

국회환경노동위원회

정 책 연 구 11-3

최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구

2011. 8.



국회환경노동위원회

최저임금

수준평가와

고용효과에

관한

연구

2011·8

국회환경노동위원회

제 출 문

국회 환경노동위원장 귀하

본 보고서를 2011년도 국회 환경노동위원회가 의뢰한 “최저임금 수준평가와 고용효과” 정책연구개발 용역과제 최종 보고서로 제출합니다.

2011. 8

연구책임자 : 김유선(한국노동사회연구소 소장)

최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구

□ 책임연구원

- 김유선(한국노동사회연구소 소장)

2011. 8

국회환경노동위원회

이 보고서는 국회환경노동위원회에서 주관하는 정책연구개발 용역 과제 계획에 의해 수행된 것이며, 이 보고서에 수록된 내용은 연구자 개인적인 의견이며, 국회 환경노동위원회의 공식적인 견해가 아님을 밝혀드립니다.

- 목 차 -

제1장 머리말	1
제2장 최근 노동사정	3
제1절 노동소득 분배구조 악화	3
제2절 임금불평등 심화, 저임금계층 양산	4
1. 연도별 추이 • 4	
2. 국제비교 • 5	
제3장 최저임금 수준 평가	8
제1절 OECD 회원국 국제비교	8
1. 평균임금 대비 최저임금 • 8	
2. 시간당 최저임금 • 10	
3. 국민소득과 최저임금 • 12	
4. 임금불평등과 저임금계층 증감요인 • 12	
제2절 연도별 추이	14
1. 평균임금 대비 최저임금, 20년 전 수준 겨우 회복, 2010년 다시 하락 • 14	
2. 생산성에 못 미치는 임금인상, 생산성에 근접하는 최저임금 인상 • 16	
제4장 법정 최저임금 미달	19

제5장 최저임금의 고용효과	22
제1절 이론	22
1. 신고전파의 완전경쟁시장 모델 • 22	
2. 제도학파의 수요독점 모델 등 • 24	
제2절 실증분석 결과	27
1. 영미권 • 27	
2. OECD • 28	
3. 기타 • 29	
제6장 최저임금의 고용효과 추정(한국)	30
제1절 선행연구	30
제2절 시계열 분석	31
1. 분석 모형 • 31	
2. 자료와 변수 • 32	
3. 시계열 분석 결과 • 32	
제7장 최저임금 개선방향	38
제1절 최저임금수준 현실화	38
1. 목표와 방법 • 38	
2. 최저임금 결정제도 • 38	
제2절 최저임금법 준수	42
1. 최저임금법 위반 실태 • 42	
2. 개선방향 • 45	

제1장 머리말

최저임금제는 노동시장 내 임금결정 기구만으로 해소되지 않는 저임금을 일소하고 저임금 노동자들의 생활수준을 개선할 것을 목적으로, 국가가 노사 간의 임금결정 과정에 개입해서 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 강제하는 제도를 말한다.

2011년 8월 현재 국제노동기구(ILO)의 <1928년 최저임금결정제도 협약, 제26호>를 비준한 나라는 104개국이고, <1970년 최저임금결정 협약, 제131호>를 비준한 나라는 51개국이다. 이들 두 조약 중 어느 하나를 비준한 나라는 120개국이며, 협약을 비준하지 않은 나라도 대부분 최저임금제를 실시하고 있다.

한국에서 최저임금제를 실시한 것은 20여 년 전인 1988년부터다. 그 동안 최저임금은 적용대상이 제한적이고 그 수준이 지나치게 낮아, ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조 개선’이라는 본연의 목적에 충실하지 못하다는 지적을 받아 왔다. 예컨대 2000년 당시 청와대 노동복지수석은 “유명무실해진 최저임금 제도를 5인 이상 사업장에서 전 사업장으로 확대 적용하고, 비현실적으로 낮은 최저임금 수준을 현실화하여 저소득 근로자들을 실질적으로 보호하는 정책이 필요합니다.”(김유배 2000)라고 얘기했을 정도다.

외환위기 이후 임금불평등이 확대되고 저임금계층이 양산되면서, 저임금 노동자 보호와 사회보장정책의 일환으로 최저임금제에 대한 관심이 높아지고 있고, 2000년을 바닥으로 최저임금 수준이 부분적으로 개선되고 있다.

이처럼 최저임금제에 대한 관심이 높아진 것은 단순히 우리나라에 한정되지 않는다. 소득분배구조가 악화되고 임금불평등이 심화되면서 대다수 국가가 경험하고 있는 일이다. 예컨대 선진국에서도 임의주의 전통이 강한 영국이 1999년, 아일랜드가 2000년, 오스트리아가 2009년부터 새로이 법정 최저임금제를 도입했고, 단체협약으로 최저임금을 결정해 온 독일도 최저임금제 도입을 논의하고 있다.

이에 따라 유럽에서 법정 최저임금제를 실시하지 않는 나라는, 스칸디나비아 국가(덴마크, 핀란드, 스웨덴)와 이태리, 키프로스뿐이다. 스칸디나비아 국가는 겐트시스템(노동조합의 실업보험 관리·운영) 때문에 노조 조직률과 단체협약 적용률이 높아 굳이 법정 최저임금을 도입할 필요를 못 느낀다. 이태리는 헌법(제36조)의 “적정임금을 받을 권리”를, “모든 노동자는 관련 부문 단체협약 중 가장 낮은 임금률을 적용받을 권리가 있다”고 노동법원이 일관되게 해석함에 따라 굳이 법정 최저임금을 도입할 필요를 못 느낀다(Schulten 2008).

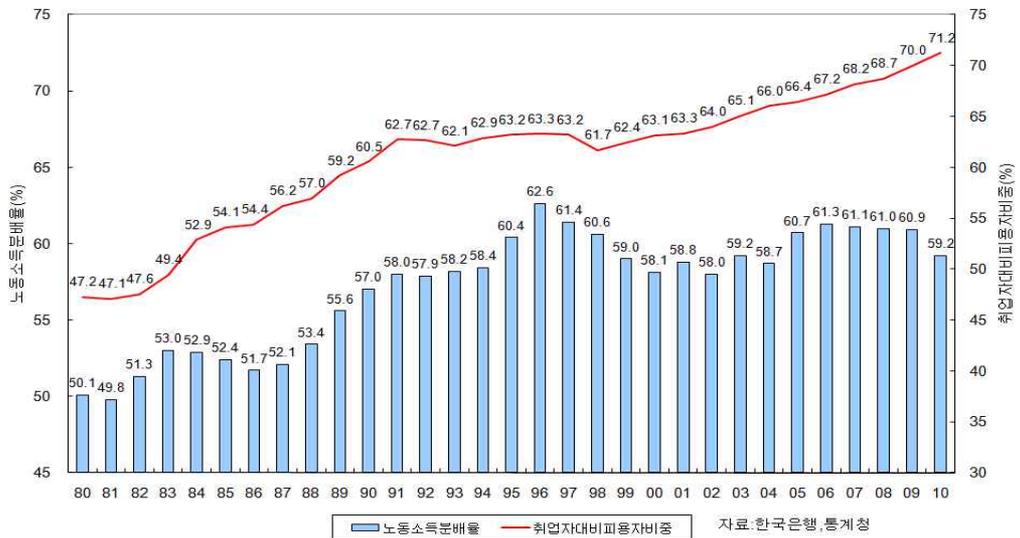
제2장에서는 먼저 최근 노동사정을 간략히 살펴본다. 제3장에서는 현행 최저임금 수준을 평가하고, 제4장에서는 법정 최저임금 미달 실태를 살펴본다. 제5장에서는 최저임금의 고용효과를 둘러싼 선진국에서 선행 연구결과를 소개하고, 제6장에서는 한국에서 최저임금의 고용효과를 추정한다. 끝으로 제7장에서는 최저임금 수준 현실화와 최저임금법 준수를 중심으로 최저임금 개선방향을 살펴본다.

제2장 최근 노동사정

제1절 노동소득 분배구조 악화

전체 취업자 대비 임금노동자 비중은 1997년 63.2%에서 1998년 61.7%로 1.5%p 하락했다가 2010년 71.2%까지 계속 증가하고 있다. 그러나 요소국민소득(노동소득+사업소득+재산소득) 대비 노동소득 비중인 노동소득 분배율은 1996년 63.4%를 정점으로 2002년에는 58.0%로 하락했다. 이후 증가세로 돌아섰으나 2006년(61.3%)을 정점으로 2009년(60.9%)까지 완만하게 하락하다가 2010년에는 59.2%로 푹 떨어졌다(<그림1> 참조).

<그림1> 노동소득 분배율 추이(1980~2010년)



<그림2>는 자영업자나 무급가족종사자도 임금노동자와 동일한 소득을 번다는 가정 아래 노동소득 분배율을 조정한 것이다. 조정된 노동소득 분배율을 통해 노동자들의 몫이 매우 빠른 속도로 하락하고 있음을 알 수 있다.

<그림2> 조정된 노동소득 분배율



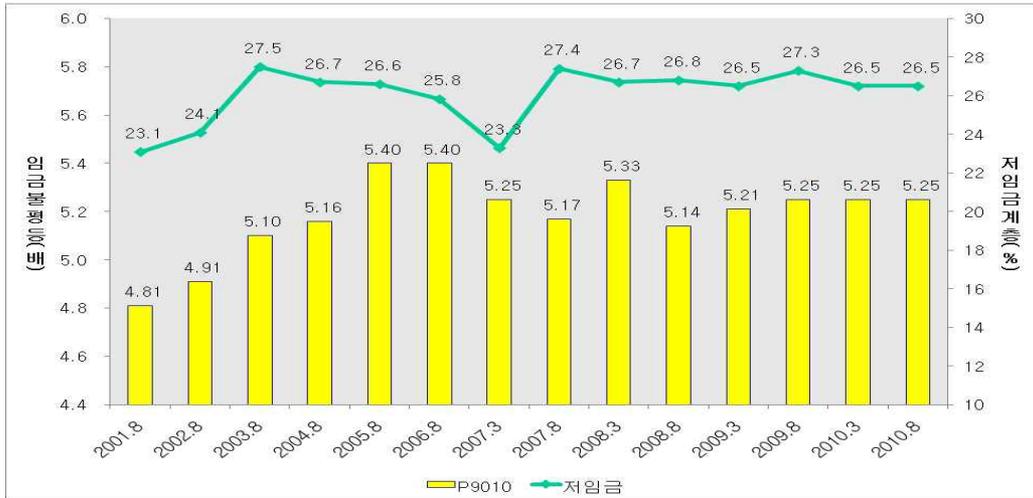
제2절 임금불평등 심화, 저임금계층 양산

1. 연도별 추이

EU의 LoWER(유럽연합 저임금고용연구 네트워크)는 저임금을 ‘중위임금의 2/3 미만’으로 정의한다. 통계청 경제활동인구조사부가조사에서 시간당 임금 기준으로 저임금계층은 2003년 8월 27.5%를 정점으로 2007년 3월에는 23.3%로 하락했고, 2007년 8월 27.4%로 다시 증가한 뒤 2010년 8월 26.5%에 이르기까지 같은 수준을 유지하고 있다.

이처럼 저임금계층이 많은 것은 노동자들 내부적으로 임금불평등이 심하기 때문이다. 이는 임금불평등(P9010, 하위 10% 임금 대비 상위 10% 임금)과 저임금계층의 상관계수가 0.500로 높은 상관관계를 보이는 데서도 확인할 수 있다. 임금불평등(P9010)은 2005년 8월 5.40배를 정점으로 2008년 8월 5.14배로 하락했다가 2009년 8월 이후 5.25배 수준을 유지하고 있다(<그림3> 참조).

