



연구보고서 18-08



# 소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구

희  
동  
김  
김  
문  
윤  
임  
성  
성  
여  
준  
유  
진

# 소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구

조동희 · 김종혁 · 김흥종 · 문성만 · 윤여준 · 임유진

연구보고서 18-08

## 소득주도 성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구

인 쇄 2018년 12월 24일  
발 행 2018년 12월 31일  
발행인 이재영  
발행처 대외경제정책연구원  
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
전 화 044) 414-1179  
팩 스 044) 414-1144  
인쇄처 (주)유성사(02-837-0700)

©2018 대외경제정책연구원

정가 7,000원  
ISBN 978-89-322-1707-9 94320  
978-89-322-1072-8(세트)



## 서언

최근 한국에서 뜨겁게 논의되고 있는 소득주도 성장은 그동안 한국의 경제 발전을 주도해온 대기업 중심의 수출주도 성장과 낙수효과 전략이 한계에 이르렀다는 반성에서 비롯되었습니다. 이에 대한 대안으로, 현 정부는 2017년 출범 당시부터 소득주도 성장을 주요 경제정책 방향으로 삼고 있습니다. 이는 '가계의 소비여력 증대 → 내수 소비 증가 → 총수요 증가 → 국내총생산 증가 → 가계의 소비여력 증대'의 선순환 고리를 만들려는 것이고, 이 순환 고리의 첫 단계를 정책으로 지원하겠다는 것입니다. 정부는 이를 위해 공공·사회 서비스 고용 확대, 핵심생계비 경감, 최저임금 인상과 같은 구체적인 목표를 설정하고 있습니다.

본 보고서는 소득주도 성장을 위해 추진되고 있는 이러한 정책들의 설계, 집행, 평가에 대한 참고자료를 제공하고자 작성되었습니다. 이를 위해, 공공·사회 서비스, 핵심생계비 지원 등의 분야에서 우리 정부의 목표에 가까운 수준을 이미 유지해온 유럽과, 여러 경제위기 시기에 이 분야에서 다양한 정책을 시도한 미국의 현황 및 정책사례를 살펴보았습니다. 또한 최저임금 인상의 영향에 대한 객관적인 근거를 제공하기 위해 OECD 회원국 패널자료를 이용하여 최저임금의 효과에 대한 국가 단위 실증분석을 실시하였습니다.

조동희 부연구위원의 책임 아래, 김홍중 선임연구위원, 윤여준 부연구위원, 김종혁 전문연구원, 임유진 연구원과 전북대학교 경제학부 문성만 교수가 본 보고서에 참여하였습니다. 또한 연구자문을 맡은 강태수 선임연구위원과 여러 차례의 심의 및 평가 과정에 참여해준 심의·평가위원들도 본 보고서의 방향 설정과 진행에 많은 기여를 하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 우리나라에서 소득주도 성장이 효과적으로 구현되는 데 일조할 수 있기를 기대합니다.

2018년 12월

원장 이재영



## 국문요약

본 보고서는 현 정부가 ‘소득주도 성장’을 위해 추진하고 있는 구체적인 정책들의 설계, 집행, 평가에 대한 참고자료를 제공하고자 작성되었다. 특히 소득주도 성장을 위해 계획·집행되고 있는 다양한 정책 중 주거비 경감(2장), 공공·사회 서비스 고용 확대(3장), 최저임금 인상(4장)을 다루었다. 주거비와 공공·사회 서비스 고용은 주제의 중요성에 비해 언론, 학계, 대중의 관심이 낮고 알려진 바도 적다고 판단하였다. 이 분야에서는 복지 선진국이라고 알려진 유럽과, 대공황부터 2008년 금융위기에 이르기까지 여러 경제위기 시기에 이 분야에서 다양한 정책을 시도한 미국으로부터 참고할 점이 많을 것으로 판단하였다. 따라서 주거비와 공공·사회 서비스 고용에 대해서는 유럽 및 미국의 현황을 비교하고, 현황 비교에서 눈에 띄는 국가 및 특징적인 역사적 사례를 자세하게 살펴해보았다. 최저임금은 앞의 두 가지 주제들에 비해 이미 언론, 학계, 대중의 관심이 충분히 높으므로 현황 비교나 개별 사례 분석은 더 이상 필요하지 않다고 판단하였다. 대신 현 정부가 실행하고 있는 최저임금 인상의 영향에 대한 논란이 뜨겁게 이루어지고 있는 점에 주목하여, 최저임금 인상의 영향을 평가하기 위한 객관적 근거를 제공하고자 하였다. 이를 위해 본 보고서는 OECD 회원국 패널자료를 이용하여 최저임금 인상의 효과에 대한 국가 단위 실증분석을 실시하였다.

본 보고서의 주요 발견은 다음과 같다. 우선 한국은 저소득층에 대한 주거비 지원 수준이 유럽 및 미국과 비교할 때 낮은 수준이다. 2016년 한국의 GDP 대비 주택임대료 현금지원액의 비중은 약 0.06%로, 미국(0.11%)의 절반 수준이며, 영국(1.35%) 및 프랑스(0.8%)와는 비교할 수 없이 낮다. 또한 영국과

프랑스는 주거급여의 수급가구가 전체 가구의 19%에 이를 정도로 수급 층이 넓다. 영국은 월 평균 급여액이 56만 원이 넘고 수급액 결정의 지역 단위를 152개로 나누어서 지역별 주택임대료 현실을 급여액에 반영하기도 한다. 미국의 경우 주거지원 정책 초기에 정부가 개발·운영하는 공공주택 위주에서 민간이 개발·운영하는 정책으로 중요성이 옮겨진 후, 보다 최근에는 주거급여 형태의 정책으로 중점이 이동하였다.

다음으로, 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 유럽 및 미국과 비교할 때 최하위 수준인 것으로 나타났다. 특히 한국보다 소득수준이 높다고 알려진 국가뿐만 아니라, 한국보다 소득수준이 현저하게 낮은 중동부유럽 국가들보다도 낮다. 인구가 너무 적지 않은 유럽 국가 중 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 가장 큰 곳인 스웨덴과 한국의 의료서비스 고용을 비교할 때, 한국은 의료인력 수 자체가 훨씬 적을 뿐 아니라, 인구밀도가 높은 지역에 의료인력이 지나치게 밀집해 있다. 이는 스웨덴에 비해 한국의 의료서비스 접근성이 낮을 뿐만 아니라 지역간 격차도 크다는 것을 의미한다. 영국의 경우 공공행정, 국방 및 사회보장행정의 고용이 감소했던 시기도 있었으나, 보건 및 사회복지 서비스의 고용은 꾸준히 빠르게 증가하였다. 미국의 경우 1970년대 고물가-고실업(stagflation)에 따른 경기침체 대응책으로 공공·사회 서비스 고용을 대폭 늘렸는데, 연방정부는 예산 및 지출만을 제공하고 운영은 지방에 일임하였다는 것이 특징이다. 오바마 행정부도 금융위기에 이은 경기침체 시에 경기부양책으로 공공·사회 서비스 고용을 늘린 바 있다.

최저임금과 관련해서, 본 보고서는 최저임금 인상이 연령별 고용률, 산업별

고용률, 산업별 이윤율, 임금불평등에 미치는 영향을 추정하였다. 자료는 OECD 회원국 중 법정최저임금제를 실시하는 국가들의 불균형패널을 사용하였고, 필요한 자료의 가용 여부에 따라 추정모형마다 포함된 국가 및 연도가 다르다. 최저임금이 중위임금에 가까울수록 최저임금 인상이 직접적으로 영향을 미치는 노동자들의 비중이 클 것이라는 점에 착안하여, 중위임금 대비 최저임금의 비중을 주 설명변수로 사용하였고, 추정모형별로 선형모형과 이차항모형을 각각 추정하였다. 추정 결과는 최저임금 인상의 효과가 중위임금 대비 최저임금의 비중에 따라 크게 달라질 수 있다는 것을 보여준다. 즉, 이차항모형에서 이차항의 영향이 유의한 것으로 추정되었다. 이는 최저임금 인상 효과의 크기뿐만 아니라, 경우에 따라 그 방향도 긍정에서 부정으로, 또는 부정에서 긍정으로 바뀔 수 있는 수준이다. 반면에 임금불평등은 전반적으로 완화시키는 것으로 나타났다.



## 차례

서언 .....	3
국문요약 .....	5
제1장 서론 .....	15
제2장 주거비 .....	21
1. 현황 비교 .....	22
2. 유럽 사례 .....	27
가. 영국 .....	27
나. 프랑스 .....	33
3. 미국 사례 .....	36
가. 오바마 행정부 이전 .....	36
나. 오바마 행정부의 사례 .....	40
4. 정책 시사점 .....	45
부록. 통신비 지원 정책 .....	49
가. 유럽 사례 .....	49
나. 미국 사례 .....	50
제3장 공공·사회 서비스 고용 .....	53
1. 현황 비교 .....	57
2. 유럽 사례 .....	61
가. 스웨덴의 의료서비스 인력 고용 .....	61

나. 영국의 공공·사회 서비스 고용 추이 .....	68
3. 미국 사례 .....	69
가. 1970년대 고물가·저성장에 대한 대응으로 공공·사회 서비스 고용 확대 .....	69
나. 2000년대 후반 금융위기에 대한 대응 .....	77
4. 정책 시사점 .....	81
<b>제4장 최저임금 .....</b>	<b>83</b>
1. OECD 회원국의 최저임금 현황 .....	88
2. 실증분석 모형 및 자료 .....	96
가. 실증분석 모형 .....	96
나. 자료 .....	101
3. 결과 .....	103
가. 연령별 고용효과 .....	103
나. 산업별 고용효과 .....	108
다. 기업이윤 효과 .....	114
라. 소득분배 효과 .....	117
4. 정책 시사점 .....	122
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>125</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>131</b>
<b>Executive Summary .....</b>	<b>142</b>



## 표 차례

표 2-1.	지역별 및 주택 규모별 주(週)당 기준 임대료 분포 요약	31
표 2-2.	가구 구성 및 거주 지역에 따른 주거비 보조 상한액	34
표 2-3.	주거비 보조 프로그램별 2017년 수급자 수 및 월평균 수급액	35
표 2-4.	미국의 저소득층 주거지원 정책 현황	39
표 2-5.	저소득층 모기지 지원을 위한 주(state)정부 프로그램 대표 사례	44
표 2-6.	한국의 2017년도 월 주거급여액 기준	46
표 3-1.	인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모의 연령분포 및 소득수준에 대한 회귀	59
표 3-2.	2017년 스웨덴 지방자치단체 수입	62
표 3-3.	2016년 의료비지출액의 최종지불주체별 분류	63
표 3-4.	2015년 스웨덴과 한국의 의료인력 규모 비교	64
표 3-5.	의료인력의 인구밀도에 대한 단순회귀: 한국과 스웨덴 비교	66
표 3-6.	1970년대 미국 공공서비스 고용 프로그램의 주요 내용	70
표 3-7.	EEA가 지원·창출한 일자리의 분야별 분포	72
표 3-8.	ARRA 분야별 예산 배분	78
표 3-9.	ARRA로 창출된 일자리 개수 추정치	79
표 3-10.	ARRA가 직접 창출한 일자리 수 분포	80
표 4-1.	일부 기초통계량	102
표 4-2.	연령별 고용효과	104
표 4-3.	산업별 고용효과	109
표 4-4.	산업별 고용효과(비서비스업)	111
표 4-5.	산업별 고용효과(서비스업)	113
표 4-6.	산업별 이윤율에 대한 영향	115
표 4-7.	임금불평등에 대한 영향	118



## 그림 차례

그림 1-1. 가계의 실질가처분소득 증대를 위한 정부의 세부목표 개념도 .....	17
그림 1-2. 한국 및 유럽의 저소득층 주택임대료 현금지원액 수준 .....	18
그림 1-3. 2017년 인구 천 명당 공공·사회 서비스 고용 규모 .....	18
그림 2-1. 한국, 유럽, 미국의 임차가구 비중 .....	23
그림 2-2. 한국, 유럽, 미국의 임차가구 가처분소득 대비 주택임대료 비중 .....	24
그림 2-3. 한국, 유럽, 미국의 저소득층 주택임대료 현금지원액 수준 ..	25
그림 2-4. EU 내 2015년 1인당 주거급여 지출액 상위 5대 국가 .....	27
그림 2-5. 영국 주거지원 정책의 연간 지출액 중 주거비 지원 및 주택개발 비중 .....	28
그림 2-6. 연도별 주거급여(Housing Benefit) 수급가구 수 추이 .....	30
그림 2-7. 영국 주거급여(Housing Benefit) 수급가구 주(週)급여액 평균 .....	32
그림 2-8. 주거비 보조정책 형태별 지급액 추이 .....	33
그림 2-9. 저소득층 주거지원 정책수혜가구 수 .....	40
그림 2-10. 미국 주택가격지수 추이 .....	41
그림 2-11. 오바마 행정부의 영구적인 저금리 채무조정(HAMP) 누적 수혜 건수 .....	43
그림 3-1. 전년동월대비 취업자 수 증감 추이 .....	54
그림 3-2. 산업별 전년동월대비 취업자 수 변화 추이 .....	55
그림 3-3. 공공·사회 서비스와 그 외 업종의 일자리 추이 비교 .....	56
그림 3-4. 2017년 국가별 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모 .....	58
그림 3-5. [표 3-1] 회귀식의 국가별 잔차항 .....	60

그림 3-6. 스웨덴의 지방행정조직 분할 .....	61
그림 3-7. 2015년 스웨덴과 한국의 광역지자체별 인구 대비 의료인력 분포 비교 .....	65
그림 3-8. 의사 수와 인구밀도 간 관계: 한국과 스웨덴 비교 .....	67
그림 3-9. 영국의 공공·사회 서비스 취업자 수 추이 .....	68
그림 3-10. CETA에 의한 고용인원 .....	73
그림 4-1. OECD 국가별 실질최저임금 .....	88
그림 4-2. OECD 국가별 1인당 실질국민소득 .....	90
그림 4-3. OECD 국가별 실질평균연봉 .....	92
그림 4-4. OECD 국가별 2007~17년 사이 주요 소득변수 증가율 .....	94
그림 4-5. OECD 회원국별 중위임금 대비 최저임금 비중 .....	95



## 수식 차례

식 4-1. 최저임금이 연령별 고용에 미치는 영향 회귀식 .....	97
식 4-2. 최저임금이 산업별 고용에 미치는 영향 회귀식 .....	99
식 4-3. 최저임금이 산업별 이윤율에 미치는 영향 회귀식 .....	100
식 4-4. 최저임금이 소득분배에 미치는 영향 회귀식 .....	101

# 제1장



# 서론



최근 한국에서 뜨겁게 논의되고 있는 ‘소득주도 성장’은 그동안 한국의 경제 발전을 주도해온 ‘대기업 중심의 수출주도 성장’이 한계에 이르렀다는 반성에서 비롯되었다. 즉, 대기업의 수출로 얻은 수익이 국내에 재투자되고, 이 과정에서 국내 고용 확대, 가계소득 및 소비 증가로 이어지는 낙수효과를 통해 성장의 과실을 국민경제 전체로 확산하는 전략이 가계-기업 간, 중소기업-대기업 간, 내수-수출 간 불균형을 심화시켰다는 것이다. 2017년 출범한 문재인 정부는 이에 대한 대안으로, 가계의 소비여력을 증대시킴으로써 내수 소비를 활성화시키고, 이러한 소비수요 증가가 국내총생산 증가로 이어져 다시 가계소득을 높이도록 하는, 소득주도 성장을 주요 경제정책방향으로 삼고 있다.<sup>1)</sup> 즉, ‘가계의 실질가처분소득 증대 → 내수 소비 증가 → 국내총생산 증가 → 가계의 실질가처분소득 증가’의 선순환 고리를 만들고자 하고, 이 순환고리의 첫 단계를 정책으로 지원하겠다는 것이다. 정부는 이를 위해 △ 공공·사회 서비스 고용 확대를 통한 일자리 증대 및 핵심생계비 경감 △ 최저임금 인상 △ 주거비 등의 핵심생계비 경감과 같은 구체적인 목표를 설정하고 있다.<sup>2)</sup> [그림 1-1]은 이러한 정부의 세부 목표들을 개념적으로 나타낸다. 정부가 말하는 ‘가계의 실질가처분소득’은 ‘가계의 소비여력’과 같은 뜻인데, 이는 필수적으로 지출해야 하는 핵심생계비를 소득에서 차감한 값으로 정의할 수 있다.<sup>3)</sup> 앞서 예로 든 정부의 세부목표들 중 최저임금 인상의 경우 저임금 근로자들의 소득을 높이기 위한 것으로 볼 수 있고, 주거비 경감 등은 핵심생계비를 직접 줄이기 위한 시도로 볼 수 있다. 공공·사회 서비스 고용 확대의 경우 양질의 일자리 제공을 통해 가계의 소득을 높이려는 것으로 볼 수 있고, 또한 필수적으로 소비해야 하는 공공·사회 서비스의 양

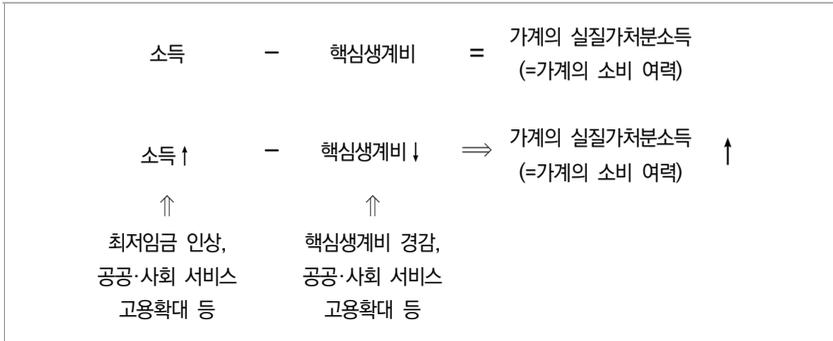
1) 한국에서 사용되는 소득주도 성장의 개념은 해외에서 먼저 개발되었다. 본래 동 개념은 산출물의 투입 요소 간 배분에 있어서 이윤주도 성장(profit-led growth)에 대비되는 임금주도 성장(wage-led growth)에 관한 것이지만, 자영업자 비중이 높고 노동조합 조직률이 낮은 국내 상황을 반영하여, 국내에서는 소득주도 성장(income-led growth)의 개념이 사용되고 있다. 홍장표(2015), p. 4, 주상영(2017), p. 118.

2) 관계부처 합동(2017b), p. 2, pp. 5~6, pp. 9~10.

3) 이는 경제학에서 물가상승의 영향을 제거한 세후소득을 가리키는 ‘real disposable income’과는 다르다.

과 질을 높임으로써 핵심생계비를 경감시키려는 것으로도 볼 수 있다.

그림 1-1. 가계의 실질가처분소득 증대를 위한 정부의 세부목표 개념도

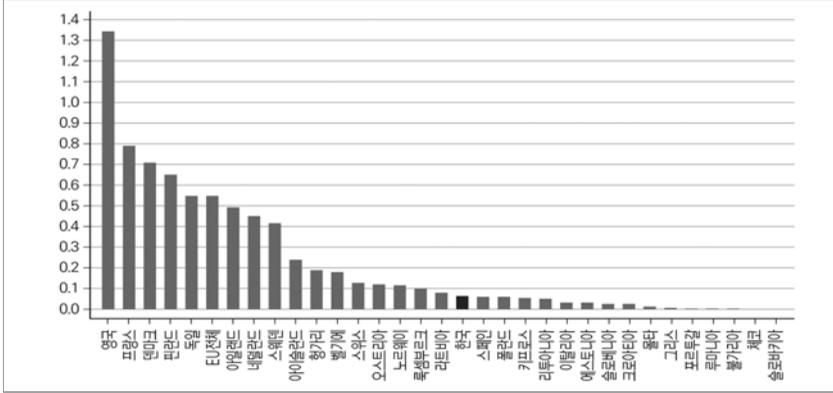


자료: 관계부처 합동(2017b), p. 2, pp. 5-6, pp. 9-10 및 국정기획자문위원회(2017), p.42를 바탕으로 저자 작성.

현 정부의 이러한 세부목표와 관련하여, 이미 높은 복지수준을 유지해온 유럽 국가들은 유용한 시사점을 줄 수 있다. 예를 들어 주거비 지원의 경우 [그림 1-2]가 보여주듯이 영국과 프랑스는 GDP 대비 각각 1.34% 및 0.79%를 지출하고 있어, 0.06%를 지출하는 한국에 비해 훨씬 더 적극적으로 지원하고 있다. 또한 [그림 1-3]이 보여주듯이 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모에서 유럽 국가들은 한국을 크게 앞서고 있다. 이처럼 한국정부가 지향하는 방향이 유럽 국가들의 현재와 가까운 만큼, 유럽과 한국의 상황을 비교하고, 유럽의 사례를 분석하는 것은 현 정부의 정책목표를 성공적으로 구현하는 데 유용한 참고자료가 될 것이다. 미국의 경우에도 경기침체가 심각했던 기간에 주거지원, 공공·사회 서비스 고용 확대 등을 통해 경제위기를 돌파하고자 시도한 사례들이 있다. 예를 들어, 1930년대의 대공황 시기, 1970년대의 고물가-고실업(stagflation) 시기, 그리고 최근 오바마 행정부 당시의 경기침체에 사회안전망 및 실업안전망을 보완하는 정책들이 실시되었다. 이러한 미국의 사례를 살펴보는 것도 현 정부 정책의 설계 및 집행에 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

그림 1-2. 한국 및 유럽의 저소득층 주택임대료 현금지원액 수준

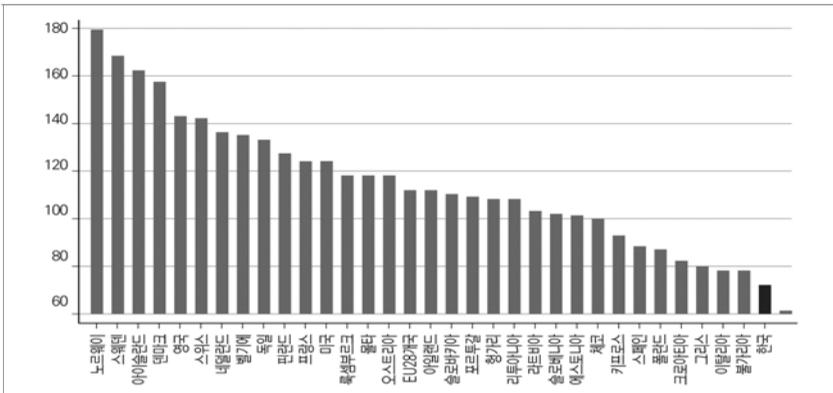
(단위: GDP 대비 %)



주: 유럽 자료의 가장 최근 가용시점이 2016년임. 국가별 기준연도는 다음과 같음. △2016년: 한국, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 포르투갈, 스웨덴 △2014년: EU 전체, 폴란드. 나머지는 2015년.  
 자료: 국가별로 다음의 자료를 이용하여 저자 작성: 한국은 국토교통부(2016), p. 40 및 KOSIS, 「연간지표」(DT\_102Y002, 검색일: 2018. 10. 10); 유럽은 Eurostat, "Tables by benefits - housing function [spr\_exp\_fho]"(검색일: 2018. 10. 10) 및 "GDP and main components (output, expenditure and income) [nama\_10\_gdp]"(검색일: 2018. 10. 10).

그림 1-3. 2017년 인구 천 명당 공공·사회 서비스 고용 규모

(단위: 명)



자료: 국가별로 다음의 자료를 이용하여 저자 작성: 한국은 KOSIS, 「연고용통계(DT\_118N\_MONA31)」(검색일: 2018. 10. 1) 및 「성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)/전국(DT\_1BPA001)」(검색일: 2018. 5. 29), 유럽은 Eurostat, "Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [lfsa\_egan2]"(검색일: 2018. 5. 29) 및 "Population on 1 January by age group and sex [demo\_pjgroup]"(검색일: 2018. 5. 18); 미국은 ILO, "Employment by economic activity and occupation (thousands)"(검색일: 2018. 10. 2) 및 US Census Bureau, "2017 National Population Projections Datasets"(검색일: 2018. 10. 2).

이러한 배경 아래 본 보고서는 현 정부가 소득주도 성장을 위해 추진하고 있는 구체적인 정책들의 설계, 집행, 평가에 참고가 될 해외사례들을 제시한다. 특히 유럽 및 미국과의 현황 비교, 사례분석, 실증분석 등을 통해 주거비 경감(2장), 공공·사회 서비스 고용 확대(3장), 최저임금 인상(4장)에 대한 참고자료를 제공한다.<sup>4)</sup>

소득주도 성장을 위해 계획·집행되고 있는 여러 정책들 중 이 세 가지를 선택한 이유는 다음과 같다. 우선 주거비 지원과 공공·사회 서비스 고용은 주제의 중요성에 비해 언론, 학계, 대중의 관심이 낮고 알려진 바도 적다. 이러한 분야에 대해서는, 앞서 말한 바와 같이 복지 분야의 선진국이라고 알려진 유럽으로부터 참고할 점이 많다. 또한 대공황 시기부터 최근의 금융위기에 이르기까지 여러 경제위기 시에 동 분야에서 다양한 정책을 시도한 미국으로부터도 의미 있는 시사점을 도출할 수 있다. 따라서 주거비 지원과 공공·사회 서비스 고용 분야에서는 유럽 및 미국과 한국을 비교하고, 특징적인 국가 및 역사적 사례를 보다 자세히 살펴본다.

최저임금의 경우, 앞서 설명한 두 주제들에 비해 언론, 학계, 대중의 관심이 이미 충분히 높으므로 추가적인 현황 비교, 개별 사례 분석 등은 불필요하다. 대신 현 정부의 최저임금 인상 정책이 미치는 영향에 대한 논란이 뜨겁게 이뤄지고 있는 점에 주목하여, 최저임금 인상의 영향을 평가하기 위한 실증적 근거를 제공한다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 주거비 지원과 공공·사회 서비스를 다루는 2장과 3장에서는 우선 1절에서 한국의 현황을 유럽 및 미국과 비교하여 한국 상황의 상대적 수준을 가늠하고, 참고할 만한 사례를 식별한다. 각 장의 2절과 3절에서는 각각 유럽 사례와 미국 사례를 보다 자세하게 소개한다. 각 장의 마지막 절은 앞선 절들을 바탕으로 한국에 대한 정책 시사점을 도출한다. 4장은

---

4) 소득주도 성장 자체에 대한 분석은 생략하였는데, 소득주도 성장의 이론, 실증적 타당성 등에 관해서는 홍장표(2015), 주상영(2017) 등을 참고할 것을 권고한다.

OECD 회원국 중 법정최저임금제를 실시하는 국가들의 불균형패널(unbalanced panel)을 구축하여 최저임금이 연령별 및 산업별 고용, 기업이윤, 임금불평등에 미친 영향을 추정한다. 끝으로 5장은 본 보고서의 연구결과를 요약·정리한다.

## 제2장



## 주거비

1. 현황 비교
2. 유럽 사례
3. 미국 사례
4. 정책 시사점



본 장은 저소득층에 대한 주거비 지원 정책을 다룬다. 우선 1절에서 한국의 주거비 현황을 유럽 및 미국과 비교한다. 2절은 경제 규모 대비 주거비 지원 규모가 가장 큰 영국 및 프랑스의 특징을 소개한다. 3절은 미국 사례를 다룬다. 미국의 경우 오바마 행정부 이전에는 보다 일반적인 주거비 지원이 이뤄진 반면, 대불황(Great Recession)이었던 오바마 행정부에서는 긴급한 주거안정책을 펼쳤다. 따라서 이 두 시기를 나누어 살펴본다. 4절은 1~3절을 바탕으로 한국에 대한 시사점을 도출한다. 한편 현 정부는 서민 생활비 절감을 위해 주거비 뿐만 아니라 통신비 경감에도 관심을 두고 있다.<sup>5)</sup> 본 장의 부록은 취약계층의 통신비 절감에 대한 유럽 및 미국의 정책사례를 간단하게 소개한다.

## 1. 현황 비교

[그림 2-1]은 한국, 유럽, 미국의 임차가구 비중을 보여준다. 한국의 임차가구(전세 포함) 비중은 42.4%로, 분석대상 국가 중 가장 높은 편에 속한다. 한국보다 임차가구 비중이 높은 국가들은 독일어권인 스위스(57.5%), 독일(48.6%), 오스트리아(45%)이다. 반면에 동유럽 국가들은 임차가구 비중이 매우 낮다. 예를 들어, 루마니아의 경우 임차가구 비중이 3.2%에 불과하다. EU 전체로는 임차가구 비중이 30.7%로 한국과 미국(37%)보다 훨씬 낮다.

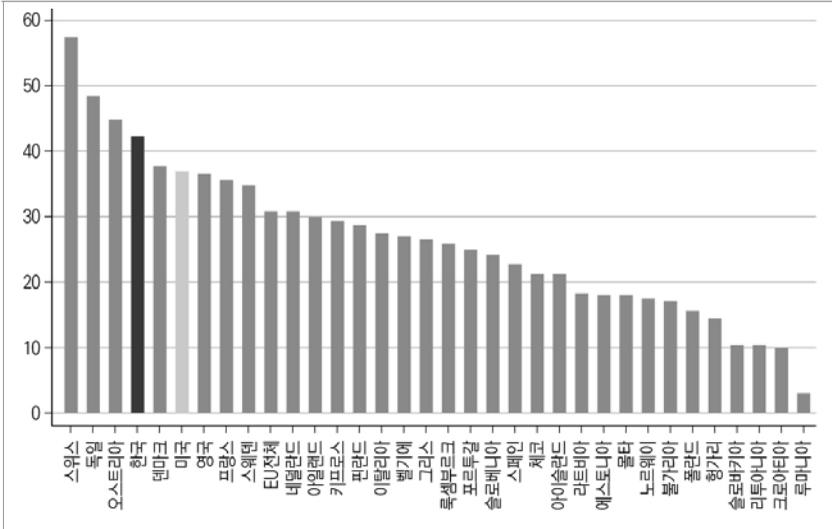
[그림 2-2]는 한국, 유럽, 미국의 임차가구 소득 대비 주택임대료 부담을 비교하고 있다. 그림에서 알 수 있듯이 2017년 한국의 평균 주택임대료는 가처분 소득의 21.8%로, 통념과 달리 분석 대상 국가들 중 중하위에 속한다.<sup>6)</sup> 특히 경제 규모가 한국과 비슷하거나 한국보다 큰 국가들 중에서는 독일을 제외하고는 모두 가처분소득 대비 주택임대료 비중이 한국보다 높다. 심지어 스페인, 네덜란드 등은 주택임대료가 가처분소득의 30%를 상회한다.

5) 국정기획자문위원회(2017), p. 60.

6) 본 수치는 전세금 및 월세보증금의 월세 환산액을 포함한다. 강미나 외(2017), pp. 152~153.

그림 2-1. 한국, 유럽, 미국의 임차가구 비중

(단위: %)



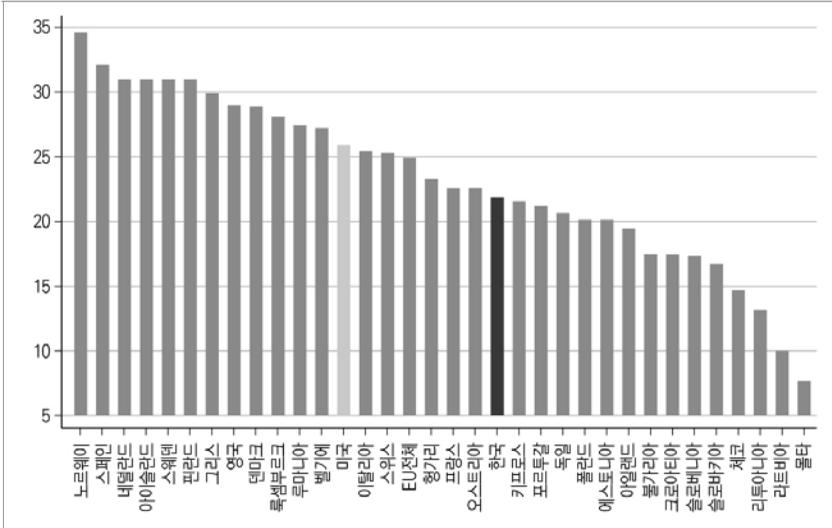
주: 1) 2017년 기준. 자료의 제약으로 다음의 유럽 국가들은 2016년 값 사용: EU 전체, 아일랜드, 크로아티아, 룩셈부르크, 슬로바키아, 영국, 아이슬란드, 스위스.  
 2) 한국은 전세, 보증부 월세, 시급세 포함.  
 자료: 국가별로 다음의 자료를 이용하여 저자 작성: 한국은 KOSIS, 「(일반가구)지역별 소득계층별 점유형태(DT\_MLTM\_5405)」(검색일: 2018. 10. 6); 미국은 Bureau of Labor Statistics, "Consumer Expenditure Survey"(검색일: 2018. 10. 7); 유럽은 Eurostat, "Distribution of population by tenure status, type of household and income group [ilc\_vho02]"(검색일: 2018. 10. 7).

주택임대료에 대한 정부보조금 수급가구의 비중도 국가마다 다르다. 특히 주요국 중 영국에서는 18.6%(2016년 기준), 프랑스에서는 16.4%(2017년 기준) 정부의 지원으로 시장가격보다 낮은 임대료를 지불하고 있다. 국가 간 이러한 차이를 감안하면, 순수하게 가계가 부담하는 임대료 수준의 국가 간 비교는 [그림 2-2]가 보여주는 것과 다를 수 있다.

이에 대한 직관을 얻기 위해, [그림 2-3]은 저소득층에 대한 주택임대료 현금지원액의 수준을 국가별로 나타내고 있다. 한국의 경우 GDP 대비 주택임대료 현금지원액의 비중이 약 0.06%로, 가처분소득 대비 주택임대료 비중(그림 2-2 참고)과 마찬가지로 비교 대상 국가들 중 중하위에 해당한다. 물론 한국의

그림 2-2. 한국, 유럽, 미국의 임차가구 가처분소득 대비 주택임대료 비중

(단위: %)



주: 1) 2017년 기준, 국가별 평균. 자료의 제약으로 다음의 유럽 국가들은 2016년 값 사용: EU 전체, 아일랜드, 크로아티아, 룩셈부르크, 슬로바키아, 영국, 아이슬란드, 스위스.  
 2) 한국의 경우 전세금 및 월세 보증금을 한국감정원의 전월세전환율을 이용하여 월세로 환산한 값 포함(김미나 외, pp. 152~153).  
 자료: 국가별로 다음의 자료를 이용하여 저자 작성: 한국은 김미나 외(2017), 표 III-46; 미국은 Bureau of Labor Statistics, "Consumer Expenditure Survey"(검색일: 2018. 10. 7); 유럽은 Eurostat, "Share of rent related to occupied dwelling in disposable household income, by type of household and income group [ilc\_mdcd02]"(검색일: 2018. 10. 7).

경우 비교 대상 국가들에는 존재하지 않는 주거유형인 전세의 비중이 무시할 수 없는 수준이고, 그에 따라 전세에 대한 정부의 지원도 있다. 예를 들어 [그림 2-3]의 자료에서 한국의 기준연도인 2016년의 경우 저소득층에 대한 저리(연 2.5~3.1%) 전세자금 대출에 주택도시기금 4조 5천억 원이 책정되기도 하였다.7) 이러한 실질적인 이자지원액을 감안할 때 실제 한국정부가 지출하는 주거비 지원액은 [그림 2-3]이 보여주는 것보다 높을 것이라고 짐작할 수 있다. 예를 들어, 전세자금 저리 대출액 4조 5천억 원의 5%를 현금지원액에 포함시킬 경우, [그림 2-3]에서 한국의 값은 기존의 0.06%에서 0.08%로, 0.02%p 상승

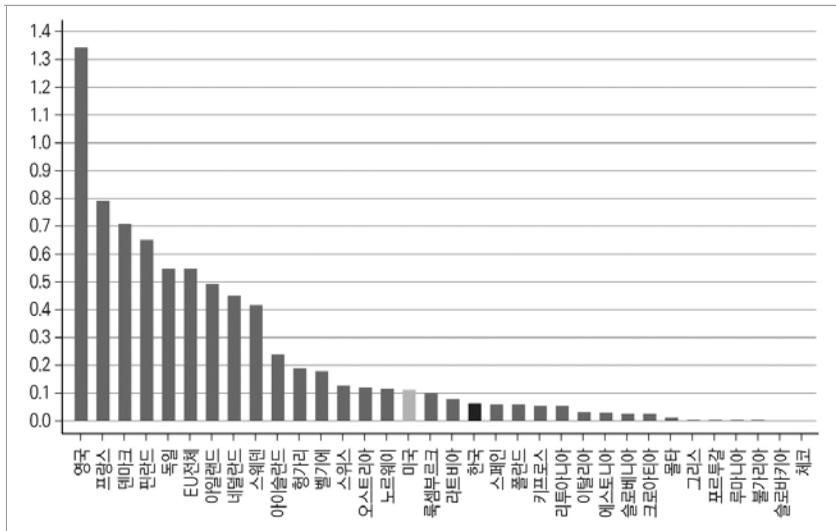
7) 국토교통부(2016), p. 45.

한다. 그러나 이에 따른 순위 변화는 한 단계에 불과하다(‘룩셈부르크, 라트비아, 한국’ 순에서 ‘룩셈부르크, 한국, 라트비아’ 순으로 변경). 즉, 전세에 대한 정부의 이자 지원 정책을 감안하더라도, 한국정부의 주거비 지원 규모는 유럽 및 미국 대비 중하위 수준이다. 특히 이탈리아를 제외하면 소득수준이 한국보다 높은 국가들은 모두 [그림 2-3]에서 한국의 왼쪽에 위치하고, 미국조차도 GDP 대비 0.11%로 한국의 2배에 가깝다.

한편 [그림 2-3]에서 또 하나 눈에 띄는 점은 영국의 GDP 대비 주택임대료 현금지원액 비중이 압도적으로 가장 높다는 것이다. 영국은 2015년에 GDP의 1.35% 가량을 저소득층 주택임대료 지원액으로 지출했는데, 이는 영국 바로

그림 2-3. 한국, 유럽, 미국의 저소득층 주택임대료 현금지원액 수준

(단위: GDP 대비 %)



주: 유럽 및 미국 자료의 가장 최근 가용시점이 2016년임. 국가별 기준연도는 다음과 같음. △2016년: 한국, 미국, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 포르투갈, 스웨덴 △2014년: EU전체, 폴란드. 나머지는 2015년.

자료: 국가별로 다음의 자료를 이용하여 저자 작성: 한국은 국토교통부(2016), p. 40 및 KOSIS, 「연간지표(DT\_102Y002)」(검색일: 2018. 10. 10); 미국은 Center on Budget and Policy Priorities, "2016-2017 CBPP Factsheets Data"(검색일: 2018. 10. 10) 및 Bureau of Economic Analysis, "National Income and Product Accounts: Table 1.1.5. Gross Domestic Product"(검색일: 2018. 10. 10); 유럽은 Eurostat, "Tables by benefits - housing function [spr\_exp\_fho]"(검색일: 2018. 10. 10) 및 "GDP and main components (output, expenditure and income) [nama\_10\_gdp]"(검색일: 2018. 10. 10).

다음으로 큰 규모를 지출한 프랑스(GDP 대비 약 0.8%)보다도 훨씬 큰 비중이고, 한국에 비해서는 20배가 넘는다. 이런 이유로, 본 장에서는 유럽 사례로 영국을 자세하게 살펴본다. 또한 영국 다음으로 비중이 높은 프랑스의 사례도 간단하게 살펴본다.

이상으로 한국의 주택임대료 현황을 유럽 및 미국과 비교하여 살펴본 것 중 눈에 띄는 것을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국은 주거유형 분포에서 비교 대상 국가들에 비해 자가 비중이 매우 낮다. [그림 2-1]로부터 추론할 수 있듯이 2017년 한국의 자가 비중은 약 58%로, 분석 대상 33개 국가들 중 스위스, 독일, 오스트리아 다음으로 낮다.<sup>8)</sup> 미국 역시 자가 비중이 60%를 상회한다. 따라서 주택임대료를 지원해주는 정책의 직접적인 영향을 받을 사람들의 비중은 유럽이나 미국에서보다 한국에서 더 클 것으로 짐작할 수 있다.

