

소득주도성장특별위원회-경제사회노동위원회 공동토론회

임금격차 해소를 위한 연대임금정책

일시 | 2021년 9월 7일(화) 오전 9:30

장소 | 은행회관 국제회의실

주최 | 소득주도성장특별위원회·경제사회노동위원회

토론회 프로그램

시 간	세 부 내 용	
09:30~09:45 (15분)	개 회	
	축사	▶ 안경덕 고용노동부 장관 ▶ 김용기 일자리위원회 부위원장 ▶ 황덕순 한국노동연구원장
	인사말씀	▶ 문성현 경제사회노동위원회 위원장
9:45~11:05 (80분)	기조발제	◦ 문재인 정부 5년 최저임금 정책 평가와 과제 ▶ 김유선 소득주도성장특별위원회 위원장
	발표1	◦ 임금정책과 임금격차 : 전환의 필요성 ▶ 정경은 한국노동사회연구소 객원연구위원
	발표2	◦ 해외 단체교섭구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점 ▶ 권혜원 동덕여자대학교 교수
	발표3	◦ 임금격차 해소를 위한 정부 주도 정책 방안 ▶ 정흥준 서울과학기술대학교 교수
11:05~11:20	휴 식	
11:20~12:20 (60분)	종합 토론	▶ 【사회】 이병훈 중앙대학교 교수 ▶ 【토론】 이창근 민주노동연구원 연구위원 - 이태희 중소기업기증양회 본부장 - 김준영 전국금속노동조합연맹 사무처장 - 김선애 한국경영자총협회 임금·인사관리 정책팀장 - 장홍근 경제사회노동위원회 수석전문위원 - 최관병 고용노동부 노사협력정책과장

목 차

I. 축 사.....	1
안경덕 고용노동부 장관	
김용기 일자리위원회 부위원장	
황덕순 한국노동연구원장	
II. 인사말씀.....	9
문성현 경제사회노동위원회 위원장	
III. 기조발제.....	13
문재인 정부 5년 최저임금 정책 평가와 과제	
김유선 소득주도성장특별위원회 위원장	
IV. 발표문	33
[발표 1] 임금정책과 임금격차 : 전환의 필요성	
정경은 한국노동사회연구소 객원연구위원	
[발표 2] 해외 단체교섭구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점	
권혜원 동덕여자대학교 교수	
[발표 3] 임금격차 해소를 위한 정부 주도 정책 방안	
정흥준 서울과학기술대학교 교수	
V. 종합토론.....	65
이창근 민주노동연구원 연구위원	
이태희 중소기업기중양회 본부장	
김준영 전국금속노동조합연맹 사무처장	
김선애 한국경영자총협회 임금·인사관리 정책팀장	
장홍근 경제사회노동위원회 수석전문위원	
최관병 고용노동부 노사협력정책과장	

축 사

안 경 덕

고용노동부 장관

김 용 기

일자리위원회 부위원장

황 덕 순

한국노동연구원장

축 사

안 경 덕 고용노동부 장관

코로나19 재 확산으로 인해 모두가
힘든 시기를 겪고 있는 요즘입니다.
전 국민 모두가 한 마음 한 뜻으로
위기 극복을 위해 최선을 다하고 있고,
그 결과 우리 경제는 조금씩 회복하는 추세입니다.

하지만, 저소득 근로자, 비정규직, 플랫폼 종사자 등
코로나19로 인해 어려움을 겪는 분들이 많이 있습니다.

자신이 근무하던 일자리가 사라지거나,
임금이 줄어들어 생활에 어려움을 겪는 분들에 대한
지원 방안에 대한 고민은
조금 더 긴요하다고 생각합니다.

이러한 시점에서 소득주도성장특별위원회와
경제사회노동위원회가 공동 주관하여 개최하는
이번 토론회는 대단히 의미있는 자리라고 생각합니다.

‘임금’은 우리가 일을 해서 받는 대가이자,
우리 일상생활을 영위하는 데 꼭 필요한 자원입니다.
자신이 수행하는 일의 종류, 근로 시간 등에 따라
임금의 차이는 발생할 수 있습니다.

하지만, 같은 일을 하는데도 고용 형태 등에 따라
불합리하게 임금의 차이가 발생하는 것은
우리가 지양해야 할 것입니다.

그간 노사정은 ‘불합리한 임금 격차’를 줄이고
‘임금 체계의 합리적인 개선’과 함께
‘최소한의 생활 보장’을 위해 힘을 합쳐 왔습니다.

하지만, 임금격차의 근본적인 해소를 위해서는
조금 더 심도있는 검토가 필요한 시점입니다.

‘연대임금정책’은 일반 국민들께서
다소 생소하게 느낄 수 있는 주제이지만,
학계에서는 꾸준히 관심을 기울여온 사안입니다.
아울러, 해외의 임금정책에 대한 최신 검토 또한
시의성이 있는 내용입니다.

오늘 토론회에서 우리 임금정책의 현 수준과
임금 격차의 상황을 면밀히 짚어보고
이를 줄이기 위해 정부가 나아가야 할 방향에 대해 생산적인 논의가
이루어지길 기대합니다.

오늘 발표와 종합 토론에 참여해 주시는
많은 전문가 분들의 의견과,
비대면으로 제안해 주시는 국민 여러분의 말씀을
소중히 기억하도록 하겠습니다.

감사합니다.

축 사

김 용 기 일자리위원회 부위원장

여러분 안녕하십니까. 일자리위원회 부위원장 김용기입니다.

‘임금격차 해소를 위한 연대임금정책 토론회’의 개최를

뜻깊게 생각하며,

참석해주신 여러분을 진심으로 환영합니다.

특히, 이번 행사를 준비해주신

경제사회노동위원회 문성현 위원장님과

소득주도성장특별위원회 김유선 위원장님께 감사드립니다.

오늘 행사를 돕고 격려해주신 안경덕 고용노동부 장관님,

황덕순 한국노동연구원장님,

그리고 좋은 발표를 준비해주신 정경은 한국노동사회연구소 연구위원님, 권혜원 동덕여자대학교 교수님,

그리고 정흥준 서울과학기술대 교수님께 감사드립니다.

이 중요한 주제에 대한 토론을 이끌어 주실

이병훈 중앙대 교수님을 비롯하여 장홍근 경사노위 수석전문위원님, 최관병 고용노동부 노사협력정책과장님,

김준영 금속노련 사무처장님, 이창근 민주노동연구원 연구위원님, 김선애 경총 임금 인사관리 정책팀장님,

그리고 이태희 중기중앙회 본부장님,

감사드리고 충분한 토론이 이뤄지길 기대합니다.

〈임금격차 해소가 좋은 일자리 창출〉

우리 모두가 주지하다시피, 좋은 일자리가 부족합니다.

수요에 비해 괜찮은 일자리가 절대적으로 부족한 점,
이게 일자리 문제의 본질이라 할 수 있는데요.

생산성의 격차로 일부 설명할 수 있겠지만,
그것만으로 설명이 가능하지 않은
불합리한 임금 격차도 존재합니다.

또한, 장기적 안목을 가지고 사회적 연대를 추구하며
사회 전체의 생산성 향상과 불균형 완화를 위한 노력,
예를 들면 과거 스웨덴 사회가 추구했던
‘임금 압착’과 같은 혁신적 노력도 부족하지 않았나 하는
생각을 합니다.

오늘 토론회에서
노동시장 내 격차 축소를 위한 다양한 방식을
점검하고 평가하며

현재 우리가 당면한 시대적 요구에 직면하여
우리가 추구할 수 있는 구체적 방안이 무엇일지에 대해
심도 있는 논의가 진행될 수 있기를 기대합니다.

고맙습니다.

축사

황 덕 순 한국노동연구원장

안녕하십니까? 노동연구원 원장 황덕순입니다. 오늘 「임금격차 해소를 위한 연대임금정책」이라는 중요한 주제로 토론회를 개최하는 소득주도성장특별위원회와 경제사회노동위원회에 먼저 축하의 말씀을 드립니다.

문재인 정부의 경제정책은 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제를 세 개의 축으로 해서, 혁신적 포용국가를 지향하고 있습니다. 소득주도성장 정책은 임금노동자와 자영업자의 가계소득을 늘리고, 생계비를 줄이며, 사회안전망과 복지를 확충하는 포괄적인 정책패키지입니다. 소득주도성장 정책의 성과는 소득주도성장특별위원회에서 정리한 『코로나 19, 한국경제와 소득주도성장』이라는 책자에 잘 정리되어 있습니다. 여러 성과 가운데 오늘 토론회의 주제와 관련해서 최저임금 인상의 성과로 OECD에서 가장 높은 수준에 머물던 저임금근로자 비중이 평균 수준으로 크게 낮아졌다는 점이 주목됩니다(2016년, 23.5% → 2020년, 16.0%, 고용형태별 근로실태조사 기준). 2018년에 경제활동인구조사 기준 취업자 증가폭이 9만 7천명에 그치면서 최저임금 인상이 고용에 큰 충격을 주었다는 평가도 일부 있었지만 두 해 연속 큰 폭으로 인상된 최저임금의 영향이 반영된 2019년에는 취업자 증가폭이 다시 30만 1천명으로 크게 개선되었습니다. 또한 상위 20% 임금을 하위 20% 임금으로 나누어 비교하는 지표인 임금 5분위배율도 크게 낮아졌습니다(2016년, 5.24배 → 2020년, 4.35배, 고용형태별 근로실태조사 기준).

그렇지만 이러한 정책이 마중물이 되어 노와 사라는 사회적 파트너들이 중심이 되어 노동시장 내부의 격차를 줄여나가는 변화로 이어지지 못하고 있습니다. 최저임금 인상이 임금의 하한을 높임으로써 노동시장 격차를 어느 정도 줄이는

데 기여할 수는 있지만, 양극화된 경제·산업구조로부터 비롯되는 문제를 해소하는 데는 한계가 있습니다. 수많은 중소기업을 혁신성장의 주역으로 키워나가고, 공정 경제 정책을 통해 시장의 질서를 개선하는 정책이 근원적인 해법에 가깝지만, 이러한 정책이 실제 국민들이 체감하는 성과로 이어지기까지는 많은 시간이 소요됩니다. 낮은 노동조합 조직률과 기업별 교섭 중심의 노사관계 구조가 노동조합이 노동시장 내부의 격차를 줄이는 사회적 기능을 온전히 발휘하는 데 걸림돌이 되고 있다는 점도 잘 알려져 있습니다.

이러한 상황에서 오늘의 토론회를 경제사회노동위원회가 공동으로 개최하는 것이 큰 의미가 있습니다. 문재인 정부에서 노사정위원회를 경제사회노동위원회로 개편한 이후 사회안전망을 확충하고 산업안전을 강화하기 위한 합의들이 이루어졌고, 지난 해에는 「코로나19 위기극복을 위한 노사정협약」을 체결하는 성과를 거두었지만 임금격차를 해소하기 위한 논의는 본격적으로 진전되지 못했습니다. 복잡하고 해묵은 문제이기 때문입니다. 노동 내부의 격차, 기업들 사이의 격차가 매우 크고, 양극화된 경제·산업구조와 기업 단위 노사관계 구조가 저변에 있기 때문에 노와 사가 조금씩 양보하고 타협하는 수준을 넘어 복잡하게 얽힌 실타래를 풀어야 합니다. 임금격차가 심각한 수준으로 벌어지기 시작한 것이 1990년대부터이기 때문에 20여년 이상 누적된 경로의존성도 갖고 있습니다. 지금부터라도 차근차근 당사자들의 합의를 이끌어내고 합의에 기반한 정책을 오랜 시간에 걸쳐 일관되게 추진해야 성과를 거둘 수 있습니다.

오늘 소득주도성장특별위원회와 경제사회노동위원회가 공동으로 주최하는 토론회가 우리나라 노동시장과 노사관계의 큰 난제를 풀어가는 계기가 되기를 기대합니다. 단체협약의 효력 확장, 교섭구조 개선, 고용구조의 다양화에 대응하는 정책 등 연대의 원리에 기반해서 복잡한 실타래를 풀어갈 수 있는 정책들이 발표될 것입니다. 노사정과 전문가들의 토론을 통해 오늘 발표되는 여러 방안들이 다듬어지고 정부의 정책과 노사의 실천으로 이어지기를 기원합니다. 감사합니다.

인사말씀

문 성 현

경제사회노동위원회 위원장

인사말씀

문 성 현 경제사회노동위원회 위원장

오늘 소득주도성장특별위원회와 함께 각계 전문가를 모시고 ‘임금격차 해소를 위한 연대임금정책’을 주제로 토론회를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

코로나19로 인해 노동시장의 격차가 심화되고 있는 가운데 특히 포용적 성장을 위한 임금격차 문제의 체계적 진단과 평가 그리고 정책방안 마련이 필요한 시점에서 이번 토론회 개최는 우리에게 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라고 생각합니다.

양극화는 이미 우리가 반드시 극복해야 하는 시대적 과제로 떠올랐습니다. 대중소 기업간 이윤율과 경쟁력 격차, 정규직·비정규직간 임금 격차는 물론 가진 자와 못가진 자 사이의 자산 격차까지 우리 사회는 점점 ‘다중 격차’, ‘이중 격차’의 함정으로 빠져들고 있습니다. 양극화는 국민들이 체감하는 삶에 대한 만족도도 크게 저하시키고 있습니다.

사실 우리나라는 코로나19 확산 이전에도 노동자간 격차와 불평등이 높은 수준이었습니다. 최근 OECD의 한국경제보고서에 의하면, 노동자간 임금격차는 OECD회원국 중 세 번째, 지니계수는 일곱 번째로 높은 수준으로 이러한 경제 구조는 코로나19와 같은 재난 상황에서 더 취약할 수 있다고 보고되고 있습니다.

양극화의 원인은 다양하지만 노동시장만 놓고 보면 기업별 노사관계의 고착화가 가장 큰 요인입니다. 산별교섭이 제대로 이뤄지지 못한 채 97년 말 외환위기를 맞았고, 이를 기점으로 많은 노동자들이 외주화·비정규직화 되는 한편, 대기업은 납품단가 인하 등을 통해 중소기업의 지불여력마저 저하시켜 왔습니다. 결과적으로 노동시장 분절이 심화되고 말았습니다.

해법은 결국 ‘연대’만이 답일 것입니다. 대기업·정규직 노동이 먼저 나서 주도적으로 연대를 실천해야 세상이 바뀔 것입니다. 사회연대를 통한 양극화 해소와 임금격차 해소의 가능성을 열고, 연대임금 정책이 정착될 때 비로소 격차는 좁혀 질 것입니다.

최근 금융노조와 공공노련을 중심으로 ‘정규직과 저임금직군간의 임금격차 축소, 취약계층을 위한 연대임금 교섭’은 양극화 해소를 위한 초석을 쌓는데 큰 힘이 되리라 생각합니다. 또 2년 전 사무금융노조 주축으로 ‘네가 있어 내가 있다’라는 ‘우분투 정신’을 빌려 ‘우분투재단’을 설립해 우리 사회의 양극화와 불평등 완화를 위한 선도적 노력을 경주하고 있는 것은 매우 고무적입니다.

전태일 열사가 돈이 없어 점심을 굶는 어린 여공들에게 차비를 털어 풀빵을 사주고 청계천에서 창동까지 걸어다닌 ‘전태일 풀빵 연대정신’이 필요한 시점입니다.

오늘 토론회는 우리나라 최고의 전문가분들과 다양한 주체들이 참여한 자리인 만큼 풍성하고 활발한 토론과 실효성 있는 개선 대안이 논의되기를 기대합니다. 주제발표자와 토론자 그리고, 이 자리에 함께 해주신 모든 분들에게 감사드립니다. 끝으로 이번 토론회를 우리 경제사회노동위원회와 공동주관 해주시고 기초연설을 해주실 김유선 소득주도성장특별위원회 위원장님께 감사의 말씀을 전해드립니다. 감사합니다.

2021년 9월 7일

문성현 경제사회노동위원회 위원장

기조발제

김 유 선

소득주도성장특별위원회 위원장

문재인 정부 5년 최저임금 정책 평가와 과제

김 유 선 소득주도성장특별위원회 위원장

2021.09.07.(화) '임금격차 해소를 위한 연대임금정책' 기조발제

문재인 정부 5년 최저임금 정책 평가와 과제

소득주도성장특별위원회 위원장 김유선

목 차

- I. 최저임금 정책 추진 경과
- II. 최저임금 인상 효과
- III. 최저임금 쟁점 검토
- IV. 과제

I. 최저임금 정책 추진 경과

소독주도성장특별위원회
정책기획위원회

I. 최저임금 정책 추진 경과

1. 배경

- ◆ IMF 외환위기 이후 저임금 계층 급증, 임금불평등 심화
 - ➔ 최저임금 인상 필요성 대두, 최저임금 정책에 대한 관심 증가
- ◆ 2016년 4.13 총선 거치면서 '최저임금 1만원' 요구 부상
- ◆ 2017년 대통령 선거 때 주요 5개 정당 모두 '최저임금 1만원' 공약
 - ➔ 목표 달성 시점의 차이가 있을 뿐, 일종의 '사회적 합의'
- 민주당(문재인), 정의당(심상정), 바른정당(유승민) : 2020년까지 1만원
- 국민의당(안철수), 자유한국당(홍준표) : 2022년까지 1만원

소독주도성장특별위원회
정책기획위원회

2. 경과

- ◆ 2017년 7월 최저임금위원회, 2018년 최저임금 7,530원 결정
 - 2017년 6,470원 → 2018년 7,530원 : 1,060원(16.4%) 인상
- ◆ 야당과 보수 언론, '지나치게 빠른 인상'이라며 비판
 - 최저임금 비판 보도는 경제지가 주도
 - OO경제지는 2018년 한 해 4,343건 보도(1월 551건, 7월 667건)
- ◆ 하지만, 2018년 최저임금 인상 수준은 당시로는 충분히 예상되던 수준
 - 주요 5당의 대선 공약대로면 7,200~7,500원
 - 경영계가 제시한 최종안도 7,300원
- ◆ 2018년 정부와 여당 내부에서 최저임금 인상 속도조절론 대두
 - 최저임금 산입범위 확대 / 최저임금 결정기구 개편 추진 등
- ◆ 이후 최저임금 인상 폭 크게 감소
 - 2019년 820원(10.9%) → 2020년 240원(2.9%) → 2021년 130원(1.5%) 인상
 - 2022년 440원(5.0%) 인상

소독주도성장특별위원회
정책기획위원회

2. 경과

최저임금위원회 최저임금 결정 과정 (단위:%)

	최초안		최종안		최종 결정	결정 과정
	노동계	경영계	노동계	경영계		
2018년	54.6	2.4	16.4	12.8	16.4	27명 전원 참석 ▶ 노동계안 15:12 채택
2019년	43.3	0.0	15.3	0.0	10.9	14명 참석(민주노총4, 경영계9 불참) ▶ 공익안 8:6 채택
2020년	19.8	-4.2	6.3	2.9	2.9	27명 전원 참석 ▶ 경영계안 15:11 채택(기권1)
2021년	16.4	-2.1	9.8	-1.0	1.5	16명 참석(노동계9, 경영계2 불참) ▶ 공익안 9:7 채택
2022년	23.9	0.0	14.7	1.5	5.0	23명 참석(민주노총4 불참) ▶ 공익안 13:0(기권 10) 채택

소독주도성장특별위원회
정책기획위원회

최저임금 인상률

- ◆ 문재인 정부 기간 2017년 6,470원 → 2022년 9,160원으로 2,690원(연 7.2%) 인상
 - 고용률, 노동소득분배율 최고치 ; 저임금노동자 비중과 임금불평등 최저치

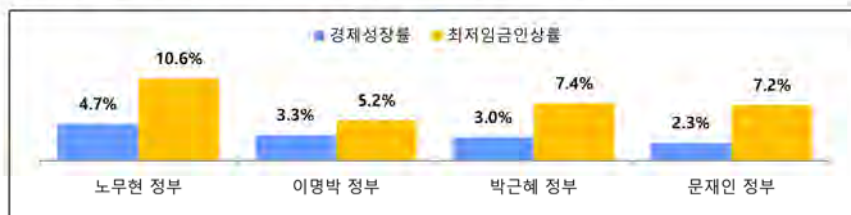
정부별 최저임금 관련 주요 지표 (종합, 단위:%,배)							
	경제 성장률	최저임금 인상률	고용률 (15세이상)	고용률 (15-64세)	노동소득 분배율	저임금 비중	임금불평등 (P9010)
노무현 정부 '03~'07	4.7%	10.6%	59.9%	63.7%	60.0%	25.4%	5.05배
이명박 정부 '08~'12	3.3%	5.2%	59.3%	63.7%	60.3%	24.6%	4.77배
박근혜 정부 '13~'16	3.0%	7.4%	60.4%	65.5%	62.1%	23.8%	4.65배
문재인 정부* '17~'21	2.3%	7.2%	60.6%	66.5%	64.9%	18.6%	3.86배

* 경제성장률은 '21년 전망치(4.2%, 기재부), 고용률, 노동소득분배율, 저임금노동자비율, 임금불평등은 '17~'20년 평균

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

최저임금 인상률

- ◆ 저성장과 코로나19 악재 속에 최저임금 인상률 7.2%



- ◆ 지속적인 최저임금 인상 노력으로 한국의 최저임금은 OECD 회원국 중 중하위권에서 중상위권으로 개선

시간당 최저임금 국제비교 (OECD 30개국 대비)

	2010년	2015년	2019년
환율 기준	4.03달러	4.98달러	7.11달러
	16위	16위	14위
구매력 기준	4.90달러	6.06달러	8.65달러
	18위	15위	11위

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

3. 국민여론

- ◆ 최저임금에 대한 일반 국민 여론은, 일부 언론의 보도와는 달리 우호적



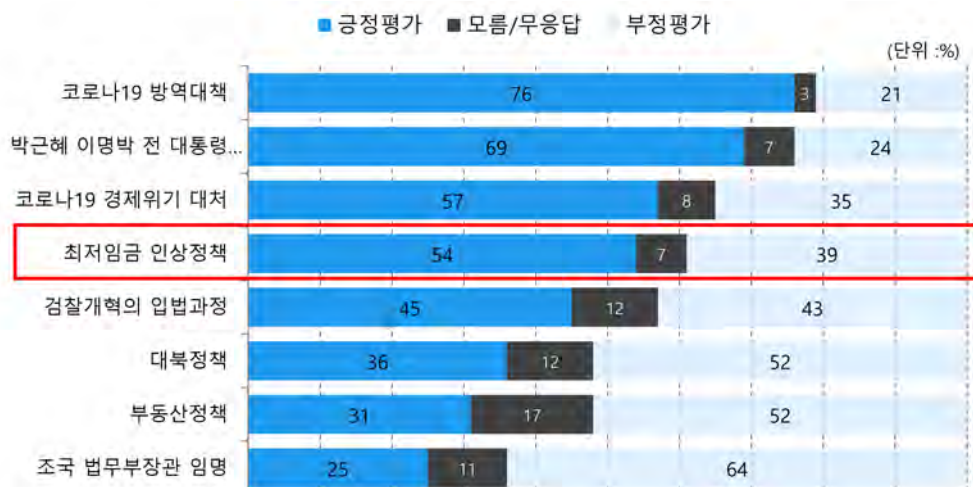
자료 : 한국갤럽

- ◆ 매년 7월 최저임금위원회가 다음 해 최저임금을 결정하면, 한국갤럽은 최저임금 수준의 적정여부를 묻는 국민여론조사 실시
 - 지난 5년 '낮다'는 응답은 14~20%, '적정' 42~55%, '높다' 23~34%
 - ➔ 최저임금 인상에 우호적인 '낮다+적정' 응답은 56~71%로, **50% 이상 상회**

