

OECD 사회보장 지출 비중의 동태적 특성 및 국가별 분석

Dynamic Characteristics of OECD Public Social Spending and Country Analysis

이영숙 (보건사회연구원 연구위원)
Youngsook Lee (Korea Institute for Health and Social Affairs)

본 연구는 HP(Hodrick-Prescott) 필터의 계량적 방법을 이용하여 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development) 사회보장지출 비중의 추이와 동태적 특성을 국가별로 비교 분석하는 것을 목적으로 한다. OECD 사회보장지출 비중의 분석 결과, OECD 사회보장지출 비중의 추세는 주로 상승세를 지속하였으나 2000년대 중반 이후 상승세가 작아지는 가운데 최근 2018~2019년에 하락세를 보였다. 주기적 부분은 OECD 경기선행지수나 일인당 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)의 단기적 움직임과 부(-)의 관계로 경기대응성(countercyclicality)을 보이는데, 글로벌 금융위기 이후 하락세에서 최근 2019년에 상승하였다. OECD 36개 국가의 1980~2019년 사회보장지출 비중의 패널자료 분석 결과, 2000년대 중반 이후 사회보장지출 비중의 상승폭이 작아지고 하락세를 보인 국가수가 많아졌다. OECD 국가들의 사회보장지출 비중이 높아지는 가운데 국가부채비율(general government debt to GDP ratio) 등 재정적 제약이 부담이 되는 것으로 분석된다.

1. 들어가며

우리나라는 2019년 현재 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development) 국가 중 터키, 칠레, 멕시코 다음으로 사회보장 지출¹⁾ 비중이 낮은 국가다. 하지만 글로벌 경제적 위상이 높아지는 가운데 급속히 진행되고 있는 인구고령화 등 사회경제적 환경 변화에

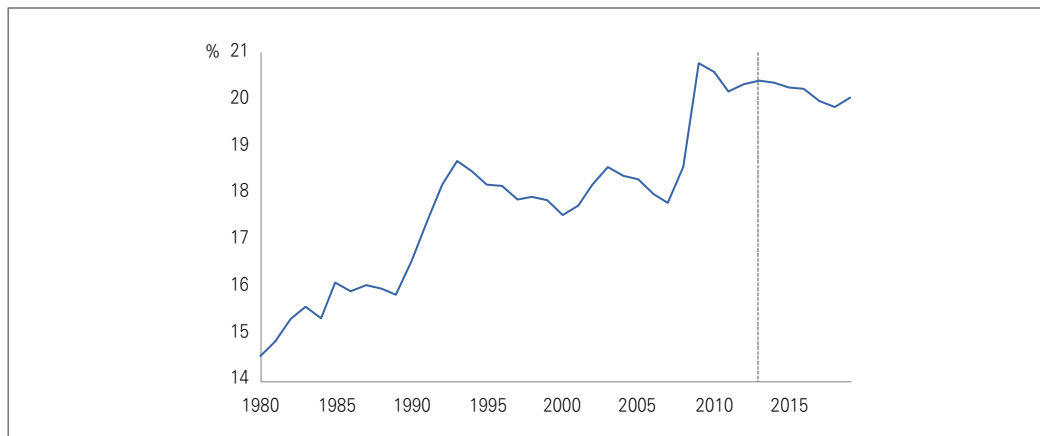
1) OECD에서 집계하고 있는 민간 영역의 사회보장 지출을 제외한 공공 부문 자료만을 대상으로 함.

대응하여 사회보장 지출이 확대되고 있다. OECD 국가들의 명목 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 대비 사회보장 지출의 평균 비중(이하 'OECD 사회보장 지출 비중')은 사회보장 분야의 대표적인 국제 지표로, 이에 대한 이해는 우리나라 사회보장 지출의 운용에 대한 글로벌 준거로 중요할 것이다.

역사적으로 OECD 사회보장 지출 비중은 1980년 14.5%에서 2019년 20.0%로 높아져 왔다. 전체 기간의 흐름을 보면 일정 기간의 상승기가 지속된 후에는 하락기가 이어지는 패턴이 반복되는 가운데 평균적인 수준이 높아지는 특징을 볼 수 있다. 이러한 점은 이 지표의 움직임에 경제 여건의 변화에 따라 단기적으로 변동하는 요인과 장기적인 움직임을 이끄는 구조적 요인의 영향이 함께 작용하고 있음을 시사한다. 최근의 글로벌 금융위기 시기를 보아도 OECD 사회보장 지출 비중은 2007년에서 2013년까지 상승세를 지속한 후 하락세를 보였다. 이러한 과정에서 OECD 사회보장 지출 비중은 2007년 17.8%에서 2019년 20.0%로 2.2%포인트 높아졌다.

이 연구에서는 OECD 사회보장 지출 비중의 이러한 동태적 움직임의 특징을 살펴보기 위해 1980~2019년의 OECD 평균 시계열 자료와 36개 회원국의 패널 자료를 이용하여 총량적·국가별 분석을 하고, 이를 주요 변수들과 관련하여 살펴보았다. 총량적 분석에서는 계량

그림 1. OECD 사회보장 지출의 GDP 대비 평균 비중 추이(1980~2019년)



주: 1) 국가별 자료 집계 시차로 2018년 2개국(호주, 일본), 2019년 5개국(호주, 일본, 캐나다, 뉴질랜드, 스위스)의 실적치가 추정치로 반영된 OECD 공식 발표값임.

2) 그림의 점선은 하락세가 시작되는 시기로 본 2013년 기준선임.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속.

적 분해(decomposition)를 통해 OECD 사회보장 지출 비중에서 장기적으로 지속되는 추세(trend)와 이로부터 벗어나 단기적으로 변동하는 주기적 부분(periodical or cyclical component)으로 구분하여 동태적 움직임의 특징을 분석하였다. 그리고 OECD 36개 국가를 대상으로 하여 사회보장 지출 비중의 기간별·국가별 특징을 살펴보고, 주요 경제·사회·재정변수와와의 분석을 통해 OECD 사회보장 지출 비중에 대한 보다 미시적인 이해를 추가하였다.

2. OECD 사회보장 지출 비중의 동태적 특징

아래 내용에서는 HP(Hodrick-Prescott) 필터²⁾의 계량적 방법을 이용하여 OECD 사회보장 지출 비중의 추이를 추세와 주기적 부분으로 분해하고, 각각의 특징을 분석하였다.

가. OECD 사회보장 지출 비중의 계량적 분해

1980~2019년 동안 OECD 사회보장 지출 비중은 1989~1993년, 2000~2003년, 2007~2009년의 세 차례에 걸쳐 큰 폭의 상승기가 있었다. 이 세 기간은 모두 글로벌 경기침체기로, 사회보장 지출 비중의 상승이 경제 여건과 밀접히 연관되어 있음을 보여 준다. 그런데 단지 이러한 경기적 요인만 작용하였다면 경제가 회복되면서 사회보장 지출 비중은 이전 수준으로 다시 낮아졌을 텐데, 상승기 이후 하락세가 진행되면서도 OECD 사회보장 지출 비중의 평균 수준이 지속적으로 높아져 왔다. 이는 경기적 요인 외에도 사회보장 지출을 확대시키는 보다 구조적인 요인이 함께 작용했음을 시사한다.

