이슈페이퍼 2021-16

문재인정부 최저임금 1만원 공약 평가

정경은 민주노동연구원 연구위원

2021. 06. 01

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉 ····· i

1. 들어가며 : 분석 목적과 자료, 내용 ····· 1

2. 문재인정부 최저임금 1만원 공약과 후퇴과정 ····· 3
   1) 추진 배경 ····· 3
   2) 노무현 · 이명박 · 박근혜 정부의 최저임금 정책 평가 ····· 6
   3) 문재인정부 최저임금 1만원 공약과 후퇴과정 ····· 9

3. 최저임금 실태 분석 ····· 15
   1) 역대 정부 집권 5년차 최저임금 인상 현황 ····· 15
   2) 임금노동자 증감 효과 ····· 15
   3) 최저임금 국제비교 ····· 16
   4) 최저임금 미달자 현황 ····· 21
   5) 임금 격차 축소 효과 ····· 21

4. 나가며 ····· 26

요약

이 보고서의 목적은 크게 두 가지로, 첫째, 문재인정부의 '2020년까지 최저임금 1만원' 공약이 실패한 과정을 평가하고, 둘째, 재계와 보수언론이 주도하는 최저임금 논쟁에 반박하기 위해 작성한다. 우선, '최저임금 1만원 공약' 실패과정을 검토하기 위해 역대 정부의 최저임금 정책을 살펴볼 수 있는 문헌자료, 민주당의 대선공약과 국정과제, 정부 자료와 민주노총의 성명서와 보도자료, 국회의안정보시스템에 등록된 법률안 등을 살펴보았다. 다음으로, 재계와 보수언론은 앞으로도 지나친 최저임금 인상, 고용에 부정적 효과, 국제적으로 높은 수준, 최저임금 인상으로 미달자 증가, 임금격차 확대 등의 주장에 대해 이 보고서는 실증분석 결과를 통해 반박하였다. 이를 위해 통계청의 지역별 고용조(A)사 원자료, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료와 고용형태별 근로실태조사 원자료를 분석하였다. 재계의 최저임금 비난은 과거에도 적지 않았으나, 문재인정부 들어서서 현격히 증가하였다. 이 보고서는 문재인정부가 '2020년까지 최저임금 1만원 공약'이 실패하는데 주된 영향 요인으로 재계와 보수언론의 여론 형성을 통한 파급 효과라고 보고 있다.

우리나라는 제헌헌법에 최저임금의 근거를 마련하고서도 시기상조를 이유로 미루다가 1986년에 최저임금법을 제정하여 1988년부터 시행하였다. IMF 외환위기 이후, 임금 격차가 커지면서 최저임금은 비정규직·미조직 노동자들의 임금 인상기준으로 조명받았다. 민주노총은 1999년 합법화 직후인 2000년부터 최저임금위원회에 참가하여 한국노총·시민사회단체와 최저임금연대를 구성하여 최저임금 인상과 적용대상 확대 등 제도 개선을 위해 노력하였다.

우리나라 대통령선거에서 최저임금이 주요 공약으로 부상한 사례는 19대 대통령선거가 두드러진다. 2008년 글로벌 금융위기와 이명박 정부의 집권으로 최저임금 인상이 둔해지기 시작하자 최저임금 인상 필요성이 증가하였다. 김대중 정부 집권기에 결정한 최저임금 인상률(63.2%)과 노무현 정부(65.7%)보다 이명박 정부 시기에 최저임금 인상률(28.9%)이 하락한 것이다. 이후, 알바노조가 2014년 '최저임금 1만원 운동'을 선포한 이후[1] 양대노총이 최저임금위원회에서 '최저임금 1만원'을 요구하면서 교섭 의제로 부상하였다.

2017년 5월 9일 제19대 대통령선거를 앞두고 문재인 후보는 '2020년 최저임금 1만원' 공약을 발표하였다. 또한, 최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함하고, 최저임금 전담 근로감독관을 신설하고 상습·악의적인 위반 사업주를 제재한다는 내용을 담고 있다. 그동안 민주노총과 노동계가 의제 형성을 주도한 '최저임금 1만원'을 수용한 것으로 볼 수 있다. 다음으로, 최저임금 인상에 따라 소상공인 지원 방안으로 세금감면과 지원제도 확대, 프랜차이즈 가맹계약 또는 하도급 계약에 있어서 최저임금 보장제도 도입을 포함하였다. 19대 대통령선거 당시에 문재인 후보뿐만 아니라 심상정 후보와 유승민 후보도 '2020년 최저임금 1만원'을 공약했으며, 현 정부의 공약대로라면 2020년까지 최저임금은 1만원에 도달했어야 한다. 그러나, 2021년 최저임금이 8,720원으로 14.7%가 인상되지 않는 한, '2022년까지 최저임금 1만원'을 내건 안철수·홍준표 후보 공약에도 미치지 못할 것으로 전망된다.

문재인정부가 제시했던 '2020년까지 최저임금 1만원' 공약이 실패한 과정을 평가하면 다음과 같다. 첫째, '2020년 최저임금 1만원' 공약은 민주노총과 노동계가 형성한 정책 의제를 어느 정도 반영하였고, 2018년 최저임금을 7,530원(16.4%)으로 인상하면서 공약 실현 의지를 보였다고 할 수 있다. 둘째, 최저임금 공약을 실현하는 단계에 진입하자마자, 2018년 6월 국회에서 최저임금 산입범위에 고정상여금은 물론 복리후생비까지 포함하면서 문재인정부는 최저임금 인상이 실질 임금 인상 효과를 유발하지 못하도록 교란하였다. 문재인정부는 민주노총과 시민사회가 형성한 최저임금 1만원 의제를 실현하는 단계에 진입하자마자, 노동이 아닌 기업의 수십 년 걸친 소원수리 과정으로 변질시켰다.

셋째, 이후 노정관계는 급격히 갈등 관계로 전환되었으며 2018년 최저임금 교섭이 순탄할 리 없었고 2019년 최저임금을 8,350원(10.9%) 인상하는 데 그쳤다. 나아가 문재인정부는 최저임금위원회 공익위원을 전면 교체하여 경제위기를 이유로 2020년 최저임금을 8,590원(2.87%)으로 결정하였다. 코로나19 감염병 위기를 이유로 2021년 최저임금을 역대 최저인상률인 8,720원(1.5%) 올리면서 민주노총을 비롯한 노동계 관계가 파행에 이르렀다.

마지막으로, 문재인정부가 이처럼 빠르게 최저임금 1만원 공약을 철회한 이유는 재계와 보수언론의 총공세에 따른 패배라고 볼 수 있다. 즉, 2017년에 최저임금위원회가 2018년 최저임금을 7,530원(16.4%), 2018년에 2019년 최저임금을 8,350원(10.9%)으로 결정하자 보수언론과 야당의 공세가 거세졌다. 재계는 최저임금 대폭 인상으로 기업경쟁력 약화, 실물경제

1) 오마이뉴스(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002000153).

부담 증가 등을 제기하면서 비판 여론 형성에 성공하였다. 이 과정에서 2018년 한 해만 경제지와 조중동 등 보수언론이 고용사정 악화와 기업경영 부담의 원인으로 최저임금을 지목하는 기사를 수천 건씩 게재하였다.

민주노총은 2022년 최저임금이 대폭 상승하여 저임금 노동자들의 생활을 보호하는 데 이바지하기 위해 재계와 보수언론의 부정적 여론 형성에 적극적으로 대응해야 할 필요가 있다. 첫째, 재계는 문재인정부가 들어선 뒤 최저임금이 급격히 인상됐다고 주장하지만, 2018~19년 최저임금 인상률이 이명박·박근혜정부보다 높았을 뿐, 2020~21년에 급격히 하락하는 과정이었다. 문재인정부 집권 5년 차인 2021년 최저임금(8,720원)은 2017년 취임 당시 박근혜정부가 결정한 최저임금(6,470원)보다 34.8%(2,250원) 인상한 수준이다. 박근혜정부 취임 당시 최저임금(4,860원)에서 5년 차 최저임금 인상률이 33.1%인데, 이보다 1.6%p 높은 수준에 불과하다.

둘째, 재계와 보수언론의 주장과 달리, 최저임금 인상이 사업체 수 감소나 고용 감소로 이어지지 않았으며, 통계청의 전국사업체조사 결과, 사업체 수가 2017년에 4,019,872개에서 최저임금이 16.4% 상승한 2018년에도 4,103,172개로 늘어났고, 최저임금이 10.9% 오른 2019년에도 4,176,549개로 사상 최고치에 도달하였다. 통계청의 지역별 고용조사 원자료(4월)와 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료(8월)를 분석한 결과, 2018년 최저임금이 16.4% 인상되고 2019년 10.9% 상승하는 동안에도 임금노동자는 0.2~0.7%(2018년), 1.3~2.6%(2019년) 증가했다.

셋째, 재계와 고용노동부가 우리나라 최저임금이 국제 수준을 보더라도 높다고 강변하고 있으나, 고용노동부가 OECD에 1인 이상 사업체 기준 자료를 제출하여 근거로 활용하는 것은 도덕적으로 비난받아 마땅하다. 일본은 5인 이상 사업체, 유럽연합 국가들은 대체로 10인 이상 사업체 풀타임을 기준으로 한다는 점에서 비교 자체가 문제가 있다. 2019년 현재, 5인 이상 사업체 정규직 통상임금을 기준으로 비교할 때, 우리나라는 평균임금 대비 34.5%, 중위임금 대비 44.2%로 정부가 OECD에 보낸 49.4%, 62.6%와 차이가 있다. 평균임금 대비 최저임금 비중 34.5%는 연방 최저임금자료만 공개한 미국을 제외하고 가장 낮은 수준이다. 2019년 5인 이상 사업체 정규직의 통상임금 기준으로 중위임금 대비 최저임금 비중도 44.2%에 불과하며, 연방 최저임금자료만 공개한 미국과 체코(42.9%), 에스토니아(43.3%), 일본(43.6%)을 제외하고 가장 낮은 수준이다. 중기적으로 최저임금이 5인 이상 또는 10인

이상 사업체 정규직 통상임금의 50%에 도달하여 최저임금이 임금 격차 완화에 이바지해야 할 것이다.

넷째, 재계는 2020년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 분석 결과를 토대로 최저임금이 너무 높아서 미달자가 319만명(15.6%)이라고 주장하였으나, 임금구조를 파악할 수 없기 때문에 최저임금 미달자가 과다 분석되는 한계를 명시하지 않았다. 반면, 2019년 통계청의 고용형태별 근로실태조사 분석 결과, 최저임금 미달자는 788천명(4.8%)이나 전체 노동자가 16,704천명에 불과하여 최저임금 미달자가 과소 분석되는 한계가 있다. 최저임금 미달자는 고용형태별 근로실태조사 상의 4.8%보다 많지만, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 상의 15.6%보다 낮은 것으로 추정하는 게 합리적일 것이다.

