

소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구

조동희 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
선진경제실 미주유럽팀 부연구위원
dhjoe@kiep.go.kr

김종혁 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
선진경제실 미주유럽팀 전문연구원
jhkim@kiep.go.kr

김흥종 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
선진경제실 미주유럽팀 선임연구위원
hckim@kiep.go.kr

문성만 전북대학교 경제학과 교수
smoon@jbnu.ac.kr

윤여준 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
선진경제실 미주유럽팀 부연구위원
yoonyj@kiep.go.kr

임유진 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
선진경제실 미주유럽팀 연구원
yjlim@kiep.go.kr



1. 연구의 배경 및 목적

- **현 정부는 주요 경제정책방향인 '소득주도 성장'의 일환으로 핵심생계비 경감, 공공·사회 서비스 고용 확대, 최저임금 인상 등의 정책을 추진 중**
 - 가계 소득 증대가 내수 소비 증가로 이어져 총수요를 진작시키고, 이것이 생산 증가로 이어져 다시 가계 소득을 증대시키는 선순환을 만들고자 하고, 그 첫 단계를 정책적으로 지원하겠다는 전략
- **현 정부가 소득주도 성장을 위해 추진 중인 세부 정책들과 관련하여, 유럽 및 미국의 사례로부터 유용한 시사점을 도출할 수 있음.**
 - 복지 선진국으로 알려진 유럽 국가들은 핵심생계비 지원, 공공·사회 서비스 고용, 최저임금 등의 분야에서 현 정부의 지향점에 가까운 수준에 있음.
 - 미국 또한 여러 경제위기 시 이 분야들에서 정책대응을 실시한 바 있음.
- **본 연구는 유럽 및 미국의 사례를 통해, 현 정부가 소득주도 성장을 위해 추진 중인 세부 정책들에 대한 참고자료를 제공**
 - 소득주도 성장 전략 자체에 대한 연구 및 논의가 비교적 활발한 데 반해 소득주도 성장을 위해 추진 중인 세부 정책들에 대한 연구는 충분하지 않음.
 - 국내에 알려진 바가 적은 핵심생계비 경감 및 공공·사회 서비스 고용 확대에 대해서는 유럽 및 미국의 현황을 한국과 비교하고, 특징적인 사례를 자세하게 소개
 - 최저임금에 대해서는 해외사례는 이미 국내에 많이 소개되어 있는 반면 최저임금 인상의 영향에 대해서는 논란이 지속되고 있으므로, 이에 대한 객관적 근거를 제공하기 위한 실증분석 실시