둘째, 한국은 소득에서 주택임대료가 차지하는 비중과 저소득층에 대한 주택임대료 지원액이 모두 분석 대상 국가들 중 중하위 수준이다. [그림 2-2]가 보여주듯이, 2017년 한국의 가처분소득 대비 주택임대료 비중은 약 22%로, 분석 대상 33개 국가들 중 19번째이다. 또한 [그림 2-3]이 보여주듯이 2017년 한국의 저소득층에 대한 주택임대료 현금지원액은 GDP 대비 약 0.06%로, 분석 대상 33개 국가들 중 18번째이다. 미국의 경우 이 두 가지 기준에서 모두 한국을 상회하며 중상위에 위치해 있다. 영국의 경우 가처분소득 대비 주택임대료 비중은 분석 대상 국가들 중 중상위 수준이지만, GDP 대비 주택임대료 현금지원액은 압도적 1위이다. 또한 프랑스의 경우 가처분소득 대비 주택임대료 비중이 분석 대상 국가들 중 중위권이지만, GDP 대비 주택임대료 현금지원액은 2위이다.

---

8) 한국보다 자가 비중이 낮은 국가들이 모두 독일어권 국가들이라는 점이 흥미롭다.

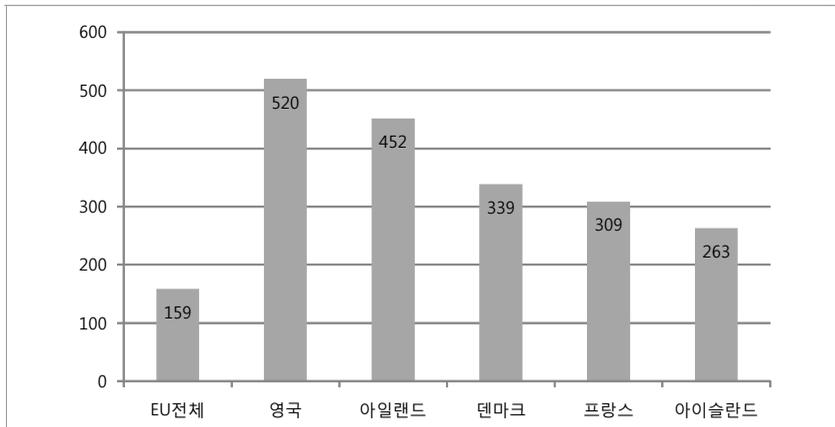
## 2. 유럽 사례

### 가. 영국

앞서 살펴보았듯이 영국은 GDP에서 주택임대료 지원금이 차지하는 비중이 미국 및 유럽 국가들 중 압도적으로 가장 높다(그림 2-3 참고). 이는 GDP 대비 비중으로 볼 때뿐만 아니라, 국민 1인당 지원금으로 볼 때도 그렇다. [그림 2-4]는 EU(European Union; 유럽연합) 회원국 중 국민 1인당 주거급여 지출액 상위 5대 국가를 보여주는데, 영국의 지출액이 압도적으로 가장 많다. 2015년 영국의 1인당 주거급여 지출액은 520유로로 EU 평균의 3배가 넘는다. 인구 규모가 작은 아일랜드, 덴마크를 제외하면, 영국과 비슷한 규모의 국가 중 영국 다음으로 주거급여 지출액이 큰 국가인 프랑스조차도 1인당 지원액이 영국보다 200유로 이상 적다.

그림 2-4. EU 내 2015년 1인당 주거급여 지출액 상위 5대 국가

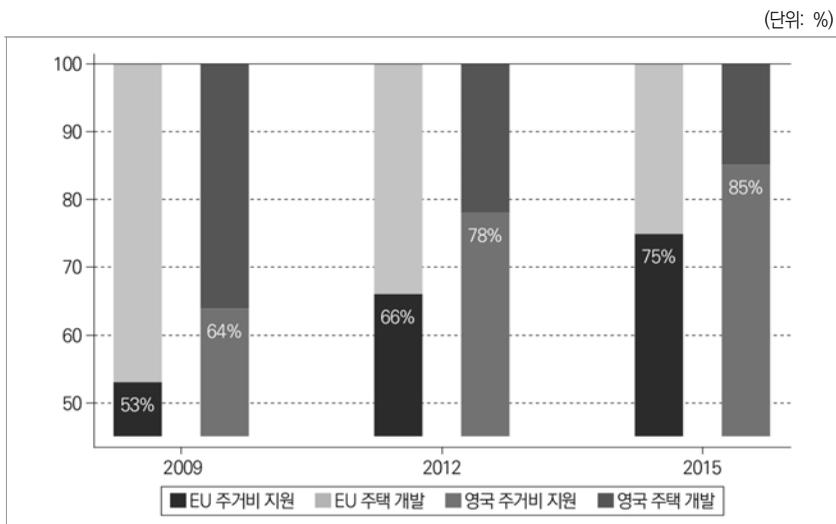
(단위: 유로)



자료: National Housing Federation(2017), Figure 6을 재인용.

영국 주거지원 정책의 또 다른 특징은 지출액의 대부분이 주거급여와 같이 주거비를 직접 지원하는 수요측면의 정책이라는 점이다. [그림 2-5]가 보여주듯이, 영국 주거지원 정책의 지출액에서 주거비 지원이 차지하는 비중은 EU 평균을 크게 상회하고, 꾸준히 증가하여 2015년 85%에 이른다. 이에 따라 주택개발과 같은 공급측면의 정책, 즉 임대주택시장에서 공급을 늘리는 정책의 비중은 감소하고 있다. 이처럼 영국의 주거비 지원은 이웃 국가들과 비교할 때 규모가 클 뿐만 아니라, 영국정부의 주거지원 정책에서 차지하는 비중도 매우 크다. 아래에서는 영국의 주거급여 정책에 대해 보다 자세히 살펴본다.

그림 2-5. 영국 주거지원 정책의 연간 지출액 중 주거비 지원 및 주택개발 비중



자료: National Housing Federation(2017), Figure 7을 재인용.

주거급여(Housing Benefit)는 영국의 대표적인 주거지원 정책으로, 저소득 가구의 주택임대료 지원이 목적이다. 주거급여의 수급권은 취업 여부와 무관하다. 단, 2013년 도입된 통합급여(Universal Credit)와 동시에 수급하는 것은 불가능하다. 주거급여가 지원하는 지출항목은 관리비를 포함한 주택임대료의

전부 또는 일부이다. 수급액은 가구의 재정상황, 가구 규모 및 구성, 임대 유형(공공 또는 민간), 임대주택 소재 지역, 임대주택 규모, 공실 여부 등에 따라 결정된다. 이때 재정상황은 소득, 타 급여의 수급액, 연금, 저축액(1만 6,000파운드 초과분) 등을 고려한다.<sup>9)</sup>

[그림 2-6]은 연도별 주거급여 수급가구 수 추이를 보여준다. 저소득 가구를 대상으로 하는 정책인 만큼, 수급가구 수는 실업률과 밀접한 관계를 가지고 있는 것으로 보인다. 특히 수급가구 수의 고점은 1~2년의 시차를 두고 실업률 고점을 따라가는 것으로 보인다.<sup>10)</sup> 또한 수급가구 수는 주기적으로 상승과 하락을 반복하는 가운데 장기적으로는 상승 추세에 있는 것으로 보이고, 많을 때는 500만 가구를 넘기도 했다. 특히 2012년과 2013년에는 전체 가구의 19%가 주거급여를 수급했다.<sup>11)</sup> 한편 2013년 통합급여가 도입됨에 따라 통합급여 수급가구는 주거급여를 수급할 수 없는데, 2017년까지는 통합급여 수급가구 수가 미미하여 주거급여 수급가구 수에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 보인다.

- 9) 수도광열비는 주거급여의 지원 대상이 아니다. 수도광열비 및 주택 연료 효율성 향상을 위한 시설 설치비는 별도의 정책을 통해 지원한다. 자료: 영국 정부 누리집, "Housing Benefit"(검색일: 2018. 11. 14) 및 "Find energy grants and ways to improve your energy efficiency"(검색일: 2018. 11. 14).  
 10) [그림 2-6]의 자료를 이용하여 주거급여 수급가구 수와 실업률 시차변수 간 상관계수를 구하면 다음과 같다(괄호 안은 유의확률).

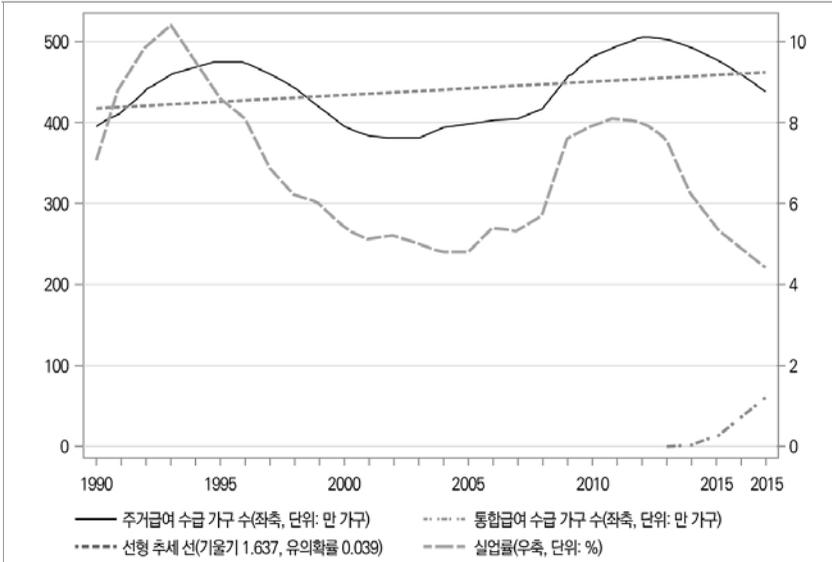
	실업률	전년도 실업률	전전년도 실업률
주거급여 수급가구 수	0.572(0.000)	0.603(0.000)	0.595(0.000)

또한 주거급여 수급가구 수를, 상관계수가 가장 높은 전년도 실업률에 단순회귀하면 다음과 같다(괄호 안은 유의확률).

	주거급여 수급가구 수
전년도 실업률	39.842(0.000)
상수항	96.269(0.214)
$R^2$	0.3630

11) 전체 가구 수: 2012년 2,661.4만, 2013년 2,666.1만. 자료: Office for National Statistics, "Total number of households by region and country of the UK, 1996 to 2017"(검색일: 2018. 11. 17).

그림 2-6. 연도별 주거급여(Housing Benefit) 수급가구 수 추이



자료: 수급가구 수는 Department for Work and Pensions, "Outturn and forecast: Spring Statement 2018", Table 1c(검색일: 2018. 11. 15); 실업률은 Office for National Statistics, "Unemployment rate (aged 16 and over, seasonally adjusted)"(검색일: 2018. 11. 7)을 이용하여 저자 작성.

주거급여의 급여액 결정 방식에서 첫 번째 특징은 가구의 상황에 따라 적정 주택 규모 기준을 둔다는 것이다. 이 기준을 초과할 경우 해당 규모에 대한 기준 임대료에서 일정액을 감액하여 수급액이 결정된다. 예를 들어, 공공임대주택에 대한 적정 주택 규모는 다음의 가구원들이 침실을 공유하는 것을 기준으로 결정된다: 부부 또는 연인(couple) 관계인 성인 가구원 2인, 16세 미만 동성 가구원 2인, 10세 미만 가구원 2인. 이를 기준으로 공실이 1개 있는 경우, 기준 임대료의 14%를 삭감하여 급여액이 결정된다. 공실이 2개 이상 있는 경우는 기준 임대료의 25% 해당액을 삭감한다.<sup>12)</sup> 민간임대주택의 경우에도 유사한 방식이 적용된다.<sup>13)</sup>

12) 영국 정부 누리집, "Housing Benefit"(검색일: 2018. 11. 14).

13) 영국 정부 누리집, "Local Housing Allowance: LHA bedroom calculator"(검색일: 2018. 11. 17).

급여액 결정 방식의 또 다른 특징은 지역별 차등을 세분화한다는 것이다.<sup>14)</sup> 2018년의 경우 총 152개로 지역을 구분하고, 지역별 역내 임대료 분포를 고려하여 기준 임대료를 결정한다.<sup>15)</sup> [표 2-1]은 주택 규모에 따른 지역별 주(週)당 기준 임대료를 요약하여 보여준다. 동일 지역에서도 주택 규모에 따라 기준 임대료가 약 3배까지 차이가 나고, 동일 규모의 주택도 지역에 따라 기준 임대료가 약 4배까지 차이가 난다. 이처럼 가구 규모 및 지역 특성에 따라 수급여액에 세분화한 차등을 두는 것은 주거복지의 형평성, 나아가 핵심생계비를 제외한 가처분소득의 형평성을 높일 것으로 보인다.

표 2-1. 지역별 및 주택 규모별 주(週)당 기준 임대료 분포 요약

(단위: 파운드)

주택 규모	최소값	최대값	평균
침실 미분리	47.74 (Sunderland)	144.84 (Central London)	68.25
분리된 침실 1개	69.73 (Hull & East Riding)	268.46 (Central London)	113.31
분리된 침실 2개	85.00 (West Pennine)	311.40 (Central London)	140.77
분리된 침실 3개	97.81 (Durham)	365.09 (Central London)	166.69
분리된 침실 4개	123.58 (Bradford & South Dales)	429.53 (Central London)	217.05

주: 괄호 안은 해당 지역.

자료: 영국 정부 누리집, "Local Housing Allowance (LHA) rates applicable from April 2018 to March 2019"(검색일: 2018. 11. 17)을 이용하여 저자 작성.

앞서 설명했듯이, 영국의 주거급여액은 이웃 나라들과 비교했을 때 매우 크고, 급여액이 해당 지역의 임대료 상황을 반영하여 매년 갱신되므로 꾸준하게

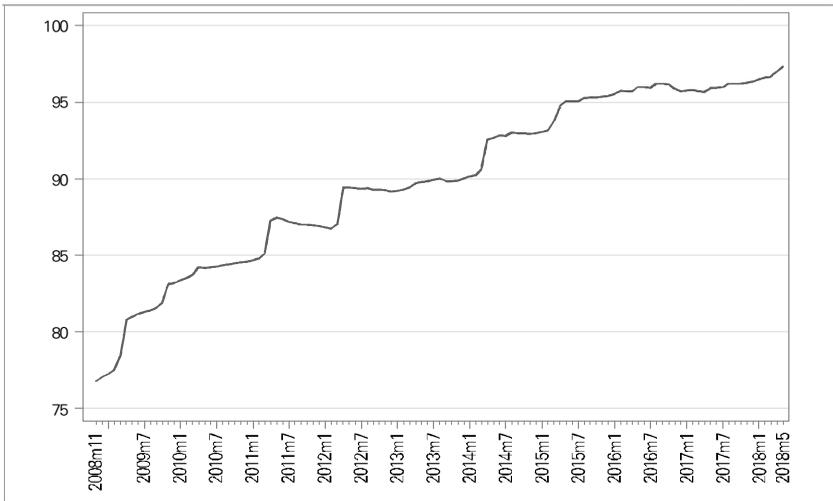
14) 영국 정부 누리집, "Housing Benefit"(검색일: 2018. 11. 14).

15) 영국 정부 누리집, "Local Housing Allowance (LHA) rates applicable from April 2018 to March 2019"(검색일: 2018. 11. 17).

상승하고 있다. [그림 2-7]이 보여주듯이, 주거급여 수급가구의 평균 주(週)급여액은 지속적으로 상승하여 2014년에 이미 90파운드를 돌파하였고, 머지않아 100파운드에 이를 전망이다. 1파운드당 1,421.16원의 환율을 적용하면, 이는 14만 2,116원에 해당하고, 이를 월급여로 환산하면 56만 8,464원에 해당한다.<sup>16)</sup>

그림 2-7. 영국 주거급여(Housing Benefit) 수급가구 주(週)급여액 평균

(단위: 파운드)



자료: Department for Work and Pensions, "Housing Benefit caseload statistics: data to May 2018"(검색일: 2018. 11. 14)을 이용하여 저자 작성.

관련 연구 결과는 이러한 영국의 주거급여가 가계빈곤을 감소 및 경제적 불평등 완화에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가한다. 예를 들어, European Commission(2016)은 영국의 주거급여가 2007년에 가계빈곤율을 4.59%p 감소시켰고, 2016년엔 그 효과가 증가하여 5.47%p 감소시킨 것으로 나타났다. 또한 소득불평등도 완화시키는 것으로 나타났는데, 역시 그 효과는 2007

16) KEB 하나은행 누리집, 「2018년 12월 5일 331회차 매매기준율」(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 5).

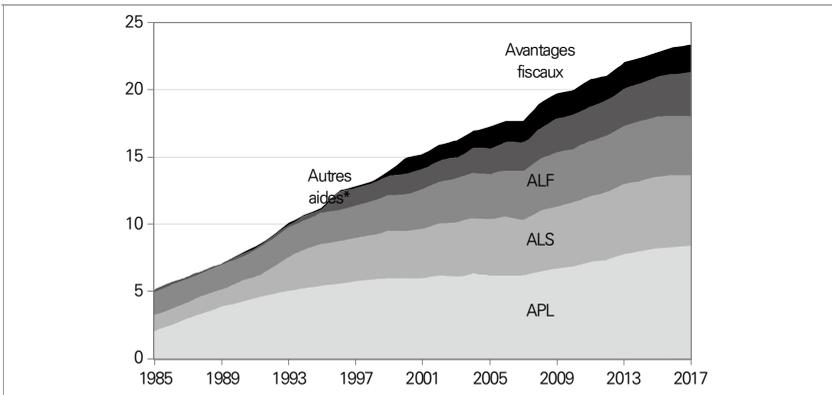
년보다 2016년에 더 컸다.<sup>17)</sup>

## 나. 프랑스

프랑스 주거비 지원 정책의 특징은 2인 이상으로 구성된 가구뿐만 아니라, 학생, 노인 등 취약계층 전반을 대상으로 한다는 것이다. 프랑스의 주거비 지원 정책은 1977년의 주택개혁을 분기점으로 확대되었다. 이후 정책의 규모가 꾸준히 증가하여 2017년에는 180억 유로를 기록하였다(그림 2-8 참고).<sup>18)</sup> 수급가구 수는 2017년 기준 570만 명으로 전체 프랑스 가구(2,931만) 중 19%를 차지한다.<sup>19)</sup> 특히 임차가구 중에는 주거비 지원 수급가구 비중이 무려 50%에 이른다.<sup>20)</sup>

그림 2-8. 주거비 보조정책 형태별 지급액 추이

(단위: 십억 유로)



주: 'Avantages fiscaux'는 세제혜택을, 'Autres aides'는 기타 지원정책을 가리킴.

자료: Commissariat général au développement durable(2018), p. 41 Graphique 2를 재인용.

17) European Commission(2016), pp. 24-26.

18) Commissariat général au développement durable(2018), p. 41.

19) Eurostat, "Private households by household composition"(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 22).

20) Ministère du Logement et de l'Habitat durable(2017), p. 21.

프랑스 최초의 주거비 지원 정책은 1948년 도입된 가족주택수당(ALF: Allocation de Logement Familiale)이다. 동 정책은 2차 세계대전 이후, 자녀가 있는 가구 중 시장가격으로는 주택에 거주할 수 없는 가구가 늘어남에 따라 이들의 주거비를 지원하기 위해 실시되었다. 이후 프랑스 정부는 1~2인 가구의 증가, 출산율 저하 등 사회구조의 변화를 반영하여 주거비 지원의 수급대상을 확대하였다. 1972년에는 자녀가 없는 취약계층을 대상으로 하는 사회적 주택수당(ALS: Allocation de Logement Sociale)이 도입되었고, 1977년에는 수요자의 소득수준을 감안하여 차등적으로 지원하는 차등적 주거수당(APL: Aide Personnalisée au Logement)이 도입되었다.<sup>21)</sup> 이처럼 프랑스의 주거비 지원 정책은 사회의 변화를 반영하여 지속적으로 개편되었다. 그 결과 자녀가 있는 가족뿐만 아니라 청년층, 노년층, 장기실업자 등 취약계층 전반이 혜택을 받을 수 있게 되었다.

프랑스의 주거급여 제도는 차등부담의 원칙을 따라 지역, 소득수준, 가구특성 등을 감안하여 지원 규모에 차이를 둔다. APL의 경우, 지원 대상은 △ 국가와 계약을 맺은 임대인이 소유한 주택의 임차인 △ 모기지 대출을 받아 주택을 구입한 자가 가구 등이다. ALF는 APL을 받지 못하는 경우 중 부양가족이 있거나 부부의 연령 합이 만 55세 미만인 부부를 대상으로 한다. ALS는 앞의 두 프

표 2-2. 가구 구성 및 거주 지역에 따른 주거비 보조 상한액

(단위: 유로)

가구 구성	1급 지역	2급 지역	3급 지역
1인 가구(자녀 없음)	295.05	257.14	241.00
부부(부양가족 없음)	355.85	314.74	292.16
부부(부양가족 있음)	402.18	354.17	327.59
부양가족 추가에 따른 할증액	58.34	51.54	46.95

자료: Arrêté du 26 décembre 2000 relatif à l'allocation de logement(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 22).

21) *Ibid.*, p. 21.

로그래에 해당되지 않는 모든 가구를 대상으로 한다.<sup>22)</sup> [표 2-2]는 가구별 및 지역별 주거비 보조 상한액을 요약한다.

APL과 ALF, ALS는 지원금을 실제 수령하는 주체가 다르다. APL의 경우 수급자가 임차인일 경우 해당 주택의 임대인에게 지원금이 지급되고, 자가 거주일 경우 해당 주택의 대출과 관련된 은행에 지원금이 지급된다. 따라서 임차인은 임대료 또는 월 상환액에서 주거비 보조금을 제외한 차액만 지불하면 된다. 반면에 ALF, ALS의 경우 생계비 보조의 형태로, 수급자에게 직접 지급된다. 이 경우에도 특수한 경우 임대인에게 직접 지급되기도 한다.<sup>23)</sup>

[표 2-3]은 주거비 보조 형태에 따른 수급자 수와 월평균 수급액을 보여준다. 가장 수급자가 많은 보조금은 ALS이나, 가구당 월평균 수급액은 다른 두 보조금보다 적은 편이다. 이는 부양가족이 없는 1인 가구 중심의 취약계층을 대상으로 한다는 점이 반영되었기 때문이다.

표 2-3. 주거비 보조 프로그램별 2017년 수급자 수 및 월평균 수급액

보조금 형태	구분	수급가구 수(천 명)	가구당 월평균 수급액(유로)
APL	주택 소유자	92	207
	주택 임차인	2,163	289
	합계	2,256	285
ALS	주택 소유자	88	87
	주택 임차인	2,186	187
	합계	2,274	183
ALF	주택 소유자	262	145
	주택 임차인	1,005	323
	합계	1,267	286

자료: Commissariat général au développement durable(2018), p.41 Tableau 1을 재인용.

22) 프랑스 정부 누리집, “Quelles sont les différences entre les allocations logement?”(검색일: 2018. 11. 22).

23) 프랑스 정부 누리집, “Quelles sont les différences entre les allocations logement?”(검색일: 2018. 11. 22).

한편 주거비 보조 외에도 프랑스 정부는 취약계층을 위한 주택공급을 꾸준히 하고 있다. 특히 2000년에 제정한 「도시 연대와 재생에 관한 법률(Loi relative a la solidarite et aurenouvellement urbains)」을 통해, 일드프랑스(Ile de France) 지역의 경우 인구 1,500명 이상의 도시에 대해, 그리고 그 외 지역의 경우 인구 3,500명 이상의 도시에 대해 일정 비율 이상의 공공주택을 의무화하였다. 또한 동 법이 2013년 개정되며 모든 지방자치단체로 하여금 2025년까지 신규 주거지 개발 시 25%를 공공주택 용도로 배정하도록 함에 따라 공공주택이 지속적으로 건설되고 있다.<sup>24)</sup>

프랑스 정부는 2017년에 발표한 주택정책을 통해 ① 더 낮고 값싼 주택을 건설하여 공급충격을 유발하고 ② 취약계층을 보호하며 ③ 생활환경을 개선할 계획을 발표하였다. 특히 민간이 공공주택 건설을 위해 토지를 매매할 경우 양도소득세를 100% 감면해줌으로써 공공주택 건설을 활성화시키려 하고 있다. 또한 민간주택 임차인 중 직업훈련 프로그램 참가자나 견습생 등 안정적 소득이 보장되지 않는 취약계층에 대해 최대 10개월까지는 추가적인 계약 갱신을 금지하고 보증금 없이 계약할 수 있도록 함으로써 취약계층의 주거 안정성을 보장하고자 한다.<sup>25)</sup>

### 3. 미국 사례

#### 가. 오바마 행정부 이전

오바마 행정부 이전까지 시행된 미국의 저소득층 주거지원 정책은 다음의 3가지로 분류된다: ① 정부차원의 공공주택 개발 및 임대(이하 ‘공공주택 프로그램

---

24) 임병권 외(2018), p. 12.

25) 프랑스 정부 누리집, “The Government’s housing strategy”(검색일: 2018. 10. 3).

램') ② 정부의 지원을 통한 민간차원의 주택 개발 및 임대(이하 '민간 프로그램') ③ 정부의 주택 바우처(voucher) 지급(이하 '바우처 프로그램').

공공주택 프로그램은 미국 연방정부 최초의 저소득층 주거지원 정책이다. 대공황의 여파가 가시지 않았던 1937년에 미국은 주택법(Housing Act of 1937)을 제정하여 본격적인 저소득층 주거지원 정책을 마련하였다. 동 정책의 목표는 신축주택 공급 증가였는데, 주택 신축을 통해 건설부문 일자리를 늘림으로써 경기회복을 촉진하고, 동시에 빈민구제, 슬럼(slum) 청산 등을 꾀하였다. 주택의 개발비용은 연방정부가 부담하였고, 관리비용의 대부분은 해당 지방정부가 부담하였다. 세입자 선별은 지방정부의 책임하에 이루어졌고, 주택 소유권 역시 지방정부에 귀속되었다. 시행 초기에는 지방정부가 임대수입으로 관리비용의 대부분을 충당하였으나, 주택의 노후화가 진행됨에 따라 관리비용이 상승하여 지방정부의 재정 부담이 늘어났다. 이에 대한 보완책으로 1960년대 들어 연방정부가 관리·보수비용의 상당 부분을 책임지기 시작했다. 정책 도입 초기에는 임대료가 소득수준과는 무관하게, 관리비용 충당 차원에서 낮게 책정되었으나, 관리비용이 빠르게 상승함에 따라 세입자 소득의 25~30% 수준으로 상향 조정되었다.<sup>26)</sup>

공공주택 프로그램은 시작 단계부터 강한 반발에 직면하였는데, 주로 주택 시장 내 경쟁 심화를 우려한 민간업자들이 반발하였다. 더불어, 자신들의 주거 지역이 빈민화·슬럼화될 것을 우려한 지역사회의 반발도 거셌다. 이러한 반발은 1950년대 들어 격화되었다. 동시에 프로그램의 효율성에 대한 문제제기도 시작되었는데, 개발단계에서부터 운영 및 관리에 이르기까지 모든 부분에 대한 결정권이 정부에 있었기 때문에, 시장기제에 의한 효율적인 결정을 기대하기 힘들다는 것이 주된 지적이었다.<sup>27)</sup> 이러한 반발과 비판에 의해 공공주택 프로그램은 점차 그 동력을 상실하였고, 공공주택 수는 1990년대 초 140만 개로

---

26) Collinson, Ellen, and Ludwig(2015), Sections I.A, I.B.

27) Olsen(2001), Section 4.

정점을 찍은 후 하락하는 추세이다. 최근에는 신축 공공주택은 전무한 반면, 노후 공공주택은 지속적으로 철거되고 있다.<sup>28)</sup>

공공주택 프로그램이 많은 비판에 직면하고 유명무실화되자, 그 보완책으로 1960년대부터 민간 프로그램이 등장하였다. 민간 프로그램 역시 주택 신축을 통해 저소득층에 주거지원을 한다는 점에서는 공공주택 프로그램과 다를 바 없다. 그러나 전적으로 정부에 의해 운영된 공공주택 프로그램의 문제점을 보완하고자 나온 대책인 만큼, 민간, 즉 시장을 개입시킴으로써 효율성을 개선하고자 하였다.

민간 프로그램의 운영방식은 다음과 같다. 정부와 협약을 맺은 민간업자가 주택개발을 담당하고, 소유권 역시 민간업자에 귀속된다. 개발과정에서 민간업자는 정부로부터 시장이자율보다 낮은 이자율로 개발자금을 지원받는 대신, 세입자들에게는 시장임대료 이하의 임대료를 부과한다. 정책 도입 초기에는 비영리 민간단체만 참여할 수 있었으나, 점차 영리조직의 참여도 허락되었다. 민간업자들이 폭리를 취하는 것을 방지하기 위해 정부는 이들의 순수익(net revenue)에 제한을 두었다. 그러나 높은 개발비용으로 인해 민간업자들은 높은 임대료를 부과할 수밖에 없었다. 따라서 저소득층 세입자들에게 돌아가는 혜택이 크지 않다는 문제가 제기되었다.<sup>29)</sup>

이에 대한 보완책으로 연방정부는 1974년에 NCSR(New Construction and Substantial Rehabilitation) 프로그램을 신설하여 저소득층 세입자들에게 임대료를 직접 지원하기 시작했다. 그러나 이에 따른 연방정부의 비용부담이 너무 커서, 연방정부는 또 다른 보완책으로 저소득층 주택 세액공제 프로그램인 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)를 1986년에 신설한다. LIHTC의 운영주체는 주정부이고, 주택 개발자에게 세액공제를 제공한다. 구체적으로는 신축 주택단지에 입주한 세입자 중 20% 이상이 해당 지역 중위소

---

28) Collinson, Ellen, and Ludwig, *op. cit.*, Sections I.A.1.

29) Olsen, *op. cit.*, p. 5.

득의 50% 이하이거나 세입자 중 40% 이상이 해당지역 중위소득의 60% 이하 일 경우 개발자는 세제혜택을 받을 수 있다.<sup>30)</sup>

1974년 기존주택프로그램(Existing Housing Program)에 의해 신설된 바우처 프로그램은 주택 개발을 전제로 하지 않는다는 점에서 앞의 두 정책과 차별된다. 본 정책에 의하면 저소득층 세입자들은 소득의 30%에 달하는 임대료만 부담하고, 이를 초과하는 부분은 상한액 한에서 정부가 부담한다. 혜택을 받기 위해서는 세입자가 해당 지역 중위소득의 50% 이하 소득자로 분류되어야 한다. 일반적으로 공급(제공되는 주택 수)에 비해 수요(조건을 만족하고 혜택 받기를 원하는 저소득층 수)가 많기 때문에, 혜택을 받기 위해서는 먼저 대기자 명단에 이름을 올려야 한다. 노숙인 등 극빈층에 우선권이 부여되기도 한다.<sup>31)</sup>

표 2-4. 미국의 저소득층 주거지원 정책 현황

프로그램	입주 시 소득 기준	혜택 유지를 위한 소득 조건	임대료
공공주택	해당지역 중위소득의 80% 이하 및 입주자들의 40% 이상은 해당 지역 중위소득의 30% 이하	소득수준이 상한 이상으로 증가해도 당국 재량에 따라 결정	세입자 소득의 30% 혹은 고정 임대료
NCSR	해당지역 중위소득의 80% 이하	소득이 상승해도 유지 가능하나 상응하는 임대료 상승 수반	세입자 소득의 30%
LIHTC	해당지역 중위소득의 60% 이하	소득이 상승해도 혜택 유지 가능	고정 임대료
바우처	해당지역 중위소득의 50% 이하 및 입주자들의 75% 이상은 중위소득의 30% 이하	조건을 6개월 이상 만족시키지 못할 경우 혜택 정지	세입자 소득의 30%

자료: Collinson, Ellen, and Ludwig(2015), Table 1을 재인용.

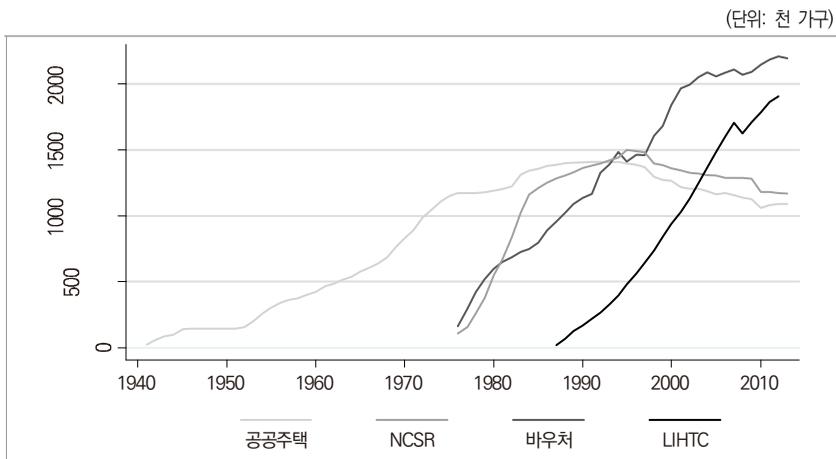
[표 2-4]는 현재 시행 중인 미국의 저소득층 주거지원 정책을 요약한다. [그림 2-9]가 보여주듯이, 바우처 프로그램은 앞서 소개한 세 가지 정책유형 중 가장 늦게 도입되었지만 가장 규모가 큰 정책으로 자리매김했다. Collinson,

30) Olsen, *op. cit.*, Sections II.B.

31) Susin(2002), Sections 1.3.

Ellen and, Ludwig(2015)에 의하면, 앞서 소개한 세 가지 유형의 주거지원 정책의 수혜가구 수는 2013년 기준 약 600만에 이른다. 또한 LIHTC의 경우를 제외하면 수혜가구의 연평균 소득은 1만 2,000~1만 3,000달러이고, 가구 부담 임대료는 평균적으로 304달러인 것으로 조사되었다. 또한 수혜가구의 95%가 해당 지역 중위소득의 50% 미만에 해당하는 소득을 얻는 것으로 나타났다.

그림 2-9. 저소득층 주거지원 정책수혜가구 수



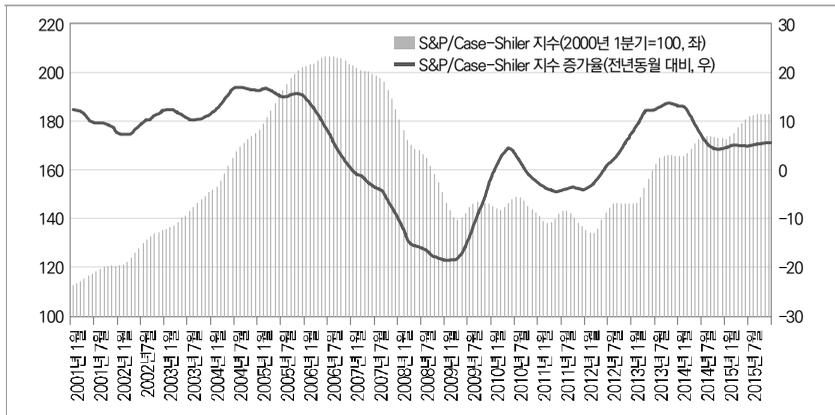
자료: Collinson, Ellen, and Ludwig(2015), Figure 1을 재인용.

## 나. 오바마 행정부의 사례

2000년 이후 주택가격의 급격한 상승과 모기지 회사의 방만한 대출 등으로 미국 주택시장에는 버블이 형성되었다. 이는 결국 2007년 발생한 서브프라임 모기지 사태를 야기하였고, 이러한 금융시장의 부실이 2008년 들어 실물경제로까지 확대되며 미국경제가 침체되었다. [그림 2-10]이 보여주듯이, 오바마 행정부 출범 당시 미국의 주택가격은 정점을 찍었던 2006년 6월에 비해 29.1%나 하락한 상황이었다. 주택가격 하락으로 주택 잔여가치(home equity

value)도 하락함에 따라 모기지 연체율과 주택 차압률이 상승하였고, 이것이 다시 금융기관 부실 확대 및 주택가격 추가 하락을 일으키는 악순환이 발생하고 있었다. 이러한 상황에서 2009년 1월 출범한 오바마 행정부의 급선무는 미국 주택가격의 급격한 하락을 막고 중산층의 주거안정을 확보하는 일이었다.

그림 2-10. 미국 주택가격지수 추이



자료: Bloomberg DB(검색일: 2018. 7. 2)를 이용하여 저자 작성.

이러한 배경 아래, 오바마 행정부는 취임 직후인 2009년 2월에, 주택보유자들에 대한 차환(refinancing) 조건 완화, 채무조정 등을 주요 내용으로 하는 ‘주택보유자 지원 및 안정화 대책(HASP: Homeowner Affordability and Stability Plan)’을 발표하였다. 예산규모가 750억 달러에 달하는 본 대책의 주요 내용은 다음과 같다.<sup>32)</sup> 우선 고금리 주택담보대출을 받고 있거나, 주택가격 하락으로 인해 은행으로부터 주택담보대출을 받기 어려워진 주택보유자들에게 저금리 대출 기회를 제공하였다. 구체적으로, 연방저당권협회(Fannie Mae), 연방주택금융저당회사(Freddie Mac) 등과 같은 정부보증기관(GSE:

32) U.S. Department of the Treasury 누리집, “Homeowner Affordability and Stability Plan Fact Sheet”(검색일: 2018. 7. 4).

Government Sponsored Enterprises)의 보증을 통해 약 400만~500만 명의 주택소유자들에게 저금리 모기지 리파이낸싱(refinancing) 기회를 제공하였다. 특히 주택담보대출비율(Loan To Value)이 80% 이상이어서 정부보증 기관으로부터 담보대출이 불가능했던 주택보유자들에게도 저금리 모기지 리파이낸싱 기회를 제공함으로써 원리금 상환 부담을 줄여주었다. 또한 대출연체 위기에 있거나 이미 연체 중인 300만~400만 명의 주택보유자들에 대해 채무상환액이 소득의 31%를 넘지 않도록 제한하였다. 이는 경기침체로 직장에서 해고되어 주택담보 대출금을 감당하기 어려운 주택보유자들의 이자율과 대출금을 일정 기간 줄여주기 위한 것이었다. 또한 차압 위기에 있는 주택소유자들이 현재 살고 있는 주택에 계속 거주할 수 있도록 조치하였다. 이는 주택공실 증가로 주택가격이 하락하는 것을 방지하기 위한 목적이었다.<sup>33)</sup>

오바마 행정부의 이와 같은 주택보유자 지원 및 안정화 대책은 주택보유자들의 원리금 상환 부담 경감 및 주택 차압 방지에 기여한 것으로 보인다. 백악관에 따르면 동 대책으로 600만 이상의 가구가 모기지 리파이낸싱과 채무조정 등의 혜택을 받았다. 특히 연방주택금융국(FHFA: Federal Housing Finance Agency)의 모기지 리파이낸싱 프로그램인 HARP(Home Affordable Refinancing Program)를 통해 200만 이상의 가구가 가구당 매년 약 3,000달러를 절약할 수 있었던 것으로 나타났다.<sup>34)</sup> 또한 [그림 2-11]이 보여주듯이, 채무조정 프로그램인 HAMP(Home Affordable Modification Program)를 통해서도 2013년 말까지 130만 명 이상의 주택소유자들이 저금리 모기지 상환 혜택을 영구적으로 적용받게 되었다.<sup>35)</sup>

---

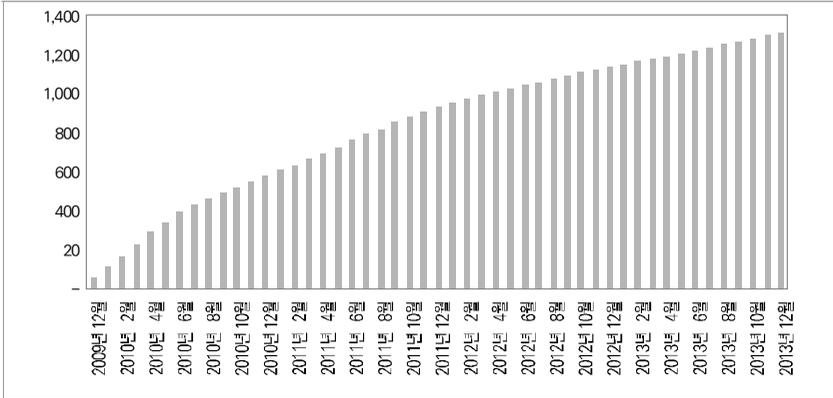
33) Forbes(2009. 2. 18), "President Barack Obama on the Home Mortgage Crisis"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 5).

