

# 소득불평등과 최저임금정책\_

## 거시경제정책적 대응의 필요성을 중심으로

황선자\_한국노총중앙연구원 부원장

### 요 약

2020년 초 발생한 코로나19로 인한 경제 충격은 고용을 악화시키고, 특히 비정규직에서 저임금노동자를 증가시켰으며, 노동자 간 임금 격차 및 불평등을 심화시켰다. 이에 따라 최저임금제의 역할 및 중요성이 높아지고 있다.

그러나 우리나라에서는 지난 해 결정한 2021년 최저임금 인상률이 제도 도입 이래 최저치를 기록하는 등 최저임금제의 역할이 오히려 후퇴하고 있다. 이와 달리 미국 등 주요 국가들에서는 노동자 소득 보장과 소득 재분배, 그리고 코로나19로 인한 경기침체 극복을 위한 거시경제정책의 일환으로 최저임금 인상을 추진하고 있다.

향후 최저임금정책은 거시경제정책의 일환으로 설정되어, 최저임금제는 저임금 및 임금격차 해소, 분배구조 개선이라는 본연의 기능을 수행하고, 파생되는 부작용에 대응한 대책들을 포함한 정책조합 형태로 정책이 추진되어야 할 것이다.

### 목 차

#### I. 들어가며

#### II. 코로나19 위기와 고용 및 임금 충격

#### III. 소득분배 개선과 최저임금의 역할

#### IV. 코로나19 위기와 주요 국가들의 최저임금정책 동향

#### V. 소결: 거시경제정책으로서의 최저임금인상과 정책조합

## I. 들어가며

2020년 초 발생한 코로나19 팬데믹은 우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 경제·사회·문화에 커다란 변화를 발생시켰고, 시장 만능의 신자유주의 사회경제체제의 한계와 문제점을 적나라하게 드러냈다. 코로나19 충격은 시장의 위기를 초래하였고, 이에 대응하여 국가의 역할이 강화되고 공공성이 확장되는 등 각 나라는 지금까지와는 다른 방식으로 감염증 위기에 대응하고 있다.

코로나19 팬데믹의 충격으로 인해 초래된 중요한 현상 중 하나는 지금까지의 모든 위기를 통해 확인되듯이 비정규직, 여성, 청년 등 저임금 취약계층 노동자들이 가장 먼저, 가장 큰 타격을 받는다는 것이고, 이로 인해 경제적 격차와 불평등이 더욱 심화되고 있다는 것이다. 이에 따라 많은 나라들에서 코로나19 충격에 대응하여 저임금 노동자들의 생계를 보호하고, 소득불평등을 줄이며, 내수촉진을 위한 거시경제정책의 일환으로 최저임금을 인상하고 있다.

그러나 우리나라에서는 코로나19위기를 이유로 오히려 최저임금 인상이 지체되고 있다. 올해 최저임금은 최저임금제 도입 이후 가장 낮은 인상률인 1.5%에 불과했다. 대선공약으로 최저임금 1만원을 내걸었던 현 정부는 올해도 코로나19 위기를 이유로 최저임금 인상에 소극적이고, 사용자측은 작년에 이어 올해도 내년 최저임금 인상 억제를 기조로 하며 최저임금제의 개악을 추진하고 있다. 이에 비해 노동계는 위기 시기일수록 저임금 노동자의 생계를 보장해야 하고, 이를 통해 내수증진과 경기선순환을 이끌어내는 것이 중요하므로 최저임금을 대폭 인상하며, 최저임금 인상의 효과를 반감시키는 산입범위 확대 개선 등 제도개선이 이루어져야 한다고 요구하고 있다. 최저임금정책의 후퇴는 임금을 단지 비용요소로 좁게 보고 파생되는 부작용을 강조하면서, 저소득계층의 생계보장, 소득불평등 해소와 저임금계층의 구매력 증가를 통한 경기활성화 등 거시경제정책적 역할을 간과하는 것으로 보인다. 최저임금의 인상은 제도의 목적을 달성하기 위한 본연의 기능을 수행하는데 중점을 두어 결정하고, 그로부터 파생되는 부작용은 다른 정책수단으로 보완하는 정책조합(Policy Mix)<sup>1)</sup>이 필요하다.

이하에서는 코로나19 위기가 노동시장 취약계층의 고용 및 임금에 미친 영향을 살펴보고, 공정임금 및 소득분배 개선 정책으로써 최저임금제의 역할에 대해 살펴본다. 이어 코로나19 시기 주요 국가들의 최저임금정책 동향에 대해 살펴본다. 이에 기초하여 저임금계층의 생계보

1) 거시경제 정책의 세 요소인 재정·통화·환율의 각종 정책을 종합적으로 운용하는 것을 의미함.

장과 소득불평등 완화, 그리고 코로나19 위기 극복을 위한 거시경제정책으로서 최저임금정책의 방향과 정책조합에 대해 살펴본다.

## II. 코로나19 위기와 고용 및 임금 충격

2020년 초에 발생한 코로나19로 인한 경제 악화가 노동시장에 큰 영향을 미치며 고용 등 주요 노동지표가 악화되었고, 임금격차와 임금 불평등이 심화되었다. 임금불평등 증가는 소득 불평등 확대의 주요 요인으로 작용한다.<sup>2)</sup>

코로나19 충격으로 임금노동자가 감소하고, 노동시간도 줄었는데, 정규직과 비교하여 비정규직에게 더 큰 부정적 영향을 미쳤다(〈표 1〉 참조). 2020년 8월 기준 임금노동자는 2,044만 6천 명으로 전년 동월 대비 11만 3천명 감소하였는데, 정규직이 1,303만 명으로 같은 기간 5만 8천명이 감소하였고, 비정규직은 742만 6천명으로 같은 기간 5만 5천명이 감소하였다. 고용이 2019년 대비 정규직은 0.4% 감소하고, 비정규직은 0.7% 감소하여 비정규직의 충격이 더 컸다.