다섯째, 최저임금이 대폭 인상된 2018~19년에 대체로 저임금 계층의 임금이 더 상승하여 소득분배가 개선되었으나 최저임금 인상률이 하락한 2020년에는 소득분배 개선 효과가 사라졌다. 이는 통계청 지역별 고용조사 원자료와 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료를 분석하여 시간당임금과 월임금을 10분위로 나누어 평균임금 인상률을 살펴본 결과이다.

여섯째, 2020년 예기치 못한 코로나19 사태가 올해도 계속될 것으로 전망되는데, 최저임금 동결을 주장하는 재계의 주장과 달리, 경제위기를 극복하기 위해서라도 최저임금이 인상되어야 한다. 문재인정부가 최저임금 인상에 주춤하는 사이에 독일은 2022년까지 1만 4천원으로 인상하기로 하였다. 최저임금 수준이 높은 뉴질랜드 역시 2021년 4월부터 1만 6천원으로 인상했다. 코로나19 확산으로 전국적 봉쇄를 겪은 나라들이지만 최저임금 인상을 통해 저임금 노동자들의 생활을 보호하고 경제를 회복하겠다는 의지를 보였다고 할 수 있다. 민주노총은 문재인정부가 우리나라보다 경제성장률이 더 하락한 나라들도 최저임금 인상에 적극적이라는 사실을 귀감으로 삼도록 여론 형성을 주도해야 할 것이다.

일곱째, 중소영세 기업의 취약성을 원하청 관계와 프랜차이즈 갑질, 임대료 문제 해결 등에서 해법을 찾지 않고 최저임금 인상만 저지하려는 재계도 태도를 바꿔야 할 것이다. 저임금 경쟁으로 기업을 유지하면 설령 당장은 버틸 수 있을지 모르나 중장기적으로 지속가능하지 않다. 최저임금제도는 기업이 경영체질을 개선하도록 유도하여 경영을 현대화하는 순기능을 갖기 때문이다.

마지막으로, 최저임금 결정은 분배 교섭인 만큼 이해집단 간 의견충돌이 불가피하다. 2019년 최저임금위원회 최종 결정에 민주노총과 한국노총 대표가 불참하자, 고용노동부는 최

종 결정과정에서 노사단체를 배제하려 시도하였다. 노무현 정부 때도 노동계 배제를 검토한 바 있으며, 이명박 정부도 같은 내용으로 법제화하려다가 실패했다. ‘최저임금 1만원’ 공약이 두드러졌던 문재인정부도 이를 추진하려다가 논란만 일으키고 입법안을 제출하지는 않았다. 그러나, 보수야당 국회의원들이 고용노동부가 주장했던 내용으로 국회에 최저임금법개정안을 제출한 상태이다. 민주노총은 최저임금법 개정안 처리와 관련하여 국회 환경노동위원회를 주시해야 할 것이다.

1. 들어가며 : 분석 목적과 자료, 내용[2)]

최저임금법 제1조에 따르면, 최저임금제도의 목적은 “임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전”을 도모하는 데 있다. 노동조합 조직률이 하락하고 임금이 양극화되는 사회에서 최저임금은 대다수 노동자의 임금인상 수단이라는 점에서 중요성이 높아진다. 또한, 원·하청 기업 관계가 지배하는 산업구조에서 최저임금 인상은 하청 노동자들의 임금을 인상함으로써 임금 격차를 완화할 것으로 기대할 수 있다. 최저임금 인상은 저임금에 의존한 기업의 경영체질을 개선하도록 요구한다는 점에서 산업 구조조정 효과가 있다.

최저임금은 1894년 뉴질랜드에서 최초로 도입된 이래 여전히 논쟁적인 주제이다. 최저임금 인상이 고용을 줄인다는 주류 경제학의 논리와 실증적 증가가 없다는 제도 경제학의 논리가 수십 년째 이어진다. 최저임금 인상은 분배 교섭인 만큼 필연적으로 정치적일 뿐만 아니라 사회갈등을 증폭시킨다. 저임금 일소와 임금 격차 해소, 산업구조조정 효과 등 교과서가 제시하는 최저임금의 영향력은 노사갈등이나 정치정당의 이념 갈등 없이 발현되기 어렵다.

이 보고서는 문재인정부의 ‘최저임금 1만원’ 공약이 실패한 과정을 평가하고 재계와 보수언론의 최저임금 부정론에 대응하기 위해 작성한다. 19대 대통령선거 당시에 문재인 후보뿐만 아니라 심상정 후보와 유승민 후보도 ‘2020년 최저임금 1만원’을 공약했으며, 현 정부의 공약대로라면 2020년까지 최저임금은 1만원에 도달했어야 한다. 그러나, 2021년 최저임금은 8,720원이며 다음연도에 14.7% 인상되지 않는 한, ‘2022년까지 최저임금 1만원’을 내건 홍준표·안철수 후보 공약에도 미달한다. 문재인정부는 2017년에 최저임금위원회에서 2018년 최저임금을 IMF 외환위기 이후 두 번째로 높은 인상률(16.4%)로 결정하고도, 2018년 광역·기초자치단체 선거를 앞두고 최저임금에 상여금은 물론 복리후생비까지 포함함으로써 최저임금 인상 효과를 허수에 그치도록 만들었다. 노동계의 반대에도 불구하고, 문재인정부와 민주당은 이명박·박근혜정부도 법제화하지 않은 최저임금 산입범위를 확대하여 재계의 수십 년 숙원을 들어주었다. 이후 문재인정부는 일본의 수출보복 등 경제사정 악화와 코로나19 사태 등을 이유로 최저임금 인상률을 급격히 낮추었다. 경제봉쇄에 가까운 조치를 취했던

2) 이 보고서에서 노동을 ‘근로’로, 노동자를 ‘근로자’로 표현한 경우는 법률적 용어이다. 이 보고서 작성에 조언해 주신 김유선 한국노동사회연구소 이사, 박주영 민주노총 법률원 부원장, 이정희 한국노동연구원 노사관계연구본부장, 김혜진 전국불안정노동철폐연대 상임활동가께 감사드린다.

OECD 주요 국가들이 상대적으로 코로나19 피해로부터 양호했던 우리나라보다 최저임금 인상에 인색하지 않았다는 점에서 문재인정부는 최저임금 인상을 사실상 포기한 것으로 볼 수 있다.

‘2020년까지 최저임금 1만원 공약’ 후퇴과정을 살펴보기 위해 역대정부의 최저임금 공약과 정책자료, 민주당의 공약과 국정과제 등 정부 자료, 노동조합의 성명서 등을 검토한다. 다음으로, 최저임금 실태분석을 위해 통계청의 지역별 고용조사 원자료, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료와 고용형태별 근로실태조사 원자료를 분석하였다.

다만, 이 보고서는 문재인정부가 ‘2020년까지 최저임금 1만원’ 도달에 실패하는 과정에서 노사단체의 상호작용을 검토하지 않은 한계가 있다. 사실상 최저임금을 결정하는 공익위원과 이들을 추천한 고용노동부의 의견, 최저임금 여론 형성에 개입하는 전문가 집단의 태도를 추후 검토할 필요가 있다.

2. 문재인정부 최저임금 1만원 공약과 후퇴과정

1) 추진 배경

중앙 차원의 산별교섭체제나 단체협약 효력 확장제도가 없는 나라는 저임금 일소와 시장임금 격차 해소를 위한 정책수단으로 최저임금이 주목됐다. 우리나라는 제헌헌법에 최저임금의 근거를 마련하고서도 시기상조를 이유로 미루다가 1986년에 최저임금법을 제정하여 1988년부터 시행하였다.

IMF 외환위기 이후, 임금 격차가 커지면서 최저임금은 비정규직·미조직 노동자들의 임금 인상기준으로 조명받았다. 민주노총은 1999년 합법화 직후인 2000년부터 최저임금위원회에 참가하여 한국노총·시민사회단체와 최저임금연대를 구성하여 OECD 실태 결과를 근거로 '평균임금의 50%'를 최저임금 목표로 제시하였다. 김대중 정부 시기에 김유배 복지노동수석이 "있으나 마나 한 최저임금" 수준을 현실화하고 제도 개선 필요성을 제기하였으며, 10인 이상 제조업 노동자로 제한했던 적용대상을 2002년 9월 이후 1인 이상 전산업 노동자로 확대하였다.

[그림 1] 1988~2016년 최저임금 수준과 인상액, 인상률(단위 : 원, %)

자료 : 최저임금위원회 홈페이지(http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp).

[표-1] 연도별 최저임금과 인상률, 영향률(단위 : 원, %)

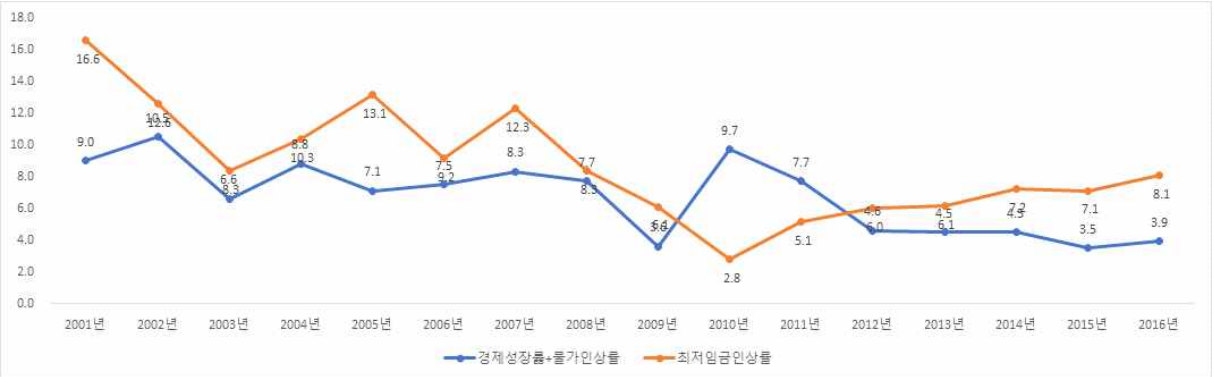
적용년도	시간급	일급 (8시간 기준)	월급	인상률 (인상액)	영향률1	영향률2
1988년	1그룹 462.50 2그룹 487.50	3,700 3,900		1.5(130)	4.2	
1989년	600	4,800		1그룹 29.7(137.5) 2그룹 23.7(112.5)	10.7	
1990년	690	5,520		15.0(90)	4.3	
1991년	820	6,560		18.8(130)	8.6	
1992년	925	7,400		12.8(105)	8.5	
1993년	1,005	8,040		8.6(80)	4.5	
1994년	1,085	8,680		7.96(80)	2.1	
1995년	1,170	9,360		7.8(85)	2.1	
1996년	1,275	10,200		8.97(105)	1.9	
1997년	1,400	11,200		9.8(125)	2.4	
1998년	1,485	11,880		6.1(85)	2.3	
1999년	1,525	12,200		2.7(40)	0.4	
2000년	1,600	12,800		4.9(75)	1.1	
2001년	1,865	14,920		16.6(265)	1.8	
2002년	2,100	16,800		12.6(235)	2.8	
2003년	2,275	18,200		8.3(175)	6.4	
2004년	2,510	20,080		10.3(235)	7.6	
2005년	2,840	22,720		13.1(330)	8.8	
2006년	3,100	24,800		9.2(260)	10.3	
2007년	3,480	27,840		12.3(380)	11.9	
2008년	3,770	30,160		8.3(290)	13.8	
2009년	4,000	32,000		6.1(230)	13.1	5.1
2010년	4,110	32,880		2.75(110)	15.9	8.3
2011년	4,320	34,560		5.1(210)	14.2	9.7
2012년	4,580	36,640		6.0(260)	13.7	10.2
2013년	4,860	38,880		6.1(280)	14.7	8.5
2014년	5,210	41,680		7.2(350)	14.5	6.5
2015년	5,580	44,640		7.1(370)	14.6	6.0
2016년	6,030	48,240	1,260,270	8.1(450)	18.2	8.7
2017년	6,470	51,760	1,352,230	7.3(440)	17.4	14.4

주 : 적용 시기가 1994년은 1~8월, 1995~2005년은 전년도 9~해당연도 8월, 2006년은 2005년 9월~2006년 12월임. 영향률1은 경제활동인구조사 부가조사 결과, 영향률2는 고용형태별근로실태조사를 사용한 결과임.

