Haven: Yale University Press.

Gruber, J., and D. Wise (1999): *Social Security and Retirement around the World*. Chicago: University of Chicago Press.

Hagerty, M. R. (2000) "Social comparisons of income in one's community: Evidence from national surveys of income and happiness," *Journal of Personality and Social Psychology*, 78, 764-771

Hasson, P., and M. Henrekson (1994): "A New Framework for Testing the Effects of Government Spending on Growth and Productivity." *Public Choice* 81, 3-4(December): 381-401.

- Heller, Peter S. (2005a) Finance and Development, vol. 2, 2005, IMF.
- Heller, Peter S. (2005b), "Is There Room for Additional Spending in Social Sectors?," mimeo.
- Heller, Peter S. (2005c), "Understanding Fiscal Space," IMF Policy Discussion Paper.
- Heller, Peter S. (2006), "The prospects of creating 'fiscal space' for the health sector," mimeo.
- Hurd, M. D., and M. J. Boskin (1984): "The Effect of Social Security on Retirement in the Early 1970s," Quarterly Journal of Economics 99: 767-90.
- Hurd, M.D. (1987): "Savings of the Elderly and Desired Bequests," American Economic Review, 77, 298-312.
- IMF (2005), "Fiscal space: What it is and how to get it," 1-page leaflet.
- Jensen, Richard (1989): "The Causes and Cures of Unemployment in the Great Depression," Journal of Interdisciplinary History 19, 553-583.
- KALDOR, N. (1956) "Alternative theories of distribution". Review of Economic Studies, 23(2), pp. 83-100.
- KALDOR, N. (1957) "A model of economic growth". Economic Journal, 67, pp. 591-624.
- Korpi, W. (1985): "Economic Growth and the Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System?" European Sociological Review 1: 97-118.
- Kotlikoff, L.J., and L.H. Summers (1981): " The role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation," Journal of Political Economy, 89, 706-732.
- Krueger, A. B., B.D. Meyer (2002): "Labor Supply Effects of Social Insurance," NBER Working Paper No. W9014.

- Krueger, A., and J. Pischke (1992): The Effect of Social Security on Labor Supply: A Cohort Analysis of the Notch Generation. *Journal of Labor Economics* 10: 412-437.
- Landau, D.L. (1985): "Government Expenditure and Economic Growth in the Developed Countries: 1952-76." *Public Choice* 47: 459-477.
- Lee, Chulhee (1998a): "Rise of the Welfare State and Labor Force Participation of Older Males," *American Economic Review* 88, 222-226.
- Lee, Chulhee (1998b): "Long-Term Unemployment and Retirement in Early-Twentieth-Century America," *Journal of Economic History* 58, 844-856
- Lee, Chulhee (2005): "Labor Market Status of Older Males in the United States, 1880-1940, *Social Science History* 29, 77-105.
- LEWIS, W.A. (1954) "Economic development with unlimited supply of labour". *Manchester School*, 22, pp. 139-191.
- Lindert, P. H. (1998) "Three Centuries of Inequality in Britain and America," University of California
- Lindert, P. H. (2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* volume2: Cambridge University Press.
- Lindquist, M. (2005) "Capital-Skill Complementarity and Inequality in Sweden," Working Paper 2/2005, Swedish Institute for Social Research
- Mankiw, N. G., D. Romer and D.N. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No.2, pp. 407- 437

- Mankiw, N., D. Romer, and D. N. Weil (1992): "A contribution to the Empirics of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics* 107: 407-37.
- Margo, R. A. (1991): "The Microeconomics of Depression Unemployment," *Journal of Economic History* 51, 333-342.
- McCallum, J. and A. Blais. (1987): "Government, Special Interest Groups, and Economic Growth." *Public Choice* 54: 3-18
- Mendoza, E. G., G. M. Milesi-Ferretti, P. Asea (1997): "On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture," *Journal of Public Economics* 66, I (October 1997): 99-126.
- Meyer, Bruce D. (1992a), "Using natural experiments to measure the effects of unemployment insurance", working paper, Northwestern University.
- Mirer, T.W. (1979): "The Wealth-Age Relationship among the Aged," *American Economic Review*, 76, 297-313.
- Mitchell, Daniel (2000): *Pensions Politics and the Elderly*, M. E. Sharpe.
- Modigliani, F. (1986): "Life cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations," *American Economic Review*, 76, 297-313.
- Modigliani, F. (1988): "Measuring the Contribution of Intergenerational Transfers to Total Wealth: Conceptual Issues and Empirical Findings," in D. Kessler, and A. Masson(eds.), *Modeling the Accumulation and Distribution of Wealth*, New York, Oxford University Press, 53-67.
- Modigliani, F., and R. Brumberg (1954): "Utility analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data," in K. Kurihara(ed.), *Post-Keynesian Economics*, New Brunswick, Rutgers University Press.

