

새정연 최저임금 정책의 문제점

- 최저임금 인상의 속도 및 법제화 여부를 중심으로 -

2015. 4. 20

정재호 연구위원



여의도연구원

* 원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

목 차

1. 문제의 제기: 최저임금의 인상 필요성과 주요 쟁점 / 1
 2. 최저임금 관련 정부·정당의 정책과 노·사의 입장 / 3
 3. 최저임금 관련 국내·외 현황 및 인상 時 예상효과 / 5
 4. 최저임금 관련 새정치민주연합 정책의 문제점 분석 / 7
 5. 최저임금 인상 충격의 완화를 위한 정책 병행 추진 / 8
- * 보론 [1] 최저임금의 고용효과: 이론과 실증분석 / 9
 - * 보론 [2] 해외 주요국들의 최저임금 사례와 제도 / 11
-

〈 새정치민주연합 〉

- 새정치민주연합은 2016 총선 및 2017 대선 전략의 일환으로서 경제성장담론을 제기하고, 소득주도성장론을 전면내세우면서 그 실행방안으로 최저임금의 대폭 인상을 제시

〈 정부와 새누리당 〉

- 최경환 부총리도 소득주도성장론을 일부 수용한 바 있고, 2015년 3월 초부터는 최저임금의 인상 불가피론을 제기
- 새누리당에서도 유효수요 확대 및 양극화 해소 대책의 일환으로 최저임금의 인상을 긍정적으로 검토 중

〈 주요 쟁점 〉

- 최저임금 인상 필요성에 대해서는 양대 진영 간 큰 이견이 없고, 주요 쟁점은 최저임금 인상속도 문제 및 법제화 여부에 있음.
 - (새정연) 최저임금의 급속 인상과 법제화를 주장
 - (정부·새누리당) 최저임금을 인상하되, 노·사·정 합의 및 시장자율에 따라야 한다고 주장 (p3)

〈 새정치민주연합 최저임금 정책의 문제점 〉

- [최저임금 급속 인상] 청년실업 문제 및 영세기업 경영악화
 - 청년실업 문제와 영세기업 현장상황은 심각한 수준 (p6)
 - 청년실업과 영세기업 경영악화 심화 등 비우호적인 상황에서 최저임금을 급속 인상할 경우 고용 감소 가능성 높음. (pp9-10)
 - 미국과 일본 등은 최저임금을 장기간 거의 동결한 바 있고, 고용시장과 경제가 호황으로 한국과는 격차가 있어 야권이 주장하는 미국, 일본, 독일은 한국 적용에 부적합한 사례 (pp11-13)

* 미·독 의회는 경제호조건에서도 고용감소 가능성 지적

- [최저임금 결정의 법제화] 예외적 방법으로 폐단이 우려됨.
 - 해외 주요국가 중 최저임금결정의 법제화는 미국이 유일
 - * 그러나 미국에서조차도 야당인 공화당의 반대로 인하여 연방정부의 최저임금 인상추진은 교착상태에 빠짐 (p14)
 - 전세계적으로 ‘노사협상에 따라 정부가 결정함’이 대세

※ 새정치민주연합 최저임금 정책의 기타 문제점

- [최저임금을 평균임금의 50% 수준 이상으로 인상]
 - 최저임금을 인상하면 평균임금, 평균임금의 50%도 상승
 - ⇒ 최저임금의 인상 후 또 다시 계속 오르는 연쇄 작용
 - 개념적으로 매우 불안정한 순환논리에 기반 (p7)
- [생활임금의 조례 활성화를 위한 법적 근거 마련]
 - 생활임금은 지자체의 공공분야 노임단가 책정 기준으로 최저임금보다 2천-3천원 높은 수준으로 책정되고 있음.
 - ⇒ 최저임금 급속 인상보다도 더 급속 인상 문제 초래
 - ⇒ 최저임금 급속 인상의 문제점을 더 악화시킬 것임.
 - 기존 노동시장 이중구조 문제가 심화될 가능성 있음
 - * 정부의 과도한 개입으로 시장기능이 왜곡될 가능성
 - 그렇지 않아도 복잡한 노동법체계의 혼란 가중 예상
 - * 기존 ‘최저생활비’ 개념과 중복되는 유사 개념임.
 - 지자체들의 도입경쟁으로 재정부실화 우려 (p3, p7)

< 결론 >

- 최저임금 인상은 청년실업 문제와 영세기업경영 현실을 감안, 점진적으로 하고 충격을 최대한 완화하기 위하여 경제활성화, 적용 차등화 등 다양한 보완 대책을 병행 추진할 필요 (p8)

1. 문제의 제기 : 최저임금의 인상 필요성과 주요 쟁점

1) 최저임금의 인상 필요성

□ 정부와 새누리당

- 박근혜정부는 소득분배구조의 개선 필요성을 깊이 인식하고, 최저임금의 인상률을 7%대로 유지 [이명박정부 : 2.8-6.1%]
 - (2012년 대선 공약) 최저임금 결정 시 소득분배 조정분 반영
- 최경환 부총리는 일부 수용한 소득주도성장론의 연장선 차원에서 2015년 3월 최저임금의 인상 불가피론을 강력하게 제기
 - 가계소득증대세제 3대패키지 (2014년 12월 국회 통과)
 - ※ 낙수효과의 한계를 인식하고, 소득주도성장론을 일부 수용
 - 한계소비성향이 높은 저소득층의 소비여력 확대 효과
 - ※ 최저임금 인상 ⇒ 저소득층 소비여력 확대 ⇒ 내수 활성화
- 새누리당에서도 양극화 해소 및 유효수요 확대 대책으로서 최저임금의 인상을 긍정적으로 검토하고 있음.
 - 우리나라의 저임금근로자 비율은 상당히 높은 수준
 - ※ 저임금 : 전일제 임금 중위(중간값) 3분의 2 이하
 - ※ 2012년 기준 한국의 저임금근로자 비율은 25.1%.
OECD에서 두 번째로 높음 (OECD 평균은 16.3%)
 - 임금불평등 수준 또한 OECD에서 세 번째로 높음.

