

최저임금 현실화를 위한 개선방안

고영국(정책연구실 연구위원)

최근 최저임금 인상과 관련한 논의가 활발히 진행되고 있는 가운데 최저임금 수준의 인상폭에 대한 관심이 높아지면서 최저임금이 저임금 해소와 소득 불평등구조 개선에 실질적으로 기여하기 위한 최저임금의 현실화에 대한 목소리가 커지고 있음.

해외 주요국가들도 최저임금 인상을 통한 가계소득의 증가로 소비증가가 이뤄지고 결국 내수경기 활성화로 이어지는 소득주도 성장에 주목하며 활발히 움직이고 있음. 한국은 노동소득 분배율 하락과 기업과 가계소득간의 격차가 지속적으로 확대되고 있는 상황에서 최저임금의 도입 취지가 저임금 노동자 보호와 임금의 최소수준에 대한 사회적 보장이라고 할 때, 현재의 최저임금은 상당히 낮은 수준으로 현실화를 위한 인상이 필요함.

본고에서는 최저임금의 현실화를 위한 개선방안으로 최저임금 인상, 생활임금제 도입 및 확산, 영세중소기업·자영업자 피해 최소화, 근로청소년 근로환경 개선 등을 제안하고 있음.

I. 논의 배경

□ ‘최저임금 인상’ 논의 부상

- 최근 경제부총리는 “근로자 임금 인상을 통한 내수경기 회복에 경제정책의 초점을 맞출 것”임을 시사했고, “최저임금 인상이 디플레이션(경기 침체 속 물가 하락) 대응뿐 아니라 양극화 해소를 위한 수단이 될 수도 있다”고 설명하면서 최저임금을 상당한 수준으로 인상하려는 의지를 표명했음.
- 최근 당·정·청 회의에서 “근로자들의 생활 보장과 영세기업의 부담 등을 고려해 적정 수준의 임금 인상이 필요하다는 인식을 같이 했다”며 소비 진작을 위한 적정 수준의 최저임금 인상이 이루어 질것으로 보임.
- 새정치민주연합은 ‘소득주도 성장론’을 내세워 최저임금의 인상을 지속적으로 주장해 왔으며 “OECD의 주요국은 소득주도의 정책을 펴는데 우리 정부는 대기업 편중정책으로 일관했다”며 “최저임금 인상과 적정수준 임금인상은 매우 절실하다”고 강조하면서 4월 임시국회에서 「최저임금법」 개정안¹⁾ 합의처리를 요청하고 사회적 합의 등에 적극 협력한다는 방침을 세웠음.

1) 최저임금 수준을 크게 올리고, 금액도 법적으로 명시하자는 법안으로 △전체 근로자 정책급여의 50%까지 단계적으로 최저임금을 확대하는 내용의 문재인 의원 안과 △통상임금의 50%로 늘리는 내용의 이인영 의원 안이 현재 국회 환경노동위원회 법안심사소위에 계류중임.

□ 최저임금 인상 수준 논의 동향

- 여당은 지난해와 비슷한 수준인 7%대의 인상폭을 결정하는 게 적절할 것이라는 의견으로 '15년 현재 시간당 5,580원인 최저임금은 '16년에 6,000원 안팎 수준으로 결정할 것으로 알려졌고 야당은 월평균 임금의 50% 수준으로 높여 최저임금을 7,500원 수준으로 인상할 것을 요구하고 있음.
- 한국경총 등 재계는 올해 1.6%의 임금인상 권고안을 제시했으며, 경제단체들은 정부의 최저임금 인상 요구에 우려의 뜻을 확인하며 공동입장 발표를 할 것으로 보임. 양대노총 등 노동계는 올해 임금인상 목표액을 최소 월 23만~24만원으로 정했고, 민주노총은 '16년 적용 최저임금 요구액을 시급 10,000원(월급 2,090,000원)으로 제시했음.

□ 최저임금 인상의 필요성

- '15년 적용 최저임금은 월 100만원을 약간 상회하는 금액으로, 노동자와 그 가족의 생활 안정을 보장하기에는 턱없이 낮은 수준으로 인간다운 생활을 보장하기 위해서 상당한 수준의 인상이 필요함.
- '15년 법정 최저임금은 5,580원으로 주 40시간 월 209시간 사업장 기준으로 월 1,166,220원으로, 한국노총이 발표한 '2015년 표준생계비' 단신가구의 경우 2,164,664원으로 표준생계비의 절반수준임.
- 통계청에 따르면 '14년 1인가구 월 가계지출은 1,664,787원으로 최저임금(1,088,890원) 비중은 65.4% 수준에 불과함.
- '13년 기준 우리나라의 법정 최저임금 미만율은 11.4%로 네덜란드 0.3%, 영국 0.8%, 일본 2.1%, 폴란드 2.5%, 미국 2.6%, 대만 3.4% 등 OECD 주요국 중 비교적 높은 편임.
- 사회안전망이 미비한 현실에서 최저임금은 저임금노동자의 최소한의 안전장치로 최저임금제도의 취지를 살리기 위해서는 지속적인 인상이 필요하며, 경제성장을 위해서도 최저임금 인상으로 소득 격차를 해소하는 것이 효과적임.
- 따라서 '16년 적용될 최저임금은 저임금 노동자의 보호와 임금의 최소수준에 대한 사회적 보장, 분배구조개선 이라는 제도 취지에 부합하는 수준의 인상이 이루어져야 함.

