2018년 민주노총 정책연구원
연구보고서/정책보고서/이슈페이퍼

전국민주노동조합총연맹

<목 차>

1. 「최저임금 인상 효과 실증분석」 연구보고서 (김유선, 황선웅)

2. 「최저임금 산입범위 확대 임금삭감 효과 분석」 정책보고서 (이창근)

3. 「미국 최저임금 현황과 인상 효과」연구보고서 (이재훈)

4. 「작은사업장 노동자 조직화와 개별가입 운동」 연구보고서 (장진범)

5. 「미국 등 주요국 및 한국 경제의 장기불황과 새로운 위기 전망」 연구보고서 (박하순)

6. 「개악 최저임금법, 연봉 2,500만원 미만 저임금 노동자에게 미치는 영향」(이창근)

7. 「노동부 자료, ‘최저임금법 개정안 관련 주요내용’ 문제점」 (이창근)

8. 「평화・번영・통일시대의 개막과 노동자 자주통일운동의 과제」(김장호)

<2018년 민주노총 정책연구원 보고서 현황>

1. 「최저임금 인상 효과 실증분석」 연구

□ 개요

- 발표일 : 6.18.
- 집필진 : 김유선(한노사연 이사장), 황선웅(부경대 교수)
- 기획: 이창근 정책연구위원

□ 주요 내용

- 김유선(한국노동사회연구소 이사장)은 「최저임금 적정수준과 임금·고용효과 분석」이라는 제하(題下)의 보고서를 통해, △ 우리나라 최저임금 수준은 2016년 현재 OECD 회원국 중 중하위권을 벗어나지 못하고 있으며, △ 문재인 정부 국정과제대로 2020년 최저임금 1만 원이 달성되더라도, 최저임금은 전체 노동자 평균(통상)임금의 절반(50%)에도 못 미치는 수준이라는 점을 지적함. 또한 △ 지금까지 실증분석 결과로는 2018년 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않았다는 점을 강조함.
- 황선웅(부경대 교수)은 「최저임금 인상의 경제적 효과 분석」이라는 제하(題下)의 보고서를 통해, △ 국내 연구 중 처음으로 실시한 최저임금 고용효과에 대한 메타회귀분석(meta regression analysis)을 통해, 최저임금이 고용에 미치는 영향이 매우 작고 통계적으로 유의하지 않다는 점이 국내 선행 연구의 일반적 결론이라는 점을 강조하고, △ 2018년 4월까지 실제 자료를 이용한 실증 분석을 통해, 최저임금 인상이 고용에 미치는 유의한 효과는 없는 반면, 저임금 노동자 실질 임금 인상 효과는 매우 크다는 점을 밝혀냄. 이는 최저임금 인상이 불평등 해소를 위한 효과적 정책수단이 될 수 있음을 시사함.

2. 「최저임금 산입범위 확대 임금삭감 효과 분석」 정책 보고

□ 개요

- 발표 : 5.24.
- 집필 및 기획 : 이창근 정책연구위원

□ 주요 내용

- 산입범위 확대로 최대 임금삭감 효과는 51.3%로 나타나고, 2019년 최저임금이 15% 인상될 경우 최저임금 미만 노동자가 현행 산입범위 기준으로 96.8%에서 추가 임금인상

없이도 45%로 축소되는 것으로 나타나 최저임금 인상 효과가 무력화된다는 노동계의 주장이 사실로 확인됨.

- 보고서에 따르면, ‘산입범위 확대 후 인상률 논의’ 해야 한다는 민주당 홍영표 원내대표의 주장은 ‘앞에선 인상, 뒤에선 삭감’ 하는 조삼모사에 불과하고, ‘아랫 돌 빼서 윗돌 괴는’ 하나 마나한 최저임금 인상으로 만드는 친자본, 친재벌 입장에 불과하다는 것도 확인됨.
- 결론적으로 최저임금 산입범위 확대는 저임금 노동자의 임금을 실질적으로 그리고 제도적으로 삭감하는 것으로 문재인 정부의 공약인 최저임금 1만원 3년내 실현 공약을 백지화 하는 것이고, 문재인 정부의 경제정책 기조인 소득주도 성장에 명백히 역행하는 임금삭감 정책임도 드러남.

3. 「초기업단위 교섭 실태와 시사점」 연구

□ 개요

- 보고서 발간 : 12.27.
- 집필 : 이창근(정책연구위원), 이정희(한국노동연구원 연구위원), 허인(한노사연 객원연구위원)
- 기획 : 이창근 정책연구위원

□ 주요 내용

- 민주노총 소속 15개 조직의 초기업단위 교섭 실재를 소개하고 비교·분석함. 그동안 널리 알려진 금속노조와 보건의료노조 사례뿐 아니라 상대적으로 덜 주목받았던 건설 노동자, 학교비정규직 노동자, 하청노동자 등 저임금·불안정 노동자층의 초기업단위 교섭 사례까지 폭넓게 담음.
- 실태조사 결과 7가지 특징이 발견됨. 첫째, 기업별 교섭을 강제하는 현행 법·제도의 구조적 한계와 사용자들의 강한 저항력에도 불구하고, 다양한 부문에서 특히 저임금·불안정 노동자층을 중심으로 초기업단위 교섭이 활발하게 진행되고 있었음. 둘째, 임금에 대한 초기업단위 교섭의 규율 정도는 저임금·불안정 노동자층을 적용대상으로 한 사례들일수록 높았음. 셋째, 초기업단위 협약의 공식적인 적용범위는 대부분 조합원으로 명시돼 있지만, 실제로는 다양한 비공식적인 경로를 통해 비조합원까지 확대·적용되는 것으로 나타남. 넷째, 대부분의 사례에서 초기업단위 교섭구조가 형성된 배경에는 사용자 측의 필요 역시 중요한 역할을 하고 있었음. 다섯째, 행위적 측면에서 노동조합의 전략적 유연성은 초기업단위 교섭 성사와 유지에 매우 중요한 요인으로 작용한 것으로 나타남. 여섯째, 교섭 상대방으로서 사용자는 사용자단체, 사용자 교섭대표, 개별

적 참여 등 다양한 형태를 띠고 있었는데, 원청 대기업은 어느 유형에도 참여하지 않고 있었음. 일곱째, 초기업단위 교섭을 가로막는 가장 대표적인 제도적 걸림돌은 현행 교섭창구단일화 제도로 확인됨.

- 연구보고서는 초기업단위 교섭 활성화를 위해 3가지 우선 과제를 제안하고 있음. ■ 교섭 상대방으로서 사용자 연합 구성을 촉진시키기 위해, 사업주단체 '권한-책임' 연계를 위한 적극적 행정조치, 사용자단체 구성 및 원청 (공동) 교섭 의무 부과를 위한 법개정 ■ 초기업단위 교섭 활성화의 대표적 걸림돌인 교섭창구단일화제도 개선 및 특수고용 비정규직 노조 할 권리 보장 ■ 교섭 상대방·단위·의제·형식·실현 경로 등 각 유형별 상황을 고려한 행위자로서 노동조합의 전략적 유연성 등임.

4. 「미국 등 주요국 및 한국 경제의 장기불황과 새로운 위기 전망」 연구

□ 개요

- 발표 : 12.21.(연구원 내부 발표)
- 집필 : 박하순 연구위원

□ 경과

- 민주노총 운동의 객관적 조건으로서 세계경제 및 한국경제 상황을 일상적으로 조사연구하고 해석하고 전망해 오고 있음.
- 2015년 「미국경제 현황과 전망」 보고서 1차 제출, 2017년 「세계경제와 한국경제 장기불황 연구」 진행 및 중간보고서 발표 후 연말 최종보고서 완성했으나 발표하지 못함.
- 이를 근거로 2018년 「세계경제와 한국경제 장기불황 연구」를 확대발전시킴.
- 기존 내용에 최신 통계 업데이트 및 유수의 경제기관에서 발표한 1-2년 내 새로운 경제위기 전망에 따라 새로운 위기 가능성을 점검하는 내용을 추가하여 연구내용의 시의성을 제고함.
- 그리고 미국자본주의 이윤율추계를 보다 엄밀하게 진행하고 이윤율 추계의 방법론과 내용을 보론으로 추가함.

□ 내용

- 미국·일본·독일·한국경제의 장기 분석 및 경제의 구조적 위기(장기불황) 양상을 조사연구하고, 중국경제도 통계 허용 범위 내에서 장기간 조사 연구
- 미국 자본주의의 이윤율 추계를 통해 미국경제가 구조적 위기를 벗어나지 못하고 있음을 증명

- 이들 경제의 장기불황을 인구변수(공급변수로서 경제활동참가율과 취업자, 그리고 수요변수로서 총인구, 생산가능인구, 핵심생산가능인구)와 연관지어 분석함. 함
- 새로운 세계경제위기를 미국경제의 과잉생산 가능성을 통해 타진하고 전망해 보고, 이런 연구를 통해 민주노총 운동의 객관적 정세로서 경제적 조건을 규명함.

5. 「‘4차 산업혁명’ - 어떻게 볼 것인가」 연구

□ 개요
- 연구 완료 : 12.28.
- 집필 : 박하순 연구위원

□ 주요 내용
- 사회적으로 유행하고 있는 ‘4차 산업혁명’의 실체를 가능한 한 정확하게 규명해 보려는 시도
- ‘4차 산업혁명’의 요소, 응용분야를 정리하고 4차 산업혁명의 실체에 관한 학자들의 견해(긍정측과 부정측) 소개
- 4차 산업혁명과 관련된 기업들의 경영성과와 각국경제에서의 생산성 증가율 추이를 통해 4차 산업혁명의 성과가 존재하고 있는지 살펴봄.
- ‘4차 산업혁명’과 고용 문제에 대한 학자들의 논란을 정리하고, ‘4차 산업혁명’에 대한 대응을 간략하게 정리함.

6. 「작은사업장 노동자 조직화와 개별가입 운동」 연구보고서 (2017년 이월)

□ 개요
- 발표일: 4.25. 7.17.
- 집필 : 장진범 연구위원

□ 주요 내용
- 개별가입은 산별노조의 형식적 특성일 뿐만 아니라, 산별노조의 정신과 직결되는 사항. 하지만 현실의 산별노조운동이 제도화의 결정적 문턱을 넘지 못하면서, 개별가입을 통해 불안정노동자들의 노동기본권을 보장한다는 기획 역시 지체되고 있음.
- 이 연구는 개별가입이 지체되는 객관적·주관적 이유를 살피고, 불안정노동자들의 노조 효능감을 높이는 방식으로 기존 노조 활동의 관행을 개조하려는 국내외 사례를 ‘개별가입 운동’이라는 관점에서 분석하여 함의와 시사점을 도출.

- 2018년 제3차 및 제5차 민주노총 공단조직화 공동회의를 통해 관련 활동가들의 의견을 수렴한 결과, 조직화 사례 및 특히 초기업교섭 관련 사례를 보충할 필요가 제기되어, 2018년 정책연구원 연구과제인 조직화 사례 연구와 초기업교섭 연구, 교육원 사업인 조직가학교 논의 등을 반영하여 연말 마무리.

7. 「조직화 사례 연구」 보고서 (2019.2. 완료 예정)

□ 개요

- 발표 : 11.16.
- 집필 : 김태현(정책연구원) 김혜진(전국불안정노동철폐연대), 박종식(한국비정규노동센터), 이주환(한국노동사회연구소), 장진범(총연맹 정책연구원)
- 기획 : 김태현・장진범 정책연구위원

□ 주요 내용

- 조직화 성공 사례를 주요 영역별·유형별로 가급적 다양하게 선정하고, 성공의 사유와 근거를 체계적으로 정리하여 민주노총의 미조직·비정규직 조직화의 방향과 계급대표성 강화 방향 제시. 사례 선정 시 가맹·산하조직과 긴밀히 협의.
- 조직화 대상 선정에서부터 조직화 성공 후 일상 사업 확립을 통한 안정화에 이르는 조직화의 전 과정을 계기별로 구분하고, 각 계기를 구성하는 핵심 문제와 해법을 풍부하게 정리함으로써, 조직활동가들이 실전에서 활용할 수 있는 구체적 시사점을 정리. 이로써 조직가 매뉴얼의 구체적 근거 자료를 마련.
- 기존에 생산된 학계와 현장의 사례 연구들을 조직가 매뉴얼 근거 자료 마련이라는 관점에서 전반적으로 재구성·보완. 이와 함께 아직 본격적으로 연구되지 않은 최신의 조직화 성공 사례를 정리하여, 촛불항쟁 이후 변화된 지형에 대응하는 시사점을 도출.
- 지난 11월 16일 중간보고 내부워크숍을 진행하였고, 여러 의견과 문제제기를 반영하여 수정 작업 진행 중. 다만 여러 사정으로 애초 예정보다 연구 착수 시점이 4개월 가량 지체되었고, 촛불 이후 조직화의 진전으로 말미암아 조사대상 및 조사기간이 늘어나는 등의 이유로, 내실 있게 연구를 마무리하기 위해서는 1개월(보고서 편집 및 발간 등을 감안하면 1.5개월) 이상 연구를 연장하는 것이 불가피한 상황.

8. 「공공부문 무기계약직 임금체계 조사 및 대안」 연구(2019년 4월 이월)

□ 개요

- 집필 : 박용석(정책연구원장), 기타 외부 연구자

- 기획 : 박용석(정책연구원), 우문숙(총연맹), 공성식(공공운수노조), 나영명(보건의료노조), 권용희(민주일반연맹), 곽승용(서비스연맹)

□ 주요 내용

- 문재인정부 출범 이후 공공부문(행정기관, 공공기관, 교육기관) 무기계약직 표준임금체계에 대한 비판적 분석
- 공공부문 무기계약직의 전반적 임금 실태 및 정규직(공무원 포함)과의 비교 분석 조사
- 공공부문 임금결정원칙(생계비 보전, 정규직과의 차별 해소 등)에 근거한 대안적 임금원칙 및 모델 개발

9. 이슈페이퍼

□ 「개악 최저임금법, 연봉 2,500만원 미만 저임금 노동자에게 미치는 영향」

- 발표 : 5.24. 이창근(연구위원)
- 주요 내용 : 개악 최저임금법은 연봉 2500만 원 미만 저임금 노동자들에게 치명적인 영향을 미치는 것으로 드러나, 최저임금법 개악 과정에서 명분으로 삼은 '저임금 노동자 보호'는 아무런 실체적 근거도 없는 거짓임이 드러남. 연봉 2,500만 원 미만 저임금 노동자 10명 중 3명은 새롭게 포함된 「상여금 25% 초과분」과 「복리후생수당 7% 초과분」을 수령하고 있어서, 개악 최저임금법에 따라 불이익을 받을 것으로 드러남. 2019년 최저임금 15% 인상을 가정했을 때, 연봉 2,500만 원 미만 저임금 노동자 10명 중 1명은 추가적인 임금인상 없이 개악된 산입범위만으로도 내년 최저임금 이상 노동자가 됨. 이들의 내년 임금은 동결될 수 있음. 연봉 2,500만 원 미만 저임금 노동자 임금인상 삭감률은 20%에 달함. 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정하면, 연봉 2,500만 원 미만 복리후생 수당 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준 임금 인상률에 비해 절반이 훨씬 넘는 5.7%p나 대폭 떨어진 3.0%로 하락함. 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정하면, 연봉 2,500만 원 미만 상여금 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준 인상률에 비해 거의 99%p나 하락해 0.9%로 떨어짐. 실제 임금 인상율이 제로가 됨. 비록 「상여금 25% 초과분」을 받는 노동자 비율이 「복리후생수당 7% 초과분」을 받는 노동자 비율에 비해 낮은 것은 사실이나, 당사자에게 미치는 영향은 매우 치명적임.

□ 「노동부 자료, '최저임금법 개정안 관련 주요내용' 문제점」

- 발표 : 5.30. 이창근(정책연구위원)

- 주요 내용 : 산입범위 확대로 영향 받는 노동자 수는 1-4인 영세사업체 노동자가 32% 차지. 영세사업체 저임금 노동자가 더 많은 영향 받는 것으로 드러남. 연소득 2,500만 원 이하 노동자 중 산입범위 확대에 따라 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자'의 숫자가 최대 21만 6천 명이라는 노동부 주장은 2016년 자료를 근거로 한 과소 추정된 수치임. '21만 6천 명'에는 '① 산입범위 확대에 따라 최저임금법 위반을 면하기 위한 추가적인 임금 인상을 아예 기대할 수 없는 노동자'만을 계산했을 뿐, '② 사용자가 최저임금을 맞춰주기 위해 의무적으로 인상해야 할 금액이 줄어드는 노동자'를 고려하지 않음. 민주노총 자체 실태조사에 따르면 연봉 2,500만 원 이하 노동자로 최저임금 영향을 받는 노동자 중 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자' 비중은 35%에 달했음.

□ 「미국 최저임금 현황과 인상 효과」

- 발표 : 7.17. 이재훈(객원연구위원)

- 주요 내용 : 미 연방 최저임금을 초과하는 주의 최저임금 인상 효과분석에 의하면 임금 격차해소 및 소득분배 개선 효과가 뚜렷하며, 고용에 미치는 부정적 영향이 없고 오히려 고용이 증가하는 추세가 확인됨. 또한 미국 전체에서 노동조합 조직률이 지속적으로 하락하는 추세에도 불구하고 최저임금 인상투쟁을 통해 비정규직, 저임금 노동자들의 노조가입이 꾸준히 증가하는 점도 확인됨.

□ 「평화・번영・통일시대의 개막과 노동자 자주통일운동의 과제」

- 발표 : 10.19. 김장호(객원연구위원)

- 주요 내용 : 4.27 판문점 선언은 6.15공동선언과 10.4선언의 계승본이자 종합판이며, 선언보다는 실천적 이행의지를 강조하고 있음. 9월 평양공동선언은 4.27판문점 선언을 이행하기 위한 제반 영역에서의 실천적 선언임. 평화·번영·통일의 한반도 시대는 불가역성, 파격과 대담, 빠른 속도를 특징으로 하며, 반대세력의 저항을 무력화하며 전진하고 있음.

연구보고서	2018-01

최저임금 인상효과 실증분석

<목 차>

1. 요약 ····· 1

2. 최저임금 적정수준과 임금·고용효과 분석(김유선) ····· 10

3. 최저임금 인상의 경제적 효과 분석(황선웅) ····· 44

2018. 6. 19.

전국민주노동조합총연맹

<요 약>

1. 최저임금 적정수준과 임금·고용효과 분석, 김유선

<최저임금 적정수준>

○ 한국 정부가 OECD에 보고한 2016년 최저임금 비율은 평균값 기준으로 39.7%(16위), 중위값 기준으로 50.4%(13위)다. 이것은 '고용형태별 근로실태조사'에서 '1인 이상 사업체 풀타임(비정규직 포함) 정액급여' 기준으로 최저임금 비율을 계산한 결과다. 통계 자료와 기준을 달리 하면 평균값 기준으로 29.1~37.4%(20~26위), 중위값 기준으로 42.0~47.1%(17~21위)로, 그 비율과 순위가 낮아진다(<표1> 참조).

<표1> 2016년 통계 자료와 기준에 따른 최저임금 비율(순위) 차이

		사업체노동력조사		고용형태별근로실태조사			
		5인이상 상용직		1인이상 풀타임		5인이상 풀타임	
		정액급여	통상임금	정액급여	통상임금	정액급여	통상임금
최저임금 비율(%)	평균값대비	34.9	29.1	**40.0**	34.9	37.4	32.0
	중위값대비			**50.7**	47.1	46.8	42.0
순위	평균값대비	21	26	**16**	21	20	24
	중위값대비			**13**	17	17	21

○ 2020년 최저임금 1만원이 달성되면 평균임금 대비 최저임금 비율은 얼마가 될까? 사업체 노동력조사에서 5인 이상 사업체 상용직을 기준으로 하면 통상임금 평균값의 40.0%다. 고용형태별 근로실태조사에서 1인 이상 사업체 풀타임을 기준으로 하면 48.2%, 5인 이상 사업체 풀타임을 기준으로 하면 44.3%다.

<표2> 평균임금 대비 최저임금 비율 추정치

구분		연도	시간당 임금(원)			최저임금 비율(%)	
			최저임금	정액급여	통상임금	정액급여 대비	통상임금 대비
사업체 노동력조사	5인 이상 상용직	2017년	6,470	18,201	21,577	35.5	30.0
		2018년	7,530	19,111	22,656	39.4	33.2
		2020년	10,000	21,069	24,978	47.5	**40.0**
고용형태별 근로실태조사	1인 이상 풀타임	2017년	6,470	15,792	17,934	41.0	36.1
		2018년	7,530	16,581	18,831	45.4	40.0
		2020년	10,000	18,281	20,761	54.7	**48.2**
	5인 이상 풀타임	2017년	6,470	16,816	19,490	38.5	33.2
		2018년	7,530	17,657	20,464	42.6	36.8
		2020년	10,000	19,467	22,562	51.4	**44.3**

주: 매년 임금인상률 5% 가정. 통상임금=정액급여+특별급여

<임금・고용효과>

○ 영미권을 중심으로 경제학자들 사이에는 오랫동안 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논쟁이 계속되어 왔다. 최근에는 '최저임금의 부정적 고용효과가 발견되지 않는다.'는 실증분석 결과가 대세를 이루고 있다.

○ 2018년 최저임금 인상액(율)이 1,060원(16.4%)으로 예년에 비해 높게 인상되자, 최저임금의 부정적 고용효과를 우려하는 목소리가 높았다. 그러나 지금까지 실증분석 결과로는 2018년 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않는다.

○ 2018년 최저임금 수혜자는 552만 명(27.7%)이고, 수혜자 1인당 월평균 임금인상액(율)은 10만 8천원(10.6%)으로 추정된다. 최저임금 수혜자들의 연간 임금인상액 합계는 최대 7조 2천억 원(월 6천억 원)으로, 전체 노동자 임금총액의 1%가 안 된다. 최저임금 인상만으로 소득주도 성장정책은 불가능하며, 재정지출 확대와 소득재분배, 초기업 수준 단체교섭 정책이 병행되어야 한다.

○ 2017년 자영업자 568만 명 가운데 고용원이 없는 자영업자는 407만 명이고, 고용원이 있는 자영업자는 161만 명이다. 최저임금이 인상되더라도 고용원이 없는 자영업자는 부담이 늘지 않는다. 고용원이 있는 자영업자(161만 명)의 부담이 늘 뿐이다. 하지만 이는 골목상권 보호, 적정 하도급 단가 보장, 카드 수수료 인하, 건물 임대료 규제 등 경제민주화 조치를 통해 해결해야 한다.

2. 최저임금 인상의 경제적 효과 분석, 황선웅

○ 이 글은 최저임금 인상의 경제적 효과에 대해 다음과 같은 실증분석 결과를 제시한다.

○ 첫째, 국내 기존 연구 결과를 종합적으로 보면 최저임금 인상이 고용에 부정적 영향을 미치지 않는다는 결과가 압도적으로 많다. 국내 16개 선행 연구의 303개 추정값 중에서 유의한 부정적 효과를 보고한 경우는 1/4에 불과하며 통계적으로 유의하지 않거나 긍정적 영향을 미친다고 보고한 경우는 3/4에 달한다. 이 글은 국내 연구 중 처음으로 최저임금의 고용효과에 대한 메타회귀분석(meta regression analysis)을 수행해 최저임금이 고용에 미치는 영향이 매우 작고 통계적으로 유의하지 않다는 점과 부정적 효과를 보고한 추정 결과들의 정확성이 체계적으로 낮다는 점, 즉 국내 기존 연구 결과에 음(-)의 출판편향(negative publication bias)이 존재한다는 점을 밝힌다.

○ 둘째, 2018년의 최저임금 인상도 현재까지는 고용에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 추정되었다. 이 주제에 대한 사회적 관심이 매우 높음에도 불구하고 2018년 실제 자료를 이용한 분석은 현재까지 한국노동연구원 홍민기(2018)와 이 글의 분석밖에 없다. 다른 연구는 2017년까지의 자료에 기초한 추정 결과나 해외 사례에 대한 추정 결과를 이용해 2018년 국내 고용에 미칠 영향을 간접적으로 예상했다.

- 홍민기(2018)의 분석과 마찬가지로 이 글도 최저임금 영향률이 높은 집단(처치집단)과 낮은 집단(통제집단)의 고용 변화를 비교하는 이중차이법(difference-in-differences)을 이용하고 집단별 시간 추세와 집단 간 공통 요인(common factor)의 효과를 통제한다. 인구구조변화 효과를 통제하기 위해 고용량 변화가 아닌 고용률 변화를 분석한다는 점, 2002년 1월 이후 장기시계열 자료를 이용하면서 가장 최근 자료인 2018년 5월까지의 자료도 분석한다는 점, 산업이 아닌 성·연령·학력을 기준으로 처치집단과 통제집단을 정의한다는 점, 최저임금 인상이 각 집단에 미치는 영향이 서로 다를 수 있음을 고려한다는 점, 고용과 노동시간에 미치는 효과 뿐 아니라 신규취업률, 비자발적 이직률, 자발적 이직률에 미치는 효과도 분석한다는 점은 홍민기(2018)의 연구와 다른 점이다.

- 고용률과 노동시간에 대한 이 글의 분석 결과는, 분석 모형과 자료의 차이에도 불구하고,

홍민기(2018)의 결론과 매우 유사하다. 2018년 최저임금 인상은 현재까지 집단별 고용률에 유의한 영향을 미치지 않았다. 지난 해 말 사전조정이 이루어졌다는 증거도 발견되지 않는다. 노동시간은 지난해 10월부터 올해 2월까지 일시적으로 감소한 후 3월 이후에는 본래 추세 수준으로 회복되었다. 올해 들어 고용증가 속도가 둔화되고 있는 주된 이유는 최저임금 인상 효과보다 인구구조변화의 영향이 큰 것으로 보인다. 최저임금 인상이 저임금 노동자 신규취업률과 이직률에 미친 영향도 대부분 통계적으로 유의하지 않았다.

○ 셋째, 2001년-2017년 연도별 자료를 이용한 분석 결과에 의하면 최저임금 인상이 고용에 미치는 효과는 매우 작고 통계적으로 유의하지 않은 반면 저임금 노동자 실질임금 인상 효과는 매우 크고 통계적으로 유의했다. 이는 최저임금 인상 정책이 저임금 노동자 총소득을 증대시키고 불평등 문제를 완화하는 데 상당한 도움이 될 수 있음을 의미한다.

○ 넷째, 최근 여러 이론적, 실증적 연구 결과는 불평등 개선이 내수확대, 혁신활동과 인적자본축적 촉진, 기회불평등 완화, 사회통합성 제고 등의 경로를 통해 성장에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 강조한다. 최저임금 인상 정책도 이러한 목적의 제도 개혁, 경제 체질 개선을 위한 다양한 정책 수단 중 하나로 이해할 필요가 있다. 최저임금 인상만으로는 저임금·불평등 문제의 구조적 원인 해결이 불가능하며 더욱 보편적이고 적극적인 거시경제 정책, 재정정책, 노동, 복지, 산업 정책이 수반되어야 한다. 불평등 개선이 성장에 미치는 긍정적 효과는 상당한 시차를 두고 발생할 가능성이 높다. 단기적 지표에 지나치게 민감하게 반응하는 것은 바람직하지 않다. 단기적 개혁 부담을 완화하고 최저임금 인상의 긍정적 효과를 강화하기 위한 보완책이 반드시 병행되어야 한다.

1. 메타분석 결과 설명

○ 한국 16개 연구, 303개 편상관계수 분석
- 한국의 경우 탄력성 추정 결과가 적어 편상관계수를 이용
- 외국의 선행 연구들도 유사한 접근법 이용

○ 총 303개 추정값 중 유의한 부정적 효과를 보고한 경우는 27.4%
- 5% 유의수준 기준

○ 유의하지 않은 결과는 61.7%, 유의한 긍정적 효과는 10.9%

○ 편상관계수 메타회귀모형의 평균 추정값은 0.0057%이며 표준오차는 0.0038

○ 음(-)의 출판편향(negative publication bias)은 5% 수준에서 유의

- 고용에 부정적 영향을 미친다는 결과들의 정확성이 낮음을 의미

○ 이 결과는 분석방법과 연구 특성, 대상자 특성 등을 통제해도 동일한 결과

- 아래의 <표 1> 참고

○ 결국, 국내에서 그동안 발표된 모든 기존 연구를 종합적으로 보면 최저임금이 고용에 미치는 영향이 유의하지 않다는 결과가 우세함

<표 1> 최저임금의 고용효과: 통제변수 포함

	통합횡단면			임의효과		
	회귀계수	표준오차	p값	회귀계수	표준오차	p값
고용효과(β_0)	**0.398**	**0.222**	**0.074**	**0.398**	**0.101**	**0.000**
출판편향(β_1)	**-0.688**	**0.264**	**0.010**	**-0.688**	**0.322**	**0.033**
적용연도	0.000	0.006	0.978	0.000	0.008	0.984
정성종속변수	0.381	0.076	0.000	0.381	0.057	0.000
최저임금비율	0.103	0.041	0.011	0.103	0.084	0.218
더미변수	0.080	0.041	0.055	0.080	0.087	0.358
개별단위	-0.322	11.234	0.977	-0.322	15.232	0.983
집단단위	0.058	11.193	0.996	0.058	15.245	0.997
패널모형	-0.238	0.076	0.002	-0.238	0.063	0.000
표준오차수정	-0.026	0.043	0.549	-0.026	0.043	0.545
실험방법	0.028	0.006	0.000	0.028	0.010	0.004
여성	0.003	0.001	0.031	0.003	0.002	0.090
청년	-0.034	0.019	0.066	-0.034	0.023	0.137
노인	0.032	0.014	0.025	0.032	0.021	0.134
영세기업	-0.001	0.009	0.934	-0.001	0.006	0.893
빈곤층	-0.009	0.012	0.485	-0.009	0.013	0.507
학술지출판	-1.478	0.440	0.001	-1.478	0.858	0.085

2. 2018년 5월까지의 고용률과 노동시간에 미친 영향

<표 2> 2018년 최저임금 인상이 임금노동자 고용률에 미친 영향

	(1) FE2		(2) FE2LT		(3) CCEP	(4) CCEMG
2001년-2017년 8월	-0.142	***	-0.061	**	-0.042	0.065
	(0.038)		(0.024)		(0.046)	(0.049)
2017년 9월	-0.114	**	-0.009		-0.035	-0.109
	(0.047)		(0.025)		(0.053)	(0.088)
10월	-0.123	**	-0.020		-0.039	-0.118
	(0.048)		(0.025)		(0.056)	(0.099)
11월	-0.122	**	-0.016		-0.036	-0.112
	(0.052)		(0.027)		(0.060)	(0.086)
12월	-0.107	**	0.001		-0.031	-0.122
	(0.050)		(0.026)		(0.073)	(0.102)
2018년 1월	-0.109	***	-0.011		-0.042	-0.045
	(0.039)		(0.021)		(0.076)	(0.040)
2월	-0.127	***	-0.030		-0.060	-0.031
	(0.044)		(0.026)		(0.044)	(0.044)
3월	-0.110	**	-0.019		-0.061	0.001
	(0.048)		(0.030)		(0.041)	(0.058)
4월	-0.115	**	-0.024		-0.054	-0.019
	(0.050)		(0.031)		(0.036)	(0.067)
5월	-0.109	**	-0.016		-0.043	-0.015
	(0.048)		(0.029)		(0.037)	(0.069)
관측값	14,685		14,685		14,685	14,685
공통상관효과					Y	Y
집단FE	Y		Y		Y	Y
시간FE	Y		Y		Y	Y
집단별 시간추세			Y		Y	Y

- 괄호 안은 강건한 표준오차임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의
- 영향률 1%p 상승이 고용률을 몇 %p 증감시켰는지를 보여줌

<분석결과 설명>

○ 이정민/황승진(2016) 같이 집단 및 시간 고정효과만 통제한 FE2 모형을 이용하면 최저임금 인상이 고용에 크고 유의한 부정적 영향을 미친 것으로 추정됨

- 2017년 이전: 최저임금 영향률 1%p 상승 시 고용률 0.142%p 감소

- 2018년: 최저임금 영향률 1%p 상승 시 고용률 0.109~0.127%p 감소
- 이상의 결과 모두 1% 수준에서 유의

❍ 하지만, 집단별 고용률 시간추세 효과를 통제한 FE2LT 모형에서는 2017년 이전 최저임금 인상의 부정적 고용효과만 유의하고 2018년 고용에 미친 효과는 통계적으로 유의하지 않음
- 회귀계수 크기 역시 대폭 감소
- 2017년 이전: -0.142 → -0.061 (5% 수준 유의)
- 2018년: -0.109 ~ -0.127 → -0.011 ~ -0.030 (10% 수준에서도 비유의)

❍ 더욱이, Pesaran(2006)의 방법에 따라 경기 등 공통상관요인의 효과도 추가적으로 통제하면서 a) 집단별 회귀계수가 동일하다고 가정하는 CCEP 모형과 b) 집단별 회귀계수가 상이하다고 가정하는 CCEMG 모형의 경우에는 모든 계수가 통계적으로 유의하지 않음
- 이 경우에도 계수 추정값 대폭 감소

❍ 결국, 이상의 결과는 최저임금 인상이 고용에 미친 효과가 2017년 이전과 2018년 모두 매우 작고 통계적으로 유의하지 않음을 의미

〈표 3〉 2018년 최저임금 인상이 임금노동자 노동시간에 미친 영향

	(1) FE2		(2) FE2LT	(3) CCEP	(4) CCEMG	
2001년-2017년 8월	-0.182 (0.063)	***	-0.068 (0.042)	-0.077 (0.065)	0.043 (0.055)	
2017년 9월	-0.347 (0.089)	***	-0.069 (0.054)	-0.064 (0.062)	-0.065 (0.065)	
10월	-0.320 (0.077)	***	-0.045 (0.045)	-0.058 (0.068)	-0.141 (0.078)	*
11월	-0.275 (0.057)	***	0.020 (0.039)	-0.025 (0.086)	-0.175 (0.079)	**
12월	-0.270 (0.073)	***	0.026 (0.048)	-0.024 (0.076)	-0.227 (0.112)	**
2018년 1월	-0.200 (0.072)	***	0.064 (0.045)	-0.020 (0.121)	-0.111 (0.045)	**
2월	-0.265 (0.088)	***	0.000 (0.057)	-0.041 (0.068)	-0.089 (0.045)	**
3월	-0.387 (0.106)	***	-0.124 (0.076)	-0.089 (0.086)	-0.018 (0.049)	

4월	-0.383 ***	-0.119	-0.089 *	-0.015
	(0.105)	(0.073)	(0.054)	(0.046)
5월	-0.416 **	-0.157 **	-0.107	0.019
	(0.106)	(0.071)	(0.072)	(0.048)
관측값	14,684	14,684	14,684	14,684
공통상관효과			Y	Y
집단FE	Y	Y	Y	Y
시간FE	Y	Y	Y	Y
집단별 시간추세		Y	Y	Y

- 영향률 1%p 상승이 노동시간을 몇 %p 증감시켰는지를 보여줌

<분석결과 설명>

❍ 노동시간은 집단 및 시간 고정효과 모형(FE2) 뿐 아니라 집단별 시간추세(FE2LT)와 공통상관요인(CCEP, CCEMG)의 효과를 통제한 모형에서도 최저임금 인상에 따른 부분적 감소 효과가 확인됨

❍ 본 연구의 기준모형인 공통상관요인 및 집단별 이질적 반응 모형(CCEMG)에 의하면 2017.10월부터 2018.2월 사이에 일시적으로 감소한 후 본래 수준과 통계적으로 다르지 않은 수준으로 회복됨

최저임금 적정수준[1)]

김유선(한국노동사회연구소 이사장)

1. 머리말

임금불평등이 심화되고 저임금계층이 양산되면서, 과거 어느 때보다 최저임금에 대한 관심이 높아지고 있다. 2012년 12월 대통령 선거 때는 박근혜 후보가 '경제성장률+물가상승률+소득분배조정분'을 기준으로 최저임금을 인상하겠다고 공약했고, 근로감독 강화와 징벌적 배상제도 도입을 약속했다. 문재인 후보는 '최저임금을 평균임금의 50% 이상으로 끌어올리겠다.'고 공약했다. 2012년 5월 30일 문재인 의원이 대표 발의한 최저임금법 일부개정 법률안은 '2017년 적용 최저임금이 전체 근로자 평균임금의 50% 이상이 될 수 있도록 단계적 인상을 추진하고, 전체 근로자 평균임금의 50%에 도달하기까지는 물가상승률과 경제성장률 합산의 3년 평균치를 하회할 수 없다'라 하고 있다.

2017년 5월 대통령 선거 때는 주요 정당의 다섯 후보 모두 최저임금 1만원을 공약했다. 문재인(민주당), 심상정(정의당), 유승민(바른정당) 후보는 2020년까지 1만원을 공약했고, 안철수(국민의당), 홍준표(자유한국당) 후보는 2022년까지 1만원을 공약한 점만 차이가 날 뿐이다. 최저임금 1만원은 일종의 사회적 합의라 할 수 있다.

2020년까지 최저임금 1만원을 끌어 올리려면 매년 최저임금을 15.6% 또는 1,180원씩 인상해야 한다. 2017년 7월 15일 최저임금위원회는 2018년 최저임금으로 7,530원을 의결했다.[2)] 이에 따라 2018년 1월 1일부터 최저임금은 6,470원에서 7,530원으로 1,060원(16.4%) 인상되었다. 2018년 최저임금 7,530원은 공약을 성실하게 이행하기 위한 첫 걸음이라 할 수 있다.

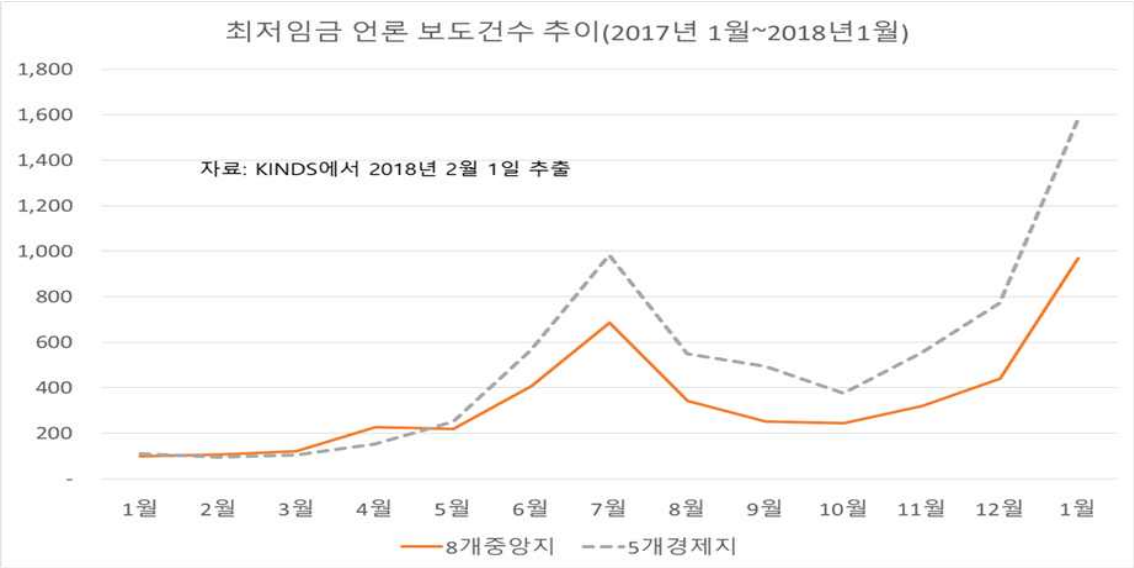
그러나 2018년 최저임금이 결정되자 그동안 최저임금에 별다른 관심을 보이지 않던 경제지 등 보수언론이 최저임금에 부정적인 기사를 쏟아내기 시작했다. 5개 경제지가 쏟아낸 최저임금 기사는 2017년 7월 983건으로 최고치를 기록한데 이어, 2018년 1월에는 1,579건으로 최고치를 갱신했다. 특히 서울경제신문은 1년 동안 최저임금 기사를 1,817건 쏟아냈는데, 2018년 1월 한 달 동안 551건의 기사를 내보냈다(김유선 2018, <그림1> 참조).

---

1) 김유선(2014), "최저임금 결정기준", KLSI 이슈페이퍼 2014-14를 업데이트하면서 수정·보완한 글입니다.

2) 최저임금위원회에서 노동자 쪽 최종안은 7,530원이고 사용자 쪽 최종안은 7,300원이었다. 최저임금위원회는 표결 끝에 15:12로 2018년 최저임금을 7,530원으로 의결했다.

<그림1> 최저임금 언론 보도건수 추이(2017.1~2018.1, 단위:건)



이들 경제지를 비롯해서 보수 언론은 '최저임금 인상이 고용에 부정적 영향을 미친다.'는 등의 부정적 기사를 쏟아냈다. 마치 고용사정 악화가 최저임금 인상에서 비롯되기라도 한 양, 몇몇 사례를 앞세워 '최저임금 때리기'를 반복했다. 과연 그럴까? 최저임금의 고용효과와 임금효과는 별도의 과제로 넘기고, 여기서는 2018년 최저임금 7,530원이나 2020년 최저임금 1만원이 적정수준인지, 과도한 수준인지 살펴본다.

제2절에서는 지난 30년 동안 한국에서 최저임금 추이를 살펴보고, 제3절에서는 OECD 자료를 사용해서 최저임금 수준을 국제 비교한다. 제4절에서는 한국에서 최저임금의 적정수준과 기준을 살펴본다.

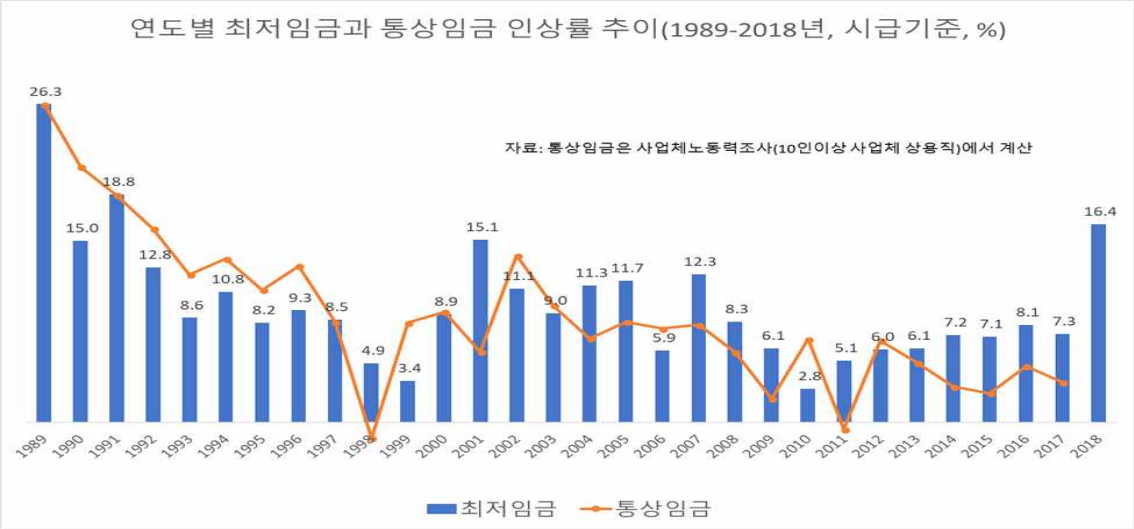
2. 한국의 최저임금 추이

가. 최저임금 인상률

한국에서 최저임금이 도입된 것은 1988년부터다. 지난 30년 동안(1989~2017년) 연평균 최저임금 인상률은 시급 기준으로 9.5%(월환산액 기준 9.0%)다. 같은 기간 10인 이상 사업체 상용직의 통상임금 인상률은 시간당 임금 기준으로 8.8%(월 8.1%)였다. '경제성장률+물가상승률'은 9.0%, '경제성장률+물가상승률-취업자증가율'은 7.4%였다(<부표1> 참조).

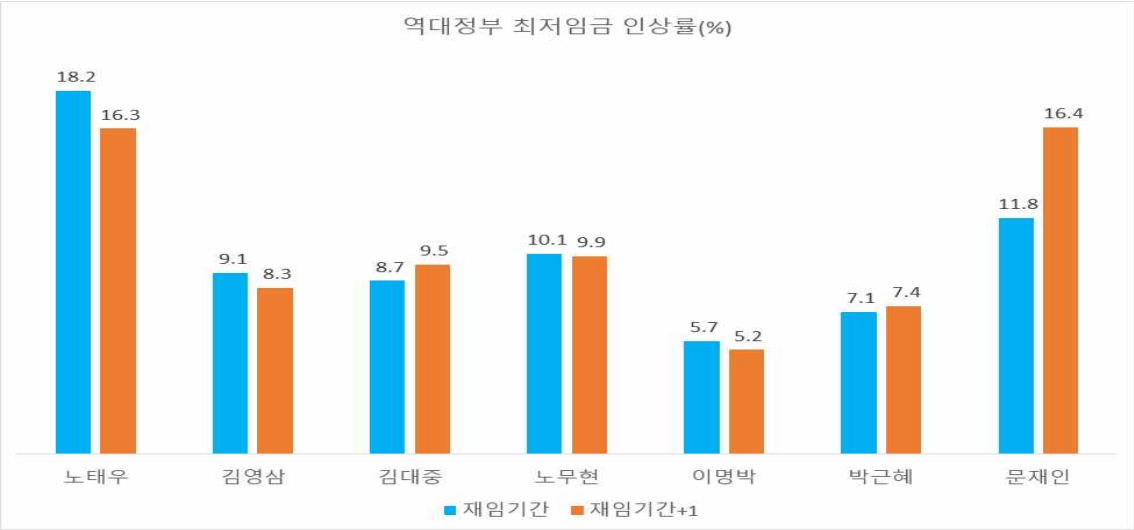
최저임금이 저임금 일소, 임금격차 해소, 분배구조 개선 등 본연의 역할을 다 하려면, 최저임금 인상률이 일반 노동자들의 임금인상률보다 높아야 한다. 하지만 지난 30년 동안 최저임금 인상률은 일반 노동자들의 임금인상률이나 경제성장률을 조금 상회하는 수준에서 이루어졌다. 특히 외환위기 이전인 1990년대에는 최저임금 인상률이 일반 노동자들의 임금인상률에도 못 미쳤다(<그림2> 참조).

<그림2> 연도별 최저임금과 통상임금 인상률 추이(1989~2018년, 단위:%)



역대 정부의 최저임금인상률 평균은 '노태우(18.2%)>문재인(11.8%)>노무현(10.1%)>김영삼(9.1%)>김대중(8.7%)>박근혜(7.1%)>이명박(5.7%)' 순이다. 한데 새 정부 첫 해의 최저임금은 이전 정부에서 정해진다. 따라서 새 정부 2년차부터 다음 정부 1년차까지를 재임기간으로 하여 역대 정부 최저임금인상률 평균을 계산하면, '문재인(16.4%)>노태우(16.3%)>노무현(9.9%)>김대중(9.5%)>김영삼(8.3%)>>박근혜(7.4%)>이명박(5.2%)' 순이다(<그림3> 참조).

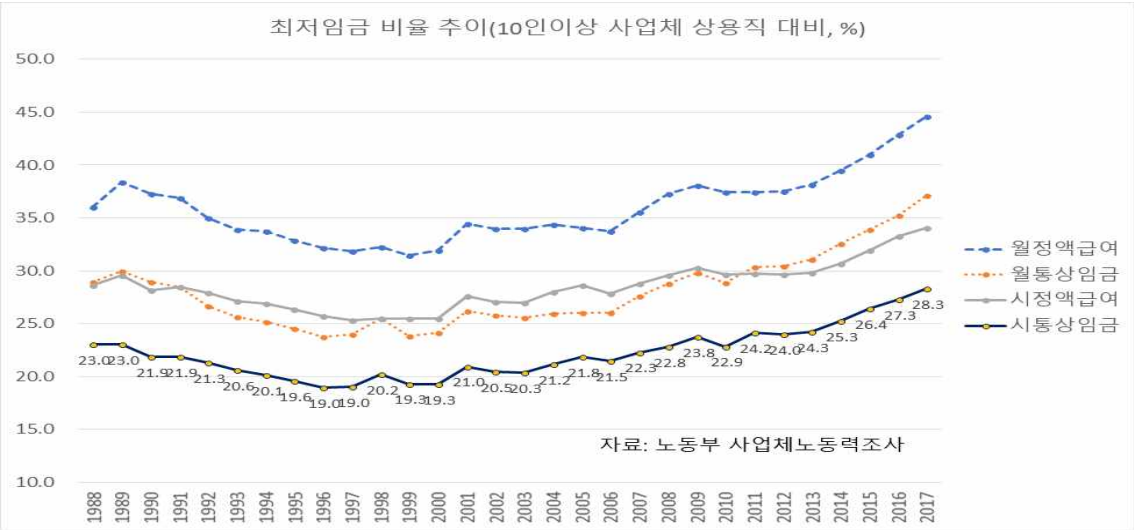
<그림3> 역대정부 최저임금 인상률(단위:%)



나. 평균임금 대비 최저임금 비율 추이

최저임금제를 시행한 1988년부터 지금까지 최저임금 비율 추이를 보려면 노동부 사업체노동력조사에서 10인 이상 사업체 상용직 임금통계를 사용해야 한다. 2017년 평균임금 대비 최저임금 비율은 '월정액급여(44.6%)>월통상임금(37.1%)>시간당 정액급여(34.0%)>시간당 통상임금(28.3%)'순으로 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 차이가 크다. 그렇지만 1990년대에 계속 하락하던 최저임금 비율이 2000년대에 증가세로 돌아선 점에서는 일치한다(<그림4>와 <부표2> 참조).

<그림4> 연도별 평균임금 대비 최저임금 비율 추이(단위:%)



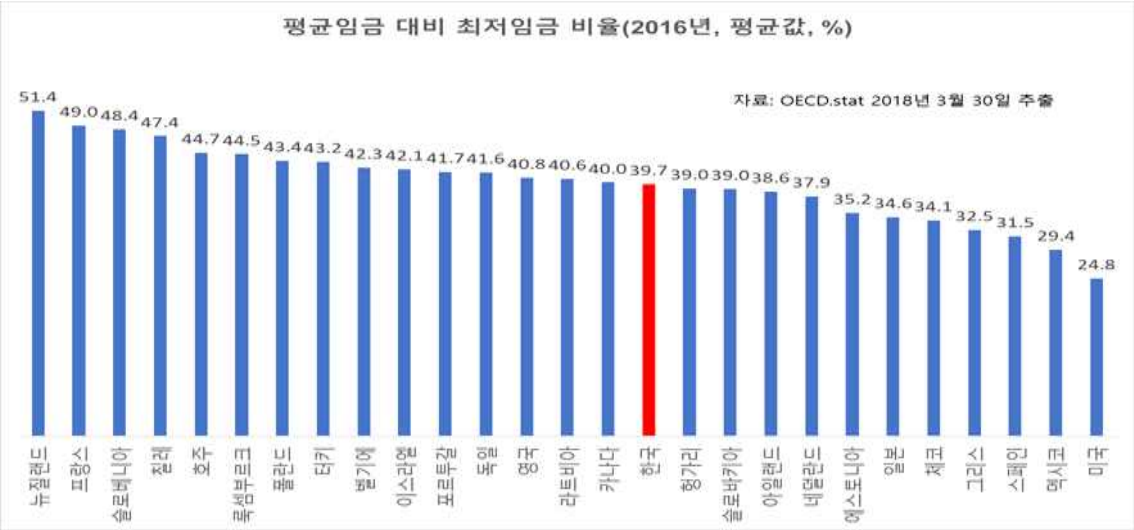
3. 최저임금 수준 국제비교

가. 평균임금 대비 최저임금 비율

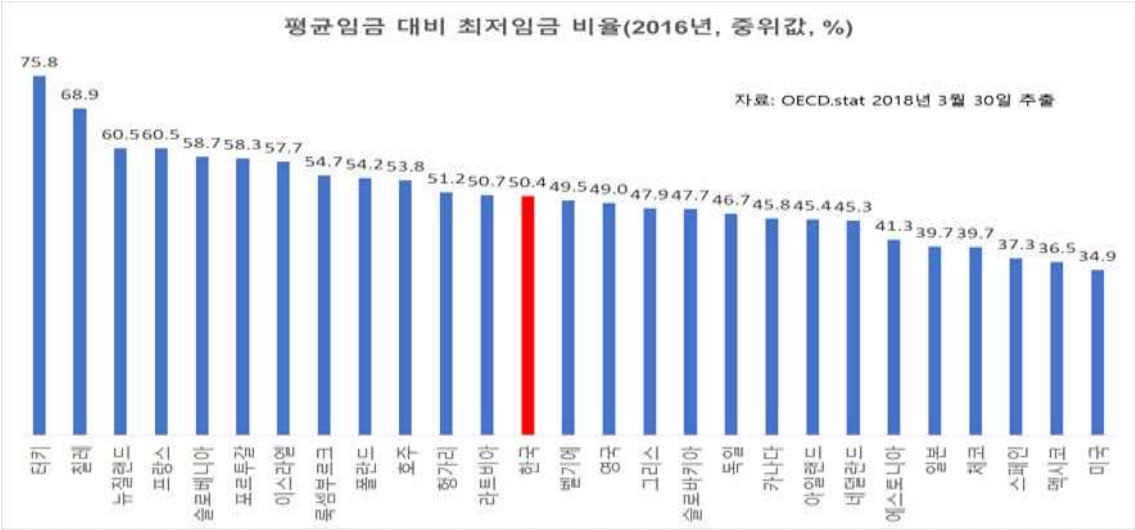
OECD 국가 풀타임 노동자의 평균임금 대비 최저임금 비율은 2000년 36.5%에서 2016년 39.9%로 높아졌다. 중위값 기준으로는 45.0%에서 50.5%로 높아졌다. 이는 2000년대 들어 저임금계층이 늘고 임금불평등이 심화되면서, 최저임금에 대한 관심이 높아졌기 때문이다(ILO 2008).

뉴질랜드(51.4%)와 프랑스(49.0%)가 가장 높고, 멕시코(29.4%)와 미국(24.8%)이 가장 낮다. 한국은 평균임금 대비 최저임금 비율이 2016년 39.7%다. 법정 최저임금제를 실시하고 있는 OECD 27개 회원국 중 16위로 중간 정도다. 중위값 기준으로는 50.4%로 27개 회원국 중 13위다(<그림5> 참조).[3)]

<그림5> OECD 회원국의 평균임금 대비 최저임금 비율(2016년, 단위:%)



3) OECD 35개 회원국 중 법정 최저임금제를 실시하고 있는 나라는 27개국이다. 스칸디나비아 국가(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 아이슬란드)와 스위스, 오스트리아, 이태리 8개국은 법정 최저임금제를 실시하지 않고, 독일은 2015년부터 실시하고 있다. 스칸디나비아 국가는 노동조합이 실업보험을 관리·운영하는 겐트시스템 때문에 노조 조직률과 단체협약 적용률이 높아 굳이 법정 최저임금제를 도입할 필요성을 못 느낀다. 이태리는 헌법(제36조)의 '적정임금을 받을 권리'를, '모든 노동자는 관련 부문 단체협약 중 가장 낮은 임금률을 적용받을 권리가 있다'고 노동법원이 일관되게 해석함에 따라 굳이 법정 최저임금제를 도입할 필요성을 못 느낀다(Schulten 2008). 이들 나라는 모두 임금수준이 높고 단체협약으로 정한 최저임금 수준이 높다. 따라서 비교대상을 35개 회원국 전체로 확장했을 때 한국의 최저임금 수준(비율)은 평균값 기준으로는 24위, 중위값 기준으로는 21위다.



[참고1] 한국 정부가 OECD에 보고한 통계 자료와 기준

한국의 최저임금 비율이 평균값 기준으로 39.7%(16위), 중위값 기준으로 50.4%(13위)인 것은, 정부가 '고용형태별 근로실태조사'에서 '1인 이상 사업체 풀타임(비정규직 포함) 정액급여' 기준으로 작성한 최저임금 비율을 OECD에 보고했기 때문이다. 통계 자료와 기준을 달리 하면 평균값 기준으로는 29.1~37.4%(20~26위), 중위값 기준으로는 42.0~47.1%(17~21위)로, 그 비율과 순위가 낮아진다(<표1> 참조).

<표1> 2016년 통계 자료와 기준에 따른 최저임금 비율(순위) 차이

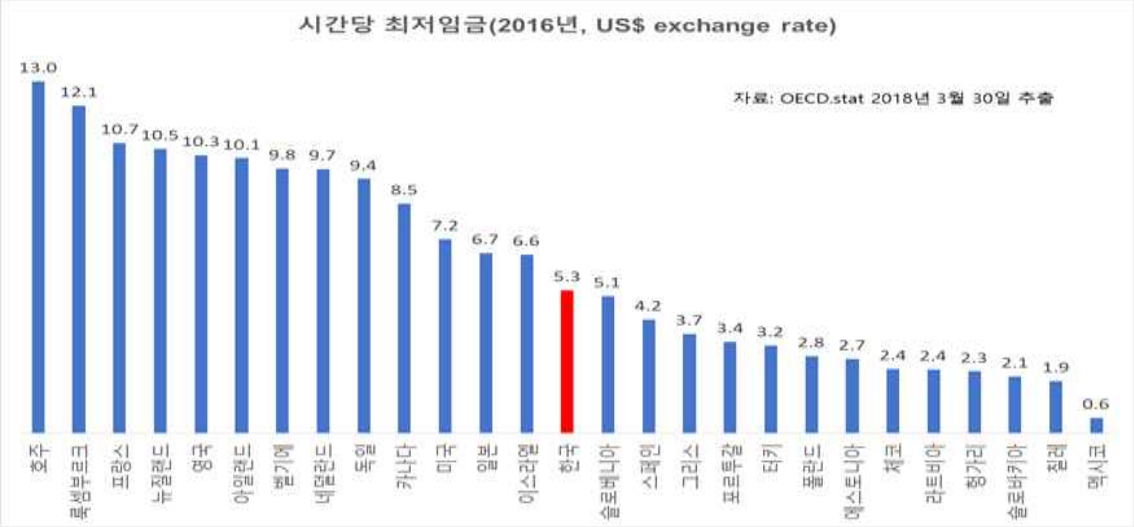
		사업체노동력조사		고용형태별근로실태조사			
		5인이상 상용직		1인이상 풀타임		5인이상 풀타임	
		정액급여	통상임금	정액급여	통상임금	정액급여	통상임금
최저임금 비율(%)	평균값대비	34.9	29.1	**40.0**	34.9	37.4	32.0
	중위값대비			**50.7**	47.1	46.8	42.0
순위	평균값대비	21	26	**16**	21	20	24
	중위값대비			**13**	17	17	21

나. 시간당 최저임금

2016년 OECD 회원국의 최저임금 평균은 6.2달러로 한국(5.3달러)보다 0.9달러 높

다. 한국은 27개 회원국 중 14위로 중간이다. 최저임금이 10달러가 넘는 나라는 호주(13.0달러), 룩셈부르크(12.1달러), 프랑스(10.7달러), 뉴질랜드(10.5달러), 영국(10.3달러), 아일랜드(10.1달러) 여섯 나라다. 한국보다 최저임금이 낮은 나라는 슬로베니아(5.1달러), 스페인(4.2달러), 그리스(3.7달러) 등 열세 나라다. 구매력 평가지수를 사용하면 한국은 5.8달러로, OECD 평균(6.7달러)에 못 미친다. 27개 회원국 중 16위로, 한국보다 최저임금이 높은 나라에 슬로베니아와 터키 두 나라가 추가된다(<그림6> 참조).

<그림6> OECD 회원국의 시간당 최저임금(2016년, 단위:US$)



법정 최저임금이 6,470원에서 7,530원으로 빠른 속도로 인상되었다는 2018년 1월 한국의 최저임금은 5.9유로다. 조사대상 24개국 중 13위로 중간이다. 구매력평가지수

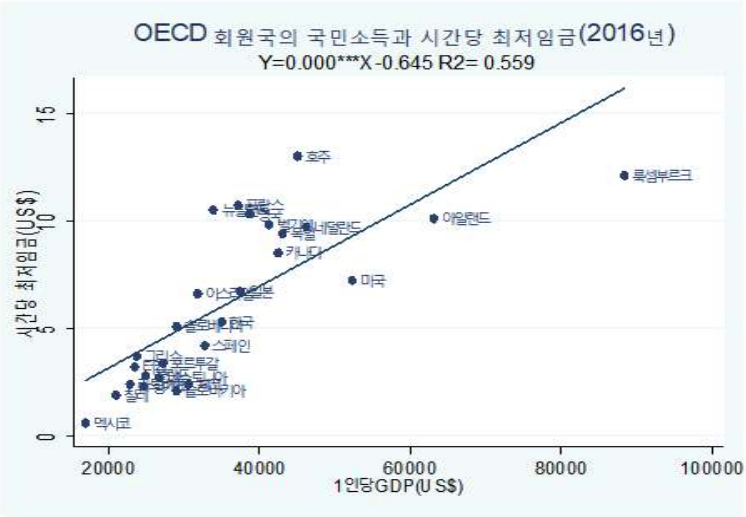
를 사용해도 5.8유로로 14위다. 이에 비해 호주는 12.4유로(구매력평가지수로는 9.5유로)로 가장 높다(<그림7> 참조).

<그림7> OECD 회원국의 시간당 최저임금(2018년 1월, 단위: 유로화)

다. 최저임금과 국민소득

국민소득(1인당 GDP)과 시간당 최저임금은 밀접한 상관관계를 보이고 있다. 국민소득 수준이 높으면 시간당 최저임금도 높다. 하지만 반드시 그런 것은 아니다. 국민소득이 4만5천 달러인 호주는 최저임금이 13달러인데, 국민소득이 5만2천 달러인 미국의 최저임금은 7.2달러밖에 안 된다(<그림8> 참조).

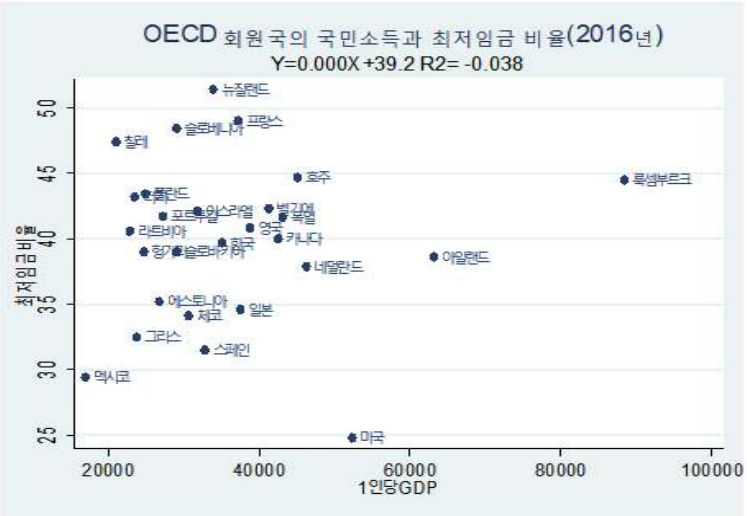
<그림8> OECD 회원국의 국민소득과 시간당 최저임금(2016년, 단위: US$)



<그림9>에서 국민소득과 '평균임금 대비 최저임금' 비율은 상관관계가 유의미하지 않다. 국민소득 수준에 관계없이 뉴질랜드, 프랑스, 슬로베니아, 칠레, 호주, 룩셈부르크는 최저임금 비율이 높고, 일본, 체코, 그리스, 스페인, 멕시코는 최저임금 비율이 낮다.

이는 최저임금의 절대수준(시간당 최저임금)은 국민소득이나 경제발전의 영향을 받지만, 최저임금의 상대수준(평균임금 대비 최저임금 비율)은 국민소득이나 경제발전의 영향을 받지 않으며, 노사 교섭력, 집권정당의 성격, 사회문화 가치 등 경제외적 요인의 영향을 받음을 말해준다.

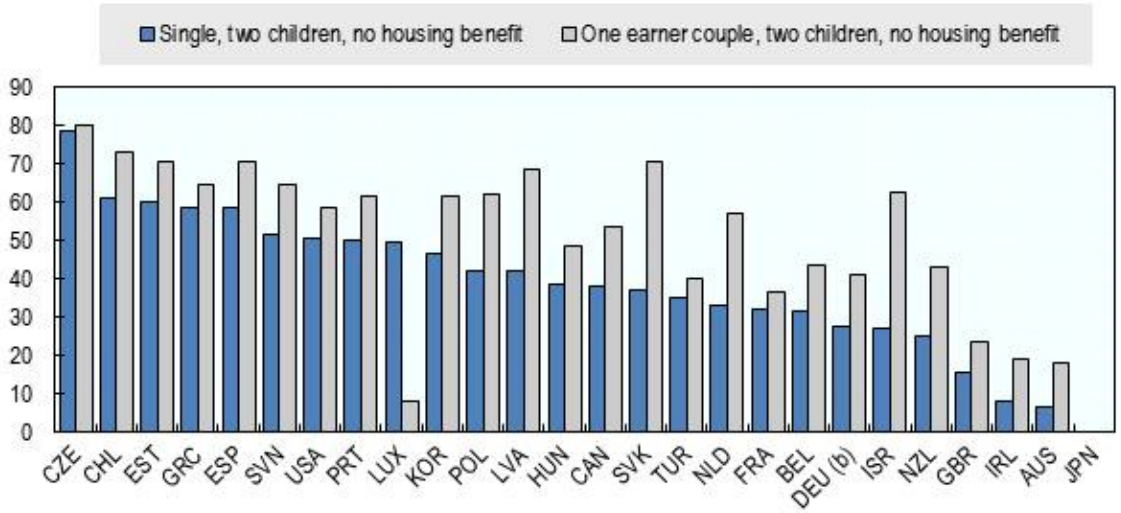
<그림9> OECD 회원국의 국민소득과 최저임금 비율(2016년, 단위: US$, %)



라. 최저임금과 빈곤선

OECD(2015)는 최저임금으로 상대적 빈곤선(가구 순소득 중위값의 50%)을 넘어서는데 필요한 주당 노동시간을 보고하고 있다. 일본은 사회부조 때문에 전혀 일을 하지 않더라도 3인 가구와 4인 가구 모두 빈곤선을 넘어선다. 호주는 6.5시간 일하면 3인 가구 빈곤선을 넘어서고, 17.9시간 일하면 4인 가구 빈곤선을 넘어선다. 아일랜드는 8시간 일하면 3인 가구 빈곤선을 넘어서고, 18.8시간 일하면 4인 가구 빈곤선을 넘어선다. 하지만 대다수 국가는 풀타임 노동해도 4인 가구 빈곤선을 넘어서지 못 한다. 한국은 주46.4시간 일해야 3인 가구 빈곤선을 넘어서고, 61.6시간 일해야 4인 가구 빈곤선을 넘어설 수 있다(<그림10> 참조).

<그림10> 최저임금으로 상대적 빈곤선을 넘어서는데 필요한 주당 노동시간(2013년)

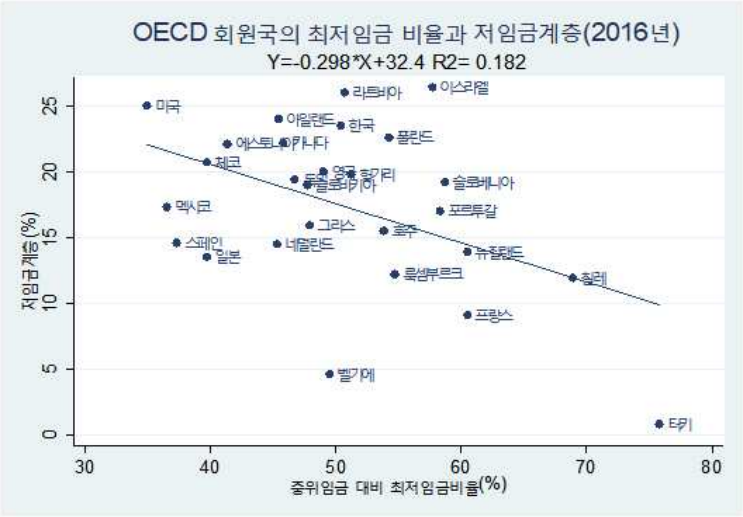


자료: OECD, *Employment Outlook 2015*, Ch.1, Figure 1.16

마. 최저임금과 저임금계층

최저임금이 저임금계층에 미치는 영향은 '중위임금 대비 최저임금' 비율에 달려 있다. 최저임금 비율이 높은 나라일수록 저임금계층이 적다. 즉 최저임금과 저임금계층 사이에 (-) 상관관계가 존재한다(<그림11> 참조). 이는 최저임금이 저임금에 효과적으로 대처할 수 있는 정책수단임을 말해준다(Metcalf 1999).

<그림11> OECD 회원국의 최저임금 비율과 저임금계층(2016년, 단위: %)



4. 최저임금의 적정수준

가. 평균임금의 50%

1) 평균값? 중위값?

‘평균임금 대비 최저임금 비율’에서 평균임금(average wage)은 평균값(mean)으로 계산할 수도 있고, 중위값(median)으로 계산할 수도 있다. 평균값으로 계산할 때는 ‘평균임금의 50%’를 목표로 하면 되고, 중위값으로 계산할 때는 저임금 기준선인 ‘중위임금의 2/3’나 유럽연합처럼 ‘중위임금의 60%’를 목표로 하면 된다.

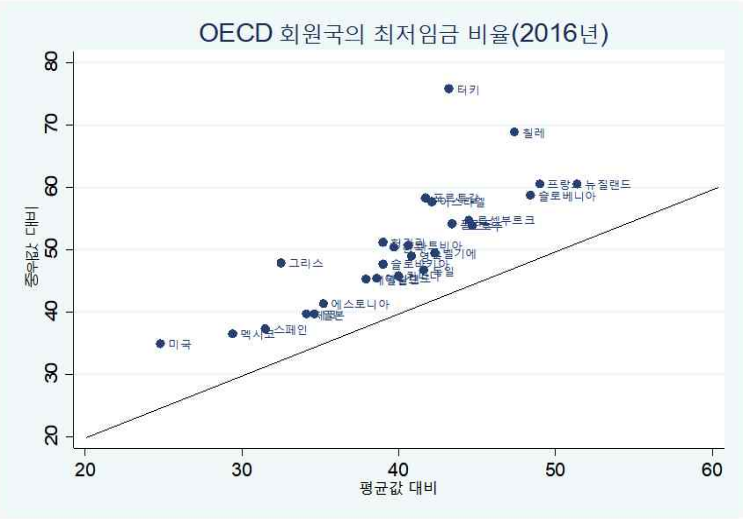
하지만 ‘중위임금의 2/3’보다 ‘평균임금의 50%’를 사용하는 것이 바람직하다. 그 이유는 ① 임금수준 통계인 사업체노동력조사(구 매월노동통계조사)가 평균값만 조사·발표하고, ② 한국에서 중위값은 일반인에게 생소한 개념이기 때문이다.

정부나 학계 일부에서는 ‘중위임금의 50%’를 제안하기도 했다. 그러나 ‘중위임금의 2/3’에 못 미치면 저임금 계층인데, ‘중위임금의 1/2’를 최저임금의 목표로 삼자는 것은, ‘저임금 노동 일소’라는 최저임금 목표에 부합하지 않는다. 저임금 계층이 전체 노동자의 25%에 이르는 상태에서 ‘중위임금의 50%’는 저임금 노동자의 임금수준에 최저임금의 목표를 맞추는 우를 범하게 된다.

[참고2] OECD 국가 최저임금 비율(자료: OECD.stat)

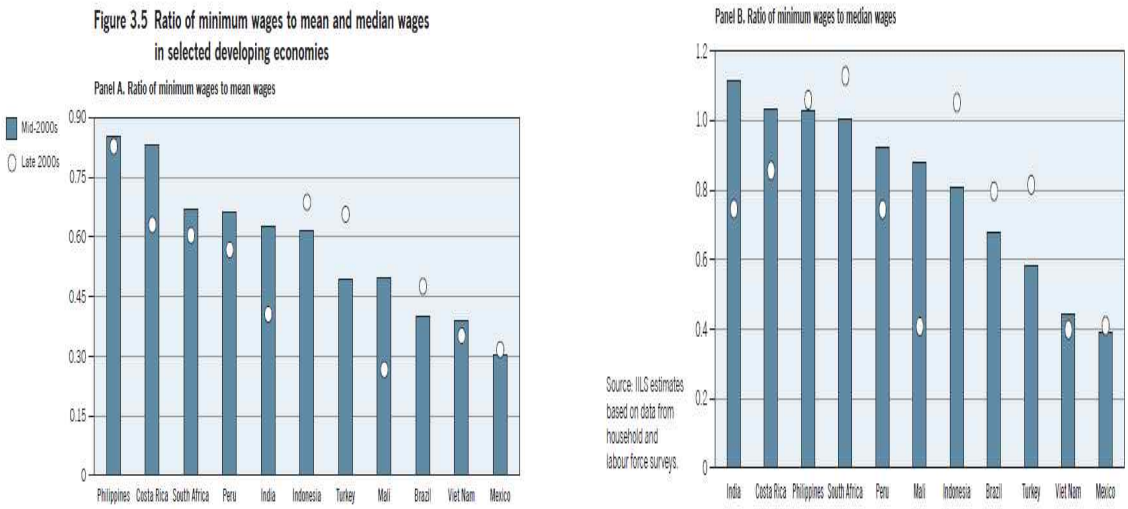
한국은 2016년 최저임금이 풀타임 노동자 평균임금의 39.7%, 중위임금의 50.4%로 10.7%p 차이가 나는데 비해, 터키는 평균임금의 43.2%, 중위임금의 75.8%로 33.6%p 차이가 난다. 이는 터키 노동자 다수가 저임금을 받고 있기 때문이다(<그림12>와 <부표4> 참조)[4].

<그림12> OECD 회원국의 평균값과 중위값 대비 최저임금 비율(2016년, 단위:%)



[참고3] ILO(2013), *World of Work Report 2013*.

11개 개발도상국의 최저임금은 평균임금(mean)의 28~83%이고, 중위임금(median)의 40~110%다. 인도네시아, 필리핀, 남아공 3개국은 최저임금이 중위임금(median)의 100%보다 높은데, 이는 그만큼 많은 노동자들이 저임금을 받고 있기 때문이다.



4) 그럼에도 <부표4>에서 저임금 계층이 0.8%라는 터키 정부의 보고는 신뢰하기 어렵다.

2) 비교대상과 사용통계

지금까지 '평균임금 대비 최저임금 비율'을 계산할 때는 노동부 사업체노동력조사(구 매월노동통계조사)에서 '5인 이상 사업체 상용직 임금' 자료를 사용해 왔다. 하지만 최근들어 노동부는 고용형태별 근로실태조사에서 '1인 이상 사업체 전체 근로자 임금' 자료를 사용하고 있다.

형식 논리상 '1인 이상 사업체 전체 근로자 임금'과 비교하자는 주장이 전적으로 잘못 되었다고 할 수는 없다. 하지만 ① 5인 미만 사업체는 근로기준법조차 적용되지 않는 비공식 부문인데, 과연 5인 미만 사업체 임금통계를 신뢰할 수 있는가, ② 저임금 부문인 5인 미만 사업체와 임시직, 일용직 임금은 포함하면서 고임금 부문인 공무원과 교원 임금은 포함하지 않는 이유는 무엇인가, ③ 저임금 일소, 임금격차 해소, 분배구조 개선을 목표로 최저임금 수준을 정함에 있어 굳이 '5인 미만 사업체, 임시 일용직 임금'을 포함시켜 비교하는 게 바람직한가[5] 등의 질문에 답할 수 있어야 한다. 실제로 일본은 5인 이상 사업체 조사, 유럽연합 각국은 10인 이상 사업체 조사결과를 OECD에 보고하고 있다(이영면 2015).

3) 시간당 임금? 월환산임금?

최저임금위원회는 시간당 최저임금을 결정할 뿐, 월 최저임금을 정하지 않는다. 시간당 최저임금에 209시간을 곱해 월환산임금을 구한 뒤 참고지표로 활용할 뿐이다. 2013년 사업체노동력조사에서 5인 이상 사업체 상용직의 노동시간이 월 165.6시간인데도 209시간을 곱하는 것은, 한 달 177시간 근무에 유급주휴 4일 32시간을 더해 209시간 분의 임금을 받는다고 가정하기 때문이다. 그러나 일용직, 호출근로 등은 유급주휴수당 적용대상조차 아니다. 따라서 평균임금 대비 최저임금 비율을 계산할 때는 시간당 평균임금과 최저임금을 사용해야 한다.

4) 정액급여? 통상임금?

노동부의 각종 임금조사는 임금총액을 정액급여, 초과급여, 특별급여로 구분하고 있다. 그동안 최저임금을 논의할 때 임금구성항목 중 정액급여를 사용한 것은, 정상근로

5) OECD는 평균임금 대비 최저임금 비율을 계산할 때 파트타임을 제외하고 풀타임 노동자 임금을 비교한다. 이는 최저임금 수준을 정함에 있어 비정규직(파트타임) 임금을 포함시켜 비교하는 것은 부적절하다고 보기 때문이다. 한국에서도 5인 미만 사업장과 임시, 일용직 노동자 임금을 포함시켜 최저임금 비율을 계산하면, 저임금 비정규직 노동자가 늘어날수록 '평균임금 대비 최저임금 비율'은 높아지는 어처구니없는 일이 생겨난다.

시간 일해서 받는 통상임금 개념에 정액급여가 가장 가깝다는 판단들이 있었기 때문이다. 하지만 2013년 말 대법원 판례 뒤로는 통상임금을 '정액급여+(고정적) 특별급여'로 정의하고, 정액급여 대신 통상임금을 사용해야 한다. 최저임금위원회는 통상임금을 정액급여보다 적은 '기본급+통상적수당'으로 잘못 정의하고 있다(최저임금위원회 2017).

5) 소결

노동계는 사업체노동력조사에서 5인 이상 사업체 상용직의 시간당 통상임금(또는 정액급여) 평균값을 사용하고, 노동부는 고용형태별근로실태조사에서 1인 이상 사업체 전체 근로자의 월정액급여 평균값 또는 중위값을 선호한다.

<표2>사업체노동력조사에서 2017년 5인 이상 사업체 상용직의 시간당 정액급여는 1만 8,201원이고 통상임금은 2만 1,577원이다. 2017년 최저임금 6,470원은 정액급여의 35.5%, 통상임금의 30.0%다. 따라서 평균임금의 50% 목표를 달성하려면 대폭적인 최저임금 인상이 필요하다는 결론이 나온다.

<표2> 사업체 규모별 임금수준 (2017년, 5인 이상 상용직, 평균값)

		월 임금(천원)		시간당 임금(원)		월환산 최저임금/월임금(%)		시간당 최저임금/시급(%)	
		정액급여	통상임금	정액급여	통상임금	정액급여	통상임금	정액급여	통상임금
평균값	5인이상	2,936	3,480	18,201	21,577	46.1	38.9	35.5	30.0
	10인이상	3,032	3,643	18,947	22,766	44.6	37.1	34.1	28.4
	30인이상	3,132	3,859	19,849	24,456	43.2	35.0	32.6	26.5
	5~299인	2,772	3,148	17,025	19,339	48.8	43.0	38.0	33.5
	5~9인	2,469	2,690	14,721	16,039	54.8	50.3	43.9	40.3
	10~29인	2,790	3,123	16,881	18,895	48.5	43.3	38.3	34.2
	30~99인	2,839	3,249	17,680	20,228	47.6	41.6	36.6	32.0
	100~299인	2,972	3,537	18,941	22,546	45.5	38.2	34.2	28.7
	300인이상	3,598	4,822	23,156	31,027	37.6	28.0	27.9	20.9

자료: 사업체노동력조사 2017년
주: 1) 2017년 최저임금은 시급 6,470원(월 209시간 월환산액 135만 2,230원)
2) 통상임금 = 정액급여+특별급여

이에 비해 <표3>고용형태별근로실태조사에서 2017년 1인 이상 사업체 전체 근로자의 월정액급여 평균값은 243만원이고 중위값은 200만원이다. 2017년 월환산 최저임금 135만 2,230원은 정액급여 평균값의 55.7%, 중위값의 67.7%다. 따라서 이미 평균임금의 50%(또는 중위임금의 2/3) 목표를 넘어섰다는 주장이 나온다. 이는 현행 최저임금이 낮다는 대다수 국민의 인식과 배치된다.

<표3> 사업체 규모와 고용형태별 임금수준 (2017년 6월)

			월 임금(천원)		시간당 임금(원)		월환산 최저임금/월임금(%)		시간당 최저임금/시급(%)	
			정액급여	통상임금	정액급여	통상임금	정액급여	통상임금	정액급여	통상임금
전규모	평균값	전체	2,427	2,731	15,506	17,352	55.7	49.5	41.7	37.3
		5인미만	1,774	1,825	12,115	12,417	76.2	74.1	53.4	52.1
		5-29인	2,367	2,552	14,858	15,965	57.1	53.0	43.5	40.5
		30-299인	2,634	2,971	16,373	18,412	51.3	45.5	39.5	35.1
		300인이상	3,527	4,587	22,408	28,900	38.3	29.5	28.9	22.4
		정규직	2,761	3,175	16,275	18,777	49.0	42.6	39.8	34.5
		비정규직	1,593	1,621	13,558	13,741	84.9	83.4	47.7	47.1
		풀타임	2,648	3,001	15,792	17,934	51.1	45.1	41.0	36.1
		시간제	1,081	1,086	13,776	13,830	125.1	124.5	47.0	46.8
	중위값	전체	1,996	2,072	12,000	12,748	67.7	65.3	53.9	50.8
		5인미만	1,500	1,500	9,524	9,615	90.1	90.1	67.9	67.3
		5-29인	1,970	2,004	11,905	12,494	68.6	67.5	54.3	51.8
		30-299인	2,164	2,414	13,095	14,653	62.5	56.0	49.4	44.2
		300인이상	3,032	4,065	18,958	25,326	44.6	33.3	34.1	25.5
		정규직	2,234	2,483	12,949	14,262	60.5	54.5	50.0	45.4
		비정규직	1,300	1,312	9,916	10,000	104.0	103.0	65.2	64.7
		풀타임	2,100	2,300	12,351	13,341	64.4	58.8	52.4	48.5
		시간제	800	800	10,000	10,000	169.0	169.0	64.7	64.7
5인이상	평균값	5인이상	2,677	3,077	16,795	19,228	50.5	43.9	38.5	33.6
		정규직	2,938	3,437	17,466	20,488	46.0	39.3	37.0	31.6
		비정규직	1,738	1,785	14,364	14,664	77.8	75.8	45.0	44.1
		풀타임	2,817	3,258	16,816	19,490	48.0	41.5	38.5	33.2
		시간제	1,300	1,308	16,589	16,670	104.0	103.4	39.0	38.8
	중위값	5인이상	2,176	2,392	13,286	14,641	62.1	56.5	48.7	44.2
		정규직	2,408	2,709	14,129	15,873	56.2	49.9	45.8	40.8
		비정규직	1,462	1,488	10,523	10,803	92.5	90.9	61.5	59.9
		풀타임	2,289	2,519	13,393	14,881	59.1	53.7	48.3	43.5
		시간제	920	930	12,500	12,500	147.0	145.5	51.8	51.8

자료: 고용형태별근로실태조사 2017년
주: 1) 2016년 최저임금은 시급 6,470원(월 209시간 월환산액 135만 2,230원)
2) 통상임금 = 정액급여+특별급여

나. 시중노임단가 8천6백원

중소기업중앙회는 매년 9월 기준으로 중소제조업 직종별 임금조사를 실시하고 있다. 박근혜 정부 때 관계부처 합동으로 발표한 <'상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환 기준' 등 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침>에서 '용역근로자 근로조건 보호지침'은, 청소·경비·시설물관리 등 단순노무용역을 대상으로 용역계약을 체결할 때는 근로자의 기본급 단가로, 최저임금이 아닌 시중노임단가(보통인부 노임)를 적용하도록 하고 있다. 사실상 공공부문의 최저임금이라 할 수 있는데, <표4>에서 2017년

시급 8,612원은 5인 이상 사업체 상용직 통상임금 평균값의 39.9%고, 정액급여 평균값의 47.3%다.

<표4> 중소(20~299인) 제조업 생산직 보통인부(단순노무종사원) 시급

연도	보통인부 시급(원)	5인 이상 시간당 임금 평균		보통인부 시급 / 시간당 임금 평균	
		정액급여(원)	통상임금(원)	정액급여(%)	통상임금(%)
1999	3,065	5,989	7,754	51.2	39.5
2000	3,131	6,515	8,456	48.1	37.0
2001	3,361	6,901	8,907	48.7	37.7
2002	3,465	7,756	10,028	44.7	34.5
2003	3,607	8,482	11,030	42.5	32.7
2004	3,914	9,062	11,734	43.2	33.4
2005	4,188	9,895	12,704	42.3	33.0
2006	4,772	10,763	13,699	44.3	34.8
2007	5,499	12,671	15,747	43.4	34.9
2008	5,849	12,181	15,530	48.0	37.7
2009	6,179	12,634	15,883	48.9	38.9
2010	6,645	13,276	16,940	50.1	39.2
2011	7,232	13,893	16,849	52.1	42.9
2012	7,530	14,772	17,925	51.0	42.0
2013	7,916	15,567	18,807	50.9	42.1
2014	8,019	16,210	19,357	49.5	41.4
2015	8,209	16,597	19,766	49.5	41.5
2016	8,330	17,285	20,694	48.2	40.3
2017	8,612	18,201	21,577	47.3	39.9

자료: 중소기업중앙회, 중소제조업 직종별 임금조사; 노동부, 사업체노동력조사
주: 2013년부터는 보통인부를 단순노무종사원으로 명칭 변경했음.

다. 최저임금 인상 하한선 = 경제성장률+물가상승률+α

생산성임금제에 따르면 전체 노동자의 임금인상률이 '경제성장률+물가상승률'과 일치하면 분배구조에 변함이 없고, '경제성장률+물가상승률'에 못 미치면 분배구조가 악화되고, '경제성장률+물가상승률'을 넘어서면 분배구조가 개선된다.

외환위기 이후인 2000년부터 2017년까지 '경제성장률+물가상승률'은 연평균 6.7%고, '경제성장률+물가상승률-취업자증가율'은 연평균 5.2%다. 5인 이상 사업체 상용직 노동자들의 임금인상률은 5.0%로 매년 0.2~1.7%p 덜 올랐다. 한국은행 국민소득통계에서 계산한 피용자 1인당 보수 인상률은 4.1%로 매년 1.1~2.6%p 덜 올랐다. 이처럼 경제성장에 못 미치는 임금인상은 분배구조의 악화로 이어져, 조정 노동소득분배율은 2000년 91.6%에서 2017년 84.5%로 7.1%p 떨어졌다(<부표3> 참조).

라. 2020년 최저임금 1만원

2020년 최저임금 1만원이 달성되면 평균임금 대비 최저임금 비율은 얼마가 될까? <표5>는 매년 임금인상률이 5%라고 가정할 때 추정 결과다. 사업체 노동력조사에서 5인 이상 사업체 상용직을 기준으로 하면 2020년 최저임금 1만원은 통상임금 평균값의 40.0%다. 노동부가 선호하는 고용형태별 근로실태조사에서 1인 이상 사업체 풀타임을 기준으로 하면 48.2%고, 5인 이상 사업체 풀타임을 기준으로 하면 44.3%다.

<표5> 평균임금 대비 최저임금 비율 추정치

구분		연도	시간당 임금(원)			최저임금 비율(%)	
			최저임금	정액급여	통상임금	정액급여 대비	통상임금 대비
사업체 노동력조사	5인 이상 상용직	2017년	6,470	18,201	21,577	35.5	30.0
		2018년	7,530	19,111	22,656	39.4	33.2
		2019년	8,700	20,066	23,789	43.4	36.6
		2020년	10,000	21,069	24,978	47.5	**40.0**
고용형태별 근로실태조사	1인 이상 풀타임	2017년	6,470	15,792	17,934	41.0	36.1
		2018년	7,530	16,581	18,831	45.4	40.0
		2019년	8,700	17,411	19,772	50.0	44.0
		2020년	10,000	18,281	20,761	54.7	**48.2**
	5인 이상 풀타임	2017년	6,470	16,816	19,490	38.5	33.2
		2018년	7,530	17,657	20,464	42.6	36.8
		2019년	8,700	18,540	21,488	46.9	40.5
		2020년	10,000	19,467	22,562	51.4	**44.3**

주: 매년 임금인상률 5% 가정. 통상임금=정액급여+특별급여

<참고문헌>

김유선(2014), “최저임금 결정기준”, 한국노동사회연구소, 이슈페이퍼 2014-14.

김유선(2015), “최저임금의 적정 수준과 고용효과”, 이인영의원실 주최, 『최저임금, 현실화 방안은?』 토론회 자료집.

김유선(2018), “2018년 최저임금 인상으로 노동자들 임금은 얼마나 오를까”, 한국노동사회연구소, 이슈페이퍼 2018-2(통권 제87호).

노동부, 고용형태별근로실태조사 2017, 원자료.

이영면(2015), “최저임금의 결정기준”, 이인영의원실 주최, 『최저임금, 현실화 방안은?』 토론회 자료집.

최저임금위원회(2017), 『임금실태 등 분석』.

ILO(2008), *Global Wage Report 2008/9 : Minimum wages and collective bargaining Towards policy coherence.*

ILO(2013), *World of Work Report 2013*.

KOSIS

Metcalf(1999), "The British National Minimum Wage." *British Journal of Industrial Relations* 37(2):171-201.

OECD(2015), *Employment Outlook 2015*.

OECD.stat

Schulten(2008), “Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe”, *European Journal of Industrial Relations* 14(4): 421-439.

WSI(2018), *Minimum Wage Report*

<부표1> 연도별 최저임금 인상률과 주요 경제지표 추이

연도	최저임금			최저임금인상률		주요 경제지표(%)			10인이상 상용직 통상임금 인상률	
	시간급 (원)	월 노동 시간	월 환산액 (천원)	시간급 (%)	월환산 액(%)	경제 성장률	성장률 +물가 상승률	성장률 +물가 상승률 -취업자 증자율	시간급 (%)	월임금 (%)
1988	475	240	114			11.9	19.0	15.9	16.9	16.5
1989	600	240	144	26.3	26.3	7.0	12.7	8.6	26.3	22.3
1990	690	240	166	15.0	15.0	9.8	18.4	15.4	21.1	19.1
1991	820	235	193	18.8	16.4	10.4	19.7	16.6	18.8	18.2
1992	925	226	209	12.8	8.5	6.2	12.4	10.5	16.0	15.7
1993	1,005	226	227	8.6	8.6	6.8	11.6	10.4	12.2	12.9
1994	1,113	226	252	10.8	10.8	9.2	15.5	12.3	13.5	13.1
1995	1,205	226	272	8.2	8.2	9.6	14.1	11.2	11.0	11.0
1996	1,317	226	298	9.3	9.3	7.6	12.5	10.4	12.9	12.7
1997	1,428	226	323	8.5	8.5	5.9	10.3	8.6	8.3	7.5
1998	1,498	226	339	4.9	4.9	-5.5	2.0	8.0	-1.3	-1.4
1999	1,550	226	350	3.4	3.4	11.3	12.1	10.3	8.2	10.6
2000	1,688	226	382	8.9	8.9	8.9	11.2	6.8	9.1	7.5
2001	1,943	226	439	15.1	15.1	4.5	8.6	6.5	5.8	6.2
2002	2,158	226	488	11.1	11.1	7.4	10.2	7.3	13.8	12.9
2003	2,353	226	532	9.0	9.0	2.9	6.4	6.5	9.7	9.8
2004	2,620	220	576	11.3	8.3	4.9	8.5	6.4	6.9	6.7
2005	2,927	209	612	11.7	6.2	3.9	6.7	6.0	8.3	6.1
2006	3,100	209	648	5.9	5.9	5.2	7.4	5.9	7.8	5.6
2007	3,480	209	727	12.3	12.3	5.5	8.0	6.4	8.1	5.9
2008	3,770	209	788	8.3	8.3	2.8	7.5	6.6	5.8	4.0
2009	4,000	209	836	6.1	6.1	0.7	3.5	3.8	2.0	2.4
2010	4,110	209	859	2.8	2.8	6.5	9.4	8.0	6.9	6.1
2011	4,320	209	903	5.1	5.1	3.7	7.7	5.7	-0.6	-0.1
2012	4,580	209	957	6.0	6.0	2.3	4.5	2.7	6.8	5.9
2013	4,860	209	1,016	6.1	6.1	2.9	4.2	2.8	4.9	3.9
2014	5,210	209	1,089	7.2	7.2	3.3	4.6	2.2	3.0	2.4
2015	5,580	209	1,166	7.1	7.1	2.8	3.5	2.4	2.4	2.9
2016	6,030	209	1,260	8.1	8.1	2.9	3.9	3.0	4.7	4.0
2017	6,470	209	1,352	7.3	7.3	3.1	5.0	3.8	3.3	1.8
2018	7,530	209	1,574	16.4	16.4					
1989-2017				9.5	9.0	5.3	9.0	7.4	8.8	8.1
2000-2017				8.3	7.8	4.1	6.7	5.2	6.0	5.2
노태우				18.2	16.5	8.4	15.8	12.8	20.6	18.8
김영삼				9.1	9.1	7.8	12.8	10.6	11.6	11.4
김대중				8.7	8.7	5.3	8.8	7.8	7.1	7.2
노무현				10.1	8.3	4.5	7.4	6.2	8.1	6.8
이명박				5.7	5.7	3.2	6.5	5.4	4.2	3.6
박근혜				7.1	7.1	3.0	4.0	2.6	3.7	3.3

자료: KOSIS
주: 1994~2005년 최저임금은 매년 9월부터 다음해 8월까지 적용되었기 때문에, 연평균 최저임금을 재계산했음. 통상임금은 '정액급여+특별급여'로 명목임금 기준임.

<부표2> 연도별 평균임금 대비 최저임금 비율 추이(단위:%)

연도	사업체 노동력조사								고용형태별 근로실태조사				국민소득통계	
	10인 이상 상용직				5인 이상 상용직				1인 이상 비정규직 포함				1인당 월국민 총소득	피용자 1인당 월임금
	월		시간당		월		시간당		월		시간당			
	정액 급여	통상 임금	정액 급여	통상 임금	정액 급여	통상 임금	정액 급여	통상 임금	정액 급여	통상 임금	정액 급여	통상 임금		
1988	36.1	29.0	28.6	23.0									40.2	22.2
1989	38.4	29.9	29.6	23.0									45.0	25.5
1990	37.3	28.9	28.2	21.9									43.2	25.2
1991	36.9	28.5	28.5	21.9									42.0	25.2
1992	35.0	26.7	27.9	21.3									40.2	24.5
1993	33.9	25.7	27.2	20.6									38.9	23.5
1994	33.7	25.2	26.9	20.1									36.9	23.2
1995	32.9	24.5	26.3	19.6									34.5	21.8
1996	32.2	23.8	25.7	19.0									33.9	21.2
1997	31.9	24.0	25.3	19.0									33.8	22.1
1998	32.2	25.5	25.5	20.2									36.4	22.4
1999	31.4	23.9	25.5	19.3	31.8	24.6	25.9	20.0					34.4	22.4
2000	31.9	24.2	25.5	19.3	32.3	24.9	25.9	20.0					34.1	23.5
2001	34.5	26.2	27.6	21.0	34.9	27.1	28.2	21.8					36.5	25.2
2002	34.0	25.8	27.1	20.5	34.6	26.8	27.8	21.5					36.7	26.4
2003	33.9	25.6	27.0	20.3	34.7	26.7	27.7	21.3					37.8	26.8
2004	34.4	26.0	28.0	21.2	35.2	27.2	28.9	22.3					38.0	27.7
2005	34.1	26.0	28.6	21.8	34.8	27.1	29.6	23.0					38.8	27.8
2006	33.8	26.1	27.8	21.5	34.6	27.2	28.8	22.6	39.7	33.1	34.3	28.6	39.1	28.5
2007	35.5	27.6	28.8	22.3	36.5	28.9	30.0	23.7	42.0	35.2	35.5	29.8	40.9	30.7
2008	37.3	28.8	29.6	22.8	38.3	30.0	30.9	24.3	43.1	36.4	35.6	30.1	42.0	32.0
2009	38.0	29.8	30.3	23.8	39.1	31.1	31.7	25.2	45.2	38.6	38.7	33.0	43.1	33.2
2010	37.4	28.9	29.6	22.9	38.4	30.1	31.0	24.3	45.1	38.9	38.0	32.8	40.3	32.9
2011	37.4	30.4	29.7	24.2	38.6	31.8	31.1	25.6	45.8	39.3	37.2	31.9	40.4	33.4
2012	37.5	30.4	29.6	24.0	38.8	31.9	31.0	25.6	46.1	40.1	35.8	31.1	41.4	34.3
2013	38.1	31.1	29.8	24.3	39.4	32.6	31.2	25.8	47.5	41.1	35.5	30.8	42.7	35.6
2014	39.5	32.6	30.6	25.3	40.9	34.3	32.1	26.9	49.1	42.7	35.4	30.9	44.5	37.5
2015	41.0	33.9	32.0	26.4	42.4	35.6	33.6	28.2	51.2	45.1	40.1	35.5	45.5	38.9
2016	42.9	35.2	33.3	27.3	44.4	37.1	34.9	29.1	53.4	47.0	40.8	36.1	47.1	40.5
2017	44.6	37.1	34.0	28.3	46.1	38.9	35.5	30.0	55.7	49.5	41.7	37.3	48.2	42.1
2018														
1989~2017	35.9	28.0	28.5	22.2	37.7	30.2	30.3	24.3	46.2	39.8	37.0	31.9	39.9	28.8
2000~2017	37.0	29.2	29.4	23.2	38.0	30.5	30.6	24.5	46.2	39.8	37.0	31.9	41.0	32.1
노태우	36.9	28.5	28.5	22.0									42.6	25.1
김영삼	32.9	24.6	26.3	19.7									35.6	22.4
김대중	32.8	25.1	26.2	20.0	33.4	25.8	26.9	20.8					35.6	24.0
노무현	34.3	26.3	28.1	21.4	35.2	27.4	29.0	22.6	40.9	34.2	34.9	29.2	38.9	28.3
이명박	37.5	29.7	29.8	23.5	38.6	31.0	31.1	25.0	45.1	38.7	37.1	31.8	41.4	33.2
박근혜	40.4	33.2	31.4	25.8	41.8	34.9	33.0	27.5	50.3	44.0	38.0	33.3	44.9	38.1

자료: 노동부, 사업체노동력조사(2006년까지 매월노동통계조사), 고용형태별근로실태조사; 한국은행, 국민소득
주: 통상임금=정액급여+특별급여

<부표3> 연도별 임금수준과 인상률 추이

연도	월 명목임금(천원)				명목임금 인상률(%)				실질임금 인상률(%)			
	10인 이상 상용직	5인 이상 상용직	피용자보수	국민총소득	10인 이상 상용직	5인 이상 상용직	피용자보수	국민총소득	10인 이상 상용직	5인 이상 상용직	피용자보수	국민총소득
1988	446		513	283			17.7	19.2				
1989	541		564	320	21.3		10.0	12.9	14.8		4.0	6.9
1990	642		657	384	18.7		16.4	20.0	9.3		7.2	10.5
1991	755		765	459	17.6		16.5	19.6	7.6		6.6	9.4
1992	869		854	520	15.1		11.6	13.2	8.4		5.1	6.6
1993	975		966	583	12.2		13.1	12.3	7.1		7.9	7.1
1994	1,099		1,084	681	12.7		12.2	16.7	6.1		5.6	9.9
1995	1,222		1,251	789	11.2		15.3	15.9	6.4		10.4	10.9
1996	1,368		1,401	877	11.9		12.0	11.1	6.7		6.8	5.9
1997	1,463		1,460	956	6.9		4.2	9.0	2.4		-0.2	4.4
1998	1,427		1,514	931	-2.5		3.7	-2.6	-9.3		-3.5	-9.4
1999	1,599	1,544	1,564	1,019	12.1		3.3	9.4	11.1		2.4	8.6
2000	1,727	1,668	1,626	1,118	8.0	8.0	4.0	9.7	5.6	5.6	1.7	7.3
2001	1,825	1,752	1,743	1,202	5.7	5.0	7.2	7.6	1.5	0.9	3.0	3.3
2002	2,036	1,948	1,850	1,327	11.6	11.2	6.1	10.4	8.6	8.2	3.3	7.4
2003	2,228	2,127	1,981	1,406	9.4	9.2	7.1	5.9	5.7	5.5	3.5	2.3
2004	2,373	2,255	2,077	1,515	6.5	6.0	4.8	7.8	2.8	2.3	1.2	4.1
2005	2,525	2,404	2,203	1,578	6.4	6.6	6.1	4.2	3.6	3.7	3.2	1.4
2006	2,667	2,542	2,275	1,656	5.6	5.7	3.3	4.9	3.3	3.4	1.0	2.6
2007	2,793	2,716	2,371	1,780	4.7	6.8	4.2	7.5	2.1	4.2	1.6	4.9
2008	2,940	2,802	2,461	1,876	5.2	3.2	3.8	5.4	0.5	-1.4	-0.8	0.7
2009	3,001	2,863	2,517	1,942	2.1	2.2	2.3	3.5	-0.7	-0.5	-0.5	0.7
2010	3,196	3,047	2,612	2,130	6.5	6.4	3.8	9.7	3.5	3.4	0.8	6.6
2011	3,176	3,019	2,701	2,237	-0.6	-0.9	3.4	5.0	-4.5	-4.8	-0.6	1.0
2012	3,352	3,178	2,787	2,310	5.6	5.3	3.2	3.3	3.3	3.0	1.0	1.1
2013	3,476	3,299	2,856	2,379	3.7	3.8	2.5	3.0	2.4	2.5	1.2	1.7
2014	3,575	3,378	2,907	2,448	2.9	2.4	1.8	2.9	1.6	1.1	0.5	1.6
2015	3,693	3,490	3,000	2,562	3.3	3.3	3.2	4.7	2.6	2.6	2.5	3.9
2016	3,839	3,623	3,115	2,677	3.9	3.8	3.8	4.5	2.9	2.8	2.8	3.5
2017	3,902	3,707	3,209	2,803	1.7	2.3	3.0	4.7	-0.3	0.4	1.1	2.7
2018												
1989~2017	2,217	2,703	1,944	1,464	7.9	5.0	6.6	8.3	4.0	2.4	2.7	4.4
2000~2017	2,907	2,768	2,461	1,942	5.1	5.0	4.1	5.8	2.5	2.4	1.5	3.1
노태우	702		710	421	18.2		13.6	16.4	10.0		5.7	8.3
김영삼	1,225		1,232	777	11.0		11.4	13.0	5.7		6.1	7.6
김대중	1,723	1,728	1,659	1,120	7.0	8.1	4.9	6.9	3.5	4.9	1.4	3.4
노무현	2,517	2,409	2,181	1,587	6.5	6.9	5.1	6.1	3.5	3.8	2.1	3.0
이명박	3,133	2,982	2,616	2,099	3.8	3.2	3.3	5.4	0.4	-0.1	-0.0	2.0
박근혜	3,646	3,447	2,970	2,517	3.4	3.3	2.8	3.8	2.4	2.2	1.7	2.7

자료: 노동부, 사업체노동력조사(2006년까지 매월노동통계조사); 한국은행, 국민소득

<부표4> OECD 회원국의 최저임금 비교

	최저임금비율		시간당 최저임금				저임금 계층 (2015년,%)	임금 불평등 (p9010, 2015년, 배)	1인당 GDP (2016년, US$)
	(2016년,%)		(2016년)		(2018년1월)				
	평균임금대비	중위임금대비	US$ 환율	US$ ppp	EURO 환율	EURO ppp			
호주	44.7	53.8	13.0	11.1	12.4	9.5	15.5	3.29	45,087
오스트리아							15.9	3.32	43,126
벨기에	42.3	49.5	9.8	10.2	9.5	8.7	4.6	2.36	41,273
카나다	40.0	45.8	8.5	8.1	8.0	6.9	22.2	3.71	42,499
칠레	47.4	68.9	1.9	3.0			11.9	4.32	21,007
체코	34.1	39.7	2.4	4.2	2.8	4.2	20.7	3.57	30,643
덴마크							8.2	2.56	45,026
에스토니아	35.2	41.3	2.7	4.1	3.0	3.9	22.1	3.78	26,726
핀란드							7.8	2.56	38,591
프랑스	49.0	60.5	10.7	11.2	9.9	9.2	9.1	2.81	37,208
독일	41.6	46.7	9.4	10.3	8.8	8.6	19.4	3.52	43,109
그리스	32.5	47.9	3.7	4.7	3.4	3.9	15.9	3.17	23,748
헝가리	39.0	51.2	2.3	4.4	2.6	4.3	19.8	3.72	24,716
아이슬란드							14.9	2.99	45,118
아일랜드	38.6	45.4	10.1	9.1	9.6	7.7	24.0	3.99	63,131
이스라엘	42.1	57.7	6.6	5.9			26.4	7.22	31,833
이태리							7.6	2.17	33,546
일본	34.6	39.7	6.7	7.4	6.7	6.3	13.5	2.94	37,490
한국	39.7	50.4	5.3	5.8	5.9	5.8	23.5	4.59	35,014
라트비아	40.6	50.7	2.4	3.8	2.5	3.6	26.0	4.00	22,866
룩셈부르크	44.5	54.7	12.1	11.0	11.6	9.4	12.2	3.15	88,429
멕시코	29.4	36.5	0.6	0.9			17.3	3.88	16,969
네덜란드	37.9	45.3	9.7	9.9	9.7	8.8	14.5	3.02	46,262
뉴질랜드	51.4	60.5	10.5	9.3	9.9	7.8	13.9	2.97	33,917
노르웨이								2.55	59,746
폴란드	43.4	54.2	2.8	5.7	2.9	5.3	22.6	4.03	24,897
포르투갈	41.7	58.3	3.4	4.5	3.5	4.2	17.0	3.85	27,220
슬로바키아	39.0	47.7	2.1	3.5	2.8	4.1	19.0	3.56	29,040
슬로베니아	48.4	58.7	5.1	7.0	4.8	6.0	19.2	3.33	29,012
스페인	31.5	37.3	4.2	5.1	4.5	4.9	14.6	3.12	32,777
스웨덴									45,095
스위스							10.1	2.72	54,656
터키	43.2	75.8	3.2	5.8	2.5	5.2	0.8	3.53	23,469
영국	40.8	49.0	10.3	8.4	8.6	7.6	20.0	3.50	38,747
미국	24.8	34.9	7.2	7.2	6.4	5.8	25.0	5.04	52,322
OECD 평균	39.9	50.5	6.2	6.7	6.3	6.3	16.2	3.5	38,123

자료: OECD.stat 2018년 3월 30일 추출; WSI, *Minimum Wage Report* 2018.

<보론>

최저임금 고용효과[6)]

김유선(한국노동사회연구소 이사장)

1. 머리말

많은 사람들이 최저임금제를 저임금 노동자에게 공정한 임금을 보장하고, 임금불평등을 완화하고 소득분배구조를 개선하는 바람직한 제도라고 생각한다. 그렇다고 해서 모든 사람이 그렇게 생각하는 것은 아니다. 신고전파 경제학자들은 '최저임금제는 저임금 일자리를 파괴한다.'고 주장한다. 이에 따라 경제학자들 사이에는 오랫동안 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논쟁이 계속되어 왔다.

최근에는 '최저임금의 부정적 고용효과가 발견되지 않는다.'는 실증분석 결과가 대세를 이루고 있다. 하지만 국내 중고교 교과서는 여전히 최저임금의 부정적 고용효과를 가르치고 있고, 일부 언론은 기회 있을 때마다 '최저임금을 인상하면 고용에 부정적 영향을 미친다.'는 담론을 퍼뜨리고 있다. 특히 2018년 최저임금 인상액(율)이 1,060원(16.4%)으로 예년에 비해 높게 인상되자, 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논쟁이 가열되고 있다. 여기서는 이론과 실증분석 두 측면에서 최저임금의 고용효과를 둘러싼 선행연구 결과를 살펴본 뒤, 지금까지 제시된 2018년 최저임금 인상이 고용에 미친 실증분석 결과를 소개한다.

2. 이론[7)]

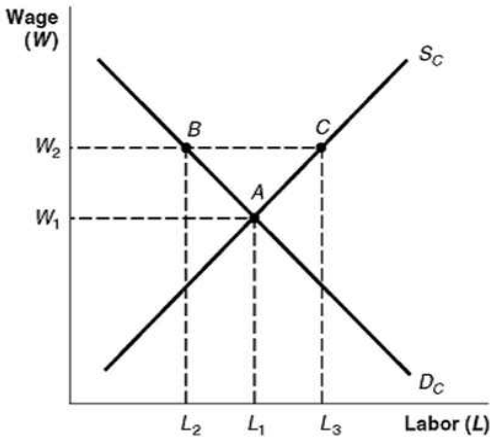
가. 신고전파의 완전경쟁시장 모델

먼저 최저임금이 고용을 축소시킨다는 신고전파 모델부터 살펴보자. 최저임금제가 실시되지 않는다면 노동공급곡선(S_1)과 노동수요곡선(D_1)이 만나는 점(E)에서 임금(W_E)과 고용(L_E)이 결정된다. 최저임금제가 실시되어 W_E를 상회하는 수준에서 최저임금(W_2)이 정해지면, 임금은 (W_2-W_E) 만큼 증가하지만 고용은 (L_E-L_2) 만큼 감소한다. 최저임금은 취업중인 노동자에게는 임금인상을 가져다주지만, 다른 노동자에게는 일

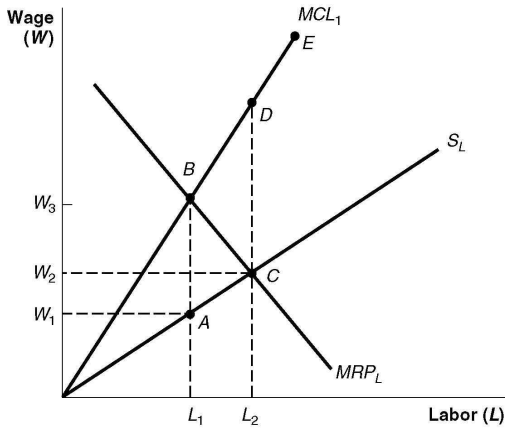
6) 김유선(2014), "최저임금의 고용효과", KLSI 이슈페이퍼 2014-20(『산업노동연구』20권 3호 게재)을 수정·보완한 글입니다.
7) 주로 Kaufman & Hotchkiss(2006), Ch.6과 Hyclak, Johnes and Thorton(2005), Ch.5를 참조했음.

자리 상실을 가져다준다(<그림1> 참조).

<그림1> 완전경쟁시장



<그림2> 수요독점 모델



나. 수요독점모델과 효율임금가설

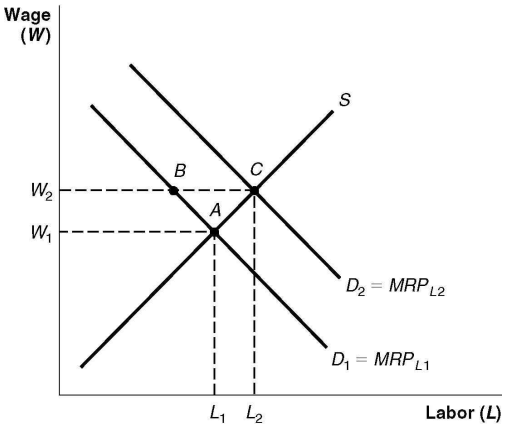
수요독점모델과 효율임금가설은 '최저임금이 인상되면 고용이 증가할 수 있다.'는 명제를 제시한다. 먼저 수요독점 모델에서 최저임금 효과를 살펴보면 다음과 같다. 만약 <그림2>가 수요독점 노동시장이 아닌 경쟁적 노동시장이라면, 노동의 한계수입생산 곡선(MRP_L)은 노동수요 곡선이 되어, 노동공급 곡선(S_L)과 만나는 C점에서 임금(W_2)과 고용(L_2)이 결정된다. 그러나 수요독점 노동시장에서는 노동의 한계수입생산 곡선과 한계비용 곡선(MCL_1)이 만나는 점에서 고용이 결정되고(L_1), 임금은 노동의 한계수입생산과 일치하는 W_3이 아닌, 이보다 낮은 W_1에서 결정된다. 즉 수요독점 노동시장에서 임금과 고용은 경쟁적 노동시장보다 낮은 수준에서 결정된다. 그러나 W_1보다 높은 수준에서 최저임금(W_2)이 결정되면, 노동자들 임금은 W_2로 증가하고 고용은 (L_2-L_1)만큼 증가한다. 물론 고용이 무한정 증가하는 것은 아니다. 만약 최저임금이 W_2~W_3 사이에서 결정된다면 고용은 원래 고용수준인 L_1보다 증가하지만, 최저임금이 W_3을 상회하면 고용은 L_1보다 감소하게 된다.

수요독점 모델에 대해서는 '수요독점이란 원래 특정 노동시장에서 오직 하나의 기업이 노동의 구매자인 경우를 말한다. 독과점기업들이 담합해서 유일한 구매자인 것처럼 행동한다던가, 탄광촌에 광산이 하나만 있는 경우가 대표적인 예다. 저임금 노동시장은 일반적으로 생산제품의 대체가능성이 높고, 유사한 노동자들을 고용하며, 특히 소매상인 경우 지리적으로 밀집해 있어 매우 경쟁적인 노동시장이다. 따라서 저임금 노동시장에 수요독점 모델을 적용하는 것은 적절하지 않다.'는 반론이 있을 수 있다. 이에 대해 수요독점 모델 쪽에서는 '만약 기업에 대한 노동공급곡선이 어떤 이유에서

든 우상향(右上向)한다면, 그리고 기업이 그들이 지급하는 임금에 대해 얼마간 재량권을 발휘할 수 있다면, 이들 기업은 모두 수요독점 모델을 적용할 수 있다.'고 주장한다.

효율임금 가설은 임금이 생산성에 미치는 긍정적 효과를 고려하면, 완전경쟁시장에서도 최저임금 인상이 고용증가를 초래할 수 있음을 보여준다. 즉 <그림3>에서 최저임금 인상으로 임금이 높아지면($W_1 \rightarrow W_2$), 노동자들의 육체적 건강이 개선되거나 사기가 높아지고 노력(effort)이 증진되어 노동의 한계수입생산(MRP_L)이 증가하며, 이에 따라 노동수요 곡선은 우상방으로 이동하고 고용이 증가한다($L_1 \rightarrow L_2$). 물론 효율임금 가설에서 최저임금 인상에 따른 고용증가는 육체적 건강이 개선될 정도로 저임금이거나, 노동자들의 사기와 노력이 증가할 정도의 소폭 인상인 경우로 제한된다. 그러나 임금인상 폭 만큼 노동자들 노력이 증가하지 않는다 하더라도 양질의 노동력 유입으로 전반적으로 생산성이 증가할 수 있다.

<그림3> 효율임금 가설



3. 실증분석

가. 영미권

1980년대 영미권에서는 '최저임금 인상은 10대 청소년 고용에 부정적인 영향을 미친다.'는 분석이 우세했다. 초기 실증분석 결과를 요약한 Brown et al.(1982)은 '시계열 분석결과 최저임금이 10% 인상되면, 10대는 1~3%, 20대 초반은 1% 미만 고용이 감소한다.'라 하고, Reynolds et al.(1991)은 '실증분석 결과 10대를 제외한 다른 집단은 최저임금의 부정적 고용효과를 찾아볼 수 없다.'라 하고 있다.[8)]

이에 따라 1980년대에는 많은 사람들이 '최저임금 인상은 10대 고용에 부정적 영향을 미친다.'는 명제를 받아들였다. 그러나 1990년대에는 이러한 명제가 도전 받게 된다. Card and Krueger(1995)는 최저임금을 인상한 주(州)와 인상하지 않은 주를 비교하는 일종의 자연실험 방법을 사용하여, '최저임금 인상이 10대 고용에 부정적 영향을 미친다는 증거는 발견되지 않는다. 상황에 따라서는 오히려 고용이 늘어나는 긍정적 효과를 보이고 있다.'는 결론을 제시하고 있다. Machin and Manning(1994)은 '영국도 미국과 마찬가지로 최저임금의 고용효과가 없거나 오히려 (+)며, 1980년대 최저임금 비율 하락은 임금분산을 확대시켰을 뿐 고용이 증가했다는 증거는 발견되지 않는다.'라 하고 있다.

2000년대에는 선행 연구들을 종합적으로 비교·검토하는 메타분석이 이루어졌다. Doucouliagos and Stanley(2009)는 '미국에서 최저임금이 10대 고용에 미친 영향을 측정한 64개 연구(1972~2007년 출간)에서 최저임금 탄력성 추정치 1,474개를 메타분석한 결과, 최저임금의 고용효과에 대한 연구는 출판 선택편의(Publication Selection Bias)에 오염되어 실제보다 크게 보고되고 있으며, 이러한 선택편의를 수정하면 최저임금이 고용에 미치는 영향은 없거나 있더라도 식별하기 힘들 정도로 작다'고 밝히고 있다.

Leonard, Stanley and Doucouliagos(2014)도 '영국에서 최저임금의 고용효과를 측정한 16개 연구에서 236개 최저임금 탄력성 추정치와 710개 부분 상관계수를 메타분석한 결과, 재가 돌봄 산업과 소매음식점 이외에는 유의미한 (-) 고용효과가 발견되지 않는다. 최저임금의 (-) 고용효과가 발견되지 않는 것은, ①정책담당자들이 고용효과를 최소화하는 방식으로 최저임금을 조정하거나, ②기업이 생산성, 가격, 이윤, 노동시간 조정 등을 통해 부정적 고용효과를 상쇄하거나, ③경쟁노동시장 모델보다 수요독점 모델이나 효율임금가설이 영국 노동시장을 더 잘 설명하기 때문'이라 하고 있다.

이처럼 '최저임금의 부정적 고용효과가 발견되지 않는다.'는 메타분석 결과가 잇따르면서, 논의는 점차 최저임금 인상에 따른 비용부담을 기업이 어떻게 흡수하는가에 모아지고 있다. Hirsch, Kaufman, and Zelenska(2011)는 '미국 조지아와 앨라배마주 81개 패스트푸드 레스토랑을 대상으로 분석한 결과, 2007~09년 연방최저임금 인상이 고용과 노동시간에 미친 유의미한 영향은 발견되지 않으며, 최저임금 인상에 따른 비용부담은 가격인상, 이윤율인하, 임금격차 축소, 노동이동 감소, 높은 성과 기준 등 다른 조정채널을 통해 흡수된다.'라 하고 있다. 그 이유는 '①최저임금의 대폭 인상조차 기업주들이 상쇄하거나 흡수해야 할 다른 비용인상과 비교하면 미미하며, ②

8) Ressler et al.(1996)은 "미국에서 최저임금 인상은 파트타임 고용증가를 초래했다."라 하고 있다.

최저임금 인상에 따른 비용부담은 다양한 조정 채널을 통해 해결되며, ③경영진은 고용감축이나 노동시간단축을 상대적으로 값비싼 반생산적 옵션으로 생각하기 때문'이라 하고 있다.

Schmitt(2013)도 '2000년 이후 이루어진 최저임금 인상이 저임금 노동자 고용에 미친 영향에 대한 실증연구를 검토한 결과, 최저임금의 고용효과는 없거나 미미하다는 게 대세다. 가능한 조정채널 11가지를 검토한 결과, 가장 중요한 조정채널은 노동이동 감소, 조직 효율성 개선, 고소득자 임금 덜 인상, 소폭의 가격 인상이며, 저임금 노동자 비중이 높은 사용자들도 이러한 조정수단만으로 고용감소를 회피하기에 충분하다'라 하고 있다.

이밖에 1999년부터 최저임금제를 실시한 영국의 저임금위원회는 최저임금의 효과를 다음과 같이 평가하고 있다. 첫째, 최저임금은 기업 또는 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도 1백만 저임금 노동자들에게 혜택을 주고 있다. 특히 여성, 파트타임, 연소자, 소수민족에게 혜택을 주고 있다. 둘째, 최저임금의 부정적 고용효과를 뒷받침할 증거는 발견되지 않는다. 최저임금 수혜자 집단에서 고용 증가율은 평균치를 상회한다. 연소자들은 예외적으로 미세한 (-) 고용효과가 발견되지만, 청소년 노동시장은 주로 경기 사이클의 영향을 받고 있다. 셋째, 최저임금 도입은 생산성 증대를 가져오지도 않았고, 단위노동비용 증가를 가져오지도 않았다(Low Pay Commission, 2003).

나. OECD·ILO

OECD(1998)는 최저임금의 효과에 관한 선행 연구들을 종합하면서 다음과 같이 결론짓고 있다. 첫째, 이론적으로나 실증적으로나 최저임금의 고용효과에 대한 합의는 존재하지 않는다. 그러나 법정 최저임금이 일정 수준을 넘어서면 고용을 감소시킬 가능성이 있다는 점에 대해서는 많은 사람들이 동의한다. 부분적으로 이견은 있지만 최저임금 수준이 높을수록 연소자들이 일자리를 상실할 가능성은 높다. 그러나 여성이나 파트타임 등 다른 집단에서는 최저임금의 부정적 고용효과를 발견할 수 없다.

둘째, 최저임금은 임금불평등을 완화하는 데 긍정적인 역할을 한다. 최저임금이 인상되면 새로운 최저임금에 못 미치는 임금을 받던 사람들은 임금이 인상되고, 이보다 얼마간 높은 임금을 받던 사람들은 간접효과 때문에 임금이 인상된다. 이는 최저임금이 노동자들에게 공정임금을 보장하여 형평성을 제고하는 데 효과적임을 의미한다. 이밖에 최저임금은 연령 간, 남녀 간 임금격차를 축소한다. 평균임금 대비 최저임금 비율이 높은 나라일수록 임금불평등이 낮고 저임금계층 비율도 낮다.

셋째, 최저임금은 노동자 가구에서 빈곤을 축소하고 소득분배구조를 개선한다. 그러

나 전체 가구를 대상으로 하면 그 효과가 줄어든다. 빈곤가구 가운데 취업자가 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구도 있기 때문이다. 따라서 빈곤을 해소하는 데는 근로소득보조제가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있다. 그러나 근로소득보조제는 국가 재정이 소요되고 저임금 노동자들을 '빈곤의 덫'에 빠뜨릴 가능성이 있기 때문에, 최저임금제와 함께 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.

ILO의 Saget(2001)는 남미, 아시아, 아프리카 등지의 20개 저개발 국가를 대상으로 횡단면-시계열 분석을 한 뒤 다음과 같이 결론짓고 있다. 첫째, 평균임금 대비 최저임금 비율이 높다고 해서 비공식 부문이 증가하거나 고용이 감소하는 부정적 효과는 발견되지 않는다. 노동시장 경직성 특히 임금 경직성은 남미 국가에서 비공식 부문이 증가한 주된 요인이 아니다.

둘째, 1인당 국민소득, 제조업 평균임금 등을 통제하더라도 최저임금 비율이 높은 나라일수록 빈곤률이 유의미하게 낮다. 최저임금은 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도, 노동자와 그 가족의 생활조건을 개선하고 빈곤을 해소하는 데 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

다. 한국

국내에서 최저임금의 고용효과를 추정한 연구는 김유선(2004, 2011, 2014), 이시균(2007), 정진호(2008), 이병희(2008), 남성일(2008), 김우영(2010), 김주영(2011), 김대일(2012)을 꼽을 수 있다.

김유선(2004)은 1988년 1월부터 2004년 3월까지 통계청의 월별 자료를 사용해서, 평균임금 대비 최저임금 비율 변화가 고용률 변화에 미친 영향을 시계열 분석했다. 분석결과 '전체, 남성, 여성, 청년층, 고령층에는 유의미한 영향을 미치지 않고, 25~54세 중장년층에는 유의미한 (+) 영향을 미쳤다. 설명변수가 최저임금 인상률일 때는 남성과 청년층에 유의미한 영향을 미치지 않고, 여성과 중장년층, 고령층에 유의미한 (+) 영향을 미쳤다'고 보고하고 있다. 김유선(2011)은 1990년 1월부터 2010년 4월까지 월별 자료를 사용해서 시계열 분석한 결과, '최저임금제가 도입된 지난 20년 동안 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않으며, 2000년 이후는 오히려 긍정적 영향을 미쳤다'고 보고하고 있다. 김유선(2014)은 2000년부터 2013년까지 16개 광역시도의 시계열-횡단면 자료를 사용해서 패널 분석한 결과, '분석대상을 전체 고용으로 하던 청년, 고령자, 여성으로 하던 최저임금이 고용에 미치는 부정적 영향은 발견되지 않는다'고 보고하고 있다.

이시균(2007)은 2000년부터 2006년까지 경제활동인구조사 부가조사와 사업체패널 자료를 사용해서 전체 노동자와 저임금 노동자를 대상으로 패널분석 했다. 분석결과 '최저임금 지수는 고용률과 고용수준에 유의미한 영향을 미치지 않았지만, 최저임금 수준은 유의미한 (+) 영향을 미쳤다'고 보고하고 있다.

정진호(2008)는 시계열 횡단면 분석을 통해 최저임금 비율과 최저임금 수준이 고용률에 미친 영향을 추정한 결과, '15~24세 청년층은 유의미하지 않은 (-), 25~54세 중장년층은 유의미한 (+), 55세 이상 고령층은 유의미한 (-) 영향을 미쳤다'고 보고하고 있다.

이병희(2008)는 이중차이법을 사용해서 추정한 결과, 최저임금 인상이 직장유지율과 취업유입률에 미친 영향이 유의미하지 않다고 보고하고, 김주영(2011)은 1998년부터 2008년까지 노동패널 자료를 분석한 결과 최저임금의 고용효과가 모든 모형에서 유의미하지 않다고 보고하고 있다.

남성일(2008)은 감시단속적 근로자에게 최저임금을 적용한 2007년의 제도 변화가 수도권 지역 아파트 경비근로자들에게 미친 영향을 살펴본 결과, 최저임금의 적용 확대는 고용된 근로자에게는 임금인상 효과를 가져다준 반면, 노동수요를 위축시키는 효과를 가져왔다'고 보고하고 있다.

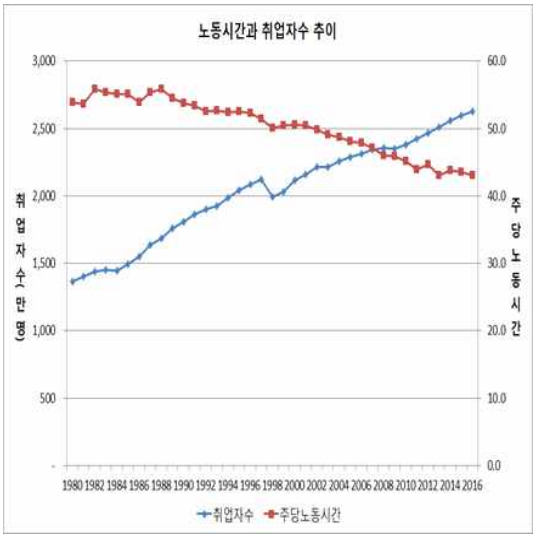
김우영(2010)은 2002년부터 2008년까지 산업·직업별 고용구조조사(OES) 자료를 이용해서 15개 시도의 시계열 횡단면 자료를 구축했다. 기업에는 채용비용, 훈련비용, 해고비용 등 준고정비용이 존재하기 때문에 고용조정은 즉각적으로 이루어지지 못 함을 고려하여, 동태적 패널 모형을 사용해서 최저임금이 청년고용에 미치는 영향을 분석했다. 남녀 청년을 분석대상으로 할 때는 최저임금의 고용효과가 없지만, 남녀를 구분하면 최저임금이 10% 증가할 때 청년여성(15~24세)은 1.6%, 청년남성(15~29세)은 1.1% 고용이 감소한다고 보고하고 있다.

김대일(2012)은 고용형태별 근로실태조사(2008~10년) 자료를 바탕으로 차분모형을 이용하여 최저임금이 저임금 근로자(시간당 임금이 하위 5% 이하인 근로자)의 신규채용을 감소시키는지 분석했다. 분석결과 5인 미만의 영세 사업체에서만 신규채용 감소효과가 유의미하다는 사실을 발견했다. 이에 대해 유경준(2013)은 외국인 근로자를 통제하지 못 했기 때문에 5인 미만 영세 사업체의 신규채용 감소효과도 과대 추정했을 가능성이 높다고 지적하고 있다.

이정민·황승진(2016)은 고용형태별 근로실태조사(2006~14년) 자료를 이용하여 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향을 추정했다. 분석결과 '최저임금이 1% 상승하면 고용은 주당 44시간 일자리수 기준으로 약 0.14% 감소한다.'고 보고했다. 한데 이들이 사용한 종속변수는 고용(근로자수)이 아닌 총노동량(근로자수×노동시간)이다. 2000년

대는 주40시간 근무제가 단계적으로 도입되면서 노동시간이 계속 감소한 시기다. 취업자(또는 근로자)는 계속 증가하고, 총노동량은 거의 변함이 없었다(<그림4> 참조). 따라서 이정민·황승진(2016)은 최저임금의 부정적(-) 고용효과를 과대 추정한 것으로 보인다.

<그림4> 연도별 노동시간과 취업자수, 노동공급 추이

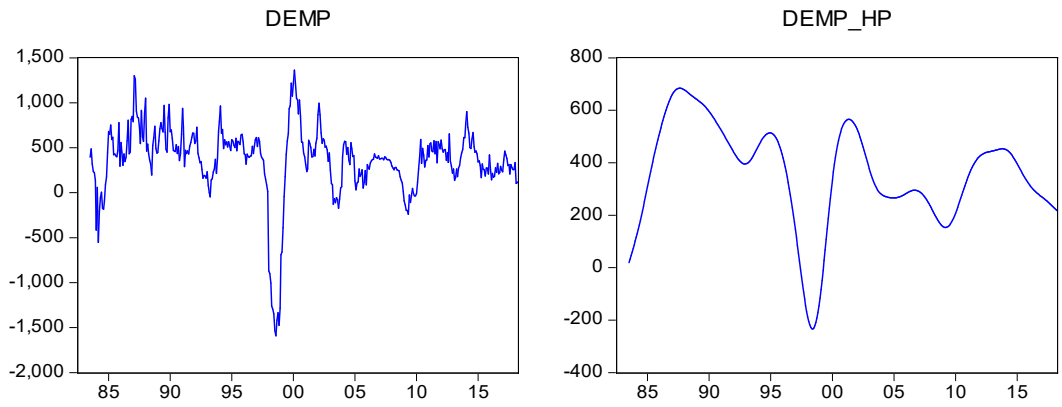


4. 2018년 실증분석 결과

가. 고용통계

2018년 2-4월에는 전년 동월 대비 취업자 수가 10~12만 명 증가했다. 일부 언론에서는 이러한 취업자 증가세 둔화가 마치 최저임금 때문인 양 보도했다. 그러나 이것은 생산가능인구 감소 등으로 취업자 증가세가 둔화되고 있는 장기 추세를 반영한 것으로, 최저임금과는 무관하다. <그림5>에서 왼쪽 그래프는 전년 동월 대비 취업자 증가를 그린 것이고, 오른쪽 그래프는 HP(Hodrik-Prescott) 필터링을 통해 장기 추세를 그린 것이다. 2013년 11월(45만 3천명)을 정점으로 취업자 증가세가 둔화되고 있다.

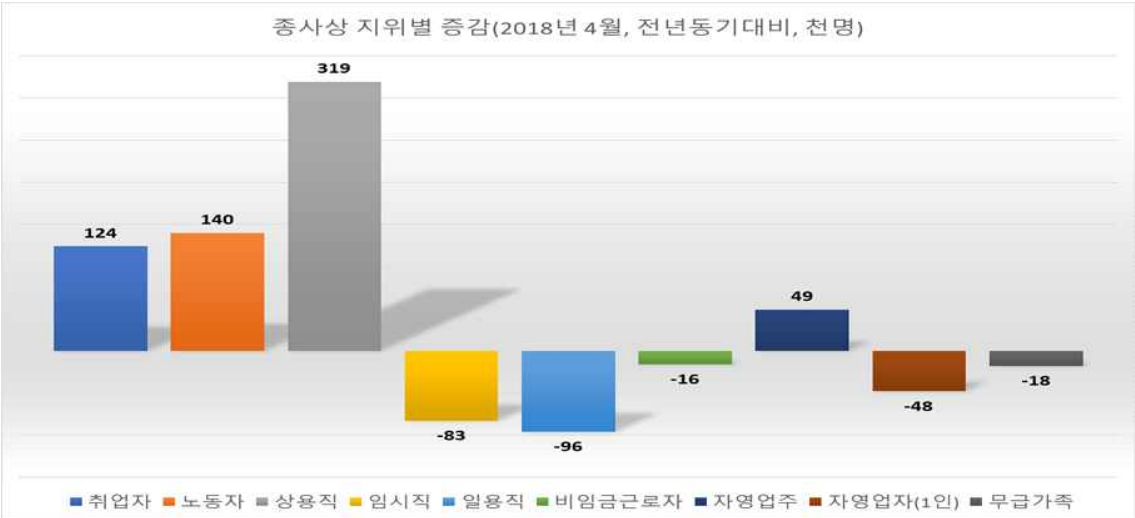
<그림5> 월별 취업자 증감과 장기추세선(1983.7~2018.4, 전년동월 대비, 단위:천명)



자료: 통계청 경제활동인구조사

2018년 4월 취업자는 1년 전보다 12만4천명 증가했다. 임금노동자는 14만명 증가하고, 비임금근로자는 1만6천명 감소했다. 임금노동자 가운데 상용직은 31만9천명 증가했고, 임시직은 8만3천명, 일용직은 9만6천명 감소했다. 비임금근로자 가운데 노동자를 고용한 자영업주(고용주)는 4만9천명 증가했고, 본인 혼자 일하는 자영업자는 4만8천명, 무급가족종사자는 1만8천명 감소했다. 이상은 최근의 취업자 증가세 둔화가 최저임금 때문이 아니라, 내수부진 또는 경기침체에서 비롯된 것임을 말해준다(<그림6> 참조).

<그림6> 종사상 지위별 취업자 증감(2018년 4월, 전년 동기 대비, 단위: 천명)



나. 고용효과

‘2018년 최저임금 인상이 고용에 미친 효과’를 실증 분석한 연구는 아직까지 홍민기(2018)가 유일하다. <표1>에서 최저임금 인상이 고용에 미친 영향은 1월 0.020, 2월 0.007, 3월 0.051로, 모두 통계적으로 유의미하지 않다. 노동시간에 미친 영향은 1월 -0.168*, 2월 -0.087*, 3월 -0.054로, 1~2월에는 유의미한 (-) 영향을 미쳤지만 3월에는 통계적 유의성이 사라졌고, 시간이 갈수록 계수 값이 작아지고 있다. 이상은 “2018년 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않는다. 기업은 초기에 노동시간 단축으로 대처했지만, 점차 종전의 노동시간 관행으로 회귀하고 있다”는 해석을 가능케 한다.

<표1> 2018년 최저임금 인상이 고용에 미친 영향 (고정효과 상호작용 모형)

	고용량				근로시간			
	전체	상용	임시	일용	전체	상용	임시	일용
1월	0.020	0.106	-0.027	-0.270	-0.168*	-0.083*	0.154	-0.206
	(0.35)	(1.48)	(-0.16)	(-0.63)	(-4.43)	(-2.69)	(1.97)	(-0.89)
2월	0.007	0.120	-0.057	-0.259	-0.087*	-0.045	0.181*	-0.259
	(0.13)	(1.69)	(-0.33)	(-0.63)	(-2.42)	(-1.50)	(2.34)	(-1.09)
3월	0.051	0.080	-0.009	-0.029	-0.054	-0.030	0.124	-0.250
	(0.93)	(1.13)	(-0.05)	(-0.07)	(-1.50)	(-1.01)	(1.62)	(-1.05)
표본수	2,184	2,184	2,184	1,819	2,184	2,184	2,184	1,819

자료: 통계청, 경제활동인구조사; 홍민기(2018)에서 재인용.
주: 괄호안은 t값임. *는 5% 유의수준에서 유의함을 나타냄, 산업효과 포함.

다. 임금효과

김유선(2018)은 경제활동인구조사 부가조사(2017년 8월) 자료와, 미국 경제정책연구소(EPI)의 방법론을 사용해서, 2018년 최저임금 수혜자(영향률)와 임금인상액을 추정했다(<표2> 참조). 추정 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2018년 최저임금 인상의 직접영향은 316만 명(15.9%), 간접영향은 236만 명(11.9%)이다. 직접영향과 간접영향을 합친 전체 수혜자는 552만 명(27.7%)으로, 노동자 4명 중 1명꼴로 최저임금 인상의 영향을 받고 있다.

둘째, 최저임금 수혜자들의 월평균 임금인상액(인상률)은 직접영향이 17만 4천원(17.6%), 간접영향이 2만 1천원(1.4%)이다. 전체 수혜자 552만 명에게 1인당 월평균 10만 8천원(10.6%)의 임금인상 효과가 발생한다.

셋째, 최저임금 수혜자들의 연간 임금인상액을 합하면 직접영향이 6조 6천억 원,

간접영향이 6천억 원이다. 전체 수혜자 552만 명이 받는 연간 임금인상액을 합하면 7조 2천억 원(월 6천억 원)이다. 한국은행 국민소득 통계에서 피용자 보수총액은 2016년 736조 1천억 원이다. 2018년 최저임금 인상에 따른 임금인상액은 전체 노동자 임금총액의 1%에 못 미친다. 따라서 최저임금 인상만으로 소득주도 성장정책은 불가능하며, 재정지출 확대와 소득재분배, 초기업 수준 단체교섭 정책이 병행되어야 한다.

<표2> 2018년 최저임금 인상 수혜자와 임금인상액

구 분	사각지대(1)	직접영향(2)	간접영향(3)	전체(4=2+3)
수(천명)	1,075	3,155	2,360	5,515
비율(%)	5.4	15.9	11.9	27.7
1인당 월평균 임금인상액(만원)		17.4	2.1	10.8
1인당 월평균 임금인상률(%)		17.6	1.4	10.6
월 임금인상액 합계(억원)		5,485	484	5,969
연 임금인상액 합계(억원)		65,821	5,806	71,626

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2017년 8월), 김유선(2018), “2018년 최저임금 인상으로 노동자들 임금은 얼마나 오를까”(KLSI 이슈페이퍼 87호)에서 재인용.
주: (1) 최저임금 사각지대 = 2017년 최저임금(6,470원)의 80% 미만
(2) 직접영향 = 2017년 최저임금(6,470원)의 80% ~ 2018년 최저임금(7,530원)
(3) 간접영향 = 2018년 최저임금(7,530원) ~ 2018년 최저임금의 115%(8,659.5원)
(4) 전체 = 직접영향+간접영향

5. 맺는 말

영미권을 중심으로 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논란이 수십 년째 반복되고 있다. 1980년대에는 ‘최저임금은 고용에 부정적 영향을 미친다.’는 견해가 다수를 이루었지만, 1990년대 이후는 ‘최저임금이 고용에 미치는 부정적 고용효과가 발견되지 않는다.’는 견해가 대세를 이루고 있다. 그렇다고 해서 연구자들 사이에 합의가 이루어진 것은 아니다. Neumark, Salas and Wascher(2013) 등은 최저임금의 부정적 고용효과를 계속 보고하고 있다.

여기서 우리는 Chapman(2004)의 “최저임금은 고용증대에 목적이 있는 것이 아니라, 저임금 노동자의 생활조건 개선에 목적이 있다. 실증분석 결과의 차이는 노동경제학자들에겐 흥미로울지 몰라도 정책입안자나 저임금 노동자에게는 흥미로울 게 없다. 최저임금을 인상하더라도 저임금 산업에 부정적인 고용 효과를 미치지 않는다는 정책적 함의는 동일하기 때문이다.”는 지적을 주목할 필요가 있다.

최저임금 인상 필요성이 제기되자 자영업자들의 부담 증가를 우려하는 목소리가 높다. 2017년 현재 자영업자는 568만 명인데, 이 가운데 고용원이 없는 자영업자는

407만 명이고, 고용원이 있는 자영업주는 161만 명이다. 최저임금이 인상되면 자영업주 161만 명의 부담이 느는 건 사실이다. 하지만 이는 골목상권 보호, 적정 하도급단가 보장, 카드 수수료 인하, 건물 임대료 규제 등 경제민주화를 통해 해결해야 할 것이며, '사람에게 일을 시키면 생활하는데 필요한 임금을 지불해야 한다'는 대원칙을 훼손해서는 아니 될 것이다. 자영업자의 배우자와 자녀 등 가족구성원이 저임금 노동자인 경우도 무수히 많다.

<참고문헌>

김대일(2012), "최저임금의 저임금근로자의 신규채용 억제효과", 『노동경제논집』35:3.

김우영(2010), "최저임금이 청년고용에 미치는 영향: 지역-시계열 분석", 고용정보원 고용동향조사 심포지엄 발표문.

김유선(2004), 『최저임금제가 저임금 근로자 고용 및 임금에 미친 영향 평가』. 노동부 연구용역보고서.

김유선(2011), 『최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구』. 국회환경노동위원회 연구용역보고서.

김유선(2014), "최저임금의 고용효과", 한국노동사회연구소, 이슈페이퍼 2014-20.

김유선(2018), "2018년 최저임금 인상으로 노동자들 임금은 얼마나 오를까", 한국노동사회연구소, 이슈페이퍼 2018-2(통권 제87호).

김주영(2011), "최저임금의 고용효과", 『최저임금 효과분석』 제3장, 한국노동연구원.

남성일(2008), "최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감시단속 근로자에 대한 실증분석", 『노동경제논집』 31:3.

유경준(2013), "최저임금의 쟁점 논의와 정책방향", 『KDI Focus』 제32호.

이병희(2008), "최저임금의 고용유지 및 취업유입 효과", 『산업노동연구』14(1).

이시균(2007), "최저임금의 고용효과", 『노동리뷰』 6월호, pp.43-51.

이정민·황승진(2016), "최저임금이 고용에 미치는 영향", 『노동경제논집』 39:2.

정진호(2008), "최저임금의 고용효과", 『저소득 노동시장 분석』 제6장, 한국노동연구원.

홍민기(2018), "2018년 최저임금의 고용효과 추정", 한국노동연구원 "문재인 정부 1주년 고용노동정책 토론회" 자료집.

Brown, Charles, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen. 1982. "The Effect of The Minimum Wage on Employment and Unemployment." *Journal of Economic Literature* 20(2):487-528.

Card, David and Alan B. Krueger. 1995. *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*.

Chapman, Jeff. 2004. "Employment and the Minimum Wage : Evidence From Recent State Labor Market Trends." *EPI Briefing Paper* .

Doucouliagos and Stanley(2009), "Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis", *British Journal of Industrial Relations* 47:2, pp.406-428.

Hirsch, Kaufman, and Zelenska(2011), "Minimum wage channels of adjustment", IZA Discussion Paper No.6132.

Hyclak, Johnes and Thorton(2005), *Fundamentals of Labor Economics.*

Kaufman & Hotchkiss(2006), *The Economics of Labor Market*, 7th ed.

Leonard, Stanley and Doucouliagos(2014), "Does the UK Minimum Wage Reduce Employment? A Meta-Regression Analysis", *British Journal of Industrial Relations* 52(3):499-520.

Low Pay Commission. 2003. *The National Minimum Wage: Fourth Report of the Low Pay Commission*.

Machin, Stephen and Alan Manning. 1994. "The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence From the U.K. Wages Councils." *Industrial and Labor Relations Review* 47(2):319-29.

Neumark, Salas and Wascher(2013), "Revisiting the Minimum Wage-Employment Debate: Throwing Out the Baby with the Bathwater?", IZA Discussion Paper No.7166.

OECD. 1998. "Making the Most of the Minimum : Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty." Pp. 31-79 in *Employment Outlook*, OECD.

Ressler, Watson, Mixon. 1996. "Full Wages, Part-Time Employment and the Minimum Wage", *Applied Economics*, November, pp.1415-1419.

Reynolds, Lloyd G., Stanley H. Masters and Colletta H. Moser. 1991. *Labor Economics and Labor Relations*, 10th ed., Prentice Hall

Saget, Catherine. 2001. "Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries." *ILO Employment Paper* 13.

Schmitt(2013), "Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?", Center for Economic and Policy Research.

최저임금 인상의 경제적 효과 분석

황선웅 (부경대학교)

I. 머리말

문재인 정부 출범 후 법정 최저임금이 전보다 빠른 속도로 인상되면서 최저임금 인상의 경제적 효과에 대한 논쟁이 뜨겁게 진행되고 있다. 저임금·불평등 문제 개선에 기여할 것이라는 기대도 크지만 저임금 노동자 고용과 총소득이 감소할 수 있다는 우려도 존재한다.

경제이론만으로는 최저임금 인상이 저임금 노동자 고용과 총소득에 미치는 효과의 방향과 크기를 정확히 판단할 수 없다. 신고전파 완전경쟁 노동시장 모형에서는 최저임금 인상 시 저임금 노동자 고용이 감소하지만 이 경우에도 총소득의 증감 여부는 임금 인상률과 고용 감소율의 상대적 크기(탄력성)에 따라 달라진다. 더욱이, 수요독점(monopsony), 효율임금, 또는 일자리탐색 모형에서는 최저임금 인상에 따라 노동자 1인당 임금 뿐 아니라 고용도 증가할 수 있다.

따라서 경험적 분석 결과에 의존할 수밖에 없는데 문제는 기존의 실증 문헌 역시 결과가 일률적이지 않고 여러 중요한 문제에 대한 분석이 여전히 부족하다는 것이다. 이 글은 다음과 같은 추가적 실증분석을 통해 최저임금 인상의 경제적 효과에 관한 이해를 제고하는 데 기여하고자 한다.

첫째, 국내 연구 중 최초로 메타회귀분석(meta regression analysis)을 이용해 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향에 관한 선행 연구 결과들을 체계적·종합적으로 정리한다. 기존 논의를 보면 어느 특정 주장에 부합하는 연구 결과와 사례만 인용하고 그에 반하는 연구 결과는 도외시하는 경우가 많았다. 이 글은 최저임금의 고용효과에 관한 국내 18개 선행 연구의 316개 추정치를 종합적으로 분석해 어떠한 주장을 뒷받침하는 결과가 우세한지를 객관적으로 평가한다.

둘째, 2018년 최저임금 인상이 고용률에 미친 영향에 대한 실시간 추정 결과를 제시한다. 현재까지 2018년 최저임금 인상의 고용효과에 관한 실증분석은 올해 3월까지의 자료를 이용한 홍민기(2018)의 연구가 유일했다. 이 글은 홍민기(2018)와 다른 분석 방법을 이용해 올해 6월까지의 자료를 분석한 추가적 결과를 제시한다.

셋째, 2002~2017년 최저임금 인상이 저임금 노동자 실질임금 증가율에 미친 영향을 추정한다. 이를 통해 최저임금 인상에 따른 잠재적 부담(고용 감소 가능성) 뿐 아니라 그러한 정책의 일차적 목표(저임금 노동자 삶의 질 개선)에 해당하는 긍정적 효과의 크기도 살펴본다.

II. 최저임금의 고용효과: 메타분석

외국의 경우에는 최저임금의 고용효과에 관한 실증분석 결과가 대규모로 축적되면서 최근에는 기존 연구 결과의 종합적 결론을 통계적 방법을 이용해 체계적으로 추정하는 메타분석도 증가하고 있다. 우리나라의 경우에는 아직 그러한 메타분석 선례가 없다. 이 장은 우선 외국의 메타분석 연구 결과들을 설명한 후 우리나라의 기존 연구 추정치를 이용한 메타분석 결과를 제시한다.

1. 외국의 메타분석 개관

외국의 여러 메타분석 논문이 제시하는 일반적 결론은 최저임금 인상이 고용에 미치는 효과가 매우 작고, 통계적으로 유의하지 않은 경우가 대부분이며, 부정적 효과를 보고하는 여러 논문이 출판선택편향(publication selection bias)으로 인해 왜곡된 정보를 제공할 가능성이 높다는 것이다.

미국의 경우에는 Brown et al.(1982)이 처음으로 1970년대와 1980년대 초반에 발표된 약 30여 편의 논문을 분석해 연방최저임금이 10% 상승하면 10대 고용이 1~3% 감소하며 그러한 상한과 하한 중에는 하한(1% 고용 감소)이 실제 효과에 가까울 가능성이 높다는 종합적 결론을 제시했다.

Card & Krueger(1995)는 이러한 Brown et al.(1982)의 종합적 결론도 음(-)의 출판선택편향으로 인해 최저임금의 부정적 고용효과를 과대평가했을 가능성이 높다고 주장했다. 출판선택편향은 학계의 경향과 연구자의 모형 표기 탐색 등으로 인해 어느 특정 방향의 이론적 예상에 부합하고 통계적으로 유의한 결과에 치우친 형태로 실증 문헌의 구성이 왜곡되는 것을 의미한다. 최저임금이 고용에 미치는 효과의 경우에는 신고전파 완전경쟁 노동시장 이론에 대한 학술지 편집인, 논문 심사자, 연구자의 사전적 믿음(prior belief)과 통계적으로 유의한 결과를 선호하는 학계의 관행으로 인해 통계적으로 유의한 부정적 효과가 출판될 가능성이 높고 긍정적 효과를 추정하거나 통계적으로 유의하지 않은 결과는 출판되지 못할 가능성이 높다.[9] 이러한 출판선택편향을 확인하는 한 가지 방법은 회귀계수 추정치의 크기와 표준오차의 관계를 살펴보는 것이다. 만약, 아무런 출판선택편향이 없다면 회귀계수 추정치는 표준오차에 상관없이 모집단의 실제 효과(true effect)를 중심으로 무작위적으로 분포한다. 하지만, 상술한 출판선택편향으로 인해 예컨대 추정치의 t 값의 절대값이

9) 학술지 편집인, 논문 심사자, 연구자의 사전적 기대와 어긋나는 결과는 출판이 거부되거나 연구자의 모형 표기 탐색(specification searching) 및 데이터 마이닝(data mining) 과정에서 버려질 가능성이 높다는 의미에서 출판선택편향을 "파일서랍문제(file drawer problem)"라고도 한다.

5% 임계치보다 큰 부정적 효과가 그렇지 않은 결과보다 출판 가능성이 높은 경우에는 회귀계수 추정치와 표준오차 사이에 부(-)의 관계가 형성될 수 있다.[10] Card & Krueger(1995)는 1970~90년대 초반에 발표된 15편의 시계열 논문을 분석해 최저임금의 고용효과 추정치와 표준오차 사이에 실제로 이러한 유형의 체계적 관계가 존재함을 보였다.

최근에는 출판선택편향을 통제한 가운데 최저임금의 고용효과를 추정하는 메타분석 연구가 늘고 있다. <표 2-1>은 주요 연구 결과를 요약해 보여준다. Doucouliagos and Stanley(2009)는 미국 64개 선행 연구의 1,474개 탄력성 추정치를 분석해 Card & Krueger(1995)가 강조한 음(-)의 출판선택편향이 통계적으로 유의하고 그러한 편향을 통제하면 최저임금이 고용에 미치는 효과가 통계적으로 유의하지 않다는 결론을 제시했다. 회귀계수 추정치의 크기를 보더라도 각 연구별로 하나씩 대표적 추정치만을 이용한 결과에 의하면 최저임금이 10% 상승할 때 10대 고용은 약 0.2% 감소하고, 다른 집단을 포함한 전체 고용 감소율은 0.1%에도 못 미치는 것으로 추정되었다. Belman and Wolfson(2014)도 대부분 미국의 경우를 분석한 23개 선행 연구의 439개 추정치를 검토해 최저임금이 고용에 미치는 부정적 효과가 매우 작다는 결론을 얻었다. 이들의 연구에서도 음(-)의 출판선택편향은 대부분의 모형에서 통계적으로 유의했고, 분석 표본을 미국에 대한 추정치로 한정하면 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향이 전체 그룹 뿐 아니라 10대 또는 청년층과 음식료 산업에서도 통계적으로 0과 다르지 않은 것으로 추정되었다.

영국의 최저임금 인상이 고용에 미친 영향에 대한 메타분석 연구로는 De Linde Leonard et al.(2014)과 Hafner et al.(2017)이 있다. De Linde Leonard et al.(2014)은 16개 선행 연구의 236개 탄력성과 710개 편상관계수를 분석했고, Hafner et al.(2017)은 7개 연구 241개 탄력성, 8개 연구 862개 고용유지율, 20개 연구 1,451개 편상관계수를 분석했다. 두 연구 모두 최저임금 인상이 고용에 미치는 전체적 효과는 미국과 마찬가지로 매우 작고 통계적으로 유의하지 않다는 결론을 제시했다. 단, De Linde Leonard et al.(2014)은 재가돌봄(residential home care) 고용에 대해, Hafner et al.(2017)은 시간제 고용에 대해 상대적으로 큰 부정적 효과를 보고했다. 출판선택편향은 미국과 달리 둘 중 어느 연구에서도 통계적으로 유의하지 않았다.

Broecke et al.(2017)은 7개 신흥국에 대한 28개 연구 746개 탄력성 추정치와 12개 신흥국에 대한 56개 연구 1,083개 편상관계수 추정치를 분석해 부정적 효과가 통계적으로 유의한 비율이 높지 않고, 음(-)의 출판선택편향이 통계적으로 유의하며, 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 효과의 크기가 전반적으로 매우 작다는 결론을 제시했다.[11]

---

10) 표본 크기 한계 등으로 인해 추정치의 불확실성(표준오차)이 클 경우 연구자가 예컨대 절대값을 기준으로 표준오차보다 2배 이상 큰 부정적 효과를 얻을 때까지 모형 표기와 자료를 변경해 가면서 추정을 반복할 수 있기 때문이다.

<표 2-1> 외국의 메타분석 결과 요약

연구자 (국가, 지역)	변수			WLS	RE	추정치	연구
DS09 (미국)	탄력성	10대	고용효과	-0.017	-0.024	39	39
			출판편향	-2.98***	-2.58***		
		전체	고용효과	-0.002	-0.009	64	64
			출판편향	-2.81***	-2.69***		
BW14 (대부분 미국)	탄력성		고용효과	-0.022***	-0.022	439	23
			출판편향	-0.487***	-0.568***		
dLLSD14 (영국)	탄력성		고용효과	-0.008	-0.006	236	16
			출판편향	-0.42	-0.49		
	편상관계수		고용효과	-0.005***	-0.003***	710	
			출판편향	0.11	0.13		
HTPSNS17 (영국)	탄력성		고용효과	-0.010	-0.006	241	7
			출판편향	-0.722	-0.6345		
	편상관계수		고용효과	-0.002	-0.002	1,451	20
			출판편향	-0.060	-0.069		
	고용유지율		고용효과	-0.008	-0.008	862	8
			출판편향	-0.079	0.043		
BFV17 (신흥국)	탄력성		고용효과	-0.0003***		746	28
			출판편향	-0.782**			
	편상관계수		고용효과	-0.001		1,083	56
			출판편향	-0.973***			

주: WLS는 가중최소제곱법, RE는 임의효과 모형을 이용한 추정 결과를 의미함. 자세한 내용은 이 장 제2절의 설명을 참고. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

출처: DS09: Doucouliagos and Stanley(2009), Table 2; BW14: Belman and Wolfson(2014), Table 4.4; dLLSD14: de Linde Leonard et al.(2014), Table 1; HTPSNS17: Hafner et al.(2017), Table 3.1; BFV17: Broecke et al.(2017), Table 4.

2. 분석 방법

이 글은 상술한 외국의 메타분석 문헌을 참고해 최저임금이 고용에 미치는 영향

11) Broecke et al.(2017)에 의하면 신흥국에 대한 기존 추정치 중 통계적으로 유의한 부정적 효과를 추정한 비율은 탄력성 27%, 편상관계수 29%이며, 통계적으로 유의한 긍정적 효과를 추정한 비율은 탄력성 8%, 편상관계수 6%이다. 추정 결과가 통계적으로 유의하지 않은 비율은 탄력성 65%, 편상관계수 66%이다.

에 관한 국내 18개 연구 316개 회귀계수 추정치를 종합적으로 분석한다. 우리나라의 경우에는 미국과 달리 최저임금에 대한 고용탄력성을 추정한 경우가 많지 않기 때문에, De Linde Leonard et al.(2014), Hafner et al.(2017), Broecke et al.(2017)과 마찬가지로 다음과 같이 정의되는 Fisher의 편상관계수(partial correlation coefficient)를 이용한다.

$$r_i = \frac{t_i}{\sqrt{t_i^2 + df_i}} \tag{2-1}$$

여기서, t_i는 최저임금이 고용에 미치는 효과에 관한 i번째 추정치의 t-값이며 df_i는 자유도이다. 이러한 편상관계수의 부호와 크기는 다른 요인을 통제한 상황에서 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향의 방향(direction)과 강도(strength)를 나타낸다. 장점은 각 연구의 변수 정의와 자료 측정 단위에 상관없이 t-값과 자유도를 구할 수 있는 모든 연구에 공통적으로 적용할 수 있다는 것이고, 단점은 탄력성과 달리 최저임금 인상으로 인해 고용이 몇 퍼센트나 변할지에 대해 구체적인 정보를 제공하지 못한다는 것이다.

편상관계수의 표준오차는 다음과 같이 계산한다.

$$se_i = \sqrt{\frac{1 - r_i^2}{df_i}} \tag{2-2}$$

만약, 아무런 출판선택편향이 없다면 다음과 같은 회귀모형의 계수 β_0을 통해 최저임금 인상이 고용에 미친 평균적 영향을 추정할 수 있다.

$$r_i = \beta_0 + u_i \tag{2-3}$$

하지만, Card and Krueger(1995)가 강조한대로 특정 방향의 이론적 예상에 부합하고 통계적으로 유의한 결과를 선호하는 출판선택편향이 존재할 경우에는 추정치의 표준오차가 추정치의 방향과 크기에 체계적 영향을 미치기 때문에 아래와 같은 모형을 이용해 최저임금이 고용에 미치는 효과를 추정해야 한다.

$$r_i = \beta_0 + \beta_1 se_i + u_i \tag{2-4}$$

여기서, $\beta_1 se_i$는 출판선택으로 인한 편향의 크기를, β_0은 그러한 편향과 무관한

최저임금의 고용효과를 나타낸다. 출판선택편향의 통계적 유의성은 $H_0 : \beta_1 = 0$이라는 귀무가설에 대한 t-검정을 통해 평가할 수 있다.

그런데 위의 식에 대한 통상최소제곱(OLS) 추정량은 r_i의 표준오차 차이에 의한 오차항의 이분산으로 인해 효율적 추정량(efficient estimator)이 될 수 없다. 따라서 이 글은 다음과 같이 위의 식을 양변을 r_i의 표준오차 se_i로 나눈 가중최소제곱(weighted least squares, WLS) 모형을 기본 모형으로 이용해 최저임금 인상이 고용에 미치는 효과를 추정한다.

$$\left(\frac{r_i}{se_i}\right) = \beta_0\left(\frac{1}{se_i}\right) + \beta_1 + v_i \qquad (2\text{-}5)$$

3. 문헌 수집

본 연구의 메타분석에 이용한 국내 기존 문헌은 RISS(학술연구정보서비스), Kiss(한국학술정보), DBpia(누리미디어), Google 학술검색의 검색창에 “최저임금”과 “고용”을 동시에 입력해 구했다.[12] 아울러, 각 논문의 참고문헌을 확인해 인터넷에서 검색되지 않은 논문들도 추가했다. 분석대상은 2017년 12월까지 국내에서 출판된 학술지 논문, 국가기관 용역보고서, 정부출연 연구기관 보고서이며, 학위논문은 분석대상에서 제외했다.

