

2013-OR-28

사회복지 재정지출의 사회·경제적 효과

Socio-Economic Effects of Social Welfare Spending

연구진

연구책임	김경혜	미래사회연구실 선임연구위원
연구원	윤형호	시민경제연구실 실장
	이미라	미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

- 사회복지 수요가 증가함에 따라 중앙 및 지방정부의 사회복지 지출도 증가하고 있음. 서울시는 2012년 「서울시민 복지기준」을 발표하고, 이를 토대로 2013년 서울시 복지예산을 6조 285억 원, 서울시 예산의 29.2%까지 확대함.
- 사회복지의 필요성에 대해서는 공감대가 형성되었으나, 복지예산의 규모와 증가 속도에 대해서는 찬반 의견이 있음.
 - 사회복지 사업은 소비성 지출이 많아 과도한 복지예산 지출은 경제에 부담이 된다는 것이 복지반대론자의 주장임.
 - 그러나 사회복지를 통해 사회적 갈등이 완화되면 사회적 안정을 가져와 투자가 촉진되고, 사회복지 프로그램을 통해 양질의 노동력을 제공함으로써 경제에 도움이 된다는 것이 복지찬성론자의 주장임.
- 이러한 배경에서 이 연구는 사회복지 재정지출의 긍정적 영향과 부정적 영향에 대한 논의를 정확히 이해하고, 이를 통해 서울시 복지지출의 향후 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함.
 - 사회복지의 사회·경제적 효과에 대해서는 긍정론과 부정론이 모두 존재하지만 이 연구에서는 사회복지의 당위성과 복지재정의 확대 필요성의 논거를 밝히는데 초점을 두고 선행연구를 정리함.
 - 또한 산업연관분석을 이용해 서울시 복지지출의 경제적 파급효과를 분석함. 이를 통해 복지지출도 투자적 요소가 있음을 보여주고자 함.

2 사회복지의 사회·경제적 효과에 대한 논의

2.1 사회복지와 경제성장의 관계

- 사회복지에 대한 비판의 핵심은 사회복지가 경제에 악영향을 미친다는 것임. 비판론자의 주장은 다음과 같음.
 - 첫째, 사회복지 확대는 복지수혜자는 물론 납세자의 근로동기를 약화

- 시켜 노동력 공급이 감소하고 이는 총생산의 감소로 이어져 경제성장을 둔화시킨.
- 둘째, 지속적인 경제성장을 위해서는 생산에 필요한 인적, 물적 자원에 대한 투자가 필요하나, 복지제도는 복지수혜자, 납세자, 기업 모두의 저축 및 투자를 감소시켜 경제성장에 부정적 영향을 미침.
 - 셋째, 사회복지에 대한 과도한 지출로 생산부문에 사용할 인력과 자본이 줄어들어 경제성장이 이루어지기 어려움.
- 사회복지가 근로동기를 약화시킨다는 주장에 대하여 다음과 같은 반대 논리가 제시되고 있음.
- 연금제도, 공적부조와 같은 현금급여는 복지수혜자의 근로동기 감소를 유발할 가능성이 있음. 그러나 연금제도와 공적부조 수급자는 대부분 취업가능성이 낮은 노인, 장애인, 여성 등으로 이들의 근로여부가 경제성장에 영향을 줄 정도는 아님.
 - 누진적 조세로 실질소득이 감소하면 납세자의 근로의욕이 떨어진다는 주장이지만, 반대로 실질소득이 감소하면 이전과 동일한 생활수준을 유지하기 위해 더 많이 일을 하게 되는 효과도 발생하기 때문에 세금 증가가 근로감소로 이어질 것이라고 단정하기는 어려움.
 - 오히려 사회복지 프로그램을 통해 양질의 인적 자원을 양성하여 공급함으로써 생산성이 향상되고 이는 경제에 긍정적 영향을 미침.
- 두 번째 주장인 사회복지가 저축과 투자를 감소시킨다는 비판론에 대하여 다음과 같은 반대 의견을 제시함.
- 노후보장을 위한 연금제도는 저축을 감소시킬 가능성이 있음. 그러나 사람의 저축 동기는 노후대비 이외에도 다양한 이유가 있기 때문에 국민연금만으로 다른 저축동기까지 영향을 주지는 않음. 실증연구에서도 연금제도가 개인의 저축량에 미치는 영향은 통계적으로 무의미한 것으로 보고하고 있음.
 - 복지반대론자의 비판과는 반대로 사회복지를 통해 사회적 갈등이 완화되면 경제 환경의 불확실성이 줄어들기 때문에 오히려 투자가 촉진되는 효과가 있음.
 - 노동시장 개입이나 소득재분배 제도 등을 통해 적절한 사회안전망이

제공되면 위험부담이 적어지기 때문에 경제주체의 투자와 혁신활동이 활발해지는 효과도 있음.

- 사회복지에 대한 투자는 생산성 향상에 부정적 영향을 준다는 주장에 대해 다음과 같은 반론을 제시하고 있음.
 - 사회복지 부문이 비생산적이라는 주장은 사실과 다름. 복지분야 지출을 통해 직접 생산 및 부가가치 유발효과가 있을 뿐 아니라, 다른 산업 분야에 비해 고용창출 효과도 큼.
 - 산업연구원(2010) 분석에 따르면, 사회복지 한 단위 지출당 총생산과 급효과는 평균 4.3901로 전 산업 평균 총생산과급효과 4.0122을 상회함. 이는 사회복지서비스 부문에 1억 원을 지출하면 약 4억 3,901만원의 총생산과급효과가 발생함을 의미함.
- 복지지출과 경제성장의 관계에 대한 실증연구들은 일관된 결론을 제시하고 있지는 않지만, 대체로 사회복지는 경제성장에 긍정적 효과를 미치거나 유의한 관계를 확인할 수 없다는 결론을 제시하고 있어, 적어도 복지가 경제성장을 저해한다고 보기 어려움.
 - Korpi(1985)는 사회복지비 지출이 5% 증가하면 0.9%의 경제성장을 가져온다는 결론을 제시하였고, 박경돈(2011)은 사회복지의 관대함 정도가 1% 개선되면 GDP는 2.13% 증가함을 확인함.
 - 홍헌호(2011)는 2000~2008년간 건설업 분야가 우리나라 경제성장에 기여한 정도는 연평균 4%인 반면, 교육·보건·복지산업 분야의 기여율은 연평균 8.2%로 나타나 사회분야가 경제성장에 더 많이 기여한 것을 확인함.

2.2 복지지출과 소득불평등의 관계

- 사회복지에 대한 두 번째 비판은 사회복지를 통해 단기적으로는 소득불평등 해소나 빈곤완화 효과를 볼 수 있지만, 장기적으로는 복지지출 확대가 경제성장에 부정적 영향을 미치고 결과적으로 불평등과 빈곤이 오히려 악화된다는 주장임.
 - 사회적 부(富)가 고소득층에 집중되면 이들의 저축이 증가하고 이것이 투자로 이어져 경제성장이 가능하다고 봄. 따라서 고소득층에게 부

(富)가 집중되는 소득불균등 상태가 오히려 경제성장에 도움이 된다는 의견임.

- 분배정책보다 경제성장 정책이 빈곤완화에 더 효과적이라고 생각함. 근본적으로 빈곤을 해결하기 위해서는 경제성장이 선행되고 그 과실이 낙수효과(trickle-down effect)를 통해 저소득층에게 분배되어야 한다고 봄.
- 사회적 부(富)가 고소득층에 집중되는 소득불균등 상태가 경제성장에 도움이 된다는 주장에 대한 반론은 다음과 같음.
 - 소득불평등이 심해지면 저소득층이 증가하기 때문에 사회 전체적으로 유효수요가 감소하여 내수경기 부진을 초래하고, 인력자원 양성에 대한 투자가 감소하여 경제성장에 부정적 영향을 미침.
 - 또한 불평등이 심해지면 계층 간 갈등과 위화감을 초래함. 사회적 갈등과 저항은 정치적 불안으로 이어지고 이는 투자 의욕을 경감시켜 경제성장에 부정적 영향을 미침.
 - 실증연구 결과들도 불평등은 경제성장에 오히려 부정적 영향을 주거나 상호 간에 통계적으로 유의한 관계를 확인할 수 없다는 것으로 요약됨.
- 불평등 및 빈곤완화를 위해서는 복지제도보다 경제성장이 우선 되어야 한다는 주장에 대한 반대 의견은 다음과 같음.
 - 성장주의자들의 주장이 사실이라면 경제가 성장하면 빈곤율이나 불평등 지수가 감소해야 하나, 선진복지국가 사례를 분석한 연구에서 대체로 경제성장의 과실이 균등하게 배분되기보다 일부 계층에 집중되어 양극화와 불균형은 심화된다는 결론이 우세함.
 - OECD 국가들의 경제성장률과 분배구조 추이를 보면, 1970년대까지는 경제가 성장하면 분배구조가 개선되는 양상을 보였으나 1980년대 중반부터 경제가 성장해도 분배구조는 오히려 악화되고 있음.
 - 현대사회에서는 산업구조가 노동집약적에서 기술집약적으로 변화하기 때문에 임금소득 격차가 심해지고 경제성장의 결실은 고소득층에 집중되어 양극화, 불균형이 심화되고 있다는 해석임.
- 경제성장이 빈곤완화를 가져오지 못하는 반면, 사회복지제도를 통한 재분배, 빈곤완화 효과가 큼.

- 우선, 이전소득을 통해 저소득층의 소득증가에 기여하고, 누진적 조세 제도는 고소득층으로부터 거둬들인 재원을 저소득층에게 배분하는 소득재분배 효과가 있음.
- 많은 실증연구에서 사회복지 지출을 많이 하는 국가일수록 소득재분배 효과가 크다는 것을 확인함. Kenworthy(1999)는 이전지출을 GDP 대비 1% 추가 지출하면 빈곤율은 최대 0.75%p 감소한다는 결과를 발표함.
- 우리나라 복지제도의 소득재분배 효과에 대한 연구에서도 공적이전을 통한 빈곤완화 효과가 서구복지국가에 비해 낮은 편이지만, 소득재분배에 긍정적 영향을 미치고 있으며 그 효과도 점차 커지고 있다는 결론임.
- 또한 전 국민을 대상으로 보편적 복지제도를 적용하는 국가에서 소득 불평등과 빈곤 완화 효과가 더 크다는 것도 확인됨. 아울러 보편적 복지국가에서는 납세자와 수급자가 일치하기 때문에 계층 간의 분리와 갈등이 없고 사회적·정치적 통합을 유도할 수 있음.
- 안상훈(2008)은 복지지출 규모가 크고 전 국민을 대상으로 보편적 복지를 제공하는 사회민주적 복지국가에서 재분배 효과가 가장 커서 중산층 규모가 가장 크다는 것을 보여줌. 또한 높은 조세율에도 불구하고 조세저항은 가장 낮아 경제성장과 고용문제에도 긍정적인 성과를 보이는 것을 확인함.

2.3 복지지출과 재정건전성의 관계

- 복지반대론자들은 공공의 지나친 개입은 비효율과 재정위기를 초래한다고 주장함.
 - 우선 정부의 개입은 시장의 왜곡을 초래하고 지하경제가 확대되어 사회적 자원배분의 왜곡을 가져온다고 함. 즉, 분배정책이 정부의 실패를 초래하고 이는 경제에 부정적 영향을 준다는 것임.
 - 다른 한편으로 복지지출이 확대되면 재정건전성이 악화되어 경제에 부담이 된다는 주장임. 최근 심각한 재정위기에 처한 그리스도 복지지출 증가가 재정건전성 악화의 원인이라는 것임.
- 정부개입이 시장의 왜곡과 비효율을 초래한다는 주장과 반대로 정부의 복지 지출 확대는 다음과 같은 긍정적 영향이 있다는 의견임.

- 첫 번째로 사회복지 지출은 저소득층의 소득을 증대시켜 내수 진작과 세수확보에 도움이 됨. 일반적으로 저소득층은 소비성향이 높기 때문에 저소득층의 소득증가는 소비증가로 이어져 경제에 긍정적 영향을 미침.
- 두 번째로 정부지출은 경기변동에 따른 위험을 조정하는 역할을 수행함으로써 경제운영에 도움을 줌. 즉, 불경기 때는 세금을 줄이고 정부지출을 늘려 유효수요를 창출함으로써 경기부양에 도움을 주고, 호경기 때는 세금을 늘리고 정부지출을 줄여 물가상승 압력을 막는 경제안정장치 역할을 함.
- o 정부의 복지지출이 재정건전성 악화를 초래한다는 주장도 사실과 다르다는 의견임.
 - 그리스의 재정위기는 지나친 지하경제 규모, 대규모 감세정책, 경기변동에 민감한 서비스업 중심의 산업구조 등 경제 및 재정 구조적 문제가 주요 원인으로 지적되며, 복지관련 내용은 관대한 연금제도 문제에 국한됨.
 - 반면, 그리스보다 더 많은 복지지출을 하고 있는 북유럽 국가들은 다른 유형의 복지국가들보다 재정건전성이 오히려 양호함이 확인됨.
 - 선행연구에서도 복지지출과 재정건전성은 통계적으로 유의한 관계를 확인할 수 없다는 결과를 제시하고 있음.

3 서울시 복지지출의 경제적 파급효과 분석

3.1 생산유발효과

- o 산업연관분석 결과, 2013년 서울시 복지예산 6조 285억 원을 지출하면 직·간접적으로 총 14조 112억 원의 생산유발효과가 발생함. 이 중 직접효과가 5조 8,091억 원, 간접효과가 8조 2,021억 원임.
- o 예산지출 10억 원당 유발되는 생산유발효과로 환산하면 직접 생산효과는 9.6억 원, 간접 생산효과는 13.6억 원으로 총 23.1억 원임. 이는 복지예산 10억 원을 지출하면 총 23.1억 원의 직·간접적 생산이 발생함을 의미함.

표 1 복지 예산지출의 생산유발효과

(단위 : 억원)		
	생산유발효과	예산 10억 원당 생산유발효과
직접효과	58,091	9.6
간접효과	82,021	13.6
계	140,112	23.1

3.2 소득창출효과

- 2013년 서울시 복지예산 6조 285억 원을 지출하면 총 5조 8,663억 원의 소득창출효과가 발생함. 복지 분야별로는 예산액이 상대적으로 큰 사회복지 분야와 여성가족 분야에서 소득창출효과도 큰 편임.

표 2 복지유형별 소득창출효과

(단위 : 억원, %)		
복지 분야	부가가치액	비중
사회복지	29,193	49.8
여성가족	14,129	24.1
보건의료	2,934	5.0
주거복지	9,795	16.7
교육복지	2,612	4.5
총계	58,663	100.0

3.3 고용창출효과

- 2013년 서울시 복지예산 6조 285억 원 지출 결과, 직접고용효과는 3만 9,448명, 간접고용효과는 11만 4,470명으로 총 15만 3,918명의 고용이 창출되는 효과가 있음.
- 이를 예산지출 10억 원당 효과로 표준화하면 복지예산 10억 원 지출 시 직접 고용효과 6.5명과 간접고용효과 19명이 발생하여 총 25.5명의 고용창출효과가 발생함.

표 3 복지 예산지출의 고용창출효과

	(단위 : 명)	
	고용 창출효과	예산 10억 원당 고용 창출효과
직접효과	39,448	6.5
간접효과	114,470	19.0
계	153,918	25.5

3.4 신규 일자리 창출

- 고용효과 가운데 직접고용효과는 복지관련 시설에 지원된 예산 중 인건비 지급에 의해 발생함. 2013년 서울시 복지예산에 포함된 559개 단위사업 가운데 신규로 시설이 건립되거나 추가 지원이 계획된 사업을 선정하고 이들 사업을 수행하기 위해 필요한 인력수요를 신규 일자리 창출로 간주함.
- 분석 결과, 23개 단위사업에서 복지시설의 추가 건설 또는 지원이 이루어지며, 이를 통해 총 1,092명의 신규 일자리가 창출되는 것으로 추정됨.
- 분야별로는 여성가족 분야 613명, 보건의료 분야 322명, 사회복지 분야 127명, 교육복지 분야 30명의 신규 일자리가 각각 만들어짐.

표 4 신규 일자리 창출효과

	(단위 : 개소, 명)	
	추가 시설수	신규 일자리
사회복지	15	127
여성가족	135	613
보건의료	20	322
교육복지	1	30
총계		1,092

4 시사점 및 향후 과제

4.1 서울시 복지예산의 발전방향

- 서울시 복지예산은 외국의 사례와 비교할 때 과도한 수준이라고 보기 어려우며, 복지수요는 앞으로 계속 증가할 것으로 전망됨.

- 2012년 현재 우리나라의 GDP 대비 정부 사회지출 비중은 9.3%로 OECD 국가 평균 21.7%의 절반에도 미치지 못함. 또한 OECD 국가 중 우리와 유사한 소득수준을 보이는 국가의 사회지출 비중과 비교해도 현재의 사회지출 수준은 높다고 할 수 없음.
- 저출산·고령화, 가족기능의 약화 등으로 사회복지 수요는 증가하고 있으며, 사회복지를 기본권으로 인정하는 사회 분위기 속에서 복지예산은 계속 증가할 전망이다.
- 시민들의 사회복지 수요, 가용자원, 현재의 복지발전 수준 등을 고려하여 우리 사회에 적절한 복지지출 수준을 사회적 합의로 결정해야 함.
 - 현재의 낮은 복지지출 수준과 향후 복지수요 증가를 고려할 때 복지예산 증가는 불가피함. 그러나 어느 정도가 적절한 수준인지를 결정하는 것은 사회적 합의로 가능한 문제임.
 - 다만, 박경돈(2011)의 연구에서 이미 상당한 수준의 복지를 성취한 국가에서는 더 이상의 복지제도 발전은 경제성장에 기여하지 못하는 것으로 나타남. 따라서 성장과 분배의 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 적절한 한계점을 정할 필요가 있음.
 - 복지지출 수준을 결정할 때 재정부담 능력도 고려되어야 함. 우리나라는 OECD 국가 중 가장 낮은 국가채무 비율을 가지고 있으나, 경기악화로 세수확보에 어려움이 예상됨. 또한 서울시민 의식조사에서 복지확대를 위한 증세에 대해서는 반대의견이 더 많음.
 - 복지확대 속도에 대해서도 신중할 필요가 있음. 김태일(2011)의 연구에서 복지지출 규모와 국가부채는 약한 음(-)의 상관관계를 보이지만, 복지지출의 증가속도와 국가부채 규모는 뚜렷한 양(+)의 상관관계를 보이기 때문임.
- 복지지출의 양도 중요하지만 어느 분야에 지출할지도 중요한 문제임. 단순한 복지예산 증가가 복지수준의 증가를 의미하지 않으며, 복지지출의 구성 내용 및 성격까지 감안하여 동적인 시각에서 검토해야 함.
 - 우선 사회투자형 지출의 확대가 필요함. 선행연구에서 교육, 건강, 직업훈련, 사회보험 비용지원 등의 프로그램은 사회투자형 지출로 복지수준 향상뿐 아니라 경제성장에도 기여하는 것으로 나타남.

- 서울시 복지에산 중 33.5%만이 투자형 복지사업 예산임. 이 중 여성의 출산휴가나 보육지원과 같이 근로활성화 관련 예산이 21.4%로 가장 큰 부분을 차지하는 반면, 적극적 노동시장정책 관련 예산은 4.4%에 불과함.
- 두 번째로 사회서비스 중심의 복지지출 확대가 필요함. 현대사회에서는 근로하면서도 빈곤에 처하는 근로빈곤층의 문제, 청년실업 문제, 경제문제와 연결된 건강, 가족문제 등이 복합적으로 나타나고 있음. 따라서 현대의 복지는 “소득보장형”에서 “생활보장형”으로 전환해야 한다는 주장임.
- 교육, 훈련, 건강 등 사회서비스 분야는 앞에서 논의한 사회투자적 사업으로 경제에도 도움을 줌. 또한 사회서비스는 중산층을 포함한 일반 시민이 소비계층이 되는데, 중산층까지 복지를 확대하면 조세저항이 낮아져 세원 확보도 용이해짐.

4.2 사회서비스 개선방안

- o 사회복지 확대는 사회서비스 분야에 많은 고용창출 효과가 있음. 그러나 사회서비스 일자리 고용의 질은 개선되어야 할 과제임.
 - 사회서비스 분야 종사자의 상당수가 임시직, 일용직에 종사하여 고용 안정성이 떨어짐. 의료·복지서비스 종사자의 38.5%만이 상용근로자이고 임시근로자는 46%, 일용근로자는 13%로 나타남.
 - 전국 사회서비스 전자 바우처 사업기관 종사자의 월평균 임금은 79만 4천원이고, 사회보험 가입률도 낮아 보건/사회복지 분야 중 비전문직 종사자의 사회보험 가입률은 46%임.
- o 사회서비스 공급에 민간부문의 참여가 많아지고 있어 사회서비스 질 관리를 위한 공공의 지도감독 강화가 필요함.
 - 사회서비스 종사자의 고용기관 자료에 따르면 공공부문은 전체의 13.4%, 비영리단체도 14.8%에 불과한 반면, 영리사업체가 71.8%로 가장 많음.
 - 서비스 질을 떨어뜨리는 또 다른 요인은 서비스 종사자의 질임. 사회서비스 종사자의 처우개선과 교육도 공공에서 관심을 가져야 하는 부분임.

차례

I	연구의 개요	20
1	연구의 배경 및 목적	20
1 1	연구의 배경	20
1 2	연구의 목적	22
2	연구의 내용 및 방법	22
2 1	연구의 내용	22
2 2	연구의 방법	23
II	서울시 사회복지 예산 현황	26
1	서울시 복지예산 추이	26
2	서울시 복지예산의 구성	28
2 1	복지부문별 예산구성	28
2 2	급여형태별 예산구성	31
2 3	사업성격별 예산구성	31
III	사회복지의 목적과 기능	34
1	사회복지의 필요성	34
2	사회복지의 기대효과	35
3	국가개입의 당위성	37
4	정부개입 정도에 대한 사회정책 이념	39
IV	사회복지의 사회·경제적 효과에 대한 논의	44
1	사회복지와 경제성장의 관계	44
1 1	노동력 공급에 미치는 영향	45
1 2	저축과 투자에 미치는 영향	48
1 3	산업생산 부문에 미치는 영향	50
1 4	사회복지가 경제성장에 미치는 영향	53

2	복지지출과 소득불평등의 관계	56
2.1	소득불균형이 경제성장에 미치는 영향	56
2.2	경제성장의 불평등 완화효과	58
2.3	사회복지의 불평등 완화효과	60
3	복지지출과 재정건전성의 관계	65
3.1	정부개입의 비효율성	65
3.2	재정건전성 악화	66
V	서울시 복지지출의 경제적 파급효과 분석	70
1	사회서비스 산업 현황	70
1.1	사회서비스 산업 규모	70
1.2	사회서비스 산업의 고용창출 효과	72
1.3	사회복지기관 종사자 및 급여수준	74
2	서울시 복지사업 분류	75
2.1	급여유형 구분	75
2.2	유형별 서울시 복지사업 현황	77
3	분석모형 및 예산분류	78
3.1	분석모형	78
3.2	서울시 복지예산 분류	79
4	서울시 복지지출의 경제적 파급효과	82
4.1	생산유발효과	82
4.2	소득창출효과	85
4.3	고용창출효과	87
4.4	신규 일자리 창출	90
VI	시사점 및 향후 과제	94
1	서울시 복지예산의 발전방향	94
1.1	복지예산 변화 전망	94
1.2	복지예산 방향	98
1.3	복지예산의 구성	100

2	사회서비스 개선방안	104
2 1	사회서비스 일자리 고용의 질	104
2 2	사회서비스의 질 관리	107
	참고문헌	110
	Abstract	116

표차례

표 2-1	2013년 서울시 부문별 재원 배분	26
표 2-2	중앙정부 사회복지 지출 추이	27
표 2-3	광역시·도별 재정지표	28
표 2-4	세부사업별 복지예산 구성	30
표 2-5	급여유형별 복지예산 구성	31
표 2-6	사업성격별 예산구성	32
표 3-1	OECD 국가별 사회지출과 국민부담률	42
표 4-1	산업별 생산유발효과	52
표 4-2	건설업과 복지사업의 경제성장 기여율	55
표 4-3	상품부문이 가계부문에 미치는 후방연쇄효과	62
표 4-4	주요 OECD 국가의 빈곤율 동향(중위소득 50% 기준)	64
표 4-5	복지체제 유형별 사회·경제적 성과	64
표 4-6	OECD 국가 유형별 복지지출과 국가부채	67
표 4-7	국가부채와 복지지출의 상관관계	68
표 5-1	산업별 매출액 및 국내총생산	70
표 5-2	사회복지서비스 부문의 총산출 증가율	71
표 5-3	산업별 실질 부가가치 비중 전망	71
표 5-4	산업별 취업자 현황	72
표 5-5	산업별 취업유발효과	73
표 5-6	주요 선진국의 전체 산업 중 보건·복지업 취업자 비율(2007년 기준)	73
표 5-7	산업별 취업자수 전망	74
표 5-8	보건복지부 소관 사회복지시설 고용 현황(2010년말 기준)	75
표 5-9	사회복지사업 종사자 보수 현황	75
표 5-10	급여유형별 분류 체계	77
표 5-11	급여유형별 사업수 현황	77
표 5-12	서울시 복지사업 급여 유형별 예산 분류	79
표 5-13	사업비 지출항목별 산업 배분	80

표 5-14	복지 사업 분야별 산업별 예산 배분	81
표 5-15	급여유형별 산업별 예산 배분	81
표 5-16	복지 예산지출의 생산유발효과	82
표 5-17	복지예산 지출의 생산유발효과	83
표 5-18	급여유형별 생산유발효과	84
표 5-19	산업별 생산유발효과	84
표 5-20	복지유형별 소득창출효과	85
표 5-21	급여유형별 소득창출효과	86
표 5-22	산업별 소득창출효과	86
표 5-23	직접고용 및 간접고용의 정의	87
표 5-24	복지 예산지출의 고용창출효과	88
표 5-25	복지 분야별 고용창출효과	89
표 5-26	급여유형별 고용창출효과	89
표 5-27	산업별 고용창출효과	90
표 5-28	서울시 복지지출을 통한 신규 일자리 창출효과	91
표 6-1	유사 소득수준 국가의 정부사회지출 비중	95
표 6-2	서울시민의 복지의식	96
표 6-3	주요 선진국의 GDP 대비 정부사회지출 비중 추이	97
표 6-4	서울시민의 복지 선호도	100
표 6-5	투자형 복지예산 현황	102
표 6-6	주요 OECD 국가의 연평균 경제성장률	103
표 6-7	사회서비스 취업자 종사상지위	105
표 6-8	직종별 임금수준	105
표 6-9	사회서비스 종사자 사회보험 가입실태	106
표 6-10	사회서비스 종사자 숙련 수준별 현황	107
표 6-11	직업별 고용기관	107

그림차례

그림 2-1	서울시 사회복지 예산추이	27
그림 2-2	부문별 복지예산 구성	29
그림 6-1	OECD 국가별 GDP 대비 정부사회지출 비중(2012)	94

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

2 연구의 내용 및 방법

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

1.1 연구의 배경

지방정부의 사회복지 기능 강화

우리나라의 사회복지 제도는 중앙정부 중심으로 집행되어 오다가 1995년 지방자치제가 전면적으로 실시되면서 많은 복지업무가 지방정부로 이관되었다. 2003년에는 사회복지사업법을 개정하여 시·도 및 시·군·구 단위로 지역사회복지계획을 수립하여 시행하도록 하였고, 2005년에는 국고보조사업으로 진행되던 67개의 보건복지사업을 지방으로 이양함으로써 지방정부의 복지업무가 크게 확대되는 결과를 초래하였다.