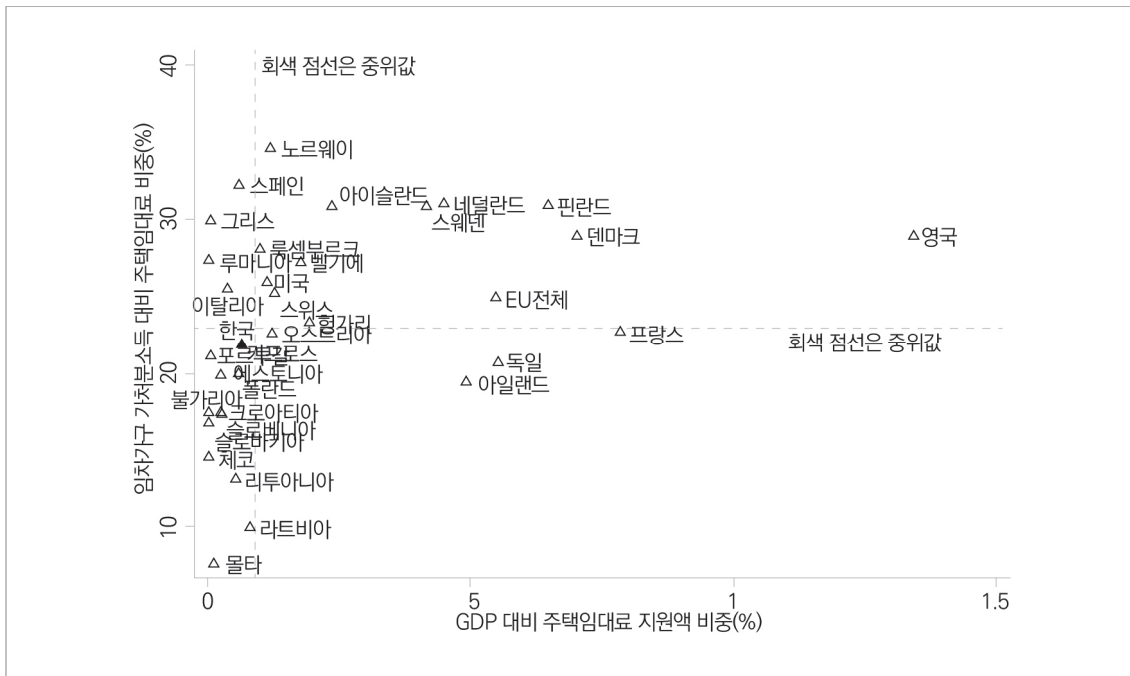
2. 조사 및 분석 결과

- 1) 유럽 및 미국과 비교할 때 한국은 임차가구 비중이 최상위권인 반면 주거비 지원액 수준은 중하위에 불과하고, 경제규모 대비 가장 활발한 주거비 지원 정책을 펴고 있는 영국의 경우 지역별 현실을 밀접하게 반영

● 한국은 임차가구 비중은 높은 편이지만 가처분소득 대비 주택임대료 비중 및 GDP 대비 주택임대료 지원액 비중은 중하위 수준

- 2017년 한국의 임차가구 비중은 스위스, 독일, 오스트리아 등과 함께 최상위 수준
- 반면에 한국 임차가구의 평균 주택임대료(전세의 월세 환산액 포함)는 가처분소득의 22% 수준으로 분석대상 국가 중 중하위 수준이고, GDP 대비 주택임대료 지원액 비중도 0.1% 미만으로 중하위 수준

그림 1. 유럽, 미국, 한국의 주택임대료 및 주택임대료 지원액 수준 비교



자료: 본 보고서의 [그림 2-2] 및 [그림 2-3] 참고

● 분석대상 국가 중 경제규모 대비 가장 활발한 주거비 지원 정책을 펴고 있는 영국은 지원 규모 및 수급가구 비중에서 독보적이고 제도 운영도 매우 세밀함.

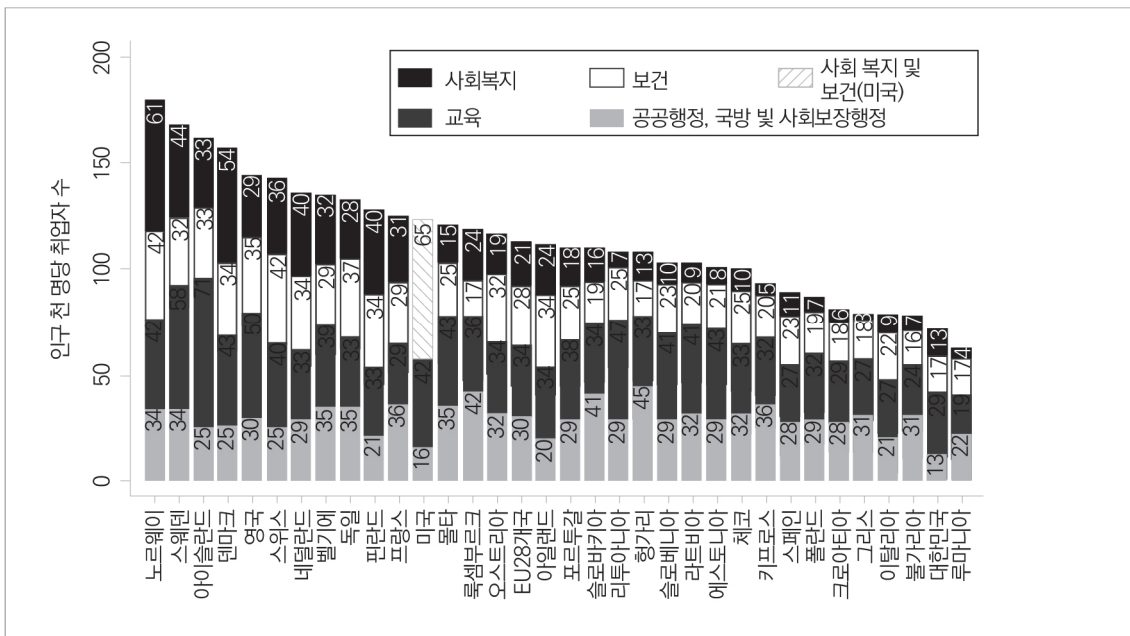
- 2015년 영국의 주택임대료 지원액은 GDP 대비 1.35%로 분석대상 국가 중 독보적인데, 주거급여를 통해 400만~500만 가구(많은 때는 전체 가구의 19%)를 지원하고 있고, 평균 주(週)급여액도 100파운드에 이릅니다.
- 또한 영국은 주거급여액 기준 설정 시 총 152개로 지역을 구분하여(한국은 4개) 지역의 주택임대료 현실을 주거급여액에 밀접하게 반영

