

사회재정의 역할과 향후의 정책방향

The Roles of Social Public Finance and Its Future Policy Direction



유근춘 한국보건사회연구원 사회재정평가센터 소장

보건복지, 노동, 교육 등을 포괄하는 사회재정이 급격히 증가하고 있어 이러한 증가의 바람직성이나 그 지출의 효율성과 효과성에 대한 의문과 논의가 이루어지고 있다. 이러한 의문과 논의의 생산적 전개를 위하여서 사회재정의 역할을 명확히 하는 것이 필요하다.

세계화와 지식기반사회의 현 상황을 반영하는 경제와의 관계에서 그리고 더 일반적인 사회경제적 여건을 반영하는 사회위험의 관계에서 사회재정의 역할을 살펴보았다. 그 결과 공통적으로 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적에 기여하는 투자적인 사회재정의 역할이 전통적인 복지국가에서 요구되는 소득보장적 사회재정의 역할보다 중요하게 됨을 보일 수 있었다.

이렇게 사회재정의 역할에서 투자적인 부분이 점점 더 중요하게 되기 때문에 이에 상응하는 정책방향이 요구된다. 먼저 재정의 기능 중 자원배분기능에 상응하는 투자적 태도가 필요하다. 이에 따르면 최적 자원배분을 위한 지출의 최적목표가 구체적으로 제시되고 이를 위한 지출은 목표를 달성할 수 있게 제대로 이루어 져야 한다. 또한 이러한 지출은 그 성과에 대해 납세자에게 책임을 지는 성과관리를 명시적으로 설계하고 구현하고 있어야 한다. 다음으로 선택과 집중에 따른 전략적 투자가 이루어 져야 한다. 이는 사회재정의 지속가능성과 확대의 양립을 위해서도 중요하다. 마지막으로 전통적 사회재정지출과 투자적 사회재정지출, 경제적 재정지출과 사회적 재정지출 그리고 투자적 사회재정지출 내의 항목간의 균형을 찾는 노력이 필요하다.

1. 서론

국가재정에서 보건복지, 노동, 교육 등의 분야를 포괄하는 사회분야지출 즉 사회재정이 차지하는 비중이 증가하고 있어 이에 대한 관심이 증가 하고 있다. 이러한 사회재정의 증가는 특히 이러한 증가가 바람직한지 그리고 증가된 재정이 효율적이고 효과적으로 사용이 되는지에 대한 논의를 촉발 시켰다.

이러한 상황에서 본 논고는 사회재정의 역할을 현실 여건의 변화에 연관시켜 조명해 봄으로써 그 증가가 불가피함을 보이고 또한 이렇게 불가피해진 사회재정의 역할을 효율적이고 효과적으로 수행하기 위한 정책방향을 기본적인 수준에서 제시하고자 한다.

이를 위해 먼저 관련용어를 정의하고, 이어 경제와의 관계에서 본 사회재정의 역할을 먼저 다룬다. 이는 경제를 둘러싼 여건의 변화가 특

정한 사회재정의 역할을 요구한다면 그 설득력이 더 강할 수 있기 때문이다. 따라서 이 부분은 보통의 경우보다 더 자세하게 관련된 경제이론을 사용하여 다루어진다. 다음으로 경제를 포함한 일반적인 사회경제여건의 변화가 어떻게 이전과 다른 사회적 위험을 발생시켰고 이러한 현실이 어떠한 사회재정의 역할을 요구하는 지를 알아본다. 이렇게 세계화와 지식기반사회라는 현실의 여건 변화를 반영하는 독립적인 두 가지 관점에서 요구하는 사회재정의 역할이 동일하다면 이는 이러한 역할에 따른 사회재정 증가가 불가피함을 보이는 좋은 근거가 될 수 있다고 생각한다. 마지막으로 이러한 사회재정의 역할을 제대로 수행하기 위한 기본적인 정책방향을 다룬다.

2. 사회재정의 역할

1) 관련 용어의 정의

본고에서 사회재정 혹은 사회재정투자라는 용어가 사용된다. 이에 대한 정확한 정의가 이루어져야 그 역할에 대한 논의가 의미를 가진다고 생각된다. 이를 위해서 전체개념의 구성요소인 사회, 재정, 투자라는 개념들이 정의 되어야

한다.

사회라는 개념은 이곳에서는 지출과 함께 쓰이는 경우에 한정하여 사용된다. 즉 사회지출(social expenditure)이라는 개념에 해당되는 것으로서 지출의 목적이나 주체가 개인적이 아닌 사회적이라는 의미이다. 지출목적이 사회적인 것은 그 지출이 사회분야에 사용되었다고 볼 수 있으므로 사회분야에 대한 사항이라고도 볼 수 있다. 지출의 목적이나 주체라는 두 가지 기준이 사용되어 혼동의 여지가 있다. 그러나 두 가지 기준이 모두 중요하고, 그들의 조합에 의해 발생하는 네 가지 경우에 대해 구체적인 상황에서 거의 모든 경우에 있어 판단이 가능하리라 생각되기 때문에 두 가지 기준을 모두 사용하기로 한다.

예를 들어 OECD의 사회지출에서는 ‘사회적’이라는 개념을 주체와 목적의 두 측면에서 모두 규정을 하고 있다. 사회적이라는 개념은 지출주체의 관점에서 보면 가계나 개인이 아닌 조직으로 정의 되고 있다.¹⁾ 지출목적의 입장에서 보면 9개의 정책영역²⁾을 규정하고 부가적으로 개인 간 소득재분배나 강제가입을 조건으로 하고 있다. 이는 9개의 정책영역이 사회적 성격을 띠기 때문에 파생되는 조건으로 생각될 수 있다.³⁾ 또한 IMF GFS에 따르는 경우에는 주체는 당연히 공공부문이 되어 주체에 관한 문제는

없으나 지출목적에 대한 고려는 필요하다. IMF GFS에서 사회적 목적 혹은 사회분야를 나타내는 것으로는 기능별지출의 분류를 생각할 수 있다.⁴⁾ 우리나라 중기재정운용계획에서 “복지 및 삶의질”로 표현하고 있는 것은 기능별 지출항목 중 환경, 주거, 건강, 여가 그리고 사회보장의 5항목을 합친 것이다. 그러나 사회분야의 지출이라고 하면 이외에 교육이 더 포함되어야 한다고 생각된다.