복지업무의 지방이양은 지자체의 자율권을 보장한다는 점에서 지방자치의 발전에 기여하는 측면이 있지만, 그만큼 지자체의 재정부담도 늘어나고 있다. 안전행정부의 지방재정통계에 따르면 지방자치단체 예산에서 사회복지 분야가 차지하는 비중은 2008년 평균 17.5%에서 2011년 20%대를 넘어섰으며, 2013년 현재 23.1%이다.

정치권의 복지 논쟁

우리나라에서 제도로서의 사회복지가 시작된 것은 그리 오래되지 않았다. 김상균 외(2005)는 국민의 정부와 참여정부 시절을 우리나라가 복지국가에 진입한 시기로 보고 있다. 외환위기와 세계적 금융위기를 경험하면서 사회안정망의 필요성이 강조되었고 인구구조의 고령화와 가족구조의 변화로 사회복지 수요는 계속 증가하고 있다. 여기에 지난 2011년 서울시장 보궐선거와 2012년 대선과정에서 보편적 복지의 확대 여부가 정치권의 이념논쟁과 연결되면서 복지에 대한 사회적 관심이 증폭되었다.

2011년 오세훈 서울시장은 시장직을 담보로 전면 무상급식 실시에 대한 찬반의견을 묻는 주민투표를 발의하였고 그 결과 서울시장의 퇴임과 보궐선거가 진행되었다. 당시 보궐선거에 출마한 현 박원순 시장은 보편적 복지의 확

대를 지지하면서 서울시 사회복지 예산 비중을 30%까지 확보하는 것을 공약으로 제시하였다. 보편적 복지 논쟁은 이듬해인 2012년 대선과정에서 또다시 핵심이슈로 부상하였는데, 복지대상의 포괄범위나 무상복지에 대한 입장에는 차이가 있었지만, 보수 및 진보진영 모두 복지확대를 공약으로 제시하였다.

서울시민 복지기준 설정과 사회복지 예산 증가

2011년 서울시장 보궐선거 이후 친복지적 성향을 가진 현 서울시장은 복지가 서울시민이 누려야 할 기본권이라는 생각에서 2012년 「서울시민 복지기준」을 설정하여 발표하였다. 서울시민복지기준은 “서울시민 누구나 누려야 할 기본권으로서, 인간다운 생활을 유지하기 위하여 보장되어야 할 생활(복지)수준”이라고 정의할 수 있다(서울특별시·서울연구원, 2012).

서울시는 「서울시민 복지기준」을 향후 서울시 사회복지 정책의 목표로 설정하고 사회복지 사업과 예산을 대폭 확대하였다. 2013년 사회복지 관련 예산은 순계기준 6조 285억 원, 서울시 전체 예산의 29.2%로 가장 큰 비중을 차지한다. 이는 2002년에 비해 금액기준 4.9배, 구성비 기준 2.5배 증가한 것이다.

사회복지 지출에 대한 찬반 논의

사회복지의 필요성을 인정하면서도 여전히 사회복지 지출의 확대에 대해서는 상반된 의견이 존재한다. 사회복지 사업은 소비성 지출이 많아 복지예산 지출은 낭비라는 인식이 있다. 이들은 복지지출, 특히 정부 예산이 투입되는 복지지출은 경제성장에 부담으로 작용할 것이라고 우려한다. 유럽의 재정위기도 방만한 복지 지출이 원인이고, 그러한 이유에서 유럽의 복지국가들은 복지지출을 줄이고 있다는 의견이다.

그러나 복지는 낭비가 아니라 투자이고 경제에 오히려 도움이 된다는 반대 의견도 적지 않다. 사회복지의 일차적 목적은 사회정의와 사회통합 실현 등 사회적 측면에 초점을 두고 있으나, 사회복지 재정지출을 통해 일자리 창출 등 직접적인 경제적 효과를 기대할 수 있을 뿐 아니라, 사회문제로 인한 사회적 비용을 절감하고 미래 노동력을 양성하는 등 미래에 대한 투자라는 주장이다. 서울시 복지예산이 처음으로 시 예산의 30%에 육박하는 수준으로 증가하면서 복지예산 증가에 대한 우려가 없지 않다. 그러나 경제, 사회적 구조의 변화

로 사회복지 수요는 앞으로 더욱 증가할 전망이고 따라서 현실적으로 복지재정의 증가는 불가피하다. 이러한 상황에서 서울시의 복지재원 분배에 대한 시민들의 동의와 공감대 형성이 필요한 시점이다.

1 2 연구의 목적

이러한 배경에서 이 연구는 사회복지 재정지출의 긍정적 영향과 부정적 영향에 대한 논의를 정확히 이해하고, 이를 통해 서울시 복지지출의 향후 방향에 대한 시사점을 도출하는 데 목적이 있다.

사회복지 지출의 효과에 대한 논의는 이미 많이 이루어졌고 그에 대한 이론적 근거와 실증분석 연구도 많이 나와 있는 상태이다. 따라서 일차적으로 선행연구를 통해 사회복지 재정지출의 효과에 대한 이론적 논의와 실증적 연구 결과들을 정리하였다. 사회복지의 사회·경제적 효과에 대해서는 긍정론과 부정론이 모두 존재하지만 이 연구에서는 사회복지의 당위성과 복지재정의 확대 필요성의 논거를 밝히는데 초점을 두고자 한다. 복지재정 확대가 불가피한 상황에서 복지재원 할당에 대한 사회적 공감대와 합의가 필요하기 때문이다. 물론 사회복지 제도로 인한 부정적 영향이 없는 것은 아니지만 사회복지의 긍정적 효과를 보여주는 이론 및 경험적 결과들을 소개함으로써 복지확대에 대한 이해 증진과 공감대 형성에 도움이 될 것으로 기대된다.

두 번째로는 서울시 사회복지 지출의 경제적 효과를 실증 분석해보고자 한다. 복지 비판론자들은 사회복지 지출은 비생산적이고 경제성장을 저해한다는 의견이다. 따라서 서울시 사회복지 지출이 산업 및 고용 분야에 어떤 영향을 미치는지 실증적으로 분석하여 복지도 투자적 요소가 있음을 보여주고자 한다. 특히 고용 없는 성장시대에서 일자리 창출이 중요한 정책과제인 만큼, 복지지출을 통한 고용창출 효과에 대하여 심도 있게 분석하였다.

2 연구의 내용 및 방법

2 1 연구의 내용

연구의 서론 부분은 서울시 복지예산의 추이와 특성에 대하여 분석하고, 이어 사회복지의 필요성과 국가개입의 당위성에 대하여 논의한다. 서울시 복지

예산의 변화추이와 다른 지방자치단체 복지예산과의 비교를 통해 서울시 복지 예산의 규모가 어느 정도 수준인지를 확인하였으며, 복지예산의 성격별, 급여 유형별 현황을 파악함으로써 서울시 사회복지 사업의 성격을 확인하였다.

본론 부분은 크게 두 가지 내용으로 구성된다. 첫 번째 부분은 사회복지 지출의 사회·경제적 효과에 대한 선행연구 검토이고, 두 번째 부분은 서울시 복지 지출의 경제적 파급효과에 대한 실증분석이다. 선행연구 검토는 복지확대에 대한 비판론을 먼저 정리한 후, 이에 대한 대응논리와 실증연구 결과를 제시하였다. 서울시 복지지출의 경제적 파급효과는 산업연관분석을 통해 생산파급효과, 소득창출효과, 그리고 고용창출효과를 추정하였다.

마지막으로 결론 부분은 이상의 분석을 토대로 향후 서울시의 복지정책 및 복지예산 결정에 대한 시사점과 과제들을 제안하는 내용으로 구성된다.

2.2 연구의 방법

선행연구 분석

사회복지 재정투자의 효과에 대한 논의는 오랜 역사를 가지고 있다. 이미 많은 선행연구에서 이론적, 실증적으로 결과를 보여주고 있다. 따라서 이 부분에 대해서는 선행연구를 검토하여 정리하였다.

산업연관분석

2013년 서울시 사회복지 예산지출의 경제적 파급효과에 대한 실증분석은 산업연관모형(Input-Output Model)을 이용하였다. 산업연관모형은 신고전파의 일반균형이론에 입각하여 산업 간의 상호의존성을 실증적으로 분석하는 모형이다. 한 경제를 구성하는 다양한 산업 간에 존재하는 상호관계를 구체화한 통계표인 산업연관모형은 다양한 유형의 경제적 이슈를 분석하기 위해 매우 유용한 분석틀을 제공한다.

II 서울시 사회복지 예산 현황

- 1 서울시 복지예산 추이
- 2 서울시 복지예산의 구성

II 서울시 사회복지 예산 현황

1 서울시 복지예산 추이

2013년 서울시 예산 총액은 20조 6,287억 원(순계 기준)이다. 사회복지 예산은 총 6조 285억 원(순계 기준)으로 서울시 전체 예산의 29.2%를 차지한다. 이는 서울시 사업영역 중 가장 큰 부분을 차지하는 것이다. 그다음으로는 자치구 지원, 교육청 지원 등 타 기관에 지원되는 예산이 많은 비중을 차지하며, 서울시 본청 사업 가운데는 사회복지에 이어 환경과 교통 분야 예산이 상대적으로 많은 편이다.

표 2-1 2013년 서울시 부문별 재원 배분

(단위 : 억원, %)		
부문	금액	구성비
총예산	206,287	100.0
사회복지	60,285	29.2
도로, 교통	17,706	8.6
자치구 지원	31,948	15.5
문화관광	4,915	2.4
산업경제	5,167	2.5
공원, 환경	18,132	8.8
도시계획, 주택관리	2,642	1.3
도시안전	8,893	4.3
행정운영경비	13,470	6.5
재무활동	14,987	7.3
일반행정	3,131	1.5
교육청 지원	23,230	11.3
예비비	1,781	0.9

주 : 예산액은 순계 기준

자료 : 서울특별시 홈페이지, “2013년 예산개요”

서울시 사회복지 예산은 예산 규모와 비중이 함께 꾸준히 증가하고 있다. 복지예산액은 2002년 1조 2,390억 원에서 2013년 6조 285억 원으로 4.9배 증가하였고, 총예산 중 복지예산 비중도 2002년 11.6%에서 2013년 29.2%로 2.5배 증가하였다.

2012년에 복지비 비중이 감소한 것은 복지예산이 감소한 것이 아니라 서울시 예산 총액이 2011년 15조 4,324억 원에서 2012년 19조 9,496억 원으로 크게 증가했기 때문이다. 2012년에 복지비 비중이 감소했음에도 불구하고 복지비 규모는 여전히 전년에 비해 증가하였다.

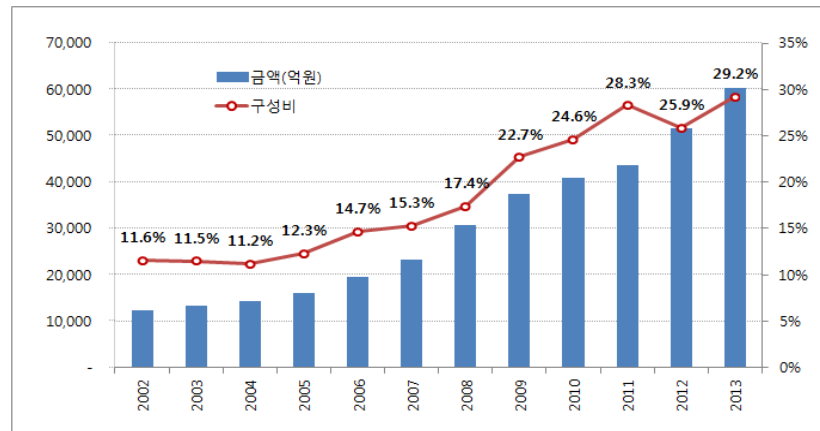


그림 2-1 서울시 사회복지 예산추이

자료 : 서울시 예산개요, 각 연도

중앙정부의 사회복지 재정지출도 지속적으로 증가하고 있다. 기획재정부 자료에 따르면 2013년 중앙정부의 사회복지 지출은 약 97조 원으로 총지출액 342조 원의 28.5%이다. 최근 발표된 정부의 2014년 예산안에서는 복지예산이 105.9조 원으로 총지출의 29.6%로 늘어날 전망이다.

서울시의 사회복지예산 비중은 2008년까지 10%대에 머물러 중앙정부에 비해 크게 열악하였으나 2009년 처음으로 20%를 넘어섰으며 2011년 28.3%, 2013년 29.2%로 증가하여 복지비의 비중 면에서는 중앙정부와 유사한 수준이다.

표 2-2 중앙정부 사회복지 지출 추이

연도	(단위 : 조원, %)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
사회복지 지출	50.8	56.0	61.4	67.7	74.6	81.2	86.4	92.6	97.4
정부 총지출	209.6	224.1	237.1	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	342.0
사회복지 비중	24.2	25.0	25.9	26.3	26.2	27.7	27.9	28.5	28.5

자료 : 기획재정부, “국가재정운영계획”

안전행정부의 집계 자료에 따르면 2013년 전국 17개 광역시·도의 사회복지 예산 비중은 평균 23.1%이고, 8개 광역시·특별시 평균은 28.7%이다. 서울은 대전(31.7%) 다음으로 가장 높은 비중을 보인다.

그러나 재정자립도 및 전체 재정규모와 비교하면 서울시 복지비 비중은 상대적으로 적은 편이다. 서울시의 재정자립도는 88.8%로 17개 광역시·도 중 가장 높다. 그러나 재정자립도가 57.5%에 불과한 대전시의 복지비 비중은 31.7%에 달하고, 광주시와 대구시도 재정자립도가 각각 45.4%, 51.8%로 낮은 편이지만 사회복지 비중은 28.6%, 28.4%로 서울시와 큰 차이가 없다.

표 2-3 광역 시·도별 재정지표

(단위 : %)					
구분	사회복지 비중	재정 자립도	구분	사회복지 비중	재정 자립도
전체 평균	23.1	51.1	도 평균	25.3	34.1
광역시 평균	28.7	66.8	경기	25.0	71.6
서울	29.7	88.8	강원	17.8	26.6
부산	26.9	56.6	충북	21.0	34.2
대구	28.4	51.8	충남	18.1	36.0
인천	27.3	67.3	전북	20.8	25.7
광주	28.6	45.4	전남	17.0	21.7
대전	31.7	57.5	경북	18.3	28.0
울산	20.8	70.7	경남	20.6	41.7
세종	23.4	38.8	제주	13.5	30.6

자료 : 안전행정부 홈페이지

2 서울시 복지예산의 구성

2.1 복지부문별 예산구성

2013년 사회복지 예산을 분야별로 보면 사회복지가 50.2%로 가장 큰 비중을 차지하며, 그다음은 여성·가족(24.3%), 주거복지(16.2%) 순이다. 보건의료와 교육복지는 각각 4.9%, 4.3%로 적은 편이다. 학교교육은 교육청 예산으로 분류되기 때문에 사회복지 예산 중 교육복지 예산은 크지 않다. 2013년 교육청 지원예산은 2조 3,230억 원이다.

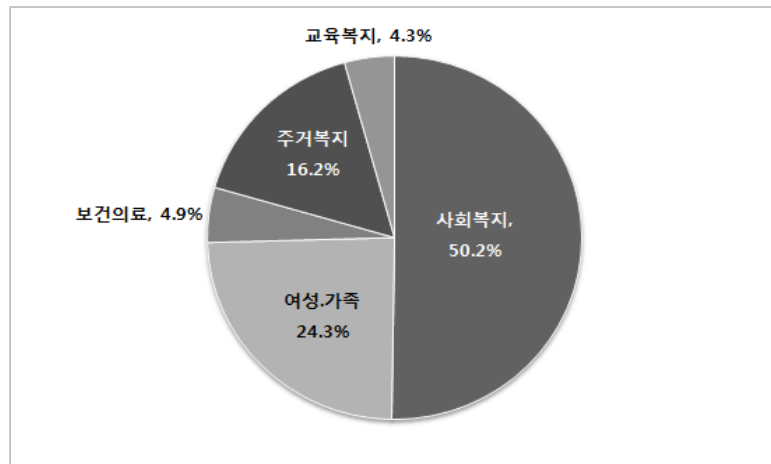


그림 2-2 부문별 복지예산 구성

자료 : 서울시 예산서

부문별 예산을 세부적으로 보면, 사회복지 부문의 예산 중 저소득층 복지가 절반 이상을 차지하며, 노인복지는 26.2%, 장애인복지는 17.9%로 구성된다. 저소득층 예산은 전체 복지예산에서도 25.9%를 차지해 서울시 복지사업 중 가장 큰 사업영역이다.

여성·가족 부문에서는 보육관련 예산이 79.8%로 대부분의 예산이 보육예산이다. 이는 서울시 복지예산 전체에서도 19.4%를 차지해 저소득층 복지 다음으로 가장 많은 예산이 투입되고 있다. 반면에 아동·청소년 예산은 전체 복지예산의 3.1%로 많지 않다.

보건의료 부문 내에서는 시립병원, 보건소 등 공공보건의료 시설이나 사업운영에 53.9%가 투입되어 가장 큰 부분을 차지하며, 그다음으로 예방적인 성격인 건강증진 사업에 보건의료 예산의 21.9%가 투입되고 있다. 그러나 보건의료 부문 예산이 전체 복지예산에서 차지하는 비중이 4.9%에 불과해 이 분야에 대한 투자가 미흡한 것으로 평가된다.

주거복지는 주로 서민주택 공급이나 지원 사업에 예산의 48.3%가, 그리고 공공임대주택 공급에 51.7%가 지출되고 있다. 주거복지는 시설투자가 많아 전체 복지예산의 16.2%를 차지한다.

마지막으로 교육복지 예산에는 학교교육에 대한 지원과 평생교육 예산 등이 포함된다. 학교교육 지원 중 친환경 무상급식을 위한 지출이 교육복지 예산

의 54.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 그 외에 공교육 지원사업에 33.1%가 투입되어 대부분의 교육복지 예산은 공교육 강화와 교육격차 해소를 위한 사업에 투입되고 있다.

반면에 평생교육 예산은 교육복지 예산의 2.3%, 전체 복지예산의 0.1%에 불과하다. 산업구조의 변화와 노동유연성 증가로 평생교육에 대한 중요성이 증가하는 것과 비교해 서울시의 투자는 매우 미흡한 것으로 평가된다.

표 2-4 세부사업별 복지예산 구성

(단위 : 백만원, %)

구분	금액	부문 내 비중	전체 중 비중
전체	6,028,508		100.0
사회복지	소계	3,024,989	100.0
	저소득	1,559,703	51.6
	노인	792,733	26.2
	장애인	540,683	17.9
	사회복지 일반	131,870	4.4
여성가족	소계	1,466,055	100.0
	여성	50,100	3.4
	가족	40,225	2.7
	보육·저출산	1,169,601	79.8
	아동·청소년	184,491	12.6
	다문화·외국인	21,637	1.5
보건의료	소계	296,308	100.0
	공공보건의료	159,834	53.9
	건강증진	64,843	21.9
	식품안전	2,811	0.9
	보건환경	66,755	22.5
	동물복지	2,064	0.7
주거복지	소계	979,506	100.0
	서민주거안정	473,438	48.3
	공공임대주택	506,069	51.7
교육복지	소계	261,650	100.0
	공교육지원	86,609	33.1
	친환경급식	142,759	54.6
	평생학습	6,081	2.3
	장학사업·반값등록금 지원	26,201	10.0

자료 : 서울시, 2013년 예산서

급여형태별 예산구성

사회복지 급여형태는 현금급여와 현물급여로 구분된다. 현금급여는 모두 공공에서 직접 제공하지만 현물급여는 다시 공공에서 직접 서비스나 프로그램을 제공하는 경우와 시설의 건립이나 운영비 지원을 통해 제공하는 형태로 구분된다.

우선 서울시 복지예산 중 현금급여 비율은 36.8%인 반면, 현물급여 형태가 63.2%로 약 1.7배 많다. 분야별로는 사회복지 분야와 여성가족 분야에서 현금급여가 상대적으로 많다. 사회복지 분야는 기초생활보장제도에 의한 보장성 현금급여가 많은 부분을 차지하고, 여성가족 분야는 보육료 지원이 큰 부분을 차지한다.

주거복지의 임대주택 공급이 주 사업이기 때문에 시설건립 및 운영지원 경비가 대부분을 차지하고, 교육복지의 급식 등 프로그램 운영경비가 대부분을 차지하고 있다.

표 2-5 급여유형별 복지예산 구성

	현금급여	서비스 프로그램 제공	시설건립 및 운영지원	계
전체	36.8	26.5	36.8	100.0
사회복지	47.8	36.4	15.9	100.0
여성가족	49.5	11.1	39.4	100.0
보건의료	11.1	35.7	53.3	100.0
주거복지	0.0	0.2	99.8	100.0
교육복지	5.2	86.1	8.6	100.0

자료 : 서울시, 2013년 예산서

사업성격별 예산구성

사회복지 사업은 사회보장, 사회보험, 사회복지서비스로 구분된다. 서울시 사회복지 예산 중 전통적 복지 분야에 해당하는 사회복지와 여성가족 분야 예산만을 기준으로 사업성격별 예산구성을 살펴보았다.¹

¹ 나머지 분야인 보건의료, 주거복지, 교육복지의 전통적 사회복지 영역이 아니기 때문에 사회보장, 사회보험, 사회복지서비스로 분류가 어려워 분석에서 제외하였다.

사회복지와 여성가족 분야 예산 중 생계보장을 위한 현금급여에 해당하는 사회보장 관련 사업에 43.2%가 지출되었으며, 사회보험 성격으로는 노인장기요양보험 분담금으로 1.8%가 지출되었다. 지방자치단체의 핵심적인 복지사업 영역인 사회복지서비스 부분에는 55.1%가 지출되었다.

사회서비스 예산에서는 보육예산이 전체의 26%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 이는 기초생활보장 급여(29.7%) 다음으로 큰 사업영역이다. 그다음으로 장애인, 저소득층, 노인 순으로 예산이 배분되었다. 사회보장 사업은 대부분 중앙정부 복지사업이지만 재원을 지방자치단체에서 분담하고 있다. 사회복지 중에서도 영유아 보육사업, 장애인 복지사업 등 국가사업이지만 지방정부가 재정을 분담하는 사업이 많이 있다. 국가사업에 대한 지방재정 매칭사업이 증가하는 추세여서 지방정부의 재정부담이 늘어나고 자체 복지사업을 수행할 자원이 부족해지는 문제가 발생하고 있다.

표 2-6 사업성격별 예산구성

			(단위 : %)	
구분				구성비
사회보장	소계	43.2		
			기초생활보장	29.7
			장애수당	0.8
			장애연금	1.4
			노령연금	11.3
사회보험	소계	1.8		
			노인장기요양보험	1.8
사회서비스	소계	55.1		
			저소득·취약계층	5.1
			노인	4.6
			장애인	9.9
			여성가족	2.5
			보육	26.0
			아동청소년	4.1
			사회복지 일반	2.9
계		100.0		100.0

주 : 사회복지와 여성가족 부문만 포함

자료 : 서울시, 2013년 예산서

III 사회복지의 목적과 기능

- 1 사회복지의 필요성
- 2 사회복지의 기대효과
- 3 국가개입의 당위성
- 4 정부개입 정도에 대한 사회정책 이념

III 사회복지의 목적과 기능

1 사회복지의 필요성

욕구 및 위기 대응의 사회화

사회복지는 인간의 생애주기별로 경험하는 여러 가지 욕구, 문제, 위험들을 해결하여 보다 나은 삶의 질을 보장하기 위한 제도나 법, 프로그램 등을 통틀어 의미한다(김상균 외, 2005).

인간이 경험하는 이러한 욕구, 문제, 위험은 전통적으로 가족이나 공동체 안에서 해결되었다. 그러나 20세기 들어 산업화, 도시화가 진행되는 과정에서 다양한 부작용과 폐해들이 발생하면서 그동안 개인적으로 해결되었던 문제들이 더 이상 가족 내에서 해결할 수 있는 범위를 넘어섰다. 사회복지란 이처럼 환경변화로부터 파생된 부작용에 대한 보상역할을 한다. 더군다나 사람들의 생활방식과 생산양식이 변화하면서 가족기능이 약화되었고, 이러한 배경에서 제도로서의 사회복지가 발전하게 되었다.

탈산업사회의 신사회적 위험(new social risk)의 등장

오늘날에는 산업사회에서 경험한 것과는 또 다른 사회적 위험들이 등장하고 있다. 현대사회의 사회경제적 환경의 특징은 탈산업사회, 신자유주의, 그리고 세계적 경기침체로 대변할 수 있다. 이러한 거시적 환경변화로 실업이 늘어나고 중산층은 감소하며 양극화는 심화되고 있다.

고전적 복지국가에서는 은퇴, 실업, 질병, 장애 등으로 인한 소득 중단이 가장 큰 문제이기 때문에 소득보장제도가 사회복지의 핵심이었다. 그러나 21세기 들어서는 일을 해도 가난한 근로빈곤층이 양산되고 있고, 더구나 경제적 빈곤은 가정해체, 자녀양육, 건강문제, 주거문제 등 사회적인 문제를 동반하고 있기 때문에 고전적인 소득보장 정책을 넘어선 다양한 영역에서 복지수요를 만들어내고 있다.

인구 및 가족구조의 변화

인구 및 가족구조의 변화도 새로운 복지수요를 유발하고 있다. 급속하게 진행되고 있는 저출산·고령화는 단순히 노인복지 수요의 증가만을 의미하지 않으며 노동력의 부족과 경제성장률의 저하 등 경제적인 문제, 세대 간 부양 부담의 갈등, 재정부담의 증가 등 다양한 문제와 연계되어 있다.

또한 핵가족화, 혼인율의 감소와 이혼율 증가로 인한 가족해체 증가, 그리고 여성의 사회활동 증가로 가족의 보호기능은 크게 약화되었다. 노인(독거)가구, 여성세대주 가구, 한부모가구 등의 증가는 가족기능을 대체하는 사회복지 수요의 증가를 초래하고 있다.

2 사회복지의 기대효과

사회적 측면 : 불평등 완화와 사회통합

사회복지의 일차적 목적은 개인의 욕구충족과 위험요인의 완화를 통해 사회적 고통을 완화시켜줌으로써 개인의 삶의 질 개선과 행복추구를 도와주는 것이다. 그러나 사회복지를 통한 개인의 삶의 질 개선은 사회적 파급효과도 수반한다.

사회복지를 통한 사회적 파급효과는 우선 사회적 비용을 절감할 수 있게 한다는 것이다. 즉, 사회복지를 통해 개인의 욕구가 충족되면, 복지결핍으로 인해 발생할 수 있는 사회병리 현상을 해소하기 위한 사회적 비용을 절감하는 효과가 있다는 것이다. 예를 들어 실업자 직업훈련에 투자함으로써 공공복지의 의존도를 줄인다거나, 상담서비스를 통해 가족갈등을 줄이고 가족해체를 방지함으로써 사회적 비용을 경감할 수 있다.

그러나 사회복지를 통해 기대되는 가장 큰 효과는 불평등 완화와 사회통합이다. 사회복지를 통한 사회적 고통의 해소는 사회에 대한 불만과 비판을 희석시키고 계층이나 집단 간 갈등을 완화함으로써 사회적 안정에 도움이 된다. 반대로 개인의 욕구가 충족되지 못한 상태, 즉 복지결핍 상태가 심해지면 불평등, 양극화로 인한 사회적 갈등이 발생한다. 적절한 분배정책을 통해 불평등을 완화하는 사회복지제도는 상대적 박탈감을 줄일 수 있으며, 결과적으로 사회통합을 가져오는 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 과거 우리나라는 성장과

분배가 동시에 개선되어 사회통합 논의가 많지 않았으나 외환위기 이후 양자간의 괴리가 발생하면서 사회통합의 중요성이 강조되고 있다(최경수, 2008). 사회적 불안은 극단적인 경우 체제 유지에도 위험을 초래할 수 있다. 실제로 사회적 문제나 사회불안을 회피하여 정치적 권력 또는 체제를 유지하려는 목적에서 사회복지 제공하기도 한다. 또한 국가가 복지정책을 시행함으로써 국가권력의 행사가 정당화되고 국가는 모든 사람에게 이익을 준다는 인식을 심어주게 되는데, 이는 국가를 중심으로 국민들을 결속시키는 효과가 있다(김종인·원석조, 2000).

