

토론회

최저임금 인상과 소득주도성장론 실험, 어떻게 바라볼 것인가

| 일시 | 2017년 7월 25일(화) 오전 10시

| 장소 | 바른사회시민회의 회의실

| 주최 | 바른사회시민회의

순서

■ 사회

- 남 성 일 (서강대 경제학과 교수)

■ 주제발표

- 최저임금 인상의 파장: 허 희 영 (한국항공대 경영학과 교수)
- 소득주도성장론의 실험: 윤 창 현 (서울시립대 경영학부 교수)

■ 토론

- 이 승 길 (아주대 법학전문대학원 교수)
- 김 대 준 (최저임금위원회 위원)
- 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 명예교수)
- 김 이 석 (시장경제제도연구소 소장)

■ 질의·응답

■ 폐회

— 목 차 —

■ 주제발표

| | |
|-------------------------|---|
| 주제1. 최저임금 인상의 파장 | 7 |
| - 허 희 영 (한국항공대 경영학과 교수) | |

| | |
|---------------------------|----|
| 주제2. 소득주도성장론에 대한 소고 | 19 |
| - 윤 창 현 (서울시립대 경영학부 교수) | |

■ 토 론

| | |
|--------------------------|----|
| 최저임금의 쟁점과 개선방안 | 25 |
| - 이 승 길 (아주대 법학전문대학원 교수) | |

| | |
|----------------------|----|
| 최저임금 인상의 기준 마련 | 37 |
| - 김 대 준 (최저임금위원회 위원) | |

| | |
|-----------------------------|----|
| 소득주도성장론의 실험 | 45 |
| - 최 준 선 (성균관대 법학전문대학원 명예교수) | |

| | |
|--|----|
| 1929년 주식시장 붕괴에 대한 두 갈래 길: 후버 미국 대통령 대 멜론 재무장관 | 53 |
| - 김 이 석 (시장경제제도연구소 소장) | |



최저임금 인상의 파장

허 희 영

한국항공대 경영학과 교수

▣ 무엇이 문제인가?

가격이 오르면 수요는 감소한다. 경제학의 기본원리다. 이 자명한 경제의 작동 원리가 노동시장을 다루는 정책결정자들의 호기심을 자극할 수도 있을 것이다. 역사적으로 보면, 최저임금의 인상은 이런 예외 중 하나다. 그러나 최저임금의 인상이 노동시장에서 수요를 줄이는 부작용보다는 소득의 분배를 통해 성장을 주도하는 선순환 구조를 구축하고 경제 패러다임의 개선을 내건 우리 정부의 믿음에 대해서는 당장 노동시장을 왜곡하는 부작용이 더 우려된다. 이번의 경우처럼 시장의 수요와 공급을 도외시하고 대폭적으로 인상한 것은 영세사업자들과 저임금근로자들의 생계를 건 도박일 수 있기 때문이다. 세계적으로 어느 경제에서도 검증되지 않은 소득주도 성장론에 매몰되어 시작된 최저임금 인상. 2020년 1만원 시대를 위해 첫 발을 내딛고 있는 이번 7,530원 인상이 가져올 문제점들과 대안을 몇 가지를 나누어 짚어 본다.

1. 최저임금 인상의 순기능 vs. 역기능

경제학자들 간에는 최저임금이 고용에 미치는 영향에 대해 오랜 기간 동안 상충된 견해가 존재해 왔다. 고용에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 해답은 실증연구에서도 엇갈리는 결론이 제시되고 있다. 이하에서는 Economist(2015. 7. 23일자)에 게재된 'A reckless wager - A global movement toward much higher minimum wages is dangerous,'의 일부 내용을 먼저 소개한다.

<최저임금 인상의 순기능>

- 현대 역사를 살펴보면, 최저임금 인상이 노동수요를 줄이지 않았다. 미국과 유럽에서 쏟아져 나온 연구들은 최저임금이 낮은 수준에서 책정되는 경우(정규직 근로자의 중위 소득의 50% 이하) 최저임금이 올라도 일자리는 줄어들지 않는다는 것을 보여주고 있다. 1998년 영국이 새로운 최저임금을 제정했을 때, 비관론자들은 일자리가 다 사라지리라 예측했다. 그러나 고용은 견고하게 유지되었고 오히려 근로자들의 업무 만족도가 높아지면서 최저임금 인상은 생산성을 늘리고 이직을 줄였다. 이 사례에 영향을 받아 많은 정책결정자들이 최저임금을 더 크게, 더 많이 인상해야 한다고 주장해 왔다.
- 미국의 일부 정치인들은 현재 연방 최저임금인 시간당 7.25 달러를 15달러로 인상해야 한다고 주장했고, 어느 정도 성공을 거두기도 했다. 영국에서 보수당 정부는 공무원들의 최저임금이 중위 소득의 47~54% 내에서 책정되도록 한 것을 뒤집었다. 독일 역시 처음으로 최저임금을 도입했는데, 독일의 빈곤지역에서 최저임금 소득은 중위 소득의 거의 62%에 달했다.

<최저임금 인상의 역기능>

- 그러나 최저임금 인상 폭을 크게 늘리면서 정책 결정자들은 불확실성의 세계로 빠져들고 있다. 최저임금을 적당히 올리는 것의 장기적 효과에 관해서도 아직 실증적으로 밝혀진 것이 거의 없다. 그리고 그 누구도 큰 폭의 최저임금 인상이 가져올 효과에 대해서 단기적으로나 장기적으로 알지 못한다. 낮은 수준의 최저임금이 경제에 별로 해를 끼치지 않았기 때문에 최저임금을 크게 인상하는 것도 괜찮을 것이라고 가정하는 것은 그래서 위험한 생각이다.
- 가장 우려되는 것은 최저임금이 큰 폭으로 인상될 경우, 일부 근로자들은 일자리를 잃을 수 있다는 점이다. 경기 침체 때 일자리를 잃은 건설 현장의 근로자는 최저임금이 올라도 경기가 좋아지면 새로운 일자리를 찾을 수 있지만, 숙련된 기술이 없는 마트 출납원은 최저임금이 큰 폭으로 오르면 셀프 계산기보다 더 큰 비용이 들기 때문에 일자리를 유지하기 힘들게 된다.
- 기술 발전은 기업들이 더 많은 사람을 로봇이나 기계로 대체되고 있는 지금은 노동비용을 인상하기에는 최악의 시기다. 모든 저숙련 근로자의 일자리를 자

동화하기는 어렵겠지만, 수많은 저숙련 근로자들은 자동화가 가져오는 위협에 크게 노출되어 있다. 현재보다 높은 최저임금은 기업으로 하여금 인간을 대체할 수 있는 기계와 기술에 더 많은 투자를 하도록 만들 것이다. 특히 높은 최저임금은 관광 등의 서비스, 제조업과 같이 교역 분야의 경쟁력을 잃게 만들 수도 있다.

- 한 가지 역설은 최저임금은 빈곤문제를 해결하는데 그다지 효율적인 방법이 아니라는 점이다. 미국 의회예산국의 분석을 보면, 최저임금 인상이 가져오는 소득 효과의 1/5만이 빈곤선 하에 있는 사람들에게 영향을 미친다. 최저임금이 인상되면 소득 상위 10%의 영국인들이 소득 하위 10% 영국인들보다 더 많은 혜택을 받게 되는데, 낮은 임금을 받는 근로자 중에 상위 10% 가구의 두 번째 소득자인 경우가 많기 때문이다. 더 중요한 문제는 최저임금이 공짜가 아니라는 점이다. 누군가는 비용을 지급해야 하는데, 기업이 부담을 공유할 것이라는 주장은 현실적이라기보다 희망에 가까운 얘기다. 만약 그 비용이 소비자들에게 전가된다면, 최저임금은 주로 소비세(sales tax)를 통해서 총당될 것이고 판매세가 오르면 가장 큰 타격을 받는 것은 결국 빈곤계층이다.
- 세제 혜택은 정부가 가난한 사람들을 돕는 데 있어 어떤 의미에서는 최저임금 인상보다 더 효과적인 방법이다. 세제 혜택의 75%는 기업에 고용된 근로자에게 직접 돌아간다. 또한 기업에는 세제 혜택을 보는 한 일자리를 자동화하기보다 계속해서 저소득, 비숙련 일자리나마 유지할 인센티브가 있다. 최저임금 인상은 감성적이고 정치적으로 강력한 호소력을 지니는 이슈이지만, 정부는 감성이 아닌 사실에 기반을 두고 정책을 세워야 한다. 최저임금은 그 수준이 적당할 때 다른 정책들과 함께 쓰일 수 있다. 너무 높은 최저임금은 최저임금이 삶을 개선해주어야 할 가장 가난한 사람들에게 피해가 돌아가기 때문이다.

2. 최저임금의 고용효과

- 그동안 국내·외 실증연구의 결과를 보면, 최저임금의 인상은 대체로 고용시장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. OECD에서는 분석결과를 종합해서 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향이 청년 등 취약계층에게는 크

게 나타날 수도 있다는 보고서를 내놓고 있다(OECD Employment Outlook 2015). 이러한 결론은 적절한 수준(moderate)의 최저임금 인상이 이루어질 경우라면, 전반적으로는 고용에 부정적 영향을 미치지 않는다고 보지만, 노동시장의 취약 계층에게는 상당한 부정적 효과를 유발할 수 있다는 것을 의미한다. 단, 이 같은 결론은 최저임금이 합리적인 수준에서 설정되었음을 전제로 한 것이다. 우리나라의 경우처럼 최저임금이 높게 설정되어 있는 경우라면, 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 클 수밖에 없다.

- 그리고 최저임금 인상에 따른 고용효과가 뚜렷하게 나타나지 않는 이유에 대해서도 OECD는 사용자가 고용조정 외에 근로시간, 직업훈련 등 간접비용, 비임금혜택 등을 축소하는 방식으로 대응하기 때문이라는 해석도 함께 내놓고 있다.
- 외국의 일반적인 실증분석 결과와 달리 우리나라는 최저임금 근로자가 5인 미만 영세사업장에 집중되어 있는 특성 때문에 최저임금 인상이 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 클 수밖에 없다. 중소기업의 경우, 최저임금 대폭 인상 시 신규채용을 축소하거나 감원을 선택할 수밖에 없고, 심할 경우 폐업까지 선택하는 경우가 예상된다. 다음은 중소기업들은 최저임금이 고율 인상될 경우, 322개 중소기업 표본의 대응(복수응답)에 대한 설문조사 결과(2018년 적용 최저임금 수준에 대한 중소기업 의견조사, 중소기업중앙회, 2017).
 - 신규채용 축소 56.0%
 - 감원 41.6%,
 - 사업종료 28.9%
 - 임금삭감' 14.2%
 - 해외 이전 검토 6.3%
- 국내 관련 연구들을 종합해 보면, 최저임금의 급격한 인상으로 인해 예상되는 노동시장의 변화는 무엇보다도 고용경직성이 높은 우리 노동시장 현실에서 최저임금 인상은 고용 감소, 신규채용 축소, 심지어 사업장 폐쇄 등의 심각한 문제점을 야기할 것이다. 실제로 2007년 최저임금이 적용되기 시작한 경비원 등 감시·단속 근로자의 경우 최저임금제 적용으로 임금은 상승했지만, 월 근로시간이 감소하고 전체 고용규모도 감소한 것으로 나타났다. 그리고 고용의 질

측면에서도 서비스업의 고용구조가 악화되고 취약계층의 근로조건이 더욱 열악해질 것으로 전망된다.

■ 최저임금 인상과 관련한 최근의 해외 사례들이 시사하는 바도 적지 않다.

• 미국 미주리주 최저임금 인하 (\$10 → \$7.7)

2017년 7월 에릭 그레이텐스 미주리 주지사는 최근 주 내 각 시의회가 자체적으로 통과시킨 최저임금법안의 효력을 정지시키는 법안 서명하였다. 이로 인해 그해 5월 10달러로 인상되었던 세인트루이스의 시간당 최저임금이 8월 부터 7.7달러로 낮아졌다.

• 미국 시애틀 최저임금 인상에 따른 영향

시애틀에서는 2016년 최저임금을 11달러에서 13달러로 인상한 결과 시간당 인건비가 19달러 미만인 저임금 근로자의 평균월급이 125달러(6.6%) 감소하였다. 저임금 근로자의 최저임금 인상에 따라 시간당 임금은 3.1% 인상되어 월소득이 54달러 증가한 반면, 근로시간은 9.4% 감소하여 임금이 전체적으로 월 179달러 감소하였다. 결과적으로 최저임금을 13달러로 올리고 나서 그 기준 미만이었던 일자리 상당수에서 시급이 오르지 않은 대신 아예 일자리 자체가 사라지면서 전체 일자리는 줄어들었다.

- 13달러 미만 일자리 : 2014.2Q 100.0 (38,807개) → 2016.3Q 58.4 (23,232개)
- 19달러 미만 일자리 : 2014.2Q 100.0 (92,959개) → 2016.3Q 93.4 (86,842개)

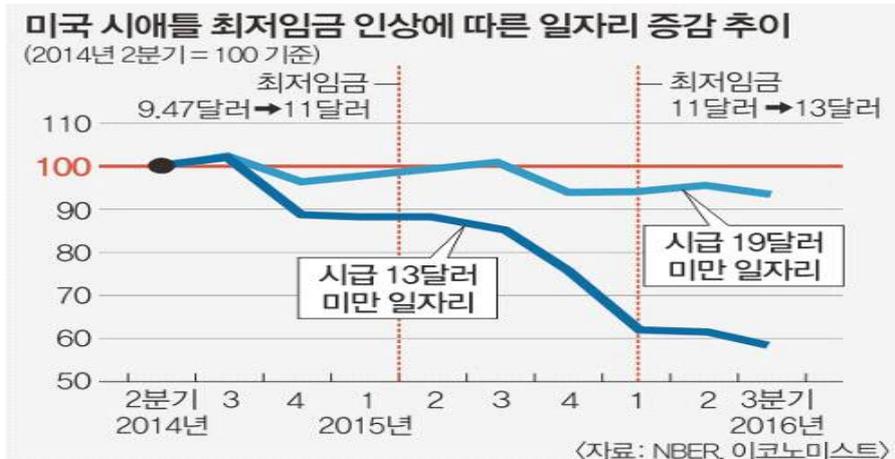
최저임금 인상에 따른 시애틀의 근로소득 변화

※시간당 인건비가 19달러 미만인 저임금 노동자 기준



자료: 워싱턴주립대

자료 : 한국경제신문, 최저임금 올린 시애틀의 월급봉투 '흠뻑해진' 밤, '17.6.28



자료 : 국민일보, [팩트검증] 최저임금 먼저 올린 美·中 선례 보니...효과·부작용 공존, '17.7.12

• 일본 최저임금 인상 과속 논쟁

일본은 2016년 전국평균 823엔인 시간당 최저임금을 올해 약 3% 인상할 것으로 전망된다. 일본 정부는 '일하는 방식 개혁 실행계획'을 통해 최저임금을 매년 3%씩 인상하여 2023년까지 1000엔을 달성하겠다고 목표를 설정하였는데, 정부 주도의 가파른 최저임금 인상으로 중소기업이 타격을 입으면서 각종 우려가 제기되고 있다.



