

OECD 국가의 사회지출과 경제성장

국제심포지엄 (한국보건사회연구원 주최, 2005. 11. 22.)

보사연 주최 국제심포지엄에 관한 내일신문 보도내용('05.11.22)을 확인하여 보고하라는 지시에 따라 동 심포지엄에 발표된 논문 중 총론에 해당하는 2편의 주요 내용을 정리하여 보고드립니다.

1. 공공의 성장: 복지국가의 사망 혹은 확산?

※ 발표자: 피터 린더트(Peter Lindert), 캘리포니아대 교수(경제학, U.C. at Davis)

1) 핵심논지

- '80년대 이후 복지국가의 후퇴는 거의 없었음
- 복지국가는 성장친화적인 조세구조를 유지하여 경제성장에 유리
- 인구노령화에 대응하여 성장 친화적인 연금개혁 추진
- 개도국이 복지국가로 발전하기 위해서는 실질적 민주화 진전 필요
 - * 복지국가 : 사회지출규모가 GDP 대비 20% 이상인 국가로 정의
 - 사회지출 : 공공부조, 실업급여 및 직업안정, 공적연금(군인·공무원연금 제외), 공공보건지출, 주택보조금 등 (시장에 대한 직접 규제인 노동보호법·수입규제·국유화 등과 교육은 제외)

2) 주요 내용

논지 1. 복지국가의 성장친화적인 특징

OECD의 복지국가는 여전히 건재

- '80년 이래 OECD 사회지출은 증가하고 하향평준화(race to the bottom)는 없었음
- 복지국가의 수는 안정적으로 유지(영국, 호주, 캐나다 등과 체코, 헝가리, 폴란드 등 3개 주요 구 동구권 국가는 20% 이상 수준 유지; 스위스는 20% 초과; 일본은 20% 근접; 아일랜드는 20% 미만으로 하락)

□ 경제성장에 대한 복지국가의 부정적 영향은 거의 없음

○ 대부분의 복지국가는 부자와 기업 및 재산에 과도한 세금을 부과한다고 생각하나, 이는 사실과 다름

- 법인세와 재산세 의존도는 미국이 유럽보다 더 높음

※ 총조세 대비 재산세 비율은 미국 11.9%, 스웨덴 3.2%

법인세 비율은 미국 6.7%, 스웨덴 4.8% ('02년)

- 유럽복지국가는 근로소득세, 간접세, 죄악세(sin tax: 주세, 담배세 등) 비중이 높음. 이는 보수적인 경제학자들이 줄곧 성장에 친화적이라고 주장해 온 세금

○ 복지국가정책 중 경제성장에 부정적 영향 미치는 정책이 일부 있으나 그 영향은 크지 않으며 다른 제도로 충분히 상쇄 가능

- 실업급여가 근로동기를 해친다는 기존 연구는 실업급여액 수준에만 초점을 맞추고, 실업급여를 받는 사람의 비율은 고려치 않음

· 실업급여수급자와 실업급여액을 곱하여 계산하면 실업급여의 근로동기 저하효과는 훨씬 감소(실업급여를 실제로 받는 실업자는 많지 않음)

· 실업급여 수급자는 대개 저임금 근로자로, 이들이 실업급여를 받음으로써 일자리에 남아 있는 근로자의 1인당 생산성은 향상

- 빈곤가족에 대한 공공부조가 근로동기를 해칠 수 있다고 하나,

· 근로동기의 저하는 빈곤가족이 일을 시작하여 소득이 증가하자마자 곧바로 공공부조 급여를 중단하는 미국제도에서 더욱 심각함

※ 미국이 이런 방식으로 제도를 운영하다가 '93년 클린턴 행정부가 근로소득보전 세제(EITC) 급여수준을 올리자 빈곤가족의 근로동기가 향상된 바 있음

○ 복지국가는 부모휴가제도 및 공공보육 등을 통해 여성의 경제활동참여를 지원, 이로부터 일자리 증가와 세원 확대, 생산성 향상의 이득을 누림

□ 공공보건의료는 복지국가의 성장친화성을 가장 잘 시현(미국이 반례)