34) The White House 누리집, "Jobs & The Economy: Putting America Back To Work"(검색일: 2018. 7. 4).

35) U.S. Department of the Treasury 누리집, "Making Home Affordable Program Performance Report"(검색일: 2018. 7. 4).

그림 2-11. 오바마 행정부의 영구적인 저금리 채무조정(HAMP) 누적 수혜 건수

(단위: 천 건)



자료: U.S. Department of the Treasury 누리집, "Making Home Affordable Program Performance Report"(검색일: 2018. 7. 4)을 이용하여 저자 작성.

HARP 및 HAMP 외에도 주택차압 방지 프로그램인 HAFA(Home Affordable Foreclosure Alternatives), 실직 시 모기지 납입 중지 프로그램인 HAUP(Home Affordable Unemployment Program) 등도 언급할 만하다. HAFA는 불가피하게 집을 팔아야 하는 주택소유자들이 매입자가 없을 경우에도 주택을 팔 수 있도록 도와주는 제도로, 주택소유자는 모든 잔존 모기지 부채로부터 면제될 뿐만 아니라 최대 1만 달러의 이주지원금도 받을 수 있다.<sup>36)</sup> HAUP는 실직자가 일자리를 찾는 동안 모기지 납입을 중지하도록 함으로써 주거에 대한 걱정 없이 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 지원하는 제도이다.<sup>37)</sup>

앞서 언급했듯이 미국 행정부는 오바마 정부의 이러한 주택안정화 정책이 성공적이었다고 평가한다. 특히 HARP는 글로벌 금융위기 대책 중 가장 성공적인 편이었다는 평가를 받고 있다. 그에 따라 2016년 12월 종료 예정이었던 정책이 2차례 연장되었고, 오바마 행정부의 정책에 대해 전반적으로 비판적인

36) The Balance(2017. 1. 24), "Is the HAFA Short Sale program Right for you?"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 5).

37) CNN Money(2011. 9. 30), "Obama's housing scorecard"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 5).

트럼프 행정부에서도 유지되었다.<sup>38)</sup>

이러한 긍정적인 평가에도 불구하고, 정책 설계 및 집행에서의 허점에 대한 비판도 존재한다. 특히 70%에 달하는 주택소유자들이 정부 지원 프로그램에 신청하였다가 거절당한 것으로 나타나, 정책 설계 및 집행에서의 허점이 정책

표 2-5. 저소득층 모기지 지원을 위한 주(state)정부 프로그램 대표 사례

주	대표 사례
앨라배마, 아칸소	연방정부의 HUD(Housing and Urban Development)와 연계된 상담기관 운영. 이를 통해 무료 또는 저비용 상담 및 관련 서비스 지원. 상담기관을 통해 모기지 대출기관과 대출 조정 조건 등을 협상할 수 있음.
애리조나	상담서비스 제공 및 공과금 등에 대한 재정 지원
캘리포니아	연방정부 펀드인 Hardest Hit Fund를 활용하여, 모기지 상환 지원
매사추세츠	Mortgage Relief Fund를 통해, 뉴잉글랜드 지역의 모기지 상환 지원
뉴욕	State of New York Mortgage Agency는 주택소유자들의 보다 안전한 고정이자율 모기지 리파이낸싱 지원. 주 중위소득 125~165%까지도 신청 가능
뉴저지	Homeownership Preservation Refinance Program을 통해 30~40년 만기 저리 모기지 대출을 적용받을 수 있도록 지원. 주 중위소득 140% 이하 신청 가능. 이와 관련된 상담서비스도 함께 제공하고 있음.
오하이오	Ohio Housing Finance Agency Opportunity Loan Refinance 프로그램을 통해, 대출상환에 어려움을 겪고 있는 주택소유자들이 30년 만기 저금리 고정 이자율을 적용받을 수 있도록 지원. 자가소유주택 거주자만 신청 가능하고 HUD가 승인한 기관에서 최소 4시간의 상담을 받아야 함.
펜실베이니아	연소득 12만 달러 미만일 경우 Refinance to an Affordable Loan Program을 통해 30년 만기 고정 이자율 모기지 제공. Pennsylvania Housing Finance Agency가 운영하는 Homeowners' Equity Recovery Opportunity Loan Program을 통해 대출 지원
텍사스	Texas Department of Housing and Community Affairs는 월세 지불에 어려움을 겪는 사람들을 재정적으로 지원하기 위한 바우처 제공
버지니아	연방정부의 Hardest Hit Fund를 활용하여, 실직했거나 소득이 상당히 감소한 주택소유주의 모기지 상환 지원
워싱턴	모기지 및 재산압류 관련 무료 변호사 상담

자료: 김태완 외(2016), pp. 113~114를 요약.

38) FHFA(2017. 8. 17), "FHFA Announces Modifications to High LTV Streamlined Refinance Program and Extension of HARP Through December 2018"(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 6).

의 효과를 반감시켰다는 비판을 받는다.<sup>39)</sup>

한편 상기한 연방 차원의 정책 외에, 주(state)정부 차원의 저소득층 모기지 지원 프로그램들이 있다. 이들은 일반적으로 대출 조건 조정, 리파이낸싱 지원, 바우처 제공, 상담 서비스 제공 등인데 [표 2-5]는 대표적인 사례들을 요약한다.

## 4. 정책 시사점

앞서 [그림 2-1]에서 살펴보았듯이 한국은 임대료 거주하는 사람들의 비중이 유럽 및 미국과 비교할 때 적지 않은 편이다. 반면에 주거비 지원으로 지출되는 금액의 GDP 대비 비중은 높지 않다(그림 2-3 참고). 이는 주거비를 지원받는 대상이 적고, 지원 금액도 낮음을 시사한다. 실제 한국의 주거급여 수급가구는 2017년 93만 5,767가구로, 전체 가구의 약 4.6%에 해당한다.<sup>40)</sup> 앞서 살펴본 바와 같이 영국과 프랑스의 경우 전체 가구의 19%가 주거급여를 수급하는 것에 비하면 현저하게 낮다. 이러한 비교는, 2018년 현재 중위소득의 43% 이하로 설정되어 있는 주거급여 수급자 선정기준을 확대할 필요가 있음을 시사한다. 앞서 살펴보았듯이 미국 또한 선정기준의 소득 상한이 한국보다 훨씬 높다. 또한 [표 2-6]이 보여주듯이 한국의 주거급여액 기준은 지역 및 가구 규모에 따라 월 13만 6,000~37만 8,000원이다. 앞서 살펴보았듯이 영국은 주 당 47.74~429.53파운드(표 2-1 참고), 이를 단순히 월 단위로 환산하면 190.96~1,718.12파운드이고, 1파운드당 1,421.16원의 환율을 적용하여 원화로 환산하면 약 27만 1,000~244만 2,000원이다. 마찬가지로의 방법으로 앞서 [표 2-2]에서 살펴본 프랑스의 경우를 1유로 당 1,263.02원의 환율을 적용하여 원화로 환산하면 약 30만 4,000~50만 8,000원이다.<sup>41)</sup> 영국과 프랑스의

39) Los Angeles Times(2016. 12. 30), "Obama's foreclosure prevention program has helped for fewer homeowners than expected"(온라인 자료, 검색일: 2018. 11. 19).

40) 보건복지부(2018), 표 5; KOSIS, 「가구형태별 가구 및 가구원」(검색일: 2018. 12. 11).

41) KEB 하나은행 누리집, 「2018년 12월 5일 331회차 매매기준율」(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 5).

(물가수준을 감안한) 1인당 GDP가 한국의 1.1배 수준임을 감안하면, 한국의 주거급여액은 너무 낮다.<sup>42)</sup> 본 장의 분석은 한국이 주거급여 수급자 선정기준을 확대하고 주거급여액 기준도 높일 필요가 있음을 시사한다.

표 2-6. 한국의 2017년도 월 주거급여액 기준

(단위: 만 원)

구분	1급지(서울)	2급지(경기·인천)	3급지(광역시)	4급지(그 외 지역)
1인	20.0	17.8	14.7	13.6
2인	23.1	20.0	15.8	14.7
3인	27.3	24.2	18.9	17.8
4인	31.5	28.3	22.0	20.0
5인	32.5	29.4	23.1	21.0
6인	37.8	34.7	26.2	24.2

자료: 보건복지부(2018), p. 13.

앞서 살펴보았듯이 영국의 경우, 한국의 주거급여액 기준에 해당하는 기준 임대료를 설정할 때 총 152개로 지역을 구분한다. 이에 비해 한국은 오직 4개의 지역 구분이 있을 뿐이다(표 2-6 참고). 또한 영국의 경우 동일 규모의 주택도 지역에 따라 기준 임대료가 약 4배까지 차이가 나는데, 한국의 경우 그 차이가 1.6배 미만이다. 이는 한국의 지역 간 주거복지 형평성, 나아가 핵심생계비를 제외한 가처분소득의 형평성이 매우 낮을 것임을 시사한다. 따라서 주거급여액 기준 임대료 설정의 지역 단위를 더 세분화할 필요가 있다.

또한 앞서 살펴본 바에 따르면 영국과 프랑스에서는 대부분의 경우 주거급여가 임대인에게 직접 지급된다. 반면에 한국은 대부분의 경우 수급자에게 직접 지급된다.<sup>43)</sup> 이 경우 수급권자가 수급액을 다른 용도에 사용할 수 있으므로, 주거비 부담을 줄여준다는 제도의 취지가 퇴색될 수 있다. 따라서 한국도

42) OECD, "Gross domestic product (GDP): GDP per head, US \$, constant prices, constant PPPs, reference year 2010"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 12).

43) 마이홈포털 누리집, 「임차가구 지원」(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 12).

임차가구의 경우 수급액을 임대인에게 직접 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우, 논란이 되었던 임대사업자 등록 문제를 개선할 수 있다는 장점도 기대할 수 있다.<sup>44)</sup>

저소득층 주거비 지원 정책의 효과를 양적으로 평가한 연구들은, 한국 정부가 주거비 지원 확대를 통해 기대하고 있는 ‘주거비 경감 → 가처분소득 증가 → 소비 증가’의 연쇄효과가 유효하다는 증거를 제시한다. 예를 들어, Abt Associates Inc. *et al.*(2006, Chapter 5)는 2000년대 초반 미국 자료를 사용하여, 미국의 주거비 지원 정책인 Welfare to Work Voucher(WtWV)가 수급가구의 월평균 식료품비 지출을 약 40달러 증가시킨 것으로 추정하였다. 공공주택과 같은 공급측면의 지원 정책 또한 수급가구의 소비를 진작시키는 것으로 평가받고 있다.<sup>45)</sup> 따라서 주거비 지원 확대는 핵심생계비를 경감하여 소비 여력을 늘려줌으로써 소득주도 성장을 이루고자 하는 현 정부의 정책방향에도 부합한다.

한편 주거비 지원 정책은 수급가구의 주거서비스 수요를 늘림으로써 주택임대료를 높이는 결과를 낳는 경향이 있다. 즉, 임대주택의 공급이 완전하게 탄력적이지 않은 한, 수요곡선의 우측 이동에 따라 균형가격이 상승하는 것이다. 따라서 주거비 지원액의 일부는 임대인에게 귀속된다. 이는 주거비 지원 정책의 효과를 반감시키는데, 그 정도는 임대주택의 공급이 비탄력적일수록 크다. 예를 들어, 1994년 미국 자료를 이용한 Susin(2002)의 연구는 주거비 지원이 임대료를 평균적으로 16% 높였다고 추정하였다. 따라서 주거비 지원 정책 설계 시, 이러한 부작용을 완화하여 정책의 효율성을 높이기 위해 공급측면의 보완책도 함께 고려해야 한다.

본 장의 분석은 주거와 관련된 여러 문제 중 일부만을 다루었다. 특히 한국의

---

44) 강성휘(2018. 11. 12), 「“전입신고 하겠다면 방 못줘”」(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 12).

45) 예를 들어, 뉴욕시 공공주택에 대한 Olsen and Barton(1983)의 평가, 프랑스 공공주택에 대한 Le Blanc and Laferrère(2001)의 평가 등 참고.

주택문제에서 중요한 부분을 차지하는, 자산으로서 주택의 역할은 다루지 않았다. 따라서 실제 정책을 설계·집행할 때는 주택문제에 수반되는 다양한 측면을 염두에 두어야 할 것이다.

## 2장 부록. 통신비 지원 정책

### 가. 유럽 사례

EU 차원의 통신비 지원 정책은 2002년 제정되고 2009년 개정된 ‘보편서비스 지침(Universal Service Directive)’에 기반하고 있다. EU는 이를 바탕으로, 일정 수준 이상의 통신 관련 서비스를 차별 없이 적정한 가격에서 최종소비자에게 제공하기 위한 기준을 회원국들에 제시한다. 회원국들은 본 지침을 국내법에 반영해야 하는데, 구체적인 방식은 회원국마다 다르다. 대표적인 예로는 가격상한제, 단일가격제, 취약계층 대상 특별요금제, 인터넷 접근이 어려운 가구에 대한 보조금 지급 등이 있다. 특히 영국과 프랑스는 유선전화 및 인터넷에 대해 저소득층 전용 요금제를 실시하고 있다.<sup>46)</sup>

영국의 경우 「보편적 서비스법(Universal Service Legislation)」을 바탕으로, 통신 담당 정부부처인 Ofcom의 주도 아래 취약계층에 통신서비스를 지원한다. ‘보편적 서비스 제공자’로 지정되어 있는 BT(British Telecom)는 저소득층뿐만 아니라 통합급여(Universal Credit), 구직수당, 연금 등의 수급자를 대상으로 유선전화와 인터넷에 대해 상대적으로 저렴한 요금제를 제공하고 있다.<sup>47)</sup> BT의 취약계층 요금제인 BT Basic의 경우, 유선전화 서비스의 요금이 월 5.1~10파운드이다. 2014년 실시된 BT Basic Broadband는 유선전화뿐만 아니라 인터넷도 이용할 수 있는데, 인터넷 이용 시 추가요금은 월 9.95파운드(약 1만 5,000원)이다.<sup>48)</sup>

요금제는 이처럼 너그럽게 설계되어 있으나, 동 요금제의 활용도는 저조하

---

46) European Parliament(2016), pp. 2-3.

47) BT 외에 KCOM도 보편적 서비스 제공자로 지정되어 있는데, KCOM은 Hull 지역을, BT는 나머지 지역을 담당한다. Ofcom(2017), p. 30.

48) BT(2018), pp. 3-5.

다. 요금제 사용 자격이 되는 가구 중 10%만 이용하고 있는 것으로 알려져 있는데, 낮은 인지도가 그 원인으로 지적되고 있다. 또한 전화의 경우 동 요금제로 사용할 수 있는 통화량이 너무 낮다는 비판도 있다.<sup>49)</sup>

프랑스에서는 France Télécom의 브랜드인 Orange가 기초생활보조금, 한부모 가정 보조금 등의 수급자를 대상으로 전용 요금제를 운영하고 있다. 동 요금제를 통해 전화, 인터넷, TV를 함께 이용할 경우 월 요금은 20유로이다. 또한 파리시 정부는 2008년에 저소득 가정 대상 저가 초고속 인터넷 제공 프로그램 도입하였다. 대상은 파리 소재 공공주택 거주민으로, 월 1.19유로에 512kbp의 인터넷과 18개의 TV채널을 제공한다.<sup>50)</sup>

벨기에는 우편 및 통신 분야의 정책기관인 BIPT(Belgian Institute for Postal services and Telecommunications)가 2005년에 전자통신법 부속서 22조를 개정하며 사회적 요금제(Social Tariff)를 도입하였다. 이에 따라 매출 규모 5천 만 유로 이상인 통신사업자는 취약계층에게 통신요금을 할인해 줄 의무가 있다. 구체적으로는 장애인, 만 65세 이상 노인, 수급자 등의 기준에 해당하는 경우 중 소득이 일정 수준 이하이면 기본료 월 40% 할인(최대 8.4 유로) 및 통신비 최대 월 3.1유로 할인을 받는다.<sup>51)</sup>

## 나. 미국 사례

미국정부는 1985년 이래 저소득층에게 휴대전화, 인터넷 등의 요금을 지원해주는 정책을 실시하고 있다. 통신비 지원 정책은 크게 월 요금을 지원해주는 라이프라인(Lifeline) 프로그램과 가입비를 면제해주는 링크업(Link Up) 프로그램으로 구분된다.<sup>52)</sup> 라이프라인 프로그램의 전반적인 관리는 연방통신위원회

---

49) Department of Digital, Culture, Media and Sport(2018), p. 47.

50) Union des consommateurs(2009), pp. 40-43.

51) BIPT 누리집, "Who is eligible for the social tariff?"(검색일: 2018. 11. 29).

52) Federal Communication Commission 누리집, "Lifeline Program for Low-Income

회(Federal Communications Commission)의 감독을 받는 '보편적 서비스 관리 회사(Universal Service Administration Company)'가 담당한다. 라이프라인 운영자금은 '보편적 서비스 기금(Universal Service Fund)'에서 나오는데, 규모가 매년 약 100억 달러 수준이다.<sup>53)</sup>

라이프라인 프로그램은 소득이 연방 빈곤 기준의 135%인 가구를 대상으로 하고, 매월 9.25달러를 할인받는다. 서비스 가입자는 매년 적격성 심사를 통과해야 자격이 유지된다. 전화 가입 수준이 미국에서 가장 낮은 원주민 지역(tribal lands)에 거주하고 있는 저소득층에게는 한층 강화된 서비스를 제공하고 있기도 하다.<sup>54)</sup>

링크업 프로그램은 저소득층의 통신 서비스 가입비를 지원해 주는 제도로, 2000년 이후 가구당 최대 100달러까지 지원해 주고 있다.<sup>55)</sup> 하지만 가입비를 부과하지 않는 사업자가 점차 늘어남에 따라 지원금 규모가 매우 빠르게 감소하고 있다.<sup>56)</sup>

---

Consumers”(검색일: 2018. 7. 17).

53) Universal Service Administrative Co. 누리집, “About USAC”(검색일: 2018. 7. 17).

54) Federal Communication Commission 누리집, “Lifeline Support for Affordable Communications”(검색일: 2018. 7. 17).

55) Federal Communication Commission(2017), p. 3.

56) 나상우(2013), p. 54.

## 제3장

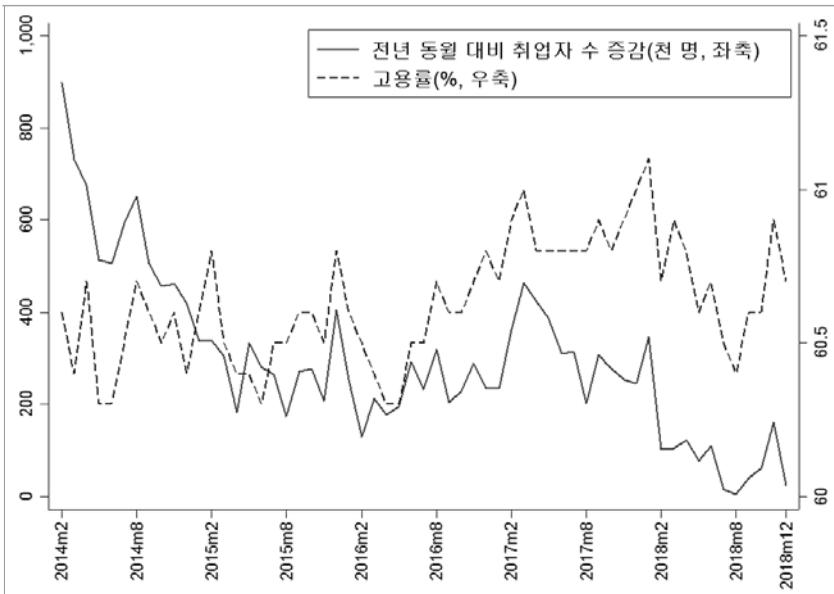
K

# 공공·사회 서비스 고용

- 
1. 현황 비교
  2. 유럽 사례
  3. 미국 사례
  4. 정책 시사점

본 장에서는 공공·사회 서비스 부문 고용정책에 대해서 살펴본다. [그림 3-1]은 최근의 고용 상황 추이를 보여준다. 전년동월대비 취업자 수 증가 폭은 2014년 이래 꾸준히 감소하여 최근에는 취업자 수가 정체되는 수준까지 이르렀다. 하지만 인구구조의 변화를 반영한 고용률은 큰 변화가 없으며, 2014년과 비교하면 오히려 소폭 증가하였다.

그림 3-1. 전년동월대비 취업자 수 증감 추이

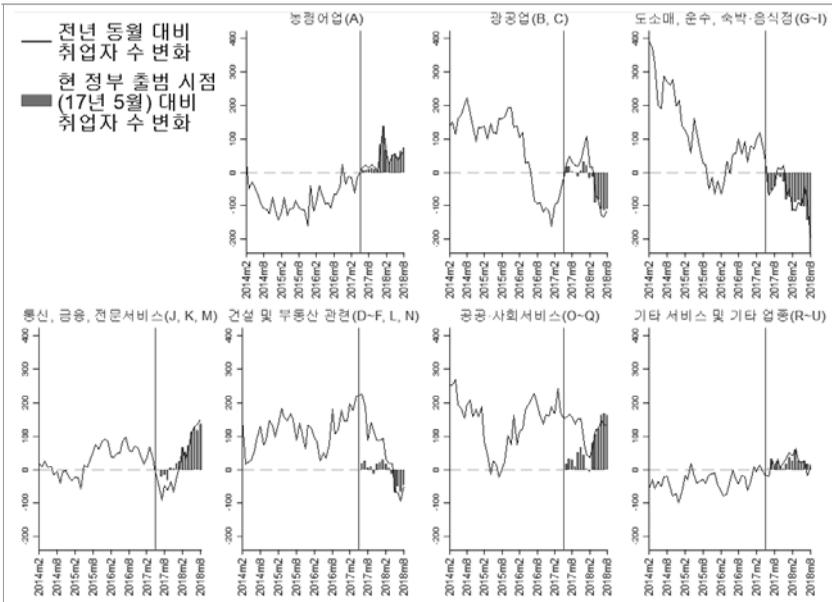


주: 계절조정 자료.  
 자료: KOSIS, 「계절조정 경제활동인구 총괄(DT\_1DA9001S)」(온라인 자료, 검색일: 2018. 10. 1)을 이용하여 저자 작성.

산업별로 취업자 수 변화 추이를 살펴보면 현 정부 출범 이래 일자리 상황이 가장 나빠진 분야는 도소매, 운수, 숙박·음식업, 제조업 등인 것으로 나타난다. [그림 3-2]는 국제표준산업분류(ISIC Rev.4)의 산업별로, 현 정부 출범 이래 취업자 수 변화 추이를 보여준다. 가장 상황이 안 좋은 산업은 도소매(G), 운수(H), 숙박·음식업(I)으로, 현 정부 출범 시점인 2017년 5월과 비교할 때 2018

년 8월 기준 취업자 수가 약 24만 명 감소했다. 광공업(B, C) 또한 같은 기간 취업자 수가 약 11만 명 감소했는데, 대부분 제조업(C)에서 발생하였다. 이는 같은 기간 조선업 수주 감소, GM의 군산 공장 폐쇄 등에 기인한 것으로 보인다.

그림 3-2. 산업별 전년동월대비 취업자 수 변화 추이

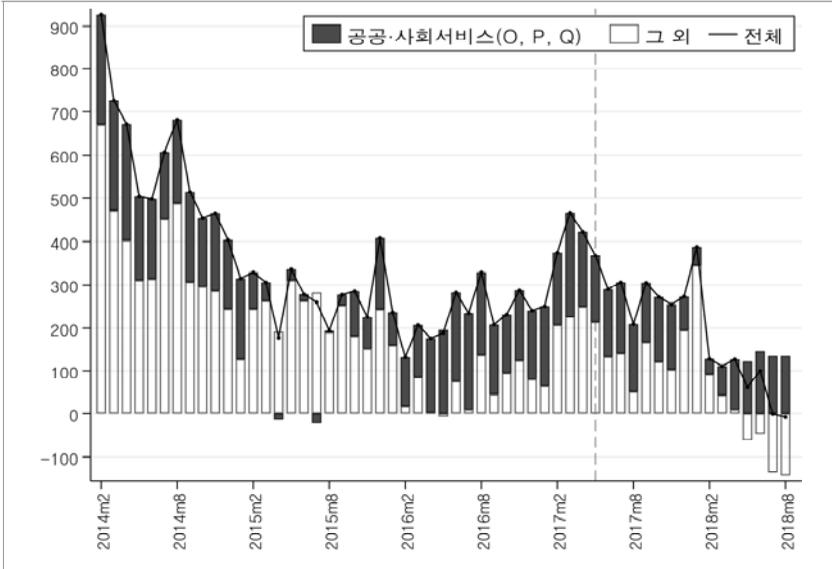


주: 계절조정, 국제표준산업분류(ISC Rev.4)에서 유사한 산업들을 합하여 재분류, 수직선은 현 정부 출범 시점 표시.  
 자료: KOSIS, 「산업별 계절조정 취업자(DT\_1DA9003S)」(온라인 자료, 검색일: 2018. 10. 1)를 이용하여 저자 작성.

반면에 공공·사회 서비스(O, P, Q)와 통신, 금융, 전문서비스(J, K, M) 등은 현 정부 출범 이래 취업자 수가 눈에 띄게 증가하였다. 특히 공공·사회 서비스의 경우 같은 기간 취업자 수가 16만 명 이상 증가하였다. [그림 3-3]이 보여주듯이, 공공·사회 서비스 일자리가 이처럼 크게 증가하지 않았더라면 전체 일자리 상황은 훨씬 악화되었을 것으로 보인다. 특히 2018년 5~8월에는 공공·사회 서비스를 제외한 나머지 업종은 전년동월대비 취업자 수가 계속 감소하였다.

그림 3-3. 공공·사회 서비스와 그 외 업종의 일자리 추이 비교

(단위: 전년동월대비 취업자 수 변화, 천 명)



주: 계절조정. 수직선은 현 정부 출범 시점 표시.

자료: KOSIS, 「산업별 계절조정 취업자(DT\_1DA9003S)」(온라인 자료, 검색일: 2018. 10. 1)를 이용하여 저자 작성.

이처럼 현 정부 출범 이래 공공·사회 서비스 일자리가 큰 폭으로 증가한 것은 정부 정책의 결과이다. 현 정부는 양질의 일자리를 늘리고 사회서비스 품질을 향상시키기 위해 공공·사회 서비스 일자리 확대 정책을 추진하고 있다.<sup>57)</sup> 예를 들어, 현 정부는 2022년까지 공공부문 일자리 81만 개 창출을 목표로 하는 가운데(국정과제 16번) 교육, 보건, 사회복지 등의 사회서비스 일자리를 34만 개 창출할 계획이다(국정과제 17번).<sup>58)</sup> 이를 위해 2018년에만 공공·사회 서비스 일자리를 전년 대비 2만 5,000개 늘릴 계획이다.<sup>59)</sup>

본 장에서는 공공·사회 서비스 일자리가 현재 한국에서 갖는 중요성을 감안하여, 우선 1절에서 한국의 현황을 유럽 및 미국과 비교한다. 이는 공공·사회 서

57) 관계부처 합동(2017b), pp. 9~10.

58) 대한민국 정부(2017), pp. 31~32.

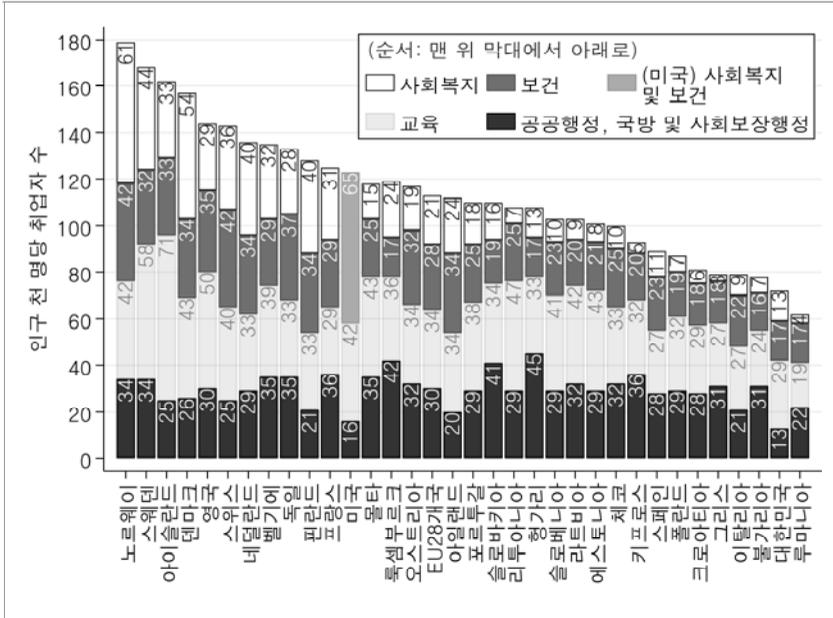
59) 관계부처 합동(2017a), p. 12.

비스 일자리를 대폭 확대하고자 하는 현 정부 정책방향의 적절성을 평가하기 위한 참고자료를 제공하기 위한 목적이다. 아래에서 설명하겠지만, 국가 간 비교에서 가장 눈에 띄는 경우는 스웨덴과 영국이다. 따라서 2절에서는 스웨덴과 영국의 현황을 더 살펴본다. 미국의 경우 앞서 언급한 유럽 국가들에 비해 공공·사회 서비스 고용 규모 자체는 두드러지지 않는다. 그러나 경기침체기에, 정부가 제공하는 공공·사회 서비스를 대폭 늘림으로써 고용을 증진시킨 정책은 한국 정부가 참고할 만하다. 대표적인 사례로 1970년대의 고물가·저성장(stagflation)에 대한 대응으로 실시된 긴급고용법(EEA: Emergency Employment Act)과 포괄적 고용 및 훈련법(CETA: Comprehensive Employment and Training Act), 그리고 2009년 세계금융위기에 대응하기 위해 실시된 경기부양법(ARRA: American Recovery and Reinvestment Act)을 들 수 있다. 3절에서는 이러한 미국의 정책들도 살펴본다. 이를 토대로 4절은 한국의 공공·사회 서비스 고용에 대한 시사점을 도출한다.

## 1. 현황 비교

[그림 3-4]는 한국, 유럽, 미국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모와 그 구성을 나타낸다. 그림에서 알 수 있듯이, 한국의 인구 천 명당 공공·사회 서비스 고용 규모는 72명으로 분석 대상 국가들 중 최하위 수준이다. 이는 한국보다 소득수준이 높다고 알려진 국가들뿐만 아니라, 한국보다 소득수준이 현저하게 낮은 중동부유럽 국가들과 비교할 때도 그렇다. 분석 대상 국가 중 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 가장 큰 곳은 노르웨이, 스웨덴, 아이슬란드, 덴마크 등 북유럽 국가들로, 인구 천 명당 공공·사회 서비스 취업자가 150명을 넘는다. 그런데 이 국가들 중 스웨덴 외에는 인구 및 경제 규모가 너무 작아서 한국에 시사점을 주는 데 한계가 있다.<sup>60)</sup> 인구 및 경제 규모가 한국과 유

그림 3-4. 2017년 국가별 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모



주: 미국은 사회복지와 보건의 분리된 자료 없음.

자료: 한국은 KOSIS, 「연고용통계(DT\_118N\_MONA31)」(검색일: 2018. 10. 1); 유럽은 Eurostat, "Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [lfsa\_egan2]"(검색일: 2018. 5. 29); 미국은 ILOSTAT DB(검색일: 2018. 10. 2) 및 US Census Bureau, "2017 National Population Projections Datasets"(검색일: 2018. 10. 2)를 이용하여 저자 작성.

사하거나 더 큰 국가들 중에서는 영국이 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 인구 천 명당 144명으로 가장 크다. [그림 3-4]에서 또 눈에 띄는 점은 인구 대비 공공·사회 서비스 전체의 고용 규모가 증가할수록, 즉 그림의 횡축을 기준으로 우측에서 좌측으로 이동할수록 사회복지서비스 및 보건, 교육서비스의 인구 대비 고용 규모도 함께 증가한다는 점이다. 반면에 공공행정, 국방 및 사회보장행정은 이러한 경향성이 발견되지 않는다.<sup>61)</sup>

60) 이 4국의 2017년 인구 및 경제 규모는 다음과 같다(괄호 안은 한국 대비 %): 노르웨이 529만 명(10%) 및 3,965억 달러(26%); 스웨덴 1,012만 명(20%) 및 5,386억 달러(35%); 아이슬란드 34만 명(1% 미만) 및 239억 달러(2%); 덴마크 575만 명(11%) 및 3,245억 달러(21%). IMF World Economic Outlook DB(검색일: 2018. 10. 2).

한편 공공·사회 서비스의 적정 고용 규모를 결정하는 데에는 해당 국가의 연령분포가 중요한 요인으로 작용할 것이다. 이는 공공·사회 서비스 수요층의 연령분포가 특정 연령대에 집중되어 있을 것이기 때문이다. 예를 들어, 교육서비스의 경우 20세 미만, 보건서비스의 경우 아동 및 장년층에 수요층이 집중되어 있을 것이다. 또한 공공·사회 서비스는 소득에 따라 수요가 증가하는 정상재이므로, 소득수준 역시 공공·사회 서비스 고용의 적정 규모를 결정하는 중요한 요인일 것이다. 따라서 국가 간 비교를 통해 공공·사회 서비스 고용 규모의 적정성을 판단하기 위해서는 연령구조 및 소득수준에 대한 통제가 필요하다.

[표 3-1]은 이를 위해 비교 대상 국가별 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모를 연령분포와 소득수준에 대해 회귀하였다. 예상한 바와 같이, 연령구조 및 소득수준은 공공·사회 서비스 고용 규모와 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타

표 3-1. 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모의 연령분포 및 소득수준에 대한 회귀

(괄호 안은 유의확률)

관측치 수=33		피설명변수: 인구 천 명당 공공·사회 서비스 취업자 수
설명변수	10세 미만 인구 비율(%)	7.870 (0.028)
	65세 이상 인구 비율(%)	3.701 (0.032)
	1인당 국내총생산(로그)	29.914 (0.000)
$R^2$		0.6489

주: 상수항 포함. 유의확률은 강건표준오차를 사용하여 계산.

자료: 한국은 KOSIS, 「연고용통계(DT\_118N\_MONA31)」(검색일: 2018. 10. 1); 유럽은 Eurostat, "Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [lfsa\_egan2]"(검색일: 2018. 5. 29); 미국은 ILOSTAT DB(검색일: 2018. 10. 2) 및 US Census Bureau, "2017 National Population Projections Datasets"(검색일: 2018. 10. 2)를 이용하여 저자 작성.

61) [그림 3-4]의 자료를 이용하여 부분별 인구 대비 고용 규모를 전체 공공·사회 서비스의 인구 대비 고용 규모에 대해 단순회귀하면 다음과 같다(괄호 안은 유의확률).

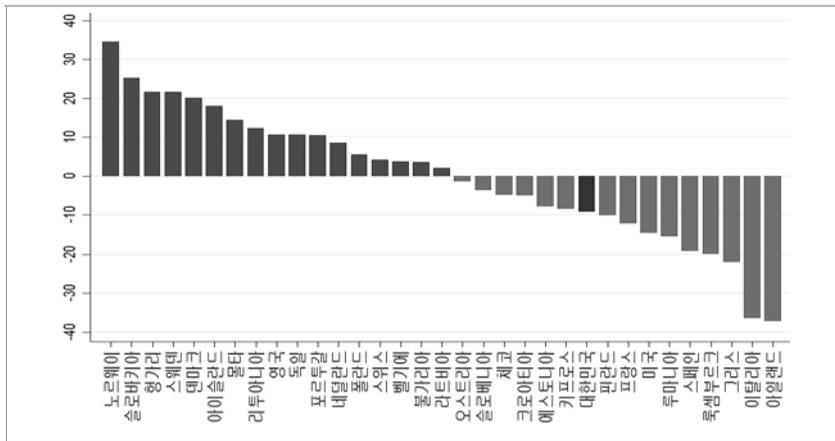
관측치 수=33	사회복지 및 보건	교육서비스	공공행정, 국방 및 사회보장행정
공공·사회 서비스 전체	0.700 (0.000)	0.252 (0.000)	0.047 (0.198)

주: 2017년 기준. 모든 회귀식에 상수항 포함. 유의확률은 강건표준오차를 사용하여 계산.

났다. 즉, 아동비율(본 분석에서는 10세 미만 인구비율로 추정), 노인비율(본 분석에서는 65세 이상 인구비율로 추정), 소득수준(본 분석에서는 1인당 국내 총생산으로 추정) 이 각각 높을수록 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 커지는 경향성이 있다.

동 회귀식의 잔차항 역시 한국은 분석 대상 국가들 중 낮은 편이다(그림 3-5 참고). 즉, 연령구조 및 소득수준을 통제한 후에도 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 비교 대상 국가들보다 작은 편이다. 구체적으로, [표 3-1]의 회귀식은 인구구조 및 소득수준을 감안한 한국의 인구 천 명당 공공·사회 서비스 취업자 수를 관측치인 72명보다 9명 이상 큰 81.15명으로 예상하고 있다. 물론 연령구조 및 소득수준을 반영하지 않았을 때(그림 3-4 참고)보다 한국의 상대적 위치가 나아지기는 한다. 그러나 [그림 3-5]가 보여주듯이 여전히 한국의 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모는 작은 편이다.

그림 3-5. [표 3-1] 회귀식의 국가별 잔차항



자료: 한국은 KOSIS, 「연고용통계(DT\_118N\_MONA31)」(검색일: 2018. 10. 1); 유럽은 Eurostat, "Employment by sex, age and economic activity(from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [lfsa\_egan2]"(검색일: 2018. 5. 29); 미국은 ILOSTAT DB(검색일: 2018. 10. 2) 및 US Census Bureau, "2017 National Population Projections Datasets"(검색일: 2018. 10. 2)를 이용하여 저자 작성.

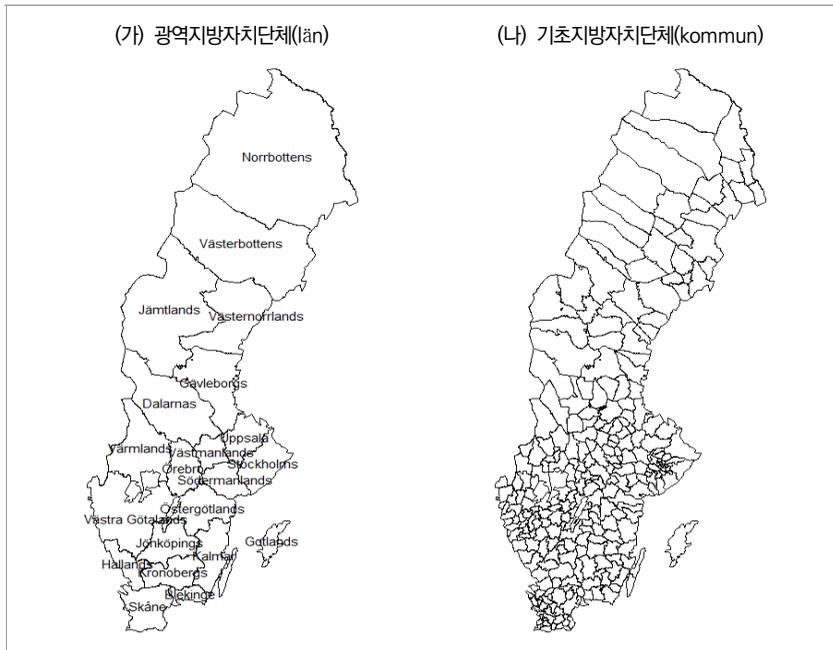
## 2. 유럽 사례

### 가. 스웨덴의 의료서비스 인력 고용

앞 절의 국가 간 공공·사회 서비스 고용 현황 비교를 통해 북유럽 국가들이 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 가장 크다는 것을 확인하였다. 본 절에서는 북유럽에서 인구 및 경제 규모가 가장 크므로 한국에 유용한 시사점을 줄 개연성이 가장 높은 스웨덴의 현황을 보다 자세히 살펴보겠다.

