일반논문 「행정논총」 제57권 제3호(2019. 9): 63~88 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.57.3.3

정부의 기능별 지출구조가 국민행복에 미치는 영향 분석

신현재*
김병섭**

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구
Ⅲ. 연구모형의 설계
Ⅳ. 분석 결과
Ⅴ. 결론 및 정책적 제언

〈요 약〉

정부는 국민이 원하는 바를 파악하고, 이를 정부지출 구조에 반영하여 다양한 부문의 공공 서비스를 제공하면서 국민행복을 높이고자 한다. 국가별로 주어진 여러 환경에 따라 국민들의 요구는 조금씩 차이가 날 수 있지만 OECD에서 발표하는 정부지출의 10가지 부문은 국민행복을 위한 기본적인 정부지출 항목으로 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 정부의 기능별 지출비중이 국민행복에 어떠한 영향을 주는지 분석하고자 하였다. 이를 위해 OECD국가 28개국의 2005년부터 2017년까지 10개 부문의 정부지출 비중이 국민행복에 미치는 영향을 다른 통제변수와 함께 분석 하였다. 분석결과 1인당 GDP와 법치주의 수준은 국민행복을 높이는 요소로 분석되었으며, 실업률은 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 주요 분석대상인 정부의 10가지 기능별 정부지출 중에서 공공안전, 문화, 국방, 사회보호는 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 기본 정부역할을 충실히 하면서 추가적으로 내부 안전망과 문화 프로그램에 관심을 가질 필요가 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 국민행복을 높이기 위해 1인당 GDP는 높이고 실업률은 낮추기 위한 정부의 역할을 고민하면서 법치주의 확립을 위한 제도개선 노력을 지속할 필요가 있을 것으로 보인다.

【주제어: 정부기능, 정부지출, 국민행복, 법치주의, 정부규모】

---

* 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료(foreshin@snu.ac.kr)
** 서울대학교 행정대학원 명예교수(bskimn@snu.ac.kr)
논문접수일(2019.5.19), 수정일(2019.9.7), 게재확정일(2019.9.17)

Ⅰ. 서 론

정부는 국민이 원하는 바를 파악하고, 이를 정부지출 부문에 반영하여 다양한 부문의 공공 서비스를 균형 있게 제공하면서 국민행복을 높이고자 한다. 최근의 사회안전망 강화를 위한 복지 부문의 정부지출 비중이 늘어나고 있는 것도 정부가 국민행복을 높이기 위한 정책적 선택을 한 것으로 볼 수 있다. 국민의 행복을 높이는 방법에 대해서는 국민들 간 생각의 차이가 있을 수 있으므로 이를 정부와 국회가 상호견제와 균형을 통해 조정하여 최종적인 정부의 기능별 지출비중을 결정하게 된다. 따라서 책임 있는 정책 담당자로서 정부와 국회는 어느 부문의 지출을 늘리고 줄이는 것이 국민행복을 높이는 데 효과적인지 숙고할 필요가 있다. 이를 위해 그 동안 정부의 기능별 지출비중이 실제 국민행복에 어떠한 영향을 주었는지를 살펴보고 향후 정부지출 구성을 조정하는 데 이를 참고할 필요가 있다.

정부지출이 국민행복에 영향을 주는지에 대한 연구는 정부지출이 늘어나면 국민행복이 증가한다는 연구(Perovic & Golem, 2010)와 오히려 감소한다는 주장(Bjørnskov et al., 2007), 그리고 유의미한 영향을 주지 못한다는 연구(Kacapyr, 2008; Ram, 2009)로 나뉜다. 연구결과가 이처럼 다양한 이유는 정부지출이 집행되는 구체적인 분야에 대한 고려 없이 정부지출 총액이 GDP에서 차지하는 비중만을 분석하였기 때문으로 보인다. 전체 정부지출 금액이 같더라도 보건 분야, 교육 분야, 문화 분야 등의 세부 항목별 지출비중이 달라지면 정부지출이 실제 국민행복에 미치는 영향도 달라질 수 있다. 예를 들어 국민이 원하는 정부지출 분야는 생활편의와 복지 부문인데 국민의 요구를 파악하지 못한 정부가 환경과 일반행정 부문에 집중된 정부지출 구조를 구성하면 전체 정부지출이 늘어도 국민행복에 영향을 주지 못하거나 오히려 국민행복이 감소하게 될 것이다.

한편, 특정 부문의 정부지출 증가가 해당 분야에 대한 정부 서비스 만족도에는 유의미한 영향을 줄 수 있지만, 전체적인 국민행복 증가에 반드시 유의미한 영향을 주지 않을 수도 있다. 이는 전체 정부지출 총액이 정해져 있기 때문에 특정 분야의 정부지출 비중이 증가하는 것은 반대로 다른 부문의 정부지출 비중이 줄어들 수 있음을 의미하기 때문이다. 같은 논리로, 줄어든 정부지출 분야에 대한 정부서비스 만족도는 감소할 수밖에 없고, 전체적인 국민행복은 높아지기 어려울 것이다. 따라서 정부지출이 국민행복에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 다양한 부문의 정부지출 비중의 변화를 조합하여 전체적인 국민행복에 어떠한 영향을 주었는지를 분석할 필요가 있다.

본 연구는 다양한 부문별 정부지출 중 어떠한 지출항목이 전체적인 국민행복을 높이

는 데 유의미한 영향을 주었는지 분석하는 것을 연구목적으로 한다. 이를 위해 첫째, 거시경제학에서 대표적인 외생변수(exogenous variable)로 취급하고 있는 정부지출을 포함한 거시적 사회·경제적 요인이 국민행복에 미치는 영향에 대한 선행연구를 검토하고, 둘째, 구체적인 정부지출 분야와 국민행복 간의 관계에 대한 선행연구를 검토한 후, 2005년부터 2017년까지 OECD국가 28개국의 정부지출 부문을 10가지로 구성한 지출구조 자료를 바탕으로 어떠한 부문의 정부지출의 증가가 국민행복에 유의한 영향을 주었는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 끝으로, 이를 토대로 국민행복을 증진하기 위한 정부의 기능별 지출구성에 대한 정책적 제언 및 연구의 한계를 밝히고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

1. 행복에 영향을 주는 요인

행복은 모든 사람이 바라는 것인 만큼 오래전부터 행복에 영향을 주는 요인에 대해 많은 논의가 진행되어 왔다. 행복에 영향을 주는 요인에 대한 논의는 크게 상향이론(bottom-up)과 하향이론(top-down)으로 나뉜다. 상향이론은 행복이 개인의 특성에 따라 달라지는 것이 아니라 외부환경에 의해 결정된다고 한다(Veenhoven, 2009). 따라서 사회·경제적 외부환경을 변화시키면 국민행복에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 이에 반해 하향이론은 외부환경 보다는 개인의 특성에 따라 행복이 달라진다고 본다. 하향이론은 행복한 사회를 만들기 위한 어떠한 정책도 개인의 특성을 변화시키지 않는 한 실패할 것이라고 본다(Ott, 2015). 개인의 특성을 강조하는 주장에 따르면, 행복은 개인의 주관적인 감정이므로 개인의 가치관과 성격에 따라 달라지는 것이지 정부지출과 같은 외부적인 요인에 큰 영향을 받지 않는다고 본다. 행복한 삶을 위해 긍정적인 생각과 태도를 가져야 하고 욕심을 줄여야 한다는 주장도 개인의 내면을 더 강조하는 것이라고 할 수 있다.

한편, 행복에 영향을 주는 요인 중 선행연구에서 사회·경제적 요인으로 주로 언급되는 것은 1인당 GDP를 비롯한 경제발전 및 소득수준, 실업률, 정부지출 등이 있다(Di Tella et al., 2003 ; Oswald, 1997 ; Bjørnskov et al., 2007). 많은 연구에서 1인당 GDP를 비롯한 경제성장은 행복에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고 있다(Welsch & Kühling, 2016). Hagerty & Veenhoven(2003)도 소득은 행복에 긍정적인 영향을 주며, 단기적인 행복에 미치는 영향보다 장기적 행복의 차이에 더 큰 영향을 미친다고 하였다.