〈표 1〉 고용형태별 규모 및 비중 변화

(단위: 천명, %, 전년동월대비)

구 분	2019.8		2020.8		증감	
	규모	구성비	규모	구성비	규모	증감률
정규직	13,078	63.6	13,020	63.7	-58	-0.4
비정규직	7,481	36.4	7,426	36.3	-55	-0.7
전체	20,559	100.0	20,446	100.0	-113	-0.5

주: 1) 임금노동자 전체 규모는 정규직과 비정규직의 합임. 비정규직 각 유형(한시직, 비전형, 시간제)은 중복집계되므로, 비정규직 전체 규모 및 비중과 일치하지 않음. 비정규직 전체수는 이와 같은 중복을 제거하고 집계한 것임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

노동시간은 2020년 8월 기준 임금노동자가 39.1시간으로 전년 동기 대비 0.7시간 감소하였는데, 정규직이 42.7시간으로 같은 기간 0.6시간 감소한 데 비해 비정규직은 32.7시간으로 0.9시간 감소하여 감소폭과 감소율이 더 컸다(〈표 2〉 참조).<sup>3)</sup>

2) 소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적이전소득 등의 합으로 구성되는데, OECD(2012)에 의하면 가구소득에서 발생하는 불평등 증가의 75%가 임금불평등 확대에 의해 설명됨.

3) 2016년부터 정규직과 비정규직의 노동시간 변화를 살펴보면, 감소 추이를 보이는 가운데, 2019년 대비 2020년 노동

〈표 2〉 고용형태별 주당 노동시간 변화

(단위: 시간)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	'19년 대비 증감
정규직	43.7	43.9	43.5	43.3	42.7	-0.6
비정규직	35.2	34.8	34.1	33.6	32.7	-0.9
전체	40.9	40.9	40.4	39.8	39.1	-0.7

주: 1) 주된 직장(일)의 평소 노동시간을 기준으로 함.  
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

코로나19 시기와 발생 이전 시기 월평균 임금과 시간당 임금의 변화를 살펴본 결과, 정규직과 비정규직 간 임금격차가 커졌음을 확인할 수 있다(〈표 3〉 참조).

코로나19 하에서 2020년 6~8월 월평균 임금의 경우 임금노동자가 268.1만 원으로 전년 동월 대비 1.4%(3.8만 원) 증가하였다. 그러나 정규직은 323.4만 원으로 같은 기간 2.2%(6.9만 원) 증가한 데 비해, 비정규직은 171.1만 원으로 같은 기간 1.0%(1.8만 원) 감소하여 고용형태 간 임금격차는 더욱 커졌다.

시간당 임금 역시 격차가 커졌는데 2020년 8월 임금노동자가 15,627원으로 전년동월 대비 2.3%(353원) 증가하였고, 정규직이 17,755원으로 같은 기간 3.1%(530원) 증가한데 비해, 비정규직은 11,895원으로 같은 기간 불과 0.3%(32원) 증가했을 뿐이다. 비정규직의 경우 이마저도 저임금노동자가 많은 숙박·음식업 등에서 비정규직이 대거 일자리를 잃고, 노동시간이 감소한 데 따른 것이라고 분석된다.

〈표 3〉 고용형태별 임금수준 변화

(단위: 만 원, 원, %, 전년동월대비)

구 분		'19.6-8월 평균	'20.6-8월 평균	증감	증감률
월 평균 임금	정규직	316.5	323.4	6.9	2.2
	비정규직	172.9	171.1	-1.8	-1.0
	전 체	264.3	268.1	3.8	1.4
시간당 임금	정규직	17,225	17,755	530	3.1
	비정규직	11,863	11,895	32	0.3
	전 체	15,274	15,627	353	2.3

주: 1) 월평균 임금은 최근 주된 직장에서의 세금 공제 전 3개월 평균 임금임.  
 2) 시간당 임금 = 월평균 임금/(평소 1주당 근로시간\*30.4/7).  
 자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

시간 감소폭과 감소율이 다른 해에 비해 약 2~3배 높임. 2020년 노동시간 감소에는 감소추세와 더불어 코로나19로 인한 조업 단축, 휴업 등이 영향을 미친 것으로 보임.

정규직 대비 비정규직의 월평균 임금은 2019년 54.6%에서 2020년 52.9%로, 시간당 임금은 같은 기간 68.9%에서 67.0%로 떨어져 격차가 확대된 것으로 나타났다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 연도별 고용형태별 임금수준 및 격차(정규직=100)

(단위: 만 원, 원, %)

구 분		금액					격차				
		'16	'17	'18	'19	'20	'16	'17	'18	'19	'20
월 평균 임금	정규직	279.9	285.1	300.9	316.5	323.4	100	100	100	100	100
	비정규직	149.8	156.9	164.4	172.9	171.1	53.5	55.0	54.6	54.6	52.9
	전 체	237.2	243.0	255.8	264.3	268.1	84.7	85.2	85.0	83.5	82.9
시간당 임금	정규직	15,215	15,432	16,337	17,225	17,755	100	100	100	100	100
	비정규직	9,948	10,328	11,093	11,863	11,895	65.4	66.9	67.9	68.9	67.0
	전 체	13,464	13,754	14,607	15,274	15,627	88.5	89.1	89.4	88.7	88.0

주: 1) 월평균 임금은 최근 주된 직장에서의 세금 공제 전 3개월 평균 임금임.

2) 시간당 임금 = 월평균 임금/(평소 1주당 근로시간\*30.4/7).

3) 정규직 임금을 100이라고 할 때 각 비정규직 형태별 상대임금임.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

코로나19 이후 저임금노동자의 변화를 살펴보면, 월평균 임금을 기준으로 할 때 전체 임금노동자 중 저임금노동자가 감소했는데, 정규직은 감소한 반면, 비정규직은 증가하였다. 그리고 시간당 임금을 기준으로 할 경우 전체 임금노동자, 그리고 정규직과 비정규직 모두 저임금노동자가 증가하였는데, 특히 비정규직에서 증가 규모가 훨씬 컸다. 또한 2020년 기준 저임금노동자가 전체 임금노동자는 17.4~21.2%에 이르고, 비정규직은 33.7~48.8%에 이르는 것으로 나타났다.

