

사회적 지출과 경제성장: 역사적 경험과 실증연구문헌의 검토⁽¹⁾

이 철 희

사회적 지출의 유인효과에 대한 미시적인 실증연구들은 많은 경우 고령연금, 실업 급여, 복지수당 등의 사회적 이전지출이 개인의 경제적 행위에 유의한 영향을 미쳤음을 보고하였다. 그러나 선진국의 역사적 경험을 보면 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제적 성과가 악화되었다는 증거를 발견하기 어렵다. 오히려 경제적인 재난이나 소득의 증가와 같은 경제적 변화가 복지지출에 영향을 미쳤다는 해석이 더 타당해 보인다. 1960년대 이후를 대상으로 한 국가별 자료의 분석결과도 사회적 지출과 경제성장 간의 관계에 대해 뚜렷한 실증적 증거를 제시해주지 않는다. 왜 거시적인 수준의 증거와 역사적 경험이 이론적인 예상이나 미시적인 수준의 실증적 증거와 다른지는 아직까지도 확실하지 않다. 이 논문에서는 기존의 연구를 기초로 하여 이에 대해 몇 가지 가설을 제시하였다.

1. 머리말

대다수의 국가들에 있어서 복지국가의 형성과 팽창은 20세기를 특징짓는 가장 중요한 사건의 하나이다. 19세기 말 비스마르크(Bismark) 치하의 독일에서는 제한적이기는 하지만 상해보험(1881년), 질병보험(1883년), 고령연금(1889년)이 출현하였고, 제1차 세계대전 직후인 바이마르(Weimar) 정부 시기에는 국내총생산(GDP)의 5%에 달하는 사회적 이전 지출이 이루어졌다. 또한 덴마크는 20세기 초까지 사회적 지출의 규모에 있어서 독일에 앞서 있었다. 1891년에 시작된 덴마크의 연금은 GDP 대비 지출에 있어서 독일의 고령연금의 4배에 달했다. 1930년대의 대공황과 제2차 세계대전을 거치며 많은 선진국에서 복지국가가 태동하고 사회적 지출이 크게 증가하였다. 1935년에는 미국의 사회보장법(Social Security Act)이 제정되었고, 1942년 영국에서는 복지국가의 초석이 된 비버리지 보고서(Beverage Report)가 발표되었다. 1960년대와 1970년대를 통해서는 사회적 지출이 더욱 빠르게 증가하였다. GDP 대비 사회적 지출의 비율은 상당한 수의 선진국에서 30%

(1) 이 논문은 한국조세연구원의 연구비 지원을 받아 수행한 연구의 일부를 크게 개정한 것이다. 연구의 수행에 도움을 준 서울대학교 석사과정의 김종원 양과 김태훈 군에게 사의를 표한다.

수준에 달하고 있으며 복지재정의 규모가 상대적으로 낮은 미국에서도 20%를 상회하고 있다.

사회적 지출이 개인의 경제적인 유인을 왜곡시킴으로써 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 주장은 공적인 복지제도의 형성만큼이나 오랜 역사를 가지고 있다. 1830년대에 제정된 영국의 신 구빈법(New Poor Law)의 배경은 과도한 구빈지출로 인해 실업과 빈곤, 그리고 빈곤층의 출산이 증가한다는 비판이었다. 또한 미국 사회보장제도의 형성이 1930년대까지 지연된 요인 가운데 하나는 미국의 전통적인 자립정신을 훼손시킬 것이라는 우려였다. 20세기 후반을 통해 본격적으로 제기된 복지국가에 대한 비판의 중요한 근거는 여러 가지 사회지출 프로그램이 개인의 경제적 행위에 미친 부정적인 효과에 관한 다양한 실증적인 연구결과들이었다. 예컨대 1980년대를 통해 영국의 대처수상이 고치려고 시도했던 소위 '영국병'의 핵심은 복지제도에 대한 의존이었다. Murray(1986)는 그 유명한 저서 *Losing Ground*에서 1970년대 미국에서는 결혼을 하지 않고, 아이를 더 낳고, 일을 하지 않는 경우가 결혼을 해서 일을 하는 경우보다 가처분 소득이 더 높다고 비판한 바 있다. 사회적 지출이 경제적 유인과 성과에 미친 효과에 대해 그 동안 방대한 문헌이 축적되어 있는 것은 이 문제에 관한 수많은 사람들의 오랜 관심을 반영한 것이라고 하겠다.

이 논문의 목적은 일부 선진국의 역사적인 경험과 기존의 실증적 연구를 검토함으로써 사회적 지출의 규모 혹은 증가와 경제성장 간의 관계를 살펴보는 것이다. 이 주제에 관해서는 이미 수많은 서베이가 이루어진 바 있으므로 이 논문의 내용이 그다지 새로운 것은 없다. 다만 대다수의 서베이 논문들이 별도로 다루고 있는 미시적 수준의 연구와 거시적 수준의 연구를 함께 고려하고 여기에 덧붙여 미국과 영국의 사례를 보다 장기적으로 살펴본다는 점이 기존의 문헌과 다소 차별성을 갖는 점이라고 하겠다. 그리고 아래에서 자세하게 언급하겠지만 서로 다른 종류의 증거들을 함께 살펴볼 경우 이들이 서로 부합되지 않는다는 흥미로운 결론에 도달하게 된다. 그리고 이것은 복지국가의 미래를 둘러싼 논쟁에 대해 새로운 의문을 던져준다. 이 문제를 제기하고 정리하는 것이 이 글의 의도이다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 20세기 초반 복지국가의 형성 이후 사회적 지출의 확대를 경험했던 미국과 영국의 역사적 경험을 관찰함으로써 장기적인 시각으로 보았을 때 사회적 지출의 증가가 경제성장과 어떤 관계가 있었는지를 고찰할 것이다. 세 번째 장에서는 20세기 후반의 각종 사회지출 프로그램들이 노동공급과 같은 경제적 행위의 유인에 어떤 효과를 미쳤는지를 미시적으로 분석한 연구들을 검토할 것이다.

네 번째 장에서는 복지지출이 경제성장에 미친 효과를 분석하는 데 가장 널리 이용되고 있는 방법인 국가별 횡단면-시계열 분석 연구들을 비판적으로 검토할 것이다. 마지막 장은 논문에서 검토한 문헌의 내용을 요약하고 잠정적인 결론을 도출할 것이다.

2. 복지국가의 형성과 사회지출의 확대

사회적 지출과 경제성장 간의 관계를 분석한 대다수의 연구들은 대부분 근래의 30~40년 혹은 더욱 최근의 기간을 대상으로 한다. 그러나 앞서 지적했듯이 사회적 지출의 확대는 그보다 훨씬 오래 전에 시작되었다. 이 절에서는 미국과 영국의 사례를 중심으로 복지국가의 형성과 사회지출의 확대과정을 간략하게 개관하고, 이러한 과정이 장기적인 경제적 성과의 변화와 어떻게 관련되어 있었는지를 살펴볼 것이다.

2.1. 미국 복지국가의 형성과 사회지출의 확대

19세기 말까지 미국의 사회적 약자 보호는 대부분 민간자선단체와 지방정부의 구빈제도에 크게 의존하였다.⁽²⁾ 19세기 말의 제대군인 연금제도(Union Army Pension System)는 흔히 연방정부에 의해 시행된 최초의 고령자 복지제도로써 미국이 다른 선진국들에 비해 공식적인 사회보장제도를 늦게 만들게 한 요인의 하나로 꼽히고 있다[Glasson(1918), Skocpol(1992, Chapter 2)]. 이 제도는 또한 1880년~1910년 사이 미국 고령남성의 경제활동참가율이 크게 감소한 중요한 요인으로 지적되기도 했다[Costa(1998)]. 그러나 연금수혜자의 수와 지급액이 정점에 도달했던 1910년에도 65세 인구의 오분의 일만 연금을 수령하고 있었으므로 이를 일반적인 고령연금의 시초로 보기는 어렵다[Lee(1998)]. 그리고 전체 노인인구 가운데 연금수혜자의 비중이 작았으므로 전체 고령인구의 노동시장 참가율에는 그다지 큰 영향을 미치지 못했을 것으로 판단된다. Lee(1998a)의 분석에 따르면 연금수혜자의 수가 가장 큰 폭으로 증가한 1900년~1910년 사이의 기간을 보더라도 연금수혜자의 증가는 같은 기간 동안 고령남성의 경제활동 참가율 감소의 매우 작은 부분을 설명할 뿐이다. 제대군인 연금제도는 1910년 이후에는 남북전쟁 참전병사의 대부분이 사망하면서 이 연금프로그램은 급속하게 축소되었다.

미국의 본격적인 공적 사회보장제도는 대공황기의 한가운데인 1935년에 사회보장법(Social Security Act)이 제정되면서 비로소 설립되었다. 이 때 통과된 법에 의해 다음과 같은 세 가지 사회보험 및 보조금 제도가 만들어졌다. 첫째로, 고령보조금(Old Age

(2) 2.1.절의 일부는 이철희(2006)의 내용에 기초하고 있다.

Assistance) 제도는 주정부의 기여금에 대해 연방정부가 동일한 액수의 기금을 출연하여 가난한 고령자들에게 보조금을 지급하였다. 1938년까지 48개 주에서 시행되었으며 평균적으로 월 19.21달러가 지급되었다. 1940년까지는 전체 고령인구의 20%가 이 프로그램의 혜택을 받았다.

다음으로 고령보험(Old Age Insurance: OAI)은 가입된 피고용자와 고용주로부터 기여금을 받아 기금을 적립하고 가입자가 공식적인 은퇴연령에 도달했을 때 연금을 지급했으며, 다른 두 제도와는 달리 순수한 연방정부 프로그램이었다. 최초의 프로그램은 상공업 부문에 고용된 대부분의 근로자들을 가입자로 포함하였으나 농민, 농업노동자, 자영업자, 철도산업 고용자들 및 정부에 고용된 근로자들은 제외되었다. OAI는 노동시장으로부터의 퇴출을 전제로 수당 지급했으며, 수급자격을 결정하기 위해 소득조사(means-test)를 실시하였다. 애초의 계획에 따르면 1937년에 사회보장세의 부과가 시작되고 1942년부터 수당이 지급될 예정이었다. 그러나 정치적인 이유로 인해 1939년 개정안이 제시되어 수혜대상을 배우자 및 미망인들에게 확대하고(명칭이 Old-Age and Survivors' Insurance: OASI), 지급 시기는 1940년으로 앞당겨졌다.

마지막으로 실업급여(Unemployment Compensation)는 연방정부-주정부 협력 프로그램으로 역시 고용주들의 기여금에 기초하여 실업자들에게 일정한 급여를 지급하는 것을 목적으로 하였다[Schieber and Shoven(1999)]. 이 제도는 연방정부에서 임금의 3%에 해당하는 세금을 징수하여 실업보험제도를 만든 주에 그 90%인 2.7%를 교부했으며 나머지 10%는 연방정부의 운영비용으로 사용하였다. 이 프로그램은 주정부가 독립적으로 기금을 관리하였고, 실업수당의 크기, 수혜조건, 수당지급기간 등은 각 주가 결정하였다. 그리고 경험적 효율(Experience-rating)제도를 두어 해고가 적게 발생한 기업에 대해서는 낮은 효율을 적용하였다. 또한 주정부의 기금이 일정 이상으로 증가할 때는 고용성과가 좋은 기업들의 효율을 낮추기도 하였다.

미국의 사회보장제도는 그 출범부터 다른 선진국들과는 구분되는 특징을 지니고 있었다. 우선 고령보조금과 실업급여가 연방정부-주정부 공동 프로그램으로 운영되었던 데에서 볼 수 있듯이 연방정부는 다른 국가의 중앙정부에 비해 제한적인 역할을 담당했던 것을 관찰할 수 있다. 이는 연방정부에 의한 과도한 경제적 개입이 정치적인 반감을 초래하고 법원으로부터 위헌판결을 받을 위험이 컸던 미국의 독특한 정치·사법적인 현실을 고려한 입안자들의 인위적인 전략으로 해석된다. 고령보험이 부과식(pay-as-you-go system)으로 시작된 것도 연방정부의 권한을 제약하려는 의도를 가진 것이었다. 즉 적립식(funded system)으로 운영하는 경우에는 연방정부가 대규모의 기금을 운영하게 되므로

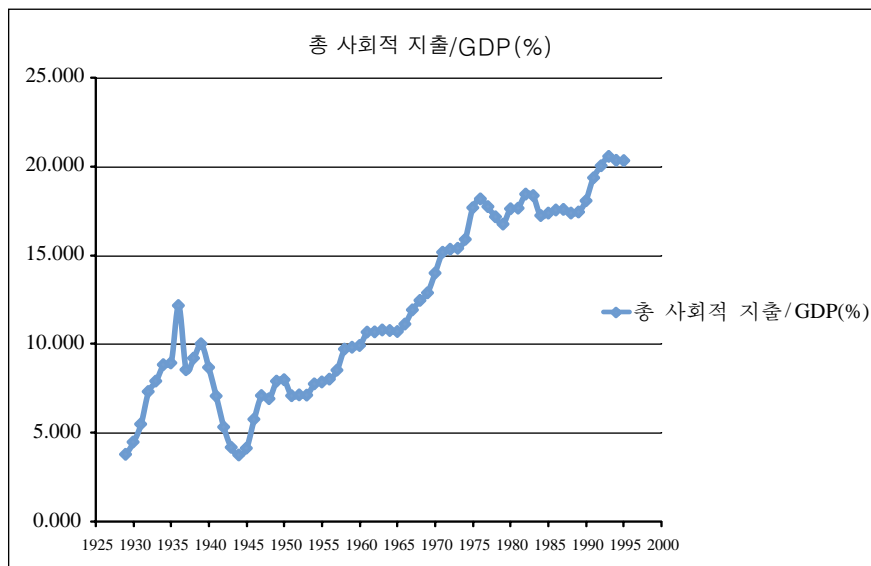
연방정부에 지나친 권한이 집중될 우려가 있다는 것이었다. 또한 미국 사회보험의 성격은 유럽 선진국에 비해 보다 시장지향적인 것이었다. 고령보험의 설계는 기본적으로 재정상의 균형을 보장하는 보험원칙(insurance principle)이 강조되었고, 실업급여는 유럽 선진국에 비교할 때 급여액이 낮았으며 급여조건이 제약적이었던 것으로 평가된다[Baicker, Goldin, and Katz(1998)].