다만 경제성장이 지속적으로 국민행복을 높이는지에 대해서는 논란이 존재한다. 소위 '이스털린의 역설'(Easterlin's paradox)에 따르면 소득이 행복에 영향을 주지만 일정수준 이상의 소득의 증가가 반드시 행복의 증가로 이어지는 것은 아니라는 것이다. 소득이 행복에 미치는 영향이 제한적일 수 있다는 연구로 Gudmundsdóttir. et al.(2016)은 아이슬란드(Iceland)의 청소년을 대상으로 분석한 결과, 2008년 금융위기(economic crisis)와 같이 경제성장률이나 소득수준이 떨어지는 경우에도 부모와 함께 보내는 시간이 많은 청소년은 경제위기의 부정적인 영향을 거의 받지 않은 것으로 나타났다고 하였다.

한편, 실업률이 국민행복에 미치는 영향에 대해 Oswald(1997)는 실업률이 행복에 가장 부정적인 영향을 미치는 요인으로 지적하였다. 실업률의 경우 소득의 감소뿐 아니라 성취감과 같은 자아실현 욕구에도 영향을 주어 행복에 더욱 부정적인 영향을 미친다는 것이다. 실업에 대한 불안은 당사자 뿐 아니라 가족 및 주변인에게 미치는 영향도 크기 때문에 국민행복에 영향을 주는 중요한 변수가 될 수 있다.

가설 1: 높은 실업률은 국민행복에 부정적 영향을 미칠 것이다.

2. 국민행복과 정부의 역할

정부의 역할이 국민행복에 미치는 영향을 검토하기 전에 그 동안 쌓아온 정부에 대한 신뢰가 국민행복에 미치는 영향을 살펴보면 Van de Walle & Bouckaert(2003)는 공공서비스 성과에 대한 국민의 인식은 정부신뢰에 영향을 주기도 하지만, 기존에 이미 가지고 있던 정부신뢰 역시 공공서비스의 성과에 대한 인식에 영향을 미친다고 하였다. 역으로, 개인의 행복이 정부신뢰에 영향을 주는 과정에 대해 최지민·김순은(2014)은 2012년 서울서베이 자료를 수집하여 분석한 결과, 개인의 행복수준이 정부성과를 인식하여 신뢰를 형성하는데 조절효과를 가지고 있다고 하였다. 이처럼 정부가 국민행복을 높이기 위한 기본바탕이 되는 정부신뢰를 높이기 위해서 Kampen et al.(2006)은 공공서비스에 만족한 사람을 늘리는 것보다 불만족을 경험한 사람을 줄이는 것이 효과적이라고 하면서 정부신뢰가 향상되는 것은 점진적이지만 떨어지는 것은 급격히 떨어지기 때문이라고 하였다. Kang & Park(2018)도 정부의 역할에 대한 기대가 불충족(Expectation-Disconfirmation)될수록 정부신뢰는 감소된다고 분석하였다. 또한, 정부의 활동과 관련된 조세부담률에 대해 Albanese et al.(2015)은 1980년부터 2011년까지 유럽 10개국의 조세부담률 대비 정부지출 비율을 "세금의 가치(value for money)"라는 매개변수로 설정하여 국민 행복지수에 미치는 영향을 살펴본 결과 조세부담률 대비 정부지출 비율은 국민행복에 유의미한 영

향을 미치는 것으로 나타났다고 하였다. 특히 2008년 금융위기 이전과 이후를 나누어서 분석한 결과 금융위기 이전에는 조세부담률 대비 정부지출 비율의 변화 즉, 세금의 가치에 대한 민감도가 유의미하지 않았지만, 2008년 금융위기 이후에는 세금의 가치에 대한 민감도가 유의미하게 분석되었다고 하면서 납세자의 인식에 보다 관심을 갖는 정책이 필요하다고 주장하였다.

한편, 정부의 총 지출(total government spending)이 국민행복에 미치는 영향에 대해 정부지출이 증가하면 국민행복에 부정적인 영향을 미친다는 주장(Bjørnskov et al., 2007)과 유의미한 영향관계가 없다는 주장(Kacapyr, 2008; Ram, 2009), 그리고 긍정적인 영향을 미친다는 주장(Perovic & Golem, 2010)으로 나뉘어 있다. Bjornskov et al.(2007)은 1997년부터 2001년까지 74개국의 World Values Survey(WVS)에서 정부지출 자료를 분석한 결과 정부지출이 증가하면 국민행복이 줄어든다고 분석하였다. 정부는 시민들의 요구를 잘 반영하지 못하고 때때로 과도하게(excessive) 개입하기 때문이라고 하였다.[1)]

이에 반해, Ram(2009)은 세계은행(world bank, 2008)에서 조사한 International Comparison Program(ICP)자료를 바탕으로 Bjørnskov et al.(2007)이 조사한 74개국 이외에 체제전환국(transition countries) 및 아프리카 국가들도 포함한 138개국의 자료를 분석한 결과 정부지출의 증가는 국민행복에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다고 하였다.[2)] Kacapyr(2008)도 1990년대 63개국의 정부지출과 행복에 관한 자료를 분석한 결과 정부지출과 행복 사이에 상관관계는 존재하나 정부지출의 증가가 행복에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다고 하였다.

그러나 체제전환국을 대상으로 분석한 Perovic & Golem(2010)에 따르면 정부지출의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 주지만 선형적(linearly) 영향을 주는 것이 아니라 "inverted-U" 형태의 영향을 미친다고 한다. 정부지출의 증가는 일정시점까지는 국민행복에 긍정적인 영향을 주지만 그 시점을 지나면 과도한 정부지출이 발생되어 국민행복에 부정적인 영향을 주게 된다는 것이다. Radcliff(2013)는 21개 OECD국가를 대상으로 분석한 결과 정부 서비스 및 지출규모는 개인의 행복에 긍정적인(positive) 영향을 미치

1) 공공선택론(public choice theory)에 따르면 정부의 관료들은 스스로 조직 또는 예산(personal staff or budget)을 극대화(maximize)하려고 하므로 정부의 과도한 개입은 시민들의 행복에 부정적인 영향을 준다고 한다(Niskanen, 1971, Mueller, 2003).

2) 정부지출이 국민행복에 긍정적이지도 부정적이지도 않다는 연구결과에 대해 구체적인 이유를 언급하고 있지는 않다. 다만 Free and Cantril(1967)이 주장한 바와 같이 사회 프로그램(social program) 지출을 늘리기를 바라면서도 작은 정부(small government)를 바라는 "이념적 분열현상(ideological schizophrenia)"과 연결하여 생각해볼 수 있다.

며, 개인의 성별과 소득에 따라 구분하여 분석한 경우에도 모두 긍정적인 영향을 미친다고 하였다.

이처럼 정부의 총 지출 규모가 국민행복에 미치는 영향에 대한 연구들이 분석시점 및 조사 자료에 따라 상이한 연구결과를 보이는 이유는 정부지출이 이루어지는 구체적인 분야에 대한 고려 없이 정부의 지출 총액이 GDP에서 차지하는 비중만을 분석하였기 때문으로 보인다. 정부의 총 지출 금액이 같더라도 보건 분야, 교육 분야, 문화 분야 등의 세부 항목별 지출비중이 달라지면 정부지출이 실제 국민행복에 미치는 영향이 달라질 수 있다. 이처럼 정부의 총 지출 규모는 지출 세부항목을 어떻게 구성하는 지에 따라 국민행복에 미치는 영향이 달라질 수 있어 정부지출 규모 자체는 국민행복에 유의미한 영향을 미치지 못할 것으로 보인다.

3. 정부의 지출구조와 국민행복

정부지출을 지출 항목별로 살펴보면 다양한 부문으로 나뉠 수 있다. OECD(2019)는 정부지출 항목을 크게 10가지[3]로 구분하고 있다. 이에 따른 각 부문별 정부지출이 국민행복에 미치는 영향에 대한 선행연구를 고려한 연구가설은 다음과 같다. 먼저, 건강(health)부문 지출과 관련하여 Minoiu & Andres(2008)에 따르면 1982년부터 1997년까지 미국의 건강(health)부문과 복지(welfare)부분이 정부지출에서 차지하는 비중의 증가는 자살률(suicide rates)감소에 유의미한 영향을 주었다고 한다. 또한, Veenhoven(2000)은 정부지출 항목 중에서 의료보장(medical care), 질병과 장애 지원(illness and disability) 부분의 지출은 개인 행복에 긍정적인 영향을 준다고 하였다. 만성질환은 장기간에 걸쳐 개인에게 영향을 준다는 점에서 노령층의 행복에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 건강(health)분야의 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다.

