

포용적 성장과 재정정책

- 재정분권과 저출산/일자리/교육 정책의 정합성 제고 -

2017. 12.

김정훈·윤성주·김현아·김문정

서 언

최근 들어 경제적 불평등과 경제 침체 현상이 심화되고 있다. 그리고 이러한 경제적 구조의 변화는 앞으로 장기적인 추세로 이어질 가능성이 높다. 따라서 경제주체의 경제활동참여 폭을 높여서 성장잠재력을 제고하고 이와 동시에 분배 구조도 개선하는 포용적 성장 정책이 필요한 시점이다.

그간 포용적 성장 정책은 주요 개인 단위에서 그 효과성이 분석되어 왔지만, 한국의 지역간 격차와 이질성이 두드러지기 때문에 이를 고려하여 포용적 성장 정책의 효과성을 분석하는 것이 필요하다.

예를 들어, 수도권에 높은 주거부담과 교통시간 비용으로 인하여 젊은 세대의 출산 여력이 크게 제한되어 있다. 한국의 수도권은 오랜 기간 동안 국가의 막대한 재정 혜택을 받아 왔으므로 지역간 불균형을 야기하고, 비효율적으로 수도권 확대를 초래하는 중앙-지방 간 재정관계의 구조를 근본적으로 재검토하는 지역간 균형발전 정책이 필요하다.

최근 최저임금 수준이 크게 상승하고 있는데, 이는 포용적 성장 관점에서 바람직한 정책방향이다. 그러나 각 지역별로 다른 주거비용과 생계비 등을 고려하지 않으면, 실질최저임금 인상이 지역간 노동력 이동을 유발하고 궁극적으로는 비수도권 지역의 공식부문을 축소시키면서 비공식부문을 증대시킬 가능성이 있다. 따라서 향후 추가적으로 최저임금을 인상하는 경우 지역간 실질최저임금의 격차 확대 문제를 아울러서 검토하는 것이 필요하다.

한국의 교육 정책은 OECD 국가들 중에서 가장 모범적 사례로 꼽힌다. 그러나 최근 들어 가시화되고 있는 한국 사회의 양극화와 성장잠재력 하락은 교육 분야에도 영향을 주고 있다. 특히 인구의 대부분이 수도권과 대도시에 몰려 있고, 학생수가 급격히 감소하고 있기 때문에 소도시와 농촌지역의 교육 접근성이 향후 크게 하락할 가능성이 있다. 개인 소득 격차 완화만을 통하여 교육 접근성의 포용성을 강화하는 데에는 한계가 있으므로, 지역 단위

에서의 교육 혜택의 포용성을 강화하는 정책에 대한 관심이 지금까지보다 더 필요한 시점이다.

현재의 수도권 집중은 오랜 기간 동안 진행된 시장 기능과 공공부문 혜택의 혼합물이기 때문에 단기간 내에 쉽게 해결될 수 있는 문제는 아니다. 그러나 수도권의 비효율적 확장을 억제하기 위해서는 이제는 수도권의 지방정부들의 교육, 복지, 경찰, 소방 등에 대한 세출 책임성을 강화하는 것이 필요하다.

본 보고서는 본원의 김정훈 박사, 김현아 박사, 윤성주 박사, 김문정 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평가 두 분과 자료수집 및 분석에 도움을 준 박지혜 연구원, 신동준 연구원, 현하영 연구원, 김인유 연구원, 황보은 연구원 그리고 원고 마무리를 위해 애써준 이현영 선임행정원과 출판담당자들에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서의 작성 과정에서 중간보고 및 최종보고 세미나에 적극적으로 참여하여 도움을 준 여러 논평가들과 원내 박사들께 감사의 뜻을 전하고 있다. 끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2017년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책적 시사점

경제와 재정 분야의 정책을 수립함에 있어서 효율성과 형평성 간에는 역관계가 존재한다는 오쿤의 상충성(Okun's trade-off)이 오랜 기간 동안 하나의 정책 패러다임으로 자리 잡아 왔다. 그러나 최근 들어 경제적 불평등과 경제 침체 현상이 장기적 추세를 보이면서 포용적 성장의 중요성이 부각되고 있다. IMF, OECD, WEF 등 국제기구와 Stiglitz를 비롯한 많은 경제학자들이 강조하고 있는 포용적 성장 정책의 핵심은 효율성-형평성 간에 보완적 관계가 있다고 보는 것이다. 즉, 경제주체 간 분배의 불형평성이 심화되면 궁극적으로 경제성장의 동력이 약화되므로, 경제주체의 경제활동 참여 폭을 높여서 성장잠재력을 끌어올림과 동시에 분배 구조도 개선하고자 하는 것이 포용적 성장 정책의 목표이다.

2010년 초반부터 본격화되기 시작한 포용적 성장 정책은 개인 단위의 분석 결과를 바탕으로 인적자본 확충과 일자리 기회를 넓히기 위한 교육, 노동 정책 등에 그 초점을 맞추어 왔다. 본 보고서는 정부정책의 대상이 개인 뿐만 아니라 지역 단위로 이루어진다는 점을 감안하고, 지역간 격차와 이질성을 고려하는 포용적 성장 정책의 효과성을 분석하여 포용적 성장정책에 대한 분석 대상을 확대하였다. 지역발전 정책이나 지방재정 정책과 같은 지역 단위의 정부정책은 전 세계적으로 중요한 위치를 차지하고 있지만, 우리나라의 경우 특히 그 중요성이 크다. 우리나라 수도권의 인구 집중과 비효율성은 전 세계적으로 거의 예외라 할 수 있을 정도로 심각하기 때문이다. 특히 2000년대 초반부터 수도권의 인구는 지속적으로 증가하였으나, GDP의 비중은 하락하는 추세를 보이고 있다는 점은 한국의 성장잠재력 향상과 지역간 격차 완화 차원에서 심각하게 고려해야 하는 한국의 경제지리적, 인구구조적 특징이다.

본고는 우리나라의 이러한 경제지리적, 인구구조적 특징을 고려하여 포용적

성장 정책의 대표적 분야라 할 수 있는 저출산 정책, 노동 정책, 교육 정책의 효과성을 분석하였다. 지난 50여 년간 지속되어 온 수도권 지역으로의 인구 유입과 수도권이 누리는 재정적 혜택(인구 비례적으로 증가하는 지방세 수입과 인구 비례적 세출 책임을 지지 않는 지방재정의 구조)으로 인하여 수도권의 토지가액과 주거비용은 비수도권 광역시에 비하여 거의 3배가량 높다. 그럼에도 불구하고 인구의 50%가 거주할 정도의 거대한 경제권역이 수도권에 이미 형성되어 다수의 젊은 세대는 하루 2~3 시간이 넘는 통근 부담을 지면서도 수도권에 거주해야 하는 상황에 처해 있다. 서울의 출산율이 0.8명대로 떨어지고 경기도의 출산율도 다른 도지역과는 달리 1.2명을 조금 넘는 수준으로 하락한 이유는 수도권의 높은 주거비용과 교통시간 비용으로 인하여 수도권의 젊은 세대가 아이를 낳을 수 있는 여력이 크게 제한되어 있기 때문이다. 서울시로부터 경기도 지역으로 인구 분산은 1990년대 초반 이미 시작되었는데, 수도권 외곽으로 이사를 가서 높은 주거비용을 피하더라도 세계 최고 수준의 교통시간 비용을 지불하는 것은 이제 피하기 어렵게 되었다. 따라서 국가 전체적으로 불공평하고, 비효율적인 수도권 확대를 초래하는 수도권 지역에 대한 재정적 혜택을 재검토하는 근본적인 지역간 균형발전 정책이 필요하다.

한국의 경제지리적 특성을 감안하는 것이 필요한 정책 분야는 최근 들어 중요성이 커지고 있는 일자리 정책 분야이다. 명목최저임금을 큰 폭으로 인상하면서 각 지역의 주거비용과 생계비와 같은 지역별로 이질적인 경제변수를 고려하지 않으면, 실질최저임금의 격차로 인하여 지역별 정책 효과가 다르게 나타나고, 심한 경우 지역간 격차가 오히려 심화되는 의도하지 않은 부작용을 낳을 가능성이 있다. 본고의 분석 결과에 따르면 전국적으로 일률적인 명목최저임금 제도하에서는 최저임금이 크게 상승할 경우 비수도권 지역의 (최저임금이 적용되는) 공식부문은 축소되고, (최저임금이 적용되지 않는) 비공식부문이 증대될 가능성이 있다. 그리고 실질최저임금(명목임금을 전세가격이나 평균지가로 나눈 값) 변수와 시도별 노동시장 결과변수 간의 상관성 분석결과에 따르면, 실질최저임금의 지역간 격차와 임금의 지역간 격차 간에는 상관성이 존재한다. 따라서 명목최저임금 제도하에서 저임금

근로자들의 지역간 이동이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다. 즉 비수도권의 높은 실질최저임금으로 수도권 노동력이 비수도권으로 이동하는 경우, 궁극적으로는 비수도권의 비공식부문이 확대되는 결과가 생길 수 있다. 따라서 명목최저임금 인상으로 인한 지역간 노동력 이동이 긍정적이라고 판단하기에는 무리가 있다.

한국의 교육 정책은 OECD 국가 중에서 가장 모범적 사례로 꼽힌다. 따라서 한국의 여러 정책 중에서 가장 성공적인 포용적 성장정책을 꼽으면 교육 정책이 첫 번째 순위에 들 것이다. 그러나 최근 들어 가시화되고 있는 한국 사회의 양극화와 성장잠재력 하락은 교육 분야에도 영향을 주고 있다. 특히 인구의 대부분이 수도권과 대도시에 몰려 있고, 학생수가 급격히 감소하고 있기 때문에 소도시와 농촌지역의 교육 접근성이 향후 크게 하락할 가능성이 있다. 또한 수도권과 대도시 내에서도 지역별로 교육 접근성의 격차가 크게 벌어지는데, 개인 소득격차 완화를 통한 교육 접근성의 포용성을 강화하는 데에는 한계가 있으므로 지역 단위에서의 교육 혜택의 포용성을 강화하는 정책에 대한 관심이 지금까지보다 더 필요한 시점이 되었다.

제Ⅱ장에서 자세히 논의된 바와 같이 우리나라에서의 수도권 문제는 거의 50여 년 동안 진행되어 온 수도권 중심의 공간 정책과 재정 정책의 결과이다. 그리고 이러한 정책 기조는 현재도 진행형이다. 이른바 ‘수도권 편애(favoritism)’ 정책은 의식적, 그리고 무의적으로 발생한다. 그리고 이러한 한국의 경제지리적 특성이 국가 전체적 차원에서 추진하는 포용적 성장 정책을 크게 제한하고 있다. 현재의 수도권 집중은 오랜 기간 동안 진행된 시장 기능과 공공부문 혜택의 혼합물이기 때문에 단기간 내에 쉽게 해결될 수 있는 문제는 아니다. 그러나 중앙-지방 간 세입과 세출의 권한과 책임을 균형 있게 설정하는 것은 지금 당장 할 수 있고, 국민 관점에서 상식적인 정책이기도 하다. 이러한 상식적인 정책은 아주 단순하게 표현할 수 있는데, 지방정부의 세입이 인구 비례 이상으로 증가하므로, 지방정부의 세출 부담은 최소한 인구와 비례적으로 증가해야 한다. 영국이나 네덜란드처럼 ‘지방세 확충’ 이데올로기가 강하지 않은 국가면 상관없지만, 일본의 영향으로 ‘지방세 확충’이 지방재정 정책의 거의 전부인 것처럼 인식되는 한국에서는 이제 세출

책임 측면에서도 교육, 복지, 경찰, 소방 등 국가의 중요한 공공정책 분야의 지방정부 책임성을 강화할 필요가 있다.

목 차

I. 연구배경	(김정훈) 17
II. 수도권 집중의 현황 및 이론적 논의	(김정훈) 25
1. 수도권 집중의 현황	25
가. 행정구역 기준 수도권 집중 현황	25
나. OECD 도시경제권(Functional Urban Areas) 기준 수도권 집중 현황 · 28	
다. 한국 수도권 인구 집중의 시사점	37
2. 수도권 인구집중에 대한 이론적 논의: 지방공공재의 인구탄력성, 순재정편익 및 헨리 조지 정리	38
가. 순재정편익에 관한 이론적 논의	38
나. 한국 대도시의 순재정편익의 발생 원인과 해석	40
다. 순재정편익 이론의 재조명	42
라. 헨리 조지 정리(Henry George Theorem)	43
마. 소결	47
III. 포용적 성장에 대한 기존 연구	(김정훈/윤성주) 50
1. 국내문헌	50
2. 국외문헌	51
가. 학술연구	51
나. 국제기구 연구	53
다. WEF(World Economic Forum)	56
IV. 외국의 포용적 성장정책	(윤성주) 62
1. 미국	62

가. 불평등의 원인	62
나. 포용적 성장 제고를 위한 정책 기조	65
2. 영국	68
가. 지역경제 포용적 성장을 위한 정책방안	69
나. 지역별 포용적 성장 관련 프로그램	71

V. 지역 간 경제지리적 특성을 고려한 포용적 성장 정책의 효과성

분석	74
1. 출산율 정책과 경제지리적 특성(인구밀도)	(김정훈) 74
가. 출산율 추이	74
나. 「저출산·고령사회기본계획」	75
다. 합계출산율의 지역별 분포와 시사점	78
라. 출산율과 인구밀도 간의 실증분석(광역지자체)	85
2. 일자리 정책과 경제지리적 특성(노동시장 여건)	(김문정) 91
가. 지역별 최저임금 논의의 배경	91
나. 우리나라 최저임금제 연혁과 현황	93
다. 최저임금제 해외사례	98
라. 최저임금 문헌검토 및 시사점	110
마. 최저임금 인상효과에 대한 이론적 검토	115
바. 우리나라 지역별 노동시장 비교	123
사. 지역간 격차와 실질최저임금 격차 상관성 검토	135
아. 요약 및 정책적 시사점	145
3. 교육 정책의 개인 및 지역간 포용성	(김현아) 149
가. 분석의 의의	149
나. 포용적 성장을 위한 교육의 역할	150
다. 한국 교육의 국제 비교 및 평가	154

라. 한국 교육의 현황	158
마. 한국 교육의 쟁점	166
바. 실증분석: 교육투자과 회복력 있는 학생비율 간 관계	178
사. 실증분석: 소득불평등도와 교육재정	187
아. 소결	192
VI. 요약 및 정책시사점	(김정훈) 195
참고문헌	200
부 록	224
1. 포용적 성장 관련 WEF 성과평가 지표	224
2. 주요도시의 포용적 성장	237

표목차

〈표 V-1〉 세계 주요 대도시의 출산율	80
〈표 V-2〉 광역별 출산율 회귀분석 결과	90
〈표 V-3〉 2015년 제도개선위원회에서 선정한 의제	97
〈표 V-4〉 국가별 최저임금 시행단위 구분	102
〈표 V-5〉 1957년 12월 18일 최저임금제에 대한 답신 개요	104
〈표 V-6〉 「지역별고용조사」 2016년 상반기(C형) 기초통계량	126
〈표 V-7〉 시도별 패널데이터 구축 위한 자료수집	135
〈표 V-8〉 추정결과: 종속변수 = 임금률(수준 및 격차)	141
〈표 V-9〉 추정결과: 종속변수 = 지역간 인구이동	144
〈표 V-10〉 경제 사회 문화적 지위가 하위 25%인 학생이 상위 25% 성적을 거둔 비율	155
〈표 V-11〉 연도별 교육단계별 취학률 및 진학률 추이	160
〈표 V-12〉 2005~2015 OECD 국가의 회복력 있는 학생비중에 영향을 미치는 변수	185
〈표 V-13〉 2005~2015 OECD 국가의 소득불평등도와 교육재정 변수	190

그림목차

[그림 II-1] 수도권 인구 및 GDP 비중 추이(1990~2015년)	26
[그림 II-2] 권역별 1인당 토지자본 스톡의 추이(1995~2015년)	27
[그림 II-3] 도시의 행정구역과 경제활동 비교(파리 vs 로마)	29
[그림 II-4] OECD의 한국 광역경제권 구분	30
[그림 II-5] 한국 수도권의 인구, 고용 및 GDP 비중	31
[그림 II-6] OECD 국가 광역경제권의 인구 규모와 생산성과의 관계(2010년)	33
[그림 II-7] OECD 국가 광역경제권의 인구 및 GDP 비중	34
[그림 II-8] 세계 각국의 광역경제권 인구의 규모와 총인구 대비 비중	35
[그림 II-9] 광역경제권의 인구 비중과 핵심 도시의 인구 비중	36
[그림 III-1] 지니계수와 성장률 간 관계	55
[그림 III-2] 재분배와 성장률 간 관계	55
[그림 III-3] 포용적 성장 프레임워크	58
[그림 III-4] 포용적 성장·발전의 선순환	60
[그림 IV-1] 영국의 포용적 성장 접근방법	69
[그림 V-1] 주요국의 출산율 추이	75
[그림 V-2] 광역별 출산율 추이(2000~2015년)	79
[그림 V-3] 광역별 출산율 추이(2000~2015년)	82
[그림 V-4] 일본의 대도시 인구밀도와 출산율 간 관계	86
[그림 V-5] 설명변수의 분포	88
[그림 V-6] 설명변수의 분포(로그값 취한 경우)	89
[그림 V-7] 최저임금 심의 및 결정과정	95

[그림 V-8] 최저임금액 현황	96
[그림 V-9] 명목, 실질 최저임금 및 중위임금간 격차: 2005년, 2015년 국제비교	100
[그림 V-10] 일본의 최저임금 수준과 추이	108
[그림 V-11] 최저임금 인상의 공식, 비공식부문에의 효과: 일반적인 경우	117
[그림 V-12] 전국 단위의 최저임금	119
[그림 V-13] 지역별 최저임금	121
[그림 V-14] 지역별 저임금 비중 및 지역별 저임금수준	128
[그림 V-15] 산업별, 직업별 저임금 근로자의 비중	129
[그림 V-16] 저임금 근로자의 특징	133
[그림 V-17] OECD 국가의 고등학교 학력 비중	159
[그림 V-18] OECD 국가의 25세부터 34세 성인들 중 고등학교 이하 학력의 인구비중	160
[그림 V-19] 한국의 GDP 대비 공교육비 비율의 추이	161
[그림 V-20] 한국의 정부지출 대비 교육비 비중의 추이	161
[그림 V-21] 25~34세와 55~64세 간의 대학교육 인구비중 차이	162
[그림 V-22] OECD 국가별 교육 정도에 따른 성인 읽기능력 점수 (2012~2015년)	164
[그림 V-23] OECD 국가의 학력 수준별 관련 인증점수 수준	164
[그림 V-24] 25세부터 64세 인구 중 고등교육 수혜율	165
[그림 V-25] OECD 국가의 학업성과 및 분산값과의 관계	167
[그림 V-26] OECD 국가의 청년실업률의 변화	171
[그림 V-27] 국가별 전공 불일치 발생률	172
[그림 V-28] 전공 불일치로 인한 생산비용	173
[그림 V-29] 학급당 학생수(1980~2015년)	175
[그림 V-30] OECD 국가의 노령화 추이 전망	176

[그림 V-31] OECD 국가의 분야별 중앙과 지방정부 지출비중	176
[그림 V-32] 2005~2015 OECD 국가의 소득불평등도와 1인당 GDP와의 상관관계	179
[그림 V-33] 회복력 있는 학생 비중과 지니계수	179
[그림 V-34] 회복력 있는 학생 비중과 1인당 GDP	180
[그림 V-35] 교육 형평성과 PISA성적과의 관계(OECD PISA 2009 data)	180
[그림 V-36] 회복력 있는 학생 비중과 교육비지출	182
[그림 V-37] 회복력 있는 학생 비중과 PISA성적	182
[그림 V-38] 회복력 있는 학생 비중과 학급당 학생 수	183
[그림 V-39] 회복력 있는 학생 비중과 15년차 교원임금수준	183
[그림 V-40] 소득불평등도와 빈곤율	188
[그림 V-41] 소득불평등도와 평균임금	188
[그림 V-42] 소득불평등도와 빈곤율	188
[그림 V-43] 소득불평등도와 대학교육재정 비중	188
[그림 V-44] 지역 간 격차와 지니계수와의 관계	192

부록 표목차

〈부표 1〉 정책·제도 지표(Policy and Institutional Indicators: PIs)	225
〈부표 2〉 포용적 발전 지수(IDI) 평가결과(Advanced Economics)	231
〈부표 3〉 국가 주요 성과지표(KPIs) 평가 결과: Levels(Advanced Economics)	233
〈부표 4〉 국가 주요 성과지표(KPIs) 평가 결과: Trend(Advanced Economics)	· 234
〈부표 5〉 정책·제도 지표(PIs) 평가 결과(Advanced Economics)	236

부록 그림목차

[부도 1] 국가 주요 성과지표(National Key Performance Indicators: KPIs)	229
--	-----

I. 연구배경

한국은 그간의 고도성장 시대를 지나 경제·사회적 변곡점에 직면해 있다. 2000년대 중반까지 4% 이상이었던 한국의 경제성장률은 이제 2% 후반 수준으로 떨어졌고 장기적으로 1%대까지의 하락 추세에 있다. 이러한 경제 활력 침체의 직접적 원인은 2008년 이후 가시화되고 있는 세계경제의 장기 침체이지만, 보다 근본적으로는 노령화와 저출산이 한국의 경제·사회적 구조를 크게 변화시키고 있다. 한국은 현재 경제 활력의 쇠퇴와 함께 심각한 양극화 문제에도 직면해 있다. 경제개발 시대에 노후 준비를 제대로 하지 못한 노인계층의 상당수가 빈곤에 시달리고 있으며, 성장 동력의 약화로 인하여 많은 젊은이들이 안정적인 일자리를 찾지 못하고 있다.

경제 활력의 쇠퇴와 양극화 문제는 정도의 차이만 있을 뿐 미국을 비롯한 대부분의 선진 국가들이 겪고 있는 문제이기도 하다. 많은 유럽 국가들이 2008년의 경제위기와 남유럽 재정위기의 여파로 인하여 아직까지도 경기 침체와 높은 실업률에 시달리고 있다. 미국의 경우, 최근 들어 경기 회복의 기미가 보이고는 있으나 중장기적 경제 전망이 불확실하고, 특히 정치·경제적 양극화가 심각한 수준에 이르렀다.

전 세계의 경제·사회적 어려움으로 인하여 IMF, OECD, WEF(World Economic Forum) 등과 같은 국제기구와 미국을 비롯한 많은 국가들이 양극화 문제를 해소하면서 성장 동력도 확충하는 방안으로서 '포용적 성장(inclusive growth)' 정책에 대한 관심을 기울이고 있다. 포용적 성장의 의미는 관점에 따라 상당히 다양하게 정의될 수 있지만, 원론적으로 '개인적, 지역적 차원에서 경제성장으로 얻어지는 혜택의 격차를 줄이고, 생산활동에 대한 노동의 참여 기회를 높여서 국가 전체적으로 생산성과 삶의 질을 향상시키는 것'으로 정의할 수 있다. 이러한 관점에서 보았을 때, 성장잠재력이 하락하기

시작하였고 경제·사회적 양극화가 심각해지고 있는 한국에서의 포용적 성장은 절대적으로 필요한 상황이다.

한편 성장잠재력의 향상이나 사회안전망의 확충과 같은 정책목표를 위하여 그간 다양한 경제, 사회적 정책들이 추진되어 왔다. 예를 들어 재분배(조세·재정의 누진성), 인적자본 확충(교육), 노동시장에서의 참여 기회의 확대(일자리 정책), 삶의 질 향상(복지정책)과 같은 정책들은 모두 대부분의 국가들이 정책적 중요성을 높게 두고 시행하여 온 정책들이다. 즉 ‘포용적 성장’이라는 표현은 2010년대 들어서 OECD, IMF, WEF 등이 본격적으로 사용하기 시작한 용어이지만, 지금까지 이와 관련된 많은 정책들이 이미 시행되어 왔다는 주장도 가능하다. 그러나 IMF, OECD 등이 강조하고 있는 포용적 성장 정책의 가장 큰 특징은 Okun(1975)의 유명한 저서를 비롯하여 경제학의 전통적 패러다임인 효율성-형평성 간 역관계(trade-off)가 사실상 존재하지 않는다고 본다는 것이다. 즉 Stiglitz(2016)가 주장하듯이 효율성-형평성 간에는 역관계가 아닌 보완적 관계가 있다는 것이 최근 들어 강조되고 있는 포용적 성장 이론의 핵심이다.¹⁾ 효율성과 형평성 간에 보완적 관계가 있으므로 포용적 성장 정책이 중요하다는 주장은 Stiglitz(2016), CEA(2016) 등에 설명되어 있는 다양한 이론적 논의 이외에 Ostry et al.(2011, 2014) 등이 수행한 실증분석 연구에도 바탕을 두고 있다. Ostry et al.이 수행한 일련의 연구에 따르면 개인소득의 불평등(gini 계수) 수준이 낮아질수록 경제성장률이 높아진다는 점이 많은 국가들의 장기 시계열 데이터에서 파악되었다.

포용적 성장 정책에 대한 그간의 논의는 이와 같이 개인 단위에서의 소득 격차와 경제성장 간의 역관계에 분석의 초점이 맞추어져 있는데, 본 연구에서는 포용적 성장 정책의 분석 단위와 대상의 시계를 넓혀, 개인 단위가 아닌 지역 단위에서의 경제력 격차와 이질성(인구밀도, 일자리 환경, 교육 접근성 등)에 분석의 초점을 맞추었다. 또한 소득격차와 경제성장 간의 관계 보다는 성장잠재력에 기여하는 주요 분야(저출산, 일자리 및 교육 분야 등)

1) “One of the ways, however, that our understanding of growth and development has changed is that we now see equality, growth, and stability as complements.”(Stiglitz, 2016, p. 11).

의 정책 효과성에 분석의 초점을 맞추었다. 특히 본 연구에서는 포용적 성장과 관련된 정책들이 이미 개인 단위 및 지역 단위에서 상당히 많이 추진되고 있기 때문에, 각종 정책에 대한 개별적 분석보다 이러한 정책들 간 정합성(complementarity)에 분석의 주안점을 두었다. 개별 정책들은 자체적으로 타당성이 있다고 하더라도 상호 일관성과 정합성을 분석해 보면 효과성이 떨어지거나 상호 모순적인 경우를 발견하게 되기 때문이다. 즉 본 연구의 목적은 포용적 성장 관점에서 시행되고 있는 주요 정책 분야(저출산, 일자리, 교육)의 지역 단위에서의 정책적 정합성을 분석하고, 정책의 효과성을 높일 수 있는 대안을 제시하는 데에 있다.

포용적 성장 정책에 대한 연구문헌의 유형을 간략하게 살펴보면, 앞서 언급된 바와 같이 주로 개인을 대상으로 한 분석이 주류를 이루고 있다. 다만 유럽국가연합체(EU)의 경우, 유럽 회원국 간 경제력 격차 완화가 중요하기 때문에 유럽 지역정책의 포용성 효과에 대한 분석이 중요한 위치를 차지하고 있다.²⁾ 또한 포용적 성장은 단순한 GDP의 증가가 아닌 '삶의 질' 제고가 중요함을 강조하고 있는 OECD의 경우에는 OECD(2016a, 2016b)와 같은 연구를 통하여 경제성장의 혜택이 개인 단위뿐만 아니라 지역 단위에서도 포용적이어야 함을 강조하고 있다. 포용적 성장 관점은 아니지만 본 연구와 같은 맥락에서 수행된 연구로 McCann(2016)을 들 수 있다. 동 연구는 영국의 경제성장 전략을 분석하면서 영국 전체의 경제성장을 런던이 견인한다는 인식은 허상에 불과하고, 오히려 이러한 불균형적 경제성장 전략으로 인하여 영국이 유럽의 평균적 국가에 머물러 있고, 또한 Brexit을 가져왔다는 주장을 펼치고 있다. 한국 정도는 아니지만, OECD 국가들 중에서는 수도권 집중 문제가 가장 심각한 영국에서 포용적 성장 정책의 분석 단위를 지역으로 삼고 있다는 점이 주목할 만하다.³⁾

본고에서 강조하는 있는 여러 정책들 간의 정합성 문제는 비교적 최근에 주목을 받기 시작한 연구 분야이다. de Macedo(2008, 2010)의 연구가 경제

2) Bachtler et al.(2017) 참조.

3) 영국 정부가 추진하고 있는 지역정책을 통한 포용적 성장 정책은 제Ⅲ장에서 소개한다.

성장과 관련된 제반 정책들 간의 정합성이 중요함을 분석하였고, Filippetti & Sacchi(2015)는 재정분권이 경제성장에 기여하기 위해서는 관련 제도 간의 정합성이 중요함을 분석하였다. Enikolopov & Zhuravskaya(2007)는 정치분권과 재정분권 간 정합성을 실증분석한 중요한 연구이고, Kim(2015)은 중앙-지방 간 세수공유(tax sharing), 재정제도, 정치체제 간의 정합성 문제를 논의하였다. 본고에서 분석하는 포용적 성장 정책과 지역간 이질성을 고려한 재정분권 간의 정합성 분석은 국내외적으로 선행연구가 많지 않은 분야이다.

본 보고서의 연구결과에 따르면, 중앙정부의 각 부처가 펼치는 주요 분야의 정책들은 우리나라의 공간적 이질성(spatial heterogeneity) 또는 지역적 이질성(regional heterogeneity)을 충분히 고려하고 있지 않다고 판단된다. 보다 구체적으로, 한국에서의 인구와 자본의 수도권 집중 수준은 세계적으로 비교가 어려울 정도로 심각한 수준이고, 이러한 한국의 지리경제적 특성과 각종 정부 정책의 효과성 간에는 깊은 연관성이 있음에도 불구하고 양자 간의 관계가 충분히 고려되지 않은 채 분야별 정책들이 추진되고 있다. 한국에서의 수도권 집중 문제의 이해가 중요한 이유는 1970년대 초반부터 지금까지 지속되어 온 중앙정부의 수도권에 대한 혜택(primate city favoritism)⁴⁾이 수도권의 막대한 토지가액 상승으로 나타났고(자본화, capitalization),⁵⁾ 이러한 현상이 수도권뿐만 아니라 국가 전체적인 경제적 효율에 부정적 영향을 미치고 있기 때문이다. 특히 수도권의 자본화는 기존 세대의 부유(주택 보유) 계층에 큰 폭의 자본이득을 주었지만, 현재 세대의 상당수가 막대한 주거비용을 부담하면서도 경제 활동이 가장 활발한 수도권에 거주해야

4) 수도권의 정치적 권력 또는 재정적 혜택으로 인한 비효율적 집적(비대화)에 대한 연구는 Ades & Glaeser(1995), Davis & Henderson(2003), Henderson(2005, 2009, 2010), Duranton(2015), Duranton and Kerr(2015) 등 다수 존재한다. 이러한 수도권 비대화 문제는 Kim(2011)과 김정훈(2003) 등에서 논의되고 있는 것처럼 OECD 국가들 중 경제개발 시기에 수도권을 형성한 한국에서 특히 심각하다.

5) 지역 간 공공부문(조세 및 세출) 순혜택의 격차가 인구 및 자본의 이동을 유도하여 순혜택이 큰 지역의 주거비용(자산가치)을 상승시키는 자본화(capitalization) 과정에 대한 연구는 Oates(1969)를 필두로 지금까지 방대한 연구가 이루어져 왔다. 자본화의 이론 및 실증 분석에 대한 종합적인 소개는 Hilber(2017) 참조.

함으로써 낮은 삶의 질에도 불구하고 수도권 거주가 불가피한 상황에 처해 있다.⁶⁾

본 연구는 이러한 문제 인식을 바탕으로, 한국에서의 포용적 성장 정책과 공간적 이질성 간 정합성 문제를 분석하기 위하여 포용적 성장의 대표적인 정책 분야인 저출산, 일자리, 교육 등 세 분야를 분석하였다. 한국의 출산율은 2005년 1.05로 떨어져 세계 최저 수준을 기록하였는데, 이때부터 「저출산·고령사회기본계획」의 수립 등 본격적인 저출산 대응정책이 추진되었다. 동 계획에 따르면 저출산 대응을 위하여 지난 10년간 80조원이 투입되었고, 향후 5년간 100조원이 다시 투입될 것으로 계획되어 있다. 그러나 이러한 막대한 세금의 투입에도 불구하고 한국의 출산율은 '06년 이후 거의 변동이 없다.

이러한 한국의 출산율과 관련하여 한 가지 주목해야 할 점은 출산율이 전국적으로 다 낮은 것이 아니라 주거비용과 교통비용이 높은 인구밀집 지역, 특히 수도권 지역에서 특히 낮다는 점이다. 전남이나 경북의 출산율이 1.4에서 1.5 수준인 반면, 서울의 출산율은 '01년부터 '15년까지 1.0 수준을 유지하다가 최근 들어 더 낮아지기 시작하였다. 서울시 주변 도시들의 출산율도 다른 지역보다 현저하게 낮다. 수도권 출산율의 이러한 특징을 고려할 때, 인구의 50%가 수도권에 밀집되어 있는 한국에서는 앞으로 5년 간 100조원이 넘는 세금을 투입하고, 그 이후에 수백조원을 더 투입하더라도 평균적 출산율 제고가 어려울 수 있다.⁷⁾

6) "... primate city favoritism harms the favored primate city by making it larger than it should be. It also harms smaller cities, which are, in effect, heavily taxed. The gap that is created between the primate city and other cities may also have negative dynamic effects because, for most educated workers, there is nowhere to go except to stay in this primate city."(Duranton, 2015, p. 63).

7) 최근 5년('12년~'16년) 동안 서울의 출산율은 각각 1.06, 0.97, 0.98, 1.0, 0.94이었고, 2017년의 경우 0.8대로 떨어질 것으로 전망되고 있다(국민일보, 2017. 10. 30). 「OECD 성별 데이터 포털」(OECD Gender Data Portal 2016)에 따르면 한국 수도권의 1일 통근(출퇴근) 시간은 평균 2시간으로 OECD 평균(1시간)보다 2배나 더 길고 심지어 중국(94분), 인도(64분)보다 더 많은 시간을 길거리에서 허비하고 있다(조선일보, 2016. 4. 6). 즉 서울의 주거비용뿐만 아니라 열악한 삶의 질이 서울의 출산율을 다른 지역보다 크게 낮추는 요인이라는 점은 쉽게 예측할 수 있다.

한편 문재인정부 출범 이후 ‘분권적 국가’의 구축을 위한 논의가 활발하게 전개되고 있는데, 분권적 국가의 본질은 지자체의 역할(사무 책임)을 연방국가의 주정부 수준으로 확대(예를 들어 대학교육, 의료 등)하는 것이므로 그 가능성을 먼저 검토하고, 실제로 ‘분권적 국가’가 우리나라의 정치체제로서 적합하다고 판단되면 이를 효과적으로 뒷받침하는 수단으로서 중앙정부의 재원이양 방안이 논의되어야 한다. 그런데 현재의 분권 국가에 대한 논의는 이와는 반대로, 지방정부의 기능보다 국세의 지방세 이양이 거의 무조건적으로 거론되고 있다.⁸⁾ 오직 세원의 이양에 초점을 맞추는 ‘분권적 국가’ 추진의 문제점은 ‘지방’으로 이양되는 세원의 65% 이상이 수도권에 귀속된다는 점이다. 즉 현재 수도권에 부여되고 있는 재정 혜택의 과잉 문제에 더하여 추가적인 재정 혜택을 부여하는 정책이 ‘지방 분권’이라는 구호를 통하여 무의식적으로 추진되고 있다. 이미 수도권 과밀로 한국의 미래가 달려 있는 출산율 제고 가능성이 높에 빠져 있는 상황에서, 현재 논의되고 있는 국세의 지방 이양 대안이 현실화되면 그 자체가 국가채무 압박을 늘리는 낭비적 재원 이양이 발생할 뿐만 아니라, 수도권의 인구집중 요인을 더욱 키워서 수백조원의 재원 투입이 계획되어 있는 저출산 정책도 효과를 거의 거두지 못할 가능성이 크다.

저출산 문제 이외에 한국이 당연하고 있는 또다른 어려운 정책이 일자리 분야 정책이다. 일자리 정책은 그간 중앙정부 관점에서 시행되어 왔지만, 노동시장의 지역성과 노동정책의 현장성 측면에서 지방정부의 역할 강화가 필요한 분야이다. 특히 노동정책이 중앙정부 차원에서 입안되고 시행되더라도 지역적 실질성이 충분히 고려되지 않을 경우 노동정책의 효과성이 떨어질 가능성이 있다는 점이 고려되어야 한다. 최근 논의가 활발하게 전개되고 있는 최저임금 제도가 하나의 예이다. 최저임금은 종전 6,470원에서 2017년 7,530원으로 인상되었고, 향후 1만원까지 인상하는 방안이 논의되고 있다.

8) “지방자치가 실질적으로 작동할 수 있게끔 (국세의 지방세 이양을 통하여) 지방재정을 대폭 확충해 지역 간 재정 격차를 해소하겠다”(연합뉴스, 2017.6.14., 김부겸 “지방분권·균형발전 대한민국 만들겠다”(http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/14/0200000000 AKR20170614115400001,HTML, 검색일자: 2017. 12. 13.)

한 가지 주목할 점은 전국적으로 단일한 현재의 우리나라 명목최저임금 제도하에서는 생계비나 주거비 등을 반영하는 실질최저임금이 지역마다 다를 수 있기에, 지역별로 최저임금 인상의 정책의 효과가 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 특히, 명목최저임금이 단기간에 큰 폭으로 인상되면, 실질최저임금 인상률이 낮은 수도권은 최저임금의 긍정적 효과가 더 크고, 실질최저임금 인상률이 높은 비수도권은 최저임금의 부정적 효과가 상대적으로 더 크게 나타날 여지가 있다. 요컨대, 명목최저임금을 큰 폭으로 인상하였을 때, 비수도권의 경제 활력이 상대적으로 떨어져서 수도권과 비수도권 간 지역격차 심화라는 의도하지 않았던 부작용을 동반할 수 있는 것이다.

이런 상황에서 일각에서는 지역별로 최저임금을 차등화해야 할 필요성을 제기하고 있다. 하지만, 지역별 최저임금제에 대한 연구가 많지 않은 상황이고, 이에 본고에서는 지역별 최저임금제도를 여러 측면에서 검토하고자 하였다. 최저임금제도 자체를 포용적 성장 정책으로 간주할 수 있는 상황에서 최저임금제도의 긍정적인 효과를 확대하며, 정책의 정합성을 추구하는 차원에서 지역별 최저임금제를 고려하게 된 것이다.

포용적 성장에 기여하는 여러 가지 정책들 중 근본적인 효과성 측면에서 가장 핵심적인 분야가 사회 구성원의 인적자본을 확충시키는 교육이다. OECD 등의 연구에 따르면 한국의 교육 성과와 포용성은 OECD 국가 중 상위에 속한다. 따라서 포용적 성장 관점에서 한국의 교육 문제는 저출산이나 일자리 문제에 비하여 훨씬 더 양호하다는 평가를 내릴 수 있다. 그러나 최근 들어 한국의 경우에도 교육정책의 포용성이 약화되고 있는데, 교육 성과의 양극화가 개인적 차원과 지역적 차원 모든 측면에서 심화되고 있다. 향후 이러한 추세가 지속되면 소득이 낮은 지역(주로 비수도권)의 저소득층 교육 문제는 지금까지보다 더 심각한 양상을 띠게 될 것이다.

앞으로 한국의 학생수가 전체적으로 감소하면서 특히 비수도권의 학생수가 상대적으로 더 많이 감소하기 때문에 비수도권의 교육 투자가 앞으로 위축될 가능성이 크다. 이러한 현상은 교육정책의 포용성 측면, 그리고 인적자본 저변의 확대 측면에서 바람직하지 않다. 지역간 소득 격차는 국가 전체

적으로 양질의 교육에 대한 접근성을 떨어트려 개인간 소득 격차의 심화로 이어지기 때문이다. 따라서 지방 교육의 포용성 강화 방안이 재정분권과 교육재정의 개편 과정에서 충분히 논의될 필요가 있다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 우리나라 수도권 및 OECD 광역경제권의 인구와 GDP가 차지하는 비중의 현황을 살펴보고, 지방공공재 및 지방공공 부문의 순재정편익에 대한 이론적 논의를 바탕으로 한국 수도권의 비효율적 비대성이 발생한 원인을 분석한다. 제III장에서는 포용적 성장에 대한 기존 연구문헌을 소개하고, 제IV장에서는 외국에서의 포용적 성장 정책의 사례를 소개한다. 제V장에서는 우리나라의 각 지역이 갖는 인구 구조와 경제적 특성을 고려하여 대표적인 포용적 성장 정책이라 할 수 있는 저출산 정책, 일자리 정책, 교육 정책의 효과성에 대한 실증분석이 수행되었다. 제VI장은 요약 및 정책시사점이다.

II. 수도권 집중의 현황 및 이론적 논의

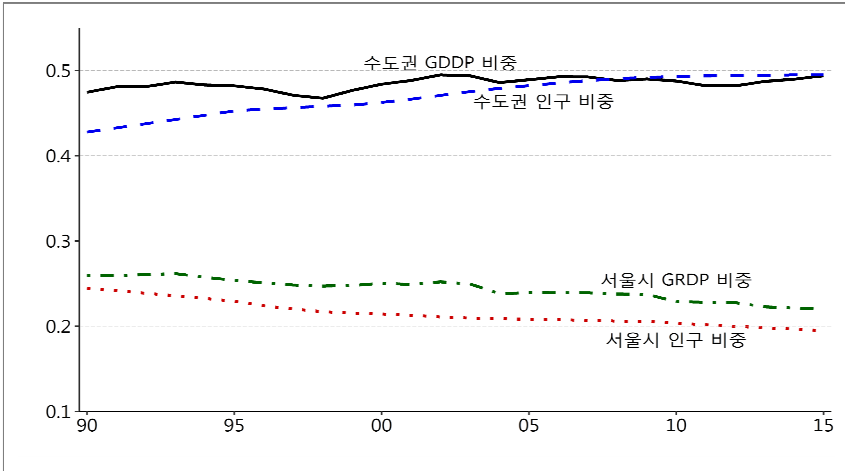
1. 수도권 집중의 현황

가. 행정구역 기준 수도권 집중 현황

한국의 전체 인구에서 수도권(서울, 경기, 인천) 인구가 차지하는 비중은 '90년 42.8%에서 '15년 49.5%로 6.7%p 증가하였다. 현재 인구 기준(5천만 명)으로 약 330만명이 지난 25년간 비수도권 지역에서 수도권 지역으로 이주를 한 셈이다. 한편 수도권의 GDP가 전체 GDP에서 차지하는 비중은 '90년 47.5%에서 '15년 49.4%로 1.9%p 증가하였다. 인구에 비하여 GDP의 비중은 시기에 따라 변동성을 보이는데, '93년 수도권의 GDP 비중이 48.6%이었고, '11년 비중이 48.2%이었다. 즉 [그림 II-1]에서 확인할 수 있듯이 지난 25년간 비수도권으로부터 수도권으로 330만명이 넘는 인구가 유입되었지만, 이러한 인구 유입이 GDP 증가에 기여하는 바는 거의 없었다. 서울시의 인구 비중은 경기도 지역으로의 인구 유출로 인하여 '90년을 정점으로 지속적으로 하락하여 왔는데, '90년 24.4%였던 인구 비중이 '15년 19.5%로 약 5%p 하락하였다. 한편 서울의 GDP 비중은 '90년 26%에서 '15년 22%p로 6%p 하락하였다. 즉 지난 25년간 서울의 GDP 감소 폭이 인구의 감소 폭보다 더 컸다.

통계청(<http://kosis.kr/>)이 발표하는 「국가자산통계(구 국부통계)」에 수록되어 있는 '시도별 토지자산 순자본스톡(명목, 연말기준)'에 따르면, '15년 한국의 토지자본 스톡(명목 자산액)이 6,571조원이었다. '95년 토지자본 스톡이 1,692조원이었으므로 지난 20년 동안 한국의 토지자본 스톡이 3.9배 상승하였다. 1인당 기준으로는 토지자본 스톡이 '95년 3,752만원에서 '15년에 1억 2,880만원으로 동 기간 동안 3.4배 증가하였다.

[그림 II-1] 수도권 인구의 GDP 비중 추이(1990~2015년)



출처: 통계청(<http://kosis.kr/>, 검색일자: 2017. 11. 27.)

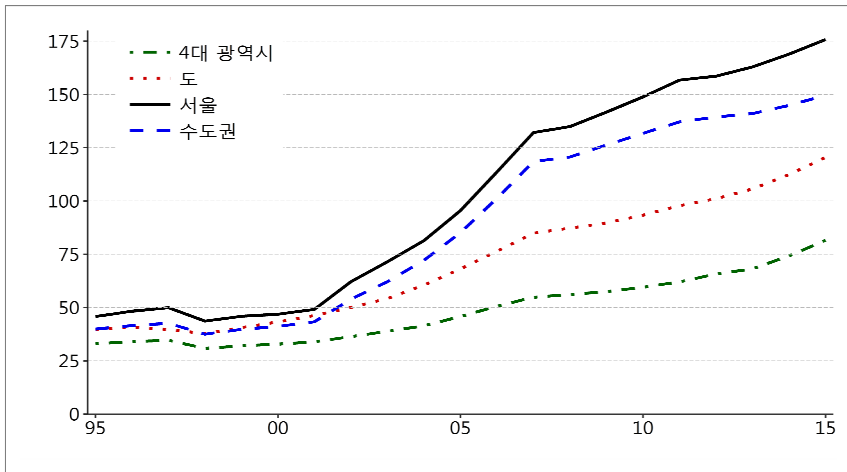
그런데 토지자본 스톡의 지역별 상승 추이를 보면, 토지가액이 지역별로 상당히 다르게 변화하여 왔음을 확인할 수 있다. [그림 II-2]에 서울, 수도권, 4대 광역시(부산, 대구, 광주, 대전), 도 지역의 지난 20년 동안의 토지자본 스톡 상승 폭이 나타나 있는데, 서울의 1인당 토지자본 스톡이 '95년 4,575만원에서 '15년 1억 7,582만원으로 상승하여 3.84배 증가하였다. 수도권의 경우 1인당 토지자본 스톡이 '95년 3,988만원에서 '15년 1억 4,964만원으로 3.75배 증가하였다. 반면 도 지역의 1인당 토지자본 스톡이 '95년 3,949만원에서 '15년 1억 2,048만원으로 3배 증가하였고, 4대 광역시의 경우에는 1인당 토지자본 스톡이 '95년 3,300만원에서 '15년 8,161만원으로 2.47배 증가하는 데 그쳤다.

절대액 기준으로 지역별 토지가액 추이를 비교해 보면, 지난 20년 동안 서울과 수도권의 토지가액 상승 폭이 얼마나 높은지를 실감할 수 있다. '95년 기준 서울의 1인당 토지가액은 4대 광역시 1인당 토지가액 대비 약 1.4배이었는데 '15년 기준 2.2배로 상승하였다. 만약 이러한 차이가 발생하지 않았다면, 즉 현재의 서울시 1인당 토지가액이 4대 광역시 1인당 토지가액의 1.4배로 유지되었다면 서울시의 1인당 토지가액이 약 1억 1천만원 수준이 된다.

즉 지난 25년 동안 서울시 토지가액이 비수도권 광역시에 비하여 1인당 6,500만원이 오른 셈이다. 이 금액은 인구 2,500만명 기준의 1인당 가액이다. 토지와 주택 소유가 일부 계층에 한정되어 있다는 점을 감안하면, 토지 소유자 기준으로는 1인당 수억원의 토지가액 차이가 비수도권 광역시와 수도권 사이에 발생하였다.

[그림 II-2] 권역별 1인당 토지자본 스톡의 추이(1995~2015년)

(단위: 백만원)



출처: 통계청(<http://kosis.kr/>, 검색일자: 2017. 11. 27.)

도시경제학 분야의 교과서적 논의(Roback, 1982; Rosen, 1978)에 따르면 도시의 생산성이 높으면 노동과 자본의 유입으로 인하여 토지가액의 상승이 뒤따른다. 또한 Quigley(2013), Duranton and Puga(2014) 등 경제지리학(economic geography)의 연구문헌에서 자세히 설명되어 있듯이 대도시는 노동과 자본의 생산성을 높이는 집적(agglomeration) 효과를 일반적으로 누리기 때문에 이러한 이론에 따르면 대도시의 토지가액 비중은 인구나 자본 비중 이상으로 상승하는 속성을 지닌다. 따라서 [그림 II-2]에서 관찰되는 한국 수도권의 토지가액 상승은 경제지리학 이론에서 논의되는 집적효과가 자연스럽게 나타난 현상이라고 해석해 볼 수 있다. 그러나 [그림 II-1]에서

확인하였듯이, 한국 수도권의 경제 및 인구 구조는 경제지리학의 일반적인 논의와는 정반대의 모습을 보여 왔다. 즉 지난 25년여 간 한국의 비수도권에서 수도권으로 인구가 300만명 넘게 유입되는 과정에서 수도권 지역의 생산성(GDP/인구)은 증가한 것이 아니라 오히려 감소하였다.

다음 절에서 자세히 논의하겠지만, 한 지역에 경제 집중(인구와 자본의 집중)이 발생하는 데에는 시장기능뿐만 아니라 비시장적 요인(non-market effect)이 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 한국의 수도권은 비시장적 요인(공공부문)에 의하여 크게 영향을 받은 지역이다.⁹⁾ 한국 수도권이 전 세계에서 거의 유일하게 생산성이 낮은 지역이라는 점은 OECD 등 국제기구의 데이터를 통해서도 확인되는데, 이하에서는 그 내용을 좀 더 자세히 살펴본다.

나. OECD 도시경제권(Functional Urban Areas) 기준 수도권 집중 현황

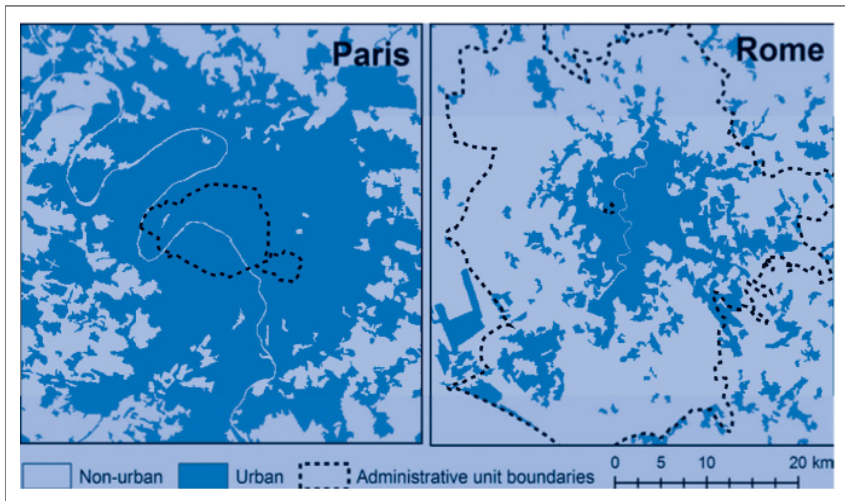
OECD(2012)에서 자세히 논의되고 있듯이 행정구역에 의한 대도시의 정의는 대도시 지역의 경제적 활동과는 큰 차이가 있다(그림 II-3의 파리와 로마의 비교 참조). 따라서 OECD(2012)는 28개 회원 국가의 1,148개의 도시(5만명 이상 거주)를 대상으로 281개의 '도시 기능에 따른 도시경제권(functional urban areas, FUA)'을 발표하였다.¹⁰⁾ OECD가 제시하는 도시경제권의 도출 과정은 다음과 같다.¹¹⁾ 우선 한국이나 일본의 경우 1km²당

9) Paul Krugman의 노벨상 수상에 기여한 업적으로 꼽히는 Krugman(1991) 이후 경제지리학 분야에 수많은 논문들이 발표되었지만, 이러한 연구들은 거의 대부분 오직 시장기능에 의하여 도시 형성을 설명하고 있고, 또한 거의 100년 이전부터 서서히 정착되기 시작한 선진국의 도시를 대상으로 집적에 대한 연구가 이루어져 왔다. Duranton and Kerr(2015)는 그간의 경제지리학 분야 연구들을 소개하면서 개도국의 경우 선진국들에서는 관찰되지 않은 다음의 세 가지 특징(빈민 주택, 비효율적 인구 이동, 도시 특혜)을 보인다고 하였다("Similarly, developing economies face many challenges that are mostly absent in advanced countries. Three examples include dual housing markets, inefficient migration, and city favoritism"(p. 6). 이처럼 최근에는 비로소 개도국의 대도시 형성에 대한 연구 필요성이 제기되고 있지만, 지금까지 발표되어 온 경제지리학 분야의 연구문헌으로 매우 예외적인 특징을 보이는 한국의 수도권 비대화를 설명하는 데에는 큰 한계가 있다.

10) 가장 최근의 OECD 기준 도시경제권 구분은 OECD(2016) 참조.

1,500명이 거주하는 지역을 고밀도 밀집지역(high-density cluster)으로 정의한 다음, 한 행정구역(한국의 경우 동 단위) 인구의 50% 이상이 이 고밀도 밀집지역에 거주하면 그 행정구역은 밀집지역(densely inhabited)으로 정의된다. 그리고 밀집지역으로 서로 연결된 행정구역이 도시 중심지역(urban core)으로 정의된다. 두 번째 단계는 이러한 도시 중심지역을 서로 연결하는 것인데, 도시 중심지역 간 통근·통학 인구가 그 지역 인구의 15% 이상을 넘으면 다핵 광역경제권(polycentric metropolitan area)을 형성하는 지역으로 정의된다. 세 번째 단계는 다핵 광역경제권과 연결되는 배후지역(hinterland)을 정의하는 것인데, 한 배후지역이 다핵 광역경제권 지역으로 인구의 15%가 통근하면 이 지역 역시 광역경제권에 포함된다.

[그림 II-3] 도시의 행정구역과 경제활동 비교(파리 vs 로마)



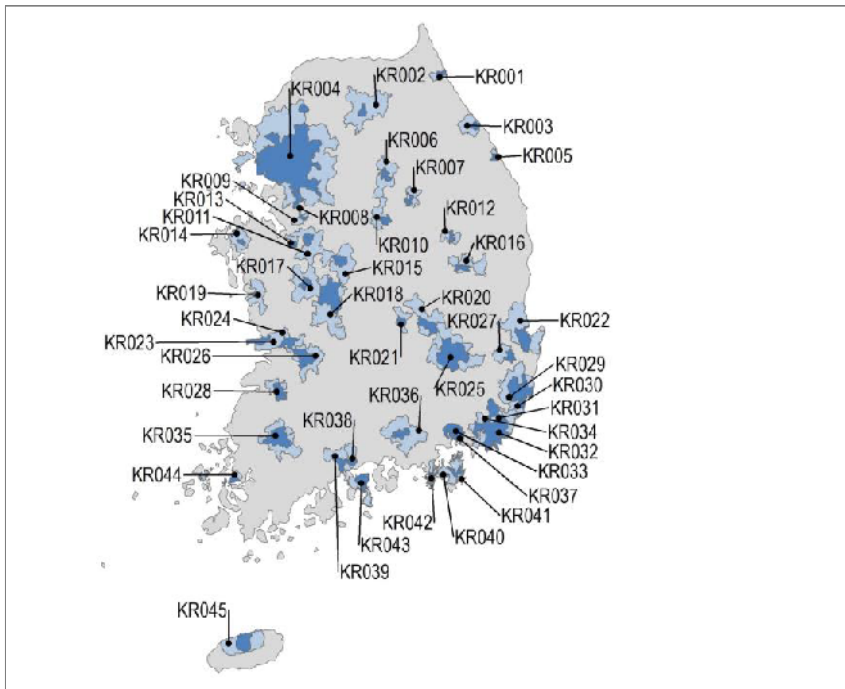
출처: OECD(2012), p. 25 인용(Figure 1.1)

이 OECD 기준에 따른 한국 수도경제권이 [그림 II-4]에 나타나 있는데 (KR004 지역), 지리적으로 OECD 기준에 의한 한국 수도권은 서울, 인천, 경기를 포함하는 행정구역 기준 수도권과 상당히 비슷하다. 다만 경기도의

11) OECD, 2012, pp. 26~30.

농촌 지역과 평택시(KR008, KR009)가 제외되어 있다. 따라서 한국 수도권의 경우 행정구역 기준에 의한 것과 OECD 기준에 의한 것 사이에 큰 차이는 없는데, OECD가 발표하는 회원국의 광역경제권 통계¹²⁾에 따르면 한국 수도권의 인구 비중이 '14년 기준 49.5%이고, GDP 비중은 '13년 기준 46.3%이었다. 따라서 행정구역 기준에 의한 한국 수도권과 비교할 때 OECD 기준에 의한 수도권의 인구 비중은 거의 같고, GDP 비중은 OECD 기준이 행정구역 기준('13년 기준 48.7%)에 비하여 약 2.4%p 더 낮다.

[그림 II-4] OECD의 한국 광역경제권 구분

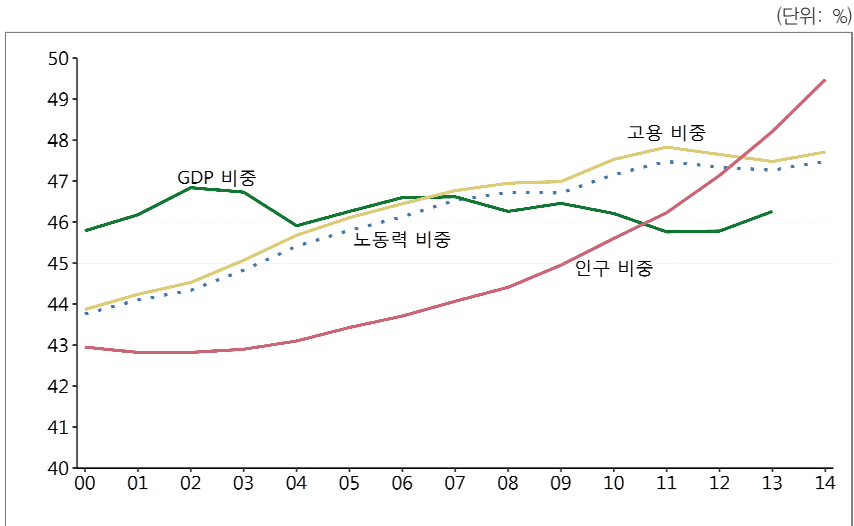


주: 진한 푸른 색은 도시 중심지역(city core), 옅은 푸른색은 배후지역임.
출처: OECD(2016), p. 1

12) OECD 통계포털(<http://stats.oecd.org/>)의 'Regions and Cities'의 'Metropolitan areas'
(검색일자: 2017.11.26.)

이제 OECD 기준에 따른 한국 수도권의 지난 15여 년간 인구, 피고용자 수 및 GDP의 전국 대비 비중의 추이를 보면 [그림 II-1]에 나타나 있는 행정구역에 따른 수도권 인구 및 GDP의 추이에 비하여 훨씬 더 뚜렷하게 수도권 도시 중심지역으로 인구가 집중되고 있음을 확인할 수 있다(그림 II-5). 그런데 수도권의 이러한 인구집중 현상이 생산성의 향상에 기여하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 생산성의 하락과 맞물려서 발생하였다. 즉 지난 15년 동안 수도권 도심지역의 인구 비중이 전체 인구의 7%p가량 더 높아졌는데, 놀랍게도 이 기간 동안 수도권 GDP 비중은 증가한 것이 아니라 오히려 감소하였다. [그림 II-5]에는 인구 비중 이외에 고용(employment)과 노동력(labour force)의 수도권 비중 추이도 나타나 있는데, 인구 비중의 증가만큼은 아니지만 고용과 노동력의 수도권 비중이 지난 15년간 증가하였음에도 불구하고 수도권의 GDP 비중은 하락하였다. 따라서 지난 15년 동안 한국의 수도권은 인구만 증가하였고, GDP 기여도는 오히려 하락할 정도로 비효율적인 경제적 기능을 수행하였다.

[그림 II-5] 한국 수도권의 인구, 고용 및 GDP 비중



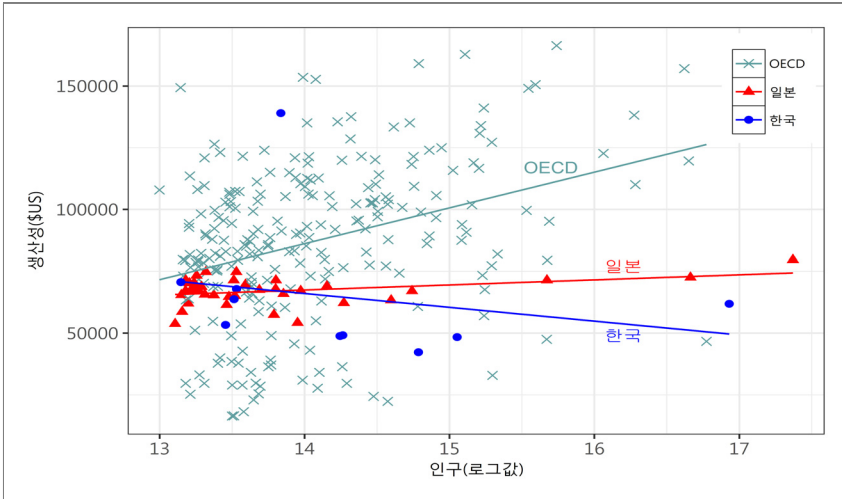
출처: OECD 통계포털(<http://stats.oecd.org/>)의 'Regions and Cities'의 'Metropolitan areas' (검색일자: 2017. 11. 27.)

이러한 한국 수도권의 인구 및 경제 구조는 물론 Combes 외(2010), Duranton and Puga(2004), Puga(2010) 등과 같은 경제지리학(economic geography)의 연구문헌에서 논의하는 경제 집적의 이론적 특성과는 크게 상반되는 것이다. 또한 OECD의 Ahrend et al.(2017)가 분석하고 있는 OECD 회원국 5개국(미국, 영국, 독일, 스페인, 멕시코)의 사례와도 상반되는 것이다. 보다 구체적으로 Ahrend et al.(2017)는 이 5개 국가에서 대도시의 인구 규모와 그 지역의 1인당 생산성(GDP/피고용자수) 간 상관관계를 분석하였는데, 5개 국가 모두에서 양자 간에 양(+)의 상관관계가 있음을 보고하였다.¹³⁾ [그림 II-6]에는 Ahrend et al.(2017)가 사용한 OECD 광역경제권의 통계 데이터를 바탕으로 Ahrend et al.(2017)의 [그림 II-1]을 재생산한 결과가 나타나 있다. 또한 이 그림에는 한국과 일본의 대도시 인구와 1인당 생산성 간 관계를 별도로 표시하였다. 이 그림을 보면, 대도시의 인구 규모가 증가할 때 그 지역의 1인당 생산성 역시 증가한다는 점은 Ahrend et al.(2017)가 분석한 5개국뿐만 아니라 OECD 회원국 전체를 통하여 확인되는 현상이다. 다만, 일본과 한국이 예외적인 경우라 할 수 있는데, 일본의 경우 대도시의 인구가 증가하더라도 1인당 생산성에는 거의 변화가 없다. 따라서 한국 대도시의 인구 및 경제 구조가 OECD 회원국 중 거의 유일하게 특이한 특징을 보이고 있는데, 한국에서는 대도시의 인구 규모가 증가할수록 1인당 생산성이 하락하는 경향을 보이고, 이러한 현상이 발생하는 결정적인 원인이 한국에서 가장 큰 광역경제권인 수도권의 생산성이 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 낮기 때문이다.¹⁴⁾

13) Ahrend 외(2017)의 표 1(p. 5)와 표 2(p. 10) 참조.

14) [그림 II-6]의 횡단면 자료만 보았을 때, 울산광역시(그림의 왼쪽 상단)를 제외하는 경우 일본의 경우처럼 한국도 광역경제권의 인구 규모와 1인당 생산성 간 뚜렷한 관계가 없다는 해석을 할 수도 있다. 그러나 [그림 II-5]의 시계열 자료에 나타나 있듯이 한국의 수도권은 지난 15년간 생산성이 지속적으로 하락하였고, 아래 [그림 II-7]에서 확인할 수 있듯이 OECD 국가의 수도권 중 한국의 수도권이 거의 유일하게 국가 평균보다 생산성(GDP/인구)이 낮다.

[그림 II-6] OECD 국가 광역경제권의 인구 규모와 생산성과의 관계(2010년)

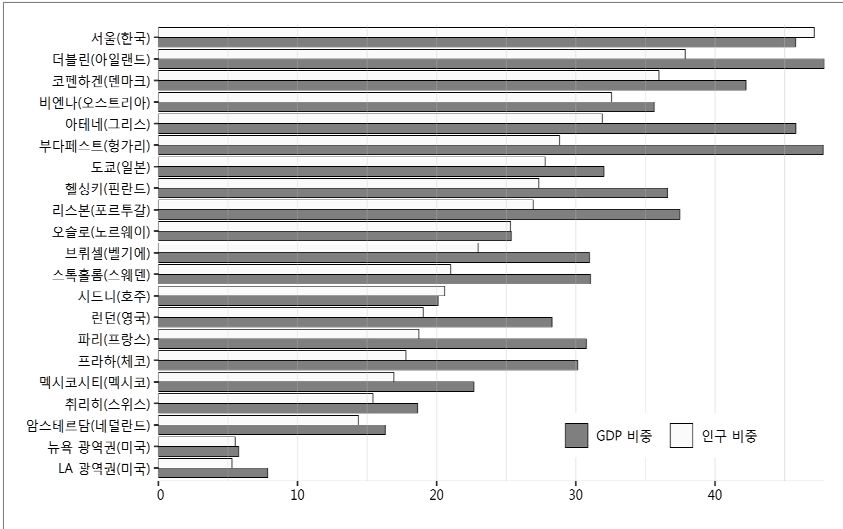


자료: OECD 통계포털(<http://stats.oecd.org/>)의 'Regions and Cities'의 'Metropolitan areas,' (검색일자: 2017. 11. 27.)

한국의 수도권이 OECD의 다른 국가들에 비하여 생산성이 낮다는 점은 OECD 국가의 광역경제권 인구와 GDP 비중의 비교를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 II-7]에는 OECD의 광역경제권 데이터를 바탕으로 OECD 국가들의 광역경제권의 인구 비중과 GDP 비중이 나타나 있는데, 대부분의 OECD 국가들의 경우 광역경제권의 GDP 기여도(총 GDP 대비 광역경제권 GDP의 비중)가 인구 비중보다 거의 10%p가량 높다는 점을 확인할 수 있다. 아일랜드, 그리스, 헝가리, 포르투갈, 스웨덴의 경우에는 수도권 경제력 비중이 인구 비중보다 10%p 이상 높다. 프랑스의 경우 파리 수도권의 인구 비중이 18.7%인 반면 GDP 비중은 30.8%로 거의 12%p가량 GDP 비중이 더 높다. 수도권 집중 문제로 인하여 지역정책(regional policy)이 중요한 정책으로 자리 잡은 영국의 경우에도 수도권의 인구 비중이 19%인 반면 GDP 비중은 28.3%로 거의 9%p가량 GDP 비중이 더 높다. 덴마크도 수도(코펜하겐)가 경제 전체에서 차지하는 역할이 큰 국가인데, 수도권의 인구 비중이 36%인 반면, GDP의 비중이 42.2%로 GDP의 비중이 6%p 더 높다.

[그림 II-7] OECD 국가 광역경제권의 인구 및 GDP 비중

(단위: %)



자료: OECD 통계포털(<http://stats.oecd.org/>)의 'Regions and Cities'의 'Metropolitan areas,' (검색일자: 2017. 11. 27.)

이러나 도쿄 일극(一極)¹⁵⁾으로 표현될 정도로 수도권 집중 문제가 심각한 것으로 알려져 있는 일본의 경우에도 동경 수도권의 인구 비중이 28%인 반면, GDP의 비중이 32%로 GDP의 비중이 4%p 더 높다. 노르웨이와 호주가 다른 국가들에 비하여 수도권 경제력 비중이 크지 않은 국가인데, 이 국가들에서는 GDP 비중과 인구 비중이 거의 비슷하다. 한국의 경우가 거의 유일하게 GDP 비중이 인구 비중보다 더 낮은 국가인데, 이미 살펴본 바와 같이 수도권(OECD 기준)의 인구 비중이 47%인 반면 GDP의 비중이 45.8%로 GDP 비중이 인구 비중보다 더 낮다.

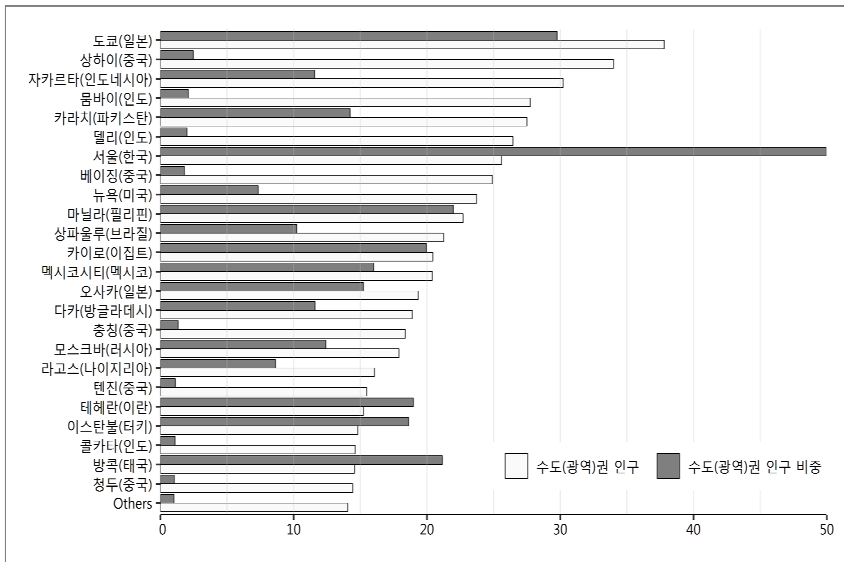
한국은 지난 60여년 동안 개도국 시기를 거쳐서 선진국으로 진입한 국가이기 때문에 이처럼 효율성이 낮은 수도권의 인구와 경제 구조가 개도국의 특징을 유지하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다. 그러나 OECD 국가들의 수도권뿐만 아니라 개도국의 수도권과 비교해 봐도 한국의 수도권이 비효율

15) 「日 26개 광역단체장 “도쿄 ‘일극 중심’ 해소해야 일본 미래 있다」(연합뉴스, 2016. 7. 22). (검색일자: 2017. 10. 24.)