자료 : 한국경제신문, '최저임금 과속' ... 3년내 일본 추월, '17.6.24

<표 1> 한국, 미국, 일본의 최저임금 인상률 추이

| 구분 | 한국 | | 일본 | | 미국 | |
|---------|--------------|-------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
| | 최저임금액 (원) | 인상률 | 최저임금액 (엔) | 인상률 | 최저임금액 (달러) | 인상률 |
| 2000(A) | 1,600 | - | 659 | - | 5.85 | - |
| 2001 | 1,865 | 16.6% | 663 | 0.6% | 5.85 | - |
| 2002 | 2,100 | 12.6% | 663 | - | 5.85 | - |
| 2003 | 2,275 | 8.3% | 664 | 0.2% | 5.85 | - |
| 2004 | 2,510 | 10.3% | 665 | 0.2% | 5.85 | - |
| 2005 | 2,840 | 13.1% | 668 | 0.5% | 5.85 | - |
| 2006 | 3,100 | 9.2% | 673 | 0.7% | 5.85 | - |
| 2007 | 3,480 | 12.3% | 687 | 2.1% | 5.85 | - |
| 2008 | 3,770 | 8.3% | 703 | 2.3% | 6.55 | 12.0% |
| 2009 | 4,000 | 6.1% | 713 | 1.4% | 7.25 | 10.7% |
| 2010 | 4,110 | 2.8% | 730 | 2.4% | 7.25 | - |
| 2011 | 4,320 | 5.1% | 731 | 0.1% | 7.25 | - |
| 2012 | 4,580 | 6.0% | 749 | 2.5% | 7.25 | - |
| 2013 | 4,860 | 6.1% | 764 | 2.0% | 7.25 | - |
| 2014 | 5,210 | 7.2% | 780 | 2.1% | 7.25 | - |
| 2015 | 5,580 | 7.1% | 798 | 2.3% | 7.25 | - |
| 2016 | 6,030 | 8.1% | 823 | 3.1% | 7.25 | - |
| B/A | 3.8배 | 연평균 8.6% | 1.2배 | 연평균 1.3% | 1.2배 | 연평균 1.3% |

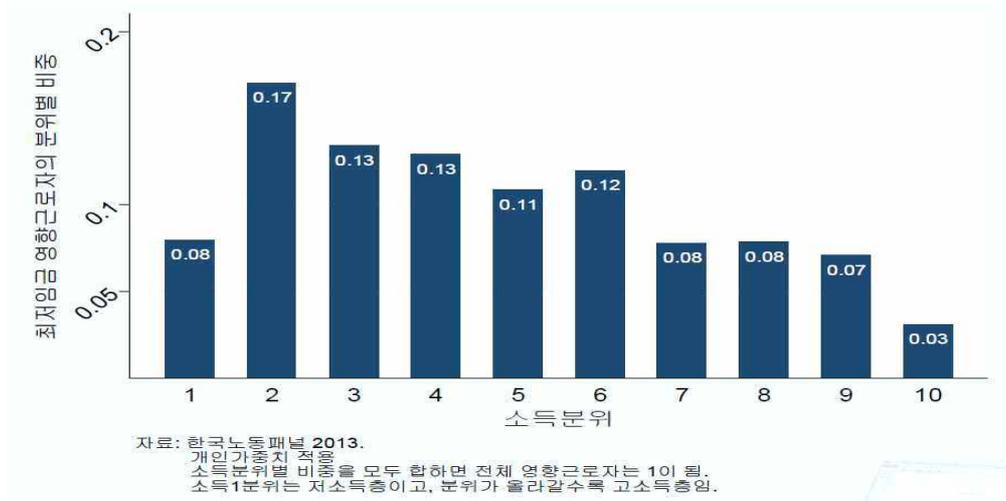
자료 : 최저임금위원회(2017)

3. 최저임금 인상으로 소득 양극화 해소 가능한가?

- 첫째, 과연 소득불평등 완화를 위한 유효한 수단인가?에 대한 의문이다.
 쉽게 생각하면, 최저임금 인상은 소득불평등을 완화시킬 것으로 기대할 수 있을 것이다. 그러나 최저임금보다 낮은 생산성을 지닌 근로자는 일자리를 잃거나 자발적으로 최저임금이 적용되지 않는 사업장으로 이동하여 임금수준이 더욱 낮아질 수 있다. 즉, 높은 최저임금은 낮은 임금불평등도와 밀접한 관련은 있으나 장기적으로는 임금 및 고용의 이동성으로 인해 최저임금의 소득분배효과는 감소한다는 것이 OECD의 견해다(OECD Employment Outlook 2015).
- 최저임금 인상은 최저임금 이상을 받고 있는 근로자의 임금을 상승시켜 저임금 근로자와 고임금 근로자 사이의 임금격차를 유지시키기 때문에 최저임금이 임금분포에 미치는 효과는 감소하게 된다. 이 같은 결과는 전체 사업장의 2/3

가 호봉제를 채택하고 있는 우리나라의 경우, 불가피하게 나타나는 현상이다.

- 둘째, 그동안 최저임금제도가 취약계층을 지원해 빈곤을 완화하는 수단으로 인식되어 왔으나 최근 가구구조 변화에 따라 이러한 인식은 수정되어야 한다. 시간제 일자리와 여성고용, 맞벌이 가구가 증가하면서 ‘저임금근로자가 곧 저소득층’이라는 등식은 더 이상 성립하지 않기 때문이다. 임금은 개인을 기준으로 하는 근로의 대가인데 비해 빈곤이나 저소득층은 생계를 같이 하는 가구를 기준으로 정의되기 때문에 최저임금제도가 대상으로 하는 저임금근로자 개인은 빈곤이나 소득분배와 직접 관련지어서는 안 된다. 예컨대, 현재 최저임금 미만 근로자 중 빈곤층일 확률이 30%에 불과한 것은 가구 내 다른 소득 창출자가 있기 때문이다.
- 따라서 최저임금제는 저임금근로자를 대상으로 하기 때문에 빈곤층과의 일치도가 낮은 최저임금보다 소득가구의 근로소득을 보조하는 근로장려세제(EITC)가 보다 효과적인 빈곤층 소득지원수단이다. 보다 근본적으로는 빈곤층 직업훈련과 생계비 지원을 결합해 취업을 지원하는 노동시장정책이 효과적이고 지속적인 빈곤정책수단이 된다.
- 최저임금의 소득분배효과에 대한 국내 연구문헌에 따르면, 최저임금제도는 빈곤가구와 일치도가 낮아 소득분배효과가 크지 않으므로 이를 감안해 인상률의 적정성을 재검토할 필요성을 제기하고 있다. 예를 들어, 최저임금 인상이 각 소득분위의 임금과 중위임금 간 임금격차에 미친 영향의 크기를 계산해 본 결과, 하위 소득분위에서의 최저임금 인상의 임금격차 완화효과는 나타나지 않으며, 소득 하위분위에서의 최저임금 인상효과는 크지 않고 중위임금 이하 하위소득분위에서 동일한 비율의 파급효과가 나타나 중위임금과의 임금격차가 변하지 않는다(이정민, 최저임금 인상에 따른 고용 및 노동소득분배 영향 분석, 2016).



- 최저임금의 1분위 소득을 가진 가구보다는 2~7분위에 속하는 가구의 소득을 높이는 데 더 크게 기여하며, 1분위의 소득 개선이 기여하는 정도는 8분위나 9분위 집단의 소득 개선에 기여하는 정도와 유사하다. 결론적으로 소득분배 개선을 목적으로 최저임금제를 활용할 경우 바람직한 효과를 기대하기 어려울 뿐만 아니라 경우에 따라서는 의도하지 않았던 부작용을 초래할 가능성 있다.

4. 최저임금이 물가에 미치는 영향

- 최저임금이 인상되면 전체물가를 상승시키고 특히 서비스업 등 저임금 근로자 밀집도가 높은 산업의 물가상승정도가 제조업 등 다른 산업보다 높게 나타날 것이다. 실증연구에 따르면, 최저임금이 10% 인상되었을 때 전체 임금은 약 1% 정도 상승하며, 이에 따라 물가는 약 0.2~0.4% 상승한다.

<표 2> 최저임금 10%인상에 따른 물가상승 효과

| 구분 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| 전체 | 0.36 | 0.34 | 0.27 | 0.30 | 0.26 | 0.22 |
| 농림광업 | 0.29 | 0.32 | 0.27 | 0.37 | 0.36 | 0.34 |
| 제조업 | 0.28 | 0.25 | 0.19 | 0.21 | 0.17 | 0.14 |
| 전기가스건설업 | 0.43 | 0.39 | 0.32 | 0.32 | 0.27 | 0.21 |
| 서비스업 | 0.43 | 0.42 | 0.37 | 0.41 | 0.36 | 0.31 |
| 음식점 및 숙박 | 0.52 | 0.61 | 0.60 | 0.69 | 0.58 | 0.50 |
| 교육 및 보건 서비스업 | 0.48 | 0.42 | 0.40 | 0.46 | 0.44 | 0.38 |
| 사회 및 기타서비스 | 0.54 | 0.53 | 0.46 | 0.54 | 0.43 | 0.36 |

자료 : 강승복, 최저임금 인상이 물가에 미치는 영향 : 산업연관표를 활용한 분석, 2015.

- 중소기업중앙회는 지난 달 최저임금 인상에 따른 인건비 부담액 증가분에 대하여 최저임금 1만원 인상을 가정한 2020년까지 인건비 추가부담액은 약 81조 5천억 규모로 추정하고 있다.

| 구분 | 최저임금액 | 대상근로자 | 총 노동비용 | 2017년 대비 추가부담액 |
|------|---------|---------|--------------|----------------|
| 2017 | 6,470원 | 3,366천명 | 82조 6,400억원 | - |
| 2018 | 7,485원 | 5,054천명 | 143조 5,486억원 | 16조 2,151억원 |
| 2019 | 8,660원 | 6,624천명 | 217조 6,758억원 | 42조 2,557억원 |
| 2020 | 10,000원 | 8,822천명 | 334조 7,642억원 | 81조 5,259억원 |

자료 : 중소기업중앙회(2017.6)

5. 영세사업자를 위한 지원정책은?

- 내년도 최저임금은 1,060원 올라 7,530원으로 결정됨에 따라 최저임금 영향률은 사상 최대치인 23.6%로 급증하게 될 것이다. 따라서 약 463만 명의 근로자가 직접적인 영향을 받는다. 최저임금근로자의 84.5%가 근무하고 있는 우리나라 중소·영세기업은 막대한 추가 인건비 부담을 안게 되었다. 최근 중소기업의 42%는 영업이익으로 이자도 못 내고 있으며, 소상공인의 27%는 월 영업이익 100만원에도 미치지 못하는 것이 현실이다. 최저임금의 급격한 인상은 이제 저임금 근로자의 일자리와 사업주의 생업을 심각히 위협하게 되었다.
- 정부는 최저임금의 파장을 최소화하기 위해 소상공인과 영세중소기업을 대상으로 정부가 최저임금 인상에 따른 임금 인상분의 일부를 지원하기로 방향을 정했다. 아파트 경비원 등 최저임금에 해당하는 일자리에 종사하는 사람들의 대량 실업이 우려됨에 따라 고용을 유지하는 사업자에게 지원금을 준다는 것이 주된 내용이다. 현재까지 알려진 지원대책으로는 직접적인 일자리 안정자금지원, 신용카드 수수료 부담완화와 부가세 등 세금부담의 완화, 안정적인 임차환경 조성, 가맹점·대리점 보호 강화, 소상공인·중소기업 사업영역 확보 등인데, 실효성 없는 미봉책에 그칠 가능성이 높다.

- 소상공인·영세사업장을 위한 현안 해결 차원의 지원정책이라 하더라도 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 몇 가지 풀어야 할 난제가 있다. 우선, 지원대상이 되는 사업장을 어떻게 공정하게 평가하고 선정할 것인가? 수혜를 받는 사업자와 그렇지 못한 사업 간의 형평성을 어떻게 확보하는 것이 결코 쉽지 않을 것이다. 업종이나 사업규모에 대해 일률적인 기준을 정하고, 지원규모를 정하는 과정에서 또 다른 갈등이 야기될 수 있기 때문이다. 그리고 지원기간을 언제까지로 할 것인가? 에 대한 문제다. 일단 한번 만들어진 지원제도를 철회하는 것이 결코 쉽지 않고 기간이 늘어날수록 재정부담도 함께 늘어날 것이기 때문이다. 노사협상의 방식으로 일률적인 최저임금 수준을 결정하고, 예상되는 부정적 파급효과에 대해 명시적인 지원방안을 사후적으로 모색하고 있는 현실에서 모쪼록 실효성 있는 지원정책이 도출되기를 기대한다.

- 그러나 현재까지 정부가 제시하고 있는 지원대책은 실효성이 낮은 구제책으로 끝날 가능성이 높다. 최저임금 1만원 인상의 프레임을 벗어나 저소득층을 위한 근본적인 대안을 제시해 본다. 첫째, 최저임금의 산정기준을 글로벌 스탠더드에 맞게 수정해야 할 것이다. 최저임금제 실시(1988) 이후 30년 동안 지속해온 우리나라 최저임금의 산입 기준은 국제적으로 가장 보수적으로 정하고 있다. 현재 확정적인 실질소득이면서 최저임금에 빠져 있는 상여금, 숙박비를 포함한 현물급여를 외국의 경우처럼 포함시키는 재구조화가 요구된다. 현재 OECD 국가 중 중상위권에 속하는 최저임금(연간 최저임금액 11,936달러, 2015년 5,580원 기준/OECD 25개국 중 13위)의 수준이 상위권 그룹으로 조정될 가능성이 높아 임금인상 요구를 줄이는 효과가 있을 것이다. 이를 통해 현재 13.6%에 달하는 최저임금 미달률(2016년 기준)을 줄이는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

- 둘째, 현재의 단일 최저임금제는 임금수준이 상이한 업종이나 지역별 생계비를 반영하지 못하는 문제점을 안고 있다. 특히 최저임금 미달률이 높은 음식숙박업, 도소매업, 농림수산업 등의 최저임금을 조정하는 효과가 클 것이다. 또한 지역 간 임금격차가 큰 생활수준을 고려하여 지역별 최저임금제를 도입할 경우, 최저임금제의 실효성을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 또한 인턴사원이나 고령층을 고려한 임금수준을 차별화하여 최저임금 미만으로 취업을 희망하는

구직자를 돕는 방안도 적극 모색할 필요가 있을 것이다.