- Moen, J. R. (1987a): Essays on the Labor Force and Labor Force Participation Rates: The United States From 1860 Through 1950. Unpublished PhD Dissertation. The University of Chicago.
- Moen, J. R. (1987b): "The Labor of Older Americans: Comment," *Journal of Economic History* 47, 761-767.
- Moffitt, R. A. (1987), "Life-cycle labor supply and Social Security: a time-series analysis", in: Gary Burtless, ed., *Work, health, and income among the elderly* (The Brookings Institution, Washington D.C.).
- Moffitt, Robert (1985), "Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells," *Journal of Econometrics* 28:85-101.
- Mohammed, Nadir (2005), "Fiscal Space for Infrastructure Borrowing in the Western Balkan," mimeo, World Bank.
- Murray, C. A. (1986): *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*: Basic Books.
- OECD, *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*
- Orloff, A., and T. Skocpol (1984): "Why Not Equal Protection?" *American Sociological Review* 49: 726-750.
- PEROTTI, R. (1992) "Fiscal policy, income distribution and growth". Columbia University Working Paper 636.
- PEROTTI, R. (1993) "Political equilibrium, income distribution, and growth". *Review of Economic Studies*, 60, pp. 755-776.
- PEROTTI, R. (1994) "Income distribution and investment". *European Economic Review*, 38, pp. 827-35.

- PEROTTI, R. (1996) "Growth, income distribution and democracy: what the data say". *Journal of Economic Growth*, 1(2), pp. 149-87.
- PERSSON, T. AND GUIDO TABELLINI (1994). "Is Inequality harmful for growth?. *American Economic Review*, 84(3), pp. 600-621.
- PERSSON, T. AND GUIDO TABELLINI (1994). "Is Inequality harmful for growth?. *American Economic Review*, 84(3), pp. 600-621.
- Pesaran, M.H., Y. Shin and R.P. Smith (1999), "Pooled mean group estimation of dynamic heterogeneous panels", *Journal of the American Statistical Association*, Vol.94, pp.621-634
- Pontusson, J. (2005) "Inequality and Prosperity," Cornell University Press
- Projector, D. (1968): *Survey of Changes in Family Finance*, The Board of Governors, Federal Reserve System.
- Quadagno, J. (1987): "Theories of the Welfare State," *American Review of Sociology* 13, 109-128.
- RODRIK, D. (1997) *Has Globalization gone too far?*. Institute for International Economics, Washington D.C.
- Saez, Emmanuel(2003) "Income Inequality in the United States, 1913-1998" with Thomas Piketty, *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 2003, 1-39 (Longer updated version published in A.B. Atkinson and T. Piketty eds., Oxford University Press, 2007) (TABLES AND FIGURES UPDATED TO 2006 in Excel format, July 2008)
- SAINT-PAUL, G. AND THIERRY VERDIER (1992) "historical Accidents and the Persistence of Distributional Conflicts". *Journal of the Japanese and International Economies*, 6, pp. 406-422.
- Sala-i-Martin, X. (1992): "Transfers." NBER Working Paper 4186.
- Schick, Allen (2008), "BUDGETING FOR FISCAL SPACE," mimeo,

- presented at the OECD Asian Senior Budget Officials' Meeting, Bangkok, 2008.
- Schieber, S., and J. Shoven (1999) *The Real Deal: The History and Future of Social Security*, New Haven: Yale University Press.
- Shorrocks, A.F. (1975): "The Age-Wealth Relationship: a Cross-Section and Cohort Analysis," *Review of Economics and Statistics*, 57, 153-163.
- Skocpol, T. (1992): *Protecting Soldiers and Mothers*, Belknap.
- Skocpol, T. (1993): *Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Solon, Gary (1985), "Work incentive effects of taxing unemployment benefits", *Econometrica* 53:295-306.
- Stiglitz, J. (1969) "The Distribution of Income and Wealth Among Individuals", *Econometrica*, 37(3), pp. 382-97.
- Topel, Robert H. (1983), "On Layoffs and Unemployment Insurance," *American Economic Review* 73:541-559.
- Trattner, Walter (1999): *From Poor Law to Welfare State*, 6th ed. New York: Free Press.
- UNDP (2006), "Fiscal space for public investment: towards a human development approach."
- Weaver, C. L. (1983): "On the Lack of a Political Market for Compulsory Old-Age Insurance Prior to the Great Depression," *Explorations in Economic History* 20, 294-328.
- Weede, E. (1991): "The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD Countries," *Quality and Quantity* 25: 421-38
- Williamson, J.G.(1991) British inequality during the industrial revolution: accounting for the Kuznets curve. In: Brenner, Y.S., Kaelble, H.,

Thomas, M. Eds., *Income Distribution in Historical Perspective*.  
Cambridge; New York and Melbourne: Cambridge University Press;  
Paris: Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, pp. 57 - 75.

