

[최저임금①] 최근 최저임금 실효성 논란과 보완대책

최환석, 강병익 (민주연구원 연구위원)

이 보고서는 최저임금제도와 관련되어 최근 대두된 두 가지 논쟁(소득 불평등 확대와 고용축소)에 대한 분석을 담고 있다. 먼저 지난달 통계청이 발표한 가계동향조사 결과 및 대통령의 최저임금 “90% 긍정” 발언의 근거가 된 청와대 기자회견 내용을 둘러싼 논란의 배경과 문제점을 살펴보았다. 금년 1/4분기 가계동향조사 결과 고소득 가구(5분위)의 근로소득은 증가한 반면, 저소득 가구(1,2분위)의 근로소득은 오히려 감소한 것으로 나타나 소득분배 불균형 심화 및 최저임금 인상의 실효성에 대한 문제가 제기되었다. 이에 대해 청와대 경제수석실은 가계동향조사의 원자료를 활용한 개인별 소득분석 결과에 근거하여 개별 근로자의 소득 상승을 언급하였는데, 이는 오히려 자료 분석의 적절성 여부라는 또 다른 문제를 불러일으키면서 소득 불평등 확대에 대한 논란을 가중시켰다. 한편 KDI는 헝가리 사례에 바탕하여 최저임금이 2020년까지 1만원으로 상승할 경우 약 14.4만명 규모의 고용감소가 발생할 수 있다는 보고서를 발표한 바 있다. 그러나 해당 보고서가 차용한 분석 방법과 결과 도출의 편의성에 대한 비판이 제기되면서 최저임금 인상에 따른 고용축소에 대한 논쟁 역시 부각되고 있다.

그러나 최저임금 인상이 소득 불평등이나 노동수요 등에 미치는 영향은 아직 명확하지 않으며, 특히 금년 1/4분기 지표만을 가지고 정책적 효과를 판단하는 것은 바람직하지 않다. 충분한 시간을 가지고 시장을 면밀히 모니터링하면서 장기적 정책 효과를 판단해야 한다. 최근의 논란은 오히려 최저임금 인상의 실효성을 어떻게 확보할 수 있느냐에 대한 고민을 할 수 있는 기회로 삼을 필요가 있다. 무엇보다 최저임금 인상에 따른 잠재적 부작용을 완화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해 영세 자영업자 및 미취업자 등 비임금 근로자와 임금 근로자 간의 불평등을 완화하고, 최저임금 인상으로 고용수요 하락이 상대적으로 크게 나타날 수 있는 일부 취약계층에 대한 다양한 정책적 지원책을 모색하는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

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

I. 최저임금 실효성 논란

□ 최근 소득 수준별 가구소득 차이가 더욱 확대된 것으로 나타나면서 최저임금 실효성에 대한 논란이 대두

○ 지난 달 24일 통계청이 발표한 가계동향조사 결과에 따르면 전체 가구의 평균소득 및 근로소득은 모두 증가한 것으로 나타남

- 금년 1분기 전체 가구의 평균소득은 전년동기대비 3.7% 증가한 476.3만원을 기록하면서 명목소득 기준 사상 최대치를 기록하였으며, 동기간 평균 근로소득 역시 6.1% 증가한 320.5만원을 기록

○ 그러나 소득 수준별로 살펴보면 고소득 가구의 소득은 상당폭 증가한 반면, 저소득 가구의 소득은 오히려 감소한 것으로 나타나 소득분배 불균형 및 최저임금 실효성에 대한 우려가 제기

- (월평균 명목소득 기준) 소득 5분위 가구(상위 20%)의 월평균 소득은 전년동기대비 9.3% 증가하였으나, 동기간 1분위 및 2분위 가구의 소득은 각각 8.0%, 4.0% 감소

- (근로소득 기준) 소득 5분위 가구의 근로소득 역시 전년동기대비 12.0% 증가한 반면, 동기간 1분위 및 2분위 가구의 근로소득은 각각 13.3%, 2.9% 감소