- 셋째, 단순한 최저임금 수준의 인상보다는 저소득 근로자의 가구당 총급여액을 기준으로 하는 근로장려세제 등을 활용해 실질적인 소득을 높이는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 현재 정부와 노동계는 최저임금이 곧 빈곤을 완화하는 정책수단으로 인식하고 있다. 그러나 제조업 중심의 산업구조가 분화되고, 1인 소득자 가계구성이 맞벌이 부부 소득 중심으로 변함에 따라 근로자 한 사람이 가족을 부양한다는 전제는 적절하지 않다. 저임금이 곧 저소득층이라는 인식에서 벗어나야 한다. 취업자가 없는 가족의 경우라면, 정부의 빈곤정책기조는 취업지원이 중심으로 전환하고 동시에 소득지원을 병행하는 방향으로 수정될 필요가 있다. 그리고 빈곤계층의 소득지원은 임금수준을 통제하는 방식이 아니라 가구소득을 기준으로 하면서 근로유인을 훼손하지 않는 방식으로 대안을 모색하는 것이 바람직하다. (끝)

소득주도성장론에 대한 소고

윤 창 현

서울시립대 경영학부 교수

I. 서 론

- 한국 경제 신문 기사 : 7월 21일 29면

○ 기사제목 : "최저임금 주기 어렵다"…서울시내 상가 매물 쏟아져

서울 영등포역 인근에서 카페를 운영 중인 A씨는 지난 17일 3년간 운영하던 점포를 매물로 내놨다. 그동안 카페 월수입이 200만~300만원에 불과해 마음고생이 컸는데 내년부터 최저임금이 급격히 오른다는 소식을 듣자 미련없이 카페 정리에 나섰다.

A씨는 "권리금 1억원을 내고 들어왔는데 다 받지 못할 것 같아 속상하다"며 "권리금이라도 최대한 챙겨가자는 생각으로 빨리 가게를 내놨다"고 말했다.

최근 매물로 나온 점포는 대부분 한계수익점포다. 점포주가 아르바이트생 한 명을 내보낸 뒤 직접 일하면서 겨우 수익을 내는 가게들이다. 점포라인 관계자는 "걸려 오는 전화 10통 중 7통이 매도자"라며 "최저임금 인상 발표가 한계점포들이 사업을 접는 직접적인 계기가 되고 있다"고 했다.



매물로 나온 점포는 대부분 인건비 부담이 큰 전용면적 55~66㎡ 넓이의 중대형 가게다. 음식점, 커피숍 등 직원 수가 많이 필요한 곳이다. 베이커리, 햄버거 등 프랜차이즈 점포 매물도 더러 있다. 24시간 운영해야 하는 편의점도 다수다.

점포라인 관계자는 “5월까지만 해도 두 곳이 폐업하면 한두 명이 다시 창업하는 등 순환이 빠르게 이뤄졌는데 지금은 폐업하는 가게 수에 비해 창업할 인원이 부족하다”고 말했다.

상가 전문가들은 정부가 소상공인을 위해 내놓은 ‘임대차 계약갱신청구권 10년 연장’ 혜택보다 최저임금 인상이 주는 충격이 더 크다고 분석한다. 권강수 한국창업부동산정보원 이사는 “5년 안에 폐업하는 점포도 부지기수”라며 “최저임금이 급격히 오르면 당장 입에 풀칠하기 어려워지는데 10년 동안 한자리에서 장사할 수 있도록 해주는 게 무슨 의미가 있느냐”고 지적했다. 점포를 매물로 내놓은 B씨도 “종업원에게 인상된 최저임금을 주고선 남는 게 없다”며 “범법자가 되느니 지금이라도 가게를 팔아야겠다고 마음먹었다”고 말했다. 상가 매물 수 증가는 외곽 근린상권 위주로 더 확산될 전망이다. 선종필 상가뉴스레이다 대표는 “배후수요가 취약한 근린상권 위주로 상가 매물이 많아질 것”이라고 전망했다.

매물로 나오는 점포 수가 많아지면서 장기적으로 임대료와 매매가격이 떨어질 가능성도 있다고 전문가들은 예상했다. 상가 분양시장에 영향을 미칠 것이란 지적도 나온다. 이상혁 상가정보연구소 연구원은 “매물이 늘어나면 건물주들이 임대료를 올리기 힘들어진다”며 “공실을 가장 두려워하는 수익형 부동산 투자자들의 고민도 깊어질 수밖에 없다”고 말했다.

II. 본 론

1. 소득주도성장론의 배경

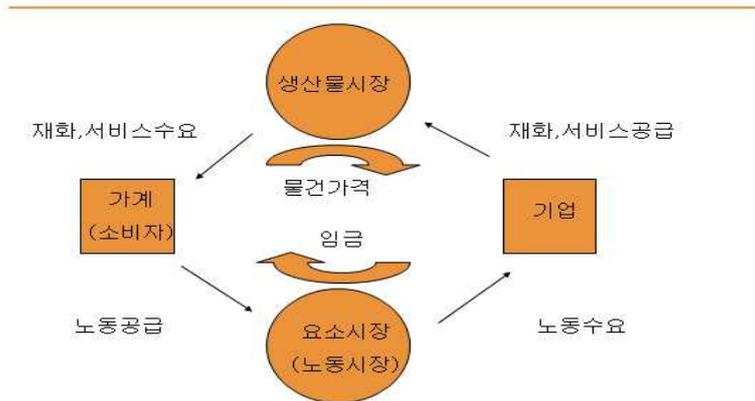
- 현재 논의되는 “소득주도성장정책”은 포스트케인지언 거시모형에서 논의되는 “임금주도성장 wage-led growth” 모형의 응용으로 보임.
- ILO에서 포스트케인지언 학자들이 임금주도성장을 제창하였음.
 - ILO, 2013, “Wage-Led Growth”의 편저자인 Lovoie, Stockhammer 등은 대표적인 포스트케인지언 경제학자.
 - 우리나라에서는 홍장표 교수가 “소득주도성장”의 계량경제학적 타당성에 대한 논문을 발표한 바 있음.
- 포스트케인지언 그룹은 불평등(또는 자본-노동간 소득분배)이 현재의 “대침체”(Great Recession) 또는 지속적 침체(Secular Stagnation)의 중요한 원인 중

하나라고 주장.

- ILO 뿐 아니라 IMF, OECD 등에서도 소득불평등이 경제성장에 미치는 영향에 대해 주목하고 있음.
- 주류경제학에서도 기존 모델 안에서 소화하려는 노력이 진행되고 있음.

2. 소득주도성장론의 내용

- 생산물시장과 노동시장의 순환구조는 다음과 같음.



- 이를 순환구조로만 보면 임금을 올릴 경우 가계소득이 늘고 생산물 수요가 늘어나므로 기업들의 성과가 좋아지고 이는 다시 임금을 올릴 수 있는 계기를 제공하는 것으로 해석가능함.
- 하지만 복잡한 경제학적 분석을 동원하지 않더라도 생산물 시장과 요소시장으로서의 노동 시장은 1차시장과 2차 시장으로 파악되어야 함.
 - 즉 요소수요는 생산물 수요가 늘어나야 2차적으로 늘어날 수 있는 것으로 파악되어야 함.
- 경제학에서는 요소시장의 수요 즉 노동에 대한 수요를 파생된 수요로 파악을 하는 바 생산물 시장의 사정이 좋아져야만 요소수요가 늘어나고 임금이 상승하는 등의 구조가 나타날 수 있음.

- 임금은 중요한 요소비용 내지 생산비이므로 아무런 변화가 없이 임금부터 올리는 것은 생산비만 증가시킨다는 점에서 기업에게 엄청난 부담으로 작용할 수 있다는 것을 고려해야 함.
- 글로벌 시대 기업들의 경쟁 구도는 국가와 지역을 넘어 세계를 무대로 펼쳐지고 경쟁의 의미는 다양하지만 결국 핵심은 기업들이 죽어라 노력을 하며 나름의 기술투자를 통해 제품이나 서비스의 품질을 제고하고 생산비를 낮추는 것으로 귀결.
- 기업들은 이런 노력을 잠깐만 하는 것이 아니라 지속적으로 실행해야 경쟁력이 유지됨.
- 소비자들은 가격에 민감한 바 소위 “가성비가 좋다”는 말에 이 부분이 함축되어 있음.
- 좋은 품질의 제품을 남보다 싸게 생산할 수 있어야 소비자의 선택을 받으면서 생존할 수 있고 이러한 노력이 실패하면 기업은 도태되는 것이 글로벌 경쟁 시대 기업의 운명임.
 - 이처럼 생산비용은 기업 경쟁력에 있어서 매우 중요한 항목임.
- 독일은 하르쯔 개혁을 통해 고용의 유연성을 제고시키고 인건비 상승을 억제되거나 하향조정 함.
 - 독일 제품의 가성비는 훨씬 좋아졌고 기업경쟁력은 더욱 제고됨.
 - 독일 제품으로 수요가 몰리면서 독일은 통일의 후유증으로 인한 “유럽의 병자” 수준에서 “유럽의 슈퍼스타”로 급부상.
 - 유로존 출범과 이들 국가들 사이의 역내무역이 활성화 된 것도 많은 도움이 됨.
 - 기업들의 노력 그리고 근로자들의 협조적 분위기가 매우 어려운 개혁을 가능케 하면서 결국 “윈윈 게임”으로 이어진 것임.
- 고용과 관련한 여러 정책이 소득주도성장론에 기초한 것으로 보임.

- 정규직 전환, 최저임금 인상 등의 정책이 모두 한 방향으로 추진되고 있음.
- 임금은 이를 받는 근로자들에게는 소득이 되지만 지급하는 기업들에게는 인건비 내지 생산비이므로 받는 쪽만 생각하면 소득을 올려야겠지만 지급하는 쪽을 생각하면 그렇게 할 수도 없고 해서도 안 됨.
 - 한 푼이라도 생산비를 절약해서 자신이 생산하는 제품이나 서비스 생산의 효율성을 추구하지 않으면 금방 도태될 수도 있는 것이 기업임.
- 이들에 대해 생산비를 덜컥 올리도록 하는 정책은 대단히 위험한바 경쟁력이 훼손되면 조직 자체가 무너지고 임금 자체를 지급할 수 없게 될 수도 있음.
- 탈원전문제도 우리 경제의 강점 중 하나인 에너지 비용을 증가시킬 수 있다는 점에서 매우 우려스러운 면이 있음.
 - 우리 나라에 투자하는 외국기업들도 값싼 에너지 비용에 대해 긍정적 평가를 하고 있음.
- 법인세 문제도 마찬가지임.
 - 공공일자리를 늘리기 위해 부자증세 운운하면서 법인세 인상을 논의하는 중인 바 법인세는 전가가 가능한 세금으로서 법인세 인상이 제품가격 상승, 인건비감소를 위한 일자리 줄이기와 임금동결, 협력업체 납품단가 인하 등을 통해 다른 쪽으로 전가되는 경우 공공일자리를 늘이기 위해 민간일자리를 줄이는 효과가 나타날 수 있음.
 - 또한 세금의 인상이 광범위한 의미의 생산비 상승을 유발하여 기업의 경쟁력에 부정적 영향을 끼칠 수 있음.
- 새 정부가 계획하거나 추진하는 정책의 조각그림들을 모아 보면 고비용 구조가 나타남.
 - 고비용은 당장 저효율로 연결되며 고비용 구조의 정착은 오랫동안 구축한 우리 경제의 경쟁력을 좀먹을 가능성이 농후함.
- 기존산업의 경쟁력이 서서히 가라앉고 있는 상황에서 이러한 정책들은 우리

경제에 치명적인 영향을 줄 수도 있음.

- 또한 우리나라는 선진국에 비해 비정규직 또는 자영업 부문의 규모가 상대적으로 큰 상황이므로 조심스런 접근이 필요함.
 - 임금인상을 통한 기능별 소득분배뿐만 아니라 다양한 원천을 통한 개인별 소득분배 개선이 중요.
- 현재 소득주도성장그룹은 대기업/중소기업, 정규직/비정규직 노동여건의 격차 해소를 추가적 목표로 삼고 있음.

III. 결 론

- 우리나라의 소득주도성장론(income-led growth)은 1차적인 기능별 소득분배를 주로 강조하는 구미의 임금주도성장론(wage-led growth)과 달리 조세 또는 복지정책에 입각한 2차적 소득재분배의 역할에도 주목하고 있다는 점에서 약간의 차이를 보이고 있음.
- 격차를 줄이려면 정규직 임금도 동결내지 인하하고 해고를 쉽게 함으로써 기업의 추가고용여력을 확보하고, 비정규직과의 임금격차를 줄이는 방향으로 추진되어야 함
- 최저임금 인상이 가져오는 저임금 고용에 대한 부정적 효과 특히 중소기업 및 영세 자영업자의 고용부담 가중 등에 대한 구체적이고 실행가능한 대책이 미흡.
- 공공일자리 증대 정책으로 인한 법인세인상이 고용을 줄일 수도 있다는 점에서 큰 그림이 부족하다고 보임.
- 소득주도성장론의 담론적 성격으로 이해되는 것은 가능하지만 이처럼 국가정책 전반을 바꿀 정도로 확고한 논리적 기반을 가지고 있지는 못하다고 보이는 바 이에 대한 깊은 고려가 필요함.

최저임금의 쟁점과 개선방안

이 승 길

아주대 법학전문대학원 교수

<요 약>

- 향후 1990년대 이후 현행 임금체계의 개편시 객관적이고 타당성있는 구체적 기준을 재정립해 단순화/명확화해 사전에 분쟁 발생을 억제할 개선방안을 모색하는 것이 필요함.
- **최저임금법 개정**을 통해, 최저임금과 통상임금의 비교대상임금은 동일하게 다루어야 한다면, 산업범위가 다른 부분(정기상여금, 1개월 초과근무에 지급시 등 근무수당, 가족수당, 특정시점에 재직시에만 지급되는 금품, 정액의 식비, 주거시설(기숙사/주택)의 제공)에 대한 재정비함.
 - 결국 ‘최저임금법’에는 원칙만 정하고, 개정되는 통상임금의 정의 규정과 일치시킴.
- 업종별 및 지역별 최저임금제의 근거조항을 마련해 중앙/지방 최저임금위원회의 설치·운영을 검토함.
 - 청년층에게 성인 최저임금 대비 감액된 금액을 적용하고,
 - 감시·단속적 고령 근로자에 대한 감액규정의 재적용을 검토함.
- 기타
 - 최저임금 적용 제외 폐지 및 수습감액 축소·폐지
(가사사용인 최저임금 적용, 수습감액 규정 축소·폐지)
 - 공익위원 추천 및 선출방식 변경 등(공익위원 추천 또는 임명권을 노사나 국회에 부여, 공익위원 위촉기준 완화 및 확대 등)
 - 위원회 회의 공개(최저임금위원회 회의공개 또는 방청 허용, 녹취록 공개 등)
 - 최저임금 위반시 처벌 강화(벌금상한 확대, 과태료 부과 신설, 징벌적 손해배상 제도 도입, 위반사업장 명단 공표 등)
 - 생활임금 도입(생활임금 도입 근거 마련)
 - 국회에서 최저임금 결정(국회에서 최저임금 결정)

I. 문제제기

1. <들어가기 1>

- 최저임금이란 근로자의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 국가가 임금결정에 개입해 임금의 최저수준을 직접 정하고 사용자에게 그 지급을 강제하는 제도임.
 - 현행 최저임금 수준의 적정성에 대하여 각 당의 대선공약 속에 ‘1만 원’의 최저임금 인상이 포함되고, 사용자측은 과도한 수준으로 노동시장의 진입장벽으로 작용하는 등의 부정적 영향을 주장하고, 노사 모두 최저임금 결정과정의 공정성과 투명성이 부족하며, 최저임금위원회가 정부의 영향을 받고 있다는 비판 등 다양한 차원에서 사회적 논란이 지속되고 있음.
- 최근에 내수 부진, 주력산업의 구조조정, 글로벌 경제의 불확실성 확대 문제 중에 일반적으로 최저임금제도는 시간당 임금이 노동시장 균형임금 이상으로 상승시켜 노동비용의 증가로 시장 균형에 왜곡을 초래함.
 - 노동집약적 산업이나 저임금의 고용 비중이 높은 소규모 영세사업체의 노동비용을 증가시켜 해외이전, 생산감소, 폐업 등 고용의 축소를 초래함.
- 최저임금의 인상과 관련해 노동계와 경제계가 매년 대립적이고 소모적인 정치적 논쟁이 계속됨.