다음으로 ‘재정’이라는 개념은 상기한 ‘사회적’인 경우의 지출주체에 있어 개인 및 가계는 물론 민간기관도 제외를 하고 지출이 ‘공공기관’에 의해서 이루어지는 경우만을 의미하는 것으로 한다. 이러한 공공기관의 범주를 규정하는 범위를 본고는 IMF GFS의 공공부문(public sector)의 범위⁵⁾에서 기본적으로 찾는다. 이를 기준으로 기본적으로는 중앙정부, 지방정부, 산하기관(이상 일반정부)과 공기업을 전부 포함하는 것으로 하지만 현실의 여건이나 자료 등의

제한에 따라 그 범위를 제한적으로 정할 수도 있는 것으로 한다.

마지막으로 ‘투자’라는 개념은 단순한 ‘지출’과 비교되는 개념으로 상정한다. 즉 단순한 지출은 지출된 비용이 회수되는 것을 전제로 하지 않지만 투자는 지출 시에 이미 그 비용이 회수(returns)될 수 있는 가능성을 고려하는 것이다.⁶⁾ 이때 비용이 회수된다는 것은 가장 좁게는 사기업에서와 같이 재정적인 수입이 비용이상으로 된다는 것 즉 수익성이 난다는 것이다. 그러나 본고에서는 좀더 넓은 의미로 지출이 재정적 수입을 가져오지 않더라도 소비를 통해 사라지지 않고 무형이던 유형이던 생산에 기여하는 요소의 축적에 기여하면 투자라는 개념을 사용하기로 한다.⁷⁾ 그러한 예로는 보건복지분야에 대한 사회보장지출이 건강이나 기술 같은 인적자본(human capital)⁸⁾의 형성 축적이나, 사회통합이나 신뢰 같은 사회적 자본(social capital)⁹⁾의 형성 축적에 기여하는 경우가 있다.

4) International Monetary Fund, Government Finance Statistics Manual 2001, February 2001, p.76에 따르면 기능별지출(expense by function of government)의 분류는 10가지로 되어 있다. 701 general public services(일반행정), 702 defense(국방), 703 public order and safety(사회안정), 704 economic affairs(경제사업), 705 environmental protection(환경), 706 housing and community amenities(주거), 707 health(건강), 708 recreation, culture, and religion(여가, 문화 그리고 종교), 709 education(교육), 710 social protection(사회보장)

5) International Monetary Fund, Government Finance Statistics Manual 2001, February 2001, p.14~15.

6) Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft(사회의 경제), Frankfurt am Main, 1988, p.134~140. 또한 Gun-Chun Ryu, Ueber die Wurzeln der Kostenexplosion im sozialen System der Krankenversicherung(사회시스템으로서의 질병보험에서의 비용폭증의 근본원인에 관하여), Koeln, p.300~307.

7) 따라서 복지의 경우에는 ‘투자’라는 용어대신 ‘생산적’이라는 용어가 사용되기도 한다.

8) 인적자본에 대한 대표적인 정의로 “한 경제의 노동력에 체화된 기술적 지식과 기능의 축적”이라는 정의가 있다. 이는 공적교육과 실습을 통해 형성된다. Paul A. Samuelson and William D. Nordhaus, Economics, 13th ed., New York, p.974.

9) 사회적 자본의 개념은 학제 간 성격이 강하여 일의적 개념규정이 어려우나 다음의 문헌에서는 “일정 집단을 형성하는 사회성원간 공동의 이익을 위한 ‘협력과 참여’를 창출하는 무형자산”으로서 “신뢰, 네트워크, 규범 및 제도 등을 포괄하는 제반 사회관계적 자산”을 포괄하는 것으로 이해하고 있다. 우천식 외, 한국경제 사회와 사회적 자본, 한국개발연구원, 2007, 2~4쪽. 이외에 윤석철,

1) 이 경우 조직은 공공조직은 물론 민간조직도 포함한다. OECD, The Social Expenditure database: An Interpretative Guide: SOCX 1980-2003, 2007, p.6.

2) 9개 정책영역은 노령급여, 유족급여, 근로무능력 관련 급여, 건강급여, 가족급여, 적극적 노동시장 프로그램, 실업급여, 주거급여, 다른 사회정책분야들이다.

3) OECD, The Social Expenditure database: An Interpretative Guide: SOCX 1980-2003, 2007, p.7.

이상의 정의를 종합하면 다음과 같은 개념조합들이 가능하다. ‘사회재정’이라고 하면 사회적 목적을 가지고 공공부문이 지출하는 것을 의미한다. ‘사회투자’라 하면 사회적 목적을 가지고 공공기관이나 민간기관이 지출을 하는 것으로서 그 지출이 상기한 생산능력의 축적에 기여하는 형태로 회수를 가져오는 경우이다. ‘사회재정투자’라고 하면 사회적 목적을 가지고 공공부문이 한 지출이 상기한 생산능력의 축적에 기여하는 형태로 회수를 가져오는 경우이다.

2) 경제와의 관계에서 본 사회재정의 역할

(1) 경제와의 관계를 보아야 하는 이유

사회재정의 역할을 근본적으로 이해하기 위해서는 경제와의 관계를 이해하는 것이 기본이 된다. 이는 전통적인 사회보장의 논의에서는 물론 최근의 사회투자정책적 접근에서도 사회정책과 경제정책을 통합적으로 보지만 여전히 사회적 것이 경제적인 것에 종속적이라는 인식을 전제하고 있다는 점을 보면 알 수 있다.¹⁰⁾

이는 사회정책을 실행하기 위해서는 경제적 자원에 의존하고, 또한 사회정책의 정당성을 주장하기 위해서는 점차 경제에의 기여가 중요해지고 있다는 점을 의미한다고 생각된다. 그리고 더 중요한 것은 반대로 경제자체를 둘러싼 환경의 변화가 경제의 경쟁력 향상에 있어 사회재정투자의 역할이 중요한 방향으로 나아가고 있다면 이는 사회재정의 입장에서는 중요한 근거가 될 수 있다. 따라서 다음에서는 경제적인 관점에서 먼저 사회재정의 역할을 살펴보고 하겠다.