자료 : 최저임금위원회 홈페이지(http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp).

우리나라 대통령선거에서 최저임금이 주요 공약으로 부상한 사례는 19대 대통령선거가 두드러진다. 최저임금 1만원 공약이 제기된 배경을 살펴보면 다음과 같다. 2008년 글로벌 금융위기와 이명박 정부의 집권으로 최저임금 인상이 둔해지기 시작하자 최저임금 인상 필요성이 증가하였다. 1998년 최저임금(1,485원)에서 김대중 정부가 최저임금을 결정했던 기간(1999~2003년)에 1,525원에서 2,275원까지 790원(53.2%) 상승하였다. 2003년 최저임금(2,275원)에서 노무현 정부는 최저임금 결정 기간(2004~2008년)에 2,510~3,770원으로 결정하여 1,495원(65.7%) 올랐다. 그러나, 2008년 최저임금(3,770원)에서 이명박 정부는 최저임금 결정 기간(2009~2013년)에 4,000~4,860원으로 결정하여 1,090원(23.9%) 인상되었다. 박근혜정부 결정기(2014~2017년)에 2013년 4,860원으로부터 5,210~6,470원으로 상승하여 1,610원(33.1%) 인상되었다. 즉, 김대중 정부(63.2%)와 노무현 정부(65.7%)보다 이명박 정부 시기에 최저임금 인상률(28.9%)이 하락한 것이다. 이후, 알바노조가 2014년 '최저임금 1만원 운동'을 선포한 이후[3] 양대노총이 최저임금위원회에서 '최저임금 1만원'을 요구하면서 교섭 의제로 부상하였다.

[그림 2] 2001~2016년 최저임금 인상률과 실질경제성장률+물가인상률 추이(단위 : %)



자료 : 통계청(Kosis.kr); 최저임금위원회(http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp).

최저임금 1만원 공약의 배경에는 이명박·박근혜정부 들어서며 광역·기초자치단체가 생활임금을 도입하며 최저임금 인상을 견인한 측면이 있다(황선자, 2020). 최저임금이 소득분배 구조를 개선하려면 최저임금 인상률이 실질경제성장률+물가인상률보다 높아야 하지만, 이명박 정부 집권기인 2010~11년에는 실질경제성장률+물가인상률보다 낮으면서 생활임금제

3) 오마이뉴스(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002000153).

도입 논의가 진척되었다. 우리나라에서 2013년 서울 노원구청과 성북구청이 행정명령으로 생활임금제도를 최초로 도입한 뒤, 2020년 현재, 107개 광역·기초지치단체가 생활임금 조례를 제정하였고, 101개 지역에서 실제 운영하고 있다(이창근, 2019). 박근혜정부 때 최저임금위원회에서는 노동자 위원들이 "생활임금 수준보다 최저임금이 지나치게 낮다"고 비판적으로 제기하였다.

한편, 2008년 글로벌 금융위기와 2012년 유럽 재정위기를 거치면서 임금주도성장 또는 소득주도성장 필요성이 제기되었고, 중요한 정책수단의 하나로 최저임금이 조명을 받았다. 당시에 ILO와 IMF, OECD 등 주요 국제기구가 임금주도성장 의제를 주도하였다. 우리나라에서도 1996년 이후 노동소득분배율이 하락하면서 임금노동자의 위기가 도래하였고, 양대 위기 과정에서 경제성장과 분배가 양극화된다는 문제 제기가 부상하였다. 우리나라도 그렇지만 서구의 주요 국가들도 노동조합 조직률이 꾸준히 하락하고 단체교섭이 분권화되면서 임금주도성장을 위한 정책수단은 사실상 최저임금 인상이 거의 유일하고 강력한 수단이었다[4].

2) 노무현·이명박·박근혜정부의 최저임금 정책 평가

노무현 정부가 출범할 당시에 대통령 후보 공약으로 최저임금 의제가 부상하지는 않았으나 상당한 수준에서 최저임금제도가 개선되며 민주노총의 요구가 현실화됐다. 민주노총은 '2002년 대통령선거 정책공약화 민주노총 제도개선요구안'을 발표하면서 최저임금을 평균임금의 50%로 법제화하고 적용대상 확대 등을 요구하였다(전국민주노동조합총연맹, 2002: 71). 노무현 정부 시기인 2006~2007년 2년간 사실상 민주노총이 최저임금 인상률을 최대한 상승시키는 데 이바지하였으며, 민주노총이 합의하는 상황에서는 경총도 마지못해 합의를 수용하였다[5].

이명박 정부가 출범하자 전경련 등 경제5단체는 2008년 3월 28일부터 31일 사이에 지식경제부에 267개 규제개혁과제를 제출하였다. 〈노동시장제도 선진화 방안〉 중에 다섯째 요구로 "글로벌 노동환경을 고려한 근로기준법제도 개선을 위하여, 통상임금에 포함되는 가족수

4) 프랑스아 이태리처럼 단체협약 효력확장제도가 없는 영미권 국가들은 최저임금 인상과 생활임금제도 도입에 관심을 기울여왔다.
5) 2005년에도 최저임금위원회에서 노사단체 대표와 공익위원이 2006년 최저임금 인상에 합의하려 하였으나 전경련이 반대하여 무산되었다.

당, 급식수당, 교통비 등을 최저임금 산입"을 포함하였다. 2009년 노동부의 업무보고 자료를 보면, "최저임금 청소용역 등 도급인 연대책임 강화, 숙식비 공제한도 설정 등을 담고 있으며, 노사대립으로 최임위 의결기한 초과시 공익위원이 결정토록하여 최저임금 부재 예방장치 마련" 등을 담고 있다(노동부, 2008: 14). 최저임금법을 조속히 논의하여 처리할 수 있도록 당정 협조가 필요하다는 의견도 달았다. 또한, 이명박 정부는 부진한 고용상황이 '높은 최저임금' 때문이라고 보고 60세 이상의 고령자 등에게 최저임금을 삭감하려 하였다(김유선, 2011). 한나라당 김성조 의원이 대표발의한 최저임금법 일부개정 법률안은 재계의 요구를 수용한 내용이었나 노동계의 반대로 이명박 정부 임기가 끝날 때까지 법제화되지는 않았다.

박근혜정부는 이명박 정부와 달리 적어도 대선공약에서는 큰 문제점이 발견되지 않았으나 국정과제과 고용률70% 로드맵을 거치면서 1년도 안가서 후퇴했다. 대선공약에 따르면, 최저임금법을 개정하여 "최저임금 결정시 경제성장률+물가상승률+소득분배조정분 더하도록 최저임금 인상기준 마련", "최저임금제도 이행 확보 위해 근로감독 강화, 반복적 위반 사업주에 대해 '징벌적 배상제도' 도입" 등을 담고 있어 새누리당(현 국민의힘) 후보치고는 파격적으로 보였다. 그러나, 인수위원회 국정과제에서 '경제성장률+물가상승률+소득분배조정분'은 사라졌고, 고용률 70% 로드맵(2013. 6.)에서 '경제성장률+물가상승률'로 축소하여 소득분배 기능을 제외하였다. 반복적 위반사업주에게 가하겠다던 '징벌적 배상제도'도 '과징금 제도' 도입으로 후퇴하였다(윤진호, 2014).

[표-2] 역대 대통령 후보 최저임금 공약과 변화 과정

		세부 공약
노무현 정부	최저임금법 개정 (2005. 5.)	- 최저임금 결정기준에 소득분배율 추가 - 원하청 최저임금 지급 연대책임제 도입
	최저임금법 개정 (2005.12.)	- 2단계 이상 원하청 최저임금 지급 연대책임제 도입
	최저임금법 개정 (2007.12.)	- 택시노동자의 사납금을 제외한 초과수입금 등 생산고에 따른 임금을 최저임금에 산입에서 제외하여 최소한의 생활보장
	평가	- 최저임금 결정기준에 소득분배율 추가, 적용대상 확대, 원하청 연대책임제 도입 등 제도 개선
이명박 정부	노동시장제도 선진화 방안 (2008. 3.)	- 통상임금에 포함되는 가족수당, 급식수당, 교통비 등을 최저임금 산입
	최저임금법 개악 시도 (2008-2011)	- 60세 이상 고령자 최저임금 삭감, 수습기간 연장(3개월 → 6개월), 숙식비 제외, 공익위원 단독결정, 지역별 차등 적용
	최저임금법 개정(2011. 12.)	- 1년 미만의 기간제 근로자의 경우 수습기간을 3개월까지 설정하여 최저임금의 90%를 지급하는 등 악용 사례 금지 - 도급인이 최저임금 연대책임 시정지시 미이행시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
	평가	- 최저임금법을 재계의 요구대로 개악하려 하였으나 실행하지 못함
박근혜 정부	대선공약 (2012.11.)	**최저임금 인상기준 마련** - 최저임금 결정시 경제성장률+물가상승률+소득분배조정분 더하도록 최저임금 인상기준 마련 - 최저임금제도 이행 확보 위해 근로감독 강화, 반복적 위반 사업주에 대해 '징벌적 배상제도' 도입 - '최저임금법' 개정
	인수위원회 국정과제 (2013. 2.)	**최저임금 인상기준 마련**(항목 축소, 통합) - 합리적인 최저임금 최저인상률 가이드라인 마련 - 중장기적인 적정 최저임금 수준 목표치 설정 (근로감독 강화, 징벌적 배상제도 삭제)(최저임금법 개정 삭제)
	박근혜정부 국정과제 (2013. 5.)	**최저임금 인상기준 마련** - 최저임금 인상률에 대한 합리적 기준 및 중장기적인 적정 최저임금 수준 달성을 위한 단계적 로드맵 마련
	고용률 70% 로드맵 (2013. 6.)	**최저임금 등 법정 근로조건 준수** - 최저임금 인상률의 합리적 기준: 경제성장률 및 물가상승률 '고려' - 최저임금 위반 사업주에 대한 경제적 제재 강화, 고의반복적 체불사업주에 대한 과징금 제도 도입 (징벌적 배상제도 도입 포기)
	평가	대선공약으로부터 대폭 후퇴

자료 : 김유선(2011), 윤진호(2014), 법제처 국가법령정보센터 홈페이지 등을 참조하여 요약 · 정리.

