

# SOCX의 기능별 복지지출 정책시나리오 작성을 통한 복지정책의 소득흐름 분석

노 용 환  
(서울여자대학교)

이 연구는 OECD 사회복지지출 통계(SOCX)의 기능별 복지지출 정책시나리오와 사회계정행렬(SAM)을 작성하여 재정승수를 구하고, 복지지출의 가계 및 경제활동부문으로의 소득 흐름에 미치는 영향을 분석하였다. SAM 체계 내에 SOCX 계정의 내생화를 위한 현실적인 난제를 도출하고, SOCX 계정을 외생화 하기 위해 정책 시나리오의 핵심인 복지지출의 보건·의료, 사회보장 등 공공서비스 산업에 대한 투자 비율은 SOCX의 현물서비스 비중을 이용하였고, 가계계층별 복지이전지출 분포는 SOCX의 현금 비중과 가계동향조사, 가계금융복지조사, 한국노동패널, 건강보험자료 등의 원시자료 분석을 통해 도출했다. 분석 결과 첫째, 공공투자 비중이 높은 보건 및 가족 정책 분야의 재정승수(부가가치 기준, 1회 정태적 충격) 값이 건설업에 비해 크며, 현금 이전지출 비율이 높은 노령 및 저소득층 지원 분야의 재정승수 값은 건설업에 비해 작은 것으로 나타났다. 둘째, 분배측면에서 보건·복지 분야에 대한 예산 지출은 건설업에 대한 동일 금액 투자에 비해 가계소득(총소득 기준)에 더 큰 기여를 하는 것으로 분석되었다. 셋째, 건설업에 대한 정부투자는 복지지출에 비해 생산효과는 크지만, 저소득층보다 고소득층에 대한 소득 증가 기여도가 큰 것으로 나타났다. 넷째, 보건·가족 분야보다는 노령·저소득층 분야에 대한 복지지출 증가를 통한 가계소득 분배 개선 효과가 큰 것으로 분석되었다.

주요 용어: 사회복지지출통계(SOCX), 정부기능분류(COFOG), 사회회계행렬(SAM), 재정승수

이 논문은 『지역보건·복지지출계정 구축과 운영전략 연구: 지역복지지출계정을 중심으로』(한국보건사회연구원, 2019) 연구 참여를 통해 얻은 미시자료를 활용하여 작성하였으며, 2020학년도 서울여자대학교 교내학술연구비의 지원을 받았음.

■ 투고일: 2019. 12. 16.    ■ 수정일: 2020. 3. 9.    ■ 게재확정일: 2020. 3. 10.

## I. 서론

우리나라의 공공사회복지지출 규모(2018년 기준)는 GDP의 11.1% 수준으로 OECD 국가 평균(20.1%)에 비해 저조하며, 조사대상 OECD 국가 중에서도 최하위 수준이다(통계청 국가통계포털 참조). 더욱이 우리나라는 고령화와 기대수명 증가로 인한 연금지출 증가, 장기요양 수요 및 적용 범위의 확대가 예상되고, 저출산 대책과 함께 육아휴직 급여, 미취학 아동 보육비 등의 가족급여 수요 증가가 지속될 것으로 예상되며, 소득양극화 해소를 위한 저소득층 생계지원의 중요성도 커지고 있다(보건복지부, 2019 참조).

OECD(2019b) 발표 기준 우리나라 사회복지지출 규모는 2007년 79조 6,040억 원에서 2017년 183조 9,040억 원으로 10년 간 100조 원 이상 증가하였지만,<sup>1)</sup> 통계청(KOSIS) 발표 지니계수(농가경제조사를 포함한 가계동향조사자료의 균등화 처분가능 소득 기준)는 2006년 0.306에서 2016년 0.304로 거의 변하지 않았다. 소득 5분위 배율(소득상위 20% 계층 소득 / 소득하위 20% 계층 소득)도 2006년 5.38배에서 2016년 5.45배로 소득불평등도는 전혀 개선되지 않았다.

국제사회는 글로벌 금융위기 이후 빈부격차의 심화 속에서 ‘포용적 성장’에 주목하기 시작했다.<sup>2)</sup> 세계은행이 ‘시장 및 자원 접근성에 대한 균등한 기회의 필요성을 주장했고, OECD는 2016년 각료 이사회에서 포용적 성장을 위해 공정경쟁, 공공부문의 개입, 소득불평등 해소가 필요하다고 제안했다.<sup>3)</sup> UN도 2015년 제70차 총회에서 지속가능발전을 위한 국제사회의 최대 공동목표(Sustainable Development Goals, SDGs, 2016-2030) 17개 중 ‘포용’과 ‘불평등 감소’를 제시했다(환경부 유엔지속가능발전가능 목표 국문본 참조). 우리 경제의 난치병인 양극화, 정규직-비정규직 간 보상격차는 향후에도 ‘승자독식’의 속성을 지닌 기술발달과 4차 산업혁명으로 인해 더 심화된 불평등으로 전이될 우려가 크다. 따라서 포용적 방식을 통한 지속가능한 성장 전략이 시급히

1) 동 자료는 OECD Social Expenditure Database(2019.1) 기준인데, OECD는 격년으로 2년 치 자료를 요구하며, 회원국이 제출한 자료를 검토한 후 이를 격년으로 공표하고 있다. 참고로 2019년 1월 자료의 확정치는 2015년까지의 자료이며, 2017년 자료는 잠정치이다.

2) Acemoglu와 Robinson(2012)이 처음으로 제시한 ‘포용적 성장’(inclusive growth)의 개념은 글로벌 경제에서는 지속가능한 성장을 위해 기회의 형평성 제고, 빈부격차 해소, 장기성장 지향, 평등한 분배의 달성이 필요하다는 것이다.

3) Inclusive growth is economic growth that is distributed fairly across society and creates opportunities for all. (<http://www.oecd.org/inclusive-growth/>) 참조.

마련되어야 한다.

복지지출을 통한 유효수요 창출이 경제정책을 통한 생산성과 효율성 관점에서의 성과에 미치기는 어렵다. 그러나 국민계정(System of National Account, SNA) 관점에서 보면 자유로운 시장경쟁의 결과인 본원적 분배(1차분배)를 보정하는 재분배 과정(2차분배)은 현대 선진 자본주의체제 유지에 있어 가장 중요한 국가의 책무이다. 또한 미시경제 이론의 결정체라고 할 수 있는 '후생경제학 제2정리는 소득불평등 해소를 위한 근거와 준칙을 설명해 주고 있는데, 복지지출과 같은 정액배분(lump-sum transfer)은 가격기구를 왜곡시키지 않고 효율적 자원배분을 유지하면서 공평성을 달성할 수 있는 바람직한 정책수단이다.

그러나 예산제약이라는 현실 앞에서 우리나라에 잠재되어 있는 보건의료·사회복지 수요에 대한 복지지출에 있어, 소득분배 개선과 함께 경제활동부문에서의 소득증대를 유발할 수 있는 정책적 배분 방식을 선택하는 것은 매우 중요하다. 복지지출의 규모도 중요한 문제지만, 이천지출(transfer)이 실제 가계와 경제활동부문에 어떠한 방식으로 주입되어 분배와 성장을 유발하는지도 중요한 정책적인 관심사가 될 수밖에 없다. 예를 들어 보건복지부(2019)가 발표한 2020년도 예산만 보더라도 건강보험 보장성 강화를 위한 예산 증액은 전액 가계가 아닌 '사회보장', '의료 및 보건업' 등의 사회서비스산업에 대한 투자이고, 아동·보육 등 가족정책을 위한 예산 증액도 현금성 이전지출보다는 현물 비중(OECD 사회복지지출통계 기준 86.8%)이 커 공공투자의 관점에서 이해할 필요가 있다.

따라서 이 연구의 목적은 복지지출이 가계 및 경제활동부문의 소득 흐름에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는데 있다. 복지지출을 가계 및 경제활동부문의 소득흐름과 연계해 주는 수단으로 실물경제부문에서의 소득흐름을 소득-지출 계정으로 나타낸 '사회계정행렬(Social Accounting Matrix, SAM)을 작성하여 이용한다. 기존에 생산활동부문의 부가가치 파급효과 분석에 활용되어 온 투입-산출표를 이용한 '산업연관분석(input-output analysis)(예: Miller & Blair, 2016)이 생산 측면의 분석에 달려 있어 생산요소(노동, 자본)의 제공주체에 대한 기능별소득분배만을 분석할 수밖에 없는 한계를 가지고 있는데 비해, SAM을 활용할 경우 생산활동부문뿐만 아니라 실물경제 전부문의 부가가치 창출 과정을 포괄할 수 있어 가계소득계층별 소득분배 분석까지 가능하다는 장점이 있다.

한편 이 연구의 차별성은 SAM을 이용하여 OECD 사회복지지출 통계(Social Expenditure Database, SOCX)가 어떻게 복지지출의 국민경제적 파급효과 분석에 활용될 수 있는지를 분석하는 데에도 있다. SOCX 통계는 OECD(2019a) 매뉴얼에 따라 각국이 중앙정부, 지방자치단체, 공기업, 사회보험을 포함하는 사회복지영역의 현물과 현금 급여를 파악하여 작성하고 있는데, 이러한 노력에 비해 SOCX 통계의 정책적 활용방안에 대해서는 상응하는 고민이 부족하다고 판단했기 때문이다. SAM과 SOCX를 활용한 정책분석 결과를 복지정책 결정 과정에 환류 할 수 있을 때 SOCX 통계의 생산의의가 제고되기는 물론이다. 특히 SOCX의 기능별 분류 체계가 한국의 사회복지 예·결산 범주와 일치하지 않지만, 경제협력개발기구(OECD)가 거시적인 사회복지정책을 위한 준거로의 활용을 위해 1996년부터 국민계정과 연계성을 염두에 두고 사회복지지출 DB(SOCX)를 작성하도록 권고하고 있음을 상기할 때, 국민계정을 기반으로 작성되는 SAM과 SOCX를 연계하여 활용하는 것이 우리나라의 현행 예·결산 범주에 따른 구분에 기초해 경제적 효과를 분석하는 것에 비해 유용하다고 할 수 있다.

국민계정이 정부 중심의 체계인데 비해 SAM은 가계(개인) 중심의 분석이 가능한 체계로서 복지지출의 경제분석에 있어 매우 유용한 도구이다. 문제는 SAM의 작성 목적, 분류 및 집계방식이 SOCX와 많이 달라 SAM을 이용하여 SOCX의 정책효과를 분석하는데 있어 난제들을 해결해야만 한다는데 있다. 즉 SAM은 유량소득(flow income)이 설명의 대상이지만, SOCX는 사회적 위험에 대한 정부의 보장수준을 현물급여와 현금급여로 구분하여 집계하고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 또한 SOCX는 복지 관련 예산을 집행하고 있는 정부부처 및 공공부문 하부 단위에서의 협력을 전제로 집계되고 있는데, 이 과정에서 SOCX 통계와 다른 경제·사회 지표와의 연계가 쉽지 않다는 현실적인 문제가 있다.

