

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 둔화시킴.

- 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 세금증가가 근로감소로 이어질 것이라고 단정하기는 어려움.
 - 오히려 사회복지 프로그램을 통해 양질의 인적 자원을 양성하여 공감함으로써 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 경제성장과 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 복지 지출 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 과다한 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 복지예산 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

- 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.
- 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.