이상의 프로그램들이 출현함으로써 미국은 복지국가의 3대 지주 가운데 의료보험을 제외한 두 개의 중요한 축을 갖추게 되었다. 제2차 세계대전 이후로 사회보장제도의 범위와 평균 수령액은 계속 증가해왔다. 고령보험의 경우 1950년 농업노동자 및 비농업 자영업자, 정부의 연금 프로그램에 포함되지 않은 정부 피고용자들, 비영리 단체의 피고용자들이 가입대상에 포함되었다. 1954년에는 농업 및 전문직에 종사하는 자영업자가 신규로 가입대상자에 포함되었다. 그 결과로 1960년경까지는 남성의 약 90%, 여성의 약 75%가 가입되어 현재의 수준까지 가입률이 증가하였다. 가입률의 상승과 함께 기금의 규모와 지급액도 크게 증가하였다. 1940년 현재 소득의 1%에도 미치지 못하던 근로자들의 고령보험 기여금은 1970년대까지 소득의 6%까지 증가하였다. 1998년 가치로 환산한 평균 월 지급액은 1940년 약 200달러에서 1970년대에는 500달러 수준으로 향상되었다.

1960년대에 들어오면서 다양한 복지프로그램이 출현하였다. 이는 1960년대 중반의 민권법(Civil Right Act)과 존슨 행정부가 선언한 “빈곤과의 전쟁”을 배경으로 한 것이었다. 1966년부터는 사회보장제도에 가입된 65세 이상의 고령자들을 대상으로 의료보험혜택을 부여한 메디케어(Medicare)가 창설되었다. 그리고 저소득층에 대한 현금보조(cash assistance)를 목적으로 다음의 세 가지 보조금제도가 만들어졌다. 첫째는 연방정부의 Supplemental Security Income(SSl) 제도로 이는 사회보장제도에 가입되어 있지 않거나 가입되어 있더라도 빈곤한 고령자, 맹인, 장애인을 대상으로 한 보조금이다. 이 보조금은 일반조세를 재원으로 연방정부가 운영하였다. 둘째는 Aid to Families with Dependent Children(AFDC)으로 주로 자녀를 가진 여성가장가구를 대상으로 한 것이었다. 이 프로그램은 연방정부-주정부 매칭펀드(federal-state matching fund)를 재원으로 했으며 따라서 주마다 급여수준이 달랐다. 마지막으로 General Assistance(GA)는 빈곤하지만 위의 두 범주에 해당되지 않는 사람들을 대상으로 주정부 및 지방정부에서 지급하는 보조금이다. 이와 같은 현금보조금과 함께 다음과 같은 저소득층에 대한 현물보조프로그램(In-kind programs)이 만들어졌다. 첫째, 식료품을 구매할 수 있는 쿠폰인 Food Stamps, 둘째, 빈곤층에 대한 의료 서비스의 비용을 정부가 부담하는 Medicaid, 마지막으로 낮은 임대료로 공공주택을 제공하거나 민간주택의 임대나 구입에 대해 정부가 보조하는 Housing

Assistance 등이다.

이상과 같은 복지국가의 건설과정을 통해 사회적 지출의 규모는 크게 확대되었다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 1929년 GDP의 3.8%였던 사회적 지출은 1990년대에 들어오면서 20%를 넘어서게 되었다. 이와 같은 증가를 주도한 것은 사회적 보험 지출액으로서 1929년 GDP의 0.3%에 불과하던 것이 1990년대에는 거의 10% 수준으로 증가하였다. 공적부조는 특히 1960년대 이후 크게 증가하여 1960년 0.8% 정도였다가 1990년대 중반에는 3.4%에 달하게 되었다. 교육에 대한 지출은 초기부터 상대적으로 중요하였고(1929년



<그림 1> 미국의 GDP 대비 총 사회적 지출

<표 1> 미국의 10년 평균 GDP 대비 사회적 지출 (단위: %)

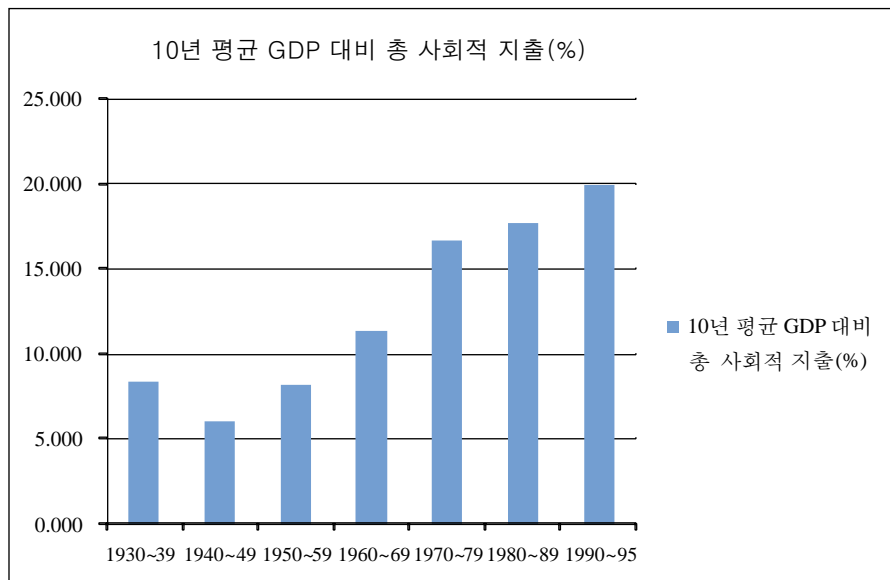
연도	총사회적 지출	사회 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1930~39	8.325	0.674	2.666	0.584	1.306	2.965	0.013	0.122
1940~49	5.997	1.155	0.978	0.747	1.278	1.702	0.027	0.111
1950~59	8.214	2.410	0.748	0.820	1.321	2.735	0.020	0.163
1960~69	11.365	4.279	0.993	0.884	0.875	3.990	0.043	0.300
1970~79	16.606	7.088	2.364	0.959	0.922	4.658	0.177	0.439
1980~89	17.629	8.725	2.417	0.986	0.649	4.223	0.290	0.340
1990~95	19.852	9.546	3.185	1.117	0.543	4.768	0.354	0.340

출처: Carter and Sutch(2006)의 통계를 이용하여 계산함.

〈표 2〉 미국의 각 기간별 GDP 대비 사회적 지출 평균증가율 (단위: %)

연도	총사회적 지출	사회 보험	공적 부조	건강 및 의료	퇴역 군인	교육	주택	기타 복지
1930~40	-0.280	0.715	-0.633	0.279	-0.021	-0.426	0.991	-0.092
1940~50	0.370	1.087	-0.235	0.098	0.033	0.607	-0.239	0.467
1950~60	0.384	0.775	0.329	0.078	-0.338	0.459	1.142	0.842
1960~70	0.461	0.656	1.380	0.085	0.054	0.167	3.088	0.463
1970~80	0.062	0.231	0.023	0.028	-0.296	-0.093	0.638	-0.226
1980~90	0.126	0.094	0.318	0.133	-0.164	0.129	0.223	0.001

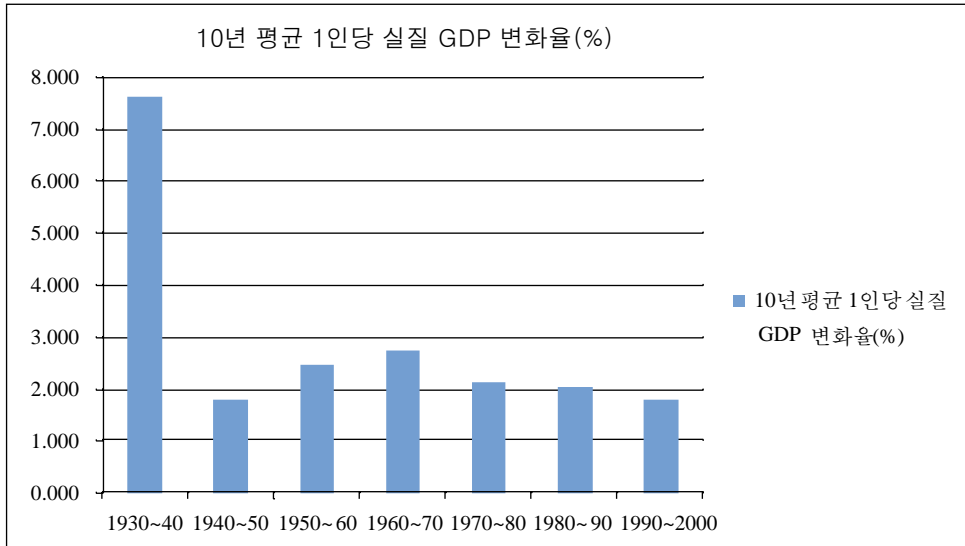
출처: Carter and Sutch (2006)의 통계를 이용하여 계산함.



〈그림 2〉 미국의 기간별 GDP 대비 총 사회적 지출의 평균

GDP 대비 2.3%), 지난 세기를 통해 비교적 완만하게 증가하여 1990년대 중반에는 거의 5% 수준에 도달하였다.

각 시기에 따른 사회적 지출의 규모 및 증가율을 파악하기 위해 〈표 1〉과 〈표 2〉는 1930년 이후 70년 동안의 기간을 10년 간격으로 나누어 각각의 시기별로 평균적인 사회적 지출의 상대적 규모와 증가율을 제시하였다. 〈그림 2〉은 〈표 1〉에 제시된 GDP 대비 총 사회적 지출의 규모 변화를 시각적으로 보여준다. 〈표 1〉에 따르면 GDP 대비 사회적 지출의 증가율은 연평균 0.461% 포인트를 기록했던 1960년대를 통해 가장 높았다. 그리



〈그림 3〉 미국의 기간별 평균 1인당 실질 GDP 변화율

고 1950년대(연평균 0.384% 포인트)와 1940년대(연평균 0.37% 포인트)가 그 뒤를 이었다. 반면 복지국가에 대한 비판이 고조되었던 1970년대와 1980년대를 통해서는 상대적으로 GDP에 비교한 사회적 지출의 증가율이 눈에 띄게 둔화되었던 것을 볼 수 있다. 1970년대 이후 사회적 지출의 증가율의 감소는 특히 GDP 대비 사회보험의 지출 증가의 상대적인 정체에서 두드러지게 나타난다.

그러면 이와 같은 사회적 지출의 시기적인 변화는 미국 경제의 성장률과는 어떤 관계를 보였을까? 이를 살펴보기 위해 〈그림 3〉에 10년 평균 1인당 실질 GDP 변화율을 제시하였다. 결과를 살펴보면 대공황 기간을 제외할 경우 1인당 GDP의 성장률은 1960년대를 통해 가장 높았고(연평균 2.75%), 1990년 이후 10년 동안 가장 낮았다(연평균 1.79%). 사회적 지출의 증가율이 두 번째로 높았던 1950년대는 1인당 GDP의 성장률도 두 번째로 높았다(연평균 2.47%).

이상의 결과를 종합하건대 적어도 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제성장률이 낮았다는 주장은 어렵지 않게 기각할 수 있다. 제2차 세계대전 이후의 기간만을 고려한다면 오히려 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제성장률이 더 높았다. 이는 Lindert(2004)가 지적했듯이 장기적으로 소득의 증가가 복지국가의 확대를 가져온다는 견해와 대체로 부합된다. 1930년대를 통해서 여러 가지 사회지출 프로그램들이 생겨난 것은 대공황이라고 하는 경제적인 재난이 가져온 결과였다고 해석할 수 있다.⁽³⁾ 이렇듯 장

기적인 변화를 고려하는 경우 사회적 지출이 경제에 영향을 미쳤다가보다 경제적인 변화가 제도적인 변화를 통해 사회지출의 증가속도에 영향을 미쳤다고 보는 것이 더 타당해 보인다.

2.2. 영국의 복지국가형성과 사회지출 확대

20세기 초까지 영국은 기본적으로 산업혁명 이전에 형성된 구빈법(The Poor Law)의 운영을 통해 극빈층의 생활을 지원하는 것이 사회정책의 근간이었으며 그 이외의 정책의 원칙은 자기구호(self-help)였다. 특히 1870년대에는 구빈원(Poor House)을 통한 원외구호(out-door relief)를 노인, 과부, 아동들의 일부로만 엄격히 제한하는 대신 노동을 수반한 원내구호(in-door relief)를 늘여 빈민들의 자립심을 고취시키려 노력하였다.

그러나 이와 같은 정책적 기조에도 불구하고 19세기 말~20세기 초를 통해 사회복지와 관련된 정부의 새로운 움직임이 시작되었다. 이 기간 동안 초등교육이 의무화되었고 이후 무상화되었으며, 빈민굴의 정화, 하수도의 건설 등 도시환경을 개선하려는 노력이 시작되었다. 구체적인 정책이 실시되지는 않았지만 사회개혁을 위한 여러 왕립 위원회가 설립되어 연구조사활동을 활발하게 진행하기도 하였다.

