

사회투자정책의 경제성장 효과 : 전망과 과제

-
-
-
-
-
-
-

우천식 KDI 박사

이진면 한국산업연구원 연구위원

사회투자의 경제성장 효과 : 전망과 과제

우천식/KDI 연구위원, 이진면/한국산업연구원 연구위원

1. 논의의 배경, 주요 내용 및 관점

- 선진 각국은 근래의 급격한 경제사회적 구조변화에 대응하여 사회정책 (social policy)의 사전적, 투자적, 적극적 성격을 보다 강조하는 ‘사회투자 정책’을 적극 추구하고 있음.
- 사회투자정책은 “인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 통해 경제활동 참여기회를 확대하고 더 나은 일자리를 갖게 함으로써 경제성장과 사회발전을 동시에 추구하는 정책 (P. Taylor-Goodby, 2006; D. Perkins, 2004, Esping-Andersen 2002 등)”으로서,
- 1) 범세계적인 지식경제사회로의 이행이 수반하는 새로운 사회적 위험 (social risks)에 대한 국가의 보호/관리 기능을 강화하되, 2) 사회 성원 모두의 자율적인 투자와 대응을 촉발·지원하는 방향으로 관련 정책 일체를 재편하여 경제의 생산기반을 강화한다는 의미에서 그 투자성과를 극대화한다고 하는 것이 그 핵심 내용 (OECD 2005).
- 최근 우리나라에 있어서도, ‘동반성장’을 실현하기 위한 핵심전략으로서 복지 노동, 교육 등 사회정책 전반에 걸친 대대적인 ‘제도개혁 및 투자확충’이 강조되는 가운데, 이러한 선상의 새로운 정책적 접근을 대변하는 개념으로서 ‘사회투자정책’에 대한 논의가 본격화

- '사회투자'의 개념 자체는 국내에 아직 생소하기는 하지만, 위에 언급한 사회투자정책의 일반적인 지향점과 내용, 그 중요성은 이미 최근의 '동반성장' 관련 논의에서 충분히 이해되고 강조.
- 실제, 현재 우리의 상황을 종합적으로 볼 때, '사회투자' 정책은 단순한 취약계층 대책을 넘어서, 중장기적인 고용안정 및 성장동력 확충의 차원에서도 지대한 의의를 갖고 있다고 볼 수 있음.
- 그동안의 수많은 해외 연구를 통해 심각한 사회적 불평등도는 성장을 해치며, 정부는 사회투자정책이 지향하는 적절한 정책적 개입을 통해 성장과 분배를 동시에 달성할 수 있음이 입증.
- 우리의 경우, 경제사회 전반에 걸쳐 전세계적으로 유례가 없다 할 정도의 급격한 구조변화가 진행되고 있고 그만큼 국민 대다수가 새로운 사회적 위험에 노출되어 있는 반면, 아직 이들 새로운 위험 요인은 물론 전통적인 위험 요인에 대한 사회적 보호 장치도 미흡한 상황
- 공공사회투자가 빈약한 만큼 투자확대와 제도개선을 병행하는 정교한 사회투자정책 전략을 새로 설립 추진함으로써 현재의 저성장속의 양극화 및 미래의 저출산·고령화 위협에 성공적으로 대응하는 것이 가능.
- 그러나 문제는 본격적인 사회투자정책을 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가 하는 점이며, 이와 함께 우리의 상황에 '적절한 정책조합을 찾아내어 이를 일관되게 추진할 수 있는 정책 역량을 갖추고 있느냐 하는 점임.
- 비용은 현 시점에서 발생하지만 그 투자효과는 길게는 한세대 뒤인 장기간에 나타나는 사회투자의 속성상 재원조달 및 일관된 정책집행이 어려울 수 있음.

- 한편으로 성장과 분배, 그리고 이에 관한 정부의 역할에 관해 이분법적 시각이 아직도 불식되지 않고 있으며, 해외 연구를 중심으로 한 일반론적 논의에 비해 현재 우리의 상황에 맞춘 구체적인 논의와 고민이 부족한 것이 문제해결에 걸림돌이 되고 있음.
- 본 자료에서는 그간의 이론적·경험적 연구를 종합하여 사회지출이 경제 성장에 영향을 미치는 일반적 경로를 간략히 재검토하고, 성장·고용 등에 관한 한국 경제의 현 주소와 향후 전망에 비추어 사회투자 전략의 구체적인 의의와 기대효과를 논의하며, 동반성장 실현을 위한 핵심적인 전략으로서 사회투자정책을 추진하는데 예상되는 몇몇 문제점 등과 필요한 과제를 간략히 제시하고자 함.

2. 사회투자가 경제성장에 미치는 효과에 관한 일반론

가. 사회투자의 개념에 관한 문제

- 사회투자(social investment)에 대한 보편적인 학술적 정의는 아직 정립되지 않은 상태임. Taylor-Goodby (2006)등의 정의는 정책목표 설정을 위한 개념으로서는 큰 문제가 없으나, 통계분석이나 정책집행상 유의미한 정의로서는 한계점 내포
- 생각할 수 있는 모든 거시·미시 정책은 직간접적으로 인적자원 및 사회자본 형성에 영향을 미치고 그만큼 경제발전과 사회발전에 영향을 미친다는 점이 문제.
- 정책분석 목적의 사회투자는 한 가지 개념으로 정의하기에 무리. 현재의 논의 목적상 가장 적절한 사회투자정책의 범주는 OECD 기준(SOCX)의 9개 사회지출 분야에 정규 교육, 직업훈련 분야에 직접적으로 관련된 정책을 더한 것으로 볼 수 있음¹⁾.
 - * OECD 기준 사회지출: 노령, 유족, 장애, 보건, 가족, 적극적 노동시장, 실업, 주거, 기타

1) OECD국에 대비한 우리나라의 사회지출 추세와 특징은 <첨부1> 참조.

- 성장효과에 초점을 맞출 때, 순수한 복지성, 소비보장성 사회지출을 배제하고 인적자원의 양과 질, 그리고 경제 전체적인 생산성에 직접적인 영향을 주는 요인만을 포함하여 사회투자를 정의할 수도 있음
- 일반적으로 투자적 성격의 사회지출은 인적자본 축적 등을 통해 경제 성장에 기여하나, 소비적(보험적) 성격의 사회지출은 근로의욕 저하 등을 통해 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 관측.
 - * OECD 9개 항목 중 직접적 투자 성격의 지출 : 보건(영유아 보육 포함), 적극적 노동시장정책, 실업 관련 지출 등
 - * OECD 9개 항목 중 보험적 성격, 간접적인 투자 성격의 지출: 노령, 유족, 장애, 가족, 주거, 기타 (공적연금, 고용보험, 산재보험, 공적부조 등 포함)
- 그러나 보험적, 소비적 성격의 사회지출도 간접적으로 저소득층의 인적자원 투자 촉발, 사회통합 등 사회적 자본의 축적을 통해 성장에 크게 기여하므로 성장을 위한 그 투자적 성격을 충분히 인정할 수 있음
- 예들 들어 저소득층 생계비 지원 등은 소비적 측면이 강조되지만 열악한 상황의 개인을 보조하여 이들의 인적·물적 투자를 가능케 하며, 사회적 안정성, 사회성원간 신뢰 등을 통해 주로 총요소생산성(TFP)에도 큰 영향을 줌
- 이러한 정책범주적 정의를 따를 경우 국내의 기존 정책추진 체계 현실상 부딪치게 되는 문제점은 사회투자정책이 기존의 통용되고 있는 광의의 인적자원개발정책과 거의 중복된다고 하는 점임
- 국가인적자원개발법 상 인적자원개발정책은 정규교육 및 직업훈련 분야는 물론 노동, 복지 등 인적자원 및 사회자본 형성에 관한 미시 정책 다수를 포괄 (<첨부3> 참조)
- 그러나 이는 문제점이라기 보다는 향후 국가차원의 효과적인 정책추진 체계상 유용한 실천적 의미의 사회투자의 개념을 정의하는데 도움이 될 수도 있는 측면.

- 우리나라의 정책논의 및 관련 통계분석에 합당한 사회투자의 개념과 분류방식에 대해서는 보다 본격적인 연구가 필요함. 예를 들어 협의의 사회투자부터 광의의 사회투자까지 다양한 개념규정이 가능함.
 - 사회투자 1 : OECD의 9개 사회지출 항목
 - 사회투자 2 : 정규교육 및 직업훈련 포함
 - 사회투자 3 : 공공행정 일체/부분 포함 등(사회서비스업의 한 부문으로서)
- 이하 본 자료에는 사회투자에 대한 엄격한 개념 규정 없이, 인적자원과 사회자본 증대를 위해 정부의 정책이 유의미할 수 있는 일체의 영역을 포괄하는 의미로 사회투자를 이해하고 논의를 진행함.

나. 사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 대한 일반적 논의

- 사회지출의 경제적 효과에 관한 논의의 핵심에는 '성장과 분배의 관계 및 이에 관한 정부의 역할이 있음. 이에 관한 수많은 이론적 실증적 논의가 있으나, 아직 완전한 합의에는 도달하지 못하고 있는 실정)
- 이에 대한 논의의 출발점은 전형적인 케인즈주의와 고전파의 대립적 견해임
 - 케인즈주의: 1) 소위 심각한 거시경제적 불균형으로 경제 내 유휴자원이 존재할 때, 정부는 공공지출을 늘려 성장을 제고할 수 있으며 (유효수요 이론), 2) 특히 저소득층의 높은 소비성향 때문에 부의 재분배가 소비를 증가시켜 생산과 투자의 증가를 가져온다고 주장
 - 이에 관해 칼도(Kaldor)류의 고전파는 1) 부유층의 높은 한계저축성향 때문에 부의 집중이 고투자와 고성장을 가져오며 2) 소득재분배 정책이 자원배분의 효율성을 저해하고, 근로의욕과 투자의욕을 저해하고 성장과 고용 모두에 부정적 영향을 줄 수 있음을 강조

2) 성장과 분배에 관한 해외문헌에 대한 포괄적인 소개는 원종욱(2005), 국민경제자문회의(2006.2) 등 참조

□ 이같은 대립적, 이분법적인 견해는 이후의 수많은 후속 연구에 의해 심도 있게 논의, 검증되었음.

○ 케인즈주의와 고전파 논쟁의 핵심기제라 할 수 있는 '재분배 정책의 총 소비, 저축에 대한 효과'의 이론적 타당성은 신고전파 통합, '합리적 기대가설' 등에 의해 반박

○ 경험적으로도 소위 쿠츠네츠 가설 이후, 국가 단위의 총량적 분석 수준에서 성장과 분배간의 일방향적인 상충, 상보 관계는 발견되지 않음이 입증.

- 쿠츠네츠는 '소득과 불평등도'의 관계에 대한 국제비교(cross-section)를 통해 경제성장의 초기단계에서 불평등도는 증가하나 경제의 성숙에 따라 불평등도가 감소하여 양자는 '역 U자'(inverted U-shape)형의 관계를 가진다는 가설을 제시 (1955 및 1963 논문)하였으나,

- 이후의 많은 후속 연구를 통해, 경제성장과 소득분포의 관계는 국가별로 상이하며 이에 대한 도식적이고 일의적 관계를 도출하는 것이 어렵다는 것이 정론으로 형성

□ 구체적으로, 1990년대 이후의 다양한 실증 연구는 대체적으로 지나친 불평등은 경제 성장률을 저해함을 밝히고 있으나, 재분배정책이 경제성장에 미치는 영향에 대해서는 엇갈리는 연구결과가 제시됨

○ Clarke (1995), Perotti (1996) 등은 다양한 불평등도 지표와 경제성장간에 음의 상관관계가 존재함을 입증하였으며, 높은 불평등도에 따른 인적 자본투자의 저해, 정치사회적 불안성 등이 그 주요 요인으로 지목

○ 그러나 재분배정책과 경제성장에 관한 실증분석은 각 경험적 연구의 가정, 모델 형태, 포함 변수, 샘플 종류에 따라 상이한 결과 제시

- 정부의 역할에 대해서는 재분배정책 지표들(한계 및 평균세율, 다양한 사회 보장 지출 등)과 경제성장률 간에 양의 상관관계 존재한다는 다수의 분석이 있으나 (Easterly and Rebelo (1993), Perotti (1996)),

- 정부지출과 경제성장간에는 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않거나 (Agell et al. (1997, 1998)), 교육관련 지출을 제외한 지출과 경제성장간에는 음(-)의 상관관계가 존재 (Hansson and Henrekson (1994)한다는 분석도 있음.