佐々木仁・櫻健一(2004)「製造業における熟練労働への需要シフト：スキル偏向的技術進歩とグローバル化の影響」日本銀行ワーキング・ペーパーシリーズ No.04-J-17

## 〈부록〉

### 〈 참고 : Arjona, Ladaique and Pearson (2001) 〉

Arjona, Ladaique and Pearson (2001) (이하, ALP)은 MRW를 기초로 하여 소득재분배 상황과 사회지출이 경제성장에 미치는 영향에 관한 실증적 연구를 하였다. 그들은 MRW의 성장모형을 감안하여 적절한 설명 변수를 선택한 축약식을 추정하였다. 그들이 실증분석에서 사용한 피설명변수는 일인당 실질 GDP의 연평균 성장률이며 주요 설명변수로는 catch-up효과를 반영하는 전기의 일인당 실질 GDP 성장률, 투자율을 반영하는 실질 GDP에 대한 민간고정자본 형성비율(real private non-residential fixed capital formation to real GDP), 인적자본을 반영하는 노동가능인구의 평균 학업 기간(average years of schooling), 인구증가를 반영하는 노동가능인구의 연평균 증가율 등이 있다. 이러한 설명변수를 기본으로 하여 소득재분배 및 사회지출관련 변수를 추가하여 추정하는 방법으로 ALP는 실증연구를 진행하였다.

#### 1) 데이터

GDP, 인구 등 널리 알려진 데이터 외에 중요한 데이터로 OECD 사회지출에 관한 데이터베이스(SOCX)가 이용되었다. 다만 SOCX의 시계열이 1980~1997년의 기간만 포함하므로 OECD(1994)을 이용하여 사회지출 시계열 데이터를 1970년대로 연장하여 사용하였다. 총 사회지출 데이터는 큰 차이가 없을 것으로 예상되지만 세분화된 70년대 사회지출 데이터는 어느 정도 차이가 날 수 있다. 특히 보건(Health) 데이터는 SOCX와 양립

하지 않기 때문에 차이가 날 수 밖에 없다.

## 2) 실증분석상의 문제점 및 다양한 추정방법 적용

ALP는 기존의 다양한 추정방법을 소개하고 소개한 각각을 방법을 적용하고 있다. 그들은 먼저 사회지출이 경제성장에 주는 효과에 대한 실증분석의 어려움에 대하여 논의하고 있는데 가장 먼저 생각할 수 있는 어려움은 경제성장을 설명할 수 있는 요인들을 인식하는 것이다. MRW와 같이 경제성장에 영향을 주는 요인들로 인구증가율, 투자율, 인적자본 등을 생각할 수 있으나 이 외에도 상당히 많은 요인들이 있으므로 추정식의 설정(specification)에 있어서 정확한 설정이 매우 어렵다. 이러한 어려움은 선택한 추정식의 설정으로부터 나온 결과들이 생략된 변수(omitted variables)로 인한 편의(bias)를 갖게 될 가능성으로부터 자유롭지 못함을 의미한다. 또 다른 어려움으로는 사회지출과 경제성장이 상호 영향을 주는 동시성(simultaneity)으로 인해 발생하는 내생성(endogeneity) 문제이다. 사회지출이 경제성장을 높일 수도 있지만 반대로 부진한 경제성장이 높은 사회지출을 유도할 수도 있는 동시성(simultaneity)의 문제가 있기 때문에 이를 감안하는 추정 방식이 필요할 수 있다.<sup>49)</sup>

ALP는 먼저 데이터를 두가지로 이용하였다. 하나는 경기변동의 효과를 제거하고 장기적인 효과를 살펴본다는 취지에서 70년대, 80년대, 90년대로 데이터를 구분하고 각각 수준을 평균으로 만들어 데이터를 재구축하여 사용하였고 다른 하나는 연간 데이터를 그대로 이용한 경우이다. 전자의 데이터를 이용하여 고정효과(fixed effect) 패널 회귀분석, SUR(Seemingly Unrelated Regression) 방법 등을 적용하였고 후자인 연간 데이터를 이용해서는 PMG(Pooled Mean Group) 추정방법을 적용하여 각 국가에서 공통적

49) 실제로 ALP는 두 번째 어려움에 대해 "동시성(simultaneity)"이라는 표현을 하지 않고 단순히 그결과인 "내생성(endogeneity)"이라는 표현만 하였다.