경제적 측면 : 경제성장의 잠재력 극대화

사회복지는 단순히 사회문제 해결을 위한 수단에 국한되지 않고 경제 분야에도 중대한 영향을 미친다. 우선 사회복지를 통해 사회적 갈등과 정치적 불안요소를 해소함으로써 경제 환경의 불확실성을 감소시키는 효과가 있다. 경제 환경이 불안하면 소비와 투자가 위축되기 때문에 적절한 사회복지를 통한 사회 안정은 소비와 투자를 확대하는 효과를 기대할 수 있다. 1990년대 이후 선진국들에서는 지속적인 성장을 위한 요건으로 사회통합을 강조하였다. 사회복지가 경제적 측면에서 가장 기여하는 부분은 사회복지 제도를 통해 미래 노동력을 양성한다는 것이다. 교육, 의료, 노동과 같은 사회 지출은 결국 인적 자원에 대한 투자로서 장기적으로 건강하고 우수한 노동력을 재생산하는 역할을 담당한다(김상균 외, 2005). 또한 사회적 문제 때문에 노동에 참여하지 못하는 시민들에게 경제활동에 참여할 수 있는 여건을 제공하는 역할도 수행한다. 구조조정으로 인한 실업, 급변하는 기술발전이 적응하지 못하는 취약계층, 자녀양육 부담으로 경제활동에 참여하지 못하는 여성노동력 등이 대표적인 사례이다. 이런 관점에서 제공되는 복지프로그램들, 예를 들어 고용증진 프로그램, 직업훈련, 그리고 보육서비스 제공 등은 사회적 투자로 이해되고 이는 생산성 향상으로 이어지는 효과가 있다.

마지막으로 사회복지를 통한 소득분배는 저소득층의 구매력을 높여 내수를 진작하고 결국 생산이 늘어나는 효과를 기대할 수 있다. 저소득층은 고소득층에 비해 소비성향이 높기 때문에 사회복지 프로그램을 통해 소득이 올라가면 그만큼 소비를 많이 하게 된다는 것이다.

정치적 측면 : 복지권의 보장과 사회정의 실현

한국에서 사회복지정책의 당위성은 인간의 욕구 충족, 소득재분배 필요성 등에 집중된 반면, 사회 정의적 관점에 대한 논의는 많지 않다. 사회정의의 측면에서 사회복지 당위성은 평등의 문제로 접근할 수 있다. 최근 들어 복지국가 확립되면서 사회복지의 모든 구성원이 누려야 할 기본권으로 간주되고 있다. 즉, 모든 구성원에게 최저한의 생존을 보장하고 실질적 평등을 보장하는 사회정의를 구현하기 위해 사회복지 제도가 필요하다는 주장이다(김상균 외, 2005).

사회복지 제도의 발전은 민주주의 발전을 동반한다는 점에서도 의의가 있다. 복지국가의 정의는 학자마다 다양하지만, 공통적인 특징은 경제적으로 자본주의 경제체제 속에서 발전하고 정치적으로 민주주의를 전제로 하며, 최소한의 전국적 수준의 복지를 보장하는, 즉 기본권으로서의 복지권을 보장하는 국가라는 점이다(김태성·성경룡, 2000). 이런 점에서 사회복지 제도의 발전은 정치적으로 민주주의가 성숙되어가는 과정이라고 할 수 있다.

3

국가개입의 당위성²

복지가 가족으로부터 사회적 기능으로 이전된 후, 복지의 공급주체는 다양화되었다. 일부는 시장 기제를 통해 제공되기도 하고, 종교기관이나 비영리단체를 통해 자선적 형태로 제공되기도 한다. 그러나 국가의 형태가 민주국가 체제를 거쳐 복지국가 형태로 발전하면서 복지제공은 국가의 가장 중심적인 기능으로 자리 잡게 되었다(김성태·성경룡, 2000).

위험발생의 상호의존성

복지는 궁극적으로 개인의 행복을 증진하는 데 목적이 있다. 그렇다면 왜 국가가 개인의 삶에 개입해야 하는가. 그 첫 번째 이유는 개인의 삶이 사회 구성원 간에 '상호의존적'으로 연결되어 있기 때문이다. 개인이 경험하는 위험요인들은 개인적인 문제에서 발생하기도 하지만, 환경적 이유에서 비롯된 경우가 대부분이다. 예를 들어 산업화로 인해 노동계급이 증가하고 빈곤문제, 주

² 김성태·성경룡(2000) pp199-215 내용을 재정리한 것이다.

택문제 등이 파생되었고, 구조조정으로 인한 대량실업이나 기술발전에 적응하지 못한 저기술 노동자의 부적응 등은 사회변동에서 파생하는 문제들이다. 따라서 각 개인이 공통적으로 직면하는 불안과 위험을 공동의 노력으로 해결하기 위해서는 국가를 중심으로 결집하는 사회화가 필요하다(김태성·성경룡, 2000).

규범적, 가치적 이유

앞에서 사회복지의 기대효과로 사회통합, 사회정의 구현 등이 제시되었다. 평등이나 사회통합과 같은 가치는 개인적 이기주의보다 이타주의를 근간으로 하는 가치인데, 이러한 가치를 구현하는 역할을 개인이나 민간영역에서 수행하기에는 한계가 있다.

가치재로서의 사회복지

사회복지를 통해 제공되는 물품과 서비스들은 순수 공공재는 아니지만 가치재(merit goods) 또는 준공공재(quasi-public goods) 성격을 갖는다. 가치재는 어떤 재화의 제공이 사회적으로 바람직하나 개인들이 그 재화에 대한 욕구를 숨기거나 무지하여 그 재화의 필요성을 못 느낄 때도 제공해야 하는 재화를 말하는데, 사회복지지는 이러한 성격의 재화이다.

사회복지지는 시장 기제를 통해 경쟁적·배타적으로 제공되는 부분도 있지만, 시장 기제를 통해서만 제공되기 때문에 사회 전체에 주는 이득이 매우 크다. 이러한 커다란 이득에 비추어볼 때 민간시장은 사회적으로 바람직한 수준으로 사회복지지를 공급하기 어렵다.

사회복지지를 통한 외부효과

사회복지 재화나 서비스는 사회적으로 외부효과를 발생시키기 때문에 정부의 적극적 관여가 필요하다. 예를 들어 빈곤과 불평등이 증가하면 계층 간 갈등이 생기고 이는 사회불안이라는 부정적 외부효과를 가져온다. 반면에 소득보장을 통해 개인의 소득수준이 향상되면 수급자의 빈곤이나 질병이 감소하고 이는 수급자의 생산성과 국가전체 생산성 향상으로 이어진다. 또한 사회적으로는 범죄 등 사회적 일탈행위가 감소하는 긍정적 외부효과를 기대할 수 있다.

불완전한 정보와 역의 선택(adverse selection)

사회복지 재화인 사회보험, 의료서비스, 교육서비스, 주택서비스 등은 불완전한 정보로 인해 개인의 선택에만 맡겨둘 경우 시장 배분의 비효율을 초래할 가능성이 높은 영역이다. 많은 정보를 가진 전문가(공급자)와 정보가 부족한 개인소비자 간의 정보 비대칭으로 잘못된 선택을 할 가능성이 높다는 것이다. 예를 들어 의료서비스는 정보가 많은 전문가인 의사 또는 민간보험회사로부터 개개인 국민을 보호하기 위해서는 국가가 구성원 전부를 대상으로 의료보험 가입을 의무화하는 것이 효율적이라는 것이다.

규모의 경제

사회복지 재화 및 서비스는 규모의 경제 속성을 가진다. 예를 들어 교육이나 의료서비스, 사회보험 등은 모두 전 국민을 대상으로 하는 대규모 사업이다. 이처럼 대규모 사업은 개인이나 민간부문에 맡기기보다 국가를 통해 제공하는 것이 효율적이다.

4 정부개입 정도에 대한 사회정책 이념

개인의 복지증진을 위해 정부가 어느 정도 개입해야 하는가에 대해서는 사회정책 이념에 따라 다른 견해를 보인다.

4 1 사회정책 이념³

신우파(The New Right)

신우파는 자유와 개인주의를 핵심적 가치로 삼는다. 이는 정부의 개입이 개인의 자유를 침해하기 때문에 최소화해야 한다는 입장이다. 국가의 사회적 지출은 복지욕구를 증대시켜 자원의 낭비를 초래할 뿐 아니라, 국가 독점의 복지제도는 경쟁력과 혁신성을 감소시켜 경제적 비효율을 초래하고 이는 경제성장을 저해한다고 본다. 시장이야말로 소비자 선호를 충족하는 최선의 체계이므로 정부의 개입은 자유시장을 유지하기 위한 범위 내에서 제한적으로 이루어지는 것이 바람직하다는 견해이다.

³ 김상균 외(2005), pp147-157 내용을 재정리한 것이다.

중도노선(The Middle Way)

중도노선은 자유, 개인주의, 경쟁적 사기업을 사회적 가치로 한다는 점에서 신우파와 유사하나, 국가차원의 복지정책을 통해 자본주의의 사회적 폐해를 완화할 필요가 있다는 점에서는 차이를 보인다. 또한 자본주의를 최선의 경제체제로 보지만, 자동적으로 조절되지 않으므로 효율적, 공평한 운용을 위한 적절한 규정과 통제가 필요하다는 주장이다.

그러나 정부의 역할은 무제한적 또는 만능적 역할로 보지 않고, 필연적이고 효율적일 때로만 제한하며, 근본적으로 정부역할을 최소화하는 것이 바람직하다는 입장이다. 즉, 복지국가가 새로운 사회를 창조할 수 있다고는 보지 않지만, 사회병리를 개선하고 바람직한 가치를 증진하며 사회결속을 유지하는 데는 복지정책이 유용하다고 본다.

민주적 사회주의(Democratic Socialism)

민주적 사회주의는 평등, 자유, 우애(fraternity)를 사회적 가치로 보며, 이러한 가치를 바탕으로 민주주의와 참여를 강조하는 이념이다. 불평등 완화는 사회통합에 필수적인 반면, 불평등은 사회정의에 어긋난 것으로 본다.

민주적 사회주의자들은 시장체계가 사회적 목표보다 개인의 권리를 우선시하므로 불평등을 초래한다고 본다. 시장원칙하에서는 경제적, 사회적 비용을 약자가 부담하게 되는데, 이러한 시장의 정의롭지 못한 분배를 시정하기 위해 정부의 적극적 개입을 요구한다. 경제성장 없이는 사회주의 목표를 성취할 수 없으므로 경제성장을 위한 정부의 역할이 필요하지만, 경제성장에는 불평등이 따르므로 정부는 불평등 완화조치도 함께 해야 한다는 것이다.

마르크스주의(Marxism)

마르크스주의는 자유, 평등, 우애를 사회적 가치로 한다는 점에서 민주적 사회주의와 유사하지만, 근본적으로 자본주의 시장체제를 부정한다. 경제적 평등을 위해 정부의 강력한 역할을 강조하며, 사회적으로 산출된 이윤이 소수 대주주에게 배분되는 것은 비도덕적, 비정상적이기 때문에 산업민주주의와 대기업, 영리단체의 국유화를 요구한다.

마르크시스트들은 복지국가도 자본주의의 한 형태이기 때문에 복지국가를

반대하는 입장이다. 자본주의의 착취적 생산양식과 계급갈등적 생산양식은 복지국가에서도 여전히 존재하므로 인간미를 가질 수 없다고 보기 때문이다.

우리나라의 복지체제

우리나라에 근대적인 사회복지가 소개된 것은 한국전쟁 이후라고 할 수 있다. 김상균 외(2005)는 국민의 정부와 참여정부 시절을 우리나라가 복지국가에 진입한 시기로 보고 있다. 외환위기 직후 출범한 국민의 정부는 노사정 위원회의 출범(1998), 전 국민 연금실시(1999) 등 획기적인 사회안전망 구축을 시도하였고, 무엇보다도 생활보호법을 국민기초생활보장법(2000)으로 전면 개정하면서 시혜적인 생활보호제도에서 저소득층에 대한 국가의 책임을 강화하는 현대식 복지시책으로 전환하였다는 점에서 복지국가의 기본 이념을 반영했다고 할 수 있다. 이어 참여정부는 복지의 보편성, 국가책임 강조, 국민의 참여라는 특징을 보이면서 복지국가로서의 한 단계 발전을 가져왔다고 평가된다.

김연명(2011)도 한국은 복지국가 초기단계에 진입하였다고 평가한다. 4대 보험, 공공부조제도, 사회복지서비스의 급속한 팽창 등 사회복지 제도가 마련되었고, 사회복지비 지출도 2000년 GDP 대비 4.74%에서 2008년 8.3%로 증가하여 곧 10%가 넘을 것으로 전망되는 것을 근거로 하였다. 그러나 사회보장제도의 틀을 모두 갖추고 있음에도 불구하고 대상자 범위의 포괄성이나 급여의 수준면에서 복지국가를 완성한 단계로 보기는 어렵다는 평가이다. OECD 통계자료에 따르면 2012년 기준 우리나라의 사회지출 규모는 GDP 대비 9.3%로 34개 OECD 국가 중 멕시코를 제외하고 가장 낮으며, OECD 국가 평균 21.7%의 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 한편, 2011년 국민부담률은 25.9%로 칠레(21.4%), 터키(25%), 미국(25.1%)에 이어 가장 낮은 수준이다. 그동안 복지지출이 지속적으로 증가해왔음에도 불구하고 우리는 여전히 국가의 개입을 통한 복지를 최소화하는 “저부담-저복지” 유형에 속한다고 볼 수 있다.

표 3-1 OECD 국가별 사회지출과 국민부담률

						(단위 : %)	
		사회지출 비중 (2012)	국민부담률 (2011)			사회지출 비중 (2012)	국민부담률 (2011)
북유럽	핀란드	29.0	43.4	남유럽	그리스	23.1	31.2
	노르웨이	22.1	43.2		이탈리아	28.1	42.9
	스웨덴	28.2	44.5		스페인	26.3	31.6
중부유럽	프랑스	32.1	44.2	영미	영국	23.9	35.5
	독일	26.3	37.1		미국	19.4	25.1
	오스트리아	28.3	42.1		캐나다	18.2	31.0
한국		9.3	25.9	OECD 평균		21.7	-

자료 : OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/index.htm>)

1960년대 이후 경제성장을 최고의 목표로 삼았던 친시장적 정권에서는 국가를 통한 복지를 최소화하고 시장의 기능을 강조하는 신우파적 접근이 우세하였으나 국민의 정부와 참여정부를 거치면서 복지확대를 위한 정부의 역할이 강화되었다.

그러나 우리의 복지체제 성격은 앞서 소개한 어느 한 유형으로 구분할 수 없으며 여러 가지 이념의 혼성형태로 진화를 계속하고 있다고 볼 수 있다. 친복지 정권이었던 국민의 정부와 참여정부 시절 국가복지가 많이 확대되었지만 경제적으로는 신자유주의를 받아들였고, 반대로 최근 집권한 보수정권은 오히려 복지확대를 핵심 공약으로 제시하고 있기 때문이다.

우리나라에서 복지확대를 위한 국가개입은 확대될 것으로 보인다. 보수정권도 복지를 확대할 수밖에 없었던 것은 우리 사회에서 시민권에 대한 권리의식이 높아지고 고령화나 핵가족화와 같은 사회변화로 인해 사회복지 수요가 증가하고 있기 때문이다. 실제로 김태성(1997)의 실증연구에서 복지제도의 발전은 경제적 능력이 아니라 사회복지 수요가 가장 중요한 요인임을 확인하였다.

IV 사회복지의 사회·경제적 효과에 대한 논의

- 1 사회복지와 경제성장의 관계
- 2 복지지출과 소득불평등의 관계
- 3 복지지출과 재정건전성의 관계

IV 사회복지의 사회·경제적 효과에 대한 논의

사회복지는 개인이 처한 위험요인을 사회적으로 해결해줌으로써 불평등과 양극화를 완화시키고 사회 안정과 사회통합을 가져오는 효과가 있다. 이처럼 사회복지를 통해 정치·사회적으로 안정되면 경제활동에 대한 불확실성이 감소하여 경제에도 도움을 줄 수 있다. 그러나 복지확대 반대론자들은 사회복지가 근본적으로 소비성 지출이므로 단기적으로 경기부양 효과가 있더라도 중장기적으로는 여러 가지 부작용이 발생해 경제발전에 마이너스 효과를 준다는 주장이다. 그래서 직접적 분배정책(복지제도)보다는 우선 경제성장에 집중한 후 성장의 결과가 저소득층에게 분배되는 낙수효과(trickle-down effect)를 기대하는 것이 빈곤완화, 불평등 완화에 보다 효과적이라는 의견이다.

이 장에서는 이처럼 상반된 주장을 다음의 3가지 주제로 분류하여 찬반 논의를 정리하였다. 1) 사회복지의 경제성장에 도움이 되는가, 아니면 걸림돌이 되는가? 2) 불평등 완화를 위해 경제성장이 우선되어야 하는가, 분배정책(복지제도)이 우선 되어야 하는가? 3) 복지의 확대는 비효율과 재정위기를 초래하는가?

연구목적에서 언급한 바와 같이 이 연구는 사회복지의 긍정적 효과를 정확히 이해함으로써 복지확대에 대한 사회적 공감대를 도출하는 데 목적이 있다. 따라서 먼저 비판론자의 논리를 소개하고, 이에 대한 대응논리와 경험적 연구결과들을 소개하였다.

1 사회복지와 경제성장의 관계

사회복지에 대한 비판의 핵심은 사회복지가 경제에 악영향을 미친다는 것이다. 사회복지가 확대되면 근로 동기는 약화되고 저축 및 투자가 감소하며 생산부문이 위축되는 등 부작용이 발생해 경제성장을 둔화시킨다는 주장이다. 비판론자들은 사회복지 지출이 경제에 부정적 영향을 주는 경로를 다음과 같이 설명하고 있다.

1 1 노동력 공급에 미치는 영향

사회복지 확대는 복지 수혜자는 물론 납세자의 근로동기를 약화시켜 노동력 공급이 감소하고 이는 총생산의 감소로 이어져 경제성장을 둔화시킨다는 주장이다.

1 1 1 복지수혜자의 근로동기

○ 비판론

소득효과로 인한 근로동기 약화

경제학 이론에서는 사람들의 근로 동기는 소득과 여가 간의 선택을 통해 효용을 극대화하는 지점에서 결정된다고 본다. 복지제도, 특히 소득재분배 정책은 수급자의 소득증대를 가져오는데 소득이 증가하면 일보다 여가를 선호하기 때문에 수급자들의 근로동기를 약화시킨다는 것이다. 이를 소득효과(income effect)라고 한다.

관대한 고용정책의 영향

소득재분배 정책뿐 아니라 고용정책도 수혜자의 근로동기를 약화시킨다고 본다. 정부가 복지의 일환으로 일자리를 제공하고 소득을 보장해주면 개인은 스스로 일자리를 찾거나 근로하려는 동기가 약화된다는 것이다(Okun, 1975; 채구묵, 2012에서 재인용). 또한 파업에 대한 국가보조가 늘어나면 파업을 중단하고 근로현장으로 돌아가려는 동기가 감소하고 이는 생산력 감소로 이어진다는 의견도 있다(Vic & Wilding, 1994; 이명진·양재진, 2013에서 재인용).

○ 비판에 대한 대응

사회복지 때문에 복지수혜자들의 근로동기가 감소한다는 주장은 현금급여 형태의 복지제도에서 발생할 수 있는 문제이다. 특히 노동시장에서 벌어들이는 개인소득과 복지혜택 급여액에 큰 차이가 없거나 노동참여를 통해 개인소득이 증가하여 복지혜택 급여액이 급감한다면 근로동기가 감소할 수 있다. 그러나 복지혜택과 수급자의 근로동기 간의 상관관계에 대한 조사연구 결과

를 종합하면 일부 프로그램에서 근로동기 감소효과가 나타나지만 경제성장에 영향을 줄 정도는 아니라는 것이 대체적인 결론이다.

Danziger, Havenman and Plitnick(1981)의 연구에 따르면 주요한 사회복지 프로그램들이 수급자의 근로동기를 약 4.8% 감소시키는 것으로 나타났다. 이 중 4/5는 사회보험, 특히 국민연금으로 인한 것이고 나머지 1/5은 공적부조 프로그램으로 인한 영향이다(김태성·성경룡, 2000에서 재인용). 그러나 4.8%의 노동력 감소는 경제성장에 영향을 주지 않는다는 설명이다. 그 이유는 국민연금이나 공적부조 수급자는 노인이거나 노동능력이 없는 경우가 많아 이들 복지제도를 통해 감소한 4.8%의 노동력은 대부분 노인, 여성, 장애인 등 취업가능성이 낮거나 생산성이 낮은 인구집단이기 때문이다(Lampman, 1984; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용).

Pressman(2005)도 미국의 사례에서 소득보장 지원이 근로의욕을 약화시킨다는 결론을 도출하였지만, 소득보장 지원기간이 단기간이고 통제집단과 실험집단이 동등하지 않은 등 연구방법론상의 한계 때문에 이 결론을 실제 적용하는 것은 문제가 있다는 비판이다(채구묵·김철주, 2008).

112 납세자의 근로의욕

○ 비판론

복지확대를 위해서는 세금을 올려야 하는데 이는 납세자의 근로의욕을 낮추는 결과를 초래한다는 것이다. 복지재원 확보를 위해 개인소득에 대한 세금이 증가하면 납세자들은 일한 만큼의 보상을 받지 못한다. 여기에 소득세가 누진적으로 적용되면 일을 많이 할수록 실질소득 감소 폭은 더 커진다. 이는 열심히 일한 사람들을 낙담시키고 결국 근로동기가 줄어들게 하는 원인이 된다(Okun, 1975; 채구묵, 2012에서 재인용).

경제학에서는 세금과 근로의욕의 상관관계를 대체효과(substitution effect)로 설명한다. 즉, 복지재원 확보를 위해 높은 소득세를 부과하면 납세자들은 이전과 동일한 양의 일을 하더라도 실질소득은 감소한다. 실질소득이 감소하면 개인의 노동가치, 즉 시간당 임금률(賃金率)이 떨어져 일을 하지 않고 여가를 즐기는 것에 대한 기회비용이 낮아지기 때문에 일보다 여가를 선택하게 된다는 것이다.

○ **비판에 대한 대응**

경제학 이론에 따르면 소득의 변화가 노동과 여가 간의 선택에 미치는 영향은 소득효과와 대체효과가 모두 발생한다는 것이다. 즉, 순수하게 소득효과만 존재할 수도 없고, 순수하게 대체효과만 존재할 수도 없다는 것이다(김태성·성경륭, 2000).

복지 반대론자들은 대체효과를 근거로 납세자들의 실질소득이 감소하면 여가에 대한 기회비용이 낮아져 노동보다 여가를 선택한다고 설명하고 있지만, 다른 한편으로 개인소득세가 늘어나 가처분소득이 감소하면 이전과 동일한 생활수준을 유지하기 위해 더 많이 일을 하게 되는 소득효과도 발생한다. 즉, 세금으로 인한 소득감소가 납세자의 근로동기에 미치는 영향은 대체효과와 소득효과가 모두 발생할 수 있기 때문에, 세금 증가가 근로감소로 이어질 것이라고 단정하기는 어렵다. 실증연구에서도 세금이 근로동기를 약화시킨다는 연구결과도 일부 있지만, 세금의 증가가 근로동기에 영향을 미치지 않거나 영향을 미치더라도 무시할 정도로 작다는 것이 대체적인 결론이다(김태성·성경륭, 2000).

113 **사회복지를 통한 인적 자원 양성**

복지반대론자의 주장대로 사회복지로 인해 근로의욕과 저축·투자가 감소하여 경제성장을 둔화시키는 것이 사실이라 하더라도 양질의 인적 자원 양성을 통한 생산성 향상은 위축된 경제성장을 상쇄할 수 있다는 의견이다(Mares, 2007). 사회복지 프로그램을 통해 인적 자원 양성에 투자함으로써 급속한 기술 및 산업구조 변화에 대한 노동자들의 적응능력을 향상시킬 수 있다. 이를 통해 양질의 노동력을 공급하여 생산성이 향상되고 고소득 고용기회를 통한 세수 확보 등의 연쇄효과를 가져온다.

사회복지 제도를 통한 인적 자원 양성은 다양한 경로를 통해 이루어진다. 첫째, 공교육, 기술훈련과 같이 인적 자원 양성에 직접 투자함으로써 양질의 노동력을 생산한다. 인적 자원에 대한 직접투자 사업으로는 공교육, 저소득아동의 교육기회 평등정책, 기술훈련과 같은 노동시장정책뿐 아니라 건강한 노동력 공급을 위한 영양, 건강, 의료, 주거정책 등도 포함된다.

둘째, 사회복지를 통해 저소득층의 소득이 증가하면 스스로 인적 자원 개발

에 투자하는 효과도 기대할 수 있다. 저소득층은 스스로의 생산성을 높이기 위해 투자할 자원이 부족하여 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다. 사회복지 지출을 통한 소득재분배는 학습기회의 불평등을 완화함으로써 양질의 노동력 공급에 기여하는 동시에 빈곤의 대물림을 완화하는 효과가 있다.

셋째, 사회적 제약 때문에 경제활동에 참여하지 못하는 집단을 위한 지원프로그램을 통해 노동력 공급을 확대하는 효과도 있다. 대표적인 사례가 여성 노동력이다. 특히 우리나라와 같이 결혼과 출산이 여성의 경제활동 참여에 장애요인이 되는 상황에서 보육서비스, 출산 및 육아휴직과 같은 사회제도는 양질의 여성인력이 생산 자원으로 활용되도록 해준다.

1.2 저축과 투자에 미치는 영향

지속적인 경제성장을 위해서는 생산에 필요한 인적, 물적 자원에 대한 투자가 필요하나, 복지제도는 복지 수혜자, 납세자, 기업 모두의 저축 및 투자를 감소시켜 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 주장이다.

1.2.1 복지수혜자의 저축행태

○ 비판론

우선 복지수혜자 입장에서는 복지제도를 통해 개인의 욕구가 충족되기 때문에 스스로 위험에 대비하기 위한 저축동기가 줄어든다는 주장이다. 1970년대~1980년대 서구 복지국가의 낮은 경제성장률은 사회복지 강조로 인한 투자 감소가 원인이라는 지적도 있다(Abramivitz, 1981; 김태성·성경륜, 2000에서 재인용). 사회복지 프로그램 가운데 개인의 저축감소와 관련이 있는 것은 국민연금제도이다. 즉, 국민연금이 은퇴 후 생활을 보장해주기 때문에 생산활동 기간에 저축을 하지 않는다는 논리이다.

○ 비판에 대한 대응

연금제도의 영향

사람의 저축 동기는 노후대비 이외에도 다양한 이유가 있기 때문에 국민연금만으로 다른 저축동기까지 영향을 주지는 않는다. 또한 연금제도 때문에 국

가 총저축량이 감소한다는 주장은 현재 일하는 사람의 저축량이 연금수급자의 소비량보다 적다는 것인데, 경제가 조금이라도 성장하는 상황에서는 노인 세대보다 젊은 세대의 숫자가 더 많고 소득도 더 높다. 이 때문에 일반적으로 현재 일하는 세대의 저축액이 은퇴자의 소비액보다 많을 가능성이 높다(김태성·성경룡, 2000).