정책기획위원회
소독주도성장특별위원회

3. 국민여론

- ◆ 시사인과 한국리서치가 2020년 4월 총선 직후 실시한 '문재인 정부 주요 정책 평가'에서 '최저임금 인상 정책'에 대한 긍정평가(54%)가 부정평가(39%)를 상회



※ 자료 : 시사인 한국리서치 <총선인식조사>(2020.4)

정책기획위원회
소독주도성장특별위원회

II. 최저임금 인상 효과

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

II. 최저임금 인상 효과

1. 저임금 노동자 보호

- ◆ 2018~21년 최저임금 인상 수혜자는 395~554만명, 1인당 월임금인상액은 8~11만원, 연간 인상총액은 3.8조~7.2조원으로 추정
 - 피용자보수총액 대비 2018년 0.83%, 2019년 0.75%, 2020년 0.51%

※ 직접영향(최저임금 80~100%), 간접영향(최저임금 100~115%), 사각지대(80%미만)는 제외

최저임금 영향 노동자 수와 임금인상액

연도	영향노동자 (천명)			1인당 임금인상액 (만원/월)	임금인상 총액 (억원/연)
		직접영향	간접영향		
2018	5,543	3,172	2,371	10.8	72,054
2019	5,329	2,997	2,332	10.7	68,266
2020	4,625	2,307	2,318	8.4	46,416
2021	3,954	2,289	1,665	8.1	38,281

※ 자료: 통계청, 경찰부가조사 원자료에서 계산, 김유선(2018) '한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2018-02 업데이트'

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

1. 저임금 노동자 보호

- ◆ 취약계층일수록 최저임금의 영향을 받는 사람이 많음 (2018년 기준)
 - 고령자(65세 이상) 51.6%, 중졸이하 51.1%, 숙박음식점업 61.6%, 단순노무직 54.5% 등
- ◆ 분위별 임금인상률은 시간당 임금, 월임금 모두 저임금 계층(1~4분위)에서 높음

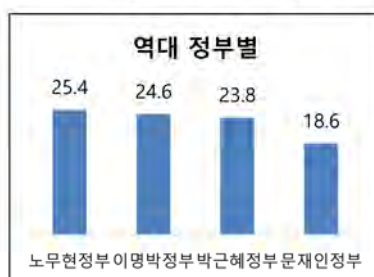


※ 자료 : 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

1. 저임금 노동자 보호

- ◆ 저임금 노동자(중위임금의 2/3 미만) 비중은 2016년까지 23~24%대로 높은 수준을 유지
 - 2017년 이후 빠른 속도로 감소 : 2017년 22.3% → 2020년 16.0%



※ 자료 : 고용노동부, OECD, Stat(추출일자 : 21.8.18)

- ◆ 한국의 저임금 노동자 비중은 2010년에는 OECD회원국 중 2위, 2015년에는 4위로 높았지만, 2019년 9위로 개선

저임금 노동자 비중 국제비교 (OECD 22개국 대비)

	2010년	2015년	2019년
저임금 노동자 비중	24.7%	23.5%	17.0%
	2위	4위	9위

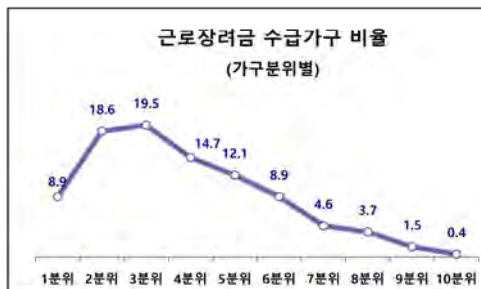
정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

1. 저임금 노동자 보호

◆ 근로장려금 지원 확대

- 2018년 273만 가구, 1.8조원 → 2019년 498만 가구, 5.3조원
- 근로장려금 역할은 최저임금 인상의 효과가 제한적인 일부 저소득 가구의 가계 소득 보충. 최저임금을 보완하는 저임금 노동자 보호 정책으로 기능

	2016년 (2015년 귀속분)	2017년 (2016년 귀속분)	2018년 (2017년 귀속분)	2019년 (2018년 귀속분)	2020년 (2019년 귀속분)
지원가구(만가구)	238.3	271.7	273.0	498.1	506.2
지원규모(조원)	1.63	1.76	1.83	5.26	5.11



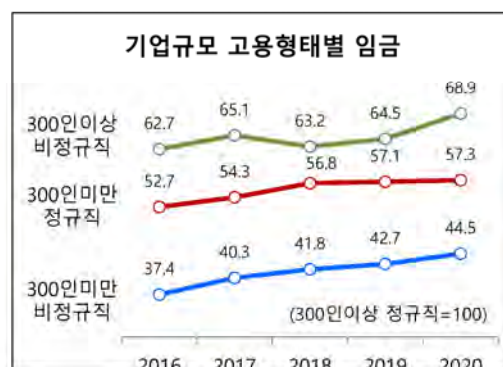
※ 자료 : 복지패널 (2019)

경북기획위원회
소득주도성장특별위원회

2. 임금불평등 축소

◆ 성별, 기업규모별, 고용형태별 시간당 임금격차 축소

- 남성 대비 여성 임금 : 2016년 64.6% → 2020년 69.6%(5.0%p ↑)
- 대기업 정규직 대비 중소기업 비정규직 : 2016년 37.4% → 2020년 44.5%(7.1%p ↑)
 - 정규직 대비 비정규직 : 2016년 66.3% → 2020년 72.4% (6.1%p ↑)
 - 대기업 대비 중소기업 : 2016년 51.7% → 2020년 56.3% (4.6%p ↑)



※ 자료 : 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사

경북기획위원회
소득주도성장특별위원회

2. 임금불평등 축소

◆ 최저임금 인상 효과가 하위 계층에 집중되면서 임금불평등 축소

- P9010(상위10%/하위10%) : 2015년 4.6배 → 2020년 3.6배 : 크게 개선
- P9050(상위10%/중위값) : 2015년 2.4배 → 2020년 2.3배 : 큰 변화 없음
- P5010(중위값/하위10%) : 2015년 1.9배 → 2020년 1.6배 : 개선



※ 자료 : 고용노동부, OECD.stat(추출일자 : 2021.8.18)

경북기획위원회
소득주도성장특별위원회

2. 임금불평등 축소

◆ 국제 비교로도 임금불평등 (P9010, P5010) 크게 개선

- (P9010) 2010년 OECD 4위, 2015년 5위 → 2019년 10위로 크게 개선
- (P9050) 2010년 OECD 9위, 2015년 8위 → 2019년 8위로 큰 변화 없음
- (P5010) 2010년 OECD 4위, 2015년 7위 → 2019년 23위로 크게 개선

임금불평등 수준 국제비교 (OECD 38개국 대비)

	2010년	2015년	2019년
P9010	4.77배	4.59배	3.63배
	4위	5위	10위
P9050	2.37배	2.39배	2.28배
	9위	8위	8위
P5010	2.01배	1.92배	1.59배
	4위	7위	23위

경북기획위원회
소득주도성장특별위원회

2. 임금불평등 축소

◆ 노동소득분배율 개선

- 노무현 정부 60.0%, 이명박 정부 60.3%, 박근혜 정부 62.1% → 문재인 정부 64.9%
- 연도별로도 2010년 58.9%, 2015년 62.6% → 2020년 67.5%로 큰 폭 개선



정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

III. 최저임금 쟁점 검토

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

III. 최저임금 쟁점 검토

1. 고용효과

◆ 연도별 고용동향

- 경제활동인구조사에서 취업자 2018년 10만명, 2019년 30만명 증가
 - 고용률 2017년 60.8%, 2018년 60.7%, 2019년 60.9% 사상 최대
- 일자리행정통계에서 일자리 수 2018년 26만개, 2019년 60만개 증가



정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

국내 연구

◆ 다른 조건을 통제한 상태에서 2018~19년 최저임금 인상이 고용에 미친 영향을 분석한 연구 다수 발표되었으나, 상반된 분석결과 제시

- 부정적 고용효과가 발견되지 않는다: 홍민기 2019, 황선웅 2019, 김태훈 2019 등
- 고용에 부정적 영향을 미쳤다: 김대일·이정민 2019, 김낙년 2019, 강창희 2020 등

#1.

● 김대일·이정민(2019)

- 2018년 최저임금 인상은 고용증가율에 부정적 영향, 최저임금 노동자 비중이 1%p 증가하면 고용증가율 0.14~0.16%p 하락

● 황선웅(2019)

- 김대일·이정민(2019)의 분석방법은 문제가 있음. "문제점을 시정하면 2018년 최저임금 인상이 고용에 긍정적 영향을 미쳤다는 정반대 결과가 도출"
- ① 종속변수로 고용(노동자수)이 아닌 총노동시간(취업자수×노동시간)을 사용해 노동시간 단축도 고용량 감소로 해석했고,
- ② 연령 대신 출생연도(1952~92년생)를 사용해 '15세 이상' 대신 2017년은 25~65세, 2018년은 26~66세만 분석대상에 포함
⇒ 2018년 취업자 '9만7천명 증가'가 '11만4천명 감소'로 뒤바뀌는 결과 초래

정책기획위원회
소득주도성장특별위원회

국내 연구

#2.

● 강창희(2020)

- Cengiz et al.(2019)의 집군추정법 활용, "실질임금 10% 인상 시 고용 1.42~1.74% 감소(28.4~34.8만 명 감소)"
- 총고용 대비 "최저임금+4천원미만" 구간 고용비중의 변화분을 최저임금 인상의 고용효과로 정의

● 전병유(2019)

- "최저임금이 상승할 때 새 최저임금보다 매우 높은 구간부터 고용량이 증가하는 것은 현실에 부합하지 않으며, 집단별 고용추세 등을 통제하지 않았다"고 지적

● 성재민(2019)

- 집단별 고용 추세를 통제한 이중차분 집군추정법 이용, "2018년 최저임금 인상은 고용에 유의미한 영향을 미치지 않았다"는 결과 제시

● Cengiz et al.(2019)

- "최저임금 구간 직전과 직후에서만 유의미한 고용변동이 발생하며, 미국에서 1979~2016년 최저임금 인상은 저임금 노동자의 임금수준을 개선했지만, 고용에 부정적 효과를 미치지 않았다"는 결과 제시

정책기획위원회
소독주도성장특별위원회

국내 연구

#3.

- **홍민기(2019)** : 2018년 최저임금 인상 효과 분석 결과, "시간 추세 고려하는 방식에 따라 추정 결과가 달라짐"
- 공통추세를 가정한 식(1)은 부정적(-) 고용효과를 보고하지만, 추세 방식을 달리한 식(2~5)은 모두 유의미한 고용효과가 발견되지 않음

< 고용량과 근로시간에 대한 영향 추정 결과 >

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
추정식 종속변수	공통추세	2차항 공통추세	산업별 2차식추세	요인모형 CCE	요인모형 IFE
고용량	-0.072* (0.033)	-0.042 (0.028)	0.020 (0.025)	0.032 (0.043)	-0.030 (0.023)
근로시간	-0.045* (0.010)	-0.058* (0.009)	-0.026 (0.018)	-0.007 (0.005)	-0.002 (0.010)

#4.

- **황선웅(2018)** : 국내 최저임금의 고용효과를 추정한 18개 연구 메타 분석

- 부정적 고용효과를 선호하는 음(-)의 출판선택편향 존재
- 편향을 통제하면 고용에 부정적 영향을 미친다는 실증적 근거 발견되지 않음

정책기획위원회
소독주도성장특별위원회

해외 연구

◆ 영미권에서는 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논쟁이 수십 년째 계속되었으나, 최근엔 부정적 고용효과가 발견되지 않는다는 견해가 대세

- **1980년대** : “최저임금은 10대 고용에 부정적 영향을 미치지만, 여성이나 파트타임 등 다른 집단에서는 부정적 고용효과가 발견되지 않는다”는 견해가 우세 (Brown et al., 1982)
- **1990년대** : “10대 고용도 최저임금의 부정적 효과가 발견되지 않으며, 상황에 따라 고용이 증가하는 긍정적 효과를 보이기도 한다”는 분석 대두(Card and Krueger, 1995)
- **2000년대** : 메타분석 결과 “최저임금의 고용효과 연구는 출판 선택 편이(Publication Selection Bias)로 실제보다 과장되어 왔으며, 이러한 선택 편이를 교정하면 최저임금이 고용에 미치는 영향은 없거나 있더라도 식별하기 힘들 정도로 작다는 견해가 대세”(Doucouliagos and Stanley, 2009)



해외 연구

- **Leonard, Stanley and Doucouliagos(2014)** : 부정적 고용효과가 발견되지 않는 이유
 - ① 정책담당자들이 고용효과를 최소화하는 방식으로 최저임금 조정
 - ② 기업이 생산성, 가격, 이윤, 노동시간 조정 등을 통해 부정적 고용효과 상쇄
 - ③ 경쟁노동시장모델보다 수요독점모델이나 효율임금가설이 노동시장 더 잘 설명
- **Chapman(2004)** : 긍정적이든, 부정적이든 최저임금의 고용영향 크지 않음
 - 최저임금은 매우 효과적인 임금정책 수단. 혹시 있을지 모를 부정적 고용효과는 확장적 재정정책이나 적극적 노동시장정책, 복지정책을 통해 최소화해야



2. 자영업자 영향

◆ 자영업자(개인 사업자) 폐업률은 지속적으로 감소

- 창업률은 매년 비슷한 수준을 유지 (2019년 일시 감소)

자영업자(개인사업자) 창업률과 폐업률



자료 : 국세청, 국세통계연보

경북지방노동위원회
소독주도성장특별위원회

2. 자영업자 영향

◆ 종사상 지위별 이행확률에서 최저임금이 큰 폭으로 인상된 2018~19년과 직전 시기를 비교하면,

- 고용주는 실업자 등 무직으로 이행할 확률 줄고, 상용직으로 이행할 확률 증가
- 1인 자영업자는 실업자 등 무직으로 이행할 확률 줄고, 임시일용직으로 이행할 확률 증가

고용주와 1인 자영업자 이행확률 (단위:%)

		1년 뒤				
		상용직	임시일용직	고용주	1인자영자	무직
고용주	2013~17	3.7	2.6	74.5	12.6	6.6
	2017~18	3.0	2.0	77.1	13.9	4.0
	2018~19	7.0	0.5	72.5	16.0	4.0
1인 자영자	2013~17	0.8	3.2	2.1	84.1	9.8
	2017~18	1.1	3.6	2.7	83.6	9.1
	2018~19	0.6	4.5	1.0	86.1	8.0

※ 자료 : 복지패널

※ 주 : 1) 2017~18은 2017~18년, 2018~19는 2018~19년 이행확률임

2) 2013~17은 박근혜 정부 4년(2013~17년) 평균임. 즉 2013~14년, 2014~15년, 2015~16년, 2016~17년 이행확률의 평균임.

경북지방노동위원회
소독주도성장특별위원회

자영업자 지원책

◆ 일자리 안정자금

- 고용주의 고용감소 유인을 억제하기 위해 일자리안정자금 지원

일자리 안정자금 지원 규모

	2018	2019	2020	2021
지원자 규모(만명)	264	344	360	185
지원액 규모(조원)	2.5	2.9	2.6	1.3

◆ 사회보험료 지원 확대 : 두루누리 확대 지원 + 건강보험료 추가 경감

◆ 카드수수료 인하

◆ 임차인 보호 조치 등

소독주도성장특별위원회
정책기획위원회

IV. 과제

소독주도성장특별위원회
정책기획위원회

IV. 과제

◆ 최저임금 인상, 저임금 노동자 보호와 임금불평등 축소에 큰 역할

- 문재인 정부 5년간 연평균 7.2% 인상
- 최저임금 수혜자 매년 395만~554만명, 임금인상 총액 3.8조~7.2조원, 1인 8~11만원
- 근로장려금 확대 : 2018년 273만 가구 1.8조원 → 2019년 498만 가구 5.3조원
- 최저임금 수혜자는 여성, 고령자, 비정규직, 숙박음식점, 단순노무직 등 취약계층 집중
- 저임금 노동자 비중 감소 : 2015년 23.5% → 2020년 16.0%
- 임금불평등(P90/10) 축소 : 2015년 4.59배 → 2020년 3.60배
- 성별, 기업규모별, 고용형태별 임금격차 축소

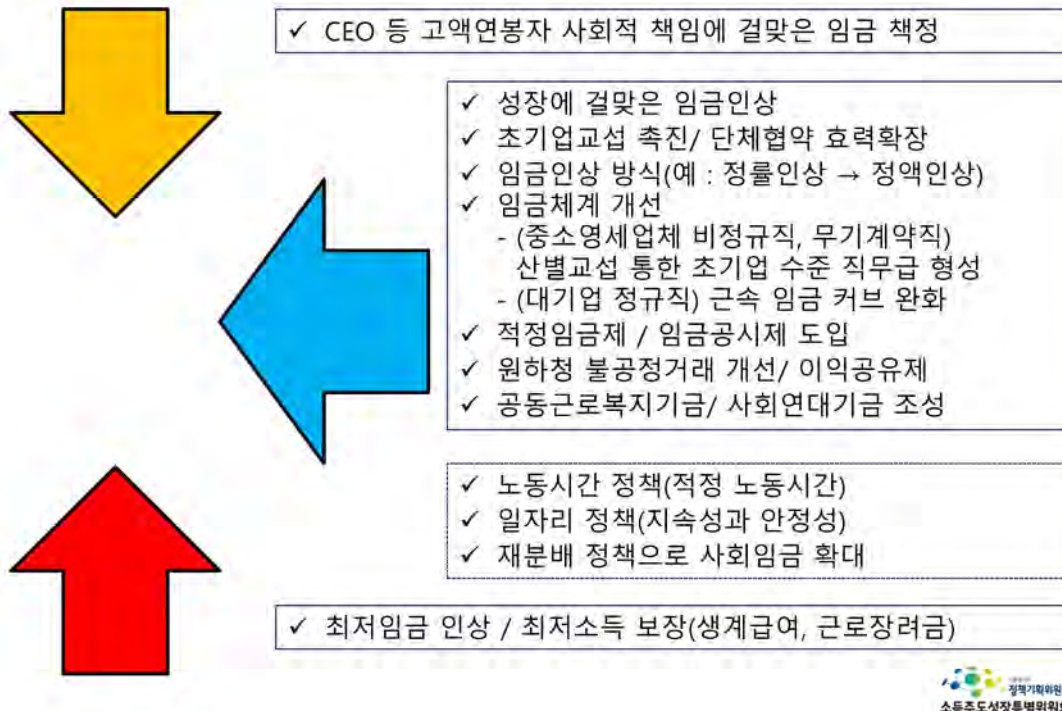
IV. 과제

◆ 저임금 노동자 보호와 임금불평등 축소는 앞으로도 계속 요구되는 과제

- 지난 5년 성과에도, 저임금 노동자 비중과 임금불평등 수준은 여전히 OECD 평균 상회
 - 저임금 노동자 비중 : 2015년 23.5%(4위/22개국) → 2019년 17.0%(9위/22개국)
 - 임금불평등(P90/10) : 2015년 4.59배(5위/38개국) → 2019년 3.63배(10위/38개국)
- 코로나19 위기 장기화 등으로 지난 5년의 성과 훼손될 위험 상존

◆ 임금불평등을 해소하고 노동시장 이중구조를 개선하기 위해서는, 최저임금 이외에도 다양한 정책 수단을 결합해서 '연대임금정책'을 추진할 필요

연대임금정책 : 임금격차 축소 / 노동시장 이중구조 개선



연대임금정책 : 임금격차 축소 / 노동시장 이중구조 개선

- 1) 성장에 걸맞는 임금인상 : 경제성장률과 물가상승률을 기준으로
- 2) 초기업 교섭 촉진/단체협약 효력확장 : 기업별 노조-교섭체제에서는 대기업 정규직과 중소기업 비정규직 간에 임금격차가 확대될 수밖에 없음. 기업을 넘어서는 초기업 교섭을 촉진하고 단체협약 효력확장 제도를 활성화할 필요
- 3) 임금인상 방식 개선 : 임금인상 방식을 정률 인상에서 정액 인상으로 바꾸면 재원을 추가하지 않더라도 임금격차 크게 축소 가능 (예: 3% 인상 → 월10만원 인상)
- 4) 임금체계 개편 : 임금체계 개편은 임금결정의 합리적 기준을 마련하기 위한 것으로 곧바로 임금격차 축소로 이어지지 않음. 중소기업, 비정규직, 무기계약직은 산업·부문별 교섭을 통해 초기업 수준에서 직무급 형성. 공공부문과 대기업 정규직은 연공성이 심한 경우 근속-임금곡선을 완화하는 것도 한 방법

연대임금정책 : 임금격차 축소 / 노동시장 이중구조 개선

- 5) **적정임금제/임금공시제 도입** : 적정임금제는 발주처가 정한 일정 수준 이상의 임금을 건설근로자에게 지급하는 제도로, 2023년부터 건설산업 도입 예정
- 6) **CEO 등 고액연봉자 사회적 책임에 걸맞는 임금 책정** : 과도한 고액 연봉은 사회적 위화감을 조성할 뿐 아니라 임금격차 확대요인으로 작용
- 7) **노동시간/일자리 정책** : 시간당 임금격차가 축소되더라도 노동시간 격차가 확대되고 고용이 간헐적, 불안정하면 월 또는 연간 임금격차가 확대됨. 노동시간 정책과 일자리 정책을 통해 적정 노동시간과 일자리의 안정성과 지속성을 제고할 필요
- 8) **재분배 정책** : 특히 저소득층에게 안정적인 소득을 보장하기 위해서는 재분배 정책을 통한 사회임금 확대도 중요

발 표 문

[발표 1] 임금정책과 임금격차 : 전환의 필요성

정 경 은 한국노동사회연구소 객원연구위원

[발표 2] 해외 단체교섭구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점

권 혜 원 동덕여자대학교 교수

[발표 3] 임금격차 해소를 위한 정부 주도 정책 방안

정 흥 준 서울과학기술대학교 교수

[발표 1]

임금정책과 임금격차 : 전환의 필요성

정 경 은 한국노동사회연구소 객원연구위원

임금정책과 임금격차 : 전환의 필요성

2021. 9. 7.