가설 2: 건강(health)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

교육(health)부문의 정부지출과 행복과 관련하여 Choi & Jang(2015)는 OECD국가 청소년(adolescents)학생의 행복에 영향을 주는 세 가지 요인을 분석한 결과, 1인당 GDP가

3) OECD Government at a Glance (2019)는 정부 지출 구조를 ①일반행정(general service), ②국방(defence), ③공공안전(public order & safety), ④경제부문(Economic affairs), ⑤환경보호(environmental protection), ⑥주거 및 생활편의(housing & community amenities), ⑦보건(health), ⑧문화(culture and religion), ⑨교육(education), ⑩사회보호(social protection)로 구분하고 있다.

높고, 교육부문 정부지출 비중이 높으며, 학생당 선생님 비율이 높은 국가들이 대체로 청소년 학생의 행복이 높은 국가들로 나타났다고 하였다. 이에 대해 Hirsch(1976)는 교육이 물질적 재화가 아닌 위치적 재화(positional goods)[4]의 성격을 갖기 때문에 단순히 공급만을 늘리는 것으로 행복에 영향을 미치기 어렵다고 하였다. 한편, 행복에 영향을 주는 요인은 개인이 속한 지역의 문화적 특성에도 영향을 받을 수 있다. Kitayama et al.(2000)은 유럽, 미국과 같은 서양(European-American)과 동아시아권(East Asian)의 문화적 차이로 인해 행복에 영향을 주는 요소가 다를 수 있다고 하면서 서양의 경우 개인의 성취(personal achievement)를 행복으로 인식하는 경우가 많고, 동양의 경우 타인과의 관계(interpersonal connectedness)를 행복으로 인식한다고 하였다. 교육은 개인의 성취에도 밀접한 연관을 가지며, 교육을 통해 인간관계가 형성된다는 점에서 동·서양을 막론하고 행복에 영향을 주는 중요한 요인이라고 볼 수 있다.

갈수록 복잡해지는 사회에서 요구되는 지식이 다양해지고 있으며, 정부의 교육부문 지출이 민간 교육시장의 사각지대에도 지원될 수 있다는 점을 감안할 때 교육부문의 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 3: 교육(education)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

공공안전(public order & safety)부문 정부지출과 국민행복에 대해 Wassmer et al.(2009)은 미국의 지방정부 세입과 지출활동(fiscal activity)이 개인의 행복에 미치는 영향을 분석한 결과 공공안전(public safety)부문 지출 증가는 개인 행복에 유의미한 영향을 준다고 하였다. 공공안전 부문은 전통적으로 정부의 역할로 인식되어 오던 분야로 공공안전에 대한 정부지출의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다. 국가에 따라 일시적으로 치안상황이 나빠진 상황 때문에 정부지출 비중이 증가한 경우에도 공공안전을 개선하기 위한 정부의 노력은 국민행복에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

가설 4: 공공안전(public order & safety)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

정부지출의 성격은 크게 소비지출과 투자지출로 구분할 수 있다. 소비지출은 물품구

4) 위치적 재화(positional goods)의 경우 물질적 재화와 달리 상대적 서열이 중요하기 때문에 이를 둘러싼 경쟁은 제로섬 게임(zero-sum game)과 같은 양상이 될 수밖에 없어 공급을 늘린다고 해도 행복에 긍정적인 영향을 주기 어렵다는 것이다(이재열, 2015).

입비, 인건비, 경상이전지출 등의 성격을 갖는 지출을 말하며, 투자지출은 자산취득비, 자본이전지출 등과 같은 성격을 갖는 지출을 말한다(이종하·황진영, 2019). 정부의 소비적 지출은 자원의 왜곡된 배분에 따른 비효율을 발생시켜 경제성장에 (-)영향(Easterly and Rebelo, 1993)을 주지만, 투자적 지출은 경제성장에 (+)작용(Barro, 1990)을 한다고 알려져 있다. 따라서 경제부문(Economic affairs)에서 투자성격의 지출이 많은 경우에는 경제성장을 촉진하여 국민행복에 기여할 수 있다. 특히 OECD에서 발표하고 있는 정부의 기능별 지출 자료 중 대분류(first-level)로 구분한 경제 부문(Economic affairs)의 중분류(second-level) 항목에는 교통, 통신과 같은 산업의 인프라에 투자되는 내용이 포함되어 있다(OECD, 2019). 이러한 점을 고려할 때 경제부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 5: 경제부문(Economic affairs) 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

Oishi, Schimmack & Diener(2012)는 주택, 대중교통과 같은 생활편의를 위한 공공정책은 행복에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다. 김병섭·최성주·최은미(2015)는 공공서비스 중에서 교육, 편의, 생활환경에 대한 만족도는 행복에 직접적으로 영향을 미치는 것이 아니라 삶의 질을 매개변수로 하여 행복에 긍정적인 영향을 미치게 된다고 하였다. 이현국·이민아(2015)도 서울시의 24개 서비스 중에서 대중교통서비스에 대한 성과를 높게 인식할수록 주관적 행복도가 높아진다고 분석하였다. 주거 및 생활편의 부문은 국민의 일상생활에 밀접한 서비스를 제공하는 분야로 체감도가 높기 때문에 해당분야 정부지출 비중의 증가는 국민행복 증가에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 6: 주거 및 생활편의(housing & community amenities)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

정부지출 분야 중 사회보호(social protection)부문 예산은 많은 논란을 일으키고 있는 분야 중 하나이다. 사회복지는 정부가 제공하는 중요한 서비스 분야이지만 과도한 복지지출은 복지서비스 전달체계 문제 등 비효율을 발생시켜 국민경제에 부담을 줄 수도 있다. 최영출(2014)은 OECD 33개 국가를 대상으로 복지예산의 비중이 국민행복에 미치는 영향을 구조방정식 모형을 통해 분석한 결과 복지예산과 실업예산이 높아지면 국민행복에 부정적 영향을 준다고 하였다. Hessami(2010)도 정부규모와 국민의 웰빙 사이에는 역U자형 관계가 존재하며, 교육에 더 많은 지출을 하고 시회복지에 더 적은 지출을 하면

국민의 삶의 질이 높아진다고 하였다. 이와 달리 Di Tella et al.(2001)은 EU국가를 대상으로 분석한 결과 실업보험(unemployment insurance)의 확대는 개인 행복에 긍정적인 영향을 준다고 하였다.

한편, 정부지출 분야 중 사회보호 부문은 국방 부문과 경합관계(zero-sum)에 있다는 "총과 빵의 가설(Guns versus butter hypothesis)" 관련 실증연구도 상반된 연구결과를 발표하고 있어 아직까지 논란이 진행 중이다(Russet, 1969; Chan, 1985; Clayton, 1976, 박광국 외, 2000). 이처럼 사회복지 분야 정부지출이 국민행복에 미치는 영향은 분석시점 및 대상에 따라 연구결과가 다르게 나타나고 있다. 이와 같이 연구결과가 상이한 이유에 대해 Nordheim & Martinussen(2019)은 사회보호 부문 지출범위가 광범위하여 이를 하위부문으로 세분화하면 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 상존[5]하고 있기 때문이라고 한다. OECD의 사회보호 부문의 정부지출의 중분류(second-level) 항목에 실업(unemployment)과 노인복지(old age)항목 등이 포함되어 있다는 점을 고려할 때 사회보호 부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적 영향을 줄 것으로 보인다.

가설 7: 사회보호(social protection)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

문화는 민간부문에서 자유로운 창의성을 바탕으로 발전하는 분야로 정부는 적절한 지원을 유지하는 것이 필요하다(김명수·김자영, 2018). 그러나 정부가 제공하는 문화서비스는 국민들이 직접 체감할 수 있는 프로그램 형태로 제공되므로 국민행복 증가에 영향을 미칠 수 있다. 양혜원(2013)은 OECD 22개 국가의 문화 분야 정부지출이 삶의 만족도에 미친 영향을 패널분석을 통해 분석한 결과 양(+)영향을 미친다고 하였다. 이현국·이민아(2015)도 서울시의 24개 서비스 중에서 문화활동시설(박물관, 미술관) 서비스에 대한 성과를 높게 인식할수록 주관적 행복도가 높아진다고 분석하였다. 최보윤·유지연·김상헌(2017)도 기초자치단체를 분석단위로 하여 분석한 결과 문화부문 예산은 주민행복에 긍정적 영향을 미친다고 하였다. 문화 분야가 민간주도 분야임에도 불구하고 체감도가 높은 특성으로 인해 문화 분야 정부지출은 국민행복 증가에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 8: 문화(culture)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

---

5) 사회보호 부문 지출의 범위를 건강보호와 빈곤퇴치 분야로 한정할 경우 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 실업 및 노동시장 분야로 한정한 경우에는 국민행복에 부정적인 영향을 미친다고 한다(Nordheim & Martinussen, 2019).