(2) 경제와의 관계에서 본 사회재정의 역할 이해의 틀: 세계화에 의한 경쟁심화 이전

본고에서는 현대 경제를 화폐경제로 이해하는데서 출발한다.¹¹⁾ 현대화폐경제에서 경제의 활성화와 유지발전을 위해 가장 중요한 것은 가능한 많은 화폐가 머물러 있지 않고 계속 순환하여야 한다는 것이다. 자본주의적인 화폐경제에서 이는 생산된 상품이 문제없이 계속 판매되는 것을 의미한다.¹²⁾

이는 미시적으로는 각 기업이 생산한 상품을

즉각 원하는 가격(최소한 비용을 보전하는 가격)으로 가장 빠르게 전량 판매하는 경우에 가능하다. 이러한 상태에 상응하는 거시적인 상황은 Keynes의 유효수요가 충분한 경우이다. 아래의 항등식이 이를 나타낸다.¹³⁾

$$(X1-I')+(X2-C)=(S-I1)+\Delta B$$

(총생산재생산액-총투자액)+(총소비재생산액-총소비액)=(총저축-총순투자액)+이윤확대

생산재(X1)와 소비재(X2)를 생산하는 기업들의 전체생산액, 즉 총공급액(X=X1+X2)이 각각 총투자수요(I')와 총소비수요(C), 즉 총수요(E=I'+C)에 의해 문제없이 구매될 때 자본주의적인 화폐경제에서 화폐의 순환이 장애 없이 유지발전 되고 이에 따라 경제가 활성화 되고 유지발전 된다.

이러한 문제없는 구매를 가능하게 하는 총유효수요가 부족한 경우는 오른 쪽 식의 두 요소가 영보다 큰 경우에 해당된다. 두 요인 중 이윤의 확대는($\Delta B > 0$) 시장이 경쟁적인 한 기업노력의 결과로 보고 더 이상 문제로 삼지 않기로 한다. 그러나 문제는 총저축이 총순투자액 보다 큰 과잉저축[(S - I1) > 0]의 경우이다. 이를 과잉저축이라 말하는 이유는 저축이 투자가 모두 흡

수할 수 없을 정도로 크기 때문이다.

Keynes가 1943년에 제시한 전후 전망은 영국을 포함한 거의 모든 선진경제에서 그대로 실현되었다. 이에 따르면 이차대전 후 서구선진국 경제가 장기적으로 처음에는 투자가 저축을 압도하다가 점차로 경제가 성숙하면서 상대적인 소비의 포화, 투자의 포화 그리고 저축의 확대에 의해 총수요가 위축되고 따라서 투자가 저축을 흡수할 수 없는 상태로 변화한다는 것이다.¹⁴⁾

이렇게 과잉저축이 존재하는 조건 하에서는 재정의 적극적인 역할이 가능하다. 즉 과잉저축을 조세(혹은 사회보험)로 흡수해 구조적으로 부족한 유효수요를 공공투자나 사회보장제도를 통해 진작함으로써 자본주의적 화폐경제의 순환을 조장할 수 있다. 이를 통해 경제활성화와 발전에 기여할 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.¹⁵⁾

과잉저축이 존재할 때 사회보장제도가 기여하는 것은 한계소비성향이 1보다 작고 체감하기 때문에 상대적으로 저소득층을 중심으로 그 혜택이 주어지는 사회보장제도를 통한 소득재분배가 사회전체적인 소비수요를 높인다는 점에 있다.

개인에게 제공되는 공공서비스는 사회적 소비(social consumption)와 사회적 투자(social

경영·경제·인생 강좌 45편, 위즈덤하우스, 2005, 198~201쪽. 참조.

10) Ruth Lister, The Third Way's Social Investment State, in: Jane Lewis and Rebecca Surender, eds., Welfare State Change: Towards a Third Way?, Oxford University Press, 2004, 160, 163쪽. 김연명, 사회투자정책과 한국 사회정책의 미래, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집, 2007, 116~117쪽 재인용.

11) Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft(사회의 경제), Frankfurt am Main, 1988, 54, 83, 135, 197, 200쪽. 또한 Gun-Chun Ryu, Ueber die Wurzeln der Kostenexplosion im sozialen System der Krankenversicherung(사회시스템으로서의 질병보험에서의 비용폭증의 근본원인에 관하여), Koeln, 234~237쪽.

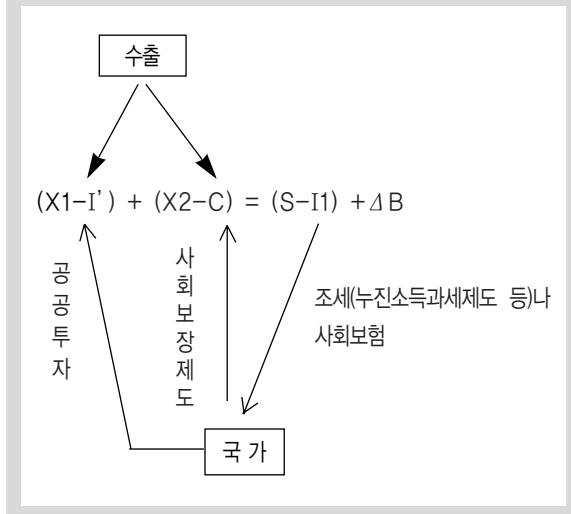
12) 문제없이 판매되는 대표적인 경우는 1. 단순히 수요가 많거나, 2. 경쟁적인 상황에서 상대적으로 가격이 낮고 질이 우수한 경우이다.

13) 임원택, 속제이자본론, 한국경제신문사, 1992, 396쪽.

14) 이국영, 공황과 장기불황, 양림, 2005, 199쪽.

15) 임원택, 속제이자본론, 한국경제신문사, 1992, 425쪽의 (도 1-49)에 외국에로의 수출 항목을 추가하고 다른 약간의 수정을 한 것이다.

그림 1. 유효수요 과부족의 구성요인과 관계



상황을 설명하고 그 정책방향에 대해 알아보겠다.

