



2018 한국경제학회-한국금융학회 공동 정책심포지엄(2018.05.10) 자료

문재인 정부 1년 노동정책 평가와 과제

조준모 (성균관대학교 경제대학)

2018. 05

I. 現정부 노동정책의 큰 방향

1. 1) 노동공약 주요과제

1. 일자리 창출을 모든 정책의 상위 개념화 → 정책의 본연의 목적과 조화 필요
2. 공공부문 일자리 창출, 비정규직의 정규직화 → 기간제, 무기계약, 정규직 간의 갈등
3. 민간부문 비정규직의 정규직화
→ 직군 분리, 자회사 설립 등 해법 관련 갈등과 자회사의 경우 차별과 불법파견 시비 상존
4. 고용 형태간 동일노동-동일임금 등 제도 강화 및 구체화
→ 관련 헌법, 노동법에 추가명문화 등 입법 강화추진
5. 근로시간 단축 → 주52시간 규제입법, 고대제 생산직, R&D, 영업인력 등 법 위반 소지

I. 現정부 노동정책의 큰 방향

1. 1) 노동공약 주요과제

- 6 • 새로운 사회적 타협 기제로서 노동 회의소 마련
• → 경제사회노동위로 개편, 청년, 여성 등 대표 확대, 공익위원축소
- 7 • 과거 정부의 공공부문 성과연봉제, 2대 공정 인사 지침 무효화
• → 2대 지침 정책 추진 적폐화, 성과주의 후퇴
- 8 • 노동의 기본권 확대 → ILO에서 공익요원 및 교도소 노동의 인권침해 지적
- 9 • 최저임금 2020년까지 1만원 → 16.4%의 급격한 인상, 3조 가량의 일자리 안정기금 조성
- 10 • 모성보호 강화 → 비용분담 구조 불투명, 고용보험료율 인상 불가피

II. 세부정책과 평가

2. 3) 차별: 비교대상근로자 확대

- ▶ 현행 규정은 “당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 정규직 근로자”임.
비교대상근로자 규정을 사업장 밖으로 확대하려는 정책

사업 또는 사업장의 범위	동종 또는 유사한 업무의 범위
현행 + 동일한 사업주에 의하여 설립된 별개의 법인 상 규정	현행 + 비교대상근로자가 종사 하였던 동종 또는 유사한 업무 (의원입법안)

- ▶ Ex) 파리바게트 제빵기사 파견 사례 : 협력회사가 SPC그룹 자회사(PB파트너즈)로,
본사 직고용과 자회사간 차별시정 대상이 될 수 있음

2. 4) 최저임금의 영세 Price-taker

- ▶ 최저임금의 지급주체인 자영업자는 상당수가 영세한 수준
 - ▶ 전체 자영업자(479만개)중 종업원이 있는 자영업자는 86만개(18%)
 - ▶ ※ 5인 미만 고용 자영업체 67만개, 5인 이상 고용 자영업체 19만개
 - ▶ 종업원을 고용하고 있는 자영업자 중 49%가 연매출 3억원 이하
 - ▶ 자영업 비중은 OECD 최고수준으로 최저임금 인상의 직격탄을 받음
- ▶ 최저임금 인상 시 영세자영업자의 경영난 우려
 - ▶ 자영업자의 평균 영업이익 月187만원('13년 중기청) < 최저임금 1만원 인상시 月급여 209만원
- ▶ 종업원 있는 자영업자의 매출규모

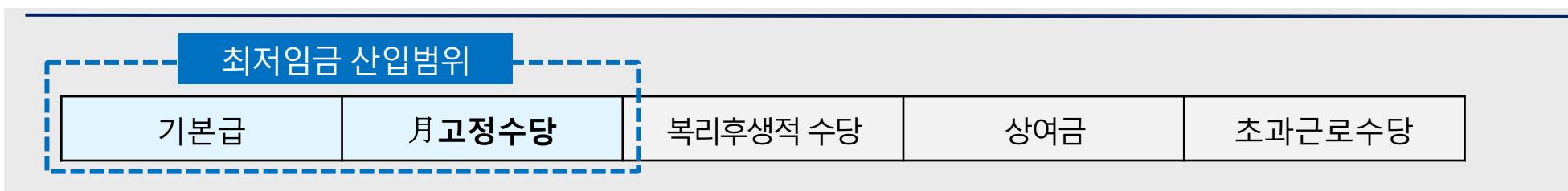
49%가 연매출 3억원 이하							
매출액	1,200만원이하	4,600만원이하	8,800만원이하	1.5억원 이하	3억원 이하	5억원 이하	5억원 초과
업체수	1.6만개	4.4만개	6.7만개	9.9만개	19.4만개	15.8만개	28.4만개
비중	1.9%	5.3%	7.7%	11.5%	22.5%	18.3%	32.8%