2. <들어가기 2>

- (1) 금년 7월 15일 최저임금위원회는 2018년도 시간당 최저임금을 올해보다 16.4% 인상한 7530원으로 결정했다. 대상 근로자가 2014년 257만명에서 463만명으로 급증했다(전체 근로자 중 23.6%). 그 결과 최저임금의 문제는 부작용이 심각해질 때까지 지속적으로 정치적 쟁점으로 부각. (부작용 중 가장 큰 걱정은 고용 감소, 인력 전환 정책으로 생산성 제고해야)

- 대한상의 제주포럼(회장) : 최근 우리 사회는 양극화, 과도한 근로시간, 직업의 불안정 등의 개인이 감내하기 어려운 상황까지 몰리고 있다(상생협력과 일자리 창출 등 과제 자발과 솔선을 통해 실천)

(2) 7월 19일 문재인 대통령, 4당 대표를 청와대로 초청한 자리에서, (민주당, 바른정당) 최저임금 인상에 대한 우려를 전달하자, “1년 해보고 성과를 살펴본 뒤 속도 조절을 할지, 이대로 갈지 결론을 내겠다”고 말했다.

(3) 묵은 난제를 풀 쉬운 ‘간단한’ 해결책¹⁾ : 국정운영 5개년 계획=국가비전-5대 국정목표-20대 국정전략-100대 국정과제(국정기획위원회) 발표(7.19)=국정 운영의 나침반, 설계도, 평가기준이 될 것(선언문)

※ 노동분야 : 소득주도성장과 복지국가 체제 강화, 노동존중 사회 실현 : 국제노동기구(ILO) 협약 제87호와 제98호 비준 계획도 재확인, 공공기관 비정규직의 정규직 전환, 공공 일자리 81만개 창출, 구직촉진수당 지급/실업급여 인상, 주 52시간 근로, 2020년 최저임금 1만원)

- 저소득층이 생활비 부족으로 고생하면 최저임금을 올린다. 영세 자영업자가 불어나는 인건비를 감당하기 힘들어 텐데? 세금 더 걸어서 지원한다.

- 영국 시사지 이코노미스트, “복잡한 현대 사회에 간단한 해법이 존재할 수 없는 이유”는 “복잡한 문제에 대한 간단한 해법은 없다. 왜냐하면 그런 해법이 존재한다면 이미 누군가가 시행했을 것이기 때문이다.”

(4) 독자 제언

- 가장 바람직한 방향은 최저임금을 적정수준으로 인상하되 엄격하게 적용하는 것. 다만 부작용이 없도록 서둘지 말고 연착륙 시켜 달라.

- ① 영세업체 수익 구조 개선 필요(대책 : 대기업과의 불평등 관계 해소, 체인점 주 횡포 방지, 카드 수수료 인하, 소득세 경감, 지역 상권 보호 등)

- ② 영세업체가 자립적으로 최저임금을 지급할 수 있을 때까지 정부 지원 필요 (대책 : 부자와 대기업의 증세, 뇌물 비리 10배 몰수 등으로 충당)

1) 조선일보 2017.7.21. A30. 文 정부의 참 간단한 해법들(김신영) 재인용.

II. 최저임금의 대선공약 및 국회 입법개정안

1. 대선공약 - 최저임금

○ (공약과제 2) 저소득층 지원으로 양극화 해소 - 최저임금 인상

- 최저임금 1만원 인상(2020년까지), 생활임금제 확산

✓ * 최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함

* 지자체 생활임금제 확대와 민간 확산, 공공부문 시중노임단가 적용 의무화 방안 마련, 정부·공공기관 적정임금제 도입과 민간 확대

2. 일자리위원회의 '일자리 100일 계획' - 최저임금

○ 「일자리 100일 플랜」 13대 과제 중

| | | |
|---|----------------------|---|
| ④ | 최저임금 1만원 조기 달성 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 영세자영업자, 中소 부담완화를 위한 지원방안 마련(6월) ▶ 최저임금 위반시 공공입찰 감점부여 시행(7월) ▶ 최저임금 상습위반 사업장 명단공표 요건 완화(8월) ▶ 최저임금 전담 근로감독관 신설 및 관계부처 합동 일제단속 |
|---|----------------------|---|

○ 일자리 질 높이기- 최저임금 1만원 2020년 달성

- 최저임금위원회를 조속히 정상화

- 최저임금 인상에 따른 영세자영업자·중소기업 등의 부담완화를 위한 지원 방안 마련(6월)

① 카드 우대수수료율 적용대상 확대²⁾, ② 근로소득 증대세제 지원 강화³⁾, ③ 소상공인 정책자금 지원 확대,⁴⁾ ④ 최저임금 인상 등 노무비 변동시 하도급 납품단가 조정 신청·협의대상에 포함

- 최저임금 준수를 위해 공공입찰시 감점 부여 등 시행(7월)

상습위반 사업장 명단공표 요건 완화(근로기준법 개정안 제출, 8월)

- 최저임금 전담 감독관을 신설하고 관계부처 합동 일제단속(기초고용질서 미준수 행위 전반) 실시

2) 매출액 기준 영세가맹 2→3억원, 중소가맹 3→5억원 이하(여전법 시행령 개정, 8월 시행)

3) (현행) 직전 3년 임금증가율을 초과한 임금증가분에 대해 10%(대기업 5%) 세액공제

4) 소상공인정책자금(융자, '17년) : 16,250억원, 지신보 보증잔액('17년) : 17.0조원

3. 국회의 입법개정안(개요)

- 2016년 11월말 여야당의 국회 계류 중인 최저임금법 개정안(개요)을 보면,
 - 최저임금 결정기준 추가 명시(최저임금 결정기준에 특정 지표(물가상승률, 성장률, 가구생계비 등)
 - 최저임금 하한선 설정 등(통상임금의 50% 등 설정, 최저임금 역진금지 등)
 - 최저임금 적용 제외 폐지 및 수습감액 축소·폐지(가사사용인 최저임금 적용, 수습감액 규정 축소·폐지)
 - 공익위원 추천 및 선출방식 변경 등(공익위원 추천 또는 임명권을 노사나 국회에 부여, 공익위원 위촉기준 완화 및 확대 등)
 - 위원회회의 공개(최저임금위원회 회의공개 또는 방청 허용, 녹취록 공개 등)
 - 최저임금 위반시 처벌 강화(벌금상한 확대, 과태료 부과 신설, 징벌적 손해배상제도 도입, 위반사업장 명단 공표 등)
 - 생활임금 도입(생활임금 도입 근거 마련)
 - 국회에서 최저임금 결정(국회에서 최저임금 결정)

- 현재 국회 환경노동위원회 소관 80여 건의 관련 법안이 전체회의에 상정 전이며, 우여곡절 속에 여소야대 속에 정권 교체로 개혁 초기에 신중한 입법이 필요한 시기임.

Ⅲ. 최저임금의 쟁점 및 개선방안

1. 최저임금의 수준

- 최저임금법상 ‘유급’주휴수당을 ‘무급’주휴수당으로 개선도 필요함 (☞근로기준법 개정사항 병행).
 - * 근로기준법상의 주휴일은 무급으로 하되, 최저임금대상 근로자 및 단시간 근로자 등에게도 유급으로 지급하자는 견해도 있음.

- 최근 최저임금의 대폭 인상안은 중소기업의 지불능력 등 노동시장의 상

항을 고려, 신중한 검토가 필요함.

2. 최저임금 산입임금

- 입법의 연역에 비추어 **최저임금과 통상임금의 비교대상임금은 동일하게 취급해야 한다면, 산입범위가 다른 부분에 대한 재정비가 필요함.**⁵⁾⁶⁾
 - **최저임금의 산입범위에 정기상여금, 1개월 초과근무에 지급시 등 근무수당, 가족수당, 특정시점에 재직시에만 지급되는 금품, 정액의 식비, 주거시설(기숙사/주택)의 제공 등을 포함함**
 - 최저임금법은 원칙만 정하고, 개정되는 근로기준법상의 ‘통상임금의 정의’ 규정에 유념해 통상임금에 포함되는 임금을 최저임금에 포함시켜서 최저임금법을 개정할 필요가 있음. 나아가 합목적인 법해석을 통하여 문제를 해결하며, 임금체계의 복잡성과 기형성에 기인한 임금체계의 개선이 선행될 필요가 있음.
- (추가 과제) 현행 근로기준법상 통상임금 및 평균임금이 통일된 임금제도로 ‘표준임금(기준임금)’을 논의할 계기를 마련함.

3. 최저임금의 유형

(1) 업종별 최저임금

- **현행 최저임금법 제4조는 “사업의 종류별로 구분해 정할 수 있다”고 규정, 향후 종류별/직능별/지역별 최저임금 결정 및 적용하는 것을 검토함.**

(2) 지역별 최저임금

- **사업 종류별로만 최저임금을 결정할 수 있는 최저임금법 제4조 제1항을 개정**

5) 최저임금 종합적인 개선방안(2016.5)-최저임금 기준 근로자, 최저임금 산입범위, 업종별/지역별 최저임금의 분리 등

6) 또한, ‘선원법’과 ‘어선원 및 어선재해보상보험법’의 통상임금에 대한 검토도 필요함.

해 ‘지역별 최저임금제’의 근거 조항의 설정 가능성.

- 수도권과 비수도권의 대도시, 중소도시, 농촌으로 구분해 접근함.

○ 중앙/지방 최저임금위원회의 설치·운영을 검토함.

- 전자의 역할은 ‘최저임금 적용 지역별, 사업의 종류별 구분에 관한 심의’, ‘최저임금제도의 발전을 위한 연구와 건의’ 등, 후자는 그 지역의 ‘최저임금에 관한 심의 및 재심의’만을 한정함.
- 권역별로 대표가 참여해 일괄 결정하는 방안보다는 권역별로 최저임금위원회를 설치 운용 방안 검토. 이 경우에도 노사간의 합의를 전제로 법집행의 일관성과 안정을 위하여 중앙에서 결정시기를 일치시키고, 향후 상승률을 차등화하는 방안을 고려함.

4. 최저임금의 적용대상

(1) 저연령층

○ 청년층에게 성인 최저임금 대비 감액된 금액을 적용할 필요함.

☞ 예를들어 신규 수습근로자의 현행 감액적용률도 최소 10%에서 **30% 이상**으로 설정하고, 수습사용기간도 현행 3개월에서 **최소 1년으로 연장**(☞중소기업중앙회)

(2) 고령자

○ (고령자 고용확대를 위해) 현행 최저임금법 시행령 제3조 제2항⁷⁾의 감시·단속적 고령 근로자에 대한 유효기간을 정하는 ‘부칙’만 신설해 감액규정 재적용을 검토함.

7) 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 자는 시간급 최저임금액에서 100분의 10을 뺀 금액을 최저임금으로 한다.

5. 기타

(1) 공익위원 추천 및 선출방식 변경 등

| | |
|------|---|
| 법개정안 | <ul style="list-style-type: none"> ■(이정미 위원안) 노사가 추천한 자 중 노사의 투표로 공익위원 선출, 공익위원 위촉 기준 완화 ■(윤후덕 의원안) 노사가 각각 3명씩 공익위원 추천, 공익위원 위촉기준 완화 ■(김해영 의원안) 공익위원에 청년을 3명 이상 포함 ■(소병훈 의원안) 국회에서 공익위원 6명 추천 ■(한정애 의원안) 국회에서 공익위원 전원 추천 ■(민병두 의원안) 정부, 국회, 대법원장 각 3명씩 추천 |
| 현행 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 법에는 세부내용이 없음. 시행령에 위임(제12조) - 공익위원은 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉 |

<검토>

- OECD국가 다수가 최저임금을 사회적 파트너와 협의한 후 정부가 결정하는 방식을 활용함.

<표 1> OECD 주요국의 최저임금 결정방식

| 최저임금 결정방식 | 국가 |
|----------------------------------|------------------------------------|
| 정부 입법 | 네덜란드, 미국, 러시아 |
| 사회적 파트너들과 협의 후 정부가 결정 | 프랑스, 일본, 포르투갈, 스페인, 영국 등 OECD국가 다수 |
| 사회적 파트너 간 교섭으로 결정 (정부 개입 또는 미개입) | 벨기에, 그리스, 멕시코 |
| 독립된 기관이 결정 | 호주 |

출처 : OECD, Employment Outlook 2015, 2015.6, 44면.

(2) 위원회 회의 공개

| | |
|------|---|
| 법개정안 | <ul style="list-style-type: none"> ■(이정미 위원) 위원회회의 공개, 속기록/녹음기록 작성 및 5일 이내 위원회 홈페이지 게시, 방청 허용 ■(강병원 의원안) 위원회회의 공개, 속기록/녹음기록 작성 및 5일 이내 위원회 홈페이지 게시, 방청 허용 ■(소병훈 의원안) 위원회회의 공개, 회의록/녹음기록 작성·보존·공개, 방청 허용, ■(소병훈 의원안) 위원회 회의 공개, 속기록/녹음기록 작성 및 5일 이내 위원회 홈페이지 게시, 방청 허용 |
| 현행 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 법에 세부규정이 없음. 최저임금위원회 운영규칙 제25조 - 의장은 필요하다고 인정시 전원회의의 동의를 얻어 그 회의경과의 일부/전부를 대외 발표 가능. - 의장 외의 위원은 회의결과를 위원회 동의없이 발표 불가. |

<검토>

- 현행 최저임금위원회는 전원회의 결과를 홈페이지에 게시(회의 종료 후 익일) 하며, 심의 관련 각종 자료는 심의 종료후 홈페이지에 공개함.

<표 2> OECD 주요국의 최저임금 심의 관련 공개수준

| 국가명 | 결정방식 | 위원회 공개 여부 |
|-------|----------------------------------|--|
| 독 일 | 최저임금위원회에서 결정 | 위원회의 회의 및 표결은 비공개, 위원회 활동 관련 문서는 회의 이후 적절한 시기에 공개 |
| 네덜란드 | 노사협의를 거쳐 정부가 결정 | 민간-공공단체의 협의과정 관련 별도 공개 없음. 최종 조정된 금액을 사회고용부 장관의 승인을 거쳐 정부가 고 시 |
| 영 국 | 저임금위원회가 권고안을 보고하면 국무장관이 수용 여부 결정 | 저임금위원회의 모든 회의는 비공개, 회의의사록은 기록하지만 최종회의는 의사록이나 여타 의 기록을 남기지 않음. |
| 체 코 | 노사정 3자위원회가 협의해 결정한 내용을 정부가 최종결정 | 노사정 3자 협의회는 비공개로 개최하되 서면으로 기록, 녹취는 없음. |
| 멕시코 | 대표위원회에서 최저임금 결정 | 이사회는 대표이사회 구성원만 참여, 회의록 작성을 위한 녹취는 가능하나 공개 불가 |
| 아르헨티나 | 최저임금위원회에서 결정하고 노동부장관 명의로 관보에 게재 | 회의 개최 비공개, 일반인 방청 불허 |
| 호 주 | 호주공정근로위원회 산하 최저임금위원회에서 최저임금 결정 | 외부의견 수렴을 위한 협의와 최종결정문 발표회만 외부 방청허용, 녹취록 속기록 작성 최종 회의 이외 모든 회의는 비공개, 외부방청 불허, 녹취·속기록 미작성 |

자료: 최저임금위원회, 주요국가의 최저임금제도, 2016.