□ 새정치민주연합

- 새정치민주연합은 2016 총선 및 2017 대선 전략의 일환으로 경제성장담론을 제기하고, 소득주도성장론을 전면내세우면서 그 실행방안으로 최저임금의 인상을 재보선 공약으로 제시
- ⇒ 최저임금의 인상 필요성에 대해서는 여야 간 공감대 형성

2) 최저임금 관련 주요 쟁점

○ 주요 쟁점 : 최저임금 인상의 속도, 최저임금 인상의 법제화

- [정부, 새누리당] 최저임금 적정수준으로 인상 (6천원대?)
최저임금의 결정은 노사정 합의와 시장자율에 따라야 함
- [새정치민주연합] 최저임금 급속인상 (2016년 8천원 달성,
그 이후에도 고율 인상 지속), 최저임금의 결정을 법제화

○ 상기 주요 쟁점에 대한 논의 순서 및 요지는 다음과 같음 :

- [2장] 최저임금 관련 정부·정당의 정책 및 노사의 입장
 - ※ 노사 모두 강경노선을 고수함에 따라 노사정 협상은 결렬
- [3장] 최저임금 관련 국내·외 현황 및 인상時 예상효과
 - ※ 비우호적인 청년 고용 및 영세 소기업·자영업 경영 현황
⇒ 최저임금을 급속 인상할 경우 악순환고리 형성 가능성
- [4장] 최저임금 관련 새정치민주연합 공약의 문제점
 - ※ (급속인상) 청년실업, 영세기업 문제 악화 가능성
(법제화) 해외사례 검토 결과 예외적 방법 (미국)
(생활임금) 시장기능의 왜곡, 지자체의 부실심화
- [5장] 최저임금 인상충격 완화를 위한 정책추진 병행
 - ※ (충격 완화) 경제활성화, 지급여력에 따른 차등화
(소상공인 보호) 상생 생태계, 임차 인상률 제한
(감독 강화) 근로감독관 확충, 단계적 제재 강화

★ [보론] 최저임금 관련 주요 쟁점에 대한 심층 분석

- ※ (고용효과) 최저임금의 급속인상時 고용감소 유력
(해외사례) 미국·일본·독일 사례 적용은 부적절
(법제화) 협의+정부결정이 대세, 의회결정은 예외

2. 최저임금 관련 정부·정당의 정책과 노·사의 입장

정부가 최저임금의 인상 필요성을 먼저 제기했고, 당도 긍정적으로 검토
 - 새정치연, 2016년 최저임금 시급 8천원 (이후에도 인상 지속) 법제화
 ⇒ 주요쟁점 : 최저임금 인상 크기 및 속도, 최저임금 인상 법제화 여부

최저임금 관련 정책 주요 내용	
새 정 치 연 합	<ul style="list-style-type: none"> ● 낙수효과 한계 ⇒ 윗잔↓(법인세 인상), 아랫잔↑(임금 인상) ● 최저임금법 도입 : 시급 하한선 <u>법제화</u> (문재인 당대표 발의) <ul style="list-style-type: none"> - 2016년 8천원 달성 후 노동자 평균임금의 50% 이상으로 단계적 인상 * 2014년 기준 시중노임단가 8,019원은 평균임금의 49.5% - 2012년 대선 공약사항으로 5년간 7,500원 선으로 인상 ● 생활임금 법적 근거 마련 : 최저임금 + α (김경협 의원 발의) <ul style="list-style-type: none"> - 지자체에서 조례를 통해 공공분야 평균 노임단가를 책정하는 기준 * 지자체 별로 최저임금보다 높은 수준으로 책정 : 2,000-3,000원 - 현재 경기도 의회와 부천시, 서울시 성북구와 노원구에서 시행 중 * (김경협 의원실 전수조사) 추진 또는 도입계획 포함 26곳 지자체 ● 체불임금 지급이행 명령제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 체불임금 지연이자 20% 적용 등 ● 영세중소기업 및 영세 자영업자 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 부가가치세법 개정 (장병완 의원) : 영세 외식업 자영업자 납세부담↓ - 조세특례제한법 개정 (조정식 의원) : 소기업·소상공인 공제한도↑ ● 법인세의 원상복귀를 통해서 재원 문제 해결 <ul style="list-style-type: none"> - 2억~5백억 (또는 2백억), 5백억 (또는 2백억) 초과 과표구간 신설 * 상기 신설 과표구간 각각에 대해서 22% 및 25% 세율을 적용
정 부	<ul style="list-style-type: none"> ● (최경환 부총리) 최저임금 인상 불가피론 (2015.3.4~3.15) <ul style="list-style-type: none"> - 낙수효과 약화 ⇒ 선순환 성장 한계 인식 ⇒ 소득주도성장론 수용 * 가계소득 증대 세제 3대 패키지 : 기업소득, 배당소득, 근로소득 - “임금이 올라야 내수가 산다” : 임금↑⇒ 소비·투자↑⇒ 내수 활성화 - 최저임금 인상은 한계소비성향이 높은 저소득층의 소비여력 확대효과
새 누 리 당	<ul style="list-style-type: none"> ● 최저임금 인상은 정부의 정확한 의도를 살펴 본 후 정책을 추진할 필요 <ul style="list-style-type: none"> - (유승민 원내대표) 최저임금 인상은 유효수요 확대, 양극화 해소 수단 - (김성태 의원) ‘최저임금 6,000원 당론’ 제안 ● 최저임금 결정은 <u>최저임금위원회</u> 소관 (노사정 합의) <ul style="list-style-type: none"> - 포폴리즘 왜곡 가능성이 있어 법률 명시는 부적절 * 경제상황과 기업여건을 반영, 효율적으로 결정 - 임금의 범위 설정 등 실제 적용 시 논란 가능성 ● (2015.03.15.) 당·정·청, 최저임금의 적정수준 인상 합의 <ul style="list-style-type: none"> - 적어도 재계가 요구하는 수준보다는 높을 것으로 전망 - 박근혜 정부에서 최저임금의 증가 속도 유지? : 7%대 ● (2015.03.16.) 김무성 대표 : 최저임금은 <u>기업들의 자율결정</u> 사안 <ul style="list-style-type: none"> - 낙수효과 약화로 인상은 필요. 정부 가이드라인 제시는 과도

양대 노총 포함, 최저임금 연대는 최저임금 시급 1만원 수준 인상 요구
- 반면 경제단체들은 1.6% 내 인상을 결의하는 등 노사는 첨예한 대립
- 노사 모두 수용불가사항 제시 등 강경노선 고수 ⇒ 노사정 협상 결렬