이러한 OECD 사회보장 지출의 서로 다른 성격을 갖는 움직임은 몇 개의 대표적인 사회경제적 변수들과 관련하여 설명할 수 있다. 사회보장 지출의 결정 요인에 대한 강철희, 김교성, 김영범(2000), 김영범(2007), 안상훈·백승호(2008), 원종욱 외(2014), 신동면·김도한·김지영(2015) 등의 선행연구들을 보면 1인당 GDP, GDP 성장률, 실업률 등의 거시경제 변수와 노인인구 비중, 총인구수 등의 인구사회적 변수, 국가채무 비율, 국민 부담률 등의 재정 변수, 노동조합 조직률 등의 정치 변수들이 사회보장 지출의 증감에 영향을 주는 주요 변수들

2) 각 시점에서 자료값과 추세의 차이를 구하여 이의 분산(variance)과 곡률(curvature)을 최소화하는 방식으로 추세를 결정하는 일종의 대칭형 이동평균(moving average) 방법임.

표 1. 사회보장 지출의 주요 결정 변수

구분	거시경제 변수	인구사회 변수	재정 변수	정치 변수
추세적 부분	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 실질 GDP • 무역 의존도 	<ul style="list-style-type: none"> • 노인인구 비중 • 총인구수 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가재정수지 • 국민 부담률 • 국가채무 비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동조합 조직률 • 좌파 정당 의석 비율 • 선거제도 • 정치 레짐
주기적 부분	<ul style="list-style-type: none"> • 실질 GDP 성장률 • 실업률 • 실업자 수 	-		

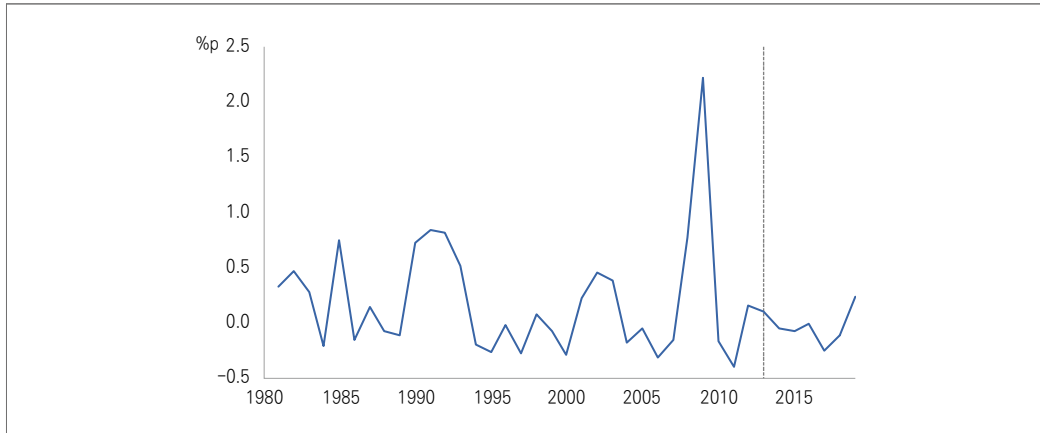
자료: 김미혜·정진경(2003), 신통면 외(2015) 등의 자료를 이용하여 저자 재작성

이다. 이 중 1인당 GDP, 노인인구 비중이나 총인구수 등 국가의 복지 레짐이나 사회보장 수요를 반영하는 변수들은 OECD 사회보장 지출 비중의 추세에 영향을 줄 것이다. 반면에 GDP 성장률이나 실업률 등 단기적 경기 상태를 반영하는 경제 변수들은 주기적 부분에 관련될 것이다. 국가채무 비율이나 국민 부담률 등 국가의 재정 여력을 결정하는 변수나 노동조합 조직률 등 정치 변수들은 시기에 따라 추세적 영향과 주기적 영향을 줄 수 있겠다.

이와 같은 점에서 볼 때, OECD 사회보장 지출 비중의 역사적 추이를 보다 정확하게 이해하기 위해서는 OECD 사회보장 지출 비중의 움직임을 서로 다른 성격을 갖는 두 가지 부분으로 구분하는 것이 필요하다. 지표 해석을 위해 많이 이용되는 전년 대비 증가율이나 증감분은 적용이 매우 간편하기는 하나, 추세와 주기적 부분을 구분하지 않아 [그림 2] 두 부분의 움직임을 동시에 갖는 시계열에 대해서는 변화의 성격을 해석하기 어려운 한계가 있다. 특히 장기적으로 지속되는 특성을 갖는 추세는 OECD 국가들의 전반적인 사회보장 재정정책의 방향을 반영한다는 점에서 중요한데, 전년 대비 증가율이나 증가분은 이를 제대로 반영할 수 없는 한계가 있다.³⁾ 그리고 추세는 단기적인 경제 여건 변화의 영향을 받지 않는 부분이라는 점에서 추세와 자료값의 차이로 정의되는 주기적 부분이 OECD 사회보장 지출의 단기적 특성을 보다 잘 반영할 것이다.

3) 시계열의 확률적 임의보행성(random-walk)을 판정하는 단위근 검정(unit-root test) 결과 OECD 사회보장 지출 비중의 시계열은 확률적인 임의성이 통계적으로 유의한 수준에서 나타나 시간 추세(time-trend)를 적용하는 것은 적절하지 않음.

그림 2. OECD 사회보장 지출 비중의 전년 대비 증감 추이(1980~2019년)



주: 그림의 점선은 2013년 기준선임.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

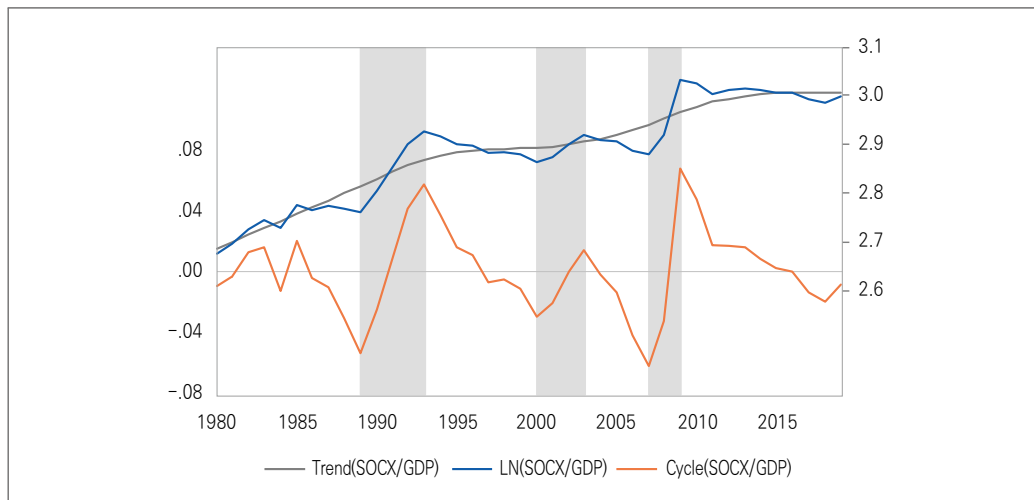
역사적 시계열 자료에서 추세와 주기적 부분을 구분하는 데는 다양한 계량 방법과 모형들이 있다. 이 연구에서는 일반적으로 많이 이용되는 HP(Hodrick-Prescott) 필터를 적용하였다. 1980~2019년 OECD 사회보장 지출 비중에서 HP 필터를 이용해 구한 추세와 주기적 부분은 [그림 3]과 같다.