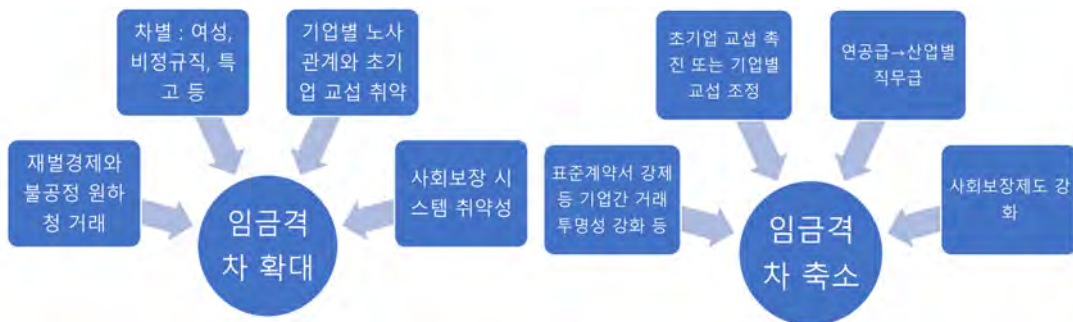
정경은
한국노동사회연구소 객원연구위원

발표 개요

- 이 발표문은 소득주도성장특별위원회 발주 '임금격차 해소를 위한 연대임금정책' 중에서 '노사단체 주도의 정책 평가와 개선방안'의 일부에 해당
- 연대임금 정책은 사측이 동의해야 실현할 수 있지만, 노조가 임금 평준화를 위해 주로 제기한다는 점에서 연구대상은 사실상 양노총의 임금정책
- 임금격차 해소 정책은 전국 수준부터 산업, 기업 수준까지 동시에 추진되어야 하며, 법정 최저임금, 산별 최저임금과 직무급, 하후상박 임금인상 정책제를 검토하고자 함
- 재벌그룹별 임금결정, 원하청구조, 노동조합의 리더십, 대표성이 낮은 사용자단체, 노동자들의 다양한 이해관계, 고임금 집단의 반발 등을 고려할 때 연대임금 정책 실현은 매우 어려울 것이나 그렇다고 포기할 것인가?
- 이번 발표는 최근 연대임금 정책 차원에서 제기되는 이슈에 대해 쟁점을 검토하고 면접 조사 결과 드러난 노사단체 의견을 적시하여 토론 활성화를 기대함

지금까지 제기된 임금격차 확대 요인과 축소 방안

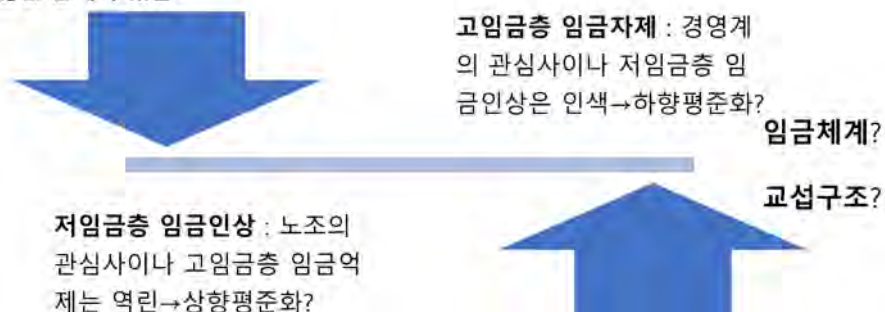
- 임금격차 원인은 원하청 불공정거래부터 기업별 노사관계, 성차별-고용형태 차별, 사회보장 시스템 취약성이 제기되었으며, 해법도 하도급 정책 개선, 초기업 교섭구조, 임금체계 개선까지 다양
- 임금격차 해소를 위한 연대임금 정책으로는 최저임금제도가 가장 강력하며 산별 최저임금과 직무급, 하후상박형 임금인상 등을 제안



3

임금격차 해소 목표는 중간층 확대를 통한 평준화

- 임금격차 해소의 주체는 노동조합과 사용자단체, 정부이나 우리나라는 오랫동안 정부 주도 임금결정으로 저신뢰 노사정관계가 지속
- 임금격차 해소를 위해서는 저임금층의 임금 인상, 고임금층 임금자체가 병행되어야 하나 노사는 동상이몽
- 임금격차 해소를 위해서는 임금체계와 교섭구조 변화도 논의에 포함해야 하나, 이미 격차가 큰 시장임금을 반영한 직무급 논의만 있을 뿐 기업별 교섭에서 초기업교섭으로 전환 방안은 더 이상 논의하지 않는 문제가 있음



4

임금격차 해소 정책의 발목을 잡는 과거와 현재(1)

	정부	경총	한국노총	민주노총
결정 근거	1960~80년대 생산성 임금제(한국노총 반대)	- 국민경제생산성임금제 - 기업의 지불능력	1976-90년 최저생계비 1995년 도시근로자 생계비(최저생계비와 표준생계비의 중간→표준생계비) 2002년 이후 표준생계비	- 표준생계비 사용하다 (1995~2010년, 2014~2018년), 중단 2011~2013년, 2019년 이후 비정규직 임금 인상 요구
결정 방식	-	-	2000년대 이후 정률(정액) 요구	2000년대 중반 이후 정액 요구
교섭 형태	- 기업별 교섭 2006~07년 산별교섭 우호적 분위기 조성	기업별 교섭	- 기업별 교섭 - 산별 지역 교섭: 버스 - 금속연맹의 산별노조 전환 실패	- 기업별 교섭 - 대각선 교섭 - 초기업 교섭 (기업→산업 또는 초기업 교섭 추구 - 일부 업종직종을 제외하고 대부분 기업수준)

5

임금격차 해소 정책의 발목을 잡는 과거와 현재(2)

	정부	경총	한국노총	민주노총
임금체계	- 직능급(1990년대) - 직무성과급(2000년대) - 직무급(2017년) - 박근혜 정권 때 임금피크제 도입을 통한 근속 격차 축소	1990년대 생산직 직능급+사무관리직 연봉제(고과급) - 능력·역할·성과 중심 임금체계	1980년대 들어서며 도급임금제, 포괄임금제 시정 요구 1987년 이후 대기업 생산직+공공부문 중심으로 연공급, 연공급성 직능급	1987년 이후 단일호봉제 - 대기업 생산직+공공부문 중심으로 연공급 1996년 (구)금속연맹이 독일식 직무급 검토하다 중단
국가수준 임금결정	1989년 국가임금조정위원회 설치 제안(한국노총 반대) - 김영삼 정부 시기 임금 가이드라인을 통한 임금인상 억제 정책 1995-96년 공익연구단 통해 적정임금인상률(임금지지도침)발표	- 경총의 임금가이드라인 설정 요구(1971년) 1993~94년 전국수준노·경총 임금가이드라인 합의 1995년에도 임금가이드라인 요구	1993~94년 전국수준노·경총 임금가이드라인 합의했다가 95년부터 거부	- 노·경총 임금가이드라인 합의 반대하며 조직결성 - 국가 수준에서는 최저임금 결정
산업수준 임금결정	2006-07년 산별 교섭 분위기 조성 2020년 정부는 다양한 교섭구조 활성화 노력	2-3중 교섭 문제가 해소되어 교섭비중 축소가 관건	버스 사례가 초기업수준 결정으로 거의 유일	- 산별교섭을 통한 임금결정(산별 최저임금, 산별 표준임금 등) - 산업업종직종 교섭 등 확대 추세

6

임금격차 해소를 위한 임금정책 3층 구조

- 임금격차 해소를 위한 연대임금 정책은 전국, 산별, 기업 수준을 모두 검토



7

쟁점 1 : 사내근로복지기금의 원하청 공동복지기금으로 전환

- 2021년부터 대기업 사내복지기금이 공동근로복지기금에 출연할 수 있도록 제도 변화
- 실질적인 임금격차 해소 정책은 아니지만, 면접조사 결과, 노사단체 이견이 상대적으로 거의 없음
- 코로나19 극복 사회연대기금의 경우, 소상공인뿐 아니라 비정규 노동자 생활지원에 기금이 쓰이도록 노사단체가 개입하여 법 제정에 노력할 필요가 있음

구분	주요 내용
사례	산별 연대기금 공공상생연대기금, 금융산업공익재단, 사무금융 우분투자재단 등 지역 공동복지기금 한국항공우주산업(KAI), 고용노동부, 경상남도 협약 체결(2020.6.) 울산, 충남에서도 발족 대기업 원하청 공동복지기금 SK이노베이션과 26개 설비 협력사 공동기금 삼성중공업과 86개 사내협력사 공동기금 현대중공업과 116개 협력업체 공동기금 현대미포조선과 69개 협력업체 공동기금 대우조선해양(DSME)과 113개 협력업체 공동기금
의견	양노총 2021년 임금요구안에 모두 '공동근로복지기금 설치' 포함 경총 대기업의 자율적 연대기금 설치 찬성. 그러나 노동계도 임금인상 양보해야 법률안 근로복지기본법 환노위원장 대안 통과(2020.9.24) 코로나19 국난극복을 위한 사회연대기금 설립안 : 이용우(사회연대기금안), 유동수(사회연대협력재단), 양경숙-김철민(상생협력연대기금)

쟁점 2. 표준생계비에서 최저생계비로 전환

- 노동계 임금요구의 근거는 70년대 중반 이후 최저생계비 → 90년대 중반 이후 표준생계비 → ?
- 임금격차 해소를 요구하면서 중소기업은 달성 불가능한 표준생계비를 근거로 임금을 요구하는 모순
- 임금체계가 연공급인 경우 물가인상률 수준 인상
- ILO(1982)에서도 임금결정 기준으로 생활임금 확보를 위해 미국련 노동자 생활실태조사 결과를 반영한 생계비를 제시 → 법정 최저임금과 산별 최저임금 참고자료로 활용

구분	주요 내용
문제점	- 표준생계비는 과거에 대기업 임금인상이 중소기업에게 패턴 효과가 있을 때 의미가 있었으나, 표본의 대표성 문제는 물론 가족 형태 변화와 서비스업 증가, 여성 노동자 증가 등의 현실을 반영하지 못하는 한계가 있음 - 대기업은 대체로 표준생계비를 달성하고, 중소기업이나 비정규직 노동자에게는 지나치게 높아 심리적 괴리를 유발하는 문제점을 가짐 - 임금양극화 시대에 양노총은 저임금 노동자 보호와 임금격차 해소가 최우선적인 임금정책으로 전환하기 위해서 저임금 노동자 생활실태 조사를 바탕으로 최저생계비 모델 복원 필요
찬성	표본의 대표성 확보 차원에서 경제활동인구조사 표본의 일부를 사용하는 등 정부 협조 필요
반대	- 표준생계비는 소속 산별노조(연맹)와 기업 노조들이 반대 - 산별노조(연맹) 자체 임금정책 필요

9

쟁점 2. 표준생계비에서 최저생계비로 전환

- 20년간 협약 임금인상률이 물가인상률보다 낮은 해는 1998년, 2002년, 2006-07년, 2010년 5차례, 2011년 이후 실질GDP보다 높고, 노동계 요구안보다 낮고 경총 조정안보다 높음

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
협약인상률	-2.7	2.1	7.6	6.0	6.7	6.4	5.2	4.7	4.8	4.8	4.9	1.7	4.8	5.1	4.7	3.5	4.1	3.7	3.3	3.6	4.2	3.9
민간부문	-2.6	2.3	7.7	6.1	6.8	6.4	5.3	4.8	4.9	4.9	5.0	1.8	5.0	5.2	4.7	3.5	4.2	3.7	3.3	3.7	4.3	4.1
공공부문	-4.2	-0.9	7.2	5.0	5.3	5.5	3.4	2.9	3.5	3.1	3.0	0.0	1.1	4.6	3.0	2.3	1.9	3.3	3.4	3.0	3.1	1.8
사업체노동력조사	-2.5	8.2	8.0	5.1	11.2	9.2	6.0	6.6	5.7	5.6	-4.3	2.6	6.8	-7.4	5.2	3.4	2.4	3.0	3.8	3.3	5.3	3.4
실질GDP	-5.5	11.3	8.9	4.9	7.7	3.1	5.2	4.3	5.3	5.8	3.0	0.8	6.8	3.7	2.4	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.9	2.2
물가인상률	7.5	0.8	2.3	4.5	7.4	2.9	4.9	3.9	5.2	5.5	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.8	2.9	3.1	1.5	0.4
경제성장률+물가인상률	2.0	12.1	11.2	9.4	15.1	6.0	10.1	8.2	10.5	11.3	5.8	1.5	13.3	7.4	4.7	6.1	6.5	5.6	5.8	6.3	4.4	2.6
경총	-25.0	0.0	5.4	3.5	4.1	4.3	3.8	3.9	2.6	2.4	2.6	-	0.0	3.5	2.9	-	2.3	1.6	0.0	0.0	2.0	-
한국노총	4.7	5.5	13.2	12.0	12.3	11.4	10.7	9.4	9.6	9.3	9.1	-	9.5	9.4	9.1	8.1	8.1	7.8	7.9	7.6	9.2	7.5
민주노총	7.2	7.7 (6.2-9.2)	15.2±2	12.7±2	12.5 (11.0-14.0)	11.1	10.5	9.3	9.1	9.0	8.0	-	9.2	- (비정규직: 301000 원, 24%)	9.3 (비정규직: 219,170 원, 24%)	9.3 (비정규직: 225,000 원, 24%)	9.3 (비정규직: 230,000 원, 24%)	9.3 (비정규직: 237,000 원, 24%)	9.3 (비정규직: 239,000 원, 24%)	9.3 (비정규직: 224,000 원, 24%)	9.3 (비정규직: 205,000 원, 24%)	

10

쟁점 3 : 임금인상 방식을 정률제에서 정액제로 전환

- 하후상박 인상에 대해서는 대체로 긍정적 인식: 보건의료노조, 금융노조 사례 등
- 정률 인상방식에서 1990년대 중반에 약화된 정액인상 방식으로 전환할 필요가 있음
- 정액인상 방식으로 전환할 때, 임금격차 축소 효과
- 임금인상 정률제는 남녀, 정규직-비정규직에게 동일한 인상률을 적용해도 격차가 유지되는 방식
- 동일가치노동 동일임금 실현은 '동일 인상'부터 시작

	정액인상방식 (매년 10만원)		정률인상방식 (매년 3%)		찬성	
	2019년	2030년	2019년	2030년		
남자	3,666	4,766	3666	5,074	찬성	• 임금인상 요구부터 타결까지 정액제로 전환하여 임금격차 해소에 기여 가능 • 사업장 수준에서 적용되는 한계
여자	2,371	3,471	2371	3,282		
비중	64.7	72.8	64.7	64.7		
격차	1,295	1,295	1,295	1,792		
정규직	3,612	4,712	3612	5,000		
비정규직	1,811	2,911	1811	2,507		
비중	50.1	61.8	50.1	50.1		
격차	1,801	1,801	1,801	2,493		

자료 : 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사(2019)

찬성	• 임금인상 요구부터 타결까지 정액제로 전환하여 임금격차 해소에 기여 가능 • 사업장 수준에서 적용되는 한계
	• '정액제'는 하후상박의 한 방법이나 지나치게 경직적 • 인상률(%)을 명시해야 선명하게 인식

쟁점 4 : 산별 최저임금과 임금체계 전환

- 임금 격차가 낮은 환경은 (1) 단체교섭이 중앙-산업으로 집중-조율되거나, (2) 노조조직률이 높고 협약적용률이 높거나, (3) 노조 조직률이 낮더라도 단체협약확장장제도가 작동
- 대기업은 산별교섭에 참여하지 않지만, 한국노총 금융-버스와 민주노총 금속-보건-건설-사무-언론-공공부문 등에서 통일교섭, 집단교섭, 직종별 교섭 등 다양한 형태의 초기업 교섭 활성화 추세
- 산별교섭 활성화 추세에도 산별 최저임금 결정은 금속과 보건에 그치고, 산별 임금체계까지 진전되지 못하고 있음
- 기업별 임금체계 개선 방안도 근속급 약화-초임 인상-성과급 비중 축소를 통해 임금격차 축소가 핵심, 개별 기업에서 직무급 도입은 산업내 임금격차 해소와 큰 관계가 없음

근거	
찬성	• 산별 임금체계는 임금체계가 없는 대다수 기업에 적용 시도 • 직무난이도와 경력 등 고려하여 노사단체가 참여하여 중소기업부터 시도
반대	• 연공급을 선호하는 노조의 반대 극복 불가능 • 미국식 직무급은 임금격차 축소가 아니라 오히려 확대 위험 • 임금체계는 기업의 자율적 의사결정 영역, 고정급 줄이고 성과급 확대해야

쟁점 4 : 산별 최저임금과 임금체계 전환

- 산별 최저임금 도입과 단체협약 효력확장 적용(노조법 제36조 제1항에서 '3분의 2' 제한 조항 삭제)
- 교섭 사례 : 금속 · 보건 · 택시 · 버스 · 교육공무직 · 자치단체공무직 · 대학청소용역 · 건설(토목, 타워크레인, 플랜트건설) 등
- 적용대상 : 산별(지역별) 표준임금이 작동하는 사례(택시, 버스, 자치단체 공무직, 교육공무직, 타워크레인 등)와 달리, 산별 최저임금은 금속노조와 보건의료노조 산별중앙교섭에 참가하는 사업장 직접고용 비정규직에게 적용되는 한계(자치단체 생활임금도 직접고용 비정규직이나 민간위탁 노동자에게 적용, 민간부문까지 확산 않됨)
- 임금수준 노사합의 : 산업별 특성을 반영하여 법정 최저임금의 일정 비율로 산별 최저임금 수준을 합의 모색
- 적용대상 확대 : 초기업 교섭 참가 사업장 직접고용 비정규직만 적용되는데(금속노조, 보건의료노조), 하청 노동자에게도 적용
- 산별교섭 미참여 사업장도 산별 최저임금을 도입 : 초기업 교섭으로 산별 최저임금을 합의하는 경우, 단체협약 효력확장 적용(노조법 제36조 제1항에서 '3분의 2' 제한 조항 삭제)
- 노조법 제30조 제3항 개정으로 국가와 지방자치단체는 다양한 교섭 방식을 노동관계 당사자가 선택할 수 있도록 지원하고 단체교섭 활성화될 수 있도록 노력 의무 신설→ 적극 활용할 필요(사업자단체 중에서 사용자단체 역할을 하는 경우 산별교섭 의무 부여 등)

13

쟁점 5 : 최저임금 결정기준 전환

- 2015년 업종-부문별 대표 참여가 확대되며 최저임금 결정과정은 사회갈등이 고조되는 양상이며, 노동계의 1만원과 경영계의 동결로 출발하여 공익위원이 인상구간을 설정하는 중재방식
- 노동계의 1만원은 노동운동적 요구이고, 경영계의 동결도 최저임금법상 생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배를 고려하지 않은 주장
- 노동계는 결정기준으로 ILO가 가족의 생계비를 고려하라고 했다는 근거를 들고, 경영계는 30인 미만 사업장 국민경제생산성 논리를 제시: 가족의 생계 지원 수당은 아동수당 등 사회보장 수당이 적절하고 최저임금은 전체 기업과 노동자에게 적용되기 때문에 30인 미만 생산성은 근거 부족
- 최저임금은 생계비와 지불능력 모두 고려해서 결정
- 최저임금 결정기준을 경제성장률+물가인상률+a로 전환하고, 경제와 사회, 노동 실태 분석, 최저임금 영향 등을 분석에 치중하는 방안 필요

근거	
찬성	• 최저임금 결정 산식이 해마다 일정하지 않은 문제 해결 • 산식이 준거로 정착하면 소모적인 갈등 완화 효과 기대
반대	• 최저임금 결정 산식을 정한다고 하더라도 결국 a 때문에 노사갈등 • 산식대로 결정하면 16.4%나 10.9%가 도출되지 않아서 문제 • 산식대로 결정하면 한계기업 생산성을 반영하지 않아서 문제

14

쟁점 6 : 최저임금 결정기구 전환

- 최저임금 결정 과정에서 사회갈등이 증폭되며 최근 대통령직속 임금위원회 설치법안이 국회에 계류 중이며, 독립성 확보한 전문가 중심 조직으로 전환할 필요성이 제기
- 구간설정위원회와 결정위원회로 이원화하여 노사단체는 결정에서 제외하자는 제안
- 정부가 기재부, 산업부, 중소기업벤처부 등의 의견을 청취하여 결정하자는 제안
- 현행 최저임금위원회를 유지하되, 공익위원을 노사단체가 추천하자는 제안

최저임금 결정기구	정부	구간설정위원회와 임금결정위원회로 이원화	노사가 공익위원 추천	대통령 직속 임금정책위원회
(근거)	고용노동부가 기재부, 산업부 의견 청취하여 결정 정부가 결정해야 지나치게 높지도 낮지도 않은 결정 가능	노사단체의 최종 표결 불참 문제 해소	정부가 공익위원을 추천하여 독립성이 없으므로 노사가 추천	근로자의 임금정책 및 최저임금에 관한 사항을 심의 공익위원은 국회가 추천한 전문가
문제점	경제부처는 과거 저임금 정책의 진원지였으며 기업 편향적	최저임금 결정에 따른 갈등 완화나 합리성 제고 효과 기대 어려움	노사가 추천한 공익위원을 제외한 나머지 1명이 결정하는 모순 발생	노동부가 반대 노사갈등+여야갈등 증폭

15

쟁점 7 : 임금가이드라인 부활?

- 국가임금위원회 또는 국민임금위원회로 전환하자는 제안에는 임금정책을 총괄하면서 업종별 또는 직종별 임금가이드라인 발표도 주요 활동으로 포함
- 임금격차 해소 차원에서 제안하려는 목적이 있다고 하더라도, 면접조사 결과, 노사단체 중에서 찬성하는 집단은 거의 없으며 근거는 아래 표와 같음
- 정부 주도의 저임금 정책과 임금가이드라인을 통한 임금결정에 개입한 과거 때문에 국가기관의 임금가이드라인 권고는 퇴행적이라고 인식
- 총연합 단체 중에서도 이제는 한국노총만 임금요구안 발표, 민주노총은 저임금-비정규직 임금요구안만 발표하고 경총도 발표하지 않음

반대의 근거			
임금가이드라인 권고가 기업에 압박 임금공시 등 정보 축적-공개는 찬성 임금체계나 임금격차도 기업 자율 결정 영역	산업별 직종별 임금가이드라인 제시는 과거와 마찬가지로 임금억제 정책의 일환으로 귀결	임금평준화를 위해서는 정부나 전문가조직이 가이드라인 제시보다 산별-업종교섭 등 초기업 교섭 촉진 이 더 중요	찬성하는 노사단체가 없는 데다 실현가능성도 없음

16

소결

- (원하청 연대기금) 실질적 연대임금 정책에 앞서 산별 연대기금, 대기업 원하청 공동복지기금, 지역 공동복지기금 확산 노력
- (최저생계비 전환) 총연맹이 저임금 노동자 생활보호를 위해 최저생계비 정책 전환, 산별노조(연맹)의 자체역량 강화를 통한 설득 필요
- (임금인상 정액제) 정부 통계자료부터 임금인상액 중심으로 발표, 노사가 대표적인 하후상박식 임금인상 방안을 거부할 명분이 없음
- (산별 최저임금) 산별 최저임금 등 산별 합의사항은 단체협약 효력 확장 방안 검토
- (산별 직무급) 동일업종 중소기업부터 수당통합 과정을 거쳐 1단계로 임금구성체계 단순화, 2단계로 임금결정체계를 동일하게 변경하는 과정을 통해 산별 임금체계 구축, 3단계로 산별 직무급은 노사단체의 참여하에 직무가치를 평가하여 추진
- (법정 최저임금) 최저임금 결정기준 객관화를 위한 노사간 논의 필요
- (법정 최저임금) 최저임금 결정기구는 (1) 현행 유지하거나, (2) 전환할 경우 원하청 불공정 거래가 중소기업의 지불능력 약화의 주요 원인이므로 공정거래위원회 참여 방안 검토
- (산업구조조정 효과 대응) (1) 최저임금 결정으로 불가피하게 발생하는 한계기업은 사회연대기금, 일자리안정자금 지원, (2) 최저임금 노동자에게는 EITC, 사회보장수당 확대 등으로 지원, (3) 산업별 구조조정기금 또는 연대기금 설정 등

17

감사합니다.