으로 가지고 있는 사회지출의 성장에 대한 장기 효과를 추정하였다. 이는 단순히 고정효과 패널 회귀분석에서 가정하고 있는 모수의 획일성 (homogeneity)라는 제약을 완화한 가운데 장기적인 효과를 추정하기 위한 시도로 보여지는데 사회지출이 경제성장에 부정적인 효과를 미치는 것은 PMG 추정방식을 이용할 경우 잘 나타나는 것으로 보여진다.

[부그림 1] PMG를 이용한 추정결과(피설명변수: 일인당 실질GDP 성장률)

	Annual data -- Pooled Mean Group estimations <sup>(1)</sup>				
	Entire population			Working Age Population	
	(1) Baseline	(2) SOCX	(3) (SOCX - Health)	(4) SOCX	(5) (SOCX- Health)
Catch-up	-0.085 [5.52]**	-0.147 [-4.14]**	-0.151 [4.36]**	-0.112 [2.25]**	-0.126 [2.35]**
Population growth	-15.505 [5.74]**	-2.834 [-2.89]**	-2.811 [2.78]**	-6.789 [9.44]**	-6.604 [8.66]**
Investment	0.200 [3.65]**	0.345 [9.54]**	0.319 [9.82]**	0.242 [6.94]**	0.256 [7.48]**
Human capital	0.857 [5.96]**	1.260 [11.66]**	1.240 [11.70]**	1.780 [23.51]**	1.723 [23.21]**
Social Expenditure	- -	-0.134 [-2.57]**	-0.090 [2.14]**	-0.099 [2.52]**	-0.037 [1.56]
Constant	0.674 [5.66]**	0.981 [4.40]**	1.007 [4.60]**	0.635 [2.30]**	0.702 [2.42]**
Observations	533 (1970-1998)	533 (1970-1998)	533 (1970-1998)	340 (1980-1998)	340 (1980-1998)
Log likelihood	1563	1603	1601	1127	1122
Countries	21	21	21	20	20

<sup>(1)</sup> All PMG estimations include short-run dynamics. The figures presented in this table are the long-run coefficients.

## 〈 참고 : Bleany, Gemmell 및 Kneller (2001) 〉

Bleany, Gemmell 및 Kneller (2001), 이하 BGK는 정부지출 및 조세가 경제성장에 일시적이고 항구적인 영향을 줄 것이라는 Barro(1990)의 내생적 성장 모형에 관한 예측을 실증적으로 검증하였다. 그들은 이러한 검증에서 재정의 장기적 효과를 단기적 효과로부터 분리시키기 위해 1970-95년 OECD 국가의 연도별 및 기간-평균 패널 데이터를 이용하였다. BGK의 연구결과는 내생적 성장 모형의 이론 및 실증적 일치성을 강하게 뒷받침하고 있다. 또한 경제성장에 대한 장기적 재정효과는 시차를 고려하여 추정할 경우에만 온전히 포착할 수 있으며 유의한 결과를 얻을 수 있었다. 반면 기존연구들과는 달리 정부예산 제약의 불완전성과 관련된 편의 및 재정 혹은 투자변수의 내생성은 나타나지 않았다.

## 1) 데이터

데이터는 1970-95년 동안 22개 선진국을 대상으로 하였으며, 정부예산관련 데이터는 GFS에서, 나머지는 World Bank Table이 이용되었다. 다만, 자료 입수의 어려움 때문에 동 기간 중 나라별로 상이한 시계열을 구성하였다. 또한 내생적 성장 모형에 따라 정부지출 및 조세 항목을 각각 생산적 및 비생산적 지출로, 왜곡 및 비왜곡적 조세로 구분하였다. 지출측면에서는 사회보장지출만을 비생산적 지출로 간주하고 나머지를 생산적인 범주로 구분하였으며, 조세측면에서는 소비세만을 비왜곡 조세로 간주하여 분류하였다.

## 2) 실증분석

BGK는 실증분석에 앞서 장기적 재정효과를 고려하기 위하여 연간데이터를 이용하여 일반적으로 쓰이는 5개년-평균 데이터와 연간 데이터에 각각 시차변수를 고려하는 방법을 모두 사용하였다. 다만 시차변수 고려 시 적정시차를 검증한 결과 8개의 시차가 적합한 것으로 나타났으며 추정결과 보고서 장기적 효과와 관련된 계수는 현기와 8개 시차를 추정된 계수의 합으로 정의하였다. 모형의 구성은 Barro(1990)의 내생적 성장 모형에 따라 크게 (i)비왜곡 조세 및 비생산적 지출의 고려여부 (ii) 장기적 재정변수 포함여부에 따라 상이하게 구성하였다. 각각의 경우에서 추정방법은 이원-고정효과모형(two-way fixed effect model) 및 시간 및 국가별 상수항을 고려한 LSDV(Least Square Dummy Variable)를 이용한다. 또한 동종의 연구에서 시차 성장률을 포함하여 동적 회귀를 추정할 경우 흔히 발생하는 잠재적 내생성 문제를 수정하기 위하여 Anderson-Hsiao(1981)과 Jones(1995)의 접근법을 이용하였다. 마지막으로 재정변수 및 통제변수의 조건부 선택 및 샘플링을 통하여 연구결과에 대한 모형설정의 강건성(robustness)을 검증하였다.