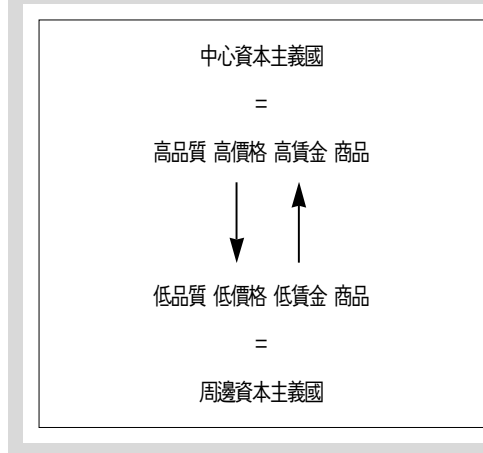
(3) 경제와의 관계에서 본 사회재정의 역할 이해의 틀: 세계화에 의한 경쟁 심화상황

세계화에 의한 경쟁의 심화는 세계시장 경쟁에서의 생존전략에 대한 탐구를 촉발시킨다. 앞의 [그림 1]에서 보듯이 경제발전에 있어 중요한 유효수요의 다른 중요한 부분은 대외경쟁에서 이겨 수출을 많이 할 수 있는 능력에 달려 있

다. 이러한 대외경쟁을 설명하는 이론을 통해 사회투자의 필요성과 방향에 대해 알아보겠다. 본고에서는 대외경쟁을 설명하는 이론을 임원택의 사회경제이론 즉 이원생산력 이론에서 찾고자 한다.¹⁷⁾ 임원택의 대외경쟁을 설명하는 문제의식은 현재의 세계자본주의 경제체계가 선진국인 중심자본주의국들과 후진국인 주변자본주의국들로 수직적 국제특화가 이루어지고 있으며¹⁸⁾ 이는 그림과 같이 <중심자본주의국=고품질 고가격 고임금 상품 생산국> 그리고 <주변자본주의국=저품질 저가격 저임금 상품 생산국>이라는 구분을 통해 규정된다는 사실에

16) J. O' Connor, The Fiscal Crisis of the State, New York, 1973). 이재원, 사회투자정책과 국가재정 운영 과제, 한국지방재정학회 특별세미나, 2007, 3쪽 재인용.
17) 이에 대한 이론은 다음의 두 책에서 전개되고 있다. 林元澤(1988), 「政治經濟學의 哲學的 基礎」, 서울: 법문사; 林元澤 (1992), 「續 第二資本論」, 서울: 한국경제신문사.
18) 임원택, 1992, 661쪽 참조.

그림 2. 중심자본주의국과 주변자본주의국의 불균등 교환²⁰⁾



서 출발한다.¹⁹⁾

[그림 2]는 또한 중심자본주의국과 주변자본주의국 사이에 부등가교환이 이루어짐을 나타내고 있다.²¹⁾ 즉 중심자본주의국은 싸게 사고 비싸게 파는(buy cheap and sell dear) 반면에 주변자본주의국은 비싸게 사고 싸게 파는 관계가 성립되게 되는 것이다. 이는 중심자본주의국과 주변자본주의국 사이에 고임금 대 저임금 그리고 고이윤 대 저이윤의 부등가교환이 발생함을 의미한다. 이는 또 다시 대외경쟁에서 주변자본주의국이 중심자본주의국에게 져고 그 결과 부등가교환에 의한 손해를 본다는 것을 의미한다.

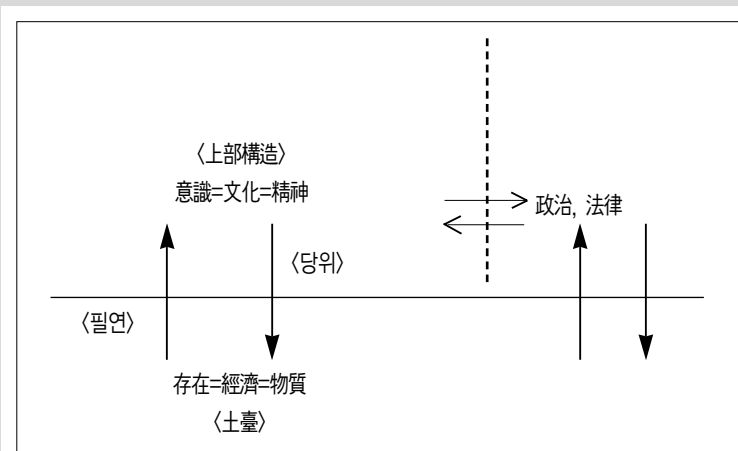
19) 임원택, 1992, 666쪽.
20) 임원택, 1992, 666쪽 (도 2-3)(1).
21) 임원택, 1992, 668쪽.
22) 임원택, 1992, 668쪽.
23) 임원택, 1988, 283쪽.

따라서 대외경쟁을 설명하는 것은 이러한 손해를 가져오는 부등가교환이 발생하는 근저의 원인을 분석하는 것으로 시작된다. 표면적으로 부등가교환의 원인은 고가격 대 저가격의 교환에서 발생한다. 이는 또다시 고품질 대 저품질의 교환에 원인이 있다. 즉 고품질상품은 고가격을 받고 저품질상품은 저가격을 받는다는 것이다.²²⁾ 그렇다면 중심자본주의국은 고품질의 상품을 생산하고 주변자본주의국은 저품질의 상품을 생산하게 된 원인은 알아보아야 한다.

이의 원인을 알기 위해서는 史的 唯物論, 즉 史的一元論으로서의 안되고 史的 二元論을 동원해야 한다.²³⁾ 이때 이원론이라는 것은 존재와 의식의 두 가지 근본적인 설명원리를 사용한다는 것이다. 이때 <存在=經濟=物質>과 <意識=文化=精神>은 변증법적으로 상호작용함으로써 한사회의 힘(구체적으로 한 국가의 힘)을 구성한다는 것이다. 이때 두 가지 근원적인 힘은 서로 作用과 反作用의 辨證法的 相互作用을 함에 있어 그 성질이 다름이 언급되고 있다. 즉 <존재=경제=물질>가 <의식=문화=정신>에 작용을 함에 있어서는 <必然> (Müssen)이 작용함에 반해 <의식=문화=정신>가 <존재=경제=물질>에 작용을 함에 있어서는 <當爲> (Sollen)이 작용한다는 것이다. 이는 전자가 의

식과 상관없이 자연적으로 항상 작용하는 힘인 것에 반해 후자는 의식적으로 동원하여야 하는 것을 나타낸다고 볼 수 있다. 따라서 전자가 후자보다 더 많이 작용할 확률이 높으나 후자가 강하다면 전자에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