* 자영업자 현황분석, '16년 통계청

II. 세부정책과 평가

2. 4) 최저임금: “산입범위”

- ▶ 현재 최저임금 산입대상으로는 사업주가 지급하는 실질임금 중 ‘기본급+月고정수당’만 인정
 - ▶ 기업들이 지급하는 복리후생 수당과 상여금 등은 최저임금 산입대상에 포함되지 않음(최저임금법)
- ▶ 100인 이상 기업이 근로자에게 지급하는 실질임금 중 ‘기본급+月고정수당’ 비중은 평균 67.1%
- ▶ 최저임금 산입범위



- ▶ 기업의 임금항목 구성 (100인 이상 기업 평균치)

$$\text{月임금총액} = \underbrace{[\text{기본급 } 57.3\% + \text{月고정수당 } 9.8\%]}_{\text{평균적으로 月급여의 } 67.1\% \text{ 만으로 최저임금 준수여부가 좌우된다는 의미}} + \text{복리후생수당 } 6.6\% + \text{상여금 } 17.6\% + \text{초과근로수당 } 8.7\%$$

▲ 평균적으로 月급여의 67.1% 만으로 최저임금 준수여부가 좌우된다는 의미

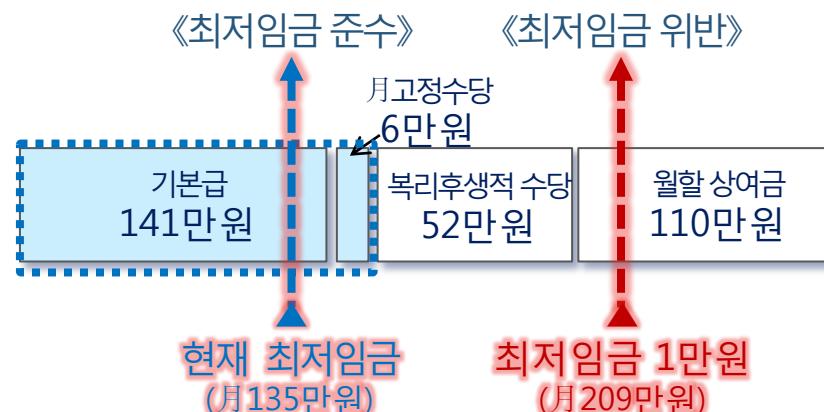
*13년 임금구성 실태조사, 고용부

II. 세부정책과 평가

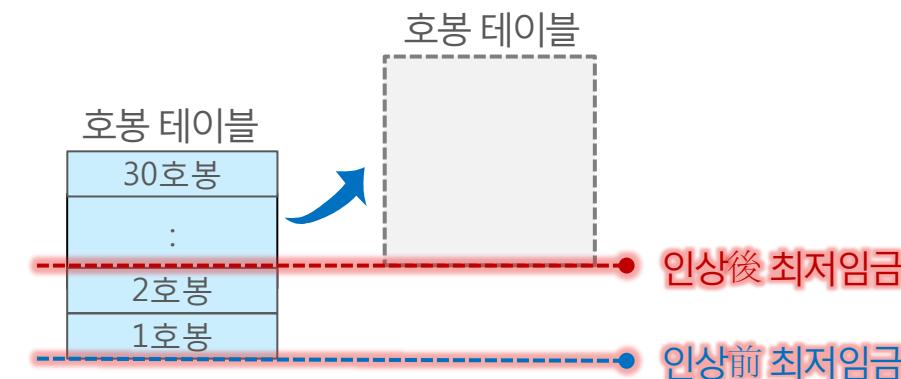
2. 4) 최저임금: “산입범위”