이 같은 현실적 한계를 감안하여 본 논문에서는 소득흐름의 관점에서 이 전지출의 성격을 가진 SOCX를 SAM 체계를 이용하여 설명하기 위해 다음의 두 가지를 분석한다. 첫째, SOCX 지표를 SAM 체계와 결합하는데 있어서의 난제를 구체화 한다. SAM의 근간인 「국민계정」은 산업 관점에서 계정을 분류하고 있어 복지기능별 분류체계를 따르고 있는 SOCX를 이용한 SAM 계정 구성은 직접적으로 가능하지 않기 때문이다. 둘째, SOCX의 기능별 지출(노령, 유족, 장애, 보건, 가족, ALMP, 실업, 주거, 기타 저소득층 지원 등) 변화를 SAM의 외생적 충격으로 가정하여 정책 시뮬레이션을 시도한다. 이를

통해 복지정책의 목표를 명확히 설정하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.<sup>4)</sup>

이 연구는 SAM의 작성뿐만 아니라, 가계동향조사(통계청), 가계금융복지조사(통계청), 노동패널(한국노동연구원), 건강보험자료(국민건강보험공단)의 미시자료를 이용하여 가계계층별 소득분포와 SOCX 체계 내의 가계 계층별 사회복지이전지출 분포를 사전에 도출하는 방대한 작업의 결과를 정책시뮬레이션에 활용함으로써 정확한 복지지출 모의실험이 될 수 있도록 하였다. 데서 차별화되는 연구이다. 특히 최근 급증하고 있는 노령, 보건, 가족, 저소득층 부문에 대한 정부의 복지지출이 가계 소득분위별 소득변화와 산업별 소득창출에 미치는 파급효과 분석결과를 제시한다. 기존의 투입산출표를 이용한 복지지출의 경제적 효과 분석에서는 정부 이전지출을 정부서비스부문(복지서비스, 공공의료서비스 등)에 대한 지출로 파악할 수밖에 없었지만, SAM을 이용할 경우 가계 및 산업 부문에 대한 복지지출의 소득효과를 동시에 파악할 수 있는 것이다. 실제 SOCX에 나타난 공공복지의 이전지출 구조를 보면 동시에 가계와 산업으로 배분되고 있기 때문에 이러한 점이 SAM을 이용한 분석을 통해 수정·검토되어야 할 필요가 있는 것이다.

이 연구의 나머지 부분은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 SAM과 SOCX의 결합 가능성을 분석하여 SOCX 지표를 SAM 체계 내에 내생화하기 위해서 선결되어야 하는 사항을 명시한다. 제3장에서는 SAM의 작성, SOCX를 이용한 복지지출의 소득효과분석을 위한 정책이행행렬의 도출, 복지지출의 정책효과분석을 수행하며, 제4장에서는 본 연구의 결과와 의의를 요약하고 강조하는 것으로 마무리 한다.

## II. SAM체계 내 SOCX 지표 내생화의 어려움

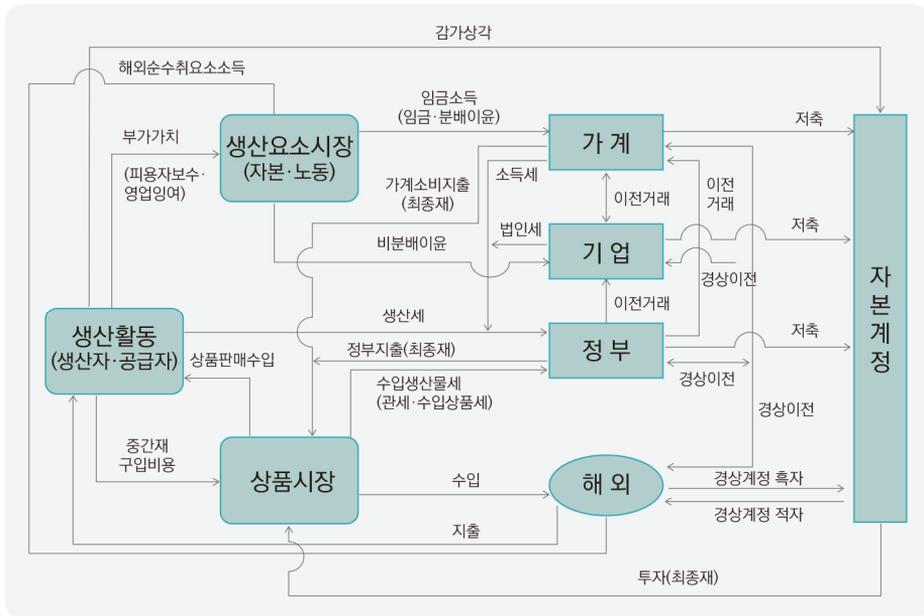
복지지출은 정부의 가계 및 산업 부문에 대한 이전지출을 의미하므로 실물경제 소득 흐름의 체계 내에서 설명할 수 있다. [그림 1]은 실물경제의 소득 흐름을 국민계정 체계

---

4) 예컨대 정부가 복지정책을 통해 가계계층별 분배 개선을 도모하는 것인지, 고령자·저소득가계 등 특정 계층의 소득개선에 초점을 두고자 하는 것인지, 혹은 육아·가족정책을 통해 저출산 문제를 극복하고자 함인지 등의 명확한 목표설정을 하는데 있어 모의 정책실험 결과가 활용될 수 있다는 것이다.

에 부합하게 나타난 것인데, 이를 계정 간 수입-지출의 교차행렬 형태로 작성한 것이 사회계정행렬(SAM)이다. 따라서 SAM은 SOCX의 복지지출이 어떻게 자원배분에 이용되며, 생산에 투입될 수 있는지를 분석하는데 유용한 도구이다.

그림 1. 실물부문 국민경제의 소득흐름(예시)



자료: 노용환(2006, p.76) 재인용.

SAM의 작성과 관련해서는 일찍이 Keuning과 Ruijter(1998)에 매뉴얼식 제안이 이루어졌고, UN의 국민계정 체계에서도 1993년, 2003년, 2008년에 각각 국민계정체계를 업데이트하면서 사회계정행렬을 소개하고 있다.<sup>5)</sup> 그럼에도 불구하고 SAM은 국민계정과 달리 국제적으로 표준화된 개념에 의해 공식적인 틀이 사용되고 있지는 않다. SAM의 구성이 여러 종류의 국가통계를 통합해야 하는 작업을 통해 이루어지는데, 자료원의 정의 및 포괄성 등의 차이로 인해 일관된 체계를 유지하기 어렵고 때로는 논리적 일관성을

5) 가장 최근의 UN 국민계정체계 2008은 2009년에 업데이트하여 발표했는데, UNSC(2009)의 chapter 28, part D(pp.519-522)에는 2008년 국민계정 체계에 대한 설명과 함께 사회계정행렬(Social accounting matrices) 작성 표를 제시하고 있다.

위해 현실 자료의 한계를 극복하는데 주관적 판단이 개입되기도 하기 때문이다.

정형화된 계정 구조가 확립되어 있는 것은 아니지만, <표 1>은 [그림 1]의 실물경제를 9개 계정(산업, 상품, 노동, 자본, 가계, 기업, 정부, 자본계정, 해외)으로 구분하여 작성한 SAM의 구조를 나타낸다(노용환, 2014 참조). 그런데 SAM의 제어수치(control total)로 사용되는 국민계정의 「국민소득통계」와 「산업연관표」가 ‘사회적 이전’이 아닌 ‘산업’ 관점에서 작성되기 때문에 SAM과 SOCX와의 정합성이 부재하여 SOCX 지표를 SAM에 내생화하는 것은 현실적으로 쉬운 문제가 아니다. 그러면 다음에서는 그 구체적인 이유부터 살펴본다.

표 1. 거시 SAM의 구조

지출 수입	생산 활동	상품	노동	자본	가계	기업	정부	자본계정	해외부문	합계
생산 활동		국내 공급							수출	총산출
상품	중간재 수요				가계소비		정부지출	투자		총수요
노동	피용자 보수								국외수취 피용자보수	노동 소득
자본	영업 잉여								국외수취 기업·재산 소득	자본 소득
가계			임금	분배 이윤		이전거래	이전거래		경상이전	가계 수입
기업				비분배 이윤	이전거래		이전거래		경상이전	기업 수입
정부	생산세	생산물 세			소득세	법인세			경상이전	정부 수입
자본 계정	감가 상각				가계저축	기업저축	정부저축		경상계정 잉여(흑자)	총저축
해외 부문		輸入	국외지급 피용자 보수	국외지급 기업·재 산소득	민간해외 이전지출	기업해외 이전지출	정부해외 이전지출	경상계정 잉여(적자)		외환 지불
합계	총투입 (생산 비용)	총공급	노동소득	자본소득	가계지출	기업지출	정부지출	총투자	외환수취	

자료: 노용환(2014, p.228) 재인용.

먼저 국민계정은 경제활동부문에서 경제주체들 상호 간 재화와 서비스의 거래에 따른 소득 흐름에 관한 정보를 기록하며, 국민소득통계, 산업연관표, 자금순환, 국제수지, 국민대차대조표로 구성되어 있다(한국은행, 2014b, 2015, 2019). 이 중 「국민소득통계」는 생산활동을 통해 경제주체들이 창출한 소득이 어떻게 분배되고 처분되는지의 과정을 보여주며, 「산업연관표」는 재화와 서비스의 생산활동과 거래를 통해 소득이 발생하는 과정을 완제품 생산에 필요한 중간재 투입에 주안점을 두고 작성된다. 따라서 「산업연관표」는 산업별 생산 변동을 파악할 수 있는 정보를 제공해 주지만, 생산활동별 부가가치액이 경제주체에게 실제로 어떻게 분배되는지 소득 흐름에 대한 정보는 부재하다.<sup>6)</sup>

SAM의 기초자료인 국민계정이 '사회지출 및 재정' 관련 수치를 제공하고 있지만, 여기서의 이전지출은 사회보장정책에서 말하는 '현금과 현물 급여(cash and in kind) 형태의 이전지출(social transfers)과는 다르다. 이러한 이유 때문에 경제협력개발기구(OECD)는 사회복지정책을 위한 준거로의 활용을 위해 1996년부터 국민계정과 별도로 사회복지지출 DB(SOCX)를 작성하도록 권고하고 있으며, 우리나라도 국가승인통계(통계법 제18조)로 SOCX를 작성하여 제출하고 있다.