적으로 비대하다는 점을 다시 확인할 수 있다. [그림 II-8]은 The City Mayors Foundation(<http://citymayors.com/>)이 발표하는 세계 각국의 광역경제권 인구의 규모와 전체 인구 대비 비중이 나타나 있다. 이 그림에서 확인할 수 있듯이 세계에서 가장 큰 광역경제권은 일본의 도쿄, 중국의 상하이, 인도네시아의 자카르타, 파키스탄의 카라치, 인도의 뭄바이와 델리 등이고 한국의 서울 수도권은 인구 규모 면에서 6위로 그 뒤를 잇고 있다. 그런데 이 그림에서 바로 확인할 수 있는 것처럼 국가 전체 인구 대비 광역경제권의 인구 집중도를 보면, 한국의 수도권은 전 세계에서 압도적으로 그 비중이 높다. ‘도쿄 일국’의 문제점을 안고 있는 일본의 경우에도 수도권의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 30%를 넘지 않는다. 또한 중국과 인도의 대도시들은 당연한 현상이기도 하지만, 비록 절대규모가 크나 할지라도 전체 인구 대비 비중은 매우 낮다.

[그림 II-8] 세계 각국의 광역경제권 인구의 규모와 총인구 대비 비중

(단위: %)

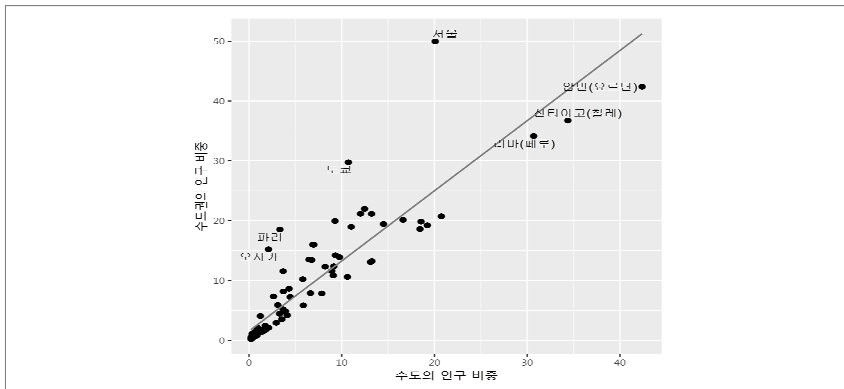


자료: 1. 광역권 인구: The City Mayors Foundation(<http://citymayors.com/>), 검색일자: 2017. 11. 27.).

2. 국가 인구: World Bank World Development Index(WDI)(<http://databank.worldbank.org/wdi>), 검색일자: 2017. 11. 27.)

한국의 수도권이 전 세계적으로도 매우 비효율적으로 비대하다는 점은 The City Mayors Foundation이 발표하는 전 세계 광역경제권의 핵심 도시와 광역경제권의 인구를 비교해 봐도 그 심각성을 확인할 수 있다. [그림 II-9]에는 세계 100대 광역권의 핵심 도시가 전체 인구에서 차지하는 비중(x축)과 주변 도시를 포함하는 광역경제권의 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중(y축) 간 상관관계가 표시되어 있는데, 거의 대부분의 국가에서 핵심 도시의 비중과 광역경제권 간 비중이 10%p 이내의 차이를 보인다. 즉 전 세계적으로 핵심 도시의 비대화(sprawl)가 전체 인구의 10%p 이내에서 이루어진다는 것이 전 세계 광역경제권의 일반적인 현상이다. 전 세계적으로 도시 비대화 문제가 비교적 두드러지는 국가가 일본과 프랑스인데, 프랑스 파리의 경우 [그림 II-3]에서 확인된 바와 같이 파리 주변 경제권이 커서 인구의 15% 정도가 파리 주변 경제권에 거주하고 있다. 또한 일본의 경우 인구의 20% 정도가 도쿄 광역권에 거주하여 전 세계적으로 수도권 인구 집중 문제가 상당히 심각하다는 점을 알 수 있다. 그러나 프랑스와 일본과 비교해도 한국의 수도권 인구 집중 문제는 훨씬 더 심각한데, 서울에 전체 인구의 약 20%가 거주하고, 서울 주변의 광역경제권에 무려 전체 인구의 30%가 거주하고 있다.

[그림 II-9] 광역경제권의 인구 비중과 핵심 도시의 인구 비중



자료: 1. 광역권 인구: The City Mayors Foundation(<http://citymayors.com/>), 검색일자: 2017. 11. 27.).
 2. 국가 인구: World Bank World Development Index(WDI)(<http://databank.worldbank.org/wdi>), 검색일자: 2017. 11. 27.)

다. 한국 수도권 인구 집중의 시사점

한국 수도권의 생산성이 높지 않음에도 불구하고 인구 비중이 이처럼 높은 이유는 한국 수도권의 집적이 단순히 시장 기능에 의한 것이 아니고, 경제 개발 과정에서 오랜 기간 동안 Duranton and Kerr(2015)가 언급한 비시장적 요인이 작용했을 가능성이 있음을 시사한다. 보다 구체적으로 한국의 지방재정 구조를 보면, 지방소득세, 재산세, 지방소비세 등과 같은 지방세 수입이 인구가 증가하면 최소한 비례적으로 증가하지만, 세출 부담은 인구 비례적으로 증가하지 않는다. OECD 국가들을 비롯한 외국의 경우를 보면, 지방정부의 세출 부담이 인구 비례적으로 증가하는 세출 분야(교육, 경찰, 의료, 복지, 소방 등)에 대한 1차적인 재정 부담을 지방정부가 진다. 그러나 한국에서는 이러한 공공서비스의 재원조달에 대한 1차적 책임을 중앙정부가 지고 있다.¹⁶⁾ 지방세 수입이 인구 비례적으로 증가하는 가운데 지방정부가 책임지는 세출 규모가 인구 증가와 큰 상관 없이 유지되면, 수도권처럼 지방정부의 인구 규모가 클수록 재정 편익을 얻게 된다. 그리고 이러한 재정 편익은 인구가 밀집해 있는 지역의 토지(주택) 가치의 상승(자본화, capitalization)으로 이어진다. 사실 수도권 지역에 대한 재정 혜택과 이로 인한 인구 유입 및 경제집적 문제는 Barca and McCann(2010)이 지적 하듯이 전 세계적 현상이기도 하다.¹⁷⁾ 그러나 한국의 수도권은 여러 수도권 중에서도 ‘인구 탄력적 세입-인구 비탄력적 세출’ 구조로 인하여 공공부문이 발생시키는 재정잉여가 다른 국가와는 차원이 다르게 크다.¹⁸⁾ 수도권 지방정부의 이러한 재정 구조적 특성 이외에도 지난 50여 년간 수도권을 중심축으로 구축되어 온 도로, 철도, 국제공항, 신도시 등이 모두 Barca and McCann(2010)

16) 예를 들어 인구가 많은 지역에서 막대한 규모로 재원이 소요되는 교육과 경찰이 경우 재정력이 매우 풍부한 수도권 지방정부에도 15조원 이상의 교육비와 경찰비가 지원되고 있다.

17) “agglomerations are the effect of billions of dollars-rupies-euros-renminbi of taxpayers’ money used by governments to boost agglomerations,”(OECD, 2011, p. 196)

18) 한국의 지방공공재 특성과 수도권 집적의 관계에 대한 이론적 논의는 다음 절에 자세히 실려 있다.

이 지적하고 있는 중앙정부가 수도권에 부여한 혜택의 유형이다.¹⁹⁾

한국의 수도권 문제가 이렇게 심각함에도 불구하고 수도권 집적의 속성에 대한 피상적 이해는 그간 한국의 지방재정 정책을 왜곡시킨 가장 중요하고 근본적인 원인이라고 판단된다. 따라서 다음 절에서는 한 지역에 인구 집적이 왜 발생하고 이에 대응하는 바람직한 재정정책이 무엇인지를 분석한다.

2. 수도권 인구집중에 대한 이론적 논의: 지방공공재의 인구탄력성, 순재정편익 및 헨리 조지 정리

가. 순재정편익에 관한 이론적 논의

한 지역 j 로 주민이 유입되면 지방세(t^j)와 공공재(g^j)의 성격에 따라 그 지역에 재정적편익(fiscal benefit)이 발생하거나 발생하지 않을 수 있다.²⁰⁾ 이러한 현상을 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 지역 j 에 사는 거주자의 수를 N^j 로 표기하고, 여기에서 공급되는 공공재 총량을 G^j 로 표기한다. 이 경우 지역 주민이 소비하는 1인당 지방공공재(g^j)의 수준은 지역 공공재 총량인 G^j 와 같을 수도 있고, 또는 지역 공공재 총량을 인구수로 나눈 (G^j/N^j)가 될 수도 있다. g^j 와 G^j 간에 이러한 다양한 관계가 존재하는 이유는 이른바 ‘공공재의 혼잡효과’(인구 증가에 따른 공공재 공급 총량 증가의 필요성) 때문이다. 공공재의 혼잡효과는 정부가 공급하는 재화의 공공성

19) 시장 기능이 아닌 공공부문에 의한 자본화의 또 다른 대표적인 예가 세종시이다. 세종시 건설 총사업비가 약 22조원 정도로 투입되었는데, 통계청이 발표한 자료에 따르면 지난 5년 동안 세종시의 토지가액이 20조원 이상 상승하였다.

20) 지방정부 간 인구이동에 따른 순재정편익에 대한 논의는 Flatters 외(1974)의 연구를 필두로 Stiglitz(1977), Boadway and Flatters(1982), Wildasin(1987), Albouy(2012) 등의 연구를 통하여 지속적으로 이루어져 왔다. 특히 Albouy(2012)는 순재정편익에 대한 그간의 이론적 모형을 종합적으로 소개하고 있다. 순재정편익에 대한 논의는 주로 Boadway, Albouy와 같은 캐나다의 학자들에 의해 이루어져 왔는데, 그 이유는 캐나다의 Alberta와 같은 주정부가 석유 생산에 따른 막대한 세입을 확보하면서 이로 인한 지역간 ‘비효율적’ 인구 이동이 우려되기 때문이다. 즉 캐나다 학자들의 순재정편익에 대한 이론적 논의는 주로 지방정부의 세입 구조에 초점을 맞추고 있다. 반면 한국의 경우 지방정부가 혼잡효과가 낮은 공공지출을 제공함에 따른 인구 이동, 특히 수도권의 비대화 문제가 심각하므로 이에 초점을 맞추어 순재정편익과 관련된 논의를 진행할 것이다.

(publicness)에 대한 다른 표현이기도 한데, 혼잡효과가 전혀 없는 이른바 순수공공재(pure public good)의 경우 인구가 증가할 때 공공재 총량의 공급(G^j)을 증가시키지 않아도 주민 개개인의 공공재 소비량이 일정 수준(g^j)으로 유지된다. 국방이나 교통 인프라의 경우가 인구가 증가할 때 총공급량을 늘리지 않고 각 개인의 소비량을 같은 수준으로 유지할 수 있는 순수공공재의 대표적인 예이다.²¹⁾ 반면 노인·아동 수당과 같은 복지지출의 경우에는 수혜자의 수(인구)가 증가할 때 수혜자의 공공재 소비량을 일정한 수준(g^j)으로 유지하기 위하여 필요한 공공재 총량(G^j)이 거의 비례적으로 늘어나야 한다.²²⁾ 교육이나 의료 서비스도 인구 대비 공공재 총량의 탄력성이 거의 1에 가까운 공공재이다.²³⁾ 또한 Tiebout(1956)에서 논의된 지방공공재의 대표적인 사례인 경찰, 소방 서비스 등도 인구 규모와 세출 규모가 거의 비례하는 특징을 보이는 공공재이다.²⁴⁾ 공공재의 인구탄력성(인구 1% 증가할 때의 공공재 총량의 증가율)은 국방과 같이 $g^j = G^j$ 가 성립하는 경우, 노인·아동 수당과 같이 $G^j = g^j N^j$ 가 성립하는 경우 이외에 여러 값을 가질 수 있으므로 이를 일반화하여 α 의 값을 가진다고 가정하면, g^j 와 G^j 의 양변수가 갖는 관계를 $G^j = g^j(N^j)^\alpha$ 와 같은 식으로 표현할 수 있다. 이제 공공재 G^j 의 가격을 p_G 라 하면, 지역 j 의 세출이 $p_G g^j(N^j)^\alpha$ 와 같으므로 지역 j 의 예산제약식은 다음과 같다.

-
- 21) 교통 인프라의 경우 국방보다는 공공재의 '순수성'이 약해서 인구가 어느 수준 이상 증가하면 추가적인 투자가 필요하다. 다만 교통 인프라의 경우에도 소비 수준을 일정 수준으로 유지하기 위하여 인구가 1명 늘 때 공급도 '한 단위' 더 증가시킬 필요가 없다는 점에서 순수공공재적 성격을 지닌다.
 - 22) 수혜자 수가 인구 대비 비율이 일정하거나, 인구 증감에 따라 변화하더라도 변화량이 크지 않다고 가정하는 경우 공공재 총량의 인구탄력성을 인구의 함수로 표현할 수 있다. 인구탄력성과 관련된 기존 연구의 대부분은 인구 대비 수혜자의 비율이 거의 일정하다고 가정하고 있다.
 - 23) 보다 엄밀하게는 교육, 의료 서비스 등은 '공적으로 제공되는 사적재'(publicly provided private good)에 해당한다.
 - 24) 지방정부가 제공하는 공공재의 인구탄력성은 Borcharding & Deacon(1972) 및 Bergstrom & Goodman(1973)의 고전적 연구를 필두로 Reiter & Weichenrieder(1997, 1999), Buettner 외(2004), Breunig & Rocaboy(2008) 등에 이르기까지 오랫동안 연구되어 왔는데, 거의 대부분의 연구가 미국, 독일, 프랑스 등의 지방공공재의 인구탄력성이 1에 가깝다는 실증분석 결과를 보고하고 있다.

$$t^j N^j = p_G g^j (N^j)^\alpha$$

위의 수식에서 만약 지방공공재의 혼잡효과가 0이라면, 예산제약식이 $t^j N^j = p_G g^j$ 가 된다. 따라서 지방공공재의 혼잡효과가 0인 경우 지방정부의 세입(좌변)은 지역의 인구수와 비례하여 증가하지만, 늘어난 인구에 대응하여 공급해야 하는 공공재 세출 규모(우변)는 인구수가 증가하더라도 일정하다. 즉 지역 j 의 세출이 복지비, 교육비, 의료비, 경찰비 등의 경우처럼 인구 증가에 따라 증가하는 것이 아니라 교통 인프라, 도시기반 시설 확충, 도시 재개발, 행정서비스 등과 같이 혼잡효과가 비교적 적은 항목으로 구성되어 있을 경우, 지역 j 에 주민이 유입되면 지방정부의 지방세 수입은 증가하되 세출의 추가적 부담은 거의 없기 때문에 지방정부 관점에서는 인구 유입에 따른 순재정편익(net fiscal benefit)이 발생한다. 즉 한국의 경우처럼 지방정부가 Tiebout 모형이나 외국의 사례와는 달리 혼잡효과가 적은 공공재를 공급할 경우, 인구가 많은 지방정부일수록 공공재의 공급에 있어서 비교우위를 갖게 되고, 여유 재원($t^j N^j$)을 통하여 지방공공재의 공급 수준을 계속 늘릴 경우 인구가 가장 많은 지역(지방공공 지출의 비교우위가 가장 높은 지역)으로의 인구 유입이 지난 60여 년간 한국이 그랬던 것처럼 장기간 동안 지속적으로 발생할 수 있다.

나. 한국 대도시의 순재정편익의 발생 원인과 해석

그간 외국의 학계에서 이루어진 혼잡효과에 대한 연구(Borcherding & Deacon, 1972; Bergstrom & Goodman, 1973; Reiter & Weichenrieder, 1997, 1999; Buettner 외, 2004; Breunig & Rocaboy, 2008; Albouy, 2012 등) 결과를 보면 미국을 비롯한 대부분의 국가에서 지방정부가 공급하는 공공재의 인구탄력성이 1에 가깝다. 사실 지방재정 분야의 고전적 논문인 Tiebout(1956)는 인구탄력성이 1에 가까운 ‘공적으로 제공되는 사적재’가 지방공공재의 중요한 특성임을 활용하여 공공재의 효율적 공급을 가능하게 하는 중요한 메커니즘이 ‘발로 하는 투표’와 ‘지방세의 가격기능’임을 설파한

바 있다. 또한, OECD가 발표하는 OECD 회원국의 지방정부 세출 구조를 보더라도 북유럽 국가, 연방국가(미국, 캐나다, 독일 등), 스페인, 이탈리아, 프랑스 등 대부분 국가들의 지방정부가 복지, 의료, 경찰, 교육 등과 같은 인구탄력성이 높은 공공재를 공급하고 이에 소요되는 자원 조달의 1차적 책임을 지고 있다. 따라서 외국문헌에서의 순재정편익의 발생 원인이 세출 분야(지방공공재의 낮은 인구탄력성)가 아닌 세입 분야(지역 주민이 부담하지 않는 지방세입)에 초점이 맞추어져 있다는 점은 외국 지방정부의 세출 구조를 감안할 때 당연한 현상이다.

반면 한국의 경우 인구가 증가할 때 비례적으로 지출 규모가 증가하는 세출 항목인 복지, 의료, 경찰, 교육 등과 같은 공공재의 공급 책임이 중앙정부에 있다. 그리고 지방정부는 인구탄력성이 낮은 대도시의 교통 시설, 도시 기반 시설, 체육 시설, 생활환경 개선 등과 같은 분야에 지방세입을 투입한다. 외국의 지방세출 구조와 정반대인 한국의 이러한 지방세출 구조로 인하여 한국의 지방정부가 제공하는 지방공공재의 인구탄력성은 매우 낮다.²⁵⁾ 또한 인구가 많은 한국의 대도시는 인구가 적은 시군에 비하여 혼잡효과가 낮은 분야와 높은 분야에서 모두 풍부한 수준의 공공재를 공급하고 있으며 그 결과 공공부문의 혜택이 높은 대도시 지역, 특히 수도권 지역으로의 인구 유입이 거의 50여 년간 지속되고 있다.²⁶⁾

25) 한국의 지방정부가 제공하는 공공재의 낮은 인구탄력성은 김정훈(2003), 김정훈·김현아(2007) 등에서 자세히 분석되어 있다.

26) 순재정편익과 관련된 연구의 대표적인 학자인 Robin Boadway는 현실적으로 지방정부가 제공하는 공공재의 인구탄력성이 1에 가깝다는 점을 다음과 같이 표현하고 있다. "Following Bewley(1981), we refer to the case of publicly provided private goods ($\alpha=1$) as pure public services. It can be argued that the bulk of regional public spending takes this form (education, health, social services)" (Boadway, 2004, pp. 217). "Thus we are now beginning to move from the theoretical to the practical. Suppose that expenditures assigned to regional governments take the form of pure public services ($\alpha=1$). As well as being a reasonable reflection of reality, this allows us to avoid problems associated with economies of scale in the consumption of public goods" (Boadway, 2004, pp. 228~229). 물론 이러한 주장이 이상에서 논의된 바와 같이 한국의 경우에는 해당되지 않는다.

다. 순재정편익 이론의 재조명

순재정편익과 관련된 논의에 있어서 한 가지 주목할 점은 Boadway & Flatters (1982), Albouy(2012) 등에 정의된 순재정편익(net fiscal benefit)이 지방정부의 입장이 아닌 개인 주민의 입장에서 정의되는 개념이라는 점이다. 보다 구체적으로, 지방공공재가 순수공공재라고 가정할 때, 한 주민이 지역 j 로 이주하면 그 지역의 세입이 t^j 만큼 증가하면서 추가적인 공공재 지출 부담이 없기 때문에 이른바 공공재 외부효과(public-good externality)²⁷⁾가 발생한다. 이때 순재정편익(net fiscal benefit)은 한 개인이 지역 j 로 이주할 때 그가 추가적으로 쓰는 자원(0)과 기여하는 세금(t^j)과의 차이이며, 지방공공재의 혼잡효과가 0일 경우 그 값은 $(-t^j)$ 와 같다. 그리고 재정학의 전통적 이론에 따라, 이러한 외부효과를 중앙정부가 피구 보조금을 통하여 내부화하여 인구 유입을 장려하지 않을 경우 지역 j 의 인구는 사회적 적정 수준보다 낮은 수준에서 결정된다.

이러한 개인적 관점에서 정의되는 순재정편익은 따라서 앞 절에서 논의하였던 지방정부 관점에서의 순재정편익과 반대의 부호를 갖는데, 이는 정부와 주민이 세금과 지출에 대하여 반대의 입장을 갖는다는 점에서 당연한 결과이기도 하다.²⁸⁾ 그리고 어떠한 관점에서 해석하든 지방정부가 순수공공재를 공급할 경우에는 인구가 많을수록 그 지역의 인구가 더 많아지는 것이 순수공공재 소비의 효율을 극대화한다는 시사점은 같다. 그런데, 개인적 관점에서의 순재정편익에 대한 해석, 즉 한 주민이 지역 j 로 이주할 때 $(-t^j)$ 의 순재정편익이 발생하므로 이를 상쇄시키기 위하여 중앙정부의 보조금이 꼭 필요한지를 판단하기 위해서는 좀 더 일반균형적 관점의 분석이 필요하다.²⁹⁾ 보다 구체적으로 한 주민이 지역 j 와 지역 k 로의 이주를 고려할 때

27) Albouy(2012, p. 827).

28) 즉 세금 t^j 는 주민 관점에서 재정 부담이지만 지방정부 관점에서는 재정 혜택이고, 공공재 g^j 는 주민 관점에서 재정 혜택이지만 지방정부 관점에서는 재정 부담이다.

29) 앞서 언급하였듯이, Boadway(2004)는 지방공공재가 순수공공재인 경우는 현실성이 떨어진다는 이유로 그 의미에 대한 분석이 거의 이루어지지 않았다.

양 지방정부 모두 순수공공재를 공급할 경우 양 지역에서 $(-t^j)$ 와 $(-t^k)$ 의 순재정편익이 발생한다. 그런데 한국과 같이 지방세의 부담이 전국적으로 같다면, 즉 지방세의 구조, 과표 및 세율이 같다면 지방세 부담이 전국적으로 동일하여 지역 선택의 변수가 되지 못한다. 즉 주민의 입장에서 $t^j = t^k$ 이므로 중요한 것은 지방세 부담이 아니라, 각 지역이 제공하는 공공재로부터의 혜택이다.³⁰⁾ 그런데 지역의 예산제약식으로부터 $G^i = g^i = t^i N^i$ 이므로, 공공재 혜택이 가장 큰 곳은 인구가 가장 많은 곳이다. 달리 표현하면, 지방정부가 순수공공재를 공급하고, 또한 모든 지역에서 한국의 경우처럼 지방세 부담이 같을 경우 재정 혜택 측면에서 주민이 가장 선호하는 지역은 인구가 가장 많은 지역(수도권)이다. 따라서 지방정부가 순수공공재를 공급하는 경우 중앙정부가 굳이 피구 보조금을 제공하지 않아도 한국과 같은 상황에서는 인구가 가장 많은 대도시, 즉 수도권의 인구가 지속적으로 증가하는 재정 인센티브가 존재한다.

라. 헨리 조지 정리(Henry George Theorem)

지방정부가 순수공공재를 공급할 때 지방정부의 인구가 많을수록 좋다는 점은 국가 전체적 관점에서 바람직하다는 주장을 일단 해볼 수 있다. 왜냐하면 지방정부가 제공하는 공공재가 규모의 효과(economies of scale)를 발휘하므로 이를 극대화하는 것이 국가적으로 세금을 절약하는 가장 효율적인 방안일 수 있기 때문이다. 다소 세속적으로 공공재 소비에 대한 규모의 경제 효과를 표현하면, 지역 j 로 주민 한 사람이 더 유입될 때, 이 주민은 ‘공짜’로 지방공공재를 소비할 수 있으므로 지역 j 의 인구가 많으면 많을수록 지역 공공재 소비의 효율이 증가한다.

그러나 시장에서 거래되는 상품에 ‘공짜’가 없듯이, 정부가 제공하는 공공

30) 지방세 세목 중 재산세(보유세)는 각 지역의 과표가 다르기 때문에 비록 세율이 전국적으로 동일하다고 하더라도 지방공공재의 가격기능(tax price)을 일정 수준 수행할 수 있는 세목이다. 그러나 우리나라 재산세는 2016년 기준 1인당 평균 부담액이 약 24만원(총액 12.3조원)에 불과하여 $t^j = t^k$ 의 가정에 거의 영향을 주지 않는다.

재 역시 ‘공짜’가 있을 수 없다. 우선 첫째로, 지역 주민에게 제공되는 복지, 의료, 경찰, 교육 서비스에 소요되는 재원을 중앙정부가 마련해야 하면, 이러한 세출 항목에 소요되는 대규모의 자원 확보를 위하여 상당히 풍부한 국세 세원을 중앙정부가 확보하는 것이 필요하다. 그러나 최근 논의되고 있는 것처럼 국세 세원의 지방정부로의 이양이 이루어짐과 동시에 중앙정부는 계속해서 복지, 의료, 경찰, 교육 서비스 등의 인구탄력성이 높은 공공재의 공급을 책임지면, 중앙정부는 국가채무의 증가를 통하여 필요한 재원을 확보하고자 하는 인센티브를 강하게 갖게 된다.³¹⁾ 이러한 중앙-지방 간 세입 권한과 세출 책임의 부조화(미스매치) 문제는 지방재정을 매우 단순하게 이해하고 있는 우리나라의 현실에서 매우 중요한 사안이다.³²⁾

중앙-지방 간 세입-세출의 권한과 책임의 불균형을 발생시키는 또 다른 문제점은 공공부문의 재정 혜택이 가장 큰 수도권의 인구가 지속적으로 증가함에 따라 수도권의 노동생산성이 낮아지고, 반면 토지(부동산) 가치는 상승한다는 점이다. 수도권의 일부 거주자만이 지가 상승의 혜택을 누리기 때문에 이러한 수도권 집적은 지역 간, 그리고 개인 간 자산 격차와 소득(임대 수입 등) 격차를 심화시킨다. 사실 한 지역이 순수공공재를 공급할 때 그 지역으로 인구가 몰리면서 노동의 한계생산성 체감 원칙에 따라 노동자들의

31) 물론 조세부담률의 증가를 통하여 필요 재원을 확보할 수도 있다. 그러나 지방정부가 스스로 세금을 걷지 아니하고 국세의 지방세 이양(공동세)을 통하여 지방정부 세입이 확보되면서, 그 수준이 거의 연방정부처럼 조세수입의 40% 이상을 차지할 경우, 중앙정부의 세율 인상 의지가 약해지는 것은 자명하다(스스로를 위한 세율 인상이 아닌 지방정부로의 세입 이전을 위한 세율 인상이 되므로). 또한 중앙정부 입장에서는 국세 세율 증가에 따른 중앙정부 자원 확충 효과가 낮기 때문에 자원 확충 효과가 100%인 국가채무에 대한 의존도가 강할 수밖에 없다. 즉 중앙-지방 간 세출-세입에 대한 책임과 권한의 불균형이 존재하면, 국가채무 편향(government debt bias)이 국가의 재정구조에 내재화되어 있다(Kim, 2015a; 김정훈, 2015b). 우리나라와 지방재정 구조가 비슷하고, 1990년대 초반부터 성장잠재력 하락으로 재정 압박을 받기 시작한 일본이 지난 25년 동안 국가채무를 무려 GDP의 170%p 이상 늘린 것이 이러한 문제를 반영하는 하나의 예이다.

32) 국가채무가 빠른 속도로 증가하는 상황 속에서도 ‘지방재정이 열악하므로 국세의 지방세 이양을 통하여 지방재정이 확충되어야 한다’는 슬로건을 선거 때마다 거의 모든 정치인들이 사용한다는 점이 우리나라 지방재정에 대한 단순한 이해의 심각성을 단적으로 반영하는 것이다.

생산성이 하락하고 토지 가치는 상승하는 현상은 이 문제에 대한 고전적인 연구인 Stiglitz(1977) 및 Arnott and Stiglitz(1979) 등이 증명한 헨리 조지 정리(Henry George Theorem)를 통하여 잘 알려져 있다.³³⁾ 이 헨리 조지 정리는 순수공공재의 규모의 경제 효과로 한 지역으로 인구가 몰리면서 토지 가치가 상승하면 상승한 토지 가치를 전액 환수하여 공공재 공급 재원으로 활용할 때 지역의 경제적 가치가 극대화되고 인구 규모가 적정 수준으로 유지된다는 점을 명료하게 보여준다. 헨리 조지 정리는 혼잡효과가 적은 공공재를 대도시가 공급할 경우, 지역의 경제적 가치의 극대화와 인구 규모의 적정화를 위한 효율적이고 형평한 재정정책이 존재한다는 점을 보여주기에 때문에 현재 우리나라가 안고 있는 수도권 문제의 골간(骨幹)을 이해하는 데에 핵심적인 역할을 할 수 있는 정리이다. 따라서 이하에서는 Rubinstein(1987), Wildasin(1987) 등에 소개된 Stiglitz(1977)의 헨리 조지 정리의 핵심을 살펴본다.

한 지역에서 주민은 민간 사적재 x 와 공공재 g 를 소비하여 $u(x, g)$ 의 효용을 얻는다. 지역 주민의 전체 소득을 Y 로 표기하고 생산함수 f 를 인구(노동력) N 의 함수로 표기하면, 이 지역의 총생산과 총소비는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$(\text{총생산}) Y = f(N).$$

식 (1)

$$(\text{총소비}) Y = xN + g.$$

바로 위의 식으로부터 1인당 사적재 소비량은 다음과 같다.

33) Colin(2016, p. 217)에 언급되어 있듯이 헨리 조지 정리는 재정책 분야에서 가장 단순하면서도 명료한 정리로 평가되고 있다. “Joseph Stiglitz provided the model that connects the public finance and public expenditures side of the local jurisdiction. In doing so, he produced perhaps one of his most compact and elegant expositions in the theory of public finance — the theory known as the Henry George Theorem.”

$$\text{(사적재 소비량)} \quad x = \frac{f(N) - g}{N} \quad \text{식 (2)}$$

식 (2)에서 사적재 소비량을 극대화하는 적정 인구 규모는 g 가 어떤 수준에서 정해져 있다고 가정한 다음 N 에 관한 x 의 일계조건을 도출하여 얻을 수 있다.

$$\text{(적정 인구 규모)} \quad \frac{1}{N^2}(f'(N)N - f(N) + g) = 0, \quad \forall g. \quad \text{식 (3)}$$

식 (3)이 바로 헨리 조지 정리를 시사하는 표현인데, 그 의미는 다음과 같다.

(헨리 조지 정리³⁴⁾) 식 (3)으로부터 $f(N) - f'(N)N = g$ 의 조건이 성립하는데, 이 식의 좌변은 총생산에서 노동소득을 뺀 것이므로 다른 생산요소인 토지에 귀속되는 수익(지대)이 된다. 즉 한 지역이 순수공공재를 공급할 때 사적재 소비를 극대화하는 수준에서 인구 규모가 결정되는 조건은 '지대 = g '이다. 즉 Henry George(1879)가 주장한 바와 같이 정부가 그 지역의 지대를 모두 환수하여 그 지역의 공공재 공급 재원으로 활용하면, 그 지역의 인구 수준은 적정 규모로 유지된다.³⁵⁾

이상의 헨리 조지 정리와 관련하여 한 가지 주목할 점은 만약 한 지역에서 공급하는 공공재가 공적으로 제공되는 사적재($\alpha=1$)이면 식 (1)과 (2)가 각각 $Y = (x+g)N$ 및 $x = (f(N) - gN)/N$ 으로 바뀌면서 사적재 x 를 극대화하는 일계조건이 다음과 같이 바뀐다는 점이다.

34) George(1879)는 토지세 하나만 정부 세출에 필요한 재원을 모두 조달할 수 있다고 주장하였고, 적정 인구 수준에 대한 주장은 없었다. 그러나 Stiglitz(1977), Arnott and Stiglitz(1979)가 적정 인구의 일계조건을 '헨리 조지 정리'라고 명명한 이유는 그 일계조건이 헨리 조지의 단일세 주장과 같은 형태로 나타났기 때문이다.

35) 헨리 조지 정리의 중요한 특징은 주민의 효용함수와 무관하게 오직 정부의 예산제약식만을 통하여 도출된다는 점이다. 그러나 주민의 선호에 의하여 공공재의 규모(g)가 궁극적으로 결정될 것인바, 만약 공공재에 대한 선호가 강해서 g 의 규모가 크면 공공재 소비의 규모의 경제 효과를 극대화하는 인구 규모가 더 커지고, 지역 토지 가치도 더 상승하고, 공공지출 규모 역시 커지게 될 것이다.

($\alpha=1$ 일 때의 적정 인구 규모) $f(N) - f'(N)N=0$

즉 지역이 공급하는 공공재의 혼잡효과가 사적재와 같다면, 이러한 공공재를 한 지역이 공급함에 따른 규모의 경제효과가 없기 때문에 그 지역의 공공부문이 시장에 주는 재정적 혜택 역시 없고 따라서 지대의 상승도 없다. 즉 이 경우에는 각 지역이 사적재와 다름없는 공공재를 공급하기 위해서는 지대가 아닌 각 주민으로부터의 인두세 또는 소득세 등이 적합한 세목이 된다.

마. 소결

한국의 지방재정 구조는 전 세계적으로 매우 특이한 구조를 지니고 있다. 미국, 캐나다, 독일, 프랑스, 북유럽, 스페인, 이탈리아 등 대부분의 OECD 국가들과 브라질을 포함한 非OECD 국가들의 지방정부는 세출 부담이 인구 증가에 거의 비례하도록, 즉 지방공공재의 인구탄력성이 1에 가깝도록 공공지출의 책임을 지고 있다. 외국은 물론 한국의 연구문헌에서 지방재정 분석의 초석이 되고 있는 Tiebout(1956)의 이론적 모형이 갖는 특징이기도 하다.

그러나 한국의 지방정부는 세출 부담이 인구에 비례하는 복지, 의료, 경찰, 소방, 교육 등과 같은 공공서비스를 제공하는 책임은 중앙정부에 있다고 주장하고, 실제로 이러한 주요 공공재의 공급을 위한 재정적 책임은 중앙정부가 지고 있다.³⁶⁾ 여기에 덧붙여 정부가 바뀔 때마다 거의 예외 없이 '국세의 지방세 이양이 요구되는 반면, 지방정부로의 기능 이양, 즉 지방세출의 인구탄력성을 높여서 대도시로의 인구 집중을 막는 방안'에 대한 관심은 거의 없다. 그리고 이러한 중앙-지방 간 세입-세출에 대한 권한과 책임의 비대칭이 한국의 수도권을 전 세계에서 유사한 예를 찾기 힘들 정도로 비대하게 하는 중요한 원인이 되고 있다.

그럼에도 불구하고 한국의 지방재정 구조를 분석하는 이론모형, 실증분석

36) 의료, 경찰, 소방, 교육 분야의 거의 전액이 중앙정부에 의하여 지원되고 있고, 복지 분야는 약 7:3의 비중으로 중앙정부가 재정적 책임을 지고 있다.

등은 모두 한국의 지방재정 구조가 미국이나 캐나다 등의 지방재정 구조와 닮았다는 것을 전제로 수행된다. Tiebout 모형으로 한국의 지방재정 구조를 설명하려는 연구들이 대표적인 사례이고, 지방세가 ‘조세가격(tax price)’ 기능을 수행해야 한다고 주장하는 것 또한 한국의 현실보다는 외국 문헌에 바탕을 두고 한국 지방재정을 분석하는 문제를 지니고 있는 대표적인 사례이다. 앞 절의 헨리 조지 정리를 통하여 파악하였듯이, 지방정부가 ‘조세가격(tax price)’의 기능을 수행하는 지방세를 부과하는 것이 바람직한 경우는 Tiebout 모형에서 논의되는 것처럼 지방정부가 사적재와 유사한 성격을 지니는 지방공공재를 공급하고, 주민들로 하여금 이로부터의 편익을 ‘구입’하도록 편익과세(benefit tax)를 부과하는 것이 바람직할 때이다. 한국의 수도권처럼 인구가 가장 많은 지역의 지방정부가 풍부한 재정력을 바탕으로 혼합효과가 낮은 공공재를 공급하여 인구를 지속적으로 흡수하는 경우에는 ‘국세의 지방세 이양이 필요한 것이 아니라 헨리 조지 정리가 시사하는 바와 같이 이 지역의 지대에 대한 과세를 대폭 강화하는 것이 바람직하다. 그리고 헨리 조지 정리를 음미해 보면, Albouy(2012)에서도 주장되었듯이, 인구 유입으로 인하여 상승한 지대에 대한 과세를 위하여 각 지역별로 세부담을 차등화한 보유세제를 운용하는 것이 바람직하다.³⁷⁾ 즉, 공공부문에 의한 지대 상승이 거의 없는 인구 과소 지역의 보유세를 강화하는 것은 큰 의미가 없고, 공공부문의 혜택으로 인하여 인구가 가장 많이 유입된 지역(수도권)을 중심으로 보유세를 강화하는 것이 형평하고 효율적인 조세-재정정책이다.

한편 한국의 지방재정 구조와 수도권 과밀 문제를 해결함에 있어서 헨리 조지 정리가 시사하는 바를 충분히 활용하는 것이 중요하긴 하지만, 본질적으로 더 중요한 정책 방향은 수도권을 중심으로 대도시의 지가 상승을 부추기는 원인, 즉 지방공공재의 혜택을 인구가 많은 지역일수록 더 크게 만드

37) 따라서 헨리 조지 정리에 의한 과세는 단순히 보유세를 전국적으로 강화하는 것과 차원이 다르다. 대도시, 특히 인구가 가장 많이 밀집해 있는 수도권 지방정부의 보유세를 강화하는 것이 형평하고 효율적인 과세라는 것이 헨리 조지 정리가 내포하고 있는 중요한 시사점이다.

는 원인을 근본적으로 제거하는 것이 더 중요하다. 무엇보다도 정부가 바뀔 때마다 지방정부의 세출 부담은 그대로 두고 오직 ‘국세의 지방세 이양’이 필요하다는 관성적 주장은 수도권에의 저출산 문제, 교육 및 일자리 기회의 지역간 격차 확대가 심각해지고 있는 현 시점에서는 근본적 처방에 대한 관심으로 전환될 필요가 있다. 특히 효율성과 형평성을 동시에 추구하는 포용적 성장정책 관점에서 보면, ‘국세의 지방세 이양과 같이 수도권에 재정적 혜택을 더욱 더 부여하는 지방재정 정책은 비효율적인 수도권 집중을 심화시키면서 지역 간, 개인 간 자산/소득 격차를 심화시켜서 포용성과 효율성을 모두 위배하는 정책임을 인식하는 것이 중요하다. 1990년대 초반 일본처럼 성장잠재력이 하락기에 접어 든 한국에서는 이제 지방정부의 인구 규모에 맞게 세출 책임을 지도록 하여 수도권의 비효율적 집중을 완화하고, 저출산, 일자리, 교육 정책 등의 포용성과 효율성을 최대한 제고하는 노력을 기울이는 것이 필요하다.

Ⅲ. 포용적 성장에 대한 기존 연구

1. 국내문헌

포용적 성장에 대한 논의가 국내외적으로 매우 활발하게 전개되고 있지만, 2000년대 후반부터 IMF, OECD, WEF 등을 중심으로 논의되고 있는 포용적 성장 정책에 대한 국내 연구는 아직까지 거의 없고, 다만 광의의 포용적 성장 정책, 즉 재분배 정책이나 사회안전망 확대와 관련된 연구들은 그간 꾸준히 이루어져 왔다. 보다 구체적으로 저소득층 지원, 사회안전망 구축, 노인 및 영유아 지원, 장애인 지원 등 복지정책에 대한 연구가 재분배정책 강화 관점에서 다양하게 진행되어 왔다. 또한 재분배 정책 등을 통한 가계 소득의 증가가 곧 성장으로 이어진다는 관점에서의 ‘소득 주도 성장정책’에 대한 연구(홍장표(2014a, 2014b) 등)와 노동소득 분배율에 대한 연구(이병희 외(2014))가 그간 수행되었다. 최근 들어 논의되고 있는 ‘포용적 성장’ 자체에 대한 논의는 윤성주(2014)의 연구가 있는데, 본 연구는 IMF, OECD의 최근 연구동향을 소개하면서 IMF(Ostry et al, 2011, 2014)의 포용적 성장 논의를 바탕으로 한국의 소득불평등 심화 가능성을 실증분석하였다.

재분배적 관점의 연구는 경제학 분야에서 오랫동안 연구되어 왔지만, 최근 들어 많은 관심을 받고 있는 ‘포용적 성장’에 대한 연구는 재분배 및 노동소득 분배율에 대한 연구와 몇 가지 측면에서 중요한 차이가 있다. 먼저 재분배에 대한 연구들은 효율-형평 간 역관계가 존재한다는 Okun(1975)의 법칙을 받아들여더라도, 즉 다소의 비효율성을 감내하더라도 형평성 제고(재분배)가 필요하다는 관점에서 수행되는 연구들이 많이 있었다. 반면 소득 주도 성장 이론의 경우, 최근 하락 추이가 뚜렷해지고 있는(전 세계적으로 1980년대 이후, 우리나라의 경우 2000년대 이후) 노동소득분배율의 제고 필

요성을 역설하면서 최저임금 인상, 노동자의 협상력 강화 등과 같은 정책 시사점을 제시하고 있다.

이에 비하여 최근에 논의되고 있는 ‘포용적 성장’ 이론은 포괄적 의미의 재분배를 다루는 연구로서 누진적 조세체계와 저소득층 지원 재정지출뿐만 아니라 교육, 의료, 노동 분야의 재정지출 등을 망라한 경제사회적 ‘포용성’이 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 강조한다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 지닌다. 즉 경제 및 사회 전반에 걸친 포용성(inclusive)의 확대가 경제성장에 기여한다는 것이 최근 대두되고 있는 ‘포용적 성장’ 이론이기 때문에 정책적 함의가 기존의 재분배 및 소득주도 성장론의 논의에 비하여 훨씬 더 광범위하다. 따라서 세입 측면에서의 재정정책뿐만 아니라 교육(인적자본), 노동시장 참여율, 중소기업, 출산율, 삶의 질과 같은 전반적인 경제·사회적 정책 변수들이 포용적 성장 정책의 중요한 분석 대상이 되고 있다. 또한 아직까지는 포용적 성장 관련 연구가 주로 개인 단위에 머물러 있지만, 본고에서 분석의 초점을 맞추고 있는 지역 단위의 포용성 역시 중국, 인도를 비롯한 대규모 국가, 그리고 한국처럼 지역 간 격차가 심각한 국가들의 경우 향후 중요한 연구 주제가 될 것이다.

2. 국외문헌

국제적으로 진행된 ‘포용적 성장’에 대한 기존 연구의 유형은 World Bank, IMF, OECD 등 국제기구들이 2000년대 후반부터 수행한 정책 차원의 연구와 1950년대 초반부터 지금까지 수행되어 온 재분배 및 성장이론, 그리고 정치경제학적 학술연구로 구분할 수 있다.

가. 학술연구

학술적 연구 관점에서 소득불평등과 경제성장의 관계에 대한 가장 대표적 연구는 Kuznets(1955)의 연구로, 경제발전 단계에서는 불평등 정도가 높다가 경제가 성장함에 따라 다시 낮아진다는 역U자 커브 이론이 이 분야에

대한 학계의 정설로 오랜 시간 동안 자리 잡아 왔다. 특히 Okun(1975)의 연구는 경제발전과 성장을 이끄는 효율(efficiency)과 재분배가 필요한 형평(equity) 간에는 불가피한 역관계(trade-off)가 존재한다는 주장을 한 대표적인 연구로 꼽히고 있다.

1990년대 들어서 내생적 성장이론과 정치경제학 분야의 연구가 본격화되면서, 이러한 전통적 주장과 상반되는 연구들이 발표되었는데, Alesina and Rodrik(1994), Persson and Tabellini(1994) 등이 이론·실증 모형을 바탕으로 Kunzet(1955)와 Okun(1975)의 주장과 상반되는 결과를 발표하였다. Alesina and Rodrik(1994)은 정치경제학적으로 볼 때, 과도한 소득격차는 중위자(median) 투표 이론³⁸⁾에 따라 누진적 조세부담의 증가를 초래하고, 그 결과 경제의 비효율이 증가한다는 주장을 하였다. Persson and Tabellini(1994)는 중첩세대(overlapping generation) 모형을 바탕으로, 과도한 소득격차는 재분배를 위한 조세부담의 수준을 높이고, 이로 인한 저축의 감소는 후(後)세대에 도움이 되는 자본의 축적을 감소시켜 결과적으로 성장에 부정적 효과가 나타난다는 연구결과를 발표하였다.

Boix(2009)의 문헌조사에 나타나 있듯이, 불형평성과 성장(발전) 간의 관계에 대한 연구는 1990년대 초반 이후에도 지속적으로 전개되어 왔는데, Alesina and Rodrik(1994), Persson and Tabellini(1994) 등의 연구결과와는 달리 양 변수 간 정(正)의 관계가 있음을 보이는 Forbes(2000), Barro(2000) 등의 연구에서도, 매우 다양한 결과들이 보고되어 왔다. Forbes(2000)는 각 국가의 제도적, 법적, 문화적 격차를 고려한 고정효과 모형에서 형평성과 성장 간 역관계가 존재함을 보였고, Barro(2000)는 저소득 국가의 경우 초기의 과도한 불평등이 성장을 저해하지만, 선진국의 경우 재분배가 성장을 저해한다는 연구 결과를 발표하였다.

포용적 성장 관련 학술 연구는 최근 백악관 경제자문위원회(CEA: Council of Economic Advisers, 2016)가 미 의회에 제출한 「대통령 경제보고서

38) 평균(mean) 소득 이상의 인구는 중위(median) 소득 이상의 인구보다 적기 때문에, 평균 이하 소득자들이 투표를 통하여 정치적 영향력(재분배 정책)을 행사한다는 이론.

(Economic Report of The President)」에도 자세하게 소개되어 있다. 이 보고서의 결론적 입장을 살펴보면, 재분배와 성장 간의 관계가 불명확하고 최소한 양자 간의 역관계가 매우 약하기 때문에, 성장 동력에 기여할 수 있는 포용적 정책을 펼치는 것이 바람직하다는 것이라고 요약할 수 있다.

나. 국제기구 연구

‘포용적 성장’이라는 용어는 World Bank(2009)에 의하여 본격적으로 전파되었는데, 그 이후 잇달아 제시된 IMF 및 OECD 등이 채택한 ‘포용적 성장’의 개념과 World Bank(2009)의 개념 간에는 상당한 차이가 있다. World Bank(2009)가 주장하는 ‘포용적 성장’은 궁극적으로 개도국의 ‘성장’에 역점을 둔 개념이어서, 전통적인 재분배 이론(safety net), 또는 저소득층 중심 성장이론(pro-poor growth) 등과 차별화된 개발 전략(성장 모형)의 성격이 강하다. 즉 시장, 자원, 규제 등의 분야에서 다양한 사회계층에 동등한 기회를 부여하고, 단기적 효과에 초점을 둔 소득재분배 정책이 아니라, 장기적 시각의 성장 정책을 강조한다는 점이 World Bank(2009)에서의 ‘포용적 성장’ 정책의 특징이다. 즉 이 연구에서의 포용적 성장은 저소득층 위주의 성장(pro-poor growth)의 관점에서 중요하게 다루는 상대적(relative) 개념이 아니라, 성장을 통한 빈곤의 해소를 목적으로 하는 절대적(absolute) 개념이다. 따라서 본 연구의 논리적 구조상 주로 포용성보다는 성장 정책의 중요성(새로운 일자리의 창출 등)이 강조되어 있다. 개도국의 정책 지원이 주 업무인 World Bank(2009)로서는 개도국들이 재분배를 지나치게 강조할 경우, 성장 동력을 상실할 우려가 있기 때문에 포용적 성장과 같은 개념을 동원하여 성장 동력의 확보가 재분배보다 우선한다는 주장을 펼친 것으로 보인다. 그러나 World Bank(2009)의 성장이 재분배에 우선한다는 주장은 이론적으로 새로운 것은 아니고, 형평성-효율성이 함께 제고될 수 있다는 주장을 하는 것도 아니어서 Kuznet(1955), Okun(1975) 등의 전통적 시각에서 크게 벗어나지 않았다는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 특히 World Bank(2009)의 연구가 이론 모형이나 실증분석 결과를 제시하면서 ‘포용적 성장’의 개념을

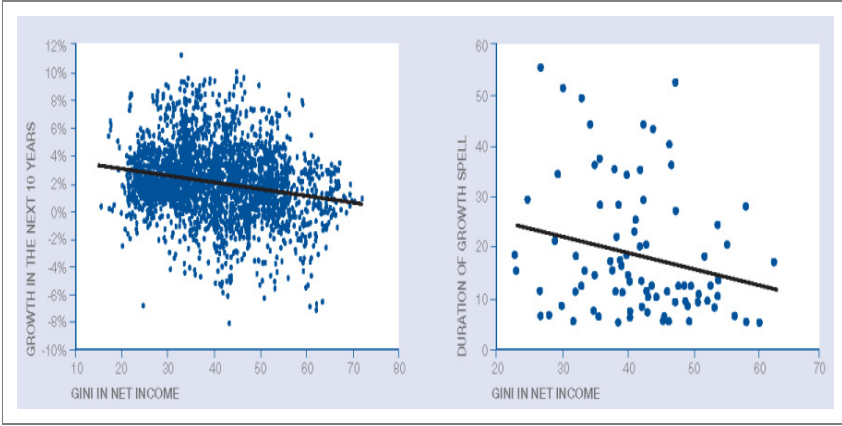
정의한 것이 아니기 때문에, World Bank (2009)에서 논의되는 ‘포용적 성장’은 새로운 내용이 특별하게 없는 선언적인 차원에서 제시된 개념이라고까지 평가할 수 있다. 따라서 World Bank(2009)의 연구는 OECD 회원국 등 선진국들에 큰 반향을 일으키지는 않았다.

최근 들어 미국, 유럽, 세계경제포럼(World Economic Forum), G20 등 선·후진국을 막론하고 ‘포용적 성장’이 정책적 화두가 된 이유는 IMF가 2011년 이후부터 발표한 일련의 연구결과(Ostry et al.(2011), Ostry et al.(2014)들 때문이라 할 수 있다. 특히 2014년의 IMF 논문은 전 세계 주류 언론의 큰 주목을 받았는데, 파이낸셜 타임즈의 논평³⁹⁾이 시사하듯이 시장 기능을 강조하는 보수적인 국제기구인 IMF가 ‘포용적 성장’을 강하게 주장함에 따라 각국의 언론과 정책당국들이 이 문제에 특별한 주목을 하기 시작하였다. 또한 정부의 역할과 재분배 정책이 강한 유럽국가 중심으로 운영되는 OECD 역시 2010년대 초반부터 OECD 회의 중 가장 위상이 높은 재무부 장관 각료회의(OECD Forum)에서 ‘포용적 성장’을 대표 의제로 내세워 왔기 때문에 포용적 성장은 이제 거의 모든 국가들의 정책적 화두가 되었다.

IMF의 Ostry et al.(2014)에 따르면 불형평성(gini 계수)가 낮아질수록 경제성장률이 높고(그림 Ⅲ-1), 재분배의 강도가 높더라도, 경제성장률에 미치는 영향은 불명확하다(그림 Ⅲ-2). 따라서 최근 각광을 받고 있는 IMF의 ‘포용적 성장’ 이론의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 이론적 모형이 아닌 거시 데이터를 바탕으로 한 실증분석을 통하여 불형평성과 성장 간 역의 관계가 있음을 보여주었다. 둘째, IMF의 연구는 World Bank가 주장하는 특정한 분야(인적자본, 일자리 등)에 대한 정책적 시사점보다는 ‘불형평성의 완화’ 또는 ‘포용성’의 확대가 경제사회 전반에 걸쳐 불평등 문제를 완화시킴과 동시에 경제성장에 기여한다는 상당히 넓은 의미의 함의를 지니고 있다.

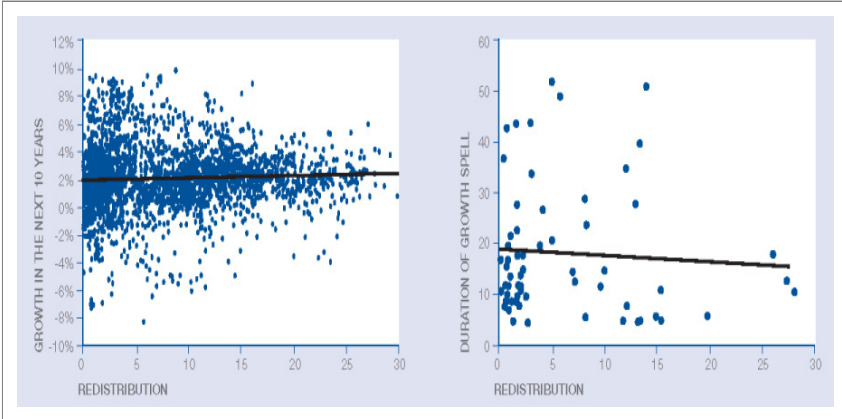
39) “To my surprise, the staff of the IMF, the most staid of institutions, addressed these questions in February in a note entitled Redistribution, Inequality and Growth.” (Financial Times, 2014. 4. 25, “A more equal society will not hinder growth,” <https://www.ft.com/content/330931dc-c4ca-11e3-8dd4-00144feabdc0>, 검색일자: 2017. 8. 17)

[그림 III-1] 지니계수와 성장률 간 관계



출처: Ostry et al.(2014) <Figure 4. Growth, inequality, and redistribution>, <Figure 4. Growth, inequality, and redistribution>, p. 16.

[그림 III-2] 재분배와 성장률 간 관계



출처: Ostry et al.(2014) <Figure 4. Growth, inequality, and redistribution>, <Figure 4. Growth, inequality, and redistribution>, p.16.

한편 OECD가 발표한 일련의 연구보고서(OECD(2011), OECD(2014), OECD(2015), OECD(2016) 등)에 따르면, OECD가 강조하는 포용적 성장의 내용을 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 Piketty(2014) 이후 특별히 관심을 받고 있는 소득 및 자산 불평등, 노동소득분배율 감소 추

이 등 불평등 관련된 통계를 OECD 회원국이 제공하는 양질의 데이터를 바탕으로 재분배와 성장 간의 관계를 분석한다는 점이다. 두 번째는 World Bank(2009)와 비슷한 방식이라 볼 수 있는데, 포용적 성장을 위한 부문별(교육, 노동, 기업 경쟁, 기술 혁신) 정책방향을 제시하고 회원국의 적극적 정책 수립을 제안하고 있다. 세 번째는 포용적 성장과 관련하여 OECD의 독자적 특성을 가장 많이 나타내는 연구 분야인데, 포용적 성장의 성공을 측정하는 지표로서 GDP의 한계가 명백하므로, 대체 지표로서 삶의 질(better life index) 지표를 개발하였고, 이 지표의 변화를 통하여 포용적 성장의 성공 여부를 판단하는 노력을 기울이고 있다.

2000년대 후반부터 활발하게 진행되어 온 포용적 성장과 관련된 연구의 정책적 함의는 백악관보고서(2016), 세계경제포럼 보고서(2015, 2017) 등에서 나타나고 있는 것처럼 현실 정책에 대한 시사점으로 연결되고 있다. 특히 WEF가 제시하는 일련의 연구는 IMF 및 OECD의 다소 원론적 연구와 달리 각 국가가 바로 활용할 수 있는 ‘포용적 성장’ 정책을 유형화하여 제시하고, 또한 각 국가별로 ‘포용적 성장’과 관련된 정책들의 수준을 평가하는 작업까지 하고 있다. 아래에서는 한국에서의 정책적 활용 가능성 차원에서 그 내용을 좀 더 자세히 소개한다.⁴⁰⁾

다. WEF(World Economic Forum)⁴¹⁾

범국가적 경제위기와 저성장 기조에 직면하여, 세계 각국에서는 포용적 성장의 필요성에 대한 공감대가 이루어지고 있으나, 이를 정책에 반영하기 위한 체계적 접근방법은 제시되고 있지 못하였다. 이에 WEF에서는 2015년 1월 discussion paper⁴²⁾를 시작으로 2015년 9월과 2017년 1월에 보고서⁴³⁾를 발표하였다. 이들 보고서들에서는 포용적 성장정책과 관련된 지표를 제시하

40) 포용적 성장 정책에 대한 백악관보고서(2016)는 제Ⅳ장에 소개되어 있다.

41) Samans R. et al.(2017) pp. 97~101의 내용을 발췌·정리.

42) Samans R. et al.(2015a)

43) Samans R. et al.(2015b), Samans R. et al.(2017).

고, 이들로 구성된 정책 프레임워크를 제시함으로써, 정책당국이 포용적 성장정책을 수립하고 집행하기 위한 구체적·실질적 접근방안을 제시하고 있다. 즉, 포용적 성장과 발전을 위한 프레임워크를 제시하고 있으며, 구체적 실행을 위한 다양한 성과지표와 측정방법을 제시하고 있다. 또한 데이터를 이용한 평가내용까지 포함하고 있다.

WEF의 2017년 보고서에서 제시하고 있는 포용적 성장은 성장 그 자체에 목적을 두는 것이 아니라 성장이 구성원들의 삶의 질 향상으로 나타나도록 하는 전략으로 볼 수 있다. 즉, 불평등이 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다는 인식하에 불평등 완화 및 이를 통한 경제주체들의 삶의 질 향상을 궁극적 목적으로 하고 있다. WEF에서는 경제주체들의 노동시장 참여 및 생산적 고용을 창출하고 중산층의 소득 증가, 빈곤감소 등과 같은 삶의 질 향상, 즉 포용적 성장을 위한 정책·제도 프레임워크를 제시하고 있다. WEF가 제시하고 있는 포용적 성장 프레임워크(Inclusive Growth and Development Framework)는 7개 분야(pillars)와 15개 부문(sub-pillars)으로 구성되어 있으며, 여기서 제시되고 있는 분야·부문들은 포용적 성장을 통한 경제주체들이 삶의 질 향상과 연관되어 있다.

교육 및 능력개발(Education and Skills)은 노동시장 참여 및 노동생산성 향상을 통해 경제주체들의 임금 상승과 삶의 질을 제고하고, 소외·빈곤계층을 감소시킬 수 있는 분야이다. 여기서는 고등교육 입학률과 같은 교육에 대한 접근성, 고용주 인식과 학생-교사 비율과 같은 질적 측면, 그리고 부모의 임금수준에 따른 자녀의 교육기회 등과 같은 형평성 등을 고려한다.

기본 서비스 및 인프라(Basic Services and Infrastructure)는 기회의 평등과 관련된다. 즉, 기본적인 의료서비스, 물, 전기, 통신, 교통 등에 대한 접근성은 특히 경제주체들의 생산성, 특히 저소득층의 생산성 및 삶의 질에 영향을 미칠 개연성이 높다. 이와 같은 측면을 고려하기 위해 교통부문에 대한 투자비율 등과 같은 기본서비스·인프라 측면, 그리고 식수·위생서비스에 대한 접근성과 같은 보건관련 서비스·인프라 측면이 프레임워크에 반영되어 있다.

[그림 III-3] 포용적 성장 프레임워크



자료: WEF(2017) (Figure 4: Framework: The Policy and Institutional Ecosystem Underpinning Inclusive Growth), p. 13.

부패 및 지대(Corruption and Rents)는 경제주체 간의 신뢰를 하락시켜 사회적 통합과 경제성장에 부정적 영향을 미친다. 부패하고 지대가 만연한 사회에서는 경제주체, 특히 저소득층이 양질의 일자리에 종사하기 어려우며 정당한 소득을 창출하기 어렵다. 이와 같은 측면을 반영하기 위해 프레임워크에서는 기업·정치적 윤리와 경제적 지대의 집중도와 관련된 측면을 고려하고 있다.

금융(Financial Intermediation of Real Economy Investment)은 포용적 성장에서 중요한 부분을 차지한다. 왜냐하면 경제주체, 특히 저소득층의 경우 금융서비스를 통해 소비·교육·건강 등에 투자할 수 있으며, 이를 통해 소득수준 제고 등의 삶의 질 향상이 가능하기 때문이다. 또한 기업의 경우에는 금융서비스를 통해 새로운 투자를 할 수 있으며, 이를 통해 새로운 일자리가 창출되고 경제가 성장하게 된다. 이와 같은 측면을 반영하기 위해 프레임워크에서는 금융제도의 적정성과 투자를 위한 민간-기업 중개수단으로

서의 금융체계를 고려하고 있다.

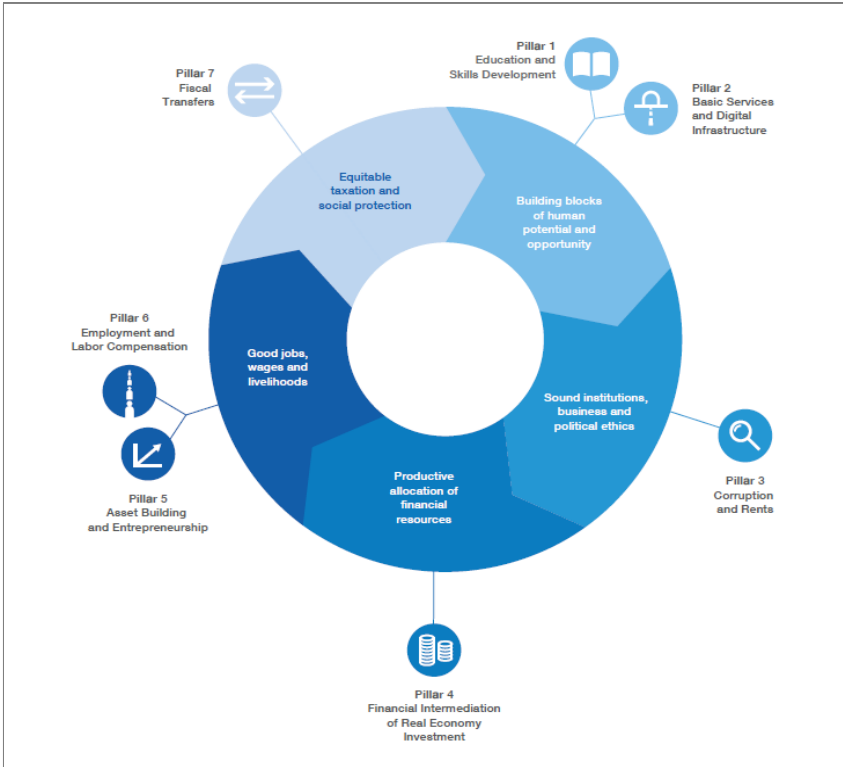
자산형성 및 창업지원(Asset Building & Entrepreneurship)은 중산층과 저소득층의 삶의 질 제고에 중요하다. 주택의 보유는 중산층 삶의 안정성 및 자산 축적에 도움이 되며, 소규모 자본을 이용한 창업 또한 중산층 및 저소득층의 자산형성, 소득창출에 기여하게 된다. 여기서는 창업에 필요한 시간·비용 등 창업·사업운용의 용이성과 관련된 부분과 주택 보유율, 소득 대비 주택가격 등 주택관련 부분을 고려하고 있다.

고용과 임금(Employment and Labor Compensation)은 경제주체의 소득 창출 및 자산형성의 근간으로 삶의 질에 중요한 영향을 미치는 요인이다. 이를 반영하여 프레임워크에서는 사회이동성, 고용안정성, 노동자에 대한 고용자의 인식 등 생산적 고용과 관련된 측면을 고려하고 있으며, 임금편차와 같은 부분뿐 아니라 육아휴직 등과 같은 비임금 측면도 반영하고 있다.

정부는 재정이전(Fiscal Transfers)을 통해 불평등 감소에 기여할 수 있다. 즉, 정부의 재정으로 운용되는 사회보장정책은 저소득층을 대상으로 하며, 이를 통해 저소득층의 노동시장 재진입, 소득수준 제고 등에 영향을 미친다. 또한 재정지출정책을 위한 자원조달 중 큰 비중을 차지하는 조세는 누진적으로 적용되므로 조세를 통해서도 불평등이 완화되는 효과가 있다. 이와 같은 측면을 반영하기 위해 프레임워크에서는 조세제도의 누진성, 자본에 대한 과세 등과 같은 조세 측면과, GDP 대비 총사회지출 비중, 연금·실업보험 적용범위 등의 사회안전망 측면을 고려하고 있다.

즉, WEF의 프레임워크는 포용적 성장을 이루기 위한 정부의 정책으로 교육·능력 개발, 서비스·인프라 확충, 부패·경제적 지대 감소, 금융제도 선진화, 자산형성 지원, 고용·임금의 적정성, 재정지원의 확충 등을 포함하고 있다. 이와 같은 7개 분야는 서로 독립적인 것이 아니라 서로 연관성이 존재하는 것으로 설명하고 있다. 또한 WEF가 제시하고 있는 프레임워크는 포용적 성장의 생태계이다. 따라서 관련 정책들이 적절히 운용될 경우 해당 생태계는 더욱 강화되어, 포용성이 강화되고 경제가 성장하는 선순환이 나타날 수 있음을 강조하고 있다.

[그림 III-4] 포용적 성장·발전의 선순환



자료: WEF(2017) (Figure 5: Virtuous Circle of Inclusive Growth and Development), p. 14.

요컨대, 재정이전지출을 통한 교육·능력개발에 대한 투자와 기본서비스 및 인프라 확충은 경제주체들의 생산성을 제고한다. 또한, 양질의 교육과 공평한 기회를 가진 경제주체들로 구성된 사회에서는 부패와 지대의 수준이 낮게 형성된다. 부패와 지대가 낮은 사회에서는 건전한 기업과 정치환경이 형성되며, 투명하고 건전한 사회의 형성은 금융의 신뢰성과 투명성을 제고하여 금융기관 및 제도가 선진화된다. 이와 같은 결과는 경제성장에 기여하게 된다는 것이다. 또한 경제성장 및 성장결과의 공평한 배분은 고용주와 노동자들 간의 관계 및 경제주체들의 자산형성을 강화하고 경제주체들은 성장과정에서 창출한 소득에 대해 조세를 부담하게 된다. 그리고 정부는 조달

된 조세를 바탕으로 또다시 재정이전 및 지출사업을 수행하게 되므로 프레임워크에서 제시되고 있는 7개 분야에 대한 정책수행을 통해 포용적 성장을 통한 선순환이 강화될 수 있음을 보고서에서는 강조하고 있다.⁴⁴⁾

44) WEF에서 포용적 성장과 관련하여 제시하고 있는 성과평가지표에 대한 내용은 〈부록〉 참조.

IV. 외국의 포용적 성장정책

1. 미국⁴⁵⁾

미국은 불평등의 정도가 매우 높은 나라로 알려져 있으며, 2011년 ‘월가를 점령하라(Occupy Wall Street)’ 시위로 사회·경제적 불평등에 대한 시위가 전 세계로 확산되는 시발점을 제공하기도 하였다. 이와 같은 현실을 반영하듯 미국은 포용적 성장에 대한 관심이 높은 국가이며, 백악관 자문위원회가 작성한 보고서(2016년 2월)에서는 포용적 성장이 큰 비중을 차지하고 있다. 본 장에서는 백악관 경제자문위원회가 작성한 백악관 보고서(CEA, 2016)⁴⁶⁾에서 설명하고 있는 미국사회에서의 불평등 원인 및 포용적 성장을 위한 정책기조에 대해 살펴본다.

가. 불평등의 원인

CEA(2016)에서는 문제시되고 있는 불평등의 원인에 대하여 경쟁으로부터 발생하는 불평등과 지대 및 지대추구 행위로부터 발생하는 불평등으로 구분하고 있다. 특히, 지대로부터 야기되는 불평등의 문제가 매우 심각하다는 점을 강조하고 있다.

경쟁 및 경쟁시장으로 인한 불평등은 오래전부터 인지되어 왔다. 경제주체들은 각자의 생산성에 근거하여 소득을 얻게 되는데, 이 과정에서 불평등이 발생하게 된다는 것이다. 개인들 간의 소득 차이, 즉 불평등은 개인의 생산성에 의존하는데, 미국의 경우 기능편향적 기술발전, 교육, 세계화 등이

45) Council of Economic Advisers(2016, pp. 21~50) 및 김정훈 외(2016, pp. 98~100, 116~135)를 참조·발췌하여 정리하였음.

46) Council of Economic Advisers, 「Economic Report of the President」, 2016, pp. 21~50.

개인의 생산성에 영향을 미쳐 불평등을 심화·확대하는 데 기여하였다는 것이다.

기술은 일반적으로 중기술·중소득 노동자들의 일자리를 대체하여 이들의 임금수준 하락에 기여한다. 일반적 기술은 높은 수준의 기술·기능을 보유한 근로자들의 일자리를 대체하기 어렵다. 또한 낮은 기능을 요하는 일자리의 경우에는 상당수가 대인관계와 관련된 것이므로 기술이 대체하기 어려운 측면이 있다. 즉, 기능편향적 기술의 발전은 중기술·중소득 계층의 일자리를 대체하여 이들의 임금 하락을 초래하였고, 결과적으로 불평등을 확대하는 데 기여한 측면이 있다는 것이다.

미국사회에서의 교육성취도 감소 또한 불평등 확대에 기여한 것으로 간주되고 있다. 경제주체들의 임금이 가장 큰 영향을 미치는 요인 가운데 하나가 교육으로서 미국은 과거 지역대학 확대, 제대군인원호법 등을 통해 경제주체들의 교육수준 제고에 노력하였다. 그러나 1980년 이후에는 고등교육 이수자들의 비율이 감소하는 등 교육성취도가 낮아졌으며, 이와 같은 현상은 궁극적으로 소득의 불평등을 심화시키는 요인으로 작용한 측면이 있다. 또한 경제위기 등으로 인한 젊은 층의 장기실업 현상은 불평등에 기여한 측면이 있으며 앞으로 불평등을 더욱 심화시킬 가능성이 존재한다. 왜냐하면 젊은 시절의 실업은 기술습득의 기회가 상실된다는 것을 의미하는 것으로 생산력 저하로 연결되고, 이는 결과적으로 해당 경제주체의 평생소득에 부정적 영향을 미치기 때문이다.

다음으로 미국사회에서 경쟁과 관련되어 불평등을 심화시킨 요인으로 1980년대 이후 진행되고 있는 세계화가 있다. 특히 2000년 이후 중국과의 무역이 증가하면서 저기술·저임금 노동자들의 임금이 낮아졌다. 왜냐하면 미국의 저기술 노동자들이 중국의 저기술 노동자들과 경쟁하는 과정에서 임금의 하방압력이 발생하였기 때문이다.

앞서 언급한 경쟁 및 경쟁시장으로 인해 발생하는 불평등은 경제주체들에 대한 동기 부여 등 긍정적 측면도 존재하기 때문에 논란의 여지가 존재한다. 하지만 최근 불평등의 주요 원인으로 지적되고 있는 지대⁴⁷⁾의 증가는

불평등 완화 및 포용적 성장을 위해 개선되어야 하는 것으로 강조되고 있다. 불평등을 심화시킨 지대는 노동시장, 토지이용 등 다양한 분야에서 나타나고 있는 것으로 추정되는데, 그 중에서 우선적으로 고려할 수 있는 것으로 CEA(2016)은 회사에 대한 노동자들의 협상력을 지목하고 있다.

노동조합, 단체교섭권 등을 통한 노동자들의 회사에 대한 대응은 그들의 고용조건, 근로환경, 임금 등에 큰 영향을 미친다. 그런데 미국에서의 노동조합 가입률은 1970년대부터 감소추세에 있다. 이는 성과의 결과물이 노동자보다는 고소득 경영진 등 회사측에 더 많은 부분이 귀착되었을 가능성이 높다는 것을 시사한다.