다음과 같은 기준을 충족시키지 못하는 연구도 분석대상에서 제외했다. 첫째, 우리나라의 실제 자료를 이용해 최저임금이 고용, 고용률, 노동시간, 취업유지확률 등에 미친 영향을 추정해야 한다. 예컨대, 박기성(2016) 같이 다른 연구의 추정치를 활용한 논문과 김영민・강은영(2015), 김영민・강은영(2016) 같이 노동력 구성 변화(상용직/임시일용직 비율)를 다룬 논문은 제외했다. 본 연구에 포함된 양지연(2017)과 이시균(2013)의 경우에도 노동시장 내 지위 변화를 분석한 결과는 제외했다.

둘째, 편상관계수 계산에 필요한 정보가 충분히 제공되어야 한다. 편상관계수를 계산하기 위해서는 추정치의 t-값과 자유도(df)가 필요하다. t-값은 직접 제시되지 않아도 회귀계수 추정치와 표준오차, p-값을 이용해 간접적으로 계산할 수도 있고, 자유도는 표본 수에서 설명변수의 수를 차감해 계산할 수 있다. 강승복・박철성(2015) 등 추정치의 통계적 유의성에 대한 정보를 제시하지 않은 논문과 표준오차나 p-값이 0.000으로 표시되어 t-값 계산이 불가능한 김유선(2004, 7개), 강승복(2017, 2개), 이시균(2007, 5개)의 일부 결과는 분석대상에서 제외했다. 김민성 외(2013)의 경우에는 “최저임금+최저임금×집단더미변수” 항의 통계적 유의성에 대한

12) Goolge 학술검색 이외의 국내 학술데이터베이스는 상세검색의 제목에 검색어를 입력했다.

결과는 제공하지 않아 최저임금 계수 추정결과만 이용했다.[13] 이병희(2008)의 경우 표본 수가 제시되지 않은 15~24세에 대한 추정결과는 분석대상에서 제외했다.[14]

<표 2-2>는 최종 선택된 18개 선행 연구의 주요 내용을 간략히 보여준다. 앞서 언급한 것처럼 우리나라는 미국과 달리 최저임금에 대한 고용탄력성을 직접 추정한 연구가 많지 않기 때문에 본 연구는 Hafner et al.(2017) 및 Broecke et al.(2017)과 마찬가지로 고용 규모나 고용률 뿐 아니라 신규 채용, 노동시간, 고용유지율, 취업유입률을 종속변수로 이용한 연구도 분석대상에 포함했다. 미취업상태로의 이행 확률에 초점을 둔 이시균(2013)의 경우에는 -1을 곱한 t-값을 이용했다. 총 18개의 연구 중 고용 규모, 고용 증가율, 고용률, 노동시간, 신규 취업 규모 등의 정량적 종속변수를 이용한 연구는 12개, 고용유지율, 취업유입률, 미취업이행확률 같은 정성적 종속변수를 이용한 연구는 6개이다.

한 연구에서 제시된 추정치의 수는 적게는 2개(강동욱, 2010)에서 많게는 47개(김대일, 2012)에 이를 정도로 연구에 따른 차이가 컸다. 학술지에 게재된 연구와 국가기관 또는 정부출연 연구기관 보고서로 발표된 연구는 각각 9개씩이며, 패널자료를 이용한 연구는 13개, 시계열 또는 횡단면 자료를 이용한 연구는 6개이다.[15] 노동시장 취약집단 중 여성, 청년, 고령층은 상대적으로 많은 연구에서 분석되었고, 저학력, 저임금, 단기근속, 소규모 사업체, 아파트 경비, 도소매, 장애인 등은 별도로 분석한 연구의 수가 많지 않았다.[16] 이 글의 아래 분석에서는 여성, 청년, 고령층에 초점을 둔 추정치 표본은 취약집단 1로, 저학력, 저임금 노동자 등 나머지 취약집단 노동자에 대하 추정치도 포함한 표본은 취약집단 2로 정의한다.

---

13) 제4절은 이러한 김민성 외(2013)의 결과를 제외한 강건성 분석 결과도 제시한다.

14) 이병희(2008)는 <부표 2>에 15~29세에 대한 표본 수를 제시했다.

15) 이시균(2007)은 패널 자료를 이용한 결과와 횡단면 자료를 이용한 결과를 모두 제시했다.

16) 청년, 저임금, 단기근속, 소규모 사업체의 정의는 연구마다 조금씩 차이가 있다. 청년은 김유선(2004, 2011, 2014)과 정진호・이병희(2008)는 24세 이하, 김우영(2010), 김대일(2012), 윤윤규 외(2015), 이정민・황승진(2016)은 29세 이하로 정의했다. 저임금은 김대일(2012)은 임금 하위 15% 이하, 이시균(2007)은 중위임금 2/3 이하, 이병희(2008), 김주영(2011), 안태현(2009), 양지연(2013)은 최저임금 적용집단으로 정의했다. 단기근속은 이병희 외(2008)는 취업 6개월 이하, 윤윤규 외(2015)는 근속 1년 이하, 김대일(2012)은 근속 2년 이하, 이정민・황승진(2016)은 근속 3년 이하로 정의했다. 소규모 사업체는 김대일(2012), 윤윤규 외(2015), 이정민・황승진(2016)은 29인 이하이며, 양지연(2017)은 5인 미만이다.

<표 2-2> 최저임금의 고용효과에 대한 국내 기존 연구 요약

번호	연구	추정치	학술지	종속변수	자료	취약집단	주요 결론
1	김유선(2004)	7		고용률	시계열	여성, 청년, 고령	효과 없음 일부 긍정적
2	김유선(2011)	32		고용률	시계열	여성, 청년, 고령	효과 없음
3	김대일(2012)	47	KJLE	신규 채용	시계열	여성, 청년, 고령, 저임금, 단기근속, 소규모, 도소매	부정적
4	강승복(2017)	6	KJLE	고용, 고용률	시계열		부정적
5	정진호・이병희(2008)	30		고용률	패널	청년, 고령	부정적
6	김유선(2014)	16		고용률	패널	여성, 청년, 고령	효과 없음
7	김우영(2010)	16		고용률	패널	여성, 청년	일부 부정적
8	남성일(2008)	12	KJLE	고용, 노동시간	패널	아파트 경비	부정적
9	윤윤규 외(2015)	27		고용 (주44시간 기준)	패널	여성, 청년, 고령, 저학력, 단기근속, 소규모	부정적
10	이정민・황승진(2016)	16	KJLE	고용 (주44시간 기준)	패널	여성, 청년, 고령, 저학력, 단기근속, 소규모	부정적

<표 2-2> 계속

번호	연구자	추정치	학술지	종속변수	자료	취약집단	주요 결론
11	이시균(2007)	7		고용률, 고용	패널, 횡단면	저임금	효과 없음
12	강동욱(2010)	2	KSSS	고용	횡단면	장애인	부정적
13	김민성 외(2013)	36	KJIR	취업여부	패널	(도시규모, 인플레이션, 연령, 학력)	부정적
14	이병희(2008)	27	KJLS	직장유지율 취업유입률	패널	여성, 고령, 저임금, 단기근속	효과 없음
15	김주영(2011)	18		취업유지율	패널	저임금	효과 없음
16	안태현(2009)	4		취업유지율	패널	저임금	효과 없음
17	양지연(2017)	6	QJLP	직장유지율	패널	저임금, 소규모	5인 이상 부정적 5인 미만 효과 없음
18	이시균(2013)	7	KJLS	미취업이행 확률 (-1을 곱함)	패널	근로빈곤	효과 없음

주: KJLE: 노동경제논집, KSSS: 사회보장연구, KJIR: 산업관계연구, KJLS: 산업노동연구, QJLP: 노동정책연구. 주요 결론은 연구자들이 초록과 요약 등에서 강조한 내용을 기준으로 정리. 김민성 외(2013)의 경우 "최저임금 + 최저임금×집단더미변수" 항의 통계적 유의성에 대한 정보는 제공하지 않아 최저임금 계수에 대한 추정결과만 이용함. 이병희(2008)의 경우 표본수가 제시되지 않은 15~24세에 대한 추정결과는 분석대상에서 제외함. 고용 여부가 아니라 노동시장 내 지위 변화에 초점을 두거나 편상관계수 계산을 위한 정보가 충분치 않은 양지연(2017), 이시균(2013), 김유선(2004), 강승복(2017), 이시균(2007)의 일부 결과는 분석대상에서 제외.

4. 분석 결과

1) 기초통계

앞 절에 제시된 <표 2-2>는 연구자 스스로 초록 또는 요약에서 강조한 내용을 기준으로 각 연구의 주요 결론을 정리했다. 이를 보면 총 18편 중 10편(55.6%)의 연구에서 최저임금 인상의 부정적 고용효과를 강조하고 있다.

하지만, <표 2-3>에서 볼 수 있듯이, 각 논문에 제시된 추정치들의 통계적 유의성을 구체적으로 살펴보면 부정적 효과가 유의한 비율은 그리 높지 않고 통계적으로 유의하지 않은 경우가 다수를 차지하고 있다. 총 316개의 추정치 중 부정적 효과가 5% 수준에서 유의한 경우는 27.2%, 긍정적 효과가 유의한 경우는 10.4%이며, 통계적으로 유의하지 않은 경우는 62.3%이다. 이러한 비율 분포는 분석 방법과 집단 특성을 구분해 살펴보더라도 크게 달라지지 않는다. 특히, '정성적 종속변수' 행에서 볼 수 있듯이, 개인수준 패널자료와 준실험적 접근법을 이용해 최저임금 인상이 저임금 노동자의 고용유지율과 신규취업률에 미친 영향을 추정한 연구들의 경우에는 부정적 효과가 유의한 경우가 9.2%에 불과하고 통계적으로 유의한 효과를 발

<표 2-3> 통계적으로 유의한 편상관계수 비율

	연구	관측치	부호		
			부정적	비유의	긍정적
전체	18	316	27.2%	62.3%	10.4%
학술지	9	159	29.6%	61.6%	8.8%
연구보고서	9	157	24.8%	63.1%	12.1%
패널자료	13	220	27.7%	64.1%	8.2%
정량적 종속변수	12	218	35.3%	56.0%	8.7%
정성적 종속변수	6	98	9.2%	76.5%	14.3%
취약집단 1	9	114	23.7%	69.3%	7.0%
취약집단 2	16	216	30.6%	65.3%	4.2%

주: 통계적 유의성은 5% 수준에서 판단함.

<표 2-4> 편상관계수 추정치의 기초통계

	단순 통계			분산 조정 통계		
	평균	중앙값	표준편차	평균	중앙값	표준편차
전체	-0.0707	-0.0191	0.1833	-0.0025	-0.0005	0.0312
학술지	-0.1230	-0.0176	0.1989	-0.0004	-0.0005	0.0295
연구보고서	-0.0177	-0.0199	0.1489	-0.0219	-0.0217	0.0394
패널자료	-0.0598	-0.0186	0.1483	-0.0023	-0.0005	0.0277
정량적 종속변수	-0.1012	-0.0457	0.2132	-0.0349	-0.0275	0.0892
정성적 종속변수	-0.0027	-0.0011	0.0253	0.0011	-0.0001	0.0082
취약집단 1	-0.0841	-0.0434	0.1879	-0.0046	-0.0010	0.0445
취약집단 2	-0.1096	-0.0398	0.2012	-0.0057	-0.0008	0.0450

주: 오른쪽 패널의 통계량은 각 추정치의 분산의 역수를 가중치로 이용함.

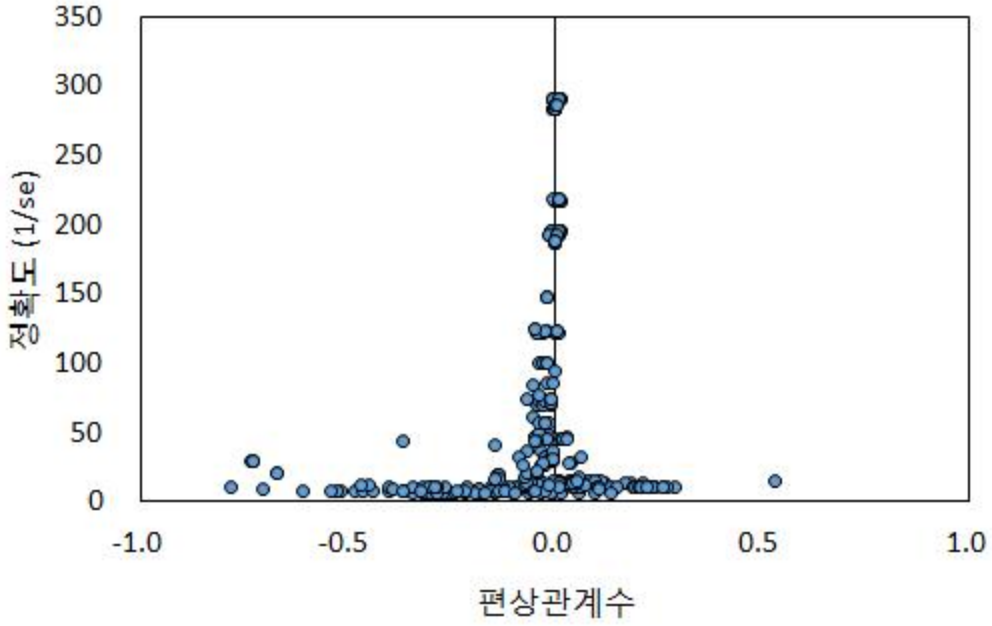
견하지 못한 경우가 76.5%를 차지하고 있다.

<표 2-4>에서 볼 수 있듯이 전체 편상관계수 평균도 -0.07로 매우 작다. 더욱이, 중앙값은 -0.02로 그보다 훨씬 더 0에 가깝게 위치해 있고, 각 추정치의 분산의 역수를 이용한 가중 평균은 -0.0025로 단순 평균의 1/30에 불과하며 통계적으로 0과 다르지 않다($p=0.161$).[17] 이러한 중앙값과 평균의 차이는 편상관계수의 분포가 왼쪽으로 치우친 비대칭적 형태를 갖고 일부 극단적인 부정적 효과 추정치가 평균에 큰 영향을 미치고 있음을 의미한다. 단순 평균과 가중 평균 간 격차는 편상관계수 추정치와 표준오차가 강한 부(-)의 관계에 있다는 것을, 즉 음(-)의 출판선택편향 가능성이 높음을 의미한다. 이러한 특징 역시 세부 표본별로 보더라도 크게 달라지지 않는다. 특히, 단순 평균을 보면 학술지, 정량적 종속변수, 취약집단 1, 2 등에서 부정적 효과가 비교적 큰 것으로 추정되지만, 이들 표본 역시 분산의 영향을 통제한 가중 평균을 이용하면 부정적 효과의 크기가 매우 작은 수준으로 감소한다.

메타분석 문헌에서는 출판선택편향의 존재를 대략적으로 파악하기 위해 탄력성과 편상관계수 등으로 측정한 효과 크기(effect size) 추정치를 수평축에 나타내고 그러한 추정치의 정확도(precision)를 수직축에 나타내는 산포도를 자주 이용한다. 이를

17) 이러한 가중 평균 계산법은 Doucouliagos and Stanley(2009)를 따랐다.

<그림 2-1> 최저임금 고용효과 편상관계수의 깔때기 그림(Funnel plot)



깔때기 그림(funnel plot)이라고 한다. 정확도가 높은 추정치는 참값 주변에 몰려 있고 정확도가 낮은 추정치는 참값의 좌우로 넓게 퍼져 있을 가능성이 높아서 보통 깔때기를 거꾸로 뒤집어 놓은 것과 같은 모습을 취하기 때문이다. 정확도를 측정하는 기준으로는 표준편차의 역수($1/se$)가 일반적으로 이용된다. <그림 2-1>은 본 연구의 편상관계수 추정치를 이용한 깔때기 그림을 보여준다.

만약 아무런 출판선택편향이 없다면 효과 크기 추정치가 모집단의 참값을 중심으로 좌우 대칭적인 형태로 분포해야 한다. 어느 한 쪽으로 치우친 모습을 취하면 출판선택편향의 근거로 간주할 수 있다. <그림 2-1>을 보면 다소 왼쪽으로 치우친 비대칭적 모습이 관찰된다. 이는 앞서 살펴본 편상관계수 추정치의 단순 평균이 중앙값보다 훨씬 왼쪽에 위치한다는 사실을 통해서도 예상할 수 있는 특징이다. 하지만, 이러한 시각적 검토만으로는 출판선택편향의 존재 여부에 대한 명확한 판단을 내릴 수 없다. 아래에서는 제2절에서 설명한 메타회귀모형을 이용해 출판선택편향의 존재 여부를 검정하고 최저임금의 고용효과를 추정한 결과를 제시한다.

2) 회귀분석 결과

<표 2-5>는 식 (2-5)의 가중최소제곱 모형을 추정한 결과를 보여준다. 계수 추정치의 표준오차는 각 연구 내 오차항 간 상관성을 고려한 붓스트랩 표준오차를 이용했다. 제(1)열은 각 연구별 고유효과(individual study effect)를 고려하지 않는 표준

<표 2-5> 메타회귀분석 결과: 전체 표본

	(1)	(2)	(3)	(4)
	PWLS	RE	FE	RE
최저임금의 고용효과(β_0)	0.0058 (0.010)	-0.0028 (0.017)	-0.0039 (0.027)	-0.0039 (0.027)
출판편향(β_1)	-1.5218** (0.767)	-1.5404** (0.673)	-0.8622 (0.633)	-2.1156** (0.878)
각 연구별 정확도 평균				0.0108 (0.024)
연구 수	18	18	18	18
관측치 수	316	316	316	316

주: 괄호 안의 값은 각 연구 내 오차항 간 상관성을 고려한 붓스트랩 표준오차임. 붓스트랩 반복 시행 횟수는 2000번임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

적인 가중최소제곱 모형(PWLS)의 결과이며, 제(2)열과 제(3)열은 그러한 연구별 고유효과를 임의효과(RE) 방법과 고정효과(FE) 방법을 이용해 통제한 결과이다. 제(2)열의 임의효과 모형은 각 연구별 고유효과와 모형의 설명변수인 추정치의 정확도 $1/se_i$ 간에 상관관계가 없다고 가정하고, 제(3)열의 고정효과 모형은 그러한 상관관계를 허용한다. 제(4)열은 편상관계수 추정치 정확도($1/se_i$)의 각 연구별 평균값을 추가적 설명변수로 포함한 모형을 이용해 임의효과만 존재한다는 귀무가설을 고정효과도 존재한다는 대립가설에 대해 검정한 결과를 보여준다.[18] 그러한 추가적 평균 항의 t-검정 결과에서 볼 수 있듯이 본 연구의 경우에는 고정효과의 존재가 통계적으로 유의하지 않았다. 한편, Breusch-Pagan 라그랑지 승수(LM) 검정에 의하면 임의효과가 존재하지 않는다는 귀무가설이 1% 유의수준에서 기각되었다 ($X^2(1)=296.35$, $p \ll 0.0001$). 따라서 이상의 세 모형 중 임의효과 모형이 통계적으로 가장 신뢰도 높은 결과를 산출한다고 볼 수 있다.

<표 2-5>에서 볼 수 있듯이 최저임금이 고용에 미치는 영향에 관한 국내 기존 연구들의 추정치는 평균적으로 크기도 매우 작고 통계적으로 유의하지도 않다. 예컨대, 임의효과 모형의 추정치 -0.0028은 <표 2-4>에 제시된 단순 평균 -0.0707의 1/25 수준에 불과하고 분산의 영향을 조정한 가중 평균 -0.0025와 거의 같다. <표 2-1>에 제시된 외국의 선행 연구와 비교하면 영국의 경우에 대한 de Linde

18) 이러한 검정의 자세한 내용은 한치록(2017)을 참고하라. 하우스만 검정은 각 연구 내 오차항의 상관성을 가정하는 현재의 상황에는 타당하지 않다.

<표 2-6> 메타회귀분석 결과: 세부 표본

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	김민성 외 (2013) 제외	이상치 제외	부정적 효과 추정치만 포함	학술지	연구보고서
최저임금의 고용효과(β_0)	-0.0037 (0.023)	-0.0016 (0.005)	-0.0018 (0.021)	-0.0015 (0.072)	-0.0146 (0.020)
출판편향(β_1)	-1.6834** (0.8048)	-0.8862*** (0.303)	-2.4350*** (0.636)	-2.8385* (1.710)	0.0749 (0.583)
연구 수	17	18	18	9	9
관측치 수	280	308	210	159	157

	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	패널자료 이용	정량적 종속변수	정성적 종속변수	취약집단 표본 1	취약집단 표본 2
최저임금의 고용효과(β_0)	-0.0015 (0.008)	-0.0221 (0.207)	-0.0006 (0.005)	-0.0039 (0.053)	-0.0040 (0.042)
출판편향(β_1)	-1.5584*** (0.541)	-1.6712 (3.413)	-0.3369 (0.260)	-0.5084 (0.732)	-1.7850 (1.248)
연구 수	13	12	6	9	16
관측치 수	220	218	98	114	216

주: 괄호 안의 값은 각 연구 내 오차항 간 상관성을 고려한 붓스트랩 표준오차임. 붓스트랩 반복 시행 횟수는 2000번임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

Leonard et al.(2014)의 추정치보다는 작고, Hafner et al.(2017)의 추정치와 유사하며, 신흥국의 경우에 대한 Broecke et al.(2017)의 추정치보다는 크다. 통계적으로는 어떠한 추정방법을 이용하든지 10% 유의수준에서 0과 다르지 않았다.

반면, 출판선택편향은 고정효과 모형을 제외한 나머지 두 모형 모두에서 5% 수준에서 유의했다. 앞서 설명한 것처럼 본 연구의 자료에 대해서는 임의효과 모형이 통계적으로 가장 타당한 결과를 산출하기 때문에 이 표의 결과는 출판선택편향의 존재가 통계적으로 유의할 가능성이 높음을 의미한다. 출판선택편향의 크기는 임의효과 모형의 경우 -0.0938로 추정되었고, 이는 <표 2-4>의 단순 평균 추정치 -0.0707을 모두 설명하고도 남을 정도로 큰 값이다.[19] 외국의 선행연구와 비교하면

19) 출판선택편향의 크기는 다음과 같이 계산했다. $\beta_1\overline{se}=-1.5404\times0.0609=-0.0938$. 여기서, $\overline{se}$는 se_i

미국과 신흥국의 기존 연구에 음(-)의 출판선탠편향이 존재한다는 Doucouliagos and Stanley(2009), Belman and Wolfson(2014), Broecke et al.(2017)의 결론과 일치하고, 영국의 선행 연구들의 경우에는 그러한 편향이 존재하지 않는다는 de Linde Leonard et al.(2014) 및 Hafner et al.(2017)의 결론과 다르다.

<표 2-6>은 각 세부 표본에 대해 식 (2-5)의 가중최소제곱 모형을 임의효과 방법으로 추정한 결과를 보여준다. 제(1)열은 김민성 외(2013)의 추정치를 분석대상에서 제외한 결과, 제(2)열은 정규화된 잔차가 2.5를 상회하는 이상치를 제거한 결과, 제(3)열은 부정적 효과를 보고하는 편상관계수 추정치만 포함시킨 결과이다.[20] 제(4)열부터 제(10)열은 학술지 논문, 연구보고서, 패널자료, 정량적 종속변수, 정성적 종속변수, 취약집단 1, 2에 해당하는 추정만을 이용한 결과이다.

이를 보면 음(-)의 출판선택편향에 대한 결과는 표본에 따라 차이가 있음을 확인할 수 있다. 연구보고서, 정량적 종속변수, 정성적 종속변수, 취약집단 1, 2 표본에서는 통계적으로 유의하지 않았지만, 학술지 표본에서는 10% 수준에서 유의했고, 김민성 외(2013)의 추정치를 제외한 표본, 이상치를 제외한 표본, 부정적 효과를 보고하는 추정치만 포함한 표본, 패널자료를 이용한 표본에서는 5% 또는 1% 수준에서 유의했다. 특히, 학술지 표본과 부정적 효과를 보고하는 추정치만 포함한 표본은 음(-)의 출판선택편향의 크기가 다른 표본보다 훨씬 더 큰 것으로 추정되었다. 이와 대조적으로, 최저임금이 고용에 미치는 평균적 영향은 어떠한 표본에서도 통계적으로 0과 다르지 않았다.

5. 소결

이 장은 최저임금이 고용에 미치는 영향에 관한 국내 18개 선행 연구의 316개 추정치를 메타회귀모형을 이용해 분석해 다음과 같은 결론을 얻었다. 첫째, 국내 기존 문헌의 추정치에는 최저임금의 부정적 고용효과를 과대평가하는 음(-)의 출판선택편향이 존재한다. 둘째, 이러한 편향을 통제하면 최저임금이 고용에 유의한 부정적 영향을 미친다는 실증적 근거는 발견되지 않는다. 이는 외국의 여러 메타분석 논문들의 결론과도 일치한다. 이러한 기존 연구 결과에 대한 종합적 이해 없이 부정적 효과를 추정한 일부 선행 연구들의 결과만을 인용・강조하는 태도는 적절치 않다.

의 전체 평균을 나타낸다.

20) 앞서 설명한 대로 김민성 외(2013)는 "최저임금×집단더미변수" 교차항이 포함된 모형을 이용하면서 최저임금이 각 집단의 고용에 미치는 영향을 나타내는 "최저임금+최저임금×집단더미변수"의 통계적 유의성에 대한 결과는 제공하지 않았다. 이 글은 그들의 추정 결과 중 기준 집단에 대한 영향력을 나타내는 최저임금 계수 추정치만을 이용했는데, <표 2-6>의 제(1)열은 그러한 김민성 외(2013)의 모든 추정치를 분석 표본에서 제외한 결과를 보여준다. 제(2)열에서 이상치의 정의는 de Linde Leonard et al.(2014)을 따랐다.

III. 2018년 최저임금 인상이 고용률에 미친 영향

2018년 최저임금 인상의 고용효과를 올해 실제 자료를 이용해 추정한 연구는 현재까지 홍민기(2018)가 유일하다. 이정민・전현배(2018)와 최경수(2018)의 연구 결과도 자주 인용되고 있지만 이정민・전현배(2018)는 2017년까지의 자료를 이용해 2018년 고용효과를 예상했고 최경수(2018)는 미국과 헝가리에 대한 추정치를 이용해 우리나라의 고용효과를 예상했다. 이 글은 홍민기(2018)에 이어 두 번째로 2018년 실제 자료를 이용한 추정결과를 제시한다.

1. 선행 연구

본 연구의 분석 방법은 이정민・황승진(2016) 및 홍민기(2018)와 유사하다. <표 3-1>의 제(1)열과 (2)열은 두 연구의 분석 자료와 방법을 정리해 보여준다.

이정민・황승진(2016)은 최저임금 인상의 영향력이 인구사회학적 집단에 따라 다르다는 점에 기초한 고정효과 패널자료 모형을 이용해 최저임금 인상이 주44시간 기준 일자리 수 증가율에 미친 인과적 효과를 추정했다. 자료는 『고용형태별 근로실태조사』 2006~2014년 원자료를 이용했고, 인구사회학적 집단은 성, 연령, 학력, 사업체규모, 근속연수 등 5개 특성에 따라 구분했다. 최저임금 영향력 변수로는 $t-1$ 년도 시급이 $t-1$ 년도 최저시급과 t 년도 최저시급 사이에 있는 노동자 비율(최저임금 적용률)을 이용했다. 회귀모형은 다음과 같다.

$$dln(Y_{i,t}) = \beta T_{i,t-1} + \alpha_i + \tau_t + u_{i,t}, \quad i = 1,...,N, \quad t = 1,...,T, \tag{3-1}$$

여기서, $dln(\cdot)$는 로그 차분을, $Y_{i,t}$는 i 집단의 t 시점 일자리 수(주44시간 기준)를, $T_{i,t-1}$은 해당 집단의 최저임금 적용률을, α_i는 집단 고정효과를, τ_t는 연도 고정효과를 나타낸다. 분석 결과를 보면, 최저임금 10% 상승 시 주44시간 기준 일자리 수가 전 집단 평균적으로 약 1.4% 감소하고, 여성, 고졸 이하, 청년층과 고령층, 근속연수 3년 이하, 5~29인 사업체에서 그러한 부정적 효과가 더 크게 나타나는 것으로 추정되었다.[21]

홍민기(2018)도 집단별 최저임금 영향력 차이에 기초한 고정효과 패널자료 모형을 이용해 2018년 최저임금 인상이 올해 3월까지의 고용량과 노동시간에 미친 효과를 분석했다. 자료는 2015년 1월부터 2018년 3월까지의 『경제활동인구조사』,

21) 이정민・황승진(2016)의 추정 결과를 구체적으로 보면 전 집단 추정 결과 4개 중 3개, 여성, 5~29인 사업체에 대한 결과는 10% 수준에서만 유의하고 5% 수준에서는 유의하지 않았다.

<표 3-1> 기존 연구와 본 연구의 분석 방법 비교

	(1) 이정민・황승진(2016)	(2) 홍민기(2018)	(3) 본 연구
종속변수	고용증가율 (주44시간기준)	고용량, 노동시간	고용률
표본기간	2006~2014	2015.1월~2018.3월	2002.1월~2018.6월
최저임금 영향력 정의	적용률	영향률	영향률
집단구분 기준	성・연령・학력・사업체 규모・근속연수	산업	성・연령・학력
통제변수	집단 및 연도 고정효과	집단 및 연도 고정효과, 집단 특수 시간추세, 공통상관효과	집단 및 연도 고정효과, 집단 특수 시간추세, 공통상관효과
회귀계수 동질성 가정	동질적	동질적	동질적, 이질적
공통상관효과 추정방법		Bai(2009)	Pesaran(2006)

『사업체노동력조사』, 『고용보험통계』 원자료를 이용했고, 집단구분 기준으로는 인구사회학적 특성 대신 산업을 이용했다. 최저임금 영향력 변수는 직전연도 시급이 t 시점 최저시급보다 낮은 노동자 비율(최저임금 영향률)을 이용했다. 회귀모형은 이정민・황승진(2016)이 이용한 집단 및 연도 고정효과 모형 뿐 아니라 1~2차 공통 시간추세를 포함한 모형, 집단 특수 시간추세를 포함한 모형, 공통상관효과를 통제한 모형 등도 추가적으로 고려했고, 그 중 다음과 같은 구조를 갖는 공통상관효과 모형을 기준 모형으로 이용했다.

$$\ln(Y_{i,t}) = \beta(W_i \times D_t) + t_m + \lambda_i f_t + u_{i,t} \tag{3-2}$$

여기서, $Y_{i,t}$는 i번째 산업의 t시점 노동자수 또는 노동시간, W_i는 2017년(경제활동인구조사) 또는 2016년(고용형태별근로실태조사) 8월 기준 각 산업의 최저임금 영향률, D_t는 2018년 최저임금 인상 결정 이후 각 시점(2017년 9월~2018년 3월)을 나타내는 더미변수, t_m은 월별 고정효과, f_t는 관측되지 않는 공통상관요인(common correlated factor)이다. 홍민기(2018)는 이러한 공통요인 f_t의 효과를 Bai(2009)의 IFE(interactive fixed effects) 방법을 이용해 통제했다. 분석 결과를 보면, 2018년

최저임금 인상이 고용량에 대해서는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못했고 노동시간은 2017년 11월부터 유의하게 감소했지만 1월 이후부터는 그러한 부정적 효과의 크기가 감소하고 있는 것으로 추정되었다.

2. 본 연구의 분석 방법

본 연구는 이상의 선행 연구들과 마찬가지로 최저임금의 영향력이 집단에 따라 다를 수 있다는 점에 기초한 고정효과 패널자료 모형을 이용해 2018년 최저임금 인상이 임금노동자 고용률에 미친 효과를 분석한다. <표 3-1>의 제(3)열에 정리되어 있듯이 이 글의 분석 자료와 방법은 다음과 같은 점에서 기존 연구들과 다르다.

첫째, 2002년 1월부터 2018년 6월까지의 『경제활동인구조사』 월별 원자료를 분석한다. 이는 지금까지 이용된 표본 중 가장 길며 가장 최근의 자료를 포함한 표본이다. 둘째, 인구구조 효과로부터 독립적인 최저임금 인상의 효과를 추정하기 위해 고용량 대신 고용률(=집단별 임금노동자 수/총인구)을 분석한다. 셋째, 성, 연령, 학력을 집단 구분 기준으로 이용한다. 이러한 집단별 고정효과 패널자료 모형이 타당한 결과를 산출하기 위해서는 최저임금 변화에 따라 내생적으로 변하기 어려운 특성을 집단 구분 기준으로 이용해야 한다. 이정민・황승진(2016)에서 고려한 사업체 규모와 근속연수, 홍민기(2018)에서 고려한 산업 등의 일자리 특성은 최저임금 변화의 영향을 받을 가능성이 높다.[22] 본 연구는 그러한 일자리 특성 대신 성(남/여), 연령(15~19세, 20~24세, … , 65~69세), 학력(중졸이하, 고졸, 전문대졸, 대졸이상) 등의 인적 특성을 기준으로 전체 표본 집단을 총 88개 세부 집단으로 구분한다.[23]

넷째, 집단 특수 시간추세와 공통상관요인을 허용할 뿐 아니라 최저임금 인상의 고용효과가 각 집단 간에 상이할 수 있다는 점도 추가적으로 허용하는 다음과 같은 이질적 패널 자료 모형(heterogeneous panel data model)을 이용한다.

$$Y_{i,t} = \beta_i W_{i,t} I(m_t \le 2017.8\text{월}) + \sum_{s=2017.9\text{월}}^{2018.6\text{월}} \gamma_{i,s} W_{i,2017} I(m_t = s) + \alpha_i + c_i t + t_m + \lambda_i f_t + u_{i,t} \quad (3\text{-}3)$$

여기서, $Y_{i,t}$는 i 집단의 t 시점 고용률, $W_{i,t}$는 t 시점 직전년도 『경제활동인구조사』 8월 부가조사 자료를 통해 계산된 i 집단의 최저임금 영향률, $W_{i,2017}$는 2017년

22) 일자리 특성을 집단 구분 기준으로 이용하면 인구구조변화 효과를 통제하는 데도 한계가 있다. 산업별 혹은 기업규모별 고용률(노동자수/총인구) 정의가 불가능하기 때문이다.
23) 관측치의 부족 등으로 인해 실제 분석에서 고려된 집단 수는 88개 이하이다.

8월 기준 최저임금 영향률, m_t는 t 시점에 해당하는 월(2002.1월, ..., 2018.6월), α_i는 집단 고정효과, $c_i t$는 집단 특수 시간추세, t_m은 월별 고정효과, f_t는 관측되지 않는 공통상관요인, $u_{i,t}$는 오차항이다.[24] $I(\cdot)$는 괄호 안의 내용이 참이면 1, 그렇지 않으면 0을 부여하는 지시함수(indicator function)이다. 이 식에서 2018년 이전 최저임금 인상이 각 집단의 고용률에 미친 평균적 효과는 β_i를 통해 추정되고, 2018년 최저임금 인상이 2017년 9월~2018년 6월 각 시점의 고용률에 미친 효과는 $\gamma_{i,s}$를 통해 추정된다.[25] 이러한 회귀계수들의 횡단면 평균은 Pesaran(2006)의 CCEP 및 CCEMG 방법을 이용해 추정한다.[26]

공통상관요인의 예로는 경제 내 여러 집단에 동시적 영향을 미치는 다양한 경기적 요인(총수요·총공급 충격 등)을 들 수 있다. 만약 그러한 공통충격이 모든 집단에 걸쳐 동일한 영향을 미친다면 통상적인 집단 및 시간 고정효과 모형만으로 통계적으로 타당한 결과를 산출할 수 있다. 하지만, 공통충격의 영향이 집단 간에 상이할 경우에는 통상적인 고정효과 모형의 추정 및 검정 결과가 심각히 왜곡될 가능성이 높기 때문에 집단 간 상호의존성을 명시적으로 고려한 대안적 모형을 이용해야 한다. 이를 위해 가장 자주 이용되는 모형이 홍민기(2018)가 고려한 Bai(2009)의 IFE 모형과 본 연구에서 고려하는 Pesaran(2006)의 CCEP 및 CCEMG 모형이다.

미국의 경우에는 최근 Totty(2017)가 공통상관효과를 통제한 모형을 이용해 최저임금 인상이 십대 고용과 레스토랑 산업 고용에 미친 영향을 추정했다. 분석 결과를 보면, 통상적인 고정효과 모형을 이용할 경우에는 최저임금 인상이 고용에 부정적 영향을 미치는 것으로 추정됐지만, IFE, CCEP, CCEMG 등의 방법을 이용해 공통상관효과를 통제할 경우에는 최저임금 인상의 고용효과가 통계적으로 0과 다르지 않은 것으로 추정되었다. 이는 우리나라의 경우에도 공통상관효과의 통제 여부에 따라 최저임금의 고용효과에 관한 추정 결과가 크게 달라질 가능성이 높음을 시사한다.

---

24) 집단별 최저임금 영향률, 총인구, 임금노동자수는 『경제활동인구조사』 원자료 가중치를 적용해 계산했다. 이상치(outlier)의 영향을 줄이기 위해 전체 관측치의 상하위 0.5 백분위에 해당하는 값으로 그 밖에 위치하는 값을 대체(winsorization)했다. 조사대상 인원이 50명 미만인 집단 집계변수는 표본에서 제외했고, 2017년 8월 관측치가 없는 집단, 집계변수 관측치의 길이가 전체 표본기간의 절반에 못 미치는 집단도 표본에서 제외했다.

25) 2018년 최저임금 인상의 효과를 2017년 9월부터 추정하는 이유는 기업들이 새로운 최저임금 적용에 앞서 노동투입을 미리 조정했을 가능성을 분석하기 위해서이다.

26) CCEP(common correlated effects pooled) 추정량은 집단 특수 설명변수에 대한 회귀계수가 모든 집단에 걸쳐 동일하다고 가정한다. 예컨대, $\beta_i = \beta, \forall i$. CCEMG(common correlated effects mean group) 추정량은 그러한 회귀계수가 집단 간에 상이하며, 예컨대 $\beta_i = \beta + v_i$, $v_i \sim IID(0, \Omega_v)$의 확률분포를 따른다고 가정한다. 자세한 내용은 Pesaran(2006)을 참조하라.

3. 분석 결과

<표 3-2>는 앞 절에서 설명한 다양한 패널자료 모형을 이용하여 우리나라의 최저임금 인상이 임금노동자 고용률에 미친 영향을 추정한 결과를 보여준다. 제(1)열은 집단 및 시간 고정효과만 통제한 통상적인 고정효과 모형(FE)의 결과이며, 제(2)열은 그와 함께 집단 특수 시간추세도 통제한 모형(FELT)의 결과이다. 제(3)열과 (4)열은 공통상관효과도 통제한 CCEP 및 CCEMG 모형의 결과를 보여준다. 각 열의 첫째 행은 2002년부터 2017년까지의 최저임금 인상이 2017년 8월까지의 고용률에 미친 평균적 영향을, 둘째 행은 2018년 최저임금 인상이 2017년 9월~2018년 6월 각 시점의 고용률에 미친 영향을 보여준다.

우선, 제(1)열에서 볼 수 있듯이, 집단 및 시간 고정효과만을 통제하는 통상적인 고정효과 모형(FE)을 이용할 경우에는 최저임금 인상이 고용률에 크고 유의한 부정적 효과를 미친 것으로 추정된다. 최저임금 영향률이 1%p 상승할 때 2012~2017년 고용률은 0.148%p, 2017년 9월~2018년 6월 고용률은 0.106~0.137%p 감소한 것으로 추정되었고, 이러한 결과는 대부분 1% 또는 5% 수준에서 통계적으로 유의했다.

하지만, 제(2)열에서 볼 수 있듯이, 집단별 고용률의 시간추세를 통제한 모형(FELT)의 결과는 이와 크게 달랐다. 2017년 이전 최저임금 인상이 고용률에 미친 부정적 효과만 5% 수준에서 유의했고, 2018년 최저임금 인상이 고용률에 미친 효과는 2017년 9월~2018년 6월 중 어느 달에도 통계적으로 유의하지 않았다. 효과 크기 추정치 역시 매우 작은 수준으로 줄어들었다.

더욱이, 제(3)열과 (4)열의 결과가 보여주듯이, Pesaran(2006)의 CCEP 방법과 CCEMG 방법을 이용해 각 인구사회학적 집단에 상이한 영향을 미치는 공통충격의 영향(경기적 요인 등)도 통제할 경우에는 2018년 뿐 아니라 2017년 이전의 최저임금 인상도 고용률에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 추정되었다.

<표 3-2>의 모형 중에는 제(4)열 CCEMG 모형의 현실 타당성이 가장 높다. 성·연령·학력에 따라 구분되는 집단별 고용률 추세가 모든 집단에 걸쳐 동일하다는 가정, 각 집단에 상이한 영향을 미치는 아무런 공통요인이 존재하지 않는다는 가정, 최저임금 인상의 영향이 모든 집단에 걸쳐 동일하다는 가정 등에 의존하지 않기 때문이다. 따라서 이 표의 결과 중 설득력이 가장 높은 결과는 우리나라의 최저임금 인상이 고용률에 미친 효과가 2017년 이전과 2018년 모두 매우 작고 통계적으로 유의하지 않다는 제(4)열의 결과라고 할 수 있다.

<표 3-3>은 각 집단의 각 산업 노동자 중 최저임금 미만 노동자 비율(집단별·산업별 최저임금 영향률) 변화가 해당 집단의 각 산업 임금노동자 고용률에 미친 영향을 CCEMG 모형을 이용해 추정한 결과를 보여준다. 주요 산업으로는 최근 최저임금 관련 논쟁에서 큰 주목을 받고 있고 고용 비중도 높은 제조업, 도소매업, 숙

<표 3-2> 2018년 최저임금 인상의 고용 효과: 전 산업

	(1) FE	(2) FELT	(3) CCEP	(4) CCEMG
2002년 1월~2017년 8월	-0.148*** (0.051)	-0.058** (0.028)	-0.034 (0.036)	0.067 (0.063)
2017년 9월	-0.107* (0.055)	0.000 (0.027)	-0.020 (0.023)	-0.048 (0.049)
10월	-0.123** (0.056)	-0.016 (0.028)	-0.026 (0.023)	-0.029 (0.051)
11월	-0.121** (0.058)	-0.015 (0.029)	-0.025 (0.024)	-0.018 (0.044)
12월	-0.109* (0.056)	-0.003 (0.029)	-0.021 (0.023)	-0.019 (0.046)
2018년 1월	-0.106** (0.050)	0.003 (0.025)	-0.023 (0.022)	-0.016 (0.049)
2월	-0.133** (0.054)	-0.024 (0.030)	-0.040 (0.026)	-0.006 (0.052)
3월	-0.130** (0.057)	-0.021 (0.032)	-0.038 (0.026)	-0.013 (0.059)
4월	-0.137** (0.059)	-0.027 (0.036)	-0.038 (0.033)	0.009 (0.063)
5월	-0.126** (0.057)	-0.014 (0.033)	-0.024 (0.034)	0.015 (0.061)
6월	-0.119** (0.058)	-0.009 (0.032)	-0.027 (0.028)	-0.002 (0.063)
관측값	13,646	13,646	13,646	13,646
집단 수	70	70	70	70
집단 고정효과	Y	Y	Y	Y
시간 고정효과	Y	Y	Y	Y
집단 특수 시간추세		Y	Y	Y
공통상관효과			Y	Y
회귀계수 동질성 가정	동질적	동질적	동질적	이질적

주) 각 인구사회학적 집단의 최저임금 영향률이 1%p 증가할 때 해당 집단의 임금노동자 고용률이 몇 %p 증가하는지를 보여줌. 제(1)열과 (2)열의 괄호는 동일 집단 및 동일 시점 내 상관성에 강건한 표준오차임. 제(3)열과 (4)열의 괄호는 Pesaran(2006)의 비모수적 방법을 이용해 계산한 표준오차임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함. Y는 해당 효과가 통제되었음을 의미함. FE는 집단 및 시간 고정효과만 통제한 통상적인 고정효과 모형, FELT는 그와 함께 집단 특수 시간추세도 통제한 모형임. CCEP와 CCEMG는 공통상관효과도 통제한 모형임. CCEP는 최저임금이 각 집단에 미치는 효과가 동일하다고 가정하는 모형, CCEMG는 그러한 효과가 집단 간에 상이하다고 가정하는 모형임.

<표 3-3> 2018년 최저임금 인상의 고용 효과: 주요 산업

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	제조업	도소매업	숙박음식업	부동산, 시설관리업	교육서비스업
2002년 1월~2017년 8월	-0.025 (0.059)	-0.013 (0.009)	0.000 (0.003)	-0.006* (0.003)	0.049 (0.033)
2017년 9월	-0.078 (0.068)	-0.010 (0.011)	0.005 (0.004)	0.012 (0.020)	0.042 (0.057)
10월	-0.069 (0.066)	-0.008 (0.010)	0.004 (0.004)	0.006 (0.017)	0.038 (0.055)
11월	-0.022 (0.069)	-0.013 (0.011)	0.007 (0.004)	-0.003 (0.014)	0.023 (0.047)
12월	0.011 (0.058)	-0.017* (0.010)	0.006 (0.005)	0.001 (0.012)	0.026 (0.045)
2018년 1월	0.030 (0.058)	-0.013 (0.010)	0.000 (0.005)	0.017 (0.024)	0.034 (0.052)
2월	0.017 (0.076)	-0.015 (0.011)	0.002 (0.005)	0.015 (0.028)	0.022 (0.050)
3월	0.038 (0.078)	-0.015 (0.011)	0.002 (0.004)	0.001 (0.021)	0.027 (0.054)
4월	0.020 (0.076)	-0.012 (0.011)	0.002 (0.004)	0.008 (0.025)	0.016 (0.038)
5월	0.031 (0.091)	-0.011 (0.012)	-0.003 (0.004)	0.008 (0.031)	0.017 (0.034)
6월	-0.025 (0.108)	-0.013 (0.014)	0.003 (0.004)	0.014 (0.029)	0.005 (0.031)
관측값	13,646	13,646	13,646	13,646	13,646
집단 수	70	70	70	70	70
집단 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
시간 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
집단 특수 시간추세	Y	Y	Y	Y	Y
공통상관효과	Y	Y	Y	Y	Y
회귀계수 동질성 가정	이질적	이질적	이질적	이질적	이질적

주) 각 인구사회학적 집단의 각 산업 최저임금 영향률이 1%p 증가할 때 해당 집단의 각 산업 임금노동자 고용률이 몇 %p 증가하는지를 보여줌. CCEMG 추정량을 이용한 결과임. 괄호는 Pesaran(2006)의 비모수적 방법을 이용해 계산한 표준오차임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함.

박음식업, 부동산・임대・시설관리업, 교육서비스업을 고려했다. 이를 보면 최저임금의 고용효과가 어느 산업, 어느 기간의 경우에도 5% 수준에서 유의하지 않다는 점을 확인할 수 있다.

4. 소결

이 장은 국내 선행 연구들과 마찬가지로 최저임금의 영향력이 인구사회학적 집단에 따라 다를 수 있다는 점에 기초한 고정효과 패널자료 모형을 이용해 2018년 최저임금 인상이 임금노동자 고용률에 미친 효과를 분석했다. 지금까지 발표된 연구 중 가장 길고 가장 최근의 자료를 포함한 표본을 이용해 2018년 최저임금 인상의 실시간 효과를 추정했다는 점, 최저임금 변화에 따라 내생적으로 변할 가능성이 작은 인적 특성을 집단 구분 기준으로 이용했다는 점, 인구구조변화와 집단 특수 시간추세, 공통상관효과를 통제한 이질적 패널자료 모형을 이용해 추정 결과의 신뢰도를 높이려 했다는 점 등에서 의의가 있다. 본 연구의 결과에 의하면, 전 산업 수준에서 분석하든 주요 산업별로 살펴보든, 2018년 최저임금 인상이 고용률에 통계적으로 부정적 유의한 영향을 미쳤다는 실증적 근거는 발견되지 않는다. 이는 본 연구와 다른 방법을 이용해 올해 3월까지의 자료를 분석한 홍민기(2018)의 결론과 일치한다.

올해 들어 취업자수 증가 속도가 둔화되면서 최저임금 인상의 부정적 고용효과에 대한 우려가 높아지고 있다. 하지만, 그러한 변화를 모두 최저임금 인상의 결과로 확대 해석하는 것은 적절치 않다. 인구구조변화, 중장기적 경제구조 및 기술 변화, 단기적 경기변동 요인도 취업자수 변화에 큰 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 예컨대, 통계청의 최근 보도자료(2018.7.11.)에 의하면 최저임금의 영향력이 비교적 큰 것으로 알려진 15~29세 청년의 경우 2018년 6월 취업자수가 전년 동월 대비 4만 2천명 감소했지만 인구는 그보다 훨씬 많은 14만 4천명 감소해 고용률은 오히려 0.2%p 상승했다. 같은 보도자료에서 다른 요인은 일정하다고 가정하고 단지 2018년 인구 증감 예측치에 2017년 고용률을 곱해 2018년 취업자수 변화를 예측한 결과에 의하면 15세 이상 전체 취업자수는 15만 8천명 증가하는 데 그칠 것으로 전망되었고, 15~64세 생산가능인구 취업자수는 3만명 감소할 것으로 전망되었다. 뚜렷한 실증적 근거 없이 최저임금 인상의 잠재적 부정적 효과만 강조하는 것은 문제 해결에 도움이 되지 못한다. 최근의 고용 변화를 이끌고 있는 주요 요인에 대한 엄밀한 분석을 바탕으로 적절한 보완책을 마련해야 한다.

IV. 최저임금 인상이 실질임금 증가율에 미친 영향

최저임금 인상 정책의 일차적 목적은 저임금 노동자의 생활수준 향상에 있다. 하지만, 최근 국내 논의는 잠재적 고용 감소 가능성에만 과도하게 치우친 경향이 있다. 이 장은 2002~2017년의 최저임금 인상이 저임금 노동자 실질임금 증가율에 미친 영향을 추정한다. 이를 통해 최저임금 인상 정책이 저임금 노동자에게 미치는 긍정적 효과에 대한 실증적 근거도 살펴보고자 한다.

분석에 이용된 자료는 2001~2017년 『경제활동인구조사』 8월 부가조사 원자료이다. 『경제활동인구조사』는 임금에 대한 정보는 매월 조사하지 않기 때문에 2018년 최저임금 인상이 올해 임금에 미친 실시간 효과는 분석하지 못했다. 회귀모

<표 4-1> 최저임금 인상의 고용 및 임금 효과: 2002~2017년, 전 산업

	(1) FE	(2) FELT	(3) CCEP	(4) CCEMG
		패널 A. 고용률		
최저임금 영향률	-0.083* (0.040)	-0.021 (0.021)	0.006 (0.041)	-0.089 (0.065)
관측값	994	994	994	994
집단 수	67	67	67	67
		패널 B. 실질임금 증가율		
최저임금 영향률	0.546*** (0.048)	0.625*** (0.028)	0.831*** (0.085)	0.872*** (0.139)
관측값	994	994	994	994
집단 수	67	67	67	67
집단 고정효과	Y	Y	Y	Y
시간 고정효과	Y	Y	Y	Y
집단 특수 시간추세		Y	Y	Y
공통상관효과			Y	Y
회귀계수 동질성 가정	동질적	동질적	동질적	이질적

주) 각 인구사회학적 집단의 최저임금 영향률이 1%p 증가할 때 해당 집단의 임금노동자 고용률과 실질임금 증가율이 몇 %p 증가하는지를 보여줌. 제(1)열과 (2)열의 괄호는 동일 집단 및 동일 시점 내 상관성에 강건한 표준오차임. 제(3)열과 (4)열의 괄호는 Pesaran(2006)의 비모수적 방법을 이용해 계산한 표준오차임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함. 2001~2017년 『경제활동인구조사』 8월 부가조사 원자료 이용.

<표 4-2> 최저임금 인상의 고용 및 임금 효과: 2002~2017년, 주요 산업

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	제조업	도소매업	숙박음식업	부동산· 시설관리업	교육서비스업
			패널 A. 고용률		
최저임금 영향률	-0.047 (0.060)	-0.001 (0.013)	0.002 (0.005)	-0.008* (0.005)	0.074** (0.032)
관측값	927	927	927	927	927
집단 수	67	67	67	67	67
			패널 B. 실질임금 증가율		
최저임금 영향률	0.482* (0.284)	0.593*** (0.085)	0.463*** (0.083)	0.548*** (0.129)	0.486** (0.219)
관측값	858	890	803	742	811
집단 수	62	65	61	63	60
집단 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
시간 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y
집단 특수 시간추세	Y	Y	Y	Y	Y
공통상관효과	Y	Y	Y	Y	Y
회귀계수 동질성 가정	이질적	이질적	이질적	이질적	이질적

주) 각 인구사회학적 집단의 각 산업 최저임금 영향률이 1%p 증가할 때 해당 집단의 각 산업 임금노동자 고용률과 실질임금 증가율이 몇 %p 증가하는지를 보여줌. CCEMG 추정량을 이용한 결과임. 괄호는 Pesaran(2006)의 비모수적 방법을 이용해 계산한 표준오차임. ***, **, *는 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미함. 2001~2017년 『경제활동인구조사』 8월 부가조사 원자료 이용.

형은 앞 장과 동일한 패널자료 모형들을 이용한다. 최저임금 영향력과 집단 정의도 앞 장과 동일하다. 자료의 주기만 월 단위에서 연 단위로 변경했다.

<표 4-1>의 패널 A는 앞 장에서 월 단위 자료를 이용해 도출한 고용률에 대한 결론이 자료의 주기를 연 단위로 바꿔도 여전히 유효함을 보여준다. 최저임금이 고용률에 미치는 부정적 효과는 집단 및 시간 고정효과만 통제하는 통상적인 고정효과 모형(FE)에서만 10% 수준에서 유의했고 나머지 모형(FELT, CCEP, CCEMG)에서는 통계적으로 유의하지 않았다.

같은 표의 패널 B는 동일한 모형들을 이용해 최저임금 인상이 시간당 실질임금 증가율에 미친 영향을 추정한 결과를 보여준다.[27] 이를 보면 고용률에 대한 결과와

27) 실질임금은 시간당 명목임금을 소비자물가지수로 나눈 값으로 정의했다. 증가율은 로그 차분을 의

는 대조적으로 최저임금 인상이 저임금 노동자의 실질임금을 큰 폭으로 증가시키고 그러한 효과가 모든 모형에서 1% 수준에서 유의함을 확인할 수 있다. 특히, 통상적인 고정효과 모형(FE)보다 집단 특수 시간추세를 통제한 FELT 모형과 공통상관효과를 통제한 CCEP, CCEMG 모형에서 그러한 긍정적 효과가 더욱 크게 추정되었다.

<표 4-2>는 동일한 분석을 주요 산업별로 수행한 결과를 보여준다. 추정 모형은 CCEMG 모형을 이용했다. 이를 보면 최저임금 인상에 의한 실질임금 상승이 어느 특정 산업에 국한된 것이 아니라 모든 산업에 공통된 특징임을 확인할 수 있다.

V. 맺음말

본 연구는 최저임금 인상이 고용에 미치는 부정적 효과는 작고 통계적으로 유의하지 않지만 저임금·불평등 개선 효과는 크고 통계적으로 유의하다는 주장을 지지하는 다양한 실증적 근거를 제시했다.

첫째, 국내 기존 문헌의 추정치에는 최저임금의 부정적 고용효과를 과대평가하는 음(-)의 출판선택편향이 존재한다. 이러한 편향을 통제하면 최저임금이 고용에 유의한 부정적 영향을 미친다는 실증적 근거가 발견되지 않는다. 이는 외국의 여러 메타분석 논문과도 일치하는 결론이다.

둘째, 올해 6월까지의 자료를 이용한 분석에서도 2018년 최저임금 인상이 임금노동자 고용률에 부정적 영향을 미쳤다는 증거는 발견되지 않았다. 최저임금 인상의 부정적 고용 효과는 각 집단 간 고용률 추세 차이와 경기변동 효과 등을 고려하지 않은 모형에서만 통계적으로 유의했고 그러한 요인을 적절히 통제한 모형에서는 유의하지 않았다. 이는 최근의 고용 증가 속도 둔화가 최저임금 인상 이외의 다른 사회·경제적 요인으로부터 큰 영향을 받았을 가능성이 높음을 시사한다. 산업별로 보더라도 제조업, 도소매, 숙박음식, 시설관리, 교육 중 어느 산업에서도 통계적으로 유의한 부정적 고용효과가 발견되지 않았다.

셋째, 저임금 노동자 실질임금 증가율은 최저임금 인상에 따라 큰 폭으로 증가하는 것으로 추정되었다. 그러한 반응의 통계적 유의성은 분석방법과 산업에 상관없이 강하게 유지됐다. 이러한 본 연구의 결과는 종합적으로 최저임금 인상이 저임금 노동자의 삶의 질 개선을 위한 효과적 정책 수단이 될 수 있음을 의미한다.

본 연구의 실증분석 결과는 올바른 정책적 판단을 돕기 위한 참고자료의 하나일 뿐이다. 정책효과에 대한 지속적인 모니터링과 추가적 자료와 방법을 이용한 분석 결과의 강건성 검토가 반드시 필요하다. 하지만, 어느 특정 모형에 편향된 이론적

미한다.

예상과 일부 사례만을 강조하며 최저임금 인상의 필요성 자체를 부정하는 것은 바람직하지 않다.

본 연구의 결과가 경제 내 모든 기업이 최저임금 인상으로부터 아무런 영향을 받지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 다수의 기업은 재화가격 또는 마진율 조정, 작업방식 개선 등 인원 축소 이외의 다양한 방식으로 대응하기 때문에 경제 전체 수준에서 고용 대란과 같은 사태가 발생할 가능성은 극히 낮음을 보여줄 뿐이다. 일부 한계부문은 최저임금 인상의 부담을 감당키 어려울 수 있다. 실직 노동자 재취업 지원을 위한 고용서비스·직업훈련 확대, 실업급여체계와 사회안전망 개선, 소상공인 경영부담 완화를 위한 하도급·프랜차이즈 구조 개혁, 상가임대료·카드수수료 조정, 재정지원과 소득공제 확대 등의 지원 조치가 병행되어야 할 것이다.

최근 논의의 초점은 최저임금 인상에 따른 부담 완화 조치에 치우쳐 있지만 최저임금 인상의 긍정적 효과를 강화하기 위한 적극적 조치도 필요하다. 특수형태노동자, 가사노동자, 장애인 등 최저임금 적용 제외대상 범위를 축소하고, 최저임금 위반 사업체에 대한 감독과 처벌을 강화해야 한다. 주휴수당 회피 목적 초단시간 계약, 휴게시간 편법 운용, 임금 인상 없이 일자리안정자금만 수취하는 행위 등 최저임금 인상 효과를 반감시키는 행위에 대한 적극적 대응도 필요하다. 최저임금 인상이 민간소비와 경제구조 개선에 미치는 긍정적 효과를 강화하기 위해서는 인상 속도와 산입범위 등을 둘러싼 불확실성이 축소될 필요가 있다.

최저임금 인상 정책은 저임금·불평등 완화를 위한 다양한 정책수단 중 하나일 뿐이며 문제의 구조적 원인을 해결하는 데는 한계가 있다. 노동소득분배율 제고 및 불평등 완화를 위한 중장기적, 단계별 정책 목표를 설정하고 조세·재정, 산업, 노동, 복지 정책을 아우르는 포괄적 대책을 추진할 필요가 있다. 대통령 공약으로 제시된 것처럼 저임금 노동자 스스로 자신의 노동조건을 보호할 수 있도록 보장하는 노동기본권 강화 조치도 시급히 추진되어야 한다.

참고문헌

강동욱, 2010, “최저임금제도의 장애인 고용영향 평가,” 『사회보장연구』, 제26권 제2호, 75-94.

강승복, 2017, “도구변수를 이용한 최저임금의 고용효과,” 『노동경제논집』, 제40권 제3호, 105-131.

강승복·박철성, 2015, “시계열 자료를 이용한 최저임금의 고용효과 분석,” 『노동경제논집』, 제38권 제3호, 1-22.

김대일, 2012, “최저임금의 저임금 근로자의 신규 채용 억제효과,” 『노동경제논

집』, 제35권 제3호, 29-50.
김민성・김영민・박태수, “최저임금 변화가 지역고용에 미치는 효과 분석,” 『산업관계연구』, 제23권 제2호, 37-73.
김영민・강은영, 2015, “최저임금의 변화가 비공식부문 노동시장 성과에 미치는 효과,” 『산업관계연구』, 제25권 제3호, 85-102.
김영민・강은영, 2016, “최저임금이 제조업과 서비스업에 미치는 효과 분석,” 『고용직업능력개발연구』, 제19권 제1호, 1-24.
김우영, 2010, “최저임금이 청년고용에 미치는 영향,” 한국고용정보원 고용동향조사 심포지엄 자료집, 392-409.
김유선, 2004, “최저임금제가 저임금 근로자 고용 및 임금에 미친 영향 평가,” 노동부 용역연구보고서.
김유선, 2011, “최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구,” 국회환경노동위원회 용역연구보고서.
김유선, 2014, “최저임금의 고용효과,” KLSI 이슈페이퍼 2014-20.
김주영, 2011, “최저임금의 고용효과,” 정진호 외, 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원, 23-53.
남성일, 2008, “최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감시단속 근로자에 대한 실증분석,” 『노동경제논집』, 제31권 제3호, 1-19.
박기성, 2016, “가파른 최저임금인상의 고용 및 경제성장 효과,” 『규제연구』, 제25권 제2호, 3-17.
안태현, 2009, “최저임금제도의 고용효과 및 소득분배효과,” 남재량・안태현・안종범・전영준, 『근로빈곤 대책연구 I』, 고용노동부 연구용역보고서, 30-47.
양지연, 2017, “이중구조화된 노동시장에서 최저임금의 고용효과-한국의 사례를 중심으로,” 『노동정책연구』, 제17권 제1호, 1-25.
윤윤규・오상봉・이정민・황승진・이시균, 2015, “최저임금 인상 고용영향평가 연구,” 고용노동부 연구용역보고서.
이병희, 2008, “최저임금의 고용유지 및 취업 유입 효과,” 『산업노동연구』, 제14권 제1호, 1-23.
이시균, 2007, “최저임금의 고용효과,” 『노동리뷰』, 통권 제30호, 43-51.
이시균, 2013, “최저임금이 근로빈곤 탈출에 미치는 효과,” 『산업노동연구』, 제19권 제1호, 35-64.
이정민・전현배, 2018, “최저임금의 고용효과,” 서울대학교 금융경제연구원 토론회 발표문.
이정민・황승진, 2016, “최저임금이 고용에 미치는 영향,” 『노동경제논집』, 제39권 제2호, 1-34.

정진호・이병희, 2008, “최저임금의 고용효과,” 이병희・정진호・이승렬・강병구・홍경준, 『저소득 노동시장 분석』, 한국노동연구원 연구보고서, 151-173.

최경수, 2018, “최저임금 인상이 고용에 미치는 영향,” KDI FOCUS 통권 제90호.

통계청, 2018, 2018년 6월 고용동향 보도참고자료 (2018.7.11. 배포)

한치록, 2017, 『패널데이터강의』, 서울: 박영사.

홍민기, 2018, “2018년 최저임금 인상의 고용 효과,” 『노동리뷰』, 통권 제158호, 43-56.

Bai, J., 2009, Panel data models with interactive fixed effects, *Econometrica* 77(4), 1229-1279.

Belman, D., P.J. Wolfson, 2014, *What does the minimum wage do*? Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Broecke, S., A. Forti, M. Vandeweyer, 2017, The effect of minimum wages on employment in emerging economies: A survey and meta-analysis, *Oxford Development Studies* 45(3), 366-391.

Brown, C., C. Gilroy, A. Kohen, 1982, The effect of the minimum wage on employment and unemployment, *Journal of Economic Literature* 20(2), 487-528.

Card, D., A.B. Krueger, 1995, Time-series minimum-wage studies: A meta-analysis, *American Economic Review* 85(2), 238-243.

de Linde Leonard, M., T.D. Stanley, H. Doucouliagos, 2014, Does the UK minimum wage reduce employment? A meta-regression analysis, *British Journal of Industrial Relations* 52(3), 499-520.

Doucouliagos, H., T.D. Stanley, 2009, Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis, *British Journal of Industrial Relations* 47(2), 406-428.

Hafner, M., J. Taylor, P. Pankowska, M. Stepanek, S. Nataraj, C. van Stolk, 2017, The impact of the national minimum wage on employment, RAND EUROPE research report, doi: 10.7249/RR1807.

Pesaran, M.H., 2006, Estimation and inference in large heterogeneous panels with a multifactor error structure, *Econometrica* 74(4), 967-1012.

Totty, E., 2017, The effect of minimum wages on employment: a factor model approach, *Economic Inquiry* 55(4), 1712-1737.

정책보고서	2018-02

최저임금 산입범위 확대 임금삭감 효과 분석

2018. 5. 23.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 이창근 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9223)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

1. 실태조사 개요 ····· 1

2. 조사결과 개요 ····· 2

1) 2018년 저임금 조합원 평균 임금액과 상대적 수준 ····· 2
2) 2018년 임금항목별 수령 조합원 수 및 금액 ····· 3
(1) 급식·통근비 등 복리후생적 수당 ····· 4
(2) 상여금 ····· 4
(3) 근속수당 ····· 5
(4) 통상수당 ····· 6
(5) 소결 ····· 6

3. 산입범위 확대 효과 분석 ····· 8

1) 분석 방법 ····· 8
2) 임금인상 삭감 효과 ····· 7
(1) 현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비 ····· 8
(2) 현행 + 정기 상여금 + 근속수당 ····· 10
(2) 현행 + 정기 상여금 ····· 10
3) 임금인상 효과가 상쇄되는 노동자 비율 ····· 11
(1) 현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비 ····· 12
(2) 현행 + 정기 상여금 + 근속수당 ····· 12
(2) 현행 + 정기 상여금 ····· 13

4. 요약 및 결론 ····· 14

1. 실태조사 개요

○ 민주노총 조합원 중 최저임금 1.2배 이하 저임금 조합원을 대상으로 조사함. 조사대상 조합원은 고용형태, 연령, 지역, 직종 등을 고려해 해당 연맹 담당자가 배포·회수함.

○ 저임금 조합원이 집중되어 있는 업종을 중심으로 조사함. 2018년 기준, 602명의 조합원을 상대로 조사하여 분석하였음.

○ 실태조사의 업종별 비중을 살펴보면, 사업관리·지원 55.5%, 교육 19.8%, 도매·소매 10.1% 등임. 사업관리·지원 업종 비중이 절반을 넘는 이유는 해당 업종이 대표적인 저임금 업종이면서, 동시에 청소, 경비, 주차 등의 업무에 종사하는 노동자 조직화가 상대적으로 높기 때문임. 세부적으로 분류하면, 빌딩 청소, 대학 청소, 지하철 청소, 경비, 대학 주차 등임.

[표-1] 2018년 설문조사 업종별 비중(단위: 명,%)

업종		응답자	비중
제조		18	3.0
음식·숙박		23	3.8
교육		118	19.6
단체·수리·개인		44	7.3
도매·소매		61	10.1
사업관리·지원	계	334	55.5
	빌딩 청소	40	6.6
	대학 청소	119	19.8
	지하철 청소	52	8.6
	대학 주차	13	2.2
	경비	110	18.3
출판·영상·통신		4	0.7
계		**602**	**100**

○ 설문내용은 사업장별로 2016년, 2017년, 2018년 임금액과 임금항목, 노동시간 등으로 구성됨.

2. 조사결과 개요

1) 2018년 저임금 조합원 평균 임금액과 상대적 수준

[표-2] 2018년 저임금 조합원 임금액과 임금 항목별 비중(단위: 원,%)

항목			금액	비중[1]
임금총액(초과근로수당 포함)			2,159,722	106
임금총액(초과근로수당 제외)			2,036,933	100
기본급			1,654,000	81.2
기본급+통상수당			1,755,235	86.2
기본급+통상수당(보정)[2]			1,766,758	86.7
통상수당	소계		100,825	4.9
	①	직무·직책·직급수당	18,371	0.9
		그 외 통상수당[1)]	922	0.0
	②[2)]	생산수당	16,595	0.8
		(직무)능력급	64,936	3.2
근속수당			47,715	2.3
복리후생	소계		136,497	6.7
	급식비		84,869	4.2
	통근비		13,406	0.7
	숙박비		0	0.0
	가족수당		10,758	0.5
	학비보조		27,464	1.3
초과근로수당			122,789	6.0
연월차수당			61,211	3.0
그 외 기타수당			55,361	2.7
상여금	소계		95,834	4.7
	정기상여금	①매월 1회 이상(월할)	1,548	0.08
		②기타(격월, 분기 등)	24,327	1.2
		①+②	25,875	1.3
	명절상여금		57,657	2.8
	성과상여금		12,303	0.6

주 1) 비율은 초과근로수당을 제외한 임금총액 대비 상대적 수준임.

2) 지하철 청소용역 노동자의 임금은 2018년 5월 현재 최저임금법 위반임. 다만 국가계약법 등 관련 법이 개정되었으며 현재 임금협상이 진행 중이기 때문에, 앞으로 2~3개월 후 체불임금이 정산될 예정임. 따라서 해당 노동자의 임금을 2018년 최저임금을 기준으로 보정한 금액을 기준으로 계산한 값임.

1) 저임금 조합원이 받는 기타 통상수당으로는 생산(장려)수당(3명), 조정수당(3명), 벽지수당(1명) 등이 있음.
2) 한편 제빵기사와 대형마트 노동자들은 각각 '생산수당', '(직무)능력급'이란 명칭의 통상수당을 지급받고 있는데, 이는 사실상 기본급의 성격을 갖고 있는 것으로 보임.

○ 저임금 조합원들의 2018년 월 기본급은 1,654,000원, 현행 최저임금 산입범위 기준「기본급+통상수당」은 1,766,750원(원단위 절사), 초과근로수당을 제외한 임금총액은 2,036,930원(원단위 절사)임.

- (초과근로수당 제외) 임금 총액 대비 기본급과 현행 산입범위 기준「기본급+통상수당」의 상대적 수준은 각각 81.2%, 86.7%임.

○ 임금 총액(초과근로수당 제외) 대비 통상수당 비중 4.9%, 복리후생수당 비중 6.7%, 상여금 비중 2.7%임.

2) 2018년 임금항목별 수령 조합원 수 및 금액

[표-3] 2018년 임금항목별 수령 조합원 수 및 금액(단위: 명,%,원)

			수령 조합원		수령 금액	
			수	비율	평균금액[1]	비중[2]
통상수당	계		163	27.1	100,825	4.9
	통상수당①	직무·직책·직급수당	148	24.6	18,371	0.9
		그 외 통상수당[3]	7	1.2	922	0.05
	통상수당②	생산수당	23	3.8	16,595	0.8
		(직무)능력급	58	9.6	64,936	3.2
근속수당			203	33.7	47,715	2.3
복리후생	계		514	85.4	136,497	6.7
	급식비		485	80.6	84,869	4.2
	통근비		137	22.8	13,406	0.7
	숙박비		0	0.0	0	0.0
	가족수당		159	26.4	10,758	0.5
	학비보조		110	18.3	27,464	1.3
초과근로수당			275	45.7	122,789	6.0
연월차수당			354	58.8	61,211	3.0
그 외 기타수당			269	44.7	55,361	2.7
상여금	계		549	91.2	95,834	4.7
	정기상여금	①매월 1회 이상(월할)	3	0.5	1,548	0.08
		②기타(격월, 분기 등)	128	21.3	24,327	1.2
		①+②	131	21.8	25,875	1.3
	명절상여금		537	89.2	57,657	2.8
	성과상여금		70	11.6	12,303	0.6

주 1) 평균금액: 설문조사에 응한 조합원 전체 숫자로 나눈 평균 값
2) 수령금액 비중은 초과근로수당을 제외한 임금총액 대비 상대적 수준

(1) 급식·통근비 등 복리후생적 수당

○ 응답 조합원의 85%가 복리후생적 수당을 수령하고 있으며, 금액은 월 136,490원(원단위 절사)으로 조사됨. 임금총액 대비 비중은 6.7%임.

○ 복리후생적 수당의 항목별 수령 비율이 높은 순서는 급식비(81%) → 가족수당(26%) → 교통비(23%) → 학비보조(18%) 등으로 나타남.

○ 급식비의 경우, 응답 조합원의 81%가 수령하고 있으며, 금액은 월 84,860원(원단위 절사)임. 급식비는 10명 중 8명 이상이 지급받고 있을 정도로 대다수 저임금 조합원이 수령하고 있는 것으로 드러남. 임금 총액 대비 비중은 4.2%임. 한편, 31개 사업장에서 점심식사를 현물로 제공하는 것으로 조사됨.

○ 통근비의 경우, 응답 조합원의 23%가 수령하고 있으며, 금액은 월 13,400원(원단위 절사)임. 임금 총액 대비 비중은 0.7%임. 한편, 11개 사업장에서 출퇴근 버스를 제공하는 것으로 조사됨.

○ 숙박비의 경우, 응답 조합원 중에는 수령하고 있는 경우가 없었음. 다만 이주노동자들은 숙박비 사전 공제를 받고 있는 것으로 조사됨.

○ 가족수당은 급식비, 통근비와 더불어 상당수 저임금 조합원들이 수령하고 있는 것으로 조사됨. 응답 조합원의 26%가 가족수당을 지급받고 있으며, 금액은 월 10,750원(원단위 절사)임. 임금 총액 대비 비중은 0.5%임.

(2) 상여금

○ 상여금은 응답 조합원의 91%가 수령하고 있으며, 금액은 월 환산 95,830원임.[4] 임금 총액(초과근로수당 제외) 대비 비중은 4.7%임. 한편 수령자만 따로 계산할 경우 월 환산 금액은 105,080원임.

---

3) 저임금 조합원이 받는 기타 통상수당으로는 생산(장려)수당(3명), 조정수당(3명), 벽지수당(1명) 등이 있음.
4) 연간 단위로 지급되는 정기 상여금과 명절 상여금을 월지급액으로 환산하여 산정함.

- 명절 상여금은 절대 다수 저임금 조합원이 수령하고 있는 것으로 조사됨. 응답 조합원의 89%가 수령하고 있으며, 금액은 월 환산 57,650원임. 임금 총액 대비 비중은 2.8%임.

- 매월 지급되는 (월할) 정기상여금을 수령하는 저임금 조합원은 3명에 불과했으나, 격월·분기·반기 등으로 지급되는 정기 상여금을 수령하는 조합원 비중은 응답 조합원의 21%(128명)였으며, 월 환산 금액은 24,327원임. 임금 총액 대비 비중은 1.2%임. 한편 월할과 격월·분기 등 모든 정기상여금의 경우, 22%(131명)가 지급받고 있으며, 월 환산 평균금액은 25,870원임. 수령자만 따로 계산할 경우 월 118,900원에 달함.

- 성과 상여금은 응답 조합원의 12%가 지급받고 있으며, 월 환산 금액은 12,300원임. 임금 총액 대비 비중은 0.6%임.

[표-4] 상여금 종류별 수령 조합원 수 및 금액(단위: 명,%,원)

	계	정기상여금			명절상여금	성과상여금
		월할	격월·분기 등	소계		
조합원수	549	3	128	131	537	70
수령 비율	91.2	0.5	21.3	21.8	89.2	11.6
평균금액①[1]	95,834	1,548	24,327	25,875	57,657	12,303
평균금액②[2]	105,086	310,629	114,413	118,906	64,635	105,803
임금총액 대비 비중[3]	4.7	0.08	1.2	1.3	2.8	0.6

주 1) 평균금액 ①은 설문조사에 응한 조합원 전체 숫자로 나눈 금액
2) 평균금액 ②는 수령자 숫자로만 나눈 금액
3) 임금총액은 초과근로수당을 제외한 평균금액①의 비중

(3) 근속수당

○ 1개월 초과기간 계속근무에 대한 수당인 '근속수당'의 경우, 응답 조합원의 34%(203명)가 수령하고 있으며, 금액은 월 47,710원으로 조사됨. 임금 총액 대비 비중은 2.3%임.

○ 한편 1개월 초과기간 출근성적에 따른 '정근수당'의 경우, 응답 조합원 중 단 2명만 지급받고 있는 것으로 조사됨.

(4) 통상수당

① 직무·직책수당

❍ 가장 대표적인 통상수당이며, 현행 최저임금 산입범위에 포함되는 직무·직책수당을 수령하는 저임금 조합원은 163명(27.1)%이며, 월 평균 수령금액은 100,820원임. 임금 총액 대비 비중은 4.9%임.

❍ 한편 사실상 기본급 성격인 '(직무)능력급'(마트 노동자), '생산수당'(제빵기사 노동자)을 제외하고 계산하면, 수령 비율은 25.2%(152명)이며, 월 평균 수령금액은 19,290원임. 임금 총액 대비 비중은 0.9%임.

② 기타 통상수당

❍ 응답자 중 생산장려수당, 벽지수당, 위험수당 및 조정수당 수령자 등이 있지만, 극소수 조합원만이 지급받고 있음. 수령 비율은 1.2%(7명)이며, 금액은 920원임. 임금 총액 대비 비율은 0.05%임.

❍ 제빵기사 노동자의 '생산수당', 대형마트 노동자의 '(직무)능력급' 등의 통상수당은 사실상 기본급 성격을 갖고 있는 것으로 파악됨.

(5) 소결

❍ 저임금 조합원 임금구성은 중위임금 이상의 노동자에 비해 상대적으로 간소화되어 있는 것으로 조사됨. 현행 최저임금 산입범위에 포함되는 기본급과 통상적 수당(직무, 직책, 생산장려, 위험수당 등)을 제외하면, 대체로 2~5개의 수당이 덧붙여지는 수준임.

❍ 실비변상적, 일시간헐적 수당을 제외하면, 저임금 노동자가 매월 정기적으로 지급받는 임금구성은 기본급, 식대, 교통비, 가족수당, 근속수당, 명절·정기 상여금, 직무·직책수당, 연월차수당 등이 대표적인 것으로 조사됨.

❍ 기본급과 초과근로수당을 제외하고 수령자가 많은 순서로 나열하면, 명절 상여금(89%) →

급식비(81%) → 연월차수당(59%) → 근속수당(34%) → 직무수당(27%) → 가족수당(26%) → 교통비(23%) → 정기상여금(22%) → 학비보조(18%) 등인 것으로 조사됨.

○ 기본급과 초과근로수당을 제외하고 월 평균 수령 금액이 높은 순서로 나열하면, 급식비(84,860) → 연월차수당(61,210) → 명절 상여금(57,650) → 근속수당(47,710) → 학비보조(27,460) → 정기 상여금(25,870) → 직무수당(18,370) → 통근비(13,400) 등인 것으로 나타남. (원단위 절사)

[그림 1] 저임금 노동자 주요 임금 항목과 수령 비율(단위:%)

[그림 2] 저임금 노동자 주요 임금 항목과 수령 금액(단위:원, 월평균)

3. 산입범위 확대 효과 분석

1) 분석 방법

❍ 산입범위 확대에 따른 효과는 정도의 차이가 있을 뿐 거의 대다수 저임금 노동자에게 영향을 미칠 수밖에 없음. 이 보고서에서는 두 가지 측면에 초점을 두고 분석함. 첫째, 산입범위 확대가 어느 정도 임금 삭감 효과를 낳는지와 둘째 추가적인 임금인상 없이 산입범위 확대만으로 최저임금 미만에서 최저임금 이상으로 변동하는 노동자 비율이 어느 정도인지를 분석함.

❍ 다만 산입범위 확대의 간접적 영향까지 분석하기에는 기술적 곤란함이 있어서, 본 보고서에서는 직접적 효과에 한정하여 분석함. 아래와 같은 방법으로 계산함.

- 첫째, 내년도 최저임금 인상율은 15%, 10%, 5% 등 세 가지 경우로 가정하여 계산함.
- 둘째, 산입범위 확대 시나리오는 △ '현행 + 정기상여금 + 급식·통근비' △ '현행 + 정기상여금 + 근속수당' △ '현행 + 정기상여금' 등 세 가지로 가정함.
- 셋째, 산입범위 확대에 따라 임금인상 효과가 상쇄되는 노동자 수·비율은 현행 산입범위 기준으로는 차기 년도 최저임금 미만이지만, 산입범위 확대 시나리오별로 최저임금 이상이 되는 조합원 수와 비율로 계산함.
- 넷째, 임금 삭감액과 비율은 ① '현행 산입범위 기준 차기 년도 최저임금 미만 노동자'를 대상으로, ② '현행 산입범위 기준 시급 인상액과 산입범위 확대 시나리오별 시급 인상액의 격차 총액'을 구함. ③ 이를 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상금액 합계'로 나눠 삭감율을 구함.

2) 임금인상 삭감 효과

❍ 산입범위 확대로 인해 어느 정도 임금인상 삭감 효과가 있는지 분석하도록 함. 분석 방법은 임금 삭감액과 비율은 ① '현행 산입범위 기준 차기 년도 최저임금 미만 노동자'를 대상으로, ② '현행 산입범위 기준 시급 인상액과 산입범위 확대 시나리오별 시급 인상액의 격차 총액'을 구함. ③ 이를 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 인상 금액'으로 나눠 삭감율을 구함.

○ 한편 정기상여금의 경우, '매달 지급되는 정기 상여금'이 산입범위에 포함될 경우, 사용자는 격월·분기·반기 등으로 지급되던 정기 상여금을 매달 지급하는 정기상여금으로 변경할 가능성이 매우 큼. 이는 현재 사업장에서 벌어지고 있는 각종 수당·상여금의 기본급화 등 사용자의 탈법·불법적 꼼수를 고려하면 충분히 예상 가능함. 따라서 '매달 지급되는 정기 상여금'을 포함하여 모든 형태의 정기 상여금을 산입범위에 포함시키는 것을 가정하여 영향을 분석하는 것이 현실적임.

[표-6] 산입범위 확대 시나리오별 임금 인상 삭감율(단위: %)

	15% 인상	10% 인상	5% 인상
현행+정기상여금+급식·통근비	51.3	54.3	76.3
현행+정기상여금+근속수당	29.0	29.4	17.5
현행+정기상여금	10.6	16.3	12.6

주 1) 임금 인상 삭감율은 '현행 산입범위 기준 차기 년도 최저임금 미만 노동자'를 대상으로, '현행 산입범위 기준 시급 인상액과 산입범위 확대 시나리오별 시급 인상액의 격차 총액'을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나눠서 구함.

(1) 현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비

○ 15% 인상(시급 8,660원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 96.8%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나누면, 삭감율은 51.3%임.

○ 10% 인상(시급 8,283원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 65.3%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나누면, 삭감율은 54.3%임.

○ 5% 인상(시급 7,907원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 45.5%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나누면, 삭감율은 76.3%임.

(2) 현행 + 정기 상여금 + 근속수당

❍ 15% 인상(시급 8,660원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 96.8%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금 + 근속수당」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나누면, 삭감율은 29.0%임.

❍ 10% 인상(시급 8,283원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 65.3%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금 + 근속수당」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나누면, 삭감율은 29.4%임.

❍ 5% 인상(시급 7,907원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 45.5%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금 + 근속수당」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나누면, 삭감율은 17.5%임.

(3) 현행 + 정기 상여금

❍ '매달 지급되는 정기 상여금'을 포함하여 모든 형태의 정기 상여금을 산입범위에 포함시키는 것을 가정하여 임금인상 삭감 효과를 분석하도록 함.

❍ 15% 인상(시급 8,660원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 96.8%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액'으로 나누면, 삭감율은 10.6%임.

❍ 10% 인상(시급 8,283원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 65.3%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 인상 금액'으로 나누면, 삭감율은 16.3%임.

○ 5% 인상(시급 7,907원) 되었을 경우 ① '현행 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자는 45.5%임. ② 현행 산입범위 기준 시급 인상액과 「현행 + 정기 상여금」 기준 시급 인상액의 격차 총액을 '현행 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 인상 금액'으로 나누면, 삭감율은 12.6%임.

○ 한편 정기 상여금의 경우, 22%의 저임금 노동자가 수령하고 있으며 수령자로만 계산한 평균 금액이 114,410원에 달함. 따라서 정기 상여금이 산입범위에 포함될 경우, 수령자들은 매우 큰 폭의 임금 삭감을 당할 것으로 예상됨.

3) 임금인상 효과가 상쇄되는 노동자 비율

○ 산입범위 확대 관련 각 시나리오별로 현행 산입범위 기준 최저임금 미만 노동자 비율과 확대된 산입범위 기준 최저임금 미만 노동자 비율 간의 격차를 분석함. 이 격차는 추가적인 임금 인상 없이 산입범위 확대만으로 최저임금 미만 노동자가 최저임금 이상 노동자가 되는 비율을 의미함.

[표-7] 산입범위 확대 시나리오별 추가 최저임금 미만 노동자 비율 변화(단위: %, %p)

	15% 인상			10% 인상			5% 인상		
	현행	①	격차	현행	②	격차	현행	③	격차
현행+정기상여금+급식·통근비①	96.8	45.0	-51.8	65.3	41.7	-23.6	45.5	27.6	-17.9
현행+정기상여금+근속수당②	96.8	73.1	-23.7	65.3	39.4	-25.9	45.5	30.4	-15.1
현행+정기상여금③	96.8	94.0	-2.8	65.3	55.3	-10.0	45.5	45.5	-11.4

주 1) 최저임금 미만 노동자 비율 격차는 추가적인 임금 인상 없이 산입범위 확대만으로 최저임금 미만 노동자가 최저임금 이상 노동자가 되는 비율을 의미

(1) 현행 + 정기 상여금 + 급식·통근비

○ '정기상여금'은 매월·격월·분기·반기·매년 등 모든 형태의 정기상여금을 포함시키는 것으로 가정하며, 여기에 추가로 '급식통근비'가 포함될 경우, 임금인상 효과가 상쇄되는 노동자가 어느 정도인지 분석하도록 함.

❍ 15% 인상(시급 8,660원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 96.8%임. 정기상여금과 급식·통근비 포함 시 최저임금 미만자는 45.0%로 줄어듬. 양자간 격차는 -51.8%p임.

❍ 10% 인상(시급 8,283원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 65.3%임. 정기상여금과 급식·통근비 포함 시 최저임금 미만자는 41.7%로 줄어듬. 양자간 격차는 -23.6%p임.

❍ 5% 인상(시급 7,907원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 45.5%임. 정기상여금과 급식·통근비 포함 시 최저임금 미만자는 27.6%로 줄어듬. 양자간 격차는 -17.9%p임.

(2) 현행 + 정기 상여금 + 근속수당

❍ '정기상여금'은 매월·격월·분기·반기·매년 등 모든 형태의 정기상여금을 포함시키는 것으로 가정하며, 여기에 추가로 '근속수당'이 포함될 경우, 임금인상 효과가 상쇄되는 노동자가 어느 정도 발생하는지 분석하도록 함.

❍ 15% 인상(시급 8,660원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 96.8%임. 정기상여금과 근속수당 포함 시 최저임금 미만자는 73.1%로 줄어듬. 양자간 격차는 -23.7%p임.

❍ 10% 인상(시급 8,283원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 65.3%임. 정기상여금과 근속수당 포함 시 최저임금 미만자는 39.4%로 줄어듬. 양자간 격차는 -25.9%p임.

❍ 5% 인상(시급 7,907원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 45.5%임. 정기상여금과 근속수당 포함 시 최저임금 미만자는 30.4%로 줄어듬. 양자간 격차는 -15.1%p임.

(3) 현행 + 정기 상여금

❍ 상여금은 크게 정기·명절·성과 상여금으로 구분되며, 현재 산입범위 포함 여부가 집중적으로 논의되고 있는 상여금은 정기 상여금임. 특히 최저임금위원회 전문가 TF는 '매달 지급되는 정기상여금'의 경우 최저임금 산입범위에 포함시킬 것을 권고한 바 있음.

❍ 이 보고서에서는 '매달 지급되는 정기 상여금'을 포함하여 명절상여금을 제외한 정기 상여금을 산입범위에 포함시킬 경우를 가정하여 분석함.

❍ 15% 인상(시급 8,660원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 96.8%임. 정기상여금 포함 시 최저임금 미만자는 94.0%로 줄어듬. 양자간 격차는 -2.8%p임.

❍ 10% 인상(시급 8,283원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 65.3%임. 정기상여금 포함 시 최저임금 미만자는 55.3%로 줄어듬. 양자간 격차는 -10.0%p임.

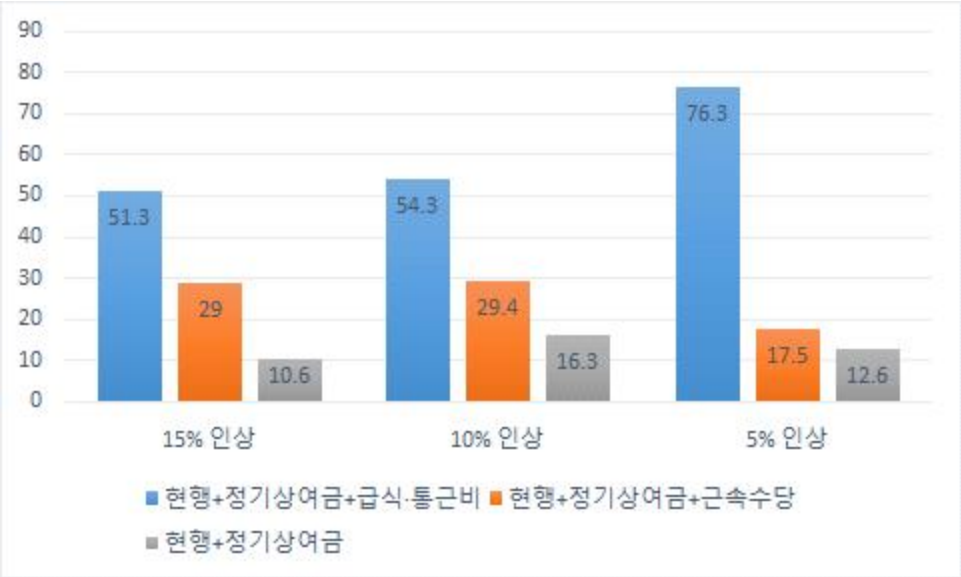
❍ 5% 인상(시급 7,907원) 되었을 경우 현행 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 45.5%임. 정기 상여금 포함 시 최저임금 미만자는 34.1%로 줄어듬. 양자간 격차는 -11.4%p임.

4. 요약 및 결론

○ 최저임금 산입범위 확대의 임금 삭감효과는 매우 큰 것으로 드러남.

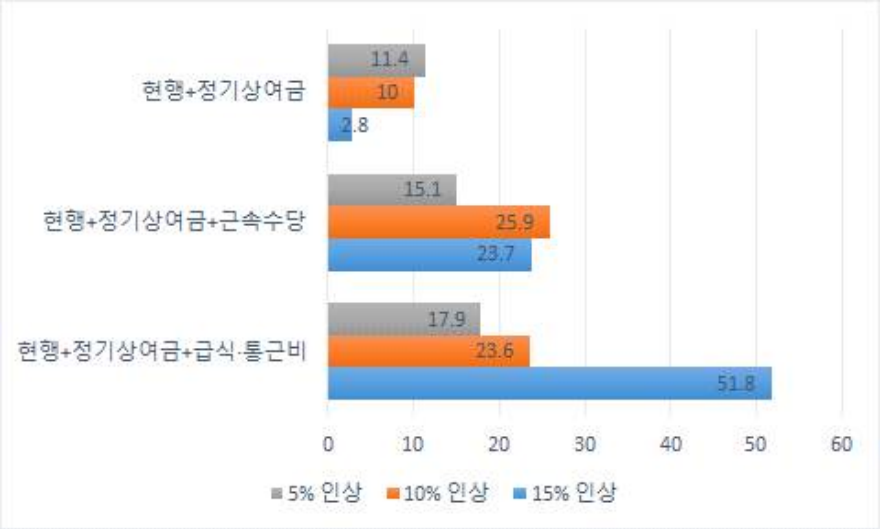
- 첫째, 2019년 최저임금 인상율을 15%로 가정했을 때, 최저임금 산입범위 확대는 저임금 노동자의 임금을 최소 10.6%(현행+정기상여금)에서 최대 51.3%(현행+정기상여금+급식·통근비)까지 삭감시키는 것으로 나타남. 특히 현행 산입범위에 정기상여금과 급식·통근비까지 확대하는 경우, 임금 삭감율은 51%를 넘을 정도로 매우 심각한 것으로 드러남. 정기상여금의 경우, 4~5명 중 한 명이 수령하고 있으며, 수령자 평균 금액이 114,410원에 달해서, 정기 상여금이 산입범위에 포함될 경우, 수령자들의 임금삭감 폭은 매우 클 것으로 예상됨.

[그림 3] 산입범위 확대 시나리오별 임금 인상 삭감율(단위: %)



- 둘째, 2019년 최저임금 인상율을 15%로 가정했을 때, 추가 임금 인상 없이 산입범위 확대만으로 최저임금 이상이 되는 노동자 비율은 시나리오별로 다르게 나타남. 현행 산입범위에 정기상여금과 급식·통근비를 포함했을 때는 저임금 노동자 절반 이상이 추가적인 임금 인상 없이 최저임금 미만을 벗어나는 것으로 조사됨. 시나리오별 세부적인 비율은 2.8%(현행+정기상여금), 51.8%(현행+정기상여금+급식·통근비), 23.7%(현행+정기상여금+근속수당) 등임.

[그림 4] 산입범위 확대 시나리오별 최저임금 미만 노동자 비율 격차(단위: %p)



❍ 저임금 노동자들의 임금 구성은 기본급, 식대, 교통비, 가족수당, 근속수당, 명절·정기 상여금, 직무·직책수당, 연월차수당 등이 대표적인 것으로 조사됨.

- 첫째, 기본급과 초과근로수당을 제외하고 수령자가 많은 순서로 나열하면, 명절 상여금(89%) → 급식비(81%) → 연월차수당(59%) → 근속수당(34%) → 직무수당(27%) → 가족수당(26%) → 교통비(23%) → 정기상여금(22%) → 학비보조(18%) 등인 것으로 조사됨.

- 둘째, 기본급과 초과근로수당을 제외하고 월 평균 수령 금액이 높은 순서로 나열하면, 급식비(84,860) → 연월차수당(61,210) → 명절 상여금(57,650) → 근속수당(47,710) → 학비보조(27,460) → 정기 상여금(25,870) → 직무수당(18,370) → 통근비(13,400) 등인 것으로 나타남. (원단위 절사)

정책보고서	2018-03

미국 최저임금 현황과 인상 효과

2018. 7. 17.

민주노총 정책연구원

PPIP 사회공공연구원
Public Policy Institute for People

● 작성자 : 이재훈 민주노총 객원연구위원(사회공공연구원 연구위원)

● 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.
객원연구위원의 정책보고서는 연구자 개인 견해이며, 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

전국민주노동조합총연맹

미국의 최저임금 현황과 인상 효과

< 요 약 >

1. 미국의 최저임금 현황

1) 연방 최저임금

□ 2018년 7.25달러. 2010년 이후 8년째 동결.
- 생산성 증가는 고사하고, 물가 인상조차 반영하지 못하면서 실질적인 가치 하락
* 생산성과 최저임금 격차 1947년 1.57배 → 2017년 2.57배로 간극 확대
* 가구 빈곤선 대비 2011년 131.3% → 2017년 118.3%까지 하락

□ 가사노동자 포함한 지속적인 적용대상 확대.
- 연방 최저임금 이하 노동자는 2.3%(전체 시급노동자 8천만 명 가운데 182.4만 명)
* 여성 62.8%(114.6만 명), 민간 95.6%(174.4만 명), 레저 및 호텔(60.6%, 이중 대부분 요식업에 종사)

2) 주 최저임금
- 각 주는 연방 최저임금과 달리 별도의 최저임금법 설정 가능.
□ 5개 주는 별도 최저임금 없고, 2개 주는 연방 최저임금보다 낮음.
□ 14개 주는 연방 최저임금과 같음.
□ 29개 주와 워싱턴DC는 연방 최저임금보다 높음.
- 워싱턴DC를 포함해 10개 주가 최저임금 인상 계획 결정하고, 단계적 인상 중

3) 시와 카운티 차원의 최저임금
□ 현재 10개 주의 44개 시와 카운티에서 주 정부 최저임금보다 높은 최저임금 설정.
- 뉴욕시, 시애틀 시, 캘리포니아 주의 리치몬드, 샌프란시스코, 마운틴 뷰, 에머리빌, 서니베일, 버클리(10월 예정) 등에서 15달러 이상 최저임금 도입.
□ 현재 28개 주에서 주 정부 최저임금 우선 적용 법률 시행 중
- 주 정부와 지방정부 간 법정 공방과 정치적 갈등

4) '팁 노동자' 최저임금
□ 팁 노동자에 대한 연방최저임금 2.14달러에 불과(32개 주는 이보다 더 높게 설정)

〈 요 약 〉

2. 최저임금 인상 효과

1) 임금 및 소득분배 효과.

□ 임금격차 해소 효과

- 연방 최저임금 초과하는 주의 최저임금 비중은 중위임금 대비 48.9%(연방 최저임금 이하인 주 40.2%보다 8.7%p 높음), 평균임금 대비 37.6%(연방 최저임금 이하인 주 31.3%보다 6.3%p 높음).
- 최저임금 인상한 주의 최하위 10% 노동자 임금 인상 5.2%, 그렇지 않은 주는 2.2%
- 연방 최저임금보다 높은 주의 하위10%와 상위10% 임금격차 1.89배, 그렇지 않은 주는 2.26배.

□ 소득분배 개선 효과

- 연방 최저임금 이하 16개 주를 포함해 18개 주가 2인 가구 빈곤기준선에도 못 미침.
- 주 최저임금 지속 인상한 16개 주는 2~3인 가구 빈곤기준선 수준, 11개 주는 3인 가구 빈곤기준선보다 높고, 워싱턴DC는 4인 가구 빈곤기준선보다 높음.

2) 고용에 미치는 부정적 효과 없음.

□ 미국 음식점 및 주점, 편의점 노동자 수 꾸준히 증가(‘08년 경제위기 예외).

* 음식점 및 주점 ‘90년 약 645.5만 명→ ’18.5. 1,193.2만 명(1.8배 증가)
* 편의점 ‘90년 13.5만 명 → ’00년 14.4만 명 → ‘18.5. 16.4만 명

□ 주당 평균 노동시간도 오히려 증가

* 음식점 및 주점(‘08년 25시간 →’18년 25.7시간), 편의점(동기간 31.2→31.3시간)

□ 음식점 및 주점 폐업 및 폐업으로 인한 실업

- 폐업 비중(‘97년 5.3%→ ’07년 4.1% → ‘17년 3.7%)
- 폐업으로 인한 일자리 상실 2017년 17만 3천 개(‘16년에 비해 18,250개 증가). 그러나 최저임금 인상의 영향으로 보기 어려움*

* 최저임금 인상 시기에는 오히려 미인상 시기보다 일자리 상실 낮음. 인상 여부와 상관없이 매년 14만 5천개 자연감소. 신규개입 고려하면 일자리 총량은 오히려 증가.

□ 최저임금 인상한 모든 주의 음식점 및 주점의 고용자 수 및 업체 수 역시 부정적 영향 없으며, 오히려 증가하는 추세.

3. 최저임금과 노동조합 역할

□ 미국 노동조합 조직률 2017년 기준 10.7%(민간 6.5%)로 지속적 하락추세.

□ 그러나 최저임금 인상투쟁과 여성·이주 등 미조직 노동자 조직화 → 흑인 및 히스패닉, 라틴계 및 보건의료, 교육, 복지, 서비스부문 노조 가입 꾸준히 증가.

정책보고서	2018-03

미국의 최저임금 현황과 인상 효과

이 재 훈 (사회공공연구원 연구위원/ 민주노총 객원연구위원)

1. 들어가며

최저임금 인상에 대한 논란이 뜨겁다. 기존의 최저임금 인상 논쟁이 '적정성'의 기준과 수준을 둘러싼 인상률이 중심이었다면, 최근에는 최저임금 산업범위 확대에 따른 인상의 실효성뿐 아니라, 고용에 미치는 영향까지 확대되고 있다. 특히 지난 7월 14일 결정된 2019년 최저임금 인상률은 '2020년 최저임금 1만원' 공약의 사실상 무산, 나아가 문재인 정부의 '소득주도성장'이라는 정책기조마저 흔들리는 것 아닌지에 대한 우려와 비판의 목소리가 크다.

이 글에서는 잠시 눈을 돌려 미국의 최저임금 상황을 살펴본다. 미국 또한 저임금과 임금불평등 문제가 심각하다. 하지만 2012년 '15달러를 위한 투쟁'을 계기로 최저임금 인상이 이를 극복할 대안으로 주목받았고, 실제 지난 대선 과정에서도 가장 큰 쟁점 중 하나였다. 특히 뉴욕과 시애틀, 캘리포니아 주에서 최저임금을 15달러까지 인상키로 결정하면서 한국과 마찬가지로 뜨거운 논란이 전개되고 있다.

미국의 최저임금 인상 흐름은 어떻게 진행되고 있을까. 최저임금 인상이 과연 저임금 노동자에게 얼마나 효과적이었고, 일자리에 부정적인 영향을 미쳤을까. 이를 살펴보기 위해 이 글은 다음과 같은 내용으로 구성한다.

먼저 미국의 최저임금 현황을 연방정부, 각 주 정부, 그리고 시와 카운티 순으로 살펴본다. 미국의 특징 중 하나인 '팁 노동자'에 대한 별도의 최저임금도 포함한다. 그리고 최저임금 인상 효과에 대한 이론적 논쟁을 개괄적으로 살펴본 후, 실제 최저임금 인상의 효과와 영향을 보기 위해 각 주별 최저임금을 빈곤선, 중위임금과 평균임금과 비교해본다. 또한 고용에 미치는 영향을 보기 위해 미국 노동부의 각종 자료를 통해 최저임금 노동자의 비중이 높은 음식업 및 주점, 편의점 등의 고용자 수, 노동시간, 업체 수 및 폐업 수 등을 살펴본다.

2. 미국의 최저임금 현황

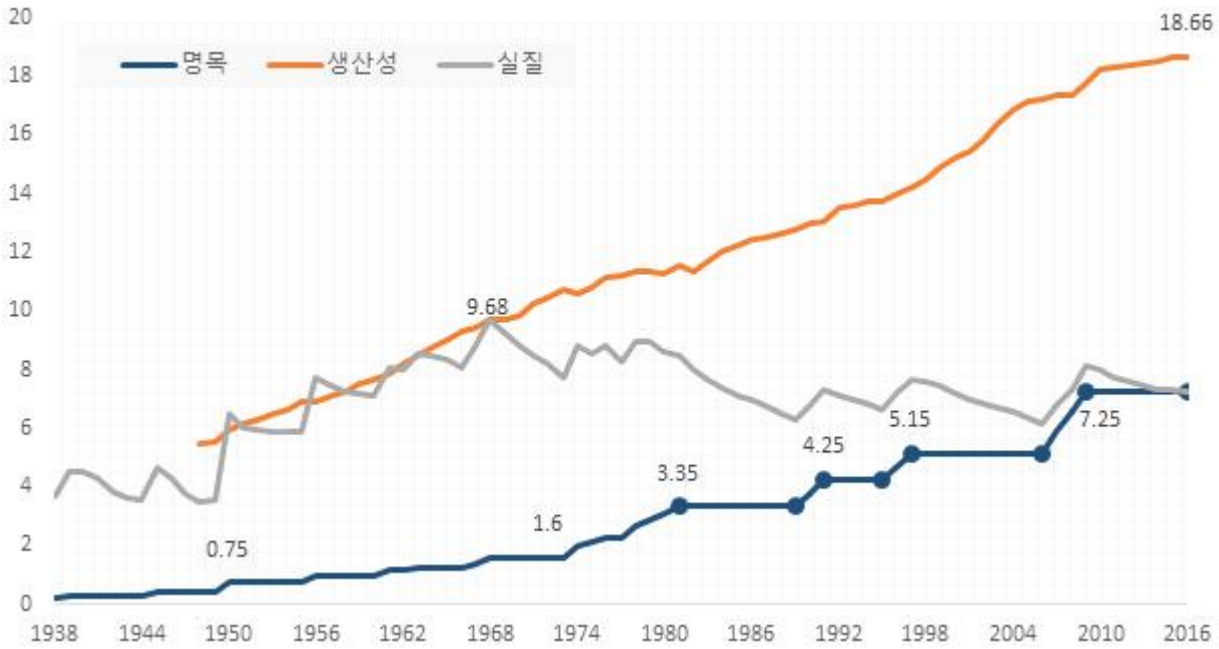
1) 연방 최저임금

(1) 연방 최저임금의 수준

미국 연방정부의 최저임금은 1938년 공정노동기준법(FLSA : Fair Labor Standards Act)에서 시간당 0.25달러로 규정하면서 시작됐다. 이미 1912년 매사추세츠 주를 시작으로 1923년까지 13개 주와 워싱턴 및 푸에르토리코 등에서 대상이 제한적이긴 해도 주별 최저임금제가 도입돼 있었는데, 1929년 경제대공황으로 인한 노동자의 임금 하락과 이에 대한 루즈벨트 대통령의 뉴딜정책 일환으로 연방정부 차원의 최저임금이 도입됐다.

그러나 연방 최저임금의 수준은 낮았고, 인상은 더뎠다. 원칙적으로 의회는 저임금 노동자들의 임금과 생활수준 향상을 보장하기 위해 주기적으로 최저임금을 개정해야 하지만 실제 그렇지 않았다. 아래 [그림-1]은 1938년부터 2017년까지 연방 최저임금을 추이를 명목 최저임금, 물가인상을 감안한 실질 최저임금, 그리고 생산성 향상을 고려한 최저임금의 가치와 비교한 것이다(EPI 2017).

[그림-1] 연방 최저임금(명목, 실질)의 인상 추이와 생산성 비교(1938~2017)



* 자료 : EPI(2017).

생산성 향상과 연방 최저임금의 격차는 1947년 1.57배 수준이었지만 2017년 2.57배로 간극이 더욱 벌어졌다. 그나마 1950~60년대 후반까지는 생산성 증가와 보조를 맞춰 최저임금이 인상되면서 물가인상을 고려했을 때 1968년 최고치를 기록했고, 이후에도 1974년 2달러에서 1981년 3.35달러까지 꾸준히 증가했다.

그러나 1981년~89년 8년 간 3.35달러, 1991년~96년 5년 간 4.25달러, 1999년~2006년 7년 간 5.15달러 등 오랜 정체기가 반복되면서 실질 최저임금은 낮아지기 시작했다. 그러다 2007년 5.85달러, 2008년 5.85달러, 2009년 6.55달러, 2010년 7.25달러까지 인상됐지만 그 이후 현재까지 또 다시 인상되지 않고 8년째 7.25달러에서 머물러 있다.

이런 상황에서 2012년 뉴욕 시 패스트푸드 노동자들이 저임금에 대항한 파업으로 시작된 최저임금 인상투쟁('15달러를 위한 투쟁; The fight for $15')이 미국 전역으로 확산됐다.[1] 대중운동의 확산으로 2013년 2월 오바마 대통령은 최저임금을 10.1달러로 인상하는 법안과 예산안을 제출했지만 의회의 반대로 실행되지 못했다. 이후 버니 샌더스(Bernie Sanders)는 2016년 민주당 예비선거 과정에서 연방 최저임금 15달러를 공약으로 제시했고, 2017년 4월 패티 머레이(Patty Murray) 상원의원, 바비 스캇(Bobby Scott), 키스 엘리슨(Keith Ellison) 하원의원 등과 함께 시간당 연방 최저임금을 단계적으로 15달러까지 올리는 법안(S.1831/H.R. 3164)을 제출했다[2].

비록 공화당이 다수인 연방의회와 트럼프 행정부의 반대로 법안이 통과되지 못하고 있으나, 최저임금 인상 투쟁은 뉴욕과 시애틀, 캘리포니아 주 등에서 시간당 최저임금을 15달러로 인상하는데 영향을 미쳤다.

(2) 연방 최저임금의 적용대상

① 법적 적용대상

연방 최저임금의 적용대상은 초기에는 주를 넘어서는 상업 활동(주간 상거래; Interstate commerce)에 종사하는 노동자 개인을 대상으로 했으나, 이후 여러 차례 법 개정을 거쳐 공정노동기준법 적용대상이 확대됨에 따라 연방 최저임금 적용대상도 확대됐다[3].

미국 노동부에 따르면 최저임금법은 연간 총 매출이나 사업규모가 최소 50만 달러인 기

1) 이는 90년대 시작된 생활임금운동의 연속선상에 있다고 볼 수 있으며, 월마트 노동자, 보육노동자, 편의점 노동자 등 많은 이들이 운동에 동참했다(NELP 2015).

2) 또한 민주당 상원의원 패티 머레이(patty Murry)와 로버트 C. 스콧(Robert C. Scott) 등 32명은 2020년까지 연방 최저임금을 12달러로 인상하는 법안을 공동 발의했다.

3) 최저임금법 역사와 적용대상 등에 대한 자세한 내용은 미국 노동부(US. Department of Labor) 홈페이지 https://www.dol.gov/whd/regs/compliance/hrg.htm,

업의 노동자에게 적용되며, 만약 이보다 작더라도 노동자가 주간 상거래에 관여되어 있다면 최저임금법이 적용된다. 예컨대, 주간 상거래를 위한 통신이나 운송(출하, 운하, 집하 포함), 전화나 메일, 통신 등을 정기적으로 사용하는 노동자, 그리고 주간(interstate) 활동에 밀접하고 직접적으로 필수적인 사무와 관리, 경비 등의 업무를 수행하는 경우에도 적용대상이다. 또한 일반 기업체 뿐 아니라 연방이나 주 정부, 지방정부의 노동자, 병원과 학교(유치원, 초중등, 대학 등), 요양시설 등도 적용된다. 가사노동자도 1년 동안 현금급여 1,700달러 이상을 받거나, 다수 고용주로부터 주당 8시간 이상 근무하면 적용대상이 된다.

그러나 예외조항도 있다. 임원, 관리직, 전문직 그리고 외판영업직, 특정 계절에만 운영하는 오락시설이나 레크리에이션 시설, 소규모 신문사나 전화회사의 오퍼레이터, 외국 선박 선원, 신문배달원, 소규모 농장 노동자(전년도 특정 분기 500명 이하), 임시 베이비시터, 장애를 지닌 노동자, 연방범죄수사관, 어로작업(fishing), 화환을 만드는 재택노동자 등은 최저임금법에 적용되지 않는다.[4] 이들은 최저임금뿐 아니라 초과근무 수당도 적용 제외된다.

대상에 따라 별도 적용되는 최저임금도 있다. 20세 이하 청소년에게 첫 90일 간(일한 기간이 아닌 달력상) 연방 최저임금보다 낮은 4.25달러가 적용하는 '청소년 최저임금(youth minimum wage[5])', 그리고 뒤에서도 언급하겠지만 팁을 받는 노동자에게 2.13달러를 적용하는 '팁 노동자 최저임금(Tipped Minimum Wage)'이 있다. 또한 '특별 최저임금' 형태로 직업훈련생이나 학생, 장애 노동자 등에 대해 연방 법정최저임금보다 더 낮은 최저임금을 적용하는 것도 허용된다.

② 연방 최저임금 이하의 노동자 규모

미국 노동부의 통계에 따르면, 2017년 기준 시간급으로 임금을 받는 16세 이상의 노동자는 약 8천만 명으로 미국의 전체 임금노동자의 58.3%를 차지하고 있다. 이 가운데 연방최저임금 기준보다 못 미치는 임금을 받는 노동자는 128.2만 명이고, 연방 최저임금에 해당되는 노동자는 54.2만 명으로, 연방 최저임금 이하의 임금을 받는 노동자는 전체 시급노동자 중 2.3%, 약 182.4만 명이다(CPS 2017)[6].

특히 연방 최저임금 이하에 해당되는 노동자 가운데 48.8%(89.1만 명)은 16세~24세에 해당하는 아르바이트 노동자이며, 이들 중에서도 53.6%(전체 연방 최저임금 이하 노동자 가운데 21.3%)은 16~19세 미만의 청소년 아르바이트 노동자이다. 65세 이상 시급노동자

4) https://webapps.dol.gov/elaws/elg/minwage.htm#who

5) 악용을 막기 위해 청소년 최저임금 적용을 받는 노동자를 채용하는 경우 다른 노동자의 해고나 임금과 노동시간 삭감 등을 금지하는 규정(anti-displacement provision)이 있다.

6) 이에 반해 한국의 경우, 최저임금 인하에 해당하는 노동자는 2017년 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사 기준 241.8만 명(13.9%)에 이른다.

391.8만 명 가운데, 연방 최저임금 이하는 4.6만 명으로 1.2%이다.

또한 최저임금 이하 노동자 가운데 35시간미만은 182.4만 명(이중 최저임금 이하는 128.2만 명)이고 35시간 이상은 56.9만 명인데, 이 가운데 40시간 이상은 36.3만 명이다.

[표-1] 시급 노동자 중 연방최저임금 이하 노동자의 특성별 규모(2017년 기준, 천명, %)

구분		전체 (a)	연방 최저임금 미만(b)	연방 최저임금 (c)	소계 (d=b+c)	전체대비 비중 (a/d*100)
연령	16세 이상 전체	80,439	1,282	542	1,824	2.3
	- 16~24세	15,974	569	321	891	5.6
	- 16~19세	4,660	215	172	388	8.3
	- 20~24세	11,314	354	149	503	4.4
	- 25세 이상	64,465	712	221	933	1.4
	- 65세 이상	3,918	29	18	46	1.2
성별	남성 전체	39,781	452	226	678	1.7
	- 16세~24세	8,009	198	131	329	4.1
	- 25세 이상	31,772	254	95	349	1.1
	여성 전체	40,658	829	316	1,146	2.8
	- 16~24세	7,965	371	190	562	7.1
	- 25세 이상	32,693	458	126	584	1.8
고용 형태	풀타임 노동자	60,205	510	130	640	1.1
	- 남성	32,808	207	59	265	0.8
	- 여성	27,397	303	71	375	1.4
	파트타임 노동자	20,139	769	412	1,181	5.9
	- 남성	6,921	245	167	412	5.9
	- 여성	13,219	524	245	769	5.8
노동 시간	35시간 미만	18,526	716	379	1,094	5.9
	35시간 이상	57,470	449	121	569	1.0

* 미국 Bureau of labor Statistics의 CPS 자료에서 정리(2017년 기준).
* 풀타임 노동은 주 35시간 이상인 경우이며, 파트타임 노동은 35시간 미만임.

연방최저임금 이하에 해당하는 노동자 가운데, 여성노동자가 62.8%, 114.6만 명으로 절반 이상을 차지하고 있으며, 풀타임 노동자(35시간 이상) 중 연방 최저임금 이하에 해당하는 노동자는 전체 시급노동자 가운데 1.1%, 64만 명이고, 파트타임 노동자 중에서는 5.9%, 118.1만 명이다.

산업별로 연방 최저임금 이하 노동자를 살펴보면, 대부분 민간부문(95.6%, 174.4만 명)으로 전체 연방 최저임금 노동자 가운데 절반이 넘는 60.6%, 110.5만 명이 레저 및 호텔 산업, 그 중에서 숙박 및 요식업에 종사하고 있으며, 이는 전체 시급노동자의 12.2%에 해당되는 규모이다. 또한 공공부문에 속해 있는 시급노동자 964만 5천 명 가운데, 연방 최저임금 이하에 해당되는 비중은 0.8%(5.2만 명)에 불과하며, 이중 63.5%인 3.3만 명은 지

방정부 소속이다.

[표-2] 시급 노동자 중 연방최저임금 이하 노동자의 산업별 규모(2017년 기준, 천명, %)

구분(산업)	전체 (a)	연방 최저임금 미만(b)	연방 최저임금 (c)	소계 (d)	전체대비 비중 (a/d*100)
민간 부문	70,794	1,230	514	1,744	2.5
농업 및 관련 산업	886	6	0	6	0.7
비농업 산업	69,908	1,223	514	1,737	2.5
- 광산, 채석, 석유 및 가스채굴	397	1	1	1	0.4
- 건설	5,294	13	2	14	0.3
- 제조	9,274	31	21	52	0.6
도·소매업	12,922	69	138	207	1.6
- 도매업	1,658	3	4	7	0.4
- 소매업	11,265	66	134	200	1.8
운송	3,684	17	9	25	0.7
정보(출판, 영화, 라디오, 방송통신 등)	1,086	2	4	6	0.5
금융	3,545	14	11	24	0.7
- 금융 및 보험	2,465	6	5	12	0.5
- 부동산 및 임대	1,080	7	5	13	1.2
전문 비즈니스	6,607	33	30	63	1.0
교육과 보건서비스	13,813	97	62	159	1.2
- 교육서비스	1,782	13	19	32	1.8
- 보건의료 및 사회부조	12,031	84	43	127	1.1
레저 및 호텔	10,015	893	213	1,105	11.0
- 예술, 위락. 리크리에이션	1,595	55	21	76	4.8
- 숙박 및 요식	8,421	837	191	1,029	12.2
기타 서비스	3,271	54	25	79	2.4
공공 부문	9,645	52	28	80	0.8
연방 정부	1,807	8	6	13	0.7
주 정부	2,935	11	9	20	0.7
지방정부	4,903	33	13	46	0.9

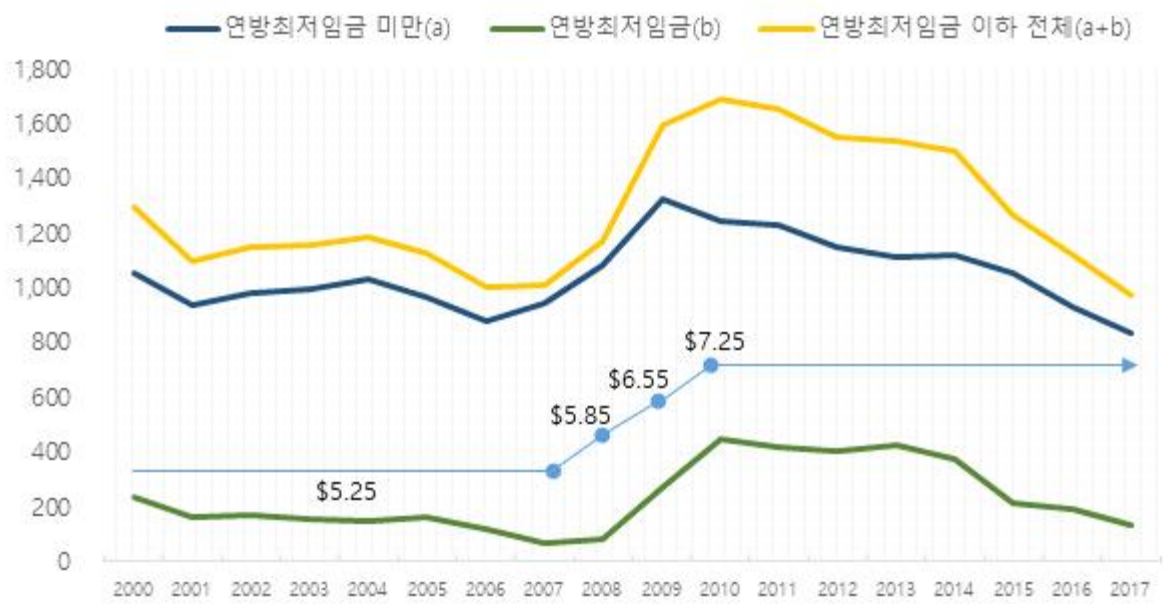
* 미국 Bureau of labor Statistics의 CPS 자료에서 정리(2017년 기준).

직업별로 살펴보면, 2017년 기준 연방 최저임금 이하에 해당하는 임금을 받는 노동자 182.4만 명 가운데 서비스업이 68.4%, 100.9만 명로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 이중에서도 '음식준비 및 서빙관련 업종'[7]이 97.1만 명으로 거의 대부분이다. 그러나 전체 시급노동자 가운데 해당 업종에 종사하는 노동자가 719.9만 명임을 감안하면, 실제 이 중 13.5%만이 연방 최저임금 이하에 해당되는 임금을 받는 셈이다. 다음으로 가장 많은 직업은 '판매업'(19.9만 명), '운송과 자재운반'(10.5만 명) 순이며, '건물과 지상 청소 및 유지' 업종은 8만 명으로 나타났다.

7) 요리사(패스트푸드, 레스토랑, 카페테리아 등), 바텐더, 카운터, 웨이터, 주방 등 음식 준비 및 서빙 관련 노동자 모두를 포괄하고 있다.

이 가운데 가장 규모가 큰 '음식준비 및 서빙관련' 노동자의 연방 최저임금 이하에 해당되는 비중 추이를 2000년부터 살펴보면, 연방 최저임금이 인상된 2007년에서 2010년 큰 폭으로 증가하다가 이후 점차 감소하는 것을 알 수 있다. 2007년 101.3만 명에서 최저임금이 5.5달러에서 5.85달러로 인상된 2008년 117만 명으로, 다시 6.55달러로 인상된 2009년 159.4천 명으로 늘어났고, 7.25달러까지 오른 2010년 169.4만 명까지 늘어났다. 그리고 2011년부터 다시 지속적으로 감소하기 시작해 2017년 97.1만 명으로 연방 최저임금 인상 이전인 2007년 수준보다 더 낮아졌다.

[그림-2] 연방 최저임금 이하 음식준비 및 서빙관련 노동자의 규모추이(00~17년, 단위 : 천명)



* US. Bureau of labor Statistics의 CPS 자료(계절 조정 반영하지 않은 값이며, 자영업자는 제외).

연방 최저임금 이하의 임금을 받는 건물 및 지상 청소 및 유지보수 노동자의 규모 역시 2000년 12.5만 명이었고 2007년 5.8만 명까지 낮아졌다가 2008년 106만 명, 2009년 22.3만 명, 2010년 28.1만 명으로 증가했다. 그 이후 다시 감소하기 시작해 2017년 8만 명까지 낮아졌다.

이는 연방 최저임금의 인상에 따라 일시적으로 최저임금 이하에 해당되는 노동자의 규모가 늘어났지만, 최근 주 정부 차원의 별도 최저임금 인상 등으로 전체 연방정부 최저임금 이하에 해당되는 규모는 다시 낮아진 것으로 추정할 수 있다.

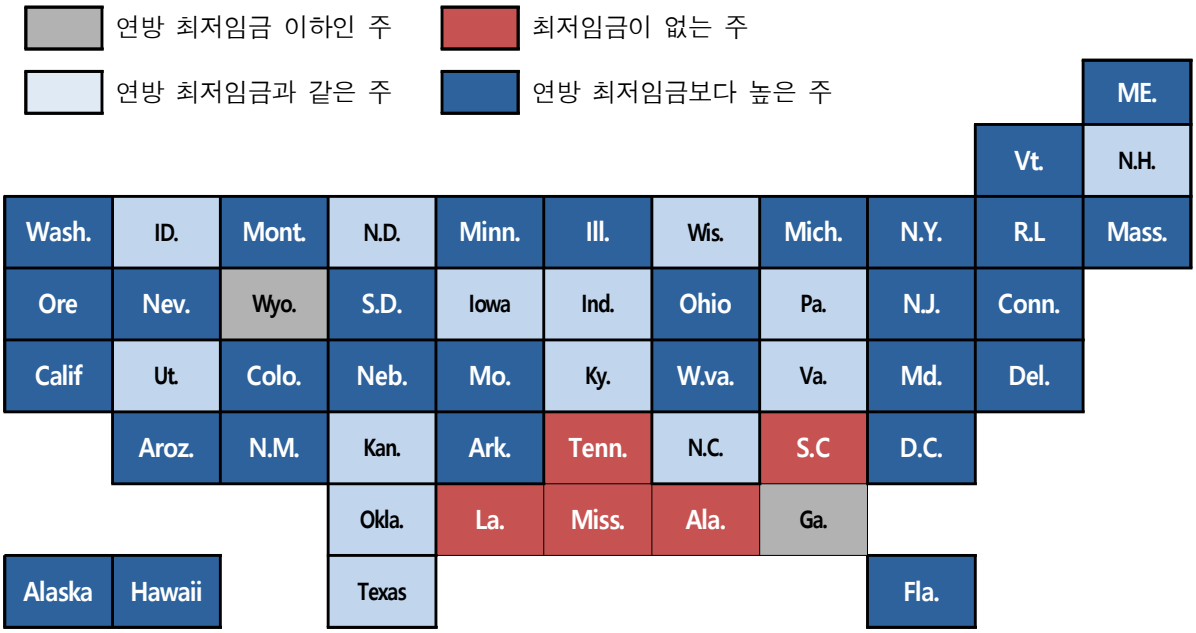
2) 주(states) 정부의 최저임금

각 주(states)는 연방 최저임금과 달리 별도의 최저임금법을 설정할 수 있다. 공정노동기준법에 적용받는 노동자는 연방 최저임금과 주 최저임금 가운데 높은 최저임금이 적용된다. 각 주별 최저임금 도입 상황은 다음과 같다.

첫째, 5개 주는 주 정부가 정한 최저임금이 없다. 아래 [그림]에서 보듯이 루이지애나(L.a), 테네시(Tenn.), 미시시피(Miss.), 알라버마(Ala.), 사우스캐롤라이나(S.C.) 등 5개 주는 별도로 주 정부가 정한 최저임금이 없다.

둘째, 2개 주(와이오밍과 조지아)는 최저임금제도는 있으나, 연방정부에서 정한 최저임금보다 낮다. 와이오밍 주는 2001년 1월 최저임금제도가 도입돼 2002년 1월부터 1.60달러로 시작되어 현재 시간당 5.15달러에 그치고 있으며, 조지아 주 역시 5.15달러이다.

[그림-3] 각 주별 최저임금의 개괄적 현황 (연방최저임금과 비교)



* 자료 : 미국 노동부와 EPI 자료를 참고하여 재정리(18년 기준)

셋째, 14개 주는 연방 최저임금과 같다.

2018년 현재 아이다호(Id.), 유타(Ut.), 노스다코타(N.D.), 캔자스(Kan.), 오클라호마(Okla.), 텍사스(Tx), 아이오와(Iowa), 인디애나(Ind.), 켄터키(Ky.), 위스콘신(Wis.), 노스캐롤라이나(N.C), 펜실베이니아(Pa.), 버지니아(Va.), 뉴햄프셔(N.H.) 등 14개 주가 연방 최저임금과 동일한 7.25달러이다.

최저임금액이 같더라도, 이를 규정하는 방식은 주마다 다양하다. 먼저 아이다호와 인디애나, 노스캐롤라이나 주에서는 규정에 따라 연방정부의 최저임금을 따르도록 하고 있으며, 켄터키 주는 연방정부의 최저임금이 주 정부보다 높은 경우 연방 정부의 최저임금을 채택하도록 규정하고 있다. 뉴햄프셔 주는 2011년에 주 정부가 정한 최저임금을 없애고 연방정부가 정한 최저임금과 동일하게 적용되도록 최저임금법을 제정했다. 유타 주는 최저임금을 따로 법률로 정하지 않는 대신, 행정조치(administrative action)를 통해 연방정부의 최저임금률을 승인한다. 오클라호마, 텍사스, 버지니아 주 역시 최저임금법에서 최저임금을 따로 규정하고 있는 것은 아니라 연방의 최저임금을 "참고하여(by reference)" 적용한다. 연방 최저임금과 같은 주 가운데, 최저임금이 법으로 제정되어 있는 주는 아이다호(2007년), 노스다코타(2007년), 캔자스(2009년), 켄터키(2007년), 뉴햄프셔(2011년) 등 5개 주이다.

사업체 규모나 총매출액에 따라 최저임금에 대한 예외적 적용 규정이 있는 주도 있다. 인디애나 주는 2인 이상, 버지니아 주는 4인 이상인 고용주에게 최저임금이 적용된다. 오클라호마 주의 경우, 한 지역에서 10인 이상 정규직 노동자를 고용한 사업장과 연간 총매출액이 10만 달러 이상인 고용주에게만 최저임금 7.25달러 이상이 적용되고, 나머지 사업장은 시간당 최소 2달러의 최저임금을 적용받는다. 이 밖에 기본적으로 연방 정부에서 공정노동기준법에서 정한 주 40시간 이상이나 휴일, 공휴일 초과 근무에 대해서는 1.5배의 초과근무수당을 지급해야 한다. 켄터키 주에서는 최저임금과 별도로 '7일 초과근무법'(The 7th day overtime law)을 통해 일주일에 7일 근무하는 경우, 7일째에 대해 1.5배의 추가임금을 지불해야 한다.

넷째, 29개 주와 워싱턴DC는 연방최저임금 보다 높다.

연방 최저임금보다 높은 주는 29개주와 컬럼비아 특별구(District of Columbia, 이하 워싱턴DC)이며, 29개 주는 워싱턴, 오리건, 캘리포니아, 네바다, 알래스카, 몬태나, 애리조나, 하와이, 콜로라도, 뉴멕시코, 사우스다코타, 네브래스카, 미네소타, 미주리, 아칸소, 일리노이, 오하이오, 웨스트버지니아, 미시간, 뉴욕, 뉴저지, 메릴랜드, 델라웨어, 플로리다, 버몬트, 로드아일랜드, 코네티컷, 메인, 매사추세츠 등이다.

2018년 현재 가장 높은 최저임금을 적용하고 있는 곳은 워싱턴DC로 시간당 13.25달러이다. 워싱턴DC의 최저임금 관련 조례(ordinance)에는 연방 최저임금이 더 높게 인상될 경우 이보다 1달러 더 높게 설정되도록 하고 있으며[8], 시장이 연 2회 고용주의 최저임금 준수여부를 보고하고 감사 및 조사, 준수율 및 위반시정을 위한 조치를 규정하고 있다.

---

8) 매사추세츠에서도 연방 최저임금이 주의 최저임금보다 높게 설정되면 자동으로 10센트 상승하도록 하고 있다. 네바다 주 역시 의료보험을 제공하지 않는 기업의 경우 연방 최저임금보다 높게 설정돼 있다. 또한 노동자 물가지수로 측정된 누적 인플레이션이 2004년 12월 31일 이후 연방 최저임금의 백분율 변화보다 더 높다면, 연방 최저임금보다 1달러 이상 인상할 수 있다.

워싱턴DC를 포함해 알래스카, 애리조나, 아칸소, 캘리포니아, 콜로라도, 코네티컷, 델라웨어, 하와이, 마인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시건, 미네소타, 네브라스카, 뉴욕, 오리건, 로드아일랜드, 사우스다코타, 버몬트, 워싱턴, 웨스트버지니아 등 22개 주에서 2014년 1월 이후 최저임금법을 개정했다.

특히 워싱턴DC를 포함해 10개 주는 향후 최저임금 인상계획까지 확정한 상태다. 먼저 워싱턴DC는 2018년 현재 13.25달러에서 2019년 14달러, 2020년 15달러까지 최저임금을 상향시킬 계획이다. 캘리포니아 주는 매년 1달러씩 인상해 2023년 15달러까지 올릴 예정이다. 그 다음 워싱턴과 오리건 주 역시 매년 인상해 각각 2020년과 2022년 13.5달러까지 최저임금 시급이 올라갈 계획이다. 또한 애리조나, 콜로라도, 메인 주는 2019년 11달러, 2020년 12달러까지 인상될 계획이고, 뉴욕 주 역시 매년 단계적으로 인상해 2020년 12달러를 달성한다. 특히 뉴욕 시에서는 패스트푸드 노동자 약 13.6만 명에게 2018년 12월부터 15달러로 최저임금이 인상되고, 2021년 7월 주 전체로 확대될 예정이다. 매사추세츠 주에서도 2015년 행정조치로 2018년부터 '홈 케어(Home Care)' 노동자 약 3.5만 명에게 최저임금 15달러가 적용된다. 메릴랜드 주는 2017년 8.75달러에서 9.25달러로 인상했고, 2018년 7월 1일부터 10.10달러로 인상되며 그 이후엔 소비자물가지수에 연동해 최저임금을 인상할 계획이다[9].

그러나 앞서 연방 최저임금과 같은 주의 경우와 마찬가지로, 최저임금이 모두 동일하게 적용되는 것은 아니라 일부 예외적용 조항이 있다. 예컨대 메릴랜드 주는 놀이공원과 오락시설(recreational establishments) 노동자는 최저임금의 85%이상만 지급하도록 하고 있다. 또한 미네소타 주의 경우 고용주의 연간 총매출액이 50만 달러 미만인 경우 최저임금은 7.75달러가 된다. 몬태나 주 역시 연간 총매출액이 11만 달러 미만이고 공정노동기준법에 적용받지 않는 경우 시간당 최저임금 4달러가 적용된다. 그러나 예외적용의 경우라 하더라도, 대체적으로 연방 최저임금보다 상회하는 수준에서 정해지고 있다. 고용규모 및 매출액 이외에도 주마다 직업적 혹은 계절적 및 시간제 청소년 노동자, 가족기업, 가사노동자, 가족기업, 비영리나 종교단체 등을 배제하는 예외 조항을 별도로 규정하는 경우도 있다.

9) 로드아일랜드 주 역시 2017년 최저임금 인상을 위한 많은 법안이 제출됐고, 이 중 2022년 15달러까지 인상하고 이후 물가 연동하는 개정안도 포함됐다. Anne Jakala(2017)는 최저임금 인상을 위한 수많은 법안이 2017년 의회에 제출되었고, 이러한 인상요구는 지속될 것이라고 전망했다.

[표-3] 미국 주 정부의 2018년(7월 기준) 시간당 최저임금 및 향후 인상 계획(단위 : $)

구분	최저임금액	향후 인상계획	물가연동 인상[10]
Alaska	$ 9.84	n/a	매년 1월 1일
Arizona	$ 10.50	'19년 $11. '20년 $12	2021년 1월
Arkansas	$ 8.50	n/a	n/a
California	$ 11.00	'19년부터 매년 $1씩 상향. '22년 $15	2023년 1월
Colorado	$ 10.20	'19년 $11. '20년 $12	2021년 1월
Connecticut	$ 10.10	n/a	n/a
Delaware	$ 8.25	n/a	n/a
District of Columbia	$ 13.25	'19년 $14. '20년 $15	2021년 1월
Florida	$ 8.25	n/a	매년 1월 1일
Hawaii	$ 10.10	n/a	n/a
Illinois	$ 8.25	n/a	n/a
Maine	$ 10.00	'19년 $11. '20년 $12	2021년 1월
Maryland	$ 10.10	'18년 7월 1일 $10.10	n/a
Massachusetts	$ 11.00	n/a	n/a
Michigan	$ 9.25	n/a	2019년 1월
Minnesota	$ 9.65	n/a	매년 1월 1일
Missouri	$ 7.85	n/a	매년 1월 1일
Montana	$ 8.30	n/a	매년 1월 1일
Nebraska	$ 9.00	n/a	n/a
Nevada	$ 8.25	n/a	매년 7월 1일
New Jersey	$ 8.60	n/a	매년 1월 1일
New Mexico	$ 7.50	n/a	n/a
New York	$ 10.40	'18년 $11.10, '19년 $11.80, '20년 $12.50(각 년도 12월 31일부터)	2021년 12.31부터 연단위로 결정
Ohio	$ 8.30	n/a	매년 1월 1일
Oregon	$ 10.75	'19년 $11.25, '20년 $12.00. '21년 $12.75, '22년 $13.5 (각 년도 7월 1일부터/ 도시지역)	2023년 1월
Rhode Island	$ 10.10	'19년 1월부터 $10.5	n/a
South Dakota	$ 8.65	n/a	매년 1월 1일
Vermont	$ 10.50	n/a	2019년 1월 1일
Washington	$ 11.50	'19년 $12.00, '20년 $13.5(각 년도 1월 1일부터)	2021년 1월 1일
West Virginia	$ 8.75	n/a	n/a

10) 각 주마다 특정지역의 '도시 임금노동자 소비자물가지수(CPI-W)' 변동률을 반영해 연 단위로 최저임금이 자동 인상된다. 적용되는 물가지수 역시 주마다 다른데, 'CPI-W' 이외에도 'CPI(소비자물가지수)', 'CPI-U'(도시소비자물가지수) 등이 있으며 정부기관에서 공식 발표한 자료에 근거한다.

3) 시와 카운티 차원의 최저임금

미국 최저임금의 또 다른 특징 가운데 하나가, 주 정부 내 시(city)와 카운티(county) 차원에서도 주 정부의 최저임금을 상회하는 별도의 최저임금(생활임금) 규정을 두고 있다는 점이다. [표-5]에서 보듯이, 2018년 7월 1일부터 새로 도입된 캘리포니아 주의 벨몬트(Belmont) 시를 포함하면 현재 10개 주 44개의 시와 카운티에서 자체 최저임금 규정을 두고 있다.

시와 카운티 차원의 별도 최저임금은 주로 주 정부의 최저임금보다 높게 설정된다.[11] 예컨대 캘리포니아 주의 경우, 앞서 살펴본 것처럼 현재 최저임금이 11달러이고 2019년부터 매년 1달러씩 인상해 2022년 15달러까지 인상될 계획이다. 이에 따라 샌프란시스코는 2018년 7월부터, 버클리는 2018년 10월부터, 리치몬드는 2019년 1월부터 조기에 15달러를 달성할 계획이다.

시와 카운티 차원의 최저임금은 사업장 규모(인원) 및 별도 급여, 주로 의료혜택 제공여부에 따라[12] 적용되는 최저임금 적용 기준이 다른 경우도 있다. 캘리포니아 주의 로스앤젤레스와 말리부, 산타모니카의 경우 25인 이하 사업장에 대해서는 상대적으로 낮은 최저임금이 적용된다. 뉴멕시코 주의 앨버커키(Albuquerque)의 최저임금은 8.95달러이지만 고용주가 제공하는 의료혜택과 보육(child-care) 급여가 연간 2,500달러 이상인 경우 7.8달러의 최저임금이 적용된다. 뉴욕 주의 나소 카운티(Nassau County)와 서퍽 카운티(Suffolk County)는 건강보험 급여를 제공하지 않는 사업장의 최저임금은 각각 16.07달러와 13.95달러로 높게 설정된다. 물론 사업장 규모나 별도 급여 여부에 따라 차등 적용되는 경우라 하더라도, 연방정부의 최저임금보다는 높다.

워싱턴 주 시애틀(seattle) 시는 2014년 6월에 2021년까지 단계적으로 15달러까지 인상하는 주민발의 조례를 통과시켰다. 500인 미만의 사업장과 의료혜택을 제공하는 경우[13]는 단계적 인상을 통해 일종의 유예기간을 적용했다. 다만 의료혜택을 제공하지 않는 경우는 제공하는 사업장보다 항상 더 높은 최저임금이 적용된다. 2018년의 경우, 먼저 500인 초과 사업장이면서 의료혜택을 제공하는 경우 15달러이고, 제공하지 않는 경우 15.45달러의 최저임금이 적용된다. 반면 500인 이하 사업장은 의료혜택이 없는 경우 2018년 14달러이고 2019년 15달러를 달성하게 되고, 의료혜택을 적용하는 경우 11.50달러에서 매년

---

11) 예외적으로 오리건 주의 비도시지역 18개 카운티는 2018년 $0.5, 2023년까지 $1낮게 설정된다.

12) 2014년부터 시행된 일명 '오바마 케어'(PPACA : Patient Protection and Affordable Care Act)는 50인 이상 사업장에서만 의무 적용되며, 위반 시 벌금을 부과하도록 돼 있다. 애초 핵심조항이던 개인들의 가입의무화 조항은 연방의회에서 폐기되어 실행됐다.

13) 사업장 규모는 프렌차이즈 영업점의 경우, 본사를 기준으로 적용되며, 의료혜택은 노동자의 의료부담액의 70%이상을 보장하는 상품에 가입되어 있다면 의료혜택을 제공하는 것으로 간주된다.

0.5달러씩 인상해 2021년에는 15달러까지 인상된다.

그러나 시와 카운티 등 지방정부의 최저임금은 1920~30년대 주 정부 차원의 별도 최저임금법 제정을 둘러싼 위헌 논쟁과 유사하게, 주 정부와 정치적 갈등을 겪고 있다.[14)]

2014년 캘리포니아 주의 산디에고(San diego) 시는 시장이 최저임금 인상안에 대해 거부권을 행사하자 시의회가 이를 무효화시켜서 2017년부터 최저임금 11.5달러로 인상됐다. 2016년 버지니아 주에서는 공화당이 다수인 산하 지자체에서 최저임금보다 높은 생활임금 도입을 금지하는 법안을 제출했으나, 민주당 주지사가 거부권을 행사하기도 했다.

반대로 2014년 켄터키 주의 루이빌 시는 2017년 7월까지 시간당 9달러의 최저임금을 단계적으로 인상하는 조례를 통과시켰으나 2016년 켄터키 대법원은 시가 주 정부보다 더 높은 최저임금을 설정할 권한이 없다고 판결했다. 이 판결로 2018년 10.10달러까지 최저임금을 인상키로 한 렉싱턴 시의 조례역시 무효화됐다. 또한 2017년 아이오와 주의 99개 카운티 중 5개 카운티가 주 정부보다 높은 최저임금(예컨대 존슨 카운티는 시간당 10.10달러)을 인상했으나 아이와 주지사는 이를 거부해 최저임금이 삭감되었다. 최저임금이 없는 알라버마 주지사와 주 의회 역시 2017년 최저임금을 10.10달러 인상하는 시의회의 결정을 무효화시켰다. 마찬가지로 미주리 주의 세인트루이스와 캔자스시티, 앨라배마 주에 있는 버밍햄(Birmingham)시 역시 최저임금 인상 시행 이전에 법원의 법적 제재로 인해 시행되지 못했다(NLC 2018: 6~7).

현재 28개 주 정부에서 지방정부가 자체적으로 정하는 별도 최저임금을 금지하고 주 정부의 최저임금을 우선적으로 준수하도록 하는 법령(Living wage Mandate Preemption Act)을 시행하고 있다.

[표-4] 주 정부 최저임금 우선 법 제정 현황(1997-20017)

1997~99	2000~2006	2011	2013	2014	2015	2016	2017
루지애지나 콜로라도	위스콘신, 유타 텍사스, 오리건 사우스캐롤라이나 조지아, 플로리다 펜실베이니아	인디애나	테네시 미시시피 캔자스	로드아일랜드 오클라호마	미주리 미시간	애틀랜타 아이다호 노스캐롤라이나 오하이오	아이오와 켄터키 아칸소

* 자료 : NLC, EPI와 각 주 정부 preemption laws 등에서 참고해 재정리.

14) 1917년 오리건 주의 최저임금법 도입 이후 1923년 워싱턴 DC와 뉴욕 주 등의 최저임금법에 대해 연방대법원은 위헌이라고 판시하기도 했으며, 연방최저임금 역시 1933년에는 위헌판결이 나서 폐기됐으나 이후 1941년 연방대법원의 공정근로기준법 합헌 판결로 최저임금제도가 확립됐다.

[표-5] 미국 연방정부 내 시와 구 차원의 최저임금 현황 (2018년 7월 기준, 단위 : $)

주 정부	시티/카운티	최저임금($)	비고
Alaska	Flagstaff	11.00	Alaska 최저임금 $9.84
California (‘22년 $15)	Belmont	12.50	2017년 시의회 조례로 제정(‘21년까지 $15.9)
	Berkeley	13.75	2018년 10월 $15.00로 인상 예정
	Cupertino	13.50	
	El Cerrito	13.60	
	Emeryville	15.69	56인 사업장 미만 $14.00
	Los Altos	13.50	
	Los Angeles	13.25	25인 이하 사업장 $12.00/ ‘18.7.기준
	Malibu	14.25	25인 이하 사업장 $13.25/ ‘18.7.기준
	Milpitas	12.00	
	Mountain View	15.00	2015년 법안 통과
	Oakland	13.23	
	Palo Alto	13.50	
	Pasadena	13.25	26인 사업장 이상
	Richmond	13.41	2019년 1월부터 $15.00로 인상
	Sacramento	11.00	100인 이상 1월, 100인 미만 7월 인상
	San Diego	11.50	
	San Francisco	15.00	2018년 7월 기준(‘14년부터 단계적 인상)
	San Jose	13.50	
	San Leandro	13.00	2018년 7월 기준
	San Mateo	13.50	
	Santa Clara	13.00	
	Santa Monica	13.25	25인 사업장 이하 $12.00(‘18.7.기준)
	Sunnyvale	15.00	
Illinois	Chicago	12.00	2019년까지 13달러로 인상
	Cook County	11.00	2018년 7월부터 $10.00달러에서 인상
Kentucky	Lexington	8.20(x)	이후 법원 판결로 Kentucky 최저임금($7.25) 수준으로 조정
	Louisville	9.00(x)	
Maine	Portland	10.90	Maine 최저임금 $10.00
Maryland	Montgomery County	11.50	Maryland 최저임금 $10.10
	Prince George's County	11.50	
New Mexico	Albuquerque	8.95	건강보험과 보육급여 제공금액이 연간 $2,500 이상인 경우 $7.80
	Bernalillo County	8.85	
	Las Cruces	9.20	
	Santa Fe	11.09	
New York*	Nassau County	13.98	건강보험이 없는 경우 $16.07 ‘21년 7월 15달러로 인상
	Suffolk County	12.26	건강보험이 없는 경우 $13.95
	Long Island & Westchester	11.00	
	New York City	13.00	10인 이하의 경우 $11.00 ‘18년 12월 15달러로 인상
Oregon	Non-Urban Counties	10.00	Oregon 최저임금 $10.75(‘18년 7월 기준) 주 정부 인상계획과 연동해 인상 예정
	Portland	11.25	
Washington	Seattle	최대15.45	사업장 규모(500인 초과여부) 및 건강보험 제공 유무에 따라 유예기간 설정 2025년 모든 사업장이 15달러 이상 적용
	Seatac	15.64	2013년 투표로 승인
	Tacoma	12.00	

4) '팁(tipped) 노동자'에 대한 최저임금(subminimum wage)

미국의 공정노동기준법(FLSA)은 오늘날 주 40시간, 초과노동 보호, 최저임금과 같이 노동자의 기본적인 권리를 보장하기 위해 많은 개정을 거쳐 왔다. 특히 1966년 개정의 경우, 이전에는 공정노동기준법의 적용대상에서 배제되었던 호텔이나 식당 그리고 다른 서비스노동자들에게도 확대됐다는 점에서 의미가 크다. 하지만 그와 동시에 고용주는 팁을 받는 노동자에 대해 최저임금의 50%에 해당하는 '팁-크레딧(tip-credit)'을 적용할 수 있는 별도의 새로운 최저임금(subminimum wage) 기준이 도입됐다. 즉 관례적으로 정기적인 팁을 받는 노동자는 이를 감안할 때 법정 최저임금과 최소한 같거나 이보다 높을 것이라는 가정 하에 최저임금 기준을 별도로 정한 것이다. 고객이 서비스에 대한 감사함의 표시로 노동자에게 지급한 팁이 고용주의 임금보조금이 되는 셈이다.

2018년 현재 팁 노동자에 대한 연방 최저임금은 2.13달러에 불과하다. 이는 1991년 이후 한 번도 인상되지 않았기 때문인데, 그 당시 연방 최저임금의 56%수준이었던 팁 최저임금은 현재 28.4%수준까지 낮아졌다.

이렇게 낮은 연방정부의 팁 노동자 최저임금과는 별도로, 32개 주(워싱턴DC 포함)에서 더 높은 최저임금을 규정하고 있다. 이 중 4개 주는(버몬트, 콜로라도, 플로리다, 코네티컷) 5달러 이상 7.5달러 미만의 수준이며, 10개의 주 정부[15]는 팁 노동자에 대해서도 연방 최저임금(7.5달러)과 같거나 높은 수준을 적용하고 있다. 그리고 나머지 18개 주에서는 연방 정부의 팁 노동자 최저임금이 그대로 적용하고 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 알래스카, 캘리포니아, 하와이, 미네소타, 몬태나, 네바다, 오리건, 워싱턴 등 8개 주는 주 정부의 시간당 최저임금과 동일하게 적용되고 있다. 이 중 하와이는 팁이 시간당 7달러를 초과할 경우, 고용주는 시간당 평균 최저임금보다 0.75달러 낮게 지급할 수 있다. 그리고 뉴욕은 주 정부 최저임금의 ⅔와 연방 최저임금 중에서 큰 금액을 적용하고 있다.

콜로라도와 플로리다 주는 주 정부의 최저임금보다 3.02달러 낮게, 애리조나는 3달러 낮게 설정하고 있다. 이밖에 미시간은 주 정부 최저임금의 38%, 메인, 미주리, 사우스다코타, 버몬트, 웨스트버지니아는 주 정부 최저임금의 50%, 일리노이, 로와는 60%로 최저임금을 설정하고 있다.

15) 10개 주는 워싱턴, 몬태나, 미네소타, 뉴욕, 오리건, 네바다, 캘리포니아, 애리조나, 알래스카, 하와이 등이다.

[그림-4] 주 정부별 팁 노동자에 대한 최저임금 현황(기준 : 2018년)

* 자료 : United States, Department of Labor에서 EPI 자료 등을 참고해 재정리

또한 시와 카운티 차원의 최저임금이 있는 경우에는 팁 노동자의 최저임금도 마찬가지로 시와 카운티의 기준을 그대로 적용받고 있는 경우도 있고(예컨대, 워싱턴과 캘리포니아주), 시와 카운티 차원의 최저임금과 상관없이 주 정부의 최저임금 중 일정 비중을 팁 최저임금으로 정하고 있기도 하다(일리노이, 마인, 메릴랜드 등).

또한 뉴멕시코 주에서 주 정부의 최저임금보다 높은 최저임금을 적용하고 있는 앨버커키(Albuquerque)의 팁 노동자 최저임금은 5.35달러(60% 수준), 라스크루스(Las Cruces) 3.68달러(40%수준), 산타페 카운티(Santa Fe County) 3.41달러(30% 수준)로 다양하고, 베르나릴로 카운티(Bernalillo County)와 산타페 시티(Santa Fe City)는 주 정부 최저임금($7.5) 보다 더 높은 최저임금을 적용하고 있지만, 팁 노동자에 대한 최저임금은 연방 최저임금($2.13)을 그대로 적용하고 있기도 하다.

[표-7] 미국의 연방 팁 노동자 최저임금보다 높은 주의 시간당 최저임금 현황(단위 : $)

구분	팁 노동자 시간당 최저임금	비고
Alaska	$ 9.84	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
Arizona	$ 7.50	주 정부의 시간당 최저임금보다 $3 낮게 설정 2019년 10월 $8, 2019년 $9로 인상예정
Arkansas	$ 2.63	
California	$ 11.00	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
Colorado	$ 7.18	주 정부의 시간당 최저임금보다 $3.02 낮게 설정
Connecticut	$ 6.38	호텔과 레스토랑 노동자는 주 정부 최저임금의 63.2% 바텐더는 81.5%의 최저임금 적용($8.25).
Delaware	$ 2.23	1996년 $2.23로 인상
District of Columbia	$ 3.33	2018년 7월 $3.89, 19년 $4.45, 20년 $5로 인상예정
Florida	$ 5.23	주 정부의 최저임금보다 $3.02낮게 설정
Hawaii	$ 10.10	주 정부의 시간당 최저임금과 동일 팁이 시간당 7달러를 초과할 경우 고용주는 시간당 평균 최저임금보다 $0.75낮게 지급할 수 있음.
Idaho	$ 3.35	
Illinois	$ 4.59	주 정부의 시간당 최저임금의 60%로 설정
Iowa	$ 4.35	주 정부의 시간당 최저임금의 60%로 설정
Maine	$ 5.00	주 정부의 시간당 최저임금의 50%로 설정 2019년 $5.50, 2020년 $6.00으로 인상예정
Maryland	$ 3.63	2014년 주 정부 최저임금의 50%로 인상. 그러나 이후 주 정부 최저임금 인상과 연동해 인상되지 않음.
Massachusetts	$ 3.75	2017년 1월 기존 $3.35에서 $3.75로 인상
Michigan	$ 3.52	주 정부의 시간당 최저임금의 38%로 설정
Minnesota	$ 9.65	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
Missouri	$ 3.93	주 정부의 시간당 최저임금의 50%로 설정
Montana	$ 8.30	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
Nevada	$ 8.25	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
New York	$ 7.50	주 정부의 시간당 최저임금의 2/3나 연방정부의 최저임금 중에서 큰 금액을 적용
Ohio	$ 4.15	주 정부의 시간당 최저임금의 50%로 설정
Oregon	$ 10.25	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
Pennsylvania	$ 2.83	
Rhode Island	$ 3.98	2016년 $3.39에서 2017년 $3.89로 인상
South Dakota	$ 4.43	주 정부의 시간당 최저임금의 50%로 설정
Vermont	$ 5.25	주 정부의 시간당 최저임금의 50%로 설정
Washington	$ 11.50	주 정부의 시간당 최저임금과 동일
West Virginia	$ 2.63	주 정부의 시간당 최저임금의 50%로 설정
Wisconsin	$ 2.33	

3. 최저임금 인상 효과와 논쟁

1) 최저임금 인상 효과에 대한 기존 논쟁

최저임금 인상에 대한 가장 대표적인 비판은 최저임금을 인상하면 일자리나 노동시간이 감소하고, 결과적으로 저임금노동자의 소득이 줄어든다는 주장이다. 한국뿐 아니라 미국에서도 최저임금 인상 논의가 있을 때 이러한 비판들이 제기됐고, 이론적 논쟁을 넘어 최저임금 인상과 일자리 감소에 대한 뜨거운 정치적, 사회적 쟁점이 형성되어왔다.

기존 주류 경제학에서는 수요와 공급의 법칙에 따라 임금이 상승하면 노동수요는 줄고 노동공급이 늘어나기 때문에 최저임금이 시장에서 결정되는 균형임금보다 높은 수준으로 설정되면 초과공급이 발생해 실업률이 상승한다고 보았다. 이러한 이론에 따라 90년대 초까지 최저임금 인상은 고용을 위축시키고, 나아가 저임금 노동자들이 일할 기회를 잃게 돼 소득손실을 가져온다는 입장이 주류였다(Brown 외 1982, Daniel Aaronson 외 2016에서 재인용).

그러나 1994년 데이비드 카드(David Card)와 앨런 크루거(Alan Krueger)가 상반된 결과를 제시하면서 기존 경제학의 핵심 교리를 뒤집고 "최저임금의 새로운 경제학"을 만들었다[16]. 최저임금을 인상한 뉴저지와 펜실베이니아 주에 있는 약 400개의 패스트푸드 레스토랑 조사를 통해 뉴저지 주의 최저임금 인상이 고용에 대한 부정적 영향이 없다는 것을 밝힌 것이다. 그 이후 20년 넘게 최저임금이 고용에 미치는 영향에 대한 더 많은 자료와 다양한 방법론을 동원한 상반된 연구 결과들이 제출됐고, 이를 둘러싼 논쟁은 각 주 정부의 최저임금 인상 흐름 속에서 더욱 뜨거워졌다. 최저임금 의제가 정치적인 쟁점으로 부상한 측면도 있지만, 그만큼 경험적으로 실증할 사례가 풍부해졌기 때문이기도 하다.

최근의 주요 연구결과와 논쟁 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2014년 의회 예산국(CBO; Congressional Budget Office)은 연방 최저임금을 10.10달러로 인상하자는 제안에 대한 분석 결과를 발표했는데, 직접 영향을 받는 노동자의 연간 임금이 14.5% 상승하면서 이로 인해 전체 고용이 50만 명 감소한다는 것이다. 이 연구결과가 주요 언론을 통해 공개되자 최저임금 인상을 반대하는 실증적 근거로 유포됐고, 이와 유사한 연구결과들(Jardim 외 2017, Leamer 외 2018) 또한 연이어 발표됐다[17].

반면 이에 대한 비판과 다른 상반된 연구결과들 또한 잇따랐다. 먼저 슈미트(Schmitt

---

16) David Card and Alan B. Krueger는 이 연구를 토대로 1995년 "Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage" 책자를 발간했다.

17) Jardim 외(2017)는 2016년 시애틀 최저임금 인상으로 노동시간이 크게 감소해 약 9%까지 임금이 낮아졌고 결과적으로 저임금 노동자는 2016년 매달 평균 125달러의 소득이 낮아졌으며, Leamer 외(2018)는 캘리포니아의 팁 제도가 없는 레스토랑에서 큰 규모의 고용감소가 있었다고 밝혔다.

2014)와 라이히(Reich 2014)는 CBO의 분석이 상대적으로 높게 가정된 10대(teenager)들의 고용에 대한 반응성(고용 탄력성)을 그대로 성인 고용에 적용해 가정했으며, 만약 CBO가 다른 연구 수준의 고용 탄력성을 가정한다면 실직 추정치는 더 낮아질 것이라고 비판한다(Schmitt 2014, Reich 2014). 더 나아가 쿠퍼 외(Cooper 외, 2018)는 심지어 CBO의 추정치를 액면 그대로 받아들이더라도 최저임금의 혜택이 고용손실을 훨씬 능가한다고 비판한다. 즉 최저임금으로 98%가 고용상태를 유지하면서 더 높은 임금을 받고(연간 총 11.6% 증가) 단지 2%만 실직을 겪는다는 것이다. 또한 일자리 손실은 특정 시점의 스냅 샷(snapshot)일 뿐이며, 해고가 발생하더라도 실직 대기기간은 짧은 미국 노동시장의 특성을 고려하면 실업에 대한 손실 추정치는 과대평가하고, 인상된 최저임금을 통해 얻을 수 있는 혜택은 간과하고 있다고 비판한다.

특히 도룩 센지스 외(Doruk Cengiz 외 2017)는 1979년과 2016년 기간 CPS의 데이터 분석을 통해 새로 인상된 최저임금 수준 미만의 일자리는 뚜렷한 감소가 있었지만, 최저임금 수준이나 그 이상의 일자리는 오히려 대폭 증가하면서 결과적으로 5년 동안 총 고용에는 어떠한 실질적인 변화도 없었다는 결과를 발표했다. 연구진 중 한 명인 매사추세츠대학의 A. 두베(Arindrajit Dube 2017)는 CBO의 연구결과가 최저임금이 인상될 때 최저임금 이상의 일자리가 대폭 증가하는 '결집(Bunching) 효과'[18] 를 고려해 20~39달러의 일자리 변화 패턴까지 감안하면 CBO가 추정한 실직자의 수는 훨씬 줄어들었을 것이고, 저임금 노동자의 소득은 오히려 증가한 것으로 나타날 것이라고 비판했다.