우선 OECD 사회보장 지출 비중의 추세(그림의 회색 실선)는 원자료의 움직임을 반영하여 대체로 기간 중 상승세에 있는 것으로 나타난다. 다만 시간에 따라 일정하게 증가하는 선형의 추세선과 달리 기간별로 상승세가 다른데, 특히 1980년에서 1990년대 초·중반과 2000년대 중반에서 2012~2013년은 다른 기간에 비해 상승세가 상대적으로 큰 것을 볼 수 있다. 그리고 2014년 이후에는 추세의 상승세가 완만해지는 가운데 2018년 이후 하락세가 나타나고 있다(아래 ‘나’의 내용에서 상세히 분석함). 특히 최근 2018~2019년의 OECD 사회보장 지출 비중의 추세적 하락은 분석 기간 중 유일한 경우로 주목되는 부분이다.

다음으로 HP 필터로 구한 OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분은 기간별로 방향성이 매우 뚜렷하게 나타나는 특징을 볼 수 있다. OECD 경기선행지수를 기준으로 정한 세 차례의 글로벌 경기침체기(그림의 회색 영역)⁴⁾에서 주기적 부분은 -0.06~0.06의 범위에서 큰 폭

4) 글로벌 경기침체는 미국 경기침체의 영향을 받은 것으로, 1989~1993년은 저축대부조합(S&L) 부실로 인한 부동산 가격 하락,

그림 3. OECD 사회보장 지출 비중 및 HP(Hodric-Prescott) 필터 분해 결과(1980~2019년)



주: 1) 원자료에 자연로그를 취하여 산출된 값임.

2) 회색 영역은 각각 1989~1993년, 2000~2003년, 2007~2009년으로, OECD 경기선행지수를 기준으로 정한 글로벌 경기침체 기간에 해당됨.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석함.

의 상승세를 보였고, 이후의 기간에는 하락세를 지속한 것을 볼 수 있다. 이러한 주기적 부분의 특징은 [그림 2]의 전년 대비 증감에서는 볼 수 없는 것이다. OECD 국가들에서 경기침체에 경제 규모가 작아지는 가운데 사회보장 지출은 유지 혹은 확대되며 경기 대응이 이루어진 반면, 경기회복기에는 사회보장 지출의 추세적으로 증가할 수는 있으나 단기적인 부분은 작아지며 일시적으로 확대된 부분에 대한 조정이 이루어졌음을 의미한다.

나. OECD 사회보장 지출 비중의 추세 분석

OECD 사회보장 지출 비중에 대한 HP 필터 적용을 통해 산출된 추세(그림 4의 회색 실선)를 보면 두 가지 특징을 요약할 수 있다. 첫 번째는 1980~2017년 동안 상승세를 지속한 후 2018~2019년에 최초로 하락세로 전환된 것이고, 두 번째는 1980~1994년과 2006~2012년에는 기간 중 평균보다 높은 상승세(각각 ‘1차 확장기’, ‘2차 확장기’로 함)를 보인 반면, 1995~2005년과 2013~2019년에는 상승세가 완만해진(각각 ‘1차 조정기’, ‘2차 조정기’로

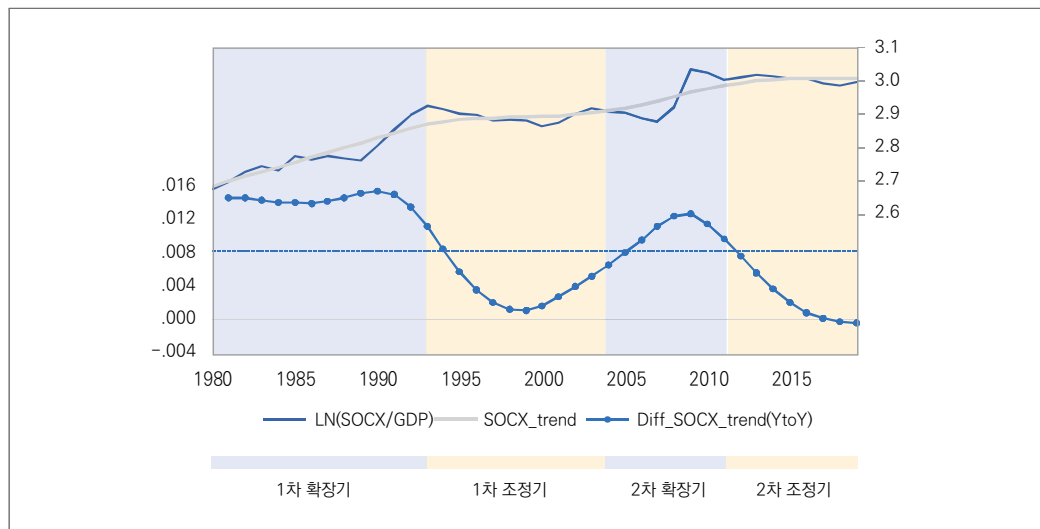
2000~2003년은 LTCM 파산 및 IT 버블 붕괴, 9·11 사태 등, 2007~2009년은 미국의 리먼브러더스 파산 등 서브프라임 위기가 주요한 원인이 되었음.

함⁵⁾ 것이다.

[그림 4]의 파란색 곡선은 OECD 사회보장 지출 비중 추세의 전년 대비 증감을 나타내는데, 기간별로 변동성을 보이기는 하나 증감의 방향이 일정 기간 유지되는 것을 볼 수 있다. 파란색 곡선이 '0'선 위(아래)에 있으면 OECD 사회보장 지출 비중의 추세가 전년 대비 상승(하락)한 것이 되는데, 2018~2019년을 제외한 나머지 모든 기간에서 '0'선 위에 위치하였다. 이는 1980~2017년까지 OECD 사회보장 지출 비중의 추세가 상승세를 지속하였음을 의미한다. 반면에 2018~2019년은 미미한 수준이기는 하나 파란색 곡선이 '0' 선을 하회하여 OECD 사회보장 지출 비중의 추세가 전년 대비 하락세를 보인 것으로 나타난다.