18

[발표 2]

해외 단체교섭구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점

권혜원 동덕여자대학교 교수



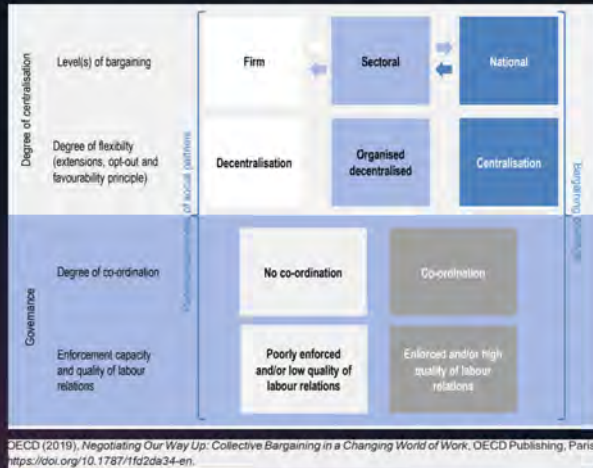
해외 단체교섭구조와 효력확장제도: 현황과 시사점

동덕여대 경영학과 권혜원

문제의식

- 우리나라는 고용형태와 성별에 따른 노동시장 분절구조와 임금 격차가 심각
- OECD Economic Review of Korea(2020)에 의하면, 한국은 '지니계수로 측정한 세후 소득불평등 기준으로 OECD 국가 중 일곱 번째로 소득불평등도가 높으며', '이는 다른 국가보다 임금격차가 크고 소득재분배는 제한적인 것에 기인'
- 단체교섭구조와 제도는 임금격차를 강화하거나 완화하는 요인 중 하나
- 실증연구에 의하면, 노동조합과 사용자의 조직률이 높고, 단체교섭의 수준이 집중화되어 있을수록, 그리고 임금 교섭의 조정 수준과 단체협약 적용률이 높을수록 임금불평등은 완화됨
- 우리나라는 노동조합조직률이 낮고, 단체교섭이 분권화되어 있으며, 임금교섭의 조정 수준과 단체협약 적용률이 모두 낮음 → 임금격차를 강화하는 요인
- 이 연구는 해외 단체교섭 제도와 효력확장제도의 변화가 임금격차 강화/완화에 미치는 영향을 고찰하여 시사점을 도출함으로써 우리나라 단체교섭 및 단체협약 효력 확장제도의 개선 방향을 탐색하고자 함

단체교섭제도 비교 분석 틀과 주요 변인



3 예외: 단체교섭 구조와 협력관계에 대한 시사점

- 노동조합과 사용자 대표성-조직률
- 단체교섭 수준: 기업, 산업/업종, 국가
- 유연성 정도: 단체교섭 확장 메커니즘, 협약 적용제외(opt-out) 가능성, 더 낮은 수준의 협약에서 상위수준 협약 내용을 수정할 수 있는 여지 등에 의해 결정되며 분권화/집권화의 수준에 영향을 미침
- 사회적 파트너 간, 그리고 노-노, 사-사 간 내부 조정 수준에 따라 완전히 개별화, 파편화된 수준의 협상이 이루어지거나, 서로 다른 단체교섭 단위 간 전략과 목표의 조율을 통한 임금 조정이 이루어질 수 있음
- 사회적 파트너간 신뢰와 노사관계의 질, 상위협약을 소속 조직들에게 실행할 수 있는 역량

OECD 주요국 단체교섭 지표

자료: OECD/AIAS ICTWSS 데이터베이스(2021), 이창근(forthcoming)에서 인용

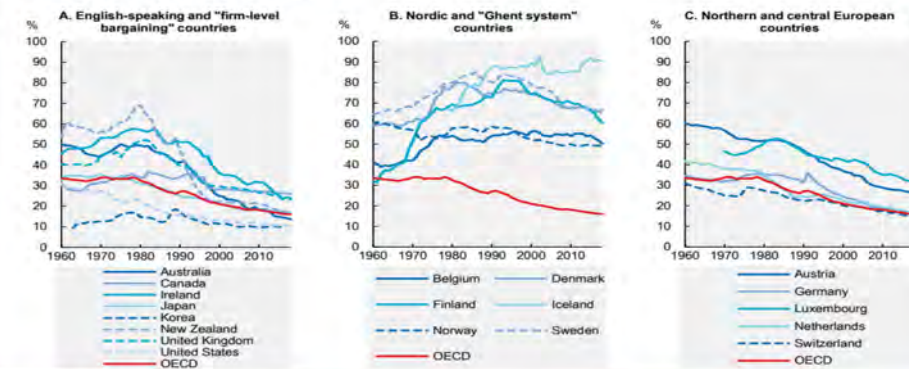
	조직률	협약적용률	확장	집중	조정
캐나다	26.1	30.2	0	1	1
일본	16.8	16.8	0	1	4
한국	11.6	14.8	0	1	2(3)
영국	23.5	26.9	0	1	2
미국	9.9	11.6	0	1	1
호주	13.7	61.2	2	2	2
그리스	19	14.2	2	2	1
오스트리아	26.3	98	3	3	4
덴마크	67	82	0	3	4
핀란드	58.8	88.8	3	3	3
프랑스	10.8	98	3	3	2
독일	16.3	54	1	3	4
아이슬란드	90.7	90	3	3	4
이탈리아	32.5	100	3	3	3
네덜란드	15.4	75.6	2	3	4
노르웨이	50.4	69	1	3	4
스페인	12.5	80.1	3	3	3
스웨덴	65.2	87.7	0	3	4
스위스	14.4	45	2	3	3
벨기에	49.1	96	3	4	5

4 예외: 단체교섭 구조와 협력관계에 대한 시사점

단체교섭 국제비교를 통해 본 우리나라 지표

Figure 2.4. Trends in union density

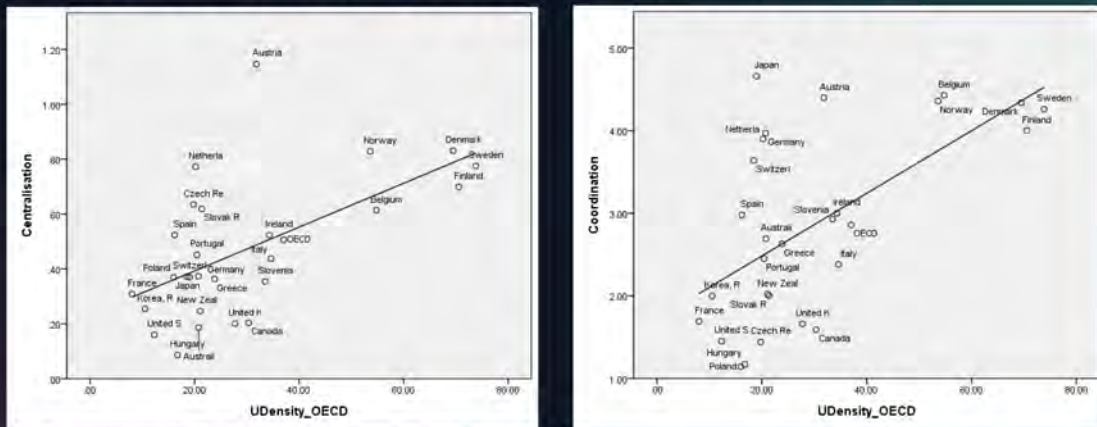
Percentage of employees, 1960-2018



자료: OECD (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18526834-en>.

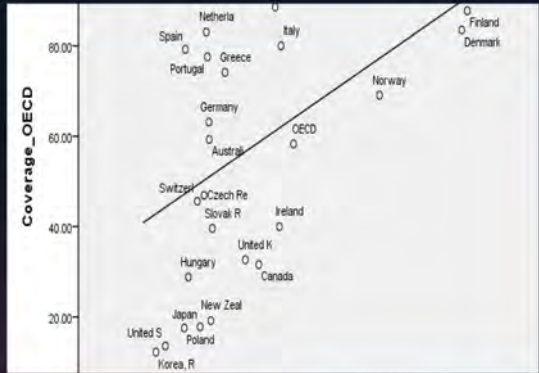
5 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도: 현황과 시사점

단체교섭 국제비교를 통해 본 우리나라 지표



자료: OECD/AIAS 데이터베이스, 권순원 (2019)에서 인용

6 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도: 현황과 시사점



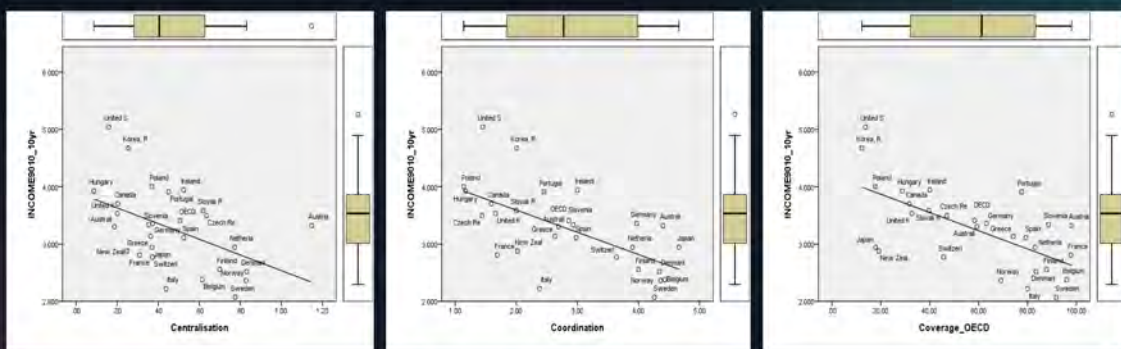
자료: OECD/AIAS 데이터베이스, 권순원 (2019)에서 인용

단체교섭 국제비교를 통해 본 우리나라 지표

- 노동조합 조직률이 낮음
- 기업단위 단체교섭이 지배적이어서 단체교섭이 분권화되어 있음
- 임금교섭의 조정 수준이 비교적 낮음: OECD 데이터베이스에서는 파편화된 기업별 교섭으로 인해 임금조정수준도 낮은 것으로 보고 2 level로 분류. 이창근 (forthcoming)은 우리나라를 3 level로 분류하는 Visser(2016)의 자료를 통합하여 2-3수준으로 분류 (기업별 교섭이 지배적인 가운데 일부 유형별 교섭, 산별노조에 의한 교섭 가이드라인, 임금요구안 권고 등에 의한 낮은 수준의 조정이 공존)
- 단체협약 적용률은 매우 낮음: 노조와 사용자단체의 조직률이 모두 낮고, 다사용자 교섭구조보다는 개별 사용자 교섭이 지배적이며, 단체교섭 효력확장제도가 있으나 유명무실한 상황에서 기인, 협약 효력 범위가 협소하고 제한적

7 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

단체교섭 지표와 임금 격차



자료: OECD/AIAS 데이터베이스, 권순원 (2019)에서 인용

8 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

집중화/ 임금조정수준/단체협약 적용률과 임금불평등

- 권순원(2019)의 데이터 분석 결과를 보면, 임금 결정의 조정 수준과 단체교섭의 효력 확장이 임금 불평등에 상대적으로 더 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타남
- 단체교섭이 탈집중화되어 다수사용자 교섭보다는 개별 교섭이 지배함과 동시에 임금결정의 조정 수준이 낮고, 단체협약의 적용율이 낮아 미조직 취약노동자에 대한 단체협약의 효과가 미비한 나라에서는 노동시장 이중화 현상과 임금격차가 증대하고 있음
- 반대로 임금 조정 수준이 높고 단체협약의 효과가 광범위하게 적용되는 나라에서는 임금 불평등이 상대적으로 낮음



9 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점

단체교섭 구조/단체협약 적용률과 임금불평등

- 북유럽의 단체교섭 제도는 낮은 수준의 임금 불평등을 유지하는 데 기여: 1. 단체협약 효력확장 제도가 존재하며, 사용자단체와 노조의 조직률, 단체교섭의 분권화의 양상이 '조직된 분권화'(organized decentralization)의 방식으로 이루어진 핀란드, 2. 단체협약 효력 확장 제도를 부분적으로 도입하여 이주노동자가 집중되어 있는 저임금 시장의 임금 하향 경쟁을 억제하고 있는 노르웨이, 3. 단체협약 효력 확장제도가 존재하지 않지만 상대적으로 높은 수준의 조정과 집중화를 유지하고 있는 스웨덴
- 독일의 경우, 단체교섭의 분권화, 제한적 단체협약 효력 범위 등으로 인해 노동시장 양극화와 임금 불평등이 급속히 확대되는 가운데 문제 해결을 위한 제도 개선이 이루어지고 있음
- 프랑스는 낮은 노조 조직률에도 불구하고 단체효력확장제도에 의해 매우 높은 수준의 단체협약 적용률을 유지함으로써 노동조건 격차를 억제

10 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점

스웨덴: 조직된 분권화organized decentralization

- 전통적으로 스웨덴은 국가 수준의 중앙집중적 단체교섭과 연대임금 전략을 통합하여 임금과 노동조건 균등화 및 동일가치노동 동일임금을 보장: 사용자들간 저임금 경쟁과 노동조합간 임금인상 경쟁을 모두 억제
- 지난 20년간 스웨덴 노사관계도 변화: 노조조직률이 2000년 81%에서 2018년 68%로 하락. 그러나 여전히 높은 수준의 조직률을 유지
- 사용자 단체의 조직률도 높은 수준을 유지
- 스웨덴 단체교섭 체제는 높은 노조 조직률 뿐만 아니라 90%에 가까운 높은 수준의 사용자단체 조직률을 특징으로 함. 2017년 현재 민간 부문 사용자의 경우에도 82%가 사용자 단체에 소속되어 있으므로 산업/업종별 협약의 높은 수준의 적용이 가능함

11 해외 단체교섭 구조와 연대임금제도 현황과 시사점

스웨덴: 조직된 분권화organized decentralization

- 한편, 90년대 이후 단체교섭의 분권화가 진행되고 기업단위 협약이 늘어나고 있으나, Traxler(1995)가 '조직된 분권화'라고 개념화한 단체교섭 재구조화 과정을 밝힘
- 산업/업종 수준의 다사용자 교섭이 지배적이며, 단체협약 적용률도 여전히 높음
- 패턴교섭을 통한 임금 조정 기제를 유지: 글로벌 제조 부문에서의 임금협약이 산업 내 임금 인상의 범위(scope)를 정하고, 이와 같은 산업수준의 협약이 기업 수준의 단체협상의 틀과 조건을 규정
- 기업 수준의 단체교섭과 협약이 늘어났으나, 여전히 산업/업종별 단체교섭, 패턴교섭에 의한 임금 조정이 주를 이룸
- 기업별 수준의 'adhesion' 협약(혹은 assession 협약): 산별 협약의 대체제로서가 아니라 노조가 압력을 통해 무노조 기업들에게 산별협약의 내용을 준수할 것을 요구하며 추진 협약을 맺도록 하는 것(Visser 2016).
"산별협약의 외부에 있는 무노조 기업에 의한 소셜덤핑을 막기 위해 노조는 외부의 사용자들에게 assession agreement을 체결할 것을 요구. 사용자가 협약에 서명하는 것을 거부할 경우, 노조는 보이콧을 조직하며 사용자를 압박"(Bruun in Hayter & Visser, 2018)

12 해외 단체교섭 구조와 연대임금제도 현황과 시사점

스웨덴: 조직된 분권화organized decentralization

- 또한 조돈문(2019)에 의하면, 스웨덴 노동조합의 경우 조정 산별교섭과 협약을 통해 저임금 노동자들의 이해를 적극적으로 대변하며 연대임금 모델의 복원과 '현대화'를 추진: 2017년 단체협약에서의 저임금 특례 조치를 통해 연대임금 정책 원칙을 구현함으로써 노동자들간 임금 격차, 특히 성별 임금 격차 해소를 추진: - 저임금 특례조치는 임금 수준이 낮을수록 높은 임금 인상률의 혜택을 주도록 하는 조치로서 금속노조 산업협약을 필두로 LO 산하 산별노조들의 단체협약 조항들을 통해 관철됨
- 스웨덴에는 효력확장을 의무화하는 법적 제도가 없으며, 이는 사회적 파트너들 간 신뢰와 자율교섭의 규범을 존중하는 노사관계 전통을 배경으로 함
- 그러나 공공정책에 대한 노조와 사용자 단체의 높은 수준의 개입, 다사용자 단체교섭을 지원하는 법과 제도, 사용자단체와 노조의 높은 조직률과 패턴교섭을 통한 조정, 무노조 사업장에 대한 '첨가' 혹은 '가맹' 협약 체결 등을 통해 높은 수준의 단체협약 적용률을 유지
- 전반적으로 단체교섭제도의 불평등 완화 효과가 지속되고 있음

13 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

핀란드: 준-자동적(semi-automatic) 단체교섭 효력확장제도와 결합된 높은 수준의 임금 조정과 조직된 분권화

- 집중화된 임금 교섭과 협약centrally negotiated incomes policy agreements의 지속성이 큼: 2016년까지도 전국 수준의 임금 조정 결정이 이루어짐. 2016년 이후부터는 제조업 주도의 패턴 교섭이 노사정 중앙협약에 의한 임금정책을 대체(Muller, ETUI 2020)
- 이와 더불어 기업별 지부별 단체교섭이 증대하였으나, 상위 수준 단체교섭을 보완하는 형태이며, 상위 수준의 단체협약이 지부 교섭(local bargaining)의 벤치마크의 지점을 형성(Anderson et al)
- 산별협약의 75-80%가 효력확장을 통해 적용됨
- 건설, 서비스 산업의 적용률이 가장 낮은 수준의 약 50-60%. 다른 모든 산업과 업종에서는 80% 수준의 높은 적용률을 보임

14 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

핀란드: 준-자동적(semi-automatic) 단체교섭 효력확장제도와 결합된 높은 수준의 임금 조정과 조직된 분권화

- 다른 북유럽 국가와 달리 1970년부터 효력확장제도를 실시
- 2001년 Employment Contract Act를 통해 전국수준의 단체협약에 명시된 사용자 의무(일반적 구속력을 갖는 노동조건을 적용해야 하는 의무)를 명시. 특정 산업 내 과반 이상이 단체협약의 적용을 받으면 그 단체협약은 해당 산업 내 대표성을 갖는 것으로 인정되며, 해당 단체협약은 자동적으로 산업 전체에 적용됨. 효력확장위원회가 협약의 대표성을 인정하면, 사용자의 조직화 여부와 관계 없이 산업 내 동일 가치 노동을 수행하는 노동자들에게 동일한 최저 조건을 적용
- 효력확장제도의 정책목표: '조직된 노동자와 사용자 간 체결된 전국 수준의 단체교섭이 일반적으로 적용되도록 함으로써 미조직 사용자에게 고용된 미조직 노동자들에게도 최저 노동조건을 광범위하게 보장하도록 하기 위함'. 무노조 저임금 사용자들의 저가경쟁을 억제하고 균등한 조건을 보장함으로써 사용자들의 저항에 대한 유인도 억제
- 지난 10년간 단체협약 적용률은 더욱 상승. 노동조합은 높은 조직률과 교섭력을 유지하고 있으며, 산업내 최저 기준이 준수될 수 있도록 함으로써 임금 불평등을 완화하고, 유노조 사용자들을 임금경쟁으로부터 보호

15 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

노르웨이: 단체협약 효력확장제도의 도입

- 노르웨이는 스웨덴, 덴마크와 마찬가지로 효력확장제도가 부재
- 1993년 EU 내 '값싼 노동력'에 의한 소셜 덤핑(social dumping)을 우려한 노동조합의 요구로 단체협약의 일반적 적용에 관한 법이 제정됨
- 해외에서 파견되어 노르웨이에서 일하는 미조직 이주 노동자들에게 최저 수준의 임금과 노동조건을 일반적으로 적용함으로써 소셜 덤핑을 막고자 함
- 이주 노동자들에게도 노르웨이 국내 단체협약의 효력을 동일하게 적용함으로써 이주 노동자들이 기준이하의(substandard) 열등한 노동조건에서 일하게 되는 상황을 막고, 저가 임금경쟁에 위한 소셜 덤핑을 억제하기 위함
- 이주노동자와 파견노동자에게만 적용되는 성격을 띠

16 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

프랑스의 효력 확장제도

- 프랑스의 노조조직률은 우리와 비슷한 수준으로 매우 낮음
- 일반적으로 조직률이 낮으면, 단체교섭구조도 기업 수준으로 분권화되어 있고, 단체협약 적용률도 높지 않음
- 그러나 프랑스는 이례적으로 단체협약 적용률이 98% 수준으로 매우 높음
- 이는 핀란드와 마찬가지로 단체협약효력 확장제도의 오랜 전통에서 기인
- 프랑스의 효력확장 제도는 사용자를 기준으로 적용됨: 사용자 단체의 조직률을 물론, 사용자들의 효력확장제도 지지와 지원이 중요

17. 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도: 현황과 시사점

프랑스의 효력확장제도

- 협약범위(지역 혹은 산업) 내 협약 미가입 사업장에 대한 적용을 의미하는 확장(extension)과, 협약 범위 외 협약미가입사업장에 대한 적용을 의미하는 확대(enlargement).
- 효력확장제도는 동종 산업 내 임금 및 노동조건의 최저 수준을 정해 무노조 기업에 의한 소셜 덤핑을 막고, 사용자 간의 임금 경쟁을 억제하는 목적을 지님(손영우 2014)
- 효력확대제도는 협약 범위 외 유사한 지리적 경제적 상황에 위치한 다른 업종의 협약을 강제하는 것인데, 이는 사회보장의 목적과 연계됨: 확장이 협약적용범위 내 미조직 사업장으로 단체협약의 효력을 적용하여 균등한 임금과 노동조건을 보장하고자 한다면, 확대는 타 업종이나 직업범주로까지 협약을 적용하여 사회안전망과 보장을 높이는 효과를 지니는 것(손영우 2014)
- 높은 수준의 단체협약 적용률을 통해 낮은 노조 조직률에도 불구하고 임금 격차를 억제하는 데 기여
- 핀란드와 달리 효력확장제도가 조직화에 기여하기 보다는 Free rider의 문제를 야기