시애틀의 최저임금 인상 효과에 대해서는 상반된 연구결과가 등장했다. 2016년 워싱턴대학교 연구팀은 최저임금이 통과된 2014년 2사분기부터 2016년 3사분기를 주된 분석기간으로 하여 전체 업종의 19달러 미만을 받는(500인 이하 사업장) 저임금 노동자를 분석했다. 연구결과, 시간당 임금은 전체적으로 1.5% 정도(0.73달러)가 상승하여 결과적으로 저임금노동자들의 월 소득에는 유의미한 변화가 없었고, 근로시간은 주당 19분, 고용률은 1%p(시외로 일자리가 일부 이동) 감소했다(Seattle Minimum wage Study Team 2016). 2017년 6월 연구결과에서도 2016년 11달러에서 13달러로의 최저임금 인상이 저임금 노동자의 시간당 임금을 약 3.1% 증가시켰으나 일자리 수는 7%정도 감소하였고(93,382개 → 86,842개), 전체 근로시간은 약 9.4% 감소해 결과적으로 저임금노동자의 소득 역시 월평균 약 6.6%(1,897→1,772달러) 감소하는 결과를 가져왔다고 보고했다(Jardim 외 2017).

반면 2017년 버클리대학교 연구진은 2009년 4사분기부터 2016년 1사분기까지의 외식산업 자료를 바탕으로 위 연구와 상반된 결론을 내리고 있다. 팁 제도가 있는 식당에서는 최저임금 상승에 따른 임금변화가 거의 없었으나, 외식업계 전체의 임금은 최저임금이

18) 최저임금이 인상되면 새로 적용되는 최저임금 수준에 노동자가 많아지는 현상이 나타나며, 돌출효과(spike effect)로도 불리고, 저임금노동자의 임금상승을 의미하므로 소득분배 개선 의미로 해석된다.

10% 상승할 때마다 1% 정도, 팁 제도가 없는 식당에서는 2.3% 상승하였다. 저임금 노동자들의 일자리 수는 5년 동안 변화가 거의 없었으며, 직접적으로 노동시간을 분석에 포함시키지는 못하였지만 주급을 분석 대상으로 두었기 때문에 근로시간이 주급을 줄일 정도로 감소하지는 않았다고 보고했다(Reich 외 2017).[19]

이밖에도 최저임금이 '적당히(moderate)' 인상될 때는 고용에 대한 부정적 효과가 나타나지 않는다는 연구 결과도 있고(Wolfson and Belman 2016), 최저임금이 단기적으로는 즉각적인 충격을 주지 않지만, 중장기적으로 '순 일자리 증가(net job growth)'은 부정적 영향을 줄 수 있다는 주장도 나왔다(Daniel Aaronson 외 2016)[20]. 더 나아가 실업이나 노동시간에 미치는 영향 뿐 아니라, 기업의 부가급여(fringe benefits) 등으로 확대되고 있다. 예컨대 사이몬과 캐스트너(Simon & Kaestner 2004)는 1979~2000년 표본 연구를 통해 최저임금 인상이 인상돼도 고용주가 기업복지(의료보험 적용)를 줄인다는 증거는 없다고 했지만, 제프리 클레멘스(Jeffrey Clemens 외 2018)는 최저임금 인상의 파급효과가 의료보험 보장 축소에 영향을 준다는 상반된 조사결과를 제시하기도 했다.

그러나 상당수의 실증분석 연구들은 여전히 최저임금 인상이 고용에 미치는 부정적 영향은 나타나지 않거나 미미할 정도라고 강조하고 있다(Nicholas Potter, M.S 2006[21], Allegretto 외 2017, Michael Reich & Jesse Rothstein 2017). 백악관 경제자문회의(White House Council of Economic Advisors)의 산드라 블록 등(Sandra Black 외 2016) 역시 2009~2016년까지의 분석을 통해 최저임금 인상은 최저임금 주변의 저임금 노동자의 임금수준을 상승시켰고, 고용은 최저임금 인상여부와 상관없이 동일한 추세를 보이면서 영향이 없었을 뿐 아니라 오히려 저임금 산업의 경우 전체 민간부문의 고용보다 다소 더 빠르게 성장했다고 보고했다. 또한 조금 새로운 시각으로, 아간과 마코프스키(Agan & Makowsky 2018)는 평균 8%의 최저임금 인상이 1년 내에 감옥에 다시 들어가는 재수감률을 2.8% 감소시킨다는 연구 결과를 발표했다. 법정 최저임금을 통해 저숙련 노동자에게도 일정 수준 이상의 적정 임금을 보장할수록 그만큼 생계형 범죄를 감소시키는 긍정적 효과가 있다고 밝혔다.

---

19) 이에 대한 자세한 내용은 김정명(2017), "미국 시애틀 시의 최저임금 인상 관련 논쟁", 한국노동연구원 국제노동브리프 2017년 8월호. pp.35-41에 잘 정리돼 있다. 또한 방법론적 차이와 쟁점에 대해서도 김정명(2017), "미국 시애틀 시의 최저임금 인상이 저임금 노동자의 임금에 준 영향에 대한 방법론적 논쟁",한국노동연구원 국제노동브리프 2017년 10월호. pp.35-42를 참고하기 바란다.

20) 울프스와 벨먼(Wolfson and Belman 2014, 2016)의 연구결과는 최저임금인상이 저임금노동자의 임금향상에 기여하는 한편 최저임금이 10% 증가하면 약 0.6% 고용이 감소한다는 것이고, 다니엘 아론슨 외(Daniel Aaronson 외 2016)는 패스트푸드 레스토랑 고용을 분석한 결과, 최저임금이 10% 인상되면 1년 이내 고용은 0.8% 감소되지만, 장기적으로는 단기적 영향에 비해 5배가 넘는 4%가 감소된다는 것이다.

21) 2006년 뉴멕시코대학의 니콜라스 포터Nicholas Potter, M.S)의 연구 결과, 산타페(Santa fe)의 생활임금 조례에 따른 최저임금 인상 결과(2004년 25인 이상 사업장은 5.15달러에서 8.5달러로 인상), 부정적인 고용 결과는 발견되지 않았다.

2) 최저임금 인상의 소득분배 효과

(1) 저임금 노동자의 임금상승

2018년 최저임금을 인상한 주 정부는 18개 주인데, 11개 주가 법 제·개정을 통해 인상이 이뤄졌고, 7개 주는 물가반영을 통해 최저임금 인상이 이뤄졌다. 최저임금 인상으로 18개 주 약 446만 8천명이 직접적인 최저임금 인상의 효과를 얻었으며, 연간 총 임금증가액으로 본다면 약 47억 4천 달러 규모에 이르는 수준이다[22](EPI 2018).

[표-8] 미국 주 정부의 2018년 시간당 최저임금 적용 대상 효과(단위 : %, 명, $)

구분	최저임금액	전체 노동자 대비 최저임금 적용(%)	최저임금 인상효과 노동자(명)	연간 총 임금증가액($)
Alaska	$ 9.84	4.1	12,000	847,000
Arizona	$ 10.50	16.4	448,000	389,517,000
California	$ 11.00	13.1	2,095,000	2,686,724,000
Colorado	$ 10.20	6.8	167,000	250,296,000
Florida	$ 8.25	2.2	185,000	47,450,000
Hawaii	$ 10.10	8.6	51,000	68,503,000
Maine	$ 10.00	10.4	59,000	79,577,000
Michigan	$ 9.25	6.1	257,000	219,846,000
Minnesota	$ 9.65	5.0	129,000	24,632,000
Montana	$ 8.30	1.9	8,000	1,863,000
New Jersey	$ 8.60	2.3	91,000	21,519,000
New York	$ 10.40	4.5	379,000	425,415,000
Ohio	$ 8.30	2.9	146,000	28,925,000
Rhode Island	$ 10.10	6.2	30,000	44,335,000
South Dakota	$ 8.65	2.7	10,000	2,391,000
Vermont	$ 10.50	10.6	31,000	34,664,000
Washington	$ 11.50	12.0	370,000	411,282,000

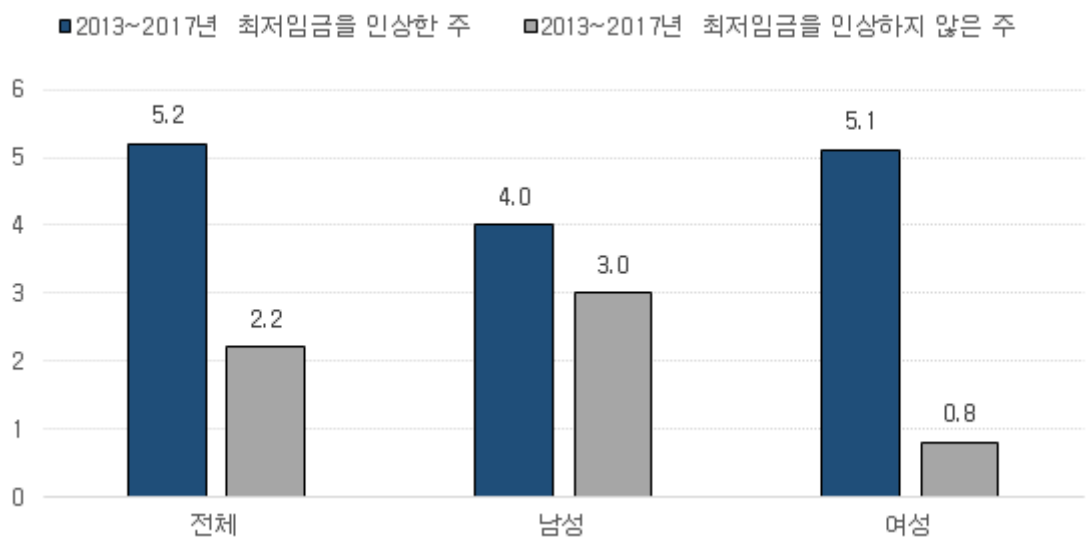
* Population Survey microdata(2016)를 통한 EPI 분석 재정리.
* 음영 표시한 주가 법 개정을 통해 최저임금 인상이 이뤄진 주이며, 나머지는 물가 연동한 인상임.

최저임금 인상은 소득 최하위 노동자의 소득향상에 가장 큰 영향을 미친다(Kevin Rinz & John Voorheis, 2018). 2013년과 2017년 간 '최소한 한번이라도' 최저임금을 인상한 주와 그렇지 않은 주와의 최하위 계층(10분위)에 속한 노동자의 임금상승률을 비교한 결과, 각각 5.2%와 2.2%로 2배 이상의 차이가 나타났으며, 특히 여성노동자의 임금상승률은 최저임

22) 이밖에 최저임금 인상이 노동자의 임금향상에 미친 효과를 분석한 다른 문헌은 Dube 외(2007), Pollin's(2004), Schmitt and Rosnick(2011), Jacobs and Reich(2014), Reich 외(2015), Kevin Rinz&John Voorheis(2018) 등이 있다.

금을 인상한 주의 경우 5.1%, 그렇지 않은 주는 0.8%로 6.4배나 차이가 나는 것으로 나타났다(Elise Gould 2018). 여성일수록 저임금 비중이 더욱 높기 때문에 최저임금 인상의 효과가 여성에게 더욱 강하게 나타나고, 결과적으로 최저임금 인상의 효과가 성별 임금격차를 완화하는데 기여하는 셈이다. 특히 최저임금은 최저임금 미만에 해당하는 노동자 뿐 아니라 최저임금 인상선 주변의 노동자에게도 임금인상의 영향을 주는 파급효과(Spillover effect)를 지닌다. 피에르 브로추 외(Pierre Brochu 외 2018)의 최근 조사결과에 따르면 최저임금의 효과는 최저임금이하의 노동자뿐 아니라 최저임금보다 2~2.5달러 이상에 해당하는 노동자까지 '파급효과'가 있다고 밝혔다(남성은 하위 10~15%, 여성은 하위 20%).

[그림-5] 최저임금 인상 여부에 따른 최하위계층 노동자의 임금인상률 비교(단위 : %)



* EPI analysis of Current Population Survey Outgoing Rotation Group microdata(2018. 5)

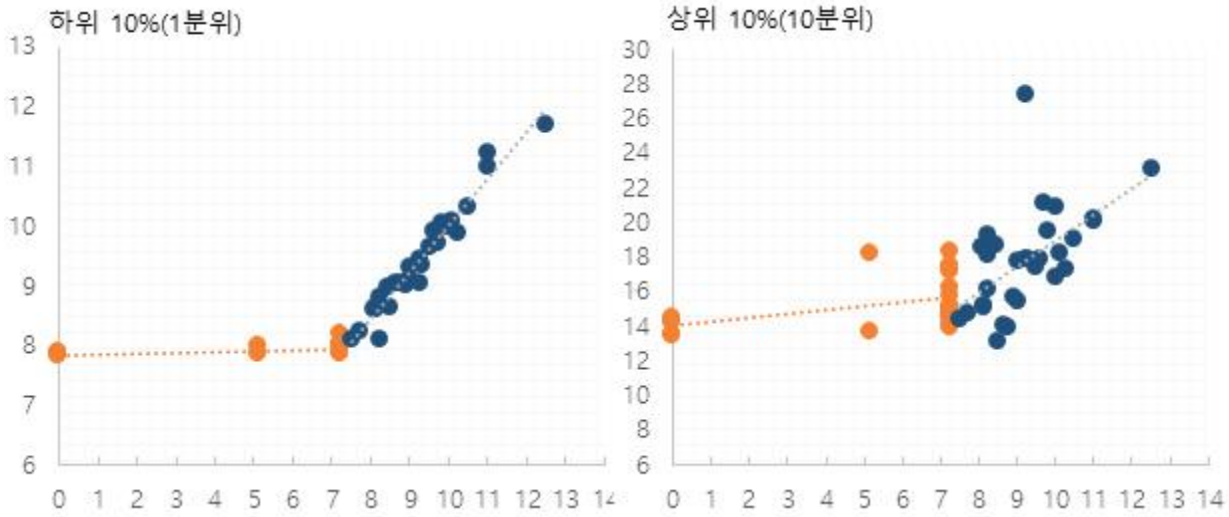
좀 더 자세히 살펴보기 위해 미국 노동부의 OES 조사 자료(2017년 기준)에서 최저임금 적용 비중이 높은 '음식준비 및 서빙관련 업종'과 '판매업 관련 업종'의 노동자만 추출해서 각 주별 최저임금에 따른 하위 10분위의 평균 임금분포를 비교했다.

먼저 [그림-6]를 보면, 법정 최저임금(x축)이 연방 최저임금을 초과한 30개주의 음식준비 및 서빙관련 노동자 평균임금과 연방 최저임금 이하인 20개 주의 경우가 뚜렷하게 차이를 보이고 있다. 법정 최저임금이 연방 최저임금을 초과하는 주의 '음식준비 및 서빙 관련' 노동자 하위 10%(1분위) 계층의 시간당 평균임금은 9.42달러이고, 연방 최저임금 이하에 속하는 주는 7.92달러로 1.5달러 차이가 난다. 상위 10%(10분위)에 속하는 노동자를 살펴보면, 연방 최저임금 초과하는 주는 시간당 평균임금이 17.86달러, 연방 최저임금 이하는 15.27달러로 나타났으며, 중위평균은 각각 10.84달러와 9.54달러이다. 즉 연방 최저임

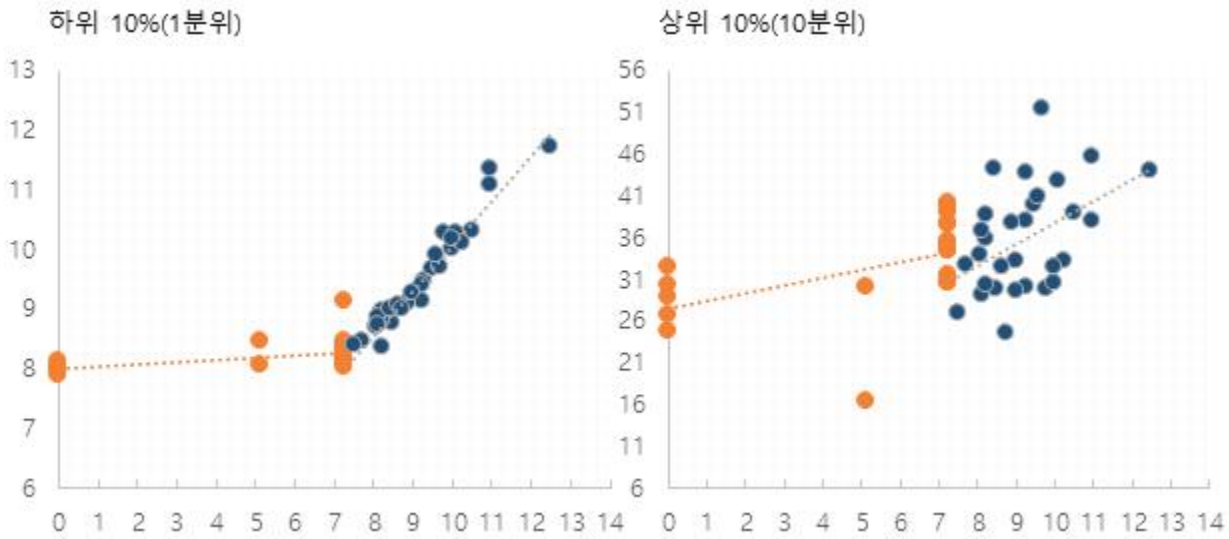
금을 초과하는 주는 하위 10분위에 속하는 노동자의 시간당 임금평균이 높고, 상위 10% 노동자와의 평균임금 격차는 1.89배로, 연방 최저임금 이하에 속한 주의 노동자 2.26배보다 낮다.

'판매업' 관련 노동자도 비슷한 경향을 보이고 있다. [그림-5]에서 보듯이, 연방 최저임금 초과하는 주의 노동자 하위 10%는 시간당 평균임금이 9.54달러로 최저임금 이하인 주는 8.19달러보다 1.35달러 높다. 상위 10%와 하위 10%간의 평균임금 격차 역시 연방 최저임금 초과하는 주는 3.75배, 연방 최저임금 이하인 주는 이보다 다소 높은 4.37배로 나타났다.

[그림-6] 주 최저임금별 '음식준비 및 서빙관련' 노동자 평균임금 분포(단위 : $, X축 최저임금)



[그림-7] 주 최저임금별 '판매업' 관련 노동자 평균임금 분포(단위 : $)



* 자료 : Occupational Employment Statistics(OES) Survey(2017. 5)에서 추출

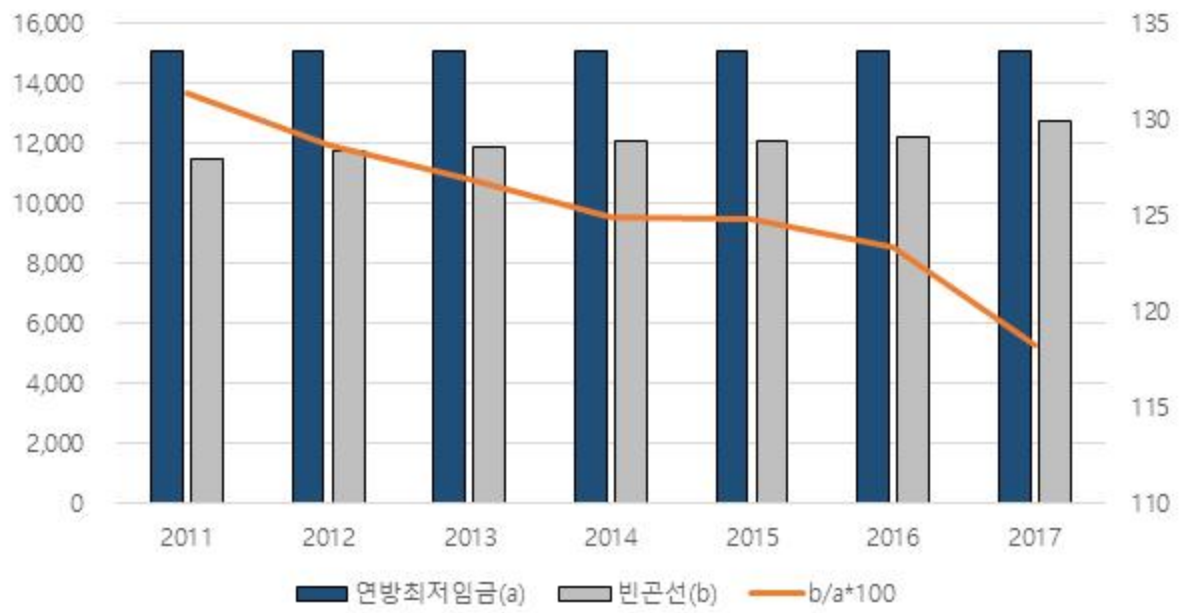
(2) 소득분배 개선

① 최저임금과 빈곤선 비교

미국 각 주의 최저임금은 '전일제로 일하는 노동자와 그의 가족이 빈곤하지 않고 기본적인 생활이 가능하도록 충분한 소득을 보장하는 생활임금의 개념'(David Card & Alan B. Kreuger1995, Lawrence B. Glickman 1997, Cicien Hart 1994, Willis J. Nordlund 1997, Jerald Waltman 2000 등, 강현주 2015에서 재인용)이다. 그런 의미에서 최저임금의 최소한의 적정성은 가구별 빈곤선[23]과의 비교를 통해서도 확인해볼 수 있다.

우선 연방 최저임금을 단신 가구(18~64세)의 빈곤선(Poverty Thresholds)과 비교하면 아래 [그림-8]과 같다. 앞서 살펴봤듯이 2011년 이후 연방 최저임금은 7.25달러에서 전혀 인상되지 않았다. 따라서 2011년 단독가구 빈곤선 대비 연방 최저임금은 131.3% 수준이었으나 매년 점차 감소해 2017년에는 118.3%까지 낮아졌다. 특히 이는 2011~2017년 간 미국의 빈곤선 평균 인상률이 1.77%에 불과할 정도로 물가인상률조차(2015년 인상률은 0.05%) 제대로 반영하지 못하는 보수적 기준이라는 점을 감안하면 매우 낮은 수준이다.

[그림-8] 연방 최저임금과 단신 가구 빈곤선(Poverty Thresholds)과의 비교(단위 : 달러, %)

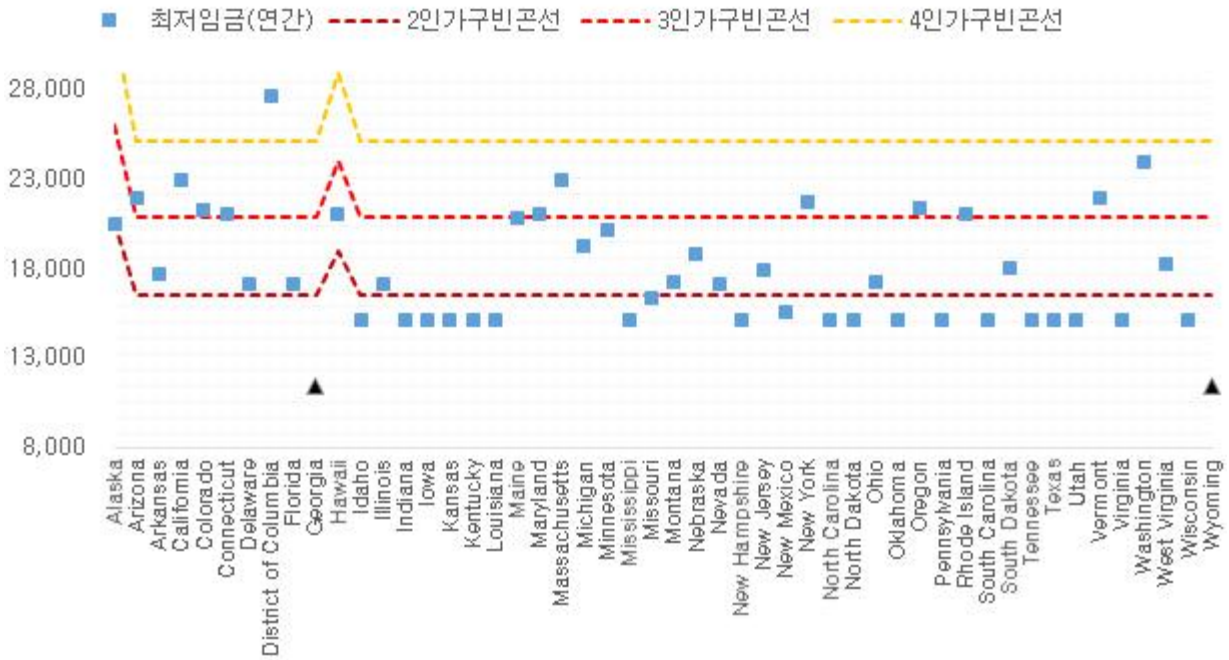


* 빈곤선 자료는 U.S. Census Bureau의 각 년도.

23) Census Bureau에서 발행하는 'poverty thresholds(빈곤선)'은 주로 빈곤실태 파악을 위한 통계적 목적으로 활용되며, 지역별 차이는 없으나 가구구성의 특성, 즉 65세 이상 노인가구와 18세 미만 자녀의 수 등을 고려하고 있다. 반면 HSS(Department of Health & Human Services)가 측정해 발표하는 'poverty guideline'은 주로 행정적 목적(빈곤프로그램의 지원범위 결정)을 위해 활용된다.

다음으로 [그림-9]는 2018년 기준 미국의 각 주별 주40시간 풀타임 노동자의 연간 최저임금과 연방정부가 정한 가구구성원 수별 빈곤기준선('poverty guideline')을 비교한 것이다. 2018년 미국 48개주와 워싱턴DC에 적용되는 빈곤기준선은 2인 가구 16,460달러, 3인 가구 20,780달러, 4인 가구 25,100달러 등이며, 알래스카와 하와이는 이보다 높은 별도의 빈곤기준선이 적용된다.[24)]

[그림-9] 2018년 미국의 각 주별 최저임금과 빈곤선 비교(단위 : $)



* 가구별 빈곤선은 U.S. Department of Health & Human Services의 각 해당년도 자료를 적용해 계산(알래스카와 하와이는 다른 주와 달리 각각 별도의 빈곤선 적용)
* 최저임금은 해당년도의 40시간 풀타임 노동자의 연간 최저임금액을 기준으로 한 것임.

2018년 기준으로 18개 주의 최저임금이 2인 가구 빈곤기준선에도 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다. 연방 최저임금보다 낮은 2개 주(조지아, 와이오밍)는 말할 것도 없고, 연방 최저임금과 같은 14개 주와 미주리, 뉴멕시코 2개 주가 2인 가구 빈곤기준선에도 미치지 못하는 수준이다.

최저임금을 지속적으로 인상한 주의 경우, 대부분 2인 가구 빈곤기준선 이상 3인 가구 빈곤기준선 미만에 해당되는 수준이며 알래스카, 아칸소, 델라웨어, 플로리다, 하와이, 일리노이, 메인, 미시간, 몬태나, 네브래스카, 뉴저지, 오하이오, 미네소타, 네바다, 사우스다

24) 알래스카는 2인 가구 20,580달러 3인 가구 25,980달러, 4인 가구 31,380달러 등이며, 하와이는 2인 가구 18,930달러, 3인 가구 23,900달러, 4인 가구 28,870달러 등이다.

코타, 웨스트버지니아 등 16개 주가 이에 해당된다. 또한 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 코네티컷, 메릴랜드, 매사추세츠, 뉴욕, 오리건, 로드아일랜드, 버지니아, 워싱턴 등 11개 주는 3인 가구 빈곤기준선보다도 높은 수준이며, 워싱턴DC는 4인 가구 빈곤기준선보다도 높게 나타났다.

특히 여기서 활용한 기준(poverty guideline)은 인구조사국(Census Bureau)이 측정해 발표하는 '빈곤선(poverty thresholds)' 기준보다 낮은 수준일 뿐 아니라, 빈곤선 자체가 기본적인 생활수준 보장을 위한 지표로는 많은 한계를 가지고 있다는 점을 고려하면[25], 실제 많은 주에서 적절한 최저임금을 보장하지 못하고 있으며, 최저임금만으로 빈곤수준을 벗어나기 어렵다는 것을 알 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보기 위해 2016~2018년까지 각 연도별 2~3인 가구 빈곤기준선 대비 연간 최저임금의 비중을 비교해보면, 아래 [표]와 같다. 먼저 연방 최저임금 이하(5.25달러)의 최저임금을 적용하고 있는 조지아와 와이오밍 주는 2018년 기준 69.5% 수준에 불과하다. 연방 최저임금 수준을 적용하고 있는 주의 경우, 2016년 94.1%, 2017년 92.9%, 2018년 91.6%로 지속적으로 비중이 낮아지고 있으며, 주 40시간 1년 동안 풀타임 노동을 하더라도 최저임금만으로는 2인 이상 가구는 빈곤을 벗어나기 어렵다는 것을 알 수 있다.

또한 한번이라도 최저임금을 인상한 적이 있는 주의 경우에는 해당년도에 잠시 비중이 높아졌다가 최저임금이 지속적으로 인상되지 않으면 다시 낮아지는 것을 확인할 수 있다(코네티컷, 매사추세츠, 미네소타, 사우스다코타, 웨스트버지니아). 오하이오와 미주리 주의 경우, 최근 2년 동안 최저임금을 인상했으나 각각 2017년 0.05달러, 2018년 0.15달러로 매우 소폭으로 인상해서 빈곤 개선의 영향은 크지 않았다.

반면, 해당기간 동안 최저임금을 지속적으로 인상한 주의 경우는 대부분 빈곤기준선 대비 최저임금 비중이 확대되어 대부분이 2인 가구 빈곤기준선 수준이거나 상회하고 있다. 예컨대 애리조나 주는 104.5%로 2016년 2인 가구 빈곤기준선 수준이지만, 2017년 1.95달러, 2018년 0.5달러 인상하면서 2인 가구 빈곤기준선을 32.7%p 초과하는 수준까지 상향됐다. 메인 주 역시 2016년 97.4%수준이었으나, 이후 해마다 1.5달러와 1달러를 인상하면서 2인 가구 빈곤기준선의 26.4%p나 상회하는 것으로 나타났다. 지역 특성을 고려해 더욱 높은 수준의 빈곤기준선을 적용하는 하와이 주 역시 2인 가구 빈곤기준선 대비 2016년 95.9%로 빈곤기준선 미만이었으나 2017년 0.75달러를 인상하면서 103.1%로 빈곤기준선을 넘어섰고 2018년 10.10달러로 0.85달러 인상하면서 111.0%까지 상향됐다.

25) 이에 대한 자세한 내용은 Gould and Wething(2013)을 참조하기 바람.

[표-9] 미국 각 주별 2인 가구 빈곤기준선 대비 최저임금 비중 추이(단위 : %)

구분(미국 각 주)	2016	2017	2018	구분(미국 각 주)	2016	2017	2018
Alabama	n/a			Montana	104.5	104.4	104.9
Alaska	101.3	100.5	99.5	Nebraska	116.9	115.3	113.7
Arizona	104.5	128.1	132.7	Nevada	107.1	105.7	104.3
Arkansas	103.9	108.9	107.4	New Hampshire	94.1	92.9	91.6
California	129.8	134.5	139.0	New Jersey	108.8	108.1	108.7
Colorado	107.9	105.7	128.9	New Mexico	97.4	96.1	94.8
Connecticut	124.6	129.4	127.6	New York	116.9	124.2	131.4
Delaware	107.1	105.7	104.3	North Carolina	94.1	92.9	91.6
District of Columbia	71.4	70.4	69.5	North Dakota	94.1	92.9	91.6
Florida	104.5	103.7	104.3	Ohio	105.2	104.4	104.9
Georgia	71.4	70.4	69.5	Oklahoma	94.1	92.9	91.6
Hawaii	95.9	103.1	111.0	Oregon	126.6	131.3	129.5
Idaho	94.1	92.9	91.6	Pennsylvania	94.1	92.9	91.6
Illinois	107.1	105.7	104.3	Rhode Island	116.9	123.0	127.6
Indiana	94.1	92.9	91.6	South Carolina	n/a		
Iowa	94.1	92.9	91.6	South Dakota	110.4	110.8	109.3
Kansas	94.1	92.9	91.6	Tennessee	n/a		
Kentucky	94.1	92.9	91.6	Texas	94.1	92.9	91.6
Louisiana	n/a			Utah	94.1	92.9	91.6
Maine	97.4	115.3	126.4	Vermont	124.6	128.1	132.7
Maryland	113.6	118.5	127.6	Virginia	94.1	92.9	91.6
Massachusetts	129.8	140.9	139.0	Washington	123.0	140.9	145.3
Michigan	110.4	114.0	116.9	West Virginia	113.6	112.1	110.6
Minnesota	123.3	121.7	121.9	Wisconsin	94.1	92.9	91.6
Missouri	99.3	98.6	99.2	Wyoming	71.4	70.4	69.5

* 가구별 빈곤기준선은 U.S. Department of Health & Human Services의 각 해당년도 자료를 적용해 계산 (알래스카와 하와이는 다른 주와 달리 각각 별도의 빈곤기준선 적용)
* 최저임금은 해당년도의 40시간 풀타임 노동자의 연간 최저임금액을 기준으로 한 것임.
* 음영으로 체크한 부분은 해당년도에 최저임금이 인상된 경우이며, 최저임금이 없는 주는 n/a로 표시

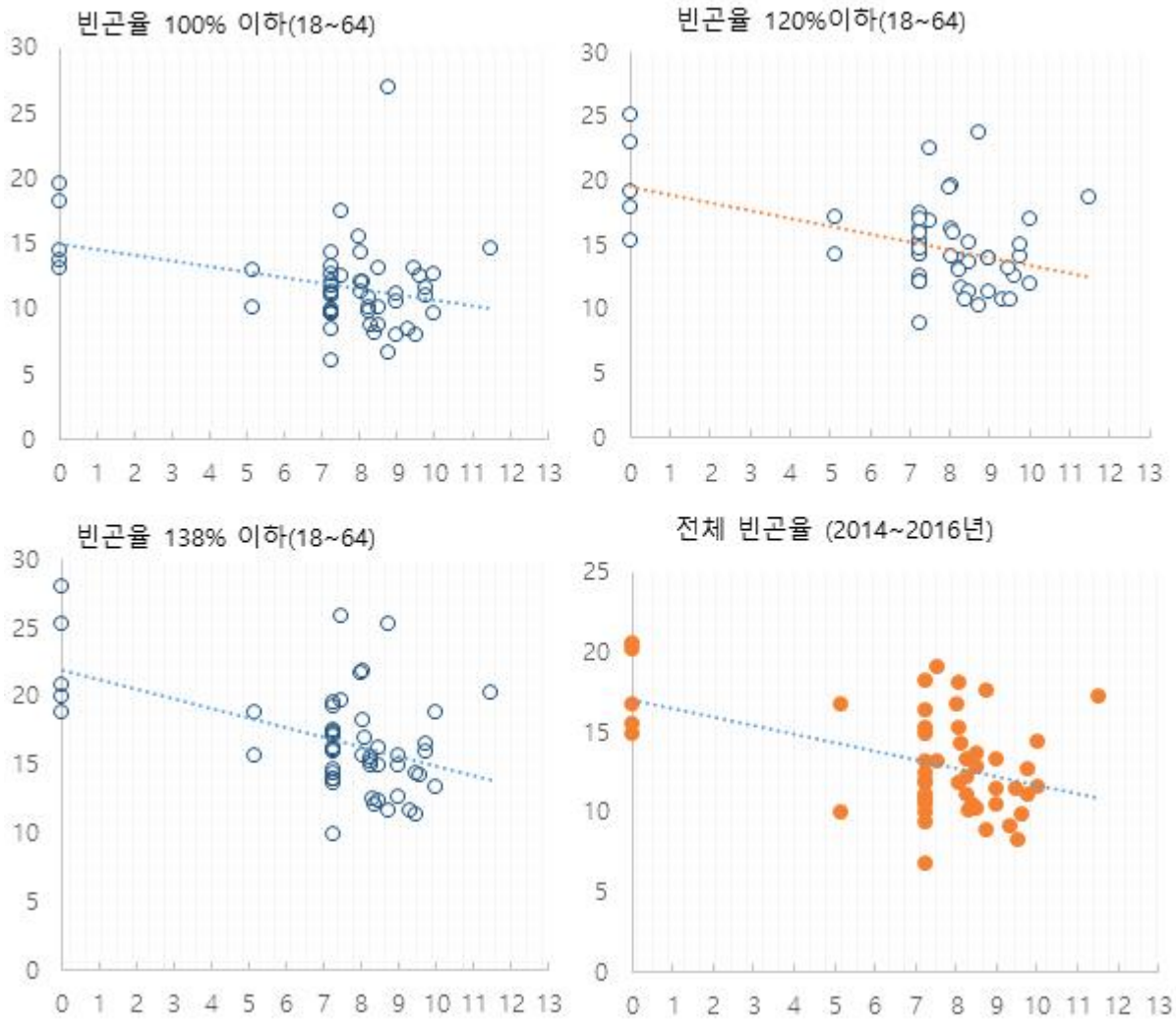
정리하자면, 1명 이상의 부양가족이 있는 최저임금 노동자의 경우 연방 최저임금 수준만으로 빈곤 상태를 벗어나기 어렵다. 또한 적절한 수준의 지속적인 인상이 없어도 마찬가지다. 예컨대, 중위임금 대비 연방 최저임금의 비중이 가장 높았던 1963년에는 전일제 시급 노동자가 연방 최저임금만으로 배우자와 자녀 1명까지 부양할 수 있었던 수준이었으나, 지속적인 최저임금 인상 정체로 실질적인 가치가 하락해 현재는 2인 가구 빈곤선에도 미치지 못하는 수준까지 낮아졌다.

실제 각 주별 빈곤율을 살펴보면 2014~2016년 기간 평균 기준, 연방 최저임금이 없는 미시시피, 루이지애나가 모든 주 가운데 빈곤율이 각각 20.8%, 20.6%로 가장 높게 나타났고, 알라바마 16.8%, 테네시 15.6%, 사우스캐롤라이나 15.0% 역시 미국 전체 평균

13.7%보다 높았다. 또한 연방 최저임금보다 낮은 조지아 주 역시 빈곤율은 16.8%로 높게 나타났다[26].

아래 [그림-10]은 18세~64세 인구의 빈곤율과 각 주 최저임금 수준을 비교한 것이다. 보다 정밀한 분석이 필요하겠지만, 연방 최저임금 수준인 빈곤율 120% 이상에 해당되는 경제활동인구의 빈곤율은 최저임금 수준과 약하지만 일정정도의 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 특히 최저임금이 없거나 연방 최저임금보다 낮은 주의 경우는 빈곤율이 평균보다 높게 나타났다[27].

[그림-10] 미국 각 주의 최저임금 수준별 경제활동인구 빈곤율 비교(단위 : %)



* 각 주의 빈곤율은 Current Population Survey (CPS) Annual Social and Economic (ASEC) Supplement.

26) U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 2014 to 2017 Annual Social and Economic Supplements.

27) 그러나 실업이나 노동시간, 가구유형과 특성 등 빈곤에 영향을 미치는 다른 요인들을 고려해볼 때, 최저임금이 높다고 곧 빈곤율이 낮아지는 것은 아니다.

[표-10] 미국 각 주별 3인 가구 빈곤기준선 대비 최저임금 비중 추이(단위 : %)

구분(미국 각 주)	2016	2017	2018	구분(미국 각 주)	2016	2017	2018
Alabama	n/a			Montana	85.6	83.0	83.1
Alaska	81.2	79.9	78.8	Nebraska	92.9	91.7	90.1
Arizona	108.3	101.9	105.1	Nevada	85.1	84.0	82.6
Arkansas	87.7	86.6	85.1	New Hampshire	74.8	73.8	72.6
California	113.5	107.0	110.1	New Jersey	88.7	86.0	86.1
Colorado	105.2	94.7	102.1	New Mexico	77.4	76.4	75.1
Connecticut	104.2	102.9	101.1	New York	107.3	98.8	104.1
Delaware	85.1	84.0	82.6	North Carolina	74.8	73.8	72.6
District of Columbia	136.7	127.3	132.6	North Dakota	74.8	73.8	72.6
Florida	85.1	82.5	82.6	Ohio	85.6	83.0	83.1
Georgia	56.7	56.0	55.1	Oklahoma	74.8	73.8	72.6
Hawaii	90.6	81.9	87.9	Oregon	105.8	104.4	102.6
Idaho	74.8	73.8	72.6	Pennsylvania	74.8	73.8	72.6
Illinois	85.1	84.0	82.6	Rhode Island	104.2	97.8	101.1
Indiana	74.8	73.8	72.6	South Carolina	n/a		
Iowa	74.8	73.8	72.6	South Dakota	89.2	88.1	86.6
Kansas	74.8	73.8	72.6	Tennessee	n/a		
Kentucky	74.8	73.8	72.6	Texas	74.8	73.8	72.6
Louisiana	n/a			Utah	74.8	73.8	72.6
Maine	103.2	91.7	100.1	Vermont	108.3	101.9	105.1
Maryland	104.2	94.2	101.1	Virginia	74.8	73.8	72.6
Massachusetts	113.5	112.0	110.1	Washington	118.7	112.0	115.1
Michigan	95.4	90.7	92.6	West Virginia	90.3	89.1	87.6
Minnesota	99.6	96.8	96.6	Wisconsin	74.8	73.8	72.6
Missouri	81.0	78.4	78.6	Wyoming	56.7	56.0	55.1

* 가구별 빈곤기준선은 U.S. Department of Health & Human Services의 각 해당년도 자료를 적용해 계산 (알래스카와 하와이는 다른 주와 달리 각각 별도의 빈곤기준선 적용)
* 최저임금은 해당년도의 40시간 풀타임 노동자의 연간 최저임금액을 기준으로 한 것임.
* 음영으로 체크한 부분은 해당년도에 최저임금이 인상된 경우이며, 최저임금이 없는 루이지애나, 테네시, 알라버마, 사우스캐롤라이나 등은 n/a로 표시.

② 최저임금과 중위임금 및 평균임금 비교

각 주별 중위임금 및 평균임금(시간급, 연간) 대비 최저임금 비중을 연방 최저임금 이하인 주와 이상인 주를 구분해 살펴보면, 아래 [표-11]과 같다.

[표-11] 연방 최저임금을 초과하는 각 주별 중위임금 대비 최저임금 비중(단위 : %, 달러)

구분(주)	최저임금 ('17기준)	시간당 중위임금	시간당 평균임금	연간 평균임금	최저임금 /중위임금	최저임금 /평균임금
Alaska	$9.80	22.86	27.77	57,750	42.9	35.3
Arizona	$10.00	17.44	23.15	48,160	**57.3**	43.2
Arkansas	$8.50	14.82	19.49	40,530	**57.4**	43.6
California	$10.50	19.7	27.5	57,190	**53.3**	38.2
Colorado	$9.30	19.66	25.99	54,050	47.3	35.8
Connecticut	$10.10	22.05	28.56	59,410	45.8	35.4
Delaware	$8.25	18.68	25.1	52,200	44.2	32.9
District of Columbia	$12.50	33.82	41.21	85,720	37.0	30.3
Florida	$8.10	16.07	21.53	44,790	**50.4**	37.6
Hawaii	$9.25	20.02	25.02	52,050	46.2	37.0
Illinois	$8.25	18.69	25.2	52,410	44.1	32.7
Maine	$9.00	17.41	21.78	45,300	**51.7**	41.3
Maryland	$9.25	21.08	27.53	57,270	43.9	33.6
Massachusetts	$11.00	22.8	29.86	62,110	48.2	36.8
Michigan	$8.90	17.62	23.22	48,300	**50.5**	38.3
Minnesota	$9.50	19.84	25.35	52,730	47.9	37.5
Missouri	$7.70	16.85	21.89	45,520	45.7	35.2
Montana	$8.15	16.27	20.39	42,400	**50.1**	40.0
Nebraska	$9.00	17.37	21.89	45,530	**51.8**	41.1
Nevada	$8.25	16.79	21.65	45,040	49.1	38.1
New Jersey	$8.44	20.43	27.39	56,970	41.3	30.8
New Mexico	$7.50	16.08	21.56	44,840	46.6	34.8
New York	$9.70	21	28.9	60,100	46.2	33.6
Ohio	$8.15	17.55	22.57	46,950	46.4	36.1
Oregon	$10.25	18.67	24.52	51,010	**54.9**	41.8
Rhode Island	$9.60	19.45	25.54	53,110	49.4	37.6
South Dakota	$8.65	15.55	19.6	40,770	**55.6**	44.1
Vermont	$10.00	18.57	23.48	48,840	**53.9**	42.6
Washington	$11.00	21.36	27.63	57,480	**51.5**	39.8
West Virginia	$8.75	15.16	19.9	41,400	**57.7**	44.0

* 미국 노동통계부(https://www.bls.gov/)의 각 주별 시간당 중위임금 및 평균임금, 연평균 평균임금 적용해 산출함.

[표-12] 연방 최저임금 이하의 미국 각 주별 중위임금 대비 최저임금 비중(단위 : %, 달러)

구분(주)	최저임금 ('17기준)	시간당 중위임금	시간당 평균임금	연간 평균임금	최저임금 /중위임금	최저임금 /평균임금
Georgia	$5.15	16.85	22.69	47,200	30.6	22.7
Idaho	$7.25	15.99	20.31	42,240	45.3	35.7
Indiana	$7.25	16.63	21.13	43,950	43.6	34.3
Iowa	$7.25	17.27	21.5	44,730	42.0	33.7
Kansas	$7.25	16.9	21.43	44,570	42.9	33.8
Kentucky	$7.25	16.25	20.39	42,410	44.6	35.6
New Hampshire	$7.25	18.7	24.54	51,040	38.8	29.5
North Carolina	$7.25	16.71	22.15	46,080	43.4	32.7
North Dakota	$7.25	19.25	23.14	48,130	37.7	31.3
Oklahoma	$7.25	16.17	20.84	43,340	44.8	34.8
Pennsylvania	$7.25	18.05	23.44	48,760	40.2	30.9
Texas	$7.25	17.39	23.42	48,700	41.7	31.0
Utah	$7.25	17.14	22.33	46,460	42.3	32.5
Virginia	$7.25	19.13	25.95	53,980	37.9	27.9
Wisconsin	$7.25	17.8	22.24	46,270	40.7	32.6
Wyoming	$5.15	18.81	22.91	47,650	27.4	22.5

* 미국 노동통계부 https://www.bls.gov/)의 각 주별 시간당 중위임금 및 평균임금, 연평균 평균임금 적용해 산출함.

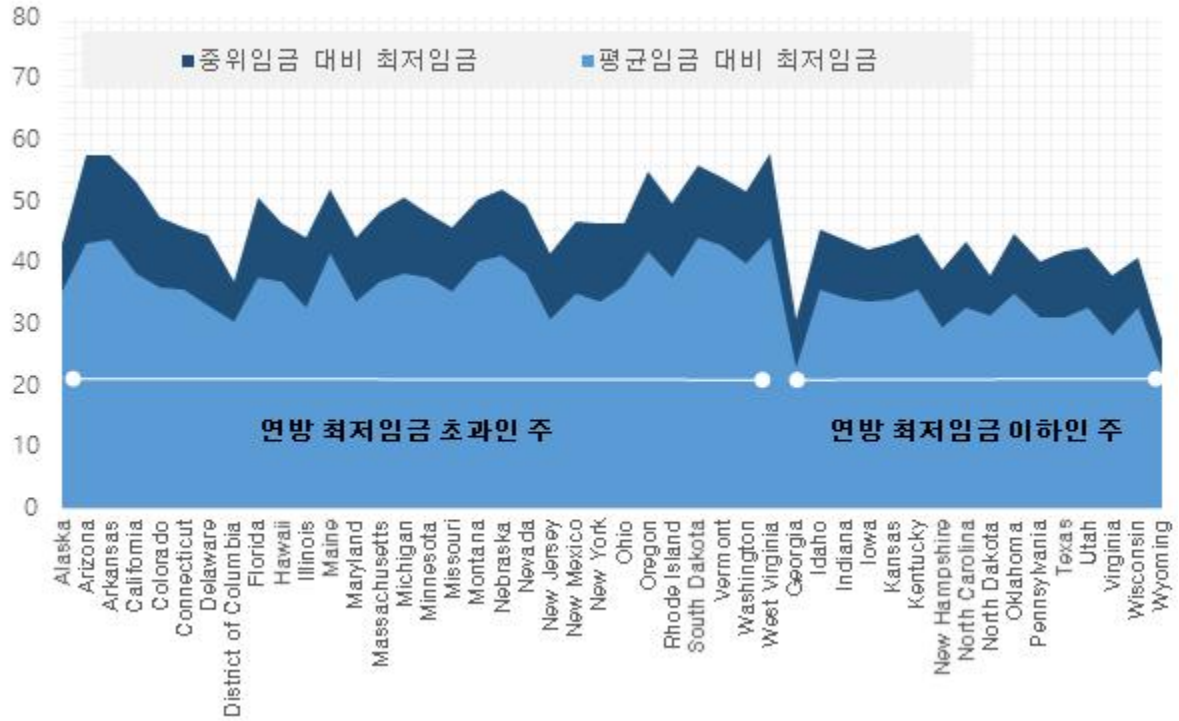
2017년 기준, 연방 최저임금을 초과하는 주의 중위임금 대비 최저임금 평균 비중은 48.9%로 최저임금 이하인 주의 평균 비중인 40.2%보다 8.7%p 높았다. 특히 중위임금 대비 최저임금 비중이 50%를 넘는 주는 13개 주이며, 가장 낮은 주는 연방 최저임금보다 낮은 최저임금을 적용하고 있는 와이오밍(27.4%)과 조지아(30.6%) 주로 나타났다. 워싱턴 DC는 2017년 기준 상대적으로 가장 높은 12.5달러(2018년 13.25달러로 인상)의 최저임금을 적용하고 있으나 해당 자치구 내 중위임금과 평균임금 수준이 높아 최저임금 비중은 중위임금 대비 37.0%, 연간 평균임금 대비 28.0%로 낮게 나타났다.

평균임금 대비 최저임금 비중을 보더라도, 연방 최저임금을 초과하는 주의 평균 비중은 37.6%이나 연방 최저임금 이하인 주는 31.3%로 매우 낮게 나타났다.[28] 1950~60년대 최

28) 참고로, 유럽에서 법정 최저임금을 도입하고 있는 국가들의 평균임금 대비 최저임금 수준이 벨기에 43%(2018년), 체코 42.4%(2018년), 에스토니아 39.1%(2017년), 프랑스 50%(2016년), 독일 41.6%(2016년), 헝가리 39%(2016년), 라트비아 41%(2017년), 몰타 50%(2017년), 네덜란드 44.4%(2016년 상반기), 폴란드 43%(2016년), 포르투갈 42%(2016년), 루마니아 44.5%(2017년), 슬로바키아 48.58%(2018년), 슬로베니아 50.2%(2017년), 스페인 40.7(2016년) 등임을 감안해 비교해도 매우 낮은 수준이다(Eurofound 2018:24)

저임금은 평균임금의 절반 수준이었지만, 생산성은 물론 물가인상조차 반영하지 못하면서 최저임금의 실질적인 구매력은 많이 떨어졌고, 현재는 연방최저임금 이하의 주는 대체적으로 평균임금의 30%수준을 벗어나지 못하고 있는 상황이다.

[그림-11] 각 주별 중위임금 및 평균임금 대비 최저임금 수준 비교(단위 : %)

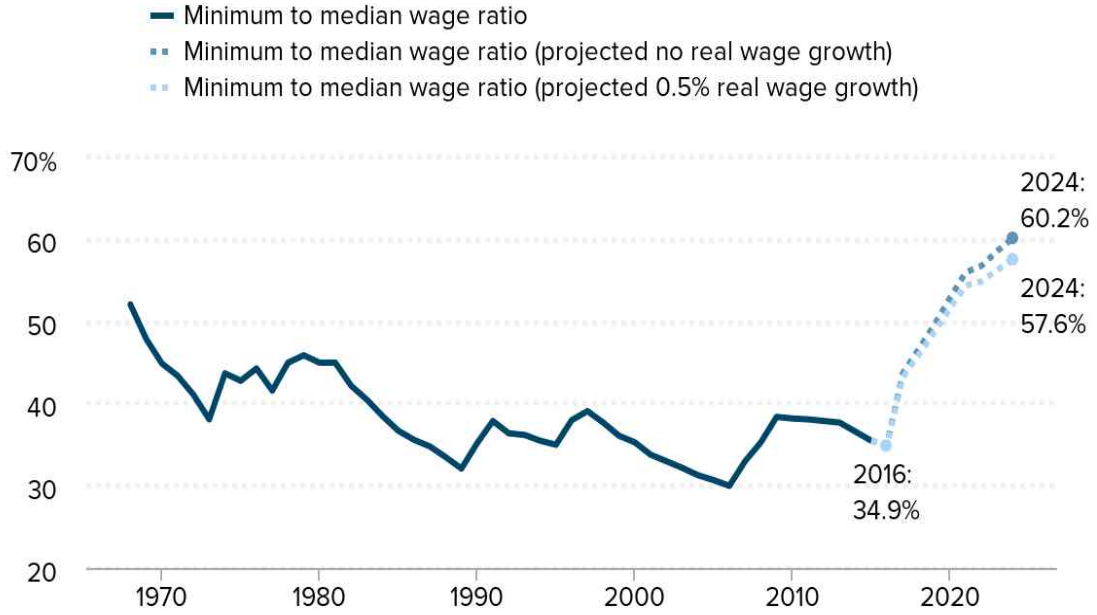


(4) '최저임금 15달러' 인상 시 효과

데이비드 쿠퍼(David Cooper)는 연방 최저임금을 2024년까지 15달러로 인상했을 때 나타나는 효과를 분석했는데, 그에 따르면 법안이 통과된다면 연방 최저임금은 2024년에는 2017년 중위임금 대비 60.2%까지 높아지게 된다. 중위임금 상승폭을 매년 0.5% 인상된다는 것을 전제로 하면, 57.6%가 된다(David Cooper 2017).

1980년 45%수준이었던 연방 최저임금의 중위임금 비중은 지속적으로 낮아져 최근 30%대까지 떨어졌는데, 15달러까지 인상하게 되면 중위임금 상승률을 고려하더라도 역대 최고 수준이었던 1968년 당시 52.1%보다 더 높아지게 되는 것이다.

[그림-12] 중위임금 대비 연방 최저임금 비중 및 15달러 최저임금 인상 시 전망(단위 : %)



* 인구조사 및 사회경제 부가조사 마이크로데이터를 통한 EPI의 분석 자료(2017).

또한 2024년 15달러까지의 단계적 인상은 약 41.5백만 명의 노동자가 직접적인 임금인상의 영향을 받으며, 22.8백만 명이 간접적인 영향을 받는 것으로 추정하고 있다.

[그림-13] 2024년까지 연방 최저임금 15달러 인상에 영향을 받는 노동자 규모(단위 :%)

구분	최저임금	새로운 팁 최저임금	전체 노동자	직접 영향 (a)	간접 영향 (b)	소계(a+b)	비중
2017	$ 9.25	$ 4.15	136,522,000	8,730,000	9,234,000	17,963,000	13.2%
2018	$ 10.10	$ 5.30	137,259,000	10,065,000	12,384,000	22,449,000	16.4%
2019	$ 11.00	$ 6.45	138,019,000	16,855,000	8,312,000	25,167,000	18.2%
2020	$ 12.00	$ 7.60	138,801,000	19,721,000	10,968,000	30,689,000	22.1%
2021	$ 13.00	$ 8.75	139,607,000	22,918,000	14,321,000	37,239,000	26.7%
2022	$ 13.50	$ 9.90	140,436,000	22,118,000	15,282,000	37,401,000	26.6%
2023	$ 14.25	$ 11.05	141,290,000	22,333,000	16,915,000	39,249,000	27.8%
2024	$ 15.00	$ 12.20	142,168,000	22,484,000	18,982,000	41,466,000	29.2%

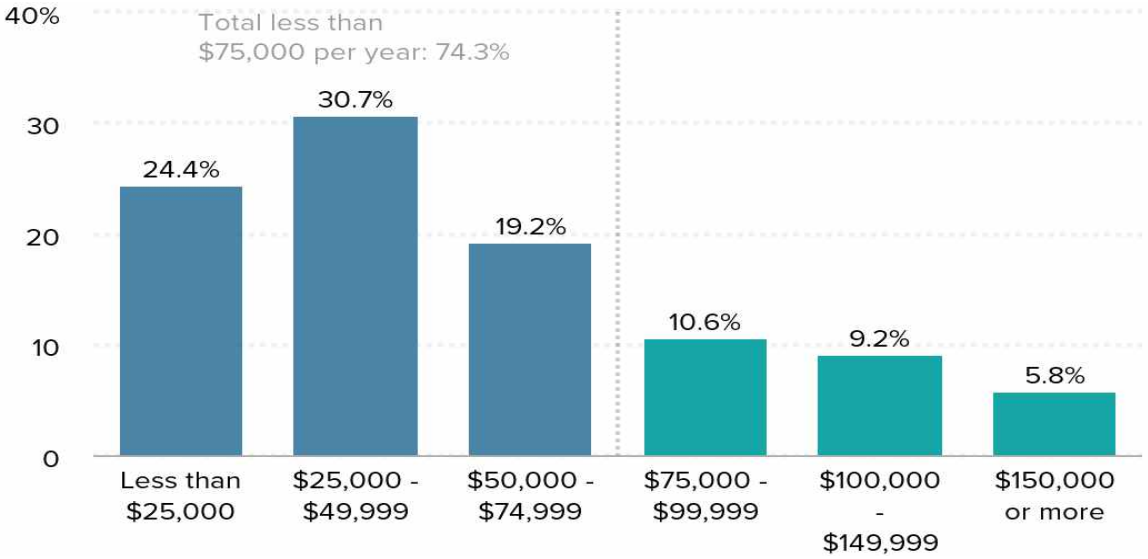
* Economic Policy Institute(2017)

최저임금 인상을 비판하는 이들은 “10대들이 용돈벌이를 위해 햄버거나 뒤집는” 일자리를 위한 비용이라고 비아냥대지만, 실제 대부분의 경우가 부모로부터 독립한 개별적인 가구가 살아가는 데 필요한 생계형 비용이다. 쿠퍼와 에스로우(Cooper & Essrow 2015)는 최저임금 인상으로 이득을 보는 이의 대부분이 마치 “중산층 이상의 부유한 가정의 10대”나, “가정 경제에 큰 영향을 미치지 않는 전업주부의 부수입”으로 묘사하는 것은 현실과 맞지 않는다고 비판한다.

그러나 실제 연방 최저임금 15달러 인상의 영향을 받는 노동자 규모를 연령별로 보면, 25세 미만은 29.9%인데 이중 10대는 9.8%에 불과하다. 25~39세는 32.3%, 40~54세는 21.8%, 55세 이상은 16.1%로 평균연령은 36세이다. 성별로 보면 여성이 55.6%(2,305.8만 명)이며, 가족구성으로 보면 미혼의 자녀가 없는 가구가 52.3%, 2,167만 명으로 가장 많고, 자녀가 없는 부부가구 19.7%(816만 명), 자녀를 둔 부모가구 17.2%(713.3만 명), 한부모가구 13.4%(125.8만 명) 등이다. 그리고 63%(2,610만 명)이 주 35시간 일하는 풀타임 노동자이며 20시간미만 파트타임 노동자는 11%(465.8만 명)밖에 되지 않는다.

또한 최저임금이 15달러까지 올랐을 때 인상의 효과를 보는 것은 대부분 소득이 낮은 가구들이다. 최저임금 인상효과를 가구소득별로 살펴보면, 아래 [그림-13]에서 보듯이 연 가구소득이 2만5천 달러 미만인 가구가 24.4%, 2만5천 달러에서 5만 달러 미만인 가구가 30.7%, 5만에서 7만5천 달러 미만인 가구가 19.2%로, 최저임금 인상의 영향을 받는 55.1%가 5만 달러 미만인 가구로 나타났으며, 연 가구소득이 7만5천 달러 미만인 가구가 74.3%를 차지하는 것으로 추정하고 있다. 최저임금 인상으로 누가 얼마나 효과를 보는지를 바꿔 이야기하면 곧 현재의 낮은 최저임금으로 누가 힘들게 생활하고 있는지에 대한 문제인 셈이다.

[그림-13] 2024년까지 연방 최저임금 15달러 인상에 따른 가구 소득(단위 :%)



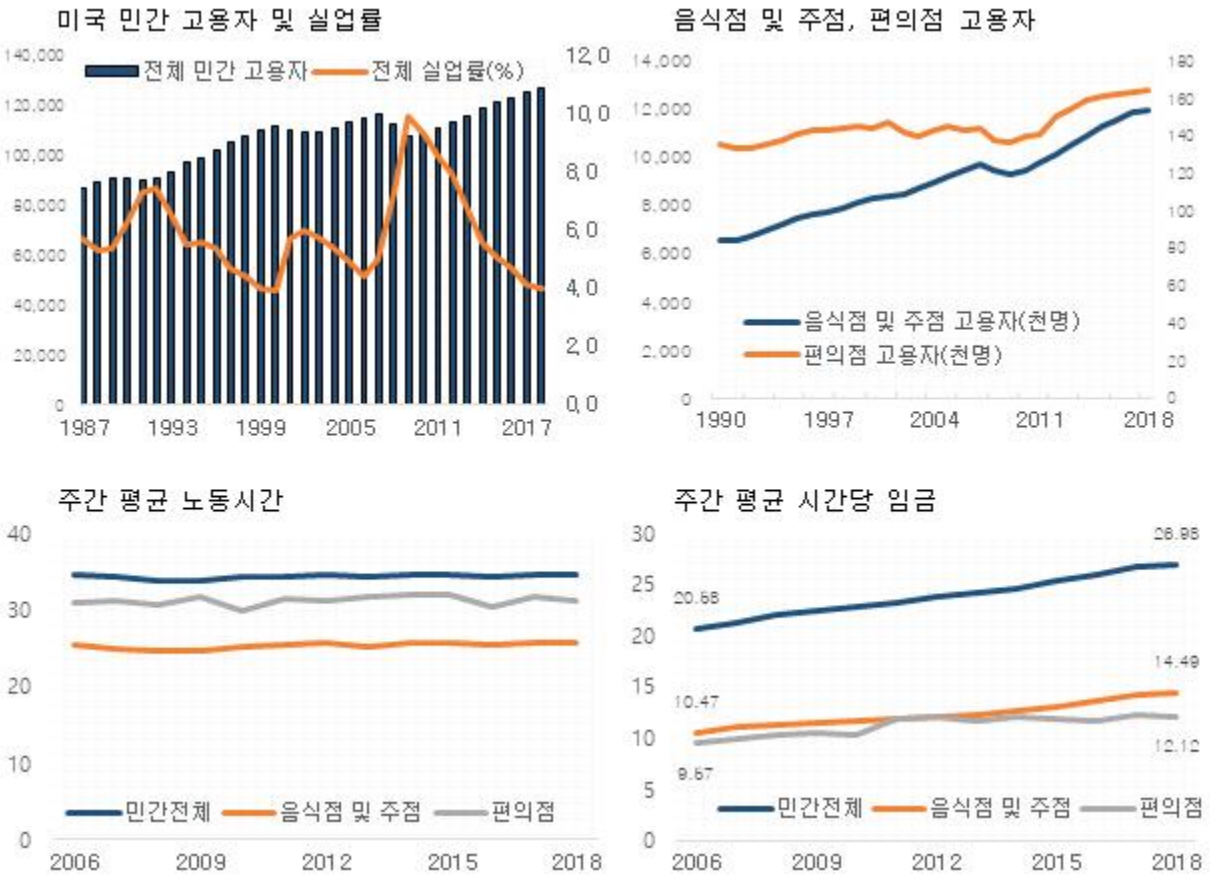
* Economic Policy Institute(2017)

2) 최저임금 인상과 고용

(1) 미국 전체

미국의 전체 민간부문 고용자 수는 꾸준히 상승해 2018년 5월 기준 1억 2657.1만 명으로 30년 전에 비해 46.6% 증가했다. 반면 실업률은 지난 30년 중에서 가장 낮은 실업률 수준(4.0%)을 보이고 있으며, 2007~2008년 금융위기 당시 최대 9.9%까지 상승했지만 이후 꾸준히 감소했다.

[그림-14] 미국의 고용자 수 및 실업률, 음식점과 주점, 편의점의 고용, 임금, 노동시간 추이



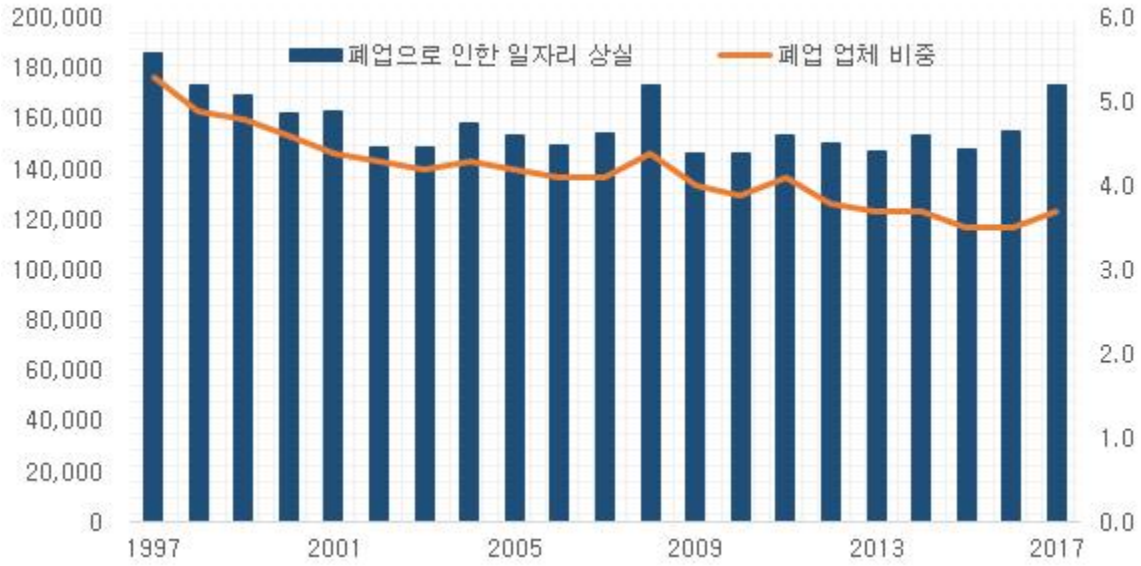
* 미국 CES, CPS 각 자료에서 추출(계절 변동 조정된 값임).

최저임금 노동자의 비중이 높은 음식점 및 주점, 편의점 역시 고용자 수는 꾸준히 증가하다가 2008년~2009년 당시 다소 주춤하긴 했으나 이후 다시 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 음식점 및 주점의 고용자 수는 1990년 약 645만 5천명이었으나, 2018년

5월 기준 약 1,193만 2천명으로 1.8배 증가했다. 편의점의 고용자 수는 1990년 13만 5천명에서 2000년 14만 4천명 그리고 2005년 14만 5천명까지 올라갔다가 2009년까지 13만 6천명으로 다소 감소했으나, 이후 꾸준히 늘어나 2018년 5월 기준 16만 4천명에 이르고 있다. 또한 주간 노동시간 역시 큰 변동은 없었고 오히려 음식점 및 주점, 편의점의 경우 10년 전(각각 25시간, 31.2시간)에 비해 다소 늘어났다(25.7시간, 31.3시간). 시간당 평균임금 역시 음식점 및 주점은 29.1%, 편의점은 17.8% 증가했다.

즉 장기적인 고용과 실업 지표에서도 최저임금 인상 시기의 부정적 영향은 찾아보기 어렵고, 특히 최저임금 노동자의 비중이 높은 주요 업종 내에서도 고용자 수는 지속적으로 늘어났고, 노동시간은 줄어들지 않았으며 임금은 늘어났다.

[그림-15] 미국 음식점 및 주점의 연도별 폐업 수와 이로 인한 실직자 추이(단위 : 명, 개)



* US. BDM (Business Employment Dynamics) 자료에서 추출(계절 변동 조정된 값임).

지난 20년 간(1997~2017년) 음식점 및 주점의 폐업 비중 역시 1997년 5.3%에서 2007년 4.1%로 낮아지다가 2008년 4.4%까지 올랐고 이후 다시 낮아져 2017년 3.7%이다. 폐업으로 인한 일자리 상실 규모는 1997년 18만 6천개에서 2007년 15만 4천개, 그리고 2017년은 17만 3천개로 2016년에 비해 일자리 상실규모는 18,250개 높아졌다.

그러나 이는 최저임금 인상에 따른 영향으로 보기 어렵다. 먼저 연방 최저임금 인상시기(1997~98년, 2007~2010년)에는 미인상 시기에 비해 오히려 일자리 상실규모가 낮았다. 둘째, 최저임금 인상 여부와 상관없이 매년 14만 5천개 이상의 일자리가 폐업으로 인해 없어졌다는 것 역시 다른 요인에 따른 폐업일 가능성이 높다. 셋째, 신규개업으로 인한 일자리 증가를 고려하면 오히려 일자리의 총량은 증가했다[29].

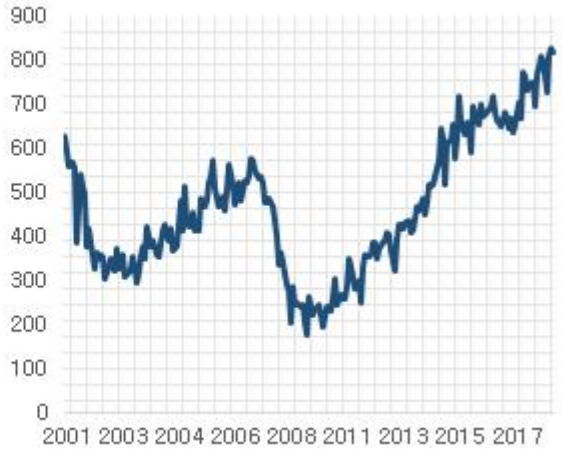
좀 더 확장해 '숙박 및 음식서비스'(accommodation and food service)' 산업으로 살펴보면, 아래 [그림-16]과 같이 2001년부터 2017년 까지 연평균 230만 2천명이 해고되는 것으로 나타났지만 이보다 3~5배 많은 사람들이 고용되는 것으로 나타났다. 그리고 2009~2010년 금융위기 당시에만 주춤했을 뿐 그 이후는 경제위기 이전 상황을 회복해 고용자 수는 늘어나고 있는 추세다.

또한 일할 사람을 찾는 '빈 일자리(job opening)'는 비슷한 추세로 2008년 급감했고 이런 상황이 2010년 까지 이어졌으나, 2011년 이후부터 다시 늘어나 2014년 경제위기 이전의 규모를 회복하고 최근에는 이보다 더 늘어나고 있는 추세라는 것을 확인할 수 있다. 2018년 5월 기준 숙박 및 음식서비스 분야의 빈 일자리는 약 81만 7천개에 이르는 것으로 나타났다.

[그림-16] 미국 숙박 및 음식업의 고용 및 해고, 빈 일자리 추이(단위 : 천명, %)

고용 및 해고 추이(단위 : 천명)

빈 일자리 개수 추이(단위 : 천개)



* US. JOLTS 자료에서 추출. '빈 일자리' 개수는 월별 수치를 정리한 것임(계절 변동 조정된 값임).

29) 2016년 12월 말 신규 개업으로 인한 일자리 증가는 21만 7,684명이었고, 2017년 21만 537명이었다(3분기 기준). 이는 폐업으로 인한 음식점 및 주점의 전체 일자리 상실 비중이 1997년 9.6%에서 2007년 7.9%, 2017년 7.3%(2010년과 2011년 7.4%인 것을 참고할 필요가 있다.

(2) 최저임금 인상한 주의 고용과 임금

좀 더 구체적으로, 최저임금 인상한 주의 고용과 임금의 변화추이를 확인하기 위해 CPS의 고용DB를 활용해 최저임금 노동자의 비중이 높은 '음식점 및 주점(NAICS 722; food services and drinking places)'과 '편의점' 업종을 선택해 지난 10년간(2007년~2017년) 해당 업종의 고용자 수, 업체 수 및 평균 주급과 총 임금의 변화추이를 살펴봤다.

먼저 캘리포니아 주를 보면, 최저임금은 2007년 7.5달러에서 2008년 8달러로 인상했고 이후 2013년까지 5년 간 동결됐다가 2014년 9달러에서 2017년 10.5달러까지 지속 인상됐다. 음식점의 경우, 아래 [그림-17]에서 보듯이 임금은 2008년 주춤했다가 이후 조금씩 느리게 올라가다가 2014년 이후부터 기존과는 달리 빠르게 상향하는 것을 확인할 수 있다. 평균 주 시급 기준 2007년 320달러에서 2008년 328달러로 1년 동안 8달러가 상승했지만 이후 2013년까지 5년 동안 20달러 오른 348달러에 그쳤다가, 2014년 360달러(12달러 상승), 2015년 16달러 오른 384달러 그리고 2016년과 2017년 각각 408달러, 423달러로 빠르게 올랐다.

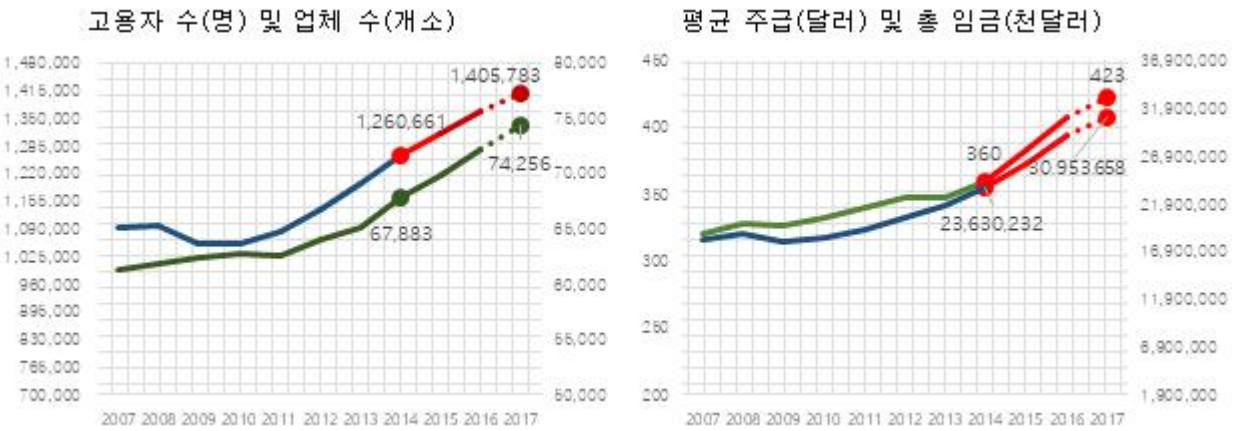
그러나 전체 고용자 수 및 업체 수는 최저임금 인상에도 줄어들지 않고 오히려 더욱 확대되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 2008년~2009년 다른 산업과 마찬가지로 경제위기 여파로 고용자 수는 다소 줄어들긴 했으나 이후 지속적으로 확대추세를 보였고, 최저임금이 인상된 2014년 이후 고용자 수는 126만 명에서 140만 명으로, 업체 수는 약 6.7만 개에서 7.4만 개로 증가는 오히려 더욱 빠르게 증가했다.

편의점의 경우 역시 크게 다르지 않다. 고용자의 수는 2007년 15,295명에서 2017년 18,529명으로 10년 간 3,234명 늘어났고(21.1%), 편의점 수 역시 2,353개에서 2,836개로 483개 증가(20.5%) 됐다. 이 중 최저임금이 지속 인상된 2014년부터 2017년에도 편의점 개수와 고용자 수 모두 증가했으며, 2007년에서 2017년간 1개 편의점 당 고용자 수 평균은 2007~2013년 6.48명, 2014~2017년은 6.54명으로 다소 높게 나타났다. 평균 임금 역시 2010~2012년 둔화추세를 보이다가 2014년 인상됐고, 2015년 잠시 주춤했지만 이후 372달러에서 398달러로 크게 인상됐다.

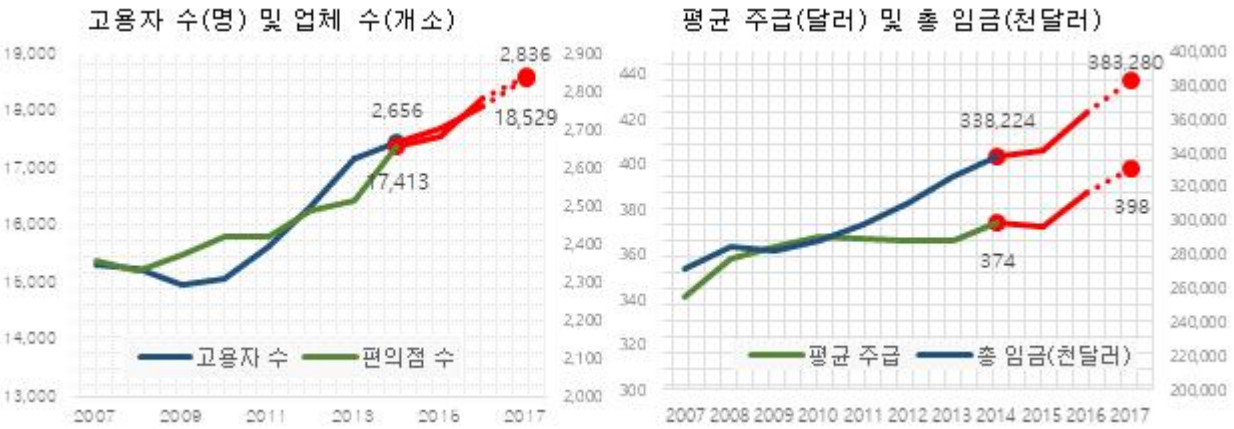
캘리포니아 주의 전체 실업률을 보더라도 2007년 5.9%에서 2008년 경제위기 당시 9.2%, 2009년 12.1%, 2010년 12.2%까지 치솟았다가 2012년부터 감소하기 시작했고, 최저임금이 인상된 2014년부터 2017년까지 6.5%에서 4.5%로 확인 가능한 DB가 있는 1976년 이후 역대 가장 낮은 실업률을 보이고 있다.

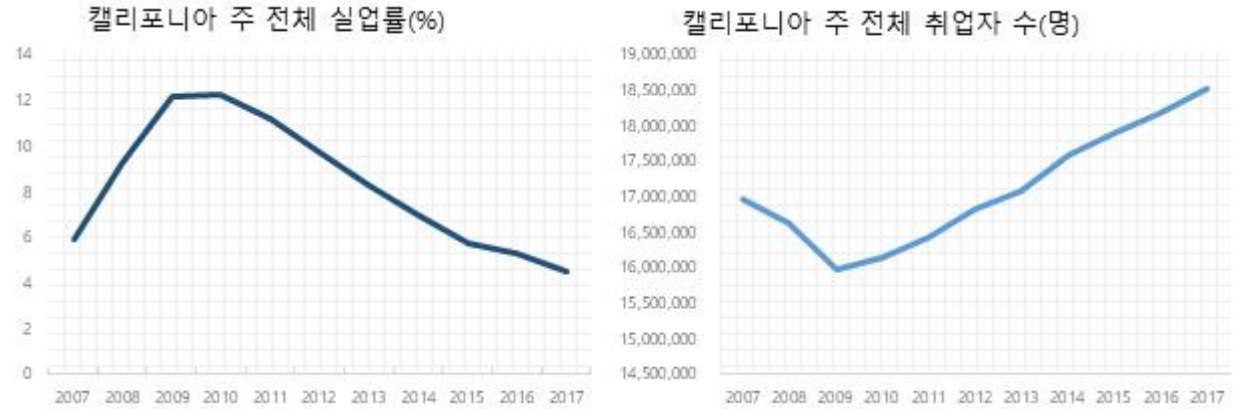
[그림-17] 캘리포니아 주의 음식점 및 주점, 편의점 노동자 및 업체 수와 임금 변화(2007~2017년)

a) 음식점 및 주점



b) 편의점





* 자료 : US. BLS의 employment Data 각 년도에서 추출.

* 실업률 및 취업자 수는 12월 말 기준이고, 계절변동 조정된 값이며, 각 자료 2017년도는 예비 자료임.

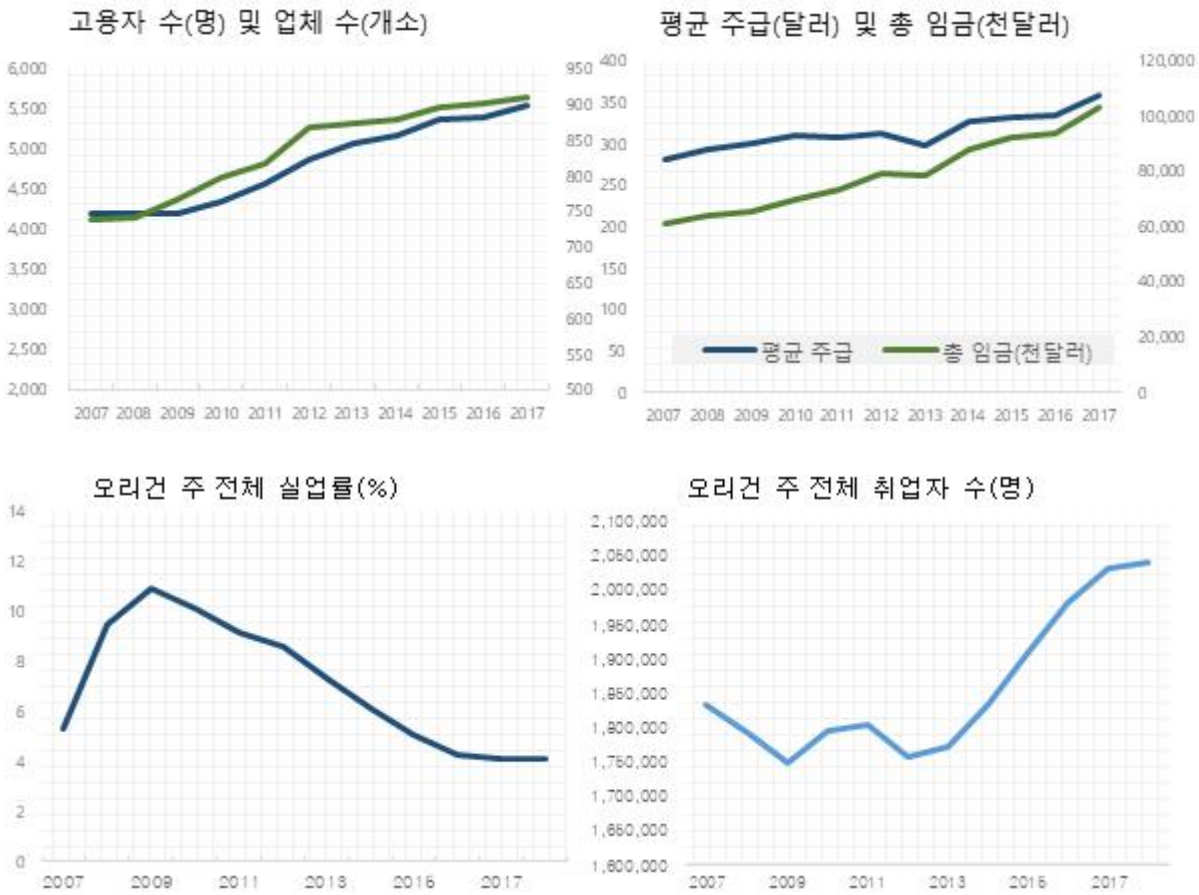
오리건 주 역시 2003년 6.9달러에서 2018년 10.75달러까지 거의 모든 해 꾸준히 최저임

금을 인상해 왔는데, 음식점과 주점, 편의점의 총 고용자 수와 업체 수는 최저임금 인상과 상관없이 늘어났다([그림-18] 참고).

[그림-18] 오리건 주의 음식점 및 주점, 편의점 노동자 및 업체 수와 임금 변화(2007~2017년)

a) 음식점 및 주점

b) 편의점



* 자료 : US. BLS의 employment Data 각 년도에서 추출.

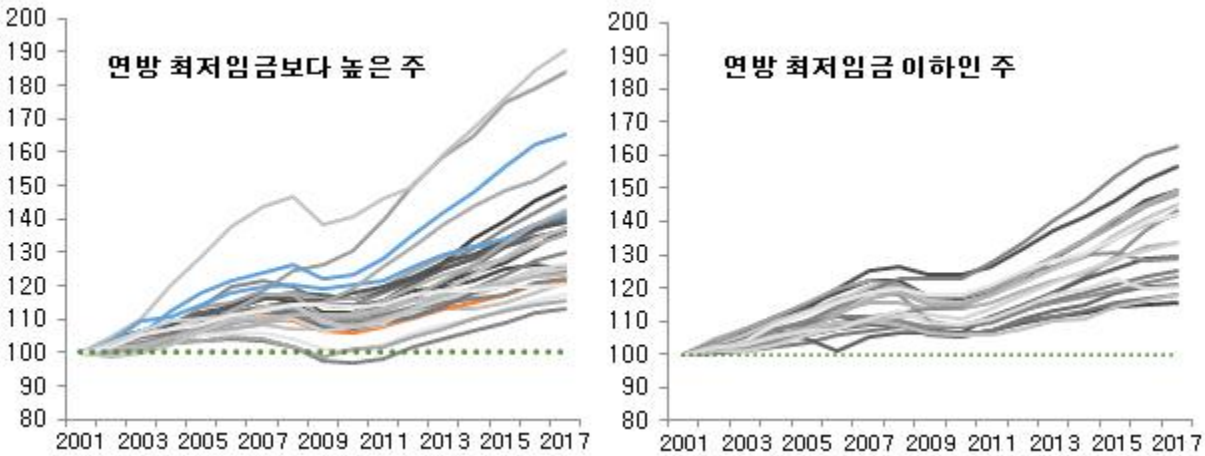
* 실업률 및 취업자 수는 12월 말 기준이고, 2018년 자료는 5월 기준이며, 계절변동 조정된 값임.

앞서 살펴본 캘리포니아와 오리건 주 뿐 아니라, 다른 전체 주들의 '음식점 및 주점'에서 일하는 고용자 수 변화 추이를 살펴보면 아래 [그림-19]와 같다. 2001년 고용자 수를 100으로 해서 2018년까지의 고용자 수를 살펴보면, 모든 주에서 음식점 및 주점의 고용자 수 규모가 늘었다는 것을 확인할 수 있다. 특히 네바다 주 90.6%('01년 66,389명→ '18년 126,533명), 워싱턴DC 84.1%('01년 28,548명→ '18년 52,560명), 플로리다 주 65.5%('01년 474,147명→ '18년 784,637명) 등 전체 평균 35.5%가 증가했다.

2001년 고용자 수보다 더 낮아진 경우는 미시건 주의 2009~2011년, 버몬트 주의 2009년이다. 미시건 주는 2008년 301,365명에서 2009년 289,587명, 2010년 287,931명으로 감소했다 그러나 미시건 주의 최저임금은 2008년~2013년까지 7.4달러를 유지했고, 최저임금을 인상한 것은 2014년부터이고(8.15달러), 이후 2016년 8.5달러, 2018년 8.9달러, 2018년 9.25달러로 인상했다는 점을 감안하면, 고용자 수 감소가 최저임금 인상의 영향이 될 수 없으며, 오히려 금융위기라는 경기변동의 여파로 보는 것이 타당하다.

2008~2009년의 경우 최저임금 인상여부와 상관없이 거의 모든 주에서 고용자 수의 감소가 나타났으며(일부 주는 2010년 까지), 이후 다시 지속적으로 늘어나는 추세를 유지하고 있다. 특히 고용자 수의 평균 증가율은 연방 최저임금보다 높은 주가 35.6%로, 연방 최저임금 미만인 주의 평균 35.3%보다 다소 높았다.

[그림-19] 각 주별 음식점 및 주점의 고용자 수 변화 추이(2001년=100 기준, 단위 : %)

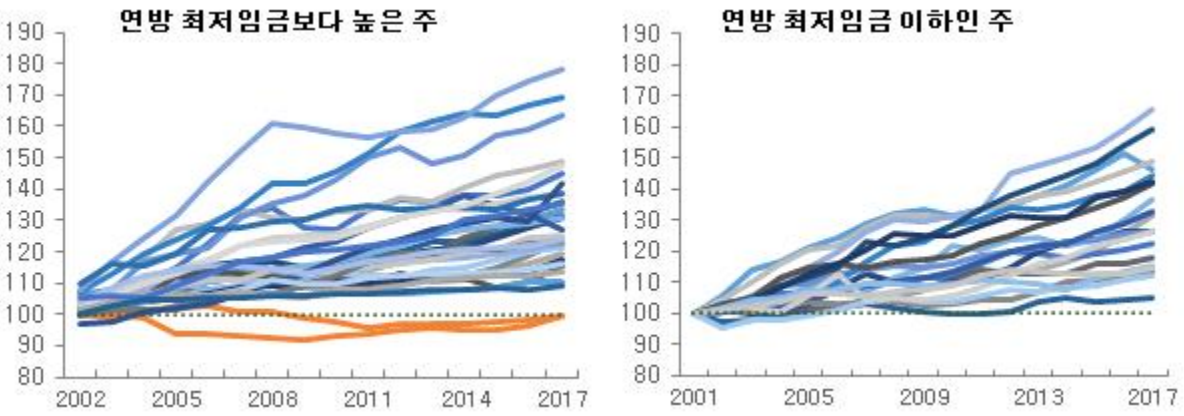


* 자료 : US. CES 자료에서 추출해 정리.

음식점 및 주점의 업체 수 역시 최저임금 인상에도 불구하고 거의 대부분 증가 추세를 보이고 있다. 2001년을 기준으로(100), 2018년까지 네바다 78.1%, 플로리다 69.3%, 워싱턴DC 63.4%, 텍사스 59.4%, 미시시피 49.2%, 애리조나 45.2% 등의 증가율을 보였으며,

전체 주 평균 30.9% 증가했다.

[그림-20] 각 주별 음식점 및 주점 업체 수의 변화 추이(2001년=100 기준, 단위 : %)



* 자료 : US. CES 자료에서 추출해 정리.

다만 몬태나 주와 미시간 주에서 음식점 및 주점 업체 수가 감소했는데, 몬태나 주는 2002년 2,845개에서 2003년부터 감소하기 시작해 2009년 2,554개소로 291개 줄어들었으나, 이후 다시 조금씩 증가해 2018년 2,764개소이다. 미시간 주 역시 2002년 16,476개소에서 2006년 16,932개소까지 조금씩 증가했으나 2009년 이후 감소해 2012년 15,072개로 낮아졌다.

그러나 2013년부터 다시 증가하는 추세를 보이면서 2018년 16,419개까지 늘어났다. 즉 몬태나 주와 미시간 주 역시 음식점 및 주점 업체의 증감추이가 최저임금 인상여부와 상관없으며, 오히려 미시간 주는 최저임금을 동결했던 시기에 줄어들었다가('09~'12년), 최저임금을 인상하는 시기에는 오히려 늘어나는 추세를 보였다('13~'17년).

즉, 최저임금노동자가 가장 많은 비중을 차지하고 있는 음식점 및 주점의 업체 수 추이를 2001년과 2018년 기간 동안 살펴봤는데, 최저임금이 인상돼도 오히려 업체 수는 모든 주에서 늘어나는 추세를 보이고 있다. 이는 지속적으로 최저임금이 인상된 주의 경우도 마찬가지였다.

4. 최저임금 인상과 노동조합의 역할

1960년대까지만 해도 미국은 과거 강력한 노동운동으로 임금과 최저임금이 GDP와 생산성 증가에 따라 지속적으로 상승해왔다. 그러나 1970~80년대를 경과하면서 노동운동의 조직률은 지속적으로 침체되기 시작했고, 저임금과 임금불평등은 심화됐다.

미국의 전체 노동자 수는 1983년 8,829만 명에서 2017년 1억 3,789만 명으로 늘어났지만 노동조합에 가입한 조합원 수는 1983년 1,771만 명에서 2017년 1,481.7만 명으로 줄어들었다. 1983년 노조 조직률이 20.1%인 것에 비하면 2017년은 10.7%로 거의 절반 가까이 낮아진 셈이다[30].

특히 민간부문의 조합원 규모는 1990년 1,052만 명에서 2000년 921.9만 명, 2010년 743.1만 명으로 지속적으로 떨어졌다. 2013년부터 증가추세로 돌아서서 2017년 760.1만 명 수준을 유지하고 있지만, 조직률로 보면 6.5%에 불과하다. 그나마 공공부문(연방, 주, 지방정부 전체)의 조합원이 2009년까지 꾸준히 늘어나는 추세였고, 그 이후 조금씩 낮아지고 있지만 대폭적으로 감소되지 않고 34.4%수준의 조직률을 유지하면서 전체 노동조합 조직률이 10.7%라는 두 자리 수를 간신히 유지하고 있다.

[그림-21] 미국의 전체 노동자와 노조 조합원 추이(1983~2017년, 단위 : 천명)

* US. CPS 자료에서 추출해 정리

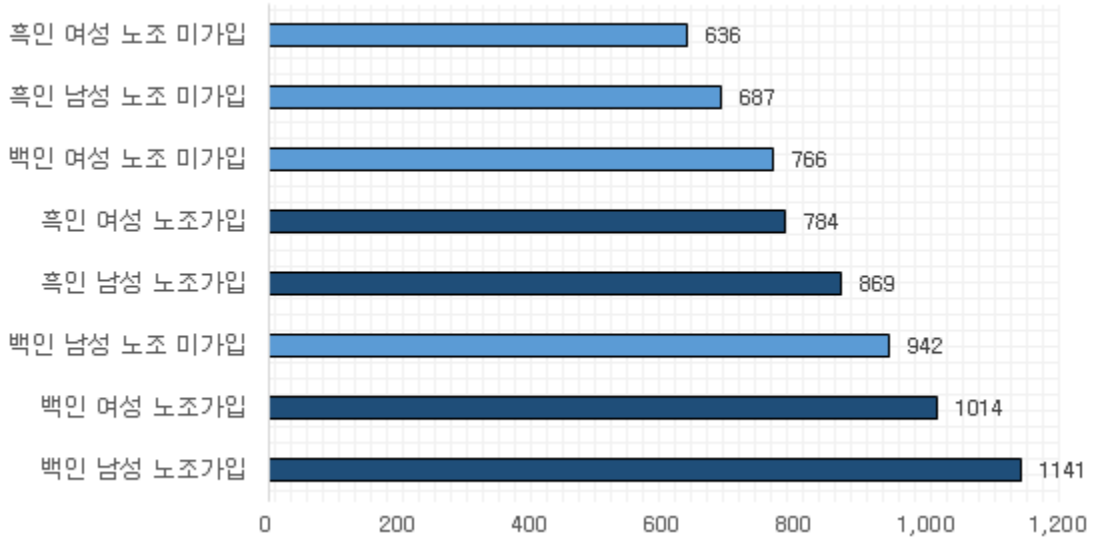
30) 노조에 가입하지 않았으나, 노동조합이 체결한 단체협상의 적용을 받는(각 주별로 'right to work'법에 따라 적용) 노동자 비중은 2017년 기준 노조 조직률보다 다소 높은 11.9%이다.

노동시장제도 중에서 노조의 조직률은 임금불평등을 개선하고, 임금을 평준화하는 효과를 가질 수 있다[31]. OECD국가 내에서도 손꼽히는 미국의 높은 임금 불평등도는 곧 '실리적 조합주의'라는 전략과 노선, 기업별 교섭구조, 백인 남성 중심의 배타적이고 인종적인 편향, 서비스 및 첨단산업으로의 산업구조 개편에 대한 미온적 대응 그리고 이로 인한 조직률 하락 등을 반영한 결과이기도 하다.

아래 [그림-22]는 인종, 성별, 노조가입 여부에 따른 중위임금(2017년 시급 기준)을 비교한 것이다. 가장 임금수준이 높은 것은 노조에 가입한 백인 남성이고(1,141달러), 그 다음이 노조에 가입한 백인 여성이다(1,014달러). 반면 노조에 가입하지 않은(못한) 흑인 여성이 가장 임금이 낮았고, 노조에 가입하지 않은(못한) 흑인 남성이 그 다음으로 낮았다. 노조에 가입한 백인 남성과 노조에 가입하지 않은(못한) 흑인 여성의 임금은 1.8배에 이른다.[32]

노조에 가입했더라도 흑인 남성은 노조에 가입한 흑인 여성보다 임금수준이 높고, 노조에 가입하지 않은 백인 남성보다는 낮다. 또한 노조에 가입한 흑인 남성과 여성은 노조에 가입하지 않은 백인 여성보다 높고, 노조에 가입한 흑인 여성은 노조에 가입하지 않은 흑인 남성보다 높다.

[그림-22] 미국 노동자의 인종, 성별, 노조가입 여부에 따른 중위임금(주급) 비교(단위 : $)



* US. CPS 자료에서 추출해 정리(2017년 기준)

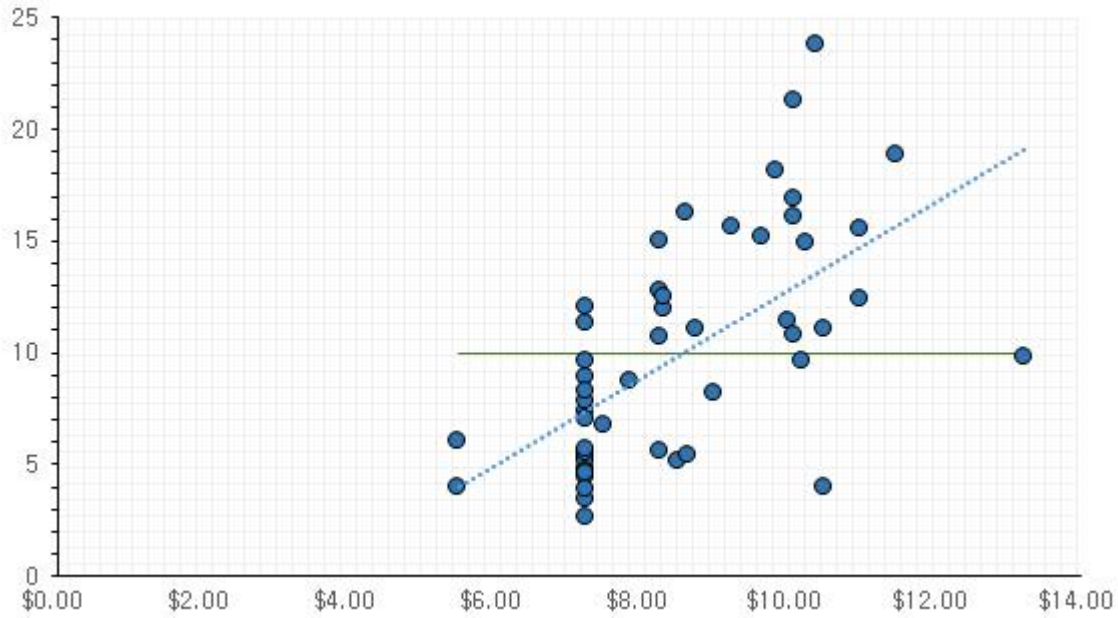
31) Jaumotte & Buitron(2015)은 1980~2000년까지 20개국 분석을 통해 노조 조직률이 낮을수록 상위 10%의 소득비중이 높아진다고 밝히며 노조의 힘이 임금불평등 개선에 중요한 의미를 가진다고 말한다. 한국의 노동조합이 임금분배에 미치는 영향에 대한 연구는 이병희 외(2017)에서 분석한 내용을 참고하기 바란다.

32) 이 글에서는 인종에 따른 임금격차 문제를 보여주기 위해 흑인만 비교했으나, 실제 노조에 가입하지 않은 히스패닉이나 라틴계 여성이 583달러로 가장 낮았고, 이는 노조에 가입한 백인 남성과 절반 수준이다.

인종, 성별, 노조가입 여부에 따른 이러한 임금격차는 확인 가능한 2000년 자료부터 살펴보면 수십 년간 구조화된 문제임을 알 수 있다. 즉 인종, 성별에 따른 차별이 그대로 임금구조에 반영되고 있으며, 미국의 임금체계가 직무와 임금이 연계되는 직무급 임금체계임을 고려할 때 이는 곧 직무, 나아가 업종 역시 인종이나 성별에 따라 분할되어 있음을 의미한다. 노조가입 여부가 인종이나 성적 차별을 완화하기도 하지만, 업종별 노조 조직화 여부와 조직률 수준에 따라 이러한 격차와 구조가 더욱 고착될 수도 있다.

그러나 미국 노동조합 운동의 한계에 대한 반성적 평가를 통해 노동조합의 재활성화(revitalization)를 위한 전략적 전환을 모색하는 흐름 또한 존재한다. 대표적으로 가장 잘 알려진 SEIU(북미서비스노조)는 이주·여성 노동자를 포함해 미조직 노동자를 위한 조직적인 실천을 진행해 오고 있다[33]. 이는 자연스레 '15달러를 위한 투쟁'과 같은 최저임금 인상을 위한 적극적인 지역연대 활동과 재정 지원뿐 아니라 이를 계기로 한 조직화 사업으로 이어지고 있다. 실제 아래 [그림-21]은 노동조합 조직률이 높을수록 각 주의 최저임금 또한 높아지는 상관관계가 있음을 보여주고 있다.

[그림-23] 각 주별 최저임금과 노동조합 조직률(2017년 기준, 단위 : %, $, x축 : 주 최저임금)



* US. CPS 자료에서 재정리

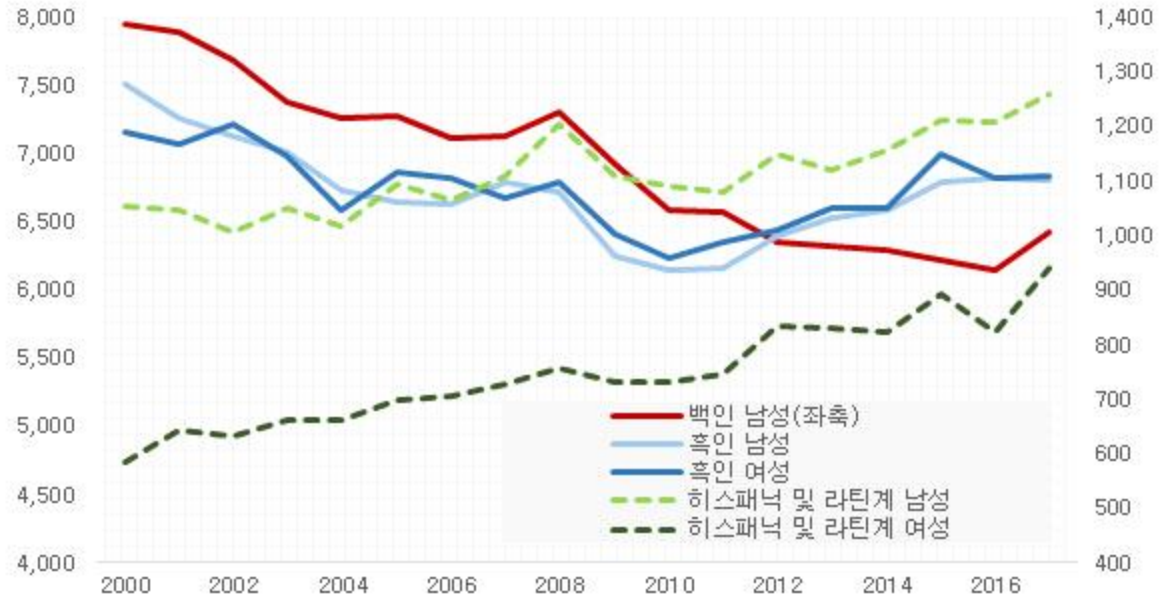
단체협약을 통해 최저임금 15달러를 달성한 사업장도 있다. 최근 어맬거메이티드 은행(Amalgamated Bank), 매사추세츠 주의 린(Lynn) 지역보건소(Community Health Center), 메릴랜

33) SEIU의 조합원은 2002년 146.4만 명에서 2015년 188.7만 명으로 늘어났다.

드 주의 존 홉킨스 병원(John Hopkins Hospital), 미네소타 주의 알리나헬스(Alina Health) 병원, 뉴욕 주의 로체스터대학(University of Rochester) 등에서 단체협약을 통해 최저임금을 15달러로 인상하기로 했고, 2015년 워싱턴 주의 'Seattle Central Co-Op 식료품점'은 최저임금 15.36달러에 합의했다(Irene Tung 외 2015 : 27).

최저임금 인상투쟁을 통한 노조 조직화는 아직까지는 전체 조합원 감소 추세를 회복하거나 역전시키지는 못하고 있지만, 의미 있는 성과로 이어지고 있다. 아래 [그림-24]에서 보듯이 백인 남성 조합원의 가입규모는 2000년 794.7만 명에서 지속적으로 감소해 2017년 643.2만 명까지 낮아졌다. 그러나 소수인종의 노동조합 가입은 최근 꾸준히 증가하고 있다. 비록 조직률은 여전히 낮지만, 흑인 남성 노동자 가운데 노동조합 가입자는 2010년 93.8만 명에서 2017년 110.1만 명, 흑인 여성노동자는 2010년 95.8만 명에서 2017년 110.9만 명, 히스패닉 및 라틴계 남성과 여성노동자는 각각 109만 명에서 126.1만 명, 73만 명에서 94만 명으로 늘어나고 있다.

[그림-24] 미국의 인종 특성 및 성별 노조 조합원 규모 추이 (2000년~2017년, 단위 : 천명)



* US. CPS 자료에서 추출해 정리(2017년 기준)

업종별로 살펴보면, 보건의료 및 보육을 포함한 사회복지 분야의 조합원은 2000년 85.2만 명에서 2017년 127.2만 명으로 늘어났으며, 같은 기간 요식업 분야 역시 10.5만 명에서 12.4만 명으로, 유치원 및 초·중등, 대학을 포함한 교육 분야는 32.5만 명에서 52.6만 명 등으로 늘어났다. 이는 제조업에 속한 조합원이 281.9만 명에서 132.8만 명으로 대폭 줄어든 것과 비교하면 대조적이다(US. CPS 2018).

5. 정리 및 시사점

1) 정리

첫째, 미국의 연방 최저임금은 현재 7.25달러로 8년째 동결 상태다. 생산성 증가는 고사하고, 물가인상조차 반영하지 못하면서 최저임금의 실질적인 구매력은 많이 하락했다. 단신 가구의 빈곤선(poverty Thresholds)과 비교하면 2011년 131.3%수준이었으나, 2017년 118.3%까지 낮아졌다. 우리나라로 따지면 전일제로 일을 해도, 차상위계층을 벗어나지 못하는 셈이다.

둘째, 그러나 29개 주와 워싱턴DC는 연방 최저임금보다 높은 주 정부 자체의 최저임금을 갖고 있다. 특히 워싱턴DC는 2020년, 캘리포니아 주는 2022년까지 최저임금을 15달러까지 인상할 계획이다. 오리건, 워싱턴, 메인, 콜로라도, 애리조나 등도 단계적인 인상계획을 갖고 있다. 게다가 10개 주 44개의 시와 카운티는 주 정부 최저임금보다 높은 별도의 생활임금 규정을 두고 있다. 얼마 전 7월 1일부터 2개 주와 워싱턴DC, 15개 시와 카운티에서 계획에 따라 최저임금이 올랐다.

셋째, 연방 최저임금을 초과하는 주의 중위임금 대비 최저임금 평균 비중은 48.9%로 최저임금 이하인 주의 평균 40.2%보다 8.7%p 높았다. 평균임금 대비로 보더라도, 연방 최저임금을 초과하는 주는 평균 37.6%, 연방 최저임금 이하인 주는 31.3%로 낮았다.

넷째, 최저임금 인상은 임금격차 해소 효과가 있다. 2013~2017년 최저임금을 인상한 주의 최하위 계층(10분위) 노동자의 임금이 5.2% 상승했으나, 인상하지 않은 주는 2.2%만 올랐다. 특히 여성노동자의 임금상승률은 6.4배의 차이가 나타났다. 실제 연방 최저임금보다 높은 30개주와 연방 최저임금 이하의 20개 주를 나눠서 최저임금 노동자 비중이 높은 '음식준비 및 서빙 업종'과 '판매업' 노동자를 살펴봤다. 하위 10% 노동자의 평균임금, 그리고 상위 10%와의 임금격차를 비교했을 때 최저임금을 인상한 주는 임금향상과 임금격차 해소에 긍정적인 차이나 나타났다. 특히 최저임금 인상의 파급효과까지 감안하면 이러한 효과는 더욱 크다.

다섯째, 최저임금 인상은 소득분배 개선에도 긍정적인 영향을 미친다. 각 주별 최저임금을 가구 규모별 빈곤기준선(poverty guideline)과 비교했을 때, 연방 최저임금 이하의 16개 주를 포함해 18개 주가 2인 가구 빈곤기준선에도 못 미치는 수준으로 나타났다. 최저임금을 지속적으로 인상한 주 가운데 14개 주는 2인 가구~3인 가구 빈곤선, 16개주는 3인 가구 빈곤선보다 높았으며, 워싱턴DC는 4인 가구 빈곤선보다도 높게 나타났다.

여섯째, 연방 최저임금을 15달러까지 인상했을 경우, 약 41.5만 명의 노동자가 직접적인

혜택을 받고, 22.8백만 명이 간접적인 영향을 받는다는 연구결과가 있다. 특히 최저임금 인상의 영향을 받는 가구는 연 가구소득 5만 달러 이하가 55.1%(7만5천 달러 미만 74.3%)로 대부분 소득이 낮은 가구들이다.

일곱째, 장기적인 고용과 실업지표에서도 최저임금 인상의 부정적 영향은 없다. 최저임금 노동자의 비중이 높은 음식점 및 주점, 편의점의 경우 고용자 수는 꾸준히 증가하다가 2008년 경제위기 당시 주춤하긴 했으나 이후 다시 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 주간 노동시간의 경우 10년 전에 비해 다소 늘어났고, 시간 당 평균임금 역시 음식점 및 주점은 29.1%, 편의점은 17.8% 증가했다. 지난 20년 간 음식점 및 주점의 폐업으로 인한 일자리 상실 규모는 2017년 17만 3천개로 전년 대비 18,250개 높아졌다. 하지만 최저임금 인상시기에 일자리 상실 규모가 더 낮았다는 점, 최저임금 인상 여부와 상관없이 매년 14만 5천 개 이상의 일자리가 폐업으로 없어져 왔다는 점, 신규개업으로 인한 일자리 증가를 고려하면 오히려 일자리 총량은 늘어났다는 점을 고려하면 최저임금의 영향이라고 보기 어렵다. 또한 2001년부터 2018년 기간 동안 모든 주의 음식점 및 주점의 업체수와 고용자 수를 살펴봤는데, 경기변동의 영향은 일부 있지만 최저임금 인상여부와 상관없이 꾸준히 늘어나는 추세를 보이고 있다.

여덟째, 노동조합의 조직률이 높을수록 최저임금 또한 높아지는 상관관계를 가지고 있다. 미국의 노동조합 조직률은 지속적으로 낮아져 2017년 10.7%(민간부문 6.5%)에 불과하다. 미국의 높은 임금 불평등과 저임금은 성별, 인종별, 노조가입 여부에 따라 구조화된 차별을 반영하고 있다. 노조에 가입한 백인 남성은 노조에 가입하지 않은(못한) 흑인 여성에 비해 임금이 평균 1.8배 높다. 그러나 SEIU 등의 노동조합들이 최저임금 인상을 위한 지원과 연대, 이주·여성 노동자의 조직화사업과 결합하면서, 전반적이고 지속적인 조합원 감소 추세와는 다르게 흑인, 히스패닉 및 라틴계 노동자, 업종별로는 보건의료, 교육, 복지, 서비스부문의 노조 가입은 최근 꾸준히 증가추세를 보이고 있다.

2) 시사점

첫째, 미국은 OECD 국가 내에서도 임금 불평등과 저임금 문제가 심각하다. ‘15달러를 위한 투쟁’을 포함해 각 주 및 시와 카운티 별 최저임금 인상 흐름은 이러한 임금구조를 개선하기 위한 노력의 제도적 결과이다. 일부에서 미국 최저임금 제도의 단편적인 특징만을 부각해 ‘유의미한 사례’로 언급하는 것은 부적합하며, 오히려 미국 최저임금의 한계와 이를 극복하기 위한 최저임금 인상 흐름에 주목할 필요가 있다. 특히 재계의 업종별·지역별 차등 적용 주장은 일일 생활권에 기초한 한국의 조건에 적합하지 않고, 업종 간 객관적 분류도 현실적으로 불가능하다. 주 정부나 시와 카운티의 별도 최저임금 적용 역시 일

반적으로 연방 최저임금보다 낮게 설정되지 않는다.

둘째, 미국의 연방 최저임금 이하에 해당하는 노동자는 2017년 기준 전체 시급노동자 8천만 명 가운데 2.3%(약 182만 4천 명)에 불과하지만 한국은 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사 기준 13.9%(241.8만 명)에 이른다. 즉 미국의 연방 최저임금은 말 그대로 최저임금으로서의 역할을 하지만, 한국의 최저임금은 저임금노동자들의 최고임금이 되는 셈이다.

셋째, 미국의 최저임금 인상 결과, 임금격차 해소 및 소득분배 개선에 긍정적인 영향을 미쳤다는 점은 명확하다. 반면 최저임금 인상에 따른 고용 효과에 대해서는 학계 및 정치권에서는 여전히 논란 중이긴 하나, 고용 및 실업지표, 노동시간, 음식점 및 주점 등의 업체 수와 폐업, 고용 및 해고 추이 등을 살펴봤을 때 최저임금 인상으로 인해 고용 및 경제상황에 대한 부정적 영향은 찾아보기 어렵다. 무인화, 자동화 등 자본집약적인 방식으로의 대체를 통한 고용감소는 더 면밀히 살펴볼 필요가 있으나, 아직까지 큰 영향을 미치지 못하고 있다.

넷째, 미국의 최저임금 인상은 한국과 달리 법 개정을 통한 의회결정 방식을 취하고 있다. 그러다보니, 정치적 상황에 따라 좌우되기 쉽고, 결정과정에서 당사자 참여가 제도적으로 배제되는 한계가 있다. 일부 주에서는 물가 연동 인상 등이 이뤄지고 있지만, 법 개정이 이뤄지지 않으면 실질적인 물가상승 조차 반영할 수 있는 구조가 아닌 셈이다. 그에 비하면 한국은 제도적으로 독립성과 당사자 참여가 보장되어 있다는 점에서 긍정적이긴 하나 최근 국회의 최저임금 산입범위 확대나 최저임금 결정 이전에 부총리의 최저임금 인상에 대한 부정적 영향 발언 등에서도 알 수 있듯이, 완전한 자율성과 결정권을 부여받았다고 보기 어렵다.

다섯째, 최저임금 산입 확대에 따른 사용자들의 편법적인 대응이 우려된다. 미국의 경우 상여금 및 시간외 수당 등은 최저임금 산입범위에 포함되지 않고 기본 시급만 적용된다. 그러나 일명 '오바마 케어'가 의무 적용되지 않는 50인 미만 사업장의 경우, 최저임금 인상에 따라 사용자들이 부가급여 형태로 제공되던 의료보험을 축소했다는 연구결과가 있다. 한국의 경우 역시 사회보험 가입 기피뿐 아니라, 기본급 대신 상여나 수당 등을 통해 임금체계를 더욱 왜곡할 가능성이 높다.

마지막으로, 미국의 심각한 저임금과 임금 불평등 문제는 곧 노동조합의 실리적 조합주의라는 전략적 노선과 기업별 교섭구조, 백인 남성 중심의 배타적 편향, 서비스산업 등에 대한 미온적 대응 등의 한계를 반영한 결과이기도 하다. 한국의 노동운동이 반면교사로 삼아, 저임금노동자를 위한 최저임금 인상과 조직화 사업을 더욱 강화해나가야 한다.

[참고] 지난 10년 간 미국 주 정부의 연도별 최저임금(단위 : $)

State	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alaska	7.15	7.25	7.75	7.75	7.75	7.75	7.75	8.75	9.75	9.80	9.84
Arizona	6.90	7.25	7.25	7.35	7.65	7.80	7.90	8.05	8.05	10.00	10.50
Arkansas	6.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.50	8.00	8.50	8.50
California	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	9.00	9.00	10.00	10.50	11.00
Colorado	7.02	7.28	7.24	7.36	7.64	7.78	8.00	8.23	8.31	9.30	10.20
Connecticut	7.65	8.00	8.25	8.25	8.25	8.25	8.70	9.15	9.60	10.10	10.10
Delaware	7.15	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.75	8.25	8.25	8.25	8.25
District of Columbia	7.55	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	9.50	10.50	11.50	12.50	13.25
Florida	6.79	7.25	7.25	7.31	7.67	7.79	7.93	8.05	8.05	8.10	8.25
Georgia	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	$.15	5.15	5.15	5.15
Hawaii	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.75	8.50	9.25	10.10
Idaho	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Illinois	7.75	8.00	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25
Indiana	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Iowa	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Kansas	2.65	2.65	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Kentucky	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Maine	7.25	7.25	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	9.00	10.00
Maryland	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	8.00	8.75	9.25	10.10
Massachusetts	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00	9.00	10.00	11.00	11.00
Michigan	7.40	7.40	7.40	7.40	7.40	7.40	8.15	8.15	8.50	8.90	9.25
Minnesota	6.15	6.15	6.15	6.15	6.15	6.15	8.00	9.00	9.50	9.50	9.65
Mississippi	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Missouri	6.65	7.25	7.25	7.25	7.25	7.35	7.50	7.65	7.65	7.70	7.85
Montana	6.55	7.25	7.25	7.35	7.65	7.65	7.90	8.05	8.05	8.15	8.30
Nebraska	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	8.00	9.00	9.00	9.00
Nevada	6.85	7.55	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25	8.25
New Hampshire	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
New Jersey	7.15	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	8.25	8.38	8.38	8.44	8.60
New Mexico	6.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50
New York	7.15	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	8.00	8.75	9.00	9.70	10.40
North Carolina	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
North Dakota	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Ohio	7.00	7.30	7.30	7.40	7.70	7.85	7.95	8.10	8.10	8.15	8.30
Oklahoma	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Oregon	7.95	8.40	8.40	8.50	8.80	8.95	9.10	9.25	9.75	10.25	10.25
Pennsylvania	7.15	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Rhode Island	7.40	7.40	7.40	7.40	7.40	7.75	8.00	9.00	9.00	9.60	10.10
South Dakota	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	8.50	8.50	8.65	8.65
Texas	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Utah	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Vermont	7.68	8.06	8.06	8.15	8.46	8.60	8.73	9.15	9.60	10.00	10.50
Virginia	6.55	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Washington	8.07	8.55	8.55	8.67	9.04	9.19	9.32	9.47	9.47	11.00	11.50
West Virginia	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	8.00	8.75	8.75	8.75
Wisconsin	6.50	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25	7.25
Wyoming	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15	5.15

* 자료 : https://www.dol.gov/

참고문헌

강현주. (2015). “미국의 연방 최저임금법, 주 최저임금법, 그리고 생활임금법”, 한국비교노동법학회, 『노동법논총』, 33. 1-23.

김정명. (2017). “미국 시애틀 시의 최저임금 인상 관련 논쟁”, 한국노동연구원 『국제노동브리프』 2017년 8월호. pp.35-41.

_____. (2017). “미국 시애틀 시의 최저임금 인상이 저임금 노동자의 임금에 준 영향에 대한 방법론적 논쟁”,한국노동연구원 『국제노동브리프』 2017년 10월호. pp.35-42.

오상봉 외. (2014). “미국의 최저임금제도에 관한 연구”, 한국노동연구원 연구용역보고서, 최저임금위원회 2014. 12.

이병희. 이시균, 오상봉. (2017). 『노동시장제도와 경제적 불평등』. 한국노동연구원. 연구보고서 2017-01.

Amanda Y. Agan and Michael D. Makowsky. (2018). “The Minimum Wage, EITC, and Criminal Recidivism”,

Congressional Budget office. (2014). “The effects of a minimum wage increase in employment and family income”, Congress of the United States Congressional Budget office Report, 2014.

David Card and Alan B. Krueger. (1994), “Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania”, The American Economic Review, 84(4), 772~793.

David Cooper. (2017). “Raising the minimum wage to $15 by 2024 would lift wages for 41 million American workers”, Economic Policy Institute.

David Cooper and Dan Essrow. (2015). “Low-Wage Workers Are Older than You Think”, Economic Policy Institute.

Elise Gould. (2018). “Between 2013 and 2017, wage growth at the bottom was strongest in states with minimum wage increases”, Economic Policy Institute.

Eurofound. (2018). Statutory minimum wages 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Florence Jaumotte, Carolina Osorio Buitron. (2015). “Union power and inequality”, The Centre for Economic Policy Research.

Jeffrey Clemens, Lisa B. Kahn, Jonathan Meer. (2018). “The Minimum Wage, Fringe Benefits, and Worker Welfare”, NBER Working Paper No. 24635.

Janelle Jones. (2018). “18 states will increase their minimum wages on January 1, benefiting 4.5 million workers”, Economic Policy Institute.

Jardim, Ekaterina, Mark C. Long, Robert Plotnick, Emma van Inwegen, Jacob Vigdor Hilary Wething. (2017), “Minimum Wage Increases, Wages, and Low-Wage Employment: Evidence from Seattle”, NBER Working Paper Series, No.23532.

Kevin Rinz & John Voorheis. “The Distributional Effects of Minimum Wages: Evidence from Linked Survey and Administrative Data”, CARRA, U.S. Census Bureau, Working Paper Series Working Paper 2018-02.

Irene Tung, Yannet Lathrop, and Paul Sonn. (2015). “The Growing Movement for $15”, National Employment Law Project. 2015. 11.

Nicholas Potter, M.S. (2006), “Measuring the Employment Impacts of the Living Wage Ordinance in Santa Fe, New Mexico”, Bureau Of Business and Economic Research, University Of New Mexico.

Michael Reich, Sylvia Allegretto, and Anna Godoey. (2017), “Seattle’s Minimum Wage Experience 2015-16”, CWED Policy Brief. Institute for Research on Labor and Employment, University of California, Berkeley.

Michael Reich, Ken Jacobs, Annette Bernhardt and Ian Perry. (2015), “The Proposed Minimum Wage Law for Los Angeles: Economic Impacts and Policy Options”, Center on Wage and Employment Dynamics. Institute for Research on Labor and Employment University of California, Berkeley. Policy Brief, 2015. 3.

Sandra Black, Jason Furman, Laura Giuliano, Wilson Powell. (2016). “Minimum wage increases by US states fuelled earnings growth in low-wage jobs”, The Centre for Economic Policy Research.

Seattle Minimum Wage Study Team. (2016), Report on the Impact of Seattle’s Minimum Wage Ordinance on Wages, Workers, Jobs, and Establishments Through 2015. Seattle, WA: University of Washington

Simon, K. I. and R. Kaestner. (2004). “Do minimum wages affect non-wage job attributes? Evidence on fringe benefits,” ILR Review, 58(1), 52-70.

U.S. Census Bureau. (2017). Current Population Survey, 2014 to 2017 Annual Social and Economic Supplements.

* 미국 노동부(https://www.dol.gov) 등 관련 기관 홈페이지. 자세한 인용은 각주 참고

정책보고서	2018-04

작은사업장 노동자 조직화와 개별가입 운동

2018. 12. 31.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 장진범 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9222)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

1. '개별가입 운동'의 기본적 문제의식 ····· 1

2. 개별가입의 필요성과 저해 요인 ····· 7

1) 개별가입의 필요성 ····· 7
(1) 작은사업장에서 사업장 노조 결성의 어려움 ····· 7
(2) 균열화와 작은사업장 ····· 10
2) 개별가입의 저해 요인 ····· 18
(1) 열악한 노동조건과 '부유하는' 노동자 ····· 18
(2) 노조에 대한 부정적 표상과 '학습된 무기력/공포' ····· 19
(3) 사업장 중심 노조 활동 관행의 공고함과 개별가입의 주변화 ····· 20

3. 개별가입 운동의 주요 마디 – 본격적인 조직화 이전 ····· 21

1) 상담 및 법규사업 ····· 21
2) 결사체 또는 준노조를 통한 사전 조직화 ····· 23
3) 캠페인을 통한 '공론장의 힘' 동원 ····· 26
4) 준노조의 노조 내부화 ····· 28
(1) 준조합원 제도 ····· 28
(2) 커뮤니티지회 ····· 31
(3) 한국의 준조합원 제도에 주는 시사점 ····· 33

4. 조직화 성공 사례 – 건설산업을 중심으로 ····· 35

1) 건설산업의 산업적 특징과 노동시장 특성 ····· 35
(1) 산업적 특징 ····· 35
(2) 노동시장 특성 ····· 37

(3) 정부와 법·제도의 강한 영향력 ····· 39
2) 노조 교섭력의 잠재적 근거 ····· 39
3) 건설산업 조직화의 역사 ····· 40
(1) 본격적 조직화의 전사 ····· 40
(2) 조직가 투입을 통한 조직화 전략 전면화 ····· 41
(3) 시참제 폐지 투쟁과 직접고용 쟁취 투쟁 ····· 45
4) 시사점 ····· 49

5. 초기업교섭 사례 ····· 51

1) 초기업교섭의 필요성과 의미 ····· 51
2) 초기업교섭의 준비 활동 ····· 55
3) (업종)지역교섭 사례 ····· 56
4) (업종)중앙교섭 사례 ····· 59

6. 요약 및 시사점 ····· 61

1. '개별가입 운동'의 기본적 문제의식

형식적으로 보면 개별가입은 노동조합에 가입하는 방식의 일종이다. 이에 대비되는 대표적인 가입방식은 단위노조를 통한 집단가입이다. 가령 「노동조합 및 노동관계조정법」 제10조(설립의 신고) 제2항은, "산업별 연합단체"의 경우 "동종산업의 단위노동조합을 구성원으로" 한다고 규정한다. 실제로 1998년에 창립한 <전국금속산업노동조합연맹>(이하 금속산업연맹)은 제2장(조직) 제7조(구성)에서 "본 연맹의 강령과 규약에 찬동하고, 규약이 정한 바에 따라 가맹이 승인된 단위노동조합 및 개인으로 구성한다."고 함으로써, (개별가입을 배제하지는 않지만) 단위노동조합을 가입의 기본 단위로 규정하고 있다(전국금속산업노동조합연맹, 1998: 93쪽). 반면 2006년 산별노조 전환을 일단락지은 <전국금속노동조합>(이하 금속노조)은 제1장(총칙) 제2조(조직대상)에서 "금속산업과 금속관련 산업 노동자와 다음 각 호의 자는 조합에 가입할 수 있다."고 하여, 노동조합이 아닌 노동자 개인만을 가입 단위로 규정하고 있다(전국금속노동조합, 2018). 실제로 산업별 연합단체와 산별노조를 구분하는 가장 중요한 기준 중 하나가 개별가입이기도 하다(박제성, 2006: 13쪽).

개별가입은 산별노조의 형식적 특성일 뿐만 아니라, 산별노조의 정신과 직결되는 사항이다. 왜냐하면 단위노조를 통한 집단가입을 원칙으로 삼을 경우, 사업장 차원에서 단위노조를 결성하기 어려운 중소영세사업장 노동자나 실업 상태에 처한(또는 실업과 취업을 반복하는) 노동자 등은 단결권을 제약당하는 바, 개별가입을 통해 이 같은 불안정노동자들의 노동기본권을 보장하고 이해를 대변한다는 것이 산별노조의 기본적 지향 중 하나였기 때문이다. 이렇게 하여 노조의 대표성을 제고하는 한편, 산별노조로 조직된 다양한 처지의 노동자들의 노동조건을 상향평준화함으로써 노동자 간 격차를 전진적으로 축소하고 통일성을 높인다는 것도 산별노조의 중요 지향이었다.

하지만 현실의 산별노조운동이 제도화의 결정적 문턱을 넘지 못하면서, 개별가입을 통해 불안정노동자들의 노동기본권을 보장한다는 기획 역시 지체되고 있다. 단적으로 노조의 핵심 활동이라고 할 수 있는 임금협상·단체협약(이하 임단협)은, 산별 수준scale의 초기업교섭이 제대로 안착하지 못하면서 획기적인 진전이 없는 상황이다. 이는 무엇보다 특정 산업에서 지배력을 발휘하는 원청 대기업 대다수가 산별교섭을 완강히 거부하고 있기 때문이다. 아울러 현행 법제도 역시 노조활동의 표준적 수준을 사업장으로 당연시하고 있는 것도 문제다. 이런 불리한 조건 속에서도 투쟁을 통해 초기업교섭을 강제하는 경우가 없지 않지만,[1] 산별노조운동이 이 같은 관행을 근본적으로 전환하기에는 역부족인 게 현실

1) 이에 관해서는 이창근 외(2018)을 참고하라.

이다. 사정이 이렇다 보니 불안정노동자들이 개별가입 방식으로 산별노조에 합류하더라도, 현재로서는 어떤 활동을 통해 어떤 노동기본권을 보장받을 수 있는지가 불분명한 경우가 많다. 가령 작은사업장 노동자의 경우 지역 수준의 지회 등에 편제되는 것이 원칙적으로나 현실적으로 적절하지만, 대다수 지역지회가 교섭단위bargaining unit로 기능하지 못하는(또는 기능한다 하더라도 사업장분회들의 교섭 연합체 정도에 머무는) 상황을 감안할 때, 개별가입을 통해서는 단체교섭권과 단체행동권을 누리기 어렵다. 그렇다고 사업장마다 분회를 설치해 그곳에 편제시키는 것 역시 전진적 대안이 될 수 없으며, 설사 우여곡절 끝에 사업장분회를 설치했더라도 2011년 7월부터 시행된 교섭창구단일화제도로 인해 복수노조 상황에서 소수노조 지위에 처할 경우 노동기본권을 제대로 누리지 못하기는 매한가지다. 요컨대 개별가입을 통한 조직화가 처한 문제의 핵심은, 불안정노동자들의 노동기본권을 보장하겠다던 산별노조가 그에 관한 전망을 구체화하지 못하면서 불안정노동자들의 개별가입을 촉진할 수 있는 충분한 동기를 만들어내지 못했다는 것이다.

뒤집어 말하면 개별가입을 활성화하려는 작업은 산별노조를 산별노조답게 만드는 작업과 직결되어 있다. 그리고 그 출발점은, 사업장과 업종이 어디건 노동조합에 가입하면 노동조건 개선 및 이해 대변 면에서의 효능감을 노동자들, 특히 불안정노동자들이 체감할 수 있게 하는 것이다. 산별노조가 제도화된다면 그 효능감이 극대화되겠지만, 그 이전이라도 다양한 정도의 효능감이 존재할 수 있다. 이렇듯 다양한 효능감을 체감할 수 있게끔 기존 노조를 개조하고, 이로써 불안정노동자들의 개별가입을 활성화하려는 시도를 우리는 '개별가입 운동'이라고 부르고자 한다. 여러 인터뷰와 자료에 근거할 때 이 개별가입 운동은 다음과 같은 문제의식으로 정리해 볼 수 있다.[2)]

1) 작은사업장 노동자들의 처지에 맞게 노조할 권리를 구체화하는 운동

'모든 노동자에게 노조할 권리를!'이라는 큰 방향을 부정할 사람은 없을 것이다. 문제는 '모든 노동자'의 구성이 복잡·다양하고, 개중에는 구조적 이유에서 노조할 권리를 제대로 누

2) 이 연구의 기본 자료는 2017년 11~12월 사이 진행한 민주노총 활동가 17인과의 인터뷰 및 이 과정에서 습득한 각종 문건이다. 이 자리를 빌려 귀한 시간 내 주신 인터뷰이들께 감사드린다. 관련한 인적 사항은 다음과 같다(직책은 인터뷰 당시 직책). 정현철(민주노총 경기본부 안산지부 부지부장), 이규철(금속노조 서울지부 남부지역지회 사무장), 김경미(보건의료노조 경기지역본부 안산시지부), 홍순호(금속노조 동부산지회장), 이대우(금속노조 인천지부 수석부지부장), 김봉진(세종충남지역노조 위원장), 현석호(건설산업연맹 총무기획실장), 김금철(건설산업연맹 사무처장), 이영록(플랜트건설노조 정책실장), 이종화(플랜트건설노조 위원장), 이영철(건설노조 토목건축분과위원장), 송주현(건설산업연맹 정책실장), 이영철(건설노조 건설기계분과위원장), 석현수(건설노조 부산울산경남건설지부장), 박원대(건설노조 부산건설기계지부장), 최정우(민주노총 비전국장), 마성희(플랜트건설노조 경남서부전남동부지부장). 그 이외에도 2018년 진행된 '초기업단위 교섭 실태와 시사점' 프로젝트 관련 인터뷰와 연구 결과도 일부 참고하였다.

리지 못하는 이들이 있다는 것이다. 작은사업장 노동자들이 대표적이다. 이들의 처지를 고려하지 않은 채 노조할 권리를 단순히 선언하고 노조가입 캠페인을 무차별적으로 벌인다 한들 이들을 조직하기란 쉽지 않고, 설사 조직한다 해도 유지가 어렵다는 것이 주지의 사실이다. 그렇다면 이들의 처지에 맞게 노조할 권리를 구체화하는 모색과 실험이 필요하다. 개별가입 운동을 말하는 이들의 가장 기본적인 문제의식은 이것이다.[3)]

2) 사업장 단위 조직화가 어려운 곳을 외면하거나 방치하지 않고 적극적·공세적으로 조직화할 수 있도록 전조직적 태세를 정비하는 운동

사실 개별가입 그 자체는 새로운 이야기가 아니다. 앞서 언급한 것처럼 산별노조 자체가 개별가입을 원칙으로 한다. 문제는 산별교섭을 비롯한 산별적 노조활동이 지체되면서, 사업장 수준에서 노조 설립과 유지가 어려운 노동자들은 사실상 조직화 사업의 뒷전으로 밀려나거나 설사 조직되더라도 산별노조 안에서 주변적 위치를 벗어나지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이 같은 현실은 노조 활동가들로 하여금 개별가입 운동을 공세적으로 펼치는 것을 주저하게 만드는 배경으로 작용하고, 이는 다시 개별조합원 조직화 지체 때문에 관련 활동의 뚜렷한 전형이 만들어지지 않는 악순환으로 이어진다. 아직 조직되지 않은 중규모 이상 사업장이 많은 상태라면 그런 곳을 중심으로 조직화가 계속 진전될 수 있겠으나, 시간이 지날수록 개별가입을 중심에 놓지 않으면 조직화 사업 자체가 한계에 부딪치는 상황이 도래할 것이다. 이를 대비하여 조직 전반의 태세를 정비하고 개별가입에 전략적 위상을 부여함으로써 조직화의 새로운 전기를 마련하자는 것이 또 다른 문제의식이다. 이때 조직 전반의 태세를 정비한다 함은, 한편으로 노조 가입으로 이어지는 다양한 접촉면과 프로그램을 구축하고, 다른 한편으로 노조에 가입한 개별조합원이 (제대로 된 역할을 부여받지 못하고 주변적 위치를 맴돌다 이탈하는 것이 아니라) 적극적으로 활동할 수 있도록 노조의 활동 체계와 스타일을 개조하는 것, 즉 노조 가입을 전후한 노조활동 전반을 재구성하는 것이다.

3) “최근에 민주노총이 주로 사용하는 슬로건? 이게 모든 노동자의 노조할 권리잖아요. 근데 그 노조할 권리라고 하는 것에 대해서, 2~30년 노조활동을 해 오신 분과, 최근에 공단 중소영세사업장을 비롯한 비정규직 많은 데 그 사람들이 조합원이 되어야 하는 이유, 그리고 어떻게 노동조합할 건가 그것에 대한 인식 차이[가 있어요.] (…) 아무튼 노조할 권리의 실제적인 고민을 어떻게 풀 거냐. [개별가입 운동이 무엇이냐는] 질문을 좀 정정한다면 그 질문일 것 같고. 모든 노동자들에게 노조할 권리가 다양할 텐데. 실제 그러면 금속노조에서 준비된 방식은 뭐가 있냐. 우리가 그동안 해왔던 것에 너무 익숙해서 사업장 단위 외곽 말고는 별로 수가 없는 게 계속 액면으로 확인되고 있는데. 이걸 빨리 깨치는 방식 중에 하나로 이걸 활용하면 좋겠다.” (이대우 인터뷰)

3) 조직화 시 성과주의에 매몰되지 않고 잠재적 조합원인 미조직노동자들의 노조 관련 인식 개선에 힘쓰는 운동

그럼에도 불구하고 조직화를 제약하는 객관적 요인이 엄존하고 이를 돌파하기에는 조직화의 주체인 노조의 경험 및 태세가 아직 충분치 않다는 점을 감안할 때, 적어도 상당 기간 이렇다 할 조직화 '성과'가 나지 않을 공산이 높다. 즉 성과주의의 관점에서 평가할 때 개별가입은 매력적이지 않은 접근인 셈이다. 모든 조직화 사업이 결국에는 조합원 확대라는 구체적 성과로 나타나야 한다는 것은 부정할 수 없는 사실이나, 이 같은 성과에 도달하기 위해서는 조직화 사업이 여러 마디와 단계로 이루어져야 한다. 가령 미조직상태에 있는 작은사업장 노동자들의 경우 주류 언론이나 매체, 사용자나 관리자의 노조 혐오 선동에 일상적으로 노출되어 있는 데 반해, 소속 사업장에 노조가 없는 경우가 허다하다는 데서 단적으로 드러나듯 노조 관련 부정적 인식과 정서를 불식·정정할 기회는 제대로 누리지 못했을 가능성이 매우 높다. 그랬을 때 이들을 조직하기 위해서는 노조 관련 인식 개선 사업을 꾸준히 진행함으로써 노조에 대한 지적·정서적 친화도를 높이는 작업이 선행되어야 한다. 이 같은 정지整地 작업이 곧바로 조직화 성과로 이어지진 않을 수 있지만, 그렇다고 해서 이 같은 선행 작업을 뛰어넘어 조직화가 이루어지기도 어려운 노릇이다. 그런 점에서 당장의 조직화 성과에 매몰되지 않고, 중장기적인 호흡 속에서 조직화를 가로막는 '문턱' 중 하나인 노조 관련 부정적 인식과 정서를 개선하는 활동 역시 개별가입 운동을 이루는 중요한 차원으로 보아야 한다.[4)]

4) '노조 결성'에서 '노조 가입'으로 무게중심을 옮겨 미조직노동자들의 노조 진입 부담을 줄여주는 조직화 운동

개별가입 운동을 고민하는 대다수 활동가들이 공통적으로 말하는 것이 '노조의 문턱을 낮추자'는 것이다. 미조직노동자들이 노조에 진입하는 것을 주저하게 만드는 '문턱'은 여러 가지가 있을 것인데, 그 중 하나가 사업장 단위 활동을 노조 활동의 '정상적' 형태로 간주하는 통념이다. 다름 아닌 미조직노동자들 스스로가 이러한 통념을 갖고 있는 경우가 많은

4) "누구나 노조 하는 분위기를 만드는 것이 좀 필요하고. (…) 여전히 노조는 독립운동 수준이라서. (웃음) 그 분위기를 어떻게 쇄신하고 바꿔낼 수 있을 것인가 인데, 그 시도를 굉장히 다양하게 하고 있다고 보거든요. 고민하시는 분들이 중간조직도 만들어보고, 갑질119처럼 만들어도 보고. 폭발적인 반응을 보면서 아 이렇게 할 수 있겠구나 하는 고민도 하고 있는데. 그럼에도 불구하고 그게 바로 노조는 아니니까. 그러려면 워낙 노조 하는 분위기, 노조 하는 게 독립운동 하는 게 아니라 대중적 분위기를 만드는 게. 그건 먼 얘기처럼 들려서 아득하긴 하나. 그런 게 안 되면 여전히 굉장히 힘들 것 같아요. 전체적으로 사회 분위기랑 같이 좀 봐야 될 거 같아요." (정현철 인터뷰)

데, 이 통념에 따라 생각하는 미조직노동자의 입장에서 노조를 한다는 것은 '사람도 몇 안 되는 작은사업장에서 사장과 직접 노/사로 대립하겠노라고 앞장 서 외치는', 피곤하고 부담스럽지만 (회사의 빤한 사정을 감안할 때) 딱히 실익은 없는 일이기 일쑤다.[5] 즉 설사 어떤 노동자가 노조에 대해 부정적인 생각을 갖고 있지 않다고 하더라도, 사업장 단위 노조 결성이 노조 참여의 '정상적', 심지어 '유일한' 형태로 여겨진다면 이런 통념 자체가 노조 진입의 가장 큰 문턱 중 하나가 될 수 있는 것이다. 따라서 사업장 수준에서 노조를 직접 '결성'하는 것만이 아니라 초기업 수준의 노조에 '가입'하여 그 활동에 동참하는 것 역시 노조 참여의 정상적 경로로 보편화시키자는 것이 개별가입 운동의 또 다른 문제의식이다. 이는 사실 산별노조의 애초 취지를 실현하자는 말과 다르지 않다.

5) 노조의 연결망 및 공동체 기능을 강화하는 운동

노동자계급 안에서도 상대적으로 열위를 점하는 작은사업장 노동자들에게는, 상대적으로 높은 임금을 받고 안정적으로 생활을 꾸리는 노동자들에 비해 연결망network과 공동체가 훨씬 절실할 수 있다. 그럴 듯한 '스펙'으로 활용할 수 있는 학력과 노동 이력을 가진 노동자들은 (시험이나 면접 등) 공식적인 경로를 통해 일자리를 얻거나 (상향)이동하면서 생활을 꾸려나갈 수 있지만, 끊임없이 일해 왔으나 그 이력을 번듯한 스펙이나 '경력'으로 인정받지 못하는 노동자들은 일자리를 얻거나 (수평)이동하기 위해서 이런저런 연결망에 기대야 하고 부족한 임금을 보충하기 위해 (가족을 포함한) 공동체에 의존해야 하기 때문이다. 하지만 이들이 처한 조건은 안정적인 연결망과 공동체 구축 역시 어렵게 만든다. 이런 점을 감안할 때 연결망 및 공동체 관련 기능을 강화한 노조는 미조직된 불안정노동자들을 끌어들일 수 있는 강한 흡입력을 가질 수 있다. 개별가입 운동에는 이런 고민도 담겨 있다.

6) 개별조합원들의 초기업적 교류와 활동을 촉진하여 초기업적 조직화에 기여할 수 있는 주체를 형성하는 운동

작은사업장 노동자들은 근속년수가 짧고 사업장 이동이 잦다는 게 정설이다. 사업장 단위의

5) "개별가입의 좋은 점? 일단은 뭐 편안함을 느낀다거나 이런 것들. 아까 말씀드린 것처럼 한 사업장에서 계속 싸워야 하고 한 사람에게 집중되는 투쟁적인 요구가 되잖아요, 그거를 하지 않아도 된다는 거를 조합원들이 알아요. (…) 요양보호사들이 그것만 아니면 가입하겠다, 이렇게 하시는 분들이 있죠. (…) 총대를 메거나, [사업장 수준에서] 교섭을 [하는 것만 아니면 가입하겠다.]" (김경미 인터뷰)

노조활동이라는 관점에서 볼 때 이 같은 높은 이동성은 부정적이다. 하지만 이동성이 높다는 것은 뒤집어 말하면, 그간 거쳐 온 여러 사업장 관련 정보 및 연결망을 작은사업장 노동자들이 보유하고 있을 가능성이 있다는 뜻이기도 하다.[6] 그렇다면 이들을 개별조합원으로 조직하여 그 긍정적 잠재력을 '지역노동시장' 등 초기업 수준 조직화의 자원으로 활용할 수도 있을 것이다. 이 경우 개별가입 운동은 초기업 조직화의 자원, 나아가 주체를 형성하는 활동이 될 수 있다.[7]

7) 초기업 수준의 의제 및 활동을 경유하여 개별조합원의 삶과 노동조건을 구체적으로 개선하는 운동

작은사업장 노동자들의 삶과 노동조건은 사업장 수준에 머무를 경우 개선의 실마리가 쉽게 잡히지 않을 공산이 높다. 사업장 수준에서 해결이 가능한 문제는 그것대로 다뤄야겠지만, 초기업 수준의 의제 및 활동을 통해 작은사업장 노동자들이 효능감을 느낄 수 있는 성과를 만들어가는 것이 중요할 수 있다. 가령 한국의 취약한 국가복지와 작은사업장의 취약한 기업복지로 인해, 작은사업장 노동자들은 복지 관련한 필요와 욕구가 높을 가능성이 높다. 이에 부합하는 운동과 제도를 만들어가는 것 역시 개별가입 운동의 주요 요소라 할 수 있다.

8) 산별 지역지회의 활동 전망을 구체화하는 운동

산별 지역지회가 '사업장 단위 분회의 연합체'를 넘어서는 활동 양식과 전망을 구체화하고 있느냐는 의구심이 제기되곤 한다. 관련하여 새로운 전망을 만들어감에 있어 중요한 실마리가 될 수 있는 것은 개별조합원을 중심에 놓는 활동이다. 개별조합원이 사업장분회에

6) "녹산공단에 다섯 개 공장 돌다가 오는 사람 있어요. 그럼 다섯 개 공장 다 알아요. 얘기해 달라 그러면 다섯 개 공장 다 들어갈 수 있어요. 퇴사자고, 수위아저씨 알고, 안에 친구들도 있고. 노동자끼리 다 아니까." (석현수 인터뷰)

7) "그때 당시에 고민했던 분들, 초창기 만들었던 분들의 핵심 구호는 제가 기억하기로는 '팀플레이'였어요. 밖에 동아리를 만들고, 그 동아리로 사람들 모아내서, 거기서 조직화 사업을 진행하고, 다시 현장에 영향을 미치고, 현장에서 그 힘으로 노동조합을 만든다. 이런 구상이었기 때문에, 굉장히 효과적이었거든요. 놀랄 만큼. 저는 인제 초기 멤버에서 2년 정도 뒤에 결합한 거니까. 그 때 당시에 결합했을 때만 해도, '아 이거 되는구나.'라고 하는 게 딱 느껴졌어요. (…) 우리 사업장이 아니어도 관계가 되고. 그 다음에 다른 사업장인데 우리 사업장하고 이야기가 비슷해요. 그리고 관계라고 하는 것이 그냥 현장 내에서만 딱 묶여진 게 아니라 밖으로 나오다 보니까 시야가 달라요. 시화공단의 문제를 보는 거예요. 단순하게 사업장의 문제로 보는 것이 아니라, '아 시화공단에 문제가 있구나' 이렇게 시각이 확, 열리더라고요. 사람들이. 물론 그것도 활동가들이 배치도, 그렇게 노력도 했겠지만, 실제 받아들이는 사람들도 사업장을 보는 게 아니라 이렇게 넓게 보는 게 있어서. 아 굉장히 효과적이다. 굉장히 유효하다. 그 다음에 하나의 사업장에 역량이 부족해도 다른 사업장이나 다른 활동가들이 보충이 가능하구나. 근데 결론은 또 그 사업장의 활동가 역량이나 그 사업장의 노동자들의 조직화 수준 정도에 따라서 이제 성패는 거기서 난다 하더라도. 아무튼 그 전단계까지에 미치는 영향들은 굉장히 효과적이고 효율적이다. 이런 생각을 했었고." (정현철 인터뷰)

속하지 못하는 '여집합'에 그치지 않고 지역지회다운 활동을 구현하는 중심에 서게 되면, 개별가입 운동과 지역지회 활동 모두의 진전에서 큰 계기가 될 것이다. 물론 그 전제는 개별조합원이 중심에 설 수 있도록 산별 지역지회, 나아가 산별노조와 민주노조운동 전반이 변화하고 이들을 지원하는 것이다.[8)]

2. 개별가입의 필요성과 어려움

1) 개별가입의 필요성

(1) 작은사업장에서 사업장 노조 결성의 어려움

개별가입 운동을 통해 조직하려는 노동자들은 주로 작은사업장에 포진해 있다. 그런데 작은사업장은 이른바 '비공식고용informal employment' 관행이 만연한 곳이다. 비공식고용이란 좁게는 '공적 파악에서 제외되어 있는 고용'을 뜻하지만, 넓게는 '공식적인 또는 법적인 보호로부터 배제되어 있는 고용'을 뜻한다(이병희 외, 2012: 116쪽). 실제로 국제노동기구ILO는 지난 2003년 비공식고용을 "법적으로든 관행상으로든 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고 시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급병가 등)를 받지 못하는" 고용으로 정의한 바 있다(위의 책: 4~5쪽). 이 기준에 따르면 가령 대표적인 작은사업장인 5인 미만 사업장의 경우 (근로기준법이 적용되지 않는다는 점에서) 가장 전형적인 비공식고용에 속한다.[9)] 하지만 5인 미만 사업장이 아니더라도 소위 '중소·영세업체'로 불리는 곳 전반에서 이 같은 비공식고용 관행이 나타난다.

노동법에서 배제되는 비공식고용은 크게 세 범주로 나눌 수 있다. 제도상 명시적 규정에 따

8) "금속산별노조, 지역지회 15년을 거치면서, 지역지회가 그러면 어떻게 발전돼야 할까, 그걸 인제 저희들은 몇 차례 논의를 좀 했었거든요. 지역지회는 대체 어떻게 가야 되노. (…) 거기에 핵심은 인제 고인 물은 썩는다. 어떤 체계든. 그래서 좀 변화시켜야 된다, 어떻게든. 예를 들어 어차피 신규사원은 회사는 안 받고 있고, 받더라도 한 명씩, 그것도 소개로. 대부분이 그런 거고. 신규아이템이 들어오면 외주처리 해 버리거나 다른 회사를 만들어서 이렇게 정리하고 있고. 어차피 가면 갈수록 조합원 수는 답보상태. 잘해야 답보상태일 거다. 아니면 줄어들거나. 그리고 조직 확대사업이 일어나지 않으면 언젠가는 다 퇴사하고, 정년퇴직하고 없어질 노존데. 그러면 조직운영 어떻게 할래. (…) [그러면서] 우리가 지금 없어지더라도. 100년까지 갈 노동조합의 체계를 만들자, 하여튼 요렇게 시작을 하면서. 그러면 지속적인 순환구조, 조합원들이 끊임없이 들락날락거릴 수 있는. 이걸 잘못됐다고 평가해선 안 되고. 끊임없이 순환될 수 있는 구조를 가져가야 되는 게 필요한 거고. 그러면 활짝 열린 노동조합이 돼야 되는데, 그 속에서 그럼. 찾아보니 오만가지 이야기들 다 끄집어내놓고 하다 보니 이전부터 나왔던 개별조합원 이야기도 나오게 되고." (홍순호 인터뷰)

9) 5인 미만 사업장의 최근 실태에 관해서는 한국노동연구원(2016)을 참고하라.

른 배제, 제도의 불명확성이나 부재에 따른 배제, 법집행(감독 행정)의 불충분성이나 결함에 따른 사실상의 배제가 그것이다(강성태, 2014: 154쪽). 첫 번째 범주에 해당하는 대표적 사례는 5인 미만 사업장 노동자, 두 번째 범주에 해당하는 대표적 사례는 특수고용노동자, 세 번째 범주에 해당하는 대표적 사례는 (근로감독 행정 등의 미비나 실패로 노동권을 보호받지 못하는) 중소영세사업장 노동자다.

앞의 두 범주를 법 자체의 미비non-regulation(이하 규제 미비)로 인한 비공식고용, 마지막 범주를 법 집행의 미비non-enforcement/compliance(이하 규제 미준수)로 인한 비공식고용이라고 부르기도 한다(이병희 외, 앞의 책: 117~118쪽). 특히 규제 미준수로 인한 비공식고용은, 법의 내용과 집행 사이 간극이 큰 한국의 고질적 법 관행과 결부되어 있는 것이기도 하다(위의 책: 118~119쪽).

작은사업장의 노동권이 제대로 보호받지 못하는 것은 규제 미비 때문이기도 하고, 규제 미준수 때문이기도 하다. 규제 미비의 해법이 신규 입법이라면, 규제 미준수의 해법은 현행 규제를 엄격히 적용하는 공적 행정(대표적으로 근로감독)이고, 공적 행정을 요청·압박할 강한 사회 세력(대표적으로 노조)이다. 즉 노조가 강력하다면 규제 미준수 상황을 개선하는 일은, 신규 입법이 필요한 규제 미비 상황을 해결하는 일보다는 상대적으로 쉬울 수 있다는 것이다.

하지만 작은사업장은 통상 노조를 만들고 유지하는 데 불리하다. 우선 작업 환경 면에서 보면, 규모가 영세하다 보니 노동자가 고용주와 직접 대면하면서 일하는 경우도 많고, 소수의 직원 중에서도 고용주의 친인척이나 지인이 있을 가능성이 적지 않다. 상황이 이렇다 보니, 사업장 수준에서 노조를 결성하여 노사관계를 형성하는 것 자체가 노동자에게 큰 부담일 수 있다.[10]

또한 산업을 막론하고 작은사업장은 대기업을 정점으로 한 수직적 분업구조의 최하층에 속해 있는 경우가 대부분이다. 이 층위를 지배하는 경쟁은, 독자적인 기술에 근거한 품질 기반 경쟁이 아니라 인건비 절감에 근거한 가격 기반 경쟁이다. 게다가 이렇다 할 기술력이 필요하지 않아 진입 장벽이 낮기 때문에, 경쟁 업체의 숫자도 많다. 이른바 '저진로 Low Road' 전략, 또는 '바닥으로의 경쟁race to the bottom'을 부추기는 환경인 셈이다. 개별 사업장에서 노조를 세워 노동조건을 개선하려는 시도에 대해, 해당 사업장의 자본가가 자신의 존폐가 걸린 문제로 간주하면서 극히 신경질적으로 저항하는 것은 이 때문이다. 게다가 업체 규모가 작아 폐업·이전의 부담이 상대적으로 낮다 보니, 어렵사리 사업장

10) "사업장 평균이 일곱 명, 열두 명, 반월공단은 열일곱 명, 시화공단은 열두 명이에요. 열두 명 사업장에서 노조 못 만들거든요. (웃음) 이론이나 뭘 떠나서. 열두 명 사업장은 사장하고 맨 얼굴 보고 하는데, 사무직 조직화가 힘든 게 그거잖아요. 맨날 사장하고 얼굴 보고 사는데. 반기 못 들잖아요. 노동자인데, 노동자가 중요한 것보다 더 우선해서는 관계에서 완전히, 딱 잡혀 있는 관계인데. 열두 명 관계는 다 그렇거든요. 그래서 사업장 단위로 노조 조직할 수가 없어요 그거는." (정현철 인터뷰)

에서 노조를 세웠더라도 폐업·이전을 통해 무력화하기 쉽다.

앞서 지적한바 규제 미준수가 만연한 작은사업장의 풍토 역시 노조를 통한 집단적 문제제기에 불리하게 작용할 수 있다. 엄연한 불법이 벌어지고 있음에도 공적 행정의 무능과 묵인으로 불법이 제대로 바로잡히지 않을 때, 법적 규범이 의미 없는 공문구에 지나지 않는다는 식의 불신과 냉소가 높아지는 것은 당연하고, 이 같은 정서적 분위기는 개인적·집단적 문제제기 노력에 불리하게 작용할 수 있는 것이다.

일례로 2015년 노동부가 근로감독을 통해 적발한 최저임금 미달 임금 지급 사례는 919건이고 이에 해당하는 노동자 수는 6,318명인데, 이는 2015년 8월 기준 최저임금 미만자 222만여 명 중 0.28% 수준인데다, 919건 중 사법처리가 된 경우는 19건(전체 위반건수의 2%)에 지나지 않는다(참여연대, 2016). 이 초라한 수치는 행정당국에게 규제 미준수를 바로잡을 의지나 능력이 거의 없음을 단적으로 보여준다. 관련하여 최근 노동부장관은 경제·고용 여건 등을 고려, 정기근로감독 1~2개월 전 해당 사업장에 이 사실을 사전 통보하여 자율시정토록 하고, 최저임금 역시 계도 중심으로 연착륙을 유도하라는 2019년 근로감독 기조를 밝힘으로써, 규제 미준수 상황에 사실상 눈감겠다는 신호를 공개적으로 발송한 바 있다(고용노동부, 2018).

심지어는 높은 최저임금 위반율이 최저임금이 지나치게 높은 탓이라면서, 선량한 사용자들을 범법자로 만드는 최저임금 인상을 중단해야 한다는 등, 중소·영세업체에 대해서는 인상률을 차등적용하거나 최소한 엄격한 단속을 실시하지 말아야 한다는 등의 적반하장 논리가 세를 얻고 있는 실정이다. 여기서 주목할 점은 중소·영세업체라는 규정이 규제 미준수의 면죄부로 쓰인다는 것이다.[11)]

이처럼 자신들이 속한 작은사업장이 일종의 '치외법권'으로 사실상 공인되는 상황, 따라서 법적 규범과 행정 당국이 규제 미준수 상황을 바로잡는 데 쓰일 자원이기는커녕 이를 은폐하거나 떠받치는 '한통속'으로 기능하는 상황에서, 가뜩이나 자체적인 자원이 부족한 작은사업장의 노동자들이 개인적·집단적 문제제기에 나서기를 꺼리는 것은 어쩌면 당연한 일이다.

사업장 규모에 따라 노조조직률이나 노조유무 현황에 뚜렷한 차이가 나타나는 것은 이상의 사정과 무관하지 않을 것이다. 2016년 8월 현재 전체 노조조직률은 11.9%인데, 30인 미만 사업장의 경우 3.8%에 그친다(30~99인 15.0%, 100~299인 23.2%, 300인 이상

11) 바로 이 대목에서 '치외법권'의 이점을 활용하기 위해 중소·영세업체라는 외피를 체계적으로 활용하는 편법이 나타난다. 가령 정규직 인원이 일정 규모 이상으로 늘어나면 '중소기업' 혜택에서 제외되므로 전체 노동자 중 일부를 파견노동자로 고용하는 편법을 사용하는 기업도 있다(노동법률단체공동, 2017: 28쪽). 또 실제로는 5인 이상 사업장이지만 동일 업무의 사업장을 5인 미만의 별도 법인으로 분리하여 근로기준법 적용을 회피하는 편법도 나타난 바 있다(전국민주노동조합총연맹, 2018a: 34쪽). 하지만 가장 심각한 것은 후술할 사내·사외하청 등 대기업의 간접고용이다. 이 같은 양상을 보면, 중소·영세업체의 존재 때문에 치외법권이 생겨난다기보다, 정반대로 치외법권의 존재 때문에 중소·영세업체가 만연하는 것 아니냐는 합리적 의심이 제기될 수밖에 없다.

36.3%). 유노조 비율도 전체적으로는 25.7%인데, 30인 미만 사업장의 경우 9.6% 수준(30~99인 35.0%, 100~299인 47.3%, 300인 이상 69.8%)이다(홍석범 외, 2017: 22~23쪽). 그런데 2016년 8월 현재 한국의 전체 임금노동자 19,626,786명 중 58.4%인 11,466,785명(58.4%)이 30인 미만 사업장에 속해 있다.

즉 30인 미만의 작은사업장은 한국 임금노동자 중 절반을 훌쩍 넘는 이들이 일하는 곳이면서, 동시에 노조로 조직된 노동자 비율도 가장 낮고 노조에 가입하고 싶어도 가입할 노조 자체가 열에 아홉은 없는 곳인 셈이다. 이는 300인 이상 대기업의 노조조직률이 36.3%(유노조 비율 69.8%)라는 점과 맞물려, 한국 노조의 계급대표성에 매우 부정적으로 작용한다.