실증연구 결과

국민연금제도와 저축감소의 관계를 연구한 Feldstein(1974)은 미국의 연금제도(Social Security)가 미국인의 개인저축을 약 38% 감소시키고 이는 결국 국민총생산의 15% 감소를 초래하였다고 주장하였다. 그러나 이 연구는 미래 연금의 현재가치를 과대평가하였고 중요한 변수들을 포함시키지 않는 등 연구 방법상 많은 문제를 가진 것으로 평가되었다. 반대로 이후에 이루어진 연구들은 연금제도가 개인의 저축량에 미치는 영향이 통계적으로 무의미한 것으로 보고하고 있고(Munnell, 1974; Barro, 1978; Lesnoy and Leimer, 1985; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용), 연금제도가 국가의 총저축량을 감소시켜 결과적으로 경제성장률을 떨어뜨린다는 결론은 무리라는 주장이다(Danziger, Havenman and Plitnick, 1981; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용).

더욱 중요한 점은 연금제도와 저축량의 불확실한 관계를 근거로 복지확대를 비판하는 점은 지나치다는 것이다. 왜냐하면 저축감소로 인한 자본축적의 위축은 세금면제, 저축유인 제도, 재정정책 등을 통해 해결할 수 있는 문제이기 때문이다(Okun, 1975; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용).

122 납세자 및 기업의 저축과 투자

○ 비판론

고전경제학 이론에 따르면 한계저축성향은 부유층에서 높기 때문에 부유층으로 부(富)가 집중될 때 높은 투자와 성장이 가능하다. 그러나 복지정책을 통해 소득재분배가 이루어지면 개인, 특히 부유층의 저축액이 감소하고 이는 국가 전체 저축액 감소와 투자 감소로 이어져 궁극적으로 생산성이 감소한다고 본다.

기업의 입장에서라도 복지확대를 위해 기업의 조세부담이 늘어나면 수익률이

떨어지고 생산에 투자해야 할 자원을 희생하여 분배해야 하기 때문에 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 것이다(Brown, 1988; 이명진·양재진, 2013에서 재인용).

- **비판에 대한 대응**

- 경제 환경의 불확실성 감소**

- 복지반대론자의 이러한 비판과는 반대로 사회복지 지출이 오히려 저축과 투자를 유발할 수 있다는 주장이다. 사회복지를 통해 사회적 갈등이 완화되면 사회적 안정을 가져오고, 이러한 환경에서는 인적, 물적 자원에 대한 투자가 촉진된다는 것이다. 정치사회적으로 불안정한 상태에서는 투자 위험도가 높기 때문에 저축 및 투자가 감소한다. 반면에 정치사회적으로 안정된 사회에서는 시장을 통한 경제행위의 위험도가 낮아지기 때문에 투자가 확대되고 경제 주체 간 유기적 협력과 분업을 촉진하는 효과가 있다.

- 사회적 보험기능**

- 두 번째로 사회복지 제도는 사회적 보험 기능을 제공하기 때문에 다양한 투자와 혁신활동을 시도할 수 있도록 해준다는 것이다. 노동시장 개입이나 소득재분배 제도 등을 통해 적절한 사회안전망이 제공되면 위험부담이 적어지기 때문에 경제주체의 혁신활동이 활발해지는 효과가 있다. 시장개방, 산업 및 기업 구조조정, 노동시장 개혁 등은 경제의 효율성과 성장잠재력 제고에 필수적이지만, 이에 따른 위험을 줄일 수 있는 사회적 보호장치가 없다면 새로운 투자나 혁신활동을 실행하기 어렵기 때문이다(우천식·이진면, 2007).

13 **산업생산 부문에 미치는 영향**

- **비판론**

- 비생산부문의 인력 흡수**

- 사회복지의 부정적 영향에 대한 또 다른 주장은 사회복지에 대한 과도한 지출로 생산부문에 사용할 인력과 자본이 줄어들어 경제성장이 이루어지기 어렵다는 것이다. 이들에 따르면 경제행위는 생산부문과 비생산부문으로 구분

되는데, 한 나라의 경제성장은 생산부문의 성장으로 가능하다고 본다. 여기서 생산부문은 시장에서 판매되는 상품을 만들어내는 부문이고, 비생산부문은 공공의 사회복지서비스와 같이 시장에서 판매되지 않는 부문을 말한다(Bacon & Eltis, 1976; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용).

기술의 발전으로 생산성이 향상되는 탈산업사회가 되면 노동력 수요가 감소한다. 이때 늘어난 유희노동력의 실업문제를 해결하는 가장 쉬운 방법은 공공부문, 특히 사회복지 부문 일자리에 취업시키는 것이다. 많은 노동력이 생산성이 낮은 비생산부문에 흡수되면 생산부문은 비생산부문을 위해 더 많은 생산물을 만들어야 하는 부담이 발생한다.

사회복지부문 고용확대로 생산부문 위축

이때 생산부문의 생산성이 필요 수준에 미치지 못하면 결국 생산부문 노동자 임금을 삭감하거나 자본가의 이윤을 삭감해야 하는 상황이 된다. 그러나 노동조합의 반대로 임금 삭감이 불가능한 상황이 되면 결국 이윤을 삭감할 수밖에 없는데, 그렇게 되면 자본가들은 더 이상 투자하지 않거나 해외 투자로 빠져나가서 국내 실업의 증가라는 악순환을 초래한다. 이는 산업생산 부문의 위축을 가져와 결국 경제성장을 둔화시킨다는 설명이다(김태성·성경룡, 2000).

○ 비판에 대한 대응

사회서비스 인력 특성

사회지출 확대가 생산부문의 위축을 어느 정도 가져오는 것은 사실이나, 사회복지가 생산위축의 직접적 원인은 아니며 오히려 낮은 경쟁력, 수출부진 등 생산부문의 위축이 사회서비스 확대의 원인이라는 주장이다(김태성·성경룡, 2000).

한편, 기술발전으로 인한 유희노동력을 사회복지 부문에 취업시켰다는 주장도 사실이라고 보기 어렵다. 영국에서 진행된 한 조사에 의하면 사회복지 증가로 공공부문 일자리가 증가하였지만, 이들은 산업부문의 근로자가 옮겨온 것이 아니라 여성노동자와 같이 그동안 노동시장에서 배제되었던 계층이 새로이 노동시장에 진입한 것임을 확인하였다(Klein et. al., 1976; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용). 반대론자의 논리가 사실이라면 공공부문 사회복지

서비스가 축소되면 생산부문 취업자수가 늘어 실업률이 감소해야 하는데, 영국의 사례에서 오히려 그 반대현상이 확인되었다(Mishra, 1990; 김태성·성경룡, 2000에서 재인용).

사회복지의 생산파급효과

사회복지 부문이 비생산적이라는 주장도 사실과 다르다. 복지분야 지출을 통해 직접 생산 및 부가가치 유발효과가 있을 뿐 아니라, 다른 산업분야에 비해 고용 창출 효과도 커서 고용 없는 성장시대에 효과적인 투자분야라고 할 수 있다. 사회복지서비스 부문에 대한 지출은 중간투입 연쇄구조를 통해 산업 전체에 직·간접적인 생산 및 고용파급효과를 가져온다. 산업연구원(2012)이 2009년 산업별 지출규모를 기준으로 분석한 바에 따르면 사회복지서비스 부문의 생산유발계수는⁴ 1.6245이며 이는 사회복지서비스 부문에 1억 원의 지출이 이루어질 경우 산업 전체적으로 1억 6,245만 원의 생산이 유발됨을 의미한다. 또한 생산활동을 통한 생산유발경로에 소비활동을 통한 생산유발경로까지 감안한 총생산파급효과는⁵ 사회복지 한 단위 지출당 평균 4.3901이다. 사회복지서비스 부문에 1억 원을 지출하면 약 4억 3,901만 원의 총생산파급효과가 있음을 의미한다. 이는 전 산업 평균 총생산파급효과 4.0122, 서비스업 평균 4.1786, 건설업 4.4053을 상회하는 수준이다. 사회서비스는 생산성이 상대적으로 낮아 1차 생산효과는 낮은 편이지만, 노동집약적 산업이기 때문에 소비활동을 통한 생산파급효과가 크다.

표 4-1 산업별 생산유발효과

산업분류	1차 파급효과	총파급효과
사회복지서비스	1.6245	4.3901
서비스업	1.7291	4.1786
제조업	2.0745	3.7653
건설업	2.1843	4.4053
전 산업	1.9174	4.0122

자료 : 산업연구원, 2012, “사회복지서비스 지출의 생산 및 고용파급 효과와 시사점”

- 4 한 단위 지출 시 해당부문을 포함한 산업 전체에 유발되는 생산량을 의미한다. 이는 생산활동만을 고려한 1차적 파급효과이다.
- 5 생산활동을 통한 1차적 파급효과에 이로 인한 소득증가가 소비활동로 이어져 발생하는 2차적 파급효과까지 포함한 총생산파급효과이다.

개별 복지사업별 생산파급효과를 분석한 연구에서도 사회복지 지출이 비생산적 지출이 아니라 지역경제에 생산파급 효과, 부가가치 산출효과가 있음을 보여주고 있다. 김윤재(2011)는 2009년 정부의 노인복지 관련 예산 3조 1천억 원 지출이 기업 및 개인의 경제활동을 촉진하여 지역경제에 연간 4조 9천억 원의 생산유발효과(직접효과 3조 2천억 원 + 간접효과 1조 7천억 원)를 가져왔으며, 연간 2조 8천억 원의 부가가치 유발액이 발생함을 확인하였다. 서울시 장애인복지시설이 지역경제에 미치는 경제적 효과를 분석한 김금환·이미란(2007)도 지역 산업연관분석을 통해 42,751백만 원(건설투자효과 13,638백만 원+운영에 의한 효과 29,113백만 원)의 생산유발효과와 19,543백만 원(건설 5,749백만 원+운영 13,795백만 원)의 부가가치 유발효과가 발생한다고 보고하였다.

사회복지가 경제성장에 미치는 영향

연구의 한계

복지와 경제의 관계에 대한 실증연구들은 주로 서구복지국가들을 대상으로 복지지출 규모, 복지의 발전정도, 복지의 관대함 정도 등 사회복지 관련지표와 경제성장률 또는 국가경쟁력의 상관관계를 확인하는 방식으로 진행되었다. 그러나 사회복지와 경제성장의 관계에 대해서는 일관된 결과를 제시하지 못하고 있다. 복지가 경제에 부정적 영향을 준다는 결론이 있는가 하면, 긍정적 영향을 미친다는 결론도 있다. 일부 연구는 복지와 경제성장 간에는 통계적으로 유의한 관계를 확인할 수 없다는 결론을 내리고 있다.

이처럼 상이한 결론이 나오는 것은 방법론의 문제라는 지적이다(김태성, 1997; 이명진·양재진, 2013). 첫 번째 문제는 연구마다 '사회복지'와 '경제발전'을 나타내는 변수에 대한 정의가 다르고 포함하는 항목이 서로 다르다는 점이다. 일부 연구는 사회복지 지표를 재정지출 규모로 측정하는가 하면 다른 연구는 제도적 성숙도를 기준으로 하는 경우도 있다.

두 번째 문제는 연구대상이 서구복지국가에 제한되어 있다는 점이다. 사회복지가 경제성장률에 미치는 영향은 경제발전 수준별로 다른데, 이미 경제발전이 완료된 선진 산업국가들을 대상으로 하기 때문에 복지확대를 통한 경제성장률 증가를 더 이상 기대하기 어렵다는 것이다.

마지막으로 분석기간에도 문제가 있다. 사회복지 제도의 효과가 나타나는 데는 일정 시간이 필요한데 데이터의 한계로 대부분 단기간 내에서만 분석하고 장기적인 효과는 등한시하고 있다는 것이다(김태성, 1997).

그러나 이러한 방법론의 한계보다 보다 중요한 것은 복지와 경제 변수의 직접적인 인과관계를 밝히는 것이 근본적으로 어려운 문제이기 때문이라는 지적이다(우천식·이진면, 2007).

실증연구 결과

이러한 한계에도 불구하고 실증연구 결과를 종합적으로 볼 때 대체로 사회복지지는 경제성장에 긍정적 효과를 미치거나 유의한 관계를 확인할 수 없다는 결론을 얻은 연구가 많은 편이다(김태성, 1997; 박경돈, 2011; 우천식·이진면, 2007; 이명진·양재진, 2013).

외국의 연구사례를 보면 Korpi(1985)는 OECD 17개국의 1950~1973년 동안 사회보장비 지출과 GDP 성장률의 관계를 분석한 결과, 사회복지비 지출이 5% 증가하면 0.9%의 경제성장을 가져오는 것을 확인하였다. 그 외에 McCallum & Blais(1987), Costa & Steckel(1977), Kenworthy(1995), Friedland & Sanders(1985) 등도 사회복지와 경제성장 간에 긍정적 관계를 파악하였다(김태성·성경룡, 2000; 박경돈, 2011; 채구묵·김철주, 2008에서 재인용).

한편, Landau(1985), Castles & Dowrick(1990), Kormendi & Meguire(1985), Mares(2007) 등은 정부지출과 경제성장 간에 명확한 관계를 확인할 수 없음을 보고하였다(채구묵·김철주, 2008에서 재인용). 이는 복지지출이 적어도 경제성장을 방해하지는 않는다는 것을 시사한다.

국내 연구사례를 보면 김태성(1997)은 107개 국가를 대상으로 사회복지 제도의 발전정도와 경제성장률의 관계를 분석한 결과, 1970년대 말까지는 복지제도가 발전할수록 경제성장은 더 높아지는 모습이 뚜렷하지만, 1980년대 이후부터는 두 변수의 관계가 불투명하고 통계적으로도 유의하지 않음을 확인하였다.

박경돈(2011)은 32개 OECD 국가를 대상으로 경제성장 증가율과 사회복지 관련지표들의 관계를 분석한 결과, 사회보장비 지출은 경제성장에 영향력이

크지 않은 반면, 사회복지 제도의 관대함 정도는 긍정적 영향을 미치는 것을 증명하였다. 사회복지의 관대함 정도가 1% 개선되면 GDP는 2.13% 증가하였다. 그는 이를 토대로 복지제도의 질적 수준과 정치제도의 선진성은 경제 성장에 긍정적인 영향을 미치나, 복지지출 수준이나 국민부담 정도는 거의 영향이 없다는 결론을 내렸다.

홍현호(2011)는 2000년부터 2008년까지 9년간 건설업과 교육·보건·복지 산업 분야가 국가 경제성장에 기여한 정도를 분석한 결과, 교육·보건·복지 산업이 경기부양을 위한 대표적인 산업인 건설업에 비해 경제성장 기여도가 높음을 알았다. 2008년 건설업 분야의 투자비용은 185조원에 달하며 연평균 경제성장 기여율은 4%인 반면, 2008년 투자비용이 147조원으로 건설업 투자보다 적은 교육·보건·복지산업 분야가 국가 경제성장에 기여한 정도는 연평균 8.2%로 나타났다.

표 4-2 건설업과 복지사업의 경제성장 기여율

구분		건설업	교육·보건·복지사업
투자비용(2008)	금액	185조원	147조원
	소비·투자·수출액 중	11.7%	9.2%
	소비·투자액 중	17.8%	14.2%
경제성장 기여율(2000~2008)	연평균	4.0%	8.2%

자료 : 홍현호, 2011, “감세·토목사업과 교육·보건·복지사업의 경제적 효율성”

일부 연구는 지출의 내용에 따라 영향력이 다름을 확인하였는데, 대체로 가족, 교육, 노동관련 정책의 투자효과가 더 큰 것으로 분석되었다. 유근춘(2013)은 OECD 사회지출 데이터를 분석한 결과, 가족, 적극적 노동시장 정책, 실업관련 정책 등 가족과 고용복지에 관련된 사회지출은 경제성장 및 국가경쟁력과 유의미한 양(+)의 상관관계를 가짐을 확인하였다. 이명진·양재진(2013)도 OECD 데이터를 비교분석한 결과, 사회지출 규모와 국가경쟁력은 유의미한 관계가 없으나, 사회투자형 복지정책 지출이 증가하면 국가경쟁력 및 경제성과 지수에 긍정적 영향을 보이며 이는 통계적으로 유의함을 입증하였다. 이러한 조사결과는 사회복지 제도의 내용과 구성에 따라 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

복지지출과 소득불평등의 관계

사회복지에 대한 두 번째 비판은 사회복지를 통해 단기적으로는 소득불평등 해소나 빈곤완화 효과를 볼 수 있지만, 장기적으로는 복지지출 확대가 경제 성장에 부정적 영향을 미치고 결과적으로 불평등과 빈곤은 오히려 악화된다는 주장이다. 이러한 이유에서 보편적 복지의 확대에 앞서 경제성장이 우선 되어야 한다는 것이다.

소득불균형이 경제성장에 미치는 영향

○ 비판론

1970년대 석유파동 이후 서구 선진국이 경기침체를 경험하면서 분배정책(복지제도)이 경제성장에 장애가 된다는 주장이 신고전파 경제학자들 사이에서 나오기 시작했다. Okun(1975)은 소득분배와 경제적 효율성 간에는 상호 거래관계(trade-off)가 존재한다고 주장한다. 즉, 소득재분배를 강화할수록 경제적 효율성은 낮아져 경제성장이 둔화된다는 것이다(채구묵·김철주, 2008에서 재인용).

이들은 전통적 경제이론에 근거하여 사회적 부(富)가 고소득층에 집중되면 이들의 저축이 증가하고 이것이 투자로 이어져 경제성장이 가능하다고 본다. 따라서 소득재분배 정책을 통해 소득격차를 완화하기보다는 고소득층에게 부(富)가 집중되는 소득불균등 상태가 오히려 경제성장에 도움이 되고, 경제성장이 이루어져야 자원의 일부가 저소득층에게 돌아가는 낙수효과(trickle-down effect)가 일어나 빈곤완화 효과도 기대할 수 있다는 것이다.

○ 비판에 대한 대응

복지반대론자의 주장과는 달리 소득불평등이 심해지면 정치, 사회적으로 불안 초래하고 이는 경제에도 부정적인 영향을 미친다는 주장이다.

경제적 측면 : 내수부진과 인력양성 저해

소득불평등이 심해지면 저소득층이 증가하기 때문에 사회 전체적으로 유효수요가 감소하여 내수경기 부진을 초래한다. 또한 저소득층은 자신의 능력

개발을 위해 투자할 여력이 없기 때문에 노동력 공급에도 부정적 영향을 미친다. 이러한 이유에서 소득불평등과 빈곤층의 증가는 경제성장에 부정적이라는 견해이다.

경제발전 초기단계에는 물질 자원이 성장 동력이기 때문에 소득불평등, 즉 자본이 부유층에 집중되는 것이 자본축적에 도움이 될 수 있다. 그러나 어느 정도 경제발전이 성취된 단계에서는 인적 자본의 축적과 기술혁신이 성장 동력이 되는데, 불평등은 원활한 인적 자본 투자를 저해하고 기술혁신 여건을 악화시키기 때문에 성장잠재력을 훼손한다(Galor & Maov, 2003; 우천식·이진면, 2007에서 재인용).

사회적 측면 : 사회통합 저해

불평등이 심해지면 계층 간 갈등과 위화감을 초래해 개혁 요구가 커지고 사회통합에 부정적 영향을 미친다. 사회적 갈등과 저항은 정치적 불안으로 이어질 가능성이 있으며, 정치적 불안은 투자 의욕을 경감시켜 경제성장에 부정적 영향을 미친다.

정치적 측면 : 정책선택의 왜곡

소득분배론에서는 형평성이 경제성장으로 이어지는 데는 정치경제학적 요인이 가장 중요하다고 본다. 소득분배가 악화되면 국민들은 재분배정책, 복지정책에 대한 요구가 증가하는데, 정부는 이러한 정치적 압력 때문에 분배정책에 역량을 집중하여 거시경제 및 재정정책의 기초가 흔들리게 되는 부작용을 초래한다는 것이다(우천식·이진면, 2007; 최경수, 2008). 따라서 적절한 수준의 분배정책이 선행되어야 경제 및 재정정책의 건전성도 담보할 수 있다.

규범적 측면 : 사회정의 위배

분배정책 없이 경제성장 정책에 의존하면 부자는 빈자에 비해 상대적으로 더 많은 자원을 차지하기 때문에 격차는 더 늘어나게 된다. 부자와 빈자 간 사회적 자원의 차이가 늘어나면 상대적 빈곤, 상대적 박탈감 등 부정적인 외부효과가 증가하게 되는데, 이는 규범적으로도 사회정의에 반하는 것이라는 주장이다(김태성·성경룡, 2000).

실증연구 결과

선행연구 결과를 종합하면, 불평등은 경제성장에 오히려 부정적 영향을 주거나 두 변수 간에는 아무 영향도 미치지 않는다는 것으로 요약된다.

Clarke(1995)과 Perotti(1996)는 불평등 정도가 심해지면 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 결론을 발표하였고(우천식·이진면, 2007에서 재인용), Alesina & Rodrik(1994)과 Persson & Tabellini(1994) 등도 불평등과 경제성장 간에 부적(-) 상관관계를 보인 것으로 분석하였다. 채구묵·김철주(2008)는 룩셈부르크 소득조사 2~5차 자료를 분석한 결과, 소득재분배 증대는 경제성장에 부정적 또는 긍정적 영향을 준다고 결론내릴 수 없지만, 각국의 자본투자와 노동력을 통제한 상태에서 일정 기간에 한해 정적(+) 영향을 준다는 것을 확인하였다. 이는 소득재분배가 경제성장에 부분적으로 긍정적 영향을 준다는 것이다.

한편, 불평등과 경제성장의 관계는 불확정적이라는 결과를 도출한 연구도 있다(Castles & Dowrick, 1990; Landau, 1985; 채구묵·김철주, 2008에서 재인용). 이는 적어도 불평등이 경제성장에 부정적 영향을 주지는 않는다는 것으로 복지반대론자의 의견과 정반대의 결론이다.

2.2 경제성장의 불평등 완화효과

○ 비판론

성장과 분배의 논의 속에서 성장주의자들은 근본적으로 빈곤을 해결하기 위해서는 경제성장이 선행되어 분배할 수 있는 파이가 커져야 한다고 주장한다. 우선 경제성장을 하고 그 과실이 낙수효과(trickle-down effect)를 통해 저소득층에게 분배됨으로써 빈곤완화, 불평등 완화효과를 볼 수 있다고 생각하기 때문이다. 이러한 이유에서 성장주의자들은 분배정책보다 경제성장 정책이 빈곤완화에 더 효과적이라고 주장한다.

○ 비판에 대한 대응

성장주의자들의 주장이 사실이라면 경제가 성장하면 실제로 빈곤율이나 불평등 지수가 감소해야 한다. 주로 선진복지국가들의 사례를 분석한 연구에서

대체로 경제성장의 과실이 균등하게 배분되기보다는 일부 계층에 집중되어 양극화와 불균형은 심화된다는 결론이 우세하다.

김태성(1997)은 107개 국가의 경제성장률과 사회복지제도의 발전정도를 비교 분석한 결과, 경제성장이 사회복지제도 발전에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못한다는 결론을 발표하였다. 그는 1인당 GDP로 대변되는 경제발전 수준이 일정한 단계에 올라서야만 사회복지가 확대될 수 있다는 것은 사실이나 경제성장이 반드시 사회복지 발전을 보장하지는 않는다는 점을 강조하였다.

OECD 국가들의 경제성장률과 분배구조 추이를 보면, 1970년대까지는 경제가 성장하면 분배구조가 개선되는 양상을 보였으나 1980년대 중반부터 1990년대 중반 기간에는 경제가 성장해도 분배구조는 오히려 악화되었다. 1990년대 중반 이후 분배구조의 악화 추세가 진정되었지만, 탈산업사회, 세계화의 여파로 불균등과 양극화는 더 심화될 것이라는 것이 일반적인 의견이다(고영선, 2006).

실제 여유진(2006)의 연구에서 주요 OECD 국가의 경제성장률과 빈곤율의 관계를 분석한 결과, 1980년대에는 경제가 성장하면 빈곤율이 감소했지만 통계적으로 유의하지 않아 성장주의자들의 주장을 뒷받침하지 못한다. 반면에 1990년대에는 경제가 성장할수록 빈곤율 또한 상승하는 것으로 나타났고 통계적으로도 유의한 상관관계를 보여 성장주의자들의 주장이 사실이 아님을 증명하였다.

경제가 발전한 선진국에서는 기능 편향적 기술진보가 임금소득 격차를 더욱 심화시킬 것이라는 주장이 있다(Kohnson, 1997; Topel, 1997; 고영선, 2006에서 재인용). 여유진(2006)도 1990년 이후에 성장과 빈곤이 함께 증가하는 것은 탈산업 사회로 접어들면서 산업구조와 노동시장의 변화로 경제성장의 결실이 고소득층에 집중되어 양극화, 불균형이 심화되기 때문이라고 설명하였다. 이는 국경 없는 경쟁이 가속화되고 성장의 열매가 빈곤층에게 돌아가지 않는 시장경제 속에서 사회보장의 중요성이 더욱 커짐을 시사하는 것이다. 사회복지 제도가 잘 정비된 복지선진국과 달리 우리나라는 사회복지제도가 잘 갖추어져 있지 않기 때문에 성장위주의 경제정책을 추진할 경우, 경제성장도 제대로 달성하지 못하면서 양극화만 커질 가능성이 있다.

○ 비판론

공급자측 경제학(supply-side economy)에서는 분배정책(사회복지 제도)이 확대되면 노동력 감소나 저축·투자가 감소하여 경제성장이 둔화되고 이로 인해 빈곤이나 불평등은 오히려 심화된다고 본다.

같은 맥락에서 사회복지의 관대함 정도가 높은 보편적 복지제도보다 선별적 복지가 소득재분배 및 빈곤을 완화에 더 효과적이라는 주장이다(Marshall, 1950; Le Grand, 1982; Tullock, 1983; Goodin & Le Grand, 1987; Barry, 1990; 채구묵, 2012에서 재인용).

보편적 복지를 하기 위해서는 많은 세금을 걷어야 하는데, 이는 시장을 왜곡시키고 투자 및 근로의욕을 저하시켜 경제·사회적으로 비효율적인 반면, 선별적 복지제도는 복지재정이 적게 들고 시장기능을 적게 왜곡하여 보다 효율적이라는 주장이다. 또한 선별적 복지제도는 복지혜택 대상이 빈곤층으로 한정되기 때문에 대상효율성(target efficiency)이 높고, 부유한 사람으로부터 세금을 걷어 저소득층에게 직접 배분하므로 계층 간 순수이전이 이루어질 수 있다는 것이다.

○ 비판에 대한 대응

복지지출의 재분배 및 빈곤완화 효과

복지반대론자들은 보편적 복지체제를 유지하기 위해서는 많은 세원이 필요한데, 이는 오히려 부작용을 초래한다는 주장이다. 그러나 사회복지 그 자체만으로도 소득재분배와 빈곤완화 효과가 있다는 것이 친복지 진영의 반론이다. 우선 복지제도를 통해 제공되는 이전소득은 저소득층의 소득수준 향상에 직접적으로 기여함으로써 그 자체로서 빈곤완화 효과가 있다. 또한 보편적 복지국가일수록 높은 세금을 누진적으로 적용하는데, 이는 고소득층으로부터 거둬들인 재원을 저소득층에게 배분하는 효과가 있다. 실증연구에서도 조세제도의 재분배 효과가 확인된 바 있다(김교성, 2007; Chu, Davooya & Gupta, 2000)

다른 한편으로 사회복지비 지출은 생산요소인 인적 자본을 향상시킴으로써

이들의 근로능력 향상으로 소득불평등, 빈곤을 완화에 기여한다. 가용자원의 부족으로 인적자원 투자를 하지 못하던 저소득층이 사회부조를 통해 소득수준이 향상되면서 스스로 인적 자원 개발에 투자하게 되고, 이는 저소득층 소득수준 향상에 기여함으로써 빈곤완화 효과를 가져오고 빈곤의 대물림을 차단할 수 있다.