직업면허와 관련된 지대추구 행위 또한 미국에서 불평등을 악화시킨 요인으로 지적되고 있다. 정부에서 허가하는 면허제도가 특정인들에게 자격을 부여함으로써 긍정적 측면이 발생하기도 하지만, 동시에 경제적 지대를 발생시켜 비효율성을 증대시킨 측면도 무시하기 어렵기 때문이다. 즉, 면허제도는 기본적으로 기회의 불평등과 관련되어 일자리에 대한 진입장벽으로 작용하였으며, 이로 인해 면허소유자들의 임금 상승에 기여한 측면이 있다. 뿐만 아니라 면허제도는 상품과 서비스에 대한 가격 상승을 초래하여 소비자, 특히 저소득 가구의 생활에 부담으로 작용한 측면도 존재한다.

환경보존 등의 목적으로 인해 특정 지역에 대한 주택 및 토지이용에 있어 규제를 가하는 것은 타당한 조치이다. 그러나 필요 이상의 규제는 토지 가치 상승을 통해 기존 토지소유자에게 이익이 발생하도록 하는 경제적 지대를 초래하여 불평등을 심화시킬 개연성이 존재한다. 즉, 규제에 의한 주택 공급의 감소는 주택가격 및 임대료 상승을 초래하여 기존 주택소유자들의

47) 경제적 지대는 공급제한으로 인해 해당 자원의 기회비용 이상으로 지불되는 금액을 의미하며, 사례로는 대기업의 인위적 독점, 의사·변호사 등과 같은 자격증 제도, 그리고 정부규제 등으로 인한 특허 등이 있다. 이와 같은 경제적 지대의 불평등한 분포는 소득·자산·기회의 불평등을 초래하게 된다. 또한 경제주체들이 독점적 지위 또는 배타적 이익과 같은 경제적 지대를 획득하기 위해 로비활동과 같은 비생산적 활동에 자원을 낭비하는 지대추구행위가 만연할 경우, 그 사회에서는 자원의 비효율성이 높아지고 혁신을 위한 유인이 약화될 것이다. 하지만 경제적 지대를 사회 구성원들 사이에서 공평하게 배분함으로써 효율성에 부정적 영향을 미치지 않으면서 소득·자산·기회의 불평등을 완화시킬 수도 있다.

소득을 증가시키고 미소유자들에게 부담으로 작용하여 불평등을 심화시킨 측면이 있다.

나. 포용적 성장 제고를 위한 정책 기조

CEA(2016)에서는 미국 경제의 지속적 성장을 위해 중산층의 강화가 중요하며, 중산층의 소득은 생산성 증가, 노동시장 참여, 공평한 분배에 의존한다는 것을 강조하고 있다. 즉, 포용적 성장의 중심에는 중산층이 존재하며, 이와 같은 포용적 성장을 촉진시키기 위해 총수요 강화정책, 기회균등 제고 정책, 시장지배력 집중도 및 지대추구행위 약화 정책, 저소득 가구 보호 정책 등의 중요성을 강조하고 있다.

먼저 총수요 강화(strengthen aggregate demand)와 관련해서는 정부가 지속적으로 적절한 수요관리 정책을 수행할 필요성을 강조하고 있다. 즉, 총수요 증가는 노동에 대한 수요가 공급보다 많은 상황을 초래하여, 노동시장에서 임금과 노동시장 참여율 상승을 촉진시킨다. 이는 노동자들의 기술 및 생산성 증가에 기여하여 결과적으로 지속적인 성장이 이루어질 가능성이 높다는 것이다. 반면 낮은 수준의 총수요는 고착화될 개연성이 높다. 왜냐하면 총수요가 낮은 상황에서는 실업자들이 직장을 찾기도 어려울 뿐 아니라, 직장을 찾더라도 임금수준이 낮고 생산성 및 기술력 증진의 기회를 가지지 못하기 때문이다. 또한 경기가 회복되더라도 그동안의 생산성 약화로 인해 오랜 기간 동안 낮은 수준의 임금상태에 머물러 있을 가능성이 높다.

총수요 강화를 위한 미국의 정책으로는 세계 금융위기에 대응하여 실행된 American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 실업보험 확대 등과 같은 재정확대 정책과 순응적 통화정책(accommodative monetary policy) 등이 있다. 이와 같은 정책들의 목표는 저소득 가구를 중심으로 경제위기를 겪는 과정에서 감소된 이들의 소득수준을 회복시키고 총수요를 증대시켜 불평등을 완화하는 것이다.

기회의 균등 제고(promoting equality of opportunity)는 교육 및 직업훈련 등에 대한 접근성 향상과 관련이 높다. 왜냐하면 시장에서의 경쟁결과를

받아들이기 위해서는 교육 및 직업훈련 과정에 대한 접근성이 모두에게 공평하게 주어져야 하기 때문이다. 이를 위해서 미국정부는 어린 학습자들, 특히 저소득가구의 아이들에게 양질의 교육을 제공하는 취학 전 조기교육 프로그램과 보육서비스 접근성 제고 등에 정책의 우선순위를 두고 있다. 그리고 미국 대통령은 초당적 차원의 Workforce Innovation and Opportunity Act(WIOA)을 승인하였는데, 이로 인해 교육훈련에 대한 접근성, 직업 훈련 간 조정, 고용서비스, 중장년층에 대한 교육 프로그램 등이 개선될 것으로 기대하고 있다.

이와 같은 기회균등을 위한 정부의 지원은 결과적으로 많은 숙련공들을 배출하고, 이들은 자신들의 생산성에 근거하여 높은 수준의 임금을 받을 수 있을 것으로 기대된다. 또한 숙련공의 비중이 증가할 경우, 비숙련공에 대한 수요가 시장에서 상대적으로 증가하여, 이들의 임금 또한 상승할 수 있으며, 결과적으로 불평등이 완화될 것으로 기대하고 있다. 더불어 미국정부는 노동시장 참여를 제고하기 위해 유급휴가 및 유급병가 확대, 양질의 보육서비스에 대한 접근성 제고, 가족 내 보조 근로자의 근로유인 강화를 위한 세제 개혁 등의 정책방안을 제시하고 있다.

시장지배력 집중도 및 지대추구행위 약화(reducing market power concentration and rent-seeking behavior) 정책은 사회 전체적인 후생의 감소 없이 불평등성을 낮출 수 있는 방법이다. 시장지배력 증가에서 초래하는 지대의 증가는 불평등을 심화시키며 경쟁을 약화시켜 효율성을 저해하게 한다. 따라서 지대배분에 변화를 주는 정책을 통해 불평등 완화 및 효율성 제고에 기여할 수 있다.

이와 관련하여 최저임금 및 단체교섭에 대한 정부의 지원정책은 고용주와 협상해야 하는 노동자들의 협상력을 제고시켜 기존의 지대배분에 영향을 미칠 수 있다. 노동자들의 지대가 증가할 경우, 임금 상승뿐 아니라 노동환경 개선, 교육기회 확대 등을 통해 생산성이 제고될 수 있으며, 이는 노동자와 고용자 모두에게 긍정적 결과를 초래할 수 있다. 즉, 경제적 지대의 총량이 고정된 상태에서 고용주와 노동자들 사이의 지대 비중 조정을 통해 불평등

완화와 더불어 효율성 증대를 기대할 수 있다는 것이다.

독점금지법 강화, 합리적 면허증 교부조건, 토지사용 규제 완화, 적절하게 설계된 지적재산권 관련법 등 또한 과도한 지대를 감소시키는 데 도움이 되며, 이를 통한 지대의 감소는 불평등 완화와 효율성 증대에 긍정적 영향을 미치게 된다. 더불어 정책당국이 로비 등을 통한 지대추구행위가 이루어지기 어려운 제도적 환경을 구축하는 것 또한 중요한 부분이다.

저소득 가구 보호정책(protecting families against the consequences of inequality while fostering mobility)은 개인의 차원을 넘어 사회적으로도 중요한 문제이기 때문에 이에 대해 미국정부는 관심을 가지고 접근하고 있다. 즉, 저소득층은 기회의 불평등을 가장 빈번하게 경험할 확률이 높으며, 이와 같은 경험은 그들의 노동시장 참여율을 낮추고 결과적으로 경제성장에 부정적 영향을 초래할 개연성이 높다. 따라서 이들에 대한 지원은 저소득층이 기회의 평등을 통해 경제성장 과정인 노동시장에 참여하여 불평등을 완화하고 성장에 기여할 수 있는 방안이다.

미국의 실업보험, 부담적정보험법(Affordable Care Act), 임금보험 등과 같은 제도들은 불평등을 줄이고 저소득층을 보호하는 데 기여하고 있다. 이와 같은 정책들은 단순히 수혜가구들의 세후소득에만 영향을 미치는 것이 아니라, 세전소득에 영향을 미쳐 시장에서의 불평등을 완화시키는 궁극적 방안으로 제시되고 있다.

즉, 저소득 가구 지원을 위한 프로그램은 단기적으로 그들의 생활에 도움이 될 뿐 아니라 장기적으로 그들의 생산성 및 임금을 증가시키고 성장에 기여하는 것으로 나타나고 있다. 저소득층 가구를 위한 미국의 영양보조프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program)과 근로장려세제(EITC), 저소득층을 위한 건강 프로그램인 메디케이드 등은 저소득층 가구 자녀들의 교육, 임금, 사망률 감소 등에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 또한 높은 교육수준, 낮은 사망률 및 범죄율은 생산성과 잠재성장률에 긍정적 영향을 미쳐 종합적 측면에서 경제성장에 기여할 것으로 미국정부는 확신하고 있다. 요컨대, 정부의 재분배 정책 효과는 개인의 복지 증대뿐 아니

라 경제주체의 생산성, 국가의 잠재성장력 등을 제고시키고 지속가능한 성장에 기여한다는 측면에서 의의가 있다.

2. 영국

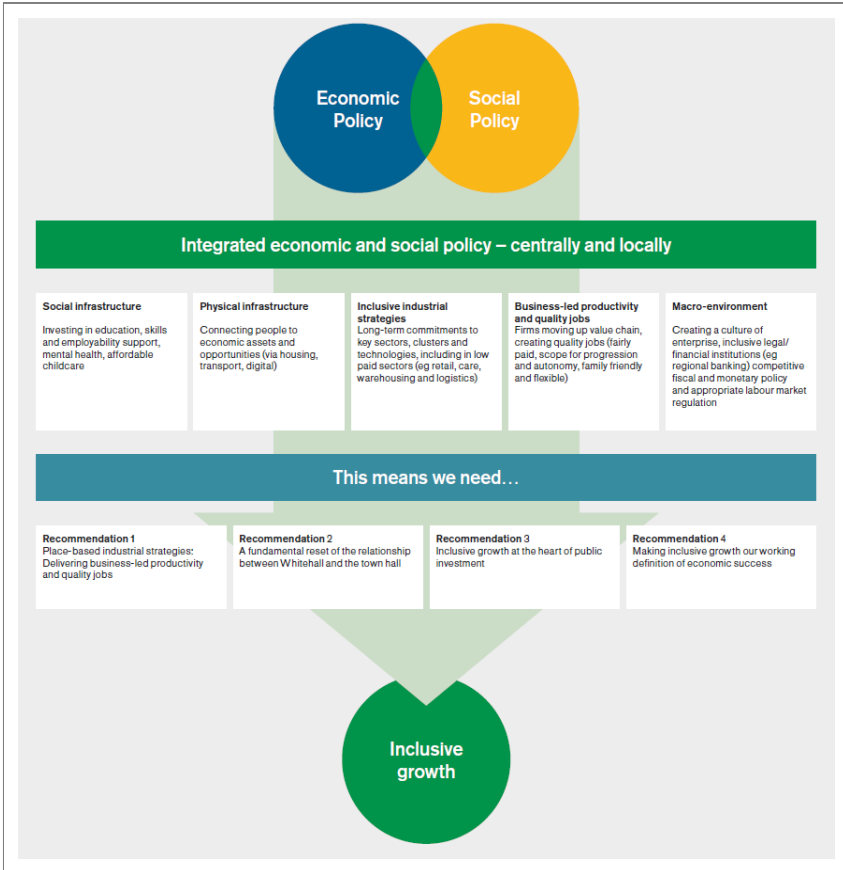
영국은 포용적 성장과 관련하여 도시 및 지방으로의 재정권한 이양 등 지역의 역할을 강조하고 있는데, 이는 산업화를 거치면서 정체된 지방의 생활 수준을 제고하기 위한 것이다.⁴⁸⁾ 영국에서는 2016년부터 지역경제를 중심으로 포용적 성장을 이루기 위한 실질적 방안에 대해 연구를 수행하고, 관련 정책을 제안하는 포용적 성장위원회(Inclusive Growth Commission)를 설립·운영하고 있다. 여기서는 영국의 포용적 성장위원회가 발표한 보고서(RSA, 2017)⁴⁹⁾의 내용을 중심으로 영국의 포용적 성장정책에 대해 살펴본다.

RSA에서 제시하고 있는 영국의 포용적 성장은 경제정책과 사회정책의 통합에 기반하고 있으며, 사회적·물질적 인프라 구축, 포용적 산업정책, 기업 주도 생산성 향상 및 일자리 창출, 규제지원 등을 강조하고 있다. 그리고 이를 달성하기 위한 방안으로 지역기반 산업전략, 중앙-지방의 관계 재정립, 포용적 공공투자, 포용적 성장의 개념 재정립 등을 제시하고 있는데, 특히 지방·지역의 역할을 강조하고 있는 것이 특징이다.

48) Pike, A., et al.(2016, pp. 2~3)

49) Inclusive Growth Commission(2017) "Making out Economy Work for Everyone," RSA, pp. 26~31

[그림 IV-1] 영국의 포용적 성장 접근방법



출처: Inclusive Growth Commission(2017) (Figure B: Whole-system change for inclusive growth), p. 9.

가. 지역경제 포용적 성장을 위한 정책방안

영국에서의 지역기반 산업전략은 지역내 대학, 병원, 주요 기업 등과 같은 지역기관이 직접 관여하여 지역 주민들의 생산성을 높이고, 수요를 창출하는 전략으로 기업과 시민단체가 함께 협력하여 여러 기반시설을 구축하고 양질의 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 지역기반 산업전략은 특히 호스피탈리티, 돌봄(care), 물류 등 저임금 분야의 생산성 향상을 위한 지

원을 강조하고 있으며, 비즈니스 분야와 교육 분야 등을 연결하는 새로운 기업 또는 시민기업(civic enterprises)의 설립에 대한 내용을 포함하고 있다. 또한 산업의 현대화를 위해 개별 도시와 지역의 협력 및 연합의 필요성을 강조하고 있으며, 지역자산에 대한 이해, 지역주민에 대한 양질의 일자리 알선, 브렉시트에 따른 계속사업 관리·지원에 대한 내용이 반영되어 있다.

중앙-지방의 관계 재정립 및 지방으로의 권한이양과 관련해서는 지역 중심으로 경제·사회적 정책이 통합되어야 하며, 공공부문 지출의 효과를 제고하기 위해서 새로운 파트너십이 필요하다는 것을 강조하고 있다. 2014년 영국정부가 Northern Powerhouse Initiative(NPI)를 발표하고 리밸런싱(rebalancing) 및 지역경제 재건을 위해 지역 및 도시에 권한을 부여하여 성장과 번영을 도모한 것이 대표적 사례이다.⁵⁰⁾ NPI는 맨체스터, 리즈, 리버풀, 뉴캐슬, 셰필드를 중심으로 한 지역기반기업 파트너십(Local Enterprise Partnerships)과 지방당국이 핵심이슈를 전략적으로 협력할 수 있도록 정책을 확장·통합하는 역할을 수행하였는데, 이때 지방의 성장(devolution growth)을 위해 민간부문과 시장이 필요로 하는 사회간접자본 투자에 대해 중점적으로 지원하였다.

또한 영국은 지방으로의 권력이양과 관련하여 지역의 유연성 확보, 지역 자원 활용의 최대화, 적시·실용적 조치를 위한 협력위원회(co-commission) 구성, 지역기반예산 및 지출검토 등을 강조하고 있는데, 정부는 지역의 유연성 확보와 관련해서 각 지역이 국가표준에 입각한 정책을 수립해서 여러 지역이 공공서비스를 공동으로 운영하는 방안을 제시하고 있다. 지역자원을 최대한 이용하는 것과 관련해서는 공공지출의 지역협력이 용이하도록 도시 지역과 정부 사이에 새로운 사회계약(social contract)을 체결하는 방안이 있다. 즉, 정부와 지역 사이의 계약을 통해 지역의 수장이 권한을 가지고 재정 사업을 운영하며, 그 성과에 대해서도 책임을 부담하는 것이다. 또한 협력위원회 운용을 통해 건강·사회돌봄 등과 같이 지역에 기반한 서비스 협력이 다른 시장권 연합체(mayoral combined authorities)⁵¹⁾ 및 교육, 직업훈련, 고

50) Etherington, D. and M. Jones(2017), p. 3.

용지원 등에도 적용하는 방안을 제안하고 있다. 지역기반예산 및 지출에 대한 검토는 단순히 부처 단위로 이루어지는 것이 아니라 공공부문에 대한 총 지출·투자의 측면에서 종합적으로 이루어질 필요가 있으며, 이를 위해 지역기반 책임제, 수평적 서비스통합, 구체적인 사회적·경제적 성과에 대한 책임, 다년간의 재원합의 등의 필요성을 강조하고 있다.

공공투자와 관련해서는 포용적 성장이 그 중심에 있어야 함을 강조하고 있으며, 브렉시트에 의한 유럽기금(유럽 구조 및 투자기금) 손실과 긴축재정의 영향을 완화하기 위해 지속적이고 실질적인 공공투자의 필요성을 강조하고 있다. 이와 관련해서 중앙정부는 포괄적 성장추진을 목적으로 지역기반 투자(placed-based investment)를 추진하기 위해 새로운 형태의 독립적인 포용적 성장투자펀드의 구성이 필요하며, 해당 기금은 포용적 성장의 효과가 가장 높은 분야에 우선적으로 투자되어야 한다. 또한 기금은 도시의 지도부, 민간기업 대표, 지방당국 및 국가 인프라위원회 의장 등으로 구성된 위원회(multi-stakeholder board)에 의해 감독되어 투명성이 보장되어야 한다.

포용적 성장의 개념 재정립과 관련해서는 중앙정부가 지역 간 사회적 인프라 수준의 차이를 파악하고 이에 대응할 필요가 있으며, 포용적 성장을 중심에 두고 중앙과 지역의 공공투자 효과가 극대화 될 수 있도록 정책을 수립할 필요가 있다. 또한 GDP와 함께 포용적 성장관련 지표들을 모니터링·관리할 필요가 있는데, 이때 관련 지표들은 사회 구성원들이 공감할 수 있는 것으로 지역 정치인의 성과를 평가하는 데 반영되어야 한다.

나. 지역별 포용적 성장 관련 프로그램⁵²⁾

51) 시장권 연합체(mayoral combined authorities)는 지역, 군, 도시 전역에 걸친 지방자치단체를 관할하며 교통, 기획, 기술제공과 같은 서비스 업무뿐만 아니라 지역경제발전, 신규주택공급 및 공공서비스 개선을 위한 대규모 투자기금을 활용하는 업무를 수행함(Department for Communities and Local Government, 2017, p. 3 내용을 정리).

52) 브래드포드, 뉴캐슬, 웨일즈 부분은 Inclusive Growth Commission(2016), 맨체스터는 RSA 홈페이지 Case study(<https://www.thersa.org/action-and-research/rsa-projects/public-services-and-communities-folder/inclusive-growth-commission/case-studies>, 검색일자: 2017. 8. 1.)의 내용을 발췌·정리.

앞서 언급한 바와 같이 영국은 포용적 성장에 있어서 지역의 역할을 중요시하고 있다. 여기서는 영국의 주요 도시에서 이루어지고 있는 포용적 성장 관련 정책에 대해 살펴본다.⁵³⁾

먼저, 브래드포드(Bradford)에는 Get Bradford Working(GBW)이라는 고용 투자 프로그램이 존재하는데, 이는 노동시장에서 브래드포드 시민들이 직면한 문제점을 해결하기 위해 구성되었다. GBW은 일자리 창출 및 고용기회 제공을 위해 브래드포드 위원회와 관련 파트너가 재원을 투자하고, 14~19세를 위한 변혁적 교과과정(transformational curriculum) 및 고용시장에서 가장 소외된 계층을 위한 지원에 집중하고 있다.

뉴캐슬(Newcastle)은 Working city, Newcastle Futures 등의 프로그램을 통해 지역 주민들에게 양질의 일자리를 제공하는 것에 초점을 맞춘 포용적 성장정책을 추진하고 있다. Working City는 뉴캐슬 시의회가 주축이 되어 일하는 도시를 비전으로 양질의 일자리 창출 및 지역주민의 직업능력 개발을 유도하는 프로그램이다. Newcastle Futures는 뉴캐슬 파트너십에 의해 설립된 특별기구(special purpose vehicle)로 시의회와 정부가 주도하는 직업알선행정기관인 Jobcentre Plus를 대신하여 실업문제를 해결하기 위해 설립된 기구이다. 여기서는 고용가능성 교육프로그램(employability training programmes)을 제공하고, 지역의 고용관련 문제점 완화·해소를 위해 실업, 주택, 디지털 및 금융포용(financial inclusion), 아동빈곤, 건강 등의 분야를 우선순위로 설정하고 접근하고 있다.

맨체스터는 'Working Well Pilot'이라는 고용지원 프로그램을 2014년부터 시행하여 중앙정부 프로그램의 사각지대를 지원하는 역할을 하고 있다. 즉, 영국 정부의 고용복지연계 정책인 워크프로그램(work programme)은 구직자 수당이나 장애급여 등과 같은 공공부조를 받는 장기실업자가 국가로부터 독립할 수 있도록 지원하는 정책⁵⁴⁾인데, 맨체스터의 Working Well Pilot 프로그램은 워크프로그램(Work Programme)을 지원받지 못한 장기실업자에게

53) 영국 외 주요도시의 포용적 성장 관련 내용은 부록 참조

54) 김수영(2013) pp. 2~3.

최대 1년간 근속 지원을 제공한다. 또한 최대 2년간 맞춤형 지원(tailored support)을 제공하는 등 실업자를 위한 근로 기술, 건강, 주거 등에 대한 맞춤형 지원 패키지를 제공하고 있다.

웨일즈(Wales)는 사회적 경제 및 포용적 성장을 위해서 사회적기업을 적극적으로 활용하고 있다. 협동조합, 자선단체 등과 같은 사회적기업의 사업은 지역에 대한 깊은 이해를 바탕으로 민간부문이 고려하지 않는 부분에 접근하며, 공적분야의 격차를 완화시키는 데 기여하는 등 지역의 포용성을 촉진하는 역할을 수행하고 있다. 또한 사회적 경제는 지역주민의 욕구(needs)를 반영하여 노동시장에서 소외된 주민들에게 일자리를 제공하는 등 지역 잠재력을 극대화하며, 지리적 제약으로 인해 민간과 공공의 서비스 공급(provision)이 약한 지역에 대한 지원을 포용적으로 촉진한다.

영국은 포용적 성장과 관련하여 도시 및 지방으로의 재정권한 이양 등 지역의 역할서비스 공급(provision)이 약한 지역에 대해 지원을 포용적으로 촉진한다.

V. 지역 간 경제지리적 특성을 고려한 포용적 성장 정책의 효과성 분석

1. 출산율 정책과 경제지리적 특성(인구밀도)

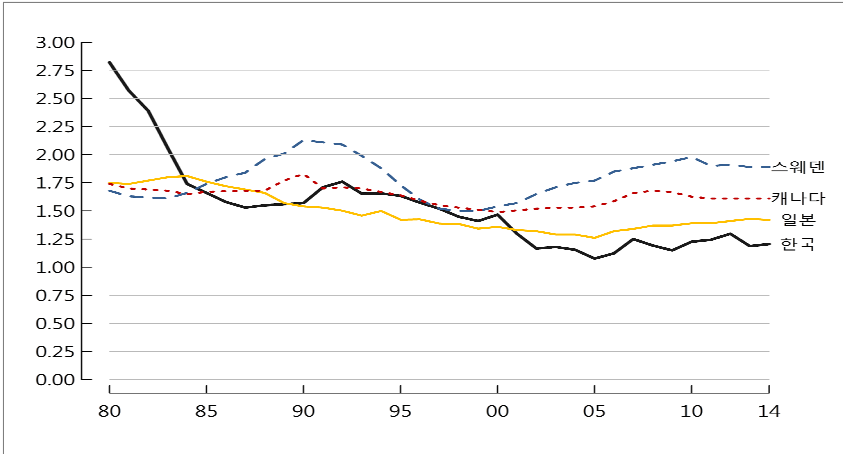
가. 출산율 추이

한국의 출산율은 2000년대 초반부터 1.25명 이하로 급격하게 하락하였는데, 2000년대 중반 거의 1.05명 수준으로 떨어졌다가 그 이후 다소 회복되어 1.2~1.25명 수준을 기록하고 있다. 한국 출산율의 추세는 일본과 비교하였을 때 주목할 만한 특징을 지니는데, 경제성장률이나 노령화 등은 한국이 약 25년의 시차를 두고 일본을 뒤쫓는 모습을 보이지만 출산율의 경우는 특이하게 이미 약 15년 전부터 일본보다 더 낮아졌다. 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가들은 한국보다 노령화 수준이 더 높지만 출산율은 오랜 기간 동안 1.75~2.0명 수준을 유지하고 있고, 캐나다의 경우에도 약 1.5~1.75명 수준을 유지하고 있다.

한국의 출산율은 35개 OECD 국가들 중 최저인데, 한국 다음으로 동유럽 국가들인 폴란드(1.34), 슬로베니아(1.35), 슬로바키아(1.40) 등의 출산율이 낮고 일본(1.41)과 독일(1.44)이 그다음으로 낮은 순위를 차지하고 있다. 한국의 출산율은 OECD 국가뿐만 아니라 전 세계에서 가장 낮은 수준이다. CIA(2017)의 World Factbook에 따르면 한국의 출산율은 세계 224개국 중 220위이고, 마카오(0.94), 타이완(1.12), 홍콩(1.19), 싱가포르(1.2) 등과 같은 도시국가들의 출산율만 한국보다 낮다.

[그림 V-1] 주요국의 출산율 추이

(단위: 명)



출처: World Bank, World Development Index(WDI)(<http://databank.worldbank.org/wdi>, 검색일자: 2017. 11. 27.)

나. 「저출산·고령사회기본계획」

(1) 현황

한국 정부는 세계 최저 수준의 저출산 문제를 해결하기 위하여 2005년 「저출산·고령사회기본법」의 제정과 함께 대통령직속의 「저출산·고령사회위원회」를 발족시켰다. 저출산·고령사회위원회는 「저출산·고령사회기본법」에 따라 5년마다 「저출산·고령사회기본계획」을 수립하며⁵⁵⁾, 매년 각 중앙부처와 지자체가 시행계획을 수립하고 있다. 제1차 기본계획 기간('06~'10) 동안 저출산 분야에 19.7조원이 투입되었으며, 제2차 기본계획 기간('11~'15) 동안 60.5조원이 투입되어 지난 10년 동안 약 80조원의 재원이 투입되었다. 제3차 기본계획에 따르면 '16년부터 5년 동안 다시 100조원이 넘는 예산이 저출산 대응 분야에 투입되는 것으로 계획되어 있다.

2016년 발표된 제3차 기본계획은 기존 1차, 2차 기본계획과의 차별화를 시도하고 있는데, 1·2차 기본계획의 추진에도 불구하고 세계 최저수준의

55) 제1차년도(2006~2010), 제2차년도(2011~2015), 제3차년도(2016~2020).

출산율과 급격한 고령화 속도를 고려할 때, 정책적 대응은 여전히 미흡하다는 평가를 내리면서, 출산율 제고는 매우 근본적이고 장기적인 시각에서 접근할 필요성이 있음을 강조하고 있다.⁵⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 제3차 기본계획 역시 단기적 성과를 기대하는 내용들이 담겨 있는데, 예를 들어 “실효성 있는 제3차 기본계획 수립을 통해 인구절벽 위기 대응의 마지막 골든타임인 향후 5년을 저출산 극복의 전기로 만들 필요”가 있다는 주장과 함께 합계출산율을 '14년 1.21명에서 '20년 1.5명으로 제고하는 계획이 담겨 있다.

저출산·고령사회기본계획은 저출산과 관련된 거의 모든 정책들이 담겨 있다고 해도 과언이 아니다. 청년 일자리·주거대책 강화, 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현, 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁, 일·가정양립 사각지대 해소, 민간·지역·정부 협력체계 강화, 홍보·인식 개선 활성화 등 매우 다양한 정책들이 동 계획에 담겨져 있다. 본고의 분석 대상(지역적 이질성과 저출산 정책과의 연계성)과 관련이 있는 내용도 있는데, “중앙·지방의 추진 기반 강화”를 위하여 근거 중심의 인구정책 추진체계 구축, 저출산·고령사회 영향평가제도 도입, 저출산·고령사회위원회 기능 강화, 지자체 인구정책 추진역량 강화 등과 같은 내용이 담겨져 있다. 특히 제3차 저출산·고령사회기본계획에서는 지역적 차별화가 필요하다는 인식도 엿볼 수 있는데, “저출산·고령화는 지역의 특성에 따라 다르게 대응해야 할 필요가 있으므로, 지역에서 인구정책을 주도적으로 기획하고 시행할 수 있는 여건 마련이 필요하다”라는 내용이 담겨져 있다.⁵⁷⁾ 또한 지자체의 인구정책 추진역량 강화를 위해 광역지자체 단위에 시도 저출산·고령사회위원회 설치를 확산하고, 광역단위 5개년 기본계획 수립으로 지역의 주도적 역할을 강화(전라북도의 「저출산·고령사회위원회」 설치)하는 내용들도 담겨져 있다.

56) “인구정책의 특성상 적어도 한 세대(20~30년)를 바라보는 장기적 정책 시야가 중요하며 단기적 성과에 일희일비하는 근시안적 접근에서 탈피해야 할 시점이다”(대한민국정부, 2016, 「제3차 저출산·고령사회기본계획(16~20)」, p. 8).

57) 대한민국정부, 2016, 「제3차 저출산·고령사회기본계획(16~20)」, p. 186.

(2) 평가

「저출산·고령사회기본계획」은 한국의 미래를 위협하는 가장 심각한 현상인 저출산 문제를 해소하기 위하여 큰 규모의 재정 투입을 지원하고, 저출산과 관련된 다양한 정책들을 마련하는 등 적극적이고 체계적인 저출산 대응정책을 추진한다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 저출산 대응 정책의 중앙-지방 간 추진 체계를 보면, 지자체 저출산 정책의 핵심이 철저히 중앙정부의 성과관리에 초점이 맞추어져 있다는 점을 확인할 수 있다. 그런데 지자체의 정책을 중앙정부가 설정한 성과지표를 통하여 평가할 경우 성과지표가 성과평가 기간 동안 변해야 한다는 근본적 한계로 인하여 단기적인 정책이 될 수밖에 없다.

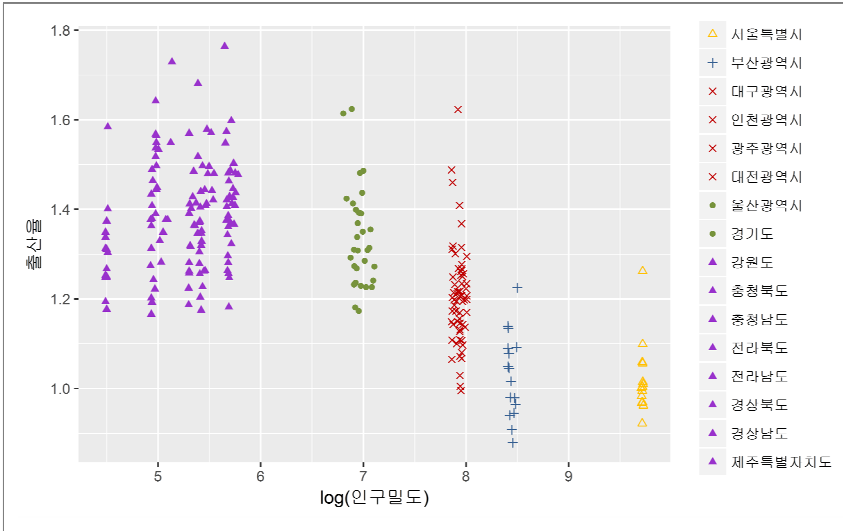
현재 저출산·고령사회위원회를 중심으로 추진되는 「저출산·고령사회기본계획」의 가장 근본적인 문제점은 3차 계획에서 드러난 바와 같이 “인구정책의 특성상 한 세대(20~30년)를 바라보는 장기적 정책 시야가 중요하다”고 하면서도 현실적으로는 5개년 계획의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 이러한 단기적 시각에서 100조원에 달하는 큰 규모의 예산이 5개년 동안 투입될 경우 저출산 대응 정책의 실패는 물론, 막대한 재원의 낭비가 발생할 가능성이 있다. 따라서 향후 한국의 저출산 대응 정책은 문자 그대로 20~30년을 바라보는 근본적 처방을 바탕으로 추진되는 것이 바람직하다. 특히 한국의 수도권 대도시의 심각한 저출산 문제를 해소하기 위해서는 국민의 50%를 좁은 지역에 밀집시키는 수도권 중심의 재정정책을 완화하는 것이 필요하다. 현재 신정부가 추진하는 연방적 분권 정책은 잘 추진될 경우 수도권 문제를 완화시키는 데에 크게 기여할 것이다. 그러나 현재처럼 무의식적으로 수도권의 지자체에 커다란 재정 혜택을 부여하는 방식으로 재정분권이 진행될 경우, 수도권의 과밀을 더욱 부추겨서 한국의 저출산 문제는 더욱 더 심각해질 가능성이 있다.

다. 합계출산율의 지역별 분포와 시사점

한국의 합계출산율은 [그림 V-2]에서 확인할 있듯이 2000년대 초반에 1.25명 이하로 하락한 이후 그 이상을 거의 회복하지 못하고 있다. 지난 15년 동안의 합계출산율의 추세를 보면 '06년 1.12에서 '12년 1.30명으로 상승하였다가 '14년 다시 1.21명으로 하락하였고, '16년에 또 다시 1.17명으로 하락하여 한국 출산율의 상승 기미는 전혀 보이지 않고 있다. 저출산·고령사회 위원회가 지금까지 3차에 걸친 기본계획을 통하여 매우 많은 저출산 대응 정책을 추진하여 왔고, 지난 10년 동안의 80조원에 덧붙여 향후 5년 동안 100조원의 재원을 투입하여 '20년까지 출산율을 1.5명까지 상승시키는 것을 목표로 잡고 있으나 지난 15년 동안의 출산율 추이를 살펴볼 때 이러한 계획이 현실화 될 가능성은 매우 낮다. 출산율 1.5명을 차치하고 출산율을 1.4명 정도까지 0.25p 정도 올리는 것조차 거의 불가능해 보이는 것이 한국 출산율의 현실이다.

한국의 미래가 달려 있다고 해도 과언이 아닌 출산율 제고가 이처럼 어려운데, 저출산·고령사회 기본계획이 한 가지 간과하고 있는 중요한 사실은 출산율의 지역별 분포가 평균적으로 암울한 출산율의 모습을 전혀 다르게 보여준다는 점이다. [그림 V-2]에 나타나 있는 지난 15년간의 지역별(광역별) 출산율 분포를 보면, 서울의 출산율 평균이 약 1.0명이고, 부산시 출산율이 약 1.1명, 다른 광역시(대구, 인천, 광주, 대전)의 출산율이 약 1.2명, 경기도, 울산, 제주도의 출산율이 약 1.3명, 그리고 도 지역의 출산율 평균이 약 1.4명이다. 즉 한국의 출산율은 제주도 지역을 제외하고 지역별로 인구밀도에 따라 뚜렷한 역관계를 보이고 있다.

[그림 V-2] 광역별 출산율 추이(2000~2015년)



자료: 통계청(<http://kosis.kr/>), 「인구동향조사」(검색일자: 2017. 11. 27.)

서울과 같은 대도시의 출산율이 낮은 이러한 현상은 일견 당연한 것처럼 보일 수 있지만, 전 세계의 대도시 출산율을 보면 이러한 현상은 오히려 예외적임을 알 수 있다. Allianz(2016)의 최근 보고서에 따르면, 전 세계 주요 대도시의 출산율이 대부분의 경우 국가 평균보다 오히려 더 높다. 밀라노, 런던, 암스테르담, 마드리의 출산율이 국가 평균보다 더 높고, 심지어 뉴욕의 출산율이 미국 전체 평균보다 더 높다. 대도시의 출산율이 국가 평균보다 더 낮은 경우에도 그 격차가 5% 이내인 경우가 거의 대부분인데, LA(-0.8%), 바르셀로나(-4.7%) 등이 그러한 경우이다. Allianz 보고서에서 분석된 41개 대도시 중 4개 도시(헬싱키(-16.6%), 파리(-16.7%), 더블린(-21.2%), 보스턴(-24.1%))의 출산율만 국가 평균보다 15% 정도 더 낮다.

〈표 V-1〉 세계 주요 대도시의 출산율

Country	National Adjusted Crude Birthrate	City Adjusted Crude Birthrate	City	Difference
Portugal	20.3	30.6	Lisbon	50.5%
Slovakia	22.9	30.1	Bratislava	31.3%
United Kingdom	30.6	35.9	Birmingham	17.4%
United States	30.9	36.1	Dallas	16.8%
Belgium	29.8	34.6	Brussels	16.1%
Norway	28.6	33.2	Oslo	16.0%
Poland	22.6	26.0	Warsaw	14.9%
Denmark	26.2	29.8	Copenhagen	13.6%
Sweden	30.2	34.2	Stockholm	13.2%
Germany	22.8	25.7	Frankfurt	12.6%
Italy	23.9	26.8	Milan	12.3%
Italy	23.9	26.3	Turin	10.4%
United Kingdom	30.6	33.0	Greater London	7.9%
Estonia	26.3	28.3	Tallinn	7.6%
Netherlands	26.8	28.6	Amsterdam	6.7%
Czech Republic	24.5	26.1	Prague	6.4%
Austria	22.1	23.4	Vienna	6.2%
Italy	23.9	25.2	Naples	5.8%
Latvia	24.3	25.5	Riga	5.3%
Spain	23.2	24.4	Madrid	5.2%
United States	30.9	32.5	New York	5.2%
Germany	22.8	23.9	Munich	4.9%
Germany	22.8	23.5	Cologne	3.0%
United States	30.9	31.7	Chicago	2.6%
Germany	22.8	23.1	Berlin	1.6%
Switzerland	25.8	26.1	Zurich	1.3%
United States	30.9	30.7	Los Angeles	-0.8%
Germany	22.8	22.4	Hamburg	-1.7%
Hungary	21.9	21.5	Budapest	-1.7%
Bulgaria	23.7	23.1	Sofia	-2.4%
Malta	22.5	21.8	Valletta	-3.3%
United Kingdom	30.6	29.5	Manchester	-3.6%
Slovenia	26.6	25.6	Ljubljana	-3.9%
Spain	23.2	22.1	Barcelona	-4.7%
United States	30.9	29.0	Washington	-6.1%
Romania	23.4	21.4	Bucharest	-8.9%
United Kingdom	30.6	27.1	Liverpool	-11.6%
Finland	29.6	24.7	Helsinki	-16.6%
France	34.0	28.3	Paris	-16.7%
Ireland	38.7	30.5	Dublin	-21.2%
United States	30.9	23.5	Boston	-24.1%

출처: Allianz, 2016. Bigger Cities, More Babies?, Project M, p. 6

[그림 V-3]에서 확인하였듯이 서울의 출산율과 한국 평균 출산율 간 격차는 무려 25% 정도가 되는데, 이는 한국 수도권 출산율이 전 세계적으로 매우 예외적으로 낮다는 것을 의미한다. 그런데, 한국의 출산율이 세계 최저 이면서, 동시에 서울의 출산율이 세계 대도시 중 세계 최저 수준이라는 점은 한국 출산율의 특징을 이해함에 있어서 매우 중요한 내용을 담고 있다. [그림 V-2] 및 [그림 V-3]에서 확인하였듯이, 한국의 대도시, 특히 수도권에는 지나치게 과밀하여 인구밀도가 매우 높은 지역이다. OECD 국가들의 수도권은 인구밀도가 한국처럼 심하지 않아서 삶의 질이 그다지 떨어지지 않는다는 점과 대비된다.⁵⁸⁾

한국의 지역별 출산율 분포에서 또 한 가지 주목할 만한 점은 국가 전체의 출산율 수준과 서울의 출산율 수준이 지난 15년간 0.05명 이상의 변동 폭을 보이지 않은 반면, 각 지역에 따라 출산율이 상당히 큰 폭의 변동 폭을 보여 왔다는 점이다. [그림 V-3]을 보면, 특히 부산과 대구는 '05년 최저 출산율 0.88명과 1.0명을 각각 기록한 이후 '15년 각각 1.14명과 1.22명을 기록하여 지난 10년 동안 각각 0.26명과 0.22명의 상승 폭을 보였다. 물론 이러한 결과가 나타난 중요한 이유는 부산과 대구의 '05년 출산율이 0.88명과 1.0명으로 전국 최저 수준을 기록하였기 때문이기도 한데, 이 지역과 서울이 다른 점은 현재의 추세가 향후에도 이어질 가능성이 있고, 특히 서울의 경우 '05년 출산율 0.92명이 '15년 1.0명으로 0.08명 상승하여 부산과 대구의 상승과 달리 전혀 상승할 기미를 보이지 않는다는 점이다. 실제로 '17년 8월 발표된 '16년 출산율 분포를 보면, 전국 평균 출산율이 '15년 1.24명에서 1.17명으로 약 0.07명 하락하였는데, 서울의 출산율이 0.94명으로 전년 대비 0.06명 하락한 반면 부산과 대구의 출산율은 각각 1.1명과 1.19명을 기록하여 전년 대비 각각 0.04명과 0.03명 하락하는 데 그쳤다. 또한 울산도 출산율 관점에서 주목할 만한 도시인데, '05년의 출산율 1.18명이 '15년 1.486명으로 무려 0.3명 이상 증가하였고 '16년 1.42명을 기록하여 전년 대비 0.6명 정도 하락

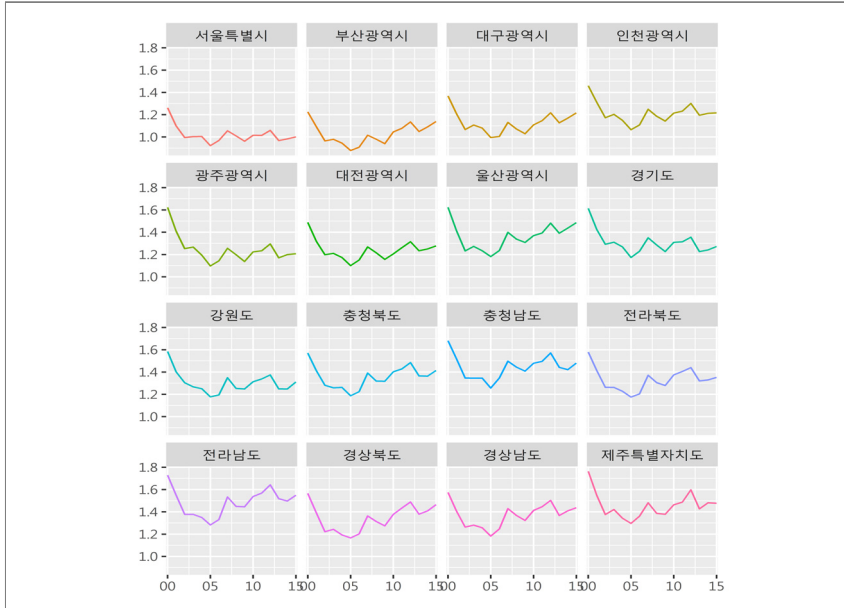
58) 물론 인도, 멕시코, 인도네시아 등 개도국의 경우 한국 정도는 아니지만 수도권 과밀화 현상이 상당히 심각한 수준이고, 홍콩, 싱가포르와 같은 도시국가의 경우에는 인구밀집 정도가 한국만큼 심각하다.

하였으나 여전히 전국 평균을 크게 웃도는 높은 수준을 유지하고 있다.

사실 '05년 이후의 출산율 증가 추세는 부산, 대구, 울산에서만 관찰되는 것이 대부분의 도 지역(충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등)에서도 관찰되는 현상이다. 다만, 예외적으로 수도권에 위치한 경기도의 경우 '05년 출산율 1.17명이 '15년 1.27명으로 약 0.1명 정도만 상승하였고 '16년 1.194명을 기록하여 서울과 함께 초저출산 지역이면서 출산율 상승의 기미도 거의 보이지 않는 지역이다. 또한 수도권에 위치한 인천의 경우에도 '05년 출산율 1.065명이 '15년 1.216명으로 약 0.15명 상승하였으나 '16년 1.144명으로 다시 하락하여 서울, 경기도와 함께 출산율이 매우 낮은 지역이다.

결론적으로 한국의 출산율이 매우 낮고 변동성 역시 낮은 원인은 수도권 지역의 출산율 문제와 맞닿아 있다는 점이 지금까지 저출산·고령사회위원회의 「저출산·고령사회기본계획」이 간과하고 있는 매우 중요한 한국 출산율의 특징이라 할 수 있다.

[그림 V-3] 광역별 출산율 추이(2000~2015년)



자료: 통계청(<http://kosis.kr/>), 「인구동향조사」, (검색일자: 2017. 11. 27.)

한편 각 지역별로 변동 폭이 상당히 다른 출산율 추이를 보면, 부산, 대구, 울산 등의 출산율이 왜 '05년 이후 국가 평균보다 훨씬 더 크게 증가하였는가에 대해 의문이 든다. 물론 이에 대한 답으로 '05년의 출산율이 지나치게 낮다는 점을 먼저 들 수는 있지만, 이미 언급한 바와 같이 그럼에도 불구하고 이러한 현상은 수도권 지역과 차별되는 것이고, 특히 울산시의 경우 대도시임에도 불구하고 '05년 출산율(1.18)이 전국 평균(1.076)보다 더 높았다는 점을 주목할 만하다. 광역별로 차별화되는 출산율의 내용을 엄밀하게 파악하기 위해서는 출산에 영향을 미칠 수 있는 설명변수를 바탕으로 회귀분석을 수행하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 실증분석을 수행하기 전에 부산, 대구, 울산 등이 지방자치단체로서 상당히 적극적으로 출산율 제고 정책을 수행하고 그 결과에 따라 전국의 평균적 출산율에는 잘 관찰되지 않는 변동 폭을 이 지역에서 관찰할 수 있음을 주목할 필요가 있다.

아시아투데이의 보도('11. 02. 24)⁵⁹⁾에 따르면 부산시는 '06년부터 저출산 대책 업무 전담팀을 구성하여 적극적인 출산장려정책을 시행하였고, '10년을 '초저출산사회 극복 원년의 해'로 선포하여 '아이 낳고 키우기 좋은 부산'을 위해 타 시도와 차별화된 획기적인 시책을 개발 추진하였다고 한다. 또한 '11년의 보도에 따르면, 부산은 '15년까지 점진적으로 출산율을 회복해 '30년 전국 평균 수준의 출산율 달성을 목표로 삼고 있다. 대구의 경우도 흥미로운데, 영남일보의 보도('15. 04. 07)⁶⁰⁾에 따르면 불임 대책·컬러풀 장려금 등 5년간의 특화 지원책 효과로 인해 '15년에 전국 평균 출산율은 하락하였지만, 대구의 출산율은 증가하였다고 한다. 또한 동 보도에 따르면 “대구시는 '15년 초 전국 지자체 중 처음으로 출산장려 태스크포스(TF)를 구성하고 인구증가 방안, 불임 대책 마련에 사활을 걸고 있다”고 알려져 있다. 울산의 경우도 분권의 다양성이 창출해 낸 상당히 흥미로운 사례이다. 오마이뉴스

59) 아시아투데이, 「부산시, 출생아수 및 합계출산율 증가율 전국 최고」, 2011. 2. 24., (<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=452876>, 검색일자: 2017. 9. 19)

60) 영남일보, 「“인구가 도시경쟁력” 대구시 지자체 첫 출산장려TF 가동」, 2015. 4. 7., (<http://m.yeongnam.com/jsp/view.jsp?nkey=20150309.010030719260001>, 검색일자: 2017. 9. 19)

의 보도⁶¹⁾(16. 08. 26)에 따르면, 울산시의 출산율이 월등히 높은 이유가 “출산장려를 위한 다양하고 차별화된 정책을 추진하였기 때문”으로 되어 있다. 예를 들어 TV, 버스광고 등 다양한 매체의 홍보, 둘째자녀 30만원, 셋째자녀 이상 100만원의 출산장려금(울주군은 첫째자녀 10만원, 둘째자녀 120만원, 셋째자녀 이상 240만원), 셋째자녀 이상 출산 가정에 상·하수도요금 감면, 둘째자녀 이상 가정에는 다자녀 사랑카드 통한 할인, 출산용품 지원 사업, 다자녀와 함께하는 사랑나눔 장터 운영, 달인 아빠를 찾아라, 미혼남녀 미팅페스티벌, 영아반(0~2세반) 보육교사 처우 개선, 영영아반(0세반) 아이돌봄 파견사업 등을 울산시가 자체적으로 시행하고 있다. 울산의 경우 현대중공업, 포스코 등 국내 최대의 기업이 위치한 지역이기 때문에 지역소득이 매우 높고, 따라서 저출산에 대응하는 예산지출이 상당히 다양하고 규모가 커서 전국에서 평균 이상의 높은 출산율을 기록하는 이유가 될 수 있다. 그러나 절대적 규모 측면에서 울산시의 저출산 대응 자체사업 규모가 아주 큰 것은 아닌데, 울산시는 '15년 기준 지방세를 1조 7,603억원을 거두었고, 저출산 자체사업 예산으로 약 1,462억원(8.3%)을 지출하였다. 부산시의 경우도 저출산 대응 예산 지출이 '15년 기준 6.7%로 출산관련 예산이 비교적 높은 지역이다. '05년 이후 광역시 중에서 출산율 추이가 거의 변동이 없는 지역인 광주광역시의 경우를 보면, 1조 4,284억원의 지방세 중 저출산 자체사업 예산으로 약 427억원(3.0%)을 지출하여 저출산 대응 정책이 상당히 소극적인 지역임을 알 수 있다. 그런데 출산율 변동 폭이 큰 대구시의 경우에는 저출산 대응 예산 지출이 2.2%로 광주처럼 그 비중이 그다지 높은 편이 아니다. 결론적으로 한국의 지자체별 출산율은 지역별로 상당히 차이가 나고, 그 내용도 다양한데, 출산율에 영향을 미치는 설명변수에 바탕을 둔 회귀분석을 수행하여 그 이유를 좀 더 구조적으로 파악할 필요가 있다.

61) 오마이뉴스, 「울산의 출산율이 월등히 높은 이유는?」, 2016. 8. 26.,
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002238734, 검색
 일자: 2017. 9. 19.)

라. 출산율과 인구밀도 간의 실증분석(광역지자체)

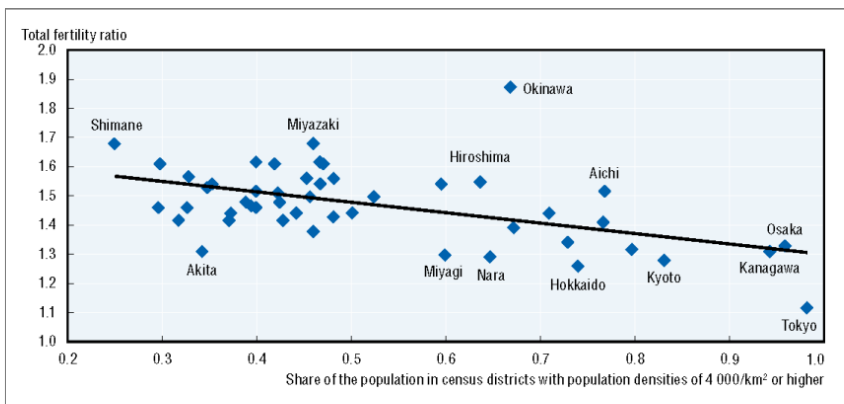
(1) 기존 연구

저출산에 대한 국내 연구 중 대표적인 연구는 2000년대 중반 저출산고령 사회위원회가 출범함에 따라 약 20여명의 연구진이 투입되어 수행된 한국보건사회연구원(2005)의 『저출산 원인 및 종합대책 연구』를 들 수 있다. 동 연구는 저출산 원인을 사회환경적 요인, 개인의 가치관 등에 따른 인구학적 요인을 바탕으로 저출산의 원인을 분석하였는데, 결혼 결정 요인, 첫 번째 자녀 출산 이유, 두 번째 자녀 출산 이유, 자녀 양육비, 주거비, 취업 기혼 여성의 노동시장 여건 등이 설명변수로 사용되었다. 동 연구는 출산율을 제고하는 정책 방안으로서 교육단계 정책과제, 취업·결혼 준비 단계, 임신·출산 단계 등으로 구분하여 제시하고 있다. 출산에 대한 연구는 이밖에도 많이 있는데, 최준욱·송헌재(2012)에서는 출산장려금의 효과와 보육정책(소득공제 vs 직접지출)의 소득계층 간 재분배 효과가 분석되었다. 서상록(2009)의 연구는 출산율에 경제·사회적 요인보다 인구·가치관적 요인이 더 영향력이 있음을 보였다. 동 연구는 각 지역의 인구구조와 사회문화적 환경이 다르기 때문에 각 지역별 합계출산율의 설명변수가 다르고, 따라서 각 지역에 알맞은 출산율 제고 정책을 수립하는 것이 필요하다는 시사점을 제시하고 있다. 오창섭·최성혁(2012)은 혼인율 하락과 초혼연령 상승이 주요 저출산 원인이므로 이를 결정하는 경제적 요인들을 분석하였다.

한국의 저출산 현상에 대한 국내연구가 많이 있지만, [그림 V-4]에서 관찰되는 대도시의 인구밀집에 따른 저출산 가능성을 분석한 연구는 거의 전무한 것으로 보여진다. 외국 연구의 경우를 보면 본 연구와 비슷한 맥락에서 인구밀도와 출산율의 관계를 분석한 연구를 찾을 수 있는데, Lutz et al.(2001), Lutz et al.(2006) 등은 지구상의 인구가 지속적으로 증가할 수 없다는 관점에서 인구밀도와 저출산 간의 관계를 분석하였다. 특히 Lutz et al.(2006)는 145개 국가의 패널 자료를 바탕으로 각국의 인구밀도와 출산율 간에 역의 관계가 있음을 보였다. OECD(2016)의 일본 지역정책 보고서 역

시 본고에서 분석하는 지역별 인구밀도와 출산율 간 관계를 언급하고 있다. 특히 본 보고서가 보여주는 일본 광역자치체의 인구밀도와 출산율과의 관계(그림 V-4)는 일본에서도 한국의 경우와 마찬가지로 양 변수 간 역관계가 존재할 가능성이 있음을 보여주고 있다. 또한 Kondo(2016)의 연구는 미시 자료를 바탕으로 거주지의 인구밀도가 저출산에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 보였다.

[그림 V-4] 일본의 대도시 인구밀도와 출산율 간 관계



출처: OECD, OECD Territorial Review: Japan, 2016, p. 151.

본고에서는 광역 단위별 출산율 차이를 각 지역의 인구밀도, 토지가액 등 경제사회적 변수와 지방정부의 특성변수를 바탕으로 분석할 것인바, 비록 인구밀도와 출산율 간의 단순비교를 OECD(2016)가 보여주고 있지만, 한 국가 내에서 각 지방정부별 저출산의 원인을 지역별 인구밀도 변수 등을 바탕으로 설명한 실증분석 연구는 국내외적으로 처음 시도되는 것이다.

(2) 데이터

본고에서 분석하고자 하는 실증분석은 각 광역별 출산율을 각 광역의 주요 경제, 사회, 재정 변수로 설명하는 것인데, 출산율에 영향을 미친다고 판단되는 변수들은 다음과 같은 것들이다.

- 인구밀도(명/km²): [그림 V-2]에서 확인할 수 있듯이 각 광역의 인구밀도는 한국의 출산율에 가장 중요한 영향을 미치는 변수이다.
- 토지가액(1인당, 조원): 이미 논의한 바와 같이 우리나라 수도권의 가장 중요한 특징은 인구밀도가 높을 뿐만 아니라, 동 지역의 공공부문에 의한 자본화로 인하여 토지비용과 주거비용이 매우 높다는 점이다. 따라서 각 지역의 출산율에 영향을 미치는 주거비용을 나타내는 변수로서 1인당 토지가액이 사용되었다.
- 지역소득(1인당, 천만원): 한 지역에 주민의 출산 결정에 영향을 미치고, 또한 거주 여부에 영향을 미치는 가장 중요한 경제 변수는 임금이라 할 수 있다. 따라서 각 지역의 소득수준을 나타내는 변수로서 1인당 지역소득이 사용되었다.
- 지방세(1인당, 백만원): 이론적으로 주민이 특정 지방정부를 거주지로 선택할 때 이에 영향을 미치는 변수는 그 지방정부가 부과하는 지방세 수준이다. 그러나 한국의 경우 지방세 부담을 국가(국회)가 결정하기 때문에 주민들이 각 지역을 선택할 때 의식적으로 고려하는 변수는 아니다. 그럼에도 불구하고 지자체 단위의 회귀분석에서 지자체의 대표적 재정변수로서 지방세가 고려될 필요도 있기 때문에 1인당 지방세를 설명변수로 사용한다. 다만, 회귀모형에서 동 변수의 계수를 해석할 때에는 주의를 요하는데, 우리나라의 경우에는 동 변수가 주민들의 재정 부담을 표현하는 것이 아니라, 거주하는 지방자치단체의 재정력을 표현하는 것이다. 따라서 1인당 지방세 변수는 1인당 토지가액 변수와 매우 유사한 특징을 보이게 될 것이다.
- 젊은 세대의 인구 비중(%): 이론적으로 젊은 세대(20대, 30대)가 많이 거주할수록 그 지역의 출산율이 증가할 것이므로 동 변수를 설명변수로 사용한다. 다만, 젊은 세대의 비중이 지역간 큰 차이가 없을 뿐 아니라, 다른 개인적 특성이 통제되지 않았으므로 광역지자체 출산율에 대한 설명 변수로서의 신뢰성이 높은 것은 아니라는 점을 미리 인식할 필요가 있다. 이상에서 열거된 통계자료들은 모두 2000년부터 2015년까지 통계청

(KOSIS) 및 e-나라지표에서 획득할 수 있고, 이하의 회귀분석은 최근 탄생한 세종시를 제외한 16개 광역지자체를 대상으로 '16년 패널자료를 바탕으로 수행되었다.

(3) 회귀모형

설명변수들은 20-30대 비중 변수를 제외하고는 모두 로그값을 취했는데, [그림 V-5] 및 [그림 V-6]에서 확인할 수 있듯이, 광역별 경제, 재정 변수는 서울, 경기 등의 규모가 압도적으로 커서 편포(skewed distribution)의 특징을 보이고, 로그값을 취하는 경우 대부분 정규분포의 모습을 보이기 때문이다. 회귀분석은 모두 4개의 모형을 바탕으로 이루어졌는데, 사용된 추정모형은 다음과 같다.

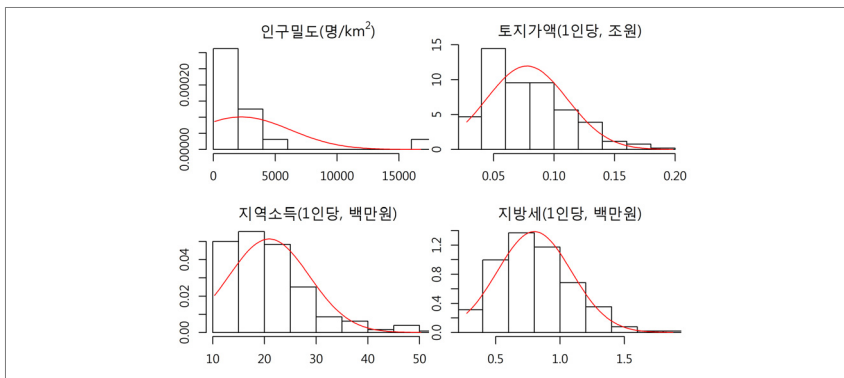
$$\text{출산율} = f(\text{인구밀도}) \quad (\text{모형 1})$$

$$\text{출산율} = f(\text{인구밀도}, \text{1인당 토지가액}, \text{1인당 지역소득}) \quad (\text{모형 2})$$

$$\text{출산율} = f(\text{인구밀도}, \text{1인당 토지가액}, \text{1인당 지역소득}, \text{1인당 지방세}) \quad (\text{모형 3})$$

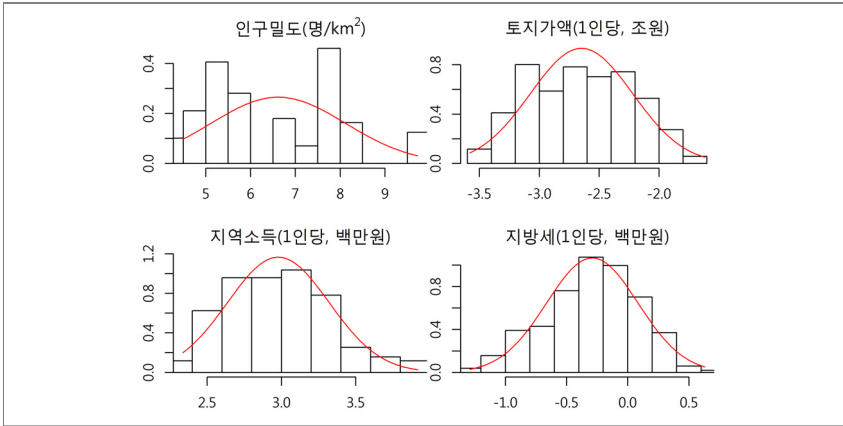
$$\text{출산율} = f(\text{인구밀도}, \text{1인당 토지가액}, \text{1인당 지역소득}, \text{1인당 지방세}, \text{젊은 계층 비중}) \quad (\text{모형 4})$$

[그림 V-5] 설명변수의 분포



자료: 통계청(<http://kosis.kr/>), 「인구동향조사」, 「국가자산통계」, 「지역소득」 및 「지방세 통계」. (검색일자: 2017. 10. 2.)

[그림 V-6] 설명변수의 분포(로그값 취한 경우)



출처: 통계청(<http://kosis.kr/>), 「인구동향조사」, 「국가자산통계」, 「지역소득」 및 「지방세 통계」, (검색일자: 2017. 10. 2.)

패널 데이터를 바탕으로 회귀모형을 추정하기 때문에 pooled OLS, 고정효과(fixed effects) 모형, 임의효과(random effects) 모형이 모두 고려되었는데, Hausman 검정이 모든 모형에서 임의효과 모형(귀무가설)을 기각하지 않았다. 이는 각 광역별 출산율에 대한 설명변수로서 인구밀도, 토지가액(1인당) 등을 포함시킬 경우 각 광역의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity) 문제가 거의 사라진다는 것을 의미하는데, 이는 한국의 광역별 인구밀도와 출산율 간 관계가 워낙 크기 때문에 직관적으로도 예상할 수 있는 결과이다. 참고로 pooled OLS 모형과 고정효과 모형의 결과를 살펴보면 pooled OLS 모형의 추정값과 임의효과 모형의 추정값은 상당히 유사하고, 고정효과 모형의 계수 추정치는 이론적 예측과 전혀 맞지 않는다는 점을 확인할 수 있다.

(4) 추정결과

〈표 V-2〉에 추정결과가 나타나 있는데, 모든 모형에서 인구밀도의 설명력이 단연 높을 뿐만 아니라 계수값 역시 크다는 점을 확인할 수 있다. 또한 우리나라의 지방자치 특성상 지방세가 각 지자체의 재정력을 나타내는 토지가액과 비슷한 성격을 지니므로 이론적으로 가장 선호되는 모형 (2) 경우,

주거비용(토지가액) 변수 역시 통계적으로 유의하고 계수값 역시 상당히 크다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 V-2〉 광역별 출산율 회귀분석 결과

	모형 (1)	모형 (2)	모형 (3)	모형 (4)
인구밀도	-0.075*** (0.013)	-0.080*** (0.013)	-0.073*** (0.014)	-0.060*** (0.017)
토지가액		-0.081* (0.043)	-0.033 (0.048)	-0.045 (0.049)
지역소득(1인당)		0.087 (0.057)	0.219*** (0.078)	0.182** (0.086)
지방세(1인당)			-0.160** (0.064)	-0.171*** (0.065)
인구비중(20~30대)				-0.008 (0.006)
Constant	1.783*** (0.088)	1.341*** (0.272)	0.984*** (0.309)	1.214*** (0.370)
Observations	256	256	256	256
R ²	0.115	0.127	0.141	0.138
Adjusted R ²	0.111	0.117	0.127	0.121
F Statistic	32.887*** (df = 1; 254)	12.233*** (df = 3; 252)	10.278*** (df = 4; 251)	8.016*** (df = 5; 250)

주: *p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

출처: 통계청(<http://kosis.kr/>), 「인구동향조사」, 「국가자산통계」, 「지역소득」 및 「지방세 통계」, (검색일자: 2017. 10. 2)

(5) 회귀분석의 시사점

이상에서 수행된 출산율과 인구밀도 간 관계에 대한 회귀분석의 내용을 요약하면 다음과 같다. 우선 기재부, 복지부, 저출산·고령사회위원회 등이 2000년대 초반부터 지금까지 수립 및 시행해 온 저출산 대응 정책은 저출산과 관련된 매우 다양한 정책들을 포함하고 있지만, 저출산의 지역간 변동 폭, 특히 인구의 50%가 거주하는 수도권 지역의 심각한 저출산 문제를 인식하지 못하고 있다. 향후 포용적 성장 관점에서 매우 중요한 저출산 대응 정책을 수립할 때에는 3차 기본계획에 나타나 있는 바와 같이 20~30년을 내다보는 장기적 계획이 필요하고 이러한 계획에는 한국의 비효율적으로 비대한 수도권의 규모를 완화하는 조치, 즉 균형발전 전략이 반드시 반영되어야 한다.

특히 한국의 수도권에 중앙정부가 부여한 순재정편익으로 인하여 지난 50여 년간 인구와 자본의 유입이 진행되었고, 그 결과 전 세계에서 가장 비대하고, 또한 생산성도 떨어지는 지역이면서, 재정잉여의 자본화로 인한 주거 비용이 매우 높은 곳임이 인식되어야 한다. 예를 들어, 현재 논의되고 있는 국세의 지방세 이양과 같은 조치는 수도권에 관련 재원의 거의 70%를 무의식으로 배정하는 조치로서 현재 한국이 안고 있는 수도권 문제를 더 고착화시키고, 저출산 문제의 해결도 그만큼 어려워질 것이다.

2. 일자리 정책과 경제지리적 특성(노동시장 여건)

가. 지역별 최저임금 논의의 배경

본고에서는 최저임금제, 특히 지역별 최저임금제의 도입 필요성이 존재하는지 검토하고 있다. 지역별 최저임금제를 검토하게 된 배경에는 크게 두 가지 논의가 자리한다. 첫 번째는, 최저임금제도와 포용적 성장 간의 관계이다. 최저임금제는 그 자체로도 포용적 성장 및 소득주도 성장 담론의 하나로 제시되곤 한다.⁽⁶²⁾ 미국 뉴욕시의 경우, “임금수준이 괜찮은 직업을 제공하며, 시민들이 존엄성과 안전감을 지니고 살 수 있는 기회를 제공”하려는 목적으로 #OneNYC 전략을 제시한 바 있고,⁽⁶³⁾ 이러한 전략에는 교육, 정부 서비스 등을 포함하여 최저임금 수준을 인상하는 방안이 제시되어 있다.⁽⁶⁴⁾

(62) 포용적 성장과 소득주도 성장 담론의 경우에 모두 최저임금제 정책이 언급되고 있기에, 굳이 그 두 개의 성장이론을 여기에서는 구분하지 않는다.

(63) “The #OneNYC strategy is identified as ‘the plan for a strong and just city,’ aiming to make New York City an ‘inclusive, equitable economy that offers well-paying jobs and opportunities for all New Yorkers to live with dignity and security’(JRF, https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/files-research/international_cities_newyork.pdf, 검색일자: 2017. 12. 18.)

(64) “The plan’s more specific goals include lifting New Yorkers out of poverty (800,000 by 2025), promoting pre-kindergarten education for all, delivering a ten-year affordable housing plan, better integrating social and government services delivery (and reorganising the workforce development system), raising the minimum wage, promoting criminal justice and reducing traffic fatalities to zero.” (JRF, https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/files-research/international_cities_newyork.pdf, 검색일자: 2017. 12. 18.)

Basu and Yusuke(2013)에서는 적절한 조정기제와 함께, 최저임금제도가 노동수요에 큰 영향을 미치지 않고도, 근로자의 소득수준 및 근로자들의 향후 근로 가능성을 높일 것이라는 예측을 제시한 바 있다.⁶⁵⁾ 이러한 맥락에서 포용적 성장을 위한 정책 방향을 검토할 때 최저임금제를 고려하는 것은 자연스러워 보인다.

두 번째 논의는 2017년 출범한 정부의 우리나라 최저임금제 인상공약과 관련이 있다. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」에서는 ‘차별 없는 좋은 일터 만들기’ 일환으로 임금격차를 해소하기 위해 2020년까지 최저임금 1만원을 실현하고, 소상공인 등에 대한 부담 완화 방안을 고려할 것임을 제시하고 있다. 그 일환으로 지난 2017년 8월 4일에는 2018년 적용 최저임금을 2017년 6,479원에 비해 1,060원(16.3%) 인상된 7,530원으로 최종 고시하였다.⁶⁶⁾ 2020년까지 1만원으로 최저임금을 인상하려면 2019년, 2020년 기간에도 15%가량 최저임금이 상승되어야 하며 단기간 3년 연속 이와 같이 높은 최저임금 인상률을 적용한 경우는 사례를 찾아보기 힘들다.

이러한 최저임금 인상 방안을 둘러싼 여러 우려 중의 하나는 지역간 차이를 고려하지 않고 동일한 최저임금을 전국단위로 인상할 때 최저임금 인상의 긍정적 효과보다 최저임금의 부정적 효과가 더 클 수 있다는 점이다. 이는 포용적 성장의 조건이라 할 수 있는 정책의 정합성 측면과도 깊은 관련성이 있다. 최저임금제도가 포용적 성장 측면의 긍정적인 효과를 내포한다면, 그 실질적인 효과를 위해서 혹은 그 효과를 보다 극대화하기 위해서는 정책적 정합성을 꾀할 필요가 있기 때문이다.