2) 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 유럽 및 미국과 비교할 때 최하위 수준이고, 공공·사회 서비스 고용 규모가 큰 스웨덴의 경우 의료인력이 인구밀도가 낮은 지역에도 비교적 고르게 분포

● 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 비교대상 국가들 중 최하위 수준

- 2017년 한국의 인구 1,000명당 공공·사회 서비스 고용은 72명으로, 한국보다 소득수준이 현저하게 낮은 중동부유럽 국가들보다도 낮음.
- 공공·사회 서비스 수요에 중요한 영향을 미치는 연령분포 및 소득수준을 통제하더라도 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 하위권

그림 2. 유럽, 미국, 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모 비교



자료: 본 보고서의 [그림 3-4] 참고

● 인구 1,000만 명 이상 국가 중 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 가장 큰 스웨덴과 비교할 때 한국의 의료서비스 고용은 규모가 현저하게 작을 뿐 아니라 대도시와 지방 간 격차도 심함.

- 2015년 스웨덴의 인구 1,000명당 의료인력은 한국보다 의사, 간호사, 치과의사는 약 2배, 조산사는 약 5배 많음.
- 또한 한국은 인구밀도가 높은 지역에 의료인력 수가 많을 뿐만 아니라 인구당 의료인력 수도 높은 데 반해 스웨덴은 인구당 의료인력 수와 인구밀도 간 상관관계가 없음.

3) 또한 본 보고서는 국가 단위 패널자료를 이용하여 최저임금이 고용, 기업 이윤, 소득불평등에 미친 영향을 추정

- OECD 회원국들로 구성된 패널자료를 이용하여 최저임금이 연령별 및 산업별 고용률, 산업별 이윤율, 소득불평등에 미친 영향을 추정
 - OECD 회원국 중 법정 최저임금제를 실시하는 국가들로 구축한 불균형패널(unbalanced panel) 자료 이용
 - 최저임금의 직접적 영향을 받는 임금근로자의 비중에 따라 최저임금의 영향이 달라질 수 있음에 착안하여, 중위임금 대비 최저임금의 비중을 주설명변수로 사용하고, 선형모형과 이차항모형을 추정

표 1. 최저임금 효과 추정 모형

피설명변수	실증분석 모형	표본 크기	
		국가 수	관측치 수
연령별 고용률	$\ln E_{it} = \beta_1 \ln MWM_{it} + \beta_2 (\ln MWM_{it})^2 + \gamma X_{it} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{it}$	26	730~746
산업별 고용률	$\ln E_{it}^I = \beta_1 \ln MWM_{it} + \beta_2 (\ln MWM_{it})^2 + \gamma X_{it}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{it}^I$	19~21	179~243
산업별 이윤율	$\ln P_{it}^I = \beta_1 \ln MWM_{it} + \beta_2 (\ln MWM_{it})^2 + \gamma X_{it}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{it}^I$	21~22	207~218
소득불평등도	$\ln Y_{it} = \beta_1 \ln MWM_{it} + \beta_2 (\ln MWM_{it})^2 + \gamma X_{it} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{it}$	24	379

- 추정 결과 ① 최저임금 인상이 산업별 고용률 및 이윤율에 미친 영향은 중위임금 대비 최저임금의 비중에 따라 크게 달라질 수 있는데, 특히 최저임금이 중위임금에 가까울수록 효과가 커질 가능성이 높고 ② 연령 대별로는 15~24세 및 65세 이상의 고용률에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 반면 ③ 소득불평등은 전반적으로 완화시킨 것으로 나타남.