3) 문재인정부 최저임금 1만원 공약과 후퇴과정

(1) 대선공약

2017년 5월 9일 제19대 대통령선거를 앞두고 문재인 후보는 '2020년 최저임금 1만원' 공약을 발표하였다. 또한, 최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함하며, 최저임금 전담 근로감독관을 신설하고 상습·악의적인 위반 사업주를 제재한다는 내용을 담고 있다. 다음으로, 최저임금 인상에 따라 소상공인 지원 방안으로 세금감면과 지원제도 확대, 프랜차이즈 가맹계약 또는 하도급 계약에 있어서 최저임금 보장제도 도입을 포함하였다(더불어민주당, 2017: 80-81)[6].

[표-3] 문재인 대통령 후보 최저임금 1만원 공약

공약	세부 공약
최저임금 시급 1만원	- 현행 최저임금(시급)을 2020년까지 1만원으로 인상 - 최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함 - 최저임금 전담 근로감독관 신설 및 상습·악의적 최저임금 위반 사업주에 대한 제재
범정부 차원에서 자영업자 등 소상공인들의 보호·지원 방안을 함께 마련하여 제시	- 고용인이 있는 자영업자 등 소상공인에 대한 세금감면 및 지원제도 확대 - 프랜차이즈 가맹계약 또는 하도급 계약에 있어서 최저임금 보장제도 도입

자료 : 더불어민주당(2017).

(2) 100대 국정과제

문재인정부 100대 국정과제 중에서 64번 차별 없는 좋은 일터 만들기 실현 방안으로 '20년 최저임금 1만원 실현과 소상공인 등 부담 완화 방안 마련, 공정임금 구축 등 임금격차 해소 추진이 포함되어 있다(국정기획자문위원회, 2017: 99).

6) 민주당의 공약에 '지자체 생활임금제 확대와 민간확산, 공공부문 시중노임단가 적용, 공공발주사업 하도급 임금보장제도를 시행하고 민간부문에 확산'한다는 내용도 포함하였으나 이 보고서는 최저임금 1만원 공약 중심으로 다루고자 한다.

최저임금위원회는 2017년에 다음연도 최저임금을 7,530원으로 결정하였으며, 인상액(1,060원)은 최저임금제도 도입 이후 최대 수준이었으며, 16.4% 인상률도 2001년 16.6% 이래 가장 높은 수준이었다.

문재인정부는 최저임금 인상이 소상공인·영세기업인의 경영 부담 요인으로 내다보고 이들을 대상으로 일자리 안정자금을 지급하였다. 구체적으로 30인 미만 고용 사업주에게 월 보수 190만원 미만 노동자 1명당 월 13만원을 지급하였으며, 2018년 4월 30일 기준 노동자 184만명, 사업체 54만곳이 신청하였다. 정부는 최저임금 인상에 따른 고용영향 등을 면밀히 살펴보고, 일자리 안정자금 지원 현황 및 고용 동향 등을 면밀히 모니터링하여 지속적으로 보완하겠다고 밝혔다(대한민국정부, 2018: 68-69).

(3) 최저임금 산입범위 확대와 결정체계에서 노사단체 대표 배제 추진

문재인정부는 2017년 9월 1일 국회에서 최저임금법을 개정하여 3개월 미만 수습노동자와 감시단속 노동자 최저임금 감액 규정을 삭제하여 적용대상을 확대하였다. 과거에는 3개월 미만 수습노동자라는 이유로 업무를 배우는 기간이므로 최저임금액 보다 감액된 임금을 지급할 수 있도록 하고 있었다. 단순노무업무의 경우 기능숙련 기간이 필요하지 않은 만큼 최저임금을 감액지급 할 필요가 없으므로 단순노무업무 종사자는 최저임금 전액을 지급받도록 하였다. 또한, 사문화된 감시 또는 단속적 노동자에 대한 최저임금 감액지급 규정을 삭제하였다(최저임금법 제5조제2항).

그러나, 문재인정부는 경총 등 재계가 수십년 간 상여금과 복리후생비를 최저임금에 포함하여 최저임금 위반을 피하게 해달라는 소원을 드디어 수리하였다. 문재인정부는 광역·기초자치단체선거를 앞두고 2018년 6월 12일 국회에서 최저임금법을 개정하여 최저임금 산입범위에 상여금과 복리후생비를 포함하였다([표-4] 참조). 구체적으로, 매월 정기적으로 지급되는 상여금과 현금으로 지급하는 복리후생비는 각각 해당 연도 시간급 최저임금액을 월단위로 환산한 금액의 25%와 7%를 초과하는 부분을 최저임금 산입범위에 포함하되, 연차별로 그 비율을 단계적으로 축소하여 2024년 이후에는 모두 포함되도록 하였다(제6조제4항, 부칙 제2조).

다음으로, 최저임금에 포함하기 위해 1개월 초과하는 주기로 지급하는 상여금을 총액과

변동없이 매월 지급하는 방식으로 취업규칙을 변경할 경우, 「근로기준법」 제94조제1항에도 불구하고 과반수 노동조합 또는 과반수 노동자의 의견을 듣도록 하되, 위반 시 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제6조의2 및 제28조제3항 신설).

문재인정부와 민주당이 재계의 요구를 수용한 배경을 다음과 같이 제시할 수 있다. 경총은 최저임금 산입범위가 협소하여 최저임금 인상이 고임금 노동자 임금인상으로 이어져 임금격차 해소에 부정적인 영향을 미친다고 주장하였다(한국경영자총협회, 2018). 민주노총과 노동계는 재벌기업조차 기본급이 지나치게 낮아서 최저임금에 포함하는 임금의 범위를 넓히지 않으면 초봉이 최저임금에 미달하는 경우가 발생하기 때문이라고 반박하였다. 문재인정부가 역대 최고 수준의 인상률(16.4%)을 결정하고도 1년도 안가서 최저임금 산입범위를 넓힌 데 항의하여, 민주노총은 2019년에 적용되는 최저임금을 결정하는 최저임금위원회에 불참하였다.

[표-4] 2017~2018년 최저임금법 개정 결과

기존 최저임금법	개정 최저임금법
제5조(최저임금액) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다. <단서 신설>	제5조(최저임금액) ① (생략) (2017.9.1. 일부 개정 시행 2018. 3. 20.) ② 1년 이상의 기간을 정하여 근로계약을 체결하고 수습 중에 있는 근로자로서 수습을 시작한 날부터 3개월 이내인 자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다. 다만, 단순노무업무로 고용노동부장관이 정하여 고시한 직종에 종사하는 근로자는 제외한다.
제6조(최저임금의 효력) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임금은 제1항과 제3항에 따른 임금에 산입(算入)하지 아니한다. 1. 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부장관이 정하는 것 2. 「근로기준법」 제2조제1항제7호에 따른 소정(所定)근로시간(이하 "소정근로시간"이라 한다) 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부장관이 정하는 것	제6조(최저임금의 효력) ①~③ (현행과 같음) (2018. 6. 12, 일부개정) ④ 제1항과 제3항에 따른 임금에는 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금을 산입(算入)한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임금은 산입하지 아니한다. 1. 「근로기준법」 제2조제1항제8호에 따른 소정(所定)근로시간(이하 "소정근로시간"이라 한다) 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부령으로 정하는 임금 2. 상여금, 그 밖에 이에 준하는 것으로서 고용노

3. 그 밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하여 고용노동부장관이 따로 정하는 것	동부령으로 정하는 임금의 월 지급액 중 해당 연도 시간급 최저임금액을 기준으로 산정된 월 환산액의 100분의 25에 해당하는 부분 3. 식비, 숙박비, 교통비 등 근로자의 생활 보조 또는 복리후생을 위한 성질의 임금으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것 가. 통화 이외의 것으로 지급하는 임금 나. 통화로 지급하는 임금의 월 지급액 중 해당 연도 시간급 최저임금액을 기준으로 산정된 월 환산액의 100분의 7에 해당하는 부분 제6조의2(최저임금 산입을 위한 취업규칙 변경절차의 특례) 사용자가 제6조제4항에 따라 산입되는 임금에 포함시키기 위하여 1개월을 초과하는 주기로 지급하는 임금을 총액의 변동 없이 매월 지급하는 것으로 취업규칙을 변경하려는 경우에는 「근로기준법」 제94조제1항에도 불구하고 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 제28조(벌칙) ①~② (현행과 같음) (2018. 6. 12, 일부개정) ③ 제6조의2를 위반하여 의견을 듣지 아니한 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

자료 : 법제처 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/LSW/main.html).

이후, 문재인정부는 최저임금 결정체계를 구간설정위원회와 결정위원회로 이원화하여 노사단체 대표를 최저임금 결정 과정에서 배제하려다 중단하였다. 정부는 2019년 2월 최저임금 결정체계 개편안을 발표하여 위와 같은 내용으로 입법을 추진하겠다고 발표하였다(정부업무평가위원회 국무조정실, 2019: 123). 노무현 정부 시절인 2003년에 2004년 적용되는 최저임금 인상률에 불만을 제기하며 노동자위원이 전원 사퇴하고, 양대노총이 추천한 공익위원까지 사퇴하자 노동부와 한국노동연구원이 최저임금 결정구조에서 노사대표를 제외하려 검토하려다 중단한 사례가 있다. 고용노동부는 이명박 정부 시절 때도 일방적으로 결정체계를 개편하려 하였다가 중단한 경험이 있다. 문재인정부도 최저임금을 둘러싸고 노사단체의 불참이 부담스러운지 최종 결정에서 노사단체 대표를 제외하려 것이다. 불합리한 이원화구조 뿐만

아니라 최저임금의 근본 취지를 벗어난 '기업의 지불능력', '경제고용에 미치는 영향'과 같은 결정기준 개편안의 심각성으로 인해 노동계의 반대와 사회적 비판에 부닥치며 입법에 실패하였다(전국민주노동조합총연맹, 2019). 그러나, 권성동의원(국민의힘)이 2020년 7월 15일 대표발의하여 "최저임금 결정을 둘러싼 갈등을 완화하고 정부의 책임을 강화하기 위하여 주요 선진국의 경우처럼 최저임금위원회의 심의를 통하여 노사의 의견을 듣되, 정부가 최저임금을 결정"하는 조항을 담은 최저임금법 개정안이 국회에 계류 중이다.