요컨대 작은사업장은 규제 미비 및 미준수로 인한 비공식고용이 만연하는 곳인 동시에, 이를 개선할 수 있는 유력한 수단인 노조 조직화가 구조적으로 매우 어렵고 실제로 노조조직률·유노조비율이 가장 낮은 곳이다. 이는 전체 노동자 중 60%에 육박하는 노동자들의 노동권 면에서나, 한국 노조의 계급대표성 면에서나 매우 불행한 일이 아닐 수 없다.

(2) 균열화와 작은사업장

① 균열화의 메커니즘

그런데 기업 규모가 작다는 것과 비공식고용이 만연하는 등 열악한 처지를 벗어나지 못하는 것 사이에 필연적인 관계가 있는 것은 아니다. 그보다는 한국의 작은사업장이 재벌 등 원청대기업을 정점으로 하는 수직적 분업구조의 최하층을 점하면서 원청대기업이 치러야 할, 그러나 작은사업장이 감당하기에는 벅찬 각종 책임과 비용을 전가받고 있다는 것이 근본적인 문제일 수 있다. 이를 미국의 경제학자 데이비드 와일이 제안한 '균열화fissuring' 개념을 빌려 설명할 수 있다(와일, 2015).

균열화는 크게 세 요소로 이루어져 있는데, 첫째는 핵심역량core competencies에 집중하기, 둘째는 고용 털어내기shedding, 셋째는 보존된 핵심역량과 외부화된 업무·고용을 '접착'하기가 그것이다(위의 책: 26~28쪽). 이는 얼핏 19세기 말 20세기 초 미국에서 '법인기업corporation'이라는 근대적 기업조직을 탄생시킨 '조직혁명'을 역전시키는 것으로 보이기도 한다.[12)]

19세기 말 20세기 초 조직혁명의 핵심은 '거래비용의 내부화'다. 여기서 요점은, 그동안 소규모의 단일사업단위single-unit 기업들이 각각 수행하던 업무들, 가격 및 시장 메커니즘

12) 근대적 대기업으로서 법인기업의 정의와 특징에 관해서는 챈들러(2014: 4~8쪽)를 참고하라.

에 의해 간헐적으로만 연결·조정되던 이 업무들을 단일한 복수사업단위multiunit 대기업으로 내부화하는 것이다. 이 '수직적 통합vertical integration'으로 인해 기업은 거래비용을 줄일 수 있었을 뿐만 아니라, 한 사업단위에서 다른 사업단위로의 상품 이동을 중간관리자 및 경영자를 통해 계획하고 조정함으로써 독립기업 간 시장 거래 및 조정 과정에서 발생하는 비용과 비효율성, '기회주의opportunism'와 위험부담을 통제할 수 있게 되었다(챈들러, 2014: 14~16쪽).

현재의 관심사와 관련하여 주목할 점은, 이 과정에서 법인기업이 고용을 내부화하는 동시에 새롭게 창출했다는 것이다. 거래비용의 내부화는, 이전까지 시장을 매개로 기업과 기업 사이에서 이루어지던 '거래관계'를 법인기업 내부의 '고용-피고용관계'로 전환했다는 뜻이기도 하다. 즉 과거 소규모 독립기업에 속하던 고용주·피고용자가 이제 법인기업 내 사업단위나 부서의 간부 및 직원으로 변모하였다. 또한 이 대기업들은 수십에서 수백에 이르는 사업단위마다 수만에서 수십만에 달하는 노동자들을 고용하였고, 수백에서 수천의 중간관리자와 최고경영자 역시 고용하였다(위의 책: 7쪽). 이렇듯 법인기업은 막대한 고용을 포괄하고 창출한 것이다.

이는 막대한 사내 직원들을 관리하는 문제가 법인기업의 주요 경영과제로 대두되었다는 뜻이다(와일, 앞의 책: 60~63쪽). 특히 단일 기업 내부에 대규모로 집적된 노동자들의 단결력과 '작업장 교섭력'은 현실적인 위협으로 다가왔다. 이에 대한 대응책을 모색하면서 나타난 것이 이른바 '내부노동시장' 제도다.[13] 내부노동시장의 효과 중 하나는, 노동자들이 자신이 받는 임금과 복지의 공정성을 판단할 때 기업 바깥에 있는 동일 업종 내지 직종의 노동자가 아니라, 업종과 직종이 다르더라도 기업 내부에서 함께 일하는 노동자를 준거집단으로 삼게 만든다는 점이다. 이는 기업 내부에서 업종 내지 직종에 따라 임금과 복지를 심하게 차별할 경우 노동자들의 공정성 기대가 좌절되면서 집단적 항의에 나설 가능성이 높다는 뜻이다. 이런 우려 때문에 대기업은 동일 직무를 수행하는 기업 외부의 노동자보다 기업 내부의 노동자에게 더 많은 보수를 지급하는 경향이 있고, 이는 통상 기업 내부에 있는 다양한 직무의 노동자 전반의 임금 및 복지 개선으로 이어졌다(위의 책: 111~127쪽). 즉 내부노동시장 관행이 적용되는 대기업의 노동자들은 대기업 바깥의 노동자들에 비해, 아울러 대기업과 고용관계로 묶여 있지 않은 투자자에 비해, 대기업의 자원을 분배받는 데 유리한 위치에 있었다고 할 수 있다.

하지만 1970년대 들어 주주 등 투자자 권력을 극대화하고 자본시장을 통해 기업을 규율한다는 '금융화' 논리가 득세하면서, 조직혁명의 역전 양상이 나타난다. 특히 거래비용의 내부화와 규모의 경제라는 관점에서 이루어지던 수직적 통합은, '핵심역량'을 제외한 모든

13) 이는 이 제도를 운영할 인적자원 담당 부서들의 성장을 동반하여, 사내에 인사관리 부서를 둔 대기업 비율은 1955년 30%에서 1975년 50%, 1985년이 되면 70%까지 늘어난다(와일, 앞의 책: 62~63쪽).

업무들을 '구조조정'하고 '외주·하청화'하며 '리엔지니어링'하여 대기업 바깥으로 내보내는 '수직적 탈통합vertical disintegration'으로 역전된다.

이 같은 업무의 외부화는 해당 업무와 결부된 고용의 외부화를 필연적으로 동반한다. 가령 한때 대기업 내 사업단위나 부서의 간부는 이제 대기업 바깥 '협력업체'의 '사장'이 되고, 그가 거느리던(그러나 대기업에 고용되어 있던) 직원들은 이제 그가 고용하는(따라서 대기업과의 고용관계가 소멸한) 피고용자가 되는 식이다. 대기업의 핵심역량과 무관하다고 간주되는 업무를 수행하는 노동자들, 대기업에 직접적 이익을 가져다주지 못하는 사업단위나 부서의 노동자들은 모두 대기업 바깥으로 떨어져 나가고, 따라서 더 이상 내부노동시장의 혜택을 받을 수 없게 된다. 가령 대기업에서 청소를 하던 노동자들의 일은 하나도 바뀌지 않지만, 그들의 신분은 대기업의 피고용자에서 하청업체의 피고용자로 바뀌고, 그들에게 지급되는 돈의 성격도 (노조의 단체교섭으로 보호받고 내부노동시장의 관행을 따르는) '임금'에서 (통상 노조 조직화가 훨씬 어렵고 경쟁도 매우 심한 외부노동시장의 관행을 따르는) '서비스 가격'으로 전환된다. 그 결과는 외부화된 노동자들의 임금 및 노동조건의 현저한 하락이다. 이렇게 '절약'된 자원은 이제 투자자와 경영자에게 돌아간다. 이 때문에 균열화는 기업조직을 변화시키는 데 그치는 것이 아니라, 대기업 내 분배 구조, 나아가 (대기업이 통상 경제성장의 결실이 가장 집중되는 곳이라는 점을 감안할 때) 경제성장 결실의 분배 구조를 투자자에게 유리하고 노동자에게 불리하도록 재편한 것이라 할 수 있다.

하지만 이렇게 되면 거래비용의 내부화나 규모의 경제 등에서 비롯하는 법인대기업의 이점이 모두 무화되고 통제력이 약화되지 않느냐고 반문할 수 있다. 그렇지는 않은데, 왜냐하면 대기업은 중요한 전략적 기능들, 가령 기술, 유통, 마케팅 역량 등은 여전히 내부화하고 있고 이에 근거해 최종재 시장을 통제하기 때문에, 하청기업들은 여전히 대기업에 의존하지 않을 수 없는 것이다(김철식, 2011: 67~68쪽). 또한 운송, 정보수집, 감시 기술 등이 발달하면서 거래비용 및 조정비용 자체가 크게 낮아진 것도 중요한 대목이다(와일, 앞의 책: 92~95쪽). 게다가 모듈화로 상징되는 '유연표준화flexible standardization'가 진전되면서, 생산기능을 외부화하여 경기변동의 위험을 전가하면서도, 외부화된 생산에 대한 통제력은 유지할 수 있게 된다(김철식, 앞의 책: 107~110쪽). 즉 수직적 탈통합은 규모·범위의 경제를 포기하는 것이 아니라, 오히려 단일 기업의 경계를 넘어 이를 재조직하는 것이라고 할 수 있다(위의 책: 105쪽).

이상의 기술적 잠재력은 하청과 프랜차이징, 공급사슬 등의 조직형태를 통해 실현된다. 이들 조직형태를 통해 대기업은 외부업체가 따라야 할 극히 상세한 표준 및 '매뉴얼'을 만들어 제시하고, 그 준수 여부를 체계적으로 점검·감사하며, 이를 준수하지 않았을 시 강력한 불

이익과 대가를 부과한다. 말하자면 시장보다는 응집력이 높지만 조직보다는 유연성이 높은 연결망network을 통해 대기업과 외부 업체 사이를 '접착'함으로써 과거와 같은 통제력을 행사하는 것이다. 즉 연결망의 원리는 법인기업 내부를 지배하던 수직적 위계를 기각하는 것이 아니라, 이 내부적 위계를 기업 외부로 확장한 것이라고 할 수 있다(위의 책: 67~68쪽).

이런 의미에서 균열화는 대기업의 일거양득 전략일 수 있다. 조직혁명을 통해 대기업 내부로 통합된 다양한 업무 및 고용 관련 비용을 외부로 털어내면서도, 법인대기업이 성취한 조정력과 규모의 경제, 그리고 품질과 브랜드 평판 등의 이점은 그대로 유지하겠다는 것이기 때문이다. 그러나 대기업이 절감한 그 비용은 결국 누군가 치르게 마련이다. 대기업과 연결망으로 접착된 외부 업체들, 궁극적으로는 그 업체들에 고용된 노동자들이 바로 그들이다. 앞서 살펴본 바 작은사업장에 비공식고용이 만연하는 배경에는 이 같은 균열화가 있다.

또한 대기업이 업무 및 비용 외부화 시 발생할 수 있는 통제력 약화, 또는 '지연 방해' 위험을 방지하기 위해 외부 업체들을 최대한 많이 확보하여 경쟁시키는 방법도 활용하는데, 이 역시 노동조건에 부정적으로 작용한다(와일, 앞의 책: 91쪽). 대기업은 외부 업체들의 교섭력이 높아져 지연 방해 위험이 커질 것을 우려해 통상 핵심 기술은 외부화하지 않으므로, 이들 업체의 치열한 경쟁은 주로 품질을 높이는 방식보다는 가격을 낮추는 방식, 그 중에서도 노동 관련 비용을 낮추는 방식으로 진행된다. 그 필연적 귀결은 노동조건의 후퇴인데, 실제로 미국에서 근로기준 위반 비율이 가장 높게 나타나는 곳은 재가요양 등 사회서비스업, 식품판매업, 요식 및 숙박업, 주택건설업, 보안 및 시설관리업, 소매업 등 균열이 많이 진행된 산업이다. 단적으로 미국 주요 도시 세 곳(뉴욕, 시카고, 로스엔젤리스)의 표본집단을 조사한 결과, 위 산업에서 일하는 노동자 중 26%가 최저임금 미만, 주 40시간 이상 근무한 노동자 중 76%가 잔업수당 미지급, 시간외근무를 한 노동자 중 70%가 '무료노동'을 했고 노동조건 관련 이의 제기 시 고용주로부터 보복성 불이익을 받은 것으로 나타났다(위의 책: 35~36쪽). 노동조건뿐만 아니라 고용안정도 문제인데, 이들 외부업체에 정규직으로 속해 있더라도 결국 일감을 쥐고 있는 것은 대기업이고, 수많은 유사 업체들이 바닥으로의 경쟁을 벌이고 있음을 감안할 때 외부업체가 확보하는 일감, 심지어 해당 업체와 대기업 간의 계약 존속조차 불확실한 환경이므로, 외부업체의 정규직 상당수는 끊임없는 고용불안에 시달리고 경우에 따라 일감을 좇아 '강제된 이동'을 해야 하는 '무늬만 정규직'이다(위의 책: 149~150쪽). 하물며 비정규직임이 확실한 사내하청 노동자조차 한국의 통상적 통계에서는 다른 기업의 정규직으로 분류되는 실정이다(김철식, 앞의 책: 212쪽). 이런 점에서 보면 미국과 한국의 작은사업장 노동자는 동일한 구조

적 처지에 놓여 있다고 할 수 있다.[14)]

이상에서 알 수 있듯, 작은사업장의 열악한 노동조건은 대기업의 균열화가 초래한 산물이다. 다시 말해 대기업이 (고용 관련 책임과 비용의 외부화를 통한) 책임 면제와 ('접착'을 가능케 하는 최신 기술과 조직형태를 통한) 통제 강화를 모순적으로 결합한 결과, 작은사업장의 노동조건이 이런 지경에 이른 것이다. 통상 책임 면제는 통제 약화, 통제 강화는 책임 확대와 같이 간다는 점에서, 양자를 결합하는 것은 모순적이다. 오늘날의 발달한 정보 및 감시, 조정 기술과 조직형태 덕분에, 균열화와 무관하게 대기업의 통제력은 강하게 유지되고 있다. 그렇다면 이 강력한 통제력에 준해서 책임을 높이는 것, 더 정확히 말하면 균열화의 현실을 제대로 규율하지 못하는 현행법의 허점을 이용하여 그동안 대기업이 회피했던 책임(특히 외부화된 고용에 대한 책임)을 원상복구하는 것이 필요하다.

그런데 이 같은 책임 회피를 추동한 것이 노동자의 몫을 줄여서 투자자의 몫을 늘리겠다는 수십 년에 걸친 정치적·이데올로기적 기획('금융화' 또는 '신자유주의')이고, 이 기획이 성공한 결과 투자자와 노동자의 세력관계가 더욱 비대칭적이 되었음을 감안할 때, 이에 대항하는 정치적·이데올로기적 기획에 입각해 투자자의 힘을 누르고 노동자의 힘을 키우는 정도에 비례하여(특히 균열화의 결과 파편화된 작은사업장의 노동자들을 조직하는 정도에 비례하여) 대기업의 책임 회피 경향을 상쇄할 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다.

② 균열화와 한국 자본주의 - 제조업을 중심으로

이상에서 살펴본 균열화는 한국에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 대표적인 것이 한국 제조업의 핵심 중 하나인 자동차 산업에서 2000년대 들어 형성된 '종속적 모듈 가치사슬'이다. 오늘날 한국의 완성차기업은 모듈화라는 새로운 생산기술에 힘입어 내부 생산기능을 계속 축소·외부화하면서도, 외부화된 생산기능에 대한 통제력은 강화하고 있으며, 생산을 넘겨받은 하위부품기업으로 비용을 체계적으로 전가하고 있다(김철식, 앞의 책: 224~225쪽). 이 같은 상황에서 하위부품기업은 상위기업이 부과한 비용압력을 한편으로 노동자에게, 다른 한편으로 자신보다 하위기업에게, 궁극적으로는 하위기업의 노동자에게 재전가한다(위의 책: 168쪽).

이 과정에서 균열화의 특징인 고용 털어내기도 나타난다. 2000년대 이후 내부노동시장이 가장 발달한 완성차기업의 고용비중은 계속 줄어드는 경향을 보이고, 부품대기업은 2000년대 중반 들어 증가하고 있으며, 1999년 시점에 완성차기업보다 고용비중이 낮았던 부

14) 균열화의 또 다른 문제는 조정 실패로 인한 산재와 재난, 환경오염 등 다양한 '외부효과'다. 특히 이동통신산업의 초과잉하청과 유지보수 노동자('메인테이너maintainer')들의 높은 산재 사이의 관계에 관해서는 와일(앞의 책: 153~161쪽)을 참고하라.

품중소기업은 2007년 들어 완성차기업보다 약 10% 더 많은 노동자를 고용하고 있다. 이 같은 고용의 하위 이전은 자동차산업 전반적으로 이른바 '양질의 일자리decent job' 비중이 줄어들고 열악한 일자리 비중이 늘어난다는 뜻이기도 하다(위의 책: 204~205쪽).

균열화의 지표가 될 수 있는 고용 털어내기 현상은 제조업 전반에서 1988년 이후부터 나타난다.[15] 「광업·제조업조사」를 활용한 한 연구에 따르면 1960년 이후 2006년 현재까지를 중소기업의 지위 면에서 크게 세 시기로 나눌 수 있는데, 첫째 시기는 대기업의 숫자와 고용은 늘어났으나 중소기업 숫자와 고용은 늘어나지 않은 1960년대 초부터 1970년대 중반, 둘째 시기는 대기업과 중소기업의 숫자·고용이 함께 늘어난 1970년대 중반부터 1980년대 말, 그리고 셋째 시기는 대기업의 숫자·고용은 줄어들지만 중소기업의 숫자·고용은 계속 늘어나는 1980년대 말부터 2006년 현재다(김주훈, 2014: 116~126쪽). 이 중 세 번째 시기에서만 고용 털어내기 현상이 관찰된다.

첫째 시기와 둘째 시기를 나누는 중요한 계기는 물론 1970년대 들어 본격화된 중화학공업화다. 중화학공업화는 대기업의 성장을 유발하였을 뿐만 아니라, 중화학공업 제품을 구성하는 수많은 부품들의 공급원 역할을 하는 중소기업의 성장을 동반했다. 중소기업을 육성하기 위해 1975년 정부가 제정한 '계열화촉진법'은 이를 상징한다(위의 글: 108~109쪽). 이 둘째 시기는 1988년에 절정에 이르는데, 통계청의 「광업·제조업조사」에 따르면 당시 광업·제조업의 5인 이상 사업장 고용 규모는 3,208,100명으로, 이는 1960년에서 2006년에 이르는 전시기를 통틀어 가장 많은 숫자다. 1988년에 고용 비중이 가장 높은 기업 규모는 전체 고용의 35%인 1,123,322명이 속한 500인 이상 대기업이었다.

하지만 1988년 이후 시작된 세 번째 시기부터 광업·제조업의 고용이 감소하기 시작한다. 이때 주목할 점은 5~49인 규모의 중소사업장에서는 1995년까지 고용이 오히려 늘어났다는 점이다(20~49인 사업장은 1992년과 1995년에만 약간 감소하였다). 그에 반해 500인 이상 사업장은 89~97년 중 두 해(1994년과 1995년)를 제외한 모든 해에 고용이 감소하였고, 300~499인 사업장도 1995년과 1996년을 제외한 모든 해에 고용이 감소하였다. 즉 규모가 큰 사업장에서의 고용 감소가 광업·제조업 전체 고용의 감소를 이끈 셈이다. 이 같은 현상에는 여러 이유가 있겠지만, IMF 외환위기가 아니라 이미 87년 노동자대투쟁

15) 여기서 제조업을 주로 살펴보는 것은, 1960년부터 2017년까지의 「광업·제조업조사」(구 「광공업통계조사」) 자료가 공개되어 있어 1960년부터 현재에 이르는 변화 양상을 볼 수 있는 유일한 산업이기 때문이다. 다만 통계청 홈페이지에 공개된 1960~2006년 조사에서는 광업과 제조업이 구분되어 있지 않고, 2007년 이후 조사에서야 광업과 제조업을 구분해서 집계하고 있다. 또한 1960~2006년 조사에서는 5~9인 사업체를 전수조사한 데 반해, 2007년 조사부터는 5~9인 사업체는 서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 경남 지역에 한하여 표본조사를 실시하고 있어, 2007년 전후의 조사를 그대로 비교하기에는 어려움이 있다. 따라서 이 연구에서는 광업과 제조업을 구분하지 않은 1960~2006년 조사를 기본으로 삼았다. 다만 2007년 이후에도 변화가 나타나므로 이를 보기 위해서는 「전국사업체조사」를 활용하였다. 이 조사는 1993년 자료부터 공개되어 있고 제조업이 별도로 집계되어 있다. 특히 이 조사는 「광업·제조업조사」와 달리 1~4인 사업체를 조사에 포함시키고 있어 우리의 관심사에는 더 적합한 면이 있다.

직후부터 대기업 고용이 감소했다는 것은 의미심장하다.

IMF 외환위기의 직격탄을 맞은 1997년과 1998년에는 5인 이상 모든 사업체의 고용이 감소하였고, 특히 1998년 광업·제조업 5인 이상 사업체 고용은 2,343,722명으로 1983년(2,299,976명) 수준까지 떨어졌다. 이 시기 500인 이상 사업체의 노동자는 574,356명(전체 고용 중 24.5%)으로, 1988년 대비 거의 절반 가까이 감소한 것이다(548,966명 감소). 게다가 1년 뒤인 1999년, 대부분 사업체 고용이 증가하여 전년도에 비해 7.8%가 늘어난 상황에서, 500인 이상 사업체만 고용 규모가 4.4% 줄어들었다. 2001년과 2002년에도 500인 이상 대기업의 고용은 줄어들었다.

1988년과 2006년을 비교한 표를 보면, 1988년 당시 가장 많은 노동자를 고용한 규모의 사업체는 500인 이상 사업체였다. 그러나 2006년이 되면 20~49인 사업체에게 1위 자리를 내준다. 500인 이상 사업체는 1988년 고용 규모 대비 무려 49.2%가 감소한 570,388명을 고용하는 데 그친다. 반면 광업·제조업 총고용이 줄어드는 상황에서도 2006년 당시 50인 미만 사업체는 1988년 고용 규모 대비 65.0%가 증가한 550,316명을 추가로 고용하였다.

종사자규모별	1988		2006	
	명	비중	명	비중
5~9인	126,639	3.9%	377,100	12.9%
10~19인	230,429	7.2%	425,481	14.5%
20~49인	489,885	15.3%	594,688	20.3%
50~99인	397,129	12.4%	370,394	12.7%
100~199인	392,597	12.2%	309,689	10.6%
200~299인	210,750	6.6%	144,509	4.9%
300~499인	237,349	7.4%	133,706	4.6%
500인 이상	1,123,322	35.0%	570,388	19.5%
계	3,208,100	100.0%	2,925,955	100.0%

<표 1> 기업 규모별 고용 규모 및 비중 (자료: 통계청「광업·제조업조사」)

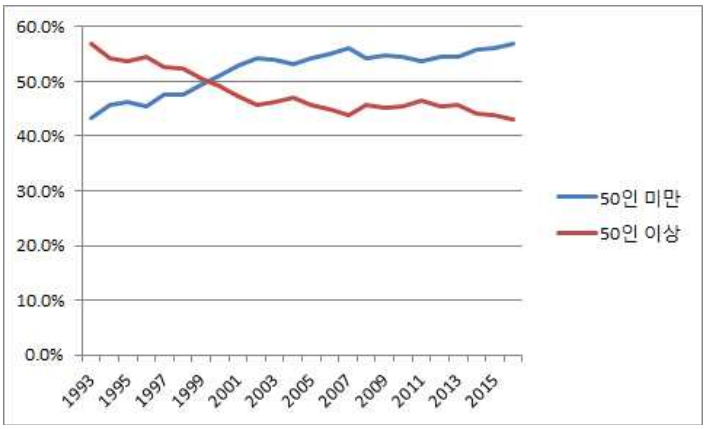
한편으로 제조업 1~4인 사업체 통계를 포함하고 있고 다른 한편으로 1,000인 이상 사업체 통계를 따로 제시하고 있는 「전국사업체조사」(1993년 자료부터 공개)를 보면, 대기업에서 작은사업장으로의 고용 털어내기가 더 분명해진다. 이에 따르면 1,000인 이상 대기업은 1993년 881,171명(전체 제조업 노동자 중 22.7%)을 고용하다가, 2016년에는 그보다 49.9%가 감소한 441,381명을 고용하고 있다. 그런데 1993년과 2016년의 경우, 제조업

총고용은 3,884,496명에서 4,045,121명으로 4.1% 증가한다. 즉 1,000인 이상 사업체에서 439,790명(500인 이상 사업체로 보면 580,580명)의 고용이 줄어들었는데도 총고용은 늘어난 셈인데, 이를 가능케 한 것은 1993년 당시보다 482,273명을 더 고용한 50인 미만 사업체다.

종사자규모별	1993		2016	
	명	비중	명	비중
1~4인	407,899	10.5%	558,222	13.8%
5~9인	314,901	8.1%	576,042	14.2%
10~19인	368,333	9.5%	439,142	10.9%
20~49인	588,592	15.2%	729,105	18.0%
50~99인	365,669	9.4%	469,305	11.6%
100~299인	501,800	12.9%	558,358	13.8%
300~499인	178,856	4.6%	137,081	3.4%
500~999인	277,275	7.1%	136,485	3.4%
1000인 이상	881,171	22.7%	441,381	10.9%
계	3,884,496	100.0%	4,045,121	100.0%

<표 2> 기업 규모별 고용 규모 및 비중 (자료: 통계청「전국사업체조사」)

실제로 1993년 당시 50인 미만 사업체보다 13.5% 더 많은 노동자를 고용하던 50인 이상 사업체는, 2000년부터 2016년 현재까지 계속 50인 미만 사업체보다 더 적은 비중의 노동자를 고용하고 있으며, 2016년에는 그 차이가 13.8%까지 벌어진다.



<그림 1> 50인 미만 사업체와 50인 이상 사업체 고용 규모 비중 (자료: 통계청「전국사업체조사」)

이상을 종합하면, 1988년 이후 500인 이상 대기업(더 정확히 말하면 국내 대기업 부문)[16]에서는 고용이 크게 감소했다고 할 수 있다. 2016년 현재 제조업 고용 규모는 대략 1990년대 초 수준을 회복하였는데, 500인 이상 대기업의 고용이 과거에 비해 절반 이상 감소하였음에도 이 같은 회복이 가능했던 것은 50인 미만 중소기업에서 고용이 크게 늘었기 때문이다. 즉 1988년 이후 제조업에서 주로 고용이 창출되는 곳은 (1988년 이전과 달리) 더 이상 대기업이 아니라 50인 미만의 작은사업장인 셈이다. 그런데 한국 제조업이 대기업을 정점으로 하고 작은사업장을 하층으로 두는 수직적 분업구조를 이루고 있다는 점을 감안할 때, 이 같은 고용 양상은 균열화와 고용 털어내기의 실증적 근거로 해석할 수 있다. 즉 대기업이 핵심 기술 관련 업무만 보존하고 '노동집약적' 업무는 중소기업에 사내·사외하청이나 외주 방식으로 이전하였다는 실증적 근거로 해석할 수 있다. 그런 점에서 이른바 '고용 없는 성장'은 더 엄밀히 말하면 '(대기업)고용 없는 성장', 또는 '(양질의)고용 없는 성장'이라고 불러야 할 것이다.

이렇게 보면 한국의 작은사업장은 사실상 원청대기업의 간접고용 지대이고, 그런 한에서 작은사업장에서 허용되는 규제 미비·미준수의 궁극적 수혜자는 원청대기업이라고 할 수 있다.[17] 그렇다면 작은사업장의 노동자들을 조직하고 그들의 노동·생활조건을 개선하기 위해서는, 작은사업장을 활용하여 비용은 전가하고 책임은 면제받는 원청대기업의 책임을 원상복구하는 전략이 필요할 것이다.

2) 개별가입의 저해 요인

(1) 열악한 노동조건과 '부유하는' 노동자

앞서 살펴본 바, 개별가입 운동이 주된 조직 대상으로 삼는 작은사업장의 노동자들은 열악한 노동조건에 처해 있다. 이 같은 열악한 노동조건은 해당 노동에 대한 '사회적 천시'와 '낙인stigma'을 동반하곤 하는데, 이는 해당 노동을 수행하는 노동자의 정체성과 자존감에

16) 왜냐하면 대기업의 숫자 자체가 줄어들었다는 점을 감안하면(광업·제조업 500인 이상 사업체 수는 1988년 745개에서 2017년 336개로 절반 넘게 줄었다), 개별 대기업이 평균적으로 고용하는 노동자 수는 줄지 않았고 오히려 약간 늘었기 때문이다(광업·제조업 500인 이상 사업체당 고용 규모는 1988년 1,508명, 2017년 1,819명). 또한 「광업·제조업조사」든 「전국사업체조사」든 한국에서 이루어진 고용만을 대상으로 삼는 관계로 대기업의 해외고용('오프쇼어링')은 집계되지 않는데, 이를 포함하면 개별 대기업이 평균적으로 고용하는 노동자 수는 약간 늘었을 것으로 추정된다.

17) 실제로 재벌은 기업간 분업구조의 정점을 점한다는 유리한 지위를 이용하여 하청기업에게 비용을 체계적으로 전가한다. 일례로 재벌은 하청관계에 있는 중소기업의 생산비 정보를 파악하여 납품 단가를 책정하고 있는데, 이 때문에 하청관계에 있는 중소기업이 정부 등의 기술 지원을 받아 생산비를 낮추었더니 재벌이 그만큼 단가를 인하한 사례가 있을 정도다(김주훈, 위의 글: 127~128쪽). 심지어 재벌기업에 속한 노동자의 임금 상승을 하청기업의 재료비 인하로 상쇄하기도 한다(조형제·김철식, 2013: 91~92쪽).

부정적인 영향을 미친다.

가령 작은사업장이 밀집한 안산 시화공단 인근 1인가구 청년노동자들을 다룬 연구에 따르면, 이 지역의 열악한 노동환경과 주거환경은 서로 맞물려 지역에 대한 부정적 인식을 만들어내는데, 이 부정적 인식에 영향을 받은 노동자들은 지역에 정착하고 노조를 결성하여 집단적인 목소리를 내는 것voice and loyalty도 아니고, 다른 대안을 찾아 공단을 벗어나는 것exit도 아니라, 해당 공간에 대한 정주의식은 낮지만 그렇다고 해서 이곳을 떠나지도 못하는 '부유하는floating' 상태에 이르기 쉽다(김철식·김준희, 2016).

물론 열악한 사회적·상징적 환경에 처한 이들이 모두 이런 식으로 대응하는 것은 아니다. 예컨대 자신들에게 가해지는 낙인의 문제점을 논박하고 대항이데올로기를 채택함으로써 '탈낙인화de-stigmatize'로 향하는 길도 있다(Gussow and Tracy, 1968: p.317). 자신들이 처한 사회적 조건을 해석할 수 있는 새로운 틀을 집단적으로 구성하여 낙인과 결부된 '수치심shame'의 감정을 '불의injustice'에 대한 분노의 감정으로, 따라서 기존의 사회적·상징적 환경에 도전하는 정서적 동력으로 탈바꿈시킬 수도 있는 것이다(Renault, 2012: pp.109~112). 여기서 관건은 낙인을 해석하고 이에 대응하는 데 가용할 수 있는 상징적·물리적 자원의 정도라 할 수 있다.

요컨대 열악한 노동조건과 사회적 낙인으로 인해 부유하는 상태에 이르기 쉬운 노동자들은, 노조에 가입하기에, 즉 집단으로 단결하여 저항에 나서기에 불리한 조건에 처해 있다고 할 수 있다. 그렇다면 이들의 노조 가입을 촉진하기 위해서는 자신이 수행하는 노동에 긍정적인 가치를 부여해 주고 노동자로서의 자존감을 회복할 수 있게 해 주는 상징적 자원의 공급이 (충분조건은 아니더라도) 필요조건일 수 있다 할 것이다.

(2) 노조에 대한 부정적 표상과 '학습된 무기력/공포'

개별가입을 포함한 노조 가입을 저해하는 또 하나의 중요한 요인은 노조에 관한 부정적 표상이다. 이 부정적 표상은 크게 둘로 나눌 수 있다.

첫 번째는 노조 자체에 대한 부정적 태도다. 가령 한국 노동자들의 노조 태도에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 한 연구에 따르면, 조직률 향상과 노조의 사회적 영향력 제고에서 핵심이라고 할 수 있는 집단, 곧 중소영세기업, 저학력층, 블루칼라 노동자에게서 (경제성장과의 상충 및 파업 혐오로 정의되는) 노조에 대한 부정적 태도가 상대적으로 두드러진다(유형근, 2017). 이 연구에 따르면 한국사회 노동시장을 특징짓는 규모 간 분절은 노동조합에 대한 인식의 분절이기도 하다.

두 번째는 노조에 참여할 때 불이익이나 피해를 입을지 모른다는 두려움이다. 이는 첫 번째

의 부정적 표상에 비해 좀 더 복잡한데, 왜냐하면 노조 자체는 부정적으로 보지 않을 수 있지만 거기에 참여할 때 치러야 하는 '비용'이 지나치게 높다고 생각하는 것일 수 있기 때문이다. 가령 노조 활동을 '독립운동'이나 '총대를 메는 것'에 비유하는 것이 대표적이다. 이런 표상에 따르면 노조 활동 그 자체가 나쁜 것은 아니지만 대단히 높은 결의와 희생정신을 요구하는 것이고, 따라서 '평범한 대중'인 자신들이 감당하기 어려운 것이 된다. 이는 단순한 편견이 아니라 사용자 등이 적극적인 선동을 통해 유포한 것이거나, 노조 활동의 실패를 직간접적으로 경험한 데서 비롯한 것일 수 있다.

이 중 첫 번째는 실제의 노조 활동에 대한 경험에 기초한 것이 아니라 상상에 가깝다고 할 수 있다. 실제의 노조 활동에 대한 경험에 기초한 대표적인 반노조 정서에 해당하는 것이 '기대 좌절로 인한 환멸'이다. 이는 노동조건이 열악하고 사회경제적 지위가 낮은 노동자들이 노조가 자신의 처지를 향상시키는 데 도움이 될 것이라고 기대하다가, 가령 노조가 '내부자'의 이해만을 배타적으로 대변하는 것으로 확인될 경우, 기대가 실망과 환멸로 뒤집히면서 노조에 대한 부정적 인식이 초래되는 경우라 할 수 있다. 그런데 한국에서는 기대 좌절로 인한 환멸 가설이 경험적으로 지지되지 않는다. 위 연구에 따르면 한국 불안정 노동자들의 반노조 태도에서 나타나는 주된 특징은 비일관적이고 애매하다는 점인데, 이는 일상적으로 노조를 접할 기회가 거의 없고 그런 한에서 노조에 대한 일관성 있는 태도를 형성하지 못하는 사정과 관련이 있을 수 있다고 조심스럽게 해석할 수 있다.

이런 점을 감안하면, 개별가입 운동이 주된 조직대상으로 삼는 작은사업장의 미조직노동자들에게서 나타나는 (아주 확고하지는 않은) 반노조 태도는, 노조 경험의 부재가 노조에 대한 일관된 태도 형성을 저해하는 가운데, 주류 미디어나 (특히 노조 활동 실패에 관한) 직간접적 경험의 영향을 받아 형성된 일종의 '학습된 무기력/공포' 쪽에 가깝다고 조심스럽게 진단할 수 있다. 그렇다면 반노조 태도를 불식시키려면 이들에게 노조 경험을 주는 것이 중요하다. 하지만 노조 참여로 인한 불이익에 대한 두려움이 이들의 노조 참여에 부정적으로 작용할 수 있으므로, 불이익을 최소화하면서 노조를 경험할 수 있는 방법이 필요하다는 결론이 나온다.

(3) 사업장 중심 노조 활동 관행의 공고함과 개별가입의 주변화

앞서 언급한 바, 산별교섭을 비롯한 초기업교섭이 지체되면서 개별조합원에게 영향을 미칠 단체협약이 만들어지지 않고 있는 실정이다. 노조 가입의 가장 큰 이점 중 하나가 단체협약을 통한 노동조건 개선과 노동권 보호인데, 이 같은 이점이 만들어지지 않은 상황에서 노동자들이 개별가입을 하지 않는 것은 어쩌면 당연한 것일 수 있다.

하지만 비단 교섭뿐만 아니라, 개별조합원을 노조 활동의 적극적 주체로 세울 수 있는 기본적 체계 역시 제대로 갖춰져 있지 않은 경우가 많다. 일례로 금속노조의 경우, 사업장에 속해 있는 조합원과 달리 개별조합원은 조합비 납부 현황이 지역지부 차원에서 체계적으로 확인되지 않아, 일상적인 관리 공백이 발생하고 있다. 아울러 사업장에 속한 조합원들의 경우 사업장지회로 교부금이 지급되는데, 개별조합원의 경우 해당 지역에 지역지회가 건설되어 그곳에 편제되어 있는 게 아니라면 지역지부로 교부금이 제대로 지급되지 않는다. 즉 지역지부 차원에서는 개별조합원을 적극 조직할 동기가 다소 약한 것이다. 또한 교섭이나 집회 참여도 주로 사업장 중심으로 이루어지기 때문에, 개별조합원은 기존의 노조 활동 체계 전반에서 주변적 지위를 벗어나지 못하고 있다.

이상의 문제는 약간의 실무적인 공백 차원에 그치는 것이 아니다. 근본적으로는 개별가입 운동이 미조직노동자 조직화와 관련하여 갖는 의미와 역할, 계획이 조직적으로 충분히 합의되지 못하고 있는 것이 문제인 것이다. 역량과 재정이 제한되어 있다는 점을 감안할 때, 규모가 큰 사업장에 역량과 재정을 집중적으로 투여하는 것이 여러 작은사업장에 흩어져 있는 노동자들을 개별가입 방식으로 조직하는 것보다 조직화 성과 면에서 낫다는 주장이 여전히 지배적일뿐더러, 일리가 없는 것도 아니다.

상황이 이렇다면 이 문제는 지역지회나 지역지부의 미조직활동가들 수준에서 해결될 수 없다. 최소한 산별노조, 더 나아가 민주노조운동 수준에서 개별가입 운동이 노조운동의 지향과 노선, 활동양식 면에서 갖는 의미를 집단적으로 토론하고, 그에 근거해 조직의 주요 간부들을 대상으로 교육을 진행하는 한편, 조직 운영의 일상적 체계 전반을 변화시키는 문제인 것이다. 그러기 위해서는 개별가입 운동에 관한 고민이 좀 더 체계화되는 가운데 공론화될 필요가 있다. 그리고 궁극적으로는 초기업교섭 관련한 전망을 만들어내고 이를 실천하는 것이 관건이라고 할 것이다.

3. 개별가입 운동의 주요 계기 - 본격적인 조직화 이전

개별가입 운동이 성과를 내려면 조직화를 전후한 관행 전반이 변화해야 한다. 이하에서는 본격적인 조직화에 앞선 여러 활동과 계기를 개별가입 운동이라는 관점에서 재구성하는 방안을 간략히 논하고자 한다.

1) 상담 및 법규사업[18)]

미조직노동자들과 접촉하는 가장 기본적인 통로 중 하나는 상담이다. 가장 기본에 해당하는 업무이지만, 상담 업무 담당자들이 대부분 다른 업무들을 겸하다 보니 상담을 체계적으로 관리하고 후속 사업으로 이어가는 게 쉽지 않다. 그나마 일정한 규모가 되는 사업장의 경우라면 사업장노조 결성으로 이어가는 매뉴얼이나 정형이 나름대로 구축되어 있지만, 작은사업장의 경우 개별가입을 통한 노조활동의 정형이 거의 없다 보니 조직화를 적극 권하지 못하는 경우가 태반이다.

하지만 최근 직장갑질119 등을 통한 조직화 사례에서 보듯, 상담은 여전히 유력한 조직화의 시발점이다(박성우, 2018: 102~111쪽). 더 나아가 개별가입 운동이 주로 염두에 두는 작은사업장 노동자일수록 상담 및 법률 지원이 노조 가입의 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 사업장에서 노조를 결성하여 사용자와 겨룰 수 없다면 노조 가입의 동인이 약해질 수밖에 없는데, 이를 상쇄할 수 있는 것이 법률 지원일 수 있기 때문이다. 노조에 가입할 경우 법률 지원을 받을 수 있다는 게 노조 가입의 동인으로 작용할 수 있다는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 한국 법 관행과 작은사업장의 특징 중 하나가 규제 미비·미준수라는 점을 감안할 때, 법률 상담과 지원은 작은사업장 노동자들의 처지와 욕구에 잘 부합하는 활동 중 하나다.

상담과 조직화를 연계시키는 전통적인 방식은, 상담을 통해 확인된 사실에 입각해 상담자가 판단하건대 사업장 노조 결성이 가능하다 싶으면, 피상담자에 주위 동료들을 규합할 것을 요청하거나, 심지어 활동가를 해당 사업장에 직접 투입하여 조직화를 진전시킨 후 노조를 결성하는 방식이다. 하지만 사업장 노조 결성이 어렵다고 판단되면 노조 가입을 권하기보다 해당 문제를 해결하는 데 초점을 맞췄으며, 사안이 해결된 후에는 연이 끊겨 조직화로 이어지지 않는 경우가 대부분이었다.

물론 노조 '결성'이 쉽지 않은 경우에도 법률 지원 등을 매개로 노조 '가입'을 권유할 수는 있다. 하지만 현재 그런 관행이 정착되지 않은 것은, 앞서 언급했듯 사업장 수준의 임단협이나 일상활동 외에 개별조합원의 노조활동 정형이 거의 없었기 때문이다. 이것이 구축된다면 좀 더 적극적인 상담이 가능할 것이다. 물론 그렇게 한다고 해서 피상담자가 노조에 꼭 가입한다거나, 가입하더라도 활동을 지속할지는 미지수다. 다만 이후 노조를 탈퇴한다손 치더라도 가급적 노조 가입을 권장하고 짧은 기간이라도 노조를 경험하게 하는 쪽으로 기조를 잡는다면 작은사업장 노동자의 경우에도 상담과 조직화의 연계가 지금보다 더 밀접해질 수 있을 것이다. 이렇게 이어진 조직화가 유지될 수 있느냐는 개별가입 운동이 얼마나 진전되느냐 여부에 달려 있을 것이다. 관련해서 노조 가입 시 교섭단위를 구성

18) 상담과 개별가입운동을 연계시키는 방안에 관해서는 김재남(2016: 48~55쪽)과 김요한(2018: 62~65쪽)을 참고하라.

하여 임단협을 맺는 활동양식 및 이렇게 해서 얻는 이점과 구별되는 이점이 존재하느냐 여부가 중요할 수 있는데, 이에 관해서는 후술하겠다.

궁극적으로는 피상담자가 '노조 효과'를 느낄 수 있게 하는 게 관건일 것이다. 가능한 한 집단화를 권하고, 피상담자가 겪고 있는 문제가 해당 사업장뿐만 아니라 해당 업종에 공통된 문제라는 점을 확인시키며, 노조를 통해 단결할 경우 (설사 사업장 차원에서 노조를 설립하지 않더라도) 개인적으로는 해결되지 않던 문제들이 해결된다는 것 등을 체감하게 만든다면, 피상담자가 개별조합원 자격을 유지할 이유를 갖게 될 것이다.

2) 결사체 또는 준노조를 통한 사전 조직화

앞서 언급한바 한국의 미조직노동자들 사이에는 모호한 반노조 정서가 있고, 노조 가입 시 불이익을 두려워하는 경향이 있다. 이는 한편으로 노조를 직접 경험하지 못한 상황과 관련이 되고, 다른 한편으로 현실적으로 가해지는 압박과 무관하지 않다.

이에 대한 해결책과 관련하여 한 연구는, 자발적 결사체 참여와 노조 태도가 유의미한 상관관계를 맺고 있다는 점에 주목한다(유형근, 2017: 117쪽, 129~130쪽). 즉 결사체 참여가 높을수록 반노조주의 성향이 체계적으로 감소한다는 것이다. 이 현상을 설명하기 위해 이 연구는, 결사체 참여가 사회 구성원들의 '이종교류'를 활성화하고 여러 사회적 견해에 접촉할 기회를 높인다는 점에 초점을 맞춘다. 따라서 노동자들이 결사체에 참여할 경우, 보수적인 주류 매체가 유포하는 반노조 선동에 대한 여러 이견을 접함에 따라, 노조에 대한 편견을 완화하고 좀 더 개방적인 태도를 갖게 된다는 것이다. 반대로, 사회적 관계 면에서 고립 정도가 높을수록 반노조주의 성향 역시 높게 나타난다는 게 이 연구의 결론이다.

그렇다면 노조와 친화적인 교육기관이나 사회단체, 동아리, 더 일반적으로는 '결사체'가 활성화되고 여기에 참여하는 노동자들이 많아지는 것이 노조 가입 확대의 (충분조건은 아니더라도) 필요조건일 수 있다. 나아가 노조 자체가 그런 교육적이고 결사체적인 활동에 투자할 때 노조 가입이 확대되고 적어도 노조에 유리한 조건이 조성될 수 있다고 할 수 있다.

그런데 여기서 한 발 더 나아가 이 같은 결사체가 노조 가입의 사전 단계라는 의미를 넘어 현 정세에서는 기존 노조를 대체하는 의미를 갖는다고 주장하는 경우도 있다. 헥셔가 1988년에 주창한 '결사체 노조주의associational unionism'가 대표적이다(이병훈·권혜원, 2008: 71~72쪽). 헥셔의 핵심적 문제의식은 산업구조가 변화하는 상황, 앞서 언급한 개념을 사용하자면 '균열화'가 심화되는 상황에서, 과거와 같은 안정적인 단체교섭이 근본적인 위기에 빠지는 바, 기성의 단체교섭과 다른 방식으로 노동자들의 이해관계를 대표하는

방식이 필요한데 그것이 바로 결사체라는 것이다.

비슷한 문제의식을 갖고 있는 캐나다 온타리오주의 노동자행동센터Workers' Action Center(이하 WAC) 사례를 통해 관련한 고민을 조금 더 살펴보자(WAC, 내부자료). WAC는 스스로를 커뮤니티조직과 노동조합의 교집합으로 규정하면서, 불안정노동자들을 조직하는 데 기존 노동조합과 커뮤니티조직 모두 한계를 보이고 있다고 평가한다. 전자와 관련하여, 우선 2008년 불황 이후 벌어진 해고와 구조조정의 여파로, 조합원이던 노동자들이 불안정노동이 지배적이고 노조가 없는 부문으로 이동하면서, 조합원이 유실되고 조직률이 회복되지 않는 상황이 발생한다. 이들 전직 조합원은 이제 단체교섭을 할 수 없을 뿐만 아니라, 조합원 지위와 결부된 사회권 면에서도 큰 타격을 받는데, 이들이야말로 이런 사회권이 절실하게 필요하다는 점에서 이는 큰 문제가 아닐 수 없다.

WAC에 따르면 더 근본적인 문제는, 노조가 없거나 조직화가 어려운 작은사업장, 파견노동 중심의 작업장, 하청노동 등이 늘어나는 식으로 캐나다의 산업 및 고용구조가 바뀌고 있다는 점이다. 자료에 따르면 2014년 현재 온타리오 전체 일자리의 41%는 표준적인 전일제 고용이 아니다(총 41%의 비표준적 고용 중 19%는 시간제, 12%는 파견제, 10%는 자영노동). 또한 지난 20년간 저임금노동자의 몫이 48% 상승하였으며, 이런 일자리는 통상 불안정할 뿐만 아니라 사회적 보호로부터 배제되어 있는 경우가 많다. 이 같은 저임금 불안정 고용에 있는 사람들은 노동자이지만 동시에 빈민이기도 하다. 즉 사회부조의 대상이었다가 일자리를 얻었다가 다시 실업상태에 처해 사회부조를 받거나 하는 일을 반복한다. 그런 점에서 이들을 조직하려면 노조의 전통적 조직화 방식뿐만 아니라, 빈민운동이나 지역운동의 경험과 활동방식 역시 취할 필요가 있다는 게 WAC의 생각이다.

하지만 이런 역할을 해야 하는 커뮤니티조직이나 기관 역시 내적인 문제로 인해 이들 불안정노동자들을 제대로 조직하지 못하고 있다. 정부의 통제가 강력하고, 노동자들을 서비스의 의뢰인이나 고객, 소비자로 간주하며, 현재의 조건을 변화시키기보다는 그에 '적응'하라는 데 초점을 두기 때문이다. 아울러 커뮤니티 기관에서 일하는 노동자들 역시 노동조건이 열악해서 사업이 제대로 전개되지 못하는 상황이다.

상황이 이렇기 때문에, WAC는 (작은)사업장으로 한정되지 않는 법적 규율 및 (가령 양질의 일자리 같은) 사회적 규범의 확립이 중요하다고 주장한다. 하지만 기존의 노동법은 변화된 상황에 조응하지 않는 낡은 상태다. 더 큰 문제는, 한국과 마찬가지로, 이미 존재하는 법도 정부가 제대로 집행하지 않는 '규제 미준수lack of enforcement' 상황이 만연한다는 것이다.

그랬을 때 뒤떨어지거나 유명무실한 노동법이라는 문제상황에 맞서, 기존의 노조와 커뮤니티기관이 조직하지 못하는 불안정노동자들을 조직한다는 것이 WAC의 기본적 문제의식이

라 할 수 있다. 이들이 제시하는 핵심 사명은 차별, 보호 부족, 저임금, 불안정고용에 직면하는 노동자들의 생활과 노동조건을 개선하는 것, 불공정한 노동법에 도전하고 이를 바꾸기 위해 작업하는 것, 법을 어기는 고용주들에 맞서는 것, 구성원들이 이끄는 조직이 되는 것, 이상 네 가지다. 이 중 네 번째 부분은, 특히 커뮤니티기관의 한계와 관련된다. 현재의 커뮤니티기관은 불안정노동자들을 주체로 세우지 못하고 있고, 그렇다고 이들을 노조로 조직하기도 여의치 않다 보니, 불안정노동자들이 정치적으로 훈련받고 주동적으로 목소리를 낼 공간이 별로 없고, 그것이 현재와 같은 사태에 일조했다는 것이다. 그런 점에서 WAC의 주요 관심사 중 하나는 이들 불안정노동자의 경험을 공유·공론화하는 한편, 이들을 각종 운동에 참여시킴으로써 이들을 정치적 주체로 세우는 것이다.

최근 헥셔는 이 같은 조직들을 '준노조quasi-union'라고 재명명한다(Heckscher and Carré, 2006). 준노조란 기존의 노조가 대표하지 못한 노동자들의 이해관계를 대표하기 위해 출현한 광범위한 조직들을 가리킨다. 하지만 헥셔는 이들이 기성 노조의 대안이 될 수 있을 것이라는 과거 자신의 주장을 정정하는데, 왜냐하면 이들이 처한 조건상 준노조는 극소수의 예외를 제외하면 극히 열악한 상태를 벗어나지 못하기 때문이다(위의 글: p.613). 하지만 준노조에는 여전히 의의가 있다. 준노조의 특징 중 하나는 균열화의 진전 속에서 (단체교섭을 중심에 놓는) 노조와 (노동법을 수단으로 삼는) 규제기관이 제대로 보호하지 못하는 노동자들 곁에 밀착하다는 것이다. 이들은 과소대표되는 노동자들의 열악한 노동조건과 권리 침해의 현장 목격자이자 증언자 역할을 한다. 나아가 경우에 따라서는 WAC처럼 노동자들을 증언의 주체로 세우는 데 성공하기도 한다. 헥셔는 준노조의 이 같은 역할이 후술할 캠페인 사업에서 대체불가능한 기능을 한다고 주장한다.

이상에서 요점은 결사체 또는 준노조가 노조를 대체할 수 있는가 여부가 아니다. 한때 이 같은 주장을 가장 강력히 외쳤던 논자들도 경험적 증거들을 보고 이 같은 주장은 과도하다고 철회하고 있는 상황이기 때문이다. 다만 여전히 남는 문제는 균열화의 심화 속에서 전통적인 단체교섭이 불가능한 노동자들이 점점 더 늘어나고 있고 그 결과 노조의 계급대표성이 크게 위협받고 있다는 점이다. 그랬을 때 이들을 조직하는 데는 결사체 또는 준노조의 방식이 더 나을 수 있다는 것이다. 이렇게 조직한다고 해서 곧 노조 가입으로 이어지지는 않을 수 있지만, 그렇더라도 이들을 조직하려는 노력을 의식적으로 기울임으로써 이들을 노조의 우군으로 세우려는 노력이 점점 더 필요할 수 있다. 좀 더 진취적으로 말하자면, 이들을 조직하기 위해서는 궁극적으로는 이들에 맞는 단체교섭 방식을 발명해야 하고, 그것이 여의치 않다면 단체교섭의 방식이 아니더라도 이들의 이해관계를 대표할 수 있는 방식을 노조 스스로가 창안해야 한다는 것이다. 그 방법 중 하나가 캠페인이고 다른 하나가 준조합원 제도다.

3) 캠페인을 통한 '공론장의 힘' 동원

'캠페인성 사업'이라는 말의 어감에서 알 수 있듯, 한국에서 캠페인은 '일회적'인 활동이라는 식의 부정적 가치평가에서 자유롭지 않다. 또한 캠페인은 주로 '시민단체'가 사용하는 전술이고, 노동조합의 본령은 단체교섭을 통해 노동자들의 권리를 '지속적'이고 '실질적'으로 대표하는 데 있다는 생각도 강하다.

하지만 미시건과 오하이오, 노스캐롤라이나의 농장노동자를 대표하는 AFL-CIO 소속 노조 FLOC(the Farm Labor Organizing Committee, 농장노동자조직위원회)가 식품 공급사슬의 정점에 있는 미국 최대의 식품기업 캠벨수프를 단체협상으로 끌어내기 위해 벌인 캠페인이 8년간 계속되다가 마침내 성공한 데서 알 수 있듯, 캠페인이 꼭 일회적인 활동인 것은 아니다(와일, 앞의 책: 359~400쪽). 아울러 노동3권의 담지체인 노동조합에 비해 제도적 안정성이 낮은 사회운동이 캠페인을 주로 구사하는 것도 사실이지만, FLOC의 사례에서 보듯 노조 역시 제도적으로 보장되지 않은 목표(이 경우라면 농장노동자와 직접적인 고용관계에 있지 않은 캠벨수프와 단체협상을 체결하는 것)를 달성하려면 캠페인에 호소하지 않을 수 없다. 그런 점에서 차라리, 캠페인의 여러 단점과 한계를 감안하더라도 캠페인에 호소할 수밖에 없는 상황이 있고, 이런 상황에서는 노조 역시 캠페인을 구사해야 원하는 성과를 거둘 수 있다고 말하는 편이 정확할 것이다.

캠페인이 적합한 상황을 이해하려면, 미국의 사회학자 에릭 올린 라이트가 제시한 구조적 힘structural power과 연합적 힘associational power 개념을 참조하는 것이 도움이 된다(Wright, 2000: p.962). 계급분석의 맥락에서 힘이란 계급적 이해관계를 실현할 수 있는 개인과 조직의 역량으로 정의할 수 있다. 이 중 구조적 힘은 경제 체계 안에서 노동자들이 점하는 입지에서 비롯하는 힘으로, 노동시장의 공급 조절과 관련되거나, 핵심이 되는 산업부문에서 특정 노동자 집단이 점하는 전략적 입지와 관련된다. 반면 연합적 힘은 노동자들이 집단적 조직을 형성하면서 발생하는 다양한 형태의 힘을 가리킨다. 그런데 작은 사업장의 불안정노동자들은 노동시장이나 분업체계의 입지 면에서 통상 구조적 힘이 미약하고, 낮은 노조 조직률이 상징하듯 조직화에서 비롯하는 연합적 힘 역시 전반적으로 부족하다. 이렇듯 대사용자 교섭력이 취약하기 때문에 단체교섭을 통해 불안정노동자들의 이해관계를 대표하기란 매우 어려울 수밖에 없다.

이 같은 힘의 열세 상황에서 사용하는 대표적인 활동방식이 바로 캠페인이며, 이때 동원되는 힘은 (구조적 힘이나 연합적 힘이라기보다) '공론장의 힘'이라고 할 수 있다(유형근, 2015: 66~67쪽). 공론장의 힘에서 중요한 것은 한편으로 사회적·법적 규범이고, 다른 한

편으로 (연합에는 미달하지만 시민사회를 느슨하게 가로지르는) 연결망이다. 이런 의미의 캠페인이란 ('인권', '사회정의', '지역사회', '악덕기업', '편법' 등) 규범적 담론으로써 시민사회 내 연결망을 일시적으로 발동하여, 이 힘을 바탕으로 사용자를 공개적으로 압박하는 전술이라고 할 수 있다. 이 같은 캠페인은 압박을 가하려는 사용자의 평판이나 브랜드 가치에 대한 공격(나아가 불매운동)이 매출에 직접 영향을 미치는 산업부문 등에서 특히 효과적일 수 있다(위의 글: 66쪽). 아울러 앞서 언급한 규제 미준수 상황, 즉 사측의 위법이 분명하고 따라서 행정당국의 개입을 정당하게 요구할 수 있는 경우에도 효과적일 수 있다.

아울러 캠페인은 노동자들이 작은사업장 등 자신의 현장에서 겪는 문제의 원인과 해법의 수준을 초기업 또는 균열의 저편으로 상향하고, 이 문제에 관여하는 당사자 및 청중의 범위를 시민사회로 확대한다. 그 결과 개별 사업장 차원에서는 자원과 세력의 비대칭성 때문에, 또는 직접적 고용주의 지불력과 권한의 부족 때문에 해결의 실마리가 쉽사리 잡히지 않던 문제의 돌파구가 열릴 수 있다.

캠페인에서 결정적인 역할을 하는 조직이 앞서 언급한 준노조다. 앞서 언급한 것처럼 준노조는 과소대표되는 노동자들에 밀착하여 그들이 겪는 '불의'의 경험을 대표하는데, 이는 공론장의 규범적 담론을 자극하고 연결망으로 느슨하게 이어져 있는 시민을 (행위자이자 청중인) '공중'으로 결집시킴으로써 캠페인을 발동하는 역할을 한다. 이들의 역할이 없으면 공론장의 힘을 동원하기 어려울 수 있는 것이다.

요컨대 캠페인은 구조적 힘과 연합적 힘이 취약하여 노조의 단체교섭 방식으로 자신들의 이해관계를 대표하기 어려운 불안정노동자들이, 공론장의 힘을 동원하여 자신들의 이해관계를 대표하고 노동조건을 개선하려는 시도라고 할 수 있다. 상황이 이렇다면 캠페인이 노조의 단체교섭처럼 지속적이고 실질적으로 노동자들의 권리를 보호하지 못한다고 비판하는 것은 초점을 벗어난 것이라고 할 수 있는데, 왜냐하면 노조의 단체교섭이 현실적으로 어려운 상황에서 호소하는 전술이 캠페인이기 때문이다. 같은 이유에서 캠페인이 노조 조직화로 잘 이어지지 않는다고 비판하는 것도 정확한 비판은 아니다. 오히려 노조의 (교섭) 전망이 불투명해 '연합적 힘'이 형성되지 않는 상황에서, 그나마 캠페인을 통해 '공론장의 힘'을 동원했기 때문에 부족하나마 성과가 난 것이 사실에 가까울 수 있다.

하지만 캠페인에 한계가 있는 것은 사실이고 이를 극복하려는 노력이 필요한 것도 사실이다. 특히 문제가 되는 것은 단일 사안 중심이고 일시적이기 때문에, 지속되는 조정을 생산하지 못한다는 점이다. 즉 관건은 지속적 조정을 어떻게 만들어낼 수 있느냐다. 관련하여 헥셔는 노조가 균열화가 지배하는 객관적 조건 속에서 새로운 단체교섭 방식을 만들어가야 할 뿐만 아니라, 전략적·지속적 방식으로 캠페인을 만들어낼 수 있는 협업적 연결망

collaborative network으로 스스로를 전환해야 한다고 주장한다(Heckscher and Carré, 앞의 글: p.613: pp.617~618).[19] 이를 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데, 공유된 정보 플랫폼, 공유된 행동적 규범, 공동의 전망, 새로운 의사결정 및 집행 메커니즘이 그것이다(위의 글: pp.619~620). 이 모두는 '연결망 조정자network orchestrator'라는 행위자에 의해 조정되어야 한다.

이 같은 전환에서 방해가 되는 것은, 연결망을 구성하는 여러 단체와 준노조뿐만 아니라, 노조 자신도 자율성과 독립성을 선호하는 경향이 있다는 점이다. 헥셔는 연결망에 대한 노조의 입장이 많은 점에서 도구적이고 따라서 노조 활동에 대한 지지를 동원하는 실용적 관점에 사로잡혀 있는 데 반해, 연결망을 구성하는 다른 단체들의 목표를 지지하는 데 자신들의 힘을 사용하는 것은 꺼리는 경향이 있다고 평가한다. 이런 일방향적 동맹은 협업적 연결망을 조직하는 데 큰 방해물로 작용한다.

요컨대 캠페인의 장점을 강화하고 약점을 보완함에 있어 노조의 역할이 매우 중요하고, 특히 과거 노조에서 중심이 되지 않았던 의제를 포괄하는 가운데 공통의 전망을 만들어 내는 한편, 준노조를 적극 지원하면서 특히 그들이 생산한 정보와 지식을 전유하고 이를 연결망 전체의 공통 지식으로 확산할 수 있게 기여하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

4) 준노조의 노조 내부화

앞서 누차 말했듯 다른 결사체와 비교할 때 노조가 갖는 가장 큰 강점은 단체교섭권을 비롯한 노동3권의 제도적 담지자라는 점이다. 이는 뒤집어 말하면 단체교섭을 하지 못하는 한에서 노조의 강점은 반감되고, 따라서 노조 가입의 유인도 약화된다는 뜻이다. 단체교섭의 전망이 뚜렷하지 않은 노조는 조직화에 어려움을 겪을 수밖에 없고, 조직화가 진척되지 않는 노조는 그로 인해 단체교섭의 전망을 열어나가기가 어려운, 악순환에 빠지게 된다. 이 악순환을 극복하기 위한 출발점은, 단체교섭의 전망을 만들어내는 것일 수도 있고, 조직화를 진전시키는 것일 수도 있다. 여기에서는 후자를 중심으로 논하고자 한다. 특히 어떤 이유에서건 교섭단위를 구성하기 어려운 노동자들을 조직하는 문제에 관해 해외 노조들이 어떻게 대응했는지 간략히 살펴보고자 한다.

(1) 준조합원 제도

19) 그런 점에서 헥셔는 '결사체 노조'를 주창하던 입장에서 '캠페인 노조'를 주창하는 입장으로 선회했다고 할 수도 있을 것이다.

미국의 경우 결정적인 계기는 AFL-CIO가 1982년에 설치한 <노동의변화위원회Committee on the Evolution of Work>가 1985년에 발표한 보고서 『노동자들과 노동조합들의 변화하는 상황The Changing Situation of Workers and Their Unions』이다(Fiorito and Jarley, 1992: pp.1071~1072). 이 보고서에 따르면, 당시 조직에 우호적인 노동자 중 다수가 노조 대표성의 전통적인 형태, 곧 단체교섭 이외의 방식들로 노동자의 이해관계를 진전시키기를 원했다. 또한 전통적인 단체교섭의 의제의 중심에 있지 않았던 관심사들, 가령 성별간 임금격차 축소나 건강 및 안전 쟁점들(그리고 이에 관한 정부 프로그램의 부적합함)이 부상했다(AFL-CIO Committee on the Evolution of Work, 1985: pp.18~19).

전자에서는 미국의 불리한 노사관계법도 작용했다. 미국의 노사관계법은 하나의 교섭단위에서 하나의 노동조합에 한해서 배타적 교섭권을 인정하는데, 이를 획득하려면 전국노사관계위원회National Labor Relations Board/NLRB가 주관하는 대표권 승인투표에서 교섭단위 내 노동자의 과반수 지지를 획득해야 한다. 하지만 이 같은 제도적 절차를 통해 교섭권을 얻는 것은 특히 레이건 집권 후 전면화된 신보수주의와 사측의 저항으로 인해 점점 어려워졌고, 이는 곧 조직률 하락으로, 조직률 하락은 다시 교섭권 획득의 어려움으로 이어지는 악순환이 만들어졌다.

위 보고서는 노조가 노동자를 대표할 수 있는 새로운 접근법들을 실험해야 하고 노동자들의 새로운 관심사들에 대처해야 한다면서, 그 일환으로 조직된 교섭단위에 고용되어 있지 않은 노동자들이 소속할 수 있는 새로운 범주들의 설립을 고려해야 한다고 권고하였다. 보고서는 전체 미조직 노동자들의 약 28%, 숫자로는 2천7백만 명에 달하는 노동자들이 과거 조합원이었으며, 이들 중 상당수가 노조에서 탈퇴한 이유는 유노조 사업장을 떠났기 때문이라고 분석하였다. 아울러 대표권을 획득하는 데 성공하지 못한 캠페인에서 노조에 투표한 미조직 노동자들, 그리고 자신의 작업장에서 노조 설립을 지지했거나 지지하는 미조직 노동자들이 수십만 명에 달한다고 분석하였다. 즉 조건이 허락한다면 노조에 가입할 잠재적 조합원들의 규모가 크다는 조건을 감안하여 이들을 조직할 수 있는 방안을 찾아야 하며, 이를 위해서는 새로운 가입 범주를 만들어야 한다는 것이다.

이 권고 이후 1992년까지 AFL-CIO의 18개 가맹조직에서 준조합원associate member 제도를 신설하였다(Fiorito and Jarley, 위의 글: pp.1072~1073). 이 때 준조합원 제도는 세 가지 핵심 조건을 충족하는 제도를 가리킨다. 첫째로 단체협약이 적용되지 않는 노동자들에게 특별한 가입 범주를 제공해야 하고, 둘째로 은퇴한 조합원 이외의 노동자들도 가입가능해야 하며, 셋째로 준조합원들에게 직접적으로 각종 혜택을 제공해야 한다. 이때 혜택은 주로 복지 혜택이다. 가령 AFL-CIO의 준조합원이 가입할 수 있는 조직 중 하나가 2003년 AFL-CIO가 설립한 커뮤니티 가맹조직community affiliate 워킹아메리카

Working America인데, 2018년 현재 이곳의 대표적인 혜택은 일부 기업의 휴대전화 할인, 의료서비스, 호텔 할인, 일부 기업의 사무용품 할인, 자체 신용카드, 자동차 및 주택보험, 할인된 법률서비스, 반려동물 보험, 신용상담, 자동차 및 트럭 대여 할인, 영화표 할인 등이다.[20] 한편 워킹아메리카는 노동자 대중들의 목소리를 모으는 캠페인을 진행하고 이에 근거해 정치적 압력을 행사하는데, 대표적인 의제는 기업책임성, 교육, 양질의 일자리와 공정경제, 의료서비스, 노후보장, 작업장 권리 등이다.[21] 요컨대 준조합원 제도의 설립은 단체교섭으로 환원되지 않는 두 가지 차원, 한편으로 노조운동의 기원에 있는 '자조 self-help' 전통, 다른 한편으로 지역사회와 정치에 대한 개입을 노조 활동의 구성적 일부로 삼는 노조 노선의 등장과 궤를 같이 하는 것이라고 할 수 있다.

준조합원 제도 및 그를 뒷받침하는 새로운 노선을 통해 노조가 얻는 이익은 분명했다(Fiorito and Jarley, 1990: p.211, p.223). 우선 조합비가 늘고 조직률이 늘어났다. 특히 교섭을 통한 이익을 조합원에게 제공하기 어려운 부문에서 효과적인 조직화 수단으로 작동했다. 그 결과는 노조 영향력의 증대였다. 늘어난 조직률과 대표성은 이후 교섭권을 얻는 데 유리하게 작용할 뿐만 아니라, 설사 교섭권을 얻는 것으로 귀결되지 않더라도 정치적 영향력의 확대를 뒷받침하였다. 또한 규모의 경제를 가능케 함으로써, 준조합원뿐만 아니라 기성 조합원에 대한 서비스의 질도 높일 수 있었으며, 그 결과 기성 조합원들의 충성도를 높일 수 있었다. 이렇게 되다 보면 교섭단위를 구성하는 데 성공한 조합원들의 이해관계가 위축된다는 우려가 제기될 수 있으나, 준조합원은 의결권이 제한되기 때문에 노조의 기본적 노선을 바꿀 위험은 어느 정도 통제되었다.

영국에서도 비슷한 문제의식이 나타났다. 영국의 TUC(Trade Union Congress)는 1996년 특별총회에서 이른바 '새 노조주의New Unionism' 운동을 채택하여 관련 사업을 꾸준히 집행하였다(강연배 외, 2004: 57~59쪽). 이 노선의 기본적 목표는 새로운 산업의 새로운 노동자들을 조직하는 것인데, 그러기 위해서는 노동자들의 새로운 욕구를 파악하고 그에 대응할 수 있는 새로운 노조활동 방식을 만들어야 한다고 판단하였다. 이와 관련하여 TUC는 금융기관Unity Trust Bank과 유니온로Unionlaw 프로그램을 각각 설치하여, 전통적인 임단협을 통해 충족되지 않는 욕구에 대응하는 금융서비스와 법률서비스를 제공하였다(위의 책: 58쪽). 금융서비스의 경우 해당 기관에 노조의 기금을 투여하고 개인연금이나 대출 등을 지원하였고, 법률서비스의 경우 노조활동과 무관한 개인적 문제에 관한 서비스를 저렴한 가격에 제공하거나 이동상담센터를 운영하기도 하였다.

20) https://www.workingamerica.org/benefits
21) https://www.workingamerica.org/issues

(2) 커뮤니티지회Community Chapters[22]

캐나다 최대의 민간부문노조 유니포Unifor는 '노조 시민권의 확장'이라는 기치 아래 그 핵심 수단으로 커뮤니티지회를 제시한다(Unifor, 2014). 전제가 되는 진단은 앞서의 사례들과 비슷하다. 즉 노조에 가입할 의사가 있음에도 노조에 가입할 수 없는 노동자들이 점점 늘어나고 있다는 것이다. 이는 우선 적대적 노동법과 강력한 고용주들의 저항 때문에 조직화 시도들이 좌절됐기 때문이다. 또한 프리랜서, 특수고용노동자, 계약직이나 파견노동자, 가사노동자 등 다양한 형태의 불안정노동자나 안정적인 작업장이 없는 노동자, 즉 전통적인 노사관계를 형성하기 어려운 조건에 처한 노동자들이 늘어나고 있다는 것도 문제다.

이처럼 노조의 단체협약을 통해 노동권을 보호받지 못하는 노동자들이 늘어나는 상황은 해당 노동자들 입장에서도 문제이지만 유니포를 비롯한 노동조합운동의 입장에서도 큰 문제다. 노조운동의 계급대표성, 즉 노조운동이 현존하는 교섭단위에 속한 조합원들만이 아니라 전체 노동자계급의 집단적 이해관계를 대변한다는 표상과 평판이 훼손될 수밖에 없기 때문이다. 앞서 살펴본 대로 이 같은 상황을 이유로 노조와는 별개의 이해대변 구조가 필요하다고 주장하는 이들도 있다. 반면 유니포는 노조의 단체협약을 통한 노동권 보호가 여전히 가장 유력한 방법이라고 주장하면서, 그동안 노조 가입이 형식적·실질적으로 배제되던 불안정노동자들을 포괄할 수 있는 혁신적이고 유연한 조직 구조 곧 커뮤니티지회를 만들어 가능한 많은 노동자를 조직함으로써 노조의 계급대표성을 제고하는 방향을 택한다.

새로운 가입방식을 노조 체계 안에 도입하여 그간 조직하기 어려웠던 노동자들을 노조로 포괄하는 방향을 취한다는 점에서는 준조합원 제도와 커뮤니티지회가 크게 다르지 않을 수 있다. 하지만 중요한 차이점이 있는데, 후자의 경우 집단적 행위collective action의 원칙을 강조하기 때문이다(위의 글: p.2). 즉 노조에 가입한다는 것은, 그 구성원에게 복지서비스를 '전달deliver'하는 상급 기관을 개인적으로 선택하는 문제가 아니라, 자신과 비슷한 상황에 처한 사람들을 찾아 그들과 집단적 힘('팀')을 건설하는 과정을 개시한다는 뜻이라는 것이다. 따라서 커뮤니티지회 전략의 주된 목표는 노동자들이 집단적 조직화를 통해 교섭단위를 구성할 수 있게 조력하는 데 있으며, (실현가능하고 적절한 곳에서는) 커뮤니티지회를 교섭단위 형성의 예비 단계로 활용하고자 한다.[23] 관련하여 유니포는 해당

22) chapter는 통상 '지부'로 옮기는데, 한국의 산별체계에서 지부는 주로 광역단위 수준에서 설치되는 조직을 가리키므로, 여기에서는 '지회'로 옮긴다.

23) 물론 이 같은 목표가 현실적으로 어려운 경우도 있으며, 이에 관해서는 다음과 같은 목표를 제시한다. 단체교섭에서 전통적으로 배제된 노동자들에게 자신들의 조건을 개선하기 위해 스스로의 집단적 힘을 활용할 수 있는 기회 제공, 비전통적인 환경에 있는 새로운 구성원들을 조직함으로써 조합원 확대, 이 구성원들에게 노조 활동에 참여할 수 있는 더 많은 기회 제공, 다른 캐나다 노동자들이 노조를 바라보고 이해하는 방식 재정의, 모든 노동자들을 위해 일하는 세력으로서 유니포의 공적 신

사업장에서 조직화에 성공하지 못할 경우라도 초동주체들을 커뮤니티지회로 편제하여 노조 연대와 집단적 행위의 문화를 만들고, 지도자들을 훈련시키며, 이후 교섭단위 구성에 성공할 경우 도움이 되는 경험과 교육을 구성원들에게 제공하는 데 커뮤니티지회를 활용하고자 한다.

집단적 행위라는 원칙이 커뮤니티지회를 기초 짓기 때문에, 커뮤니티지회의 설치를 지원하려면 관련한 기본 요건을 충족시켜야 한다. 즉 지속적인 공동활동의 잠재력 노릇을 하는 공통의 이해관계나 상황('공통성')이 있어야 하고, 충분한 숫자의 헌신적이고 활동적인 구성원('임계질량')이 있어야 하며, 노동이나 생활조건을 개선하기 위해 취할 수 있는 행동의 개략적 계획('행동계획') 등이 있어야 한다. 이를 파악·입안하는 과정에서 유니포 지역지부나 중앙 조직실의 지원을 받을 수 있다.

커뮤니티지회를 통해 노조에 가입한 조합원은 해당 지회에서 완전한 발언권과 의결권, 해당 지회 집행부 선출권을 가진다. 편제 면에서 커뮤니티지회는 지역지부에 소속할 수도 있고, 그 포괄범위가 전국적일 경우 중앙집행위원회의 의결을 거쳐 총연맹에 직가입할 수도 있는데,[24] 두 경우 모두 해당 상급단위는 그 의사결정과 집행에 커뮤니티지회의 대표자가 참여할 수 있는 방도를 마련할 수 있다. 커뮤니티지회의 조합원은 편제된 상급단위의 모든 활동과 상설위원회, 교육, 캠페인, 기타 계획들에 참여할 수 있다. 다만 교섭위원으로 선출될 수 없고, 파업과 단체교섭 안건, 협약 비준 등 단체교섭 관련 사안에 투표할 수 없으며, 지역지부나 총연맹의 선출직 집행간부로 피선될 수 없는 등 교섭단위에 속한 조합원과 비교할 때 일정 권리가 제한된다.

커뮤니티지회 조합원은 총연맹 차원에서 만드는 정보인프라에 접근할 수 있는데, 여기에는 아직 교섭단위를 꾸리지 못한 노동자들의 법적 권리에 관한 정보, 노동권과 주창, 조직화 관련 입문 정보, 유니포의 전반적 활동과 캠페인 관련 정보 등이 포함된다. 또한 유니포의 다른 조합원과 동일한 물질적 혜택을 누릴 수 있는데, 여기에는 건강·자동차·주택보험 할인, 신용카드 및 기타 금융서비스 할인, 기타 소비 할인 등이 포함된다. 또한 해당 커뮤니티지회와 유관한 내용으로 교육훈련모듈을 제공받을 수 있는데, 여기에는 신규조합원교육, 권리 소개, 캠페인과 옹호 기법 등이 포함된다.

그 밖에도 해당 지회 맞춤형 추가 서비스를 지역지부 등과 함께 구상하여 제공할 수 있다. 관련하여 커뮤니티지회는 (교섭단위를 구성하는 데 성공하기 전까지) 해당 지회의 조합원

뢰도 제고, 유니포 조합원들이 사는 공동체들에서 유니포의 인지도와 존재감 증대 등이다. 요컨대 그 이전까지 집단적 목소리를 가지지 못하던 노동자들에게 집단적 목소리를 부여하는 것이다.

24) 실제로 2018년 현재 유니포의 커뮤니티지회는 캐나다프리랜서노조와 유니페이스Unifaith 두 곳으로, 두 곳 모두 총연맹 직가입인 것으로 보인다. 전자는 미디어 및 통신산업의 자영노동자들을 대표하고, 프리랜서미디어노동자, 그래픽디자이너, 사진작가, 일러스트레이터, 편집자, 자유기고가, 작가, IT 노동자, 번역자 등을 포괄하고 있다. 후자는 캐나다연합교회에 고용된 성직자 및 노동자를 대표한다.

이 납부한 조합비를 중앙의 검토를 거쳐 전액 해당 지회에 교부받게 되어 있고, 이 예산을 (상급단체의 감독 하에) 맞춤형 추가 서비스를 포함한 해당 지회의 사업비로 사용할 수 있으며, 필요시 지역지부 등의 추가 지원을 받을 수 있다.

요컨대 커뮤니티지회의 핵심은, 구조적 이유로 노조할 권리를 제대로 누리지 못하는 노동자들에게 기존 노조의 지적·인적·물질적 자원을 제공하는 것, 이로써 그들 스스로 집단적 목소리를 내고 노동조건을 개선하며 최선의 경우 교섭단위를 꾸리게끔 제도적으로 지원하는 것이라고 할 수 있다.

(3) 한국의 준조합원 제도에 주는 시사점

보건의료노조와 금속노조 등 현재 민주노총의 일부 산별에도 '준조합원' 제도가 있다.[25][26] 하지만 앞서 살펴본 사례들과 비교할 때, 조합비나 일부 의무금을 낮춰준다는 것 정도를 제외하면, 준조합원들이 어떤 혜택을 누릴 수 있고 어떤 식으로 활동할 수 있는지가 별로 뚜렷하지 않다. 앞선 사례들이 주는 시사점은, 준조합원 제도는 단순히 가입 자격 하나를 추가하는 데 그치는 것이 아니라, 교섭단위를 만들기 어려운 노동자들을 조직한다는 화두를 중심으로 노조 운동의 노선 및 체계 전반을 바꾸는 문제를 동반한다는 것이다. 이는 이후 민주노조운동의 개별조합원 또는 준조합원 제도를 내실화함에 있어 큰 참고가 될 것이다.

우선 유니포의 커뮤니티지회에서 아직 교섭단위를 구성하지 못한 단위의 경우 교섭단위를 구성하기 전까지 조합비 전액을 (상급단위의 감독 하에) 해당 지회의 사업에 사용할 수 있게 하는 방안을 유력하게 검토할 수 있을 것이다.

아울러 앞서의 사례에서 공통적으로 나타난 (준)조합원에 대한 노조 차원의 복지도 중요한

---

25) 전국보건의료산업노동조합. 2018. 『규약·규정집』.
제3장(조직) 제7조(조직대상) 제1항 제5호. 조합은 조합원이외에 준조합원을 둘 수 있으며, 준조합원의 자격 및 권리와 의무는 별도의 규정으로 정한다.
「준조합원 규정」 제2조(구분) 준조합원에 해당하는 자는 다음과 같다.
1. 다른 업종에서 근무하다 보건의료산업에 종사하고자 전업준비를 하는 자로 해당자격증을 취득하는 과정에 있는 자.
2. 보건의료산업 관련학과(4년제, 3년제)에 재학하고 있거나, 보건의료산업에 취직하고자 하는 자.
3. 기타
제3조(권리와 의무) 준조합원의 권리와 의무는 다음 각 항과 같다.
1. 준조합원은 조합의 사업 및 제행사에 참여할 권리를 갖는다. 단, 선거권과 피선거권의 제한을 받는다.
2. 준조합원은 조합의 준조합원 교육에 참여하여야 한다.
3. 조합의 규약, 각종규정을 준수하여야 한다.
4. 조합의 의결기관에서 의결한 제결정을 준수하여야 한다.
제4조(회비) 준조합원의 회비는 월 2천원으로 한다. 단, 회비는 준조합원을 위한 사업자금으로 사용한다.
26) 전국금속산업노동조합. 2016. 『규약·규정집』.
제2장 제9조(조합원의 부류) 제2항. "조합은 조합원 외에 준조합원을 둘 수 있으며, 조합비 납부, 권리와 의무행사는 중앙위원회의 의결로 별도로 규정한다.(2001.11.9 개정)"

방안이다. 한국의 복지 제도는 취약한 사회복지와 강한 기업복지라는 특징을 갖고, 따라서 작은사업장 노동자들은 복지 관련 필요가 가장 높은 처지에 있음에도 복지에서 체계적으로 배제되어 있다. 따라서 이들에게 노조 차원에서 복지를 제공할 수 있다면, 단체교섭이 어렵다 하더라도 노조에 가입할 강력한 유인이 될 것이다. 하지만 한국의 노조는 자조 전통이 상대적으로 약하고, 노조 자체에서 복지 재원을 마련할 수 있을지 다소 의심스럽다.

관련하여 사내근로복지기금의 재편에 개입하는 것이 한 가지 경로가 될 수도 있다. 사내근로복지기금은 기존에는 개별 기업단위에서만 설립이 가능했는데, 지난 2016년 1월부터 기업간 연합기금을 허용하는 '공동근로복지기금' 제도가 도입되었다(이재훈 외, 2017: 191쪽). 이제 원하청공동복지기금, 공단지역중소기업공동복지기금, (지역)산별공동복지기금 등 다양한 방식의 초기업복지를 구상·실현할 수 있는 것이다. 공동근로복지기금 개입을 통한 초기업복지의 실현은, 기본적으로 노동자간 격차를 축소하고 기업의 경계를 넘어 복지를 사회화한다는 운동적 의의가 있다. 동시에 지금 우리의 관심사와 관련시켜 볼 때, 노조의 개별가입 조합원이나 준조합원에게 초기업복지를 제공할 수 있다면, 조직률 제고에 기여할 수 있을 것이다.

건설산업연맹에서 검토하고 있는 독일 건설산업의 사회복지기금(휴가기금, 추가연금기금, 직업양성지원금) 사례 역시 시사점이 많다(심규범, 2010: 45~49쪽). 1949년에 생긴 휴가기금의 사정은 다음과 같다. 독일에서는 동일 사업장에서 6개월 이상 근무할 시 법정 연차휴가가 발생한다. 하지만 건설업의 경우 산업 특성상 동일 사업장에서 6개월을 넘기지 못하는 경우가 많으므로, 6개월 미만이라 하더라도 연차휴가청구권을 보유할 수 있는 방안을 모색한 것이다. 이 방안의 요점은 각 사업장이 6개월 이상 근무한 노동자에게 직접 휴가보상수당을 지급하는 것이 아니라, 노동자가 일한 기간에 준해서 휴가수당을 책정하고(연차휴가일수가 30일일 경우, 1달에 2.5일) 이 금액을 기금에 납부하는 것이다. 노동자의 경우 어느 현장에 있건 상관없이 해당 산업에서 6개월 이상 근무하였다면 그 시점에 일하고 있는 현장에서 연차휴가청구권을 활용하여 해당 사업주에게 휴가비를 지급받을 수 있고, 해당 사업주는 동 금액을 기금으로부터 환급받는 방식인 것이다. 또한 1957년에 제정된 교육훈련생 양성을 위한 직업양성교육지원금의 경우, 특정 사업장에서 일하는 기간 중 이론 및 실기 교육을 받을 경우, 그 시간에 해당하는 비용 거의 전체를 해당 사업장에서 부담하는 것이 아니라 기금에서 부담한다. 이는 소규모 사업장이라 하더라도 전문인력을 양성하는 데 소요되는 부담을 덜어주기 위한 것이다. 이는 단협에 규정된 것으로, 주 건설업 분야의 사업장 69,000곳, 노동자 70만 명이 가입되어 있다. 즉 건설노조에 가입하면 사업장에 관계없이 해당 단협을 체결한 곳이라면 어디서든 혜택을 받을 수 있어, 산별

노조에 가입하는 강력한 동인으로 작용한다.

즉 산별노조 등 초기업노조 차원에서 다수의 기업과 복지 관련 단체교섭을 맺고, 초기업노조에 가입 시(개별가입, 준조합원 가입 포함) 자동으로 복지 혜택을 받을 수 있다면, 사업장 차원의 단체교섭 전망이 불투명한 노동자들도 노조에 가입할 강한 동기가 생길 것이다. 하지만 꼭 이 같은 큰 변화가 아니더라도, 노조 차원에서 소소하더라도 자조 관행을 고민하고 진전시키는 것 역시 의미가 있을 것이다.

4. 조직화 성공 사례 - 건설산업을 중심으로

3장에서 살펴본 내용이 조직화의 전前단계에 해당하는 것이라면, 이하에서는 본격적인 조직화 단계에 초점을 맞추고자 한다. 관련해서 주로 건설산업의 조직화 사례를 살펴보고자 하는데, 건설산업은 한편으로 물리적·제도적·관행적 조건이 사업장 수준의 안정적 노사관계 형성에 극히 불리하게 작용하는 곳이라는 점, 다른 한편으로 이 같은 불리한 조건에도 불구하고 개별가입 운동을 통해 조직화에 성공하여 2018년 12월 기준 조합원이 142,283명(민주노총 16개 산별 중 3번째로 많은 조합원)에 이를 뿐만 아니라 초기업교섭에서도 괄목할 만한 성과를 보인 드문 사례이기 때문이다.

1) 건설산업의 산업적 특징과 노동시장 특성

(1) 산업적 특징

건설산업을 지배하는 조직 형태는 하청이다. 이는 건설산업이 (조선산업과 함께) 대표적인 수주受注산업이라는 사정과 관련이 깊다. 수주산업은 수주한 공사 물량이 마감되면 휴지기에 들어가고, 이 휴지기 이후 다음 번 물량을 수주하리라는 확실한 보장이 없다. 그렇기 때문에 수주업체는 전문기술·기능·장비·노동력 등을 사전에 안정적으로 구비하기보다, 수주 후 해당 자원 중 일부를 확보하고 있는 업체들에게 각각 하청을 주고 이들 하청업체들로써 임시 프로젝트 단위를 구성하는 방식으로(따라서 물량이 마감되면 해체하는 방식으로) 생산과정을 조직하는 경향이 있다.[27]

27) 이는 이른바 '프로젝트형 유연고용'을 하는 곳에서 공통적으로 발견되는 현상이다. 프로젝트형 유연고용에 관해서는 황준욱 외(2009)를 참고하라.

비슷한 이유에서 하청은 수주산업 뿐만 아니라, 최종 결과물이 다양한 산업에서도 자주 활용된다. 다양한 장르의 작품을 제작하는 영화·드라마산업, 남성의류산업에 비해 훨씬 다양한 상품을 만드는 여성의류산업, 그리고 아파트와 상가빌딩과 발전소와 공장을 짓는 건설산업이 그렇다(와일, 앞의 책: 142~143쪽). 이처럼 다양한 최종 결과물을 생산하려면 최종 결과물의 특성에 맞는 전문기술·기능·장비·노동력 등이 투입·결합되어야 하는데, 하청을 활용하면 이 모든 자원을 한 기업이 내부적으로 확보하지 않아도 되기 때문이다.

또한 작업 공정이 분절적인 산업, 따라서 공정을 이루는 특정 시기에만 한시적으로 필요한 전문적 노동이 많은 산업에서도 하청이 활용된다. 가령 탄광업의 작업 공정에서는 특정 시기에 폭파라는 고도의 전문적 노동이 필요할 수 있는데, 폭파 작업이 성공적으로 이루어지고 나면 당분간 이 노동이 필요하지 않기 때문에 이런 한시적이고 전문적인 작업에 하청을 주는 경향이 있다(위의 책: 145쪽).

하지만 하청에는 결정적인 단점이 있는데, 앞서 살펴본 것처럼 하청업체에 대한 통제력이 약화되어 '지연방해'의 위험이 생겨날 수 있고, 이는 하청업체의 교섭력 향상으로 이어져 서비스 구매 비용이 높아질 수 있다는 것이다. 이 때문에 원청업체는 하청업체를 '수직적으로 통합'함으로써 거래비용을 내부화하는 길을 택할 수도 있다. 하지만 이 경우 해당 업체의 고용 관련 책임이라는 정반대의 비용이 발생할 수 있다.

오늘날 원청은 통제력은 강화하면서 책임은 면제받는 방식을 취하고, 경쟁업체를 육성하여 하청 간 경쟁을 조직하는 경향이 있다. 이는 하청업체의 교섭력 약화로, 따라서 하청업체로의 비용 전가로 나타날 수 있다. 하청업체가 이를 모면하기 위해 사용하는 대표적인 방법은 자신보다 하위업체에 비용을 재전가하는 '다단계 하청'이다.

이 다단계 하청이 가장 전형적으로 나타나는 산업이 바로 건설산업이다. '최저가낙찰제'라는 관행 속에서, 소수의 원청대기업은 하청업체에게, 하청업체는 (불법적인) 재하청업체/자에게, 최종적으로는 현장노동자에게 저단가를 전가한다.[28] 그 결과 하청업체와의 불공정거래('갑질'), 상위업체의 갑질에 의해 규정되는 중간착취와 규제 미준수 등이 만연한다. 노사관계 면에서 보면, 원청은 직접적인 고용주가 아니라는 이유로 현장노동자들에 대한 사용자 책임을 법적으로 면제받으며, 직접적인 고용관계에 있는 하청업체나 재하청업체/자는 상위업체가 전가한 책임과 비용을 노동자에게 전가하기 바쁘다. 이 구조 하에서는 실효성 있는 노사관계 형성이 매우 어려우며, 그 결과 노동자들의 노동3권은 체계적으로 제약당하고, 임금과 노동조건의 개선 여지 역시 좁다.

즉 건설산업은, 고용관계의 불투명성과 책임회피를 높이는 간접고용의 폐해가 무엇인지 가장 극단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

28) 2008년 이전까지 건설업에서 합법적으로 인정되는 하청 구조는 <발주처-원청(주로 종합건설업체)-하청(전문건설업체)-시공참여자('십장')-건설노동자>였고, 불법적인 재하청을 포함하면 그보다 훨씬 다단계로 진행되었다.

(2) 노동시장 특성

건설산업의 노동시장은 이른바 내부노동시장과 대척점에 있는 '외부노동시장'의 전형이라고 할 수 있다. 그렇다고 해서 이 외부노동시장에 아무런 논리나 질서가 없는 것은 아니다. 한편으로 '지역노동시장', 다른 한편으로 '일맥'이 건설산업의 노동시장에서는 매우 중요하다.

① 지역노동시장

건설노동자들은 한 사업장에서 다른 사업장으로 끊임없이 이동한다. 하지만 그렇다고 해서 이들이 무작정 이동하는 것은 아니다. 이 이동에는 일정한 반경이 있고, 많은 노동자들은 (경기침체로 인해 일정 반경 내에서 일자리를 구할 수 없는) 부득이한 경우가 아니라면 이 반경을 벗어나고 싶어 하지 않는 경향을 보인다. 이 반경은 노동자들의 생활권이기도 한 '지역'인 경우가 많다. 이 반경 내에서 노동자들의 이동궤적이 그려지며, 심지어 모종의 '정주성'(따라서 여기에 동반되는 모종의 연결망)이 발견되기도 한다.

아울러 이 반경을 넘어서려 할 경우 자본은 추가적 비용을 치러야 할 수도 있다. 가령 지역의 공사 현장의 경우, 노동력이나 특히 기계장비를 인근 지역에서 구하지 않고 '외지'에서 불러들일 경우 비용이 더 많이 들 뿐만 아니라, 안정적인 일감을 제공하지 못할 경우 이들이 이탈할 위험이 있다. 이런 이유 때문에 자본 역시 공사 현장이 속한 지역 수준에서 노동력과 장비 등을 구하는 경향이 있다.[29]

이 지역은 '선거구'나 '행정구' 등과 일정하게 겹치기 때문에, 이를 근거로 정치적 압박을 가하거나 행정적 감독을 요청하는 일도 종종 벌어진다.[30][31]

② 일맥

앞서 살펴본 바, 건설산업에서는 어떤 (원청)업체가 수주를 받고 어떤 (하청)업체가 하도급

29) "현장이 개설될 때 자기네 소속 노동자를 일시키는 게 아니다 보니까. 현지에서 조달하는 방식이잖아요. 인력사무소를 통한 다든지." (현석호 인터뷰)

30) "국가계약법에 의한 공사가 있고, 지방계약 지자체가 발주자인 건설공사가 있어요. 그러면 지자체에는 그 교섭에 우선고용, 지역주민 우선고용을 먼저 뚫는 거예요. 거기다가 산업안전. 그다음에 조례와 관련된 내용. 이런 것들로 지자체 교섭을 하는 거죠." (송주현 인터뷰)

31) "광양제철소가 지역에 있는 업체이고. 우리가 다 지역시민들인데. 교섭이 안 되어서 파업까지 왔는데 강 건너 불구경하면 안 된다, 중재를 해라, 그런 차원[에서 광양시에] 몇 번 요구를 했는데 광양시가 묵묵부답이었어요. 그래서 점거를 했죠." (마성희 인터뷰)

을 받느냐에 따라 물량이 계속 이동하고 고용도 함께 이동한다. 또한 그 물량과 고용은 한시적이다. 그런 점에서 건설노동자들은 취업과 실업을 반복하는 불안정노동자의 전형이라 할 수 있으며, 이들의 주된 욕구는 '고용 유지', 즉 취업과 취업 사이의 실업 기간을 최대한 짧게 하는 것에 있다고 할 수 있다. 따라서 건설노동자의 입장에서는 하나의 하청업체에 배타적으로 소속되는 것보다는(건설산업에서는 그런 가능성 자체가 극히 희박하지만), 차라리 다양한 하청업체들과 연결망을 만들어 놓고 그 중 물량을 확보한 업체로 계속 이동하는 것이 더 나을 수 있다. 이 연결망이 이른바 '일맥'으로, 건설산업에서 노동력 공급의 핵심 메커니즘으로 기능한다.[32]

일맥은 건설산업 노동과정의 특성과도 관련이 있다. 우선 건설산업은 (중화학공업 등과 달리) 상대적으로 기계화·자동화 비율이 낮아, 노동집약적인 산업이면서 숙련도가 높은 '기능직'이 핵심 역량을 이루는 산업이다(윤진호 외, 2006: 442쪽). 아울러 건설현장의 노동과정은 집단작업을 요하는 바, 통상 기능공을 중심으로 일정한 숫자의 '조공'들이 팀을 이루어 집단작업을 수행한다. 이 팀은 노동의 단위이면서 계약의 단위이기도 한데, 건설노동시장을 비롯한 이른바 '프로젝트형 유연고용' 관행이 나타난 곳에서는 개인별 계약이 주는 불확실성, 가령 숙련 인증의 어려움 등을 계약 양 당사자가 모두 줄이도록 하는 방편으로 팀별 계약이 선호되는 경향이 있다(황준욱 외, 2009: 24쪽). 이렇게 볼 때 건설산업에서 노동력 공급을 담당하는 일맥이란, 팀장을 정점으로 하는 일종의 '잠재적 팀'이기도 할 것이다.

상황이 이렇기 때문에 일맥과 그를 중심으로 형성되어 있는 각종 연결망 및 친목단체, 그리고 결국 일맥에서 중심적 역할을 점하는 팀장이, 조직화에서 전략적 중요성을 점할 수밖에 없다. 건설노조 역시 이를 일찍이 인지하였고, 출범 초부터 이들을 조직하기 위해 노력하였다. 하지만 포항 지역을 제외하면 대부분 지역에서 IMF 전까지 팀장 조직화에 성공하지 못했는데, 팀장들은 상대적으로 임금 및 노동조건이 나았을 뿐만 아니라, 무엇보다 불법하도급 체계에서 현장 노동자들을 관리하고 심지어 '고용'하는 역할도 했기 때문에 노조의 틀로 이들을 조직하기가 쉽지 않았던 것이다. 팀장의 조직화 문제는 최근에야 돌파구를 찾았는데, 이에 관해서는 후술하겠다.

---

32) 그런데 이는 꼭 건설산업만이 아니라 고용이 불안정한 산업이나 부문에서 공통적으로 나타나는 현상일 수 있다. "정규직은 인맥을 만들 필요가 없어요. (…) 친한 사람[이야] 있고 그렇겠지만, 근데 일용직은 내가 언제 일자리가 없을지 모르기 때문에 내 주변에 스무 명 정도는 친한 사람을 확보시켜 놔야 돼요. 원래부터도. 안 그럼 못 먹고 살거든요. 팀장들도 그렇고. 모든 직종 불문. 개개 조합원들도 20명 이상 알아놔야 돼요. 어떤 직업을 하다 20명을 알 수도 있다, 이렇게는 생각하면 그럴 수가 있는데. 이 사람들은 생계 목적이거든요. 주기적으로 현장을, 내가 기분 나쁘면 여기 이 현장을 그만둬야 되잖아요. 그럼 다른 데 가야 되잖아요. 갈 공간이 있어야 되잖아요. 그게 인맥인 거잖아요. 지금도 노동부나 통계조사하면 [건설산업에서] 일자리 구하는 게 70%가 인맥이거든요. 뭐 노동조합도 인맥일 수 있고. (…) 다 자기들끼리 연결하니까. 연락을 하고. 살아온 과정 속에서 삶의 지혜인 거거든요." (석현수 인터뷰)

(3) 정부와 법·제도의 강한 영향력

건설산업은 민간뿐만 아니라 정부가 발주하는 비중이 상당할 뿐만 아니라, 꼭 정부가 발주하지 않더라도 정부의 기획에 상당한 영향을 받는다. 또한 내부노동시장 규범이 작동하지 않는 대신, 건설산업기본법(이하 건산법), 건설근로자의고용개선등에관한법률(이하 건고법) 등 건설산업을 규율하는 별도의 법이 존재한다는(하지만 통상 준수되지 않는다는) 특징이 있다. 이는 건설노조 운동이 대정부투쟁과 법·제도 개정 투쟁을 활발히 벌이는 배경으로 작용하였는데, 이에 관해서는 후술하겠다.[33)]

2) 노조 교섭력의 잠재적 근거

이상에서 살펴본 건설산업의 특징은 건설노조운동 특유의 교섭력에 큰 영향을 미친다.

우선 앞서 살펴본 것처럼 건설산업 및 노동시장에 영향을 미치는 법·제도가 많으면서도 '규제 미준수' 상태에 있으므로, 조직력이 부족한 상황에서 노조는 지켜지지 않는 법·제도를 사측을 압박하는 수단으로 활용할 수 있다. 법·제도는 정의상 건설산업의 모든 노동자에게 적용되는 것이므로, 법·제도 관련 투쟁을 통해 노조는 건설노동자 전체를 대표하는 세력이라는 평판을 획득할 수 있으며 건설노조의 교섭력에 유리하게 작용할 수 있다.

또한 공기工期가 무엇보다 중시되는 건설산업의 특성상, 현장을 봉쇄하거나 규모 있는 파업을 조직하여 공사를 중단시키는 것이 큰 위력을 발휘한다. 이때 궁극적으로 피해를 입는 것은 발주처와 원청이고, 원청이 현장소장 등을 매개로 현장을 직접 관리하기 때문에, 공사가 성공적으로 중단되면 원청이 신속하게 개입하는 경향이 있다. 그런데 노동자들의 요구는 많은 경우 규제 준수의 범위를 크게 넘어서지 않는 소박한 것들이고, 이 요구를 받아들일 때 치러야 하는 비용보다 공기 지연으로 빚어지는 비용이 훨씬 큰데다, 요구 수용으로 인한 비용은 공사가 끝나면 자연히 소멸된다는 점에서, 경제적으로만 따지면 원청을 위시한 자본이 굳이 무리할 이유가 별로 없다. 물론 조직력이 전제되어야 하겠지만, 어쨌든 이 같은 비용의 비대칭성이 노조의 교섭력에 유리하게 작용할 수 있다.

마지막으로 앞서 살펴본 것처럼 노동력 공급이나 노동과정에서 공히 숙련노동자가 중심적 지위를 점하는데, 한국에는 이들을 양성하는 체계가 제대로 갖추어져 있지 않다. 대부분의 핵심 숙련은 실제 현장에 투입되어 노동하는 과정에서 획득되는데, 노동과정에서 중심은 숙련노동자이므로 결국 숙련 양성 면에서도 숙련노동자가 관건적 역할을 하는 셈이다.

33) 이와 관련하여 주로 건설대기업 정규직으로 구성된 건설기업노조가 건설산업연맹 초기 정책 역량을 발전시키는 데 큰 역할을 하였다.

이는 만일 노조가 숙련노동자를 장악한다면 노동력 공급과 노동과정, 숙련 양성 전체를 지배할 수 있고 교섭력을 크게 높일 수 있다는 뜻이다.

3) 건설산업 조직화의 역사

(1) 본격적 조직화의 전사

87년 노동자대투쟁 직후인 1988년 3월 10일 서울에서 건설일용노동조합이 창립된 이래, 건설노조운동은 10여 년간 "지역을 중심으로 직종별 조직을 골간으로 하는 현장조직 건설" 전략을 전개하였다(윤진호 외, 2006: 422쪽). 하지만 포항지역건설노조(현 전국플랜트건설노조 포항지부) 정도를 제외하면 대부분의 지역에서 이렇다 할 조직화 성과를 내지 못한다(전국건설노동조합, 앞의 책: 12쪽).[34] 설상가상으로 1998년부터 본격화된 IMF 경제위기로 인해 건설업 전반이 큰 위기에 빠졌고, 건설노동자들은 40%가 실업상태가 되는 등 건설노조운동 자체가 존폐 위기에 직면하게 되었다(백석근, 2015: 103쪽).

하지만 건설노조운동은 이 위기를 조직화의 기회로 전환하였다. 특히 중요한 계기는 일약 가장 중요한 사회문제로 부상한 실업에 대한 정부 차원의 대책을 적극 요구하는 한편, 건설노조의 위상에 '건설노동자의 실업 극복을 위한 조직'이라는 성격을 포함시킨 것이다.[35] 건설노조는 1998년 204일간 명동성당 들머리에서 건설노동자 생존권 보장을 요구하는 천막농성, 지역별 실업자대행진 조직, 정부의 실업극복국민운동 프로젝트 위탁, 전국 10개 이상에서 취업알선센터 개설, 공공근로 사업 확보를 위한 교섭 및 투쟁 배치 등을 전개하였다(위의 글: 103~104쪽). 이를 계기로 건설노조운동은 고용 요구를 본연의 요구 중 하나로 자리매김하였고, 더 나아가 노동력 공급을 통한 노동시장 통제라는 전략을 본격적으로 고민하기 시작하였다. 물론 당시의 취업알선 및 공공근로 관리 사업은 경제위기가 완화되면서 중단되었고 이를 매개로 조직한 조합원 상당수도 이탈하였지만, 관련한 고민은 이후 조직화 사업에 긍정적으로 작용하였다.

---

34) 당시 포항의 플랜트건설노동자들이 조직화에 성공할 수 있었던 것은 팀장급 숙련노동자들이 중심에 섰기 때문이라고 한다. "숙련공 노조잖아요, 숙련공이 중심이 돼서 노조가 만들어진 거거든요. 이 사람들이 노조로 넘어 왔기 때문에 주변직종 따라 온 거야. 근데 이 사람들 많이 안 넘어왔으면 절대 노조가 될 수 없는, 핵심 직종, 주력 직종들이 먼저 노조를 만들고 거기에 따라서 주변에 있는 부수적인 직종도 따라 오고. 우리가 고구마, 감자 캐면 줄기 따라 후루룩 따라 오듯이. 그게 플랜트가 된 거예요. 그래서 맨 처음에 89년에 포항에서 노조 만들 때, 그때 이 노조 처음 만들 때 결정적 노조 된 계기는, 용접이나 배관에 있는 반장이나 팀장급들이 이 사람들부터 노조를 만들어가지고 자기 주변 사람들 데리고 와서 노조를 만들고, 이런 과정을 겪었기 때문에 가능한 거예요." (이영록 인터뷰)

35) 사실 건설노동자들의 가장 큰 애로사항 중 하나가 고용불안이라는 점에서, 건설노조운동은 일찍부터 조합원들의 고용유지 사업을 진행하면서 관련 노하우를 쌓은 바 있었는데 이것이 IMF 이후 공세적 활동의 기반이 되었다(윤진호 외, 앞의 책: 428쪽).

(2) 조직가 투입을 통한 조직화 전략 전면화

건설노조가 IMF 경제위기 직후 전개한 조직화 사업에서 핵심은 '조직가organizer'를 통한 조직화였다. 이하에서는 조직가 개념과 그 등장 배경을 살핀 후, 건설노조에서 이 노선이 어떻게 구현되었는지 보고자 한다.

① 조직가의 개념과 의미

사업장 수준에서는 자원도 부족하고 의미 있는 교섭 전망도 열리기 어려운 작은사업장에서는, 사업장 수준의 노사관계 형성에 한정되지 않는 초기업 수준의 노사관계 형성 및 의제화 작업이 필수적이다. 그렇게 할 때 가장 중요한 자원 중 하나가 바로 초기업 차원의 활동반경을 갖는 조직가다.

통상 조직가란 "직책의 여부와 상관없이 새로운 조직 결성을 담당하거나 조합원을 확대하는 역할을 자신의 주된 업무로 하는 노동조합 활동가(간부)를 의미"하며, "조직 내부의 조합원을 강화하는 역할보다는 새로운 조합원을 노동조합 울타리로 유도하는 역할을 하거나 목적의식적으로 조직화를 추진하는 활동가를 의미"한다(강연배 외, 2004: 16쪽).

조직가라는 개념은 이른바 '서비스 모델servicing model'과 대비되는 '조직화 모델organizing model'이라는 새로운 노조 노선의 구성적 일부다. 조직화 모델은 유럽 나라들보다는 미국, 영국, 호주, 캐나다 등 영미형 나라들에서 먼저 출현하였다. 유럽에 비해 영미형 나라들은 분권화된 단체교섭구조, 엄격한 노조승인절차, 종업원 경영참가제도 부재 등으로 인해, 노사관계의 제도적 보장이 상대적으로 불리하기 때문에 이를 상쇄하기 위해 노조 조직화에 대한 강한 동기를 갖게 된 것이다(이병훈·권혜원, 2008: 56~58쪽). 노조 조직률 하락은 이 같은 동기를 더욱 강화하여, 조직화 모델 채택을 추동한다. 현재는 독일과 북유럽 등 노사관계 제도가 안정적인 곳으로까지 조직화 모델이 확산되는 추세다(홍석범 외, 2017: 194쪽).

조직화 모델의 주창자들은, 노동운동의 변화를 위한 일차적 과제는 (법제도 개혁 요구라기보다) 노동운동세력이 지닌 조직자원의 동원과 활동이라고 주장한다(강연배 외, 앞의 책: 29쪽). "잠자고 있는 거인을 흔들어 깨워야 한다"는 구호로 집약되는 이 같은 문제의식은, 조직자원과 인력의 재분배, 그리고 조합원들이 노동운동의 조직적 변화를 받아들일 수 있도록 돕는 훈련과 동기유발을 중시한다.

조직화 모델의 출현 당시 여기에 동반된 중요한 제도 중 하나가 바로 조직가를 교육·훈련하

는 제도다. 대표적인 것이 미국 AFL-CIO의 조직화연수원(Organizing Institute, 1989년 설립), 호주 ACTU의 조직화사업단(Organizing Works Program, 1994년 설립), 영국 TUC 조직아카데미(Organising Academy, 1998년 설립) 등이다. 다른 제도에 영향을 준 모델 격인 조직화연수원의 경우, 1980년대 초 조직적으로 추진한 '휴스턴 조직화 프로젝트'의 실패를 평가하면서, 그 원인 중 하나를 전문적으로 훈련된 노조 조직가의 부재 혹은 결핍에서 찾고, 전문적인 교육과 연수를 받은 대규모 노조 조직가 충원을 해법으로 제시하면서 설립되었다(위의 책: 26~28쪽). 조직화연수원은 미국 노조운동이 서비스 모델에서 조직화 모델로 방향을 선회할 때 촉매제로 작용하였다(위의 책, 2004: 45쪽).

조직화연수원은 노조운동 내외부에서 새로운 주체를 발굴하여 노조운동에 새로운 활력을 불어넣고자 하였다. 조직화연수원의 경우 특히 학생운동이나 지역운동 경험이 있는 청년들을 모집하는 데 중점을 두었다. 호주의 조직화사업단에서도, 신세대 노동자, 여성 등 새로운 노동주체들을 이끌어낼 수 있는 새로운 조직가를 모집하는 일을 중시하였다(위의 책: 55쪽). 영국 조직아카데미에서도, 기존의 노동조합 간부들과는 다른 방식으로 현장에서 활동해 줄 것을 기대하면서 30대 이하의 청년 노동자와 여성, 특히 노조가 없는 사업장의 지원자들을 우선 선발하였다(위의 책: 60~64쪽).

이렇게 양성된 조직가들은 직접 조직화에 나설 뿐 아니라, 조직화의 전문가로서 조직화 사업을 기획하거나 지원하는 역할도 수행하였다(위의 책: 71~72쪽). 또 TUC의 조직아카데미의 경우 조직가뿐만 아니라 노조 행정 지원업무 담당자를 대상으로 '조직화 지원 훈련 코스'를 별도로 두어, '핵심 조직화 사업 및 노조 운영방향에 대한 이해 증진, 조직화 사업 지원에 필요한 기술 및 지식 습득'을 도모하였다(이정희, 2013: 56쪽). 여기서 보듯 조직아카데미는 조직가를 양성하는 역할뿐만 아니라, 노조운동 내에 '조직화 문화'를 확산시키는 주요 거점으로 기능했다.

요컨대 조직가라는 직무를 도입하는 것은 노조 활동 전반에 걸친 변화, 이른바 '조직문화 혁신'을 동반한다. 뒤집어 말하면, 이 같은 조직문화 혁신이 있어야만 조직가의 활동이 제대로 이루어질 수 있다고 할 것이다.

② 건설노조와 조직가

한국의 민주노조운동에서 이상과 같은 조직가 개념을 받아들이고, 조직가 양성 및 투입을 통한 현장 조직화 전략을 가장 먼저, 그리고 적극적으로 전개한 곳이 건설노조운동이다. 이에 관한 고민은 IMF 경제위기 이전인 1997년부터 시작되었는데, 그 출발은 90년대의 조직사업에 대한 반성적 평가였다. 이를 통해 그간의 조직사업은 '제조업 공장의 조직화

방식'이고 다단계 하도급 등의 특성을 가진 건설업에는 맞지 않다는 결론을 내린 후, 국제건설목공노련(IFBWW, 현 BWI)을 통해 미국, 호주, 영국 등의 건설노동자 조직화 경험을 소개받고 재정을 지원받아 조직가를 통한 조직화 전략을 본격화하기 시작하였다.[36] 이때 건설노조는 자체프로그램을 접목시켜, 당시 노조운동에 진출한 학생운동가들을 조직가로 재교육·훈련시킨 후 현장에 투입하여 상당한 성과를 거두었다. 당시 총연맹 차원의 1기 전략조직화 사업으로 양성된 조직활동가 3인 역시 중요한 역할을 수행하였다.

현장에 투입한 조직가를 매개로 건설노조는 일차적으로 근로기준법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 건고법 등 건설 현장에 적용되는 규제의 준수를 감시·강제하는 역할을 수행하였다. 규제 미준수 관행이 만연한 건설 현장에서는 이 같은 '준법' 활동만으로도 노동권 보호에 큰 의미가 있고 사측에는 상당한 압박이 되기 때문이었다.[37] 이를 시작으로 노조는 현장에서 임금체불 등 노동자들의 민원을 해결하고, 퇴직공제금 제도를 알리는 한편 그 적용대상을 확대하는 투쟁을 벌이며, 화장실·식당·탈의실 등 기본적인 편의시설조차 갖추지 못한 현장의 문제를 공론화하고,[38] 조합원 고용을 요구하고, 단체협약을 체결하는 등의 활동을 통해 노동자들을 조직하였다.[39] 당시 조직가들의 활동 양식은 다음과 같았다고 한다.

조직활동가들이 모여서 회의를 하겠죠? 올해라든가 지금 시기라든가 해 가지고 현장이 어디어디 있는지 확인하고. 현장을 어떤 식으로 조직할 건지 회의를 통해서 논의를 하고. 조직사업 대상은 얼마나 되는지도 확인하고. 공사 기간은 얼마나 되는지도 확인하고. 그래서 물색을 하는 거죠. 현장 어디를 사업을 할지. 다 갈 순 없으니까. 인원은 몇 명 안 되지. 섹터를 나눠서 좀 규모가 크거나 대단위 현장 위주로 사업 계획을 짜고, 그 계획에 맞춰서 집행을 하는 건데.

---

36) 당시 건설노조 운동이 처한 현실적 조건도 조직가를 통한 조직화 전략 채택에 영향을 끼쳤다. "조합원 자체가 별로 없을 때니까 초창기에는. 동력이 없는 거잖아요. 그러면 소수이지만 먼저 좀 노동조합 활동 관련해서 전문적으로 교육을 해서 이 사람들이 현장을 상대로 싸움을 만들어내는 일을 하는 거죠. (…) 예전 초창기 때는 그 일을 전담으로 하는 사람들을 노조 내에서 따로 부서를 만들어서 조직사업만 하러 다니는 방식을 처음엔 진행했던 건데, 지금은 현장조직들이 꽤, 현장이 개설되면 조합원팀이 들어가서 일을 하게 되면 거기가 현장조직화되는 거니까. 지금은 그 조직들이 운용이 되다 보니까 조직활동가 역할보다는 현장조직을 강화하는 역할이 더 많이 필요하죠." (현석호 인터뷰)

37) 이때 노조는 특히 건고법 제5조(고용관리책임자)를 활용하기도 하였다. 삼풍백화점 붕괴 등 대형참사를 계기로 1996년 12월 31일 제정된 건고법은, 그 제정이유에서 "불안정한 고용환경과 열악한 근무조건속에서 근무하는 건설근로자의 고용안정과 직업능력의 개발·향상을 위하여 필요한 지원"의 일환으로 "건설근로자를 고용하는 사업주는 건설근로자의 모집·고용·배치 업무와 기능향상을 위한 교육훈련 및 작업환경개선등의 업무를 담당할 고용관리책임자를 사업장별로 지정"해야 한다면서, 법률 5조를 통해 사업주의 고용관리책임자 지정 의무를 명시하였다. 노조는 이 법적 의무의 준수를 요구하는 한편, 현장투쟁과 교섭을 통해 고용관리책임자 지위를 얻고자 하였다.

38) 그 결과 2007년 12월 27일 제7조의2(고용 관련 편의시설의 설치 등)가 신설된 건고법이 시행된다.

39) "체불이 됐든 산재가 됐든. 현장의 근로조건이 됐든. 임금이 됐든. 안에서 싸움을 만들어내는 사업을 하는 거죠. 한 섹터를 맡아가지고. 그런 식으로 사업을 했었어요 2000년 초반에. 지금도 마찬가지고 따지고 보면. 지금도 토목건축이나 기계나 노조 간부들이 하는 역할이라는 게 어느 현장이 개설되었는지 확인하고, 현장이 개설되면 교섭요청하고, 우리 조합원이 일을 해야 된다, 해서 고용문제를 해결하고. 근로시간은 8시간을 넘으면 안 된다. 제반 노조 관련해서 현장과 협의, 합의, 안 되면 투쟁. 그런 식으로 일상적으로 사업을 하거든요. 그리고 계속 조합 가입을 받고." (현석호 인터뷰)

보통 뭐 저 같은 경우는 초창기 때는 네 시나 네 시 반에 기상해서 현장으로 다섯 시 반까지 가서, 그 현장에서 제일 아침에 일찍 오시는 분들한테 노동조합 아십니까? 부터 해서, 쪼끄만 유인물이라도 들고 다니면서 퇴직공제부금이라고 들어보셨습니까? 자기 권리를 잘 모르니까, 고용보험 적용되는 거 아십니까? 이런 거 있으니까. 정보제공 유인물을 많이 줘요. 투쟁합시다 이런 거 말고. 모르니까 워낙.

그리고 그 현장에 원청사업장들 사무실 좍 되어 있지 않습니까? 방문해 가지고 서울 이쪽 지역 노동조합 간부인데. 관련해서 법 제도가 지켜지는 게 많이 부족한 거 같다. 얘기 몇 번 하다보면 나와요. 공제부금이라든가 산업안전법이라든가 안전문제라든가. 상당히 부실한 게 많다. 이러면서 일단 면을 트는 거죠. 원청사하고 합의서 써가지고, 현장 못 들어가니까 출입권 보장해라. 들어갈 수 있게. 하면 거기서 '안 된다' 하면 '알았다' 하고 고소고발 들어가면서 압박 들어가는 거고.

그렇게 해서 합의 보면 그 다음부터는 뭐 체조시간이라든가. 아침에 가면 여섯 시 반 정도에 체조를 해요 보통 현장에서. 아침 밥 먹는 시간. 일곱 시 전에 다 밥 먹고. 일곱 시부터 일을 해야 되니까. 식당 이런 데서 주로 조직사업을 하는 거죠. 그때그때 다르니까 하나의 일관된 사업방식은 없는 거 같고 활동가마다 다르고. 그런 식으로 사업 하고. 그러고 나서 작업투입되면 원청사를 다닌다든가, 안전문제가 있는지 없는지 감시활동도 하고 그런 과정. 그리고 점심 때 또 현장노동자들 밥 먹으러 올 거 아니에요. 식사할 때 또 식당에서 사업하고. 만나고 얘기하고.

그걸 한두 달 정도 하다 보면 그 인간이 그 인간이에요(웃음). 또 딴 데 가면 만나 또. 비슷하게 그 현장 끝나고 다른 현장 가면 또 만나게 되어 있어요. 이렇게 지역에서 안면을 익히는 거고, 핵심이 누군지 확인해서 명단 리스트를 만들고, 퇴근 후에 전화 돌려서 모이자. 해가지고 또 사업하고 교육하고 다른 지역 사례 같은 걸로 해서 꼬시는 거죠(웃음).

이런 것들이 누적이 되면 일정 부분 몇 십 명 단위 되겠다 싶으면 임단협을 맺기 위한 준비작업들하는 거죠. 현장지휘체계 만들고. 싸우고. 파업도 해 보고. 점거도 해 보고. 그런 과정을 겪으면서 임단협을 체결할 수도 있고. 실패할 수도 있고. 그런 것들을 계속 컨트롤을 하는 거죠. 지역 단위에서는. 점검회의를 계속 진행하고. 조직사업을 계속 하는. 보통 그렇게. (현석호 인터뷰)

위 인용문에서 보듯 조직가 활동의 전제는 현장출입으로, 이를 위해서는 현장관리소장의 출입 허가가 있어야 하는데, 현장관리소장은 원청업체의 현장대리인이기 때문에, 노조의 조직가들은 처음부터 원청을 상대할 수밖에 없었다. 아울러 초창기 단체협약의 주 대상 역시 관리소장, 즉 원청업체였다. 2003년 무렵이 되면 전국 10개 지역에서 60여 명의 조직가가 활동하였고, 전국 약 500개 이상의 현장에서 단체협약을 체결하였다(백석근, 앞의 글: 105쪽). 아울러 2001년부터 4년간 조합원 약 3,000여 명을 조직하였다(윤진호 외, 앞의 책: 430쪽). 당시 조직화는 주로 조공 중심으로 이루어졌다. 조공이 일정 규모 이상 조직이 되고 이를 통해 현장에서 성과, 특히 '인격적 모멸' 등을 일정하게 해결하면서 팀장급 조직화도 조금씩 진전되었다.[40]

그러나 조직가를 통한 조직화가 일정한 성과를 내고 노조가 세를 얻어가자 2003년 하반기부터 공안탄압이 본격화되었다. 탄압의 핵심 명분은 원청사용자성 불인정이었다. 즉 법적으로 사용자가 아닌 원청업체를 상대로 한 압박 및 단체협약 체결(특히 전임비 지급)은 공갈·협박 및 갈취라는 것이었다. 그 결과 건설노조는 2006년까지 50명이 사법처리(25명 구속)되는 상황에서 처하게 되었다. 자연히 노조 활동도 위축될 수밖에 없었다. 하지만 건설노조는 여기서 꺾이지 않고 새로운 활로를 뚫어내는데, 그 결정적 계기는 이하에서 언급할 시공참여자제도(이하 시참제) 폐지다.

(3) 시참제 폐지 투쟁과 직접고용 쟁취 투쟁

시참제가 도입된 것은 1996년 12월 30일 건산법이 전부개정되면서였다. 1994년 성수대교 붕괴와 1995년 삼풍백화점 붕괴 등 대형참사가 벌어진 후, 건설산업의 불법다단계하도급 관행을 원인으로 지목하는 목소리가 높아지는 시점이었다. 시참제의 취지는 재하도급 금지 때문에 '십장' 등 실제 시공에 참여하면서도 드러나지 않는 이들을 양성화해 책임 시공을 정착시킨다는 것이었다. 하지만 문제의 근원인 다단계하도급 관행을 그대로 둔 채 가장 말단에 있는 이들에게 책임을 지우는 것이 제대로 된 해법일 리는 만무했다. 오히려 시참제는 다단계하도급 관행을 정당화·확대하는 악법으로 작동하였다.

노사관계 면에서 보면, 시참제는 종합건설업체와 전문건설업체가 노조와의 단체교섭을 회피하는 합법적 근거로 작용했다. 왜냐하면 건설노동자와 근로계약관계에 있는 자는 통상 시공참여자인 팀장이었기 때문이다. 즉 건설산업에서 시참제는 사용과 고용을 분리하여 노동법상 책임을 불투명하게 만드는 간접고용의 핵심 고리 중 하나로서, 건설노동자의 노동3권 실현을 근본적으로 가로막는 방해물이었다. 특히 건설 현장의 고질적 병폐 중 하나인 체불임금 문제와 관련하여, 그 지불 책임을 묘연하게 만들었다. 건설산업의 민주노조운동이 늘 시참제 폐지를 제일요구로 내세운 것은 당연한 일이었다. 가령 플랜트건설노동자들

40) "플랜트도 마찬가지고 건설도 마찬가지고. 처음에는 소수의 활동가가 가서 의식적인 조직화하려고 하겠죠. (…) 처음에는 그 직종이나 업계 내에서 약한 사람들, 약한 고리에 있는 사람들, 회사에서 인정 못 받고 약자에 있는 사람들이 활동가 주변에 모여서 조직화되고 하지만, 그러다 나중에 현장에서 노조로 인정받게 되면 아까 말했던 주력직종들[이 붙고], 그럼 조직이 확 늘어나는 거죠. (…) 어떻든 그 사람[핵심 직종에 있는 사람]이 아무리 회사에서 대우를 잘 받는다고 하지만, 노가다거든, 어떻든. 주로 관리자들 관계나 이런 거 보면, 원청이나 발주처 보면, 처음에 노동조합 전에는 어쨌든 노가다이다 보니까 이 사람이 실력이 뛰어나지만 온갖 멸시를 당하고 천대를 당하고. 현장 내에서, 원청이나 이런 데에서. 근데 이제 노조가 만들어지면서 힘이 생기니까 원청이나 발주처에 있는 관리직들이 되게 인간적으로 멸시하거나 이런 부분들이 싹 다 사라져요, 말을 함부로 못하는 거거든. 이런 사람들은 그런 인격적인 대우, 이런 부분들이. 그동안은 돈을 [많이] 받긴 했지만, 노조를 통해서 하다 보니까 현장 내 대우들이 달라지는 거죠. 이런 부분들에서 아 노조가 필요하구나, 나 혼자 돈을 잘 벌어봐야 내 후배들이 어쨌든 이런 비인격적인 대우를 받으면서 살아야 되고, 그래서 이 사람들이 결심을 해서 노조로 들어와서 전체를 위해서. 그런 단계를 넘어선 사람들이 생기면 되는 거예요. 근데 그런 단계를 못 넘어서면 그 직종은 계속 안 되는 거고. 그런 부분들은 계속 끊임없는 지역 내 소위 말하는 활동가라는 사람들이 그런 개입 계속 만들어내야 되는 거예요. 노력을 통해서 되는 거지 어느 날 갑자기 되는 건 아니니까." (이영록 인터뷰)

이 2002년 여수, 2004년 광양, 2005년 울산, 2006년 포항 등지에서 격렬한 파업투쟁을 전개할 때, 그 중심에는 늘 불법다단계하도급 금지, 시참제 폐지 요구가 있었다.

또한 목수를 중심으로 한 건설일용노동자들이 2006년 대구·경북지역에서 벌인 32일 간의 지역총파업도 중요한 계기였다. 2006년 6월 대구·경북지역의 아파트 현장을 중심으로 2천 명이 넘는 목수노동자들이 임금인상, 불법하도급 철폐, 쓰메끼리(유보임금) 철폐를 내걸고 벌인 이 투쟁은, 전문건설업체와의 임단협 체결로 마무리되었다. 당시 임단협 내용 자체는 노동자들의 기대에 미치지 못하는 것이었고, 실제로 조직적 출혈도 심각한 것이었다. 이 같은 한계에도 불구하고 이 투쟁의 가장 큰 의의는, 전문건설업체와의 노사관계 형성이라는 길을 (재)발견했다는 점이다. 동시에 이 투쟁을 통해, 설사 전문건설업체와 노사관계를 형성하고 임단협을 맺더라도, 시참제를 폐지하고 직고용을 쟁취하지 않으면 근본적인 한계에 봉착할 수밖에 없다는 것이 확인되었다.

[전문건설업체들이] 사용자가 된 거죠, 인제 그 당시에는. 와서 도장을 찍은 거예요. 근데 인제 그게 적용 문제가 있었던 거고. 예를 들어서 여전히 직접고용체계가 아니고, 팀 단위로 해서 임금인상한 거죠. (...) 내가 열 명 데리고 있[으면,] 그 당시에는 임금을 개인 개인에게 준 게 아니고 팀장을 통해 줬으니까, (...) [1인당 1만원 인상이면 열명 분 10만원을] 팀장한테 준 거죠. 이런 방식으로 됐지만 어쨌든 임금인상에 대해선 합의를 한 거예요. (...) [그런데] 직접고용체계가 되지 않으면 임금인상이나 노동조건이 전혀 반영이 안 된다는 걸 우리가 여기서 경험한 거죠. 팀장한테 내려간 돈을 팀장이 떼어먹고. 팀장이 노동시간을, (...) 8시간 하기로 했으면 5시에 퇴근시켜야 하는데 [물량을 맞추려고 더 늦게까지 일을 시키는 거죠.] 그래서 이건 하나마나한 투쟁이다. 그래서 이 시참자를 폐지하는 투쟁이 중요하다, 그리고 직접적으로 그런 투쟁을 한 거죠. (...) 그래서 1년 만에 시참자를 폐지한 거죠." (이영철 인터뷰)

이처럼 대중투쟁을 통해 시참제의 문제점과 폐지 요구가 공론화된 상황에서, 건설산업연맹은 이를 노정교섭의 의제로 제기하였다. 2003년 노무현 정권 출범과 화물연대 투쟁을 계기로 업종별 노정교섭 틀이 불균등하게나마 만들어졌고, 특히 2005년 덤프연대 파업이라는 현안을 놓고 건설교통부와의 교섭이 진행되고 있는 상황이었기 때문에, 이 제도적 공간을 활용한 것이다.[41] 불법다단계하도급의 문제점에 관한 사회적 공론화, 건산법이라는 별도 법의 존재, 법제도 개선 투쟁 관련 연맹의 축적된 노하우, 정부의 해결 의지 등이 맞물려 2007년 4월 27일, 국회 본회의에서 시공참여자제도 폐지, 불법하도급에 대한 처벌 강화 등을 골자로 하는 건설산업기본법 개정안이 통과되었고 2008년 1월 1일부터 발효되었다.

41) 2005년 덤프연대 파업 및 전개 과정에 관해서는 엄진령(2017: 83~90쪽)을 보라.

한편 앞서 언급했듯 불법다단계하도급과 시참제는 건설 현장의 체불임금 문제와 깊이 얽혀 있었으므로, 건설산업연맹은 시참제 폐지의 효과를 극대화하기 위해 민주노동당 단병호 의원실과 함께 근로기준법상 체불임금 연대책임조항 신설을 추진하였다. 그 결과 2007년 7월 27일 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)와 제44조의3(건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례) 등이 신설된 근로기준법 개정안이 통과되었고, 2008년 1월 28일부터 발효되었다. 그 핵심은 불법하도급시 건설업자 자격이 있는 하청업체에게, 그리고 특정 조건하에서 원청업체에게도 임금 지급 연대책임을 부과하는 것이다.

시참제 폐지 및 근기법 개정은 건설산업의 노동시장 관행을 크게 바꾸는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 건설노조의 조직화를 한층 진전시키는 계기가 되었다. 특히 조직화를 진전시킨 핵심 투쟁은 직접고용 투쟁이었는데, 왜냐하면 직접고용이 조직화의 선순환을 시동하는 역할을 했기 때문이다. 그 메커니즘은 대략 이런 식이다. 시참제 폐지 이후에도 시참자를 쓰는 전문건설업체에게 규제 준수를 투쟁으로 압박하면서 시참자 대신 조합원 직접고용을 쟁취하고 직접고용 시 전문건설업체와 임단협을 체결한다. 이렇게 해서 임단협의 보호를 받는 조합원들이 현장에 들어가면, 노조 가입의 장점을 현장에 있는 비조합원들이 체감하게 되고 이는 조합원 확대로 이어진다.[42][43] 이렇게 조합원이 확대되면 강화된 조직력에 기초하여 현장을 추가적으로 변화시키고 다른 현장이 개설될 때 더 많은 조합원을 직접고용하도록 요구한다. 이런 방식으로 조합원 확대와 현장 노동조건 개선이 선순환을 이루게 되는 것인데, 그 시발점은 조합원 직접고용인 셈이다.

이는 노조가 그간 팀장이 행사하던 노동력 공급 권한을 전유한다는 뜻이기도 하다.[44] 자본 측에서는 노조가 특정 직종 현장 노동자의 다수를 조직한 상황에서, 노조가 조합원의 숙련을 인증·양성한다는 조건을 만족한다는 전제 하에 노조가 노동력 공급권을 가져가는 것을 마지못해 받아들인 것이라 할 수 있다. 조합원 입장에서는 노조가 조합원의 권리를 제

42) "원체 시공참여제 아래에 있으면서 체불이나 산재를 보장받지 못했던 것이 직접고용으로 가니까 단체협약이라는 결과물로 나오니까 입소문도 나고 현장에서도 보는 차이가 발생을 하는 거죠. 아직도 도급 형태의 비조합원들은 새벽 일찍 나와서 늦게까지 일하거든요. 4~5시에 나와서. 저희는 7시에 나와서 안전체조하고 시작하는데. 저희는 저녁에도 5~6시에 퇴근하는데 도급은 그 날 물량을 처리해야 하니까. 그러니까 노조를 찾게 되고 가입률이 높아졌고." (초기업교섭 관련 건설산업연맹 김성우 정책기획실장 인터뷰)

43) "배관, 용접이 조직이 되면서 임금이 현장에서 계속 오르니까. 원래도 [보온, 전기 직종과] 차이가 있었지만 이거는 숙련도 때문에 그런 거고, 차이가 있었지만 노조가 생겨가지고 배관 용접은 (임금이) 더 쭉쭉 오르니까 이 사람들이 이걸 본 거죠. 나중에 우찌 되냐면, 배관에 조공이 있거든요, 기능공이 있고 조공이 있는데. 이 배관 조공 임금이 전기 쪽 20년 숙련공 임금보다 많아지는 거라, 현장에서. 이걸 보는 거지. (…) 이 사람이 자괴감이 드는 거지, 노조가 이런 거구나. (…) 요걸 보면서 사람들이 여론이 굉장히 높아진 거예요. 노조 해야 된다, 해야 된다 하다가. 노조가 손을 대가지고 땡기니까 이 사람들이 올라온 거지. 그러면서 이 사람들이 늦게 노조가 조직이 되면서 보온도 그렇고 전기도 그렇고 현장에서 한 3~4만원 임금이 올랐어요. 이걸 듣는 과정에서 폭발적인 조직력이 생겨나는 거예요. 사람들이 보니까 인제 생각하던 게 현실로 되니까 확 붙어버린 거죠. 그래서 지금 보면 처음에 배관 용접이 조직률이, 조직력이 [이제는] 여기가[보온, 전기 등 직종이] 더 높아져 버렸어. 여기는 거의 100프로 조직이 돼버리지, 뒤에 불이 붙어가지고." (이종화 인터뷰)

44) 이때 실정에 따라 기존 팀장의 권한을 일정하게 인정하는 가운데 기존 팀을 노조로 '흡수'하는 방식이 나타나기도 하고, 기존 팀을 아예 노조가 대체하는 '조합원 팀' 방식이 나타나기도 한다.

도적으로 보장하고, 고용 배분을 투명하고 합리적으로 진행하는 한에서, 이전까지의 고용 관행의 주도권을 노조가 갖는 것이 가장 '깨끗한' 방식이라고 판단한 것으로 보인다.[45] 팀장 역시 고용을 얻기 위해 갑을관계에 있는 하청업체를 상대로 각종 상납 등 부패를 저질러야 했고, 팀원들의 고용과 임금에 관해 역량 이상의 책임을 져야 했던 과거가 있었기 때문에, 노조가 원칙 있게 고용을 교섭하는 한에서 노조의 일원이 되거나 자신의 권한을 양도하는 데 동의하였다고 할 수 있다.[46]

이는 곧 노조의 조직력과 교섭력 확대를 의미한다. 노조가 확대된 조직력·교섭력을 바탕으로 원청과 투쟁하며, 불법다단계하도급 등 건설 관련 관행을 바로잡고 노동조건을 개선하면서, 하청업체인 전문건설업체와 노조 간의 집단적 노사관계도 안정화되는 양상을 보인다.[47]

요컨대 최근 건설산업에서 진전된 조직화는, 건설산업(더 넓게 말하면 프로젝트형 유연고용이 지배적인 산업)의 특성 및 그에 대응하는 노동력 공급관행, 시참제 폐지로 상징되는 노동시장 관련 법제도의 변화, IMF를 계기로 한 노조의 고용 관련 고민, 조직가 양성 및 투입을 통한 조직화, 전문건설업체와의 교섭을 통한 노사관계 안정화 등 여러 특수한 조건이 맞물리면서 이루어진 것이라고 할 수 있다.

---

45) "고용 관련해서는 예전에는 개인적으로 이렇게 연을 맺어서 이렇게 가는 거죠. 근데 지금은 지부에서 순번제로 다 있거든요. 그러다 보니 고용이 안정되어 있고. 불협화음도 없고. 고용이 보장이 되니까. 회사하고 유착관계가 생길 필요도 없는 거죠. 노동조합에서 알아서 하니까." (석현수 인터뷰)

46) "실제로 그런 팀장이 최근엔 작년부터라도 이렇게 만났을 때. 실제 액면가는 그 사람이 한 삼천만원을 벌고 있어요. 그런 사람이 있거든요. 근데 문제는 이걸 벌기 위해서는 술을 사 줘야 되고. 뒷거래를 해야 되고. 근데 실제로 노동조합 형식으로 했을 때 일을 우리 부산에서 제일 잘하는 친구 있는데 이 사람은 한 천만원 정도 벌어갑니다. 팀장이. 근데 이 사람이 좋은 게 뭐냐면 내가 원치 않는 자리를 안 가도 되고. 술을 안 먹어도 되고. 내가 싫은 일을 안 해도 되고. 뭐 이런 게 있으니까. 명절에 돈 보내야 되고. 술 안 마셔도 되니까 자기는 여가시간이 좀 있다. 등산을 갈 수도 있고. 내 하고 싶은 일 할 수도 있고. 그리고 그 전에는 무서워서 건강검진을 못 받았어요. 근데 먹고 살아야 되고. 팀원들도 먹고 살아야 되는데 건강검진 받았는데 이상 있을까 봐 겁이 나서 뭘 못하는 거죠. 근데 이때까지 유지하기 위해서는 그런 뒷거래를 해줬어야 되는데. 지금 그 사람은 술을 잘 안 먹거든요. 예전에는 많이 먹었는데 이제 먹기 싫다고. 노동조합 일 때문에는 먹는데 다른 사적으로는 안 드시거든요. 병원을 가보니까 몇 년 뒤에 왔으면 당신 진짜 큰일 날 뻔 했다 라는, 1년만 늦었어도 당신 위험한 상태였다. 이런 의사의 얘기를 듣고. 그때 노동조합 말을 안 들었으면. 자기는 진짜 큰일 날 뻔했다. 이렇게 판단하시는 분도 많이 계시고." (석현수 인터뷰)

47) "우리 노동조합에 투여하는 돈이 있죠. 있긴 있지만 실제로 수주산업이다 보니까, 나중에는 원청이 다시 보전을 해주는 시스템으로 가는 거예요. 원체 원청에서 저가의 공사를 줬기 때문에, 이번에 노동조합이 임금인상을 하면 10억의 금액이 발생한다, 근데 원청에서 전문건설업체를 너무 저단가로 준 거예요. 그러면 10억을 보전을 안 해주면 회사가 무너지는 거죠. 그러니까 실제로 다시 재계약을 하는 경우도 많고. 공사를 만약에 6월에 수주를 했다. 임단협이 안 끝났잖아요. 그러면 도급계약서에 적어놔요. 노동조합하고 합의한 임금만큼은 추가 돈을 지급하겠다. 그러다 보면 이게 인제, 하나의 노동조합이 가장 커져서 힘을 가지고 있으니까 자기들이 원청에다 정산을 요구할 수 있는 권위가 권리가 생기더라. 그럼 실제로 노동조합에서 임금 올려도 손해 보는 게 없는 구조가 되어버린 거야. 그렇기 때문에 굳이 뭐 지금에 와서는 발벗고 어용노조 만들 필요도 없는 거고. 왜냐면 두 개 조직이 있으면. 회사 입장에서는 없어도, 없으면 자기가 임금 통제를 할 수 있으니까. 원청하고 관계가 큰 문제가 없는 거잖아요. 어용노조하고 민주노총하고 싸우면 임금억제효과가 생기든, 동결이 되든, 아니면 뭐 최소한 금액이 오르잖아요. 그러면 오른 것만큼 받으면 되는 거니까. 있어도 만원 올랐으면 만원 받으면 되는 거고. 있으나, 민주노총 통일되나, 어용노조 반반하나, 노동조합 없어지나, 회사에서 수익구조는 변함이 없는 구조가 생긴 거죠. 노동조합이 이런 구조를 만들었으니까. 아예 없었으면, 이렇게 될 줄 알고 그때 기를 쓰고 막았겠죠. 과거로 돌릴 수 있다면. 근데 그건 다 지나간 거고 지금은 이런 구조니까. 이제 와서는 굳이 노동조합이 있든 없든 반반을 하든. 그건 자기 수익구조하고는 이제 관계가 없는 거죠." (석현수 인터뷰)

4) 시사점

앞서 살펴본 과정의 핵심은 건설산업 특유의 불법다단계하도급 관행 및 그와 연결된 고용 관행을 뒤흔듦으로써, 특히 노사관계의 불투명성을 높이는 간접고용을 축소하는 방식으로 그렇게 함으로써 조직화의 전기를 마련했다는 것이다.

같은 맥락에서 가령 산업단지의 작은사업장 조직화를 진전시키기 위해서는 이곳의 노사관계를 극히 불투명하게 만드는 파견업체 관련 고민이 진전될 필요가 있을 것이다.[48] 최근 실태조사에 따르면, 직업안정법이 정한 직업소개업 자격을 취득하지 않은 민간인력중개업체나 파견업체가 '채용대행'이라는 이름으로 산업단지에서 직업알선사업을 활발히 벌이고 있다. 이는 그 자체로 직업안정법을 위반한 심각한 문제일 뿐만 아니라, 직업소개와 관련한 공적 규제를 전혀 받지 않거나 그 외부에서 작동하면서 고용의 불투명성을 높이는 효과를 낳고 있다. 이 때문에 가령 민간인력중개업체가 구직자에게 소개하는 곳이 직접 사용업체인지 파견이나 도급업체인지 알리지 않는 일이 비일비재하다. 이는 현행 직업안정법의 허점이기도 한데, 이 법에서는 직업소개소가 직접고용을 매개하는 것을 당연시하고 있기 때문에 직업소개소를 매개로 파견업체에 취업하는 경우 이를 규제할 근거가 불분명한 것이다.

더 큰 문제는 파견업체가 직업소개를 하는 경우다. 이는 자격을 취득하지 않으면 당연히 문제거니와 설사 자격을 취득했다고 해도 문제가 될 수 있다. 직업소개는 기본적으로 근로계약 성립 '이전' 단계에 개입하고 그에 한해서 이익을 취하는 데 반해, 파견은 근로계약 성립 '이후' 그 유지 및 존속에 개입하는 것인데, 이 두 경계를 무너뜨리는 것은 근로기준법상 중간착취금지 규정과 정면충돌하는 것이기 때문이다. 가령 양자가 함께 간다면, 이들의 입장에서는 상대적으로 근로조건이 좋고 직접고용하는 곳보다는, 근로조건이 열악하더라도 (일시적·간헐적 업무가 규정하는 단기 파견 최대치인 6개월 이내에) 노동자를 중간착취할 수 있는 파견업 사용 사업장, 심지어는 단기간 여러 사업장을 거쳐서 중간착취를 지속할 수 있는 사업장을 소개할 강력한 유인이 생겨나게 되는 것이다. 더욱이 여기에 그치는 것이 아니라 사용자에게 직접고용보다는 간접고용을 유도하여, 이런 식의 고용 관행을 정착시키는 데 주동적인 역할을 할 가능성이 지극히 높다. 사용자 측에서도 직접고용으로 인한 책임을 면할 수 있을 뿐만 아니라, 파견업체가 노동력을 지속적으로 공급해 준다면 이를 마다할 이유가 별로 없다. 이런 식으로 노동자들에게 극히 불리한 고용 관행

48) 이하의 내용은 전국민주노동조합총연맹. 2018b. 『파견법 20년, (공단) 노동시장은 어떻게 바뀌었나?』의 관련 내용을 요약·정리한 것이다.

이 정착되어 가는 것이다.

게다가 최근 직업소개소나 파견업체가 스스로 도급사업을 하면서 여기에 노동자들을 모집하는 모습도 보인다. 이 경우도 직업소개의 본래 취지에 비추어 맞지 않는 일이다. 더욱이 이 도급이라는 것이, 특히 제조업의 경우 그 실정을 감안할 때 위장도급일 가능성이 극히 높다. 어쨌거나 현재는 이런 방식으로 몸집을 키우고 그만큼 시장에서 중요한 행위자 역할을 하게 되는 것이다. 그 결과 간접고용 관행은 더욱 만연한다. 구직과 실제 노동과정을 아우르고, 업종을 망라하면서 사업을 키우고 있다. 또는 개별 기업이 이렇게 크지는 않더라도, 서로 연결망을 형성하고 구직자 관련 정보를 공유하면서 산업 전체가 커질 수 있다. 이는 직업안정법상 비밀 누설 금지 조항을 어기는 것이다.

이런 식으로 고용관행이 정착되게 되면, 노동자들 입장에서도 파견업체에 대한 선호가 생길 수 있다. 파견업체가 노동시장에서 힘 있는 행위자라는 것은 그만큼 많은 일자리를 확보하고 있다는 뜻이다. 여기에는 이중적 차원이 있다. 우선 작은사업장의 경우 기본적으로 하청기업이기 때문에 원청의 사정에 따라 물량이 유동적일 가능성이 높다. 게다가 작은사업장 간 노동조건의 차이가 별로 없고 따라서 개별 업체에 대한 충성심loyalty이 높을 이유가 없기 때문에, 노동자들 입장에서는 개별 작은사업장에서 정착하여 거기서 항의voice를 하는 방식보다는, 물량이 없을 시 여기서 탈퇴exit하여 물량이 있는 다른 작은사업장으로 이동하는 방식을 선호할 수도 있는 것이다. 그랬을 때 많은 일자리를 확보하고 있는 파견업체가 이를 신속히 매개해 주는 역할을 할 수 있고, 그렇다면 파견업체의 중간착취에도 불구하고 울며 겨자먹기로 파견업체를 이용할 수 있다.[49]

또한 상대적으로 규모가 큰 기업에 취업하려면 민간직업소개업체나 파견업체를 통해야 하는 관행이 뿌리내린다면, 이 역시 파견업체에 대한 선호 강화로 이어질 수 있다. 실제로 최근 조사된 사업장 규모별 직업정보제공기관 이용 비율을 보면, 100인 미만 기업과 300인 이상 기업이 공공직업안정기관을 이용한 비율은 각각 84.6%와 8.9%였는데 반해, 민간직업정보제공기관을 이용한 비율은 각각 41.2%와 42.5%였다(전국민주노동조합총연맹, 2018b: 39쪽). 이는 공공직업안정기관을 이용해야 할 때 필수적으로 제공해야 하는 정보를 민간직업정보제공기관 이용 시에는 제공하지 않아도 되기 때문인데, 뒤집어 말하면 현재와 같은 조건에서는 300인 이상 대기업에 접근하려면 민간기관을 이용해야 한다는 뜻인 셈이다. 실제로 최근 대기업에서는 일종의 수습기간으로 파견을 사용한 후 정규직 등으로 고용하는 관행이 나타나고 있는데, 이런 관행이 지배하는 상황에서 노동자는 파견업체의 중간착취를 대기업 취업의 '통행세'로서 받아들이도록 강제받게 되는 것이다.

49) 이는 비단 제조업만의 문제는 아니다. 서비스업 등의 경우도, 한국의 높은 자영업 비중과 과당경쟁을 감안할 때, 작은사업장 자체가 안정적으로 유지되지 못하는 경우가 태반이며, 그런 한에서 하나의 사업장에서의 고용안정보다는 사업장을 넘나드는 '고용승계'나 '고용유지'가 더 중요한 관심사일 수 있다.

여기서 요점은, 현재와 같이 민간직업정보제공기관과 파견업체가 노동시장의 강력한 행위자로 작동하는 상황에서는, 노동자들의 선호 역시 그 영향을 받을 수밖에 없고, 규모 있는 기업에 정규직으로 취업하지 않는 이상, 노조보다 파견업체가 실리 면에서 더 나을 수도 있다는 것이다. 이는 건설산업에서 시참제가 폐지되기 전에 노조보다 팀장의 발언권이 더 높았던 상황에 유비할 수 있다.

그렇다면 한편으로 민간의 노동력 중개기관을 통제하는 것, 다른 한편으로 이들을 통하지 않고서 취업할 수 있는 경로가 열리는 것이 동시에 필요할 것이다. 전자와 관련하여 규제 미준수가 되고 있는 부분에서는 규제 준수를 강제하고 규제가 미비한 부분에서는 새로운 입법이 필요하다. 후자와 관련하여 공공직업안정기관을 강화하는 것이 관건이 된다. 양자 모두에서 노조가 존재감을 보여야 하고, 이 과정에서 조직화의 계기를 만들어가야 할 것이다. 그리고 조직화가 일정하게 진전되면 초기업 교섭을 진행하고 궁극적으로는 원청을 교섭에 끌어내거나 최소한 사용자성을 확대해 가는 방향을 생각할 수 있을 것이다. 이는 장기적인 과정일 것이고, 이 과정에서 결국 성패를 좌우하는 것은 노동자들의 조직화와 공론장의 힘 동원 정도다. 따라서 이 궁극적 목표가 실현되기 전 조직화를 진전시키는 게 중요할 것이다.

5. 초기업교섭 사례

1) 초기업교섭의 필요성과 의미

앞서 살펴보았듯 개별가입 운동의 주 조직대상은 사업장 차원의 안정적인 노사관계 형성이 구조적으로 어려운 불안정노동자들이다. 때문에 이들을 의미 있게 조직하려면 사업장 수준을 뛰어넘는 초기업교섭이 필수적이라는 것은 주지의 사실이다.

관련하여 업종이나 지역마다 차이는 있겠지만, 적지 않은 사용자들은 자체적인 연결망을 갖고 노무관리 기조 등을 비공식적으로 조정하고 있다. 조정방식은 다양할 수 있는데, 가령 다수의 업체들이 특정 노무법인과 계약하여 전체적인 노무관리의 기조를 맞추는 방식일 수도, 다수의 업체들을 주도하는 몇몇 기업(많은 경우 '악덕' 기업)이 있어 그들이 전체 기조를 좌우하는 방식일 수도 있다. 상황이 이럴 경우 개별 기업 차원에서 문제제기를 해봐야 기존의 기조를 바꾸기 어려울 수 있는데, 왜냐하면 기조가 (비공식적이든 공식적이든) 상위 수준에서 조정된 것이라 개별적으로 바꾸기를 꺼릴 수 있기 때문이다. 설사 한

곳에서 바뀌었다 하더라도, 전체적 기준이 바뀌는 것으로 이어지지 않는다면 성과가 곧 후퇴할 수 있다. 따라서 전체적 기준을 제대로 변경하거나 유지하려면 그 기준이 결정된 수준으로 가서 겨루는 것이 불가피하다.[50]

아울러 개별가입 운동의 주요 조직 대상은 하청이나 (공공부문의 경우) 민간위탁 업체에서 일하고 있는 경우가 많다. 그랬을 때 이 해당 기업 수준에서 해결될 수 있는 것은 별로 없고, 결국 그보다 상위 수준에 있는 원청이나 발주처가 키를 쥐고 있을 가능성이 높다. 궁극적으로는 이들 원청이나 발주처와 교섭을 해야 할 수 있는데, 현행법상으로는 쉽지 않은 게 사실이다. 그럼에도 불구하고 이들을 움직이지 않으면 실질적 변화가 일어나기 어려운 것도 사실이다. 이 때문에 법적 형식이야 어떻든 실질적으로 이들을 움직여야 초기업교섭 관련한 전망이 열릴 수 있다.[51][52]

한 가지 유의해야 하는 점은, 자본가들이 산별협약 등 초기업협약을 선호하기도 한다는 것이다. 대표적인 사례는 프랑스다. 프랑스는 사용자 측과 노동자 측이 단체협약을 체결할 때, "그 조항은 그 사용자가 체결한 근로계약에 적용된다"는 특징을 갖는다(손영우, 2014: 43쪽).[53] 이 같은 원칙은 한국을 비롯한 대다수 국가에서 단체협약이 이를 체결한 노조 소속 노동자에게 적용되는 것과 대조적이다. 이는 프랑스의 단체협약이 노사 간의 문제일 뿐만 아니라 사용자 간의 문제, 즉 사용자들의 경쟁을 규율하는 수단으로 간주되

---

50) 개별가입 운동이 전개되는 주된 공간 중 하나인 산업단지, 특히 규모 있는 산업단지의 경우 이른바 '공단구조고도화 사업'이 한창 전개된 바 있다. 그 효과 중 하나는 관련 업종이 일정한 공간, 심지어 한 건물에 밀집하는 것이다. 아울러 최근 유행하는 이른바 '클러스터화' 역시 유관 업종을 공간적으로 인접하게 밀집시키는 효과가 있다. 이는 초기업 노사관계 형성에 유리하게 작용할 수 있다. 공간적으로뿐만 아니라 업종별로 유사한 노동 문제가 제기될 가능성이 있으므로, 초기업 수준에서 노동자들의 불만과 요구를 조직하고 그에 대한 대답 역시 초기업 수준에서 사용자들이 내놓게 강제하는 방안을 구상해 볼 수 있다.

51) "출혈을 감수해야 되죠. 일단은 원청하고 싸울 때는 희생을 감수 안 할 수가 없어요. 왜냐면 우리나라에선 불법이 동반이 안 될 수가 없으니. 이를테면 이천 명이든 삼천 명이든 몰려와서 (…) 집중집회를 하려고 하는데. 갔다 치고. 그럼 얘네들이 막을 거잖아요. 그럼 어쨌든 원청을 굴복시키기 위해서 뭔가 밀고 당기고 조치를 할 겁니다. 현장을 진입하든지 사무실을 점거하든지. 근데 그렇게 하면 법으로 막혀있으니까 다 불법이 되는 거잖아요. 일정하게 그런 출혈을 감수할 수밖에 없는 조건이에요. 그럼 노동자 입장에서는 사실 갑갑하지만 출혈을 감수하고서라도 이기고 나면 성과는 성과대로 남는 거니까. 희생을 당하는 부분도 있지만 성과가 더 커질 수가 있어요. 2004년 투쟁처럼. 세게 싸울수록 희생도 크고 출혈도 크지만 반대급부로 조직은 더 탄탄해질 수가 있다 이 말이죠. 원청을 상대할 때는 그 방법밖에 없어요. 지금 당장은. 조직의 힘을 가지고. 모아진 힘을 가지고 때리는 수밖에 없으니까. 법으로 보장된 게 없으니까. (…) 그럼 너희가 원하는 게 뭐냐 라고 발주나 원청이 얘기할 거 아닙니까. 그럼 우리는 이런 걸 원한다. 출입을 원하고, 임금하고 단체협약 체결을 원한다. 이야기하면 자기들도 급한 불부터 끄러 나와요. 안 나오던 업체들도 나와요. 그렇게 되더라고요. 원청사하고 관계는 그런 차원에서 풀려야 된다 하는 고민이 있죠." (마성희 인터뷰)

52) "결국 전문건설업체를 묶어세우는 과정에 대한 부분들은 전문건설업체가 말 잘 듣는 누군가를 쳐야 되잖아요. 결국은 발주처, 플랜트노조 발주처가 타겟이, 대상이 되는 거예요. (…) 그래서 울산 가지고 예를 들면 SK하고 끊임없이 각을 세우고 투쟁하고. 어쨌든 전체적인 현장에 일하는 노동조건이나 노동환경이나 처음 결정은 발주처와 원청이 쥐고 있는 거잖아요, 건설은 다 그렇잖아요. 전문건설업체는 하나 고용해서 그냥 일만 시킬 그 뿐이지, 실제로 그 노동자들 임금조건이나 아니면 현장에서 일하는 여러 가지 환경조건들은 아무 결정권이 없어요. 실제로 보면 원래는 궁극적 목표는 원청이나 발주처가 돼야 되는 거고, 플랜트노조도 마찬가지고, 근데 어쨌든 현행 법적으로는 고용관계에 있는 사용관계에 있는 전문건설업체하고만 단체교섭을 하게끔 되어 있기 때문에, 실제로 압박은 발주처를 주로. 집단화할 때도 발주처 중심으로 해서 투쟁하고 쟁점화하고. 그래 하니까 움직여지는 거예요. (…) 그런 과정을 밟았어요, 대부분 다." (이영록 인터뷰)

53) 프랑스처럼 단협이 사용자를 기준으로 적용되는 나라는 스페인, 오스트리아, 슬로베니아 등이라고 한다(위의 글: 43~44쪽).

고 기능한 사정과 관련된다(위의 글: 50~51쪽). 즉 프랑스의 사용자들은 단체협약, 정확히 말하면 산별 수준의 단체협약을 통해 해당 산업의 임금 및 근로조건의 최저선을 정함으로써, 노동 비용의 지나친 하락을 통해 가격경쟁력을 높이려는 '사회적 덤핑dumping social'을 막고자 한 것이다. 아울러 산별 수준에서 단체협약을 맺으면 전투적인 현장 노동자 및 노조를 상대하지 않아도 된다는 계산도 작용하였다(위의 글: 47쪽).[54] 하지만 사용자들의 경쟁을 규율한다는 관점에서 볼 때 산별교섭에는 한 가지 결함이 있었다. 산별협약의 적용을 받는 사용자는 사용자단체에 가입한 사용자에 한정된다는 것, 따라서 사용자단체에 가입하지 않거나 탈퇴한 사용자는 산별협약을 통해 규율할 수 없다는 것이었다. 이 같은 산별교섭의 결함을 보충하기 위해 1936년 (산별협약의 효력을 해당 산업 내 미적용업종이나 지역으로 확장할 수 있는) '단체협약 효력확장' 제도와 1971년 (노동자단체나 사용자단체의 미비·부재로 협약 체결이 사실상 불가능한 업종이나 직업, 1982년에는 타 산업이나 지역에도 협약을 적용할 수 있는) '단체협약 효력확대' 제도가 각각 도입되었다(위의 글: 52~54쪽). 이상의 제도 때문에 프랑스에서는 사용자가 사용자단체를 탈퇴하더라도 산별협약 적용을 회피할 수가 없는바, 한편으로 프랑스 사용자단체 조직률은 매우 높고, 다른 한편으로 노조조직률이 10% 미만인데도 협약적용률은 90%가 넘는 결과가 나타나는 것이다.

산별협약 및 이를 보충하는 제도들이 자본가들의 경쟁을 성공적으로 규율할 수 있는 한에서 자본가들이 산별협약을 수용하는 사례가 프랑스라면, 산별협약이나 업종협약 등 초기업협약을 통해 자본가 간 경쟁을 규율하지 못할 때 (특히 경쟁이 치열한 산업·업종에서) 자본가들이 노조 일반에 대한 적대를 드러낼 수 있음을 보여주는 사례가 미국이다(씰렌, 2011: 309~314쪽). 19세기 말 미국의 일부 산업에서 고용주들은 초기업 단체교섭을 매개로 노사관계와 고용주 간 관계를 조절한다는 구상하에, 1895~1900년 사이 26개 이상의 전국 협약 혹은 대규모 지역협약을 체결하였다. 그 중 화로주조 산업의 노동조합인 국제주형공조합IMU과 맺은 협약은 특히 성공적이었는데, IMU는 1891년 당시 화로 주형공의 75%를 조직한 조직력에 근거하여 산업 전체에 단일한 협약을 강제하였고, 그 결과 해당 산업의 고용주들은 경쟁 강화와 이윤 저하가 서로를 강화하는 악순환에서 벗어날 수 있었다. 하지만 이는 예외적인 경우였는데, 미국의 노조가 전반적으로 조직률이 낮고 조직이 불균등하며 규율력도 충분치 못한 상황이었기 때문에, 노동조합과의 초기업교섭을

54) 산별교섭이 정착되는 데는 노동운동의 전략적 선택도 작용하였다. 1895년 프랑스 노동총동맹CGT 출범 당시 프랑스 노동운동은 직능노조주의를 지지하는 입장과 산별노조주의를 지지하는 입장으로 크게 나뉘어 있었다. 그런데 직능별로 파업을 분산하여 전개할 경우, 특정 직능의 요구안이 수용되었을 때 다른 직능의 투쟁이 계속되는 상황에서도 작업에 복귀하여 투쟁에 부정적인 영향을 미치거나, 적어도 직능 간 갈등이 높아지는 일들이 발생하였기 때문에, CGT는 1906년 아미엥대회를 계기로 직능연맹의 신설을 막고 산별노조주의를 채택한다. 산별노조주의 채택 후 가령 건설산업의 경우 (산별 통합 당시 9천여 명이었던 조합원이 3년 만에 10배 이상 늘어나는 등) 조직 기반이 크게 확대되고 노조의 투쟁력이 높아지면서, 프랑스에서는 다른 나라보다 더 일찍 산별노조주의가 정착된다(위의 글: 48쪽).