월평균 임금 기준 저임금노동자 규모가 정규직은 2020년 8월 71만 4천 명으로 전년 동월 대비 11만 2천명 감소한데 비해, 비정규직은 362만 5천명으로 1만 3천명 증가하였다(〈부표 1〉 참조). 2020년 기준 전체 임금노동자 5명 중 1명(21.2%)이 저임금노동자이고, 비정규직은 약 2명 중 1명(48.8%)이 저임금노동자인 것으로 나타났다.

시간당 임금 기준으로는 저임금노동자 수가 정규직은 2020년 8월 105만 1천명으로 전년 동월 대비 6만명 증가하였고, 비정규직은 249만 9천명으로 24만 7천명이 증가하였다(〈부표 2〉 참조). 2020년 기준 전체 임금노동자 약 5명 중 1명(17.4%)이 저임금노동자이고, 비정규직은 3명 중 1명(33.7%)에 이르는 것으로 나타났다.

임금불평등을 측정하는 대표적 지표인 임금의 분위배율<sup>4)</sup>과 지니계수<sup>5)</sup>를 코로나19 발생 이전인 2019년과 비교하여 살펴보면, 임금불평등이 증가한 것으로 확인되고 있다.

통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에 의하면 분위수 배율 P90/10은 월평균 임금기준의 경우 2019년 8월 5.39배에서 2020년 8월 6.25배로 높아졌고, 시간당 임금 기준의 경우 같은 기간 3.59배에서 3.64배로 높아졌다. 최근 5년간 월평균임금 기준 분위수 배율 P90/10을 살펴보면, 2016년 5.63배, 2017년 5.63배, 2018년 5.04배로 떨어졌다가 2019년 5.39배, 2020년 6.25배로 높아졌다.

통계청의 「지역별 고용조사」 상반기 자료에 의하면 시간당 임금 기준 지니계수는 2019년 0.294에서 2020년 0.306으로 높아졌다. 최근 5년간 상반기 지니계수를 살펴보면 2016년 0.335, 2017년 0.317, 2018년 0.309, 2019년 0.294로 꾸준히 임금불평등이 줄어들다가 2020년 처음으로 상승했다. 최저임금 인상률이 낮았던 것도 임금불평등 악화에 영향을 준 것으로 풀이된다. 지니계수가 줄어들던 2018년과 2019년의 최저임금 인상률은 각각 2018년 16.4%, 2019년 10.9%였으나 2020년 2.9%로 크게 하락했다. P90/10은 2019년 3.49배에서 2020년 3.64배로 높아졌다. 최근 5년간 분위수 배율 P90/10을 살펴보면, 2016년 4.38배, 2017년 4.10배, 2018년 3.75배로 떨어졌다가 2019년 3.49배, 2020년 3.64배로 높아졌다(조민수, 2021).

우리나라는 코로나19 확산 이전에도 노동자간 격차와 불평등이 높은 수준이었다. OECD의 한국경제보고서에 의하면, 노동자간 임금격차는 OECD 회원국 중 세 번째, 지니계수는 일곱 번째로 높은 수준으로, 이러한 경제구조는 코로나19와 같은 재난 상황에서 취약할 수 있다고 보고되었다(OECD, 2020).

### Ⅲ. 소득분배 개선과 최저임금의 역할

임금소득 불평등과 소득분배구조의 왜곡이 심화되면서, 저임금 노동자 보호를 위한 경제사회정책의 일환으로 최저임금제의 역할과 중요성이 높아지고 있다. 이와 함께 격차 및 불평등 해소와 코로나19로 인한 경기침체를 극복하기 위한 경제활성화 정책으로서 최저임금정책에 대

4) 분위수 배율은 대표적인 분위수를 배수화한 수치로 P90/10의 경우 하위 10%의 임금대비 상위 90%의 임금의 비율을 의미함. 수치가 작을수록 소득불평등도가 낮은 것을 나타냄.

5) 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지는데 값이 0에 가까울수록 소득분배의 불평등 정도가 낮고, 1에 가까울수록 분배가 불평등함을 의미함.



한 관심이 높아지고 있다.

최저임금제는 부당하게 낮은 임금으로부터 노동자를 보호하는 것을 목적으로 한다. 노동시장에서 고용주와 노동자 간에는 권력 격차(power differential)가 존재하고, 특히 저임금노동자들은 대다수가 교섭력이 없거나 약하다. 이러한 상황에서 최저임금제를 통해 노동시장에서의 자율적인 임금결정으로 인해 발생하는 부당한 저임금을 막고, 저임금노동자들의 생활수준을 개선할 것으로 목적으로, 국가가 노·사 간의 임금결정과정에서 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법률로 강제함으로써 저임금 노동자를 보호하고자 하는 것이다. 최저임금은 성장의 결실에 대한 공정하고 공평한 분배, 그리고 피용자 및 보호가 필요한 모든 사람에게 최소한의 생활임금을 보장하도록 돕는다. 또한 최저임금은 ‘동일 가치노동에 대해 동일한 보수를 받을 권리(the right to equal remuneration for work of equal value)’를 촉진함으로써 빈곤을 퇴치하고 불평등을 완화하는 정책의 한 구성요소가 될 수 있다(ILO, 2016).

우리나라 최저임금법에 의하면 최저임금은 노동자에게 임금의 최저수준을 보장하여 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(최저임금법 제1조). 최저임금제의 실시로 최저임금액 미만의 임금을 받고 있는 노동자의 임금이 최저임금액 이상 수준으로 인상되면서 얻을 수 있는 효과는 ① 저임금 해소로 임금격차 완화와 소득분배 개선에 기여하며, ② 노동자에게 일정 수준 이상의 생계를 보장해 줌으로써 노동자의 생활을 안정시키고, 사기를 올려주어 노동생산성이 향상될 수 있다. 또한 ③ 저임금을 바탕으로 한 경쟁방식을 지양하고 적절한 임금을 지급토록 하여 공정한 경쟁을 촉진하고 경영합리화를 이루도록 할 수 있다.<sup>6)</sup>