OECD(2019a) 매뉴얼에 따르면 SOCX는 사회적 위험에 대한 보장 정도의 측정을 목적으로 공공사회복지지출, 법정민간사회복지지출, 자발적민간사회복지지출을 포함하며, 노령, 유족, 장애, 보건, 가족, 적극적 노동시장프로그램, 실업, 주거, 기타(저소득층 지원 등)의 9가지 항목으로 구성된다. 동 매뉴얼에 따라 SOCX는 행정비용과 대출을 포함하지 않고, 발생주의(accrual basis)에 따른 거래를 기록하고 있는데, 우리나라의 경우 한국보건사회연구원(2019)과 고경환(2019)에 제시된 바와 같이 중앙정부, 지방자치단체, 공기업, 5대 사회보험 자료를 이용하여 9개 항목 각각에 대한 현물과 현금 급여를 구분하여 SOCX DB를 구축하고 있다.

SOCX를 SAM의 계정으로 흡수하여 내생화 할 수 있는 가능성은 정부기능분류(COFOG; Classification of the functions of government)를 통해 찾아볼 수 있는데, 한국은행은 결산자료에 현금주의 통계를 활용하여 UN 국민계정(SNA 2008) 기준 COFOG를 OECD에 보고하고 있다(정성호, 김성자, 문하은, 2016: 1). 다만 우리나라는

6) 「산업연관표」는 노동과 자본이라는 요소를 제공하는 주체에게 돌아가는 분배 몫(기능별 소득분배)에 대한 정보(피용자보수, 영업잉여, 고정자본소모)만 제공할 뿐이다. 「산업연관표」에 대한 자세한 설명은 한국은행(2014a, 2015)을 참조할 수 있다.

COFOG의 정부부문 기능별 분류(10개 분야, 69개 부문) 중 10개 분야에 대한 통계자료만을 OECD에 제공 중이다.<sup>7)</sup>

<표 2>에 제시한 바와 같이 SOCX는 COFOG의 사회보호, 보건, 경제사업 분야의 일반노동업무 부문에 해당하는 재정지출의 합으로 근사 정의할 수 있으나, 두 자료의 기능별 재정배분 분류 세부 내용이 일치하지는 않는다. 왜냐하면 SOCX가 현물과 현금 급여를 포괄하고 있는데 비해 COFOG는 현금과 현물을 구분하고 있지 않으며, COFOG 사회보호 분야 중 사회보호연구개발(R&D social protection) 부문은 SOCX에 포함 되지 않기 때문이다. 집계방식도 SOCX는 프로그램 하위사업의 예·결산자료를 이용하여 작성하지만, COFOG는 중앙정부, 지방자치단체, 비영리공공기관의 결산자료를 이용하는 차이가 존재한다. 따라서 COFOG의 경우 정부조직을 개편하거나 하나의 부처가 여러 분야의 기능을 담당할 때 SOCX와의 일관성 있는 시계열 자료 비교에 어려움이 따른다.<sup>8)</sup>

또한 SAM의 기초자료인 「국민계정」 정부부문의 ‘보건’, ‘사회보호’, ‘주택 및 지역개발’ 관련 세출을 COFOG의 ‘보건’ 및 ‘사회보호’ 분야와 연계하는데 있어서 다음과 같은 현실적 어려움에 봉착한다. 첫째, 예산 항목의 ‘공적연금’은 COFOG 부문의 ‘질병 및 장애’, ‘노령’, ‘유족’의 요소를 모두 포함하나, 「국민계정」에서는 이에 대한 구분이 없다. 둘째, 예산 항목의 ‘노인·청소년’은 COFOG 부문의 ‘노령’, ‘가족 및 자녀’를 포함하나, 「국민계정」에서는 이를 구분하여 제시하지 않고 있다. 셋째, 정부예산의 ‘주택 및 지역개발’ 항목은 COFOG 체계 ‘사회보호’ 분야 중 ‘주거’ 부문과 ‘주거 및 지역개발’ 분야를 포함하나, 「국민계정」에서는 이를 구분하지 않는다. 넷째, COFOG의 ‘보건’ 분야는 ‘보건’ 관련 정부예산을 포함하나, 「국민계정」의 ‘의료 및 보건’ 항목은 보험진료비 청구금액, 총진료비 등의 비용 관점에서 추계되고 있어 COFOG 체계의 ‘보건’ 부문과의 연계가 쉽지 않다.

7) COFOG의 10개 분야와 69개 부문에 관한 세부 내용은 OECD.Stat의 Government expenditure by function(COFOG), 2019 archive (stats.oecd.org) 참조. 한국이 69개 부문별 지표를 작성하지 않는 이유에 대해 정성호, 김완희(2015b, p.1)는 지표 산출 과정에서 “현금주의 방식의 지출규모와 발생주의 방식의 결산상 지출규모의 차이에서 나타나는 신뢰성의 문제 때문”이라고 주장한다.

8) 실제 한국의 2016년 SOCX 기준 사회지출규모는 167조 3,112.5억 원이나, OECD.Stat 기준 COFOG의 경우 사회적 보호에 대한 지출(65조 2,910억 원)과 보건 분야에 대한 지출(70조 861억 원)은 발표 자료가 있지만 SOCX의 ALMP에 해당하는 일반노동업무 부문에 대한 지출액은 그 규모를 알 수 없어 SOCX와 COFOG의 직접 비교에 한계가 있다.

표 2. SOCX 항목과 COFOG의 기능별 정부재정배분 연계

SOCX 항목	COFOG의 분야-부문
노령(Old age)	사회보호(Social protection)-노령(Old age) 부문
유족(Survivors)	사회보호(Social protection)-유족(Survivors) 부문
장애(Incapacity-related benefits)	사회보호(Social protection)-질병 및 장애(Sickness and disability) 부문
보건(Health)	보건(Health)
가족(Family)	사회보호(Social protection)-가족 및 자녀(Family and children) 부문
ALMP(Active labour market policies)	경제업무(Economic affairs)-일반 경제, 상업, 노동(General economic, commercial and labour affairs) 부문
실업(Unemployment)	사회보호(Social protection)-실업(Unemployment) 부문
주거(Housing)	사회보호(Social protection)-주거(Housing) 부문
기타사회보호(Other social policy areas)	사회보호(Social protection)-기타 사회적 소외계층(Social exclusion n.e.c.) 부문, 기타 사회보호(Social protection n.e.c.) 부문

주: 1) n.e.c.: "Not elsewhere classified".

자료: SOCX는 OECD(2019a); COFOG는 OECD(2019)의 Classification of the Functions of Government를 이용하여 표를 작성함.

이상에서 제시한 사실은 COFOG를 매개로 한 SOCX의 국민계정과 연계 및 SAM 내생계정화로의 접근이 논리적인 측면에서 설득력이 있음에도 불구하고 현실적으로는 자료 집계 및 연계의 한계로 인해 쉽지 않은 작업임을 의미한다. 따라서 SOCX를 SAM의 내생계정으로 수용하는 과정은 「국민계정」과 SOCX의 작성 목적의 상이성, 집계 데이터의 분리 가능성 등에 대한 설득력 있는 가정을 통해 이루어져야 할 것으로 판단된다.

### III. SOCX 계정의 외생화를 통한 모의정책효과 분석

SOCX 계정을 SAM 체계로 내생화하는 경우 분류체계의 상이함에서 비롯되는 이중 계산의 가능성 등 집계 오류 가능성이 높다. 따라서 SOCX의 활용을 위해 이러한 방식보다는 SOCX의 기능별 분류에 따른 생산활동 및 가계 소득분위별 이전소득액을 가계조사 원시자료 등의 미시자료를 이용하여 분할한 다음, 이를 급여 및 재정지원 형태의 외생적

정책 충격으로 간주하여 복지지출의 국민경제 내 소득 흐름을 파악해 볼 수 있다. 이번 장에서는 연구시점 현재 가용한 최신의 산업연관표 실측 자료(2015년도)를 기준으로 2015년도 한국경제의 SAM을 구축하여 SOCX의 지출 분야별 정책 충격이 가계 및 생산 활동부문의 총소득 흐름에 어떠한 영향을 미치며, 가계소득계층의 소득분배 개선에 영향이 있는지를 분석한다.

## 1. 2015년 SAM의 작성과 총소득효과

본고의 거시 SAM은 앞의 <표 1>에 따라 9개 계정으로 구성되며, 부문 간 거래비용이 0이라고 가정한다. SAM을 구성하는 수입과 지출 계정은 기본적으로 노용환(2014)의 연구에 따른다. 하지만 이 연구를 위해 작성한 SAM이 이전 연구에서의 SAM 체계와 차별되는 점은 거시 SAM에 나타난 생산활동과 상품계정이 '상품×상품'으로 표시한 산업연관표(A표)가 아닌 '상품×산업' 행렬로 나타낸 공급표(S표)와 사용표(U표)의 총량수치를 이용하여 채워진다는데 있다.<sup>9)</sup> 무엇보다 S표와 U표의 도입으로 인해 A표를 이용하여 작성한 과거 SAM의 산업과 상품 사이의 1:1 대응이라는 비현실적 가정으로 자유롭다고 할 수 있다.

거시 SAM의 작성 결과가 <부표 1>에 나타나 있는데, SAM을 이용한 SOCX 복지지출의 정책시뮬레이션 수행에 있어 산업과 상품 부문의 분할을 통한 미시 SAM의 작성도 산업연관표의 U표와 S표를 이용한다. 또한 거시 SAM의 가계 계정을 소득 10분위 계층별로 분할하기 위해 통계청 가계동향조사(2016년) 원자료의 가계소득·기타수입과 가계 소비·가계지출을 통해 계산한 소득계층별 항목 비율을 이용한다.<sup>10)</sup>

한편 이렇게 구축한 미시 SAM을 이용한 승수분석을 통해 정책 변화가 경제 각 부문의 소득에 미치는 파급효과를 분석할 수 있다. 즉 외생적인 소득 주입이 이루어질 때

9) 국민계정(2008년 SNA)은 사업체 대상 투입구조 파악의 어려움을 감안하여 우선 공급표(S표)와 사용표(U표)를 조사하고, 이를 바탕으로 투입산출표(A표)를 작성하도록 한다. S표와 U표에 대한 자세한 설명은 권태현, 송경호(2011), 한국은행(2014a)을 참조할 수 있다.

10) 물론 가계동향조사 자료는 가계의 소비내역을 직접 조사하여 얻은 가구평균 소비지출이며, 거시 SAM의 제어치인 국민계정의 소비통계는 총량적인 측면에서의 측정된 총산출물 중 가계의 소비내역을 의미한다. 이 연구의 수행을 위해 도출한 가계부문별 소득항목과 지출항목별 소득분위 비율(bridge matrix) 및 이를 거시 SAM의 제어치에 곱하여 계산한 미시 SAM(80×80 matrix)의 작성 과정과 결과는 지면 관계상 생략하며, 궁금한 사항은 저자에게 문의할 수 있다.