국방 분야는 국가의 개입이 최소화되어야 한다고 주장한 18~19세기 야경국가(Nachtwächterstaat)에서도 정부의 역할로 규정될 정도로 전통적인 정부의 역할로 인식되어온 분야이다. 앞서 살펴본 바와 같이 최근에 강조되는 정부역할인 사회복지 부문과 경쟁관계(Competitive expenditure)에 있는지가 논란이 되는 이유도 사회복지가 국가의 내부 안전망이라면 국방 분야는 외부의 물리적 위협에 대해 국민의 안전을 지키는 외부 안전망으로 인식되어 왔기 때문이다. 국방비 지출이 국민행복에 미치는 직접적인 영향을 분석한 연구는 많지 않으나, 국방비 지출이 경제성장에 미치는 영향에 대하여는 부정적인 결과(Deger, 1986)와 긍정적인 결과(Benoit, 1978)가 대립하고 있다. 국방비 지출이 국민행복에 미치는 직접적인 연구결과가 많지 않은 이유는 국가안보야 말로 정부가 존재하는 기본적인 이유 중 하나이기 때문으로 보인다. 따라서 정부의 기본적 역할을 담당하는 국방 부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 9: 국방(defence)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

환경 부문은 비경합성과 비배제성을 갖춘 대표적인 공공재에 해당되는 분야이다(Tietenberg, 2009; 정회성 외, 2003). 따라서 환경에 대한 일정부분 정부의 역할이 필요하지만, 환경 부문 정부지출의 증가는 국민행복에 영향을 주는 다른 요인인 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 이에 대한 논의로 '환경 쿠즈네츠 가설(EKC ; Environmental Kuznets Curves hypothesis)[6]을 둘러싼 상반된 연구결과가 존재하여 여전히 논란이 진행 중이다(Grossman & Krueger, 1995; 신석하, 2014; Martínez-Zarzoso et al., 2011). 한편, 환경 부문의 정부지출은 규제 집행을 통해 이루어지는 경우가 많은데, 환경 분야의 시장기반적(market based regulation) 규제는 국민행복에 긍정적 영향을 미친다는 연구결과(Song et al., 2019)도 있다. 또한 OECD 정부지출 환경 부문 대분류(first-level)의 하위 중분류(second-level) 항목에는 환경보호를 위한 연구개발 지출(R&D environmental protection)이 포함되어 있는 점을 고려할 때 환경 부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 10: 환경(environmental protection)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

6) "환경 쿠즈네츠 가설"은 Kuznets(1955)가 경제성장과 소득불평등 간 "역(inverted) U자형" 관계가 있다고 주장한 내용을 경제성장과 환경오염 간의 관계에도 적용한 가설을 말한다.

정부지출과 같은 양적인 측면 뿐 아니라 정부의 질적인 측면도 국민행복에 영향을 주는 요인이 될 수 있다. Rothstein & Teorell(2008)은 법치주의와 정부효과성 등과 같이 연관성이 높은 지표를 중심으로 한 거버넌스 수준이 행복에 미치는 영향에 대해 분석한 결과 거버넌스 수준이 높을수록 행복에 긍정적인 영향을 준다고 하였다. Ott(2010)도 World Bank의 거버넌스 지표 중에서 법의 지배(Rule of Law)가 행복에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다. 김태형 외(2018)는 정부규모는 국민의 객관적 삶의 질에 영향을 미치는 반면, 정부효과성, 법치주의 등은 국민의 주관적 삶의 질에 영향을 미치는 요인이라고 분석하였다. 또한 헌법상 행복추구권은 자유권적 기본권으로 보고 국민행복을 위한 정부의 역할을 심판형 정부(umpire-type government)로 인식하는 경우 법치주의의 확립은 행복에 중요한 요인이 될 수 있다(신현재, 2016). 따라서 개인의 자유를 지키기 위한 사회 구성원 간 약속이 법률로 제정되고 집행되는 법치주의 수준이 높을수록 국민행복에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 11: 법치주의 수준이 높을수록 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

본 연구의 주요 분석대상인 기능별 정부지출 항목 중 대분류(first-level)의 일반행정(General public services) 부문의 중분류(second-level)에는 앞서 언급한 법치주의를 위한 기본적인 국가기관의 운영비(executive and legislative organs) 등이 포함되어 있다. 따라서 법치주의의 확립이 국민행복에 중요한 영향을 미치는 요인임을 감안할 때 이를 운영할 수 있는 기본적인 지출에 해당하는 일반행정 부문의 정부지출 비용도 국민행복에 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

가설 12: 일반행정(general service)부문 정부지출 비중의 증가는 국민행복에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

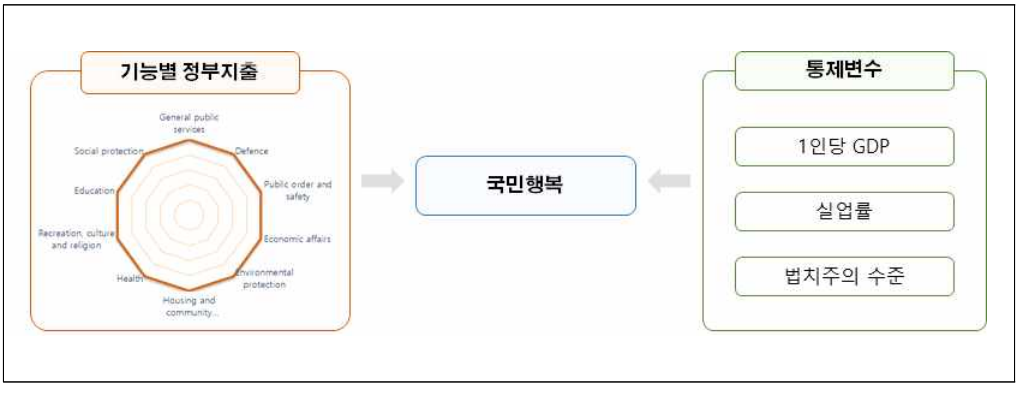
Ⅲ. 연구모형의 설계

1. 연구의 분석틀

본 연구는 국민이 원하는 바를 정부가 지출구조에 반영하여 국민행복을 높이려는 과정에서 정부 기능별 지출비중이 국민행복에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 연구의 분석단위는 OECD국가를 대상으로 하며 2005년부터 2017년까지의 정부 지출구조(structure

of general government expenditures by function)와 국민행복지수 자료를 바탕으로 분석하였다. 연구를 위한 구체적인 분석의 틀은 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 10가지 분야별 정부지출 비중을 설명변수로 구성하였고 국민행복에 영향을 주는 요인에 대한 선행연구를 바탕으로 1인당 GDP, 실업률, 법치주의 수준을 통제변수로 설정하여 분석을 실시하였다.

〈그림 1〉 분석의 틀



2. 변수의 구성

본 연구에서 사용한 정부 지출구성 자료는 “OECD Government at a Glance 2017”에서 제시한 10개 부문의 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중 자료를 활용하였다. 국민행복지수는 WVS(World value survey)의 행복지수 자료와 UN 자문기구 지속가능발전해법네트워크(SDSN)에서 발표한 World Happiness Report 자료를 비교하여 보다 다양한 시점의 행복지수 자료를 발표하고 있는 UN의 World Happiness Report 2012, 2013, 2015, 2018 자료를 활용하였다. 1인당 GDP도 UN의 World Happiness Report 자료를 통해 수집하였으며, 실업률은 ILO(국제노동기구) STAT 자료에서 수집하였다. 법치주의 수준 자료는 World Bank(세계은행)에서 발표하고 있는 Worldwide Governance Indicators(WGI)에서 수집하였다. 구체적인 변수 및 측정지표는 〈표 1〉에서 보는 바와 같다.