임금정책 차원에서, 최저임금은 그 경제에서 무엇이 최소한의 공정한 보상(보수)인가를 설정하고, 사람들이 노동을 통해 자신과 가구를 부양할 수 있는 최소한의 임금을 보장하는 역할을 한다. 최저임금정책은 모든 노동자에게 공평한(equitable) 국가 최저임금 기준을 통해 ‘공정한 임금’을 보장하는 것이다. 최저임금제는 저임금 노동자들에게 개인의 노력에 대한 정당한 가격을 설정하여 노동자 간의 임금 불평등을 줄이는 효과적이고 중요한 수단이다.<sup>7)</sup> 최저임금

6) [https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1492](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1492)

7) 최저임금과 관련된 연구들에 의하면 최저임금이 임금 및 임금불평등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 최저임금과 임금의 관계에 대한 연구들을 살펴보면 최저임금은 최저임금 이하 및 최저임금 주변의 임금을 증가시키는 것으로 나타났다(Grossman, 1983; Neumark et al., 2004; Böckerman and Uusitalo, 2009). 그리고 최저임금과 임금불평등의 관계에 대한 연구들에서는 최저임금 인상이 임금불평등을 축소하는 것으로 나타났다(Dinardo et al.,

제는 많은 다른 복지 및 노동시장 제도보다 적용범위가 포괄적이라는 장점을 가지고 있다.

최저임금은 국가의 임금구조와 임금분산(격차)의 정도에 큰 영향을 미친다. 취약한 단체교섭 시스템을 가지고 있는 우리나라의 경우 최저임금은 전체 노동자의 임금 향상을 위한 신호의 역할을 한다. 최저임금은 자본과 노동 간 분배, 그리고 노동자 집단 사이의 소득분배에 영향을 미치는 중요한 역할을 한다. 최저임금 인상은 저임금계층의 임금을 끌어올려 고임금계층과의 격차를 완화하는 역할을 한다. 임금의 최저수준을 높임으로써 국가 임금구조를 아래로부터 압축하고, 성별 임금격차의 감소를 비롯하여 다양한 노동자 집단 간 소득의 보다 평등한 분배로 이어지도록 할 수 있다.

최저임금은 빈곤을 감소시키고 국가의 사회복지급여 지출 부담을 줄일 수 있다. 나아가 저소득 노동자는 그들의 추가적 소득의 많은 부분을 소비로 충당할 것이기 때문에 민간 수요를 안정화시키거나 증가시키는 것을 도울 것이다. 따라서 최저임금 인상은 민간수요를 촉진하는 역할을 한다.

상대적으로 높은 최저임금과 낮은 임금분산(격차)은 사회적 성과, 경제 및 고용에 영향을 미친다. 그러나 그것들이 긍정적일지 부정적일지는 상대 가격의 변화, 임금 구조, 수요, 이윤, 생산성에서의 변화뿐 아니라 사회적 통합(social cohesion)과 같은 요인들의 조합에 따라 달라진다.

#### IV. 코로나19 위기와 주요 국가들의 최저임금정책 동향

우리나라는 2020년에 2021년 1월부터 적용되는 최저임금을 1.5%(130원) 인상한 시간당 8,720원으로 결정했고, 이는 월(209시간 기준) 1,822,480원 수준이다. 1.5%의 인상률은 1988년 최저임금 도입 이래 32년 만에 가장 낮은 수치이고, 두 번째로 낮았던 해인 1998년 IMF 때의 인상률 2.7%보다도 낮은 수치이다.

세계 주요 국가들에서는 노동자 생존권 보장과 소득 재분배, 그리고 코로나19로 인한 경기 침체 극복을 위한 거시경제정책의 일환으로 최저임금 인상을 추진하고 있다. 코로나19 위기의 신속한 극복을 위해서는 경제 활성화를 위한 선행조치가 필요한데, 이를 위한 가장 확실한 방

1996; Fortin and Lemieux, 1997; Lee, 1999; Koeniger et al., 2007).



법 중의 하나는 임금노동자의 소득 증대에 기초한 소비 진작을 통해 내수를 촉진시키는 것이다. 이를 위해 거시경제정책 차원에서 최저임금 인상 정책이 추진되고 있는데, 이의 대표적 사례가 일본 정부와 미국 연방정부이다.

일본정부는 자국 노동분배율의 장기적 정체와 코로나19 팬데믹 하에서 소득격차 확대를 막기 위해 거시경제정책의 일환으로 최저임금을 조기에 전국평균 시급 1,000엔(10,402원)으로 인상하는 정책을 추진하고 있다. 전임 아베정권은 2016년부터 2019년까지 매년 최저임금을 3%(20엔 이상)씩 인상하다가 지난 2020년에는 1엔을 올리는데 그쳤다. 스가정권이 들어서며 노동분배율 하락과 코로나 19로 인한 임금 격차 심화에 대응하여 다시 최저임금 인상정책을 추진하고 있다. 스가 총리는 지난 3월 최저임금과 관련하여 전국평균 시급 1,000엔을 목표로 한다고 발언하였고, 이어 지난 5월 14일 경제재정자문회의에서 전국평균 시급 1,000엔 목표를 조기에 달성하겠다고 밝힌 바 있다. 일본은 지역별 최저임금정책을 실시하고 있는데, 니혼게이 자신문에 의하면 2021년 6월 전국평균 시급이 902엔(9,173원)이고 최저임금이 가장 높은 도시는 도쿄로 1,013엔(10,170원)이다.

일본정부는 2021년도 경제 및 재정운영과 개혁에 대한 기본정책을 결정하였는데, 4대 신성장동력의 하나로 “지방창생(地方創生): 최저임금 인상”을 추진하기로 하였다. 지난 6월 18일 일본정부는 스가내각 출범 후 처음으로 경제재정자문회의가 제안한 경제·재정운영과 개혁에 대한 기본방침, 즉 ‘호네부토 방침’<sup>8)</sup>을 각의결정하였는데, 앞으로 다가올 시대를 선도하는 새로운 성장의 원천으로 4개의 원동력과 기반 만들기를 제시하고 있다. 4개 신성장동력은 ① 녹색사회의 실현 ② 국민 디지털화의 가속 ③ 일본 전체를 건강하게 하는 활력있는 지역창조-새로운 지역창생의 전개와 분산나라 만들기 ④ 저출산 극복, 아이를 낳고 키우기 쉬운 사회의 실현이다(日本内閣府, 2021.6.18.).