## 3) 실증분석의 결과

전술한 두 방식의 데이터를 이용하여 비생산적 지출과 비왜곡적 조세의 혼합을 고려한 추정결과, 단기적 재정관련 변수의 부호는 모두 내생적 성장이론에서 제시한 방향과 일치하는 것으로 나타나 높은 부합성을 보여주었다. 이러한 결과가 5개년 평균 데이터나 투자 및 재정변수의 내생성에서 기인하는 단기적인 효과인지의 여부에 대한 고려로써, 재정변수의 시차효과를 고려한 결과 주요 재정변수인 왜곡적 조세, 생산적 지출, 재정흑

자는 모두 유의하게 나타나 성장에 대한 강한 재정효과가 있음을 보여 주었다. 그러나 동적 패널을 추정하는 경우 시차 종속변수 혹은 내생적 회귀변수로 인한 잠재적 내생성으로 인하여 추정 계수의 편의가 있을 가능성을 고려하여 Anderson-Hsiao(1981)과 Jones(1995)가 제시한 방법론을 적용한 결과 투자변수를 제외하고는 전술한 결과들과 일치하여 모형설정의 강건성(robustness)를 보여 주었다. 또한 재정 회귀계수의 샘플링, 회귀식 설정에 대한 추가적인 강건성(robustness) 검증 결과 모두 유의하게 나타나 모든 경우에서 내생적 모형의 예측에 지지하는 근거를 제시하였으며, 기존 실증연구들에서 다소 모호한 결과들과 매우 대조적으로 높은 이론적 일치성을 보여 주었다. 결과적으로 BGK 연구는 OECD 데이터를 이용하여 비생산적 지출 및 비왜곡적 조세의 혼합에 의해 재정이 조달될 때, 생산적 지출이 성장률을 증가시키고 왜곡적 조세가 성장률을 감소시킨다는 것을 보여 주어 내생적 성장 모형의 예측을 실증적으로 뒷받침하는 강한 근거를 제시하고 있다.

[부그림 2] 장기효과를 고려한 추정결과(BGK)

TABLE 2 Dynamic panel with eight lags of annual data			
Estimation technique: Columns 1 & 2: LSDV; 2 way FE; annual data Column 3: five-yearly averaged data; restricted sample			
Dependent variable: per capita GDP growth			
	Omitted fiscal variable(s)		
	1. Non-distortional taxation	2. Non-distort. taxation Non-prod. expenditure	3. Non-distort. taxation Non-prod. expenditure
Investment ratio	0.120 (4.21)	0.126 (3.99)	0.079 (1.05)
Labour force growth	-0.350 (-2.67)	-0.226 (-1.51)	0.128 (0.56)
Other revenues	-0.041 (0.32)	0.040 (0.63)	0.029 (0.18)
Other expenditures	0.013 (0.10)	0.040 (0.59)	0.283 (2.10)
Budget surplus	0.109 (1.12)	0.105 (2.07)	0.368 (3.15)
Distortional taxation	-0.393 (-2.92)	-0.411 (-6.18)	-0.478 (-3.49)
Productive expenditure	0.337 (3.67)	0.387 (4.88)	0.316 (2.20)
Non-prod. expenditure	0.045 (0.49)	-	-
Net lending	-3.865 (-4.03)	-3.44 (-2.58)	0.612 (3.63)
Lagged growth	-2.062 (-9.11)	-1.336 (-6.40)	-0.472 (-2.51)
No. of obs.	237	237	66
Adj-R <sup>2</sup>	0.758	0.723	0.626

## NOTES

Regressions are based on annual data for seventeen of the twenty-two countries used in table 3. (Greece, Ireland, Italy, Portugal, and Switzerland are omitted, owing to short time-series). Column 3 of the table shows results for five-yearly averaged data for the comparable data set of seventeen countries. Heteroscedasticity-robust *t*-statistics are shown in parentheses. Coefficients are total effects (current plus lagged, adjusted for lagged growth). Country and time intercepts are included. For definitions of fiscal variables see table A1.