II. 최저임금 수준의 추이와 국제비교

1. 역대 정부의 최저임금 추이

- 최저임금제는 1988년 처음 도입되어 최저임금이 꾸준히 인상되고 있지만 여전히 낮은 추세임.
- 역대정부 최저임금의 5년 평균 인상률을 보면 노태우 정부 13.8%, 김영삼 정부 8.1%, 김대중 정부 9.0%, 노무현 정부 10.6%, 이명박 정부 5.2%, 박근혜 정부²⁾ 2년 평균 7.1%의 인상률을 보이고 있으며 business friendly정책을 추진해온 이명박, 박근혜 정부에서의 최저임금 인상률은 낮은 편임.

2) 박근혜 정부는 '12년 12월 대선 당시 “경제성장률+물가상승률+소득분배조정분”을 기준으로 최저임금을 인상하고, 근로감독 강화와 징벌적 배상제도를 도입할 것”을 공약한 바 있고, '13년 2월 대통령직 인수위원회 국정과제에서는 ‘합리적인 최저임금 인상률 가이드라인 마련, 중장기적인 적정 최저임금 수준 목표치 설정’을 제시했지만 지켜지지 않고 있음.

- 전체 근로자 평균임금 대비 최저임금 수준은 '12년 30.1%, '13년 30.8%, '14년 32.7%에 불과함.
- 박근혜 정부는 최근 최저임금 인상 논의에서 7%이상 인상하여 6,000원대 진입 또는 두 자릿수 인상률을 언급하고 있지만 그동안의 노동관련 정책에서 보여왔던 노동배제 또는 무시정책으로 최저임금 인상에 대한 실현의지나 진정성에 여전히 의문이 제기되고 있음.

2. 최저임금 수준 국제비교

○ OECD 주요국 중 한국의 최저임금은 여전히 최하위 수준에 머물러 있음.

주요국의 시간기준 최저임금 수준

국 가	적용연도	시간당 최저임금액		
		해당국통화	원화환산(원)	달러환산(\$)
한 국	'14.1.1~12.31	₩5,210	5,210	4.93
미 국	'09.7.24~현재	\$7.25	7,668	7.25
일 본	'13.10~	¥764	7,872	7.45
영 국	'13.10~'14.9	£6.31	11,096	10.50
	'14.10~'15.9	£6.50	11,430	10.81
캐나다	'14.6.1~현재	C\$11.00	10,572	10.00
아일랜드	'11.7.1~현재	€8.65	12,563	11.88
뉴질랜드	'14.4.1~'15.3.31	NZ\$14.25	12,745	12.06
프랑스	'14.1.1~	€9.53	13,841	13.09
독 일	'14.1.1~12.31	€11,10(서독)	16,121	15.25
		€10,50(동독)	15,250	14.42

주 : 시간기준 최저임금 고시국가, 환율(2014.1.2~5.21 기간 평균 최종고시 기준)