#### 1) 스웨덴의 사회서비스 전달 체계

그림 3-6. 스웨덴의 지방행정조직 분할



자료: 스웨덴 통계청 누리집, "Counties and municipalities"(검색일: 2018. 6. 12)를 이용하여 저자 작성.

스웨덴은 지방자치단체에서 사회서비스 전달 체계 운영을 관장한다. 스웨덴의 지방행정조직은 21개의 광역지방자치단체(län, 영어: county)와 290개의 기초지방자치단체(kommun, 영어: municipality)로 구성되어 있다(그림 3-6 참고).<sup>62)</sup> 법에 의해, 의료서비스 전달은 광역지방자치단체의 선출의회인 광역의회(landsting, 영어: county council)에서 전담하고 기초지방자치단체는 의무교육 및 보육, 노인복지, 장애인복지 등을 전담한다.<sup>63)</sup>

이를 위한 재원의 대부분은 지방자치단체가 관할 구역 내 거주자들에게 소득세 등을 직접 부과하여 자체 조달한다.<sup>64)</sup> 예를 들어, 2017년의 경우 지방자치단체는 수입의 85% 이상을 자체 조달하였는데(표 3-2 참고), 소득세 세입이 수입의 60% 이상을 차지한 반면 보조금 등 이전(移轉) 수입은 15% 이하였다. 2018년 기준 지방자치단체 부과 소득세율 평균은 32.12%(=광역 11.39%+기초 20.74%)이다.<sup>65)</sup>

표 3-2. 2017년 스웨덴 지방자치단체 수입

(금액 단위: 백만 스웨덴 크로나)

수입 항목	광역지자체		기초지자체	
	비중	금액	비중	금액
<b>세입</b>	<b>250,271</b>	<b>68%</b>	<b>452,787</b>	<b>63%</b>
사업수입	57,341	16%	168,755	23%
세입균등화수입 및 중앙정부보조금	54,524	15%	91,573	13%
금융수입	3,353	1%	10,666	1%
예외적 수입	0	0%	560	0%
수입 계	365,489	100%	724,341	100%

자료: 스웨덴 통계청 지방재정 DB(검색일: 2018. 6. 25)를 이용하여 저자 작성.

62) 스웨덴 정부 누리집, "Municipalities and county councils"(검색일: 2018. 6. 21).

63) Anell, Glengård, and Merkur(2012), pp. 7-9, pp. 17-20, pp. 83-86.

64) *Ibid.*, Chapter 3.

65) 스웨덴 통계청 누리집, "De flesta invånare får oförändrad total kommunal skattesats 2018"(검색일: 2018. 6. 22).

의료비의 경우에도 지출액의 80% 이상을 지방자치단체가 부담한다(표 3-3 참고). 예를 들어, 2016년 의료비지출총액의 57%를 광역지방자치단체 및 산하기관이 최종 지불하였는데, 특히 의료비지출액의 절반 이상을 차지하는 치료서비스(curativa care) 및 재활서비스(rehabilitative care)의 경우 84%를 부담하였다. 기초지방자치단체는 2016년 의료비지출총액의 25%를 최종 지불하였고, 특히 의료비지출액의 25% 이상을 차지하는 보건 관련 장기요양서비스(long-term care (health))의 경우 92%를 부담하였다.

표 3-3. 2016년 의료비지출액의 최종지불주체별 분류

(금액 단위는 백만 스웨덴 크로나; 괄호 안은 해당 열 총액에서 해당 행이 차지하는 비중)

재원별 분류(HF)	기능별 분류(HC)							
	치료 및 재활	장기 요양	보조 서비스	의료 재화	예방	관리·운영·행정	기타	기능 계
중앙정부	4,155 (2%)	163 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	529 (4%)	2,151 (29%)	296 (9%)	7,294 (2%)
기초지자체	1,302 (1%)	116,340 (92%)	33 (0%)	1,002 (2%)	3,011 (20%)	4 (0%)	0 (0%)	121,692 (25%)
광역지자체 및 산하기관	212,528 (84%)	960 (1%)	17,633 (99%)	28,523 (48%)	8,759 (58%)	4,820 (64%)	0 (0%)	273,223 (57%)
임의가입 건강보험	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	530 (7%)	2,447 (72%)	2,977 (1%)
비영리단체	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	640 (19%)	640 (0%)
기업	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2,407 (16%)	0 (0%)	0 (0%)	2,407 (0%)
가계 직접부담	33,990 (13%)	9,085 (7%)	119 (1%)	29,853 (50%)	376 (2%)	0 (0%)	0 (0%)	73,423 (15%)
재원 계	251,975	126,548	17,785	59,378	15,082	7,505	3,383	481,656

주: 1) 분류 기준은 OECD의 SHA(System of Health Accounts) 2011.

2) 스웨덴 통계청 보건계정 DB에서 접근 가능한 가장 최근 자료는 2016년 관측치.

3) 재원별 분류의 항목은 다음과 같음(표 세로 방향 순서대로): HF.1.1.1 중앙정부; HF.1.1.2.1 기초지방자치단체; HF.1.1.2.2 및 HF.1.1.2.3 광역지방자치단체 및 산하 기관; HF.2.1 임의가입건강보험; HF.2.2 비영리단체; HF.2.3 기업; HF.3 가계직접부담. 기능별 분류의 항목은 다음과 같음(표의 가로 방향 순서대로): HC.1 치료서비스; HC.2 재활서비스; HC.3 보건 관련 장기요양서비스; HC.4 기능에 따라 분류되지 않는 보조서비스; HC.5 기능에 따라 분류되지 않는 의료재화(medical goods); HC.6 예방서비스; HC.7 보건체계 관리·운영 및 재무행정(Governance and health system and financing administration); HC.0 기타 의료서비스.

자료: 스웨덴 통계청 보건계정 DB(검색일: 2018. 6. 22) 및 OECD(2011), Chapters 5 and 7을 이용하여 저자 작성.

## 2) 스웨덴의 의료서비스 인력 고용 현황 및 한국과의 비교

스웨덴의 의료기관은 담당하는 치료의 전문성에 따라 1차 의료기관(primary care provider), 광역병원(hospital), 대학·지역병원(county or regional hospital) 등으로 나뉜다. 1차 의료기관은 특수의료장비가 필요하지 않은 치료 및 적절한 상위의료기관을 환자에게 지정해주는 역할을 담당하고, 2012년 기준 1,100개 이상 운영 중이다.<sup>66)</sup> 1차 의료기관은 약 3분의 1이 민간소유이나 수입구조는 공공과 같다. 광역병원은 특수의료장비가 필요한 치료 등 1차 의료기관이 처리할 수 없는 치료를 담당하고, 2012년 기준 약 70개의 공공병원과 6개의 민간병원이 있다. 1차 의료기관과 마찬가지로 민간병원도 수입구조는 공공과 유사하다. 대학·지역병원은 전문성이 높은 의료기술 및 장비가 필요한 치료를 담당하고, 2012년 기준 7개가 있다. 앞의 두 유형과 달리, 대학·지역병원은 모두 공공기관이다.<sup>67)</sup>

스웨덴의 인구 천 명당 의료인력 수는 한국을 크게 웃돌고, 광역지자체 간 분포의 경우 치과외사를 제외하면 스웨덴의 최소값이 한국의 최대값보다 높다.

표 3-4. 2015년 스웨덴과 한국의 의료인력 규모 비교

면허 종류	스웨덴		한국		
	수	인구 천 명당	수	인구 천 명당	스웨덴 대비
의사	45,575	<b>4.63</b>	116,045	<b>2.25</b>	<b>49%</b>
간호사	123,355	<b>12.52</b>	338,629	<b>6.57</b>	<b>52%</b>
조산사	8,123	<b>0.82</b>	8,387	<b>0.16</b>	<b>20%</b>
치과의사	8,797	<b>0.89</b>	28,953	<b>0.56</b>	<b>63%</b>

주: 스웨덴 사회복지위원회 DB에서 접근 가능한 가장 최근 자료는 2015년 관측치임.

자료: 스웨덴은 사회복지위원회(Socialstyrelsen) DB(검색일: 2018. 6. 25), 한국은 보건복지부(2017), 3정을 바탕으로 저자 작성.

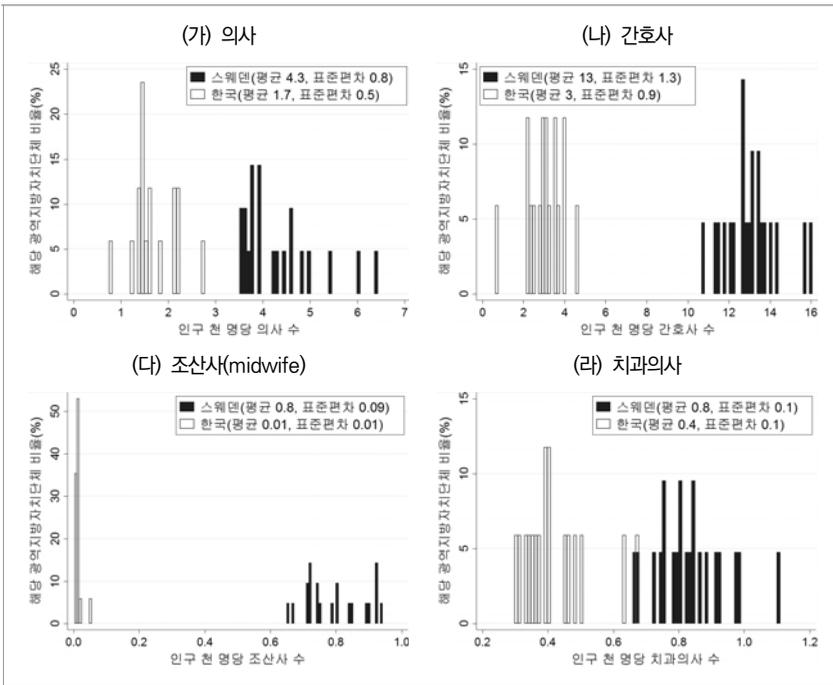
66) Anell, Glengård, and Merkur, *op. cit.*, pp. 87-88.

67) *Ibid.*, p. 70, pp. 90-91.

[표 3-4]가 보여주듯이 스웨덴의 인구 천 명당 의사 및 간호사 수는 각각 4.6명 및 12.5명으로 우리나라보다 2배 많고, 조산사 수는 5배에 달한다.

인구 천 명당 의료인력 수의 광역지방자치단체 간 분포를 보면(그림 3-7 참고) 치과 의사를 제외하고는 스웨덴의 최소값이 한국의 최대값보다도 높다. 또한 한국의 경우 스웨덴보다 더 많은 비율이 평균 주위에 몰려 있다.

그림 3-7. 2015년 스웨덴과 한국의 광역자치단체별 인구 대비 의료인력 분포 비교



자료: 스웨덴은 사회복지위원회(Socialstyrelsen) DB(검색일: 2018. 6. 25); 한국은 보건복지부(2016), 3장을 바탕으로 저자 작성.

인구 대비 의료인력 수가 같다고 해도 면적이 더 넓은 지역일 경우 의료서비스에 접근하기가 더 어려울 것이다. 따라서 인구 대비 의료인력 수의 지역 간 분포에서 한국이 스웨덴보다 더 평균 주위에 몰려 있다는 것은 한국의 지역 간

의료접근성의 격차가 더 클 수 있다는 것을 시사한다. 이에 대해 더 알아보기 위해, [그림 3-8]은 한국과 스웨덴의 인구밀도와 의사 수 사이 관계를 비교한다. 그림에서 알 수 있듯이 한국의 경우 인구밀도가 높은 지역일수록 (가) 의사 수 자체가 더 많을 뿐만 아니라, (나) 인구 대비 의사 수도 더 많다. 즉, 대도시 일수록 의사 수 자체가 더 많을 뿐만 아니라, 인구 대비 의사 수도 더 많은 것이다. 반면에 스웨덴의 경우 인구밀도가 (가) 의사 수 자체와는 밀접하게 관련되어 있지만, (나) 인구 대비 의사 수와는 상관관계가 없다. 다른 조건이 일정할 때 인구 대비 의사 수가 의료서비스 접근성을 결정할 것이므로, 이는 한국이 스웨덴보다 의료서비스 접근성의 지역 간 격차가 크다는 것을 시사한다. 간호사, 조산사, 치과의사 등도 유사한 경향성을 보인다(표 3-5 참고).

표 3-5. 의료인력의 인구밀도에 대한 단순회귀: 한국과 스웨덴 비교

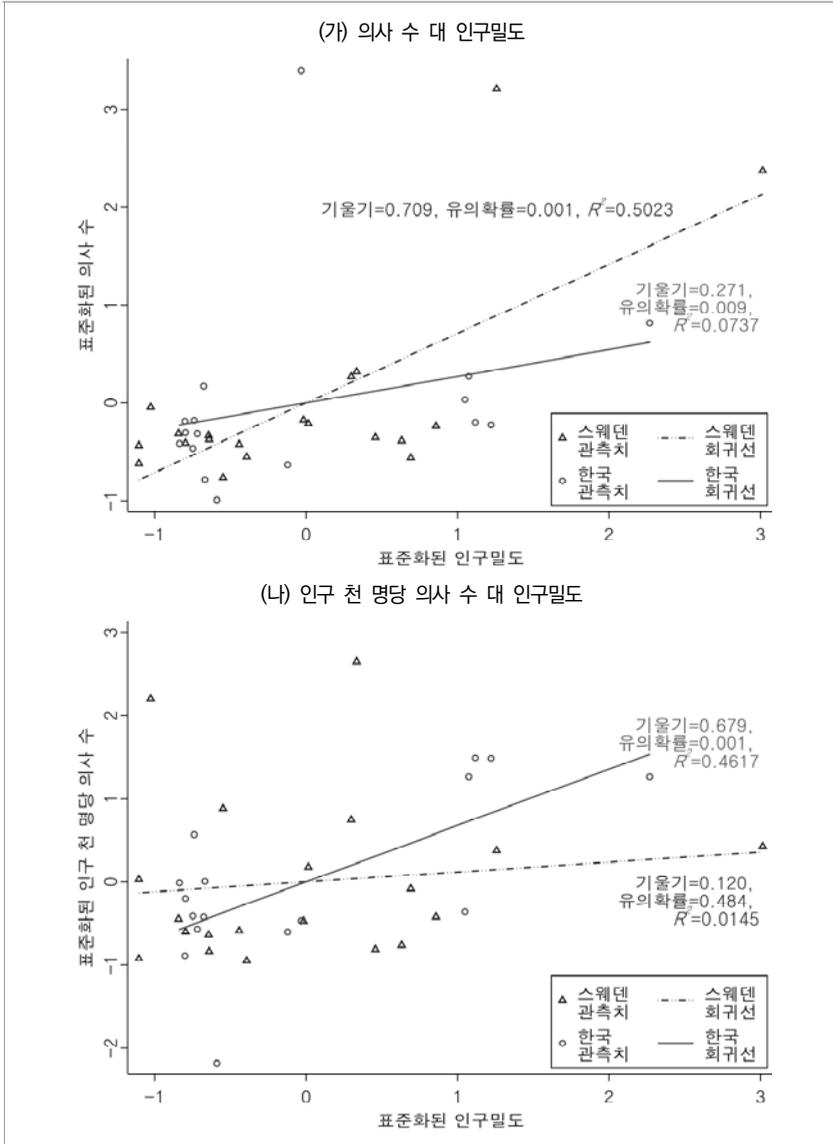
(가) 스웨덴									
관측치 수=20	의사		간호사		조산사		치과의사		
	수	천 명당	수	천 명당	수	천 명당	수	천 명당	
표준화된 인구밀도 (유의확률)	0.709 (0.001)	0.120 (0.484)	0.674 (0.003)	-0.468 (0.033)	0.648 (0.006)	-0.118 (0.547)	0.694 (0.002)	0.232 (0.297)	
$R^2$	0.502	0.014	0.455	0.219	0.419	0.014	0.481	0.054	
(나) 한국									
관측치 수=16	의사		간호사		조산사		치과의사		
	수	천 명당	수	천 명당	수	천 명당	수	천 명당	
표준화된 인구밀도 (유의확률)	0.271 (0.009)	0.679 (0.001)	0.285 (0.026)	0.458 (0.029)	0.526 (0.068)	0.755 (0.031)	0.217 (0.012)	0.669 (0.016)	
$R^2$	0.074	0.462	0.081	0.210	0.276	0.570	0.047	0.447	

주: 1) 국가별 및 변수별 분포가 다르므로, 양국간 비교를 위해 국별 및 변수별로 해당국 평균을 차감한 후 표준편차로 나누었음.

2) 모든 회귀식에 상수항이 포함되어 있고, 유의확률은 강건표준오차를 사용하여 계산.

자료: 스웨덴은 사회복지위원회(Socialstyrelsen) DB(검색일: 2018. 6. 25); 한국은 보건복지부(2016), 3장을 바탕으로 저자 작성.

그림 3-8. 의사 수와 인구밀도 간 관계: 한국과 스웨덴 비교



주: 1) 국가별 및 변수별 분포가 다르므로, 양국 간 비교를 위해 국별 및 변수별로 해당국 평균을 차감한 후 표준편차로 나누었음.

2) 인구밀도 기준 특이값(outlier)인 스웨덴 스톡홀름과 한국 서울은 가시성을 위해 제외하였으나, 이 둘을 포함해도 결과는 유사함.

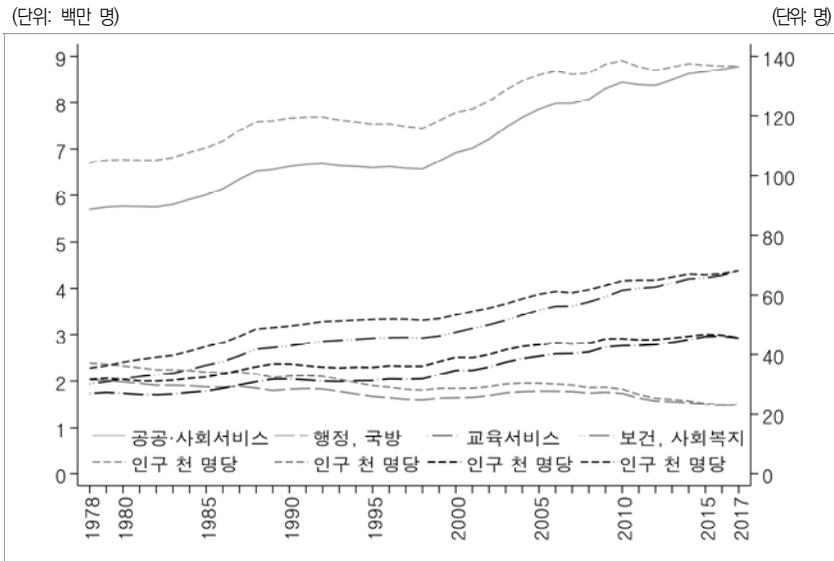
자료: 스웨덴은 사회복지위원회(Socialstyrelsen) DB(검색일: 2018. 6. 25); 한국은 보건복지부(2016), 3장을 바탕으로 저자 작성.

## 나. 영국의 공공·사회 서비스 고용 추이

앞서 살펴본 국가 간 현황 비교에서, 경제 및 인구 규모가 한국과 유사하거나 더 큰 국가들 중 영국이 인구 대비 공공·사회 서비스 고용 규모가 가장 크다는 점을 확인하였다. 영국의 ‘공공부문’ 고용이 대처(Thatcher) 정부(1979~90년) 이래 보수당 정부의 대규모 감축과 노동당 정부의 현상유지가 반복되어온 반면, ‘공공·사회 서비스’ 고용 규모는 일부 시기를 제외하고는 꾸준히 증가하였다.<sup>68)</sup>

그러나 공공·사회 서비스 내 세부 분야별로 살펴보면 서로 다른 추이를 보인다. [그림 3-9]에서 알 수 있듯이 공공행정, 국방 및 사회보장행정의 고용은 꾸

그림 3-9. 영국의 공공·사회 서비스 취업자 수 추이



주: 계열 값 자체는 좌축, 인구 대비는 우축.

자료: Office for National Statistics, "JOBS02: Workforce jobs by industry (seasonally adjusted)" 및 "Great Britain population mid-year estimate"(모든 자료 검색일: 2018. 10. 3)을 이용하여 저자 작성.

68) Gottschall *et al.*(2015), Chapter 5.

준하게 감소했다. 그 결과 1978년에는 취업자 수 200만 명 이상(인구 천 명당 약 37명)으로 공공·사회 서비스에서 가장 높은 비중을 차지했던 것이 2017년에 150만 명 이하(인구 천 명당 약 23명)로 감소하였다. 반면에 보건 및 사회복지서비스의 고용은 꾸준하고 빠르게 증가하였다. 보건 및 사회복지서비스의 취업자 수는 1978년 194만 명(인구 천 명당 약 36명)으로 공공행정, 국방 및 사회보장행정보다 규모가 작았으나, 2017년에는 438만 명(인구 천 명당 약 68명)으로 증가하였다. 이 증가 폭은 같은 기간 공공·사회 서비스 전체 일자리 증가 폭의 80%에 해당한다. 그 결과 보건 및 사회복지서비스는 2017년 영국의 공공·사회 서비스 고용의 절반을 차지한다.

### 3. 미국 사례

#### 가. 1970년대 고물가·저성장에 대한 대응으로 공공·사회 서비스 고용 확대

1970년대 미국 경제는 전례 없는 스태그플레이션(stagflation)에 따라 심각한 경기침체를 겪고 있었다. 연방정부는 이에 따른 실업문제 해결을 위해 대대적인 ‘공공서비스 고용(Public Service Employment)’ 정책을 시행하였고, 이는 현재까지도 미국이 연방정부 차원에서 시도한 대표적인 공공부문 일자리 창출 정책으로 남아 있다. 역사적으로 미국의 노동정책이 대부분 직업훈련에 집중된 것을 감안하면 70년대의 일자리 창출 정책은 이례적이었으며 한국의 현 정부가 추진하고자 하는 공공부문 일자리 정책과도 일맥상통하는 부분이 있다. 따라서 본 절에서는 우선 당시 미국의 공공서비스 고용 정책을 살펴봄으로써 시사점을 도출하고자 한다.

Wiseman(1976)에 의하면 공공부문 일자리 창출은 다음과 같은 장점을 갖

고 있다. 먼저 다른 정책에 비해 빠른 시일 내에 직접적인 고용 창출 효과를 낼 수 있다. 이는 정부지출 증가, 감세 등 그 밖의 재정정책이 기업의 노동수요 증가를 유발한 이후 비로소 고용 창출 효과를 낼 수 있다는 점과 비교하면 쉽게 이해될 수 있다. 두 번째로 정책 설계에 따라 고용 창출 대상을 선정할 수 있다. 즉 지역별, 연령별, 소득별로 명확한 수혜 대상을 선정할 수 있고 이에 따라 정부는 정책 목표를 효과적으로 달성할 수 있다.

당시 스태그플레이션, 오일쇼크 등 다양한 악재에 직면한 미국 경제는 심각한 경기침체를 겪고 있었다. 특히 실업률의 급상승은 심각한 문제였는데, 이에 직접적으로 대응하기 위해 나온 것이 바로 공공서비스 고용 정책이었다. 따라서 본 정책은 다분히 경기대응적인(counter-cyclical) 측면이 강했다. [표 3-6]이 보여주

표 3-6. 1970년대 미국 공공서비스 고용 프로그램의 주요 내용

EEA	1973년 CETA		1976년 개정안	1978년 개정안	
	CETA-II	CETA-IV	CETA-IV	CETA-II	CETA-IV
자격 요건					
실직상태 1주일 이상 혹은 '불완전 고용'된 자	실직상태 30일 이상 혹은 '불완전 고용'된 자	실직상태 30일 이상(실업률 7% 이상 지역은 15일) 혹은 '불완전 고용'된 자	전체의 50%는 실직상태 30일 이상, 나머지 50%는 '하위 생활수준'의 70% 소득	실직상태 15주 이상 혹은 부양아동가족부조(AFDC)·부가수입보장(SI) 수급자	실직상태 10주 이상 그리고 저소득층 혹은 AFDC 및 SSI 수급자
기간					
제한 없으나 법안 자체는 2년간 시행	제한 없음.	제한 없음.	제한 없으나, '프로젝트'는 1년만 지속	18개월; 고실업 지역 12개월 연장 가능	18개월; 고실업 지역 12개월 연장 가능
급여					
연간 최대 1만 달러; 고용주가 추가 지급 가능	연간 최대 1만 달러(미국평균 \$7,800 이상 권고) 및 고용주가 추가 지급 가능	연간 최대 1만 달러(미국평균 \$7,800 이상 권고)	연간 최대 1만 달러(미국평균 \$7,800 이상 권고) 및 고용주가 추가 지급 가능	고임금 지역은 최대 1.2만 달러, 나머지는 최대 1만 달러	고임금 지역은 최대 1.2만 달러, 나머지는 최대 1만 달러

자료: Cook, Adams, and Rawlins(1985), Table 1-1을 재인용.

듯이, 1970년대 미국은 크게 두 차례에 걸쳐 공공서비스 고용 정책을 실행하였는데, 긴급고용법(EEA: Emergency Employment Act)과 포괄적 고용 및 훈련법(CETA: Comprehensive Employment and Training Act)이 그것이다.<sup>69)</sup>

### 1) 1971년 긴급고용법(EEA)

1971년 EEA는 실험적인 차원에서 출발한 면이 적지 않다. 1960년대 호황을 겪던 미국 경제는 1970년대 들어 그 기세가 꺾이게 된다. 이를 계기로 EEA와 유사한 법안이 1970년 의회를 통과하였으나 닉슨 대통령의 거부권(veto) 행사로 채택이 무산되었다. 그러나 1971년 들어 경기침체가 가속화되고 실업률이 6%까지 치솟자 이에 대한 대책으로 EEA가 채택되었다.<sup>70)</sup> 애초 2년간 시행을 목적으로 고안되었으며 1972년 10억 달러, 1973년에는 12억 5,000만 달러의 자금이 투입되었다. 이 기간 중 EEA는 최고 1만 8,500개의 일자리를 제공하였다.

EEA는 기본적으로 연방자금을 ‘대리인(agent)’이라고 불리는 주·지방정부에 배분한다. 자금은 인구 7만 5,000명 이상, 실업률 4.5% 이상을 기록하고 있는 지방자치단체에 주로 배정되었으며, 실업률 6% 이상의 지역에는 추가적인 자금이 주어졌다.<sup>71)</sup> EEA의 큰 특징 중 하나는 연방 차원의 기본적인 가이드라인을 지키는 한에서 주·지방정부가 유연하게 자금운용을 할 수 있다는 점이다. 실직 상태가 1주일 이상 지속된 구직자 혹은 불완전고용(underemployed)된 자는 누구든 고용이 가능했다. 여기서 불완전고용은 비자발적으로 전임·상근직을 갖지 못하는 경우 혹은 전임·상근직이라도 빈곤선(poverty level) 이하의

---

69) 이후 이 법안들과 유사한 정책이 이어지기도 했는데, 예를 들어 1974년에 실시된 긴급 일자리 및 실업 지원법(Emergency Jobs and Unemployment Assistance Act)을 들 수 있다.

70) 1960년대 평균 실업률은 3%대였다는 점에서 1971년의 실업률 6%는 당시 기준으로는 매우 높은 수치였다.

71) 인구 7만 5,000명 이하 지역은 주정부 차원에서 관리·운영하였다.

입금을 받는 경우로 정의된다. 또한 베트남전 참전용사, 이민자, 생활보호대상자, 장애인, 실직한 과학자, 기술자 등에게 우선순위가 부여되었다.

EEA는 어떤 종류의 공공 일자리를 창출할지에 대해서도 대리인의 자율에 맡겼다. 따라서 지방자치단체들은 각 지역에서 가장 수요가 많고 부족한 일자리부터 만들어 나가기 시작하였다. [표 3-7]은 법안이 한창 시행 중이던 1972년 1월 기준으로 지원·창출된 일자리별 분포를 나타낸다.

표 3-7. EEA가 지원·창출한 일자리의 분야별 분포

(단위:%)

	법집행	교육	교통	보건의료	환경	소방	공원관리	사회복지	기타	합
비중	13	20	22	7	5	3	8	5	17	100

자료: Levitan and Taggart(1972), Table 3을 재인용.

## 2) 1973년 포괄적 고용 및 훈련법(CETA)

1973년의 CETA는 고용 및 직업훈련을 관장하는 법안으로 제정 당시 총 3개의 장(Title)으로 구성되었으며, 총 6.2억 달러의 예산이 투입되었다. 이 중 두 번째 장(CETA-II)이 앞서 설명한 EEA를 계승한 공공서비스 고용정책에 해당된다. CETA-II의 운영방식은 EEA와 매우 흡사했다. 연방정부는 총 예산을 각 지방자치단체에 배분하는 역할을 수행하고 큰 틀에서의 '가이드라인'만을 제공할 뿐 그 이상의 개입은 하지 않았다. 이러한 자율성 보장의 배경은 지방정부가 현지의 노동시장 현황을 가장 잘 인식하고 있다는 생각에서 비롯된 것이다.

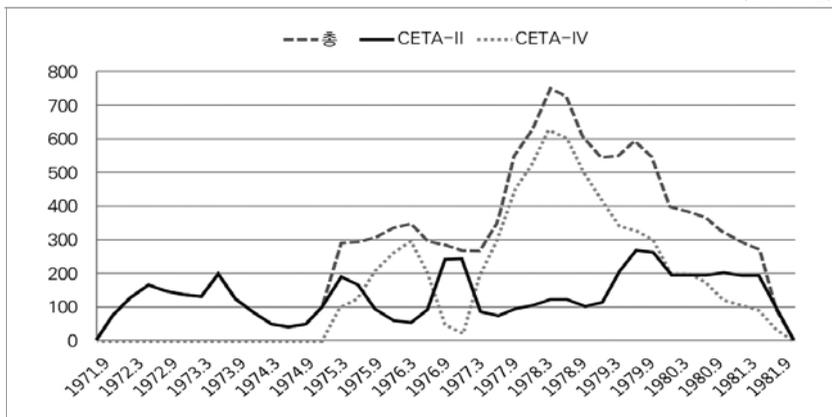
1974년대 들어 중동 오일쇼크에 따른 경기침체가 확장되고 실업률이 8.7%까지 치솟자 의회는 그해 12월 「긴급 일자리 및 실업 지원법」을 통과시키고 이의 일환으로 기존 3개의 장으로 구성되어 있던 CETA에 4번째 장(CETA-IV)을

추가하여 공공서비스 일자리 프로그램을 확장 운영하게 된다. CETA-IV는 18개월간 한시적으로 운영되었으며 8억 8,000만 달러의 추가 자금이 투입되었다. 또한 7% 이상의 실업률을 기록하고 있는 지역에서는 기존의 CETA-II 자격 요건을 30일 이상 실업 지속에서 15일 이상 실업 지속으로 완화시켰다. 이로 인해 1974년 12월 기준 5만 6,000명이던 CETA 프로그램의 고용 인원이 1975년 6월에는 28만 명까지 증가하였다.

CETA-IV는 당시 오일쇼크로 인한 경기 및 노동시장 침체 방지를 위해 고안된 장치이다. 미국 경제는 1976년에도 여전히 높은 실업률(평균 7.7%)을 기록하고 있었고, 이에 따라 같은 해 6월 30일 종료될 예정이었던 CETA-IV가 개정 및 연장되었다. 1977년 카터 대통령 취임 이후 CETA 프로그램은 한 차례 더 개정되어 CETA-IV가 재연장됨과 동시에 1978년까지 추가 자금이 40억 달러 투입되었다. 따라서 CETA에 의해 고용된 인원수 역시 75만 5,000명까지 증가하였다(1978년 4월 기준). [그림 3-10]은 1970년대 CETA 프로그램에 의해 고용된 인원을 보여준다.

그림 3-10. CETA에 의한 고용인원

(단위: 천 명)



주: 관측시점별로 해당 프로그램을 통해 고용되어 있는 인원.

자료: Cook, Adams, and Rawlins(1985), Figure 1-1을 재인용.

1976년 CETA-IV 개정에는 이전 CETA 프로그램 규모를 초과하여 고용되는 인원은 1년짜리 '스페셜 프로젝트'에 고용되어야 한다는 안이 추가되었다. 스페셜 프로젝트는 공공서비스 일자리가 기존의 (공공)일자리를 구축(crowd-out)하는 것을 막기 위해 도입된 것으로, CETA가 없었다면 창출되지 않았을 일자리 및 프로젝트를 의미한다. 또한 CETA-IV 개정안은 최근 3개월 동안의 소득이 '하위 생활수준(lower living standard)'의 70% 이하를 만족시켜야 한다는 자격을 명시하여 저소득층 요건이 강화되었다. 1978년 개정안에서는 기존 실직 요건 30일 이상을 15주 이상(CETA-II) 및 10주 이상(CETA-IV)으로 강화하였다(표 3-6 참고). 또한 일자리 지원 기간을 기존의 무제한에서 18개월로 제한하였다.

이렇듯 CETA 개정안에서 자격 요건이 강화된 이유는 CETA에 의해 새롭게 지원·창출된 공공 일자리가 기존의 (공공)일자리를 구축한다는 우려 때문인 것으로 보인다. 이와 더불어 EEA 및 CETA가 참전용사, 이민자, 생활보호 대상자, 장애인 등 소외계층을 주 대상으로 한 원래의 의도와는 달리 주류계층이 수혜자가 된 것에도 기인한다고 볼 수 있다. 1975년 3월 기준으로 백인(66%), 남성(71%), 22~44세의 노동자(63%), 고졸 이상의 고학력자(76%)를 중심으로 고용이 창출되었다는 통계가 집계되었다.<sup>72)</sup>

### 3) 일자리 프로그램의 쇠퇴

정부의 공공 일자리 창출 정책은 1981년 들어 종말을 고하게 된다. 이러한 정책은 1981년 출범한 레이건 정부의 경제철학과는 맞지 않는 것이었다. 정부에 의한 직접적인 일자리 창출은 최소한의 정부 개입을 주장하는 신자유주의적 사고를 갖고 있던 레이건 정부의 사상과 동떨어진 정책이었다. 레이건 행정부는 CETA의 일자리 구축 문제, 실질적 정책 실행자인 지방 정부의 비리, 고비용

---

72) Johnson and Tomola(1977), Table 4.

등을 문제 삼아 의회에 지속적으로 프로그램 폐지를 설득했고 1981년 9월 30일 CETA는 폐지된다.

CETA는 직업훈련협력법(JTPA: Job Training Partnership Act)으로 대체된다. JTPA의 가장 큰 특징은 직접적인 고용을 전면 금지하고 모든 초점을 노동훈련에 맞췄다는 것이다. 특히 특정 산업의 쇠퇴 혹은 기술 발전에 의한 특정 기술 수요 감소로 발생한 실직자들의 갱생을 위한 직업훈련에 가장 큰 방점을 두었다. 또한 연방자금은 카운티(county) 단위의 지방자치단체까지 직접 투입된 EEA 및 CETA와는 달리 주정부까지만 배정되었다.

#### 4) 평가

EEA 및 CETA는 오일쇼크로 인한 1970년대 경기침체와 이에 따른 실업률 급증에 직접적으로 대응하기 위해 고안된 정책이었다. 역사적으로 미국 정부의 노동정책이 직업훈련에 주안점을 두고 직접적인 고용 창출보다는 구직을 위한 환경 조성에 힘 쓴 점을 고려하면 1970년대의 노동정책은 이례적이었다. 표면적으로도 연간 최대 75만여 명을 고용함으로써 높은 실업률을 기록하고 있던 지역의 실업률 하락에 어느 정도 기여한 것은 사실이다.

한편 EEA 및 CETA와 관련해서 가장 큰 우려는 연방기금으로 인해 창출된 일자리가 이미 존재하는 지방정부의 일자리를 구축할 가능성에 대한 것이었다. 즉, 연방정부의 지원을 받되 일자리 종류, 지원 대상의 재량권을 부여받은 지방자치단체 입장에서는 이미 존재하는 일자리에 대한 자금(임금)을 EEA/CETA 지원 자금으로 대신하고 원래의 자금은 다른 데 지출할 유인이 충분히 존재했다. 이렇게 신규 창출된 일자리가 기존의 일자리를 구축한다면 정책의 순(net) 효과는 크지 않을 수도 있다는 분석이 가능하다.

이와 관련하여 Johnson and Tomola(1975)는 EEA로 인해 100개의 공공 서비스 일자리가 창출될 경우 단기적으로(한 분기 내) 29개의 기존 일자리가

사라진다는 분석 결과를 제시하였다. 즉 29%의 일자리 구축 효과가 발생한다는 것인데, 달리 표현하면 EEA로 인해 100개의 일자리가 생겨날 경우 순일자리 창출은 71개가 된다는 의미이다. 그러나 이러한 순일자리 창출 효과는 장기로 갈수록 감소하여 8분기가 지난 시점에서는 100개당 33개가 된다(67% 일자리 구축 효과). 이들의 연구 결과에 따르면 EEA는 순일자리 창출 효과가 있으나 이 효과는 시간이 지날수록 감소함을 알 수 있다. 한편 National Planning Association(1974)는 1971년 횡단면 데이터를 이용해 캘리포니아, 일리노이, 뉴저지, 뉴욕 그리고 사우스캐롤라이나 지역의 EEA 프로그램의 효과를 분석하였다. 결과에 따르면 일자리 구축 효과는 약 56%로 나타났다. Wiseman(1976)은 CETA의 일자리 구축 효과가 EEA보다 더 낮을 것이라고 주장하며 이는 CETA 프로그램이 이러한 부정적 효과를 방지하기 위해 더욱 엄격한 자격 요건 등을 요구하는 등 제도적인 측면에서 신경을 썼기 때문이라고 분석하였다.

Westat(1981, 1984)는 노동부(Department of Labor)가 제공한 CETA 프로그램의 종단면(longitudinal) 데이터를 이용, CETA-II와 CETA-IV 프로그램이 소득에 미친 영향을 분석한다. 먼저 분석 대상을 1975년 7월에서 1976년 6월 사이로 한정할 경우, CETA에 의해 고용되면 그렇지 않았을 경우에 비해 연간 250달러의 추가 수입을 기록했다는 결과가 나왔다(Westat 1981).<sup>73)</sup> 분석기간을 1977년 6월까지 늘렸을 때, 연간 추가 수입은 117달러로 줄어들었고 이마저도 통계적으로 유의하지 않게 나타났다(Westat 1984). Westat와 동일한 자료를 이용한 Bassi(1983)는 CETA 프로그램이 여성에게 더욱 효과적이었다는 결론을 도출한다. 특히 CETA에 의해 고용된 백인여성의 추가 소득이 연간 614달러에서 701달러 범위에서 결정되었으며 소수민족 여성의 추가 소득은 259달러에서 815달러 범위에서 결정되었다고 밝히고 있다.

73) 분석 대상은 14~60세의 참가자로 이전 연도의 소득이 2만 달러 이하, 이전 연도의 가구 소득이 3만 달러 이하인 자료 제한하였다. 비교군 역시 동일한 기준의 경제활동 인구로 한정하였다.