실증연구 결과

많은 실증연구에서 복지지출 수준과 빈곤율의 변화를 조사한 결과, 성장주의자의 주장과 반대되는 결론이 제시되고 있다. Castles & Mitchell(1992), Danziger & Weinberg(1986), Mitracks & Tsakloglou(2001), Kenworthy(1999), 여유진(2006) 등은 서구선진국가들의 사회복지 지출과 빈곤율과의 관계를 분석한 결과, 사회복지 지출이 많은 국가일수록 소득재분배 효과가 큼을 확인하였다.

Kenworthy(1999)는 15개 부유한 산업국가를 대상으로 1960~1991년 기간을 분석한 결과, 복지정책 규모가 클수록 빈곤율 감소효과가 큰 것을 알았다. 이에 따르면 이전지출을 GDP 대비 1% 추가 지출하면 빈곤율은 최대 0.75%p 감소하였다. 반대로 경제발전 정도(1인당 소득)가 증가하면 빈곤율은 감소하지만 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

우리나라 복지제도의 소득재분배 효과에 대해서도 많은 연구가 진행되었다. 전반적인 결론은 공적이전을 통한 빈곤완화 효과는 서구복지국가에 비해 낮은 편이지만, 소득재분배에 긍정적 영향을 미치고 있으며 그 효과도 점차 커지고 있다는 것이다(김교성, 2007; 박순일, 2001).

한편, 우리나라 사회복지 지출의 재분배 효과의 유형과 정도는 다양한 형태로 나타나고 있다. 첫째, 대체로 빈곤의 정도(빈곤갭)를 완화하는 효과는 있지만, 빈곤층에서 벗어나는 효과(빈곤율)는 크지 않았다(김교성, 2009; 석상훈, 2010; 석재은, 2010; Jung, 2008). 김교성(2009)은 한국복지패널 자료를 분석한 결과, 우리나라의 사회부조제도는 빈곤갭 비율을 5.33% 완화하지만, 빈곤율 완화효과는 3.97%로 낮은 편임을 입증하였다. 우리의 복지 수급액은 전반적으로 적기 때문에 뚜렷한 개선효과를 보여주지 못하는 것으로 평가된다(김교성, 2009; 박찬용 외, 2002; 한국재정학회, 2006).

둘째, 빈곤완화 효과는 공적이전소득보다 사적이전소득의 효과가 높으며(강성화·최금옥, 2011; 김교성, 2002; 김교성, 2007; 석재은·김태완, 2000; 홍경준, 2002), 공적부조 가운데 기초생활보장제도의 빈곤완화 효과가 가장 낮았다(김교성, 2002; 손병돈, 2012). 김교성(2002)은 한국노동패널조사 데이터를 분석하여 사회보험 급여는 수급자가 빈곤에서 탈피하는데 도움을 주지만, 기초생활보장 생계비와 같은 정부보조금은 급여액이 너무 적어 탈빈곤을 유도하지 못하는 것을 확인하였다. 손병돈(2012)도 급여지급 이후 공적연금은 25.14%, 기초노령연금은 10.81%의 빈곤을 감소효과를 보인 반면, 기초보장 현금급여는 4.6%의 낮은 감소효과가 있음을 보고하였다.

셋째, 산업분야별로 재분배 효과가 다르게 나타났다. 정부지출의 소득재분배 효과를 분석한 박기백·김진·전병목(2004)은 순수공공재(국방, 외교, 치안, 행정 등)에 대한 정부지출이 오히려 소득분배를 악화시키는 반면, 주택, 교육, 의료 부문 지출은 소득분배를 개선하는 것으로 파악하였다. 사회분야에서는 교육과 의료부문 정부지출의 소득분배 개선효과가 높았다.

남상호(2009)의 연구에서도 해당 분야의 1단위 지출 대비 총소득효과는 사회복지서비스가 1.6063으로 가장 높고 그다음으로 교육서비스가 1.5323, 보건의료위생서비스가 1.2609 순으로 나타났다.

표 4-3 상품부문이 가계부문에 미치는 후방연쇄효과

산업부문	총소득효과	후방연쇄효과	산업부문	총소득효과	후방연쇄효과
농림수산업	0.6822	0.8479	금융 및 보험	0.9904	1.2309
광업	0.0365	0.0454	부동산 및 사업서비스	0.8389	1.0426
제조업	0.4507	0.5601	공공행정 및 국방	0.9977	1.2400
전기가스수도	0.4480	0.5568	교육서비스	1.2329	1.5323
건설	0.8334	1.0357	보건,의료,위생서비스	1.0145	1.2609
도소매 및 음식숙박	0.8904	1.1066	사회복지사업	0.2924	1.6063
운수창고 및 통신	0.7636	0.9490	사회 및 기타서비스	0.7929	0.9855

자료 : 남상호, 2009, 「사회복지 지출의 소득재분배 효과 분석」

산업투자로 나타나는 총소득효과는 직접효과와 간접효과로 구분되는데, 직접효과는 저소득층에게 더 큰 영향을 미친 반면, 간접효과는 고소득층에게 더 큰 영향을 미치고, 직접효과와 간접효과를 합친 총효과는 오히려 고소득

층에게 유리한 것으로 나왔다. 이는 우리나라의 경제구조가 고소득층에 간접 효과가 집중되기 때문이며, 따라서 빈곤완화를 위해 저소득층 대상 직접 이 전지출을 많이 하더라도 소득격차 해소가 어렵다는 것을 보여준다는 지적이다(남상호, 2009).

보편적 복지제도의 사회통합 효과

전 국민을 복지수급 대상으로 하는 보편적 복지국가에서는 납세자와 수급자가 일치하기 때문에 계층 간의 분리와 갈등이 없어 사회적·정치적 통합을 유도할 수 있다. 이는 노사갈등, 파업, 대규모시위, 범죄 등을 감소시켜 사회·정치적 안정을 기할 수 있다. 반면에 선별적 복지체제에서는 납세자와 수급자가 분리되어 고소득층의 조세저항이 높고 이는 계층 간 갈등을 일으킬 수 있다. 복지혜택이 전 국민에게 보편적으로 제공되지 않는다면 중산층들은 민간시장을 이용하게 되는데, 민간영역에서 제공되는 이들 서비스는 상대적으로 재분배 기능이 약한 편이다. 따라서 보편적 복지를 통해 전 국민이 공적보험과 서비스를 이용할 경우 재분배효과가 더 크다는 것이다. 또한 중산층이 민간영역으로 이탈하면 계층 간 불평등이 오히려 심해진다는 의견이다(채구묵, 2012).

실증연구 결과

어떤 복지국가 유형을 지향하는가에 따라 사회복지의 사회·경제적 영향에 차이를 보이는 것으로 나타났다. 선행연구들의 전반적인 결과는 사회복지 지출이 많고 보편적 복지제도를 적용하는 복지국가 유형에서 소득불평등과 빈곤의 완화 효과가 더 크다는 것이다(김태성·성경룡, 2000; 여유진, 2006; 여유진, 2011; Aberg, 1989; Barry, 1990; Castles & Mitchell, 1992; Korpi & Palme, 1998; O'higgins, Schmaus & Stephenson, 1990; 채구묵 2012에서 재인용).

여유진(2006)은 사회복지 제도수준이 높고 복지가 시민권으로 인식되는 사회민주주의 국가에서 빈곤율의 절대 수준이 낮은 반면, 사회복지를 잔여적 제도로 인식하는 자유주의 국가에서 빈곤율의 절대수준이 가장 높음을 확인하였다. Castles & Mitchell(1992)도 불평등 완화정도는 고복지-고세금 형태에서 가장 높고, 이어 복지-저세금, 저복지-고세금 형태 순으로 높으며, 저복지-저세금 형태 국가의 불평등 완화정도가 가장 낮다고 주장하였다.

표 4-4 주요 OECD 국가의 빈곤율 동향(중위소득 50% 기준)

(단위 : %)

		1980년 전후	1985년 전후	1990년 전후	1995년 전후	2000년 전후
사민주의	핀란드	-	5.4	5.7	4.2	5.4
	네덜란드	3.9	4.7	6.3	7.2	7.3
	노르웨이	4.9	7.2	6.4	6.9	6.4
	스웨덴	5.3	7.5	6.7	6.6	6.5
조합주의	오스트리아	-	6.7	10.6	8.0	7.7
	프랑스	7.3	7.4	8.9	8.0	-
	독일	5.3	7.9	5.8	8.2	8.3
자유주의	호주	11.3	11.9	12.2	14.3	-
	캐나다	12.4	11.4	11.0	11.3	11.4
	영국	9.2	9.1	14.6	13.4	12.4
	미국	15.8	17.8	18.1	17.8	17.0

주 : Luxembourg Oncome Study 재정리

자료 : 여유진, 2006, “주요 OECD 국가의 빈곤율과 경제성장, 사회지출 간의 관계”

한편, 안상훈(2008)은 복지지출 규모가 크고 전 국민을 대상으로 보편적 복지를 제공하는 사회민주적 복지국가에서 재분배 효과가 가장 커서 중산층 규모가 가장 크고, 높은 조세율에도 불구하고 조세저항은 낮아 경제성장과 고용문제에도 긍정적인 성과를 보이고 있다고 강조하였다. 표 4-5에 따르면, 1995년 기준 중산층(중위소득 50% 기준) 비중은 사회민주주의 국가인 스웨덴이 52.7%에 이르는 반면, 자유주의 국가인 미국은 27.3%로 가장 낮고 조합주의 국가인 영국은 두 국가의 중간인 32.6%이었다. 반대로 조세저항 정도를 보여주는 지수는 사회민주주의 국가가 0.77로 자유주의 국가 2.19의 약 1/3 수준이다.

표 4-5 복지체제 유형별 사회·경제적 성과

		자유주의	조합주의	사회민주주의
경제적 성과	경제성장률 ¹⁾	약 4%	약 1.5%	약 3%
	실업률 ¹⁾	약 3~4%	약 9~10%선	약 5~6%선
사회적 성과	지니계수 ²⁾	0.26	0.31	0.34
	중산층 크기 ³⁾	27.3% (미국)	32.6% (영국)	52.7% (스웨덴)
정치적 성과	조세저항 정도 ⁴⁾	2.19	1.40	0.77

주 : 1) 1995년 전후 기준

2) 2000년 기준(Luxemburg Income Study, Wave 5)

3) 1995년 전후 기준(Luxemburg Income Study, Wave 4)

4) 1996년 기준(International Social Survey Program)

자료 : 안상훈, 2008, “유럽의 복지국가와 중산층, 한국에의 교훈”

3 복지지출과 재정건전성의 관계

3.1 정부개입의 비효율성

○ 비판론

비판론자들은 우선 공공의 지나친 개입이 시장의 왜곡을 초래하고 지하경제가 확대되어 사회적 자원배분의 왜곡을 가져온다고 주장한다. 즉, 분배정책이 정부의 실패를 초래하고 이는 경제에 부정적 영향을 준다는 것이다.

○ 비판에 대한 대응

내수 진작과 세수확보

비판론자들의 논리와는 반대로 경제학 이론에서도 사회복지 지출이 경제에 도움이 된다는 주장이 많다. 첫 번째로 사회복지 지출은 저소득층의 소득을 증대시켜 내수 진작과 세수확보에 도움이 된다. 사회복지 지출을 통한 소득 재분배는 저소득층의 소득을 증가시키는데, 일반적으로 저소득층은 소비성향이 높기 때문에 저소득층의 소득증가는 소비증가로 이어져 경제에 긍정적 영향을 미친다는 것이다.

또한 인적 자원을 양성하거나 경제활동에 참여하지 못하는 실업자나 여성 등에게 사회복지 프로그램을 통해 경제활동에 참여할 기회를 제공하면 이들의 소득이 증가하고 이는 저축과 투자로 이어져 생산에도 도움이 될 뿐 아니라 이들이 곧 조세원이 되기 때문에 정부재정에도 도움이 된다.

정부지출의 경제안정장치 역할

정부의 개입이 시장의 왜곡을 가져온다는 지적과 반대로 정부지출은 경기변동에 따른 위험을 조정하는 역할을 수행함으로써 경제운영에 도움을 준다는 의견이다. 즉, 불경기 때는 세금을 줄이고 정부지출을 늘려 유효수요를 창출함으로써 경기부양에 도움을 주고, 호경기 때는 세금을 늘리고 정부지출을 줄여 물가상승 압력을 막는 경제안정장치 역할을 할 수 있다는 것이다(김태성·성경룡, 2000).

사회복지 프로그램은 이러한 역순환적 경기정책을 집행하는 좋은 수단이 된다. 예를 들어 불경기 때 실업자 수가 증가하면 실업보험 급여를 지급해 구매

력을 늘려 경기회복에 기여할 수 있다. 또한 사회복지 지출을 확대함으로써 복지분야 산업을 활성화하고 고용을 창출하는 등 간접 효과도 기대할 수 있다는 의견이다(Brown, 1988; 이명진·양재진, 2013에서 재인용).

32 재정건전성 악화

○ 비판론

다른 한편으로 복지지출이 확대되면 재정건전성이 악화되어 경제에 부담이 될 수 있다는 주장이다. 그 예로 그리스 사례를 들고 있다. 최근 심각한 재정위기에 처한 그리스는 복지지출 증가가 재정건전성 악화의 원인이라는 것이다. 고령화 등 인구구조의 변화로 복지수요가 증가하고 정치권의 포퓰리즘 때문에 복지지출은 더욱 팽창될 전망이다. 그러나 복지정책이나 사업은 한번 시행하기 시작하면 제도를 없애거나 급여를 낮추기 어려운, 즉 가역성(reversibility)이 낮기 때문에 재정부담은 더 커진다는 점도 지적되고 있다(이명진·양재진, 2013).

○ 비판에 대한 대응

물론 국가의 복지지출이 증가하면 재정적으로 부담이 되는 것은 사실이다. 그러나 그리스 등 남유럽 국가의 재정위기 원인을 복지확대로만 몰아가는 것은 지나치다는 주장이다. 그리스의 재정위기 원인으로 지적되는 내용들을 종합하면, 복지관련 부분으로는 과도한 연금제도가 지적되고 있을 뿐, 지나친 지하경제, 대규모 감세정책, 경기변동에 민감한 서비스업 중심의 산업구조 등 경제 및 재정 구조적 문제가 원인으로 지적되고 있다. 여기에 세계적 경기 침체와 맞물려 재정위기를 경험하고 있는 것으로 정리할 수 있다.

반면에 그리스보다 더 높은 복지지출을 보이는 북유럽이 다른 유형의 복지국가들보다 재정건전성이 더 양호하다는 점에서 복지지출 확대가 재정건전성을 악화시킨다는 논리는 설득력이 낮다. OECD 국가들을 복지국가 유형별로 구분하여 복지지출과 국가부채 규모를 정리하면 표 4-6과 같다. 이에 따르면 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 그리스 등 남유럽 4개국의 평균 복지지출 규모는 GDP의 22.6%이고 평균 국가부채 규모는 GDP의 110.8%에 달한

다. 그러나 보편적 복지를 펴고 있는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등 북유럽 4개국의 평균 복지지출 규모는 24.8%로 남유럽 국가보다 높지만 부채 규모는 52.9%로 절반 수준이다.

표 4-6 OECD 국가 유형별 복지지출과 국가부채

(단위 : %, %p)

	복지지출 규모 (% of GDP)		국가부채 규모 (% of GDP)	
	지출규모(2007)	증가분('85~'07)	부채규모(2010)	증가분('93~'10)
북유럽 국가 ¹⁾	24.8	1.6	52.9	-13.7
중부유럽 국가 ²⁾	26.7	2.6	86.6	33.5
남유럽 국가 ³⁾	22.6	6.4	110.8	23.4
영미권 국가 ⁴⁾	17.9	3.9	106.2	47.5
전체 평균	22.7	3.7	87.7	21.0

주 : 1) 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 4개국 평균

2) 프랑스, 독일, 오스트리아 3개국 평균

3) 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 그리스 4개국 평균

4) 미국, 영국, 호주, 일본 4개국 평균

자료 : 김태일, 2011, “복지지출과 국가부채의 관계 : OECD 국가 분석과 한국에의 시사점”

많은 선행연구에서도 복지지출과 재정건전성은 무관하다는 결과를 보여주고 있다. Wilensky(2005)은 복지지출이 많은 국가와 적은 국가 간 총부채율을 비교한 결과, 복지지출, 재정건전성, 경제성장은 통계적으로 유의한 상관관계가 없음을 확인하였고(정의룡·임진영·양재진, 2012에서 재인용), 정부지출은 적어도 경제성장을 저해하거나 방해하지는 않는다는 연구결과도 있다(남상호, 2007; Lindert, 2005; Hagen, 1992; 정의룡·임진영·양재진, 2012에서 재인용).

정의룡·임진영·양재진(2012)은 OECD 19개국을 대상으로 분석한 연구에서 복지지출 총량의 증가는 재정수지를 악화시키는 효과가 있지만, 이는 주로 연금지출의 영향이며 사회투자형 지출은 오히려 재정건전성을 유지시켜주는 것으로 파악하였다.

김태일(2011)은 OECD 국가들을 대상으로 복지지출과 국가부채의 상관관계를 분석한 결과, 복지지출의 증가속도와 국가부채 규모가 뚜렷한 양(+)의 상관관계를 보이지만, 복지지출 규모와 국가부채 사이에는 약한 음(-)의 상관관계가 있음을 증명하였다. 복지지출 규모가 큰 국가에서 오히려 국가부채

가 적은 것은 복지지출이 많은 국가가 국민부담률도 높기 때문에 재정적자가 상대적으로 낮다는 해석이다. 표 4-7에 나타난 바와 같이 실제 복지지출과 정부지출, 그리고 국민부담률은 양(+)의 상관관계를 보이고 있다. 즉, 복지지출이 증가하면 정부지출과 국민부담률도 증가한다는 것이다.

표 4-7 국가부채와 복지지출의 상관관계

	국가부채 규모		복지지출 규모		복지지출 증가분
국가부채	1				
복지지출 규모	-0.1298		1		
복지지출 증가분	0.5025		-0.3198		1
	국가부채	복지지출	정부지출	국민부담률	재정적자
국가부채	1				
복지지출	-0.2198	1			
정부지출	-0.0913	0.9207	1		
국민부담률	-0.1369	0.8298	0.8069	1	
재정적자	0.6045	-0.0667	0.0868	-0.5185	1

주 : 김태일, 2011, “복지지출과 국가부채의 관계 : OECD 국가 분석과 한국에의 시사점”

Iversen과 Wren은 소득평등, 고용증대, 재정건전성을 모두 충족시키는 것이 불가능하다고 주장하며, 이를 트릴레마(Trilemma)라고 하였다. 그러나 트릴레마 문제는 항상 발생하는 것이 아니며 탈산업화의 진전 정도와 서비스 산업의 생산성 정도에 따라 다른 형태로 나타난다(홍경준, 2005).

즉, 복지반대론자가 지적하는 것과 같이 소득불평등을 달성하기 위해서는 재정건전성을 포기해야 하는 문제가 발생할 수도 있지만, 이는 경제·사회 정책의 운영방식에 따라 달라질 수 있다. 더군다나 이러한 문제가 발생한다 하더라도 정부의 복지지출 확대는 앞에서 논의한 바와 같이 여러 가지 긍정적인 측면이 있기 때문에 부정적인 영향을 만회할 수 있다고 본다.

V 서울시 복지지출의 경제적 파급효과 분석

- 1 사회서비스 산업 현황
- 2 서울시 복지사업 분류
- 3 분석모형 및 예산분류
- 4 서울시 복지지출의 경제적 파급효과

V 서울시 복지지출의 경제적 파급효과 분석

1 사회서비스 산업 현황

1.1 사회서비스 산업 규모

- 탈산업사회로 접어들면서 우리나라의 산업구조도 서비스업 중심으로 변화하고 있다. 통계청 경제총조사에 따르면 2010년 사회서비스 분야에 해당하는 공공행정·국방 및 사회보장, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업을 합한 매출액은 약 251조 원에 달한다. 이는 전 산업 총매출액 4,332조 원의 약 5.8%를 차지한다.
- 한편, 2005년 국내총생산 규모를 100으로 볼 때, 2012년 산업분야별 국내총생산 증가는 교육서비스업이 131.6으로 가장 높다. 이는 2012년 교육서비스업의 국내총생산이 2005년에 비해 1.316배 증가했음을 의미한다. 교육서비스 다음으로는 공공행정·국방 및 사회보장이 126.4, 보건 및 사회복지사업이 123.6 등으로 사회서비스 분야에서 큰 증가세를 보였다. 이는 전 산업 평균 국내총생산 디플레이터 115.2을 넘어서는 것이다.

표 5-1 산업별 매출액 및 국내총생산

주요 산업	매출액(2010)		국내총생산 디플레이터 (2012) ¹
	금액	구성비	
전 산업	43,322,927	100.0	115.2
농림어업	92,080	0.2	109.2
제조업	14,643,365	33.8	112.9
건설업	2,710,639	6.3	118.2
도소매 및 음식숙박업	8,975,107	20.7	120.5
금융보험업	7,441,387	17.2	104.8
공공행정·국방 및 사회보장	972,904	2.2	126.4
교육서비스업	840,016	1.9	131.6
보건 및 사회복지사업	695,529	1.6	123.8

주1 : 기준연도 대비 실질 증가분을 보여줌(2005=100 기준).

자료 : 통계청 국가통계포털

산업연구원(2012)의 분석에 따르면 1995~2009년 기간 사회복지서비스 부문의 총산출은 연평균 10.7% 증가하였다. 이는 전 산업의 평균 증가율 5.1%, 서비스산업의 증가율 6.3%보다 높은 것이다. 부가가치 산출 효과도 높아 같은 기간 사회복지서비스 부문의 부가가치 산출액은 연평균 9.8%씩 증가하였다. 이 또한 전 산업 평균 4.6%, 서비스산업 평균 5.9%의 증가율을 웃도는 것이다. 이에 따라 사회복지 부문이 국민경제에서 차지하는 비중은 1995년 0.15%에서 2009년 0.37%로 2.5배 증가하였다.

표 5-2 사회복지서비스 부문의 총산출 증가율

	(단위 : %)			
	1995~2000	2000~2005	2005~2009	1995~2009
사회복지서비스	11.4	13.3	3.7	10.7
제조업	5.9	6.4	3.9	5.5
건설	-3.7	4.1	1.1	0.4
서비스업	8.3	5.7	4.5	6.3
전 산업	5.6	5.7	3.8	5.1

주 : 연평균 증가율임.

자료 : 산업연구원, 2012, “사회복지서비스 지출의 생산 및 고용파급효과와 시사점”

한편, 고용노동부·한국고용정보원(2012)의 전망에 따르면 2011~2020년 기간 전 산업 중 서비스업이 차지하는 부가가치 비중은 57.0%에서 56.5%로 0.5%p 하락할 것으로 전망되지만, 서비스업 중 의료보건, 사회복지 비중은 증가할 것으로 전망하였다.

표 5-3 산업별 실질 부가가치 비중 전망

	(단위 : %, %p)				
	비중			증감	
	2000	2010	2020	'00~'10	'10~'20
농림어업	4.0	3.0	2.2	-1.0	-0.9
광업	0.3	0.2	0.1	-0.1	-0.1
제조업	25.1	30.6	33.8	5.5	3.2
전력·수도·가스 건설	9.9	8.8	7.5	-1.1	-1.3
서비스업	60.5	57.0	56.5	-3.6	-0.5
금융보험	6.0	7.3	8.6	1.2	1.3
공공행정·국방	6.9	5.9	5.0	-1.0	-0.8
교육서비스	6.1	5.5	4.9	-0.5	-0.7
의료보건	3.2	3.5	3.6	0.3	0.1
사회복지	0.5	0.6	0.8	0.1	0.1

자료 : 고용노동부·한국고용정보원, 2012, “중장기 인력수급전망(2011~2020)”

생산규모 증가에 따라 사회서비스 산업 취업자수도 증가하는 추세이다. 통계청 자료에 따르면 2011년 취업자 중 사회서비스 영역에 해당하는 공공행정·국방 및 사회보장 분야 취업자는 약 64만명, 교육서비스업 취업자는 약 143만명, 그리고 보건 및 사회복지사업 취업자는 113만 명으로 이들 3개 영역을 합하면 약 320만 명에 달한다.

이 중 보건 및 사회복지 분야 취업자수는 2006년 대비 54.2% 증가하여 전 산업 중 가장 높은 증가율을 보였고, 전 산업 중 취업자수 비중도 2006년 대비 31.6% 증가하여 가장 큰 성장세를 보였다. 보건복지 부문 고용은 노인장기요양보험제도 실시 등 돌봄사업의 증가로 2000년대 중반 이후 급속히 증가하였다.

표 5-4 산업별 취업자 현황

(단위 : 명, %)

주요산업	취업자수			비중		
	2006	2011	증가율	2006	2011	증가율
전 산업	15,435,766	18,093,190	17.2	100.0	100.0	-
농업, 임업 및 어업	31,135	32,152	3.3	0.2	0.2	-11.9
제조업	3,341,278	3,587,482	7.4	21.6	19.8	-8.4
건설업	844,694	1,115,435	32.1	5.5	6.2	12.7
도소매 및 숙박음식업	4,154,658	4,520,296	8.8	26.9	25.0	-7.2
금융 및 보험업	620,217	718,459	15.8	4.0	4.0	-1.2
공공행정·국방·사회보장	542,158	637,199	17.5	3.5	3.5	0.3
교육 서비스업	1,241,323	1,432,007	15.4	8.0	7.9	-1.6
보건 및 사회복지	736,329	1,135,546	54.2	4.8	6.3	31.6

자료 : 통계청 국가통계포털

사회복지서비스 분야는 노동집약적 산업으로 고용창출 효과가 매우 크다. 산업연구원(2012) 분석에 따르면 사회복지서비스 부문 취업계수는 2009년 기준 34.2(명/10억 원)로 사회복지 부문에 10억 원 지출 시 34.2명의 취업자가 발생한다. 이는 제조업 취업계수 2.5, 서비스업 취업계수 11.9, 건설업 취업계수 8.6에 비해 높으며, 전 산업 평균 취업계수 7.2를 넘어서는 수치이다.

또한 사회복지서비스 부문의 취업유발계수는 38.5(명/10억 원)로 사회복지 부문에 10억 원을 지출할 경우 산업 전체에 직·간접적으로 38.5명의 취업자가 발생함을 의미한다. 이는 농림수산업을 제외하고 가장 높은 것이고, 건설업(14.2)의 2.7배 수준이다.⁶

표 5-5 산업별 취업유발효과

	취업계수					취업유발계수				
	1995	2000	2005	2009	2009 (경상)	1995	2000	2005	2009	2009 (경상)
사회복지서비스	18.9	15.4	24.7	39.8	34.2	25.6	22.4	29.7	44.9	38.5
제조업	7.5	4.4	3.4	3.0	2.5	19.3	13.2	10.1	9.4	8.0
서비스업	21.9	15.9	13.1	13.2	11.9	29.5	21.5	18.4	18.5	16.7
건설	9.2	10.1	10.5	10.3	8.6	17.5	17.0	16.6	16.8	14.2
전산업 평균	14.8	10.9	8.7	8.4	7.2	24.4	18.1	14.7	14.2	12.4

자료 : 산업연구원, 2012, “사회복지서비스 지출의 생산 및 고용파급효과와 시사점”

이처럼 빠른 증가세에도 불구하고 우리나라의 보건복지 분야 일자리 창출효과는 서구복지국가에 비해 여전히 낮은 수준이다. OECD의 데이터를 이용해 전체 산업 대비 보건·복지산업에서 발생한 일자리수를 살펴보면 한국은 OECD 주요 선진국의 1/3~1/5 수준으로 낮다.