1906년~1916년 사이 자유당 정부는 다음과 같은 기본적인 사회적 지출 프로그램을 내용으로 하는 일련의 사회입법을 단행하였다. 첫째, 1909년에 고령연금이 만들어져서 70세 이상의 노인에게 주 5실링을 지급하였다. 둘째, 1913년에는 건강보험이 창설되었다. 이는 고용주와 피고용자 공동부담의 기여금을 재원으로 하였고 거의 모든 피고용자가 수혜대상이었다. 그러나 대부분의 입원치료가 혜택의 대상이 되지 않았고, 부양가족들도 혜택을 받지 못하는 등 급여수준에 있어서는 제한적이었다. 마지막으로 실업보험제도가 만들어졌다. 이는 기여금을 납부하고 구직알선소에 등록된 근로자들을 가입대상으로 했는데 이 시기에는 주로 남성 숙련공이 그 대상이었다. 제1차 세계대전 이전의 사회적 지출 프로그램들은 규모로 보아서는 그다지 크지 않았지만 개척자적인 입법이었다는 점에서 평가할 만하다.

제1차 세계대전이 끝난 후 기존의 사회보장제도는 더욱 확대되었다. 특히 실업보험급

(3) 이철희(2006)의 연구에 따르면 이미 1930년 이전에 산업화와 도시화의 영향으로 고령보험을 비롯한 사회안전망 구축에 대한 필요성이 높았다. 그럼에도 불구하고 더 일찍 공적인 복지제도가 확립되지 않은 것은 정부의 적극적인 경제적 개입에 대한 미국 특유의 정치적·사법적 거부감 때문이었을 가능성이 크다. 1930년대의 대공황은 장기간에 걸쳐 누적되어 오던 사회보장제도의 필요성을 급격하게 증가시켰고, 복지국가에 대한 정치적인 압력을 강화했으며, 연방정부 주도의 복지제도건설에 대한 대중적인 거부감을 희석시키는 역할을 함으로써 이 시기에 복지국가가 태동하게 만들었다.

여는 1920년 입법을 통해 크게 증가하였다. 그러나 기본적으로 1920년대까지의 영국의 복지제도는 소극적으로 절대적인 빈곤에 대한 최후의 보루역할을 맡는 것을 주된 목적으로 한 것이었다. 특히 고령연금의 경우 지불능력측정(means-test)에 의해 다른 재원이 없다고 밝혀진 사람들을 대상으로 한 구호였다. 1920년의 공공사회지출은 GNP의 6% 수준으로, 당시로서는 비교적 높은 수준이지만 제2차 세계대전 이후와 비교해서는 낮은 수준이었다.

영국의 복지국가는 제2차 세계대전 시기부터 1948년까지 규모와 성격 면에서 큰 변화를 겪었다. 사회이전지출의 규모가 GNP의 10% 수준까지 증가했으며 각 복지프로그램이 보다 집중되어 체계적으로 관리되기 시작했고 수혜 범위와 대상이 넓어졌다. 그리고 보다 적극적으로 국민들의 복지와 삶의 질의 평등성을 제고하려는 소위 제도적 복지국가(institutional welfare state)의 성격이 강해졌다.

제2차 세계대전은 국가로 하여금 전쟁의 피해를 입은 많은 국민들을 구호하는 역할을 담당하게 함으로써 전후 복지국가 건설에 적지 않은 영향을 미쳤다. 그러나 보다 진보된 복지국가의 이상은 전쟁 초기부터 존재했다. 복지제도의 개혁을 위한 수많은 위원회가 구성되어 전후의 재건과 사회개혁의 청사진을 담은 여러 보고서가 발표되었다. 특히 1942년 William Beveridge경이 발표한 Social Insurance and Allied Services(일반적으로 Beveridge 보고서로 알려져 있음)가 특히 큰 영향력을 발휘했다. 이 보고서는 국민을 ‘요람에서 무덤까지’ 빈곤으로부터 보호할 종합적이고 야심에 찬 계획을 제시하여 당시 상당한 대중적인 인기와 정치적인 지지를 얻었다. 1946년 6월 총선에서 노동당은 Beveridge 보고서의 주요 제안을 정강으로 채택하였고 선거에서 승리하였다. 이에 따라 일련의 사회입법들이 의회에서 통과되었다.⁽⁴⁾

이 시기에 만들어진 사회지출 프로그램은 현금급여를 지불하는 프로그램과 현물을 지급하는 프로그램으로 나눌 수 있다. 그리고 현금 프로그램은 재원조달의 방법에 따라 다음의 두 가지 종류로 나눌 수 있다. 첫째는 국민보험급여(National Insurance Benefits)로 퇴직연금, 질병수당, 상해수당, 실업수당 등을 포함한다. 이는 피고용자와 고용주가 의무적으로 국민보험기금(National Insurance Fund)에 기여한 것을 재원으로 운영하는 프로그램들이다. 보험의 성격이므로 지불능력평가(means-test)가 없고, 실업이나 질병 등 특정 상태에 빠지게 되면 수당을 지급한다. 둘째는 비보험급여(Non-contributory Benefits)로 이는

(4) 이때 제정된 관련법과 그것이 통과된 연도는 다음과 같다. Family Allowance Act(1945년), National Insurance and National Health Service Act(1946년), National Assistance and Children's Act(1948년), Housing Act(1949년).

National Assistance, Supplementary Benefits, Family Allowance, Child Benefits 등을 포함한다. 이는 기여금 납부에 관계없이 일반조세수입을 재원으로 해서 극빈층의 생활고를 덜어주기 위한 프로그램으로 당연히 지불능력평가에 의해 자격요건을 심사한다. 이 외에 현금을 지급하는 대신 국가가 직접 공급자로서의 역할을 수행하는 프로그램으로는 의료서비스, 교육, 주택 등이 있다.

국민보험(National Insurance)은 애초 적립식(Funded System)으로 출발하였다. 그러나 이 경우 1946년에 처음 노동시장에 진입하는 코호트가 퇴직하기 시작하는 1990년경에야 연금의 지급이 시작될 수 있었고 이는 정치적으로 받아들이기 어려운 결정이었다. 이에 따라 당국은 충분한 기여를 하지 않은 사람들에게도 다소 낮은 급여를 지급하기 시작하였다. 처음에는 전후 실업이 감소함에 따라 실업보험급여의 지급액이 예상보다 낮아져서 균형을 맞출 수 있었으나 점차 국민보험기금의 적자가 누적되었다. 결국 1958년에 와서는 부과식(Pay-As-You-Go System)으로 전환하였고 이러한 변화는 이후 정치적인 결정에 의해 복지제도가 팽창할 수 있는 계기가 되었다. 최저생계비의 산정을 적절하게 하지 못하는 문제도 있었다. 가구의 규모나 구조 등을 기초로 복지혜택을 얼마나 필요로 하는지를 고려하지 못하여 국민보험 수혜자 가운데 상당수가 지불능력검사를 받는 국민보조금

〈표 3〉 영국 사회 복지 지출 성장률의 분해, 1960~1975년과 1975~1981년

	교육	건강	연금	실업	4개 항목 합계	총 사회 지출
1960년의 지출 비율(% GDP)	3.7	3.4	4.1	0.2	11.4	13.9
1960~75의 연간 실질 성장률(%)	5.0	3.4	5.9	10.3	4.9	5.0
1960~75의 연간 실질 성장률 중에서 각각의 항목이 기여한 비율						
인구	0.6	0.4	1.6	6.5	1.0	
보험 보상 급여	1.1	0.0	0.9	-0.8	0.7	
	3.2	3.0	3.3	4.4	3.2	
1975년의 지출 비율(% GDP)	6.8	5.0	6.3	0.7	18.8	22.5
1975~81의 연간 실질 성장률(%)	-2.0	2.0	4.5	14.2	1.8	2.5
1975~81의 연간 실질 성장률 중에서 각각의 항목이 기여한 비율						
인구	-0.4	0.0	1.0	19.1	0.9	
보험 보상 급여	-0.5	0.0	0.8	5.3	0.3	
	-1.1	2.0	2.6	-8.9	0.7	
1981년의 지출 비율(% GDP)	5.8	5.4	7.4	1.4	20.0	23.7

출처: OECD(1985, p. 39).

(national assistance) 수혜자격도 갖게 되는 결과 초래했다. 이와 같은 문제는 노동공급과 저축의 유인을 감소시켰을 것으로 평가된다.

1950년 이후 사회보장지출은 빠르게 증가하였다. <표 3>은 영국의 사회적 지출의 규모 변화와 그 변화의 요인을 제공해준다. 1950년~1980년 사이 국민소득대비 사회보장지출은 두 배나 증가하여 12%에 달하게 되었다. 교육, 보건, 주택에 대한 지출을 포함한 전체 사회적 지출은 1980년까지 국민소득의 20%를 훨씬 넘게 되었다. 영국의 경우 사회적 보험의 출범부터 전 국민이 수혜대상이었으므로 이와 같은 사회적 지출의 증가는 주로 인구적인 변화와 1인당 평균지급액의 증가에 기인한 것이었다. 먼저 인구적인 변화를 살펴보면 국민보험의 경우 사망률의 감소에 따른 고령인구의 증가와 퇴직률의 증가가 지출의 증가를 가져온 요인이었다. 교육지출은 아동인구의 규모와 평균교육연수 등에 의존하고 실업보험지출은 실업자의 수에 의존하는데 1980년 이전까지 이 요인들은 사회적 지출을 늘리게 하는 압력으로 작용하였다. 1971년까지는 아동의 비율이 증가하였고, 1970년대 말에는 실업자가 급증하여 사회적 지출을 확대시킨 요인으로 작용하였다. 그러나 이보다 더 중요한 요인은 1인당 평균지급액의 증가였다. 각 요인의 상대적인 공헌을 계산해보면 1인당 평균지급액의 증가가 1960년~1975년 사이 사회적 지출 증가의 약 삼분의 이 (4.9% 가운데 3.2%)를, 1975년~1981년 사이의 증가의 절반을 설명한다.⁽⁵⁾

사회적 지출의 팽창은 노동공급과 저축의 유인을 낮추고 비효율적인 정부부문의 확대를 가져옴으로써 효율성을 낮추고 성장을 저해했다는 비판을 받았다. 비판론자들은 사회보장지출이 크게 확대된 1970년대의 영국경제가 심하게 정체했던 것을 그 증거로 들고 있다. 이 주장은 매우 널리 받아들여져서 복지혜택에 대한 의존을 호전적인 노동조합과 더불어 소위 ‘영국병’을 낳은 중요한 요인으로 보는 사람들이 많으나 이를 뒷받침하는 확실한 실증적인 증거는 뚜렷하지 않다. <표 4>는 여러 기간에 대해 거시경제적인 변수의 변화율을 보여준다. 이를 살펴보면 사회보장지출이 급격하게 증가했던 1950년대와 1960년대를 통해 영국경제의 성과가 비교적 좋았던 것을 볼 수 있다. 반면 복지지출의 증가세가 완만해졌던 1970년대 중반 이후 오히려 경제적인 성과가 낮았다. 이렇듯 미국의 경우와 마찬가지로 영국의 사회적 지출의 증가와 경제적 성과 사이에도 장기적인 상관관계를 찾을 수 없다.

(5) 그러나 1960년 이후 영국의 사회적 지출 수준은 프랑스, 독일, 스웨덴 등 다른 유럽 국가들에 비해 비슷하거나 낮았다. 특히 1980년 이후, GDP 대비 건강과 연금에 대한 지출에 있어서 프랑스, 독일, 스웨덴은 영국보다 더 높은 수준에 도달하였다. 영국은 지출 수준에 있어서 다른 유럽 국가들보다 미국에 더 가까운 패턴을 보여준다.

〈표 4〉 영국의 기간별 주요 거시변수들의 성장률

	기간 1: 1949~1973년		기간 2: 1973~2000년		
	1949~64	1964~73	1973~79	1979~90	1990~2000
실질 GDP의 연간 평균 성장률(%)	3.0	3.1	2.3	2.3	2.2
소비의 연간 평균 성장률(%)	2.5	3.0	1.9	3.2	2.5
노동자 1인당 생산의 연간 평균 성장률(%)	na	3.1	1.5	1.6	2.1
총 요소 생산성의 연간 평균 성장률(%)	na	1.8	1.2	1.3	1.3
GDP 대비 경상수지 흑자의 연간 평균 비율 (GDP 대비 %, 현재 가격)	0.5	0.2	-1.2	-1.1	-1.7
GDP 대비 상품 및 서비스 수지의 연간 평균 비율 (GDP 대비 %, 1995년 가격)	-0.1	-0.8	1.0	-0.3	-2.5

출처: Kitson(2004).

3. 사회적 지출의 미시적인 유인효과에 관한 실증연구

사회적 지출이 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 주장의 이론적인 근거는 그것이 개인의 경제적인 유인을 왜곡시켜 노동의 공급이나 저축을 감소시킬 수 있다는 것이다. 이 장에서는 여러 가지 중요한 사회지출 프로그램이 개인의 경제적 유인 및 행위에 미친 효과에 관한 기존의 연구들을 검토, 정리한다. 여기에서는 대부분의 국가에서 사회적 이전의 가장 중요한 부분을 차지하고 경제적 유인에 미치는 효과가 큰 것으로 알려진 고령연금, 실업급여, 사회적 부조에 대해 초점을 맞출 것이다.