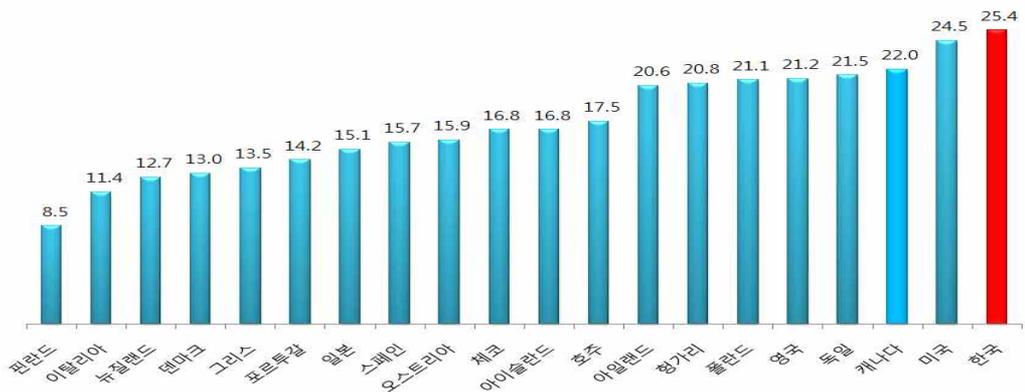
<그림3> 저임금계층과 임금불평등 추이(시간당 임금 기준)



2. 국제비교

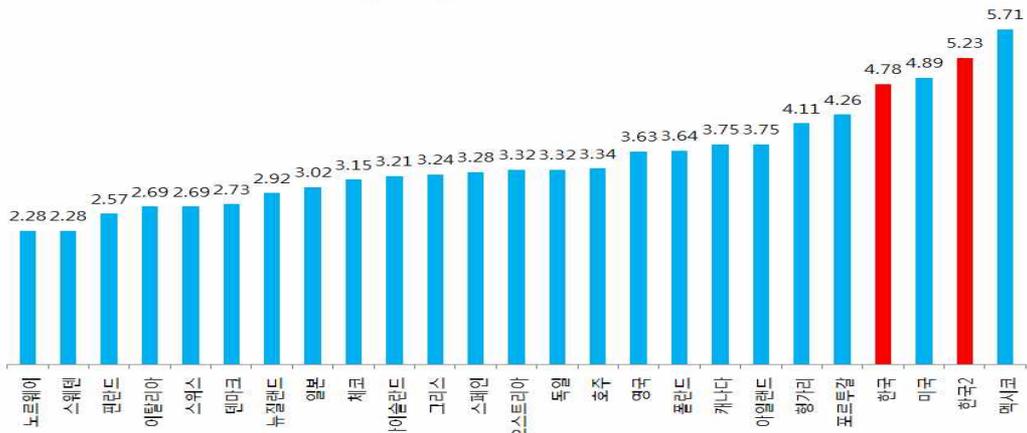
OECD 회원국 중 한국은 저임금계층이 가장 많고 임금불평등은 가장 심하다. 2008년 한국은 저임금계층이 25.4%로 21개 회원국 중 가장 많다. 그 다음으로는 미국(24.5%), 캐나다(22.0%), 독일(21.5%), 영국(21.2%), 폴란드(21.1%) 순이며, 핀란드(8.5%)와 벨기에(2007년 5.6%)는 한 자리수로 가장 적다.

저임금계층(2008년, %)

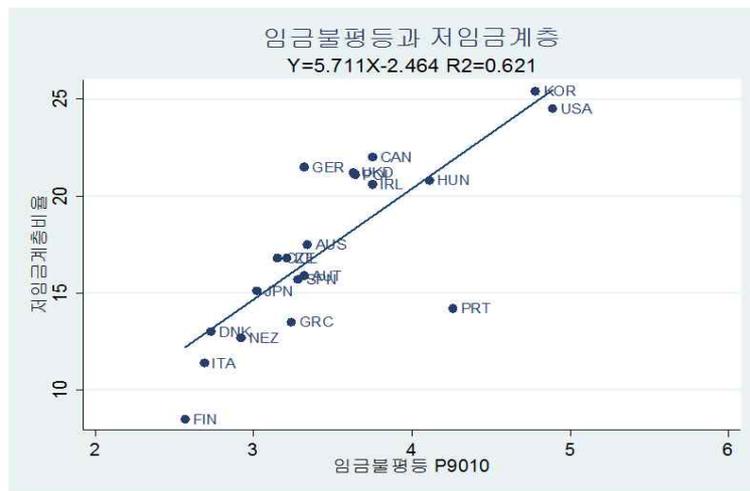


한국의 임금불평등(P9010, 하위 10% 임금 대비 상위 10% 임금)은 2008년 4.78배로, OECD 27개 회원국 중 세 번째로 높다. 한국보다 높은 나라는 멕시코(5.71배), 미국(4.89배) 두 나라다. 하지만 이는 5인 이상 사업체 상용직을 대상으로 한 노동부 자료에 근거했을 때 얘기다. 전체 노동자를 대상으로 한 통계청 경제활동인구조사에서는 5.23배로, 한국이 멕시코 다음으로 높다.

임금불평등(2008년, P9010, 배)



임금불평등(P9010)과 저임금계층은 밀접한 상관관계를 보이고 있다. 한국과 미국은 저임금계층이 가장 많고 임금불평등이 가장 심하다. 핀란드와 이태리, 덴마크, 뉴질랜드는 저임금계층은 가장 적고 임금불평등은 가장 덜하다.



<표1> 저임금계층과 임금불평등 국제비교

	저임금계층(%)			임금불평등(P9010,배)		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
호주	14.6	15.9	17.5	3.01	3.12	3.34
오스트리아		15.3	15.9		3.26	3.32
벨기에		6.7		2.37	2.49	
캐나다	23.2	21.3	22.0	3.61	3.74	3.75
체코	14.0	17.1	16.8	2.90	3.10	3.15
덴마크	8.8	11.3	13.0	2.51	2.64	2.73
핀란드		6.9	8.5	2.41	2.49	2.57
프랑스				3.10	2.91	
독일	17.2	19.3	21.5	3.24	3.27	3.32
그리스		19.7	13.5		3.36	3.24
헝가리	23.4	23.1	20.8	4.66	4.46	4.11
아이슬란드		17.6	16.8		3.12	3.21
아일랜드	17.8	20.1	20.6	3.27	3.73	3.75
이탈리아		13.3	11.4		2.93	2.69
일본	14.6	16.1	15.1	2.98	3.12	3.02
한국	24.6	25.4	25.4	4.04	4.48	4.78
룩셈부르크						
멕시코				6.52	6.19	5.71
네덜란드				2.90	2.91	
뉴질랜드	11.7	12.4	12.7	2.63	2.77	2.92
노르웨이				2.00	2.12	2.28
폴란드		24.0	21.1		4.13	3.64
포르투갈		16.0	14.2		4.31	4.26
슬로바키아						
스페인		15.9	15.7		3.47	3.28
스웨덴				2.35	2.23	2.28
스위스				2.56		2.69
터키						
영국	20.4	20.7	21.2	3.46	3.60	3.63
미국	24.7	24.0	24.5	4.49	4.86	4.89
단순평균	17.9	17.2	17.4	3.25	3.42	3.44
최대값	24.7	25.4	25.4	6.52	6.19	5.71
최소값	8.8	6.7	8.5	2.00	2.12	2.28
응답국가	12	21	20	20	26	24

자료: OECD.Stat 2010년 12월 추출

제3장 최저임금 수준 평가

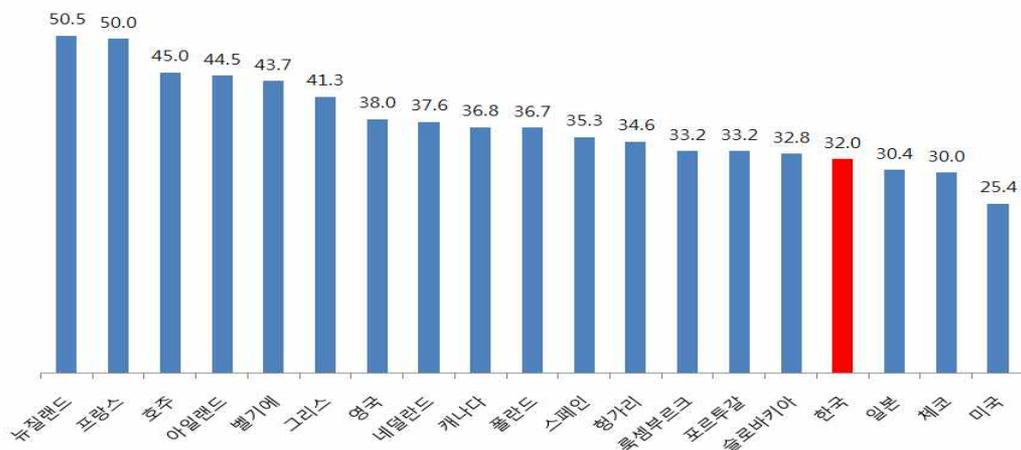
제1절 OECD 회원국 국제비교

1. 평균임금 대비 최저임금

<표2>에서 OECD 국가들의 평균임금 대비 최저임금 비율은 2000년 35.5%, 2005년 36.4%, 2008년 37.4%로 계속 높아지고 있다. 중위값 기준으로도 각각 42.2%, 43.7%, 45.9%로 마찬가지로이다. 이는 2000년대 들어 저임금계층이 늘고 임금불평등이 심화되면서, 최저임금에 대한 관심이 높아졌기 때문이다(ILO 2008).

한국도 2000년 22.0%에서 2008년 32.0%로 개선되고 있다. 하지만 조사에 응한 OECD 19개 회원국 중 16위로 여전히 가장 낮은 편에 속한다. 한국보다 최저임금 비율이 낮은 나라는 일본(30.4%), 체코(30.0%), 미국(25.4%) 등이다. 중위값 기준으로는 39.2%지만, 19개국 중 16위라는 순위에는 변함이 없다.

평균임금 대비 최저임금 비율



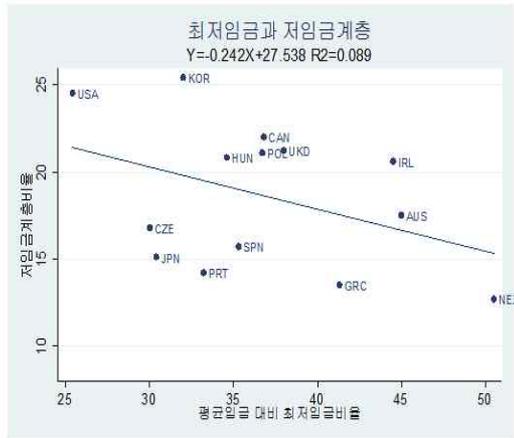
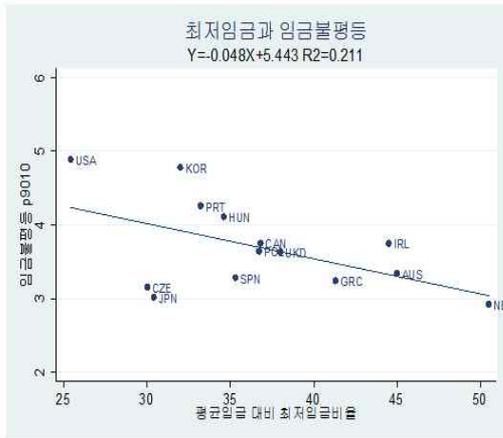
<표2> 풀타임 노동자 평균임금 대비 최저임금 비율(단위:%)