표 5-6 주요 선진국의 전체 산업 중 보건·복지업 취업자 비율(2007년 기준)

	(단위 : ppp \$, %)					
	한국	일본 ¹⁾	미국	독일	영국	스웨덴 ¹⁾
1인당 GDP	26,574	30,312	46,434	34,683	34,957	34,328
보건복지부문 취업자 비율 ²⁾	3.18	9.53	10.80	10.41	11.71	16.25

주 : 1) 일본, 스웨덴은 2006년 자료임.

2) 국제표준산업분류에 따른 전체산업 대비 보건·복지업(Health and Social Work) 취업자 비율임.

자료 : OECD STAN DB 및 OECD National Accounts를 이용하여 산출(강혜규 외, 2010)

⁶ 취업계수는 각 산업에서 10억 원 어치 생산하기 위해 직접적으로 필요한 취업자수(명/10억 원), 즉 직접 고용효과이고, 취업유발계수는 10억 원 어치 최종수요가 발생할 때 산업전체에 직·간접적으로 생기는 취업자수, 즉 직접효과와 간접효과를 포함한 것이다.

그러나 고용노동부·한국고용정보원(2012)의 중장기 인력수급전망에 따르면 전 산업 중 보건복지 분야 일자리가 가장 빠른 속도로 늘어날 것으로 전망되었다. 2011~2020년 기간 산업별 취업자수를 보면 제조업은 연평균 0.4%씩 감소하는 반면, 전기가스 및 수도업은 1.0%, 건설업은 0.3%, 서비스업은 1.6%씩 증가할 것으로 예상하였다. 한편, 서비스업 가운데 보건업 및 사회복지서비스업은 연평균 6.0%의 가장 빠른 증가세를 보일 것으로 전망하였다.

표 5-7 산업별 취업자수 전망

(단위 : 명, %)

	취업자수		취업자수 증감	연평균 증가율
	2010	2020	('11~'20)	('11~'20)
전 산업	23,829	26,177	2,348	0.9
농림어업	1,566	1,157	-410	-3.0
제조업	4,028	3,887	-140	-0.4
전기가스·수도업	78	87	8	1.0
건설업	1,753	1,805	52	0.3
서비스업	16,383	19,223	2,840	1.6
공공행정·사회보장	960	981	21	0.2
교육서비스	1,799	1,854	55	0.3
보건·사회복지서비스	1,153	2,106	953	6.0

자료 : 고용노동부·한국고용정보원, 2012, “중장기 인력수급전망(2011~2020)”

13 사회복지기관 종사자 및 급여수준

보건복지부 소관 사회복지서비스 제공기관의 인력 현황을 살펴보면, 2010년 말 기준 총 387,374명으로 파악된다. 이는 2008년 306,841명보다 26.2%(80,533명) 증가한 것이다. 전체 종사자는 생활시설 종사자 78,877명, 이용시설 종사자 308,497명으로 구성되며, 분야별로는 보육시설 인력이 59.1%, 노인시설(생활 및 이용시설) 인력이 27%(104,572명)로 이 두 분야의 인력이 전체의 86%에 달한다(표 5-8 참조).

한편, 사회복지사업 종사자의 급여 수준을 산업 연관표상의 데이터를 기준으로 보면 피용자 1인당 보수는 1,981만원으로 여타 유사 서비스 산업이나 전체 산업 평균에 비해 상당히 낮은 수준이다(표 5-9 참조).

표 5-8 보건복지부 소관 사회복지시설 고용 현황 (2010년말 기준)

(단위 : 개소, 명)

	생활시설		이용시설	
	시설수	종사자	시설수	종사자
전체	5,170	78,877	47,574	308,497
노인	4,172	57,440	2,832	47,132
장애인	452	12,689	2,167	13,272
아동	305	5,405	3,700	8,074
정신질환자	199	2,359	93	435
부랑인(노숙인)	37	888	94	387
결핵한센	5	96	-	-
지역자활센터	-	-	242	1,853
종합사회복지관	-	-	425	8,260
보육시설	-	-	38,021	229,084

자료 : 보건복지부, 2011 주요업무 참고자료

표 5-9 사회복지사업 종사자 보수 현황

(단위 : 만원, 명)

	피용자보수	피용자수	피용자 1인당 보수
교육서비스	55,707,339	1,260,920	4,418
의료 보험	29,036,856	633,093	4,587
사회복지사업	7,887,802	398,260	1,981
전 산업	560,146,370	15,102,844	3,709

자료 : 한국은행(2011), 2009년 산업연관표.

2 서울시 복지사업 분류

2.1 급여유형 구분

이 절에서는 서울시 복지예산이 어디에 어떻게 지출되는지에 대한 자료를 토대로 복지지출이 미치는 경제적 효과를 분석하고자 한다. 따라서 서울시 사회복지 예산을 지출 유형별로 구분하는 것이 필요하다.

우선 복지예산의 지원 대상에 따라 개인, 시설, 단체로 구분하였다. 개인대상 급여는 다시 현금성 급여와 비현금성 급여로 구분하였고, 시설 대상 급여에는 사업운영비 지원, 건축비, 시설비 지원이 포함되며, 마지막으로 단체활동 비용을 지원하는 항목을 별도로 구분하였다.

각 항목에 포함되는 세부 항목은 보건복지부 “사회복지 통합업무 안내”⁷에서 제시하고 있는 지방자치단체의 복지급여 및 서비스 유형과 선행연구들의 복지급여 유형 구분을 참고하여 구분하였다.

먼저 개인에게 지원되는 현금성 급여는 현금, 용자, 프로그램 연계 급여 등 생계보장을 위한 보장성 급여와 특정 프로그램이나 서비스 이용을 목적으로 지원되는 목적성 현금급여로 구분하였다. 현금은 기초생활보장제도의 생계급여, 기초노령연금, 아동 양육수당과 같이 현금이 개인에게 직접 지원되는 것을 말하며, 용자(자금대여)는 근로자·서민 전세자금, 생활안정자금용자, 일반상환 학자금대출 등 낮은 금리로 자금을 유상으로 대여하는 것을 말한다. 프로그램 연계급여는 자활근로, 노인일자리 참여수당 등 대상자의 취업, 직업능력개발 등과 연계하여 지원하는 급여이다.

개인에게 지원되는 비현금성 급여는 물품, 주택 등의 현물 또는 (인적)서비스를 직접 제공하는 서비스/프로그램과 서비스 이용료를 지원하는 바우처로 구분하였다. 현물급여는 공공임대주택공급, 의료급여 장애인보장구지원, 연탄현물 보조 등과 같이 대상자에게 현물을 직접 제공하는 것이고, 서비스이용권(바우처)은 가사간병방문도우미, 노인돌봄종합서비스, 산모신생아도우미 지원 등과 같이 서비스를 이용할 수 있는 이용권을 제공하는 것으로 현금성 성격과 현물성 성격이 혼재되어 있으나 대상자에게 직접 전달되는 것이므로 현물성으로 분류하였다.

시설에게 지원되는 예산은 다시 사업운영비, 건축비, 시설·설비비로 구분하였다. 서울시 복지예산을 보면 사회복지시설의 운영비, 직원 인건비, 시설의 신축 혹은 유지보수를 위한 지원금 등이 상당 부분 차지한다. 이들 예산은 보건복지부의 사회복지 급여유형 분류에 해당되는 항목이 없어 시설 및 단체 대상 급여유형으로 별도 구분하였다.

사업운영비는 사회복지기관이 사업을 운영하는데 필요한 인건비, 운영비 등을 지원하는 것을 말하며, 건축비와 시설·설비비는 복지 관련 시설을 설치하거나 시설의 개선·보완에 필요한 비용을 지원하는 것이다.

7

보건복지부의 “2013년 사회복지 통합업무 안내”에 따르면 지방자치단체의 복지급여 및 서비스 유형을 현금급여, 현물서비스, 서비스이용권(바우처), 프로그램 연계급여, 자금대여, 감면, 증명발급 등으로 구분하고 있다.

표 5-10 급여유형별 분류 체계

지원대상	급여유형		급여성격
개인	현금급여	보장성 현금	현금, 용자, 프로그램연계 급여
		목적성 현금	목적성 현금 지급
	비현금 급여	서비스/프로그램	물품, 주택 등 현물, (인적)서비스
		바우처	바우처 지급
시설	사업운영비		기관의 사업운영 및 각종 프로그램 비용
	건축비		시설 건립, 시설 유지보수 등
	설비비		시설 설비 및 기능 보강 등
단체	단체 지원		단체 활동 비용을 지원

2.2 유형별 서울시 복지사업 현황

서울시 복지에 예산에 포함되는 단위사업수는 총 559개이다. 이를 복지 분야별로 구분하면 사회복지 분야가 175개, 여성가족 분야가 169개, 보건의료 분야는 167개로 비슷한 수준이고, 주거복지 16개 사업, 교육복지 3개 사업이 있다. 표 5-10의 급여유형 구분에 따라 서울시 사업을 분류하면 서비스/프로그램을 직접 제공하는 사업이 239개로 가장 많으며, 현금급여 사업은 보장성 32개와 목적성 45개를 합해 77개 사업, 그리고 바우처 사업이 2개이다. 또한 시설 대상 사업으로는 운영비 지원 사업이 173개, 시설 지원 사업이 70개이고, 마지막으로 단체지원 사업이 8개를 차지하고 있다.

표 5-11 급여유형별 사업수 현황

지원대상	급여유형		계	사회복지	여성가족	보건의료	주거복지	교육복지
개인	현금급여	보장성 현금	32	16	11	5	0	0
		목적성 현금	45	16	15	12	0	2
	비현금 급여	서비스/프로그램	239	62	57	98	0	22
		바우처	2	2	0	0	0	0
시설	사업운영비		173	51	71	42	3	6
	시설비	건축비	34	13	4	3	13	1
		설비비	26	10	10	5	0	1
단체	단체 지원		8	5	1	2	0	0
계			559	175	169	167	16	32

주 : 바우처는 순수하게 바우처 형태로 이루어지는 사업만 포함함.

서울시 복지예산 지출의 경제적 파급효과를 확인하기 위해 산업연관분석을 이용하였다. 산업연관모형(Input-Output model)은 한 경제를 구성하는 다양한 산업 간에 존재하는 상호관계를 구체화한 통계표로 다양한 유형의 경제적 이슈를 분석하기 위해 매우 유용한 분석틀을 제공한다. 산업연관모형은 가격과 동학(dynamic)의 조합이 가능하고 예측과 계획에도 유용하여 다방면에 활용할 수 있는 모형으로, 지역 내 혹은 지역 간 분석에도 유용하며 국가를 지역단위로 하는 글로벌 모형에서 도시와 같은 소규모 영역이나 사회에도 적용이 가능하다는 장점이 있다.

산업연관모형은 한 경제에 n 개의 산업부문이 존재할 경우, n 개의 산업수준에서 전체모형을 취급하는 방법으로 최종수요 각 구성요인(소비, 투자, 수출, 수입 등)의 n 개 산업에 대한 추정치를 제공한다. 산업연관모형에서 n 개의 산업별 총산출(gross output)은 중간투입과 부가가치로 구성된다. 고정계수의 Leontief 생산함수는 기술계수행렬($A = [a_{ij}]$)에 의해 묘사되는데, 이때 $[a_{ij}]$ 는 j 번째 산출물 단위당 i 번째 투입을 의미한다.

$$X_j = \sum_{i=1}^n a_{ij} X_j + V_j \quad j = 1, 2, \dots, n$$

여기서 $\sum_{i=1}^n a_{ij} X_j$ 는 j 번째 산출물을 생산하는데 사용된 i 번째 중간투입, V_j 는 j 번째 산업의 부가가치를 각각 표시한다. 또한 각 산업의 부가가치는 총산출에서 중간투입을 뺀 것을 의미하므로 다음과 같은 식이 성립된다.

$$\begin{aligned} V_j &= X_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} X_j \quad j = 1, 2, \dots, n \\ &= [1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}] X_j \quad j = 1, 2, \dots, n \end{aligned}$$

산업연관모형은 경제에서 최종수요와 부가가치 간의 교량적 역할을 담당한다. 완전하게 구체화된 산업연관체계를 갖는 Keynes-Leontief 통합모형은 미시경제적 세부정보를 사용하는 정책 의사결정에 매우 중요한 계량적 정보

를 제공한다. 따라서 거시경제 계량모형과 산업연관모형의 통합은 거시경제 변수 간 상호관계뿐만 아니라 산업 간 상호 의존관계를 동시에 반영할 수 있다는 장점을 지닌다.

3 2 서울시 복지예산 분류

3 2 1 급여유형별 예산 분류

앞에서 정리한 급여유형 분류에 따라 서울시 복지사업 예산을 정리하면 개인에게 지급되는 부분이 63.2%, 시설지원이 36.7%, 단체지원이 0.1%를 차지한다.

표 5-12 서울시 복지사업 급여 유형별 예산 분류

(단위 : 백만원, %)

지원 대상	급여유형		계	복지 분야				
				사회복지	여성가족	보건의료	주거복지	교육복지
개인	현금 급여	보장성 현금	1,301,786 (21.6)	1,294,940	6,473	373	-	-
		목적성 현금	901,348 (15.0)	135,877	719,415	32,359	-	13,698
	비현금 급여	서비스/프로그램	1,593,608 (26.4)	1,100,066	162,317	105,472	-	225,754
		바우처	13,712 (0.2)	13,712	-	-	-	-
	소계		3,810,454 (63.2)	2,544,595	888,205	138,204	-	239,452
시설	사업운영비 지원		1,074,657 (17.8)	425,844	481,854	148,815	1,656	16,488
	건축비		1,079,460 (17.9)	18,615	73,260	4,735	977,850	5,000
	설비비		57,917 (1.0)	30,578	22,724	3,432	-	1,183
	소계		2,212,034 (36.7)	475,037	577,838	156,982	979,506	22,671
단체	단체 지원		6,020 (0.1)	5,359	13	649	-	-
총계			6,028,508 (100.0)	3,024,989	1,466,055	295,835	979,506	262,123

주 : 바우처는 순수하게 바우처 형태로 이루어지는 사업만 포함함.

개인지급 가운데는 보장성 현금이 21.6%, 목적성 현금이 15.0%, 서비스/프로그램이 26.4%, 바우처가 0.2%를 차지하며, 시설지급에서는 사업 운영비 지원이 17.8%, 건축비가 17.9%, 설비비가 1.0%의 비중을 차지한다.

3 2 2 투입 예산자료의 산업별 배분

산업연관 모형에 의해 서울시 복지사업 예산투입의 경제 및 고용 파급경로를 파악하기 위해서는 먼저 복지서비스 예산자료의 산업별 배분이 전제되어야 한다. 개인(복지서비스 소비자)에 대한 서비스 구입비 지원은 해당 산업별로 배분하였으며, 소득이전 성격의 사업은 전 산업에 소비증가로 할당하였다. 시설(복지서비스 생산자)에 대한 건축비와 설비비 지원은 건설업 및 제조업 등 해당 산업으로 배분하였고, 토지 매입액은 국민경제상 자산의 단순한 이전으로 파악하여 파급효과 분석대상에서 제외하였다. 시설에 대한 기관운영비는 기타 사업서비스의 수요증가로 할당하였다.

표 5-13 사업비 지출항목별 산업 배분

지원대상	지출형태	산업 배분
개인	현금 급여	전 산업 소비증가로 배분
	서비스/프로그램	사회복지사업에 배분
	바우처	해당 산업에 배분
시설	사업운영비	기타사업서비스업
	건축비	건설업
	설비증축	조립가공제조업
	토지매입	(분석 대상에서 제외)
	인건비	총인건비/1인당피용자보수

이러한 기준에 따라 분석대상이 되는 복지사업의 산업별 예산배분 결과는 다음 표 5-14, 표 5-15와 같다.

표 5-14 복지사업 분야별 산업별 예산 배분

(단위 : 백만원)

산업분류	전체	복지 분야별				
		사회복지	여성가족	보건의료	주거복지	교육복지
농림어업광업	58,262	37,838	19,196	866	-	362
소비재제조업	290,349	188,566	95,664	4,314	-	1,805
기초소재제조업	111,879	72,659	36,862	1,662	-	696
조립가공제조업	206,422	127,024	71,653	5,639	-	2,106
전력수도가스	71,137	46,200	23,438	1,057	-	442
건설업	1,079,460	18,615	73,260	4,735	977,850	5,000
도소매음식숙박	395,503	256,858	130,310	5,876	-	2,459
운수보관방송통신	159,748	103,748	52,634	2,373	-	993
금융/보험/부동산/사업서비스	1,523,464	718,769	627,756	156,042	1,656	19,241
공공국방행정	3,403	2,210	1,121	51	-	21
교육서비스	172,909	112,295	56,970	2,569	-	1,075
의료보건	106,520	69,179	35,096	1,583	-	662
사회복지	1,640,098	1,135,065	173,116	105,959	-	225,958
문화오락서비스	96,154	62,446	31,681	1,429	-	598
기타서비스	113,201	73,518	37,297	1,682	-	704
총계	6,028,509	3,024,989	1,466,055	295,835	979,506	262,123

표 5-15 급여유형별 산업별 예산 배분

(단위 : 백만원)

산업분류	개인				시설			단체
	현금성 급여		비현금성		시설 운영비	시설비		단체 지원
	보장성 현금	목적성 현금	서비스/ 프로그램	바우처		건축비	장비비	
농림어업광업	34,426	23,836	-	-	-	-	-	-
소비재제조업	171,561	118,788	-	-	-	-	-	-
기초소재제조업	66,107	45,772	-	-	-	-	-	-
조립가공제조업	87,748	60,756	-	-	-	-	57,917	-
전력수도가스	42,033	29,104	-	-	-	-	-	-
건설업	0	0	-	-	-	1,079,460	-	-
도소매음식숙박	233,694	161,808	-	-	-	-	-	-
운수보관방송통신	94,392	65,356	-	-	-	-	-	-
금융/보험/부동산/ 사업서비스	261,634	181,154	-	-	1,074,657	-	-	6,020
공공국방행정	2,011	1,392	-	-	-	-	-	-
교육서비스	102,168	70,741	-	-	-	-	-	-
의료보건	62,941	43,580	-	-	-	-	-	-
사회복지	19,367	13,410	1,593,608	13,712	-	-	-	-
문화오락서비스	56,815	39,338	-	-	-	-	-	-
기타서비스	66,888	46,313	-	-	-	-	-	-
총 계	1,301,786	901,348	1,593,608	13,712	1,074,657	1,079,460	57,917	6,020

4 서울시 복지지출의 경제적 파급효과

4.1 생산유발효과

예산 투입에 의해 발생하는 생산유발효과는 예산 지출로 발생하는 수요에 의해 나타나는 직접 생산효과와 이것을 생산하기 위해 여타 부문으로 파급되어 발생하는 간접 생산효과의 합산으로 계산된다. 직접 생산효과는 예산 배분에 의해 지출이 이루어지는 산업별로 발생하는 최종 수요만큼 해당 산업에서의 추가 생산액으로 산출되며, 간접 생산효과는 산업연관모형을 이용해 복지에 산에 따라 여타 산업에서 간접적으로 생산되는 생산액을 산출하는 것이다. 이때 인건비로 지출되는 예산 투입액은 통계청의 전국 2인 이상 가구당 월평균 가계수지 통계에서 구한 평균소비성향(2011년 0.9268)을 감안하여 산업별 소비 지출액을 산출한 다음 산업연관표 상의 민간소비지출 구조를 통해 여타 부문의 생산으로 파급되는 것으로 전제한다.

전체 생산유발효과

분석결과 2013년 서울시 복지예산(경상가격 기준) 6조 285억 원의 지출에 의한 직·간접 생산유발효과는 총 14조 112억 원이며, 이 중 직접효과가 5조 8,091억 원, 간접효과가 8조 2,021억 원이다. 이를 예산지출 10억 원당 유발되는 생산유발효과로 환산하면 직접 생산효과는 9.6억 원, 간접 생산효과는 13.6억 원으로 총 23.1억 원이다. 이는 복지예산 10억 원을 지출하면 총 23.1억 원의 직·간접적 생산이 발생함을 의미한다.

표 5-16 복지 예산지출의 생산유발효과

	(단위 : 억원)	
	생산유발효과	예산 10억 원당 생산유발효과
직접효과	58,091	9.6
간접효과	82,021	13.6
계	140,112	23.1

복지 분야별 생산유발효과

5개 복지 분야별로 예산 집행에 따른 생산유발 규모는 사회복지 분야 지출을

통해 66,780억 원, 여성가족 지출에서 33,448억 원, 보건의료 지출에서 5,866억 원, 주거복지 지출에서 28,958억 원, 교육복지 지출에서 5,060억 원이 각각 발생한다. 분야별로 생산유발효과에 차이가 나는 것은 대부분 예산투입 규모의 차이와 생산유발구조의 차이에 기인하는 것이다. 따라서 복지 분야별 생산유발효과를 정확히 파악하기 위해서는 예산투입 단위당 생산액으로 표준화해야 한다.

복지 분야별 생산유발효과를 10억 원 지출당 생산액으로 표준화하면, 주거복지 분야는 생산유발효과가 가장 높아 10억 원 지출로 29.6억 원의 생산효과가 있다. 그다음으로 여성가족 분야 22.8억 원, 사회복지 분야 22.1억 원 순으로 10억 원 지출당 생산유발효과가 크다.

표 5-17 복지예산 지출의 생산유발효과

(단위 : 억원)

복지분야	생산유발효과			예산 10억 원당 산출액
	총산출액	직접효과	간접효과	
사회복지	66,780	28,950	37,830	22.1
여성가족	33,448	13,824	19,624	22.8
보건의료	5,866	2,912	2,954	19.8
주거복지	28,958	9,795	19,163	29.6
교육복지	5,060	2,610	2,450	19.3
총계	140,112	58,091	82,021	23.2

주 : 1) 직접 생산 효과 중 인건비 지급액은 평균소비성향 만큼 지출이 줄어듦.

2) 간접 효과는 산업연관분석을 통해 산출된 직·간접 생산유발효과에서 직접효과를 뺀 것임.

급여유형별 생산유발효과

생산유발효과를 급여유형별로 구분하면 개인을 대상으로 하는 현금성 지출을 통해 총 5조 5,821억 원의 생산유발효과가 발생하며, 비현금성 지출을 통해서는 2조 9,998억 원, 시설지원 예산 지출을 통해 5조 4,181억 원, 그리고 단체지원 예산 지출을 통해 113억 원의 생산유발효과가 나타난다.

실질예산 10억 원 단위당 생산유발효과로 표준화하면, 시설 건축비 및 시설장비 지원예산의 생산유발효과가 각각 29.6억 원, 35.9억 원으로 상대적으로 높으며, 이어 현금성 지출을 통한 생산효과가 25.3억 원으로 높은 편이다. 반면, 비현금성 예산 지출의 생산파급효과는 18.7억 원으로 가장 낮았다.

표 5-18 급여유형별 생산유발효과

			(단위 : 억원)	
급여유형			총산출액	예산 10억 원당
개인	현금성	보장성 현금	32,983	25.3
		목적성 현금	22,837	25.3
		소계	55,821	25.3
	비현금성	서비스/프로그램	29,742	18.7
		바우처	256	18.7
		소계	29,998	18.7
	소계		85,818	22.5
시설	사업운영비		20,168	18.8
	시설비	건축비	31,933	29.6
		장비비	2,079	35.9
		소계	34,013	29.9
	소계		54,181	24.5
단체지원			113	18.8
총계			140,112	23.2

산업별 생산유발효과

복지예산 투입에 의한 산업별 직·간접 생산유발효과는 금융·보험·부동산사업서비스업에서 2조 7,787억 원으로 가장 큰 파급효과가 발생하였다. 그다음으로는 기초소재 제조업 2조 5,898억 원, 복지서비스 산업 1,6401억 원, 건설업 1조 1,500억 원 순으로 많은 파급효과가 발생하였다.

표 5-19 산업별 생산유발효과

(단위 : 억원, %)					
산업분류	총산출액	비중	산업분류	총산출액	비중
농림어업광업	9,322	6.7	금융·보험·부동산사업서비스	27,787	19.8
소비재제조업	10,332	7.4	공공행정·국방	115	0.1
기초소재제조업	25,898	18.5	교육서비스업	1,790	1.3
조립가공제조업	9,710	6.9	의료·보건업	1,351	1.0
전기·수도·가스	3,766	2.7	복지서비스	16,401	11.7
건설업	11,500	8.2	문화·오락서비스	1,728	1.2
도소매·음식·숙박업	8,766	6.3	기타서비스	5,159	3.7
운수·방송·통신업	6,487	4.6	전 산업	140,112	100.0

복지 분야별 소득창출효과

2013년 서울시 복지예산 6조 285억 원을 지출함에 따른 소득창출효과는 총 5조 8,663억 원이다. 복지 분야별로는 예산액이 상대적으로 큰 사회복지 분야와 여성가족 분야에서 소득창출효과도 큰 편이다. 복지 분야별로는 사회복지 분야 지출을 통해 2조 9,193억 원의 소득창출효과가 발생하고, 여성가족 1조 4,129억 원, 보건의료 2,934억 원, 주거복지 9,795억 원, 교육복지 2,612억 원의 소득창출효과가 있다.

표 5-20 복지유형별 소득창출효과

(단위 : 억원, %)

복지 분야	소득창출효과	
	부가가치액	비중
사회복지	29,193	49.8
여성가족	14,129	24.1
보건의료	2,934	5.0
주거복지	9,795	16.7
교육복지	2,612	4.5
총계	58,663	100.0

급여유형 및 산업별 소득창출효과

급여유형별 소득창출효과는 개인대상 현금성 지출을 통해 2조 419억 원, 비 현금성 지출을 통해 1조 6,069억 원, 시설지원 예산지출을 통해 2조 2,115억 원, 그리고 단체지원 예산지출을 통해 60억 원이 각각 발생하는 것으로 분석되었다. 급여 유형별 예산 투입이 전체 소득창출효과에서 차지하는 비중은 개인의 현금성 급여와 시설의 시설비 지원에서 상대적으로 높게 나타났다(표 5-21 참조).

한편, 복지예산 투입으로 인해 산출되는 소득창출효과를 산업분야별로 살펴 보면 금융·보험·부동산사업서비스업에서 1조 7,171억 원으로 가장 많고, 그다음으로 복지서비스 산업에서 1조 937억 원 순으로 많았다(표 5-22 참조).

표 5-21 급여유형별 소득창출효과

(단위 : 억원, %)

급여유형			소득창출효과	
			부가가치액	비중
개인	현금성	보장성 현금	12,065	20.6
		목적성 현금	8,354	14.2
		소계	20,419	34.8
	비현금성	서비스/프로그램	15,932	27.2
		바우처	137	0.2
		소계	16,069	27.4
	소계		36,488	62.2
시설	사업운영비		10,744	18.3
	시설비	건축비	10,792	18.4
		장비비	579	1.0
		소계	11,371	19.4
	소계		22,115	37.7
단체지원			60	0.10
총계			58,663	100.0

표 5-22 산업별 소득창출효과

(단위 : 억원, %)

산업	소득창출효과	
	부가가치액	비중
농림어업광업	5,061	8.6
소비재제조업	2,647	4.5
기초소재제조업	4,617	7.9
조립가공제조업	2,161	3.7
전기·수도·가스	986	1.7
건설업	4,480	7.6
도소매·음식·숙박업	4,246	7.2
운수·방송·통신업	2,252	3.8
금융·보험·부동산사업서비스	17,171	29.3
공공행정·국방	75	0.1
교육서비스업	1,320	2.3
의료·보건업	699	1.2
복지서비스	10,937	18.6
문화·오락서비스	882	1.5
기타서비스	1,129	1.9
전 산업	58,663	100.0

복지예산 투입에 따른 고용영향은 직접고용(Direct jobs)효과와 간접고용효과(Indirect jobs)로 구성된다. 직접고용효과는 시설에서 인건비를 직접 지급하여 고용이 늘어나는 효과이고, 간접고용효과는 서울시의 사업비 지출이 다른 분야의 산업수요 증가로 파급되어 간접적으로 창출된 고용자수이다. 간접고용효과는 복지사업을 수행하는 과정에서 발생한 개인의 서비스 구입, 시설의 사업운영비 지출, 그리고 개인의 소득이전이나 임금지급 등에 의한 소비지출을 통해 2차적으로 유발되는 효과이다.