18. 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도: 현황과 시사점

독일: 노조조직률 하락과 단체협약 적용률의 저하

- 1990년대부터 독일 노사관계는 급격히 변화
- 포괄적이고 안정적인 다수 사용자 교섭구조, 이와 연계된 높은 수준의 단체교섭 적용률을 특징으로 한 전후 독일 노사관계 체제가 와해되기 시작
- 노조조직률의 급격한 하락(1991년 36%에서 2011년 18%까지 하락)
- 1998-2016 기간에 서독에서는 단체협약 적용률이 76%에서 59%까지 하락, 동독에서는 63%에서 47%로 하락, 전체적으로는 2015년 현재 56%의 적용률에 머무름
- 단체협약 적용률이 기업규모별, 업종별로 양극화됨. 대기업의 적용률이 더 높고, 공공행정부문, 금융권, 에너지 부문의 협약적용률은 80%인 반면, 소매업, 요식업, 자동차판매, IT 서비스 등의 경우 1/3 이하만 단체협약의 적용을 받음: 단체교섭의 쇠퇴는 특히 저임금 서비스 업종에 집중됨

19 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

독일: 노조조직률 하락과 단체협약 적용률의 저하

- 안정적인 단체협약 적용이 유지되고 있는 산업과 업종에서조차 핵심 노동자와 주변부 비정규, 비전형 노동자 간 이중화가 발생
- 사용자들의 단체교섭 제도 및 단체협약을 수용하지 않는 태도 증가: 신규 사업자들 중심으로 단체협약을 거부하는 경향이 늘어나자 사용자 단체들은 단체가 서명한 단체협약의 적용을 받지 않고도 회원자격을 유지할 수 있도록 하는 "OT membership"을 허용(OT=단체협약에 구속되지 않는 not bound by CB)
- 독일의 효력확장제도는 단체협약의 적용률을 높이는 데 기여하지 못함: 1978년에도 효력확장된 단체협약은 전체 7.4%에 불과, 1990년대 중반 그 숫자는 더욱 줄어들어 2010년에는 전체 단체협약 중 10개의 단체협약만 효력이 확장됨. 2016년 현재 그 숫자는 27개에 머물고 있음.
- 나치 통치의 유산으로 국가가 주도하고 개입하는 단체교섭 제도화보다는 단체교섭 자율성의 규범을 강조하였으며, 이와 같은 요인들이 정부 주도의 효력 확장제도의 개선과 활성화를 제한

20 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 현황과 시사점

독일: 노조조직률 하락과 단체협약 적용률의 저하

- 이와 같은 단체교섭 제도의 쇠퇴와 단체교섭 적용률의 저하는 단체교섭의 적용을 받는 핵심 노동자와, 단체교섭의 적용을 받지 못하는 미조직 비정규 저임금 노동자들 간 분절 및 이중화를 더욱 강화하는 결과를 초래
- 독일 정부는 점차 노동시장 이중화와 임금불평등 문제를 해결하기 위해 단체교섭 제도의 안정화와 협약의 적용률을 높이기 위한 정책적 개입의 필요성을 인식
- 2014년 독일 정부는 단체교섭 효력확장제도를 개선: 효력확장제도의 실효성을 제약하는 요인들을 제거함으로써 단체협약의 적용률을 높이는 데 실질적으로 기여할 수 있도록 함
- 기존 독일의 효력확장제도는 1. 산별협약이 교섭 단위 내 모든 노동자의 50%를 포괄할 것, 2. 효력 확장은 공공의 이익(public interest)의 견지에서 바람직한 것으로 간주되어야 함, 3. 노동부 내 사용자위원과 노조 위원3인으로 구성된 노동부 내 단체교섭위원회 위원 다수의 동의를 얻어야만 효력이 확장될 수 있음(거부권 행사 인정)
- 2014년 개정된 법은 효력확장의 엄격한 전제가 되는 50% 문턱을 없애고, 넓은 의미에서의 공공의 이해를 강조. 업종내 사회기금을 보장하기 위해서도 효력확장이 필요함을 명시

21 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점

시사점

- 임금격차를 줄이기 위해서는 단체협약 적용률을 높일 수 있도록 단체교섭 제도를 변화시켜야 함
- 저가 임금 경쟁을 억제할 수 있는 방향으로 단체교섭제도를 제도화하고 안정화해야 함
- 독일이나 우리나라처럼 단체교섭의 적용이 대기업 핵심 정규직 노동자들에게 국한되고 무노조 사용자들에 의한 소셜 덤핑이 방지된다면, 취약 노동자들의 임금과 노동조건이 더욱 하락하고 양극화가 심화될 수 밖에 없음
- 노사관계 차원에서는 초기업 수준에서 임금 조정 수준을 높이고, 다수 사용자 교섭을 통해 임금과 노동조건을 균등화시키는 전략이 필요
- 정부 차원에서는 노사의 상호 호혜적 이익에 기반한 안정적인고도 통합적인 단체교섭 제도가 산업 평화와 공정한 생태계 조성을 통해 산업 경쟁력을 제고하는 데에도 기여한다는 것을 인식하고 이를 지원해야 함
- 양극화 해소와 임금 불평등 완화에 단체협약 적용률이 핵심적 역할을 하기 때문에 효력확장제도의 개선을 통해 단체 협약 적용률을 제고해야 함
- 효력확장제도가 임금 경쟁을 억제하여 '소셜 덤핑'의 문제를 해결하고 임금격차를 완화하는데 핵심적 정책적 수단이 될 수 있음을 인식하고 적극적인 제도 재설계를 모색해야 함

22 해외 단체교섭 구조와 효력확장제도 : 현황과 시사점

시사점

- 우리나라의 단체교섭제도와 효력확장제도는 모두 기업 단위 교섭을 사실상 전제: 노조법은 단체협약의 구속력이 미치는 범위를 기업 내로 사실상 제한하며, 교섭창구 단일화 제도도 사실상 기업 단위 교섭을 강제
- 현행 효력 확장제도는 확장의 요건을 지나치게 엄격하게 정하고, 업종이나 산업 수준의 효력 확장이 아니라 지역적 구속력만을 인정하고 있는 데, 이 또한 거의 유명무실한 제도로 전락 (박주영 forthcoming)
- 지역적 구속력의 경우, 사내하청이 다수 존재하는 지역의 사업장에 우선 적용하는 방식을 고려할 수 있음(단체협약의 핵심적 내용이나 일부를 지역 내 동종 근로자에게 적용)
- 또한 효력확장제도의 개선은 초기업단위 다수 사용자 교섭을 법적으로 지원할 수 있는 방안과 연계되어야 함. 정부가 주도적으로 초기업 교섭을 교섭단위로 인정하고 촉진해야 함
- 이를 위해서는 '기업별 노동조합주의를 사실상 강제하는 노동조합법상 각종 규정들의 삭제', '단체협약 효력 확장제도의 개선과 확대', '교섭창구 단일화 예외 외에도 일정한 사항에 대해서는 초기업별 교섭을 의무화하거나 초기업별 협약이 있는 경우 기업별 교섭 의무를 면제하는 방법' 등이 필요함(강성태 2018).

[발표 3]

임금격차 해소를 위한 정부 주도 정책 방안

정 흥 준 서울과학기술대학교 교수

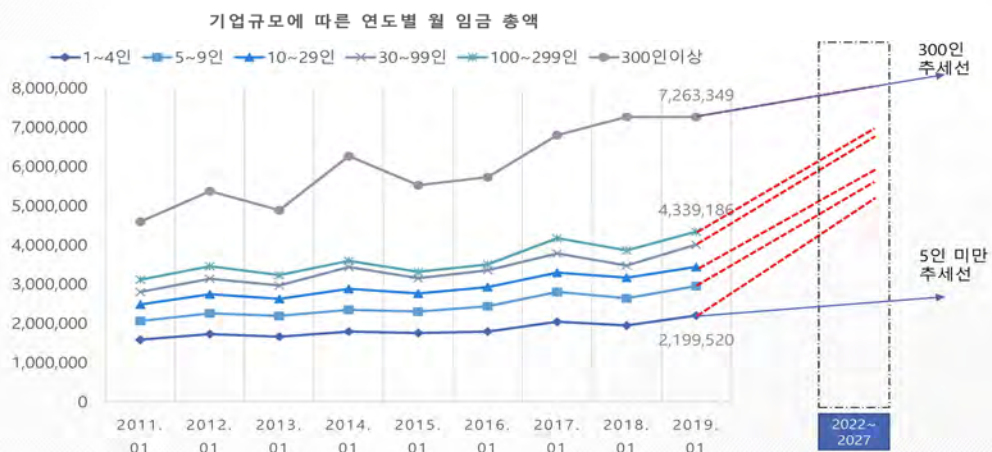
소득주도성장특별위원회 토론회

임금격차 해소를 위한 정부주도 정책방향

2021. 9. 7
정 흥 준 (서울과학기술대학교 경영학과)

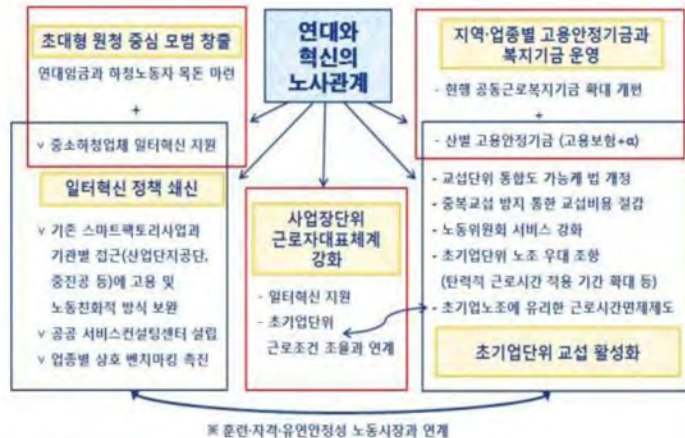
연대 임금의 필요성

- 현재의 추세대로 간다면?
- 2011년 수준으로 복귀하기 위한 노력이 얼마나 어려운지!



노동시장 격차 축소를 위한 정책 대안

- 조성재 외(2018)
임금격차 축소를 위한 시스템 개조식 접근



조성재 외(2018:545)

소득불평등과 임금격차 해소를 위한 전방위적 제도개선 방안

한국노동연구원
2018. 10

고용노동부

노동시장 격차 축소를 위한 정책 대안

- 이현우 외(2018)
임금격차 축소를 위한 개별 정책 도입식 접근

- 적정임금 모색
- 청년내일채움공제 등 세후 격차 축소
- 산업별 최저임금
- 근로장려금 요건 완화
- 임금 정보 공개
- 동일가치노동 동일임금 명문화
- 임금격차 해소에 노력하는 기업에 법인세 인하
- 비정규직의 근속연수 보상 방안 마련
- 비정규직의 노동3권 보장
- 간접고용에 대한 규제 강화

이현우 외(2018)

임금격차 실태분석 및 정책과제

최종 보고서

2018. 03. 21.

서강대학교 · 정책기획위원회

격차 축소의 어려움

- 2020년 사업체 임금 조사 결과
- 규모&성별 격차 + 직업별, 경력별 격차
- 단순노무종사자~기능종사자의 임금은 관리자 임금의 23%~32%수준
- 1년 미만 근무자는 10년 이상 근무자 임금의 46.9% 수준(근무경력 1~2년이 반복 되는 비정규직 저임금의 원인?)



경력	구분	금액(천원)	비율
	1년 미만	27,333	46.9
	1년 이상~2년 미만	30,408	52.2
	2년 이상~3년 미만	32,491	55.8
	3년 이상~4년 미만	34,572	59.3
	4년 이상~5년 미만	36,214	62.2
	5년 이상~10년 미만	42,008	72.1
	10년 이상	58,252	100.0

규모	구분	금액(천원)	비율
	5~29명	37,340	59.5
	30~99명	39,389	62.8
	100~299명	43,443	69.2
	300~499명	49,511	78.9
	500명 이상	62,739	100.0

어디로 향할 것인가?

- 제기되는 문제점을 안고 사회(시대)적 요구를 헤쳐 나갈 수 있을까?

다단계 하도급 구조로 인한 단가 삭감,
하도급 노동자의 저임금 고착화

교섭력 불균형으로 인한 사내하청
노동자의 저임금 구조

남녀 임금 격차 OECD1위,
고용형태별 임금격차 지속

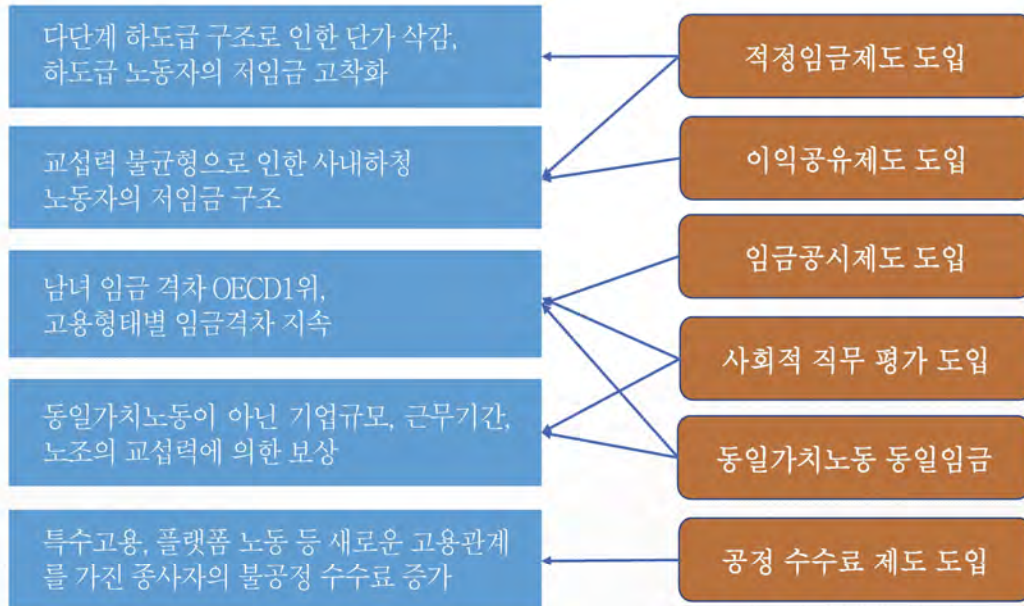
동일가치노동이 아닌 기업규모, 근무기간,
노조의 교섭력에 의한 보상

특수고용, 플랫폼 노동 등 새로운 고용관계를
가진 종사자의 불공정 수수료 증가



사회적 임금정책의 필요성

- 다양한 방식의 사회 임금정책을 통한 임금 끌어 올리기



사회적 임금정책 ① 적정임금제도

- **기존 정책의 한계 및 평가**
 - * 건설업 10개소 적정임금 시범실시(17년). 전면 도입은 추진되지 않고 있음
- **정책 실행 방안**
 - * 인건비 직접 지급, (1안) 공공 발주에 우선 적용, (법개정) 전 산업에 적용
- **고려해야 할 사항**
 - * 산업별 적정임금의 기준을 어떻게 만들 것인가?, 노사 등 이해관계자 참여
- **기대효과**
 - * 하도급 노동자의 임금 중간착취 근절

사회적 임금정책 ② 임금공시제도

· 기존 정책의 한계 및 평가

- * 중앙정부 차원의 추진은 지지부진. 서울시 출연출자기관 임금공시제 도입

· 정책 실행 방안

- * 300인 이상 사업장 성별, 고용형태별, 근속기간별 임금 정보 공시 의무화

· 고려해야 할 사항

- * 규모별 단계적 시행 고려, 고용공시제 방식 고려

· 기대효과

- * 불합리한 임금차별을 개선하기 위한 기초자료로 활용

사회적 임금정책 ③ 동일가치노동 동일임금

· 기존 정책의 한계 및 평가

- * 남녀고용평등법에 동일가치노동의 의미가 포함되어 있으나 실효성이 없음

· 정책 실행 방안

- * 사회적 합의를 통해 근로기준법 등 노동관계법에 명시

· 고려해야 할 사항

- * 선언적 입법을 넘어 설계와 시행이 중요함. 공공부문부터 선도적 시행을 고려

· 기대효과

- * 노동의 가치로 임금이 결정되는 사회적 공감대 형성, 미래 세대 임금 형평성 마련

사회적 임금정책 ④ 사회적 직무평가제 도입

· 기존 정책의 한계 및 평가

- * 동일가치노동 동일임금이 실행되기 위해선 객관적인 직무 평가가 전제
- * 공공기관 직무급은 직무 수당 등 형식적으로 도입되어 있음

· 정책 실행 방안

- * 국가직무능력표준(NCS)처럼 정부 주도로 직무평가 기준 마련

· 고려해야 할 사항

- * 업종 노사 단체와 직무 평가의 내용 합의, 직무 평가 후 시행방안 논의 필요

· 기대효과

- * 동일 업무 노동자 간 임금격차 축소에 기여

사회적 임금정책 ⑤ 이익공유제도

· 기존 정책의 한계 및 평가

- * 법으로 제정되어 있지 않으나 대기업 일부가 다양한 형태의 이익공유제를 시행

· 정책 실행 방안

- * 법 제정을 통해 원, 하청 간 이익공유제 도입 기업에 대한 인센티브 제공

· 고려해야 할 사항

- * 해당 기업에서 당사자 간 협의로 이익공유의 구체적인 내용을 정하는 방식 검토

· 기대효과

- * 전체 협력사의 이익개선, 고용과 임금 개선 및 생산성, 품질 향상에 기여

사회적 임금정책 ⑥ 공정수수료제도

· 기존 정책의 한계 및 평가

- * 현재 공정수수료 제도는 없으나 화물(컨테이너, 시멘트) 안전운임제를 도입
- * 회사가 일방적으로 수수료를 정하지 않고 노사정이 매년 협의를 통해 운임 결정

· 정책 실행 방안

- * 배달, 택배, 가사 노동 등 주요 특고, 플랫폼 노동에 공정 수수료 제도 도입

· 고려해야 할 사항

- * 사용자의 참여 등 협력 모델의 개발

· 기대효과

- * 교섭력이 취약한 특고, 플랫폼 종사자의 수익 개선 및 공정한 산업 생태계 조성

소결

- 정책효과 속도: 적정임금, 공정수수료 > 임금공시제, 이익공유제 > 동일가치노동 동일임금, 사회적 직무 평가
- 적용부문: 공공(사회적 직무 평가)과 민간(적정임금, 이익공유, 공정수수료)을 아우르는 연대 임금 정책

구분	정책 명	정책 효과의 속도	정책 대상	적용 부문
1	적정임금제도 도입	빠름	하도급, 간접고용	민간
2	임금공시제도 도입	보통	여성, 청년, 비정규직	공공, 민간
3	동일가치노동 동일임금 법제화	느림	전체	공공, 민간
4	사회적 직무 평가 추진	느림	전체	공공
5	이익공유제도 도입	보통	하도급	민간
6	공정수수료 제도 도입	빠름	특수고용, 플랫폼 노동	민간

감사합니다.

종 합 토 론

이 창 근 민주노동연구원 연구위원

이 태 희 중소기업기증양회 본부장

김 준 영 전국금속노동조합연맹 사무처장

김 선 애 한국경영자총협회 임금·인사관리 정책팀장

장 홍 근 경제사회노동위원회 수석전문위원

최 관 병 고용노동부 노사협력정책과장

[토론 1]

연대임금정책 토론회

이 창 근 민주노동연구원 연구위원

1. “임금정책과 임금격차: 전환의 필요성”(정경은)에 대한 토론

□ 발제문에 언급된 7가지 쟁점(원하청 연대기금, 최저생계비 전환, 임금인상 정액제, 산별 임금체계, 최저임금 결정기준, 최저임금 결정기준, 임금가이드라인 부활) 중 아래 몇 가지 사항에 대해 의견을 드림

- 첫째, 표준생계비가 표본의 대표성 문제, 가족 형태 변화와 서비스업 증가 및 여성 노동자 증가 등의 현실을 반영하지 못하는 한계를 가지고 있다는 평가에 동의함. 또한, 저임금 노동자 생활실태조사를 바탕으로 한 생계비 모델로 전환해야 한다는 제안에도 동의함. 다만, 이를 ‘최저생계비’로 개념화하는 것은 오해가 있을 수 있음.
 - 최저생계비는 국민기초생활보장법상 개념으로, “국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용”(제2조 7항)으로 정의됨.
 - 현재 생계급여 선정기준은 “기준 중위소득의 100분의 30 이상(국민기초생활 보장법 제8조 2항)”으로 상대적 계측방식으로 변경됐지만, 보건복지부장관은 3년마다 최저생계비를 (절대적 방식으로) 계측하여 공표해야 함(제20조의2 제4항).
 - 따라서 사회보장급여의 기준이 되는 ‘최저생계비’ 개념을 임금 산정 기준으로 원용하는 것은 문제가 있으며, 표준생계비와 최저생계비 사이에 ‘대안적 생계비’에 대한 적절한 개념화가 필요하다고 판단함.
- 둘째, 최저임금 결정기준을 ‘경제성장률+물가상승률+ α ’로 전환하는 것은 동의하지 않음. 거시경제지표를 고려하여 최저임금 결정 산식을 만드는 것은 기술적으로 수월할 수 있지만, 최저임금제도가 생계보장, 소득분배개선 등의 목적을 가지고 있는 만큼, 현행법이 정한 기준(생계비, 유사근로자임금, 노동생산성, 소득분배율 등)을 종합적으로 고려한 결정이 필요하다고 판단.

- 특히, 앞에서 언급된 ‘저임금노동자 생활실태를 반영한 생계비’를 정부 차원에서 마련하여, 이를 최저임금 결정에 활용하는 것이 오히려 제도의 목적에 부합하다고 판단함. 이를 위해, 현행 최저임금위원회에서 시행하고 있는 통계청 조사에 기초한 ‘실태생계비’ 산정이 아니라, 정부 차원에서 ‘최저임금 결정을 위한 적정(이론)생계비’를 계측하여 공표할 필요가 있음.