매개로 고용주들의 경쟁을 규제한다는 구상이 제대로 작동할 수 없었던 것이다. 결국 상대적으로 많은 노동자들이 조직되어 있는 일부 기업이나 지역에만 협약이 강제되는 양상이 나타났고, 해당 기업이나 지역의 고용주들은 협약의 효력이 미치지 못하는 기업이나 지역의 고용주들에 비해 불이익을 받는다는 생각을 하게 되었다. 이에 고용주들은 방향을 선회하여 노조를 가장 철저하게 탄압하는 쪽으로 나아갔는데, 대표적인 것이 바로 '오픈샵' 운동이었다. 여기서 요점은, 노조가 조직력을 바탕으로 고용주 간 경쟁이 이루어지는 초기업 수준에서 산업을 규율할 수 없고, 현실적으로 일부 기업과의 교섭에 머무를 때, 경쟁이 치열한 산업의 고용주들은 반노조주의를 전면화할 가능성이 높다는 점이다.

상반된 위 두 사례를 통해 알 수 있는 점은, 자본가들 입장에서 초기업적 효력을 갖는 단체협약은 어떤 면에서는 그들의 이해관계에 부합할 수도 있다는 것, 그리고 자본가들에게 가장 불리한 상황은 자신이 맺은 단체협약이 산업 전체를 규율하지 못하고 자신에게만 부담을 안겨 가격경쟁력을 떨어뜨리는 상황이라는 것이다. 즉 기업의 입장에서는, 특히 비슷한 규모의 기업 다수와 가격 기반 경쟁을 벌이는 기업의 입장에서는, 초기업 단협보다 (물론 어용노조가 아닌 민주노조와의) 기업별 단협에 대한 반발이 더 클 수 있다. 물론 민주노조가 없는 상황을 가장 반기기야 하겠지만 말이다.[55]

하지만 같은 수준의 기업이 아니라 이들 기업을 하청으로 두는 원청대기업의 경우, 하청기업들 수준에서 초기업교섭이 이루어지는 것은 하청 간 경쟁을 통한 비용 절감, 소위 '톱질하기whipsawing' 전술을 무력화하는 것이기 때문에 강한 거부감을 가질 수 있다. 실제로 민주노총 금속노조의 산별 중앙교섭 요구에 대해 하청사인 부품기업들은 사용자단체를 구성하여 중앙교섭에 참여한 데 반해, 원청인 완성차대기업은 산별교섭에 한 번도 참여하지 않았다. 완성차대기업이 부등가교환을 통해 하청기업으로부터 잉여가치를 이전하는 전략을 사용하고 있는 상황에서, 산별교섭을 통해 공통적인 협약을 맺는 것은 원청대기업의 수익추구 방식과 정면으로 충돌하는 것이기 때문이다. 반면 하청기업들의 경우 산별교섭이 원청의 비용전가 압력을 규율할 수 있는 수단이 될 수도 있는 것이다(김철식, 앞의 책: 179~180쪽).[56] 여기서 요점은 초기업교섭에 대한 원청과 하청의 이해관계는 다를 수 있

55) "어디 한 업체만 튀어가지고 노조에 우호적이다 해서 [그 업체가] 노조하고 단협 체결한다 하더라도, 그 업체는 업계 내에서는 경쟁력을 발휘 못해요. 실제로 노조 없는 업체와 있는 업체는, 발주처와 원청 단계에서 공사를 받으면, 실제로 나가는 돈들이 더 많잖아요, 임금도 더 줘야 될 거고, 환경도 잘 갖춰야 되고 하니까 비용이 많이 들어가잖아요. 그럼 그 [노조 있는] 업체들은 적자날 수밖에 없는 거고 도태될 수밖에 없는 거예요. (그래서) 똑같은 조건으로 만들어줘야 되는 거예요, 전문업체들을. (…) 그런 부분들은 플랜트 그 당시 노조 만들 때도 그건 당연하게 바라본 거예요. 그런 방식이 아니면, 하나의 기업에 업체 하나 노조 조합원 많다 해가지고 협약을 체결한들, 공사 끝나면 다음은 없는 거고. 장기적으로 그 업체들은 망할 수밖에 없는 거고." (이영록 인터뷰)

56) 건설산업에서도 비슷한 사례가 나타난다. "종합의 우월적 힘을 통해서 전문건설업체에게 저가 하도급을 주고 있는 거죠. 이 구조를 바꾸지 않으면 고용을 하고 있는 전문건설업체가 힘이 재정적으로 여유가 없으면. 실제로 임단협이나 조합원 복지제도를 더 이상 발전시킬 수가 없는 거죠. 그렇기 때문에 종합건설업체들에게 낙찰률을 높여라. 라는 투쟁이 필요한 거고. 낙찰률 높이려면 방법이 두 가지인데 정부를 통해서 낙찰률을 조정하는 방법이 있는데 워낙 짜고 치는 고스톱이 전문하고 하도

다는 것이고, 후자보다 전자가 더 초기업교섭에 대한 저항이 강할 수 있다는 것이다.

2) 초기업교섭의 준비 활동

주지하듯 현행 노동법상 조합원이 한 명만 있더라도 교섭을 요구할 수 있다. 현실적으로 내실 있는 단협을 맺는 데까지 이르긴 어렵겠지만, 대각선교섭을 요구하는 상급단체의 '후광효과'가 현장의 노동조건 개선에 유리하게 작용할 수 있다. 가령 형식에 얽매이지 않고 '협의'를 요청하면서 상급단체 명의로 공문을 발송하는 방식 등을 통해, 사측이나 조합원, 주위 노동자들이 '노조 효과'를 느낄 수 있고, 이는 조직화에 유리하게 작용할 수 있다. 이 노조 효과는 사측뿐만 아니라 노동부 등을 상대할 때도 마찬가지로 작동할 수 있다. 개인으로 노동부에 진정하는 것과, 개별조합원으로서 진정하는 것(따라서 노조의 힘을 빌릴 수 있는 것)은 노동부나 진정인 모두에게 의미가 사뭇 다를 수 있는 것이다.

일단 공문이 딱 들어가면 금속노조로 들어가기 때문에 일단 굉장히 불편해해요, 회사들이. 안에서도 충분히 논의들을 많이 하는 거 같고. 단칼에 잘랐던 것들이 어쨌든 많이 유연해지는 효과가 기본적으로 교섭을 나오든 안 나오든 좀 있는 거 같구요. 그리고 뭔가 공방이 오가면 상당 부분 수용을 하는 거 같아요. 노조의 힘을 빌리는 거죠. 교섭이 실제적인 임단협처럼 되지 않더라도. 어쨌든 조합원들도 그런 힘을 느끼는 거 같고. (...) 노동부도 좀 달라요. 저희가 보통 상담했을 때 일반민원으로 서류작성해서 가면 체불임금 같은 경우 감독관이 뭐 합의 종용하는 건 일도 아니고. 심지어는 무고죄, 이렇게 걸어서 취하 강요하는 경우 되게 많거든요. (...) 이것도 약간 바뀐 게 있죠. 상담 오시면 가입원서 쓰시라고 하고 (...) 감독관한테 전화를 해요. 아 우리 조합원 가셨다, 어떻게 되고 있냐. 그러면 감독관이 일반 상담 민원인들처럼 후려치기하거나 이렇게 못 해요. (...) 저희 조합원이시면 같이 가서. 출석하셔서 조사하시고. 감독관이 바로 고용의무지시 내리고. (...) 이렇게 달라진 것도 있어요. 회사, 노동부, 우리. 이렇게 관계변화가 좀 생겼죠. (이대우 인터뷰)

목표가 초기업교섭이라고 할 때, 이 목표에 도달하는 길은 다양할 수 있다. 가령 여러 기업의 노동자들을 조직하여 그 규모가 일정 단계를 넘어섰을 때 대각선교섭이나 (사용자단체가 있는 경우라면) 통일교섭을 요구할 수 있다. 또는 여러 가지 조건을 판단하여 선정한

급 관계에서 비일비재하기 때문에. 전문건설업체 표면적으론 좋아하지만 종합에서 뒷돈을 만들어라 이렇게 얘기했을 때 어쩔 수 없이 따라갈 수밖에 없는 구조가 있는 거죠. 그래서 전문건설업체들이 당신들도 집단화가 되어야 한다. 라고 누차 얘기를 한 거고. 16년도에 집단화를 해보고 싶은데 말을 안 듣는다. 노동조합에서 나서서 좀 도와 달라. (...) 큰 업체들이 있었겠죠. 지역에 큰 업체들. 이 사람들은 노동조합이 대세고. 없애고 싶어도 못 없애는 거고. 힘이 훨씬 더 전문업체를 넘어섰다. 그런데 우리가 하고 싶어 하는 이런 것도 이해를 하는데. 그럼 우리도 집단화가 되어서 보조를 맞춰야 되는데. 집단화가 안 된다. 왜냐면 경쟁상대이다 보니까. 집단을 좀 만들어달라. 이야기를 했었고, 우리가 업체들한테 압박을 많이 한 거죠. 그래서 집단화를 시키는." (석현수 인터뷰)

개별 사업장의 노동자들을 조직하여 대각선교섭을 진행하여 성과를 내고, 이 성과를 비슷한 조건의 사업장들의 노동자들을 조직하는 계기로 삼을 수도 있다(일종의 패턴교섭). 이는 구체적인 조건과 정세에 따라 판단하면 될 일이다. 다만 여기서 요점은, 잘 기획된 사업장교섭이 초기업교섭으로 가는 유력한 경로 중 하나가 될 수도 있다는 점이다.

교섭까지 가지 않더라도, 개별조합원들이 사업장에서의 노동조건을 개선하는 데 지원할 수 있는 방안이 있다. 가령 (30인 이상 사업장이라면) 노사협의회 활용을 지원할 수도 있다. 노사협의회의 한계는 분명하지만, 개별 기업에 노조를 띄우는 방식이 다소 애매한 상황에서, 노동자들을 집단화하고 목소리를 대표하는 계기로 활용할 수도 있다.[57] 여기서 요점은, 사업장 노조 활동이라는 전형적인 방식이 아니더라도 개별조합원이 노동조건을 개선하기 위해 여러 가지 방식으로 활동할 수 있고, 관련한 고민을 노조가 진지하게 할 필요가 있다는 것이다.

현실적으로 초기업교섭이 실현되는 것은 상당한 기간이 소요될 수도 있다. 그랬을 때 사업장 차원에서 교섭에 준하는 무언가에 관한 고민이 전혀 없다면, 개별조합원 유지가 쉽지 않을 수 있다. 관련한 고민도 현실적으로 필요한 게 사실이다.

다만 이런 식으로 개별조합원의 사업장 관련 활동을 지원한다고 할 때, 개별조합원이 속한 지역노조나 산별노조의 교섭 관련 부담이 지나치게 커질 수 있다. 이는 실제로 지역일반노조의 역사 등에서 관찰된 현상이기도 하다.[58] 따라서 사업장 교섭 등을 지원하더라도 이런 방식으로 굳어지지 않고 초기업교섭으로 나아갈 수 있게 의식적으로 노력을 기울일 필요가 있다. 만일 그것이 여의치 않다면, 궁극적으로는 사업장에서 조합원이 자체 역량으로 교섭을 할 수 있도록 훈련시켜 초기업노조의 교섭 부담이 너무 높아지지 않게 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 초기업교섭이 안정화되기 전까지는 손이 많이 갈 수밖에 없는 상황인바, 관련한 전담인력을 내고 초기 투자를 할 필요가 있음은 분명하다.

3) (업종)지역교섭 사례

플랜트건설노조 경남서부전남동부지부의 경우, 2003년 광양제철소를 중심으로 해당 지역에

57) “저는 노사협의회를 우리가 고민을 해야 된다고 생각하거든요. 그나마 우리 사회에서 집단화시킬 수 있는 유력한 체계인데. 노조랑 노사협의회인데. 민주노조운동이 노사협의회를 너무 무시하는 경향이 있어요. (웃음) 무시하면 안 된다. 잘 활용해야 되고, 노사협의회는 사실은 강제하는 수단이나 이런 게 좀 작아서 그렇긴 하지만. 일단 묶여서 뭔가를 할 수 있다는 것만 사람들이 느끼기 시작하면. 개별로 흩어져 있는 거하고 완전히 다른 양상으로 간다고 보고, 특히나 선거 제도에서 직접투표, 무기명투표로 노사협의회 위원장 선출하게 돼 있어요. 이 과정만 제대로 해도. 위원장이 생어용 안할 것이고. 사람들은 참여하는 과정 통해서 뭔가 좀 기대할 것이고. 이건데, 이것도 안 하는 거잖아요. 대부분 회사가 찍어가지고 하는 것이 문젠데. 법에 다 정해져 있는 거니까 그걸 활용해서 하면 좋을 거 같은데. 잘 안 되는 것은 논외이고.” (정현철 인터뷰)

58) 이에 관해서는 장진범(2017: 415~417쪽)을 보라.

일하는 전문건설업체들에게 모두 교섭요구를 보냈다. 처음에는 나오려 하지 않았으나, 이에 교섭해태로 고발을 진행하였고, 발주처인 포스코를 상대로 투쟁하였으며, 지자체인 광양시에 대해서도 중재를 촉구하는 점거투쟁 등을 진행하였다. 이는 건설업은 수주산업이라는 점에서 발주처가 핵심 의사결정의 키를 쥐고 있기 때문이었다. 결국 이 같은 투쟁 끝에 포스코 등이 압박을 넣어 전문건설업체들이 교섭에 나왔고, 이들 중 10여 개 대표를 뽑고 나머지 업체는 위임장을 제출하는 방식으로 교섭을 진행하였다. 그 결과 포항과 동일한 내용으로 단협을 체결하였다.

문제는 이 단협이 현장에서 지켜지지 않고 기존 관행대로 현장이 돌아갔다는 것이다. 이에 2004년 단협 이행을 걸고 파업과 함께 교섭을 진행하였다. 당시 포항, 여수, 광양이 동시에 파업을 진행하였다. 광양은 조합원 1,500명이 42일간 파업한 결과 결국 투쟁에 승리하여 지부가 지역에 안착하였다. 실제로 2005년부터는 지역의 전문건설업체협의회가 구성되어 해당 협의회와 노조가 교섭을 하고, 여기에 가입되지 않은 사업장들은 협의회 대표들에게 위임장을 제출하는 형식으로 교섭을 진행하고 있다.

건설노조 토목건축분과의 경우, 앞서 살펴본 2006년 대구·경북지역에서 전문건설업체 11개사와 지역 단체협약을 체결한 이후, 2007년 경기중서부지역, 2013년 광주·전남지역, 2015년 부산·울산·경남 등으로 확산되었고, 2017년에는 중앙교섭도 진행하였다. 아래에서는 최근 크게 조직을 확대하고 지역교섭에 성공한 부울경 지부의 사례를 간략히 살펴보고자 한다.

2010년을 전후하여 건설노조에서는 '전략조직화'가 필요하다는 데 의견을 모았다. 건설산업은 공정별로 세분화되어 있고, 150개에 가까운 극히 다양한 직종의 노동자들이 투입된다. 이 모든 직종을 동시에 조직하기란 현실적으로 어려우나, 어느 한 공정이 중단되면 이후 공정 전체가 영향을 받으므로, 핵심이 되는 직종을 조직하면 된다고 판단한 것이다. 건설노조는 골조, 특히 목수 조직화를 결정하였으며, 이는 이후 건설노조가 한층 성장하는 데 크게 기여하였다.

다른 지역 건설노조들이 모두 목수 조직화에 돌입한 데 반해, 건설노조 부울경지부의 경우 2011년을 전후하여 타설 쪽을 우선 조직하고 2014년에 들어서야 목수를 본격 조직하였다. 이 같은 판단에는, 타설공의 경우 숫자가 목수의 1/10 수준이었고, 타설공 특성상 부산의 약 3개 지역에 노동자들이 모여 있어 상대적으로 조직하기가 쉬웠으며, 사회적 천대가 가장 심한 직종이었다는 것 등이 감안되었다. 어차피 건설업의 공정은 한 곳이 멈추면 연쇄적으로 마비되므로, 타설 조직화로도 동일한 효과를 거둘 수 있다는 점에서 타설을 먼저 조직하기로 한 것이다.

조직화의 방식은 팀장 조직화였다.[59] 조직 사업을 본격적으로 시작한 지 반 년 만에 노조를 결성하였고, 노조 결성을 전후하여 타설공이 투입된 지역의 전 현장을 상대로 요구안을 발송하였으며, 5월 1일 노동절까지 임금 인상 확약서를 쓰지 않는 현장에는 인력 공급을 차단하겠다고 선언하였다. 그리고 노동절에 노조 결성 후 첫 집회를 개최했는데, 이 날 모인 타설공이 200명 정도였으며 이는 유례가 없는 것이었다고 한다.[60] 인력 공급을 차단할 경우 실질적인 타격이 올 수준까지 조직하였고,[61] 임금인상 요구액이 공사 금액에 비하자면 미미한 수준이었기 때문에, 첫 집회 이후 곧 투쟁은 승리로 마무리되었다. 이어 2013년에는 현장에 들어와 있는 전문건설업체 전체와의 개별 교섭을 진행하였고, 파업 투쟁을 통해 100개가 넘는 아파트 현장 중 돌아가는 곳이 2개 정도에 그치는 정도의 위력을 과시하여 역시 완승하였다.

이 성과를 바탕으로 타설과 인접 공정에 있고 2010~13년 사이에 물밑작업을 이미 진행 중이던 목수 조직화에 본격 돌입하였다.[62] 2014년 4월 한 개 업체의 한 개 현장을 지정하여 조합원 직접고용(현장 투입 인원 중 30%)을 요구하여 관철하였다. 이 성과를 바탕으로 5월 1일 노동절에 500명 규모의 집회를 조직하고 6월부터 노조로 전환하였다. 노조 전환 이후 9월부터 한 지역(양산)의 현장에 들어와 있는 30개 업체 중 가장 악질적인 업체 1곳을 대상으로 집중투쟁·집중교섭을 진행하여 직접고용을 쟁취하였고, 이를 본 다른 업체들 모두 직접고용에 합의하였다. 11월에는 부산에서 가장 큰 전문건설업체 및 가장 강경한 원청을 대상으로 투쟁하여 역시 직접고용을 쟁취하였다. 이후 비슷한 방식으로 투쟁을 진행하여 2015년에는 15개 부산지역 전문건설업체와 (업종)지역교섭을 성사시켰고, 그 결과 현장 인원 100%를 조합원으로 고용하는 내용 등으로 단협을 체결하였다. 2016

59) "기본적으로는 부울경에 타설직종 한 천명 정도 있습니다. 모든 기능공을 다 합치면. 그 안에 팀반장이 한 100명 정도 있어요. 그 100명을 만났죠. 만나고, 전화하고. 처음 조직화사업을 할 때는 술자리도 많았고. 하루에 한 여섯 시간 정도 통화를 했죠. 100명하고 통화를 하려면 한 여섯 시간 걸리더라구요. 직종이 워낙 많이 퍼져있기 때문에 그래가지고 전화하기가 좀 어려운 부분이 있었거든요. 만나기 어려운 부분도 있고. 그래서 명부를 먼저 확보하고, 명부에 있는 사람들하고 통화를 하고. 통화한 사람들하고 시간이 맞으면 같이 술자리 하고 어울리고 친해지고. 그 다음 그 분들의 요구조건이 무엇인가 수렴하고. 그런 후에 모이자. 한번 모여서 전체 의견을 모아서 가보자. 이런 식으로 조직화를 했던 거죠." (석현수 인터뷰)

60) "나중에 들었을 때 원청(…)에서는 엄청 신기하게 생각했어요. 타설공이란 직종은 모이지도 않을뿐더러 노동조합을 할 거라고는 꿈에도 모른 거예요. 자본의 입장에서는 이건 절대 안 되는 사업인데. 자기가 평생 건설일을 뭐 소장을 했든, 이런 사람들이 한 20년, 30년 해봤던 사람들은. 타설은 절대 모을 수가 없는 구조다. 근데 이걸 모아온 노동자들에 대한 어떤 두려움도 있고. 실제 움직이니까. 실제로 그리고 몇 개 현장이 그때 서다 보니까. 아 우리한테 파급이 오겠다. 요구액이 얼마 안 되니까 인정을 해 주자. 이런 식으로 된 거죠." (석현수 인터뷰)

61) "저희들은 직종조직화해서 어떤 요구를 할 때 70프로 조직화를 안 하면 안 합니다. 50프로에서 70프로까지 조직화를 하지 않고서는 현장에서 요구를 하지 않[습니다]." (석현수 인터뷰)

62) 타설공 조직화 성공은 목수 조직화 성공에 큰 영향을 미쳤다. "건설노조 총파업 시기에는 현장을 다 세웠었거든요. 이런 축적된 과정들을 목수들도 보고 있었던 거죠. 현장에 있던 목수들이 노동조합을 통해 현장이 서고, 임금인상이 되는 것을. 그리고 앞서 말했던 10년도부터 만났던 사람들이 노동조합 일정이나 활동, 임단협 상황 이런 걸 다 공개를 했던 거고. 이런 것들이 알게 모르게 지역에 퍼져있는 상태. 그리고 현실적으로 일자리 문제가 터지니까 아 그럼 노동조합 하면 일자리도 확보되고, 임금도 올려 받을 수가 있다. 이런 인식들은 기본적으로 깔려 있었던 거예요. 그래서 급격하게 모을 수 있었던 거다. 이렇게 볼 수 있죠." (석현수 인터뷰)

년에는 울산과 경남까지 단협을 확대하였다.

최근 들어 건설노조 부울경지부는 원청 관련 사업도 고민하고 있다. 이는 원하청의 불공정한 관계가 결국은 노동자들에게 불리하게 작용하기 때문이다. 대표적인 것이 발주처/원청이 기성금(공사대금)을 늦게 지급함에 따라 발생하는 이른바 '유보임금', 노동자들의 임금상승에 근본적인 제약으로 작동하는 저가하도급 등이다. 이에 관해서는 하청업체인 전문건설업체들도 환영하는 분위기였는데, 이와 관련하여 노조가 집단화하여 대응할 것을 촉구하였으나, 전문건설업체들 자체는 경쟁사이기 때문에 자체적으로 집단화하기 어려운 상황에서, 노조의 적극적인 압박으로 2016년 부산지역 철근콘크리트협의회(이하 철콘협의회)가 구성되었다. 이는 원청사 관련 공동 대응을 하기 위한 것이기도 하고, 동시에 노조와의 안정적인 교섭틀로도 기능하게 된다. 실제로 2017년 철콘협의회가 대표성을 갖고 노조와 교섭하였다.

여기서 특히 주목할 점은, 노조의 힘이 하청업체인 전문건설업체를 넘어서고, 노조가 원청과 발주처를 겨냥하기 시작하면서, 하청업체와 노조의 갈등이 일정하게 완화되고 심지어 하청업체가 노조에 견인되는 양상도 나타났다는 것이다. 가령 하청업체가 발주처/원청과의 갑을관계를 완화하기 위해서 노조에 도움을 요청하기도 하고, 노조가 힘이 세지면서 임단협으로 인상된 임금분은 원청이 보전할 것을 도급계약서에 명시하는 식으로 처리하면서, 굳이 노조와 심한 갈등을 빚을 필요가 없는 상황이 조성된 것이다. 물론 원청의 사용자성이 법적으로 인정되지 않는 상황에서 원청을 상대로 한 이 같은 투쟁은 상당한 위험부담이 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 그 단계를 넘어서 원청을 압박할 수 있게 되면, 하청업체를 일정하게 견인할 수 있다는 것이다. 반대로 원청의 양보를 얻어내지 못하는 한에서, 지불력이 제한되어 있는 하청업체와 노동자의 갈등은 극심할 수 있다.

4) (업종)중앙교섭 사례

앞서 살펴본 과정을 거쳐 건설노조 토목건축분과는 2016년까지 대구·경북, 광주·전남, 부산·울산·경남 3개 지역에서 광역단위별 지역교섭을 성사시켰다. 그리고 2017년에는 중앙교섭을 시도하여 전국단위 임단협을 체결하는 데 성공했다.

건설노조는 2015년부터 중앙교섭 실현을 위한 조합원 설득작업을 본격적으로 진행했는데, 핵심 논리는 다음과 같았다. 건설산업의 속성상 물량이 특정 지역에 고정되어 있으리라는 보장이 없고, 경우에 따라서는 물량을 따라 부득이하게 다른 지역으로 이동해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 그랬을 때 전국적으로 적용되는 임단협이 존재하지 않는다면 그 지역에서 새로 교섭을 체결해야 하고 해당 지역의 조직력에 따라 현재 누리고 있는 권리들

을 보장받지 못할 수 있다. 따라서 조직이 힘이 있을 때 지역교섭을 중앙교섭으로 발전시켜야 한다는 것이다.63)

아울러 건설산업에서 법·제도가 미치는 영향이 지대하다는 것은 주지의 사실인데, 법·제도는 지역교섭 수준에서 다루기 어려운 사안이므로, 중앙교섭 수준까지 상승해야만 법·제도 관련 의미 있는 진전이 가능하다는 것도 중요한 근거였다. 같은 맥락에서 건설산업 특성상 가장 큰 발주처가 정부이고 거대 원청이 산업을 좌우하므로, 중앙교섭을 통해 이들을 상대할 수 있는 교두보를 확보할 때에만 건설산업 전반을 바꿀 수 있다는 것도 중요한 논리였다.

중앙교섭에서 출발점인 동시에 가장 어려운 문제는 교섭상대방을 만드는 것이었다(이창근 외: 2018: 156~157쪽). 지역 수준에서는 사용자단체가 구성되어 있는 경우가 있어 이들을 교섭상대로 삼으면 됐지만, 전국 수준에서는 사용자단체가 구성되어 있지 않았던 것이다. 또 대표성 확보 차원에서 매출액이 높은 업체가 교섭대표로 나서야 하는데, 그렇게 하기를 꺼린 것도 문제였다. 이 때문에 결국 노조가 투쟁을 통해 사용자단체 구성을 강제하였다. 가령 조합원이 고용되어 있는 업체들, 특히 전국적으로 사업을 펼치는 전문건설업체들에 교섭공문을 보내 교섭 요청을 하였다. 이에 응하지 않은 168개 업체에 대해 교섭거부·해태 부당노동행위로 노동부의 전국 각 지역지청에 고소하는 등 투쟁을 배치하였다. 그 결과 지금까지 사용자단체가 구성되지 않았던 수도권 지역에서 경인철콘협의회가 구성되는 등, 전국 5개 지역에서 일정한 집단적 노사관계가 형성되었다. 이로써 전국철콘협의회 준비단계까지는 간 상태인데, 2017년에 이를 완성하지는 못하였다.

실제 교섭은 중앙교섭과 지역교섭 형식을 절충하는 방식으로 진행되었다. 중앙교섭을 통해서는 형틀목수 기능공의 기본 일급, 조합원 고용, 근로시간, 노사협의회, 지역별 보충협약, 협약 유효기간 및 적용 등에 대해 결정하고, 그 외 노동조건은 지역별 보충협약을 통해 결정하였다. 단 지역별 보충협약을 한 경우에도, 내용상의 차이는 크지 않은 것으로 평가된다.64)

이 과정에서 가장 큰 방해물로 나선 것은 복수노조·교섭창구단일화 제도였다. 한국노총 등의 과반수노조 이의신청, 교섭창구단일화절차의 유효성 다툼, 사측의 교섭단위 분리신청

63) 노조뿐만 아니라 사측에서도 전국단위 중앙교섭에 대한 이해관계가 있었다고 한다. 전문건설업체들 역시 특정 지역만이 아니라 전국적으로 공사를 수주하므로, 임금과 노동조건을 균질화하는 것이 이익이 될 수 있다는 것이다. “대구 지역의 경험은 사용자들에게도 전국단위 중앙교섭이 필요하다는 점을 보여주었다. 대구 지역 업체들과 지역 차원에서 일정한 기준을 마련하니, 지역의 다른 업체들에게 비슷하게 적용된다. 원청이 지역에 내려오더라도 마찬가지이다. 이는 업체들에게도 이익이다. 왜냐하면 사용자들끼리의 ‘출혈경쟁’을 막을 수 있기 때문이다. 그런데 원청이 대구 지역에 어용노조를 만들어, 임금경쟁을 조장하였다. 원청은 이러한 출혈경쟁에서 이익을 얻는다. 하지만 이 과정에서 대구 지역 업체들은 외지에서 들어오는 업체를 상대하기가 어려워졌다. 이 사례는 출혈경쟁을 막기 위해서라도 전국단위에서 일정한 기준을 정하는 것이 사용자들에게도 유리하다는 점을 보여주었다. 전국 단위에서 일정한 임금 기준을 정해 놓으면 무차별적인 출혈경쟁을 막을 수 있기 때문이다.” (김성우 인터뷰, 이창근 외, 2018: 157쪽에서 재인용)

64) 관련한 자세한 내용은 위의 책(2018: 158~165쪽)을 참고하라.

등이 나타났고, 이에 대응하는 여러 실무적 문제들이 발생하였다. 궁극적으로는 복수노조 관련 법·제도를 바꾸는 작업을 진행해야겠지만, 일단 현행법으로 작동하는 상황에서 어떻게 대응할 것인가에 관한 실무적 노하우 축적이 과제로 제기되고 있는 상황이라 할 것이다.

6. 요약 및 시사점

이상의 연구를 요약하자면 다음과 같다. 개별가입 운동의 기본적 문제의식은, 작은사업장 노동자들의 처지에 맞게 노조할 권리를 구체화하는 운동, 사업장 단위 조직화가 어려운 곳을 외면하거나 방치하지 않고 적극적·공세적으로 조직화할 수 있도록 전조직적 태세를 정비하는 운동, 조직화 시 성과주의에 매몰되지 않고 잠재적 조합원인 미조직노동자들의 노조 관련 인식 개선에 힘쓰는 운동, '노조 결성'에서 '노조 가입'으로 무게중심을 옮겨 미조직노동자들의 노조 진입 부담을 줄여주는 조직화 운동, 노조의 연결망 및 공동체 기능을 강화하는 운동, 개별조합원들의 초기업적 교류와 활동을 촉진하여 초기업적 조직화에 기여할 수 있는 주체를 형성하는 운동, 초기업 수준의 의제 및 활동을 경유하여 개별조합원의 삶과 노동조건을 구체적으로 개선하는 운동, 산별 지역지회의 활동 전망을 구체화하는 운동 등으로 정리할 수 있다.

개별가입 운동의 주된 조직대상은 작은사업장에 포진해 있는데, 작은사업장은 규제 미비 및 미준수로 인한 비공식고용이 만연하는 곳인 동시에, 이를 개선할 수 있는 유력한 수단인 노조 조직화가 구조적으로 어려운 곳이다. 특히 작은사업장은 원청대기업을 정점으로 하는 수직적 분업구조의 최하층을 점하면서 원청대기업이 치러야 할 각종 책임과 비용을 전가받고 있는 원청대기업의 간접고용 지대라는 점에서, 작은사업장의 노동자들을 조직하려면 작은사업장을 넘어서는 시야와 전략이 필요하다.

작은사업장의 구조적 열악함은 그곳에서 일하는 노동자들의 정체성과 자존감에도 부정적 영향을 미치고, 노조조직률이 객관적으로 낮은 관계로 노조 경험이 부족한 상태에서 주류 미디어 등의 영향으로 노조에 대한 부정적 표상을 가지고 있을 가능성이 높다. 또한 현재의 노조 역시 사업장 중심 활동 관행 등으로 인해 작은사업장 조직화를 중심에 올리지 못하고 있다는 점 등이 개별가입 운동의 저해 요인으로 작용하고 있다.

따라서 개별가입 운동은 조직대상의 특성을 감안하여 그간의 조직화 관행 전반을 변화시킬 때에만 의미 있는 진전을 거둘 수 있다. 본격적인 조직화 이전의 관행 면에서는 상담 및

법규사업, 결사체 또는 준노조를 통한 사전 조직화, 캠페인 사업, 준노조의 노조 내부화 등을 새롭게 고민하고 시도해야 한다. 본격적인 조직화 단계 면에서는 건설산업의 조직화 사례를 적극 검토할 필요가 있는데, 건설산업은 한편으로 물리적·제도적·관행적 조건이 사업장 수준의 안정적 노사관계 형성에 극히 불리하게 작용하는 곳이고, 다른 한편으로 이 같은 불리한 조건에도 불구하고 개별가입 운동을 통해 조직화에 성공하고 초기업교섭에서도 괄목할 만한 성과를 보인 드문 사례이기 때문이다. 물론 건설산업만의 고유한 특성이 있으므로 이를 다른 산업의 조직화 전략에도 그대로 일반화하긴 어렵겠지만, 그 점을 감안하여 참조한다면 많은 참고가 될 것이다. 마지막으로 사업장 수준을 뛰어넘는 초기업교섭을 진전시키는 게 개별가입 운동에서 관건인데, 개별가입 운동의 주 조직대상은 사업장 차원의 안정적인 노사관계 형성이 구조적으로 어려운 불안정노동자들이고, 이들에 맞는 노사관계 및 교섭 정형을 만들어내지 않는 한 이들을 노조로 조직하기란 어려울 수밖에 없기 때문이다.

이렇듯 개별가입 운동은 조직화 대상에서 의제, 상담에서 교섭에 이르는 활동 방식 및 조직 편제 전반의 변화를 동반한다. 즉 일선 미조직활동가들의 헌신만으로는 완수될 수 없는 과업이다. 따라서 최소한 산별 수준, 나아가 총연맹 수준에서 논의와 집행이 이루어지는 것이 절실하다. 개별가입 운동의 가장 큰 의의가 계급대표성 제고라는 점을 감안할 때도, 산별과 총연맹 차원의 노력이 필수적이다. 개별가입 운동의 정형 마련은 현재진행형이다. 더 많은 토론과 공유를 통해 조직 내외부에 문제의식을 확산시키고, 조직화 면에서 실질적인 진전을 볼 수 있도록 총의를 모을 필요가 있다.

<참고문헌>

강성태. 2014. 「비공식 고용과 노동법」. 『노동법연구』 2014 상반기 제36호.

강연배·권현지·권혜원·서성철. 2004. 『노동조합 조직가 교육훈련』. 한국노동사회연구소·프리드리히에베르트재단.

고용노동부. 2018. 「고용노동부장관, 내년에 자율시정 중심의 근로감독 실시 당부」. 보도자료.

김요한. 2018. 「상담 조직화 사례 - 공공운수노조」. 『2018 3차 법규·상담 활동가 대회』. 전국민주노동조합총연맹.

김재남. 2016. 「상담을 통한 노조가입 사업」. 『2016년 미조직활동가 대회 자료집』. 전국민주노동조합총연맹·전국금속노동조합.

김주훈. 2014. 「경제발전의 전개 형태와 중소기업」. 이영훈 엮음. 『한국형 시장경제체제』. 서울대학교출판문화원.

김철식. 2011. 『대기업 성장과 노동의 불안정화 - 한국 자동차산업의 가치사슬, 생산방식, 고용관계 분석』. 백산서당.

김철식·김준희. 2016. 「부유하는 노동자: 시흥시 정왕동 1인 가구 노동자들의 노동과 생활세계」. 『산업노동연구』 Vol.22 No.1.

노동법률단체 공동집필. 2017. 「파견법 폐지, 왜 중요한가?」. 『파견법 폐기, 간접고용 철폐 2017 파견노동포럼』.

박성우. 2018. 「온라인(SNS) 상담활동 사례 - [직장갑질119]를 통해본 상담·조직 사업 시사점」. 『2018 3차 법규·상담 활동가 대회』. 전국민주노동조합총연맹.

박제성. 2006. 「산별노조와 노동법적 문제」. 『노동리뷰』 2006. 08. 한국노동연구원.

백석근. 2015. 「전국건설노동조합 운동의 역사」. 『전국건설노동조합 활동가 양성교육 교육자료집』.

손영우. 2014. 「프랑스에서는 왜 단체협약적용률이 높은가?」. 『국제지역연구』 17(4).

심규범. 2010. 『독일 건설산업의 숙련인력 육성 - 공사비 확보, 고용 안정, 직업 전망, 훈련 현장성 등 여건 조성』. 한국건설산업연구원.

씰렌, 캐쓸린. 2011. 『제도는 어떻게 진화하는가 - 독일 영국 미국 일본에서의 숙련의 정치경제』. 모티브북.

엄진령. 2017. 「특수고용 노동자 조직·투쟁의 역사」. 『비정규직 노동운동사 - 주제사』. 민주노총 총서 51.

와일, 데이비드. 2015. 『균열 일터 - 당신을 위한 회사는 없다』. 황소자리.

유형근. 2015. 「청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장 - 청년유니온과 알바노조」. 『아세아연구』 58(2).
유형근. 2017. 「한국의 노동자들은 노동조합을 어떻게 보는가? 노조 태도의 영향요인에 관한 탐색」. 『산업관계연구』 제27권 제1호.
윤진호·김종진·이시균·손정순·진숙경. 2006. 『비정규노동자 조직화 방안 연구』. 민주노총 총서 10.
이병훈·권혜원. 2008. 『세계화 시대의 노조 조직화전략 연구』. 한국노동연구원.
이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형. 2012. 『비공식 취업 연구』. 한국노동연구원.
이재훈·손우정·이영수. 2017. 『기금을 활용한 노동조합의 사회연대 실천방안 연구』. 민주노총전국공공운수노동조합·전국금속노동조합·사회공공연구원·전국민주노동조합총연맹.
이정희. 2013. 「영국노총 조직 아카데미 지난 10년 활동 평가」. 『국제노동브리프』 2013년 12월호. 한국노동연구원.
이창근·이정희·허인. 2018. 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』. 전국민주노동조합총연맹.
장진범. 2017. 「중소영세비정규직 조직화 사례로서 민주노총 지역일반노조 운동사」. 『비정규직 노동운동사 - 주제사』. 민주노총 총서 51.
전국건설노동조합. 2015. 『제1회 건설노조 활동가 양성교육. 2차 토목건축 분과위원회』.
전국금속산업노동조합연맹. 1998. 『창립대의원대회 자료집』.
전국금속노동조합. 2016. 『규약·규정집』.
전국보건의료산업노동조합. 2018. 『2018년 규약·규정집』.
전국민주노동조합총연맹. 2018a. 『민주노총 최저임금위반 신고센터(1577-2260) 상담 내용·피해사례 발표 및 대응 기자 간담회』.
전국민주노동조합총연맹. 2018b. 『파견법 20년, (공단) 노동시장은 어떻게 바뀌었나?』. 공단(산업단지) 파견노동시장 실태 국회토론회 자료집.
조형제·김철식. 2013. 「유연생산방식과 노사관계의 전환 - 현대자동차의 사례」. 『산업노동연구』 제19권 제2호.
참여연대. 2016. 『최저임금법 보고서 1: 2015년 근로감독 결과』.
챈들러, 알프레드. 2014. 『보이는 손 1』. 지만지.
통계청. 「광업·제조업조사」 1960~2017.
통계청. 「전국사업체조사」 1993~2016.
한국노동연구원. 2016. 『4인 이하 사업장 실태조사』. 고용노동부.
홍석범·손정순·이주환. 2017. 『금속노조 전략조직화의 방향과 과제』. 전국금속노동조합.
황준욱·권현지·김영미·박제성·남재량. 2009. 『프리랜서 고용관계 연구. 영화산업과 IT산업

을 중심으로』. 한국노동연구원.

AFL-CIO Committee on the Evolution of Work. 1985. *The Changing Situation of Workers and Their Unions*.

Fiorito, Jack and Jarley, Paul. 1990. "Associate Membership: Unionism or Consumerism?" *ILR Review*. Vol. 43, No. 2.

Fiorito, Jack and Jarley, Paul. 1992. "Associate Membership Programs: Innovation and Diversification in National Unions." *The Academy of Management Journal* Vol. 35, No. 5.

Gussow, Zachary and Tracy, George S. 1968. "Status, Ideology, and Adaptation to Stigmatized Illness: A Study of Leprosy." *Human Organization*, Vol. 27, No. 4.

Heckscher, Charles and Carré, Françoise. 2006. "Strength in Networks: Employment Rights: Organizations and the Problem of Co-Ordination." *British Journal of Industrial Relations* 44:4.

Renault, Emmanuel. 2012. "Struggles of Justice: Political Discourses, Experiences, and Claims". Balibar, E., Mezzadra S., Samaddar R. eds. *The Borders of Justice*. Temple University Press.

Unifor. 2014. *Broadening Union Citizenship: Unifor's Members in Community Chapters*.

Unifor. *Unifor's Community Chapters. A handbook for potential members*. (https://www.unifor.org/en/community-chapter-handbook-potential-members)

Worker's Action Centre. "Movement Building in Ontario." 내부 PPT 자료.

Wright, Erik Olin. 2000. "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise." *American Journal of Sociology* Vol. 105, No. 4.

정책보고서	2018-05

미국 등 주요국 및 한국 경제의 장기불황과 새로운 위기 전망

2018. 12.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 박하순 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9224)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

1. 서 1

2. 이론적 논의 1
1) 장기불황론-주류경제학 논의 1
(1) 수요측면에서의 장기불황론 2
(2) 공급측면에서의 장기불황론 4
2) 마르크스주의에서의 구조적 위기론 5

3. 미국경제 8
1) 국내총생산과 성장률 추이 8
2) 1인당 국내총생산 증가율 13
(1) 취업자 1인당 생산성 증가율 15
(2) 취업자수 증가율과 인구증가율 16
(3) 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 18
3) 고용과 실업, 총노동시간 19
(1) 실업률과 평균 실업기간 19
(2) 총고용량 22
(3) 평균 주당 노동시간 지수 24
(4) 미국 기업부문 민간비주택부문 총 취업자수 25
4) 산업생산 및 가동률 26
(1) 산업생산 26
(2) 가동률 34
5) 수출과 수입 39
6) 재정수지 및 정부부채와 이자부담 41
7) 인플레이션 44
8) 이자율 45
9) 주택가격 추이 46
10) 주가지수 48
11) 가계부채 49
12) 미국의 순해외자산 49
13) 시간당 실질 급여지수와 노동소득분배지수 53
14) 자본축적 55
15) 인구 55
(1) 총인구, 생산가능인구(15-64세), 핵심생산가능인구(25-54세) 56
(2) 인구 변화와 장기불황 59
16) 경제활동인구 또는 노동력(Civilian Labor Force)과 경제활동참가율 60

(1) 경제활동인구 또는 노동력 60
(2) 경제활동참가율과 고용률 61
17) 미국경제의 장기에 걸친 이윤율 변동 65
18) 소결 68

4. 일본 경제 70
1) 국내총생산과 성장률 70
2) 1인당 국내총생산 증가율 72
(1) 취업자 1인당 생산성 증가율 73
(2) 취업자수 증가율과 인구증가율 74
(3) 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 75
3) 일본의 인구, 생산가능인구, 핵심생산가능인구 76
4) 공급측면으로서 인구 78
(1) 경제활동인구 78
(2) 고용률 80
(3) 실업률 80
5) 물가 81
6) 대외적 측면 82
(1) 경상수지 82
(2) 순국제투자자산 82
7) 정부부채 83
8) 소결 84

5. 독일 경제 85
1) 국내총생산과 성장률 85
2) 1인당 국내총생산 증가율 87
(1) 취업자 1인당 생산성 증가율 88
(2) 취업자수 증가율과 인구증가율 88
(3) 1인당 국내총생산 증가율 및 그 구성 89
3) 독일의 인구 90
4) 독일의 경제활동참가율과 고용률 91
5) 물가 93
6) 독일의 국제투자대조표 93
7) 소결 94

6. 중국 경제 95
1) 국내총생산과 성장률 95
2) 1인당 국내총생산 증가율 96
(1) 취업자 1인당 생산성 증가율 98

(2) 취업자수 증가율과 인구증가율 98
(3) 1인당 국내총생산 증가율 및 그 구성 98
3) 정부부채 99
4) 물가 100
5) 환율과 경상수지, 그리고 국제투자자산 101
6) 주가지수 103
7) 금리 103
8) 소결 104

7. 한국경제 105
1) 한국경제의 장기에 걸친 변천 105
(1) 국내총생산과 성장률 105
(2) 1인당 국내총생산 증가율 107
① 취업자 1인당 생산성 증가율 107
② 취업자증가율과 인구증가율 108
③ 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 108
(3) 제조업 평균가동률 109
2) 한국경제의 위기와 경기순환 110
(1) 개괄 110
(2) 위기와 순환별 특징 111
① 1979년 경제위기 및 산업순환 111
② 1997년 경제위기 및 산업순환 111
③ 2008년 경제위기 및 산업순환 112
(3) 산업순환별 부문별 성장률 112
3) 한국의 인구 113
(1) 총인구, 생산가능인구(15-64세), 핵심생산가능인구(25-54세) 113
(2) 인구 변화와 장기불황 115
4) 경제활동인구 또는 노동력(Civilian Labor Force)과 경제활동참가율 116
(1) 경제활동인구 또는 노동력 116
(2) 경제활동참가율과 고용률 117
5) 대외적 측면 118
(1) 경상수지 118
(2) 국제투자대조표 119
6) 정부부채와 통합재정수지 120
7) 한국경제의 이윤율 121
8) 소결 123

8. 결: 구조적 위기 속에서 새로운 순환적 위기의 가능성 124

보론: 미국경제의 마르크스적 이윤율 126

1. 서 126
2. 이윤율 공식 126
3. 역사적 기준과 경상가격 기준에 따른 고정자본, 감가상각, 이윤의 차이 128
4. 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 이윤율 131
1) 법인자본 이윤율과 비금융 법인자본 이윤율 131
2) 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 이윤율 133
3) 역사적 가격 기준 감가상각에 기초한 이윤율과 경상가격 기준 감가상각에 기초한 이윤율 136
4) 역사적 가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 137
5) 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율과 경상가격 기준 이윤율 139
5. 결-비금융 법인자본 이윤율의 하락 141

참고문헌 146

<표 차례>

<표 3-1> 미국의 경기순환별 국내총생산 및 지출항목 연평균 성장률 12
<표 3-2> 미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 연평균 증가율과 그 구성항목 19
<표 3-3> 미국의 투자소득수입과 투자소득지급(단위: 백만달러) 51
<표 4-1> 일본 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 76
<표 4-2> 일본의 국제투자대조표(단위: 10억엔) 83
<표 5-1> 독일의 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 90
<표 6-1> 중국의 시기별 1인당 국내총생산 연평균증가율과 그 구성 99
<표 7-1> 한국 경기순환별 연평균 국내총생산 증가율 106
<표 7-2> 산업순환별 부문별 국내총생산 연평균 성장률 113
<표 7-3> 한국의 국제투자대조표 요약 119
<표 7-4> 국내총생산 대비 정부채무 121
<표 7-5> 국내총생산 대비 통합재정수지 121

<그림 차례>

<그림 2-1> 미국의 출산률 2
<그림 2-2> 미국의 경기순환별 실질이자율 평균 3

<그림 3-1> 미국의 실질 국내총생산(1929-2017)(2012년 가격 기준)(단위: 10억불) 9
<그림 3-2> 미국의 실질 국내총생산(1929-2017)(2012년 가격 기준)(단위: 10억불), 로그 눈금 10
<그림 3-3> 미국의 실질 국내총생산 증가율(1930-2017) 10
<그림 3-4> 미국의 경기순환별 국내총생산 연평균 증가율 13
<그림 3-5> 미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 연평균 증가율 14
<그림 3-6> 경기순환별 미국의 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율 15
<그림 3-7> 경기순환별 미국의 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율과 비금융법인부문 생산성 증가율, 그리고 제조업 생산성 증가율 16
<그림 3-8> 미국의 경기순환별 취업자수 연평균 증가율과 경기순환별 인구 연평균 증가율 17
<그림 3-9> 미국의 경기순환별 연평균 '취업자수 증가율 - 인구증가율' 17
<그림 3-10> 미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 18
<그림 3-11> 미국의 실업률(1948.1-2018.11)과 광의의 실업률(U6)(1994.1-2018.11) 19
<그림 3-12> 전체 파트타임 노동자수(1968.1-2018.11)와 경제적 및 비경제적 파트타임 노동자수(1955.5-2018.11) 21
<그림 3-13> 미국의 평균 실업 기간(단위: 주) (1948.1-2018.11) 22
<그림 3-14> 총 취업자수(1948.1-2018.11)(단위: 천명) 23
<그림 3-15> 미국 비농 전산업의 상품생산부분과 서비스생산부문 노동자수(1939-2018, 각년도 7월 기준, 로그 눈금, 단위: 1,000명) 24

<그림 3-16> 미국 기업부문의 주당 평균노동시간 지수(2012=100)(1947.1/4-2018.3/4) 25
<그림 3-17> 미국의 기업 부문 전체 취업자의 총 노동시간 지수(2012=100)(1947.1/4-2018.3/4) 26
<그림 3-18> 미국의 계절조정 산업생산지수(1919년 1월 - 2018년 11월)(2012=100) 27
<그림 3-19> 미국의 계절조정 산업생산지수(1919년 1월 - 2018년 11월)(2012=100), 로그 눈금 27
<그림 3-20> 산업생산지수와 광업생산지수(1919년 1월-2018년 11월) 28
<그림 3-21> 원유 생산지수(2012=100)(1972.1-2018.11월) 30
<그림 3-22> 제조업 생산지수(SIC)(1919.1-2018.11)(2012=100) 31
<그림 3-23> 미국의 '자동차 및 부품 산업', '화학제품 산업', '기계산업' 생산지수(2012=100)(1972년 1월-2018년 11월) 33
<그림 3-24> 미국의 '컴퓨터 및 전자 제품 산업' 생산지수(2012=100)(1972년 1월-2018년 11월) 33
<그림 3-25> 전산업 가동률(1967년 1월 - 2018년 11월) 과 제조업가동률(1972년 1월 - 2018년 11월) 34
<그림 3-26> 제조업(1948.1-2018.10), 광업, 전기 및 가스 유틸리티산업(1967.1-2018.11)의 가동률 35
<그림 3-27> 원유 및 가스 추출업 가동률(1972.1-2018.11) 36
<그림 3-28> 제조업 내 '자동차 및 부품 산업'과 '화학제품 산업' 가동률 (1948.1-2018.11) 37
<그림 3-29> 제조업 내 기계업(1967.1-2018.11)와 컴퓨터 및 전자 제품 산업(1972.1-2018.11) 가동률 38
<그림 3-30> 주요 제조업 업종의 부가가치가 국내총생산에서 차지하는 비중(1947-2017) 39
<그림 3-31> 미국의 실질수출과 실질수입(2009년 가격 기준, 단위: 10억불)(1929-2017) 40
<그림 3-32> 미국의 무역(상품 및 서비스) 수지(1992년 1월-2018년 9월)(단위: 백만달러) 41
<그림 3-33> 국내총생산 대비 미국 연방정부 총부채 비중과 국내총생산 대비 공중 보유 미 연방정부 부채 비중(1939-2017) 42
<그림 3-34> 미국 국내총생산 대비 연방정부 재정수지 (1929-2017) 43
<그림 3-35> 미국 국채 평균 이자율 43
<그림 3-36> 미국 국내총생산 대비 연방정부부채 이자지급 규모(%) (1940-2017) 44
<그림 3-37>미국의 국내총생산 연간 디플레이터(1930-2017) 45
<그림 3-38> 실효 연준 기준금리(1954.7-2018.10) 46
<그림 3-39> 미국 전년 동월 대비 에스앤피/케이스-쉴러 전국 주택가격 상승률(1988.1-2018.9)과 미국 전년 동월 대비 도시 소비자 근원 물가상승률(1988.1-2018.10) 47
<그림 3-40> 미국 에스앤피/케이스-쉴러 전국 주택가격 지수와 미국 에스앤피/케이스-쉴러 10대 도시 주택가격 지수(2000년 1월=100)(1987년 1월-2018년 9월) 47
<그림 3-41> 윌셔 5000 지수(1970.12.31-2018.11.29) 48
<그림 3-42> 미국의 국내총생산 대비 가계부채 비율(2005년 1사분기-2016년 4사분기) 과 캐나다의 국내총생산 대비 가계부채 비율(2005년 1사분기-2018년 2사분기) 49
<그림 3-43> 미국의 국제투자자산(1976-2017)(단위: 10억달러) 50
<그림 3-44> 미국의 대외투자자산 수익률과 외국인의 미국내 투자자산 수익률(1977-2017) 52
<그림 3-45> 미국의 해외투자소득수입과 외국인 미국내 투자 소득지급(1960-2017)(단위: 백만달러) 52
<그림 3-46> 미국의 민간비주택 시간당 실질 급여 지수(2009=100)(1947년 1/4분기 - 2018년 3/4분기) 53

<그림 3-47> 미국의 민간비주택 시간당 실질 생산지수와 시간당 실질 급여지수의 전년 동기대비 증가율(1948년 1/4분기 - 2018년 3/4분기) 54
<그림 3-48> 민간비주택 노동소득분배지수(1947년 1/4분기 - 2018년 3/4분기) 54
<그림 3-49> 법인자본 사적부문 비주거용 고정자산 순스톡 수량지수 연간증가율(1926-2017) 55
<그림 3-50> 미국의 인구증가율(1930-2017) 핵심생산가능인구 연간증가율(1961-2017) 56
<그림 3-51> 미국출생률(인구 천 명 당), 미국사망률(인구 천 명 당), 자연증가율(1960-2016) 57
<그림 3-52> 미국의 5년 단위 집계 순이민자수(M은 백만) 57
<그림 3-53> 생산가능인구(15-64세)와 핵심생산가능인구(25-54세)(1960-2017)(단위: M은 백만) 58
<그림 3-54> 미국의 연령별 인구추계(2017년) 59
<그림 3-55> 미국의 사적부문 국내 총 실질 투자(2009=100) 60
<그림 3-56> 경제활동인구(1948.1-2018.11)와 비경제활동인구(1975.1-2018.11) 61
<그림 3-57> 미국의 경제활동참가율과 미국의 핵심생산가능인구 경제활동참가율(1948.1-2018.11) 62
<그림 3-58> 연령대별 경제활동참가율(1948.1-2018.11) 63
<그림 3-59> (전체, 여성, 남성) 경제활동참가율(1948.1-2018.11) 64
<그림 3-60> 미국의 고용률과 미국의 핵심생산가능인구 고용률(1948.1-2018.11) 65
<그림 3-61> 미국의 비금융 법인자본 이윤율 66
<그림 3-62> 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율 67
<그림 3-63> 비금융법인 불변투자규모 67
<그림 3-64> 미국의 산업생산능력지수 68
<그림 3-65 > 미국의 대외투자자산 수익률 68

<그림 4-1> 일본의 실질 국내총생산 성장률(1961-2017) 70
<그림 4-2> 일본의 경기순환별 국내총생산 연평균 성장률 71
<그림 4-3> 일본의 명목 국내총생산(단위: 100억엔)(1994-2017) 71
<그림 4-4> 일본의 분기별 국내총생산지수(2015=100) 72
<그림 4-5> 일본 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율 73
<그림 4-6> 일본 1인당 국내총생산 증가율의 두 요소 73
<그림 4-7> 일본 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율 74
<그림 4-8> 일본의 경기순환별 연평균 취업자수증가율과 인구증가율 75
<그림 4-9> 일본 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '취업자수증가율-인구증가율' 76
<그림 4-10> 일본의 총인구(1960-2017)(단위 M은 백만) 77
<그림 4-11> 일본(1961-2017)과 미국(1930-2017)의 연 인구증가율 77
<그림 4-12> 일본의 생산가능인구(15-64세)와 핵심생산가능인구(25-54세) 78
<그림 4-13> 일본의 15-64세 경제활동참가율과 15-74세 경제활동참가율(1978-2017) 79
<그림 4-14> 일본의 경제활동인구(1978-2017) 79
<그림 4-15> 일본의 고용률 80
<그림 4-16>일본의 실업률(1960년 1월-2018년 10월) 81
<그림 4-17> 일본의 소비자물가지수(1960-2017년) 81
<그림 4-18> 주요국의 국내총생산 대비 경상수지 비율(~2017) 82

<그림 4-19> 주요국의 국내총생산 대비 정부부채 비율 83
<그림 4-20> 주요국의 국내총생산 대비 순정부이자지불액 비율 84

<그림 5-1> 독일의 분기별 국내총생산 지수(2015=100)(1970.1/4-2018.2/4분기) 86
<그림 5-2> 독일의 경기순환별 연평균 국내총생산 증가율 86
<그림 5-3> 독일의 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율 87
<그림 5-4> 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 87
<그림 5-5> 독일의 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율 88
<그림 5-6> 독일의 경기순환별 연평균 취업자수증가율과 인구증가율 89
<그림 5-7> 독일의 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '노동자자수증가율-인구증가율 89
<그림 5-8> 독일의 총인구(1960-2017)(단위 M은 백만) 90
<그림 5-9> 독일의 5년 단위 순이민자수 91
<그림 5-10> 독일의 생산가능인구(15-64세) 91
<그림 5-11> 독일의 경제활동참가율 92
<그림 5-12> 독일의 고용률(1991-2017) 92
<그림 5-13> 독일의 소비자 물가상승률(1961.1-2018.10) 93
<그림 5-14> 독일의 국제투자대조표 요약(단위: 10억 달러) 94

<그림 6-1> 중국의 국내총생산지수(2015=100)(1970-2016) 95
<그림 6-2> 중국의 시기별 연평균 국내총생산 증가율 96
<그림 6-3> 중국의 시기별 1인당 국내총생산 연평균 증가율 96
<그림 6-4> 중국의 1인당 국내총생산 증가율과 두 요소 97
<그림 6-5> 중국의 인구증가율(1961-2016) 97
<그림 6-6> 중국의 시기별 취업자 1인당 연평균 생산성 증가율 98
<그림 6-7> 중국의 시기별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '취업자수증가율-인구증가율' 99
<그림 6-8> 중국의 국내총생산 대비 정부총부채 규모(단위: %)(1995-2017) 100
<그림 6-9> 중국의 소비자물가(1987년 1월-2018년 10월) 101
<그림 6-10> 위원화 달러 현물시장 환율 (1960년 1월-2018년 10월) 101
<그림 6-11> 중국의 경상수지와 소득수지(1982-2017)(단위: 10억불) 102
<그림 6-12> 중국의 국제투자자산(단위: 10억 달러) 103
<그림 6-13> 중국의 주가지수(1999년 1월-2018년 11월) 103
<그림 6-14> 중국의 기준금리, 할인률(1990년 3월-2018년 10월) 104

<그림 7-1> 한국의 실질 국내총생산(2010년 불변가격)(단위: 10억원)(1953-2017) 105
<그림 7-2> 로그 눈금 한국의 실질 국내총생산(2010년 불변가격)(단위: 10억원)(1953-2017) 106
<그림 7-3> 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성 107
<그림 7-4> 한국 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율 108
<그림 7-5> 한국 경기순환별 연평균 취업자 증가율과 한국 경기순환별 연평균 인구증가율 108
<그림 7-6> 한국 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '취업자증가율-인구증가율' 109

<그림 7-7> 한국의 제조업평균가동률(1980.1/4-2018.3/4) 110
<그림 7-8> 산업순환별 부문별 국내총생산 연평균 성장률 113
<그림 7-9> 한국의 인구증가율(1961-2017)과 핵심생산가능인구 증가율(2001-2017) 114
<그림 7-10> 15세 이상 인구, 생산가능인구(15-64세), 핵심생산가능인구(25-54세) 115
<그림 7-11> 한국의 출생률, 사망률, 인구 자연증가율 115
<그림 7-12> 한국의 15세 이상 경제활동인구(1989.1-2018.10)와 15-64세 경제활동인구(1999.6-2018.10) 116
<그림 7-13> 한국의 15세 이상 결제활동참가율과 15-64세 경제활동참가율(1999.6-2018.10) 117
<그림 7-14> 한국의 고용률 118
<그림 7-15> 한국의 경상수지 및 그 요소들 119
<그림 7-16> 국제투자대조표 120
<그림 7-17> 한국의 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율 122
<그림 7-18> 한국 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율 123

<그림 보론-1> 비금융 법인자본 경상가격 기준 순고정자산과 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 순고정자산 129
<그림 보론-2> 비금융법인자본 경상가격 기준 고정자산과 비금융법인자본 역사적 가격 기준 고정자산(1925-2017)(왼쪽 축 단위: 10억불, 오른쪽 축 단위: 배)(1925-2017) 130
<그림 보론-3> 비금융법인자본 경상가격 기준 감가상각액과 비금융법인자본 역사적 가격 기준 감가상각액(1925-2017)(왼쪽 축 단위: 10억불, 오른쪽 축 단위: 배)(1925-2017) 131
<그림 보론-4> 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율과 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율 132
<그림 보론-5> 경기순환별 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 연평균 이윤율 133
<그림 보론-6> 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 이윤율 134
<그림 보론-7> 경기순환별 역사적 가격 기준 연평균 이윤율과 경기순환별 경상가격 기준 연평균 이윤율 134
<그림 보론-8> 역사적 가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 순축적률 136
<그림 보론-9> 경상가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 순축적률 136
<그림 보론-10> 역사적 가격 기준 이윤율(역사적 가격 기준 감가상각)과 역사적 가격 기준 이윤율(경상가격 기준 감가상각) 137
<그림 보론-11> 경기순환별 역사적 가격 기준 이윤율(역사적 가격 기준 감가상각)과 경기순환별 역사적 가격 기준 이윤율(경상가격 기준 감가상각) 137
<그림 보론-12> 역사적 가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 1, 2 139
<그림 보론-13> 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율과 경상가격 기준 이윤율 140
<그림 보론-14> 경기순환별 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 141
<그림 보론-15> 미국자본주의 비금융 법인자본 이윤율 142
<그림 보론-16> 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤분배율 143
<그림 보론-17> 경기순환별 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 연평균 이윤분배율 143
<그림 보론-18> 비금융 법인자본 순부가가치, 총임금, 총이윤(1929-2017)(단위: 10억불) 144

<그림 보론-19> 경기순환별 비금융법인자본 역사적 가격 기준 인플레 조정 부가가치 대비 고정자산 연평균 비율 145

미국 등 주요국 및 한국 경제의 장기불황과 새로운 위기 전망

1. 서

세계경제와 한국경제는 어떤 상태에 있으며 어디로 가고 있는가? 세계경제도 그렇고 한국경제도 그렇고 공황상태는 아니지만 성장률이 아주 낮은 불황 상태가 장기간에 걸쳐 지속되고 있다. 이런 상태는 언제까지 지속될 것인가? 도대체 여기에서 헤어 나올 수는 있는가? 근자에는 이런 지지부진한 장기불황에서 새로운 경제위기 가능성이 주류경제학자나 경제기관들에서 흘러나오고 있다.

미국경제는 2008년 공황에서 벗어났으나 그 회복력이 별로 신통치 않았다. 유럽과 일본도 더블딥까지 겪었고 이들 나라의 회복세는 미국보다 더 미약하다. 한국 역시 회복세가 약하긴 마찬가지다.

2013년 미 경제학자 래리 서머스(Larry Summers)는 이런 상태를 두고 IMF에서 연설하면서 장기불황론(secular stagnation)을 제기하였다. 1929년에 시작한 대불황이 더블딥에 이른 1938년에 미 경제학자 앨빈 한센(Alvin Hansen)이 미국경제학회 연설에서 제기한 장기불황론을 다시 불러들인 것이다. 한센은 주로는 인구증가 둔화로 인한 투자수요 부족에서 오는 장기불황론을 얘기했다. 서머스의 제기로 장기불황론은 많은 경제학자들의 관심을 끌었다.

그런데 마르크스경제학에서는 이윤율의 경향적 저하에서 오는 '구조적 위기' 개념으로 이런 상황을 다른 식으로 이미 설명해 왔다.

이에 주류경제학자들 사이에서의 장기불황 관련한 논의와 마르크스경제학에서의 구조적 위기론을 간략히 살펴보고 주로는 미국, 일본, 독일 등의 경제가 구조적 위기 또는 장기불황의 양상에 부합하는지 이들 경제의 주요 측면을 살펴보고자 한다.

그리고 장기불황과는 거리가 있지만 세계경제에 큰 영향을 미치고 있는 중국경제에 대해 간략히 살펴보고자 한다. 그리고 마지막으로 한국경제에 대해 알아본다.

마지막으로 주류 언론에서 간헐적으로 흘러나오는 새로운 경제위기 가능성에 대해 간략히 전망해 보기로 한다.

보론에서는 구조적 위기의 원인으로 지목하는 마르크스적 이윤율의 저하를 미국경제에서 실증해 보고자 한다.

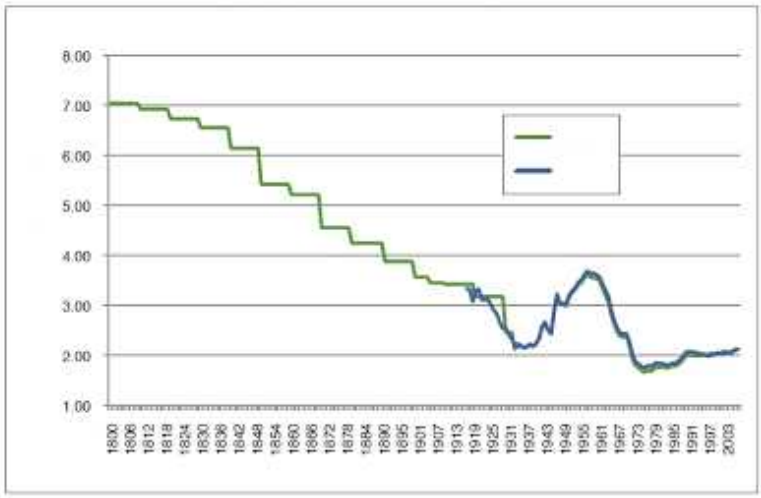
2. 이론적 논의

1) 장기불황론-주류경제학 논의

전국민주노동조합총연맹

1930년대 대불황 와중에 출산율마저 하락하고 있던 미국의 현실에서 알빈 한센은 인구감소로 인한 투자수요 감소로 장기불황을 전망하고, 이에 대한 대책의 어려움을 얘기하면서 동료 경제학자들에게 이에 대한 연구를 촉구했다.[1)]
그러나 2차 세계대전에서의 정부의 어마어마한 군비지출(정부지출)로 불황이 극복되고 1940-60년대 베이비붐이 일면서 한센의 예상은 현실화하지 않았다(<그림 2-1> 참조). 그래서 한센의 장기불황론은 잊혀 졌지만 2008년 위기 이후 미국경제의 회복이 매우 미약한 가운데 다시 한센이 호명되고 있다.

<그림 2-1> 미국의 출산률



녹색: 백인, 파란색: 전체
출처:
http://conversableeconomist.blogspot.kr/2013/08/looking-back-at-baby-boom.html

그런데 주류경제학에서 제기하는 장기불황론은 투자수요 부족이라는 수요측면에서만 제기되는 것은 아니고 공급능력의 제한 측면에서도 제기되고 있다. 둘을 간략히 살펴보도록 하자.[2)]

(1) 수요측면에서의 장기불황론

대표적인 수요측면 장기불황론자 폴 크루그먼(Paul Krugman)/래리 서머스의 얘길 들어보자. 래리 서머스는 이례적인 정부의 재정통화정책 혹은 민간부문에서의 지속불가능한 차입을 통한 자극이 없다면 경제가 수요부족으로 장기적인 저성장에 빠질 것

1) 한센의 연설문은 첫 문단과 마지막 부분 두 문단을 생략하고 American Economic Rievew 1939년 3월호에 실렸으나 접근성에 문제가 있으므로 다음을 참조하라. "Alvin Hansen on Economic Progress and Declining Population", Growth Population and Development Review Vol. 30, No. 2 (Jun., 2004), pp. 329-342
2) 래리 서머스의 연설을 계기로 장기불황론 관련한 논문들이 전자책의 형태로 책까지 묶여 나오게 되었다. http://voxeu.org/content/secular-stagnation-facts-causes-and-cures 에서 구할 수 있다.

이라고 했다.[3)]

미국경제는 1990년대에 거대한 주식시장 거품이 있었고 2000년대엔 거대한 주택거품이 있었다. 그러나 물가인상률은 낮게 유지되었고, 경제는 거품이 최고조에 달했을 때에만 완전고용 상태에 도달했다. 그리고 경제는 가계부채가 지속불가능할 정도로 증가해서야 그럭저럭 유지되었다.

"정상적인" 경제라면 완전고용, 즉 잠재생산을 가능하게 해 주는, (투자와 저축을 일치시켜주는) "자연"실질 이자율이 플러스다. 그런데 이번 위기 이후 몇 년간은 이것이 마이너스였다. 국제통화기금(IMF)은 장기 실질 이자율이 하향추세에 있을 수 있음을 인정한 바 있고, <그림 3-2>는 Paul Krugman(2014)이 연방기준금리에서 근원 물가상승률을 빼서 계산한 단기 실질이자율이다. 보는 바대로 이자율이 하향추세에 있고 위기 이후 몇 년간은 마이너스였다. 그런데 이것이 일시적이지 않다면 어떻게 할 것인가 하고 이들은 묻는다.

<그림 2-2> 미국의 경기순환별 실질이자율 평균

출처: Paul Krugman(2014)

우선 통화정책과 관련해서, 낮은 실질 이자율이 오래 지속된다는 것이 의미하는 바는 정책 이자율이 1990년대나 2000년대보다 더 낮아질 것이라는 것이다. 물가인상률 목표가 2%인 상황에서 수요 감소 충격이 발생했을 때 명목이자율이 이내 0에 다다를 확률을 더 높일 것이고 이렇게 될 경우 금리인하를 통한 통화정책이 극히 제한적일 것이라는 것이다.[4)]

래리 서머스는 완전고용과 잠재성장을 달성하기가 어렵다, 그런데 이것을 달성할 경

3) https://www.ft.com/content/aa76e2a8-4ef2-11e8-9471-a083af05aea7?utm_campaign=newsletter_courtesy_copy&utm_medium=email&utm_source=nuzzel 를 참조하라.

4) '실질 이자율 = 명목 이자율 - 물가인상률[2%]'에서 실질 이자율이 낮아진다면 명목이자율이 낮아져야 한다는 것을 의미하고, 실질이자율이 -2%가 되면 명목이자율은 0가 되어야 한다.

전국민주노동조합총연맹

우 금융불안의 문제가 야기된다, 즉 지지부진한 성장 아니면 금융불안을 선택해야 하는 상황이라고 고백하고 있다.
크루그먼 장기불황론은 제로 이자율이 완전고용을 달성하지 못하는 시기가 앞으로는 훨씬 더 흔한 일이 될 것이라는 명제다.

(2) 공급측면에서의 장기불황론

공급측면에서 장기불황론을 제기하는 로버트 고든의 진단은 이렇다. 미국경제는 2%대 내외라는 거북이걸음의 성장세가 지속되고 있다. 실업률이 낮아지고 있지만 고용률은 높아지는 게 아니라 여전히 낮은 상태다. 경제활동참가율이 낮기 때문이다. 향후 25-40년간 낮은 성장이 예상된다.
고든은 수요측면을 애기하고 있는 래리 서머스와 다르다고 주장한다 즉 수요부족으로 인한 잠재생산과 실제 생산의 차이의 문제보다는 잠재성장률 자체가 낮다는 것이다. 현재(2014년) 인플레이션을 가속시키지 않은 실업률(NAIRU) 상태에 도달해서 실제 생산이 잠재 성장에 근접했고, 이제는 서머스가 걱정한 잠재 생산과 실제 생산 사이의 갭이 많이 줄어든 상황에서 고든이 걱정한 것은 잠재성장과 실제 생산 사이의 갭의 문제가 아니라 낮은 잠재성장률 자체다.
그리고는 잠재성장률이 하락하는 이유로는 인구문제, 교육, 불평등, 정부부채를 든다. 그리고 이런 추세가 지속한다면 1인당 국민소득 증가율은 2007-2032년 사이 0.9%로 하락하고 하위 99%는 0.2%로 하락할 것이라 예측한다.
우선 인구문제에 있어서 경제활동참가율이 1972년에서 1996년까지 매년 0.4%씩 증가하고 있다가 2004년부터 2014년까지는 매년 0.5%포인트씩 감소하고 있고 2007년부터 2014년 사이에는 0.8%포인트 감소하고 있다고 한다. 2007년에서 2014년 사이에는 이로 인한 변화, 즉 0.4%포인트 증가에서 0.8%포인트 감소만으로도 1인당 국민소득 감소요인이 1.2%포인트 발생하고 있다는 것이다. 최근의 경제활동참가율의 감소에는 고령화와 경제적 조건 때문인데 고령화의 비중이 반 정도를 차하고 있다. 이 고령화로 인한 경제활동참가율의 저하만 고려하더라도 국민소득 증가를 갉아먹는 요인이 되고 있다.
이 외에도 하락하는 고등학교 졸업률, 불평등의 증가, 증가하는 정부부채도 향후 소득증가에 부정적인 요인들이다. 특히 하위 99%, 혹은 90% 계층의 소득증가율은 더욱 낮을 것이라 하고 있다. 기술낙관론자들과는 달리 회의적이지만, 향후의 생산성 증가가 이전 40년과 같은 정도로 이루어진다고 가정하더라도[5] 이런 부정적인 요인으로 인해 성장률은 낮아질 것이라고 진단한다.[6]

---

5) 기술낙관론자들은 인공지능, 로봇, 빅데이터 등으로 생산성증대가 이보다 훨씬 더 빠를 것이라고 예상하고 있고, 그런 점에서 장기정체론에 동의하지 않는다. 대표적으로 에릭 브린욜프슨·앤드루 매카피 지음(이한음 옮김)(2014)을 참조하라.
6) Coen Teulings, Richard Baldwin 편(2014), 『Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures』(https://voxeu.org/content/secular-stagnation-facts-causes-and-cures) 중 제 3장 Robert J Gordon, “The turtle’s progress: Secular stagnation meets the headwinds”.

2) 마르크스주의에서의 구조적 위기론

Gérard Duménil and DuncanFoley(2008)는 마르크스가 구조적 위기에 대한 용어를 사용한 적은 없지만, 자본 3권 3편 15장에 나오는 다음의 구절을 '구조적 위기들'을 표현하는 것으로 인용하고 있고, 구조적 위기를 이윤율의 저하 및 낮은 수준과 관련짓고 있다.

"... 총자본의 가치증식률(즉 이윤율)은 자본주의적 생산에 대한 박차이기 때문에(자본의 가치증식이 자본주의적 생산의 유일한 목적인 것과 마찬가지로), 이윤율의 저하는 새로운 독립적인 자본의 형성을 완만하게 하며 이리하여 자본주의적 생산과정의 발달을 위협하는 것으로 나타난다. 이윤율의 저하는 과잉생산과 투기 및 공황을 촉진하며, 과잉인구와 과잉자본의 병존을 야기한다."[7)]

한편 마르크스는 이윤율의 저하의 법칙을 다음과 같이 장기에 걸친 법칙이라고 하고 있다.

"지금까지 일반적으로 밝힌 바와 같이, 일반적 이윤율의 저하를 초래하는 바로 그 원인들이 이 저하를 저지하고 연기시키며 부분적으로는 마비시키기도 하는 반대작용을 야기한다. 이 반대작용은 그 법칙을 폐기시키지는 못하지만 그것의 효과를 약화시킨다. 이러한 반대작용이 없었다면, 일반적 이윤율의 저하 그것이 아니라 오히려 그 저하의 상대적 완만성[마르크스는『자본론』3권 3편 13장 '법칙 그 자체'에서는 '점진적인' 이라는 표현을 사용한다-인용자]을 이해할 수 없었을 것이다. 따라서 그 법칙은 단지 경향으로서 작용하며, 그 경향의 효과는 어떤 특수한 상황에서만 그리고 장기에 걸쳐서만 뚜렷하게 나타나게 된다"(마르크스,『자본론』(김수행 역) 3권 3편 14장 '상쇄요인들').

마르크스주의 경제학자들 사이에 공황의 원인이 무엇인가에 합의되어 있지는 않지만,[8)9)] 구조적 위기의 원인은 이런 장기에 걸친 이윤율 저하라는 것에 많은 학자들이 동의하고 있다.[10)]

---

7) http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dfo2008a.htm 를 참고하라.
8) 김성구(2011a)를 참조하라.
9) "마르크스주의 논쟁에서 공황론은 주지하다시피 그 원인과 관련하여 크게 두 개의 흐름으로 대립되어 있다. 하나는 자본주의 생산과정에서 충분한 잉여가치를 생산하지 못해 이윤율이 저하함으로써 주기적 공황이 발생한다는 이윤율저하설과, 다른 하나는 생산된 잉여가치가 유통과정에서 그 가치대로 실현되지 못함으로써 주기적 과잉생산공황이 발생한다는 실현공황론이 그것이다. 이윤율저하설은 이윤율의 저하 원인을 어떻게 설명하는가에 따라 다시 유기적 구성의 고도화론, 자본의 절대적 과잉생산론, 그리고 임금-이윤압박설로 나뉘어지며(뒤의 2개 이론은 사실 이윤율의 저하를 분배차원에서 파악하고 있다), 실현공황론은 실현의 모순을 어떻게 파악하는가에 따라 다시 불비례설과 과소소비설 그리고 과잉생산공황론으로 나뉘어진다.". 김성구(2008)를 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

이에 국가독점자본주의론자인 김성구는 주기적 공황과 구조위기의 연관을 다음과 같이 총괄하고 있다.

“① 주기적 공황은 10년 주기의 산업순환의 일 국면으로서 마이너스 성장을 동반하는 축소재생산 국면인 반면, 구조위기는 2-3개의 특별히 심각한 산업순환이 진행하는 국면, 즉 장기성장의 둔화 또는 정체 국면으로서 (이 20여년의 기간 평균으로서는) 여전히 확대재생산이 이루어진다. ②주기적 공황은 산업순환의 규정적 국면으로서 또 다른 산업순환을 인도하는 반면, 구조위기는 자본주의의 조절위기로서 자본주의의 구조재편을 요구하며 자본주의의 새로운 단계 또는 국면을 인도한다. ③주기적 공황은 생산과 소비의 적대적 발전(과잉생산) 또는 같은 내용이지만 자본의 과잉투자 또는 과잉축적으로 인해 주기적으로 발생하는 과잉생산공황인 반면, 구조적 위기는 이윤율의 경향적 저하, 즉 장기적인 과잉축적으로 인해 발생하며 주기성을 확인할 수 없다(자본주의의 단계변화에 따라 구조위기의 원인은 중첩된다. 이윤율의 경향적 저하 외에도 독점자본주의에서는 만성적 정체경향이, 국가독점자본주의하에서는 이 두 개의 원인에 국가독점적 개입의 모순도 중첩된다) ④ 구조위기는 주기적 과잉생산공황의 반복 속에서 모순이 심화된 결과로 발생한다. 자본주의의 주어진 구조조건하에서 주기적 공황을 통해서는 더 이상 자본축적의 모순이 해결될 수 없는 상황에 이르면, 자본주의의 구조개편을 요구하는 구조위기가 발생한다. 이는 공황순환의 반복을 통해 자본축적이 고도로 진전된 결과 이윤율의 경향적 저하가 작동된 것(그리고 독점자본주의의 만성적 정체경향과 국가독점자본의의 개입 모순이 표출된 것)을 표현한다. ⑤ 산업

10) 뒤메닐은 구조적 위기가 전부 이윤율 저하가 원인이 되어 발생한다고 보고 있지는 않다. 19세기 후반과 1960-70년대의 구조적 위기는 이윤율 저하에서 비롯한다고 보지만 1930년대 대불황 때는 이윤율이 저하하지 않았고, 이번 위기 때도 그 이전에 이윤율이 상승하고 있었다고 판단한다는 점에서 그렇다. Gérard DUMÉNIL, Dominique LÉVY(2016)을 참조하라. 그런데 뒤메닐의 경우 이윤율 추계시 고정자산을 경상가격 기준을 사용하고 있어서 그의 이윤율이 제대로 된 이윤율이 아니라는 클라이먼으로부터의 비판이 있다(‘보론: 미국경제의 마르크스적 이윤율’에서 다룬다). 만일 고정자산 추계를 역사적 가격 기준으로 추계하는 것이 옳다면, 그리고 그렇게 이윤율을 산출해 1920-30년대와 2000년대의 이윤율이 상승하고 있지 않았다는 것이 밝혀지면 뒤메닐의 판단은 달라졌을지도 모를 일이다. 윤소영(2011)은 순환적 위기의 원인으로도 이윤율저하설(완전고용으로 인한 임금률의 상승이 원인다)을, 구조적 위기(심각한 위기 혹은 공황으로 이해된)의 원인으로도 이윤율 저하설(수익성 있는 기술진보의 곤란성이 원인이다)을 채택한다. 그런데 윤소영교수의 순환적 위기와 구조적 위기의 관계에 대한 이론적 설명은 시간이 지남에 따라 약간 변해온 것으로 보이는데 윤소영(2001)에서는 “이윤율 추세선(장기 이윤율 추세?)이 저하할 때 순환적 위기가 구조적 위기로 전화”한다고 하고 있으면서 순환적 위기와 구조적 위기가 시기에 따라 교대하는 것으로 애기한 바 있는데, 최근 윤소영(2011)에서는 경제가 정상상태(定常狀態)에 이르렀을 때 순환적 위기가 구조적 위기로 전화한다고 하여 경제가 정상상태에 이르면 구조적 위기만 존재하는 것처럼 이야기하고 있다. 그런 점에서 이어지는 인용문이 나와 있는 김성구(2011)와는 다르다. 일단 둘은 각각의 위기의 원인을 달리 보고 있다. 그리고 김성구에게 구조적 위기는 이윤율 저하 및 낮아진 이윤율의 시기, 그래서 심각한 산업순환이 2-3개 발생하고 있는 시기(혹은 시대규정?)에 개념에 가깝고 그 안에 각각의 순환적 위기(공황)가 존재한다. 순환적 위기 자체가 공황이고 윤소영과는 달리 순환적 위기 혹은 공황 자체에 가볍거나 심각하거나 하는 의미규정은 없다(물론 이윤율 저하 시기에 공황은 특별히 심각하게 전개된다고 하고 있다). 그리고 김성구는 장기 이윤율 상승의 시기가 전혀 있을 수 없다고 못박지는 않는다, 즉 있을 수 있다는 입장이다. 반면 윤소영은 그렇게 보지 않는 듯하다. 한편 클라이먼(2011)은 순환적 위기는 관심이 없고 구조적 위기의 원인으로 이윤율 저하설을 채택하고 있다.

전국민주노동조합총연맹

순환은 시장가격이윤율의 변동에 대응하고, 자본주의의 장기변동은 일반적 이윤율의 변동에 대응한다. 따라서 주기적 공황은 과잉생산과 시장가격 이윤율의 급락에서 기인하며, 구조위기는 실현문제를 추상한, 즉 추상적으로 가치실현을 전제한 일반적 이윤율의 저하에서 비롯된다(이와 함께 독점자본주의와 국가독점자본주의에서는 또한 초순환적 실현의 문제가 제기된다). ⑥ 시장가격 이윤율을 결정하는 것은 경기순환에 따른 수급변화와 시장가격 변동이고, 일반적 이윤율을 결정하는 것은 가치관계에서 파악한 자본의 유기적 구성과 잉여가치율(그리고 자본의 회전율 등: 원 저자)이다. ⑦ 일반적 이윤율은 시장이윤율의 변동 속에서 경향적으로 관철된다. 다시 말해 가치관계, 가치법칙은 시장가격의 일상적, 순환적 변동 속에서 경향적으로 관철된다. ⑧ 따라서 자본주의는 주기적으로 실현의 곤란으로 공황을 맞게 되지만, 공황 자체를 통해 이 모순을 해결하고 장기적으로는 실현문제 없이 발전하며, 장기성장의 모순과 한계는 이윤율의 경향적 저하법칙에서 표현되고 구조위기로 표출된다(마찬가지로 독점자본주의와 국가독점자본주의에서는 이와 함께 또한 초순환적 실현의 문제가 제기된다)”[11]

마르크스주의자들 사이에서는 이런 구조적 위기는 미국을 기준으로 19세기 후반, 1930년대, 1970년대 중반-1980년대 초반 세 번에 걸쳐서 발생했다는 것에 대체로 합의를 하고 있다. 최근 이와 관련해서 국내에서는 2008년 위기 이후 상황을 1970년대 중반-1980년대 초반에 발생한 구조적 위기의 연장으로 볼 것인가 아니면 새롭게 발생한 구조적 위기로 볼 것인가 논쟁이 진행되고 있다. 박승호와 김성구 사이의 논쟁이 그것이다. 둘 다 현재가 구조적 위기임에는 틀림없지만 전자는 새로운 구조적 위기, 후자는 구래의 구조적 위기의 심화로 얘기하고 있다.[12]

11) 김성구(2011), “‘세계대공황’과 마르크스주의위기론”, 『마르크스주의연구』, 23호, 경상대학교 사회과학연구원

12) 김성구 외(2017), 『금융 위기 이후의 자본주의』, 나름북스 3장

3. 미국경제

미국경제의 장기에 걸친 변화를 살펴보고 구조적 위기에 빠져 있는지 여부를 알아보자. 그리고 미국경제의 최근 상황을 이전 상황과 비교해 보자.[13)]

1) 국내총생산과 성장률 추이

장기에 걸친 실질국내총생산 그래프를 이용하여 현재의 위기의 정도와 미국의 과거 위기 정도를 비교를 해 보자. 정상눈금으로 그린 그래프(<그림 3-1>)와 로그눈금[14)]으로 그린 그래프(<그림 3-2>)를 가지고 설명해 보기로 한다.
일단 <그림 3-1>에서 알 수 있는 절대액수로 보면 경제위기에 국내총생산이 조금씩 하락했다가 다시 계속해서 증가하기를 반복한다. <그림 3-2>와 <그림 3-3>을 보면 2000년대 이후 성장률이 꽤 낮아졌는데도 절대액수로 보면 이 기간에도 국내총생산은 그 규모를 꽤 크게 늘리고 있다는 것을 알 수 있다.
증가율을 짐작할 수 있는 로그눈금 그래프(<그림 3-2>)를 보면서 미국의 국내총생산 장기 변화를 살펴보기로 하자.[15)] 1930년대 초반 급격한 총생산 감소를 겪었다가 회복한 후 1937-8년 다시 경제위기를 겪었다. 그 이후 2차 세계대전에서 군비 중심으로 엄청난 재정지출 증가가 있으면서 군수품 중심이겠지만 큰 폭의 생산증가가 있었다. 종전 이후 다시 상당한 생산 감소를 겪은 이후 1950년대에 다시 회복했지만 비교적 잦은 경제위기를 경험하였다. 그 이후 1960년대는 높은 성장을 안정적으로 구가하였다. 1970년대는 1969년에 경제위기를 겪은 지 얼마 안 된 1973년에 석유위기로 인해 경제위기가 조기에 도래하였다. 1970년대 말 80년대 초 심각한 더블딥을 경험한 이후 비교적 높은 성장을 구가하였다. 1990년대에도 비교적 안정적으로 고성장을 달성하였다. 2000년 초반 닷컴 버블 붕괴와 2008년 위기 사이 성장률은 별로 높지 않았고 호황기간도 아주 짧았다. 한편 이번 위기 이후 회복세는 그 기간은 이전 싸이클에서의 회복기간보다 길지만 연평균 성장률은 더 약한 것으로 나타나고 있다. 이는

---

13) 박하순(2015), "미국경제의 현황과 전망", 민주노총 (http://nodong.org/index.php?mid=data_paper&page=16&document_srl=6899692)(김성구, 『금융 위기 이후의 자본주의』, 나름북스, 2017년에 수록됨)을 참조하라. 당시에는 미국경제 상태에 대해 더블딥, 물가폭등, 재정위기, 디플레이션에 대한 우려 등 다양한 주장이 있어서 관련 주장이 미국경제의 상황에 부합하는지를 알아 봤다. 즉 현황과 단기전망에 관심이 있었다. 그래서 관련 통계를 검토하면서 비록 노동자 민중의 상태는 진흙 속에 빠져있다 할지라도 미국경제가 위기 이후 느리지만 회복을 지속하고 있다는 것을 보여 주었다. 이번 보고서에서의 미국경제 부분은 현황과 단기전망보다는 미국경제의 현재의 부진을 구조적이고 장기적인 시야에서 검토해 보고자 한다.

14) 이하 로그 눈금 그래프들에서는 y축 좌표는 어떤 구간에서든 구간 길이가 같으면 같은 배수를 나타낸다. 예를 들어 <그림 3-2>에서처럼 2000에서 4000사이의 구간길이가 4000에서 8000 사이의 구간길이와 같다. 4000에서 2000을 더한 6000 사이의 구간길이와 같은 것이 아니라. 그래서 수직의 길이가 동일하다면 같은 배수를 나타내고, 그래프 기울기 모양만으로도 증가율 또는 감소율의 비교를 할 수 있다.

15) 참고로 정상눈금 그래프에서는 그래프의 기울기를 통해서는 성장률의 변화를 알 수 없다. 예를 들어서 1940년대 초반은 2010년대에 비해 성장률이 매우 높은데 <그림 3-1>에서는 기울기로만 봐서는 반대로 나타나고 있다.

전국민주노동조합총연맹

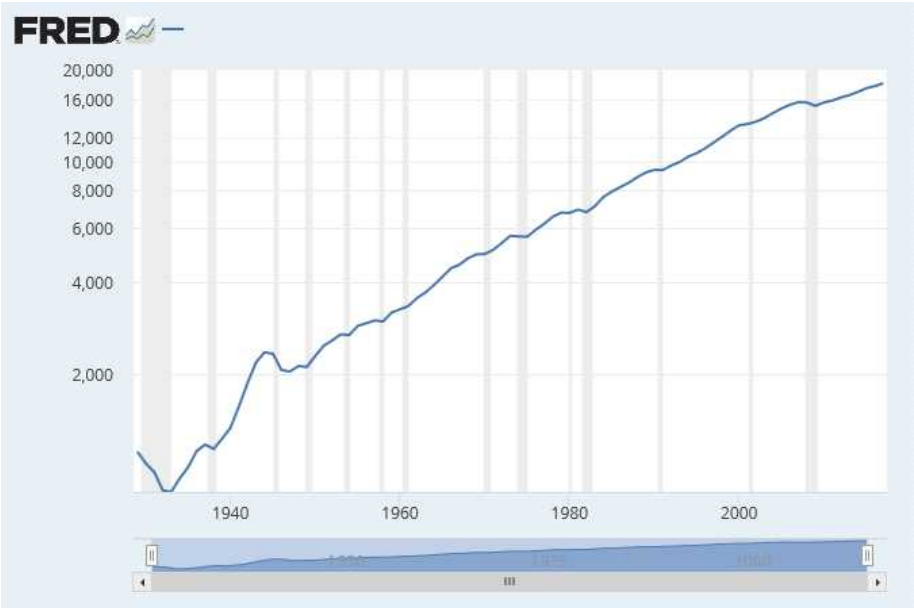
로그 눈금으로 그린 그래프 <그림 3-2>에서 각 위기 이후 기울기가 점점 낮아지는 것에서도 알 수 있고, 성장률을 나타낸 <그림 3-3>에서는 직접적으로 나타나고 있다. 이번 위기가 다른 위기 때보다 깊었는데 회복세마저 낮은 것이다.
한편 트럼프 집권 이후 취해진 감세조처로 2018년 성장률이 조금 높아지고 있는데 그 혜택이 주로 부유층에게 돌아갔지만 감세로 인한 경기부양의 효과라 해야겠다.

<그림 3-1> 미국의 실질 국내총생산(1929-2017)(2012년 가격 기준)(단위: 10억불)

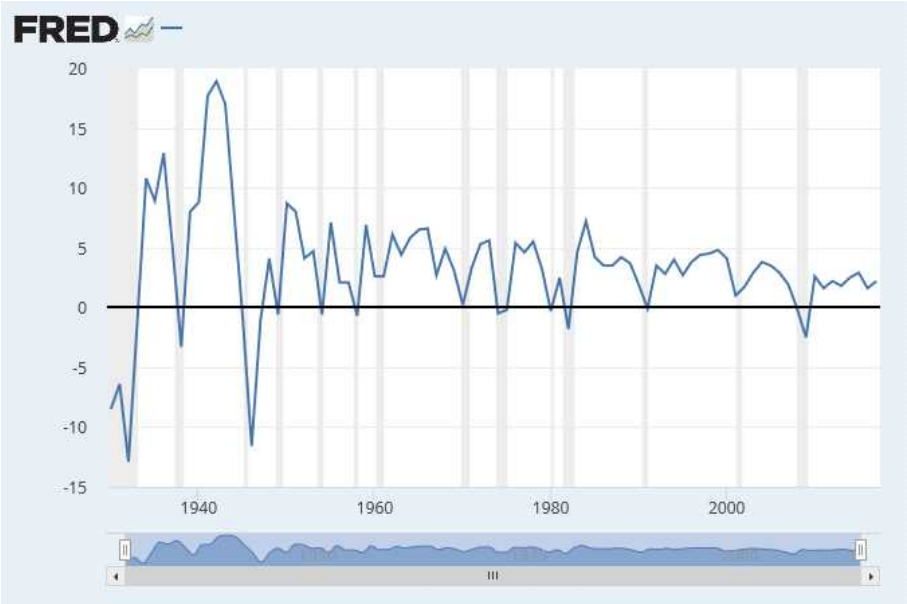
출처: 미국 세인트루이스 지역 연방준비은행(http://www.stlouisfed.org/)의 연방준비은행 경제데이터(FRED, http://research.stlouisfed.org/fred2/)[16]. 이하 그래프에서 음영은 경제침체 기간을 나타낸다.

16) 본 보고서 그래프 중 좌 상귀에 FRED 마크가 찍힌 그래프들은 동일한 출처여서 이하에서는 출처를 생략한다.

<그림 3-2> 미국의 실질 국내총생산(1929-2017)(2012년 가격 기준)(단위: 10억불), 로그 눈금



<그림 3-3> 미국의 실질 국내총생산 증가율(1930-2017)



<표 3-1>은 각 경기순환[17]별 국내총생산 연평균성장률과 지출항목들의 해당 경기순

17) 경기순환은 미 국가경제연구청(National Bureau of Economic Research)(http://www.nber.org/cycles.html)을 참조했다. 2개 분기 이상 마이너스를 기록한 경우를 공황으로 쳤다(주류경제학에서는 recession, 즉 '침체'라 한다). 여기에서는 예외적으로 2개 분기 연속 마이너스 성장을 하지 않고 한 개 분기를 건너 띄어 2개 분기 마이너스 성장을 한 2001년도 공황을 겪은 해로 쳤다. 닷컴 버블 붕괴가 매우 심각했기 때문이다(1960년의 경우 역시 한 개 분기를 건너 띄어 2개 분기 마이너스 성장이 있었으나 57/58년 공황과의 간격이 너무 가까워 2001년과는 달리 공황이

전국민주노동조합총연맹

환 동안 연평균 성장률을 구한 것이다. 1929년에 시작한 대불황시기에 연평균 0.7%의 낮은 성장률을 기록했다. 공황이 길고 침체가 깊었는데 공황 이후 회복도 급속했다. 1937년부터 1944년 사이에는 2차대전에서의 정부지출 폭증으로 연평균 성장률이 10.5%에 달했다. 그리고 1944년부터 1948년 사이 4년간은 연평균 성장률이 -2.6%를 기록했다. 군수경제의 축소 때문이라고 해야 할 것이다. 이런 불안정한 대불황과 전후 시기를 지나고 미국경제는 1957년에서 1969년 사이의 경기순환 그리고 석유위기 이전 짧은 경기순환 동안 각각 4.3%와 3.5%의 연평균 성장률을 구가하였다. 그러던 것이 1973년에서 1979년 경기순환에서는 연평균 성장률이 3.0%로 내려앉았다. 마르크스주의 계열 경제학자들은 대체로 1870년대의 1차 구조위기, 1929년에 시작된 2차 구조위기에 이어 이 시기에 3차 구조위기가 시작되었다고 한다. 1979-90년 순환에서는 3.0% 성장률을 기록하였고 1990-2000년 순환에서는 연평균 3.4%라는 양호한 성장을 구가하였다. 1990년에서 2000년 사이의 호황 뒤 2000년에서 2007년 사이에는 연평균 성장률이 2.5%로 하락하였고 2007년에서 2017년 사이에는 연평균 1.5%라는 아주 낮은 성장률을 보이고 있다. 한편 뒤에서 보겠지만 이 두 시기의 성장률은 독일과 일본의 성장률에 비하면 그래도 꽤 양호한 편이다.

발생한 해로 치지 않았다). 그리고 표에 나타난 해들은 공황시기 전후로 하여 연 국내총생산이 최고치를 기록한 해(기준년)로서 공황이 발생한 해인 경우도 있고 공황이 발생하기 직전 해인 경우도 있다(예외로 1970년의 국내총생산이 1969년의 국내총생산보가 크지만 1969년을 기준년으로 잡았고, 2001년 국내총생산이 2000년의 국내총생산보다 크지만 2000년을 기준년으로 잡았다). 57/58년의 공황의 경우 57년을 기준 년으로 잡았고, 74/5년 공황의 기준 년은 73년으로 잡았고(월 기준으로는 1973년 11월이 경기순환상의 고점이다), 2001년 공황(2001년 3월이 경기순환상의 고점이다)의 기준년은 2000년으로 잡았고, 2008년 공황의 기준 년은 2007년으로 잡았다(월 기준으로는 2007년 12월이 경기순환상의 고점이다). 한편 더블 딥의 경우가 두 번 있었는데 하나의 공황으로 쳤다. 47년과 49년의 더블 딥의 경우 49년 공황이 훨씬 심각해 이 공황 직전인 48년을 기준 년으로 잡았다(48년 분기별 성장률이 마이너스를 기록한 분기는 없었어도 월별로 치면 48년 11월이 경기순환상의 고점이다). 80년과 81/82년 더블 딥(1980년 1월과 1981년 7월이 경기순환상의 고점이다)도 역시 하나의 공황으로 쳤고 1979년을 기준이 되는 해로 잡았다. 한편 37/38년 공황을 더블딥으로 보고 1929년에서 1944년까지를 하나의 경기순환으로 보는 경우도 있는데 여기서는 이를 따르지 않았다. 1933년 저점에서 1937년까지의 회복기간이 50개월로 꽤 길고 1937년의 국내총생산 규모는 1929년의 국내총생산을 넘어서기도 했고, 1937년에서 1938년 사이의 새로운 공황도 13개월간 침체를 겪어서 더블 딥으로 분류하기에는 하자가 있어 보이기 때문이다.

전국민주노동조합총연맹

<표 3-1> 미국의 경기순환별 국내총생산 및 지출항목 연평균 성장률

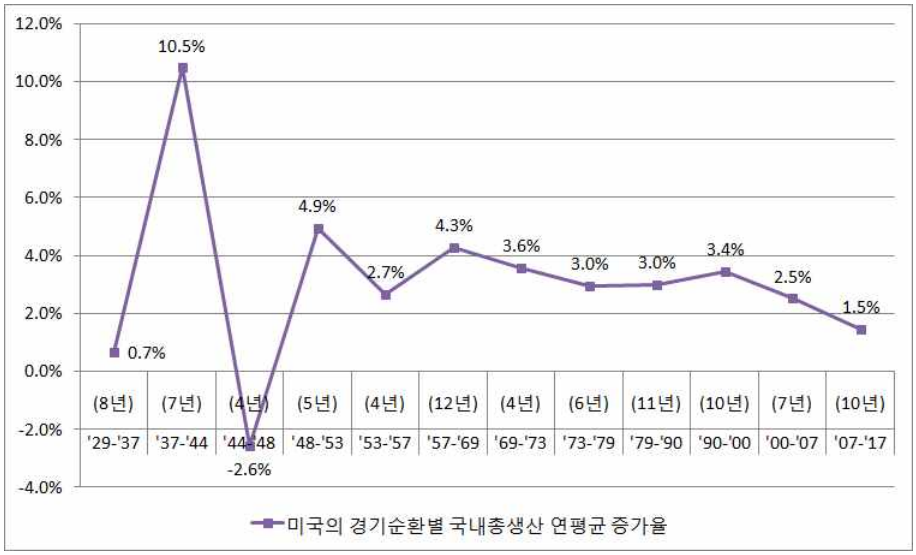
	'29-'37	'37-'44	'44-'48	'48-'53	'53-'57	'57-'69	'69-'73	'73-'79	'79-'90	'90-'00	'00-'07	'07-'17
	(8년)	(7년)	(4년)	(5년)	(4년)	(12년)	(4년)	(6년)	(11년)	(10년)	(7년)	(10년)
국내총생산	0.7%	10.5%	-2.6%	4.9%	2.7%	4.3%	3.5%	3.0%	3.0%	3.4%	2.5%	1.5%
소비지출	0.7%	2.7%	5.6%	3.7%	3.7%	4.2%	3.7%	3.0%	3.2%	3.7%	3.0%	1.7%
내구재	-0.7%	-5.3%	25.8%	5.6%	4.1%	5.6%	8.1%	3.1%	4.4%	6.8%	6.1%	3.7%
총사적투자	-0.1%	-7.1%	39.2%	0.9%	3.2%	5.6%	8.0%	3.5%	2.2%	6.7%	1.9%	1.8%
고정투자	-3.6%	-4.3%	32.5%	2.3%	3.7%	5.1%	6.6%	3.8%	2.3%	6.5%	2.1%	1.7%
비주거용투자	-2.8%	-2.9%	24.1%	2.7%	4.4%	5.6%	5.3%	5.1%	3.2%	7.3%	3.0%	2.5%
구조물	-7.3%	-5.6%	26.4%	3.9%	5.2%	4.0%	2.3%	3.1%	0.9%	1.6%	-0.3%	-0.9%
장비	-0.6%	-2.4%	26.4%	1.0%	3.1%	6.1%	7.7%	5.7%	2.9%	9.3%	3.7%	3.2%
지식재산제품	4.9%	3.0%	7.6%	9.5%	8.4%	8.0%	3.1%	6.6%	8.2%	8.5%	4.0%	4.3%
주거용투자	-6.3%	-10.4%	62.8%	1.6%	2.2%	3.8%	10.2%	1.1%	0.0%	4.3%	0.4%	-0.9%
수출	-2.2%	-4.4%	28.4%	-1.0%	10.1%	5.0%	6.8%	5.7%	6.0%	7.1%	4.1%	3.0%
수입	-0.3%	3.0%	-0.6%	7.1%	4.7%	7.3%	5.2%	4.1%	5.6%	9.3%	4.6%	2.3%
정부지출	4.1%	34.5%	-27.5%	14.2%	-1.3%	3.9%	-0.7%	1.8%	3.1%	1.1%	2.3%	0.0%
국방	3.4%	83.0%	-38.2%	21.7%	-4.7%	1.9%	-5.6%	0.2%	4.4%	-2.6%	4.4%	-0.4%

자료: 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

좀 더 구체적으로 들어가 보면 1937년에서 1944년 경기순환의 경우 국방비 지출이 연 83.0% 성장률을 기록한 이유로 정부지출이 연평균 34.5%라는 기록적인 성장률을 기록했다. 전쟁이 본격화한 1941년부터의 성장률은 더욱 놀랍다. 종전 무렵인 1944년부터 1948년 사이에는 국방비지출 증가 대신 주거용투자와 내구소비재를 위한 소비지출 증가율이 매우 높다. 각각 연평균 62.8%와 25.8%의 증가율을 보이고 있다.
1948년과 1953년 사이, 즉 한국전쟁이 있던 시기에 국방비지출이 다시 커져서 연평균 21.7%를 기록했다. 1969년에서 1973년 사이에는 주거용 투자와 장비에 대한 투자 증가율이 각각 연 10.2%, 7.7%로 매우 활발했고 내구재 소비 성장률도 연평균 8.1%로 매우 높다. 1979-90년 순환에서는 지식재산제품 투자가 연평균 성장률이 8.2%로 매우 높고, 1990-00년 순환에서도 역시 지식재산제품 연평균 투자증가율이 8.5%로 매우 높고, 내구재 소비 증가율도 연평균 6.8%에 달해 매우 높았음을 알 수 있다. 그리고 이 시기 연평균 주거용투자 증가율도 4.3%로 꽤 활발했는데 이 시기 주거용투자의 활성화는 2007년 주택부문 거품 형성 및 붕괴의 전조가 되었다고 해야겠다. 2000-07년 순환에서는 주로 이 시기 후반에서의 붕괴 때문이겠지만 주거용투자가 연평균증가율 0.4%로 별로 높지 않다. 2007년에서 2017년 시기에는 구조물 투자가 연평균 -0.9%로 매우 저조한 반면 내구재 소비 증가율은 3.7%로 비교적 높다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 3-4> 미국의 경기순환별 국내총생산 연평균 증가율



자료: FRED

2) 1인당 국내총생산 증가율

미국의 경기순환별 1인당 국민소득 연평균 증가율이 대공황, 2차 대전, 전후 침체, 한국전쟁을 경과하면서 1957-69년 순환 시기에 2.8%을 기록하고 있다. 미국자본주의의 황금기 시기다. 그 이후 1973-79년 순환 때까지 하락한다. 1990-00년 순환 때에 2.2%로 회복했다가 그 이후 급격하게 하락하고 있다. 아직 순환이 종료한 것은 아니지만 2007-17년 순환에서는 급기야 0.7%를 기록해 1957-69년 순환 이후 최저치를 기록하고 있다(<그림 3-5> 참조).

국민 1인당 국내총생산 증가율=1인당 생산성증가율+'노동자수 증가율-인구증가율'.[18] 그래서 1인당 국내총생산 증가율은 노동생산성증가율과 '노동자수 증가율-인구증가율'이 높아지면 높아지고 당연히도 노동생산성증가율과 '노동자수 증가율-인구증가율'이 낮아지면 1인당 국내총생산 증가율도 낮아진다.

'노동자수 증가율-인구증가율'과 관련해서 인구증가율에 비해 노동자수 증가율이 높

---

18) $\frac{Y}{N} \equiv \frac{\frac{Y}{L}}{\frac{N}{L}} = \frac{Y}{L} \times \frac{L}{N}$

$y \equiv P_L \times \frac{L}{N}$, 여기서 양변에 log를 취하고 시간에 대해 미분을 해 주면,

$g_y \equiv g_{PL} + (g_L - g_N) \equiv g_{PL} + (l - n)$.

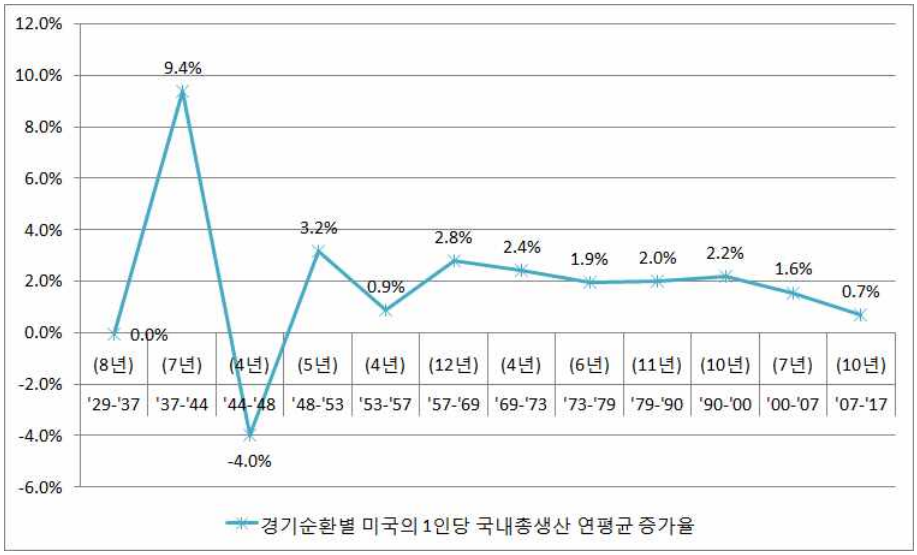
(단, Y는 국민소득, N은 인구, L은 노동자, y는 1인당 국민소득, P_L은 노동생산성, g_y는 1인당 국민소득 증가율, g_{PL}은 노동생산성 증가율, g_L 노동자 증가율, g_N은 인구증가율, l은 노동자 증가율, n은 인구증가율). 윤소영 외(2011),『사회과학 비판』, 공감 34쪽을 참조하라.

이하에서는 국민소득으로는 국내총생산을, 노동자 대신 전일제 상당 노동자수 혹은 취업자(총고용)를 사용한다.

전국민주노동조합총연맹

으면 1인당 국내총생산 증가율은 높아지고 그 반대면 1인당 국내총생산 증가율은 낮아진다. 한편 노동자수 증가율은 이윤율 내지 자본축적이 중요한 변수가 된다. 이윤율이 높으면 대체로 자본성장률이 높기 때문에 노동자수증가율도 커진다.
그런데 뒤에서 보겠지만 이윤율에 비해 자본성장률이 상대적으로 높거나 상대적으로 낮은 시기가 있어서 이윤율이 높다고 해서 당연히 노동자수 증가율이 당연히 높아지지는 않는다. 그래서 자본성장률이 독자적으로 얘기될 필요가 있다. 다른 한편 인구증가율은 출산율(베이비붐과 베이비버스트), 사망률(/고령화), 순이민 규모 등에 영향을 받는다고 할 수 있다.
여기서는 취업자수[19]를 노동자수의 대리변수로 사용한다.

<그림 3-5> 미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 연평균 증가율



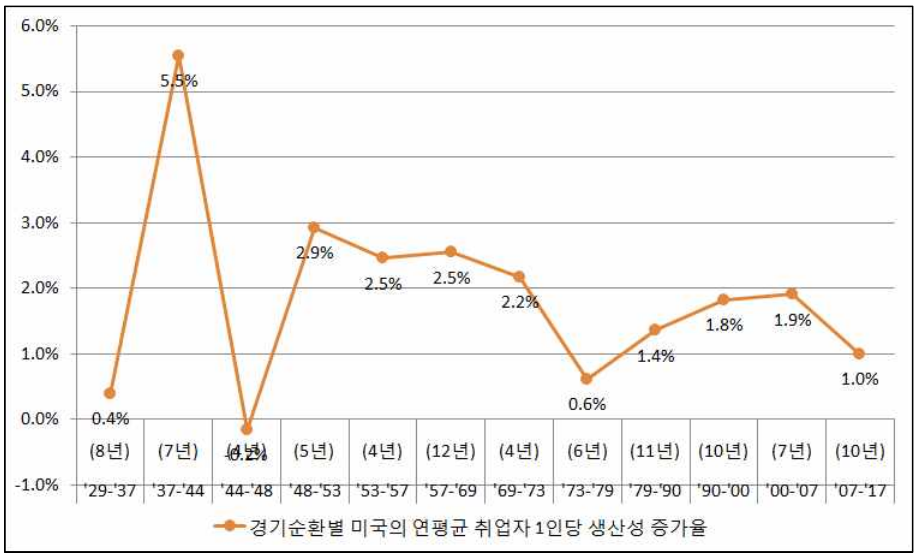
자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

19) 여기서 취업자는 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)(https://www.bea.gov/index.htm)의 Table 6.8A~D 열 통계를 사용하였다. 이 통계는 경제분석청에서 "생산에 관여하는 사람들"로 지칭하고 있는 것으로서, 국내산업 전체의 자영업자와 전일제 상당 피고용인 숫자를 더한 통계다. 숫자가 얼마 안되는(통계가 존재하는 1948년부터 보면 1948년에 전산업 피고용인의 2.9%를 차지하다 2017년에는 0.05%를 차지하고 있다) 무급가족종사자는 빠져있다. 1인당 노동자 생산성을 잴 때 노동자의 성격을 상당부분 갖고 있는 자영업자를 제외할 수도 없고, 파트타이머의 비중이 매년 다른데(통계가 존재하는 1956년부터 보면 1956년에 전산업 피고용인의 13%를 차지하다가 2009년 가장 그 비중이 높았을 때 19.8%이다) 이를 감안하지 않고 전부 더하는 것도 정확한 생산성을 재는 데 문제가 있을 것으로 생각해서 불완전하지만 이런 통계를 이용하였다. 무급가족종사자와 파트타이머 관련 통계는 미국 노동통계청(https://www.bls.gov/webapps/legacy/cpsatab8.htm) 을 참조하라. 그런데 자영업자가 1920-30년대에는 '생산에 관여하는 사람들'의 20%대를 기록하다가 최근 년에는 6%대를 기록할 때까지 꾸준히 하락해 왔고, 자영업자가 노동자의 성격을 온전히 가지고 있지 않다는 것을 감안하면 자영업자 비율이 큰 시기의 생산성은 그렇지 않았을 때의 생산성에 비해 상대적으로 과소하게 계상이 되고 있다는 것을 감안해야 할 것이다. 한편 아래에서 다룰 국가들에서 '전일제 상당 피고용인수' 통계를 구할 수 없어서 취업자 1인당 생산성 증가율을 구한 경우가 있다. 이런 사정이 감안이 되어 통계가 해석이 되어야 할 것이다. 예를 들면 신자유주의 이후 파트타이머의 비중이 증가하는 것이 일반적인데 이 경우 노동자 1인당 생산성 증가율 혹은 취업자 1인당 생산성 증가율은 해당 시기의 제대로 된 생산성 증가율을 저평가하게 될 우려가 있다고 해야겠다.

(1) 취업자 1인당 생산성 증가율

취업자 1인당 생산성증가율(=실질국내총생산/취업자수)을 검토해 보자. 생산성 증가율이 시기별로 차이가 있다. 1960년대 중반까지 생산성증가율이 매우 높았다가 그 이후 지속적으로 낮아졌다가 특히 1973-80년 순환에 생산성 증가율이 매우 낮아졌다. 그 이후 취업자당 생산성증가율은 점차 높아졌는데 00-07년 순환에 취업자 당 연평균생산성증가율은 1.9%를 기록했다. 특히 1990년대 후반과 2000년대 전반기에 생산성 증가세가 두드러졌는데 이는 IT혁명의 효과라 알려져 있다. 07-17년 순환에서 생산성증가율은 다시 매우 낮아졌는데 IT혁명의 효과가 지속되고 있지 않다는 것을 의미한다. 이 시기는 제 4차 산업혁명이 시작되고 있는 시기로도 얘기되고 있는데 생산성 지표로는 그 효과가 거의 나타나지 않고 있다. 혹은 제 4차 산업혁명이 이제 시작이어서 그럴 수도 있겠다.

<그림 3-6> 경기순환별 미국의 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율



자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

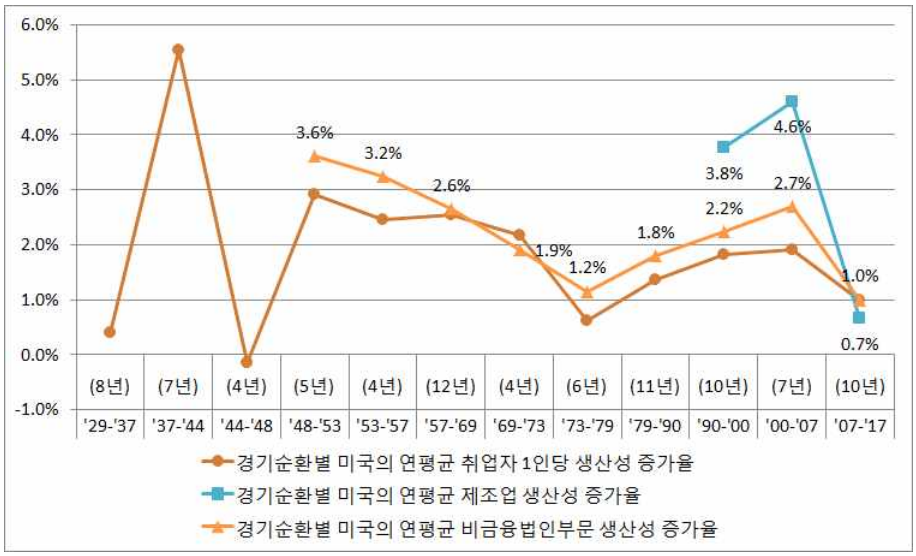
한편 미국의 비금융 법인부문[20]의 시간당 생산성 증가율의 궤적은 취업자 1인당 생산성 증가율(국민경제)과 약간 차이가 나지만 결정적으로 다르지는 않다. 1973-79년 순환에서 생산성증가율이 매우 낮아졌다가 그 이후 2001-07년 순환까지 다시 높아지다가 2007-17년 순환에서는 두 범주의 연평균 생산성 증가율이 낮아졌다. 한편 이 순환에서의 비금융 법인부문의 시간당 생산성 증가율은 1973-80년 순환 때보다 약간

20) Gérard DUMÉNIL and Dominique LÉVY(2002) (http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2002f.pdf)에 따르면 전체 비주택 부문에서 기업부문, 즉 민간비주택 부문이 차지하는 비중은 1948-2000년 기간 동안 평균 86.5%이고, 정부부문은 13.5%다. 전체 민간비주택 부문에서 비금융 기업 부문이 차지하는 비중은 91.3%이고 '금융 및 비주택 부동산' 부문은 8.7%다. 그리고 비금융 법인기업(자본주의적) 부문은 78.5%이고 비금융 자영업은 21.5%이다. 그래서 비금융 법인기업 부문은 전체 비주택 부문에서 차지하는 비중은 약 62%이다.

전국민주노동조합총연맹

낮아졌다. 취업자 1인당 생산성 증가율(국민경제)과는 다른 모습이다.
제조업 생산성 증가율은 최근 3개 순환 통계만 존재하는데 2007-17년 순환의 생산성 증가율이 그 이전 2개 순환에서의 생산성 증가율에 비해 현저히 하락했다. 국민경제 생산성 증가율 하락을 주도한 것으로 보인다.

<그림 3-7> 경기순환별 미국의 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율과 비금융법인부문 생산성 증가율, 그리고 제조업 생산성 증가율



자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

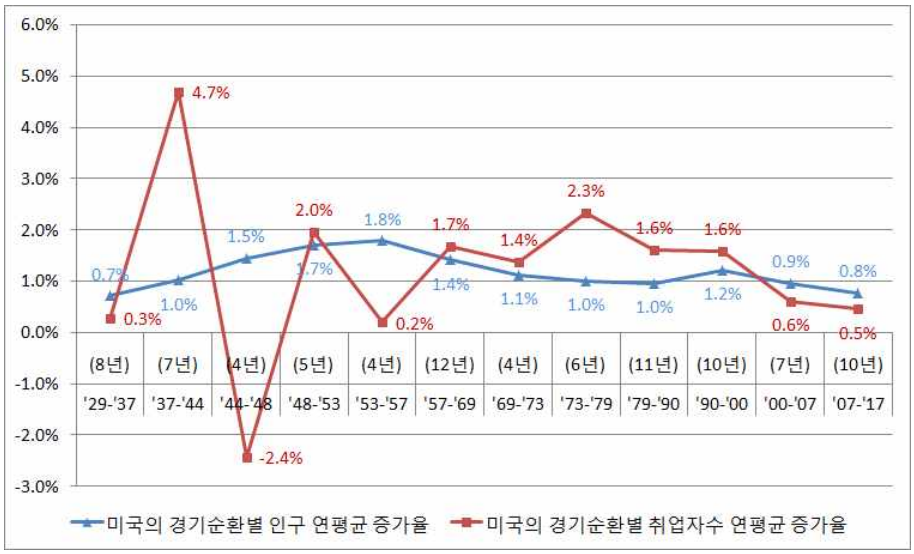
(2) 취업자수 증가율과 인구증가율

경기순환별 취업자수 연평균 증가율이 대공황, 2차대전, 전후 침체, 한국전쟁을 경과하면서 들쭉날쭉하다가 그 이후 1973-80년 순환에 전후 최고치를 기록했다. 그 이후로는 경기순환을 거듭하면서 점차 낮아지고 있다. 특히 2001-07년 순환에 대폭 낮아졌고 2007-17년 순환에서는 더 낮아져서 대공황이 발생한 1929-37년 순환에 근접하고 있다.
경기순환별 인구 연평균 증가율은 1953-57년 순환까지는 베이비붐 때문에 계속 높아지다가 그 이후 1980-90년 순환까지 낮아졌다. 1990-01년 순환에 다시 약간 높아졌다가 그 이후 다시 낮아지고 있다. 이번 위기 이후의 인구증가율은 1929-37년 순환을 제외하고는 가장 낮다.

취업자증가율에서 인구증가율을 뺀 경기순환별 '취업자증가율 - 인구증가율'은 1953-57년 순환까지 들쭉날쭉하다가 1973-80년 순환 때까지 상승한다. 1953-57년 순환에 '취업자증가율 - 인구증가율'이 마이너스를 기록한 이유는 취업자증가율은 크게 높지 않은 데 비해 베이비붐으로 인해 인구증가율이 매우 높았기 때문이다. 1973-80년 순환에 '취업자증가율 - 인구증가율'이 높은 이유는 인구증가율은 낮아지

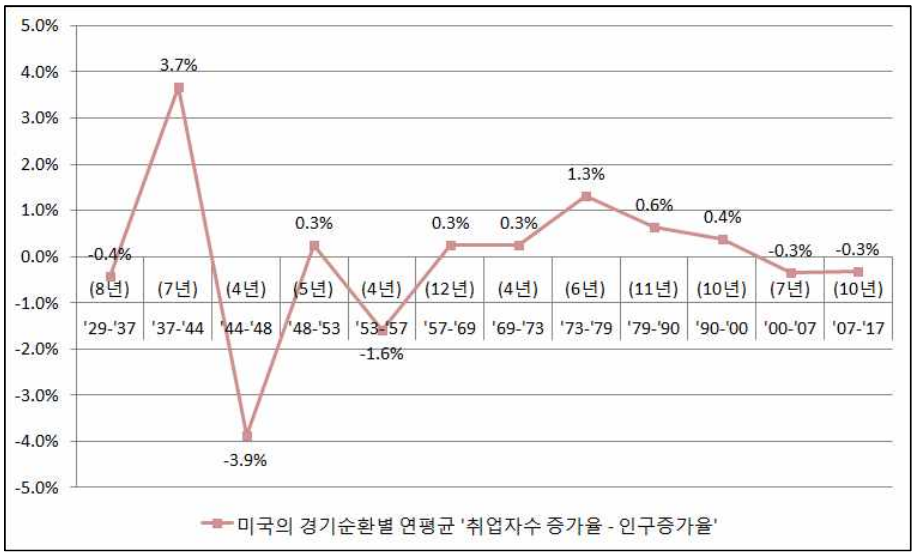
는 반면에 취업자증가율이 높아졌기 때문이다. 1980-90년 순환에서 '취업자증가율-인구증가율'은 1973-80년 순환에 비해 약간 낮아진다. 인구증가율은 크게 차이가 나지 않은데 취업자증가율이 1973-80년 순환에 비해 낮아졌기 때문이다. 1990년대 이후에는 '취업자증가율-인구증가율'이 급격히 낮아진다. 그런데 1990-01년 순환에는 취업자증가율은 낮아지는데 인구증가율은 이전 순환 때보다 더 높아졌다. 2000년대 이후에는 취업자증가율도 인구증가율도 계속해서 낮아지는데 취업자증가율이 인구증가율에 비해 더 낮아져 '취업자증가율-인구증가율'은 급기야 마이너스가 되었다.

<그림 3-8> 미국의 경기순환별 취업자수 연평균 증가율과 경기순환별 인구 연평균 증가율



자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

<그림 3-9> 미국의 경기순환별 연평균 '취업자수 증가율 - 인구증가율'



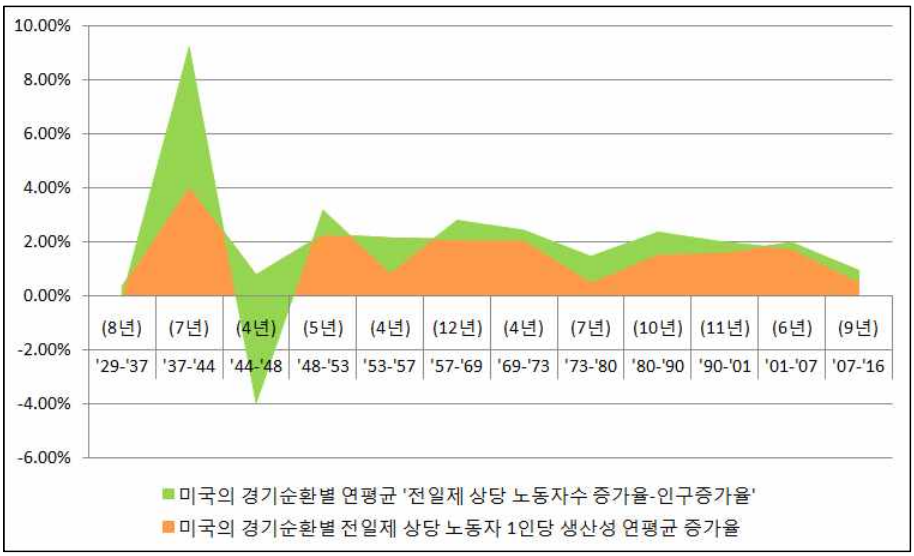
자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

전국민주노동조합총연맹

(3) 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성

1960년대에는 취업자 1인당 연평균 생산성 증가율은 가장 높은데 '취업자증가율-인구증가율'은 그리 높지 않다. 베이비붐으로 인구증가율은 아주 높은데 이들이 아직 취업자에 포함되지 않은 때문이다. 1970년대, 특히 석유위기 이후에는 생산성 증가율은 매우 낮아진 반면 '취업자증가율-인구증가율'이 매우 높다. 인구증가율은 둔화되었는데 취업자증가율이 매우 높았던 것이다. 그래서 생산성증가율이 극도로 낮았음에도 불구하고 1인당 국민소득 증가율이 아주 낮아지지는 않았다. 1980년대에는 생산성 증가율도 꽤 컸고 '취업자증가율-인구증가율'도 1970년대에는 못 미치지만 꽤 컸다. 1990년대에는 생산성증가율이 꽤 높아졌는데 '취업자증가율-인구증가율'은 그리 높지 않다. 이 시기 '취업자증가율-인구증가율'이 그리 높지 않은 것은 베이비붐이 끝나고 60년대 후반-70년대 전반의 낮은 인구증가율(베이비 버스트) 시기에 태어난 세대가 새롭게 취업자로 진출한 시기이고, 노동절약적 투자가 진행되는 시기여서 취업자증가율은 상대적으로 낮고 1990년대에 인구증가율은 약간 높아졌기 때문인 것으로 보인다. 그래서 이 시기에 1인당 국민소득 증가율은 상대적으로 높은 생산성증가율에 기초한 것이고, '취업자증가율-인구증가율'이 별로 높지 않아 80년대에 비해서는 약간 낮다. 그러다가 이번 위기 이후 생산성 증가율은 70년대 정도는 아니지만 매우 낮아졌는데 '취업자증가율-인구증가율'도 더 낮아졌다. 인구증가율도 1960년대 이후 가장 낮은데 취업자증가율은 이보다 더 낮기 때문이다. 그래서 1인당 국민소득 증가율은 '73-'80년 시기보다도 더 낮고 가장 낮다.

<그림 3-10> 미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성



자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

전국민주노동조합총연맹

<표 3-2> 미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 연평균 증가율과 그 구성항목

	'29-'37 (8년)	'37-'44 (7년)	'44-'48 (4년)	'48-'53 (5년)	'53-'57 (4년)	'57-'69 (12년)	'69-'73 (4년)	'73-'80 (7년)	'80-'90 (10년)	'90-'01 (11년)	'01-'07 (6년)	'07-'17 (10년)
미국의 경기순환별 1인당 국내총생산 연평균 증가율	-0.04%	9.37%	-3.97%	3.18%	0.86%	2.81%	2.43%	1.45%	2.35%	1.99%	1.81%	0.67%
미국의 경기순환별 취업자 1인당 생산성 연평균 증가율	0.39%	5.54%	-0.15%	2.92%	2.46%	2.55%	2.17%	0.47%	1.54%	1.73%	2.09%	1.00%
미국의 경기순환별 연평균 '취업자수 증가율 - 인구증가율'	-0.43%	3.67%	-3.88%	0.25%	-1.59%	0.26%	0.26%	0.99%	0.81%	0.26%	-0.27%	-0.32%
미국의 경기순환별 인구 연평균 증가율	0.71%	1.01%	1.46%	1.71%	1.79%	1.42%	1.12%	1.03%	0.94%	1.20%	0.94%	0.78%
미국의 경기순환별 취업자수 연평균 증가율	0.28%	4.69%	-2.43%	1.96%	0.20%	1.67%	1.38%	2.02%	1.75%	1.46%	0.67%	0.45%

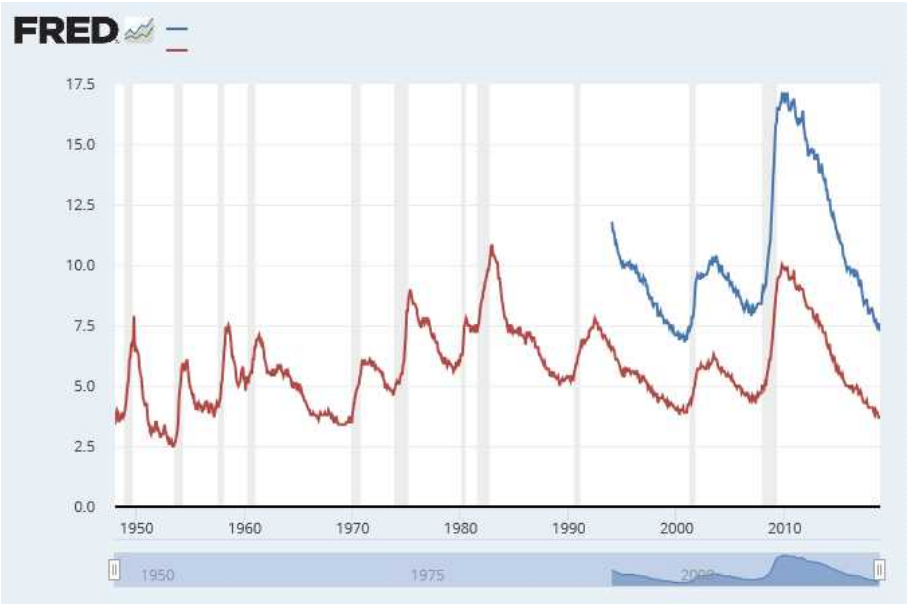
자료: FRED, 미국 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)

3) 고용과 실업, 총노동시간

(1) 실업률과 평균 실업기간

미국의 실업률은 그래프에는 안 나와 있지만 1930년대 대불황 당시 한 때 25% 내외를 기록한 적이 있다. 전후 최고 실업률은 1982년 12월 10.8%가 최고치다. 그리고 이번 위기에서는 2009년 10월에 10%를 기록했다.

<그림 3-11> 미국의 실업률(1948.1-2018.11)과 광의의 실업률(U6)(1994.1-2018.11)



윗선: 광의의 실업률, 아랫선: 실업률

최저 실업률로는 1950-60년대에는 2-3%대 실업률을 기록하기도 했으나 1970-80년대에는 4-5%로 높아졌다. 그러던 것이 1990년대 이후에 최저실업률은 4-5%대를 기

전국민주노동조합총연맹

록하고 있다.
2018년 11월 미국의 실업률은 3.7%다. 이번 위기 기간에 실업률 최고치가 한 때(2009년 10월) 10%를 기록한 적이 있었는데 그에 비하면 약 6.3%포인트가 낮아진 수치이다(<그림 3-11> 참조). 그리고 이번 위기 이전 경기순환에서 보인 최저실업률 4.4%보다 낮아진 상태다.

그러나 원하지 않는 단시간 노동 등 불안정노동까지 포함한 광의의 실업률(U6)은 실업률이 3.7%인 2018년 7월 현재 7.6%를 기록하고 있다. 이 수치는 2009년 말과 2010년 초에 17.1%를 기록해 가장 높아졌는데 이에 비하면 9.5%포인트가 낮아진 것이다. 현재 경제가 거의 완전하게 회복되었는데 그래도 불안정노동 비율 자체가 꽤 높은 상황이다. 1994년 이래 이 수치는 2000년 10월 6.8%가 가장 낮은 수치인데 이보다는 0.9%포인트 높다. 현재 U6 비율은 실업률보다 3.9%포인트가 높고 실업률의 약 두 배에 이른다.

그리고 경제적 이유(일감부족 및 경기부진 등)로 인한 시간제노동자수는 2018년 11월 현재 약 473만 명에 이르고 있고 이는 1년 전에 비해 약 3만 명이 줄어든 것이다. 이 수치는 2006년 4월에 382만이었다가 2010년 3월 약 913만에 이르러 최고치에 이르렀다. 이번 위기에 특별히 많이 증가했다. 그 이후 줄고 있고 그 동안 약 440만 명이 줄어들었지만 이번 위기 이전 최저치에 이르렀던 2006년 4월에 비하면 반면 여전히 약 90만 명이 많은 규모다.
한편 경제위기 때는 경제적 이유로 인한 시간제 노동자가 느는 반면 비경제적 이유로 인한 시간제 노동자수는 줄어들다가 회복국면에서는 경제적 이유로 인한 시간제 노동자수가 줄어드는 반면 비경제적 이유로 인한 시간제 노동자수는 느는 경향이 있다. 시간제 노동자수는 1982-83년에 전체 노동자 중에서 7%대를 기록해 가장 큰 비중을 기록했으며 대체로 2-7% 사이에서 변동하고 있다. 전체 시간제 노동자수 전체는 지속적으로 증가하고 있지만 그 비중은 17-21% 사이를 기록하고 있다. 2017년에는 2,700만 명대를 기록하고 있다.

<그림 3-12> 전체 파트타임 노동자수(1968.1-2018.11)와 경제적 및 비경제적 파트타임 노동자수(1955.5-2018.11)

맨 윗선: 전체 파트타임 노동자수, 가운데 선: 비경제적 이유로 인한 파트타임 노동자수, 맨 아랫선: 경제적 이유로 인한 파트타임 노동자수

비경제적인 이유로 인한 시간제는 2018년 11월 현재 2,052만명으로 1년 전에 비해 13만명이 줄어든 상태다. 이 수치는 경제가 호황에 다가갈수록 늘고 불황이 깊어지면 줄어든다. 이 수치는 위기 이전 2007년 3월 1,975명으로 최고치에 이르렀다가 이번 경제위기 중에는 2011년 1월 1,743만명으로 최저치에 이르렀다가 그 이후 증가하고 있는데 이 최저치에 비해 2018년 11월 현재 309만명이 늘어난 상황이다.

미국경제에서 실업이 심각한 시기에도 평균실업기간이 20주를 넘긴 적이 거의 없었다. 대체로 15주 미만이었다. 그런데 이번 위기에서 실업자의 평균 실업기간이 다른 위기 때와 현저히 구별이 된다. 평균실업기간이 이번 위기 기간에는 40주가 넘는 때도 한동안 있었다. 고용상황이 많이 개선되었다고 하는 현재도 평균 실업기간이 약 21주에 이른다.

<그림 3-13> 미국의 평균 실업 기간(단위: 주) (1948.1-2018.11)

(2) 총고용량

앞서 살펴본 대로 총고용량(=취업자수) 연평균 증가속도가 전후 시기부터 '73-'80년 순환까지는 증가하다가 그 이후부터는 계속해서 추세적으로 감소하고 있다. 그러나 이번 위기 초기와는 달리 최근 년 고용량 증가속도는 증가한 것으로 보인다.
2018년 11월 총고용규모는 약 1억 5,656만명으로 2007년 11월에 기록한 위기 이전 최고치인 1억 4,660만명보다 997만명이 는 규모다. 이번 위기 중 2009년 12월에 기록한 최저 고용규모 1억 3,801만에 비하면 총고용규모는 1,855만명이 는 규모다.
총고용량 그래프는 뒤에서 볼 경제활동인구 그래프와도 다른 모습을 보이고 있다.

<그림 3-14> 총 취업자수(1948.1-2018.11)(단위: 천명)

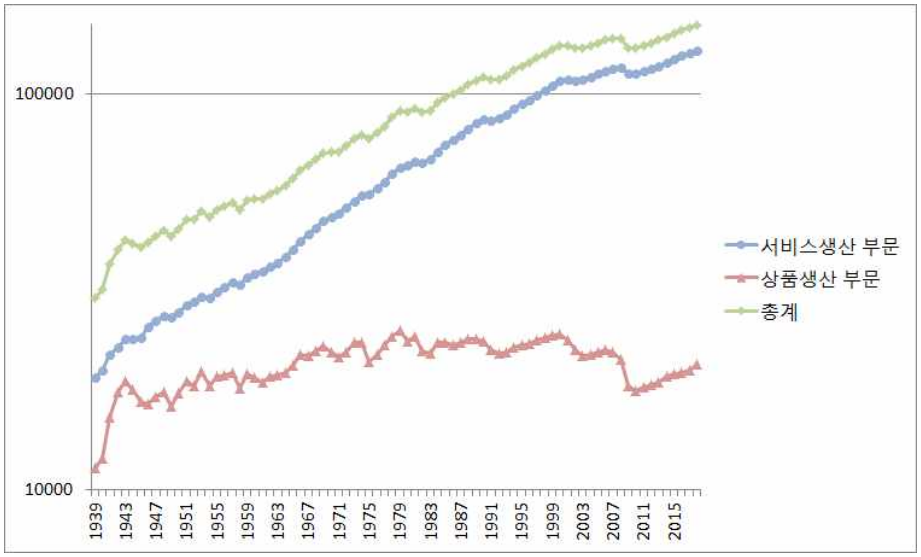
한편 상품생산직 총고용은 2차 대전 개시 이후 폭증하였다. 대불황 시기에 워낙 침체했기도 했을 것이다. 전후 등락을 거듭하다가 1960년대 비교적 장기에 걸쳐 꾸준히 증가했다. 그리고 석유위기와 1980년대 초반 위기까지 짧은 기간 동안 가파르게 증가하였다.

상품생산직 총고용 규모는 1979년 약 2516만으로 정점이었다. 1974년 석유위기 이후 닷컴버블이 붕괴하기 시작한 2000년까지는 경기순환 싸이클에 따라 등락을 하면서 횡보하다가 닷컴 버블 이후로는 추세적으로 감소하고 있다. 이번 위기에 큰 폭의 상품생산직 고용의 감소가 있었고 그 이후 고용회복속도가 매우 느리다. 2018년 7월 현재 2,004만으로 1979년에 비해 약 512만 명이 감소하였다.

상품 생산직 규모로 보면 미국경제는 1970년대 중반 이후 장기침체를 겪고 있고 닷컴 버블 붕괴 이후에 쇠퇴하고 있는 것으로 보인다.

서비스직은 2차 대전과 전후 복잡한 시기를 지나 1960년대 고용증가율이 높아졌다가 1978년 최고 증가율을 기록한 이후 그 이후 추세적으로 증가율이 하락하고 있다.

<그림 3-15> 미국 비농 전산업의 상품생산부분과 서비스생산부문 노동자수 (1939-2018, 각년도 7월 기준, 로그 눈금, 단위: 1,000명)



자료: 미 노동통계청(Bureau of Labor Statistics)

(3) 평균 주당 노동시간 지수

평균 주당 노동시간이 전후 추세적으로 줄어들고 있다. 특히 60년대 중반부터 80년대 초반에 급격히(약 10% 가량) 줄어들었고 2000년대 초반에도 상당 폭 줄어들었다. 특히 60년대 중반부터 80년대 초반까지는 경제위기와 호황시기를 불문하고 노동시간이 줄어들었다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 3-16> 미국 기업부문의 주당 평균노동시간 지수 (2012=100)(1947.1/4-2018.3/4)

(4) 미국 기업부문 민간비주택부문 총 취업자수

기업 부문 전체 취업자 총 노동시간 지수는 1950년대와 1960년대 초반에 증가세가 매우 낮았다. 1960년대는 1950년대에 비해 증가세가 높긴 하지만 1970년대에 못 미친다. 석유위기 이후 1980년대 초반 위기까지는 지수 증가세가 매우 가파르다. 1980년대에는 증가세가 둔화되었으나 그래도 꽤 높은 편이고 1990년대에도 80년대에 버금간다. 그리고 그 이후 증가세는 매우 낮아졌다. 2000년 초반 위기 이후 지수 증가가 매우 완만하고(구조조정이 그만큼 격심했다는 것으로 해석할 수 있을 것이다) 다음 위기가 비교적 빨리 도래해서 위기 이전 지수 최고치를 간신히 회복한 이후 지수가 다시 하락했다. 이번 위기에서는 총 노동시간 지수의 하락폭이 큰 데다 그 증가세도 완만해 위기 이후 이후 총노동시간 지수 최고치가 이전 위기 최고치를 넘어서는 데 시간이 꽤 흘렀다. 그런데 회복기간이 길어지면서 현재로서는 이전 위기 최고치를 어느 정도 벗어나 있다. 2000년대 이후 총노동시간 지수의 증가세는 아주 낮다고 할 수 있고 이는 이 기간에 자본축적이 월활하지 않았거나 가동률이 낮았다는 것을 얘기해 주고 있다.

<그림 3-17> 미국의 기업 부문 전체 취업자의 총 노동시간 지수 (2012=100)(1947.1/4-2018.3/4)

4) 산업생산 및 가동률

(1) 산업생산

국내총생산보다는 진폭이 큰 산업생산지수를 일반눈금 그래프와 로그눈금 그래프로 그려보면 각각 <그림 3-18>과 <그림 3-19>와 같다. 일반눈금 그래프에서 알 수 있는 가장 뚜렷한 특징은 1990년대의 산업생산 절대규모가 비약적으로 커졌고 2008/9년 위기 때 산업생산 절대규모 축소가 엄청나게 컸다는 사실이다. 1990년대 산업생산 절대규모가 비약적으로 커졌다는 것은 산업생산으로만 보면 1970년대 중반 이후 구조적 위기가 1990년대에 해소된 것으로 나타나고 있다.

산업생산 증가율을 그래프 기울기만으로도 파악할 수 있는 로그눈금 그래프를 통해서 산업생산지수를 살펴보도록 하자(이후 산업생산 그래프는 전부 로그눈금 그래프로 한다). 제조업, 광업, 그리고 전기 및 가스 유틸리티 생산을 측정하는 산업생산지수[21]는 매 경기순환을 겪으면서 로그눈금 그래프의 기울기로 표현되는 성장세가 대체로 하락해 왔다. 그래프의 기울기를 보면 1950년대에 비해 1960년대에는 지수 성장세가 가파르다가 1970-80년대 지수 성장세가 둔화되었다. 1990년대에는 기울기가 1960년대

21) 국내총생산(GDP)에서 이들 3개 산업이 차지하는 비중은 2017년 기준으로 최대로 쳐서 14.8%(광업 1.7, 전기, 가스, 수도를 포함한 유틸리티 산업 1.5, 제조업 11.6%)를 차지하고 있다. 참고로 금융, 보험, 부동산업이 차지하는 비중은 20.9%다. 한편 이들 3개 산업은 1950년에는 31.0%나 차지하고 금융, 보험, 부동산업은 11.2%에 불과했다. 그래서 이 산업생산지수가 미국 경제 전체를 대표하는 데는 한계가 있다고 해야겠다. 미 경제분석청(U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA))의 'Gross-Domestic-Product-(GDP)-by-Industry Data'를 참조하라. 한편 상품생산 산업은 여기에 농림수산업과 건설업이 추가되고 전기 및 가스 유틸리티 산업이 제외된다.

에는 못 미치지만 꽤 가팔라졌다가 2000년대 닷컴버블 붕괴 이후에는 거의 횡보 양상을 보이고 있다. 1990년대가 예외적이었고 2000년대 이후의 횡보양상은 1990년대의 후유증이라고 할 수도 있을 것 같다. 산업생산 그래프에서는 2000년대부터 장기불황의 모습이 보인다.

<그림 3-18> 미국의 계절조정 산업생산지수(1919년 1월 - 2018년 11월)(2012=100)

<그림 3-19> 미국의 계절조정 산업생산지수(1919년 1월 - 2018년 11월)(2012=100), 로그 눈금

지수는 2000년 6월 95.7364를 기록했다가 닷컴 버블 위기 이후 하락했다. 이를 넘어선 것은 2004년 5월이었다. 그리고 나서 2008년 위기 직전 2007년 12월에 최고치를 기록했는데 105.3530이었다. 2014년 6월, 즉 만 6년 6개월 만에 105.4084를 기록해 이 위기 직전 최고치를 넘어섰고, 2014년 11월 106.6630(2007=100)을 기록했다. 이 이후 다시 지수는 하락했다. 2016년 3월 101.5415까지 하락했다가 그 이후 다시 상승해 2018년 11월 현재 109.3931을 기록하고 있다. 이 수치는 2007년 위기 이전 최고치를 기록했을 때보다 불과 3.83% 상승한 것이고 위기 중 가장 하락했던 2009년 6월보다 25.64% 증가한 것이다.[22)]

<그림 3-20> 산업생산지수와 광업생산지수(1919년 1월-2018년 11월)

파란선(왼쪽 아랫선): 산업생산지수, 빨간선(왼쪽 윗선): 광업생산지수

한편 이번 위기 이후 산업생산지수의 변동이 가장 심한 업종은 석유 및 가스 추출업과 원유 및 개스 시추업이 포함되어 있는 광업이다. 1980년대 초반 이후 생산지수가 하락하던 광업은 이번 위기 이후 생산지수가 증가했다. 이번 위기 회복 과정에서 광업생산지수는 어림잡아 50% 이상 폭등하였다가 다시 하락과 상승을 반복하고 있다(이는 셰일오일의 부침 때문이다). 그래서 광업생산지수는 산업생산지수보다 한 달 늦은 달, 즉 2014년 12월에 정점(123.1058)에 도달한 후 2016년 9월 100.7123까지 1년 9개월간 하락했다가 그 이후 다시 상승해 2018년 11월 현재 128.9283을 기록하고 있어 2014년 12월 최고치를 넘어서고 있다. 최근의 회복은 유가의 일정한 회복과 관련이 있다고 해야겠다(<그림 3-20> 참조).

22) 산업생산지수는 매년 수정이 이루어지고 있어서 2015년과 2016년의 수정결과 '민주노총 정책보고서, "미국경제의 현황 및 전망", 2015년 1월'에서의 통계치와는 많이 달라졌다. 예를 들어 앞의 보고서에서는 2014년 11월의 산업생산지수가 2007년 11월의 산업생산지수에 비해 5.7% 증가한 것으로 나타났으나 두 해의 수정 결과 단지 1.3% 증가에 그쳤다.

산업생산지수가 이전 위기 최고치를 넘어선 것은 광업생산의 이런 폭등세가 상당한 기여를 한 것으로 보이고 그 이후 산업생산지수의 하락과 상승도 이 광업생산의 하락과 상승이 주요 원인이었던 것으로 보인다.

한편 이번 위기 이후 유가 추이(미 서부 텍사스 중질류 기준)를 보면 위기 이전부터 가파를 상승을 해 오던 유가는 위기 와중에 140달러를 넘어서 곡물가격까지 폭등시켰다. 그래서 생태위기와 농업위기 관련 얘기까지 있었다. 그러나 경제위기로 인해 원유수요가 급감하면서 유가는 폭락했다. 그러다가 경제가 회복되면서 다시 유가가 상승하기 시작했는데 이 때부터 미국의 셰일오일 생산이 본격화하였다. 유가는 다시 100달러를 넘어섰다. 셰일오일은 결국 2014년에 과잉생산으로 이어져 다시 유가는 폭락했고 수많은 셰일오일 업체들의 폐업으로 이어졌다. 이런 유가폭락은 사우디아라비아가 중심인 OPEC가 미국의 셰일오일업체들과의 경쟁하면서 감산을 통한 유가지지정책을 방기하면서 발생하였다. 결국 상당기간 동안 유가는 낮은 상태에 머물렀고 한 때 20달러대까지 하락하였다.

그 이후 유가는 다시 상승하기 시작했는데 셰일업체 일부의 폐업과 생산비절감노력으로 셰일업체는 다시 생산을 증가시키기 시작하였다.

OPEC 국가들과 러시아는 수시로 유가를 지탱하기 위하여 감산을 결의하고 실천하고 있는데 이에 아랑곳하지 않고 미국의 셰일오일 업체들은 점유율을 늘려나갔다. 빚을 갚고 투자자금을 확보하기 위해 생산량을 늘려야 했기 때문이다.

2018년 10월부터 70달러대 유가는 다시 하락하고 있고 2018년 12월 중순경에는 50달러 아래로 하락하기도 했다. OPEC 국가들과 러시아의 감산노력이 있지만 그것이 미국의 셰일오일 업체들을 중심으로 한 원유의 과잉생산 및 공급을 상쇄할 수 없을 것이라는 시장의 판단 때문이다. 그리고 경제위기 가능성도 꾸준히 제기되면서 원유수요 증가가 둔화할 것이라는 판단도 작용하였다.[23)]

결국 현재 원유 생산 중심으로 과잉생산 현상이 발생하고 있다. 이것이 일정한 수준에서 제어가 될지 아니면 세계적인 차원의 독점적 경쟁이 격화되면서 전반적인 과잉생산으로 이어져 새로운 경제위기로 발전할지는 조금 더 지켜보아야 할 것으로 보인다.

한 가지 가능성은 앞서 이야기한대로 미국 셰일업체들은 지금 빚도 갚아야 하고 또 새로 투자도 해야 하고 해서 오펙이나 러시아가 감산을 하면 그 틈새를 뚫고 점유율을 높일 수밖에 없는 상황인데 오펙이나 러시아가 미국의 셰일업체들이 계속해서 이렇게 점유율을 높이도록 놓아두지는 않을 것이라는 점이다. 언젠가는 다시 2014년 같은 경쟁전에 돌입할 수도 있을 것이다. 이는 주가하락, 전반적인 소비와 투자 축소, 원유수요의 둔화 내지 감소 등으로 이어질 수도 있을 것이다.

결국 미국뿐만 아니라 중동, 러시아, 베네수엘라 등의 나라들 경제상황도 악화될 것이고 원유수입국가들(일본, 한국 등)은 원유가 싸져서 좋은 측면도 있지만 세계경제 전

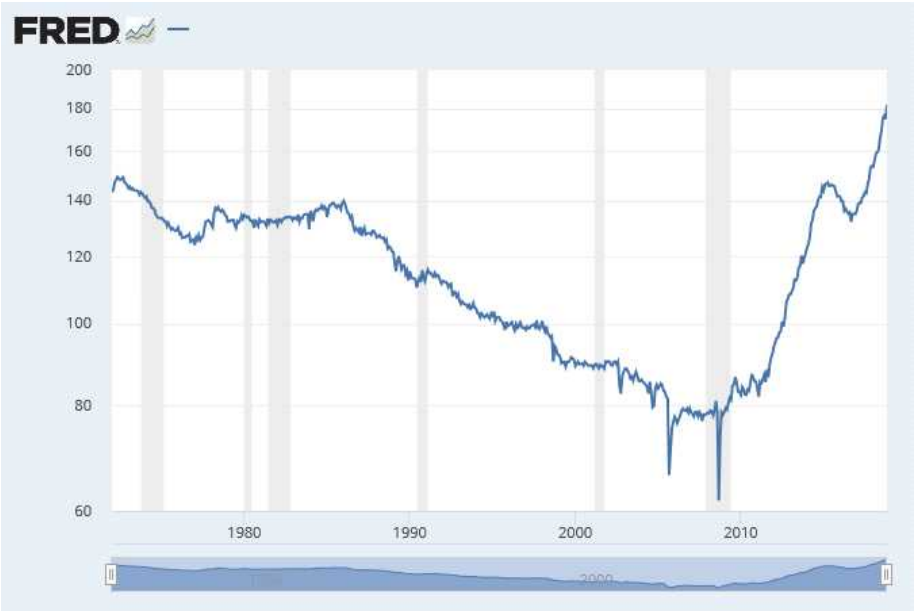
23) https://www.ft.com/content/1e4c5e9c-fe2a-11e8-ac00-57a2a826423e 를 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

체가 위기로 빠져든다면 이들 국가도 여기에 영향을 받지 않을 수 없을 것이다.
한편 최근(2018년 12월 18일)의 유가는 배럴당 46.46달러인데 물가를 감안하면 1970년대 1차 오일쇼크 당시의 가격에 해당하는 가격이다.[24)]

한편 산업생산지수의 하락 시기는 순환적 경제위기 발생 시기와 대체로 일치하는데 2014년 말 산업생산지수의 하락은 경제위기로 이어지지는 않았고 산업생산지수가 2016년 3월 이후에는 다시 증가하고 있다. 이런 산업생산지수의 궤적은 광업생산지수에 영향을 받은 것처럼 보이는데(뒤에서 볼 기계산업도 유사한 궤적을 보이고 있다). 2014년 기준 국내총생산의 2.4%를 차지하고 있는 광업에서만의 과잉생산과 그에 뒤이은 생산축소는 전반적인 경제위기를 야기하지는 못했던 것이다.

<그림 3-21> 원유 생산지수(2012=100)(1972.1-2018.11월)



2차 대전 이전과 대전 직후에서 1960년대 초반까지 부침이 심했던 미국의 제조업은 60년대에 가파른 상승세를 경험한다. 그리고 석유위기, 1980년대 초반 위기를 지난 이후 1990년대에 활발한 성장을 꽤 장기에 걸쳐 경험한다. 그리고 2000년대 초반에 성장세가 대폭 약화하였다. 이번 위기에 대폭 하락한 제조업 생산지수는 아직 위기 이전 최고치를 회복하지 못하고 있다. 2018년 11월 제조업지수는 2007년 12월 지수에 비해 97.61%에 그치고 있어 2.39% 못미치고 있지만 이번 싸이클 최저치를 기록한 2009년 6월에 비해서는 23.2% 증가했다.

24) http://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart 를 참조하라. 2018년 12월 16일 검색.

<그림 3-22> 제조업 생산지수(SIC)(1919.1-2018.11)(2012=100)

제조업생산지수가 이전 최고치를 회복하지 못한 기간으로 보면 이번이 최장기(2018년 10월 현재 10년 11개월이고 현재 추세라면 11년을 넘어갈 것으로 보인다)인데 유사한 사례로는 2차 대전 이후 약 8년간의 사례가 있을 뿐이고 1929년 7월에 시작한 대불황 때에도 1936년 말에, 즉 6년여를 지나서는 이전 최고치를 회복했다. 그리고 이후 이번 위기 이전 최고치를 언제 회복할 지도 미지수다. 다음 경제위기는 1948년 위기처럼 제조업이 이전 최고치를 회복하지 않은 상태에서 맞이할 가능성이 없지 않아 보인다. 제조업생산지수가 이전 최고치를 언젠가는 회복한다 하더라고 1990년대와 같은 성장세를 회복하기는 거의 힘들 것으로 보인다(<그림 3-22> 참조).
이번 경제위기로부터의 회복과정의 지지부진함을 보여주는 중요한 지표이고 미국자본주의의 정체를 보여주는 지표라 해야겠다. 한편 제조업은 앞서도 얘기했듯이 2017년 기준으로 미국 국내총생산(GDP) 대비 11.6%를 차지하고 있다.

한편 제조업 중에도 편차는 있다. 제조업에서 주요산업인 '화학제품 산업', '컴퓨터 및 전자산업', '기계산업', '자동차 및 부품산업'을 살펴보도록 하자.[25)]
제조업에서 부가가치 규모의 크기에 있어서 그 비중이 컴퓨터 및 전자산업을 능가해 가장 큰 화학제품 산업의 경우 지금껏 추세적으로 계속해서 성장해 왔고 2000년대 들어 성장세가 꽤 컸다. 그런데 이번 위기에서 자동차만큼 생산 하락폭이 크지는 않았지만 화학제품 산업 역사상 1972년 이후 가장 커다란 하락폭을 기록했고, 다른 때와는 달리 이번 위기 이후 그 하락을 거의 회복하지 못하고 있다. 즉 미국 제조업 중

25) 이들 산업에서의 부가가치가 전체 국내총생산에서 차지하는 비중은 2017년 기준으로 '화학제품 산업' 1.8%, '컴퓨터 및 전자산업' 1.4%, '기계산업' 0.8%, '자동차 및 부품산업' 0.8%이다. https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=51&step=1를 참조하라.

부가가치 비중이 가장 큰 화학제품 산업으로서는 이번 위기 이후 경기회복이 거의 없었다고 해야 할 것이다. 이번 위기 이후 제조업 생산지수의 횡보에는 화학제품 산업의 이런 부진이 상당한 영향을 미쳤을 것으로 보인다.
자동차 및 부품산업 같은 경우 경기순환과의 동조현상이 매우 강한데, 이번 위기에는 할부금융의 축소와 고유가로 인해 큰 폭의 생산 하락이 있었다가 이후 지속적으로 회복하여 위기 직전 최고치를 넘어 회복하였다. 최근2-3년간은 횡보양상을 보이고 있다. 그래도 화학제품 산업이나 기계산업과는 달리 이전 생산 최고치를 확실히 뛰어넘고 있다.

기계산업의 경우 1970년대 초반 이후 전반적으로 다른 산업에 비해 성장세가 낮고 경제위기가 발생하면 침체의 골이 매우 깊다. 1970년대 후반-1980년대 초반 위기 때와 이번 위기 때 특히 그렇다. 그나마 90년대에 상당한 성장을 경험하였는데 그 이후로는 경기순환에 따른 부침을 함께 하면서 전반적으로 성장보다는 횡보 양상을 보이고 있다. 이번 위기 때는 생산지수 하락폭이 유난히 컸고 대신 회복도 빨랐지만, 회복이 이전 생산규모를 간신히 회복한 정도였고 그나마 중간에 생산지수가 다시 하락했다가 최근 다시 부진에서 약간 벗어나고 있다. 최근의 부진과 회복은 그 양상이 광업 내지 석유추출업의 그것과 궤를 같이하고 있다.
미국 제조업에서 화확제품 다음으로 산업 비중이 큰 컴퓨터 및 전자 제품 산업의 경우 어떤 산업보다 성장세가 강한데 1990년대에도 비약적인 성장률 했고 2000년대에는 성장세가 둔화하였지만 여전히 상당한 성장을 경험하였는데 이번 위기 이후로는 성장세가 상당폭 둔화되었다. 다른 산업에 비하면 그래도 매우 양호하다 해야겠다.[26] 1990-2000년대 중반까지의 컴퓨터 및 전자 제품 산업의 비약적인 성장과 이번 위기 이후의 성장세 둔화는 미국 제조업 생산지수의 변화에 상당한 영향을 미친 것으로 보인다.

26) <그림 3-23>의 자동차 및 부품 산업, 화학제품 산업, 기계 산업의 그래프의 횡축과 <그림 3-24>의 컴퓨터 및 전자 산업의 그래프의 횡축의 눈금은 서로 달라 비교를 하는 데 주의를 요한다. 눈금의 차이로 보건대 앞의 세 산업에 비해 컴퓨터 및 전자 제품 산업의 성장세가 전반적으로 훨씬 가파르다는 것을 알 수 있다.

