

주간 노동 N 이슈

제8호 | 2018.06.04.(월)

최저임금법 개정과 '소득주도성장' 전략의 후퇴

구은희연구원(tokki79@inachong.org)

이 주의 시선 >>>

최저임금 충격, 갈림길에 선 노정관계

문재인 정부 출범 1년 만에 이뤄진 최저임금법 개정으로 노정 관계가 다시 갈림길에 섰습니다. 최저임금위원회 불참을 선언한 한국노총은 최저임금법 개정안 폐기를 위한 대통령 거부권 행사를 촉구하며 거리로 나설 채비를 하고 있습니다.

지난달 28일 국회를 통과한 최저임금법 개정안은 최저임금 산입범위에 일정 수준 이상의 정기상여금과 현금성 복리후생비를 포함하는 것을 골자로 하고 있습니다. 시행 첫 해인 내년 기준으로 최저임금 월 환산액의 25%를 넘는 정기상여금과 7%를 넘는 복리후생비가 최저임금 산정에 반영됩니다. 최저임금 산입범위가 넓어진다는 것은 최저임금 인상의 혜택을 온전히 받을 수 없다는 뜻입니다. '차 떼고 포 떼는' 격입니다.

노사 자율협상의 여지가 없었던 것도 아닙니다. 산입범위 논의가 국회로 넘어오기 전 노사는 정기상여금을 최저임금 산입범위에 포함하는 문제에 대한 협상 여지를 남겨 둔 상태였습니다. 하지만 추가 협상의 기회는 없었습니다. 양대 노총과 경총이 최저임금위원회에서 재논의할 기회를 달라고 요청했지만, 국회는 끝내 이를 수용하지 않았습니다. 이 과정에서 홍영표 더불어민주당 원내대표는 보수정권이 전가의 보도처럼 휘둘러온 '귀족노조 프레임' 을 끄집어 내 노동계의 발언권을 차단했습니다.

최저임금 산입범위 확대는 그 자체로도 문제지만, 문재인 정부의 경제정책 기조가 흔들리고 있음을 보여주는 명백한 증거라는 점에서 더욱 우려됩니다. '최저임금 1만원' 과 '소득주도 성장 실

현’ 그리고 ‘사회적 대타협’ 은 문재인 대통령 사회·경제 공약의 기본 틀이자, 이른바 ‘J노믹스’ 의 구체적 실행전략입니다. 최저임금법 개정안은 이 같은 실행전략이 수정되고 있음을 의미합니다. 최근 청와대와 기획재정부 사이에 전개되고 있는 ‘경제정책 컨트롤타워 논란’ 은 정부 주도 ‘소득주도성장 전략’ 과 민간 주도 ‘혁신성장 전략’ 사이에서 좌고우면하는 정부의 민낯을 보여 줍니다. 성과에 대한 조급증이 정책의 일관성을 저해하는 형국입니다.

이러다가 참여정부 시절의 노정갈등이 재현될까 걱정됩니다. 노동정책을 둘러싼 경제부처 간 이견이 표출되면서 정부의 조정기능에 대한 의문이 제기되고, 당시 ‘노사관계 선진화 방안’ 과 ‘비정규직법’ 입법 강행이 노동계의 직접적인 반발을 불러일으키면서 파국에 이르렀던 일련의 과정이 지금과 크게 다르지 않아 보입니다.

이번주 <노동N이슈>는 최저임금 개정안의 문제점을 구체적으로 짚어보고, 정부 경제정책이 나아가야 할 방향을 모색합니다.

2018년 6월4일
노동N이슈

최저임금법 개정과 ‘소득주도성장’ 전략의 후퇴 장외투쟁 준비하는 노동계… 참여정부 ‘노동정책 실패’ 재현되나

산입범위를 대폭 늘린 최저임금법 개정안이 국회를 통과한 뒤 노동자들의 반발이 거세지고 있다. 법이 개정되더라도 연 소득 2천500만원 이하 저임금 노동자가 피해를 보는 일은 없을 것이라던 여야 의원들의 주장과 달리, 보수적으로 집계한 정부 통계를 적용하더라도 저임금 노동자 21만6천명의 기대이익이 줄어들 것으로 파악되면서 국민적 분노가 끓어오르고 있다.