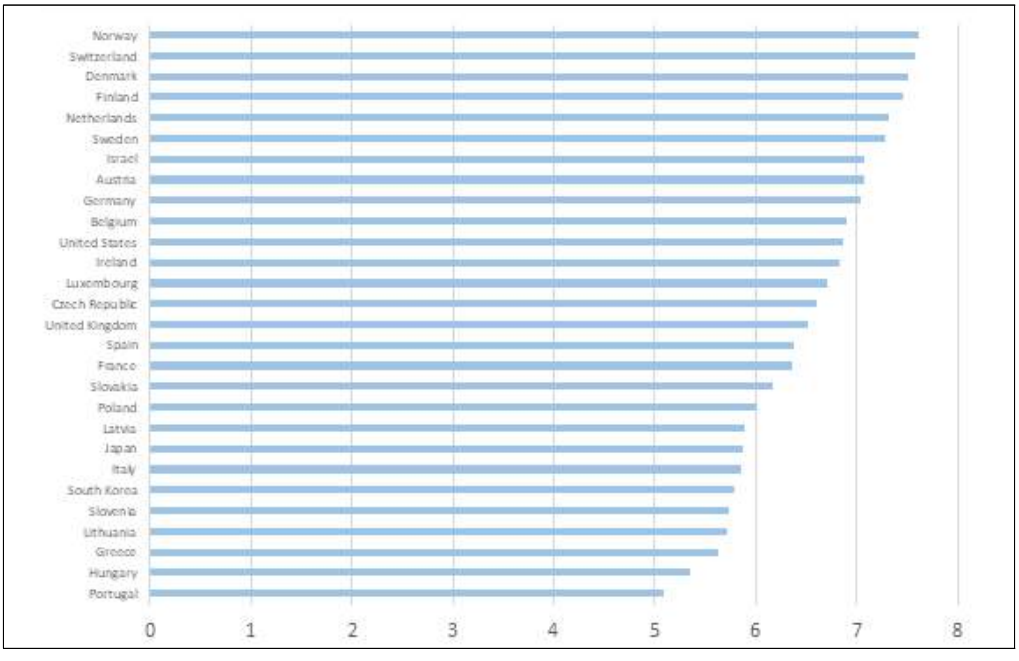
〈표 1〉 변수의 구성과 측정지표

변수		측정지표	출 처
종속변수	국민행복지수	국민의 평균적인 행복수준을 나타내는 지표	UN World Happiness Report
독립변수	기능별 정부지출	10개 부문별 정부지출 비중 (% of GDP)	OECD StatExtracts
통제변수	1인당 GDP	소득수준을 알아보기 위해 사용되는 지표	UN World Happiness Report
	실업률	경제활동 인구 중 실업자의 비율	ILO STAT
	법치주의 수준 (Rule of Law)	사유재산권의 보호와 법 집행을 신뢰할 수 있는지 나타내는 지표	The Worldwide Governance Indicators

1) 종속변수

본 연구는 OECD국가의 정부 기능별 지출비중이 국민행복에 미치는 영향을 알아보기 위한 것으로 종속변수는 국민행복지수로 설정하였다. 선행연구에서 활용한 국민행복지수 자료는 크게 두 가지로 나누어지고 있다. 하나는 Gallup에 의뢰하여 조사하고 있는 WVS(World Value Survey)의 wave4, wave5, wave6 시점의 자료이고, 다른 하나는 UN 자문기구 지속가능발전해법네트워크(SDSN)에서 발표한 세계행복보고서(World Happiness Report 2018)자료 이다. 두 자료 모두 응답자의 주관적인 행복에 대해 물어보고 이를 지수화한 점에서는 비슷하나, 세계행복보고서의 자료가 보다 많은 OECD국가의 행복지수를 포함하고 있고, 다양한 연도별 통계를 활용할 수 있어 본 연구에서는 UN의 세계행복보고서(World Happiness Report) 자료를 활용하여 분석을 실시하였다.

〈그림 2〉 OECD국가의 국민행복지수 (2015년)

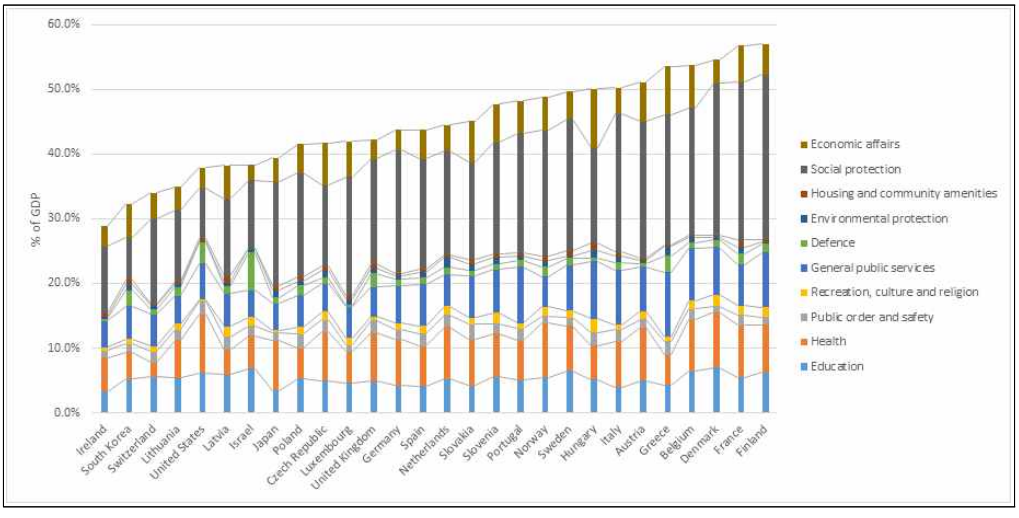


자료: World Happiness Report 2018(http://worldhappiness.report)

2) 독립변수

OECD국가의 일반정부의 기능별 정부지출 자료(structure of general government expenditures by function)에 나타난 10가지 부문별 정부지출 비중을 독립변수로 활용하였다. 종속변수와 시간을 일치시키기 위해 정부의 부문별 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 각 국가별로 2005년부터 2017년까지 "OECD Government at a Glance 2017"의 자료를 활용하여 수집하였다. OECD에서는 정부의 지출구조를 정부 기능별 분류기준(classification of the functions of government, COFOG)에 따라 크게 10가지 분야로 구분하여 분야별 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 2015년 기준 OECD 국가의 기능별 정부지출 비중 현황은 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 국가별로 조금씩 차이가 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 10개 부문 정부지출을 누적한 총 정부지출 규모도 국가별로 차이가 있음을 알 수 있다.

〈그림 3〉 OECD국가의 기능별 정부지출의 구조 (2015년)



자료: OECD government at Glance 2017(https://data.oecd.org/)

Ⅳ. 분석결과

1. 기술적 통계

본 연구에서 사용한 종속변수와 독립변수를 기술적으로 분석한 변수들의 특성은 〈표 2〉에서 보는 바와 같다. OECD국가의 행복지수는 최대값이 8.01이고 최소값이 4.68로 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 통제변수인 1인당 GDP의 경우는 로그값을 취한 최대값이 11.47이고, 최소값이 9.75으로 나타났다. 실업률은 평균값이 8.37%로 나타났으나, 최소값은 2.54% 인데 비해 최대값은 27.46%로 국가와 시기별로 큰 차이가 있는 것으로 확인되었다. 법치주의 수준은 평균값은 85.72 이고 최소값은 57.69, 최대값은 100 으로 국가별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 주요 독립변수인 각 부문별 정부지출의 경우는 문화 부문이 평균 GDP 대비 1.13%정도 가장 적은 비중을 보였으며, 가장 많은 지출비중은 평균 GDP 대비 16.37%를 차지한 사회보호 부문 정부지출로 나타났다.

