

여연 포커스

# YDI FOCUS

발행일 2018년 01월 22일



## 文정부 촉발 최저임금 大亂 진단

# 文정부 촉발 최저임금 大亂 진단

---

## CONTENTS / 목차

---

### 요 약

I . 현황 : 大亂 수준의 최저임금 급격인상의 역풍 .....	5
II . 文정부 최저임금 정책의 문제점 진단 .....	7
III . 세계 각국의 최저임금 제도 .....	11
IV . 시사점 및 대응 방향 .....	15
부록 : 文정부 일자리안정자금 지원사업 개요 .....	17
참고 문헌 .....	18

작성 : 이종인 경제정책실장  
(02)6288-0531

FOCUS

## 요 약

### ■ [현황] 文정부의 급격한 최저임금 인상이 大亂 수준의 역풍에 직면

- 저임금근로자와 취약계층의 일자리가 집중적으로 사라지고 있을 뿐 아니라 소상공인과 영세·중소기업의 어려움이 가중되는 형국
- 현실과 동떨어진 정책의 책임과 부담을 근로자, 소상공인, 건물주, 대기업, 카드사 등 국민에게 전가하는 형국

### ■ [문제점] 文정부 최저임금 정책은 ① 저임금근로자 보호 취지에 역행하며, ② 소상공인, 영세·중소기업에 심각한 타격이 되고 있을 뿐 아니라, ③ 국가 재정에 상당한 부담을 지우고 있음. 또한 ④ 법률적 근거가 미약하고 학술적 연구검토도 불충분한 졸속 정책으로써, ⑤ 탈법·편법행위 빈발과 관리·감독상의 어려움도 피할 수 없을 것임

### ■ [국제비교] 최저임금제는 1894년 뉴질랜드에서 최초 도입 이후 세계 120여 개국에서 시행중임

- 한국의 최저임금은 주요 선진국 대비 절대액으로는 낮지만 국민소득수준 감안 시 매우 높은 수준
  - OECD국가들 중 5번째로, 미국, 일본, 독일, 영국, 캐나다 등 주요 선진국 보다 높은 수준

### ■ [시사점 · 대응방향] 文정부의 ‘시급1만원’공약 철회·완화가 문제해결의 핵심

- 시급 1만원 공약은 ‘최저임금제도’기본취지에 크게 역행하며, 최저임금 급격 인상을 통한 이른바 ‘소득주도성장’은 현실과 상당한 괴리
- 인상기간과 속도를 조절하는 것이 ‘최저임금대란’을 피해갈 수 있는 유일한 해결책
  - 지역·산업별 차등화된 최저임금을 적용하는 방향으로 정책 추진 필요

# 1. 현황 : 大亂 수준의 최저임금 급격인상의 역풍

## □ 우려했던 최저임금의 역풍이 현실화될 조짐

- 금년도 최저임금 시급 7,530원이 2018.1.1일자로 시행됨에 따라 다양한 형태의 피해와 부작용이 경제·사회문제로 표출
  - 인건비부담에 따른 경비원, 시간제근로인력 등의 고용규모 감축에 따라 서민·취약 계층 일자리가 집중적으로 감소
    - 셀프주유기 설치(주유소), 초단기 파트타임노동자 대체(사무실), 대량감원(아파트관리소) 등에 관한 언론기사가 최근 봇물을 이룸
  - 소상공인, 영세·중소기업들의 경영 압박으로 저임금 근로자 해고 증가
    - 근로자의 휴게시간 연장 등 편법, 부당행위도 전국적으로 발현
  - 물가상승 확대 조짐에 따른 서민의 소비생활 악화가 표출되기 시작
    - 외식 제품, 일반 소비재 등의 물가가 연초부터 5~10% 수준으로 줄줄이 인상