다음으로 OECD 사회보장 지출 비중 추세의 상승세가 기간별로 다른데, 1980~1994년과 2006~2012년은 OECD 사회보장 지출 비중 추세의 전년 대비 증감이 1980~2019년 전체 기간의 평균 수준(그림 4의 파란색 직선⁶⁾)보다 높은 수준으로 지속되며 '확장기'의 특징을 보

그림 4. OECD 사회보장 지출 비중의 추세 및 전년 대비 증감분 추이(1980~2019년)



주: 1) 원자료에 자연로그를 취하여 산출된 값임.

2) 파란색 점선은 사회보장 지출 비중 추세의 전년 대비 평균 증감값으로 0.00825임.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

5) 확장기와 조정기는 추세 상승세의 상대적 크기가 다름을 반영하기 위해서 구분하였음.

6) OECD 사회보장 지출 비중 추세의 전년 대비 증감에 대한 역사적 평균 수준은 기간 중 0.142%포인트로, 자연로그를 취하면 0.008225가 됨.

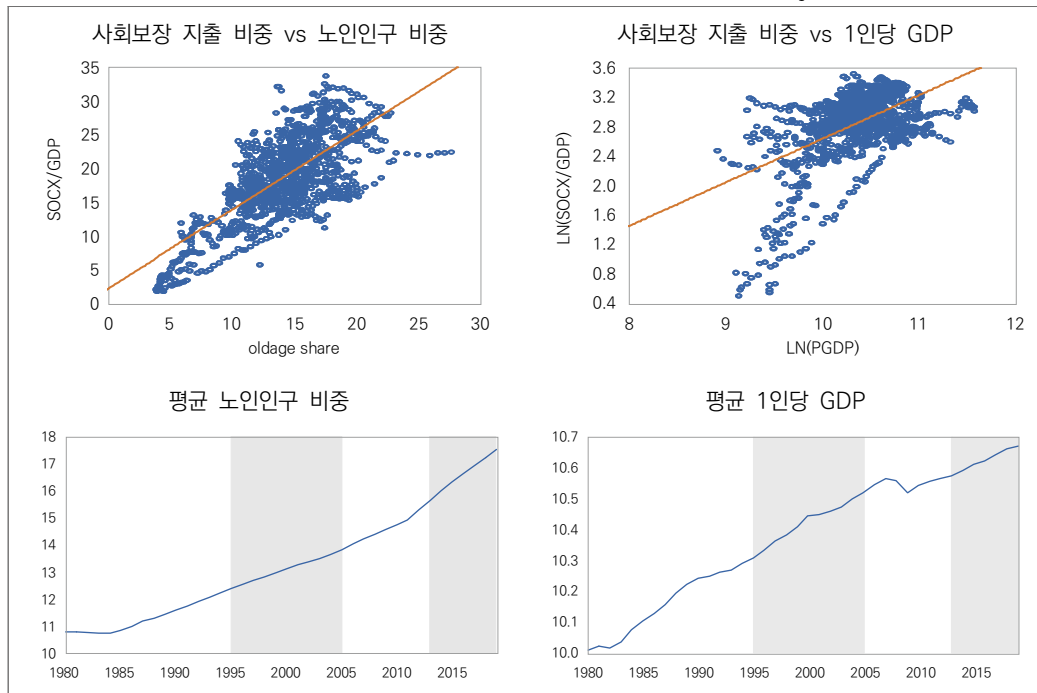
였다. 반면 1995~2005년과 2013~2019년은 전체 기간의 평균 수준보다 낮은 ‘조정기’의 특징을 보였다.

1980년 이후 2017년까지 진행된 OECD 사회보장 지출 비중의 추세적 상승세는 앞서 살펴본 사회보장 지출의 결정 요인 중 복지 레짐에 영향을 주는 1인당 실질 GDP와 국가의 복지 수요에 영향을 주는 구조적 변수인 노인인구 비중과 관련하여 설명할 수 있다. OECD 36개 국가의 1980~2019년 1440개 패널 자료를 이용해 변수 간의 관계를 보면 역사적으로 OECD 사회보장 지출 비중과 노인인구 비중은 양(+)의 관계를 뚜렷이 나타낸다.

조정기인 1995~2005년과 2013~2019년에는 1인당 GDP의 성장 추세나 노인인구 비중이 상승 추세가 유지되고 있음에도 사회보장 지출 비중의 상승세가 완만해졌다. 이는 앞서

그림 5. OECD 36개 국가의 패널 자료 및 시계열 추이(1980~2019년)

(단위: %, 2015 constant prices/constant PPPs/\$)



- 주: 1) 상단 그림의 붉은색 실선은 직선의 선형회귀 추정선임.
- 2) 상·하단의 오른쪽 그림은 자연로그를 취한 값임.
- 3) 하단 그림의 회색 영역은 1·2차 조정기인 1995~2005년과 2013~2019년임.
- 4) 콜롬비아와 코스타리카 2개국은 사회보장 재정 관련 자료 기간이 짧은 관계로 제외.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

사회보장 지출이 장기간 빠르게 확대된 영향에 따라 일종의 조정 압력이 작용한 결과로 보인다. 사회보장 분야의 확장적 재정정책 지속에 따라 재정수지 적자 확대나 국가부채 비율이 상승하는 등 추가적인 재정 여력이 작아진 점 등이 영향을 주었을 것이다.

다. OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분 분석

OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분은 전체 사회보장 지출 비중에서 사회경제적인 구조적 요인에 의한 영향을 제외한 것으로, 사회보장 지출의 경기대응성(countercyclicality)을 반영한다. [그림 6]에서 HP 필터를 통해 산출한 OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분(주황색 선)를 보면 글로벌 경기 여건을 반영하는 OECD 경기선행지수의 순환변동치, OECD 국가들의 경제 여건을 반영하는 1인당 GDP의 순환변동치와 역(inverse)의 방향으로 움직이는 것을 볼 수 있다. 회색 영역으로 표시된 3차례의 글로벌 경기침체에 OECD 경기선행지수와 1인당 GDP의 순환변동치가 하락세를 보인 반면, OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분은 큰 폭의 상승세를 보였다. 경기 회복기에는 OECD 경기선행지수와 1인당 GDP의 순환변동치가 상승세를 보인 반면, OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분은 하락세를 보였다. 그랜저 인과관계 검정(Granger causality test)을 적용하면 5% 유의 수준하에서 OECD 경기선행지수의 순환변동치는 OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분에 대해 2년 내에서 선행성을 갖는 것으로 나타난다. 반면에 OECD 평균 1인당 GDP의 순환변동치는 그랜저 인과관계 결과 OECD 사회보장 지출 비중의 주기적 부분에 대한 선행성보다는 동행성이 강한 것으로 나타난다.