* 단순한 국제 비교분석은 경제 성과변수를 1) 절대적인 '소득수준'으로 할 것이냐, 아니면 소득의 성장률로 할 것인지, 2) 그리고 소득을 '일일당 소득'으로 할 지, 혹은 '노동시간별 생산성'으로 할 것인지 등에 따라 분석 결과에 차이가 나며, 무엇보다 성장과 분배, 정부정책간의 인과관계를 밝히지 못하는 한계가 있음 (이에 관한 간단한 예는 <첨부2>의 논의에서 찾을 수 있음.)

□ 최근에는 내생적 성장이론, 공공선택이론 등에 기초한 미시적 차원의 연구가 축적되면서, 개인과 정부의 선택 기제 및 이에 영향을 주는 구체적인 경제·정책 환경을 규명하고 공공부문과 민간의 적절한 역할 분담을 강조하는 보다 통합적이면서 현실적인 시각이 대두

○ 분배정책은 인적·물적자본 투자에 관한 시장실패를 보완하고 사회의 안정성을 높여 장기적인 경제성장에 도움을 줄 수 있으며 특히 혁신 주도형 발전 단계에 들어선 경제에 있어 이같은 기제가 중요하나 3)

○ 이러한 목적의 정책적 개입이 시장실패를 넘어서는 정부실패를 초래하여 성장을 저해할 수 있는 위험성이 상존함을 또한 강조

⇒ 정부개입의 성장에 대한 부정적 효과를 제어하고 긍정적인 측면을 촉진하는 종합적 정책을 만들 수 있으나 구체적인 정책조합은 시대와 상황에 따라 달리 적용될 수 있으며, 실제로는 이를 위한 제도적 정책적 인프라를 갖추는 것이 무엇보다 중요.

3) 이같은 견해는 최근 Galor and Moav (2003) 등에 의해 제시. 즉 물적자본의 축적이 주된 성장동력이 되는 경제발전의 초기단계에서는 소득불평등이 자본축적에 필요한 저축량의 증대를 통하여 경제성장에 도움을 줄 수 있을지도 모르나, 인적자본의 축적과 기술혁신이 주된 성장동력이 되는 단계에서는 소득불평등이 원활한 인적자본 투자를 저해하고 기술혁신 여건을 악화시켜 성장잠재력을 훼손

- 적극적 사회정책(ASP:Active Social Policy)에 부합하는 정책을 통해 고용 증진, 복지 의존 감소, 소득 불평등 해소 등 사회적·경제적 목적을 통합하는 것이 일시적으로는 가능하나 그 지속가능성을 위해서는 보다 일관되고 장기적인 안목, 창의적 집행 능력 및 비정부 자원의 활용이 요구됨(OECD 2005)

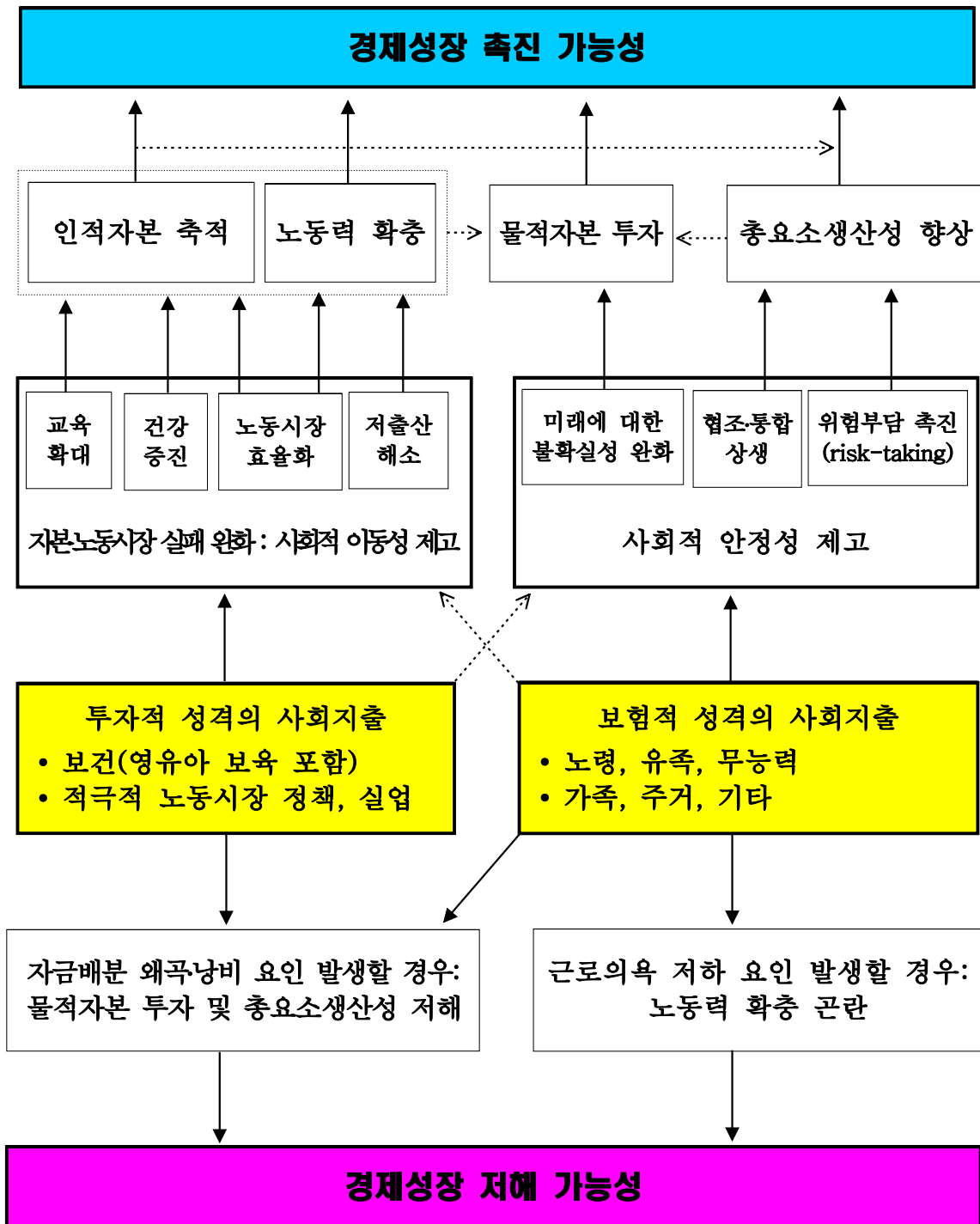
다. 사회투자의 성장잠재력 효과에 관한 주요 경로

- 국민경제자문회의(2006)은 사회지출이 성장에 미치는 긍정적 효과와 부정적 효과, 그리고 그 주요 경로를 <그림 1>과 같이 종합적으로 제시
- 이 중 최근의 관련 연구가 주목하고 있는 사회투자의 성장효과 및 그 주요 경로를 재정리해 보면 다음과 같음.

(1) 자본시장의 불완전성 완화를 통한 인적·물적자원 투자의 장애요인 해소

- **인적자원투자**에 관한 저소득층 (근로자 및 자녀)의 유동성(신용)제약을 완화하여 경제 전체적으로 인적자원투자의 양과 질 개선
 - 투자의 효율성: 개개인의 생애적 능력과 학습기회간의 불일치(mismatching) 문제를 완화하고, 특히 '빈곤의 대물림'이 보편화될 경우,인적자본 투자의 효율성 제고
 - 투자 총량: 인적자본 축적에 한계수익체감*의 법칙이 작용할 경우, 소득 재분배를 통한 저소득층의 투자증가 효과는 고소득층의 투자감소 효과를 압도할 수 있음
 - * 정보의 비대칭성 등으로 인해 인적자본(특히 자녀의 인적자본)을 담보로 한 신용대출의 어려움을 강조하는 견해로서 Galor and Zeira (1993), Banerjee and Newman (1993), Aghion and Bolton (1997) 등이 있음
- **물적자본 투자**의 경우에도 영세업자 및 소규모 기업가들의 신용제약을 완화함으로써 이들의 최적 투자계획을 실현하여 자본축적을 촉진
- 이 외에도 1) 세대내, 세대간 사회적 이동성을 증진함으로써, 근로자 개개인의 근로의욕, 저축, 자기계발 투자를 촉발, 2) 연구개발(R&D)을 위한 인적자원기반을 강화하여 기술혁신 성과를 제고 (Nelson and Phelps, 1966)하는 등의 간접적 효과도 기대 가능

<그림 1> 사회지출이 경제성장에 영향을 주는 경로



자료: 국민경제자문회의 (2006)에서 재인용

(2) 사회적 보험 기능 강화를 통한 혁신 활동 제고

- 노동시장 개입, 사회안전망 소득재분배 등을 통한 적절한 사회적 안전망 제공으로 위험부담을 용이하게 하여 개별 경제주체의 혁신활동 유인을 제고 (Garcia-Penalosa and Wen 2004)
- 보험이론적 관점에서는 개인의 소득이 생산성과 지나치게 민감하게 반응하면 불확실성이 높아져 경제주체들의 위험담지적(risk-taking) 경제 활동, 특히 혁신가적인 경제활동이 위축
 - * 근래와 같이 세계화, 기술변화, 인구구조 및 가족제도의 변화 등 다수 사회 성원에 영향을 미치는 사회적 위험 요인이 증대할 경우 특히 중요한 요인으로서, 최근 OECD (2005), Brookings (2006) 등이 강조

(3) '성장 및 경쟁촉진적' 정책에 대한 사회적 수용 능력 제고

- 개방, 산업·기업구조조정, 노동시장 개혁 등은 경제의 효율성, 성장 잠재력 확충을 위해 필수적이지만, 이에 따른 경제적 위험/피해를 줄일 수 있는 적절한 사회적 보호장치 없이는 실행하기 곤란
- 이들 친성장적인 구조정책은 광범위한 소득재분배 효과를 수반하여 경제 전체적인 효율성 개선 논리만에 의해서는 추진 곤란함
- 이러한 문제점은 개방도가 높은 소규모경제, 그리고 정치사회적 민주화가 진행된 선진국가의 경우에 더욱 심함 (Rodrick 1988, Bourguignon 2004 등).
- 소득불평등도가 심화될 경우 소득재분배에 대한 정치적 압력이 가중되고 이러한 상황하에 거시경제 운용이나 재정정책의 기조가 흔들리는 경향
- 각종 조세가 높아지는 경우가 있으며, 이 때 투자수익률이 떨어지고 투자가 저해되어 성장에 악영향을 줄 가능성 (Alesina and Rodrik (1994), Persson and Tabellini (1994) 등)

(4) 사회통합 및 사회자본 축적에 기여함으로써 안정적 성장을 지지

- 사회갈등에 따른 직접적인 재원유실을 줄이고 정치사회적 안정성을 높여 인적·물적자원 투자를 촉진
 - 재산권보장에 대한 신뢰 제고 등 전반적인 투자환경 개선 투자의 기대 수익률 상승 → 투자 촉진 등
 - 직접적인 갈등비용 감축: 지대추구적 행위를 둘러싼 생산적 자원의 (DUPE) 유실 감축
- * 정치경제학적 접근에서 강조되는 견해로서, Perotti (1996), Alesina et al. (1996), Alesina and Perotti (1996) 등에 의해 제기
- 신뢰 및 사회적 자본(social capital) 축적을 통한 X-efficiency 제고: 시장을 통한 경제행위의 거래비용(transaction costs)과 기회주의적 행동에 따른 무임승차 문제 (free-rider problem) 감소, 유기적인 협력 및 분업 촉발 등
- * 사회적자본 관련 문헌에서 강조되는 측면임