[부그림 3] 내생성을 고려한 추정결과(BGK)

TABLE 3 Annual dynamic panels: instrumental variables				
Dependent variable: per capita GDP growth				
Estimation technique:	1: AH	2: Jones ( $\gamma_t = \text{LSDV}/2$ )	3: Jones ( $\gamma_t = 0$ )	4: LSDV
Investment ratio	0.105 (1.09)	0.094 [-0.37]	0.020 (1.31)	0.126 (3.99)
Labour force growth	0.069 (0.34)	-0.032 [-1.60]	0.083 (0.05)	-0.226 (-1.51)
Other revenues	0.096 (0.86)	0.044 [2.61]	0.051 (3.35)	0.040 (0.63)
Other expenditures	-0.119 (-1.20)	0.108 [1.58]	0.191 (0.39)	0.040 (0.59)
Budget surplus	0.103 (0.99)	0.173 [0.30]	0.143 (7.15)	0.105 (2.07)
Distortionary taxation	-0.408 (-4.64)	-0.426 [-3.21]	-0.442 (-6.63)	-0.411 (-6.18)
Productive expenditure	0.300 (2.94)	0.418 [4.70]	0.467 (5.50)	0.387 (4.88)
Net lending	-1.745 (-0.91)	-3.13 [2.58]	-2.64 (-0.71)	-3.44 (-2.58)
Lagged growth	-0.644 (-1.74)	-1.417 [-4.67]	-1.15 (-5.40)	-1.336 (-6.40)
No. of obs.	237	237	237	237
Adj-R <sup>2</sup>	0.657	0.887	0.385	0.723

## NOTES

AH = Anderson-Hsiao IV estimator; 'Jones' = Jones (1995a, appendix A) approach;  $t$ -statistics are in parentheses.  $\gamma_t = \text{LSDV}/2$  ( $\gamma_t = 0$ ): the values of the parameters on the current lag ( $\gamma_t$ ) for all fiscal variables and investment are set to half their LSDV estimated values (zero). Parameter values shown are the long-run values (i.e., the sum of  $\gamma_t$  and the estimates for the  $t - j$  lags ( $j = 1 - 8$ ), adjusted by the lagged growth parameters. Standard errors/ $t$ -statistics cannot be calculated for the ( $\gamma_t = \text{LSDV}/2$ ) case because of the imposed component within the long-run parameters. The [ $t$ -statistics] shown in column 2 refer to the test of the significance of the long-run coefficient for lags 1 to 8, that is, it does not include any contemporaneous effect.

<부표 1> 기간 평균 데이터를 이용한 FE panel regression 추정 결과

피설명변수: $\Delta \ln(y_{i,t})$	기본 specification	+조세	+사회지출	+조세 +사회지출
상수	0.1758 (0.1080)	0.1951 (0.1277)	0.1495 (0.1807)	0.14195 (0.1833)
$\ln(y_{i,t-1})$ catch-up	-0.0272* (0.0153)	-0.0292 (0.0189)	-0.02356 (0.0222)	-0.0221 (0.0225)
$\ln(I/GDP)_{i,t-1}$	-0.0026 (0.0073)	-0.0029 (0.0075)	-0.0001 (0.0077)	0.0005 (0.0078)
$1n(h_{i,t-1})$	0.0485* (0.0293)	0.0397 (0.0359)	0.0423 (0.0376)	0.0458 (0.0376)
$1n(n_{i,t-1})$	-0.5625 (0.4662)	-0.4123 (0.5364)	-0.5806 (0.6001)	-0.7004 (0.6415)
$(T/GDP)_{i,t-1}$	—	0.0595 (0.0618)	—	-0.0516 (0.0898)
$(SOCX/GDP)_{i,t-1}$	—	—	0.0470 (0.0679)	0.0679 (0.0777)
No. of countries	24	23	24	23
No. of observations	67	65	62	61
$R^2$	0.679	0.662	0.581	0.572

주: 1) Standard errors are in brackets. \*\*\*, \*\*, \*은 각각 유의수준 1%, 5% 및 10%에서 유의미한 추정값

2)  $n_{i,t}$ 는 조증가율(gross growth rate)을 이용하였다.

<부표 2> 연금, 보건, 실업급여 및 여타 사회지출 항목으로 구분하여 FE panel regression 추정 결과 (기간별 평균데이터 이용)