본 관(款)에서는 최저임금제도의 지리적 이질성을 반영하기 위한 한 가지 방안으로 지역별 최저임금제를 검토하고자 한다. 물론, 현재와 같은 동률의

65) “In sum, a minimum wage policy, if carefully designed and implemented with supportive adjustment policies by governments, could be a powerful macroeconomic and labour market policy instrument to increase incomes for workers, boost domestic effective demand and help narrow the income/earning gap. Moreover, it forces firms to improve production efficiency and hence contributes to economy-wide productivity growth and increases firms’ competitiveness.”(Basu and Yusuke, 2013, p. 4)

66) 최저임금위원회(<http://www.minimumwage.go.kr/>, 검색일자: 2017. 12. 15.)

최저임금제하에서 급격한 최저임금 인상이 지역간 경제격차나 지역내 노동 시장에 미치는 영향을 파악하기 어려운 것처럼, 지역별 최저임금제도가 동물의 최저임금제도에 비해 어떠한 차등적 효과를 낼 것인지는 분명하지 않다. 그러므로 지역별 최저임금제나 동물의 최저임금제, 어느 한 쪽만이 포용적 성장 정책이라고 주장하고 그에 대한 근거를 찾는 것이 본 관의 주요 목표가 결코 아님을 밝힌다. 대신, 2020년까지 최저임금을 1만원으로 높이고자 했을 때, 지역별 최저임금제를 단기간이나마 도입함으로써 최저임금의 긍정적 효과는 유지한 채, 부정적 효과를 최소화할 수 있는 가능성이 있는지, 그리고 지역별 최저임금제를 도입할 때의 유의사항 등을 검토하고자 한다.

나. 우리나라 최저임금제 연혁과 현황

우리나라는 1953년 「근로기준법」⁶⁷⁾을 제정하여 제32조에서 최저임금제의 실시를 위한 법적 기반을 마련하였으나,⁶⁸⁾ 경제적 상황을 이유로 최저임금제를 실시되지 않았다가, 이후 저임금 근로자들의 일정 수준을 보장하기 위해서 1986년 12월 31일 「최저임금법」⁶⁹⁾을 제정·공포하고 1988년 1월 1일부터 시행하였다.⁷⁰⁾

「최저임금법」 제1조에서는 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다’고 명시하고 있다.⁷¹⁾ 「최저임금법」은 직계가족에 의해 운영되는 사업체 고용자나 가사 사용자에게는 해당되지

67) 국가법령정보센터(<http://law.go.kr>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

68) 헌법 제32조제1항에서는 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다”고 명시하고 있다.

69) 국가법령정보센터(<http://law.go.kr>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

70) 최저임금위원회(<http://www.minimumwage.go.kr/>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

71) 여기에서 “근로자”, “사용자”, “임금”은 「근로기준법」 제2조에 따른 것으로, 근로자란 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를, 사용자란 사업주, 사업 경영 담당자, 혹은 사업주를 위하여 행위하는 자를 말하며, 임금이란 근로의 대가로 지불된 임금, 봉급, 그 밖의 일체의 금품을 의미한다.

않으며, 이를 제외한 근로자를 사용하는 모든 사업이나 사업장에게 적용된다(동법 제3조).

최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하되 사업별로 구분하여 정할 수 있다(동법 제4조). 최저임금액은 시간, 일, 주, 월 단위로 정하지만, 최저임금액 자체는 시간급으로 표시하는 것이 원칙이다(동법 제5조제1항).

최저임금은 매년 8월 5일까지 결정해야 하며, 최저임금위원회의 심의 요청, 위원회 심의, 의결된 최저임금안의 결정과 같은 일련의 과정을 거쳐서 확정된다(「최저임금법」 제8조제1항). 「최저임금법」 제4장에서는 최저임금위원회의 설치, 기능, 구성 등에 대한 가이드라인을 제시하고 있고, 동법 제23조에서는 고용노동부장관이 근로자의 생계비와 임금실태를 매년 조사해야 함을 명시하고 있다.

구체적인 최저임금 심의 및 결정과정은 [그림 V-7]에서 제시되어 있다. 고용노동부 장관이 매년 3월 31일 최저임금 심의를 요청하면 최저임금위원회에서는 전원회의를 상정하고 심의 기초자료를 검토하고 외부 의견을 청취하며, 이후 ‘생계비전문위원회’와 ‘임금수준전문위원회’에서 최저임금 인상 수준에 대해 논의하게 된다. 전원회의 심의 및 의결을 하여 최저임금안을 고용노동부장관에게 6월 29일까지 제출해야 한다.

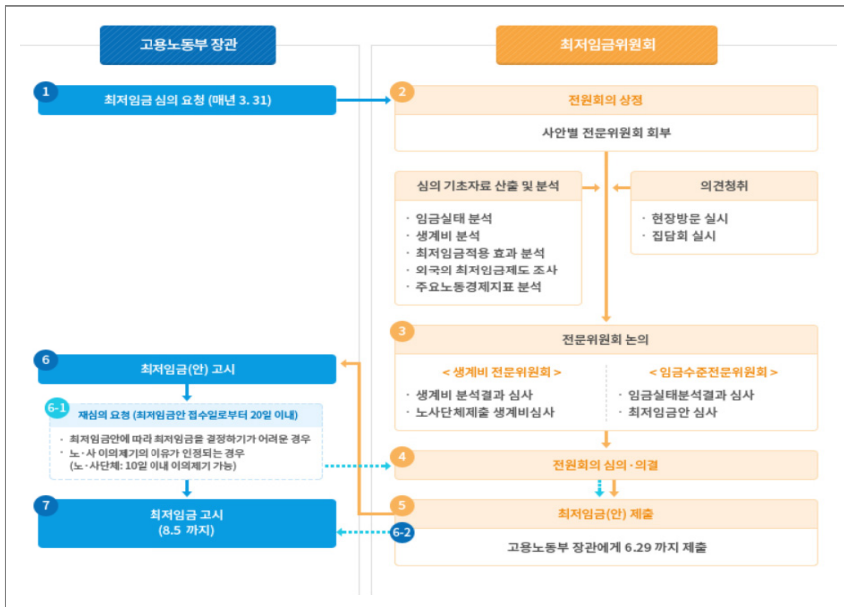
고용노동부장관은 심의 및 제출된 최저임금안을 받아들이거나 아니면 20일내 반대이유를 밝혀 재심의를 요청할 수 있다(동법 제8조제3항). 늦어도 8월 5일까지는 최저임금이 고시되어야 하며, 최종 결정된 최저임금은 다음 연도 1월 1일부터 효력이 발생하여, 사업 종류별로 임금 교섭 시기를 고려하여 사업별 최저임금 효력 발생 시기를 따로 정할 수도 있다(동법 제10조). 최저임금액보다 더 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 낮춘 경우 「최저임금법」 제28조에 따라 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하게 된다.

[그림 V-8]에서는 우리나라 최저임금액 현황을 보여주고 있는데, 먼저 [그림 V-8 (1)]에서는 최저임금(시간급)과 인상률의 2009~2017년 기간 동안의 추

이를 파악할 수 있다. 2009년 최저임금은 4,000원, 2017년 최저임금은 6,470원으로 금액 측면에서는 60% 이상 증가하였다. 최저임금 인상률은 2009년 4.9%, 2010년 2.8%로 무척 낮은 편이었고, 2011~2013년에는 5.1~6.1% 인상률을 기록하였고, 2014년 이후부터는 7% 이상의 인상률을 보였다.

한편, [그림 V-8 (2)]에서는 2004년~2017년 기간 동안의 최저임금의 영향률을 보여주고 있다. 최저임금 영향률은 “새로이 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율(예측치)”이며, 영향률은 ‘대상근로자수÷적용대상임금근로자수×100’으로 계산한다.⁷²⁾ 2004년 영향률은 7.6%에서 2008년 13.8%로 꾸준히 증가하다가, 2009년~2015년까지는 영향률이 13.1~15.9% 구간에서 증가, 감소하는 패턴을 반복하다가, 2016년 18.2%, 2017년 17.4%로 큰 폭으로 증가하였다.

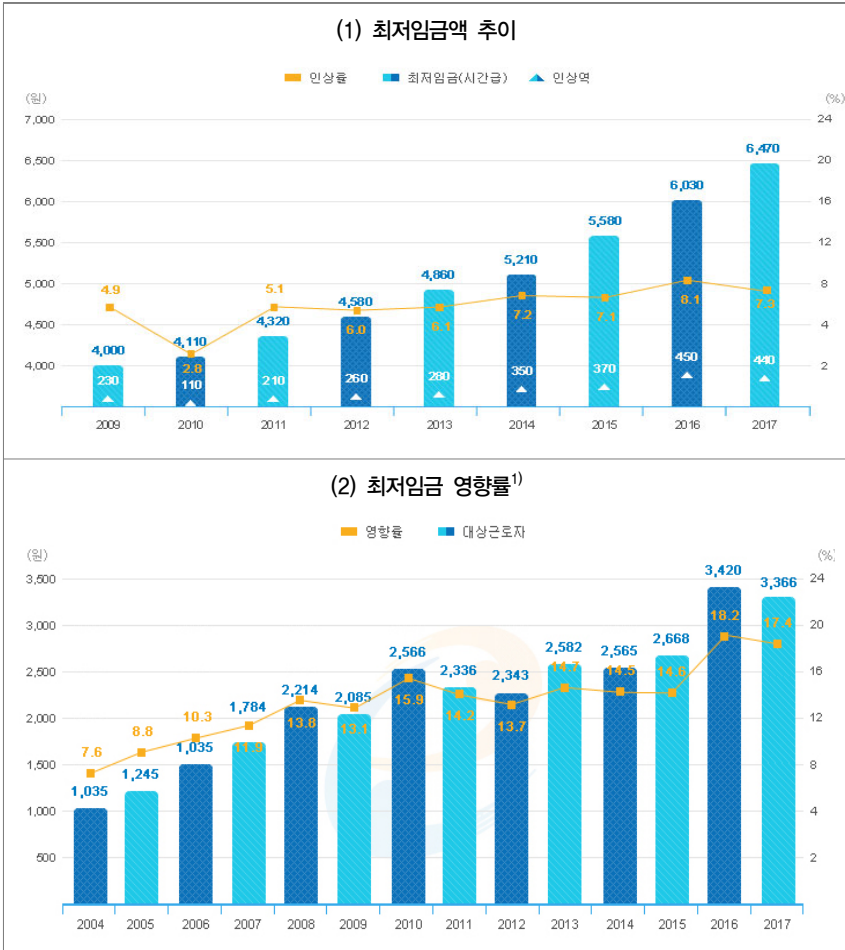
[그림 V-7] 최저임금 심의 및 결정과정



출처: 최저임금위원회, ‘심의결정과정 흐름도’ 그림 인용
(<http://www.minimumwage.go.kr/info/infoProc01.jsp>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

72) 최저임금위원회, ‘최저임금영향률’ 그림 관련 각주 인용
(<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statEffect.jsp>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

[그림 V-8] 최저임금액 현황



주: 1) t 년도의 최저임금제 '영향률'이란 t 년도에 적용되는 최저임금으로 인해 $t-1$ 년도에 예측한 최저임금 영향률이라고 할 수 있음

출처: (1) 최저임금위원회, '최저임금액 현황' 그림 인용(<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

(2) 최저임금위원회, '최저임금영향률' 그림 인용(<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statEffect.jsp> 검색일자: 2017. 10. 24.)

이상의 우리나라 최저임금제도를 검토해보면, 지역별 최저임금제 관련 법령은 존재하지 않았으며, 그렇기에 최저임금 심의 시 필요한 최저임금 미만을·영향률, 생계비와 임금실태 통계도 지역 단위로 수집되지 않은 등 최저

임금제도 관련 주요 논의대상에서 배제되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 2015년에 일시적으로 최저임금위원회 차원에서 지역별 최저임금제가 논의되기 시작했으나 결실을 맺지 못하고 최근 국회에서 미약하나마 관련 논의를 이어나가고 있다(오상봉, 2017, p.26). 좀 더 구체적으로는, 최저임금위원회에서는 최저임금 관련 제도적 현안들에 대한 개선방안을 논의하기 위해 2015년 10월에 제도개선위원회를 구성하였고,⁷³⁾ 노사가 제출한 중장기 과제를 5개 분야 16개 의제로 정리하였다. 이때 업종별·지역별 최저임금제도 도입이 경영계 측의 요구로 제안된 바 있으나(〈표 V-3〉참고), 이에 대해 최저임금위원회 내부에서 합의에 이르지 못하고, 국회에서도 뚜렷한 합의를 도출하지 못하고 있는 실정이다.

〈표 V-3〉 2015년 제도개선위원회에서 선정한 의제

5개 분야	16개 의제	
	노동계	경영계
1. 최저임금위원회 구성과 운영	① 최저임금위원회의 독립성 보장과 공익위원 노·사 단체 추천 ② 최저임금위원회 역할 강화	① 최저임금 위원수 및 적용주기 조정 ② 최저임금위원회 예산 및 조직 확대
2. 최저임금 결정기준과 결정방식	③ 합리적인 최저임금 결정 시스템 구축 ④ 생계비 통계의 공신력 확보	③ 최저임금 결정방식 개편
3. 최저임금 산입범위		④ 최저임금 산입범위 확대 ⑤ 택시 최저임금 산입범위 재정비 및 지역별 택시 최저임금 산출
4. 최저임금의 종류		⑥ 업종별·지역별 최저임금제도 도입 ⑦ 직능별·연령대별 최저임금 차등화 ⑧ 수습근로자, 감시단속근로자 감액규정 재검토

73) e고용노동뉴스, 「최저임금위원회, 제도개선위원회 발족」,
(<http://news.moel.go.kr/newshome/mtnmain.php?sid=&stext=&mtnkey=articleview&mk ey=scatelist&mkey2=25&aid=6057&bpage=99>, 검색일자: 2017. 10. 24.)

〈표 V-3〉의 계속

5개 분야	16개 의제	
	노동계	경영계
5. 최저임금법 준수 및 실효성 확보	⑤ 최저임금 미준수 사업장 근로감독 및 위반 제재 강화 ⑥ 15시간 미만 근로자 주휴수당 제도 도입 ⑦ 공공부문의 선도적 준수대책 제시 ⑧ 대기업 원하청 불공정 거래와 납 품단가 후려치기 근절방안 마련 및 최저임금 인상분 자동연동 적 용으로 입찰계약제도 개편	

출처: e고용노동뉴스, 「최저임금위원회, 제도개선위원회 발족」,
(<http://news.moel.go.kr/newshome/minmain.php?sid=&stext=&minkey=articleview&mkey=scalist&mkey2=25&aid=6057&bpage=2>, 검색일자 2017.10.24.)

다. 최저임금제 해외사례

(1) 최저임금 수준과 인상률 국제 비교

최저임금의 수준과 인상률을 해외국가별로 비교해보고자 한다. OECD, Stat의 자료를 토대로 [그림 V-9]에서는 국가별 명목최저임금, 실질최저임금, 중위임금격차 수준 및 변화율을 계산한 결과를 그래프로 보여주고 있다. 먼저 [그림 V-9 (1)]은 2005년 대비 명목최저임금의 수준(막대그래프), 2005~2015년간의 명목최저임금 상승률(곡선, 우측좌표)을 보여준다. 26개의 비교국들 사이에서 2005년 명목최저임금을 100으로 두었을 때 가장 큰 폭으로 상승한 상위 5개국은 터키(260)와, 라티비아(316), 에스토니아(226), 리투아니아(197)와 같은 북유럽 국가들이다. 반대로 명목최저임금의 상승 순위 하위 5개국은 그리스(101), 아일랜드(116), 네덜란드(118), 일본(120), 프랑스(122)이다. 미국(140), 이스라엘(136), 포르투갈(134), 호주(135), 캐나다(146)는 중간순위 국가군에 속하며, 한국(176)은 중상위에 해당한다.

[그림 V-9 (2)]에서는 미국 2015년 USD로 계산한 2005년, 2015년의 각국의 실질최저임금과 이 기간 동안의 임금변화율을 보여주고 있다. 2015년 실질최저임금이 큰 순서대로 정렬하였다. 26개 비교국 중에서 11개국(42.30%)이 10년 동안 10% 이하의 실질최저임금 성장률을 보였고, 9개국(24.6%)이

20% 이하의 성장률을, 나머지 6개국(23%)은 38~160%의 성장률을 보였다. 한국의 2005년 연간 실질최저임금은 2015년 미국달러 구매력평가지수(2015 USD PPPs)로 계산할 때 \$9,755이었는데, 2015년 실질최저임금은 \$13,493으로 38% 상승하여, 실질임금 상승률이 높은 국가에 해당한다.

전반적으로 실질최저임금이 2005년 기준 높았던 국가들은 2015년 실질최저임금이 소폭으로 상승하는 경향을 보여서, 2005년, 2015년 각 연도의 실질최저임금 기준의 국가간 순위가 그대로이거나 변경되어도 한 순위만 변경되는 것으로 나타난다. 예외가 되는 국가가 그리스, 체코, 폴란드, 그리고 우리나라이다. 그리스와 체코는 실질 최저임금 상승률이 가장 낮아 2005, 2015년 기간 각각 10위 → 16위, 19위 → 22위로 순위가 떨어진 반면, 폴란드와 우리나라는 실질최저임금이 크게 상승하여 동 기간 순위가 각각 16위 → 13위, 21위 → 17위로 상승하였다.

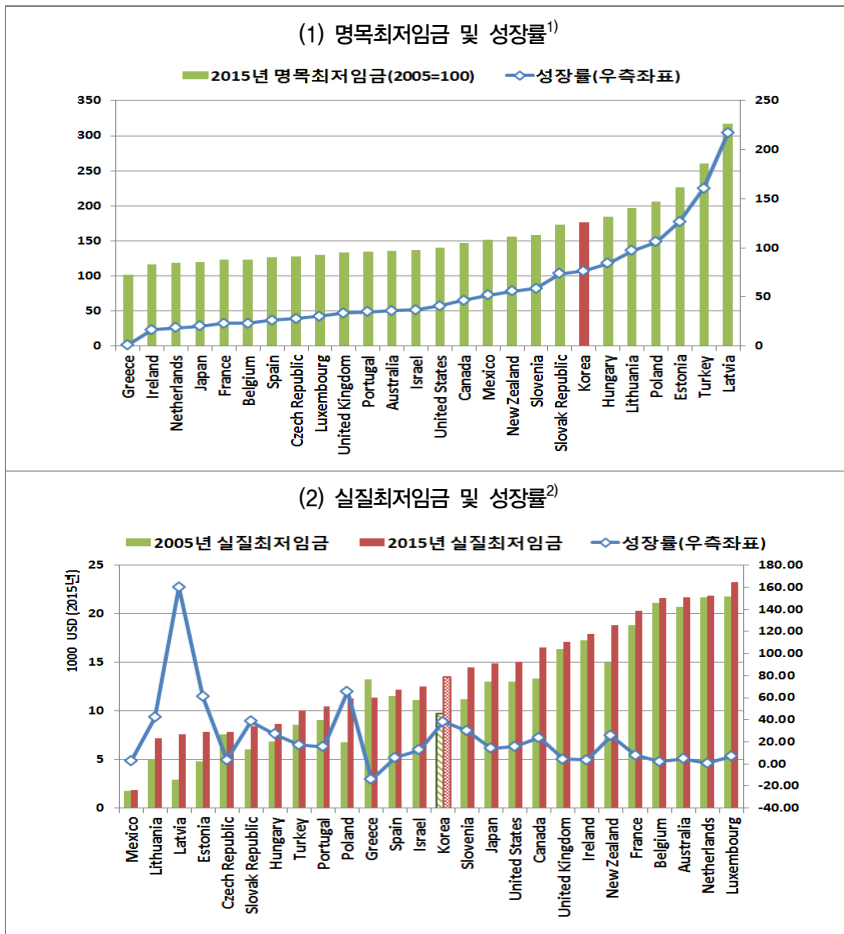
마지막으로 [그림 V-9 (3)]은 중위임금 대비 최저임금이 차지하는 비율의 2005년, 2015년의 값과, 두 기간 동안의 변화율을 보여준다. 그래프는 최저-중위 임금격차가 2005년에 비해 2015년에 크게 증가한 국가일수록 그래프의 우측에 가깝도록 배열하였다. 조사된 26개국 중에서 8개국(아일랜드, 호주, 터키, 체코, 벨기에, 멕시코, 네덜란드, 스페인)을 제외한 모든 국가에서 최저-중위 2015년 임금격차가 2005년에 비해 증가하였다. 중위 임금 대비 최저임금 수준이 가장 큰 폭으로 상승한 국가는 우리나라로 해당 기간 32.4% 증가하였다.⁷⁴⁾ 라트비아(30.0%), 포르투갈(21.7%), 폴란드(21.4%)가 그다음으로 중위임금 대비 최저임금 성장률이 높게 나타났다.

이상의 내용을 토대로 우리나라의 최저임금의 수준을 간략하게 평가하면 다음과 같다. 먼저 조사된 총 25개국 해외국가 사례와 비교할 때 2005년, 2015년 기간 동안의 우리나라의 명목최저임금은 상대적으로 큰 폭으로 증가(26개국 중 7위)하였다. 물가 상승률을 고려한 경우에도 우리나라는 높은 실질최저임금 상승률(26개국 6위)을 보이며, 그 결과 우리나라의 실질최저임

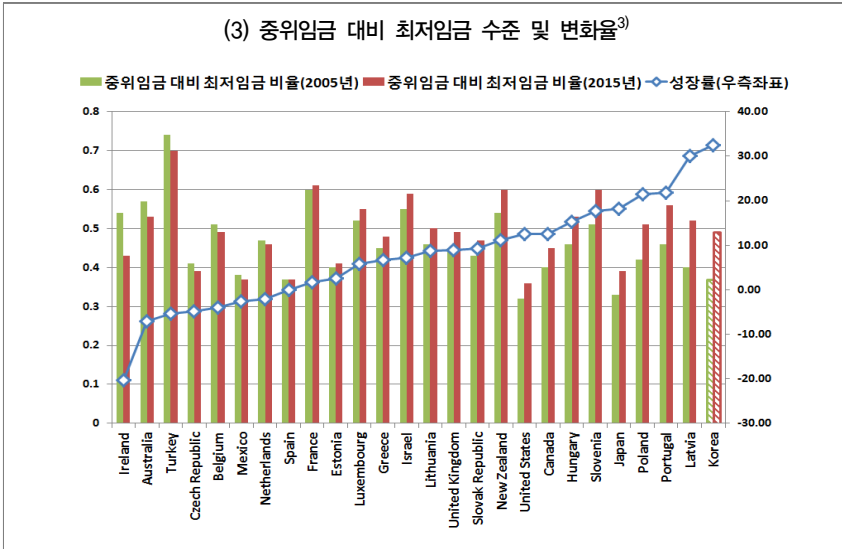
74) [그림 V-9(3)]에서 중위임금 대비 최저임금의 비율은 이 수치가 1에 가까울수록 최저임금이 중위임금 수준까지 증가했다고 해석할 수 있다.

금은 비교 대상국 26개국의 중하위권(16위)이었다가 중위권(13위)로 상승하게 된다. 이러한 실질 및 명목 최저임금 상승은 중위임금 대비 최저임금 비율을 큰 폭으로 높이는 데에도 일정 부분 기여했다고 할 수 있다. 그러나, 제도적 조치로 인해 인상되는 최저임금에 비해 시장에 의해서 주로 변동될 것으로 기대되는 중위임금의 상승률이 분석기간 내 크게 증가하지 않았을 가능성도 있어 우리나라의 중위임금 대비 최저임금이 큰 폭으로 상승한 이유에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

[그림 V-9] 명목, 실질최저임금 및 중위임금간 격차: 2005년, 2015년 국제비교



[그림 V-9]의 계속



주: 1) 2015년 (연간)명목최저임금은 2005년의 값을 100으로 두었을 때의 상대적인 값으로 계산
 2) (연간)실질최저임금은 2015년 미국 USD 기준으로 계산된 값이다.

출처: (1) OECD.Stat(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MW_CURJP, 검색일자: 2017. 12. 21.)
 (2) OECD.Stat(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW>, 검색일자: 2017. 12. 21.)
 (3) OECD.Stat(<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>, 검색일자: 2017. 12. 21.)

(2) 지역별 최저임금제 시행 국가

Naj(2013)에서는 세계 각국의 노동 환경을 조사하면서 최저임금제도 같이 검토하였는데, 여기에는 최저임금의 적용단위에 대한 조사도 포함되어 있다. <표 V-4>에서는 전 세계 144개국을 △최저임금이 전국적으로 동일한 국가, △산업이나 직업별⁷⁵⁾로 다른 최저임금을 적용하되 그 수준이 전국적으로 동일한 국가, △지역별로 다른 최저임금 시행하는 국가, △산업이나 직업별로 다른 최저임금을 적용하되 그 수준이 지역별로 다른 국가들로 구분하였다. 먼저, 전국단위의 동일한 최저임금을 적용하는 국가가 전체의 49.62%(144개국 중 67개국)에 이른다. 그러나 여기에는 미국과 같이 연방국가로서 주마다 서로 다른 최저임금을 공표하는 것을 허용하는 국가들도 포함하기에 실

75) 본문(Naj, 2013, p.63)의 “by sector and occupations”을 ‘산업과 직업별로’라고 해석하였다.

제로 전국단위 최저임금 제도를 시행하는 국가는 이보다 더 적을 것으로 예상할 수 있다.

〈표 V-4〉 국가별 최저임금 시행단위 구분

지리적 구분	전국		지역별	
	전국 동일 최저임금 ¹⁾	전국 (산업/직업별) 최저임금 ²⁾	지역별 최저임금 ³⁾	지역별 (산업/직업별) 최저임금 ⁴⁾
아프리카 (Africa)	16	26	-	3
아시아 태평양 (Asia and the Pacific)	12	9	3	1
유럽 및 구소련 지역 (Europe and CIS)	23	12	-	1
미국, 중남미, 카리브해 지역 (Americas and Caribbean)	12	19	1	-
중동 (Middle East)	4	2	-	-
총계	67	68	4	5
	135		9	

주: 1) 전국적으로 동일한 최저임금을 적용하는 경우, 2) 산업이나 직업별로 다른 최저임금을 적용하되, 그 수준이 전국적으로 동일한 경우, 3) 지역별로 다른 최저임금을 시행하는 경우, 4) 산업이나 직업별로 다른 최저임금을 적용하되, 그 수준이 지역별로 다른 경우

출처: Naj(2013) p.60 〈Table 10〉 참고하여 저자 작성

Naj(2013)에 따르면 지역별 최저임금은 그리 일반적이지 않은 것으로 나타난다. 〈표 V-4〉에는 관련 내용이 정리되어 있는데, 144개국 중에서 6.25%에 해당하는 국가들만이 지역별 최저임금제를 시행하고 있다. 구체적으로는 케냐(Kenya), 말리(Mali), 나미비아(Namibia), 중국(China), 인도네시아(Indonesia), 일본(Japan), 필리핀(Philippines), 캐나다(Canada), 스위스(Switzerland)가 이에 포함된다. 지리상으로 구분하면, 지역별 최저임금제 시행 비율이 아시아 태평양 지역이 16%로, 다른 지역(아프리카 지역 7%, 유럽 및 구소련 지역 3%, 미국, 중남미, 카리브해 지역 3%, 중동지역 0%)에 비해 현저히 높다.

지역 단위가 아닌 산업이나 직업별로 차등하는 경우가 더 일반적인 것으

로 보인다. 조사된 144개국 중에서 50.69%에 해당하는 74개 국가에서 산업이나 직업별로 최저임금 적용수준을 달리하고 있다. 산업별, 직업별 차등적 최저임금제를 시행하는 국가의 비율은 아프리카 지역에서 64%로 가장 높았고, 그다음으로는 미국, 중남미, 카리브해 지역(59%), 아시아, 태평양 지역(40%), 유럽, 구소련 지역(36%), 중동 지역(33%) 순으로 관련 비율이 높았다.

이상에서 반드시 지역단위는 아니더라도 최저임금 수준을 차등적용하고 있는 국가가 상당히 많고, 지역단위 최저임금은 그보다는 일반적이지는 않다는 것을 알 수 있다.⁷⁶⁾ 국가별로 왜 서로 다른 최저임금 단위를 적용하는지를 파악하기 위해서는 인구밀도, 지역 간 경제 격차, 문화, 역사, 지리적 규모, 정치상황 등을 고려해야 하지만, 이 부분은 본 연구의 범위를 넘어서는 주제이므로 깊이 다루지 않기로 한다. 대신, 연방국가가 아니면서도 지역별 최저임금제를 시행하고 있는 일본의 경우를 보다 깊이 있게 검토하고자 한다.

(3) 일본의 지역별 최저임금제 소개

가) 일본의 지역 최저임금제 발생과정⁷⁷⁾

일본에서는 1947년 「근로기준법」이 제정되었고, 이때 「최저임금법」 관련 조항(제28조-제31조)이 포함되었다. 구체적으로 행정관청은 필요에 따라 최저임금을 정할 수 있고(제28조), 최저임금에 관한 사항을 심의하기 위한 기구로 중앙임금위원회와 지방임금위원회를 둘 것(제29조), 행정관청이 이들 임금위원회의 조사와 의견을 먼저 얻은 후 최저임금을 결정할 것(제30조), 몇 가지 예외적인 경우를 제외하고는 최저임금을 준수할 것(제31조)의 내용을 명시하고 있다.⁷⁸⁾

76) 2012년 자료 이후에 업데이트된 자료를 찾기 어려웠다. 2017년 현재 최저임금 적용 방식은 국가별로 시간에 따라 변화할 수 있을 것이다.

77) 이승렬·박찬임(2009) pp. 6~18의 내용을 요약 및 재구성하였다.

78) 장애 있는 근로자, 소정 노동시장에 이르지 않는 시간의 노동을 행한 경우 등이 예외에 해당한다.

그러나 1947년 당시에 현실에서 최저임금이 적용된 것은 아니었다. 최저 임금제에 대한 구체적인 기본방침을 포함하는 「최저임금법」은 12년이 지난 1959년에서야 제정되었다. 이러한 「최저임금법」이 제정되기까지는 노동조합의 「최저임금법」 검토 요구를 시작으로 공노사 간의 조율, 논의 과정이 자리했다. 1949년에 임금심의회 설치 관련 비용이 정부예산에 반영되었고, 1950년 7월 임금심의회가 설치, 동년도 11월에 첫 번째 심의회가 개최되었다. 이를 시작으로 최저임금 논의가 1955년에 보다 진전되었다. 1955년 설치된 노동문제 간담회에서는 정부에 의견서를 제출하고, 정부가 이를 의견서를 받아들이는 답신을 작성하게 된다. 최저임금법안은 이때 작성된 정부 답신의 연장선상이라고 볼 수 있다.

답신개요를 살펴보면 <표 V-5>와 같다. 표에서 알 수 있듯이, 업종, 직종, 지역별 등, 전국적으로 일률적인 최저임금이 아닌 업종, 직종, 지역별로 차이를 두는 최저임금이 「최저임금법」 제정 초기부터 제시되었음을 알 수 있다.

<표 V-5> 1957년 12월 18일 최저임금제에 대한 답신 개요

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 최저임금은 업종, 직종이나 지역별로 결정할 것. 2. 최저임금은 다음의 4가지 방식에 의할 것. <ol style="list-style-type: none"> 가. 업자간 협정을 최저임금으로서 결정하는 방식 나. 업자간 협정에 의한 최저임금을 확장·적용하는 방식 다. 노동협약의 최저임금에 관한 결정을 확장하고, 최저임금으로서 결정하는 방식 라. 위의 각호에 의하여 최저임금을 결정하기가 곤란하거나 부적당한 경우 행정 관청이 최저 임금심의회 의견 듣고 최저임금을 결정하는 방식 3. 최저임금심의회는 중앙과 지방에 두고, 위원은 노·사·공익 각 동수로 하며, 동 심의회에는 필요에 따라 업종별·직종별 전문심의회를 둘 것. 4. 감독기구의 정비·충실을 도모하고, 본 법의 위반을 방지하며, 유효한 실시를 확보할 것. |
|---|

자료: 이승렬·박찬임(2009) p.3 <표 II-1-3> 인용

답신에서 제시된 틀을 반영하여 1959년에 제정된 「최저임금법」에서는 특히 네 가지 최저임금 수준 결정방식이 제시되었는데, 구체적으로는 △업자간 협정에 기초한 최저임금(법 제9조), △업자간 협정에 기초한 지역 최저임

금(법 제10조), △노동협약에 기초한 지역 최저임금(법 제11조), △최저임금 심의회 조사심의회에 기초한 최저임금(법 제16조)이다.⁷⁹⁾

이렇게 제정된 「최저임금법」으로 인해 1959년 말 기준 10만명의 근로자가 최저임금 적용대상자가 되었으며 1964년에는 최저임금 적용자 수가 290만명 수준에 이르렀다. 5년 동안 29배 이상 적용 대상자 수가 급격히 늘어난 셈이다. 이렇듯 최저임금이 점차 보편화되어 가는 과정에서도 지속적으로 「최저임금법」에 대한 개정요구가 존재하였는데 관련 쟁점은 크게 다음의 네 가지이다. 첫째, 업종, 직종, 지역별로 최저임금이 차별화되다 보니 저임금 근로자들의 격차를 고정화할 우려가 존재한다. 둘째, 최저임금 수준이 높지 않아 이로 인한 임금 상승의 효과가 크지 않을 수 있다. 셋째, 업자간 협정은 사용자들의 일방적인 의견이어서 노동자들의 의견이 배제될 수 있다. 넷째, 일부 업종이나 직종에만 적용되어 보편적이지 않다.

이러한 쟁점사항에 대한 노사정 간에 지속적으로 논의가 이루어졌고, 몇 가지 개선방향이 제시된다. 먼저, 업종, 직종, 지역별로 차이가 크게 나는 것을 방지하기 일본 노동성에서는 1963년 9월 최저임금 대상업종을 선정하고, 최저임금액의 목표치를 업종 및 지역별로 설정할 것을 중앙최저임금심의회에 요청하였다. 이에 따라 중앙최저임금심의회는 임금 수준이 높은 순서로, 지역의 경우 갑-을-병이라는 세 지역으로 구분하고, 업종의 경우는 A, B 업종으로 구분하여, 총 6개 구분에 따른 최저임금 목표치를 상정하게 된다. 이렇듯 지역과 업종 간에 여전히 최저임금을 차등화할 것을 제안하지만, 중앙최저임금심의회에서 최저임금 격차의 범주에 대한 가이드라인을 제공함으로써 그 격차가 일정 수준보다 벌어지는 것을 방지하는 것이라고 생각할 수 있다.

또한, 이때 중앙최저임금심의회는 최저임금 목표치 산정을 위하여, 기초가 되는 업종 현황 및 주변 상황에 대해 매년 1회 조사하고 개정의 필요성을 검토하게 되었는데, 이는 실질적인 임금상승 효과를 낼 수 있는 최저

79) <표 V-3>에서 살펴본 답신에서는 업종, 직종, 지역별 최저임금이 평면적으로 제시된 반면, 실제로 제정된 「최저임금법」에는 업종, 직종보다는 지역별 차등화에 초점이 맞춰지고 있음을 확인할 수 있다.

임금 수준을 상정하기 위한 노력의 일환으로 판단할 수 있다. 이와 유사한 맥락에서 1973년 석유파동 이후부터는 최저임금을 소비자물가에 연동하도록 「최저임금법」 개정이 이루어지기도 했다.

업자 간 협정에 의한 최저임금 결정 방식은 ILO 제26호 조약(최저임금제도 실시에 관한 조약)에 명시된 ‘노사평등참여의 원칙’을 위배한다는 의견이 노동자 측에서 제기되었고, 정부와 사용자가 이를 검토하면서 결국에는 1967년 5월 13일 관련조항이 폐지되기에 이른다. 이로써, 최저임금 결정방식은 노동협약에 기초한 지역 최저임금이나 최저임금심의회 조사 심의에 기초한 최저임금이라는 두 가지 방식만이 유효하게 되었다.

마지막으로 최저임금의 적용대상 역시 점차 확대되어 갔다. 1971년 노동성에서는 ‘최저임금 연차추진계획’에서 1971년부터 향후 5년간 최저임금 대상자에게 모두 최저임금이 적용되도록 하기 위해 산업별, 직업별, 지역별 최저임금을 활용하고, 일반 임금수준 동향에 따라 그 변화분을 최저임금에도 반영할 것을 제의하였다. 이에 따라, 심의회 방식에 따른 최저임금 결정방식이 확대되는 한편 지역별 최저임금 설정 제도가 모든 현에 구축됨에 따라 지역별 최저임금제도가 전국적으로 완성되었다.

나) 현재 일본 최저임금제⁸⁰⁾

현재 일본의 최저임금제를 살펴본다. 일본의 최저임금은 지역별 최저임금과 특정 최저임금으로 구분되는데, 지역별 최저임금은 사용자, 근로자에 보편적으로 적용되는 반면, 특정 최저임금은 특정 산업의 기간적 근로자 및 사용자를 대상으로 적용된다. 장애 등의 이유로 근로능력이 현저히 낮은 근로자에 대해서는 최저임금제를 적용하지 않았다가, 2008년 7월 감액특례제도를 도입하여 보통수준보다 더 낮은 최저임금을 적용하도록 조치하였다. 최저임금 적용대상이 되는 임금이란 실제로 지급되는 임금에서 결혼수당 등 임시적 임금, 상여금, 시간외 할증임금, 휴일할증임금, 심야할증임금, 가족수당, 통근수당 등이 제외된 나머지 금액으로 정의된다.

80) 김명중(2016) pp. 62~72의 내용을 요약 및 재구성하였다.

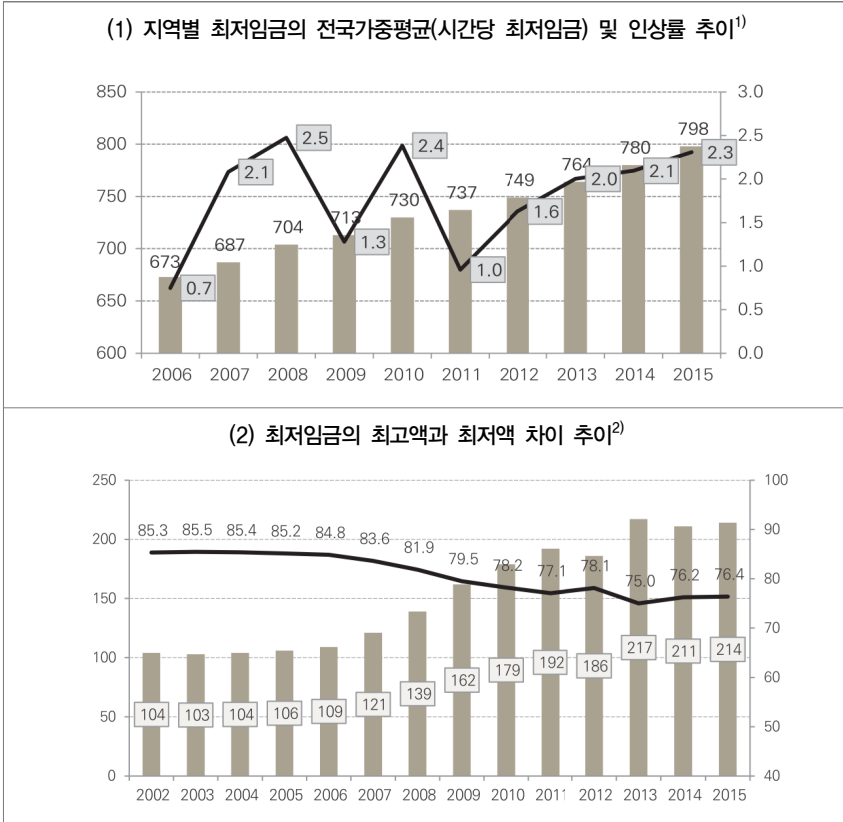
최저임금의 결정원칙으로 3원칙이 존재한다. 먼저, 근로자가 생활을 하기 위해 필요한 비용, 즉 근로자 생계비를 고려하여야 한다. 이는 직관적으로는 쉽게 그 필요성을 이해할 수 있는 원칙이지만 실질적으로 생계비를 계산하는 과정에서는 현실적인 수준의 생계비를 산정하는 것이 쉽지는 않다. 예를 들어, 교통비 등을 포함해야 하는가, 가구단위 아니면 개인단위로 산정을 해야 하는가의 등의 문제가 존재한다. 둘째, 해당 지역의 동종 내지 유사 사업에 종사하는 근로자의 임금수준을 참고해야 한다. 이는 지역별 최저임금 결정시 일정 지역 내의 사업장에서의 사용자와 근로자 대부분에 적용되는 근로협약이 기준이 되어야 한다는 「최저임금법」 제11조의 내용과 연관성이 있다. 셋째, 통상 사업의 임금지불능력을 고려하여야 한다. 이는 정상 운영 중인 사업체로부터 기대할 수 있는 임금 경비의 부담능력을 고려해야 한다는 것으로, 이를 파악하기 위해 예를 들어 부가가치액, 경상이익 등의 자료가 활용되고 있다.

최저임금 결정과정은 다음과 같다. 최저임금심의회의 심의에 근거하여 지역별 최저임금과 특정 최저임금 수준을 결정하는데, 이때 최저임금심의회는 중앙최저임금심의회와 지방최저임금심의회로 구분된다. 지역별 최저임금의 경우 전 지역을 A, B, C, D 4개의 등급으로 구분하는데, 중앙최저임금심의회에서 등급별 인상금액을 지방최저임금심의회에 제시하고, 지방최저임금심의회에서는 이를 참고하여 최종 결정하게 된다. 도도부현의 등급은 5년마다 변경된다. 한편, 특정 최저임금은 각 지역의 특정 산업별로 설정되며, 지역별 최저임금보다 높은 수준의 최저임금이 필요하다고 판단되는(일부 근로자를 제외한) 기간적 근로자에 대해 적용된다. 참고로, 2013년 4월 12일 기준 일본에서 설정된 242건의 최저임금 중에서 1건만이 특정 최저임금으로서, 특정 최저임금이 설정되는 경우가 드물다는 것을 알 수 있다.

2006~2015년 기간 일본의 지역별 최저임금의 전국 가중평균을 그림으로 나타내면 [그림 V-10 (1)]과 같다. 막대 그래프는 지역별 최저임금의 전국가중평균(엔)을 나타내며, 곡선은 전년 대비 전국가중평균의 인상률(%)을 나타낸다. 해당 기간 최저임금 인상률의 최솟값은 0.7%, 최댓값은 2.5%이며,

2011년 이후부터 2015년까지 줄곧 최저임금 인상률이 증가하는 추세를 보이고 있다.

[그림 V-10] 일본의 최저임금 수준과 추이



주: 1) 막대그래프는 지역별 최저임금의 전국가중평균(엔), 곡선은 전년 대비 최저임금 인상률(%) 의미
 2) 막대그래프는 지역별 최저임금의 최고수준과 최저수준 간의 차이를 의미(엔), 곡선은 최고액 대비 최저액 비율(%)을 의미

출처: (1) 김명중(2016) p. 68 [그림 4] 인용
 (2) 김명중(2016) p. 69 [그림 5] 인용

[그림 V-10 (2)]에서는 일본의 지역별 최저임금의 최고액 대비 최저액 비율의 2002년부터 2015년까지의 수치를 보여주는데, 지속적으로 그 비율이 줄어들고 있음을 알 수 있다. 즉, 최고액과 최저액 간의 최저임금 격차가

2002년 104엔에서, 2015년 214엔으로 증가하고 있는 것이다. 그렇다면 지역별 최저임금은 지역간 최저임금 격차를 더 벌어지게 하는가? 이에 대한 답은 분명치 않다. 지역별 경제상황(근로자의 생계비, 사용자의 임금부담능력, 지역이나 업종별 전반적인 임금 수준 등)을 반영하여 지역별 최저임금을 정하기 때문에, (최저임금제도와 상관없이) 지역간 경제수준이 점차 벌어진 결과 최저임금의 지역별 격차가 벌어진 것일 수 있다. 한편, 최저임금제도가 지역별로 산정하도록 된 것 자체가 지역별 최저임금 격차 확대를 야기했을 수 있다. 예를 들어, 지방최저임금심의회에 의해 최저임금이 최종결정되는 상황에서, 만약 경제상황이 좋지 않은 지역에서는 최저임금 인상률을 일단 억제하는 사용자 위주의 정책을 펼칠 수 있고 이에 따라 최저임금이 높은 지역과의 격차가 벌어질 수도 있는 것이다.

다) 시사점

일본의 최저임금제를 살펴봄으로써 지역별 최저임금제 관련 쟁점을 정리하고 시사점을 이끌어내면 다음과 같다.

일본의 경우 지역별 최저임금제를 시행하게 된 정확한 이유는 분명하지 않다.⁸¹⁾ 그러나 지역별 최저임금 적용의 결과를 살펴보면, 지역별 최저임금제를 통해서 사용자들의 반발감을 다소 줄임으로써 최저임금의 보편적 적용

81) 이유를 굳이 찾아볼 때는 두 가지를 우선 고려할 수 있는데, 첫 번째는 일본의 지역별 최저임금이 “전시경제체계의 유지를 위하여 1939년 4월에 공포·시행된 ‘임금통제령’에서 임금동결의 목적으로 최저임금에 대한 규정이 책정”되었고, 이때 최저임금액이 “공장, 광산, 토건, 운수 등의 산업별로 지역별, 성별, 연령별로 결정”되었던 것과 연관지을 수 있다(이승렬·박찬임, 2009, p.6). 1946년 임금통제령이 폐지되었으나, 이때의 경제, 사회적으로 경험한 최저임금안은 1947년 노동기준법부터 시작하여 그 이후로부터 줄곧 기본적인 골격으로 제시되고, 자연스럽게 받아들여질 가능성이 있다.

두 번째는 지역단위 차원뿐만 아니라, 산업별이나 업종별로 최저임금을 차별화하려고 했던 것은 초기에 최저임금법이 사용자에 상대적으로 더 유리하도록 설계된 것과 관련이 있어 보인다. 최저임금을 인상하더라도, 그 인상 폭이 산업, 업종, 지역별로 차별화된다면 사용자들의 반발감을 상대적으로 덜할 수 있기 때문이다. 실제로 초기 일본의 최저임금제도는 사용자에게 더 유리한 방식으로 설계되었다고 할 수 있다. 앞서 언급한 ‘임금통제령’에서 ‘최저임금’이 근로자의 생계를 유지하기 위해서가 아니라 ‘통제’하기 위한 목적으로 제시되었고, 1949년에 제정된 최저임금법에서는 업자간 협정에 의한 최저임금 결정 방식을 법적으로 허용함으로써 당시 임금 상승률이 높았던 청년임금을 낮추기 위해 사용자 간 카르텔을 형성할 여지를 제공하였다.

을 용이하게 하고, 지역적 정합성을 고려할 수 있는 틀을 마련함으로써 최저임금이 실질적으로 적용될 수 있도록 하는 데 기여했던 것으로 보인다.⁸²⁾

하지만, 지역간 격차가 고착화될 수 있다는 점, 등급별로 지역별 최저임금 시행시 지역간 정합성을 잘 반영한다는 보장이 없다는 점 등은 지역별 최저임금제의 문제점으로 지적될 수 있다. 특히, 지역별 최저임금 최고액과 최저액 간의 차이가 지속적으로 확대되어 온 것이 지역별 최저임금제를 도입했기 때문인지에 대해서는 보다 심화된 연구가 필요할 것으로 보인다.

분명한 것은 지역별 최저임금을 시행하고자 할 때에는 우선적으로 지역 개별 단위에 대한 경제상황을 제대로 파악할 수 있는 전국단위의 일관된 통계조사가 구축되어야 하고, 이를 바탕으로 정부가 지역별로 적절한 최저임금 수준을 설정할 능력을 갖추어야 한다는 것이다.

지역별 최저임금제를 시행함에 따라 지역간 최저임금 격차가 확대되는 것을 방지하기 위해서 지역별 최저임금 차이를 점차 줄이는 방향으로 최저임금 인상액을 지역간에 조정하는 것도 고려할 만하다. 이를 위해서는, 지역별 최저임금 수준의 전개방향에 대한 장기적인 계획을 갖고 있는 중앙정부가 최저임금 인상 수준을 지역별로 제시하고, 관련 의사결정에 있어서 어느 정도의 권한을 갖추고 있어야 할 것이다.⁸³⁾

라. 최저임금 문헌검토 및 시사점

최저임금제도는 저임금 근로자의 임금 상승 및 임금불평등 감소를 위한 중요한 정책기제로 제시되었기에, 이에 대한 많은 연구가 진행되어 왔다. 최저임금제도 효과분석에서의 가장 중요한 쟁점은 최저임금이 인상될 때 저임금 고용이 줄어드는지에 대해서였는데, 1980년대까지는 최저임금으로 부(負)

82) 우종원(2016)의 <도표 3>에는 일본의 지역 등급별 미만율과 영향률이 제시되어 있는데 2005~2014년 기간을 통틀어 A, B, C, D 등급 지역에서의 최저임금 미만율이 2.1% 이하로 상당히 낮은 것을 알 수 있다.

83) 예를 들어, 우리나라와 같이 단기간 최저임금을 높이고, 그 결과 긍정적인 임금 상승효과를 상쇄할 만큼 부정적인 고용효과가 있을 것으로 예상된다면 지역별로 최저임금 인상을 3~5년간 차등적용하되, 장기적으로는 그 차이를 없애는 것을 고려할 수도 있다.

의 고용효과가 있다는 결론이 우세하였다. 그러나 최저임금이 부의 고용효과를 낳지 않는다는 문헌이 1990년 초반에 제시되었고, 그 이후로 최저임금의 고용효과에 대해서는 혼재된 결론이 공존해 왔다고 할 수 있다.⁸⁴⁾⁸⁵⁾

최저임금의 부(負)의 고용효과가 발견되지 않는다고 주장한 대표적인 문헌들로 Card(1992a, 1992b), Katz and Krueger(1992) 등이 존재한다.⁸⁶⁾ 연구자들은 최저임금 인상의 대상그룹에 집중하여 관련 대상자의 임금 및 관련 분야 고용효과를 파악하고자 하였다. Deere et al.(1995)의 경우도 1990, 1991년 급격하게 상승한 최저임금제도의 효과를 분석하였는데, 분석 대상의 구분방법에 따라서 고용이 줄어들거나, 고용수준에 거의 영향이 없는 것으로 나타나는 등 이질적인 고용효과가 존재함을 보여준다.

최저임금의 부정적 고용효과가 나타나지 않거나 긍정적 효과가 있다고 주장한 국내 문헌으로는 이병희(2008), 이시균(2007) 등의 논문이 있다. 이병희(2008)는 저임금 근로자의 고용 유지와 미취업자의 취업 유입 측면에서 최저임금의 고용효과를 분석하였다. 분석 결과, 직장 유지율, 취업 유입 측면에서 통계적으로 최저임금 인상의 유의미한 영향이 발견되지 않았음을 보였다. 이시균(2007)은 최저임금으로 인해 근로빈곤 탈출 확률이 높아진다는 결과를 제시한다. 반면, 최근 발표된 이정민·황승진(2016)은 2006~2014년 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 이용한 결과, “최저임금이 1% 상승하면 고용은 주당 44시간 일자리 수 기준으로 약 0.14% 감소”함을 보여, 최저임금의 부정적 효과를 보인 바 있다. 저자들은 여성, 고졸 이하, 청년층, 노

84) 한 메타 연구에 따르면, 최저임금제의 고용효과 60% 정도가 고용에 부정적인 효과가 있으나, 그 크기가 정책집행자들이 신경을 쓸 만큼 그리 큰 수치가 아니라고 주장한다(O'Higgins, 2017). 나아가 동 연구에서는 Card and Krueger(1995)의 메타연구 방법을 이용하여, 고용보호법이 강할수록 최저임금의 부정적인 고용효과가 상쇄된다는 결론을 도출한다.

85) 최저임금이 인상됨에 따라 부정적 효과가 있다는 결과로는 Brown et al.(1983), Neumark and Wascher(1992), Currie and Fallick(1996) 등이 있다. 국내 연구로는 남성일(2008), 김대일(2012)이 이에 해당된다.

86) Dickens et al.(1999)은 최저임금 인상으로 고용이 늘거나 줄어들 수 있음이 모두 가능하다는 것을 우선 이론적으로 보이고, 1975~1992년 영국 임금자료로 최저임금의 효과를 분석하였다. 저자들은 최저임금이 임금격차를 상당히 줄였으나, 고용에 부정적 영향을 미치지 않았음을 보였다.

년층, 경력기간이 짧은 근로자, 5~29인 사업체에서 이러한 부정적 효과가 크게 나타난다고 주장한다.

최저임금이 저임금 근로자들의 인적자본 수준도 높인다는 연구결과가 있다. Cubitt et al.(1999)은 2기에 발현될 결과를 예상하면서 1기에 인적, 물적 자본에 대한 투자를 결정하는 2기 일반균형 모형을 고려하였다. 2기에 최저임금이 높아지면, 1기에 결정되는 인적, 물적 자본 투자율이 모두 증가함을 보였고, 나아가 이때 2기에서의 노동수요를 줄이지 않는 최저임금 수준이 존재함을 보였다.

이상의 내용을 보면, 최저임금의 고용효과는 부정적, 긍정적이라고 단정하기는 어렵지만, 적용대상, 지역, 사업체 특성에 따라 그 효과가 달라질 수 있다는 데에는 이견이 존재하지 않을 것으로 보인다.

임금불평등 완화도 최저임금제도의 주요 목적 중의 하나이다. Dinardo et al.(1996), Fortain and Lemieux(1997), Koeniger et al.(2007)은 최저임금제도로 인해 임금불평등이 감소했음을 보였다. 한국의 경우 강병구·성효용(2009)이 최저임금제도의 분배효과를 근로장려세제와 비교분석하였다.

다양한 근로계약이 발전되면서 노동시장 이중구조를 최저임금 효과 분석 과정에서 고려하는 것도 중요할 것이다.⁸⁷⁾ 이와 관련한 쟁점들로는, 최저임금 인상으로 인한 고용효과와 임금 상승효과가 공식, 비공식부문 간에 차이가 존재하는지 등이 있다. Khamis(2013)에서는 개발도상국 노동시장 데이터 분석을 통해, 사회보험에 미가입되어 있는 비공식 근로자들의 임금이 사회보험 가입 근로자들의 임금에 비해 상승 폭이 크다면서, 사회보험과 최저임금제에 대한 비공식 노동시장에서의 준수율이 반드시 동일한 방향으로 이루어지지 않는다고 주장한다.

지역적 이질성을 고려한 최저임금 효과 연구로 김민성 외(2013)는 「한국노동패널조사」를 활용하여 도시규모가 적고 물가상승률이 높은 지역에서는 최저임금액 인상으로 24~34세 청년층의 고용 감소가 발생한다는 것을 보였다. 성재민(2014)은 최저임금제도에 영향을 받는 근로자의 특성을 분석하는

87) 비공식/공식 노동시장을 구분한 최저임금 분석 모형은 Welch(1974)에 의해 처음 제시되었다.

과정에서, 「지역별고용조사」 하반기 자료를 이용하여, 특별광역시/소도시/비도시별로 최저임금 이하 근로자들의 분포가 다르다는 것을 간략하게 언급하였다. 최저임금 이하 근로자의 절대규모만 고려하면 전국 최저임금 이하 근로자들의 9.6%만이 비도시에 분포하지만, 비도시 내의 임금근로자 중에서의 최저임금 이하 근로자 비중을 따지면 17.7%로, 전체 평균 11.2%에 비해 높다는 것을 보였다.

한편, 지역별 최저임금제 관련 국내 연구는 거의 전무한 실정이다. 2000년대 후반에 지역별 최저임금제 논의가 존재했지만, 그 이후에는 추가적인 후속연구는 거의 이루어지지 않았다. 최근에서야 최저임금을 2020년까지 10,000원으로 인상한다는 현 정부의 대선공약이 제시된 이후로 지역별 노동시장과 지역별 최저임금제에 대한 관심이 높아진 상황이다.

2000년대 후반에 지역별 최저임금제도를 명시적으로 언급한 논문이나 보고서로는 이승렬·박찬임(2009), 송위섭(2009)이 있다. 이승렬·박찬임(2009)에서는 일본의 최저임금제를 자세하게 소개하고, 이를 바탕으로 우리나라에 지역별 최저임금제 도입을 할 때에 고려해야 할 부분을 지적하였다. 저자들은 지역별, 산업별 최저임금제를 도입하기 위해서는 최저임금 심의를 위한 논의자료를 먼저 확보해야 한다고 강조한다. 일본의 경우 지역별로 작성된 자료를 특별한 가공 없이 최저임금 심의에 사용되고 있지만, 한국의 경우 통계청과 노동부가 작성한 통계자료를 전문가 집단이 가공을 하여 사용하고 있다는 것이다. 지역별 통계치를 작성할 목적으로 수집이 되지 않은 통계가 많기 때문에, 신뢰성 있는 정보를 얻기 위해서는 지역별 표본수를 조정해야 한다고 제안하였다. 또한 지역별로 최저생계수준이나 노동생산성, 임금 수준 등에서 편차가 크게 나는지 규명해야 한다고 제안한다.

지역별 노동시장이 어떻게 다른지 파악하기 위해서는 지역별 통계가 잘 구축되어야 함은 당연한 것이기 때문에 이승렬·박찬임(2009)의 제안사항은 상당히 중요한 부분이라 할 수 있다. 다만, 2008년 10월부터 현재까지 “지역 고용정책 수립에 필요한 시군단위 세분화된 고용구조와 현황을 파악할 수 있는 기본통계를 생산 제공”이라는 조사목적을 표방한 「지역별고용조사」가

구 자료가 구축되어 저자들의 연구시기인 2009년에 비해 현재는 지역별 최저임금제 논의를 위한 자료는 상당히 발전한 것으로 판단된다.

2000년대 후반 연구 중 하나로서, 송위섭(2009)도 우리나라 최저임금제도의 성과와 개선방안을 논의하면서, △최저임금의 수준에 대한 노사간의 합의문제, △최저임금 결정체계 개선문제, △최저임금 산입범위 조정문제, △수습근로자의 최저임금 감액기간·적용기간 연장문제 등의 쟁점과 함께, 지역별 최저임금제 도입 문제도 언급한 바 있다. 저자는 “지역노동시장 간에 차이가 크지 않고 불필요한 정치적 지역차별 논란을 야기할 수 있기에 신중하게 검토”해야 한다고 하나, 지역노동시장 차이가 크지 않은 것에 대한 구체적인 통계치는 제공하지 않았다.

최근 지역별로 최저임금 현황이나 지역별 최저임금제를 명시적으로 언급한 예로는 윤정혜(2017), 김준(2017)을 들 수 있다. 최근에는 윤정혜(2017)가 「지역별고용조사」 자료를 바탕으로 지역별 임금격차 최저임금 미만 적용 근로자에 대한 지역별 동향을 살펴보았다. 좀더 구체적으로는 저자는 2016년 지역별 평균 임금격차가 지역 간 최고 100만원 이상 차이를 보이며(울산 304만원, 제주 202만원), 이러한 지역별 임금 차가 지역 내 산업 구성의 차이, 근로자의 인적의 차이에 의해 기인했을 것으로 보고 있다. 윤정혜(2017)는 지역별 최저임금제를 검토하지 않지는 않았으며, 현재 동률의 최저임금제도가 지역간 임금불평등을 해소할 수 있을 것이라 보았다.

김준(2017)은 최저임금제의 긍정적, 부정적 효과를 논의하면서, 향후 추가 검토사항으로 지역별 최저임금제를 언급하였다. 최저임금 인상의 긍정적 효과로는 저임금 근로자의 생계 개선, 임금불평등 완화, 저임금 근로자의 임금 상승으로 국내 소비 증가를 제시하였고, 부정적 효과로는 고용 감소, 전반적인 임금인상 요구로 경영에 부담 가중, 기업 이윤 축소를 기피하기 위해 최저임금 인상분을 가격에 반영 시 물가상승 및 수출 감소 가능성을 제시한다. 저자는 최저임금 인상의 긍정적, 부정적 효과가 상쇄될 가능성이 존재하지만, “부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 최대화”하는 노력이 필요하며 이를 위해 지역별·업종별 차등적 최저임금 도입을 검토할 필요가 있다

고 언급한다. 단, 산업별 최저임금은 정부가 조정할 수 있는 여지가 있으나(「최저임금법」 제4조), 지역별 최저임금은 법적 근거가 없기 때문에 법 개정이 필요하다고 주장한다.

마지막으로 국내의 지역별 최저임금제를 다루지는 않았지만, 관련성이 큰 문헌으로 고향·송일호(2017)를 고려할 수 있다. 고향·송일호(2017)는 중국을 동부, 서부, 중부 3개의 지역으로 구분하여 각 지역별 최저임금의 고용효과를 분석하였다.⁸⁸⁾ 실증분석 결과, 저자들은 동부는 정(+)의 고용효과를 보이고, 중부는 부(-)와 정(+)의 효과가 혼재하며, 서부는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않는 등, 지역별로 이질적 최저임금 효과가 존재한다는 것을 보였다. 이를 통해 저자들은 지역별 특성을 감안한 최저임금제 도입이 필요하다는 시사점을 이끌어냈다.

마. 최저임금 인상효과에 대한 이론적 검토

지역별 최저임금과 전국 동률의 최저임금의 임금 및 고용효과, 지역간 이동효과는 어떻게 다른가? 이 질문에 답하기 위하여 간단한 이론 모형을 검토한다. 앞서서 살펴본 문헌조사에서 최저임금 인상의 여러 가지 효과를 살펴봤는데, 이론적 모형에서는 우리나라 경우에 적용할 수 있다고 판단되는 최저임금의 임금 및 고용효과, 공식-비공식 부문 간의 최저임금 효과의 공식-비공식 부문 간의 이질성에 초점을 맞추었다.

먼저 [그림 V-11]을 살펴보자. [그림 V-11]에서의 x축 좌표는 노동공급(S)과 수요(D)를 나타내고, y축 좌표는 실질임금을 나타낸다. [그림 V-11 (1)]은 최저임금이 적용되는 공식부문(formal sector)의 노동수요(D^f)와 노동공급(S^f)을 나타낸다. 최저임금이 정해지지 않았을 때 시장의 균형점 E_a 를 보여준다. 최저임금제 없을 경우 실질임금은 w^e 가 된다.

최저임금제 시행으로 실질최저임금 w^* 가 설정되었을 때는 공식부문의 임금은 w^* 로 설정되고, 이때 초과 노동공급이 발생하여 (공식부문의) U^{f*} 의

88) 중국 노동과 사회보장부에서 2004년 〈최저임금규정〉을 발표한 이후, 각 성 지방정부는 현지 경제 상황을 고려하여 최저임금 기준을 정한 바 있다.

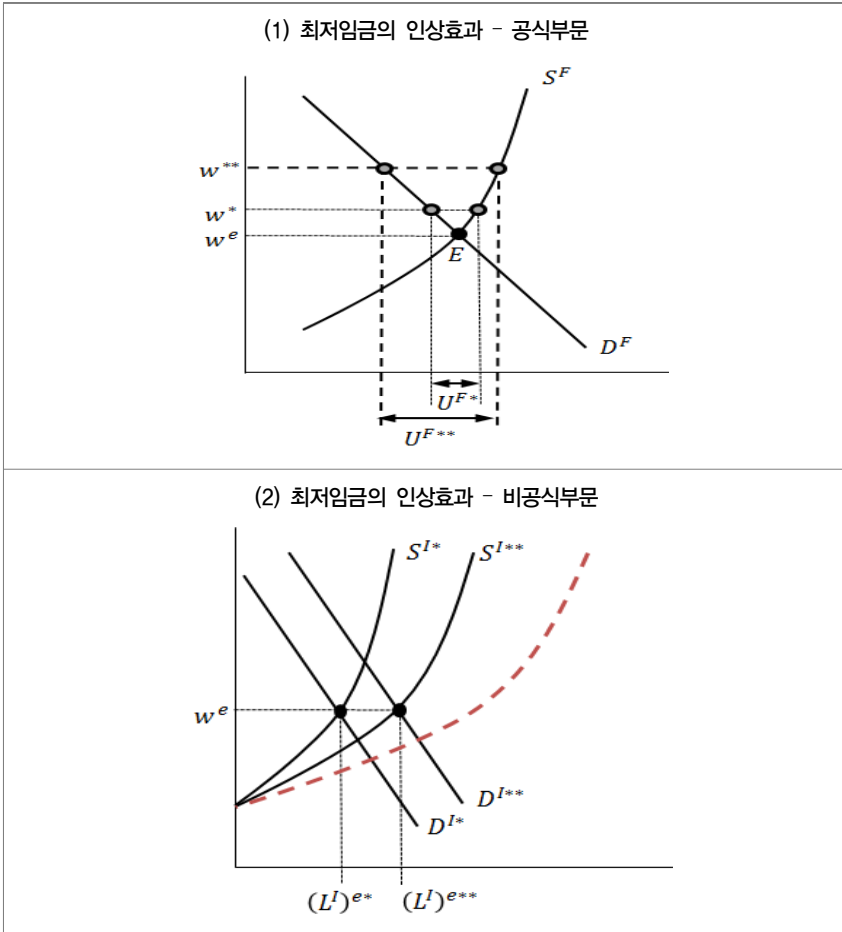
실업자가 발생하게 된다(그림 V-11 (1)). 가장 단순한 경우에 비공식부문의 노동공급과 공식부문의 노동공급이 이 경제의 전체 노동공급이라고 가정하자. 그렇게 되면 공식부문에서 발생한 실업인구는 비공식부문으로 이동하게 된다. 비공식부문의 시장균형점은 [그림 V-11 (1)]에서 최저임금이 적용되지 않았을 때 이르는 실질임금 w^e 와 같다. [그림 V-11 (2)]에서는 최저임금 w^* 이 적용되었을 때의 비공식부문의 균형고용 수준을 $(L^A)^{e*}$ 로 표시하고 있다.

이제 최저임금 수준이 w^* 에서 w^{**} 로 증가하는 경우를 고려하자. [그림 V-11 (1)]에서 보이는 바와 같이, 초과 노동공급은 더욱 증가하여 U^{F**} 의 (공식부문의) 실업자가 발생하게 된다. 이로 인해 비공식부문의 수요와 공급이 D^{F**}, S^{F**} 로 재조정하게 됨에 따라, 비공식부문의 균형고용량은 (기존 $(L^A)^{e*}$ 에서) $(L^A)^{e**}$ 으로 늘어난다. 이 경제 전체의 원래의 수요와 공급은 변화하지 않았기에, 비공식부문의 균형임금은 여전히 w^e 수준이 될 것이다.

만약에 장기적으로, 높은 최저임금을 바라고 외부에서 노동인구가 투입된다고 하자. 예를 들면, 공식부문에서 경제활동을 할 수 있는 기회를 기다리며 비공식부문에서 대기하는 외국인 근로자가 많아진다고 가정하자. 이 경우, 새로운 최저임금 w^{**} 에서의 공식부문의 수요와 공급은 변화하지 않게 되고, 경제 내 늘어난 노동인구는 비공식부문으로 투입이 되어, [그림 V-11 (2)]에서 살펴보는 바와 같이 점선에서와 같이 비공식부문의 노동공급이 증가하게 되고, 그 결과 w^e 보다 낮은 수준을 받게 된다. 요컨대, 최저임금 수준의 증가로 인해 이로 인한 혜택은 공식부문 근로자들이 얻는 반면, 최저임금 상승으로 외부인구 유입량이 증가하면 비공식부문의 임금 수준은 오히려 악화될 수 있다.

이제 전국 단위 최저임금 인상의 효과와 지역별 최저임금 인상의 효과를 비교하도록 한다. 먼저 전국 단위로 동일 최저임금이 적용된다고 가정하자. 이때 수도권 지역을 a , 비수도권 지역을 b 라고 하자. 기존의 최저임금 인상으로 수도권 지역에서의 공식부문 실질임금이 w_a^* , 비수도권 지역의 공식부문 실질임금이 w_b^* 로 정해졌다고 가정한다. 우리나라의 경우와 마찬가지로 초기의 최저임금은 전국 단위 동일한 최저임금이 정해졌다고 가정한다.

[그림 V-11] 최저임금 인상의 공식, 비공식부문에의 효과: 일반적인 경우



자료: 저자 작성

여기에서 추가로 최저임금 인상이 시도되었을 때는 전국 단위 혹은 지역별 최저임금을 적용할 수 있다. [그림 V-12]에서는 추가로 전국적으로 단일한 최저임금을 인상하는 경우를 살펴보고 있다. 수도권의 물가를 P_a 로, 비수도권의 물가를 P_b 라고 할 때, 최저임금 수준을 기존 MW^* 에서 MW^{**} 로 인상할 때, 수도권의 실질최저임금 P_a 분의 MW^{**} 은 비수도권의 실질최저임금 P_b 분의 MW^{**} 보다 더 낮을 것이다.⁸⁹⁾

명목최저임금이 큰 폭으로 증가한다면, 비수도권부문의 실질최저임금은 크게 상승하여 이로 인한 초과 노동공급이 기존 U_b^{F*} 에서 U_b^{F**} 으로 늘어날 것이다. 이로 인해 비수도권부문의 공식부문 구직자들이 상당부분 비공식부문으로 밀려날 수 있다. [그림 V-12 (2)]의 우측 그래프에서 볼 수 있듯이, 비수도권 지역의 비공식부문의 노동공급은 S_b^{L*} 에서 S_b^{L**} 으로 증가하게 되고, 공식부문에서 수요가 매치되지 않아 비공식부문에서 인력을 찾아야 하는 노동수요 역시 D_b^{L*} 에서 D_b^{L**} 로 증가하게 된다. 비수도권 지역의 비공식부문의 임금은 최저임금이 없었을 때의 시장 균형임금 w_b^e 로 유지된다.

반면, 동일한 명목최저임금 상승 시나리오하에서 수도권 지역에서의 실질최저임금 상승분은 비수도권에 지역에 비해 상대적으로 그리 크지 않을 것이다. [그림 V-12 (1)]에서는 실질최저임금 상승 폭이 비수도권에 비해 수도권에서 더 적게 나타나는 것을 보이고 있다. 위와 유사한 논리로, 수도권의 비공식부문 고용규모 역시 비수도권에 비해서는 그리 크게 증대되지 않을 것이다.