	평균값			중위값		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
호주	50.1	49.5	45.0	58.2	57.5	52.2
오스트리아						
벨기에	45.8	44.1	43.7	53.1	50.9	50.6
캐나다	37.6	35.9	36.8	41.4	40.3	41.8
체코	27.3	33.2	30.0	31.7	38.7	35.3
덴마크						
핀란드						
프랑스	47.8	49.6	50.0	59.5	61.8	62.7
독일						
그리스	36.7	37.6	41.3	47.1	48.3	53.1
헝가리	28.2	36.1	34.6	37.2	48.1	46.6
아이슬란드						
아일랜드	58.5	46.2	44.5	67.5	54.0	52.8
이탈리아						
일본	28.4	29.3	30.4	32.2	33.5	34.6
한국	22.0	27.5	32.0	25.6	33.2	39.2
룩셈부르크	32.7	34.0	33.2	39.8	41.5	40.5
멕시코	21.0	19.0		21.0	19.0	
네덜란드	41.7	39.0	37.6	47.1	44.4	42.9
뉴질랜드	45.1	47.1	50.5	50.1	54.3	59.1
노르웨이						
폴란드	33.0	34.5	36.7	40.0	42.8	45.5
포르투갈	33.4	34.0	33.2	47.4	48.2	47.1
슬로바키아	33.7	33.9	32.8	42.1	43.2	43.0
스페인	34.1	34.9	35.3	43.0	44.2	44.7
스웨덴						
스위스						
터키	25.1	37.3		25.1	37.3	
영국	34.1	37.0	38.0	40.8	45.0	46.1
미국	28.5	24.5	25.4	35.8	31.6	34.1
단순평균	35.5	36.4	37.4	42.2	43.7	45.9
최대값	58.5	49.6	50.5	67.5	61.8	62.7
최소값	21.0	19.0	25.4	21.0	19.0	34.1
응답국가	21	21	19	21	21	19

자료: OECD.Stat 2010년 12월 추출

최저임금이 임금불평등과 저임금계층에 미치는 영향은 '평균임금 대비 최저 임금' 비율에 달려 있다. 최저임금 비율이 높은 나라일수록 임금불평등과 저임

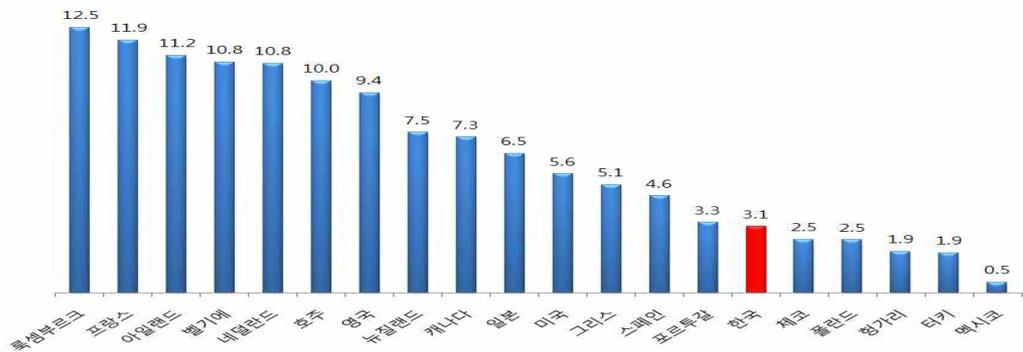
금계층이 적다. 즉 최저임금은 임금불평등 및 저임금계층과 (-) 상관관계를 이루며, 이에 대한 효과적인 정책수단임을 말해준다(Metcalf 1999).



2. 시간당 최저임금

2008년 OECD 회원국의 최저임금 평균은 6.44달러로 한국(3.12달러)보다 2배 이상 높다. 한국은 20개 회원국 중 15위이다. 룩셈부르크(12.47달러), 프랑스(11.86달러), 아일랜드(11.15달러), 벨기에(10.83달러), 네덜란드(10.77달러)는 시간당 최저임금이 10달러가 넘는다. 한국보다 낮은 나라는 체코(2.51달러), 폴란드(2.49달러), 헝가리(1.94달러), 터키(1.89달러), 멕시코(0.50달러) 다섯 나라다. 구매력평가지수(PPP)를 사용해도 4.36달러로, OECD 평균(5.59달러)에 못미치며, 포르투갈과 스페인 두 나라가 아래 순위에 추가된다(<표3> 참조).

시간당 최저임금(2008년, US\$)



<표3> 시간당 최저임금

	US\$			US\$ ppp		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
호주	6.65	9.09	9.96	8.27	8.60	8.59
오스트리아						
벨기에	6.75	9.07	10.83	8.15	8.12	8.23
캐나다	5.04	6.03	7.31	6.16	6.02	6.43
체코	0.69	1.77	2.51	1.85	2.97	2.99
덴마크						
핀란드						
프랑스	6.39	9.72	11.86	7.51	8.47	8.79
독일						
그리스	2.77	4.01	5.08	4.21	4.52	4.86
헝가리	0.69	1.65	1.94	1.52	2.56	2.61
아이슬란드						
아일랜드	6.12	9.23	11.15	6.58	7.36	7.55
이탈리아						
일본	5.91	6.04	6.54	4.92	5.13	5.22
한국	1.76	2.86	3.12	2.52	3.71	4.36
룩셈부르크	7.20	10.60	12.47	8.20	8.95	8.95
멕시코	0.59	0.52	0.50	0.78	0.79	0.79
네덜란드	6.62	9.07	10.77	8.02	8.14	8.22
뉴질랜드	3.82	6.61	7.53	5.49	6.12	6.99
노르웨이						
폴란드	1.02	1.51	2.49	2.37	2.61	3.21
포르투갈	1.97	2.68	3.31	3.12	3.15	3.31
슬로바키아	0.61	1.26				
스페인	2.62	3.65	4.56	3.71	3.84	4.07
스웨덴						
스위스						
터키	2.53	1.86	1.89	1.90	3.00	2.96
영국	5.92	8.70	9.40	6.15	7.53	8.06
미국	5.84	5.15	5.59	5.84	5.15	5.59
단순평균	3.88	5.29	6.44	4.86	5.34	5.59
최대값	7.20	10.60	12.47	8.20	8.95	8.95
최소값	0.59	0.52	0.50	0.78	0.79	0.79
응답국가	21	21	20	20	20	20

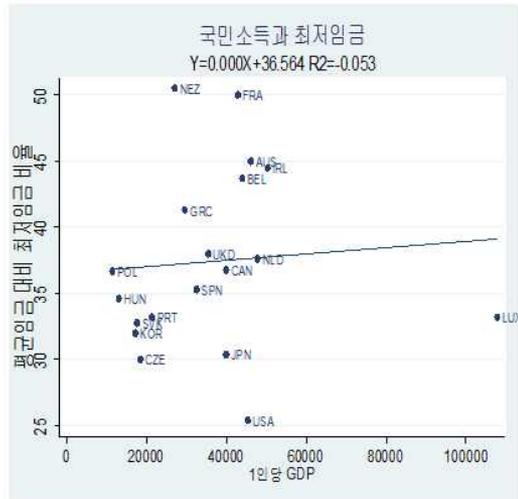
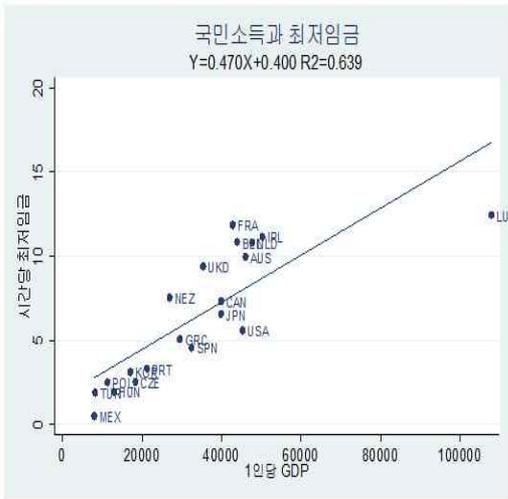
자료: OECD.Stat 2010년 12월 추출

3. 국민소득과 최저임금

국민소득(1인당 GDP)과 시간당 최저임금은 밀접한 상관관계를 보이고 있다. 즉 국민소득 수준이 높을수록 시간당 최저임금이 높다. 하지만 국민소득 수준이 비슷해도 프랑스는 시간당 최저임금이 11.9\$로 미국(5.6\$)보다 2배 많다.

국민소득과 ‘평균임금 대비 최저임금’ 비율은 상관관계가 유의미하지 않다. 즉 국민소득 수준에 관계없이 뉴질랜드, 프랑스, 호주, 아일랜드, 벨기에는 최저임금 비율이 높고, 미국, 일본, 체코, 한국은 최저임금 비율이 낮다.

이상은 최저임금의 절대 수준(시간당 최저임금)은 국민소득이나 경제발전 수준의 영향을 받지만, 상대 수준(평균임금 대비 최저임금 비율)은 국민소득이나 경제발전 수준의 영향을 받지 않으며, 노사 교섭력, 집권정당의 성격, 사회문화 가치 등 경제외적 요인의 영향을 받음을 말해준다.



4. 임금불평등과 저임금계층 증감요인

<표4>는 2000년부터 2008년까지 OECD 회원국 자료를 사용해서 임금불평등과 저임금계층 증가요인을 시계열 횡단면 분석한 결과다.

첫째, 1인당 실질 GDP 증가율은 모두 통계적으로 유의미하지 않다. 이는 임금불평등과 저임금계층 증가가 국민소득 수준이나 경제성장률과 무관함을 말해 준다.

둘째, 종속변수가 임금불평등 증가일 때 최저임금비율 증가는 -0.036^{***} (고정효과모형)과 -0.034^{***} (확률효과모형)로, 0.1% 유의수준에서 유의미한 (-) 영향을 미치고 있다. 이는 평균임금 대비 최저임금 비율을 인상하면 임금불평등을 축소할 수 있음을 의미한다.

셋째, 종속변수가 저임금계층 증가일 때 임금불평등 증가는 3.534^{***} (고정효과모형)와 3.761^{***} (확률효과모형)로 0.1% 유의수준에서 유의미한 (+) 영향을 미치고 있다. 이는 임금불평등이 증가하면 그만큼 저임금계층이 늘어남을 말해 준다.

넷째, 최저임금비율 증가가 저임금계층 증가에 미치는 영향은 유의미하지 않다. 하지만 최저임금 비율은 임금불평등을 매개변수로 하여 저임금계층에 영향을 미친다. 즉 평균임금 대비 최저임금 비율이 증가하면 임금불평등이 축소되고, 임금불평등이 축소되면 저임금계층이 줄어든다.

<표4> 임금불평등과 저임금계층 증감요인 시계열 횡단면 분석결과(2000~08년)

	임금불평등 증가 (17개국, 관측치 111개)				저임금계층 증가 (15개국, 관측치 95개)			
	고정효과모형		확률효과모형		고정효과모형		확률효과모형	
	계수	p값	계수	p값	계수	p값	계수	p값
상수	0.015	0.379	0.015	0.422	0.007	0.968	-0.005	0.971
1인당 GDP 증가율	-0.056	0.707	-0.119	0.381	-1.046	0.479	-0.738	0.548
최저임금비율 증가	-0.036	0.000	-0.034	0.000	0.106	0.134	0.058	0.366
임금불평등 증가					3.761	0.000	3.534	0.000
모형의 설명력	0.189		0.192		0.175		0.180	

제2절 연도별 추이

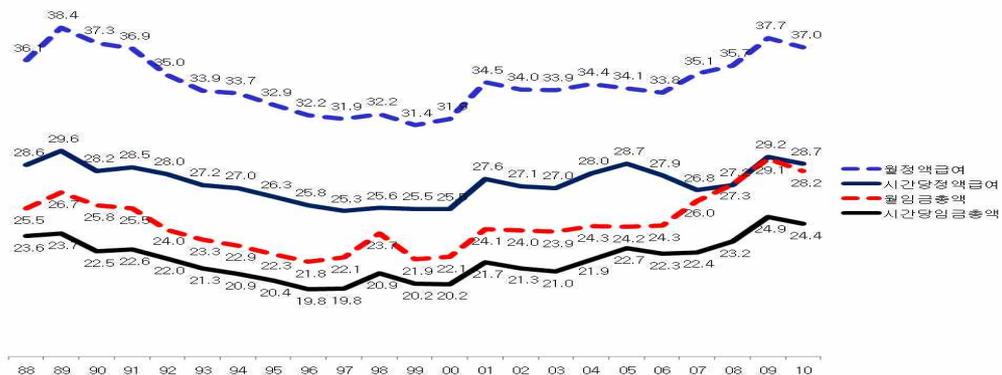
1. 평균임금 대비 최저임금, 20년 전 수준 겨우 회복, 2010년 다시 하락

정부와 재계는 최저임금이 가파르게 상승했다고 주장한다. 노동부의 사업체 임금근로시간조사(2006년까지는 매월노동통계조사)에서 작성한 <그림4>와 <표 5>를 살펴보면, 2000년대 최저임금 비율이 상승한 것은 맞다. 하지만 1989년 최저임금제를 도입할 때 수준을 2009년 겨우 회복했을 뿐이다.