OECD 사회보장 지출 비중이 국가별 사회보장 지출뿐만 아니라 명목 GDP의 영향도 받는 비율 지표라는 점에서 사회보장 지출이 동일 수준을 유지하거나 감소하는 경우에도 경기침체에 명목 GDP가 감소하면 이 지표가 상승할 수 있다. 그러나 [그림 6]의 하단에서 볼 수 있듯이 회색 영역으로 표시된 경기침체에 OECD 사회보장 지출 총량은 오히려 증가하였다. 따라서 경기침체에 명목 GDP의 감소(증가)는 사회보장 지출의 상승세(하락세)를 크게 하는 요인으로 볼 수 있겠다. 이는 경기침체에 OECD 국가들의 사회보장 지출은 명목 GDP의 감소에도 불구하고 확대되었고, 경기확장기에는 명목 GDP가 증가하는 수준에 미치지 못하여 추세적 상승분을 제외한 주기적 부분은 하락세를 보였음을 의미한다.

그리고 [그림 6]에서 볼 수 있듯이 2019년 OECD 사회보장 지출 비중의 상승은 주기적 부분에 속하는 것으로 분석된다. 앞서 [그림 4]에서 살펴본 바와 같이 OECD 사회보장 지출 비중의 추세는 2018~2019년에 하락세를 보여 2019년 상승과는 다른 방향에 있기 때문이다.

그림 6. 1980~2019년 OECD 사회보장 지출 비중의 경기대응성
: OECD 경기선행지수, 1인당 GDP의 순환변동치, OECD 사회보장 지출 총량

(단위: tril.)



주: 1) 회색 영역은 각각 1989~1993년, 2000~2003년, 2007~2009년의 경기침체 기간임.

2) OECD 사회보장지출 총량은 2015년 기준 불변가격의 국가별 조(trillion) 단위의 합계금액으로, 회원국 변동을 반영하여 기간 중 국가수가 동일하도록 조정하여 산출함.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

3. OECD 국가들의 사회보장 지출 비중 분석

아래에서는 OECD 국가들의 1980~2019년 사회보장 지출 비중의 추이를 앞서 구분한 1·2차 확장기와 조정기로 구분하여 확장기와 조정기, 1차 시기와 2차 시기에서의 국가별 특징을 비교 분석하였다. 그리고 추세와 주기적 움직임에 모두 영향을 줄 수 있는 국가부채 비율(general government debt to GDP ratio)과의 관계를 시기별로 살펴보았다.

가. 1980~2005년 1차 확장기와 조정기

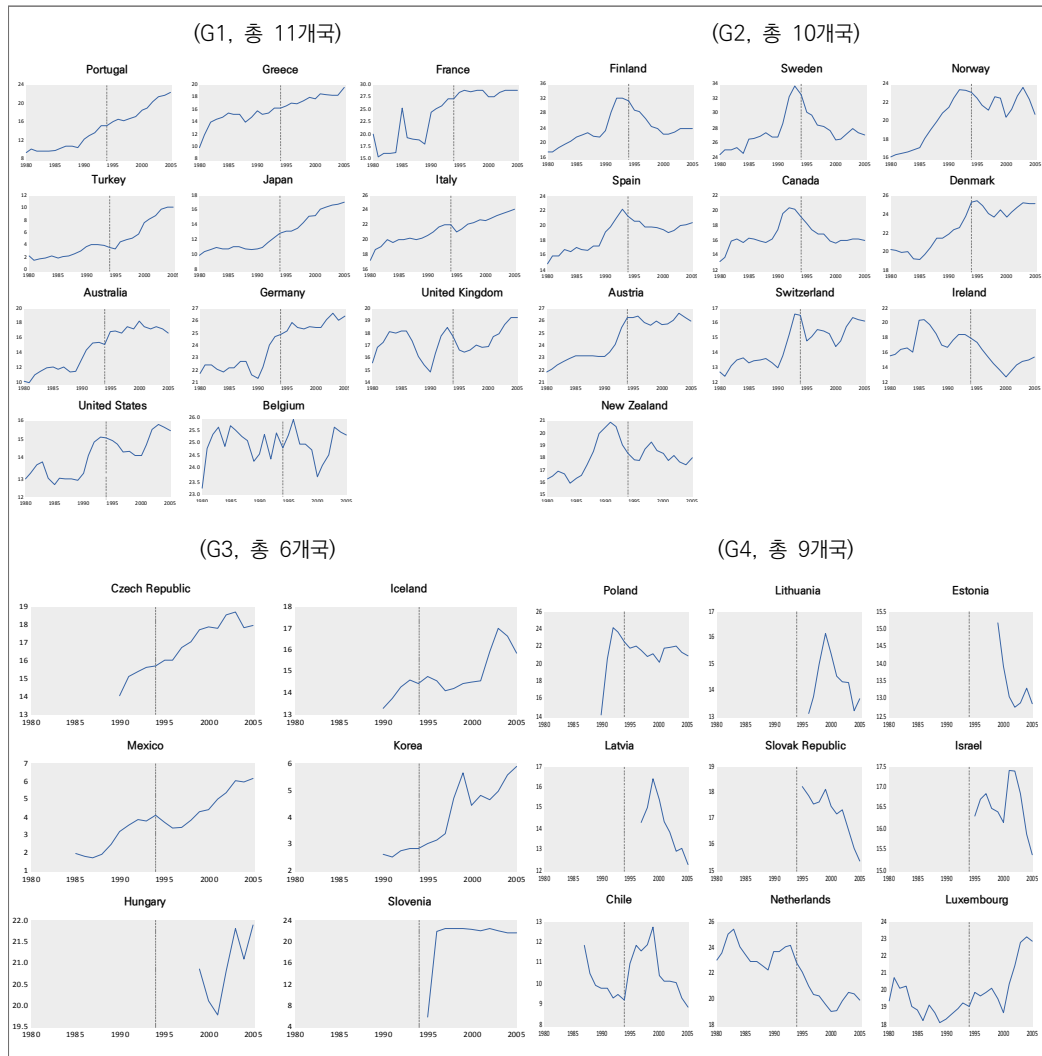
[그림 7]은 1980~2005년 1차 확장기와 조정기 OECD 36개 국가의 사회보장 지출 비중 추이를 나타낸 것이다(점선의 수직선은 1994년으로, 확장기와 조정기의 기준선임). 그림에서 'G1'은 1980년 이전에 사회보장제도가 도입되어 1차 확장기와 조정기 모두에서 사회보장 지출 비중이 상승세를 나타낸 국가군으로, 포르투갈·그리스·프랑스·일본·독일·미국 등 총 11개국이 해당된다. 다음으로 'G2'는 1980년 이전에 사회보장제도가 도입된 점은 'G1'과 동일하나 확장기에 사회보장 지출 비중이 상승세를 보인 후 조정기에는 하락세를 보인 국가군으로, 핀란드·스웨덴·노르웨이·스페인·오스트리아 등 총 10개국이 해당된다. 다음으로 'G3'은 1985~1999년에 사회보장 지출이 시작되어 기간 중 상승세를 보인 국가군으로, 우리나라를 포함하여 체코·멕시코·헝가리 등 총 6개국이 해당된다. 마지막으로 'G4'는 1987~1999년에 사회보장제도가 도입되어 하락세를 보인 폴란드·에스토니아 등 동유럽 국가들과 이스라엘·칠레, 기간 중 지속적으로 하락세를 보인 네덜란드, 확장기와 조정기에 반대 방향으로 움직인 룩셈부르크 등 총 9개국이 해당된다.