- ▶ ‘기본급+月고정수당’ 비중 낮은 고임금 근로자도 최저임금 인상에 영향
 - ▶ 실질임금이 최저임금보다 높음에도 복리후생수당·상여금 등이 인정되지 않아 최저임금제 영향권
(연봉 8천만원도 최저임금 대상자 있음)
 - ▶ 최저임금이 인상되면 최저임금 위반되지 않도록 ‘기본급+月고정수당’ 인상 불가피
- ▶ 호봉제 기업은 최저호봉부터 최고호봉 근로자까지 연쇄적으로 호봉 인상
 - ▶ 최저임금 인상 시 호봉 테이블 전체가 도미노식으로 상향 조정
 - ▶ 100인 이상 기업의 65.1%가 호봉제 운영 ('15년 사업체노동력 조사, 고용부)

대기업 신입직원 사례 (月실질임금 = 309만원)



호봉제 기업의 도미노식 임금 상승



2. 4) 최저임금 인상이 야기한 문제점

[문제점]

- ▶ 내년에 영향률과 미만률이 높아질 가능성
 - ▶ 올해 기준 최저임금 영향률은 18%이며, 이중 미만율이 14%
 - ▶ 근로감독과 지원을 강화하지만 미만 사업장 지원을 위한 2조 9천억원의 일자리 안정기금 한시 지원
 - ▶ 과거에 미만 사업장이었던 것에 대한 적발문제의 두려움, 내년 이후 사회보험료 사용자 지불부담 등으로 지원 신청이 저조
- ▶ 최저임금의 거시경제효과가 과장 (고용이 파괴되면 그 만큼 거시경제효과도 약화됨)
 - ▶ 최저임금은 노동시장 열위자인 아르바이트 노동의 최저보호로 기능을 명확히 해야 함
 - ▶ 최저임금이 소득주도 성장의 전가의 보도로 인식되어서는 곤란
 - ▶ 최저임금은 사용자의 임금규제를 통한 개인단위 복지정책으로 가구단위 복지정책은 아님
 - ▶ 내년 최저임금 3년 내 1만원 공약은 5년 내 1만원으로 조정하고 일자리 안정기금의 예산은 근로장려세제로 전환하는 것이 바람직

II. 세부정책과 평가

2. 5) 일자리 안정기금과 근로장려세제(EITC)

- ▶ 일자리 안정기금(2조 9천억원)은 최저임금 16.4%인상으로 30인 미만 사업장의 인건비 상승분에 대해 1년간 한시적으로 지원하는 사업
 - ▶ 사회보험료 지원하는 두루누리 사업과 연계
 - ▶ 현재 대상 근로자(236만명)의 78%(4월말 현재) 신청
 - ▶ 그러나 총지출액은 9.7%에 불과 (신청서 제출하고 지원 안받고, 잣은 이직 때문)
 - ▶ 과학적 시뮬레이션 없는 예산배정, 당초 지원을 약속으로 6-7% 최저임금 추가 상승, 0.6-0.7%에 그쳐 5-6%는 충분만큼 소상공인에 직격탄
- ▶ 1조8천억원의 예산이 투입되는 근로장려세제(EITC)
 - ▶ 장점은 노동공급 촉진 효과와 저소득 가구내 근로자 소득파악이 가능함
 - ▶ 단점은 예산을 늘릴수록 저소득 소득파악자가 늘어나 소득 불균등 지표를 악화시킬 수 있음
 - ▶ 그러나 이는 불가피한 복지인프라 성장통
- ▶ 일자리안정 기금과 같은 출속적 제도보다는 EITC 확대 필요
- ▶ 직업의 경계가 없어지는 산업4시대에 ‘소득파악 없는 복지확충 없다’는 점을 인식해야 함