한편, 정부는 최저임금 인상에 따른 영세사업자 경영부담 완화와 저임금노동자 생활안정을 이유로 일자리 안정자금(2018년 2.5조원, 2019년 2.8조원)을 지급하였다. 근로소득장려세제(EITC)를 2018년 179만 가구에 대해 1.3조원, 2019년 388만 가구에 대해 4.3조원을 지출하였다.

(4) 최저임금 인상률 급락

2017년에 최저임금위원회가 2018년 최저임금을 7,530원(16.4%), 2018년에 2019년 최저임금을 8,350원(10.9%)으로 결정하자 보수언론과 야당의 공세가 거세졌다. 재계는 최저임금 대폭 인상으로 기업경쟁력이 약화되고 실물경제에 부담이 커지고 정부지출이 증가한다고 주장하였다(한국경영자총협회, 2019). 2018년 한 해만 서울경제신문(4,343건), 아시아경제(3,082건), 머니투데이(2,589건), 매일경제(2,238건)와 조선(1,888건), 중앙(1,683건) 등 경제지와 보수언론이 고용사정 악화와 기업경영 부담의 원인으로 최저임금을 지목하였다(김유선, 2019a). 앞서 제시하였듯이, 2018년에 적용되는 최저임금 결정 이후 문재인정부와 민주당은 재계와 보수언론의 저항에 굴복하여 최저임금 산입범위에 상여금과 복리후생비를 포함하였다. 시간당 최저임금이 16.4%(2018년), 10.9%(2019년) 오르더라도 상여금과 복리후생비를 포함하면 월급은 그만큼 인상되지 않으면서 민주노총은 최저임금 인상에 따라 임금인상 효과를 기대할 수 있는 노동자 규모가 최대 40만명까지 감소한다고 비판하였다(이창근, 2018). 문재인 대통령은 2018년 7월 16일 "최저임금위원회의 결정으로 2020년까지 최저임금 1만원 목표는 사실상 어려워졌다"면서 "결과적으로 대선공약을 지키지 못하게 된 것을 사과드린다"고 발표하였다.

[표-5] 2018~2021년 최저임금과 인상률, 영향률(단위 : 원, %)

적용연도	시간급	일급 (8시간 기준)	월급	인상률 (인상액)	영향률1	영향률2
2018년	7,530	60,240	1,573,770	16.4(1,060)	23.6	18.0
2019년	8,350	66,800	1,745,150	10.9(820)	25.0	18.3
2020년	8,590	68,720	1,795,310	2.87(240)	20.7	8.6
2021년	8,720	69,760	1,822,480	1.5(130)	19.8	5.7

주 : 적용 시기가 1994년은 1~8월, 1995~2005년은 전년도 9~해당연도 8월, 2006년은 2005년 9월~2006년 12월임. 영향률1은 경제활동인구조사 부가조사 결과, 영향률2는 고용형태별근로실태조사를 사용한 결과임.

자료 : 최저임금위원회 홈페이지(http://www.minimumwage.go.kr/stat/statMiniStat.jsp).

2019년에도 노사단체와 정부의 분위기는 2020년 최저임금 결정을 둘러싸고 더욱 경색되었다. 최저임금 논의가 본격화되기 이전에 최저임금위원회 공익위원 8명이 사퇴하자 정부가 새로 공익위원 명단을 공개하였다. 민주노총은 성명서를 내고 고용노동부 장관 말처럼 "최대한 논란이 발생하지 않을 전문성이 있는 사람"으로 엄선한 결과라고 비판하였다(전국민주노동조합총연맹, 2019a). 게다가 기획재정부가 최저임금 결정을 앞둔 2019년 7월 3일 관계부처 합동으로 2019년 하반기 경제정책을 발표하면서 〈보완할 경제과제〉 중 하나로 최저임금 결정기준에 "경제·고용 영향, 부담능력, 시장 수용성 등을 고려"하고 "합리적 수준에서 결정되도록 적극 지원"하는 내용을 포함하였다. 최저임금위원회는 2019년 7월 12일 '2020년 적용되는 최저임금'을 8,590원(2.87%)으로 결정하였고, 7월 15일 민주노총을 대표하는 노동자위원들이, 7월 17일에는 한국노총 대표자들이 사퇴하였다. 양대노총은 최저임금위원회 의결안(2.87%)이 생계비, 유사 노동자의 임금, 노동생산성, 소득분배율과 관계없이 경제 상황과 소상공인의 경제적 부담만을 이유로 결정됐다고 비판하였다. 2019년 7월 14일 문재인 대통령은 청와대 김상조 당시 정책실장을 통해서 다시 사과하였다.

최저임금위원회는 2020년에 코로나19 감염병 사태에 따른 경영 악화를 이유로 2021년 최저임금을 역대 최저 인상률인 8,720원(1.5%)으로 결정하였다. 코로나19 사태에 취약한 저임금 노동자들을 보호하기 위해서는 최저임금 인상이 필요했으나 '2020년까지 최저임금 1만원' 공약은 이렇게 무산되었다. "최저임금 인상이 경제와 고용에 부정적인 영향을 미친다는 보수야당과 언론, 재계의 주장에 밀린 담론패배이자 정부정책의 후퇴(노광표, 2019)"가 2020년에도 이어진 것으로 볼 수 있다.

3. 최저임금 실태 분석

1) 역대 정부 집권 5년차 최저임금 인상 현황

앞에서 살펴본 것처럼, 문재인정부가 집권한 이후 2018~19년 최저임금 인상률이 이명박·박근혜정부보다 높았을 뿐, 2020~21년에 급격히 하락하는 과정이었다. 보통 대통령 취임 당시 최저임금은 직전 대통령 임기에 결정하였기 때문에 역대 대통령 취임 당시 최저임금으로부터 집권 5년 차 최저임금 인상률을 살펴보았다. 문재인정부 집권 5년 차인 2021년 최저임금(8,720원)은 2017년 취임 당시 박근혜정부가 결정한 최저임금(6,470원)보다 34.8%(2,250원) 인상한 결과이다. 이는 이명박정부 취임 당시 최저임금(3,770원)으로부터 취임 5년 차 최저임금 인상률(21.5%)보다 13.3%p 높지만, 박근혜정부 5년 차 최저임금 인상률(33.1%)보다 1.6%p 높은 수준에 불과한 것이다.

[표-6] 역대 정부 취임 당시와 집권 5년 차 최저임금 인상률(단위 : 천명, %)

	취임 당시 최저임금(원)		5년 차 최저임금(원)		인상률(%)	인상액(원)
노태우	1988년	475	1992년	925	94.7	450
김영삼	1993년	1,005	1997년	1,400	39.3	395
김대중	1998년	1,485	2002년	2,100	41.4	615
노무현	2003년	2,275	2007년	3,480	53.0	1,205
이명박	2008년	3,770	2012년	4,580	21.5	810
박근혜	2013년	4,860	2017년	6,470	33.1	1,610
문재인	2017년	6,470	2021년	8,720	34.8	2,250

주 : 취임 당시 최저임금은 전직 대통령 임기에 결정되었음. 1988년 최저임금은 1그룹(462.50원)과 2그룹(487.50원)의 평균값임.
자료 : 최저임금위원회.

2) 임금노동자 증감 효과

재계와 보수언론의 주장과 달리, 최저임금 인상이 사업체 수 감소나 고용 감소로 이어지지 않았으며, 2020년 임금노동자 감소는 코로나19 사태에 따른 것으로 볼 수 있다. 통계청의

전국사업체조사 결과, 사업체 수가 2017년에 4,019,872개에서 최저임금이 16.4% 상승한 2018년에도 83,330개(2.1%) 늘어나 4,103,172개, 최저임금이 10.9% 오른 2019년에도 73,377개(1.8%) 늘어나 4,176,549개로 사상 최고치에 도달하였다. 종사자 수도 2018년에 2.8%, 2019년에 2.2% 증가하였고 박근혜정부 말기인 2016~17년(1.8~1.7%)보다 상승하였다. 또한, 통계청의 지역별 고용조사 원자료(4월)와 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료(8월)를 분석한 결과, 2018년 최저임금이 16.4% 인상되고 2019년 10.9% 상승하는 동안에도 임금노동자는 0.2~0.7%(2018년), 1.3~2.6%(2019년) 증가했다.

[표-7] 2015~2019년 전국 사업체 수와 종사자 수, 임금노동자 수 증감 추이(단위 : 천개소, 천명, %)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전국 사업체 수	3,813	3,874	3,950	4,020	4,103
종사자(취업자) 수	20,889	21,259	21,627	22,235	22,723
임금노동자 수(4월)	19,262	19,585	19,903	20,043	20,301
임금노동자 수(8월)	18,992	19,474	19,743	20,006	20,045
전국 사업체 증가율	1.6	2.0	1.8	2.1	1.8
종사자(취업자) 증가율	5.0	1.8	1.7	2.8	2.2
임금노동자 증가율(4월)	1.6	1.7	1.6	0.7	1.3
임금노동자 증가율(8월)	2.5	1.4	1.3	0.2	2.6
최저임금 증가율	7.1	8.1	7.3	16.4	10.9
실질경제성장률+물가인상률	3.5	3.9	5.1	4.4	2.4
노동소득분배율	62.6	62.5	62.0	63.5	65.5

자료 : 통계청, 전국사업체조사 각 연도; 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도; 한국은행, 국민계정.

3) 최저임금 국제비교

최근 정부와 재계는 우리나라의 최저임금을 국제비교하면 높은 수준이라고 주장하고 있다. 우리나라의 최저임금 수준은 2007년 평균임금 대비 33.3%, 중위임금 대비 42.8% 수준이었고, 2014년에 평균임금 대비 35.7%, 중위임금 대비 45.8% 수준을 보이다가 2017년부터 가파르게 상승한다. 우리나라의 경우, 평균임금 대비 최저임금 수준은 2017년에 41.4%로 과거부터 최저임금 수준이 가장 높은 프랑스(49.8%)나 호주(47.4%)보다 낮지만, 일본(36.2%)

보다 높아 보인다. 2018년에도 평균임금 대비 최저임금은 46.0%로 프랑스(49.7%)와 호주(47.2%)보다 낮고 일본(37.0%)보다 높아 보인다. 2019년에는 우리나라 평균임금 대비 최저임금 수준이 49.4%로 프랑스(49.6%)보다 낮지만, 호주(47.4%)와 같고 독일(42.6%), 영국(45.6%), 일본(37.9%)보다 높아 보인다. 우리나라의 중위임금 대비 최저임금 수준도 2017년에 52.0%로 독일(48.5%)과 일본(41.5%)보다 높다. 2018년에 58.5%로 뛰면서 독일(47.6%), 호주(54.0%), 영국(54.4%), 일본(42.6%)보다 높은 것으로 조사됐다. 2019년에는 62.8%로 상승하면서 뉴질랜드(65.9%)보다 낮지만, 심지어 프랑스(61.4%)도 뛰어넘은 것으로 나타났다.