당면 경제운영 과제 중 하나로 고용을 확보하면서 성장 분야로의 원활한 노동 이동을 촉진하는 동시에 임금 인상 모멘텀을 유지·확대하여 성장과 고용·소득 확대의 선순환을 목표로 한

8) 일본정부는 2000년 소위 ‘관저주도(官邸主導)’, 즉 총리가 주도하는 행정조직을 구축할 목적으로 정부부처 재편 등 행정개혁을 단행하였고, 이때 내각의 중요정책에 대한 기획·조정 권한을 부여한 경제재정자문회의가 내각부에 총리 자문기관으로 출범함. ‘호네부토 방침’은 경제재정자문회의가 2001년 1월 출범 이후 매년 6월 우리나라의 국무회의에 해당하는 각의(閣議)에 제출하여 의결되는데, 일본의 경제정책, 내년도 예산안, 여당의 세제개정대강(税制改正大綱)의 토대가 됨(김규관, 2021). 2021년도 ‘호네부토 방침’은 크게 코로나19 대책(제1장), 녹색사회·국민 디지털화의 가속·지역경제 활성화·저출산극복과 아이 출산 및 육아가 쉬운 사회 실현 등 4대 신성장동력과 이를 지탱하는 기반조성(제2장), 감염병으로 표면화된 과제 등을 극복하는 경제·재정 일체 개혁(제3장), 당면한 경제재정 운영과 2022년도 예산 편성을 위한 아이디어로 구성됨.

거시정책 운영을 실시한다고 밝히고 있다. 동시에 감염증에 의해 심한 영향을 받은 여성이나 비정규직, 생활 곤궁자, 고독·고립 상태에 있는 사람 등에 대한 세심한 지원을 계속해 코로나 재난이 격차의 확대·고정화로 이어지지 않도록 배려가 있는 정책을 운영해 나간다고 밝히고 있다.

4개 신성장동력 중 “일본 전체를 건강하게 하는 활력있는 지역창조-새로운 지역창생의 전개와 분산나라 만들기”<sup>9)</sup> 정책의 일환으로 “임금인상을 통한 경제 향상”을 설정하고 있다. 즉 민간수요 주도로 조기 경제 회복을 도모하기 위해 임금 인상의 재원이 되는 기업의 부가가치 창출력 강화, 고용 증가와 임금 인상 등 소득 확대를 촉진하는 세제 조치 등으로 임금 인상의 흐름을 계속 유지한다는 것이다. 일본의 노동분배율은 오랜 기간에 걸쳐 감소 추세에 있으며, 또한 감염증의 영향으로 임금 격차가 벌어지는 가운데, 격차 시정을 위해서는 최저임금의 인상이 필수적이라고 보고 있다. 감염증의 영향을 받아 어려운 업황의 기업을 배려하면서, 고용 유지와의 양립을 도모하면서 임금 인상하기 쉬운 환경을 정비하기 위해 생산성 향상 등에 임하는 중소기업에 대한 지원 강화, 하도급 거래의 적정화, 재정 지원 등에 더욱 노력하면서 최저임금에 대해서 감염증 하에서도 최저임금을 인상해 온 외국의 대처도 참고로 하여 감염 확대 전에 일본에서 끌어온 실적을 감안하여 지역 간 격차도 고려하면서 보다 조기에 전국 가중 평균 1000엔을 목표로 하여, 올해의 인상에 임한다는 것이다. 또한 올해 4월부터 중소기업에까지 적용이 확대된 「동일노동 동일임금」에 따라 비정규직의 처우 개선을 추진함과 동시에 비정규직의 정규화를 지원한다고 밝히고 있다. 일본 정부는 낮은 임금과 정규직/비정규직 간의 격차가 저출산의 원인 중 하나라고 파악하고 있기도 하다.

미국 연방정부의 경우 코로나19 극복을 위한 경기부양정책의 일환으로 연방 최저임금인상을 추진하였다. 바이든 대통령은 2020년 대선 당시 연방 최저임금을 시간당 7.25달러(8,618원)에서 2배 수준인 15달러(17,235원)로 인상하겠다는 공약을 했다. 미국 민주당은 공약에 따라 2019년<sup>10)</sup>에 이어 지난 1월 시간당 7.5달러에 머물러 있는 연방 최저임금을 2025년까지 5단계에 걸쳐 15달러 이상으로 인상하는 법안을 연방 하원에 제출했다.<sup>11)</sup> 이 같은 연방 최저임금

9) 2021년도 ‘호네부토 방침’이 제시하고 있는 지방창생 관련 정책은 임금인상을 통한 경제 향상과 함께 도시노동력의 지방유치 확대, 지방 중소·중견기업에 대한 지원확대, 관광·인바운드 재생, 농수산업의 성장산업화, 스포츠·문화예술의 진흥, 스마트 시티를 축으로 한 다핵 연계 가속, 분산형 국가 만들기과 개성을 살린 지역 만들기로 구성되어 있음.

10) 민주당은 2019년에도 같은 내용의 법안을 하원에서 통과시켰지만, 공화당이 과반을 차지한 상원에서 부결된 바 있음.

11) 법안을 제출한 민주당의 보비 스콧 의원은 "신종 코로나바이러스(코로나19) 사태로 불평등이 더욱 악화된 만큼 최저 임금을 올려야 한다"고 밝혔다.

인상안은 1조 9000억 달러(약 2,180조 원) 규모의 코로나19 극복을 위한 경기부양책(Stimulus Package)에 포함되었으나 공화당 등의 반대로 무산됐다. 연방 최저임금 인상에 실패하자 연방정부는 지난 4월 행정명령으로 연방정부 계약직 노동자의 최저임금을 시간당 10.95달러에서 15달러로 37% 인상시켰다. 인상된 최저임금은 2022년 3월 30일부터 적용되며, 물가상승률에 연동한다.<sup>12)</sup> 이 정책의 이면에는 코로나19 위기 극복을 위해서는 가치분소득 증가와 이를 통한 내수진작 및 경기선순환을 위해 최저임금의 상승이 필요하다는 정책적 인식이 놓여있다.