노동자	단독행동	<ul style="list-style-type: none"> • (2015.03.12.) 민주노총은 기자회견을 개최, 최저임금으로 시급 1만원 요구 - 2016년 최저임금을 시급 1만원 (월급 209만원) 수준으로 인상을 요구 * 새정치연합의 단계적 인상안 반대 (내수진작·분배개선 효과 미흡) • (2015.04.02.) 한국노총, 새정치연합과 정책협약식 체결 등 정책연대 결의 - 한국노총 초기 입장은 새정치연합의 안과 유사했으나, 강경으로 선회 * 내년 최저임금, 전체 노동자 평균임금의 50%인 8천원 수준으로 인상 * 최저임금의 단계적 인상계획을 수립하되, 물가상승률과 경제성장률의 3년 평균치를 하회할 수 없도록 최저임금 인상률의 하한선 설정 등 - 한국노총과 새정치연합은 정책협의회 회의 정례화 포함 공동대처를 결의 * 2014년 9월 한국노총과 새누리당은 정책협의회 회의 부활 (3년 간 중단) • (2015.04.03.) 한국노총, 5대 사항 수용을 요구하며 노사정위 불참 선언 - 4월7일 한국노총이 대화를 재개했지만, 4월8일 노사정 협상은 결렬 - 민주노총과 연대를 강화, 장외투쟁 방침 (민노총은 4월 총파업 선언)
	집단행동	<ul style="list-style-type: none"> • (2015.04.02.) 한국노총은 최저임금연대와 공동 기자회견 개최, 민주노총과 같은 입장임을 발표 ⇒ 최저임금을 시급 1만원 (월급 209만원) 수준 인상 - 최저임금연대 : 민주노총, 한국노총, 참여연대, 경실련, 청년유니온, 알바노조, 한국진보연대, 한국청년연대, 여성노조, 민주사회를위한변호사모임, 민주화를위한전국교수협의회, 한국진보연대 등 32개 시민단체들의 모임 - 최저임금연대는 “인간의 삶 앞에 경제학적 논리를 내세운다면 공익위원으로서 자격이 없으며, 올해도 인상률 7% 대에서 서성인다면 공익위원 명패를 버리고, 정부위원이라는 새 이름표를 달아야 할 것”이라고 주장
사용자	단독행동	<ul style="list-style-type: none"> • (2015.03.05.) 한국경총, 최저임금 시급 5,669원 이내 (최대 1.6%) 인상 - 4천여 회원사에 임금인상 자제 권고안 송부 (임금인상률 1.6% 이내) ⇒ (노동부 장관) “기업 임금동결과 경총 1.6% 인상안은 정부와 충돌 아니라 상호보완”. 이유는 “상여금이 통상임금에 포함되면서 10% 이상 오른 효과를 내고 있기 때문”이라면서 재계의 입장을 수용 • (2015.03.26.) 한국경총 - 연봉 6천만원 이상 정규직 노동자의 임금을 5년간 동결함으로써 협력업체 노동자 처우개선과 청년실업 해소에 활용할 것을 건의
	집단행동	<ul style="list-style-type: none"> • (2015.03.13.) 경제5단체장 간담회 - 5단체 : 대한상의, 한국경총, 전경련, 중소기업중앙회, 한국무역협회 - 정부의 적정수준 임금인상 요구에 대하여 사실상 거부 의사를 표명 * (경총 회장) 고용과 임금 간에는 trade-off 관계가 있음. * (전경련 회장) 안정적 일자리에 관심을 더 두면 좋겠다 ⇒ (부총리) 개별기업 임금은 노사협상을 통한 민간자율 결정이 적절 • (2015.03.16.) 경제4단체 공동발표 - 3월15일 당·정·청 정책조정협의회, 최저임금 적정수준 인상 합의 * 적정 인상률이 재계 요구보다 높은 수준일 것이라는 전망에 반발 - 3월16일 (당·정·청 합의 발표 익일) 경제4단체 ‘수용불가’ 결의 * 경제5단체 중 대한상의는 노동계 자극 우려, 집단행동에 불참

※ 4월8일 노사정 대타협 결렬 후, 4월10일 정부는 공감대가 형성된 과제들을 중심으로 ‘정부 단독 입법’ 등 후속조치를 통해서 노동시장 구조개선을 강행할 방침임을 발표

3. 최저임금 관련 국내·외 현황 및 인상 時 예상효과

한국의 최저임금은 OECD 중위권 수준으로 박근혜 정부에서 7%대 인상. 현 수준에서도 법 준수율이 낮고, 최저임금 근로자 다수가 근무하고 있는 영세 소기업의 수익성이 악화되고 있어 대폭 인상 時 청년실업 급증 우려

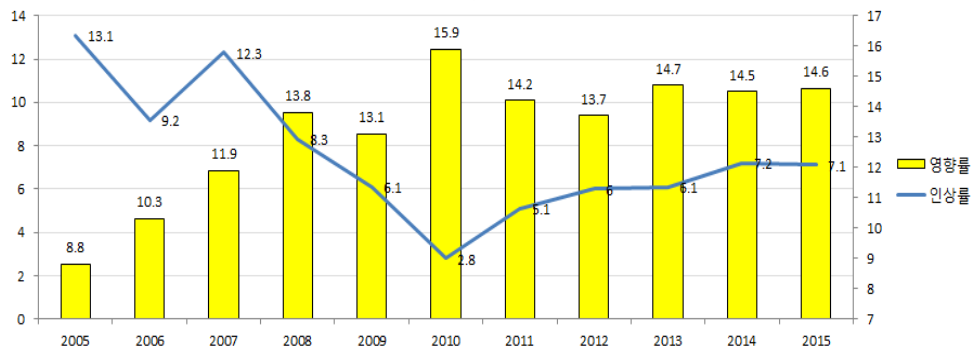
○ 2015년도 최저임금은 5,580원, OECD 중위권 약간 아래 수준

- ※ 입장에 따라 ‘변수의 편파적 선택’ (selection bias) 문제가 심각한 수준
 - 2013년 : (절대액) OECD 14위/25개국, (1인당 GNI 대비) 12위/26개국
 - 야권과 노조 측은 평균임금 또는 중위임금 대비 하위권이라고 주장
 - 언론사들도 성향에 따라 특정입장 지지 편향성 보도, 균형보도 절실
 - * KBS (2015.04.05.), “최저임금 논란, 언론 제각각”, 미디어 인사이드
 - * Data 자체의 문제점 등으로 인한 국제비교의 한계를 적시할 필요