정부를 향한 불신도 깊어지고 있다. 무엇보다 최저임금 인상을 기반으로 하는 소득주도성장을 표방했던 정부의 경제성장 전략이 그 진정성을 의심받는 지경에 이르렀다. 더딘 걸음으로나마 파트너십을 형성해가던 노정관계도 파국을 피하기 어렵게 됐다. 안타깝게도 민주적 절차의 합의와 조정에 실패하고 대결과 갈등으로 치달았던 참여정부의 패착을 떠올리게 한다. 문재인 정부의 노동존중 기치가 준엄한 시험대에 올랐다.

‘계산기 두드려’ 맞춘 최저임금 산입범위

지난달 28일 국회를 통과한 최저임금법 개정안은 최저임금 산입범위에 일정 수준 이상의 정기상여금과 현금성 복리

후생비를 포함하는 것을 골자로 하고 있다. 시행 첫 해인 내년 기준으로 최저임금 월 환산액의 25%를 넘는 정기상여금과 7%를 넘는 복리후생비가 최저임금 산정에 반영된다.

올해 최저임금을 기준으로 한 달에 받는 상여금과 복리후생비가 각각 39만3천442원, 11만163원보다 많으면 최저임금 산입범위에 들어간다. 최저임금 산입범위가 넓어진다는 것은 최저임금 인상의 혜택을 온전히 받을 수 없다는 뜻이다. ‘차 떼고 포 떼는’ 격이다.

반면 법안 처리를 주도한 더불어민주당은 고임금 노동자까지 최저임금 인상의 혜택을 받는 불합리성이 해소됐다고 설명하고 있다. 고임금과 저임금을 가르는 기준으로 중위임금(2016년 기준 연간 2천424만원)을 적용했다. 연봉 2천500만원 이하 노동자를 최저임금 보호대상으로 상정했다. 이 같은 기준에 대한 사회적 합의나 이해를 구한 바는 없다. 순전히 ‘계산기를 두드려’ 산출한 결과다. 2천500만원이라는 기준점을 먼저 정한 뒤 ‘빼기’ 를 계속했다.

우선 2천500만원에서 올해 최저임금(월 157만원×12개월=1천884만원)을 뺐다. 이어 중소기업들이 연간 300% 정도의 상여금(월 157만원×300%=471만원)을 지급하고 있다고 가정한 뒤 해당 금액을 뺐다. 여기까지 계산하면 145만원이

남는데(2500만원-1천884원-471만원=145만원), 이를 다시 12개월로 나눠 복리후생비 기준으로 삼았다. 이런 수식을 통해 정기상여금 25%와(300%÷12개월=25%), 복리후생비 7%(잔돈÷12개월)라는 기준점이 만들어졌다. 그런데 여기서 그치는 것이 아니라 매년 최저임금 산입범위가 넓어진다. 2024년부터는 매월 1회 이상 정기적으로 지급되는 상여금과 복리후생비가 모두 최저임금 산입범위에 들어간다. 국회 환경노동위원회 관계자들의 말을 종합하면 이 역시 물리적 계산의 산물이다. 국회가 '부실한 법안을 졸속으로 처리했다' 는 비판을 자초한 셈이다.

〈표〉 정기상여금·현금성 복리후생비의 최저임금 미산입 비율

연도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년~
정기상여금	25%	20%	15%	10%	5%	0%
현금성 복리후생비	7%	5%	3%	2%	1%	0%

※ 정기상여금·현금성 복리후생비 중 해당 연도 시간급 최저임금액을 월 단위로 환산한 금액의 비율

협상의 여지가 없었던 것도 아니다. 산입범위 논의가 국회로 넘어오기 전 노사는 정기상여금을 최저임금 산입범위에 포함하는 문제에 대한 협상 여지를 남겨 둔 상태였다. 김주영 한국노총 위원장은 여러 경로를 통해 “통상임금과 최저임금의 산입범위를 일치시켜야 한다” 는 입장을 밝힌 바 있다. 사용자의 비용부담을 다소 덜어내면서도 통상임금-최저임금 산입범위 불일치에서 비롯되는 혼선을 줄이자는 현실적 접근이었다. 노사에게 추가 협상의 기회가 주어졌다면 절충점을 찾을 가능성이 높았다는 얘기가.

하지만 추가 협상의 기회는 없었다. 양대 노총과 경총이 최저임금위원회에서 재논의할 기회를 달라고 요청했지만, 국회는 끝내 이를 수용하지 않았다. 이 과정에서 홍영표 더불어민주당 원내대표는 보수정권이 전가의 보도처럼 휘둘러온 ‘귀족노조 프레임’ 을 끄집어 내 노동계의 발언권을 차단했다.