3.1. 고령연금이 노동공급에 미친 효과

고령연금은 많은 선진국들에 있어서 사회지출 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 향후 인구고령화와 함께 지출규모가 더 커질 것으로 예상되는 지출항목이다. 그리고 이것이 퇴직에 미치는 영향은 고령인구의 비율이 늘고 이로 인한 인력부족이 심화되면서 더 중요한 정책적인 이슈가 될 것으로 보인다. 고령연금이 퇴직유인에 미치는 효과는 연금제도의 성격에 따라 다르지만 이론적으로 볼 때 대체로 다음과 같은 경로를 통해 퇴직행위에 영향을 미칠 수 있다고 요약할 수 있다. 첫째, 많은 선진국들은 현재의 근로자들

의 기여금을 받아 현재의 퇴직자들에게 연금을 지급하는 부과식(pay-as-you-go system)을 도입하고 있다. 그런데 개인이 낼 것으로 기대하는 기여금의 현재가치보다 수급할 것으로 예상되는 연금액의 현재가치가 더 크다면 양의 연금자산(pension wealth)이 쌓이게 되고, 이로 말미암은 소득효과에 의해 근로자들이 더 일찍 퇴직을 하는 경향이 나타나게 된다. 둘째, 많은 국가에서 배우자의 연금액은 주 소득자의 연금액보다 낮게 책정되어 있다. 미국의 경우 배우자의 보험금은 주 소득자의 보험금의 절반으로 정해져있다. 이 경우 고령연금제도는 배우자의 근로동기를 감소시키게 된다. 셋째, 연금수급 조건의 하나로 소득능력검사(earning test)를 실시하는 경우, 기준소득 초과로 인한 연금액의 감소를 피하기 위해 부분적인 고용(partial employment)의 동기가 줄어든다.

고령연금의 성격이 퇴직에 미친 효과에 대한 실증적인 연구는 대체로 두 가지로 구분된다. 첫 번째는 서로 다른 유인체계를 가진 여러 국가의 연금제도와 각 국가의 고령인구 경제활동참가를 비교하는 것이다. 두 번째로는 개별 국가의 시계열자료나 마이크로 횡단면 자료를 이용하여 고령연금의 변화와 고령인구의 퇴직 추이를 관찰하거나 연금자산(pension wealth)이 개인의 퇴직결정에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이다. 이 가운데 국가별 비교연구나 개별 국가의 횡단면 자료를 분석한 결과는 고령연금이 퇴직에 매우 강력한 영향을 미친다는 것을 시사하는 반면 시계열자료에 기초한 연구결과는 서로 상반된 결과는 제공해준다.

국가별 비교연구의 대표적인 사례는 Gruber and Wise(1999)에 의해 주도된 연구팀의 공동연구이다. 이 연구는 벨기에, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국 등 11개 선진국의 연금제도의 퇴직유인과 고령인구의 경제활동참가율을 비교하였다. 이 연구에서 고령연금의 퇴직유인은 암묵적 세율(implicit tax rate)의 크기에 의해 평가되었다. 이는 한 개인이 특정 연령에서 1년 더 일을 할 때 그의 연금자산의 현재가치가 어떻게 변화하는지를 보여준다. 이 값이 양수인 경우, 그 개인은 그 연령에서 퇴직을 하는 것이 계속 일을 하는 것보다 재정적으로 더 유리하다는 것을 의미한다. 고령인구의 경제활동참가 정도를 보여주는 종합적인 지표로는 “비사용 생산능력(unused production capacity)”이 이용되었는데 이는 특정 연령대(예컨대 50세~70세)의 인구 가운데 몇 퍼센트가 일을 하지 않는지를 보여준다. 이 연구의 결과는 각 국가의 고령연금의 암묵적 세율이 비사용 생산능력과 매우 강한 정의 상관관계를 갖는다는 것을 보임으로써 고령연금의 구조가 퇴직결정의 핵심적인 요인이라는 것을 주장하였다.

미국의 자료에 기초한 일련의 연구들도 연금자산의 증가가 고령인구의 노동시장참가율을 감소시킨 요인이라는 결과를 발표하였다. Hurd and Boskin(1984)은 고령연금자산, 임

금, 기타재산 및 이 변수들의 교호항(interaction terms)이 1968년~1973년 사이 각 출생코호트의 퇴직률에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하였다. 분석결과는 고령연금 급여의 증가가 1963년~1973년 사이에 발생한 고령남성의 노동시장참가율 감소(8.2% 포인트)의 전부를 설명한다는 것을 시사한다. Burtless(1986)의 연구는 퇴직의 결정이 예상된 연금자산의 변화와 예상하지 못한 연금자산의 변화에 다르게 반응한다는 모형을 설정하고 마이크로 자료(Retirement History Survey)를 이용하여 이를 실증적으로 분석하였다. 결과는 예상하지 못한 연금급여의 증가가 평균적인 퇴직연령을 0.17년 감소시켰고, 62세와 65세 사이에 퇴직할 확률을 2% 증가시켰다는 것을 보여준다.

다른 연구들은 이상과 상반되는 결과를 제공해준다. Moffitt(1987)은 시계열자료를 이용하여 고령연금자산이 여러 연령대의 남성들의 노동공급에 미친 효과를 분석하였다. 그 결과는 연금자산과 노동공급 간에 음의 상관관계가 있기는 하지만 노동공급의 변화가 고령연금자산의 변화와 시간적으로 잘 부합하지 않는다는 것을 시사한다. Krueger and Pischke(1992)의 연구는 코호트별 자료를 이용하여 고령연금의 급여감소를 경험했던 1917년~1921년 출생코호트의 퇴직행위를 분석하였다. 이 연구는 연금자산의 감소가 이 코호트의 노동공급에 유의한 영향을 미치지 못했다는 결과를 얻었다. 이 결과에 기초하여 추정된 연금자산의 부의 효과(wealth effect)는 Hurd and Boskin(1984)의 추정치의 육분의 일 에 불과했다.

미국의 사회보장제도(social security)가 고령남성의 노동시장참가율의 장기적인 하락을 가져온 가장 중요한 요인이 아닐 수도 있다는 견해는 보다 장기적인 역사적 분석을 통해서도 뒷받침된다. 1880년부터 2000년 사이 발생한 미국 고령남성의 경제활동참가율 감소의 절반가량은 미국의 고령연금이 지급되기 이전인 1940년 이전에 발생하였다 [Moen(1987a)]. 그리고 1940년 이전의 고령남성들의 경제활동참가율 감소는 19세기 말과 20세기 초의 세대군인연금이나 1935년부터 지급된 고령보조금(Old Age Assistance)의 영향 보다는 산업구조 및 노동시장의 여건 변화에 의한 것이었다[Lee(1998b, 2005)]. 이 결과들은 간접적으로 고령연금의 출현과 확대가 퇴직행위의 시간적인 변화를 잘 설명해주지 못한다는 것을 시사한다.

3.2. 고령연금이 저축 및 인적자본 축적에 미친 효과

고령연금은 퇴직의 유인뿐만 아니라 저축의 유인에도 영향을 미치는 것으로 지적되었다. 노동공급의 경우와 마찬가지로 순 연금자산(net pension wealth)이 양수인 경우 퇴직에 대비한 저축(life-cycle savings)을 대체할 수 있다는 것이다. Feldstein(1974)은 미국의 시계열자료를 이용한 분석을 통해 순 연금자산이 민간저축에 강한 음의 효과를 미친다는 것

을 보여주었다. 이 주장은 이론적으로는 저축의 생애순환모형(life-cycle model)에 기초한 것으로서, 미래에 얻을 것으로 예상하는 연금의 가치가 커질 경우 은퇴에 필요한 저축의 크기가 감소함으로써 민간저축이 감소한다는 논리이다.

뒤이어 저축의 동기에 관한 상이한 이론에 기초하여 이 주장을 반박하는 연구가 제시되었다. Barro(1978)의 연구는 Feldstein(1974b)과 유사한 시계열자료에 기초하되 상이한 모형을 이용하여 순 연금자산의 가치가 민간저축에 영향을 미치지 못한다는 결과를 얻었다. 이 연구는 저축의 주된 동기가 자녀에 대한 재산증여(bequest)라고 보았다. 그런데 한 세대의 순 연금자산이 증가한다는 것은 부과식 연금제도 하에서는 다음 세대의 세금 부담이 증가한다는 것을 의미한다. 따라서 자녀세대의 후생을 고려하는 개인들이 세금 부담으로 인한 자녀세대의 소득감소를 보전하기 위해 증여하고자 하는 재산의 목표액을 높인다는 것이다. 이에 따라 증여를 위한 저축이 늘어 퇴직을 위한 저축의 감소를 상쇄한다는 것이 이 이론의 주장이다.

이후에는 고령연금이 저축에 미치는 효과에 관한 연구는 양자 간의 실증적인 관계보다는 양적인 측면에서 저축의 주된 동기가 무엇인가에 초점을 맞추고 전개되었다. 저축의 동기에 대한 보다 전통적인 견해는 부의 축적의 주된 원천으로 퇴직기간 동안의 소비를 위해 행하는 퇴직저축을 지적하였다[Modigliani and Brumberg(1954), Ando and Modigliani(1963), Modigliani(1986)]. 이에 대해 Kotlikoff and Summers(1981)는 상속을 통한 세대 간의 이전이 부의 축적의 주요 요인이었다고 주장함으로써 생애순환론의 오랜 가설을 반박하였다. 지난 30여 년 동안 각각의 동기에 기인하는 저축의 중요성, 특히 생애순환저축의 상대적인 크기의 평가는 다양한 실증분석을 통해 시도되었다. 어떤 연구들은 세대 간 이전이나 퇴직저축에 기인하는 자본스톡의 크기를 직접 추정하였고[Projector(1968), Kotlikoff and Summers(1981), David and Menchik(1983), Ando and Kennickell(1987)], 다른 갈래의 연구들은 연령에 따른 개인의 자산보유 변화패턴을 관찰하였다[Shorrocks(1975), Mirer(1979), Ando(1985), Bernheim(1986), Hurd(1987)].

저축동기에 관한 이제까지의 방대한 문헌이 집적되었음에도 불구하고 학계의 의견은 아직까지도 크게 분열되어 있는 실정이다. 예를 들어 Modigliani(1988)는 미국의 부의 80%가 퇴직저축에 기인한 것이라고 주장한 반면 Kotlikoff and Summers(1988)는 축적된 부의 20%만이 생애순환축적에 의해 설명된다는 의견을 피력하였다. 이와 같은 심각한 견해의 차이는 부분적으로 생애순환동기에 의해 축적된 부를 추정하는 데 따르는 이론적, 실증적인 가정들에 대한 의견의 불일치 때문에 나타나는 것으로 보인다. 예를 들어 자산소득을 본인의 소득으로 보아야 하는가, 내구소비재에 대한 지출과 18세 이후의 자녀에 대한 교

육지출을 소비로 보아야 하는가, 자녀가 성인이 되는 시점을 언제로 보아야 하는가 등의 문제들은 누구도 쉽게 대답하기 어려운 질문들이다. 이러한 사정 때문에 실증적으로 고령 연금이 저축에 어떤 효과를 가져왔는지에 대해 단정적인 결론을 내리기는 어려운 것으로 보인다.

Ehrlich and Zhong(1998)은 고령연금이 물적인 자본의 축적뿐만 아니라 인적자본의 축적에도 영향을 미친다고 주장하였다. 이 주장의 논리는 다음과 같다. 부과식 연금제도 하에서 자녀는 자신의 부모가 아닌 고령인구 전체를 부양하게 된다. 따라서 부모의 입장에서는 자녀의 인적자본에 투자를 하더라도 그 결실이 다른 개인에게 분산되어 버리는 외부성(externality)이 발생하게 된다. 이와 같은 연금제도의 성격으로 인해 부모는 출산율을 낮추고 자녀에 대한 인적투자를 줄임으로써 경제성장을 저해한다는 것이다. 이들은 1960년~1989년 49개국의 패널자료를 이용한 분석을 통해 이론이 예상하는 바와 같이 GDP 대비 사회보장세의 크기가 결혼, 출산, 저축, 성장에 부정적인 효과를 미친다는 것을 보여주었다.

3.3. 실업급여의 노동공급 효과

실업급여제도는 다음과 같은 여러 가지 차원의 노동공급에 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 실업급여는 실업의 위험을 줄이기 위한 근로자나 고용주의 노력에 영향을 미침으로써 실직의 확률에 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 실업보험의 성격은 실직한 근로자가 실업수당을 신청할 확률에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 실업보험은 실직한 근로자의 유보임금과 탐색기간에 영향을 미침으로써 실업의 지속기간을 증가시킬 수 있다. 마지막으로 실업급여는 배우자의 노동공급에도 영향을 미칠 수 있다. 즉 실직은 많은 경우 배우자의 노동공급을 늘이는 역할을 하는데 실업급여를 받는 경우 그 효과는 감소하게 될 것이다[Krueger and Meyer(2002)]. 다수의 실증적인 연구들은 주로 실업의 탐색모형에 기초하여 실업보험이 실업의 지속기간에 미친 효과를 분석하였다.