(3) 최저임금 위반시 처벌 강화

| | |
|------|---|
| 법개정안 | <ul style="list-style-type: none"> ■(이정미 위원안) 벌금 상한 확대(2천만원→5천만원), 최저임금 위반시 2천만원 이하의 과태료 부과 신설, 징벌적 손해배상제도(차액의 10배 보상) 도입 및 입증책임 전환, 미성년자에게 최저임금 구두 고지 및 불이행시 과태료 부과 ■(한정애 의원안) 징벌적 손해배상제도(차액의 3~5배) 도입 ■(이용득 의원안) 위반사업장 명단 공표 ■(박찬우 의원안) 벌금 상향 조정(2천만원 이하 → 2천만원 이상 3천만원 이하) |
| | <ul style="list-style-type: none"> ■(강병원 의원안)최저임금위반 사업주에 대한 벌금 상향(3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 → 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금), 도급사업주에게도 동일 |

| | |
|-----|--|
| | 한 연대 책임 부과(현행 : 2년 이하 1천만원 이하의 벌금) (안 제28조 개정)(2006402, 민주당, 2017.3.27., 제안, 미상정) |
| 현 행 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 최저임금 위반시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함. ⇒ (정부개정안) 최저임금 위반시 2천만원 이하의 과태료 부과 |

<검토>

- 실무적으로 기업에게 자발적 시정 기회의 제공 등 국민의 법준수 의지를 제고할 조치가 필요(벌금→(즉시) 과태료 중복 부과, 부가금 지급, 징벌적 손해배상 등)
- 위반시 명단 공표는 신중할 필요(기업 관련 불매운동, 취업 기피 등)
 - * 명단공개 기준일 이전 3년 내에 임금체불로 2회 이상 유죄가 확정된 자, 1년 내 체불총액이 3천만원 이상인 자(근로기준법 제43조의2)⁸⁾

(4) 생활임금의 도입 근거 마련

| | |
|------|---|
| 법개정안 | <ul style="list-style-type: none"> ■(김경협 의원안) 지자체 조례로 소속근로자와 사무위탁법인 소속 근로자에게 생활임금 지급 가능 근거 조항(신설) ■(김한정 의원안) 지자체 조례로 소속근로자와 사무위탁법인 소속 근로자에게 생활임금 지급 가능 근거 조항(신설), 생활임금 하한선을 전체 근로자 평균 통상임금의 100분의 70으로 설정 |
| 현 행 | 없음. |

<검토>

- 생활임금은 헌법상 최저임금제의 형해화 및 법적지원제도와 유효성 논쟁 야기.
 - * 고용보험, 사회보장법, 국가계약법, 납북피해자보상 및 지원 등 16개 법, 31개 제도에서 최저임금액 활용(최저임금위원회, 2016)
- 계약상대자의 계약이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 못하게 한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항과도 충돌

8) 근로기준법(개정안) 임금등을 체불하여 명단이 공개된 이후에 임금등을 지급하지 아니한 체불사업주에 대하여는 1년 이상의 유기징역을 부과(안 제109조 제3항 신설)(김영주, 민주당, 2006513, 2017.3.30.제안, 미상정)

(5) 국회에서 최저임금 결정

| | |
|------|--|
| 법개정안 | <ul style="list-style-type: none"> ■(우원식 의원안) 최저임금 국회에서 결정 <ul style="list-style-type: none"> ※ 고용노동부장관 노사의견 청취 → 고용노동부장관 최저임금안 작성 → 최저임금안 4월말까지 국회 제출 → 국회 최저임금소위원회 심사 → 국회 상임위원회 심사 → 국회 본회의 의결 → 7월 말까지 고용노동부장관에게 송부 → 고용노동부 장관의 최저임금 고시 |
| 현행 | <p>고용노동부장관의 심의 요청 → 최저임금위원회의 최저임금안 심의·의결 → 고용노동부장관의 최저임금안 고시(→ 이의제기 → 재심의 요청 → 최저임금안의 재심의·의결) → 고용노동부장관의 최저임금 결정·고시</p> |

<검토>

- 국회에서 최저임금이 결정시 정치적 영향 등 다양한 쟁점을 초래

IV. 결론

- 이상과 같이 1988년 최저임금법이 시행된지 2017년 30년을 기념해, 합리적으로 최저임금 수준 등을 결정하는 등 합리적인 최저임금법을 개선하는 작업이 선행되어야 함. 또한 노사정간의 이해와 합의를 도출하기 위하여 충분한 노력이 필요함.
- 고령화/저출산/빈곤(생활보장, 사회보장) 완화를 위해 최저임금만 활용을 효과적으로 보완해 단기적으로 근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit), 음소득세제(Negative Income Tax) 등 현실적인 대안으로 점진적으로 ‘**근로연계복지정책**’을 적극 검토할 필요가 있음(영국, 독일의 사례).
 - 최저임금정책은 중소기업의 역할이 매우 중요하며, 빈곤완화정책 또는 저소득·빈곤근로자의 생계안정정책으로 활용은 한계가 있음. 기초생활수급자에 대한 실질적 지원책을 강화해야 한다. 동시에 잉여 인력의 산업 재배치 정책이 함께 마련돼야 한다. 최저임금정책과 가계소득보전정책을 혼동해서는 안 됨.
- 최근 노동정책 현안을 해결하기 위한 정부의 강력한 추진 의지에 노사가 서둘러 양보해 총론은 합의, 각론은 신중한 논의로 가닥을 잡아 대승적 차원에서

‘노사정 대타협’을 이루었음. 노동개혁은 선진국보다 압축적으로 그 기본방향을 전망한 위에 당면한 정책과 중장기적 정책을 조합하면서 꾸준히 실천방안을 이행해나갈 필요가 있음.

- 이제는 노사정은 노동개혁의 주체 및 대상으로 자신들의 소임을 다해 합의안을 이행할 실천방안을 마련해야 함. 아울러 국회는 노동개혁의 필요성과 시급성을 고려한 노동개혁 법안 처리에 집중해야 함. 종착역으로 ‘노사정(위원회), 국회 모두가 경제의 활성화와 노동시장의 유연성을 이루기 위한 공정한 입법을 통하여 노동개혁이 완수되고, 향후 사회적 대화와 타협이 잘 마무리된 선례가 되어야 함.

- 지난 정부의 추진 과정과 향후 정치 일정을 전망해 보면, 새로운 당정은 법안 처리에 대하여 국회 상임위원회에 계류 중인 법안을 토대로 노사정 의견의 접근 내용을 반영해 여소야대의 협치를 통한 통상임금 및 근로시간 단축 등을 이번 (정기)국회에 통과시킬 것을 예상해 봄. 이때에 정책의 수립과 환경의 조성을 통하여 노동계 또는 경제계의 일방적인 희생만을 야기하거나, 정부의 지나친 개입, 정치권의 정치공학적 도구로 되지 않도록 입법자들의 치열한 고민의 성과물을 기대해 봄.

최저임금 인상의 기준 마련

김 대 준

최저임금위원회 위원

한국컴퓨터소프트웨어판매업협동조합 이사장

들어가며

최근 들어 최저임금인상에 대한 국민의 관심이 뜨거운 만큼 이를 둘러싼 이해 당사자들의 갈등이 첨예하게 대립되고 있어 최저임금과 관련된 명분과 그 근거들이 보다 명확해질 필요성이 재기되고 있다.

또한 명확해진 근거를 통해 최저임금의 정책적 목표를 재설정하고 이해 당사자들의 정책 이해와 수렴의 과정을 거쳐야 할 것이다.

무엇보다도 정부의 정책과 현실과의 괴리를 줄이고 수용성을 높이기 위해 중소기업, 소상공인에 대한 단기, 중기, 장기적인 지원책 마련과 저소득 근로자의 생활안정을 총체적 안목으로 바라볼 필요성이 반드시 필요하다.

최저임금 정책은 근로자뿐만이 아니라 영세 소상공인, 중소기업, 대기업은 물론 국민과 국가가 함께 고민하고 풀어가야 하는 문제인 것이다.

최저임금 수준을 정확히 파악하여 새로운 기준 마련

최저임금에 대한 정확한 이해가 필요하다.

최저임금위원회는 최저임금법 제4조에 의해, 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성, 소득분배율 등을 고려하여 최저임금을 결정하게 되어 있다.

이런 이유에서 현재 한국의 최저임금의 객관적이고 합리적인 국내외 수준에 대한 평가는 매우 중요하다.

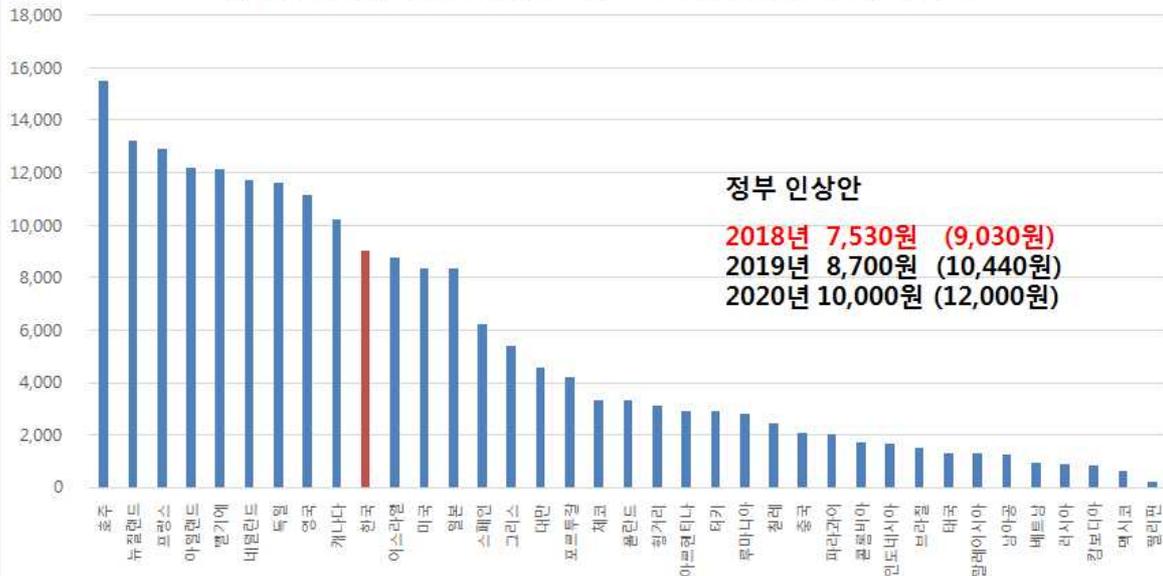
최저임금과 중위임금 또는 평균임금과의 대비, 최저임금제도 도입 국가 간 비교, 국가의 소득수준을 고려한 1인당 GDP에 대한 최저임금 비율 등은 소득분배 개념이 확대되어지는 흐름에서 보다 면밀한 분석이 필요하다.

3

< 표 1 >

최저임금 수준비교

2017년 최저임금 37개 국가 절대수준 비교 (동일 근로시간급, 원)



출처 : 2017년 최저임금위원회 주요국가의 최저임금제도

(한국의 최저임금 주휴수당 적용금액, 2017년 최저임금 7770원 (6470*1.2))