법안 통과용 제물로 바쳐진 복리후생비

이런 상황에서 지난달 25일 새벽 최저임금법 개정안이 국회 환경노동위를 통과하고, 사흘 뒤인 28일 국회 본회의를 통과했다. 법안 내용이 공개됐을 때 노동계를 당혹케 한 부분은 복리후생비였다. 복리후생비 명목의 각종 수당을 최저임금 산입범위에 포함하면 최저임금이 오르더라도 그 효과가 상쇄돼 버리기 때문이다. 최저임금위원회 논의과정에서 복리후생비 논의가 본격화하지 않은 것도 이 때문이다. 노동자들이 입게 될 피해가 너무 크다.

‘최저임금의 7% 복리후생비’ 라는 기준이 정해진 과정도 석연찮다. 국회 환경노동위원회 관계자들의 말을 종합하면 야당과 중소기업중앙회의 입김이 강하게 작용한 것으로 보인다. 중소기업중앙회는 회원사 자체 조사를 근거로 월 평균 5만 7천원가량의 복리후생비가 지급되고 있다는 점을 강조하면서, 이 부담을 덜어줄 것을 강력하게 어필한 것으로 알려졌다. 야당이 이에 호응하면서 복리후생비 포함 여부가 막판 쟁점으로 부각했다. 예기치 않은 상황이었다.

더불어민주당으로서는 최저임금 산입범위에 복리후생비를 넣지 않으면 야당의 동의를 끌어낼 수 없는 형편이 됐다. 동시에 ‘저임금 노동자 보호’ 라는 명분도 필요했다. 계산기가 다시 나왔다. 최저임금의 10%에 해당하는 복리후생비

를 산입범위에서 빼자는 제안과 5%만 빼자는 주장이 맞붙었다. 결국 그 중간쯤인 7%로 결정됐다. 7%라는 숫자에 특별한 의미는 없다. 이렇게까지 해서 법을 통과시키고자 한 집권 여당의 과욕이 투영돼 있을 뿐이다.

사용자들은 그동안 각종 수당을 기본급에 포함시키는 방식으로 최저임금 인상 효과를 반감시키는 편법을 써왔다. 하지만 이제는 그럴 필요가 없어졌다. ‘꼼수의 제도화’ 라고 이름 붙일 만 하다.

악마는 디테일에 ... ‘취업규칙 불이익 금지’ 원칙 훼손

최저임금에 산입하는 임금과 산입하지 않는 임금의 범위는 최저임금법 시행규칙 별표1과 별표2에 각각 규정돼 있다. 당초 산입범위만 조정할 생각이었다면 법 개정이라는 복잡한 과정까지 갈 것 없이 정부가 시행규칙을 손보는 선에서 끝낼 수도 있었다는 뜻이다.

개정 법안 내용 중 두고두고 논란이 될 부분은 따로 있다. 사용자가 개정법에 따라 산입되는 임금을 포함시키기 위해 1개월을 초과하는 주기로 지급하는 임금을 총액의 변동 없이 매월 지급하는 것으로 취업규칙을 변경할 경우, 노동자 과반으로 조직된 노동조합 또는 노동자 과반의 ‘의견만 들으면 되도록’ 취업규칙 변경절차 특례를 규정한 대목이다.

사용자가 노동자에게 불리한 내용으로 취업규칙을 변경하는 경우 노동자 과반 노조 또는 노동자 과반의 '동의'를 얻도록 규정한 근로기준법 제94조1항을 무력화하는 내용이다. 이 부분을 손보려면 반드시 법 개정이 이뤄져야 한다. 정부 여당이 최저임금법 개정을 밀어붙인 저의를 의심케 한다.

현행 근기법이 취업규칙 불이익변경시 노동자의 집단적 동의를 받도록 한 것은 △집단적인 근로조건 대등 결정의 원칙 △근기법의 기본원리인 노동자 보호의 정신 △기득권·기득이익 보호의 원칙 △노동조건에의 통일적 규율을 위한 규범적 요청에 따른 것이다. 취업규칙으로 정하는 노동조건과 복무규율이 노동자 생존 보장에 지대한 영향을 미치기 때문에 노동자 집단 동의라는 안전판을 심어 둔 것이다.