1\$=1,057.19원, 1€=1,452.29원

자료 : 'Point정리, 최저임금제', 2014.12, 최저임금위원회

- '14년 최저임금을 달러로 환산하면 4.93달러(1달러당 1,057원 기준)인데, 캐나다(10.0달러), 영국(10.5달러)의 절반수준이며 OECD 비교대상 9개국 중 최하위 수준임.
 - 노사정위원회의 임금보고서와 한국경총 분석에 따르면 '13년 우리나라의 연간 최저임금액은 구매력 평가기준으로 1만2,038달러로 OECD 25개 회원국 가운데 14위이며 호주, 프랑스, 영국, 일본, 미국이 한국보다 앞섰고 스페인, 터키, 멕시코가 한국보다 낮음.
- OECD 주요국들은 최근 최저임금 인상을 통해 소득분배 개선으로 내수경기 활성화에 적극적인 움직임을 보이고 있어 우리나라에 시사하는 바가 큼.
- 미국은 '13년 2월 오바마 대통령이 최저임금을 시간당 7.25달러(약 7800원)에서 '16년에 10.10달러(약 1만800원)로 인상할 것을 행정명령으로 내렸음.
 - 독일은 '15년부터 최저임금 제도를 새로 도입해 '15년부터 한화 11,700원에 해당하는 시급 8.5유로의 최저임금제를 시행하기로 의결하고 '17년 전국에서 시행하기로 함.
 - 일본은 '14년 10월 최저임금을 시간당 780엔(약 7,138원)으로 올렸고 아베 총리는 대기업을 상대로 임금인상을 지속적으로 요구하고 있음.
 - 폴 크루그먼(Paul Krugman) 교수는 최근 임금 인상이 소득 불평등을 완화시키고 중산층 형성에 도움을 줄 것이라고 평가했고, 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz) 교수도 최저임금이 높아지면 생산성 향상으로 이어진다고 입증했음.
 - 유럽의회는 '08년 각국 평균임금의 60%수준에서 최저임금을 설정하도록 각국 정부와 합의할 것을 유럽집행위원회에 촉구하는 결의안을 채택했음.

Ⅲ. 최저임금제의 문제점

1. 최저임금제도 본연의 목적달성 실패

○ 저임금 해소와 소득분배 개선이라는 목적달성 실패

- 최저임금은 소득분배율 및 물가상승률 등을 충분히 반영하지 못한 낮은 인상률로 저임금 해소 및 소득불평등 구조 개선에 실질적으로 기여하고 있지 못한 것이 현실임.
- 저임금 계층(임금노동자 중위임금의 2/3미만)은 전체 노동자 1,878만명 가운데 453만명이 저임금 노동자(정규직 63만명, 비정규직 389만명)로 대다수 저임금 노동자가 비정규직임.
- '15년 법정 최저임금 미만계층은 전체 근로자중 268만명으로 지속적인 증가추세에 있으며 시간제 근로자 가운데 26만명이 최저임금 미만계층에 해당함³⁾.

2. 최저임금 인상으로 인한 고용 감소는 지나친 우려

○ 한국경총 등 재계는 “경제상황을 무시한 최저임금 고율 인상은 우리 경제의 성장 잠재력과 일자리 창출에 막대한 부정적 영향을 끼치고 있다”며 “취약계층의 일자리를 심각하게 위협할 것”이라고 주장함.

- 그러나, ILO와 OECD는 “최저임금제도는 고용에 부정적인 영향을 미치지 않거나 있더라도 미미하며 일반적으로 저임금계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배구조 개선에 긍정적인 효과를 미친다”고 밝히고 있고, 국내에서도 최저임금제도가 고용에 긍정적인 효과를 가진다는 분석결과가 부정적인 영향을 미친다는 결과와 비슷하며, 각각의 연구결과가 상반되고 있어 뚜렷한 상관관계가 있다고 확정하기 어려움⁴⁾.

Ⅳ. 최저임금 인상⁵⁾을 위한 개선방안

□ 최저임금 인상이 저임금 해소와 소득 불평등 구조개선에 기여하고, 가계소득 증가 → 소비 증가 → 내수 활성화를 통한 성장으로 이뤄질 수 있도록 최저임금 현실화를 위한 단계적 인상계획의 수립과 영세중소기업, 자영업 등 소규모 사업장의 피해를 최소화하기 위한 세제 지원을 확대해야 함.

○ ‘최저임금법’을 개정하여 최저임금 수준을 “전체근로자 평균 평균임금의 100분의 50이상이 되어야 한다”고 명시하여 최저임금의 적정 수준을 명확화, 객관화해야 함⁶⁾.

- 현재 전체 근로자 평균임금의 32.7% 수준('14년 기준)의 최저임금을 50% 수준(최저임금 하한선)의 인상으로 경제성장률과 물가상승률, 소득분배개선치가 충분히 반영되도록 하여 노동자들의 소득개선, 저임금 해소가 될 수 있도록 법률 개정이 필요함.

3) ‘비정규직 규모와 실태’, 김유선, 2014.11, 한국노동사회연구소

4) 홍장표(2014)는 노동소득이 상승하면, 자본소득보다 노동소득의 소비성향이 월등히 높기 때문에 소비지출이 크게 증가하고 소비증가에 따른 설비가동을 증가가 유발하는 투자증가가 기업의 노동수요 증가를 유발하여 고용이 확대된다고 분석했음.(노동소득 1% 증가 시 고용 0.22~0.58% 증가)

5) 통계청('14.10)에 따르면 '14년 최저임금이 '13년에 비해 350원 인상되어 직접 수혜를 받은 근로자 수는 256만 5,000여명으로 최저임금법의 적용대상인 1인이상 근로자를 사용하는 모든 사업장, 즉 거의 모든 사업장 근로자의 14.5%에 달하는 것으로 나타나 최저임금 인상률에 따라 최저임금 수혜 대상자가 확대될 수 있음.