3. 1) 총평: 최저임금 관련

- ▶ 임금 재직근로자 중심 데이터로는 최저임금 효과를 제대로 분석하기 어려워 고용변화를 정확히 포착하는 데이터와 분석 필요
- ▶ 최저임금의 급격한 인상에 대한 현장 대응으로 근로시간 단축, 휴게시간 조정, 최저임금 미만 지급 등의 조치로 통계상 최저임금이 고용파괴 효과는 적은 것처럼 masking
- ▶ 작년 3월 이후 전년 동월 취업자수 평균치가 31만, 작년 3월 46만, 올해 3월 11만으로 추락, 경제가 일자리 창출 여력을 잃어가고 있음에도 최근 고용감소가 기저효과, 장기추세 때문이고 최저임금 실제 일자리 파괴효과 없다는 관변 연구들이 정책의 연착륙 조정을 도리어 어렵게 하고 있음
- ▶ 모호한 산입범위와 주휴수당(7,530원=>9,045원)은 외국에는 없는 제도로서 복잡한 최저임금 제도를 단순화해야 함 (현재 최저임금의 고용효과분석은 대부분 산입범위와 주휴수당을 고려한 분석이 아니므로 최저임금 효과에 대한 외국과의 비교는 신중해야 함)

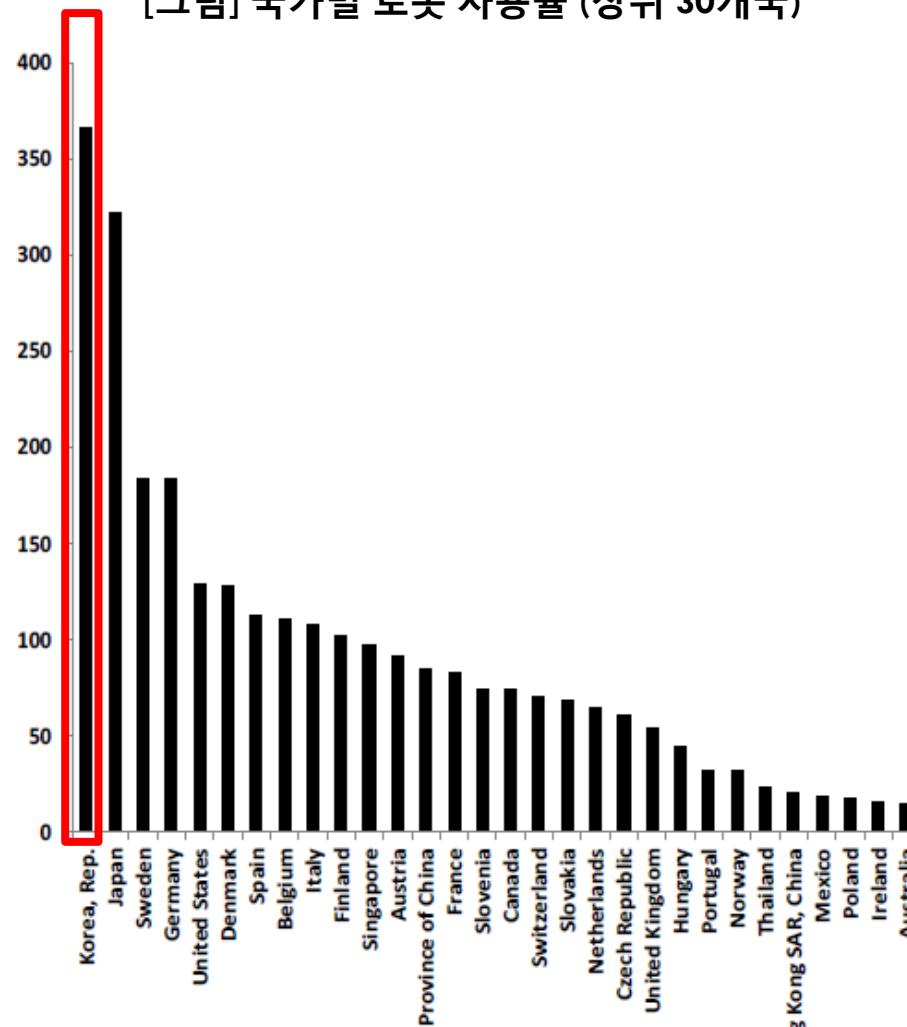
3. 1) 총평: 최저임금 관련

- ▶ 최저임금 인상, 근로시간 단축이 현장 고용불안을 야기함으로 비용을 중립화하고 생산성 감소로 이어지지 않도록 노사의 상생협의가 필요함
- ▶ 통상임금 산입범위는 확대하고 최저임금 산입범위확대는 안된다는 식의 주장은 적절치 않음
- ▶ 최저임금에 생계비를 반영해야 한다고 주장하면서 생계비 관련 수당들을 최저임금 산입범위에서 빼자는 것은 명백한 모순
- ▶ 최저임금 1만원이 되면 최저임금 영향률이 50%에 육박하게 되고 연봉 8천만원 근로자도 최저임금에 적용될 수 있음으로 최저임금은 최저임금 답게 작동되도록 최저임금 의존형 임금체계를 개혁해 나가야 함