사회적 자본의 의미

- 학계에 보편적인 정의는 없으나 일정 집단을 형성하는 사회성원간 공동의 이익을 위한 '협력과 참여'를 창출하는 무형 자산으로 규정할 수 있음.
 - 개념적으로 과거에 투입된 노동의 결과로서 현재의 생산수단이 되는 '물적 자본'이 '축적된 인간의 노동'이라면, '사회적 자본'은 과거에 인간 관계 형성에 투입된 시간과 노력의 결과물로서 현재의 생산수단이 된다는 의미에서 '축적된 인간의 관계'라고 볼 수 있음.
 - 정보의 원활한 흐름과 개인 간의 신뢰가 없이는 경제적 교환을 포함하는 사회적 교환의 폭이 제한되며, 생산성과 개인의 후생도 제약됨. 사회적 자본은 이러한 제약을 완화시켜 줌.
 - 사회적 자본을 '신뢰'나 '네트워크'의 개념으로 제한적으로 이해하는 견해도 있으나, 사회적 자본은 이외에도 '규범', '제도' 등을 포괄하는 제반 사회관계적 자산을 포괄하는 것으로 이해하는 것이 적절
- 사회적 자본의 효과와 역할은 세계화의 진전 및 지식기반사회로의 이행에 따라 더욱 증대
 - 세계화로 인해 자본은 물론 인력의 국가간 이동성이 크게 높아지면서 최후의 국가 고정자산이자 국가경쟁력의 원천으로서 사회적 자본의 중요성 증대
 - 또한 서비스업 비중이 늘어나고 제조업의 지식집약화가 진행됨에 따라 설비, 장비를 매체로 한 기계적인 인간관계 보다는 자발적 참여와 협력의 원리에 기초한 인간관계의 질이 기업과 국가 전체의 경제적 성과를 좌우하는 최대의 변수로 대두

3. 한국경제에 있어서 사회투자의 성장효과

- 사회투자의 성장 효과는 국가별로 크게 차이가 날 수 있음. 우리나라에 있어서 사회투자의 성장효과를 논의하기 위해서는 앞서 정리한 일반론적인 측면에 더하여 잠재성장률의 추세적 변화, 사회투자의 현황 등을 감안한 보다 구체적인 고민이 필요함.

가. 한국 경제의 잠재성장률 전망 및 주요 변인

- 우리경제의 잠재성장률은 80년대의 7.5%, 90년대의 6.2%에서 2000년대 5% 내외로 하락하는 추세
- 경제발전 단계의 성숙단계로 인한 자본과 노동의 투입 증가율 둔화가 주된 원인

잠재성장률 및 성장요인의 추세와 전망 (KDI)

	'81~'90	'91~'00	2003 ~	2012
			고성장	저성장
잠재성장률	7.5	6.2	5.2	4.6
노 동	2.66	1.63	0.9	0.7
취업자수	2.19	1.00	0.6	0.6
인적자본	0.47	0.63	0.6	0.6
자 본	4.05	3.24	2.0	1.9
생산성	1.44	1.1	2.0	1.5

자료: 한진희 외 (2002), KDI

- 향후 10년 동안의 성장잠재력은 개략적으로 5% 이내로 추정되며⁴⁾, 그 이후에도 특히 저출산-고령화로 인한 노동력 감소(취업율 하락)로 인해 잠재성장률은 지속적으로 하락할 것이라는 것이 표준적 전망

4) 한국은행(2005)은 2001~2004년의 잠재성장률이 4.6% 수준으로 하락한 것으로 추정하고, 향후 10년간 잠재성장률은 4.0%~5.2%로 전망(기준치 4.6%). 삼성경제연구소(2005)는 최근 향후 10년간 한국경제의 3가지 시나리오(퇴보, 현 상태 지속, 도약)를 제시하면서 각각의 시나리오에 상응하는 잠재성장률을 2.1%, 4.1%, 6.3%로 전망한 바 있음 (성장률 2.1%의 시나리오는 남북한 긴장 고조 등 동북아 정세의 악화에 상응)

<표> 한국경제의 장기 잠재성장률 전망 (기준 전망)

(증가율, %)

	GDP				
		물적자본	취업자수	인적자본	TFP
2006-2010	4.9	2.2 (43.9)	0.7 (15.3)	0.6 (12.2)	1.4 (28.6)
2010-2020	4.3	2.0 (46.1)	0.4 (8.6)	0.6 (12.8)	1.4 (32.6)
2020-2030	2.9	1.2 (42.4)	-0.3 (-9.4)	0.6 (17.6)	1.4 (49.4)
2030-2040	1.8	0.6 (33.0)	-0.7 (-37.2)	0.5 (25.4)	1.4 (78.9)
2040-2050	1.4	0.4 (29.7)	-0.8 (-56.6)	0.4 (28.2)	1.4 (98.7)

<주> 괄호안의 값은 각 요인별 기여도의 비중

자료: 한진희, 최경수, 임경목, 신석하 (2006), 한국경제의 잠재성장률 전망, KDI

□ 그러나 노동력, 기술혁신에 의한 생산성 등은 많은 정책적 변수들에 의해 영향을 받을 수 있어서, 실제 성장성과는 위의 잠재성장률 전망과 상당히 차이가 날 수 있음.

○ 향후 10년간의 잠재성장률은 기준전망치인 5%대를 넘기 어려울 것으로 보이나, 이 기간 동안의 정책적 대응에 따라 이후 2030년까지의 잠재성장률은 위에서 제시한 기준치를 상당 수준 상회할 가능성도 배제할 수 없음

○ 가장 큰 차이는 기술혁신 능력이나 제도의 질을 반영하는 생산성(TFP)에서 나타날 것으로 예견되나, 관련 정책적 대응성과에 따라서는 취업자수 및 자본스톡 등에 있어서도 기준치보다 높은 성장기여도를 기대 가능

- 실제로 90년대 세계 주요 각국의 성장실적은 80년대 말 시점에서의 전망치와 커다란 편차를 보였으며, 북구 소국형 경제는 물론 미국 영국 등 소위 신경제국가들은 장기적인 성장률의 하락 추세를 역전 내지 저지하는데 성공 (TFP 뿐 아니라 투입노동력도 함께 증가).

- 전망 당시 예측하기 어려웠던 90년대 세계경제환경의 심층적 변화, 이에 대한 이들 국가의 능동적인 정책적 대응이 주된 요인인 것으로 관측

□ 성장잠재력이 다양한 사회투자 정책 변수에 가변적인 것 만큼, 사회투자 정책은 이미 혁신주도형 경제로의 전환단계에서 '저성장 기저'에 들어선 우리 경제의 성장잠재력을 확충하는데 지대한 의미를 갖고 있음.

- 성장요인별로 보다 정밀한 분석이 필요하겠으나, 향후 사회정책이 우리 경제의 성장잠재력에 크게 영향을 줄 수 있는 경로를 전 장의 일반론적 논의와 연계하여 정리해 보면 다음과 같음.

나. 한국경제에 있어서 사회투자의 주요 성장효과 경로 및 관련 과제

(1) 가용 인적자원의 양과 질

- 여성 및 중고령 인력의 노동시장 참여 제고⁵⁾

- 급격한 저출산, 고령화에 대비하여 미래의 노동력을 확충하는 것이 주요 과제임. 최근의 정책적 노력에도 불구하고 관련 정책환경은 선진국에 비해 크게 미숙하여, 향후 상당한 성과를 기대가능

- **여성 인력:** 지난 5년간 여성노동의 경제 활동 참여율은 선진국에 크게 밀도는 50% 수준에서 크게 늘지 않고 있으나, 이미 20대~30전반 여성들의 노동시장 참여가 크게 늘고 있는 추세. 보육서비스 확충 등 여성의 경제 활동 참여를 제고하기 위한 정책적 노력이 본격화되고 있어서 여성의 경제 활동 참여율이 선진국 수준으로 빠르게 높아질 가능성도 있음

- 여성노동력의 취업구조가 10년 후 선진국 수준(58% 수준)에 근접하게 될 경우 향후 잠재 성장률에 대한 기여도는 약 0.2~0.3%p로 전망됨. 이는 낙관적일 수도 있으나 보수적인 전망일 수도 있음.

- **중고령 인력:** 정년조정, 임금체제 개선 등 고용제도 개선 및 연금수급 조건 변경, 사회적 일자리 확대 등 다양한 능동적 사회정책 수단을 통해 상당한 정책적 효과를 기대할 수 있음⁶⁾

5) 장기적인 시각에서 '해의 노동력'에 대해서도 여성 및 중고령 인력과 유사한 선상에서의 논의를 전개할 수 있으나, 중단기적인 고용시장 관리 문제와 함께 이민정책 차원의 새로운 사회정책을 고민해야 하는 문제가 있음.

6) 위에서 제시한 KDI의 장기전망은 정년이 현재의 60세 전후에서 2030에는 65세, 2050년대까지는 70살로 늘어나는 것을 상정

- 10년 정도 이내 시계에서의 상당한 중단기 효과도 기대가능할 것이나 현실적으로 한정된 일자리를 둘러싼 **기존의 기간근로계층과의 갈등 문제가 심화될 위험성 상존** (중단기 및 중장기간의 정책적 선택 문제).

□ 출산율 제고를 통한 미래의 노동력 확충

- 저출산에 따른 장기적인 노동력 감축에 대비한 근본적인 대책의 하나임
아직 보육지원 등 관련 정책은 극히 미흡하나 그만큼 향후 정책적 잠재력이 큼.
 - 프랑스, 네덜란드의 사례가 시사하듯이 출산율은 정책 환경에 상당히 민감하게 반응함.
- 그러나 노동시장 입직 이전까지의 상당한 기간동안 이들 미래 세대들에 대한 경제적 부양 부담이 커지는 것이 현실적인 문제이며 이러한 재원부담을 감안한 현실적인 정책조합을 고안해 내는 것이 난제

□ 교육 및 인적자원 투자 강화를 통한 노동의 질 제고

- 고등교육까지가 보편화된 상태에서 젊은 계층의 교육성취도를 높이는 데는 한계가 있으나, 평생교육이 극히 미미한 현 상황에서 다수 근로 계층에 대한 재교육, 직업훈련(**Further Education & Training; FET**)을 강화함으로써 인적자원의 질을 높이는 것이 가능
 - 현행 교육·훈련제도를 전면 정비함으로써 과거 개발년대의 교육팽창기 처럼 인적자원의 성장기여도를 높이는 것은 물론, 초중등 및 대학 등 기존 정규교육의 질을 높이기 위한 투자 재구조화 및 각종 제도개혁 조치를 통해 '교육 및 인적자원의 질 제고 또한 가능함.
- 특히 인적자원 대출시장이 매우 미숙하고 정부의 교육비 지원 등이 미미한 상태에서 소득계층별 교육투자 기회의 격차가 확대되고 있는 현재 국내의 상황을 감안할 때, 이러한 가능성은 매우 큼

- 현재의 정부의 학자금 지원 규모는 GDP의 0.01% 수준 (OECD 평균 0.25%)이며, 근로자에 대한 직업훈련지원비도 매우 미미한 수준
- 전통적인 정부의 직접지원 확대와 함께, 영국, 호주, 핀란드 등에서 시행하고 있는 소득조건부 대출 (Income-contingent loans)과 같이 민간 금융 부문이 보유하고 있는 자산을 효과적으로 흡수할 수 있는 새로운 금융 상품의 개발이 관건

(2) 사회적 보험 기능 강화를 통한 위험담지적 혁신활동 제고

- 우리 나라는 세계 어느 나라 보다 큰, 광범위한 사회적 위험 요인에 노출되어 있는 반면, 낮은 공공사회지출 비용이 대변하듯이 아직 사회적 위험 관리 차원에서의 사회적 보호 장치는 매우 미약함.
- 외환위기 이후의 대대적인 경제 구조조정 양극화, 전세계적으로 유례가 없는 정도의 저출산-고령화, 전통적 가족제도의 해체 등 새로운 사회적 위험 요인이 복합적으로 급속도로 발생
- 전반적으로 개개인의 혁신가적 활동이 위축되어 있는 상황이며 그만큼 이에 대응한 사회안전망 등 사회적 위험 관리 체제 강화가 중요하며 그 기대 효과도 매우 크다고 볼 수 있음.