- 셋째, 발제자가 언급한 것처럼 ‘개별 기업에서 직무급 도입’은 현행 임금격차의 가장 중요한 요인 중 하나인 기업 규모에 따른 임금격차 문제를 해결할 수 없음. 현재 임금체계 개편의 핵심은 어떻게 동일한 산업·업종·직종별로 표준화된 임금체계를 재구성할 것인가임. 이를 통칭해서 ‘산별 임금체계’로 표현할 수 있을 것임. 다만, 이를 실현하기 위해서는 초기업적 수준에서 노사가 임금수준만이 아니라 임금체계까지 함께 다룰 수 있는 단체교섭구조의 형성이 필수적이라는 점이 강조될 필요가 있음. 초기업교섭 형성과 촉진은 임금체계개편의 핵심 전제조건으로 인식되어야 함

2. “임금격차 해소를 위한 정부주도 정책 방향”(정흥준)에 대한 토론

- 발제문에 언급된 6가지 제안(적정임금제도 도입, 임금공시제도 도입, 동일가치노동 동일임금 법제화, 사회적 직무 평가 추진, 이익공유제도 도입, 공정수수료 제도 도입) 중 아래 몇 가지 사항에 대해 의견을 드림

- 첫째, 발제자는 ‘적정임금제 도입’을 제안하면서, 제도의 기대효과로 ‘하도급 노동자 임금 중간착취 근절’을 언급했는데, 건설산업에서 임금 중간착취 근절을 위해 여러 층위의 제도가 복합적으로 도입되어 있다는 점이 고려될 필요가 있음.
 - 즉, 노무비는 별도로 관리하여 중간업체가 다른 용도로 사용하지 못하도록 하는 임금 구분지급제, 발주처가 승인해야 중간업체가 임금을 지급할 수 있는 임금 직접지급제, 발주 단계에서 예정된 노무비가 삭감되지 않도록 지급하는 적정임금제, 건설 현장 투명성 강화를 위한 전자적 대금지급시스템 의무화 등이 (시범) 시행되고 있음. 따라서, 건설업과 비슷하게 다단계 하도급 구조로 점철된 산업·업종에서 임금 중간착취를 근절을 위해서는 관련 제도를 종합적으로 고려한 설계가 필요하다고 판단됨.
 - 한편 다단계 하도급생산구조가 일반화되고 있는 상황을 고려하면, 보다 근본적인 해법으로는 근로기준법상 임금에 대한 원청의 연대책임을 구체적으로 명시할 필요가 있음. 현행 근로기준법은 ‘직상 수급인의 귀책사유’가 있을 때만 임금에 대한

연대책임을 규정하고 있는데, 이를 제44조의 2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)에서 규정한 것을 고려하여 직상 수급인이 연대책임을 강화할 필요가 있음.

제44조(도급 사업에 대한 임금 지급)

①사업이 한 차례 이상의 도급에 따라 행하여지는 경우에 하수급인(下受給人)(도급이 한 차례에 걸쳐 행하여진 경우에는 수급인을 말한다)이 직상(直上) 수급인(도급이 한 차례에 걸쳐 행하여진 경우에는 도급인을 말한다)의 귀책사유로 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 그 하수급인과 연대하여 책임을 진다. 다만, 직상 수급인의 귀책사유가 그 상위 수급인의 귀책사유에 의하여 발생한 경우에는 그 상위 수급인도 연대하여 책임을 진다.

②제1항의 귀책사유 범위는 대통령령으로 정한다.

제44조의 2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)

① 건설업에서 사업이 2차례 이상 「건설산업기본법」 제2조제11호에 따른 도급(이하 "공사도급"이라 한다)이 이루어진 경우에 같은 법 제2조제7호에 따른 건설사업자가 아닌 하수급인이 그가 사용한 근로자에게 임금(해당 건설공사에서 발생한 임금으로 한정한다)을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 하수급인과 연대하여 하수급인이 사용한 근로자의 임금을 지급할 책임을 진다.

② 제1항의 직상 수급인이 「건설산업기본법」 제2조제7호에 따른 건설사업자가 아닌 때에는 그 상위 수급인 중에서 최하위의 같은 호에 따른 건설사업자를 직상 수급인으로 본다.

- 둘째, ‘동일가치노동 동일임금’의 근로기준법 명시는 중요한 과제임에는 틀림없으나, 앞서 언급했듯이 현행 임금불평등의 핵심 요인 중 하나가 기업규모에 따른 격차라는 점을 고려하면, ‘기업을 넘어선 동일가치노동 동일임금’을 어떻게 실현할 것인가로 문제의식이 확대될 필요가 있다고 판단됨.
- 셋째, 사회적 직무 평가 추진은 ‘기업을 넘어선 동일가치노동 동일임금’ 실현을 위한 중요한 수단이지만, 이를 누가 어떻게 실행할 것인가는 민감한 쟁점임. ‘정부 주도’의 기준 마련은 자칫 현장과 유리된 채 전문가 의견 중심으로 흐를 가능성이 있음. 어떤 직무가 어느 정도의 가치를 지니고 있는가는 해당 업종직종의 노사단체, 정부 간 충분한 논의를 통해 정해질 필요가 있음

3. “해외 단체교섭구조와 효력확장제도: 현황과 시사점”(권혜원)에 대한 토론

□ 발제문의 결론에 언급된 시사점을 중심으로 아래 몇 가지 의견을 드림

- 첫째, 단체협약효력확장제도 도입과 관련하여, 발제자가 언급하고 있는 것처럼 ‘지역적 구속력’ 조항을 어떻게 개정할 것인가를 중심으로 논의가 진행될 필요가 있다고 판단함. 즉, 완전히 새로운 제도의 도입이 아니라, 이미 현행 노조법에 포함되어 있는 관련 조항을 취지에 맞게 개정하는 것이 현실적인 접근이라고 판단됨.
 - 이러한 취지에서, 발제자가 제안한 “지역적 구속력의 경우, 사내하청이 다수 존재하는 지역의 사업장에 우선 적용하는 방식(단체협약의 핵심적 내용이나 일부를 지역 내 동종 근로자에게 적용)”에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다고 판단함.
 - 지역적 구속력 조항에 있어서 ‘지역’을 ‘행정구역상 지역’으로 한정할 필요가 없음. 예를 들어, 특정 업종 사업체가 집중되어 있는 지역 공단을 하나의 ‘지역’으로 간주할 수 있으며, 이 ‘지역(공단)’에서 초기업노사가 체결된 협약을 해당 공단에서 근무하는 모든 노동자에게 적용하는 방안도 검토가 가능함.
- 둘째, 발제자가 언급한 것처럼 “효력확장제도의 개선은 초기업단위 다수 사용자 교섭을 법적으로 지원할 수 있는 방안과 연계”되어야 한다는 점이 강조될 필요가 있음.
 - 즉, 해외의 사례에서 드러나듯이, 단체협약효력확장제도는 사용자들의 단결을 촉진하여 사용자단체 구성과 초기업교섭에 참여하는 동인이 된다는 점에서, 단체협약효력확장제도 개선은 초기업교섭 활성화에 있어서 중요한 지렛대 역할을 할 수 있음. 이러한 점이 감안되어, 향후 논의가 전개될 필요가 있음.
- 셋째, 초기업교섭 촉진을 위해 기업별 노동조합주의를 사실상 강제하는 노동조합 법상 각종 규정들을 삭제하는 것과 더불어, 소위 ‘사업자단체의 사용자단체성’에 대한 문제가 본격적으로 논의되어야 함.
 - 특히 노동정책과 관련된 각종 정부위원회에 참여하여 의사 결정 과정에 영향력을 행사하거나 권한을 행사하는 등 ‘사용자단체로서의 권한을 행사’하고 있는 단체들도 사용자단체로 인정되어야 함. 권한과 책임의 균형이 필요함.

〈붙임자료〉

정부위원회에 참여하는 ‘사용자단체’¹⁾

〈표 1〉 법령상 사용자단체로 정부위원회 참여 현황

소속	위원회명		참여노사단체	
대통령	경제사회노동위원회		한국노총, 복지국가청년네트워크, 전국노동평등노조/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 한국중견기업연합회, 소상공인연합회	
	운영위원회		한국노총/ 경총, 대한상의	
	의제별 · 업종별위원회	의제별	〈노사관계제도관행개선〉 한국노총2/ 경총, 대한상의 〈디지털전환과노동의미래〉 한국노총/ 경총, 대한상의 〈사회안전망개선〉 한국노총, 복지국가청년네트워크/ 경총, 대한상의, 중기중앙회 〈산업안전보건〉 한국노총/ 경총, 중기중앙회 〈노동시간제도〉 한국노총2/ 경총, 대한상의	
			업종별	〈금융〉 한국노총, 금융산업노조/ 금융산업사용자협의회, 은행연합회 〈해운산업〉 전국해상선원노동조합연맹/ 한국선주협회 〈보건의료〉 한국노총 의료노련2, (건대병원노조, 서울의료원노조)/ 대한병원협회, 대한중소병원협회, (국립중앙의료원, 서울대병원) 〈버스〉 한국노총, 전국자동차노련/ 전국버스운송사업조합2
		의제개발 · 조정위원회		한국노총/ 경총, 대한상의
		특별위원회		〈연금개혁 노무소득보장〉 한국노총, 복지국가청년네트워크/ 경총, 대한상의, 소상공인연합회
고용 노동부	노동위원회		민주노총, 한국노총/ 경총 추천	
	선원위원회		한국노총/ 경총 추천	
	제주지방노동위원회		민주노총, 한국노총/ 경총 추천	
고용 노동부	최저임금위원회		민주노총2, 한국노총2, (철도노조, 마트산업노조, 금속연맹)/ 경총2, 중기중앙회, 소상공인연합회2,	
	전문위원회		택시운송산업조합연합회, 한국시계산업협동조합, 경기도 가공공업협동조합, 충북화장품산업협회	
고용 노동부	임금채권보장기금 심의위원회		민주노총, 한국노총, 서비스연맹, 금속연맹, 공공철도노조/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 여성경제인협회, 전경련	
고용 노동부	고용보험위원회		민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의, 중소기업중앙회, 중견기업연합회	
	고용보험운영전문위원회			
	고용보험평가전문위원회			
	고용보험심사위원회		민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의	
고용 노동부	근로복지공단 이사회		민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회	

1) 이창근·박제성·박주영(2019), 「사업자단체의 사용자단체성」, 민주노총 부설 민주노동연구원.

소속	위원회명	참여노사단체
고용 노동부	산업재해보상보험 및 예방심의위원회	민주노총, 건설연맹, 한국노총, 공공노련, 화학노련/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 여성경제인연합회, 대한건설협회
	산업재해보상보험정책 전문위원회	민주노총, 금속노조, 한국노총, 금속노련/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 대한건설협회
	산업재해보상보험요양 전문위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의
	산업안전보건전문위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
고용 노동부	업무상질병판정위원회	민주노총, 한국노총/ 경총 추천
	산업재해보상보험 심사위원회	한국노총/ 경총 추천
	산업재해보상보험 재심사위원회	민주노총, 한국노총/ 경총 추천
고용 노동부	공인노무사자격심의위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의
보건 복지부	건강보험공단 이사회	민주노총/ 경총
보건 복지부	건강보험심사평가원	민주노총/ 경총
보건 복지부	건강보험정책심의위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
	건강보험재정운영위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
보건 복지부	장기요양위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
보건 복지부	국민연금공단 이사회	민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
보건 복지부	국민연금심의위원회	민주노총, 한국노총/ 경총, 대한상의, 중기중앙회, 한국중견기업연합회 (지역가입자 대표: 농협중앙회, 수협중앙회, 정동회계법인, 한국외식업중앙회, 소비자공익네트워크, 참여연대)
보건 복지부	국민연금기금운용위원회	민주노총, 한국노총, 공공연맹/ 경총, 대한상의, 중기중앙회 (지역가입자 대표: 농협중앙회, 수협중앙회, 한국공인회계사회, 참여연대, 한국외식업중앙회, 한국소비자단체협의회)
	국민연금기금성과평가 보상전문위원회	민주노총, 한국노총 추천/ 경총
	국민연금기금 수탁자책임전문위원회	
보건 복지부	국민연금기금운용 실무평가위원회	민주노총, 한국노총, 공공연맹/ 경총, 대한상의, 중기중앙회
서울시	근로자권익보호위원회	민노, 한노, 전국여노, 청년유니온/ 경총, 중기중앙회
	서울시노사민정협의회	한노/ 경총
	생활임금위원회	한노/ 중기중앙회
충남도	충남노사민정협의회	한노, 전국택시노조, 전국자동차노조, 전국화학노련, 전국건설산업노조, 전국금속노련/ 대전충남경영자협회, 한국여성경제인협회, 당진상공회의소, 충남사회적기업협의회, 중기중앙회 대전세종충남지역본부, 충남북부상공회의소
	생활임금심의위원회	충남공공노조/ 대전충남경영자총협회

〈표 2〉 법령상 노사관계 당사자로 구성되는 정부위원회의 조문형식

의제	사용자단체	조문형식	유형
노동 고용 전반	노사관계발전위원회	〈사용자를 대표〉	①-1
	일자리위원회	〈사용자를 대표〉	①-1
	공공일자리전문위원회	일자리정책 학식과 경험	
	민간일자리전문위원회		
	사회적경제전문위원회		
	특별위원회		
고용	고용정책심의회	〈사업주를 대표〉	①-2
	지역고용전문위원회	〈사업주 대표〉 + 고용관련 지식과 경험	①-2
	고용서비스전문위원회		
	사회적기업육성전문위원회		
	적극적고용개선전문위원회		
	장애인고용촉진전문위원회		
	건설근로자고용개선전문위원회	〈사용자 대표〉 + 고용관련 지식과 경험	①-1
	지역고용심의회	〈사업주 대표〉	①-2
	전문위원회	〈사업주 대표〉	①-2
	시군구고용심의회	〈사업주 대표〉	①-2
	노동부 고용지원센터 지역 고용지원협의회	〈사용자단체〉+ 〈업종직종별 사업주단체〉	1유형 혼합
	청년고용촉진특별위원회	〈사업주단체〉의 대표	②-1
노동 관계 보호	근로시간면제심의위원회	〈경영계〉추천 = 전국적 규모의 〈경영자 단체〉추천	②-2
노동 안전	한국산업안전보건공단 이사회	〈사업주대표〉	①-2
	산업안전보건협의회	〈사업주를 대표〉	①-2
	산업안전·보건기준제정위원회	〈노사단체〉 추천	③
국제 노동	국제노동정책협의회	〈사용자대표〉 = 〈한국경영자총협회 상임부회장, 회장〉 추천	①
사회 보험	사회보장위원회	〈사용자를 대표〉	①-1
	실무위원회	〈사용자를 대표〉 + 고용분야 전문지식과 경험	①-1
	분야별전문위원회		
	국민연금공단 이사회	〈사용자 대표〉	①-1
	국민연금재정추계위원회	〈경영계 단체〉	②-1
	국민연금제도발전위원회		
	국민연금기금운용발전위원회		
교육 훈련	지역별 인적자원개발위원회	지역내〈사업주단체〉와 그 연합체의 구성원	②-1
	산업별 인적자원개발위원회	산업부문을 대표하는 〈사업주단체〉	②
	국가기술자격정책심의위원회	〈사업주단체〉의 관계자 〈사업주단체〉 소속된 산업현장전문가	②-1
	세부직무분야별전문위원회		
	근로복지진흥기금운용심의회	〈사용자를 대표〉	①-1
노동 행정	노동부 규제심사위원회	〈사업주단체〉 추천	②-2
지방 자치 단체	산업재해노동안전보건협의회	〈사업주단체〉	②
	근로자복지기금운용심의위원회	〈경영자단체〉 대표	②-1

〈표 3〉 법령상 노사관계 당사자로서 사업주단체 등 정부위원회 참여현황

소속	위원회명		참여노사단체
대통령	일자리위원회		민주노총, 한국노총, (비정규센터)/ 대한상의, 중기중앙회, 경총, 벤처기업협회
	전문위원회	공공부문	민주노총2, 한국노총2
		민간부문	민주노총2, 한국노총2, 대한상의, 경총, 벤처기업협회
		건설TF	민주노총2, 한국노총2, 건설협회, 전문건설협회
		청년TF	민주노총, 한국노총, 청년유니온, 청년상인연합회, 경총
		여성TF	민주노총, 한국노총, 경총, 중기중앙회
	사회적경제부문		민주노총, 한국노총, 자활기업협회
	특별위원회		〈보건의료〉 민주노총2, 한국노총2, 대한병원협회3
	비정규노동 통계TF		민주노총
	일터혁신TF		민주노총2, 한국노총2, 경총, 대한상의, 중견기업연합회, 중기중앙회
	플랫폼노동TF		
	직업능력개발혁신TF		민주노총, 한국노총, 경총
고용 노동부	노사관계발전위원회		한국노총2/ 전경련, 대한상의, 경총
고용 노동부	근로시간면제심의위원회		민주노총, 한국노총/ 경총, 전경련, 대한상의
고용 노동부	산업안전·보건기준 제정위원회		〈산업안전 기술지침제정위원회〉 민주노총/ 경총, 대한산업안전협회
고용 노동부	노동부 규제심사위원회		한국노총/ 경총
고용 노동부	국제노동정책협의회		민주노총, 한국노총/ 경총
고용 노동부	고용정책심의회		민주노총, 한국노총/ 경총, 중기중앙회
고용 노동부	지역별 인적자원개발위원회		
	서울		한노/ 서울상공회의소
	인천		한노/ 인천상공회의소
	경기도		한노/ 경기경영자총협회
	강원도		한노/ 강원도산업경제진흥원
	대전		한노/ 대전상공회의소
	충북		한노/ 청주상공회의소
	충남		한노/ 충남북부상공회의소
	대구		한노/ 대구상공회의소
	경북		한노/ 경북경영자총협회
	부산		한노/ 부산상공회의소
	울산		한노/ 울산상공회의소
	경남		한노/ 경남경영자총협회
	광주		한노/ 광주상공회의소
	전북		한노/ 전주상공회의소
	전남		한노/ 목포상공회의소
	제주		한노/ 제주상공회의소

소속	위원회명	참여노사단체
고용 노동부	산업별 인적자원개발위원회	
	정보기술사업관리산업	전국IT사무서비스노조연맹/ 한국소프트웨어산업협회, 중소기업기술혁신협회, 한국IT서비스산업협회, 한국IT비즈니스진흥협회 등 11개
	경영회계사무	한국노총 공공연맹, 민주노총 공공운수노조/ 대한상공회의소, 한국무역협회, 한국표준협회, 한국능률협회 등 8개
	금융보험산업	한국노총 전국금융산업노조/ 한국금융투자협회, 전국은행연합회, 생명보험협회, 손해보험협회 등 8개
	상담	한국노총 고용노동부직업상담원노동조합 등 4개/ 전국고용서비스협회 등 30개
	디자인문화콘텐츠산업	한국노총 전국공공산업노련/ 한국디자인진흥원, 한국생활산업디자인기업협회 한국산업디자인협회, 한국디자인산업연합회, 등 11개
	관광레저	한국노총 관광서비스노련/ 한국호텔전문경영인협회, 한국MICE협회, 한국여행업협회, 한국휴양근도미니엄경영협회 등 9개
	음식서비스	한국노총 전국관광서비스노조/ 한국외식업중앙회, 한국프랜차이즈산업협회, 한국조리기능장협회 등 11개
	건설	한국노총 전국건설산업노련, 민주노총 전국건설산업노련, 전국건설기능훈련취업지원센터/ 대한건설단체총연합회, 대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국건설기술관리협회 등 12개
	조선해양산업	한국노총 전국금속노련/ 한국조선해양플랜트협회, 한국조선공업협동조합, 한국조선해양기자재공업협동조합, 한국해양플랜트전문기업협회 등 14개
	기계산업	한국노총 전국금속노조연맹/ 한국기계산업진흥회, 한국공장기계산업협회, 한국건설기계산업협회 등 5개
	부리산업	한국노총 전국금속노련/ 한국금형공업협동조합, 한국주물공업협동조합, 한국단조공업협동조합, 한국표면처리공업협동조합 등 19개
	재료산업	한국노총 전국금속노련/ 한국철강협회, 한국세라믹연합회, 한국비철금속협회, 대한내화물공업협동조합 등 11개
	화학산업	한국노총 전국화학노련, 일신화학공업노동조합 등 3개/ 한국프라스틱공업협동조합연합회, 한국석유화학협회, 한국정밀화학산업진흥회, 한국바이오협회 등 6개
	섬유제조패션산업	한국노총 전국섬유유통노련/ 한국섬유산업연합회, 한국화학섬유협회, 한국패션산업협회, 한국섬유개발연구원 등 6개
보건 복지부	전기에너지자원산업	한국노총 전국공공산업노련, 한국노총 전국금속노련/ 한국전기공사협회, 대한전기협회, 한국전기기술인협회, 한국전기산업진흥회 등 18개
	전자산업	한국노총 전국금속노련/ 한국전자정보통신사업진흥회, 한국광산업진흥회, 한국디스플레이산업협회, 한국로봇산업협회 등 5개
	방송통신기술산업	한국노총 전국IT사무서비스노련, SK브로드밴드노동조합/ 한국정보방송통신대연합, 한국전파진흥협회, 한국통신사업자연합회, 한국정보통신공사협회 등 14개
	사회보장위원회	민주노총/ 중소기업중앙회
	실무위원회	중소기업중앙회(인력지원본부장)
	분야별전문위원회	※ 분야별전문위원회는 민주노총, 한국노총, 경총 추천

〈표 4〉 노사단체 공동참여 정부위원회 현황

소속	위원회명	참여노사단체
대통령	저출산고령사회위원회	민주노총, 한국노총/ 대한상의
	국가균형발전위원회	민주노총, 한국노총/ 한국바이오협회, 세계한인무역협회
기획재정부	경제교육관리위원회	한국노총/ 한국무역협회, 코스닥협회, 중기중앙회, 대한상의
고용노동부	산업안전·보건기준 제정위원회	〈산업안전 기술지침제정위원회〉 민주노총/ 경총, 대한산업안전협회
	조선업 중대재해 조사위원회	민노, 한노/ 경총
	건설업 사망사고대책협의회	민노, 한노/ 대한건설협회, 대한전문건설협회, 건설근로자공제회, 건설안전임원협의회
	화학물질평가 실무위원회	민주노총/ 경총
국토교통부	중앙 건설안전협의회	민노, 한노/ 대한건설협회, 대한전문건설협회, 건설기술관리협회
	화물자동차안전운임위원회	민주노총 공공운수노조 화물연대본부/ 전국화물자동차운송사업연합회, 전국화물자동차운송주선사업연합회, 한국통합물류협회, 한국무역협회, 대한상공회의소, 한국시멘트협회
산업통상자원부	자동차노사정포럼	민노 금속노조, 한노 금속노련/ 자동차산업협회, 자동차산업협동조합
서울시	일자리위원회	한노/ 경총, 한국MICE협회, 대한상의
	경제민주화위원회	한노/ 전국유통상인연합회
	물가대책위원회	민노, 한노/ 중기중앙회, 한국여성경제인협회
	버스정책시민위원회	서울시버스노조/ 마을버스사업조합
	택시정책위원회	전택노련, 민택노련/ 개인택시운송사업조합, 법인택시운송사업조합
경기도	지역건설산업활성화위원회	민노/ 대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한건축사협회, 대한설비건설협회, 한국정보통신공사협회, 대한주택건설협회, 한국전기공사협회, 대한시설물유지관리협회
	택시총량제심의위원회	전국택시노동조합연맹/ 경기도택시운송사업조합, 경기도개인택시운송사업조합
	버스정책위원회	경기지역자동차노조/ 경기도버스운송사업조합
충남	노동정책협의회	민주노총 충남지역본부, 한국노총 충남지역본부/ 충남 중소기업연합회, 한국여성경제인협회
	상생산업단지추진위원회	한노 충남지역본부/ 한국여성경제인협회 충남지회, 북부상공회의소, 충남벤처협회