<그림4>에서 시간당 정액급여 기준으로 작성한 최저임금 비율을 살펴보면, 1989년 29.6%를 정점으로 하락하다가 1996~2000년에는 25%대에 머물렀고, 2001~08년에는 27~28%로 상승했으며, 2009년에는 29.2%로 20년 만에 처음 29%대를 회복했다. 이러한 추세는 다른 기준을 사용하더라도 마찬가지다.

2001년 최저임금 비율이 개선된 것은 당시 청와대 ‘삶의 질 향상 기획단’이 법정 최저임금 현실화 5개년 계획을 세웠기 때문이다. 2002~03년 후퇴한 것은 이것이 흐지부지되었기 때문이다. 2004년 이후 개선된 것은 저임금을 일소하고 임금불평등을 완화하기 위한 방안으로 최저임금에 대한 사회적 인식이 높아지고 노동계의 대응이 강화되었기 때문이다. 2010년 다시 하락한 것은 최저임금 인상률(2.8%)이 평균임금 인상률에 못 미치는 수준에서 책정되었기 때문이다.

<그림4> 평균임금 대비 최저임금(상용 10인 이상 사업체 대비, 단위: %)



<표5> 연도별 평균임금 대비 최저임금 비율 추이(단위: 원, %)

	법정 최저임금			평균임금 대비 최저임금 비율(10인 이상)				평균임금 대비 최저임금 비율(5인 이상)			
	시간 급	노동 시간	월환 산액	월 임금 총액	월 정액 급여	시간 당 임금 총액	시간 당 정액 급여	월 임금 총액	월 정액 급여	시간 당 임금 총액	시간 당 정액 급여
1988	475	240	114,000	25.5	36.1	23.6	28.6				
1989	600	240	144,000	26.7	38.4	23.7	29.6				
1990	690	240	165,600	25.8	37.3	22.5	28.2				
1991	820	235	192,700	25.5	36.9	22.6	28.5				
1992	925	226	209,050	24.0	35.0	22.0	28.0				
1993	1,005	226	227,130	23.3	33.9	21.3	27.2				
1994	1,113	226	251,613	22.9	33.7	20.9	27.0				
1995	1,205	226	272,330	22.3	32.9	20.4	26.3				
1996	1,317	226	297,567	21.8	32.2	19.8	25.8				
1997	1,428	226	322,803	22.1	31.9	19.8	25.3				
1998	1,498	226	338,623	23.7	32.2	20.9	25.6				
1999	1,550	226	350,300	21.9	31.4	20.2	25.5	22.7	31.8	20.7	25.9
2000	1,688	226	381,563	22.1	31.9	20.2	25.5	22.9	32.3	20.7	25.9
2001	1,943	226	439,193	24.1	34.5	21.7	27.6	25.1	34.9	22.5	28.2
2002	2,158	226	487,783	24.0	34.0	21.3	27.1	25.0	34.6	22.1	27.8
2003	2,353	226	531,853	23.9	33.9	21.0	27.0	25.0	34.7	21.9	27.7
2004	2,620	220	576,027	24.3	34.4	21.9	28.0	25.5	35.2	22.9	28.9
2005	2,927	209	611,673	24.2	34.1	22.7	28.7	25.4	34.8	23.7	29.6
2006	3,100	209	647,900	24.3	33.8	22.3	27.9	25.5	34.6	23.3	28.8
2007	3,480	209	727,320	26.0	35.1	22.4	26.8	26.8	35.9	23.1	27.5
2008	3,770	209	787,930	27.3	35.7	23.2	27.2	28.0	36.6	23.9	27.9
2009	4,000	209	836,000	29.1	37.7	24.9	29.2	29.9	38.6	25.7	30.1
2010	4,110	209	858,990	28.2	37.0	24.4	28.7	29.3	37.9	25.5	29.7
90-'09	5.8		5.0	24.1	34.1	21.6	27.1				
90-'00	2.4		2.3	23.2	33.6	21.0	26.6				
00-'09	2.4		2.2	24.9	34.5	22.2	27.5	25.9	35.2	23.0	28.2

자료: 노동부, 사업체임금근로시간조사(2006년까지는 매월노동통계조사)

시간급을 기준으로 하느냐, 월환산액을 기준으로 하느냐에 따라 평균임금 대비 최저임금 비율은 차이가 크다. 정부와 재계는 최저임금 비율을 계산할 때 모든 사람이 휴일수당 즉 유급주휴수당을 받는다는 가정 아래 월환산액을 기준으로 한다. 그렇지만 과연 최저임금을 받는 사람 가운데, 유급주휴수당을 받는 사람이 얼마나 될까?

<표6>에서 시간외 수당을 받는 사람은 7.5%, 유급휴가를 받는 사람은 13.4%니, 유급주휴수당을 받는 사람도 10% 안팎을 벗어나지 않을 게다. 그렇다면 유급주휴수당을 받지 못한다는 가정 아래 시간당 임금 기준으로 최저임금 비율을 계산하는 게 맞다. 2010년 현재 5인 이상 사업장에서 시간당 정액급여 대비 최저임금은 29.7%고, 임금총액 대비 최저임금은 25.5%다.

<표6> 근로기준법 등 적용비율(단위: %)

	2008년 8월		2009년 8월		2010년 8월	
	3770원 미만	3770원 이상	4000원 미만	4000원 이상	4110원 미만	4110원 이상
퇴직금	16.0	66.9	15.4	68.2	16.8	69.1
상여금	11.5	62.0	15.9	67.6	20.2	70.4
시간외수당	6.0	46.8	7.4	48.5	7.5	49.2
유급휴가	8.6	58.2	11.5	63.7	13.4	64.6
주5일제	11.5	50.5	14.2	55.0	15.1	53.3
근로계약서면작성	21.5	49.6	21.6	52.5	23.0	51.5

자료: 통계청 경제활동인구조사부가조사

2. 생산성에 못 미치는 임금인상, 생산성에 근접하는 최저임금 인상

노동소득 분배구조가 개선되려면 임금인상률이 ‘생산성증가율+물가상승률’보다 높아야 한다. 최저임금제가 저임금을 일소하고 임금불평등을 해소하는데 기여하려면, 최저임금 인상률이 평균임금 인상률보다 높아야 한다. 즉 ‘최저임금 인상률>평균임금 인상률>생산성 증가율+물가상승률’의 조건을 충족할 때 저임

금 일소, 임금불평등 축소, 노동소득 분배구조 개선이 가능해진다.

하지만 2000년부터 2009년까지 지난 10년 동안 ‘생산성증가율+소비자물가상승률’은 연평균 9.4~9.7%¹⁾다. 이에 비해 노동자들의 시간당 임금 인상률은 연평균 7.7~8.4%로 생산성에 못 미친다. 최저임금 인상률이 9.1~10.0%로 생산성에 근접할 뿐이다.

<표7> 생산성증가율과 평균임금.최저임금 인상률 추이(시간급 기준, 단위: %)

	노동생산성		소비자 물가 상승률	소비자물가상승률 + 생산성증가율		임금인상률 (5인이상상용직)		최저임금 인상률	
	물적	불변 부가 가치		물적	불변 부가 가치	임금 총액	정액 급여	시간 급	월환 산액
2000	9.1	8.4	2.3	11.4	10.7	9.0	8.8	8.9	8.9
2001	-1.0	-0.4	4.1	3.1	3.7	6.3	5.9	15.1	15.1
2002	11.5	10.7	2.8	14.3	13.5	12.8	12.4	11.1	11.1
2003	6.4	6.8	3.5	9.9	10.3	10.0	9.4	9.0	9.0
2004	9.2	9.3	3.6	12.8	12.9	6.5	6.8	11.3	8.3
2005	8.0	7.5	2.8	10.8	10.3	7.8	9.2	11.7	6.2
2006	11.1	11.0	2.2	13.3	13.2	7.9	8.8	5.9	5.9
2007	6.2	6.8	2.5	8.7	9.3	13.5	17.7	12.3	12.3
2008	1.5	0.9	4.7	6.2	5.6	4.7	6.5	8.3	8.3
2009	4.1	2.1	2.8	6.9	4.9	-1.6	-1.5	6.1	6.1
2010	10.1		2.9	13.0		3.6	4.0	2.8	2.8
2000-09	6.6	6.3	3.1	9.7	9.4	7.7	8.4	10.0	9.1
2000-10	6.9		3.1	10.0		7.3	8.0	9.3	8.5

자료: 노동부, 생산성본부, 통계청

주: 노동생산성은 광공업 시간 기준

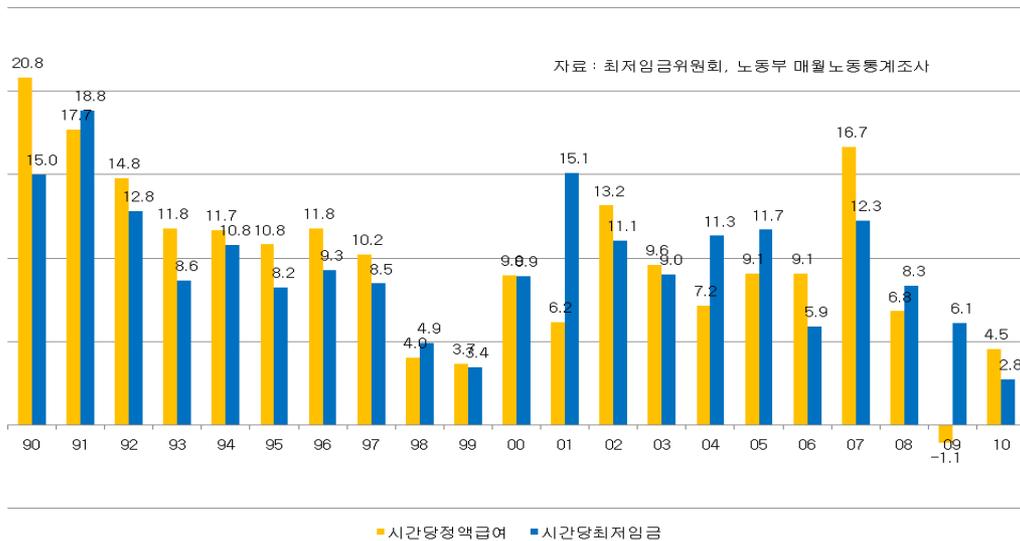
사정이 이러함에도 작년 사용자들은 2011년도 최저임금을 심의하면서 “2000년을 제외하고는 노동생산성 증가율이 최저임금 인상률을 상회한 경우가 한 차례도 없다. 노동생산성만 고려한다면 2011년 최저임금은 36.2% 삭감이 적절하나 제반 여건을 고려해서 동결안을 제시한다.”며 마치 인심이나 쓰듯이 동결안을 주장했다.

1) 소비자물가상승률 대신 생활물가상승률을 사용하면 10.1~10.4%가 된다.