## □ 정책과오의 책임·부담을 제3자(국민)에게 전가

- 급격한 최저임금 인상에 따른 정책 책임과 경제적 부담이 서민·취약계층뿐 아니라 영세·중소기업과 소상공인, 건물주, 대기업, 카드사 등 숏방위적으로 전가되는형국
  - 많은 국민들이 최저임금 인상에 따른 고용불안을 걱정
    - 시간제근로자(아르바이트생)의 72%가 구직난이나 해고 등을 걱정하고 있는 것으로 나타남<sup>1)</sup>
  - 최저임금의 역풍 : 상가임대시장으로 부담 전가
    - 급격한 최저임금 인상에 따른 영세자영업과 중소기업의 인건비부담을 줄여 주기 위해 임대료부담 완화 지시(文대통령 수석·보좌관회의, 2018.1.8)

1) 포털 사이트 ‘알바천국’에서 지난해 12월 21~29일 동안 전국 1,458명 대상으로 실시한 설문조사 결과임(국민일보, 2018.1.3.일자).

- 최저임금 부담 후속대책으로 보증금·임대료 상한 대폭 인하 방침 표명(당정 회의, 2018.1.18)
- 대기업에 소상공인 납품단가 인상, 카드사에 카드수수료 인하 압박(공정위, 당정회의)
- 당장 임금인상이 어려워 최저임금 수준을 맞추지 못한 영세·중소기업과 소상공인 대상으로 '사업주 명단 공개' 등 최저임금 준수여부 단속 강화

## II. 文정부 최저임금 정책의 문제점 진단

### 1. 저임금근로자 보호 취지에 역행

- 소상공인·중소기업주는 대폭적 최저임금 인상에 따른 부담 완화·상쇄를 위해 근로자 수를 줄이거나 폐업, 또는 근로자의 근무시간을 단축할 가능성이 높음
  - 이 경우 저소득 근로자의 일자리가 집중적으로 감소
    - 시간제 근로자(아르바이트생), 교대근무자 등 취약계층의 고용불안 확산
  - 급격한 최저임금 인상 시 미숙련 일자리 대폭 감소
    - 최저임금 1% 인상시 임금분포 하위 5%에 속하는 저임금 근로자의 신규 채용이 최대 6.6% 감소(워싱턴주립대 연구, 2017.6)
  - 근무시간 단축시 근로자의 실질소득은 최저임금의 인상에도 불구하고 제자리에 머물게 되며, 일자리안정자금 등 정부지원이 오히려 근로자 일자리를 감소시키는 효과 초래
  - 최저임금 인상에 따른 일자리 감소와 고용불안의 여파가 편의점과 영세식당, 주유소를 넘어 상당수 중소기업에까지 확대되고 있는 현실이 이를 반증

### 2. 소상공인, 영세·중소기업에 심각한 타격

- 경제성장률, 물가상승률보다 과도한 인상률로 업계, 특히 시간제근로자, 외국인 근로자 등 저임금 근로자 의존도가 높은 영세중소기업·소상공인은 감당하기 어려운 수준
  - 조사 결과 시간제근로자 고용주의 21%는 ‘기존 알바생 축소’, 19%는 ‘기존 알바생 근무시간 축소’, 18%는 ‘신규알바생 채용 취소’, 10%는 ‘가족중심 경영’을 심각하게 고려하고 있으며, 9%는 ‘폐업’을 고민하고 있다고 응답(취업포털 인크루트, 2018.1.16)
  - 생산성 제고가 담보되지 못한 최저임금 급격 인상은 경쟁력 저하로 귀결

- 마진율이 낮은 영세·중소기업, 자영업자부터 경영악화에 따른 인력감축, 폐업 불가피
  - 금년 인상률(15.7%)을 적용하면 2019년 8,765원, 2020년에는 10,202원으로 인상되어야 함
    - 최저임금 시급 1만원은 환산월급 209만원(주 40시간 기준)에 해당
  - 급격한 2018년 최저임금 인상에 따른 중소기업의 추가부담이 16.3조원에 달할 것으로 추산(중소기업중앙회)
    - 최저임금 대상 국내 근로자 462만 명 기준 추가인건비가 15.2조원 소요될 것으로 산정
      - 정부의 일자리안정자금을 전액(581원) 지원받더라도 금년도 최저임금 인상분 시간당 1,061원 중 479원을 추가로 부담해야 하는 실정
    - 최저임금 적용비율이 매우 높은 외국인 근로자 추가인건비 1.75조원 산정
      - 최저임금 급격인상의 최대 수혜자는 외국인 근로자
- ※ 금년도 실효 최저임금은 주 15시간 이상 근로한 근로자에게 1인 이상 고용주가 지급해야 할 주휴수당까지 합산할 경우 9,036원, 사회보험, 식비 등을 고려할 경우 1만원에 근접