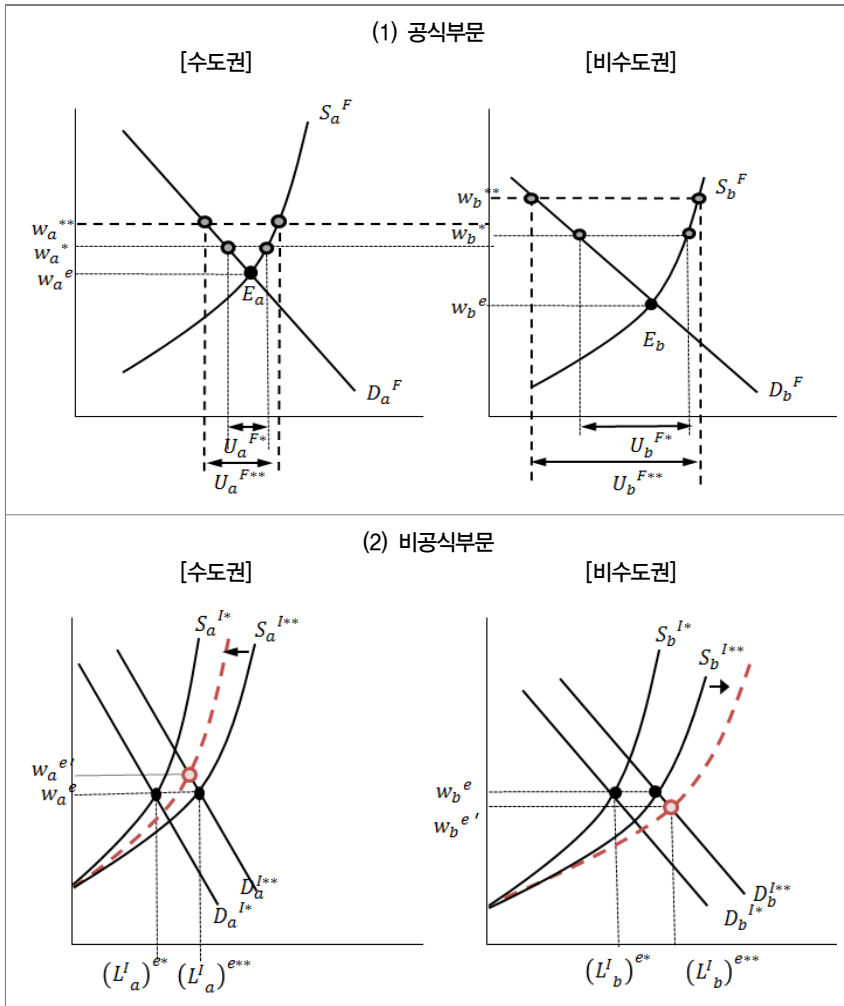
이상에서는 지역간 이동 가능성을 전혀 고려하지 않았다. 만약, 수도권과 비수도권 간 이동이 가능하고, 수도권의 여러 가지 복지 혜택 등을 고려하지 않고 임금효과만을 고려한다면, 비수도권의 높은 실질임금으로 수도권의 근로자들이 비수도권으로 이동할 수 있다. [그림 V-12 (2)]의 점선으로 표시된 그래프가 이러한 지역간 이동가능성을 반영하고 있다. 이 경우, 비수도권의 비공식부문에서의 노동공급은 더욱 증가하여 해당 부문의 임금수준이 장기적으로 낮아지게 된다. 반면, 비수도권으로의 인구 이동으로 수도권 지역의 비공식부문 임금은 높아질 것이다.

요컨대, 명목최저임금을 동일하게 인상시켰을 때(전국 단위의 최저임금), 물가가 낮은 비수도권 지역에서 실질최저임금 증가율이 커서, 그 결과 비공식부문이 증대될 수 있다. 실질최저임금의 수도권, 비수도권 간의 격차가 충분히 크다면, 수도권에서 비수도권으로 이동이 발생하게 되고, 이에 따라 수

89) P_a, P_b 가 100을 기준으로 하는 물가지수인 경우 명목최저임금을 이러한 물가지수로 나눈 후 100을 곱하여 실질최저임금을 구할 수 있을 것이다. 여기서는 상대적인 크기가 중요하므로 이를 고려하지 않는다.

도권 지역의 비공식부문의 임금은 상승하는 반면 비수도권 지역의 비공식부문의 임금은 하락하게 된다. 결국, 명목최저임금을 인상할 경우, 비수도권의 비공식부문의 고용은 증가하고 임금은 하락할 수 있다. 기타의 경우(수도권의 공식/비공식부문, 비수도권의 공식부문), 고용은 감소하고 임금은 늘어날 수 있다.

[그림 V-12] 전국 단위의 최저임금



자료: 저자 작성

[그림 V-13]에서는 반대로 지역별 최저임금의 효과를 수도권-비수도권, 각 지역에서의 공식-비공식부문 차원에서 살펴보았다. 기존의 최저임금은 전국 단위 동일한 수준으로 정해졌고 이때 발생한 수도권, 비수도권 지역의 실질 최저임금을 각각 w_a^* , w_b^* 로 정의하기로 한다. 여기에서 추가로 최저임금을 인상하되, 지역별로 차등화한다고 가정한다. 지역별 최저임금제의 종류는 여러 가지가 있을 것이다. 여기에서는 극단적인 경우로 실질최저임금이 수도권-비수도권 간 동일하도록 설정되었다고 가정한다. 예를 들면, 명목최저임금을 지역별 물가에 연동하여, 수도권, 비수도권의 명목최저임금이 각각 $P_a x_a$, $P_b x_b$ 가 되도록 하고, $x_a = x_b = x$ 인 경우를 고려하면, 실질최저임금은 지역별로 동일하게 된다.

[그림 V-13]에서는 실질최저임금이 수도권-비수도권 간에 동일하도록 명목 최저임금이 설계되었을 때의 고용 및 임금 효과를 한 예시로서 보여주고 있다. 그림에서는 새로운 실질최저임금이 수도권 비수도권 지역의 경우에 모두 기존의 최저임금 인상 관련 실질최저임금보다 높은 경우를 보여주고 있다. 그러나, x 의 값이 어떻게 상정되느냐에 따라 다른 그래프가 도출될 수 있다. 만약 w_a^* 보다 w_b^* 가 충분히 높은 경우, 수도권 지역의 지역별 실질최저임금은 여전히 w_a^* 보다 높지만, 비수도권의 지역별 실질최저임금은 w_b^* 보다 낮을 수도 있는 것이다.

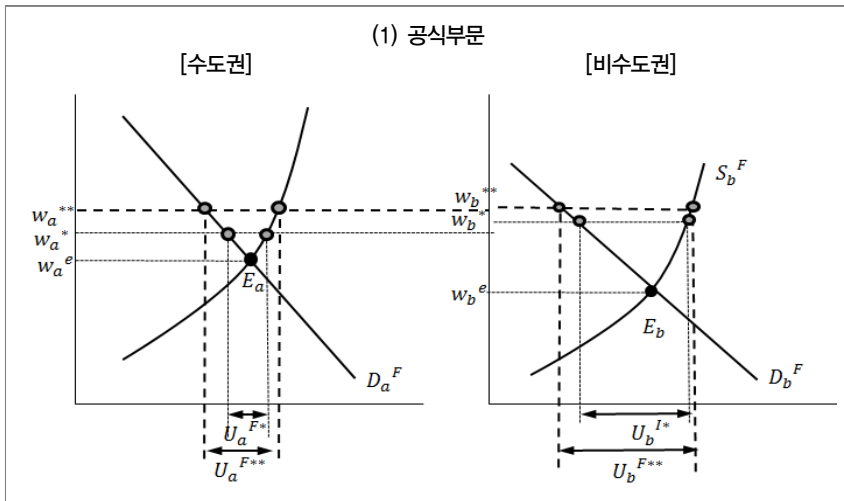
여러 상황에 따라 다른 결론이 도출될 수 있겠지만, [그림 V-13]에서 보여 주고자 하는 것을 간단히 말하면 x 를 적절하게 상정할 수 있는 한, 지역별 최저임금제는 전국 단위 최저임금제에 비해 최저임금 인상의 부정적 효과를 줄일 수 있다는 것이다. [그림 V-13]은 [그림 V-12]에 비해 추가로 늘어나는 공식부문의 실업률이 상대적으로 적은 것을 보여준다. 이로 인해 추가적인 최저임금으로 인한 비공식부문의 팽창 정도가 수도권, 비수도권 지역 모두에서 두드러지지 않게 된다. 공식부문의 실질최저임금이 수도권-비수도권 간에 동일하기 때문에 인구이동의 유인이 사라진다고 볼 수 있다.⁹⁰⁾

90) 비공식부문에서 임금격차가 발생한다고 하더라도, 비공식부문의 임금 수준이 수도권이든 비수도권이든 그리 높지 않을 수 있기에, 이동비용 등을 상쇄할 만큼 그 격차가 높을 것이라고 기대하기 어렵다. 이에 따라 비공식부문의 임금 차이로 인해 지역 간 인구

이상에서 살펴본 모형의 함의를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 지역 간 실질물가를 고려하지 않고 명목상 최저임금이 급격하게 인상하는 경우, 정책 결정자 측면에서 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 동시에 예상된다. 긍정적 효과는 공식부문의 최저임금이 수도권, 비수도권 모두 상승하고, 수도권 지역의 비공식부문 임금도 상승한다는 것이다. 또한, 수도권 밀집현상이 심화된 상황에서 수도권 인구가 비수도권으로 이동할 수 있음은 밀집현상을 완화하는 데 도움을 준다고 판단할 수도 있겠다.

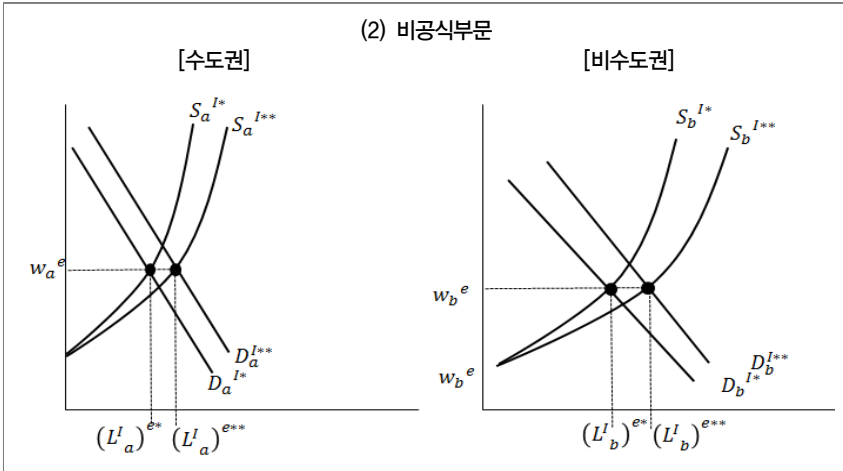
반면, 부정적인 효과로는 수도권과 비수도권 지역의 공식부문이 고용이 줄어들 수 있는 반면 비수도권 지역의 비공식부문이 고용이 늘어난다는 점을 꼽을 수 있다. 수도권 지역의 비공식부문은 줄어드는 것으로 모형 분석에서는 예측하였으나, 외국인 근로자들이 실질최저임금이 높고 일자리가 많은 수도권으로 유입할 수 있음을 고려한다면 수도권 역시 비공식부문의 비중이 증가할 수 있다. 이 경우, 명목최저임금의 상승은 수도권과 비수도권 지역 모두에서 상대적인 공식부문의 비중을 줄이는 셈이다.

[그림 V-13] 지역별 최저임금



이동이 이루어질 것이라고 예상하기는 어려울 것이다.

[그림 V-13]의 계속



자료: 저자 작성

특히 상대적인 실질최저임금이 높은 지역일수록 공식부문의 감소 폭이 더 커지게 됨을 주목할 필요가 있다. 만약에 지역의 경제성장률이 비공식부문 비중이 증가할수록 감소하는 경향이 있다면, 명목최저임금의 상승은 결국 실질최저임금이 높은 비수도권과 실질최저임금이 낮은 수도권 간의 경제격차가 심화될 가능성이 있음을 시사한다.

이상은 지역간 물가 차이를 인정하지 않은 전국 단위 최저임금률이 부정적 효과가 주를 이루는 것처럼 보이는데, 모형상에서는 문헌에서 검토했던 바와 같이 최저임금 상승으로 중위 및 중상위 임금도 같이 상승하거나, 최저임금 대상 근로자의 인적자본이 상승, 혹은 고용이 감소하지 않고 오히려 증가할 수 있는 가능성 등을 고려하지 않았음에 유의할 필요가 있다.

지역별 최저임금 관련한 모형 분석으로부터는 시사점을 도출하기가 더욱 조심스럽다. 최저임금을 지역별로 어떻게 차등화할 것인가에 대한 문제가 존재하기 때문이다. 본고에서는 수많은 가능성 중에서 특히, 전국 단위의 최저임금 MW^o 와 비교했을 때, 이와 관련된 수도권의 실질최저임금 mw_a 와 비수도권의 실질최저임금 mw_b 간의 중간지점의 어떤 값 $mw' \in (mw_a, mw_b)$ 으로 지역별 실질최저임금이 동일하게 상정되는 특수한 경우를 살펴본 것이

다. 비공식부문에서의 지역간 임금격차가 지역간 이동을 유인할 만큼 크지 않은 경우에는, 실질최저임금을 지역별로 동일하게 상정하면 지역 간 이동 유인이 사라지게 된다. 또한, 지역별 실질최저임금을 앞서 언급한 바와 같이 mw' 로 상징하는 경우는, 두 지역 모두 실질최저임금이 증가한다고 해도 이로 인한 비공식부문의 증가가 명목최저임금제도에 비해서는 두드러지지 않게 된다.

이렇듯 지역별 최저임금은 저임금 근로자의 임금 상승이라는 최저임금의 본래의 목적을 달성하면서도, 비공식부문 비중 및 고용 변화 등에서의 부정적 효과를 축소하여 지역 내 개별적인 경제상황을 '현상유지'할 수 있게 기여한다고 할 수 있다. 하지만, 앞서 강조했듯이 이는 여러 가지 가능한 지역별 최저임금 중의 단 하나이기 때문에, 지역별 최저임금의 일반적 효과로 간주하기는 어렵다.

바. 우리나라 지역별 노동시장 비교

지역별 최저임금제를 논의할 때는 지역별로 노동시장의 간극이 얼마나 큰지 살펴볼 필요가 있다. 바항에서는 「지역별고용조사」 자료를 이용하여 노동시장의 수요와 공급, 제도적 측면에서 노동시장을 시도별로 비교해보기로 한다.

(1) 자료 소개

지역별 노동시장을 파악하기 위해 사용된 데이터는 「지역별고용조사」 자료이다. 「지역별고용조사」는 '지역고용정책 수립'을 목적으로 통계청에 의해 반기별로 가구조사가 이루어지고 있는 조사자료이다. 각 시군 단위 지방통계청에서 가구를 조사하고 이를 통계청이 최종적으로 수집한 후 데이터를 관리한다. 2008년 제1회 「시군구고용통계조사」가 시작되었고, 같은 해 「지역별고용조사」로 명칭이 변경되었다. 2008년부터 2010년까지 3년간은 연간별로 조사가 이루어지다가, 2010년 12월에 연간조사에서 분기조사로 확장되

었다. 2010년 처음 4분기(3, 6, 9, 12월)에 걸친 「지역별고용조사」를 실시하고, 이러한 분기별 조사가 2012년까지 이루어지다가, 2013년에 반기별(4, 10월) 조사가 실시되었다. 본고에서 분석을 위해 통계청의 마이크로데이터(MDIS) 시스템상에서 지역별 고용조사 2016년 4월 자료를 사용했다.⁹¹⁾

표본가구 내에 상주하는 만 15세 이상의 가구원을 조사하며, 조사대상은 전국 단위이며, 전국 전체의 통계치를 구하기 위해 본고에서는 「지역별고용조사」에서 제공된 시도별 가중치를 사용하였다. 구체적으로는, 「지역별고용조사」의 조사모집단은 조사기간 대한민국에서 거주하는 만 15세 이상의 모든 근로자이며, 해당 자료는 2010년 「인구주택총조사」 전수조사구를 기준으로 조사구 표본을 추출한 것이다.

조사기간 9,949개의 조사구에서 19만 9천가구를 조사하며, 각 가구의 가구원에 대해 인적사항, 현재와 과거의 노동시장 활동, 구직 활동에 대해 조사한다. 인적사항으로 가구주와의 관계, 생년월일, 교육수준, 혼인상태를 질문하며, 노동시장 관련 활동으로는 임금근로자 여부, 노동의 산업과 직업군, 종사상지위, 취업시기, 3개월 평균임금 등을 조사한다.

「지역별고용조사」에서 정의되는 ‘종사상지위’는 임금근로자, 자영업자, 무급가족종사자 등을 지칭하며, ‘임금근로자’는 근로계약 기간에 따라 상용, 임시, 일용 근로자로 구분한다. 이때, 상용근로자는 고용계약이 1년 이상인 경우, 임시근로자는 계약기간이 1개월 이상, 1년 미만인 경우, 일용근로자는 고용계약기간이 1개월 미만인 사람을 일컫는다.

본고에서는 지역별 노동시장을 파악하기 위해 2016년도 상반기 「지역별 고용조사」(C형)를 통해 조사행정구역, 최근 3개월간 평균임금, 근로시간, 산업 및 직업코드, 성별, 학력, 연령, 종사상지위, 고용계약 존재 여부, 고용계약기간, 국민연금 가입, 고용보험 가입의 정보를 활용하였다.⁹²⁾ 원자료는 (세종특별자치시를 제외한) 전국의 16개 시도에 걸친 390,871명 조사인구에

91) 통계청, 마이크로데이터(MDIS) 「지역별고용조사」 (<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 검색일자: 2017. 9. 18.)

92) A, B, C형은 산업직업, 행정구역 단위에 따라 구분된다. C형은 시도별 행정구역, 대분류 산업직업 코드 및 부가항목 정보를 제공한다.

대한 정보를 제공한다. 조사자료에서 응답자가 최근 3개월간 평균임금 정보를 제공하고, 조사기간 중 수입이 있는 일을 하는 경우에 '임금근로자'라 정의하였다.⁹³⁾ 임금근로자는 전체 표본의 34.6%인 135,427명이었다.

'주된 일 시간'을 근로시간으로 간주하였고, 이러한 근로시간과 월평균임금 정보를 활용하여 시간당 임금을 계산하였다.⁹⁴⁾⁹⁵⁾ 이후 분석 내용에서 지역 간 상대임금을 비교할 때에는 상대적 임금 차가 중요한 것이므로 명목임금을 사용하였고, 향후 인구이동 결정요인을 위한 회귀분석을 수행할 때에는 실질임금으로 변환했음을 밝힌다.

2016년 기준 전체 임금근로자의 (명목)시급의 중위값은 1.05만원이었고, 99분위(상위 1%)의 시급은 4.67만원이었다. 시급의 평균 수치에서 과도하게 벗어난 샘플(outlier)을 배제하기 위해 시급이 5만원 이상인 경우는 배제했다. 이로써 894개의 관측치를 상실하여, 표본크기는 134,533개로 집계된다.

저임금 근로자의 노동시장 관련 통계치를 보여주기 전에 우선 전체 임금 근로자에 대한 기초통계량을 살펴볼 수 있다. 이때, 조사인구는 관측치의 수를 보여주고 그 외의 통계량은 통계청에서 제공한 시도 가중치를 적용하여 각 변수별 시도별 평균값을 계산하였다. <표 V-6>에서 FEM은 여성인 경우 1, 남성일 경우 0의 값을 갖는다. AGE는 응답자의 연령을 의미하고, COL은 4년제 이상인 경우 1, 그보다 낮은 학력의 경우 0의 값을 갖는다. PER은 종사상지위가 상용직인 경우 1, 그 외의 경우일 경우 0의 값을 갖는다. 계약직인 경우를 고용계약기간이 정해져 있고, 이때의 고용계약기간이 2년 이하인 경우를 지칭한다고 가정하고, COTR를 계약직인 경우를 1, 그 외의 경우를 0의 값을 갖는 변수로 정의하였다. 마지막으로 EMIN은 고용보험 가입한 경

93) 육아휴직 중인 직장인과 같이, 대상기간 수입이 있는 일을 하지 않았더라도, 직장이 존재하는 경우가 있는데, 이 경우도 본고에서는 '임금근로자' 정의에서 배제하였다.

94) 「지역별고용조사」에서는 '주된 일 시간,' '다른 일 시간,' '총 일한 시간' 항목으로 근로시간에 응답하게 되어 있는데, 이 중에서 '주된 일 시간'을 근로시간으로 사용하였다.

95) 주된 일 시간은 기본적으로 1주 단위 노동시간을 의미한다. 한 달을 30일이라 하면, 한 달은 4.28주일(30/7=4.28)이므로 '주된 일 시간'에 4.28을 곱하면 한 달 동안의 총근로시간이 구해진다. '최근 3개월간 평균임금'을 이렇게 구한 월별 근로시간을 나눈 값을 시간당 임금으로 정의하였다.

우 1, 미가입 시 0의 값을 갖는다. POP는 조사인구를 의미한다. 산업과 직업분류는 대분류 코드를 따랐으며, 대표적으로 시도별 임금종사자 중 제조업(I-m)과 서비스업(I-s)⁹⁶⁾ 종사자들과, 관리자(J-m)와 단순노무직(J-sm) 비율을 고려한다. 연령을 제외한 나머지 변수는 1 또는 0의 값을 갖지만, 표에서는 100을 곱하여 %의 값으로 나타낸다.

〈표 V-6〉 「지역별고용조사」 2016년 상반기(C형) 기초통계량

(단위: 명, 세, %)

	조사 인구 (명)	평균 연령 (세)	여성 (%)	대졸 이상 (%)	상용직 (%)	계약직 (%)	고용보험 가입(%)	제조업 (%)	서비스업 (%)	관리자 (%)	단순 노무직 (%)
	POP	AGE	FEM	COL	PER	COTR	EMIN	I-m	I-s	J-m	J-sm
강원	9,943	45.36	45.63	33.02	66.94	21.32	60.31	8.84	38.45	1.59	25.93
경기	29,082	41.80	42.91	39.29	68.53	15.93	69.09	22.96	32.47	1.09	15.58
경남	10,435	42.71	40.14	32.15	69.26	14.30	70.43	33.69	26.17	1.85	15.40
경북	11,036	43.74	42.44	27.04	67.36	15.74	65.96	28.61	28.34	1.57	19.64
광주	3,231	42.66	43.29	44.32	66.95	13.81	64.34	17.27	33.74	0.91	14.00
대구	4,842	43.04	45.36	36.49	60.28	11.47	57.75	23.89	31.26	1.70	15.55
대전	3,485	42.41	44.58	46.75	66.49	21.24	64.97	10.61	42.32	2.08	15.84
부산	6,366	43.55	45.34	39.27	62.42	15.72	64.90	18.34	33.01	1.36	17.60
서울	13,336	41.79	46.60	49.82	64.64	13.82	68.36	9.57	37.75	1.41	13.69
울산	2,979	43.04	34.61	28.21	72.15	12.71	73.94	42.50	22.46	1.04	12.22
인천	6,067	42.59	44.18	30.11	61.68	13.26	66.20	25.56	29.19	1.34	15.43
전남	8,868	45.13	44.42	26.67	58.79	16.89	60.67	18.27	30.19	1.24	19.78
전북	6,626	44.12	45.26	36.21	61.77	24.08	60.98	16.67	36.16	1.57	19.60
제주	2,150	42.65	47.94	31.20	56.89	26.03	57.27	4.43	34.41	1.28	21.37
충남	9,242	42.13	40.17	33.29	70.72	15.32	67.92	30.05	32.37	1.62	19.99
충북	6,845	42.69	43.94	31.03	68.32	18.12	68.12	28.12	32.12	0.94	19.70
전국	134,533	42.55	43.86	38.63	65.90	15.60	66.80	20.49	33.07	1.36	16.27

주: '조사인구'는 원자료 표본을 의미하며, 물가를 제외한 나머지 변수에 대한 시도별 평균치는 '16개 시·도 및 전국의 산업·직업에 대한 세분화된 자료 생산'을 목적으로 구축된 '시도 및 전국 가중치'를 적용함

출처: 통계청, 마이크로데이터(MDIS) 2016년 상반기 「지역별고용조사」 C형 자료
(<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 검색일자: 2017. 9. 18.)

96) 서비스산업 범주에 △전문, 과학 및 기술 서비스업, △사업시설관리 및 사업지원 서비스업, △교육서비스업, △보건업 및 사회복지 서비스업, △예술, 스포츠 및 여가관리 서비스업, △협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업을 포함하였다.

(2) 지역별 저임금 노동시장 비교

최저임금을 지역별로 차등화할 필요가 있는지 점검하기 위해서 지역별 노동시장의 차이를 살펴보는 것이 중요하다. 전반적인 지역 간 노동시장 차이를 살펴보는 것도 의미가 있지만, 최저임금제도는 임금 수준이 낮은 근로자에게 적용되는 제도이기 때문에, 본고에서는 저임금 근로자의 노동시장을 지역별로 살펴보는 데 초점을 맞추고자 한다.

본고에서 ‘저임금 근로자’를 시간당 임금이 중위수준의 3분의 2보다 적은 근로자로 정의하기로 한다. 이는 OECD에서의 ‘저임금 근로자 비율(low income rate)’의 정의를 참고한 것으로, OECD에서는 전체 상용근로자(full-time workers) 중에서 임금소득(gross earnings)이 중위수준의 3분의 2보다 적은 상용근로자의 비율을 저임금 근로자 비율로 정의한다.⁹⁷⁾⁹⁸⁾

OECD의 저임금 근로자의 정의가 상용근로자인 이유는 근로자 간 근로시간이 다를 수 있는 가능성을 고려하여, 유사한 근로시간을 갖고 있는 근로자 간 근로임금을 비교하기 위한 것으로 보인다. 만약, 본고에서와 같이 저임금 근로자의 정의를 시급임금률로 계산하는 경우는 이미 차등적인 근로시간이 반영되어 있기 때문에 상용근로자 대상으로만 적용할 필요는 없을 것이다. 또한, 비상용직 근로자가 최저임금 대상인 경우가 많기 때문에, 최저임금을 논의하기 위해 저임금 근로자 노동시장을 살펴볼 때 더더욱 상용직 근로자만 한정해서 살펴보는 것은 연구의 의도와 맞지 않는다.⁹⁹⁾

결국 본고에서는 종사상지위(상용직/비상용직), 고용형태(정규직/비정규직) 여부를 막론하고, 모든 근로자의 시간당 근로소득(시급)을 계산하여, 시급이 중위수준의 3분의 2 이하인 근로자를 저소득 근로자라고 정의하기로 한다. 본고에서 ‘중위임금’은 시급의 중간값으로 사용하고, ‘저임금 근로자’는 시급중간값의 3분의 2 이하인 근로자를, ‘저임금 근로자 비율’은 전체 근로

97) OECD Stat(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I, 검색일자: 2017. 9. 6.)

98) 이때 임금소득은 월간이나 분기별 단위로 계산하는 것으로 보인다.

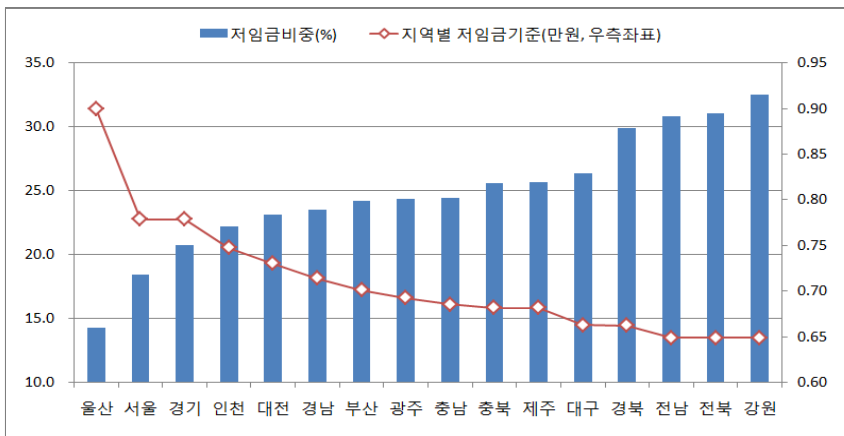
99) 또한 최저임금은 원칙적으로 종사상지위나 고용형태에 막론하고 모든 근로자에게 적용되는 것이 원칙이다.

자 중에서 시급 중간값의 3분의 2 이하인 근로자의 비율을 일컫는다.

[그림 V-14]에서는 지역별 저임금 비중과 지역별 저임금수준을 보여주고 있다. 지역별 저임금 비중은 2016년 전국 단위 중위임금의 3분의 2에 해당되는 시급보다 낮은 시급을 받는 근로자의 지역별 비중을, 지역별 저임금수준은 각 지역별의 중위 시급의 3분의 2에 해당되는 금액을 일컫는다. 어떤 지역에서 저임금 비중이 높다는 것은, 해당 지역에 임금수준이 낮다는 것을 의미하므로 이 두 지표는 서로 음(-)의 상관관계를 갖는 것이고, [그림 V-8]에서 이를 확인할 수 있다.

저임금 근로자 비중이 가장 높은 지역은 경북, 전남, 전북, 강원이며, 가장 낮은 지역은 울산, 서울, 경기, 인천이다. 저임금 근로자 비중이 가장 높은 강원 지역과 저임금 근로자 비중이 가장 낮은 울산 지역을 비교하면 그 차이가 결코 적지 않다. 강원 지역의 저임금 비중은 32% 정도이며, 울산 지역의 저임금 비중은 14%로, 18%p가량 차이가 난다. 저임금수준 측면에서도 강원 지역의 경우 6,500원인 데 비해, 울산 지역의 경우 9,000원으로 2,500원가량 차이가 난다.

[그림 V-14] 지역별 저임금 비중 및 지역별 저임금수준

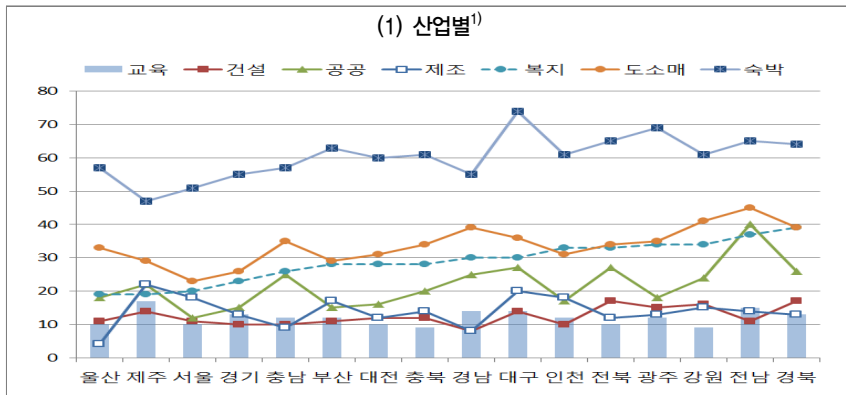


주: 저임금비중(%): 전국기준 중위임금의 2/3에 해당되는 '저임금'보다 낮은 임금을 받는 근로자들의 지역별 비중.
 지역별 저임금수준(만원): 지역기준 중위임금의 2/3에 해당되는 금액
 출처: 통계청, 마이크로데이터(MDIS) 2016년 「지역별고용조사」 C형 자료(<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 검색일자: 2017. 9. 18.)

[그림 V-14]에서는 지역 간 물가 차이가 반영되어 있지 않음에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 서울은 물가수준이 높을 것이고, 이 경우 전국 기준 중위소득 3분의 2보다 낮은 임금을 받는 근로자 비중은 생활을 영위하기 위한 임금소득이 타 지역에 비해서 충분하다고는 말하기는 어려울 것이다. 그러나 물가는 이후에 고려하고, 우선은 명목임금 수준 기준으로 지역별 저임금 근로자 노동시장을 살펴본다. 현재 우리나라의 최저임금이 지역별 물가 수준을 반영하고 있지 않고 지역별 동일 최저임금을 적용하고 있기 때문에, 동일 맥락에서 지역별 저임금 근로자 노동시장 환경을 살펴볼 필요가 있다. 이제 총량 측면 대신, 노동시장의 수요 측면을 살펴보기로 한다. [그림 V-15]는 산업별·직업별 저임금 근로자 비중을 보여주고 있다. 먼저 [그림 V-15 (1)]를 살펴보면 교육, 건설업에 비해, 숙박, 도소매업, 공공, 복지 부문 산업의 경우 지역 간 차이가 (저임금 근로자 비중의 절댓값 기준) 크게 나타나는 것을 알 수 있다.¹⁰⁰⁾ 해당 그림에서는 복지부문 내 저임금 근로자 비중이 큰 순서대로 지역을 정렬하였는데, 대체로 복지부문 저임금 근로자 비중이 큰 지역일수록, 숙박이나 도소매업 내의 저임금 근로자 비중 역시 증가하는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

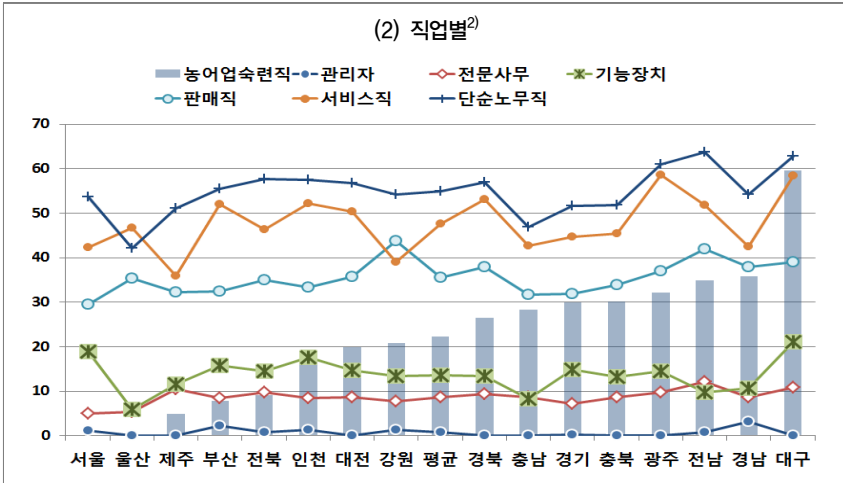
[그림 V-15] 산업별, 직업별 저임금 근로자의 비중

(단위: %)



100) 이는 근로자 비중의 절대비중을 놓고 고려한 것이다. 만약, 산업의 근로자 비중에 대한 지역 간 평균치를 구하고, 그러한 평균치를 산업별로 표준화한 후 상대적인 변동분을 고려할 때, 제조업 역시 지역 간 변동 폭이 클 것으로 예상할 수 있다.

[그림 V-15]의 계속



주: 저임금 근로자란 전국기준 중위임금의 2/3 이하를 받은 근로자의 비중을 의미. 전국 기준 중위임금은 「지역별고용조사」 2016년 4월 자료를 이용하여 도출(시도 가중치 적용).

1) 각 지역에서의 산업별 저임금 근로자의 비중을 나타냄. 그림에서 '교육' = 교육서비스업 '건설' = 건설업, '공공' = 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, '제조' = 제조업, '복지' = 보건업 및 사회복지 서비스업, '도소매' = 도매 및 소매업, '숙박' = 숙박 및 음식점업을 의미

2) 각 지역에서의 직업별 저임금 근로자의 비중을 나타냄. 그림에서 '전문사무'는 전문가 및 관련 종사자, 사무 종사자, '기능장치'는 기능원 및 관련 기능 종사자, 장차, 기계조작 및 조립 종사자를 의미

출처: 통계청, 마이크로데이터(MDIS) 「지역별고용조사」 2016년 4월 자료 이용하여 저자 작성 (<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 검색일자: 2017. 9. 18.)

[그림 V-15 (2)]에서는 지역을 수평축으로 놓아, 직업군 내 저임금 비중의 차이를 지역별로 어떻게 달라지는지 보여주고 있다. 관리자, 전문사무직의 경우는 지역 간에 저임금 근로자 비중이 대동소이한 반면, 농어업숙련직, 단순노무직, 서비스직은 지역 간 큰 차이를 보여주고 있다. 특히, 대구 지역의 경우 농어업숙련직의 저임금 근로자 비중이 60%에 육박하는 반면, 제주 지역의 경우 5% 정도에 머물러, 55%p 차이가 난다. 서비스직의 경우, 광주의 저임금 근로자 비중은 60% 정도이며, 제주지역의 경우 35% 정도로, 두 지역 간 차이가 25%p에 이른다. 결국, [그림 V-15]를 통해 저임금 근로자에 대한 노동수요가 지역별로 상당히 달라짐을 알 수 있다.

다음으로는 저임금 근로자의 노동공급 특징을 살펴보자. [그림 V-16 (1)]에서는 저임금 근로자의 연령의 지역 간 차이를 보여주고 있다. 막대그래프

는 전체 임금근로자 중에서의 15~30세, 30~55세, 55세 이상 연령대의 근로자 비중을 보여주고 있고, 실선은 지역 내 근로자의 평균 나이(우측 좌표)를 보여준다. 저임금근로자 비중이 상당히 높았던 강원 지역의 경우 임금근로자 평균 나이가 45.5세 정도로 가장 높았고, 저임금 근로자 비중이 두 번째로 낮았던 서울 지역의 임금근로자 평균 나이가 41.5세 정도로 가장 낮았다. 30세 이상 근로자 비율은 서울 지역의 경우 20%에 육박하는 반면, 강원 지역의 경우 10%로, 2배 정도 차이가 난다. 이는 55세 이상 임금근로자 비중과 거의 반비례한다. 서울 지역의 경우 55세 이상 근로자 비율은 11% 정도이며, 강원 지역의 경우 55세 이상 근로자 비율이 19% 정도로 나타났다.

[그림 V-16 (2)]에서는 저임금 근로자의 성별과 학력수준을 지역별로 보여주고 있다. 지역의 여성비율은 울산과 제주 지역을 제외하고는 대체로 지역의 학력수준과 양(+)의 상관관계를 보이고 있다. 예를 들어, 저임금 근로자 중에서 대졸 이상 근로자 비율이 가장 높은 서울 지역은 여성비율이 (제주 제외 시) 가장 높다. 반면, 저임금 근로자 중에서 대졸 이상 비율이 가장 낮은 충북 지역의 경우는 저임금 근로자 중에서의 여성 근로자 비율이 최저 3위 지역군(경남, 전남, 충북) 안에 든다.

다음으로는 저임금 근로자 노동시장의 제도적 측면을 살펴보기 위해 [그림 V-16 (3)]에서는 저임금 근로자 내 상용직과 계약직의 비중을 지역별로 보여주고 있다. 상용직은 고용기간이 1년 이상인 경우를 의미하고, 계약직의 경우는 고용 상 계약기간이 정해져 있는 경우를 의미하며, 두 정의가 완전히 배타적인 것은 아니나, '계약직'의 경우 임시직, 일용직, 특수고용형태 등의 통상 '비정규직'이라 분류되는 고용형태를 포함하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 상용직의 경우, 저임금 근로자 내 상용직 비중이 가장 높은 지역은 울산, 광주 지역인데, 이 두 지역의 경우 계약직 비중 역시 낮은 편에 속한다. 저임금 근로자 내 상용직 비중이 가장 낮은 지역은 제주 지역(약 68%)인데, 이 지역의 계약직 비중 역시 21% 정도로 가장 높다.

[그림 V-16 (4)]에서는 저임금 근로자 내 국민연금 가입비율과 고용보험 가입비율을 보여주고 있다. 국민연금과 고용보험 가입비율은 대체로 양(+)

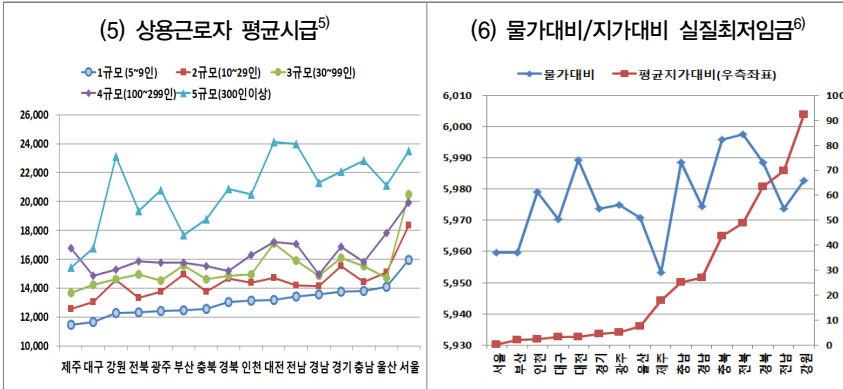
의 상관관계가 있는 것을 알 수 있고, 지역 간 차이는 고용보험 가입비율이 국민연금 가입비율보다 더 크게 나타났다. 제주 지역의 (저임금 근로자들의) 고용보험 가입률이 62% 정도로 가장 낮고, 울산 지역의 (저임금 근로자들의) 고용보험 가입률이 82% 정도로 가장 높다. 저임금 근로자 내 국민연금 가입률 측면에서도 제주 지역은 낮고, 울산 지역은 높게 나타났다.

[그림 V-16 (5)]에서는 「사업체노동력조사」 근로실태부문조사의 데이터를 이용하여 사업체 규모를 상용직 근로자 규모 기준 5~9인, 10~29인, 30~99인, 100~299인, 300인 이상으로 구분하고, 각 경우의 상용직 근로자 평균 시급을 보여주고 있다. 가장 좋은 것은 개별 마이크로 데이터에서 지역정보, 개인의 임금정보, 산업, 직장, 사업체 정보가 존재하는 데이터가 필요하지만, 이러한 정보를 구하는 것이 쉽지 않았다.¹⁰¹⁾ 그래서 저임금 근로자를 고용하는 기업체를 직접적으로 파악하기보다는, 기업 규모별로 지급되는 평균임금을 살펴보고자 한다.¹⁰²⁾ 그래프를 살펴보면, 전반적으로 사업체 규모가 클수록 상용직 근로자들의 평균시급 역시 커지는 것을 알 수 있다. [그림 V-16 (5)]는 5~9인의 상용근로자의 평균시급 순서대로 지역을 정렬한 것인데, 서울, 울산의 경우 임금수준이 높고, 제주, 대구, 강원 지역은 임금수준이 낮은 것으로 나타났으며, 해당 시급이 가장 높은 서울과 가장 낮은 제주 지역 사이에 상용근로자 평균시급이 4,000원 이상 차이 나는 것을 확인할 수 있다. 저임금 근로자(전국기준 중위임금의 3분의 2보다 낮은 임금을 받는 근로자)가 상용직 채용 규모가 적은 사업체에 고용될 확률이 높다고 할 때, 5~9인, 10~29인과 같이 소규모 사업체의 상용직 평균 임금이 지역별로 다른 것은, 동일한 최저임금 상승으로 인해 영향을 받는 사업체가 지역별로 다를 수 있음을 시사한다.

101) 제시된 지역별 고용조사의 경우는 각 개인이 속한 사업체를 판별할 수 없다. 고용형태 근로실태조사의 경우에는 위의 정보는 모두 만족하지만, 지역정보는 공개하지 않는다.

102) 앞에서 제시한 그래프와는 달리, 저임금 근로자에 국한한 것이 아니라 상용직 전체의 임금을 대상으로 사업체 규모별로, 지역별로 비교한 것임에 유의할 필요가 있다.

[그림 V-16]의 계속



주: 1) 막대그래프는 저임금 근로자들의 연령대별 비중을 나타냄. 아래서부터 15~30세, 30~55세, 55세 이상 근로인구 비중(%)을 나타냄. 각 지역의 저임금 근로자의 평균나이(세)는 곡선으로 우측좌표에 표시.
2) 막대그래프는 저임금 근로자의 학력별 비중을 나타냄. 아래서부터 최고학력이 고졸 이하, 초대졸, 대졸 이상인 비중(%)을 나타냄. 저임금 근로자의 여성 비중(%)은 우측좌표에 표시.
3) 저임금 근로자 중에서 상용직과 계약직의 비중(%)을 나타냄
4) 국민연금 및 고용보험 가입 비중(%)을 나타냄.
5) 상용직 고용규모별 사업체의 상용근로자에 대한 2016년 평균시급(원)을 나타냄.
6) 왼쪽 좌표는 물가 대비 실질최저임금으로, 2016년 명목최저임금(6,030원)×(100/물가지수)으로 계산됨. 오른쪽 좌표는 지가 대비 실질최저임금으로, 2016년 명목최저임금을 시도별 평균지가로 나눈 것을 의미함. 1~4) 저임금 근로자란 전국기준 중위임금의 2/3 이하를 받은 근로자의 비중을 의미함. '전국기준 중위임금'은 「지역별고용조사」 2016년 4월 자료에서 시도별 가중치를 적용하여 도출.
출처: (1)~(4) 통계청, 「지역별고용조사」, 2016년 4월 자료 이용하여 저자 작성(<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 검색일자: 2017. 9. 18.); (5) 통계청, 사업체노동력조사 지역별(4월 기준, 상용근로자) (<http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2017. 10. 15.); (6) 통계청, 소비자물가 조사(<http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2017. 10. 15.), 국토교통부, “시도별 지가총액 현황” 연간 보도자료(평균지가)

다음으로는 시도별 실질물가지수를 비교해본다. [그림 V-16 (6)]에서 품목별 소비자물가지수를 반영한 실질최저임금을 좌측좌표에 표시하고 있다. 품목별 소비자물가지수는 시도별 2015년 값을 100으로 둔 것이다. 시도별 차이가 있음을 알 수 있으나, 품목별 소비자 물가지수가 2015년 시도별 각각의 물가를 상대적인 기준으로 계산된 것이므로, 2015년 대비 시도별 물가가 2016년에 어떻게 달라졌는지를 파악하기에는 용이하지만, 시도 간 절대적인 물가 차이를 반영한 실질최저임금을 살펴보기에는 한계가 있다. 지역 간 물가 측면 최저임금이 지역간 큰 차이를 보이지 않는 것도 같은 맥락에서 살펴볼 수 있다. 이러한 점을 보완하기 위해 국토교통부에서 매년 제공

하는 시도별 평균지가를 이용하여 [그림 V-16 (6)]의 우측좌표에 평균지가 측면의 실질최저임금을 그려넣었다. 서울, 부산, 인천, 대구, 대전, 경기, 광주 등 광역시와 수도권의 높은 지가로 인해 이 지역의 실질최저임금이 전남, 경북, 강원 등의 여타 지역과 상당히 큰 차이를 보이는 것을 알 수 있다. 요컨대, 주거 등 생활적인 측면을 고려할 때 최저임금의 가치가 지역별로 크게 다르다는 것을 보여준다.

사. 지역간 격차와 실질최저임금 격차 상관성 검토

(1) 분석 데이터 소개

지역간 격차와 실질최저임금 격차 간의 상관성을 검토하기 위해 시도별 2010~2015년 동안의 패널자료를 구축하였다. 시도별 경제활동인구, 연령별 경제활동인구, 취업자, 종사상지위별 취업자 비중은 통계청의 경제활동인구조사, 시도별 이동인구는 통계청의 국내인구이동통계, 시도별 인구수는 통계청의 인구동향조사에서 취합하였다. 재정자립도는 통계청의 지방자치단체 통합재정자료를 활용하였다. 시도별 평균지가는 국토교통부 연간 보도자료에서, 전세가격지수는 한국감정원-전국주택가격동향에서 구하였다. 시도별 대기오염도는 환경부 대기환경연보에서 구하였고, 연도별 소비자물가지수는 통계청의 소비자물가조사를 활용하였다. 보다 구체적인 자료 수집과정은 <표 V-7>에 요약되어 있다.

<표 V-7> 시도별 패널데이터 구축 위한 자료수집

	자료명	기간(연도)	추가설명	지역단위	출처
인구이동	전출지/전입지 (시도)별 이동자수	2010~15		시도	통계청- 국내인구이동통계 ¹⁾
인구	시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구	2010~15		시도	통계청- 인구동향조사 ²⁾
실업률	행정구역(시도)별 경제활동인구	2010~15		시도	통계청- 경제활동인구조사 ³⁾
평균임금, 규모별 사업체별 임금격차 ⁴⁾	지역별(4월기준, 상용근로자)	2010~15	5인 이상 사업체 4월 기준 상용근로자	시도	통계청- 사업체노동력조사 (근로실태부문) ⁴⁾

〈표 V-7〉의 계속

	자료명	기간(연도)	추가설명	지역단위	출처
교육수준	행정구역(시도) /교육정도별 경제활동인구	2010~15	경제활동 인구	시도	통계청- 경제활동인구조사 ⁵⁾
재정자립도	재정자립도(시도)	2010~15			통계청-지방자치단 체 통합재정 개요 ⁶⁾
고용시장	행정구역(시도) /연령별 경제활동인구	2010~15	총계, 항목 분류 10대 제외	시도	통계청- 경제활동인구조사 ⁷⁾
	행정구역(시도) /연령별 취업자	2010~15	총계 10대 포함, 항목 분류 10대 제외	시도	통계청- 경제활동인구조사 ⁸⁾
	행정구역(시도) /중상상지위별취업자	2010~15	임금근로자	시도	통계청- 경제활동인구조사 ⁹⁾
주택가격	시도별 평균지가	2010~15		시도	국토교통부, 시도별 지가총액 현황 ¹⁰⁾
	전세가격지수 종합주택유형	2010~15	6월 기준 자료	시도	한국감정원-전국주 택전세가격동향 ¹¹⁾
환경	시도별 대기오염도	2010~15	오존, 미세먼지	시도	환경부- 대기환경연보 ¹²⁾
물가	연도별지출목적별 소비자물가지수 (9개도, 37개시)	2010~15		시도	통계청- 소비자물가지수 ¹³⁾

주: a) 상용직 기준 300인 이상 고용 사업체 평균임금률을 상용직 기준 5~9인 고용 사업체 평균 임금률을
나눈 값을 임금격차라 정의

- 출처: 1) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26003_A01&conn_path=2(검색
일자: 2017.10.15.)
 2) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=2(검색일자:
2017.10.15.)
 3) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7004&conn_path=2(검색일
자: 2017.10.15.)
 4) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MON039&conn_path=2(검
색일자: 2017.10.15.)
 5) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7016&conn_path=2(검색일
자: 2017.10.15.)
 6) 통계청, [http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&vw_cd=&list_id=101_07&
seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTTITLE01](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&vw_cd=&list_id=101_07&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTTITLE01)(검색일자:
2017.12.24.)
 7) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7015&conn_path=2(검색일자:
2017.10.15.)
 8) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7031&conn_path=2(검색일자:
2017.10.15.)
 9) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7035&conn_path=2(검색일자:
2017.10.15.)
 10) 국토교통부, “시도별 지가총액 현황” 연간 보도자료
 11) 한국감정원, [http://r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_21121&
autoExec=Y](http://r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_21121&autoExec=Y)(검색일자: 2017.12.24.)
 12) 환경부, 대기환경연보, <http://www.airkorea.or.kr/detailViewDown>(검색일자: 2017.10.15.)
 13) 통계청, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J15135&conn_path=2(검색일자:
2017.10.15.)

(2) 최저임금 인상과 지역간 격차와의 관계

앞에서 살펴본 이론 모형에서 파악할 수 있듯이, 실질최저임금이 지역간에 다르면 지역간 이동이 발생할 수 있고, 비공식부문에서의 임금수준 역시 변화시킬 수 있다. 물가, 지가, 전세가, 혹은 실질최저임금의 차이가 지역별 임금수준 및 임금격차 그리고 지역간 인구이동량에 어떠한 영향을 주는지 회귀분석을 시행하였다.

먼저 다음의 회귀분석식을 고려할 수 있다. 종속변수는 지역간 평균임금률 비율 $awrate_{kj}$ 이나, 지역간 사업체규모별 임금률격차 $wgap_{kj}$ 비율이다. $awrate_{kj}$ 는 k 지역의 모든 상용직 근로자들의 평균임금률을 j 지역의 모든 상용직 근로자들의 평균임금률로 나눈 값이다. 반면, $wgap_{kj}$ 는 k 지역의 사업규모별 임금격차를 j 지역의 사업규모별 임금격차로 나눈 값이며, 이때 사업규모별 임금격차는 구체적으로는 300인 이상 상용직 고용 사업체의 임금률을 100인 이상 5~9인 상용직 고용 사업체의 임금률로 나누어 계산한다.

종속변수 ($awrate_{kj,t+1}$) or ($wgap_{kj,t+1}$) =

모형 1: f (취업자 중 교육구성 $_{kjt}$, 취업자 중 연령구성 $_{kjt}$,
종사상지위별 근로자비율 $_{kjt}$, 실업률 $_{kjt}$, 재정자립도 $_{kjt}$,
지가 $_{kjt}$, 전세가 $_{kjt}$) + $\beta_0 + \delta_{(k,j)} + a_t + \epsilon_{(k,j)t}$

모형 2: f (취업자 중 교육구성 $_{kjt}$, 취업자 중 연령구성 $_{kjt}$,
종사상지위별 근로자비율 $_{kjt}$, 실업률 $_{kjt}$, 재정자립도 $_{kjt}$,
지가 기준 실질최저임금 $_{kjt}$) + $\beta_0 + \delta_{(k,j)} + a_t + \epsilon_{(k,j)t}$

모형 3: f (취업자 중 교육구성 $_{kjt}$, 취업자 중 연령구성 $_{kjt}$,
종사상지위별 근로자비율 $_{kjt}$, 실업률 $_{kjt}$, 재정자립도 $_{kjt}$,
전세가 기준 실질최저임금 $_{kjt}$) + $\beta_0 + \delta_{(k,j)} + a_t + \epsilon_{(k,j)t}$

모든 설명변수는 k 지역의 값을 j 지역의 해당 값을 나눈 비율로 나타낸 것임을 주의할 필요가 있다. 예를 들어, '실업률 $_{kjt}$ '이란 '실업률 $_{jt}$ ' 분의 '실업률 $_{kt}$ '의 값을 의미한다. 모형에서 설명변수는 t 기의 값을 사용하고, 종속변수

는 $t+1$ 기의 값을 사용했음에 주목할 필요가 있다. 이는 설명변수가 종속변수에 영향을 주는 데 일정한 시간이 소요될 것을 고려함과 동시에, 역의 인과관계를 배제하기 위함이다. 모든 회귀분석에는 상수항(관련 계수는 β_0)이 포함되어 있고, (k,j) 조합과 관련한 고정효과($\delta_{(k,j)}$)가 통제되어 있다. a_t 는 연도별 고정효과를 의미하고, $\epsilon_{(k,j)t}$ 는 조합 (k,j) 이나 연도 t 와 상관없이 표준정규분포를 따르는 오차항을 의미한다.

모형 1, 2, 3에서 공통으로 들어가는 설명변수는 취업자 중 교육구성, 연령구성, 종사상지위별 근로자비율, 실업률, 재정자립도이다. 교육, 연령, 종사상지위는 개인의 임금격차를 야기하는 데 주요 요인들로 제시되곤 하기에, 지역간 근로자들의 교육, 연령, 종사상지위 측면의 구성은 지역간 평균 임금 비율을 변화하는 데 영향을 줄 수 있을 것으로 생각할 수 있다. 실업률의 경우는 각 지역에서 상대적으로 직업을 구하지 못한 이들의 비율을 나타내는데, 실업률이 높은 경우, 근로자들의 협상능력을 저하시켜 결과적으로 근로자들의 임금수준을 낮출 가능성이 있다. 이러한 상황을 고려할 때 지역간 실격차가 지역간 임금격차를 어느 정도 설명할 것이란 예상을 할 수 있다.

재정자립도가 높은 지역일수록 공적 인프라가 잘 갖추어져 인구가 집중될 수 있고, 그 결과 일자리가 창출되는 등 해당 지역의 노동시장 여건을 변화시킬 수 있다. 그 결과, 궁극적으로 재정자립도에 의해 지역간 임금격차에도 영향을 미칠 여지가 있다.

모형1, 2, 3은 마지막 변수에서만 달라지는데, 모형2, 3의 경우는 지역간 실질최저임금 격차가 설명변수로 고려된다. 명목최저임금은 지역간 동일하므로 변동성이 없어 설명변수의 기능을 하지 못한다. 실질최저임금을 고려하기 위해서 물가, 지가, 전세가 등을 고려할 수 있겠다. 즉, 명목최저임금이 동일하더라도, 생활에 필요한 기본적인 비용이 지역별로 다르다면, 실질적인 최저임금의 시장가치는 지역별로 차이가 나는 것이다. 통계청에서 제공하는 소비자물가지수는 각 지역별로 2015년 기준으로 표준화되어 있기 때문에, 절댓값 측면에서 지역간 물가를 고려하기 어려워 실질최저임금 계산에는 사

용하지 않았다. 대신, 전국 평균지거나 전세가격을 이용하였는데, 모형 2의 경우 실질최저임금은 2016년 최저임금 6,030원을 시도별 평균지가로 나눈 값을 사용하였고 모형 3의 실질최저임금은 6,030원을 시도별 전세가격지수(종합주택유형)로 나눈 값을 사용하였다. 시도별 전세거나 지가 등 주거비용이 높아질수록 실질최저임금은 낮아지게 됨을 반영한 것이다. 앞서 제시한 이론 모형에서 살펴볼 수 있듯이, 지역간 실질최저임금 격차가 발생하면 지역별 비공식부문의 비중 및 비공식부문의 임금이 차이날 수 있다. 이로써, 실질최저임금 격차는 평균적인 임금수준의 격차에도 영향을 줄 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

실질최저임금은 동일한 명목최저임금을 지거나 전세가로 나눈 값인데, 명목최저임금이 상수인 상황에서, 결국 이러한 방식의 실질최저임금 정의는 지거나 전세가의 역수가 실질최저임금이라고 정의하는 셈이다. 그러므로 지가와 전세가를 설명변수로 삽입하였을 때의 효과를 통해서 실질최저임금의 효과를 예측해볼 수도 있을 것이다. 이 때문에, 또한 모형 1의 경우는 실질최저임금 대신, 지가와 전세가를 설명변수로 삽입하였다.¹⁰³⁾

한편, 지역간 이동의 경우에는 지역 k 에서 지역 j 로의 인구이동량, m_{kj} , 를 종속변수로 두고 다음과 같은 모형을 고려한다.

$$\text{종속변수 } \log(m_{kjt+1}) =$$

$$\begin{aligned} \text{모형 A: } & f(\text{취업자 중 교육구성}_{kjt}, \text{취업자 중 연령구성}_{kjt}, \\ & \text{중사상지위별 근로자비율}_{kjt}, \text{실업률}_{kjt}, \text{재정자립도}_{kjt}, \text{인구}_{kjt}, \\ & \text{임금}_{kjt}, \text{지가}_{jkt}, \text{전세가}_{jkt}) + \beta_0 + \delta_{(k,j)} + a_t + \epsilon_{(k,j)t} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{모형 B: } & f(\text{취업자 중 교육구성}_{kjt}, \text{취업자 중 연령구성}_{kjt}, \\ & \text{중사상지위별 근로자비율}_{kjt}, \text{실업률}_{kjt}, \text{재정자립도}_{kjt}, \text{인구}_{kjt}, \\ & \text{임금}_{kjt}, \text{지가 기준 실질최저임금}_{kjt}) + \beta_0 + \delta_{(k,j)} + a_t + \epsilon_{(k,j)t} \end{aligned}$$

103) 나아가 실질최저임금을 고려하기 위한 측면 외에도 지역간 지거나 전세가 격차는 그 자체로도 지역간 임금격차에 영향을 줄 여지가 있다. 이 점에서, 모형 2, 모형 3에도 설명변수로 삽입할 수는 있겠으나 함수형태는 서로 다르지만 전세거나 지가 변수와 이들을 반영한 실질최저임금 변수들이 동일한 정보를 제공할 수 있기에 이를 배제하였다.

모형 C: $f(\text{취업자 중 교육구성}_{kjt}, \text{취업자 중 연령구성}_{kjt},$
 $\text{종사상지위별 근로자비율}_{kjt}, \text{실업률}_{kjt}, \text{재정자립도}_{kjt}, \text{인구}_{kjt},$
 $\text{임금}_{kjt}, \text{전세가 기준 실질최저임금}_{kjt}) + \beta_0 + \delta_{(k,j)} + a_t + \epsilon_{(k,j)t}$

앞의 경우와 마찬가지로 모두 설명변수는 j, k 지역간 변수의 비율 형태를 취한다. 즉, 예를 들어 임금 $_{kjt}$ 는 ‘임금 $_{jt}$ ’ 분의 ‘임금 $_{kt}$ ’을 의미하게 된다. 종속 변수 m_{kjt+1} 가 지역 k (전출지)에서 지역 j (전입지)로의 이동을 의미함을 상기하면, 임금 $_{kjt}$ 의 값이 높을수록, $t+1$ 기에 전출지 k 로부터 전입지 j 로의 이동이 높을 것으로 예상할 수 있다. 앞의 모형과 같이, 설명변수는 t 기의 값을 사용하고, 종속변수는 $t+1$ 기의 값을 사용하였음에 주목할 필요가 있다. 이는 지역간 이동을 하기 위해서는 미리 전입지에 대한 탐색비용을 지불하는 등, 이동을 위한 고정비용을 미리 지불해야 하기 때문에 이렇게 한 기 이전의 설명변수를 고려하는 것이 더 합리적이라고 판단했기 때문이다. 이와 더불어, 이러한 설명변수 설정은 역의 인과관계(inverse causality)의 문제를 배제한다는 측면에서도 긍정적일 수 있다. 또한, 앞의 회귀식과 마찬가지로 상수항, (k, j) 조합별 고정효과($\delta_{(k,j)}$), 표준정규분포를 따르는 오차항($\epsilon_{(k,j)t}$)을 고려하였다.

지역간 인구이동에 영향을 주는 요인으로 노동시장 여건, 생활환경, 주거 비용, 전반적인 교육수준, 인구규모 등을 고려할 수 있을 것이다. 취업자 내 교육구성, 연령구성, 종사상지위 비중, 실업률, 재정자립도, 인구, 임금 변수는 모형 A, B, C의 공통적인 설명변수로 포함한다. 모형 B, C은 (이전 회귀 분석에서의 모형 2, 3과 같이) 지가나 전세가 기준 실질최저임금을 추가로 고려하였고, 모형 A는 실질최저임금 대신, 지가와 전세가를 설명변수로 고려하였다. 환경적인 부분을 고려하기 위하여, 모형 A~C에 각각 미세먼지, O_3 , 미세먼지와 O_3 간의 상호작용항을 추가 설명변수로 포함하였고, 이를 모형 A'~C'로 정의하였다.

(표 V-8)은 모형 1, 2, 3에 대한 회귀분석 결과를 보여준다. 표에서 RMW는 실질최저임금을 나타낸다. 또, 해당 표에서 [1]~[3]열의 종속변수는 평균

임금률의 지역간 비율로 정의하고, [4]~[6]열의 종속변수는 지역 내 사업체 규모별 임금률 격차(상용직 5~9인 임금률 대비 상용직 100인 임금률)의 지역간 비율로 정의하였다. 먼저 [1]~[3]열의 추정결과를 살펴보도록 한다. 모형1에서는 평균지가와 전세가격이 높아질수록 임금률의 지역간 격차가 통계적으로 유의하게 커지는 것으로 나타났다. 이는 곧 평균지가와 전세가격이 임금률의 지역간 격차와 정(正)의 관계에 있음을 의미하기에, 이와 유사한 맥락에서, '6,030원/평균지가'나 '6,030원/전세가'로 계산된 실질최저임금이 높아질수록 지역간 임금률이 떨어질 것으로 예상할 수 있다. 실제로 실질최저임금이 설명변수로 삽입된 모형 2, 3에서 실질최저임금 격차가 커질수록 임금격차가 낮아지는 것을 알 수 있다. 단, 전세가 기준의 실질최저임금(모형 3)의 경우에는 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈표 V-8〉 추정결과: 종속변수 = 임금률(수준 및 격차)

	종속변수 ([1]~[3]): $\frac{\text{평균임금률}_j}{\text{평균임금률}_k}$			종속변수 ([4]~[6]): $\frac{(300\text{인 이상 임금률}/5\sim 9\text{인 임금률})_j}{(300\text{인 이상 임금률}/5\sim 9\text{인 임금률})_k}$		
	[1] 모형1	[2] 모형2	[3] 모형3	[4] 모형1	[5] 모형2	[6] 모형3
취업자중 비중: 교육수준						
고졸이하	0.004	0.006**	0.007**	-0.063***	-0.063***	-0.060***
초대졸	0.066***	0.052***	0.075***	-0.126***	-0.146***	-0.109***
대졸이상	-0.020*	-0.025**	-0.016	-0.018	-0.028	-0.017
취업자중 비중: 연령대						
20~30대	-0.007	-0.014	-0.023*	-0.143***	-0.139***	-0.154***
40~50대	0.003	0.009	0.020	0.129***	0.124***	0.143***
60~65세	0.000	0.000	-0.002	-0.018**	-0.017**	-0.019***
종사상지위						
상용직	0.280***	0.250***	0.278***	-0.455***	-0.476***	-0.427***
임시직	0.064***	0.056***	0.064***	-0.008	-0.009	0.016
실업률	-0.017***	-0.019***	-0.018***	-0.054***	-0.055***	-0.056***
재정자립도	-0.093***	-0.123***	-0.121***	0.201***	0.197***	0.209***
평균지가	0.001***	-	-	0.000	-	-

〈표 V-8〉의 계속

	종속변수 ([1]~[3]): $\frac{\text{평균임금}_j}{\text{평균임금}_k}$			종속변수 ([4]~[6]): $\frac{(300\text{인 이상 임금률}/5 \sim 9\text{인 임금률})_j}{(300\text{인 이상 임금률}/5 \sim 9\text{인 임금률})_k}$		
	전세가격	0.197***			0.029	
RMW: 지가		-0.054***			-0.061***	
RMW: 전세가			-0.032			-0.116***
연도더미	Y	Y	Y	Y	Y	Y
상수항	Y	Y	Y	Y	Y	Y
관측치	1,280	1,280	1,280	1,280	1,280	1,280
R^2	0.361	0.301	0.273	0.381	0.389	0.386

주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

출처: 본 보고서 표(V-7)의 자료를 참고하여 저자 계산 및 작성

공통 설명변수를 고려하면, 고졸 이하나 초대졸 학력의 근로자 비중의 지역간 격차, 상용직 및 임시직 근로자 비중의 지역간 격차는 임금의 지역간 격차와 정(正)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 반면, 대졸 이상 학력의 근로자 비중이 지역간 격차, 20~30대 연령의 근로자 비중의 지역간 격차는 임금의 지역간 격차와 음(-)의 관계에 있다. 실업률이나, 재정자립도의 지역간 격차는 임금의 지역간 격차와 음(-)의 관계에 있는 것으로 보인다.

〈표 V-8〉의 [4]~[6]열에서는 ‘사업체 규모별 임금격차’의 지역간 차이를 종속변수로 두고 회귀분석을 수행한 결과를 보여준다. 모형 1의 경우 평균 지가와 전세가격이 실질최저임금 대신 포함되었는데, 이 경우 평균지가와 전세가격 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 반면, 평균지가나 전세가격 기준의 실질최저임금을 설명변수로 포함한 모형 2, 3에서는 실질최저임금의 지역간 격차가 높아질 때 종속변수가 낮아지는 경향이 있고, 이러한 관계가 통계적으로 유의함을 보이고 있다.

공통적인 설명변수를 살펴보면, 초대졸 이하의 학력을 가진 근로자 비중의 지역간 격차, 20~30대 연령의 근로자 비중의 지역간 격차, 상용직 근로자 비중의 지역간 격차, 실업률의 지역간 격차는 ‘사업체 규모별 임금격차’의 지역간 차이와 음(-)의 관계를 갖는다는 것을 알 수 있다. 반면, ‘사업체 규

모별 임금격차의 지역간 차이는 40~50대 연령의 근로자 비중이나 재정자립도의 지역간 격차와는 양(+)의 관계를 갖는다.

〈표 V-8〉에서는 평균임금률의 지역간 격차나 사업체 규모별 임금률 격차를 종속변수로 하고 있는데, 이러한 지역간 격차 변수에는 여러 가지 정보가 혼재되어 있기 때문에 설명변수의 부호를 해석하는 것이 쉽지 않다. 여기서는 지역간 노동시장 결과물(outcome)의 차이에 실질최저임금이 영향을 줄 가능성이 있다는 것으로만 이해하면 좋을 듯하다.

〈표 V-9〉는 모형 A, B, C, A', B', C' 모형에 대한 추정결과를 보여주고 있다. 이 표에서도 RMW는 실질최저임금을 나타낸다. 회귀분석의 종속변수는 k 지역에서 j 지역으로의 이동량에 로그를 취한 값을 사용하고 있다.

모형 A, B, C와 모형 A', B', C'의 추정결과의 차이가 적지 않고, 후자의 경우에 (적어도 공통적인 설명변수 관련해서는) 회귀분석의 추정결과가 더 직관에 부합하여 미세먼지, O_3 미세먼지, O_3 변수를 설명변수에 포함하는 것이 중요할 수 있음을 알 수 있다. 미세먼지와 O_3 관련 변수가 분석의 대상인 회귀식에서 중요한 통제변수로 나타나는 것은 그러한 환경관련 변수가 시도의 발전수준에 관한 정보를 담고 있기 때문으로 조심스럽게 추측해 본다.

[10]~[12]열 기준으로 공통설명변수의 계수를 해석해보면 다음과 같다. 지역 k 대비, 지역 j 지역에서의 초대졸 학력의 근로자 비중이 높고 인구규모가 클수록 지역 k 에서 지역 j 로의 인구이동량이 줄어드는 경향을 보인다. 반면, 지역 j 에서의 상대임금이 높거나 임시직 근로자의 비중이 높으면 j 지역으로의 인구이동이 더 활발하다. 임시직 근로자의 비중이 높은 지역에 노동공급이 몰리는 것은 언뜻 이해하기 어려울 수 있지만, 만약 임시직 비중이 높은 지역일수록 (비록 좋은 일자리는 아니어도) 일자리의 기회 역시 풍부한 경우라면 그러한 추정결과를 이해할 수 있다. 미세먼지나 O_3 의 상대적인 수준이 높을수록 해당 지역으로의 이동은 줄어드는 것으로 나타나는데, 미세먼지와 O_3 가 동시에 높은 경우는 지역으로의 이동은 늘어나는 것으로 나타난다.

〈표 V-9〉 추정결과: 종속변수 = 지역간 인구이동

	종속변수: $\log(\text{지역 } k \text{에서 지역 } j \text{로의 인구이동량})$					
	[7] 모형A	[8] 모형B	[9] 모형C	[10] 모형A'	[11] 모형B'	[12] 모형C'
취업자증 비중: 교육수준						
고졸이하	-0.009	-0.009	-0.011	0.014	0.011	0.009
초대졸	-0.216***	-0.249***	-0.216***	-0.122***	-0.112***	-0.126***
대졸이상	-0.022	-0.04	-0.015	-0.031	-0.024	-0.025
취업자증 비중: 연령대						
20~30대	-0.077*	-0.060	-0.073*	0.037	0.037	0.044
40~50대	0.157***	0.141**	0.154***	0.010	0.012	0.004
60대이상	-0.041***	-0.039***	-0.041***	-0.009	-0.010	-0.009
종사상지위						
상용직	0.251*	0.253*	0.248*	0.179	0.196	0.178
임시직	0.264***	0.276***	0.253***	0.189***	0.196***	0.181***
실업률	0.025	0.029	0.031	-0.006	-0.002	0.001
재정자립도	0.082**	0.085**	0.074**	-0.006	0.014	0.004
인구	-0.326***	-0.310***	-0.305***	-0.256***	-0.239***	-0.237***
임금	0.245***	0.297***	0.216***	0.228***	0.180**	0.188**
미세먼지	-	-	-	-0.723***	-0.736***	-0.721***
미세먼지×O ₃	-	-	-	0.888***	0.891***	0.879***
O ₃	-	-	-	-1.302***	-1.295***	-1.282***
지가	0.001**	-	-	0.001*	-	-
전세가	-0.063	-	-	-0.159**	-	-
RMW: 지가	-	0.086***	-	-	0.006	-
RMW: 전세가	-	-	0.074	-	-	0.079
관측치	1,280	1,280	1,280	1,280	1,280	1,280
R ²	0.183	0.183	0.178	0.26	0.252	0.253

주: *p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

출처: 본 보고서 표(V-7)의 자료를 참고하여 저자 계산 및 작성

다음으로 지가, 전세가, 실질최저임금 [7]열과 [10]열 관련 회귀분석에서 설명변수로 포함되어 있는데, 흥미롭게도, 지역 k 대비 지역 j 의 평균지가가 높을수록 k 에서 j 로의 인구이동이 늘어나는 반면, 전세가는 그 반대로 j

의 상대적 전세가격이 높을수록 j 지역으로의 인구이동이 줄어드는 것으로 나타난다. 한편, 지가나 전세가 기준의 실질최저임금을 설명변수로 삼입한 [11]열과 [12]열을 살펴보면, 실질최저임금 격차 관련 계수는 양(+)의 값을 의미하지만, 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 나타난다. [8]의 경우에는 지가 기준의 실질최저임금 관련계수가 통계적으로 유의미한 양(+)의 값을 갖는 것으로 나타나지만, 환경변수 O_3 나 미세먼지 변수가 추가로 삼입되었을 경우는 계수의 절댓값은 낮아지고, 통계적 유의성도 사라지게 된다. 이상의 논의는 통계변수를 고려하면, 지역간 실질최저임금 격차가 인구의 이동을 야기할 만큼 유의미한 요인은 아님을 의미한다. 이러한 결과는 일반적인 인구이동을 고려했기 때문일 수도 있기에, 저임금 근로자들의 인구이동에 한정하여 연구를 할 경우 다른 결론이 도출될 여지가 있다.