6) 뉴질랜드의 경우 최저임금수준이 전체근로자의 평균임금 50%를 상회하고 있음.

- 최저임금위원회내 공익위원의 중립성은 상당히 훼손되어 정부와 재계에 우호적인 최저임금 인상안을 제시하는 등의 부작용을 개선하기 위해서도 법률로 명시해야 함.
- **생활임금제도⁷⁾(공공부문 최저임금)를 도입·확산**하여 공공조달계약과의 연계를 통해 저임금 빈곤해소, 임금격차 해소를 위한 사회정책 수단으로 적극 활용해야 함.
 - 여야의 지자체를 포함하여 지방정부 직접고용 노동자뿐만 아니라 출연·출자기관, 지방정부로부터 위탁용역계약을 맺고 있는 법인이나 단체 종사 노동자까지 적용될 수 있도록 확대할 필요가 있음.
 - 공공부문에서 생활임금 제도화는 민간부문의 생활임금 적용기업 확대를 견인해 낼 뿐만 아니라 생계보장 수준으로의 최저임금 현실화와 같은 정책적 파급효과가 나타날 것임.
- **영세중소기업, 소규모 사업장의 최저임금 준수를 위한 지원을 확대**하여 기업의 인건비 부담증가로 인한 경영악화 등 피해를 최소화해야 함.
 - 영세중소기업, 소규모 사업장의 고용유지 및 고용창출을 전제로 한시적인 임금보전과 그리고 사회보험료의 확대 지원방안을 검토해야 함.
 - 경제민주화를 통한 골목상권 보호, 적정하도급 단가 보장 등과 함께 부가가치세법, 조세특례제한법, 소득세법 등 3법⁸⁾을 병행·추진하여 중소기업인 및 영세 자영업자의 부담을 경감해야 함.
 - 자영업의 경영악화로 인한 폐업시 전직교육서비스를 통해 사회적 일자리 등 임금 일자리 시장으로 진입할 수 있는 제도적 지원도 확대할 필요가 있음.
- **단시간 근로자와 사회서비스업 비정규직 노동자를 우선 적용**하는 방안을 검토해 볼수 있음.
 - 인상된 최저임금을 전산업에 적용하는 것이 어렵다면 단시간 근로 등 비정규직과 서비스직 등에서 최저임금 미만율이 높게 나타나므로 우선 적용하여 단계적으로 확대하는 방안도 고려해야 함.
- **24세이하 청년·청소년층에서 최저임금 미만율이 높으므로 편의점, 패스트푸드점, 커피전문점 등에서 일하는 근로청소년의 근로환경에 대한 적극적인 감시·감독과 함께 최저임금 위반사업장에 대한 처벌수준⁹⁾을 높여야 할 것임.**
 - 근로청소년과 고용주에 대한 최저임금 교육과 홍보를 확대하고 최저임금 준수를 높이기 위한 공익신고 제도를 도입하여 공익신고자를 보호하고 최저임금 위반에 대한 손해배상을 높이는 방안도 적극 고려해야 함.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

7) 새정치민주연합 소속 지자체장들이 추진하고 있는 생활임금은 물가수준을 반영하여 해당지역에서 빈곤수준을 뛰어넘어 일정수준 이상의 삶을 영위할 수 있는 임금으로 최저임금의 한계를 극복하여 실질적으로 노동자들이 인간다운 삶을 보장할 수 있게 하는 기초적인 적정소득을 의미하는 것으로 뉴질랜드는 생활임금 도입을 통해 최저임금이 인상된바 있음. '14년 기준으로 최저임금 대비 생활임금 수준은 성북구·노원구 31%, 부천시 7%, 광산구 10~12%, 수원시 18% 수준이며 서울시는 '15년 생활임금 수준은 최저임금의 19.8% 수준(6,687원)으로 확정했음.

8) 새정치민주연합에서는 의제매입세액 공제한도 폐지, 카드매출세액 우제 공제율 한도 상향, 중고품 거래 마진과세 도입, 간이과세자 납부면세점 기준 상향조정하는 부가가치세법, 소상공인 공제부금 한도 상향하는 조세특례제한법, 자영업자를 위한 의료비와 교육비를 세액 공제하는 소득세법 등 3법 개정을 준비하고 있음.

9) 새정치민주연합 한정애 의원이 2013년 사용자가 노동자에게 최저임금보다 적은 임금을 주면, 그 차액의 10배 범위에서 배상 책임을 지도록 하는 최저임금법 개정안이 발의되어 있음.