시설의 인건비 지급에 의한 직접고용 부문은 원칙적으로 실태조사에 의해 파악되어야 하나, 조사대상 사업범위가 방대하여 실태조사에서 파악하기가 용이하지 않기 때문에 본 분석에서는 해당사업의 관련 산업에 대한 산업연관표를 이용하여 계측하였다.

표 5-23 직접고용 및 간접고용의 정의

고용 유형	정의
직접고용 (Direct jobs)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시의 인건비 지출로 직접 고용한 고용자수 - 근로시간(하루 8시간)을 감안한 전업환산 연인원(man year) 개념의 고용자수로 산출 - 실태조사에서 파악되어야 하나 파악이 안 되는 경우 산업연관표 상 노동계수로 간접 산출
간접고용 (Indirect jobs)	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시의 사업비 지출이 산업수요 증가로 파급되어 간접적으로 증가한 고용자수 - 서울시의 인건비 지출의 2차 효과로 인건비의 가계지출이 산업생산 증가로 파급되어 노동수요 증가로 유발되는 고용자수

시설부문(복지서비스 생산자)의 사업운영을 통해 직접 인건비를 지급함으로써 발생하는 직접고용효과는 먼저 산업연관표를 이용하여 피용자 1인당 보수를 구한 다음, 복지예산 부문에 포함된 전체 인건비를 1인당 피용자보수로 나누어 직접고용인원을 산출한다. 간접고용효과는 산업연관모형 내에서 추정되는데, 서울시 복지예산 지출에 따라 산업별 최종수요 발생에 의해 유발되는 고용자수를 산출한다.

시설의 임금지급에 의해 유발되는 직접고용효과를 계산할 때는 생산유발효

과 산출에서와 마찬가지로 통계청의 전국 2인 이상 가구당 월평균 가계수지 통계에서 구한 평균소비성향(2011년 0.9268)을 감안하여 산업연관표 상의 민간소비지출 구조를 통해 소비지출로 파급되는 것으로 전제하였다.

전체 고용창출효과

분석결과, 2013년 서울시 복지예산 6조 285억 원 중 인건비에 의한 직접고용효과는 3만 9,448명에 이르고, 각 산업 파급에 의한 간접고용효과는 11만 4,470명으로 추정되어 총 15만 3,918명의 고용이 창출되는 효과가 있다. 이를 예산지출 10억 원당 효과로 표준화하면 복지예산 10억 원 지출 시 직접고용효과 6.5명과 간접고용효과 19명이 발생하여 총 25.5명의 고용창출효과가 발생하는 것이다.

표 5-24 복지 예산지출의 고용창출효과

(단위 : 명)		
	고용창출효과	예산 10억 원당 고용창출효과
직접효과	39,448	6.5
간접효과	114,470	19.0
계	153,918	25.5

주 : 간접효과는 산업연관분석을 통해 산출된 직·간접 고용효과에서 직접효과를 뺀 것임.

복지 분야별 고용창출효과

고용창출효과를 복지 분야별로 보면, 사회복지 예산지출을 통해 8만 4,675명, 여성가족 예산지출로 3만 1,010명, 보건의료 예산지출로 7,242명, 주거복지 예산지출로 2만 897명, 그리고 교육복지 예산지출로 1만 94명의 고용창출효과를 보이는 것으로 파악되었다.

이를 실질예산 10억 원 단위당 고용창출효과로 표준화하면, 교육복지와 사회복지 분야에서 고용창출효과가 상대적으로 크다. 실질예산 10억 원 지출당 고용자수는 교육복지 지출 38.51명이고, 사회복지 지출 27.99명, 보건의료 지출 24.48명, 주거복지 지출 21.33명, 여성가족 지출 21.15명 순으로 고용효과가 있다.

표 5-25 복지 분야별 고용창출효과

				(단위 : 명)
복지 분야	직접효과	간접효과	총효과	예산 10억 원당
사회복지	16,740	67,935	84,675	27.99
여성가족	21,081	9,929	31,010	21.15
보건의료	1,554	5,688	7,242	24.48
주거복지	0	20,897	20,897	21.33
교육복지	72	10,022	10,094	38.51
총계	39,448	114,470	153,918	25.53

급여유형별 고용창출효과

급여유형별로 보면 고용창출은 개인대상 현금성 지출을 통해 4만 8,528명, 비현금성에서 6만 7,288명, 시설지원에서 3만 8,024명, 단체지원에서 78명 등이다. 실질예산 10억 원 단위당 고용창출효과로 표준화하면, 비현금성 급여인 서비스/프로그램과 바우처 등에서 상대적으로 높은 고용효과를 보인다. 실질예산 10억 원 단위당 개인대상 현금성 지출이 22.03명, 비현금성 지출이 41.86명, 시설대상 지출이 17.19명, 단체지원이 12.96명 등으로 나타나 급여 유형별로 볼 때 시설보다 개인대상 지원이 고용창출효과가 상대적으로 높고, 개인대상 지원 가운데 현금성보다 비현금성 형태로 지급한 것이 고용창출효과가 더 큰 것을 알 수 있다. 이를 종합하면 급여유형별 고용창출효과는 현물급여, 바우처, 현금급여, 시설지원 순으로 높다.

표 5-26 급여유형별 고용창출효과

			(단위 : 명)	
급여유형			총인원	예산 10억 원당
개인	현금성	보장성 현금	28,674	22.03
		목적성 현금	19,854	22.03
		소계	48,528	22.03
	비현금성	서비스/프로그램	66,714	41.86
		바우처	574	41.86
		소계	67,288	41.86
	소계		115,815	30.39
시설	사업운영비		13,997	13.02
	시설비	건축비	23,044	21.35
		장비비	983	16.97
		소계	24,027	21.12
	소계		38,024	17.19
단체지원			78	12.96
총계			153,918	25.53

산업별 고용창출효과

복지예산 투입에 따른 산업별 고용창출효과는 복지서비스 산업분야에서 5만 7,840명이 창출되어 가장 많고, 이어 금융·보험·부동산 사업서비스업에서 1만 8,735명, 도소매·음식·숙박업에서 1만 6,569명 순으로 많은 고용이 창출되는 것으로 나타났다.

표 5-27 산업별 고용창출효과

(단위 : 명, %)					
산업분류	고용창출효과	비중	산업분류	고용창출효과	비중
농림어업광업	26,160	17.0	금융·보험·부동산사업서비스	18,735	12.2
소비재제조업	4,363	2.8	공공행정·국방	93	0.1
기초소재제조업	3,324	2.2	교육서비스업	2,853	1.9
조립가공제조업	2,256	1.5	의료·보건업	1,197	0.8
전기·수도·가스	294	0.2	복지서비스	57,840	37.6
건설업	9,922	6.4	문화·오락서비스	1,730	1.1
도소매·음식·숙박업	16,569	10.8	기타서비스	4,277	2.8
운수·방송·통신업	4,305	2.8	전 산업	153,918	100.0

4.4 신규 일자리 창출

이상에서 분석한 고용창출효과는 복지예산 지출을 통한 총 고용규모, 즉, 신규 고용 및 기존 고용까지를 모두 포함한 것이다. 이 절에서는 서울시 복지예산 지출을 통해 직접적으로 창출되는 신규 일자리 규모를 파악하였다.

고용창출효과 부분에서 설명한 바와 같이 여러 가지 급여유형 가운데 직접고용효과를 가져오는 급여유형은 시설에 지원된 예산 중 인건비에 해당하는 부분이다. 개인에게 지급되는 현금성 및 비현금성 급여, 그리고 시설운영 및 설비에 대한 지원은 2차적 파급 효과를 가져오는 부분이다.

따라서 먼저 2013년 서울시 복지예산에 포함된 559개 단위사업 가운데 신규로 시설이 건립되거나 추가 지원이 계획된 사업을 선정하였다. 그리고 이들 사업을 수행하기 위해 필요한 인력수요를 신규 일자리 창출로 간주하였다. 분석 결과, 23개 단위사업에서 시설투자가 신규로 늘어난 것으로 확인되었다. 시설별 인력수요는 종사자 배치기준이 있는 경우 그 기준을 적용하였고, 그렇지 않은 경우에는 유사한 기존시설의 평균 종사자수를 적용하여 신

규 일자리수를 추정하였다.

이러한 과정을 통해 산출된 신규 일자리수는 총 1,092명이다. 분야별로는 여성가족 분야에서 613명의 신규 일자리가 발생하여 가장 큰 신규고용 창출효과를 가져왔으며, 이어 보건의료 분야에서 322명, 사회복지 분야에서 127명, 교육복지 분야에서 30명의 신규 일자리가 만들어졌다.

세부 사업별로는 국공립 어린이집 확충과 보건지소 추가 공급으로 인한 신규 일자리가 가장 큰 부분을 차지한다. 2013년 서울시 계획에 따르면 국공립어린이집은 100개소, 보건지소는 11개소를 건립할 계획이다.

표 5-28 서울시 복지지출을 통한 신규 일자리 창출효과

(단위 : 개소, 명)

분야	사업내용	추가 시설수	신규 일자리
사회복지	노인	어르신 데이케어센터	7
		소규모노인복지센터	4
		다기능 어르신 복합센터	1
	장애인	행복플러스 작업장	1
		장애인생산품 판매시설	1
		장애인복지관	1
	소계		127
여성가족	여성·가족	폭력피해여성 보호시설	1
		한부모가족 복지시설	1
		한부모가족 지원센터	5
	보육	국공립 어린이집	100
	아동·청소년	청소년 휴카페	10
		청소년상담복지센터	1
		인터넷중독 예방상담센터(아이월)	1
		가출청소년 쉼터	2
		청소년문화의집	1
		주민복지복합시설	1
		퇴소아동 자립형 그룹홈	10
		지역아동센터 및 드림스타트센터	1
	다문화	외국인지원시설(글로벌센터)	1
	소계		613
보건의료	보건	보건지소	11
		아동청소년 정신보건시설(아이존)	4
	식품안전	어린이 급식관리 지원센터	5
	소계		322
교육복지	급식	친환경 유통센터	1
총계			1,092

VI 시사점 및 향후 과제

- 1 서울시 복지예산의 발전방향
- 2 사회서비스 개선방안

VI 시사점 및 향후 과제

1 서울시 복지예산의 발전방향

1.1 복지예산 변화 전망

복지예산 현황

2013년 서울시 사회복지 예산은 총 6조 285억 원으로 서울시 전체 예산의 28.2%를 차지한다. 이것이 현재 우리의 경제수준에서 과다한 것인가에 대한 논의가 필요하다.

2012년 현재 우리나라의 GDP 대비 정부의 사회지출 비중은 9.3%로 OECD 국가 평균 21.7%의 약 43% 수준이다. 프랑스가 32.1%로 가장 높고, 이어 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 사회민주주의를 지향하는 북유럽 국가들의 지출이 큰 편이다. OECD의 정부사회지출 자료는 중앙정부와 지방정부의 사회지출을 모두 포함한 것이다.

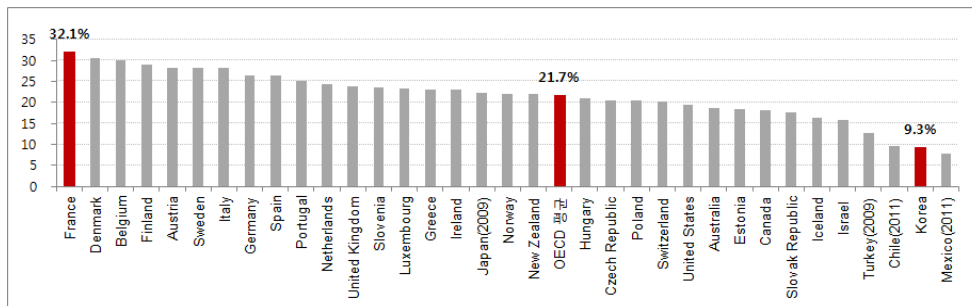


그림 6-1 OECD 국가별 GDP 대비 정부사회지출 비중(2012)

자료 : OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/index.htm>)

우리나라의 경제발전 수준과 서구복지국가의 수준에 차이가 있기 때문에 현재의 사회지출 비중을 단순 비교하는 것은 한계가 있을 수 있다. 그러나 OECD 국가 중 우리와 유사한 소득수준을 보이는 국가의 사회지출 비중과 비교해도 현재의 사회지출 수준은 높다고 할 수 없다.

2012년 현재 한국의 1인당 국민소득은 27,991달러이다. OECD 홈페이지의 자료에서 1인당 국민소득이 27,000달러 전후에 해당하는 국가의 정부사회지출 비중은 표 6-1과 같다. 이스라엘은 2012년 1인당 국민소득이 우리와 비슷한 27,286달러인데 정부의 사회지출 비중은 15.8%로 우리보다 1.7배 높다. 또한 2005년에 27,000달러 전후의 소득을 보인 스페인과 이탈리아의 사회지출 비중은 각각 21.1%, 24.9%이다. 뉴질랜드는 우리보다 소득 수준이 낮아도 2011년 사회지출 비중은 21.5%로 우리의 2배가 넘는다.

표 6-1 유사 소득수준 국가의 정부사회지출 비중

(단위 : \$, %)			
	해당연도	1인당 국민소득	정부사회지출 비중
한국	2012	27,991	9.3
이스라엘	2012	27,286	15.8
뉴질랜드	2011	25,052	21.5
스페인	2005	27,392	21.1
이탈리아	2005	28,280	24.9

자료 : OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/index.htm>)

OECD 자료들이 국가 단위 자료이기 때문에 서울시에 그대로 적용하기는 어렵지만 전반적인 경향에는 큰 차이가 없을 것으로 보인다. 2013년 중앙정부 예산 중 사회복지 부문 비중이 28.5%로(표 2-2 참조), 서울시 복지예산 비중과 거의 같기 때문에 우리나라 전체의 경향과 서울시는 크게 다르지 않을 것으로 보인다.

복지예산 추이 전망

서울시를 포함한 우리나라의 복지예산은 계속 증가할 것으로 전망된다. 복지예산 증가의 첫 번째 원인은 인구 및 가족구조의 변화이다. 우리나라는 세계에서 가장 빠른 고령화 속도로 노인들을 위한 복지, 의료부문 지출이 크게 늘어날 것으로 보인다. 한국개발연구원의 분석에 따르면 현행제도를 그대로 유지하더라도 인구고령화의 영향으로 2050년 GDP 대비 공공지출 비중이 43%까지 상승할 것으로 전망된다(문형표 외, 2006). 노인단독가구, 여성세

대주가구, 1인가구의 증가 등 가족구조의 변화도 사회복지 수요증가를 초래하고 있다.

복지수요 증가를 초래하는 두 번째 요인은 사회·경제구조의 변화이다. 전 세계적으로 탈산업사회로의 진입, 신자유주의와 세계화로 인한 경쟁 심화, 세계적인 경기 침체 등을 경험하고 있다. 특히 우리나라는 선진복지국가에 비해 사회안전망이 제대로 갖추어지지 않아 양극화가 심해지고 있으며, 장기간의 실업, 근로빈곤층의 증가 등 신사회적 위험들이 증가하고 있다.

복지수요 증가를 유발하는 세 번째 요인은 민주주의와 시민의식의 발전이다. 그동안 진보진영에서 지속적으로 복지확대를 주장해왔지만, 최근에는 보수진영에서조차 복지확대 필요성을 인식하고 있다는 점이다. 이러한 정치권의 움직임과 함께 시민들 스스로도 이제 복지는 누구나 누려야 할 기본권이라는 인식이 높아지면서 국가복지에 대한 요구가 증가하고 있다. 2012년 서울시민 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, ‘분배가 성장보다 우선’이라는 의견이 34.7%로 ‘성장이 분배보다 우선’이라는 의견(28.7%)보다 많았으며, 응답자의 40.8%가 복지에 대한 일차적인 책임은 ‘국가’에 있다고 생각하고 있다(서울특별시·서울연구원, 2012).

표 6-2 서울시민의 복지의식

(단위 : %)					
구분		구성비	구분		구성비
분배보다 성장 우선	매우 그렇다	5.6	복지 책임 주체	자기자신	33.2
	그렇다	23.1		가족·친척	9.6
	중간	36.6		지역공동체	8.8
	아니다	27.9		민간복지	7.6
	전혀 아니다	6.8		국가	40.8

자료 : 서울특별시·서울연구원, 2012, 「서울시민 복지기준 설정 연구」

앞의 IV장에서 성장주의자들은 경제성장이 먼저 되어야 그 과실의 분배를 통해 복지도 향상된다는 논리를 제시했지만, 경제성장만으로는 빈곤완화나 불평등 완화를 보장하지 못한다는 점을 확인한 바 있다. 특히 1990년대 이후 탈산업사회로 접어들면서 경제가 성장할수록 양극화는 오히려 심화되고 있다. 따라서 신사회적 위험에 대처하기 위해서는 적극적 사회복지 투자가 필요하다.

서구선진국의 복지개혁

1970년대 중반 석유파동을 경험한 후 세계적인 경기침체로 이어지면서 서구복지국가에서 보수정권이 집권하게 되었다. 이들은 신보수주의 이념을 바탕으로 경쟁력 강화를 위해서는 정부개입을 축소하고 특히 복지지출을 줄여야 한다고 주장하였다. 그러나 보수정권의 복지삭감 노력에도 불구하고 서구복지국가의 사회복지비 지출은 오히려 증가했다. 표 6-3에 나타난 바와 같이 1973년 오일 파동 이후인 1980년대, 그리고 1990년대까지도 주요 선진국의 복지지출 비중은 증가 추세를 보이고 있다.

경제위기 상황에서도 선진복지국가들의 복지지출이 줄어들지 않는 것은 사회경제적 이유로 복지수요가 증가했기 때문이다. 고령인구 증가로 연금지출이 증가하였으며 경기침체로 실업자가 늘어나 그에 따른 실업수당, 공적부조지출도 증가하였다. 여기에 복지제도가 발전하면서 복지수혜 범위가 늘어나고 물가상승으로 인한 급여지출의 증가도 복지지출 증가를 유인하였다. 또한 정치권에서도 복지삭감은 선거에서 불리하기 때문에 쉽게 복지지출을 줄이지 못하는 상황이다(김태성·성경룡, 2000).

표 6-3 주요 선진국의 GDP 대비 정부사회지출 비중 추이

	사회지출 비중							(단위 : %)
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	증가율 (‘80~’10)
독일	22.1	22.5	21.7	26.6	26.6	27.3	27.1	22.6
프랑스	20.8	26	25.1	29.3	28.6	30.1	32.4	55.8
스웨덴	27.1	29.5	30.2	32.0	28.4	29.1	28.3	4.4
덴마크	24.8	23.2	25.1	28.9	26.4	27.7	30.6	23.4
영국	16.5	19.4	16.7	19.9	18.6	20.5	23.8	44.2
미국	15.5	17.2	17.6	19.5	18.9	19.7	22.1	42.6

자료 : OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org/index.htm>)

경제위기 상황에서 복지선진국들은 복지지출 총량을 줄이지 않는 대신, 복지지출의 효과성과 효율성을 높이기 위한 노력을 기울였다. 국가마다 차이가 있지만, 공통적인 변화내용은 다음과 같다(김태성·성경룡, 2000).

첫째, 복지급여를 제한하는 시도를 하였다. 현금급여의 소득대체율을 낮추

고 수혜자격을 엄격하게 제한하였다. 예를 들어, 연금급여는 퇴직연령을 늦추거나 연금 기여기간을 연장하는 등의 조치가 취해졌다.

둘째, 가장 두드러진 특징은 work-fare를 강조한다는 점을 들 수 있다. 즉, 실업보험이나 공적부조 수급자가 되기 위해서는 일정한 직업훈련을 받아야 한다거나 근로참여를 의무화하는 등의 개혁을 시도하였다. 미국의 경우, 1990년 들어 기존의 AFDC(Aids to Families with Dependent Children)를 한시적 공공부조제도인 TANF(Temporary Assistance to Needed family)로 대체하였는데, TANF는 수급기간을 60개월로 제한하고 주당 20~35 시간의 근로를 의무화하고 있다.

마지막으로 복지지출의 효율성 제고를 위해 복지프로그램 전달체계의 민영화, 분권화를 추진하였다. 신자유주의 정권이 들어서면서 복지국가의 비대화에 따른 지나친 관료주의와 재정팽창을 극복하기 위해 복지다원주의가 등장하였다. 대표적인 사례가 영국으로 대처정부 이후 복지부문의 민영화가 시도되었다. 영국에서 사회복지서비스 공급은 지방정부의 역할이지만, 직접적인 서비스 생산은 민간이 담당하고 지방정부는 민간에서 생산한 서비스의 구매자 역할을 담당한다. 사회복지서비스를 생산하여 제공하는 민간부문은 민간비영리영역과 민간영리영역을 모두 포함한다.

12 복지예산 방향

적정 복지지출 수준

현재의 낮은 복지지출 수준과 향후 복지수요 증가를 고려할 때 복지예산 증가는 불가피하다. 서울시의 중기지방재정 계획에서도 거시경제적 요인으로 재정압박이 심해질 것으로 전망하면서도 사회복지, 교육, 일자리 등 사회분야 지출은 늘어나는 것으로 계획하고 있다. 서울시 “2012~2016 중기지방재정계획”의 분야별 투자계획에 따르면 사회복지 분야는 2012년 총 재원의 25.97%인 51,802억 원에서 2016년에는 총 재원의 30.78%인 68,080억 원으로 늘어나는 것으로 계획되어 있다.

어느 정도가 적절한 복지지출 수준인지를 명시적으로 정하는 것은 불가능하다. 이는 시민들의 사회복지 수요, 가용자원, 현재의 복지발전 수준 등을 고려하여 사회적 합의로 결정해야 할 사항이다.

다만, 박경돈(2011)의 연구에 따르면 현재 복지수준이 낮은 국가에서는 복지제도 발전이 경제성장에 긍정적인 방향으로 작용하지만, 이미 상당한 수준의 복지를 성취한 국가에서는 더 이상의 복지제도 발전은 경제성장에 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 성장과 분배의 두 마리 토끼를 잡기 위해서는 적절한 사회복지 지출규모, 관대함 정도에 대한 한계점을 정할 필요가 있음을 시사한다.

재정부담 능력에 대한 고려

복지지출 수준을 결정할 때 고려되어야 하는 것이 재정부담 능력이다. 복지반대론자들은 우리의 상황이 서구의 복지선진국들과 다르기 때문에 OECD 국가들 수준으로 복지지출을 늘이는 것은 무리라는 주장이다. 무엇보다 우려를 표하는 것은 복지지출로 인한 재정건전성 악화이다.

OECD 자료에 따르면 2013년 OECD 국가들의 평균 국가채무 비율은 GDP의 111.9%인데 비해, 우리나라의 국가채무는 33.7%로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. 그러나 기획재정부 자료에서 중앙과 지방정부의 채무, 국가공기업 채무, 지방공기업 채무를 모두 합산한 국가부채가 2007년 571조 2,000억 원에서 2013년 1,053조원으로 늘어날 것으로 전망되었다. 이는 GDP 대비 80%에 달하는 수준이다(중앙일보, 2013.10.17.). 서울시의 2012년 7월말 현재 채무는 3조 2,995억원에 달한다. 이는 2012년 서울시 예산(21조 7,829억원)과 기금(2조 5,608억원)의 13.6%에 해당한다(서울시, 중기지방재정계획). 복지반대론자의 또 다른 염려는 복지재원의 확보 문제이다. 복지지출 비중이 큰 유럽 국가들은 그만큼 국민부담률도 높은 것이 사실이다. 표 3-1에 나타난 바와 같이 2011년 한국의 국민부담률은 25.9%로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. 복지선진국인 북유럽 및 중부유럽 국가는 대부분 40% 이상인 것에 비해 크게 낮다.

그러나 우리 사회에서 세금인상은 쉽지 않은 문제이다. 서울시민 대상 조사에서 ‘세금을 더 내더라도 복지혜택이 많은 것을 선호’하는 비율은 25.1%인 반면, ‘복지혜택이 적더라도 세금부담 적은 것을 선호’하는 비율이 33.6%로 더 높았다. 또한 서울시 복지 확대를 위해 세금을 더 낼 의사가 있는지 질문한 결과, ‘그렇지 않다’가 42.2%로 ‘그렇다’ 18.3%보다 2.3배 높았다(서울특별시·서울연구원, 2012).

표 6-4 서울시민의 복지 선호도

				(단위 : %)	
구분		구성비	구분		구성비
저복지-저부담 선호	매우 그렇다	7.4	복지확대를 위한 매우 그렇다		1.1
	그렇다	26.2	추가세금 부담 의사	그렇다	17.2
	중간	41.3		중간	39.5
	아니다	20.7		아니다	34.5
	전혀 아니다	4.4		전혀 아니다	7.7

자료 : 서울특별시·서울연구원, 2012, 「서울시민 복지기준 설정 연구」

서울시의 경우 취득세가 세원의 큰 부분을 차지하지만 경기악화로 재정압박은 더 커질 전망이다. 아직 우리나라는 국가채무가 높지 않아 여유가 있을 것으로 보이지만 그럼에도 불구하고 복지혜택과 비용부담에 대한 합의가 선행되어야 한다.

복지지출의 성장속도

복지지출 확대의 필요성에는 대체로 동의를 하지만 복지확대의 속도에 대해서는 다른 의견들이 있다. 선진복지국가의 복지수준을 장기적인 목표로 삼을 수는 있지만 우리가 감당할 수 있는 범위를 넘어선 급속한 복지확대는 해가 된다는 것이다. 실제로 김태일(2011)의 연구에서도 복지지출 규모와 국가부채는 약한 음(-)의 상관관계를 보이지만, 복지지출의 증가속도와 국가부채 규모는 뚜렷한 양(+)의 상관관계를 보이는 것으로 확인되었다(표 4-7 참조). 복지의 확대는 정치권의 선거도구로서가 아니라 국민들의 복지수요에 의해 결정되어야 할 사항이다. 복지수혜 수준과 조세부담 의사에 대한 심도 있는 논의와 사회적 합의과정을 거쳐 합리적인 수준에서 복지지출 규모가 결정되는 것이 바람직하다.

13 복지예산의 구성

복지지출의 양도 중요하지만 어느 분야에 지출할지도 중요한 문제이다. 우리나라는 복지제도 인프라가 취약해 단순한 복지예산 증가가 복지수준의 증가를 의미하지 않는다. 복지지출의 구성 내용 및 성격까지 감안하여 동적인 시각에서 검토해야 한다(한국재정학회, 2006).

사회투자형 지출 확대

선행연구에서 확인한 바와 같이 복지지출 가운데 사회투자형 지출은 복지수준 향상뿐 아니라 경제성장에도 기여하는 것으로 나타났다. 교육, 건강, 직업훈련, 사회보험 등에 비용을 지원하는 프로그램들은 긍정적인 경제적 외부효과를 촉진한다(Mares, 2007). 복지선진국의 복지개혁 사례에서도 노동과 복지의 연계를 강조하고 있다. 따라서 서울시 복지예산에서도 사회투자형 지출의 확대가 필요하다.