4

< 표 2 >

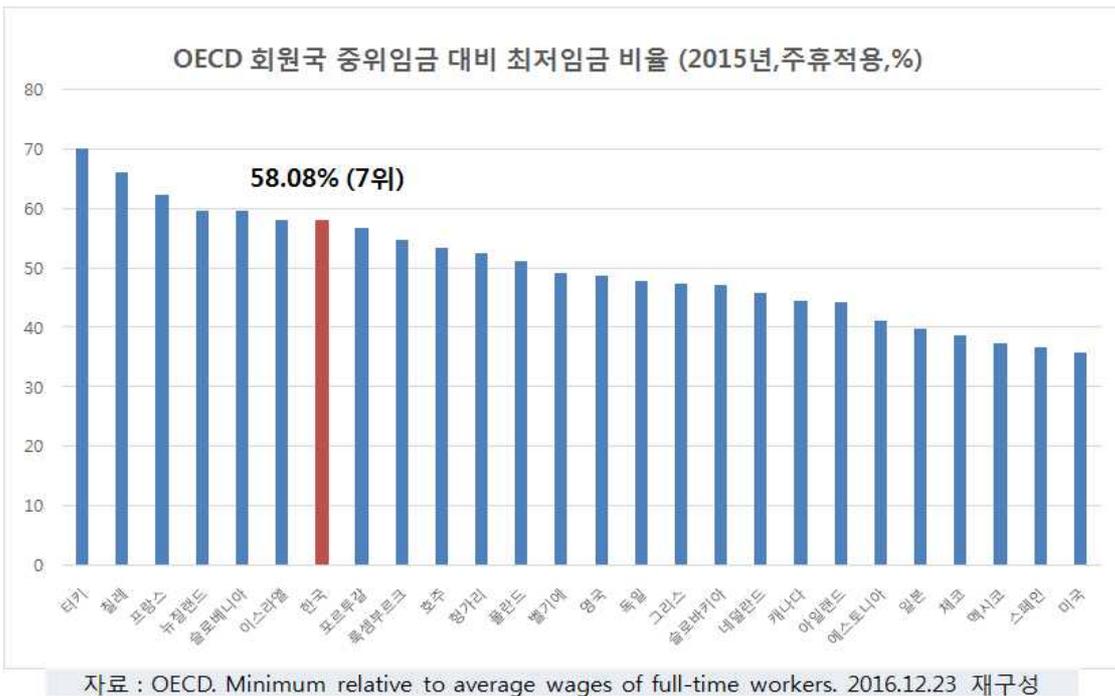
최저임금 수준비교



5

< 표 3 >

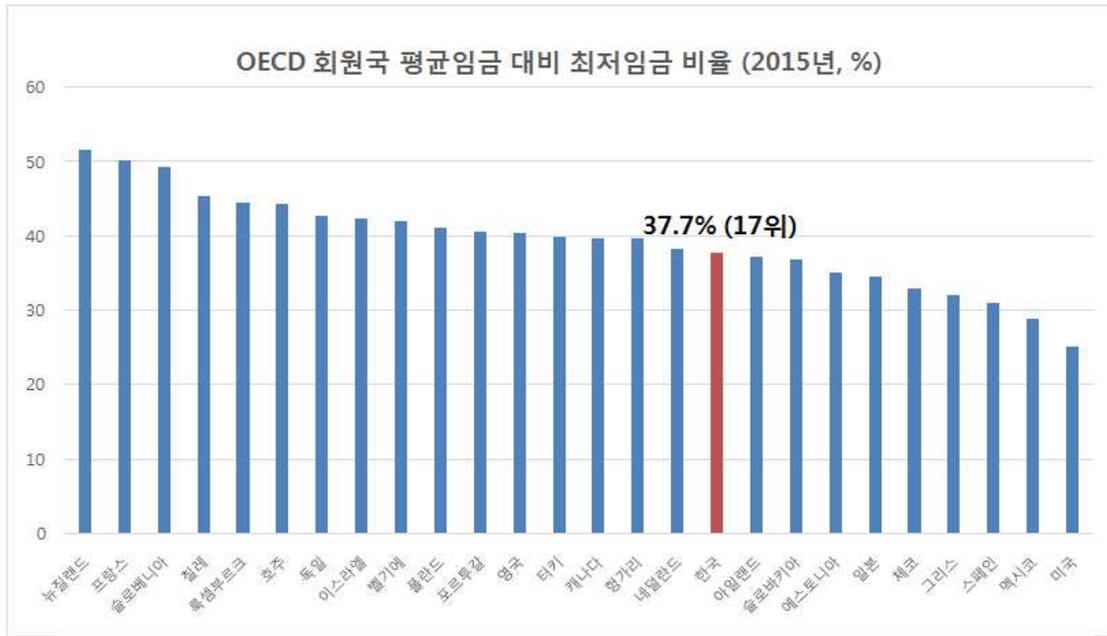
최저임금 수준비교



6

< 표 4 >

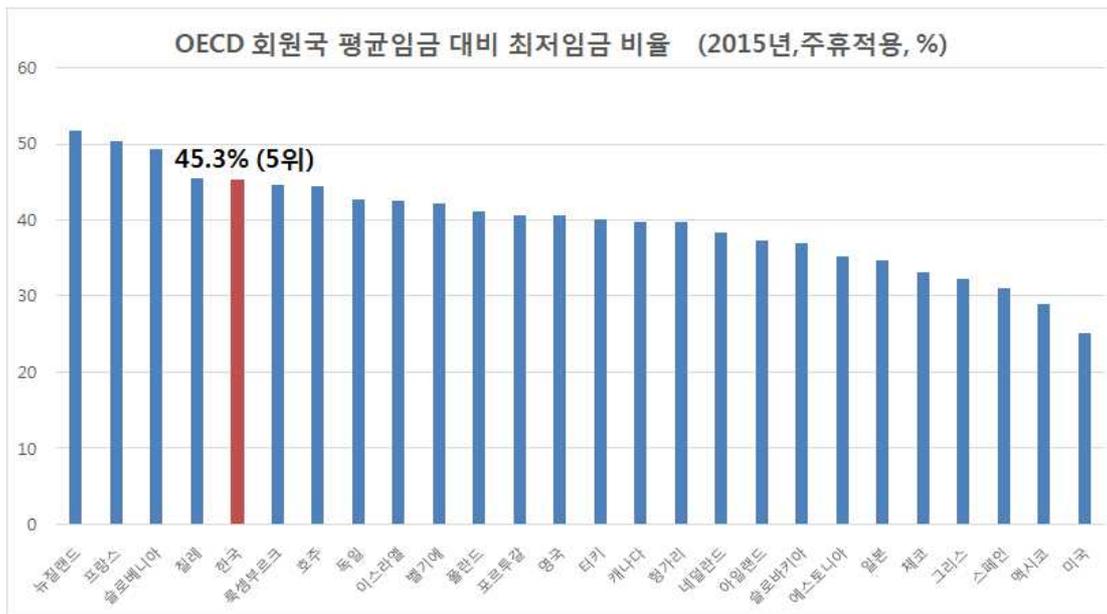
최저임금 수준비교



자료 : OECD. Minimum relative to average wages of full-time workers. 2016.12.23 재구성

< 표 5 >

최저임금 수준비교

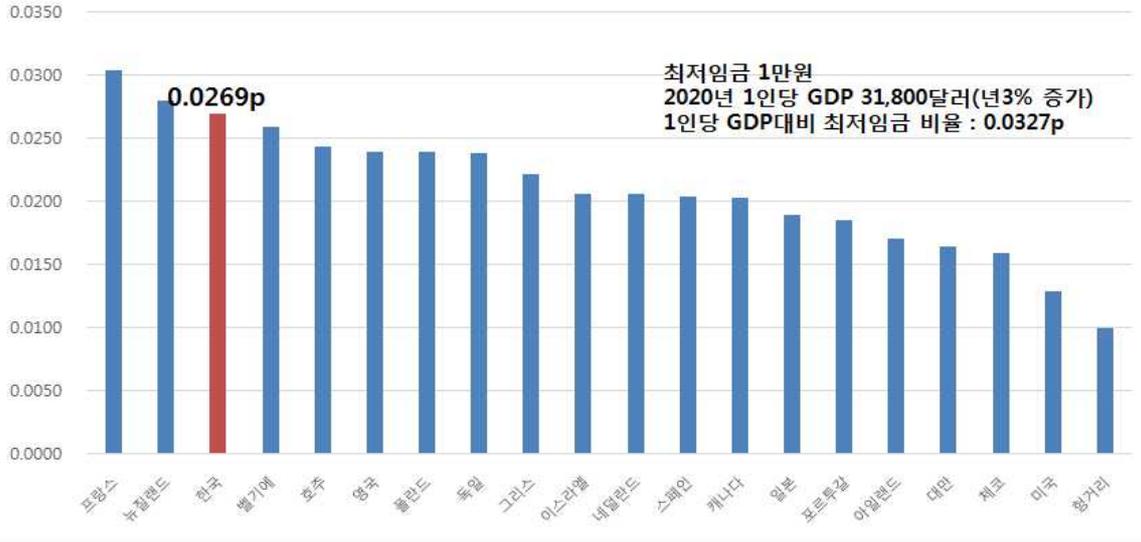


자료 : OECD. Minimum relative to average wages of full-time workers. 2016.12.23 재구성

< 표 6 >

최저임금 수준비교

주요국가의 1인당 GDP대비 최저임금 비율 (2017년, 동일 근로시간,%)



출처 : 2017년 최저임금위원회 주요국가의 최저임금제도

(한국의 최저임금 주휴수당 적용금액, 2018년 최저임금 9030원 (7530*1.2))

< 표 7 >

최저임금 차등적용 국가

출처 : 2017년 최저임금위원회 주요국가의 최저임금제도

| 순위 | 국가 | 결정기준 | 차등 |
|----|-------|--|-----------------------------|
| 1 | 호주 | 노동생산성, 물가지수, 생계비, 정부의 예산 | 20세 이하, 연령별 생산성 |
| 3 | 프랑스 | 소비자물가, 근로자의 구매력, 정부재량 인상률 | 건설공, 연령별 감액 최대20% |
| 4 | 아일랜드 | 소득변화, 소득분배변화, 환율변화 고용률, 생산성, 고용창출필요성 | 18세 미만 |
| 5 | 벨기에 | 국가노동위원회 결정 | 연령별 감액 18세 이상, 학생신분근로자 |
| 6 | 네덜란드 | 거시경제지표 | 23세 이하 연령별 최고 70%감액(15세) |
| 8 | 영국 | 경제, 고용 등에 관한 통계청 자료 | 연령별 차등 |
| 9 | 캐나다 | 소비자물가지수 연동, 경제상황 | 업종, 직종별 차등 |
| 11 | 미국 | 의회결정 | 연소자, 학생, 직업훈련생, 팁 받는 근로자 특례 |
| 12 | 일본 | 노동자의 생계비, 임금, 사업장의 지불능력 | 지역별, 업종별 차등 |
| 15 | 그리스 | 물가상승률, 경제성장률, 생계비 경제지표 및 노동생산성, 소득분배율 등 통계사용 | 노동기술자, 일반사무직, 미혼, 기혼 여부 |
| 16 | 대만 | 경제발전현황, 도소매물가지수, 소비자물가지수, 평균소득, 업종별 근로자임금 등 | 연령별 차등 |
| 17 | 포르투갈 | 독신근로자 생계비, 4가가구의 2인 최저임금 생계비, 물가상승률, GDP성장률, 노동생산성 | 건설생 20%감액 |
| 24 | 칠레 | 물가지수, 근로자생계비, 물가상승률, 노동생산성, 경제성장률 | 18세미만, 65세이상 25.3%감액 |
| 25 | 중국 | 평균생활비용, 실업률, 경제발전수준 | 지역별 |
| 26 | 파라과이 | 최저생계비, 유사근로자 임금, 노동생산성 | 청소년, 수습 40% 감액 |
| 28 | 인도네시아 | 적정생계비 | 지역별 차등 |
| 30 | 태국 | 임금수준, 생계비, 물가상승률, 생활수준, 노동생산성, GDP, 경제여건 | 지역별, 업종별 차등 |
| 31 | 말레이시아 | 소득빈곤선, 고용주 지불능력, 소비자물가, 실질실업률, 생산성 증가율 | 가정부, 요리사, 경비, 정원수, 개인운전수 제외 |
| 32 | 남아공 | 전년도최저임금+물가상승률+1% | 직종별, 지역별 차등 |
| 33 | 베트남 | 생계비, 경제적 상황, 노동시장 임금수준 | 지역별 차등 |
| 35 | 캄보디아 | 노동자와 가족들의 필요생계비, 사회보장비, 국가의 전반적인 임금수준 | 공공부문 종사자, 가사노동자 제외 |
| 37 | 필리핀 | 빈곤선, 일반임금, 사회경제 지표 | 지역별, 업종별 차등 |

< 표 8 >

최저임금 단일적용 국가

출처 : 2017년 최저임금위원회 주요국가의 최저임금제도

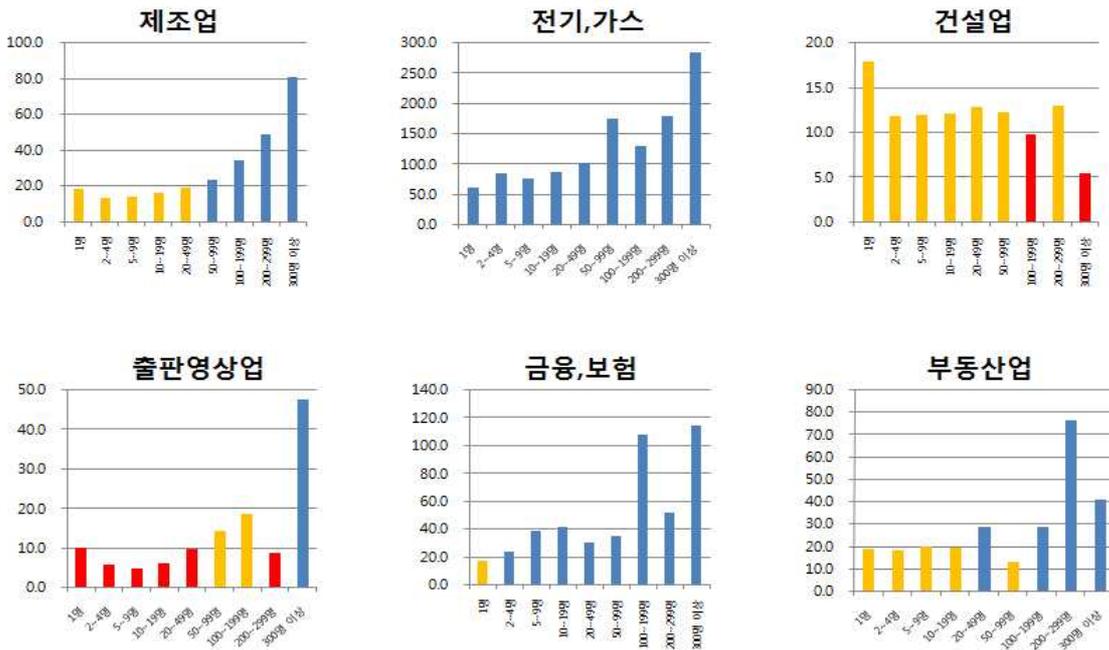
| 순위 | 국가 | 결정기준 | 차등 |
|----|-------|--------------------------------------|----|
| 2 | 뉴질랜드 | 평균임금, 소비자물가, 중위수임금변화 | 단일 |
| 7 | 독일 | 임금지표, 고용의 부정적 영향, | 단일 |
| 13 | 한국 | 근로자의 생계비, 노동생산성, 유사근로자의 임금, 소득분배율 | 단일 |
| 14 | 스페인 | 소비자물가지수, 국내평균생산성, 노동참여상승률, 경제상황 | 단일 |
| 10 | 이스라엘 | 생계비, 물가지수, 단체협약 | 단일 |
| 19 | 폴란드 | 실질경제성장률, 물가상승률, 계층별생활수준, 노동생산성, 고용수준 | 단일 |
| 20 | 헝가리 | 전반적인 경제적 여건 및 관련통계 고려 | 단일 |
| 18 | 체코 | 소비자물가, 경제상황, 최저생활비, 평균임금수준 국제상황 비교 등 | 단일 |
| 21 | 아르헨티나 | 최저임금의 목적, 사회, 경제현황 | 단일 |
| 22 | 터키 | 필수불가결한 생활비, 지불능력, 경제성장률, 노동생산성 | 단일 |
| 23 | 루마니아 | GDP, 소비자물가지수, 노동생산성, 거시경제지표 | 단일 |
| 27 | 콜롬비아 | 소비자물가, 생산성, GDP성장률, | 단일 |
| 29 | 브라질 | 물가상승률, 노동자가족의 기초생계 비용 | 단일 |
| 34 | 러시아 | 근로자 최저생계비, 경제성장률, 물가상승률 | 단일 |
| 36 | 멕시코 | 경제활동의 발전, 일자리 제안, 근로자의 생계비 | 단일 |

최저임금을 단일로 적용하는 국가는 평균임금, 경제적 여건, 지불능력, 고용의 부정적 영향 등 노사 간 균형 있는 수준과 합리성을 바탕으로 정하고 있으며, 대체로 임금수준이 낮아 차등을 두기 어려운 국가에서 주로 채택하고 있다고 볼 수 있음

< 표 9 >

산업별 1인당 영업이익 (2015년, 통계청)

단위 : 명, 백만원

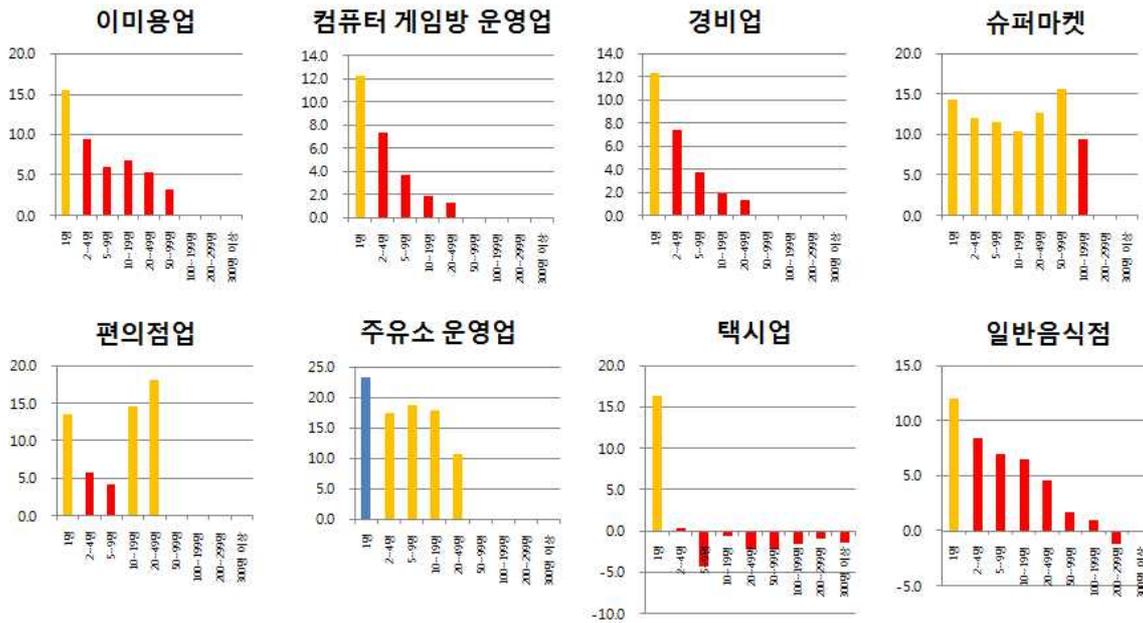


< 표 10 >

산업별 1인당 영업이익 (2015년, 통계청)