〈표 5〉 탄소중립 산업전환 추진위원회 참석자

구분		직위	성함	비고
위원장 (2)		산업통상자원부 장관	성윤모	-
		대한상공회의소 회장	최태원	SK 회장
금융계 (1)		산업은행 회장	이동걸	산업은행 회장
산업계 (10)	석유화학	석유화학협회장	문동준	금호석유화학 회장
	정유	대한석유협회장	정동채	前 문화관광부 장관
	시멘트	시멘트협회장	이현준	쌍용양회 대표
	자동차	자동차산업협회장	정만기	前 산업부 차관
	디스플레이	디스플레이산업협회장	정호영	LG디스플레이 대표이사
	조선	조선해양플랜트협회장	가삼현	한국조선해양 대표이사
	비철금속	비철금속협회장	이제중	고려아연 대표이사
	철강	포스코 사장	김학동	-
	반도체	반도체산업협회 부회장	이석희	SK하이닉스 대표이사
	기계	기계산업진흥회 부회장	구본규	LS 엠트론 대표이사
연구기관 (4)		산업연구원장	장지상	-
		산업기술평가관리원장	정양호	-
		생산기술연구원장	이낙규	-
		에너지경제연구원장	조용성	-
학계 (1)		연세대학교 부총장	민동준	그린철강위원회 공동위원장

[토론 2]

토론문

이 태 희 중소기업기중앙회 본부장

□ 들어가며

- 최근 코로나로 인해 양극화가 더욱 심화
 - 양극화를 해소하기 위한 사회적·정책적 노력의 필요성 공감.
그 연장선에서 임금격차 해소를 위한 논의는 긍정적
- 다만, 임금격차를 해소하는 것도 중요하지만 적절한 임금 수준이 어느 정도 인지에 대한 고민도 함께 필요하며, 기업의 입장에서는 임금이 근로조건임과 동시에 노동 비용이라는 점을 함께 고려할 필요
- 임금 관련 핵심 쟁점은 대/중소기업간 임금 격차 완화 및 최저임금을 둘러싼 제도적 문제 ⇒ 이를 중심으로 토론

□ 임금 격차 완화 및 구조 개선 검토

(공동근로복지기금)

- 우리나라 임금구조는 매우 복잡함. 특히 복지 성격의 각종 수당이 많은데, 여건이 안 되는 영세 기업들은 일한 대가로서의 임금도 지급하기도 버거운 상황으로 대기업에 비해 저임금 구조 고착

* 대기업 대비 중소기업의 평균임금 수준은 59.4% 수준
(자료, 고용노동부 고용형태별 근로실태조사, 2019년 기준)

- 이러한 상황에서 대기업의 사내복지기금이 공동근로복지기금에 출연할 수 있게 된 것은 긍정적. 다만 직접 관련 원·하청관계 뿐만 아니라 2차, 3차 하청업체에도 그 효과가 공유되어야 함
 - 하청의 단계가 많아질수록 임금 수준이나 복지가 열악한 만큼 상생의 문화가 전달될 수 있도록 배려 필요

(산별교섭 및 단체교섭 효력확장)

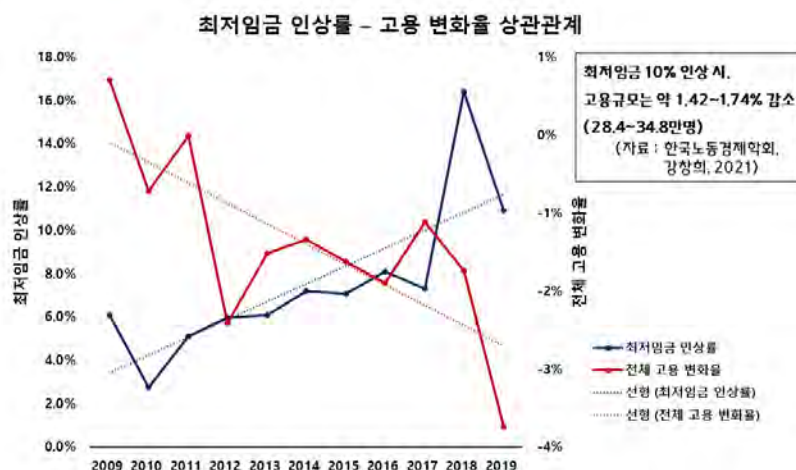
- 임금격차를 줄이기 위한 연대의 방안으로 단체교섭의 효력을 확장하는 방안이 고려된 점은 의미있는 검토였다고 생각함
 - 다만, 노사관계 문화가 성숙되지 않은 우리나라에서 교섭체계 변화가 매우 큰 부담이고 장기적 과제라는 생각임.
- 특히, 우리나라의 대/중소기업간 임금 격차의 주된 이유가 이익 배분의 구조와 기업 규모별 노동생산성 격차에 따른 것이기도 함을 고려해야 함
 - * 우리나라 기업의 0.3%인 대기업이 전체 영업이익의 57.2%를 차지하고, 99%인 중소기업이 전체 영업이익의 25%를 차지
 - * 500인 이상 대비 노동생산성(%) : 10인 미만(13.9), 10~49인(26.6), 50~99인(33.7), 100~499인(47.7)

(소결)

- 기본적으로 임금격차를 해소하는 것도 중요하지만 이를 위한 임금 정책이 노동시장 안에서는 시장 원리에 근접해야 부작용을 막을 수 있을 것으로 생각함
 - 시장 원리로 안 되는 부분에 대해서 시장 밖에서 정부가 보완하는 시스템이 필요 (사회안전망)
- 시장원리에 의해 작동하고 일한 만큼의 대가가 임금으로 연결되기 위해서는 생산성을 고려한 임금체계 구축이 급선무

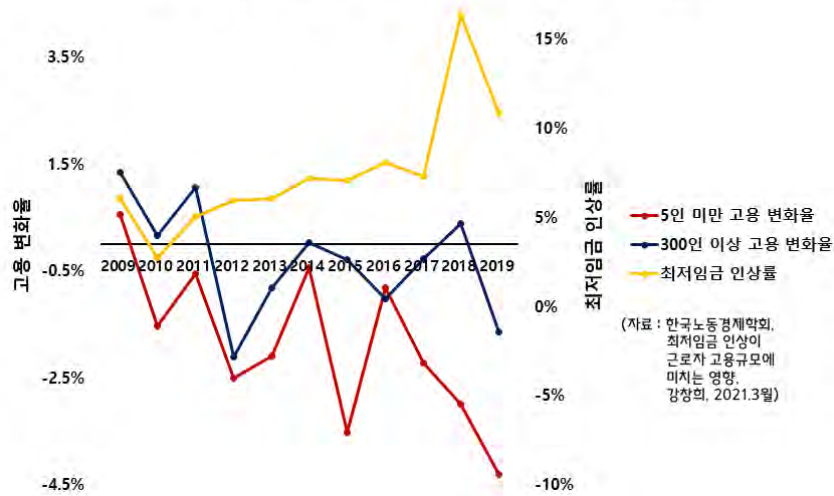
□ 임금수준 측면에서 최저임금 관련 쟁점 검토

- 최저임금은 중소기업의 낮은 임금수준을 개선하는 유력한 수단
 - 최근 최저임금 수준이 매우 높아짐
(중위임금의 62.4%, OECD국가 29개 중 6번째)
 - 사회적·경제적 영향력이 큰 노동비용인 만큼, 경제상황과 지불하는 주체의 능력을 반영하는 것이 합리적
 - 그렇지 못하다보니 작년 기준으로 319만명인 전체 근로자의 15.9%가 최저임금을 보장받지 못하고 있음
- 경제성장률, 물가상승률 등 객관적 지표에 따라 최저임금이 결정될 경우 최저임금을 둘러싼 소모적 논쟁을 줄일 수 있고 수용성도 높아질 수 있음
 - 다만, 양극화가 심한 현 상황 및 최저임금 영향 사업장의 80% 이상이 30인 미만 기업인 점을 고려해서 평균 경제성장만 고려하기 보다는 영세기업의 지불능력을 반드시 고려할 필요(업종별, 기업규모별 등 구분 적용 방안 적극 검토 필요)
- 아울러 최저임금의 무리한 인상은 결국 일자리 감소, 소득 분배 악화 등의 더 큰 문제로 이어질 수 있음을 직시하여야 함
 - 최저임금 10% 인상시, 약 1.42~1.74%(약30만명) 고용 감소했음



- 특히 300인 이상 대비 5인 미만 기업의 고용 충격이 컸음

최저임금 인상률 - 기업 규모별 고용 변화를 상관관계



- 최저임금이 급격히 올랐던 2018년도 근로자가구는 소득분배가 좋아졌지만, 근로자 외가구의 소득분배는 매우 악화되었음

〈2018년 전 가구 소득분배 증가율〉

		전체	1분위	2분위
전체 가구	1/4분기	3.69%	-7.99%	-3.98%
	2/4분기	4.23%	-7.64%	-2.14%
	3/4분기	4.64%	-6.97%	-0.49%
	4/4분기	3.62%	-17.72%	-4.78%
근로자가구	1/4분기	6.33%	0.21%	0.64%
	2/4분기	7.71%	5.96%	1.06%
	3/4분기	7.52%	6.17%	3.87%
	4/4분기	6.89%	1.53%	2.17%
근로자외가구 (자영업자 무직)	1/4분기	1.88%	-13.78%	-6.10%
	2/4분기	0.19%	-15.86%	-8.84%
	3/4분기	2.27%	-12.10%	-7.66%
	4/4분기	0.04%	-27.89%	-19.24%

○ 생계비 역시 최저임금 논의과정에서 핵심쟁점이 되고 있음

- 임금으로 모든 사람의 생계가 충족될 수 있다면 가장 좋을 것임
- 하지만 임금의 본질은 기업이 근로의 대가로 주는 것임. 기업은 이윤을 창출하고 그것을 임금으로 지급하는 것이라는 시장의 원리를 반드시 고려해야 함. 영세기업들에게 이윤 범위를 넘어서는 수준의 생계비를 부담할 것을 기대하기는 어려움
- 특히 최근 일부 영세기업의 경우 사업주의 생계가 근로자의 생계 보다 힘들다는 지적도 있음
 - * 최저임금의 인상으로 소상공인이 어려워지기 이전인 '15년 기준으로, 소상공인의 월 실질 소득은 209만원으로 임금근로자 329만원에 비해 63.5% 수준(중소기업연구원)
 - * 국회 환노위 보고서에서도 4인 이하 사업주들에 비해 근로자의 보호 필요성이 반드시 우위에 있다고 단정하기 어렵다고 지적

○ 주휴수당 문제도 최저임금 논의과정에서 늘 논란이 되고 있음

- 주휴수당은 1953년 근로기준법이 만들어지던 시절, 장시간 저임금 노동의 환경에서 근로자의 휴식을 보장하기 위해 만들어진 것임
 - * 주휴수당을 인정하고 있는 국가들도 장시간 근로, 저임금이 상대적으로 심각한 소수 국가에 불과: 브라질, 멕시코, 콜롬비아, 터키, 태국, 대만 등
- 과거와 달리 여건이 많이 바뀐 상황에서도 여전히 실제 근로하지 않은 시간에 대해 임금을 지급한다는 것은 법리적이나 정서적으로도 납득이 어려움
 - ⇒ 현장에서는 차라리 최저임금을 그만큼 올리더라도 주휴수당은 없애야 한다는 의견도 많음
 - * 주휴수당은 최저시급의 20%로 금년도 최저시급(8720원)에 이를 포함하면 10,464원임(내년의 경우 최저시급이 9,160원이므로 10,992원)
- 이처럼 불합리한 주휴수당을 현장에서는 수용하기 어렵기 때문에 결국 주15시간 미만인 초단시간근로자가 늘어나면서 저임금 근로자의 일자리가 더 불안해지고 있음.

□ 마무리하며

- 임금 격차의 근본적 원인인 이익배분의 구조를 단시간에 바꾸기는 어려울 것임
 - 시간이 걸리더라도 상생의 임금체계와 문화를 바꾸는 방향으로 접근하는 것이 또 다른 부작용을 최소화하는 바람직한 방법임.(사회적 대화를 적극 활용하여 공감대를 도출할 필요)
 - 청년 일자리 문제가 시급한 현재의 상황에서 임금의 격차를 줄이는 것도 중요하지만 그보다 더 중요한 것이 고용을 늘리는 것임
 - 코로나와 노동 리스크 증가 등으로 기계 대체가 빨라지고 고용을 최대한 안 하려는 분위기가 빠르게 확산되는 것도 우려스러움
 - * 국내 키오스크 산업 시장 연평균 61.5% 성장
 - : 2015년 20억원 → 2020년 220억원 (NH투자증권, 2021)
- 특히, 코로나 19 등 위기상황에서 중소기업의 생존 가능성을 높이고 ‘일자리 댐’으로서의 기능을 충실히 수행할 수 있도록 실효성 있는 정책적 지원이 긴요함(예시: 한국형 PPP제도 도입)

〈미국의 PPP 제도와 한국의 고용유지지원 제도 비교〉

구 분	우리나라 (유급)고용유지지원금 제도	미국 PPP 제도*
목 적	코로나19 위기 속 중소기업 고용유지 지원	
성 격	지원금	대출금
대 상	고용조정이 불가피하나 휴업 등 고용유지조치를 통해 근로자의 고용을 유지하는 사업주	500인 이하 중소기업, 소상공인 등
조 건	근로시간 합계 대비 20% 초과 단축 또는 1개월 이상 휴직 부여	(최초수급) 조건 없음 (재 수 급) 300인 이하, 총수입 25%이상 감소
규 모	휴업·휴직수당의 2/3 *1일 최대 6.6만원, 1년 최대 180일 한도	월 급여비용의 2.5배 *최대 \$1,000만 한도
특이사항	고용유지조치로 근로자에게 지급해야 하는 휴업·휴직수당만큼 저금리(1.5%) 대출 제공 *이후 지급되는 고용유지지원금으로 상환	고용유지 시 대출금 전액면제

[토론 3]

연대임금 정책은 지속 가능하지 않다.

김 준 영 전국금속노동조합연맹 사무처장

다양한 원인으로 확대되고 있는 노동자 내부의 임금격차 확대는 사회 전체 양극화로 이어지고 있어 임금 격차 해소 없이는 어떤 교육정책과 출산정책도 효과를 기대하기는 어려운 심각한 상태라 연대임금, 공동복지기금 등 노사간의 임금격차 해소 노력만으로는 지속 가능한 변화를 기대할 수 없다.

임금 격차 가장 큰 원인은 기업 간 수익 격차에 기인한다. 고용된 노동자는 전체노동자의 10%가 조금 넘는 300인 이상 기업이 국가 전체 부가가치의 대부분을 차지하고 있어, 지금 여력이 없는 중소기업에서는 노동조합의 교섭력만으로 극복할 수 없는 상태이고, 지금의 원하청간 소득 격차가 유지되는 사회는 절대 지속 가능할 수 없다.

이러한 현실을 전제한 세분 발제를 읽고 임금 격차 해소에 대한 노동자의 솔직한 의견과 수용 가능성 등을 두서없이 나열한다.

○ 연대임금과 공동복지기금

기업별 교섭 틀을 벗어나지 못하고 있는 현실에서 대기업 노동조합을 이기주의라고 비판 할 수만은 없다. 표로 선출되는 위원장은 표를 가진 조합원의 의사와 이익에 복무할 수 밖에 없다. 회사는 막대한 수익을 내고 있는데 임금격차 해소를 위해 우리 조합원의 임금인상을 자제해야 한다는 주장을 하는 집행부는 존재할 수가 없다.

임금인상 합의를 하고 그 인상액의 일부를 하청 임금으로 돌리는 방식의 연대임금을 시행한 노동조합 위원장은 다음 선거에 출마도 못한 사례가 이를 설명하고 있다.

그럼에도 불구하고 대기업 노조는 다양한 비판에서 자유로울 수 없다 보니 찾아진 방법이 연대임금과 같은 시도들이다.

그러나 연대임금은 지속 가능하지 않다. 시행 첫 해에는 하청노동자들에게 작은 혜택이라도 돌아 갈 수 있겠지만 연대임금 시행 이후 원하청간의 계약에 연대임금 지급이 사전에 예측된다면 원하청간의 계약에 연대임금이 영향을 줄 것은 충분히 예측된다.

현재 시행되고 있는 원청이 공동 출연하는 공동복지기금도 일부 사내복지 관련 차이를 일부 극복하는 정도여서 그 효과는 극히 제한적이고 연대임금과 마찬가지로 이유로 원하청 계약이 사전 반영된다면 그 효과의 지속성에는 의문을 가질 수 밖에 없다. 연대임금, 공동복지기금은 그 효과보다는 원청 대기업의 자족적 위안과 면피 효과가 더 크다 할 수 있다.

공동복지기금은 노동자의 낮은 조직률 뿐만 아니라 사용자의 낮은 조직률 때문에 지역, 업종 확대를 기대하기 어렵고, 대규모 그룹사가 시행할 경우가 가장 확대된 형태 일 것이다.

연대임금과 공동복지기금 등이 지속 가능하게 하려면 목표가 있어야 한다. 원청의 임금, 복지 수준과 하청의 수준을 정확히 비교하고 몇 년간, 몇 퍼센트까지 도달한다는 목표와 계획이 있을 때만 지속 가능하고 그 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 현재 시행되고 있는 연대임금과 공동복지기금에서 그러한 사례를 찾아보기 어렵다.

원청과 하청의 합리적(?), 객관적 지표에 의한 적정 임금 격차를 찾을 수 있어야 그 목표를 정할 수 있을 것인데, 그 과정에 동일가치 동일임금, 정교하고 현장 적용 가능한 NCS, 그에 기초한 산별 표준임금 등의 논의가 필요할 것이다. 그러나 이러한 노력과 함께 사회적 합의를 통해 임금격차 해소를 위한 목표를 정하고 노사정 각각 의무를 정하고 정책과 제도로 정착시켜가는 것도 방법일 수 있다.

○ 최저임금

2018년 16.4%의 최저임금 인상 적용 후 오늘 기조연설을 해주신 김유선 위원장님의 연구 분석에 의하면 저임금 노동자의 급격한(?) 축소, 노동 소득 양극화의 가파른(?) 축소를 확인할 수 있었다.

최저임금 인상에 대한 다양한 반대와 저항이 있지만 2018년의 결과는 임금격차 해소에 아주 효과적 방법임을 확인할 수 있다.

최저임금의 효과를 높이기 위해서는 과격한 주장으로 평가되었던 최저임금에 기초한 최고임금 강제와 산별, 업종 교섭을 통한 업종별 최저임금은 그 효과를 배가 시킬 것이다. 국가 전체에 당장 적용이 어렵다면 우선 사업 또는 사업장 단위에서라도 최저임금과 연동한 최고임금을 법으로 제한하면 임금 격차 해소에는 큰 효과가 있을 것이다.

업종별 지역별 최저임금 도입은 현재 최저임금 수준과 결정 방식에서 도입하면 임금 격차 해소 효과를 반감시키는 결과로 이어질 가능성이 매우 높고, 업종별 최저임금은 교섭의 영역으로 남겨 놓는 것이 필요하다.

최저임금 결정기준 객관화도 필요하다 동의하지만 객관(?) 합리(?)의 함정은 논의만 무성할 뿐 현재 우리나라 노사정 논의의 경험으로는 사회적 합의로 이어지기 어려워 임금 격차 해소 목표를 정하는 선언적 합의를 먼저하고 그 과정에 함께 논의할 수 있는 의제라 판단된다.

○ 산업별 업종별 단체교섭 전환과 효력확장

복수노조 창구단일화 시행 이후 입법 미비와 복잡한 절차와 판례의 변화 등으로 현장의 혼란은 매우 크다. 이러한 혼란을 줄이고 산별, 업종별 교섭을 유도하기 위해서라도 초기업노조를 창구단일화 대상에서 제외하고 여러번의 교섭 부담을 덜기 위해서라도 초기업노조와의 교섭은 사용자 단체를 구성, 위임 할 수 있도록 제도를 바꿔간다면 산업별 업종별 교섭이 확대 정착될 수 있을 것이다. 이러한 산별 업종 교섭의 확대와 노사 모두의 조직률 확대가 효력확장도 가져 올 것이고, 노동자 내부 임금 격차 줄이는 방향으로 교섭도 전개될 것이다.

○ 직무급

정교하고 현장 적용 가능한 NCS가 마련되고, 두터운 사회안전망이 뒷받침 된다면 노동강도와 숙련도의 차이를 반영하는 직무급 도입도 가능하다. 그러나 현재 직무급 도입에 대한 노동자들의 거부감은 오랜 기간 익숙하게 유지되어 온 연공급이 임금격차의 가장 큰 원인이라 전제하고 있기 때문에 고임금을 받고 있는 노동자의 임금을 무조건 삭감하는 방향으로 전개될 것이라는 생각 때문이다.

현재 연공급이 기울기가 큰 가는 직선 형태의 분포도 그래프라면 직무급 도입의 결과와 목표가 꺾고 기울기가 가파르지 않은 분포도 그래프라면 노동자도 무조건 거부하지는 않을 것이다.

노사가 모두 동의할 수 있는 객관적 직무평가가 쉽지는 않겠지만, 단일 사업장에서는 방법이 없는 것도 아니다. 단일 사업장에 다양한 직무를 모든 노동자들이 수행할 수 있고, 직무 간 이동에 노동자의 의사가 반영된다면, 직무별 노동강도의 차이는 직무수당이라는 형태로 노사가 동의하는 적정 수준의 직무급을 찾을 수 있다. 예를 들어 어떤 직무에 직무수당이 10만원이라고 할 때 그 직무를 하겠다는 노동자가 많으면 직무수당은 상대적으로 많은 것이고, 그 직무를 하겠다는 노동자가 없으면 그 직무수당은 상대적으로 적은 것으로 판단할 수 있다. 이러한 단일 사업장의 모델이 사회적으로 적용되기 위해서는 직장이동이 자유로울 수 있도록 두터운 사회 안전망이 전제되고 원하청간 지급 여력의 차이가 줄어든다면 사회 전체에 적용도 불가능 한 것은 아니다.

○ 생애주기별 임금과 상박하후

현재 노동조합이 적정 임금 산출의 근거로 사용하는 표준생계비나 최저생계비 개념이 임금은 노동자의 노동력 재생산 비용이라는 것을 전제하고 있어 연공급을 생애주기별 적정 임금으로 변화의 방향을 정하고 변화의 속도는 천천히 추진하는 것도 고려 해 볼 수 있다.

현재 결혼 연령과 취업 연령도 높아지고 있어서 생애주기별 필요임금을 반영한다면 현행 법정 정년까지 임금 삭감 요인은 크지 않아 노동자들도 충분히 검토해 볼 수 있다.