(3) 경쟁촉진적/성장친화적 개혁에 대한 사회적 수용역량 제고

- 성장촉진에 관한 우리 경제의 최대 현안과제는 FTA 등 개방, 중소기업 및 서비스산업의 구조조정, 노동시장의 유연성 제고, 기타 경쟁제한적 규제 혁신 등으로 집약될 수 있음.
- 경제 체제 전반의 유연성 역동성을 높이고, '시장경쟁단계'에서는 국제수준의 치열한 경쟁을 실현하여 자원배분의 효율성을 최대한 높이고 혁신동기를 극대화하기 위한 과제임 (생산성 향상의 관건).

- 이들 정책은 모두 광범위한 소득재분배 효과를 통해 단기적으로는 현재의 고용 및 소득의 양극화 문제를 심화시킬 것이 예상되나 이에 대한 사회적 보호장치가 미흡한 현재의 상태에서는 이러한 구조개혁 정책을 적시에 추진하기도 곤란
- 성장률이 둔화된 상태에서 사회적 보호 강화를 위한 투자 재원을 확보하는 부담이 클 수도 있으나, 중단기적으로 성장촉발적 개혁정책을 가능하게 함으로써 얻어지는 기대효과는 재원조달의 부담을 상쇄할 정도로 클 수 있음.
 - 개방 등에 따른 효율성 제고 효과의 규모는 무역조정지원 등을 위한 재분배 비용을 상회하는 것이 일반적.
 - 고용보험 및 공공부조, ALMP 등을 통한 노동시장 인프라 강화는 노동시장의 유연성을 높이기 위한 각종 개혁에 대한 저항을 완화

(4) 사회통합 및 사회자본 축적에 기여함으로써 안정적 성장을 지지

- 지식기반시대에 혁신주도형 경제로의 발전단계로 들어선 우리나라의 경우 생산성 향상을 위해서는 사회자본을 축적하는 것이 특히 중요.
 - 혁신 성과는 단순한 '기술혁신' 뿐 아니라 사회성원간의 자발적인 협력에 크게 의존. 특히 지식기반경제의 혁신과 생산성 향상성과는 '사회관계'의 질, 소위 '사회적 자본'의 수준에 의해 결정
- 현재 우리 사회는 사회관계의 위기를 겪고 있는 것으로 관측됨.7) 정치경제사회적 제반요인이 복합된 현상이겠으나 저소득층에 대한 사회적 보호를 강화함으로써 경제적 요인에 의한 사회자본 침식을 완화 가능.

7) 개방, 환경 문제 등을 둘러싼 이해갈등 및 이에 따른 직접적인 생산적인 재원의 유실 증가.

(5) 사회투자 중 사회서비스업 활성화

□ 사회투자 중, 사회서비스업의 활성화는 중장기적인 시각은 물론 중단기적으로 성장촉진, 고용안정 및 산업·고용구조 고도화 등 우리경제의 당면 과제를 해결하는데 각별한 의의⁸⁾

□ **직접적인 고용창출:** 경제 환경 변화, 산업 구조조정에 따른 고용충격을 최소화하고 새로운 **지속가능한** 소득·고용기반을 창출

○ 향후 제조업은 물론 전통적 서비스업을 망라한 경제 전반에 걸쳐 ‘생산성’을 핵심개념으로 하는 산업 구조조정이 진행될 것이며 이러한 과정에서 상당수의 한계업체/계층이 기존의 산업에서 방출/퇴출될 것이 예견

○ 이들 근로계층의 일부는 동일 내지 유사 직종으로 재취업/전업할 수도 있겠지만, 이들 직종 자체의 고용흡수 능력이 위축되는 상태에서 청년층 및 여성근로계층과의 경쟁 또한 치열하여 그 수는 제약될 수 밖에 없을 것임.

○ 결국 중장년층 경력근로계층은 물론 청년층, 여성근로계층을 위한 **새로운 고용기반을 창출**하지 않고서는 고용불안 상태가 지속될 수 밖에 없으며, 그만큼 성장동력 확충의 현실적 애로요인이 될 것

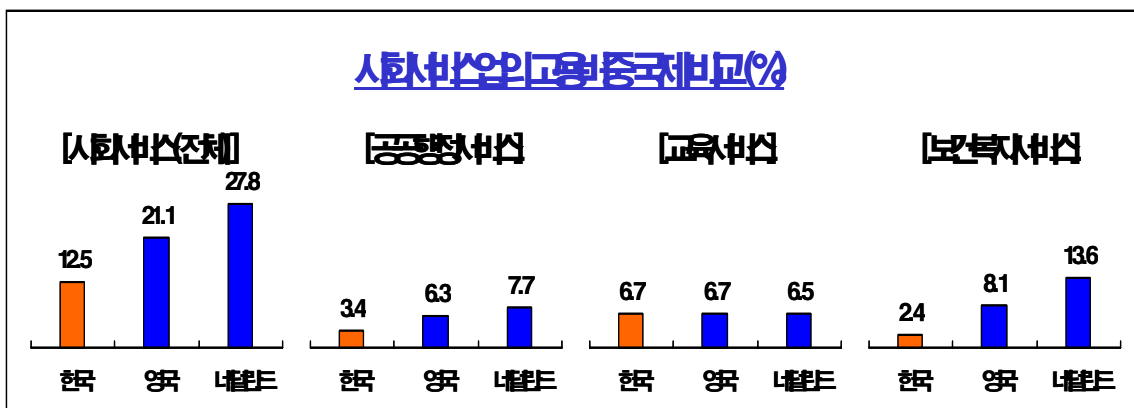
* 주력 제조업, 사업관련서비스업 등 현재의 성장 선도부문의 고용창출 능력은 제약되어 있으며, 전통적 중소기업부문의 혁신능력 향상을 통해 고용기반을 확대하는 것도 상당한 시간이 소요

8) 사회서비스업에 대한 일의적 정의는 아직 없으며, 분석목적에 따라 여러 가지로 정의되고 있음. 예를 들어 보건복지부는 사회서비스의 범위를 보건업(85, 단 수의업 852은 제외), 사회복지사업(86), 가사서비스업(95)으로 설정하고 있으나, OECD 사회서비스업의 범위는 OECD, STAN DB의 산업분류 중 6개항목 (공공국방행정, 교육, 보건·사회사업, 기타 공동단체, 사회 및 개인서비스, 가사서비스, 기타 지역적 사회단체)를 포함함. 각각의 분류에 따른 우리나라의 사회서비스업의 현황 및 특성에 대한 간략한 분석은 <첨부4> 참조. 이하에서는 주로 OECD분류 중 3대항목 (교육, 공공국방행정, 건강사회사업) 을 중심으로 논의 .

○ 국내의 사회서비스산업은 아직 선진국에 비해 크게 미숙한 상태임.
 소득상승, 고령화 등으로 사회서비스에 대한 수요가 급증하고 있으나
 아직 시장은 미성숙 ⇒ 새로운 고용창출 산업으로서의 잠재력 보유

* '03년 현재 우리나라의 사회서비스업의 부가가치 및 고용비중은 모두 OECD 최
 하위권 (20개국 중 17위, 17.8%, 19.9%). 고용비중은 95년-'03년 동안 상당히
 늘었으나, 여전히 선진국에 크게 미치지 못함. (사회서비스 6개부분 총합)

* '03년 현재 우리와 소득이 유사했던 시점의 선진국들에 비해 공공행정 및 보건
 복지서비스 분야의 고용비중이 매우 낮은 수준



* 한국(2003년), 영국(1998년), OECD(1995)

⇒ 단기적인 유효수요 창출(경기 관리)이 아니라 사회투자정책의 전반적인
 효과성 제고, 장기적인 생산기반 강화로 이어 질 수 있는 사회서비스업에
 대한 수요 존재.

- 향후 교육·고용·복지 지원정책의 패러다임은 '기관/업체에 대한 지원'
 에서 '개개인에 대한 지원 (對人지원)'으로 바뀌어야 하며, 이를 위해서는
 충분한 규모의 전문적인 정책서비스의 전달/관리 인력을 확충하는 것이
 필수적임.

- 현재와 우리의 공공서비스 인력 규모는 선진국에 비해 매우 작은 편(취업자
 대비 공공서비스 취업자수: 한국 12.5%; 선진국 평균 26.8%). 같은 제한적
 규모와 역량의 공공서비스제도하에서는 수많은 개인의 다양한 특성과

수요에 부응하는 차별적인 정책지원 (mass-customized support)이 불가능

* '작은 정부'가 아닌 '효과적인 정부'가 정부개혁의 목표라 할 때, 개인지향적 지원체제로의 전환 및 이를 위한 공공서비스 전달인력의 확충은 선진적 정부 실현을 위한 불가피한 과정.

□ **간접적인 고용창출 (인적자원의 양 확충):** 여성 및 중장년 인력의 노동 시장참여율을 제고함으로써 저출산·고령화 추세에 따른 노동력 감소 및 복지비용 상승 문제에 대응

○ **보건의료서비스, 보육서비스, 고용안정서비스** 등의 공급기반을 강화함으로써 한계적 근로계층의 노동시장 참여 유인 제고

* 고용안정서비스 (취업알선·자문 등) 등 고용인프라 및 사회안전망 강화는 정규직·비정규직 문제를 완화하여 노동시장의 유연성 제고에도 기여

□ **노동력의 질 제고: 교육훈련산업을 육성함**으로써 사회서비스산업 자체의 발전기반을 강화하는 동시에 경제 전체 인력의 질을 높이고 성장동력 강화

○ **직접적 효과:** 사회서비스업 내 정규교육 및 직업훈련 부문 자체의 팽창 및 수준 향상

○ **간접적 효과:** (1) 사회서비스업내 보건복지서비스, 공공행정 부문에 종사하는 인력의 질 제고. (2) 제조업, 전통적 서비스업 등 기타 경제부문에 종사하는 인력의 질 제고

4. 정책 추진의 현실적 제약 요인 및 관련 과제

□ 동반발전을 위한 사회투자 전략에 필요한 대다수의 과제는 상당한 재정 투자나 심층적인 제도개혁을 요구하여 실제 정책 추진에 커다란 어려움이 예상.

○ 사회투자는 중장기적으로 현재 우리가 직면하고 있는 저성장속의 양극화를 극복하고 성장과 분배의 동반성장을 달성하기 위한 핵심기제

○ 그러나, 추세적인 성장률 하락을 반영하는 현재의 경기침체 상황에서는 재원 압박이 심각하여 사회안전망 강화 등을 위해 재정을 투자하기도 용이치 않은 상황.

⇒ 재정 부담을 극소화하고 투자의 실효성·· 책무성을 담보하는 하는 한편, 제도개혁의 실천성을 높이기 위한 전략으로서 투자와 제도개혁을 긴밀히 연계하는 통합적이고 전략적인 접근이 필요함

□ 사회복지 정책과 관련하여 적극적인 재정투자가 필요하겠으나, 투자의 효과성, 효율성을 높이기 위해 기존의 정책을 정비하고 정책 인프라 강화 등 제도개편을 병행하는 것이 필수적⁹⁾

○ 최적 정책조합을 구성하고자 하는 목적에서 상당한 재정부담이 소요되는 신규 프로그램을 도입하는 것보다는 기존의 프로그램을 개선하는 데 우선순위

- 많은 국가들의 경험을 볼 때 기존 프로그램을 개혁하는 것이 새로운 프로그램을 도입하는 것 보다 일반적으로 나은 결정이며, 기존 프로그램의 시행을 개선하는 것이 최적의 정책조합을 새로 설계하는 것 보다 훨씬 더 중요한 문제 (Azedine Ouerghi (2006))¹⁰⁾

9) 이에 관한 견해는 국민경제자문회의(2006)등에 이미 제시되었고, 정부의 기본적인 정책방향으로 반영된 바 있음.