최저임금 15달러로의 인상은 직접적으로 노동자 수백만 명의 임금을 크게 증가시키고, 노동자와 그 가족의 삶을 실질적으로 개선할 것이다. 또한 노동자 가구가 그들의 기본적 필요를 충족할 만큼 충분히 벌지 못할 때 받게 되는 연방 및 주 정부 지원 공공 안전망 프로그램에 소요되는 예산부담을 줄일 수 있다. 최저임금 인상으로 직접적인 영향을 받는 노동자의 절반 정도(47%)가 가족이 있거나 적어도 하나의 공공 안전망 프로그램에 등록되어있는 것으로 추정되어 연방 정부와 주 정부의 이와 관련된 예산을 줄일 수 있을 것으로 예상되고 있다. 저임금으로 인해 지출되는 공공 비용의 일부 감소는 COVID 위기로 촉발된 주 예산 부족의 측면에서도 유용하다고 보고 있다(Jacobs et al., 2021).

미국은 연방 정부가 최저임금을 설정하면 각 주가 자체적으로 이와 같거나 더 높은 수준의 최저임금을 책정할 수 있다. 워싱턴D.C.를 포함해 31개 주가 연방 정부보다 높은 최저임금을 책정하고 있다. UC버클리대 노동센터(UC Berkeley Labor Center)에 따르면 8개 주와 워싱턴D.C.는 최저임금을 15달러로 인상하는 법안을 이미 통과시켰다(Jacobs et al., 2021). 또 21개 주의 최저임금은 7.25달러에 머물고, 10개 주는 7.2~10달러 수준이다. 플로리다 주가 2020년 11월 최저시급 15달러를 통과시킨 이후 각 주에서 15달러 인상안을 추진하고 있다(Wall Street Journal, 2020.11.28.). 플로리다주는 지난 2020년 11월 시간당 8.56달러인 최저시급을 2026년까지 단계적으로 15달러까지 올리는 안을 60%가 넘는 지지율로 통과시켰다. 2021년에는 최저시급이 10달러가 되고 이후 매년 1달러씩 인상된다. 플로리다 주는 주수입원인 관광산업이 코로나19로 타격을 입자 임금 인상로 노선이 바뀌었다. 최저임금 인상에 찬성하는 측에서는 연방정부의 지원 프로그램이나 금액을 절감할 수 있고, 지역 소비력이 올라간다

12) 행정명령은 연방 소속 팀을 받아 임금을 보충하는 노동자도 최저임금이 시간당 7.65달러에서 2024년까지 15달러가 적용되도록 했음. 미국에서 팀을 받는 노동자들은 고용주로부터 평균 팀 수입을 제외하고 임금을 받음.

고 보고 있다.

이 밖에 여러 주요 국가들이 코로나19 하에서도 최저임금을 인상하고 있다. 독일은 법정 최저임금을 2020년 시급 9.35유로(12,800원)에서 2022년 7월까지 11.8% 인상된 10.45유로(14,306원)까지 단계적으로 올리기로 했다. 뉴질랜드는 최저임금을 2020년 시급 18.9달러(15,177원)에서 2021년 4월 1일부터 5.8%(1.10달러) 인상된 20달러(16,060원)를 지급하기로 결정했다. 호주는 최저임금을 2020년 시급 19.49달러(16,794원)에서 2021년 7월부터 1.75% 인상된 19.84달러(17,122원)로 결정하였다. 영국은 국가생활임금(National Living Wage)을 2020년 시간당 8.72파운드(13,891원)에서 2021년 4월부터 2.2% 인상된 8.91파운드(14,194원)를 지급하기로 했다.<sup>13)</sup> 스위스는 그동안 최저임금제가 없었지만, 코로나19 대유행으로 최저임금을 처음으로 도입했다. 스위스 제네바는 주민투표로 최저임금제 도입이 통과되면서 2020년 10월부터 세계 최고 수준인 시간당 23스위스프랑(28,681원)을 지급하고 있다.

## V. 소결: 거시경제정책으로서의 최저임금인상과 정책조합

2020년 초 발생한 코로나19의 충격은 임금노동자의 고용 및 노동시간을 감소시키고, 특히 비정규직에서 저임금 노동자를 증가시켰으며, 노동자간 임금 격차 및 불평등을 심화시켰다. 코로나19 위기 이전부터 OECD 회원국 가운데 소득 격차 및 불평등이 높았고, K자 경제 회복이 전망되는 상황에서 임금 격차 및 불평등이 높고, 저임금노동자의 비율이 미국 다음으로 높은 우리나라는 어떠한 최저임금정책을 모색해야 할 것인가?

앞서 살펴본 바와 같이 세계 주요국들은 최저임금정책을 거시경제정책적 차원에서 접근하고 있는데 특히 4개 신성장동력의 하나로 지역 활성화를 설정하고 이를 위한 정책의 일환으로 임금 인상을 통한 경제 향상을 추진하고 있는 일본의 사례는 시사하는 바가 크다. 일본정부는 자국 노동분배율의 장기적 정체와 코로나19 하에서 소득격차 확대를 막기 위해서는 최저임금의 인상이 필수적이라고 보고, 고용 유지와의 양립을 도모하면서 임금 인상하기 쉬운 환경을 정비하기 위해 기업에 대한 지원을 하면서 최저임금을 조기에 전국평균 시급 1,000엔으로 인상하는 정책을 추진하고 있다. 고용 유지와의 양립을 도모하면서 임금 인상하기 쉬운 환경을

13) 영국의 리시 수낙 재무장관은 2020년 영국 경제가 300여년 만에 가장 큰 하락세인 -11.3% 성장을 기록할 것으로 보이고, “최저임금 인상은 200여만 명에게 혜택을 줄 것으로 기대”되며, “최저임금제를 적용받는 정규직은 2021년 연간 수입이 345파운드(약 47만 2,300원) 늘어나게 될 것”이라고 밝혔다.