지출 변화가 예상되는 경제부문을 내생계정으로 가정하고, 주입의 주체인 정부부문을 외생계정화 하여 정책시뮬레이션을 수행할 수 있다. 여기서 SAM 승수는 외생변수 충격에 대한 개별 내생계정의 반응정도를 의미하며, n개의 내생계정을 가진 SAM의 총소득 효과를 다음의 승수  $M_n$ 으로 표시할 수 있다.<sup>11)</sup> 즉

$$y_n = A_n y_n + x = (I - A_n)^{-1} x = M_n x \quad (1)$$

(여기서  $x$ 는 외생 벡터,  $A_n$ 은 내생계정의 ‘평균지출성향을 나타내는 분할행렬,  $M_n = (I - A_n)^{-1}$ )

참고로 승수행렬( $M_n$ )의 요소  $m_{ij}$ 는 계정 j의 외생적 소득 한 단위 증가가 유발하는 계정 i의 ‘총소득 효과를 의미하고,  $M_n$ 의 ‘열 합은 하나의 열 계정에 대한 외생적 충격이 전체 내생부문에 미치는 소득변화 총액이다.

다음으로 정부의 복지지출이 SAM의 내생계정에 미치는 소득효과를 계산하기 위해 SAM에서 정부 계정을 제외한 나머지 (n-1)개의 내생계정(본 연구의 경우 79개의 내생계정)으로 이루어진 SAM을 이용하여 모의실험을 수행한다. 복지지출이라는 정부부문으로부터 SAM 내생계정에 주입되는 외생 벡터를  $P_{(n-1) \times 1}$ 라고 할 때 동 정책에 의한 소득효과는  $M_{(n-1) \times (n-1)} \cdot P_{(n-1) \times 1}$ 과 같이 계산되는 (n-1)×1 ‘열’ 벡터이다. 따라서 SAM의 작성을 통해 얻어진 승수행렬을 이용하여 복지정책 효과를 분석하기 위해서는 복지지출이 산업과 가계계층별로 어떻게 이전되는가에 대한 정보가 주어져야 한다.

## 2. 모의정책효과 분석을 위한 이행행렬의 도출

정책충격 벡터  $P_{(n-1) \times 1}$ 의 설정을 위해 SOCX 통계의 기능별 복지지출이 생산활동과 가계 소득계층별 부문에 각각 어떻게 배분되는지를 결정해야 한다. 이 중 먼저 생산활동에 대한 배분은 SOCX 통계의 현물 비중을 이용하여 결정하는데, ‘노령’ 분야의 현물은 ‘사회복지서비스업’에, ‘보건’ 분야의 현물은 ‘사회보장보험업(건강보험)’과 ‘의료 및 보건업(보건의료)’에, ‘가족과 기타 저소득층 지원’ 분야의 현물은 ‘사회복지서비스업’에

11) 승수의 자세한 도출 과정은 한국은행(2014a), 노용환(2006)을 참조.

주입되는 것으로 가정한다.

SOCX 통계 각 분야의 현금은 가계 부문에 직접 이전 지출되는 것으로 가정하는데, 복지지출의 가계계층에 대한 이전지출 비율을 구하기 위해 우선적으로 소득 10분위별 표본을 추출하고, 동 표본 집단에 대한 기능별 복지지출이 어떻게 배분되는지를 구한다. 가계 소득계층별 표본은 모두 18,273 가구로 「가계금융복지조사」의 가구통합 공통 경상소득 자료를 이용하여 균등화가구소득 기준으로 구성하였다.<sup>12)</sup> 다음으로 SOCX 각 분야 현금 이전지출의 가계소득 10분위별 분할을 위해 「가계금융복지조사」(통계청), 국민건강보험 자료, 「한국노동패널」(한국노동연구원) 등의 미시자료를 이용한다. 물론 예·결산 자료를 이용하여 집계하고 있는 SOCX 통계가 가계조사를 통한 미시자료의 수집과는 개념적인 차이가 있지만, 공공사회복지지출이 가계 소득 10분위별로 어떻게 분배되고 있는지를 유추해 보기 위해 <표 3>에 근거하여 비율을 추정한다. 다만 유족 및 주거 분야는 대리지표를 찾기 어려워 소득분위별 비율의 추정 대상에서 제외하기로 한다.

표 3. SOCX 기능별 분류체계와 가계소득 계층별 지출비를 분할 근거자료의 연계

분야	급여형태	지출유형	가계소득 계층별 지출비를 분할 자료원
노령	현금	연금, 조기퇴직연금, 기타 현금급여	「가계금융복지조사」 가구통합 공통부문(금융+복지)(통계청)의 공적연금, 기초연금 금액
	현물	돌봄, 가사보조서비스, 기타 현물급여	
유족	현금	연금, 기타 현금급여	추정 대상에서 제외
	현물	장제비, 기타 현물급여	
장애	현금	장애연금, 산업재해연금, 산업재해 유급상병휴가, 기타상병수당, 기타 현금급여	「가계금융복지조사」 가구통합 공통부문(금융+복지)(통계청)의 장애수당(장애아동수당, 장애인연금 등) 금액
	현물	생활시설, 재가보조서비스, 기타현물급여	
보건	현물	현물급여	「2018년 보험료부담 대비 급여비 현황 분석」(국민건강보험관리공단)의 보험료 20분위 월평균 급여비(현물급여, 본인부담금액상한

12) 가계소득 10분위별 표본(18,273가구)은 「가계금융복지조사」의 2015.1.1-2015.12.31 기간 중 가구통합 공통(금융+복지) 경상소득(근로소득+사업소득+재산소득+이전소득)자료를 이용하여 균등화가구소득 기준으로 선정하였으며, 1분위 2,181가구, 2분위 2,029가구, 3분위 1,826가구, 4분위 1,789가구, 5분위 1,756가구, 6분위 1,729가구, 7분위 1,737가구, 8분위 1,683가구, 9분위 1,734가구, 10분위 1,809가구로 추출하여 구성하였다.

분야	급여형태	지출유형	가계소득 계층별 지출비를 분할 자료원
			제사후환급, 현금급여, 건강검진비 등) 비율을 10분위로 재구성
가족	현금	가족수당, 산전휴가 및 육아휴직, 기타 현금급여	「가계금융복지조사」 가구통합 공통부문(금융+복지)(통계청)의 양육수당(출산장려금 포함) 금액
	현물	보육, 재가서비스, 기타 현물급여	
ALMP	현금/현물 구분 없음	고용서비스와 행정, 노동시장행정, 청년에 대한 지원, 고용보호지원, 장애인고용지원	「노동패널」(한국노동연구원)의 정부지원 교육훈련 수혜 가구 비율
실업	현금	실업수당, 해고수당, 노동시장환경으로 인한 조기퇴직	「노동패널」(한국노동연구원)의 실업급여 수급 가구 비율
	현물	현물급여	
주거	현물	주거보조, 기타 현금급여	추정 대상에서 제외
	현금	소득보조, 기타 현금급여	
기타 사회 보호	현금	소득보조, 기타 현금급여	「가계금융복지조사」 가구통합 공통부문(금융+복지)(통계청)의 국민기초생활수급지원금, 근로장려금·자녀장려금, 기타 정부보조금(고용보험급여, 산재보험급여, 농업업정부보조금, 취업관련지원금, 보험급여금, 긴급복지지원금, 체육연금, 장수수당 등) 금액
	현물	공공부조, 기타 현물급여	

자료: SOCX 분류체계는 OECD(2019a, p.16)를, 가계소득계층별 지출비를 분할 근거는 통계청(2016 가계금융복지조사 결과 중 가구통합 공통부문(금융+복지)), 한국노동연구원(한국노동패널), 국민건강보험공단(2018년 보험료부담 대비 급여비 현황 분석)을 이용함

먼저 SOCX의 노령, 가족, 장애, 저소득층지원 분야의 소득 10분위별 지출 비율을 구하기 위해, 가구소득분위별 표본가구(18,273 가구)를 대상으로 소득분위별 분할 근거 자료에 제시한 2016년 「가계금융복지조사」(통계청) 가구통합 공통부문(금융+복지) 항목에 따라 공적 이전소득액을 계산한다. 표본가구를 대상으로 이 네 가지 분야에 대한 공적이전소득 총액을 구한 결과가 <부표 2>에 제시되어 있는데, 네 항목 합계의 76.5%가 '노령' 부분에 대한 지출로 가장 크게 나타났으며, 이어서 저소득층지원(17.4%), 가족(3.4%), 장애(2.8%) 순으로 추계되었다.

SOCX의 'ALMP'와 '실업' 분야의 소득 10분위별 지출 비율은 각각 「한국노동패널」(한국노동연구원)의 '정부지원 교육훈련 수혜 가구' 및 '실업급여 수급 가구' 비율과 동일하다고 가정한다. <부표 3>에 제시되어 있는 바와 같이 '정부지원 교육훈련 수혜 가구' 비율은 저소득계층 보다는 고소득계층의 비율이 높게 나타났으며, '실업급여 수급 가구' 비율은 소득계층별로 일정하지 않은 분포를 나타낸다.

SOCX의 ‘보건’ 분야의 소득 10분위별 지출 비율은 「2018년 보험료부담 대비 급여비 현황 분석」(국민건강보험공단) 자료의 보험료 20분위별 월급여액을 <부표 4>와 같이 10분위로 재구성한 세대당 월급여비(지역 및 직장 가입자 기준)를 이용하여 계산한다.<sup>13)</sup>

이상에서 가계조사 자료에 근거하여 정책시뮬레이션에 이용할 SOCX 지출 분야의 소득분위별 비율을 계산한 결과가 표 4에 제시되어 있으며, 그 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, ‘저소득층 지원’ 분야의 경우 소득수준이 낮은 가구일수록 이전지출 비율이 높게 나타나고 있으나, 노령, 보건, ALMP, 실업 분야에서는 이러한 특징이 관찰되지 않는다. 둘째, 보건과 ALMP 분야의 경우는 소득수준이 높은 가구일수록 이전지출 비율이 높게 나타난다. 셋째, 가구소득 하위 20% 저소득계층(소득 1분위~2분위)에 유리한 SOCX 지출 분야는 ‘저소득층 지원’, ‘장애’, ‘노령’, ‘실업’, ‘보건’, ‘ALMP’, ‘가족’ 순으로 나타났으며, 반대로 가구소득 상위 20% 고소득계층(소득 9분위~10분위)에 유리한 SOCX 지출 분야는 ‘ALMP’, ‘보건’, ‘노령’, ‘가족’, ‘실업’, ‘장애’, ‘저소득층지원’ 순으로 나타났다.