○ 박근혜정부, 소득분배 조정분 반영 ⇒ 최저임금 7%대 상승

- ※ 박근혜 정부의 최저임금 인상률은 7.2% (2014년도), 7.1% (2015년도)
 - 이명박 정부 대비 상승 (대선 공약에 의거, 소득분배 조정분 반영)
 - 노무현 정부의 인상률이 높지만, base 및 영향률이 낮았음에 유의
 - * 최저임금 영향률 = 총 근로자 중 최저임금을 받는 근로자 비율

< 최저임금 인상률 및 영향률 추이 >

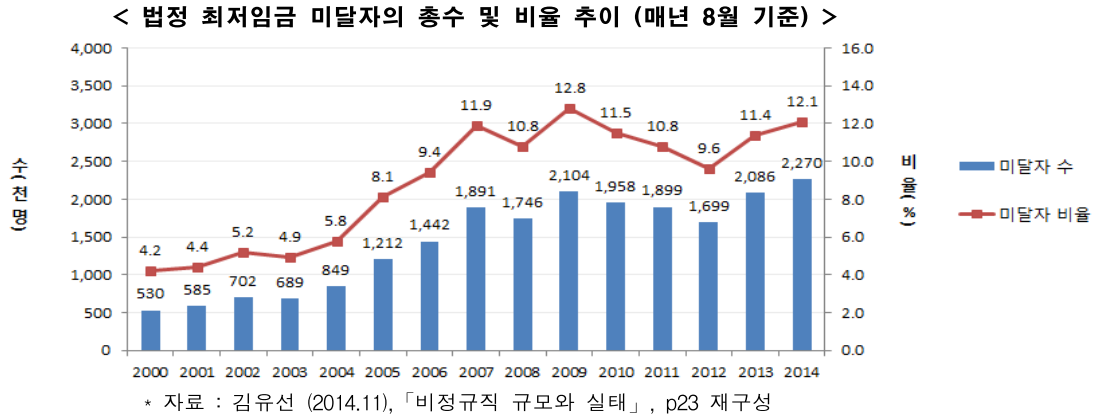


* 주 : 영향률=(수혜.근로자.수)/(적용대상.근로자.수)x100, 인상률 : 전년대비(%)

* 자료 : 임금실태조사보고서 (최저임금위원회 발간)

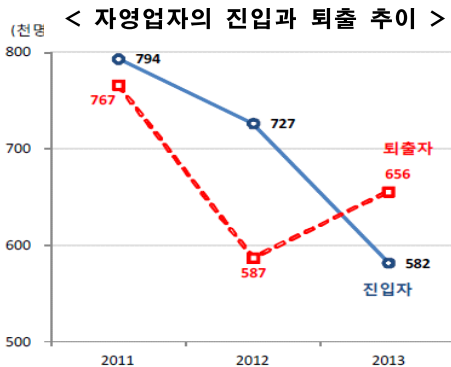
○ 최저임금 위반사례가 많아, 최저임금 미만 근로자 증가 추세

- ※ (원인) 내수침체 장기화, 근로자 협상력 미약, 근로감독과 처벌강도 미흡
 - 최저임금 위반 時 3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 (병과 가능)
 - * 2014년 고용노동부는 1,654건을 적발했으나, 형사처벌 16건에 불과
 - * 실제로는 적발되더라도 차액만 지급하면 처벌받지 않는 것이 관행



○ 최저임금 인상은 충격흡수 여력이 없는 영세 소기업에 타격

- ※ 최저임금 근로자 71%가 10인 미만 사업체 소속 (2012년 통계청 자료)
- ※ 영세 자영업은 내수침체의 장기화로 수익성이 악화되면서 감소 추세
 - 2014년 체불임금 사상 최고치 (영세자영업 체불액은 전체의 68.4%)
 - 2014년 기준 5,652,000명으로 창업보다 폐업이 늘면서 감소 추세
- * 전체 근로자 수 대비 자영업자 비율 : 22.1% (2014년)



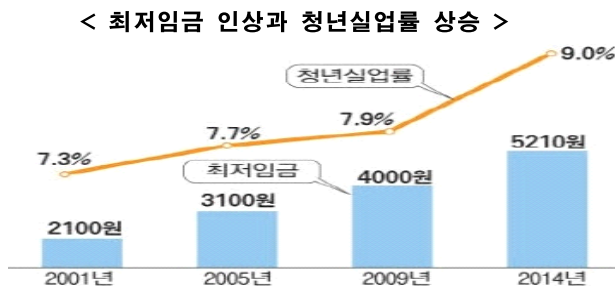
< 진입 후 퇴출 사유 > (%)

사유	2011	2012	2013
현 사업에서 더 나은 업종으로 전환	11.8	25.9	15.3
적성에 맞는 다른 사업으로 전환	12.6	5.2	2.7
임금근로 취업을 희망	14.0	2.4	12.0
사업부진	19.3	24.6	39.5
개인사유 (건강, 가족 돌봄 등)	34.8	41.8	25.3
사업구상 및 자기계발	7.5	0.0	5.2

* 출처 : 김광석 (2015.01.28.), 「자영업자 진입-퇴출 추계와 특징」, 현안과 과제, 현대경제연구원

○ 최저임금이 급격히 인상될 경우 청소년 실업의 악화 가능성

- ※ 일반적으로 최저임금의 인상은 청소년의 고용에 부정적 영향 (감소)
 - 2015.2월 청년층(15-29세) 실업률은 11.9%로 1999.7월 이후 최고치
 - 청년 실업은 증가 추세로 최저임금이 급등할 경우 악화될 가능성



* 출처 : 매일경제 (2015.03.10.)