종합하면 1980~1994년의 1차 확장기에는 사회보장 지출이 이루어지는 26개 국가 중 칠레·네덜란드·룩셈부르크의 3개국을 제외한 23개국(G1~G3과 폴란드, 88.5%)에서 사회보장 지출 비중의 상승세를 보인 반면, 이후 1995~2005년의 1차 조정기에는 전체 36개 국가 중 18개국(G2, 룩셈부르크를 제외한 G4, 50%)에서 사회보장 지출 비중이 하락세를 나타내었다. 특히 1980~2005년의 1차 확장기에는 사회보장 지출이 시작되면서 높은 상승세를 보인 폴란드·헝가리·체코 등 동유럽 국가들을 제외하면 핀란드·스웨덴·프랑스·노르웨이 등 전통적인 복지국가들과 그리스·스페인 등 남유럽 국가에서 사회보장 지출 비중의 상승폭이 컸다. 이에 따라 핀란드와 스웨덴은 사회보장 지출 비중이 1980년 15~20% 중반대에서 2005

년 30%를 상회하는 수준으로, 프랑스는 20% 후반대, 노르웨이와 스페인은 20% 초반대로 높아졌다(단 그리스는 9%대에서 16%대로 상승).

그림 7. OECD 36개 국가의 사회보장 지출 비중 추이(1980~2005년, 1차 확장·조정기)

(단위: %)



주: 1) 그림의 점선의 수직선은 확장기에서 조정기의 경계인 1994년을 표시.

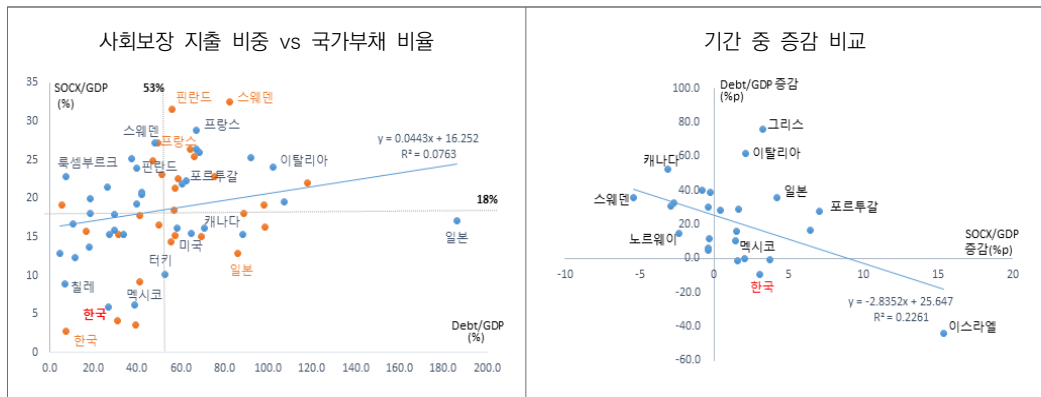
2) 콜롬비아와 코스타리카 2개국은 사회보장 재정 관련 자료 기간이 짧은 관계로 제외.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

[그림 8]의 왼쪽에서와 같이 1980~2005년 OECD 국가들은 사회보장 지출 비중과 국가부채 비율이 강하지는 않지만 대체로 국가부채 비율이 높아지면서 사회보장 지출 비중도 높아지는 양(+)의 관계를 나타낸다. 다만 국가부채비율 수준이 유사해도 사회보장 지출 비중의 수준은 상당히 다르게 분포함을 볼 수 있다. 예를 들어 1994년 스웨덴과 일본의 국가부채 비율은 80%대로 유사한데, 스웨덴의 사회보장 지출 비중은 32.5%로 일본 12.9%의 2.5배이다.

다음으로 국가부채 비율이 사회보장 지출 비중에 미치는 영향을 파악하기 위해 1980~1994년 1차 확장기의 국가부채 비율 증감과 1995~2005년 1차 조정기의 사회보장 지출 비중 증감의 관계를 살펴보았다. [그림 8]의 오른쪽에서 볼 수 있듯이 그리스·이탈리아·일본 등 예외적인 경우를 제외하면 대체로 1980~1994년 국가부채 비율의 상승(하락)이 1994~2005년 사회보장 지출 비중의 하락(상승)으로 나타남을 볼 수 있다.

그림 8. OECD 국가들의 사회보장 지출 비중과 국가부채 비율(1980~2005년, 1차 확장·조정기)



주: 1) 왼쪽의 주황색 표시는 1994년 기준, 파란색 표시는 2005년 기준 표시값이고, 점선의 수직선과 수평선은 각 지표의 기간 중 평균값임.

2) 오른쪽의 국가부채 비율은 1980~1994년, 사회보장 지출 비중은 1994~2005년 증감임.

자료: OECD, StatExtracts 2021. 3. 8., IMF 2021. 3. 25. 접속하여 자체 분석.