하지만 이런 주장은 물가상승률을 고려하지 않은 채, (명목)임금인상률과 (실질)생산성증가율을 단순 비교한 데서 비롯된다. (실질)생산성증가율과 실질임금인상률을 비교하든가, ‘(실질)생산성증가율+물가상승률’과 (명목)임금인상률을 비교하는 게 상식이다. 그럼에도 이처럼 어처구니없는 주장을 하는 것은 한국의 사용자단체 수준을 밑바닥까지 드러내는 일이다. 몰라서 그런다면 너무 무지한 거고, 알면서 그런다면 너무 사악하고 추(醜)한 거다.

게다가 2010년 최저임금 인상률 2.8%는, ‘생산성증가율+물가상승률’(10.0%)은 물론이고 평균임금 인상률(4.0%)이나 소비자물가상승률(2.9%)에도 못 미치는, 최저임금제 도입 이래 가장 낮은 수준이었다. 지난 20년 동안 최저임금 인상률이 평균임금 인상률을 넘어선 것은 1991년과 1998년, 2001년, 2004~05년, 2008~09년 일곱 해뿐이다(<그림5> 참조).

<그림5> 최저임금과 평균임금 인상률 비교(10인 이상 사업체 상용직, 단위: %)



제4장 법정 최저임금 미달

2010년 법정 최저임금은 시간당 4,110원이고, 2011년 최저임금은 4,320원이다. 경제활동인구조사 부가조사에서 2010년 8월 시간당 임금이 4,110원 미만인 사람은 196만 명(11.5%)이고, 2011년 3월 시간당 임금이 4,320원 미만인 사람은 204만 명(12.0%)이다. 노동자 8명 중 1명꼴인 204만 명이 최저임금 적용대상에서 제외되거나 최저임금법 위반업체에서 일하고 있다(<그림6> 참조).²⁾

법정 최저임금 미달자가 2001년 8월 59만 명(4.4%)에서 2011년 3월 204만 명(12.0%)으로 늘어난 것은, 법정 최저임금제도가 ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조개선’이라는 본연의 목적에 부응하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정부가 근로감독 행정의무를 다하지 않고 있음을 말해준다. 공공행정에서 최저임금 미달자가 10만 명(10.8%)이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다(<표8> 참조).

<그림6> 법정 최저임금 미달자 및 비율 추이(단위: 천명, %)



2) 노동부 ‘고용형태별 근로실태조사’에서 최저임금 미만자 비율은 2007년 6월 75만 명(6.9%), 2008년 6월 74만 명(6.8%), 2009년 6월 95만 명(8.4%)으로 증가 추세다.

2011년 3월 현재 시간당 임금이 법정 최저임금(4,320원)에 미달하는 노동자 204만 명을 고용형태별로 살펴보면, 정규직이 13만 명(6.4%)이고 비정규직이 191만 명(93.6%)이다. 성별 혼인별로는 기혼여자가 104만 명(50.8%)이고 기혼남자가 52만 명(25.2%)으로, 기혼자가 다수를 차지하고 있다. 학력별로는 고졸 이하가 160만 명(78.5%)으로 저학력층에 집중되고, 연령계층별로는 55세 이상이 79만 명(38.5%), 45~54세가 46만 명(22.5%)으로 중고령층에 집중되어 있다. 산업별로는 도소매업(34만 명), 숙박음식점업(32만 명), 제조업(26만 명), 사업지원서비스업(23만 명) 등 4개 산업이 115만 명(56.4%)을 차지하고 있는데, 정부부문인 공공행정도 최저임금 미달자가 10만 명(4.9%)에 이르고 있다. 직업별로는 단순노무직이 102만 명(50.1%)으로 절반을 차지하고, 서비스직과 판매직이 56만 명(27.2%)을 점하고 있다. 사업장 규모별로는 10인 미만 영세업체가 135만 명(66.3%)으로 다수를 점하지만, 100인 이상 사업장도 11만 명(5.2%)이다(<표8> 참조).

<표8> 법정 최저임금 미달자 실태(2011년 3월)

		4,110원 미달			4,320원 미달		
		수(천 명)	비율1(%)	비율2(%)	수(천 명)	비율1(%)	비율2(%)
전체		1,728	10.1	100.0	2,041	12.0	100.0
고용형태	정규직	102	1.2	5.9	131	1.5	6.4
	비정규직	1,626	19.6	94.1	1,910	23.0	93.6
성별혼인	미혼남자	231	8.9	13.4	283	10.8	13.9
	기혼남자	458	6.3	26.5	515	7.1	25.2
	미혼여자	159	7.3	9.2	206	9.5	10.1
	기혼여자	880	17.4	50.9	1,037	20.5	50.8
학력	중졸이하	796	30.8	46.1	890	34.4	43.6
	고졸	585	9.8	33.9	712	12.0	34.9
	전문대졸	79	3.1	4.6	112	4.4	5.5
	대졸이상	118	2.2	6.8	139	2.6	6.8
	재학휴학중	151	23.1	8.7	187	28.6	9.2

연령	25세미만	224	18.0	13.0	283	22.8	13.9
	25-34세	171	3.7	9.9	214	4.6	10.5
	35-44세	244	5.1	14.1	298	6.2	14.6
	45-54세	379	9.5	21.9	460	11.5	22.5
	55세이상	710	30.2	41.1	786	33.4	38.5
산업	농림어업	96	58.9	5.6	101	62.0	4.9
	제조업	219	6.3	12.7	263	7.5	12.9
	건설업	111	8.8	6.4	123	9.7	6.0
	부동산임대업	64	20.1	3.7	76	23.9	3.7
	사업지원서비스업	186	17.9	10.8	227	21.9	11.1
	도소매업	284	13.6	16.4	338	16.2	16.6
	운수업	67	9.7	3.9	79	11.4	3.9
	숙박음식점업	261	23.9	15.1	324	29.6	15.9
	예술스포츠여가서비스	41	17.5	2.4	48	20.5	2.4
	기타개인서비스업	92	13.5	5.3	105	15.4	5.1
	가구내고용활동등	57	39.9	3.3	63	44.1	3.1
	공공행정사회보장행정	93	10.0	5.4	101	10.8	4.9
	교육서비스업	54	4.1	3.1	63	4.8	3.1
보건사회복지서비스업	68	5.7	3.9	87	7.3	4.3	
직업	관리자						
	전문가	83	2.2	4.8	101	2.7	4.9
	사무직	77	2.1	4.5	96	2.6	4.7
	서비스직	274	18.2	15.9	337	22.4	16.5
	판매직	177	12.2	10.2	218	15.1	10.7
	농림어업숙련직	15	26.8	0.9	15	26.8	0.7
	기능직	116	7.5	6.7	137	8.8	6.7
	장치기계조작	95	5.2	5.5	115	6.2	5.6
단순노무직	890	31.1	51.5	1,022	35.7	50.1	
규모	1-4인	795	24.9	46.0	911	28.6	44.6
	5-9인	366	12.8	21.2	443	15.5	21.7
	10-29인	325	8.4	18.8	396	10.2	19.4
	30-99인	155	4.6	9.0	185	5.4	9.1
	100-299인	59	3.3	3.4	75	4.2	3.7
	300인이상	29	1.5	1.7	31	1.6	1.5

제5장 최저임금의 고용효과

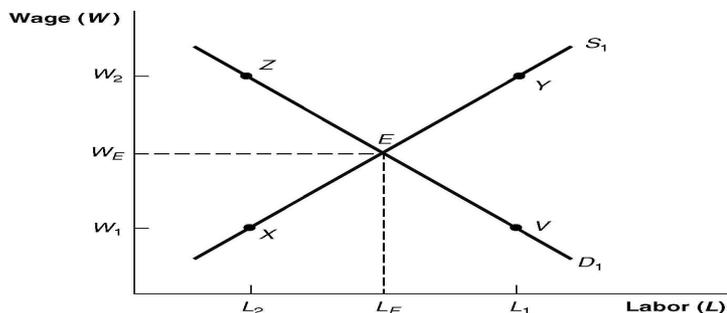
많은 사람들이 최저임금제를 저임금 노동자에게 공정한 임금을 보장하여, 임금불평등을 완화하고 소득분배구조를 개선하는 바람직한 제도라고 생각한다. 하지만 모든 사람이 그렇게 생각하는 것은 아니다. 신고전파 경제학자들은 “최저임금제는 저임금 일자리를 파괴한다.”고 주장해 왔다. 이에 따라 경제학자들 사이에는 오랫동안 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논쟁이 계속되어 왔다. 여기서는 이론과 실증분석 두 측면에서 지금까지 논쟁을 살펴보도록 한다.

제1절 이론

1. 신고전파의 완전경쟁시장 모델

먼저 최저임금이 고용을 축소시킨다는 신고전파 모델을 살펴보자. <그림7>에서 최저임금제가 실시되기 전에는 노동공급곡선(S_1)과 노동수요곡선(D_1)이 만나는 점(E)에서 임금(W_E)과 고용(L_E)이 결정된다. 그러나 최저임금제가 실시되어 W_E 를 상회하는 수준에서 최저임금(W_2)이 정해지면, 임금은 ($W_2 - W_E$) 만큼 증가하지만 고용은 ($L_E - L_2$) 만큼 감소한다. 따라서 최저임금은 취업중인 노동자에게는 임금인상을 가져다주지만, 다른 노동자에게는 일자리 상실을 초래한다.

<그림7> 완전경쟁시장에서 최저임금 효과



<그림7>은 현실을 지나치게 단순화한 것으로, 최저임금이 반드시 고용감소를 초래하는 것은 아니며, 설령 고용감소가 이루어진다 하더라도 반드시 사회적 손실이 아니라는 지적이 제기되어 왔다.

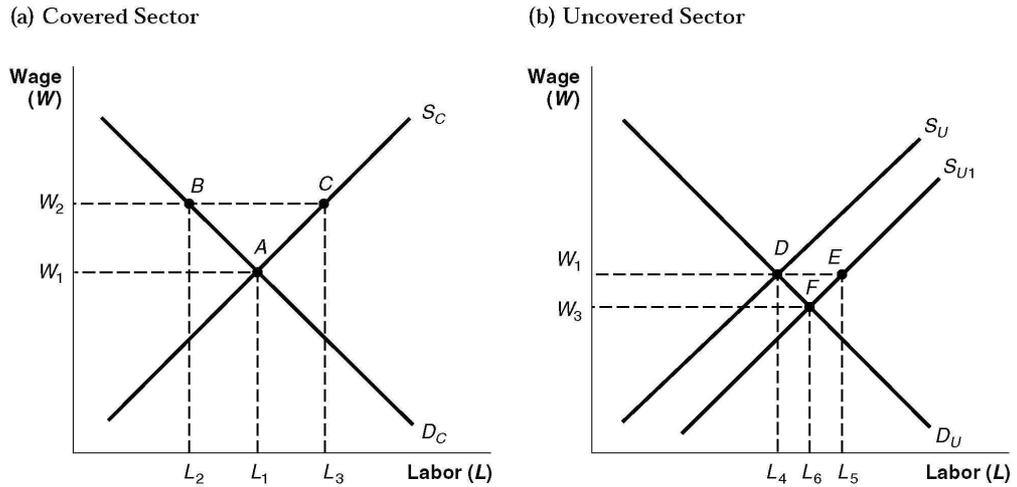
첫째, 최저임금으로 고용이 감소한다 하더라도, 만약 노동수요곡선의 탄력성이 1보다 작다면, 임금인상 효과가 고용감소 효과를 상쇄하여 저임금 노동자들의 소득은 전체적으로 증가한다. 더욱이 최저임금이 인상되면 기업은 생산성을 늘리거나, 임금 이외의 비용을 줄이거나, 이윤을 줄이거나, 제품 가격을 인상하는 등의 방식으로 대처한다. 따라서 최저임금이 고용에 미치는 부정적 효과는 그만큼 줄어든다.