10) 사회안전망의 적정규모와 적절한 정책조합은 위험의 성격, 수요의 성격, 제약조건, 정치적 상황, 역사적 배경에 따라 차이가 나며, 우월한 특정 정책조합은 일반적으로 존재하지 않음. 새로운 정책 도입에는 1-2년 정도 소요되나, 세부적 프로그램 조율에는 수년이 소요.

○ 사회투자 사업 전반에 대해 '투자'의 개념을 강화할수 있도록 각 사업에 대한 투자성과관리 체계를 획기적으로 강화할 필요

○ 조세부담인구의 확대 및 소득과약 인프라의 개선

* 2003년 기준 국세청의 임금근로자 소득과약율은 74%, 자영자의 소득과약율은 49%를 넘지 못함. 납세자와 비납세자간의 조세형평성 문제가 제기되고 있는 실정임.

○ 복지-교육-노동(직업훈련, 고용안정) 3대 정책의 유기적 연계 및 지역 차원에서의 책임 있는 통합서비스 제공을 위해 전달체계 등 제도 개편

- 궁극적으로 투자분야간, 부처간 투자조정이 필요할 수 있으나 현재는 이를 시도할 만한 기초분석 미비. 공통의 문제점을 해소하고 개별 지원사업의 효과성, 효율성을 높일 수 있는 방법을 강구하는 데 주력

- 부처간·부처내 자원재배분을 수반하는 방안보다는 각 부처별 내부효율화 노력 및 부처간 연계 등과 같은 제도개선을 통한 방안이 바람직

* 효율화는 사업대상과 사업주체를 기준으로, 크게 사업대상에 대한 자원재배치를 수반하는 방안과 이를 요하지 않는 방안(조정, 연계 등 제도개선) 그리고 사업주체간 조정을 필요로 하는 사업과 그렇지 않은 사업으로 나누어 파악할 수 있음. 이러한 틀 하에서 향후 우리나라 사회투자정책의 효율화 작업의 성격과 방향을 예시하면 다음 그림과 같음

[표] 효율화의 영역과 수단 및 우선순위 (개념도)

		대상 (부처, 사업)		
		間		內
		자원재배치	제도개선(연계)	효율화
주체 (부처, 소관)	間	×	○	/
	內	△	○	

지문: ◎ 우선순위 가장 높음 ○ 우선순위 높음, △ 우선순위 중간 × 우선순위 떨어짐

주: '대상 내-주체간 효율화'는 하위 주체-대상 단위에서의 이 그림의 구조를 재생산

- 재정건전성 문제에 대해서는 전략적인 재정지출을 통해 성장잠재력을 높이고 세수기반을 확대함으로써 재정건전성을 실현한다고 하는 동태적인 시각에서 '재정건전성'을 장기목표로 설정할 필요(Strategic Fiscal Policy)
- 전략적 재정정책은 10-15년 정도를 시계에 두고 규정할 수 있는 개념으로서 신규 소득기반이 창출되기까지의 상당기간의 '투자기' 동안은 재정과 성장이 악화될 수도 있겠으나(J-curve 효과), 전략분야를 잘 선정하고 정책효과를 담보할 수 있는 적절한 정책수단의 선택 및 정치한 설계 (mechanism design)이 있을 경우, '투자기의 J-curve 문제를 극소화할 수도 있음.
- 경기변동과 재정 간의 관계를 넘어 '잠재성장률과 재정'의 관계에 대한 보다 심층적인 논의와 분석이 필요하며, 정부와 민간의 새로운 역할 분담에 관한 보다 실천적인 기준과 이에 대한 사회적 합의 형성이 필요
- 사회정책에 있어서 공공 지출의 비중이 압도적이기는 하나 공공부문과 사적부문과의 새로운 조화를 모색하는 것이 중요함
- OECD 국가의 최근 개혁 동향을 볼 때, 사회지출 사업 전반에 걸쳐 재원 조달, 전달, 의사결정 측면에 대한 사적 부문의 역할이 강화되었으며 공공의 역할은 보다 복잡하고 어려운 정책관리의 영역으로 변화
- OECD 국가들의 경험을 볼 때, 사회적 보호에 대한 보편적 접근의 중요성으로 인해 60년대 및 70년대는 공공 부문의 제공이 지배적이었지만 최근에는 공급자 다양화, 소비자 선택기회 확대 등의 차원에서 개인, 가족, 고용주, 노동조합, 비영리조직 등 사적 부문의 역할 증대¹¹⁾
- * 미국의 경우 공공사회지출의 비중은 OECD 다른 선진국에 비해 낮은 편이나 비법정(자발적)민간지출의 비중은 매우 높음 (14.7%: 8.9%, OECD 평균 = 20.4 : 1.9) 미국의 시스템이 우월하다고 보기는 어려우나, 최소한 민간부문이 공공부문의 역할을 상당히 보완할 수 있음을 시사

11) 민간부문에 대한 의존도가 높아졌으나, 개인적 상황에 맞는 적절한 프로그램을 제공하는 과정에서 어떤 영역에서는 서비스공급 총량이 증대됨

- 이와 관련하여 인적자원 자본시장의 불완전성을 완화할 수 있는 조치를 통해 민간 금융기관의 투자재원을 사회투자 부분으로 흡수
 - 공공사회투자의 핵심적 논거의 하나는 “자본시장의 불완전성”임. “자본시장의 불완전성을 감소/해소”하는 것이 근본적인 대안이자 공공투자를 포함한 총 투자부담을 극소화할 수 있는 방법
 - 우리의 경우, 세정기반 강화, 민간금융기관의 발전 등으로 인해 이 인적자원투자에 관한 자본시장의 불완전성은 점차 감축되는 추세. 다수 선진국들간에 이미 20년 정도의 시행을 거쳐 정착단계에 들어선¹²⁾ 소득조건부 대부 등 새로운 학자금 지원 모형을 대학시장에 일차적으로 도입하고 이를 성인평생교육 부분으로 확대
- 중앙정부-지방정부-시민단체간의 실질적인 공조를 확보하는 한편 지역별, 직능별 등 다양한 규모와 성격의 공동체(커뮤니티)를 활성화하고 사회적 보상(social reward) 기제를 적극 개발하여 중앙정부의 재정지원이나 경제적 보상에 의존하는 전통적 접근의 한계점을 보완

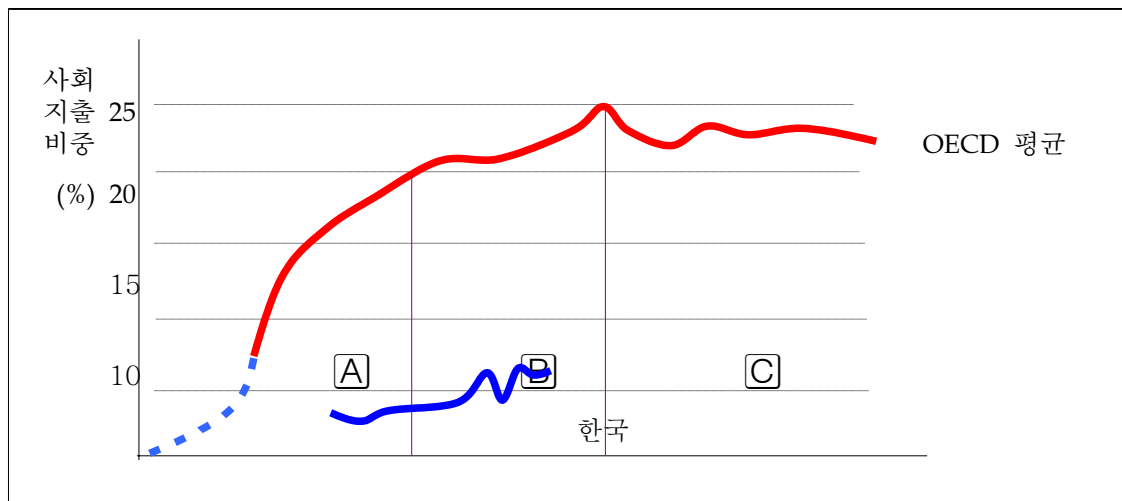
12) 영국, 호주, 뉴질랜드, 핀란드, 스웨덴, 오스트리아 등

<첨부1> OECD국의 사회투자 추세 및 특징

가. OECD 국가의 사회지출 현황

- OECD 국가들의 GDP대비 사회지출 비중은 '90년대 이후 최근까지 평균 20% 내외의 높은 수준을 유지 (01년 현재 22.6%)
 - 20세기 초에는 GDP의 1% 미만 → 30-40년대에 확장되고 60-80년대에 다시 2배가 증가 → 1993년에는 최고 23%를 기록한 후 이후 비건강 지출의 감소로 1.5%p 정도 감소
 - 사회지출 중 공공부문이 부담하는 **공공사회지출의 비중은 90% 이상**
* 사회지출 = 공공(국가 등 공공부문 부담) + 법정민간부담
- 사회지출비중은 경제성장에 따라 높아지는 추세를 보이나, 일정수준(1인당 소득 2만弗)이 넘어서면 정체 또는 소폭 감소
 - 소득 1만弗 수준까지는 빠르게 증가(GDP 대비 20% 도달)→ 이후는 증가세 둔화 → 1.5만~2만弗 단계에서 급증한 후, 이후 하향 안정세

< 1인당 GDP와 공공사회지출 비중과의 관계 추이('80~'01) >

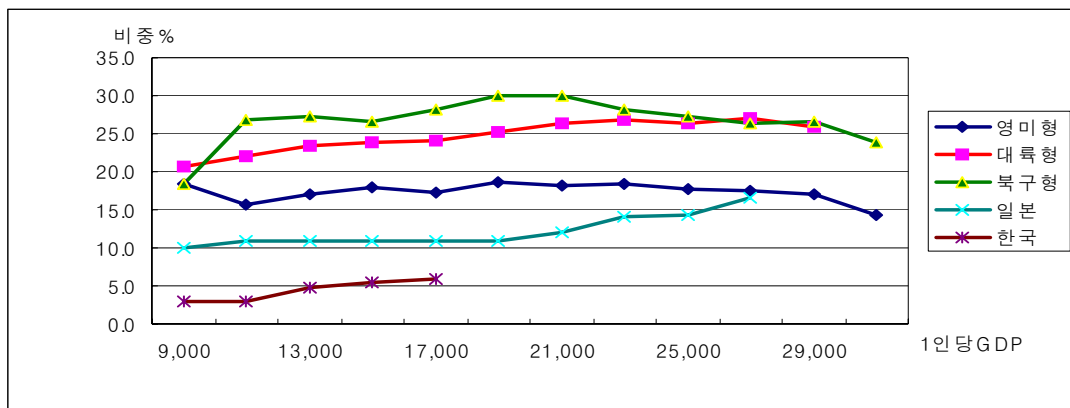


- 주1) 점선은 추정 추세선
- 주2) 통계자료의 한정으로('80년 이후 자료), 각 소득단계별로 샘플 수에 있어 다소간의 차이 존재 (특히 5천불에서 1만불 구간은 극히 제한된 샘플을 사용)
- 주3) 국민소득은 구매력 기준 PPP(Purchasing Power Parity) GDP임

□ 소득 단계별 공공사회지출의 비중은 국가군별로 큰 차이가 나며, 대체로 “북구형 > 대륙형 > 영미형 > 일본”의 특징을 보임.

- 북구형과 영미형의 경우 소득 2만불 수준을 정점으로 비중 감소
 - 특히 3만불 이상의 단계에서 지출 비중 감소폭 증가
 - 대륙형은 소득에 따라 꾸준히 증가하다가 2만불대 후반에서 소폭 감소 (북구형과 비슷한 수준으로 수렴)
 - 일본은 매우 낮은 수준을 유지하다 2만불 이후 빠르게 지출 비중 상승
- * 일본을 제외한 모든 국가들의 경우 최근 들어 지출 비중 하락

< 복지국가 유형별 공공사회지출 비중 증가 추이 >



나. 우리나라의 사회지출 현황

- 우리나라의 사회지출규모는 '01년 기준 48조원으로 GDP 대비 8.7%이며 OECD 평균의 약 1/3 수준
- '90~'01년간 연평균 증가율은 18.1%로, 외환위기 직후 급속히 증가
 - '97~'98년간 65% 증가 (GDP대비 비중: 6.46% → 10.86%)

○ '01년 현재 우리나라는 1인당 구매력기준(PPP) 국민소득은 1.7만弗이나 공공사회지출 비중은 6.1%에 불과하여 OECD 평균에 크게 못 미침.