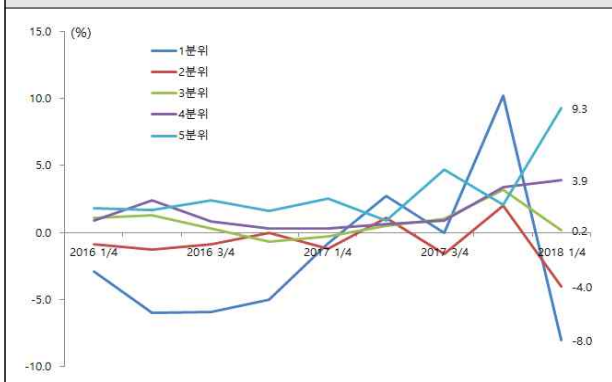
- 가구별 소득 수준 차이가 확대됨에 따라 균등화 처분가능소득* 5분위 배율이 2003년 이후 최대치인 5.95배를 기록하는 등 소득분배 불균형 및 최저임금 실효성에 대한 우려가 부각

* 균등화 처분가능소득: 균등화 시장소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 사전이적소득의 합)에 공적이전소득을 더하고 공적이전지출을 뺀 소득을 의미

○ 다만 가계동향조사는 개인별 근로소득이 아닌 가구별 소득에 근거한 자료이기 때문에 해당 자료로 최저임금의 실효성을 판단하기에는 다소 무리가 있음

- 임금은 개인 기준 개념인데 반해 가구 소득은 가구주와 배우자, 그리고 다른 가구원의 소득을 합친 가구의 개념이기 때문에 본 자료를 바탕으로 최저임금의 실효성이 제한적이라고 판단하는 것은 적절하지 않음