그런데 개정법대로면 최저임금을 맞추기 위해 3개월 또는 6개월마다 주는 정기상여금을 총액 변동 없이 매달 지급할 수 있는 길이 열린다. 노동자들이 이에 반대하더라도 사업주가 "반대의견을 들었다"고 하면 문제가 되지 않는다.

개별 사업장에서 이를 둘러싼 분쟁이 발생하면, 노동자는 시간과 비용을 들여 소송에 나설 수밖에 없다. 사용자가 최저임금에 상여금과 각종 수당을 포함하는 대신 기본급 액수를 줄일 경우, 기본급을 기준으로 산정하는 연장노동수당·야근수당·주휴수당·연차수당 등이 연쇄적으로 줄어들 수 있어서다. 이때 법원은 사용자의 상여금 쪼개기가 초래한

각종 사건을 놓고 '사회통념상 합리성'에 부합하는지를 따지게 된다.

노동자들의 불행은 여기에도 있다. 양승태 전 대법원장 재임 시절 일어난 법원행정처의 '재판거래' 파문이 드러나면서 적폐 중 적폐로 떠오른 사법부가 노사 중 누구에게 유리한 판결을 내놓을 지 지켜볼 일이다. 법원이 최저임금법 해당 조항을 근기법과 별개인 특별조항으로 판단해 취업규칙 불이익변경이 아닌 것으로 판단할 가능성도 있다.

'기승-전-임금체계 개편?' ... 정부 논리의 모순

고용노동부는 지난달 29일 발표한 '최저임금법 개정안 관련 주요내용'에서 "이번 개정안은 상여금도 매월 지급되는 경우에 최저임금에 산입됨을 명확히 했다"며 "사업장별로 합리적인 임금체계 개편으로 이어지는 계기로 작용할 수도 있다고 본다"고 밝혔다.

하지만 법안 내용에 비춰볼 때 정부 주장은 설득력이 떨어진다. 최저임금 산입범위를 조정하더라도 상여금과 수당은 남아 있기 때문이다. 해당 임금항목이 기본급으로 전환되는 것이 아니다. 사용자 입장에서는 가급적 많은 임금항목을 최저임금 산입범위에 나열하고 그만큼 기본급 액수를 줄여야 이득이다. 기본급이 커지면 사용자가 부담해야 하는 비용도 커지기 때문이다. 임금구성이 단순해지기보다는 훨씬

더 복잡해질 가능성이 크다. 최저임금 산입범위 확대가 상여금과 수당 등 변동급여 중심으로 이뤄진 기형적 임금구조를 고착화해 저임금·장시간노동체제를 극복할 동력을 훼손할 수 있다는 비판이 제기되는 이유다.

노동계의 바람대로 최저임금에 포함된 임금항목이 통상임금에 포함되더라도 문제는 남는다. 이른바 ‘재직자 요건’ 때문이다. 2013년 12월 대법원 전원합의체 판결이 나온 뒤 재직자 요건은 통상임금을 판단하는 중요한 기준이 됐다. 재직 중인 노동자에게만 지급하게끔 돼 있는 임금은 ‘고정성’이 결여돼 통상임금으로 볼 수 없다는 법리다. 이 판결 역시 ‘재판 거래’ 의혹을 받고 있다. 대법원 선고 하루 뒤 작성된 ‘통상임금 판결 선고 후 각계 동향 파악’이라는 제목의 법원행정처 문건에는 “(청와대가) 대법원이 정부와 재계의 고민을 잘 헤아리고 이를 심분 고려하여 준 것으로 받아들임”이라고 적혀 있다.

노동계의 거센 반발을 산 해당 판결의 영향력은 여전히 건재하다. 달리 말하면, 최저임금에 산입된 임금항목들에 재직자 요건을 추가하면 통상임금 범위에서 제외될 수 있다는 뜻이다. 노동조합이 없거나 영세한 사업장일수록 이 같은 편법이 횡행할 것으로 예상된다.

최저임금 산입범위 확대는 그 자체로도 문제지만, 문재인 정부의 경제정책 기조가 흔들리고 있음을 보여주는 명백한 증거라는 점에서 더욱 우려스럽다.

참여정부 ‘실패의 역사’ 되풀이 되나

이른바 ‘J노믹스’로 일컬어지는 문재인 정부 경제전략은 경제성장 둔화와 양극화 심화라는 구조적 문제 해결을 위해 정부의 적극적 개입을 모색하는 방향으로 설계됐다.