〈표 2〉 주요변수의 기술적 통계

변수		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
국민행복지수		294	6.56	0.81	4.66	8.01
기능별 정부지출비중	일반행정	294	6.31	1.76	3.49	12.88
	국방	294	1.57	1.24	0.27	7.65
	공공안전	294	1.67	0.38	0.83	2.57
	경제	294	4.84	1.98	2.29	25.07
	환경보호	294	0.74	0.33	0	1.704
	생활편의	294	0.65	0.32	0.03	1.918
	보건	294	6.48	1.52	1.7	9.32
	문화	294	1.13	0.43	0.26	3.30
	교육	294	5.32	0.95	3.29	7.23
	사회보호	294	16.37	4.69	4.02	25.57
log(1인당 GDP)		294	10.49	0.33	9.75	11.47
실업률		294	8.37	4.54	2.54	27.46
법치주의 수준		294	85.72	11.09	57.69	100

2. 상관관계 분석

본 연구에서 분석하고자 하는 주요 변수들의 상관관계는 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 나타났다. 국민행복지수와 다른 변수 간의 상관관계를 살펴보면 1인당 GDP,법치주의 수준은 (+)상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 실업률은 (-)상관관계로 나타났으며, 정부 기능별 지출비중에서는 일반행정, 국방, 문화 부문만 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 한편, 1인당 GDP와 다른 변수들 간의 상관관계를 살펴보면 환경과 교육 부문 정부지출은 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났으며, 실업률과 경제부문 정부지출은 (-)상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 또한 1인당 GDP와 법치주의 수준, 사회보호 부문 정부지출은 (+)상관관계가 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 변수 간 상관관계

		국민 행복지수	정부 기능별 지출비중										log (1인당 GDP)	실업률	법치주의 수준
			일반행정	국방	공공안전	경제	환경보호	생활편의	보건	문화	교육	사회보호			
국민행복지수		1.000													
정부 기능별 지출비중	일반행정	-0.111	1.000												
	국방	0.131	0.050	1.000											
	공공안전	-0.461***	0.006	0.128**	1.000										
	경제	-0.245***	0.142**	-0.288***	0.101	1.000									
	환경보호	-0.240***	-0.112	-0.260***	0.124**	0.249***	1.000								
	생활편의	-0.300***	-0.216***	-0.152***	0.223***	0.259***	0.173***	1.000							
	보건	0.367***	0.175***	-0.071	-0.073	-0.054	-0.089	-0.045	1.000						
	문화	0.041	0.084	-0.142**	-0.018	0.191***	0.099*	0.044	-0.011	1.000					
	교육	0.264***	0.072	0.390***	-0.026	-0.061	-0.398***	-0.102	0.098	0.384***	1.000				
	사회보호	0.240***	0.487***	-0.395***	-0.260***	0.061	0.045	-0.130**	0.474***	0.326***	0.056	1.000			
log(1인당 GDP)		0.754***	-0.122**	-0.125**	-0.561***	-0.158***	-0.10	-0.180***	0.278***	-0.162***	0.017	0.222***	1.000		
실업률		-0.445***	0.334	-0.092***	0.418***	0.241***	0.151	0.002	-0.054	-0.003***	-0.154***	0.189***	-0.425***	1.000	
법치주의 수준		0.763***	-0.202***	-0.132**	-0.567***	-0.132***	-0.227***	-0.107	0.353***	0.033	0.278***	0.275***	0.757***	-0.448**	1.000

주: **, ***은 각각 5%, 1%에서 유의적임을 나타냄

3. 패널 데이터 분석

본 연구는 OECD국가별 횡단면 자료와 각 연도별 시계열 자료를 결합하여 패널 데이터 구조의 자료를 구성하였다. 이를 통해 식 (1)과 같이 패널 데이터 분석 모형을 통해 분석을 실시하였다. 종속변수 국민행복지수($LifeLadder$)는 국가 i의 t년도 국민행복을 나타내며, 독립변수는 1인당GDP, 10개 부문 정부지출 비중, 정부의 총 지출(TOT), 법치주의 수준(ROL)로 구성하였다.

$$LifeLadder_{it} = \alpha + \sum_{k=1}^{k} \beta_{kit} X_k + \beta(10\text{개 부문 정부지출 비중}) + \mu_{it} \quad \text{.....} (1)$$

$$(\mu_{it} = \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it})$$

i : $OECD$국가
t : 2005년 − 2017년
k : 통제변수의 수
μ_i : 관찰되지 않은 개체 효과
λ_t : 관찰되지 않은 시간 효과
ϵ : 확률적 교란항

횡단면 자료와 시계열 자료를 동시에 포함하고 있는 패널 자료의 특성으로 인해 Pooled OLS 분석은 패널 개체 간 상관관계(contemporaneous correlation)와 서로 다른 시점간의 상관관계(autocorrelation)가 존재할 수 있다. 이러한 문제는 OLS 추정량의 표준오차에 영향을 주어 효율적인 추정량을 도출하기 어렵게 만든다(민인식·최필선, 2009). 패널 데이터 분석을 진행하기 전에 OLS의 선형회귀에 대한 기본가정에 대한 검증을 통해 추정량 분석에 적합한 모형을 선택하고자 하였다. 검정결과는 패널 데이터 자료에서 자기상관관계와 이분산성이 존재한 것으로 확인되었다.[7)]

이원고정효과(two-way fixed effects)[8)]에 대한 자기상관 진단을 위해 Wooldridge 검

7) 패널 데이터에 대한 검정 통계값

구분	검정방법	검정통계값	유의확률
자기상관	Wooldridge test	F(1, 27) = 20.114	0.0001
이분산성	Modified Wald test	chi2(28) = 239.26	0.0000

8) 패널효과 모형에서는 오차항에 대한 가정에 따라 고정효과(Fixed effect) 모형과 확률효과(Random effect) 모형으로 구분된다. 고정효과와 확률효과 모형에 대한 선택은 Hausman test를 통해 선택할 수도 있으나 특정한 모집단에 대한 샘플을 활용한 연구가 아니라 OECD국가 자체를 대상으로 하는

정을 수행한 결과 (F(1, 27) = 20.114, p=0.0001)로 나타나 귀무가설이 기각되어 패널 데이터 모델이 1계(AR1) 자기상관성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 또한 오차항의 이분산성을 진단하기 위한 Modified Wald 검정을 수행한 결과(chi2(28)=239.26, p<0.0001)에서도 개체 간에 이분산성이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 1계(AR1) 자기상관과 이분산성 문제를 보정하기 위해 Beck & Katz(1995)가 제시한 패널수정표준오차(PCSE: Panel Corrected Standard Errors) 모형을 통해 분석을 실시하여 앞의 모형과 비교 분석하였다.

분석결과 많은 선행연구에서 국민행복에 영향을 주는 요인으로 알려진 1인당 GDP와 법치주의 수준은 모든 모형에서 국민행복에 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 (+) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1인당 GDP는 각국의 평균적인 경제상황을 나타낸다고 할 수 있으므로 경제성장을 통한 1인당 GDP의 증가는 국민행복 증가에 유의미한 영향을 주는 것으로 볼 수 있다. 법치주의(Rule of Law) 수준도 선행연구에서 살펴본 바와 같이 개인이 정부로부터 또는 다른 사회 구성원으로부터 자유롭게 살아갈 수 있는 바탕이 되어 국민행복에 영향을 주는 것으로 보인다. 이와 달리 실업률의 증가는 국민행복에 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 (-)영향을 주는 것으로 분석되었다. 일자리 문제는 경제적인 문제 뿐 아니라 개인의 자아실현 및 주변가족의 생활에도 영향을 주기 때문에 실업률의 상승은 국민행복에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

한편, 주요 분석대상인 정부 기능별 지출비중 중에서 공공안전(public order & safety)[9], 문화(culture and religion), 국방(defence), 사회보호(social protection)는 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다른 부문의 정부지출 비중은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 가장 기본적인 정부의 역할로 볼 수 있는 공공안전, 국방 부문과 내부 안정망 기능을 하는 사회 부문 지출 모두 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 또한 OECD국가들이 대체로 소득수준이 높다는 점을 감안할 때 문화에 대한 국민적 요구의 충족을 위한 정부지출도 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

연구에서는 고정효과 모형을 통해 추정하는 것이 보다 적합한 분석이라고 할 수 있다(민인식·최필선, 2009).

9) 앞서 살펴본 변수 간 상관관계에서 국민행복지수와 (-)상관관계가 있는 것으로 나타난 공공안전 부문이 패널수정표준오차(PCSEs) 분석에서는 유의미한 (+)영향을 미치는 것으로 나타났다. OECD국가에 대한 패널 데이터가 가지고 있는 자기상관(autocorrelation) 등으로 인해 상관관계 분석결과와 패널 데이터 분석결과가 다르게 나타난 것으로 보인다. 따라서 panel-specific AR(1)를 고려하여 분석한 패널수정표준오차(PCSEs)의 추정결과를 바탕으로 분석결과를 해석하였다.