아. 요약 및 정책적 시사점

본 관(款)은 현재와 같은 전국 단위의 명목 최저임금제하에서 급격하게 최저임금을 인상하게 될 경우, 최저임금 인상의 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 클 수 있음을 감안하여 지역별 최저임금제를 도입할 여지가 있는지를 검토하였다. 지역별 최저임금제의 시행방식이나, 지역별 차등화의 정도 등에 따라 관련 경제효과가 달라지기 때문에 지역별 최저임금제가 전국 단위의 명목최저임금보다 포용적 성장에 가깝다거나, 경제지리적 정합성에 더 부합한다고 단순하게 주장할 수 없다. 대신, 제2절에서 저자는 지역별 최저임금과 전국 단위 명목최저임금을 비교해보고, 지역별 최저임금제도를 도입할 때 유념해야 할 사항들을 검토하고자 했다.

내용을 요약하고 관련된 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 먼저, 우리나라 최저임금제도는 전국 단위 명목최저임금제도를 기본틀로 하여 발전되어 왔으며, 최근에는 업종별, 지역별, 직능별, 연령대별로 차등화된 최저임금을 경영계 측에서 요구하고 있지만, 노사간 합의에는 이르지 못하고 있는 실정이다. 이는 최저임금 시행 초기부터 지역별 차등적인 최저임금제도를 자연스럽게 받아들이는 일본의 경우와 현저하게 대조된다. 그러나 일본에 지

역별 최저임금제가 자연스럽게 도입 및 정착된 것은 지역별 정합성을 추구하고자 하는 정부의 강력한 의지가 반영되었다기보다는, 관련법이 정비되는 초기에 사용자 편의 중심의 최저임금제도를 설정하였고, 또한 그러한 사용자 위주의 최저임금법이 사용자들에게 쉽게 받아들여졌던 것으로 해석하는 것이 맞을 듯하다.

지역별 최저임금법을 고려하려는 정책결정자 입장에서 일본의 최저임금법 발전과정 및 현황을 검토함으로써 얻을 수 있는 시사점은 크게 세 가지이다. 첫째, 지역별 최저임금 시행을 위해서는 신뢰성 있는 통계가 뒷받침되어야 한다. 효과적인 지역별 최저임금제를 위해서는 지역별 생계비나 임금 수준 산출이 가능한 자료는 필수적이기 때문이다. 둘째, 지역별 최저임금이 사용자에게만 유리한 방향으로 집행되어, 본래의 최저임금 취지를 손실할 수 있기에 지역별 최저임금을 시행할 때는 노사가 동등한 위치에서 사안을 논의하는 것이 필요하다. 셋째, 지역간 격차를 심화하지 않는 지역별 최저임금제에 대한 고민이 필요하다. 일본은 최저임금의 지역간 격차가 시간에 따라 늘어나고 있는 것으로 나타나는데, 만약 최저임금이 지역 내 전반적인 경제상황을 반영한 것이라면, '심화되는 최저임금의 지역간 격차' 현상이 지역별 최저임금제에 기인한 것인지 아니면 자연스러운 경제발전 과정의 결과 때문인지에 대한 추가적 연구가 필요할 것이다.

이와 더불어, 최저임금이 지역간 확대되는 것을 방지하기 위해 정책적으로 장기계획을 세우는 것도 고려하는 것도 한 방법일 수 있다. 이를 테면, 단기간 최저임금 인상의 효과로 인한 부정적 효과를 최소화하기 위해 최저임금 인상이 급격하게 이루어지는 몇 년간에만 한시적으로 지역별 최저임금제도를 도입하되, 지역별 최저임금제 시행 시기가 종료될 즈음에 명목최저임금의 지역간 차이가 일치할 수 있도록 최저임금제 장기 인상안을 고려할 수 있을 것이다.

해외 국가들과 비교할 때 우리나라 최저임금 수준은 현재 어떠한가? 우리나라 최저임금은 26여개의 비교국가 중에서 명목최저임금 측면이나 구매력을 반영한 실질최저임금 측면 모두에서 2005~2015년 기간에 최저임금 인

상률이 높은 국가에 해당한다. 그 결과 26여개 국가 중에서 우리나라의 실질최저임금 수준이 중하위권에서 중위권에 상승하였고, 중위임금 수준 대비 최저임금 수준도 같은 기간 상당한 수준으로 상승하였다. 2005~2015년 동안 중위임금 대비 최저임금의 상승률이 조사대상 26개국 중 가장 높았는데, 임금수준 간의 임금격차 성장률은 26개국 중에서 가장 높았다. 이러한 결과는 중위임금의 성장률이 상대적으로 낮아서 얻어진 결과일 수 있기에 최저임금 인상의 효과 때문만이라고 결론내리기는 어려우나 우리나라의 명목 및 실질 최저임금의 높은 인상률이 이러한 격차 감소에 일정부분 기여했다고 생각할 수는 있을 것이다.

최저임금 종류를 고려했을 때는 크게 전국 단일의 최저임금제(혹은 '전국 단위의 명목 최저임금제'), 전국 단위의 산업 및 직종별 최저임금제, 지역별 최저임금제라는 세 가지로 구분할 수 있다. 한 연구에 따르면 144개국 중에서 약 46.5%의 국가가 전국 단일 최저임금제를, 약 47.2%가 전국 단위의 산업 및 직종별 최저임금제를, 나머지 6.25%만이 지역별 최저임금제도를 채택하는 것으로 나타났다. 아시아 국가는 특히 지역별 최저임금제를 채택하고 있을 확률이 높게 나타났다.

이렇듯 지역별 최저임금제가 보편적이라고 하기 어려운 만큼 기존 문헌에서 지역별 최저임금제와 전국 단위의 명목 최저임금제의 경제효과를 상호비교한 연구를 찾아보기는 어려웠다. 이에 따라 본고에서는 간단한 경제모형을 고려하여 두 최저임금제의 효과를 비교하고자 했다. 수도권과 비수도권 지역으로 구분하고, 각 지역은 최저임금제가 적용되는 공식부문과, 최저임금제가 적용되지 않는 비공식부문으로 이원화되어 있다고 가정한다. 우리나라는 이중적 노동시장 구조가 보편화 되어 있어 이러한 가정은 설득력이 있다고 할 수 있다.

모형 분석 결과, 명목최저임금이 큰 폭으로 증가하였을 경우에 실질최저임금이 급격하게 높아지는 비수도권 지역은 공식부문은 줄어들고, 비공식부문은 증대될 수 있는 것으로 나타난다. 나아가, 지역간 이동이 발생하는 경우 실질임금이 낮은 수도권 지역에서 실질임금이 높은 비수도권 지역으로

이동할 수 있는데, 비수도권 지역의 공식부문은 실질임금 상승으로 고용이 줄기 때문에 비수도권 지역의 비공식부문으로의 새로운 근로자들이 유입되게 되어, 그 결과 비수도권지역의 비공식부문의 임금이 하락하게 된다. 즉, 저임금근로자의 임금수준을 향상하고자 시행된 최저임금제가 만약 지역 간 물가, 생활비 등을 고려하지 않았을 때 실질최저임금이 높은 비수도권의 비공식부문의 임금은 오히려 감소하게 됨을 시사한다. 반대로, 수도권 지역의 공식부문과 비공식부문의 임금은 모두 증가하게 되어, 수도권-비수도권 노동시장 결과를 고려한 경제 전체의 순편익의 부호는 모형만으로는 판단하기 어렵다.

전국 단위의 명목최저임금 효과를 파악하기 위한 모형 분석에서 중요한 시사점은 지역간 인구가동이 이루어진다고 하더라도 그것이 긍정적인 결과로 이어지지 않을 수 있다는 점이다. 명목최저임금이 전국 단위로 큰 폭으로 상승했을 때, 실질최저임금이 낮은 지역에서 실질최저임금이 높은 지역으로 인구가 이동하게 된다. 이를 두고 혹자는 수도권의 집중도를 완화하는 결과가 아니냐고 반문할 수 있지만, 수도권 집중도를 완화하더라도 이것이 비수도권 지역의 비공식부문의 규모를 증대하는 결과를 나타낸다면 바람직하다고 할 수 없을 것이다. 만약 한 지역에서 공식부문 대비 비공식부문의 규모가 커질수록 해당 지역의 잠재성장률이 떨어진다면 더욱 그러하다.

유사한 모형으로 지역별 최저임금제의 효과 역시 분석하였다. 지역별 최저임금제는 최저임금제를 지역별로 다르게 하는 것인데, 현실적으로 지역별 최저임금을 차등화하는 방법은 얼마든지 다양할 수 있기에 지역별 최저임금제의 '보편적'인 효과를 파악하기는 불가능하다. 본고에서는 최저임금 인상의 결과가 실질최저임금이 수도권, 비수도권 간 일치하도록 하는 지역별 최저임금제를 고려하였다. 이 경우 각 지역의 기존의 최저임금이 어느 수준이었느냐에 따라서 지역별 비공식부문의 증가수준이 결정되고, 실질최저임금이 지역간에 동일하기 때문에 수도권-비수도권 간 이전할 유인이 발생하지 않게 된다.

명목최저임금의 인상률이 일단 정해지면, 이로 인해 발생하는 실질최저임금의 최솟값, 최댓값을 계산한 후 그 사이의 어떤 수준으로 지역별 최저임

금제를 실시하게 되는 경우, 앞서 언급했던 바와 같이 지역간 이동이나, 비공식부문의 증대 현상을 크게 야기하지 않으면서도 각 지역 내 임금 근로 수준을 높일 가능성이 있음을 알 수 있다.

여러 가지 요인이 복합적으로 존재하는 현실에서 명목최저임금의 인상의 효과는 정량분석을 통하지 않고서는 파악하기 어렵다. 우선 기본적인 검토 차원에서 본고에서는 명목최저임금을 지가나 전세가격으로 나누어 이를 '지가 기준' 혹은 '전세가격 기준' 실질최저임금이라 정의하고, 이러한 실질최저임금의 지역간 격차, 평균임금(혹은 사업체규모별 임금 격차)의 지역간 격차간의 상관성을 분석하였다. 그 결과, 실질최저임금 격차가 높아질수록 평균임금의 지역간 차이나 사업체규모별 임금격차의 지역간 차이는 줄어드는 것으로 나타났다. 반면, 인구이동의 효과를 살펴보았을 때, 실질최저임금이 높은 지역으로 인구가 이동하는 것처럼 계수의 부호가 제시되었으나, 미세면지 등과 같은 환경변수를 추가로 통제하면 실질최저임금이 인구이동에 대한 효과가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

실질최저임금이 지역간 이동에 큰 영향을 주지 않는 것으로 정량분석 결과에 나타난 이유는 해당 회귀분석에서 인구이동이 인구이동 전체를 의미한 것이지, 저임금 근로자의 이동에 초점을 맞춘 것이 아니기 때문일 수 있다. 실질최저임금의 지역간 격차가 저임금 근로자의 이동에 영향을 주는지, 지역 내 지니계수 등 전반적인 소득불평등도에 어떠한 영향을 주는지 등에 대해 향후 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

3. 교육 정책의 개인 및 지역 간 포용성

가. 분석의 의의

경제위기 이후 저성장이 지속되면서 부의 편중 현상이 심화되고, 이에 따른 소득불평등이 지속적으로 악화되고 있다. 선진국들을 포함한 전 세계 대부분의 국가들은 이러한 소득불평등 심화를 완화하고 장기적으로 국가 전체적인 생산성 향상을 위하여 다양한 '교육개혁'을 시도하고 있다. 이러한 소

득불평등 완화를 위한 가장 직접적인 정책으로 제안되는 것은 ‘교육기회 제공의 형평성’ 확보와 이를 통한 노동시장 진입 가능성 확대이다.

우리나라 교육 불평등의 정도는 적어도 국제기준으로 볼 때에는 비교적 우수한 편이나 국민들의 인식자료를 바탕으로 한 국내연구에서는 그 정도가 매우 심각한 것으로 나타나고 있어 학계 및 전문가들을 포함한 정책입안 관련자, 국민 개개인 간의 인식의 간극이 큰 분야라고 볼 수 있다. 관련 연구에서도 총량 자료를 기준으로 한 국제기구 기준과 미시자료를 바탕으로 한 국내자료 내용이 확연히 다르게 나타나고 있다. 본 연구는 부모의 소득 여부 혜택에 따라 자식 세대의 교육기회 제공이 달라지는 폭이 지나치게 크다고 한다면 이 부분을 국가의 재정을 통하여 일부는 감소시킬 수 있는 여지가 있을 수 있는지를 분석할 필요가 있다고 보고 있다.

본 분석은 더 많은 ‘개천의 용’을 탄생시키기 위한 ‘개천의 생태계’를 보전하는 일을 누가, 어떠한 방식으로 할 것인가에 대한 고민으로부터 출발하고 있다. 교육 불평등 현상은 경제사회현상의 결과로 나타나는 것으로서 재정 지표 자료만을 이용한 연구결과만으로 전체적인 내용을 조망하는 것은 쉽지 않다. 다만, 본 연구가 관심을 갖는 것은 우리나라의 교육형평성의 문제가 어느 분야에 집중적으로 나타나고 있으며, 이를 개선하기 위하여 정부의 재정을 통하여 어느 정도까지 교육형평성 개선에 도움을 줄 수 있겠는가이다. 또한 이에 대한 선진국들의 변화추세를 살펴봄으로써 향후 정책에 반영 가능한 내용을 살펴보고자 하는 데 있다.

나. 포용적 성장을 위한 교육의 역할

포용적 성장이란 경제적, 사회적 불평등을 최소화(the reduction of the social and economic inequality) 하여 가능한 한 많은 사람들에게 사회경제 활동 참여기회가 공평하게 이루어질 때 지속가능한 성장이 가능할 수 있음을 의미한다.¹⁰⁴⁾ 만약 성장 자체만을 중시할 경우 지속적으로 증가하는 소

104) 윤성주(2016)는 소득주도 성장론과 포용적 성장과의 차이점을 제시하였는데, ‘총수요 증가에 기반한 기존의 성장이론이 아닌 모든 경제주체가 경제성장의 과정에 참여하여

득불평등으로 인하여 비용부담이 발생하고, 결국에는 성장을 잠식하는 요인으로 작용하게 되어 지속가능한 성장을 담보하기 어렵기 때문에 포용적 성장은 중요하다. 기존 연구에서는 소득불평등으로 인한 교육, 의료 등에 대한 투자 차이가 기회의 균등에 직접적인 영향을 미치므로 포용적 성장의 핵심 가치는 소득불평등 완화임을 의미한다. 그리고 이에 대해 기존의 연구(Hanushek and Woessman, 2011)와 국제기구(OECD, 2017)의 발표에서는 포용적 성장을 위한 핵심정책으로 우선순위에 따른 일관적인 교육정책이 중요함을 밝히고 있다.¹⁰⁵⁾

이러한 소득불평등 완화를 위해 가장 직접적인 정책으로 제안되는 것이 ‘교육기회 제공의 형평성 확보’와 이를 통한 ‘노동시장 진입 가능성 확대’이다. 교육기회 제공의 형평성 확대를 위해 포용해야 할 대상이나 주제, 우선순위는 각 나라의 경제적 수준과 재정규모와 그간의 재정투자 기초, 정치사회적인 배경에 따라 달라질 수 있다. 그리고 지금까지 ‘포용적 성장과 교육’ 관련 연구의 대부분은 개발도상국가 혹은 저개발국가들의 절대빈곤 극복을 위한 최소한의 교육기회(저소득층, 여성 등)의 확대와 관련된 내용이 주류였다. 대표적으로는 국제기구에서 아시아 국가들의 교육기회 확대를 위한 연구로 ADB(2014)의 “Framework of inclusive growth indicators 2014,” 필리핀 국책 연구기관의 Philippine Institute for Development Studies(2016), “Promoting inclusive growth through higher education”가 있다. 그 밖에 아프리카 국가들의 빈곤 탈출을 위한 근본적인 대책으로서 인적자본 구축의

그 성과를 공평하게 배분하는 것이 차이점이라고 설명한 바 있다. 나아가 포용적 성장이라는 개념은 중장기적 개념으로 왜곡을 유발시키지 않으면서 시장소득 불평등 완화에 기여하는 보다 근본적 재정정책이라고 정리하였다.

105) “The results of growth modelling that employ measures of national cognitive skills strongly suggest that the basic human capital model is very relevant for aggregate outcomes...”(Hanushek and Woessman 2011, p. 190)

“Coherent education and skills policy interventions across life-course can serve to furnish individuals with capacity enhancing assets, putting in place the enabling conditions for success,” “Targeting education and skills interventions early on in life and at critical junctures throughout the life course is essential to ensuring that everyone is equipped to lead meaningful and productive lives”(OECD 2017, p. 44).

필요성과 효과를 추정한 연구로 DBSA(Development Bank for Southern Africa)(2010)의 “Skills for inclusive growth: towards a long-term strategy for higher education and training”가 있다. 한편, 2007년 인도의 경제발전정책과 관련한 자료에서는 인도 내에서의 교육정책 방향을 제시하면서 경제발전이 교육기반의 토대 위에 있음을 밝히고 있다.¹⁰⁶⁾

그러나 선진국들의 경우에는 이미 대부분의 국가들이 의무교육을 수행하고 있기에 교육기회의 확대는 더 이상 정책적 이슈에 해당하지는 않는다. 오히려 경제위기 이후 소득불평등이 주요 문제로 부각되면서 선진국 단계에서의 포용적 정책의 대상이나 내용이 과거보다 훨씬 넓어지고 있다. 선진국들이 포용적 성장에 영향을 주는 주요 정책 아젠다로 교육을 꼽는 이유는 소득불평등 완화를 위한 가장 유효한 수단이 ‘기술력 있는 인적자본 확충’이기 때문이다. OECD 국가들은 거시경제 흐름에 있어서 ‘성장’의 궁극적 지향점이 시대에 따라 변화하고 있음을 인지하여, 소득불평등으로 인한 사회적 경제적 비용을 최소화하는 데 초점을 맞추고 있다. 즉, 어떠한 국가도 소득 불평등을 완화하여 전 세대 전 계층을 포용하지 않으면 성장의 지속성을 담보하기 어렵기 때문이라는 것이 요지이다.

선진국들을 포함한 전 세계 국가들의 포용적 성장 관련 자료에서도 가장 우선적인 정책가치로 교육(Pillar 1)을 제시한 바 있다.¹⁰⁷⁾ 미국 백악관이 의회에 제출한 「백악관 경제자문위원회 보고서」에서는 포용적 성장을 위한 교육정책의 우선대상이 ‘조기교육 (Early childhood education)’임을 천명한 바 있다. 기존 연구에서도 유아기 교육기회 여부가 30년 이후의 소득수준과 삶의 질에 크게 영향을 미칠 수 있음을 제시하고 있다.¹⁰⁸⁾ OECD의 ‘회복력

106) “Inclusive growth and education: on the approach to the eleventh plan five-year plan,” *Economic and political weekly*, 2007

107) World Economic Forum, “The inclusive growth and development report 2015,” September 2015

108) “Public investment that improves the inputs in a child’s early years can help to close critical achievement, health, and development gaps, and can lead to benefits such as higher earnings that accumulate over a lifetime. Closing these gaps is not just about education, but also about more broadly alleviating the budget constraints

있는 학생 비율(resilient student)’ 자료에 따르면 미국은 소득격차에 따른 교육기회 격차가 다른 선진국에 비하여 큰 나라이며, 특히 저소득층 아이들의 양질의 교육기회 제공은 미국 주정부뿐만 아니라 연방정부의 핵심 아젠다에 해당한다.

‘Early childhood education’ 주제는 유럽 의회의 주요 아젠다이기도 하다. 2015년 유럽 의회에서 논의된 안건에서는 의무교육 기간 동안 교육기회 제공이 충분히 이루어지고 있지 않는 부분¹⁰⁹⁾에 대하여 2020년까지 ‘European rate of early school leavers’의 비중을 10% 낮출 것을 제안하였다.¹¹⁰⁾

나아가 성장엔진으로서의 인적자본 확충 및 활용에 대한 우리나라에 대한 평가는 포용적 성장을 위한 정책 우선순위를 가늠케 한다. 최근 발표된 2017년 WEF 국가경쟁력 발표 결과에서는 우리나라의 종합순위는 평가대상 137개국 중 26위로 전년과 동일한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.¹¹¹⁾ WEF는 우리나라의 국가경쟁력 제고를 위해서는 인적자본 투자 확대, 혁신성장 등 패러다임 전환 노력 가속화가 필요하다고 보았다. 특히, 선진국 중에는 드물게 지난 10년간 순위 하락세를 지속하고 있으며 12개 부문 간 불균형이 두드러진다고 지적하였다. 더불어 우리나라의 특징으로 노동시장의 낮은 효율성이 국가경쟁력 상승을 발목잡는 만성적 요인임을 지적하였으며, 경쟁국 대비 혁신역량 우위 유지 노력이 필요함을 강조하였다. 이상의 내용들은 이미 인지하고 있는 우리나라 특유의 문제점들로 구체적인 개선방향과 방안 설정이 시급한 현안임을 확인할 수 있다.

facing families of young children”(CEA, 2016, p. 154)

109) Council of the European Union, 2005.

110) 유럽국가뿐만 아니라 호주의 사례에서도 학생들의 ‘drop out rate’이 매년 증가하고 있음에 주목하여 교육정책 개선이 이루어지고 있는 것을 알 수 있었다. 호주의 경우, 이미 1995년 당시 Queensland 정부의 drop out 학생수가 매주 30명에 이르고 1년이면 1,200명에 이르고 있는 것이 주요 문제점으로 대두되고 있었다(Boon, 2008, p. 81, Council of the European Union(2015))

111) 기획재정부 보도자료(2017. 9. 26.) 「2017년 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력 평가 결과」 요약 및 인용

다. 한국 교육의 국제 비교 및 평가

포용적 성장 관점에서 국제비교상 나타나고 있는 우리나라의 교육여건의 지표는 매우 우수하다. OECD가 3년마다 실시하는 ‘회복력 있는 학생 비율’ 조사에 따르면 우리나라는 다른 선진국들과 비교해 볼 때 높은 수준의 회복력을 유지하고 있다.¹¹²⁾ OECD는 두 가지 기준으로 회복력 있는 학생 비율을 조사하고 있는데, 이 중 사회, 경제, 문화적 배경수준이 하위 25%에 속하는 학생 가운데, 자신과 비슷한 배경을 가진 전 세계 학생 중 상위 25%에 해당하는 성적을 받을 경우 ‘회복력이 있는 학생’이라고 규정한다.¹¹³⁾

이에 대해 최근 국내 언론 등에서는 우리나라에서 ‘개천의 용’이 줄어들고 있는 것에 대해 우려 깊은 보도를 한 바 있다.¹¹⁴⁾ 2006년에서 2015년 동안 OECD 국가들의 회복력 있는 학생 평균은 27.7%에서 29.2%로 약 1.5%p 증가하였고, 우리나라는 같은 기간 43.6%에서 40.4%로 하락하는 추세에 있다. 주목할 만한 나라는 일본인데 우리보다 절대적 수준이 높음에도 불구하고 그 비율이 40.5%에서 48.8%로 증가하고 있다. 또한, 사회, 경제, 문화적 배경에 따른 학생들의 점수에서는 미국, 영국은 지속적으로 그 격차를 줄여가고 있는 추세인 반면, 우리나라는 지속적으로 그 격차가 증가하는 것으로 나타난다는 점도 눈여겨보아야 할 사실이다. 유럽 국가들과 달리 영미계통 국

112) “Resilience is characterized by academic success where socio-economic and structural family factors would predict failure(Gordon Rouse, 2001), ...Resilience defines academic attainment in the face of socioeconomic adversity, which is a major risk factor acknowledged to influence childrens’ and adolescents’ social and emotional functioning, as well as cognitive competence(Schoon, 2006)”(Boon, 2008, p. 82 재인용)

113) OECD와 PISA가 함께 개발한 경제, 사회, 문화적 지위에 대한 지표(ESCS: Index of Economic, Social and Cultural Status)를 통하여 학생의 사회경제적 배경을 조사하며 두 가지 방식으로 3년마다 수행한다. ‘All Students’ 기준은 전체 학생 중에서의 경제, 사회, 문화적 지위 하위 25%의 학생이 상위 25% 성과를 거두었을 경우의 비중을 의미한다. ‘Disadvantaged students’의 경우, 경제, 사회적 및 문화적 지위에서 하위 25%의 학생 중에서 상위 25%의 성과를 거두었을 경우의 비중을 의미한다 (OECD, PISA 2015 Database, Table I .6.7 <http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.)

114) 조선일보, 2016.12.12., 「한국선 줄어드는 개천 龍,, 美日선 늘어」, (http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/12/12/2016121200245.html, 검색일자: 2017. 10. 13.)

가들의 대학진학은 우리나라만큼 입시경쟁이 치열하고, 자본주의 기반에서의 교육시장 개방이 전면적으로 이루어지는 미국, 영국에서의 교육격차가 완화되는 추세는 우리에게 시사하는 바가 크기 때문이다.

그럼에도 불구하고 실제 데이터를 살펴보면 우리나라의 회복력 있는 학생의 비율이 문제인가에 대해서는 확실한 결론을 내리기 어렵다. 2005년 이후의 데이터에서 확인할 수 있듯이 절대적인 규모로 볼 때 우리나라의 회복력 있는 학생 비율은 일본과 에스토니아를 제외하고는 가장 높은 수준이다. 지난 10년간 하락 추세라고 보기에 2009년 수치는 56%로 OECD 평균의 두 배 수준으로 예외적으로 높은 수치를 기록한 바 있다. 우리와 유사한 추세를 보이고 있는 나라는 핀란드인데 그간 우수한 교육여건과 교육성적을 보였던 것과 대조적으로 최근 들어 경기여건 하락으로 인한 교육여건 약화가 눈에 띈다. 결론적으로 이상의 내용만으로는 국제비교의 특성상 우리나라의 포용적 교육 정도가 심각한 상황이라고 단정짓기에는 무리가 있어 보인다.

〈표 V-10〉 경제 사회 문화적 지위가 하위 25%인 학생이 상위 25% 성적을 거둔 비율

(단위: %)

	2006	2009	2015
Australia	33.1	30.42	32.9
Austria	28.1	19.72	25.9
Belgium	25.8	30.36	27.2
Canada	38	39.2	38.7
Chile	15	23.88	14.6
Czech Republic	28.8	21.32	24.9
Denmark	19.6	23.88	27.5
Estonia	46.2	34.16	48.3
Finland	53.1	45.64	42.8
France	23.6	30.48	26.6
Germany	24.8	22.64	33.5
Greece	20.4	27.68	18.1
Hungary	26	25.76	19.3
Iceland	18.8	29.48	17
Ireland	29.2	29.64	29.6
Israel	13.4	23.84	15.7

〈표 V-10〉의 계속

	2006	2009	2015
Italy	23.7	31.88	26.6
Japan	40.5	42.04	48.8
Korea	43.6	56.16	40.4
Luxembourg	19.2	20.32	20.7
Mexico	14.7	29.12	12.8
Netherlands	32	32.08	30.7
New Zealand	35.1	36.72	30.4
Norway	17.2	25.96	26.5
Poland	31.4	36.88	34.6
Portugal	33.7	39.2	38.1
Slovak Republic	20.3	21.08	17.5
Slovenia	30.3	24.56	34.6
Spain	28.5	36.16	39.2
Sweden	24	25.4	24.7
Switzerland	27.9	31.68	29.1
Turkey	23.2	41.92	21.8
United Kingdom	30.5	23.84	35.4
United States	19.3	28.6	31.6
OECD	27.7	30.65	29.2

출처: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7
 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017. 9. 28.)

또한, WEF(2015)에서는 우리나라의 교육은 예외적으로 강하고 포용적인 교육제도(a particularly strong and inclusive educational system)를 유지하고 있으며, 우수한 성과를 보이고 있다고 평가하고 있다.¹¹⁵⁾ WEF 평가에서 선진국들 중 교육이 매우 우수하다고 평가받는 나라는 한국, 싱가포르, 폴란드이며, 비교적 우수한 나라는 호주, 네덜란드 정도이다. 또한 Pillar 1으로 'Education and Skills Development'를 선정하고, 이를 설명하는 Sub pillars로는 교육접근성(Access), 교육의 전반적인 수준(Quality), 교육의 형평성(Equity)을 분석하였다. 이 중 포용적 성장에 영향을 미치는 교육의 형평성 부분은 해당 국가가 소외계층을 포함하여 모든 계층에 어느 정도까지의 양

115) WEF(2015) p. 41

질의 교육기회의 제공이 가능할 수 있는가와 해당 국가의 교육이 어느 정도 까지 접근가능하고 질적으로 우수한지 여부¹¹⁶⁾를 집중적으로 평가하였다.¹¹⁷⁾ 이 평가결과에 따르면 우리나라의 경우, Access, Equity 관점보다는 Quality 개선에 대한 노력과 연구가 필요한 것으로 나타나고 있다. 이미 교육기회의 접근성이나 교육 형평성 부분은 다른 나라들에 비하여 우수하다고 본 것이다. 더 이상의 양적 확대를 통한 교육기회 제공이나 형평성 확대보다는 질적 개선을 통한 교육의 서비스 수준 향상을 개선해야 될 부분으로 본 것이다. 이와 관련하여 OECD 회원국들의 경우, 교육기회 제공의 양적 확대는 반드시 교육성과 향상으로 나타나지 않을 수 있음을 시사한 바 있다.¹¹⁸⁾

한편, 소득불평등 약화에 따른 사교육 집중 심화는 향후 우리 사회가 포용적일 수 있는가에 대하여 의문을 갖게 한다. 미시자료 분석을 통한 사교육 심화에 따른 계급 고착화 현상에 대한 국내의 많은 논문들은 우리나라 교육의 포용성을 의심하고 있는 것이 사실이다. 최근 논문인 오성재·주병기(2017)는 노동패널자료 분석을 통해 별도의 지수를 만들어서 부모의 부와 학력수준이 자녀에게 대물림되는 현상을 조명하였다. 그리고 연구결과는 우리나라에서 자녀교육을 통한 신분 상승을 더 이상 기대하기 어렵다는 결론을 도출하고 있다. 나아가, 학생들의 삶의 질 악화 문제는 우리나라 사회의 주요 아젠다로 자리매김한 지 이미 오래된 사안에 해당한다.

청년실업률, 전공불합치 비용 등으로 본 교육과 노동생산성과의 연관 항목은 OECD 국가 중 하위수준에 이르고 있으며 PIAAC 등 성인인지능력 평가 결과는 PISA 성적과는 대조적인 결과를 보여주고 있다. 따라서 우리나라의 포용적 성장을 위한 교육여건 개선의 방향을 일반적으로 단순화하여 설명하기 어려운 모습을 갖고 있다. 또한, 교육투자는 ‘경제, 사회, 문화적 배

116) “To what extent does the country create an enabling environment which provides high quality educational opportunity for all members of society including vulnerable or marginalized groups(e.g. low income individuals and women)?;” “To what extent is education at all levels accessible, of high quality, and inclusive in terms of attainment and learning outcomes?”(WEF, 2015, p. 10)

117) 김정훈 외(2017) p. 186 인용

118) OECD(2014) p. 36

경'하에서 '학교'와 '가정'에서 이루어지는 종합교육 과정 전체의 결과에 해당하므로 재정투자지표나 정책 변화 여부만으로 교육성과와 교육정책을 논하기는 더더욱 어려운 것이 사실이다.

이상의 문제의식하에서 본 장의 연구에서는 지금의 우리 교육정책이 당면한 문제의 가장 뚜렷한 원인이 소득불평등 확대와 인구구조 변화에 따른 재정수요 변화로 인한 것임을 생각해 볼 때, 이에 대한 개선방향을 제안할 수 있을 것으로 본다. 그리고 Boon(2008)에서는 뜻밖에도 포용적 성장을 위해서는 적기에, 지역 내에서 해당 학생에 도움을 주는 것이 다른 어떤 국가 정책보다 우선할 수 있다고 제시하며 긍정적인 결과를 예견한 바 있다.¹¹⁹⁾ 그리하여 본 장의 연구에서는 우리나라의 교육분야 내에서 포용해야 할 대상과 우선순위, 관련 정책대응 방향 설정에 대하여 살펴보고자 한다.

라. 한국 교육의 현황

(1) 학생수, 학력 및 교사¹²⁰⁾

우리나라의 초중고 학생수는 지속적으로 감소하고 있으며, 학급당 학생수, 교사 1인당 학생수 감소는 OECD 평균보다 많지만 전년도와 비교하여 감소 추세에 있다. OECD 연구에 따르면 우리나라는 부모의 학력에 비해 자녀의 학력이 높은 비율이 가장 높은 나라이다. 또한 부모가 고등학교 졸업 미만의 학력을 가진 경우에 고등교육을 이수한 자녀의 비율이 OECD 평균인 22%의 두 배 수준인 43%로, 세대 간 학력의 상향 이동성이 가장 높게 나타나는 나라이기도 하다. 짧은 시간 안에 전 세계가 부러워하는 질 높은 교육을 제공하고 있으며, 특히 유아교육단계 취학률(만 3세 기준)은 OECD 평균보다 매우 높은 수준으로 평가하였다. 교사의 임금 수준은 15년차 이상은

119) "Although social inequalities are likely to be a persistent source of frustration for educators, parents, sociologists and even some politicians, psychologists espouse a more optimistic, proactive view: a view that offers the opportunity for **timely local support at the individual level**, while the remote wheels of social, educational and curricular reform grind very slowly onwards"(Boon, 2008, p. 83).

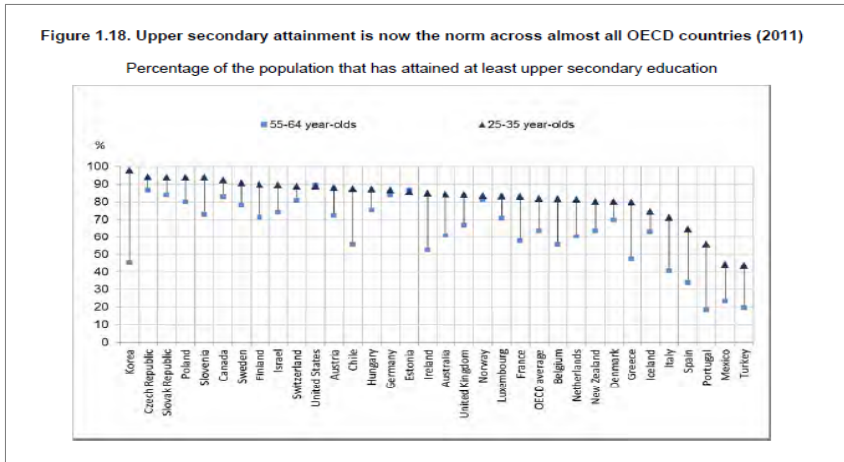
120) OECD(2016)

OECD 평균보다 높고, 초임교사는 평균보다 낮은 수준으로 나타났다. 국가 장학금 기여율로 볼 때, 고등교육단계 정부부담 공교육비 비율은 다소 감소하는 추세이며, 공교육비 대비 민간부담률이 OECD 국가 중 3위로 1위에서 역시 하락 추세인 것으로 나타났다.

(2) 교육기회 접근성과 교육성과

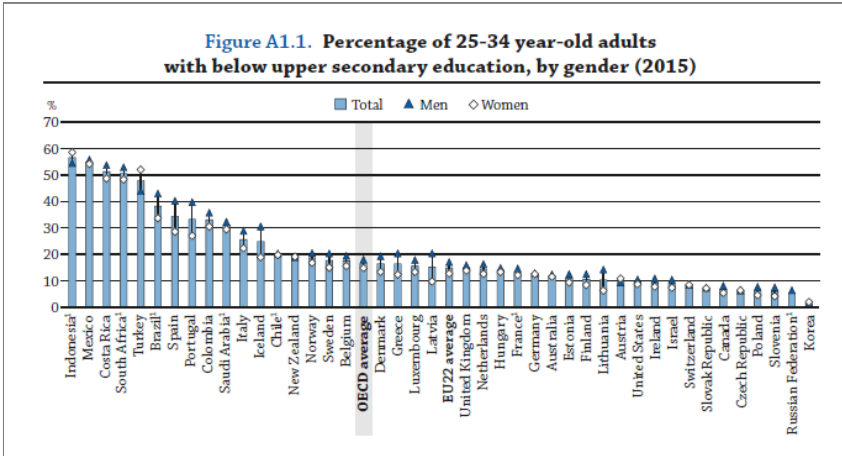
우리나라를 포함한 OECD 국가들의 경우 영유아기 교육, 여성, 저소득층 교육을 위한 양적 확대는 꾸준히 이루어져 왔으며, 상당부분 성숙단계로 접어들었다. 우리나라는 초중등 의무교육을 실시하고 있으며, 거의 모두에게 공교육 기회가 제공되고 있다. 그리하여 대부분의 학령기 청소년들이 학교를 다니고 있으며, 고등학교 교육까지 보편화되어 있는 것이 현실이다. 이처럼 빠른 경제성장과 함께 한 세대 내에서 고등학교까지의 교육수준이 거의 완성된 나라가 우리나라이다. 이에 대하여 백성준(2015)은 포용적 성장의 핵심요소인 교육정책은 교육받을 수 있는 동등한 기회(equal access)와 교육혜택(equal treatment)에 중점을 두고, 결과적으로 공정한 교육성과(equal educational outcomes)를 이룬 것으로 평가한 바 있다.

[그림 V-17] OECD 국가의 고등학교 학력 비중



출처: OECD(2014) "Education at a Glance," p. 36

[그림 V-18] OECD 국가의 25세부터 34세 성인들 중 고등학교 이하 학력의 인구비중



출처: OECD(2016) "Education at a Glance," p. 32 인용

〈표 V-11〉 연도별 교육단계별 취학률¹⁾ 및 진학률²⁾ 추이

(단위: %)

연도	유치원	초등학교		중학교		고등학교		대학교 등 고등교육기관
	취학률	취학률	진학률	취학률	진학률	취학률	진학률	취학률
1970	1.3	92	66.1	36.6	70.1	20.3	26.9	5.4
1980	4.1	97.7	95.8	73.3	84.5	48.8	27.2	11.4
1990	31.6	100.5	99.8	91.6	95.7	79.4	33.2	23.6
2000	26.2	97.2	100	95	99.6	89.4	62	52.5
2005	30.9	98.8	100	94.6	99.7	91	73.4	65.1
2010	40.2	99.2	100	97	99.7	91.5	75.4	70.1
2015	49.4	98.5	100	96.3	99.7	93.5	70.8	68.1

주: 1) 취학률=(취학적령재적학생수/취학적령인구)×100

2) 진학률=(당해년도 졸업자 중 진학자/당해년도 졸업자)×100

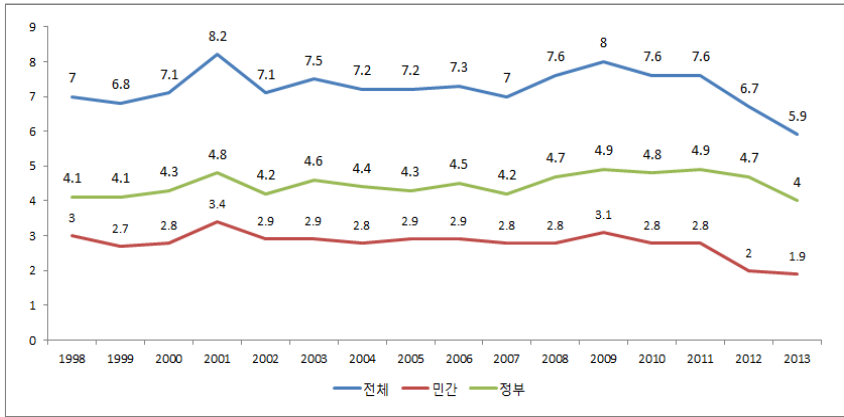
출처: 김현아(2016), p. 3 〈표 1-1〉 재인용

우리나라 영유아기 교육은 지방교육재정교부금의 지속적인 투자규모나 '누리과정'의 실시로 공교육 차원에서의 교육격차 역시 다른 나라에 비하여 상대적으로 크지 않다고 평가받고 있다. 정부지출 비중 역시 1970년대 이후

전체 예산비중의 20%대를 꾸준히 유지해 왔고, 2000년 이후 16~17% 비중을 차지하고 있다. 이로 인한 교육 투자의 결과라고 볼 수 있는 ‘학업성과’ 면에서도 우수한 것으로 평가받고 있는 등 우리나라에서의 초중등 교육기회 제공 등과 관련한 이슈는 사실상 문제점이라고 보기 어렵다.

[그림 V-19] 한국의 GDP 대비 공교육비 비율의 추이

(단위: %)



출처: 통계청, 국가지표체계(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1525, 검색일자: 2016. 11. 7.)재인용: OECD(각 연도) "OECD Education at a Glance" 인용

[그림 V-20] 한국의 정부지출 대비 교육비 비중의 추이

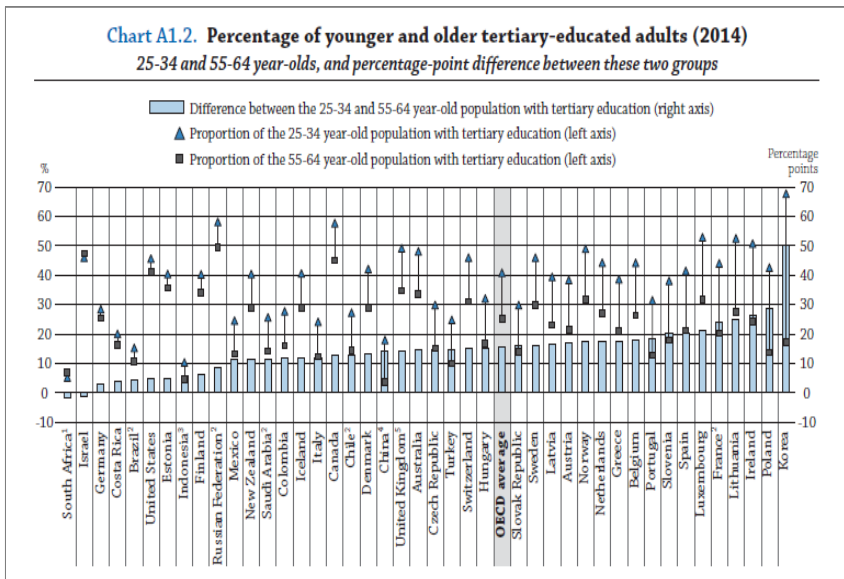
(단위: %)



출처: 통계청 국가지표체계(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAAB05_OECD, 검색일자: 2016. 11. 7.) 재인용: OECD, "<http://stats.oecd.org/>, Government expenditure by function(COFOG), 2016. 9 인용

앞서 설명한 바와 같이 우리나라의 꾸준한 교육분야에 대한 지출은 진학률과 단기적인 테스트의 결과뿐만 아니라 세대간의 교육 격차를 완화하는 데에도 기여했다. OECD 보고서¹²¹⁾에 따르면 2012년 우리나라의 대학 이상의 교육을 받은 25~34세의 성인들을 대상으로 한 조사 결과, 그들의 부모세대는 47% 이상이 대학 이상의 교육을 받지 못한 것으로 나타났다. OECD 국가들의 평균은 22% 였으며 대부분의 선진국의 경우 부모가 대학에 진학하지 못했을 때 자녀도 80% 가까이 대학에 진학하지 못한 반면, 우리나라는 부모의 대학교육 여부와 상관없이 자녀의 대부분이 대학 이상의 교육을 받은 것으로 나타났다. 이는 단 기간에 경제성장이 이루어지면서 정부지출이 확대되고, 안정적인 투자 비중을 유지한 양적 교육성과로부터 기인한 것으로 볼 수 있다.¹²²⁾

[그림 V-21] 25~34세와 55~64세간의 대학교육 인구비중 차이



출처: OECD(2016) "Education at a Glance," p. 40, chart A1.2 인용

121) OECD, "Education at a Glance," 2015

122) 김현아(2016) pp. 3~4

(3) 교육 형평성

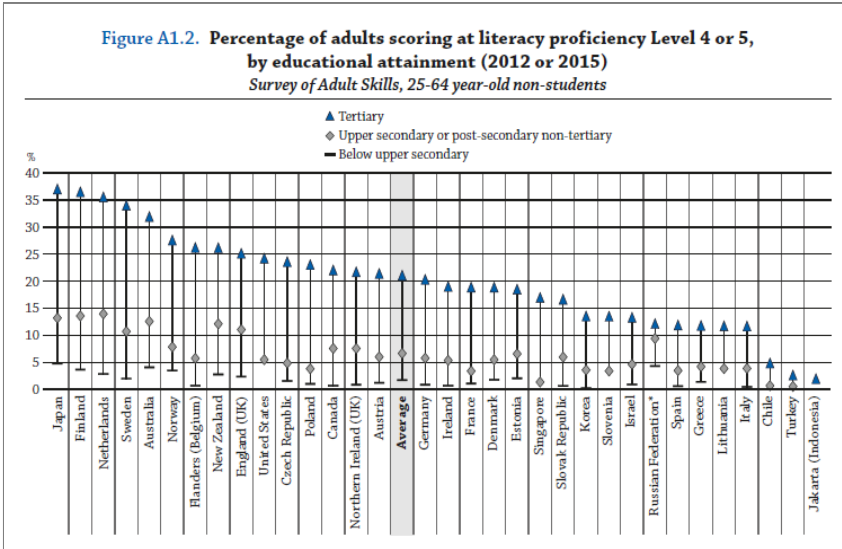
본 장에서의 교육 형평성은 다음과 같은 가설을 전제로 한다. 그리고 그 전제는 소득불평등으로 인한 스펙불평등이 향후 취업기회 획득을 저해하는 원인인기이다. OECD(2012) 연구에 따르면 2008년 글로벌 경기위축 당시 급격히 실업률이 증가하였고, 당시 소득구간뿐만 아니라 교육기간(upper secondary, higher level) 등에 따라 실업위험에 노출될 확률이 유의하게 다를 수 있음을 보여주었다. 그리고 교육기회를 얻지 못한 경우, 평상시보다도 경제위축기에 실업률이 증가하여 더더욱 소득하락 구간에 노출될 위험이 높게 되므로 고등교육 이상의 교육기회 제공이 가장 우선시되는 사회복지에 해당한다고 지적한 바 있다.¹²³⁾ 반면, Kearney(2015)는 ‘upper secondary’ 이상의 ‘college level’의 교육 여부는 중산층 이상에서의 소득불평등도에는 영향을 미치지 못했던 것으로 파악한 바도 있다. 대학교육 이상 수혜자일 경우, 그 이상의 상위계층으로의 이동은 상대적으로 경직되어 있음을 주장한 것이다. 그러나 중산층 이상이라 할지라도 직업 선택의 기회 확대와 실업위험 수위를 낮추기 위한 수단으로 교육은 중요한 매개에 해당한다.

우리나라의 경우, 우선 교육기회 제공의 세대간 형평성을 문제점으로 들 수 있다.¹²⁴⁾ 국제비교로 살펴보면 우리나라의 경우, 대부분의 고등학생이 대학으로 진학하여 양적으로는 가장 높은 학력수준임에도 불구하고, 이후 국제성인역량조사 결과(PIAAC: Programme for the International Assessment of Adult Competencies)에서는 평균에 미치지 못하는 수준으로 나타나고 있다.

123) OECD(2012) “Education at a Glance,” p. 13 인용

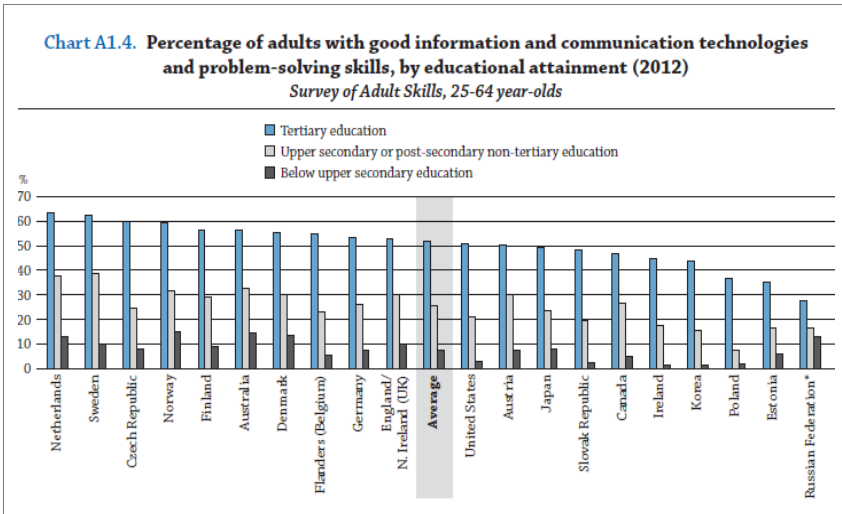
124) 그러나 25세부터 65세까지를 하나의 샘플로 볼 때의 문제점일 수 있다는 지적도 있다. 우리나라의 경우, 25세(2014년 1988년생 이후)부터 34세(1980년생)와 55세(2014년 55세, 1958년생)부터 64세(1950년생)까지는 경제수준이나 교육수준 정도가 매우 다른 세대라고 볼 수 있기 때문에, 25세부터 34세(younger adults)와 55세부터 64세(older adults)를 코호트별로 구분할 경우 다른 결과가 예상 가능하다는 지적이다.

[그림 V-22] OECD 국가별 교육 정도에 따른 성인 읽기능력 점수(2012~2015년)



출처: OECD(2016) "Education at a Glance," p. 35 인용

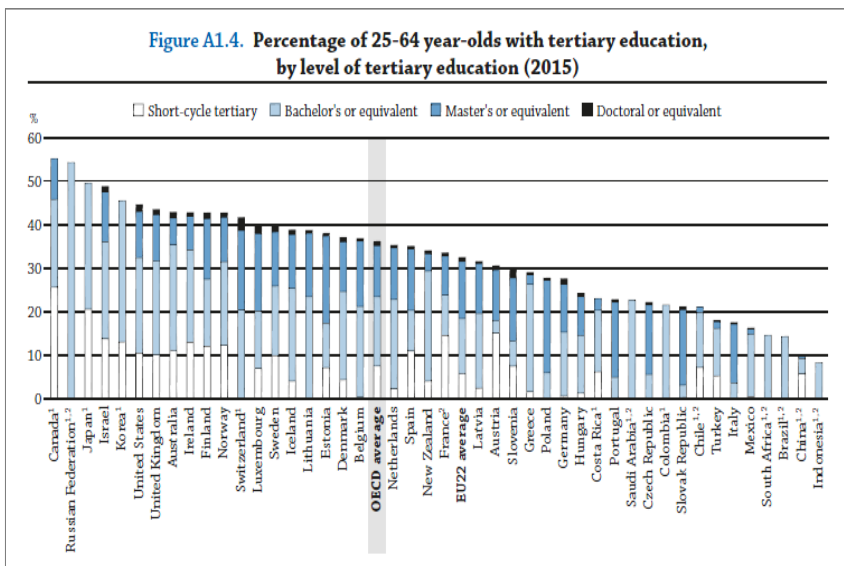
[그림 V-23] OECD 국가의 학력 수준별 관련 인증점수 수준



출처: OECD(2015) "Education at a Glance," p. 35 인용

PISA 성적, 진학률 등으로 본 교육투자는 OECD 최고 수준인 데 반하여 성인의 학업능력평가에서는 평균 이하로 나타나고 있는데 이는 고등교육(tertiary)단계 이상에서 인적자본 축적이 질적으로 이루어지지 못한다는 것을 의미한다. 이에 대해서는 여러 가지 원인이 있을 수 있으나, 먼저 '직무와 연계되지 않는 대학교육'과 같은 고등교육의 효율성 및 효과성을 문제점으로 지적할 수 있다.

[그림 V-24] 25세부터 64세 인구 중 고등교육 수혜율



출처: OECD(2016) "Education at a Glance," p. 37 인용

이제 포용적 성장을 위한 우리나라의 교육정책 개선방향을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 초중등 교육의 경우 우수한 성과와 양적 규모로 볼 때 더 이상의 재정투자 확대보다는 기존 투자의 질적 개편을 통한 재정의 효율성과 지속가능성을 확보하는 것이다. 또한, 고등교육 이상의 절대적인 고등교육(대학교육)의 양적 확대와 질적 개선 면에서는 내실화 개선을 통한 사회적 응력 향상이 우선시될 필요가 있다.

마. 한국 교육의 쟁점

(1) 소득불평등으로 인한 스펙불평등 효과

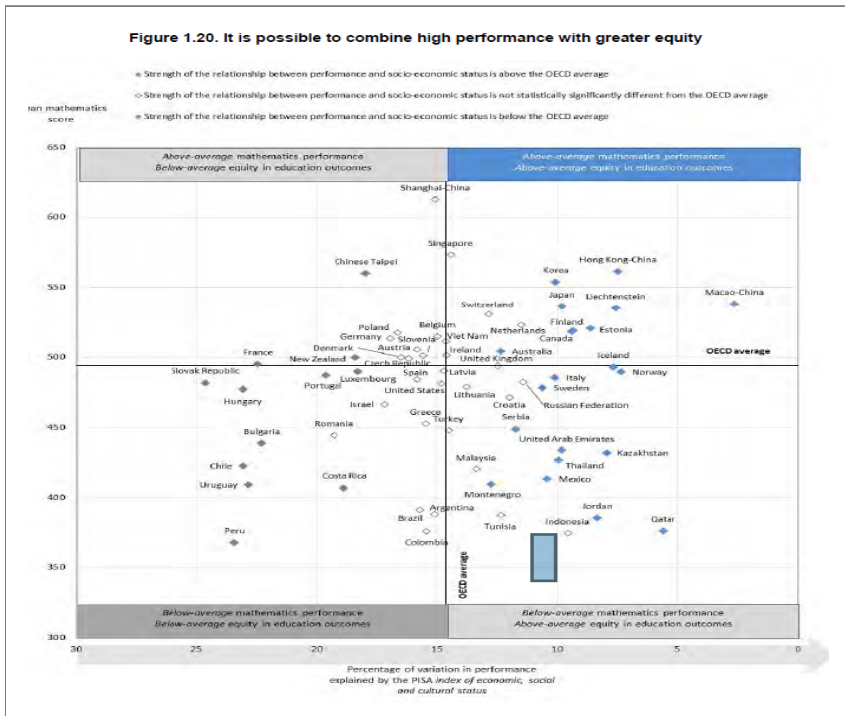
소득불평등에 따른 스펙불평등 현상이 부의 대물림으로 이어지는 현상은 일찍이 중요한 연구주제에 해당하였다. 인종범·전승훈(2008)은 노동패널 1차, 2차년도 자료와 7차, 8차년도 자료를 조사하여 분가한 자녀 가구의 자료를 횡으로 연결한 자료를 구축하였고, 이를 통해 부모의 교육수준은 부모 자신의 소득수준에 영향을 미칠 뿐 아니라 자녀의 소득수준에 영향을 미치는 세대간 이전 구조가 존재함을 확인하였다. 연구결과는 교육격차 완화를 통한 고른 교육기회 제공이 건강한 세대간 부의 이전을 가능케하는 것임을 시사하고 있다. 그 이후에도 소득불평등에 따른 스펙불평등 문제는 여유진 외(2007), 김희삼(2009) 등에서도 다양한 자료와 가설을 통하여 연구된 바 있다. 이상의 논의에 해당하는 이론 논문은 생산함수에서의 노동생산성과 교육의 연계를 설명한 Stiglitz(1975), Schultz(1961), Mincer(1974) 등에 기반하고 있다.

지자체 단위에서의 연구에서도 위의 논거를 뒷받침하고 있다. 서울시교육청이 주도한 서울시 교육청이 주도한 유한구·이혜숙(2011)의 연구에서는 서울시 학교교육 격차에 대한 다층모형분석을 수행하였다. 그 결과, 학업성취도가 높은 특수목적고 학생의 월평균 가구소득은 727만원이었으나 상대적으로 학업성취도가 낮은 일반계 고등학교 학생의 월평균 가구소득은 410만원으로 더 적게 나타났다. 그리고 가정환경에 따른 학업성취도 차이는 초등학교부터 상급학교로 갈수록 더욱 뚜렷함을 보여준다고 보았다. 연구에서는 초등학교 때의 교육격차가 위로 올라갈수록 확대되는 것을 막기 위한 대안이 절실히 필요함을 주장하였다.

한편, 부모의 소득이나 학력에 따라 자녀의 학업성취도 격차가 커지고, 결국 노동시장에서의 소득격차로 이어져 부모의 소득수준이 자녀의 소득수준으로 대물림된다는 인식이 팽배함에 대한 반대 논의를 제기하는 연구도 다수 존재한다. 김진영 외(2014)의 국제비교에 따르면 우리나라는 부모학력에 따른 학업성취도 차이가 비교적 크지 않은 나라이다. 그리고 해당 국가의

평균치에 근거한 국제비교 자료에서는 이들의 연구결과가 맞다. 또한 변양규 외(2012)에서는 한국청소년패널(2003~2007) 자료를 사용하여 가구소득분위별 자녀의 학업성취도 격차는 오히려 감소추세라고 밝힌 바 있다. 부모의 학력수준별 학업성취도 격차도 감소하는 추세이며, 결론적으로 학업성취도 측면에서 살펴본 교육격차는 감소하는 추세이며 부의 대물림이 심화되었다는 근거가 없다는 주장이 가능해진다.¹²⁵⁾

[그림 V-25] OECD 국가의 학업성과 및 분산값과의 관계



출처: OECD(2014) p. 40 인용

125) 공교육비 재원조달 방식의 효율성을 분석한 김봉주(2015)는 계층간 소득격차에 따라 정부가 공교육비를 조세나 민간부담을 통해 어떻게 조달하는 것이 최적인지를 분석하였다. 소득격차가 클 경우에는 공교육 부담(조세부담)이 효과적인 수 있으나, 소득격차가 상대적으로 크지 않을 경우에는 사교육 부담(민간부담)을 통한 형평성 제고 역할이 효과적인 수 있음을 보여준 바 있다. 즉, 무조건적인 무상교육 확대는 교육서비스의 외부성을 증가시켜 효율적이지 않을 수 있다고 밝힌 바 있다.

그러나 사교육부문을 포함시킬 경우, 즉 국민들이 체감하는 교육비 부담을 감안해 본다면 소득불평등으로 인한 교육의 계층 사다리 역할은 여전히 부의 집중과 관련이 있다는 논문이 지속적으로 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 오성재·주병기(2017)와 주병기(2016)에서도 역시 사교육 심화에 따른 교육격차 확대가 교육의 순기능을 저하하고 있음을 보여주었다. 남성 보호자 학력과 가구의 월평균 소득이라는 환경변수를 분석한 결과, 수능 언어영역과 외국어영역에서 외국어 불평등에 영향을 미친다는 결과를 발표하였다. 또한 사교육비 지출 여력이 교육성취 기회에 차이를 두고 있다는 통설을 입증한 분석을 통하여 농어촌 출신 학생은 도시지역 학생에 비해 분명한 기회 불평등을 겪고 있음을 보여주었다. 따라서 '지역균형선발제'와 같은 기회균등 프로그램이 의미있는 정책임을 지지하였다.

그 밖에도 국회예산정책처(마강래·강은택, 2016)의 교육실태 보고서에 따르면 사교육비 지출이 높을수록 대학진학률이 높을 뿐만 아니라 서울소재 대학, 주요 10개 대학 진학률에도 직접적인 영향을 미치는 것으로 설명하고 있다. 사교육을 유발하는 근본원인을 학벌사회, 대학서열체계, 대입제도로 지목하지만 이를 해소하려는 대책은 미약한 수준이라고 지적하고 있다.¹²⁶⁾

-
- 126) 서울경제, 「경제부처 1급 이상 78%가 SKY...금융위는 7명중 6명이 서울대」, 2011. 5. 19., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=011&aid=0002153983>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 세계일보, 「학벌사회 타파할 교육개혁 이뤄져야」, 2016. 2. 15., <http://www.segye.com/content/html/2016/02/15/20160215004060.html?OutUrl=naver>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한국경제, 「'외환시대'...외고, 판사 임용 1~3위 '씩쓸이」, 2013. 10. 7., <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013100709631>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 머니투데이, 「로스쿨·사시 출신 모두 '부유층·고학력 자녀' 늘었다」, 2015. 6. 22., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2015062210173202809&outlink=1>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한겨레, 「학파야, 학살의 중범들」, 2014. 6. 10., <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/641708.html#csidx02fb91b18d36b68a334aa1d5e5cfc7>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한국일보, 「국민 76% “학력이 인생 결정”...학벌사회 해소책 무기력」, 2014. 12. 8., <http://www.hankookilbo.com/v/7bed26d7e0cf4e3aa8be46c01ba7ca66>, 검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한국경제, 「네이버는 '명문대' 삼성전자는 '해외파' 임원 비중 높았다」, 2016. 7. 14.,

결론적으로 우리나라처럼 사교육 의존도가 높은 상황에서는 소득불평등으로 인한 스펙불평등 문제는 공교육 정책만으로 극복하는 데 한계가 있는 것이 분명하다. 사교육 심화문제는 근본적으로 소득불평등 완화를 통하여 해결될 수 있는데 원론적인 자원배분의 왜곡을 최소화하는 방식뿐만 아니라 정부의 적극적 개입 방안이 동시에 추진되는 것이 효과적이다.

(2) 교육기회의 확대와 노동시장 진입 유도 시스템

가) 지역 우수학생 선발

우리나라는 사교육 팽창과 이에 따른 계층간 교육기회의 불균형 확대, 지역간 교육환경의 양극화 및 거주지에 따른 학업성취도의 격차가 심화되고 있는 것을 알 수 있었다. 그리하여 교육 낙후지역의 저소득층을 대상으로 멘토링 프로그램을 시행하여 교육사각지대를 해소하려는 노력이 필요하다. 또한 지금의 복잡한 입학사정관 제도는 저소득층 학생들의 대학진학을 원천적으로 차단하고 있으므로 대입전형컨설팅을 지원하는 기구를 설치하는 것도 검토해야 할 것이다(예: 미국, 호주 등).¹²⁷⁾

무엇보다도 지역 혹은 소득계층에 관계없이 공정하게 노동시장에 진입할 수 있어야 한다. 먼저, 현재의 지역균형선발제도를 강화하고, 지방정부, 민간단체 활용 등을 통한 고등교육 진학 형평성 및 학업성취도 제고가 필요하다. 해외사례를 통해 볼 때 이에 대한 지방자치단체와 교육지원청의 역할 분담이 구체적으로 이루어질 필요가 있으며, 재정적 지원을 포함한 지방정부 역할 강화가 이루어지는 것이 바람직하다.

Boon(2008)에 따르면 포용성의 확대 즉, 성적과 출석률이 낮은 학생이나 열악한 가정환경으로 인해 학업성적이 낮은 학생들을 포용하기 위한 정책은 근거리에 있는 학교와 가정, 해당 지역에서 적기에 수행하는 것이 바람직하다.

<http://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=201607144637A&isSocialNetworkingService=yes>, (검색일자: 2017. 8. 26.)

시사저널, 「10대 기업 임원분석② 현대·기아차 임원 455명……. 여성은 고작 2명」, 2015. 10. 2., <http://www.sisapress.com/journal/article/143573>, (검색일자: 2017. 8. 26.)

127) 김영철(2011), pp. 65~72.

보다 나은 교육정책, 교육과정의 시스템 개선은 분명히 필요하지만 시간도 많이 걸릴 뿐만 아니라 개인 단위에서의 지원이 이루어지는 것은 아니라는 것이다.¹²⁸⁾

나) 노동시장 진입을 위한 대학교육의 내실성

최근의 우리나라의 교육경쟁력 연구에서는 우리나라 고등교육이 초중등 교육에 비하여 경쟁력이 떨어지고 있는 점에 주목하고, 미래 교육의 역할을 강조하고 있다. OECD 분석에서도 개발도상국기들의 경우에는 양적 확대가 필요하지만, 선진국들의 경우에는 ‘양적 확대를 통한 교육성과 제고’가 한계에 이르고 있으며 진학률 등으로 나타나는 교육성과는 사회·경제적인 요인이 보다 더 영향력이 있음을 설명하였다.¹²⁹⁾

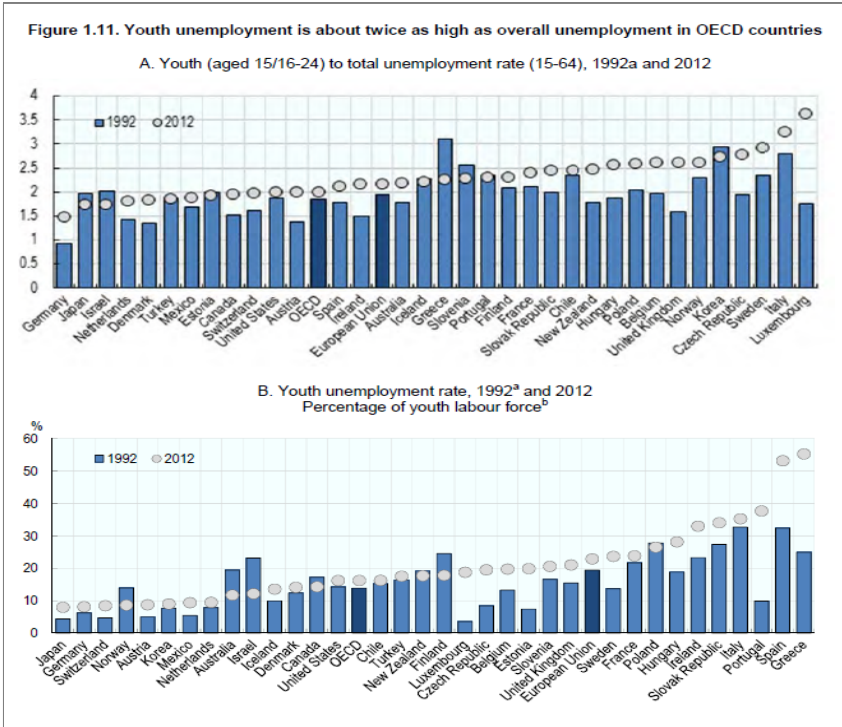
양질의 노동시장 진입을 위한 대학교육의 내실성을 위해서는 우선적인 재정지출 확대보다는 교육지출 항목간 조정 등 질적 개편이 필요하다. 김진영(2016)은 다양한 분석을 통하여 ‘뚜렷한 근거없이 고등교육 총지출 수준을 OECD 평균으로 가져가자거나 GDP 대비 고등교육비 수준을 OECD 평균으로 가져가는 주장은 받아들이기 어렵다’는 결론을 제시하고 있다. 해당 논문에서는 양적투자 확대와 함께 질적 개선이 같이 진행되어야만 하고, 일학습 병행을 위한 산학연계 활성화 고려사항들을 제시하였다.

지금 현재 청년실업률이 높은 수준인 것이 가장 큰 사회문제가 되고 있는 시점에서 대학교육 이후 직업과의 연계성 강화를 통한 대학교육의 효율성 확보를 위해서는 직무관련 교육의 현장성을 강화할 필요가 있다. 김진영·김성태(2013)에서는 교육을 통한 사회이동성을 높이기 위해서는 우선적으로 대학교육의 질 개선 노력이 직업교육 차원에서 강화되어야 함을 강조하였다.

128) “Although social inequalities are likely to be a persistent source of frustration for educators, parents, sociologists and even some politicians, psychologists espouse a more optimistic, proactive view: a view that offers the opportunity for timely local support at the individual level, while the remote wheels of social, educational and curricular reform grind very slowly onwards”(Boon 2008, p. 83).

129) OECD(2014), p. 37

[그림 V-26] OECD 국가의 청년실업을 변화



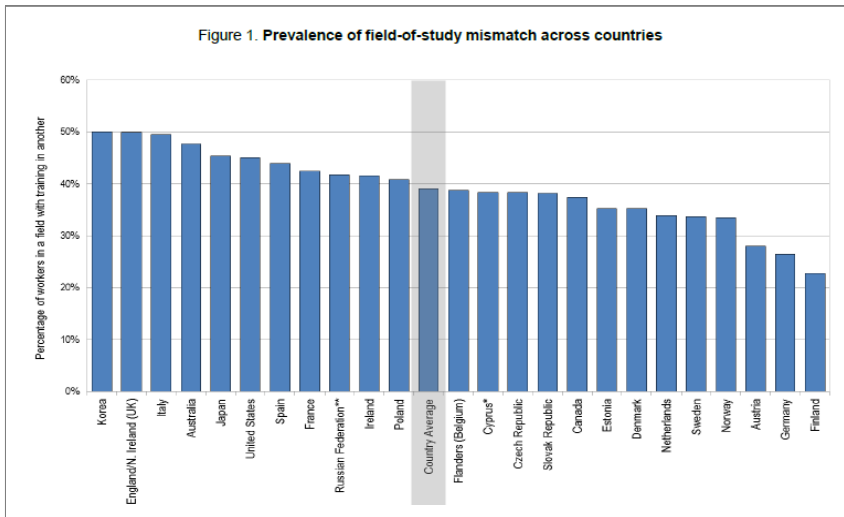
출처: OECD(2014), p. 29 인용

기존 문헌은 노동시장 진입을 위한 대학교육의 내실성 강화를 위해서는 ‘전공과 직업 간의 적합성’ 정도가 중요한 지표로 보고 있다. 이에 대해 선진국뿐만 아니라 개발도상국가에서의 Job mismatch(Skills mismatch)가 보고되고 있는데, 선진국들의 경우 일자리 시장에서의 STEM(Science, Technology, Engineering and Mathematics)전공 학생 부족현상에 직면해 있으며, MENA 국가에서도 대부분의 대학교육이 과학과 기술 습득이 아닌 사회과학, 법학, 인문학에 집중되어 있어 일자리와의 매칭이 어긋나고 있는 상황이다.¹³⁰⁾ 또한 국내 선행연구(부록 참고)들에 따르면 전공과 직업의 불일치로 인한 대학교육의 취업 연계성은 낮은 것으로 보고되고 있다.