4. 최저임금 관련 새정치민주연합 정책의 문제점 분석

새정치연합의 최저임금 급속 인상 공약은 청년실업, 영세기업과 자영업 문제가 오히려 악화될 가능성, 법제화는 예외적인 방법으로 폐단 우려. 생활임금은 시장기제가 왜곡되고, 지자체의 부실이 확산될 가능성 다분

	정책 (재보선 공약)	새정치민주연합 정책의 문제점	비고
최저임금	<ul style="list-style-type: none"> • 최저임금의 급격한 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 2016년 8천원 (14.3%) * 이후 고율인상 지속 - 미국, 일본, 독일 사례를 주장의 근거로 제시함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년실업과 영세 소기업·자영업 취약성 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 최저임금의 급속인상 時 악화 가능성 ⇒ 선순환보다 악순환의 고리 형성 우려 • 미국, 일본, 독일과 한국 현실은 큰 격차 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 미·일·독 사례의 한국 적용 부적절 * 노동시장이 완전고용에 근접한 호황 * 수익 등 기업의 임금인상 여력 충분 * 최저임금 장기 고율 인상 사례 아님. (미·일 : 인상 이전에 장기 동결) ⇔ 그럼에도 불구하고, 실업증가 등 우려 * 미·독 의회예산국 보고서 지적사항 	<p>본론 3장 보론 [1] (p6, p10)</p> <p>보론 [2.1] (pp11-13)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • 평균임금의 50% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저임금 ↑ → 평균 ↑ → 평균의 50% ↑ ... <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 최저임금이 또 오르는 연쇄상승작용 * 개념적으로 매우 불안정 (순환논리) 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 시급 하한선의 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> • 법률형식 최저임금 결정은 예외적 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 해외 주요국 대다수에서는 노사합의를 기반으로 정부가 결정·갱신하고 있음. - 법률형식 결정은 미국 (예외적인 사례) <ul style="list-style-type: none"> * 시의적절한 대응에는 한계를 노출 (공화당의 반대로 의회 통과 실패) * 인기영합주의에 빠질 가능성 다분 	<p>보론 [2.2] (p14)</p>
생활임금	<ul style="list-style-type: none"> • 상기 최저임금 + 알파 	<ul style="list-style-type: none"> • 상기 최저임금보다도 더 급속도로 인상 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 상기 지적 문제점들이 악화될 우려 ⇒ 시장가격에 정부의 과도한 개입은 정부실패를 유발 (시장기능 왜곡) ⇒ 노동시장 기존 이중구조 문제 악화 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 개념의 도입 (최저생활비와 유사) 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동법 체계는 복잡하고, 정합성이 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - '최저생활비' 존재 ⇒ 신규 도입 필요? - 기존 개념과 체계부터 단순화할 필요 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 조례 제정 時 근거로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 재정 압박 요인 ⇒ 부실 심화 • 지자체 간 경쟁 ⇒ 지자체 부실 확산 	

5. 최저임금 인상 충격의 완화를 위한 정책 병행 추진

최저임금 인상의 청년고용 및 소기업 경영에 미치는 충격을 완화할 필요
- 경제 활성화, 적용 차등화, 생태계 개선, 임대료 억제, 관리감독 강화

	현황 및 문제점	정책 보완 방향
인상 충격 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 최저임금의 급등세가 지속되면서, 취약계층 고용이 감소할 가능성 <ul style="list-style-type: none"> - 청년실업률 '99년 이후 최고치 - 제조업보다 서비스업 타격 大 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 창출을 통해서 고용 수요 확장 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 경제활성화 법안, 조속한 국회 통과 * 국회계류 중인 9개 경제활성화 법안 : 서비스산업발전기본법, 관광진흥법, 클라우드펀딩법, 경제자유구역특별법, 산업재해보상보험법, 금융위원회설치법, 하도급거래공정화에 관한법, 의료법, 국제의료사업지원법
	<ul style="list-style-type: none"> • 단일 최저임금을 일률적으로 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금 근로자들이 주로 근무하는 영세기업과 자영업은 수익 악화로 폐업과 임금체불이 급증 - 산업별 또는 지역별 최저임금의 차등 적용 사례 : 일본, 미국 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저임금의 적용 차등화 : <ul style="list-style-type: none"> - 매출액, 수익률, 직원 수, 생산성 등을 종합적으로 감안하여, 주요 업종별 최저임금의 적용 차등화
소상공인 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인과 자영업자의 경영 악화 <ul style="list-style-type: none"> - 2014년도 채불임금, 사상 최고치 (영세자영업 체불액, 전체의 68%) ⇒ 최저임금 인상 시 타격 심화 • 소상공인·자영업자 설문조사 결과 <ul style="list-style-type: none"> - 경영악화 이유 : 대기업 사업확장, 자영업 경쟁심화, 임대료 비용부담 * 상기 각각 29.5%, 29.0%, 37.3% (새누리당 지지층 거의 동일배분) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능 프랜차이즈 생태계 조성 : <ul style="list-style-type: none"> - 과도경쟁 억제 ⇒ 영업수익 제고 - 가맹본부도 리뉴얼 비용을 분담 - 편의점 배분율의 적정수준 인하 - 가맹점주들의 공동구매 등 지원 • 상가임대차보호법 개정 : 인상률 상한 축소 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업중앙회 설문조사 (2014.10월 실시) * 상가임차인은 재계약 시 9%로 제한하고 있는 임차보증금 인상률의 축소가 필요하다는 의견이 대부분 (88.6%)
	<ul style="list-style-type: none"> • 최저임금 미만 사업장 수 과다 : <ul style="list-style-type: none"> - 근로감독체제의 실효성 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 근로감독관 인원 확충, 역할의 범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 행자부·기재부·인사혁신처 협의 및 예산 추가배분이 필요한 사안
관리감독 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 솜방망이 처벌 ⇒ 준수유인 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 적발 1,645건에 형사처벌은 16건 - 최저임금 위반 사업장 벌금액이 체불액의 30% 이하인 건 = 60% 	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 제재 강화 : 비정상의 정상화 <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금법개정안(정부안, 2014)에 반영 * (1차) 즉시 과태료, (2차) 즉시 사법처리 * 상습체불업주에게 사회적 불이익 확대 (공공기관 입찰참여 제한, 명단공개 등) * 가동사업장의 체불근로자, 체당금 지급 * 미지급임금 지연이자 지급대상 확대 등