단위 : 명, 백만원

일반 업종에 비해 취약 근로자의 비중이 높고 사용자의 지불능력이 떨어져 급격한 최저임금 인상 시, 근로자의 고용불안과 사업장의 경영악화가 동시에 발생할 수 있는 취약업종



최저임금의 수준과 관련한 근거 수정 필요

< 표 11 > 최저임금의 국내 수준

단위 %

| 항목 | 변경전 | 변경후 | 비고 |
|--------------|------------|------------|--------------------|
| 중위임금 대비 최저임금 | 48.4 (14위) | 58.08 (7위) | 2015년 6030원(7230원) |
| 평균임금 대비 최저임금 | 37.7 (17위) | 45.3 (5위) | 2015년 6030원(7230원) |

< 표 12 > 최저임금의 국제 수준

| 항목 | 순위 | 비고 |
|-------------|-----|--------------------------|
| 최저임금 절대비교 | 10위 | 최저임금위원회 2017년 37개국 비교 |
| 최저임금 경제력 비교 | 3위 | 2017년 실질 최저임금9030원(주휴포함) |

우리나라의 정책적 목표로서의 최저임금은 중위임금의 50% 달성에 있었다. 하지만 경제성장과 더불어 삶의 질에 대한 국민들의 기대가 높아지고 있어 이에 대한 정부의 정책도 변화가 요구되는 시점이다.

최저임금이 산업에 미치는 영향이 매우 중요하고 크므로 정책의 변화를 시도 하기 전에 세밀한 근거들을 바탕으로 신중하게 정책을 정해야 한다. 그러게 해야 정책의 수용성이 높아지고 국민적 공감대가 형성되는 것이다.

최저임금 상생 제도 개선

- 최저임금 정책목표 수정
2020년까지 1만원 → 국내수준과 국제수준, GDP, 소득분배율, 지불능력 등 고려
- 저소득자 지원대책과 연계된 최저임금
최저임금 + 근로장려세제 + 기타소득 = 가처분소득 (1만원)
- 업종별, 연령별, 지역별 차등 적용 적극검토, 산업범위 조정 (국제수준과 비교)
- 각종 통계의 수정
우리나라에만 있는 주휴수당을 감안한 국제비교 및 수준비교
- 최저임금위원회 노,사 위원 추천방식 변경
실질적 당사자인 근로자 대표, 소상공인 대표 확대

소득주도성장론의 실험

최준선

성균관대 법학전문대학원 명예교수

I. 序 言

소득주도성장론은 제19대 대통령 더불어민주당 선거공약으로 갑자기 나타난 것은 아니다. 2014년 4월 새정치민주연합이 ‘2015 정책엑스포’의 일환으로 토론회를 개최했는데, 이때 당시 문재인 대표가 주창한 주제가 바로 소득주도성장론이었다. 당시의 주장을 보면 소비부진과 양극화 해소를 위해서는 임금을 인상해야 한다는 것이었다. 가계소득을 늘여야만 민간소비를 늘일 수 있고 저성장을 극복할 수 있다는 것이다.

이 소득주도성장론이 진화된 형식으로 2017년 revival 되었다. 이번에는 분배구조의 악화와 실업을 이유로 한다. 소비부진, 실업, 양극화 등의 해결책으로 동원되는 소득주도성장론은 마치 萬病通治의 妙藥인 것처럼 보인다. 과연 만병통치 묘약인가?

이 논리는 2013년 ILO(국제노동기구)가 처음 제시한 것으로 알려지고 있다. 국내에서는 홍장표 부경대 경제학부 교수가 문 대통령이 2015년 민주당(당시 새정치민주연합) 당대표에 당선된 직후부터 자신의 핵심적 경제정책으로 ‘소득주도 성장론’의 이론적 논리를 제공한 당사자로 알려져 있다. ‘소득주도 성장론’에 대해 홍 교수는 “소득 분배 개선이 소비 증가를 유발하며, 기업의 투자를 촉진한다”며, “노동친화적 분배 정책으로 전환될 필요가 있다”고 주장했었다. 이분은 현재 청와대 경제수석으로 일하고 있다고 한다.

‘소득주도 성장론’ 문제를 평소 존경하는 윤창현 교수님께서 분석해 주셨다. 크

게 共感하므로 지지한다. 또한 최저임금인상의 파장을 발표해 주신 허희영 교수님은 2001년부터 이후 17년간 최저임금이 매년 8.6% 인상되어 온 것을 통계적으로 보여주신 것이 인상 깊다. 김대준 위원께서는 통계가 어떻게 착시를 일으키고 영터리 통계가 어떤 황당한 결과를 가져오는지를 분명하게 지적해 주신 좋은 토론이라 생각한다.

II. 所得主導成長論의 要旨

소득주도성장론은 직관적으로 말하면 “임금주도성장론”(wage-led growth)이다 (윤창현, 2017). 기존일자리의 임금을 인상하고, 신규 일자리를 많이 만들어 임금을 준다는 것이다. 이로써 임금상승→소비촉진→투자증가→생산증가의 선순환을 이룰 수 있다는 주장이다. 아울러 소득 증대가 분수처럼 올라가 성장을 이끈다는 이른바 ‘분수론’을 내세운다.

임금상승으로 인한 부담은 누구의 몫인가? 사업자와 국가재정뿐이다. 국가재정이란 세금을 말한다. 사업자는 손해보면서 장사할 수는 없다는 것이 600만 년 인류의 역사상 背反될 수 없는 진리이다. 손해 볼 지경이면 사업을 접으면 된다. 억지로 사업을 하라고 누구도 강요하지 않는다. 그렇다면 결국 기댈 곳은 세금밖에 없다. 소득주도성장론은 바로 ‘세금 주도 성장론’에 다름 아니다.

III. 理論的 根據 없는 空論

실질임금이 증가하면 소비와 투자가 증가하고, 노동 생산성이 증가해 경제 성장으로 이어지는 선순환 구조가 가능하다는 것이 소득주도성장론의 주장이지만,

1. 투자는 소비자가 하는 것이 아니고 기업가가 한다.

[임금상승→소비촉진→**투자증가**→생산증가]

투자는 소비자가 하는 것이 아니고 기업가가 한다. 임금이 증가하면 기업은 투자여력을 뺏긴다. 결국 투자 자체가 위축될 수밖에 없다. 선순환 고리에서 투자증가가 탈락되는 단순한 결함도 무시하면서 어떻게 분수론이 성립할 수 있다는 것인지 이해하기 어렵다.

2. 성장이 일자리 창출을 통해 분배를 개선하지만, 역으로 분배가 성장을 견인한다는 사례는 찾기 어렵다.

그리스와 남미에선 세금으로 일자리 만들고 현금을 나눠준 실험을 했지만 국가 파산으로 끝났다. 소득주도성장론을 실제로 성공시킨 나라는 지구상에는 존재하지 않는다는 것이 경제학계의 주류적 견해이다. 고용을 보장하려면 정부가 공공지출을 확대해야 한다고 주장했던 저 유명한 John Maynard Keynes가 오히려 1929년 세계 대공황 극복을 지연시켰다는 주류경제학계의 평가이다. 케인즈의 대책점에서 불황은 기업가의 혁신이 부족해 빚어진 현상으로, 낡은 것이 파괴되고 새로운 것이 탄생하는 ‘창조적 파괴’를 감행할 기회로 본 Joseph Alois Schumpeter의 주장이 현재 경제학계의 주류이다. 이에 따르면 수요 확대와 정부 주도에 초점을 맞춘 경제성장 전략을 버리고, 새로운 공급 혁신(새로운 상품과 서비스, 시장)으로 경제 구조를 바꾸어야 한다.

3. 기업주도의 성장이 근로자의 소득 증대로 퍼지는 이른바 ‘낙수효과’가 크다는 주류 경제학자들의 주장이 거짓이라고 믿는다. 과연 그런가?

사실 대기업은 너무 잘 나가는데 저소득층의 소득은 나아지지 않아 소득의 양극화는 점차 심화되고 있으므로 주류경제학자들이 주장하는 낙수효과는 허구라는 주장이 설득력 있게 들린다. 그러나 이것도 거짓이다. 낙수효과는 자유시장경제에서 반드시, 필연적으로 존재한다. 비가오면 주변이 축축해지는 것은 당연한 것이다. 다만, 자유시장이 침해받을 때 낙수효과도 함께 증발하는 것이다. 예컨대 삼성전자나 현대자동차가 사상 최대의 이익을 올렸다면 당연히 삼성과 현대에 다니는 근로자들은 보너스 등으로 보상받는다. 그리고 이 두 기업을 비롯한 기업들이 거액의 법인세를 납부함으로써 국가 재정이 튼튼해지고 그 결과 다양한 복지정책으로 많은 국민이 직, 간접으로 혜택을 본다. 그러므로 낙수효과가 없다는 것

은 거짓이다.

다만, 낙수효과가 이론상 가능한 최대치에는 이르지 못하고 있을 수 있다. 그것은 이들 기업의 성장에 한국이, 그리고 한국 근로자가 기여한 바가 적기 때문이다. 삼성은 베트남 최대의 수출기업이 되었다. 베트남의 수출액은 해마다 놀라운 성장세를 기록하고 있는데, 그것은 삼성전자 때문이다. 삼성전자가 빠지면 베트남의 수출실적은 크게 쪼그라 든다. 삼성전자의 성장에는 국내 근로보다 베트남 근로자들의 기여가 훨씬 크다. 수출과 고용 등의 낙수효과는 당연히 베트남에서 나타난다. 삼성전자 국내 매출은 지난 3년간 10% 수준이며, 한국에 낸 세금은 전체의 67%이다. 중국을 포함한 아시아에 19%, 미주 및 유럽에는 13%를 냈다. 한국에 10%를 팔면서 세금은 67%를 낸 것이 한국의 낙수효과가 아니고 무엇인가? 현대차만 하더라도 미국 앨러바마주에서는 물론이고 러시아 상트 페테르부르크까지 공장을 가동하고 있고, 현대 자동차는 전 세계 곳곳으로 팔려나간다. 낙수효과는 그곳에서 일어난다. 이유는 한국이 이들 기업을 외국으로 내쫓기 때문이다. 낙수효과가 없다는 주장은 거짓이다.

IV. 豫想되는 副作用

책임이라고는 질 줄 모르는 한국의 어공(漁公이 아님), 선무당들이 생사람(국민)을 잡을 수 있다.

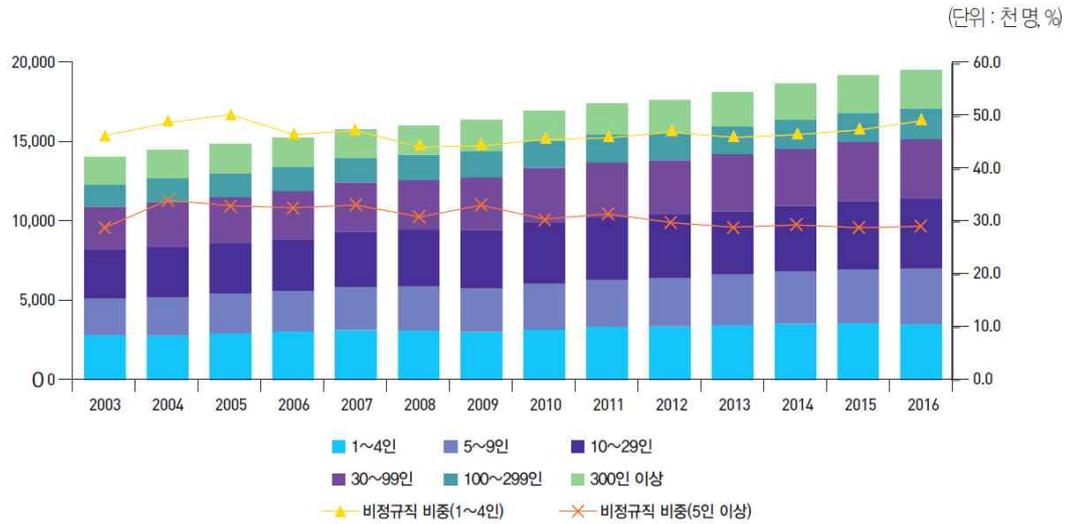
1. 비숙련 저임금 근로자들의 실직 공포

소득이 없던 사람에게 소득이 생기거나 소득이 있던 사람이라도 더 많은 소득이 생기게 하려면 결국 임금을 인상하는 것 밖에는 도리가 없다. 그러나 얼마 전 미주리주(Missouri 州) 주지사 Eric Greitens는 최저임금을 낮추는 법안에 서명하면서, “최저임금 인상은 일자리를 죽이고, 좌파들이 무슨 소리를 하든, 국민의 주머니에서 돈을 빼앗는다”고 말했다(It will kill jobs and despite what you hear from liberals, it will take money out of people’s pockets). 일자리를 죽인다는 것이다. 가장 큰 타격을 받는 그룹은 가장 보호받아야 할 그룹인 여성

과 고졸 이하, 5인 이하 사업체 등 취약계층에서 저임금 미숙련 일자리 찾기는 더 어려워지며 고속련, 무인 자동화 기기가 그 자리를 대체한다. 양극화는 더욱 심해진다.