<그림 3-23> 미국의 '자동차 및 부품 산업', '화학제품 산업', '기계산업' 생산지수(2012=100)(1972년 1월-2018년 11월)

파란색(원 표식):화학제품 산업, 연두색(세모 표식): 기계산업, 빨간선(표식 없음): 자동차 및 부품 산업

<그림 3-24> 미국의 '컴퓨터 및 전자 제품 산업' 생산지수 (2012=100)(1972년 1월-2018년 11월)

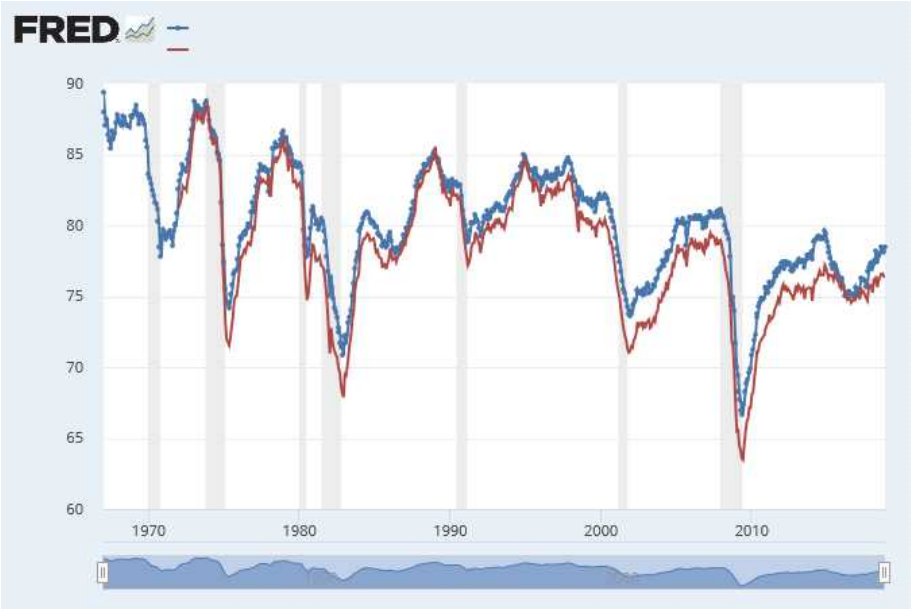
결론적으로 이번 불황에서의 산업생산 감소율은 1919-20년 위기, 1929-33년 위기, 1937-38년 위기, 2차 대전 종전 전후의 위기 때보다 감소율이 덜한 것을 알 수 있다. 반면 위기 이전 최고치를 회복하는 데는 78개월이 걸려 1930년대 불황(88개월 혹은 1936말-37년 중반 지수가 대공황 직전 최고치보다 더 높았던 잠깐의 시기까지

불황시기에 포함시킨다면 총 121개월) 때보다 덜 걸렸지만, 1920년대 초반 불황(35개월)과 1970년대말-1980년대 초 불황(57개월) 때보다는 오래 걸렸고, 2차 대전 이후 불황(77개월) 때와 거의 비슷한 기간이 걸렸다.
그런데 산업생산지수의 하락의 정도는 아니라 할지라도 그 회복세는 이번 위기의 회복세가 역대 어느 위기 때보다도 더 지지부진하다고 해야겠다.

(2) 가동률

미국의 전 산업 및 제조업 가동률은 매 경기순환을 경과하면서 다음과 같은 모습을 보여주고 있다. 우선, 1970년대말-1980년대 초반의 두 차례의 불황을 더블딥으로 본다면 70년대 중반부터 최근까지 매 순환의 정점이 계속해서 대체로 하락하고 있다. 물론 90년대는 위기와 위기 사이의 기간도 길고 가동률도 상당히 높게 유지되었다. 그런데 90년대를 지나고 최근 두 번의 경기사이클에서는 정점이 그 이전 싸이클의 정점에서 연속적으로 하락하고 있다.[27] 산업가동률에서의 장기불황의 모습으로 여겨진다. 이런 하락은 90년대의 높은 가동률과 장기에 걸친 호황의 후유증으로 보인다.

<그림 3-25> 전산업 가동률(1967년 1월 - 2018년 11월) 과 제조업가동률 (1972년 1월 - 2018년 11월)



파란선(원 표식): 전 산업, 빨간 선(표식 없음): 제조업

이번 위기 이후 회복과정에서 전산업가동률이 가장 높았던 때는 2014년 11월이고 79.6156을 기록했다. 그 이후 전산업 가동률은 계속해서 하락해서 2016년 11월 74.9773을 기록했다가 2018년 11월 현재 78.4770을 기록하고 있다. 위기 직전 최고

27) 이 시기는 앞에서 보았다시피 대체로 이윤율이 장기 하강곡선을 그리고 있다.

전국민주노동조합총연맹

치는 2007년 12월에 기록한 81.0955이고 위기 이후 최저치는 2009년 6월에 기록한 66.7099이다. 이번 회복과정에서 최고치를 이미 경험했는지 앞으로 새롭게 최고치가 기록될지 모르지만 지금까지의 최고치는 지난 경기싸이클의 최고치에 못 미친다.[28)]

1970년 석유 위기 이후 경기순환을 거듭하면서 가동률이 추세적으로 하락하고 있고 이는 유휴시설이 추세적으로 커지고 있다는 것을 의미한다. 이는 1970년대 중반 이후 미국 자본주의가 원활하게 작동하고 있지 않다는 것을 말해 주고 있다. 특히 2000대 이후의 가동률 하락 및 유휴시설의 존재는 심각해 보인다. 특히 제조업은 더욱 심각하다. 앞서 이야기했듯이 90년대의 상대적으로 긴 호황의 후유증으로 보인다.(<그림 3-25> 참조)

<그림 3-26> 제조업(1948.1-2018.10), 광업, 전기 및 가스 유틸리티산업 (1967.1-2018.11)의 가동률

파란선(세모 표식): 제조업, 연두색선(표식 없음): 전기 및 가스 유틸리티산업, 빨간선(원 표식): 광업

28) https://fred.stlouisfed.org/graph/?id=TCU,MCUMFN,를 참조하라. 그리고 http://www.federalreserve.gov/releases/G17/Current/default.htm도 참조하라.

<그림 3-27> 원유 및 가스 추출업 가동률(1972.1-2018.11)

제조업, 광업, 전기 및 가스 유틸리티산업 가동률을 같이 살펴보기로 하자. 전 산업의 가동률에 결정적인 제조업의 가동률이 추세적으로 낮아지고 있고 대체로 가장 낮은 것으로 나타나고 있다(<그림 3-26> 참조). 그리고 경기순환과 궤적을 같이하고 있으면서 부침도 심하다. 다만 최근에 가동률이 약간 상승하고 있지만 절대적인 수준에서는 아주 낮은 편이다.

계절별 진폭이 큰 전기 및 가스 유틸리티 산업의 경우 계절별 진폭을 제외하더라고 장기에 걸친 큰 폭의 변화가 있는데 80년대 초반까지는 장기하강, 그 이후 2000년대 초반까지는 장기 상승, 그리고 그 이후 다시 장기 하강의 모습을 보여주고 있다. 최근의 쇠퇴는 절전기술, LED 조명의 발전, 중공업 쇠퇴 등이 원인이 되고 있다. 경기순환과 밀접한 관련을 갖고 있지는 않지만 장기추세와 관련을 가지고 있는 듯하다.

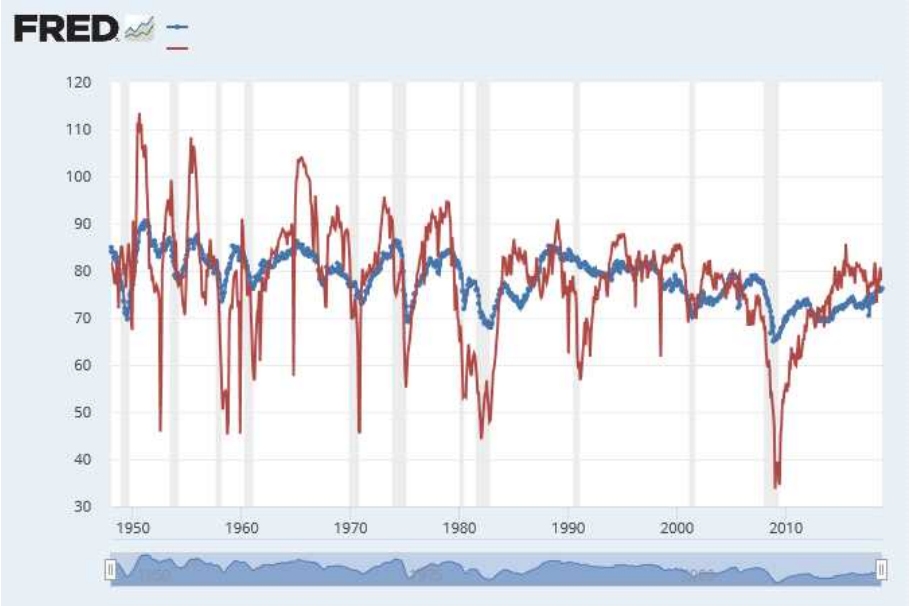
광업의 경우 일정한 추세를 확인하기 어렵다. 2014년 말 이후 가동률이 폭락했다가 최근 다시 수직상승하고 있다. 광업 중 원유 및 가스 추출업 가동률이 100%를 넘어 매우 높다(<그림 3-27>).

제조업과 전기 및 가스 유틸리티 산업의 가동률에서 2000년대 이후 장기불황의 모습을 볼 수 있다.

제조업 내 주요 소 업종의 가동률을 살펴보기로 하자. 우선 자동차 및 부품 산업의 가동률 부침이 매우 심한 편이고 경제위기(음영 표시) 싸이클과의 상관성이 매우 높다. 대체로는 위기를 반복하면서 가동률 최고치가 낮아지고 있다. 다만 이번 위기에서의 자동차 및 부품 산업의 가동률 폭락이 매우 심한 대신 그 이후 회복세도 뚜렷하다. 가동률 최고치도 지난 싸이클에서의 최고치를 약간 넘어섰다. 현재로서는 가동률

이 다른 산업에 비해 양호하다.
화학제품의 경우 경기순환과 궤적을 대체로 같이 하고는 있지만 그 변동폭은 매우 작다. 장기추세를 보면 가동률이 조금씩 낮아지고 있고 특히 80년대 말 이후 추세적으로 하락하고 있다. 그래서 지난 경기순환과 이번 경기순환 과정에서 회복이 매우 저조하다. 최근 가동률이 약간 높아졌으나 위기가 한창이었을 시기에 비해 그 회복 정도가 별로 크지 않다.

<그림 3-28> 제조업 내 '자동차 및 부품 산업'과 '화학제품 산업' 가동률 (1948.1-2018.11)



빨간 선(표식 없음): 자동차 및 자동차부품 산업, 파란선(원 표식): 화학제품 산업

기계산업 가동률은 장기 추세를 보면 역시 가동률이 대체로 낮아지고 자동차산업처럼 경기순환의 궤적과 유사하다. 그리고 그 진폭이 매우 크다. 이번 위기에서 큰 폭으로 하락했다가 다시 회복했으나 다시 하락과 회복을 이어가고 있다.
특히 80년대 초 위기 때의 가동률하락은 엄청났고 이번 위기 때도 단기간에 하락폭이 매우 컸다.

컴퓨터 및 전자 산업의 경우 2000년대 초반 위기 때 가동률 하락이 매우 심각했고 회복 이후 가동률 정점이 그 이전 경기싸이클의 정점에 비해 더 낮다. 그런 점에서 2000년대 이후 미국경제의 장기불황과 가장 궤적이 유사해 보이는 업종 중의 하나다. 이번 위기 때는 하락도 회복도 크지 않지만 일정한 회복 이후 경제위기 상황이 아닌데도 정점에서 계속해서 하락했었고 최근년 약간 회복한 것이 가동률 70%를 조금 상회하고 있다. 그런데 앞의 생산지수에서 본 바는 이 산업은 다른 산업에 비해 그 증가세는 둔화되었다 하더라도 생산지수 자체는 꾸준히 증가하고 있다는 것이었는데 가

동률이 이렇게 낮다는 것으로 봐서는 생산능력 자체의 성장률이 매우 높다는 것을 미루어 짐작할 수 있다고 하겠다.
한편 이 산업의 가동률 장기추세는 다른 산업과 마찬가지로 하락추세다. 그리고 컴퓨터 및 전자산업의 궤적은 자동차산업이나 기계산업의 궤적과는 달리 경기순환싸이클 궤적과는 약간 차이가 난다.

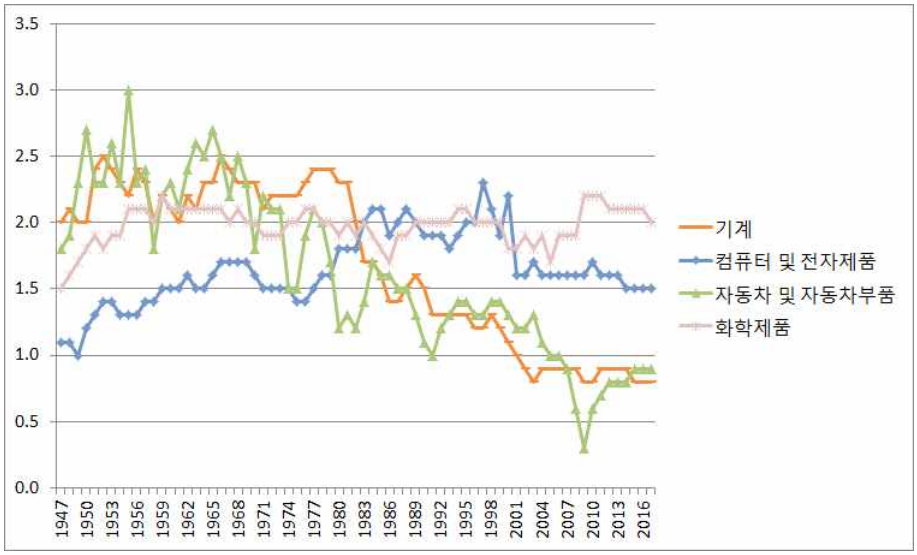
<그림 3-29> 제조업 내 기계업(1967.1-2018.11)와 컴퓨터 및 전자 제품 산업(1972.1-2018.11) 가동률

파란선(표식 없음): 기계업, 빨간 선(원 표식): 컴퓨터 및 전자산업

제조업 가동률 정점이 경기순환을 거듭하면서 계속해서 낮아지고 있는 것은 대체로 주요 전 업종에 걸쳐서 진행되고 있고, 현재의 제조업 가동률은 자동차 및 부품산업에 의해 어느 정도 지탱이 되고 있는 상황이라 해야겠고 아주 최근에는 기계업과 화학산업의 가동률도 약간 높아졌다.
주요 제조업종의 가동률을 보건대 저금리와 유가인하의 혜택을 보고 있는 자동차산업을 제외하고 전부 장기불황의 모습을 보여주고 있는데 컴퓨터 및 전자산업이 특히 그렇다.

참고로 제조업 내 주요 업종에서의 부가가치가 국내총생산에서 차지하는 비중의 변화는 다음 <그림 3-30>과 같다.
화학제품 비중이 가장 높고, 그 다음이 컴퓨터 및 전자산업, 그 다음이 자동차 및 부품, 기계 순이다. 컴퓨터 및 전자제품의 비중이 1990년대까지 추세적으로 증가했다가 닷컴버블 붕괴 이후 작아졌다. 기계와 자동차 산업비중은 대체로 지속적으로 하락해 왔다.

<그림 3-30> 주요 제조업 업종의 부가가치가 국내총생산에서 차지하는 비중(1947-2017)



자료: 미 경제분석청(Bureau of Labor Statistics)

5) 수출과 수입

대공황과 2차대전 시기를 제외하고는 미국의 실질수출은 다른 경제지표에 비해 큰 차이가 없다. 장기 증가 추세에 있다. 물론 1980년대 초 위기, 2000년대 초 위기, 그리고 이번 위기 때 실질수출 감소가 있었다. 그런데 예상과는 달리 수출감소 기간은 이번 위기보다 1980년대 위기와 2000년대 초 위기 때 더 길었다. 다만 이번 위기 이후 수출증가세가 대폭 약화되었다.

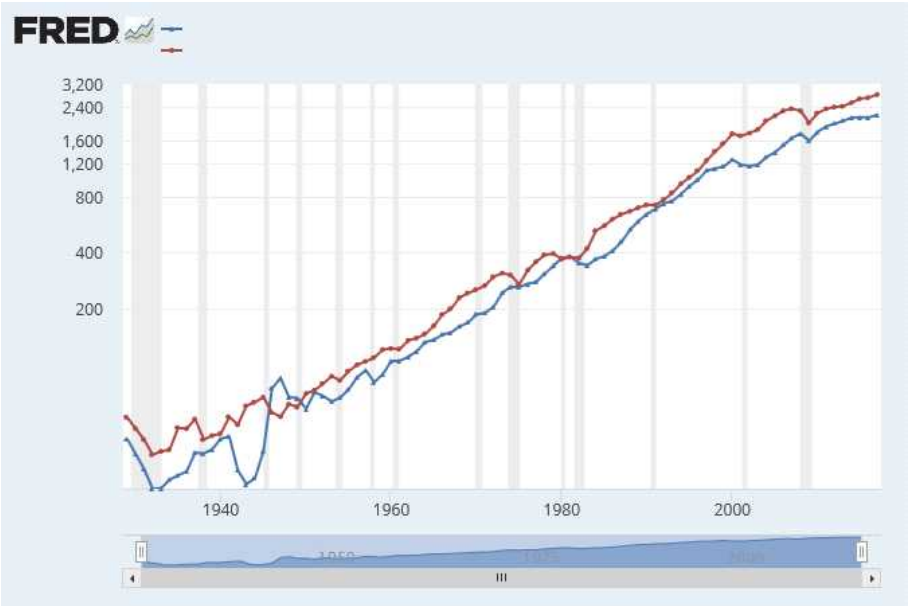
실질수입의 장기 증가추세도 수출의 장기추세와 큰 차이가 없다. 실질수입의 경우 석유위기, 70년대말-80년대 초 위기, 그리고 이번 위기 때 상당한 하락이 있었다. 이번 위기에서 실질수입의 하락률이 실질수출의 하락률보다 더 컸다.

실질수출과 실질수입의 차이, 즉 실질 무역수지는 대체로 적자를 보이고 있는데 그 적자 비율은 대공황 때와 2차 대전 시기를 제외하고는 2000년대가 가장 컸다. 반면 90년대 초중반은 그 적자 비율이 아주 작은 시기인데 이는 수출증대에서 기인한다기보다는 수입증가의 둔화 때문이라 하겠다.

수출과 수입 증가율이 둔화되고 적자비중이 줄어든 것도 장기불황의 한 징표라 할 수 있다. 뒤에서 보다시피 적자의 감소는 많은 부분 쉐일오일과 낮은 유가로 인한 측면이 크지만 낮은 유가는 세계적인 저상장에서도 기인한하고 있기 때문이다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 3-31> 미국의 실질수출과 실질수입(2009년 가격 기준, 단위: 10억 불)(1929-2017)



미국의 무역수지는 적자는 1992년 이후 지속적으로 늘어나고 있다가 위기 이후 상당폭 줄어들었다가 다시 조금 늘고 있다. 그렇다 하더라고 위기 이전 2000년대 중후반에 비해서는 규모가 줄었다. 위기 때 마이너스 성장에 따른 교역규모 축소로 인해 적자가 줄어들었다가 경제가 다시 성장을 하면서 적자가 다시 늘었는데 위기 이전에 비해서는 그 적자 규모가 현저히 줄어들었다. 국내총생산이 늘고 있어서 무역수지 적자의 국내총생산 대비 비중은 대체로 줄었을 것이다. 이렇게 위기 이후 적자가 줄어든 것은 2011년 이후 석유에서의 적자가 지속적으로 줄어든 때문이다. 쉐일 오일 붐으로 인한 국내 생산 증가가 석유수입을 상당한 정도로 떨어뜨렸고 유가도 하락시켰기 때문이다. 2014년 이후에도 석유부문 적자는 지속적으로 줄어들어 이제 거의 적자가 사라지고 있는데 전체 무역수지 적자가 비슷한 규모로 유지가 되고 있다는 말은 석유부문을 제외한 적자는 조금씩 커지고 있다는 말이다.[29)]

29) https://www.calculatedriskblog.com/2018/11/trade-deficit-increased-to-540-billion.html 를 참조하라.

<그림 3-32> 미국의 무역(상품 및 서비스) 수지(1992년 1월-2018년 9월)
(단위: 백만달러)

6) 재정수지 및 정부부채와 이자부담

미국 연방정부 부채규모는 지속적으로 증가하고 있다. 2018년 3/4분기에 21조 5천억 달러에 이른다(<그림 3-33> 참조).
2차 세계 대전 여파로 국내총생산 대비 미 연방정부 부채 비중이 1946년에 119퍼센트까지 상승하였다.
2차대전 이후 재정수지는 1970년대 석유위기 전까지는 작은 규모의 흑자와 적자를 반복하였다(<그림 3-34> 참조). 경제성장과 인플레이션으로 인한 정부부채의 실질 부담의 감소 때문이라 해야겠다.
1980년대 재정적자 증대로 국내총생산 대비 정부부채 비중이 늘어났다가 1990년대 후반에는 다시 줄어들었다.
주지하다시피 이번 위기로 인해 재정적자가 대폭 늘어난 반면 성장률은 매우 낮아서 위기 초기에 국내총생산 대비 정부부채 비중이 급격히 증가하였다. 세계 2차 대전 전비 지출 당시 다음으로 급격한 증가다. 결국 정부부채 비중은 2014년 102%, 2015년 100%, 2016년 105%, 2017년 104%를 기록하고 있다.
그런데 경제위기가 일정하게 진정된 뒤에는 위기 초기에 급격하게 늘어난 정부부채비율이 줄어들어야 다음 위기에서 정부의 재정정책 역량을 확보하게 될 것인데 그런 사태는 일어나지 않고 있다. 성장률도 낮고 재정적자도 일정한 정도로 지속되고 있기 때문이다. 특히 트럼프 등장 이후 감세조처가 이루어져 정부부채가 더 크게 늘고 있다. 물론 성장률도 조금 더 높아져서 2018년 3/4분기까지도 국내총생산 대비 정부부채 비중은 2016-17년과 크게 달라지지 않았다.

한편 미 정부부채는 다른 정부부서들도 가지고 있어서 순전히 공중이 보유한 정부부채 규모는 2017년 국내총생산 대비 76%에 달해 100%가 넘어간 2차 대전 직후 상황보다는 양호하다.

<그림 3-33> 국내총생산 대비 미국 연방정부 총부채 비중과 국내총생산 대비 공중 보유 미 연방정부 부채 비중(1939-2017)

파란선(윗선): 연방정부 총부채, 빨간 선(아래선): 공중보유 연방정부 부채

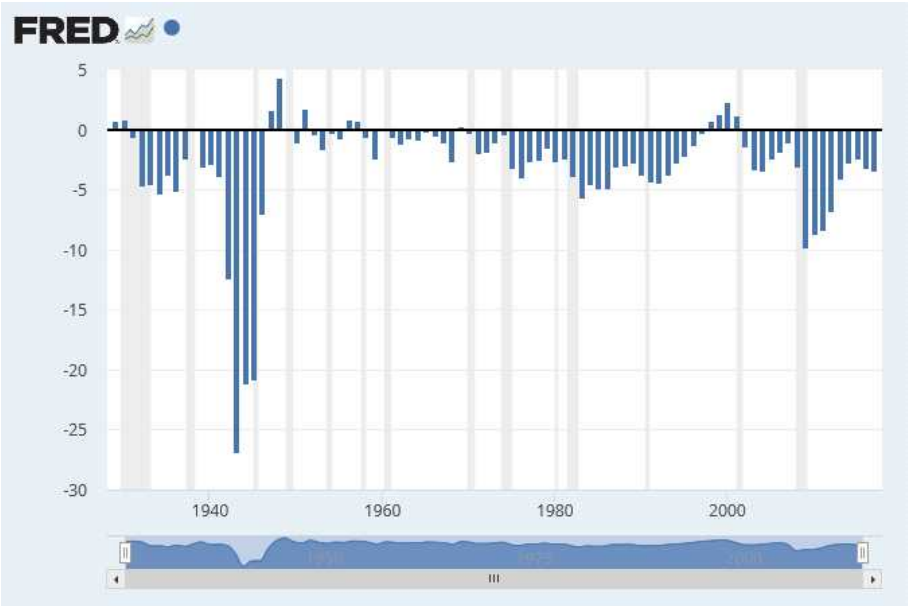
한편 재정적자는 2009년 국내총생산 대비 약 9.8%에 달하던 것이 급격히 줄어들어 2013년 4.1%, 2014년 2.8%, 2015년 2.4%, 2016년 3.2%, 2017년 3.4%로 줄어들었다.

최근년 정도의 재정적자는 2%대의 경제성장률과 1-2%에 이르는 인플레이션을 상정한다면 국내총생산 대비 정부부채 비율을 더 키우지는 않는 정도의 규모지만 또 다른 경제위기가 도래하면 국내총생산 대비 재정적자 비율은 다시 높아질 수밖에 없을 것이다. 아니 재정정책을 쓸 역량이 몹시 제한되어 불황을 오래 지속시키게 될 가능성이 높다고 해야겠다.[30)]

30) 한편 명목경제성장률(=실질경제성장률+물가상승률)이 정부부채증가율보다 클 경우 장래 국내총생산 대비 정부부채비율은 더 낮아진다. 즉, '새로운 국내총생산 대비 정부부채 비율' = $\frac{\text{정부부채}*(1+\text{정부부채증가율})}{\text{국내총생산}*(1+\text{명목경제성장률})}*100$ 에서 명목경제성장률이 정부부채증가율보다 크면 '새로운 정부부채비율'은 이전 정부부채비율보다 낮아지게 된다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 3-34> 미국 국내총생산 대비 연방정부 재정수지 (1929-2017)



한편 정부부채에 지불하는 평균이자율은 이자율 감소로 대폭 낮아졌다. 그래서 부채 총계는 늘어났어도 국내총생산 대비 지급이자 비중은 오히려 줄어들었다. 이 비중은 1991년 3.1%로 최고치를 기록했고 2017년엔 1.35%였다. 2차 대전 직후 1946년엔 1.8%였다(<그림 3-36> 참조).

<그림 3-35> 미국 국채 평균 이자율

자료: fred

전국민주노동조합총연맹

<그림 3-36> 미국 국내총생산 대비 연방정부부채 이자지급 규모(%) (1940-2017)

결국 낮아진 이자율로 당장 정부부채로 인한 이자지불부담은 그리 크지 않지만, 이후 이자율 증대로 인한 정부채권 이자율 증대, 그리고 새로운 경제위기로 인한 정부부채의 증대 가능성 등을 생각한다면 미국의 재정적자와 정부부채는 여전한 문제라 해야 할 것이다. 또한 이러한 이유로 인해 장기불황 이후 새로운 순환적 위기가 도래해도 정부지출을 늘리지 못하고 긴축기조를 유지해야 한다면 경제위기로부터의 탈출은 그만큼 힘들어 질 것이다.

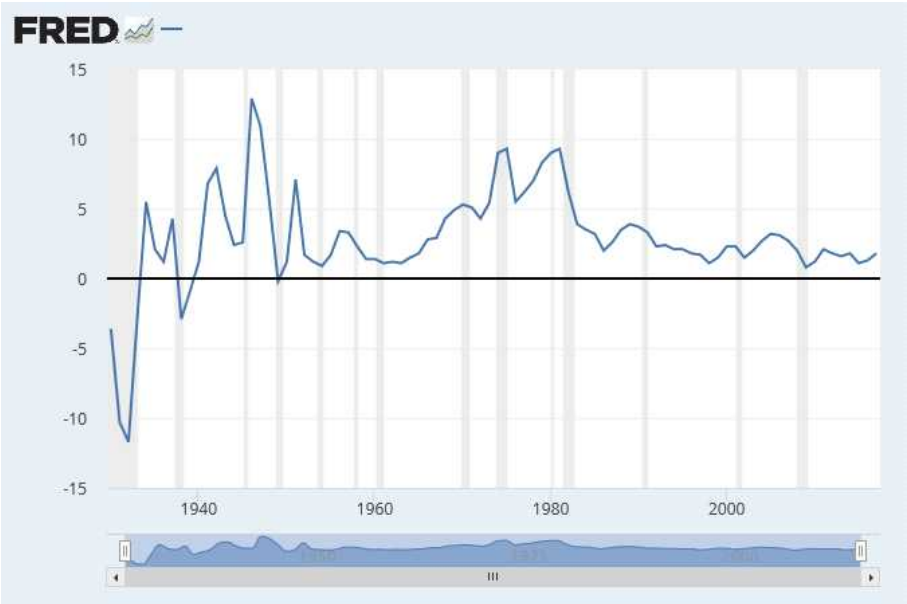
7) 인플레이션

기록에 따르면 1차 대전 와중에 심각한 인플레이션이 있었고, 1930년대 대불황 때 약 3년에 걸친 심각한 디플레이션이 있었다.
그 이후 2차 대전 당시의 고물가, 1970-80년대의 고물가 있은 후 1980년대 중반부터는 물가가 대체로 안정되었다. 그리고 1990년대 중반부터는 낮은 물가가 유지되었고 이번 위기 이후에 물가는 대체로 2% 이하를 유지하였다. 이렇게 본다면 1980년대 중반 이후 약 30년간 물가는 안정되었거나 낮은 물가수준을 보이고 있다.[31] 그러나 유럽과는 달리 디플레이션 모습을 보이고 있지는 않다.
최근의 이런 낮은 물가는 장기불황의 효과라 할 수 있다. 이후 또 다른 위기가 찾아오고 긴축기조가 유지된다면 저물가 혹은 디플레이션은 미국경제의 항상적인 조건이 될 수도 있을 것으로 보인다. 이는 부채를 가진 경제주체들의 실질부채 경감이 어려

31) 일부 보수주의자들은 계속해서 양적완화로 인해 물가가 크게 상승할 것이라고 예상을 했지만 이런 사태는 벌어지지 않았다. 이들의 경제상황에 대한 예측과 정책적 처방은 오류로 드러났다.

워져 소비지출 둔화의 요인이 되기도 할 것이다.

<그림 3-37>미국의 국내총생산 연간 디플레이터(1930-2017)



8) 이자율

미 연준은 2018년 9월 26일에 연준 기준 금리를 2.0~2.5%로 올렸다. 2018년 들어 세 번째, 2008년 금융위기 이후 2015년 12월 기준금리를 0%에서 0.25%포인트 올린 것을 시작으로 8번째 금리 인상이다. 장기에 걸친 제로 금리 내지 극단적인 저금리가 끝나가고 있다. 그러나 현재의 회복기간이 완만하나마 벌써 9년 넘게 이어지고 있어서 향후 1-2년 안에 찾아올 가능성이 높은 다음 위기 때까지 금리를 아주 높게는 올리지 못할 것이라는 것이 통설이다.
새로운 위기에 대처하기 위해서는 금리를 또 다시 내려야 할 텐데 그 때 금리 인하폭이 제한적일 것이어서 통화정책의 실효성이 그리 크지 않을 뿐만 아니라 또 다시 제로금리를 장기에 걸쳐 유지할 가능성이 높다고 전망하는 경제학자들이 있다.[32)]

32) https://www.ft.com/content/aa76e2a8-4ef2-11e8-9471-a083af05aea7?utm_campaign=newsletter_courtesy_copy&utm_medium=email&utm_source=nuzzel

<그림 3-38> 실효 연준 기준금리(1954.7-2018.10)

9) 주택가격 추이

미국의 주택가격은 1970년대 말 3개년 동안 연 15%에 가깝게 크게 상승했다가 다시 이번 위기 이전에 <그림 3-39>에서 보는 것처럼 크게 상승했다. 이번 위기에 영향을 준 주택가격의 최근의 추이를 알아보자. 주택가격은 2012년 초반 이후 상승이 지속되고 있다. 그래서 전국 주택가격 지수는 위기 이전 최고치를 넘어섰고, 10대 도시의 주택가격 지수 역시 위기 이전 최고치를 거의 회복한 상태다. 그러나 그 동안의 물가 상승을 고려하면 실질 주택가격 지수는 아직 위기 이전 최고치를 회복한 상태는 아니라고 해야겠다.

<그림 3-39> 미국 전년 동월 대비 에스앤피/케이스-쉴러 전국 주택가격 상승률(1988.1-2018.9)과 미국 전년 동월 대비 도시 소비자 근원 물가상승률(1988.1-2018.10)

파란선(표식 없음): 도시 소비자 근원 물가상승률, 빨간 선(원 표식): 에스앤피/케이스-쉴러 전국 주택가격 상승률

<그림 3-40> 미국 에스앤피/케이스-쉴러 전국 주택가격 지수와 미국 에스앤피/케이스-쉴러 10대 도시 주택가격 지수(2000년 1월=100)(1987년 1월-2018년 9월)

빨간 선(원 표식): 에스앤피/케이스-쉴러 10대 도시 주택가격 지수, 파란선(표식 없음): 에스앤피/케이스-쉴러 전국 주택가격 지수

10) 주가지수

미국의 주가지수는 위기 이전 최고치를 훌쩍 넘어선 상태다. 윌셔지수(Wilshire 5000)를 보면 이번 위기 최저치에서의 현재까지의 상승은 1990년대의 상승기간과 상승세에 버금가고 있으면서, 2000년 초 닷컴 버블 붕괴에서 이번 금융위기까지의 상승기간과 상승세를 훨씬 넘어서고 있다. 이번 위기 이후 주식 시장 회복 초기에는 유럽위기와 미국의 국가부채 신용등급의 하락 등의 변수로 인해 주가변동이 심했으나 그 이후에는 지속적인 상승을 이어갔다. 다만 2018년 2월과 10월에 주가하락이 약간 발생했으나 <그림 3-41>에서 보다시피 닷컴버블 붕괴나 주택시장 거품 붕괴로 야기된 2000/2001년과 2007-2009년 시기의 주식시장 붕괴에는 비할 바가 아니다. 즉 본격적인 경제위기에서 벌어지는 금융위기의 일환으로서의 주식시장 폭락과는 차이가 있다.

한편 주식시장의 거품 정도를 나타내주는 Q값(기업 실물자산의 갱신 가격 대비 주식시장에서의 기업 실물자산 평가액의 비율)은 2017년 12월 현재 주식시장 거품이 가장 심했던 1999년 수준에는 못 미치지만 매우 높은 수준이라고 짐작이 된다. 한편 1999년과 2017년 12월 현재는 기업의 수익률과 이자율 등에 있어서 차이가 있어서 Q값의 단순 비교를 통해 거품의 정도를 이야기할 수는 없을 것이나 주가가 매우 높은 수준임에는 틀림이 없다.[33]

<그림 3-41> 윌셔 5000 지수(1970.12.31-2018.11.29)

33) https://www.bea.gov/scb/pdf/2016/12%20December/1216_returns_for_domestic_nonfinancial_business.pdf 를 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

11) 가계부채

미국의 가계부채는 국내총생산 대비 100%에 육박했다가 2009년을 전후로 하여 상당폭 하락해 2016년 4사분기 현재 80% 수준으로 하락해 있다. 비교대상인 캐나다에 비해 양호하다.

<그림 3-42> 미국의 국내총생산 대비 가계부채 비율(2005년 1사분기-2016년 4사분기) 과 캐나다의 국내총생산 대비 가계부채 비율(2005년 1사분기-2018년 2사분기)

오른쪽 아래 곡선: 미국, 오른쪽 윗 곡선: 캐나다

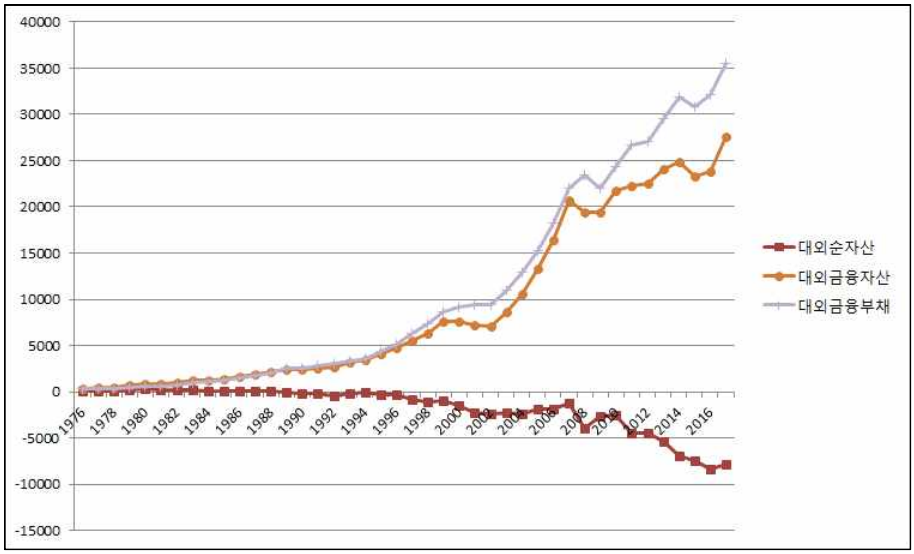
12) 미국의 순해외자산

2017년 말 미국의 대외투자자산(대외금융자산)은 약 28조 달러, 외국인의 미국 내 투자자산(대외금융부채)는 약 35조 달러, 미국의 순대외자산(International Investment Position)은 약 -8조 달러에 이른다. 미국의 순대외자산은 1989년 처음 마이너스로 된 이후로 계속 그 마이너스 규모가 대체로 커지고 있다. 2007년 미 달러화 약세/유로화 강세 등으로 인해 미국의 대외자산가치가 상승해 마이너스 규모가 이전보다 현저히 줄어들어 마이너스 규모가 1조3천억 정도까지 줄어들었으나 그 뒤 다시 급증하고 있다.[34)]

34) 미국의 총 금융자산은 2017년 말 약 238조 달러다. https://www.federalreserve.gov/releases/z1/20180607/z1.pdf를 참조하라. 그리고 2016년 미국의 고정자산과 내구소비재 가치는 약 62조 달러, 고정자산 가치는 약 57조 달러(내구소비재 가치는 약 5조 달러), 민간부문의 고정자산 가치는 약 43조 달러(정부부문 고정자산 가치는 14조 달러), 민간

<그림 3-43>을 보면 로그 눈금이 아니라서 기울기에서 증가율을 추측할 수는 없지만, 위기 이전 미국의 대외투자자산과 외국인의 미국내투자자산의 가액이 급증하다가 이번 위기 동안에 그 증가세가 주춤해 졌다. 한편 미국의 대외투자자산의 가치의 증가가 주춤한 이유는 세계 여타지역의 경제가 부진했고 여타 통화가치가 하락했기 때문인 것으로 보인다.

<그림 3-43> 미국의 국제투자자산(1976-2017)(단위: 10억달러)



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

그리고 미국의 대외투자자산으로부터의 투자소득은 2017년 기준으로 약 9,202억 달러, 외국인의 미국내 투자 소득은 6,888억달러다.[35] 투자자산가액은 외국인의 미국내 투자자산이 약 8조 달러가 많은데 이로부터 얻는 소득은 거꾸로 미국의 대외투자자산으로부터의 소득이 더 크다. 이는 두 방향의 투자자산에서의 수익률이 차이가 난다는 것을 의미한다. 예를 들어 직접투자 자산 수익률이 현저히 차이가 난다. 즉 미국의 대외투자자산 중에 직접투자가액은 경상가격 기준으로 2016년에 약 6조 1천억 달러에 이르는데 이 직접투자의 경상가격 기준 수익률은 2013년에서 2016년 사이에 7-9%대에 이르는 반면, 외국인의 미국 내 직접투자 중에 직접투자가액은 경상가격 기준으로 2016년에 약 4조 4천억 달러에 이르는데 이 직접투자의 경상가격 기준 수

부문 비주거용 고정자산 가치는 약 23조 달러, 민간부문 주거용 고정자산 가치는 약 20조 달러다. 그리고 민간부문 비주거용 고정자산 가치 중에 장비는 약 6조 달러, 구조물은 13조 달러, 지적 재산물은 약 2조 7천억 달러다. 정부부문 고정자산 중에는 구조물이 대부분으로 11조 달러이고, 장비 1조 달러, 지적 재산물 1조 달러에 달한다. 이들 수치와 미국의 대외투자자산 가액, 외국인의 미국 내 투자자산 가액, 그리고 순해외자산 가액과 비교해 보라. 미국 경제분석청(http://www.bea.gov/index.htm)을 참조하라.

35) https://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=62&step=1#reqid=62&step=6&isuri=1&6221=0&6220=0&6210=1&6200=56&6224=&6223=&6222=0&6230=1 를 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

익률은 2013년에서 2016년 사이에 약 4-5% 대에 그친다. 둘 사이에 격차가 매우 큰 것이다(<그림 3-44> 참조).[36]

<표 3-3> 미국의 투자소득수입과 투자소득지급(단위: 백만달러)

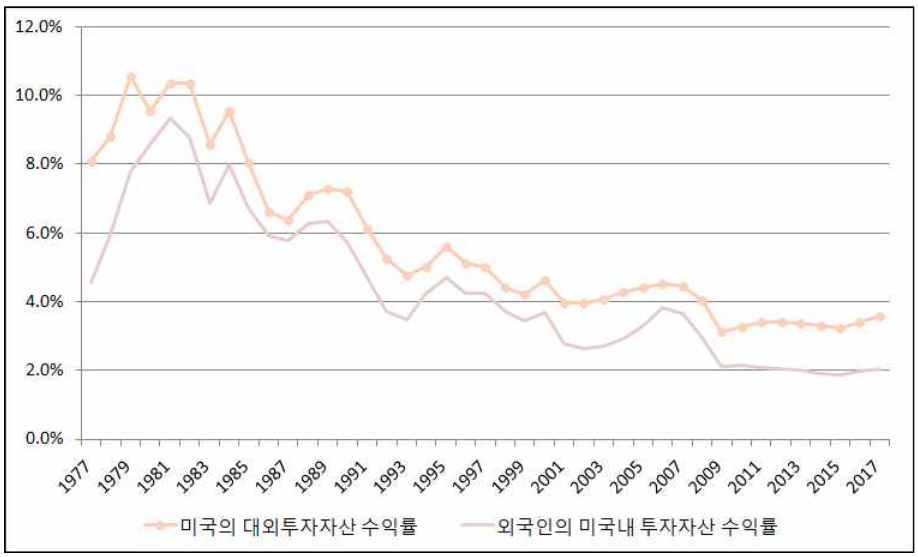
	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
투자소득수입	294,868	292,465	319,702	529,419	829,764	607,509	749,832	786,206	776,424	920,239
직접투자소득수입	135,317	133,212	188,380	291,418	371,794	369,172	473,625	476,212	436,909	507,029
직접투자주식 수입	125,990	122,258	178,206	279,062	354,311	354,854	459,739	459,144	416,422	479,053
배당수입	62,536	53,235	59,459	298,712	132,833	128,561	151,122	144,080	125,507	134,468
소득재투자액	63,454	69,023	118,747	-19,650	221,478	226,293	308,617	315,064	290,915	344,584
포트폴리오투자소득수입	72,171	73,914	90,652	129,691	221,610	184,417	237,343	278,441	307,963	351,419
주식투자소득수입	30,123	34,164	41,554	64,628	116,147	108,592	147,474	173,877	203,052	233,136
배당	30,123	34,164	41,554	64,628	116,147	108,592	143,023	153,597	177,969	206,878
채권투자이자수입	42,048	39,750	49,098	65,063	105,463	75,825	89,869	104,564	104,911	118,282
기타투자소득수입	86,145	84,029	39,587	107,126	234,910	53,140	38,018	31,179	31,332	61,393
투자소득지급	276,571	257,734	276,749	464,409	734,256	483,671	530,670	570,816	583,726	688,827
직접투자소득지급	57,927	19,528	83,757	131,946	142,809	119,904	184,949	192,931	170,380	201,969
주식투자소득지급	37,695	-7,415	63,304	110,146	108,339	88,218	153,825	157,632	131,237	149,941
배당지급	33,906	25,410	43,255	64,395	53,626	59,272	69,149	69,966	50,490	41,466
소득재투자액	3,789	-32,825	20,048	45,752	54,714	28,946	84,676	87,667	80,747	108,475
포트폴리오투자소득지급	145,305	162,458	163,525	238,558	381,788	332,495	324,944	361,750	398,379	438,863
배당지급액	17,058	21,129	25,660	38,082	54,924	59,745	74,534	109,567	136,766	144,680
채권투자이자지급액	128,247	141,329	137,865	200,475	326,864	272,750	250,410	252,182	261,614	294,183
장기채권투자이자지급	112,311	125,735	131,624	182,267	292,534	266,884	249,128	251,245	260,289	285,760
기타투자소득지급	73,339	75,748	29,467	93,904	209,658	31,271	20,776	16,135	14,967	47,995
투자소득수지	18,297	34,731	42,953	65,010	95,508	123,838	219,162	215,390	192,698	231,412

자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

36) https://www.bea.gov/scb/pdf/2017/09-September/0917-outward-direct-investment-tables.pdf 와 https://www.bea.gov/scb/pdf/2017/09-September/0917-inward-direct-investment-tables.pdf 를 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

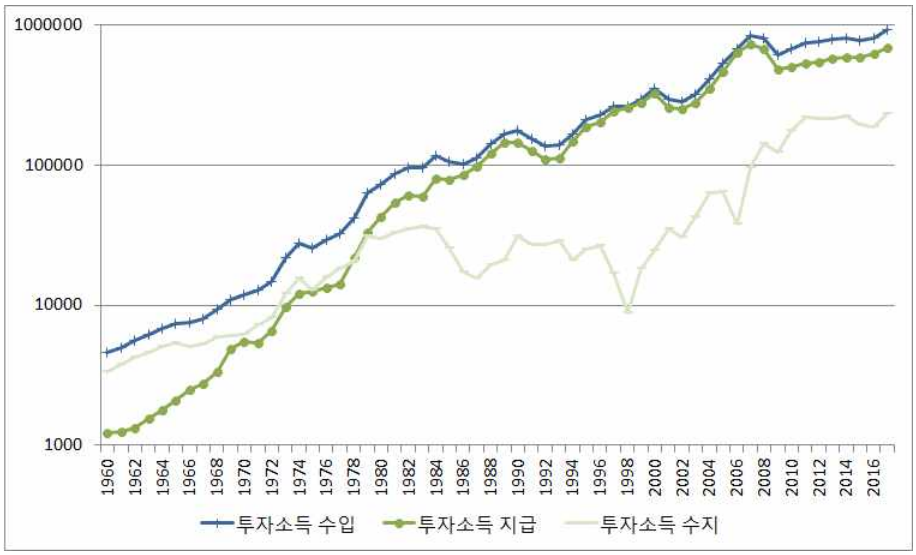
<그림 3-44> 미국의 대외투자자산 수익률과 외국인의 미국내 투자자산 수익률(1977-2017)



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

한편 이번 위기를 경과하면서 미국의 대외투자자산으로부터의 소득과 외국인의 미국내 투자자산으로부터의 소득 사이의 격차가 더 커졌다(<그림 3-45> 참조).

<그림 3-45> 미국의 해외투자소득수입과 외국인 미국내 투자 소득지급(1960-2017)(단위: 백만달러)



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

전국민주노동조합총연맹

13) 시간당 실질 급여지수와 노동소득분배지수

시간당 실질 급여가 1940년대 후반에서 1970년대 중반 석유위기 전까지 높은 상승세를 보이고 있다. 1970년대말부터 1980년대 초반부, 그리고 1990년대 초중반에 실질 급여가 별로 증가하지 않고 있다(<그림 3-46> 참조).

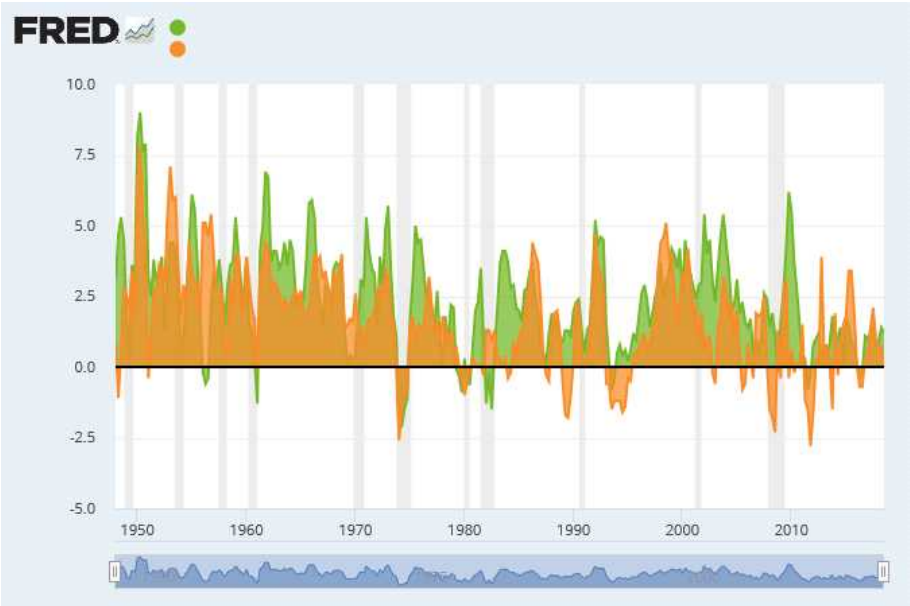
<그림 3-46> 미국의 민간비주택 시간당 실질 급여 지수(2009=100)(1947년 1/4분기 - 2018년 3/4분기)

짧은 기간이긴 하나 1990년대 후반부에 시간당 급여가 꽤 높은 상승세를 보이고 있다. 이 시기 생산성 증가도 높았지만 시간당 급여는 그보다 더 증가하여 노동소득분배율이 상당히 증가하였다(<그림 3-47>, <그림 3-48> 참조).
반면 2000년대 초반 급여지수 증가는 이 시기 생산성(시간당 순부가가치) 지수 증가에 못 미친다. 이는 <그림 3-48>에서 보다시피, 시간당 실질 급여지수 대비 시간당 생산성지수에 따라 결정되는 노동소득분배율 지수는 2000년대 초반 현저하게 감소한 것으로 나타나고 있다.[37]
2000년대 후반부부터 2010년대 전반부는 급여증가가 거의 이루어지지 않았다(<그림 3-48> 참조). 공황 혹은 불황시기 구조조정 때문인 것으로 보이나 2010년을 전후 짧은 기간이나마 대폭적인 생산성 증가가 있었는데 급여증가가 이에 비례해 증가하지 않아 이 시기에 추가적인 노동소득분배지수의 하락이 발생했다.
그리고 이번 위기 이후 급여상승이 거의 이루어지지 않다가 2015년 1사분기부터 약간 상승하고 있고 노동소득분배지수도 약간 상승했다가 2016년 4분기부터 다시 이런

37) 노동소득분배율=노동소득/(노동소득+자본소득)=(총노동시간*시간당 임금)/(총노동시간*시간당 순부가가치)=시간당 임금/시간당 순부가가치

추세가 바뀌고 있다.

<그림 3-47> 미국의 민간비주택 시간당 실질 생산지수와 시간당 실질 급여 지수의 전년 동기대비 증가율(1948년 1/4분기 - 2018년 3/4분기)



윗선: 급여, 아랫선: 생산성

<그림 3-48> 민간비주택 노동소득분배지수(1947년 1/4분기 - 2018년 3/4분기)

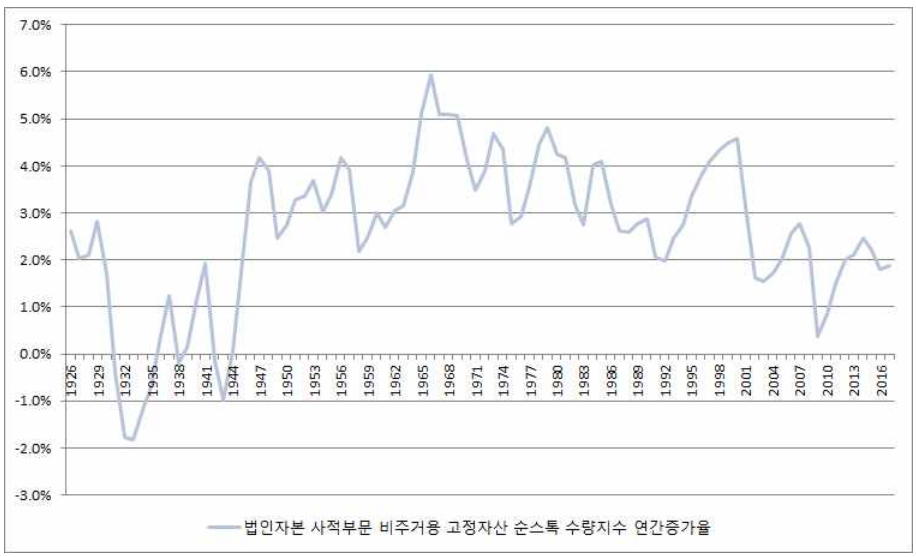
민간비주택 노동소득분배지수는 1960년대 초반부터1990년대 중반까지 싸이클을 그리면서 대체로 하락했다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지는 꽤 상승세를 보였다.

이는 높은 노동생산성 증가에 대한 보상이 어느 정도 이루어지면서 발생한 것이다. 2000년대 초중반부터 2010년대 전반부까지 급격히 하락했는데 이 시기에 노동생산성 상승에 현저히 못 미치는 보상 증가 때문이다. 최근 들어 노동소득분배지수는 약간 상승했다. 노동생산성 증가율에 비한 보상증가율이 약간 높아졌다기 때문이다.

14) 자본축적

법인자본 사적부문 비주거용 고정자산 순 스톡 수량지수 연간증가율을 가지고 자본축적의 양상을 살펴보기로 하자. 우선 1920년대 후반에는 그 증가율은 낮으나 축적이 이루어지다가 대불황시기부터 2차 세계대전 종전까지 축적이 후퇴하거나 정체하였다. 사적부문에서 축적이 거의 이루어지지 않았다(따로 살펴본 바에 따르면 대불황 후반부에는 군수부분과 연관이 되겠지만 정부부문의 축적이 매우 활발하였다).
종전이후 사적부분의 축적이 활발히 이루어지다가 1960년대 중후반부에 미국자본주의에서 축적이 가장 활발했던 시기가 도래하였다.
1980년대 후반-1990년대 초반 축적이 다시 둔화하다가 1990년대 중후반에 활발한 축적이 이루어졌다. 2000년대에는 축적이 대폭 둔화되었고 위기 이후에는 특히 대불황 때보다는 낫지만 축적이 거의 정체되다시피 하였다. 그 이후 축적이 회복이 되고는 있으나 그 증가율이 미미하다. 2000년대 이후 장기불황이라 일컬어질 수 있을 만한 상황이 지속되고 있다.

<그림 3-49> 법인자본 사적부문 비주거용 고정자산 순스톡 수량지수 연간증가율(1926-2017)



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

15) 인구

전국민주노동조합총연맹

(1) 총인구, 생산가능인구(15-64세), 핵심생산가능인구(25-54세)[38]

인구 증가율의 감소는 이들을 위한 주택건설, 사무실 및 공장건설, 그리고 소비재 성장을 둔화시킨다. 즉 투자수요 증가율을 둔화시킨다. 미국의 인구변천은 어떤 양상을 보이고 있는지 알아보기로 하자.

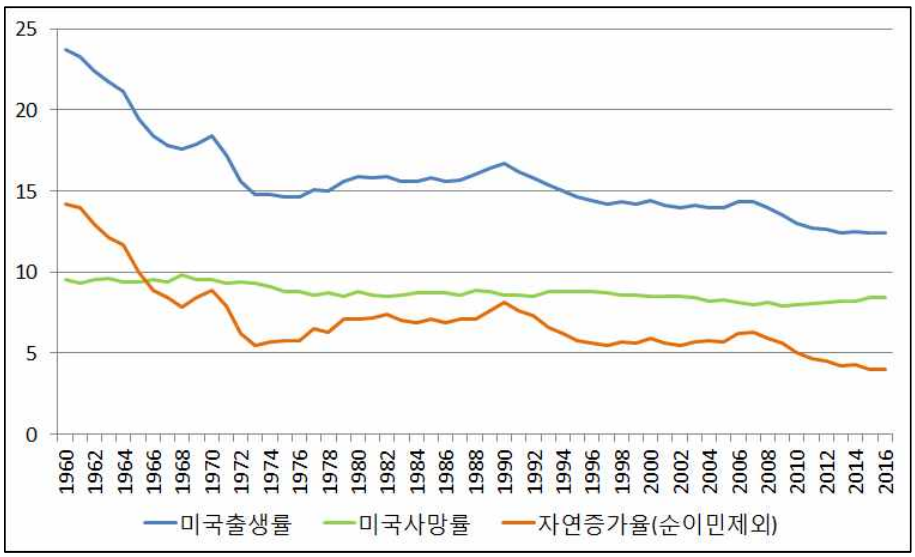
<그림 3-50> 미국의 인구증가율(1930-2017) 핵심생산가능인구 연간증가율 (1961-2017)

빨간색(원 표식): 인구증가율, 파란색: 핵심생산가능인구증가율

앞에서 확인한 바처럼 1930년대에 인구증가율이 극도로 낮았다. 인구증가율은 출산율과 사망률의 차이인 자연증가율과 순이민자수에 의해 결정된다. 1931년부터 1940년까지 10년간 연 인구증가율은 1% 미만이다. 0.6%까지 떨어진 해도 5개년이나 된다. 이런 인구증가 둔화는 앨빈 한센이 장기불황론을 제기한 주요한 이유였다.
전후 1946년부터 1964년까지 베이비붐(Baby Boom)이 있었다. 그리고 1965년대 이후 베이비버스트(Baby Bust)[39]시대에 인구증가율이 대폭 낮아졌다. 1990년대에 인구증가율이 1970-80년대의 인구증가율에 비해 상대적으로 높아졌다(<그림 3-50>을 참조하라). 초반에 자연증가율이 약간 높아졌고(<그림 3-51>을 참조하라), 1992-97년간에는 순이민자수가 다른 시기에 비해 이례적으로 많았기 때문이다(<그림 3-52>를 참조하라). 그런데 1990년대 중반 이후에는 인구증가율이 지속적으로 둔화하고 있고 이번 위기 이후 인구증가율의 둔화는 1930년대를 제외하고는 가장 심각하다.

38) 25-54세 인구를 일컫는다. '생산'보다 '인구'라는 데 주목해야 한다. 여기엔 비경제활동인구가 포함되어 있다. 이들 연령대 인구의 변화는 투자수요의 변화를 동반한다.
39) 베이비붐의 반대현상을 일컫는다.

<그림 3-51> 미국출생률(인구 천 명 당), 미국사망률(인구 천 명 당), 자연증가율(1960-2016)



자료: 세계은행

<그림 3-52> 미국의 5년 단위 집계 순이민자수(M은 백만)

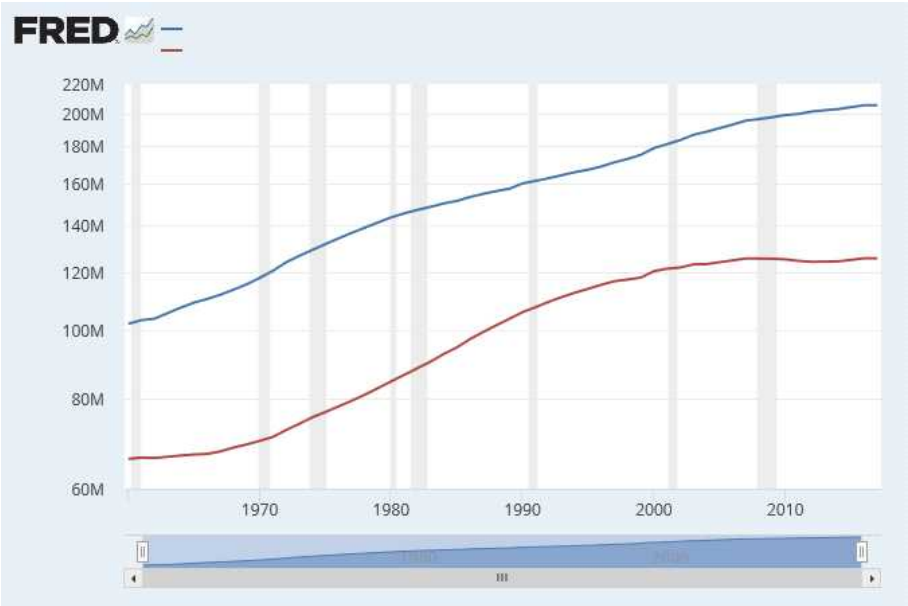
핵심생산가능인구는 1970-80년대에 증가세가 매우 강하다. 증가율이 1986년 증가율 최고를 기록한 이후 2012년까지 대체로 하락했고 2008년부터 2012년까지는 마이너스 증가율까지 기록했다(2007/8년 금융위기가 아니었더라도 이 요소 때문에 경제성장은 둔화되었을 것으로 판단을 하는 이들이 있다.[40] 그리고 이번 금융위기 이후 회복이 매우 부진한 데는 이 시기의 핵심생산가능인구의 마이너스증가율로 일부 설명이

40) http://www.calculatedriskblog.com/2014/06/the-future-is-still-bright.html 를 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

가능할 것으로 보인다).

<그림 3-53> 생산가능인구(15-64세)와 핵심생산가능인구(25-54세)(1960-2017)(단위: M은 백만)

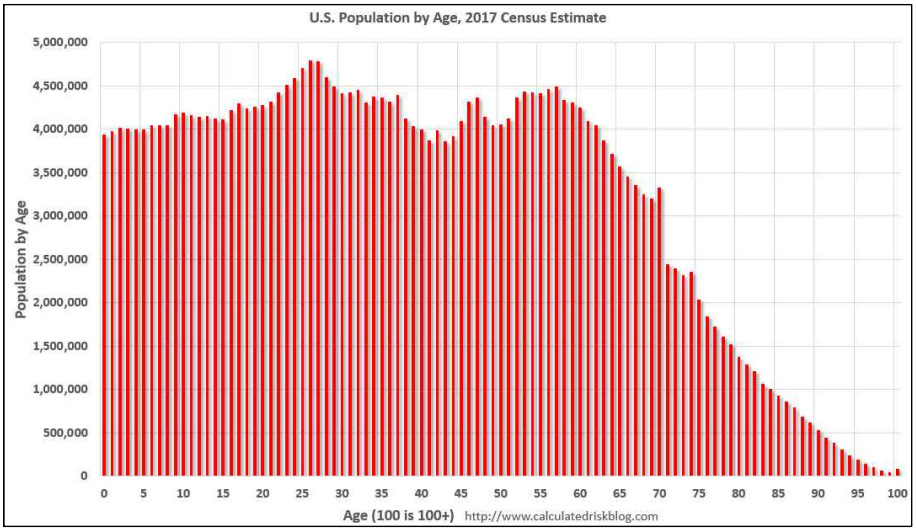


윗선: 생산가능인구, 아랫선: 핵심생산가능인구

그래서 핵심생산가능인구는 2007년 이전 최고치를 기록한 이후 2012년까지 줄었다가 2013년부터 다시 미세하게 증가하고 있고 2016년엔 2007년 규모를 넘어서고 있다. 한편 2013년부터 몇 년간 핵심생산가능인구가 증가하고 있는 이유는 1990년대 초반 상대적으로 높은 출산률 시기에 탄생한 인구가 핵심생산가능인구로 진입했기 때문인 것으로 보인다(<그림 3-53>, <그림 3-54> 참조).

향후 2-3년이 지나서부터는 베이비버스트 시기에 태어난 인구들이 핵심생산인구에서 퇴장하기 시작하는데 이후 약 15년 동안 2-3개년을 제외하고는 핵심생산인구로 진입하는 인구가 퇴장하는 인구보다 많아 그 2-3개년을 제외하고는 핵심생산인구는 꾸준히 증가할 것으로 보인다. 이것이 사실이라면 향후 약 15년간의 핵심생산가능인구증가율은 2008-2012년 시기 같은 최악의 상황은 아닐 것으로 예상이 된다. 그러나 이 시기를 지나면 이번 위기 이후 대폭 낮아진 인구증가율 시기에 태어난 세대가 새롭게 핵심생산가능인구에 진입하는데 그 규모가 퇴장규모보다 작아지고 결국 핵심생산가능인구가 줄어들게 될 것으로 보인다. 그래서 핵심생산인구가 만들어낼 수요를 생각해 본다면 다른 변수를 사상한다면 향후 15년간은 비교적 안정적인 수요증가가 예상이 되고 그 이후의 수요전망은 약간 비관적이다(<그림 3-54>를 참조하라).

<그림 3-54> 미국의 연령별 인구추계(2017년)



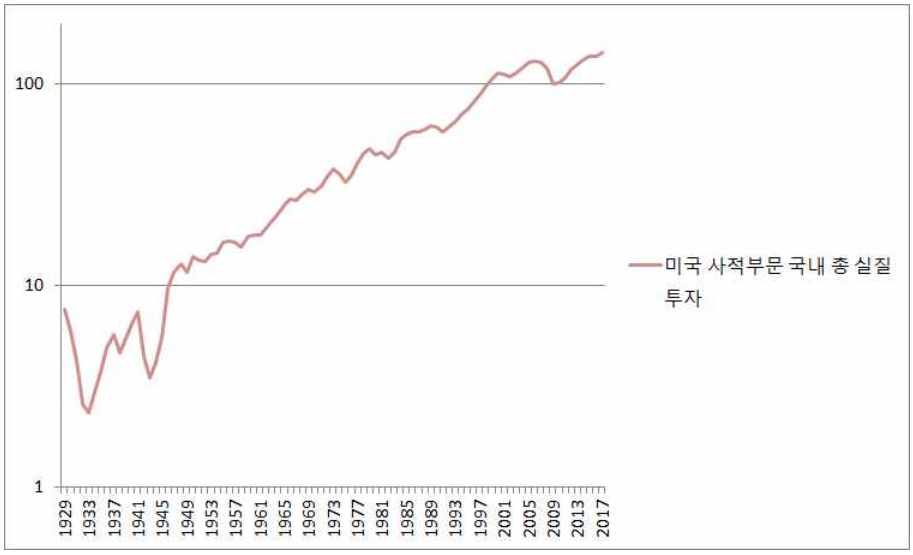
출처: calculated risk

결국 인구변수(핵심생산가능인구)가 수요측면을 설명하는 일정한 변수라면 향후 약 15년간은 핵심생산가능인구 증가가능성이 존재하고 이 시기에는 공황이 아니라면 2008-2012년 같은 최악의 수요부족 상황은 일어나지 않을 것으로 보인다. 그러나 과잉생산 공황과 신자유주의 금융위기가 결합해 일단 위기가 발생한다면 이런 핵심생산가능인구는 주요 변수가 아니게 된다.

(2) 인구 변화와 장기불황

결국 2008년부터 2012년까지 마이너스 증가율까지 보인 핵심생산가능인구 증가율은 이번 위기에서의 부진한 회복과 어느 정도 관련이 있을 것으로 짐작이 된다. 이런 인구의 변화가 수요부족을 야기하고 있기 때문이다. 2000년대 이후 지속적인 성장률 하락도 그 이전 시기의 인구변화가 일정한 영향을 미친 것으로 보인다.
<그림 3-55>를 보면 2001년에서 2007년 사이의 경기순환, 2007년에서 2017년 사이의 경기순환에서의 투자증가세는 그 이전 경기순환에서의 투자증가세와 현저한 대조를 이루고 있다. 그리고 이번 위기 이전 최고치를 기록한 2006년의 투자 규모를 넘어선 것은 8년만인 2014년에서다.
그런데 앞에서도 얘기했듯이 앞으로 약 15년간의 인구변화는 성장에 약간의 긍정적인 변화를 야기할 가능성이 있는 것으로 보인다.

<그림 3-55> 미국의 사적부문 국내 총 실질 투자(2009=100)



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

16) 경제활동인구 또는 노동력(Civilian Labor Force)과 경제활동참가율

(1) 경제활동인구 또는 노동력[41)]

경제활동인구 또는 노동력은 공급측면에서의 중요한 변수다. 경제활동인구 증가율 역시 1960년대 후반부터 1970년대에 높았다. 베이비부머들이 경제활동인구에 편입된 때문이라 하겠다.

최근 위기를 전후로 하여 생산가능인구는 이전보다 증가세가 약간 둔화하긴 했으나 여전히 증가하고 있는 것에 비해, 경제활동인구 규모는 일시적이긴 하나 감소하는 모습까지 보여주고 있다. 경제활동인구가 2008년 10월 1억 5,487만 6천명을 기록한 이후 2009년 12월 1억 5,311만 1천명까지 1년 2개월 동안 추세적으로 하락하였다. 경제활동인구의 일시적인 감소는 비경제활동인구의 폭증에서 비롯했다. 경제활동인구는 이후 다시 추세적으로 증가하기 시작해 2012년 6월 1억 5,508만 3천명을 기록했다. 그래서 3년 8개월만에야 이전 최고치를 넘어섰고 2018년 11월에는 1억 6,277만명을 기록하고 있다.
결국은 이번 위기 이후 생산가능인구 증가에 조응해 경제활동인구가 증가하지 않았다는 것이다. 이번 위기 이후 비경제활동인구 증가율이 높게 나타나고 있다. <그림

41) 미국에서는 16세 이상 인구 중 군인과 감옥, 정신병원, 요양원 수용인원을 제외한 인구를 생산가능인구라 하는데 이 중에서 비경제활동인구(가사담당자, 고등학교 및 대학교 학생, 취업교육생, 은퇴자, 구직 단념자)를 제외한 집단을 경제활동인구 또는 노동력이라 한다. 인구보다는 노동력, 즉 경제활동에 참여할 수 있다는 측면을 주목해야 한다. '인구'가 경제활동과 비경제활동을 다 포함하는 개념이어서 '경제활동인구'라는 용어가 적절하지 않은 것으로 보인다. 그러나 경제활동인구가 노동력보다는 더 광범위하게 쓰이고 있고 여기서는 이 용어를 쓰기로 한다.

전국민주노동조합총연맹

3-56>의 비경제활동인구 기울기가 이번 위기 이후 상대적으로 이전에 비해 가파른 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 경제활동참가율이 하락한 것인데 그 이유는 뒤에서 보기로 한다.

<그림 3-56> 경제활동인구(1948.1-2018.11)와 비경제활동인구(1975.1-2018.11)

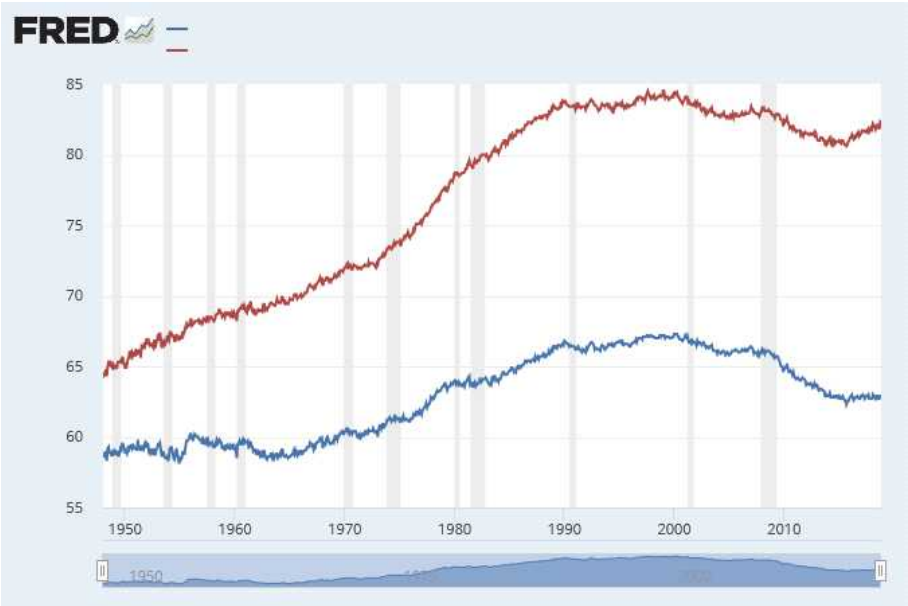
주) Civilian Labor Forece(경제활동인구) - 윗선
Not In Labor Force(비경제활동인구)[42] - 아랫선

(2) 경제활동참가율과 고용률

경제활동참가율은 2000년 정도까지는 추세적으로 증가해 오다가 2000년대 이후는 추세적으로 하락하다가 이번 위기 이후 급격히 하락했고 아직 회복이 되지 않은 상태다.

42) 16세 이상 인구에서 경제활동인구를 뺀 집단. 구체적으로는 가사담당자, 고등학교 및 대학교 학생, 취업교육생, 은퇴자, 구직단념자를 일컫는다.

<그림 3-57> 미국의 경제활동참가율과 미국의 핵심생산가능인구 경제활동참가율(1948.1-2018.11)



윗선: 핵심생산가능인구 경제활동참가율, 아랫선: 경제활동참가율

연령별로 보면 16-19세의 경제활동참가율은 1980년대부터 이번 위기 초반까지 다소 급격히 하락했다가 2010년 이후엔 하락이 멈춘 상태고, 24세 이하에서는 경제활동참가율이 1990년대 이후 감소하고 있고 특별히 이번 위기 이후 하락이 심해 졌다가 2010년대 이후엔 하락이 멈춘 상태고, 55세 이상에서는 통념과는 달리 1990년대 이후 경제활동참가율이 증가했다가 이번 위기 이후 그 증가가 멈춘 상태다.
결국 2000년대 이후 경제활동참가율의 감소는 주로 젊은층의 경제활동참가율의 감소세가 55세 이상 연령층의 경제활동참가율 증가세를 능가하면서 주로 발생하고 있는 것으로 보인다.

<그림 3-58> 연령대별 경제활동참가율(1948.1-2018.11)

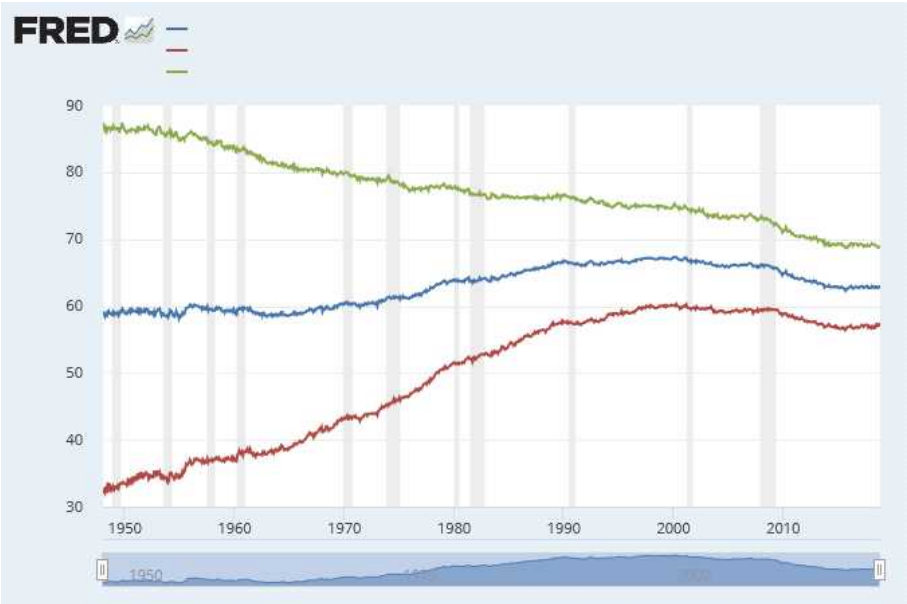
파란색(왼쪽 맨 윗선): 20-24세 경제활동참가율, 연두색(왼쪽 가운데 선): 16-19세 경제활동참가율, 빨간 선(왼쪽 맨 아랫 선): 55세 이상 경제활동참가율

경제활동참가율을 성별로 보면 남성의 경제활동참가율은 1948년 2월 한 때 87%까지 기록했다가 몇 십년간 지속적으로 줄어들면서 2018년 11월 현재 69%를 기록하고 있다. 여성의 경제활동참가율은 1948년 1월 한 때 32%를 기록했다가 그 이후 지속적으로 늘어나 1990년대 말(정확히는 1999년) 60%대까지 기록했다가 그 이후 줄고 있다. 현재는 56-7%대를 기록하고 있다. 전체 경제활동참가율은 1948년 58%대에서 시작하여 2000년 초반 67%대에까지 이르렀다가 2018년 11월 현재 62%대로 하락해 있다.
그런데 남성 경제활동참가율의 감소 원인은 무엇일까? 한 연구[43]에 따르면, 1991년 이후 핵심생산가능인구(25-54세) 남성경제활동참가율의 하락의 원인으로는 이른 은퇴, 진학, 병 또는 장애, 가사담당 등을 들 수 있지만,[44] 이런 선택을 하도록 하는 데에는 1980년대 이래 (생산성 증가에 비해) 정체된 실질 임금이 영향을 미쳤다는 분석이다.

43) Frank J. Lysy, "The Structural Factors Behind the Steady Fall in Labor Force Participation Rates of Prime Age Workers", October 14, 2016 (https://aneconomicsense.org/2016/10/14/the-structural-factors-behind-the-steady-fall-in-labor-force-participation-rates-of-prime-age-workers/)

44) https://www.bls.gov/opub/btn/volume-4/people-who-are-not-in-the-labor-force-why-arent-they-working.htm 도 참조하라.

<그림 3-59> (전체, 여성, 남성) 경제활동참가율(1948.1-2018.11)



맨 윗선: 남성 경제활동참가율, 가운데 선: 전체 경제활동참가율, 맨 아랫선: 여성 경제활동참가율

이런 점에서 본다면 공급측면의 장기불황론을 주창하는 로버트 고든이 경제활동참가율의 감소를 장기불황의 한 요소로 꼽고 있는데 이는 설득력이 약하다. 자본축적이 활발해 임금이 오르면 비경제활동인구로 분류가 되는 그룹에서 경제활동인구로의 전환이 일어날 수 있기 때문이다. 그리고 경제활동인구 안에서도 많은 실업자와 경제적 이유로 인한 파트타이머들이 존재하고 있다(마르크스가 얘기한 상대적 과잉인구). 즉 노동력 공급이 부족해서 성장이 정체하고 있는 것은 아니라는 말이다. 더구나 활용가능한 노동력은 국내에만 존재하는 것이 아니라 해외에도 광범위하게 존재하고 있어서 이민 수용 혹은 자본의 해외진출을 통해 이들을 활용할 수도 있다.

핵심생산가능인구(25-54세) 그룹에서는 이번 위기 이후 5-6년 동안은 그 인구규모도, 경제활동참가율도 줄어들었다가 핵심생산가능인구 규모는 2013년부터, 경제활동참가율은 2015년 말부터 다시 증가하고 있다(<그림 3-57>, <그림 3-60> 참조).
한편 핵심생산가능인구 그룹의 경제활동참가율과 고용률을 통해 본 고용상황은 실업률 등 지표가 보여주는 것보다는 더 나쁘다는 것을 알 수 있다. 이 그룹의 경제활동참가율을 살펴보면, 2018년 11월 현재 82.2%이다. 경제활동참가율은 2015년 9월에 기록한 이번 위기 최저치인 80.6%로부터 1.6%포인트 밖에 개선이 안 된 상태이다. 이 정도의 경제활동참가율은 1980년대 중후반의 수준이다. 1990년대 후반기의 84%대의 경제활동참가율을 달성하려면, 현재의 개선속도를 봐서는 아직 요원해 보인다.

<그림 3-60> 미국의 고용률과 미국의 핵심생산가능인구 고용률 (1948.1-2018.11)

윗선(빨간 색): 미국 핵심생산가능인구 고용률, 아랫선(파란 색): 미국의 고용률

이 그룹의 고용률을 살펴보면, 2018년 11월 현재 79.7%이다. 고용률은 2010년 11월에 기록한 이번 위기 이후 최저치인 74.8%로부터 4.9%포인트 정도밖에 개선이 안된 상태이다. 1990년대 후반기의 81%대의 고용률을 달성하려면, 현재의 고용률 개선 속도를 봐서는 아직 상당한 시일이 요할 것으로 보인다(<그림 3-60> 참조).

17) 미국경제의 장기에 걸친 이윤율 변동[45)]

<그림 3-61>은 미국자본주의를 대표하는 비금융 법인자본 이윤율의 장기에 걸친 변동을 그린 그래프다. 2차 대전을 거치며 미국자본주의는 이윤율을 회복한다. 1937-44년[46)] 순환부터 이윤율이 정점에 도달했다. 경제에의 국가개입 장치들이 마련되었고,

45) 우리가 관심을 갖는 이윤율 변화는 한 경기순환 내에서 공황, 불황, 회복, 호황, 공황을 거치면서 나타나는 상당한 정도의 부침은 무시하고 경기순환들을 관통하는 추세의 변화다. 경기순환 내에서의 이윤율의 부침은 현실경쟁과 수급불일치에서 오는 시장가격 이윤율의 변화라 하겠고 장기 추세는 마르크스가 얘기한 진정한 이윤율, 즉 생산가격 이윤율과 일정한 관련이 있다. 그런데 생산가격 이윤율을 정확히 구할 수는 없고 현실적으로는 각 경기순환 내에서의 시장가격 이윤율의 평균을 구하고 이 평균을 이은 것을 생산가격이윤율의 대용으로 쓸 수밖에 없다. 여기서도 그런 방법을 거쳤다. 관련 논의에 관한 제반 쟁점을 탁월하게 제시한 책으로는 김성구(2018)를 참조하라.

한편 여기에서 이윤율은 고정자산을 역사적 가격으로 평가하였고 이윤은 부가가치에서 경상가격 기준 감가상각과 임금비용을 뺀 것이다. 그리고 비금융 법인자본 이윤율 궤적은 금융자본을 포함한 법인자본 전체 이윤율과 거의 동일해서 여기서는 미국자본주의 이윤율을 비금융 법인자본 이윤율로 대표하도록 한다. 마지막으로 이 이윤율은 인플레 조정을 거친 이윤율이다. 이 이윤율 궤적이 왜 미국자본주의의 이윤율 궤적에 부합하는가, 그리고 이 궤적의 도출과 관련해서는 '보론: 미국경제의 마르크스적 이윤율'을 참조하라.

46) 이하 경기순환 연도는 경기순환 내 이윤율 평균을 구하는 연도와 다르다는 것을 확인해 둔다.

전국민주노동조합총연맹

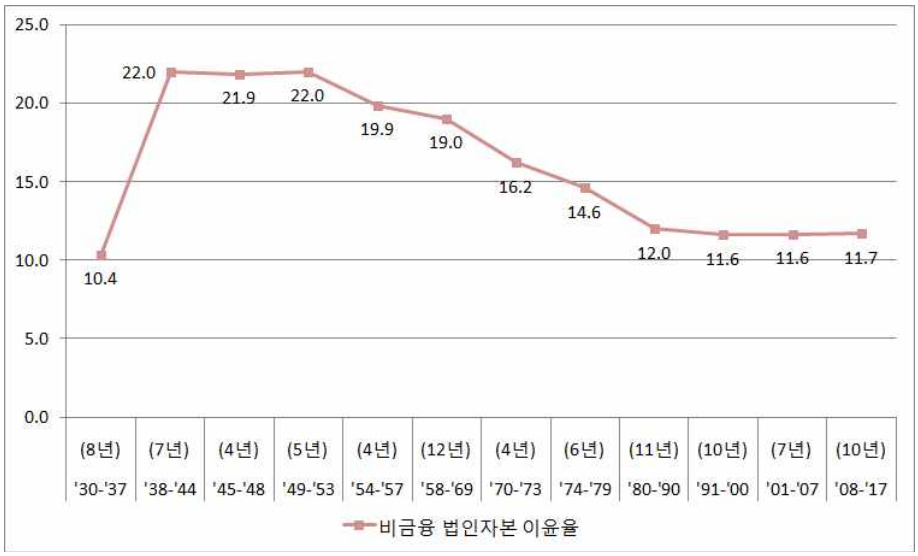
2차 대전을 경과하면서 군수부문 중심이겠지만 엄청난 정부지출이 있었고, 이 시기에 상당한 산업혁명이 진행되고 있었는데 이런 제반 변수가 작용한 것으로 보인다. 아무튼 그 이후 짧은 경기순환 2개를 더 거치면서도 이윤율이 여전히 높은 수준을 유지하였다.

그 이후 이윤율은 계속해서 하락한다. 그러다가 최근 세 개의 경기순환에서는 최저 상태에서 거의 변화가 없다. 구조적 위기가 이윤율 저하 및 낮은 수준의 유지로 나타나고 있다. 결국 미국 자본주의는 구조적 위기에 빠져 있고 여기에서 헤어나지 못하고 있다. 다만 최근 두 개의 경기순환에서는 축적의 둔화와 착취 강화로 이윤율의 추가적인 하락은 저지되고 있다는 것도 덧붙여야겠다.

Gérard DUMÉNIL and Dominique LÉVY(2002)는 1979-90년 순환에서 최저로 내려간 미국자본주의의 이윤율이 신자유주의적 전환으로 노동자에 대한 착취를 강화해 그 이후 상승했다고 주장한 바 있다.[47)]

그런데 뒤메닐의 방법에 따른다 하더라도 1991-2000년 순환에 이윤율이 약간 상승한 이후 다시 계속해서 하락하고 있고 낮은 수준을 나타내고 있다(<그림 3-62> 참조). 어느 방법에 따른 이윤율이든 미국자본주의가 구조적 위기에서 확실히 벗어나지 못하고 있다는 것을 보여주고 있다.

<그림 3-61> 미국의 비금융 법인자본 이윤율

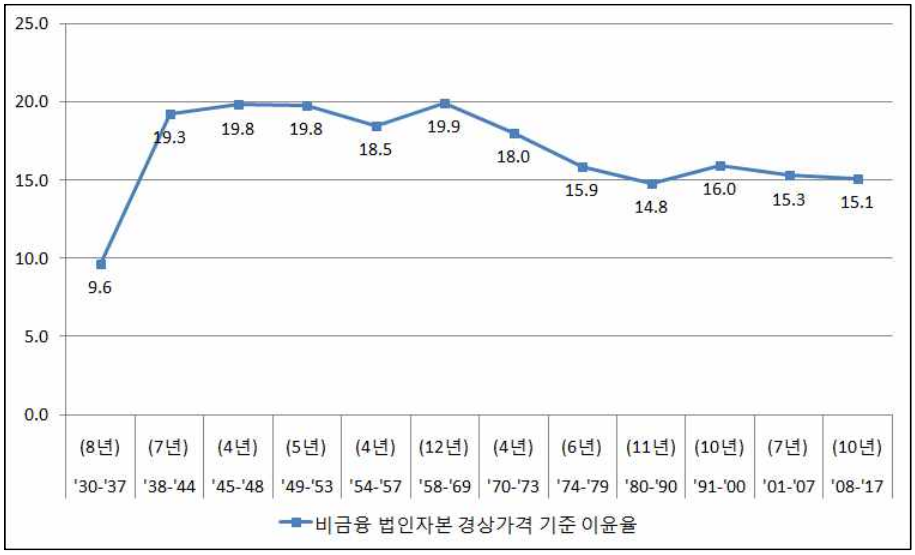


자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

47) Gérard DUMÉNIL and Dominique LÉVY(2002)의 이런 이야기는 경상가격 기준 이윤율을 근거로 하고 있다는 점에서 문제가 있을 뿐만 아니라 클라이먼(2011)이 이야기한대로 이전 순환 내에서의 (시장가격) 이윤율 저점에서 그 다음 순환들 내에서의 (시장가격) 이윤율 고점을 비교한 오류를 포함하고 있기도 하다. 한편 Gérard DUMÉNIL and Dominique LÉVY(2016)는 2005년 이후 이윤분배율이 증가하고 있음에도 불구하고 자본생산성의 하락으로 인해 이윤율이 정체하고 있다고 하고 있다. 1980년대 초반 이윤율 상승 주장을 굽히지 않은 것으로 보인다. 그래서 이번 위기도 이윤율 하락에서 비롯하지 않았다고 하고 있다. 위기의 원인을 이윤율 하락에서 찾는 것도 문제이지만 말이다.

전국민주노동조합총연맹

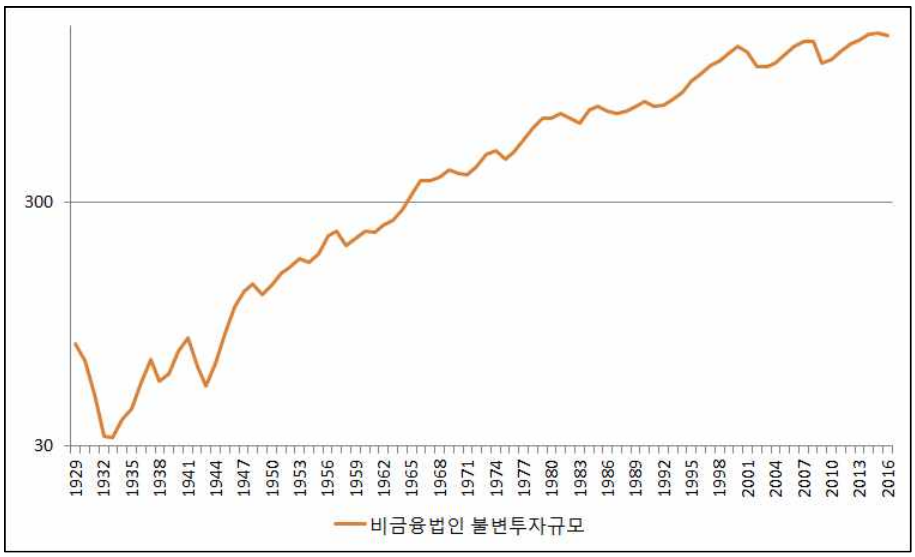
<그림 3-62> 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)

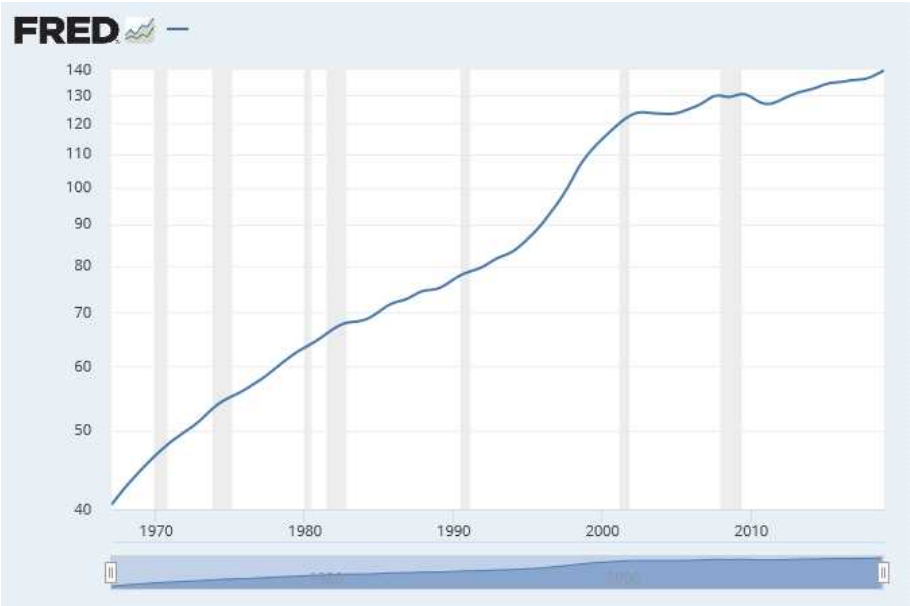
이윤율의 하락으로 최근 2개의 경기순환에서 <그림 3-63>의 기울기로 표현되는 투자증가율이 매우 낮아졌다. 이는 1990년대 중후반기의 과잉축적의 후과이기도 하다(이 시기 미국의 투자는 낮은 이윤율과도 어울리지 않는데 외국자본에 상당히 의존한 투자였던 것으로 보인다). 투자증가율이 꽤 높았고 그래서 산업생산능력지수도 비약적으로 늘어났다(<그림 3-64> 참조).

<그림 3-63> 비금융법인 불변투자규모



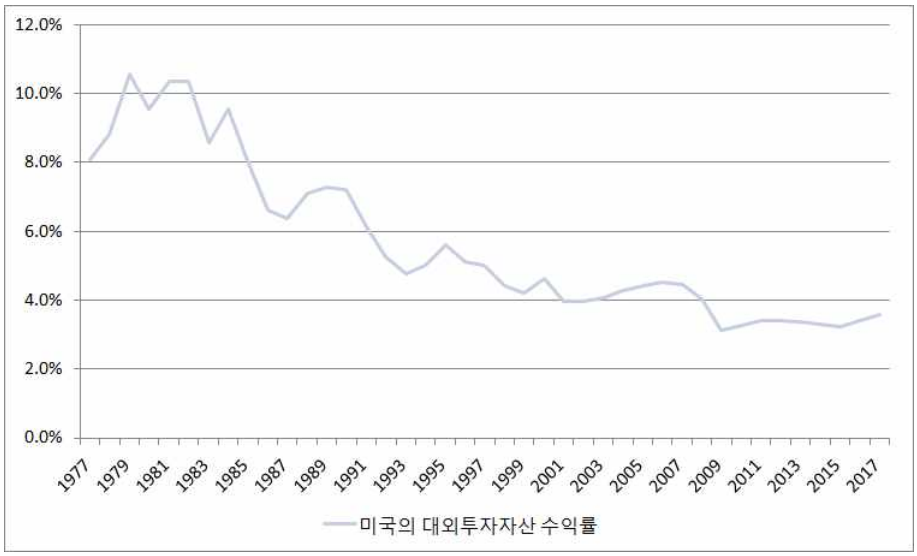
전국민주노동조합총연맹

<그림 3-64> 미국의 산업생산능력지수



미국의 대외투자자산 수익률도 추세적으로 점차 하락하고 있다. 미국자본주의의 구조적 위기는 대외투자를 통해서 벗어날 수 있을 것 같지 않아 보인다.

<그림 3-65 > 미국의 대외투자자산 수익률



자료: 미국 경제분석청(bureau of economic analysis)
주) 수익률=투자소득/((전년도 대외투자자산+금년도 대외투자자산)/2)

18) 소결

미국경제는 1950-60년대 이후 제반 경제지표가 서서히 악화하고 있다. 그러던 것이

전국민주노동조합총연맹

생산성 증가율 등 몇 개의 지표를 보면 1990-2000년 순환과 2000년대 전반기에 약간 호전된 모습을 보여 주었다. 그러나 최근 2개의 경기순환을 보면 다시 제반 경제지표가 악화하고 있고 이번 경기순환에서의 악화는 더욱 심각하다. 특히 생산성 증가율이 매우 낮다. 이는 로봇과 인공지능 담론이 창궐하고 있는 것에 비하면 기이한 현상이라 할 만하다.

그러나 그렇다 하더라도 뒤에 살펴볼 독일이나 일본보다는 양호한 것으로 나타나고 있다. 특히 수요의 중요한 변수가 되는 인구 혹은 생산가능인구 측면에서 보면 독일이나 일본에 비해 훨씬 양호한 상태다.

이윤율변동을 보면 미국자본주의는 1948-1953년 순환 이래 이윤율이 하락하고 있다. 그런 점에서 미국 자본주의는 구조적 위기에 빠져 있고 여기에서 헤어나지 못하고 있다고 얘기할 수 있을 것이다. 그러나 최근 3개 경기순환에서 이윤율 변동이 거의 없고 이윤율이 더 이상 하락하지 않고 있다. 이렇게 이윤율이 추가적으로 하락하고 있지 않은 것은 착취 강화(이윤분배율의 상승)가 원인인 것으로 보인다.

전국민주노동조합총연맹

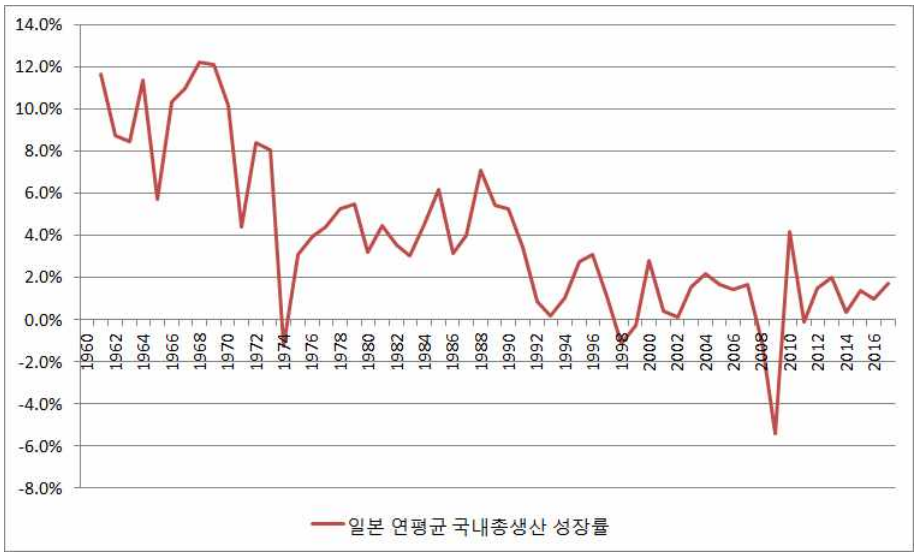
4. 일본 경제

1) 국내총생산과 성장률

일본의 국내총생산은 <그림 4-1>에서 뚜렷이 볼 수 있듯이 석유위기 이전에 고속성장을 하다가, 석유위기 이후 1990년대 초반까지 약간 하락했지만 그래도 활발한 성장을 했다가, 엔고 거품이 붕괴한 1990년대 초반 이후부터는 저성장을 이어가고 있다. 일본 자산거품 붕괴가 본격화해 '잃어버린 10년'(?)의 시점으로 얘기되는 1991년부터 2017년까지 26년간 연평균 성장률은 0.9%에 불과하고 이번 위기 직전 해인 2007년부터 2017년까지는 연평균 성장률이 더욱 낮은 0.52%에 불과하다.[48] 60년대와 석유위기 이전까지는 연평균 성장률이 9.41%에 이르렀던 일본경제로서는 그야말로 장기불황의 시기라 해야겠다(<그림 4-2> 참조).

성장률로 보면 일본의 경우 1990년대 초반부터는 구조적 위기 상태에 놓여 있다고 볼 수 있다.

<그림 4-1> 일본의 실질 국내총생산 성장률(1961-2017)

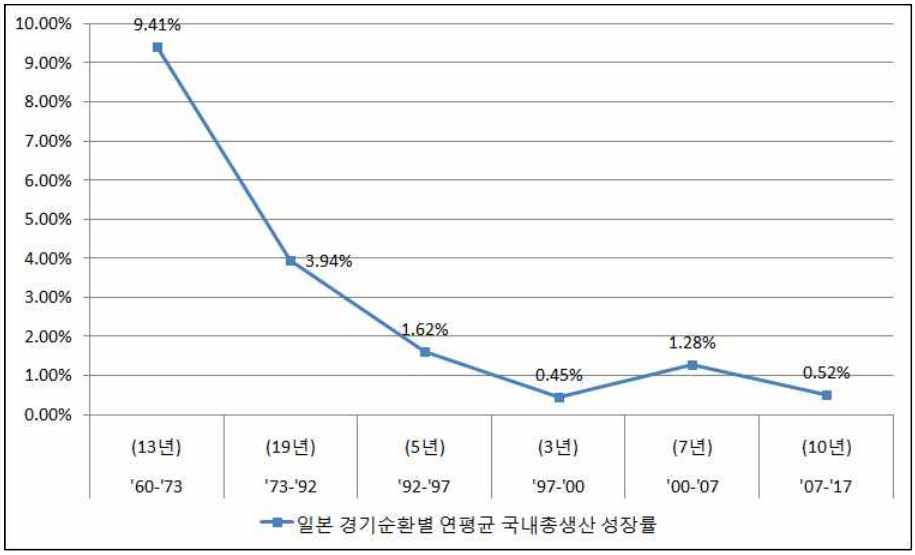


자료: IMF, OECD

48) 국제통화기금(IMF)에서 제공하는 IFS 통계(http://data.imf.org/regular.aspx?key=60998112)를 이용하여 필자가 직접 구했다.

전국민주노동조합총연맹

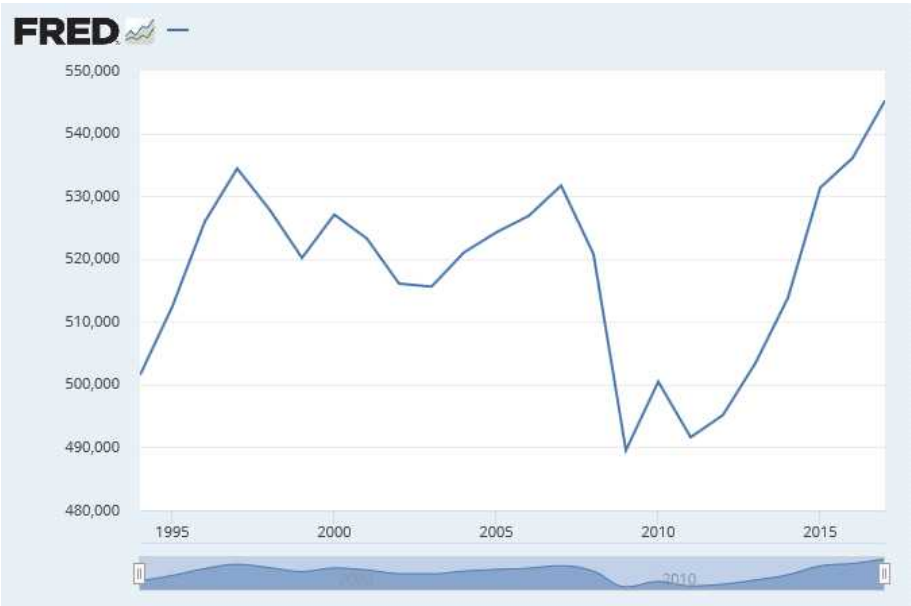
<그림 4-2> 일본의 경기순환별 국내총생산 연평균 성장률



자료: IMF[49)]

최근의 상황을 보면 일본의 명목 국내총생산은 2016년에 간신히 1997년의 규모를 넘어섰다(<그림 4-3> 참조). 그 동안 물가하락이 심각했다는 얘기다. 물론 물가가 하락한 것을 감안해 실질 국내총생산은 이런 정도로 나쁘지는 않다(<그림 4-4> 참조).

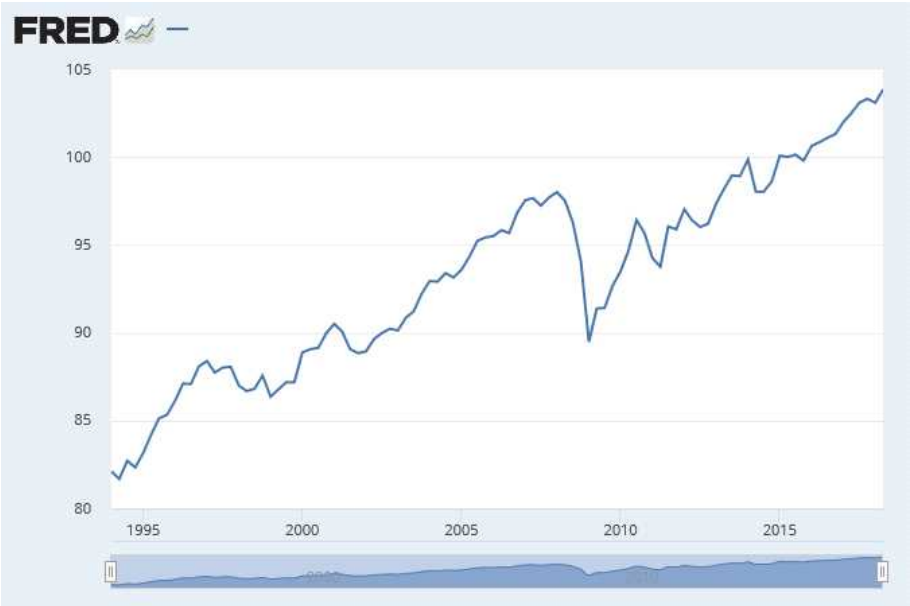
<그림 4-3> 일본의 명목 국내총생산(단위: 100억엔)(1994-2017)



49) 일본의 경기순환을 이렇게 정한 이유는 다음과 같다. 그리고 1994년 이전 일본의 분기별 국내총생산 자료가 없는데, 하야시 나오미치(유승민·양경욱 옮김, 김성구 감수)(2011)에서와는 달리 1980년을 공황발생년도로 잡지 않았다. 그리고 2007년과 2017년 사이에는 트리플 딥이 있었으나 이 전 구간을 하나로 쳤다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 4-4> 일본의 분기별 국내총생산지수(2015=100)



<그림 4-3>과 <그림 4-4>를 보면서 최근의 일본의 경기순환을 살펴보면 매우 혼란스럽다. 우선 2008년 위기 때는 2008년 2사분기에서 2009년 1사분기까지 4개 분기 연속 마이너스 성장이 있었고, 그 다음 일정한 회복을 하다가 다시 2010년 4사분기에서 2011년 2사분기까지 연속 3개 분기 마이너스 성장을 했다. 그리고 2012년 2사분기에서 2012년 3사분기까지 연속 2개 분기, 2014년 2사분기에서 3사분기까지에도 연속 2개 분기 마이너스 성장이 있었다. 즉 2개 분기 이상 연속 마이너스 성장을 한 경우가 무려 네 차례나 있었다.

우여곡절 끝에 위기 이전 연간 국내총생산 최고치를 기록한 2007년 국내총생산을 만 6년이 걸려 2013년에 들어서서 넘어섰다.

일본은 그 외에도 1997년 동아시아 위기 당시 1-2개 분기 마이너스 성장과 플러스 성장을 세 차례나 교대하며 반복했다. 그리고 2001년 2사분기에서 4사분기까지 세 분기 연속 마이너스 성장을 경험하였다.

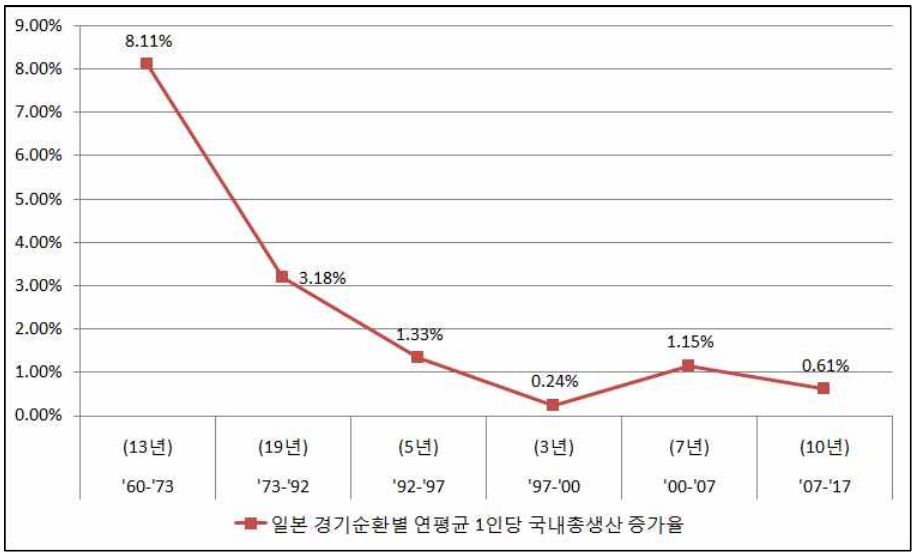
일본의 최근의 국내총생산과 그 성장률을 보면 구조적 위기 하에서의 노인병적 증상이 잘 나타나 있음을 알 수 있다.

2) 1인당 국내총생산 증가율

1인당 국내총생산 역시 유사하다. 1990년대 초반 이후 1인당 국내총생산 증가율이 1%대 내외를 보이고 있어서 구조적 위기의 양상을 보이고 있다. 1인당 국내총생산 연평균 증가율은 1997-2000년 순환에서 0.24%를 기록해 가장 낮은 증가율을 보여주고 있고, 2000-2007년에는 1.15%로 증가하였다. 2007-17년 순환에서는 다시 0.61%로 낮아졌다.

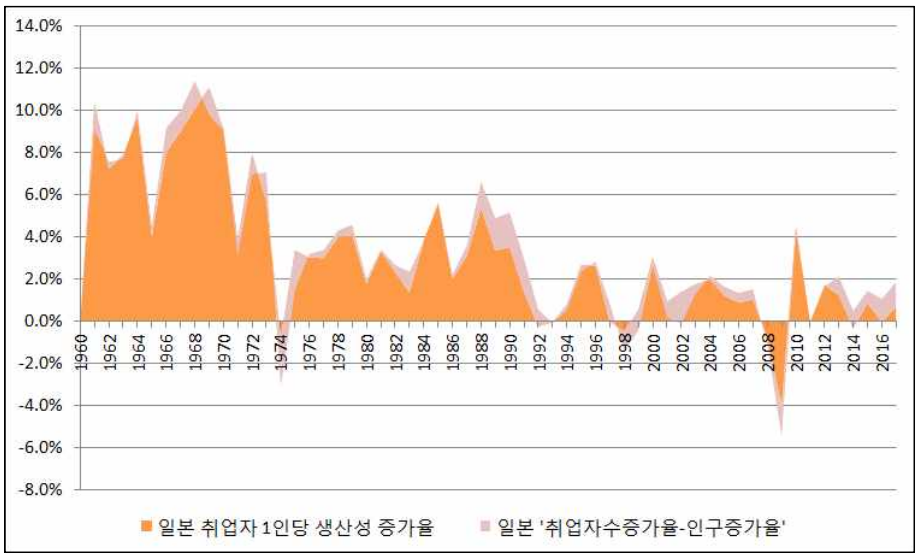
뒤에서 다시 보겠지만 1997-2000년 1인당 국내총생산 증가율이 이렇게 낮아진 것은 연평균 취업자수 증가율이 -0.54%로 매우 감소했기 때문이다.
1인당 국내총생산 증가율은 취업자 1인당 생산성 증가율과 '취업자수증가율-인구증가율'로 이루어져 있다.

<그림 4-5> 일본 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율



자료: IMF, OECD

<그림 4-6> 일본 1인당 국내총생산 증가율의 두 요소



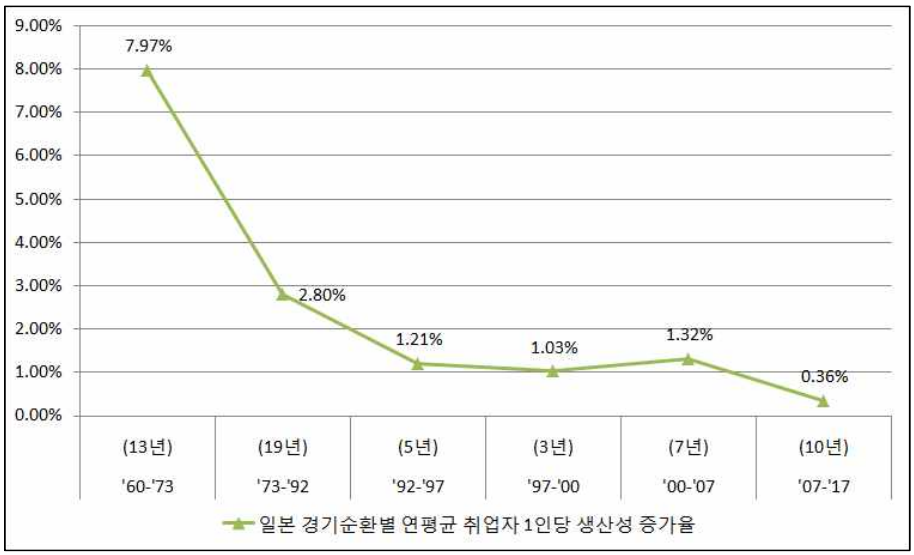
자료: IMF, OECD

(1) 취업자 1인당 생산성 증가율

전국민주노동조합총연맹

한편 <그림 4-6>을 보면 1인당 국내총생산 증가율은 생산성증가율이 주도하고 있음을 보여주고 있다.
일본의 1인당 생산성 증가율을 살펴보기로 하자. 생산성증가율 역시 (1인당) 국내총생산 증가율 궤적과 유사한 양상을 보이고 있지만 약간 다른 모습도 있다. 생산성증가율은 1960-73년 순환에서는 7.97%로 매우 높았다가 1973-1992년 순환에서 2.80%로 대폭 낮아졌고, 1992-97년 순환, 1997-2000년 순환, 2000-07년 순환에서는 다시 생산성 증가율이 1%대 초반으로 낮아졌고, 2007-17년 순환에서는 0.36%로 또 다시 더 낮아졌다.
이렇게 낮아진 취업자 1인당 생산성증가율은 1인당 국내총생산 증가를 둔화시키고 있다.

<그림 4-7> 일본 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율

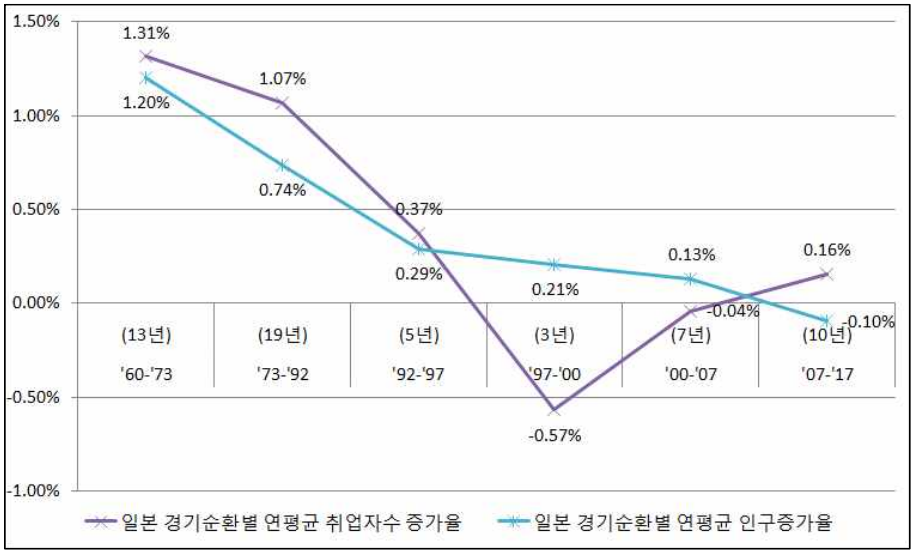


자료: IMF, OECD

(2) 취업자수 증가율과 인구증가율

연평균 인구증가율이 계속해서 낮아지고 있는데 급기야 2007-17년 순환에서는 -0.1%를 기록해 인구가 이 순환에 줄어들었다. 경기순환별 연평균 취업자 증가율은 계속해서 줄어들다가 1997-2000년 순환 때에는 -0.57%까지 하락하였다. 2000-07년 순환에서도 취업자증가율은 마이너스를 기록했는데 2008-17년 순환에서야 다시 플러스 증가율을 기록했다. 결국 일본의 취업자수는 1997년 약 6,557만을 기록했다가 2012년 약 6,279만명을 기록해 약 278만명이 줄어들었다. 그 이후 다시 증가하기 시작해 2017년 현재 6,672만이 되어 1997년에 비해서는 약 115만명이 증가했고, 최근 최저치를 기록한 2012년에 비해서는 393만 명이 증가하였다.

<그림 4-8> 일본의 경기순환별 연평균 취업자수증가율과 인구증가율



자료: IMF, OECD

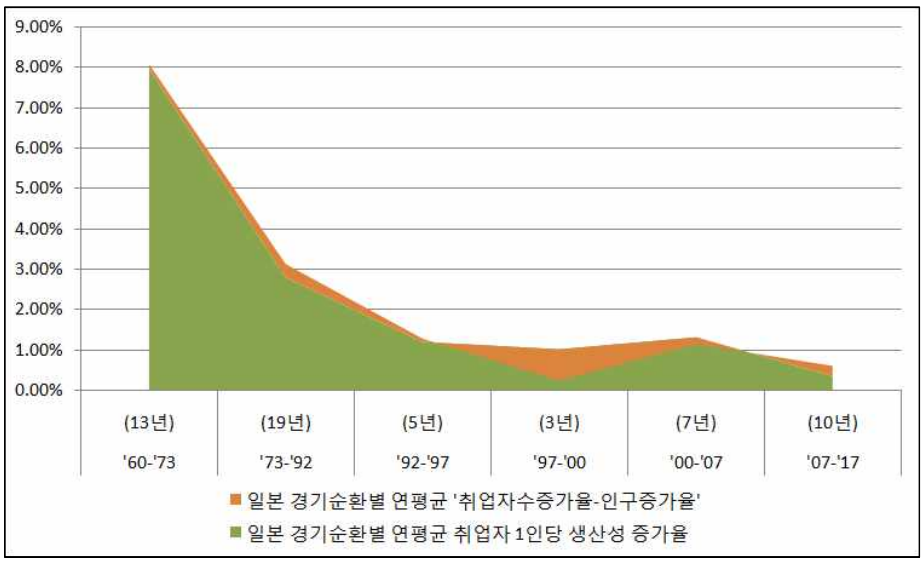
(3) 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성

생산성증가율과 '취업자수증가율-인구증가율'을 하나로 통합하여 나타낸 것이 <그림 4-9>다. <그림 4-9>를 보면 1인당 국내총생산 증가율은 생산성증가율이 주도하고 있음을 보여주고 있다.

앞서 이야기한대로 1인당 국내총생산 증가율은 경기순환을 거듭하면서 대체로 하락하고 있고 주된 이유는 연평균 생산성증가율의 하락으로 인한 것이다. '취업자수증가율-인구증가율'이 마이너스를 기록해 1인당 국내총생산증가율을 갉아먹은 시기가 1997-2000년 순환과 2000-07년 순환 때다. 즉 이 두 시기는 취업자 1인당 생산성증가율보다 1인당 국냉총생산 증가율이 더 낮았다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 4-9> 일본 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '취업자수증가율-인구증가율'



자료: IMF, OECD

<표 4-1> 일본 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성

	'60-'73	'73-'92	'92-'97	'97-'00	'00-'07	'07-'17
	(13년)	(19년)	(5년)	(3년)	(7년)	(10년)
일본 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율	8.11%	3.18%	1.33%	0.24%	1.15%	0.61%
일본 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율	7.97%	2.80%	1.21%	1.03%	1.32%	0.36%
일본 경기순환별 연평균 취업자수 증가율	1.31%	1.07%	0.37%	-0.57%	-0.04%	0.16%
일본 경기순환별 연평균 인구증가율	1.20%	0.74%	0.29%	0.21%	0.13%	-0.10%
일본 경기순환별 연평균 '취업자수증가율-인구증가율'	0.11%	0.33%	0.08%	-0.78%	-0.17%	0.25%

자료: IMF, OECD

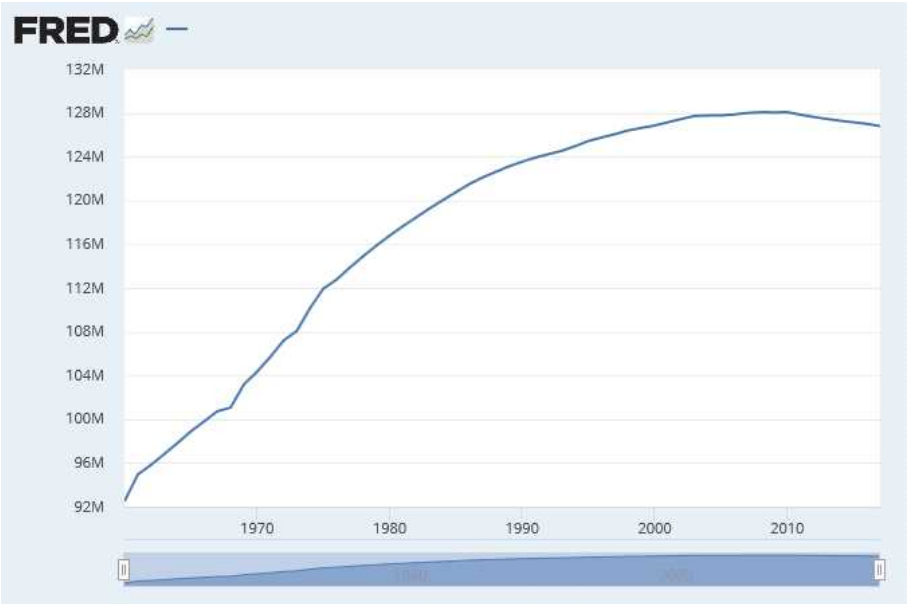
3) 일본의 인구, 생산가능인구, 핵심생산가능인구

일본의 인구는 2010년 1억 2,807만을 기록한 후 2011년부터 점차 줄고 있다. 2017년 인구는 2010년 인구에 비해 약 128만 명이 줄어들었다.

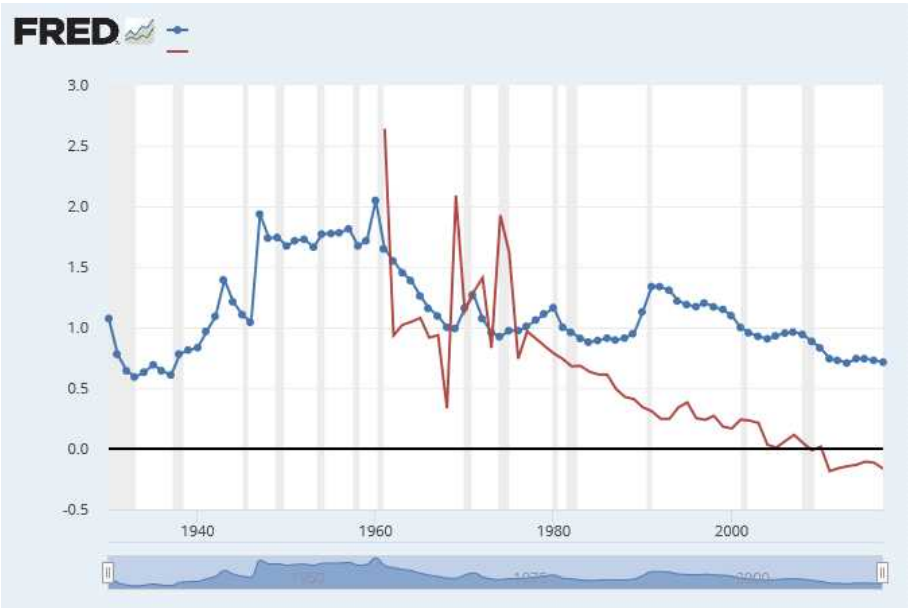
그 이전의 부침을 제외하고 1976년에 최초로 1% 아래의 인구증가율을 기록한 이후 1987년 이후 인구증가율이 0.5% 아래로 내려간 이후 2004년 이후에는 거의 제로성장에 근접했다가 2009년 마이너스 증가률을 기록한 이후 2011년 이후에는 계속해서 마이너스 증가율을 기록하고 있다.

미국과 비교해 보면 일본의 인구증가율 둔화나 인구감소는 1980년대부터 매우 뚜렷하다.

<그림 4-10> 일본의 총인구(1960-2017)(단위 M은 백만)



<그림 4-11> 일본(1961-2017)과 미국(1930-2017)의 연 인구증가율



오른쪽 아래쪽(표식 없음): 일본, 오른쪽 윗선(원표식): 미국

생산가능인구는 1996/7년을 기점으로 감소하고 있고, 핵심생산가능인구는 1980-90년대에도 감소 정체를 반복하다가 2001년부터는 확실히 감소하고 있다. 이들 인구 감소는 활발한 소비와 이들을 위한 투자수요 감소, 즉 수요둔화의 요인이다. 이들 인구의 감소는 경제위기의 원인이라고 할 수는 없지만 경제위기로부터의 회복을 지지부진하게 만들어 장기불황을 초래하는 원인이라 해야겠다. 특히 일본경제의 1980년대 말-1990년대 초반 이후 장기불황과 핵심생산인구의 감소 내지 정체와 관련성이 깊은

것으로 보인다.

<그림 4-12> 일본의 생산가능인구(15-64세)와 핵심생산가능인구(25-54세)

4) 공급측면으로서 인구

(1) 경제활동인구

일본의 경제활동참가율은 대체로 추세적으로 늘고 있다. 특히 이번 위기 이후 참가율이 꽤 가파르게 늘고 있다. 15-74세 경제활동참가율은 1990년대 후반부터 2000년대 초반 사이에 줄어들다가 그 이후 늘고 있다. 미국과 다른 추세다.

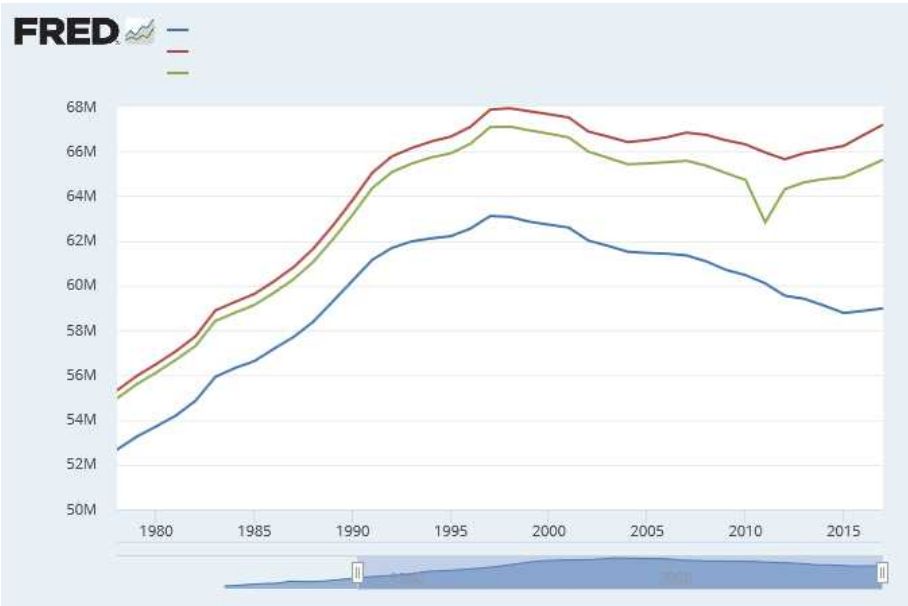
전국민주노동조합총연맹

<그림 4-13> 일본의 15-64세 경제활동참가율과 15-74세 경제활동참가율 (1978-2017)

윗선: 15-64세 경제활동참가율, 아랫선: 15-74세 경제활동참가율

경제활동인구가 1990년대 후반 줄어들다가 15세 이상에서는 2012년을 기점으로, 15-74세 사이에서는 2011년을 기점으로 다시 늘고 있다. 다만 15-64세 사이에서는 계속해서 줄고 있다가 2017년에 살짝 증가한 상황이다. 이런 변화는 저출산 고령화 때문이라고 해야겠다.

<그림 4-14> 일본의 경제활동인구(1978-2017)



맨 윗선: 15세 이상, 가운데 선: 15-74세, 맨 아랫선: 15-64세

전국민주노동조합총연맹

(2) 고용률

일본의 고용률은 경제활동참가율과 유사한 궤적을 그리고 있다. 최근에 고용률이 늘고 있다.

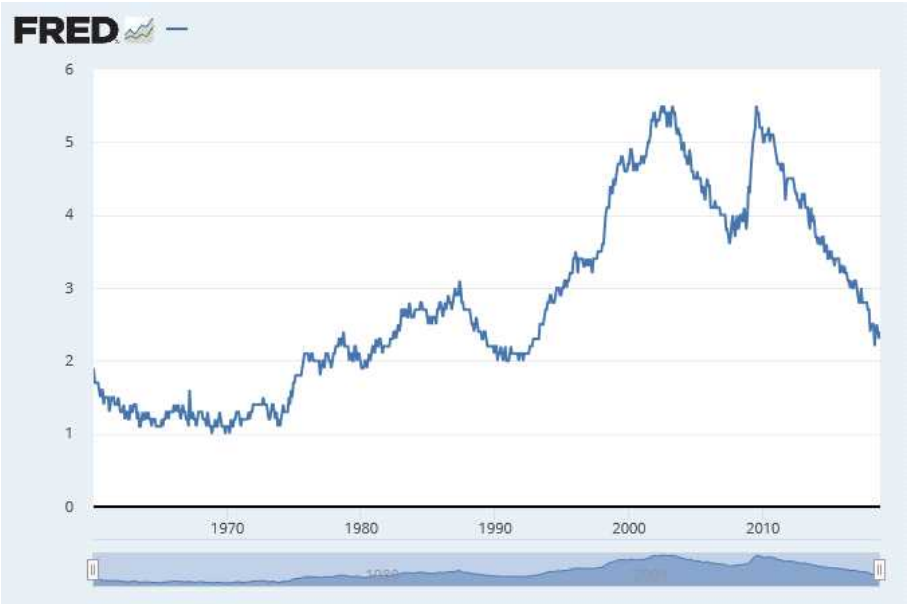
<그림 4-15> 일본의 고용률

맨 윗선: 15-64세, 가운데 선: 15-74세, 맨 아랫선: 15세 이상

(3) 실업률

일본의 실업률은 역대 최고로 올라갔을 때가 5.5%다. 이번 위기에서도 5.5%까지 올라갔다가 이내 지속적으로 하락해 현재로서는 2% 초반대 실업률로 매우 낮은 수준을 나타내고 있다. 아베노믹스가 일정하게 효과를 발휘한 때문으로 보인다.

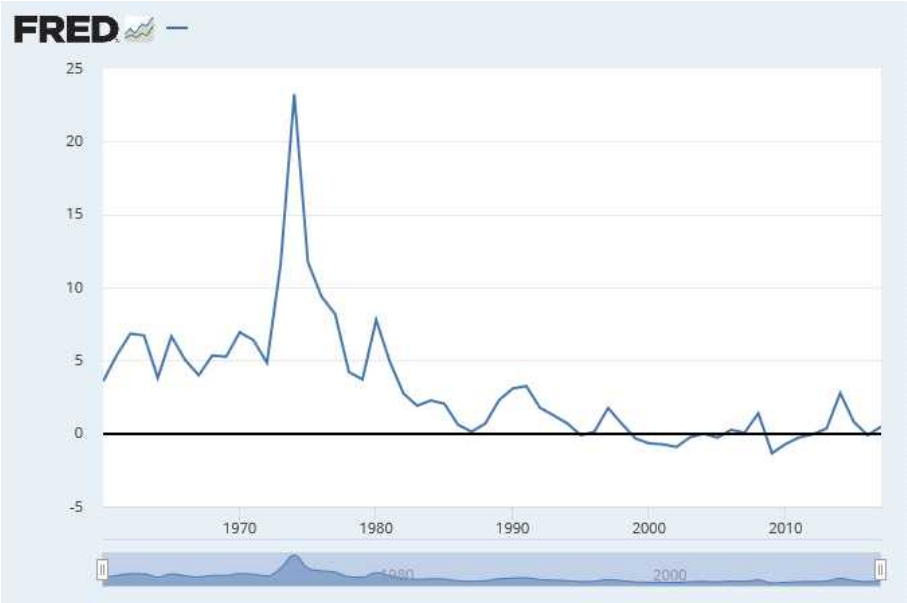
<그림 4-16>일본의 실업률(1960년 1월-2018년 10월)



5) 물가

일본의 소비자물가상승률은 1970년대 중반에 20%를 넘은 적이 있었느나 1980년대 후반, 버블붕괴 이후로는 줄곧 5% 미만이고 1990년대 중반 이후로는 디플레이션과 아주 약한 인플레이션을 반복하고 있다. 최근 아베노믹스 이전까지 일본의 장기 디플레이션의 시기라 할 만하다.

<그림 4-17> 일본의 소비자물가지수(1960-2017년)



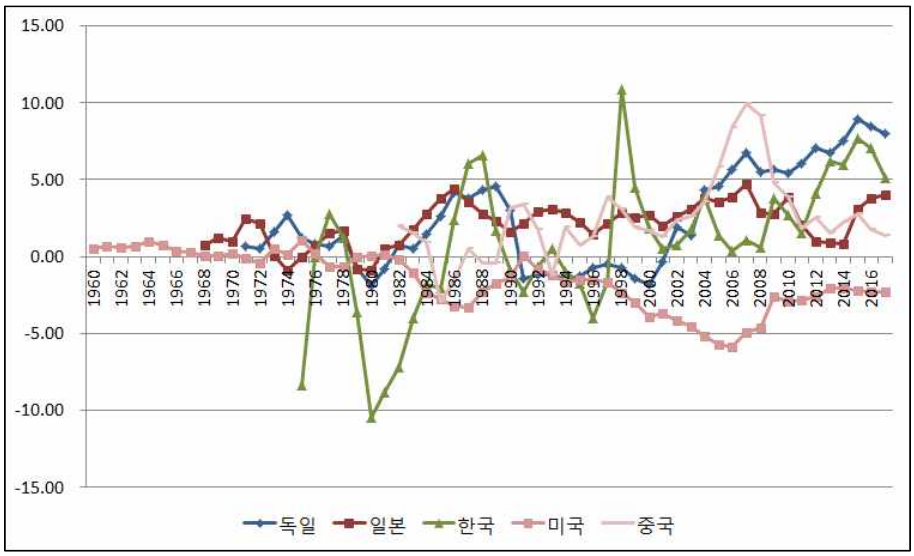
전국민주노동조합총연맹

6) 대외적 측면

(1) 경상수지

일본의 경상수지는 1973년과 1974년, 그리고 1979년과 1980년, 즉 석유위기가 있던 해를 제외하고는 1968년 이래 지속적으로 흑자를 구가하고 있다. 최근 2012-2014년 1%내외로 약간 낮았는데 이를 제외하면 흑자비중도 매우 높다.
그리고 최근년에는 주로 투자소득에서 기인하는 소득수지 흑자가 가장 크다. 약 3조 달러에 이르는 막대한 대외순자산에서 비롯한다. 세계 최대 금리생활자국가라 할만하다.

<그림 4-18> 주요국의 국내총생산 대비 경상수지 비율(~2017)



자료: OECD

(2) 순국제투자자산

일본의 대외순금융자산은 2017년 기준 1,012조엔, 대외금융부채는 684조엔, 순대외금융자산은 약 328조 엔이다. 달러로 환산하면 각각 약 9조 달러, 6조 달러, 3조 달러에 해당한다. 최근년 순대외금융자산의 규모가 약간 감소하고 있다. 엔화약세 때문인 것으로 보인다. 한편 이런 막대한 순대외금융자산은 막대한 규모의 소득수지 흑자의 원천이 되고 있다.

<표 4-2> 일본의 국제투자대조표(단위: 10억엔)

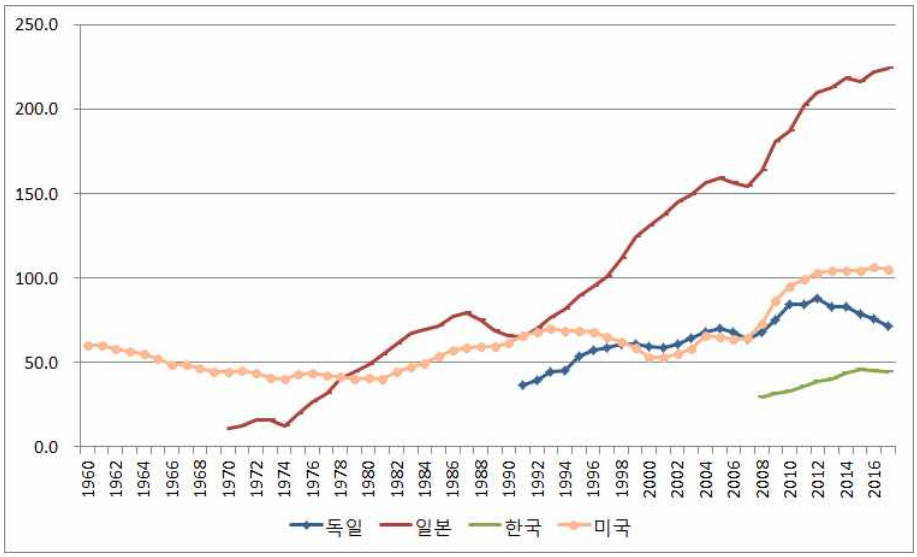
	2001	2003	2007	2009	2011	2013	2015	2017
대외금융자산	380,067	386,253	611,050	555,956	583,100	797,686	949,919	1,012,431
직접투자	39,841	36,647	62,416	69,340	75,565	119,302	151,852	174,699
증권투자	169,990	184,353	287,687	261,989	262,639	361,253	423,314	463,417
준비자산	52,772	72,083	110,279	96,777	100,517	133,529	148,553	142,406
대외금융부채	200,810	213,435	360,828	287,710	317,359	471,955	610,702	683,984
직접투자	6,918	10,325	15,703	19,555	18,824	19,551	24,770	28,555
증권투자	87,752	92,873	221,487	141,496	157,481	252,008	320,544	377,687
순대외금융자산	179,257	172,818	250,221	268,246	265,741	325,732	339,217	328,447

자료: 일본 재무성[50)]

7) 정부부채

일본의 국내총생산 대비 정부부채 비율은 1990년대 거품붕괴 이후 급증했다. 2017년 224%로 다른 나라들에 비해 매우 높은 수준이다.

<그림 4-19> 주요국의 국내총생산 대비 정부부채 비율



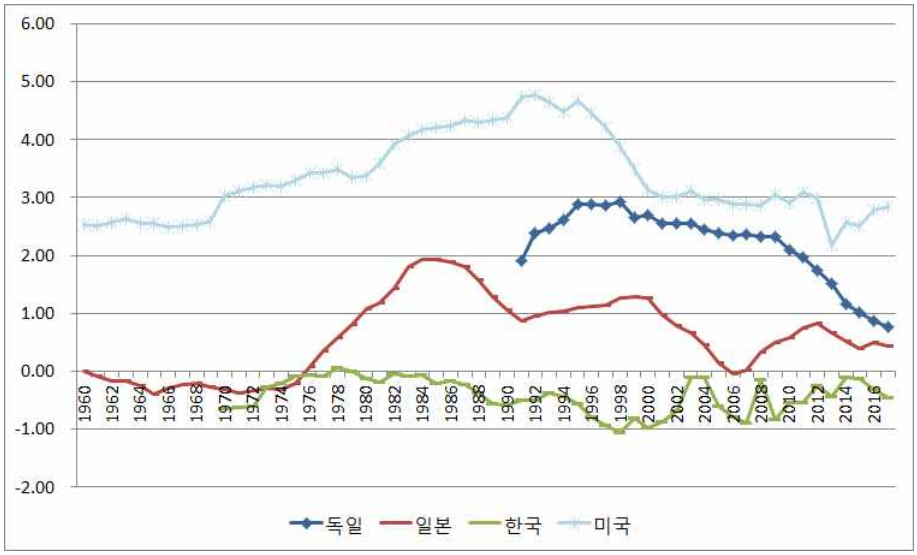
자료: OECD

그런데 국내총생산 대비 순정부이자지불액 비율은 얼마 안 된다. 국내총생산의 1%에도 못미치고 미국이나 독일보다 낮다. 국채이자율이 매우 낮기 때문일 것이다. 이렇게 높은 정부부채 수준도 정부가 감내할 수 있는 수준이라는 것이다.

50) https://www.mof.go.jp/english/international_policy/reference/iip/index.htm

전국민주노동조합총연맹

<그림 4-20> 주요국의 국내총생산 대비 순정부이자지불액 비율



자료: OECD

8) 소결

일본경제는 1980년대 후반-1990년대 초반 거품붕괴 이후 장기불황을 겪고 있다. 성장률은 매우 낮고 생산성증가율도 아주 낮다. 물가는 매우 낮아 아베노믹스 이전에는 오랫동안 디플레이션 상태에 놓여 있었다. 인구는 줄고 있으나 최근 경제활동참가율은 늘고 있다. 실업률도 최근들어 매우 낮아졌다. 저출산 고령화를 노인인구의 노동으로 메꾸고 있는 것으로 보인다.

막대한 규모의 순대외금융자산에 기초하여 막대한 소득수지 흑자를 구가하고 있고 이것이 경상수지 흑자의 근간이 되고 있다. 전형적인 금리생활자국가라 할 만하다.

정부부채 규모는 매우 낮으나 국채이자율이 매우 낮아 이자지불 부담이 그리 크진 않다.

일본경제는 노인병적 징후가 가장 뚜렷한 국가이긴 하나 정부의 적극적인 개입과 노인세대의 노동으로 그럭저럭 버티고 있는 것으로 보인다.

전국민주노동조합총연맹

5. 독일 경제

유럽연합의 핵심국 독일 경제를 장기에 걸쳐서 살펴보자.

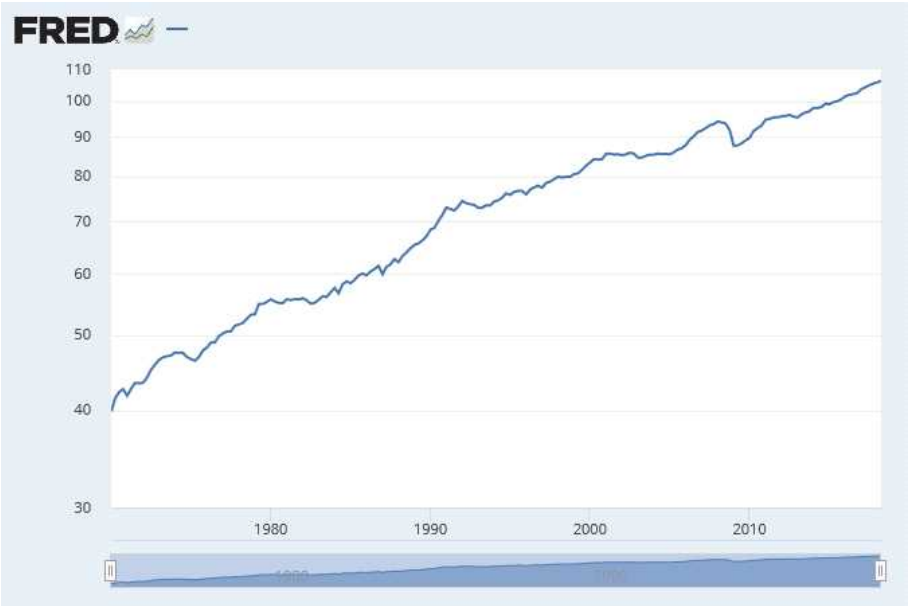
1) 국내총생산과 성장률

분기별 국내총생산 통계가 확보된 1970년대 이후 독일의 연도별 실질 국내총생산지수는 <그림 5-1>과 같다. 그리고 1970년 이래 분기별 성장률이 2개 분기 이상 마이너스 성장을 한 경우가 74-5년 석유위기, 1980년, 1982년, 1991년, 1992-3년, 95-6년, 2002-3년, 2008-9년, 2012-13년 등 무려 아홉 차례나 있었다. 1개 분기 마이너스 성장을 한 경우까지 치면 마이너스 성장을 한 경우가 부지기수다. 물론 마이너스 성장 정도가 아주 극심한 경우는 2008-9년의 경우다.
이에 연도별 국내총생산이 감소한 해 직전 해를 기준으로 해서[51] 경기순환을 획정해서 경기순환별 성장률을 보면 <그림 5-2>와 같다. 1970년부터 석유위기가 발생한 1974년까지의 연평균 성장률이 3.27%로 가장 높고, 그 다음 1974년에서 1979년까지의 연평균 성장률은 2.90%로 약간 내려앉았다. 1979년에서 1991년까지의 성장률은 다시 2.44%로 낮아졌다. 그리고 1992년부터 2001년 사이는 연평균성장률이 1.61%로 현저히 낮아졌고 1995년에서 1996년 사이에 2개 분기의 미약한 경기침체가 있었다. 그리고 그 다음 두 차례의 경기순환은 더욱 부진해 연평균 성장률이 각각 1.30%, 1.23%로 계속해서 낮아지고 있다.

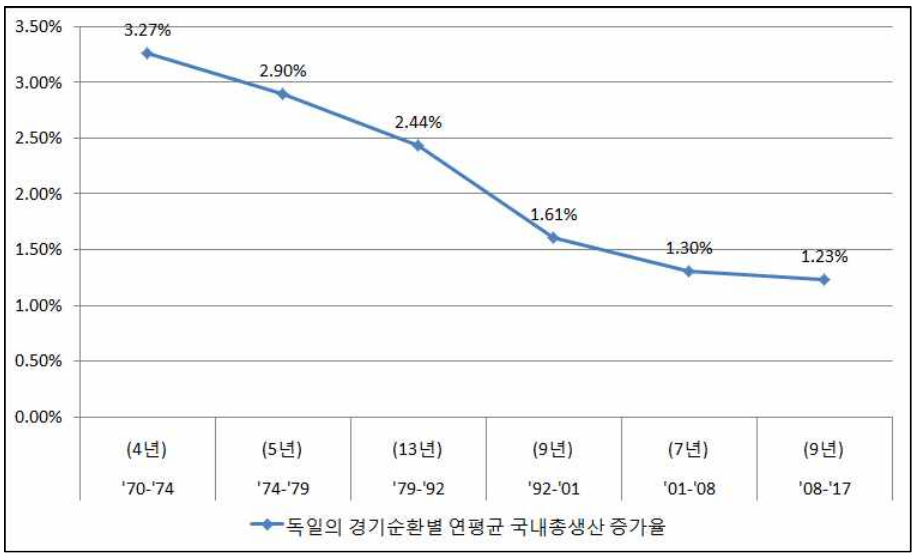
51) 1982년에 연간 기준으로 마이너스 생산을 했기 때문에 1981년이 기준년이어야 하나 그 이전 1980년에 분기별로 3개 분기 마이너스 성장을 해서 1979년을 기준년으로 삼았다. 그리고 1995/96년 2개 분기 마이너스 성장은 극히 미약해 독자적인 경제위기로는 치지 않았음을 밝혀 둔다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 5-1> 독일의 분기별 국내총생산 지수 (2015=100)(1970.1/4-2018.2/4분기)



<그림 5-2> 독일의 경기순환별 연평균 국내총생산 증가율



자료: IMF, OECD

산업 생산지수를 보면 1966/67년 위기, 1974/75년 위기, 1980/82년 위기, 1992/93년 위기, 2001년 위기, 2008/09년 위기가 있었던 것으로 보인다. 그래프 기울기로 판단해 보면 석유위기 이전과 이후의 산업생산 성장률이 확연히 구분된다. 2008-09년 위기 이전 성장세가 꽤 가팔랐으나 그 이후 위기가 전에 없이 심각했다.

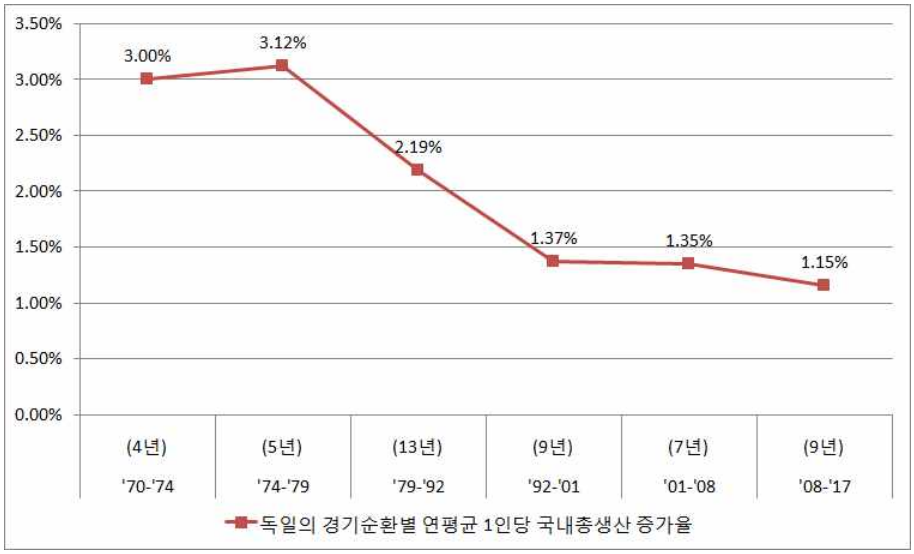
이윤율 통계가 없어서 국내총생산과 산업생산지수를 가지고 판단해 보면 독일도 1974년 석유위기 이후부터(산업생산 기준) 혹은 1970년대말-1980년 초반 이후부터

(국내총생산 혹은 뒤에서 다룰 1인당 국내총생산 기준) 구조적 위기(장기불황)에 접어들었고 그 이후 이 구조적 위기에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다.

2) 1인당 국내총생산 증가율

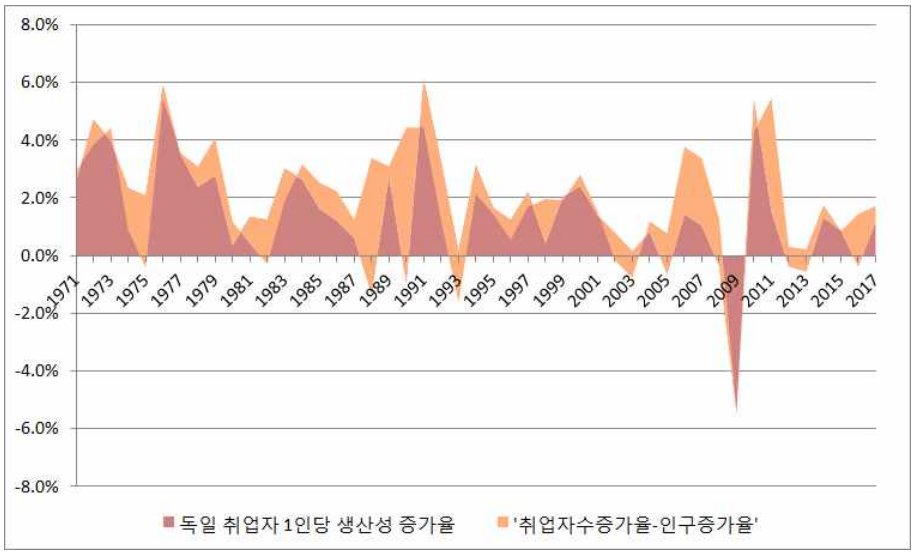
연평균 1인당 국내총생산 증가율을 보면 <그림 5-3>과 같다. 우선 1974-79년 순환 이전과 이후 순환 사이에 격차가 매우 크다. 그리고 1979-92년 순환을 이행기로 하여 그 이후 연평균 1인당 국내총생산 증가율은 더욱 낮아져 1% 초반 대를 나타내고 있다.

<그림 5-3> 독일의 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율



자료: IMF, OECD

<그림 5-4> 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성

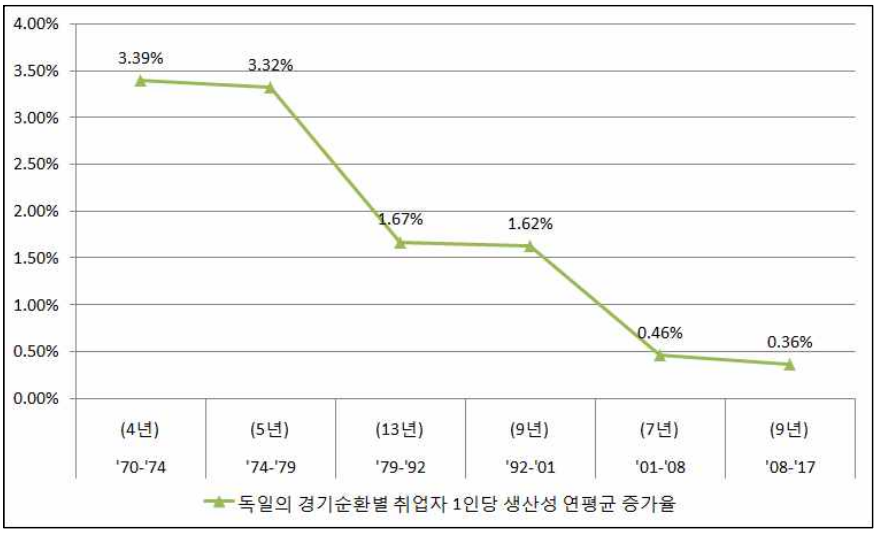


전국민주노동조합총연맹

자료: IMF, OECD

(1) 취업자 1인당 생산성 증가율

<그림 5-5> 독일의 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율



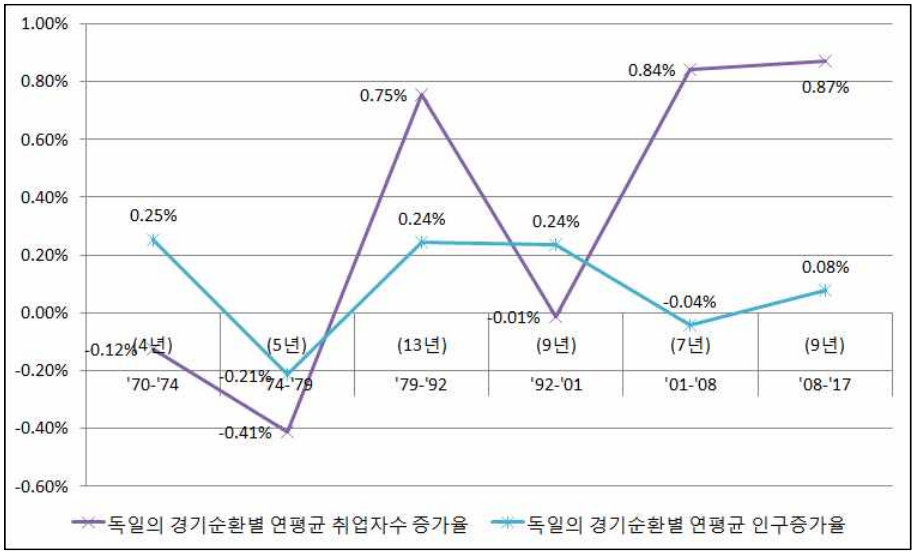
자료: IMF, OECD

연평균 취업자 1인당 생산성 증가율은 1974-79년 순환과 1974-79년 순환에서는 3.3%대, 1979-92년 순환과 1992-2001년 순환에서는 1.6%대, 2001-08년 순환과 2008-17년 순환에서는 각각 0.46%와 0.36%를 기록하고 있다. 이 후반 2개 순환에서 생산성 증가율이 유독 낮은 것은 하르츠개혁으로 늘어난 파트타이머 증가로 인한 1인당 노동시간 감소와도 관련이 있을 것이다.

(2) 취업자수 증가율과 인구증가율

연평균 인구증가율이 1974-79년 순환에서 -0.21%를 기록했다. 이후 2개 순환에서 플러스로 돌아섰으나 2001-08년 순환에서 다시 미약하지만 -0.04%의 마이너스 증가율을 기록하고 있다.
연평균 취업자수 증가율은 1970-74년 순환과 1974-79년 순환에서 각각 마이너스 증가율 -0.12%와 -0.41%를 기록하고 있다. 1979-92년 순환에서는 0.75%로 상당폭 뛰었고, 1992-01년 순환에 다시 미약한 마이너스 증가를 기록했다가 2001-08 순환과 2008-2017년 순환에서 각각 0.84%와 0.87%를 기록해 상당한 높은 증가세를 보이고 있다.
이 마지막 두 개 순환에서의 취업자증가율은 2003년에 있었던 하르츠 개혁으로 인해 비정규직이 증가와 관련이 있을 것이다.

<그림 5-6> 독일의 경기순환별 연평균 취업자수증가율과 인구증가율

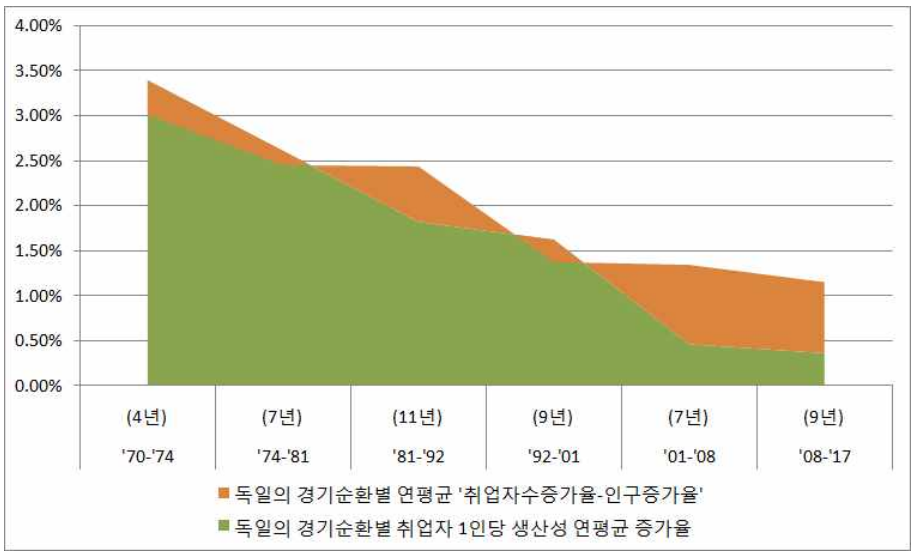


자료: IMF, OECD

(3) 1인당 국내총생산 증가율 및 그 구성

생산성증가율이 매우 낮아지고 있다. 최근 두 개의 순환에서 '취업자증가율-('빼기')인구증가율'이 높아졌다. 그래서 1인당 국내총생산증가율이 국내총생산증가율보다는 높다.

<그림 5-7> 독일의 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '노동자자수 증가율-인구증가율



자료: IMF, OECD

전국민주노동조합총연맹

<표 5-1> 독일의 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성

	'70-'74	'74-'81	'81-'92	'92-'01	'01-'08	'08-'17
	(4년)	(7년)	(11년)	(9년)	(7년)	(9년)
독일의 경기순환별 연평균 1인당 국내총생산 증가율	3.00%	2.45%	2.45%	1.37%	1.35%	1.15%
독일의 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율	3.39%	2.61%	1.82%	1.62%	0.46%	0.36%
독일의 경기순환별 연평균 취업자수 증가율	-0.12%	-0.26%	0.87%	-0.01%	0.84%	0.87%
독일의 경기순환별 연평균 인구증가율	0.25%	-0.10%	0.25%	0.24%	-0.04%	0.08%
독일의 경기순환별 연평균 '취업자수증가율-인구증가율'	-0.38%	-0.16%	0.62%	-0.25%	0.88%	0.79%

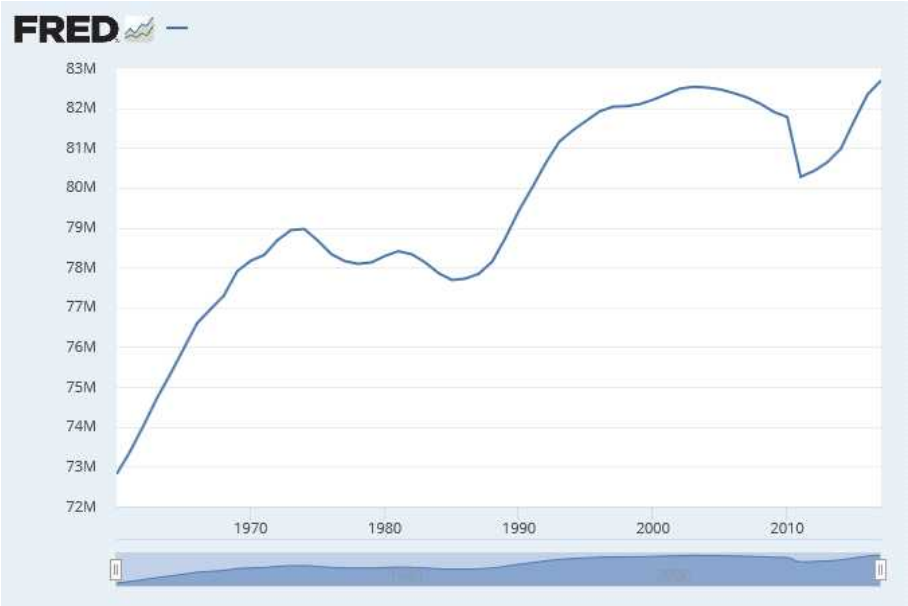
자료: IMF, OECD

갈수록 생산성 증가율은 낮아지고 '취업자수증가율-인구증가율'이 커지고 있다. 이는 저출산 고령화의 효과로 보인다.