실업급여가 노동공급에 미친 효과에 대한 실증적인 증거는 20세기 초로 거슬러 올라간다. Benjamin and Kochin(1979)은 1920년대 영국의 높은 실업률의 원인을 실업보험에서 찾았다. 1911년에 시작된 영국의 실업보험제도는 1920년의 법에 의해 그 급여수준과 가입범위가 크게 확대되었다. 주당 수당이 40%나 증가했고 농업노동자 및 가내서비스 종사자를 제외한 거의 모든 노동자들에 해당하는 1,100만 명 이상이 이 프로그램에 가입되었다. 1931년까지 실업수당은 평균임금의 50%를 넘었고, 30주 이상 기여금을 낸 성인 노동자들은 언제든지 기간에 상관없이 수당을 받을 수 있었다. 영국의 실업보험제도는 그 이외에도 실업기간을 늘일 수 있는 여러 가지 특징들을 지니고 있었다. 예컨대 경험적

요율(experience rating)을 적용하지 않았기 때문에 기업들은 임금삭감을 통해 해고를 줄이려는 노력을 기울이지 않았고, 대기기간(waiting period)을 채우는 조건이 엄격하지 않아서 많은 근로자들이 해고된 첫날부터 수당을 받을 수 있었다. Benjamin and Kochin(1979)은 영국의 시계열자료를 이용하여 경기의 상태를 통제한 후 평균실업수당과 임금의 비율(benefit-wage ratio)이 실업률에 매우 강한 양의 효과를 미쳤음을 보였다. 이들의 연구결과는 1920년 이후 실업수당이 증가하지 않았다면 실업률이 평균 1/3 이상 낮았을 것이고, 1920년대 말의 실업률은 정상수준이었을 것이라는 것을 시사한다.⁽⁶⁾

대공황기의 정부 정책이 구직 및 근로의욕에 영향을 미친 사례는 미국에서도 발견된다. Margo(1991)의 연구에 따르면 대공황기 미국의 정부 취로사업의 지원을 받은 근로자들은 다른 실업자들보다 훨씬 더 장기간 실업상태에 머물러 있었다. 또한 이들의 배우자들도 일반 실업자에 비해 노동시장 참여정도가 낮았고, 민간부문 취업에 있어서 경기사정의 개선에 훨씬 덜 민감하게 반응하였다. 캐나다에 대한 Mackinnon(1990)의 연구 역시 실업자 구호정책의 특성이 실업률에 큰 영향을 주었음을 시사한다. 앞서 지적한 대로 대공황기 영국에서는 실업보험, 미국에서는 공공취로사업이 실업자 구제의 주종을 이루었으나 캐나다에서는 노동시장에서의 지위와 상관없이 경제적 사정에 따라 구호(relief)를 제공하였다. 이는 상당히 엄격한 지불능력조사와 감독 및 관찰을 원칙으로 하여 실업보험의 경우보다 더 큰 복지상흔(welfare trauma)을 주었다. 더욱이 수혜자는 지방정부의 사업을 위한 노동을 제공해야 했기 때문에 근로유인 문제가 적었다. 이를 반영하여 캐나다는 대공황기를 통해 미국이나 영국보다 낮은 실업률을 기록했다.

보다 근래의 시기를 대상으로 한 실업보험의 노동공급 효과 연구는 주로 미국에 집중되어 있다. 그 중요한 요인의 하나는 미국의 경우 주에 따라 급여수준과 경험적 요율(experience rating)이 달라서 실증연구에 유리하다는 것이다. 유럽의 경우 실업급여의 외생적인 개인 간 변이를 관찰하기 어렵기 때문에 실증적인 연구에 어려움이 따른다. 물론

(6) 이 연구에 대해서는 적지 않은 비판이 제기되었다. 1982년의 *Journal of Political Economy*는 특집으로 Benjamin and Kochin의 논문에 대한 비판과 이에 대한 저자들의 반비판을 실기도 했다. 가장 강력한 비판은 Hatton(1985)의 결과이다. 이 연구는 다음과 같은 경험적인 증거에 기초하여 Benjamin and Kochin(1979)의 연구가 기초로 하고 있는 탐색모형(search model)이 당시의 영국 노동시장에 잘 부합되지 않는다고 주장하였다. 첫째, 전체 실업자에 비해 빈 일자리의 스톡(stock)이 적은데 이는 구직이 가능함에도 불구하고 탐색을 계속하는 사람이 많지 않음을 뜻한다. 둘째, 새로운 빈 일자리가 거의 즉각적으로 채워지는 것을 관찰할 수 있다. 마지막으로 Benjamin and Kochin의 주장이 옳다면 실업수당의 증가가 탐색기간을 늘임으로써 주어진 빈 일자리 수에 대한 실업자의 수를 증가시켰을 것인데 실제로는 양자 간에 아무런 관계도 발견되지 않는다.

미국자료를 이용한 연구도 문제가 없는 것은 아니다. 실업보험의 성격을 결정하는 파라미터 값에 있어서 주 간의 차이는 대체로 작은 편이다. 그리고 실업보험에 대한 근로자의 대응에 영향을 미칠 수 있는 사회적·문화적 특성도 다른 나라와는 다르다. 따라서 미국의 자료에 기초한 연구를 일반적인 것으로 받아들일 수는 없다. 그럼에도 불구하고 이하에서는 여러 가지 차원의 노동공급 가운데 해고의 발생 및 실업의 지속기간에 대한 실업보험의 효과를 중심으로 기존의 중요한 연구성과를 살펴볼 것이다.

미국자료를 이용한 기존의 연구들은 대체로 실업보험의 급여수준과 경험적 요율이 해고에 상당히 강력한 영향을 미쳤음을 발견하였다. Feldstein(1978)은 세후 실업급여의 대체율(replacement rate)의 주 간, 개인 간 차이가 일시적인 해고의 확률에 미친 효과를 분석하였다. 이 연구는 대체율에 대한 일시해고율의 탄력성이 0.74~0.91이라고 추정하였는데 이는 일시해고로 인한 실업의 약 절반가량이 실업보험의 평균적인 대체율에 의해 설명된다는 것을 시사한다. Topel(1983)은 미국 실업보험의 경험적 요율구조가 해고와 재고용의 확률에 미친 효과를 분석하였다. 결과는 실업에 대한 암묵적인 보조금을 제거하도록 실업보험의 경험적 요율이 결정되었다면 해고로 인한 실업률이 약 30% 정도 낮았을 것이라는 점을 시사한다. Card and Levine(1994)과 Anderson and Meyer(1994)의 연구도 마찬가지로 불완전한 경험적 요율이 해고로 인한 실업을 크게 증가시킨 요인이었음을 지적하였다.

기존의 연구들이 가장 큰 관심을 기울였던 문제는 실업보험이 실업의 지속기간(duration)에 미친 효과이다. 많은 연구들이 외생적인 실업급여의 변이의 효과를 추정하기 위해 갑작스러운 정책의 변화로 인한 준실험적인(semi-experimental) 급여의 변화를 관찰하였고, 다양한 종류의 헤저드 모형(hazard model)을 적용하였다. Classen(1979)의 연구는 실업급여가 증가했던 1968년 전후의 애리조나 주 자료를 이용하여 급여의 증가가 실업의 지속기간에 미친 효과를 추정하였으며 그 탄력성을 0.6~1.0으로 추정하였다. Solon(1985)의 연구는 고소득 가정에 실업급여에 대한 소득세가 도입된 조지아 주의 자료를 이용하여 세금으로 인한 실업급여 변화가 실업으로부터 탈출하는 확률에 미친 효과를 추정하였다. 이 연구 결과도 1.0에 가까운 급여에 대한 실업지속기간의 탄력성 추정치를 얻었다. Moffitt(1985)은 1978년~1983년 사이의 13개 주 간의 상이한 실업급여 변화가 실업에서 탈출한 확률에 미친 효과를 분석한 결과 그 탄력성을 0.4로 추정하였다. Meyer(1992)의 연구는 물가상승률이 높았던 시기의 생계비 조정에 의한 실업급여의 변화가 실업의 지속기간에 미친 효과를 분석하여 0.6의 탄력성 추정치를 얻었다.

3.4. 복지수당의 노동공급효과

미국의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children) 프로그램이 노동유인, 복지의존, 가족구조, 이주 및 세대 간 이전에 미친 효과에 대해서는 수많은 실증연구가 집적되었다. 이 프로그램은 실업급여의 경우와 마찬가지로 주별로 급여수준과 유인구조가 상이하다. 따라서 개인의 특성과 무관한 복지급여의 외생적인 변이를 관찰하는 데 유리한 프로그램이라고 할 수 있다. 이와 같은 성격으로 인해 더 높은 복지급여를 얻기 위한 지리적인 이주의 가능성도 제기된다.

기존의 연구는 AFDC 프로그램이 저소득층의 근로시간을 감소시킨다는 것을 보여준다. 그러나 Moffitt(1992)의 서베이에 따르면 AFDC에 의한 근로유인 감소의 크기는 주당 1시간에서 9.8시간까지 연구에 따라 매우 큰 편차를 보인다. 중간 값인 5시간을 적용하는 경우 이러한 근로유인 감소효과는 편모가장에게 지급되는 현금보조금의 37%가 근로소득의 감소에 의해 상쇄된다는 것을 의미한다.

이 정도의 근로시간이 증가한다 하더라도 대부분의 복지수당 대상가구는 빈곤에서 벗어나기 어렵다. 즉 이와 같은 근로유인 감소효과가 복지의존에 미치는 효과는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한 애초에 수혜대상이 아니었다가 복지수당을 타기 위해 노동공급을 줄이는 효과도 미미한 것으로 평가된다. 즉 노동유인효과가 복지지출 부담에 미치는 효과도 그다지 크지 않다고 할 수 있다. 그리고 AFDC와 함께 저소득층을 대상으로 한 중요한 복지프로그램인 Food Stamp의 노동공급효과는 매우 작았던 것으로 평가된다.

4. 20세기 후반 국가별 자료 분석으로부터의 증거

사회지출과 경제적 성과의 관계에 대한 연구 성과의 대다수는 20세기 중반 이후 OECD 국가들을 대상으로 한 횡단면·시계열자료에 기초한 회귀분석결과로부터 얻어진 것들이다. 이 장에서는 이와 같은 연구들의 대표적인 성과들을 비판적으로 살펴보고, 이 증거들을 종합적으로 고려할 때 사회지출이 경제적 성과에 미치는 효과에 대해 어떤 결론을 내릴 수 있을지에 대해 논의한다. 그에 앞서서 먼저 국가별 자료를 이용하여 사회지출과 경제적 성과 간의 관계를 분석하는 데 따르는 방법 및 해석의 문제점들을 먼저 고려하기로 한다.

4.1. 분석방법과 관련된 문제

이 연구들에 이용된 자료들은 대체로 매우 유사하다. 커버하는 시기가 다소 다르고 포함된 국가에 차이는 있으나 기본적으로 선진국들의 집계적인 경제지표, 사회적 지출의 규

모, 그리고 기타 인구 및 사회구조를 반영하는 변수들을 분석에 이용한다. 그런데 뒤에 자세히 설명되어 있듯이 여러 연구들의 결과는 매우 상이하다. 이러한 결과의 차이는 구체적인 분석방법에 있어서의 차이를 반영한 것이다. 분석결과의 차이를 가져오는 방법론상의 주된 문제는 다음과 같다.

첫째, 사회지출이 영향을 미치는 경제적 성과의 지표는 국민소득의 수준일수도 있고 성장률일수도 있다. 소위 “수준가설(Levels Hypothesis)”에 따르면 영구적인 사회지출의 수준의 변화는 소득수준의 변화를 초래한다. 이러한 수준의 변화가 발생하는 비교적 짧은 기간을 제외하고는 성장률 자체는 변화하지 않는다. 반면 “성장률 가설(Growth Rate Hypothesis)”에 따르면 영구적인 사회지출이 변화가 발생할 경우 성장률 자체가 변화하여 이전의 성장경로와 비교할 때 소득의 수준과 증가율 모두가 더 높아지게 된다. 기존의 연구들은 대부분 암묵적으로 성장률 가설에 기초하고 있으나 그 이론적 근거가 뚜렷하지는 않다. 또한 사회지출 변화에 의한 성장률의 변화가 얼마나 오래 지속되는지에 대해서도 명확한 논의는 없다.

둘째, 사회지출의 규모를 보여주는 지표는 매우 다양하여 무엇을 선택하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다. 어떤 연구는 국민소득 대비 정부지출 액수로 측정된 정부의 규모를 사회지표로 이용하기도 하고 다른 연구는 정부지출 가운데 사회지출이 국민소득에서 차지하는 비율을 선택한다. 또 다른 연구들은 사회지출의 보다 구체적인 항목의 상대적인 규모를 분석에 이용하기도 한다. 이러한 선택에 따라 역시 결과가 달라질 수 있다. 예컨대 군사비 지출이 많은 국가의 경우 정부의 규모는 상대적으로 크지만 사회지출의 규모는 상대적으로 작을 수 있다.

셋째, 대다수의 연구들이 유사한 자료를 이용하기는 하지만 여전히 표본의 선택은 각 연구마다 다르다. 어느 기간을 커버할 것인지는 연구의 의도와 연구가 이루어진 시점에 따라 다르다. 그런데 시기에 따라 사회지출과 경제적 성과 간의 관계가 달라질 수 있다면 시기의 차이는 상이한 결과를 제공할 수 있다. 분석에 어떤 국가를 포함해야 하는가도 문제이다. 어떤 연구는 선진국이기는 하지만 지리적으로나 문화적으로 유럽 및 북미 국가들과는 상이한 일본을 제외하기도 하였다. 발전정도가 다른 국가들을 분석대상에 함께 포함시키는 것이 타당한지도 논란의 대상이다.

마지막으로 모형설계(model specification)의 차이는 다른 무엇보다도 개별 연구결과가 서로 달라지게 만드는 중요한 요인으로 꼽힌다. 그 몇 가지 예를 살펴보자. 우선 경제적 성과의 지표로 무엇이 성장률을 이용하는 것이 타당한지를 미리 결정할 수 없다. 어떤 연구들은 총성장률(total growth rate)을 이용하고 다른 연구들은 노동생산성과 같은 생산요

소 생산성(factor productivity)의 성장률을 이용하는데, 각기 상이한 결과를 제공할 수 있다.

성격이 상이한 여러 기간에 대해 더미변수를 구성하여 분석에 추가하는 것의 타당성 여부도 빈번하게 제기되는 문제이다. 이는 회귀식의 절편이 각각의 시기에 대해 다르도록 허용하는 것이 바람직한가 하는 질문과 관련되어 있다. 이를 허용할 경우 경제적 환경의 구조적 변화가 성장률과 같은 경제성과의 지표에 미친 효과를 고려할 수 있는 반면, 사회지출의 변화의 효과의 일부가 기간의 효과로 잡히는 문제가 발생하게 된다. 마찬가지로 국가별 고정효과(fixed effect)를 고려하여 분석할 것인가에 대해서도 뚜렷하게 정해진 답은 없다.