〈표 4〉 정부 지출구조가 국민행복에 미치는 영향 분석

		Pooled OLS 모형		이원고정효과모형 (two-way fixed effects)		패널수정표준오차모형 (PCSEs)	
		추정치	t-value	추정치	t-value	추정치	z-value
정부 기능별 지출 비중	일반행정	-0.045** (0.018)	-2.40	0.036 (0.025)	1.41	-0.386 (0.025)	-1.50
	국방	0.195*** (0.025)	7.52	0.045 (0.068)	0.65	0.149*** (0.020)	7.42
	공공안전	0.188** (0.084)	2.23	-0.018 (0.142)	-0.13	0.177** (0.081)	2.19
	경제	0.002 (0.013)	0.16	0.010 (0.008)	1.25	0.007 (0.008)	0.84
	환경보호	-0.140 (0.081)	-1.72	-0.098 (0.112)	-0.87	-0.075 (0.102)	-0.73
	생활편의	-0.401*** (0.079)	-5.05	0.098 (0.106)	0.93	-0.156 (0.089)	-1.75
	보건	0.043** (0.019)	2.27	-0.127*** (0.041)	-3.11	-0.0006 (0.021)	-0.03
	문화	0.280*** (0.071)	3.97	0.218** (0.099)	2.19	0.217** (0.095)	2.29
	교육	-0.069 (0.036)	-1.92	0.041 (0.053)	0.77	-0.038 (0.032)	-1.18
	사회보호	0.025*** (0.008)	2.79	0.040 (0.02)	1.94	0.022** (0.011)	2.13
법치주의 수준		0.028*** (0.004)	6.73	0.010 (0.006)	1.61	0.009** (0.004)	2.08
log(1인당GDP)		1.106*** (0.121)	9.11	1.271*** (0.458)	2.77	1.771*** (0.164)	10.80
실업률		-1.662** (0.674)	-2.46	-5.086*** (0.869)	-5.85	-2.307*** (0.783)	-2.94
Intercept		-7.887*** (1.186)	-6.65	-7.229 (4.873)	-1.48	-13.160*** (1.467)	-8.97
N		294		294		294	
Number of groups		28		28		28	
Obs per group(avg)		10.5		10.5		10.5	
rho						0.393	
R^2		0.780		0.949		0.986	

주: **, ***은 각각 5%, 1%에서 유의적임을 나타냄.
괄호안의 수치는 표준오차를 나타냄.

V. 결론 및 정책적 제언

정부가 다양한 정책을 마련하고 정책실행을 위해 예산을 책정하며 집행하는 이유는 그 시점에서 국민이 원하는 것을 달성하여 최종적으로 국민행복을 높이기 위함이다. 정부 정책의 중요도와 관심이 변하기도 하고, 그에 따라 정부의 기능별 지출 비중이 변동되는 것은 시간에 따라 국민의 필요가 달라지는 것을 반영하는 자연스러운 현상으로 볼 수 있다. 기능별 정부지출 비중의 구성이 한정된 예산상황에서 국민이 원하는 모든 것을 정확하게 반영한다고 볼 수는 없지만, 장기간에 걸쳐 변동되고 있는 추세는 대체로 국민이 원하는 것을 반영하기 위해 노력하고 있다고 여겨진다. 문제는 국민이 원하는 것을 반영한 정부지출 구성이 실제 국민행복에 유의미한 영향을 주었는가를 분석하여 그 결과를 다시 정책 및 예산집행에 반영하려는 노력이 필요하다는 것이다.

본 연구는 2005년부터 2017년까지 28개의 OECD국가를 대상으로 정부 지출구조가 국민행복에 미친 영향을 패널 데이터 모형으로 분석하였다. 분석결과 많은 선행연구에서 국민행복에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난 1인당 GDP와 법치주의(Rule of Law) 수준은 국민행복에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석되었다. 또한 실업률은 국민행복에 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 주요 분석대상인 정부 기능별 지출비중 중에서 공공안전(public order & safety), 문화(culture and religion), 국방(defence), 사회보호(social protection)는 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이외 다른 변수들은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 확인되었다.

본 연구의 분석결과를 바탕으로 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다. 전통적으로 정부의 역할로 여겨진 공공안전, 국방 부문과 내부 안정망 기능을 하는 사회보호 부문의 정부지출 비중은 국민행복에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 또한 OECD국가가 대체로 소득수준이 높은 국가임을 감안할 때 문화에 대한 국민적 요구를 충족하기 위한 프로그램 및 정책도 국민행복에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 따라서 기본적인 정부역할을 충실히 하면서 추가적으로 내부 안전망과 문화 프로그램에 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

또한, 한정된 예산 내에서 국민행복을 높이기 위해서는 국민이 체감할 수 있는 정책 프로그램을 개발할 필요가 있으며 이를 효율적으로 집행하는 것이 필요하다. 국민행복을 높일 수 있는 정책이라고 하여 반드시 많은 정부지출을 수반해야 되는 것은 아니므로 정부혁신을 통해 공공 서비스 전달체계 등을 개선해나갈 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 1인당 GDP를 높이고 실업률은 줄일 수 있도록 민간부문과 적절한 역할 분담 및

정책지원이 필요할 것으로 보인다. 또한 법치주의 확립을 위해 사회 구성원 모두가 지킬 수 있는 신중한 제도 및 법령 개정을 추진할 필요가 있으며 이미 확립된 제도 및 규정에 대한 엄정한 법 집행을 통해 *Pacta sunt servanda* (“약속은 지켜져야 한다”)의 사회문화를 조성할 필요가 있다.

다만, 본 연구는 다음과 같은 한계를 갖고 있어 추후 후속연구를 통해 보완할 필요가 있을 것으로 보인다. 본 연구는 기능별 10개 항목의 정부지출이 국민행복에 직·간접적으로 연결되어 있어 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 연구가설을 설정하여 분석을 실시하였으나, 분석결과 유의미한 영향을 미치지 못한 항목도 도출되었다. 이는 OECD에서 발표하고 있는 10가지 지출항목 자료의 한계로 인해 일부 분류가 국가별로 정합성이 떨어지기 때문으로 보인다. 복잡해지고 있는 사회와 이에 대응하기 위한 정부의 노력을 10가지 기능별 분류로 정합성 있게 담아내기 어려운 자료의 한계가 존재한다. 그러나 정부지출의 총 규모는 OECD국가 평균 GDP의 약 45%를 차지할 정도에 이르고 있다. 본 연구는 이처럼 국민경제에 많은 부분을 차지하고 있는 정부지출이 국민행복에 미치는 영향을 살펴보고자 진행되었으며 자료 및 연구방법이 갖고 있는 여러 한계를 바탕으로 제한된 해석만 진행하고자 하였다.

따라서 향후 OECD COFOG(Classification of the Functions of Government)의 10가지 기능별 대분류(first-level)자료를 보다 세분화한 중분류(second-level) 자료가 EU국가 뿐 아니라 OECD국가 전체로 확대되어 활용 가능하게 되면 추가적인 분석을 진행해야 할 것으로 보인다. 한편, 분석결과 국민행복에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타난 정부지출 부문은 국가별로 해당분야(교육, 주거, 의료 등)의 상황이 일정수준 이상 달성되어 더 이상 유의미한 영향을 주지 못하는 것은 아닌지 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

김병섭·최성주·최은미 (2015). 국민행복, 삶의 질 그리고 공공서비스의 관계 연구. 「한국행정학보」. 49(4), 97-122.

김명수·김자영. (2018). 국가주도에서 민간자율로: 한국 문화산업 정책기조의 변환 시도. 「문화산업연구」. 18(4), 53-62.

김태형·최정인·정세희·문명재 (2018). 정부의 질과 규모가 국민의 객관적· 주관적 삶의 질에 미치는 영향. 지방정부연구, 22(1), 281-306.

민인식·최필선 (2009).「 STATA 패널데이터 분석」. 한국STATA학회.

박광국·김옥일·권영주 (2000). 복지예산과 국방예산의 상쇄관계 연구. 「한국행정학보」. 34(3), 333-351.

신석하 (2014). 오차수정모형을 이용한 한국의 탄소배출량 결정요인 분석.「경제학연구」, 62(3), 5-28.
신현재 (2016). Q방법을 통한 행복과 정부의 역할에 대한 인식 유형 연구.「입법과 정책」. 8(2), 59-84.
양혜원 (2013). 문화재정과 삶의 질 간의 관계 연구: OECD 국가를 중심으로.「문화정책논총」. 27(1), 8-29.
이미숙·진형익 (2018). 환경적 요인이 삶의 만족도에 미치는 영향.「한국혁신학회지」. 13(4), 227-251.
이재열 (2015). 사회의 질, 경쟁, 그리고 행복.「아시아리뷰」. 4(2), 3-29.
이종하·황진영 (2019). 정부지출과 무역개방이 경제성과에 미치는 통태적 영향: 한국경제의 1990년 이후를 중심으로.「재정정책논집.」 21(2), 35-65.
이현국·이민아 (2014). 공공서비스 성과인식과 행복.「한국행정학보」. 48(2), 293-315.
정회성·남상민·추장민 (2003). 환경정책의 분배효과 논쟁과 정책적 대응.「환경정책」. 11(1), 5-28.
최보윤·유지연·김상헌 (2017). 문화가 지방자치단체 지역주민들의 행복에 미치는 영향.「문화경제연구」. 20(3), 35-59.
최지민·김순은 (2014). 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구 – 서울특별시의 사례를 중심으로.「한국지방자치학회보」. 26(2), 29-57.
최영출. (2014). 사회정책적 요인이 국민행복도와 국가경쟁력에 미치는 영향요인 분석: OECD 를 중심으로.「한국비교정부학보」.18(1), 1-22.
한인섭·임채홍·김정렬. (2017). 국민행복의 국가별 수준 비교: 국가레짐 및 거버넌스와 삶의 질에 대한 실증분석.「행정논총」, 55(2), 33-66.