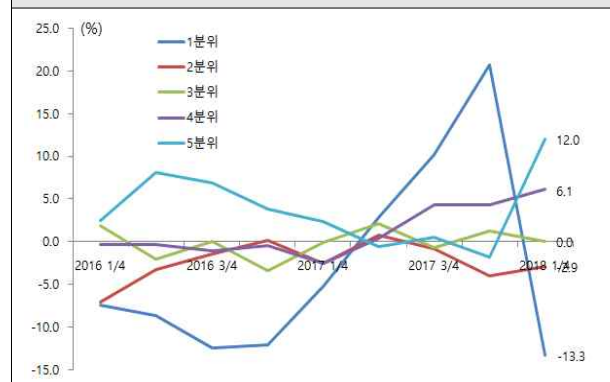
〈그림 1〉 소득 분위별 가구 평균소득 증가율 추이



자료: 통계청

주: 전년동기대비 증가율 기준

〈그림 2〉 소득 분위별 가구 근로소득 증가율 추이



자료: 통계청

주: 전년동기대비 증가율 기준

□ 이에 대해 청와대가 최저임금의 긍정적 효과를 추가적으로 강조함에 따라 해당 논란이 더욱 확대

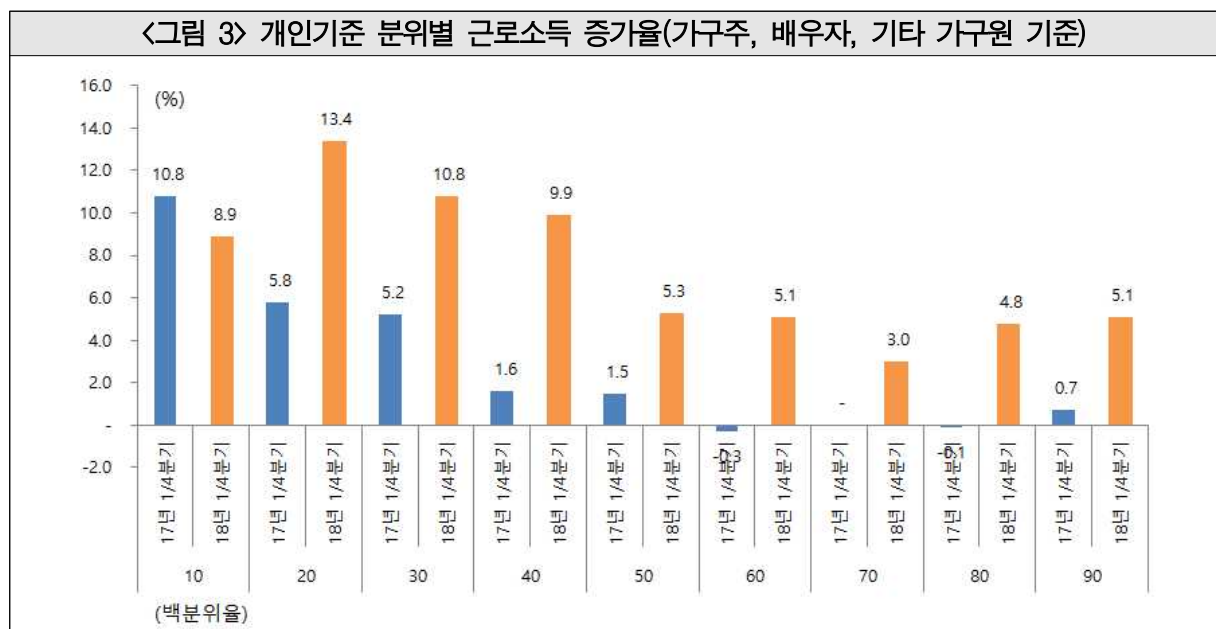
○ 청와대는 통계청 가계동향조사의 원자료(raw data)를 활용한 개인별 소득 분석 결과에 바탕하여 최저임금의 긍정적 효과가 90%라고 강조

- 개인별 소득을 분석*한 결과 소득 하위 10% 구간에서만 금년 1분기 증가율(8.9%)이 작년 1분기(10.8%) 보다 대비 낮게 나타났으며, 그 외의 다른 모든 구간에서는 증가율이 확대된 것으로 나타남에 따라 청와대는 최저임금의 긍정적 효과가 90%라고 언급

* 청와대는 가계동향조사의 가구 소득을 개인 소득으로 전환하는 방법으로 1) 가구주와 배우자 외에 기타 가구원의 소득을 1명의 소득으로 간주하는 방법과 2) 기타 가구원의 소득을 제외하고 가구주와 배우자의 소득만을 분석하는 방법을 각각 사용하였으며, 전반적인 추세는 유사하게 나타났다고 주장

○ 그러나 청와대 발표 이후 해당 통계 자료의 신뢰성에 대한 비판이 지속적으로 제기되면서 논란이 더욱 확대

- (분석 대상) 근로소득이 있는 임금 근로자만을 대상으로 하고 있기 때문에 전체 경제활동 인구의 약 25%(1,087.8만명)를 차지하는 자영업자, 무급가족종사자, 실업자 등의 소득이 반영되지 않았다는 한계점이 존재
- (분석 방법) 가구 단위를 기준으로 조사된 통계 결과를 개인 단위로 전환하는 과정에서 편의(bias)가 발생하여 신뢰성이 저하될 수 있다는 우려가 제기
- (결과 해석) 작년 기업 실적 개선으로 인한 특별급여 지급 등과 같이 근로소득 증가에 최저임금이 아닌 다른 요인이 더욱 큰 영향을 주었을 가능성 역시 배제할 수 없음



자료: 청와대 경제수석실

주: 전년동기대비 증가율 기준

□ 한편 최근 KDI는 큰 폭의 최저임금 상승이 지속될 경우 고용이 감소할 수 있다는 내용의 보고서를 발표하였으나, 이에 대한 반박과 재반박이 연이어 제기되면서 최저임금 인상 속도에 대한 논쟁이 지속