그림 3. 존재와 의식의 이원적 작용²⁴⁾



이러한 이원론에 입각한 경제의 생산성 설명을 통해 상기한 부등가교환의 근본적 원인을 설명하게 된다. 그러한 근본적 원인을 설명하는 원리는 <정신적자본과 정신적 생산력의 발전> 이 <물질적 자본과 물질적 생산의 발전>을 축

진시킨다는 <이원생산력>의 원리이다.²⁵⁾ 즉 정신적 자본이 충분히 축적된 중심자본주의국에서는 <학문의 전문화 ---> 기술 및 기계의 세분화>가 발생하여 고품질 고가격의 상품을 발생시키는 반면 주변자본주의국에서는 정신적 자본의 축적이 충분하지 않아 이러한 과정이 성

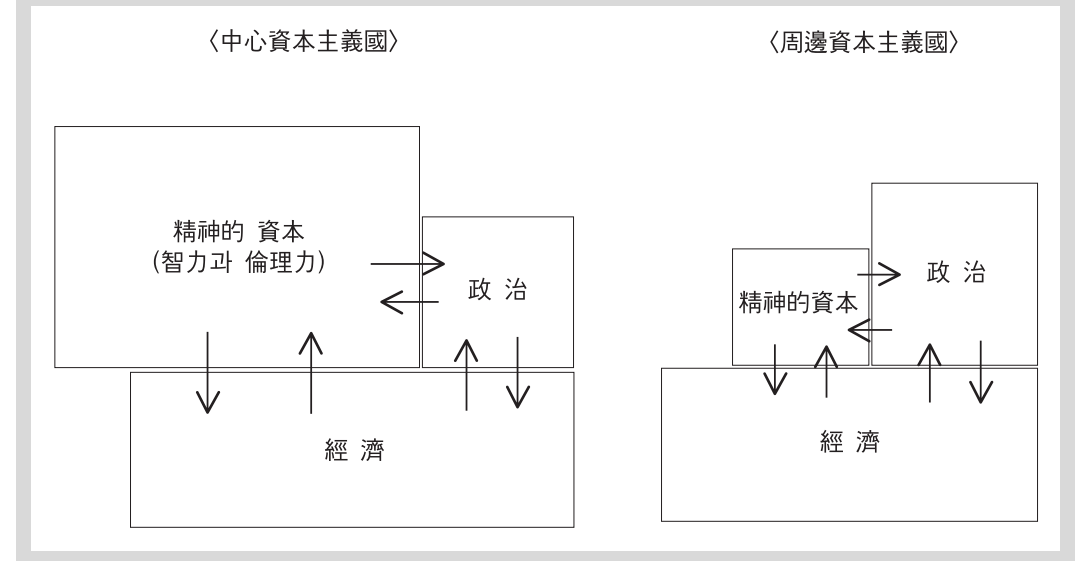
립하지 않거나 불충분하다는 것이다.²⁶⁾ 즉 국가간 물질적 생산의 불균등은 정신적 생산의 불균등에 그 근본원인이 있다는 것이다. 이러한 물질적 생산의 불균등은 <수직 분업관계=종속 관계> 즉 <기술적 종속>을 의미하므로 이를 시정하는 근본적 방법은 따라서 정신적 생산의 불균등을 시정하는 것이 된다. 이러한 중심자본주의국과 주변자본주의국 사이에 존재하는 정신적 자본축적의 차이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

24) 임원택, 1988, 283쪽 (도 11-1) 참조.

25) 임원택, 1988, 454쪽. 정신적 자본과 정신적 생산은 독일 경제학자 Friedrich List의 이론으로서 본고에서 인적자본과 사회적 자본이라 말한 것과 개념의 범위가 겹친다. 리스트에 따르면 정신적 자본은 결국 인류가 성취해 놓은 문화의 총축적이라 말할 수 있으며, 이러한 정신적 자본을 이용한 정신적 생산은 학문을 의미한다고 할 수 있겠다. 결국 그에 의하면 생산성의 향상을 위해서 가장 중요한 것은 생산력의 발전인데 그 중에서도 생산력 자체를 생산하는 정신적자본과 정신적 생산이 가장 중요하다는 것이다. 그리고 이는 문화의 총축적과 이를 사용하여 다시 문화의 총축적을 확대하는 학문이 한 국가의 생산성의 향상을 가져오는데 가장 중요하다는 결론이 되기도 한다. 임원택, 1988, 170쪽.

26) 임원택, 1992, 667쪽.

그림 4. 정신적 자본의 축적과 자본주의



중심자본주의가 경제의 생산성에 있어 우수한 것은 정신적 자본의 축적이 충분하여 다른 사회의 구성요소인 경제와 정치에 합당한 영향력을 발휘하기 때문이다. 이는 정신적 자본의 두 가지 측면에 근거한다. 이 두 가지 측면을 임원택은 지력과 윤리력으로 요약했다. 즉 정신적 자본의 충분한 축적은 지력과 윤리력의 충분한 발전을 가져오며, 이러한 지력의 발전은 기술력의 우수성을 통해 생산성을 높이고, 또한 윤리력은 생산에 있어 계급간의 마찰을 줄이고 정치와 사회의 부정부패를 줄임으로써 경제의 안정과 발전에 기여한다는 것이다.²⁷⁾

임원택의 정신적 자본에 관한 이론은 결국 앞에서 언급한 인적자본과 사회적 자본의 이론에

상응한다. 이에 따르면 지식기반사회의 도래와 세계화라는 시대적 환경이 국가경쟁력에 있어 물질적자본보다 인적자본, 그리고 인적자본보다 사회적자본의 중요성을 증대시키고 있다는 것이다.²⁸⁾ 따라서 개인에 제공되는 공공서비스 중 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적에 기여하는 사회적 투자가 그 중요성을 획득한다.

(4) 경제와의 관계에서 본 사회재정의 역할 종합

사회재정의 역할을 보기위해서 그 기분을 형성한다고 생각되는 경제와의 관계를 살펴보았다. 이에 따르면 사회재정은 전통적인 사회안전망의 측면에서는 그 소비적 측면을 통해 지속적

27) 임원택, 1988, 138~140, 496쪽 참조.

28) 우천식 외, 『한국경제 사회와 사회적 자본』, 한국개발연구원, 2007, 5~7쪽.