- 선진국들과의 고령화 수준 차이를 감안하여, 연금 관련 항목 (고령, 유족, 장애)를 제외한 공공사회지출을 비교하더라도, 한국은 4.3%, OECD 30개국 평균은 10.0% (2001년 기준)로 한국은 선진국의 절반 이하 수준

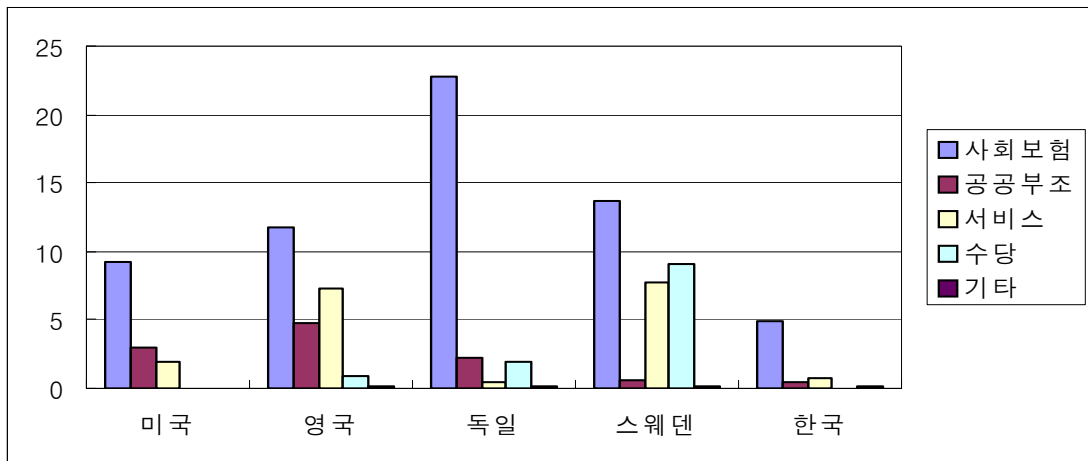
- OECD 국가들이 GDP 1만弗에 도달했던 시점의 공공사회지출비중과 비교해도 크게 미흡한 수준 ※ GDP 1만弗 도달시기의 사회지출 비중(%) : 프랑스 22.2('81), 독일 23.7('81), 이태리 19.8('81), 스웨덴 28.8('80), 영국 20.9('83), 미국 13.3('80)

□ 사회지출 내부의 구성을 볼 때, 선진국에 비해 사회보험의 비중이 상대적으로 높고 사회복지 서비스의 비중이 낮은 특성 (독일의 경우 예외)¹³⁾

○ 일반적으로 사회보험의 비중이 가장 높으나 스웨덴의 경우 수당의 비중이, 영국의 경우 사회복지 서비스의 지출비중이 상대적으로 높음

※ 공공 지출은 주로 현금 보조 방식(대략 60%)이며 대부분 노령자 지원

<각국의 GDP대비 사회보장 구성비(% , '98년)>



주: 각 항목별 구성비는 절대치로서 항목별 구성비의 합은 전체 사회지출의 GDP대비 비율

13) 사회지출 중 사회보장 관련 지출은 지출방식에 따라 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스, 수당 (demogrant : 노인, 아동, 장애인 등 특정 집단 모두에게 보편적으로 지급하는 급여) 등으로 구분

- 9개 항목별 지출 비중은 OECD 선진국의 경우, 고령 연금, 건강 보험, 장애 급여 순서이나, 우리나라의 경우 고령 연금 시행기간이 오래지 않아 고령 연금의 규모가 GDP 대비 1.2%에 지나지 않음

< OECD 주요국 공공지출 구성의 GDP 비율 (%,'01년)>

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	OECD -23
총 공공지출	29.8	28.5	27.4	21.8	14.7	16.9	6.1	22
고령	9.2	10.6	11.7	8.1	5.3	7.3	1.2	7.9
유족	0.6	1.5	0.4	0.6	0.8	1.2	0.2	1.0
장애	5.2	2.1	2.3	2.5	1.1	0.7	0.5	2.6
건강	7.4	7.2	8.0	6.1	6.2	6.3	3.2	6.1
가족	2.9	2.8	1.9	2.2	0.4	0.6	0.1	2.0
적극적 노동시장	1.4	1.3	1.1	0.3	0.2	0.3	0.3	0.7
실업	1.0	1.6	1.2	0.3	0.3	0.5	0.2	1.0
주택	0.6	0.9	0.2	1.5	-	-	-	0.4
기타	0.6	0.4	0.5	0.2	0.5	0.2	0.5	0.5

다. 민간사회지출 및 순사회지출

- 민간사회지출 (법정 + 비법정) vs 공공사회지출

< OECD 주요국 총 사회지출의 GDP 대비 구성비율 >

	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	OECD -23
총 사회지출	33.3	30.5	30.9	26.2	24.0	20.4	10.6	23.0
총 공공지출	29.8	28.5	27.4	21.8	14.7	16.9	6.1	20.4
총 민간지출	3.5	2.0	3.5	4.4	9.3	3.5	4.5	2.6
총 법정	0.6	0.0	1.4	0.5	0.4	0.8	2.6	0.7
총 비법정	2.9	2.0	2.1	3.9	8.9	2.7	1.9	1.9

- 한국의 공공사회복지지출 비율은 매우 낮으나 민간사회복지 지출 비율은 높은 수준
 - 법정민간지출 비중이 높기 때문이며 (2.6%), 자발적민간지출 비중은 OECD 평균 수준(1.9)
- 자발적민간지출 비중은 미국 (8.9)이 매우 높으며, 영국 (3.9)도 OECD 평균보다 높은 편

□ 순사회지출 vs 사회지출¹⁴⁾

- 총 사회지출과 비교할 때 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국의 순 총사회지출 비율은 3-4%p 감소한 반면, 영국, 미국, 일본, 한국의 경우 거의 불변
 - 영국, 미국, 한국의 경우 사회복지 목적의 조세감면이 많음을 시사
 - 미국과 일본의 순 공공지출은 오히려 총 공공지출보다 증가

※ 순 사회지출의 개념으로 할 때, 한국의 공공지출 비중은 여전히 OECD 평균에 크게 못미치나, 다른 선진국에 대한 격차는 상당히 감소

< OECD 주요국 순 사회지출의 GDP 대비 구성비율 >

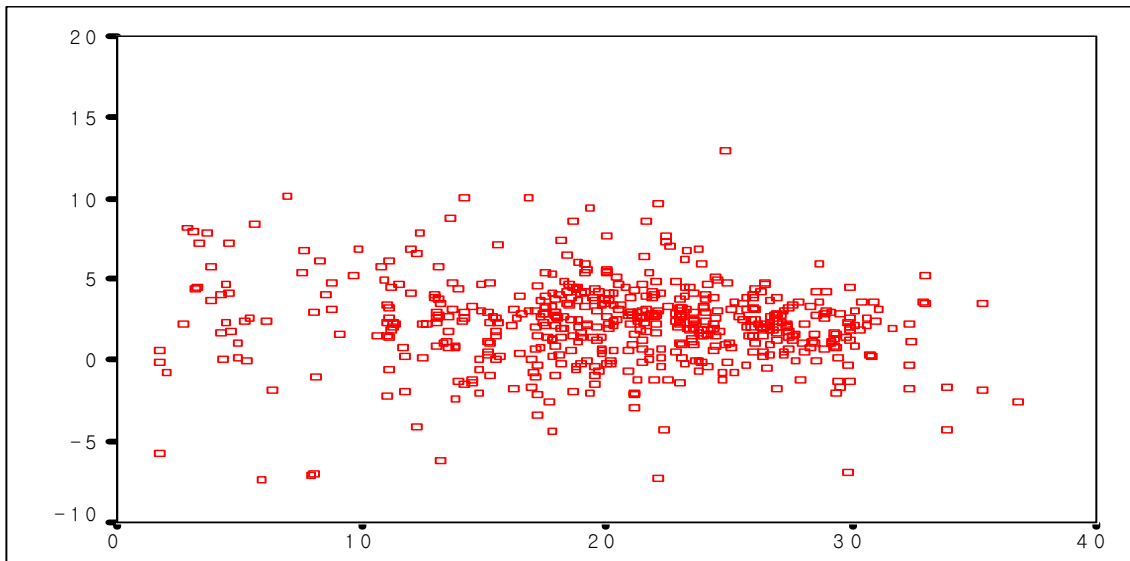
	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국	OECD-23
순 총사회지출	26.0	27.0	27.6	23.3	23.1	20.2	10.0	19.8
순 공공지출	23.7	25.2	25.4	19.8	15.9	17.1	6.1	17.9
순 총민간지출	2.2	1.8	2.7	3.6	8.5	3.2	3.9	2.1
순 법정	0.3	0.0	0.8	0.4	0.4	0.7	2.2	0.5
순 자발적	1.9	1.8	1.9	3.2	8.1	2.5	1.7	1.6

14) 순 사회지출의 개념은 사회지출 수혜자의 입장에서 볼 때 가치분 수혜액을 의미하며 : 총 공공지출(Gross Public Social Expenditure)에서 직접세(Direct taxes and social contributions paid out of public cash benefits)와 간접세(Indirect taxes on private consumption financed by net cash transfers)를 차감한 후 세제감면액(Tax breaks for social purpose)을 더한 금액 *

<첨부2> 사회지출과 성장률간의 관계 (OECD국가 대상)

- OECD 30개국의 1980~2001년간 단순 연간 데이터 540개(누락연도 제외)를 볼 때, 공공사회지출의 GDP 비중과 성장률 (1인당 GDP증가율)간의 관계는 불명확