반면 남성의 경우 이러한 추가 소득 효과는 양(陽)의 값을 나타내나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.<sup>74)</sup>

Bassi *et al.*(1984)의 후속 연구는 이러한 효과가 장애인과 생활보호대상자에게 더욱 크게 나타난다는 결과를 보여준다. 예를 들어, CETA 프로그램에 의해 고용된 장애인 백인 여성의 경우 이로 인한 추가 소득이 1,049달러에서 1,229달러 사이로, 소수민족 여성의 경우 1,605달러에서 1,623달러로 나타났다. 남성의 경우 이러한 추가 소득 효과는 나타나지 않는 것으로 분석되었다. 이러한 분석 결과는 CETA의 소득 효과가 애초에 목표 대상이었던 여성 및 소수민족에 집중적으로 나타났음을 의미하며, 따라서 어느 정도 그 목적에 부합하는 정책효과를 유발했다고 해석할 수 있다.

EEA와 CETA는 순전히 경기대응적 조치였다는 점에서 현 한국정부의 공공 부문 일자리 창출 정책과는 그 차이가 존재한다. 그러나 직업훈련, 정부의 OJT(On the Job Training) 지원 등 간접적인 노동정책에 비해 직접적이고 단기간 내에 고용을 창출할 수 있다는 점, 그리고 이를 어느 정도 성공적으로 이루어냈다는 측면에서 참고할 만한 정책이라고 볼 수 있다. 또한 이들 정책에 의해 고용된 노동자들 역시 추가적인 소득 증대 효과를 맛보았다는 점 역시 주목할 만하다. 물론 이러한 인위적인 일자리 창출 정책이 필연적으로 불러일으키는 일자리 구축 문제는 향후 유사한 정책을 기획할 정책 입안자들이 특히 신경써야 하는 부분이다.

## 나. 2000년대 후반 금융위기에 대한 대응

2000년대 후반 미국경제는 금융위기가 경기침체로 이어져 2009년 2분기까지 4분기 연속 마이너스 성장을 기록하였다.<sup>75)</sup> 서브프라임 사태와 리먼브라더

---

74) 이 실증문헌에 대한 보다 자세한 정리는 Barnow(1987)를 참고.

75) Bureau of Economic Analysis DB(검색일: 2018. 5. 31).

스 파산 등을 겪으며, 오바마(Obama) 대통령 취임(2009년 1월) 1년 전만 해도 5%이던 실업률이 취임 당시에는 7.8%를 기록할 정도로 악화되었다. 또한 취임을 전후해 비농업부문 일자리는 2008년 11월부터 2009년 4월까지 6개월 동안 매달 평균 74만 3,800개씩 사라지고 있었다.<sup>76)</sup>

표 3-8. ARRA 분야별 예산 배분

주요 분야	금액(백만 달러)	비중(%)
농업 및 식량	26,431	3.4
상공, 과학, 법무	15,810	2.0
국방부 관련 분야(국방 시설 개축, 연구개발 등)	4,531	0.6
환경 및 에너지	50,775	6.4
정부분야(연방정부 건물 개축, 중소기업청 대출 등)	6,707	0.9
국토안보	2,744	0.3
국립공원, 인디언 보호구역, 예술 등	10,545	1.3
노동, 보건, 교육, 자원봉사, 사회보장	71,271	9.1
육·해·공군 및 재향군인 분야	4,246	0.5
국무부 업무 분야	602	0.1
운송 및 주택 분야	61,051	7.8
주정부지원 및 저소득 주택 투자자 세제 혜택 등	143	0.0
분야별 지출소계(기타 포함)	308,481	39.2
지원소계(근로자 지원 및 의료지원 등)	190,421	24.2
<b>재정지출 총액</b>	<b>498,902</b>	<b>63.4</b>
개인소득세 감면	232,426	29.5
법인세 감면	6,150	0.8
제조업 감세	1,850	0.2
인프라 감세	19,638	2.5
에너지 감세	19,963	2.5
개인지원(TAA 확대, 주정부 저소득층 의료보험 지원 등)	14,443	1.8
<b>감세 총액(기타 포함)</b>	<b>288,339</b>	<b>36.6</b>
<b>경기 부양 총액</b>	<b>787,241</b>	<b>100</b>

주: 2012년 3분기 기준.

자료: 김종혁, 고희재(2013), 표 II-1을 재인용.

이러한 경기침체 속에 출범한 오바마(Obama) 정부는 다양한 경기부양책을 실시하였는데, 그중 대표적인 정책이 2009년 2월 실시된 경기부양법(ARRA: American Recovery and Reinvestment Act)이다. ARRA 예산(7,872억 달러)의 63.4%를 재정지출이 차지하고 있는데, 지출 분야 중 노동, 보건, 교육, 자원봉사, 사회봉사 등 공공·사회서비스에 해당하는 분야가 가장 높은 비중을 차지하고 있다(표 3-8 참고).

이러한 대규모 재정지출로 ARRA는 많게는 840만 개의 일자리를 창출한 것으로 추정된다(표 3-9 참고).<sup>77)</sup>

표 3-9. ARRA로 창출된 일자리 개수 추정치

(단위: 만 명)

출처	ARRA로 창출된 일자리 추정치	추정 기간
CEA (2009)	680	전체
CEA (2014)	640	~2013년
CBO (2012)	106~840	~2013년
Conley and Dupor (2012)	정부 15.6~56.3 및 민간 -18.2~109.5	~2011년 3월

자료: CEA(2009, 2014), CBO(2012), Conley and Dupor(2011)를 저자 요약·정리.

[표 3-10]은 분야별로 2010년 1분기에 ARRA가 창출한 것으로 추정되는 일자리 수를 보여준다. 2010년 1분기의 경우 ARRA가 약 67만 개의 일자리를 창출한 것으로 추정되는데, 그중 절대다수가 교육 분야에서 발생하였다. 그 외에도 공공·사회서비스에 해당하는 분야에 일자리가 집중되어 있다.

76) Bureau of Labor Statistics DB(검색일: 2018. 5. 17).

77) 다양한 추정치 중 Conley and Dupor(2011)의 추정치가 가장 낮고, 심지어 민간부문의 고용을 감소시켰을 가능성도 제기하고 있다. 이는 이들이 ARRA의 세금 감면 효과를 고려하지 않았기 때문이기도 하지만, 무엇보다 정부부문의 고용이 민간부문 고용을 구축(crowd-out)할 수 있기 때문이다. 이들에 따르면 2010년 말부터 ARRA의 추정부 안정 기금, 메디케이드 지원, 고속도로 지원 자금 등이 대부분 소진됨에 따라 구축효과(crowding-out effect)가 나타나기 시작하였다. 그 결과 2010년 7월~2011년 2월의 경우 비연방 정부 고용이 17만 9,000명 감소한 것으로 추정되었다. 한편 Dupor and McCrory(2016)는 ARRA가 수혜 지역뿐만 아니라 인근지역에 미치는 파급효과까지 고려할 경우 ARRA 효과의 추정치가 더 커짐을 보여준다.

표 3-10. ARRA가 직접 창출한 일자리 수 분포

담당 연방 부처·기관	민간	정부	계	비중(%)
교육	17,859	456,062	473,921	71
교통	32,569	626	33,195	5
건강·복지 서비스	20,397	11,390	31,787	5
에너지	21,501	460	21,961	3
주택·도시 개발	10,993	9,175	20,168	3
노동	8,738	7,967	16,705	3
치안	1,729	13,065	14,794	2
환경 보호 단체	9,509	180	9,689	1
농업	5,318	164	5,482	1
전체	162,567	504,784	667,351	100

자료: Dupor(2014), Table 2를 저자 재구성.

경기부양법은 대규모의 자금이 일시에 집중(single shock)되어 집행되었다는 점에서 다른 경기부양정책들과 구별되며, 장기간에 걸쳐 자금이 지원되는 일반적인 정부 간 지원 프로그램(intergovernmental grant programs)과도 차이점이 있다. 이러한 방식의 경기부양 정책이 성과를 내기 위해서는 정치제도(political institution), 자금의 수여자, 피수여자 등을 조화롭게 조정하는 것이 중요하다. 이는 경기부양 프로그램의 기획, 실행 준비성(preparedness), 효율적인 의사소통, 정책지원 타이밍 등이 중요한 요인으로 작용하기 때문이다.78)

Dupor and McCrory(2016)는 경기부양법이 자금을 지원받는 지역뿐만 아니라 인근 지역에도 임금과 고용에 파급효과를 미친다는 점을 강조하며, 이러한 파급효과를 고려하지 않을 경우 경기부양법의 성과를 과소평가할 수 있음을 지적하고 있다. 예를 들어, 1달러의 경기부양 자금은 해당지역의 임금을 0.64달러 상승시키는 효과가 있었으며, 인근지역에도 0.5달러의 임금상승을

78) Carley(2016), pp. 120-122.

유발하였다는 것이다. 이러한 파급효과는 임금뿐 아니라 고용에서도 나타나고 있는데, 100만 달러의 경기부양 자금은 해당지역과 인근지역의 고용을 각각 10.3명 및 8.5명씩 증가시키는 것으로 나타났다.

한편 Carley(2016)는 경기부양 정책의 실행 준비성에 대해서는 긍정적으로 평가한 반면 프로그램 기획(design), 정책 지원 타이밍 등에 대해서는 부정적으로 평가하고 있다. Young and Sobel(2013)도 경기부양을 위해서는 성장 잠재력이 있으나 일시적으로 어려움을 겪고 있는 주에 자금이 집중되어야 한다는 점을 강조하며, 경기부양법 기획에 문제가 있었음을 지적하고 있다.

## 4. 정책 시사점

본 장의 1절에서 살펴보았듯이 한국은 인구 대비 공공·사회서비스 고용 규모가 비교 대상 국가들에 비해 현저하게 작다. 이는 한국보다 소득수준이 높고 알려진 국가들뿐만 아니라, 한국보다 소득수준이 현저하게 낮은 중동부유럽 국가들과 비교할 때도 그렇다. 또한 공공·사회서비스 수요에 큰 영향을 미치는 연령분포나 소득수준을 고려해도 그렇다. 공공·사회서비스 고용 규모가 국민들의 공공·사회서비스에 대한 접근성과 품질을 결정할 것이므로, 본 장의 비교 결과는 한국에서 공공·사회서비스 고용을 늘릴 필요가 있음을 시사한다.

특히, 공공·사회서비스의 세부 분야 중에서 보건 및 사회복지서비스에 더 비중을 둘 필요가 있다. 본 장의 2절에서 살펴보았듯이 복지 선진국으로 알려진 스웨덴에 비해 한국은 인구 대비 의료 인력이 매우 부족한데, 특히 의사 및 간호사는 스웨덴의 절반 수준이고 조산사는 20% 수준에 불과하다. 또한 인구밀도가 낮은 지역의 공공·사회서비스 고용을 늘려서 이러한 서비스에 대한 접근성의 지역 간 격차를 완화시킬 필요가 있다. 본 장의 2절에서 의료 인력의 경우를 살펴보았듯이, 한국은 지역 간 공공·사회서비스 접근성 격차가 스웨덴에 비

해 매우 크다.

본 장의 3절에서 살펴본 미국 사례의 경우, 중앙정부는 예산 편성 및 지침만을 제공하고 구체적인 운영 방식은 지방정부에 일임한다. 중앙정부보다 지방정부가 해당 지역의 공공·사회서비스 수요를 더 잘 알고 있고, 운영 과정에서 얻게 되는 경험을 토대로 운영 방식을 개선하는 데 더 용이할 수 있다.

한편, 정부 주도 공공·사회서비스 고용 확대 정책을 양적으로 평가하는 연구들은 그러한 정책이 민간 일자리에 대한 구축효과를 가져올 수 있음을 경고한다. 예를 들어, Johnson and Tomola(1975)는 본 장의 3절에서 소개한 미국의 EEA의 경우, 100개의 공공서비스 일자리가 창출될 때 단기적으로 29개의 기존 일자리가 사라졌다고 분석하였다. 즉 29%의 일자리 구축효과가 발생하여, 100개의 일자리가 생겨날 때 순(net)일자리 창출은 71개가 된다는 의미이다. EEA 이후 실시된 CETA의 경우 구축효과가 더 낮았다는 평가를 받는 것을 볼 때, 정책 설계 시 구축효과 방지를 충분히 염두에 두면 구축효과 문제를 완화시킬 수 있을 것이라 짐작 가능하다.

마지막으로, 본 장은 공공·사회서비스 고용의 (인구대비) 규모만을 분석 대상으로 삼았다. 공공·사회서비스의 세부 분야별 최적 고용규모를 결정할 때는 복지체계 전반에 대한 고려도 수반되어야 할 것이다.

## 제4장



# 최저임금

1. OECD 회원국의 최저임금 현황
2. 실증분석 모형 및 자료
3. 결과
4. 정책 시사점



법정최저임금은 노동수요자(사용자)가 노동공급자(노동자)에게 지불할 수 있는 최저보수로서, 자국의 임금 수준에 영향을 미칠 수 있는 정부의 가장 직접적인 정책수단이다. 예를 들어 최저임금을 사용하여 (단체)교섭력이 약한 위치에 있는 근로자들의 임금수준이 최소한의 생계수준 이하로 떨어지는 것을 막을 수 있다.

법정최저임금제를 실시하고 있는 국가는 많지만, 이 제도가 경제에 미치는 영향에 대해서는 여전히 이견이 존재한다. 동 제도를 지지하는 쪽에서는 동 제도가 최저임금 인상 혜택을 받는 노동자의 생활수준을 높이고 빈곤을 줄여서 임금불평등 혹은 소득불평등을 완화시킨다고 주장한다. 즉 최저임금이 상승하면 임금수준이 최저임금에 가까운 저임금을 받는 비숙련 노동자들의 소득이 증가할 수 있다. 다른 상황이 변하지 않는다면, 이는 소득불평등 완화에 기여할 것이다. 반면에 동 제도를 반대하는 사람들은 최저임금에 따른 비용 상승으로 기업이 상품·서비스의 가격을 올리게 되거나 비숙련 노동력에 대한 수요를 줄이게 되어 실업이 증가할 수 있다고 주장한다. 이 경우 최저임금으로 소득불평등이 오히려 악화될 수 있다. 물론 최저임금 인상으로 인한 인건비 부담 증가에 대해 기업이 고용보다는 이윤을 줄이는 방향으로 대응하거나, 인건비 상승분에 상응하는 금액을 정부가 지원한다면 최저임금의 부정적 효과는 완화될 것이다. 또한 최저임금 상승으로 인한 소득 증가가 소비 증가로 이어지고, 이것이 투자와 고용의 증가를 야기하면 최저임금의 부정적인 효과는 완화될 것이다.

이처럼 최저임금은 고용, 기업이윤, 소득분배 등 다양한 측면에 영향을 미칠 수 있고, 국가경제에 영향을 미치는 경로도 복합적이다. 따라서 최저임금 인상이 경제 전반에 미치는 영향을 종합적으로 평가하기 위해서는 다양한 측면에서 최저임금의 효과를 평가하는 실증분석이 필요하며, 이러한 다양한 측면을 반영할 수 있는 분석단위가 사용되어야 한다.

이를 위해 본 장은 OECD 회원국 중 법정최저임금제를 실시하는 27개 국가의 1960~2017년 자료를 이용하여 불균형패널(unbalanced panel)을 구축

하고, 최저임금이 연령별 및 산업별 고용, 기업이윤, 임금불평등에 미치는 영향을 분석한다. 앞서 2장과 3장에서는 구체적인 정책사례를 살펴보기 위해 유럽과 미국만을 분석대상으로 삼았던 반면, 본 장에서는 실증분석의 유의성을 확보하기 위해 분석대상을 확대하였다. 하나의 국가나 하나의 지역에서 최저임금의 영향을 분석할 경우 개별 시점에서 동일한 최저임금이 모든 대상에게 적용되므로(실증분석에 필요한) 설명변수의 변동성을 확보하기가 어렵다. 이 때문에 하나의 국가나 하나의 지역을 대상으로 한 기존연구들은 시계열 자료를 사용하거나, 최저임금이 크게 변한(혹은 도입된) 시점을 기준으로 사례연구(event study)를 수행했다.<sup>79)</sup> 반면에 본 연구는 노동시장 제도 및 환경의 국가 간 차이를 반영한 국가패널을 구축하여 최저임금의 영향을 분석한다는 장점이 있다.<sup>80)</sup> 또한 국가패널은 앞서 언급한 다양한 전파경로의 결과를 모두 반영한다는 장점이 있다.

구체적으로, 본 장은 최저임금이 ① 연령별 고용 ② 산업별 고용 ③ 기업이윤 ④ 임금불평등에 미친 영향을 추정한다. 우선, 최저임금이 고용에 미친 영향은 최저임금정책의 효과를 평가할 때 가장 많이 다루어지는 주제이다.<sup>81)</sup> 이 질문은 정책입안자의 입장에서 대단히 중요하다. 왜냐하면, 최저임금 상승이 최저임금을 받는 노동자의 소득을 증가시키지만, 이로 인해 기업의 노동수요가 감소할 경우 일자리를 잃는 노동자의 소득은 감소하기 때문이다. 즉, 최저임금 인상의 효과를 평가할 때는 최저임금 인상이 야기할 수 있는 실업의 부작용까지 고려한 순효과(net effect)를 정확하게 측정하는 것이 중요하다.

79) 예를 들어 Card(1992), Card and Krueger(1994), Card and Krueger(1995b)의 경우가 그러하다.

80) 미국의 경우는 다른 나라와 달리 연방 최저임금과 주(state)별 최저임금이 별도로 존재하므로, 최저임금이 주마다 다르다. 이러한 점을 이용하여 기존연구들은 미국의 주별 자료로 구축한 패널자료를 통해 최저임금의 영향을 분석하기도 하였다. 하지만 미국 자료에만 의존한 연구는 미국의 노동시장 제도 및 노동환경하에서만 최저임금의 영향을 분석한다는 한계점이 존재한다.

81) 이 주제에 대한 기존연구들 중 대표적인 연구로 Card and Krueger(1995a), Dube, Lester, and Reich(2010), Neumark and Wascher(2004)를 들 수 있다. Card and Krueger(1995a)와 Dube, Lester, and Reich(2010)는 최저임금 상승이 고용에 거의 영향을 미치지 않는다고 주장하는 반면, Neumark and Wascher(2004)는 최저임금 상승이 저숙련 노동자들의 고용을 감소시킨다고 주장한다.

최저임금이 연령별 고용에 미친 영향을 분석하는 것은 최저임금의 영향을 받는 주된 집단을 식별함으로써, 최저임금이 고용에 미친 영향을 효과적으로 평가하기 위해 필요하다. 최저임금의 영향을 받는 노동자 중 비숙련 노동자의 비중이 높는데, 이러한 비숙련 노동자들은 교육수준이 낮고 경험이 부족한 15~24세에 상대적으로 많다. 이러한 이유로 다수의 기존연구들은 최저임금 인상이 고용에 미친 영향을 분석할 때 비숙련 노동자들이 상대적으로 많은 15~24세에 집중하였다. 본 연구도 기존 연구를 따라 최저임금이 15~24세 노동자들의 고용에 미친 영향을 추정한다. 또한 기존연구와는 차별되게 최저임금이 65세 이상의 고용에 미친 영향도 분석한다. 의료기술 발전에 따른 수명 연장으로 많은 나라, 특히 선진국에서 은퇴 후에도 다시 일자리를 찾는 노년인구가 증가하고 있다. 이들의 주된 특징은 자신이 평생 동안 축적한 인적자본을 활용하는 일자리가 아닌, 임금이 상대적으로 낮은 비숙련 노동자들의 일자리를 대체한다는 점이다. 따라서 최저임금이 이들의 고용에 미치는 영향을 분석하는 것은 최저임금의 효과를 정확하게 평가하는 데 도움이 될 것이다.

최저임금이 산업별 고용에 미친 영향을 분석하는 것 또한 최저임금의 영향을 주되게 받는 집단을 식별하는 데 도움이 되며, 앞서의 연령별 고용에 미친 영향에 대한 분석을 보완한다. 기존 연구들은 비숙련 노동자들이 상대적으로 많은 특정 산업을 대상으로 최저임금의 영향을 분석하였다.<sup>82)</sup> 최근 한국에서 진행되고 있는 최저임금의 영향에 대한 논쟁이나 최저임금의 부작용에 대한 논쟁 또한 소매업, 숙박 및 음식업 등 특정 산업을 대상으로 이루어졌다. 산업별로 최저임금의 상승이 고용에 미치는 영향을 평가하는 것은 비숙련 노동자의 집약도나 이들을 다른 생산요소로 대체하는 능력이 산업별로 다를 수 있기 때문이다. 이 경우 최저임금 상승의 효과를 좀 더 정확하게 추정하고 이해하는 데 도움이 될 것이다. 본 연구는 산업별 국가 패널자료를 사용하여 실증분석을 행한다는 점에서, 한 국가 내의 특정 산업에서 최저임금의 영향을 주로 분석한 기

82) 예를 들어, Card and Krueger(1995b), Yelowitz(2005), Potter(2006) 등이 있다.

존 연구와 차이가 있다.

연령별과 산업별로 나누어서 최저임금의 상승이 고용에 미친 영향을 분석하는 이유는 각각이 최저임금의 영향을 주되게 받는 집단을 다르게 식별하기 때문이다. 즉 산업별 고용데이터는 연령별로 세분화되어 있지 않고 모든 연령층의 고용을 포함하지만, 연령별 고용데이터는 산업별로 세분화되어 있지 않고 전 산업의 고용을 포함한다. 따라서 최저임금이 연령별고용과 산업별고용에 미치는 영향의 추정결과를 해석할 때 이러한 특징에 대한 주의를 요한다.

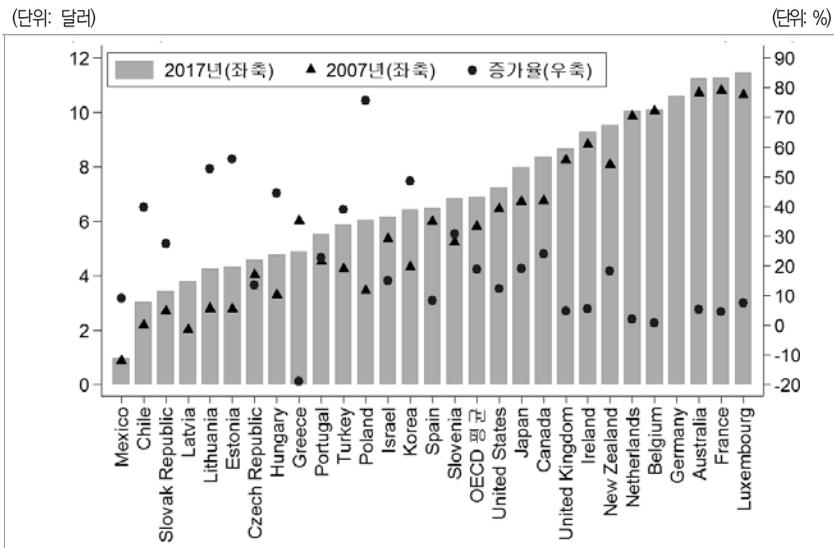
최저임금이 기업이윤에 미치는 영향을 분석하는 것은, 최저임금 인상에 따른 인건비 상승에 대한 기업의 반응을 알아보기 위해 필요하다. 즉, 기업이 노동수요를 줄이는 것 외에 이윤을 줄이는 방식으로 최저임금의 인상에 반응하는지를 알아보기 위해 필요하다. 최저임금이 기업이윤에 미치는 영향에 대해서는 연구된 바가 드물고, 영국의 기업 자료를 이용한 Draca, Machin, and Van Reenen(2011)과 Riley and Bondibene(2015) 정도를 꼽을 수 있을 뿐이다. 본 연구는 이들을 따라서 최저임금이 기업이윤에 미치는 영향을 산업별로 분석한다. 기존연구가 기업별 자료를 사용한 반면에 본 연구는 산업별 자료를 사용한다는 점에 차이가 있다. 또한 기존연구의 분석단위가 한 국가(앞서 소개한 연구들의 경우 영국)의 기업들인 반면, 본 연구는 OECD 회원국 중 법정최저임금제를 실시하는 국가들의 산업이다.

앞서 언급했듯이 최저임금 인상이 저소득 노동자들의 소득을 증가시켜 소비, 투자, 고용 등의 증가로 이어지는 선순환에 기여할 경우 소득불평등은 완화될 수 있다. 하지만 최저임금 상승으로 일자리를 잃은 사람들의 소득은 오히려 감소하므로 소득불평등이 확대될 수도 있다. 따라서 최저임금이 소득분배에 미치는 궁극적인 영향은 긍정적인 영향과 부정적인 영향의 상대적인 크기에 달려있고, 이에 대한 대답은 실증분석을 통해서만 해결될 수 있다. 이 주제에 대한 기존연구로 Card and Krueger(1995b), Lee(1999), Teulings(2003), Neumark and Wascher(2004), Autor, Manning, and Smith(2016) 등을 들 수 있다. 이들

은 미국의 주별 자료를 사용하여 최저임금이 미국의 임금분포에 미치는 영향을 추정하였다. 이들과 달리 본 연구는 OECD 회원국의 국가별 자료를 사용한다.

## 1. OECD 회원국의 최저임금 현황

그림 4-1. OECD 국가별 실질최저임금



주: 2017년 가격, 기간별 비교를 위해 물가변동의 영향을 통제한 실질최저임금 사용. 국가 간 비교를 위해 구매력평가 기준 사용. 독일은 국가 단위의 법정최저임금제가 2015년에야 도입되었기 때문에 2007년 자료 없음.  
 자료: OECD, "Real minimum wages"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4)를 이용하여 저자 작성.

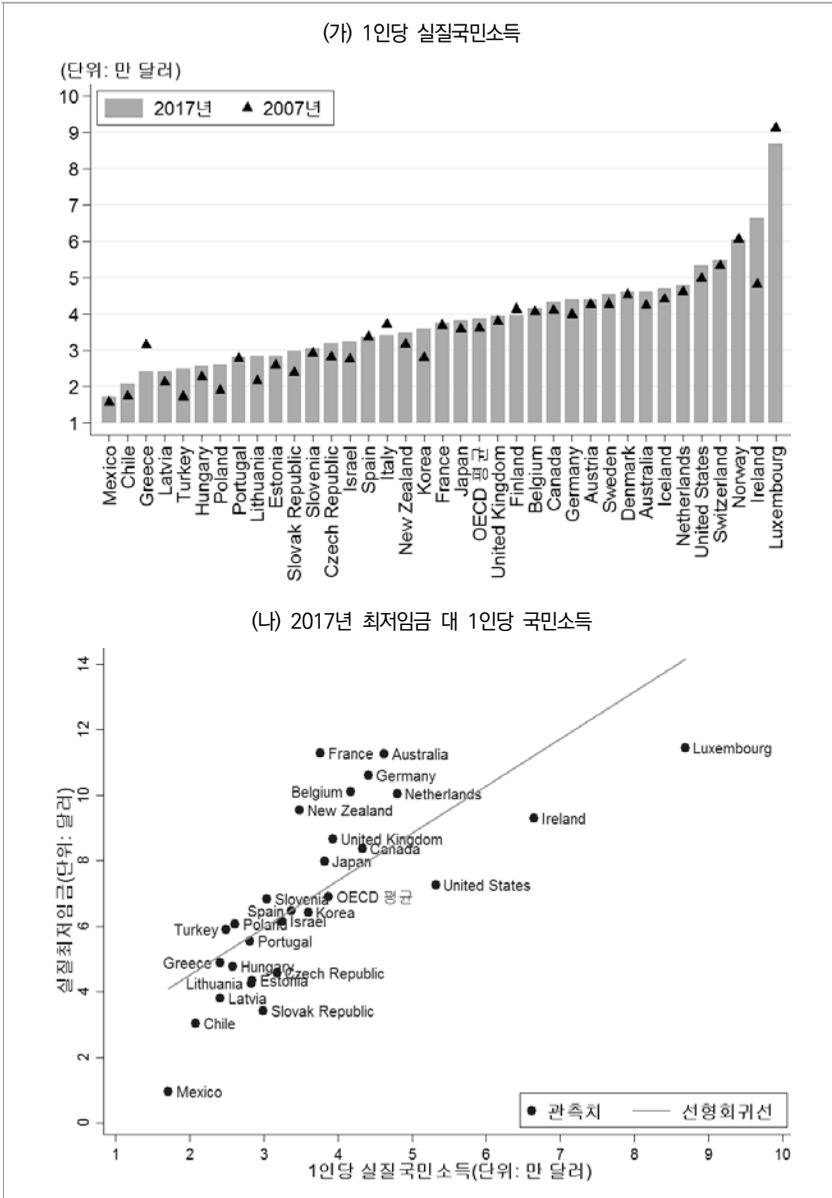
OECD의 36개 회원국 중 27개국이 법정최저임금제를 시행하고 있다.<sup>83)</sup> [그림 4-1]은 법정최저임금제를 시행하고 있는 OECD 회원국들의 2007년과 2017년의 실질최저임금을 보여준다. 그림에서 볼 수 있듯이, OECD 회원국들의 최저임금 수준은 넓게 분포되어 있다. 예를 들어, 멕시코의 실질최저임금은

83) 법정최저임금제를 실시하지 않는 OECD 회원국은 이탈리아, 오스트리아, 스위스, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 아이슬란드, 리투아니아이다. 이 나라들의 경우 다수 노동자들의 임금이 부분별 단체 협약을 통해 결정되어 왔고, 교섭력이 약한 위치에 있는 근로자들의 비중도 상대적으로 낮다.

2017년 1달러에 조금 못 미치며 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. 이에 반해, OECD 국가 중 가장 높은 수준인 룩셈부르크의 최저임금은 약 11.5달러로 멕시코보다 11.5배나 높다. 한국의 실질 최저임금 수준은 6.4달러로 OECD 평균(≈6.9달러)보다 약간 낮은 수준이다. 반면에 미국의 (연방)최저임금은 7.3달러로 OECD 평균보다 조금 높은 수준이다. 서유럽 국가 중 한국과 경제 규모가 비슷하거나 큰 영국과 독일은 각각 8.7달러 및 10.6달러로 비교적 높다. 특히 프랑스의 최저임금은 11.3달러로 호주, 룩셈부르크와 더불어 OECD 내 가장 높은 편이다. 달러로 측정된 실질 최저임금을 원화로 환산했을 때 1만 원에 근접하거나 더 높은 국가는 캐나다, 영국, 아일랜드, 뉴질랜드, 네덜란드, 벨기에, 독일, 호주, 프랑스, 룩셈부르크 등이 있다. 시점 간 비교를 해보면, 그리스를 제외한 모든 국가들에서 2017년 실질최저임금이 2007년에 비해 상승하였다. 하지만 상승률의 정도는 국가별로 차이가 크다. 한국을 비롯하여 칠레, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아, 헝가리, 터키, 폴란드 등은 실질최저임금이 지난 10년간 40% 이상 상승하였다. 특히, 라트비아와 폴란드는 75% 이상 상승하였고, 한국은 지난 10년간 실질최저임금이 약 48.5% 상승하였다. 반면에, 멕시코, 스페인, 영국, 아일랜드, 네덜란드, 벨기에, 호주, 프랑스, 룩셈부르크 등은 지난 10년간 성장률이 10% 미만이었다.

[그림 4-2]는 OECD 국가들의 2007년과 2017년의 1인당 실질국민소득을 보여준다. 최저임금 수준(그림 4-1 참고)과 마찬가지로, 1인당 실질국민소득 수준도 OECD 회원국 간 넓게 분포되어 있다. 예를 들어, 멕시코의 1인당 실질국민소득은 2017년에 1만 7,141달러로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준이다. 이에 반해, 룩셈부르크는 8만 8,428달러로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이고 멕시코보다 5.2배나 높다. 한국의 1인당 실질국민소득은 3만 5,982달러로 OECD 평균인 3만 8,726달러보다 약간 낮은 수준이다. 국가별 1인당 실질국민소득과 최저임금사이의 단순 선형상관관계는 0.75로 높은 수준인데 이는 일반적으로 1인당 실질국민소득이 높은 나라일수록 최저임금도 높은 경향이 있

그림 4-2. OECD 국가별 1인당 실질국민소득

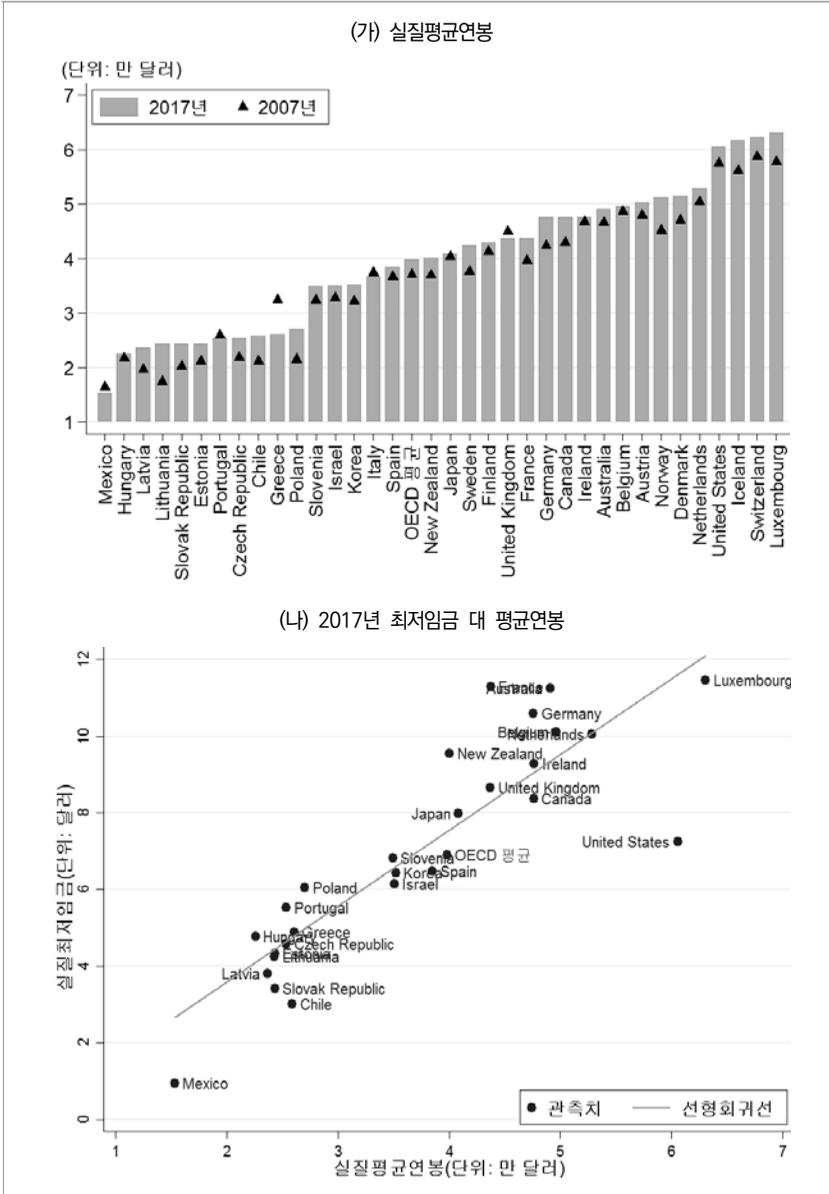


주: 실질국민소득은 2010년 가격, 구매력평가 기준. 실질최저임금은 2017년 가격, 구매력평가 기준.  
 자료: OECD, "Level of GDP per capita and productivity"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4) 및 "Real minimum wages"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4)를 이용하여 저자 작성.

다는 것을 의미한다. 미국은 1인당 실질국민소득이 OECD 국가 중 5번째로 높지만 최저임금 수준은 OECD 평균보다 약간 높은 편으로 예외적인 경우이다. OECD 국가들 중 법정최저임금제를 실시하지 않는 국가의 1인당 실질국민소득은 리투아니아, 이탈리아, 핀란드를 제외하고는 대단히 높다. 2017년 리투아니아의 1인당 실질국민소득은 28,316달러이고, 이탈리아는 34,212달러이며, 핀란드는 39,710달러이다. 반면에 나머지 6개 국가들의 1인당 실질국민소득은 45,000~60,000달러 사이에 있다. 리투아니아와 이탈리아를 제외한 나머지 국가들의 1인당 실질국민소득은 OECD 평균보다 훨씬 높다.

1인당 실질국민소득은 실질 GDP를 인구수로 나눈 것으로, 가계소득뿐만 아니라 기업의 소득도 포함한다. 반면에 [그림 4-3]이 보여주는 평균연봉은 정규직 및 그에 준하는 노동자의 평균연봉을 나타내는데, 구체적으로는 국민계정 계산에 사용된 임금총액을 근로자수로 나눈 값이다. 두 변수의 중요한 차이점은 후자가 노동소득을 더 잘 대변한다는 점이다. [그림 4-3]을 보면, 최저임금 수준 및 1인당 실질국민소득과 비슷하게 실질평균연봉도 국가 간 분포가 넓다. 예를 들어, OECD 국가 중 가장 낮은 수준인 멕시코의 실질평균연봉은 2017년에 15,314달러인 반면 OECD 국가 중 가장 높은 수준인 룩셈부르크는 63,062달러로 멕시코보다 4.1배나 높다. 한국은 35,191달러로 OECD 평균보다 약간 낮은 수준이다. 국가별 평균 연봉과 최저임금 간 단순선형상관관계는 0.87로 1인당 실질소득과 최저임금 간 선형상관관계보다 크다. 이는 평균연봉이 높은 나라일수록 최저임금도 높은 경향이 있다는 것을 의미할 뿐 아니라, 근로자들의 평균소득을 대변한다는 점에서 평균소득이, 기업소득을 포함하고 있는 1인당 국민소득보다 최저임금과 더 밀접한 관련이 있다는 것을 의미한다. 미국은 평균연봉이 OECD 국가 중 4번째로 높은 나라이지만 최저임금 수준은 OECD 평균보다 약간 높은 편으로 예외적인 경우이다. 이는 미국이 다른 나라에 비해 소득불평등이 더 크다는 사실을 반영한다. OECD 국가들 중 법정최저임금제를 실시하지 않는 국가들의 평균연봉은 리투아니아와 이탈리아

그림 4-3. OECD 국가별 실질평균연봉



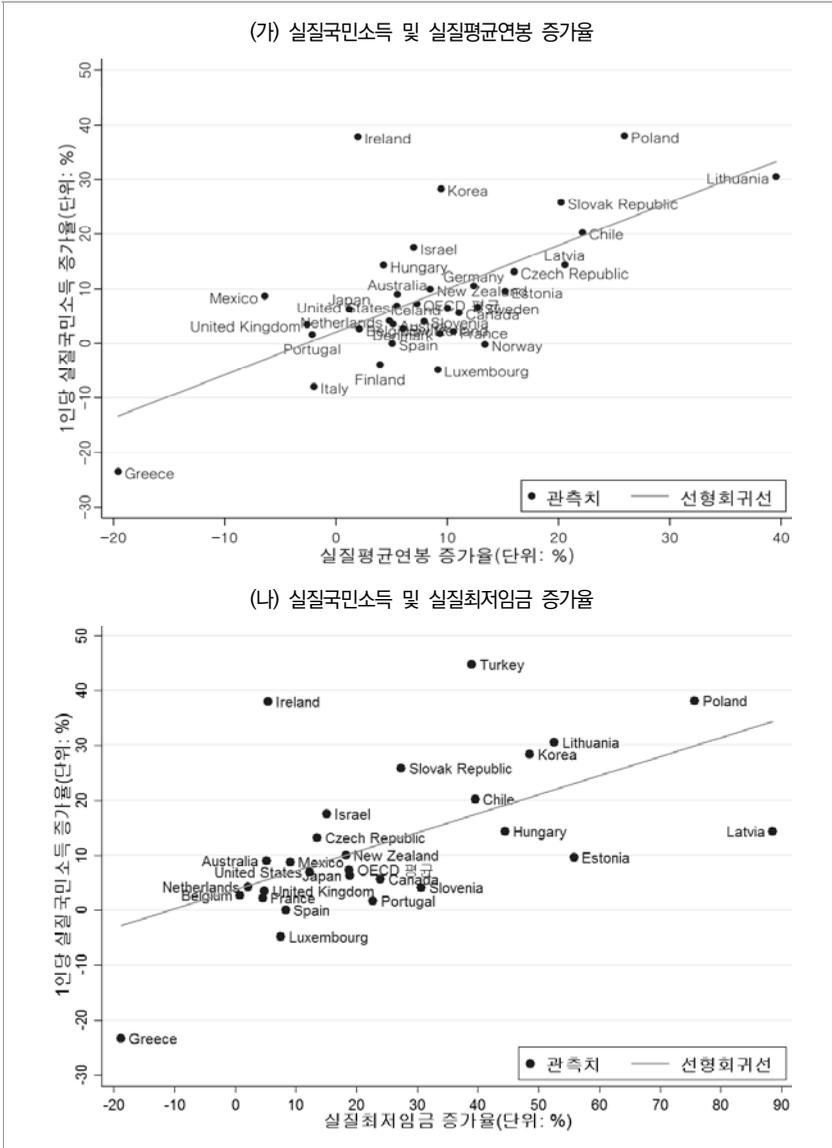
주: 2017년 가격, 구매력평가 기준. 터키는 자료 없음.