130) OECD(2014), p. 39

Montt(2015)에 따르면, 우리나라는 전공 불일치 정도가 가장 높고, 호주, 영국, 이탈리아, 일본, 미국도 45% 이상의 높은 불일치 수준을 보여주고 있다. 이 연구는 전공 불일치로 인한 개인적 비용(임금, 직업만족도, 고용 안정성)과 국가적 비용(생산성비용, 매몰 교육비용)을 추정했는데, 우리나라와 영국은 GDP 대비 1%를 초과하는 것으로 나타났고, 호주와 이탈리아의 경우는 50%의 전공 불일치가 존재하나 그 비용은 GDP의 0.2%, 0.5% 수준이다. 우리나라의 경우, 생산성비용은 대개 과잉자격인 전공 불일치 노동자와 관련된 비용에서 유발된 것으로 파악하였다.¹³¹⁾ 이는 전공 불일치 비용의 대부분이 과잉자격에서 기인함을 볼 때, 더 이상의 양적투자 확대보다는 제도적 개편을 통한 질적 개편이 필요함을 시사한다. 대학 구조개혁을 통한 대학진학을 적정화 노력과 함께 분야별로 좋은 일자리 창출을 위한 정책적 노력이 병행될 필요가 있다.¹³²⁾

[그림 V-27] 국가별 전공 불일치 발생률

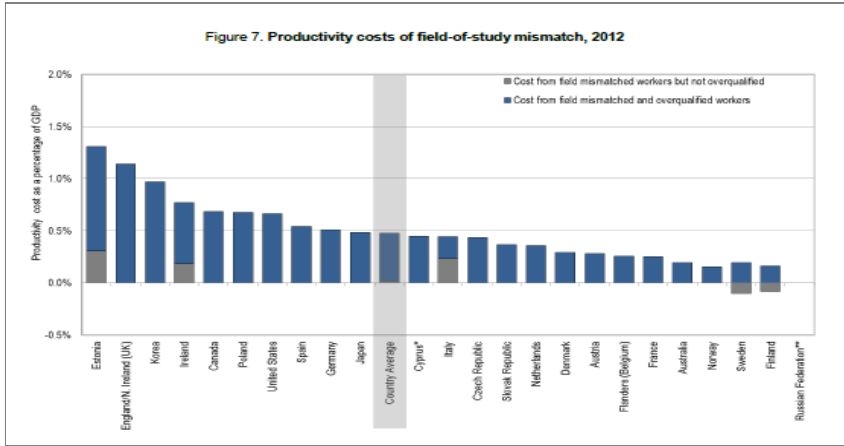


출처: Montt(2015), p. 11 인용

131) “전공 불일치면서 과잉자격인 노동자의 경우, 이수한 최고단계 대부분이 ‘매몰비용’으로 간주함”(주OECD 대표부, 2015, p. 10)

132) OECD 대표부, 2015, p. 13

[그림 V-28] 전공 불일치로 인한 생산비용



출처: Montt(2015), p. 33 인용

고등교육의 직업 현장성 강화를 극복하기 위한 정책으로 교육부 주관으로 2017년부터 ‘산학협력 고도화 지원’ 사업과 NCS(국가직무능력표준구축) 제도 및 SKI 제도 등이 시행 중에 있다.¹³³⁾ 교육부 보도자료(2016.8.30)에 따르면 산학협력 고도화 지원 사업의 경우, 전문대학의 특성과 지역 여건을 고려, 다양한 산학협력 모델을 발굴 확산하고, 현장 적응력이 강한 인재양성과 채용연계, 지역발전 전략과 연계하는 사회맞춤형 교육을 활성화하는 방안이다.

이에 대해 정부 차원에서는 이미 전공 불일치 극복을 위한 정책이 다양하게 진행되고 있는 것을 확인할 수 있다. 2017년도 교육부 예산안 중점 편성 방향에서는 1) 사회맞춤형 인재 양성 지원, 대학 자율성 확대 지원, 인문사회 이공학분야 개인기초연구 지원 확대 2) 지방교육재정 책임성 강화, 인성·진로 교육 강화, 3) 직업교육의 현장성 강화, 국제교육 교류, 협력 활성화 지원에 중점을 두고 있다. 현재 진행 중인 중학교 자유학기제, 산학일체형 도제학교 제도 도입, 국가역량체계(NQF) 구축, 중장기 인력수급 전망과 연계

133) “2016년으로 사업이 종료되는 ‘산학협력선도대학(LINC: Leaders in Industry university Cooperation, 2016년 예산 2,468억원) 사업이 2017년 확대 개편된 것임(2017년 2602억원(+134억원)”, (교육부 보도자료, “2017년 교육부 예산안발표: 사회맞춤형 인재 양성 및 대학 자율성 확대 중점”, 2016. 8. 30.)

한 대학 구조개혁(PRIME 사업 등) 등은 전공 불일치 극복을 위한 정책방향과 일치하는 것으로 평가하고 있다. 여기에서 나아가 OECD는 전공 불일치 극복을 위한 정책방안(미래 스킬수요 예측, 맞춤형 진로지도, 직장 체험프로그램 제공)과 비용 축소를 위한 정책방안(일반 스킬교육의 확대, 종합적 교육자격체계 수립, 직장내 훈련 프로그램 제공)을 제안하고 있다. 기술 및 노동시장 수요가 급변하고 다양한 분야 및 역량, 융합이 강조되는 가운데 일반역량교육 강화, 일 기반 학습 및 평생교육 활성화 등을 통한 노동시장에서의 개인의 유연성을 강화하고, 노동시장이 요구하는 스킬을 갖출 수 있도록 하려는 정책적 노력도 필요함을 강조한 것이다.¹³⁴⁾ 결론적으로 우리나라 교육부 정책 내용만으로 본다면 거의 대부분의 이슈를 망리한 정책이 있음에도 불구하고 여전히 근본적인 문제가 심각하고 앞으로도 개선의 여지가 있을지 의문이다.

다) 지방정부의 역할

지금까지의 우리나라 초중등 교육은 국가 주도의 교육방향을 통한 형평성 제고에 많은 노력을 기울였고 이에 대한 성과도 분명하게 유지되어 오고 있다. 그러나 초중등 교육의 양적 확대 패러다임에서 벗어나 기회의 형평성 제고, 지역 우수인재 교육, 대학입학까지의 연계 등은 중앙정부 주도만으로는 한계가 있는 것이 사실이다. 현재 지방자치단체는 해당 교육지원청에 법정전입금 지원 등 재정지원 역할만 담당하고 있다. 선진국들의 경우, 교육서비스 공급에 있어 지역의 역할이 매우 중요하고, 우수인재 발탁과 양성을 위한 파트너로서 지방정부와 민간단체 역할이 매우 두드러진다. 그리하여 우리나라에서도 그간 형평화 차원에서 교육지원청 주도사업의 재정부담 역할의 틀에서 벗어나 지역인재 양성, 대학진학 지원, 진학 이후 관리까지 가능한 시스템을 갖추기 위해서는 지방정부의 교육기능 강화가 필요하다.

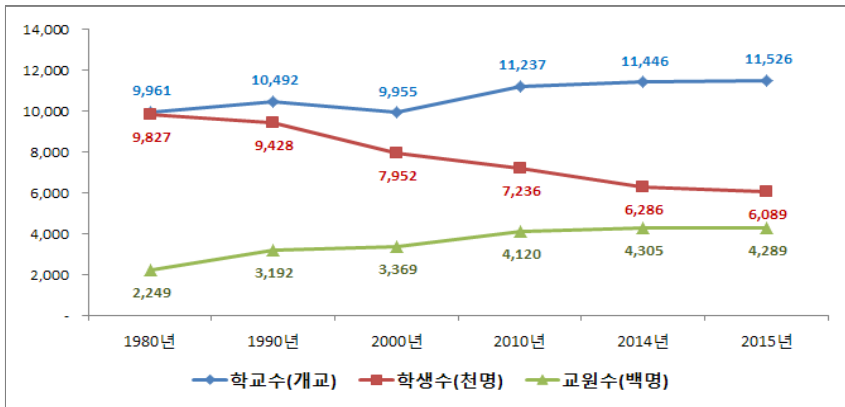
포용적 성장 관점에서 포용해야 할 교육대상은 지역 우수인재이며, 이들의 선발 및 관리를 통한 양질의 노동생산성 확보 노력이 성장을 위한 관건

134) OECD 대표부, 2015, pp. 11~13

이다. 따라서 교육재정과 지방재정을 연계하는 논의의 지평을 지역 우수인재 발굴과 관리로 넓히는 것이 필요하다. 선행연구의 사례에서 봤듯이, 영국, 미국, 호주와 같은 선진국가들의 공평성 기회 제공의 주체가 지방정부임을 유지할 필요가 있다.

기존의 거버넌스 개편 및 재정연계 논의가 정치적이고 소모적이었던 이유는 근본적으로 교육에 대한 지방정부의 역할에 대한 논의가 부재했기 때문이다. 지방정부를 단순히 재원투입 주체로만 볼 경우에는 재정 효율성을 위해서 오히려 중앙정부로 일원화하는 것이 나올 수도 있다. 칸막이 재정 논란은 재원의 수용대상(학생수 VS 노인인구)만을 놓고 보는 것이기에 교육의 본질적인 접근은 배제된 논의에 해당한다. 또한 선진국 대상 국제비교 연구 결과에서는 ‘분권과 경제성장’과의 관계를 조명하는 과정에서 양 지표 간의 직접적인 연계는 결론짓기 어렵지만, ‘중요소생산성(교육, 인프라투자 등)’에 영향을 미치는 주요 변수가 ‘분권’일 수 있음을 보여줌으로써 ‘분권과 교육성’과의 관계를 제시한 바 있다.¹³⁵⁾

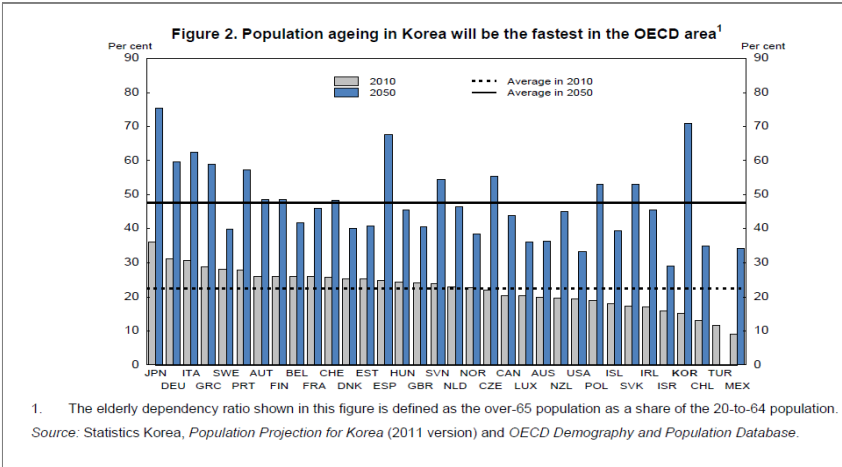
[그림 V-29] 학급당 학생수(1980~2015년)



출처: 교육부, 교육통계서비스(<http://kess.chedi.re.kr/index>), 각 연도. (검색일자: 2017. 3. 19.)

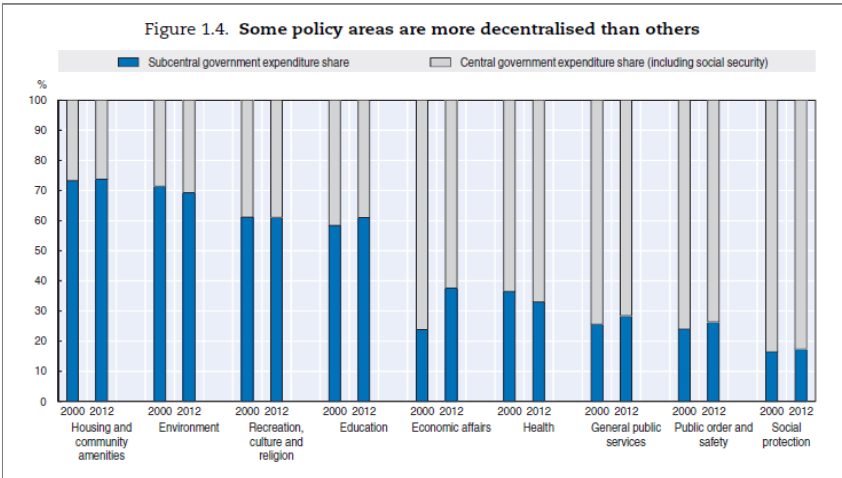
135) Fredriksen(2013)

[그림 V-30] OECD 국가의 노령화 추이 전망



출처: OECD(2013), p. 6 인용

[그림 V-31] OECD 국가의 분야별 중앙과 지방정부 지출비중



출처: OECD and KIPF(2016) "Fiscal federalism 2016: Making decentralization work," p. 18 인용

라) 고교 무상교육 정책

앞서 살펴본 바와 같이 포용적 성장 관점에서 있어서 교육에 보다 직접적인 영향을 미치는 것은 고등교육 기회 여부이다. 특히, 고등교육 이전의 'Upper

secondary school'까지의 교육 기회 확대는 직업선택에 있어서 매우 중요한 요소이다. OECD 34개국 중 고교 무상교육을 시행하지 않는 나라는 우리나라뿐이며, 박근혜 대통령의 공약사항 때부터 본격적으로 논의되기 시작하였다. 2016년 8월 30일 기준, 2017년 교육부 예산요구에 제외되었고, 더불어민주당의 예산안 검토의견에서도 빠져 있으나 2015년 9월 당시 2016년 교육부 예산요구안에는 포함된 바 있었다. 이후 2017년 문재인 정부는 고교 무상교육을 국정과제에 포함시켰고 지방교육재정교부율 인상 등을 고려한 국비 투입으로 추진할 계획을 갖고 있다.

고교 무상교육에 대한 기존 연구를 살펴보면 다음과 같다. 정동욱 외(2014)는 교육통계연보자료와 전국 고등학교 학교회계 전수데이터를 활용하여 고교 무상교육을 시행할 때 장단기적 효과 및 가계의 가처분소득 증가에 따른 생산유발효과, 부가가치유발효과, 취업유발효과 등 전체적인 파급효과를 추정하였다. 이러한 추정은 고교 무상교육의 타당성을 종합적으로 검토하기 위한 기초자료에 해당한다.¹³⁶⁾ 이광현(2012)은 보다 자세한 추정값을 제시하고 있는데, 당시 경제상황 조건하에서 고등학교 무상교육에 소요되는 비용을 연간 4조원 정도로 추정하였다. 당시에는 시도교육청 연간 이월금이 2조 5천억원가량으로 추정되었고, 추가 사업을 실시하지 않은 경우 가능한 규모라고 판단한 바 있다.

반면, 고교 무상교육이 우선시될 수 없다는 의견도 존재하였는바, 고등학교 무상교육이 우선시될 수 없는 재정상황을 이유로 들고 있다.¹³⁷⁾ 우선 2013년 당시 교원 60.7%가 반대한 바 있으며, 이유는 열악한 초중등 학교시설 개선 및 공교육 정상화가 먼저 이루어져야 한다는 것이다. 또한 현실적으로는 2015년 기준 우리나라 고등학교 취학률은 93.5%이며, 대부분 고등학교 진학은 이루어지고 있기에 교육기회 확대 개선은 제한적일 수 있다.¹³⁸⁾

136) 김정훈 외(2017) p. 216

137) 대학저널, 「교원 60.7%, 고교 무상교육 부정적」, 2013. 8. 16., <http://www.hankookilbo.com/v/80b94a94f00c4994baaf76cd14d9d01a>, (검색일자: 2017.12.18.)

138) 김정훈 외(2017) p. 217

그리고 고교 무상교육 기대효과는 저소득층 가정 가처분소득 증가로 인한 경제유발 효과 정도를 예상할 수 있다.

재정적으로 볼 때 전면적인 고교 무상교육 도입정책을 채택할 경우 현재의 지방교육재정교부금의 인상 요구가 예상된다. 또 다른 대안으로는 기존의 교육급여 대상 확대, 급여수준 확대 등을 통한 실질적인 고교 무상교육 실현으로 대체하는 것도 가능하다. 위의 두 대안 모두 추가적인 재원조달은 불가피한 상황인데, 재정적으로는 고교 무상교육이 현재의 교육예산 편성에 있어 정책 우선순위인지는 공감하기 어렵다.

바. 실증분석: 교육투자와 회복력 있는 학생비율 간 관계

(1) 자료 및 가설

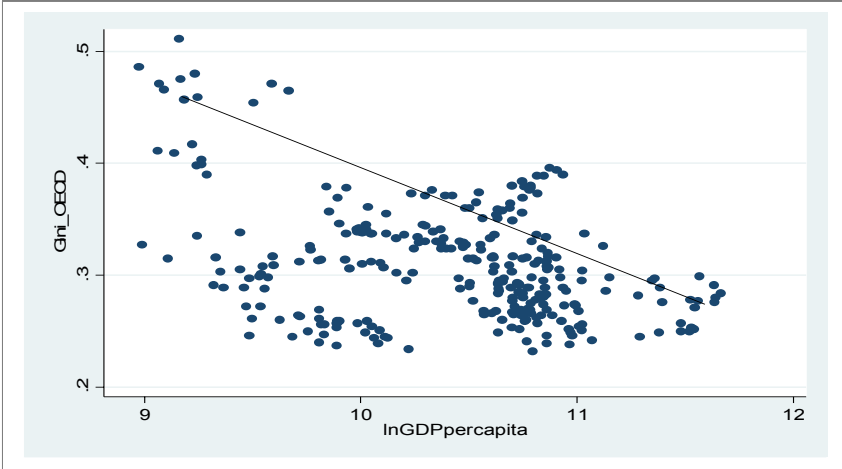
본 장의 분석에서는 OECD 국가들의 교육투자와 회복력 있는 학생비율과의 관계를 살펴보고자 한다. 본 장은 Busemeyer(2008) 모델을 응용한 김현아(2017)의 자료와 분석의 틀을 준용¹³⁹⁾하였고, 종속변수를 ‘회복력 있는 학생비율’로 살펴본 것이다.

(가설 1) 소득불평등(지역 간 격차)이 높은 경우 ‘회복력 있는 학생비율’감소

(가설 1)은 거시경제효과를 살펴보고자 한 것으로 소득불평등이 높을수록 교육을 통한 계층사다리 기능이 낮아질 것을 가정한 것이다. 김현아(2017)에 따르면 소득불평등도가 높을수록 교육투자를 높이고, PISA 성적을 하락시키는 것을 확인한 바 있다. Benabou(1996)에서는 지역간 재정력 격차가 심할 경우 교육재정 격차 역시 클 수밖에 없으며, 이는 교육성과의 불균형을 유도하게 되는데 결과적으로 성인 이후의 소득불평등으로 나타날 가능성이 있다는 점을 지적한 바 있다. 또한 소득불평등도가 높을수록 상대적으로 보호받지 못하는 학생들의 평균점수가 저하될 가능성이 높을 것으로 보았다.

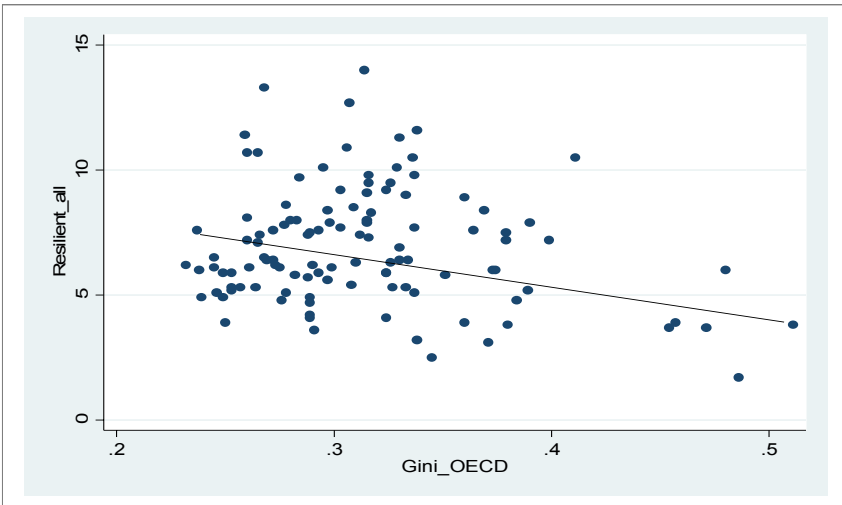
139) 김현아(2017)의 ‘IV. 실증분석’에 있는 자료 및 분석의 틀을 준용하였음

[그림 V-32] 2005~2015 OECD 국가의 소득불평등도와 1인당 GDP와의 상관관계



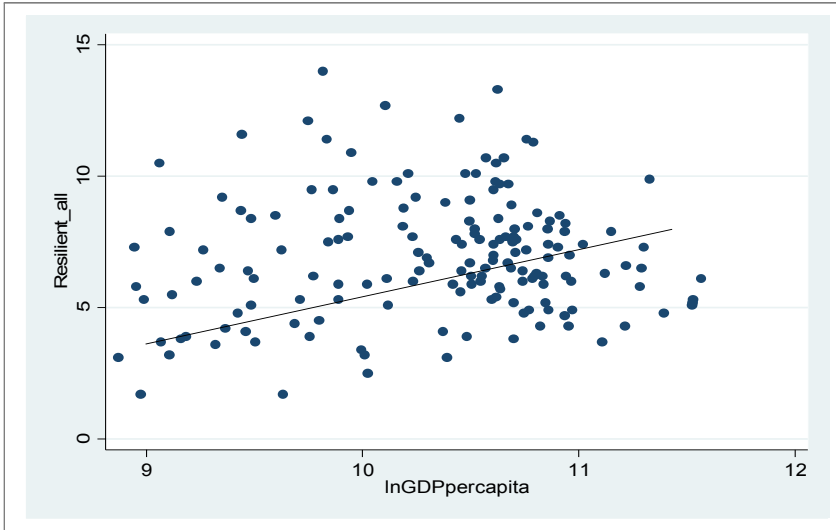
출처: 소득불평등도(지니계수): OECD Income Distribution Database, 'disposable income, post taxes and transfers' (Gini coefficient, IDD), (<http://oecd.org/social/income-distribution-dadatabase.htm>, 검색일자: 2017. 9. 12.)를 사용, 1인당 GDP: World Bank Open Data, Population, 'REAL GDP FORECAST,' (<http://data.worldbank.org/>, 검색일자: 2017. 9. 12.)를 사용하여 계산

[그림 V-33] 회복력 있는 학생 비중과 지니계수



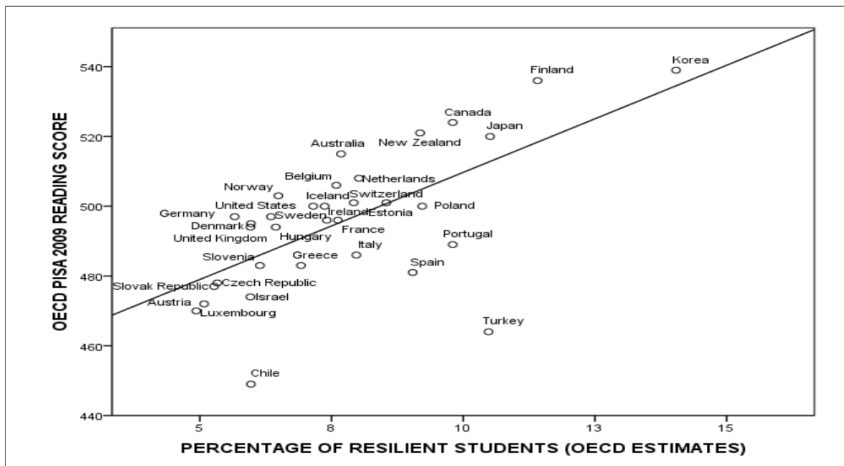
출처: 지니계수: OECD Income Distribution Database 'disposable income, post taxes and transfers'(Gini coefficient, IDD), (<http://oecd.org/social/income-distribution-dadatabase.htm>, 검색일자: 2017. 9. 12.) 를 사용, 회복력 있는 학생 비중: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table 1.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017. 9. 28.) 사용

[그림 V-34] 회복력 있는 학생 비중과 1인당 GDP



출처: 1인당 GDP: World Bank Open Data, 'Population', 'REAL GDP FORECAST', (<http://data.worldbank.org/>, 검색일자: 2017.9.12.)를 사용하여 계산, 회복력 있는 학생 비중: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table 1.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017.9.28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017.9.28.) 사용

[그림 V-35] 교육 형평성과 PISA성적과의 관계(OECD PISA 2009 data)



출처: Agasisti and Longobardi(2012), Figure 1, p. 20

(가설 2) 교육투자 규모가 증가할수록 공교육투자를 통한 교육 낙후지역 및 저소득층 지원이 증가할 것이므로 ‘회복력 있는 학생비율’이 증가

PISA 성적을 기반으로 한 회복력 있는 학생비율 수치는 공교육 투자의 결과에 해당하므로 (가설 2)에서 교육투자 규모와의 관계를 살펴보는 것이 필요하다. 또한, OECD 국가들의 경우, 초중등 교육과정의 주요 재정부담은 지방정부가 책임지고 있으므로 세입분권 및 세출분권 지표도 활용하여 살펴 보았다. 김현아(2017), Fredriksen(2013), Busemeyer(2008) 등의 선행연구에서는 공교육투자 규모가 PISA 성적에 긍정적으로 영향을 미친 것을 보여주고 있는데, 본 연구는 여기에서 나아가 PISA 성적으로 본 회복력 있는 학생 비율에 대한 영향을 살펴보았다.

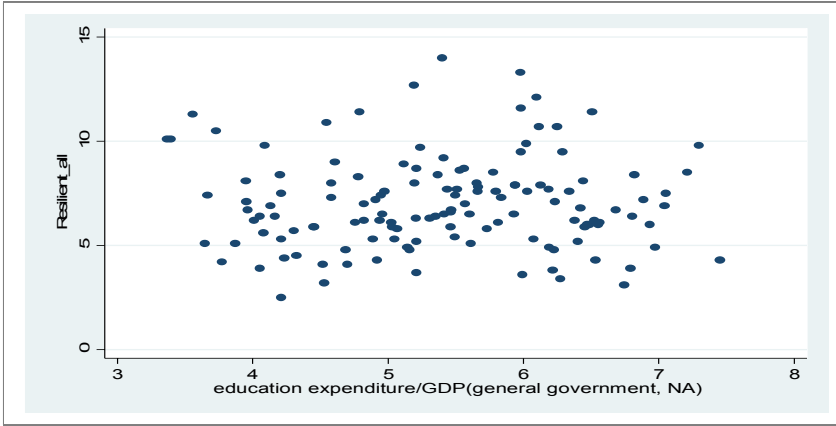
(가설 3) 학교 및 선생님과 학부모의 관심 정도가 높을수록 ‘회복력 있는 학생비율’이 증가

(가설 3)은 학생의 성적에 영향을 미치는 가장 중요한 요인은 학교와 학부모이기에 이들의 효과를 살펴본 것이다. 회복력 있는 학생에 영향을 미치는 경제, 사회, 문화적 영향에 대한 연구로는 Agasisti and Longobardi(2012, 2014)와 Boon(2008)을 참고하였다. 이들 연구에서는 학생들의 성적과 특히 회복력 있는 학생들에게 영향을 미치는 것은 선생님의 교육관, 학부모의 교육수준, 소득수준 등이 주요 영향변수로 보았다. 교육개혁의 시작과 끝은 교실과 가정에서 이루어진다는 이론에 따른 것이다.¹⁴⁰⁾ 본 분석에서는 교사의 노력부분을 ‘초임교원임금’, ‘15년차 교원임금’으로 대신하였으며 학습여건 변수로는 ‘학급당 학생수’를 사용하였다.¹⁴¹⁾

140) Boon(2008), p. 95, Agasisti and Longobardi(2014), pp. 11~13, Agasisti and Longobardi(2012), p. 2

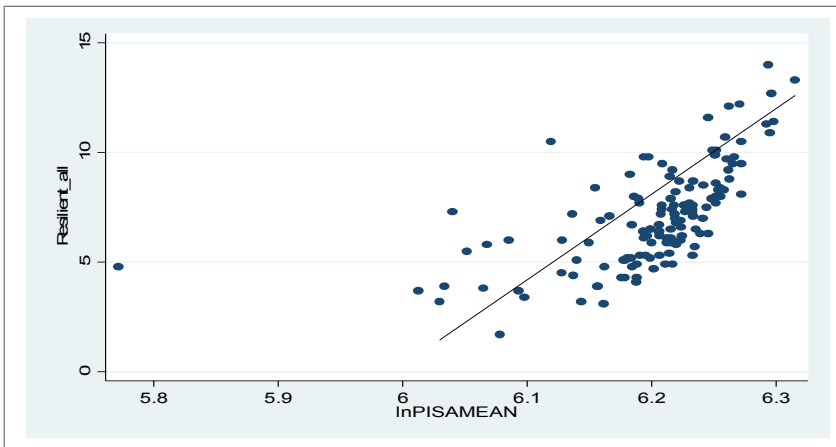
141) OECD(2017) Teachers' salaries (indicator). doi: 10.1787/f689fb91-en(검색일자: 2017. 10. 16.)

[그림 V-36] 회복력 있는 학생 비중과 교육비지출



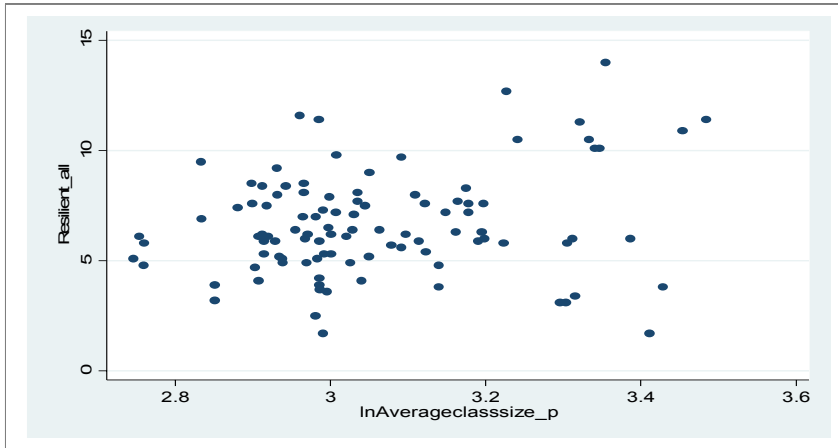
출처: 회복력 있는 학생 비중: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017. 9. 28.) 사용
교육비 지출: OECD National Accounts, "Total government expenditure", "Government expenditure by fundion(education)" (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11, 검색일자: 2017.9.12.)를 사용

[그림 V-37] 회복력 있는 학생 비중과 PISA성적



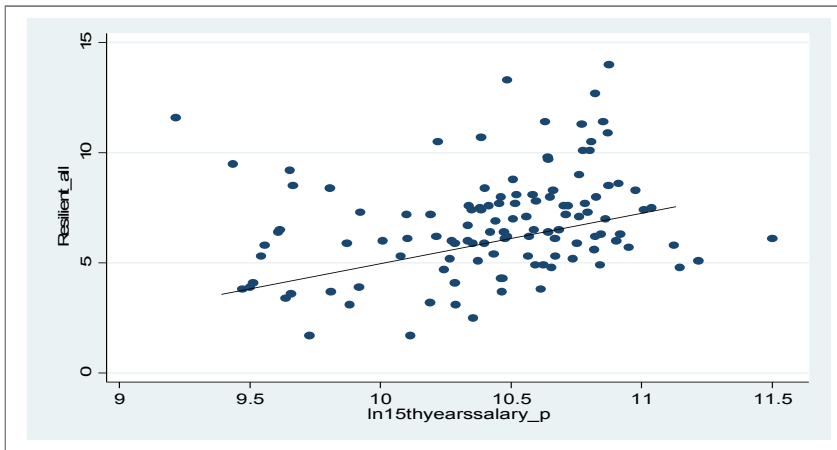
출처: 회복력 있는 학생 비중: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017. 9. 28.) 사용.
PISA 성적: OECD(2017) Science performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/91952204-en), OECD(2017) Reading performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/79913c69-en), OECD (2017) Mathematics performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/04711c74-en)를 사용(검색일자: 2017. 9. 12.)

[그림 V-38] 회복력 있는 학생 비중과 학급당 학생 수



출처: 회복력 있는 학생 비중(2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017.9.28.) 사용), 학급당 학생수(OECD "Education at a Glance data", "Average number of students per class" (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EDU_CLASS, 검색일자: 2017. 10. 16), 각 연도 자료를 사용

[그림 V-39] 회복력 있는 학생 비중과 15년차 교원임금수준



출처: 회복력 있는 학생 비중(2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>, 검색일자: 2017. 9. 28.), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>, 검색일자: 2017. 9. 28.) 사용), 15년차 교원임금수준(OECD (2017), Teachers' salaries (indicator), doi: 10.1787/16891b91-en, 검색일자: 2017. 10. 16.)를 사용

본 분석의 한계는 가구의 소득수준, 부모의 학력 및 직업 등 가구의 소득 수준을 포함한 가구관련 자료와 일각의 우려가 있는 학생들의 지적능력 등은 통제가 되지 않은 상태에서의 결과라는 점이다. 이에 대해서는 기존의 많은 연구들에서 학생들의 지적능력은 포함시키지 않고 있음을 확인하였고,¹⁴²⁾ 가구의 소득수준 대리변수로는 해당 국가의 1인당 GDP 수준을 사용하여 보완하고자 하였다.

(2) 회복력 있는 학생비중에 영향을 미치는 요인분석

〈표 V-12〉는 2005년부터 2015년까지의 OECD 회원국들의 자료분석 결과를 보여주고 있다. 첫째, 실증분석 결과는 지니계수(Gini index)의 계수(Coefficient) 값이 통계적으로 유의하게 음수로 나타나고 있다. 따라서, 해당 국가들의 소득불평등도가 높을수록 회복력 있는 학생들의 비율이 감소하는 경향을 확인할 수 있었다. 국가 내에서 소득불평등이 심화될 경우, 저소득층 및 취약계층 학생들은 상대적으로 교육기회 사각지대에 놓일 확률이 높아져서 상대적으로 우수한 교육성과를 기대하기 어렵게 된다. 이는 양질의 일자리와의 연계 확률 또한 낮아지는 것을 의미하므로 이른 바, 소득불평등도가 심할수록 교육의 계층간 사다리 기능이 약화된다는 가설을 지지하는 결과에 해당한다.

둘째, 본 분석결과는 공교육비 지출은 회복력 있는 학생비중을 증가시키는 것을 알 수 있다. 본 모형에서 공교육비 지출은 중앙과 지방정부 지출 모두에 해당하는 'GDP 대비 교육비 지출'과 지방정부 지출 부담인 '지방세출 분권' 변수를 사용하고 있다. 대부분의 선진국들은 초중등 교육의 재정부담을 지방정부가 책임지고 있다. 교육비지출 전체와의 관계는 통계적으로 유의하게 보여주지 못한 반면, 지방정부의 세출분권 규모, 즉 지방정부의 재정책임이 클 경우에는 회복력 있는 학생비중을 증가시키는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 교육비 지출 전체가 증가할 경우에 전체적인 PISA 평균점수에 긍정적으로 영향을 미친 반면, 회복력 있는 학생으로의 영향력은 통계적으로

142) "Non-cognitive skills and academic resilience"(Morrone et al., 2011, p. 40)

설명하지 못하였다. 반면, (모형 1) 에서 지방세출 분권은 통계적으로 유의하게 회복력 있는 학생 비중을 증가시키는 것으로 나타나, OECD 국가들의 지방정부 재정력은 상대적으로 열악한 학습 환경 학생들의 성적에도 영향을 미칠 수 있음을 시사하고 있다. 본 분석 결과는 기존 선행연구 분석과 다음과 같은 차이를 보여주고 있다. 기존 연구에서는 OECD 국가들의 중앙정부의 교육지출이 PISA 성적 전반에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있는 반면, 본 연구는 세출분권 즉, 지방정부의 교육지출이 PISA 성적 평균 점수 뿐만 아니라 소득하위계층 학생들의 교육성과에도 영향을 미칠 수 있음을 실증적으로 보여준 사례이다.

마지막으로, 본 분석은 각 국가의 1인당 GDP 수준과 회복력 있는 학생 비율과의 관계도 설명하고 있다. 본 실증분석 결과는 1인당 GDP 수준과 회복력 있는 학생 비중간의 음의 관계를 보여주고 있다. 즉, 해당 국가의 소득 수준이 높다고 하더라도 소득형평화가 일정수준 이루어지지 않을 경우 회복력 있는 학생 비율이 낮아질 수 있음을 의미한다. 직관적으로 생각해보면 현재 1인당 GDP수준이 낮은 경우라 할지라도 높은 경제성장 추세에 있고 교육비 지출 비중을 확대할 수 있을 경우에는 공교육 확대를 통한 회복력 있는 학생비율이 증가할 유인이 존재한다. 반대로, 1인당 GDP 수준이 높은 경우에도 소득불평등도 낮아서 형평성이 확보된다고 볼 경우에는 역시 교육을 통한 계층사다리가 원활히 이루어질 수 있으므로 역시 회복력 있는 학생 비중이 증가할 유인이 존재한다. 따라서 이 결과는 거시자료와 학부모 효과의 대리변수 파악이 보다 정교하게 이루어진 후 추가분석이 필요한 부분이다.

〈표 V-12〉 2005~2015 OECD 국가의 회복력 있는 학생비중에 영향을 미치는 변수

종속변수: 회복력 있는 학생 비중	(1)	(2)	(3)	(4)
PISA 성적	14.25** (3.57)	-	-	-
지니계수	-	-17.30** (7.89)	-14.70* (8.38)	-13.18* (7.70)
학급당 학생수	1.13 (1.91)	3.54 (2.65)	4.22 (2.82)	3.02 (2.57)
초임 교원 임금	-5.26** (2.32)	-8.17*** (2.30)	-7.87*** (2.19)	-7.83*** (2.23)

〈표 V-12〉의 계속

종속변수: 회복력 있는 학생 비중	(1)	(2)	(3)	(4)
15년차 교원 임금	4.54** (2.15)	11.35*** (2.43)	10.89*** (2.34)	11.09*** (2.34)
GDP 대비 교육비 지출	0.21 (0.24)	0.34 (1.34)	0.36 (0.27)	0.26 (0.24)
지방 세출분권	3.87** (1.91)	—	0.33 (2.83)	2.18 (1.93)
실질GDP 성장률	0.003 (0.05)	-0.10 (0.05)	-0.10 (0.06)	-0.10 (0.05)
지역간 격차	—	0.64 (0.63)	0.45 (0.67)	0.66 (0.61)
1인당 GDP	—	-2.31*** (0.81)	—	-2.54*** (0.79)
상수	-81.60* (24.28)	-17.55*** (7.42)	-17.45*** (0.67)	-11.17 (8.17)
관측치	62	58	58	57
R^2	0.43	0.50	0.49	0.57

주: Standard errors in parentheses *** p(0.01), ** p(0.05), * p(0.1)

- 자료: 1. 회복력 있는 학생 비중: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>), 2009년은 OECD education at a glance 2011 (<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>) 사용 (검색일자: 2017.9.28.)
2. PISA 성적: OECD(2017) Science performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/91952204-en), OECD(2017) Reading performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/79913c69-en), OECD (2017) Mathematics performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/04711c74-en)를 사용(검색일자: 2017.9.12.)
3. 지니계수: OECD Income Distribution Database 'disposable income, post taxes and transfers' (Gini coefficient, IDD), (<http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>) 를 사용(검색일자: 2017.9.12.)
4. 학급당 학생수: OECD "Education at a Glance data," 'Average number of students per class' (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EDU_CL_ASS), 각 연도 자료를 사용(검색일자: 2017.10.16.)
5. 초임 교원 임금: OECD(2017), Teachers salaries (indicator), doi: 10.1787/f689fb91-en(검색일자: 2017.10.16.)를 사용
6. 15년차 교원 임금: OECD(2017), Teachers salaries (indicator), doi: 10.1787/f689fb91-en(검색일자: 2017.10.16.)를 사용
7. GDP 대비 교육비 지출: OECD National Accounts, 'Total government expenditure,' 'Government expenditure by function(education)' (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11), 검색일자: 2017.9.12.)를 사용
8. 지방 세출분권: OECD Fiscal Decentralisation Data, (<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>) 사용하여 '지방세출/일반정부 지출'로 저자 계산 및 작성(검색일자: 2017.10.16.)
9. 실질 GDP 성장률: World Bank Open Data, 'GDP growth' (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>)을 사용(검색일자: 2017.9.12.)
10. 지역간 격차: OECD Regional Economy dataset에서 각 국가의 광역단위인 'T2 레벨' 단위 GRDP¹⁴³ 값 중 최솟값과 최댓값, 평균을 이용한 '변이계수'와 '차이변수(GAP 변수)'를 사용, OECD Regional Statistics(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM, 검색일자: 2017.10.16.)
11. 1인당 GDP: World Bank Open Data, 'Population,' 'REAL GDP FORECAST,' (<http://data.worldbank.org/>)를 사용하여 계산(검색일자: 2017.9.12.)

143) OECD Regional Statistics

(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM, 검색일자: 2017.10.16.)

사. 실증분석: 소득불평등도와 교육재정

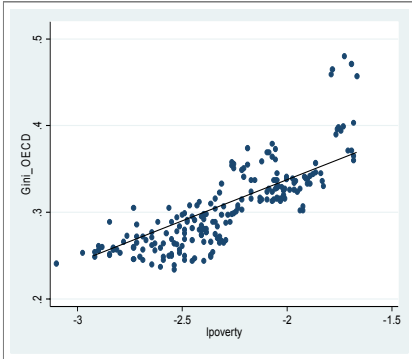
이상의 실증분석 결과는 교육 형평성 확보를 통한 포용적 성장을 위한 가장 중요한 수단으로 소득불평등도 개선임을 확인시켜주었다. 본 분석에서는 소득불평등도와 교육재정변수와의 관계를 살펴보기로 한다. 분석의 모형으로는 소득불평등도에 영향을 미치는 영향으로는 해당 국가의 1) 개인들의 소득수준(빈곤비율, 임금수준, 실업률), 2) 경제사회 여건(1인당 GDP수준, 조세부담률, 경제성장률), 3) 교육수준과 교육재정(대학재학이상, PISA 성적) 등으로 가정하였다.

(가설 1) 한 국가의 소득수준과 경제사회적 여건의 성숙도가 높을수록 소득불평등도는 완화

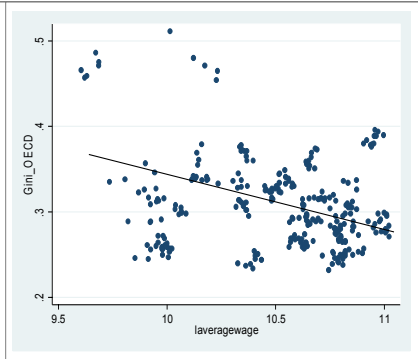
(가설 2) 의무교육과 대학재정에 대한 투자는 소득불평등도 완화에 기여

우선, 단순 상관관계는 직관적 가설과 일치하는 모습을 확인할 수 있다. 지난 10년간의 OECD 국가들의 소득불평등도와 빈곤율은 거의 같은 변수라고 볼 수 있을 정도로 강한 상관관계를 보여주고 있다. 소득불평등도와 평균임금수준 자체는 단순 상관관계에서는 음의 상관관계를 보여주고 있다. 그 외에 지니계수와 주요 변수와의 단순 상관관계는 1인당 GDP 수준이 증가할수록, 조세부담률이 높아질수록 소득불평등도는 하락하고 있는 모습을 확인할 수 있다. [그림 V-43]에서 알 수 있듯이 교육관련 변수에서는 해당 국가의 PISA 성적이 높아질수록 공교육 재정에서 대학재정이 차지하는 비중이 높을수록 소득불평등도가 하락하는 것으로 나타났다.

[그림 V-40] 소득불평등도와 빈곤율

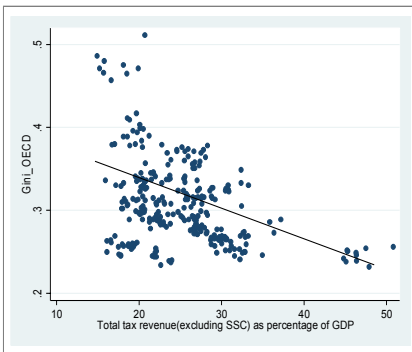


[그림 V-41] 소득불평등도와 평균임금

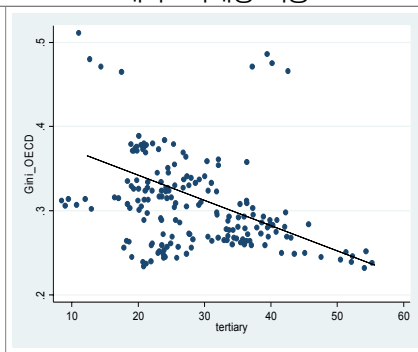


- 출처: 1. 소득불평등도(지니계수): OECD Income Distribution Database 'disposable income, post taxes and transfers' (Gini coefficient, IDD), (<http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>, 검색일자: 2017. 9. 12.) 를 사용
 2. 빈곤율: OECD (2017), Poverty ratl (indicator), doi: 10.1787/0fe1315d-en(검색일자: 2017.10.16)을 사용
 3. 평균임금: OECD (2017), Average wages(indicator), doi: 10.1787/cc3e1387-en(검색일자: 2017. 10. 16.)을 사용

[그림 V-42] 소득불평등도와 빈곤율



[그림 V-43] 소득불평등도와
대학교육재정 비중



- 출처: 지니계수: OECD Income Distribution Database 'disposable income, post taxes and transfers'(Gini coefficient, IDD), (<http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>, 검색일자: 2017. 9. 12.)를 사용, 조세부담률: OECD "Revenue Statistics," "OECD countries: Comparative tables Chapter 3 – Table 3.1 Total tax revenue as % of GDP(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 검색일자: 2017. 10. 16.)"을 사용, 대학교육재정비중: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics, Government expenditure per student(% of GDP per capita) tertiary(<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=189>, 검색일자: 2017. 9. 12.)

소득불평등도와 주요 변수간의 실증분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 해당 국가의 개인 소득수준을 설명하는 변수들과의 관계를 살펴본다. 빈곤율이 높을수록 소득불평등도는 높은 것을 다변수를 고려한 상황에서도 확인할 수 있었다. 모형 (2)에서는 해당 국가의 평균임금수준이 증가할수록 소득불평등도는 하락하는 것도 통계적으로 유의하게 설명되고 있음을 알 수 있다. (모형 3)은 실업률의 증가할 경우 역시 소득불평등도를 악화시키는 것으로 나타났다. 참고로 박종규(2017)는 우리나라의 지니계수 결정식을 추정한 바 있는데, 고용율이 높아질수록 지니계수가 하락하는 모습을 보인 바 있었다.¹⁴⁴⁾

둘째, 경제사회 현황을 설명하는 주요 거시변수와 소득불평등도와의 관계를 분석한 결과에서는 조세부담률이 증가할 경우, 소득불평등도를 감소시키는 것을 확인할 수 있었다. 위의 선행연구에서도 전기의 공공부문사회지출이 증가할수록 우리나라 지니계수가 하락하는 추이를 보여준 바 있다. 반면, 경제성장률 자체는 소득불평등도와의 관계를 통계적으로 설명하지 못하였다.

셋째, 교육관련 변수와의 관계는 우선 PISA 성적이 높은 나라일수록 지니계수가 낮아지는 모습을 알 수 있다. 즉, 초중등과정을 이수한 학생들의 학업성적이 우수할수록 소득불평등도가 낮아지고 있다. 초중등 과정의 학업성적은 대학진학률에 직접적인 영향을 미치며 이는 양질의 일자리 확보를 위한 가장 유효한 수단이다. 선진국들에서의 이러한 변화는 국가 전체적인 소득불평등도 완화에 기여하고 있음을 확인할 수 있었다.

흥미로운 것은 전체 GDP에서 차지하는 의무교육 재정비중인데 해당 국가가 의무교육재정 비중이 높은 나라들의 경우, 소득불평등도의 계수 값이 통계적으로 유의하게 양의 값을 보여주고 있다. 즉, 의무교육지출 비중이 높은 나라의 소득불평등도가 큰 것으로 볼 수 있다. 이에 대해서는 두 변수간의 인과관계 설명에 주의할 필요가 있다. 선행연구에서도 확인된 바 있는데, 소득불평등도가 높은 나라들의 경우에 의무교육에 대한 지출을 증가시키고 있기 때문으로 보여진다.¹⁴⁵⁾ 선진국들의 경우, 의무교육지출 수준이 어느

144) 박종규(2017), p.133, 〈표 25〉

정도 안정기에 있고, 상대적으로 의무교육 지출 비중을 확대하는 경우는 빈곤률이 높거나 경제사회 인프라 여건이 상대적으로 낮은 경우인 것으로 볼 수 있겠다.

넷째, 본 연구에서는 해당 국가의 지역간 재정력 격차가 클 경우, 개인간의 소득격차가 증가할 수 있음을 보여주고 있다. 단순 상관관계뿐만 아니라, 기타 변수를 고려한 경우에도 두 변수간의 관계가 유의하게 나타난 점은 본 연구의 기여도에 해당한다. 기존 연구인 개인 간의 소득불평등도 심화는 결국 ‘주택가격’에 반영되고 이는 저소득층의 이주여건을 악화시켜 결국 지역간 격차를 지속적으로 악화시킬 것이라는 내용과도 부합하는 결과이다.¹⁴⁶⁾

〈표 V-13〉 2005~2015 OECD 국가의 소득불평등도와 교육재정 변수

종속변수: Gini 계수	(1)	(2)	(3)
빈곤율	0.08*** (0.01)	-	-
평균임금수준	-0.002 (0.01)	-	-0.02*** (0.01)
실업률	-0.009 (0.005)	-0.014 (0.012)	-0.015** (0.006)
1인당 GDP	-	-0.007 (0.012)	-
조세부담률	-0.002** (0.0008)	-0.001 (0.001)	-0.002** (0.0006)
실질 경제성장률	0.0002 (0.0007)	0.0008 (0.001)	-
PISA평균	-	-0.18** (0.07)	-
대학이상 교육재정비중	0.0002 (0.0004)	-0.0009 (0.0007)	0.0001 (0.004)
의무교육 재정비중	0.01*** (0.002)	0.01*** (0.004)	0.015*** (0.002)
지역간 격차	0.02** (0.006)	0.05*** (0.012)	0.056*** (0.006)

145) 김현아(2017) pp. 96~99

146) Ganong and Shoag(2015) pp. 12~29

〈표 V-13〉의 계속

종속변수: Gini 계수	(1)	(2)	(3)
상수	0.41** (0.16)	1.41*** (0.45)	0.45 (0.10)
관측치	114	56	161
R^2	0.77	0.65	0.60

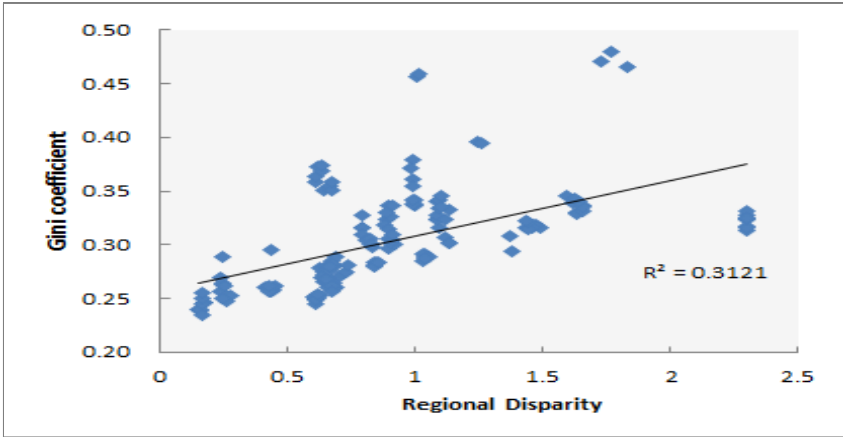
주: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

- 자료: 1. Gini 계수 :OECD Income Distribution Database ' disposable income, post taxes and transfers' (Gini coefficient, IDD), (<http://oecd.org/social/income-distribution-database.htm>, 검색일자: 2017. 9. 12.)를 사용
2. 빈곤율: OECD(2017), Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en(검색일자: 2017. 10. 16.)을 사용
3. 평균임금: OECD(2017), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en(검색일자: 2017. 10. 16.)을 사용
4. 실업률: OECD(2017), Unemployment rates by education level (indicator). doi: 10.1787/6183d527-en (검색일자: 2017.10.16.)을 사용
5. 인당 GDP: World Bank Open Data, 'Population,' 'REAL GDP FORECAST', (<http://data.worldbank.org/>)를 사용하여 계산(검색일자: 2017. 9. 12.)
6. 조세부담률: OECD "Revenue Statistics," 'OECD countries: Comparative tables Chapter 3 – Table 3.1 Total tax revenue as % of GDP' (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, 검색일자: 2017. 10. 16.)을 사용
7. 실질 경제성장률: World Bank Open Data, 'GDP growth' (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>)을 사용(검색일자: 2017.9.12.)
8. PISA 평균: OECD(2017) Science performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/91952204-en), OECD(2017) Reading performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/79913c69-en), OECD (2017) Mathematics performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/04711c74-en)을 사용 평균 계산(검색일자: 2017. 9. 12.)
9. 지역간 격차: OECD Regional Economy dataset에서 각 국가의 광역단위인 'T2 레벨' 단위 GRDP¹⁴⁷⁾ 값 중 최솟값과 최댓값, 평균을 이용한 '변이계수'와 '차이변수(GAP 변수)'를 사용, OECD Regional Statistic(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM, 검색일자: 2017. 10. 16.)
10. 대학교육 재정비중: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics, Government expenditure per student(% of GDP per capita) tertiary (<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=189>, 검색일자: 2017. 9. 12.),
11. 의무교육 재정비중: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics, Government expenditure per student(% of GDP per capita) (<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=189>, 검색일자: 2017. 9. 12.)

147) OECD Regional Statistics

(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REGION_ECONOM, 검색일자: 2017. 10. 16.)

[그림 V-44] 지역간 격차와 지니계수와의 관계



출처: OECD Income Distribution Database(Gini coefficient, IDD)

(<http://oecd.org/social/income-distribution-cladatabase.htm>)

OECD Regional Statistics and Indicators, '지역간 격차' T2 레벨에서의 GRDP의 '공분산'값을 저자가 계산하여 사용함 (검색일자: 2017. 9. 12.)

아. 소결

(교육을 통한 소득불평등도 완화정책) 실증분석 결과에서 알 수 있듯이, 교육 형평성 확보를 위해서는 무엇보다 소득불평등도 개선이 가장 효과적인 정책수단에 해당한다. 교육의 계층 간 사다리 기능을 회복하기 위해서는 소득불평등도 완화를 위한 거시정책이 각 가구의 소득격차를 완화시키는 것이 우선적으로 필요하고, 교육정책 자체에서의 초점은 '저소득'과 '낙후지역'을 대상으로 한 교육 사각지대를 최대한 끌어안는 포용적 정책에 기반하는 것이 타당할 것으로 보인다. 저소득층, 장애인 등을 포함한 교육 사각지대 대상과 지역적으로는 낙후지역과 농어촌지역 등의 우수인재 발굴 등이 동시에 이루어지는 것이 필요하다. 반면, 본 분석에서는 정책의 효과성 면에서 볼 때 고등학교 무상교육은 정책 우선순위에 있지 않다고 보았다.

(초중등교육과 지방정부 역할 강화) 동시에, 노동시장 진입을 위한 지역 인재 양성과 분권과의 관계 연구가 다각적으로 진행되어야 한다. 포용적 성장 관점에서의 교육정책은 낙후지역에서의 중고등학교 인재를 포용할 수 있

어야 하고, 이들을 고등교육과 연계하여 추가적인 교육성과를 검증할 수 있어야 한다. 나아가 지방정부는 이들이 노동시장으로 진입 가능하도록 하여 지역성장과 국가성장의 엔진역할을 수행할 수 있도록 하는 플랫폼 역할을 할 수 있어야 한다.

실증분석 결과에서는 세출분권 수준이 높을수록 회복력 있는 학생비율이나 PISA 성적 모두 향상시키는 것으로 나타났다. 그간 교육재정과 지방재정을 연계하는 논의에 있어서 학생수 감소, 노인인구 증가를 극복하기 위한 재정효율성 위주의 논의가 주를 이루었다. 근본적 대안으로서 왜 교육재정과 지방재정을 연계해야 하는가에 대한 부분에 대해서는 재정투입의 효과성적인 접근만 이루어지고 있을 뿐, 근본적인 교육성과와의 연계는 이루어지지 못하였다. 그간의 국내연구는 기존 제도 틀 내에서의 칸막이 교육투자 보호를 전제로 하고 있기에 재정의 지속가능성 부분과의 연계는 거의 이루어지지 못하였다. 재정책임성 제고를 위한 방식으로 지방정부가 교육재정을 책임지는 모습도 이미 제기된 바 있으나, '칸막이 재정의 비효율성' 논리 이외에 지방정부의 재정부담을 통한 세출책임성 확대 논의가 확장적으로 이어지는 못한 한계가 있었다. 본 분석은 재정분권과 교육성과와의 연계의 논거를 분석적으로 접근하였는 바, 세출분권 수준, 즉 지방정부의 교육투자 여력은 교육 형평성 확보에 매우 중요하므로 재정분권이 지속적으로 유지되어야 함을 지지한다.

(직업교육 강화 및 대학교육의 내실성 확보) 본 분석은 노동시장 진입을 위한 직업교육 강화와 대학교육의 내실성 확보가 중요하다고 보았다. 특히, 높은 교육열과 대학진학률, 우수한 PISA 성적 임에도 불구하고 경쟁력 지수가 높지 않은 것을 주지하였다. 이에 대한 원인 중 선행연구 자료를 바탕으로 우리나라의 전공불일치 비용이 높게 나타나는 점 따라서 전공과 직업간의 일치성이 낮게 나타나는 점을 주요 원인으로 보았다. 고등학교 및 대학 졸업 이후 일자리와의 연계가 보다 원활히 이루어지는 것이 포용적 성장 관점에서 중요한 정책이며, 이를 위한 직무관련 현장성 강화가 구체적으로 이루어질 필요가 있다. 동시에 근본적으로는 '기술인력'에 대한 사회전반적인

인식 등이 높아지는 것이 우선되어야 함을 강조하고자 한다.

(포용적 성장을 위한 초중등 및 대학재정간 균형적 투자 필요) 실증분석에서도 확인한 바와 같이, 소득불평등도가 상대적으로 높은 나라들은 의무교육 지출 비중이 큰 것을 알 수 있었다. 이를 해석해 보면, 상대적으로 조세부담률이 높고 의무교육 지출 비중이 낮은 나라들의 경우에는 의무교육 외에 대학재정 등에 대한 교육투자에 집중하는 경향이 있음을 의미한다. 이 결과를 우리나라 현실에 적용해 보면, 포용적 성장 관점에서 단기적 대안으로서의 교육재정의 투자효과가 유의하게 나타나고 있음을 주지하고, 초중등 교육과 대학교육 재정으로의 균형적인 투자가 필요함을 의미한다.

(지방교육재정교부금 제도 개선) 현재 우리나라 초중고 학생들의 공교육은 대부분 지방교육재정교부금으로 이루어지고 있으며, 이는 특히 형평화 목적으로 운영되는 보조금이다. 우리나라 학생들의 PISA 성적이 우수한 이유 중 하나는 공교육 지출의 안전장치 역할이 컸다고 볼 수 있다. 이와 관련한 선행연구에서는 공교육 지출이 PISA 성적에 미치는 영향력은 하위권 학생들에서 더욱 의미있다고 설명된 바 있다.¹⁴⁸⁾ 교육의 계층 간 사다리 기능이 확대되기 위해서는 지방교육재정교부금의 저소득층 및 낙후지역 교육서비스 기능 강화가 무엇보다 절실하다. 단순히 양적 기회제공 뿐만 아니라 낙후지역에서의 우수한 학생들을 대상으로 한 대학교육서비스 기능까지 연계하는 공교육의 재분배 기능 범위가 확대될 필요가 있다.

148) 김현아(2017) 이에 대해 우리나라의 PISA 성적 결과는 사교육영향력에 따른 것이라는 견해도 있다. 그럼에도 불구하고, PISA 시험 문항과 출제성향을 볼 때, 기본적으로는 해당 국가의 전반적인 교육시스템 반영을 최대화하는 것이 목적이며 따라서 공교육 지출과의 관계가 클 수밖에 없다는 연구들이 지배적이다.

VI. 요약 및 정책시사점

성장정책과 재분배 정책의 패러다임이 근본적인 변화를 맞이하고 있다. 그간 효율성-형평성 간에 역관계가 존재한다는 오쿤의 상충성(Okun's trade-off)이 경제·재정 정책의 핵심적 패러다임으로 자리 잡아 왔으나 최근 들어 경제적 불평등과 경제 침체 현상이 장기적 추세를 보이면서 포용적 성장의 중요성이 부각되고 있다. IMF, OECD, WEF 등 국제기구와 Stiglitz를 비롯한 많은 경제학자들이 강조하고 있는 포용적 성장 정책의 핵심은 효율성-형평성 간에 보완적 관계가 있다고 보는 것이다. 즉 경제주체 간 분배의 불형평성이 심화되면 궁극적으로 경제성장의 동력이 약화되므로, 경제주체의 경제활동 참여 폭을 높여서 성장잠재력을 끌어 올림과 동시에 분배 구조도 개선하고자 하는 것이 포용적 성장 정책의 목표이다.

2010년 초반부터 본격화되기 시작한 포용적 성장 정책은 개인 단위의 분석 결과를 바탕으로 인적자본 확충과 일자리 기회를 넓히기 위한 교육, 노동 정책 등에 그 초점을 맞추어 왔다. 본 보고서는 정부정책의 대상이 개인 뿐만 아니라 지역 단위로 이루어진다는 점을 감안하고, 지역간 격차와 이질성을 고려하는 포용적 성장 정책의 효과성을 분석하여 포용적 성장 정책에 대한 분석의 지평을 넓혔다. 지역발전 정책이나 지방재정 정책과 같은 지역 단위의 정부정책은 전 세계적으로 중요한 위치를 차지하고 있지만, 우리나라의 경우 특히 그 중요성이 크다. 우리나라 수도권의 인구 집중과 비효율성은 전 세계적으로 거의 예외라 할 수 있을 정도로 심각하기 때문이다. 특히 2000년대 초반부터 수도권의 인구는 지속적으로 증가하였으나, GDP의 비중은 하락하는 추세를 보이고 있다는 점은 한국의 성장잠재력 향상과 지역간 격차 완화 차원에서 심각하게 고려해야 하는 경제지리적, 인구구조적 특징이다.

본고는 우리나라의 이러한 경제지리적, 인구구조적 특징을 고려하여 포용적 성장 정책의 대표적 분야라 할 수 있는 저출산 정책, 노동 정책, 교육 정책의 효과성을 분석하였다. 한국은 초저출산 현상이 본격화되기 시작한 2005년 이후부터 출산율 제고를 위하여 100여 조원을 투입하였고, 앞으로 5년간 다시 100조원 가까이 재정 투입을 하는 것으로 계획되어 있다. 그러나 이러한 재정 투입에 앞서 우리나라의 경제지리적 특성과 저출산 현상이 맞물려 있다는 점을 인식하는 것은 매우 중요하다. 지난 50여 년간 지속되어 온 수도권 지역으로의 인구 유입과 수도권이 누리는 재정적 혜택(인구 비례적으로 증가하는 지방세 수입과 인구 비례적 세출 책임을 지지 않는 지방재정의 구조)으로 인하여 수도권의 토지가액과 주거비용은 비수도권 광역시에 비하여 거의 3배가량 높다. 그럼에도 불구하고 인구의 50%가 거주할 정도의 거대한 경제권역이 수도권에 이미 형성되어 다수의 젊은 세대는 하루 2~3 시간이 넘는 통근 부담을 지면서도 수도권에 거주해야 하는 상황에 처해 있다.

한국의 출산율이 1.17명(2016년)으로 전 세계에서 가장 낮은 수준이지만, 비수도권의 경우 출산율이 1.4명을 넘는 지역이 상당수 존재한다. 즉 한국의 출산율이 이처럼 낮은 이유는 인구의 절반이 거주하는 수도권의 출산율이 매우 낮기 때문이다. 특히 서울의 경우에는 2017년 출산율이 0.8명대로 떨어질 정도로 심각하다. 또한 인구 100만명 수준의 대도시가 많이 생긴 경기도의 출산율도 1.2명을 조금 넘어 1.4명 수준의 비수도권 도지역 출산율보다 크게 낮다. 수도권의 높은 주거부담과 교통시간 비용을 부담하면서 젊은 세대가 아이를 낳을 수 있는 여력이 크게 제한되어 있기 때문이다. 수도권의 경제지리적 특성을 보면, 1990년대 초반부터 서울시로부터 경기도 지역으로 인구 분산이 시작되었기 때문에 한국 수도권이 안고 있는 주거비용과 교통시간 비용은 이미 변화하기 어려운 구조를 가지고 있다. 수도권의 생산성이 이미 다른 지역보다 낮음에도 불구하고 수도권의 비시장적 요인, 특히 수도권 지역의 재정적 혜택으로 인하여 국민 다수가 수도권 거주를 희망하고 있다. 이러한 불균형적 지방재정 정책은 국가 전체적으로 불공평하

고, 비효율적인 수도권 확대를 초래하므로 수도권 재정 혜택을 제거하는 근본적인 지역간 균형발전 정책이 필요하다.

한국의 경제지리적 특성을 감안하지 않고 추진되는 정부정책 중 우려되는 또 다른 분야가 노동 정책이다. 2018년부터 최저임금이 대폭 상승하는데, 이러한 정책이 실효성을 거두면 포용적 성장 정책 관점에서 매우 바람직한 정책이다. 그러나 명목최저임금을 큰 폭으로 인상하면서 주거비용, 생계비 등이 지역별로 이질적인 상황을 고려하지 않으면, 실질최저임금 인상이 지역별로 해당 정책의 효과가 다르게 나타나고, 심한 경우 지역간 격차 심화라는 예상치 못하거나 의도하지 않은 부작용을 낳을 가능성이 있다. 이에 본고는 지역적 이질성을 반영할 수 있는 방안으로 지역별 최저임금제를 검토하게 되었다.

전국에 일률적으로 결정되는 명목최저임금 제도하에서 최저임금이 크게 상승하면 비수도권 지역의 (최저임금이 적용되는) 공식부문은 축소되고, (최저임금이 적용되지 않는) 비공식부문이 증대될 가능성이 있다. 그리고 실질최저임금(명목임금을 전세가격이나 평균지가로 나눈 값) 변수와 시도별 노동시장 결과변수 간의 상관성 분석결과에 따르면, 실질최저임금의 지역간 격차와 임금의 지역간 격차 간에는 상관성이 존재한다. 따라서 명목최저임금 제도하에서 저임금 근로자들의 지역간 이동이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다. 즉 비수도권의 높은 실질최저임금으로 수도권 노동력이 비수도권으로 이동하는 경우 궁극적으로는 비수도권의 비공식부문이 확대되는 결과가 생길 수 있다. 따라서 명목최저임금 인상으로 인한 지역간 노동력 이동이 긍정적이라고 판단하기에는 무리가 있다.

본고에서는 지역별 최저임금법을 고려하려는 정책결정자 입장에서 일본의 최저임금법 발전과정 및 현황을 검토하였는데, 그 시사점은 크게 다음과 같다. 첫째, 지역별 최저임금 시행을 위해서는 신뢰성 있는 통계가 뒷받침되어야 한다. 효과적인 지역별 최저임금제를 위해서는 지역별 생계비나 임금 수준 산출이 가능한 자료는 필수적이기 때문이다. 둘째, 지역별 최저임금이 사용자에게만 유리한 방향으로 집행되어, 본래의 최저임금 취지를 손실할

수 있기에 지역별 최저임금 시행할 때는 노사가 동등한 위치에서 사안을 논의하는 것이 필요하다. 셋째, 지역간 격차를 심화하지 않는 지역별 최저임금제에 대한 고민이 필요하다. 일본은 최저임금의 지역간 격차가 시간에 따라 늘어나고 있는 것으로 나타나는데, 만약 최저임금이 지역 내 전반적인 경제 상황을 반영한 것이라면, ‘심화되는 최저임금의 지역간 격차’ 현상이 지역별 최저임금제에 기인한 것인지 아니면 자연스러운 경제발전 과정의 결과 때문인지에 대한 추가적 연구가 필요할 것이다.

한국의 교육 정책은 OECD 국가 중에서 가장 모범적 사례로 꼽힌다. 따라서 한국의 여러 정책들 중에서 가장 성공적인 포용적 성장 정책을 꼽으면 교육정책이 첫 번째 순위에 들 것이다. 그러나 최근 들어 가시화되고 있는 한국사회의 양극화와 성장잠재력 하락은 교육 분야에도 영향을 주고 있다. 특히 인구의 대부분이 수도권과 대도시에 몰려 있고, 학생수가 급격히 감소하고 있기 때문에 소도시와 농촌지역의 교육 접근성이 향후 크게 하락할 가능성이 있다. 또한 수도권과 대도시 내에서도 지역별로 교육 접근성의 격차가 크게 벌어지는데, 개인 소득격차 완화를 통한 교육 접근성의 포용성을 강화하는 데에는 한계가 있으므로 지역 단위에서의 교육 혜택의 포용성을 강화하는 정책에 대한 관심이 지금까지보다 더 필요한 시점이 되었다.

제Ⅱ장에서 자세히 논의된 바와 같이 우리나라에서의 수도권 문제는 거의 50여 년 동안 진행되어 온 수도권 중심의 공간 정책과 재정 정책의 결과이다. 그리고 이러한 정책 기조는 현재도 진행형이다. 이른 바 ‘수도권 편애(favoritism)’ 정책은 의식적, 그리고 무의적으로 발생한다. 그리고 이러한 한국의 경제지리적 특성이 국가 전체적 차원에서 추진하는 포용적 성장 정책을 크게 제한하고 있다. 현재의 수도권 집중은 오랜 기간 동안 진행된 시장 기능과 공공부문 혜택의 혼합물이기 때문에 단기간 내에 쉽게 해결될 수 있는 문제는 아니다. 그러나 중앙-지방 간 세입과 세출의 권한과 책임을 균형 있게 설정하는 것은 지금 당장 할 수 있고, 국민 관점에서 상식적인 정책이기도 하다. 이러한 상식적인 정책은 아주 단순하게 표현할 수 있는데, 지방정부의 세입이 인구 비례 이상으로 증가하므로 지방정부의 세출 부담은 최

소한 인구와 비례적으로 증가해야 한다. 영국이나 네덜란드처럼 ‘지방세 확충’ 이데올로기가 강하지 않은 국가이면 상관없지만, 일본의 영향으로 ‘지방세 확충’이 지방재정 정책의 거의 전부인 것처럼 인식되는 한국에서는 이제 세출 책임 측면에서도 교육, 복지, 경찰, 소방 등 국가의 중요한 공공정책 분야의 지방정부 책임성을 강화할 필요가 있다.