○ 미국은 시장적 의료와 노인을 위한 사회적 의료가 혼합되어 있는데,

- 보건의료지출이 유럽보다 많지만 평균수명은 선진 20개국 중 19위

- WHO는 미국 보건의료서비스의 질을 37위로 평가

□ 유럽의 약점: 고등교육 취약, 시장에 대한 직접적 규제 과다

○ 유럽이나 일본의 최상위 대학은 미국에 비해 경쟁에 과소 노출

○ 유럽은 시장에 대한 직접적 규제정책으로 경쟁을 제한

논지 2. 인구노령화 및 연금개혁

- 인구노령화의 대책으로 확정기여식(DC: defined contribution) 연금 전환 주장이 제기되고 있으나, 근거가 미약
 - 공적연금 · 민간연금 모두 인구노령화로 인한 조정압력에서 자유로울 수 없음
 - ※ 현재 부과방식을 채택하고 있는 나라들도 초기에는 대부분 적립식의 확정기여방식으로 출발하였다가, 나중에 부과방식으로 전환
 - ※ 확정기여방식은 경제활동기간 중 소득이 낮거나, 퇴직 후 연금자산의 가치가 크게 하락한 노인의 경우에 연금사각지대를 발생시킬 우려
- OECD 국가들은 인구노령화에 대응해 노인 1인당 지원액(1인당 GDP 대비 연금액)을 줄임으로써, 총연금지출 및 사회지출규모를 크게 늘리지 않을 수 있었고, 결과적으로 납세자의 실질부담 증가는 미미함
 - 퇴직연령 연기나 인상방식 조정(경제성장률보다 늦게 증가하는 지표에 연금액 연동, 예 물가상승률) 등을 통해 성장에 부정적 영향 최소화

논지 3. 개발도상국과 복지국가

- 19세기 말부터 장기추세를 연구한 결과, 현재 개도국들은 선진국들과 동일한 인구노령화 시기보다 더 많은 사회지출을 하고 있으나, 개도국들의 사회지출은 상당히 역진적임
 - 이러한 역진적인 사회지출을 보다 평등한 방향으로 전환해야 복지국가로 진입 가능
- 복지국가로의 전환을 위해서는 민주화와 사회적 결속이 가장 중요
 - 민주화의 핵심은 독재체제에서 민주체제로의 단순한 전환을 넘어 투표권과 로비력을 서민층에게로 실질적으로 이전하는 데에 있음
 - 이는 의원내각제로의 전환이나 비례대표제 도입 등을 통해 접근 가능
 - ※ 복지국가 발전의 5대 주요 요인: ① 민주주의, ② 인구노령화, ③ 경제성장, ④ 개방경제, ⑤ 사회적 결속(social affinity) → 린더트 교수는 한국의 경우 인구노령화는 진행중이며, 나머지 4개는 이미 달성했다고 보고 있음

2. 공공재정 역할의 선택: 사회지출 규모에 따른 삶의 질 비교

※ 발표자: 해롤드 L. 윌렌스키(Harold L. Wilensky), 캘리포니아대 교수(정치학, U. C. at Berkeley)

1) 핵심논지

- 복지국가는 경제성장을 저해하지 않으며 오히려 성장을 촉진함
- 복지국가의 우수한 경제성과의 원천은 사회적 합의기구의 제도화와 높은 사회지출에 있음
- 복지국가의 축소 압력에 대한 두 대응방향(고지출 경로 vs. 저지출 경로)은 모두 나름의 경제성과를 얻을 수 있으므로, 결국 정치적 선택의 문제임

2) 주요 내용

논지 1. 복지국가는 성장친화적

- 사회지출이 경제성장을 낮춘다는 근거는 없음
 - '61~'90년간 EC 12개국의 국가채무와 사회지출 간 상관관계 없음
 - ※ 채무는 정부의 다른 지출 때문에 주로 발생하며, 사회지출이 채무를 증가시킨다는 것은 실증적 근거가 없음
 - ※ '90년대 중반 GDP 대비 재정적자는 스웨덴 5.2%, 미국 4.1%로 큰 차이가 없음
 - 사회지출 규모가 큰 유럽 국가들의 경제성과가 영미권 국가보다 우수
 - 노동생산성 증가율: 북유럽 2.4%, 대륙유럽 2.0%, 영미권 1.7% ('79~'96년)
 - 실질임금 증가율: 북유럽 1.5%, 대륙유럽 1.1%, 영미권 0.8% ('89~'96년)