자료: OECD, "Average annual wages"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4) 및 "Real minimum wages"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4)를 이용하여 저자 작성.

를 제외하고는 높은 편이다. 2017년 리투아니아의 실질평균연봉은 24,287달러이고, 이탈리아는 36,658달러이며, 핀란드는 42,964달러이다. 반면에 나머지 6개 국가들의 평균 연봉은 49,000~63,000달러 사이로 OECD 평균보다 훨씬 높은 편이다.

2007년과 2017년 사이에 OECD 회원국 중 일부를 제외하고는 1인당 실질국민소득이 증가하였다(그림 4-4 참고). 하지만 증가율의 정도는 국가 간 차이가 크다. 동 기간 터키, 폴란드, 아일랜드, 리투아니아, 한국, 슬로바키아 등은 1인당 실질국민소득이 25% 이상 증가하였는데, 이는 OECD 다른 회원국들의 성장률보다 훨씬 높은 수준이다. 반면에 36개 OECD 회원국 중 24개 회원국의 성장률이 10% 미만이다. 금융위기를 겪은 그리스와 이탈리아는 1인당 실질국민소득이 23.4% 및 7.9%씩 감소하였고, 스페인은 거의 변화가 없었다. 몇 나라를 제외하고는 같은 기간 평균연봉도 증가하였다. 하지만 증가율의 정도는 국가 간 차이가 크다. 또한 다수 국가들에서는 실질평균연봉 성장률이 1인당 실질국민소득 성장률을 상회하는 경향이 있는 반면, 한국을 비롯한 몇몇 국가들에서는 1인당 실질국민소득 성장률이 실질평균연봉 성장률보다 훨씬 크다. 이는 이 나라들에서 상대적으로 노동소득 혹은 가계소득의 성장률이 기업소득 성장률 및 1인당 실질국민소득 성장률보다 훨씬 낮았음을 의미한다. 국가별 1인당 실질국민소득 성장률과 최저임금 성장률 사이의 단순선형상관관계는 0.55로, 1인당 실질국민소득이 많이 성장한 나라일수록 최저임금도 높이는 경향이 있음을 의미한다. OECD 회원국 중 절반 이상의 경우 실질최저임금의 성장률이 1인당 실질국민소득 성장률보다 높다. 이는 저소득층의 소득이 평균소득보다 상대적으로 더 많이 증가하였음을 짐작케 한다. 예를 들면, 2007~17년 사이 라트비아의 최저임금은 약 88.6% 성장하였지만 1인당 실질국민소득은 약 14.4% 성장하는 데 그쳤다. 한국은 같은 기간 최저임금이 약 48.5% 성장하였고 1인당 실질국민소득은 약 28.3% 성장하였으며, 미국은 최저임금이 약 12.3%, 1인당 국민소득은 약 6.9% 성장하였다. 반면에, 아일랜드는 최

그림 4-4. OECD 국가별 2007~17년 사이 주요 소득변수 증가율



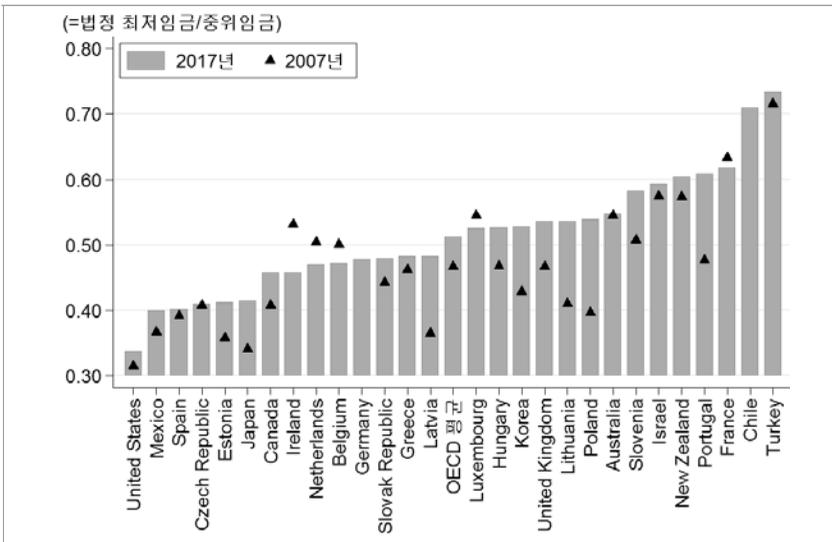
주: 실질국민소득은 2010년 가격, 구매력평가 기준. 실질최저임금 및 실질평균연봉은 2017년 가격, 구매력평가 기준. 터키는 실질평균연봉 자료 없음.

자료: OECD, "Level of GDP per capita and productivity"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4); "Average annual wages"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4); "Real minimum wages"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4)를 이용하여 저자 작성.

저임금이 불과 5.4% 증가하는 데 그치고 1인당 실질국민소득은 약 38% 증가하였다.

[그림 4-5]는 2007년 및 2017년에 법정최저임금제를 실시한 OECD 회원국들의 중위임금 대비 최저임금 비율을 보여준다.<sup>84)</sup> 중위임금 대비 최저임금은 국가 간 최저임금의 상대적 수준을 비교하는 데 사용될 수 있다. 또한 이 두 변수들은 국가 간 소득불균형의 차이를 이해하는 데 도움이 된다. 2007년에 법정최저임금제를 실시한 OECD 회원국 중 중위임금 대비 최저임금 비중 하위 5개국은 미국, 일본, 에스토니아, 라트비아, 멕시코이다. 특히 미국은 중위임금 대비 최저임금의 비율이 약 0.31로 OECD 회원국 중 가장 낮은데, 이는 미국

그림 4-5. OECD 회원국별 중위임금 대비 최저임금 비중



주: 독일 및 칠레는 2007년 자료 없음.

자료: OECD, "Minimum relative to average wages of full-time workers"(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 4)를 이용하여 저자 작성.

84) 국가별 중위임금은 정규직 노동자(full time employee) 임금의 중위값으로, 보너스, 초과근무 수당 등을 포함한다. 임금체계의 국가 간 차이를 고려할 때, 보너스, 초과근무 수당 등을 제외한 기본임금을 사용하는 것이 이상적일 수 있다. 그러나 그러한 자료는 상당수 나라에서 이용 가능하지 않다.

의 중위임금이 최저임금보다 약 3.2배 높다는 것을 의미한다. 2007년에 법정 최저임금제를 실시한 OECD 회원국 중 중위임금 대비 최저임금이 가장 높은 5개 회원국은 터키, 프랑스, 이스라엘, 뉴질랜드, 룩셈부르크이다. 프랑스의 경우 중위임금 대비 최저임금의 비율이 0.63으로, 중위임금이 최저임금보다 약 1.6배 정도밖에 높지 않다. 2017년의 경우 하위 5개 회원국은 미국, 멕시코, 스페인, 체코, 에스토니아이다. 2007년과 비교하면 미국은 0.31에서 0.34로 거의 변함이 없다. 반면에 한국은 0.43에서 0.53로 비교적 크게 상승하였다. 이는 최저임금 성장률이 중위임금 성장률보다 높았다는 것을 의미하며, 이러한 높은 성장률은, 다른 조건이 동일하다면 소득불평등을 완화하는 데 기여할 것으로 기대할 수 있다.

## 2. 실증분석 모형 및 자료

앞서 설명했듯이, 본 장은 OECD 국가들을 대상으로 최저임금 인상이 그 나라 경제에 미치는 영향에 대해 3가지 측면에서 실증분석을 수행한다. 먼저 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 분석하고, 다음으로 기업의 이윤에 미치는 영향을 분석하며, 마지막으로 소득분배에 미치는 영향을 분석한다.

### 가. 실증분석 모형

최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 정확하게 추정하기 위해서는 최저임금 인상의 영향을 상대적으로 많이 받는 잠재적 집단들을 식별하는 것이 중요하다. 이를 위해 본 연구는 연령별 고용률과 산업별 고용률을 사용한다. 기존 연구는 비숙련 노동자들이 특히 많이 존재하는 15~24세 사이의 고용률을 분석 대상으로 주로 사용하였는데, 이는 유년 및 청년층에 최저임금의 영향을 상대

적으로 크게 받는 비숙련 노동자들이 많이 존재하기 때문이다. 본 연구도 기존 연구를 따라서 동 변수를 분석대상으로 사용한다. 또한 대부분의 OECD 국가가 고령화로 인해 경제활동에 참여하는 노년층의 비중이 증가하는 추세다. 이들 중 다수는 자신들이 평생 동안 축적해온 인적자산을 활용할 수 있는 직종이 아니라 임금이 저렴한 비숙련 직종에 종사하고, 이들의 보수는 최저임금 수준과 밀접한 관련이 있다. 본 연구는 이를 반영하여 최저임금이 65세 이상의 노년 고용률에 미치는 영향도 분석한다. 이를 통해 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 더 정확하게 추정할 수 있고, 기존연구를 보완할 수도 있다.

최저임금 인상이 연령별 고용에 미치는 영향에 대한 추정은 Neumark and Wascher(2004)의 방법을 따른다. 구체적으로, 이들의 모형을 일부 수정한 본 장의 모형은 다음과 같다:

$$\ln E_{i,t} = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{i,t}. \quad [\text{식 4-1}]$$

[식 4-1]에서 밑첨자  $i$ 와  $t$ 는 각각 국가와 연도를 가리킨다.  $E$ 는 특정 연령대 고용률(=취업자수/인구수)을 나타낸다. 본 장은 다음의 4개 연령대의 고용률을 분석한다: 15~24세; 15~19세; 65세 이상; 25~64세. 비록 앞의 세 연령대가 주된 분석대상이지만, 비교를 위해 25~64세의 성인 연령대도 포함한다.  $MWM$ 은 중위임금 대비 최저임금의 비중을 나타낸다. 이 변수는 국가별 최저임금의 상대적 수준을 측정하는데, 국가별 자료를 사용하여 최저임금의 영향을 분석하는 본 장의 목적에 적합하다. 기존 연구와의 차이점은 이차항이 회귀식에 포함된 것이다. 다른 조건이 같을 때, 최저임금이 중위임금에 가까울수록 최저임금 인상이 더 많은 임금소득자들에게 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 최저임금과 중위임금 간 거리에 따라 최저임금이 고용에 미치는 영향이 다를 수 있다.

$X$ 는 고용률에 영향을 미치는 다른 변수들로 구성된 통제변수이다. 이 변수들은 누락변수편의(omitted variable bias)를 최대한 완화시켜 최저임금이 고용률에 미치는 영향을 정확히 추정할 수 있게 한다. 누락변수편의는 최저임금 혹은 중위임금과 상관관계가 있는 전반적인 노동시장 상황이나 노동생산성을 대변하는 변수들이 회귀식에서 누락될 경우에 발생할 수 있다. 구체적으로,  $X$ 는 우선 한 나라의 경제상황을 대변하는 변수로 성인인구(즉 25~64세)의 실업률을 포함한다. 25~64세의 실업률이 높다는 것은 그 나라의 전반적인 경제상황이 나쁘다는 것을 의미하며, 이는 다른 연령층의 임금과 고용률에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이 변수를 회귀식에 포함하여 나라의 전반적인 경제상황이 미치는 영향을 통제하고 최저임금이 고용에 미치는 영향을 더 정확하게 추정할 수 있다. 다음으로  $X$ 는 25~64세 인구 대비 15~24세 및 65세 이상 인구의 비중을 포함한다. 이 변수는 최저임금의 변동에 가장 민감한 비숙련 노동자들의 상대적인 공급수준을 측정한다.  $X$ 는 또한 전체 산업의 총부가가치(gross value added)를 포함한다. 이 변수는 전체 산업의 노동생산성을 측정하며 최저임금의 영향을 추정할 때 발생할 수 있는 누락변수편의 문제를 완화하는 데 도움이 된다.

[식 4-1]의 오차항은  $\alpha$ ,  $\delta$ ,  $\varepsilon$ 으로 구분된다.  $\alpha$ 는 국가의 고유한 특성이 고용률에 미치는 영향, 즉 국가고정효과(country fixed effect)를 대변한다. 이 변수는 매년 변화하는 경제상황이나 노동시장 상황이 고용률에 미치는 영향과는 달리, 영구적으로 특정국가의 고용률에 영향을 미치는 요인들을 대변한다. 예를 들어, 이 변수는 국가 간 문화, 제도, 노동시장 정책 등의 차이가 미치는 영향을 포착할 수 있다.  $\delta$ 는 해당 연도에 분석대상 국가 모두의 고용률에 공통적으로 영향을 미치는 연도고정효과(year fixed effect)를 대변한다. 이 변수는 모든 국가의 고용률에 영향을 미칠 수 있는 글로벌 충격 등을 대변하는 변수이다.  $\varepsilon$ 은 시계열이 상호 독립적이고 동등하게 분포하는 오차(white noise error)를 나타낸다.

최저임금의 영향을 받는 비숙련 노동자들의 비중은 산업별로 다를 수 있다. 예를 들어 최저임금의 변동에 민감한 비숙련 노동자들이 제조업보다 음식, 숙박 및 도소매업 등의 서비스업에 상대적으로 많이 종사한다면 최저임금의 영향이 제조업과 서비스업에서 다를 수 있다. 이 점을 고려하여 본 장은 앞서 설명한 연령별 영향과 더불어 산업별로도 최저임금의 영향을 추정한다. 구체적으로는 다음의 실증분석 모형을 사용한다:

$$\ln E_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I \quad [\text{식 4-2}]$$

[식 4-2]에서 위첨자  $I$ 는 산업을 가리킨다. 산업별 인구수가 존재하지 않으므로 본 장은 산업별 취업자수를 전체 인구수로 나눈 값으로 산업별 고용률을 정의한다. 산업분류는 UN이 정한 국제표준산업분류(ISIC Rev.4)에 따르며, 총 21개 분야 중 자료가 이용 가능한 19개 분야를 분석대상에 포함한다.<sup>85)</sup> 또한 비교의 편의를 위해 이들을 크게 광공업 및 제조업과 서비스업으로 분류하여 실증분석을 수행한다. 통제변수인  $X$ 의 경우 [식 4-1]의 모형과 달리 25~64세 인구 대비 15~24세 및 65세 이상 인구의 비중은 포함하지 않는데, 이는 [식 4-2]의 모형이 연령대별 효과를 추정하기 위한 것이 아니기 때문이다. 또한 국가별 노동생산성을 대변하는 변수인 전체 산업 총 부가가치는 산업별 총 부가가치로 대체한다. [식 4-2]의 오차항 중  $\alpha$ 는 해당 국가 및 산업의 특성이 고용률에 미치는 고정효과를 대변한다. 이 변수는 매년 변화하는 경기, 노동시장, 산업 등의 상황과 달리 영구적으로 해당 국가, 해당 산업의 고용률에 영향을 미치는 요인들을 대변한다.  $\delta$ 는 모든 국가, 모든 산업의 고용률에 공통적으로 영향을 미치는 연도고정효과를 대변한다.

또한, 본 장은 최저임금이 기업의 (고용 외) 영업활동에 미치는 영향을 분석

---

85) UN(2008), p. 43.

한다. 비숙련 노동시장이 완전경쟁이고 정보가 완전할 경우 최저임금이 균형임금보다 높게 상승하면 실업이 증가할 것이다. 하지만, 기업이 노동시장에서 수요독점(monopsony)일 경우, 기업은 최저임금 상승에 따라 인건비가 상승하면 고용을 줄이기보다는 이윤을 조정할 수 있고, 상품가격을 올림으로써 인건비 상승을 소비자에게 전가시킬 수도 있다. 따라서 최저임금 인상은 기업의 고용뿐 아니라 다른 영업활동에도 영향을 미칠 수 있다.

이러한 배경 아래, 본 장은 최저임금 인상이 산업별 이윤율에 미치는 영향을 추정하기 위해 다음의 모형을 사용한다:

$$\ln P_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I. \quad [\text{식 4-3}]$$

[식 4-3]에서  $P$ 는 해당 국가, 해당 산업의 해당 연도 이윤율을 가리키는데, 구체적으로는 영업이익(gross operating surplus)을 판매액으로 나눈 값으로 정의한다. 산업분류는 앞의 경우처럼 UN의 국제표준산업분류(ISIC Rev.4)를 따른다. 통제변수인  $X$ 는 [식 4-1]의 모형과 같이 국가별 경제상황을 대변하는 변수로 25~64세의 실업률을 포함한다. 또한 이윤율에 중요한 영향을 미치는 산업별 노동생산성도 포함한다. 나머지 변수들은 앞서 설명한 바와 같다.

마지막으로, 본 장은 최저임금이 소득분배에 미친 영향을 추정한다. 최저임금 인상은 저소득층의 소득을 상승시켜 저소득·고소득 간 격차를 줄일 수 있다. 또한 최저임금 인상은 최저임금의 직접적인 영향을 받지 않는 노동자들의 임금인상 압박도 불러올 수 있으며, 이는 전반적인 노동소득을 증가시켜 소득 불평등을 완화시킬 수 있다.

이러한 배경 아래, 본 장은 최저임금이 임금불평등에 미치는 영향을 추정하기 위해 Lee(1999)와 Autor, Manning, and Smith(2016)를 따라서 다음과 같은 모형을 사용한다:

$$\ln Y_{it} = \beta_1 \ln MWM_{it} + \beta_2 (\ln MWM_{it})^2 + \gamma X_{it} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{it}. \quad [\text{식 4-4}]$$

[식 4-4]에서  $Y$ 는 해당 국가의 해당 연도 임금불평등에 대한 측도로, 다음의 3가지 변수들이 사용된다: 1분위 대비 9분위 임금; 1분위 대비 5분위 임금; 5분위 대비 9분위 임금. 통제변수는 [식 4-1]에서와 같다. 오차항 중  $\alpha$ 는 해당 국가의 고유한 특성이 임금분포에 미치는 고정효과를 대변하는데, 예를 들어 문화, 제도, 소득분배정책 등의 국가 간 차이가 미치는 영향을 포착할 수 있다.  $\delta$ 는 해당 연도에 모든 국가의 임금분배에 공통적으로 영향을 미치는 연도고정효과로, 글로벌 기술충격 등을 포착한다. 나머지 변수들은 앞서 설명한 것과 같다.

## 나. 자료

본 장의 실증분석은, 법정최저임금제를 실시하고 있는 OECD 회원국들의 1960~2017년 자료를 이용한 불균형패널을 사용한다. 불균형패널을 사용하는 이유는 OECD 회원국별 법정최저임금제의 도입 시점이 달라서, 국가에 따라 자료 포괄기간이 다르기 때문이다. 예를 들어, 법정최저임금제를 가장 최근에 도입한 나라인 독일은 2015년에 제도를 도입하였다. 반면에 호주, 미국, 네덜란드, 뉴질랜드, 룩셈부르크, 프랑스 등은 본 장에서 사용하는 표본기간의 최초연도인 1960년에 이미 최저임금제도를 실시하고 있었다. 또한 추정 대상 모형별로 설명변수들의 자료 포괄기간이 다르다. 따라서 추정대상 모형별 자료를 이용할 수 있는 국가들과 기간을 표본으로 한다. 이 패널에 사용된 자료는 모두 OECD Stats 누리집에서 이용 가능하다.<sup>86)</sup>

86) <https://stats.oecd.org>(검색일: 2018. 12. 5). 구체적으로, 인구, 실업률, 고용률과 관련된 자료는 OECD, “Labour Force Statistics”에서 구하였고, 생산성과 관련된 자료는 OECD, “Productivity”에서 구하였다. 최저임금, 분위별 소득 등과 관련된 자료는 OECD, “Earnings”에서 구하였다.

표 4-1. 일부 기초통계량

국가	MWM		9분위/1분위		5분위/1분위	
	2002	2016	2002	2016	2002	2016
호주	0.58	0.54	3.07	3.32	1.67	1.67
벨기에	0.52	0.49	2.31	..	1.37	..
캐나다	0.40	0.46	3.65	3.71	1.99	1.97
칠레	..	0.69	..	..	..	..
체코	0.39	0.40	3.28	3.46	1.83	1.90
에스토니아	0.37	0.41	5.11	..	2.22	..
프랑스	0.63	0.62	2.93	..	1.48	..
독일	..	0.47	3.04	3.33	1.75	1.84
그리스	0.46	0.48	..	3.27	..	1.68
헝가리	0.57	0.51	4.07	3.73	1.75	1.68
아일랜드	0.51	0.46	..	3.79	..	1.89
이스라엘	0.54	0.58	5.04	..	1.89	..
일본	0.33	0.40	2.97	2.85	1.62	1.56
한국	0.33	0.50	4.19	4.50	2.02	1.91
라트비아	0.37	0.51	5.92	..	2.22	..
룩셈부르크	0.52	0.54	2.99	..	1.58	..
멕시코	..	0.37	..	3.33	..	1.72
네덜란드	0.48	0.47	2.76	..	1.60	..
뉴질랜드	0.52	0.61	2.68	2.86	1.54	1.53
폴란드	0.42	0.53	3.89	3.81	1.99	1.86
포르투갈	0.47	0.59	..	3.95	..	1.54
슬로바키아	0.42	0.48	3.25	3.49	1.72	1.76
슬로베니아	..	0.59	3.61	..	1.73	..
스페인	0.35	0.37	3.44	..	1.63	..
터키	0.53	0.74	..	..	..	..
영국	0.43	0.49	3.54	3.42	1.83	1.74
미국	0.34	0.35	4.66	5.05	2.06	2.10

자료: OECD Stats(온라인 자료, 검색일: 2018. 12. 5).

[표 4-1]은 법정최저임금제를 시행하는 OECD 회원국들의 2002년과 2016년의 중위임금 대비 최저임금 비중, 1분위 대비 9분위 임금의 비율, 1분위 대비 5분위 임금 비율 등 일부 기초통계량을 보여준다. 한국의 경우 중위임금 대비 최저임금이 2002년에 0.33에서 2016년에 0.50으로 증가하였다. 이는 같은 기간 중위임금보다 최저임금이 훨씬 더 많이 증가하였음을 의미한다. 2002년은 1분위 임금보다 9분위 임금이 4.19배 높고 2016년에는 4.5배로 격차가 커졌다. 이는 같은 기간 1분위 임금보다 9분위 임금이 더 많이 증가하였음을 의미한다. 반면에 2002년에 1분위 임금보다 5분위 임금이 2.02배 높지만 2016년에는 1.91배로 격차가 줄어들었다. 이는 같은 기간 5분위 임금보다 1분위 임금이 더 많이 증가하였음을 의미하는데, 이것은 최저임금 상승과 밀접한 관련이 있을 수 있다.

### 3. 결과

#### 가. 연령별 고용효과

[표 4-2]는 [식 4-1]의 모형을 사용하여 최저임금 인상이 연령별 고용률에 미친 영향을 추정한 결과이다. (1)~(4)열은 각각 최저임금 인상이 (1) 15~24세 고용률 (2) 15~19세 고용률 (3) 65세 이상의 고용률 (4) 25~64세 고용률에 미치는 영향을 추정한 결과이다. (가)와 (나)의 차이는 주 설명변수인 로그 중위임금 대비 최저임금의 제곱항이 포함되었는지 여부이다.

우선, 최저임금 인상은 모든 연령층에서 평균적으로 고용률 감소를 야기한 것으로 나타났다. 하지만 그 크기는 나라마다 다른데, 이는 중위임금 대비 최저임금의 비중 차이 때문이다. 즉, 최저임금의 영향을 받는 노동자들의 비중이 나라마다 다르기 때문에, 최저임금 인상에 따른 고용률 변화도 다르게 나타난 것이다.

표 4-2. 연령별 고용효과

	(1) 15~24세	(2) 15~19세	(3) 65세 이상	(4) 25~64세
(가) 기본모형: $\ln E_{i,t} = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \gamma X_{i,t} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{i,t}$ .				
ln MWM	-0.185*** (0.044)	-0.401*** (0.103)	-0.400*** (0.118)	-0.090*** (0.013)
ln 실업률	-0.364*** (0.013)	-0.653*** (0.031)	-0.455*** (0.035)	-0.070*** (0.004)
ln 성인인구 대비 청년 및 노년인구 비중	0.315*** (0.061)	1.453*** (0.146)	0.202 (0.165)	-0.069*** (0.018)
ln 전산업 생산성	-0.158*** (0.048)	-0.196* (0.113)	0.214 (0.131)	0.052*** (0.014)
관측치 수	746	730	745	746
R-squared	0.703	0.697	0.470	0.726
국가 수	26	26	26	26
(나) 이차항모형: $\ln E_{i,t} = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{i,t}$ .				
ln MWM	-1.036*** (0.180)	0.180 (0.467)	-2.390*** (0.486)	-0.261*** (0.054)
(ln MWM) <sup>2</sup>	-0.504*** (0.103)	0.339 (0.266)	-1.179*** (0.280)	-0.101*** (0.031)
ln 실업률	-0.368*** (0.013)	-0.648*** (0.032)	-0.464*** (0.035)	-0.071*** (0.004)
ln 성인인구 대비 청년 및 노년인구 비중	0.292*** (0.060)	1.486*** (0.148)	0.148 (0.164)	-0.073*** (0.018)
ln 전산업 생산성	-0.170*** (0.048)	-0.179 (0.114)	0.185 (0.129)	0.049*** (0.014)
관측치 수	746	730	745	746
R-squared	0.713	0.698	0.483	0.730
국가 수	26	26	26	26

주: 괄호 안은 표준오차. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미함.  
 자료: 저자 계산.

구체적으로 다른 변수들이 고정되어 있는 경우, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 증가할 때 15~24세의 고용률은 0.185% 감소하였다(가)의 (1)열 참고).<sup>87)</sup> 이 결과는 최저임금 인상이 15~24세 고용에 평균적으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 최저임금 인상의 영향은 15~19세와 65세 이상의 경우에 더 큰 것으로 나타는데, 예를 들어 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 증가할 때 15~19세의 고용률은 평균적으로 0.401% 감소하였고, 65세 이상 고용률은 0.4% 감소하였다(가)의 (2)~(3)열 참고). 이는 20~24세보다 15~19세 및 65세 이상의 고용률이 최저임금의 영향을 더 많이 받는다는 것을 의미한다. 반면에 25~64세의 고용에 끼치는 영향은 미미한 것으로 나타났다. 예를 들어, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 증가할 때 25~64세의 고용률은 0.09% 감소하는 데 그쳤다(가)의 (4)열 참고). 이처럼 25~64세에 대한 영향이 다른 연령분류에서보다 작은 이유는 최저임금의 영향을 받는 비숙련 노동자들의 비중이 25~64세에서 더 낮기 때문일 수 있다.

통제변수들의 영향은 다음과 같다. 전반적인 경제상황을 반영하는 25~64세 실업률은 모든 연령층의 고용률에 평균적으로 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예를 들어, 25~64세의 실업률이 1%p 증가할 때, 15~24세의 고용률은 0.364%, 15~19세의 고용률은 0.653%, 65세 이상의 고용률은 0.455%, 25~64세의 고용률은 0.07%씩 감소하는 것으로 나타났다. 이는 경제상황이 좋지 않을 때 고용률이 감소한다는 직관적인 명제에 부합한다. 흥미로운 것은 경제상황이 고용률에 미치는 영향이 25~64세보다 청년층이나 노년층에서 더 크게 나타난 것인데, 이는 후자의 연령대에서 상대적으로 해고가 쉬운 임시직 및 비정규직 노동자들이 더 많기 때문일 수 있다.

비숙련 노동력의 상대적인 공급 수준을 반영하는 성인인구 대비 청년 및 노년 인구는, 연령대에 따라 다른 영향을 미치는 것으로 나타났다. 15~24세, 15~19세, 65세 이상의 연령층에서는 성인인구 대비 청년 및 노년 인구의 비중

87) 이 추정치는 본 장이 인용한 기존연구들이 보고한 추정치들의 범위 안에 있다.

이 높을수록 고용률이 증가하지만, 25~64세에서는 고용률이 감소하였다.<sup>88)</sup> 예를 들어, 성인인구 대비 청년 및 노년인구의 비중이 1% 증가할 때 15~24세의 고용률은 0.315%, 15~19세의 고용률은 1.453%씩 증가한 반면 25~64세의 고용률은 0.069% 감소하였다. 성인인구 대비 청년층 및 노년층의 증가는 상대적으로 비숙련된 노동력의 공급 증가를 의미한다고 해석할 수 있다. 따라서 이 추정치는 청년층과 노년층의 노동공급 증가가 성인층의 비숙련 노동자들을 대체하는 경향이 있는 것으로 해석할 수 있다.

마지막으로 전체 산업의 노동생산성이 고용률에 미치는 영향도 연령별로 다르게 나타났다. 전체 산업의 노동생산성이 높을수록 15~24세와 15~19세의 고용률은 감소하지만, 25~64세의 고용률은 증가하였다. 예를 들어, 전체 산업의 노동생산성이 1% 증가할 때 15~24세의 고용률은 0.158%, 15~19세의 고용률은 0.196%씩 감소하였다. 이는 전체 산업의 노동생산성이 증가할수록, 상대적으로 비숙련인 노동자들의 고용은 감소한다는 것으로 해석할 수 있다. 반면에 전체 산업의 노동생산성이 1% 증가할 때 25~64세의 고용률은 0.052% 증가하였는데, 이는 노동생산성이 평균적으로 상승할 때, 숙련 노동자들이 상대적으로 많은 연령대의 고용이 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 전체 산업의 노동생산성이 본 회귀식에 포함된 주된 이유는 이 변수를 통제함으로써 누락변수편의를 줄일 수 있기 때문이다.

[표 4-2]의 (나)는 최저임금이 연령별 고용률에 미치는 영향이 나라별로 차이를 보여준다. (가)와는 달리 (나)는  $(\ln MWM)^2$ 항을 포함한 회귀식의 추정결과이다. 따라서 최저임금 1% 상승의 효과는  $\beta_1 + 2\beta_2 \ln MWM_{i,t}$ 이다. 이때 나라별로 중위임금 대비 최저임금의 수준(MWM)이 다르므로, 최저임금이 고용률에 미치는 영향도 다르다. 먼저 15~24세의 연령층의 경우,  $\beta_1$ 의 추정치는 -1.036이고  $\beta_2$ 의 추정치는 -0.504이며 둘 다 1% 수준에서 통계적으로 유의하다. 최저임금 제도를 1988년에 처음 도입한 한국의 경우 (로그) 중위임금 대

88) 60세 이상의 경우 추정치가 관례적인 수준에서 통계적으로 유의하지 않다.

비 최저임금의 1988~2017년 평균은 -1.014이다. 따라서 한국은 분석대상 기간 중 중위임금 대비 최저임금의 비율이 1% 증가할 때 15~24세의 고용률이 0.014% 감소했을 것으로 추정할 수 있다. 이는 (가)에 제시된 추정치보다 훨씬 작은 값으로, 한국의 경우 최저임금이 15~24세의 고용에 미치는 영향이 OECD 국가들의 평균보다 작았다는 것을 의미한다. 미국의 경우 1970~2017년의 (로그) 중위임금 대비 최저임금 평균은 -0.958이고, 프랑스의 경우 1960~2017년의 평균은 -0.555이다. 위의 추정치와 이 수치들을 사용하면, 미국은 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 증가할 때 15~24세의 고용률이 0.070% 감소했고, 프랑스에서는 0.477% 감소했다고 추정할 수 있다. 한국은 분석기간인 1988~2017년간 중위임금 대비 최저임금의 평균값은 약 0.37로, 중위임금이 최저임금보다 2.7배 정도 높았다. 반면에 동일 기간 프랑스의 중위임금 대비 최저임금의 평균은 약 0.62로, 중위임금이 최저임금의 약 1.1배밖에 되지 않았다. 본 추정결과는 최저임금 인상의 효과가 한국보다 최저임금이 중위임금에 더 근접해 있는, 즉, 최저임금 인상의 영향을 받는 노동자들의 비중이 더 높은 프랑스에서 더 컸던 것으로 해석할 수 있다.<sup>89)</sup>

다음으로 65세 이상의 경우,  $\beta_1$ 의 추정치는 -2.390이고  $\beta_2$ 의 추정치는 -1.179이며, 둘 다 1% 수준에서 통계적으로 유의하다. 앞서와 동일하게 계산하면 한국은 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 증가했을 때 65세 이상의 고용률이 0.001% 증가했을 것으로 해석할 수 있다. 이는 한국의 경우 분석기간 중 최저임금 인상이 65세 이상의 고용률에 미치는 영향이 평균적으로 거의 없었음을 의미한다. 이 결과는, 앞서 살펴본 15~24세의 경우와 함께, 한국에서는 분석기간 중 최저임금 상승이 15~24세 및 65세 이상의 고용률에 미치는 영향이 미미했다는 것을 의미한다. 한편, 미국의 경우는 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 증가했을 때 65세 이상의 고용률이

---

89) 한편 15~19세 연령층의 경우  $\beta_1$ 과  $\beta_2$ 의 추정치가 통계적으로 유의하지 않다.

0.131% 감소했고, 프랑스에서는 1.081% 감소했던 것으로 나타난다. 분석기간 중 최저임금 상승이 65세 이상의 고용률에 미치는 영향이 한국보다 미국 및 프랑스에서 더 큰 이유는 중위임금 대비 최저임금의 비중이 이 나라들에서 더 컸기 때문이다. 즉, 최저임금의 영향을 받는 노동자들의 비중이 한국보다 미국 및 프랑스에서 더 많았기 때문이라고 할 수 있다. 이차식을 포함한 모형에서 얻은 이러한 추정결과는, 선형모형의 추정치를 가지고 최저임금의 고용효과를 평가할 때 주의가 필요하다는 것을 보여준다.

끝으로 25~64세의 경우  $\beta_1$ 의 추정치는 -0.261이고  $\beta_2$ 의 추정치는 -0.101이며, 둘 다 1% 수준에서 통계적으로 유의하다. 앞서와 같은 계산을 통해, 한국에서 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 증가할 때 25~64세의 고용률이 0.056% 감소했을 것이라고 추정할 수 있다. 미국의 경우 감소 폭은 0.067%이고, 프랑스는 0.149%이다. 이 역시 최저임금 상승이 고용률에 미치는 정도가 나라별로 다름을 보여준다.

종합적으로, 이차항 모형의 추정결과는 중위임금 대비 최저임금의 비중이 높은 나라일수록 최저임금 인상이 고용률에 미치는 부정적인 영향이 커짐을 보여준다. 중위임금 대비 최저임금 수준이 최저임금의 영향을 받는 노동자들의 비중을 잘 반영한다고 가정하면, 이 결과는 최저임금의 영향을 받는 노동자들이 많을수록 최저임금이 고용에 미치는 영향이 크다는 것을 의미한다.

## 나. 산업별 고용효과

[표 4-3]은 [식 4-2]의 모형을 사용하여 최저임금이 산업별 고용률에 미친 영향을 추정한 결과이다. 자료는 법정최저임금제를 실시하고 있는 OECD 회원국 중 산업별 고용 및 생산성 자료를 이용 가능한 회원국의 1999~2017년 불균형패널이다. (1)~(3)열은 각각 최저임금 인상이 (1) 전 산업의 고용률 (2) 서비스업 고용률 (3) 비 서비스업 고용률에 미치는 영향을 추정한 결과이다.<sup>90)</sup>

(가)와 (나)의 차이는 이전과 같다.

표 4-3. 산업별 고용효과

	(1) 전 산업	(2) 비서비스업	(3) 서비스업
(가) 기본모형: $\ln E_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I$ .			
ln MWM	0.112** (0.050)	0.126 (0.081)	0.029 (0.047)
ln 실업률	-0.041*** (0.012)	-0.331*** (0.018)	-0.031*** (0.011)
전산업 생산성	0.435*** (0.053)	0.040 (0.036)	0.220*** (0.031)
관측치 수	198	179	179
R-squared	0.620	0.867	0.675
국가 수	19	18	18
(나) 이차식모형: $\ln E_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I$ .			
ln MWM	0.713*** (0.241)	-0.439 (0.374)	0.353 (0.215)
(ln MWM) <sup>2</sup>	0.361** (0.142)	-0.396 (0.256)	0.226 (0.147)
ln 실업률	-0.047*** (0.012)	-0.330*** (0.018)	-0.031*** (0.011)
전산업 생산성	0.420*** (0.052)	0.033 (0.037)	0.225*** (0.031)
관측치 수	198	179	179
R-squared	0.635	0.869	0.680
국가 수	19	18	18

주: 괄호 안은 표준오차. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미함.  
자료: 저자 계산.

90) 서비스업은 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 정보통신, 금융 및 보험, 부동산 및 임대업, 전문과학 및 기술서비스, 행정 사업지원 및 사업시설관리 서비스, 공공행정, 국방행정 및 사회보장 행정, 교육서비스업, 보건 및 사회 복지 서비스업, 예술, 오락 및 레크레이션 등으로 구성된다. 비 서비스업은 광업, 제조업, 전기, 가스 증기 및 공기조절 공급업, 수도 폐기물처리 및 복원업, 건설업 등으로 구성된다.

우선, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 상승할 때 전체 산업에서의 고용률(=100\*전 산업의 취업자수/총인구수)은 0.112% 증가한다(가) 참고). 이 결과는 최저임금 상승이 전 연령층에서 고용률 감소로 나타난 앞의 결과와 상충된다. 최저임금의 상승이 연령별 고용률과 산업별 고용률에 미친 영향이 다른 이유는 최저임금의 영향을 받는 잠재적 노동자들의 비중이 다르기 때문일 수 있다. 반면에 한 나라의 경기상황을 대변하는 25~64세의 실업률 상승은 전 산업의 고용률 감소를 가져왔으며, 전산업 생산성의 향상은 고용률의 증가로 이어졌다. 통제변수들의 추정치는 사전적 기대에 부합할 뿐 아니라 앞서 살펴본 결과와도 비슷하다. (2)~(3)열은 전체 산업을 서비스업과 비 서비스업으로 분류하여 최저임금이 각각의 고용률에 미치는 영향을 추정한 결과를 보여준다. 전체 산업과 비슷하게 최저임금 상승이 각 산업의 고용률을 증가시키지만 이 관계는 통계적으로 유의하지 않다.

(나)는 최저임금이 산업별 고용률에 미치는 영향이 나라별로 다름을 보여준다. 전체 산업의 경우,  $\beta_1$ 의 추정치는 0.713이고  $\beta_2$ 의 추정치는 0.361이며, 각각 1%와 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. 앞 절에서와 같이 이 추정치와 분석기간 내 국가별 평균(로그) 중위임금 대비 최저임금 수준을 대입하면, 분석기간 중 최저임금 상승이 야기한 전체 산업의 고용률 변화를 국가별로 추정할 수 있다. 예를 들어, 미국은 분석기간 내 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 상승했을 경우 전체 산업의 고용률은 0.021% 증가했고, 프랑스는 0.312% 증가했다. 그러나 한국은 (가)에서 살펴본 선형모형의 결과와는 달리 전체 산업의 고용률이 0.019% 감소했다. 이처럼 (나)에 제시된 이차항 모형의 결과는 중위임금 대비 최저임금의 비중이 상대적으로 큰 나라일수록 최저임금 상승이 고용률에 더 크게 영향을 미친다는 것을 보여준다. 흥미롭게도, 한국의 경우 연령별 최저임금의 효과를 평가한 [표 4-2]와 비슷하게, 최저임금 상승이 산업별 고용 감소에 미친 영향은 미미한 것으로 나타났다. 전체산업을 서비스업과 비 서비스업으로 분류한 경우에도 기본 모형에서와 비슷하게 최저임금이 고용률에 미

치는 영향이 미미한 것으로 나타났다.