III. 총평 및 과제

3. 2) 과도한 노동규제는 로봇화/일자리 파괴 촉진

[그림] 국가별 로봇 사용률 (상위 30개국)



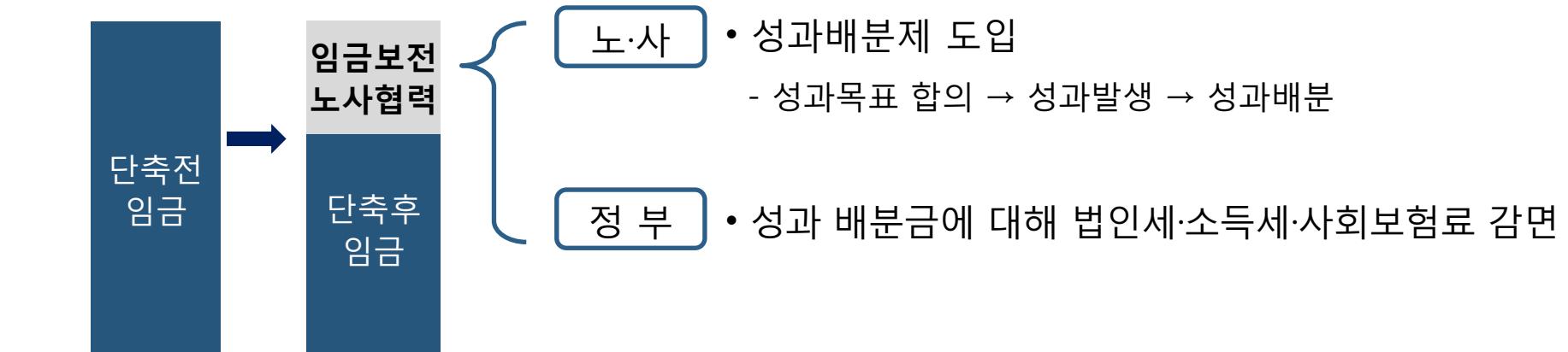
- ▶ 2014년 한국 제조업, 로봇 사용률 세계 최고
 - ▶ 로봇 사용률: 근로자 10,000명 당 산업용 로봇 수
 - ▶ 근로자 10,000명 당 약 370여 개로, 일본, 스웨덴, 독일 등 제치고 1위
 - ▶ 1~2위, 3~4위 국가 사이의 큰 격차 존재
- ▶ 비정규직의 대체경로 :
 - ① 정규직화
 - ② 로봇화
 - ③ 오프쇼어링, 해외투자
 - ④ 아웃소싱
- ▶ 비정규직 사용이 규제되거나 정규직 전환이 규제로 요구되면, 2, 3, 4가 강화될 수 있음
- ▶ 즉 노동수요 관련 각종 노동규제는 로봇화를 촉진시켜서 신기술의 일자리 대체를 가속화시킬 수 있음 (노동규제의 역설)

자료: UNCTAD secretariat calculations based on International Federation of Robotics database and Wood (2017); 'Jobless Growth or Jobs 4.0? –Digital Transformation in Asia and the Future of Work in Low Wage Manufacturing Industries (2017) 발제자 Dr. Joerg Mayer 자료에서 재인용