둘째, 최저임금은 평균임금에 크게 못 미치는 수준에서 정해지기 때문에, 모든 노동자에게 영향을 미치는 것이 아니라 특정 계층에만 영향을 미친다. 예컨대 시간당 최저임금이 4,000원에서 4,500원으로 인상되면, 지금까지 4,000원 받던 사람들은 영향을 받지만, 5,000원 받던 사람은 영향 받지 않는다. 따라서 최저임금의 고용효과는 미숙련 노동자 특히 10대에 집중된다. 그러나 설령 10대에 부정적 고용효과가 있다 하더라도, 반드시 실업률이 증가한다고 결론지을 수는 없다. 일자리를 잃은 10대가 새로운 일자리를 찾는 대신 경제활동을 포기하고 중단된 학업을 계속한다면, 10대의 줄어든 일자리를 가족 부양 의무를 짊어진 성인이 대신한다면, 사회적으로는 오히려 이득이 될 수 있다.

셋째, <그림7>은 모든 노동자가 최저임금을 적용 받는다고 가정하고 있다. 그러나 실제로는 법령에 따라 최저임금 적용대상에서 제외되는 부문이 있고, 정부의 근로감독 기능이 미흡하거나 벌칙이 경미해서 탈법적으로 준수되지 않는 경우도 있다. Ashenfelter and Smith(1979)는 “최저임금법을 실시하지 않는다면, 최저임금 이하의 임금을 지급 받을 노동자들 가운데 단지 60%만 최저임금을 지급 받는다.”라 주장한다. 이 경우 최저임금 적용으로 일자리를 잃게 된 노동자들은 최저임금 비적용 부문에서 새로운 일자리를 찾게 될 것이다.

<그림8>에서 최저임금 적용부문은 최저임금 인상으로 임금은 (W_2-W_1) 만큼 증가하고 고용은 (L_1-L_2) 만큼 감소하지만, 비적용 부문은 노동공급곡선이 S_U 에서 S_{U1} 로 이동함에 따라 임금은 (W_1-W_3) 만큼 하락하고 고용은 (L_6-L_4) 만큼 증가한다. 그 결과 전체적으로 최저임금에 따른 고용은 $[(L_1-L_2)-(L_6-L_4)]$ 로 줄어든다. 물론 이 때도 고용은 (L_6-L_4) 만큼 덜 감소했지만, 비적용부문 노동자들의 임금은 하락했다는 비판이 가능하다.

<그림8> 적용-비적용 2부문 모델에서 최저임금의 효과



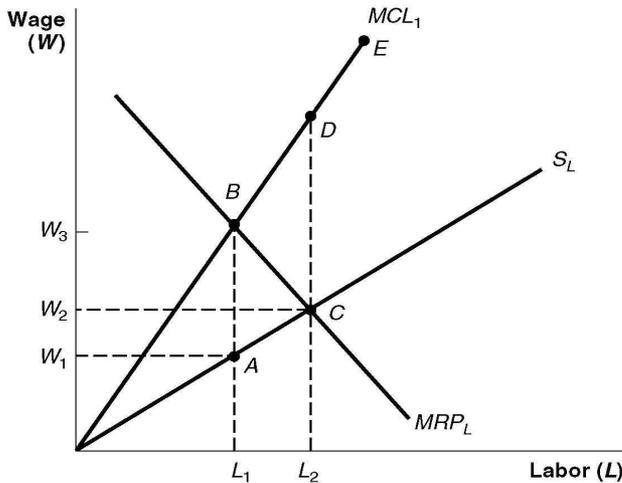
2. 제도학파의 수요독점 모델 등

지금까지 논의는 모두 경쟁적 노동시장을 전제로 한 것이다. 그러나 현실의 노동시장은 매우 이질적인 기업과 노동자, 그리고 유사한 노동이라 하더라도 현저한 임금격차로 특징지어진다. 이에 따라 수요독점모델, 효율임금가설, 인적자본이론, 탐색이론 등 다양한 이론이 제시되는데, 이들 이론은 최저임금제와 관련해서 “최저임금이 인상되면 오히려 고용이 증가한다.”는 명제를 제시한다.

수요독점 모델에서 최저임금의 효과를 살펴보면 다음과 같다. 만약 <그림9>

가 수요독점 노동시장이 아닌 경쟁적 노동시장이라면, 노동의 한계수입생산 곡선(MRP_L)은 노동수요 곡선이 되어, 노동공급 곡선(S_L)과 만나는 C점에서 임금(W₂)과 고용(L₂)이 결정된다. 그러나 수요독점 노동시장에서는 노동의 한계수입생산 곡선과 한계비용 곡선(MCL₁)이 만나는 점에서 고용이 결정되고(L₁), 임금은 노동의 한계수입생산과 일치하는 W₃이 아닌, 이보다 낮은 W₁에서 결정된다. 즉 수요독점 노동시장에서 임금과 고용은 경쟁적 노동시장보다 낮은 수준에서 결정된다. 그러나 W₁보다 높은 수준에서 최저임금(W₂)이 결정되면, 노동자들의 임금은 W₂로 증가하고 고용은 (L₂-L₁)만큼 증가한다. 물론 고용이 무한정 증가하는 것은 아니다. 만약 최저임금이 W₂~W₃ 사이에서 결정된다면 고용은 원래의 고용수준인 L₁보다 증가하지만, 최저임금이 W₃을 상회하면 고용은 L₁보다 감소할 것이기 때문이다.

<그림9> 수요독점 모델에서 최저임금의 효과

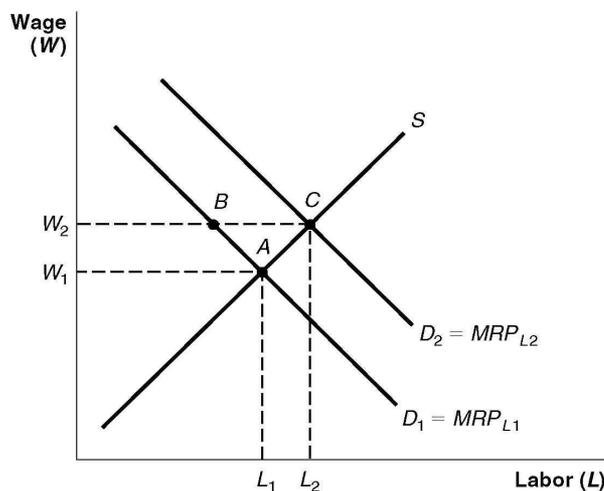


수요독점 모델에 대해서는 “수요독점이란 원래 특정 노동시장에서 오직 하나의 기업이 노동의 구매자인 경우를 말한다. 독과점기업들이 담합해서 유일한 구매자인 것처럼 행동한다던가, 탄광촌에 광산이 하나만 있는 경우가 대표적인 예이다. 그런데 저임금 노동시장은 일반적으로 생산제품의 대체가능성이 높고, 유사한 노동자들을 고용하며, 특히 소매상인 경우 지리적으로 밀집해 있어 매

우 경쟁적인 노동시장이다. 따라서 저임금 노동시장에 수요독점 모델을 적용하는 것은 적절하지 않다.”는 반론이 있다. 그러나 수요독점 모델 측에서는 “만약 기업에 대한 노동공급곡선이 어떤 이유에서든 우상향(右上向)한다면, 그리고 기업이 그들이 지급하는 임금에 대해 얼마간 재량권을 발휘할 수 있다면, 이러한 기업에 대해서는 모두 수요독점 모델을 적용할 수 있다.”고 주장한다.

이밖에 효율임금 가설은 지금까지 논의가 “생산성과 임금수준이 무관하다.”는 가정 아래 전개되고 있으나, 임금이 생산성에 미치는 긍정적 효과를 고려하면 완전경쟁시장에서도 최저임금 인상이 고용증가를 초래할 수 있음을 보여주고 있다. 즉, <그림10>에서 최저임금 인상으로 임금이 높아지면($W_1 \rightarrow W_2$), 노동자들의 육체적 건강이 개선되거나 사기가 높아지고 노력(effort)이 증진되어 노동의 한계수입생산(MRP_L)이 증가하며, 이에 따라 노동수요 곡선은 우상방으로 이동하고 고용이 증가한다는 것이다($L_1 \rightarrow L_2$). 물론 효율임금 가설에서 최저임금 인상에 따른 고용증가는 육체적 건강이 개선될 정도로 저임금이거나, 노동자들의 사기와 노력이 증가할 정도의 소폭 인상인 경우로 제한된다. 그러나 임금인상 폭 만큼 노동자들의 노력이 증가하지 않는다 하더라도 양질의 노동력 유입으로 전반적으로 생산성이 증가할 수는 있다.

<그림10> 효율임금 가설에서 최저임금의 효과



제2절 실증분석 결과

1. 영미권

1980년대 영미권에서는 ‘최저임금 인상은 10대 청소년 고용에 부정적인 영향을 미친다’는 분석이 우세했다. 초기 실증분석 결과를 요약한 Brown et al.(1982)은 시계열 분석결과 최저임금이 10% 인상되면, 10대는 1~3%, 20대 초반은 1% 미만 고용이 감소한다고 하고, Reynolds et al.(1991)는 실증분석 결과 10대를 제외한 다른 집단은 최저임금의 부정적 고용효과를 찾아볼 수 없다고 주장하고 있다.

이에 따라 1980년대에는 많은 사람들이 ‘최저임금 인상은 10대 고용에 부정적인 영향을 미친다’는 명제를 받아들였다. 그러나 1990년대에는 이러한 명제가 도전 받게 된다. Card and Krueger(1995)는 최저임금을 인상한 주(州)와 인상하지 않은 주를 비교하는 일종의 자연실험 방법을 사용하여 분석한 결과, “최저임금 인상이 10대 고용에 부정적인 영향을 미친다는 증거는 발견되지 않는다. 상황에 따라서는 오히려 고용을 늘리는 긍정적 효과를 보이고 있다.”는 결론을 제시하고 있다. Machin and Manning(1994)도 미국과 마찬가지로 영국도 최저임금의 고용효과는 없거나 (+)이며, 1980년대에 평균임금 대비 최저임금 비율 하락은 임금분산을 확대시켰을 뿐 고용이 증가했다는 증거는 없다고 주장하고 있다.

그 뒤로도 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논쟁은 계속되고 있다. 이에 대해 Chapman(2004)은 “최저임금은 고용증대에 목적이 있는 것이 아니라, 저임금 노동자의 생활조건 개선에 목적이 있다. 실증분석 결과의 차이는 노동경제학자들에게 흥미로울지 몰라도 정책입안자나 저임금 노동자에게는 흥미로울 게 없다. 최저임금을 인상하더라도 저임금 산업에 부정적인 고용 효과를 미치지 않는다는 정책적 함의는 동일하기 때문이다.”라 결론짓고 있다. 10대 이외의 다른 집단과 관련해서 Ressler et al.(1996)은 “미국에서 최저임금 인상은 파트타임 고용증가를 초래했다.”라 하고 있다.

2. OECD

OECD(1998)는 최저임금의 효과에 관한 선행 연구들을 종합하면서 다음과 같이 결론짓고 있다.

첫째, 이론적으로나 실증적으로나 최저임금의 고용효과에 관한 합의는 존재하지 않는다. 그러나 법정 최저임금이 일정 수준을 넘어서면 고용을 감소시킬 가능성이 있다는 점은 많은 사람들이 동의한다. 부분적으로 이견은 있지만 최저임금 수준이 높을수록 연소자들이 일자리를 상실할 가능성은 높다. 그러나 여성이나 파트타임 등 다른 집단에서는 최저임금의 부정적 고용효과를 발견할 수 없다.

둘째, 최저임금은 임금불평등을 완화하는 데 긍정적인 역할을 한다. 최저임금이 인상되면 새로운 최저임금에 못 미치는 임금을 받던 사람들은 임금이 인상되고, 이보다 얼마간 높은 임금을 받던 사람들은 간접효과 때문에 임금이 인상된다. 이는 최저임금이 노동자들에게 공정임금을 보장하여 형평성을 제고하는 데 효과적임을 의미한다. 이밖에 최저임금은 연령 간, 남녀 간 임금격차를 축소한다. 평균임금 대비 최저임금 비율이 높은 나라일수록 임금불평등이 낮고 저임금계층 비율도 낮다.