3. 정책 제언

1) 핵심생계비 경감을 위해 주거급여의 수급 대상 확대 및 급여액 현실화가 필요하고, 지역별 주택 임대료 현실을 급여액에 더 잘 반영하여 지역 간 주거복지 형평성을 높일 필요

- 한국의 2017년 주거급여 수급가구는 전체 가구의 약 4.6%에 불과하고 주거급여액 기준도 월 13만 6,000~37만 8,000원에 불과하여, 한국보다 1인당 GDP가 10% 정도밖에 높지 않은 영국 및 프랑스에 크게 못 미치고, 미국보다도 수급 대상이 적음.

- 또한 영국은 주거급여액 기준 설정 시 총 152개로 지역을 구분하는 데 비해 한국은 4개 지역으로 구분할 뿐이어서 지역별 임대료 현실을 잘 반영하지 못할 가능성이 높음.
- 한편 주거비 지원 확대가 지나친 임대료 상승으로 이어져 정책효과를 반감시키는 것을 방지하기 위해 주택의 공급탄력성을 담보할 수 있는 보완책도 함께 마련할 필요

2) 인구 및 소득수준 대비 너무 낮은 공공·사회 서비스 고용 규모를 확대할 필요가 있고, 정책의 설계 및 집행에 지방정부를 적극 참여시킬 필요

- 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 중동부유럽 국가들보다도 낮다는 점에서 현 정부의 공공·사회 서비스 고용 확대 정책은 타당성이 있고, 특히 보건 및 사회복지 서비스를 보강할 필요가 있으며, 인구밀도가 낮은 지역에 의료인력을 확충하여 의료서비스 접근성에 대한 지역 간 격차를 완화시킬 필요
 - 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 소득수준이 높은 국가들뿐만 아니라 한국보다 소득수준이 현저하게 낮은 중동부유럽 국가들보다도 낮음.
 - 특히 한국은 의료인력이 인구밀도가 높은 지역에 지나치게 몰려 있으므로 인구밀도가 낮은 지역에 의료인력을 확충하여 의료서비스에 대한 지역 간 격차를 완화시킬 필요
- 공공·사회 서비스 고용 확대 시 지방정부의 역할을 강화하여 지역의 공공·사회 서비스 수요를 더 잘 반영하고 운영의 효율성도 높일 필요
 - 연방정부는 예산 편성 및 지침만을 제공하고 구체적인 운영 방식은 지방정부에 일임한 미국의 사례처럼, 지방정부의 역할을 강화하면 지역의 공공·사회 서비스 수요를 더 잘 반영할 수 있을 뿐만 아니라 지방정부가 공공·사회 서비스 운영 과정에서 얻는 경험을 토대로 운영 방식을 개선할 수도 있을 것임.

3) 최저임금 수준 결정 및 보완책 설계 시 최저임금 인상의 영향이 산업별·근로자 연령대별로 다를 수 있고 최저임금의 직접적인 영향을 받는 근로자의 비중에 따라서도 다를 수 있음을 유념해야 하고, 소득불평등 완화를 위한 유효한 정책수단이라는 점도 고려할 필요

- 본 보고서의 이차항 모형 추정 결과가 보여주듯이 최저임금 인상의 영향은 중위임금 대비 최저임금의 비중에 따라 유의하게 달라질 수 있음.
 - 비숙련 노동자의 비중이 상대적으로 큰 15~24세 및 65세 이상의 연령대에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있으므로 동 연령대에 대한 보완책 필요

4) 한편 본 보고서는 정책에 수반될 재정 부담은 고려하지 않았고, 분야별로 국제비교를 했을 뿐 관련 분야 전체 또는 경제 전체를 포괄하는 일반균형적인 비교는 하지 않았으며, 최저임금의 영향에 대한 분석에 국가 단위의 연도별 자료를 이용했다는 점을 유념해야 함.

- 주거비 지원 확대, 공공·사회 서비스 고용 확대 등에는 상당한 재정부담 및 그에 따른 조세부담이 수반될 것이므로, 정책에 대한 전망과 평가를 위해서는 조세·재정에 대한 고려까지 포함한 종합적인 분석 필요
- 국가 단위의 연도별 자료를 이용한 분석 결과는 특정 국가 내 세부 단위의 월별 자료를 이용한 분석 결과와 다를 수 있으므로, 특정 국가의 적정 최저임금 수준을 판단할 때는 본 보고서의 분석뿐만 아니라 해당 국가의 세부 단위 및 세부 관측빈도 자료를 이용한 분석도 함께 참고할 필요 **KIEP**