III. 총평 및 과제

3. 3) “노동비용 중립 원칙” 약화는 고용 파괴로 이어짐

- ▶ 노동단가는 기업경쟁력에 직결, ‘노동비용 중립 원칙’은 반드시 지켜져야 함
 - ▶ 현재 28시간(68시간-40시간)인 추가근로 가능시간을 12시간으로 대폭 축소 시 기업에게도 큰 부담
 - ▶ 근로시간 단축하면서 총 급여 유지 등 임금감소부담마저 기업에 전가하면 ‘노동단가 상승’ 불가피
- ▶ 노사가 협력해 ‘생산성 향상과 실질임금 보전’할 경우 정책지원 희망
 - ▶ 노사간 성과목표(비용절감/업무강도 강화, 산출확대 등) 합의 → 동기유발 → 성과발생 → 성과배분
 - ▶ 정부는 성과배분에 대해 기업의 법인세, 근로자의 소득세, 사회보험료 감면
- ▶ 임금보전 방안



III. 총평 및 과제

3. 4) 근로시간 유연화: 탄력적 근로시간제

▶ 근로시간제도 유연화를 글로벌 스탠다드 수준으로 확대

* 유럽의 경우 탄력적 근로시간의 단위기간이 4개월 이상으로 사업장별 유연하게 대응이 가능하나, 우리는 지나치게 경직적

▶ 독일, 프랑스, 일본 등의 국가에서는 우리나라와 비교하여 탄력적 근로시간제의 단위기간이 길어 유연한 근로시간 활용이 가능

구분	우리나라	일본	독일	프랑스
탄력근로제 단위기간	2주(취업규칙), 3개월(서면합의)	1개월(취업규칙), 1년(서면합의)	24주, 6개월 (근로시간법 제3조)	4주(협의), 1년(단협)

- 독일과 프랑스는 EU지침에 따라 **11시간 연속휴식시간을 보장**하고 있어 **노동자 보호도 함께 유도**하고 있음
- '16년 노동시간: 한국(2,052), 멕시코(2,348), 일본(1,724), 프랑스(1,383), 독일(1,298), OECD평균(1,707)
- 그간 우리 노사관계도 근로시간 유연화를 제도화하고 단체협약에 담는 것에 소극적이었음