직무급, 생애주기별 임금체계를 목표로 한다면 상박하후도 논의 가능할 것이다. 정액 인상을 통한 상박하후는 절대액 기준 임금 격차를 줄일 수는 없고, 상하 비중만을 줄이는 형태라 그 효과는 제한적이지만 현재 고임금 노동자들은 입사 초기 저임금을 받았던 시기를 포함하고 있어 급격한 상박하후를 수용하기는 어렵다.

정액인상을 통한 상박하후 효과를 높이기 위해서는 상여금과 성과급(이름만 성과급)도 정액으로 지급하는 것이 전체 임금 중 상여가 차지하는 비중이 높은 사업장에서는 더 큰 효과를 가져올 것이다. 통상임금과 최저임금 법적 분쟁을 피하기 위해 상여금을 지급하는 사업체 비율이 매우 낮아져서 전 산업 격차 해소에는 영향이 적지만 사업장 내 격차 해소 방법으로는 유효할 것이다.

양 노총의 인상 요구를 정률이 아닌 정액으로 하고, 정부 통계도 정액 기준으로 발표하는 것은 동의 할 수 있다. 한국노총도 이미 정액과 정률을 병행 발표하고 비정규 저임금 노동자의 별도 인상요구액을 발표하고 있고, 민주노총은 이미 정액 요구안으로 발표를 하고 있다. 국가 통계를 정액으로 발표한다 하더라도 정률을 추정 가능하기 때문에 시계열 분석이 불가능한 것도 아니어서 상징적 의미가 있다.

○ 임금 가이드 라인

노태우 김영삼 정부 시절 임금가이드라인 철폐가 노동계 최우선 투쟁의 목표였고 트라우마로 남아있어 노동자의 저항이 매우 클 것이고, 임금가이드라인의 풍선효과로 복잡한 수당체계, 상여금, 단체보험, 포인트 등으로 확대 되어 통상임금과 최저임금 산정 기준의 불명확성을 낳았고, 최근 성과급의 평균임금 포함 여부까지 법적 분쟁으로 이어지고 있어, 저항과 풍선효과만 낳을 뿐 실효성을 기대하기 어렵다.

○ 적정임금제도, 임금공시제도

건설업의 경우 건설기술인협회가 건설 원가 계산을 위한 직무별, 숙년정도에 따른 기준 임금을 정기적으로 발표하고 있어 시범 사업이 가능했지만 여타 산업으로 확대는

기대하기 어렵고, 임금공시제도는 임금격차 심각성을 알리고, 임금격차 축소 목표를 정하고, 해소 정도를 기업별 업종별로 확인하기 위해서도 꼭 필요한 제도라 판단된다.

○ 힘의 균형과 두터운 사회 안전망

사회적 임금격차 확대의 주요 원인을 원하청 소득 격차라 한다면 사내 임금 격차의 주범은 불안정 고용이라 할 수 있다. 재계약을 늘 걱정해야 하는 비정규직, 원청 주문을 중단한다는 이야기가 가장 무서운 협박으로 작용하고 있는 사내하청이라는 이름으로 불리우는 불법파견 도급 노동자에게서 힘을 균형에 기초한 교섭력을 기대하는 것은 무리다.

취약한 사회안전망으로 기대 곳이 없는 노동자들에게 “재계약이 안 될 것이다.”, “원청과 계약이 끊어질 것이다.”는 엄청난 협박으로 작용하고 있다. 비정규직, 하청 노동자의 낮은 조직력이 이를 증명해주고 있다.

고용유연성이 그리 절실하다면 실직이 해고가 죽음이 아닐 수 있는 두터운 사회안전망과 더불어 비정규직에게는 더 높은 단위시간임금을 법으로 강제하고, 불법 파견에 대한 더 엄격한 법 집행이 필요하다. 실질적 힘의 균형이 가장 좋은 해결 방법이라는 전제하에서 노동자에게 주어진 노동3권이 실질적으로 작동할 수 있도록 해야 하고, 하청 사용자에게도 납품 거부 등의 권리를 부여할 때만이 원하청간 힘의 균형도 가능할 것이다.

두터운 사회안전망도 필요하지만 임금격차 해소를 위해서는 최근 논쟁에 중심에 있는 기본소득도 좋은 정책이라 생각한다.

일정 기본소득을 지급하고 기본소득을 포함한 소득을 기준으로 누진세제를 강화하는 것만큼 더 큰 효과를 기대할 수 있는 정책은 없을 것이다.

지급 여력이 낮은 중소기업에게 대기업과 동일직무에 대한 동일임금 지급을 법으로 강제할 수 없고, 중소기업과 대기업의 임금 차액을 보조금으로 지급할 경우 연대임금에서 살펴본 것처럼 효과가 지속적이지 않고 중소기업 임금을 더 떨어뜨리는 풍선효과까지 나타날 수 있어, 차라리 기본소득을 지급하고 세금을 통한 소득 재분배 기능을 강화하는 것이 실효성이 가장 크다 할 것이다.

일부 특정 대학 진학이 교육의 유일한 목표가 되고, 청년들이 공무원 시험에 몰리고, 청년이 결혼과 출산을 포기하는 지속 가능하지 않은 사회를 바꿔내기 위해서 소득 불평등을 해소하는 큰 틀의 정책변화를 두려워하지 말아야 한다.

4차산업 혁명으로 일자리가 줄어드는 것을 걱정하던, 저출산으로 노동력 부족을 걱정하던, 지속 가능한 사회를 위한 국민의 소비 여력을 걱정하던 기본 소득은 유효한 해법이 될 수 있다.

[토론 4]

임금격차 해소를 위한 연대임금정책 토론회

김 선 애 한국경영자총협회 임금·인사관리 정책팀장

■ 과도한 임금 격차가 우리 노동시장의 이중구조화를 심화, 이는 장기적으로 기업경쟁력을 저해하고 사회통합에도 부정적 영향

- 기업규모, 고용형태, 성별, 학력 등에 존재하는 노동시장내 과도한 임금격차가 사회적 갈등을 심화시키는 요인이 되고 있음.
 - 특히 기업규모에 따른 격차가 매우 크고, 좀처럼 개선되지 못하고 있음.
- 과도한 임금격차 같은 노동시장 이중구조 문제는 기업규모에 따른 지불능력 차이와 더불어 대기업·정규직 중심의 노동운동, 연공형 임금체계 등 노동시장 요인에 주로 기인
 - 기업규모에 따른 생산성 차이도 기업규모간 임금격차에 영향
- 경영계도 과도한 임금격차가 초래하는 다양한 경제·사회적 문제점을 우려하고 있으며, 이를 해소해야 한다는 점에 공감

■ 고임 대기업에서 과도한 임금인상은 자제하고 중소기업이나 저임금 계층의 고용과 처우를 개선하는 접근에 찬성하나, 연대임금이 정책적으로 실행 가능할지에 대해서는 의문

- 연대임금 정책이 만약 개별기업 여건과 무관하게 고임근로자의 임금인상을 억제하고 저임근로자의 인상률을 높여 균형을 맞춰야 한다는 관점이라면, 현실에 정합하지 않음. 특히 저임금 근로자들 상당수가 종사하는 중소기업의 지불능력상 높고 빠른 임금인상이 현실적으로 가능한지, 또한 고임 대기업 노조는 임금인상 자제와 양보 등을 실질적으로 동의할 수 있을지 의문임.
- 일률적인 제도를 통해 규율하는 연대는 지속성을 담보하기 어려우며, 개별기업 특성과 여건을 제대로 반영할 수 없어 비효율을 초래할 수 있음.
 - ※ 가령, 임금인상 정책제가 ‘하후상박’식 임금조정이 가능한 측면이 일부 있으나 기업마다 임금수준과 격차가 천차만별인 상황에서 일률적 정책임금 조정이 해법이 되기 어려움.

- 연대의 실현을 위해서는 자율성이 전제되어야 함. 스웨덴의 연대임금 정책도 임금과 근로조건을 노사 자율로 합의하고 정부는 최소한으로 개입

■ 외국의 단체협약 효력확장 제도가 임금격차 완화에 효과가 있을 수 있으나, 언급된 국가들과 우리는 노동조합의 체계도 다르며 노조 역할에 대한 국민적 신뢰와 인정의 수준에서도 차이가 있어, 이를 직접 적용함은 무리

- 우리나라처럼 노동시장 이중구조가 심화된 상황에서 초기업 단위 교섭이나 단협 효력확장을 통해 임금격차를 해소하려면, 고임금 그룹의 양보가 반드시 필요
 - 개별 사업장마다 근로조건, 임금체계가 상이하고 기업규모간 수익 격차도 존재하는 상황에서 단체협약 효력을 일률적으로 확장하기 어렵고, 이를 통해 임금격차를 해소하는 것도 쉽지 않음. 특히 고임금 계층의 양보 없이는 임금 격차의 축소나 고용 확대를 달성하는 것은 불가능
- 앞으로는 4차 산업혁명 등 산업구조의 변화에 따라 교섭체계의 분권화가 오히려 유력할 것으로 예상되며, 무엇보다 특정 교섭구조를 제도화하는 것은 바람직하지 않음.

■ 임금격차 축소가 난제이기는 하나, 해결이 어렵기 때문에 이를 정부주도 정책으로 접근해야 한다는 방식에는 우려

- 발제문에 언급된 제도들이 정도의 차이는 있으나, 임금결정의 자율성을 지나치게 침해할 수 있다는 점에서 적절치 않음.
 - ※ 정책효과 속도가 가장 빠르다고 평가된 적정임금제도나 공정수수료제도가 획일적으로 도입되면 개별기업 여건에 따라 이를 감당하기 어려운 경우가 발생할 수 밖에 없으며, 이는 결국 기업경쟁력과 일자리에 부정적 영향을 미칠 수 있음.
 - ※ 임금공시제도는 기업의 임금정보와 전략 공개로 경영활동 효율성을 제약할 수 있으며, 이익공유제 역시 기업 경영원리에 배치되는 제도로 불필요한 행정력 개입으로 기존 상생활동마저 위축시킬 가능성
- 제도를 도입하기에 앞서 국민경제에 미칠 영향력과 부작용 등에 대해 충분한 사전 검토 필요, 특히 시장임금에 대한 정부의 개입은 최소화되어야 함.
 - ※ 헌법에 근거를 둔 최저임금제도조차 과도한 인상으로 인해 다양한 부작용을 낳고 있는 현실을 살펴볼 필요 /끝/.

[토론 5]

임금격차에 관한 몇 가지 단상

장 홍 근 경제사회노동위원회 수석전문위원

□ 임금격차 관련, 다시 떠오르는 질문들

- ‘임금격차’란 무엇인가?
 - 임금차이, 격차, 불평등?
 - 임금격차의 정의, 측정방법?
 - 임금격차의 성질?
- 임금격차는 왜 해소되어야 하며, 어느 정도로 해소되어야 하는가?
 - 임금격차의 순기능과 역기능?
 - 적절한 수준의 임금격차는 어느 정도인가?
 - 임금격차를 해소하면 어떻게 되나?
- 임금격차를 둘러싼 인과연쇄 구조?
 - 임금격차는 무엇의 결과이고 무엇의 원인인가?
 - 어떤 임금격차는 공정하고 어떤 격차는 불공정한가?

□ 임금격차의 현주소 못지않게 중요한 것은, 임금격차가 움직이는 방향과 모습, 그리고 그것이 미치는 효과

- 이와 관련하여 노민선 박사의 ‘대-중소기업간 노동시장 격차 변화 분석’은 장기적으로 임금격차가 확대되어왔음을 보여줌. 그에 따르면 1980년 이래 지난 40년간 대-중소기업간 임금격차는 심화
 - 대기업 대비 중소기업 평균임금 비중(500인미만/500인이상) 변화
96.0%('80)→ 77.3%('90)→ 71.5%('00)→ 63.5%('10)→ 58.8%('20)
 - 2010~2015년 시기, 대-중소기업간 임금격차 심화
63.5%('10)→ 58.2%('13)→ 53.1%('15, 역대최저)
 - 2015~'20년 시기, 대-중소기업간 임금격차 완화, 하지만 '18년 이후 다시 심화
53.1%('15)→ 55.7%('16)→ 60.9%('18)→ 59.4%('19)→ 58.8%('20)
- 임금격차 지속적 확대의 효과?
 - 경제사회적 불안, 출생률 저하, 삶 만족도 저하, 사회적 불안정

□ 한국 경제사회의 역사적 궤적과 임금격차

- 한국 사회는 70년대까지 대체로 ‘평등한 저개발국가’(‘Ko1’)였다가 80-90년대에는 비교적 ‘평등한 개도국(중진국)’(‘Ko2’)을 거쳐 21세기 현재 ‘불평등한 선진국’(‘Ko3’)으로 진화해 왔음
- 1960년대 본격적인 산업화가 시작된 이래 지난 60여년간 ‘Ko1 → Ko2 → Ko3’로의 역사적 궤적을 그린 힘들은 무엇이었나?
 - 국가: 선성장후분배론에 입각한 불균등 발전전략
 - 기업: 이윤극대화, 분할 지배전략, (기업 편향) 노사자율주의
 - 노조: 대중 추수 성향, 조합원 이익 극대화, 경제주의 노조 전략
 - 노동자: 나홀로 살아남기 전략
- 향후, 한국사회가 최소한 지금보다 ‘좀 더 평등한 선진국’(‘Ko4’)으로 나아가기 위해서는 국가 발전전략부터 개인의 ‘삶 전략’에 이르기까지 총체적인 변화가 필요

□ 이 점에서, 오늘 토론회 발표문에서 검토·제시된 정책과 대안들은 당장의 실현가능성을 떠나 한국 경제사회의 미래를 위한 귀중한 제안들

- 정은경: 국가임금위원회 제안, 원·하청연대기금, 임금인상 정액제, 산업별 최저임금, 산별 직무급, 최저임금 결정기준 객관화, 최저임금 결정방식 개선
- 권혜원: 단체협약 적용률 제고를 위한 단체교섭 제도 변화, 초기업 수준 임금 조정 수준 제고, 통합적 단체교섭 지원 제도, 단체협약 효력 확장 요건 완화, 교섭창구 단일화 등 기업별 노사관계를 사실상 강제하는 노조법상 규정 개정 등
- 정홍준: 적정임금제도, 임금공시제도, 동일자치노동 동일임금 법제화, 사회적 직무 평가 체계, 이익공유제도, 공정수수료 제도 도입 등

□ 한편, 임금수준 혹은 임금격차에 영향을 미치는 다양한 요인들을 범주화해보고, 이들의 범주적 특성을 고려하면 종합적이고 입체적인 대안을 내올 수 있지 않을까?

〈표〉 임금수준(및 격차) 영향요인들과 범주적 특성

범주와 성격		← 경직성	유동적	가변성 →
구조 변수	국가 수준 (중앙/지자체)	영토, 자원, 인구, 발전전략 사회구조	기술, 최저임금제도	임금정책
	산업업종 수준	성숙단계	임금체계, 노조와 교섭체계	
	기업 수준	경쟁전략, 규모	시장내 지위, 지불능력 임금체계, 노조와 교섭체계	
개인 변수		연령, 성	교육, 직업,	직무, 훈련, 능력, 성과

- 임금격차 문제, 이면의 더 큰 구조적 문제인 노동소득 분배의 문제
 - 임금격차 문제에만 매몰되지 말아야. 노동소득 분배율을 높이는 것은 임금격차 해소 차원에서도 중요한 과제.
 - 총 분배 중, 임금을 포함한 노동소득의 파이 전체를 키워 일정 부분 균등분배, 격차 완화 효과를 내도록 도모할 필요
 - 노동조합의 임금 교섭 전략에, 임금인상 요구의 일정 부분을 전산업 통일적으로 ‘정액인상’으로 구성하는 방안?
- 임금 상승 압력으로 작용하는 경제사회 하부시스템의 개혁
 - 자녀양육, 교육, 주거, 노인보양 시스템 등 개인과 가구의 책임에 내맡겨져 강력한 임금상승 압력으로 작용하는 경제사회 구조 개혁
 - ⇒ 적정 수준으로 육아, 교육, 주거의 점진적 사회화 추진
- 임금에 대한 ‘분절적 사고’를 극복하고 ‘통합적 관점’에서 접근
 - 자본주의 시장경제에서의 가치 생산은 경제사회라고 하는 다층적 복합적 관계망 속에서 이루어지는 것. 임금의 상당 부분은 그러한 경제사회적 관계망에 빚지고 있는 구조의 효과
 - 이러한 측면(‘사회적’ 임금 요소)이 반영되는 임금구조를 설계하고 요구 관철시킬 필요

[토론 6]

임금격차 해소를 위한 정부의 역할과 과제

최 관 병 고용노동부 노사협력정책과장

1. 여건

- 기업규모·고용형태·성별을 중심으로 한 임금격차 문제는 사회적 양극화와 연계, 우리 사회의 주요 갈등 요인으로 작용하고 있음
- 임금격차의 문제는 오랜 기간에 걸쳐 복합적인 원인으로 인해 발생하는 문제이며, 노사 간 생각에 차이가 크고, 개인정보 및 경영상 비밀, 기업부담 우려 등 고려할 요인도 많이 있음
- 다만, 일한 만큼 정당하게 보상받고, 불합리한 임금격차를 해소해야 한다는 정책적 방향성에 대해서는 사회적 공감대가 높은 상황임

2. 정부의 역할

- 정부는 임금격차를 완화하기 위해 사회적 공감대 형성, 임금정보 인프라 구축, 임금 정보 제공을 확대하고, 컨설팅을 실시하고 있음
- 먼저, 임금격차 완화, 직무중심 임금체계 확산 등에 관한 사회적 공감대를 형성하기 위해 경제사회노동위원회 논의 등에 적극적으로 참여하고 있음(공공기관위원회·보건 의료위원회·양극화해소위원회 등)
 - 공공기관위원회에서는 공공기관 직무급제 도입 노력 등을 주요 내용으로 하는 노사정 사회적 합의문*을 도출하였음('20.11)
 - * 객관적 직무가치가 임금에 반영되는 임금체계 개편을 위해 노력, 직무중심 임금체계 개편은 기관별 특성을 반영하여 노사합의를 통해 자율적·단계적 추진
 - 보건의료위원회에서는 보건의료업종 내 적정보상체계 마련, 임금격차 완화 및 적정 보상방안 마련에 관한 공익위원 권고문을 발표함('20.10)

- 다음으로, 임금정보 인프라를 구축하기 위해 체계적 임금체계 개편 매뉴얼 발표, 직무평가도구 및 활용매뉴얼 개발·보급 등 공공재로서의 임금·직무인프라를 확충하고 있음
 - 「직무·능력 중심 임금체계 확산 지원방안」 및 「직무중심 인사관리 따라잡기」 매뉴얼을 발표하고, 업종별 직무평가도구를 개발하였음*
 - * ('15) 보건의료 ('16) 은행, 호텔, 철강 ('17) 공공서비스, 사회복지서비스 ('18) IT, 제약, ('19) 일반제조 ('20) 조선, 건설
 - 직무평가도구를 현장에서 편리하게 활용할 수 있도록 「업종별 직무평가도구 활용 매뉴얼」 추가 개발·보급하였음
 - * ('19) 보건의료, 호텔, 공공서비스, 사회복지서비스, IT, 제약 → ('20) 철강, 은행
- 셋째, 임금정보 확대, 임금격차 완화를 위해 임금직무정보시스템을 구축하고, 임금 현황 공표, 임금·평가체계 컨설팅 등을 실시하였음
 - 규모·직종 등 다양한 임금 현황·격차를 보여주는 사업체 특성별 임금분포현황을 공표하여 현장의 활용력을 제고함('20.11)
 - '임금직무정보시스템'에 탑재하는 정보의 양을 확대하고, 질을 제고하여 임금정보 활용의 편의성을 높였음
 - * ①사업체규모, ②산업, ③직업, ④학력, ⑤연령, ⑥성, ⑦근속년수, ⑧직급별 임금정보 제공(최대 3가지 변수 조합에 대한 맞춤형 임금정보 제공)
 - 아울러, '임금·평가체계 컨설팅'을 확대('19년 612건 → '20년 659건), '직무중심 인사관리체계 도입 지원사업'을 신설·운영함('20년 16건)
 - * 기존 개발 직무평가도구 활용, 전문 컨설턴트의 상담 통한 기업의 공정임금체계 개편 무료 지원

3. 변화와 전망

- 100인 이상 기업의 호봉급 비중은 지속 감소하고, 직무급 도입은 지속 확산* 되는 등 임금의 공정성이 다소 개선되었음
 - * '20년 주요사례: 교보생명(금융업 최초), 공공부문(5개 공공기관, 65개 자회사)

- 기업규모별(대기업vs중소기업), 고용형태별(정규직vs비정규직) 시간당 임금격차가 완화되는 등 긍정적 추세가 확인됨
- 저임금노동자 비중 감소 및 임금 5분위 배율의 감소 등 임금관련 분배 지표상으로 양극화 개선의 효과도 일부 나타남
 - * (고용형태별근로실태조사) '18년부터 최초로 ① 저임금노동자 비중(중위임금의 2/3 미만)이 20% 미만으로 감소('18년 19%, '19년 17%, '20년 16%)
 - ② 임금 5분위 배율(상·하위 20% 임금격차)도 5배 이하 수준을 유지('18년 4.67배, '19년 4.50배, '20년 4.35배)
- 대표적 임금격차 지표인 성별·고용형태별 임금격차도 감소하는 추세를 보임
 - * '95~'19년 기간 우리나라와 OECD(평균)의 성별 임금격차 추이를 살펴보면, OECD(18.9%→12.5%, 6.42%p 감소)보다 우리나라(44.2% → 32.5%, 11.7%p 감소)의 감소폭이 더 큼
 - * 정규직 대비 비정규직 시간당 임금 총액(%): ('18) 68.35 → ('19) 69.7 → ('20) 72.4, (고용형태별 근로실태조사 결과, '20.6월 기준)
- 포스트19로 인한 경제위기의 지속, 저출산 고령화의 심화, 4차 산업혁명시대의 전개로 일하는 방식의 변화가 필수적인 상황에서 야기되는 '또 다른 임금격차'의 우려도 커지고 있음
 - * (예시) 비대면 근무 가능 여부(사무직 vs 대면서비스업), IT 업종 內 거주지별 임금 차등(Google), 高탄소·노동집약 산업 근로자의 실업·임금축소 vs 新산업·新기술 종사자 수요 증가, 임금 인상
- 기존과는 다른 요인으로 발생하는 임금격차 관련 문제에 대한 해결책 모색과 함께 기존 임금격차를 완화하기 위하여 다차원적 논의가 진행될 필요가 있음
- '임금격차 완화'는 '임금체계 개편'과 병행하여 추진하되 단시간에 해소되기 어렵고, 정부 주도로 해결할 수 없는 문제인 만큼 정부는 '논의의 장(場)'을 마련하여 노·사 모두가 공감하는 방향으로 진행하는 것이 바람직함