[표-8] 2017~2019년 최저임금 국제비교(단위 : %)

	평균임금			중위임금		
	2017년	2018년	2019년	2017년	2018년	2019년
대한민국	41.4	46.0	49.4	52.0	58.5	62.8
프랑스	49.8	49.7	49.6	61.7	61.6	61.4
독일	42.7	42.1	42.6	48.5	47.6	48.2
호주	47.4	47.2	47.4	54.9	54.0	54.3
뉴질랜드	51.8	52.3	56.2	60.3	61.3	65.9
영국	44.3	44.7	45.6	53.5	54.4	55.1
미국	24.2	23.2	22.3	33.7	32.7	31.6
일본	36.2	37.0	37.9	41.5	42.6	43.6

주 : 미국은 연방 최저임금으로 의회에서 결정하며, 주별로 별도로 최저임금을 정한다.
자료 : Data extracted on 20 Apr 2021 07:57 UTC (GMT) from OECD.Stat.

이러한 최저임금 수준 착시현상은 정부가 '고용형태별 근로실태조사'에서 1인 이상 사업체 풀타임 노동자 평균임금과 중위임금을 기준으로 분석한 최저임금 비율을 OECD에 보고했기 때문이다(김유선, 2019b; 김유선, 2018). 예를 들어, OECD에 따르면, 일본의 경우 5인 이상 사업체 풀타임 노동자 기준으로 지역별 최저임금의 평균값을 비교하며, 중위임금과 평균임금은 초과노동수당(overtime)과 모든 특별급여(all special payments)를 포함한다(stats.oecd.org). 유럽연합 국가들은 대체로 10인 이상 사업체 풀타임 노동자를 기준으로 한다(김유선, 2019b).

[그림 3] 2010~2019년 OECD에 보고된 한국의 최저임금 비중(단위 : %)

자료 : Data extracted on 20 Apr 2021 07:57 UTC (GMT) from OECD.Stat.

[표-9] 2017~2019년 최저임금 비중(단위 : 원, %)

		평균임금			중위임금		
		2017년	2018년	2019년	2017년	2018년	2019년
시간당최저임금		6,470	7,530	8,350	6,470	7,530	8,350
최저임금 비중(정부)		41.4	46.0	49.4	52.8	58.5	62.6
고용형태별근로실태조사	시간당정액급여(5인이상)	17,466	19,756	20,844	14,125	16,013	17,006
	최저임금 비중	37.0	38.1	40.1	45.8	47.0	49.1
	시간당통상임금(5인이상)	20,488	23,117	24,237	15,873	17,853	18,897
	최저임금 비중	31.6	32.6	34.5	40.8	42.2	44.2
경제활동인구부가조사	시간당임금총액(5인이상)	19,540	20,952	22,324	15,831	16,982	17,270
	최저임금 비중	33.1	35.9	37.4	40.9	44.3	48.4
	시간당임금총액(10인이상)	20,406	21,829	23,309	16,694	17,701	17,989
	최저임금 비중	31.7	34.5	35.8	38.8	42.5	46.4

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도; 통계청, 고용형태별 근로실태조사 원자료 각 연도.

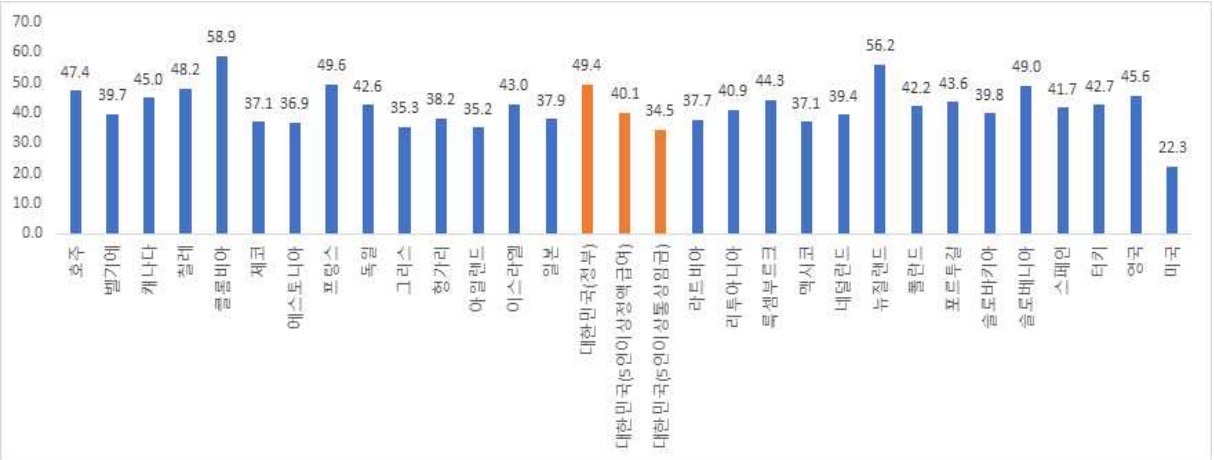
고용형태별 근로실태조사 원자료를 분석한 결과, 2019년에 5인 이상 사업체 정규직 노동자 기준으로 시간당 정액급여 평균값 대비 최저임금 비중은 40.1%, 중위임금 대비 비중은 49.1%이다. 시간당 통상임금(정액급여+특별급여) 평균값 대비 최저임금 비중은 34.5%, 중위임금 대비 최저임금 비중은 44.2%로 분석됐다. 고용형태별 근로실태조사 원자료는 10인 이

상 사업체 정규직 노동자의 임금 수준을 분석할 수 있는 변수를 제공하지 않는다. 정부와 민주당이 최저임금에 상여금을 포함한 만큼, 앞으로 5인 이상 사업체나 10인 이상 사업체 정규직의 정액급여와 상여금을 포함한 통상임금 수준에서 최저임금 수준을 비교할 필요가 있다.

경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료를 분석하면, 5인이상 사업체 정규직 노동자 기준으로 시간당 평균임금 대비 최저임금 비중은 37.4%, 시간당 중위임금 대비 최저임금 비중은 48.4%이다. 10인 이상 사업체 정규직 노동자 기준으로 시간당 평균임금 대비 최저임금 비중은 35.8%, 시간당 중위임금 대비 최저임금 비중은 46.4%이다. 정부가 OECD에 보낸 49.4%, 62.6%와 차이가 크다. 단, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사는 임금구조를 파악할 수 없는 단점이 있다.

2019년 5인 이상 사업체 정규직의 통상임금 기준으로 평균임금 대비 최저임금 비중은 34.5%에 불과하며, 연방 최저임금자료만 공개한 미국을 제외하고 가장 낮은 수준이다.

[그림 4] 2019년 OECD 평균임금 대비 최저임금 비중(단위 : %)



주 : 대한민국(5인이상정액급여)와 대한민국(5인이상통상임금)은 5인이상 사업체 정규직 기준임.
자료 : Data extracted on 20 Apr 2021 07:57 UTC (GMT) from OECD.Stat.

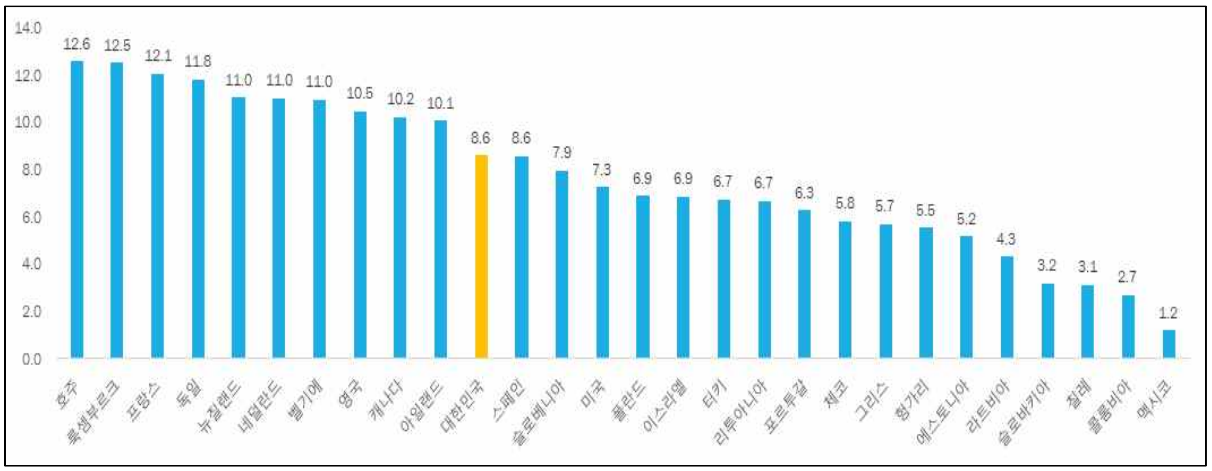
2019년 5인 이상 사업체 정규직의 통상임금 기준으로 중위임금 대비 최저임금 비중은 44.2%에 불과하며, 연방 최저임금자료만 공개한 미국과 체코(42.9%), 에스토니아(43.3%), 일본(43.6%)을 제외하고 가장 낮은 수준이다.

[그림 5] 2019년 OECD 중위임금 대비 최저임금 비중(단위 : %)

주 : 대한민국(5인이상정액급여)와 대한민국(5인이상통상임금)은 5인이상 사업체 정규직 기준임.
자료 : Data extracted on 20 Apr 2021 07:57 UTC (GMT) from OECD.Stat.

OECD에 따르면, 2019년 US$ 구매력 평가 기준으로 볼 때, 우리나라의 시간당 최저임금은 8.6달러로 OECD 회원국 중 11위로 중간 수준으로 분석됐다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 아이슬랜드, 이태리, 스위스, 오스트리아 등 8개국은 단체교섭으로 최저임금을 결정하기 때문에 이들을 포함시킬 경우 우리나라 최저임금 순위는 더 낮아질 것으로 보인다.

[그림 6] 2019년 미국달러 구매력(PPP) 기준 최저임금 수준(단위 : 달러)



주 : 일본은 자료 미확인.
자료 : Data extracted on 24 May 2021 14:37 UTC (GMT) from OECD.Stat.

4) 최저임금 미달자 현황

재계는 2020년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 분석 결과를 토대로 최저임금이 너무 높아 미달자가 319만명(15.6%)이라고 주장하였으나, 임금구조를 파악할 수 없기 때문에 최저임금 미달자가 과다 분석되는 한계를 명시하지 않았다. 2019년 통계청의 고용형태별 근로실태조사 분석 결과, 최저임금 미달자는 788천명(4.8%)으로 나타났으나 전체 노동자가 16,704천명에 불과하여 최저임금 미달자가 과소 분석되는 한계가 있다. 최저임금 미달자는 고용형태별 근로실태조사 상의 4.8%보다 많지만, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 상의 15.6%보다 적은 것으로 추정하는 게 합리적일 것이다. 2020년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 분석 결과, 시급제 노동자 중에서 최저임금 미달자는 2만명(1.1%)에 불과하다. 시급제를 제외한 월급제 등의 임금형태에서만 최저임금을 위반한다는 추정은 비합리적이며 임금구조를 파악할 수 없기 때문이다.