인 경제발전을 위한 기본적인 내부 유효수요를 확보하는데 기여한다. 물론 이 과정에서 빈부격차의 감소를 통해 경제발전을 위한 최소한의 사회안정을 이루는데 기여하는 측면도 있다고 생각된다.

그러나 현재의 상황은 세계화에 의해 경쟁이 높아지고 있고, 그 경쟁에서 이기는 길은 다른 아닌 지식기반사회에 잘 적응하는 것이다. 이러한 필요에 부응하는 사회재정의 방향이 인적 자본과 사회적 자본을 형성하고 축적하도록 하는 사회재정지출 즉 사회재정투자인 것이다. 따라서 현재의 세계화와 지식기반사회의 현실은 인적자본과 사회자본 형성과 축적을 위한 사회재정투자의 역할을 경제를 둘러싼 생존경쟁에서 살아남기 위해서 절대적으로 필요하게 만들었다.

다음으로는 경제외적 여건의 변화도 사회재정의 역할에 중요한 영향을 미치므로 이에 대해 알아보도록 하겠다. 이때 주안점은 만일 경제외적 여건의 변화까지를 고려한 사회재정역할이 경제와의 관계만을 고려했을 때와 같다면 이는 경제와의 관계에서 본 사회재정역할의 결론을 더욱 강화하는 것이다.

3) 전반적인 사회여건의 변화에서 본 사회재정의 역할

경제를 포함한 전반적인 사회여건의 변화를

통해 사회재정의 역할을 살펴보는 것은 결국 사회적 위험(social risk)의 관점에서 사회여건의 변화를 보는 것이 된다. 이를 위해서 먼저 복지선진국인 유럽복지국가에서의 여건변화에 이에 따른 사회적 위험의 성격변화 그리고 그것에 대한 해결책으로서의 사회정책적 대응에 관해 알아보겠다. 이러한 사회정책적 대응이 결국엔 사회재정의 역할의 내용이 되겠다.

다음의 <표 1>은 유럽복지국가의 여건변화와 이에 대한 해법을 제시하고 있다. 여건은 경제, 노동시장, 사회, 인구, 정치세력, 국가역할의 항목에서 살펴보고 있다. 이러한 항목들에 대한 여건변화의 공통적인 시기를 1950~1970년대, 1980~1990년대 중반 그리고 1990년대 중반이후의 세 시기로 구분하고 있고, 각 시기에 상응하는 사회정책적 해법을 각각 전통적 복지국가, 여러 가지 도전에 의한 새로운 해법의 요구, 떠오르는 해법으로서의 사회투자정책으로 표시하고 있다.

전통적 복지국가의 경우 여건의 내용은 이시기가 각 항목에 있어 안정적인 경제사회구조를 이루고 있음을 보여주고 있다. 이러한 상황에서 사회정책은 노령, 실업 등의 요인에 의한 소득의 중단이나 질병에 의한 예외적인 지출 즉 '구 사회적 위험'(old social risk)에 대응하는 소득보장프로그램에 주안점을 둘 수 있었다.

그러나 표의 1980~1990년대 중반의 여러 가지 도전으로 표시되는 여건의 변화²⁹⁾에 의해 이

29) 이는 후기산업사회의 이행과 관련된 변화로 해석 될 수 있다.

표 1. 여건의 변화와 유럽 복지국가의 발전단계³⁰⁾

여건/ 발전단계	해법 I: 1950~1970년대 전통적 복지국가	1980~1990년대 중반 여러 가지 도전	떠오르는 해법II: 1990년대 중반이후 사회투자
경제	안정적인 지속성장	- 재정 세계화에 의한 국가역할의 제한 - 경쟁력의 우선적 요구 - 후기산업주의에 의한 성장둔화	- 경쟁력을 통한 경제성장 - 고 부가가치 노동
노동시장	높은 고용	- 기술변화와 국제경쟁에 의한 직업안정성의 위협 - 서비스부문으로의 이동	- '유연안정성' - 적절하게 훈련된 유연한 노동력
사회	- 안정적 핵가족 - 성에 따른 노동분업	- 좀더 유연한 가족형태 - 여성취업 증가	기회균등
인구	- 노동인구와 부양인구간의 안정적 균형	- 노령화에 의한 연금의 지속가능성 위협 - 건강과 사회적 돌봄	- 부양비의 조정
정치세력	- 계급에 기반: 복지국가해법에서의 조직화된 대중 근로 중산층의 이해관계	분산 - 유급노동에 대한 접근 - 사회적 돌봄 - 민영화된 서비스 - 이주	- 다양한 이해관계 - 정부에 비해 기업의 더 큰 역할
국가역할	정부의 환율, 이자율 그리고 실업률 통제가능성	통제수단의 상실	정부에 의한 경쟁의 촉진과 장려

전의 안정적 경제사회구조에서의 빈곤과 질병으로 대표되는 문제 외에 새로운 문제가 발생된다. 이러한 새로운 문제들을 '새로운 사회적 위험'(new social risks)이라 하는데 그 내용은 이러

한 위험이 발생하는 경로를 통해 알 수 있겠다. 중요한 위험의 발생경로는 다음의 세 가지 측면에서 고찰될 수 있다.³¹⁾

첫째로, 맞벌이 증가와 여성교육의 향상은 여

30) Peter Taylor-Gooby, Social investment in Europe: bold plans, slow progress and implications for Korea, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집 기초강연, 2007, 28~29쪽.

31) Peter Taylor-Gooby, New Risks and Social Change, in: Peter Taylor-Gooby, ed., New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State, Oxford University Press, 2004, 3~4쪽. 김연명, 사회투자정책과 한국 사회정책의 미래, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집, 2007, 115쪽 재인용.

성들의 노동시장 참여를 급증시킨다. 이때 특히 저숙련 여성층에서는 일과 가정을 양립시키기 어려운 문제가 발생한다.

둘째로, 노인인구의 증가로 노인을 돌보는 부담이 급증하는데 이러한 부담의 상당 부분은 여성에게 지워진다. 이 때문에 여성이 직장을 병행하기가 어려워 직장을 그만두게 되면 홀벌이 부부가 되어 빈곤의 가능성이 높아진다.