* 보론 [1] 최저임금의 고용효과 : 이론과 실증분석 *

최저임금 인상의 고용효과에 대한 실증분석 결과는 일관성이 약해졌으나, 부정적인 (고용 감소) 효과가 나타난 연구가 여전히 더 많은 것으로 판단

- 통상적 미시분석에서는 최저임금 인상時 고용이 감소하지만, 수요 독점적인 노동시장의 경우에는 고용이 증가할 가능성
 - 최저임금의 대폭 인상時 고용 증가 가능성은 매우 낮음¹⁾
 - 불완전 경쟁과 시장 등 시장실패 요인 대책으로서 기능
- 고용효과에 대한 실증분석은 최저임금에 대한 논쟁의 핵심
 - 1980년대까지는 대체적으로 부정적인 효과에 의견 일치
 - 1990년대 초반 이후 부정적인 효과가 존재하지 않거나 긍정적인 효과가 있다는 실증분석 연구가 증가하였음
 - 이에 따라 최저임금의 고용효과에 대한 실증분석 연구는 일관성이 약해졌다고 볼 수 있으나, 1990년대 이후에도 부정적 효과가 나타난 연구가 더 많은 것으로 사료됨

< 최저임금 인상의 고용효과에 따른 분류 : 국내외 실증분석 연구 (1991-2013) >

	고용 효과	주요 연구 결과
해 외	부정적 (-)	Wellington (1991), Neumark-Washer (1992), Deere 外 (1995), Neumark-Washer (1995), Partridge-Partridge (1999), Baker 外 (1999), Burkhauser 外 (2000), Neumark-Washer (2000), Zavodny (2000), Orazem-Mattila (2001), Williams (2001), Couch-Wittenburg (2001), Neumark (2001), Turner-Demiralp (2001), Bazen-Marimoutou (2002), Neumark-Washer (2002), Yuen (2003), Neumark-Washer (2004), Wolfson-Belman (2004), Campolieti 外 (2005, 2006), Singell-Terborg (2006), Sabia (2006, 2009), Ginding (2009), Thompson (2009), Pacheco (2011)
	긍정적 (+)	Katz-Krueger (1992), Williams (1993), Card 外 (1994), Machin-Manning (1994), Dickens 外 (1999), Dube 外 (2007)
	효과無 (0)	Card (1992) 2건, Wolfson-Belman (2001), Dube 外 (2010), Allegretto 外 (2011)
국 내	부정적 (-)	정진호 (2008), 남성일 (2008), 김우영 (2010), 강동욱 (2010), 김대일 (2012), 김민성 外 (2013)
	긍정적 (+) 유의弱 (0)	이시균 (2007), 이병희 (2008), 김주영 (2011), 김유선 (2014)

* 자료 : 김영민 (2014.12), 「최저임금의 변화가 임금과 고용구조에 미치는 효과 분석」, 산업연구원
이병희 (2015.04.07.), 「최저임금과 소득주도 성장」, 2015 정책엑스포 토론회 발표자료

1) 노동 수요 독점력이 존재할 경우 최저임금의 소폭 인상이 반드시 고용 감소를 가져오지는 않으며, 어떠한 경우에는 고용을 증가시킬 수도 있음. [안태현 (2009.08), 「최저임금의 고용 효과에 관한 경제학적 논쟁」, 국제노동브리프]

노동시장 상황이 비우호적인데도 불구하고, 최저임금을 크게 인상할 경우 특히 청년과 서비스업 등 취약 부문에서 고용 감소 가능성에 유의할 필요

○ 최저임금 인상 효과는 각국 상황에 따라 다르며, 기업상황이 비우호적이거나 경제성장 정체상태에서는 고용 감축 가능성

- ※ 기업 상황이 호전되지 않거나 경제성장 정체 상태에서 최저임금을 대폭 인상할 경우 저소득 근로자의 일자리 자체가 감소할 가능성 2)
- 최저임금 근로자의 99%가 근로조건이 열악한 영세·중소기업 근무
- * 고용 증가의 순기능보다는 임금 부담을 줄이기 위한 감원이 늘고, 이로 인해 빈곤층의 소득은 더 줄어드는 역기능이 나타날 가능성
- 최저임금 인상의 소득분배 개선, 즉 빈곤해소에 미치는 영향도 미미해 소비지출의 증가에 따른 경기진작 효과를 크게 기대하기는 어려울 것
- 조기 대폭 인상보다 중장기적인 목표 하에서 단계적으로 인상할 필요

○ 최저임금 인상 시 최저임금 미만을 받는 근로자 비율 상승, 서비스업과 저생산성 산업 등에서 고용의 질적인 저하 증가

- ※ 2000년대 한국 최저임금 인상이 임금과 고용에 미친 영향 분석 결과 3)
- 2001-2014년 최저임금이 인상되면서 서비스업의 시간당 실질임금도 동일기간 중 37% 증가 [(2001년) 8,036원 → (2014년) 1만1,012원]
- 그러나 최저임금 미만을 받는 근로자 비율도 10%p 이상 증가하였음.
- * 최저임금 미만 근로자 비율 급등 : (2001년) 4.6% → (2014년) 14.9%
- 최저임금 10% 상승 시 정규직이 될 확률 4.0%-6.6% 감소 (서비스업)
- * 생산성이 낮은 산업은 임시·일용직의 증가 등 부정적 효과 발생

★ 각국의 최저임금 관련 제도와 상황이 우리나라와 다르기 때문에 제기되는 적용가능성 문제에 대해서는 보론 [2.1] 참조 (pp11-13)

- ※ 우리나라의 청년실업과 영세 소기업·자영업의 현황은 비우호적으로 최저임금의 급속 인상 시 문제가 더욱 악화될 가능성에 유의할 필요
- 청년실업과 영세 소기업·자영업 현황에 대해서는 3장 참조 (p6)

2) 경제사회발전노사정위원회 공익전문가그룹 (2015.03.06.), 노동시장구조개혁특별위원회 제출 보고서

3) 김영민 (2014.12), 「최저임금의 변화가 임금과 고용구조에 미치는 효과 분석 : 제조업과 서비스업을 중심으로」, 산업연구원 이슈페이퍼 2014-369

* 보론 [2] 해외 주요국가 최저임금 사례 및 제도 *

1. 미국 · 일본 · 독일 사례의 한국 적용 부적절

미국의 연방 최저임금 인상 사례는 장기 동결 후 추진된다는 점과, 노동시장이 완전고용에 가까운 호황이라는 점에서 한국과 큰 차이

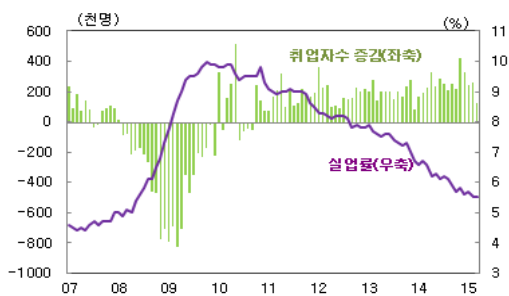
○ 오바마 대통령은 연방 최저임금의 시간당 \$7.25에서 \$10.10로 인상을 추진 중이지만, 공화당의 반대로 연방법 개정은 난항