○ KDI는 해외 사례의 고용 탄력성*을 활용하여 국내 최저임금이 매년 15% 수준으로 인상 되면 2020년까지 최대 14.4만명 규모의 고용감소가 발생할 수 있다고 전망

* US Minimum Wage Study Commission (1981) 및 Harasztosi and Lindner (2017) 연구 내용에 근거하여 미국과 헝가리의 최저임금 인상에 대한 고용 탄력성을 각각 - 0.015, - 0.035로 계산하여 적용

- 인구 증가세 둔화, 제조업 구조조정 등을 감안한다면 올해 최저임금 상승으로 인한 임금 근로자의 감소효과는 크지 않은 것으로 추정
- 그러나 큰 폭의 최저임금 인상이 지속될 경우 최저임금 근로자 비중과 고용 탄력성이 증가하게 되고, 이로 인해 일자리안정자금 효과를 감안하지 않을 경우 2019년 9.6만명, 2020년 14.4만명 정도의 고용감소가 발생할 것으로 전망
- 그 외 최저임금이 지나치게 높은 수준으로 유지되면 서비스업 내 저임금 단순노동 일자리 감소, 근로자 지위 상승 욕구 약화, 정부지원 규모 급증 등과 같이 노동시장의 임금질서를 교란하는 부작용을 초래할 수 있다고 주장

○ 이후 KDI 보고서 내용에 대해 국제노동기구(ILO)의 이상현 박사가 공개적으로 반박하면서 최저임금 인상 속도에 대한 논쟁이 시작

- 고용 탄력성은 각 국가별 노동시장 구조 등에 따라 달라지기 때문에 미국과 헝가리의 추정치를 한국 사례에 단순 적용하여 고용감소 효과를 추정하는 것은 적절하지 않다고 지적
- 또한 각국의 선행연구들에서 고용 탄력성 추정치가 다양하게 제시되고 있음에도 불구하고 헝가리 사례만을 편의적으로 사용하였다는 문제점을 제기*

* 예를 들어 최저임금의 상대수준(임금 중위값 대비 최저임금 수준)이 한국과 유사한 영국(0.5)의 경우 고용 탄력성이 0으로 나타나 최저임금 인상에 따른 고용감소 효과가 발생하지 않았다는 연구결과를 제시

○ 그러나 KDI 김용성 부원장이 이상현 박사의 반박에 대해 재반박하면서 여전히 논쟁이 진행되고 있는 상황

- 전세계적으로 매년 10% 이상 최저임금을 인상한 국가가 많지 않기 때문에 2000~2004년 동안 최저임금을 60% 가까이 인상한 헝가리 사례가 가장 객관적 수치를 제공할 수 있다고 주장
- 또한 전체 고용 탄력성이 0에 가깝게 나오더라도 청년, 여성 등 최저임금 근로자가 많이 분포한 계층의 고용에는 영향이 발생할 수밖에 없으며, 급격한 최저임금 상승은 임금 질서 교란 현상을 초래할 가능성이 있다고 언급

II. 최저임금 보완대책

□ 최저임금 인상에 따른 경제적 영향은 충분한 시간을 가지고 그 효과를 판단해야 하며, 그동안 잠재적 부작용을 완화시키고 사회적 통합을 확대하기 위한 노력이 동반될 필요

- 최저임금 인상이 소득 불평등이나 노동수요 등에 미치는 영향은 아직 명확하지 않으며, 충분한 시간을 가지고 장기적 효과를 판단할 필요
 - 여러 선행연구 결과들이 여전히 혼합(mixed)되어 나타나고 있는 상황에서, 금년 1/4분기 지표만으로 정책적 효과를 재단하는 것은 바람직하지 않음
- 다만 자영업자나 일자리 취약계층 등 일부 계층에서 잠재적 어려움이 가중될 가능성이 존재하는 만큼 이러한 문제를 완화하고 사회적 통합을 확대시키기 위한 정책적 노력이 동반될 필요