논지 2. 사회적 합의기구와 사회지출이 복지국가 경제성과의 원천

- 유럽 복지국가는 사회적 합의기구의 제도화와 높은 수준의 사회지출을 통해 사회세력 간 전략적 교환이 작동되고, 우수한 경제성과를 달성
- 사회세력 간 전략적 교환의 메커니즘
 - 사회적 합의기구를 통해 노동은 사회지출(=사회임금)을 얻는 대신 명목 임금 인상요구를 자제하는 전략적 교환을 선택하고 노사관계는 안정
 - 고용안정으로 기업의 신기술 도입 및 인력의 배치전환이 용이해지며, 교육훈련에 대한 기업투자도 촉진

- 전략적 교환에 기초해 정부의 과세기반이 확대되고 시민들의 간접세 수용성이 증가하여 간접세와 사회보장세의 비중 증가
- 결과적으로, 노동자와 정부는 자본 및 이윤, 재산에 대한 낮은 세율을 감내하게 되어 경제성장에 기여할 수 있음
 - ※ 여러 연구 결과에 의하면 재산세 증가는 경제성장에 해로운 것으로 나타남
- 전략적 교환 관행 정착으로 기업은 폭넓은 사안에 대해 노동과 대화하는 분위기가 확립되고 노사관계정책의 유연한 집행이 가능
 - ※ 유럽 노사관계가 경직되었다는 주장은 노사관계정책의 집행과정을 간과하고 있음

□ 경제성장을 촉진하는 복지국가의 주요 요소

- 사회적 합의구조가 경제성장에 가장 중요
 - 파업빈도를 낮추고 임금인상 자제를 유도하며, 기업 투자를 촉진할 수 있는 관련 정책도 중요
 - ※ 파업빈도는 노사관계 안정성의 지표로서 경제성장에 매우 중요한 영향
- 사회지출 구조가 경제성장 촉진에 중요
 - 많은 연구에서 사회지출이 경제성장에 긍정적이라는 점이 증명
 - 사회지출은 규모도 중요하지만 지출구조가 더욱 중요
 - 빈민에게만 초점을 두는 사회지출은 근로동기 저하와 조세저항 심화를 초래하여 경제성장에 부정적 (영미권 국가들)
 - 보건의료의 공적 제공과 공공보건지출은 경제성장에 매우 긍정적
 - 적극적 노동시장정책(ALMP)과 가족지원정책은 경제성장에 긍정적
- 조세수준 및 조세구조가 경제성장에 중요
 - 조세수준도 중요하지만 세입구조가 더욱 중요
 - 사회지출 규모가 큰 나라가 법인세와 자본이득세 의존도가 낮고, 간접세 및 사회보장세 의존도가 높음(유럽 국가들이 기업친화적 조세제도 운영)
 - ※ 유럽 국가: 사회지출을 통해 노동의 양보를 획득 → 간접세 증가, 기업과세 감소
 - 영미권 국가: 노동의 양보 획득 불가능 → 기업과세에 의존한 조세구조
- 노동의 임금인상 자제도 경제성장에 중요 (특히 경제위기 기간에 중요)
 - 임금인상 자제는 사회적 합의구조가 제도화된 나라에서 더욱 용이