나. 2006~2019년 2차 확장기와 조정기

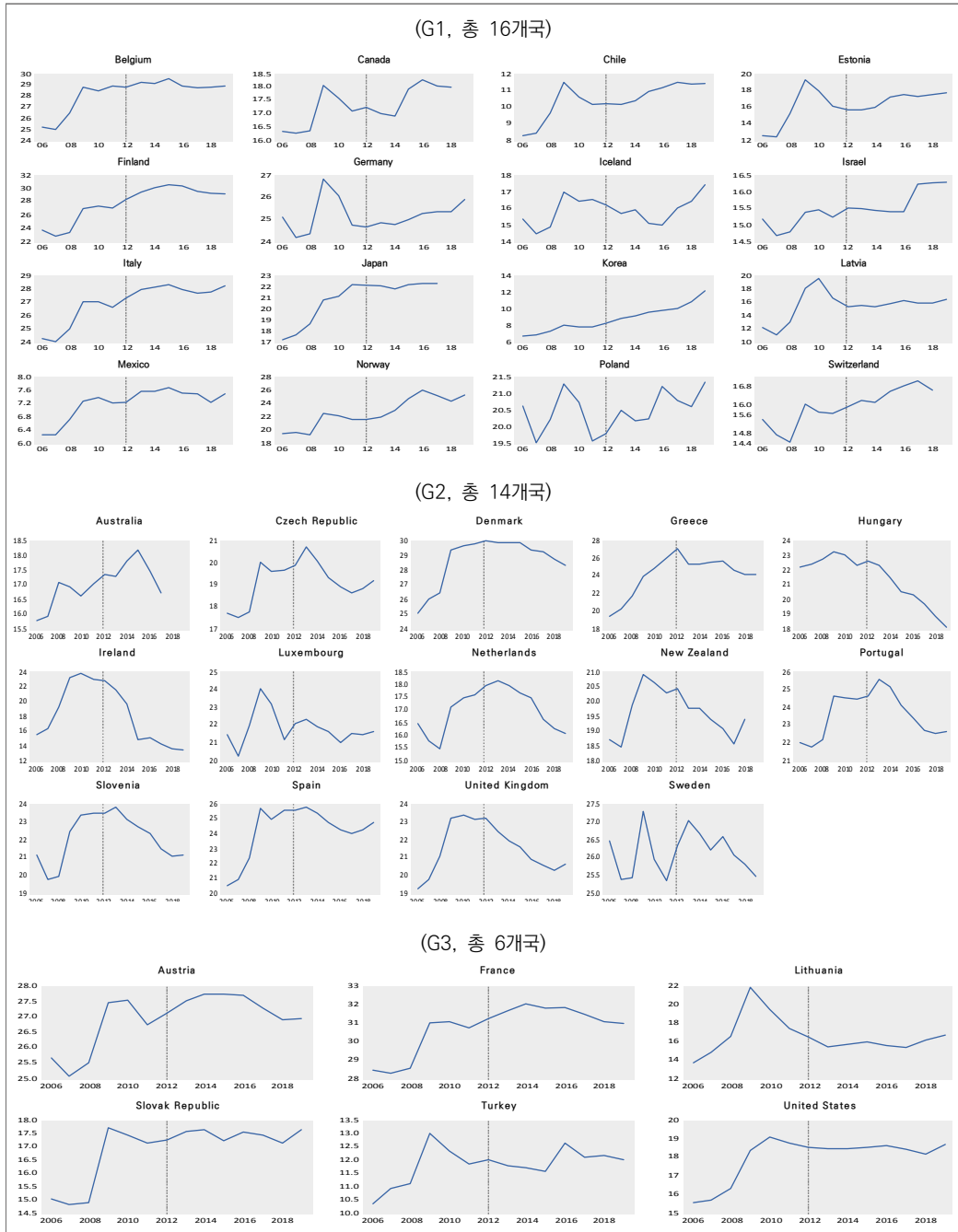
[그림 9]는 2006~2019년 2차 확장기와 조정기 OECD 36개 국가의 사회보장 지출 비중 추이를 나타낸 것이다(점선의 수직선은 2012년으로, 확장기와 조정기의 기준선임). 그림에서 'G1'은 2차 확장기와 조정기 모두에서 사회보장 지출 비중이 상승세를 나타낸 국가군으로

로, 벨기에·칠레·핀란드·이탈리아·독일·일본·한국 등 총 16개국이 해당된다. 다음으로 'G2'는 2차 확장기인 2006~2012년에 사회보장 지출 비중이 상승세를 보인 후 2013~2019년 조정기에는 하락세를 보인 국가군으로, 그리스·네덜란드·뉴질랜드·스페인 등 총 14개국이 해당된다. 단 이 중 헝가리와 스웨덴은 2006~2012년 확장기에 사회보장 지출 비중이 변동성을 보이며 일정 수준으로 유지되었다. 'G3'은 2차 확장기에 상승세를 보인 후 조정기에는 평균적으로 변화가 없었던 국가군으로, 프랑스·리투아니아·터키·미국 등 총 6개국이 해당된다. 2018~2019년 사회보장 지출 비중 상승은 우리나라 외에 미국·독일·영국·노르웨이 등 선진국과 에스토니아·체코 등 동유럽국을 포함하여 총 18개국(36개국 중 50%)에서, 동일 수준으로 유지되고 있는 일본·포르투갈 등을 포함하면 총 22개국(61%)에서 진행된 결과로 나타난다.

종합하면 2006~2012년의 2차 확장기에 36개 국가 중 헝가리·스웨덴 2개국을 제외한 34개국(G1~G3, 94.4%)에서 사회보장 지출 비중이 상승세였던 반면, 2013~2019년의 2차 조정기에는 11개국(33.3%)에서 사회보장지출 비중이 하락세를 나타내었다. 2차 확장기에 사회보장 지출 비중의 증감 상승폭은 1차에 비해 작은 반면, 2차 조정기의 하락폭은 큰 것으로 나타났다. 1차 확장기에 사회보장 지출 비중의 평균 증감은 4.7%포인트로 2차 확장기 증감 2.4%포인트의 2배 수준이었다. 1차 조정기에는 사회보장 지출 비중의 평균 증감이 3.5%포인트로 상승세가 유지되었으나 2차 조정기에는 0.4%포인트로 작아졌다. 2018~2019년에는 하락세를 나타내었다.

그림 9. OECD 36개 국가의 사회보장 지출 비중 추이(2006~2019년, 2차 확장·조정기)

(단위: %)



주: 1) 그림의 점선의 수직선은 확장기에서 조정기의 경계인 2012년을 표시.

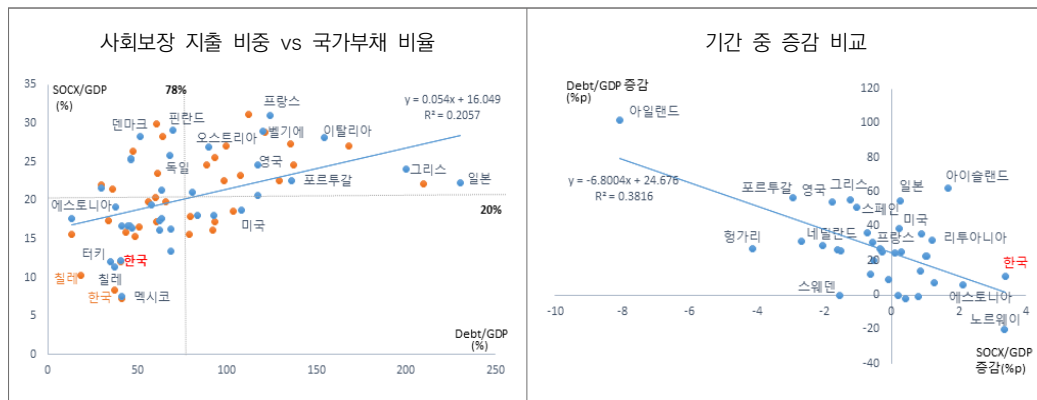
2) 콜롬비아와 코스타리카 2개국은 사회보장 재정 관련 자료 기간이 짧은 관계로 제외.

자료: OECD. StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

[그림 10]의 왼쪽에서와 같이 2006~2019년 OECD 국가들의 사회보장 지출 비중과 국가부채 비율도 1차 확장·조정기에서와 같이 대체로 양(+)의 관계로 움직이는 것을 볼 수 있다. 직선의 회귀식 추정치를 보면 1980~2005년에 비해 양(+)의 관계가 커지며 설명력이 높아졌다. 2006~2019년에 사회보장 지출 비중과 국가부채 비율의 평균 수준도 높아졌는데, 사회보장 지출은 1980~2005년 평균 18%에서 2006~2019년 20%로, 국가부채 비율은 53%에서 78%로 높아졌다.