[표-10] 2017~2020년 최저임금 미달자 수 추이(단위 : 천명, %)

	경제활동인구조사 부가조사				고용형태별 근로실태조사			
	2017년	2018년	2019년	2020년	2017년	2018년	2019년	2020년
미달자 수	2659	3112	3386	3190	974	817	788	-
미달률	13.4	15.5	16.5	15.6	6.1	5.1	4.8	-

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도; 통계청, 고용형태별 근로실태조사 원자료 각 연도.

5) 임금 격차 축소 효과

통계청의 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료를 분석한 결과, 최저임금이 비교적 큰 폭으로 상승한 2018~19년에는 저소득층 노동자의 시간당 임금이 고소득층보다 더 인상되었으나 최저임금이 2.87% 상승하는데 그친 2020에는 소득분배 개선 효과가 사라졌다.

구체적으로, 최저임금이 7,530원(16.4%) 인상된 2018년에는 시간당임금 1~3분위에서 시간당임금 평균값이 11.6-15.7% 상승하고, 4~5분위도 9.8~10.1% 상승하는 동안에 6~10분위는 4.7-9.0% 상승하였다. 최저임금이 8,350원(10.9%) 상승한 2019년에도 1분위의 시간당

임금 평균값이 12.6% 상승하고 2~4분위도 6.5~8.7% 상승하여 10분위(9.4%)를 제외하고 4%대 상승한 5~9분위와 비교할 때 임금 격차가 완화되었다고 할 수 있다. 그러나, 최저임금이 8,590원(2.87%)에 그친 2020년은 2~3분위(2.3~4.2%)를 제외하고 1분위(-2.5%)와 4분위 이상에서 모두 평균값이 하락하였다.

[표-11] 2017~2020년 10분위별 시간당임금 평균값과 인상률(단위 : 원, %)

임금분위	평균임금				인상률		
	2017년	2018년	2019년	2020년	2018년	2019년	2020년
1분위	4,687	5,422	6,103	5,953	15.7	12.6	-2.5
2분위	7,036	7,761	8,435	8,790	10.3	8.7	4.2
3분위	8,377	9,351	9,987	10,215	11.6	6.8	2.3
4분위	9,676	10,623	11,309	10,997	9.8	6.5	-2.8
5분위	11,200	12,332	12,840	12,594	10.1	4.1	-1.9
6분위	13,365	14,106	14,766	14,454	5.5	4.7	-2.1
7분위	15,787	16,522	17,280	16,659	4.7	4.6	-3.6
8분위	18,606	20,244	21,059	19,613	8.8	4.0	-6.9
9분위	23,937	26,099	27,211	24,459	9.0	4.3	-10.1
10분위	45,240	47,357	51,812	45,491	4.7	9.4	-12.2

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도.

월 평균임금 인상률이 2018년에는 2~4분위에서 11.3~15.9% 상승하여 5~10분위(1.2~9.4%)보다 높게 나타났다. 2019년에는 1분위(-4.4%)와 2분위(-2.6%) 임금 인상률이 하락하고 3~5분위(3.0~5.5%)가 가장 높게 나타났으며, 9~10분위(1.4~2.7%)도 상승하였다. 2020년에도 1분위(-3.0%)와 2분위(-2.5%)가 하락하고 9~10분위(6.1-9.1%)가 가장 상승하여 오히려 임금 격차가 확대됐다.

[표-12] 2017~2020년 10분위별 월임금 평균값과 인상률(단위 : 원, %)

임금분위	평균임금				인상률		
	2017년	2018년	2019년	2020년	2018년	2019년	2020년
1분위	49	51	49	47	4.2	-4.4	-3.0
2분위	112	129	126	123	15.9	-2.6	-2.5
3분위	147	164	173	174	11.3	5.5	0.9
4분위	172	192	197	198	11.5	3.0	0.4
5분위	198	209	220	224	5.7	4.9	2.0
6분위	236	239	248	252	1.2	3.7	1.6
7분위	271	287	287	292	5.8	0.1	1.6
8분위	307	336	335	339	9.4	-0.1	1.0
9분위	391	405	411	435	3.6	1.4	6.1
10분위	609	626	643	702	2.9	2.7	9.1

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도.

시간당 임금 10분위별로 노동시간 증감 추이를 살펴본 결과, 2018년에는 5분위를 제외하고 모든 구간에서 노동시간이 감소였고, 2019년에는 4분위를 제외하고 노동시간이 감소한 반면에, 2020년에는 4분위 이상에서 오히려 노동시간이 증가하였다.

[표-13] 2017~2020년 시간당 임금 10분위별 주당 노동시간 실태와 증감 추이(단위 : 시간)

임금분위	평균임금				인상률		
	2017년	2018년	2019년	2020년	2018년	2019년	2020년
1분위	39.4	38.6	36.8	33.6	-0.8	-1.8	-3.2
2분위	42.3	41.1	40.4	37.9	-1.2	-0.7	-2.5
3분위	42.3	40.9	40.1	39.5	-1.3	-0.9	-0.5
4분위	41.8	38.9	39.3	40.3	-2.9	0.4	1.0
5분위	40.1	40.2	38.3	41.4	0.1	-1.9	3.1
6분위	39.9	38.4	37.2	40.1	-1.5	-1.2	2.9
7분위	39.3	38.3	37.6	40.1	-1.0	-0.8	2.5
8분위	37.5	36.4	35.6	39.3	-1.1	-0.8	3.7
9분위	35.6	34.6	34.3	38.2	-1.1	-0.3	3.9
10분위	30.8	30.2	28.8	32.7	-0.5	-1.5	4.0

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 각 연도.

통계청이 해마다 4월에 조사하는 지역별 고용조사 상반기 원자료를 분석한 결과, 2018~19년에 1~3분위 시간당임금 인상률이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 다만, 2020년 4월 조사 시점에 총선거일이 포함되어 있고, 코로나19에 따른 노동시간 감소 가능성으로 시간당임금 인상률을 해석하는데 주의할 필요가 있다.

[표-14] 2017~2020년 10분위별 시간당 임금 평균값과 인상률(단위 : 원, %)

임금분위	평균임금				인상률		
	2017년	2018년	2019년	2020년	2018년	2019년	2020년
1분위	4,696	5,274	5,950	6,643	12.3	12.8	11.6
2분위	6,647	7,606	8,274	9,368	14.4	8.8	13.2
3분위	7,844	8,608	9,612	10,661	9.7	11.7	10.9
4분위	9,267	9,967	10,631	12,362	7.6	6.7	16.3
5분위	10,371	10,848	12,122	13,903	4.6	11.7	14.7
6분위	12,112	12,662	13,842	15,651	4.5	9.3	13.1
7분위	13,945	14,902	16,374	17,847	6.9	9.9	9.0
8분위	16,646	17,616	19,119	21,468	5.8	8.5	12.3
9분위	20,895	22,431	23,197	27,123	7.4	3.4	16.9
10분위	33,716	37,171	37,060	44,274	10.2	-0.3	19.5

주 : 2020년 조사기간에 총선일이 포함되어 시간당 임금 인상률 해석에 주의할 필요가 있음.
자료 : 통계청, 지역별 고용조사 원자료 각 연도 상반기.

통계청의 지역별 고용조사 상반기 원자료를 사용하여 월임금을 기준으로 10분위별 평균값과 인상률을 분석한 결과, 최저임금이 대폭 오른 2018년에는 4분위 이하 임금인상률이 10.8~22.0%까지 분포하였다. 그러나, 2019년에는 1~2분위 임금인상률이 감소하고, 3~6분위가 7~8분위보다 높게 형성되었으나 9~10분위 인상률이 가장 높았다. 2020년에는 3분위 인상률이 3.6%로 가장 높지만 1~2분위 인상률이 1.1~1.9%로 나타났다.

[표-15] 2017~2020년 10분위별 월임금 평균값과 인상률(단위 : 원, %)

임금분위	평균임금				인상률		
	2017년	2018년	2019년	2020년	2018년	2019년	2020년
1분위	54	64	63	64	19.9	-1.7	1.1
2분위	114	139	138	141	22.0	-0.5	1.9
3분위	148	164	174	180	10.8	6.1	3.6
4분위	171	193	198	200	12.6	2.8	0.8
5분위	199	209	221	224	5.3	5.5	1.4
6분위	237	241	249	254	1.7	3.2	2.1
7분위	273	290	290	295	6.3	0.1	1.8
8분위	307	338	338	345	10.2	0.2	2.1
9분위	390	406	434	443	4.3	6.8	2.1
10분위	620	636	714	719	2.7	12.3	0.6

자료 : 통계청, 지역별 고용조사 원자료 각 연도 상반기.

4. 나가며

2017년 5월 9일 제19대 대통령선거를 앞두고 문재인 후보는 '2020년 최저임금 1만원' 공약을 발표하였다. 또한, 최저임금 결정기준에 가구생계비 등을 포함하고, 최저임금 전담 근로감독관을 신설하고 상습·악의적인 위반 사업주를 제재한다는 내용을 담고 있다. 그동안 민주노총과 노동계가 의제 형성을 주도한 '최저임금 1만원'을 수용한 것으로 볼 수 있다. 다음으로, 최저임금 인상에 따라 소상공인 지원 방안으로 세금감면과 지원제도 확대, 프랜차이즈 가맹계약 또는 하도급 계약에 있어서 최저임금 보장제도 도입을 포함하였다. 19대 대통령선거 당시에 문재인 후보뿐만 아니라 심상정 후보와 유승민 후보도 '2020년 최저임금 1만원'을 공약했으며, 현 정부의 공약대로라면 2020년까지 최저임금은 1만원에 도달했어야 한다. 그러나, 2021년 최저임금이 8,720원으로 14.7%가 인상되지 않는 한, '2022년까지 최저임금 1만원'을 내건 안철수·홍준표 후보 공약에도 미치지 못할 것으로 전망된다.

문재인정부가 제시했던 '2020년까지 최저임금 1만원' 공약이 실패한 과정을 평가하면 다음과 같다. 첫째, '2020년 최저임금 1만원' 공약은 민주노총과 노동계가 형성한 정책 의제를 어느 정도 반영하였고, 2018년 최저임금을 7,530원(16.4%)으로 인상하면서 공약 실현 의지를 보였다고 할 수 있다. 둘째, 최저임금 공약을 실현하는 단계에 진입하자마자, 2018년 6월 국회에서 최저임금 산입범위에 고정상여금은 물론 복리후생비까지 포함하면서 문재인정부는 최저임금 인상이 실질 임금 인상 효과를 유발하지 못하도록 교란하였다. 문재인정부는 민주노총과 시민사회가 형성한 최저임금 1만원 의제를 실현하는 단계에 진입하자마자, 노동이 아닌 기업의 수십 년 걸친 소원수리 과정으로 변질시켰다.