사회적 지출 이외의 설명변수로 무엇을 포함하는가가 중요한 문제이다. 일반적으로 널리 이용되는 경제성장모형[Barro(1991), Mankiw, Romer, and Weil(1992)]에 포함되는 변수들, 즉 자본 및 노동투입과 인적자본의 질의 증가율도 다양한 방법으로 정의될 수 있다. 많은 연구들은 수요충격의 대리변수를 설명변수로 포함시키기도 한다. 그리고 제도적인 경직성을 나타내는 다양한 변수들도 설명변수로 추가되는 것을 발견할 수 있다.

국가별 횡단면 시계열자료를 이용하여 사회지출이 경제성장에 미친 효과를 분석하는 연구들이 직면하는 가장 심각한 문제 가운데 하나는 내생성(endogeneity)의 문제이다. 사회적 지출의 규모는 정부부문의 크기와 경제적인 유인을 바꿈으로써 경제적 성과에 영향을 미칠 수 있지만 반대로 경제적인 여건에 의해 영향을 받을 수 있다. 장기적으로 볼 때 경제성장은 복지지출의 여력을 개선함으로써 국민소득 대비 사회지출을 확대하는 경향이 있었다[Lindert(2004)]. 반대로 경제적인 실패로 말미암은 빈곤이나 실업의 증가도 사회지출의 필요성을 증가시킬 수 있다. 기존의 연구들은 다양한 방법으로 이러한 내생성의 문제를 해결하기 위한 시도를 하였다. 예컨대 사회적 이전지출의 초기 값이나 시차변수(lagged variable)를 설명변수로 이용하거나 적절한 도구변수를 이용한 2단계 추정을 수행하는 방법이 도입되었다. 그러나 이와 같은 방법들이 내생성의 문제를 완전히 제거했는지 의심스러울 뿐만 아니라 상이한 방법을 도입한 연구결과들 가운데 무엇이 더 신뢰할 만한지도 정확하게 판단하기 어렵다.

4.2. 기존 연구들의 방법과 결과

Landau(1985)의 연구는 국민소득에서 정부지출이 차지하는 비중과 일인당 국민소득의 성장률과의 관계를 조사하였다. 조사 대상 국가는 16개의 OECD 선진국들이고, 대상 기간은 1952년에서 1976년으로 설정하였으며, 연간자료들이 이용되었다. 사회적 지출의 지표로는 국내총소득에서 정부이전지출이 차지하는 비중을 이용하였으며, 이를 계산하는 과정에서는 상이한 디플레이터를 적용하였다. 모형의 설정에 있어서 일반적으로 포함되는

노동 및 자본의 증가율(투자율) 이외에 다음과 같은 변수를 추가하였다. 1) 초등학교, 중·고등학교, 대학교의 등록학생 수를 각 교육수준별 상대소득으로 가중평균을 한 인적 자본의 지표, 2) 추격(catch-up)효과를 통제하기 위한 일인당 소득수준, 3) 이익집단의 힘, 4) 교역조건의 변화율, 국민생산에서 차지하는 수출입의 비율로 측정된 경제개방도, 5) 인구, 6) 경기변동에서 수축 및 회복을 보여주는 더미변수, 7) 이상의 변수들에 의해 설명되지 못 하는 나라 간의 차이를 반영하기 위한 국가별 더미 변수. 내생성 문제를 완화하기 위해서 물적 자본, 인적 자본, 1인당 국민소득의 성장률, 정부지출의 비중, 일인당 국민소득, 교역조건의 변화, 국가 생산에서 교역이 차지하는 비중을 나타내는 변수들 각각에 대해 3개의 시차변수 값의 평균을 구하고, 이를 회귀분석에 포함하였다. 그리고 인적 자본, 물적 자본, 1인당 국민소득의 성장률, 경기변동을 나타내는 변수는 도구변수로 대체하였다. 분석의 결과는 사회적 지출이 1인당 실질 GDP의 성장률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못했음을 보여준다.

Korpi(1985)의 연구는 Landau(1985)와 같은 해에 출간되었고, 분석에서 커버하는 기간이 유사하지만 매우 상이한 결과를 제공해준다. 이 논문이 조사 대상으로 삼고 있는 국가는 18개의 OECD국가들이고, 조사 대상으로 삼고 있는 기간은 1950년에서 1973년까지의 기간이다. Landau(1985)의 연구와 비교할 때 유럽의 국가들이 더 추가된 대신 일본이 제외된 것을 볼 수 있다. 사회적 지출의 크기를 보여주는 변수로는 GDP 대비 사회보장지출(social security expenditure)이 이용되었다. 그 이외에 농업에 고용된 노동력의 비율, 추격(catch-up)의 잠재력이 대리변수인 한 시점의 1인당 소득이 포함되었으며, 정부의 개입정도를 보여주는 변수들로서 비농업 피고용자 중 노조가입자의 비율과 정부의 민간지출(civilian consumption) 등이 추가되었다. 연구의 결과는 일반적인 예상과는 반대로 사회적 지출의 증가가 성장률을 높인다는 것을 보여준다. 1950년~1973년 사이 GDP 대비 사회보장지출 변수의 회귀계수는 0.193이었고 통계적으로 유의하게 나타났다. 1973년~1979년에 대한 분석도 유사한 결과를 제공해준다. 연구의 결과는 사회보장지출을 5% 감소시키는 경우 연평균 성장률을 0.9% 포인트 낮아진다는 것을 시사한다.

McCallum and Blais(1987)의 연구는 정부와 이익집단의 역할이 경제 성장에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있다. 분석대상 국가는 일본과 서구의 17개 국가들이고, 분석대상기간은 1960년~1983년이며, 1963~67년, 1967~73년, 1973~79년, 1979~83년 등 네 기간을 별도로 분석하였다. 사회적 지출규모의 지표로는 65세 이상 인구의 비율에 의해 조정된 GDP 대비 사회보장이전(social security transfers)이 이용되었다. 통상적인 성장모형과 비교할 때 투자가 제외되었고, 추격(catch-up)의 잠재력을 보여주는 1인당 GDP의 로그 값, 근

대화의 정고를 보여주는 대리변수, GDP 대비 정부부문의 성장률, 기간별 더미변수 등이 포함되었다. 분석결과는 Korpi(1985)의 경우와 마찬가지로 사회적 지출의 증가가 통계적으로 유의하게 경제성장률을 높였음을 시사한다. 1960년~1979년 기간에 대해 사회적 지출의 회귀계수는 0.12로 추정되었다. 이 기간을 고려할 때 사회적 지출 5% 감소시키는 경우 연평균 성장률 0.5% 포인트 감소한다는 것을 시사한다.

Weede(1991)의 연구는 일본을 포함한 19개 OECD 국가들을 분석대상국가로 하였으며, 1960~68년, 1968~73년, 1973~79년, 1979~85년 등 네 기간에 대해 이루어졌다. 사회적 지출의 규모는 GDP 대비 사회보장이전지출(social security transfers)로 정의되었다. 경제적 성과의 지표로는 1) 실질 국내 총생산의 증가율, 2) 일인당 실질 국내 총생산의 증가율, 3) 피고용자 당 실질 국내 총생산의 증가율 등 세 가지 변수가 이용되었다. 설명변수로는 민주주의의 나이와 농업 종사자의 비율이 포함되었다. 이 연구의 분석결과는 일본을 어떻게 처리하느냐에 따라 상이하게 나타난다. 국가별 더미변수를 포함하지 않거나 일본을 표본에서 제외한 경우에는 사회적 지출의 증가가 성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 일본 더미변수를 포함시킨 경우에는 사회적 지출이 성장률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 일본 더미변수가 포함되지 않은 모형의 분석결과는 사회적 지출이 5% 감소할 때 연평균 생산성 증가율이 0.5% 포인트 증가한다는 것을 시사한다.

Sala-i-Martin(1992)의 연구는 OECD 국가들이 아닌 세계 74개 국가의 자료에 기초하고 있다는 점에서 다른 연구들과 차별화된다. 이 연구가 커버하는 기간은 1970년~1985년이며 사회적 지출의 지표는 공공이전지출의 크기이다. 일반적인 성장모형에서 고용이 빠져 있으며, 추격의 잠재력의 지표로 일인당 GDP의 로그 값이 포함되었다. 분석의 결과는 공공이전지출이 증가하면 성장률이 증가한다는 것을 보여준다. 공공이전지출 변수의 회귀계수는 0.111로 추정되었고 통계적으로 유의하다. 이는 사회적 지출이 5% 감소하면 연평균 성장률이 0.6% 포인트 감소할 것이라는 것을 시사한다.

Easterly and Rebelo(1993)의 연구는 기본적으로 재정정책과 경제성장과의 관계를 다룬 논문이다. 여기에서 소개된 다른 연구들과는 달리 이전지출과 경제성장의 관계가 직접적으로 조사되지는 않았고, 세율과 경제성장의 관계가 조사되었다. 조사 대상 국가는 14개 OECD 국가들을 포함한 세계 53개의 국가들이고 분석 대상기간은 1970년~1988년이다. 성장회귀분석은 기본적으로 Barro(1991)를 따르고 있다. 세율과 관련된 변수로는 한계소득세율, 개인소득 대비 개인소득세, 소비와 투자의 합에 대한 국내 세금의 비율 등이다. 회귀분석에 포함된 설명변수는 추격(catch-up)의 잠재력을 보여주는 1960년의 일인당 GDP, 1960년의 초등학교 재학생 수, 1960년의 중·고등학교 재학생 수, 1970년~1985년

의 백만 명 당 암살 수, 1970년~1985년의 혁명과 쿠데타, 1970년~1985년의 일인당 전쟁 희생자 등이다. 회귀분석의 결과는 세율의 증가가 경제성장률을 낮춘다는 것을 보여준다. 추정된 회귀계수의 크기는 세금으로 측정된 사회지출의 규모를 5% 낮출 경우 연평균 성장률은 0.3% 증가할 것임을 시사한다.

Hansson and Henrekson(1994)의 연구의 특징은 정부의 지출을 종류별로 나누어 각각의 항목이 민간부문의 생산성에 미치는 효과를 분석했다는 것이다. 다른 연구들과 차별되는 또 다른 특징은 산업수준에서의 분석을 수행했다는 것이다. 분석에는 14개 OECD 국가의 14개 산업분야가 포함되었다. 분석대상이 된 기간은 1970년~1987년이다. 정부지출과 관련된 변수로서 고려하고 있는 것들은 정부소비, 교육지출, 정부투자, 이전지출, 사회보장, 총지출 등이다. 모든 변수들은 해당 기간 동안의 평균으로 포함되었고, 정부지출이 시차를 두고 생산성에 영향을 미쳤을 가능성을 허용하기 위해 이전기의 값이 이용되었다. 분석결과는 정부지출의 정의에 따라 상이하게 나타났다. 정부의 총지출은 민간실질생산의 증가율에 대해 통계적으로 유의한 음의 효과를 미치는 것으로 나타났으나 다른 변수들의 효과는 통계적으로 유의하지 않게 나타났다.

Mendoza *et al.*(1997)의 연구는 이론적으로 세율의 변화가 장기적인 성장과 투자율에 중요한 영향을 미칠 것이지만 실제로는 세율의 변화가 성장에 큰 영향을 미치지 않을 것이라는 하버거(Harberger)의 추측을 이론적·실증적으로 검증한 논문이다. 이를 위해 인적 자본의 축적에 의해 성장이 유도되는 내생적 성장 모형을 기초로 세금구조 변화의 정성적·정량적 효과를 이론적으로 분석하고, 국가별 횡단면-시계열자료를 이용하여 이론을 실증적으로 분석하였다. 이 논문이 분석대상으로 삼고 있는 국가는 18개의 OECD 국가들이며, 연구대상기간은 1965년~1991년이다. 회귀분석의 종속변수는 일인당 GDP 성장률이고, 설명변수는 소비, 노동소득, 자본소득 각각에 대한 한계세율이다. 이와 함께 1965년의 일인당 GDP, 중등학교의 재학생 수의 비율, 교역조건의 변화, GDP에 대한 정부구매의 비율 등이 포함되었다. 분석의 결과는 하버거의 추측과 같이 세율이 경제성장에 유의한 영향을 미치지 않았다는 것을 지지해준다.

Agell *et al.*(1999)은 23개 OECD 국가들과 1970년~1990년 사이의 기간을 분석대상으로 한다. 이 논문은 공공 부문의 크기를 나타내는 변수로서 채택한 GDP 대비 조세수입이 GDP 성장률에 미친 효과를 분석하였다. 여기에 일인당 GDP의 초기수준과 인구 변수(전체 인구 중 15세 이하, 64세 이상의 인구의 비율)를 설명변수로 추가하고 결과가 어떻게 달라지는지를 관찰하였다. 이 연구도 Mendoza *et al.*(1997)와 유사하게 조세의 규모가 성장률의 유의한 효과를 미치지 못한다는 결론을 제시하였다.