다음으로 2006~2012년 2차 확장기의 국가부채 비율 증감과 2013~2019년 2차 조정기의 사회보장 지출 비중 증감의 관계를 살펴보았다. 일본·아이슬란드·리투아니아·한국 등 예외적인 경우를 제외하면 [그림 10]의 오른쪽에서 볼 수 있듯이 대체로 두 변수가 부(-)의 관계를 나타낸다. 2006~2012년 국가부채 비율의 상승(하락) 이후 2013~2019년 사회보장 재정지출 비중이 하락(상승)하였음을 알 수 있다. 아일랜드를 제외하면 사회보장지출 비중의 하락폭은 5%포인트 내로 이전의 1980~2005년과 유사하나, 아일랜드·그리스·스페인·프랑스 등 국가부채 비율 상승 후에 사회보장 지출 비중이 하락한 국가 수는 증가하였다(그림 10에서 오른쪽 그림의 상단).

그림 10. OECD 국가들의 사회보장 지출 비중과 국가부채 비율(2006~2019년, 2차 확장·조정기)



주: 1) 왼쪽의 주황색 표시는 2012년 기준, 파란색 표시는 2019년 기준 표시값이고, 점선의 수직선과 수평선은 각 지표의 기간 중 평균값임.

2) 오른쪽의 국가부채 비율은 2007~2012년, 사회보장 지출 비중은 2013~2019년 증감임.

자료: OECD. StatExtracts 2021. 3. 8. 접속하여 자체 분석.

4. 나가며

OECD 사회보장 지출 비중은 OECD 국가들의 사회보장 재정 운용에 대한 전반적인 정보를 주는 지표로 국제적 준거 역할을 하고 있다. 1980년 이후 40여 년 동안 글로벌 경제가 성장하는 가운데 사회보장 지출도 지속적으로 확대되며 OECD 국가들의 평균 비중은 1980년 14.7%에서 2019년 20.0%로 높아졌다.

계량적 분해법인 HP 필터를 이용하여 OECD 사회보장 지출 비중을 추세와 주기적 부분으로 구분해 보면, 추세는 2017년까지 지속적으로 상승세를 지속하였으나 2018~2019년에 하락세로 전환되었다. 주기적 움직임은 경기에 따라 증감하는 경기대응성이 있는 것을 볼 수 있다. 국가별 자료의 시계열 및 패널 자료 분석에서는 1인당 GDP나 노인인구 비중 등 복지 제임과 재정지출에 대한 구조적 수요에 관련된 변수들이 사회보장 지출의 상승 추세와 관련되어 있는 반면, 국가채무 비율 등 재정 부담은 제약 요인이 되는 것을 볼 수 있다. 이에 따라 2000년대 중반 이후에도 경제 규모의 성장과 노인 비중 상승 등 사회경제적 복지 수요의 확대에 따라 OECD 사회보장 지출 비중은 상승세를 지속하였다. 그러나 국가재정 부담이 높아지는 가운데 평균적인 상승폭이 작아지고 확장기의 지속 기간이 짧아지며 조정기에 하락한 국가 수가 많아지는 특징이 나타났다. 2019년 OECD 사회보장 지출 비중이 전년 대비 상승하였는데, 장기적인 움직임을 반영하는 추세는 2018년 이후 하락세를 지속하고 있어 아직까지는 경제 여건을 반영하는 주기적 부분의 움직임에 따른 것으로 분석된다. 2019년 사회보장 지출 비중이 전년 대비 상승한 국가 수는 전체 국가 수의 절반 수준으로, 복지 수요가 여전한 가운데 국가의 재정 부담이 제약 요인이 되고 있음을 보여 준다.

우리나라는 사회보장 지출 비중이 1990년 2.6%에서 2019년 12.2%로 4.7배 가량 확대되었으나, 2019년 현재 경제 규모 대비 사회보장 지출 규모는 OECD 국가 중 하위 4위 수준이다. [그림 8]과 [그림 10]에서 볼 수 있듯이 1980~2005년과 2006~2019년 기간에 우리나라는 OECD 평균 기준 사회보장 지출 비중과 국가부채 비율이 모두 낮은 국가군에 속한다(평균선의 왼쪽 하단). 이는 우리나라의 사회보장 지출 비중이 확대되기는 했으나 글로벌 수준도 함께 높아져 왔음을 의미한다(그림 8과 그림 10을 보면 2006~2019년에 국가부채 비율이 높아지면서 사회보장 지출 비중이 높아진 국가 수(평균선 기준 오른쪽 상단)가 많아진 것을 볼 수 있음). 앞서 분석한 사회보장 지출 비중의 동태적 특성에 따르면 주기적 부분은 경

기침체기에 확대된 후 경기회복기에 축소되지만, 사회경제적 환경 변화에 따라 복지 수요가 구조적으로 확대되는 경우 사회보장 지출 비중은 추세적으로 증가하게 된다. 이러한 점을 감안할 때 인구고령화의 빠른 진행 속도와 복지제도의 성숙 등 복지 수요에 대한 구조적 요인이 빠르게 확대되고 있어 향후 우리나라의 사회보장 지출 비중은 상승세를 지속할 것으로 예상된다. 2020년 코로나19 위기 대응의 필요로 짧은 기간에 우리나라의 국가부채 비율이 빠르게 높아져 있다. 향후 국가재정이 관리될 수 있는 방향에서 복지 수요에 대응하기 위해 보다 효율적인 재정 운용 방안에 대한 모색이 필요한 시기이다.

참고문헌

- 강철희 · 김교성 · 김영범 (2000). 복지국가의 사회복지비 지출변화(1982~1992)에 관한 실증적 연구: Fuller-Battese Model을 이용한 분석, 한국사회복지학, 통권 42 호, 7-40.
- 김미혜 · 정진경 (2003). 한국의 사회복지비 지출 변화요인에 관한 연구, 한국사회보장학회, 사회보장연구 19(1) 1-21.
- 김영범 (2007). 인구고령화와 복지지출의 변동: 선진국가의 경험을 중심으로, 한국사 회보장학회, 사회보장연구 23(2) 115-34.
- 안상훈 · 백승호 (2008). 한국 복지국가 지출변화 결정요인 분석, 사회복지연구회, 사회복지연구 제37권, 117-144.
- 원종욱 · 우해봉 · 신화연 · 고제이 · 황남희 · 백혜연 · 장인수 · 손지훈 (2014). 인구구조 변화와 사회보장재정, 한국보건사회연구원
- 신동면 · 김도한 · 김지영 (2015). OECD 국가들의 부문별 공공사회복지지출 결정요인 분석, 국회예산정책처 정책연구용역보고서 OECD, StatExtracts, <http://stats.oecd.org/index.aspx>