Albanese et al.(2015). Happiness, taxes and social provision: A note, *Economics Letters*, 135: 100-103.
Barro, R. J. (1990). Government spending in a simple model of endogeneous growth. Journal of political economy, 98(5, Part 2), S103-S125.
Benoit. E. Defense and Economic Growth in Developing Countries. Boston. MA., Health Lexington Books, 1973.
Bjørnskov, C.; A. Dreher; and J.A. Fischer. 2007. "The Bigger the Better? Evidence of the Effect of Government Size on Life Satisfaction Around the World." *Public Choice*, 130: 267-292
Cattaneo, M. D., Galiani, S., Gertler, P. J., Martinez, S., & Titiunik, R. (2009). Housing, health, and happiness. American Economic Journal: *Economic Policy*, 1(1), 75-105.
Chan, S. (1985). The Impact of Defense Spending on Economic Performance. Orbis, 29: 403-434.
Clayton, J. (1976). The Fiscal Limits of the Warfare-Welfare State: Defense and Welfare Spending in the United States since1900. *Western Political Quarterly*, 29:364-383.
Choi, Y. C., & Jang, J. H. (2015). Structural Relationships among the Factors Affecting Adolescents' Happiness in OECD countries: Application of QCA method. *American Journal of Educational Research*, 3(1), 93-99.
Deger, S. (1986). Economic Development and Defense Expenditure. *Economic Develpment and Cultural Change*. Vol. 34. pp. 179-196.

Di Tella, R., MacCulloch, R. J., & Oswald, A. J. (2001). Preferences over inflation and unemployment: Evidence from surveys of happiness. *American Economic Review*, 91: 335-341.

Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. *Journal of monetary economics,* 32(3), 417-458.

Free, L. A., & Cantril, H. (1967). political beliefs of Americans; a study of public opinion.

Grossman, G. M., & Krueger, A. B. (1995). Economic growth and the environment. *The quarterly journal of economics,* 110(2), 353-377.

Gudmundsdóttir, D. G., Ásgeirsdóttir, B. B., Huppert, F. A., Sigfúsdóttir, I. D., Valdimarsdóttir, U. A., & Hauksdóttir, A. (2016). How does the economic crisis influence adolescents' happiness? Population-based surveys in Iceland in 2000-2010. *Journal of Happiness Studies*, 17(3), 1219-1234.

Hessami, Z. (2010). The size and composition of government spending in Europe and its impact on well-being. *Kyklos*, 63(3), 346-382.

Hagerty, M. R., & Veenhoven, R. (2003). Wealth and happiness revisited-growing national income does go with greater happiness. *Social indicators research*, 64(1), 1-27.

Hirsch, F. (1976). The Social Limits To Growth (Cambridge, Mass.: Harvard University

Kampen, J. K., De Walle, S. V., & Bouckaert, G. (2006). Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in Government. The impact of the predisposition of citizens toward Government on evalutations of its performance. *Public Performance & Management Review*, 29(4), 387-404.

Kacapyr, E. (2008). "Cross-Country Determinants of Life Satisfaction with Life." *International Journal of social Economics*. 35(6): 400-416.

Kang, H. J., & Park, E. H. (2018). "Effects of Expectation-Disconfirmation regarding the Role of Government on Trust in Government and the Moderating Effect of Citizen Participation". *The Korean Journal of Policy Studies,* Vol. 33, No. 3 (2018), pp. 1-22

Kitayama, S., Markus, H. R., & Kurokawa, M. (2000). Culture, emotion, and well-being: Good feelings in Japan and the United States. *Cognition & Emotion*, 14(1), 93-124.

Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American economic review*, 45(1), 1-28.

Lena Malesevic Perovic & Sivia Golem (2010) Investigating Macroeconomic Determinants of Happiness in Transition Countries, *Eastern European Economics*, 48(4): 59-75.

Martínez-Zarzoso, I., & Maruotti, A. (2011). The impact of urbanization on CO2 emissions: evidence from developing countries. *Ecological Economics*, 70(7), 1344-1353.

Minoiu, C., & Andres, A. R. (2008). The effect of public spending on suicide: evidence from US state data. *The Journal of Socio-Economics*, 37(1), 237-261.

Mueller, D. C. (2003). Public choice III. Cambridge University Press.

Nordheim, O., & Martinussen, P. E. (2019). Happiness and the role of social protection: how types of social spending affected individuals' life satisfaction in OECD countries, 1980–2012. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 1-24.

Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and representative democracy. Chicago und New York.

Oswald, A. J. (1997). Happiness and economic performance. *The economic journal*, 107(445), 1815-1831.

Oishi, S., Schimmack, U., & Diener, E. (2012). Progressive taxation and the subjective well-being of nations. *Psychological science*, 23(1), 86-92.

Ott, J. (2010). Good governance and happiness in nations: Technical quality precedes democracy and quality beats size. *Journal of Happiness Studies*, 11(3), 353-368.

Ott, J. (2015). Impact of Size and Quality of Governments on Happiness: Financial Insecurity as a Key-Problem in Market-Democracies, *Journal of Happiness Studies* . 16(6): 1639–1647.

Radcliff, B. (2013). The political economy of human happiness: How voters' choices determine the quality of life. Cambridge University Press.

Ram, R. (2009). "Government Spending and Happiness of the Population: Additional Evidence from Large Cross-Country Samples." *public choice* 138 (March): 483–490.

Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.

Russet, B. (1969). Who Pays for Defense? *American Political Science Review*, 63: 413-426.

Song, Y., Guo, S., & Zhang, M. (2019). Will environmental regulations affect subjective well-being?—a cross-region analysis in China. *Environmental Science and Pollution Research*, 1-21.

Tietenberg, T. H. Environmental and Natural Resource Economics. (2009). Pearson Addison Wesley. Boston Massachusetts, United States of America.

Veenhoven. R.(2000). Well-being in the welfare state: Level not higher, distribution not more equitable. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2. 91-125.

Van de Walle & Bouckaert.(2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26:8-9, 891-913.

Welsch, H., & Kühling, J. (2009). Using happiness data for environmental valuation: issues and applications. *Journal of Economic Surveys*, 23(2), 385-406.

Wassmer, R. W., Lascher Jr, E. L., & Kroll, S. (2009). Sub-national fiscal activity as a determinant of individual happiness: Ideology matters. *Journal of Happiness Studies*, 10(5), 563-582.

OECD (2019), National Accounts of OECD Countries, General Government Accounts 2018, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/na_gga-2019-en.

ABSTRACT

Analysis of the Effect of Government Expenditures by Function on National Happiness

Hyun-Jae Shin & Byong-Seob Kim

The government intends to figure out what the people want and to reflect it in government spending to enhance the people's happiness. People's needs may differ slightly depending on various circumstances by country, but the OECD's "General Government Expenditure by Function" can be viewed as basic government expenditure items for people's happiness. This study was intended to analyze how the government's spending per function affected happiness. For this research, the impact of government spending on people's happiness in 10 sectors from 2005 to 2017 was analyzed along with other control variables. The analysis shows that per capita GDP and the level of rule of law enhance people's happiness, and that the unemployment rate has a negative effect. The proportion of government spending on 10 functions, which is subject to major analysis, were found to not have a significant impact on people's happiness. Public security, culture, defense, and social protection have shown positive effects on people's happiness. This means that there is a need to pay attention to internal safety nets and cultural programs in addition to fulfilling the basic government roles. It is also necessary to continue efforts to improve the system to establish the rule of law while agonizing over the government's role in raising per capita GDP and lowering unemployment.

【Keywords: Government function, Government expenditure, Happiness, Rule of Law, Government size】