표 4. 정책시뮬레이션에 이용할 SOCX지출 분야의 가계소득분위별 비율

계층별 소득분포	노령	장애	보건	가족	ALMP	실업	기타 (저소득층지원)	
1분위	0.1125	0.1497	0.0842	0.0252	0.0714	0.1019	0.1821	
2분위	0.1070	0.2460	0.0680	0.0582	0.0625	0.0648	0.2559	
3분위	0.0879	0.1558	0.0670	0.0969	0.0714	0.0926	0.1378	
4분위	0.0958	0.0841	0.0732	0.1350	0.0982	0.0741	0.0689	
가계 소득	5분위	0.0902	0.0918	0.0835	0.1736	0.0804	0.1111	0.0796
6분위	0.0962	0.0447	0.0959	0.1199	0.0893	0.1296	0.0525	
7분위	0.1107	0.0593	0.1086	0.0989	0.0893	0.1204	0.0483	
8분위	0.0871	0.0453	0.1229	0.1118	0.0893	0.1574	0.0648	
9분위	0.1020	0.0526	0.1401	0.1069	0.1250	0.0463	0.0515	
10분위	0.1107	0.0707	0.1566	0.0738	0.2232	0.1019	0.0584	
합 계	1	1	1	1	1	1	1	

주: 소득은 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득의 합)을 의미함.

13) 분위별 세대당 월 급여비가 평균가구원 수 차이에 따라 달라질 수 있으므로 보건 분야 소득 10분위 별 지출 비율을 구하기 위해 소득분위별 지급금액을 단순 비교하는 것은 오차 발생 가능성이 있음을 부인할 수 없다.

### 3. 정책시나리오 설정과 승수분석 결과

다음에서는 앞서 분할한 SOCX 분야별 지출의 가계소득계층별 구성비와 SAM 승수행렬을 이용하여 복지지출이 생산활동과 가계 부문으로 공적 이전지출되는 경우, 가계와 생산활동부문의 총소득에 어떠한 파급효과가 나타나는지에 대해 모의실험을 수행한다. 모의정책 실험을 위한 외생적인 충격(분야별 사회보장비 지출 증액)은 <표 5>에 제시한 2020년 부처 합산 보건, 복지, 고용 관련 지출항목별 증가액과 동일하다고 가정한다. 다만 정부 예산의 지출 항목을 통해서는 SOCX의 9개 지출항목 중 노령, 보건, 가족, 기타(저소득층 지원 등) 분야의 지출 증가액만 정확하게 식별 할 수 있기 때문에 모의정책 분석도 이들 네 항목에 대한 예산이 생산활동과 가계 부문의 이전소득으로 지출된다는 가정 하에 수행한다.<sup>14)</sup>

표 5. 2020년 보건, 복지 관련 예산(안)

(단위: 억 원)

구분	2019년 본예산 (A)	2020년 예산(안) (B)	전년 대비	
			증감 (B - A)	%
기초생활보장	127,046	139,939	12,893	10.1
취약계층지원	34,019	39,587	5,568	16.4
사회 복지	503,116	561,525	58,409	11.6
아동·보육	81,297	84,473	3,176	3.9
노인	139,776	165,887	26,111	18.7
사회복지일반	12,958	14,359	1,401	10.8
보건 의료	25,930	27,783	1,853	7.1
보건의료 (정부지원)	90,187	101,956	11,769	13.0

주: <표 5>는 그 자체의 정보보다는 시뮬레이션 초기 값으로서의 의미를 가지며, 2020년 전 부처 예산(안) 중 SOCX 기능별 분류와의 매칭을 위해 보건, 복지 부문만을 수록함.  
자료: 기획재정부(2019). 2020년도 예산안 개요.

14) 특히 유족, 주거 부문은 자료분할 근거를 확보하기 어려웠을 뿐만 아니라, 유족 영역을 별도로 구분하는 것이 실효성이 크지 않다고 판단했으며, 주거 부문 역시 저소득층에 집중되기 때문에 저소득층 지원의 효과를 살펴보는 것으로 충분한 의미를 지닐 수도 있다고 판단했다.

<표 5>에 제시한 SOCX 4개 항목(노령, 보건, 가족, 저소득층 지원)에 대한 복지지출을 ‘외생적 충격’의 총 규모로 가정하고, 이를 2017년 기준 SOCX 통계(OECD.Stat)의 기능별 현금비율(노령 0.957, 보건 0, 가족 0.133, 기타 0.611)과 <표 4>에서 도출한 SOCX지출 분야의 가계소득분위별 비율을 이용하여 <표 6>과 같은 정책시나리오를 도출하였다.

표 6. 정책시나리오

(단위: 억 원)

분배방식	주입	노령	보건	가족	기타 (저소득층 지원)
사업 내용		공적연금, 노인	보건의료, 건강보험	아동, 보육	기초생활보장, 취약계층지원, 사회복지일반
예산 증가 시나리오		84,520	13,622	3,176	19,862
현금비중(SOCX 2017년 적용)		0.957	0	0.133	0.611
가계소득 1분위		9,096.8	0	10.7	2,210.2
가계소득 2분위		8,652.9	0	24.6	3,105.9
가계소득 3분위		7,107.5	0	40.9	1,672.8
가계소득 4분위		7,749.3	0	57.0	836.5
가계소득 5분위		7,293.9	0	73.3	966.4
가계소득 6분위		7,782.7	0	50.7	637.1
가계소득 7분위		8,950.0	0	41.8	585.7
가계소득 8분위		7,047.3	0	47.2	786.7
가계소득 9분위		8,251.4	0	45.1	625.1
가계소득 10분위		8,953.8	0	31.2	709.2
현물비중(SOCX 2017년 적용)		0.043	1	0.868	0.389
공공행정, 국방 및 사회보장		0	11,769.0	0	0
의료 및 보건업		0	1,853.0	0	0
사회복지서비스업		3,634.4	0	2,756.8	7,726.3

한편 Pyatt(1999)의 T-계정과 SAM의 관계에 따라 국내총생산(GDP)을 ‘수입과 ‘지출’이 일치하는 대차대조표 형태로 정리할 수 있는데, SAM 관점에서의 지출국민소득은 요소비용부가가치, 순간접세, 감가상각, 오차 및 조정 항목의 수입액을 더한 값으로 정의할 수 있다. <표 7>에는 <표 6>의 시나리오에 따라 모의정책실험을 통해 도출한 분야

별 보건복지예산 증가분의 가계 및 정부공공서비스 부문에 대한 소득 주입의 요소비용 부가가치 창출 결과와 함께, 비교 모의정책 실험을 위해 주요 보건복지예산 증액분과 동일 금액을 건설업에 투입한 경우를 가정한 요소비용 부가가치 창출 효과가 제시되어 있다.

표 7. 시나리오별 부가가치 창출효과와 정부지출 재정승수

(단위: 100만 원, %)

구분	주입 초기 총소득	노령		보건		가족		저소득층		건설업	
		부가가치 창출액	증가율 (%)								
정부지출(ΔG) 시나리오	-	8452000		1362200		317600		1986200		12118000	
노동요소(L)	751238245	2589352	0.345	881120	0.117	233269	0.031	964415	0.128	6853770	0.912
자본요소(K)	467668169	1964997	0.420	212851	0.046	58778	0.013	445068	0.095	2801500	0.599
재정승수	-	0.5388		0.8031		0.9195		0.7096		0.7968	

주: 사회계정행렬 기준의 국내총생산(GDP)은 요소비용부가가치, 순간접세, 감사상각, 오차 및 조정 항목의 수입액을 더한 값으로 정의할 수 있으나, 이 표에 제시한 모의실험 결과는 정부, 자본계정, 오차 및 조정 항을 외생화 하였기 때문에 실제 정부지출승수는 L과 K의 부가가치창출액/ΔG의 값을 계산한 결과 기준으로 작성하였음.

<표 7>에 제시한 모의실험 결과는 정부, 자본계정, 오차 및 조정 항을 외생화 하였기 때문에 실제 정부지출승수는 노동(L)과 자본(K)의 부가가치창출액만을 정부지출증가액(ΔG)으로 나눈 값으로 정부지출 재정승수를 정의하였다. 물론 여기서 제시한 재정승수는 1회성 충격의 부가가치 창출효과만을 단순 계산한 것을 의미하며, 일반적인 거시계량모형의 시물레이션에서와 같이 외생적 충격 이후 경제가 정상상태(steady state)에 도달하기까지의 기간 동안 창출하는 부가가치를 누적한 승수 개념은 아니다. 그 특징을 보면, 먼저 복지지출 중 공공투자 비중이 높은 보건 및 가족정책 분야의 재정승수 값이 건설업에 비해서 크며, 현금 이전지출 비율이 높은 노령 및 저소득층 지원 분야의 재정승수 값은 건설업에 비해 작은 것으로 나타났다. 건설업 등에 정부 투자지출을 증가시켜 단기적으로 경제를 성장시키려는 경기부양 정책이 오히려 공공복지서비스 투자에 비해 좋은 성과를 내기 어려울 수도 있다는 것을 시사한다.<sup>15)</sup>

그러나 시나리오별 정부지출 재정승수 비교에 있어 정부 정책의 부가가치창출액 비교를 위해 선정한 '건설업'의 경우 '복지부문'과는 차별적인 특성이 존재함을 감안해야 한다. 즉 건설업에 대한 지출은 복지지출에 비해 투자 성격이 강해 장기적으로 '자본심화(capital deepening)'에 따른 생산성의 변화를 초래할 가능성이 있다는 점이다. 이 같은 점이 고려된다면 본 논문에서 추정된 건설업 부문의 재정승수가 실제보다 과소추정 되었을 가능성도 배제할 수 없다.<sup>16)</sup>

다음으로 외생적인 주입이나 이전지출은 부가가치를 창출하기도 하지만, 경제주체의 명목소득 이전을 통한 소득효과를 유발하기도 한다. <표 8>에는 이 같은 총소득효과를 정리한 결과가 제시되어 있으며, 비교 모의정책 실험을 위해 주요 보건복지예산 증액분과 동일 금액을 건설업에 투입한 경우를 가정한 총소득효과가 <표 9>에 제시되어 있다.

첫째, 모든 분야(노령, 보건, 가족, 기타 저소득계층)에서 복지지출의 소득효과는 가계 부문보다는 생산활동부문에서 더 크게 나타났으나, 소득증가율에 있어서는 생산활동 부문에 비해 가계부문이 더 크게 나타났다. 그리고 노령과 기타 저소득계층에 대한 지원은 보건과 가족 분야에 대한 지원에 비해 상대적으로 가계소득 증대 효과가 더 큰 것으로 분석되었다.

둘째, 복지지출은 건설업에 대한 투자와 비교하여 소득증가배수가 작고, 생산활동 부문에 대한 소득효과가 작지만, 가계소득에 미치는 직·간접 파급효과는 더 큰 것으로 나타났다. 또한 지니계수 값의 변화를 보면 건설업에 대한 투자보다는 복지지출을 통해 상대적으로 소득분배 개선을 기대할 여지가 있으며, 복지지출 중에서도 특히 노령과 저소득층 지원의 소득분배 개선효과가 유의한 것으로 분석되었다.