셋째, 이후 노정관계는 급격히 갈등 관계로 전환되었으며 2018년 최저임금 교섭이 순탄할 리 없었고 2019년 최저임금을 8,350원(10.9%) 인상하는 데 그쳤다. 나아가 문재인정부는 최저임금위원회 공익위원을 전면 교체하여 경제위기를 이유로 2020년 최저임금을 8,590원(2.87%)으로 결정하였다. 코로나19 감염병 위기를 이유로 2021년 최저임금을 역대 최저인상률인 8,720원(1.5%) 올리면서 민주노총을 비롯한 노동계와 관계가 파행에 이르렀다.

마지막으로, 문재인정부가 이처럼 빠르게 최저임금 1만원 공약을 철회한 이유는 재계와 보수언론의 총공세에 따른 패배라고 볼 수 있다. 즉, 2017년에 최저임금위원회가 2018년 최저임금을 7,530원(16.4%), 2018년에 2019년 최저임금을 8,350원(10.9%)으로 결정하자 보수

언론과 야당의 공세가 거세졌다. 재계는 최저임금 대폭 인상으로 기업경쟁력 약화, 실물경제 부담 증가 등을 제기하면서 비판 여론 형성에 성공하였다. 이 과정에서 2018년 한 해만 경제지와 조중동 등 보수언론이 고용사정 악화와 기업경영 부담의 원인으로 최저임금을 지목하는 기사를 수천 건씩 게재하였다.

민주노총은 2022년 최저임금이 대폭 상승하여 저임금 노동자들의 생활을 보호하는 데 이바지하기 위해 재계와 보수언론의 부정적 여론 형성에 적극적으로 대응해야 할 필요가 있다. 첫째, 재계는 문재인정부가 들어선 뒤 최저임금이 급격히 인상됐다고 주장하지만, 2018~19년 최저임금 인상률이 이명박·박근혜정부보다 높았을 뿐, 2020~21년에 급격히 하락하는 과정이었다. 문재인정부 집권 5년 차인 2021년 최저임금(8,720원)은 2017년 취임 당시 박근혜정부가 결정한 최저임금(6,470원)보다 34.8%(2,250원) 인상한 수준이다. 박근혜정부 취임 당시 최저임금(4,860원)에서 5년 차 최저임금 인상률이 33.1%인데, 이보다 1.6%p 높은 수준에 불과하다.

둘째, 재계와 보수언론의 주장과 달리, 최저임금 인상이 사업체 수 감소나 고용 감소로 이어지지 않았으며, 통계청의 전국사업체조사 결과, 사업체 수가 2017년에 4,019,872개에서 최저임금이 16.4% 상승한 2018년에도 4,103,172개로 늘어났고, 최저임금이 10.9% 오른 2019년에도 4,176,549개로 사상 최고치에 도달하였다. 통계청의 지역별 고용조사 원자료(4월)와 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료(8월)를 분석한 결과, 2018년 최저임금이 16.4% 인상되고 2019년 10.9% 상승하는 동안에도 임금노동자는 0.2~0.7%(2018년), 1.3~2.6%(2019년) 증가했다.

셋째, 재계와 고용노동부가 우리나라 최저임금이 국제 수준을 보더라도 높다고 강변하고 있으나, 고용노동부가 OECD에 1인 이상 사업체 기준 자료를 제출하여 근거로 활용하는 것은 도덕적으로 비난받아 마땅하다. 일본은 5인 이상 사업체, 유럽연합 국가들은 대체로 10인 이상 사업체 풀타임을 기준으로 한다는 점에서 비교 자체가 문제가 있다. 2019년 현재, 5인 이상 사업체 정규직 통상임금을 기준으로 비교할 때, 우리나라는 평균임금 대비 34.5%, 중위임금 대비 44.2%로 정부가 OECD에 보낸 49.4%, 62.6%와 차이가 있다. 평균임금 대비 최저임금 비중 34.5%는 연방 최저임금자료만 공개한 미국을 제외하고 가장 낮은 수준이다. 2019년 5인 이상 사업체 정규직의 통상임금 기준으로 중위임금 대비 최저임금 비중도 44.2%에 불과하며, 연방 최저임금자료만 공개한 미국과 체코(42.9%), 에스토니아(43.3%),

일본(43.6%)을 제외하고 가장 낮은 수준이다. 중기적으로 최저임금이 5인 이상 또는 10인 이상 사업체 정규직 통상임금의 50%에 도달하여 최저임금이 임금 격차 완화에 이바지해야 할 것이다.

넷째, 재계는 2020년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 분석 결과를 토대로 최저임금이 너무 높아서 미달자가 319만명(15.6%)이라고 주장하였으나, 임금구조를 파악할 수 없기 때문에 최저임금 미달자가 과다 분석되는 한계를 명시하지 않았다. 반면, 2019년 통계청의 고용형태별 근로실태조사 분석 결과, 최저임금 미달자는 788천명(4.8%)이나 전체 노동자가 16,704천명에 불과하여 최저임금 미달자가 과소 분석되는 한계가 있다. 최저임금 미달자는 고용형태별 근로실태조사 상의 4.8%보다 많지만, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료 상의 15.6%보다 낮은 것으로 추정하는 게 합리적일 것이다.

다섯째, 최저임금이 대폭 인상된 2018~19년에 대체로 저임금 계층의 임금이 더 상승하여 소득분배가 개선되었으나 최저임금 인상률이 하락한 2020년에는 소득분배 개선 효과가 사라졌다. 이는 통계청 지역별 고용조사 원자료와 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료를 분석하여 시간당임금과 월임금을 10분위로 나누어 평균임금 인상률을 살펴본 결과이다.

여섯째, 2020년 예기치 못한 코로나19 사태가 올해도 계속될 것으로 전망되는데, 최저임금 동결을 주장하는 재계의 주장과 달리, 경제위기를 극복하기 위해서라도 최저임금이 인상되어야 한다. 문재인정부가 최저임금 인상에 주춤하는 사이에 독일은 2022년까지 1만 4천원으로 인상하기로 하였다. 최저임금 수준이 높은 뉴질랜드 역시 2021년 4월부터 1만 6천원으로 인상했다. 코로나19 확산으로 전국적 봉쇄를 겪은 나라들이지만 최저임금 인상을 통해 저임금 노동자들의 생활을 보호하고 경제를 회복하겠다는 의지를 보였다고 할 수 있다. 민주노총은 문재인정부가 우리나라보다 경제성장률이 더 하락한 나라들도 최저임금 인상에 적극적이라는 사실을 귀감으로 삼도록 여론 형성을 주도해야 할 것이다.

일곱째, 중소영세 기업의 취약성을 원하청 관계와 프랜차이즈 갑질, 임대료 문제 해결 등에서 해법을 찾지 않고 최저임금 인상만 저지하려는 재계도 태도를 바꿔야 할 것이다. 저임금 경쟁으로 기업을 유지하면 설령 당장은 버틸 수 있을지 모르나 중장기적으로 지속가능하지 않다. 최저임금제도는 기업이 경영체질을 개선하도록 유도하여 경영을 현대화하는 순기능을 갖기 때문이다.

마지막으로, 최저임금 결정은 분배 교섭인 만큼 이해집단 간 의견충돌이 불가피하다.

2019년 최저임금위원회 최종 결정에 민주노총과 한국노총 대표가 불참하자, 고용노동부는 최종 결정과정에서 노사단체를 배제하려 시도하였다. 노무현 정부 때도 노동계 배제를 검토한 바 있으며, 이명박 정부도 같은 내용으로 법제화하려다가 실패했다. '최저임금 1만원' 공약이 두드러졌던 문재인정부도 이를 추진하려다가 논란만 일으키고 입법안을 제출하지는 않았다. 그러나, 보수야당 국회의원들이 고용노동부가 주장했던 내용으로 국회에 최저임금법개정안을 제출한 상태이다. 민주노총은 최저임금법 개정안 처리와 관련하여 국회 환경노동위원회를 주시해야 할 것이다.

참고문헌

고용노동부(2011), 「2012년도 주요업무 추진계획」, (2011. 11. 14.)

국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017년 7월).

김유선(2011), 「최저임금 실태와 개선방안」, 『일하는 자부심을 살리는 최저임금금개선토론회』, (참여정책연구원, 홍희덕 · 홍영표의원 주최, 2011.4.8.).

김유선(2018), 「최저임금 적정수준과 임금고용효과 분석」, 『최저임금 인상효과 실증분석』, 전국민주노동조합총연맹 토론회 자료집(2018. 6. 19.)

김유선(2019a), 「최저임금 보도건수 추이-2017년 1월부터 2019년 1월까지)」, 『KLSI 이슈페이퍼』 제102호 2019-02호(2019.02.19.), 한국노동사회연구소.

김유선(2019b), 「2018-19년 최저임금 인상이 임금 고용 소득에 미친 영향」, 민주노총 교육자료(2019.12.13.)

노광표(2019), 「문재인정부 1기 노동정책 평가 및 향후 과제」, 『KLSI 이슈페이퍼』 제116호 2019-15호(2019.10.14.), 한국노동사회연구소.

노동부(2008). 「경제위기 극복을 위한 고용노사관계 대책-2009년 주요 업무계획-」, (2008. 12. 24).

대한민국정부(2018), 「문재인정부 1년 국민께 보고드립니다(2018년 5월)」.

대한민국정부(2020), 「100대 국정과제(2020년 9월)」.

더불어민주당(2017), 「제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 나라를 나라답게」.

이창근(2018), 「2019년 최저임금 유감」, 민주노총 정책연구원 이슈페이퍼(2018-03).

전국민주노동조합총연맹(2002), 「2002년 대통령선거 정책공약화 민주노총 제도개선요구안」, (2002. 10).

전국민주노동조합총연맹(2019a), 「문재인 정부는 저임금장시간 노동 문제 해결 의지가 있는가: 정부 최저임금위원회 공익위원 발표에 대한 민주노총 논평」, 성명서(2019. 5. 24.)

전국민주노동조합총연맹(2019b), 「최저임금위원회 파행을 종용하는 기획재정부의 오만을 강력 경고한다」, 성명서(2019. 7. 4.)

정부업무평가위원회 · 국무조정실(2020), 「2019년도 일자리 · 국정과제 평가-국정과제 과제별 보고서-(2020. 1.)」.

정부업무평가위원회 · 국무조정실(2021), 「2020년도 일자리 · 국정과제 평가–국정과제 과제별 보고서–(2021. 1.)」.

황선자(2020), 성남시 생활임금제도 개선방안 마련을 위한 면접조사(2020. 7.)

한국경영자총협회(2018), 「최저임금제도 개선에 대한 경영계 입장」, 보도자료(2018. 3. 7.), http://www.kefplaza.com/kef/kef_press_view.jsp?num=6443&pageNum=24.

한국경영자총협회(2019), 「경총,『최근 급격한 최저임금 인상의 국민경제적 부담 현황』발표」, 보도자료(2019. 7. 2.), http://www.kefplaza.com/kef/kef_press.jsp.