셋째로, 무숙련 생산직의 비중을 줄이도록 하는 생산기술의 변동과 저임금의 비교우위를 이용한 국가간 경쟁격화가 야기한 노동시장구조의 변화는 특히 교육수준이 낮은 사람들에게 실업이 될 확률을 높이고 장기빈곤에 빠질 위험성을 높임으로써 사회적으로 배제되는 위험을 발생시킨다.

상기한 새로운 사회적 위험의 발생에 대한 대처는 단순한 소득보장에 초점을 둔 전통적 복지 국가의 역할로서는 본질적인 한계가 있다. 즉 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해서는 여성에게 일과 가정을 양립시킨다든가 노동시장에서 지식이나 기술 때문에 약한 위치에 있는 사람들에게 이를 벗어날 수 있는 기회를 제공하거나 하는 것이 필요한데 이를 위해 소득보장은 어느 정도의 도움을 줄지는 모르지만 문제 자체의 해결엔 본질적인 도움이 되지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 이에 대처하기 위한 사회정책의 새로운 방향이 제시되고 있다. 이들의 공통점을 보면 전통적 복지국가처럼 소극적으로 어

려움에 빠진 사람들에게 소득을 보장하는데 주력하는 대신 사회적 위험에 대한 국민 개개인의 대처능력을 배양시키는데 궁극적인 목적이 있다는 것이다.³²⁾ 이러한 방향의 사회정책은 결국엔 개인수준에서는 인적자본의 형성 축적을 필요로 하고, 사회적인 수준에서는 국가경제의 경쟁력을 향상시켜 사회적 위험을 줄이기 위해 필수불가결하게 된 사회적 자본의 형성 축적을 필요로 하게 된다. 이것이 결국 <표 1>의 마지막 칸에 제시된 떠오르는 해법으로서의 사회투자 와 내용이 일치하는 것이고 또한 마지막 칸의 여건 내용들이 제시하는 요구들을 충족시키는 방향이라 생각된다.

이러한 사회정책방향에 부응하는 사회재정의 역할은 결국 앞의 경제와의 관련에서 찾아진 역할과 일치하는 것이다. 즉 세계화와 지식기반 사회가 야기한 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해서는 전통적인 소득보장을 통한 사회적 소비의 역할보다 인적자본과 사회적 자본의 축적을 가능하게 돕는 사회적 투자의 역할을 사회재정에 더 요구하게 되는 것이다.

앞에서 살펴본 경제의 여건변화는 세계경제가 공통으로 겪는 것으로 이에서 유도된 사회재정의 역할은 우리나라에도 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 그리고 상기한 유럽의 복지국가에서 발생한 새로운 사회적 위험에 대한 대처로서 동일하게 유도된 사회재정의 역할도 우리나라에 그대로 적용이 된다고 볼 수 있다. 즉 노

동시장 양극화와 빈곤층의 배제, 급속한 저출산과 고령화, 가족구조 및 여성경제활동의 변화 등의 측면에 있어 우리나라도 유럽의 복지 국가와 같은 새로운 사회적 위험을 경험하고 있는 것이다.³³⁾

3. 사회재정의 향후 정책방향

1) 소득재분배가 아닌 투자적 자원배분기능으로서의 사회재정역할의 강조

앞에서 경제사회의 여건변화에 따른 사회재정의 역할을 알아보았다. 이에 따르면 세계화나 지식기반사회라는 현재의 상황 하에서는 ‘구 사회적 위험’에 소득보장을 주로 하여 대처하는 소비적인 사회재정의 역할보다는 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적에 기여하는 투자적인 사회재정의 역할이 점점 더 중요해진다는 것이었다.

따라서 사회재정이 소비적 지출에 주로 사용되던 때와는 다른 정책방향이 더 강조 되어야 한다. 전통적인 사회재정 지출인 사회복지 지출의 경우는 반드시 달성해야 하는 구체적 목표가 있기보다는 구체적이지 못한 인도주의나 인권이라는 관점 또는 사회적 정의라는 관점에서 가

능하면 많은 대상에게 도움을 주어야 한다는 막연한 태도가 지배하고 있었다고 생각된다. 이러한 결과로 현실에서는 그때 그때의 재정형편에 따라 적당히 사회적 갈등과 문제를 무마하는 수준에서 지출이 결정됐다. 이는 사회재정 지출이 “수요관리” 차원에서 운영되고 있었다는 것을 의미한다.³⁴⁾

그러나 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적을 위한 사회재정의 투자적 지출의 측면에서는 이러한 막연하고 적당한 수준의 지출결정은 더 이상 용납될 수 없다. 제대로 된 투자지출이 이루어지려면 통상의 투자지출이 그렇듯이 먼저 그 지출의 사회경제적 의미가 있는지의 여부에 초점이 맞추어 져야 한다. 만일 그 지출의 사회경제적 의미가 확실해져 투자의 가치가 있다면 그 사업의 목표가 구체적으로 제시되고 다음으로 이러한 목표를 효과적으로 달성하기 위해 필요한 세부전략과 행정 및 재정조치에 대한 결정이 이루어 져야 한다. 물론 이때의 재정조치는 적당한 수준이 아니라 사업목표를 달성하기에 충분한 수준이 되어야 한다.

이는 투자적인 사회재정의 기능을 소득재분배기능으로 보지 않고 자원배분기능으로 보는 것을 의미한다. 이 경우에는 다음과 같은 사회재정의 정책방향이 성립된다.³⁵⁾ 국가재정이 자원배분기능을 위해 개입하는 경우

32) 정형선, 『사회투자정책의 방향 및 주요과제』, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집, 145쪽.

33) 김연명, 『사회투자정책과 한국 사회정책의 미래』, 한국사회복지학회 외, 한국사회의 미래와 사회투자정책 발제집, 2007, 121~125쪽.

34) 이재원, 『사회투자정책과 국가재정 운영 과제』, 한국지방재정학회 특별세미나, 2007, 3쪽.

35) 이재원, 『사회투자정책과 국가재정 운영 과제』, 한국지방재정학회 특별세미나, 2007, 6쪽.