셋째, 복지지출 분야별·가계소득 분위별 정책 시뮬레이션 결과, 노령과 기타 저소득계

---

15) 참고로 국회예산정책처에서 수행한 이강구, 조은영, 신동진(2017)의 거시재정모형을 이용한 당해연도 재정승수는 2015년 기준 재화 및 용역 0.65, 보조금 및 경상이전 0.12, 자본지출 0.17로 본 연구결과에 비해 전반적으로 낮은 수준을 보였다. 이강구, 허준영(2017)의 베이지안 VAR방법을 이용한 1년 누적 재정승수는 정부소비·투자지출 0.31, 이전지출 0.37로 이전지출의 증가가 정부소비·투자지출보다 경제성장 효과가 크다는 결과를 나타내 사회재정행렬을 이용한 본 연구결과와 동일한 방향성을 나타냈다. 반대로 박명호, 오중현(2017)의 조세재정연구원 거시계량모형 추정결과는 재정지출 1조원 확대의 당해연도 실질 GDP 증가효과가 정부소비 0.9288, 정부투자 0.8604, 가계이전 0.2152, 기업이전 0.2213로 나타나 정부소비와 정부투자 효과가 가계나 기업에 대한 이전지출의 4배 이상 큰 효과를 나타내는 것으로 분석했다.

16) 복지부문과 달리 건설업의 자본심화가 장기생산성에 영향을 미칠 수 있다는 점을 지적해 준 익명의 심사자에게 감사의 말씀을 전한다.

층은 상대적으로 소득수준이 낮은 가계부문의 소득증가에 큰 기여를 하는 것으로 나타났으며, 가족과 보건 분야는 상대적으로 중산층에서 소득증가 효과가 크게 발생하는 것으로 나타났다. 이에 비해 건설업에 대한 동일 금액의 정부투자는 가계소득 상위계층 위주의 소득증가 효과를 나타내 앞서와 마찬가지로 소득분배에 역행하는 정책적 선택으로 평가할 수 있다.

표 8. 정책시뮬레이션 결과(총소득 증가효과 및 지니계수 변화)

(단위: 100만 원, %)

생산업종	주입 초기 총소득	노령		보건		가족		기타 (저소득층 지원)	
		소득 증가액	소득증가 율(%)	소득 증가액	소득증가 율(%)	소득 증가액	소득증가 율(%)	소득 증가액	소득증가 율(%)
농림어업	61384244	490039	0.798	43603	0.071	21145	0.034	127065	0.207
광업	4135384	10020	0.242	1372	0.033	527	0.013	2823	0.068
음식료품제조업	112899031	884819	0.784	78271	0.069	41591	0.037	235543	0.209
섬유 및 가죽제품 제조업	85095364	262495	0.308	29129	0.034	9964	0.012	60219	0.071
목재 및 종이, 인쇄 및 복제업	43276192	136196	0.315	20997	0.049	6224	0.014	34974	0.081
코르크 및 석유정제품 제조업	96934749	184587	0.190	29471	0.030	10277	0.011	52294	0.054
화학물질 및 화학제품 제조업	244009073	428538	0.176	84006	0.034	15728	0.006	102866	0.042
비금속광물제품제조업	39733458	39713	0.100	5866	0.015	1469	0.004	9505	0.024
1차금속 제조업	129293981	90007	0.070	12841	0.010	3622	0.003	21640	0.017
금속가공제품 제조업	100956875	134751	0.133	21088	0.021	5691	0.006	33292	0.033
컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업	299955789	271602	0.091	32327	0.011	8691	0.003	58953	0.020
전기 장비 제조업	86048710	105340	0.122	13056	0.015	4556	0.005	26209	0.030
기계 및 장비 제조업	122853264	61390	0.050	8982	0.007	2502	0.002	14860	0.012
운송장비 제조업	282539108	352606	0.125	44250	0.016	10945	0.004	71565	0.025
기타 제조업 및 산업용 장비 수리업	28293855	87079	0.308	11242	0.040	4420	0.016	22697	0.080
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	91318093	455474	0.499	53563	0.059	24807	0.027	132916	0.146
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	16714365	76994	0.461	11195	0.067	3069	0.018	19287	0.115
건설업	212118436	85311	0.040	12411	0.006	2106	0.001	19219	0.009
도소매업	234308801	877390	0.374	60240	0.026	19253	0.008	181912	0.078
운수업	145082657	494146	0.341	59553	0.041	14782	0.010	110772	0.076
숙박 및 음식점업	119100812	835134	0.701	85333	0.072	27943	0.023	181023	0.152

생산활동	주입 초기 총소득	노령		보건		가족		기타 (저소득층 지원)	
		소득 증가액	소득증가 율(%)	소득 증가액	소득증가 율(%)	소득 증가액	소득증가 율(%)	소득 증가액	소득증가 율(%)
정보통신업	132639028	587436	0.443	76790	0.058	18008	0.014	127836	0.096
금융 및 보험업	154327391	1046324	0.678	127176	0.082	30094	0.020	216165	0.140
부동산업	164700649	1454850	0.883	96977	0.059	29490	0.018	319530	0.194
전문, 과학 및 기술 관련 서비스업	184514951	307384	0.167	50634	0.027	11816	0.006	73492	0.040
사업지원서비스업	69964407	248811	0.356	48995	0.070	9842	0.014	61369	0.088
공공행정, 국방 및 사회보장	125565884	36803	0.029	1191654	0.949	1023	0.001	7385	0.006
교육 서비스업	121882494	568712	0.467	49603	0.041	15537	0.013	103706	0.085
의료 및 보건업	98923594	432306	0.437	213718	0.216	9872	0.010	93882	0.095
사회복지서비스업	21307586	485241	2.277	9713	0.046	278772	1.308	794227	3.727
예술, 스포츠, 여가 관련 서비스업	36002631	273554	0.760	23170	0.064	7134	0.020	55165	0.153
기타서비스업, 가구 내 고용 및 미분류 자가소비 생산활동	51138455	395608	0.774	33469	0.065	10306	0.020	79745	0.156
가계소득 1분위	17378517	946767	5.448	5292	0.030	2513	0.014	230174	1.324
가계소득 2분위	34056860	947715	2.783	15356	0.045	6602	0.019	333225	0.978
가계소득 3분위	47713045	847712	1.777	32838	0.069	12868	0.027	209569	0.439
가계소득 4분위	59326864	954048	1.608	44657	0.075	17619	0.030	140049	0.236
가계소득 5분위	70222172	949114	1.352	62186	0.089	23872	0.034	170493	0.243
가계소득 6분위	78455292	1028674	1.311	73517	0.094	24601	0.031	149542	0.191
가계소득 7분위	86536751	1180445	1.364	82974	0.096	26229	0.030	155912	0.180
가계소득 8분위	105323748	1057111	1.004	107932	0.102	33380	0.032	202226	0.192
가계소득 9분위	135832537	1292632	0.952	132270	0.097	39691	0.029	219636	0.162
가계소득 10분위	208945032	1627201	0.779	213525	0.102	59881	0.029	320806	0.154
생산활동부문 합계	3717019311	12200661	0.328	2640697	0.071	661204	0.018	3452133	0.093
(소득증가배수)		1.4435		1.9386		2.0819		1.7381	
가계부문 합계	843790819	10831419	1.284	770548	0.091	247256	0.029	2131630	0.253
(소득증가배수)		1.2815		0.5657		0.7785		1.0732	
전체(생산활동+가계)	4560810130	18102808	0.397	3663772	0.080	863815	0.019	5436142	0.119
(소득증가배수)		2.7250		2.5042		2.8604		2.8113	
지니계수	0.295219	0.293113		0.295309		0.295233		0.294602	

주: 소득증가 배수는 예산증가액대비 부문별 소득증가액의 비율을 의미하며, '지니계수는 가계소득 10  
 분위 누적가구 비율  $N_i$  ( $i = 1, 2, \dots, 10$ )과 누적소득 비율  $H_i$  ( $i = 1, 2, \dots, 10$ )에 대해 다음과 같은  
 근사식에 따라 계산함. 즉  $G = 1 - \sum_{k=1}^n (N_k - N_{k-1})(H_k + H_{k-1})$  (단  $n = 10$ ).

표 9. 비교 시뮬레이션: 건설업에 복지지출 증액분과 동일 금액을 주입하는 경우

(단위: 100만 원, %)

생산활동	주입 초기 총소득	건설업 (12조 1,180억 원 주입)	
		소득증가액	소득증가율(%)
농림어업	61384244	333797	0.544
광업	4135384	24773	0.599
음식료품제조업	112899031	562868	0.499
섬유 및 가죽제품 제조업	85095364	229878	0.270
목재 및 종이, 인쇄 및 복제업	43276192	482242	1.114
코크스 및 석유정제품 제조업	96934749	309569	0.319
화학물질 및 화학제품 제조업	244009073	1003271	0.411
비금속광물제품제조업	39733458	1228169	3.091
1차금속 제조업	129293981	1081786	0.837
금속가공제품 제조업	100956875	1206146	1.195
컴퓨터, 전자 및 광학기기 제조업	299955789	340501	0.114
전기 장비 제조업	86048710	510741	0.594
기계 및 장비 제조업	122853264	351919	0.286
운송장비 제조업	282539108	449438	0.159
기타 제조업 및 산업용 장비 수리업	28293855	163115	0.577
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	91318093	560645	0.614
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	16714365	100453	0.601
건설업	212118436	12190834	5.747
도소매업	234308801	520729	0.222
운수업	145082657	589852	0.407
숙박 및 음식점업	119100812	640244	0.538
정보통신업	132639028	556055	0.419
금융 및 보험업	154327391	1054092	0.683
부동산업	164700649	782849	0.475
전문, 과학 및 기술 관련 서비스업	184514951	1325201	0.718
사업지원서비스업	69964407	547204	0.782
공공행정, 국방 및 사회보장	125565884	30031	0.024
교육 서비스업	121882494	409373	0.336
의료 및 보건업	98923594	252947	0.256
사회복지서비스업	21307586	79782	0.374
예술, 스포츠, 여가 관련 서비스업	36002631	203918	0.566
기타서비스업, 가구 내 고용 및 미분류 자기소비 생산활동	51138455	294679	0.576
가계소득 1분위	17378517	58076	0.334
가계소득 2분위	34056860	148857	0.437
가계소득 3분위	47713045	288039	0.604
가계소득 4분위	59326864	386350	0.651

생산활동	주입 초기 총소득	건설업 (12조 1,180억 원 주입)	
		소득증가액	소득증가율(%)
가계소득 5분위	70222172	513132	0.731
가계소득 6분위	78455292	598818	0.763
가계소득 7분위	86536751	678833	0.784
가계소득 8분위	105323748	864904	0.821
가계소득 9분위	135832537	1092324	0.804
가계소득 10분위	208945032	1739192	0.832
생산활동부문 합계 (소득증가배수)	3717019311	28417103	0.765 2.3450
가계부문 합계 (소득증가배수)	843790819	6368524	0.755 0.5255
전체(생산활동+가계) (소득증가배수)	4560810130	34785627	0.763 2.8706
지니계수	0.295219		0.295882

주: 소득증가 배수는 예산증가액대비 부문별 소득증가액의 비율을 의미하며, '지니계수'는 가계소득 10분위 누적가구 비율  $N_i$  ( $i = 1, 2, \dots, 10$ )과 누적소득 비율  $H_i$  ( $i = 1, 2, \dots, 10$ )에 대해 다음과 같은 근사식에 따라 계산함. 즉  $G = 1 - \sum_{k=1}^n (N_k - N_{k-1})(H_k + H_{k-1})$  (단  $n = 10$ ).