Fölster and Henrekson(1999)의 연구는 1970년~1995년 전체와 이를 각각 5년으로 나눈 기간에 대해 분석을 수행하였다. 분석 대상 국가는 Agell *et al.*(1999)과 마찬가지로 OECD의 23개국을 포함한다. 여기에 부유한 국가들의 선택편이(selection bias)를 고려하기 위하여 OECD에 가입되어 있지 않은 부유한 국가들(홍콩, 싱가포르, 이스라엘, 한국)을 추가한 분석을 수행하였다. 회귀분석의 설명변수로는 세금, 정부지출, 초기 일인당 GDP, 인구 관련변수 등이 이용되었다. 그리고 인구가 많은 나라가 적은 나라에 비해 성장률의 변이가 낮은 효과를 제거하기 위해 오차항의 표준편차에 따라 각 국가에 가중치를 부여하는 weighted least square 방법을 이용하였다. 그리고 국가별 고정효과와 기간별 고정효과를 고려하기 위한 더미변수를 추가하였다. 분석의 결과는 조세의 규모가 성장률을 유의하게 감소시켰음을 보여준다. 회귀계수를 고려하건대 조세로 측정된 사회지출의 규모를 5% 감소시킬 경우 성장률은 0.5% 증가하는 것으로 추정된다.

4.3. Peter Lindert의 연구

Lindert(2004)는 과거에 수행된 대다수의 연구들이 이용했던 OECD 국가들의 연간자료를 기초로 했지만 몇 가지 점에서 기존의 연구방법을 개선하였다. 그리고 그 결과에 대해 보다 엄밀한 해설을 제공하였다. 이러한 면에서 이 연구의 방법과 결과는 보다 자세하게 검토할만한 가치가 있다.

먼저 이 연구는 사회적 지출과 경제성장 간의 정확한 관계를 분석하는 데 있어서 나타나는 중요한 문제인 내생성의 해결을 위해 세심한 노력을 기울였다. 위에서도 지적했지만 단기적인 경기변동은 사회적 지출에 대한 수요를 변화시킨다. 예컨대 경기가 나빠져서 성장률이 감소할 때 빈곤층에 대한 정부의 지원이 증가하는 경향이 있다. 이와 같은 단기적 경기변동효과를 제거하지 않으면 사회적 지출이 성장률에 미치는 음의 효과가 과대평가될 수 있다. 그 외에도 경기가 좋아지는 경우 세수가 증가하기 때문에 세수를 사회적 지출의 지표로 이용하는 경우 사회적 지출이 성장률에 미치는 음의 효과가 과소평가될 수 있다. 또한 장기적으로 소득이 증가하면 복지지출이 증가한다는 와그너(Wagner)의 법칙이 타당할 경우 사회적 지출이 성장률에 미치는 음의 효과가 과소평가될 수 있다.

Lindert의 연구는 도구변수를 이용한 2단계 회귀분석(two-stage regression)을 이용하여 이러한 내생성 문제를 완화시키고자 시도하였다. 즉 첫 단계에서 GDP 대비 사회적 지출의 수준의 결정요인을 분석하는 회귀분석을 수행하였다. 이 회귀분석의 설명변수로는 인구의 연령구조(65세 이상 인구의 비율과 15세 미만 인구의 비율), 참정권, 투표율, 정권교체의 빈도 등 정치적인 변수들, 그리고 종교, 무역개방도, 군사비 지출, 사회적 이질성의 지표 등이 포함되었다. 이 회귀분석으로부터 사회적 지출 규모의 예측치(predicted value)를

언어서 이것을 성장회귀분석에 이용하였다. 두 번째로 이 연구는 적지 않은 기존의 연구가 세율 혹은 세수를 사회적 지출의 지표로 이용한 것을 비판하고 GDP 대비 사회적 이 전지출의 규모를 분석에 이용하였다.

다음으로 Lindert의 연구는 사회적 지출과 성장률 간의 관계가 비선형적일 수 있다는 것을 고려하였다. 즉 사회적 지출이 성장률에 미치는 효과는 사회적 지출의 수준에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이는 기존의 연구 가운데서는 McCallum and Blais(1987)의 논문에서 고려된 바가 있다. Lindert의 분석은 이를 보다 발전시켜 사회적 지출 변수의 2차식과 3차식을 포함한 회귀분석을 수행하였다. 그 결과는 아래에서 볼 수 있듯이 매우 새로운 시사점을 제공해 준다.

마지막으로 Lindert의 연구는 여러 가지 다양한 모형에 기초한 분석을 수행함으로써 보다 철저한 민감도 분석을 하였다. 기존의 연구들을 살펴보면 종속변수인 경제적 성과의 지표가 다양하게 정의되고 있고, 모형의 설정도 서로 매우 상이하다. 이와 같은 모형의 변이 가운데 주된 것들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 1) 경제적 성과는 앞에서 지적했듯이 수준(levels)이나 성장률(growth rate)로 정의될 수 있고, 그 지표는 일인당 GDP, 근로자 일인당 GDP, 근로시간 당 GDP로 정의 될 수 있다. 이는 여섯 가지의 조합의 종속 변수를 제공해준다. 2) 경제성장과 사회적 지출 간의 관계는 이론적으로 선호되는 2차식이나 보다 일반화된 3차식으로 가정될 수 있다. 3) 국가별 혹은 연도별 고정효과를 포함하거나 제외할 수 있다. 4) 일인당 자본투입은 자본형성의 형태로 포함될 수도 있고 그것이 내생적으로 결정된다는 이유로 제외될 수도 있다. 5) 고용은 그 자체가 내생적으로 결정된다는 이유로 제외될 수도 있고, GDP의 성장률이 아닌 생산성을 고려하는 경우에는 포함될 수도 있다. 6) 종속변수의 과거 값(lagged values)은 성장의 동학에 대한 해석에 따라 포함될 수도 있고 제외될 수도 있다. 이상의 이론적·실증적 이슈들은 최대 288개의 모형설정 상의 변이를 제공한다. Lindert(2004)의 연구는 이 가운데 가장 선호되는 모형을 중심으로 논의를 하되, 변형된 모형이 제공해주는 새로운 시사점을 동시에 고려함으로써 기존의 연구 가운데 모형설정의 차이에 따른 결과의 변화에 대해 가장 체계적인 접근을 한 것으로 평가된다.

Lindert(2004)의 성장회귀분석의 주된 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 평균적인 OECD 국가들의 경우 사회적 지출의 증가가 성장률을 낮추지 않았다. 둘째, 1962~1981년 자료에 국한하여 분석을 수행하는 경우 사회적 이전지출의 증가는 성장에 오히려 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 1981~1996년의 경우 사회적 지출이 성장률에 미친 효과의 부호는 음수이지만 통계적으로 유의하지 않았다.

Lindert의 회귀분석의 가장 흥미로운 결과는 사회적 이전지출이 경제성장에 미치는 효과가 선형이 아니라는 사실이다. 사회적 지출과 성장률 간의 관계는 2차식을 이용하는지 혹은 3차식을 이용하는지에 따라 상이하게 나타났고, 커버하는 기간에 따라서도 다르게 나타났다. 또한 1990년대의 스웨덴과 핀란드의 경제적 위기를 어떻게 다루느냐에 의해서도 결과가 다르게 나타났다. 그러나 일반적으로 사회적 지출의 심각한 음의 효과는 사회적 지출이 매우 낮은 구간과 매우 높은 구간에서 나타났다.

보다 구체적으로 볼 때 사회적 지출이 경제성장에 대해 갖는 음의 효과가 가장 두드러진 경우는 1978년~1995년에 대해 2차식을 적용한 회귀분석의 결과이다. 이 경우 사회적 지출이 GDP의 8%~20%인 구간은 성장률 변화가 평평한 궤적을 보인다. 반면 사회적 지출이 GDP의 8%보다 낮은 수준에서는 사회적 지출이 감소함에 따라 성장률이 매우 빠른 속도로 증가하고, 20% 이상에서는 사회적 지출이 증가함에 따라 성장률이 비교적 완만하게 감소한다. 예컨대 GDP 대비 사회적 지출이 33%가 되면 그것이 10%인 국가에 비해 3년 동안의 성장률이 4.2% 낮다는 결론이 도출된다.

3차식을 도입하게 되면 사회적 지출과 성장률 간의 관계가 매우 완만한 역-U자 형태를 띤다. 이 경우 사회적 지출이 33%로 증가해도 그것이 10%인 국가에 비해 3년 동안의 성장률이 1.8%만 낮을 뿐이다. 2차식을 적용하되 1990년대 초의 스웨덴과 핀란드에 대한 더미변수를 추가한 결과는 사회적 지출이 22%를 넘어서게 되면 오히려 평균보다 성장률이 높아진다는 것을 보여준다. 위에서 나타난 높은 사회적 지출의 부정적인 효과는 대표적인 복지국가인 스웨덴과 핀란드가 1990년대 초에 경제위기를 겪었던 데 기인한다는 것을 시사한다. 그러나 가장 부정적인 결과를 받아들이는 경우에 있어서도 현존하는 대부분의 선진국들이 사회적 지출의 부정적인 성장효과가 크지 않은 구간에 위치하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 선형식을 적용했을 때 사회적 지출이 성장에 미친 효과가 유의하지 않게 나오는 이유를 설명해준다.

4.4. 기존연구의 시사점

위에서 살펴본 사회적 지출과 경제적 성과에 관한 거시적인 실증분석결과들은 이 문제에 대해 뚜렷한 결론을 내리는 것을 어렵게 한다. 우선 여러 연구가 분석대상으로 삼은 국가 및 시기에 따라, 그리고 무엇보다 모형의 설정에 따라 매우 상이한 결과가 도출되는 것을 볼 수 있다. 그리고 적지 않은 노력에도 불구하고 어떠한 방법이 가장 이상적인지 혹은 분석의 결과가 어떠한 분석방법의 차이에 기인한 것인지에 대해 정확하게 알 수 없다.

실사 기존의 연구결과 가운데 하나를 받아들인다 하더라도 그것을 해석하는 데는 이견이 있을 수 있다. 우선 앞서서도 지적했듯이 사회적 지출과 경제적 성과 간의 인과관계

를 명확하게 알기 어렵다. 즉 사회적 지출의 부정적 효과가 발견되었다 하더라도 이것이 두 요인 간의 진정한 인과관계를 보여주는 것이 아닐 수 있다. 즉 성장률 혹은 실업률 등 경제성장을 나타내는 변수와 사회적 지출이 제3의 요인과 서로 반대 방향의 상과관계를 갖기 때문에 나타난 결과일 수 있다. 예컨대 남부유럽의 국가들은 농업 및 자영업 인구가 많으며 이러한 고용구조는 통상적으로 정의되는 실업률을 낮출 수 있다. 다른 한편 이러한 고용구조는 복지프로그램의 발전을 저해하는 역할을 할 수 있다. 역의 상관관계도 존재할 수 있다. 예컨대 실업률이 낮은 국가는 더 너그러운 실업급여를 지급할 수 있는 여력이 있을 수 있고, 반대로 실업의 위험이 높은 국가에서는 실업보험제도가 더욱 잘 완비될 수 있다.

성장회귀분석의 결과를 해석하기 어렵게 만드는 또 다른 요인은 사회적 지출의 변화에 대한 경제적인 반응이 동태적일 수 있다는 것이다. 예컨대 복지제도에 대한 개인의 반응은 사회적 규범에 영향을 받으며, 사회적 규범은 시간을 두고 새로운 제도에 적응할 수 있다[Lindbeck(1995a, 1995b)]. 이 경우 사회적 지출의 변화가 실제로 여러 가지 유인효과를 갖는다 하더라도 즉각적으로 혹은 불과 몇 년의 시차를 두고 경제적 성과에 영향을 미치지 않는 것이다.

또한 집계적인 자료로부터 사회이전 프로그램의 구체적인 효과를 알아내기 어렵다는 문제가 있다. 예컨대 각각의 이전지출 프로그램은 서로 다른 경제적 유인효과를 가질 수 있다. 이 경우 총 이전지출의 효과에 대한 분석은 실제의 경제적 효과를 제대로 드러내지 못할 수 있다. 그리고 정부지출에는 잡히지 않으면서도 민간의 경제적 유인에 영향을 미치는 요인들이 적절하게 고려되지 않은 경우에도 분석결과에 대한 오해를 불러일으킬 수 있다. 예컨대 경제적으로 부정적인 효과를 갖는 민간부문에 대한 규제, 최저임금, 민간 기업의 복지급여 분담의무 등은 정부예산에 반영되지 않고 따라서 사회적 지출의 규모에 반영되지 않지만 근로유인과 조세에 영향을 미칠 수 있다.

결론적으로 국가별 분석으로부터 얻는 결과는 사회이전지출의 경제적 효과에 대해 결정적인 증거를 제공하기 어렵다고 판단된다. 이는 이미 기존의 연구자들이 내린 결론이기도 하다. 예컨대 Maddison은 다음과 같이 언급한 바 있다. “복지국가가 경제적 발전에 미치는 효과에 대한 증거는 그 문제에 대한 강한 결론에 도달하는 것을 어렵게 한다. 이 문제에 대한 강한 판단은 주로 이념적인 성향이나 미래에 일어날 수 있는 일에 대한 예측에 의해 영향을 받는다[Maddison(1984, p. 83)].”

이론적인 예상과는 다르게 사회적 지출의 부정적인 거시경제적 효과가 실증적으로 뚜렷하게 나타나지 않는 이유는 무엇일까? 소위 “공짜점심의 수수께끼(free-lunch puzzle)”에

대한 설명의 하나는 복지국가들이 경제성장을 저해하지 않는 방식의 사회적 지출을 한다는 것이다. 예컨대 Lindert(2004)에 따르면 대표적인 복지국가로 알려진 스웨덴은 조세의 부과와 사회적 지출의 방식을 결정함에 있어서 경제적인 효율성을 높이기 위한 여러 가지 노력을 기울였고, 그 결과 매우 높은 GDP 대비 사회적 지출의 비율에도 불구하고 대부분의 시기에 있어서 다른 OECD 국가들에 뒤지지 않는 경제성장률을 유지해 왔다고 한다.