셋째, 최저임금은 노동자 가구에서 빈곤을 축소하고 소득분배구조를 개선한다. 그러나 전체 가구를 대상으로 하면 그 효과가 줄어든다. 빈곤가구 가운데 취업자가 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구도 있기 때문이다. 따라서 빈곤을 해소하는 데는 근로소득보조제가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있다. 그러나 근로소득보조제는 국가 재정이 소요되고 저임금 노동자들을 '빈곤의 덫'에 빠뜨릴 가능성이 있기 때문에, 최저임금제와 함께 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.

3. 기타

Saget(2001)는 남미, 아시아, 아프리카 등지의 20개 저개발 국가를 대상으로 횡단면-시계열 분석을 한 뒤 다음과 같이 결론짓고 있다.

첫째, 평균임금 대비 최저임금 비율이 높다고 해서 비공식 부문이 증가하거나 고용이 감소하는 부정적 효과는 발견되지 않는다. 노동시장 경직성 특히 임금 경직성은 남미 국가에서 비공식 부문이 증가한 주된 요인이 아니다.

둘째, 1인당 국민소득, 제조업 평균임금 등을 통제하더라도 최저임금 비율이 높은 나라일수록 빈곤율이 유의미하게 낮다. 최저임금은 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도, 노동자와 그 가족의 생활조건을 개선하고 빈곤을 해소하는데 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

1999년부터 최저임금제를 실시한 영국의 저임금위원회는 최저임금의 효과를 다음과 같이 평가하고 있다.

첫째, 최저임금은 기업 또는 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도 1백만 저임금 노동자들에게 혜택을 주고 있다. 특히 여성, 파트타임, 연소자, 소수민족에게 혜택을 주고 있다.

둘째, 최저임금의 부정적 고용효과를 뒷받침할 증거는 발견되지 않는다. 최저임금 수혜자 집단에서 고용 증가율은 평균치를 상회한다. 연소자들은 예외적으로 미세한 (-) 고용효과가 발견되지만, 청소년 노동시장은 주로 경기 사이클의 영향을 받고 있다.

셋째, 최저임금 도입은 생산성 증대를 가져오지도 않았고, 단위노동비용 증가를 가져오지도 않았다(Low Pay Commission, 2003).

제6장 최저임금의 고용효과 추정(한국)

제1절 선행연구

국내에서 최저임금의 고용효과를 추정한 연구로는 김유선(2004), 이시균(2007), 정진호(2008), 이병희(2008), 김주영(2011) 등을 들 수 있다. 이들 연구 결과를 살펴보면 다음과 같다.

김유선(2004)은 1988년 1월부터 2004년 3월까지 월별 자료를 사용해서, 평균임금 대비 최저임금 비율 변화가 고용률 변화에 미친 영향을 시계열 분석한 결과, 남녀, 남자, 여자, 청년층, 고령층에서는 유의미한 영향을 미치지 않고, 25~54세 연령층에서 유의미한 (+) 영향을 미쳤다고 보고하고 있다. 설명변수가 최저임금 상승률일 때는 남성과 청년층에서는 유의미한 영향을 미치지 않고, 여성과 25~54세 연령층, 고령층에서 유의미한 (+) 영향을 미쳤다고 보고하고 있다.

이시균(2007)은 2000년부터 2006년까지 경제활동인구조사 부가조사와 사업체패널자료를 사용해서 패널 분석한 결과, 최저임금 지수는 고용률과 고용수준에 미친 영향이 통계적으로 유의미하지 않지만, 최저임금 수준은 유의미한 (+) 영향을 미쳤다고 보고하고 있다.

정진호(2008)는 시계열 횡단면 분석을 통해 최저임금 비율과 최저임금 수준이 고용률에 미친 영향을 추정한 결과, 15~24세 청년층에서는 유의미하지 않고, 25~54세 연령층에서는 유의미하지 않거나 유의미한 (+) 영향, 55세 이상 고령층에서는 유의미하지 않거나 유의미한 (-) 영향을 미쳤다고 보고한다.

이병희(2008)는 이중차이법을 사용해서 최저임금 인상이 직장유지율과 취업유입률에 미친 영향을 추정한 결과 유의미하지 않다고 보고하고, 김주영(2011)은 1998년부터 2008년까지 노동패널 자료를 분석한 결과 최저임금의 고용효과가 모든 모형에서 통계적으로 유의미하지 않다고 보고하고 있다.

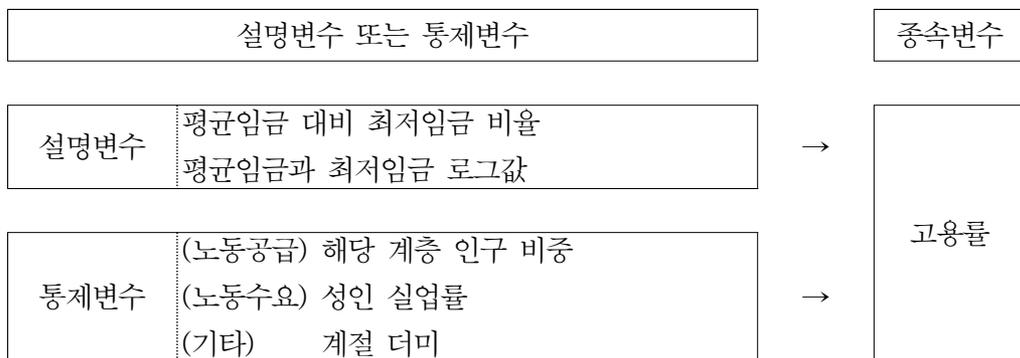
제2절 시계열 분석

김유선(2004)에서 ‘최저임금 고용효과’ 분석은 1988년 1월부터 2004년 3월 까지로 분석대상 시기가 제한된다. 게다가 1990년대에 하락세를 보이던 평균 임금 대비 최저임금 비율이 2000년대에 오름세로 돌아섰기 때문에, 최근 추세를 반영하지 못한다는 비판도 가능하다. 따라서 여기서는 김유선(2004)의 모형을 그대로 사용하되, 분석대상 시기를, (1) 1990년 1월부터 2011년 4월까지로 확장한 경우와, (2) 최저임금 비율이 오름세로 돌아선 2000년 1월부터 2011년 4월까지의 경우 2가지를 분석한다.

1. 분석 모형

종속변수는 고용률을 사용하고, 설명변수는 ‘평균임금 대비 최저임금 비율’과 ‘평균임금과 최저임금’을 사용한 경우 2가지 모형을 분석한다. 노동공급 통제변수는 ‘해당 성별 연령별 인구 비중’, 노동수요 통제변수는 ‘성인(25~54세) 실업률’을 사용하고, 계절 요인을 통제하기 위해 더미변수를 사용한다. 계량분석은 OLS 모형을 사용하되, 계열상관이 있으면 GLS 또는 ARMA 모형을 사용한다. 분석모형은 $y = (M) \beta_1 + X \beta_2 + \varepsilon, \varepsilon \sim \mathcal{N}(0, \Omega)$ 로 표현되며, y 는 종속변수, M 는 설명변수, X 는 통제변수, β 는 회귀계수, ε 는 오차항을 의미한다.

<그림11> 분석 모형



2. 자료와 변수

종속변수인 고용률은 통계청 경제활동인구조사에서 성별 연령계층별 취업자수와 15세 이상 생산가능인구에 관한 월별 자료를 구한 뒤, ‘취업자수÷15세 이상 생산가능인구×100’으로 계산했다.

설명변수는 일종의 변형된 Kaitz 지수인 평균임금 대비 최저임금 비율(시간당 최저임금÷시간당 정액급여 평균값; PHWR)을 사용하거나, 시간당 최저임금 로그값(LMINIWH)과 시간당 정액급여 로그값(LHWR)을 사용했다. 시간당 최저임금은 노동부가 매년 고시하는 법정 최저임금을 사용했고, 시간당 정액급여는 노동부 매월노동통계조사에서 구한 10인 이상 사업체 월 정액급여를 월 정상근로시간 수로 나누어 계산했다.

노동공급 통제변수로 사용한 ‘해당 계층 인구 비중’은 통계청 경제활동인구조사에서 연령계층 및 성별 생산가능인구 월별 자료를 구한 뒤 15세 이상 생산가능인구로 나누어 계산했다. 그러나 종속변수가 고용률 전체일 때는 15세 이상 생산가능인구 증가율을 사용했다. 노동수요 통제변수로 사용한 ‘성인 실업률’은 통계청 경제활동인구조사에서 25~54세 실업률을 구하여 사용했다. 이 밖에 계절 요인을 통제하기 위해 월별 더미변수를 사용했다.

3. 시계열 분석 결과

가. 1990년 1월~2011년 4월

<표9>는 최저임금 비율 변화가 고용률 변화에 미친 영향을 시계열 분석한 결과고, <표10>은 최저임금 상승률이 고용률 변화에 미친 영향을 시계열 분석한 결과다. <표9>에서 최저임금 비율 변화는 계수 값의 부호는 (+)지만 5% 유의수준에서 모두 통계적으로 유의미하지 않다. 하지만 통계적 유의수준을 10%로 확장하면 청소년층(15~19세)과 성인(25~54세) 연령층에서 최저임금 비율 인상은 고용에 긍정적 영향을 미쳤다. <표10>에서 최저임금 상승률은 여성을 제

외하면 계수 값의 부호가 모두 (+)지만, 10%로 유의수준을 확장해도 모두 통계적으로 유의미하지 않다. 따라서 남녀와 연령계층을 구분하여 살펴보더라도 '최저임금제가 도입된 지난 20년 동안 최저임금이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않는다'고 결론지을 수 있다.

나. 2000년 1월~2100년 4월

<표11>과 <표12>는 분석대상 시기를 최저임금 비율이 상승세로 돌아선 2000년 이후를 분석한 결과다. <표11>에서 최저임금 비율 변화는 계수 값의 부호가 고령층(55세 이상)을 제외하면 모두 (+)이고, 청소년층(15~19세)과 성인(25~54세) 연령층은 5% 유의수준에서 유의미한 (+)다. <표12>에서 최저임금 상승률은 남녀와 모든 연령층에서 통계적으로 유의미한 (+)다. 이상으로부터 우리는 '2000년 이후 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않으며, 오히려 고용에 긍정적 영향을 미쳤다'고 결론지을 수 있다.

<표9> 시계열 분석결과(설명변수: 최저임금비율, 1990:1~2011:4, N=256)

종속변수		전체	남성	여성	15~19세	20~24세	15~24세	25~54세	55세 이상
D(PEMP)고용률 변화									
C	상수	1.367 (0.000)	1.141 (0.000)	1.485 (0.000)	-0.783 (0.001)	-0.541 (0.016)	-0.645 (0.004)	1.115 (0.000)	3.685 (0.000)
D(PHWR)	최저임금 비율 변화	0.015 (0.396)	0.019 (0.167)	0.015 (0.542)	0.042 (0.099)	0.033 (0.604)	0.042 (0.237)	0.023 (0.079)	0.007 (0.873)
D(PPOP)	인구비중 변화		0.715 (0.206)	-0.967 (0.300)	-0.042 (0.921)	-0.536 (0.230)	0.415 (0.181)	-0.625 (0.034)	0.453 (0.074)
D(LPOP)	인구 증가율	-37.735 (0.435)							
D(UR_25 54)	성인실업률 변화	-0.989 (0.000)	-1.073 (0.000)	-0.896 (0.000)	-0.351 (0.005)	-1.058 (0.000)	-0.746 (0.000)	-1.091 (0.000)	-1.205 (0.001)
AR(1)								0.203 (0.011)	0.276 (0.000)
MA(1)					-0.206 (0.006)	-0.275 (0.000)	-0.213 (0.003)		
MA(2)					-0.463 (0.000)	-0.112 (0.022)	-0.193 (0.002)		
조정된 설명력		0.872	0.866	0.844	0.668	0.476	0.601	0.861	0.895
LM test : NR ² (p값)		3.015 (0.221)	0.225 (0.635)	3.911 (0.142)	6.057 (0.109)	2.976 (0.395)	4.286 (0.232)	3.379 (0.185)	0.110 (0.947)

주:1) ()안은 p값. *는 5%, **는 1%, ***는 0.1% 유의수준에서 유의미.