#### IV. 요약 및 결론

국가의 가계부에 해당하는 「국민계정」 관점에서 보면 복지는 2차분배(재분배)를 의미하며, 재분배의 필요성이 커진다는 것은 그만큼 시장 활동의 성과인 1차분배(본원적 분배)가 원활하지 않다는 의미이다. 따라서 SOCX의 정책효과를 분석하는데 있어서도 반드시 복지를 시장성과와 연계하여 분석하는 것이 필수적이다.

이 연구는 국민경제의 소득흐름을 국민소득 3면등가의 범칙(생산-분배-지출) 관점에서 파악할 수 있는 '사회계정행렬'(SAM)과 OECD 사회복지지출 통계(SOCX)를 이용하여 부문별 사회복지정책의 총소득효과 분석을 위한 두 가지 접근 방법에 대해 모색하였다. 첫째, SAM 체계 내에 SOCX 계정의 내생화를 위한 현실적인 난제가 무엇인지에 대해 분석하였다. 둘째, 사회적 목적의 지출을 대표하는 SOCX를 '사회계정행렬'(SAM) 체계의 외생적인 충격으로 가정하고, 우리나라에서 현재 빠른 증가세를 보이고 있는

노령, 보건, 가족, 저소득층 부문에 대한 정부예산지출이 가계 소득분위별 소득변화에 미치는 영향뿐만 아니라, 산업별 소득창출효과 및 재정승수를 분석하였다.

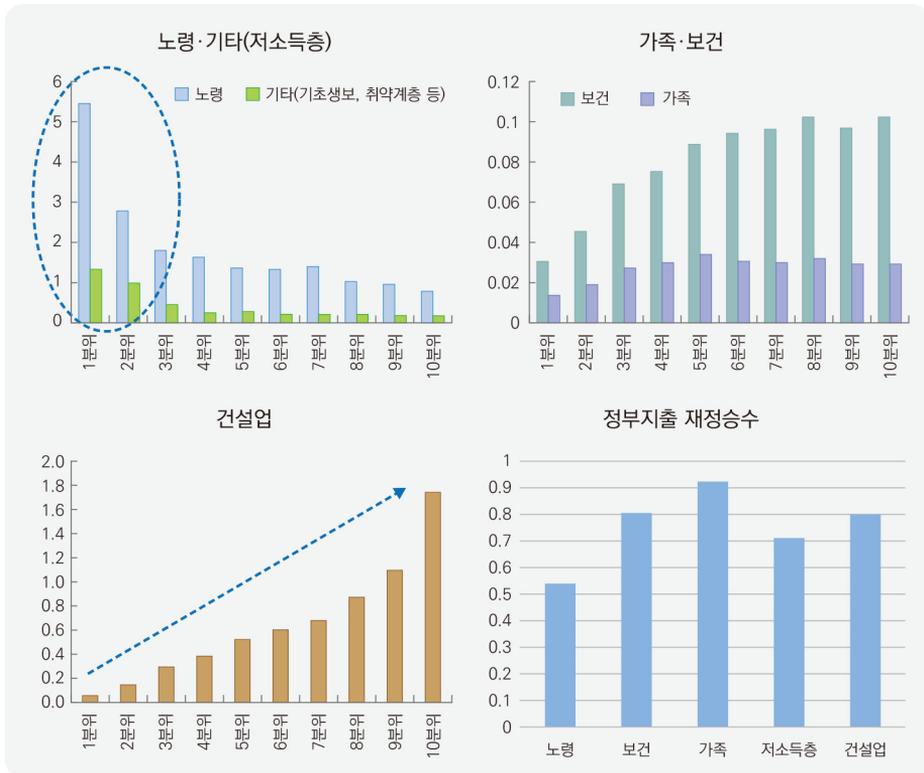
먼저 SAM 총량 제어치의 근간이 되는 국민계정(산업연관표, 국민소득계정)은 산업적 관점에서의 분류체계를 따르고 있어 OECD 사회복지지출통계(SOCX)와 작성 목적 및 분류체계가 불일치하며, 국민계정에서는 사회보장정책의 이전지출 유형에서 사회적 현금과 현물급여를 구분하고 있지 않아 SOCX와의 정합성이 부재하다. 한국은행이 작성하여 OECD에 보고하는 국민계정 기준 정부기능분류(COFOG)도 SOCX와 논리적으로 일치하는 요소가 있지만, 항목 구성과 집계방식의 차이로 인해 SOCX를 SAM 내생계정으로 수용하는 과정은 집계 데이터의 분리 가능성이 전제되어야 가능한 것으로 분석되었다. 그런데 한국은행이 OECD에 보고하는 국민계정 기준 COFOG는 대분류 수준인 10개 분야(division)이고, 69개 부문(group)에 대한 자료는 생산하지 않고 있지 않아 SOCX 계정을 SAM 체계로 가져오는데 있어서의 데이터 분리를 어렵게 하는 요인이라고 할 수 있다.

따라서 SAM 체계 내에 SOCX 계정을 내생화하는 접근방법의 난제를 감안하여 복지 지출이 어떻게 급여 및 재정지원 형태의 외생적 주입으로 나타나는지에 대한 정책시나리오를 작성하여, 복지지출 이후 국민경제 내에서의 소득 흐름을 분석하였다. 분석결과가 [그림 2]에 요약되어 있는데, 첫째, 공공투자 비중이 높은 보건 및 가족 정책 분야의 재정승수 값이 건설업에 비해 크며, 현금 이전지출 비율이 높은 노령 및 저소득층 지원 분야의 재정승수 값은 건설업에 비해 작은 것으로 나타났다. 따라서 정태적 관점에서 본다면 건설업 등에 정부 투자지출을 증가시켜 단기적으로 경제를 성장시키려는 경기부양 정책이 오히려 공공복지서비스 투자에 비해 좋은 성과를 내기 어려울 수도 있다는 것을 시사한다.<sup>17)</sup> 둘째, 보건·복지 분야에 대한 예산지출은 건설업에 대한 동일 금액의 예산지출에 비해 가계부문의 소득증가 효과 면에서 우월한 것으로 입증되었으며, 특히 다른 분야보다도 노령부문과 저소득층부문에 대한 복지지출을 통해 가계소득 분배의 개선효과를 제고할 수 있는 가능성이 큰 것으로 나타났다. 셋째, 건설업에 대한 투자는 복지지출에 비해 생산효과는 크지만, 고소득계층의 소득증가에 더 크게 기여하는 것으

17) 물론 전술한 바와 같이 건설업에 대한 지출은 복지지출에 비해 장기적으로 자본심화에 따른 생산성 변화를 초래할 가능성이 있어 동태적인 면에서의 투자효과가 정태적 효과에 비해 더 크게 나타날 가능성이 있음을 부인할 수 없다.

로 나타나 단기 소득분배에 있어서는 역행적인 정책으로 평가할 수 있다. 따라서 저성장 기조와 급속한 고령화에 따른 구조적 분배의 악화를 개선하기 위해서는 전략적으로 노령·저소득 계층에 대한 우선적인 복지지출 증액이 필요한 것으로 판단된다.

그림 2. 정책충격으로 인한 가계소득 분위별 소득증가율 및 재정승수



복지지출은 정부의 가계에 대한 직접 이전지출 뿐만 아니라, 보건·의료, 사회보장 등 공공서비스산업에 대한 투자를 의미하기도 하며, 소비되어 없어지는 것이 아니라 국민경제 소득 흐름 속에서 개별 산업과 가계의 유효수요 증가 효과를 유발한다. 특히 가계부문에 대한 이전지출이 생산활동부문에서 창출하는 소득효과는 고소득계층보다는 소비성향이 높은 저소득 가계에서 상대적으로 더 높게 나타난다는 점도 간과해서는 안 된다.

이 연구는 방대한 가계조사자료를 이용하여 SOCX 기능별 복지지출 정책시나리오를 도출하였다는 점에서 기존 연구에서는 다루지 않았던 시나리오 접근을 시도하였다. 또한 복지지출을 생산 측면이 아닌 소득 흐름 측면에서 분석하여 복지정책이 가계 소득에 대한 직·간접 효과뿐만 아니라, 생산활동을 촉진하는 효과가 있음을 분석하였다는데 의의가 있다. 통상적인 산업연관분석의 경우 가계의 역할을 분석할 수 없는 한계가 있지만, 이 연구에서는 사회계정행렬을 작성하여 복지지출이 가계부문의 소득창출에 미치는 파급효과와 소득계층별 분배효과, 그리고 이것이 다시 어느 정도나 생산활동부문에 환류 되어 영향을 미치는지도 분석할 수 있었다. 한편 정부주도의 경기대응적인 한시적 민간생산활동에 대한 투자는 정책효과가 단기적이고 지속되기 어렵다는 한계가 있다. 이에 비해 복지지출은 제도화되어 이루어지는 지속적인 투자이므로 누적되는 생산효과와 소득재분배효과에 대한 기여를 무시할 수 없다는 사실을 입증한 것도 이 연구의 성과라고 할 수 있다.

물론 이 연구는 고정지출 계수의 가정, 선형 모형, 가격이 고정된 수요결인 모형(deman-driven model) 등 SAM 모형이 가지는 기본적인 한계로부터 자유롭지 않다. 가격효과가 반영된 선형 혹은 비선형의 통태적 일반균형모형의 경우 SAM 접근에 비해 이론적 우위를 가지나, 정책실험시 민감성이라는 상충문제가 대두된다. 따라서 이 연구 결과는 안정적인 정책실험 결과의 도출을 위해 동태적인 결과의 도출을 희생하는 선택을 했다고 볼 수 있다. 또한 이 연구는 보건복지 예산 분류에 따른 정책효과분석이 아닌, SOCX와 (SAM의 기반인) 국민계정과의 연계성을 통한 정책분석을 수행하였는데, SOCX 기능별 분류를 포괄하는 미시자료를 정확하게 정의하는 것이 어렵기 때문에 가계 소득계층의 지출비율을 분할하는 방법의 선택에 따라 정책효과가 달라질 가능성을 내포하고 있다. 이와 같은 연구의 한계를 보완하는 후속 연구를 기대한다.