‘최저임금 1만원’과 ‘소득주도 성장 실현’ 그리고 ‘사회적 대화협’은 문재인 대통령 사회·경제 공약의 기본 틀이자, J노믹스의 구체적 실행전략이었다. 최저임금법 개정안은 실행전략이 수정되고 있음을 의미한다. 왜일까.

촛불혁명으로 보수진영이 대분열한 상황에서 출범한 문재인 정부는 유례없이 높은 지지율을 기록하며 정치적으로 유리한 국면에서 국정을 운영해 왔다. 한반도의 명운이 걸린 남북관계에 훈풍이 불기 시작하며 외교·안보 분야에서도 탁월한 성과를 내고 있다. 하지만 고용사정이 나아질 기미를 보이지 않고 있는 데다, 1분기 가계소득 동향에서 소득 하위 20% 가구의 소득수준이 전보다 더 떨어지는 등 경제분야 만큼은 이렇다 할 실적을 내지 못하고 있다. 최근 청와대와 기획재정부 사이에 전개되고 있는 ‘경제정책 컨트롤 타워 논란’은 정부 주도 소득주도성장 전략과 민간 주도 혁신성장전략 사이에서 좌고우면하는 정부의 민낯을 보여 준다. 성과에 대한 조급증이 정책의 일관성을 저해하는 형국이다.


2001년 노벨경제학상 수상자 조지프 스티글리츠 미국 컬

럼비아대학교 교수는 최근 'J노믹스와 한국의 새로운 정책 어젠다' 라는 글에서 "경제사회문제를 해결하는 데 있어 시장만으로는 한계가 있고, 필요한 부분에 정부가 적극적으로 개입해 해결방안을 모색하는 전략이 바람직하다" 고 조언한 바 있다.

스티글리츠 교수는 특히 "정부는 힘의 균형과 공정한 소득분배가 이뤄지도록 시장경제의 규칙을 다시금 정할 필요가 있고, 근로의욕을 지닌 사람들에게 적절한 임금과 최소한의 직업안정성을 보장할 수 있도록 경제를 운영해야 한다" 고 강조했다. 정부가 새겨들음만 한 대목이다.

J노믹스의 적극적 지지계층인 서민과 노동자의 삶의 질을 높이는 '따뜻한 정책' 이 중단돼선 안 된다. 재벌로의 경제력 집중이 초래한 기울어진 운동장을 바로잡는 노력도 계속돼야 한다. 대-중소기업 공정거래 관행을 확립하고, 영세상공인들을 올리는 각종 수수료와 임대료 부담을 덜어주는 방향으로 정책이 구체화돼야 한다.

정부 출범 1년 만에 이뤄진 최저임금법 개정으로 노정 관계가 다시 갈림길에 섰다. 최저임금위원회 불참을 선언한 한국노총은 최저임금법 개정안 폐기를 위한 대통령 거부권 행사를 촉구하며 거리로 나설 채비를 하고 있다. 참여정부 시절 노정갈등이 재현될까 염려스럽다. 그런데 너무 똑같다. 노동정책을 둘러싼 경제부처 간 이견이 표출되면서 정부의 조정기능에 대한 의문이 제기되고, '노사관계 선진화 방안'

과 '비정규직법' 입법 강행이 노동계의 직접적인 반발을 불러일으키면서 파국에 이르렀던 일련의 과정이 지금과 다르지 않다. 참여정부 당시 핵심 참모였던 문재인 대통령이 과거 실패의 역사로부터 어떤 교훈을 얻었을 지 자못 궁금해지는 시점이다. 

■ 참고 문헌

- 고용노동부, '최저임금법 개정안 관련 주요내용', 2018년 5월 29일
- 김학태, '정기상여금 매달 쪼개기, 소송 가면 어떻게 될까', 매일노동뉴스, 2018년 5월30일
- 노동당, '최저임금 산입범위 확대는 변동급여 중심의 임금구성 고착화 효과' 정책논평, 2018년 6월1일
- 배혜정, '노동부 "2천500만원 이하 저임금 노동자 21만6천명 기대이익 감소"', 매일노동뉴스, 2018년 5월30일
- 이선향, 「노무현 정부 시기 노동정치의 갈등과 한계」, 한국사회역사학회, 담론2011 14권1호, 2011년 2월
- 조지프 스티글리츠, 「J노믹스와 한국의 새로운 정책 어젠다」, 산업연구원, 월간 산업경제 5월호, 2018년 5월

문의 및 각종 제안
02) 6277-0164

메일링 등록
tokki79@inochong.org