는 주로 시장실패로 인하여 어떤 재화가, 특히 공공재적 성격을 갖는 재화가 최적 수준 이하로 생산되는 경우이다. 새로운 사회재정의 투자적 역할의 대상인 인적자본과 사회적 자본의 경우에도 시장기능에만 의지하면 최적의 공급을 기대하기 어렵다. 따라서 이 경우에도 다른 경우와 같이 파레토 효율을 달성할 수 있는 최적의 수준으로 공급이 이루어져야 한다. 즉 투자적인 사회재정지출은 수요관리적인 전통적인 사회재정지출과는 달리 적당히 이루어져서는 안 되고 최적의 목적을 달성하기 위해 필요한 만큼 제대로 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 적극적인 투자적 지출의 인식은 또한 그 성과에 대해 납세자에게 책임을 지는 성과관리를 명시적으로 설계하고 구현할 것을 정책방향으로 요구한다.

2) 선택과 집중에 따른 전략적 투자: 사회재정의 지속가능성과 확대의 양립

인적자본이나 사회적 자본에 대한 사회재정의 지출은 국가의 성장잠재력을 극대화 할 수 있도록 이루어져야 하므로 통상의 물리적인 사회간접자본의 경우에서와 같이 선택과 집중에 따른 전략적 투자가 이루어져야 한다.

이러한 선택과 집중에 따른 전략적 투자는 투자적 사회재정지출의 성공을 위하여 중요하다. 왜냐하면 자원배분기능적인 투자적 사회재정지출은 적당한 수준이 아니라 최적의 수준으

로 제대로 이루어져야 하기 때문에 상대적으로 과거보다는 많은 규모의 재정지출을 수반할 수 있기 때문이다. 이 경우 선택과 집중에 따른 전략적 투자가 이루어지지 않으면 현실적으로 문제가 되고 있는 사회재정의 지속가능성과 확대의 양립이라는 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 즉 선택과 집중에 따른 전략적 투자를 통해 그것이 이루어지지 않은 경우보다 사회재정의 수요를 줄여서 재정의 지속가능성에 기여를 하면서, 동시에 그 효과가 개인의 차원에서는 사회적 위험에 대해 혼자의 힘으로 대처하여 사회적 배제에 처하지 않고 능동적이고 적극적인 사회구성원으로서의 지위를 획득할 수 있는 능력을 배양하고, 국가적 차원에서는 세계경제 경쟁에서 생존할 수 있는 능력을 배양하는 방향으로 제대로 나타나야만 사회재정의 지속가능성과 확대의 양립이라는 문제가 해결될 수 있다.

3) 사회재정지출 분야 간의 균형에 대한 배려

실제로 사회재정지출을 함에 있어 몇 가지 차원에서 균형이 명시적으로 고려되어야 한다.

첫째로, 전통적 복지국가와 관련된 소득보장을 주로 하는 사회재정지출은 투자적 사회재정지출과 보완적인 관계를 갖는 것으로 인식되고 있다. 따라서 이 둘 간의 적정한 균형을 찾는 것이 중요한 정책적 방향이다.

둘째로, 지금까지 중요하게 여겼던 경제재정과 세계화와 지식기반사회라는 새로운 현실이 요구하는 사회재정과의 관계에서 새로운 균형을 찾는 노력이 필요하다.

셋째로, 투자적 사회지출이 이루어지는 경우에 있어 그 안에서도 선택과 집중을 반영한 각 부분간의 균형을 찾는 노력이 필요하다.

본 연구에서는 거시적인 정책방향만을 제시하고 있어 향후 좀 더 구체적인 후속연구가 필요하다. 또한 구체적인 투자적 사회지출의 범위를 넓히기 위해서는 기존에 제시된 것들에 대해서는 실증적으로 검토하여 확인하는 노력이 필요하고, 그 외에 새로운 투자적 사회지출을 발굴하기 위해서는 과감한 상상력과 면밀한 검토를 거치는 노력이 필요하다고 생각된다.

4. 결 론

사회재정의 역할을 명확히 하기 위하여 세계화와 지식기반사회의 현 상황을 반영하는 경제와의 관계에서 그리고 더 일반적인 사회경제적 여건을 반영하는 사회위험의 관계에서 살펴보았다. 그 결과 공통적으로 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적에 기여하는 투자적인 사회재정의 역할이 전통적인 복지국가에서 요구되는 소득보장적 사회재정의 역할보다 중요하게 됨을 보일 수 있었다.

즉 세계화에 의한 경쟁이 심화되지 않고 경

제가 안정적 성장을 하고 있을 때는 사회재정이 유효수요의 확보에 기여하는 사회적 소비의 역할에서 만족할 수 있었지만, 세계화에 의한 경쟁이 심화된 현 상황에서는 경쟁에서 낙오되지 않기 위해서는 인적자본과 사회적 자본의 형성과 축적이 절대적으로 필요하며 이를 위한 투자적 사회재정지출의 역할이 필요불가결하다는 것이다. 즉 이전과는 달리 세계경제경쟁에서 이기기 위해서는 물적자본보다 인적자본 더 나아가서는 사회적 자본이 더 중요해 졌다는 것이다.

또한 새로운 사회적 위험에 대한 대처는 과거와 같은 소극적인 소득보장으로는 근본적인 대처가 이루어질 수 없고, 각 개인이 혼자의 힘으로 그 위험에 대처하여 사회적 배제에 처하지 않고 능동적이고 적극적인 사회구성원으로서의 지위를 획득할 수 있는 능력을 배양할 때만 근본적인 대처가 이루어질 수 있다. 이러한 결과는 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자가 이루어질 때 가능하며 이는 사회재정의 투자적 역할을 필요로 한다.

이렇게 사회재정의 역할에서 투자적인 부분이 점점 더 중요하게 되기 때문에 이에 상응하는 정책방향이 요구된다. 먼저 재정의 기능 중 자원배분기능에 상응하는 투자적 태도가 필요하다. 이에 따르면 최적 자원배분을 위한 지출의 최적목표가 구체적으로 제시되고 이를 위한 지출은 목표를 달성할 수 있게 제대로 이루어져야 한다. 또한 이러한 지출은 그 성과에 대해 납세자에게 책임을 지

는 성과관리를 명시적으로 설계하고 구현하고 있어야 한다. 다음으로 선택과 집중에 따른 전략적 투자가 이루어 져야 한다. 이는 사회재정의 지속가능성과 확대의 양립을 위해서도 중요하다. 마지막으로 전통적 사회재정

지출과 투자적 사회재정지출, 경제적 재정지출과 사회적 재정지출 그리고 투자적 사회재정지출 내의 항목간의 균형을 찾는 노력이 필요하다. **■**