정비하기 위한 정책으로 생산성 향상 등에 임하는 중소기업에 대한 지원 강화, 하도급 거래의 적정화, 재정 지원 등 정책조합을 하겠다고 제시하고 있다.

앞으로 경제회복 과정이 코로나19 충격의 영향으로 기업실적, 고용, 소득, 자산 등 다방면에 걸쳐 격차가 벌어져 양극화가 심화되는 'K자 형태'로 전개될 가능성이 크다. 즉 경제가 회복되더라도 상단과 하단의 진행 방향이 갈라져 'K'자처럼 벌어지는 현상이 나타나, 기업과 노동자, 대기업과 중소기업, 전통적 산업과 정보통신 산업, 고소득층과 중하위소득 계층, 정규직과 비정규직, 남성과 여성 간 격차가 심화될 것이라는 것이다. 과거 두 차례의 경제위기의 경험을 통해서 알 수 있듯이 코로나19 이전에도 심각했던 불평등은 코로나19 위기 이후 더욱 악화될 가능성이 높다. 따라서 코로나19 위기를 극복하고 평등하고 정의로운 회복을 위해 소득불평등 완화와 경제활성화를 위한 정부의 명확한 목표와 강력한 역할이 필요하다. 이를 위해서는 심화되는 불평등이 거시경제에 미치는 영향을 분석하고 이를 바로잡기 위한 정책이 강구되어야 할 것이다.

최저임금정책과 관련하여 노동계(한국노총)는 코로나19 극복을 위한 최저임금의 대폭 인상과 최저임금제도 개선, 그리고 경제민주화정책을 요구하고 있다.

노동계는 2021년 적용 최저임금 인상률이 전년 대비 1.5%로 최저 수준인 점을 감안해 2022년 최저임금의 대폭 인상을 주장하고 있다. 올해가 문재인 정부에서 진행하는 마지막 최저임금 심의인 만큼 '2020년까지 최저임금 1만원 달성'이라는 문재인 대통령 대선공약을 지금이라도 지킬 것을 요구하고 있다. 2021년 적용 최저임금 인상률은 최저임금제를 도입한 1988년 이래 최저수준이다. 현 정부 들어 최저임금 인상률은 2018년 16.4%, 2019년 10.9%로 올랐지만, 2020년 2.87%, 2021년 1.5%에 그쳤다. 이마저도 2018년 최저임금법 개악에 의해 산업범위에 고정상여금과 복리후생비가 포함됨으로써 최저임금 인상의 실질효과는 크게 떨어진다.

박근혜 정부 집권 4년(2014~2017년)간 최저임금 평균인상률(기하평균)<sup>14)</sup>은 7.4%였다. 문재인 정부 4년(2018~2021년) 연평균 인상률(기하평균)은 7.7%이다. 소득주도성장을 내세운 현 정부 시기가 박근혜 정부 시기보다 최저임금제의 역할이 후퇴되었다는 평가를 받지 않으면 내년 최저임금 인상률(기하평균)이 6.3% 이상이 되어야 하고, 남은 임기 중 공약을 지키려

14) 연평균 성장률, 가격 변동률, 물가상승률 등과 같이 이전 값에 따라 영향을 받는 경우에는 정확한 평균을 구하기 위해 기하평균을 사용함.



면 14.7%를 인상해야 한다. 내년 최저임금 인상률이 한 자리 수에 그치면 문재인 정부의 최저임금 인상률은 박근혜 정부 시기보다 낮은 수준에 머무르게 된다.

이와 함께 노동계(한국노총)는 최저임금 결정기준으로 가구생계비 반영, 산입범위 정상화와 통상임금 간주, 사업의 종류별 구분 적용 삭제, 장애인에 대한 최저임금 적용제외 폐지, 수습 중인 노동자에 대한 감액규정 삭제, 가사노동자에게 최저임금 적용, 최고임금제 도입, 도급인 책임 강화, 최저임금 차액에 대한 정부 지급 등 제도개선을 요구하고 있다. 또한 최저임금 노동자와 영세자영업자와의 상생을 위한 경제민주화 실현 정책으로 코로나19 초과이익공유제 한시 도입을 요구하고 있으며, '공정경제 3법'<sup>15)</sup>이 경제민주화 실현과 사회양극화 해소에 미흡하다고 보고 코로나19로 심화될 경제양극화의 최소 안전판으로 '경제민주화 5법'<sup>16)</sup>을 추진할 것을 요구하고 있다.

향후 최저임금정책은 거시경제정책의 일환으로 설정되고, 최저임금제는 저임금 및 임금격차 해소, 분배구조 개선이라는 본연의 기능을 수행하면서, 파생되는 부작용에 대한 대책을 포함한 정책조합 형태로 정책이 추진되어야 한다. 저임금노동자 보호와 소득 격차 및 불평등 해소 목표를 설정하고 단계적으로 정책을 추진하면서, 최저임금 인상이 노동비용 및 저임금노동자의 고용에 미치는 부정적 효과를 추정하고, 이로부터 영향을 받는 노동자, 중소기업·영세자영업에 대해서는 별도의 대책들을 마련하여 지원하는 등 정책조합이 이루어져야 한다. 일자리안정자금사업<sup>17)</sup>과 근로장려세제<sup>18)</sup> 등을 적절히 활용하여 대응하고, 노동시장 양극화의 주요 원인으로 작용하고 있는 대중소기업, 원하도급간 공정거래 등 경제민주화 정책을 강화해야 할 것이다. 당해 법정최저임금이 결정되면 그 영향에 대한 추정 및 대응정책이 설계·추진되고, 이를 예산으로 뒷받침해야 할 것이다. 이를 통해 최저임금정책이 저임금노동자들의 생계안정과 소비 증가, 내수진작, 경기활성화로 이어지는 경제의 선순환구조를 만들어가야 할 것이다.

15) 기업지배구조 개선과 공정시장질서 확립을 위해, '상법' 일부개정안, '독점규제 및 공정거래에 관한 법률' 전부개정안, '금융그룹의 감독에 관한 법률' 제정안이 추진되고 있음.