[표 4-4]는 국제표준산업분류의 대분류에서 비 서비스업에 속하는 산업들에서 최저임금의 변동이 야기한 고용효과를 추정한 결과를 제시한다. 앞서와 마찬가지로 연도고정효과 및 국가고정효과를 통제한 모형의 추정결과로, (가)와 (나)의 구분은 앞의 경우와 같다. 전체적으로, [표 4-3]에 제시된 결과와는 달

표 4-4. 산업별 고용효과(비서비스업)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	광업	제조업	전기가스	수도	건설업
(가) 기본모형: $\ln E_{i,t}^l = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \gamma X_{i,t}^l + \alpha_i^l + \delta_t + \epsilon_{i,t}^l$ .					
ln MWM	0.462** (0.188)	0.185*** (0.063)	0.154 (0.133)	0.486*** (0.170)	0.375*** (0.112)
ln 실업률	0.007 (0.051)	-0.217*** (0.017)	-0.042 (0.035)	0.045 (0.045)	-0.200*** (0.038)
산업별 생산성	0.251** (0.116)	0.136*** (0.033)	0.058 (0.074)	0.443*** (0.112)	0.816*** (0.059)
관측치 수	200	243	231	207	243
R-squared	0.401	0.751	0.168	0.308	0.839
국가 수	19	21	20	19	21
(나) 이차항모형: $\ln E_{i,t}^l = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t}^l + \alpha_i^l + \delta_t + \epsilon_{i,t}^l$ .					
ln MWM	-0.122 (0.989)	0.673** (0.341)	-0.532 (0.722)	0.088 (0.987)	1.433** (0.604)
(ln MWM) <sup>2</sup>	-0.377 (0.626)	0.315 (0.216)	-0.443 (0.458)	-0.264 (0.644)	0.684* (0.383)
ln 실업률	0.007 (0.051)	-0.217*** (0.017)	-0.041 (0.035)	0.045 (0.046)	-0.198*** (0.037)
산업별 생산성	0.256** (0.116)	0.139*** (0.033)	0.060 (0.074)	0.436*** (0.113)	0.822*** (0.058)
관측치 수	200	243	231	207	243
R-squared	0.402	0.754	0.172	0.309	0.842
국가 수	19	21	20	19	21

주: 괄호 안은 표준오차. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미함.

자료: 저자 계산.

리, 최저임금 인상이 고용에 미친 영향은 산업별로 구분할 때 더 잘 식별된다. 구체적으로, 비 서비스업으로 분류되는 5개 산업에서 모두 최저임금 상승이 고용률을 증가시킨다. 또한 전기, 가스 증기 및 공기조절 공급업(2)외의 산업들은 추정치들이 적어도 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. 이를 해석하면, 예를 들어 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 상승할 때 산업별 고용률이 광업은 0.462%, 제조업은 0.185%, 수도 폐기물처리 및 복원업은 0.486%, 건설업은 0.375%씩 상승한다(가) 참고). 흥미롭게도, 앞의 경우와는 달리 최저임금 상승이 비 서비스업에 미치는 영향의 정도는 국가별 최저임금 수준의 차이에 따라 달라지지 않는다. 즉, 이차항의 추정치가 건설업의 경우를 제외하고는 통계적으로 유의하지 않다(나) 참고). 이는 최저임금 상승이 비 서비스업의 고용률에 미치는 영향이 모든 나라에서 비슷하다는 것을 의미한다. 이는 비 서비스업 종사자 중 다수가 최저임금의 영향을 상대적으로 덜 받는 숙련노동자들이기 때문일 수 있다.

[표 4-5]는 국제표준산업분류의 대분류에서 서비스업에 속하는 산업 중 자료가 이용 가능한 8개 산업에서 최저임금의 고용효과를 추정한 결과이다. 추정 방식과 표의 구성은 앞의 경우와 같다. 우선 (가)에 따르면, 비 서비스업의 경우와 달리, 서비스업으로 분류되는 8개 산업에서 최저임금이 고용률에 미치는 영향은 혼재되어 있다. 어떤 산업에서는 그 영향이 양이고 다른 산업에서는 그 영향이 음이다. 하지만 공공행정, 국방행정 및 사회보장행정(7)외에는 추정치들이 통계적으로 유의하지 않다. 이는 [표 4-3]에서 개별 서비스 산업들을 합한 경우의 추정치와 비슷하다.

(나)가 보여주는 이차항 모형은 최저임금이 고용에 미치는 영향을 더 잘 포착한다. 운송 및 보관, 정보통신, 금융·보험, 전문 과학 및 기술서비스 산업은 기본모형에서는 최저임금의 영향이 통계적으로 유의하지 않았지만 이차항 모형에서는 추정치들이 통계적으로 유의하다. 예를 들어, 정보통신업의 경우  $\beta_1$ 의 추정치는 1.568이고  $\beta_2$ 의 추정치는 0.834이며, 둘 다 5% 수준에서 통계적으

로 유의하다. 앞의 경우처럼, 이 추정치와 나라별 평균 (로그) 중위임금 대비 최저임금 수준을 사용하면, 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 상승했을 경우 한국의 경우 고용률이 0.123% 감소했고, 미국은 0.03% 감소했지만, 프랑스는 오히려 0.642% 증가했다. 또한 운송 및 보관업의 경우  $\beta_1$ 의 추정치는 0.846이고  $\beta_2$ 의 추정치는 0.438이며, 두 추정치는 각각 5%와 10% 수준

표 4-5. 산업별 고용효과(서비스업)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	도·소매	운송·보관	숙박·음식	정보통신	금융·보험	전문·과학	행정·사업지원	공공행정
(가) 기본모형: $\ln E_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I$								
ln MWM	-0.048 (0.142)	0.117 (0.085)	-0.088 (0.100)	0.189 (0.139)	-0.031 (0.130)	0.122 (0.143)	-0.181 (0.162)	0.291*** (0.107)
ln 실업률	-0.048 (0.032)	-0.026 (0.019)	-0.065*** (0.023)	-0.099*** (0.030)	-0.014 (0.028)	-0.063** (0.030)	0.013 (0.034)	-0.012 (0.027)
산업별 생산성	0.188* (0.109)	0.272*** (0.065)	0.058 (0.077)	0.312*** (0.071)	0.159*** (0.045)	0.425*** (0.079)	0.290*** (0.090)	0.217** (0.086)
관측치 수	198	198	198	198	198	198	198	198
R-squared	0.127	0.345	0.547	0.464	0.290	0.626	0.566	0.293
국가 수	19	19	19	19	19	19	19	19
(나) 이차항 모형: $\ln E_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I$								
ln MWM	-0.621 (0.702)	0.846** (0.416)	0.144 (0.497)	1.568** (0.697)	1.956*** (0.602)	1.555** (0.673)	0.239 (0.773)	1.129** (0.521)
(ln MWM) <sup>2</sup>	-0.344 (0.412)	0.438* (0.245)	0.139 (0.292)	0.834** (0.414)	1.201*** (0.356)	0.857** (0.394)	0.251 (0.452)	0.503 (0.307)
ln 실업률	-0.041 (0.033)	-0.035* (0.020)	-0.068*** (0.023)	-0.116*** (0.031)	-0.033 (0.028)	-0.077** (0.031)	0.009 (0.035)	-0.022 (0.028)
산업별 생산성	0.205* (0.111)	0.251*** (0.066)	0.051 (0.079)	0.269*** (0.074)	0.146*** (0.044)	0.407*** (0.079)	0.285*** (0.090)	0.198** (0.087)
관측치 수	198	198	198	198	198	198	198	198
R-squared	0.131	0.358	0.548	0.478	0.338	0.637	0.567	0.305
국가 수	19	19	19	19	19	19	19	19

주: 괄호 안은 표준오차. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미함.

자료: 저자 계산.

에서 통계적으로 유의하다. 이는 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 상승했을 경우 운송 및 보관업의 고용률이 한국은 0.042% 감소했지만 미국은 0.006% 증가하고, 프랑스도 0.36% 증가했음을 의미한다. 이처럼 최저임금의 영향을 받는 고용률은 나라별 및 산업별로 다르며, 이는 최저임금 인상의 파급 정도가 나라별 및 산업별로 다를 수 있음을 보여준다.

이차식 모형의 추정치는 앞서 살펴본 비 서비스업의 경우와는 달리, 최저임금 상승이 고용에 영향을 미치는 정도가 나라별 최저임금의 수준에 따라 다르다는 것을 보여준다. 비 서비스업에서 생산되는 상품과는 달리 서비스업이 생산하는 제품이나 서비스는 운송비용이 커서 국제교역이 불가능한 경우가 대부분이다. 즉, 서비스업은 상대적으로 각 나라의 고유한 특성에 영향을 많이 받는다. 서비스업의 경우 국가 간 차이가 이처럼 중요하다는 것은 [표 4-4]와 [표 4-5]의 차이로 설명할 수 있다.

## 다. 기업이윤 효과

[표 4-6]은 [식 4-3]의 모형을 사용하여 최저임금이 산업별 이윤율에 미친 영향을 추정한 결과이다. 이때 산업의 이윤율은 이윤(gross operating surplus)을 판매액으로 나눈 값으로 정의한다. 표에 제시된 결과는 앞서 살펴본 모형들과 마찬가지로 연도 및 국가 고정효과를 통제한 모형의 추정치이고, 자료는 법정최저임금제를 실시하고 있는 OECD 회원국 중 산업별 총 이윤, 판매액, 생산성 자료가 가용한 국가들의 2005~17년간 불균형패널을 사용하였다. (1)~(3)열은 각각 최저임금 인상이 (1) 전 산업의 이윤율 (2) 비 서비스업의 이윤율 (3) 서비스업의 이윤율에 미치는 영향을 추정한 결과이다. (가)와 (나)의 차이는 이전과 같다.

표 4-6. 산업별 이윤율에 대한 영향

	(1) 전산업	(2) 비서비스업	(3) 서비스업
(가) 기본모형: $\ln P_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I$			
ln MWM	-0.226* (0.122)	-0.108 (0.149)	0.199 (0.166)
ln 실업률	-0.062* (0.037)	0.175*** (0.038)	-0.244*** (0.048)
산업별 생산성	0.167 (0.163)	0.572*** (0.087)	0.026 (0.156)
관측치 수	207	216	218
R-squared	0.228	0.358	0.339
국가 수	21	22	22
(나) 이차항 모형: $\ln P_{i,t}^I = \beta_1 \ln MWM_{i,t} + \beta_2 (\ln MWM_{i,t})^2 + \gamma X_{i,t}^I + \alpha_i^I + \delta_t + \epsilon_{i,t}^I$			
ln MWM	1.678** (0.769)	0.205 (0.981)	2.347** (1.076)
(ln MWM) <sup>2</sup>	1.255** (0.500)	0.206 (0.640)	1.422** (0.704)
ln 실업률	-0.054 (0.036)	0.176*** (0.039)	-0.242*** (0.048)
산업별 생산성	0.201 (0.161)	0.575*** (0.088)	0.017 (0.155)
관측치 수	207	216	218
R-squared	0.256	0.359	0.353
국가 수	21	22	22

주: 괄호 안은 표준오차. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미함.  
자료: 저자 계산.

최저임금 인상이 기업의 이윤에 미친 영향은 산업별로 다르고, 나라마다도 다르다. 또한 최저임금 상승은 평균적으로 기업의 이윤율을 하락시킨다. 구체적으로, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 상승할 때 전체 산업에서의 이윤율은 0.226% 감소한다(가) 참고). 이는 영국의 기업자료를 사용한 Draca,

Machin, and Van Reenen(2011)과 Riley and Bondibene (2015)의 결과와 유사하다. 이 결과는 최저임금 상승으로 늘어난 인건비 부담에 대해 기업이 이윤을 줄이는 방향으로 대응한다는 것으로 해석할 수 있다. 국가 경제상황을 대변하는 25~64세의 실업률 상승은 전산업의 이윤율의 감소를 가져왔다. 생산성 향상은 이윤율 증가를 야기하였지만 통계적으로 유의하지는 않다. (2)~(3)열은 전체산업을 비 서비스업과 서비스업으로 분류하여 최저임금이 각각의 이윤율에 미치는 영향을 추정한 결과를 보여주는데, 최저임금의 효과가 통계적으로 유의하지 않다.

(나)는 최저임금이 산업별 이윤율에 미치는 영향이 나라별로 다름을 보여준다. 전체 산업의 경우  $\beta_1$ 의 추정치는 1.678이고  $\beta_2$ 의 추정치는 1.255이며, 둘 다 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. 앞서와 같이 이 추정치들을 이용하여, 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 상승할 때 전체 산업의 이윤율에 미친 영향을 국가별로 추정하면 다음과 같다. [표 4-6]의 표본기간인 2005~17년간 한국의 (로그) 중위임금 대비 최저임금의 평균값은 -0.806이다. 따라서 한국의 경우 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금 비중이 1% 증가했을 경우 전체 산업에서 기업의 이윤율은 평균적으로 0.345% 감소했다. 이는 (가)가 보여주는 선형모형의 추정치보다 더 큰 폭이다. 같은 기간 미국의 평균 (로그) 중위임금 대비 최저임금 비중은 -1.045이고 프랑스는 -0.463이다. 따라서, 미국은 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 상승했을 때 전체 산업에서 기업의 이윤율이 0.945% 감소한 반면, 프랑스는 0.516% 증가했다. 또한 서비스업의 경우  $\beta_1$ 의 추정치는 2.347이고  $\beta_2$ 의 추정치는 1.422이며, 둘 다 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. 따라서 분석기간 중 중위임금 대비 최저임금 비중 1% 상승 시 서비스 기업의 이윤율은 한국은 0.055% 증가했고, 프랑스는 1.030% 증가하는 반면 미국은 0.625% 감소한다. 비록 절대값은 작지만, 한국의 경우 최저임금 상승 시 서비스업의 이윤율은 증가하는 반면 전체 산업의 이윤율은 감소한다는 결과는 직관에 맞지 않는다. 이러한 결과가 나온 한 가지 가능성은,

[표 4-6]의 결과가 분석기간 중 퇴출한 기업들을 포함하지 않는 자료를 사용하였고, 그러한 기업들의 영향을 고려하지 않는 모형을 사용해서 얻은 것이기 때문일 수 있다.

## 라. 소득분배 효과

[표 4-7]은 [식 4-4]의 모형을 사용하여 최저임금 인상이 임금불평등에 미친 영향을 추정된 결과이다. OECD 회원국 중 시간당 임금 자료를 이용할 수 없는 곳이 많으므로, 시간당 임금 대신 정규직 노동자들의 노동소득(gross earnings of full-time workers) 자료를 사용하여 임금불평등을 측정한다. 본 연구에서 사용하는 임금불평등 변수들(의 로그값)은 다음과 같다: 1분위 대비 5분위 임금소득; 1분위 대비 9분위 임금소득; 5분위 대비 9분위 임금소득. 최저임금 인상이 주로 저임금 층의 임금소득에 영향을 주므로, 9분위 임금과 5분위 임금의 차이는 최저임금의 영향과는 무관할 가능성이 높다. 이 변수를 사용하는 이유는 다른 변수들을 사용한 추정결과가 허위적 상관관계(spurious correlation) 인지 확인하기 위해서이다. 즉, 이 변수를 사용한 추정은 앞의 두 변수를 사용한 추정결과에 대한 강건성 검증(robustness check)인 셈이다. 앞에서와 마찬가지로, 표에 제시된 결과는 연도 및 국가 고정효과를 통제한 모형의 추정결과이고, 자료는 법정최저임금제를 실시하고 있는 OECD 회원국 중 필요 자료가 이용 가능한 국가들의 2005~17년간 불균형패널을 사용하였다. (1)~(3)열은 각각 최저임금 인상이 (1) 1분위 임금 대비 5분위 임금 (2) 1분위 임금 대비 9분위 임금 (3) 5분위 임금 대비 9분위 임금에 미치는 영향을 추정된 결과이다. Lee(1999)는 최저임금과 임금분포 사이의 관계를 보여주는 이론적 모형을 개발하여 최저임금 인상이 임금분위별 격차에 미치는 영향을 분석하였다.

표 4-7. 임금불평등에 대한 영향

	(1) 5분위/1분위	(2) 9분위/1분위	(3) 9분위/5분위
(가) 기본 모형: $\ln Y_{it} = \beta \ln MWM_{it} + \gamma X_{it} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{it}$ .			
ln MWM	-0.138*** (0.024)	-0.096*** (0.031)	0.039** (0.019)
ln 실업률	-0.002 (0.008)	-0.030*** (0.011)	-0.028*** (0.006)
ln 성인인구 대비 청년 및 노년인구 비중	0.070* (0.038)	0.014 (0.050)	-0.065** (0.030)
ln 전산업 생산성	0.154*** (0.027)	0.268*** (0.036)	0.115*** (0.021)
ln 자영업자 비중	0.133*** (0.028)	0.202*** (0.037)	0.058*** (0.022)
관측치 수	379	379	379
R-squared	0.344	0.619	0.716
국가 수	24	24	24
(나) 이차항 모형: $\ln Y_{it} = \beta_1 \ln MWM_{it} + \beta_2 (\ln MWM_{it})^2 + \gamma X_{it} + \alpha_i + \delta_t + \epsilon_{it}$ .			
ln MWM	-0.494*** (0.110)	-0.412*** (0.146)	0.06 (0.087)
(ln MWM) <sup>2</sup>	-0.196*** (0.059)	-0.174** (0.078)	0.011 (0.047)
ln 실업률	-0.008 (0.008)	-0.036*** (0.011)	-0.027*** (0.007)
ln 성인인구 대비 청년 및 노년인구 비중	0.049 (0.038)	-0.004 (0.050)	-0.064** (0.030)
ln 전산업 생산성	0.138*** (0.027)	0.254*** (0.036)	0.116*** (0.022)
ln 자영업자 비중	0.115*** (0.028)	0.186*** (0.038)	0.059*** (0.023)
관측치 수	379	379	379
R-squared	0.367	0.625	0.716
국가 수	24	24	24

주: 괄호 안은 표준오차. \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미함.  
자료: 저자 계산.

Lee(1999)는 또한 최저임금과 임금분위별 격차의 비선형관계를 [식 4-4]의 비선형 회귀모형을 사용하여 추정하였다. [표 4-7]의 (나)는 Lee(1999)의 회귀모형을 사용한 추정결과를 보여주고 (가)는 비교를 위해 중위임금 대비 최저임금의 이차항이 없는 선형모형의 추정결과를 보여준다.

전체적으로, 최저임금 인상은 임금불평등을 약화시키는 경향이 있다. 우선 기본모형의 추정 결과에 따르면, 최저임금 인상은 5분위 임금과 1분위 임금 간 격차와 9분위 임금과 1분위 임금 간 격차를 줄인다((가)의 (1)~(2)열 참고). 중위임금 대비 최저임금의 비중이 1% 증가할 때, 1분위 임금 대비 5분위 임금 비율은 0.138% 감소하는 것으로 나타났으며, 1분위 임금 대비 9분위 임금 비율은 0.096% 감소하는 것으로 나타났다. 최저임금 상승이 1분위 임금 대비 9분위 임금 비율보다 1분위 임금 대비 5분위 임금의 비율에 더 많이 영향을 미친다는 결과는 최저임금 인상이 주로 저소득층의 소득을 증가시킨다는 점과 부합한다. 또한 이 결과는 최저임금 인상의 파급효과가 상위 임금계층으로 갈수록 감소한다는 이론과도 부합한다.<sup>91)</sup> 한편, 최저임금 인상은 9분위 임금과 5분위 임금 간 격차를 확대시키는 것으로 나타났는데((가)의 (3)열 참고), 5분위 임금과 9분위 임금이 최저임금에 영향을 받을 가능성이 매우 낮으므로 이 결과는 허위적 상관관계를 반영하는 것이거나 선형모형이 최저임금과 소득분배 사이의 관계를 정확하게 반영하지 못하기 때문일 가능성이 높다.

다음으로 이차항 모형의 추정 결과에 따르면, 선형모형의 결과와 유사하게 최저임금의 인상은 5분위 임금과 1분위 임금 간 격차와 9분위 임금과 1분위 임금 간 격차를 줄인다((나)의 (1)~(2)열 참고). 하지만 선형모형의 결과와는 다르게 최저임금 인상이 5분위 임금 대비 9분위 임금 비율에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않다((나)의 (3)열 참고). 이 결과들은 최저임금 인상이 주로 임금분포의 하단에 영향을 미친다는 이론에 부합하고, 최저임금 인상의 파급효과가 임금분포의 상층으로 갈수록 감소한다는 해석과도 부합한다. 또한 이차항

91) 임금분포와 최저임금사이의 이론적 관계에 대한 자세한 내용은 Lee(1999)를 참고.

모형이 일차항 모형보다 최저임금 인상이 임금분포에 미치는 영향을 더 정확히 추정한다는 것을 보여주며, 최저임금 인상이 임금분포의 하위 임금분위에 미치는 영향에 대한 추정결과가 허위적 상관관계(spurious correlation)가 아니라는 것을 의미한다.

(나)의 (1)열에서 구체적으로 볼 수 있듯이,  $\beta_1$ 의 추정치는 -0.494이고  $\beta_2$ 의 추정치는 -0.196이며 둘 다 1% 수준에서 통계적으로 유의하다. 추정에 사용된 모든 국가들과 년도의 (로그) 중위임금 대비 최저임금 평균은 -0.824이다. 이 평균값과 추정치들을 사용하여 중위임금 대비 최저임금이 1% 상승할 때 1분위 소득 대비 5분위 소득의 비율이 평균적으로 약 0.171% 정도 감소함을 알 수 있다. 이는 위의 선형모형에서 추정한 값과 비슷하다. 나라별 비교를 위해 중위임금 대비 최저임금이 1% 상승할 때 1분위 소득 대비 5분위 소득의 비율에 미친 영향을 나라별로 계산할 수 있다. 한국과 미국의 (로그) 중위임금 대비 최저임금의 1988~2017년 평균은 각각 -1.014와 -1.035이고 영국의 (로그) 중위임금 대비 최저임금의 1999~2017년 평균은 -0.787이다.<sup>92)</sup> 이 값들을 이용하면, 중위임금 대비 최저임금이 1% 상승할 때, 한국은 1분위 임금 대비 5분위 임금의 비율이 약 0.097% 감소했으며, 미국은 0.088% 감소했고, 영국은 0.186% 감소했음을 알 수 있다. 이 결과들은 중위임금 대비 최저임금의 비중이 큰 나라일수록 최저임금 인상이 5분위 임금과 1분위 임금 간 격차를 더 많이 줄인다는 것을 의미한다. 즉, 이 결과는 중위임금 대비 최저임금의 비중이 큰 나라일수록 최저임금 인상의 영향을 받는 잠재적 노동자들의 비중이 크기 때문에 최저임금의 인상 효과가 더 클 수 있다는 경제학적 직관에 부합한다.

(나)의 (2)열에서 볼 수 있듯이,  $\beta_1$ 의 추정치는 -0.412이고  $\beta_2$ 의 추정치는 -0.174이며 둘 다 최소 5% 수준에서 통계적으로 유의하다. 이 추정치들과 앞서 계산한 평균값을 사용하여 중위임금 대비 최저임금이 1% 상승할 때 1분위 임금 대비 9분위 임금의 비율이 평균적으로 약 0.125% 정도 감소함을 알 수 있

92) 영국의 최저임금 자료는 1999년부터 이용가능하다.

다. 이 추정치는 1분위 임금 대비 5분위 임금을 사용할 때보다 작는데, 이 결과는 최저임금 인상과 임금분포사이의 이론적 관계와 부합한다. 또한 앞서의 나라별 평균값을 이용하여 중위임금 대비 최저임금이 1% 상승할 때 1분위 임금 대비 9분위 임금의 비율에 미친 영향을 나라별로 계산하면, 한국은 1분위 임금 대비 9분위 임금의 비율이 0.059% 감소했으며, 미국은 0.052% 감소했고, 영국은 0.125% 감소했다. 이 결과는 나라별로 최저임금의 영향이 다를 수 있다는 것을 보여주며 이차항 모형 사용의 중요성을 보여준다.

(나)의 (3)열에서 볼 수 있듯이,  $\beta_1$ 의 추정치와  $\beta_2$ 의 추정치는 거의 영에 가깝고 둘 다 통계적으로 유의하지도 않다. 이 결과는 최저임금의 인상이 5분위 임금 대비 9분위 임금의 비율에 영향을 미치지 못한다는 것을 의미하며 최저임금과 임금분포 사이의 이론적 관계에도 부합한다. 또한 이 결과는 (1)~(2)열의 추정결과가 허위적 상관관계를 반영할 가능성이 매우 낮다는 것을 의미한다.

다음으로, 통제변수들인 실업률과 성인인구 대비 청년 및 노년인구의 비중이 임금분포에 미치는 영향은 미비한 것으로 나타났다. 하지만 자영업자의 비중과 노동생산성은 임금분포를 측정하는 변수들과 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉 자영업자의 비중이 증가하거나 전체 노동자들의 평균 노동생산성이 증가할수록 임금불평등은 확대되었다. 이 결과는 본 연구에서 고려한 세 임금분위별 격차 모두에서 비슷하게 나타났다. 예를 들어, (나)의 (1)열에서 볼 수 있듯이, 전체 노동자들의 평균 노동생산성이 1%증가 할 때, 1분위 임금 대비 5분위 임금 비율은 0.138% 증가하였으며, 자영업자의 비중이 1% 증가할 때, 1분위 임금 대비 5분위 임금 비율은 0.115% 증가하였다. 이 추정치들은 1% 수준에서 통계적으로 유의하게 나타났다.

## 4. 정책 시사점

본 장은 OECD 회원국 중 법정최저임금제를 실시하는 26개 회원국의 1960~2017년간 불균형패널 자료를 사용하여 최저임금이 연령별 및 산업별 고용률, 산업별 이윤율, 임금불평등에 미치는 영향을 추정하였다. 본 연구는 기존연구와 차별되게 국가를 분석단위로 사용한다. 그 이유는, 최저임금 인상 효과는 여러 경로를 통해서 나타날 수 있는데, 국가단위로 분석할 경우 그러한 경로들을 모두 아우르는 종합적 효과를 볼 수 있기 때문이다. 또한 본 연구는 잠재적으로 최저임금 인상의 영향을 받는 노동자 비중의 국가별 차이를 고려한 모형을 사용하였다. 예를 들어 최저임금의 영향을 받는 잠재적 노동자들의 비중이 10%인 나라와 50%인 나라에서 최저임금이 똑같이 10% 증가할 때 그 영향은 후자의 경우에 더 클 것이다. 따라서 최저임금 인상의 효과를 평가할 때, 최저임금 인상의 영향을 직접적으로 받을 노동자들의 비중을 먼저 파악하고, 이를 반영할 필요가 있다.

본 연구는 최저임금 상승이 고용에 미치는 영향이 연령과 국가에 따라 다르다는 것을 발견하였다. 먼저 비숙련 노동자들이 상대적으로 많은 15~24세와 65세 이상 연령대의 고용률이 25~64세의 고용률보다 최저임금의 영향을 더 많이 받는 것으로 나타났다. 예를 들어 최저임금이 연령별 고용에 미친 영향에 대한 추정의 표본기간(1960~2017년) 내 OECD 회원국들의 중위임금 대비 최저임금 비중의 평균은 0.49로, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 경우 15~24세의 고용률이 3.2% 감소하는 것으로 추정된다. 또한 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 경우 65세 이상의 고용률이 OECD 국가들에서 평균적으로 7.2% 감소하는 것으로 추정된다.

하지만 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향은 나라별로 다르다. 예를 들어, 최저임금이 연령별 고용에 미친 영향에 대한 추정의 표본기간 내 한국의 중위

임금 대비 최저임금 비중의 (1988~2017년) 평균은 0.37로, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 경우 15~24세의 고용률이 0.14% 감소하는데 그쳤을 것으로 추정된다. 반면에 표본기간 내 중위임금 대비 최저임금 비중의 (1960~2017년) 평균이 0.62인 프랑스는 감소폭이 4.77%로, 한국보다 훨씬 컸을 것으로 추정된다. 또한 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 경우 한국의 65세 이상의 고용률은 거의 변동이 없었을 것으로 추정된 반면, 프랑스는 감소폭이 10.81%로 한국보다 훨씬 컸을 것으로 추정된다. 이러한 결과는 최저임금 인상의 영향을 받는 잠재적 노동자들의 비중이 나라별로 다른 이유에 기인한다.

우리나라는 최근 지속적인 최저임금 인상으로, 잠재적으로 최저임금의 영향을 받는 노동자들의 비중이 증가하는 추세다. 따라서 향후 최저임금 인상의 부작용이 더 커질 가능성이 있고, 최저임금 인상의 부정적 효과를 완화하기 위한 정책이 필요하다. 현 정부는 최저임금 인상의 부작용을 줄이기 위해 일자리 안정자금이나 자영업자·소상공인의 카드수수료 인하와 같은 정책들을 펴고 있는데, 이러한 정책들이 특정 연령대에 집중되어 있는 저숙련 노동자들의 노동수요를 증가시키는 데 어떻게 기여하는지에 대한 평가도 필요하다.

고용에 미치는 부정적인 영향과는 달리, 최저임금 상승은 임금불평등 완화에 기여한다는 것을 확인하였다. 특히, 최저임금 인상은 5분위 임금과 1분위 임금 간 격차 및 9분위 임금과 1분위 임금 간 격차를 줄이는데 기여하는 것으로 나타났다. 예를 들어 최저임금이 임금불평등에 미친 영향에 대한 추정의 표본기간(1974~2017년) 내 OECD 회원국들의 중위임금 대비 최저임금 비중의 평균은 0.45로, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 경우 1분위 임금소득 대비 5분위 임금소득의 비중은 1.71% 감소하는 것으로 추정된다. 또한 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 경우, 평균적으로 OECD 국가의 1분위 임금소득 대비 9분위 임금소득의 비중은 1.25% 감소하는 것으로 추정된다. 이처럼 최저임금 인상이 임금불평등을 약화시키는 결과는, 정도

의 차이는 있지만 다수의 OECD 회원국에서 나타나는 현상이다. 한국의 경우, 중위임금 대비 최저임금의 비중이 10% 상승했을 때, 1분위 임금소득 대비 5분위 임금소득의 비중은 0.97% 감소하고 1분위 임금소득 대비 9분위 임금소득의 비중은 0.59% 감소하는 것으로 추정된다. 이 결과들은 최저임금 인상이 임금불평등을 완화시키는데 기여할 뿐 아니라 최저임금의 영향을 받는 잠재적 노동자들의 클수록 그 효과가 커진다는 것을 의미한다.

종합하면, 최저임금의 영향을 받는 잠재적 노동자들의 비중이 큰 나라일수록 최저임금 인상이 고용에 미치는 부정적인 영향은 커지는 반면에 임금불평등을 약화시키는 긍정적인 영향은 커진다. 우리나라는 최근 지속적인 최저임금 인상으로 그 영향을 받는 잠재적 노동자들의 비중이 증가하는 추세에 있는데, 이 결과는 향후 최저임금의 부정적인 영향을 최대한 줄이고 긍정적인 영향을 극대화하는 정책수립에 시사점을 준다.

## 제5장

K

## 결론



지난 20여 년간 가계-기업 간, 중소기업-대기업 간, 내수-수출 간 불균형이 심화되었다. 또한 과거부터 지속된 대기업 중심의 수출주도 성장을 통한 낙수 효과는 더 이상 유효하지 않으며 오히려 양극화를 심화시키고 있는 것으로 나타났다. 이러한 판단 아래, 현 정부는 가계의 실질가처분소득을 증대시킴으로써 내수 소비를 활성화시키고, 이것이 국내총생산의 증가로 이어져 다시 가계의 소득을 높이도록 하는 ‘소득주도 성장’을 주요 경제정책방향으로 삼고 있다. 즉, ‘가계의 실질가처분소득 증가 → 소비 증가 → 국내총생산 증가 → 가계의 실질가처분소득 증가’의 선순환 고리를 만들고자 하고, 이 연쇄작용의 첫 단계를 정책적으로 지원하겠다는 것이다.<sup>93)</sup>

본 보고서의 목적은 소득주도 성장을 위해 추진되고 있는 구체적인 정책들의 설계, 집행, 평가에 대한 참고자료를 제공하는 것이다.<sup>94)</sup> 소득주도 성장을 위해 계획·집행되고 있는 다양한 정책들 중 본 보고서는 주거비 경감(2장), 공공·사회서비스 고용 확대(3장), 최저임금 인상(4장)만을 다루었다. 주거비와 공공·사회서비스 고용은 주제의 중요성에 비해 언론, 학계, 대중의 관심이 낮고 알려진 바도 적다고 판단하였다. 동 분야에 있어서는, 복지 선진국이라고 알려진 유럽과, 대공황 시기부터 최근의 금융위기에 이르기까지 여러 경제위기 시에 동 분야에서 다양한 정책을 시도한 미국으로부터 참고할 점이 많을 것으로 판단하였다. 따라서 주거비와 공공·사회서비스 고용에 대해서는 유럽 및 미국과의 현황을 비교하고, 특징적인 국가 및 특징적인 역사적 사례를 자세하게 살펴보았다. 최저임금은 앞의 두 가지 주제들에 비해 이미 언론, 학계, 대중의 관심이 충분히 높으므로 현황 비교나 개별 사례 분석은 더 이상 불필요하다고 판단하였다. 대신 본 보고서는 현 정부가 실행하고 있는 최저임금 인상의 영향에 대한 논란이 뜨겁게 이뤄지고 있는 점에 주목하였다. 최저임금 인상의 영향

93) 관계부처 합동(2017b), 앞의 책, pp. 1~10.

94) 따라서 본 보고서는 소득주도 성장 자체에 대한 분석은 생략하였다. 소득주도 성장의 이론, 실증적 타당성, 기타 관련 논의 등에는 홍장표(2015), 주상영(2017) 등의 기존연구를 참고하라.

을 평가하기 위한 객관적 근거를 제공하기 위해, 본 보고서는 OECD 회원국 패널자료를 이용하여 최저임금 인상의 효과에 대한 국가 단위의 실증분석을 실시하였다.

본 보고서의 주요 발견을 요약하면 다음과 같다. 한국은 저소득층에 대한 주거비 지원 수준이 유럽 및 미국과 비교할 때 낮은 수준이다. 2016년 한국의 GDP 대비 주택임대료 현금지원액의 비중은 약 0.06%로, 미국(0.11%)의 절반 수준이며, 영국(1.35%) 및 프랑스(0.8%)와는 비교할 수 없이 낮다. 영국과 프랑스는 주거급여의 수급가구가 전체 가구의 19%에 이를 정도로 수급층이 넓다. 또한 영국은 월평균 급여액이 56만 8,464원에 이르고, 수급액 결정의 지역 단위를 152개로 나누어서 지역별 주택임대료 현실을 수급액에 반영한다.

다음으로, 공공·사회서비스 고용의 경우, 한국의 인구 대비 고용 규모는 유럽 및 미국과 비교할 때 최하위 수준이다. 특히 한국보다 소득수준이 높다고 알려진 국가들뿐만 아니라, 한국보다 소득수준이 현저하게 낮은 중동부유럽 국가들 보다는 낮다. 유럽에서 인구가 너무 적지 않은 국가들 중 인구 대비 공공·사회서비스 고용 규모가 가장 큰 곳인 스웨덴과 한국의 의료서비스 고용을 비교할 때, 한국은 의료인력 수 자체가 훨씬 적을 뿐 아니라, 의료인력이 인구밀도가 높은 지역, 즉 대도시에 지나치게 밀집해 있다. 이는 스웨덴에 비해 한국의 의료서비스 접근성이 낮을 뿐만 아니라 지역 간 격차도 크다는 것을 의미한다. 영국의 경우 공공행정, 국방 및 사회보장행정의 고용은 감소했던 시기도 있으나, 보건 및 사회복지서비스의 고용이 꾸준하고 빠르게 증가하였다. 미국의 경우 1970년대 고물가-고실업(stagflation)에 따른 경기침체 대응책으로 공공·사회서비스 고용을 대폭 늘렸는데, 연방정부는 예산 및 지출만을 제공하고 운영은 지방에 일임하였다는 것이 특징이다. 오바마 행정부도 금융위기 시 경기부양책으로 공공·사회서비스 고용을 늘린 바 있다.

최저임금과 관련해서, 본 보고서는 최저임금 인상이 연령별 고용률, 산업별 고용률, 산업별 이윤율, 임금불평등에 미치는 영향을 추정하였다. 자료는

OECD 회원국 중 법정최저임금제를 실시하는 국가들의 불균형패널을 사용하였다. 최저임금이 중위임금에 가까울수록 최저임금 인상이 직접적으로 영향을 미치는 노동자들의 비중이 클 것이라는 점에 착안하여, 중위임금 대비 최저임금의 비중을 주 설명변수로 사용하였고, 추정모형별로 선형모형과 이차함모형을 각각 추정하였다.

추정 결과는 최저임금 인상이 국내경제에 미치는 효과가 중위임금 대비 최저임금의 비중에 따라 달라진다는 것을 보여준다. 이 결과는 나라별로 최저임금의 효과가 다름을 보여준다. 나라별 최저임금 효과의 차이는 최저임금과 중위임금의 차이가 적은 나라일수록 최저임금 상승에 영향을 받는 노동자들이 그렇지 않은 나라들보다 많기 때문에 나타나는 현상이라고 해석할 수 있다.

이러한 분석을 바탕으로 본 보고서는 다음과 같은 정책 시사점을 도출하였다. 우선 주거비의 경우 주거급여 수급자 선정기준을 완화하여 수급대상을 확대하고 급여액도 높일 필요가 있다. 한국의 2017년 주거급여 수급가구는 전체 가구의 약 4.6%에 불과하여 영국 및 프랑스에 크게 못 미친다. 미국 또한 소득 기준 수급대상이 한국보다 훨씬 넓다. 또한 한국의 2017년 주거급여액 기준은 월 13만 6,000~37만 8,000원으로, 한국보다 1인당 GDP가 10% 정도밖에 높지 않은 영국(27만 1,000~244만 2,000원) 및 프랑스(30만 4,000~50만 8,000원)에 크게 못 미친다. 또한 주거비 부담을 줄여준다는 제도의 취지를 살리기 위해 수급액을 임대인에게 직접 지급할 필요가 있다. 그리고 주거급여액 기준 임대료 설정의 지역 단위를 더 세분화하여, 지역의 현실을 더 잘 반영하고 지역 간 형평성을 높일 필요가 있다. 단, 주거비 지원 확대가 지나친 임대료 상승으로 이어질 경우 정책의 효과를 반감시킬 수 있으므로, 임대주택의 공급탄력성을 담보할 수 있는 보완책도 함께 고려해야 한다.

다음으로, 한국은 유럽 및 미국과 비교할 때 공공·사회서비스 고용 규모가 너무 낮다는 점에서 현 정부의 공공·사회서비스 고용 확대 정책은 타당해 보인다. 이때, 공공·사회서비스의 세부 분야 중 보건 및 사회복지서비스에 더 비중

을 둘 필요가 있다. 복지 선진국으로 알려진 스웨덴에 비해 한국은 인구 대비 의사 및 간호사 수가 절반 수준이고, 조산사는 20% 수준에 불과하다. 또한 인구밀도가 높은 대도시에 의료인력이 지나치게 몰려 있는 지역적 경향이 강하므로, 인구밀도가 낮은 지역에 의료인력을 확충하여 의료서비스에 대한 지역 간 격차를 완화시킬 필요가 있다. 또한 미국의 사례에서처럼, 중앙정부는 예산 편성 및 지침만을 제공하고 구체적인 운영 방식은 지방정부에 일임한다면 지역의 공공·사회서비스 수요를 더 잘 반영하고, 운영 과정에서 얻게 되는 경험을 토대로 운영 방식을 개선하기에도 더 용이할 것이다. 이때 지방정부의 정책집행 능력이 충분하지 않을 수 있으므로, 정책의 효과 및 효율성을 담보하기 위해 지방정부에 대한 적절한 훈련도 필요할 것이다. 아울러 정책 설계 시 공공·사회 서비스 고용 확대가 민간의 일자리를 구축할 수 있다는 지적을 충분히 반영하여 부작용을 최소화할 필요가 있다.