논지 3. 복지국가 축소압력에 대한 두 가지 대응경로

- 복지국가 축소압력에 대응하는 경로는 高지출 경로(스웨덴)와 低지출 경로(미국)로 구분 가능
- 고지출 경로 국가의 특징
 - 사회적 합의기구와 높은 사회지출의 상승효과
 - 안정적 노사관계, 성장친화적 간접세 의존도 증가, 높은 투자율, 적극적 노동시장정책 및 가족지원정책, 합리적인 규제정책
 - 낮은 조세저항, 평등한 소득분배, 국민건강 향상
 - 우수한 경제성과
- 저지출 경로 국가의 특징
 - 대립적 노사관계 및 파업으로 인한 노동손실일 증가
 - 노동시장의 양극화 심화와 사회 양극화
 - 중·하층 노동자의 임금상승률 둔화/정체로 인해 근로빈곤층 증가
 - 저숙련·저학력 계층이 비정규직 노동자로 채용되고, 노동시간이 길고 강도가 높아 가족생활에 부정적 영향
 - 고숙련 노동자와 저숙련 노동자 간 임금격차 확대 및 부의 집중 심화
 - 많은 일자리가 창출되나, 대부분 값싼 일자리
 - 물적 인프라 및 인적자본 투자 미흡
 - 매우 높은 군비 지출 : 사회지출 및 R&D 지출의 잠재력 잠식
 - 산업안전, 에너지 정책, 금연, 환경정책 등에서의 비효과적이고 관료적인 규제정책
- 두 경로는 나름의 경제적 성과를 거둘 수 있기 때문에, 결국 정치적 선택의 문제

내일신문 보도내용 (2005. 11. 22)

“복지국가가 영미형보다 경제성장에 효율적”

국제석학들 “성장촉진적 조세조합 선택”, 보사연 심포지엄에서 성장주의 정면 반박

‘분배가 성장의 걸림돌이 되지 않을 뿐만 아니라 촉진하기도 한다.’ 분배가 성장의 발목을 잡는다는 성장주의 주장을 정면으로 반박하는 연구결과가 발표됐다.

OECD국가의 사회지출과 경제성장을 분석해 얻어진 결과라서 ‘성장이나 분배냐’는 최근 논쟁에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

경제사의 국제적 권위자로 알려진 미국 캘리포니아 주립대학의 피터 린더트 석좌 교수는 22일 보건사회연구원 주최 국제심포지엄에 참석해 “1980년대 이후 OECD 국가의 경험에서 소득재분배가 국가생산에 악영향을 미친다는 계량경제학적 증거는 전혀 없다”고 주장했다.

린더트 교수는 그 근거로 “복지국가들의 조세조합이 그렇지 못한 미국 일본 스위스보다 성장에 훨씬 효율적으로 이뤄졌기 때문”이라고 밝혔다.

복지국가들이 술 담배 등 비탄력적 부문과 환경 관련 세율은 높은 반면, 자본과 노동소득에 대한 한계세율은 높지 않아서 성장촉진적인 조세의 조합을 선택하고 있다는 것이다.

또 린더트 교수는 “복지국가는 보건의료가 효율적이고 아동보육이나 여성 근로지원이 탄탄하며 소득이전의 부정적 효과를 제한하는 제도를 갖추고 있다”며 소득재분배가 성장촉진적이라고 주장했다.

이어 린더트 교수는 계량적 분석을 통해 “복지국가로 불리는 독일 스웨덴 노르웨이의 노동자가 사회지출이 취약한 미국이나 일본보다 훨씬 적게 일하면서 비슷한 양을 생산한다”면서 “미국내에서도 코네티컷 뉴저지 캘리포니아 등 소득재분배에 관대한 주들에서 경제성장이 저해되기보다는 오히려 촉진되고 있다”고 했다.

사회복지학 관련 저서로 유명한 미국 버클리 대학의 헤럴드 월렌스키 교수는 “스웨덴 노르웨이 핀란드 덴마크 등 북구형 사민주의국가가 노동생산성 평균성장률이 2.4%, 실질소득성장률이 1.5%를 기록한 반면, 영미형 시장주의국가는 1.7%와 0.4%에 머물렀다”는 연구결과를 내놓았다.

상위 10% 소득을 하위 10%로 나눈 가계처분소득 불평등도가 2.0대인 북구형 국가가 3.0~5.0대에 이르는 영미형보다 더 성장촉진적이라는 것이다.

또 보건사회연구원 심포지엄에서는 OECD국가군의 복지지출이 줄어들고 있다는 주장도 사실과 다르다는 연구결과가 제시됐다. 1980년대 이후 GDP 대비 사회지출은 대부분의 OECD국가에서 점차적으로 늘어나는 추세를 보여왔다는 것이다.