□ (비임금 근로자와의 불평등 완화) 임금 근로자 간의 불평등 완화뿐만 아니라 자영업자 또는 미취업자(실업자)에 대한 고민과 지원책 마련이 보다 우선시될 필요

- 급격한 최저임금 인상은 자영업자를 포함한 비임금 근로자의 부담을 가중시키고, 전체 근로임금 구조에 영향을 미침으로써 미취업자 및 재취업 희망자의 노동시장 진입을 저해시키는 요인으로 작용할 수 있음
 - 금년 1/4분기 비경제활동인구 중 일할 능력은 있지만 병원 치료나 육아 등 구체적인 이유가 없이 그냥 쉬는 사람이 전년동기대비 10.7만명 늘어난 195.1만명을 기록하면서 미취업자 또는 재취업 희망자의 노동시장 진입 둔화에 대한 우려가 확대
- 구직활동수당 및 실업급여 확대 등을 통해 비임금 근로자에 대한 지원을 확대하는 동시에, 필요한 경우 최저임금의 구분 적용을 고민해볼 필요
 - 구직활동수당 및 실업급여 확대, 노동시장 진입을 체계적으로 지원하는 종합적인 취업 지원사업 추진 등을 통해 임금 근로자와 비임금 근로자/미취업자 간의 불평등 완화를 유도하고, 최저임금의 구분 적용 등을 통해 자영업자의 부담을 완화시키는 방안을 논의해볼 필요

최저임금 구분 적용 방안에 대한 최저임금 제도개선 TF 권고 내용

- 업종별 구분 적용 : 다수의견과 소수의견 제시
 - (다수의견) 현 시점에서 업종별 구분적용은 바람직하지 않음
 - (소수의견) 이미 법률에 근거규정이 있고 업종별 격차가 확대되는 상황에서 구분적용을 시행할 필요
 - 다만 법적으로는 구분적용 근거가 있으므로 업종별 구분적용을 위한 통계 인프라, 구분판단 기준 등에 대한 중장기 논의가 지속될 필요가 있다는 점에는 공감
- 지역별 구분적용은 불필요
- 청년에 대한 감액적용은 불필요, 고령자에 대한 감액적용은 불필요하다는 다수의견과 필요하다는 소수의견을 제시

□ (취약계층에 대한 지원 강화) 최저임금 상승에 따른 고용수요 하락이 상대적으로 크게 나타날 수 있는 일부 비숙련 노동층을 중심으로 지원책을 마련할 필요

○ 최저임금 근로자가 많이 분포한 청년, 노년층 등의 일부 단순노무 노동층에서는 급격한 최저임금 인상으로 고용수요가 감소할 가능성을 배제할 수 없음

- 통계청 경제활동인구 부가조사에 따르면 2016년 기준 19세 이하, 60세 이상의 최저임금 미만율이 각각 53.0%, 41.9%로 전체 평균(13.6%) 보다 3~4배 높게 나타났으며, 최저임금 상승으로 단순노무 비중이 높은 청년과 노년층이 큰 영향을 받을 수 있음을 시사

○ 근로장려세제(EITC)*와 자녀장려세제(CTC)**를 확대하고, 이를 위해 근로장려세제와 두루누리 사회보험 간의 연계를 검토할 필요

* 근로장려세제는 일정 소득내 근로빈곤층(차상위계층) 및 자영업자가구를 대상으로 소득수준에 따라 산정된 근로장려금을 세금환급의 형태로 지급하는 소득지원제도로서, 근로소득과 사업소득을 포함하여 근로유인 뿐만 아니라 실질소득 향상을 그 목적으로 함

** 자녀장려세제는 가구소득을 기준으로 자녀수에 따라 소득을 보존해주는 자녀양육비 지원제도

- 2014년부터 사업소득가구에 지원이 늘고 있고, 근로소득과 사업소득 가구 모두 홀별이 가구에 대한 수와 지원액이 가장 많았음; 이는 EITC가 근로연계성 뿐만 아니라, 현재 최저임금제도의 보완책으로 기능하고 있다는 점을 시사