피설명변수: $\Delta \ln(y_{i,t})$	기본 specification	항목별 사회지출 고려
상수	0.14195 (0.1833)	0.3552 (0.2734)
$\ln(y_{i,t-1})$ catch-up	-0.0221 (0.0225)	-0.0632* (0.0374)
$\ln(I/GDP)_{i,t-1}$	0.0005 (0.0078)	-0.0019 (0.0083)
$1n(h_{i,t-1})$	0.0458 (0.0376)	0.1487** (0.0746)
$1n(n_{i,t-1})$	-0.7004 (0.6415)	-2.7557** (1.1082)
$(T/GDP)_{i,t-1}$ : 국민부담률	-0.0516 (0.0898)	-0.2181* (0.1296)
$(SOCX/GDP)_{i,t-1}$	0.0679 (0.0777)	—
연금(pension)	—	-0.0014 (0.1758)
보건(health)	—	0.1987 (0.2014)
실업급여 (unemployment benefit)	—	0.6441* (0.3719)
여타 사회지출	—	0.4096** (0.1747)
No. of countries	23	19
No. of observations	61	49
$R^2$	0.572	0.583

주: 1) Standard errors are in brackets. \*\*\*, \*\*, \*은 각각 유의수준 1%, 5% 및 10%에서 유의미한 추정값

2)  $n_{i,t}$ 는 조증가율(gross growth rate)을 이용하였다.

3) 연금, 보건, 실업급여 및 여타 사회지출은 모두 GDP대비 비중이며 여타 사회지출은 전체 사회지출에서 연금, 보건, 실업급여 지출을 뺀 수치이다.

<부표 3> PMG 단기계수 추정결과 (기본 설명변수 +사회지출)

	AUS	AUT	CAN	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	IRL	ITA	JPN	KOR
조정속도												
phi_hat	0.0035	0.0026	0.0035	0.0027	0.0060	0.0015	0.0028	-0.0141	-0.0281	0.0102	0.0079	-0.0087
t-value	2.4624	4.0420	3.7728	5.5049	5.7143	1.1755	3.5205	-3.8785	-3.6075	2.9782	2.6144	-8.3179
단기계수												
d_log(n+1)	-0.4687	-0.1910	0.1530	0.5870	-0.2786	0.1190	0.1074	0.1908	-0.1458	-0.0116	-0.8021	0.0026
d_log(s)	0.0046	0.0217	0.0000	0.0012	0.0064	0.0206	0.0084	0.0006	0.0078	0.0164	0.0486	0.0265
d_log(h)	0.0579	0.0327	0.0162	0.0063	0.0055	0.1007	0.0273	-0.1401	0.1224	0.0012	0.0149	-0.1128
d_socx	-0.1806	0.0561	-0.2121	-0.1524	-0.1660	-0.0808	-0.0838	-0.0250	0.0117	-0.1511	-0.0490	-0.1312
t_value	-0.4666	-0.6061	0.2029	0.5559	-0.1354	0.0755	0.1434	0.3266	-0.2171	-0.0240	-0.5103	0.0019
	0.1204	0.6900	-0.0024	0.1061	0.3885	0.5865	0.1759	0.1915	0.4089	0.4949	1.4214	1.2604
	0.5243	0.4064	0.0737	0.1583	0.0731	0.4825	0.1641	-0.5095	0.6246	0.0064	0.0603	-0.6760
	-0.4750	0.2003	-1.6230	-1.5449	-1.5600	-0.3856	-0.5135	-0.1551	0.0706	-0.6846	-0.2817	-1.1065
	MEX	NLD	NZL	NOR	POL	PRT	ESP	SWE	CHE	GBR	USA	평균
조정속도												
phi_hat	-0.0005	0.0001	-0.0007	0.0047	-0.0067	-0.0071	-0.0051	0.0012	0.0017	0.0063	0.0039	-0.0005
t-value	-1.5672	0.0921	-0.4208	6.3418	-9.1955	-3.9939	-2.4145	1.7063	1.7994	4.1461	5.1908	
단기계수												
d_log(n+1)	-0.0856	0.2106	0.0794	0.0768	0.5885	-0.0045	-0.0470	0.3023	0.6064	0.5794	-0.8211	0.0325
d_log(s)	0.0237	0.0083	0.0129	0.0024	0.0179	0.0083	0.0238	0.0035	0.0027	-0.0065	-0.0026	0.0112
d_log(h)	-0.0006	0.1856	0.1231	-0.0264	-0.0430	-0.0483	0.0322	0.0988	-0.0228	0.0125	0.0348	0.0208
d_socx	0.0761	-0.0274	-0.1441	-0.0347	-0.0263	-0.2756	0.0086	-0.0616	-0.0815	-0.1808	-0.2645	-0.0946
t_value	-0.3328	0.1379	0.3775	0.0629	0.1491	-0.0137	-0.0658	0.2246	0.5572	0.3326	-0.6610	
	1.7056	0.2553	0.4166	0.6132	1.9645	0.1543	1.3298	0.2375	0.0522	-0.1959	-0.1560	
	-0.0231	0.4579	0.3576	-0.4076	-0.1721	-0.2710	0.4655	0.4777	-0.0781	0.0768	0.4094	
	0.1222	-0.1983	-0.4582	-0.5807	-0.2137	-0.5157	0.0649	-0.6551	-0.2853	-1.1885	-1.3145	