3) 독일의 인구

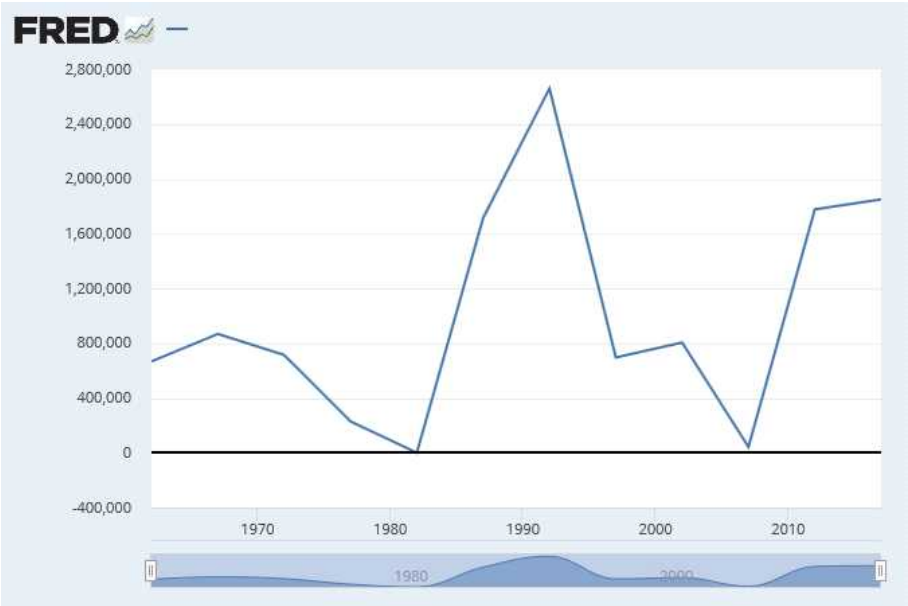
독일 인구는 변동이 심하다. 기본적으로는 저출산 고령화 사회라 할 수 있다. 1970년대 초중반 감소추세였다가 1990년대에 이주민의 증가로 다시 증가세로 돌아섰다가 경제위기 이후 이주민의 감소로 다시 감소추세였다가 최근에는 경제가 일정하게 회복하면서 또다시 약간 증가하고 있는 것으로 보인다(<그림 5-8>, <그림 5-9> 참조).

<그림 5-8> 독일의 총인구(1960-2017)(단위 M은 백만)



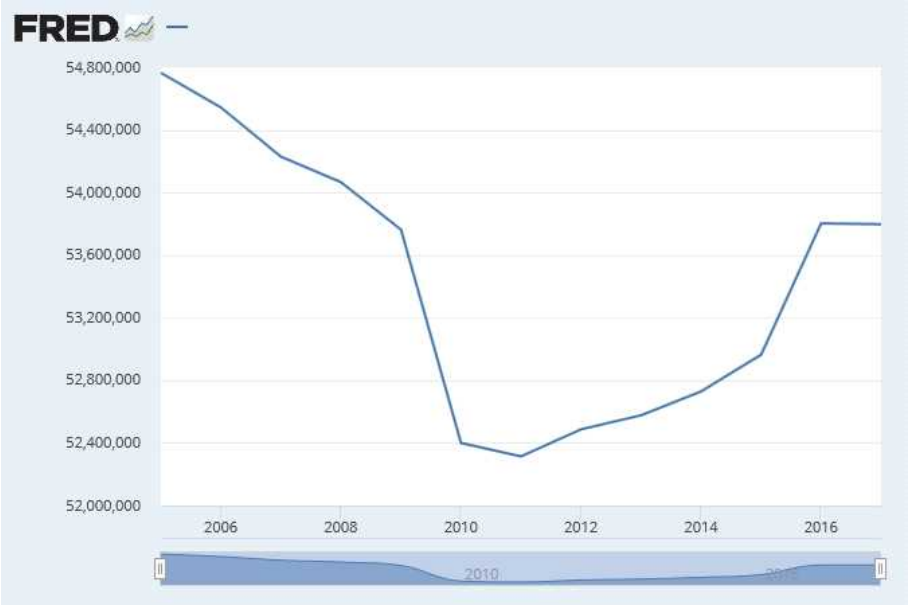
전국민주노동조합총연맹

<그림 5-9> 독일의 5년 단위 순이민자수



이번 경제위기를 전후하여 생산가능인구가 감소했다가 다시 약간 증가하고 있다. 저출산 고령화로 인해 이주민이 아니면 인구나 생산가능인구가 감소하는 독일 역시 정부의 적극적인 개입이 없다면 수요부족으로 경제성장이 지지부진할 수밖에 없다. 그런데 독일 정부는 긴축기조를 유지하면서 독일경제도 유로지역 경제도 이번 회복과정에서 저성장의 늪에 빠지게 만들어 버렸다.

<그림 5-10> 독일의 생산가능인구(15-64세)

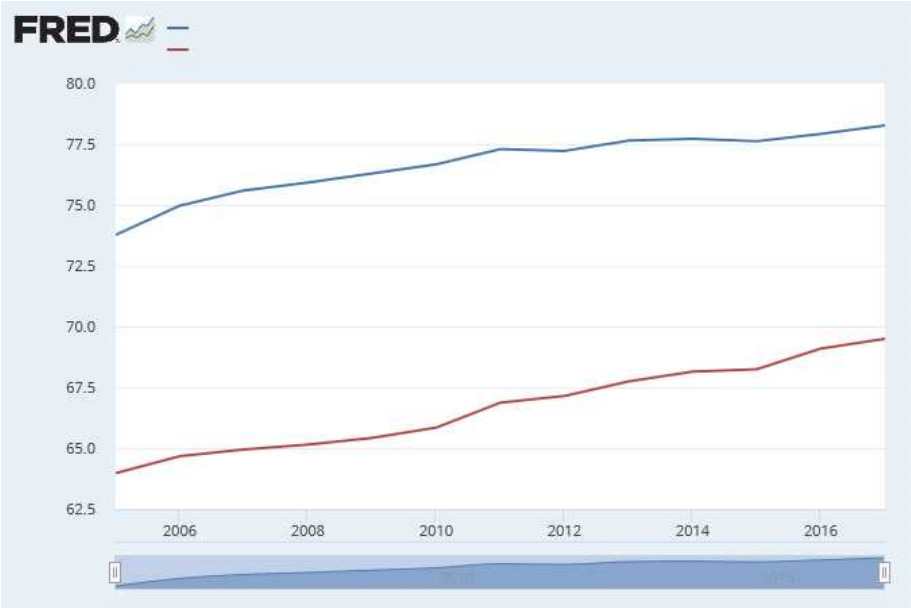


4) 독일의 경제활동참가율과 고용률

전국민주노동조합총연맹

독일의 경제활동참가율이 2005년 이후 대체로 증가하고 있다.

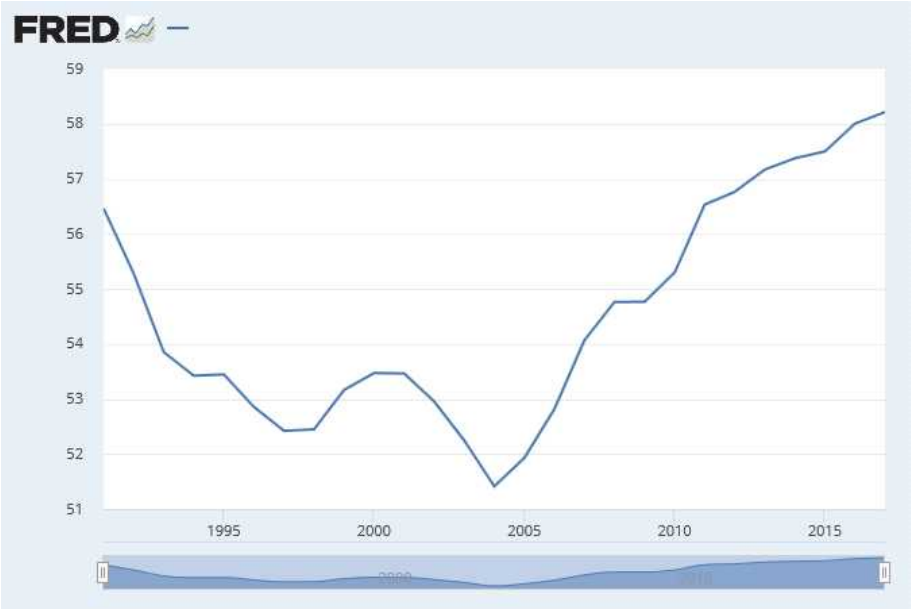
<그림 5-11> 독일의 경제활동참가율



윗선: 15-64세 인구의 경제활동참가율, 아랫선: 15-74세 인구의 경제활동참가율

독일의 고용률 역시 2005년 이후 증가하고 있다. 은퇴연령 이후에도 경제활동참가가 늘고 있어서다.

<그림 5-12> 독일의 고용률(1991-2017)



전국민주노동조합총연맹

5) 물가

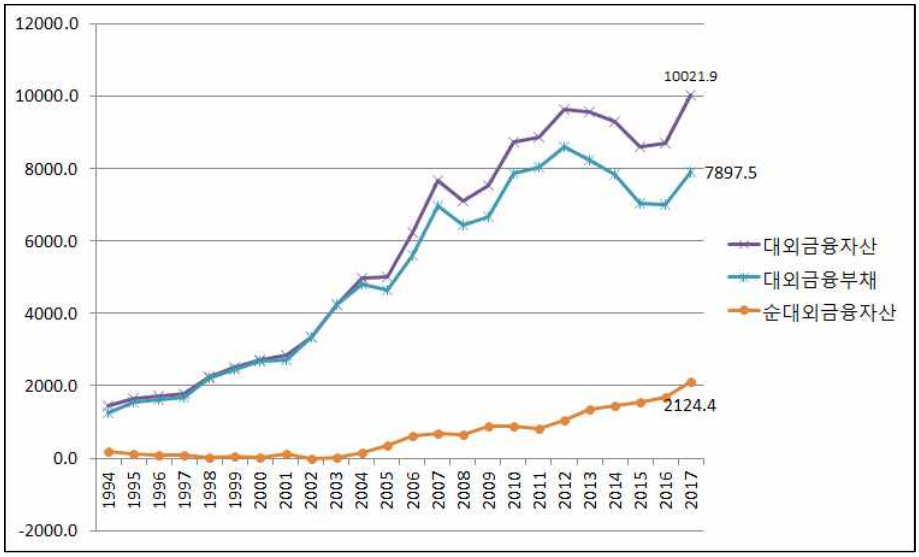
독일의 물가는 매우 낮게 유지되고 있다. 특히 2000년대 들어서. 2008년 위기를 전후로 하여 3%를 넘어섰다가 위기 와중에는 디플레이션 상황에 처하기도 하였다.

<그림 5-13> 독일의 소비자 물가상승률(1961.1-2018.10)

6) 독일의 국제투자대조표

독일의 대외금융자산이 2012년 약 9조6천억 달러로 최고치를 기록한 후 약간 감소했다가 2016년부터 다시 증가하여 2017년에 약 10조 219억달러를 기록하고 있다. 대외금융부채는 2017년 7조 9천억 달러를 기록하여 2017년 순대외금융자산이 2017년 현재 2조 1천억 달러에 달한다. 일본 다음으로 순대외금융자산이 큰 나라다. 그런 점에서 역시 금리생활자국자 면모를 가지고 있다.

<그림 5-14> 독일의 국제투자대조표 요약(단위: 10억 달러)



자료: OECD

7) 소결

유로존 경제의 중심 독일 역시 일본과 유사하게 성장률은 낮아지고 있고 생산성증가율은 하락하고 있다. 관련 통계가 없어서 이윤율 그래프를 그릴 수는 없지만 구조적 위기 혹은 장기불황을 겪고 있다고 해야 할 것이다. 인구는 이주민 증가 규모에 따라 들쭉날쭉하고 있다. 물가는 매우 낮은 상태다. 그리고 일본과 마찬가지로 순대외금융자산이 커서 금리생활자국가 면모를 가지고 있다.

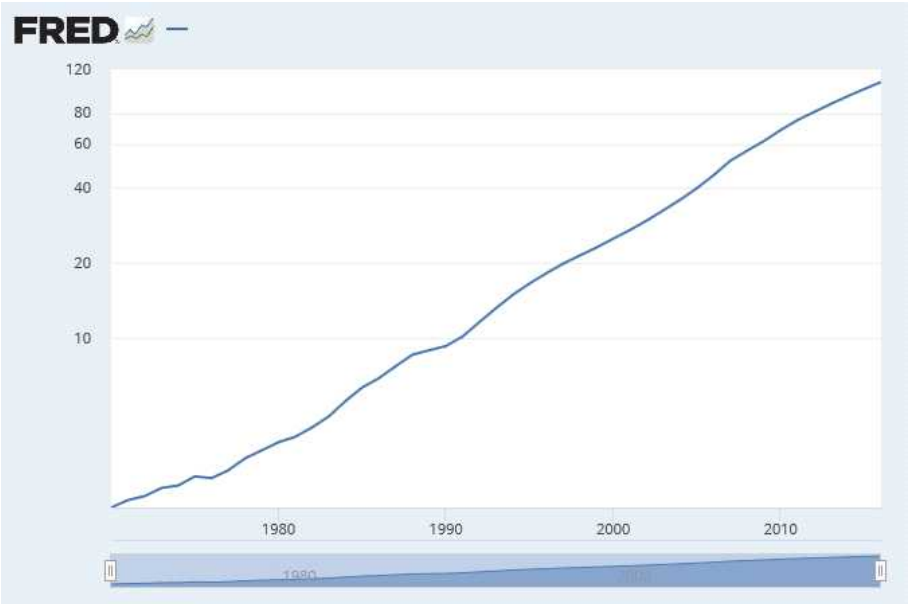
전국민주노동조합총연맹

6. 중국 경제

1) 국내총생산과 성장률

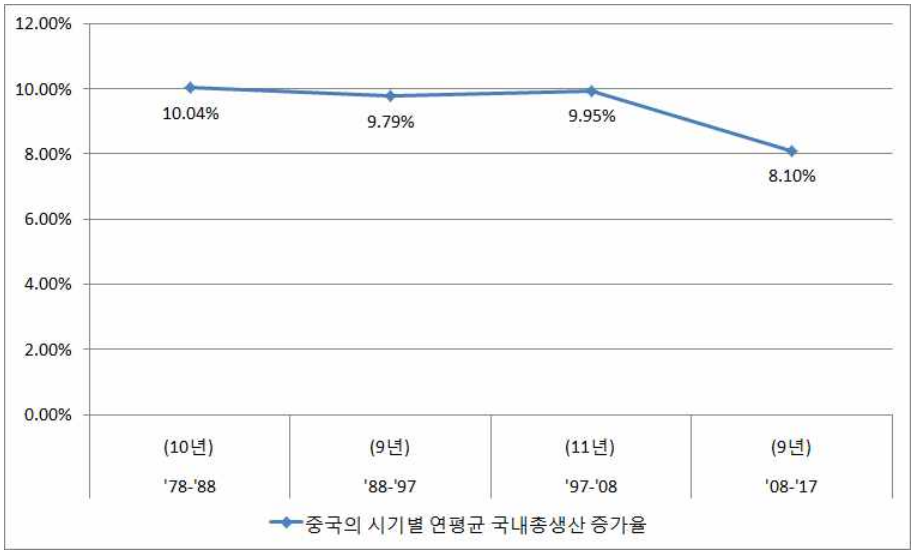
중국의 경제통계는 그 정확성에 시비가 없지 않은데 일단 공식통계에 따르면 중국경제는 고성장을 이어가고 있다. 문화혁명 말기인 1976년에 마이너스 성장이 있었을 뿐 1978년 개혁개방을 한 이후에는 없다. 대신 부패와 물가폭등으로 인한 대중의 불만이 터져나왔고 이를 탄압하는 과정에서 야기된 천안문사태와 그 후유증으로 1989년과 1990년에 각각 4% 내외의 낮은 성장률을 경험하였고, 아시아위기 와중인 1998년과 1999년에 7%대의 성장을 경험하였다. 그리고 이번 금융위기 이후 중국은 위기 초기 대대적인 경기부양을 해 2008년과 2009년에도 2007년에는 못 미치지만 9%대 성장을 구가하였다. 그런데 세계적인 차원에서 진행되고 있는 장기불황에 영향을 받아 중국도 2014년 7%대, 2015년 6%대 성장을 했고, 그래프에는 나와 있지 않지만 2016년에도 6%대 성장에 그쳤다.
결국 중국은 정치적인 격동기와 맞물려 저성장을 경험하였거나 1998년 동아시아 위기 혹은 2008년 세계적인 금융위기의 영향을 받아 경기의 일정한 후퇴를 경험했을 뿐 지속적인 고성장을 지속하고 있다.

<그림 6-1> 중국의 국내총생산지수(2015=100)(1970-2016)



전국민주노동조합총연맹

<그림 6-2> 중국의 시기별 연평균 국내총생산 증가율

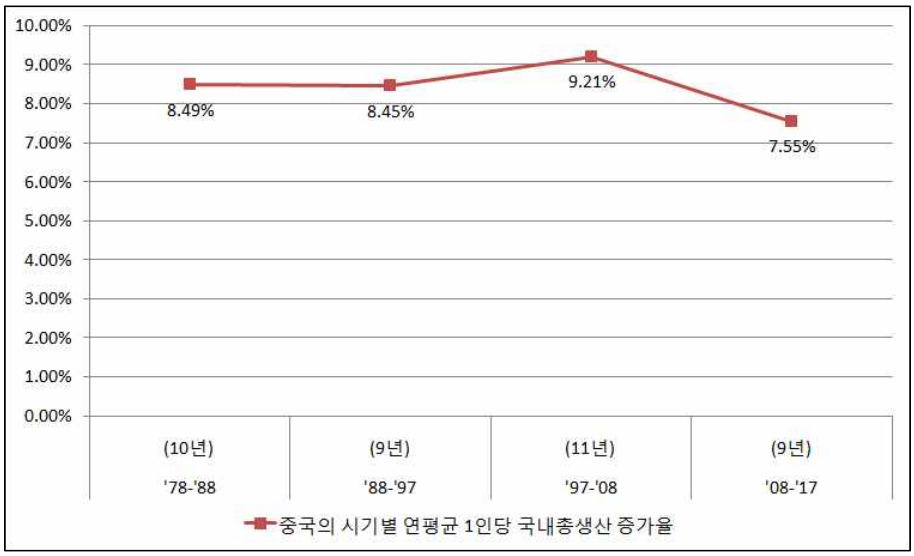


자료: FRED, 중국국가통계청 http://www.stats.gov.cn/english/)

2) 1인당 국내총생산 증가율

중국의 1인당 국내총생산 증가율은 매우 높다. 1997-2008년 시기에는는 연평균 증가율이 9.21%에 달했다. 2008-2017년 시기에 꽤 낮아지긴 했는데 그래도 연평균 증가율이 7.55%다.

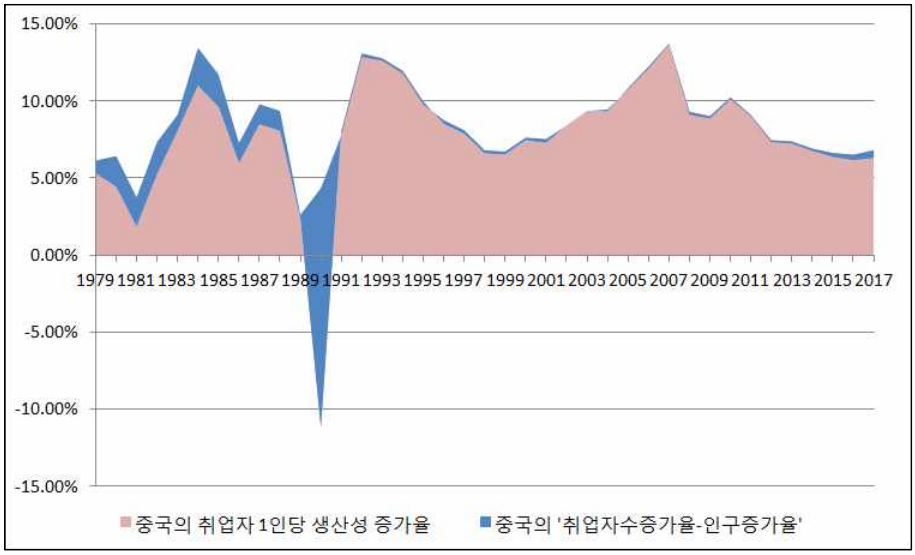
<그림 6-3> 중국의 시기별 1인당 국내총생산 연평균 증가율



자료: FRED, 중국국가통계청 http://www.stats.gov.cn/english/)

전국민주노동조합총연맹

<그림 6-4> 중국의 1인당 국내총생산 증가율과 두 요소



자료: FRED, 중국국가통계청 http://www.stats.gov.cn/english/)

인구감소를 겪은 대약진운동 이후 1963년부터 1970년대 초반 2.5% 내외의 인구증가율을 보였다가 1970년대 말과 1980년대에는 1.5% 내외의 증가율로 하락하였다. 1970년대 중반에 약 1%포인트의 감소가 있었던 것이다(이런 인구증가율의 감소는 1979년에 도입된 한자녀 정책의 효과라고 볼 수는 없다. 그 이전부터 인구증가율이 감소한 상태다).

1990년대 이래 인구증가율은 지속적으로 둔화되다가 2008-9년 즈음부터 0.5% 내외의 증가율로 정착하고 있다. 2016년 1월 중국은 '두 자녀 정책'을 채택하였다.

<그림 6-5> 중국의 인구증가율(1961-2016)

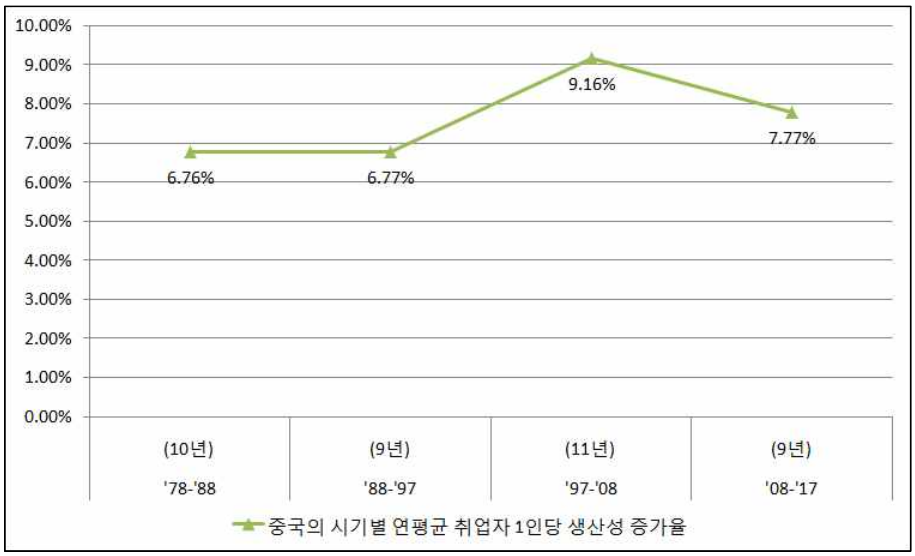
전국민주노동조합총연맹

농업집단화 운동이었던 대약진운동 말기에 중국의 1인당 불변 국내총생산은 심각하게 감소했다가 문화혁명 초기인 1967년과 1968년에도 각각 -8.2%, -6.6%의 성장을 경험하였다. 그 이후엔 1976년 약간 마이너스 성장을 했고 그 이후엔 앞서 얘기한 약간의 부침은 있었지만 대체로 고성장을 지속하고 있다.

(1) 취업자 1인당 생산성 증가율

중국의 생산성 증가율은 미국, 일본, 독일, 한국과는 다르게 여전히 매우 높다. 활발한 성장과 자본축적에서 기인한 것으로 보인다. 2008-2017 시기의 생산성증가율은 1997-2008 시기에 비해서는 약간 하락하였다.

<그림 6-6> 중국의 시기별 취업자 1인당 연평균 생산성 증가율



자료: FRED, 중국국가통계청(http://www.stats.gov.cn/english/)

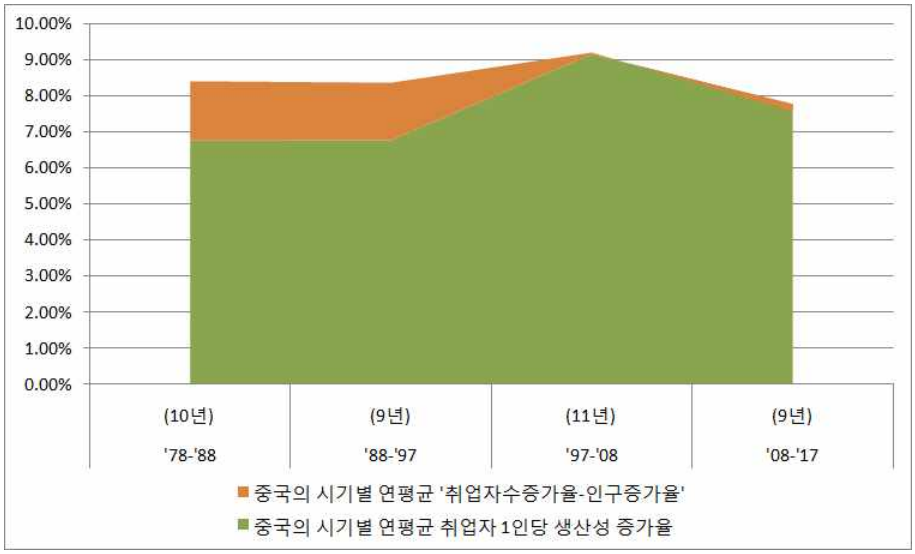
(2) 취업자수 증가율과 인구증가율

중국도 인구증가율은 매우 낮아지고 있다. 그리고 취업자증가율은 더욱 더 가파르게 낮아지고 있다. 1997-2008 시기 취업자증가율은 그 이전 시기에 비해 매우 낮아졌는데 2008-2017 시기에는 그보다 더욱 낮아졌다.

(3) 1인당 국내총생산 증가율 및 그 구성

높은 1인당 국내총생산 증가율이 주로 생산성증가율에 의해 담보되고 있다. 최근 시기에 올수록 더욱 그렇다.

<그림 6-7> 중국의 시기별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '취업자수증가율-인구증가율'



자료: FRED, 중국국가통계청 http://www.stats.gov.cn/english/)

<표 6-1> 중국의 시기별 1인당 국내총생산 연평균증가율과 그 구성

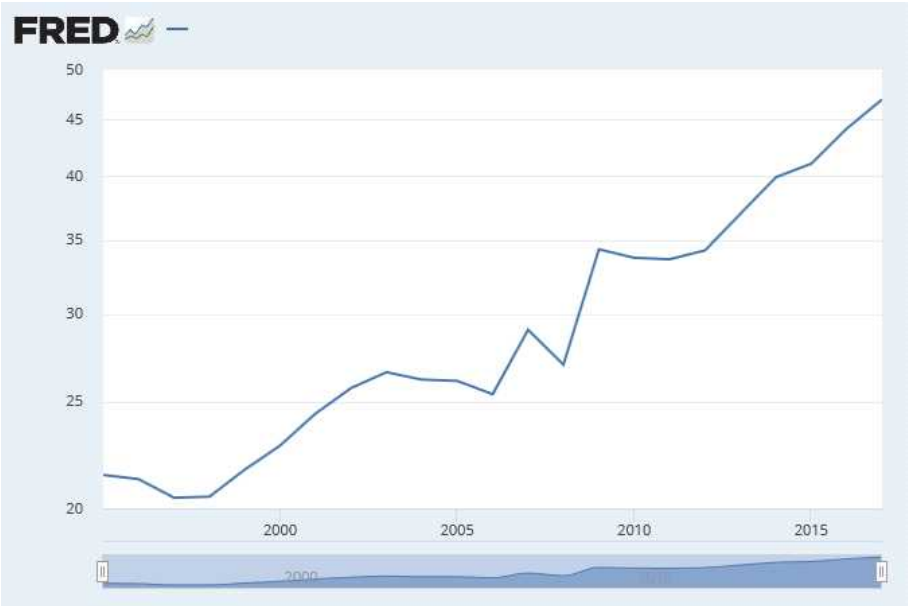
	'78-'88	'88-'97	'97-'08	'08-'17
	(10년)	(9년)	(11년)	(9년)
중국의 시기별 연평균 1인당 국내총생산 증가율	8.49%	8.45%	9.21%	7.55%
중국의 시기별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율	6.76%	6.77%	9.16%	7.77%
중국의 시기별 연평균 취업자수 증가율	3.07%	2.83%	0.72%	0.30%
중국의 시기별 연평균 인구증가율	1.43%	1.23%	0.68%	0.51%
중국의 시기별 연평균 '취업자수증가율-인구증가율'	1.64%	1.59%	0.05%	-0.21%

자료: FRED, 중국국가통계청 http://www.stats.gov.cn/english/)

3) 정부부채

중국의 국내총생산 대비 정부부채 규모가 대체로 지속적으로 증가하고 있다. 2015년에 약 43% 정도로 한국의 정부부채 규모를 넘어선다. 경기후퇴에 대한 대응 차원의 정부지출 때문인 것으로 보인다. 이전 세계적인 위기 때가 대표적인데 2008년 27%에서 2009년에 34.346%로 한 해에 무려 7.346%포인트가 증가했다. 이런 정부지출 증대로 중국은 경기후퇴를 저지할 수 있었고 이는 세계경제의 일정한 지지대 역할을 하기도 했다.

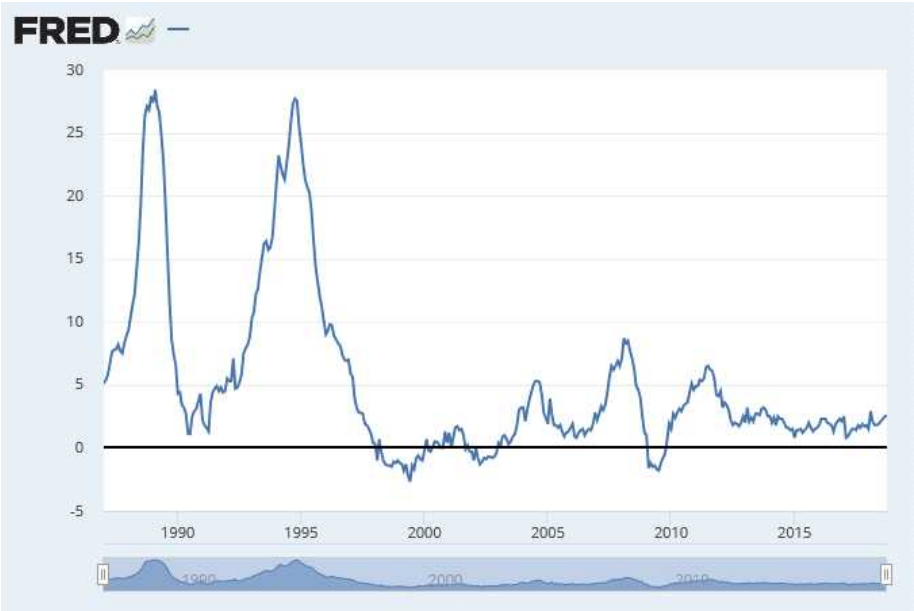
<그림 6-8> 중국의 국내총생산 대비 정부총부채 규모(단위: %)(1995-2017)



4) 물가

천안문사태를 전후로 한 1989년과 1990년, 그리고 1994년에 물가폭등이 있었다. 그리고 1997년 이래 물가수준이 낮게 유지되고 있다. 5%를 넘은 해는 2008년과 2011년 뿐이다. 특히 동아시아 위기 때 소비자물가가 하락하기도 했다. 최근에는 물가가 장기에 걸쳐서 매우 낮은 수준을 유지하고 있는데 세계적인 장기불황의 여파라 해야겠다.

<그림 6-9> 중국의 소비자물가(1987년 1월-2018년 10월)



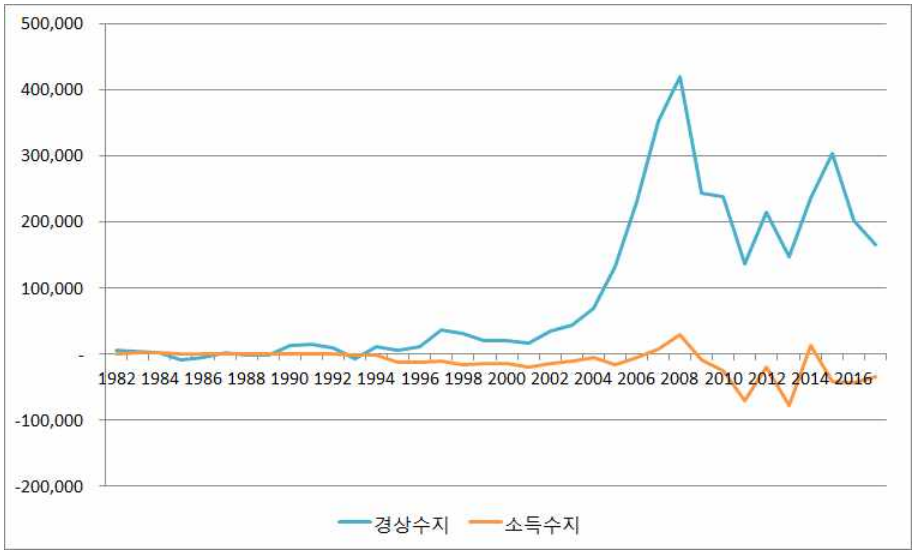
5) 환율과 경상수지, 그리고 국제투자자산

중국 위안화의 대 달러 환율은 1980년대부터 1990년대 중반까지 지속적으로 상승했다. 위안화가치가 하락한 것이다. 2000년대 중반까지 달러당 8위안이 조금 넘은 상태로 고정되어 있던 위안화 환율은 이후 2016년 중반기까지 6위안대까지 하락(위안화 가치 상승)했다가 최근에는 7위안 아래에서 등락을 하고 있다.

<그림 6-10> 위원화 달러 현물시장 환율 (1960년 1월-2018년 10월)

전국민주노동조합총연맹

<그림 6-11> 중국의 경상수지와 소득수지(1982-2017)(단위: 10억불)



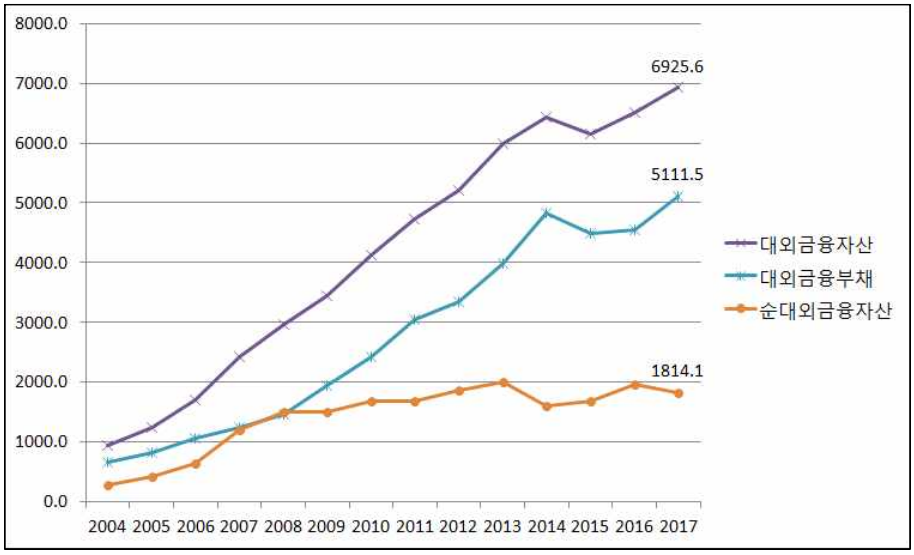
자료: OECD

중국의 경상수지 흑자규모는 2008년에 약 4,200억 달러로 최고치에 달했다가 그 이후 대체로 등락을 거듭했다. 2017년에는 1,600억 달러로에 그치고 있다. 그림에는 나타나 있지 않지만 엄청난 규모의 상품수지 흑자, 상당한 규모의 서비스수지 적자, 그리고 적자와 흑자를 반복하고 있으나 적자인 해가 더 많은 소득수지의 합산의 결과다. 중국은 아래에서 보다시피 대외금융자산이 대외금융부채보다 규모가 더 큰데 소득수지는 적자인 해가 더 많다. 중국인 보유의 대외금융자산 수익률이 외국인 보유의 대외금융부채 수익률보다 더 작기 때문에 발생한 현상이라 하겠다.

중국의 대외금융자산 규모는 2017년 6조9천억 달러를 넘어서고 있다. 대외금융부채는 5조 1천억 달러를 넘어서고 있다. 순대외자산규모는 1조 8천억 달러가 약간 넘는다. 앞에서 얘기했다시피 이런 상황에서 소득수지는 대체로 적자인데 중국인 보유 대외금융자산이 미 국채 등 수익률이 낮은 데 주로 투자되어 있는 반면 외국인의 중국 투자 수익률은 이보다 높기 때문인 것으로 추측이 된다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 6-12> 중국의 국제투자자산(단위: 10억 달러)

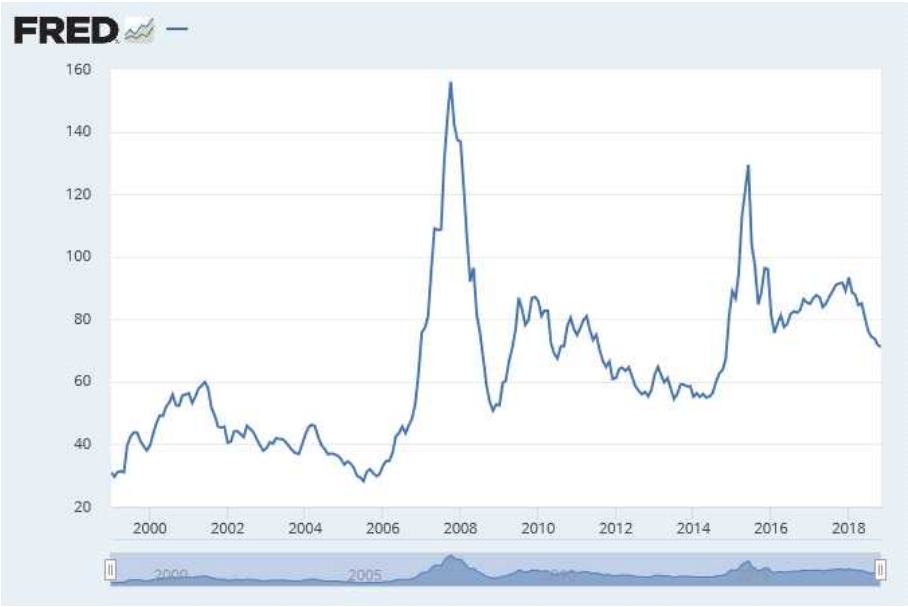


자료: OECD

6) 주가지수

2007년에 중국 주식시장에 거대한 거품이 형성되었다가 붕괴되었다. 아직 그 주가수준을 회복하지 못한 상태다.

<그림 6-13> 중국의 주가지수(1999년 1월-2018년 11월)

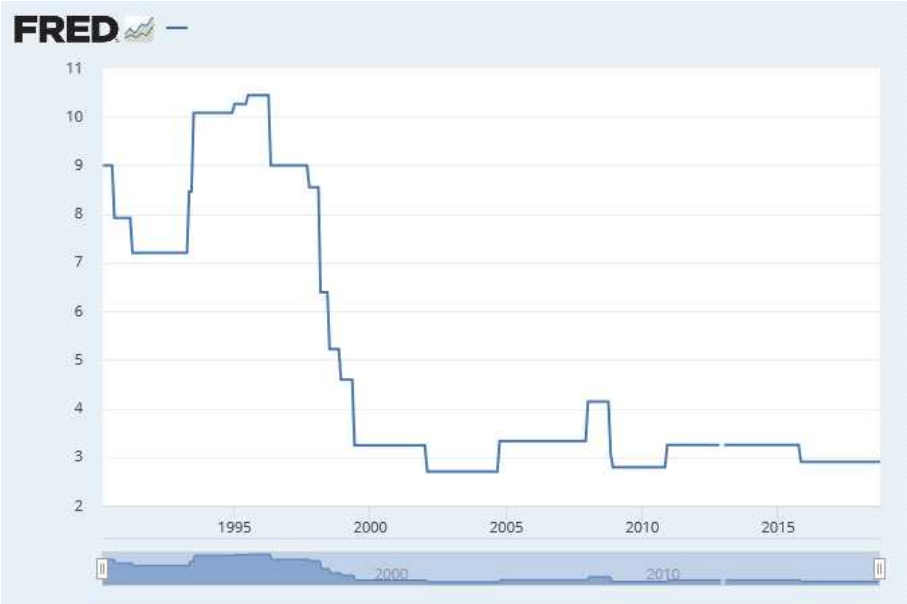


7) 금리

전국민주노동조합총연맹

중앙은행 기준금리가 1990년대 중반 10%를 넘었다가 2017년 3월 현대 3%를 밑돌고 있다. 특징적인 것은 아시아 위기 때 앞에서 봤다시피 소비자물가가 하락하기까지 했는데 이에 연동하여 금리를 대폭 내렸다.

<그림 6-14> 중국의 기준금리, 할인률(1990년 3월-2018년 10월)



8) 소결

중국경제는 여기서 다루는 다른 나라들과는 달리 이전 시기들에 비해 성장률이 약간 둔화하였으나 여전히 활발한 성장을 하고 있다. 생산성증가율도 매우 높다. 2008년 세계적인 위기에서도 국가의 적극적인 개입으로 위기를 겪지는 않았다. 위기는커녕 2008년과 2009년 성장률이 각각 9.65%와 9.40% 성장을 하였다. 2015년 이후 오히려 성장률이 6%대로 하락하였다.
특기할만한 것은 이런 최근 시기 중국의 성장률이 취업자증가에 의해 주도되지 않고 생산성 상승에 의해 주도되고 있는 것이다. 이는 다른 나라들과 다른 점이다. 생산성 증가는 활발한 자본축적의 결과라는 것을 잘 알 수 있다. 그리고 중국의 취업자증가율과 인구증가율은 최근 시기 매우 낮아졌다.
한편 중국은 많은 개도국들이 경상수지 적자와 순대외금융자산의 상당한 정도의 마이너스 규모를 보이는 것과는 달리 오랜 기간 동안 상당한 규모의 경상수지 흑자를 구가하고 있고 순대외금융자산도 상당한 정도의 플러스 규모를 유지하고 있다. 다만 대외금융자산의 수익률이 낮아 소득수지는 대체로 적자를 기록하고 있다.

7. 한국경제

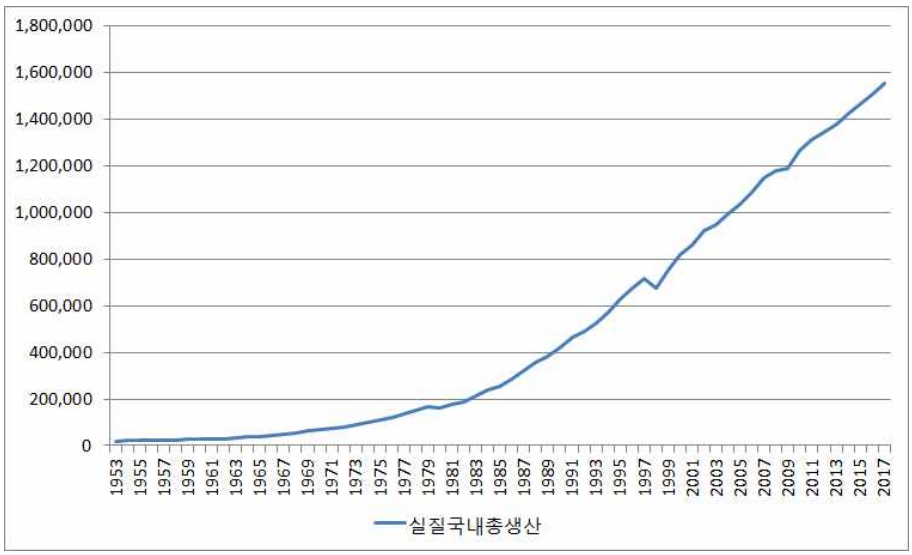
1) 한국경제의 장기에 걸친 변천

한국경제를 장기적인 시야에서 살펴보기로 한다.

(1) 국내총생산과 성장률

한국경제는 전후 꾸준한 성장을 하다가 1960년대 이후 급속한 경제성장을 구가한다. 1979년도에 세계적으로 인플레이션 억제를 위한 고금리 정책이 시행되었는데 이 때 한국경제는 한차례 경제위기를 겪는다. 이후 인플레억제를 위한 신자유주의 정책이 시행되면서 성장률이 약간 둔화한다. 1997년 또 한 차례 경제위기를 겪는데 주지하는 바대로 내외자본의 과잉투자, 초국적 금융자본의 급격한 유출입, 국제통화기금(IMF)의 개입 등의 일련의 사태 전개과정에서 대외부채상환을 위한 외환확보 차원에서 급격한 긴축정책이 시행되었기 때문이다. 이 이후 성장률은 급격하게 둔화되었고 2008년 세계적인 금융위기 이후 성장률은 조금 더 둔화하였다.
1953년 이래 연도별 국내총생산 궤적은 <그림 7-1>과 같다. 얼핏 보기에는 성장이 가속하는 것처럼 보인다. <그림 7-2>는 국내총생산 궤적을 기울기를 통해 성장률을 짐작할 수 있도록 로그 눈금 그래프로 다시 그린 것인데 1979년, 1997년 위기를 겪으면서 기울기(경사도)가 계속 낮아지고 있다는 것이 그래프에 확연히 나타나고 있다. 특히 1997년 위기와 2008년 위기를 겪으면서 기울기가 계속해서 낮아지고 있다. 기울기가 낮아진다는 것은 성장률이 낮아진다는 것을 의미한다.

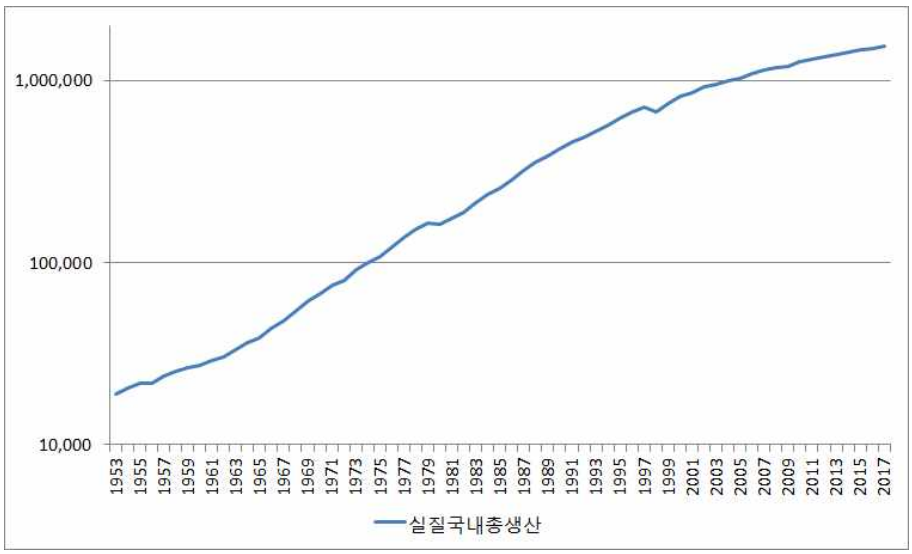
<그림 7-1> 한국의 실질 국내총생산(2010년 불변가격)(단위: 10억원)(1953-2017)



전국민주노동조합총연맹

자료: 한국은행

<그림 7-2> 로그 눈금 한국의 실질 국내총생산(2010년 불변가격)(단위: 10억원)(1953-2017)



자료: 한국은행

결국 1963-1979[52]년 사이의 연평균성장률은 10.60%를 기록했다. 1979-1997년 사이의 연평균성장률은 약간 낮아져서 8.47%를 기록했다. 경제규모가 커진 상태였음에도 불구하고 이전 시기에 비해 그리 낮지 않은 성장률을 보이고 있다. 이 시기 중 1980년 중후반에 유가하락, 금리하락, 엔화가치 상승(엔고)에 비한 원화가치 하락, 즉 3저 현상이 한국경제의 호황을 이끌었다. 그 이후 1997년 아이엠에프 위기에서 2008년 세계적인 금융위기가 있었던 해까지의 성장률은 대폭 낮아졌는데 연평균성장률은 4.64%로 낮아졌다. 한국경제의 저성장으로의 진입이라 할 만하다. 2008-2017년[53] 사이의 연평균 성장률은 3.11%로 더 낮아졌다. 앞에서 살펴본 미국, 일본 등에 비춰보면 여전히 양호한 수준이긴 하지만 1997년 이후 성장률, 특히 2008년 이후 성장률은 한국경제로서는 이전에 경험하지 못한 전례 없이 낮은 성장률이다.
1997년부터 2008년까지의 저성장에는 외환위기 극복, 대외불안정 제거라는 이유가 있었다.

<표 7-1> 한국 경기순환별 연평균 국내총생산 증가율

	'63-'79	'79-'97	'97-'08	'08-'17
	(16년)	(18년)	(11년)	(9년)
한국의 경기순환별 연평균 국내총생산증가율	10.60%	8.47%	4.64%	3.11%

52) 1963년을 시작년도로 한 이유는 취업자 통계가 이 때부터 있어서 아래에서 얘기되는 생산성 통계 등과 같이 분석을 하기 위해서다. 즉 1963-1979년은 하나의 경기순환 싸이클이 아니라 1963년 이전부터 시작한 경기순환 싸이클의 일부다.
53) 2017년 국내총생산은 속보치여서 수정 가능성이 있다.

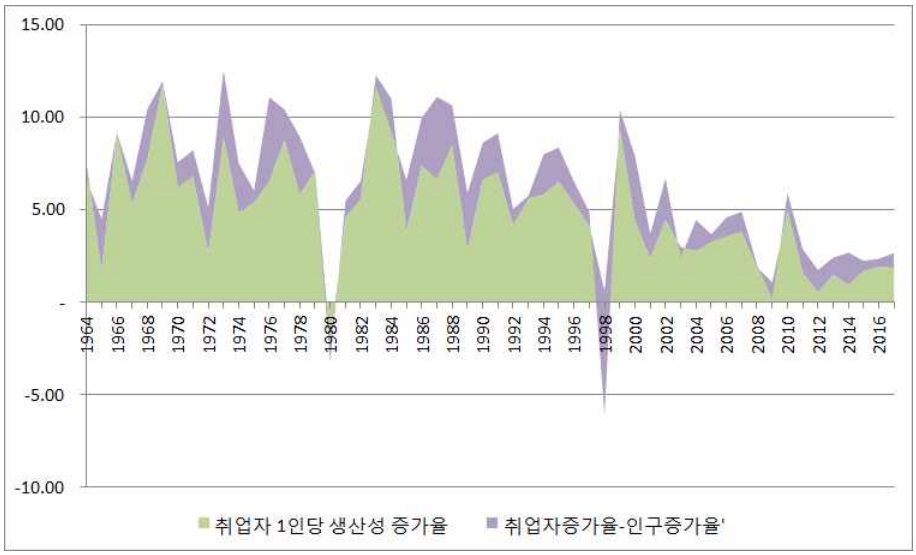
전국민주노동조합총연맹

자료: 한국은행

(2) 1인당 국내총생산 증가율

앞에서 보았다시피 1인당 국내총생산 증가율 = 취업자 1인당 생산성 증가율 + '취업자증가율-인구증가율'이다.[54)]

<그림 7-3> 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성



자료: FRED, 한국은행

<그림 7-3>을 보면 1인당 국내총생산 증가율이 주로 생산성 증가율에 의해 주도되고 있음을 알 수 있다.

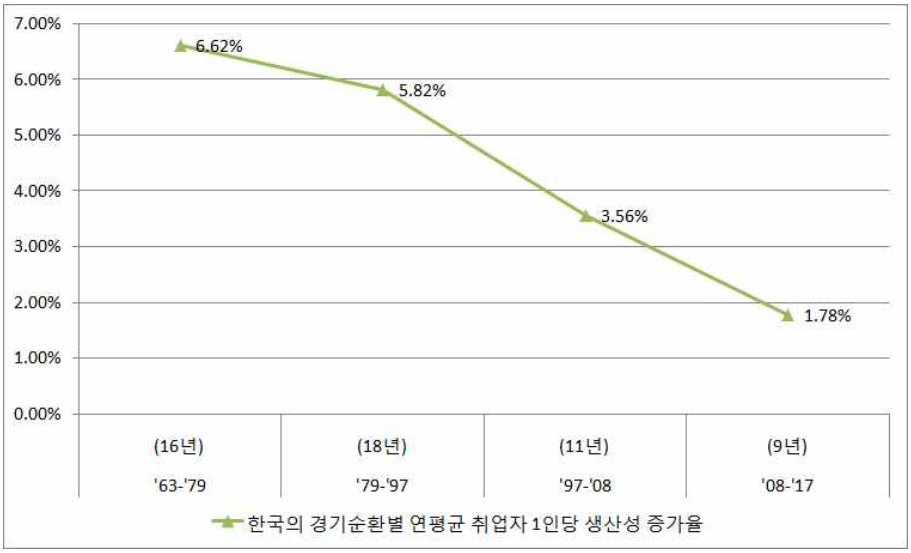
① 취업자 1인당 생산성 증가율

국내총생산을 취업자로 나눈 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율을 보기로 하자. 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율이 지속적으로 하락하고 있다. 특히 1997-2008 순환에서 많이 둔화되었고, 2008-2017년 순환에서 추가적으로 생산성증가율이 하락하였다. 물론 이 생산성증가율은 취업자 1인당 생산성이어서 1인당 취업시간 감소로 인한 하락요인이 있을 것이다. 이 효과를 제거하면 생산성 하락 정도가 이 정도로 급격하지는 않겠지만 상당한 하락 정도를 바꾸지는 못할 것이라 생각된다. 1인당 취업시간의 매년의 감소율이 얼마 되지 않기 때문이다.

54) 취업자와 인구는 전부 한국은행 통계에서 근거한 것인데 인구는 2017년 추계에 의한 것이다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 7-4> 한국 경기순환별 연평균 취업자 1인당 생산성 증가율

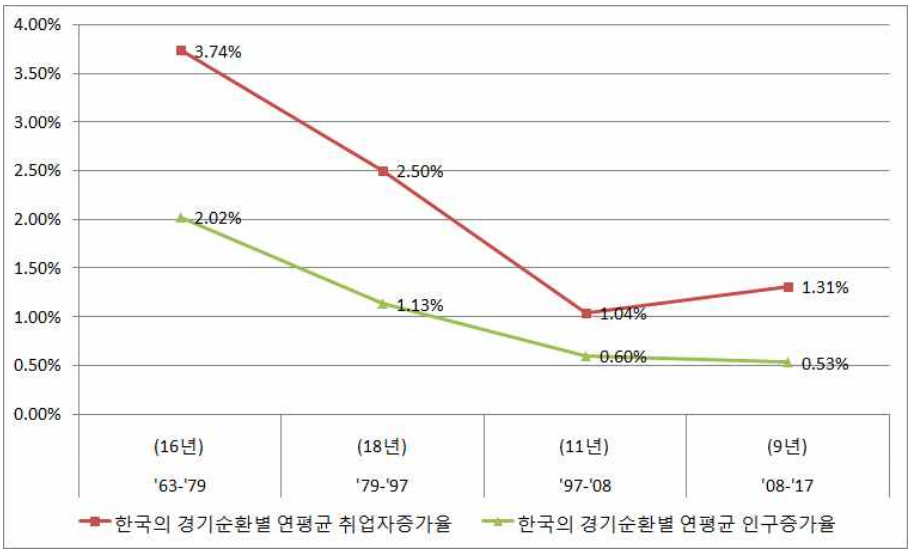


자료: FRED, 한국은행

② 취업자증가율과 인구증가율

1997-2008년 순환에서 취업자 증가율이 대폭 하락하였는데 2008-2017년 순환에서 약간 증가하였다. 한편 인구증가율은 계속해서 둔화하고 있다.

<그림 7-5> 한국 경기순환별 연평균 취업자 증가율과 한국 경기순환별 연평균 인구증가율



자료: FRED, 한국은행

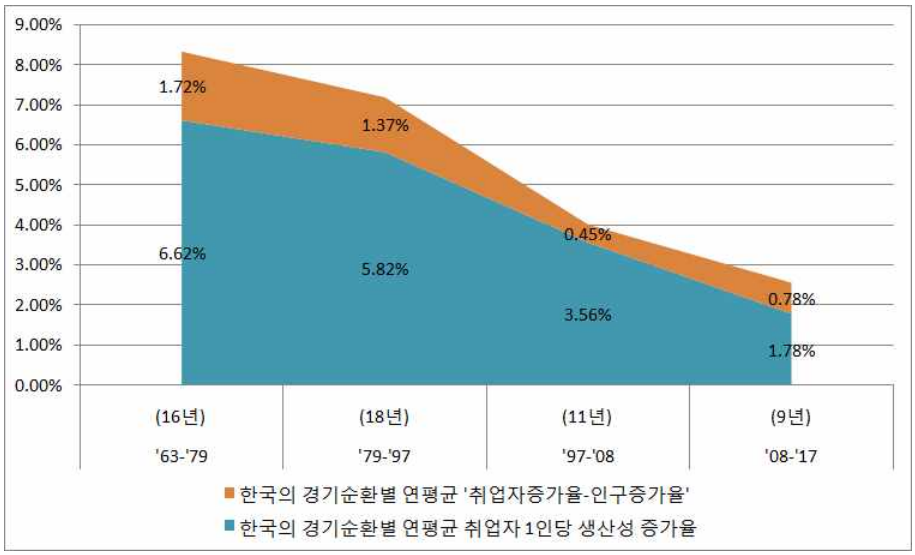
③ 1인당 국내총생산 증가율과 그 구성

앞에서 본 대로 취업자 1인당 생산성 증가율이 경기순환을 계속하면서 지속적으로 둔

전국민주노동조합총연맹

화하고 있다. 그리고 '취업자증가율-인구증가율'은 1997-2008년 순환을 거치면서 최저로 내려갔다가 2008-2017년 순환에 약간 반등하였다. 취업자증가율이 증가한 때문이다. 그런데 1인당 생산성 증가율의 하락을 다 상쇄하지 못해서 이 둘을 합한 1인당 국내총생산 증가율은 이전 순환보다 더 둔화하였다.

<그림 7-6> 한국 경기순환별 연평균 1인당 생산성 증가율과 '취업자증가율-인구증가율'



자료: FRED, 한국은행

(3) 제조업 평균가동률

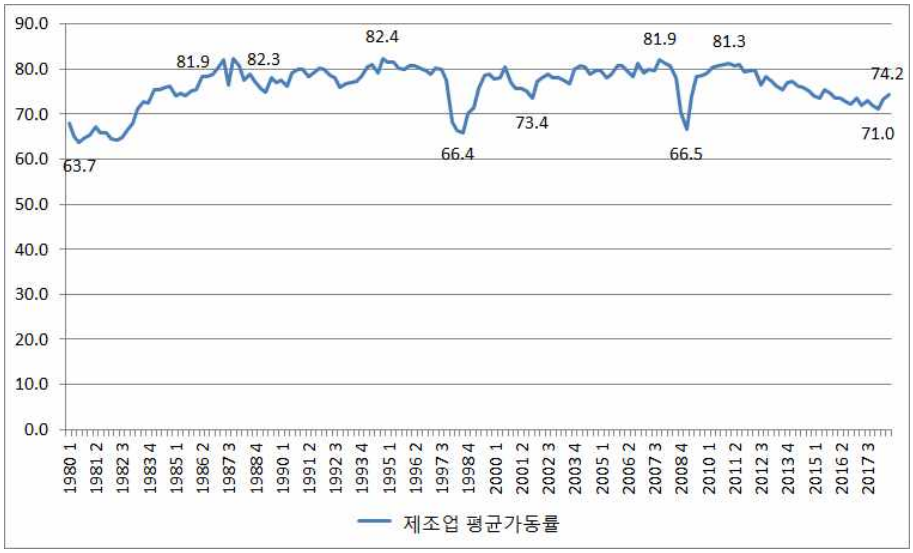
제조업 평균가동률을 통계가 구비되어 있는 1980년도 1사분기부터 보기로 하자. 70 아래로 내려간 시기가 70년대 말 80년대 초반, 1997/98년 아이엠에프 위기 이후, 2008년 세계 금융위기 이후에 각각 있었다. 70년대말 80년대 초반에는 1980년 1사분기부터만 쳐도 1983년 1사분기까지 13개 분기 동안 제조업 평균가동률이 70이하를 기록했다. 1997/98년 아이엠에프 위기 때는 1998년 1사분기부터 1998년 3사분기까지 3개 분기 동안, 2008년 세계 금융위기 때는 2009년 1사분기 1개 분기동안 제조업 평균가동률이 70 아래로 떨어졌다.

현재 제조업 평균가동률은 다른 위기 때 보이는 것처럼 70이하를 기록하고 있지는 않은 상태다. 그런데 다른 때와 달리 가동률이 지속적으로 하락하면서 2015년 4사분기 이후 10개 분기 동안 가동률이 73%대 이하를 기록하고 있다. 매우 이례적이다. 이런 상황에서 조선, 자동차 등 일부 업종의 부진이 지속되고 있다. 2018년3/4분기에 74.2를 기록하고 있다.

앞에서 본 바대로 미국의 경우도 이 시기에 가동률이 유난히 낮았다. 세계 자본주의의 중심 미국자본주의의 가동률 하락, 핵심 생산가능인구의 감소 등으로 인한 내수부진 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 7-7> 한국의 제조업평균가동률(1980.1/4-2018.3/4)



자료: 한국은행

2) 한국경제의 위기와 경기순환

(1) 개괄

주류경제학에서 경기침체(recession)라 불리는, 2개 분기 이상 연속해서 총생산이 감소한 경우는 한국경제에서 1979년 2사분기에 시작된 위기와 1997년 3사분기에서 시작된 위기 딱 두 번 뿐이다. 1979년에 시작한 위기에서는 연속해서 2개 분기 총생산이 감소한 이후 한 개 분기씩 총생산이 증가했다 감소했다 하면서 1980년 4사분기에 저점을 찍을 때까지 6개분기가 경과했고, 1997년 4사분기에 시작한 위기에서는 98년 2사분기에 3개 분기 연속해서 총생산이 감소했다.
2008년 세계적인 금융위기 때에는 총생산이 감소한 기간은 2008년 4사분기 한 개 분기뿐이다. 물론 이 한 개 분기 마이너스 성장이 -3.3%로 꽤 심각했고 그 전후로 성장률이 매우 낮았다. 2009년 1사분기 성장률은 0.1%에 불과했다. 전년 동기 대비 성장률은 이 시기에 3개분기 연속 마이너스 성장을 했다.[55]
한국은행 통계에 따르면 연간 성장률이 마이너스인 해는 1980년도 -1.7%, 1998년도 -5.5% 두 해 뿐이다. 세계적인 경제위기가 있었던 2009년 한국의 성장률은 0.7%로 플러스 성장을 했다.

앞서의 성장궤적과 제조업평균가동률을 감안해 2008년 4사분기 전후를 또 하나의 경

55) 이런 상황이라면 한국경제는 중심부 몇몇 국가들처럼 7-11년 주기로 경제위기를 겪는 나라는 아니라고 할 수 있다.

전국민주노동조합총연맹

제위기로 친다면 한국경제는 60년대 이후 세 번의 경제위기를 겪었다고 할 수 있을 것이고, 이에 따라 네 개의 경기순환을 획정할 수 있을 것으로 보인다.

경기순환상의 고점에서 다음 고점을 한 순환으로 잡을 경우 1960-1979년 순환('60-'79년 순환), 1979-1997년 순환('79-'97년 순환'이라 하자), 1997-2008년 순환('97-'08년 순환'이라 하자), 아직 종료되지 않은 2008-2017년 순환('08-'17년 순환'이라 하자)이 그것들이다.

한국경제의 위기는 내부요인이 있지만 외부적 요인도 크게 작용하고 있다. 1979년 위기는 2차 석유위기로 인한 중동건설 붐의 퇴조 및 세계적인 신자유주의로의 선회(인플레억제와 긴축정책 도입)로 인한 것이고, 1997년 위기는 아시아 금융위기, 2008년 위기는 미국발 금융위기가 큰 영향을 미쳤다. 물론 내부적으로는 과잉축적으로 인한 취약한 상태에 놓여 있었다.

(2) 위기와 순환별 특징

① 1979년 경제위기 및 산업순환

1979년 2사분기에 위기가 시작되었다. 2차 석유위기로 인한 중동건설 붐의 퇴조가 영향을 미쳤다. 위기 이후 분기별 국내총생산이 한 두 개 분기씩 오르락내리락 하면서 최저점에 이르기까지의 기간(불황)은 6개 분기였다. 그래서 불황은 1980년 4사분기까지 지속되었는데 결국 1980년은 분기별로 보면 계속해서 생산규모가 축소되고 있었다.
위기 이전 최고 생산액 회복까지 걸린 기간은 8개 분기다. 그래서 위기 이전 최고 생산규모를 회복한 시점은 1981년 2사분기다. 한국자본주의 위기에서 이전 최고 생산액을 회복하는 데 가장 오래 걸린 위기였다.
제조업 평균가동률은 1983년 1사분기까지도 70 이하를 기록하고 있었다. 전두환정권의 등장 이후 물가상승을 억제하기 위해 대대적인 긴축과 구조조정이 진행되었고 국제적 추세에 발맞춰 경제에 있어서 신자유주의적 전환이 이루어 졌다.

이 와중에 3저(저유가, 저금리, 엔화에 비한 원화 약세) 등 호조건으로 1986-88년 3년에 걸쳐 상당한 호황이 있었다.

② 1997년 경제위기 및 산업순환

세 위기에서 초기 생산 축소가 가장 심각했다. 97년 3사분기에 위기가 시작되었는데 내부적으로 경상수지가 확대되는 등 취약요인이 있었지만 아시아 금융위기가 전염된

측면이 크다. 그리고 제도적으로 금융자본의 공격에 취약한 상태에 있었다.

위기 이후 국내총생산이 최저점에 이르기까지의 기간(불황)은 3개 분기였고 불황은 1998년 2사분기까지 지속되었다. 위기 이전 최고 생산액 회복까지는 7개 분기가 걸렸다. 그래서 위기 이전 최고 생산규모를 회복한 시점은 1999년 2사분기에 이르러서였다.

③ 2008년 경제위기 및 산업순환

2008년 3사분기의 위기는 세계 금융위기의 여파로 시작되었다. 위기 이후 생산액이 최저점에 이르기까지의 기간(불황)은 1개 분기뿐이었다. 그래서 주류경제학에서의 불황 기준인 2개 분기 마이너스 생산 기준에 미달한다. 위기 이전 최고 생산액 회복에 걸린 기간 4개 분기였고 위기 이전 최고 생산규모를 회복한 시점은 2009년 3사분기였다.

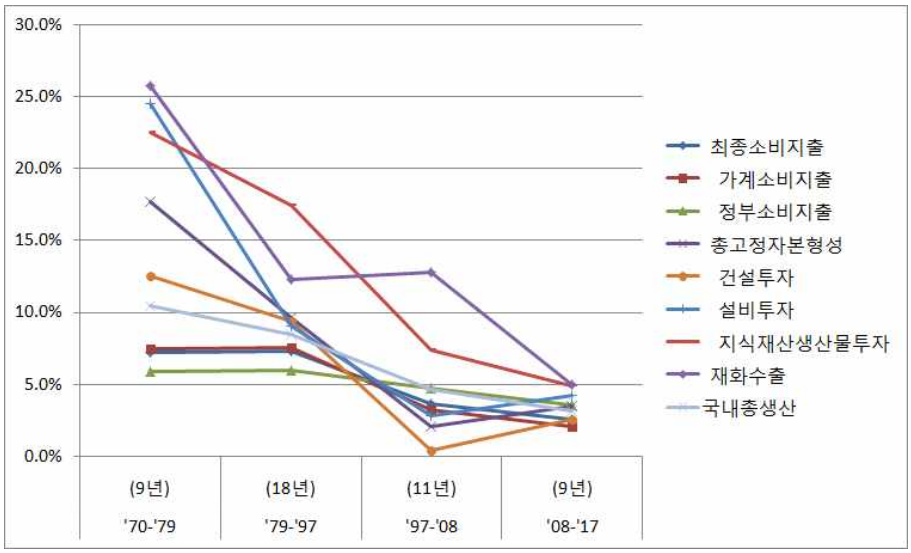
(3) 산업순환별 부문별 성장률

각 부문별 통계가 완비된 1970년부터 보면 전 기간에 걸쳐 가장 성장률이 높은 부문은 역시 각각 연평균 13.7%와 13.6%를 기록한 지식생산물투자와 수출부문이다. 그리고 가장 성장률이 낮은 부분은 정부소비지출과 가계소비지출이다. 각각 연평균 5.2%와 5.5%를 기록하여 국내총생산 연평균 성장률 6.9%에 못 미친다. 그 다음으로는 건설투자자 6.5%를 기록하고 있다. 건설투자는 1970-79년 사이, 1979-1997년 순환에서는 각각 연평균 12.6%와 9.4%의 성장률을 보였으나 1997-2008년 순환과 2008-2017년 순환에서는 각각 0.4%와 2.5%라는 매우 낮은 연평균 성장률을 기록하였다. 아이엠에프 위기 직전까지는 활발한 성장세를 보여주었으나 그 이후는 거의 횡보를 하고 있어 성장이 별로 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 아주 최근에는 약간의 성장이 이루어지고 있다.
구간별로 보면 70년에서 79년 사이에는 수출, 설비투자, 지식생산물 투자가 연평균 20%가 넘는 고성장을 하고 있음을 알 수 있다. 이 시기 가장 낮은 성장률을 보인 부문은 정부소비지출로 5.9% 성장률을 보이고 있다. 국내총생산 성장률 10.5%에 훨씬 못 미친다. 79년에서 97년 사이에는 지식생산물투자 성장률이 연평균 17.5%로 가장 높고 이 시기에도 정부소비지출 증가율이 6%로 가장 낮다. 97년부터 2008년 사이에는 수출 증가율이 12.8%로 가장 높고 7.4% 성장률을 보인 지식생산물투자 부분보다 훨씬 높다. 대 중국 수출이 활발히 이루어진 시기다. 이 시기 건설투자는 연평균 0.4%의 매우 낮은 성장률을 보이고 있다. 설비투자 증가율도 2.8%로 매우 낮아졌다. 아이엠에프 위기로 인한 구조조정의 여파라 해야겠다. 이 시기에 수출이 아니었다면 한국경제는 더욱 커다란 어려움에 처했을 것이다. 2008년 세계적인 금융 위기 이후부

전국민주노동조합총연맹

터 2017년 사이에는 전체적인 성장률이 떨어졌고 건설투자와 가계소비지출 증가율이 각각 2.5%와 2.1%로 매우 낮다. 건설투자는 그 나마 이전 시기에 비해 약간 나아졌으나 가계소비지출 성장률은 전체 성장률에 비해서도 이전 시기에 비해서도 낮아졌다. 수출증가율은 5.0%로 다른 부문에 비해서는 높으나 이전 시기에 비해서는 현저히 낮아졌다. 그나마 정부소비지출이 3.6%로 다른 부문에 비해 증가율이 덜 둔화되었다.

<그림 7-8> 산업순환별 부문별 국내총생산 연평균 성장률



자료: 한국은행

<표 7-2> 산업순환별 부문별 국내총생산 연평균 성장률

	'70-'79 (9년)	'79-'97 (18년)	'97-'08 (11년)	'08-'17 (9년)	'70-'17 (47년)
최종소비지출	7.2%	7.3%	3.6%	2.5%	5.5%
가계소비지출	7.5%	7.6%	3.3%	2.1%	5.5%
정부소비지출	5.9%	6.0%	4.8%	3.6%	5.2%
총고정자본형성	17.7%	9.6%	2.0%	3.5%	8.1%
건설투자	12.6%	9.4%	0.4%	2.5%	6.5%
설비투자	24.5%	9.1%	2.8%	4.2%	9.4%
지식재산생산물투자	22.5%	17.5%	7.4%	4.9%	13.5%
재화수출	25.8%	12.3%	12.8%	5.0%	13.4%
국내총생산	10.5%	8.5%	4.6%	3.1%	6.9%

자료: 한국은행

3) 한국의 인구

(1) 총인구, 생산가능인구(15-64세), 핵심생산가능인구(25-54세)

전국민주노동조합총연맹

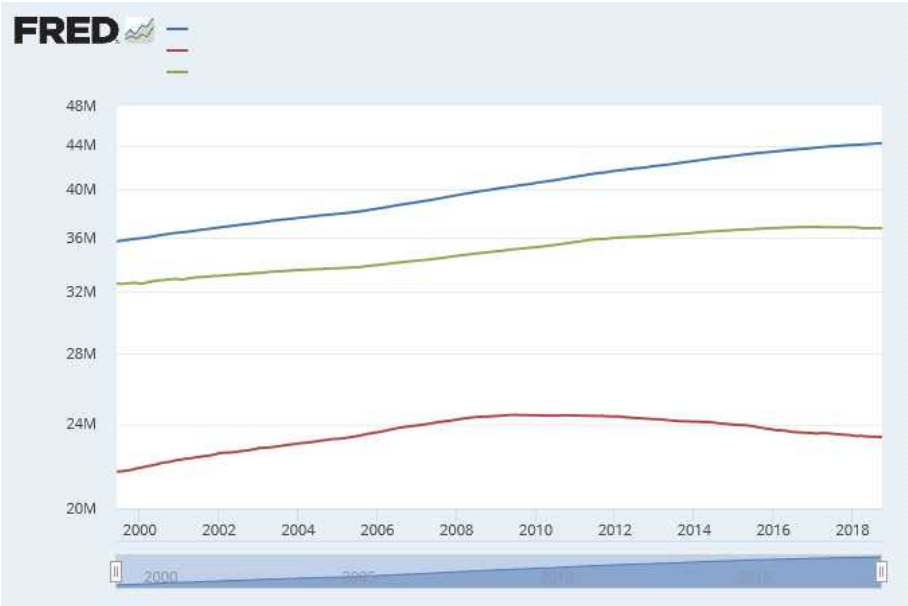
한국의 인구증가율은 1985년부터 1 이하로 떨어져서 그 이후 거의 1 이하에 머무르고 있다. 그리고 생산가능인구(15-64세)는 2017년 8월부터 줄고 있고, 핵심생산가능인구(25-54세)는 2010년부터 줄고 있다.
2010년부터 한국의 핵심생산가능인구(25-54세) 증가율은 마이너스로 전환한 이후 계속 마이너스 증가율 상태에 놓여 있다.

<그림 7-9> 한국의 인구증가율(1961-2017)과 핵심생산가능인구 증가율(2001-2017)

긴 선: 인구 증가율, 짧은 선: 핵심생산가능인구 증가율

전국민주노동조합총연맹

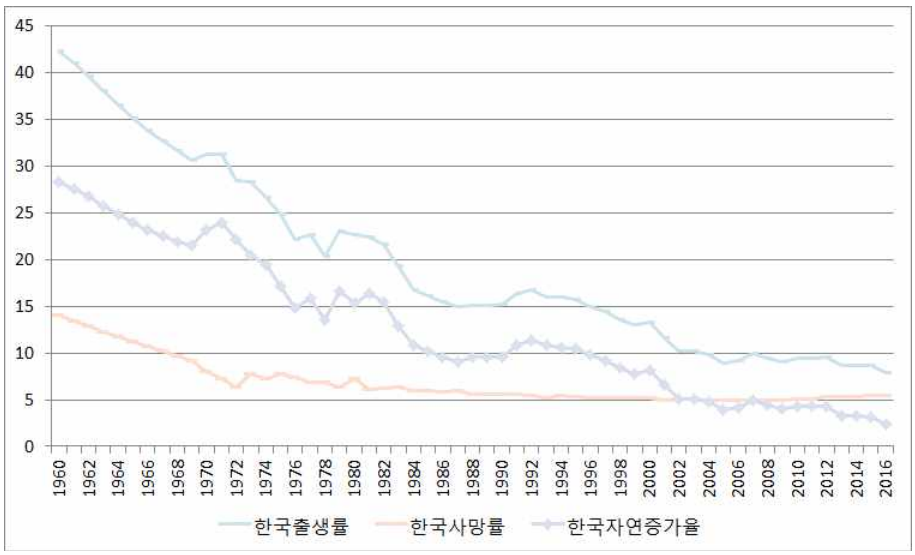
<그림 7-10> 15세 이상 인구, 생산가능인구(15-64세), 핵심생산가능인구(25-54세)



맨 윗선: 15세 이상 인구, 가운데 선: 생산가능인구(15-64세), 맨 아랫선: 핵심생산가능인구(25-54세)

이런 인구변화는 1960년부터 지속적으로 지속적인 하락하고 있으면서 그 하락이 거의 멈추지 않는 출생률, 1990년대 이후 거의 고정되어 있는 사망률, 그리고 여기에서 비롯한 자연증가율의 지속적인 하락 때문이라 해야겠다. 흔히 말하는 저출산 고령화 현상이다.

<그림 7-11> 한국의 출생률, 사망률, 인구 자연증가율



자료: OECD

(2) 인구 변화와 장기불황

전국민주노동조합총연맹

이런 인구변화는 경제에 심각한 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 인구성장 정체 그 자체가 공황 혹은 경제위기를 야기하는 것은 아니지만 경제위기에서의 회복을 매우 더디게 만들고 있다. 불황 시기에 수요증가율이 낮거나 정체하고 있기 때문이다. 핵심생산가능인구(25-54세)는 주요 소비층이고 공장, 사무실, 학교 등 투자수요를 주로 유발하는 인구계층인데 이들이 줄고 있으니 정부의 적극적인 경기부양이 없다면 경제 전체의 수요부족을 야기할 수 있는 상황이다. 한센이 이야기한 장기불황론은 미국보다 한국에 더 적절하게 적용할 수 있을 것으로 보인다. 최근 십 수년 동안의 대규모 경상수지 흑자나 내수부족은 이런 상황과 무관하지 않은 것으로 보인다.

4) 경제활동인구 또는 노동력(Civilian Labor Force)과 경제활동참가율

(1) 경제활동인구 또는 노동력[56)]

경제활동인구가 아이엠에프 위기 때를 제외하고는 꾸준히 증가해 왔는데 최근에는 정체 조짐이 보이고 있다.

<그림 7-12> 한국의 15세 이상 경제활동인구(1989.1-2018.10)와 15-64세 경제활동인구(1999.6-2018.10)

56) 미국에서는 16세 이상 인구 중 군인과 감옥, 정신병원, 요양원 수용인원을 제외한 인구를 생산가능인구라 하는데 이 중에서 비경제활동인구(가사담당자, 고등학교 및 대학교 학생, 취업교육생, 은퇴자, 구직 단념자)를 제외한 집단을 경제활동인구 또는 노동력이라 한다. 인구보다는 노동력, 즉 경제활동에 참여할 수 있다는 측면을 주목해야 한다. '인구'가 경제활동과 비경제활동을 다 포함하는 개념이어서 '경제활동인구'라는 용어가 적절하지 않은 것으로 보인다. 그러나 경제활동인구가 노동력보다는 더 광범위하게 쓰이고 있고 여기서는 이 용어를 쓰기로 한다.

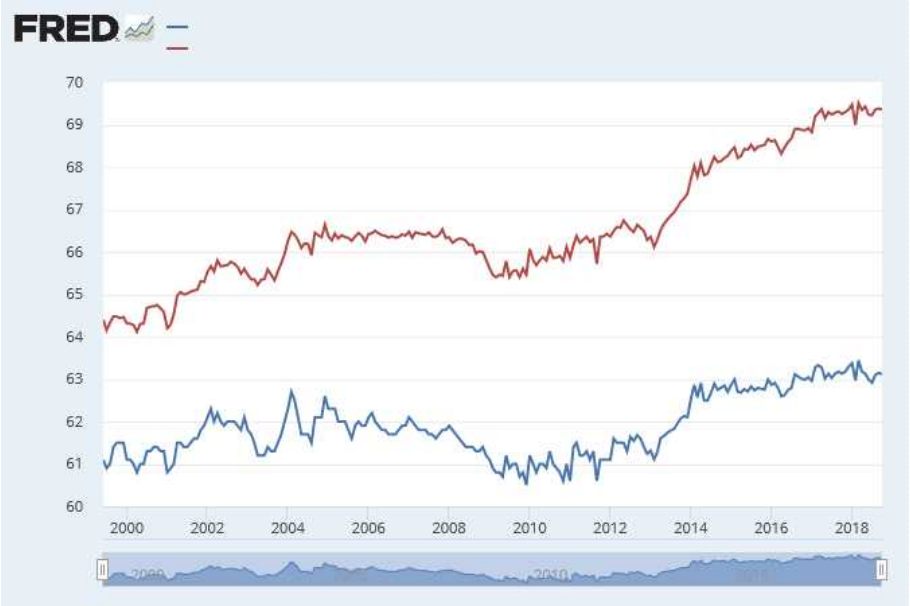
전국민주노동조합총연맹

윗선: 15세 이상 경제활동인구, 아랫선: 15-64세 경제활동인구

(2) 경제활동참가율과 고용률

경제활동참가율이 이번 2008년 세계적인 경제위기 와중에 약간 낮아졌다가 몇 년 지나서 이전 최고치를 회복하였다. 앞서 보았던 미국과 다른 점이다.

<그림 7-13> 한국의 15세 이상 결제활동참가율과 15-64세 경제활동참가율 (1999.6-2018.10)

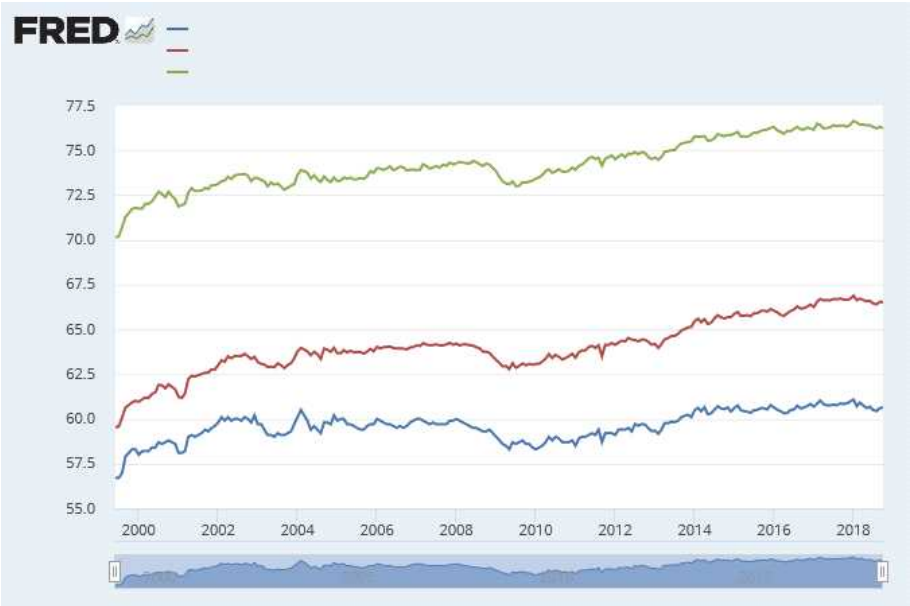


윗선: 15-64세 경제활동참가율, 아랫선: 15세 이상 경제활동참가율

고용률은 추세적으로 상승하고 있다. 그러나 대우그룹 사태 때와 2008년 금융위기 이후에 고용률이 현저히 하락했다. 최근에도 미세하게 고용률이 하락하거나 정체하고 있다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 7-14> 한국의 고용률



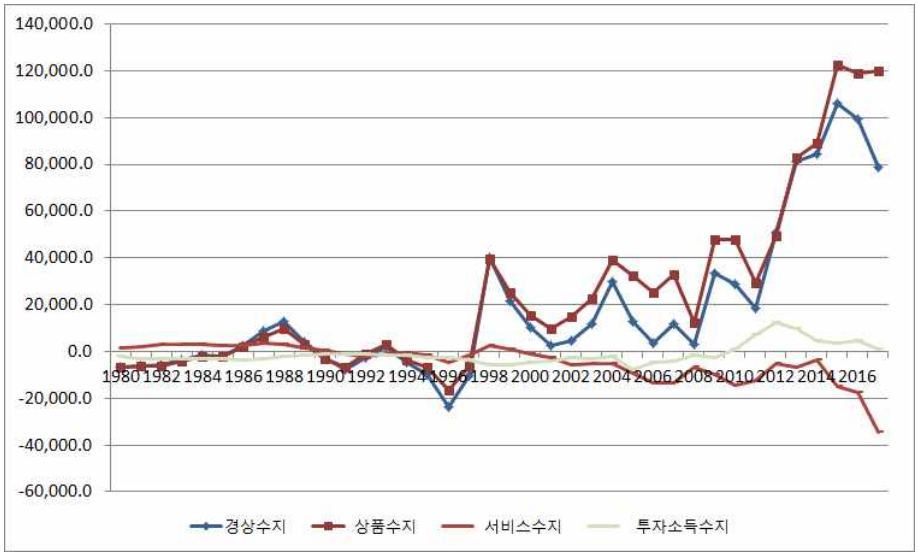
맨 윗선: 25-54세 고용률, 가운데 선: 15-64세 고용률, 맨 아랫선: 15세 이상 고용률

5) 대외적 측면

(1) 경상수지

한국경제는 1998년, 즉 아이엠에프 위기 이듬해부터 2017년까지 무려 20년째 경상수지 흑자를 지속하고 있고, 2013년부터는 그 규모도 어마어마하게 크다.
최근년의 경상수지 흑자는 대규모 상품수지 흑자, 상당한 정도의 서비스수지 적자(여행수지 적자가 가장 크다), 약간의 소득수지 흑자가 합해진 결과다.
내수부진에서 오는 불황형 흑자라 할 수 있지만, 대외적인 측면에서 아이엠에프 위기 같은 위기는 당분간 거의 없다고 해야겠다.

<그림 7-15> 한국의 경상수지 및 그 요소들



자료: 한국은행

(2) 국제투자대조표

한국의 2018년 3사분기 기준 대외금융자산은 약 1조 5,279억 달러로 국내총생산의 90%가 넘는 규모고, 대외금융부채는 약 1조 1,871억 달러다. 순대외금융자산은 약 3,408억 달러다.

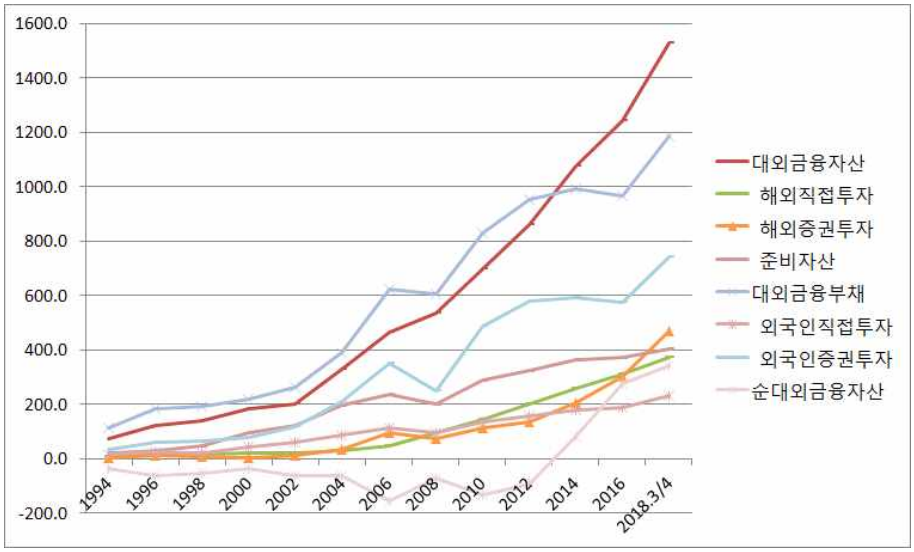
<표 7-3> 한국의 국제투자대조표 요약

											(단위: 10억 달러)		
	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018.3/4
대외금융자산	74.5	122.0	140.4	182.7	203.6	329.6	466.7	537.2	697.1	861.0	1,078.5	1,244.5	1,527.9
해외직접투자	9.7	17.6	19.1	21.5	20.7	32.2	49.2	98.0	144.0	202.9	260.5	310.2	373.9
해외증권투자	4.8	14.5	9.3	5.5	11.6	33.1	97.8	75.1	112.2	137.7	204.8	303.0	468.2
준비자산	22.3	29.4	48.5	96.2	121.4	199.1	239.0	201.2	291.6	327.0	363.6	371.1	403.0
대외금융부채	111.7	185.6	192.6	219.2	264.8	390.0	621.9	606.6	828.2	955.4	994.3	966.6	1,187.1
외국인직접투자	14.8	25.7	22.2	43.7	62.7	87.8	115.8	94.7	135.5	157.9	179.4	188.9	233.3
외국인증권투자	34.9	59.0	65.7	80.3	116.2	210.3	352.4	252.2	489.1	578.1	591.0	573.6	742.7
순대외금융자산	-37.2	-63.6	-52.2	-36.5	-61.2	-60.4	-155.2	-69.3	-131.1	-94.4	84.2	277.9	340.8

자료: 한국은행

전국민주노동조합총연맹

<그림 7-16> 국제투자대조표



자료: 한국은행

아이엠에프 위기 직전인 1997년 3사분기에 순대외금융자산은 -784억불이었다가 2007년 3/4분기, 노무현정권 말기에 순대외금융자산은 -2,139억 달러가 되었다. 2014년 3사분기에 플러스로 돌아선 이후 2018년 3사분기 현재 약 3,408억 달러를 기록하고 있다. 비약적인 개선이다.[57]

해외 직접투자 잔액(1인 지분 10% 이상)이 2018년 3사분기에 3,739억 달러로 외국인의 국내 직접투자 2,333억 달러를 넘어서고 있다. 외국인은 한국에서 증권투자가 많다. 2018년 4사분기에 7,427억 달러에 이르러 2018년 3사분기에 4,682억 달러에 이르는 한국의 대외 포트폴리오 투자를 압도하고 있다.

한편 한국은 준비자산 규모가 큰 편이다. 2018년 3사분기에 4,030억 달러 규모다.

6) 정부부채와 통합재정수지

한국의 비영리기관까지 포함한 일반정부 부채 수준은 국내총생산 대비 30-40%대이고(<표 7-4> 참조), 일본, 미국, 독일에 비해 매우 낮은 수준이다(<그림 4-19> 참조). 국가가 직접적인 원리금 상환의무를 지고 있는 확정채무를 의미하는 국가채무는 30%대다.

57) 한국은행

전국민주노동조합총연맹

<표 7-4> 국내총생산 대비 정부채무

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
일반정부채무	34.5	36.6	39.6	41.8	43.2	43.7	42.5
국가채무	31.6	32.2	34.3	35.9	37.8	38.2	38.2

자료: 월간 재정동향

이렇게 정부부채수준이 낮은데도 한국의 재정은 여전히 흑자를 유지해, 즉 긴축기조를 유지해 부채수준을 거의 늘리지 않고 있다. 2018년에는 고용쇼크라 일컬을 정도로 고용증가가 미미했는데도 재정운용은 긴축기조였다. 초과세수가 예상치 않게 많이 발생했다고는 하나 최근 3년 내내 초과세수가 발생하고 있다는 데 문제가 있다. 기획재정부가 재정은 호황시기이든 불황시기이든 흑자를 유지해야 한다는 도그마에 빠져 있는 것처럼 보인다.

<표 7-5> 국내총생산 대비 통합재정수지

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
통합재정수지	1.1	3.0	0.9	0.6	0.5	0.6	3.6	1.4	-1.5	1.3	1.4	1.3	1.0	0.6	0.0	1.0	1.4

자료: 월간 재정동향

7) 한국경제의 이윤율

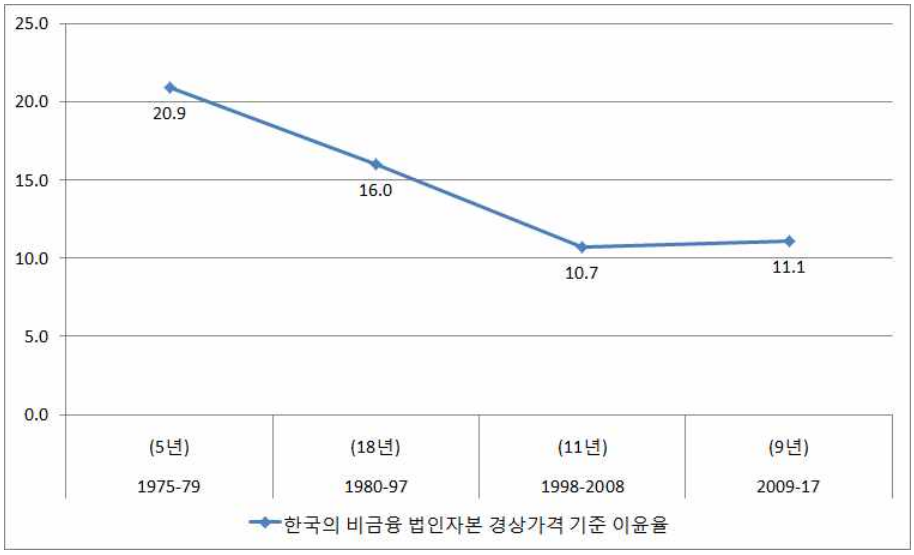
한국경제의 비금융 법인자본 이윤율[58]을 고정자산을 경상가격 기준으로 평가해서 구해 보면 다음 <그림 7-17>과 같다.[59] 경기순환별 평균을 구하기 전의 (시장가격)이윤율 그래프는 <그림 7-18>과 같다.

58) 한국은행경제통계시스템의 14.5.1 제도부문별 생산자본스톡(명목, 연말기준) 중 민간 비금융법인의 고정자산에서 주거용건물을 뺀 것을 분모로 하고, 10.4.2 제도부문별 소득계정 중 비금융법인(원천) 중 본원소득분배계정의 영업잉여(b)를 분자로 해서 구했다. 그리고 분모는 전년도 수치와 금년도수치의 평균이다. 법인이어서 비법인 사업자가 빠졌으나 개략적인 이윤율을 보는 데는 문제가 없을 것이다.

59) 경기순환별 평균을 구했다. 경기순환 내 이윤율의 변동은 경쟁과 수급불일치에 영향을 받는 시장가격이윤율이어서 이를 제거하는 방법으로 순환 내 시장가격이윤율을 평균한 것이고 이는 마르크스의 생산가격이윤율을 어느 정도 반영할 것이다. 한편 생산가격이윤율의 장기추세가 아니라 시장가격 이윤율의 단기적(경기순환 내) 등락을 가지고 이윤율의 변동을 얘기하는 것은 부적절하다고 하겠다. 류동민(2014) 참조. 류동민(2014)은 외환위기까지 하락하던 이윤율이 그 이후 7-8% 증가했다고 얘기하는데 투자증가율의 정체를 봐도 그가 이야기하고 있는 이윤율이 부적절함을 미루어 짐작할 수 있다고 하겠다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 7-17> 한국의 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율



자료: 한국은행

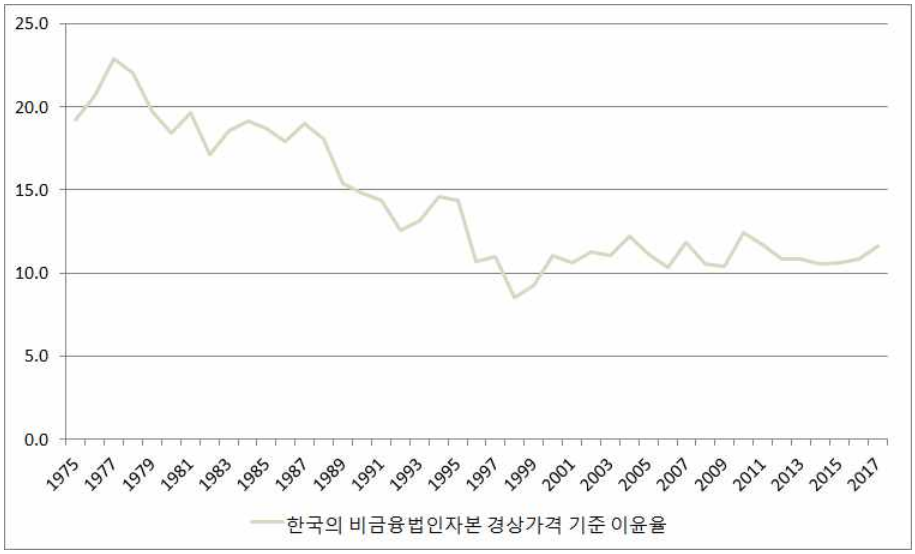
고정자산을 경상가격 기준으로 평가해 도출한 이윤율 그래프 <그림 7-17>[60]을 보면 1970년대 후반 이후 아이엠에프 위기 때까지 이윤율이 추세적으로 하락하고 있다. 그 이후에는 10.7%에서 11.1%로 증가하긴 했는데 거의 변화가 없다고 해도 무방한 정도여서 낮아진 수준에서 이윤율의 회복이 있었다고 얘기할 수는 없을 것이다. 즉 1979-1997년 순환부터 이윤율은 하락했고 그 이후 순환들에서는 더욱 하락해 아주 낮은 수준에 머무르고 있는 것이다. 한국경제는 아이엠에프 위기 이후 여전히 구조적 위기 상태에 놓여 있다고 해도 무방해 보인다.

한편 이런 낮아진 이윤율은 투자와 성장에 영향을 주는데 97년 아이엠에프 위기 이후 낮아진 투자증가율은 <표 7-2>를 참조하라.

60) 보론에서 얘기하고 있다시피 경상가격 기준 이윤율은 이윤율로서 일정한 하자를 가지고 있다. 분모의 고정자산 일체가 해당년도의 시가로 재산정되면서 기업들의 실제 투하자본과 많이 달라지기 때문이다. 이 경상가격이윤율은 인플레이션이 심한 시기에는 고정자본이 과대평가되면서 이윤율이 실제보다 낮게 나타난다. 인플레가 심하지 않으면 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 이윤율의 궤적은 수준은 다르나 대체로 유사한 추세를 보여준다. 한국의 경우 1996년 이래 국내총생산 디플레이터(인플레이션 지표)가 5% 미만이어서 198-2008년 순환 이후로는 경상가격 이윤율 추세와 역사적 가격 이윤율 추세가 크게 다른 모습을 보이지 않을 것으로 생각된다. 인플레이션이 심했던 1996년 이전에는 경상가격 이윤율이 보여주는 것보다는 이윤율이 상대적으로 더 높았을 것이다. 그래서 아이엠에프 위기를 전후하여 역사적 가격 기준 이윤율의 하락은 경상가격 기준 이윤율의 하락보다 더 심각할 것으로 추정이 된다. 한편 분모의 자본이 고정불변자본(순고정자본스톡)만으로도 이루어진 것도 앞에서 이야기했다시피 문제다. 유동불변자본(원재료 등)과 가변자본이 빠져 있기 때문이다. 보론을 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

<그림 7-18> 한국 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율



자료: 한국은행

8) 소결

한국경제는 미국, 일본, 독일보다는 약간 양호하지만 역시 성장률과 생산성 증가율이 낮아졌다. 1997년 아이엠에프 위기를 경계로 성장률과 생산성증가율이 확연히 낮아졌고 2008년 세계적인 금융위기에서는 더욱 낮아졌다.

2008년 위기 이후 제조업평균 가동률은 이전 경기순환에서의 가동률과 다른 모습을 보여주고 있다. 위기수준의 가동률은 아니지만 위기 직후 정상 수준으로 회복한 가동률이 추세적으로 하락하고 있다. 자동차 조선의 부진이 한 원인이겠지만 이례적이다. 이윤율 또한 경기순환을 거듭하면서 점차 하락했고 한국경제가 아이엠에프 위기 이후에 구조적 위기 상태에 놓여 있다는 것을 보여주고 있다. 최근 순환에서 약간 높아졌지만 아주 미미한 수준이어서 이윤율이 회복해 구조적 위기를 벗어났다고 할 수 있는 수준은 못된다.

한국의 인구는 저출산 고령화 효과가 본격적으로 나타나고 있다. 생산가능인구(15-64세)는 2017년 8월부터 줄고 있고, 핵심생산가능인구(25-54세)는 2010년부터 줄고 있다. 이런 인구변천은 내수부진을 장기화하고 있다.

한편 한국경제는 20년간 지속되고 있는 경상수지 흑자로 순대외금융자산이 3,408억에 이르고 있어 당분간 대외적인 불안정은 거의 제거되었다고 해도 과언이 아니다.

전국민주노동조합총연맹

8. 결: 구조적 위기 속에서 새로운 순환적 위기의 가능성

중국을 제외하고 미국, 일본, 독일, 한국은 구조적 위기에 놓여 있다고 규정하는 것이 새삼스러울 정도다. 2008년 위기 이후 성장률은 매우 낮고 생산성 증가율도 낮다. 그 이전에 미국의 경우 대공황에서 회복된 이윤율은 1950년대부터 지속적으로 낮아졌고 1979-90년 순환부터는 현저히 낮아져 그 이후 이렇다 할 회복의 모습을 보여주지 못하고 있다. 한국도 1979-1997년 순환부터 낮아진 이윤율은 1997-2008년 순환에 최저점에 이르렀고 그 이후 의미 있는 회복의 모습을 보여주지 못하고 있다. 인구증가율도 매우 낮거나 심지어 인구가 감소하고 있다. 일본은 2011년부터 인구가 감소하고 있고 독일이나 한국도 저출산 고령화 양상이 오래 지속되고 있다. 인구증가율 둔화는 중국도 예외가 아니다. 총인구나 생산가능인구 또는 핵심생산가능인구의 정체 내지 감소는 경제위기의 원인은 아니겠지만 수요부진을 야기하여 경제위기에서의 회복을 더디게 한다. 구조적 위기를 심화시키는 요인이라 해야겠다.
한편 미국 등 중심부 경제에서 이윤율이 저하하고 아주 낮은 상태에서도 공황, 불황, 회복, 호황, 공황의 경기순환 싸이클은 있어 왔다. 그런데 이번 회복 및 호황 과정은 매우 완만하지만 대신 길게 지속되고 있다. 미국 등 주요 경제가 2009년 하반기부터 플러스 성장을 했으니까 올해 하반기에 이르면 회복 및 호황 기간만 10년에 이르게 된다. 유례가 드물다. 자본주의에서 주기적인 경제위기를 인정하는 많은 전문가들이 새로운 위기가 1-2년 내 도래할 것이라고 예측하는 이유는 우선 이 긴 회복기간 때문이기도 하다.[61]
개도국에서의 외환위기나 외채위기를 제외하면 자본주의에서의 위기가 대부분 중심부에서의 과잉생산에서 비롯하기 때문에 지금쯤이면 과잉생산 조짐이 나타나야 정상이다. 지난 위기에서 주택부문이 선도한 과잉생산의 조짐처럼. 그런데 앞에서도 보았다시피 이번 회복과정에서 세계경제의 중심인 미국경제에서 가장 특징적인 것 중의 하나가 가동률이 다른 때에 비해서 매우 낮다는 것이다. 제조업, 유틸리티 등 전반적으로 가동률이 낮고 그런 점에서 산업생산지수의 상승 정도도 별로 크지 않다. 특히 제조업에서 그렇다. 다만 원유 및 가스추출업이 속한 광업에서 과잉생산 조짐은 있다. 미국의 셰일오일 산업이 공격적으로 투자를 하고 생산을 늘려가고 있기 때문이다. 이 산업은 2014년 말에 과잉생산으로 한 번 붕괴한 바 있다. OPEC(석유수출국기구)가 미국의 셰일업체들을 제압하기 위해 유가 지지(支持)를 위한 감산을 시행하지 않았기 때문이다. 이후 2-3년간 유가는 낮은 상태에 머물렀고 수많은 셰일업체들의 파산이 있었는데 이런 구조조정 이후 다시 유가는 상승했고 또 다시 과열상태에 이르렀다. 결국 2018년 10월부터 유가가 70달러대에서 현재 50달러 내외로 하락했다. OPEC나 러시아가 감산을 결정해 유가가 추가로 하락하고 있지는 않지만 OPEC나 러시아가 감산약속시한인 2019년 6월 이후에도 계속해서 이런 태도를 유지할지는 아직 불확실하다. 아무튼 미국의 셰일업체들은 2014년 한 차례 위기를 경험한 바 있어 재무적으

61) http://www.hani.co.kr/arti/economy/global/871344.html

전국민주노동조합총연맹

로 튼튼한 상태가 아니다. 그래서 새로운 투자자금을 마련하기 위해서도 공격적으로 시장점유율을 늘려야 할 처지에 있다. 물론 셰일오일 산업이 종사자수든 혹은 부가가치 기준이든 미국경제에서 차지하는 비중이 미미해 그것만으로는 미국경제에 위기를 야기할 수 있을 것이라고 확정적으로 얘기할 수는 없을 것이다. 2014년에도 경제 전반의 위기로 번지지는 않았다. 그런데 이번에 유가하락이 오래 지속된다면 불과 2-3년이 지나지 않아서 원유 및 가스 추출업으로서는 새로운 위기를 맞게 되는 것이고 이는 지난 위기와는 달리 보다 파괴적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 이전보다 과잉생산 정도가 더하기 때문이다. 2018년 11월 현재 원유생산은 이전 최고치를 기록한 2015년 4월에 비해서는 23% 정도 증가하였고, 2014년 말 위기 도래 이후 생산량이 최저치를 기록한 2016년 9월에 비해서는 39%의 생산증가를 기록하고 있다. 그리고 원유 및 가스 추출업은 관련 산업으로 기계산업과 화학산업이 있다. 당연히 금융산업도 관련되어 있다. 이렇게 된다면 원유 생산을 둘러싼 미국, 러시아, OPEC의 경쟁전 및 과잉생산과 이로 인한 유가하락이 이후 새로운 경제위기에 하나의 변수가 되지 않을까 추측해 본다.[62]

그리고 경기 회복과정에 당연히 뒤따르는 것이지만 금리인상과 타이트해진 노동시장도 변수가 될 것이다.

지금으로선 이 정도가 새로운 경제위기의 변수로 등장하고 있고, 회복기간이 6개월 혹은 1년이 연장된다면 또 다른 문제가 등장할 수도 있을 것이다.

일단 경제위기가 발생한다면 미국의 경우 재정지출 증대 가능성이 오바마 정권 때 보다 더 적고, 금리인하를 할 수 있는 폭도 더 작다. 대신 앞에서 이야기한대로 인구문제에 있어서는 저번 위기 때보다는 양호한 조건이다. 한편 지난 위기가 더 심각한 위기로 발전하지 않게 된 데는 중국의 막대한 경기부양의 역할이 있었는데 중국도 국가부채 수준이 아주 낮은 상태는 아니어서 새로운 위기가 도래할 경우 지난번 정도의 대규모 재정지출을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 일본과 독일도 금리인하든 정부지출 증대든 국가 차원의 개입 역량이 지난번 위기 때보다는 약할 것으로 보인다. 한국의 경우 재정여력은 꽤 있으나 인구조건이 아주 취약한 상태에 놓여 있다. 이런 측면에서 일단 위기가 발생하면 위기로부터의 회복이 매우 더딜 것으로 보인다. 지지부진했던 지난 번보다 더.

구조적 위기에서는 노동자의 노동권 강화는 쉽지 않은 과제다. 그런데 구조적 위기 안에서 또 다른 순환적 위기가 도래하고 이로부터의 회복이 매우 더디고 지지부진할 것이라면 노동권 강화는 고사하고 국가와 자본은 체제의 유지 재생산을 위해서라도 기존의 얼마 되지 않은 노동권도 회수하려 들 가능성은 능히 예상되는 바다. 노동자 민중적 대안이 절실해 보인다.

62) 미국정부가 추진하고 있는 이란과 베네수엘라 제제도 원유 생산 및 유가에 하나의 변수가 되고 있다.

전국민주노동조합총연맹

보론: 미국경제의 마르크스적 이윤율[63)]

1. 서

미국자본주의의 마르크스적 이윤율을 도출하는 과정을 제시해 보도록 하자.

2. 이윤율 공식

주지하다시피 이윤율=잉여가치/총투하자본이다. 불변자본은 자신의 가치를 새로운 상품에 이전할 뿐인 자본이고, 노동력을 고용하는 데 소요되며 자신의 가치 이상, 즉 잉여가치를 생산하는 가변자본과 대조되는 개념이다. 불변자본은 다시 공장 등의 고정불변자본과 보조재료, 원재료 등의 유동불변자본으로 나뉜다.

상품의 가치(w)=소모된 불변자본(c)+가변자본(v)+잉여가치(s)
(소모된 불변자본은 마멸된 고정불변자본과 유동불변자본의 합이다).

이윤율(p)=잉여가치(s)/(총투하자본)(C)
=잉여가치/(투하된 불변자본+가변자본)
=잉여가치/(투하된 고정불변자본+유동불변자본+가변자본)
(단, 투하된 유동불변자본은 1회전의 생산에서 모두 소모된다고 가정하면 투하된 유동불변자본과 소모된 유동불변자본은 같다).
그리고 자본의 연간 회전율을 n이라 하면,
연간 이윤율 p=n*s/C.

이를 화폐금액으로 표시하면,
연간 이윤율≡연간이윤/(고정자본+1회전 소요 유동불변자본 비용+ 1회전 소요 임금비용)
≡(연간이윤/연간국민소득)*(연간국민소득/(고정자본+ 1회전 소요 유동불변자본 비용+ 1회전 소요 임금비용)).

63) 이윤율에는 두 종류가 있다. 수요와 공급의 균형을 전제한, 생산가격에 기초해 산출한 마르크스적 의미의 이윤율('생산가격 이윤율')과, 수요와 공급이 불일치하고 크게 보면 세계시장을 포함한 경쟁을 상정하는 시장가격에 기초한 이윤율이 있다. 그런데 김성구(2010)가 이야기한대로 시장가격 이윤율의 장기추세는 생산가격 이윤율을 어느 정도 반영하기 때문에 시장가격을 통해서 마르크스적 생산가격 이윤율의 장기 추세를 개략적으로 추측해 볼 수 있을 것이다. 그런 점에서 여기서는 산업순환 내에서의 시장가격 이윤율의 다소 급격한 변동(이는 꾸준히 진행되는 유기적 구성의 고도화나 착취율 증대 등으로 인한 생산가격 이윤율 변동도 일부 개재되어 있지만 이와 크게 관계가 없는, 경쟁과 수급불일치 등으로 인한 변동이 큰 부분을 차지한다)이 일차적인 관심은 아니고, 개별 산업순환 내부의 다소 급격한 변동을 사상해서 얻어지는 '시장가격 이윤율의 평균들'의 장기 추세가 관심사다. 이 평균들의 장기추세가 생산가격 이윤율을 어느 정도 반영하고 있을 것이라는 점 때문이다. 그렇다 하더라도 여기서는 시장가격 이윤율과 이것의 평균들의 추세 모두를 편의상 '이윤율'이라 칭하겠다.

전국민주노동조합총연맹

그런데 이윤율을 실제로 구할 때 유동자본(임금을 위한 가변자본과 원재료 등을 위한 유동불변자본)의 연간회전수 통계를 구하기가 힘들어서 분모에 있는 유동자본 1회전에 소요되는 유동자본(유동불변자본 비용과 임금비용)의 크기를 알기 힘들다. 그런데 자본주의가 발전해 감에 따라 필요로 되는 막대한 규모의 고정자본에 비해 유동자본 1회전에 소요되는 유동자본의 크기는 얼마 되지 않기 때문에[64] 대체로 연간 이윤율을 구할 때 일정한 하자가 있지만 고정자본에 비한 이윤의 크기로 재게 된다.[65]

연간 이윤율≒연간이윤/고정자본
=(연간이윤/연간국민소득)*(연간국민소득/고정자본)
=이윤분배율*(연간국민소득/고정자본).
그리고 이를 법인자본 혹은 비금융법인자본에 국한하면,
연간 이윤율≒(연간이윤/연간부가가치)*(연간부가가치/고정자본)
=이윤분배율*(연간부가가치/고정자본).

그리고 여기서 이윤은 세금, 이자, 배당으로 나뉘기 전의 이윤이다.

---

64) 업종에 따라서 제품의 생산과 유통에 걸리는 기간은 차이가 있다. 그러나 대부분의 업종에서는 그 기간이 얼마 걸리지 않는다(물론 조선산업, 건설업 같은 경우는 꽤 길다). 반면 고정자본이 자신의 전체 가치를 상품에 전부 이전시키는 데는 수년에서 수십 년이 걸리기도 한다. 그래서 제품의 생산과 유통을 위한 기간에 필요로 되는 유동자본의 크기는 고정자산의 크기에 비해서는 매우 작다고 하겠다. 특히 유동자본의 일부인 가변자본, 즉 임금의 지급을 위해 필요로 되는 자본의 투하는 특히 작다고 해야겠다. 한편 임금은 후불로 지급되는 것이 일반적이어서 이 경우 투하자본은 제로라 해야겠다. “자본주의적 생산양식이 행하여지고 있는 모든 나라에서는, 노동력은 매매계약에서 확정된 기간만큼 기능을 수행한 뒤에야, 예를 들어 매주 말에야 비로소 지불을 받는다. 그러므로 노동자는 어디에서나 노동력의 使用價値[사용가치]를 자본가에게 先貸[선대]한다. 노동자는 노동력의 가격을 지불받기 전에 노동력을 구매자의 소비에 맡기며, 따라서 어디에서나 노동자는 자본가에게 信用[신용]을 주고 있는 것이다. 이 신용을 제공한다는 것이 결코 단순한 虛構[허구]가 아니라는 것은, 자본가가 파산하는 경우에 賃金[임금]을 받지 못하게 되는 일이 때때로 발생한다는 사실 뿐만 아니라, 더욱 장기적인 영향을 미치는 수많은 사건들을 통해서도 알 수 있다.”(K. 마르크스(金秀行 譯),『資本論』第Ⅰ卷, 비봉출판사 초판, 1989. 220쪽).

65) 그런데 이윤율을 구할 때 유동자본 전체를 생략하는 것에 대해서는 이윤율의 크기를 정확히 재지 못한다는 문제 이외에 또 다른 논란이 있을 수 있다. 특히 유동자본 중 가변자본을 생략하는 것에 대해. 즉, 유동자본, 그 중에서도 가변자본(임금지급을 위해 필요로 하는 자본)을 제외할 경우 얼핏 보면 이윤이 고정자본에서 저절로 나오는 것 같은 환상을 심어줄 수 있다는 비판이 있을 수 있다. 어느 정도 일리가 있다. 그렇다 하더라고 이윤의 발생은 잉여노동의 결과이고 그것은 노동자가 생산수단을 소유하지 않는(‘생산수단과 노동자의 분리’) 사회적 관계에서 발생한다. 노동자는 자본을 독점하고 있는 자본가에게 자신의 노동력을 팔 수밖에 없고, 이런 사회적 관계 아래서 영여노동을 강제 받고 잉여가치를 생산한다. 그래서 생산수단을 자본가가 독점하는 사회적 관계를 상정한다면 이윤율을 계산할 때 가변자본이 제외된다 하더라도 그 이윤은 이런 사회적 관계, 즉 노동자의 잉여노동이 착출되는 사회적 관계에서 발생한다는 것을 의심할 수는 없다. 한편 여기서는 다른 방법이 없어서 이윤율을 계산하는 데 가변자본을 생략하기로 한다. 또한 유동불변자본도 생략하는데 간혹 국민계정에 나오는 재고자산을 유동불변자본으로 취하는 이들도 있으나 이 재고자산에는 팔리지 않은 상품(재무제표에는 제품재고)도 포함되어 있을 뿐만 아니라 우리가 구하고자 하는 유동불변자본은 제품의 생산과 유통에 필요한 유동불변자본 규모이다. 그런데 국민계정이나 재무제표 등에 나와 있는 유동불변자본은 특정 시점의 유동불변자본규모여서 그 크기가 1회의 생산과 유통에 해당하는 크기인지 아닌지 알 수가 없다. 이런 이유로 재고자산을 유동불변자본으로 취하는 것은 문제가 된다 하겠다. Andrew Kliman(2011), 80-81쪽(번역본, 132-133쪽)

전국민주노동조합총연맹

3. 역사적 기준과 경상가격 기준에 따른 고정자본, 감가상각, 이윤의 차이

Kliman(2011)은 고정자산[66] 추계를 역사적 가격 기준에 따른다. 이는 지금까지의 경상가격 기준과는 다르다. 이에 대해서 잠깐 얘기를 해 보자.

기업이 보유하고 있는 고정자본은 도입년도가 다 다른데 과거 몇 년간에 걸쳐 구입한 고정자본의 잔존 가치를 평가하는 데 있어서 보유하고 있는 모든 고정자산을 그 해에 시장에서 팔리는 경상가격(혹은 대체가격)을 기준으로 할 것인가 아니면 구입 당시 가격, 즉 역사적 가격(혹은 장부가격)을 기준으로 평가할 것인가가 쟁점이 된다.
결국 물가(상품의 가치변동과 화폐가격 등락의 합산효과)가 다소간에 변동이 있다는 현실을 고려하면 두 방식에 따라서 고정자본 가액이 달라지고, 감가상각도 고정자본 평가기준에 따라 달라지면서 이윤액도 달라진다. 물가가 상승하는 시기(이에 따라 고정자본 가격이 상승하는 시기)에는 경상가격 기준에 따라 합산한 분모인 고정자본 가액은 장부가액보다 커지고, 고정자본 가액이 커지면 그 커진 만큼 추가로 감가상각을 하게 되기 때문에 분자 이윤은 장부 가액에 따라 감가상각을 할 때보다 작아지게 된다. 역사적 평가 기준에 따르면 물가가 상승하는 시기에는 경상가격 기준에 따르는 것보다 분모, 즉 고정자산 가액은 상대적으로 작아지고 분자, 즉 이윤은 상대적으로 커지게 된다.
그래서 종합적으로는 물가가 상승하는 시기에 경상가격 기준에 따르면 이윤율은 작아지고 역사적 가격 기준에 따르면 경상가격 기준에 따른 것보다 이윤율이 커지게 된다. 물가가 하락하는 시기에는 정 반대의 결과가 나타난다. 경상가격 기준에 따르면 분모, 즉 고정자산은 작아지고, 감가상각도 작아져 분자, 즉 이윤은 역사적 가격 기준에 따를 때보다 커진다. 역사적 가격 기준에 따르면 분모는 경상가격 기준에 따를 때에 비해 커지고 분자 이윤은 작아진다. 결국 물가가 하락하는 시기에는 경상가격 기준에 따를 때가 역사적 가격 기준에 따를 때보다 이윤율이 커지게 된다.

경상가격 기준을 따라야 한다고 주장하는 사람들은 기업이 같은 규모로 실물 고정자산을 재생산을 할 수 있기 위해서는 가격이 상승한 만큼 감가상각을 추가로 진행해 이를 통해 새롭게 같은 규모의 고정자산을 재생산할 수 있어야 하고 그런 다음 남는 부분을 이윤으로 계상해야 한다는 입장이다(그런데 가격이 하락할 때에는 하락한 만큼 감가상각을 적게 해서 동일한 규모의 실물 고정자산을 재생산하고 남는 부분은 전부 이윤으로 계상할까?). 반면 역사적 가격 방식을 주장하는 사람들은 이윤율 자체는 자본가의 투하 화폐자본(고정자본은 투하자본의 일부일 뿐이지만 우리는 앞서 고정자본이 투하자본을 대표하는 것으로 했다)을 기준으로 이윤의 크기를 재야 한다는 입장이다. 그리고 고정자본을 동일한 규모로 재생산하기 위해서라면 분모인 고정자본을

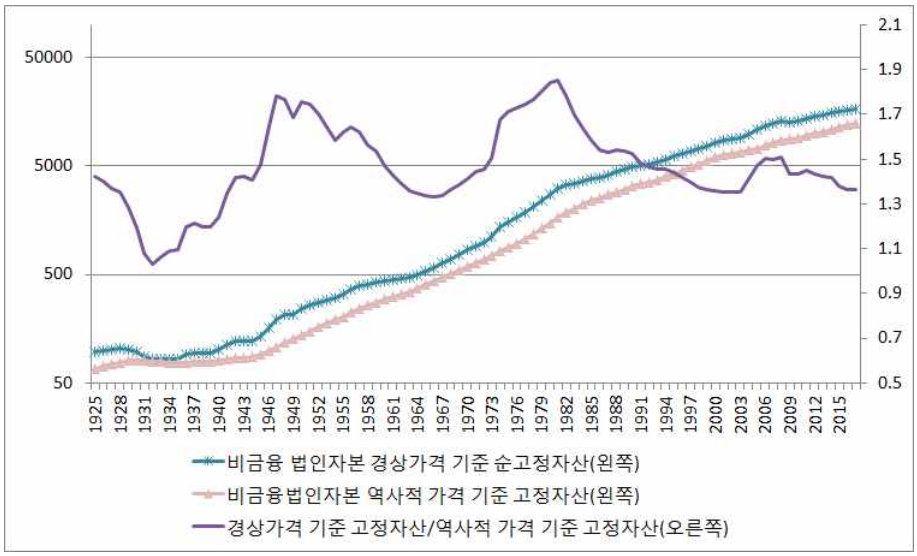
66) 고정자산과 고정자본은 혼용하기로 한다.

전국민주노동조합총연맹

경상가격으로 평가하는 게 문제가 아니고 경상가격에 기초한 감가상각을 허용하면 된다는 입장이다.
이제까지 정치경제학자들은 대체로 경상가격 기준으로 고정자산 가액을 추계하거나 전제하였다. 그러나 Kliman(2011)은 이 경우 자본가가 생각하는 이윤율과 다르다면서 역사적 가격, 즉 장부가격으로 산정한 고정자산 가액을 이용하였다. 이하에서는 두 방식에 따른 이윤율 곡선과 관련한 이야기를 해보겠다. 먼저 고정자산부터 알아보자.

인플레이션이 거의 언제나 있었던 미국 자본주의에서 비금융법인자본의 경상가격 기준 고정자산[67](이하 '경상가격 기준 고정자산'이라 하자)이 비금융법인자본의 역사적 가격 기준 고정자산[68](이하 '역사적 가격 기준 고정자산'이라 하자)보다 언제나 컸다. 단지 1930년대 초반 디플레이션이 몇 년간 진행되었을 때 양자가 거의 동일한 규모였다.
경상가격 기준 고정자산 가액이 역사적 가격 기준 고정자산에 비해 이례적으로 컸던 시기는 역시 인플레이션이 크게 발생한 2차 대전 직후 시기와 1970-80년 시기다(<그림 보론-1>을 참조하라). 전자가 후자에 비해 1.9배인 시기도 있었다.

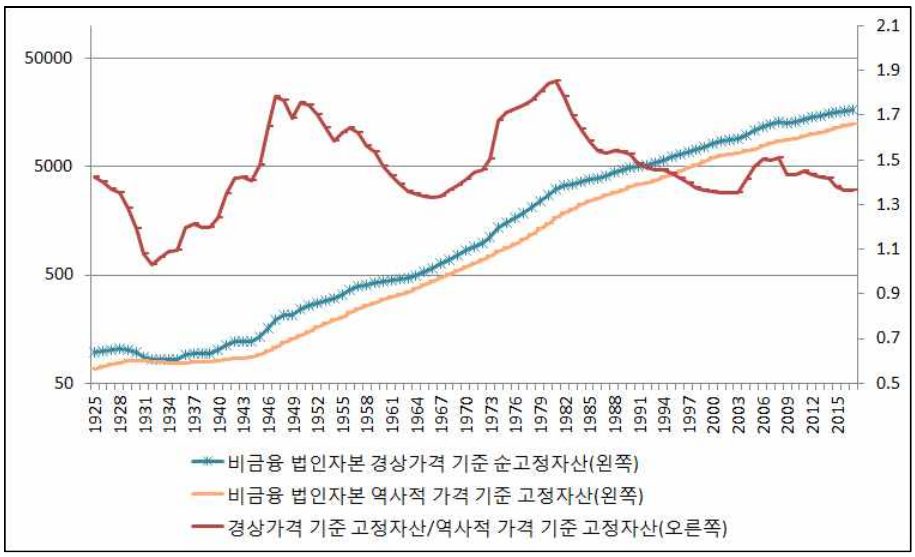
<그림 보론-1> 비금융 법인자본 경상가격 기준 순고정자산과 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 순고정자산



67) 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) National Income and Product Accounts(NIPA table 6.1(법인자본은 2열, 비금융법인자본은 4열)
68) NIPA table 6.3(법인자본은 2열, 비금융법인자본은 4열)

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-2> 비금융법인자본 경상가격 기준 고정자산과 비금융법인자본 역사적 가격 기준 고정자산(1925-2017)(왼쪽 축 단위: 10억불, 오른쪽 축 단위: 배)(1925-2017)



이제 이 두 기준에 따른 감가상각액을 살펴보자. 인플레이션이 거의 언제나 있었던 미국 자본주의에서 비금융 법인자본의 경상가격 기준 감가상각[69](이하 '경상가격 기준 감가상각'이라 하자)이 비금융 법인자본의 역사적 가격 기준 감가상각[70](이하 '역사적 가격 기준 감가상각'이라 하자)보다 언제나 컸다. 단지 1930년대 초반 디플레이션이 몇 년간 진행되었을 때 양자가 거의 동일한 규모였다.

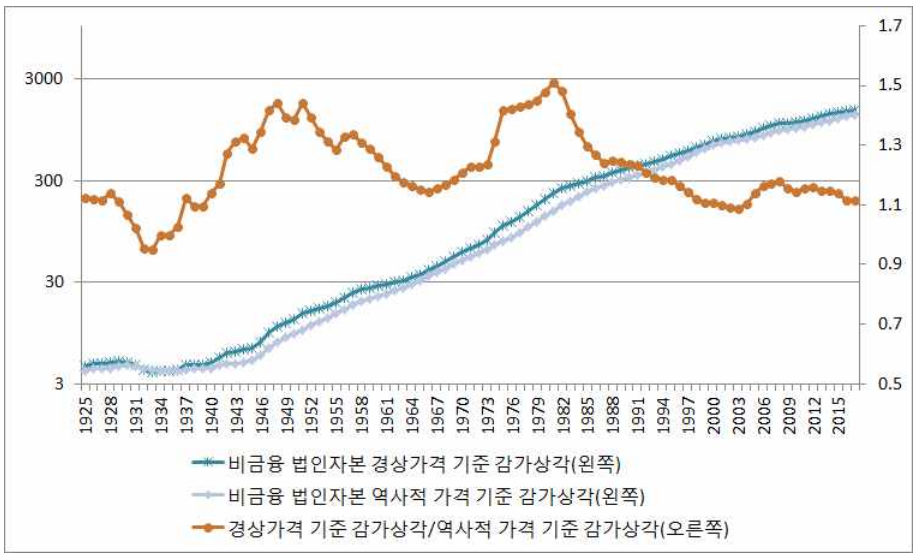
경상가격 기준 감가상각이 역사적 가격 기준 감가상각에 비해 이례적으로 컸던 시기는 역시 인플레이션이 크게 발생한 2차 대전 직후 시기와 1970-80년 시기다(<그림 보론-2>를 참조하라). 전자가 후자에 비해 1.5배인 시기도 있었다.

69) 비금융법인자본 경상가격 기준 감가상각은 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) Fixed Assets Accounts Tables(FAAT) 6.4.의 4열

70) 비금융법인자본 경상가격 기준 감가상각은 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) Fixed Assets Accounts Tables(FAAT) 6.6.의 4열

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-3> 비금융법인자본 경상가격 기준 감가상각액과 비금융법인자본 역사적 가격 기준 감가상각액(1925-2017)(왼쪽 축 단위: 10억불, 오른쪽 축 단위: 배)(1925-2017)



두 기준에 따른 이윤의 차이를 알아보자. 여기서 이윤은 앞에서 얘기했다시피 총부가가치에서 감가상각비와 인건비를 뺀 것이다. 이자, 임대료, 이자 등으로 나뉘기 전의 이윤. 비금융법인자본 경상가격 기준의 이윤[71](‘경상가격 기준 이윤’)이 비금융법인자본 역사적 가격 기준의 이윤[72](‘역사적 가격 기준 이윤’)보다 대체로 더 적을 것이다. 감가상각이 더 많이 되기 때문이다. 경상가격 기준 이윤이 특별히 더 작은 시기는 인플레이션이 크게 발생해서 감가상각이 더 많이 이루어진 1970-80년 시기다. 앞에서 보았다시피 경상가격 기준으로 보면 분모(고정자산)는 역사적 가격 기준에 비해 커지고 이윤(분자)은 작아진다. 관련 그림은 생략한다.

4. 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 이윤율

1) 법인자본 이윤율과 비금융 법인자본 이윤율

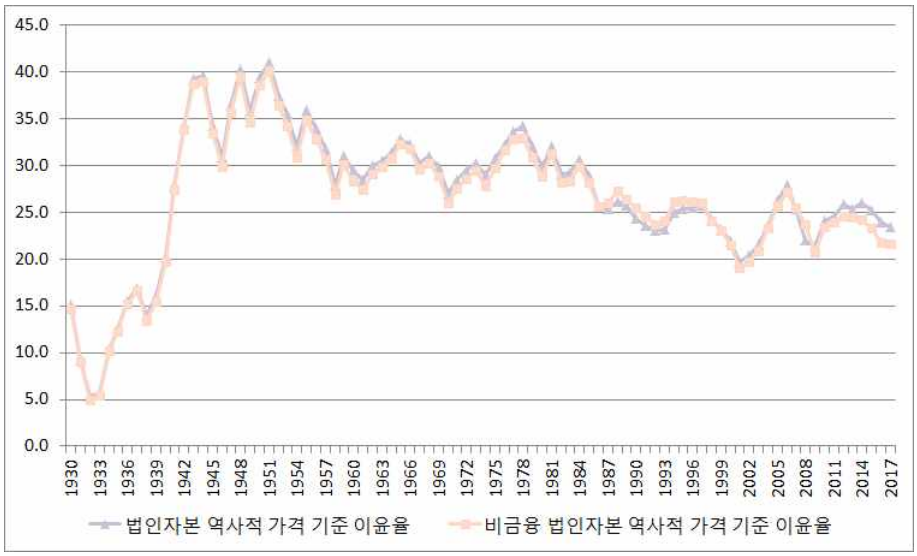
일단 <그림 보론-4>에서 보다시피 법인자본 이윤율[73]과 비금융 법인자본 이윤율 궤적에 큰 차이가 없다. 둘 사이의 차이는 금융법인 이윤율인데 금융자본 이윤율이 변화가 조금 더 크나 금융자본 비중 자체가 작아서 둘 사이에 큰 차이를 가져오지 않는다. 이는 경상가격 기준 이윤율에서도 마찬가지다. 그래서 이하에서는 비금융 법인자

71) 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) NIPA Table 1.14.의 19열(순 부가가치)에서 20열(인건비)을 뺀 것
72) 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) NIPA Table 1.14.의 17열(총 부가가치)에서 NIPA Table 1.14.의 20열(인건비)과 FAAT 6.6.의 4열(역사적 가격 기준 감가상각)을 뺀 것
73) 이윤율의 분모 고정자본은 전기(말) 고정자본과 당해연도(말) 고정자본 액수를 더해 2로 나눈 값, 즉 전기와 당해연도 고정자본의 평균액으로 한다.

전국민주노동조합총연맹

본 이윤율을 가지고 얘기를 하고자 한다. 한편 법인에서 제외되는 개인기업 등 비법인자본은 소득기준으로 법인자본의 3분의 1이 약간 넘는 수준이다. 이 비법인을 포함시키지 않은 것은 한계이긴 하나 비중이 작고 이윤율 궤적에는 별다른 변화를 초래하지 않을 것으로 생각된다.

<그림 보론-4> 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율과 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율

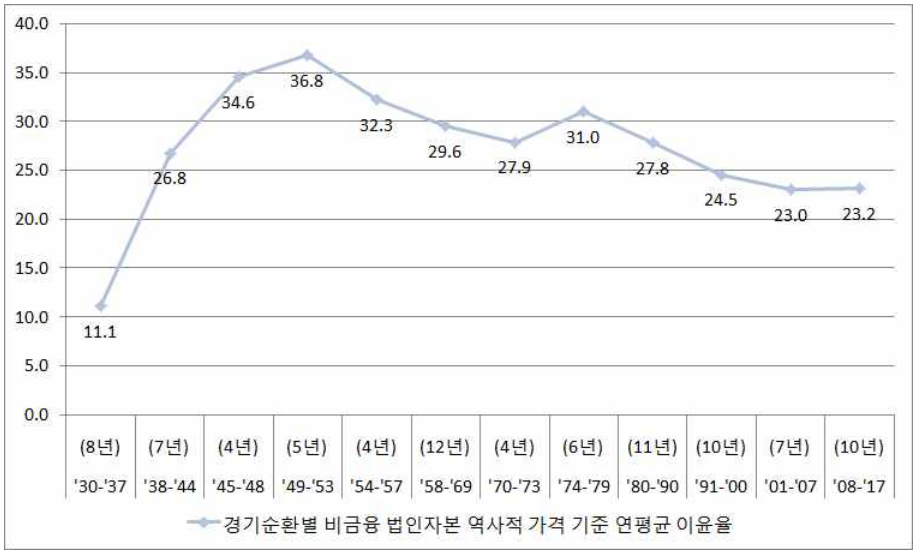


비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율 곡선을 경기순환 내의 다소 급격한 변동을 제거하기 위해 경기순환별 평균을 구해 이를 연결해서 그린 이윤율 곡선[74]은 <그림 보론-5>와 같아진다. 1948-53년 순환에서 최고치를 기록한 이후 쭈욱 하락하다가 1974-79년에 돌출해 이윤율이 높아졌다가 다시 하락하고 있다. 이번 순환에서 하락을 그치고 미미하게 상승하였다.

74) 이 이윤율 곡선은 본 글 각주 45)에서 밝힌 대로 현실경쟁과 수급불일치에서 오는 경기순환 내에서의 이윤율의 부침을 사상하거나 제거한 이윤율이다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-5> 경기순환별 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 연평균 이윤율



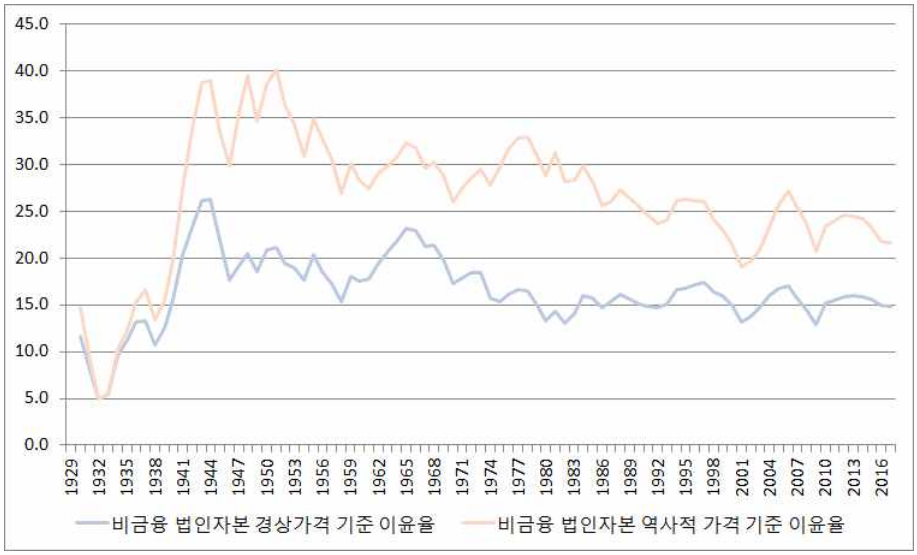
2) 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 이윤율

비금융 법인자본의 역사적 가격 기준 이윤율(이하 '역사적 가격 기준 이윤율')과 비금융법인자본의 경상가격 기준 이윤율(이하 '경상가격 기준 이윤율')은 <그림 보론-6>과 같다. 그리고 역시 경기순환 내의 다소 급격한 변동을 제거하기 위해 경기순환별 평균을 구해 이를 연결해서 그리면 <그림 보론-7>과 같다.

우선 경상가격 기준 이윤율이 역사적 가격 기준 이윤율보다 대체로 더 낮다. 그도 그럴 것이 고정자산 가격이 인플레이션 때문에 크던 작던 매년 오르기 때문에(컴퓨터 같은 경우는 하락하는 경우도 있지만) 경상가격으로 산정할 경우 역사적 가격으로 산정할 경우에 비해 분모가 커져 이윤율이 역사적 가격 기준 이윤율에 비해 작아질 것이고, 경상가격으로 산정해 고정자산이 커질 경우 역사적 가격에 기초한 경우보다 감가상각을 많이 하게 되어서 이윤은 더 적어지고 이로 인해서도 이윤율은 더 작아지게 된다. 즉 고정자산을 경상가격으로 산정할 경우가 분모는 커지고 분자는 작아지게 되어 역사적 가격 기준 이윤율에 비해 경상가격 기준 이윤율이 더 작아지게 된다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-6> 역사적 가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 이윤율



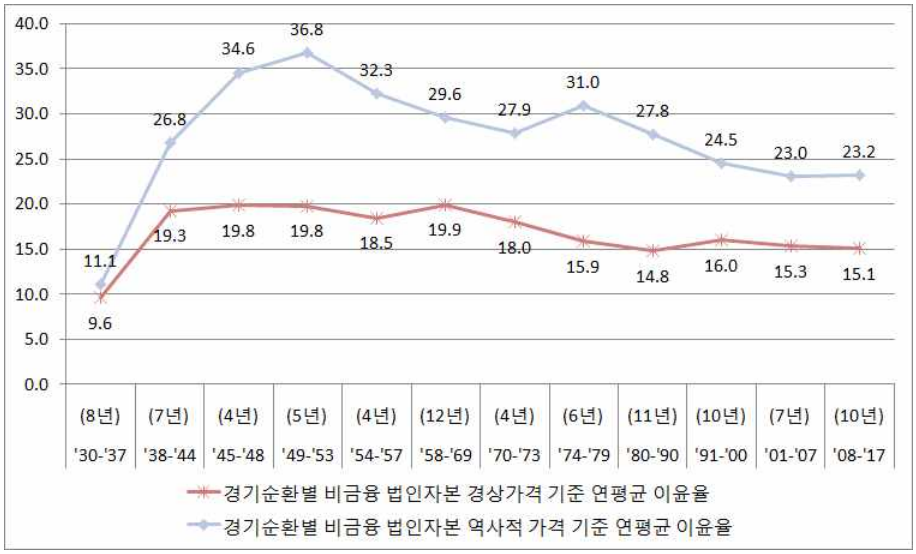
경기순환 내에서의 이윤율의 부침을 사상한 이윤율 곡선을 그리면 <그림 보론-7>과 같다.

두 이윤율 사이의 또 다른 차이는 1960년대 이후만 놓고 보면 경상가격 기준 이윤율은 1957-69년 순환을 정점으로 하락하기 시작하고, 역사적 기준 이윤율은 1973-80년 순환을 정점으로 하락하기 시작한다. 경상가격 기준 이윤율은 1979-90년 순환에 하락이 멈춘 반면에 역사적 가격 기준 이윤율은 2000-2007년 순환 때까지 하락하고 있다. Dumenil(2012)은 경상가격 기준 이윤율을 근거로 1979-90년 순환까지 낮아진 이후 이윤율이 상승했다고 보는데 이는 본 글 각주 47)에서 이야기 한 대로 문제가 많다.[75] 역사적 가격 기준 이윤율은 거의 회복되지 않았고 경상가격 기준 이윤율은 1990-2000년 순환에서 약간 높아진 이윤율이 다시 낮아지고 있다.
우리는 역사적 가격 기준 이윤율을 채택한다. 우선 고정자본의 경상가격은 자본가가 투하한 투하자본이 아니기 때문이다.[76]

75) 박하순(2015)이 인용한 미 경제분석청에서 발표한 미국 '비금융 법인의 수익률'도 경상가격 기준 이윤율이라 해야겠다. 한편 이 글에서 수익률이 최고치를 기록한 해를 2013년으로 가정하고 이후 위기 시점을 몇 가지 유보를 달아 2015년에서 2017년 사이로 예측한 바 있으나 이후 발표된 자료에 따르면 2007년 이후 순환에서 최고 수익률을 기록한 해는 2014년으로 나타나고 있다. 그래서 이 예측방법에 따른다면 위기 발생시기는 2016년에서 2018년 사이라 해야 할 것이다. 그런데 이 글에서 "한편으로는 이번 위기에서의 회복세, 특히 고용(심각한 불안정노동)의 회복세가 매우 느리다는 점, 유럽은 이제 회복국면으로 들어섰다는 점, 미국 산업순환(주기적 공황)에 상당한 영향력을 미치는 주택시장이 대침체를 경험해 이것을 완전하게 회복하는 데는 상당한 시간이 걸릴 것이라는 점 등을 감안하면 (느린) 회복기간이 다른 위기 때보다 더 오래 갈 가능성도 있어 보인다."고 한 바 있는데 이런 예상이 현실화하고 있는 듯 보인다.
76) 보다 상세한 내용은 Kliman(2011) 6장을 참조하라.

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-7> 경기순환별 역사적 가격 기준 연평균 이윤율과 경기순환별 경상가격 기준 연평균 이윤율

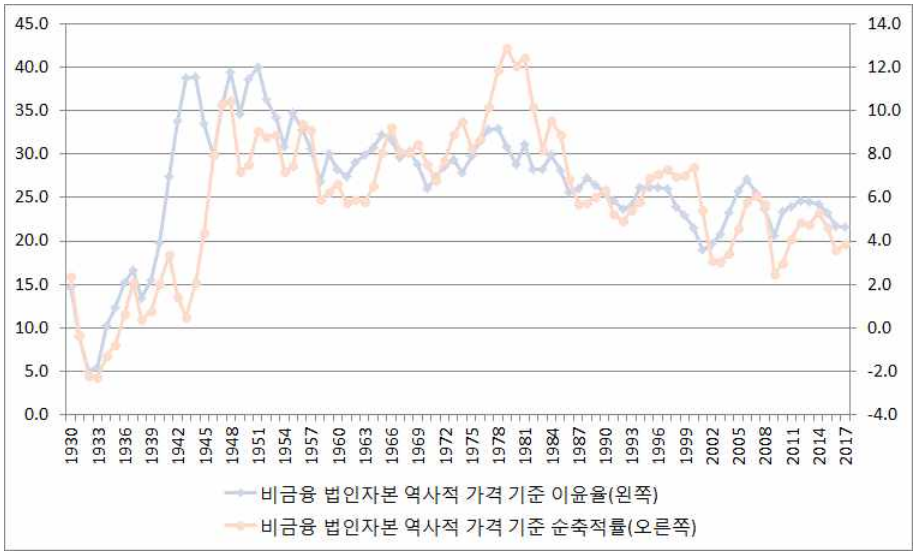


또한 불가분의 관계를 가지고 있는 이윤율과 축적률의 관계의 측면에서도 역사적 기준 이윤율이 정당해 보인다. <그림 보론-8>은 역사적 가격 기준 이윤율과 순축적률[77]을 같이 그린 것이고 <그림 보론-9>는 경상가격 이윤율과 순축적률[78]를 같이 그렸다. <그림 보론-8>의 두 곡선 사이의 상관성이 <그림 보론-9>의 두 곡선 사이의 상관성보다 훨씬 더 높은 것을 볼 수가 있다. <그림 보론-8>에서는 축적률이 이윤율을 1-3년을 뒤 따라 가고 있고 수준도 진폭이 있긴 하지만 일정한 상관성이 있다는 것을 볼 수 있다. 반면 <그림 보론-9>에서는 두 곡선 사이의 관계를 찾아내기가 쉽지 않다. 그래서 역사적 가격 기준 이윤율이 제대로 된 이윤율이라고 할 수 있을 것 같다.

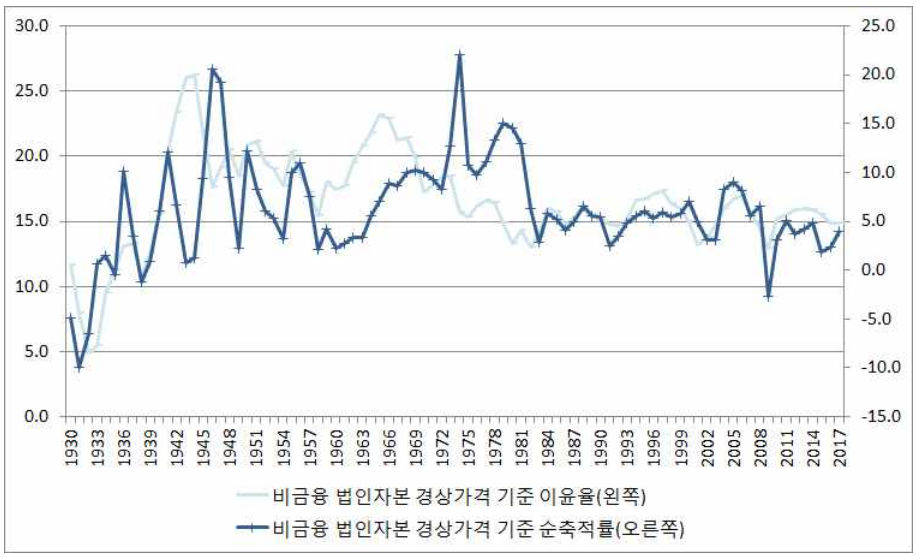
77) 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) Fixed Assets Accounts Tables(FAAT) 6.3.의 4열을 분모로 하고, 당해년도 수치에서 그 전 해 수치를 뺀 것을 분자로 해서 구한 값에 100을 곱해 줌

78) 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) Fixed Assets Accounts Tables(FAAT) 6.1.의 4열을 분모로 하고, 당해년도 수치에서 그 전 해 수치를 뺀 것을 분자로 해서 구한 값에 100을 곱해 줌

<그림 보론-8> 역사적 가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 순축적률



<그림 보론-9> 경상가격 기준 이윤율과 경상가격 기준 순축적률



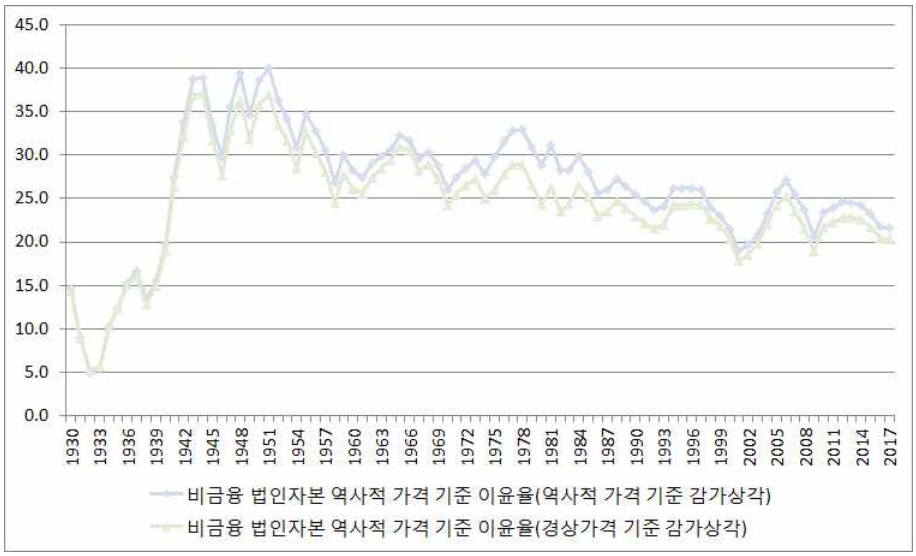
3) 역사적 가격 기준 감가상각에 기초한 이윤율과 경상가격 기준 감가상각에 기초한 이윤율

한편 감가상각은 앞서 이야기한대로 고정자본을 경상가격 기준으로 평가해 이 금액에 기초해 할 수도 있고 역사적 가격에 기초해 할 수 있는데 두 방식에 따른 그래프가 <그림 보론-10>에 나타나 있다. 그리고 역시 경기순환 내의 다소 급격한 변동을 제거하기 위해 경기순환별 평균을 구해 이를 연결해서 그리면 <그림 보론-11>과 같다.
경상가격 기준으로 감가상각을 한 이윤율이 역사적 가격 기준에 따를 때보다 아무래도 더 낮다. 특히 인플레이션이 심했던 1970-80년대에 그 차이가 크다.

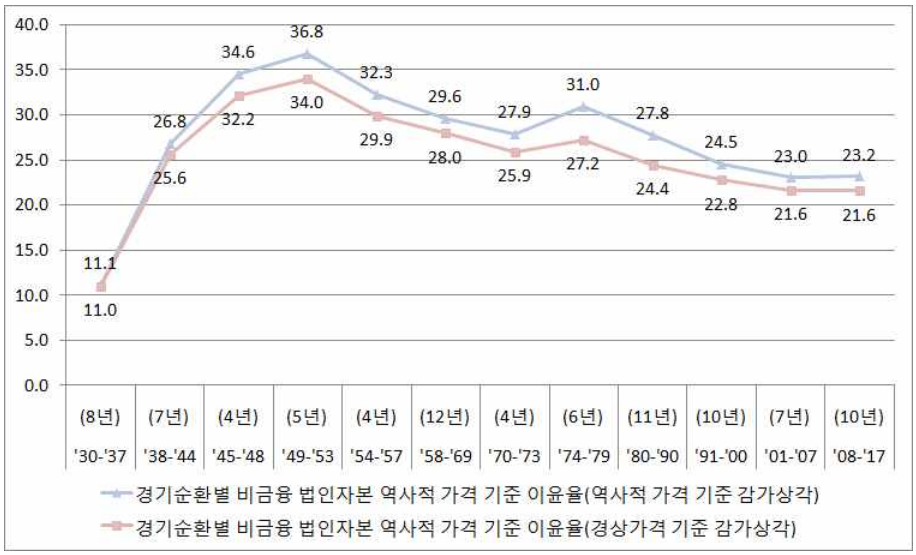
전국민주노동조합총연맹

여기서는 경상가격 기준으로 감가상각을 한 이윤율을 채택하기로 한다. 감가상각액으로 생산수단의 동일한 규모의 재생산이 보장되어야 하기 때문이다.

<그림 보론-10> 역사적 가격 기준 이윤율(역사적 가격 기준 감가상각)과 역사적 가격 기준 이윤율(경상가격 기준 감가상각)



<그림 보론-11> 경기순환별 역사적 가격 기준 이윤율(역사적 가격 기준 감가상각)과 경기순환별 역사적 가격 기준 이윤율(경상가격 기준 감가상각)



4) 역사적 가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율

인플레이션에 영향을 받은 이윤율이라 하더라도 자본에게는 매해 이윤율의 크기를 나

전국민주노동조합총연맹

타내 주기는 하지만 연도별 이윤율을 비교하는 데에 있어서는 문제가 된다. 인플레이션의 작용에 의해 이윤율이 높아진 해와 그렇지 않은 해의 이윤율을 크기를 비교하는 것은 무리가 따르기 때문이다.[79] 그래서 인플레이션 조정을 거치기로 하자.

우선 분모인 고정자산부터. 미국의 고정자산은 1925년부터 통계가 있다. 그런데 국내총생산 가격지수는 1929년부터 존재한다. 그래서 인플레 조정 고정자산은 1929년부터 도출할 수 있다. 그래서 특정 해의 인플레 조정 고정자산은 1929년의 인플레 조정 고정자산 가액에다 당해연도까지의 매년의 인플레 조정 순고정자산 증가액을 전부 더해주면 된다. 매년의 인플레 조정 순고정자산증가액은 매년의 국내총생산 가격지수로 디플레이트해주면, 즉 가격지수로 나눠주면 된다.

이제 1929년의 인플레 조정 고정자산액이 문제다. 그런데 이 1929년의 고정자산은 과거 십수년 혹은 수십년의 순고정자산투자가 누적된 것이다. 그런데 미국 경제분석청에서 제공하는 1929년의 고정자산 가액에는 두 종류가 있다. 즉 앞에서 거론한 역사적 가격 기준 고정자산 가액과 경상가격 기준 고정자산 가액이 그것이다.[80] 전자는 고정자산 투자 당시의 가액들(역사적 가격 혹은 장부가격)을 누적한 것이고(물론 감가상각액은 제했다), 후자는 과거에 도입된 고정자산들을 1929년의 가격으로 재산정한 것이다. 1929년의 이 두 고정자산 가액을 인플레 조정을 하려면 1929년의 GDP가격지수[81]로 디플레이트해야 하기 때문에 문제가 발생한다. 만일 역사적 가격 기준 고정자산을 초기값으로 할 경우 이는 과거 여러 시기에 도입된 고정자산들을 과거 가격보다 더 높아진 1929년 가격지수로 디플레이트하는 것이니까 실제보다 고정자산 가치를 낮추게 된다(이 경우 이윤율은 실제보다 높아지게 된다).[82]

반면 1929년 가격으로 재산정한, 경상가격 기준 고정자산을 1929년 GDP가격지수로 디플레이트해서 구해진 가액은 역사적 가격 기준 고정자산을 1929년 GDP가격지수로 디플레이트해서 구해진 가액보다는 크지만 임의적인 가액이다. 실제 투하된 고정자본 가액과도 다르다. 우리는 여기서 두 가지 방식을 다 이용해 초기값을 구해보기로 한다.

그리고 분자인 이윤은 매년의 국내총생산 가격지수로 디플레이트해 주면 된다. 그래서 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율과 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 인플레조정 이윤율 1(경상가격 기준 고정자산을 1929년 초기값으로 한다)과 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 인플레조정 이윤율 2(역사적 가격 기준 고정자산을 1929년 초기값으로 한다)의 그래프를 그리면 <그림 보론-12>가 된다.

---

79) 가치이윤율 혹은 생산가격 이윤율을 추정하는 작업에서는 특히나 그렇다. 가치이윤율이나 생산가격 이윤율은 인플레이션에 따라 달라지지는 않을 것이기 때문이다.

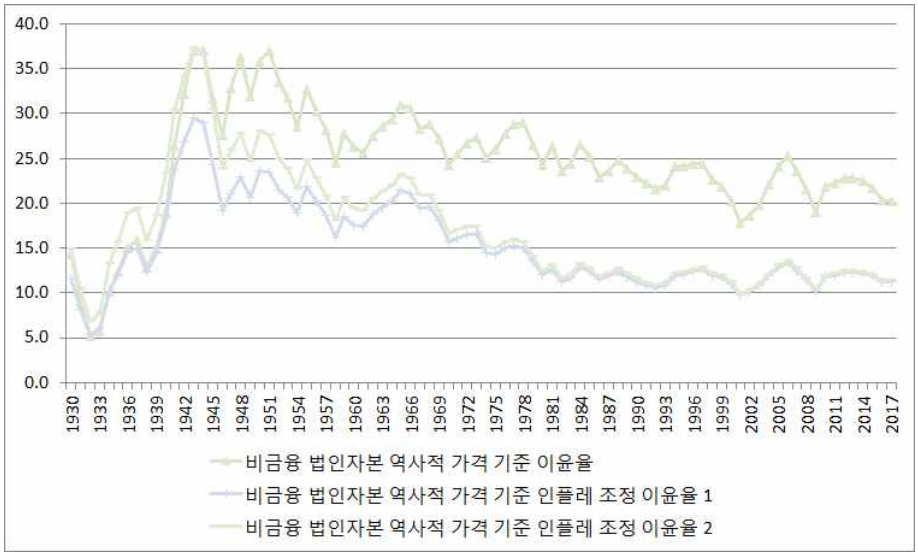
80) 경상가격 기준 비금융 법인자본 고정자산은 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) FAAT(Fixed Assets Accounts Tables Table) 6.1.의 4열, 역사적 가격 기준 비금융 법인자본 고정자산은 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) FAAT(Fixed Assets Accounts Tables Table) 6.3.의 4열에서 구할 수 있다.

81) 미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis) NIPA Table 1.1.4.의 1열

82) 인플레이션 발생이 일반적이어서 이를 전제하고 있다. 이는 뒤에서도 마찬가지다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-12> 역사적 가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 1, 2



보다시피 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 1과 2는 1930년대를 제외하고는 대체로 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤율보다 아래에 있다. 그리고 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 1이 2보다 대체로 더 작은데 둘 사이의 차이는 갈수록 줄어들어 30-40년 뒤에는 거의 궤적이 겹치고 있다. 고정자산의 초기값의 비중이 갈수록 줄어들어 그 영향력이 거의 사라지게 되기 때문이다.[83)]

여기서는 각주 83)과 같은 한계는 있지만, 초기값을 경상가격 기준 고정자산으로 채택한 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 1을 대표 인플레 조정 이윤율로 삼고자 한다.