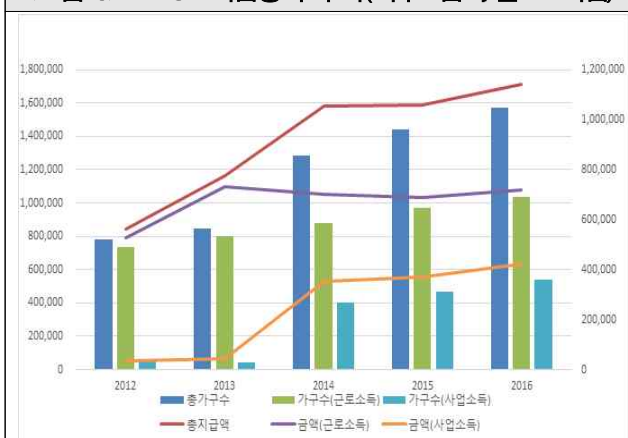
- 두 제도 모두 2015년 이후 동결된 자격기준(소득 및 재산)을 완화하고 지원액을 상향조정하고 30대 미만의 단독가구까지 포함하여 최저임금제도와 상호보완기능을 더욱 강화할 필요성이 제기됨

- 정부의 계획대로 일자리안정자금은 점진적으로 축소, EITC로 흡수

- EITC와 두루누리 사회보험*간 연계추진: 두 제도 모두 1차적 사회안전망 보완·강화의 목적을 두고 있으므로, 사회보험 강화와 소득보장의 연계를 위한 종합적인 검토 필요

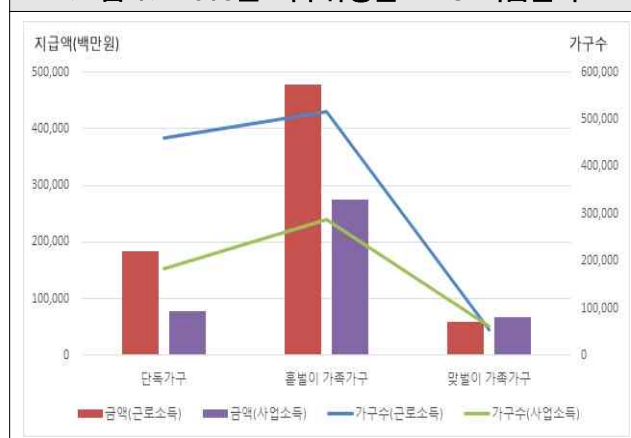
* 소규모 사업을 운영하는 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험·국민연금)의 일부를 국가에서 지원함으로써 사회보험 가입 부담을 덜어주고, 사회보험 사각지대를 해소하기 위한 사업

〈그림 6〉 EITC 지급증가 추이(가구·금액·근로·사업)



자료: 2017년 통계청 국세통계연보

〈그림 7〉 2016년 가구유형별 EITC 지급결과



자료: 2017년 통계청 국세통계연보

- 또한 사회적 경제 활성화 등을 통해 취약계층을 위한 디딤돌 일자리를 창출하는 방안을 마련할 필요
 - 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나인 협력성장·포용성장의 중요한 축으로 “사회적 경제를 활성화하여 좋은 일자리를 창출”을 제시한 바 있음
 - 사회적 경제 활성화는 일시적인 일자리가 아닌 지속가능한 일자리를 창출할 수 있고, 일자리 취약계층이 정규 고용시장 안으로 완만히 진입할 수 있는 디딤돌 역할을 제공할 수 있음
 - 이를 위해서는 현재 국회에 계류 중인 ‘사회적경제기본법’의 조속한 제정을 통해 민관 합동의 사회적 경제 생태계를 구축하여 지역 일자리 사업의 성과로 연계하는 방안을 마련할 필요