16) '상법' 개정, '공정거래법' 개정, '하도급법' 개정, '유통산업발전법' 개정, '대중소기업 상생협력법' 재개정 등으로 구성 되어있음. 자세한 내용은 한국노총 "2022년 적용 최저임금 최초 요구안" 참조.

17) 최저임금 인상에 따른 소상공인·영세중소기업 경영부담 완화를 이유로 기업규모에 따라 일부 인건비(1인당 최대 18만원)를 지급하는 일자리안정자금 사업은 시행 초기인 2018년에는 관련 예산이 3조원(2조9,294억원, 236만명 지원 기준)에 육박했으나 2020년 2조 1,647억원(추경을 통해 4,964억원 확보)까지 줄었고, 2021년에는 전년 대비 40% 이상 삭감한 1조 2,966억원(185만명 지원 기준)으로 편성했음.

18) 저임금 노동자와 자영업자 등의 소득이 기준금액 미만일 경우 나머지 금액을 세금 환급 형태로 지원해주는 근로장려금 지급액은 2017년 1조 2,808억 원에서 2018년 4조 3,003억원, 2019년 4조 3,915억 원으로 크게 늘었음. 2020년에는 5조 299억원이 지급되었음.



## 〈참고문헌〉

- 김규판(2021.6.28.), 「세계경제 포커스: 일본의 2021년도 경제·재정 정책방향과 시사점」, 대외경제정책연구원
- 조민수(2021.1), 「지역 고용동향 심층분석-지역별 임금불평등의 변화」, 『지역 고용동향 브리프』 2020년 겨울호, 한국고용정보원.
- 日本内閣府(2021.6.18.), 「経済財政運営と改革の基本方針 2021」
- Böckerman, P. and Uusitalo, R. (2009), "Minimum Wages and Youth Employment: Evidence from the Finnish Retail Trade Sector," *British Journal of Industrial Relations*, 47(2), 388-405.
- DiNardo, J., Fortin, N.M., and Lemieux, T.(1996), "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach," *Econometrica*, 64(5), 1001-1044.
- Fortin, N. M. and Lemieux, T. (1997), "Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage," *Journal of Economic Perspectives*, 11(2), 75-96.
- Grossman, J. B (1983), "The Impact of the Minimum Wage on Other Wages, " *Journal of Human Resources*, 18(3), 359-378.
- ILO(2016), *Minimum Wage Policy Guide*, Geneva, ILO, 09 August 2016, p.4
- Jacobs, K., Perry, I. E., and MacGillvary, J.(2021.1.14.), *The Public Cost of a Low Federal Minimum Wage*, UC Berkeley Center for Labor Research and Education.
- Koeniger, W., Leonardi, M. and Nunziata, L.(2007), "Labor Market Institutions and Wage Inequality," *Industrial & Labor Relations Review*, 60(3), 340-356.
- Neumark, D. and Wascher, W. (2004), "Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis." *Industrial & Labor Relations Review*, 57(2), 223-248.
- OECD(2012), 『심화되는 불평등: 소득격차 확대의 원인은 무엇인가?』, OECD대한민국정책센터.
- OECD(2020), *OECD ECONOMIC SURVEYS: KOREA 2020*

〈부록〉

〈부표 1〉 고용형태별 임금수준별 노동자 규모와 비중 변화(월평균임금 기준) (단위: 천명, %)

구 분	2019			2020			증감			
	저임금	중간	고임금	저임금	중간	고임금	저임금	중간	고임금	
규모	정규직	826	8,030	4,221	714	8,513	3,794	-112	483	-427
	비정규직	3,612	3,353	517	3,625	3,360	440	13	7	-77
	전 체	4,438	11,383	4,738	4,339	11,873	4,234	-99	490	-504
비중	정규직	6.3	61.4	32.3	5.5	65.4	29.1	-0.8	4.0	-3.2
	비정규직	48.3	44.8	6.9	48.8	45.3	5.9	0.5	0.5	-1.0
	전 체	21.6	55.4	23.0	21.2	58.1	20.7	-0.4	2.7	-2.3

주: 1) 월평균 임금은 최근 주된 직장에서의 세금 공제 전 3개월 평균 임금임.

2) 저임금노동자는 전체 임금노동자의 월평균 임금을 바탕으로 산출된 중위 임금의 2/3 수준 미만의 월평균 임금을 받는 노동자, 중위임금의 2/3 수준 이상~ 3/2 수준 미만, 고임금은 중위임금의 3/2 수준 이상의 월평균 임금을 받는 노동자를 뜻함.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

〈부표 2〉 고용형태별 임금수준별 노동자 규모와 비중 변화(시간당임금 기준) (단위: 천 명, %)

구 분	2019			2020			증감			
	저임금	중간	고임금	저임금	중간	고임금	저임금	중간	고임금	
규모	정규직	991	8,001	4,087	1,051	7,931	4,038	60	-70	-49
	비정규직	2,252	4,492	737	2,499	4,241	686	247	-251	-51
	전 체	3,242	12,492	4,824	3,550	12,172	4,723	308	-320	-101
비중	정규직	7.6	61.2	31.3	8.1	60.9	31.0	0.5	-0.3	-0.3
	비정규직	30.1	60.0	9.9	33.7	57.1	9.2	3.6	-2.9	-0.7
	전 체	15.8	60.8	23.5	17.4	59.5	23.1	1.6	-1.3	-0.4

주: 1) 월평균 임금은 최근 주된 직장에서의 세금 공제 전 3개월 평균 임금임.

2) 시간당 임금 = 월평균 임금/(평소 1주당 근로시간\*30.4/7)

3) 저임금노동자는 전체 임금노동자의 시간당 임금을 바탕으로 산출된 중위 임금의 2/3 수준 미만의 시간당 임금을 받는 노동자, 중위임금의 2/3 수준 이상~ 3/2 수준 미만, 고임금은 중위임금의 3/2 수준 이상의 시간당 임금을 받는 노동자를 뜻함.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

## <노동N이슈 주제 제안>

- \* 노동N이슈에서 다루었으면 하는 주제나 내용이 있으시면 제안해 주시기 바랍니다.

한국노총중앙연구원 운영실    02) 6277-0161  
wnsaud0409@inochong.com