### 3. 국가 재정에 상당한 부담

- 막대한 재정투입이 전제돼야하는 등 지속가능성이 담보되지 않는 점은 제도 시행의 큰 걸림돌
  - 2018년 한해만도 4조원이 소요될 뿐 아니라 향후 3년간 최소 7조3천억원+ $\alpha$ 의 국가재정이 투입되어야만 가능
    - 일자리안정자금 지원금 3조원에 더하여, 해당 근로자의 4대 보험료 지원 등에 1조원 추가 지원하여 2018년 한해만도 총 4조원의 재정이 투입될 것으로 예상
  - 직접적 임금보전 정책은 일단 시행하면 되돌리기가 어려우며 따라서 당초 약속한 ‘한시적 유지’도 매우 힘들게 될 것임
- 구체적 재원조달 방안이 없음
  - 결국 국민의 세금으로 충당할 수밖에 없으며, 향후 정책의 지속가능성을 위해서는

재원 마련을 위한 여러 형태의 국민 대상의 증세가 불가피

- 증세는 소비자와 영세사업자 포함 국민 대다수의 실질 소득 감소 효과

## 4. 법률적 근거·학술적 검토 불충분

- 국가재정 투입 사업에 대한 요건 미비 등 법률적 근거가 미약
  - ‘국가재정법’ 38조 1항에 따르면 500억원 이상의 재정지출을 수반하는 사업은 예비타당성 조사를 필수적으로 거쳐야 함
    - 하지만 수조원의 일자리안정자금지원 사업은 해당 절차가 미비했다는 지적<sup>2)</sup>
- 객관적 경제지표 무시 및 학술적 연구검토 없이 졸속 추진
  - 물가상승률, 경제성장률, 노동생산성, 근로자 최저생계비 등 객관적 지표와는 상관없이 ‘2020년 최저임금 1만원’ 공약 이행이 실질적 배경
    - “정부가 노동계와 손잡고 독립기구인 최저임금위에 부당 영향력 행사”(최저임금위 중기·소상공인 사용자 위원 주장)

II. 文정부 최저임금 정책의 문제점 진단

## 5. 불법·편법 행위 및 관리·감독 미비 우려

- 타 정부지원사업들과 마찬가지로 정부의 최저임금문제 해결을 위한 일자리안정 자금사업 역시 부정 수급과 같은 역효과가 클 것으로 예상
- 지원금 수령을 위해 30인 미만으로 사업장 분할, 근로자 감원, 190만원 미만으로의 보수 조정 등의 인위적 조작을 통해 정부지원을 받는 등 제도를 악용할 가능성이 높음
- 지원 대상 180만개 사업장, 300만명 근로자를 실질적으로 관리·감독할 수 있을지 의문

2) 국민의당 이용호 의원(2017.11.10).



# III. 세계 각국의 최저임금제도

## 1. 최저임금제도의 역사

- 역사적으로는 산업화가 시작된 19세기말 경 열악한 저임금 노동자 보호를 위한 방편으로 도입
  - 1894년 뉴질랜드에서 최초로 도입·시행
    - 최소한의 인간다운 삶을 보장하는 차원에서 ‘산업조정중재법’에서 규정
  - 이후, 오스트레일리아(1896년, 빅토리아주 ‘공장법’), 영국(1902년, 임금위원회법), 프랑스(1915년, ‘가내노동법’), 미국(1938, ‘공정노동기준법’) 등에서 최저임금 제도의 취지를 담은 제도가 도입·시행되기 시작
- 1928년 국제연합의 ILO(국제노동기구)에서 ‘최저임금결정기구의 창설에 관한 조약’을 비준하여 동 제도의 채택을 공식화한 후, 세계공황을 거치면서 많은 국가들에서 채택되어 옴
  - 현재 세계 120개 국가에서 다양한 형태의 최저임금제도를 시행 중
- 한국 역시 산업화 시기인 1970년대 중반 이후 저임금 노동자의 열악한 노동여건 개선을 위해 최저임금제 도입이 불가피하다는 공감대가 형성되어 왔으며, 1986년 최초로 ‘최저임금법’이 제정