OECD는 복지정책 유형을 프로그램 성격별로 분배형 복지정책과 투자형 복지정책으로 구분한다. 분배형은 재분배를 목적으로 하는 전통적 복지정책이며, 투자형은 기초보장과 재분배 효과를 넘어 2차적 경제효과까지 기대할 수 있는 투자적 성격이 가미된 정책이다. 투자형 복지정책은 세 가지 유형으로 구성된다.

첫 번째 유형은 인적 역량 향상을 위한 정책으로 적극적 노동시장 정책이라고 한다. 여기에는 직접적인 고용서비스와 교육훈련기반 강화, 평생학습체계 구축 등 근로자의 역량을 향상하기 위한 정책들이 포함된다. 두 번째 유형은 근로활성화 정책으로, 소외계층의 경제활동 참여를 장려하고 여성과 같이 비활성화된 잠재 근로계층의 고용량을 늘리는 정책이다. 여기에는 유급출산휴가, 공보육 등과 같은 정책이 포함된다. 마지막 유형은 미래 인적자원 양성을 위한 투자사업으로, 아동에 대한 기회의 평등 제고와 사전 예방적 정책들, 예를 들어 공보육, 아동발달계좌, 건강정책 등이 포함된다.

이상의 OECD의 분류를 기준으로 서울시 복지예산을 재분류하면 전체 예산의 66.5%가 분배형 사업예산이고 33.5%만이 투자형 사업예산이다. 투자형 사업예산 가운데는 여성의 출산휴가나 보육지원과 같이 근로활성화 관련 예산이 21.4%로 가장 큰 부분을 차지하는 반면, 적극적 노동시장정책 관련 예산은 4.4%에 불과하다.

표 6-5 투자형 복지예산 현황

			(단위 : 백만원, %)	
구분		세부내용	규모	비중
사회 복지 예산	투자형	적극적 노동시장 정책	고용서비스, 직업훈련, 일자리 창출 등	264,888 4.4
		근로활성화 지원	출산휴가, 보육, 양육지원	1,287,363 21.4
		미래인적자원 양성	영유아, 아동, 청소년 대상 사업 (정규교육, 건강, 문화수련활동, 아동청소년복지)	464,306 7.7
		소계		2,016,557 33.5
	분배형			4,011,942 66.5
	합계			6,028,499 100.0
산업 경제 예산	노동·고용 관련 정책	일자리 정책, 노동정책, 창업·취업지원, 사회적 경제 활성화	172,483	35.9
	합계		481,142	100.0

그러나 사회복지 예산에 포함된 적극적 노동시장정책은 주로 노인, 장애인 등 취약계층을 위한 사업에 국한되어 있고, 일반 시민을 대상으로 하는 직업훈련이나 일자리 알선과 같은 노동정책은 경제진흥실에서 담당하여 복지예산에는 포함되지 않았다. 2013년 서울시 경제진흥실 예산은 총 4,811억 원이고, 이 중 35.9%에 달하는 1,725억 원이 고용·노동정책에 투입되는 예산이다. 사회복지 예산에 포함된 적극적 노동시장정책 관련 예산과 경제진흥실의 노동정책 관련 예산을 합하면 4,374억 원으로 이는 서울시 전체예산(순계기준 20조 6,287억 원)의 2.1%이다. 노동분야 예산을 포함해도 서울시의 투자형 예산은 여전히 낮은 수준으로 앞으로 이 분야에 대한 투자 확대가 필요하다.

사회서비스 지출 확대

두 번째로 사회서비스 중심의 복지지출 확대가 필요하다. 고전적 복지국가에서는 은퇴, 실업, 질병, 장애 등으로 인한 소득 중단이 가장 큰 문제이기 때문에 소득보장제도가 사회복지의 핵심이다. 그러나 현대사회에서는 근로하면서 빈곤에 처하는 근로빈곤층의 문제, 청년실업 문제, 경제문제와 연결된 건강, 가족문제 등이 복합적으로 나타나고 있다. 따라서 현대의 복지는 “소득 보장형”에서 “생활보장형”으로의 전환이 필요하다는 주장이다. 즉, 현금급여 중심의 소득보장 프로그램보다 다양한 생활영역에 필요한 사회서비스를 공급하는 생활보장형 복지체제가 바람직하다는 것이다(안상훈 외, 2011).

현금급여는 이전소득의 지출을 통한 내수진작과 2차적으로 저소득층의 인적 자원 양성이라는 효과를 가져온다. 그러나 복지반대론자가 지적하는 바와 같이 현금급여는 수급자의 근로의욕을 떨어뜨리고 경제생산성을 떨어뜨리는 문제를 야기할 가능성이 있다. 반면에 교육, 훈련, 건강 등 사회서비스 분야는 앞에서 논의한 사회투자적 사업으로 경제에도 도움을 준다. 실제로 표 6-6에서 주요 OECD 국가의 경제성장률을 비교해보면 사회서비스 중심으로 복지체제를 운영하는 북유럽 국가의 경제성장률이 사회보험 중심의 유럽 대륙형 국가나 공공부조 중심의 미국보다 높은 것을 알 수 있다.

표 6-6 주요 OECD 국가의 연평균 경제성장률

		(단위 : %)			
		2000~2004	2005~2009	2010~2012	2000~2012
사회서비스형	스웨덴	2.96	1.04	3.67	2.38
	노르웨이	2.36	1.22	1.60	1.75
	독일	1.08	0.74	2.63	1.31
사회보험형	프랑스	1.96	0.68	1.23	1.30
	영국	3.24	0.80	1.03	1.79
공공부조형	미국	2.64	0.84	2.13	1.83

자료 : OECD 홈페이지

사회서비스 분야의 확대가 필요한 두 번째 이유는 고용창출 효과가 크다는 점이다. 산업구조가 제조업에서 서비스업으로 전환되면서 서비스업이 주요 고용창출 분야로 부상하고 있다. 특히 사회서비스 분야는 노동집약적 산업으로 고용창출 효과가 크다. 제V장에서 서울시 복지지출에 따른 경제적 효과를 분석한 결과에서도 현금급여 10억 원 지출 시 약 22명의 고용창출효과가 있었던 반면, 서비스/프로그램형 지출에서는 10억 원 지출로 약 42명의 일자리를 창출하는 것으로 확인되었다(표 5-26 참조).

마지막으로 사회서비스를 통한 복지체감도를 높일 수 있다는 점에서 사회서비스 확대가 필요하다. 소득재분배 정책은 사업대상이 저소득층에 한정되기 때문에 일반 시민의 복지체감도가 높지 않다. 반면에 보육, 교육, 직업훈련, 건강, 돌봄서비스 등 사회서비스는 중산층을 포함한 일반 시민이 소비계층이다.

중산층까지 복지를 확대하면 재정 부담이 커지고 경제에도 악영향을 미친다는 복지반대론자의 의견과는 반대로 중산층도 복지혜택을 받게 되면 시민전체의 복지체감도가 높아져 친복지적 태도를 보이게 되고, 이에 따라 조세저항이 낮아져 세원 확보도 용이해진다. 실제로 복지체제 유형별 특성을 비교한 안상훈(2008)의 연구에서 사회서비스 중심형인 북유럽 국가에서 조세저항이 가장 낮고 사회통합 정도는 가장 높음이 확인되었다(표 4-5 참조).

2 사회서비스 개선방안

사회서비스 분야는 노동집약적이어서 고용창출 효과가 크고, 사업의 성격상 여성의 경제활동 참여기회를 제공한다는 점에서 긍정적이다. V장에서 분석한 바와 같이 2013년 서울시 복지예산 6조 285억 원을 지출하면 총 15만 3,918명의 고용이 창출된다. 그러나 높은 고용창출 효과에도 불구하고 사회서비스 일자리 고용의 질이 매우 열악한 점은 개선되어야 할 과제이다.

2.1 사회서비스 일자리 고용의 질

사회서비스에 대한 개념 정의가 아직 명확하지 않아, 사회서비스의 범위에 대해서는 연구자에 따라 차이를 보인다. 최근에는 돌봄서비스 분야의 노동실태에 대한 연구가 많은 편이다. 연구마다 포함되는 범위는 차이가 있지만, 최근의 조사연구 자료를 이용하여 사회서비스 일자리 고용의 질을 살펴보았다. 한국노동연구원의 분석에 따르면 사회서비스 종사자의 지위는 분야별로 차이가 있다. 사회복지 전문직과 유치원 교사는 상용근로자 비율이 각각 69.5%, 88.5%로 높은 편이지만, 의료·복지서비스 종사자는 38.5%만이 상용근로자이고 임시근로자는 46%, 일용근로자는 13%로 고용안정성이 떨어진다. 가사·육아 도우미도 34.3%가 임시직, 27.1%가 일용직이다(황덕순 외, 2012).

표 6-7 사회서비스 취업자 종사상지위

(단위 : %)

	사회복지 전문직	유치원 교사	의료·복지 서비스직	가사·육아도우미
상용근로자	69.5	88.5	38.5	4.1
임시근로자	16.7	10.1	46.0	34.3
일용근로자	0.2	-	13.0	27.1
고용주	11.0	0.9	0.8	0.6
자영업자	2.1	0.4	1.7	33.4
무급가족종사자	0.5	-	0.2	0.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 통계청 '지역별 고용조사' 2010년 3분기 원자료 분석

자료 : 황덕순 외, 2012, 「사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로」

임금수준도 그리 높지 않은 것으로 조사되었다. 한국보건사회연구원과 한국노동연구원에서 전국 사회서비스 전자 바우처 사업기관 종사자 1,500명을 조사한 결과, 사회서비스 인력의 월평균 임금은 평균 79만 4천 원이고 36.3%가 월 60만 원 이하의 임금을 받는 것으로 나타났다. 직종별로는 전문서비스에 해당하는 장애아동 재활치료 종사자의 월평균 임금이 115만 6천 원으로 높은 편이고, 노인돌봄서비스 종사자(56만 7천 원), 아이돌보미 서비스 종사자(54만 3천 원)가 임금수준이 가장 낮은 것으로 확인되었다(박세경 외, 2009).

표 6-8 직종별 임금수준

(단위 : %, 만원)

	노인돌봄 서비스	장애인 활동보조인	산모·신생아 도우미	가사간병 도우미	아이돌보미 서비스	노인장기 요양	장애아동 재활치료	전체
60만원 이하	64.1	36.7	29.0	16.0	65.7	45.9	22.5	36.3
60~100만원	31.6	51.6	62.4	76.8	32.4	28.5	19.5	45.9
100~150만원	3.6	11.0	8.6	6.6	1.8	20.2	39.0	13.8
150만원 이상	0.7	0.7	0.0	0.7	0.0	2.2	19.0	3.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3개월간 월평균	56.7	75.4	78.7	81.0	54.3	78.7	115.6	79.4

자료 : 박세경 외, 2009, 「사회서비스 인력 선진화 방안 연구」

사회보험 가입률도 낮은 편이고 직종 및 숙련도에 따라 큰 차이가 난다. 한국노동패널 데이터를 분석한 자료에서 2008년 현재 사회서비스 종사자의 사

회보험 가입률은 직종별로는 보건/사회복지 분야 종사자가 상대적으로 양호하고, 숙련도가 높은 종사자가 사회보험 가입률도 높았다(윤자영 외, 2011). 교육분야 종사자 가운데는 오히려 준전문직 종사자의 사회보험 가입률이 30~40%대로 낮은 편이고, 보건/사회복지 분야에서는 전문직과 준전문직은 큰 차이가 없으나 비전문직의 사회보험 가입률은 46%로 낮다. 가장 문제가 되는 것은 기타 사회서비스 종사자로 준전문직 해당자는 어떤 유형의 사회보험에도 전혀 가입되어 있지 않고, 비전문직도 유형별로 10%대의 낮은 가입률을 보였다.

표 6-9 사회서비스 종사자 사회보험 가입실태

		(단위 : %)			
		국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
교육	전문	94.7	88.8	86.7	75.1
	준전문	37.3	43.2	34.7	32.8
	비전문	65.6	65.6	77.7	77.7
보건/사회복지	전문	95.2	93.2	84.1	81.7
	준전문	84.9	84.9	86.8	83.2
	비전문	46.0	46.0	46.0	46.0
기타서비스	준전문	0.0	0.0	0.0	0.0
	비전문	13.6	13.6	11.9	13.6

주 : 한국노동패널 11차(2008) 데이터 분석결과

자료 : 윤자영 외, 2011, 「돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(1)」

사회서비스 종사자의 열악한 근로조건은 상당수의 사회서비스 일자리가 전문성이 떨어지는 일자리이기 때문으로 추측된다. 한국노동연구원에서 교육, 보건/사회복지, 기타서비스 분야 일자리의 숙련수준별 구성을 분석한 자료에 따르면 교육서비스 분야는 전문직종이 60.9%로 높은 편이나, 보건/사회복지 서비스직은 준전문(36.7%), 비전문(15%) 직종이 많고, 기타서비스는 비전문직이 80.2%로 대부분을 차지한다(윤자영 외, 2011).

표 6-10 사회서비스 종사자 숙련 수준별 현황

(단위 : %)

구분	구성비	숙련 수준별			계
		전문	준전문	비전문	
교육	59.7	60.9	36.3	2.8	100.0
보건/사회복지	23.1	48.3	36.7	15.0	100.0
기타서비스	17.2	0.0	19.8	80.2	100.0
전체	100.0	45.2	34.4	20.4	100.0

주 : 한국노동패널 11차(2008) 데이터 분석결과

자료 : 윤자영 외, 2011, 「돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(1)」

2.2 사회서비스의 질 관리

사회서비스 확대에 따른 또 다른 문제는 사회서비스의 질 관리 문제이다. 사회서비스는 공급주체가 민간부문이 많다. 공공의 복지시설도 민간에 위탁 운영되는 경우가 많을 뿐 아니라, 노인장기요양보험이나 바우처 사업이 확대되면서 민간영리기관도 공급주체로 참여하고 있다. 사회서비스 종사자의 고용기관 자료에 따르면 공공부문은 전체의 13.4%, 비영리단체도 14.8%에 불과한 반면, 영리사업체가 71.8%로 가장 많다(황덕순 외, 2012).

표 6-11 직업별 고용기관

(단위 : %)

	공공부문	비영리단체	영리사업체	계
사회복지전문직	7.1	13.0	79.9	100.0
유치원교사	20.8	5.2	74.0	100.0
의료·복지서비스직	20.4	25.3	54.3	100.0
가사·육아도우미	6.4	11.0	82.6	100.0
전체	13.4	14.8	71.8	100.0

주 : 한국여성정책연구원 “제3차 여성패널조사” 분석

자료 : 황덕순 외, 2012, 「사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로」

민간부문의 사회서비스 산업 참여는 공급기관의 다양화를 가져와 소비자의 선택범위를 넓혀주는 장점이 있지만, 서비스 질 관리 면에서 사각지대가 발생할 수 있다. 특히 영리사업체는 궁극적으로 이익을 남겨야 하기 때문에 비

용을 절감하려는 노력을 하게 되고 이는 곧 서비스 질 저하로 이어질 가능성이 높다. 따라서 민간사업자에 대한 지속적인 지도·감독을 통해 서비스 질을 관리하는 공공의 역할을 강화해야 한다.

서비스 질을 떨어뜨리는 또 다른 요인은 서비스 종사자의 질이다. 앞서 살펴본 바와 같이 서비스 종사자의 임금 및 고용조건이 열악하다. 열악한 고용조건은 바로 서비스 질 저하로 이어질 가능성이 높다. 따라서 종사자의 처우문제뿐 아니라 서비스 질 관리 차원에서 사회서비스 종사자 고용의 질 관리가 필요하다. 또한 서비스 종사자의 교육문제도 공공에서 관심을 가져야 하는 부분이다. 분야별로 자격증이 필요한 전문직종에 대해서는 교육이 이루어지고 있지만, 준전문직, 비전문직에 대해서는 기초교육 및 보수교육이 제대로 이루어지지 않고 있다.

사회서비스 공급원을 다양화하는 것은 세계적인 추세이다. 사회서비스의 민영화는 효율성 면에서는 긍정적인 성과도 나타나지만, 서비스 질 관리 및 공공성 확보를 위해서는 공공의 지속적인 관리와 모니터링이 필요하다.

참고문헌

참고문헌

- 강성호·최옥금, 2011, “이전소득의 빈곤 및 소득불평등 완화 효과 비교분석: 일반 가가와 농림업 가가를 중심으로”, 『농촌경제』, 제34호 제1호.
- 강혜규 외, 2010, 「보건복지분야 고용 현황 및 창출 전략: 선진국의 사회복지부문 고용수준 및 제도요인 분석을 중심으로」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 고영선, 2006, “세계화와 소득재분배정책 - OECD 국가들의 경험을 바탕으로”, 한국국제경제학회 세미나 발표자료
- 고용노동부·한국고용정보원, 2012, 「중장기 인력수급전망(2011-2020)」.
- 기획재정부, “국가재정운영계획”
- 김교성, 2009, “사회부조제도의 유형과 빈곤완화효과에 관한 비교 연구”, 『사회복지정책』 36권 1호.
- _____, 2007, “도시 근로자 가구의 빈곤 추이와 원인에 관한 연구-조세와 이전소득의 빈곤완화효과를 포함하여”, 『한국사회복지학』 59(2), 한국사회복지학회
- _____, 2002, “소득이전의 빈곤완화 및 빈곤이행 효과에 관한 연구” 『한국사회복지학』 48권, 한국사회복지학회.
- 김금환·이미란, 2007, “장애인복지시설이 지역경제에 미치는 효과 연구”, 『특수교육재활과학연구』, 46(4), 대구대학교 특수교육재활과학연구소.
- 김상균 외, 2005, 『사회복지개론』, 서울:나남출판.
- 김연명, 2011, “한국 복지국가의 진로와 과제”, 『계간 광장』 제10호.
- 김윤재, 2011, “노인복지 예산지출의 경제적 효과 연구”, 『노인복지연구』 통권 51호, 한국노인복지학회.
- 김종인·원석조, 2000, “사회통합을 위한 복지정책”, 『보건과 복지』 제3권, 한국보건복지학회.
- 김태성, 1997, “사회복지와 경제성장의 관계: 실증적 연구”, 『사회복지연구』 제10호.
- 김태성·성경룡, 2000, 『복지국가론』, 서울:나남출판
- 김태일, 2011, “복지지출과 국가부채의 관계: OECD 국가 분석과 한국에의 시사점”, 2011 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표논문.
- 남상호, 2009, 「사회복지 지출의 소득재분배 효과 분석」, 한국보건사회연구원.
- 문형표 외, 2006, 「인구고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」, 한국개발연구원·경제사회연구회.
- 박경돈, 2011, “복지와 경제성장간의 실증적 분석: 잠재성장모형을 중심으로”, 『지방정부연구』 제15권 제3호
- 박기백·김진·전병목, 2004, 「재정지출의 소득재분배 효과」, 한국조세연구원.
- 박기백·김형준, 2007, 「현물급여의 소득재분배효과」, 한국조세연구원.

- 박세경 외, 2009, 「사회서비스 인력 선진화 방안 연구」, 보건복지가족부·한국보건사회연구원·한국노동연구원.
- 박순일, 2001, “한국 사회복지제도의 경제적 효과의 선진국 제도와의 비교 분석- 공적부조, 국민연금, 의료보험제도를 중심으로”, 「한국사회정책」 제8집 제1호.
- 박찬용·강석훈·김태완, 2002, 「소득분배와 빈곤동향 및 변화요인 분석」, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 2013, “2013년 사회복지 통합업무 안내”
- 산업연구원, 2012, “사회복지서비스 지출의 생산 및 고용파급효과와 시사점”, 산업연구원 산업경제정보 제543호(2012-19).
- 서울특별시, 2013, “2013년 예산서”.
- _____, 2012, “2012~2016 중기지방재정계획”.
- 서울특별시·서울연구원, 2012, 「서울시민 복지기준 설정 연구」.
- 석상훈, 2010, “기초노령연금의 노인 빈곤감소 효과 분석”, 「노인복지연구」 통권 50호, 한국노인복지학회.
- 석재은, 2010, “공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소효과 및 효율성: 서울시를 중심으로”, 「사회복지정책」 37(3), 한국사회복지정책학회.
- 석재은·김태완, 2000, 「노인의 소득실태 분석 및 소득보장체계 개선방안」, 한국보건사회연구원.
- 손병돈, 2012, “한국 노후 소득보장제도의 소득보장효과 분석: 최저생활보장과 적용대상의 포괄성을 중심으로”, 「노인복지연구」 통권 58호, 한국노인복지학회.
- 안상훈, 2008, “유럽의 복지국가와 중산층, 한국에의 교훈”, 한국사회학회(편), 「기로에 선 중산층 - 현실진단과 복원의 과제」, 인간사랑.
- 안상훈·허재준·배기준, 2011, “고용친화적 생활보장국가로의 전환 논리”, 허재완 외, 「고용친화적 복지전략 연구」, 한국노동연구원.
- 여유진, 2011, “복지국가의 구조적 제약과 경로의존성: 근로연령층의 빈곤과 복지국가의 재분배효과를 중심으로”, 「비판사회정책」, 제32권.
- _____, 2006, “주요 OECD 국가의 빈곤율과 경제성장, 사회지출 간의 관계”, 「국제사회보장동향」, 2006년 여름호.
- 옥동석, 2009, “경제성장과 사회복지의 조화: 근본적인 쟁점”, 2009 한국행정학회 학술대회.
- 우천식·이진면, 2007, “사회투자정책의 경제성장 효과: 전망과 과제”, 한국사회복지학회 2007년도 사회투자정책 심포지엄 발표자료.
- 유근춘, 2013, “사회지출과 경제적 지속가능성 간의 관계”, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원.
- 윤자영 외, 2011, 「돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(1)-돌봄서비스 일자리 근로조건 실태와 정책과제」, 한국노동연구원.
- 이명진·양재진, 2013, “복지국가와 국가경쟁력 - 사회투자지출을 통한 복지-경제의 선순환 구조 가능성 검토”, 「한국정책학회보」, 제22권 1호.
- 이진면, 2008, “사회서비스의 산업적 분석과 발전방안”, 한국보건사회연구원 주최 사회서비스 토론회 자료집 「한국 사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과와 과제」.

- 정의룡·임진영·양재진, 2012, “복지와 재정건전성의 관계분석: OECD국가들의 사회투자형 복지지출을 중심으로”, 한국행정학회 하계학술발표논문집
- 조준모 외, 2012, 「복지서비스 확대가 고용에 미치는 영향분석 연구」, 고용노동부.
- 중앙일보, 2013.10.17, “나라빚 1000조원, 감당이 안된다”.
- 채구묵, 2012, “복지국가 유형과 소득불평등 및 빈곤율과의 관계”, 「비판사회정책」 제37권.
- 채구묵·김철주, 2008, “소득재분배 정책과 경제성장: OECD 17개국의 소득재분배 수준과 경제성장과의 관계분석”, 「한국사회학」 42(5).
- 최경수, 2008.3, “사회통합의 과제와 저소득층 소득향상”, KDI정책포럼
- 한국은행, 2011, “2009년 산업연관표”
- 한국재정학회, 2006, 「복지지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구」.
- 홍경준, 2011, “공적 소득이전의 분배효과분석: 근로빈곤층을 중심으로”, 「사회복지정책」 38권 2호.
- _____, 2005, “한국 복지체제의 전환을 위한 현실진단과 과제”, 한국사회복지학회 2005년 춘계학술대회 발표논문.
- _____, 2002, “공적이전과 사적이전의 빈곤 감소 효과 분석”, 「한국사회복지학」, 50권, 한국사회복지학회.
- 홍현호, 2011, “감세·토목사업과 교육·보건·복지사업의 경제적 효율성”, 「계간 광장」 제10호.
- 황덕순 외, 2012, 「사회서비스 산업 노동시장 분석 - 돌봄서비스를 중심으로」, 한국노동연구원.
- Alesina, A. & D. Rodrik, 1994, “Distributive Politics and Economic Growth”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 109.
- Chu, Keyoung, Hamid Davooya, & Sanjeev Gupta, 2000, “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”, IMF Working Papers WP/00/62, IMF.
- Clarke & Islam, 2005, “Diminishing and Negative Welfare Returns of Economic Growth: An Index of Sustainable Economic Welfare for Thailand”, **Ecological Economics**, 54.
- Hansson & Henrekson, 1994, “A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity”, **Public Choice**, 81(3-4).
- Heady Christopher, Theodore Mitrakos and Panos Tsakoglou, 1999, **The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP**, European Research Institute.
- Jones, Bryan D., 1990, “Public Policies and Economic Growth in the American States”, **Journal of Politics**, 52(1).
- Jung, In-Young, 2008, “An analysis of the impact of social assistance benefit on poverty reduction in Korea and the UK”, 「사회복지연구」, 36권.
- Kenworthy, L., 1999, “Do Social Welfare Policies Reduce Poverty?: A Cross-national Assessment”, **Social Forces**, 77(3).
- Mares, Isabela, 2007, “The Economic Consequences of the Welfare States”, **International Social Security Review**, 60(2/3).

Persson, Torsten & ido Tabellini, 1991, "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence", National Bureau of Economic Research(Cambridge, MA) Working Paper No.3599.

Tanzi, Vito & Howell H. Zee, 1997, "Fiscal Policy and Long-Run Growth", IMF Staff Papers, Vol. 44(2).

<http://www.kostat.go.kr/>

통계청 국가통계포털

<http://www.mospa.go.kr/>

안전행정부

<http://www.mw.go.kr/>

보건복지부

<http://www.oecd.org/>

OECD

<http://www.seoul.go.kr/>

서울특별시

Abstract

Abstract

Socio-Economic Effects of Social Welfare Spending

Kyung-Hye Kim · Hyungho Youn · Mira Lee

Government social welfare spending is increasing in Korea, as social and economic structures have been changing. Social welfare budget of Seoul Metropolitan Government amounts to 6 trillion and 28,500 million won in 2013, which is 29.2% of the total. In spite of consensus on the need for social welfare, there are pros and cons on the increase of welfare spending.

The main contents of this study consist of two parts. The first part is literature review on the socio-economic effects of social welfare. Oppositionists argue that welfare spending is a barrier to economic growth; instead, focusing on economic growth is more efficient for the better life. On the contrary, proponents insist that social welfare gives positive effects not only on social aspects but on economic environment as well.

The second part of this study contains analysis on economic impacts of spending welfare budget. The result of input-output analysis shows that spending about 6 trillion won of Seoul's welfare budgets induces about 14.11 trillion won in industry production and about 5.87 trillion won in personal income, and creates 39,448 jobs.

This study concludes that social spending has many positive aspects and the increase of welfare spending is inevitable. It is desirable, however, to decide based on public consensus considering welfare needs and financial ability together

Table of Contents

Chp.1	Introduction
1	Background and Purpose of the Study
2	Contents and Research Methods
Chp.2	Status of Social Welfare Budget of Seoul Metropolitan Government
1	Trends of Welfare Budget
2	Composition of Welfare Budget
Chp.3	Purpose and Fuction of Social Welfare
1	Necessity of Social Welfare
2	Effects of Social Welfare
3	Justification of Government Intervention
4	Ideology on State's Role on Welfare Provision
Chp.4	Literature Review on Socio-Economic Effects of Social Welfare
1	Relation between Social Welfare and Economic Growth
2	Impact of Social Welfare and Economic Growth on Inequality
3	Impact of Social Spending on Fiscal Substantiality
Chp.5	Economic Impacts of Spending Welfare Budget of Seoul
1	Review of Social Service Industry
2	Classification of Welfare Programs
3	Method of Analysis
4	Results of Analysis
Chp.6	Implications and Recommendations
1	Recommendations for Budget Planning of Seoul
2	Recommendations for Social Service

References

서울연 2013-OR-28

사회복지 재정지출의 사회·경제적 효과

발행인 이창현

발행일 2013년 9월 30일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

비매품 ISBN 978-89-8052-501-0 93330

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.