- ※ 이에 오바마 행정부는 연방법 개정이 아닌 행정명령을 통해서 최저임금 인상을 추진하고 있지만, 행정명령은 공공 부문에만 제한적으로 적용됨.
 - 각 주와 지자체들도 연방법 개정을 기다리지 않고, 개별적으로 동참
 - * 연방정부와 주정부의 최저임금에 차이가 있을 경우 높은 쪽 적용

○ 연방 최저임금은 장기 동결로 인해 생산성 상승이 반영되지 않았고, 최근 미국의 노동시장은 완전고용에 가까운 상태로 최저임금을 상당 폭 인상해도 고용감소 효과는 적을 가능성

- ※ 미국의 연방최저임금은 2009년 7월24일 6.55달러에서 7.25달러로 인상된 후 현재까지 동결된 상태로, 장기간 생산성 상승 등이 반영되지 않았음
- ※ 미국의 노동시장은 실업률의 하락 등 견조한 회복세가 지속되고 있음

< 미국 고용 및 실업률 추이 >



* 자료 : BLS

[출처] 한국은행 뉴욕사무소 (2015.03), 「최근의 미국경제 상황과 평가」, p4

< 미국 신규 실업수당 청구자수 추이 >



* 주: 음영은 경기하강기

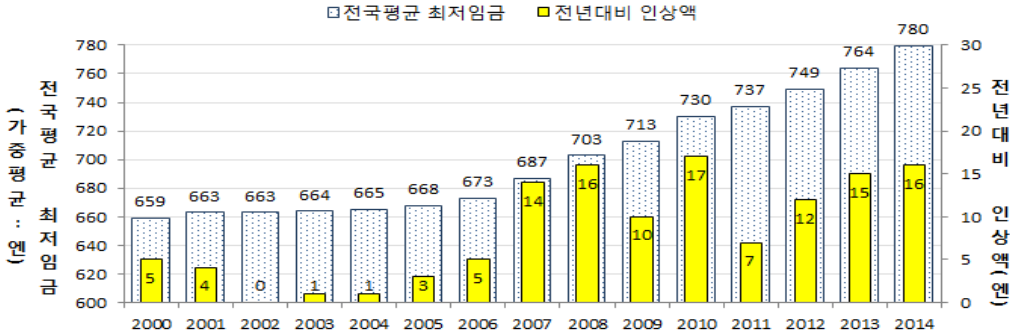
★ 美 의회예산국은 \$10.10로 인상 시 50만명 고용감소 전망 4)

- ※ 고용 감소가 특히 최저임금 미만 저임 근로자에 집중될 것으로 예상

4) Congressional Budget Office (2014.02), “The Effects of a Minimum-Wage Increase on Employment and Family Income”

일본의 최저임금 사례 또한 장기 동결 후 소폭 인상 중이라는 점과, 고용률(특히 대학생 등 청년)이 매우 높다는 점에서 한국과 큰 차이

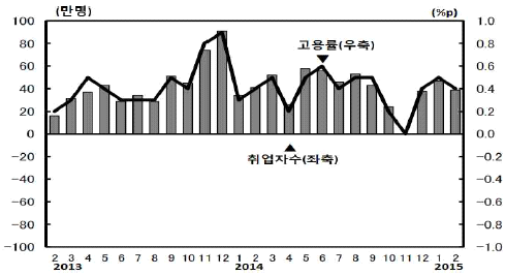
- 아베 정권은 저금리, 증시 활황, 엔저, 법인세 인하를 통해서 제고된 기업의 수익을 임금의 인상을 통해 사회에 환원하고 소비를 촉진함으로써 선순환구조 형성에 기여할 것을 촉구
- 일본의 최저임금은 지역·산업별 편차가 크고, 장기간 거의 동결되다가 2007년부터 인상되고는 있으나 인상률은 낮으며, 노동시장 호조로 최저임금 인상時 고용감소가 적을 가능성
- ※ 일본의 최저임금은 지역·산업 특성을 감안, 지자체가 책정
 - 2014년 기준 일본의 현별 최저임금의 전국평균은 780엔
 - * 지역별 편차 : 최저 888엔 (도쿄) - 최고 677엔 (고치)
 - 2006년까지 거의 동결 상태 ⇒ 2007년부터 소폭 인상



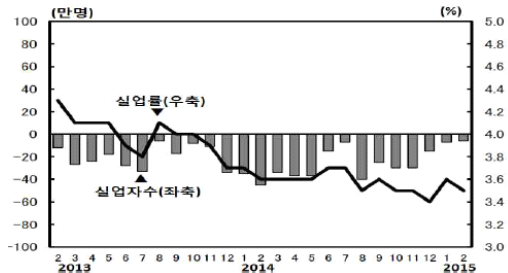
[자료] 김명중 (2013.11.28.), 「일본의 최저임금 현상」, HR Insight 703호, * Update : 2014년

- ※ 일본의 노동시장은 호조 (2015년 2월 기준 고용률 57.1%, 실업률 3.5%)
 - 2015.2월 유효구인배율은 1.15배로 1992.3월 (1.19배) 이후 최고 수준
 - 특히 대학생 취업률은 4년 연속 상승 ⇒ 금융위기 이전 수준 회복
 - * 대학생 취업률 : 68.8% ('11년) → 75.0% ('13년) → 80.3% ('15년)

< 일본 취업자 수 및 고용률 추이 >



< 일본 실업자 수 및 실업률 추이 >



* 주 : 전년 동월 대비

* 자료 : 총무성 통계국 (2015.03)

[출처] 한국은행 동경사무소 (2015.04.03.), 「최근 일본 경제금융 상황에 대한 평가」, p6

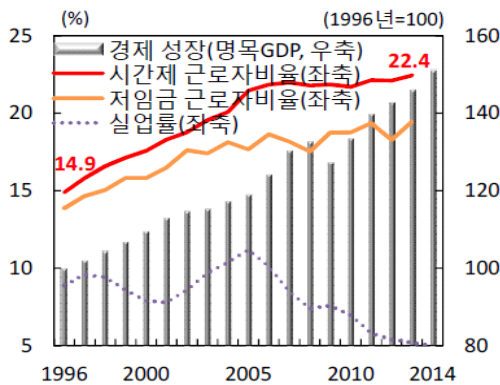
독일의 최저임금 사례도 노동시장이 호황이라는 점에서 한국과 차이
*** 호황임에도 불구하고 청년실업 증가와 서비스 일자리 감소를 우려**