## 2. 주요국의 최저임금제도 현황

### □ 미국

- 공정근로기준법에 근거한 연방최저임금제도 및 각 주법에 근거한 주최저임금 제도로 구분하여 이해할 수 있음
  - 각 주에서는 1912년 이후 해당 주별 최저임금제도가 도입·시행되어 옴
  - 연방 차원의 최저임금 수준은 2009년 이후 7.25달러를 유지

- 미국은 지역별 최저임금제도를 운영하고 있는 대표적인 국가임
  - 2018년의 경우 뉴욕시의 최저임금이 시급 15.00달러로 가장 높음
    - 캘리포니아주의 경우 11.00달러, 뉴욕주는 11.70달러, 워싱턴DC 13.25달러, 워싱턴주 11.50달러 수준
  - ※ 미국은 최근 경기 활황 및 고용시장 호조로 양질의 노동력 확보를 위해 최저임금을 포함한 임금 수준이 상승하는 추세

## □ 일본

- 지역별 최저임금 및 산업별(특정) 최저임금으로 구분
  - 지역별 최저임금은 모든 근로자와 사용자를 적용대상으로 하는 반면, 특정 최저임금은 특정 산업의 기간적 근로자와 사용자를 대상으로 시행
- 최저임금 결정 3원칙 준수 (최저임금법 제3조)
  - 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 통상 사업의 임금지불능력 등 3가지 기준을 반드시 고려하도록 명시
- 최저임금 수준의 결정은 지역별 최저임금, 산업별 최저임금이 각각 다름
  - 지역별 최저임금은 중앙최저임금심의회에서 제안한 지역별 최저임금 개정 기준치를 참고하여 지방최저임금심의회에서 해당 지방자치단체(도도부현, 都道府県) 내 임금 실정 등을 감안하여 심의 진행
    - 47개 도도부현을 4개 등급으로 구분하여 기준 제시
  - 산업별 최저임금은 각 도도부현의 특정 산업별로 설정
    - 해당 산업의 연령, 업종, 업무 등의 조건을 반영하되, 기간제 근로자만 적용

## □ 독일

- 독일은 그동안 최저임금제도를 도입하지 않았으나 2015년 1월에 처음으로 산업별 연방최저임금을 적용함으로써 최저임금이 법제화 됨
  - 그 전까지는 노·사 간 단체협상을 통해 산업별로 임금 가이드라인을 결정해 옴
- 2017년 기준 독일의 최저임금은 시급 11.25유로(약 14,790원 수준)

- 제도 도입 초기에는 노동자 실업대란 우려가 높았으나 실제 영향은 크지 않은 것으로 평가됨.
  - 다만 23만개의 미니잡(작은 일거리)이 사라지고, 기업의 인건비 부담 증가로 중소기업들이 위기를 겪기도 하였음
  - ※ 독일의 경우 글로벌 경제침체기에도 제조업 재건 등의 정책으로 비교적 견실한 경제를 유지해와 최저임금을 포함한 근로자의 임금상승에 제약이 적었음