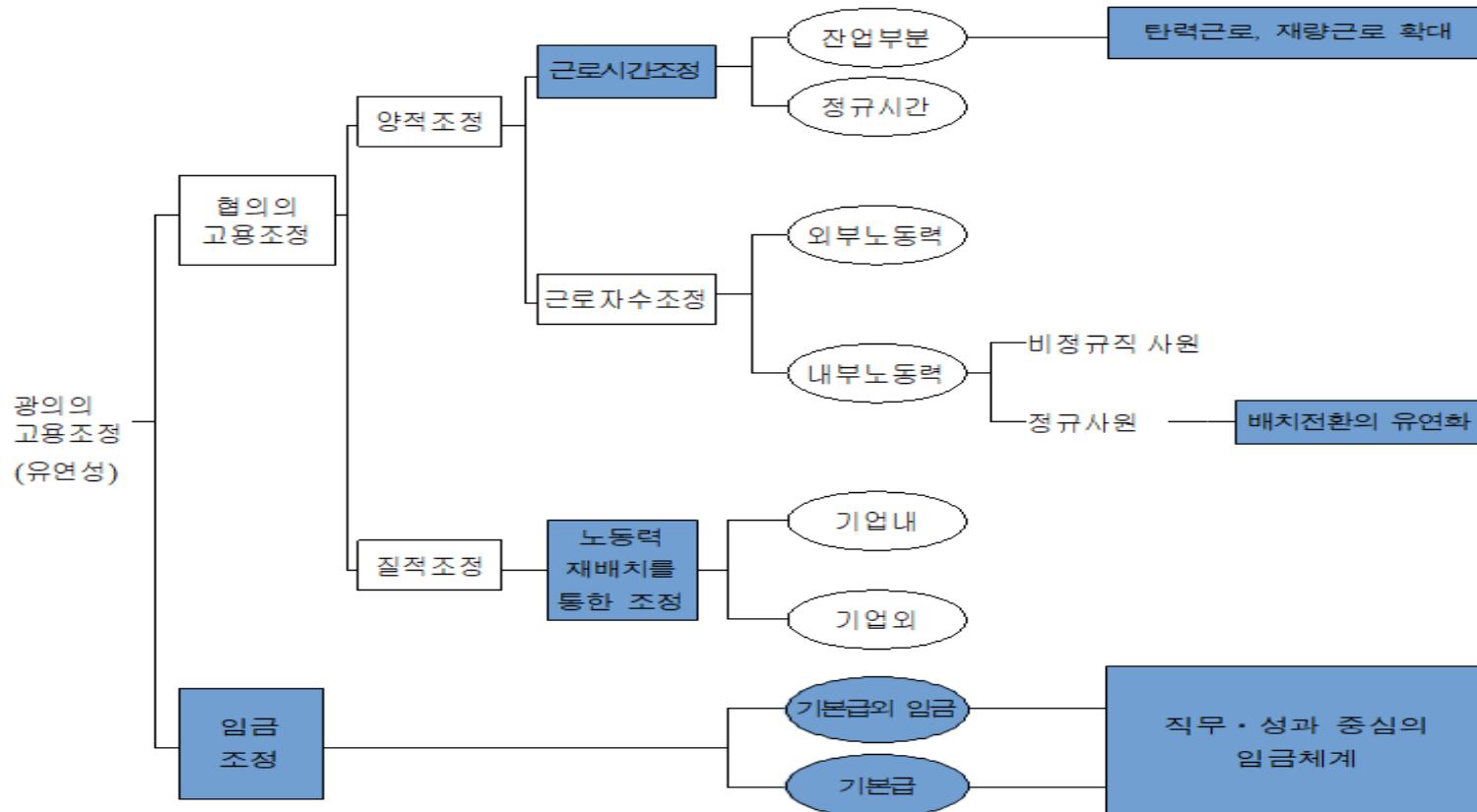
III. 총평 및 과제

3. 5) 노동경직화 정책은 일자리 창출 후진R기어

▶ 노동시장 유연성 : 수량적 유연성, 기능적 유연성, 임금유연성

▶ 단기간에 실시할 수 있는 경직화 정책의 퇴로(Exit policy)

→ 근로시간제도 유연화와 직무중심 인사관리 확대



3. 6) 노동시장 경직성: 공정임금 등 임금체계개선 추진 필요성

- ▶ 직무성과능력 중심의 인력 운영을 지원 필요
 - ▶ 능력중심사회 구현을 위한 정착과 같은 노동시장의 역동성 제고를 위한 정책은 실종되었음
 - ▶ 속인적 인사관리에서 직무(역할)기반 인사관리 개혁해야 함
- ▶ 1차노동시장(고인 물)은 성과에 따라 보상하는 역동성, 유연성 회복이 일자리 창출이 과제,
2차노동시장은 원하청 공정거래와 사회안전망 강화가 과제
- ▶ 임금체계개선 논의, 공정임금 구축 정책 메뉴는 현 정부에서 실종되거나 약화
(2대 지침 폐기 및 적폐화의 후유증)
 - ▶ 탈호봉제의 임금체계 개선은 지속적으로 추진되어야 할 과제