이러한 노력을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 스웨덴의 조세구조를 살펴보면 흔히 생각하듯이 누진적이지 않으며 성장을 촉진하는 성격을 지니고 있다. 자본이나 자산에 대한 세율은 높지 않으며 노동과 소비에 대한 세율은 매우 높다. 또한 소비세는 높을 뿐만 아니라 거의 일정하다. 이는 저소득층에게 불리한 역진적인 조세구조이지만 자본형성을 촉진하여 성장률을 높일 수 있는 장점이 있다. 또한 사회적 이전지출은 수혜자들의 근로유인을 높게 유지하는 성격을 가지고 있다. 즉 모든 국민이 복지프로그램의 수혜자가 되고(universal welfare state) 지불능력조사(means-test)가 약하여 평균소득세율은 높은 반면 한계세율은 낮은 구조이다.

5. 맺음말

이상에서 살펴본 선진국의 역사적인 경험과 미시 및 거시적인 실증적 연구의 결과들을 종합하면 대체로 개인적인 차원에서는 사회적 지출의 경제적 유인효과가 발견되지만 집계적인 수준에서는 양자 간의 뚜렷한 관계가 잘 드러나지 않는다고 요약할 수 있겠다. 고령연금의 구조는 국가 간 고령인구 경제활동참가율의 변이를 설명하는 매우 강력한 요인으로 지적되었고, 많은 연구들이 순 연금자산(net pension wealth)이 개인의 퇴직결정의 중요한 결정요인이라는 결과를 얻었다. 실업급여의 특성은 실업에 빠질 확률과 실업의 지속기간에 강한 영향을 미친다는 연구들이 제시된 바 있다. 또한 복지수당은 빈곤한 가구주, 특히 여성 가구주의 경제활동참가에 부정적인 영향을 미친다는 것을 보여주는 문헌도 축적되어 있다. 그러나 선진국의 역사적 경험을 보면 사회적 지출이 빠르게 증가했던 시기에 경제적 성과가 악화되었다는 증거를 발견하기 어렵다. 오히려 경제적인 재난이나 소득의 증가와 같은 경제적 변화가 복지지출에 영향을 미쳤다는 해석이 더 타당해 보인다. 1960년대 이후를 대상으로 한 국가별 자료의 분석결과도 사회적 지출과 경제성장 간의 관계에 대해 뚜렷한 실증적 증거를 제시해주지 못하고 있다.

이론적인 예상 및 미시적인 증거와 거시적인 증거 사이에 왜 괴리가 발생하는지는 확

실하지 않다. 제4장의 마지막 부분은 다음과 같은 몇 가지 가능한 가설을 제시하였다. 첫째는 사회지출의 변화가 실제로 여러 가지 유인효과를 갖는다 하더라도 개인이 이에 반응하는 데 시간이 걸리기 때문에 즉각적으로 혹은 불과 몇 년의 시차를 두고 경제적 성과에 영향을 미치지 않을 수 있다. 둘째로 사회지출의 규모에는 잡히지 않지만 개인의 경제적 유인에 영향을 미치는 다른 요인들이 많기 때문에 집계적인 자료로부터 사회이전 프로그램의 구체적인 효과를 알아내기 어렵다. 셋째로는 Lindert(2004)가 지적했듯이 복지국가들이 가급적 경제성장을 저해하지 않는 방식으로 사회적 지출을 한다.

이러한 이유 이외에 생각해 볼 수 있는 것은 복지지출이 가지는 긍정적인 효과들이다. 이를 고려하는 것은 이 글의 범위를 벗어나는 일이다. 그렇지만 몇 가지 생각해 볼 수 있는 예를 들면 다음과 같다. 첫째, 사회적 지출 가운데 교육 및 건강에 대한 지출은 개인의 인적자본 축적을 높임으로써 경제성장에 기여할 수 있다. 둘째, 각종 사회적 보험은 사회적 안전판을 제공해 줌으로써 개인이 경제적 선택을 함에 있어서 상당한 위험을 감수할 수 있게 해 준다. 셋째, 사회적 지출은 사회적 불평등 수준을 낮추고 소위 사회적 자본(social capital)을 축적해 줌으로써 경제의 지속적인 성장을 간접적으로 뒷받침 할 수 있다. 이러한 가능성들이 충분히 이론적으로나 실증적으로 고려되어야만 사회적 지출 증가의 공과에 대한 정당한 판단을 내릴 수 있을 것이다.

서울대학교 경제학부 교수

151-746 서울특별시 관악구 관악로 599

전화: (02)880-6396

팩스: (02)886-4231

E-mail: chullee@snu.ac.kr

참 고 문 헌

이철희(2006): “미국 고령인구의 경제적 지위변화와 복지국가의 형성,” 『경제사학』, **40**, 119-175.

Agell, J., T. Lindh, and H. Ohlsson(1999): “Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay,” *European Journal of Political Economy*, **13**, 33-52.

- Anderson, Patricia M., and Bruce D. Meyer(1994): “The Effect of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data,” National Bureau of Economic Research Working Paper No. **4960**.
- Ando, A.(1985): *The Savings of Japanese Households: A Macro Study Based on Data from the National Survey of Family Income Expenditure, 1974 and 1979*, Economic Planning Agency, Government of Japan.
- Ando, A., and A. Kennickell(1987): “How Much (or Little) Life Cycle is There in Micro Data? The Cases of the United States and Japan,” in R. Dornbusch, S. Fischer, and J. Bossons(eds.), *Macroeconomics and Finance: Essays in Honor of Franco Modigliani*, Cambridge, MA, MIT Press, 159-223.
- Ando, A., and F. Modigliani(1963): “The Life Cycle Hypothesis of Savings: Aggregate Implications and Tests,” *American Economic Review*, **53**, 55-84.
- Baicker, C., C. Goldin, and L. Katz(1998): “A Distinctive System: Origins and Impact of U.S. Unemployment Compensation,” in M. Bordo, C. Goldin, and E. White(eds.), *The Defining Moment*, Chicago, University of Chicago Press.
- Barro, R. J.(1978): *The Impact of Social Security on Private Savings: Evidence from the U.S. Time Series*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.
- _____ (1991): “Economic Growth in a Cross Section of Countries,” *Quarterly Journal of Economics*, **106**, 407-443.
- Benjamin, D. K., and L. A. Kochin(1979): “What Went Right with Juvenile Unemployment Policy between the Wars: A Comment,” *The Economic History Review*, **32**, **4**, 523-528.
- Bernheim, B. D.(1986): “Dissaving after Retirement: Testing the Pure Life Cycle Hypothesis,” in Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise(eds.), *Issues in Pension Economics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Burtless, G.(1986): “Social Security, Unanticipated Benefit Increases, and the Timing of Retirement,” *Review of Economic Studies*, **53**, **5**, 781-805.
- Card, David, and Phillip Levine(1994): “Unemployment Insurance Taxes and Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment,” *Journal of Public Economics*, **53**, 1-29.
- Carter, Susan B., and Richard Sutch(eds.)(2006): *Historical Statistics of the United States, Earliest Times to the Present*, New York, Cambridge University Press.
- Classen, Kathleen P.(1979): “Unemployment Insurance and Job Search,” in S. A. Lippman and J. J.

- McCall(eds.), *Studies in the Economics of Search*, Amsterdam, North-Holland.
- Costa, D. L.(1998): *The Evolution of Retirement*, Chicago, University of Chicago Press.
- David, M., and P. Menchik(1983): "Income Distribution, Lifetime Saving and Bequests," *American Economic Review*, **73**, 672-690.
- Easterly, W., and S. Rebelo(1993): "Fiscal Policy and Economic Growth," *Journal of Monetary Economics*, **32**, 417-458.
- Ehrlich I., and J. Zhong(1998): "Social Security and the Real Economy: An Inquiry into Some Neglected Issues," *American Economic Review*, **88**, 151-157.
- Feldstein, M.(1974a): "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, **82**, 905-926.
- _____(1974b): "Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life Cycle Model," Harvard Institution of Economics Research, Discussion Paper **361**.
- _____(1978): "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment," *American Economic Review*, **68**, 834-846.
- Fölster, S., and M. Henrekson(1999): "Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries," *European Economic Review*, **15**, 337-358.
- Glasson, W. H.(1918): *Federal Military Pensions in the United States*, New York, Oxford University Press.
- Gruber, J., and D. Wise(1999): *Social Security and Retirement around the World*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hansson, P., and M. Henrekson(1994): "A New Framework for Testing the Effects of Government Spending on Growth and Productivity," *Public Choice*, **81**, 3-4, 381-401.
- Hatton, Timothy J.(1985): "The British Labor Market in the 1920s," *Explorations in Economic History*, **22**, 257-270.
- Hurd, M. D.(1987): "Savings of the Elderly and Desired Bequests," *American Economic Review*, **77**, 298-312.
- Hurd, M. D., and M. J. Boskin(1984): "The Effect of Social Security on Retirement in the Early 1970s," *Quarterly Journal of Economics*, **99**, 767-90.
- Kitson, Michael(2004): "Failure Followed by Success or Success Followed by Failure? A Reexamination of British Economic Growth since 1949," in Roderick Floud and Paul Johnson(eds.), *The Cambridge History of Modern Britain*, Vol. 3, Cambridge, Cambridge

- University Press, 27-56.
- Korpi, W.(1985): “Economic Growth and the Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System?” *European Sociological Review*, **1**, 97-118.
- Kotlikoff, L. J., and L. H. Summers(1981): “The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation,” *Journal of Political Economy*, **89**, 706-732.
- Krueger, A. B., and B. D. Meyer(2002): “Labor Supply Effects of Social Insurance,” NBER Working Paper No. **W9014**.
- Krueger, A., and J. Pischke(1992): “The Effect of Social Security on Labor Supply: A Cohort Analysis of the Notch Generation,” *Journal of Labor Economics*, **10**, 412-437.
- Landau, D. L.(1985): “Government Expenditure and Economic Growth in the Developed Countries: 1952-76,” *Public Choice*, **47**, 459-477.
- Lee, Chulhee(1998a): “Rise of the Welfare State and Labor Force Participation of Older Males,” *American Economic Review*, **88**, 222-226.
- _____(1998b): “Long-Term Unemployment and Retirement in Early-Twentieth-Century America,” *Journal of Economic History*, **58**, 844-856.
- _____(2005): “Labor Market Status of Older Males in the United States, 1880-1940,” *Social Science History*, **29**, 77-105.
- Lindert, P. H.(2004): *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, volume 2, Cambridge University Press.
- MacKinnon, Mary(1970): “Relief Not Insurance,” *Explorations in Economic History*, **27**, 46-83.
- Maddison, A.(1984): “Origins and Impact of the Welfare State, 1883~1983,” *Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March, 55-87.
- Mankiw, N., D. Romer, and D. N. Weil(1992): “A Contribution to the Empirics of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, **107**, 407-37.
- Margo, R. A.(1991): “The Microeconomics of Depression Unemployment,” *Journal of Economic History*, **51**, 333-342.
- McCallum, J., and A. Blais(1987): “Government, Special Interest Groups, and Economic Growth,” *Public Choice*, **54**, 3-18.
- Mendoza, E. G., G. M. Milesi-Ferretti, and P. Asea(1997): “On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-run Growth: Harberger’s Superneutrality Conjecture,” *Journal of Public Economics*, **66**, **1**, 99-126.

- Meyer, Bruce D.(1992): "Using Natural Experiments to Measure the Effects of Unemployment Insurance," working paper, Northwestern University.
- Mirer, T. W.(1979): "The Wealth-age Relationship among the Aged," *American Economic Review*, **76**, 297-313.
- Modigliani, F.(1986): "Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations," *American Economic Review*, **76**, 297-313.
- _____(1988): "Measuring the Contribution of Intergenerational Transfers to Total Wealth: Conceptual Issues and Empirical Findings," in D. Kessler, and A. Masson(eds.), *Modeling the Accumulation and Distribution of Wealth*, New York, Oxford University Press, 53-67.
- Modigliani, F., and R. Brumberg(1954): "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-section Data," in K. Kurihara(ed.), *Post-Keynesian Economics*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Moen, J. R.(1987a): "Essays on the Labor Force and Labor Force Participation Rates: The United States from 1860 Through 1950," Unpublished PhD Dissertation, The University of Chicago.
- _____(1987b): "The Labor of Older Americans: Comment," *Journal of Economic History*, **47**, 761-767.
- Moffitt, Robert A.(1985): "Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells," *Journal of Econometrics*, **28**, 85-101.
- _____(1987): "Life-cycle Labor Supply and Social Security: A Time-series Analysis," in Gary Burtless(ed.), *Work, Health, and Income among the Elderly*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- _____(1992): "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review," *Journal of Economic Literature*, **30**, 1-61.
- Murray, C. A.(1986): *Losing Ground: American Social Policy, 1950~1980*, Basic Books.
- OECD(1985): *Social Expenditure 1960~1990*, Paris.
- Projector, D.(1968): *Survey of Changes in Family Finance*, The Board of Governors, Federal Reserve System.
- Sala-i-Martin, X.(1992): "Transfers," NBER Working Paper **4186**.
- Schieber, S., and J. Shoven(1999): *The Real Deal: The History and Future of Social Security*, New Haven, Yale University Press.
- Shorrocks, A. F.(1975): "The Age-wealth Relationship: A Cross-section and Cohort Analysis,"

- Review of Economics and Statistics*, **57**, 153-163.
- Skocpol, T.(1992): *Protecting Soldiers and Mothers*, Belknap.
- Solon, Gary(1985): “Work Incentive Effects of Taxing Unemployment Benefits,” *Econometrica*, **53**, 295-306.
- Topel, Robert H.(1983): “On Layoffs and Unemployment Insurance,” *American Economic Review*, **73**, 541-559.
- Weede, E.(1991): “The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD Countries,” *Quality and Quantity*, **25**, 421-38.