### 3. 주요국의 최저임금제가 한국에 주는 시사

- 최저임금제를 시행하는 주요국 최저임금 수준은 절대액으로는 한국보다 높지만 국민소득 수준을 감안하면 상당히 낮은 수준
  - 한국은 1인당 국민소득 대비 OECD 국가들 중 5번째로 높음(2017년 기준)
    - 미국, 일본, 독일, 영국, 캐나다 등 주요 선진국보다도 높은 수준<sup>3)</sup>
  - 2018년도 최저임금 단순대비 시 뉴질랜드, 프랑스에 이은 3위 수준이며, 2020년 1만원 인상이 현실화될 경우 OECD국가뿐만 아니라 세계적으로 최고치에 이를 가능성
- 2017년도 및 절대액 기준으로는 OECD 34개국 중 15위 수준
  - 독일 11.25유로(14,790원), 프랑스 9.67유로(12,700원), 영국 6.7파운드(9,850원), 미국 7.25달러(8,290원), 일본 822엔(8,200원)의 순임
  - ※ 최저임금 1만원 단순 대입시 OECD 국가들 중 9위 가능성
  - ※ 프랑스, 영국 등은 상여금, 휴가비 등도 최저임금에 포함 계상된 액수여서 단순 비교는 무리
  - ※ 미국의 경우 쉐별, 장애여부, 학생여부 등에 따라 최저임금이 차등 적용하며, 일본의 경우도 지역별로 상당한 차이가 있음. 독일, 호주 등에서도 차등화 된 최저임금제가 시행 중임

III. 세계 각국의 최저임금제도

3) 최저임금위원회의 '2017 최저임금 주요노동·경제 지표 분석' 보고서 참조.

## IV. 시사점 및 대응 방향

### □ 시급 1만원 공약은 '최저임금제도' 기본취지에 크게 역행

- 저소득·빈곤층 근로자, 취약계층의 소득감소 및 영세·중소기업, 소상공인의 경영 부담을 가중시키는 결과
  - ※ 최저임금제 도입 목적 : 저임금 근로자의 생활안정을 보장함으로써 국민경제의 발전에 기여하기 위함
- '시급 1만원' 공약의 무리한 이행은 우리경제의 생산성과 경쟁력을 저하시킬뿐 아니라 저소득·빈곤층의 실질소득 감소를 초래
  - 文정부의 실험적 '소득주도 성장' 전략의 실행도구로 전략한 측면

### □ 최저임금 급격 인상을 통한 소득주도성장은 현실과 상당한 괴리

- 임금인상으로 가계소득 증대, 일자리 확충, 소비증대, 경제성장을 함께 성취 하겠다는 이른바 文정부의 '소득주도성장' 전략은 세계적으로 성공한 사례가 없는 비현실적일 뿐 아니라 우리 경제에 회복 불가능한 재앙이 될 수 있음
  - 민간부문의 임금을 국민 세금으로 직접 보전하겠다는 발상 자체가 반 시장적이며, 자본주의 시장경제체제 하에서는 지속불가능
- 현재의 12%대의 최저임금 미지급률이 급증함으로써 최저임금제도의 기반 자체가 위태로워질 가능성
  - ※ 청소년 최저임금 미지급률은 전국 평균 25.8%이며, 특정 업태 예컨대 시간제 근로자 (아르바이트생) 최저임금 미달률은 79.1%에 이룸<sup>4)</sup>

4) 부산일보(2017.10.23.) 참조.

## □ 文정부의 '시급1만원' 공약 철회·완화가 문제해결의 핵심

○ 2020년까지 1만원 달성 공약의 무리한 추진, 즉 현실을 외면한 文대통령의 핵심 정책에 대한 집착이 문제해결을 더욱 어렵게 하고 있음

※ “최저임금 인상은 반드시 해야한다” (2018.1.8, 수석·보좌관회의 대통령 지시)

○ 최저임금 인상기간 및 속도 조절 필요

- ‘시급1만원’ 공약을 철회하되, 향후 5년 정도의 기간을 두고 점진적으로 인상해 가야 할 것임

- 경제성장률, 물가상승률, 노동생산성, 최저생계비 등 객관적 경제지표들을 충분히 반영하여 결정되도록 정책적 지원
- 일본에서 적용하고 있는 ‘최저임금 결정 3원칙’(근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 통상 사업의 임금지불능력)을 benchmark할 필요도 있음