III. 총평 및 과제

공공부문 직무급제 도입 없이 동일노동-동일 임금 불가능

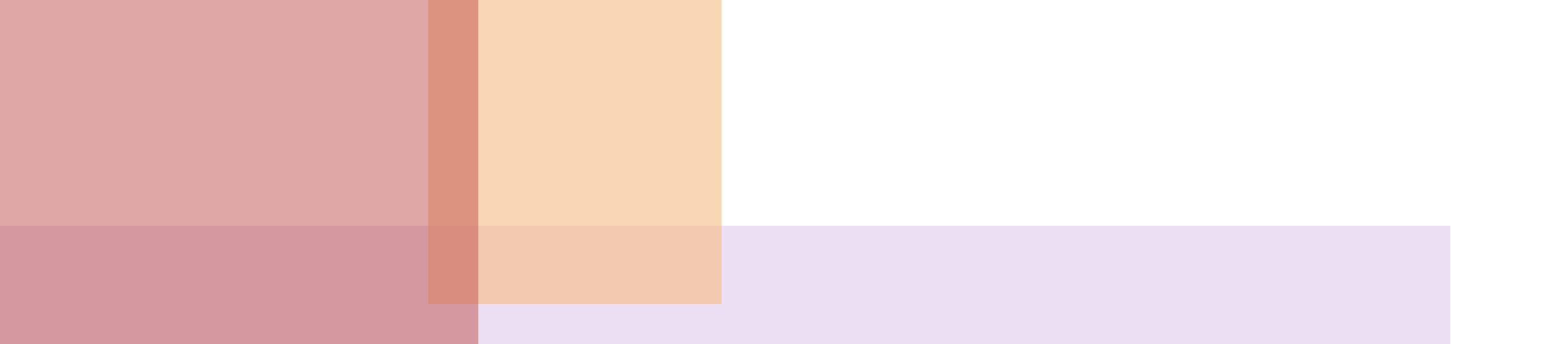
- ▶ 서울지역 (초봉 179만원-말호봉 208만원), 전남지역(212만원-말호봉433만원), 같은 청사건물인데 A동 청소원과 B동 청소원이 100만원 이상차이나는 경우도 있음
- ▶ 동일노동-동일임금은 최근 청와대가 제출한 헌법안에도 있고 대통령 공약에도 들어있음
- ▶ 최근 공공부문 5개 직종(청소, 경비, 시설관리, 조리, 사무보조)에 20-30호봉단계를 6단계 직무단계(근무연수 및 업무평가 결과)로 전환시도했지만 노동조합의 반대로 난관에 부딪힘
- ▶ 직무급 도입 없이 공공부문 동일노동-동일임금+비정규직 정규직 전환=공공부문 호봉제 광범위 확산, 이중노동시장 고착화 및 강화로 이어질 수 있음
- ▶ 민간부문의 사용자유제한에도 직무 재설계 없이 단순히 생명, 안전 업무에 정규직 전환할 경우 생명, 안전과 직접적으로 관계없는 직무에 호봉제 강화로 이어질 수도 있음

3. 7) 노동시장 경직성: 제도적 유연성 필요

- ▶ 당장의 새로운 입법이 어려우면 다양한 예외규정을 두어 노동법의 경직성을 해소해 가야 함
 - ▶ 근로시간 관련 일별, 주별 규제 등 너무나도 촘촘한 규제를 주 단위로 규제를 통일하되 탄력근로, 재량근로 등의 근로시간 제도의 유연화 필요
 - ▶ 독일처럼 고령자 일자리 창출을 위한 노동법의 *Exemption for the Aged* 마련
- ▶ 신규사업, 벤처기업, 스타트업 등 새로운 도전에 대한 광범위한 지원, 제도적 유연성 제공
(신규사업 또는 소규모사업장에 대한 노동법의 *Exemption for the Aged* 마련)
- ▶ 근로기준법은 전근대적인 공장법적 보호에 치우쳐서 새로운 직군의 일자리를 활성화를 억제함으로 다양한 *Exemption*으로 노동법을 유연화해야 함
- ▶ 산업4.0시대에 일본의 근로계약법제 도입이 필요하지만 우리 입법부에서는 불가능

3. 8) 유연안정성의 기반으로 노동시장 사회 안전망 강화

- ▶ EITC 등 가구중심의 복지 정책을 강화 및 재설계하면서 최저임금제도의 과부하를 덜어주어야 함
(1조8천억원의 EITC가 노동공급 촉진효과와 소득파악효과가 있도록 예산배분의 재조정 필요)
- ▶ 산업4.0에 맞는 사회 안전망 재구조화 필요
 - ▶ 플랫폼 종사자에 대한 공장법적 보호를 지양하고 산업4.0에 맞는 보호체계가 필요함
- ▶ 종사자 특성에 맞게 사용할 수 있도록 유연설계, 경험료율 폭 확대 등 투입재원의 정책 가성비를 높여야 하며 소득 파악 없이 기준소득 근거 특수형태 종사자의 고용보험 확대는 고소득자의 준조세부과, 저소득자의 도덕성 위해문제
- ▶ 선진국의 경우 노동-복지행정과 조세행정이 통합화되어 주민ID만 입력하면 전산시스템의 확인을 통해 적절한 소득세와 사회 보장세 납부 및 국가복지 이전이 정당하게 이루어짐
 - ▶ 우리나라의 경우 분절적 행정을 통해 통합소득파악과 징수시스템 구축이 부재함
 - ▶ 중장기적인 조세-복지 인프라구축 노력이 필요



감사합니다.