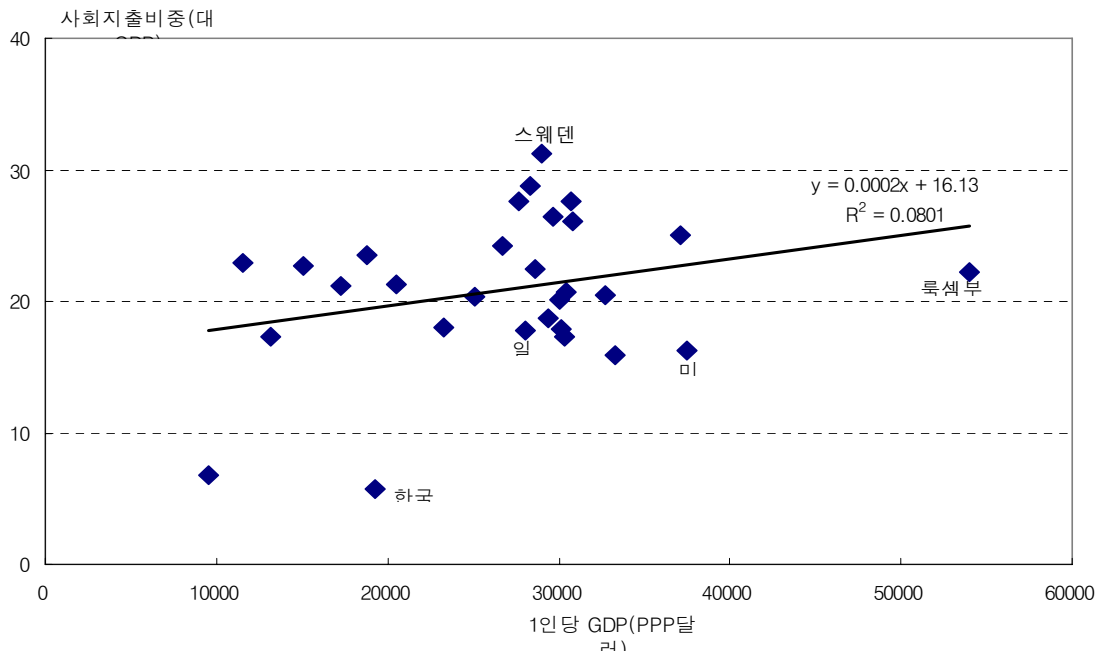
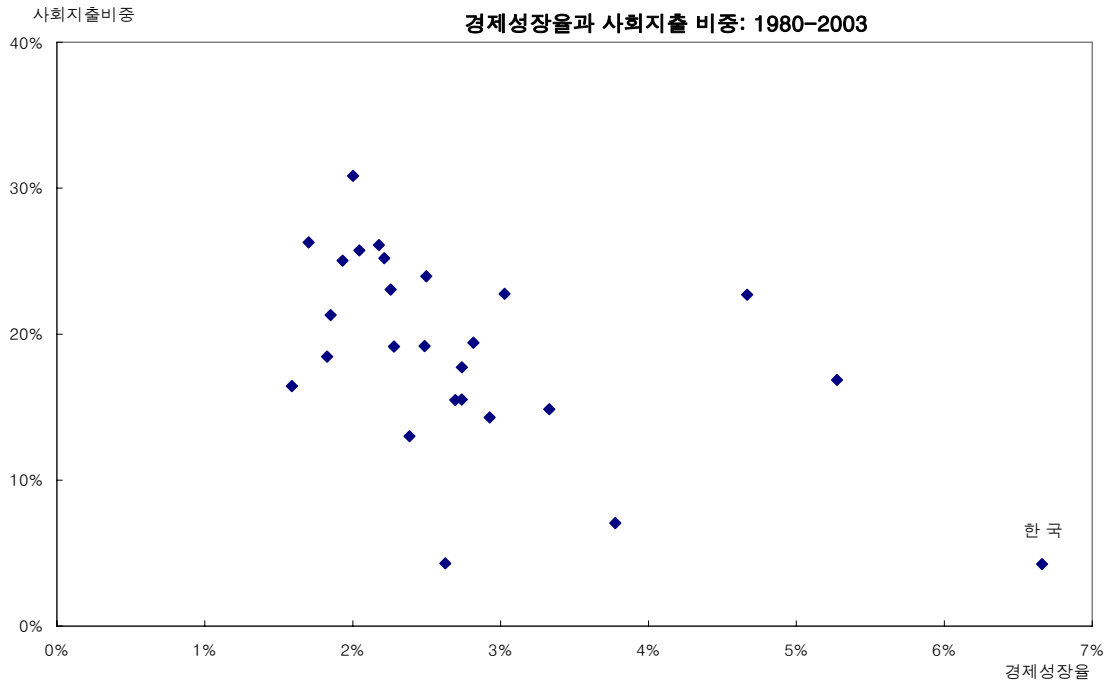
< GDP 중 공적 사회지출비중(X축)과 1인당 GDP 증가율(Y축) >



자료 : OECD (2004), social expenditure Database (www.oecd.org/els/social/expenditure)

- 그러나, 분석기간과 방법을 약간 달리하여, 1980-2003년 기간 중 OECD 20개국 실질GDP성장률 평균과 GDP대비 사회지출의 비중 평균간의 관계를 볼 때, 음의 상관관계가 발견되나 이에 대해서는 신중한 해석 필요
 - 이러한 결과는 사회지출과 성장률간의 직접적인 인과관계를 나타내지 않으며, 단순히 (1) 고소득국가일 수록 사회지출 비중이 높으며, (2) 고소득 국가일수록 성장률이 낮다는 2가지 일반적인 관계를 반영
 - OECD 주요 선진국의 고도성장기는 대부분 1980년 이전이며, 일본의 경우도 1970년대임. 따라서 분석대상기간인 1980-2001년은 경제성장률이 점차 낮아지는 시기인 반면, 사회지출의 비중은 높아지는 시기이므로 이 기간에 양자의 관계는 역상관관계로 나타나고 있다고 판단됨.

< OECD 사회지출과 경제성장률 >



자료: OECD(2006), Social Expenditure Database,
OECD, Economic Outlook 76 database

〈첨부3〉 인적자원개발정책 관련 지원사업의 분류

- 사회투자과 마찬가지로 인적자원개발(HRD)은 다양하게 정의될 수 있으며 정책분석 목적의 인적자원개발투자는 한 가지 개념으로 정의하기에 무리

- 이러한 점을 감안하여 ‘인적자원개발기본법(2001)’ 제정 목적을 위해 수행된 연구에서는¹⁵⁾ 인적자원개발투자를 ‘협의’와 ‘광의’의 두 가지로 나누어 규정하고, 각각을 사업성격별로 세분(중·소분류 등)하여 파악

- **HRD1(협의):** 직접적인 교육훈련 목적의 정부 재정투자 사업
 - 학교교육(교육부 및 기타 부처), 영·유아 교육 및 직업훈련 프로그램 등 평생교육, 그리고 사회적 자본 형성을 위한 시민교육 포함

- **HRD2:** 인적자원의 유지·관리·활용 제고를 위한 시설·인프라·컨텐츠를 제공하는 재정투자사업
 - 평생교육기관 및 각종 사회시설, 도서관 등 인프라, 연구개발 사업 및 인적자원 개발에 기여하는 사회보장 사업 포함

 - 사회정책 차원의 순수한 복지성 보상사업은 제외

- **HRD(광의) = HRD1 + HRD2** (“인적자원 개발을 목표로 하거나, 인적자원 개발에 상당하고 직접적인 효과가 있을 것으로 판단되는 사업”의 의미로 해석)

15) 한국개발연구원조세연구원 (2001)

<표> 인적자원 개발관련 재정지원 사업 분류

HRD1: 직접적인 교육훈련 목적의 사업	
A : 학교교육	
A-1 교육인적자원부 소관 학교교육	A-2 타 부처 소관 학교교육
A-3 실질적인 학교교육 지원	A-4 교육인적자원부 대학병원 지원
A-5 학생 중식지원	A-6 민간인의 학비 지원
A-7 지방교육재정교부금 및 양여금	
B : 공공부문 인적자원 개발	
B-1 공무원 교육·연수 및 능력개발	B-2 공무원의 장학금 및 학비지원
B-3 공무원 자녀학비 보조수당	B-4 정책수행 위한 민간인 연수
C : 사회적 자본 형성 위한 홍보 및 교육	
C-1 일반적 홍보 및 교육	C-2 국제교육 및 재외국민교육
D : 직업·취업훈련 및 학교 외 교육	
D-1 : 실업자 취업훈련	D-2 : 재소자 교육훈련
D-3 : 취약계층 교육훈련	D-4 : 기타 교육훈련 및 능력개발
D-5 : 전문분야 인력양성	
HRD2: 인적자원의 유지·관리·활용 제고를 위한 시설·인프라컨텐츠 제공 사업	
F : 인적자원 개발 정책 수립	
G : 인적자원 개발 인프라 구축	
G-1 시설 및 시설운영 (도서관, 박물관, 과학관, 각종 문화시설 등)	
G-2 인프라 성격의 프로그램 (청소년 계발, 청소년 유해환경 개선 등)	
H : 인적자원 개발 기회 제공	
H-1 : 연구개발	H-2 : 학술진흥
H-3 : 특정산업 및 단체 지원	H-4 : 사회복지 사업 (비금전급여성)
H-5 : 고용보장 및 안정 등 (공공근로, 실업급여 등 주로 금전적 보조)	

- * 용자인 경우 동일한 기준을 따르되 code 앞에 X를 첨부하여 구분
- * Y : 인적자원 개발과 밀접하게 관련된 기금에 대한 출연금 (규모 추정에는 비포함)
- * H1은 필요에 따라, 다시 H-11 ~ H-17의 세분류 code로 구분

〈첨부4〉 우리나라 사회서비스산업 현황 분석

1, 보건복지부 분류

가. 범위와 현황분석 가능 통계

□ 보건복지부에서는 사회서비스의 범위를 보건업(85, 단 수의업 852은 제외), 사회복지사업(86), 가사서비스업(95)으로 설정하고 있음.

- () 안의 수자는 표준산업분류코드

※ OECD 국민소득계정상의 사회서비스(social services)는 '보건의료, 교육훈련, 공공행정의 3부문을 포함)

□ 상기의 범위에 기초하여 국민경제 전체에서 사회서비스의 일반현황을 분석할 수 있는 통계로는 한국은행의 국민계정과 산업연관표, 통계청의 경제활동 인구조사 등임.

○ 국민계정의 경우 전체경제에서 사회서비스업의 위치(비중)와 성장세를 최근까지(2005년) 타산업과 비교하여 파악이 가능하나, 분류의 한계로 인하여 보건업 내에 수의업이 포함되어있다는 단점이 있음.

○ 산업연관표는 가사서비스업의 분리가 가능하나, 2000년이 최근이며, 시계열적 변화를 보기 어렵다는 단점이 있음.

○ 경제활동인구 사업체기초통계는 가사서비스업은 별도로 분리되어 있으나 보건업과 사회복지사업의 구분이 없으며, 보건업에 수의업이 포함되어 있다는 단점이 있음.

나. 기초 분석 결과

□ 국민소득 비중

<표> 사회서비스업의 국민경제적 위치와 성장세

(단위: %)

	명목부가가치 비중			실질 증가율(연평균)		
	1995	2000	2005	1996-2000	2001-2005	1996-2005
농림어광업	6.9	5.2	3.6	1.1	-0.1	0.5
제조업	27.6	29.4	28.4	7.9	6.6	7.3
SOC산업 ¹⁾	13.6	10.9	11.5	-0.2	4.5	2.1
서비스업 ²⁾	49.8	51.9	53.1	4.1	3.8	3.9
사회서비스업	2.0	2.6	3.3	1.4	3.1	2.3
(보건업) ³⁾	1.7	2.1	2.8	0.9	3.4	2.1
(사회복지사업)	0.2	0.4	0.4	4.2	2.9	3.6
(가사서비스)	0.1	0.2	0.1	3.3	-0.4	1.4
전산업	100.0	100.0	100.0	4.3	4.6	4.4

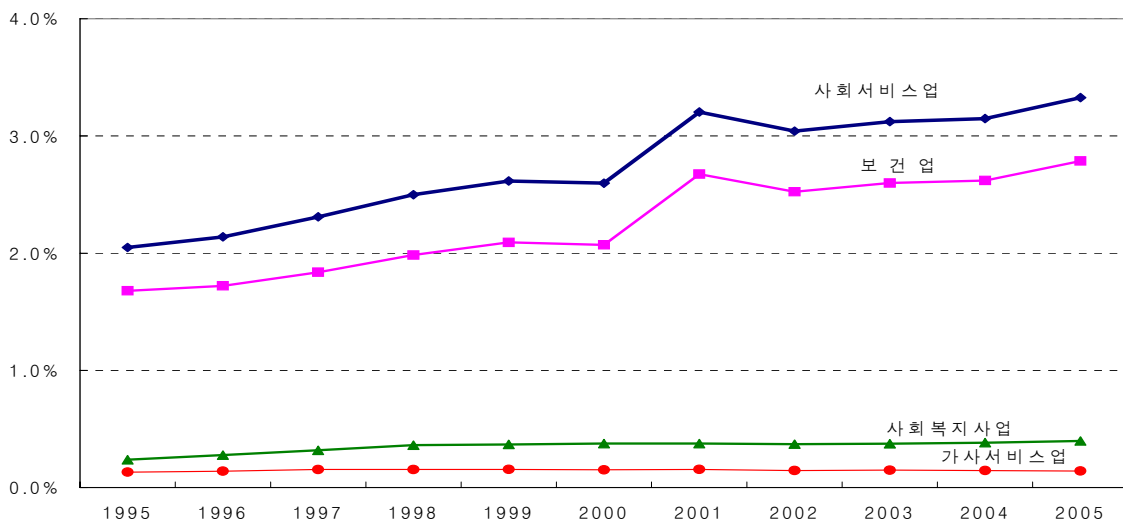
주 1) 전력수도가스업 및 건설업을 포함.

2) 사회서비스업을 제외한 서비스업임.

3) 수의업이 포함됨.