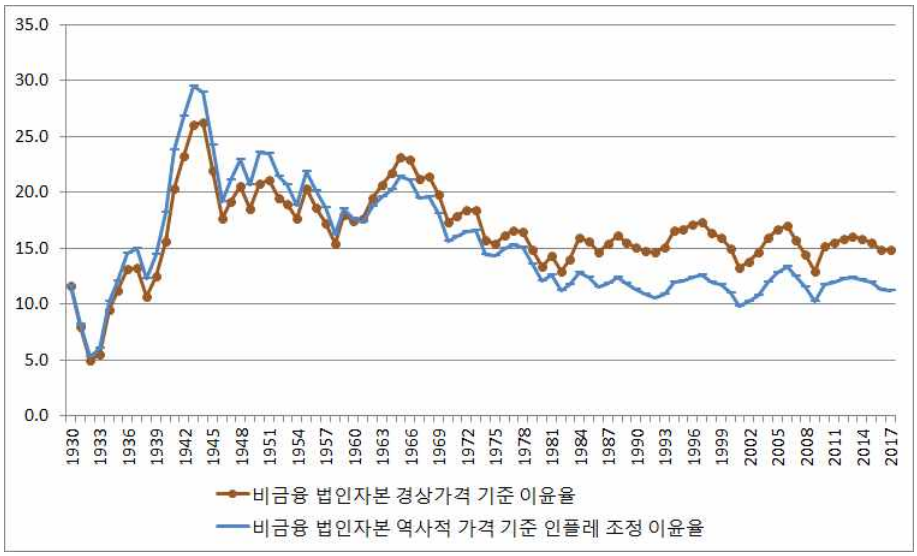
5) 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율과 경상가격 기준 이윤율

83) 그런데 Andrew Kliman(2010)에 따르면 Michel Husson과 자신 사이에 논쟁이 있었다고 한다. 논쟁의 내용 중의 하나는 Andrew Kliman(2010)를 통해 파악한 바에 따르면 다음곽 같다. Kliman을 따라 필자가 수행한 위와 같은 고정자산의 인플레 조정에 문제가 있다는 것이다. 즉 특정 해의 인플레 조정 고정자산 가액을 구할 때 1929년의 인플레 조정 고정자산 가액, 즉 초기값에 당해년도까지의 매년의 인플레 조정 순고정자산 증가액을 전부 더해주게 된다. 그런데 매년의 인플레 조정 순고정자산 증가액을 구할 때 매년의 총투자액에서 감가상각액를 빼서 순 투자액(당해년도 고정자산 증가액)을 구하고 이를 인플레 조정하게 된다. 그런데 이 때 빼 주는 특정 해의 감가상각액을 Kliman이나 필자나 역사적 가격 감가상각액으로 하는 반면 인플레 조정은 당해연도의 GDP가격 지수로 디플레했는데 이 경우 감가상각을 더 축소하게 되고(높은 가격 지수로 나눠 주니까), 결국 순고정자산 증가액은 부풀리게 된다는 것이다. 그래서 이에 기초해 산출된 인플레 조정 이윤율은 실제보다 낮아지는 경향을 갖게 된다는 것이다. 타당한 비판이다. 그런데 Andrew Kliman(2011)에 따르면 Michel Husson이 제안하는 방식으로 인플레 조정을 하기 위해서는 요구되는 통계가 없다, 그래서 Michel Husson의 반박 취지를 살려서 대안적 방식을 취해 새로운 인플레 조정 이윤율을 구해보면 Kliman이나 필자의 방식에 따른 이윤율 궤적의 추이를 별로 변경시키지는 못한다고 하고 있다.

전국민주노동조합총연맹

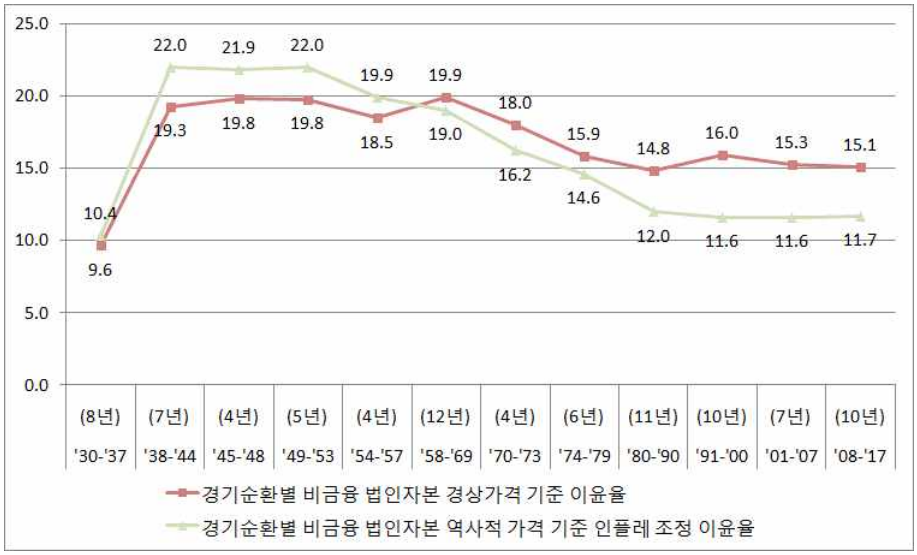
마지막으로 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율과 경상가격 기준 이윤율을 비교해 보자. <그림 보론-13>에 나타나 있다. 이 두 이윤율 곡선을 경기순환 내의 다소 급격한 변동을 사상하기 위해 앞서와 같은 방식으로 경기순환별 평균을 구해 이를 연결한 곡선을 그리면 <그림 보론-14>와 같다.

<그림 보론-13> 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율과 경상가격 기준 이윤율



이를 통해 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율과 경상가격 기준 이윤율을 비교해 보자. 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율은 1948-53년 순환을 정점으로 그 이후 대체로 지속적으로 하락하고 있다. 1990-2000년 순환에서 최저점에 이른 후 그 이후 더 이상은 하락도 상승도 거의 없는 평탄한 수준을 보여주고 있다.
반면 경상가격 기준 이윤율은 1957-69년 순환에서 최고치를 기록한 이후 1979-90년 순환에서 최저치에 도달했다. 그 이후 1990-2000년 순환에서 이윤율이 상승한 이후 그 이후 두 개 순환에서는 다시 하락하고 있다. Gérard DUMÉNIL and Dominique LÉVY(2002)이 1980년대 이후 이윤율이 상승했다고 한 것은 1990-2000년 순환의 상승을 두고 한 이야기다. 그런데 이런 경상가격 기준 이윤율의 상승도 지속되지 않고 다시 하락하고 있는 것이다.

<그림 보론-14> 경기순환별 비금융 법인자본 경상가격 기준 이윤율과 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율



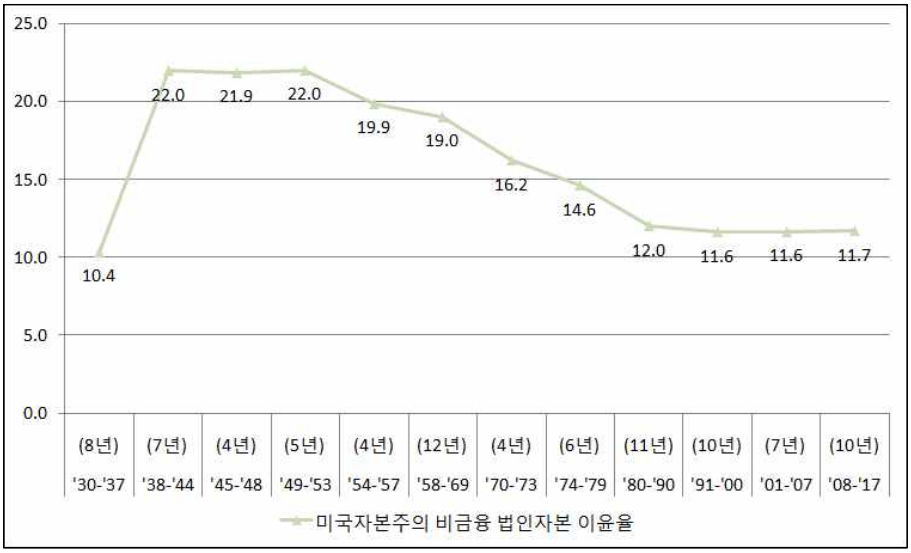
5. 결-비금융 법인자본 이윤율의 하락

이제 최종 단계에 도달했다. 경기순환 내 이윤율 변동은 현실 경쟁과 수급불일치에서 초래된 시장가격이윤율의 변동이고 경기순환별 평균을 구해 이들을 연결한 곡선은 생산가격이윤율, 즉 마르크스적 이윤율의 근사치라고 할 수 있을 것이다. 현실 경쟁이나 수급불일치의 영향을 사상한 이윤율 곡선에 가깝기 때문이다. 그래서 <그림 보론-15>에 나타난 경기순환별 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 인플레 조정 이윤율 곡선을 미국 자본주의의 비금융 법인자본 이윤율 곡선으로 제시하고자 한다. 이 이윤율은 근사치이고 앞서 거론한 하자가 있기는 하지만 진정한 생산가격 이윤율과 궤적의 추이가 크게 바뀌지는 않을 것으로 생각한다.

이제 이 이윤율 곡선에 기초해 미국자본주의를 설명해 보기로 하자. 일단 이 이윤율 곡선에 따르면 미국자본주의는 1970년대 중반에 선언된 구조적 위기에서 벗어나고 있지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 그런데 이윤율이 최근 3개 경기순환에서 더 이상 하락하고 있지 않은 것도 주목해야 할 것으로 보인다. 즉 이윤율이 상승하고 있다는 이야기도, 이윤율이 폭락해 미국자본주의가 최종적 위기에 도달했다는 얘기도 정확한 얘기가 아니라는 것이다. 특히나 시장가격 이윤율은 몰라도 생산가격 이윤율, 즉 마르크스적 이윤율은 본 글에서도 얘기했듯이 폭락하지 않는다. 유기적 구성의 고도화나 착취율의 변화는 급격하게 이루어지지 않기 때문이다. 그리고 이미 이윤율이 상당히 낮아진 상황에서는 자본축적도 원활하지 않고 그에 따라 노동에 대한 공격도 강화될 가능성인 높아 이윤율의 추가적인 하락은 특히나 어려운 듯 보인다. 그래프에서 보이는 것처럼.

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-15> 미국자본주의 비금융 법인자본 이윤율



조금 더 자세히 알아보기로 하자. 앞서 우리는 '연간 이윤율≒이윤분배율*(연간부가가치/고정자본)'이라고 확인한 바 있다. 우선 이윤율의 구성요소인 이윤분배율을 살펴보자. 비금융 법인자본의 역사적 가격 기준 이윤분배율은 <그림 보론-16>과 같고, 이를 경기순환별 평균을 내서 그린 곡선은 <그림 보론-17>과 같다. 이윤분배율은 1948-53년 순환[84]부터 1990-2001년 순환까지 1969-73년 순환을 제외하고 대체로 추세적으로 하락하고 있다. 그리고 그 이후 최근 두 번의 순환에서는 이윤분배율이 상승하고 있는데 특히 이번 2007-17년 순환에서 급격히 상승하고 있다. 경기순환을 벗어나서 얘기를 해보면 1990년대 후반에는 이윤분배율이 하락이 급격하고 2000년대 전반기에는 이윤분배율 상승이 급격하다. 이런 상승 추세는 이번 경기순환에서도 이어지고 있다.

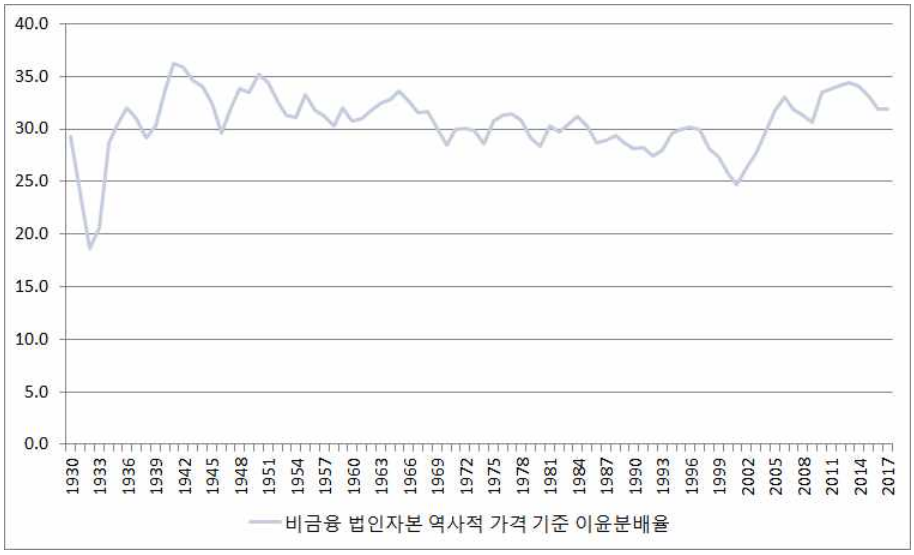
<그림 보론-18>을 보면 2001년 위기를 전후로 하여 총이윤 곡선의 기울기가 급변했다. 그 이전에는 기울기가 완만했다가 그 이후 2000년대 전반기에는 가팔라졌다. 총임금 곡선은 그 반대다. 즉 그래프상으로는 미세한 차이로 보이지만 상대적으로 가팔랐다가 완만해 졌다. 이는 2000년대 전반에 임금 증가에 비해 이윤증가가 더 급격하다는 것을 말해주고 있다. 즉 이윤분배율이 2000년대 전반기에 커졌다는 것을 의미한다. 이런 현상은 2008/9년 위기 이후 회복과정 초반에도 유사하게 발생하고 있다.

이유는 뭘까? 이유 중의 하나는 2001년 위기를 경계로 하여 그 전에는 고용률이 지속적으로 상승해 왔고 그 이후에는 고용률이 하락했는데 이것이 이런 이윤분배율의 변동에 영향을 준 것으로 보인다. 그리고 두 차례의 위기 극복 과정에서 임금상승은 극도로 억제되고 착취가 증대한 것도 또 하나의 이유로 보인다. 물론 고용률의 하락과 착취의 강화는 상관관계가 매우 높다고 해야 할 것이다.

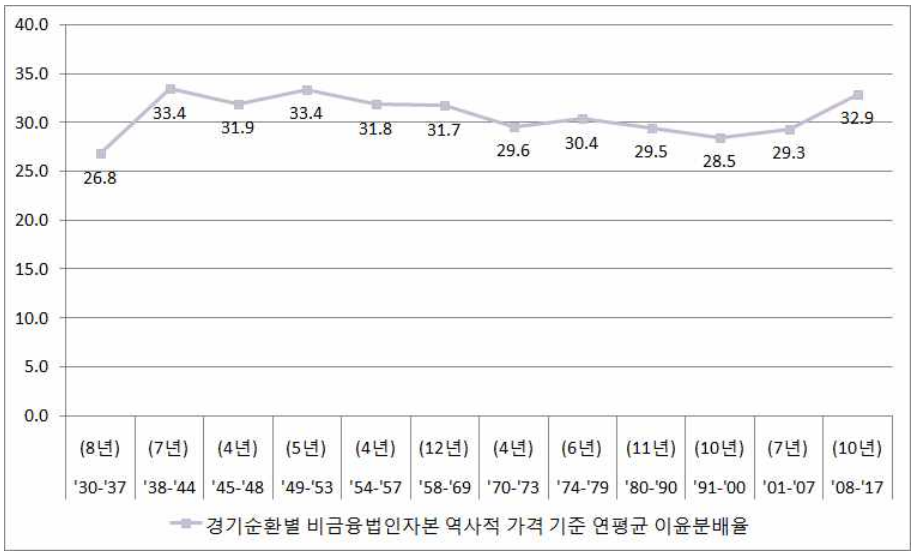
84) 이윤 임금 비율 평균 계산 연도는 경기순환 연도와 시작연도에 있어서 1년 차이가 난다는 것을 확인해 둔다.

전국민주노동조합총연맹

<그림 보론-16> 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 이윤분배율



<그림 보론-17> 경기순환별 비금융 법인자본 역사적 가격 기준 연평균 이윤분배율



전국민주노동조합총연맹

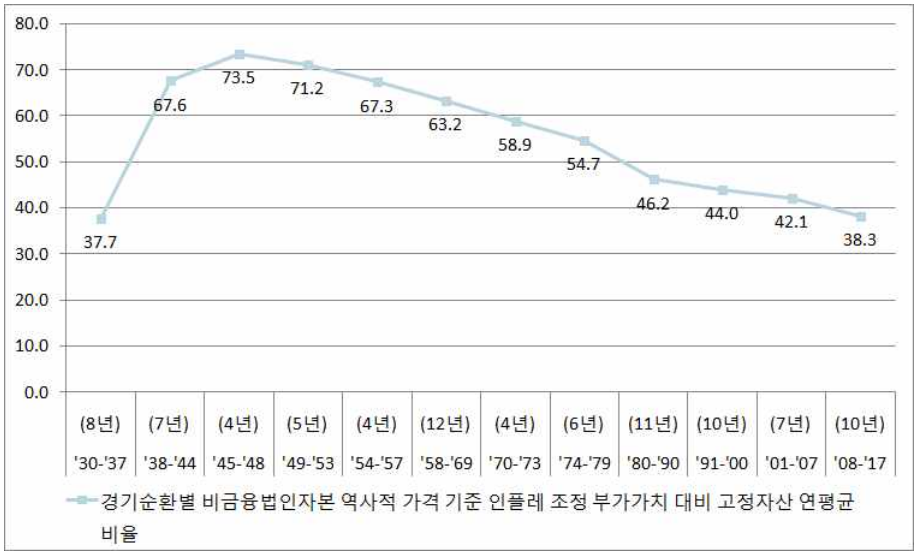
<그림 보론-18> 비금융 법인자본 순부가가치, 총임금, 총이윤(1929-2017)
(단위: 10억불)

<그림 보론-19>를 보면 인플레 조정 부가가치 대비 고정자산 비율, 즉 자본생산성[85]은 1945-48년 순환 이래로 지속적으로 하락하고 있다.

앞서 본대로 2000년대 이후 이윤분배율이 높아졌음에도 이윤율은 회복되지 않고 있는 데에는 자본생산성의 지속적인 하락, 즉 유기적 구성의 지속적인 상승이 진행되고 있기 때문이라 해야 할 것이다. 다른 말로 하면 자본의 기술적 구성의 상승에 비해 노동생산성 상승이 더딘 때문이다. 본 글에서 우리는 2007-17년 순환에서 생산성 증가율이 매우 낮다는 것을 보았다.

85) 윤소영(2005) 참조. 자본생산성의 하락은 유기적 구성(=불변자본/가변자본)의 상승의 결과라고 하고 있다. 여기서 고정자산은 총투하자본에서 유동자산이 빠진 것임을 확인하자. 또한 윤소영(2005)은 '자본생산성이란 진정한 의미의 생산성은 아니고 단지 노동생산성과 자본의 기술적 구성의 비율을 가리키는 지표일 따름'이라고 하고 있다. '부가가치/고정자산=(부가가치/노동자수)/(고정자산/노동자수)=노동생산성/기술적 구성'을 이렇게 표현했다고 해야 할 것이다.

<그림 보론-19> 경기순환별 비금융법인자본 역사적 가격 기준 인플레 조정 부가가치 대비 고정자산 연평균 비율



한편 이윤율 두 구성 요소로서 이윤분배율과 부가가치 대비 고정자산(자본생산성) 비율을 보면 이윤분배율은 대체로 변화폭이 작고 안정적인데 비해 자본생산성 비율은 변동폭이 크다. 그래서 이윤율에 보다 결정적인 변수는 자본생산성 비율의 변화라 해야 할 것이다. 그렇다 하더라도 착취율과 관계가 있는 이윤분배율도 최근 두 개의 경기순환에서 변화가 꽤 심하다는 것도 알 수 있다. 방향이 바뀌었고 최근 경기순환에서는 이윤분배율의 상승폭도 상당하다. 결국 최근 두 개의 경기순환에서는 유기적 구성의 상승(다른 경기순환에서 보다는 상승 정도가 덜하다. 자본축적이 이전에 비해 둔화되었다는 의미다)에도 불구하고 착취 강화(이윤분배율의 상승)로 인해 이윤율은 더 이상은 하락하지 않고 않다.

결국 미국 자본주의는 1970년대 이후 구조적 위기에 빠져 있고 여기에서 헤어나지 못하고 있다. 다만 최근 두 개의 경기순환에서는 축적의 둔화와 착취 강화로 이윤율의 추가적인 하락은 저지되고 있다는 것도 덧붙여야겠다.

전국민주노동조합총연맹

참고문헌

김성구 (2008), “마르크스의 공황론 방법과 주기적 과잉생산공황론”,『마르크스주의 연구』 제 5권 2호,

김성구(2010), “산업순환 및 공황론으로서 이윤율저하설의 오류에 대하여”, 『마르크스주의 연구』 제 7권 1호

김성구(2011a), “‘세계대공황’과 마르크스주의 위기론”, 『마르크스주의 연구』, 23호, 경상대학교 사회과학연구원

김성구(2011b), "만델, 알트파터, 월러스틴, 아리기의 장기파동론", 김성구 엮음, 『현대자본주의와 장기불황』, 그린비출판사

김성구(2018), 『마르크스의 정치경제학 비판과 공황론』, 나름북스

김성구 외(2017), 『금융위기 이후의 자본주의』, 나름북스

류동민(2014), ‘우울한 과학의 귀환: 경제학설사적 맥락에서 본 피케티’, 한국경제 패러다임 세미나 『“피케티(Thomas Piketty) 충격”과 한국경제』, 주최 국회의원 이인영, 주관 (사)코리아 컨센서스 연구원 참조.

박하순(2015), “미국경제의 현황과 전망”, 민주노총 (http://nodong.org/index.php?mid=data_paper&page=16&document_srl=6899692)(김성구, 『금융 위기 이후의 자본주의』, 나름북스, 2017년에 수록됨)

윤소영(2001), 『이윤율의 경제학과 신자유주의 비판』, 공감

윤소영(2005), 『마르크스의 ‘경제학 비판』(개정판), 공감

윤소영(2011), 『현대경제학 비판』, 공감

윤소영 외(2011), 『사회과학 비판』, 공감

에릭 브린욜프슨·앤드루 매카피 지음(이한음 옮김)(2014), 『제2의 기계시대』, 청림출판

Gérard Duménil and Duncan Foley(2008), *Marx's Analysis of Capitalist Production* (http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dfo2008a.htm)

Gérard DUMÉNIL and Dominique LÉVY(2002), *THE PROFIT RATE: WHERE AND HOW MUCH DID IT FALL? DID IT RECOVER? (USA 1948-2000)*

G. Duménil, D. Lévy(2016), "The Historical trends of technology and distribution in the U.S. economy. Data and figures (since 1869)", EconomiX, PSE : Paris (http://www.cepremap.fr/membres/dlevy/dle2016e.htm)

Robert J Gordon(2014), “The turtle's progress: Secular stagnation meets the headwinds”, Coen Teulings, Richard Baldwin 편(2014), 『Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures』 중 제 3장

Andrew Kliman(2010), “Masters of Words - A reply to Michel Husson on the character of the latest economic crisis”, 『마르크스주의 연구』 제7권 제2호 (통권 제18호)

Andrew Kliman(2011), *The Failure of Capitalist Production-Underlying Causes of the Great Recession,* PlutoPress (정성진·하태규 옮김(2012), 『자본주의 생산의 실패-세계대침체의 원인』, 한울)

Paul Krugman(2014), "Four observations on secular stagnation", Coen Teulings, Richard Baldwin 편(2014), 『Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures』

Frank J. Lysy(2016), “The Structural Factors Behind the Steady Fall in Labor Force Participation Rates of Prime Age Workers” (https://aneconomicsense.org/2016/10/14/the-structural-factors-behind-the-steady-f

all-in-labor-force-participation-rates-of-prime-age-workers/)
K. 마르크스(金秀行 譯)(1989),『資本論』第Ⅰ卷, 비봉출판사 초판
하야시 나오미치(유승민·양경욱 옮김, 김성구 감수)(2011),『경제는 왜 위기에 빠지는가』, 그린비
Coen Teulings, Richard Baldwin 편(2014),『Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures』(https://voxeu.org/content/secular-stagnation-facts-causes-and-cures)

기관들
한국 기획재정부
한국은행
IMF
OECD
세계은행
일본 재무성
중국 국가통계청(http://www.stats.gov.cn/english/)
미 국가경제연구청(National Bureau of Economic Research)(http://www.nber.org/cycles.html)
미국 노동통계청(https://www.bls.gov/webapps/legacy/cpsatab8.htm)
미 경제분석청(Bureau of Economic Analysis)(https://www.bea.gov/index.htm)
캘큘레이티드 리스크(https://www.calculatedriskblog.com)

언론사
파이낸셜타임즈(https://www.ft.com/content/1e4c5e9c-fe2a-11e8-ac00-57a2a826423e)
한겨레신문http://www.hani.co.kr/arti/economy/global/871344.html

이슈페이퍼	2018-01

개악 최저임금법,
저임금 노동자에게 미치는 영향

2018. 5. 25.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 이창근 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9223)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<요약 및 결론>

❍ 개악 최저임금법은 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 노동자들에게 치명적인 영향을 미치는 것으로 드러나, 최저임금법 개악 과정에서 명분으로 삼은 '저임금 노동자 보호'는 아무런 실체적 근거도 없는 거짓임이 드러남.

- 저임금 노동자 30%, 즉 10명 중 3명은 새롭게 포함된 「상여금 25% 초과분」과 「복리후생수당 7% 초과분」을 수령하고 있어서, 개악 최저임금법에 따라 불이익을 받을 것으로 드러남.

- 2019년 최저임금 15% 인상을 가정했을 때, 저임금 노동자 10%, 즉 10명 중 1명은 추가적인 임금인상 없이 개악된 산입범위만으로도 내년 최저임금 이상 노동자가 됨. 이들의 내년 임금은 동결될 수 있음.

- 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정했을 때, 개악된 최저임금법에 따라 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 노동자 임금인상 삭감률은 20%에 달함.

- 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정했을 때, 최저임금 1배 ~ 1.2배 복리후생수당 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준 임금 인상률(8.6%)에 비해 절반이 훨씬 넘는 5.7%p나 대폭 떨어진 2.9%로 하락함. 1달에 약 93,400원의 임금인상 삭감 효과가 발생함.

- 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정했을 때, 최저임금 1배 ~ 1.2배 상여금 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준 인상률(13.4%)에서 0.7%로 떨어짐. 실제 임금 인상률이 거의 제로가 됨. 비록 「상여금 25% 초과분」을 받는 노동자 비율이 「복리후생수당 7% 초과분」을 받는 노동자 비율에 비해 낮은 것은 사실이나, 당사자에게 미치는 영향은 매우 치명적임.

1. 실태조사 개요

❍ 민주노총은 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 조합원 602명을 대상으로 한 실태조사를 진행했으며, 이 결과를 바탕으로 '개악된 최저임금법에 따른 산입범위 효과'를 분석함.

※ 실태조사 관련한 구체적인 내용은 민주노총 정책보고서 「최저임금 산입범위 확대 임금삭감 효과 분석」을 참고. http://nodong.org/data_paper/7240028

[표-1] 2018년 저임금 조합원 임금액과 임금 항목별 비중(단위: 원,%)

항목			금액	비중[1]
임금총액(초과근로수당 포함)			2,159,722	106
임금총액(초과근로수당 제외)			2,036,933	100
기본급			1,654,000	81.2
기본급+통상수당			1,755,235	86.2
기본급+통상수당(보정)[2]			1,766,758	86.7
통상수당	소계		100,825	4.9
	①	직무·직책·직급수당	18,371	0.9
		그 외 통상수당[1)]	922	0.0
	②[2)]	생산수당	16,595	0.8
		(직무)능력급	64,936	3.2
근속수당			47,715	2.3
복리후생	소계		136,497	6.7
	급식비		84,869	4.2
	통근비		13,406	0.7
	숙박비		0	0.0
	가족수당		10,758	0.5
	학비보조		27,464	1.3
초과근로수당			122,789	6.0
연월차수당			61,211	3.0
그 외 기타수당			55,361	2.7
상여금	소계		95,834	4.7
	정기상여금	①매월 1회 이상(월할)	1,548	0.08
		②기타(격월, 분기 등)	24,327	1.2
		①+②	25,875	1.3
	명절상여금		57,657	2.8
	성과상여금		12,303	0.6

주 1) 비율은 초과근로수당을 제외한 임금총액 대비 상대적 수준임.

2) 지하철 청소용역 노동자의 임금은 2018년 5월 현재 최저임금법 위반임. 다만 국가계약법 등 관련 법이 개정되었으며 현재 임금협상이 진행 중이기 때문에, 앞으로 2~3개월 후 체불임금이 정산될 예정임. 따라서 해당 노동자의 임금을 2018년 최저임금을 기준으로 보정한 금액을 기준으로 계산한 값임.

2. 개악 최저임금법

❍ 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 산입함. 다만 아래의 임금은 예외로 함. △ 소정근로일 지급하는 임금 외의 임금(현행) △ 상여금 등 해당 년도 최저임금의 100분의 25에 해당하는 부분(2024년 일몰) △ 생활보조 또는 복리후생 임금 100분의 7에 해당하는 부분(2024년 일몰)

❍ 이에 따라, 올해 최저임금 월 환산액 1,573,770원 원을 기준으로 계산하면 상여금의 경우 25%인 월 393,400원(백단위 절사), 식대·숙박비·교통비 등 복리후생수당은 월 110,100원(백단위 절사)을 초과하는 금액이 새롭게 산입범위에 포함됨.

❍ 취업규칙 변경절차 특례 조항을 통해, 1개월 초과 주기 지급 임금을 총액 변동 없이 변경하더라도 취업규칙 불이익 변경이 아님을 명시함. 과반수 '의견 청취'만으로 가능함.

3. 분석방법

❍ 개악된 최저임금법에 따른 효과 분석은 최저임금 1배 ~ 1.2배에 해당하는 602명의 저임금 노동자를 대상으로 함. 효과 분석은 2019년 최저임금 인상률을 15%로 가정하고, 아래 두 가지에 초점을 맞춰 진행함.

❍ 첫째, 개악된 산입범위에 따라 추가적인 임금인상 없이 최저임금 이상이 되는 노동자 비율. 즉, 임금이 동결될 가능성이 매우 큰 노동자 비율.

- 산입범위 개악에 따라 임금인상 효과가 상쇄되는 노동자 비율은 기존 산입범위 기준으로는 차기 년도 최저임금 미만이지만, 새롭게 개악된 산입범위에 따라 최저임금 이상이 되는 조합원 비율로 계산함.

❍ 둘째, 개악된 산입범위에 따라 '기존 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급'에 비해 임금인상 금액이 삭감되는 비율.

---

1) 저임금 조합원이 받는 기타 통상수당으로는 생산(장려)수당(3명), 조정수당(3명), 벽지수당(1명) 등이 있음.
2) 한편 제빵기사와 대형마트 노동자들은 각각 '생산수당', '(직무)능력급'이란 명칭의 통상수당을 지급받고 있는데, 이는 사실상 기본급의 성격을 갖고 있는 것으로 보임.

- 임금인상 삭감 효과는 ① '기존 산입범위 기준 차기 년도 최저임금 미만 노동자'를 대상으로, ② '기존 산입범위 기준 시급 인상액과 개악된 산입범위에 따른 시급 인상액의 격차 총액'을 '기존 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상금액 합계'로 나눠서 구하도록 함. 이를 임금인상 삭감률도 정의함.

❍ 한편 1개월 초과 임금을 과반수 의견청취만으로 '매달 지급하는 임금'으로 변경할 수 있도록 허용해준 '취업규칙 불이익 변경 특례 조항'의 효과를 고려해야 함. 관련 특례 조항이 없는 상황에서도 현장에서는 각종 상여금과 수당 등을 기존 산입범위에 포함시켜 최저임금 위반을 면하려는 사용자들의 행태가 비일비재하게 벌어지고 있다는 점을 감안하면, '특례 조항'은 사실상 대부분의 관련 임금 항목이 '매달 지급하는 임금'으로 변경될 가능성이 매우 큼. 이를 고려하여, 임금인상 삭감 효과를 분석하도록 함.

❍ 응답자 전체를 대상으로 한 평균적인 효과와 더불어, 상여금 및 복리후생 수당 수령자만을 따로 빼서 임금인상 삭감 효과를 계산하도록 함. 이는 자칫 '평균'의 함정에 빠져, 당사자들이 실제 당할 불이익의 정도를 낮게 평가할 우려가 있기 때문임. 따라서 본문에서는 「복리후생수당 7% 초과분」 수령자 및 「상여금 25% 초과분」 수령자에게 미치는 영향을 각각 별도로 분석하도록 함.

4. 분석결과

❍ 첫째, 내년도 최저임금 15% 인상을 가정했을 때, 최저임금 1배 ~ 1.2배 이하 노동자 중 '개악된 산입범위'에 의해 임금인상이 반감되는 불이익을 당하는 노동자 비율은 거의 30%에 육박함.

- 최저임금법을 개악하면서, 저임금 노동자를 보호한다는 명분을 댔지만, 이는 사실이 아님. 민주노총이 실시한 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 노동자를 대상으로 한 실태조사에 따르면, 저임금 노동자 중 29%는 '복리후생수당 7% 초과분'과 '상여금 25% 초과분'이 산입범위에 새롭게 포함됨으로써, 임금인상 효과가 삭감되는 불이익을 당하는 것으로 나타남.

❍ 둘째, 내년도 최저임금 15% 인상을 가정했을 때, 최저임금 1배 ~ 1.2배 저

임금 노동자 10%는 추가적인 임금 인상 없이 개악된 산입범위 확대만으로도 최저임금 이상 노동자가 되는 것으로 나타남. 즉, 저임금 노동자 10명 중 1명은 내년도 임금이 동결될 가능성이 큼.

- 15% 인상 (시급 8,660원) 되었을 경우 기존 산입범위 기준으로 최저임금 미만자는 97.8%임. 개악된 산입범위(기존 산입범위 + 상여금 25% 초과분 + 복리후생수당 7% 초과분)로 계산하면, 최저임금 미만자는 87.2%로 줄어듦. 양자 간 격차는 -10.6%p임. 이는 저임금 노동자 중 10명 중 1명의 내년 임금은 동결될 수 있음을 의미함.

❍ 셋째, 내년도 최저임금 15% 인상을 가정했을 때, 산입범위가 개악됨에 따라 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 노동자들의 임금인상 삭감률은 약 20%에 달하는 것으로 나타남.

- (전체 응답자 평균) 내년 최저임금 15% 인상 (시급 8,660원) 되었을 경우 '기존 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자를 대상으로, 「기존 산입범위 기준 시급 인상액」과 「기존 산입범위 + 상여금 25% 초과분 + 복리후생수당 7% 초과분 기준 시급 인상액」 간의 격차 총액을 '기존 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나눈 삭감률은 19.8%임.

- (복리후생 수령자 평균) 내년 최저임금이 15% 인상 (시급 8,660원) 되었을 경우, 최저임금 1배 ~ 1.2배 구간에 해당하는 복리후생 수당 수령자 중 '기존 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자를 대상으로, 「기존 산입범위 기준 시급 인상액」과 「기존 산입범위 + 상여금 25% 초과분 + 복리후생수당 7% 초과분 기준 시급 인상액」 간의 격차 총액을 '기존 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나눈 삭감률은 64.9%로 나타남. 전체 응답자 평균인 19.8% 삭감률과 비교하면, 그 격차가 45.1%p만큼이나 커지는 것을 확인할 수 있음.

※ 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정하면, 최저임금 1배~1.2배 저임금 노동자 중 복리후생 수당 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준으로 8.6% 인상됨. 하지만 개악된 산입범위로 계산하면 실제 임금 인상률은 5.7%p나 대폭 떨어진 2.9%로 나타남. 금액으로 환산하면, 1달에 약 93,400원의 임금인상 삭감 효과가 발생함.

- (상여금 수령자 평균) 내년도 최저임금이 15% 인상 (시급 8,660원) 되었을 경우, 상여금 수령자 중 '기존 산입범위 기준'으로 최저임금 미만 노동자를 대상으로, 「기존 산입범위 기준 시급 인상액」과 「기존 산입범위 + 상여금 25% 초과분 + 복리후생수당 7% 초과분 기준 시급 인상액」 간의 격차 총액을 '기존 산입범위가 유지되었을 때 받을 수 있었던 시급 인상 금액 합계'로 나눈 삭감률은 93.4%로 나타남.

※ 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정하면, 최저임금 1배~1.2배 저임금 노동자 중 상여금 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준으로 13.4% 인상됨. 하지만 개악된 산입범위로 계산하면 상여금 수령자의 실제 임금 인상율은 0.7%로 대폭 떨어져, 실제 임금 인상 효과는 사실상 없어지는 결과가 나타남. 개악된 산입범위에 포함되는 「상여금 25% 초과분」을 받는 노동자 비율이 「복리후생수당 7% 초과분」을 받는 노동자 비율에 비해 낮은 것은 사실이나, 당사자에게 미치는 영향은 매우 치명적인 것으로 나타남.

5. 결론

○ 개악 최저임금법은 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 노동자들에게 치명적인 영향을 미치는 것으로 드러나, 최저임금법 개악 과정에서 명분으로 삼은 '저임금 노동자 보호'는 아무런 실체적 근거도 없는 거짓임이 드러남.

- 저임금 노동자 30%, 즉 10명 중 3명은 새롭게 포함된 「상여금 25% 초과분」과 「복리후생수당 7% 초과분」을 수령하고 있어서, 개악 최저임금법에 따라 불이익을 받을 것으로 드러남.

- 2019년 최저임금 15% 인상을 가정했을 때, 저임금 노동자 10%, 즉 10명 중 1명은 추가적인 임금인상 없이 개악된 산입범위만으로도 내년 최저임금 이상 노동자가 됨. 이들의 내년 임금은 동결될 수 있음.

- 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정했을 때, 개악된 최저임금법에 따라 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 노동자 임금인상 삭감률은 20%에 달함.

- 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정했을 때, 최저임금 1배 ~ 1.2배 복리후생 수당 수

령자의 임금은 기존 산입범위 기준 임금 인상률(8.6%)에 비해 절반이 훨씬 넘는 5.7%p나 대폭 떨어진 2.9%로 하락함. 1달에 약 93,400원의 임금인상 삭감 효과가 발생함.

- 2019년 최저임금이 15% 인상된다고 가정했을 때, 최저임금 1배 ~ 1.2배 상여금 수령자의 임금은 기존 산입범위 기준 인상률(13.4%)에서 0.7%로 떨어짐. 실제 임금 인상률이 거의 제로가 됨. 비록 「상여금 25% 초과분」을 받는 노동자 비율이 「복리후생수당 7% 초과분」을 받는 노동자 비율에 비해 낮은 것은 사실이나, 당사자에게 미치는 영향은 매우 치명적임.

❍ 이번 최저임금법 개정은 제도 변경이 가져올 저임금 노동자에게 미치는 효과에 대한 어떠한 실태 파악도 없이 진행된 최악의 '묻지마 개악'임.

이슈페이퍼	2018-02

노동부 자료,
「최저임금법 개정안(5.28. 국회 통과) 관련 주요 내용」 문제점

2018. 5. 30.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 이창근 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9223)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

<요약> ····· 1

1. 배경 ····· 2

2. 문제점 ····· 2

1) 산입범위 확대 시 '소규모 사업체·저임금계층보다 상대적으로 대규모 사업체·고임금 계층이 받는 영향이 크다'는 것은 현실 왜곡 ····· 2

(1) 소규모 사업체일수록 영향이 적다? ····· 2

(2) 저임금일수록 영향이 적다? ····· 3

2) 「21만 6천 명」은 2016년 자료를 근거로 한 과소 추정 ····· 4

3. 요약 ····· 8

● 작성자 : 이창근 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9223)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<요 약>

○ 산입범위 확대가 "실질적으로 저임금 계층(1~2분위, 소규모사업체 소속 근로자 등)이 받는 영향보다 상대적으로 고임금 계층(이미 최저임금을 상회하는 임금을 받는 계층)이 받는 영향이 큰 것"으로 나타났다는 노동부 주장은 현실 왜곡임.

- 새롭게 확대된 산입범위로 인해 최저임금 미만에서 최저임금 이상 노동자로 되는 수가 가장 많은 사업체 규모는 1~4인 사업체임. 산입범위 확대로 영향 받는 노동자의 32%를 차지함. 영세 업체 노동자가 더 많은 영향을 받음.

- 새롭게 확대된 산입범위로 인해 최저임금 미만에서 최저임금 이상 노동자로 되는 수가 많은 임금 분위는 2분위(8만 4천 명)와 3분위(8만 5천 명)이며, 고임금 계층인 4분위와 5분위는 각각 4만 9천 명, 3만 3천 명으로 상대적으로 적게 나타남.

○ 연소득 2,500만 원 이하 노동자 중 산입범위 확대에 따라 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자'의 숫자가 최대 21만 6천 명이라는 노동부 주장은 2016년 자료를 근거로 한 과소 추정된 수치이며, 이는 산입범위 개악이 저임금 노동자에게 미치는 영향을 축소하기 급급한 행태임.

- 노동부의 분석자료(2016년)와 확대된 산입범위 적용 시점(2019년) 사이에 2년이라는 시차가 있으며, 최저임금이 인상되면서 최저임금 미만 및 영향을 받는 차상위 계층 노동자는 늘어날 수밖에 없는데, 노동부는 이를 고려하지 않음.

- 실제로 최저임금 7.3%가 인상된 2017년만 보더라도 2016년에 비해 최저임금 미만 노동자 수는 17%, 최저임금 1.2배 미만 노동자는 11% 증가함. 최저임금이 16.4% 인상된 2018년을 기준으로 최저임금 미만 및 차상위 계층 노동자 수를 계산하면 상당한 폭으로 늘어날 수밖에 없음.

- 2016년 자료를 근거로 하더라도, '21만 6천 명'에는 '① 산입범위 확대에 따라 최저임금법 위반을 면하기 위한 추가적인 임금 인상을 아예 기대할 수 없는 노동자'만을 계산했을 뿐, '② 사용자가 최저임금을 맞춰주기 위해 의무적으로 인상해야 할 금액이 줄어드는 노동자'를 고려하지 않음.

- 표본 수가 많지 않지만, 민주노총 실태조사에 따르면 연봉 2,500만 원 이하 노동자로서 최저임금 영향을 받는 노동자 중 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자' 비중은 35%에 달했음.

1. 배경

○ 노동부는 5.29 '최저임금법 개정안(5.28. 국회 통과) 관련 주요 내용'(이하 '주요 내용')이란 제목의 보도자료를 배포함. 핵심 내용은 첫째 산입범위 확대로 인한 영향은 '사업체 규모가 커질수록 임금소득이 높을수록 크게 나타난다'는 점, 둘째 연소득 2,500만 원 이하 노동자(1~3분위) 중 최저임금에 새롭게 포함되는 산입범위 확대로 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자'는 '최대 21만 6천 명'(2,500만 원 이하 노동자 819만 4천 명 중 최저임금 영향을 받는 324만 명의 6.7%)으로 추정된다는 점 등임. 하지만 노동부의 해명은 스스로가 배포한 자료와도 배치되는 자기분열적 주장이며, 현실을 호도하는 것임.

2. 문제점

1) 산입범위 확대 시 '소규모 사업체·저임금계층보다 상대적으로 대규모 사업체·고임금 계층이 받는 영향이 크다'는 것은 현실 왜곡

(1) 소규모 사업체일수록 영향이 적다?

○ 노동부 자료에 따르면, 산입범위 확대 전후 영향률 관련하여, "저임금 근로자 많을 것으로 예상되는 소규모 사업체는 증감률이 적으며, 규모가 커질수록 증감률이 크게 나타"난다며, 산입범위 확대가 소규모 사업체 노동자 계층이 받는 영향은 미미하다는 점을 강조하고 있음. 이는 심각한 왜곡임.

[표-1] 사업체 규모별 최저임금 산입범위 확대에 따른 영향률과 격차 (단위: 천명, %, %p)

구 분		근로자	영향률		격차(①)	영향률 증감률
			현행	개정		
전 규모		15,354	21.6	19.7	-1.9	-9
	1~4인	4,077	38.9	36.6	-2.3	-5.9
	5~9인	2,036	22.2	20.8	-1.4	-6.2
	10~29인	2,895	17.6	15.9	-1.7	-9.8
	30~99인	2,661	15.9	13.8	-2.1	-13.1
	100~299인	1,739	14.8	12.3	-2.5	-17
	300인이상	1,947	4.6	3.2	-1.4	-30.2

❍ 산입범위가 확대됨에 따라 어느 정도 노동자가 영향을 받는지는 '현행 산입범위와 확대된 산입범위에 따른 영향률의 격차(%p)(①)'를 있는 그대로 보여주면 됨. 이 격차는 '현행 산입범위로는 최저임금 미만이지만 확대된 산입범위로 계산하면 최저임금 이상이 되는 노동자 비율'을 의미하는 것임. 국민들이 알고 싶어 하는 것은 바로 이 부분임.

❍ 노동부 자료를 그대로 인용하여 영향률 격차, 즉 새롭게 확대된 산입범위로 인해 최저임금 미만에서 이상 노동자로 되는 비율이 전 규모의 경우 1.9%p이고, 기업 규모에 따라 각각 2.3%p(1~4인), 1.4%p(5~9인), 1.7%p(10~29인), 2.1%p(30~99인), 2.5%p(100~299인), 1.4%p(300인 이상)임.

❍ 이를 노동자 수로 환산해보면, 전 규모의 경우 약 291,700명(백단위 절사)이고, 이 중에 1~4인 사업체 소속 노동자 수가 93,700명으로 약 32%를 차지함. 즉, 새롭게 확대된 산입범위로 인해 추가적인 임금인상 없이 최저임금 미만에서 최저임금 이상이 되는 노동자 중 3명 중 1명은 1~4인 소규모 사업체에서 발생한다는 의미임. 한편 영향률 격차가 가장 큰 100~299인 사업체의 경우 실제 노동자 수로 환산하면 43,000명(백단위 절사)에 불과함. 그만큼 산입범위 확대는 영세 사업체 노동자들에게 치명적인 영향을 미친다는 점을 알 수 있음.

❍ 그럼에도 노동부는 '영향률 증감률'이라는 매우 의도적인 개념을 동원해가며, 영세사업체 노동자에게는 피해가 가지 않는다는 허구적 주장의 근거 만들기에 급급한 행태를 보이고 있음.

(2) 저임금일수록 영향이 적다?

❍ 노동부는 임금 분위별 영향과 관련해서도 "3분위 이후 급격히 커짐", "실질적으로 저임금 계층(1~2분위, 소규모사업체 소속 근로자 등)이 받는 영향보다 상대적으로 고임금 계층(이미 최저임금을 상회하는 임금을 받는 계층)이 받는 영향이 큰 것으로 나타"났다는 결론을 제시하고 있는데, 이 역시 의도적인 현실 왜곡임.

❍ 현행과 확대된 산입범위에 따른 '영향률 격차'를 노동부 자료에 제시된 표를 바탕으로 임금 분위별로 계산하면, 각각 1분위(1.5%p), 2분위(2.7%p), 3분위(2.8%p), 4분위(1.6%p), 5분위(1.1%p)임. 이에 따르면, 산입범위 확대로 인한 임금 분위별 영향은 2분위와 3분위 노동자들에게 미치는 영향이 크고, 4분위와 5분위 등 고임금 계층으로 갈수록 상대적으로 영향률

이 떨어진다는 사실을 알 수 있음. 실제 노동부 자료에 나와 있는 '영향 노동자수'를 보더라도 2분위(8만 4천 명), 3분위(8만 5천 명)가 많고, 고임금 계층인 4분위와 5분위는 각각 4만 9천 명, 3만 3천 명으로 상대적으로 적게 나타남.

[표-2] 소득분위별 최저임금 산입범위 확대에 따른 영향률과 영향 노동자 수 (단위: 천명, 천원, %)

구분	근로자	평균 임금	영향률		격차	영향률 증감률	영향 근로자수			현행대비 개정차
			현행	개정			현행(A)	개정(B)	차(A-B)	
전 규모	15,354	2,530	21.6	19.7	-1.9	-9	3,318	3,021	-297	-9
1/5	3,172	824	66.9	65.4	-1.5	-2.2	2,122	2,075	-47	-2.2
2/5	3,037	1,476	30.9	28.2	-2.7	-8.9	939	855	-84	-8.9
3/5	3,025	2,005	5.7	2.9	-2.8	-49.1	174	88	-85	-49.1
4/5	3,057	2,861	1.7	0.1	-1.6	-96	51	2	-49	-96
5/5	3,063	5,528	1.1	0	-1.1	-100	33	0	-33	-100

❍ 산입범위 확대가 1분위보다 2~3분위에 주는 영향이 더 큰 이유는, 고정상여금과 복리후생수당 등을 받는 비율이 임금 수준이 낮은 1분위보다는 상대적으로 높고, 비중도 크기 때문인 것으로 추정됨.

❍ 그런데 노동부는 통계를 의도적으로 왜곡하여, "상대적으로 고임금 계층(이미 최저임금을 상회하는 임금을 받는 계층)이 받는 영향이 큰 것"이라고 결론 내리면서, 이번 산입범위 개악이 저임금 노동자에게는 별다른 피해를 주지 않고 고임금 노동자에게 불이익을 준다는 식으로 호도하고 있음.

2) 「21만 6천 명」은 2016년 자료를 근거로 한 과소 추정

> **연소득 2,500만 원 이하** 노동자(1~3분위) 중 **정기상여금이 최저임금 월 환산액의 25% 또는 복리후생비가 7%를 넘어 기대이익이 줄어들 수 있는 노동자**는 **최대 21만 6천 명**으로 **추정**
> (1분위 4.7만명 + 2분위 8.4만명 + 3분위 8.5만명)
> * **2,500만 원 이하 노동자**로서 **최저임금 영향을 받는 324만 명의 6.7%(최대치)**

❍ 노동부는 연소득 2,500만 원 이하 노동자로서 최저임금 영향을 받는 노동자 중 산입범위 확대에 따라 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자'의 숫자를 최대 21만 6천 명으로 발표함. 하지만 이는 매우 과소 추정된 수치임.

❍ 첫째, 노동부의 분석자료(2016년)와 확대된 산입범위 적용 시점(2019년) 사이에 2년이라는

시차가 있으며, 이는 전체 노동자 수, 임금 분위별 노동자 분포, 최저임금 미만 및 영향 노동자 수 등에 큰 영향을 미칠 수밖에 없음에도, 노동부는 이를 고려하지 않고 영향받는 노동자 수를 계산하여 과소 추정함. 특히 2018년 최저임금이 16.4% 인상됨에 따른 최저임금 영향률 증가를 고려하지 않음.

❍ 「고용형태별 근로실태조사」에 따르면, 2016년 최저임금 월 환산액인 126만 원에 근접한 130만 원 미만 5인 이상 사업체 노동자 수는 826,413명임. 하지만 2017년 최저임금 월 환산액인 135만 원에 근접한 140만 원 미만 노동자 수는 967,799명임. 약 14만 명이 증가함. 최저임금 1.2배로 확대하여 노동자 수 변화를 살펴보더라도 비슷한 흐름이 나타남. 2016년 최저임금의 1.2배인 월 151만 원에 근접한 150만 원 미만 5인 이상 사업체 노동자 수는 1,467,258명임. 2017년 최저임금의 1.2배인 월 162만 원에 근접한 160만 원 미만 노동자 수는 1,627,890명임. 양자 간 격차는 약 16만 명임.

[표-3] 2016년 - 2017년 최저임금 미만 및 1.2배 이하 노동자 수 비교(단위: 명,%)

	최저임금 미만 및 근접		최저임금 1.2배 미만(차상위)	
2016	130만원 미만	826,413	150만원 미만	1,467,258
2017	140만원 미만	967,799	160만원 미만	1,627,890
격차	141,386		160,632	
증가율(%)	17		11	

주: 고용형태별 근로실태조사의 「규모, 연령계층, 임금계층(총액), 성별 근로자 수 및 근로시간」 통계를 바탕으로 해당 년도 최저임금 미만 및 1.2배 금액에 근접한 액수 미만에 속한 노동자 수
자료: 고용형태별 근로실태조사[1)]

❍ 이처럼 최저임금이 인상되면서, 최저임금 미만 및 영향을 받는 차상위 계층 노동자 수는 늘어나고 있음. 최저임금 7.3%가 인상된 2017년만 보더라도 2016년에 비해 최저임금 미만 노동자 수는 17%, 최저임금 1.2배 미만 노동자는 11% 증가함. 정확한 수치는 2018년 관련 통계가 발표되어야 분석 가능하겠지만, 2016년과 2017년 사이의 변화 흐름을 바탕으로 추정해보면, 최저임금이 16.4% 인상된 2018년을 기준으로 최저임금 미만 및 차상위 계층 노동자 수를 계산하면 상당한 폭으로 늘어날 것임. 이렇게 되면, 최저임금 영향을 받는 노동자 수 자체가 늘어나고, '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자 수' 역시 증가할 개연성이 클 수밖에 없음. 노동부는 이를 감안하지 않은 채 21만 6천 명이라는 과소 추정된 수치를 발표하여, 산입범위 확대가 저임금 노동자에게 미칠 영향을 축소하기에 급급함.

1)http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv

❍ 둘째, 2016년 자료를 근거로 계산하더라도 노동부의 '21만 6천 명'은 과소 추정된 것임. 노동부는 '정기상여금이 최저임금 월 환산액의 25% 또는 복리후생비가 7%를 넘어 기대이익이 줄어들 수 있는 노동자는 최대 21만 6천 명'(1분위 4.7만 명 + 2분위 8.4만 명 + 3분위 8.5만 명)으로 추정한다는 분석을 내놓음.

❍ 위 추정치는 노동부 자료에 제시된 표([표-2])에 근거하여 각 분위별 노동자 수에 '영향률 격차(%p)'를 곱한 값과 동일함. 즉, 1분위(3,172 × 1.5%p = 4.7만 명), 2분위(3,037 × 2.7%p = 8.2만 명), 3분위(3,025 × 2.8%p = 8.5만 명)임.

※ 2분위 값의 경우, 노동부 자료에는 8.4만 명으로 되어 있는데, 이는 단순한 계산 착오인 것으로 보임. 자료에 근거하여 계산하더라도, 격차는 8.2만 명으로 나옴.

❍ 노동부 자료에 나온 '21만 6천 명'(실제로는 21만 4천 명)은 '현행과 개정 산입범위의 영향률 격차'에 '1~3분위 노동자 수'를 곱해서 나온 값을 모두 더한 것으로, 이들은 추가적인 임금 인상 없이 산입범위 확대만으로 최저임금 미만에서 최저임금 이상 노동자가 되는 숫자를 의미함. 즉 이들의 내년 임금은 동결될 가능성이 큼.

<사례> 기본급 157만 원, 복리후생비 27만 원(식대 12만 원 + 교통비 5만 원 + 가족수당 10만 원)을 받는 노동자.

- 2019년 최저임금이 10% 인상(월 173만 원)된다고 가정하면, 위 노동자 사업주는 최저임금법 위반을 면하기 위해서는 현행 산입범위 기준으로는 월 16만 원이 인상된 월 193만 원을 지급해야 함. 하지만 확대된 산입범위로는 복리후생수당 27만 원 중 11만 원을 제외한 16만 원이 포함되어, 기준 임금이 173만 원(기본급 157만 원 + 새롭게 산입되는 금액 16만 원 = 173만 원)이 됨. 따라서 위 노동자는 내년 최저임금이 10% 오를 경우, 사용자가 의무적으로 올려줘야 하는 인상액을 한 푼도 기대할 수 없게 됨. 임금 동결 가능성이 큼.

❍ 하지만 산입범위 확대에 따른 영향률 분석은 '① 산입범위 확대에 따라 최저임금법 위반을 면하기 위한 추가적인 임금 인상을 아예 기대할 수 없는 노동자'뿐만 아니라, '② 사용자가 최저임금을 맞춰주기 위해 의무적으로 인상해야 할 금액이 줄어드는 노동자'까지도 함께 고려해야 함. 하지만 노동부의 '21만 6천 명'은 ②의 경우를 고려하지 않음.

❍ 노동부의 방식대로 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자 수'를 추정하는 것은 과소 추정임. 왜냐하면 '21만 6천 명'에는 '현행 산입범위 기준으로는 최저임금 미만인데 확대된 산입범위로 계산하면 최저임금 이상'이 되는 노동자 수(①)만을 의미할 뿐, '새롭게 산입범위에 포함되는 금액 때문에 사용자가 최저임금을 맞춰주기 위해 의무적으로 인상해야 할 금액이 줄어드는 노동자 수(②)'는 고려되지 않았기 때문임. 노동부 자료에 포함되어 있는 'C 노동자 사례'가 바로 ②의 경우를 의미함.

<사례> 노동부 자료에 포함된 C 노동자 사례(노동부 자료 p.5)는 추가적인 임금 인상 없이 산입범위 확대만으로 최저임금 미만에서 이상 노동자가 되지는 않지만, 최저임금법 위반을 면하기 위해 의무적으로 인상되어야 할 금액이 줄어드는 경우(②)를 보여줌. C 노동자는 2019년 최저임금이 10% 인상 되었을 때, 현행 산입범위로는 월 16만 원 임금이 인상될 수 있었으나, 산입범위가 확대됨에 따라 월 8만 원으로 줄어듦. '기대이익이 줄어든 노동자 비율'은 이러한 경우까지를 포함해야, 산입범위 확대에 따른 영향을 정확하게 분석할 수 있음.

※ 참고로 표본 수가 크지 않아서 일반화시키기에는 무리겠지만, 최저임금 1배 ~ 1.2배 저임금 조합원을 상대로 한 민주노총 실태조사는 상당히 의미 있는 시사점을 제공함. 2019년 최저임금 10% 인상을 가정했을 때, 연봉 2,500만 원 이하 응답자 중 시급 8,283원 미만 노동자 비중은 65%이고, 이 중 '정기상여금이 최저임금 월 환산액의 25% 또는 복리후생비가 7%를 넘어 기대이익이 줄어들 수 있는 노동자' 비중은 35%에 달했음. 35% 중 '86%는 추가 임금 인상 없이 산입범위 확대만으로도 최저임금 미만에서 최저임금 이상 노동자'로 되며, '14%는 사용자가 최저임금을 맞춰주기 위해 의무적으로 인상해야 할 금액이 줄어드는 노동자'로 나타남.

[표-4] 민주노총 실태조사 분석 결과 (단위: %)

				비율
연봉 2500만 원 이하	시급 8,283원 미만 비율			100
	기대이익 삭감 노동자 비율			35
		기대이익 삭감 노동자		100
		임금 동결 비율		86
		임금인상액 삭감 비율		14

3. 요약

❍ 산입범위 확대가 "실질적으로 저임금 계층(1~2분위, 소규모사업체 소속 근로자 등)이 받는 영향보다 상대적으로 고임금 계층(이미 최저임금을 상회하는 임금을 받는 계층)이 받는 영향이 큰 것"으로 나타났다는 노동부 주장은 현실 왜곡임.

- 새롭게 확대된 산입범위로 인해 최저임금 미만에서 이상 노동자로 되는 수가 가장 많은 사업체 규모는 1~4인 사업체임. 산입범위 확대로 영향 받는 노동자의 32%를 차지함. 영세 업체 노동자가 더 많은 영향을 받음.

- 새롭게 확대된 산입범위로 인해 최저임금 미만에서 이상 노동자로 되는 수가 많은 임금 분위는 2분위(8만 4천 명)와 3분위(8만 5천 명)이며, 고임금 계층인 4분위와 5분위는 각각 4만 9천 명, 3만 3천 명으로 상대적으로 적게 나타남.

❍ 연소득 2,500만 원 이하 노동자 중 산입범위 확대에 따라 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자'의 숫자가 최대 21만 6천 명이라는 노동부 주장은 2016년 자료를 근거로 한 과소 추정된 수치이며, 이는 산입범위 개악이 저임금 노동자에게 미치는 영향을 축소하기 급급한 행태임.

- 노동부의 분석자료(2016년)와 확대된 산입범위 적용 시점(2019년) 사이에 2년이라는 시차가 있으며, 최저임금이 인상되면서 최저임금 미만 및 영향을 받는 차상위 계층 노동자는 늘어날 수밖에 없음에도, 노동부는 이를 고려하지 않음.

- 실제로 최저임금 7.3%가 인상된 2017년만 보더라도 2016년에 비해 최저임금 미만 노동자 수는 17%, 최저임금 1.2배 미만 노동자는 11% 증가함. 최저임금이 16.4% 인상된 2018년을 기준으로 최저임금 미만 및 차상위 계층 노동자 수를 계산하면 상당한 폭으로 늘어날 수밖에 없음.

- 2016년 자료를 근거로 하더라도, '21만 6천 명'에는 '① 산입범위 확대에 따라 최저임금법 위반을 면하기 위한 추가적인 임금 인상을 아예 기대할 수 없는 노동자'만을 계산했을 뿐, '② 사용자가 최저임금을 맞춰주기 위해 의무적으로 인상해야 할 금액이 줄어드는 노동자'를 고려하지 않음.

- 표본 수가 많지 않지만, 민주노총 실태조사에 따르면 연봉 2,500만 원 이하 노동자로서 최저임금 영향을 받는 노동자 중 '기대이익이 줄어들 수 있는 노동자' 비중은 35%에 달했음.

이슈페이퍼	2018-03

2019년 최저임금 유감

- 실제 인상률은 한 자릿수, 9.8%
- 최대 40만 명 최저임금 수혜자에서 제외
- 가구생계비 60%에도 못 미치는 수준
- 노동자 평균임금 절반에 훨씬 미달하는 수준

2018. 7. 15.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 이창근 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9223)

● 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

<요약> ····· 1

1. 개요 ····· 2

2. 2019년 '실제' 최저임금과 영향

1) 2019년 최저임금의 '실제 인상률'은 한 자릿수, 9.8% ····· 2

2) 최저임금법 개악으로 인해, 31만 명 ~ 40만 명 노동자들은
2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외됨 ····· 3

3) 2019년 최저임금 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 5명 이상은
5인 미만 영세 사업체 소속 노동자 ····· 4

4) 2019년 최저임금 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 6명은 비정규직 노동자 ····· 5

3. 2019년 최저임금 수준 평가

1) 2019년 최저임금은 노동자 가구 평균생계비의 60%에도 못 미치는 턱 없이 부족한 수준 6

2) 2019년 최저임금은 노동자 평균임금 절반에 훨씬 못 미치는 수준 ····· 7

4. 요약 ····· 8

<요 약>

○ 2019년 최저임금은 10.9% 인상된 시급 8,350원이지만, 최저임금법 개악으로 인해 실제로는 한 자릿수 인상률인 9.8%에 불과하며, 금액으로는 시급 8,265원.

○ 최저임금법 개악으로 산입범위가 확대되면서 2019년 최저임금의 수혜를 입는 노동자는 민간부문에서만 31만 4천 명, 정부 부문까지 포함하면 40만 명 줄어듦.

○ 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 8명(81%)은 30인 미만 소규모 사업체 소속이며, 4인 이하 영세사업체 소속 노동자만 별도로 계산해도 절반이 넘는 52%에 달함.

○ 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 거의 6명(58%)이 비정규직 노동자이며, 최저임금법 개악을 전후로 한 최저임금 영향률 변화폭이 정규직(1.1%p)에 비해 비정규직(4.1%p)이 훨씬 더 큼. 최저임금법 개악이 정규직보다 비정규직 노동자에게 미친 악영향이 더 컸음.

○ 2019년 실제 최저임금(시급 8,265원, 월 환산 1,727,385원)은 전체 노동자 가구 평균 생계비 대비 58%에 불과하며, 심지어 비혼단신 노동자 생계비에도 못 미치는 86% 수준임. ‘저임금 노동자 생활 안정 도모’라는 최저임금제도의 근본적 취지를 충족시키기에는 턱 없이 부족함.

○ 최저임금위원회에 따르면, 2019년 최저임금은 ‘1인 이상 사업체 정규직 전일제 노동자’ ‘평균임금’ 대비 2018년 38.6%에서 내년 41.3%로 개선될 것이라고 하지만, 여전히 전체 노동자 평균임금(초과급여를 제외한 임금총액) 50%에 미치지 못함. 더구나 근로기준법도 제대로 적용되지 않는 5인 미만 사업장 임금통계까지 포함되어 있다는 점을 감안하면 실제 상대수준은 더 떨어질 수밖에 없음. 실제로 5인 이상 사업체 상용직의 ‘초과급여를 제외한 시간당 임금총액’(22,397원) 대비 2018년 최저임금(7,530원)의 상대수준은 33.6%.

1. 개요

❍ 최저임금위원회는 2019년 최저임금을 올해보다 10.9% 인상된 시급 8,350원으로 결정함.

※ 10.9%는 임금인상 전망치(3.8%) + 산입범위 영향 반영(1%) + 협상 배려분(1.2%) + 소득분배 개선분(4.9%) 등이 감안된 인상률로 알려짐.

❍ 본문에서는 최저임금법 개악에 따른 산입범위 확대를 감안하여, 2019년 최저임금의 실제 인상률과 금액, 효과 등에 대해 <최저임금위원회 심의자료>를 토대로 분석하도록 함.

※ 최저임금위원회 심의 자료 중 7월 10일(화) 12차 전원회의 시 보고한 <산입범위 확대 시 최저임금 실질 인상효과>[1], <2019년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석> 중 영향률 관련 산입범위 개정 전과 개정 후 자료[2]를 기초로 분석함. 이하 본문에서는 해당 자료 출처 표기는 생략함.

2. 2019년 '실제' 최저임금과 영향

1) 2019년 최저임금의 '실제 인상률'은 한 자릿수, 9.8%

❍ 최저임금위원회가 공개한 자료 <산입범위 확대 시 최저임금 실질 인상효과>를 토대로 분석하면, 명목상 2019년 최저임금은 10.9% 인상된 시급 8,350원이지만, 최저임금법 개악으로 인해 실제로는 한 자릿수 인상률인 9.8%에 불과. 금액으로는 시급 8,265원임.

[표-1] 최저임금법 개악에 따른 임금인상 삭감효과(단위: %, %p)

구분	2019년 최저임금 인상률	삭감효과	실제 인상률
최저임금 적용 전체 노동자 대상[1]	5% 인상 시	0.5%p	4.5%
	10% 인상 시	1.0%p	9.0%
	10.9% 인상 시[2]	1.1%p	9.8%
	15% 인상 시	1.4%p	13.6%
	20% 인상 시	1.8%p	18.2%p

주1: 민간부문 노동자를 대상으로 조사한 「고용형태별 근로실태조사」를 기초로 하여, 7,530원 이하 노동자 241만 8천 명을 대상으로, 통상적인 임금인상 없이 최저임금 위반을 면하기 위한 인상률만을 고려한 결과임.

주2: 최저임금위원회 심의자료에는 10.9% 인상 시 실제 인상률은 제시되어 있지 않음. 따라서 본 보고서에서는 10.9%에 가장 근접한 경우인 10% 인상 시 실제 인상률을 바탕으로 비례하여 추정함.

1) http://www.minimumwage.go.kr/board/boardView.jsp?bbsType=ST
2) http://www.minimumwage.go.kr/board/boardView.jsp?bbsType=ST

❍ 한편 동일한 자료에 따르면, 최저임금법 개악으로 인해 직접적 불이익을 당하는 노동자 중 1~3분위에 속한 노동자는 2019년 최저임금 인상률이 10.9%가 아니라 실제로는 2.4%이며, 금액으로는 시급 7,710원에 불과한 것으로 추정됨.

[표-2] 최저임금법 개악에 따른 임금인상 삭감효과(단위: %, %p)

구분	2019년 최저임금 인상률	삭감효과	실제 인상률
법 개악에 따라 '직접적 불이익을 당하는 노동자' 중 1~3분위 대상[1]	5% 인상 시	4.4%p	0.6%
	10% 인상 시	7.8%p	2.2%
	10.9% 인상 시[2]	8.5%p	2.4%
	15% 인상 시	10.5%p	4.5%
	20% 인상 시	12.9%p	7.1%

주1: 민간부문 노동자를 대상으로 조사한 「고용형태별 근로실태조사」를 기초로 하여, △ 7,530원 이하 노동자 중 △ 최저임금법 개악에 따른 새로운 산입임금이 7,530원을 초과하면서 △ 소득분위 1~3분위에 속하는 노동자 19만 7천 명을 대상으로, 통상적인 임금인상 없이 최저임금 위반을 면하기 위한 인상률만을 고려한 분석 결과임.

주2: 최저임금위원회 심의자료에는 10.9% 인상 시 실제 인상률은 제시되어 있지 않음. 따라서 본 보고서에서는 10.9%에 가장 근접한 경우인 10% 인상 시 실제 인상률을 바탕으로 비례하여 추정함.

※ 위 노동자 계층은 △ 7,530원 이하 노동자 중 △ 최저임금법 개악에 따른 새로운 산입임금이 7,530원을 초과하면서 △ 소득분위 1~3분위에 속하는 노동자를 말함. 소위 '기대이익이 감소할 수 있는 노동자'를 말하는데, 최저임금위원회 제출 자료에 따르면 19만 7천 명으로 추산하고 있음.

2) 최저임금법 개악으로 인해, 31만 명에서 최대 40만 명의 노동자들은 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외됨

❍ 2019년 최저임금이 올해보다 10.9% 인상된 시급 8,350원으로 결정되었으나, 최저임금법 개악으로 산입범위가 확대되면서 수혜를 입는 노동자는 민간부문에서만 31만 4천 명, 정부부문까지 포함하면 40만 명이 줄어드는 것으로 나타남.

- 개악 최저임금법으로 인해 직접적인 불이익을 당하는 노동자가 얼마나 되는지는 법 개악 전후 '최저임금 영향률' 변화를 통해 추정할 수 있음. '최저임금 영향률'은 새로운 최저임금이 적용됨에 따라 임금인상이 필요한 노동자 비율을 의미함. 즉 최저임금 인상에 따라 직접적으로 수혜를 입는 노동자 비율이라 할 수 있음.

[표-3] 최저임금법 개악 전과 개악 후 '최저임금 영향률' 변화(단위: 천명, %, %p)

2019 최저임금	구 분	영향 노동자수		격차	영향률		격차
		개악 전	개악 후		개악 전	개악 후	
10.9%인상 (시급 8,350원)	민간부문 노동자[1]	3,212	2,898	314	20.3	18.3	2.0
	전체 노동자[2]	5,005	4,605	400	25.0	23.0	2.0

주1: 민간부문 노동자를 대상으로 한 영향률 변화는 「고용형태별 근로실태조사」를 기초로 분석한 결과임.
주2: 전체 노동자를 대상으로 한 영향률 변화는 분석자료(「경제활동인구부가조사」)의 한계로 인해 정확한 분석이 불가능함. 따라서 이 보고서에서는 영향률 격차가 민간부문과 동일하다는 가정하에 계산한 추정값임.

- [표-3]에서 보듯이, <고용형태별 근로실태조사>에 기초한 민간부문 임금노동자를 대상으로 한 최저임금 영향률은 내년도 최저임금 10.9% 인상 시, 20.3% → 18.3%로 2.0%p 줄어들고, 영향 노동자수는 321만 2천 명 → 289만 8천 명으로 31만 4천 명이 줄어듦.

- 정부 부문까지 포함한 최저임금 영향률 변화는 <경제활동인구부가조사>를 바탕으로 추정하는데, 해당 조사는 임금총액만 조사하므로 개악 최저임금법에 따른 정확한 산입임금을 산출할 수 없음. 따라서 정부 부문을 포함한 전체 노동자를 대상으로 한 최저임금 영향에 대한 정확한 분석이 현재로서는 불가능하므로, 이 보고서에서는 한계적이나마 <고용형태별 근로실태조사>에 기초한 민간부문의 영향률 격차(2.0%p)를 활용하여 추정하도록 함.

- <경제활동인구부가조사>에 따른 최저임금법 개악 전 영향률은 2019년 최저임금 10.9% 인상 시 25.0%이므로, 민간부문과 동일하게 2.0%p 영향률이 줄어든다고 가정하면, 개악 후 영향률은 23.0%임. 숫자로 환산하면, 새로운 최저임금에 따른 수혜자는 500만 5천 명에서 460만 5천 명으로 40만 명이 줄어듦.

3) 2019년 최저임금 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 5명 이상은 5인 미만 영세 사업체 소속 노동자

❍ 최저임금법 개악으로 인해, 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외되는 절대 다수 노동자는 중소영세기업 소속 노동자임. 2019년 최저임금 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 8명(81%)은 30인 미만 소규모 사업체 소속이며, 4인 이하 영세사업체 소속 노동자만 별도로 계산해도 절반이 넘는 52%에 달함.

[표-4] 최저임금법 개악 전후, 사업체 규모별 '최저임금 영향률' 변화(단위: 천명, %, %p)

구 분		영향 노동자수		격차	영향률		격차
		개악 전	개악 후		개악 전	개악 후	
10.9 % 인상	전체	3,212	2,898	314	20.3	18.3	2.0
	1~4인	1,617	1,496	121	37.0	34.2	2.8
	5~9인	446	414	32	20.6	19.1	1.5
	10~29인	482	431	51	16.4	14.6	1.8
	30~99인	392	344	48	14.9	13.1	1.8
	100~299인	191	156	35	11.4	9.3	2.1
	300인이상	84	58	26	4.0	2.8	1.2

주: <고용형태별 근로실태조사>에 기초한 민간부문의 사업체 규모별 '최저임금 영향률' 변화임.

- 한편 최저임금법 개악을 전후로 한 영향률 변화 폭도 4인 이하 영세사업체가 2.8%p로 다른 규모 사업체에 비해 가장 컸는데, 이는 최저임금 산입범위 확대가 영세기업 노동자들에게 더 치명적이라는 점을 방증함.

4) 2019년 최저임금 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 6명은 비정규직 노동자

❍ 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 거의 6명(58%)이 비정규직 노동자임. 최저임금법 개악을 전후로 한 최저임금 영향률 변화 폭이 정규직(1.1%p)에 비해 비정규직(4.1%p)이 훨씬 더 큰 것으로 드러났는데, 이는 최저임금법 개악이 정규직보다 비정규직 노동자에게 미친 악영향이 더 컸음을 방증함.

[표-5] 최저임금법 개악 후 임금계층별 영향받는 노동자 수와 비율(단위: 천명, %, %p)

구 분		노동자수		격차	영향률		격차
		개악 전	개악 후		개악 전	개악 후	
10.9% 인상	전체	3,212	2,898	314	20.3	18.3	2.0
	정규직	1,571	1,440	131	13.8	12.7	1.1
	비정규직	1,641	1,458	183	36.6	32.5	4.1

3. 2019년 최저임금 수준 평가

1) 2019년 최저임금은 전체 노동자 가구 평균생계비의 60%에도 못 미치는 턱 없이 부족한 수준

❍ 2019년 '실제' 최저임금(시급 8,265원, 월 환산 1,727,385원)은 전체 노동자 가구 평균 생계비 대비 58%에 불과하며, 심지어 비혼단신 노동자 생계비에도 못 미치는 86% 수준으로, '저임금 노동자 생활 안정 도모'라는 최저임금제도의 근본적 취지를 충족시키기에는 턱 없이 부족한 수준

[표-6] 생계비 대비 2019년 '실제 최저임금' 수준(단위: 원, %)

구 분	가구원 수	2017년 실태생계비[2]	2019년	
			생계비(추정)[3]	생계비 대비 '실제 최저임금' 수준[4]
전체(평균값)	3.2 명[1]	2,862,273원	2,963,323원	58.3 %
비혼단신	1.0 명	1,933,957원	2,002,233원	86.3 %

주1: 2017년 『가계동향조사』 노동자 가구 평균 가구원수

주2: 자료 출처는 최저임금위원회 『비혼 단신근로자 실태생계비 분석』 보고서임. 통계청 『가계동향조사』 결과 원자료 중 노동자 가구를 대상으로 분석한 결과임.

주3: 2019년 생계비는 2017년 실태생계비에 2018년 및 2019년 소비자물가상승률만 반영한 추정값임. 소비자물가상승률은 한국은행의 『2018년 하반기 경제전망』(2018.7.12.)에 근거하여, 2018년 1.6%, 2019년 1.9%로 계산함.

주4: 생계비 대비 최저임금 수준은 2019년 생계비 추정값 대비 2019년 실제 최저임금의 비율임. 2019년 최저임금은 실제 인상률인 9.8%를 기준으로 시급 8,265원, 월 환산액 1,727,385원으로 계산함.

* 출처: 최저임금위원회 심의자료(2018)

- 최저임금 노동자 대다수가 3~4인 가족과 함께 생활하고 있다는 점을 감안하면, 최저임금은 가구 생계비를 적정 수준으로 감당할 수 있어야 함. 최저임금위원회 제도개선 전문가 TF도 "최저임금 심의 시 반드시 근로자 1인 생계비만을 고려할 필요는 없으며 1인 근로자 가구를 포함한 다양한 가구생계비 자료 활용이 바람직"하다는 권고를 채택한 바 있음(2017.12).

- 『최저임금 적용효과에 관한 실태조사 분석보고서』(최저임금위원회, 2018)에 따르면, 2017년 기준 최저임금(6,470원)의 1.5배 이하 저임금 노동자 가구의 분포는 4인 가구가 가장 높았으며, 그 다음이 3인 가구였음. 세부적으로는 1인 가구 11%, 2인 가구 17%, 3인 가구 22%, 4인 가구 40%, 5인 이상 가구 10%임.

2) 2019년 최저임금은 노동자 평균임금 절반에 훨씬 못 미치는 수준

❍ 최저임금위원회에 따르면, 2019년 최저임금은 '1인 이상 사업체 정규직 전일제 노동자' '평균임금' 대비 2018년 38.6%에서 내년 41.3%로 개선될 것이라고 하지만, 여전히 전체 노동자 평균임금(초과급여를 제외한 임금총액) 50%에 미치지 못하며, 더구나 근로기준법도 제대로 적용되지 않는 5인 미만 사업장 임금통계까지 포함되어 있다는 점을 감안하면 실제 상대수준은 더 떨어질 수밖에 없음.

- 실제로 5인 이상 사업체를 대상으로 한 <사업체노동력조사>에 따르면, 2017년 최저임금(6,470원)은 5인 이상 사업체 상용직의 '초과급여를 제외한 시간당 임금총액'(21,577원)의 30%임(김유선 2018).

- 2018년 임금인상률을 한국노동연구원 전망치인 3.8%를 반영한 5인 이상 사업체 상용직의 '초과급여를 제외한 시간당 임금총액'(22,397원) 대비 2018년 최저임금(7,530원)의 상대수준은 33.6%에 불과함.

구분		연도	시간당 임금(원)		최저임금 상대수준(%)
			최저임금	임금총액 (초과급여제외)	
사업체 노동력조사	5인 이상 상용직	2017년	6,470	21,577	30.0
		2018년	7,530	22,397	33.6
고용형태별 근로실태조사	1인 이상 풀타임	2017년	6,470	17,934	36.1
		2018년	7,530	18,615	40.5
	1인 이상 정규직 풀타임	2018년	7,530	17,967	38.6

주: 『최저임금 적정수준』(김유선 2018)에서, 2018년 임금인상률을 노동연구원 전망치 3.8%로 변경하여 필자가 재계산함. 한편 김유선(2018)은 '초과급여를 제외한 임금총액'을 '통상임금(정액급여+특별급여)'으로 표현했지만, 고용노동부 '통상임금'과 대법원 '통상임금'이 여전히 불일치하고 있어 개념의 혼동이 발생할 수 있다는 점을 감안하고, 최저임금위원회가 사용하는 개념과 동일하게 한다는 차원에서 '초과급여를 제외한 임금총액'으로 표현함.

※ 한편 최저임금위원회는 최저임금 상대수준 평가의 주요 기준을 '전체 노동자 중위임금'에서 '정규직 평균임금'으로 변경했는데, 이는 4명 중 1명꼴로 저임금 노동자 비중이 매우 높은 우리나라 노동시장의 현실에서 중위임금이 최저임금의 목표가 되기에는 적절하지 않다는 점과 최저임금법 개악에 따라 정기상여금, 복리후생수당 등이 산입임금에 새롭게 포함된다는 점을 감안한 조치로 평가됨.

※ "정부나 학계 일부에서는 '중위임금의 50%'를 제안하기도 했다. 그러나 '중위임금의 2/3'에 못 미치면 저임금 계층인데, '중위임금의 1/2'를 최저임금의 목표로 삼자는 것은, '저임금 노동 일소'라는 최저임금 목표에 부합하지 않는다. 저임금 계층이 전체 노동자의 25%에 이르는 상태에서 '중위임금의 50%'는 저임금 노동자의 임금수준에 최저임금의 목표를 맞추는 우를 범하게 된다." (김유선, 2018)

※ 5인 미만 사업체는 근로기준법조차 제대로 적용되지 않아서 임금통계를 신뢰하기 힘들다는 점에서 최저임금 상대수준을 비교하는 기준에 포함하는 것은 적절하지 않음. 한편, 이영면(2015)에 따르면, 일본과 유럽연합 회원국들도 각각 5인 이상 사업체 조사, 10인 이상 사업체 조사결과를 OECD에 보고하고 있다고 함.

4. 요약

❍ 2019년 최저임금은 10.9% 인상된 시급 8,350원이지만, 최저임금법 개악으로 인해 실제로는 한 자릿수 인상률인 9.8%에 불과하며, 금액으로는 시급 8,265원.

❍ 최저임금법 개악으로 산입범위가 확대되면서 2019년 최저임금의 수혜를 입는 노동자는 민간부문에서만 31만 4천 명, 정부 부문까지 포함하면 40만 명 줄어듦.

❍ 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 8명(81%)은 30인 미만 소규모 사업체 소속이며, 4인 이하 영세사업체 소속 노동자만 별도로 계산해도 절반이 넘는 52%에 달함.

❍ 2019년 최저임금(시급 8,350원) 수혜자에서 제외되는 노동자 10명 중 거의 6명(58%)이 비정규직 노동자이며, 최저임금법 개악을 전후로 한 최저임금 영향률 변화 폭이 정규직(1.1%p)에 비해 비정규직(4.1%p)이 훨씬 더 큼. 최저임금법 개악이 정규직보다 비정규직 노동자에게 미친 악영향이 더 컸음.

❍ 2019년 실제 최저임금(시급 8,265원, 월 환산 1,727,385원)은 전체 노동자 가구 평균 생계비 대비 58%에 불과하며, 심지어 비혼단신 노동자 생계비에도 못 미치는 86% 수준임. '저임금 노동자 생활 안정 도모'라는 최저임금제도의 근본적 취지를 충족시키기에는 턱 없이 부족함.

❍ 최저임금위원회에 따르면, 2019년 최저임금은 '1인 이상 사업체 정규직 전일제 노동자' '평균임금' 대비 2018년 38.6%에서 내년 41.3%로 개선될 것이라고 하지만, 여전히 전체 노동자 평균임금(초과급여를 제외한 임금총액) 50%에 미치지 못함. 더구나 근로기준법도 제대로 적용되지 않는 5인 미만 사업장 임금통계까지 포함되어 있다는 점을 감안하면 실제 상대수준은 더 떨어질 수밖에 없음. 실제로 5인 이상 사업체 상용직의 '초과급여를 제외한 시간당 임금총액'(22,397원) 대비 2018년 최저임금(7,530원)의 상대수준은 33.6%.

이슈페이퍼	2018-04

평화·번영·통일시대의 등장과 노동자 자주통일운동의 과제

- 4.27 판문점선언 “봄이 온다”,
- 9월 평양공동선언 “가을이 왔다”
- 불가역성, 파격, 빠른 속도로 전진하는 평화·번영·통일시대
- 미 제국에 대한 인식의 통일을 바탕으로 새로운 전략을 짜야

2018. 10. 19.

전국민주노동조합총연맹

● 작성자 : 김장호 객원 정책연구위원 (02-844-0615)

● 민주노총 이슈페이퍼는 민주노총 홈페이지(http://www.nodong.org)에서 보실 수 있습니다.
객원연구위원의 이슈페이퍼는 연구자 개인 견해이며, 민주노총의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

<목 차>

<요약> ····· 1

1. 평화·번영·통일시대의 등장 : 그 배경과 동력 ····· 2

1) 북의 핵무력 완성과 전략의 전환 ····· 2
2) 미국의 쇠퇴와 트럼프 행정부의 미국 우선주의 ····· 4
3) 남의 촛불혁명과 문재인 정부의 등장 ····· 6

2. 4.27 판문점선언과 9월 평양공동선언의 내용과 의미 ····· 8

1) 4.27 판문점 선언의 내용과 이행과정 ····· 8
2) 9월 평양공동선언의 내용과 의의 ····· 13
3) 평화·번영·통일의 새 시대 특징 ····· 18

3. 4.27 판문점 선언 이행을 위한 노동운동의 노력 ····· 19

1) 민주노총 통일위원회 2018년 사업계획 ····· 19
2) 노동자 통일축구대회 ····· 20
3) 통일선봉대 ····· 22
4) 2018년 상반기 민주노총 통일위원회 사업 총평 ····· 23

4. 노동자 자주통일운동의 과제 ····· 24

1) 노동자 자주통일역량 강화 ····· 24
2) 간부양성, 대중운동의 영역에서의 새로운 시도 ····· 25
3) 촛불혁명 완성과 평화번영통일을 위한 노동계급의 역할 ····· 26

<요 약>

○ 4.27 판문점선언에서 “봄이 온다”로 시작하여, 9.19 남북공동선언에서 “가을이 왔다”로 정점을 찍으며 새로운 시대의 개막을 알렸다. 4.27판문점 선언과 9월평양공동선언은 “평화·번영·통일의 한반도 시대”가 출현했음을 알리는 역사적 선언이다.

○ 평화·번영·통일의 한반도 시대는 북의 핵무력완성과 전략의 전환, 미국의 쇠퇴와 미국우선주의의 등장, 남쪽 민중의 촛불혁명과 문재인정부의 등장이라는 조건들이 맞물리면서 새로운 역사를 쓰고 있다.

○ 4.27 판문점 선언은 6.15공동선언과 10.4선언의 계승본이자 종합판이며, 선언보다는 실천적 이행의지를 강조하고 있다.

○ 9월평양공동선언은 4.27판문점 선언을 이행하기 위한 제반영역에서의 실천적 선언이다. 구체적으로 사실상 남북간 종전선언을 실행하는 내용이며, 남북간 교류와 경제협력을 진전시키고, 미국이 참가하는 종전선언을 위한 남북공동의 노력으로 구성되어 있다.

○ 평화·번영·통일의 한반도 시대는 불가역성, 파격과 대담, 빠른 속도를 특징으로 하며, 반대세력의 저항을 무력화하며 전진하고 있다.

○ 민주노총, 노동운동만이 대중적 민간교류를 돌파할 힘과 의지를 가지고 있다. 남북노동자 통일축구대회는 4.27판문점선언 발표 이후 최초의 대규모 민간교류사업을 성사시키면서, 각계 전반에 평화통일 여론을 크게 조성하였고, 공동합의문 발표로 판문점 선언 이행에 대한 남북 노동자들의 조직적, 실천적 과제와 향후 사업 방향 제시했다.

○ 노동운동이 평화·번영·통일의 한반도 시대를 주도하려면, 노동자 자주통일 역량강화에 최우선적인 비중을 두어야 한다. 교육사업, 간부양성, 가맹산하 통일위 정비가 중요하다. 착취와 억압의 근원이 미 제국에 대한 인식의 일치성을 바탕으로 평화·번영·통일 시대의 노동운동의 전략을 마련해야 한다.

1. 평화·번영·통일시대의 등장 : 그 배경과 동력

4.27판문점선언에서 "봄이 온다"로 시작하여, 9.19남북공동선언에서 "가을이 왔다"로 정점을 찍으며 새로운 시대의 개막을 알렸다. 불과 1년 만에 남북 양정상은 3차례의 정상회담을 진행했고, 연말까지 북미간에 종전선언이 이루어지고, 김정은 위원장의 서울방문이 성사된다면, 그야말로 2018년은 세기의 기적을 창조한 한 해로 기록될 전망이다.
4.27판문점선언과 9월평양공동선언은 "평화·번영·통일의 한반도 시대[1)]"가 출현했음을 알리는 역사적 선언이다.
이러한 역사적 급변사태[2)]가 가능했던 요인은 크게 3가지이다.

1) 북의 핵무력 완성과 전략의 전환

북은 지난 2017년 11월 29일 장거리탄도미사일 '화성-15'를 시험발사한 직후 정부성명을 통해, "국가 핵무력 완성의 역사적 대업, 로켓 강국 위업이 실현됐다[3)]"고 선포했다. 김정은 국무위원장은 2018년 신년사에서 "지난해 우리 당과 국가와 인민이 쟁취한 특출한 성과는 국가 핵무력 완성의 역사적 대업을 성취한 것"이라고 밝히고, "우리 공화국은 마침내 그 어떤 힘으로도 그 무엇으로도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁 억제력을 보유"하게 되었다고 선언한 다음, "미국은 결코 나와 우리 국가를 상대로 전쟁을 걸어보지 못합니다. 미국 본토 전역이 우리 핵 타격 사정권 안에 있으며 핵 단추가 내 사무실 책상 위에 항상 놓여 있다는 것, 이는 결코 위협이 아닌 현실임을 똑바로 알아야 합니다"[4)]라고 언명했다.

2018년 1월 22일(현지시간) 당시 마이크 폼페오 미국 중앙정보국(CIA) 국장은 "북한이 미사일로 미 본토를 타격할 능력을 갖추는 데까지는 앞으로 몇 개월여밖에 남지 않았다"고 말했다. 미국은 북의 핵무력 완성선언이 일정하게 포장되었다 하더라도 북이 미국 본토를 타격할 능력을 조만간 가지게 될 것이라는 점을 공식 시인한 것이다.

제임스 스타브리디스 전 나토(NATO)군 총사령관 겸 미 해군 연구소 이사회 의장은 블룸버그 칼럼

1) '평화·번영·통일의 한반도 시대'라는 용어는 필자의 자의적인 용어이다. 특히 9월평양공동선언 이후 4.27시대라고 부르는 것이 적절한 지도 논의거리가 되고 있다. 그래서 논의 전개를 위해 4.27판문점 선언에 나오는 '평화·번영·통일'의 내용을 인용하여 '평화·번영·통일의 한반도 시대'라고 편의상 붙인 규정임을 미리 알린다.
2) 미국과 이명박박근혜 정권이 염두에 두었던 모종의 북의 급변사태와는 정반대의 방향에서 진행되는 급변사태이다.
3) 조선민주주의인민공화국 정부성명, 2017년 11월 29일
4) 김정은 국무위원장 2018년 신년사, 2018년 1월 1일

을 통해 "북한의 비밀 병기는 EMP"라며 "북한의 비핵화가 이뤄진다고 해도 북한과 관련된 모든 문제를 해결할 수 없다"고 주장했다.[5)]

북이 어느 정도의 핵무력을 가지고 있고, 여타 비밀병기를 얼마나 가지고 있는지는 베일에 싸여있다. 그러나 명백한 것은 미 제국이 등장한 이래 미국 본토를 타격할 의지와 능력을 가진 국가가 등장했다는 사실만으로도 미국은 심각한 안보위협을 느끼지 않을 수 없게 되었다.

북의 대미전략은 독특하다. 한편으로는 매우 투명하고 공개적인 방식으로 자신의 핵무력을 과시한다. "지난해 우리는 각종 핵운반 수단과 함께 초강력 열핵무기 시험도 단행함으로써 우리 총적 지향과 전략적 목표를 성과적 성공적으로 달성하였으며. 우리 공화국은 마침내 그 어떤 힘으로도 그 무엇으로도 되돌릴 수 없는 강력하고 믿음직한 전쟁 억제력을 보유하게 되었습니다."[6)] 그러나 다른 한편으로는 북의 핵무장력을 포함한 군사력은 비밀에 감추어져 있다. 사실 이 문제는 미국과 한국의 군사정보전문가들이 북의 핵무장력에 대해 다양한 의도를 깔고 과소평가하거나 과대평가함으로써 발생한 문제이다.
어찌되었든 미국은 미국 본토타격이라는 안보위협을 완화시키기 위해 북에 협상할 수밖에 없는 처지에 놓이게 되었다. 이것은 공화당 정부이든, 민주당 정부이든 마찬가지이다. 이미 북이 핵강국으로 등장한 조건에서 미국이 북과의 관계를 재조정하는 것은 불가피하다.
여기에 북이 정의용 특사단 방북 당시 "비핵화 협상의지"[7)]를 표명하면서, 트럼프 행정부는 북과 전쟁을 선택하는 것보다는 북미간 적대관계를 해소하고 정상적 외교관계로 전환하는 협상에 임하는 길로 들어섰다.

김정은 위원장은 이미 2018년 신년사에서 남북관계의 대전환을 예고했다.
"지금이야말로 북과 남이 과거에 얽매이지 말고 북남관계를 개선하며 자주통일의 돌파구를 열기 위한 결정적인 대책을 세워 나갈 것을 요구하고 있다"[8)]면서 "남조선에서 머지않아 열리는 겨울철 올림픽 경기대회에 대해 말한다면, 그것은 민족의 위상을 과시하는 좋은 계기로 될 것"이며, "대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있으며 이를 위해 북남 당국이 시급히 만날 수도 있"다고 밝혔다.

무엇보다 중요한 것은 북 자신의 사회주의강국건설 전략의 변화이다.

---

5) "北 비밀병기는 전자기파 공격…정상회담서 EMP 무기 다뤄야", 배정원 기자, 조선일보, 2018년 4월 26일
6) 김정은 신년사, 중앙일보, 2018년 1월 1일
7) 정의용 수석특사 방북 결과 언론발표, 청와대 홈페이지, 2018년 4월 20일
8) 김정은 신년사, 중앙일보, 2018년 1월 1일

2018년 4월 20일 진행된 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 "경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 우리 당의 전략적 노선이 밝힌 역사적 과업들이 빛나게 관철되었다는 것을 긍지높이 선언"하고, "우리 공화국이 세계적인 정치사상강국, 군사강국의 지위에 확고히 올라선 현단계에서 전당, 전국이 사회주의 경제건설에 총력을 집중하는 것, 이것이 우리 당의 전략적노선"[9] 이라고 천명하였다.

이 점을 두고 많은 국내외전문가들이 북이 핵을 버리고 경제를 선택했다거나, 중국이나 베트남식 개혁개방을 선택했다거나 하는 다양한 분석이 나온다. 누가 뭐라하든 북은 정치사상강국, 군사강국의 지위에 올라선 조건에서 경제강국의 고지를 점령하는 것을 최우선 목표로 두고 있는 것은 분명하다. 그것이 어떤 모습이겠는지는 몇 년 지나봐야 알게 될 것이다.

요약하자면 세기의 기적이라고 할 만한 남북, 북미간 급변하는 정세는 핵강국의 지위에 올라선 북의 전략적 선택에 따른 것이다.

2) 미국의 쇠퇴와 트럼프 행정부의 미국 우선주의

2016년 11월 9일 “미국우선주의(America First)”를 내세운 트럼프가 힐러리를 꺾고 미국 대통령으로 당선되었다. 트럼프의 당선은 미제국의 쇠퇴와 몰락의 위기를 감지한 미국국민이 우익파퓰리즘 정치를 선택한 상징적인 사건이다.
이러한 미국정치의 균열 이전에 보다 근본적인 미 제국의 위기는 2008년 금융공황 당시 폭발했다.

거품경제를 조장했다는 비난을 받고 있는 전 미국 연방준비제도이사회(FRB) 의장 앨런 그린스펀도 “100년에 한 번 있을까 말까한 2008년의 금융공황도 시장자유원칙 운운하며 탐욕과 무지로 일관해온 미 제국의 오만에서 비롯되었다.”라고 시인했다. 이런 사태의 심각성은 2009년 1월 말에 열린 다보스포럼에서도 여과 없이 표출되었다. “지금의 문제는 1930년대의 경제공황보다 더 심각하다”고 한 조지 소로스와 “약 50조 달러의 자산이 증발했다”고 한 미국의 언론 재벌 머독의 탄식이 바로 그것이다.[10]

전 미 국무장관 헨리 키신저는 “국민을 지배하는 수단은 식량이고, 대륙을 지배하는 수단은 에너지이며, 세계를 지배하는 수단은 화폐”라고 설파한 바 있다. 세계 방방곡곡을 피로 물들이며 미

9) 북, 당 중앙위 7기 3차전원회의 결정…, 플러스 코리아 타임즈, 2018년 4월 21일
10) 아메리카 제국의 몰락(하), 359쪽, 황성환, 민플러스

제국의 이데올로기를 강제로 이식해온 키신저의 지적대로, 세계를 지배하는 수단으로 사용되어온 달러 시대도 이제 막을 내리고 있다.[11)]

트럼프 대통령의 '미국 우선주의(America First)'는 신자유주의 세계화 전략, 팽창주의적 군사전략을 지향하는 미국 주류 지배엘리트들의 전략에서 이탈한 것이다. 그럼에도 트럼프가 민주, 공화 양당 지배엘리트의 공동지원을 받은 힐러리를 꺾고 당선된 것은 그만큼 미국의 위기가 심각하다는 것을 반증한다. 미국우선주의란 미 제국이 "양복입은 조폭"에서 "웃통 벗은 조폭"으로 바뀌었다는 것을 뜻한다.
환태평양경제동반자협정(TPP) 탈퇴 선언, 파리기후변화협약 탈퇴, 이주자·난민 문제에 대한 인종차별주의적 정책, 보호무역주의에 기반한 북미자유무역협정(NAFTA), 한미 자유무역협정(FTA) 개정 압박, 미·중간 무역전쟁, 이란 핵협상 파기, 대북 국제제재 강화 등 제반 정책의 기준은 미국에 이익이 되는가 아닌가이다. 이러한 철저한 자국이기주의를 노골적으로 드러내놓고 밀어붙인 미국 대통령은 없었다. 그럼에도 불구하고 트럼프는 견고한 지지층을 형성하고 있다. 그만큼 미국의 위기는 뿌리가 깊다고 할 수 있다.
2017년까지만 해도 북 역시 미국우선주의에서 예외가 아니었다. "화염과 분노", "최고의 제재와 관여정책" 등이 그것이다.

그런데 트럼프식 미국우선주의는 양면적 특징과 특수한 지형위에 서 있다. 미국우선주의 양면적 특징은 한편으로는 마구잡이식 침략과 약탈행위로 나타나지만, 다른 한편으로는 의외의 고립주의적 행태로도 나타난다. 이란과의 핵협정을 파기하고, 시리아를 폭격하고, 각종FTA협상 재협상을 강행하며 미중무역전쟁을 유발하는 것은 여전히 침략적이고 약탈적이며 난폭하다. 그러나 경찰국가 포기, 주한미군 철수 운운 등의 정책에서는 고립주의적 양태를 보인다. 바로 이런 특징 때문에 미국의 지배와 통제 하에 있던 국가들에서 기회를 엿볼 수 있는 공간이 발생하게 된다.
트럼프가 특수한 지형위에 있다는 것은 군산복합체에서 군산-금융-정보 복합체로 진화한 미국 주류 엘리트그룹의 반격이 만만치 않다는 것, 일부 진보층에서도 인권과 미국식 가치를 무시하고, 국제적 갈등과 고립을 심화시키는 트럼프식 미국우선주의에 대한 혐오감이 팽배하다는 것, 때문에 다양한 층의 반트럼프 전선이 강화되고 있다는 것을 뜻한다. 게다가 트럼프 자신이 러시아스캔들, 성스캔들로 인한 탄핵의 불씨가 여전하고 백악관내 갈등이 심화되면서 11월 중간선거를 앞두고 정치적 위기가 가중되고 있다.
가장 중요한 것은 미국이 처한 위기 중에서 최대의 위기가 바로 북핵위기라는 점이다. 오바마 행정부 시절까지 "전략적 인내"전략이 통했던 것은 아직 북의 장거리탄도미사일이 미국 본토에 도달

11) 아메리카 제국의 몰락(하), 357쪽, 황성환, 민플러스

할 능력을 갖추지 못했기 때문이다. 그러나 로켓엔진, 장거리 미사일, 잠수한탄도미사일, 유도제어 기술, 핵소형화, 경량화, 다종화 등의 기술을 확보하고 미국본토에 실질적인 위협으로 북의 핵무장력이 가시화되자 북핵문제가 미국에게 최우선 현안문제로 등장하게 되었다. 미국은 이제 전쟁이든, 협상이든 선택을 해야만 하는 상황이 발생했다.

미국이 북과 전쟁을 선택하는 고려는 언제나 해 왔다. '워터게이트' 사건 취재로 명성을 얻은 <워싱턴포스트> 부편집인 밥 우드워드는 최근에 펴낸 <공포:백악관의 트럼프> 책에서, "도널드 트럼프 대통령이 올해 초 많은 재원을 투입해 미군을 한반도에 주둔시키는 데 대한 회의론을 제기했고, 지난해에는 조셉 던포드 합참의장에게 선제적 군사공격 방안을 만들 것을 요청했다"고 폭로했다.[12] 트럼프 행정부는 수차례의 해명 성명을 내야 했다.
오바마 행정부 역시 예외가 아니었다. 우드워드는 같은 책에서, 북이 5차 핵실험을 강행한 2016년 9월9일, "전쟁을 피하고자 하는 강한 바람에도 불구하고 오바마 대통령은 북핵 위협이 정확한(외과수술 방식의) 군사 공격으로 제거될 수 있을지 검토해야 할 시간이 됐다는 결정을 내렸다"고 밝혔다. 오바마 행정부는 표면적으로 전략적 인내정책을 취했지만 내부적으로는 의외로 구체적인 대북공격정책을 다양하게 검토한 정황이 책에 그대로 나왔다고 언론들은 전한다. 그러나 결국 백지화되었다. 이후 전 오바마 대통령은 후임자인 트럼프 대통령을 처음 만난 자리에서 '북한 문제'가 가장 시급한 현안이라고 말했다.
이런 조건에서 다행히도 북이 "비핵화 의지"를 밝히며 미국과 협상을 하자고 제안해 왔다. 미국이 시간을 끌고 술수를 부릴 수는 있겠지만 다른 선택을 할 수 없다는 것이 이제 명백해졌다.

3) 남의 촛불혁명과 문재인 정부의 등장

2017년 3월 10일 11시, 헌법재판소는 전원일치로 "피청구인 대통령 박근혜를 파면한다"는 탄핵을 선고했다. 2016년 10월 29일부터 2017년 4월 29일 23차에 걸쳐 연인원 1천6백80만 명에 이르는 촛불혁명의 결과였다.
촛불혁명은 박근혜 정권 등장 이후 이에 저항하는 국정원 시국회의에서부터 진보당강제해산반대국민운동본부, 교과서국정화저지 네트워크, 세월호 희생자연대모임 416연대, 민주주의국민행동, 민중총궐기운동본부의 험난한 저항과 투쟁의 결과이다. 이 저항의 줄기에 시민사회단체연대가 가세하면서 '박근혜정권퇴진비상행동(퇴진행동)'으로 결집하는 과정이 촛불혁명의 폭발과정이었다. 또한 '안녕하십니까? 대자보', 역사전쟁, 세월호 투쟁, 민중총궐기, JTBC 태블릿 보도, 백남기 농민 투쟁 등 주요 변곡점들이 촛불혁명 진화과정에서 중요한 역할을 하였다.[13]

12) 미 행정부, '대북 선제공격 논의' 등 내용 담긴 우드워드 책 반박, 팸(미국의 소리), 2018년 9월 5일

촛불혁명은 2015년 민중총궐기로 문정저항이 본궤도에 오르고, 2016년 5월 30일 20대 국회의원 선거에서 자유한국당이 패배하자 지배층 내부에서 균열이 발생했다. 여기에 JTBC의 최순실 국정농단 폭로 보도로 뇌관이 터지면서 폭발한 위대한 민중항쟁이었다.

그리고 2017년 5월 9일 대선에서 문재인후보가 촛불민중의 염원을 담아 19대 대한민국 대통령으로 당선된다.
문재인 정부는 "국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도"라는 국정과제를 제출했다. '평화와 번영의 한반도' 정책과 관련해서는 '전략 1 : 강한 안보와 책임국방, 전략 2 : 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화, 전략 3 : 국제협력을 주도하는 당당한 외교'를 내세웠다.

문재인 정부의 한반도 정책은 "운전자론"으로 대변된다. 한편으로는 남북관계를 발전시키고, 다른 한편으로는 한미동맹을 강화하면서 북미간의 중재역할을 잘 해 나간다는 정책이다.
2017년 취임 1년간 문재인 정부는 한미동맹강화, 트럼프 행정부와의 신뢰관계 구축에 공을 들였다. 이 시기 문재인 정부는 사드를 배치하고, 미국의 대북제재에 동참하면서 '과연 촛불로 탄생한 정권이 맞나?'하는 의구심과 비판을 자아냈다. 문재인 정부는 한미간 신뢰를 강화하면서 평창올림픽을 남북관계와 북미관계를 개선하는 중대한 전환점으로 설정해 왔던 것으로 판단된다. 그러나 북과 미국이 호응하지 않는 조건에서 문재인 정부가 할 수 있는 일은 별로 없었다. 이러한 조건에서 2018년 북 신년사에서 전향적인 대남대미정책이 나오면서 반전의 역사가 시작되었다.
문재인 정부는 이 절호의 기회를 놓치지 않고, 운전자론을 실현하는 공간으로 적극적으로 대처했다. 이명박, 박근혜 정권에서는 상상할 수 없는 일이다.

2018년 4.27판문점 선언과 9월평양공동선언으로 문재인 정부가 움직인 것은 뭐니 뭐니 해도 촛불혁명의 힘이다. 촛불혁명은 분단적폐세력의 핵심인 친미수구세력의 힘을 결정적으로 약화시켰다. 촛불민중은 문재인 정부를 탄생시키고, 2018년 6.13 지방선거에서도 더불어민주당에 승리를 몰아주었다.
이러한 촛불의 힘과 문재인 대통령의 도덕적 자질이 결합되면서 공미의식(미국에 대한 공포)의 통제하에 있고, 정세순응적이었던 운전자론이 보다 주동적인 운전자론으로 진화하는 양상이다.

이렇게 4.27판문점선언, 9월평양공동선언으로 이어지는 평화·번영·통일로 가는 새시대의 등장은 북의 핵무력완성과 전략의 전환, 미국의 쇠퇴와 미국우선주의의 등장, 남쪽 민중의 촛불혁명과 문재

13) <촛불민중혁명사>, 원희복, 도서출판 말 참조

인정부의 등장이라는 조건들이 맞물리면서 새로운 역사를 쓰고 있다.

2. 4.27판문점선언과 9월평양공동선언의 내용과 의미

1) 4.27판문점 선언의 내용과 이행과정

(1) 4.27판문점 선언의 내용

판문점선언의 정확한 명칭은 "한반도 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언"이다.
다른 설명이 필요 없을 정도로 명확하다. '6.15남북공동선언'은 표현 그대로이고, 10.4선언은 "10.4 남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언"이다. 판문점 선언은 정확히 6.15공동선언과 10.4선언의 계승본이자 종합판이라는 점이 선언 제목에도 잘 나타나 있다.
판문점 선언은 모두 3조 13개항으로 구성되어있다. 총 5조로 구성된 6.15공동선언보다 많이 길고, 총 8조로 구성된 10.4선언에 비해 구성이 조와 항으로 나뉘어져 있고 전체 2,757자인데, 2,618자인 10.4선언보다 약간 길다.

판문점선언은 서문에서 평화·번영·통일문제에 대하여, "한반도에 더 이상 전쟁은 없을 것"이며, "평화번영의 새로운 시대를 과감하게 열어나가며", "남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 확고한 의지"를 담았다고 밝혔다. 4.27판문점 선언을 두고 "평화번영의 새 시대"를 열었고, "통일의 이정표"를 세웠다고 하는 것은 이런 의미이다.

판문점선언은 6.15공동선언 1항의 "남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결"나간다는 표현을 "남과 북은 우리 민족의 운명은 우리 스스로 결정한다는 민족자주의 원칙을 확인"한다는 표현으로 대체했는데, 상대적으로 선명하고 개념적인 표현을 사용했다.
그러나 6.15공동선언 2항에 있는 "남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향"한다는 대목은 반영하지 않았다. 먼저 평화번영의 새 시대를 열어나가는 것이 더 중요하며, 문재인정부의 현재 처지와 입장을 고려한 것으로 보인다.
그러나 1조 ①항에서 "이미 채택된 남북 선언들과 모든 합의들을 철저히 이행함으로써 관계개선과 발전의 전환적 국면을 열어나가기로" 함으로써 말로 하는 "선언"보다 실천적 "이행"의 중요성을

강조했다. 이명박, 박근혜정부를 거치며 6.15, 10.4선언이 휴지조각이 되고 "잃어버린 10년"을 보낸 것에 대한 경계가 깔려있음을 알 수 있다.

4.27판문점 선언의 세부적인 내용은 아래와 같다.

1. 남과 북은 남북관계의 전면적·획기적인 개선과 발전을 이룩함으로써 공동번영과 자주통일의 미래를 앞당겨 나갈 것

① 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북 간 선언·합의 철저 이행으로 관계 개선과 발전
② 고위급회담 등 분야별 대화를 빠른 시일 안에 개최, 실천대책 수립
③ 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소 개성지역 설치
④ 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화. 각계각층이 참가하는 민족공동행사 추진, 2018년 아시아경기대회 공동 출전
⑤ 8.15 계기 이산가족 상봉행사 진행, 남북적십자회담 개최
⑥ 10.4선언 합의사업 적극 추진, 철도·도로 연결 및 현대화

2. 남과 북은 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소를 위해 공동으로 노력해 나갈 것

① 상대방에 대한 모든 적대행위 전면 중지, 비무장지대의 평화지대화
② 서해 평화수역 조성으로 우발적 충돌 방지 대책 마련, 안전한 어로 활동 보장
③ 국방부장관회담 등 군사당국자회담 수시 개최, 5월 장성급 군사회담 개최

3. 남과 북은 한반도의 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위해 적극 협력해 나갈 것

① 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수
② 상호 군사적 신뢰의 실질적 구축에 따라 단계적으로 군축 실현
③ 올해 종전선언, 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최
④ 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도 실현의 목표 확인
정상회담 정례화 및 직통전화 실시, 올해 가을 평양에서 정상회담 개최

선언의 구성을 보면, 남과 북이 손을 잡고 해야 할 "교류와 협력", "공동번영"을 위한 중대한 조치들이 1조에 우선적으로 들어가 있으며, ③항에 각각의 대표부가 아니라 "남북공동연락사무소 개성지역 설치"가 들어가 있음을 주목해야 한다.

2조에 특별하게 남북간 "군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소"를 위한 공동노력사항이 별도의 조항으

로 들어가 있는 것은 그만큼 남북사이의 평화를 선행하는 것이 절실하고 반드시 실천해야하며, 또 가능한 과제임을 천명한 것이다.

3조에서 "한반도의 항구적이고 공고한 평화체제 구축"을 위해 적극 협력한다는 점은 세 가지 점에서 중요하다.
첫째는 '항구적이고 공고한 평화체제 구축'을 남북의 확고한 과제로 내세웠다는 점이다. 남북정상이 이 점과 관련해서는 완강하고 비타협적으로 진행하겠다는 의지의 표현이다. 둘째로 "종전선언, 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자회담"을 연내에 달성해야할 공동의 목표로 내세웠다는 점이다. 9.19 평양 남북정상회담은 바로 이 점을 완전히 해결하기 위한 만남이었다고 할 수 있다. 셋째로 "완전한 한반도 비핵화"를 공동목표로 제기하였다. 한반도 비핵화가 남이 북을 상대로 한 과제이거나 북이 홀로 미와 상대하는 과제가 아니라 남북공동의 과제라는 점을 천명한 것이다. 여기에 문재인 정부가 운전자적 역할을 할 수 있는 공간이 들어가 있다.

(2) 4.27판문점 선언의 이행과정

4.27판문점 선언부터 9.19평양공동선언까지 정확히 141일 경과했다.[14] 4.27판문점 선언 이행을 위한 많은 일들이 진행되었다.

빠르게 움직인 것은 역시 북이었다. 이미 3월 25일부터 28일 동안 1차 북중정상회담을 통해 북중관계를 근본적으로 복원한 바 있는 김정은 국무위원장은 5월 7일 다롄에서 2차 북중 정상회담을 열었다. 5월 9일 폼페오 미 국무장관이 2차 방북을 통해 미국인 억류자 3인을 데리고 귀환하자 트럼프 대통령은 공항까지 마중 나가 김정은 위원장에게 최대의 감사인사를 전했다. 5월 22일에는 워싱턴에서 4.27판문점 선언의 내용을 공유하고, 싱가폴 북미정상회담 성사를 위한 한미 정상회담이 열렸다. 그러나 한미정상회담이 있은 지 이틀 만에 그리고 5월 24일 북이 풍계리 핵실험 갱도 폭파한 직후에 트럼프 미국 대통령은 24일(현지시간) 김정은 북한 국무위원장과 예정돼 있던 6·12 북미정상회담에 대한 취소한다는 공개서한을 발표했다.

5월 26일 깜짝 실무형 정상회담(4차 정상회담, 김정은 국무위원장과 문재인 대통령의 2차정상회담)이 북측 통일각에서 열렸다. 6.12 싱가폴 북미정상회담을 긴급히 복구시킨 후 공동대책을 논의하기 위한 자리였다. 4.27판문점선언의 3조의 의미가 무엇인가를 구체적으로 확인하는 순간이었다.

14) 이하 세부 내용은 통일부 월별 남북교류일지를 주로 참고했다.

5월 30일~6월 2일까지 북 김영철 특사가 방미하여 트럼프에게 김정은 국무위원장의 친서를 전달하는 사이, 6월 1일에는 2차 남북 고위급회담 회담이 열리고 남북공동연락사무소 설치와 분야별 회담 일정에 합의했다.

6월 14일 남북장성급 군사회담에서는 서해 해상 충돌 방지 이행과 군통신선 완전 복구를 위한 6.4 합의를 만들어 냈다. 6.15 남북공동행사 '현실적인 시간이 촉박하다'는 이유로 무산되었다. 6.12북미정상회담이 있은 지 6일이 되는 6월 18일에는 남북체육회담이 열리고 남북통일농구경기, 2018 아시안게임 단일팀 구성 등 합의했다. 6월 22일에는 남북적십자회담이 열리고 8.15를 계기로 이산가족 상봉행사를 8.20~26사이에 금강산에서 열리고 합의했다.
6월 26일, 28일에는 철도·도로협력 분과회담에서 공동연구조사단 구성과 현지 공동조사 등을 합의하였다.
7월 2일부터 개성 남북공동연락사무소 개보수 공사가 시작되었다. 7월 4일 평양에서 남북통일농구경기가 진행되는 동안 남북 산림협력 분과회담에서는 병해충 공동방제 및 현장방문, 산림과학기술협력 등 합의가 이루어졌다.
7월 16~23일 동안 대전에서 코리아오픈 국제탁구 대회가 개최되고, 남북 탁구 단일팀 출전하여, 혼합복식에서 우승한 우진-차효심 남북 단일팀조가 중국을 꺾고 우승을 차지했다.
7월 16~19일 동안 김홍걸 남측 민화협 의장이 방북하여 일본강제징용자 유해봉환사업 진행에 합의하고 돌아왔다.
8월 8일에는 남측 12명이 금강산을 찾아 북측 10여명과 함께 병해충 피해 상황을 점검했다.
8월 10일에는 남측 국제유소년축구대회 참석자들이 19일까지 방북 길에 올랐다.
8월 11~12일 동안 서울에서 남북 노동자 통일축구대회 상암경기장에서 북측 대표단 65명이 참가한 가운데 열렸다.
8월 13일에는 제4차 남북고위급회담이 판문점 북측지역 통일각에서 조명균 통일부장관과 리선권 조평통 위원장이 참가한 가운데 열렸다.
8월 15일에는 남북, 동해 군통신선 연결 및 시험통화 성공했다.
8월 18일부터 9월 2일까지 인도네시아 자카르타·팔렘방에서 아시안게임에서는 남북이 개,폐회식에서 공동입장을 하고, 3개 종목에서 남북 단일팀 구성하여 카누 용선 여자 200미터 동메달, 500미터 금메달, 남자 용선 천 미터 동메달, 여자농구 단일팀 은메달을 수상했다. 자카르타 아시안 게임에서 남북단일팀은 코리아 (Korea)라는 이름을 달고 출전하였고, 남과 북은 현지에서 공동응원활동을 펼쳤다.
8월 20~26일에는 금강산면회소에서 각 100명씩의 가족이 이산가족상봉행사를 가졌다.
8월 31일~9월 15일 기간에는 2018 창원세계사격선수권대회에 북 선수 22명이 참가했다.

불과 4개월 만에 많은 일이 이루어졌다. 그러나 4.27판문점선언 이행과정이 순탄치 만은 않았다.
5월 16일 예정되었던 1차 남북고위급 회담이 불과 10시간을 앞두고 전격 취소되었다. 리선권 조국평화통일위원회 위원장은 "엄중한 사태가 해결되지 않는 한 남조선의 현 정권과 다시 마주앉는 일은 쉽게 이루어지지 않을 것"이라고 발표했다. '맥스 썬더' 훈련과 당시 국회에서 태영호 전 영국주재 북한 공사가 대북강경 발언한 것을 두고 북에서 심각한 문제제기를 한 것이다.[15] 5월 26일 2차 남북정상회담에서 6월 1일 남북고위급회담을 열리고 합의함으로써 재개될 수 있었다.
3차 남북고위급 회담은 8월 13일 5차 남북정상회담을 실무협의를 위해서 판문점 북측 통일각에서 열렸다.

6·12 북미정상회담이 만들어낸 센토사 합의 이후 핵리스트 제출과 종전선언의 선후관계를 놓고 북미간 난항을 거듭하며 북미 고위급회담이 교착상태에 빠졌다. 미국은 제재의 고삐를 더욱 옥죄어야 한다면서 남북간 4.27판문점 선언 이행사항에 대해 걸음마다 난관을 조성했다.

4.27판문점 선언 이행을 미국이 제재위반이라는 이유로 제동을 건 것은 이미 6월부터 시작되었다. 폼페오 미 국무장관은 6월18일과 6월28일 연이어 강경화 외교부 장관에 전화를 걸어 강력한 대북제재를 압박했다.[16] 6월 25일엔 이례적으로 조명균 통일부장관에게까지 전화를 걸어 대북제재 유지를 주문한 것으로 알려졌다. 이 통화는 폼페오 국무장관이 7월25일(현지시각) 미국 상원 외교위원회 청문회에서 대북제재를 이어가기로 한 입장을 밝히기 직전에 이뤄졌다.
7월 26일에는 방한 중인 마크 램버트 미국 국무부 동아태 부차관보 대행이 코레일을 비롯한 대북경협기업 관계자들과 비공개 만남에서 "대북 경협에 너무 앞서 나가지 말라"는 미국 정부의 경고성 메시지를 전달한 것으로 알려졌다.[17] 심지어 그는 "대북 제재에 저촉되지 않으려면 민간 기업들이 북한(조선)과 교류사업을 추진할 때 반드시 정부와 사전 협의를 하고, 필요하면 미국측에도 직접 문의하라"고 주문했다고 한다. 이 자리에 참석한 남북경협 기업인은 "비핵화 협상이 완전히 마무리돼 모든 제재가 해제되기 전엔 실질적으로 할 수 있는 일은 전혀 없겠다는 느낌을 받았다"고 말했다.

미국의 대북제재에 대한 전방위적인 단속과 압박은 한국 정부가 유엔 안보리 산하 대북제재위원회에 개성공단의 남북 공동연락사무소 개·보수 공사를 위한 물자 반입에 대한 포괄적 대북제재 유예조치를 신청한 시점에서 집중적으로 진행되었다. 국제올림픽위원회(IOC)는 유엔 안보리 대북제재

15) 북한, 남북 고위급회담 당일 취소 "무기한 연기", 신은별 기자, 한국일보, 2018년 5월 16일
16) 폼페오, 한-중 외교장관과 통화…"비핵화까지 대북압박 지속", 김영남 기자, VOA(미국의 소리), 2018년 6월 30일
17) '남북 경협 예외 요구'에 美 우려…"대북 제재 따라야", 최형문 기자, MBC, 2018년 7월 26일

위원회에 북이 2020년 도쿄올림픽에 참가할 수 있도록 스포츠용품 관련 제재 대상에서 제외를 요청했지만 미국의 반대로 각하됐다.[18] 4.27판문점 선언 이행을 위한 다양한 남북의 노력이 미국의 대북제재 앞에 좌초될 위기에 처했다.
결국 미국의 반대로 8월말에 예정된 개성 남북연락사무소 개소는 9월로 연기되었다. 유엔사는 남북이 경의선 철도 북측 구간을 공동으로 조사하려던 계획 역시 8월 30일 '48시간 이전 사전 통보 시한'을 지키지 않았다는 핑계로 불허했다.[19]
미국은 남북관계 발전이 북미관계 발전보다 절대 앞서나가서는 안된다고 반복해서 경고했다.[20]

2) 9월평양공동선언의 내용과 의의

이런 조건에서 5차 평양남북정상회담이 잡혔다.
5차 평양남북정상회담은 무수한 명장면과 명언들을 남기며 또 하나의 세기의 기적으로 기록되었다.

9월평양공동선언의 목표와 의미는 4개 문단으로 되어 있는 서문에 잘 나와 있다. 일부만 발췌하면, 양 정상은 우선 “대화와 소통”, “교류와 협력”, “군사적 긴장완화”에서 성과가 있었다고 평가했다.
그리고 “남북관계를 민족적 화해와 협력, 확고한 평화와 공동번영을 위해 일관되고 지속적으로 발전시켜 나가기로” 하였으며, “남북관계 발전을 통일로 이어갈 것을 바라는 온 겨레의 지향과 여망을 정책적으로 실현하기 위하여 노력”해 나가기로 한 것이다. 현재의 남북관계를 통일로 이어나가기 위해 정책적으로 실현해가자는 문구에 유의할 필요가 있다.
“판문점선언을 철저히 이행하여 남북관계를 새로운 높은 단계로 진전시켜 나가기 위한 제반 문제들과 실천적 대책들을 허심탄회하고 심도있게 논의하였으며, 이번 평양정상회담이 중요한 역사적 전기가 될 것이라는 데 인식을 같이”했다는 점도 중요하다. 5차 남북정상회담을 개최한 이유를 남북관계를 새로운 높은 단계로 발전시키기 위한 실천적 대책을 허심탄회하게 논의하기 위한 장으로 설정한 것이다.

9월평양공동선언은 사실 4.27판문점선언을 이행하기 위한 제반 영역에서의 실천선언의 성격이 강하다. 구체적으로 사실상 남북간 종전선언을 실행하는 내용이며, 남북간 교류와 경제협력을 진전시

18) "IOC 대북 수출 품목서 스포츠 장비 제외 요청 美가 거부", 뉴시스, 2018년 7월 26일
19) 남북 철도 공동점검, 유엔사가 불허…‘주권 침해’ 논란, 이제훈 선임기자, 한겨레, 2018년 8월 30일
20) 국무부 “남북관계 개선, 핵문제와 별개로 진전 안돼…비핵화 실패하면 제재 유지”, 백성원 기자, VOA, 2018년 8월 14일

키고, 미국이 참가하는 종전선언을 위한 남북공동의 노력으로 구성되어 있다.

(1) 9월평양공동선언은 남북간 종전선언

선언은 총 6조 14항으로 되어있다. 그 중 첫 번째 조항이 바로 사실상 "남북종전선언"에 해당하는 내용이다.
평양공동선언 1조는 "남과 북은 비무장지대를 비롯한 대치지역에서의 군사적 적대관계 종식을 한반도 전 지역에서의 실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소로 이어나가기로" 하였고, ①항에서 '판문점선언 군사분야 이행합의서'를 평양공동선언의 부속합의서로 채택하였다. ②항은 '남북군사공동위원회를 가동'해 군사분야 합의서의 이행실태를 점검하기로 하였다.

(2) 9월평양공동선언은 교류협력과 민족경제발전을 위한 실천적 이행선언

9월평양공동선언은 사회경제분야에서 4.27판문점선언 이행을 위한 실천선언이다. 2, 3, 4조가 다 이러한 실천대책에 관한 내용이다.

2조에서는 "남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구"해나가기로 합의하고, ① 금년내 동, 서해선 철도 및 도로 연결을 위한 착공식, ② 개성공단과 금강산관광 사업을 우선 정상화, 서해경제공동특구 및 동해관광공동특구 조성 문제 협의, ③ 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력 적극 추진, 우선적 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력, ④ 전염성 질병의 유입 및 확산 방지 긴급조치, 방역 및 보건·의료 분야 협력 강화를 명시했다. 남북정상은 이제 남북경협을 가시권 안에 넣기 시작했다.

3조에서는 "이산가족 문제를 근본적으로 해결"하기 위해, ① 금강산 지역 이산가족 상설면회소 개소, ② 이산가족 화상상봉과 영상편지 교환 문제 우선 해결 등에 합의했다.

4조에서는 "다양한 분야의 협력과 교류를 적극 추진"을 위해, ① 문화 및 예술분야의 교류 증진, 10월 중 평양예술단 서울공연 진행, ② 2020년 하계올림픽경기대회 등 국제경기 공동 진출, 2032년 하계올림픽 남북공동개최 유치 협력, ③ 10·4 선언 11주년 기념행사 개최, 3·1운동 100주년 공동기념 등에 합의했다.

(3) 한반도 비핵화 과정에 대한 공동의 목소리

9월평양공동선언 5조는 "한반도를 핵무기와 핵위협이 없는 평화의 터전"으로 만들어나가야 하며, 이를 위해 필요한 실질적인 진전을 조속히 이루어나가야 한다는 데 인식을 같이" 한다고 함으로써 종전선언에 대한 공동입장을 확인했다.

4.27판문점 선언 3조 ③항은 "남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진"한다고 되어 있는데, 이 문구는 유엔에 공식문서 제출과정에서 한 차례 번역논란을 거쳤다.[21)]
남북 정상은 이미 4.27판문점 선언에서 연내 종전선언을 명확한 공동목표로 했던 것이다. 실제로 6.12 싱가폴 회담에서도 미국이 초안을 준비할 정도로 종전선언문제는 임박한 문제였고, 트럼프 대통령은 북에 2,3차례 약속하고 공언했던 사항이었다.

3차 평양정상회담이 이루어지고, 한반도 비핵화에 대한 중대한 합의들이 이루어진 동기에는 남북정상회담이 아니고서는 북미간 교착을 타개할 수 없고, 연내 종전선언도 쉽지 않으며, 판문점 선언 이행에도 중대한 차질이 빚어질 것이라는 양 정상의 절박한 정세인식이 작용했을 것으로 보인다.

4.27판문점선언은 3조 ④항에서 "남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인"하고, "북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 대단히 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로"로 한 수준이었다.

---

21) 4.27 판문점 선언 직후 외신에 배포한 청와대 비공식 영문번역본 : "During this year that marks the 65th anniversary of the Armistice, South and North Korea agreed to actively pursue trilateral meetings involving the two Koreas and the United States, or quadrilateral meetings involving the two Koreas, the United States and China with a view to declaring an end to the War, turning the armistice into a peace treaty, and establishing a permanent and solid peace regime."(3자, 4자 회담 개최 적극 추진하기로 합의, - 종선선언 하기 위해, - 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위해, - 항구적이고 공고한 평화 체제 구축하기 위해로 해석될 수 있다.)
9월 6일 남북공동이 제출한 [유엔 제출 공식 번역본] "The two sides agreed to declare the end of war this year that marks the 65th anniversary of the Armistice Agreement and actively promote the holding of trilateral meetings involving the two sides and the United States, or quadrilateral meetings involving the two sides, the United states and China with a view to replacing the Armistice Agreement with a peace agreement and establishing a permanent and solid peace regime."(1. 연내 종전선언 하기로 합의, 2. 정전협정을 평화협정으로 대체하고 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위해 3자, 4자회담 개최 적극 추진하기로 합의로 의미가 명확히 정리되어 있다)

여기서 "각기 자기의 책임과 역할을 다한다"는 의미가 무엇인지는 9.19평양공동성명에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. "① 북측은 동창리 엔진시험장과 미사일 발사대를 유관국 전문가들의 참관 하에 우선 영구적으로 폐기하기로 하였다. ② 북측은 미국이 6·12 북미공동성명의 정신에 따라 상응조치를 취하면 영변 핵시설의 영구적 폐기와 같은 추가적인 조치를 계속 취해나갈 용의가 있음을 표명하였다."는 내용이 결국 북의 책임과 역할의 내용이고, "③ 남과 북은 한반도의 완전한 비핵화를 추진해나가는 과정에서 함께 긴밀히 협력해나가기로 하였다."는 내용이 남이 해야 할 책임과 역할이다.

남의 역할만 중심으로 보자면 한미동맹 아래 대북압박을 기본으로 하던 것에서 4.27판문점 선언 이후에는 북미간 가교역할을 강화하고 9월평양공동선언에서는 북의 선제적 신뢰조치를 기반으로 남북이 공동안을 마련하며, 대미관계에서 하나의 목소리를 내는 방향으로 진화했다고 할 수 있다. 이제 남측 정부도 대미관계에서 단순한 북측 메시지 전달자에서 공동안을 만들고 미국을 설득하는 입장으로 전환해 가고 있는 것이다. 사실 이제 미국이 종전선언을 회피할 명분은 거의 없다. 이것이 9월평양공동선언의 최대의 성과이다.

(4) 김정은 위원장 서울 방문에 대한 기대감

9월평양공동선언 6조는 "김정은 국무위원장은 문재인 대통령의 초청에 따라 가까운 시일 내로 서울을 방문"한다고 밝혔다. 9월평양공동선언의 이행의 확신을 심어주고, 더 큰 미래가 눈앞에 있다는 것을 확신시켜주는 조항이다. 사상 최초의 북 지도자의 서울방문이 실현된다면 남과 북은 이제 더 큰 평화번영의 고속도로로, 자주통일의 대로로 질주하게 될 것이다.

3) 6.12북미공동성명 이행과정과 2차 북미정상회담 가능성

2018년 6월 12일 싱가폴 센토사 섬에서 열린 북미간 정상회담은 북미관계가 새로운 관계로 진입했다는 것을 알리는 역사의 전환점이었다.

6.12북미공동성명은 2000년 10월 12일 조미공동코뮤니케나 2005년 9.19공동성명과 유사한 점도 있으나 결정적 차이가 있다. 우선 2005년 9.19공동성명은 중국이 주도하는 6자회담의 산물이었으나, 이번 6.12북미회담은 북미간 직접 정상회담의 산물이다. 2000년 조미공동코뮤니케는 북미간 직접합의의 산물인 것은 맞지만 어디까지나 김정일 국방위원장의 대리해서 조명록 차수가 미국 워싱턴을 찾아 클린턴 대통령과 합의한 것으로 양정상의 직접 협상의 산물은 아니었다.

내용에서도 차이가 있다.
2005년 9.19공동성명은 북의 비핵화를 먼저 앞세우고, 양국 간 평화구축회담은 별도의 포럼에서 진행하기로 되어 있었다. 북이 9.19공동성명의 진행경과를 놓고 "선의를 가지고 비핵화에 먼저 합의했으나 언제가도 평화구축에 관한 북미간의 협의는 진행되지 않았다"고 비판한 것은 이런 맥락을 놓고 한 말이었다.
때문에 6.12북미공동성명이 서문에서 "트럼프 대통령과 김 위원장은 새로운 북미 관계를 형성하고 한반도에 지속적이고 견실한 평화체제 구축을 위한 지속적이고 포괄적이며 깊이 있으며 진실된 의견 교환을 진행"했다고 밝히고 있다. 총 4개조로 되어 있는 6.12북미공동성명은 1조에서 "미국과 북한은 평화와 번영을 향한 양국 국민의 열망에 따라 새로운 미국-북한 관계를 수립할 것을 약속한다."고 되어있다.
북의 입장에서는 참으로 뼈에 사무친 이야기가 아닐 수 없다.

6.12북미공동성명은 4개 조항 밖에 없는 추상적인 공동성명이지만 문구가 선명하고 사상최초의 양 정상의 직접협상의 산물이기에 실현가능성이 그 어느 때보다도 높은 공동성명이다. 또한 양 정상의 정치적 결단에 의한 탑다운 방식으로 양국 간의 문제를 풀어나가는 기조를 반영하고 있어 동시조치, 단계적 이행도 실무적 암초에 걸려 좌초되기보다는 정치적으로 극복해가는 양상을 띨 것으로 보인다.

6.12북미공동성명의 이행은 첫 단계부터 암초를 만나 교착상태에 빠졌다.
6.12북미공동성명 이행을 위한 1차 북미고위급회담차 7월 5~6일 평양을 방문했던 폼페오 국무장관은 빈손으로 갔다가 빈손으로 돌아왔고,[22] 김정은 위원장을 만나지도 못했다. 8월말 2차 북미고위급 회담은 출발 직전 트럼프 대통령이 철회시켰다.[23]
쟁점은 하나였다. 북은 미국에 종전선언을 하자는 것이고, 미국은 북에게 종전선언 이전에 핵리스트를 내놓으라는 것이다.
트럼프 대통령은 종전선언이나 주한미군 철수 등의 문제에 대해 상대적으로 쉽게 생각하는 편이나 미국내 군산복합체 세력들은 전혀 그렇지 않았다. 종전선언 자체가 주한미군철수로, 한미동맹 약화로 이어질 수 있다고 이야기하면서 북미간 관계개선에 걸음마다 발목을 잡았다. 미국 내 정치지형은 트럼프가 이러한 반대를 쉽게 넘어서지 못하게 하고 있었다.

이런 조건에서 5차 남북정상회담이 평양에서 진행되고 북은 미국의 상응조치에 따라, 즉 종전선언이 이루어지면 영변핵시설 영구 폐기하겠다는 카드를 꺼냈다. 그리고 2차 북미정상회담을 제안하

22) 비핵화 시간표는 미국에게 달렸다, 김장호, 민플러스, 2018년 7월 9일
23) 트럼프가 폼페오 장관의 방북을 취소했다, BBC코리아, 2018년 8월 25일

고 여기서 더 높은 단계의 관계발전에 대한 제안이 이루어질 것으로 보인다.
미국 조야에서는 북의 속임수에 넘어가면 안되고 종전선언을 절대 해주지 말라는 경고로 가득차 있지만, 미국의 종전선언에 합류하는 것은 이제 피할 수 없을 것으로 보인다.
미국이 종전선언을 거부할 경우 반대급부는 미국이 생각하는 것보다 클 것이다. 미국은 전면적인 국제적 고립에 빠지는 국제지형이 조성될 것이 분명하다.
종전선언 약속을 지키지 못한 미국에 대한 남북 민심과 여론도 급격히 악화될 것이다. 미국은 시간을 끌 수는 있지만 정치적 외통수에 벗어나기는 힘들 것으로 보인다.

4) 평화·번영·통일의 새시대 특징

(1) 불가역성 : 4.27판문점 선언, 6.12북미공동성명의 이행은 불가역적이다. 즉 반드시 이행된다. 불가역성, 반드시 그렇게 되는 것, 이것이 평화·번영·통일의 새시대의 제일의 특징이다.
그 근거는 우선 북의 핵무력의 성격에서 나온다. 북의 핵무력완성은 미국이나 중국, 러시아의 지원과 협조 속에서 평화적으로 진행된 것이 아니다. 몇 차례의 전쟁위기를 넘기고, 심지어 인근의 중국마저도 미국의 외과수술적 대북 타격을 용인할 정도로 반대해왔다. 이러한 군사적, 외교적 압박을 물리치고 완성해 낸 핵무력이다. 때문에 이 핵에 대한 처분권은 여전히 확고하게 북의 손에 달려있다.
다음으로 북이 경제면에서 달라지고 있다. 이 역시 평화롭고 협조적인 조건에서 진행된 것이 아니다. 방북했던 인사들이 평양이 상전벽해라고 이야기할 정도로 바뀐 것은 중국처럼 개혁개방의 산물이 아니다. 오히려 자강력 제일주의와 과학기술의 결과이다. 때문에 북이 북미간 새로운 관계개선과 한반도 비핵화를 외교적, 평화적 해결하는 기본 추진력을 가지고 있다고 봐야 한다. 미국은 이것을 뒤돌릴만한 힘이 없다. 그것이 있었다면 북의 핵무장과 경제성장도 막았어야 한다.
3차 평양정상회담에서 보여주듯이 남북관계의 발전 역시 불가역적인 길로 전진하고 있다. 촛불 혁명 이후 남쪽 친미수구세력은 상당기간 이걸 거꾸로 돌리지 못한다. 남북관계가 발전하면 발전할수록 이를 거꾸로 돌리려는 세력들의 힘은 더욱 약화될 것이다.
어떤 면에서 보든 평화·번영·통일로 가는 새 시대의 흐름은 불가역적인 힘으로 앞으로 나아가고 있다.

(2) 명장면이 가득한 파격의 연속 : 평화·번영·통일의 새시대는 파격, 결단, 예측할 수 없는 선제조치 등으로 세인의 경탄과 감동을 주는 방식으로 전진하고 있다. 무엇보다 이 국면을 이끌어 가는 김정은 국무위원장의 리더쉽이 그러하고, 문재인 대통령의 품성, 트럼프 대통령의 기질 등이 맞물리면서 더욱 극적인 효과를 거두고 있다.

판문점에서 남북 정상회담을 개최한다는 사실에 대한 세인의 경탄은 시작에 불과했다. 남북 양정상이 판문점 경계선을 올라갔다 내려오는 장면, 도보다리 장면, 싱가폴 회담의 각 장면, 평양 5.1 경기장 연설, 백두산에 선 두 정상의 모습 등 명장면의 연속이었다.
이러한 리더십의 표현은 기존사고방식으로는 접근할 수 없는 대담성, 의외성과 파격을 낳음으로써 호감과 감동을 주고, 여론을 장악하는 힘을 발휘하며, 저항세력들을 무력화시키는데 있어서도 극적 효과를 발휘하고 있다.

(3) 빠른 속도 : 평화·번영·통일의 새시대는 매우 빠른 속도로 진행되는 것이 또 하나의 특징이다. 2000년 남북정상이 만난이래 18년 동안 5차례의 남북정상회담이 있었는데, 그 중 3차례가 2018년 7개월 동안 진행되었다. 그리고 김정은 위원장의 연내 서울방문이 예정되어 있는 상태이다. 새벽에 백두산에 오르고 저녁에 서울에서 기자회견을 하는 장면을 보고 있다. 남북 정상은 이러한 속도조차도 시대의 요구에 비하면 결코 빠른 것이 아니라고 말한다.

평화·번영·통일의 새시대는 그 추진동력, 공간의 확장력, 속도 모든 면에서 새로운 시대임이 틀림없다. 민족과 민중의 운명을 근본적으로 바꾸어낼 새로운 시대로 한반도는 태풍처럼 급격히 이동하고 있다.

3. 4.27판문점 선언 이행을 위한 노동운동의 노력

1) 민주노총 통일위원회 2018년 사업계획

민주노총 통일위원회는 2018년 크게 '6가지 사업기조 및 방향'을 잡았다.[24)]

○ 미국의 대북적대정책 폐기, 평화협정 체결, 한반도 비핵화와 전 세계의 핵무기 철폐(2013년 중집 결의안) 등의 정신에 의거 반전평화 투쟁 전개
○ 사드배치 철회, 한미합동군사훈련 저지, 한미일 군사동맹 폐기, 한반도 평화실현 투쟁.
○ '남북정상회담, 남북자주교류, 전민족대회 성사'로 제2의 6.15 10.4 시대 투쟁 강화.
○ 반전평화, 자주통일의 역량 확대 강화! (현장 실천단, 지역별 지통대, 중통대 등), 8.15전국노동자대회 및 자주통일 민중 총궐기 성사!
○ 반전평화, 자주통일 교육의 혁신과 강화! (강사단 육성, 교육체계 마련, 의무교육 강화)

24) 중앙위제출 통일위원회 사업계획, 3차 민주노총 통일위원회 회의자료(2018.3.14.) 36쪽부터 참조

○ 국가보안법 철폐, 공안탄압 분쇄, 제2의 북한알기의 대중운동 전개

원안에서 앞의 두 기조는 ○ '반미자주화'의 기치로 사드배치 철회, 한미합동군사훈련 저지, 한미일 군사동맹 폐기, 한반도 평화실현 투쟁을 강화하자!, ○ '우리민족끼리' 정신으로 남북자주교류 성사, 남북관계 대전환, 제2의 6.15 10.4 투쟁 강화하자! 였는데, 평창올림픽, 판문점정상회담이 예고되는 정세를 반영하여 한미관계영역과 전민족적인 반전평화영역을 구별하여 기조를 잡은 것으로 보인다.

앞의 세 가지는 투쟁영역으로 전민족적인 평화협정체결과 관련된 투쟁, 이남에서의 한미동맹해체 투쟁과 사드반대투쟁, 남북이 하나되는 자주교류와 민족대단결 투쟁 영역을 적절히 배치했다. 뒤의 세 가지는 주체역량강화를 위한 계획으로 현장실천단, 지통대, 중통대사업을 핵심으로 8.15전국노동자대회와 자주통일 민중총궐기를 성사시키자는 것이고, 통일간부양성을 위한 교육강화, 대중적인 북바로알기 등을 제출하고 있다.

민주노총 통일위원회가 2018년 제시한 사업구호는 "남북관계 및 한반도 평화실현을 위한 전환적 국면을 열어내자!", "반전평화, 자주통일 투쟁역량 확대 강화!"이다.
중요사업으로는 군사훈련 저지 투쟁, 연중 방위비 분담금 협상 대응 투쟁, 4.3항쟁 70주년 정신계승 투쟁, 강제징용노동자상 세우기 투쟁, 남북정상회담 성사 촉구와 남북노동자 자주교류 성사투쟁, 각계각층 전민족대회 추진 사업, 현장별 실천단, 지통대, 중통대 사업, 강사단 육성, 교육체계 마련, 의무교육 강화 등이 주요사업으로 설정되었다.
이중 중요한 몇 가지만 살펴보기로 하자.

2) 노동자 통일축구대회

<판문점선언 이행을 위한 남북노동자 통일축구대회>는 남북노동자 통일축구대회 조직위원회 주최로, 민주노총, 한국노총이 주관하여, 2018년 8월 10일부터 12일까지 서울에서 진행되었다.
서울 남북노동자 축구대회는 매우 급박한 일정 속에서 조직되었다. 원래 민주노총, 한국노총은 북측 직총에 보낸 7월 3일자 팩스에서 8월 13일~16일 기간 동안 노동자 축구대회를 하자고 제안했고, 7월 11일~14일간에 실무회담을 요청하고 있었다. 그런데 바로 이틀째 되는 날인 7월 5일 직총은 8월 3일~5일 2박3일간 일정으로 남북노동자 축구대회를 하자고 역제안이 온 것이다. 양노총은 난리가 났다. 8월 3일~5일은 여름휴가기간인데다가 통선대가 본격적으로 활동하기 직전이고, 전체 조합원의 동원도 장담할 수 없는 시점이었기 때문이다. 남북간 급하게 팩스가 오고간 끝에 2018년 남북 노동자 축구대회는 8월 10일~12일간 열리게 되었다.[25)]

8월 10일 서울을 방문한 65명의 북측 대표단은 양대노총을 방문하고 저녁에 환영만찬을 가졌다. 여기에는 북측 64명 양노총 200명의 인사가 참여했다.
8월 11일에는 직총, 민주노총, 한국노총 3단체 대표자회의가 진행되고, 곧이어 산별지역별 상봉모임이 이어졌다. 이후 북측 대표단은 중앙통일선봉대와 함께 용산 노동자상 참관하고, 오후 4시부터 상암 월드컵 경기장에서 노동자 통일축구대회가 진행되었다.
8월 12일 마석모란공원 참배를 마친 북측 대표단은 3단체 대표자, 실무자 사업협의회를 끝으로 도라산 CIQ를 통해 육로로 돌아갔다.

상암경기장에 참가한 민주노총 조합원은 9,355명으로 집계되었고, 한국노총은 6,500명으로 보고했다. 노동자 통일축구대회 직전에 광화문에서 개최된 자주통일대행진 행사에는 2,875명이 참석한 것으로 집계되었다.

6.15 노동본부차원에서 진행한 <판문점선언 이행을 위한 남북노동자 통일축구대회>에 대한 총평의 요지는 다음과 같다.[26)]

(1) 우선 4.27판문점선언 발표 이후 **최초의 대규모 민간교류사업을 성사**시키면서, 각계 전반에 평화통일 여론을 크게 조성한 의의가 있다는 점을 강조했다.
남북교류협력사업이 지속적으로 제안되고 있는 조건에서 노동부문이 그 첫 단추를 꿴 것은 남북연

25) 남북 노동자 통일축구 개최 경과보고, 긴급임시 통일위원회 회의(2018.7.11.), 3쪽~12쪽
26) 8/10~12일, 남북노동자 통일축구대회 평가 건, 9차 민주노총 통일위원회 회의 및 수련회 자료(2018.9.12.) 38쪽~43쪽

대교류사업 전반에서 노동의 선도성을 유지하기 위한 공동의 노력의 성과이고, 이번 대회를 계기로 전반적 민간교류가 활성화될 것으로 전망되며, 민간연대교류 전반에서 노동계의 위상과 역할을 더욱 높이게 되었다고 평가했다.

(2) **공동합의문 발표로 판문점 선언 이행에 대한 남북 노동자들의 조직적, 실천적 과제와 향후 사업 방향 제시**했다는 점을 밝혔다.
남북노동자3단체는 공동합의문은 ▲ 10.4선언 발표일을 맞으며 각계각층이 함께하는 거족적인 민족공동행사를 성사시키기 위해 앞장에서 노력 ▲ 오는 8월 15일부터 10월 4일까지를 <판문점선언 이행을 위한 남북노동자 통일실천기간>으로 선포하고 다양한 실천 활동 ▲ 10.4선언 발표 11돌을 계기로 <제2차 조국통일을 위한 남북노동자회>를 개최하고 판문점선언을 강령화하기로 하였으며, 해마다 대표자회의를 정례화한다고 명시했다. 특히, 3항에서 '남과 북의 노동자들은 6.15시대의 정신을 이어 새로운 판문점선언 시대를 앞장에서 열어나가기 위해 노동자 통일운동의 정치적, 대중적, 조직적 발전을 이루어나가기로' 합의하였다.

양대노총은 남북노동자 합의문에 기초하여 10.4민족공동행사를 성사시키기 위해 앞장에서 노력할 것이며 아울러 '제2차 조국통일을 위한 남북노동자회' 성사를 위해 노력해 나갈 것이라고 밝혔고, 판문점 선언 이후 첫 민간자주교류를 실현한 노동자답게 향후 판문점 선언 시대의 남북 노동자 통일운동 강화와 활성화를 위한 구체적인 실천 계획들을 협의해나갈 예정이다.

(3) **몇 가지 개선과제에 대한 의견**도 나왔다. 6.15남측위원회와 소통을 통해 <남북노동자통일축구대회 조직위원회>를 구성하여 각계의 참여를 보장하고자 노력했으나, 6.15남측위와 6.15노동부문 간의 적절한 역할 분공을 구체적으로 추진하지는 못했다고 지적했다.

집행과정과 관련해서는 공동사무국 운영문제, 재정문제, 조직화 목표달성 문제, 축구대회가 전노대의 의의를 얼마나 살렸는지에 대한 문제, 사전교육의 필요성, 행사팀에 대한 개입력 등의 문제가 제기되었다.

(4) 축구대회 직전 광화문에서 개최된 **<판문점선언 실천, 8.15 자주통일 범국민대행진>과 연동해서 바라보아야 할 평가지점**들도 있다.
이날 행사는 '판문점선언 실천, 8.15자주통일대행진 추진위원회'가 주최하고, '전쟁반대 평화실현 국민행동'이 주관한 행사로서 8월 11일(토) 13시부터 14시30분까지 시청 앞에서 집회후 광화문 미대사관앞까지 행진하는 것으로 마무리 되었다.

6.15남측위는 노동자통일축구대회를 부문행사 수준으로 인식하지 않고 판문점 선언 이후 최초로 남측지역에 열리는 거족적인 민간공동행사의 높이에서 성사될 수 있도록 노력하였으나, 실무적으로는 자주통일 대행진을 안정적으로 개최할 수 있는 시간과 장소가 보장되지 않는 어려움을 겪었다고 토로하고, 통선대, 평화통일박람회, 천북대행진, 4.27대합창 등 각 사업의 목표에 따라 실속있게 진행된 것은 성과라고 평가했다. 또한 통일축구대회에서 통일선봉대, 서울시민서포터즈, 4.27대합창 등을 매우 긍정적으로 평가했다.

3) 통일선봉대

노동자 통선대는 역대 최대참가를 기록했다. 전일정 8.5일~12일, 전반기 8.5일~8일, 후반기 8.9일~12일이였는데, 연인원 325명을 기록했다. 한국노총은 8월 9일부터 12일까지 50명이 참가했고, 민대협 8월 4일부터 11일까지 33명, 진보대학생넷 6월 6일부터 11일까지 30명, 대진연 8월 3일부터 12일까지 107명, 국민주권연대 아라리 5월 5일부터 12일까지 30명이 참가하는 등 총 575명의 통선대가 참가했다.[27)]

통선대는 8월 6일 부산 8부두에서 기지투쟁과 공동발대식을 시작하여, 부산 일본영사관 앞에서 "부산강제징용노동자상 건립 촉구 통선대 결의대회"로 본격 일정을 시작했다. 8월 8일 통선대는 왜관을 거쳐 성주 사드기지로 총집결했다. 마을회관에서 '소성리수요집회 및 명예통선대 발대식'을 가졌고, 사드기지정문으로 달려가 학생통선대를 중심으로 기지 행동전에 돌입했다. 밤에 김천역에서는 김천촛불, 그리고 지역주민과 함께하는 명예통선대 발대식을 이어갔다. 8월 10일에는 평택에 집결했다. 앞서 기무사 해체투쟁에 다녀온 통선대원들은 평택에서 기지투어, 군기지 폐쇄 촉구 결의대회 및 명예통선대 발대식을 진행했다. 8월 11일 서울에 입성한 통선대는 일본대사관 앞에서 한일군사정보보호협정 규탄집회를 하고, 미대사관 앞으로 이동하여 815자주통일대행진에 합류했다.

통선대 활동에 대한 내부 평가는 아직 진행 중이다. 우선 몇 가지 초벌적으로 나온 이야기만 간단히 요약해서 옮겨본다.

2017년과 마찬가지로 통선대 '노학연대' 활동이 가장 좋았다는 평가를 받았다. 공동 선곡에 맞추어 공동율동도 만들고, 공동의 일정과 공동의 투쟁들을 함께 기하고 잦은 일정변경에도 불구

27) 8.15 부대사업 및 부문 사업 현황 및 평가, 9차 민주노총 통일위원회 회의 및 수련회 자료(2018.9.12.) 10쪽

하고 노동과 대학생은 함께 한다는 기조에 최선을 다했다는 평가다.

통선대 발언에서도 노동대원은 '대학생들과 함께 하니 좋다' 는 내용의 발언이 많았고, 대학생 대원은 '이후에도 계속 노학연대를 통해 세상을 바꿔나갔으면 좋겠다'는 내용의 발언이 많이 나왔다.

지역과 함께하는 미군기지 투쟁의 상을 세운 것, '명예통선대 발대식' 등도 좋았다는 평이다. 통선대는 미군기지 투쟁을 이후 전면화한다는 결의와 지역에서 투쟁하는 분들과 함께하는 통선대를 기조를 세우고, 부산, 왜관, 소성리(성주, 김천), 평택 미군기지 등에서 해당 지역과 사전 소통하며 집회를 만들고, 발언도 배치하는 등 지역과 함께 하는 통선대 투쟁을 만들어 내었다. 또한 소성리(성주, 김천), 평택에서는 지역에서 투쟁하는 13명의 대표들에게 명예통선대원 수여했다. 수여식을 진행하며 '일상이 투쟁이 되어버린 분들에게 우리 통선대가 끝까지 함께하겠다는 의미를 담아 통선대의 마음을 드린다' 고 할 때 많은 분들이 박수치며 감동했으며, 명예통선대원들은 '우리의 부대가 왔다', '정말 고맙다' 며 감사의 인사를 전하는 감동적 풍경이 이어졌다.

4) 2018년 상반기 민주노총 통일위원회 사업 총평

민주노총 통일위 사업에 대한 평가는 이른 감이 있지만, 내부의 간단한 총평은 있었다.[28)]
급박한 정세에 따라 통일위가 집행해야 할 사업이 급격하게 늘어났고, 이에 따른 인력과 재정 투입이 보완되어야 한다는 의견이 가장 컸다.
통일위를 강화하는 것도 중요한 숙제로 떠올랐다. 통일위가 건설되어 있지 않은 가맹, 산하 지역본부에 통일위를 세우는 것이 우선적 과제로 제기되었다.
통일위는 연대사업이 많은 반면, 민주노총은 공문으로 집행이 처리되는 조직이기 때문에 통일관련 연대단체에서 좀 더 빠른 집행을 위한 대책이 필요하다는 의견이 제기되었다.

한편 4.27 판문점 선언이후 정세에 대한 교육 요구는 많았으나 정세 교육자료들이 시의성이 떨어져 활용하기 힘든 상황이 많았다는 지적이 나왔다. 교육의 시의성, 도달성 등을 고려하여 일상적 교육활동에 대한 고민이 필요하다는 제기이다.

현장에서 할 수 있는 대중적 행동전이 결합되는 사업기획에 대한 요구도 높았다.
판문점 선언에 군축에 대한 약속이 있으나 이를 위반하고 있는 사드에 대한 투쟁을 잘 하지 못한

28) 2018년 상반기 민주노총 통일위원회 평가(초안), 9차 민주노총 통일위원회 회의 및 수련회 자료(2018.9.12.) 47쪽

점에 대한 반성도 있었다.

미국전쟁반대노조협의회와 두 차례 교류를 통해 '남북 인민이 한반도 평화의 조건을 결정할 권리를 미국 노동자들이 지지한다'는 메시지가 부각되었던 점은 연대사업의 좋은 사례로 평가되었다.

4. 노동자 자주통일운동의 과제

1) 노동자 자주통일역량 강화

민주노총은 모든 사업에서 역량강화에 더욱 초점을 맞출 필요가 있다. 과거 6.15시대에도 엄청난 남북노동자 교류 사업이 있었고, 통일위원회는 그 어느 위원회보다도 활성화되어 있었다. 통일선봉대 운동도 풍미했다. 2000년대에는 민주노총 조합원만으로도 1만여 명이 넘는 8.15노동자 대회 행사를 치르곤 했었다.
그러나 거기까지였다. 그 이후 노동자 자주통일역량이 얼마나 축적되고 강화되고 이어지고 있는지 평가해야할 대목이 많다. 수많은 사업들이 이벤트적으로 진행되었지만 정작 노동자 자주통일역량은 얼마나 강화된 것인지 평가가 필요하다는 이야기가 나오는 것도 살펴보아야 한다.
이제 막 열리고 있는 "평화·번영·통일의 새시대"에 노동자가 주역으로 나서려면 단순히 행사와 이벤트를 치러내는 역량만으로는 부족하다. 시대의 흐름을 읽어내고 시대를 선도하는 노동자 자주통일운동의 부대를 만들 필요가 있어 보인다.

민주노총이 2015년 민중총궐기로 박근혜 정권의 몰락의 단초를 열었지만 정작 촛불혁명의 시기에는 큰 힘을 쓰지 못하고 주도권을 상실하고 말았다.
앞으로 진행될 평화·번영·통일의 새시대에도 이런 일이 반복되어서는 안된다. 그러려면 민주노총과 노동운동은 노동자 자주통일역량강화를 모든 사업의 최우선의 목표로 삼을 필요가 있다.

2) 간부양성, 대중운동의 영역에서의 새로운 시도

자주통일정세가 발전에 발전을 거듭할수록 일은 많고 일손은 부족하다는 호소가 늘어나는 것 같다. 그런데 "천일양병 일일용병"이라는 말이 있듯이 평소에 노동자 자주통일 간부를 키워놓지 못했으니, 평화·번영·통일의 새시대라는 엄청난 정세변화 앞에서 간부와 일손이 부족한 것은 당연해 보인다.

그런데 앞서 분석했듯이 평화·번영·통일의 새시대는 이제 시작이다. 아직도 늦지 않았다. 민주노총은 앞으로 무조건 노동자 자주통일간부를 키우는 사업에 역량을 집중해야 한다. 그래야 앞으로 주도권을 쥐고 더 많은 일을 할 수 있다.
가맹산하조직, 큰 규모의 단위노동조합에서 통일위원회체계가 안 서 있는 문제부터 풀어야 할 것 같다. 노동자 자주통일사업에 대한 지도집행력, 전국적 네트워킹이 완성되어야 한다.

자주통일 교육사업, 강사진 구성, 양성사업에서 미진했다는 평가가 반복적으로 나오는 것은 심각한 문제로 보인다. 결국 간부양성은 교육을 통해서 진행되는데, 사업을 많이 벌이는 것 보다 간부양성 교육이 내실있게 진행될 필요가 있다.

대중운동 영역에서 2017년에 진행한 강제징용노동자상 같은 사업이 모범적이라고 평가 받았다는 점을 상기할 필요가 있다. 중앙에서 큰 판을 짜고 구체적인 집행은 각 가맹산하 조직이 자신의 능력과 조건에 맞게 자발적으로 진행했다. 이런 유형의 사업들이 더욱 많이 펼쳐져야 할 것으로 보인다.
4.3 노동자 대회도 몇 년간의 경험을 축적하여 2018년부터 가맹산하 조직에서 책임지고 진행하는 방식으로 전환한 것도 중요한 성과이다. 이런 발전속에서 가맹산하 단위에서 4.3강사단, 안내원 요구가 높아지는 것을 수요에 맞게 예측력 있게 보장하는 역할이 중앙의 역할이라고 판단된다.

평화·번영·통일의 새시대에 걸맞은 대중운동을 다양하게 개발할 필요가 있다. 예를 들어 올해는 때를 놓쳤지만 하반기에 잘 준비해서 2019년 단체협약에 4.27판문점 선언 이행조항을 새로 체결하는 운동을 전개하는 것도 방법이다. 사회공헌기금에 4.27판문점 선언 이행항목을 포함시킬 수도 있다. 이런 큰 틀을 제시하면, 가맹산하 각 노동조합에서 매우 창발적이고 역동적인 임단협 체결운동, 4.27판문점 선언 이행을 위한 현장운동의 모델이 창조될 것으로 믿는다.

3) 촛불혁명 완성과 평화번영통일을 위한 노동계급의 역할

앞으로 노동운동은 매우 복잡하고 어려운 정치적 판단을 수반하는 상황들을 맞이하게 될 것이다.
적폐청산과 사회대개혁의 대상으로서의 자본자계급과 보수와 진보를 뛰어넘은 평화번영, 통일의 길에서 손을 잡아야 하는 복잡한 형국이 도래하고 있다.
노동존중, 노동기본권 보장에서 우유부단한 문재인 정권에 한편으로 저항하고 비판하면서도 평화번영, 통일의 길에서는 협력을 아끼지 말아야 할 정황들이 많이 발생한다.
함께 손잡고 나가야 할 통일의 길에 정작 정권차원의 자주통일진영에 대한 배제가 진행되기도 한

다.
앞으로 경제, 사회교류가 더욱 활성화되고 전면화될 경우 여기에서 노동의 입지가 과연 더 보장될 수 있을지 알 수 없는 상황도 예견된다.

이런 문제들에 대해 민주노총과 노동운동은 전략적 계획을 세워야 한다.
단순히 계급적, 계층적 이해관계를 뛰어넘어 자주와 통일의 길에서 각계민중이 하나로 뭉치는 길, 진보와 보수가 하나로 뭉치는 길이 어디에 있는지 민주노총은 확고한 전략으로 가지고 있어야 한다.

여러 가지가 있겠지만 민주노총이 이 땅 노동계급의 가장 주되는 착취자가 미 제국에 있다는 점을 확고하게 인식하고 내부적으로 인식상의 통일을 이루는 것이 중요해 보인다. 과거와 달리 이 점에 대한 통일성은 높다. 97년 IMF외환위기와 2008년 금융공황, 신자유주의 폐해의 경험을 공유하고 있기 때문이다. 미국의 중동침략전쟁을 함께 목격하고 함께 저항했으며, 한반도 전쟁위험성을 공유하고 있기 때문이다. 때문에 노동기본권도, 경제주권과 경제민주화도, 항구적 평화체제와 자주통일도 결국 이 땅에서는 '미 제국의 문제'에 달려있다는 점만 분명하게 하면 나머지 문제에서 차이란 크게 중요한 문제가 아니라고 할 수 있다. 이 인식상의 통일에 기반해서 이 땅 노동자들이 민주노총을 크게 단결시키고 더 큰 세상의 주역으로 나서야 한다.