노용환은 미국 Iowa State University에서 경제학 박사학위를 받았으며, 현재 서울여자대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회경제, 중소기업, 미시계량분석이다.

(E-mail: yhnoh@swu.ac.kr)

## 참고문헌

---

- 고경환. (2019). 복지지출 수준 측정과 정책 과제: 광역자치단체를 중심으로. 보건복지포럼, 274, pp.6-15.
- 국민건강보험공단. (2019). 2018년 보험료부담 대비 급여비 현황 분석. 보도자료 (2019. 8. 1). 원주: 동 기관.
- 권태현, 송경호. (2011). 공급사용표의 도입 필요성과 작성방법. Quarterly National Accounts Review, 1, pp.29-48.
- 기획재정부. (2019). 2020년도 예산안 개요. 세종: 동 기관.
- 노용환. (2006). 사회회계행렬을 통해 본 한국경제의 소득재분배구조 분석. 경제분석 12(2), 한국은행, pp.67-106.
- 노용환. (2014). 복지정책의 소득흐름에 관한 고찰: 사회계정행렬 승수분해 및 구조경로 분석. 보건사회연구, 34(3), pp.222-258.
- 박명호, 오종현. (2017). 조세·재정정책의 거시경제효과 분석: 거시재정모형의 구축과 활용. 한국조세재정연구원.
- 보건복지부. (2019). 2020년도 보건복지부 예산안 82조 8,203억 원 편성. 보도자료 (2019. 8. 28.) 세종: 동 기관.
- 이강구, 조은영, 신동진. (2017). 재정지출의 분야별 경제적 효과분석 모형 연구. 서울: 국회예산정책처.
- 이강구, 허준영. (2017). 한국의 재정승수 연구: 베이지안 VAR방법을 이용하여. 경제분석, 23(1), pp.55-81.
- 정성호, 김성자, 문하은. (2016). 정부기능별분류(COFOG)의 체계적 고찰 및 활용. Quarterly National Accounts Review, 3rd 2016, pp.1-27.
- 정성호, 김완희. (2015a). 정부기능분류(COFOG)의 체계적 고찰. 세종: 한국조세재정연구원.
- 정성호, 김완희. (2015b). 정부기능분류(COFOG)의 체계적 고찰. 조세재정 BRIEF, 22, 한국조세재정연구원.
- 통계청. (2016). 2016년 가계금융·복지조사. 보도자료 (2019. 12. 20.). 대전: 동 기관.

- 통계청. (2015). 2015년 가계동향조사-원시자료. 대전: 동 기관.
- 통계청. (2019). 지니계수. 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr/index/index.do>에서 2019. 12. 13. 인출.
- 한국노동연구원. (각년도). 한국노동패널. 세종: 동 기관.
- 한국보건사회연구원. (2019). 한국의 사회복지지출 산출 중 중앙정부의 복지지출 산출내 용 검토. 복지지출자문위원회 1차 회의자료. (2019. 11. 7.).
- 한국은행. (2014a). 산업연관분석해설. 서울: 동 기관.
- 한국은행. (2014b). 한국의 국민대차대조표 해설. 서울: 동 기관.
- 한국은행. (2019). 국민계정 2015년 기준년 1차 개편 결과: 2000~18년. 경제통계국 국민계정부 (2015년 기준년 1차 개편결과 참고지표 엑셀파일 포함).
- 한국은행. (2015a). 2015년 국민계정. 서울: 동 기관.
- 한국은행. (2015b). 2015년 산업연관표. 서울: 동 기관.
- 환경부. (2019). 유엔지속가능발전가능목표. 국문본, <http://ncsd.go.kr/>
- Acemoglu, D. & J. Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, NY: Crown Business.
- International Monetary Fund (IMF). *Government Finance Statistics (GFS)*, <https://data.imf.org>
- Keuning, Steven J. & Willem A. De Ruijter (1998). "Guidelines to the Construction of a Social Accounting Matrix", *Review of Income and Wealth*, Series 34, No. 1, pp.71-100.
- Miller, Ronald E. & Blair, Peter D. (2006). *산업연관분석: 기본 원리와 응용*. 서울: 한국은행. (원서출판 1985).
- OECD. (2017). Classification of the Functions of Government (COFOG), in *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris, pp.256-257.
- OECD. (2019a). *The OECD SOCX Manual 2019 Edition - A guide to the OECD Social Expenditure Database*. Paris: Author.
- OECD. (2019b). *Social Expenditure Database*. 2109.1. Paris: Author.
- OECD. (2019c). *Inclusive growth is economic growth that is distributed fairly across society and creates opportunities for all*. <http://www.oecd.org/inclusive-growth에>

서 2019. 12. 13. 인출.

OECD. (2019d). Stat, *Government expenditure by function (COFOG)*. 2019 archive  
<http://stats.oecd.org>에서 2019. 11. 15. 인출.

Pyatt, Graham. (1999). Some Relationships between T-Accounts, Input-Output  
Tables and Social Accounting Matrices. *Economic Systems Research*, 11(4),  
pp.365-387.

UNSC (United Nations Statistics Commission. (2009). *System of National Accounts*  
2008. New York: Author.

부표 1. 한국경제의 거시 SAM(2015년)

(단위: 백만 원)

수입	지출				
	① 생산활동	② 상품	③ 노동	④ 자본	⑤ 가계
① 생산활동	0	3,000,068,134	0	0	0
② 상품	2,196,111,412	0	0	0	749,633,555
③ 노동	750,213,045	0	0	0	0
④ 자본	441,465,169	0	0	0	0
⑤ 가계	0	0	594,338,300	122,927,000	0
⑥ 기업	0	0	0	277,115,000	50,965,900
⑦ 정부	19,560,004	137,112,499	0	0	127,299,400
⑧ 자본계정	309,669,681	0	0	0	79,271,100
⑨ 해외 부문	0	603,432,633	1,607,100	21,362,000	9,117,800
합계	3,717,019,311	3,740,613,266	595,945,400	421,404,000	1,016,287,755

수입	지출				합계
	⑥ 기업	⑦ 정부	⑧ 자본계정	⑨ 해외부문	
① 생산활동	0	0	0	716,951,177	3,717,019,311
② 상품	0	250,087,968	489,601,534	0	3,685,434,469
③ 노동	0	0	0	1,025,200	751,238,245
④ 자본	0	0	0	26,203,000	467,668,169
⑤ 가계	34,940,400	84,895,900	0	6,689,200	843,790,800
⑥ 기업	0	66,800	0	2,593,100	330,740,800
⑦ 정부	40,528,600	0	0	318,700	324,819,203
⑧ 자본계정	107,919,100	63,860,900	0	0	560,720,781
⑨ 해외 부문	4,211,100	1,918,200	0	0	641,648,833
합계	187,599,200	400,829,768	489,601,534	753,780,377	11,323,080,611

부표 2. 소득분위수별 공적 이전소득액

가계소득 분위 구분	노령(백만 원)	가족(백만 원)	장애(백만 원)	저소득층 지원(백만 원)
1분위	4,471,244	43,976	220,216	1,645,645
2분위	4,253,042	101,362	362,064	2,312,570
3분위	3,493,440	168,736	229,217	1,245,545
4분위	3,808,904	235,095	123,690	622,849
5분위	3,585,060	302,373	135,138	719,573
6분위	3,825,318	208,866	65,769	474,377
7분위	4,399,060	172,236	87,295	436,129
8분위	3,463,892	194,668	66,675	585,732
9분위	4,055,699	186,147	77,463	465,427
10분위	4,400,948	128,471	104,016	528,057
합계	39,756,607	1,741,929	1,471,543	9,035,906

주: 각 급여액은 소득분위별 분할 근거 자료에 제시된 2016년 「가계금융복지조사」(통계청) 항목의 표본 집단 합계치를 의미함.

부표 3. 소득분위수별 정부지원 교육훈련 및 실업급여 수급 가구 수 비율

가계소득 분위 구분	정부지원 교육훈련 수혜 가구		실업급여 수급 가구	
	가구 수	비율(%)	가구 수	비율(%)
1분위	8	7.1	11	10.2
2분위	7	6.3	7	6.5
3분위	8	7.1	10	9.3
4분위	11	9.8	8	7.4
5분위	9	8.0	12	11.1
6분위	10	8.9	14	13.0
7분위	10	8.9	13	12.0
8분위	10	8.9	17	15.7
9분위	14	12.5	5	4.6
10분위	25	22.3	11	10.2
합계	112	100.0	108	100.0

부표 4. 보험료 10분위별 세대당 월 급여비(지역 및 직장 가입자 기준)

(단위: 원)

보험료 분위	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
1분위	120,080	128,645	134,416	<b>142,789</b>	155,628	164,686
2분위	101,593	106,500	110,206	<b>114,470</b>	125,691	133,969
3분위	99,261	105,588	108,716	<b>114,200</b>	123,918	130,530
4분위	113,346	119,215	119,577	<b>124,435</b>	135,243	141,009
5분위	127,711	134,676	137,538	<b>142,705</b>	154,230	159,777
6분위	146,291	154,584	156,990	<b>163,606</b>	177,234	182,452
7분위	166,979	175,823	178,526	<b>185,077</b>	200,798	208,370
8분위	189,166	199,585	201,172	<b>208,101</b>	227,187	235,472
9분위	211,191	225,532	226,522	<b>236,355</b>	258,864	270,882
10분위	238,919	257,175	255,630	<b>265,594</b>	289,362	300,428
평균	151,454	160,732	162,929	<b>169,733</b>	184,816	192,757

주: 보험료 20분위 자료를 10분위로 재구성함.  
 자료: 국민건강보험공단(2018). 2018년 보험료부담 대비 급여비 현황 분석.

# An Analysis of Income Flow by Welfare Expenditure under the SOCX Scenario

**Noh, Yong-Hwan**

(Seoul Women's University)

---

This study analyzed the impact of welfare expenditure on income flows into household and economic activities by using the social accounting matrix (SAM) through the use of OECD Social Welfare Expenditure Statistics (SOCX). We established a welfare expenditure policy scenario under the SOCX scheme, which was overlooked in previous studies. We show that, firstly, the financial multiplier in the health and family policy sector, which has a high proportion of public investment, is higher than in the construction industry; while that of older and low-income families associated with high cash transfer expenditures is smaller than that of the construction industry. Second, the analysis shows that public expenditure in the health and welfare sector contributes more to household income than investment in the same amount in the construction industry. Third, government investment in the construction industry had a greater production effect than welfare expenditure, but proved to be contrary to income distribution by showing a greater contribution to income growth for the high-income class than the low-income class. Fourth, it was analyzed that the distribution of household income was greater by increasing welfare expenditure on the elderly and low-income sectors rather than the health and family sectors.

---

**Keywords:** Social Expenditure Database (SOCX), Classification of the Functions of Government (COFOG), Social Accounting Matrix (SAM), Fiscal Multiplier