- 저임금 근로자 보호라는 제도도입 취지에 충실할 필요

- 적절한 수준의 최저임금 인상을 통해 근로자의 생활안정을 도모해 가는 것은 바람직한 방향

○ (중·장기적 정책 방향) 현재와 같은 단일화된 최저임금 적용을 지양하되, 몇몇 선진국에서 시행하고 있듯이 서울·수도권과 지방, 업종별 차등화된 최저임금 적용을 지향하는 것이 바람직함

- 선진국의 사례를 연구·검토하여 지역별·산업별로 차등화하는 적용기준을 마련할 필요

※ 앞서 살펴본 미국, 일본, 독일 뿐 아니라 호주 등에서도 지역별, 산업별, 장애여부, 학생여부 등의 여건에 따라 차등·차별화된 최저임금 적용기준을 적용하고 있음

## 文정부 일자리안정자금 지원사업 개요

- 文정부에서 지난해 11월 9일 ‘일자리 안정자금 시행계획(안)’을 발표
  - 2018년도 최저임금 16.4% 인상(최저임금위원회, 2017.7.15)에 따라 영세업체에 한해 지난 5년간 평균 최저임금 인상률(7.4%)의 초과분(9%)을 국가 재정투입으로 직접 지원
  - 영세업체의 인건비 부담과 근로자의 고용불안 우려를 경감함으로써 文정부의 ‘최저임금 공약’의 연착륙을 지원하겠다는 명목
- 기업-가계 간, 고소득-저소득 가계 간 격차 및 내수부진·저성장 극복을 위해 근로소득 확충이 시급하며, 따라서 일자리·소득주도 성장이 해법임을 동 사업의 목적으로 명시
  - 내년도 최저임금 인상이 소득주도성장의 핵심과제이며, 선순환 효과를 촉발할 것임을 기대하는 것으로 명시
  - 임기 중 ‘3년 내 최저시급 1만원’ 공약을 소득주도성장의 실행수단으로 활용

### 일자리 안정자금 시행계획(안) 요약

- 지원대상

- 30인 미만 고용 사업주.
- 공동주택 경비·청소업체는 30인 이상이라도 지원.
- 과세소득 5억원 사업주는 제외

- 지원금액

- 월 13만원(내년 최저임금 인상률 16.4%에서 지난 5년간 평균 인상률 7.4%를 제한 9%에 해당하는 12만원 + 노무비 1만원)

- 지원요건

- 월 보수액 190만원 미만 노동자 (최저임금 준수 및 고용보험 가입. 단, 법률상 고용보험 적용 제외자는 일자리 안정자금 지원)
- 1개월 이상 고용 유지 (일용직 근로자는 15일 이상 근무시 인정)
- 기존 노동자 임금 수준 저하 금지 및 고용 유지 노력 의무

- 추가지원

- 고용보험 가입대상자는 보험료 부담 경감 (두루누리사업 강화, 건강보험료 경감, 사회보험료 부담액 세액 공제)

## 참고 문헌

고용노동부, 미국의 최저임금제도에 대한 연구(2015)

김강식, “최저임금제도 국제비교 및 시사점”, 한국질서경제학회지(20-2, 2017)

김근주·도재형, ‘최저임금제도 개편 논의의 현황과 과제’, 노동법이론실무학회 발표자료(2017)

김명중, “일본 최저임금제도의 현황과 과제”, 국제노동브리프, 한국노동연구원(2016)

이종인, “文정부의 ‘일자리안정자금지원사업’의 문제점 진단 (여의도연구원 이슈브리프, 2017.11.27.)

최저임금위원회, 주요노동·경제 지표 분석(2017.6)

한인상, ‘최저임금법 개정의 주요 쟁점과 과제-법률안의 분석을 중심으로’, 노동법포럼(2017)

여의도연구원은 국가의 발전과 국민의 행복한 삶을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연포커스」(YDI Focus)를 발간하고 있습니다.

「여연포커스」의 전문은 [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자(이종인 경제정책실장, [jilee1306@naver.com](mailto:jilee1306@naver.com)) 개인의 의견이며, 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층  
전화:(02)6288-0531 팩스:(02)6288-0536 (우 07237)





주소 : 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층  
TEL : 02.6288.0502 Website : [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)