참고문헌

〈제 1 장〉

김정훈, 『지방자치단체 순재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구』 한국조세연구원, 2003.

Ades, Alberto and Glaeser, Edward, “Trade and Circuses: Explaining Urban Giants,” *The Quarterly Journal of Economics*, 110(1), 1995, pp. 195~227.

Bachtler, John, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner and Piotr Zuber, *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*, Brussels: Regional Studies Association, 2017.

Davis, J. and V. Henderson, “Evidence on the Political Economy of the Urbanization Process,” *Journal of Urban Economics*, 53, 2003, pp. 98~125.

de Macedo, Jorge Braga and Joaquim Oliveira Martins, “Growth, reform indicators and policy complementarities,” 2008.

de Macedo, Jorge Braga, Joaquim Oliveira Martins and Bruno Rocha, Policy complementarities and Growth, presented at ECD/CESifo/Ifo Workshop “Regulation: Political Economy, Measurement and Effects on Performance,” 2010, January, Munich, pp. 29~30

Duranton, Gilles and William R. Kerr, “The Logic of Agglomeration,” NBER Working Paper No. 21452, 2015.

Duranton, Gilles, “Growing through Cities in Developing Countries,” *The World Bank Research Observer*, 30(1), 2015, pp. 39~73.

Economics of Transition, 16 (2), pp. 141~164.

- Enikolopov, R. and E. Zhuravskaya, “Decentralisation and political institutions,” *Journal of Public Economics* 91 (11-12), 2007, pp. 2261~2290.
- Filippetti, Andrea and Sacchi, Agnese, “Varieties of Decentralization, Institutional Complementarities, and Economic Growth: Evidence in OECD Countries,” in: F. Palermo and E. Alber (Eds.), *Federalism as Decision Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*, Koninklijke Brill, 2015, pp. 378~413.
- Henderson, V., “Urbanization and Growth,” in: Philippe Aghion and Steven N. Durlauf(eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Part 2, 2005, pp. 1543~1591.
- Henderson, V., “Urbanization in China: Policy Issues and Options,” unpublished manuscript, China Economic Research and Advisory Programme(CERAP), 2009.
- Henderson, V., “Cities and Development,” *Journal of Regional Science*, 50, 2010, pp. 515~540.
- Hilber, Christian, “The Economic Implications of House Price Capitalization,” *A Synthesis, Real Estate Economics*, Volume 45(2), 2017, pp. 301~339.
- Kim, Junghun, “Non-market Effects on Agglomeration and their Policy Responses: Can We Overcome the Mismatch?” OECD Regional Outlook 2011, pp. 195~201.
- Kim, Junghun, “The role of intergovernmental fiscal institutions: The case of tax sharing,” in: Kim and Blöchliger(eds.), *OECD Fiscal Federalism Studies*, Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations, OECD Publishing, Paris, 2015, pp. 11~26.
- McCann, Philip, *The UK Regional-National Economic Problem: Geography, Globalisation and Governance*, Routledge, London, 2016.
- Oates, William, *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending*

on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, *Journal of Political Economy* 77, 1969, pp. 957~971.

OECD, *Making Cities Work for All - Data and Actions for Inclusive Growth*, Paris: OECD Publishing, 2016a.

OECD, *OECD Regional Outlook 2016 - Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, 2016b.

Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, DC: Brookings Institution, 1975.

Stiglitz, J. E., "The state, the market, and development," 2016/1, *Helsinki: UNU-WIDER*, 2016.

연합뉴스, 「김부겸, "지방분권·균형발전 대한민국 만들겠다"」, 2017. 6. 14., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/14/0200000000AKR20170614115400001.HTML>, (검색일자: 2017. 12. 13.)

〈제II장〉

김정훈, 『지방자치단체 순재정편익과 지역간 균형발전에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.

김정훈·김현아, 『수도권 인구집중과 재정정책』, 한국조세연구원, 2007.

김정훈, 「재정분권의 이론과 실제의 괴리: 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점」, 『재정학연구』 8(3), 2015b, pp. 149~191.

Ahrend, Rudiger, Emily Farchy, Ioannis Kaplanis and Alexander C. Lembcke, "What Makes Cities More Productive? Agglomeration Economies and the Role of Urban Governance: Evidence From 5 OECD Countries," OECD Productivity Working Papers, No. 06, OECD Publishing, 2017.

- Albouy, David, "Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization," *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 2012, pp. 824~839
- Arnott, R. J., and J. E. Stiglitz, "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size," *Quarterly Journal of Economics* 93, 1979, pp. 471~500.
- Barca, F. and P. McCann, "Response to Indermit Gill," VoxEU.org, 10 November 2010.
- Bergstrom, T. and Goodman, R., "Private Demands for Public Goods," *American Economic Review*, vol. 63, 1973, pp. 280~296.
- Bewley, T. F., "A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditure," *Econometrica* 49, 1981, pp. 713~740.
- Boadway, R. and Flatters, F., "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results," *Journal of Canadian Economics* 15, 1982, pp. 613-633.
- Boadway, Robin, "The Theory and Practice of Equalization," *CESifo Economic Studies* 50, 2004, pp. 211~254.
- Borchering, T. and Deacon, R., "The Demand for the Services of Non-federal Government," *American Economic Review*, vol. 62, 1972, pp. 891~901.
- Breunig, Robert and Yvon Rocaboy, "Per-capita public expenditures and population size: a non-parametric analysis using French data," *Public Choice* 136(3), 2008, pp. 429~445.
- Buettner, T., R. Schwager and D. Stegarescu, "Agglomeration, population size, and the cost of providing public services: An empirical analysis for German states," *Public Finance and Management* 4, 2004, pp. 496~520.
- Combes, P.-P., Duranton, G., Gobillon, L. and S. Roux, "Estimating

- agglomeration effects with history, geology, and worker fixed-effects,” In: E.L. Glaeser(ed.) *The Economics of Agglomeration*, National Bureau of Economic Research, 2010.
- Duranton, Gilles and Puga, Diego, “Microfoundations of urban agglomeration economies,” in: Henderson, V. and J.F. Thisse(eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, 2004a, pp. 2063~2117.
- Duranton, Gilles and Puga, Diego, “The Growth of Cities,” in: Philippe Aghion and Steven Durlauf(eds.), *Handbook of Economic Growth*, edition 1, volume 2, 2014b, pp. 781~853.
- George, H., *Progress and Poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1879.
- Kim, Junghun, “The role of intergovernmental fiscal institutions: The case of tax sharing,” in: Kim, J. and Blöchliger, H.(eds.), *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead - OECD Fiscal Federalism Studies*, Paris, OECD, 2015a, pp. 11~26.
- Krugman, P., “Increasing returns and economic geography,” *Journal of Political Economy* 99, 1991, pp. 483~499.
- Oates, Wallace, “On the measurement of congestion in the provision of local public goods,” *Journal of Urban Economics*, 24(1) 1988, pp. 85~94.
- OECD, “*OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*”, OECD Publishing, Paris, 2011.
- OECD, *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris, 2012.
- OECD, *Functional Urban Areas In Oecd Countries: KOREA*, OECD Publishing, Paris, 2016.
- Puga, D., “The magnitude and causes of agglomeration economies,” *Journal of Regional Science*, 50(1), 2010, pp. 203~219.

- Quigley J. M., "Agglomeration, Regional Growth, and Economic Development,"
In: Klaesson J., Johansson B., Karlsson C.(eds) *Metropolitan Regions*, Advances in Spatial Science(The Regional Science Series).
Springer, Berlin, Heidelberg, 2013.
- Roback, Jennifer, "Wages, rents, and the quality of life," *Journal of Political Economy*, 90, 1982, pp. 1257~1258.
- Rosen, H. S., "Estimating Inter-city Differences in the Price of Housing Services," *Urban Studies*, 15(3), 1978, pp. 351~355.
- Read Colin, "The Henry George Theorem," in: *The Public Financiers, Great Minds in Finance*, Palgrave Macmillan, London, 2016, pp. 217~219.
- Reiter, M. and Weichenrieder, A., "Are Public Goods Public? A Critical Survey of the Demand Estimates for Local Public Services," *FinanzArchiv* 54, 1997, pp. 374~408.
- Reiter, M. and Weichenrieder, A., "Public Goods, Club Goods, and the Measurement of Crowding," *Journal of Urban Economics*, 46(1), 1999, pp. 69~79.
- Rubinstein, Daniel, "The economics of the local public sector," in: Mills, E. S.(eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, Amsterdam: North-Holland, 1987, pp. 571~645.
- Stiglitz, J. E., "The theory of local public goods," in: Feldstein, M.S. and R.P. Inman(eds.), *The Economics of Public Services*, MacMillan, London, 1977, pp. 274~333.
- Tiebout, C., "A pure theory of local public expenditures," *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416~424.
- Wildasin, David, "Theoretical analysis of local public economics," in: Mills, E. S.(eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 2, Amsterdam: North-Holland, 1987, pp. 1131~1178.

연합뉴스, 「日 26개 광역단체장 “도쿄 ’일극 중심’ 해소해야 일본 미래 있다」,
2016. 7. 22.(검색일자: 2017. 10. 24.)

통계청 KOSIS 국가통계포털(<http://kosis.kr/>), (검색일자: 2017. 11. 27.)

OECD 'Regions and Cities', 'Metropolitan areas'(<http://stats.oecd.org/>), (검색
일자: 2017. 11. 26.)

The City Mayors Foundation, STATISTICS(<http://citymayors.com/>), (검색일자:
2017. 11. 27.)

World Bank, World Development Index(WDI)

(<http://databank.worldbank.org/wdi>), (검색일자: 2017. 11. 27.)

〈제III장〉

윤성주, 「포용적 성장을 통한 경제성장: 소득불평등을 중심으로」, 『재정포럼』,
한국조세재정연구원, 2014.

이병희 외, 『노동소득분배율과 경제적 불평등』, 한국노동연구원, 2014.

홍장표, 「한국의 기능적 소득분배와 경제성장」, 『경제발전연구』, 20(2),
2014a, pp. 67~97

홍장표, 「한국의 노동소득분배율과 총수요 변화: 임금주도성장모델의 적용
가능성」, 『사회경제평론』, 43, 2014b, pp. 101~138.

Alesina, A. and D. Rodrik, “Distributive Politics and Economic Growth,”
Quarterly Journal of Economics, 109(2), 1994, pp. 465~490.

Barro, Robert, “Inequality and Growth in a Panel of Countries,” *Journal of
Economic Growth* 5, 2000, pp. 5~32.

Boix, Carles, “The Conditional Relationship between Inequality and
Development,” *Political Science and Politics*, 42(4), 2009, pp. 645~649.

Council of Economic Advisers, Executive Office of the President,
“Economic Report of the President”, the Annual Report of the
Council of Economic Advisers(CEA), Feb 2016.

- Forbes, Kristin J., "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth," *American Economic Review* 90 (4), 2000, pp. 869~887.
- Kuznets, S., "Economic growth and income inequality," *American Economic Review*, Vol. 45, No. 1, 1955, pp. 1~28.
- OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, 2011.
- OECD, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, 2014.
- OECD, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, 2015.
- OECD, *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, 2016.
- Okun, A., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975.
- Ostry, Jonathan David and Andrew Berg, "Inequality and Unsustainable Growth; Two Sides of the Same Coin?," IMF Staff Discussion Notes 11/08, IMF, 2011.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G., "Tsangarides, Redistribution, Inequality, and Growth," *Staff Discussion Notes* No. 14/2, IMF, 2014.
- Persson, T. and Tabellini G., "Is Inequality Harmful for Growth?," *American Economic Review* 84, 1994, pp. 600~621.
- Piketty, Thomas, *Capital in the twenty-first century*, Harvard University Press, 2014.
- Samans, R., J. Blanke, G. Corrigan, and M. Drzeniek, "Benchmarking Inclusive Growth and Development," Discussion Paper, World Economic Forum, Geneva, 2015a.
- Samans, R., J. Blanke, G. Corrigan, and M. Drzeniek, "The Inclusive Growth and Development Report 2015," World Economic Forum,

Geneva, 2015b.

Samansm, R., J. Blanke, M. D. Hanouz, and G. Corrigan, “The Inclusive Growth and Development Report 2017,” World Economic Forum, Geneva, 2017.

World Bank, *What is Inclusive Growth?* World Bank, Washington DC, 2009.

Financial Times, 2014. 4. 25, “A more equal society will not hinder growth”, <https://www.ft.com/content/330931dc-c4ca-11e3-8dd4-00144feabdc0>, (검색일자: 2017. 8. 17.)

〈제Ⅳ장〉

김수영, 『영국의 고용복지연계정책: 워크프로그램의 사례』, 한국고용정보원, 2013.

김정훈 외, 『경제의 지속적·안정적 성장을 위한 재정정책 방향』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2016.12.

Council of Economic Advisers, Executive Office of the President, “Economic Report of the President,” the Annual Report of the Council of Economic Advisers(CEA), Feb 2016.

Etherington, D. and M. Jones, “Devolution, Austerity and Inclusive Growth in Greater Manchester: Assessing impacts and Developing Alternatives,” 2017.

Inclusive Growth Commission, “Inclusive growth for people and places, Findings from Inclusive Growth Commission deep dive research,” RSA, 2016.

Inclusive Growth Commission, “Making our Economy Work for Everyone,” RSA, 2017.

Department for Communities and Local Government, *What does it mean?*,

Devolution: A mayor for cambridgeshire & peterborough, 2017.
 Pike, A., L. Lee, D. MacKinnon, L. Kempton, and Y. Iddawela, *Cities and demand-side policies for inclusive growth*, RSA, 2016.
 Inclusive Growth Commission, RSA 홈페이지 Case study,
<https://www.thersa.org/action-and-research/rsa-projects/public-service-s-and-communities-folder/inclusive-growth-commission/case-studies>,
 (검색일자: 2017. 8. 1.)

<제V장>

(저출산)

대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획(16~'20)」, 2016.
 서상록, 「저출산 영향요인에 관한 실증 연구 : 전국 및 16개 시·도를 중심으로」, 고려대학교 학위논문, 2009.
 오창섭·최성혁, 「저출산 원인의 실증분석: 혼인율 하락과 초혼연령 상승의 경제적 요인」, 『복지행정논총』, 22(1), 2012, pp. 91~125.
 이삼식·신인철·조남훈·김희경·정운선·최은영·황나미·서문희·박세경·전광희·김정석·박수미·윤홍식·이성용·이인재, 『저출산 원인 및 종합대책 연구』, 저출산고령사회 위원회, 한국보건사회연구원, 2005.
 최준욱·송헌재, 『저출산 대응 재정정책 수단의 효과 및 영향 분석』, 한국조세연구원, 2012.

Allianz, *Bigger Cities, More Babies?*, Project M, 2016.
 Kondo, Keisuke, “Does agglomeration discourage fertility? Evidence from the Japanese General Social Survey 2000~2010,” RIETI DP 15-E-067, 2016.
 Lutz, Wolfgang, Maria Rita Testa and Dustin J. Penn, “Population Density is a Key Factor in Declining Human Fertility,” *Population and*

Environment 28(2), 2006, pp. 69~81.

Lutz, Wolfgang, Warren Sanderson, and Sergei Scherbov, "The end of world population growth," *Nature* 412, 2001, pp. 543~545.

OECD, *OECD Territorial Reviews OECD Territorial Reviews: Japan 2016*, OECD Publishing, 2016.

The World Factbook Washington, DC: *Central Intelligence Agency*, 2017.

아시아투데이, 「부산시, 출생아수 및 합계출산율 증가율 전국 최고」, 2011. 2. 24., <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=452876>, (검색일자: 2017. 9. 19)

영남일보, 「"인구가 도시경쟁력" 대구시 지자체 첫 출산장려IF 가동」, 2015. 4. 7., <http://m.yeongnam.com/jsp/view.jsp?nkey=20150309.010030719260001>, (검색일자: 2017. 9. 19)

오마이뉴스, 「울산의 출산율이 월등히 높은 이유는?」, 2016. 8. 26., http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002238734, (검색일자: 2017. 9. 19)

(인구밀도),

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B08024&conn_path=I2, (검색일자: 2017. 10. 2)

(1인당 토지가액),

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=116&tblId=DT_MLTM_5748&conn_path=I2, (검색일자: 2017. 10. 2)

(1인당 지역소득),

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C65&conn_path=I2, (검색일자: 2017. 10. 2)

(1인당 지방세),

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11007_A074&conn_path=I2, (검색일자: 2017. 10. 2)

(짧은계층 비중),

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N0001_EN
G&conn_path=I2, (검색일자: 2017. 10. 2)

(일자리)

고양·송일호, 「중국의 최저임금제도가 고용에 미치는 영향 분석」, 『사회과학연구』, 24(2), 2017. pp. 83~104.

강병구·성효용, 「근로장려세제와 최저임금제도의 분배효과 비교」, 『재정정책논집』, 11(3), 2009. pp. 215~234.

김대일, 「최저임금의 저임금 근로자의 신규 채용 억제효과」, 『노동경제논집』, 35 (3), 2012. pp. 29~50.

김명중, 「일본 최저임금제도의 현황과 과제」, 『국제노동브리프』, 14(1), 2016. pp. 61~73.

김민성·김영민·박태수, 「최저임금 변화가 지역고용에 미치는 효과분석」, 『산업관계연구』, 23(2), 2013. pp. 37~73.

김준, 「최저임금 인상의 의의와 향후 과제」, 『이슈와 논점』, 1342, 2017. 국
회입법조사처.

남성일, 「최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감사단속 근로자에 대한 실
증분석」, 『노동경제논집』, 31(3), 2008. pp. 1~19.

노대명, 『각국 공공부조제도 비교연구: 일본편』, 한국보건사회연구원, 2014.

성재민, 「최저임금 일자리 변화: 2007, 2014년의 비교」, 『노동리뷰』, 122,
2014. pp. 5~18.

오상봉, 「최저임금제도에 대해 지금 무엇을 해야 하는가?」, 『노동리뷰』, 5,
2017. pp. 25~31.

우종원, 「일본에서의 최저임금 미만을 및 영향률 측정과 한국에의 시사」,
최저임금위원회, 2016.

윤정혜, 「지역별 임금 격차 최저임금미만 적용 근로자 현황 분석」, 『지역고
용동향브리프』, 가을호, 2017. pp. 23~34.

- 이병희, 「노동시장 : 최저임금의 고용유지 및 취업 유입 효과」, 『산업노동연구』, 14(1), 2008. pp. 1~24.
- 이승렬·박찬임, 『업종별·지역별 최저임금제 실시와 최저임금제가 고용시장에 미치는 영향』, 고용노동부, 2009.
- 이시균, 「최저임금의 고용효과」, 『노동리뷰』, 6, 2007. pp. 43~51.
- 이정민·황승진, 「최저임금이 고용에 미치는 영향」, 『노동경제논집』, 39(2), 2016, pp. 1~34.
- 성재민, 「최저임금 일자리 변화: 2007, 2014 년의 비교」, 『노동리뷰』, 112, 2014, pp. 5~18.
- 송위섭, 「우리나라 최저임금제도의 성과와 개선방안」, 『노동리뷰』, 49, 2009, pp. 75~79.
- Basu, S. R., Yusuke, T., “Minimum wage policies to boost inclusive growth,” ESCAP MPDD Policy Briefs No. PB16, 2013.
- Brown, C., Gilroy, C., Kohen, A., “Time-Series Evidence of the Effect of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment,” *The Journal of Human Resources*, 18, 1983. pp. 3~31.
- Card, D., “Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987-89,” *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 1992a. pp. 38~54.
- _____, “Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage,” *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 1992b. pp. 22~37.
- Card, D., Krueger, A. B., “Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-Analysis,” *The American Economic Review*, 85(2), 1995. pp. 238~243.
- Cubitt, R. P., Heap, S. P. H., “Minimum wage legislation, investment and human capital,” *Scottish Journal of Political Economy*, 46(2), 1999.

- pp. 135~157.
- Currie, J., Fallick, B. C., “The Minimum Wage and the Employment of Youth Evidence from the NLSY,” *The Journal of Human Resources*, 31(2), 1996. pp. 404~428.
- Deere, D., Murphy, K. M., Welch, F., “Employment and the 1990-1991 Minimum-Wage Hike,” *The American Economic Review*, 85(2), 1995. pp. 232~237.
- Dickens, R., Machin, S., Manning, A. “The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain,” *Journal of Labor Economics*, 17(1), 1999. pp. 1~22.
- DiNardo, J., Fortin, N. M., Lemieux, T., “Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973~1992: A Semiparametric Approach,” *Econometrica*, 64(5), 1996 pp. 1001~1044.
- Fortin, N. M., Lemieux, T., “Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?,” *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 1997. pp. 75~96.
- Katz, L. F., Krueger, A. B., “The Effect of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry,” *Industrial and Labor Relations Review*, 46(1), 1992. pp. 6~21.
- Khamis, M., “Does the Minimum Wage Have a Higher Impact on the Informal than on the Formal Labour Market? Evidence from Quasi-Experiments,” *Applied Economics*, 45(4), 2013. pp. 477~495.
- Koeniger, W., Leonardi, M., Nunziata, L., “Labor Market Institutions and Wage Inequality,” *ILR Review*, 60(3), 2007. pp. 340~56.
- Naj, G., “Working Conditions Laws 2012,” International Labour Organization, 2013.
- Neumark, D., Wascher, W., “Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws,”

Industrial and Labor Relations Review, 46(1), 1992. pp. 55~81.

O'Higgins, N., "Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues," International Labour Organization, 2017.

Welch, F., "Minimum wage legislation in the United States," *Economic Inquiry*, 12(3), 1974. pp. 285~318.

국가법령정보센터, <http://law.go.kr>(검색일자: 2017. 10. 24)

국토교통부, 시도별 자가충액 현황 연간 보도자료

통계청, 경제활동인구조사(행정구역(시도)별 경제활동인구), (검색일자: 2017. 10. 15)

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7004&conn_path=I2

_____, 경제활동인구조사(행정구역(시도)/교육정도별 경제활동인구), (검색일자: 2017. 10. 15)

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7016&conn_path=I2

_____, 경제활동인구조사(행정구역(시도)/연령별 경제활동인구), (검색일자: 2017. 10. 15)

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7015&conn_path=I2

_____, 경제활동인구조사(행정구역(시도)/연령별 취업자), (검색일자: 2017. 10. 15)

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7031&conn_path=I2

_____, 경제활동인구조사(행정구역(시도)/종사상지위별취업자), (검색일자: 2017. 10. 15)

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7035&conn_path=I2

- _____, 국내인구이동통계(전출지/전입지 (시도)별 이동자수), (검색일자: 2017. 10. 15)
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26003_A01&conn_path=I2
- _____, 사업체노동력조사, 지역별(4월 기준, 상용근로자) (검색일자: 2017. 10. 15)
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_MON039&conn_path=I2
- _____, 소비자물가조사(연도별 지출목적별), (검색일자: 2017. 10. 15)
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1J15135&conn_path=I2
- _____, 인구동향조사(시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구), (검색일자: 2017. 10. 15)
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M1&conn_path=I2
- _____, 재정자립도(시도/시/군/구)(검색일자: 2017. 12. 24)
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&vw_cd=&list_id
- 통계청 마이크로데이터(MDIS), 지역별고용조사, (검색일자: 2017. 9. 18.)
<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>
- 한국감정원, 전세가격지수(종합주택유형), (검색일자: 2017. 12. 24)
http://r-one.co.kr/rone/resis/statistics/statisticsViewer.do?menuId=HOUSE_21121&autoExec=Y
- 환경부, 대기환경연보, (검색일자: 2017. 10. 15)
<http://www.airkorea.or.kr/detailViewDown>
- 최저임금위원회, 심의결정과정 흐름도, (검색일자: 2017. 10. 24)
<http://www.minimumwage.go.kr/info/infoProc01.jsp>
- _____, 최저임금 영향률, (검색일자: 2017. 10. 24)

<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statEffect.jsp>
 _____, 최저임금액 현황, (검색일자: 2017. 10. 24)
<http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp>
 e고용노동뉴스, “최저임금위원회, 제도개선위원회 발족, (검색일자: 2017. 10. 24)
<http://news.moel.go.kr/newshome/mtnmain.php?sid=&stext=&mtnkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=25&aid=6057&bpge=99>
 JRF, How do cities lead an inclusive growth agenda?, (검색일자: 2017. 12. 18)
https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/files-research/international_cities_newyork.pdf
 OECD, Stat, Decile ratios of gross earnings, (검색일자: 2017. 9. 6)
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I
 _____, Minimum relative to average wages of full-time workers, (검색일자: 2017. 12. 21) <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>
 _____, Minimum wages at current prices in NCU, (검색일자: 2017. 12. 21)
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MW_CURP
 _____, Real minimum wages, (검색일자: 2017. 12. 21)
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW>

(교육)

김현아, 「지방교육재정 효율화 방안: 지방재정과 교육재정 연계를 중심으로」, 『2016~2020 국가재정운용계획 지방재정 분야 보고서』, pp. 1~26, 2016.
 김정훈 외, 『중장기 재정정책방향 수립』, 한국조세재정연구원, 2017.
 교육부, 「2017년 교육부 예산안 발표: 사회맞춤형 인재 양성 및 대학 자율성 확대 중점」 보도자료, 2016. 8. 30.
 기획재정부, 「2017년 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력 평가 결과」, 보도자료, 2017. 9. 27
 김봉주, 「공교육비의 민간부담과 출산율 선택」, 『경제학연구』 제63집 제4호, 2015.
 김영철, 『고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안』, 한국개발연구원, 2011.

- 김진영, 「학령인구 감소와 경제구조변화에 대응한 고등교육 개편 방향과 과제」, 한국재정학회 주최 학회간 연합세미나 발표자료, 2016.10.28
- 김진영, 김성태, 「사회이동성 제고를 위한 교육정책 과제」, 『응용경제』, 제15권 제2호, 2013, pp. 61~106.
- 김진영·전영준·임병인, 「부모 학력에 따른 학업성취도 격차의 국제비교」, 『재정학연구』, 제7권 제2호, 2014, pp. 27~57.
- 김현아, 『분권과 인적자본 투자』, 한국조세재정연구원, 2017 발간예정
- 김희삼, 『한국의 세대간 경제적 이동성 분석』, 한국개발연구원, 2009.
- 마강래·강은택, 『저출산 문제와 교육실태: 진단과 대응방안 연구』, 국회예산정책처 정책연구용역보고서, 2016. 12.
- 박종규, 『우리나라 소득 불평등의 추이와 원인 및 정책목표』, 한국금융연구원 연구보고서, 2017. 2.
- 백성준, “Educational and inclusive growth: Korean Experience,” KDI School, 2015.
- 변양규·설윤·유진성·김영신·임병화·최남석·이소영·김창배·신석훈, 『양극화 논쟁, 그 오해와 진실』, 한국경제연구원 정책연구, 2012. 1.
- 안종범·전승훈, 『교육 및 소득수준의 세대간 이전』, 『재정학연구』, 2008.
- 여유진·김수정·구인회·김계연, 『교육불평등과 빈곤의 대물림』, 한국보건사회연구원 2007. 9.
- 오성재·주병기, 「한국의 소득불평등에 대한 연구」, 『재정학연구』 제10권 제3호, 2017. 8.
- 유한구·이혜숙, 『서울교육의 종단연구: 서울시 학교교육 격차에 대한 다층 모형 분석』, 한국직업능력개발원, 2011.
- 윤성주, 「포용적 성장 논의배경·필요성」, 경제의 지속적 안정적 성장을 위한 재정정책 방향, 한국조세재정연구원, 2016. 10.
- 이광현, 「고등학교 무상교육은 가능한가? 무상성의 범위에 따른 고등학교 무상교육 재정소요 추정 및 실행가능성에 대한 논의」, 『교육정치학연구』, 제19집, 제4호, 2012. 12, pp. 89~109.

정동욱·이호준·김영식, 「고교무상교육의 경제적 효과 추정」, 『교육행정학 연구』, 32권 2호(통권 95호), 2014.

주병기, 「한국사회의 교육성취 및 소득 기회 평등」, 서울대 행정대학원 발표 논문, 2016.

한국교육과정개발원, 『교육통계분석자료집』, 각 연도

주OECD 대표부, 「전공 불일치(Field-of-Study Mismatch)의 원인과 결과 (OECD, "The Causes and Consequences of Field-of-Study Mismatch, 2015. 7.,"을 국문으로 요약·정리한 것)」, 2015. 9.

교육부, 「교육통계서비스 (<http://kess.kedi.re.kr/index.>)」, (검색일자: 2017. 3. 19.)

통계청, KOSIS 국가지표체계

(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=15
25, 검색일자: 2016.11.7.)

ADB, "Framework of inclusive growth indicators," Asian Development Bank, August 2014

Agasisti, T. and Longobardi, S., "A way to resilience: how can Italian disadvantaged students and schools close the achievement gap?," Draft version, May 24th, 2012.

Agasisti, T. and Longobardi, S., "Educational institutions, resources, and students' resilience: an empirical study about OED countries," Economics Bulletin, Vol.34, No. 2, 2014, pp. 1055~1067.

Benabou, R. "Heterogeneity, stratification, and growth: Macroeconomic implications of community structure and school finance," *American Economic Review* 86, 1996, pp. 584~609.

Boon, Helen, "Risk or resilience? What makes a difference?," *The Australian Educational Researcher*, Volume 35, Number 1, April 2008.

Busemeyer, R. Marius, "The impact of fiscal decentralization on education

- and other types of spending,” *Swiss political science review* 14(3), 2008.
- Council of the European Union, “Council conclusions on reducing early school leaving and promoting success in school”,
(<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14441-2015-INIT/en/pdf>), 23 November 2015.
- DBSA, “Skills for inclusive growth: towards a long-term strategy for higher education and training,” Bank for Southern Africa, 2010.
- Economic and political weekly, “Inclusive growth and education: on the approach to the eleventh plan five-year plan,” 2007.
- Council of Economic Advisers, Executive Office of the President, “Economic Report of the President,” the Annual Report of the Council of Economic Advisers(CEA), Feb 2016.
- Fredriksen, Kaja, “Decentralization and economic growth- Part 3: Decentralization, infrastructure investment and education performance,” OECD, 2013.
- Ganong, Peter and Danie Shoag, “Why has regional income convergence in the U.S Declined?,” January 2015.
(https://scholar.harvard.edu/files/shoag/files/why_has_regional_income_convergence_in_the_us_declined_01.pdf)
- Gordon Rouse, K.A, “Resilient students’ goals and motivation,” *Journal of Adolescence* 24, 461-472, 2001.
- Hanushek, E.A. and Woessman, L., “The Economics of International Difference in Educational Achievement,” in *Handbook of the Economics of Education*, vol.2, 89-200, Elsevier B.V., 2011.
- Kearney, Melissa. “What education can and can’t do for economic inequality,” Brookings’s institution, 2015, Apr 7.
- Mincer, *Schooling, experience and earnings*, Columbia university press, 1974.
- Montt, G, “The causes and consequences of field of study mismatch: An analysis using PIAAC,” OECD Social, Employment and Migration

- working papers No.167, 2015.
- Morrone, Adolfo, Scrivens, S., Smith, C. and Balestra, C., “Measuring vulnerability and resilience in OECD countries,” paper prepared for the IARIW-OECD conference on economic insecurity, Paris, France, November 22-23, 2011
- OECD and KIPF, “Fiscal federalism 2016: Making decentralization work,” Edited by Hansjörg Blöchliger and Junghun Kim, 2016
- OECD, “Education at a Glance,” OECD Publishing, Paris, 2012.
- _____, “Education at a Glance,” OECD Publishing, Paris, 2013.
- _____, “Education at a Glance,” OECD Publishing, Paris, 2014.
- _____, “Education at a Glance,” OECD Publishing, Paris, 2015.
- _____, “Education at a Glance,” OECD Publishing, Paris, 2016.
- _____, “Update Report 2017 - Inclusive Growth,” MCM 2017 Documents, OECD Publishing, Paris, 2017
- PIDS, “Promoting inclusive growth through higher education,” Philippine Institute for Development Studies, March 2016.
- Schoon, I, “Risk and resilience: Adaptation in changing times,” London Cambridge University Press, 2006.
- Schultz, “Investment in Human capital,” AER, 1961.
- Stiglitz, “The theory of screening education and the distribution of income,” *AER* Vol.65 No.4 1975, pp. 283~400.
- World Economic Forum(WEF), “The inclusive growth and development report 2015,” World Economic Forum, September, 2015.
- 대학저널, 「교원 60.7%, 고교 무상교육 부정적」, 2013.8.16.,
<http://www.hankookilbo.com/v/80b94a94f00c4994baaf76cd14d9d01a>,
 (검색일자: 2017. 12. 18.)
- 머니투데이, 「로스쿨·사시 출신 모두 '부유층·고학력' 자녀 늘었다, 2015.06.22.,
<http://www.ntt.co.kr/view/ntview.php?type=1&no=20150622101732028>

- 09&outlink=1, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 서울경제, 「경제부처 1급 이상 78%가 SKY...금융위는 7명중 6명이 서울대」,
2011.5.19., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=011&aid=0002153983>, (검색일자: 2017. 8. 26)
- 세계일보, 「학벌사회 타파할 교육개혁 이뤄져야」, 2016. 2. 15.,
<http://www.segye.com/content/html/2016/02/15/20160215004060.html?OutUrl=naver>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 시사저널, 「10대 기업 임원분쇄② 현대·기아차 임원 455명..... 여성은 고작 2명」, 2015.10.2., <http://www.sisapress.com/journal/article/143573>,
(검색일자: 2017. 8. 26.)
- 조선일보, 「한국선 줄어드는 개천 龍,, 美日선 늘어」, 2016.12.12.,
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/12/12/201612120024.html, (검색일자: 2017. 10. 13.)
- 한겨레, 「학피아, 학살의 중범들」, 2014. 6. 10.,
<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/641708.html#csidx02fb91b18d36b68a334aa1d5e5cffc7>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한국경제, 「'외환시대'...외고, 판사 임용 1~3위 '씩쓸이」, 2013. 10. 07.,
<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013100709631>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한국경제, 「네이버는 '명문대' 삼성전자는 '해외파' 임원 비중 높았다, 2016.7.14.,
<http://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=201607144637A&isSocialNetworkingService=yes>, (검색일자: 2017. 8. 26.)
- 한국일보, 「국민 76% "학력이 인생 결정"... 학벌사회 해소책 무기력」, 2014. 12. 8.,
<http://www.hankookilbo.com/v/7bed26d7e0cf4e3aa8be46c01ba7ca66>,
(검색일자: 2017. 8. 26.)

〈실증분석 자료 출처〉

지니계수: OECD Income Distribution Database 'disposable income, post

- taxes and transfers' (Gini coefficient, IDD),
(<http://oecd.org/social/income-distribution-dadatabase.htm>)를 사용,
(검색일자: 2017. 9. 12.)
- 지방 세출분권: OECD Fiscal Decentralisation Data,
(<http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>)
사용하여 '지방세출/일반정부 시출'로 저자 계산 및 작성, (검색일자:
2017. 10. 16.)
- 조세부담률: OECD "Revenue Statistics", 'OECD countries: Comparative
tables Chapter 3 - Table 3.1 Total tax revenue as % of GDP
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>'을 사용, (검색일
자: 2017. 10. 16.)
- GDP 대비 교육비 지출: OECD National Accounts, 'Total government
expenditure', 'Government expenditure by function(education)'
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11)를 사용.
(검색일자: 2017. 9. 12.)
- 1인당 GDP: World Bank Open Data, 'Population', 'REAL GDP FORECAST',
<http://data.worldbank.org/>를 사용하여 계산, (검색일자: 2017. 9. 12.)
- 실질 GDP 성장률: World Bank Open Data, 'GDP growth'
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>을 사용,
(검색일자: 2017. 9. 12.)
- 빈곤율: OECD, Poverty rate (indicator). doi: 10.1787/0fe1315d-en을 사용,
2017, (검색일자: 2017. 10. 16.)
- 평균임금: OECD Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en을 사용,
2017, (검색일자: 2017. 10. 16.)
- 실업률: OECD, Unemployment rates by education level (indicator). doi:
10.1787/6183d527-en을 사용, 2017, (검색일자: 2017. 10. 16.)
- 학급당 학생수: OECD "Education at a Glance data", 'Average number of
students per class

- (https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EDU_CLASS), 각 연도 자료를 사용, (검색일자: 2017. 10. 16.)
- 초임 교원 임금: OECD(2017), Teachers' salaries (indicator). doi: 10.1787/f689fb91-en (검색일자: 2017. 10.)를 사용, (검색일자: 2017. 10. 16.)
- 15년차 교원 임금: OECD(2017), Teachers' salaries (indicator). doi: 10.1787/f689fb91-en (검색일자: 2017. 10. 16.)를 사용
- 회복력있는 학생 비중: 2006년과 2015년은 OECD, PISA 2015 Database, Table I.6.7 (<http://dx.doi.org/10.1787/888933432786>), 2009년은 OECD education at a glance 2011(<http://dx.doi.org/10.1787/888932460287>) 사용, (검색일자: 2017. 9. 28.)
- PISA 성적: OECD(2017) Science performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/91952204-en), OECD(2017) Reading performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/79913c69-en), OECD (2017) Mathematics performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/04711c74-en)를 사용, (검색일자: 2017. 9. 12.)
- PISA 평균: OECD(2017) Science performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/91952204-en), OECD(2017) Reading performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/79913c69-en), OECD (2017) Mathematics performance (PISA) (indicator) (doi: 10.1787/04711c74-en)을 사용 평균 계산, (검색일자: 2017. 9. 12.)
- 대학교육재정비중: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics, Government expenditure per student (% of GDP per capita) tertiary, <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=189>, (검색일자: 2017. 9.1 2.)
- 의무교육 재정비중: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics, Government expenditure per student (% of GDP per capita), <http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=189>, (검색일자: 2017. 9. 12.)

부 록

1. 포용적 성장 관련 WEF 성과평가 지표¹⁴⁹⁾

WEF에서는 포용적 성장을 위한 프레임워크 제시와 더불어 각 국가들이 포용적 성장정책을 실질적으로 수행하고 이를 평가하기 위한 3가지 지표를 제시하고 있다.

정책·제도 지표(Policy and Institutional Indicators: PIIs)는 포용적 성장 프레임워크의 15개 부문(sub-pillars)과 관련된 지표들로 구성되어 있다. PIIs는 포용적 성장과 관련된 한 국가의 수준을 보여주는 것으로, 이를 통해 관련 제도의 영향력과 정책공간의 활용 정도를 파악할 수 있다. PIIs는 계량부분과 비계량부분을 모두 포함하고 있으며, 비계량부분의 경우에는 1~7점으로 평가된다. PIIs에서는 평가점수와 더불어 국가순위를 제시하고 있는데, 여기서의 순위는 경제수준으로 구분된 4개의 그룹(Advanced Economics 30개국, Upper-Middle Income Economics 26개국, Lower-Middle Income Economics 37개국, Low Income Economics 16개국) 중 해당 국가가 속한 그룹 내 순위를 의미한다. 그리고 PIIs는 122개로 구성되어 있으며, 122개 지표가 모든 국가에서 얻을 수 있는 정보는 아니므로, 경제수준으로 구분한 4개의 그룹별로 평가하는 지표들은 상이하게 구성되어 있다.

149) Samansm, R., J. Blanke, M. D. Hanouz, and G. Corrigan, "The Inclusive Growth and Development Report 2017," World Economic Forum, Geneva, 2017 내용을 발췌·정리.

〈부표 1〉 정책·제도 지표(Policy and Institutional Indicators: PIs)

Pillar
Education and Skills
Access
Mean years of schooling (years)
Gross preprimary enrollment (% of population of preprimary age)
Net primary enrollment (% of population of primary age)
Gross secondary enrollment (% of population of secondary age)
Gross tertiary enrollment (% of population of tertiary age)
Vocational enrollment (% of total upper-secondary school students)
Availability of high quality training services (1–7 scale)
Gender gap in education (female to male ratio)
Quality
Quality of education system (1–7 scale)
Internet access in schools (1–7 scale)
Expenditure on education (% of GDP)
PISA Reading Score
PISA Math Score
Ease of finding skilled employees (1–7 scale)
Quality of Vocational Training (1–7 scale)
Equity
Resilient students (%)
Social Inclusion
Gap in PISA reading scores by quartile (q1/q4)
Gap in PISA math scores by quartile (q1/q4)
Basic Services and Infrastructure
Basic and Digital Infrastructure
Quality of overall infrastructure (1–7 scale)
Efficiency of ground transportation (1–7 scale)
Transportation infrastructure expenditure (% GDP)
Dwellings without basic facilities (% of population)
Internet users (% of population)
Fixed broadband Internet subscriptions (per 100 population)
Active mobile broadband subscriptions (per 100 population)
Affordability of mobile-cellular internet (PPP \$)

〈부표 1〉의 계속

Pillar
Affordability of fixed-broadband (PPP \$)
Health Services and Infrastructure
Quality of healthcare services (1-7 scale)
Accessibility of healthcare services (1-7 scale)
Particulate matter (2.5) concentration
Out of pocket (% of total health expenditure)
Inequality-adjusted life expectancy
Gender gap health (female to male ratio)
Stringency of Environmental Regulations (1-7 scale)
Reliability of police services (1-7 scale)
Corruption and Rents
Business and Political Ethics
Judicial Independence (1-7 scale)
Diversion of public funds (1-7 scale)
Irregular payments in tax collection (1-7 scale)
Ethical behavior of firms (1-7 scale)
Public trust of politicians (1-7 scale)
Irregular Payments in Public Contracts (1-7 scale)
Favoritism in decisions of government officials (1-7 scale)
Concentration of Rents
Regulatory protection of incumbents (0-6 scale)
Extent of market dominance (1-7 scale)
Intensity of competition (1-7 scale)
Land inequality gini (0-100 scale)
Effectiveness of antitrust policy (1-7 scale)
Concentration of Banking Sector Assets (C5 ratio)
Financial Intermediation of Real Economy Investment
Financial System Inclusion
Affordability of financial services for businesses (1-7 scale)
Gender Gap in Financial Access (female to male ratio)
Account at a formal financial institution (% of respondents in bottom 40%)
Account used for business purposes (% of respondents in bottom 40%)
Ease of Access to Loans (1-7 scale)

〈부표 1〉의 계속

Pillar
Financing of SMEs (1–7 scale)
Intermediation of Business Investment
Local capital market access (1–7 scale)
Venture capital availability (1–7 scale)
Bank lending to Non–financial Corporations (% GDP)
Small Cap IPOs to NFCs (weighted per \$100 Billion USD GDP)
Large Cap IPOs to NFCs (weighted per \$100 Billion USD GDP)
Private R&D Expenditure (% GDP)
Follow on (secondary equity to NFCs) (% GDP)
Corporate bond activity (issuances to NFCs) (% GDP)
Share turnover ratio (% of market capitalization)
Asset Building and Entrepreneurship
Small Business Ownership
New businesses registered (per 1,000 working age individuals)
Attitudes towards entrepreneurial failure (1–7 scale)
Number of PCT patent applications filed (per million population)
Time to start a business (total number of days)
Cost required of starting a business (% GNI per capita)
Time to resolve insolvency (total number of years)
Cost of resolving insolvency (% of estate' s value)
Cost of enforcing a contract (% of debt value)
Time required to enforce a contract (total number of days)
Time spent paying taxes (total number of hours per year)
Home and Financial Asset Ownership
Protection of property rights (1–7 scale)
Home ownership rate (% of population)
Housing Loan Penetration (% of adult population)
Affordability Gap, Urban housing
Employee stock ownership (% of respondents)
Employment and Labor Compensation
Productive Employment
Female labor force participation (female to male ratio)
Unemployment rate (% of labor force)

〈부표 1〉의 계속

Pillar
Youth unemployment rate (% of labor force)
Vulnerable employment (% of employment)
Extent of Informal economy (1–7 scale)
Country capacity to retain talent (1–7 scale)
Social mobility (1–7 scale)
Strictness of employment protection (0–6 scale)
Unusual hours of work (per year)
Share in Temporary Employment (% of employed persons)
Underemployment rate (% of labor force)
Active Labour Market Expenditure (% of GDP)
Wage and non–wage compensation
Low pay rate (% of employment)
Gender Gap in Estimated Earned Income (female to male ratio)
Pay linked to productivity (1–7 scale)
Wage dispersion (minimum relative to median wage)
Trade union density (% of employment)
Collective bargaining coverage rate (% of employment)
Cooperation in labour–employer relations (1–7 scale)
Workers’ Rights (violations)
Availability of formal child care (%)
Cost of child care (% of average wage)
Paid maternity leave (total number of days)
Parental leave (total number of days)
Fiscal Transfers
Tax Code
Extent and effect of taxation on incentives to work (1–7 scale)
Extent and effect of taxation on incentives to invest (1–7 scale)
Total tax revenue (% GDP)
Synthetic measure tax progressivity
Total tax wedge (% of labor cost)
Tax on goods and services (% of total tax revenue)
Tax on property (% GDP)
Total tax on capital (% GDP)

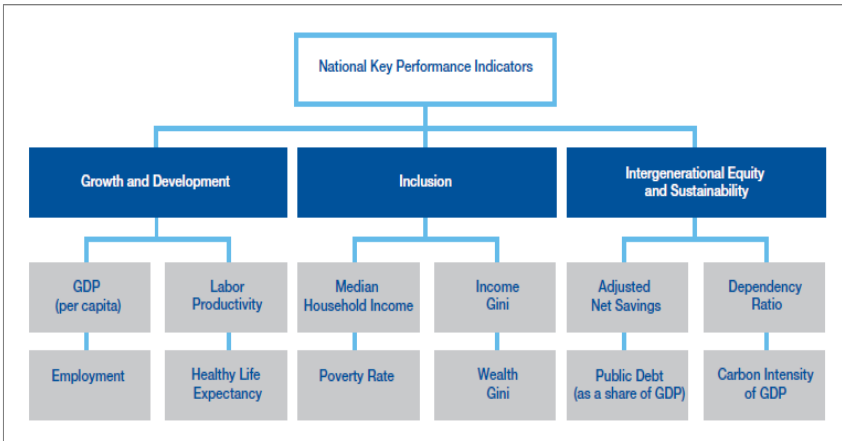
〈부표 1〉의 계속

Pillar
Total tax on Inheritance (% GDP)
Social Protection
Efficiency in public goods and services provision (1–7 scale)
Social safety net protection (1–7 scale)
Total spending on social protection (% GDP)
Coverage of old-age pensions (% above retirement age)
Coverage of unemployment insurance (% of unemployed)
Progressivity of pensions (0 to 100 scale)
Estimate of health coverage (% of population)
Coverage in case of employment injury (% of labor force)
Net pension replacement rate (% of pre-retirement earnings)
Net unemployment benefit replacement rate (% previous earnings)

출처: WEF(Samansm et al. 2017), 「Pillars in Detail」, pp.89~91.

국가 주요 성과지표(National Key Performance Indicators: KPIs)는 포용적 성장 및 발전과 관련된 주요 성과지표(Inclusive Growth and Development Key Performance Indicators)로 구성되어 있다.

[부도 1] 국가 주요 성과지표(National Key Performance Indicators: KPIs)



출처: WEF(Samansm et al. 2017) 「Figure 7: National Key Performance Indicators」, p. 19.

KPIs는 성장·발전, 포용성, 세대간 형평성 및 지속가능성 등 3개 분야로 구성되어 있으며, 각 부분은 다시 각각 4개의 하위 부문으로 구성되어 있다. 즉, 기존과 같이 국가의 성과를 GDP 하나에만 의존하는 것이 아니라 노동생산성, 빈곤율, 국가채무 등 다양한 지표를 고려한다는 특성이 있다. 또한 KPIs는 계량지표들로 구성되며, 평가점수와 그룹별 국가순위와 더불어 최근 5년 성장률의 추세를 제시하고 있다.

포용적 발전지수(Inclusive Development Index: IDI)는 포용적 성장·발전 관련 주요 성과지표에 근거한 종합지수 개념으로 이를 통해 국가 간 종합순위가 결정된다. IDI는 GDP 외에 다양한 지수들을 포함한 개념의 종합지수이므로 IDI 순위와 GDP 순위는 일반적으로 일치하지 않는다.

성과평가에 적용되는 지표는 국제기구 등에서 발표하는 계량지표와 WEF에서 수행하는 설문조사(World Economic Forum's Executive Opinion Survey)에 근거한 비계량지표로 구성되어 있다. 비계량지표의 경우 1~7점으로 구성되어 있는데, 여기서 1이 가장 나쁜 경우이며 7이 가장 좋은 경우를 의미한다. 성과평가지표의 수치를 계산하기 위해서 먼저 모든 지표를 1~7점 단위로 구성한다. 따라서 비계량지표의 경우에는 설문조사 결과를 이용하면 되지만 계량지표의 경우에는 이를 1~7점 단위로 변환해야 하는데, 이때 식 (1)과 같이 선형 최소-최대 변환(linear min-max transformation)방법을 적용하여, 순서유지 및 국가별 상대적 격차를 반영한다.

$$6 \times \frac{(\text{국가 점수} - \text{표본 중 최솟값})}{(\text{표본 중 최댓값} - \text{표본 중 최솟값})} + 1 \quad \text{식 (1)}$$

식 (1)의 경우는 높은 점수가 우수한 상태를 반영하고 있다. 하지만 빈곤율과 같이 낮은 수치가 우수한 상태를 나타내는 경우도 있다. 이와 같은 경우에는 식 (2)와 같이 변환한다.

$$-6 \times \frac{(\text{국가 점수} - \text{표본 중 최솟값})}{(\text{표본 중 최댓값} - \text{표본 중 최솟값})} + 7 \quad \text{식 (2)}$$

그리고 하위개념 지표들을 반영하여 상위개념 지표의 점수를 계산하는 경우에는 지속적으로 산술평균을 이용하여 계산한다.

$$category_i = \frac{\sum_{k=1}^K \text{지표}_k}{k} \quad \text{식 (3)}$$

요컨대, NPIs의 평가점수는 성장·발전, 포용성, 세대간 형평성 및 지속가능성의 3개 지표의 산술평균으로 계산되며, 3개 지표점수는 또한 4개로 구성된 각각의 하위지표 산술평균을 통해 산출한다.

포용적 성장과 관련된 종합지수 개념인 IDI의 평가결과는 <부표 2>에 제시되어 있다. 노르웨이의 경우 1인당 GDP는 Advanced Economics 30개국 중에서 2위지만, IDI로 살펴본 포용성 성장지수는 7점 만점 중에서 6.02점으로 가장 우수한 것으로 나타나고 있다. 한국의 경우, 1인당 GDP는 동일 그룹 내에서 24위이지만 IDI는 14위로 포용적 성장 측면에서의 순위가 더욱 높으며 둘 간의 차이가 상대적으로 크게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 또한 한국 IDI의 최근 추세는 1.44%의 성장률을 기록하고 있어 그룹 내에서 8번째로 빠른 개선이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

<부표 2> 포용적 발전 지수(IDI) 평가결과(Advanced Economics)

ECONOMY	LEVEL			RECENT PERFORMANCE		
	IDI SCORE	IDI RANK	GDP PER CAPITA RANK	IDI TREND	IDI TREND RANK	GDP PER CAPITA TREND RANK
Norway	6.02	1	2	1.87	6	18
Luxembourg	5.86	2	1	-2.49	23	17
Switzerland	5.75	3	3	1.85	7	21
Iceland	5.48	4	13	4.58	1	6
Denmark	5.31	5	4	1.03	9	25
Sweden	5.30	6	6	-0.84	20	13
Netherlands	5.28	7	10	-1.69	21	23
Australia	5.18	8	7	0.29	13	14
New Zealand	5.09	9	20	3.75	2	8
Austria	5.05	10	12	0.28	14	19
Finland	5.04	11	14	-3.10	24	27

〈부표 2〉의 계속

ECONOMY	LEVEL			RECENT PERFORMANCE		
	IDI SCORE	IDI RANK	GDP PER CAPITA RANK	IDI TREND	IDI TREND RANK	GDP PER CAPITA TREND RANK
Ireland	5.01	12	5	2.28	4	2
Germany	4.99	13	15	1.91	5	7
Korea, Rep.	4.95	14	24	1.44	8	3
Canada	4.90	15	11	0.59	12	15
Belgium	4.80	16	16	-0.71	19	24
Slovak Republic	4.88	17	29	-0.11	15	4
France	4.83	18	18	-1.94	22	22
Czech Republic	4.78	19	28	0.89	10	12
Slovenia	4.75	20	25	-6.13	27	20
United Kingdom	4.69	21	19	-0.61	17	9
Estonia	4.52	22	30	-0.36	16	1
United States	4.44	23	9	0.71	11	11
Japan	4.36	24	17	-0.61	18	16
Israel	4.28	25	22	3.38	3	10
Spain	4.24	26	23	-6.48	28	26
Italy	4.18	27	21	-4.85	26	29
Portugal	3.94	28	27	-4.61	25	28
Greece	3.68	29	26	-7.87	29	30
Singapore	n/a	(n/a)	8	n/a	n/a	5

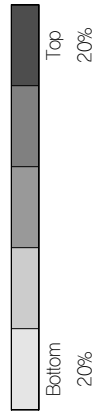
자료: WEF(Samansm et al. 2017) 「Table 3: Comparative Performance: IDI versus GDP」, p. 61.

다음으로 IDI의 근간이 되는 국가 주요 성과지표(National Key Performance Indicators: KPIs)를 살펴보면, 노르웨이, 스위스 룩셈부르크의 지표들 중 상당수가 상위 20%에 속하는 것으로 나타나고 있는 반면, 포르투갈, 그리스 등의 지표들은 많은 부분이 하위 20%에 속하는 것으로 나타나고 있다. 한국의 경우에는 건강수명, 국가채무비율, 부양률 등의 지표가 상대적으로 우수한 것으로 나타나고 있는 반면 탄소 집약도는 높은 수준으로 나타나 해당 항목에서는 그룹 내 하위 20%에 속하는 것으로 나타났다. 그리고 개선도를 반영하는 최근 5년 성장률의 경우, 한국은 1인당 GDP, 노동생산성, 건강수명, 부의 분포, 부양률 등에서 상대적으로 높은 평가점수를 받은 반면, 세대간 순저축 측면과 탄소 집약도 측면에서는 낮은 평가를 받은 것으로 조사되었다.

〈부표 3〉 국가 주요 성과지표(KPIs) 평가 결과: Levels(Advanced Economics)

	GROWTH & DEVELOPMENT				INCLUSION				INTERGENERATIONAL EQUITY & SUSTAINABILITY			
	GDP PER CAPITA (\$)	LABOR PRODUCTIVITY (\$)	HEALTHY LIFE EXPECTANCY (YRS)	EMPLOYMENT (%)	NET INCOME GINI	POVERTY RATE (%)	WEALTH GINI	MEDIAN INCOME (\$)	ADJUSTED NET SAVINGS (%)	CARBON INTENSITY (KG PER \$ OF GDP)	PUBLIC DEBT, %	DEPEN-DENCY RATIO, %
Norway	89741	124555	72.0	62.6	22.9	7.8	79.8	60.4	21.1	16.3	27.9	52.2
.
.
.
Korea	25023	68416	73.2	58.8	29.8	14.4	71.9	n/a	19.2	68.8	37.9	37.2

주: Rank

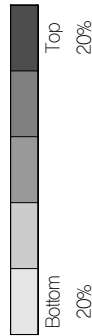


자료: WEF(Samansm et al. 2017) 「Table 9: Dashboard of National Key Performance Indicators: Levels, p. 72 중 일부 정리.

〈부표 4〉 국가 주요 성과지표(KPIs) 평가 결과: Trend(Advanced Economics)

	GROWTH & DEVELOPMENT				INCLUSION				INTERGENERATIONAL EQUITY & SUSTAINABILITY			
	GDP PER CAPITA (\$)	LABOR PRODUCTIVITY (\$)	HEALTHY LIFE EXPECTANCY (YRS)	EMPLOYMENT (%)	NET INCOME GINI	POVERTY RATE (%)	WEALTH GINI	MEDIAN INCOME (\$)	ADJUSTED NET SAVINGS (%)	CARBON INTENSITY (KG PER \$ OF GDP)	PUBLIC DEBT, %	DEPENDENCY RATIO, %
Norway	0.5	0.9	1.4	-0.7	-1.2	0.3	2.0	5.8	5.1	-0.2	-0.9	1.2
.
.
.
Korea	2.5	1.8	2.0	0.7	-0.7	-0.5	-0.6	n/a	-1.4	2.3	6.4	-0.2

주: Rank



자료: WEF(Samansm et al. 2017) 「Table 10: Dashboard of National Key Performance Indicators: 5 Year Trends, pp. 73. 중 일부 정리.

끝으로 포용적 성장의 프레임워크를 구성하고 있는 6개 분야(pillars)와 15개 부문(sub-pillars)의 지표들로 구성되어 있는 정책·제도 지표(Policy and Institutional Indicators: PIIs)는 분야·부문별로 각 국가의 포용적 성장의 수준을 평가하고 있다. 즉, 15개의 부문(sub-pillars)들이 각각 7점 척도로 평가되고, 각 부문으로 구성된 6개의 분야(pillars)가 다시 해당 부문 점수의 산술평균으로 제시되고 있다. 노르웨이, 스위스, 핀란드 등이 많은 지표들에서 그룹 내 상위 20%에 속하는 것으로 나타나고 있으며, 그리스와 이탈리아의 경우 많은 지표들이 하위 20%에 속하는 것으로 보고되고 있다.

한국은 교육·능력개발 분야의 접근성 부문, 금융분야의 중개기능 부문, 재정이전 분야의 조세부문에서 상대적으로 우수한 평가를 받고 있는 것으로 나타났으나, 부패·지대 분야의 기업·정치 윤리부문, 자산형성·창업지원 분야의 주택·금융자산 보유부문, 고용분야의 생산적 고용과 임금·비임금 보상 부문, 그리고 재정이전의 사회보호 부문은 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 그리고 분야 부분에서는 부패·지대 분야와 고용 분야의 평가가 낮게 나타났으며, 재정이전 분야의 경우에는 이를 구성하는 조세부문은 우수한 반면 사회보호부문은 매우 취약한 것으로 대비되는 모습을 나타내고 있다.

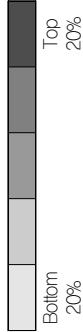
〈부표 5〉 정책·제도 지표(Pis) 평가 결과(Advanced Economics)

	EDUCATION AND SKILLS				BASIC SERVICES AND INFRASTRUCTURE				CORRUPTION AND RENTS			
	PILLAR		SUB-PILLAR		PILLAR		SUB-PILLAR		PILLAR		SUB-PILLAR	
	ACCESS	QUALITY	EQUITY		BASIC AND DIGITAL INFRA-STRUCTURE	HEALTH SERVICES AND QUALITY OF LIFE			BUSINESS AND POLITICAL ETHICS	CONCENTRATION OF RENTS		
Norway	5.99	6.61	5.69	5.66	5.72	5.46	5.99	5.39	6.01	4.76		
·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
Korea	5.46	5.93	4.78	5.67	5.31	5.16	5.46	4.04	3.56	4.51		

	FINANCIAL INTERMEDIATION OF REAL ECONOMY INVESTMENT				ASSET BUILDING & ENTREPRENEURSHIP				EMPLOYMENT				FISCAL TRANSFERS			
	PILLAR		SUB-PILLAR		PILLAR		SUB-PILLAR		PILLAR		SUB-PILLAR		PILLAR		SUB-PILLAR	
	FINANCIAL SYSTEM INCLUSION	INTERMEDIATION OF BUSINESS INVESTMENT	SMALL BUSINESS OWNERSHIP	HOME AND FINANCIAL ASSET OWNERSHIP	PRODUCTIVE EMPLOYMENT	WAGE AND NON-WAGE COMPENSATION	TAX CODE	SOCIAL PROTECTION	FINANCIAL SYSTEM INCLUSION	INTERMEDIATION OF BUSINESS INVESTMENT	SMALL BUSINESS OWNERSHIP	HOME AND FINANCIAL ASSET OWNERSHIP	PRODUCTIVE EMPLOYMENT	WAGE AND NON-WAGE COMPENSATION	TAX CODE	SOCIAL PROTECTION
Norway	5.40	5.92	4.89	5.19	5.86	4.52	6.12	6.10	6.14	4.52	3.44	5.60				
·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·
Korea	4.73	4.75	4.71	4.84	5.46	4.21	4.17	4.55	3.79	4.42	4.24	4.59				

주: 1. Pillar and sub-pillar scores are based on 1 to 7 scale, with 1 representing the worst and 7 the best, and are largely comparable across the entire sample of 109 countries.

2. Rank



자료: WEF(Samansm et al. 2017) 「Table 13: Policy and Institutional Indicators(Pis)」, pp. 78-79. 중 일부 정리.

2. 주요 도시의 포용적 성장

도시	주요 특징
Barcelona (Spain)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체는 경제성장과 사회적 포용에 대한 책임이 있음 - 새로운 고용전략은 지방자치 정책의 중심에 고용을 두고, 모든 사람의 고용 가능성을 향상시키며, 중간 소득의 격차를 줄이고, 이웃 간의 실업 격차를 해소하기 위해 지역적 고용 프로젝트와 서비스를 개발하고자 함
Hamburg (Germany)	<ul style="list-style-type: none"> - 주택 및 통합 도시 개발에 중점을 둠 <ul style="list-style-type: none"> • 도심(HafenCity) 가까이 새로운 발전은 환경 친화적(탄소 중립) 개발 • 주민들은 훌륭한 대중교통 수단을 통해 도심에 접근 - 또 다른 주요 초점은 교육으로 초기 교육비용은 들지 않으며 초등학교 수업 규모를 제한함
Helsinki (Finland)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회 평등이 공유되는 가치이며 사회적 지출의 많은 부분이 소득세로 충당 - 1990년대 헬싱키는 이민 문제와 실업 증가, 기업 홍보의 필요성에 직면 - 공개데이터를 포함하여 대도시 지역 간에는 긴밀한 협력이 점차 확대 - 일상적인 디자인 원칙은 경제적 발전의 여러 측면에서 통합(적용)되어 있음
Leipzig (Germany)	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 창조적인 지식 근로자와 예술가가 늘어나면서 '뉴 베를린으로 언급 - 새로운 산업을 유치하는데 성공 - 주택 개발 및 보수, 토지 관리 노력이 성공적으로 이루어짐
Malmö (Sweden)	<ul style="list-style-type: none"> - 전 사업 도시로 Malmö는 지식집약 산업인 생명과학, IT 및 교육에 중점 - 금융 및 경제 위기 이후 젊은이들과 이민자들을 포용에 우선순위 둠 - 전략과 정책은 건강의 사회적 결정요인을 보다 공정하게 만들고자 하는 '사회적으로 지속 가능한 Malmö 위원회'의 목표로 유도됨
Nantes (France)	<ul style="list-style-type: none"> - 조선업의 구조조정에 따라 상당한 실업 손실을 겪었으나 이후 제조 및 디지털, 금융 및 비즈니스 서비스 부문을 지원하는 다양한 경제로 재탄생 - 20여 년 동안 공공 조달에서 사회적 조항(social clause)을 혁신적으로 적용하면서 사회적 기업을 통한 노동시장 통합을 지원하고 기업의 사회적 책임을 육성
Rotterdam (Netherlands)	<ul style="list-style-type: none"> - 북부의 번영과 남부의 빈곤(특히 이민자 집단)을 특징으로 함 - 정책 중재는 교육, 노동 시장 및 주거 이니셔티브, 경제적 이익을 창출하는 기후 적응 조치에 중점을 둠 - 새로운 정책 이니셔티브와 실험 공간을 제공하는 데 특별한 관심이 있음. 특히 복지와 노동 시장의 변화하는 특성에 관심
Cleveland (USA)	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 산업 및 인구 감소를 겪은 후, 클리블랜드는 도시 분리 문제가 남아 있지만 산업 경제의 활성화가 나타남 - Anchor institutions(대학 및 병원)은 취업 기회를 지원하고 경력 발전을 장려하며 지역 경제를 위한 파생효과를 제공 - 도시 접근성을 높이기 위해 운송 투자 및 서비스 경로 재탐색을 거침

도시	주요 특징
New York (USA)	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 시장은 지역 사회와의 긴밀한 협의하에 #OneNYC라는 포괄적인 전략을 개발 • 목표는 2025년까지 80만명의 뉴요커를 빈곤에서 벗어나도록 도움 • 주택, 건강, 범죄 영역을 다룸 - 산업 정책은 분야별로 중점을 두고 있으며 제조업을 포함한 더 나은 임금을 받는 일자리를 도시로 유치하는 데 중점을 둠
Portland (USA)	<ul style="list-style-type: none"> - 사회 통합은 경제 발전 전략에 포함됨 - 포틀랜드 개발위원회(Portland Development Commission)가 주도적인 역할 - 핵심 초점은 사회적·경제적 공평성에 있음 - 전통적으로 중점을 두는 초점은 좋은 수송 시스템과 녹지 공간으로의 접근을 통한 토지 이용 계획 - 규모가 큰 지식경제 형태이며, 교육에 많은 노력을 쏟고 있음 - 소수 인구(minority population)가 증가하면서 다양한 분야에서 다양성을 추구
San Antonio (USA)	<ul style="list-style-type: none"> - 이전에는 시 정부와 지역 사회단체 간의 갈등으로 특징지어짐 - 저임금 노동자를 양질의 일자리로 양성하는 QUEST 프로젝트가 성공하였으며, 이것을 기반으로 글로벌 경쟁 부문에서 성장을 목표로 삼는 전략이 구축 - 최근의 이니셔티브는 유치원 교육을 위한 기금 마련을 돕기 위해 판매세를 부과하는 것 • 'SA2020' (참여 비전 운동)이 정책을 가이드
Medellin (Colombia)	<ul style="list-style-type: none"> - 대중교통 및 주택에 초점을 맞춘 공간 개발 이니셔티브가 있는 남아메리카, 아시아, 아프리카의 도시들
Seoul (South Korea)	<ul style="list-style-type: none"> • 교외 거주자와 도시 살포에 살고 있는 사람들을 서로 '도시 중심'에 연결하여 주민들의 직업과 서비스에 대한 접근성을 높이고 경제적으로나 환경적으로 도시의 지속 가능성을 높일 수 있도록 지원
Cape Town (South Africa)	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물들의 연결성 강화는 Medellín의 평화를 높였고, 케이프타운의 인종 및 사회적 분리를 줄이는 데 기여

출처: Green, A. E., E. Kispeter, P. Sissons, and F. Froy, *How international cities lead inclusive growth agendas*, Joseph Rowntree Foundation, 2017, 「Table 3: Case study cities」, pp. 12~13. 참고하여 저자 재작성

포용적 성장과 재정정책

- 재정분권과 저출산/일자리/교육 정책의 정합성 제고 -

김정훈 · 윤성주 · 김현아 · 김문정

포용적 성장 정책의 효과성을 제고하기 위해서는 개인 단위뿐만 아니라 지역 단위에서의 정책 효과를 파악하는 것이 중요하다. 따라서 본 보고서는 한국의 지역간 격차와 이질성을 고려하여 저출산 정책, 일자리 정책, 교육 정책의 효과성을 분석하였다.

한국 출산율 평균은 1.2명 정도로 매우 낮지만, 특히 서울 수도권의 출산율은 이보다 더 낮다(서울 출산율 0.9명 이하). 인구의 절반이 몰려 있는 수도권의 높은 주거부담과 교통시간 비용이 그 원인이다. 한편 한국 수도권의 GDP 비중은 인구 비중보다 더 낮는데, 이는 OECD 국가 중 거의 유일한 현상이다. 따라서 한국의 수도권을 비효율적으로 비대하게 만드는 중앙과 지방 간 재정관계를 근본적으로 재검토하는 것이 필요하다.

최저임금제도는 포용적 성장 정책 관점에서 바람직하지만, 명목최저임금 제도는 실질최저임금의 지역간 차등화를 가져오고, 이는 지역간 노동력 이동으로 인하여 궁극적으로 비수도권 지역의 비공식부문을 확대시킬 가능성이 있다. 따라서 명목최저임금 제도가 실질최저임금의 지역간 격차를 확대시키는 문제에 대한 대응방안을 검토하는 것이 필요하다.

최근 들어 가시화되고 있는 한국사회의 양극화와 성장잠재력 하락은 교육 분야에도 영향을 주고 있다. 개인 소득 격차 완화만을 통하여 교육 접근성의

포용성을 강화하는 데에는 한계가 있으므로, 지역 단위에서의 교육 혜택의 포용성을 강화하는 정책에 대한 관심이 지금까지보다 더 필요한 시점이다.

Inclusive Growth and Fiscal Policy:

The analysis of complementarities between national sectoral policies and fiscal decentralization

Junghun Kim, Sung-Joo Yoon, Hyun-A Kim, Moon Jung Kim

The effectiveness of the inclusive growth policies such as employment policy, education policy and fertility policy requires policy design that takes into account the spatial characteristics of a country as well as individual characteristics. For example, although the total fertility rate of Korea stands the lowest in the world at around 1.2, it is particularly low in Seoul metropolitan region. One of the reasons why Seoul metropolitan region suffers from the extremely high housing cost and commuting cost is that the fiscal benefits it gets from the central government induces inefficiently excessive migration into the region. Therefore the intergovernmental fiscal relations in Korea needs to be changed to make the local governments in Seoul capital region fiscally more responsible. This will make the allocation of labor and capital across regions in Korea more efficient and equitable.

The minimum wage in Korea is set at the same level across regions. This gives rise to differences in the real minimum wages across regions and induces out-migration from Seoul capital region where living cost is higher and real minimum wage lower. This in turn may cause the

expansion of the informal sector in the non-metropolitan region. Therefore it is recommended that the effect of the minimum wage on regional differences in the real minimum wage be carefully assessed.

The education policy of Korea has been the key to the success of the Korean economy. However, because of widening income inequalities across individuals and regions, the characteristics of the universal access to the education system in Korea is being weakened. It is therefore important to strengthen the inclusiveness of education both at the individual and regional level.

■ 저자약력

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업

미국 Indiana University 경제학 석·박사

현, 한국조세재정연구원 부원장/재정연구본부장/선임연구위원

윤성주

서강대학교 경제학과 졸업

미국 Indiana University 경제학 석·박사

현, 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장/ 연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

김문정

고려대학교 영문학, 경제학 학사

고려대학교 경제학 석사

미국 Pennsylvania State University 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

박지혜 한국조세재정연구원 연구원

신동준 한국조세재정연구원 연구원

현하영 한국조세재정연구원 연구원

김인유 한국조세재정연구원 연구원

황보은 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 17-08

포용적 성장과 재정정책

- 재정분권과 저출산/일자리/교육 정책의 정합성 제고 -

발행	행	2017년 12월 29일
저자	자	김정훈 · 윤성주 · 김현아 · 김문정
발행인	인	박형수
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	12,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사
I S B N		978-89-8191-899-6 93320

© 한국조세재정연구원 2017 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.