자료: 한국은행, 국민계정

<그림 > 사회서비스업의 부가가치 비중 추이



□ 취업자 비중

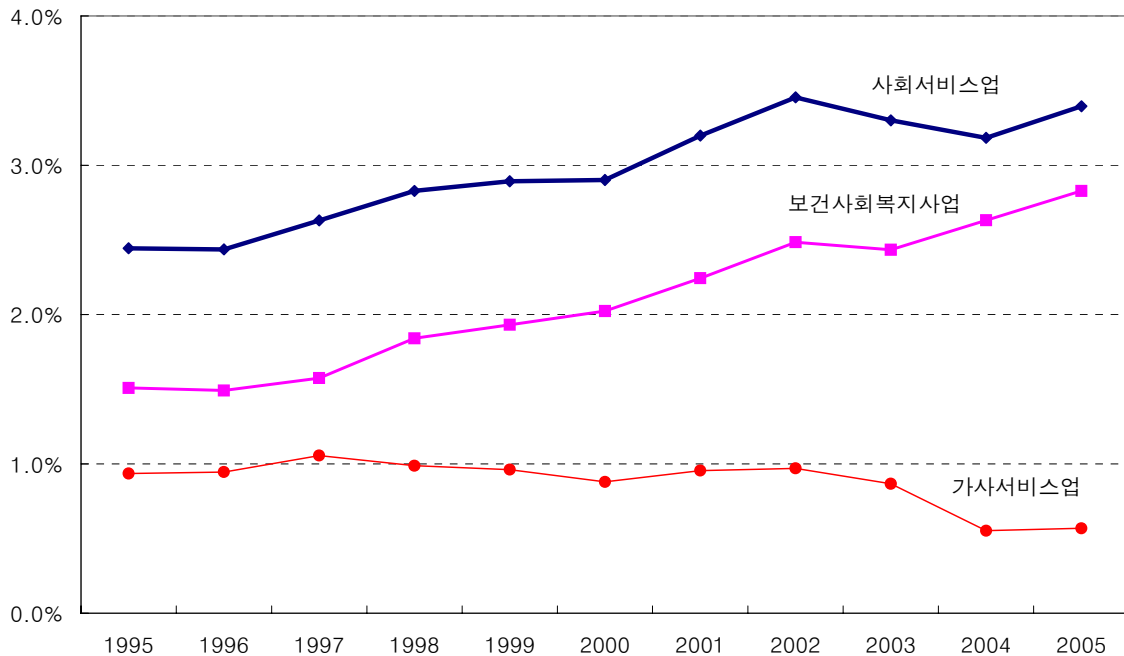
<표> 사회서비스업의 취업자 비중 및 증가세

(단위: %)

	취업자 비중			취업자 증가율(연평균)		
	1995	2000	2005	2000/1995	2005/2000	2005/1995
농림어광업	11.9	10.7	8.0	-1.4	-4.1	-2.8
제조업	23.6	20.3	18.5	-2.3	-0.3	-1.3
SOC산업	9.7	7.8	8.2	-3.7	2.8	-0.5
서비스업	52.3	58.3	61.8	2.9	2.7	2.8
사회서비스업	2.4	2.9	3.4	4.2	4.8	4.5
(보건·사회복지사업)	1.5	2.0	2.8	6.8	8.6	7.7
(가사서비스)	0.9	0.9	0.6	-0.5	-6.9	-3.8
전산업	100.0	100.0	100.0	0.7	1.6	1.1

자료: 통계청, 경제활동인구조사

<그림> 사회서비스업의 취업자 비중 추이



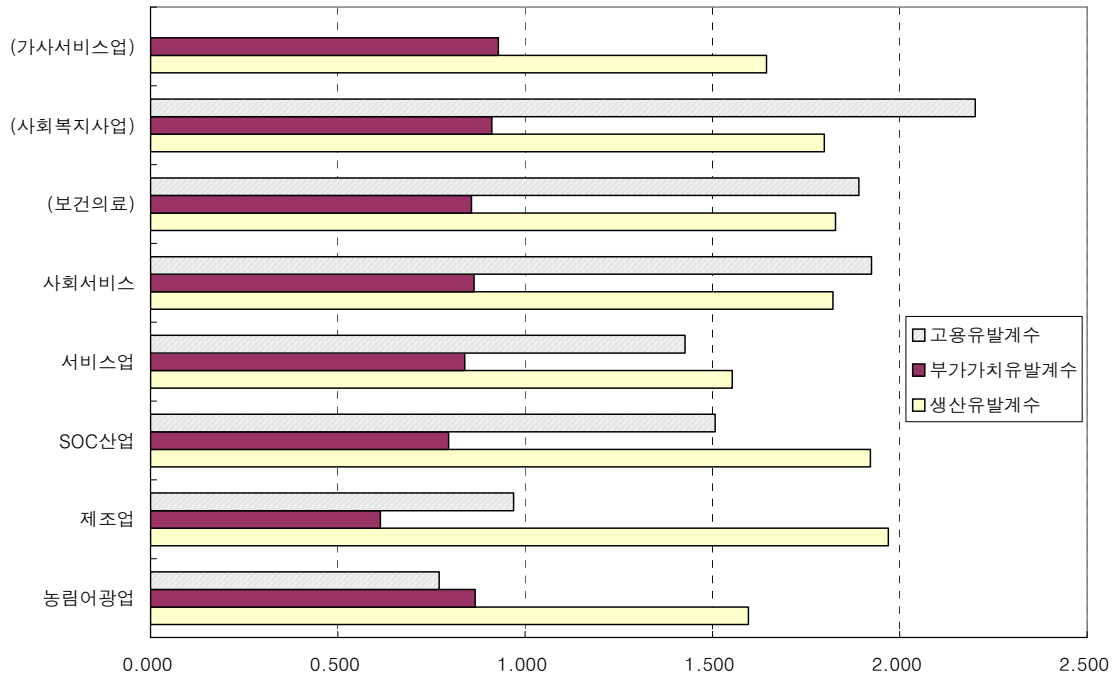
□ 유발계수

<표> 사회서비스업의 유발계수(2000년)

	생산유발계수	부가가치유발계수	고용유발계수 (명/억원)
농림어광업	1.596	0.867	0.770
제조업	1.969	0.614	0.969
SOC산업	1.921	0.796	1.507
서비스업	1.553	0.839	1.427
사회서비스	1.821	0.864	1.925
-보건의료	1.828	0.856	1.891
-사회복지사업	1.799	0.911	2.201
-가사서비스업	1.645	0.929	-

자료: 한국은행, 2000년 산업연관표로부터 산출

<그림> 사회서비스업의 유발계수(2000년)



2, OECD 분류

<표 A> 사회서비스업¹⁾ 비중의 국별 비교(전산업 대비)

국가	전산업 부가가치 비중		취업자 비중	
	1995	2003	1995	2003
덴마크	26.6	26.9	34.5	35.6
스웨덴	23.5	26.1	39.3	38.9
네덜란드	23.3	25.0	31.8	33.0
아이슬랜드	22.1	24.9 ²⁾	33.1	35.6
벨기에	23.8	24.7	32.3	34.7
프랑스	23.1	24.0	33.7	33.6 ²⁾
미국	23.7	23.8	33.6	35.4
노르웨이	22.5	22.9	37.5	38.7
영국	21.5	22.2	29.1	30.2
핀란드	22.7	22.1	32.6	33.7
일본	19.3	22.0	27.1	31.9
독일	21.6	21.7	27.6	29.3
그리스	19.7	20.7	21.7	23.2
스페인	20.7	20.7	28.2	27.7
멕시코	17.0	20.3	26.9	26.2
이태리	18.8	20.0	28.0	27.8
오스트리아	22.8	19.9	23.5	24.7
한국	15.3	17.8	14.8	19.9
아일랜드	20.3	17.2	26.5	26.4
룩셈부르크	16.7	15.4	22.0	22.3

주 1) 사회서비스업의 범위는 OECD, STAN DB의 산업분류 중 공공국방행정(PUBLIC ADMIN. AND DEFENCE; COMPULSORY SOCIAL SECURITY), 교육(EDUCATION), 건강 및 사회적 업무(HEALTH AND SOCIAL WORK), 기타 공동단체, 사회 및 개인 서비스(OTHER COMMUNITY, SOCIAL AND PERSONAL SERVICES), 가사서비스(PRIVATE HOUSEHOLDS WITH EMPLOYED PERSONS), 기타 지역적 사회단체(EXTRA-TERRITORIAL ORGANIZATIONS AND BODIES)를 포함함.

2) 2002년 비중임

자료: OECD, STAN DB.

<부표 b> 3대 사회서비스업¹⁾ 비중의 국별 비교

국가	공공행정	교육	보건사회사업	합
노르웨이	6.5	7.9	20.3	34.7
덴마크	7.2	7.2	16.2	30.7
벨기에	10.3	8.7	10.0	29.0
아이슬란드	5.2	7.8	15.8	28.8
핀란드	7.3	6.8	14.3	28.4
미국	9.0	8.6	10.4	27.9
네덜란드	6.2	5.6	13.4	25.2
영국	5.7	7.9	10.4	24.0
독일	6.9	5.4	10.6	22.8
아일랜드	5.1	6.4	9.5	20.9
오스트리아	6.1	5.1	8.9	20.1
이태리	5.6	6.9	5.7	18.1
그리스	7.1	6.6	4.4	18.0
룩셈부르크	5.2	4.4	6.4	16.1
멕시코	4.6	8.1	2.8	15.4
한국	3.4	6.7	2.4	12.6
일본	3.2	0.0	0.0	3.2

주 1) OECD, STAN DB의 산업분류 중 공공국방행정(PUBLIC ADMIN. AND DEFENCE; COMPULSORY SOCIAL SECURITY), 교육(EDUCATION), 건강 및 사회적 업무(HEALTH AND SOCIAL WORK) 3개 항목만을 포함.

2) 2002년 비중임

자료: OECD, STAN DB.

<참고 자료>

- 국민경제자문회의(2006), 사회지출과 경제성장의 관계 - 사회지출 확대가능성 검토
- 정부민간 합동작업단 (2006) 『함께 가는 희망한국 VISION 2030』 .
- 우천식 (2005), 세계경제 환경변화와 한국경제의 장기 발전 전망 미래학회 세미나 발표자료 (2005.6)
- 원종욱 (2005), 성장과 분배의 이론적 검토, 보건복지포럼, 보건사회연구원
- 한국개발연구원-조세연구원 (2001), 『인적자원 개발관련 재정지원사업 분석 및 효율화 방안』, 교육인적자원부 정책연구 (2001-5)
- 한진희, 최경수, 임경묵, 신석하 (2006), 한국경제의 잠재성장률 전망, KDI
- OECD (2005), How Active Social Policy Can benefit Us All, OECD
- Aghion, P. and P. Bolton (1997), "A Theory of Trickle-Down Growth and Development," Review of Economic Studies 64, 151-172.
- Alesina, A. and R. Perotti (1996), "Income Distribution, Political Instability and Investment," European Economic Review 40, 1202-29.
- Azedine Ouerghi (2006), Effective Design of Social Safety Net : From Protective to Productive Social Safety Nets, KDI-세계은행 주관 conference on "Toward an Effective Social Protection System" 발표자료 (2006.12.6)
- Banerjee, A. V. and A. F. Newman (1993) "Occupational Choice and the Process of Development," Journal of Political Economy 101, 274-298.
- Bourguignon, Francois((2004), Key Factors for a Blnaced Developent Strategy, in 「National Vision Matters - Lessons of Success」, Proceedings of a Public-Private Sector Development Forum, IDEA-World Bank-ECLAC
- The Brookings Institution (2006), 「The Hamilton Project : An Economic Stratgey to Oppotunity, Prosperity, and Growth」
- Galor, O. and O. Moav (2003) "Das Human Kapital: A Theory of the Demise of the Class Structure," mimeo.
- Lindert, P. (2004) Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century, Cambridge University Press.
- Lindert, P. and Williamson, J. (2001) "Does Globalization Make the World More Unequal?," NBER Working Paper No. W8228.
- Rodrik, D. (1988) "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" Journal of Political Economy, 106(5).