<부표 4> PMG 단기계수 추정결과(기본 설명변수+국민부담률+사회지출)

	AUS	AUT	CAN	DNK	FIN	FRA	DEU	GRC	IRL	ITA	JPN	KOR
조정속도												
ln(y(-1))	-0.0009	0.0033	0.0035	0.0007	0.0039	0.0036	0.0043	-0.0004	0.0158	0.0032	0.0054	0.0007
t-value	-0.7098	3.5485	2.3141	1.7289	3.2173	2.8687	2.5600	-0.6588	2.3824	1.8231	1.8450	0.1872
단기계수(b)												
d_log(n+1)	-0.5314	-0.1762	0.1790	0.5713	-0.3308	-0.0228	0.1249	-0.0152	-0.0180	-0.0415	-0.9879	-0.4359
d_log(s)	0.0146	0.0175	0.0058	-0.0007	0.0093	0.0217	0.0087	0.0007	0.0107	0.0157	0.0505	0.0215
d_log(h)	0.0799	0.0256	0.0009	0.0107	0.0112	0.1033	0.0281	0.1675	0.1431	-0.0229	0.1427	-0.0476
d_trt_s	-0.0315	-0.0581	-0.0603	0.0379	-0.0073	-0.0179	0.0460	-0.0220	-0.0737	-0.0017	-0.0517	0.0405
d_socx	-0.0984	0.0243	-0.1804	-0.1622	-0.1309	-0.0772	-0.0788	-0.0432	-0.0504	-0.1170	-0.0570	-0.1852
t_value												
	-0.4958	-0.6807	0.2499	0.5535	-0.1456	-0.0142	0.1645	-0.0201	-0.0341	-0.0753	-0.5608	-0.2459
	0.3712	0.6607	0.2474	-0.0605	0.5040	0.6073	0.1789	0.1490	0.6644	0.4197	1.2534	0.9867
	0.7278	0.3817	0.0040	0.2869	0.1397	0.5255	0.1559	0.6117	0.9045	-0.0862	0.8297	-0.3154
	-0.1466	-0.7024	-0.3638	0.3121	-0.0718	-0.1136	0.2177	-0.2330	-0.5968	-0.0097	-0.3026	0.1945
	-0.2429	0.1043	-1.3481	-1.5477	-1.1142	-0.3749	-0.4767	-0.1890	-0.3807	-0.4771	-0.2744	-1.6048
	MEX	NLD	NZL	NOR	POL	PRT	ESP	SWE	CHE	GBR	USA	평균
조정속도												
ln(y(-1))	-0.0005	0.0002	-0.0037	0.0012	-0.0053	0.0101	0.0047	0.0013	0.0007	0.0014	0.0023	0.0024
t-value	-0.3046	0.1351	-1.5808	2.7954	-4.8153	1.4540	1.7503	1.9502	0.5400	1.2936	2.2539	
단기계수(b)												
d_log(n+1)	-0.1042	0.2064	0.0702	-0.6342	-2.6368	-0.0646	0.4454	0.3204	0.6388	0.3552	-1.2050	-0.1867
d_log(s)	0.0223	0.0089	0.0039	0.0013	0.0145	-0.0031	0.0276	0.0046	0.0026	0.0017	0.0062	0.0116
d_log(h)	-0.0055	0.2116	0.1805	-0.0012	-0.0399	-0.0811	0.0489	0.0996	0.0232	0.0676	0.0638	0.0526
d_trt_s	0.1175	-0.0244	0.0595	0.0953	0.0017	0.2640	0.0102	-0.0161	-0.0041	-0.0509	-0.0323	0.0096
d_socx	0.0655	-0.0196	-0.2296	-0.0163	-0.0223	-0.1740	-0.0115	-0.0657	-0.0559	-0.1247	-0.1631	-0.0858
t_value												
	-0.4984	0.1343	0.3904	-0.4283	-0.4705	-0.1843	0.3995	0.2460	0.5012	0.1696	-0.7350	
	2.0270	0.2784	0.1305	0.2313	0.8709	-0.0459	1.3107	0.3114	0.0465	0.0430	0.2367	
	-0.2402	0.5726	0.5086	-0.0153	-0.0975	-0.4047	0.6640	0.5271	0.0946	0.4278	0.6207	
	0.5938	-0.1833	0.6626	0.6227	0.0228	0.8182	0.0703	-0.1898	-0.0270	-0.3546	-0.2183	
	0.1274	-0.1466	-0.8318	-0.1979	-0.1145	-0.3670	-0.0699	-0.7167	-0.1989	-0.6565	-0.6863	