끝으로 최저임금과 관련해서는, OECD 회원국들의 국가패널을 이용한 본 보고서의 추정 결과가 보여주듯이, 적정 최저임금 수준을 계산할 때 중위임금 대비 최저임금의 비중을 고려할 필요가 있다. 중위임금 대비 최저임금의 비중이 높을수록 최저임금의 직접적인 영향을 받는 노동자들의 비중이 클 것이고, 최저임금의 영향을 받는 노동자들의 비중이 클수록 최저임금 인상이 고용에 미치는 부정적인 영향은 심각해지는 반면 임금불평등을 약화시키는 긍정적인 영향도 커질 것이기 때문이다. 특히 한국은 최근 최저임금이 지속적으로 인상하고 있으므로, 최저임금의 부정적인 영향은 줄이고 긍정적인 영향을 극대화할 수 있는 정책이 필요하다. 또한 최저임금 수준을 결정하거나 부작용에 대한 보완책을 설계할 때, 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향이 연령대 및 산업별로 다르다는 점을 염두에 두어야 한다. 특히 저숙련·저임금 근로자의 비중이 상대적으로 높은 청년층·노년층 및 서비스업이 부정적인 영향을 받을 가능성이 높으므로 이들에 대한 보완책이 필요할 것이다. 이와 관련하여, 현 정부가 실시하고 있는 일자리 안정자금이나 자영업자·소상공인에 대한 카드수수료 인하 등

의 정책이 특정 연령대 및 특정 산업에 집중되어 있는 저숙련 노동자들의 노동 수요에 미친 영향에 대한 평가도 필요하다. 마지막으로, 고용에 대한 부정적인 영향과는 달리 최저임금 인상이 임금불평등 완화에 긍정적으로 기여한다는 점도 최저임금 정책에서 고려할 필요가 있다.

한편 주거비 지원 확대, 공공·사회서비스 고용 확대 등에는 상당한 재정부담과 그에 따른 조세부담이 수반될 것이나 본 보고서는 이를 고려하지 않았다. 조세·재정에 대한 고려까지 포함한 보다 종합적인 분석은 관련 분야 연구자들과 정책 담당자들의 향후 과제로 남겨둔다. 마찬가지로, 본 보고서는 분야별 국제 비교에 집중한 반면, 관련 분야 전체 또는 경제 전체를 포괄하는 일반균형적인 비교는 하지 않았다. 본 보고서의 시사점을 구체적인 정책의 수립 및 집행에 활용할 때는 참고 대상 국가와 한국 간 관련 분야 전체에 대한 비교가 선행될 필요가 있다. 또한 본 보고서의 최저임금 분석은 국가 단위의 연도별 자료를 이용했으므로, 특정 국가 내 세부 단위의 월별 자료를 이용한 분석 결과와는 다를 수 있다. 특정 국가의 적정 최저임금 수준을 판단할 때는 본 보고서와 같은 분석뿐만 아니라, 해당 국가의 세부 단위 및 세부 관측빈도 자료를 이용한 분석도 함께 참고해야 할 것이다.

## 참고문헌

### [국문자료]

- 강미나, 김혜승, 김근용, 천현숙, 김혜승, 김근용, 천현숙, 이재춘, 전성제, 이길제, 조운지, 우민아, 이건우, 송예원, 김준형, 김진유, 박인호. 2017. 『2017년도 주거실태조사』. 국토교통부 용역보고서.
- 관계부처 합동. 2017a. 『2018년 경제정책방향』.
- \_\_\_\_\_. 2017b. 『새정부 경제정책방향』.
- 국토교통부. 2016. 『2016회계연도 국토교통부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요』.
- 국정기획자문위원회. 2017. 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.
- 김종혁, 고희채. 2013. 『미국의 기업살리기 정책 현황 및 시사점』. 전국경제인연합회 용역보고서.
- 김태완, 김문길, 이주미, 김기태, 김명중, 홍성우. 2016. 『저소득층 빈곤환경 실태와 자활지원 연계방안』. 한국보건사회연구원.
- 나상우. 2013. 「미국 저소득층 요금감면 제도 개편 동향」. 『방송통신정책』, 제25권 1호. 정보통신정책연구원.
- 대한민국 정부. 2017. 『100대 국정과제』.
- 보건복지부. 2016. 『2016 보건복지통계연보』.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『2017 보건복지통계연보』.
- \_\_\_\_\_. 2018. 『2017년 국민기초생활보장 수급자 현황』.
- 임병권, 강민정, 장한익, 김병국. 2018. 「유럽국가의 사회주택 현황과 지원정책에 관한 사례연구」. 『주택금융리서치』, 2018년 제2호.
- 주상영. 2017. 「한국의 소득주도 성장: 여건 분석 및 정책적 논의」. 『예산정책연구』, 제6권 제2호.
- 홍장표. 2015. 「소득주도 성장과 중소기업의 역할」. 서울사회경제연구소 제22차 심포지엄 발표 자료집 (3월 13일).

[영문자료]

- Abt Associates Inc., Gregory Mills, Daniel Gubits, Larry Orr, David Long, Judie Feins, Bulbul Kaul, Michelle Wood, Amy Jones & Associates, Cloudburst Consulting, and the QED Group. 2006. *Effects of housing vouchers on welfare families*. U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Anell, Anders, Anna H Glenngård, and Sherry Merkur. 2012. "Sweden: Health system review." *Health Systems in Transition*, Vol. 14, No. 5.
- Autor, D., A. Manning, and C. L. Smith. 2016. "The contribution of the minimum wage to US wage inequality over three decades: A reassessment." *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 8(1).
- Barnow, Burt. 1987. "The Impact of CETA Programs on Earnings: A Review of the Literature." *Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 2.
- Bassi, Laurie. 1983. "The Effect of CETA on the Postprogram Earnings of Participants." *Journal of Human Resources*, Vol. 18, No. 4.
- Bassi, Laurie, Margaret Simms, Lynn Burbridge, and Charles Betsey. 1984. "Measuring the Effect of CETA on Youth and the Economically Disadvantaged." U.S. Department of Labor.
- BT. 2018. *Communication Choices BT Basic*.
- Card, D. 1992. "Do minimum wages reduce employment? A case study of California, 1987-1989." *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46(1).
- Card, D. and A. B. Kruger. 1994. "Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania." *American Economic Review*, Vol. 84(5).
- \_\_\_\_\_. 1995a. *Myth and measurement: the new economics of the minimum wage*. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995b. "Time series minimum wage studies: A meta analysis." *American Economic Review: Papers and Proceedings*, Vol. 85(2).
- Carley, Susan. 2016. "The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: What Have We Learned?" *Review of Policy Research*, Vol. 33(2).

- CBO (Congressional Budget Office). 2012. *Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 through December 2011*.
- CEA (Council of Economic Advisers). 2009. *Estimates of Job Creation from the American Recovery and Reinvestment Act of 2009*.
- \_\_\_\_\_. 2014. *The Economic Impact of the American Recovery and Reinvestment Act Five Years Later*.
- Collinson, Robert, Ingrid Gould Ellen, and Jens Ludwig. 2015. “Low-income Housing Policy.” NBER Working Paper, No. 21071.
- Commissariat général au développement durable. 2018. *Compte du logement 2017*.
- Conley, Timothy and Bill Dupor. 2011. “The American Recovery and Reinvestment Act: Public Sector Jobs Saved, Private Sector Jobs Forestalled.”
- Cook, Robert, Charles Adams, and Lane Rawlins. 1985. *Public Service Employment: The Experience of a Decade*. W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Department of Digital, Culture, Media and Sport. 2018. *A new broadband Universal Service Obligation: Government’s response to consultation on design*.
- Draca, M., S. Machin, and J. Van Reenen. 2011. “Minimum wages and firm profitability.” *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3(1).
- Dube, A., W. Lester, and M. Reich. 2010. “Minimum wage effects across state borders: estimates using contiguous counties.” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 92(4).
- Dupor, Bill. 2014. “The 2009 Recovery Act: Directly Created and Saved Jobs Were Primarily in Government.” *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Second Quarter 2014.
- Dupor, Bill and Peter McCrory. 2016. “A Cup Runneth Over: Fiscal Policy Spillovers from the 2009 Recovery Act.” *The Economic Journal*, Vol. 128, No. 611.
- European Commission. 2016. “Recent Changes in housing policies and their distributional impact across Europe.” Research note, 10/

2016.

- European Parliament. 2016. *Broadband as a universal service*.
- Federal Communication Commission. 2017. Fourth Report and Order, Order on Reconsideration, Memorandum Opinion and Order, Notice of Proposed Rulemaking, and Notice of Inquiry. [https://transition.fcc.gov/Daily\\_Releases/Daily\\_Business/2017/db1201/FCC-17-155A1.pdf](https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2017/db1201/FCC-17-155A1.pdf)(검색일: 2018. 7. 17).
- Gottschall, Karin, Bernhard Kittel, Kendra Briken, Jan-Ocko Heuer, Sylvia Hils, Sebastian Streb, and Markus Tepe. 2015. *Public Sector Employment Regimes*. Palgrave Macmillan.
- Johnson, George and James Tomola. 1975. "The Efficacy of Public Service Employment Programs." Technical Analysis Paper, No. 17A. U.S. Department of Labor.
- \_\_\_\_\_. 1977. "The Fiscal Substitution Effect of Alternative Approaches to Public Service Employment Policy." *The Journal of Human Resources*, Vol. 12, No. 1.
- Le Blanc, David and Anne Laferrère. 2001. "The Effect of Public Social Housing on Households' Consumption in France." *Journal of Housing Economics*, Vol. 10, No. 4.
- Lee, D. 1999. "Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising dispersion or falling minimum wages." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107(1).
- Levitan, Sar and Robert Taggart. 1972. "The Emergency Employment Act: An interim assessment." *Monthly Labor Review*, Vol. 95, No. 6.
- Ministère du Logement et de l'Habitat durable. 2017. "Housing Aids and subsidies in france." (February)
- National Planning Association. 1974. "An Evaluation of the Economic Impact Project of Public Employment Program." U.S. Department of Labor.
- National Housing Federation. 2017. "Public expenditure on housing: the shift from capital spend to housing allowances. A European Trend?" Research briefing. (October)
- Neumark, D. and W. Wascher. 2004. "Minimum wages, labor market institutions and youth employment: A cross-national analysis."

- Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57(2).
- OECD. 2011. *A System of Health Accounts*.
- Ofcom. 2017. *Access and Inclusion in 2016*.
- Olsen, Edgar. 2001. "Housing Program for Low-income Households." NBER Working Paper, No. 8208.
- Olsen, Edgar and David Barton. 1983. "The Benefits and Costs of Public Housing in New York City." *Journal of Public Economics*, Vol. 20, No. 3.
- Potter, N. 2006. "Earnings and Employment: the effect of the living wage ordinance in Santa Fe, New Mexico." Bureau of Business and Economic Research, University of New Mexico.
- Riley, R. and C. R. Bondibene. 2015. "The impact of national minimum wage on UK businesses." Report to the Low Pay Commission.
- Susin, Scott. 2002. "Rent vouchers and the price of low-income housing." *Journal of Public Economics*, Vol. 83.
- Teulings, Coen. 2003. "The Contribution of Minimum Wages to Increasing Wage Inequality." *The Economic Journal*, No. 490.
- UN. 2008. "International Standard Industrial Classification of All Economic Activities Revision 4." Statistical papers Series M No. 4.
- Union des consommateurs. 2009. *Including Low-Income Consumers as Recipients of Telecommunications Services: How does Canada Rate?*
- Westat. 1981. "Continuous Longitudinal Manpower Survey Net Impact Report No. 1: Impact on 1977 Earnings of New FY 1976 CETA Enrollees in Selected Program Activities." U.S. Department of Labor.
- \_\_\_\_\_. 1984. "Summary of Net Impact Results." U.S. Department of Labor.
- Wiseman, Michael. 1976. "Public Employment as Fiscal Policy." *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 7, No. 1.
- Yelowitz, A. 2005. "Santo Fe's living wage ordinance and the labor market." Employment Policies Institute.
- Young, Andrew and Russell Sobel. 2013. "Recovery and Reinvestment Act spending at the state level: Keynesian stimulus or distributive politics?" *Public Choice*, Vol. 155(3-4).

## [온라인 자료]

- 강성휘. 2018. 「“전입신고 하겠다면 방 못줘”」. 『동아일보』. (11월 12일).  
<http://news.donga.com/home/3/all/20181111/92827250/1>(검색일: 2018. 12. 12).
- 마이홈포털 누리집. 「임차가구 지원」. <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContHousingView.do#guide=HB002>(검색일: 2018. 12. 12).
- 스웨덴 사회복지위원회(Socialstyrelsen) DB. <http://www.socialstyrelsen.se/statistics/statisticaldatabase/healthcarepractitioners>(검색일: 2018. 6. 25).
- 스웨덴 정부 누리집. “Municipalities and county councils.” <https://www.government.se/government-policy/municipalities-and-county-councils/>(검색일: 2018. 6. 21).
- 스웨덴 통계청 누리집. “Counties and municipalities.” <https://www.scb.se/en/finding-statistics/regional-statistics/regional-divisions/counties-and-municipalities>(검색일: 2018. 6. 12).
- \_\_\_\_\_. “De flesta invånare får oförändrad total kommunal skattesats 2018.” <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektern/kommunalskatterna/pong/statistiknyhet/kommunalskatterna-2018>(검색일: 2018. 6. 22).
- 스웨덴 통계청 보건계정 DB. <http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/national-accounts/national-accounts/system-of-health-accounts-sha>(검색일: 2018. 6. 22).
- 스웨덴 통계청 지방재정 DB. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektern/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-landsting>(검색일: 2018. 6. 25).
- 영국 정부 누리집. “Find energy grants and ways to improve your energy efficiency.” <https://www.gov.uk/energy-grants-calculator>(검색일: 2018. 11. 14).
- \_\_\_\_\_. “Housing Benefit.” <https://www.gov.uk/housing-benefit>(검색일: 2018. 11. 14).
- \_\_\_\_\_. “Local Housing Allowance: LHA bedroom calculator.” <http://lha-direct.voa.gov.uk/bedroomcalculator.aspx>(검색일: 2018. 11. 17).
- \_\_\_\_\_. “Local Housing Allowance (LHA) rates applicable from April 2018”

- to March 2019.” <https://www.gov.uk/government/publications/local-housing-allowance-lha-rates-applicable-from-april-2018-to-march-2019>(검색일: 2018. 11. 17).
- 프랑스 정부 누리집. “Quelles sont les différences entre les allocations logement?” <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31864>(검색일: 2018. 11. 22).
- \_\_\_\_\_. “The Government’s housing strategy.” <https://www.gouvernement.fr/en/the-government-s-housing-strategy>(검색일: 2018. 10. 3).
- Arrêté du 26 décembre 2000 relatif à l’allocation de logement. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000388784&categorieLien=cid>(검색일: 2018. 11. 22).
- BIPT 누리집. “Who is eligible for the social tariff?” <https://www.bipt.be/en/consumers/faq/89-who-is-entitled-to-the-social-tariff>(검색일: 2018. 11. 29).
- Bloomberg DB(검색일: 2018. 7. 2).
- Bureau of Economic Analysis. “National Income and Product Accounts: Table 1.1.5. Gross Domestic Product.” <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=3&isuri=1&1910=x&0=-6&1903=5&1904=2016&1905=2016&1906=a&1911=0>(검색일: 2018. 10. 10).
- Bureau of Economic Analysis DB(검색일: 2018. 5. 31).
- Bureau of Labor Statistics. “Consumer Expenditure Survey.” <https://data.bls.gov/PDQWeb/cx>(검색일: 2018. 10. 7).
- Bureau of Labor Statistics DB(검색일: 2018. 5. 17).
- Center on Budget and Policy Priorities. “2016-2017 CBPP Factsheets Data.” [http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2016-2017\\_cbpp\\_factsheets\\_data\\_web.xlsx](http://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2016-2017_cbpp_factsheets_data_web.xlsx)(검색일: 2018. 10. 10).
- CNN Money. 2011. “Obama’s housing scorecard” (September 30). [https://money.cnn.com/2011/08/31/real\\_estate/obama\\_housing\\_scorecard/index.htm](https://money.cnn.com/2011/08/31/real_estate/obama_housing_scorecard/index.htm)(검색일: 2018. 12. 5).
- Department of Work and Pensions. “Housing Benefit caseload statistics: data to May 2018.” [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/733352/housing-benefit-caseload-data-to-may-2018.ods](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/733352/housing-benefit-caseload-data-to-may-2018.ods)(검색일: 2018. 11. 14).
- \_\_\_\_\_. “Outturn and forecast: Spring Statement 2018.” <https://assets.publis>

hing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/691791/outturn-and-forecast-spring-statement-2018.xlsx(검색일: 2018. 11. 15).

- Eurostat. “Distribution of population by tenure status, type of household and income group [ilc\_lvho02].” [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_lvho02&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en)(검색일: 2018. 10. 7).
- \_\_\_\_\_. “Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - 1 000 [lfsa\_egan2].” [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa\\_egan2&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egan2&lang=en)(검색일: 2018. 5. 29).
- \_\_\_\_\_. “GDP and main components (output, expenditure and income) [nama\_10\_gdp].” [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama\\_10\\_gdp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en)(검색일: 2018. 10. 10).
- \_\_\_\_\_. “Population on 1 January by age group and sex [demo\_pjangroup].” [https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/DEMO\\_PJANGROUP](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/DEMO_PJANGROUP)(검색일: 2018. 5. 18).
- \_\_\_\_\_. “Private households by household composition.” [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst\\_hhnhtych&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_hhnhtych&lang=en)(검색일: 2018. 11. 22).
- \_\_\_\_\_. “Share of rent related to occupied dwelling in disposable household income, by type of household and income group [ilc\_mdmed02].” [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=ilc\\_mdmed02](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=ilc_mdmed02)(검색일: 2018. 10. 7).
- \_\_\_\_\_. “Tables by benefits - housing function [spr\_exp\_fho].” [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/spr\\_exp\\_fho](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/spr_exp_fho)(검색일: 2018. 10. 10).
- Federal Communication Commission 누리집. “Lifeline Program for Low-Income Consumers.” <https://www.fcc.gov/general/lifeline-program-low-income-consumers>(검색일: 2018. 7. 17).
- \_\_\_\_\_. “Lifeline Support for Affordable Communications.” <https://www.fcc.gov/consumers/guides/lifeline-support-affordable-communications>(검색일: 2018. 7. 17).
- FHFA. 2017. “FHFA Announces Modifications to High LTV Streamlined Refinance Program and Extension of HARP Through December

- 2018” (August 17). Press Release. <https://www.fhfa.gov/Media/PublicAffairs/Pages/FHFA-Announces-Modifications-to-High-LTV-Streamlined-Refi-Program-and-Extension-of-HARP-Thru-12-2018.aspx>(검색일: 2018. 11. 6).
- Forbes. 2009. “President Barack Obama on the Home Mortgage Crisis” (February 18). [https://www.forbes.com/2009/02/18/obama-mortgage-crisis-business-beltway\\_0218\\_transcript.html#5b5ed2557be9](https://www.forbes.com/2009/02/18/obama-mortgage-crisis-business-beltway_0218_transcript.html#5b5ed2557be9) (검색일: 2018. 12. 5).
- ILO. “Employment by economic activity and occupation (thousands).” [https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?subject=EMP&indicator=EMP\\_TEMP\\_ECO\\_OCUNB&datasetCode=A&collectionCode=YI&\\_afLoop=1091681454135376&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=xyye7coaj\\_6](https://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?subject=EMP&indicator=EMP_TEMP_ECO_OCUNB&datasetCode=A&collectionCode=YI&_afLoop=1091681454135376&_afWindowMode=0&_afWindowId=xyye7coaj_6)(검색일: 2018. 10. 2).
- IMF World Economic Outlook DB(검색일: 2018. 10. 2).
- KEB 하나은행 누리집. 「2018년 12월 5일 331회차 매매기준율». <https://www.kebhana.com/cont/mall/mall15/mall1501/index.jsp>(검색일: 2018. 12. 5).
- KOSIS. 「가구형태별 가구 및 가구원». [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1JC1501&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1JC1501&conn_path=I2)(검색일: 2018. 12. 11).
- \_\_\_\_\_. 「계절조정 경제활동인구 총괄(DT\_1DA9001S)». [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA9001S&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA9001S&conn_path=I3) (검색일: 2018. 10. 1).
- \_\_\_\_\_. 「산업별 계절조정 취업자(DT\_1DA9003S)». [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA9003S&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA9003S&conn_path=I3)(검색일: 2018. 10. 1).
- \_\_\_\_\_. 「성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)/전국(DT\_1BPA001)». [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1BPA001&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3)(검색일: 2018. 5. 29).
- \_\_\_\_\_. 「연간지표(DT\_102Y002)». [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT\\_102Y002&conn\\_path=I2](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_102Y002&conn_path=I2)(검색일: 2018. 10. 10).
- \_\_\_\_\_. 「연고용통계(DT\_118N\_MONA31)». [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT\\_118N\\_MONA31&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MONA31&conn_path=I3)(검색

- 일: 2018. 10. 1).
- \_\_\_\_\_. 「(일반가구)지역별 소득계층별 점유형태(DT\_MLTM\_5405)」. [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT\\_MLTM\\_5405&conn\\_path=I3](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_5405&conn_path=I3)(검색일: 2018. 10. 6).
- Los Angeles Times. 2016. “Obama’s foreclosure prevention program has helped far fewer homeowners than expected” (December 30). <http://www.latimes.com/business/la-fi-obama-foreclosure-20161230-story.html>(검색일: 2018. 11. 19).
- OECD. “Average annual wages.” [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV\\_AN\\_WAGE#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE#)(검색일: 2018. 12. 4).
- \_\_\_\_\_. “Gross domestic product (GDP): GDP per head, US \$, constant prices, constant PPPs, reference year 2010.” <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60707>(검색일: 2018. 12. 12).
- \_\_\_\_\_. “Level of GDP per capita and productivity.” [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV#](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#)(검색일: 2018. 12. 4).
- \_\_\_\_\_. “Minimum relative to average wages of full-time workers.” <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MIN2AVE&lang=en#>(검색일: 2018. 12. 4).
- \_\_\_\_\_. “Real minimum wages.” <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW#>(검색일: 2018. 12. 4).
- \_\_\_\_\_. “Statistics.” <https://stats.oecd.org/>(검색일: 2018. 12. 5).
- Office for National Statistics. “Great Britain population mid-year estimate.” <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/timeseries/gbpop/pop>(검색일: 2018. 10. 3).
- \_\_\_\_\_. “JOBS02: Workforce jobs by industry (seasonally adjusted).” <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/workforcejobsbyindustryjobs02>(검색일: 2018. 10. 3).
- \_\_\_\_\_. “Total number of households by region and country of the UK, 1996 to 2017.” <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/birthsdeathsandmarriages/families/adhocs/005374totalnumberofhouseholdsbyregionandcountryoftheuk1996to2015>(검색일: 2018. 11. 17).

- \_\_\_\_\_. “Unemployment rate (aged 16 and over, seasonally adjusted).” <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/timeseries/mgsx>(검색일: 2018. 11. 7).
- The Balance. 2017. “Is the HAFA Short Sale Program Right for You?” (January 24). <https://www.thebalance.com/is-the-hafa-short-sale-program-right-for-you-1799179>(검색일: 2018. 12. 5).
- The White House 누리집. “Jobs & The Economy: Putting America Back To Work.” <https://obamawhitehouse.archives.gov/economy/middle-class/helping-responsible-homeowners>(검색일: 2018. 7. 4).
- Universal Service Administrative Co. 누리집. “About USAC.” <https://www.usac.org/about/default.aspx>(검색일: 2018. 7. 17).
- US Census Bureau. “2017 National Population Projections Datasets.” <https://www.census.gov/data/datasets/2017/demo/popproj/2017-popproj.html>(검색일: 2018. 10. 2).
- U.S. Department of the Treasury 누리집. “Homeowner Affordability and Stability Plan Fact Sheet.” <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/20092181117388144.aspx>(검색일: 2018. 7. 4).
- \_\_\_\_\_. “Making Home Affordable Program Performance Report.” <https://www.treasury.gov/initiatives/financial-stability/reports/Pages/Making-Home-Affordable-Program-Performance-Report.aspx>(검색일: 2018. 7. 4).

## Income-Led Growth: Policy Cases of Europe and the U.S.

Dong-Hee Joe, Jonghyuk Kim, Heungchong Kim,  
Seongman Moon, Yeo Joon Yoon, and You Jin Lim

This report aims at providing a reference for the Korean government's policies for an *income-led growth*. Among the policies discussed or implemented for the goal of an income-led growth, it focuses on housing-cost reduction (Chapter 2), employment expansion in the public and social services (Chapter 3) and minimum-wage increase (Chapter 4). Housing cost and employment in the public and social services have been chosen, because the level of awareness and interest on these topics is too low despite their importance. On these topics, the Korean government can learn from Europe, where welfare in general is known to be highly developed, as well as from the U.S., where many policies in these areas have been employed to counter economic crises. In particular, this report compares the current state of Korea in these areas to those of Europe and the U.S., and delves into the cases that stand out in that comparison. Regarding minimum wage, which has already been widely discussed, this report does not add more cross-country comparison or case study. Instead, considering the ongoing debates on the impact of minimum-wage increase in Korea, it aims at providing scientific evidence on the impact of minimum-wage increase. For this, it empirically analyzes the impact of mini-

num-wage increase at the country level using a panel of the OECD countries.

The main findings of this report are as following. First, for the share of housing rents in disposable income, Korea ranks mid-low compared to European countries and the U.S. At the same time, Korea's housing subsidies as a proportion to the GDP are also low when compared to the same countries. The U.K. and France have significantly higher subsidies, for significantly more households than Korea. The U.K. has a finer-tuned design of housing policy. The focus of housing policy in the U.S. has shifted from housing development to rent subsidies.

Secondly, Korea performs badly in terms of the public and social services employment per population, in comparison not only with richer countries than Korea, but also with the eastern European countries with income levels significantly lower than in Korea. Compared to Sweden, Korea has significantly less healthcare practitioners per population, and they are significantly more concentrated in big cities. This implies a wider regional gap in the access to medical services in Korea. In the U.K., the *public sector employment* has been on a secular decline since the Thatcher government, but the *public and social services employment*, particularly in healthcare and social works, has been increasing in most of the time. The U.S. expanded the public and social services employment during the 1970s to counter economic crisis. Noticeably, the federal government delegated the operation of such expansion to local governments, while offering the necessary budget and guidelines. The Obama administration also expanded the public and social services employment as an economic stimulus during the Great Recession.

Regarding minimum wage, this report estimates its impact on

employment rates by age group and by industry, profit by industry and income inequality. An unbalanced panel of the OECD countries with mandatory minimum wage is used, and each estimation has a different set of countries and years depending on data availability. Because the proportion of workers directly hit by a minimum-wage increase is likely to depend on the distance between the minimum wage and the median wage, the proportion of the minimum wage to the median wage is taken as the main explanatory variable. A linear model and a quadratic model are estimated.

The results show, that the impact of minimum-wage increase depends on the relative size of the minimum wage compared to the median wage; that is, the quadratic term is both statistically and economically significant. However, minimum-wage is estimated to reduce income inequality in general.

---

### 조동희(趙東熙)

Toulouse School of Economics 경제학 박사  
에너지경제연구원 부연구위원  
대외경제정책연구원 선진경제실 미주유럽팀 부연구위원  
(現, E-mail: dhjoe@kiep.go.kr)

#### 저서 및 논문

『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』(공저, 2017)

---

### 김종혁(金鍾赫)

University of Houston at College Park 경제학 석사  
미국 East West Center 연구원  
대통령직속 미래기획위원회 연구관  
대외경제정책연구원 선진경제실 미주유럽팀 전문연구원  
(現, E-mail: jhkim@kiep.go.kr)

#### 저서 및 논문

『주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을 중심으로』(공저, 2017)

『미국의 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미·중 관계를 중심으로』(공저, 2017) 외

---

### 김흥중(金興鍾)

서울대학교 경제학 학사, 석·박사  
미국 UC Berkeley Fulbright Fellow  
대외경제정책연구원 선진경제실 미주유럽팀 선임연구위원  
(現, E-mail: hckim@kiep.go.kr)

#### 저서 및 논문

『브렉시트의 경제적 영향 분석과 한국의 대응전략』(공저, 2016)

『신통상정책에 나타난 EU의 FTA 추진전략과 시사점』(공저, 2016) 외

---

## 문성만(文盛萬)

미국 애리조나 주립대학교 경제학 박사  
전북대학교 경제학과 교수  
(現, E-mail: smoon@jbnu.ac.kr)

### 저서 및 논문

"Delayed Overshooting: Is it 80s Puzzle?"(김성훈 외 공저), *Journal of Political Economy*, Vol. 125(5), 2017.

"Foreign Exchange Return Predictability: Rational Expectations Risk Premium vs. Expectational Errors," *East Asian Economic Review*, Vol. 22(4), 2018.

---

## 윤여준(尹汝峻)

연세대학교 경제학 학사·석사  
University of Warwick 경제학 박사  
대외경제정책연구원 선진경제실 미주유럽팀장  
(現, E-mail: yoonyj@kiep.go.kr)

### 저서 및 논문

*A New Measure of Inter-industry Distance and Its Application to the U.S. Regional Growth* (공저, 2016)

『미국의 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미·중 관계를 중심으로』(공저, 2017) 외

---

## 임유진(林瑜眞)

연세대학교 일반대학원 경제학 석사  
대외경제정책연구원 선진경제실 미주유럽팀 연구원  
(現, E-mail: yjlim@kiep.go.kr)

### 저서 및 논문

『한국기업의 중동부유럽 진출 10년의 평가와 무역·투자 네트워크 활성화 방안』(공저, 2016)

『브렉시트 이후 EU체제의 전망과 정책시사점』(공저, 2017) 외

# KIEP 연구보고서 발간자료 목록

## ■ 2018년

- 18-01 글로벌 부동산 버블 위험 진단 및 영향 분석 / 정영식 · 김경훈 · 김효상 · 양다영 · 강은정
- 18-02 리쇼어링의 결정요인과 정책 효과성 연구 / 이수영 · 최혜린 · 김혁황 · 박민숙 · 남시훈
- 18-03 디지털혁신의 국제비교와 시나리오별 무역영향 분석 / 최낙균 · 이규엽 · 김혁황 · 장윤중
- 18-04 미국 통화정책이 국내 금융시장에 미치는 영향 및 자본유출입 안정화방안 / 강태수 · 김경훈 · 서현덕 · 강은정
- 18-05 ASEAN 지역의 인프라 시장 확대와 한국기업의 진출방안 / 광성일 · 정재완 · 이재호 · 김제국 · 김미림
- 18-06 통화정책이 환율에 미치는 영향분석과 정책적 시사점: 기축통화 보유 여부를 중심으로 / 윤덕룡 · 김소영 · 이진희
- 18-07 국제사회의 기후변화 대응 인프라 투자와 한국의 정책과제 / 문진영 · 나승권 · 이성희 · 김은미
- 18-08 소득주도성장 관련 유럽 및 미국의 정책사례 연구 / 조동희 · 김종혁 · 김홍중 · 문성만 · 윤여준 · 임유진
- 18-09 개도국 SDGs 이행 지원을 위한 개발재원 확대방안 / 정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라
- 18-10 중동 주요국의 중소기업 육성정책과 한·중동 협력 확대방안 / 이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 18-11 아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농경경험을 활용한 정책제안 / 박영호 · 정재욱 · 김예진
- 18-12 비핵화에 따른 대북경제제재 해제: 분석과 시사점 / 정형근 · 김병연 · 이 석 · 조남훈 · 이정균 · 김범환
- 18-13 푸틴 집권 4기 극동개발정책과 한·러 신경제협력 방향 / 박정호 · 강부균 · 민지영 · 세르게이 루코닌 · 올가 쿠즈네초바

- 18-14 북한의 무역제도 연구: 남북한 CEPA 체결에 대한 시사점 /  
최장호 · 최유정 · 임소정 · 이효영
- 18-15 한국의 대인도 수출경쟁력과 애로요인 분석 /  
조충제 · 송영철 · 이정미 · 윤지현
- 18-16 중국 공급측 구조개혁 평가와 시사점 /  
현상백 · 박민숙 · 박진희 · 조고운 · 김부용
- 18-17 신보호주의하에서 미국 무역구제제도의 변화와 주요 사례 연구 /  
배찬권 · 엄준현 · 정민철 · 이장완
- 18-18 국경 간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응 방안 /  
이규엽 · 조문희 · 강준구 · 강민지
- 18-19 한중일 산업협력 방안: 4차산업혁명 · 전자상거래 · 문화콘텐츠를  
중심으로 / 김규판 · 이현태 · 오윤미 · 김승현 · 이정은
- 18-20 WTO 체제 개혁과 한국의 다자통상정책 방향 /  
서진교 · 김종택 · 박지현 · 김민성 · 안덕근
- 18-21 개방경제하에서의 금융혁신 파급효과와 블록체인기술 발전의 시사점 /  
안성배 · 김효상 · 신평비 · 김지수 · 장희수
- 18-22 금융불안지수 개발과 금융불안요인 변화 분석 /  
정영식 · 최혜린 · 양다영 · 강은정 · 고덕기
- 18-23 ASEAN 서비스산업 규제 현황과 시사점 /  
라미령 · 신민이 · 신민금 · 정재완 · 김제국
- 18-24 자유무역협정의 구성요소가 교역에 미치는 영향 분석 /  
조문희 · 김영귀 · 구경현 · 박혜리 · 금혜윤
- 18-25 한국의 대(對)동남아 소비재 수출 활성화방안: 한중일 비교분석을  
중심으로 / 김규판 · 이수영 · 이형근 · 이보람 · 이정은 · 최보영
- 18-26 중국 인터넷융합 전략의 특징과 지역 사례 연구 /  
이상훈 · 김홍원 · 김주혜 · 최재희

■ 2017년

- 17-01 대ASEAN FDI 결정요인의 특징과 정책적 시사점 /  
정형곤 · 방호경 · 이보람 · 백종훈
- 17-02 중동지역의 전력산업 정책과 국내기업 진출 확대방안 /  
이권형 · 손성현 · 장윤희 · 유광호
- 17-03 중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안 /  
이승신 · 이현태 · 현상백 · 나수엽 · 김영선 · 조고운 · 오윤미

- 17-04 한국 중소기업의 동남아 주요국 투자실태에 대한 평가와 정책 시사점 /  
곽성일 · 김재완 · 김재국 · 신민이
- 17-05 부패 방지의 국제적 논의와 무역비용 개선의 경제적 효과 /  
김상겸 · 박순찬 · 강민지
- 17-06 북한의 무역과 산업정책의 연관성 분석 /  
최장호 · 임수호 · 이석기 · 최유정 · 임소정
- 17-07 주요국의 4차 산업혁명과 한국의 성장전략: 미국, 독일, 일본을  
중심으로 / 김규판 · 이형근 · 김종혁 · 권혁주
- 17-08 세계 무역둔화의 구조적 요인 분석과 정책 시사점 /  
최낙균 · 강준구 · 이홍식 · 한치록
- 17-09 환율변화가 한국기업에 미치는 영향분석과 정책적 시사점:  
기업데이터 분석을 중심으로 / 윤덕룡 · 김효상
- 17-10 남미공동시장(MERCOSUR)의 경제환경 변화와 한 · MERCOSUR  
기업간 협력 활성화 방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 김효은
- 17-11 국제금융시장 통합이 한국 통화정책과 장기금리에 미치는 영향 및 정책  
시사점 / 김경훈 · 김소영 · 강은정 · 양다영
- 17-12 원산지 누적 조항의 무역비용 추정과 경제적 효과 /  
정 철 · 박순찬 · 박인원 · 김민성 ·곽소영 · 정민철
- 17-13 아프리카 소비시장 특성 분석과 산업단지를 통한 진출방안 /  
박영호 · 정재욱 · 김예진
- 17-14 미국 신정부 통상정책 방향 및 시사점: 미 · 중 관계를 중심으로 /  
윤여준 · 김종혁 · 권혁주 · 김원기
- 17-15 한 · 유라시아경제연합(EAEU) 산업협력 증진방안 /  
박정호 · 염동호 · 강부균 · 민지영 · 윤지현
- 17-16 ODA 성과평가 개선방안과 정책과제: 영향력평가를 중심으로 /  
허윤선 · 정지선 · 이주영 · 유애라 · 윤상철 · 이종욱
- 17-17 인도 제조업의 세부 업종별 특성 분석을 통한 한 · 인도 협력방안 /  
이 용 · 배찬권 · 이정미
- 17-18 수출이 국내 고용에 미치는 영향 /  
황운중 · 이수영 · 김혁황 · 강영호
- 17-19 디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향 /  
이규엽 · 배찬권 · 이수영 · 박지현 · 유새별

- 17-20 북한 외화획득사업 운영 메커니즘 분석: 광물부문(무연탄·철광석)을 중심으로 / 임수호·양문수·이정균
- 17-21 뉴노멀 시대 중국의 지역별 혁신전략과 한국의 대응방안 / 정지현·이상훈·오종혁·박진희·이하나·노수연
- 17-22 대외개방이 국내 분배구조에 미치는 영향 / 김영귀·남시훈·금혜윤·김낙년
- 17-23 중국의 제조업 발전 현황과 한국의 대응방안 / 이현태·최장호·최혜린·김영선·오윤미·이준구
- 17-24 신보호무역주의하에서의 비관세조치 현황과 영향에 관한 연구: UNCTAD 비관세조치 분류체계를 중심으로 / 조문희·김종덕·박혜리·정민철
- 17-25 글로벌 통상환경 변화와 일본의 통상정책 / 김규판·이형근·이정은·김제국
- 17-26 아시아 주요국의 4차 산업혁명 추진전략과 협력방안: 중국, 인도, 싱가포르를 중심으로 / 조충제·정재완·송영철·오종혁
- 17-27 국제 에너지시장 구조변화의 거시경제효과 분석 / 안성배·김기환·김수빈·이진희·한민수
- 17-28 브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책 시사점 / 조동희·이철원·오태현·이현진·임유진
- 17-29 한·중·일의 서비스무역규제 분석 및 정책적 시사점 / 최보영·이보람·이서영·백종훈·방호경
- 17-30 대중국 서비스무역 활성화 방안: 주요 업종별·지역별 분석 / 이상훈·정지현·김홍원·박진희·이하나·최지원·김주혜·최재희
- 17-31 온실가스 감축을 위한 국제사회의 탄소가격제 도입과 경제영향 분석 / 문진영·한민수·송지혜·김은미
- 17-32 투자주도 성장정책의 이론과 정책의 국제비교 / 표학길

## KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review	8만원		4만원

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

### ■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)  
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동  
대외경제정책연구원 지식정보실 학술출판팀  
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 FAX: 044) 414-1144  
E-mail: sklee@kiep.go.kr

### ■ 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

## KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호	종목	

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기관회원 <input type="checkbox"/>		
개인회원 <input type="checkbox"/>		
연구자회원 <input type="checkbox"/>		

\* 회원번호

\* 갱신통보사항

(\* 는 기재하지 마십시오)

특기사항



## Income-Led Growth: Policy Cases of Europe and the U.S.

Dong-Hee Joe, Jonghyuk Kim, Heungchong Kim,  
Seongman Moon, Yeo Joon Yoon, and You Jin Lim

본 보고서는 현 정부가 '소득주도 성장'을 위해 추진하고 있는 주거비 경감 및 공공·사회 서비스 고용 확대에 대해 참고가 될 수 있는 유럽 및 미국의 현황과 사례를 분석하였다. 또한 최저임금 인상과 관련하여 OECD 회원국 패널자료를 이용한 국가 단위 실증분석을 실시하였다. 본 보고서의 연구결과는 해당 분야 정부정책의 설계, 집행, 평가에 유용한 참고자료가 될 것이다.



9 788932 217079

9 4320

ISBN 978-89-322-1707-9 94320  
978-89-322-1072-8(세트)

정가 7,000원