○ 독일은 1996년 이후 안정적 성장에 기초한 실업률 하락에도 불구하고 저임 비정규직 고용 비율의 상승이 지속됨에 따라, 2015년 1월부터 최저임금제 도입·시행 (최저 시급 8.5유로)

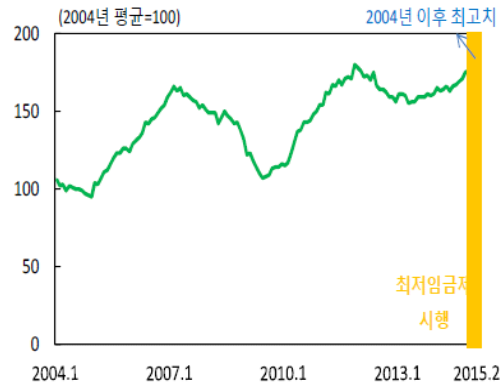
※ 2014년까지 독일은 노사 자율협상을 통해 직종별로 임금수준을 결정

※ 독일의 노동시장은 호조 : job vacancy index 2004년 이후 최고치

< 독일 실업률 및 저임근로자 비율 >



< 독일 job vacancy index 추이 >



* 주 : 저임의 기준은 임금 중앙값 2/3 미만

* 주 : BA-X (2004년 평균 = 100)

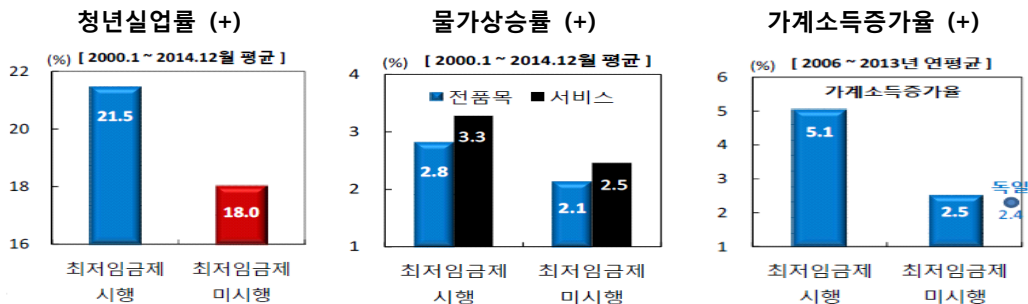
[출처] 한국은행 프랑크푸르트사무소 (2015.03.), 「독일 최저임금제 시행에 따른 영향 평가」

★ 독일 의회 예산국에서는 2016년까지 고용 50만명 감소 추정

※ Ifo 경제연구소는 최저임금제도 도입으로 일자리 90만개 감소 전망

※ (단점) 청년실업 증가, (장점) 디플레이션 압력 완화, 가계소비 진작
 - 2000.1월 - 2014.12월 기간 중 유로지역 최저임금제 시행 국가의 청년실업률, 물가상승률과 가계소득증가율이 더 높게 나타났음

< 유로지역 최저임금제 여부와 주요 경제변수 간의 관계 분석 결과 >



* 주 : 2000-2014년 월평균

* 주 : 2000-2014년 월평균

* 주 : 2006-2013년 연평균

[출처] 한국은행 프랑크푸르트사무소 (2015.03.), 「독일 최저임금제 시행에 따른 영향 평가」

2. 법률형식의 최저임금 결정은 예외적인 방법

‘노사협상 결과에 따라 정부가 결정’ 또는 ‘노사정위원회 결정’이 대세
 * 美 의회는 최저임금 결정·갱신을 법제화 (법률 형식) : 예외적 사례

- 해외 주요국들의 최저임금 결정 및 갱신 방법을 조사한 결과 노사 간 자율적인 협상 결과를 바탕으로 정부가 결정이 대세
 - 특히 노사 간 합의에 도달하지 못할 경우에는 정부가 결정

		최저임금 결정 및 갱신 방법
정 부 가 결 정	체코	- 정부가 결정 (노사 협상 결과에 따라)
	에스토니아	- 정부가 결정 (노사 권고를 바탕으로)
	그리스	- 정부가 결정 (2012년 중기재정 조치 이후)
	스페인	- 정부가 결정 (연 1회)
	프랑스	- 정부가 결정 (자동연동 및 정기검토)
	아일랜드	- 정부가 결정 (노사/노동법원 권고를 바탕으로)
	리투아니아	- 정부가 결정 (관할 기관의 권고를 바탕으로)
	라트비아	- 정부가 결정 (노사 권고를 바탕으로)
	룩셈부르크	- 정부가 결정 (자동연동 및 정기검토)
	헝가리	- 정부가 결정 (노사 권고를 바탕으로)
	몰타	- 정부가 결정 (자동 연동)
	네덜란드	- 정부가 결정 (전년 임금 상승률 기준 조정)
	슬로베니아	- 정부가 결정 (노사협상, 물가상승률 근거로)
	슬로바키아	- 정부가 결정 (노사 권고를 바탕으로)
	영국	- 정부가 결정 (저임금위원회 권고를 바탕으로)
노 사 정	폴란드	- 사회경제 3자위원회에서 심의 (노·사·정) * 합의도출에 실패할 경우 내각에 의해 결정
	포르투갈	- 경제사회위원회-사회협약위원회 심의 * 합의에 도달하지 못할 경우 정부가 결정
	터키	- 최저임금산정위원회에서 결정 (노·사·정)
노 사	벨기에	- 노사 협상 (자동연동 및 정기검토)
의 회	미국	- 의회에서 법률의 형식으로 결정 (비정기적)

* 자료 : 최저임금위원회 (2014.06), 『주요국가의 최저임금제도』

- 미국의 연방 최저임금은 2009년 7월24일 이후 사실상 동결
 - 정부의 최근 인상 추진은 공화당의 반대로 의회 통과 난항
 - ⇒ 시의적절한 대응은 한계, 인기 영합주의에 빠질 가능성