2. 자영업자의 폐업압력 가중

[그림 1] 사업체 규모별 임금근로자 수(좌)와 비정규직 비중(우)

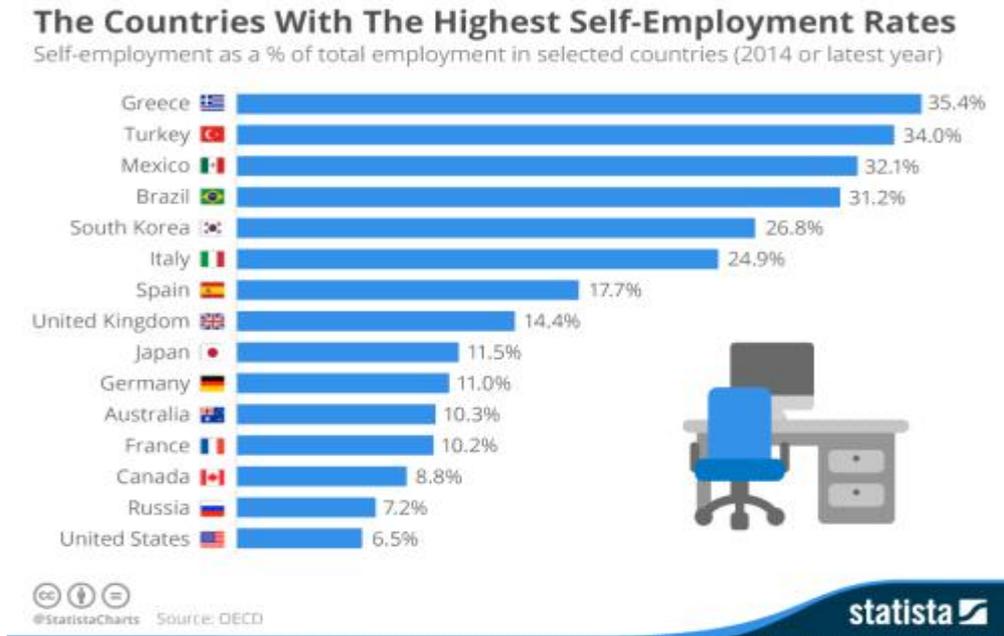


출처: 통계청 「경제활동인구조사」 8월 부가조사 각년도 원자료

통계청이 최근 발표한 위 [그림 1](2016년 기준)을 보면 한국은 29명 이하는 고용하고 있는 자영업자의 비율이 34% 정도 된다. 이래 [그림 2]를 보면 자영업자의 비율은 OECD전체를 볼 때 5위로서 매우 높은 편에 속한다.

소득주도성장론이 성공한 사례가 있다고 하더라도 자영업자의 비율이 매우 적은 독일, 호주, 프랑스, 캐나다, 스위스, 핀란드, 스웨덴과 같은 나라와 비교하면 아무런 의미가 없다. 한국만의 특수성을 고려하여야만 한다.

[그림 2] 자영업 비율이 높은 국가 순위(자료, OECD 2014년 이후)

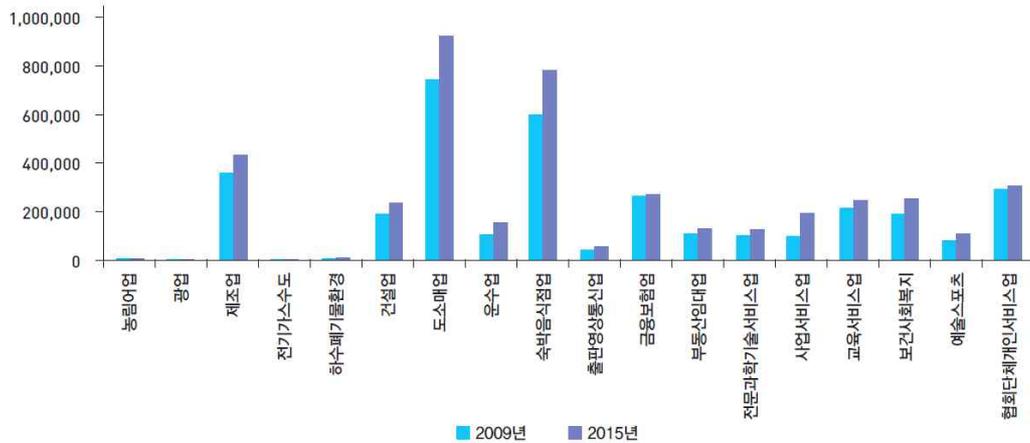


더군다나 통계청의 「전국사업체조사」에 따르면 5인 미만 규모의 사업체 수는 2006년 270만 개소에서 2014년 310만 개소로 약 40만 개소 순증가 하였으나, 5~299인 사업체는 18만 개소, 300인 이상 사업체는 단 999개소만이 순증가했다. 이와 같이 5인 미만 사업체 수가 큰 폭으로 증가함에 따라 5인 미만 사업체 종사자 수도 4,801천 명에서 5,587천 명으로 증가했다. 한 사업체 당 종사자 수는 1.78명에서 1.80명으로, 1.8명 내외 수준을 유지하고 있다. 가장 취약한 업종은 도소매업, 숙박음식점업 및 서비스업이다[그림 3].

소득주도성장론은 비숙련 근로자를 고용하는 영세사업자에게 돈을 빼서 저소득층에 이전하는 것이다. 그래서 乙과 乙의 전쟁이라 한다. 소득주도성장론은 자영업자를 폐업으로 밀어내는 엄청난 타격이 된다. 정부가 세금을 올려 특정 기업을 보호한다는 것도 지원 대상을 선별하고 전달하는 방식에 정확성을 기하기 어렵고 실무적 문제에 봉착한다. 막상 필요한 1인 소상공인과 영세사업자는 지원을 받지 못할 가능성이 크다.

[그림 3] 5인 미만 사업체 종사자 수

(단위: 명)



주 : 가장 최근 자료인 2015년과 동일한 산업분류로 조사된 가장 이전 자료인 2009년을 비교
출처 : 고용노동부 「고용형태별 근로실태조사」 각년도 원자료

3. 독과점의 심화

최저임금 인상이 독과점을 심화시킨 사례가 있다. 기업에게도 적용된 사례가 있다. 유명한 일화는 포드자동차 창업자인 Henry Ford가 1914년 종업원들의 시간당 임금을 2.4달러에서 5달러로 2배 이상 인상했다. 임금을 올리고 가계소득을 늘렸기 때문에 자동차가 많이 팔렸다는 것이다. 그러나 당시 자동차를 대량 생산하는 회사는 전 세계에서 Ford 밖에 없었기 때문에 이런 주장이 가능했을 것이다. Ford 는 임금인상이 가능했지만 포드처럼 임금을 인상해 줄 여력이 없는 중소기업 제조사들은 모두 망했다. 그 후 근 20년간 Ford 는 자동차업계의 독보적 존재가 되었다. 인상된 임금을 감당하지 못하는 기업은 전부 문을 닫는다(김영욱, 2014). 그 자리를 대기업이 채우게 되며, Ford 처럼 독과점이 된다. 결국 자영업자를 퇴출시키고 대기업의 기를 살리는 정책이 될 것이다. 소득주도성장론은 소득 증대가 분수처럼 올라가 성장을 이끈다는 이른바 ‘분수론’을 내세우지만, 기업 경쟁력 제고를 위한 고통이 없이 임금인상만 강조한다면 부작용만 분수처럼 하늘 높이 올라갈 것이다.

4. 불가피한 물가 인상

임금인상은 원가인상을 초래하고, 결국 물가인상을 피할 수 없다.

V. 結 語

현 국토교통부 장관이신 김현미 더불어민주당 의원은 2015년 ‘한국 자영업자의 생존율’을 지적하면서, 자영업자 보호의 필요성을 역설한 바 있다. 특히 소매업, 음식업, 서비스업과 같은 업종에서 폐업율이 높다. 김현미 장관의 과거 지적은 정확한 것이고, 그러한 인식을 바탕으로 소매업, 음식업, 서비스업 등 소상공인들을 살리는 일에 적극 나서 주셔야 한다.

[그림 4] 자영업으로 몰리는 사람들…10명 중 2명만 '생존'



▲ 국회 기획재정위원회 소속 김현미 의원(더불어민주당)이 국세청으로부터 제출받아 공개한 개인사업자 신규·폐업현황에 따르면 2005년부터 2014년까지 10년간 창업은 967만개, 폐업은 799만개로 집계됐다. 개인사업자 생존률 17.4%로, 10명이 창업하면 2명도 살아남기 힘든 셈이다(자료: 김현미 의원).

1929년 주식시장 붕괴에 대한 두 갈래 길:
후버 미국 대통령 대 멜론 재무장관

김 이 석

시장경제제도연구소 소장

현 정부의 경제정책의 근거에 소위 ‘소득주도성장론’이 놓여 있다고 한다. 이 짧은 토론문에서 케인지언 정책이나 ‘과소소비론’의 변형이라고 할 수 있는 ‘소득주도성장론’에 대한 이론적 비판을 가하기에는 학회도 아니고 또 시간적으로도 무리가 있다. 사실 고전학파나 오스트리아학파 그리고 시카고학파가 이미 ‘과소소비론’과 케인지언 정책에 대해 비판을 가했기 때문에 여기에서 이를 반복할 필요는 없을 것이다.

여기에서는 우리의 정책 수립에 참고가 되기를 바라면서 1929년 주식시장 붕괴 이후 후버 대통령의 정책을 소개하고자 한다. 당시 멜론 재무부장은 지금 용어로 시장에 의한 ‘구조조정’정책을 주장했지만 후버 대통령은 멜론 재무부장관과는 반대로 ‘과소소비이론’에 근거하여 임금 인상 등을 통한 ‘구매력 유지’를 통한 ‘유효’수요창출 정책을 밀고나갔다.

그렇지만 결과는 비참했다. 실업률은 1930년 8.9%, 1931년에는 16%, 1932년 23%, 그가 루즈벨트에게 대선에서 져서 대통령직을 사임하던 1933년에는 25%까지 치솟았다. 흥미롭게도 후버 대통령 정부 내부에는 1929년 주식시장 폭락에 대해 전통적인 방식을 주장했던 멜론 재무부장관과 후버 대통령과의 서로 다른 두 갈래 대응 의견이 대립했다. 결국 ‘소득주도성장론’과 유사한 후버 대통령의 ‘구매력 유지’ 노선이 선택되었지만 결과는 종전의 경치침체보다 더 오랫동안 경기침체가 이어지고 4명 중 1명이 실업상태였다.

1. 멜론의 주장

<후버의 회고록 속에 나타난 멜론의 주장>

“[1929년 주식시장의 폭락 후 우리 행정부 내의 토론에서 두 갈래 학파가 급속히 형성되었다. 첫째 학파는 재무장관 멜론이 주장한 ‘청산학파’다. 그의 주장은 정부는 손을 떼고 경기침체 자체가 스스로 정리 청산되도록 하자는 것이다. ...

대중이 인플레이 발열 증세에 빠졌을 때 혈액에서 증상을 뽑아내는 유일한 방법은 자체 붕괴되도록 하는 것이라[며] ‘... 가치가 재조정되어 기업인은 ... 도산된 업체를 인수하게 될 것이다...’[고 고집한다.]

멜론은 1870년대에 발생한 공황을 회고하며 상세히 설명했다. 당시 수천 수만 농가가 압류당하고 철도업 대부분이 파산했고...오직 소수의 은행들만 피해를 면했으며, 수많은 실직자가 거리를 배회했다고 상기시켰다. 당시 멜론의 아버지는 영국으로 건너갔다가 문을 닫은 제련소로 갑자기 주문이 쇄도한다는 소식을 듣고 급히 미국으로 발길을 돌렸다고 했다. 그가 돌아왔을 때 이미 경제 각 분야에 자신감이 회복되어 공황상태가 급속히 정지되고 12개월 만에 경제전반이 활발히 재가동되었다는 것이다.” [후버, 회고록 1952]

2. 후버가 택한 길

후버의 관점은 주기적인 경기후퇴가 ‘과잉생산’과 ‘과소소비’의 결과라는 잘못된 개념을 반영하고 있었다. 생산자가 먼저 과잉생산을 하면서 동시에 가격을 지나치게 높게 유지하거나 노동자들에 대한 임금을 지나치게 적게 줄 경우 전체 소비자들이 그 생산품을 전부 구매한다는 것은 불가능하다. 그래서 판매는 줄고 재고가 쌓인다.

자구책을 취해야 하는 기업은 그들이 책정한 가격을 인하하여 불경기에 대처하게 되는데 기업은 가격인하에 맞추어 임금을 삭감하거나 종업원을 해고하는 방식

으로 생산원가를 줄이려고 할 것이다. 그러나 후버와 그의 “과소소비주의자” 동료들은 근로자의 허리띠를 졸라매도록 하는 것은 자멸행위라고 믿었다.

...왜냐하면 기업이 판매하려고 하는 제품을 구매하기 위해 돈을 쓰는 것은 결국 근로자들이기 때문이다. ... 임금을 삭감함으로써 기업은 ... 고객 기반을 줄이고 기업의 제품과 노동의 수요를 삭감시키는 것이다.

후버가 악명 높은 ‘스무트 홀리’ 관세법(1930년)에 서명한 것은 농가수입을 지원해주려는 생각에 근거한 것이었다.

그가 장기간 공공건설 사업을 지원했던 것은 기업들이 자기 제품에 대한 수요 감소로 고통을 당하고 있을 때 노동자들의 수입 격감을 방지하려는 수단으로 이해된다. [머피, 대공황과 뉴딜정책 바로 알기, 46-48]

3. 고임금이 번영을 가져오는가 아니면 고임금은 번영하고 있음을 보여주는 지표인가?

그러나 후버의 논리는 인과관계를 거꾸로 본 것이다. 우리 스스로에게 물어보자. 고임금이 번영을 가져오는가 아니면 고임금은 번영을 보여주는 지표인가. 새벽이 되면 닭이 우는가. 닭 모가지를 비틀어 울게 한다고 새벽이 오는가.

근로시간을 줄이면 성장을 하는가 아니면 근로시간 단축은 경제성장의 한 결실을 보여주는 것인가.

자동차 공장 근로자들에게 임금을 올려줘서 늘어나는 총임금 액수만큼 그 자동차기업은 기계 등을 구매할 수 없다. “자동차공장 종업원들이 맨손으로 수천 대의 자동차를 생산하는 것이 아니다. ... 만약 자동차공장의 노동자의 총임금이 그들의 손을 지나쳐간 자동차 가격을 모두 합한 것과 같다면 해당업체는 타이어생산업체의 타이어를 살 돈이 없어지는 것을 의미하고 그렇게 되면 타이어공장의 종업원들에게 지불할 돈이 없어진다.” [머피, 49-50]

허버트 후버는 공황 중에 고용주들에게 임금률을 유지하라고 말한 것이 노동자들에게 도움이 될 것이라고 생각했다. 그러나 인위적인 고임금은 1929년 공황을 버텨내지 못한 기업에서 해고된 근로자들이 경제의 생산적인 분야로 다시 들어갈 수 없도록 만들었을 뿐이다.

경기침체는 통상 1~2년 길어도 5년이 걸린 후에는 회복되었지만 후버의 임금인상 정책은 1929년의 주식시장 폭락으로 드러난 경기침체의 회복기간을 ‘대공황’으로 이어지게 만든 단초가 되었다. [Richard Vedder and Lowell Gallaway, Out of Work].

흔히 후버의 자유방임정책으로 악화된 경제를 루즈벨트 대통령이 뉴딜 정책으로 이를 극복했으며 결정적으로는 2차대전의 발발로 대공황이 끝났다고 알려져 있다. 그렇지만 사실은 이와 다르며 후버 대통령이 임금인상 등을 통한 ‘구매력 유지’와 축소판 뉴딜정책을 실시했음을 알 수 있다. 후버의 정책은 여러 가지 점에서 현 정부가 추진하는 정책들과 유사한 점들이 많기 때문에 이에 대해 깊이 있는 성찰이 반드시 필요하다고 판단된다.



서울시 중구 통일로 86, 612호(순화동, 바비엥3차)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>