2) Newey-West heteroskedasticity consistent covariance matrix로 계열상관과 이분산 잡아준 결과임.

3) 계절 요인을 통제하기 위한 월별 더미 변수 추정치는 <표>에서 생략했음.

<표10> 시계열 분석결과(설명변수: 최저임금, 1990:1~2011:4, N=256)

종속변수		전체	남성	여성	15~19 세	20~24 세	15~24 세	25~54 세	55세 이상
D(PEMP)고용률 변화									
C	상수	1.359 (0.000)	1.136 (0.000)	1.475 (0.000)	-0.781 (0.001)	-0.526 (0.021)	-0.624 (0.005)	1.113 (0.000)	3.689 (0.000)
D(LMINIWH)	최저임금	0.207 (0.876)	0.157 (0.900)	-0.082 (0.955)	1.354 (0.490)	2.089 (0.457)	3.081 (0.141)	0.750 (0.448)	1.966 (0.337)
	상승률								
D(LHWR)	평균임금	-0.482 (0.355)	-0.566 (0.188)	-0.553 (0.417)	-1.087 (0.119)	-0.589 (0.738)	-0.675 (0.482)	-0.631 (0.098)	-0.012 (0.992)
D(PPOP)	인구비중 변화		0.733 (0.200)	-1.002 (0.294)	-0.031 (0.942)	-0.616 (0.217)	0.314 (0.386)	-0.636 (0.030)	0.583 (0.039)
D(LPOP)	인구 증가율	-34.789 (0.499)							
D(UR_2554)	성인실업 률 변화	-0.990 (0.000)	-1.074 (0.000)	-0.897 (0.000)	-0.351 (0.005)	-1.057 (0.000)	-0.745 (0.000)	-1.091 (0.000)	-1.206 (0.001)
AR(1)								0.205 (0.006)	0.287 (0.000)
MA(1)					-0.205 (0.004)	-0.270 (0.000)	-0.208 (0.003)		
MA(2)					-0.464 (0.000)	-0.119 (0.016)	-0.215 (0.001)		
조정된 설명력		0.871	0.865	0.844	0.666	0.474	0.602	0.861	0.895
LM test : NR ² (p값)		2.885 (0.236)	0.882 (0.643)	3.698 (0.157)	6.043 (0.110)	2.911 (0.406)	4.520 (0.211)	3.555 (0.169)	0.005 (0.998)

주: <표9>와 같음.

<표11> 시계열 분석결과(설명변수: 최저임금비율, 2000:1~2011:4, N=136)

종속변수		전체	남성	여성	15~19세	20~24세	15~24세	25~54세	55세 이상
D(PEMP)고용률 변화									
C	상수	0.977 (0.000)	0.897 (0.000)	1.085 (0.000)	-1.679 (0.000)	-1.045 (0.000)	-1.347 (0.000)	0.851 (0.000)	2.884 (0.000)
D(PHWR)	최저임금 비율 변화	0.013 (0.268)	0.018 (0.129)	0.004 (0.788)	0.057 (0.039)	0.083 (0.240)	0.064 (0.101)	0.025 (0.029)	-0.004 (0.868)
D(PPOP)	인구비중 변화		1.700 (0.101)	-0.775 (0.442)	0.226 (0.780)	0.674 (0.643)	0.915 (0.343)	-0.176 (0.580)	0.503 (0.486)
D(LPOP)	인구 증가율	10.893 (0.805)							
D(UR_2554)	성인실업 률 변화	-0.594 (0.000)	-0.819 (0.000)	-0.471 (0.005)	-0.115 (0.661)	0.044 (0.905)	-0.044 (0.869)	-0.919 (0.000)	-0.789 (0.018)
AR(1)			-0.242 (0.002)		-0.283 (0.004)	-0.200 (0.010)	-0.203 (0.029)	-0.243 (0.004)	
AR(2)					-0.113 (0.166)				
조정된 설명력		0.928	0.890	0.922	0.882	0.638	0.815	0.913	0.947
LM test : NR ² (p값)		3.190 (0.203)	1.540 (0.463)	2.931 (0.231)	6.097 (0.107)	2.410 (0.300)	1.184 (0.553)	2.520 (0.284)	1.921 (0.383)

주: <표9>와 같음.

<표12> 시계열 분석결과(설명변수: 최저임금, 2000:1~2011:4, N=136)

종속변수		전체	남성	여성	15~19세	20~24세	15~24세	25~54세	55세 이상
D(PEMP)고용률 변화									
C	상수	1.019 (0.000)	0.920 (0.000)	1.108 (0.000)	-1.624 (0.000)	-0.970 (0.000)	-1.247 (0.000)	0.879 (0.000)	2.902 (0.000)
D(LMINIWH)	최저임금	3.050	2.413	2.893	5.790	7.380	7.318	2.640	3.663
	상승률	(0.001)	(0.008)	(0.025)	(0.007)	(0.022)	(0.002)	(0.003)	(0.010)
D(LHWR)	평균임금	0.143 (0.642)	-0.067 (0.830)	0.406 (0.282)	-0.484 (0.543)	-0.904 (0.651)	-0.342 (0.719)	-0.239 (0.485)	0.860 (0.125)
D(PPOP)	인구비중 변화		1.362 (0.221)	-0.351 (0.779)	0.159 (0.819)	0.703 (0.626)	1.232 (0.147)	-0.374 (0.242)	0.938 (0.203)
D(LPOP)	인구 증가율	-3.115 (0.933)							
D(UR_2554)	성인실업률 변화	-0.624 (0.000)	-0.829 (0.000)	-0.506 (0.002)	-0.165 (0.549)	-0.005 (0.990)	-0.089 (0.735)	-0.913 (0.000)	-0.698 (0.033)
AR(1)			-0.215 (0.014)		-0.320 (0.001)	-0.181 (0.024)	-0.191 (0.039)	-0.193 (0.020)	0.145 (0.088)
AR(2)					-0.151 (0.006)				
조정된 설명력		0.934	0.894	0.927	0.889	0.643	0.827	0.917	0.950
LM test : NR ² (p값)		1.157 (0.561)	0.774 (0.679)	1.027 (0.598)	5.427 (0.143)	1.918 (0.383)	0.644 (0.725)	2.554 (0.279)	0.565 (0.754)

주: <표9>와 같음.

제7장 최저임금 개선방향

현행 최저임금제도의 가장 큰 문제로는, 최저임금 수준이 지나치게 낮다는 점과, 그나마 최저임금조차 제대로 지켜지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 여기서는 최저임금 수준 현실화와 최저임금법 준수에 초점을 맞춰 개선방향을 살펴해보도록 한다.

제1절 최저임금수준 현실화

1. 목표와 방법

노동계는 평균임금(정액급여 평균값)의 50%를 최저임금으로 요구하고 있다. 이는 유럽연합 의회와 이사회에서 각국의 최저임금을 평균임금의 50%(또는 중위임금의 60%) 수준에서 정하자는 결의안이 제출되어 논의가 이루어지고 있는 것과 맥락을 같이 한다(Schulten 2008, 윤진호 2010).

문제는 현행 최저임금 수준과 격차가 너무 커서, 한꺼번에 최저임금을 끌어 올리면 고용에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 따라서 평균임금의 50%를 목표로 설정하되, 단계적 현실화 방안을 마련할 필요가 있다. 평균임금의 50%가 될 때까지는 매년 최저임금 인상률을 '경제성장률+물가상승률+ α '로 정하는 것도 한 가지 방안이 될 것으로 판단된다.

2. 최저임금 결정제도

가. 최저임금위원회

최저임금 결정제도는 각국이 실정에 따라 다양한 방식으로 운영하고 있다. 有澤廣巳·藤縷正勝(1972)는 최저임금 결정제도를, (1) 임금위원회(심의회) (2) 중재재판소 (3) 의회 (4) 단체협약 효력확장 등 4가지 유형으로 구분하고 있는데,

임금위원회(심의회)와 단체협약 효력확장 방식이 가장 많이 사용되고 있다. 중재재판소는 호주에서, 의회는 미국과 캐나다에서 예외적으로 채택하고 있을 뿐이다.

Starr(1981)는 임금위원회(심의회)를 3가지 방식으로 분류하는데, (1) 위원회 자문을 구한 뒤 행정당국이 결정하는 방식 (2) 위원회가 실질적인 권고 권한을 갖는 방식 (3) 위원회가 최종적인 결정 권한을 갖는 방식이 그것이다. 우리나라 최저임금법 제8조 제1항은 “노동부장관이 최저임금을 결정할 경우에는 --- 최저임금위원회가 심의·의결한 최저임금안에 따라 최저임금을 결정하여야 한다”라 하여, 행정당국이 최종적인 결정 권한을 갖되 위원회는 실질적인 권고 권한을 갖는 방식을 채택하고 있다.

최저임금위원회는 노·사·공익대표 각 9인으로 구성(최저임금법 제14조 제1항)하고, 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성(최저임금법 제17조 제3항)으로 의결하게 되어 있다. 노사가 의견의 일치를 보지 않으면 공익위원이 실질적인 결정권을 갖게 되는 바, 공익위원의 중립성은 결정적인 중요성을 갖게 된다. 이 점과 관련해서 ILO 협약 제131호 제4조는 공익위원은 “대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐 지명”할 것을 요구하고, 권고 제30호 II-2조는 “중립적 인사는 가능한 한 임금결정기구에 참여하는 사용자대표 및 노동자대표의 동의 또는 협의를 거쳐 선정되어야 한다.”라 하고 있다.

그러나 최저임금법 시행령 제12조는 “근로자위원·사용자위원 및 공익위원은 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자위원은 전국적 규모를 갖는 사용자단체 중 노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 자 중에서 제청한다.”라 하여, 노사단체와 협의 내지 동의 없이 정부가 일방적으로 공익위원을 임명할 수 있게 되어 있다.

최근 최저임금 결정 과정에서 파행이 거듭되고 공익위원 중립성이 문제가 되면서 최저임금 결정제도를 개선하자는 목소리가 높아지고 있다. 개선방안으로는, (1) 현행 최저임금위원회를 유지하되 공익위원 선정방식 개선, (2) 인권위처럼 부처에서 독립된 행정기관으로 개편, (3) 국회에서 의결하는 방식 등이 제시

되고 있다. 첫 번째 방안과 관련해서는 노사단체의 동의 또는 협의 방식 이외에, 대통령과 여당, 야당이 각 3인씩 공익위원을 추천하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 단체협약 효력확장(노동조합법 제36조 개정)

Starr(1981)는 최저임금제도를 산업별 최저임금(minimum wage fixing by industry)과 일반최저임금(general minimum wage)으로 구분한 뒤, 그 역할을, (1) 일부 취약계층 저임금 노동자 보호 (2) 공정임금 보장 (3) 임금구조의 최저기본선 설정 (4) 경제의 안정적 성장, 소득분배구조 개선 등 거시경제정책 수단 4가지로 구분한다.³⁾

우리나라 최저임금제는 ‘임금구조의 최저기본선 설정’을 역할로 하는 일반 최저임금제라 할 수 있다. 일반최저임금제는 모든 노동자에게 사회적 안전망(safety net)을 제공하여 빈곤을 줄이는 데 기여할 수 있을 뿐만 아니라 행정적으로 강제하기 쉽다는 점에서 장점을 가진다. 그러나 산업·지역별 임금격차가 심할 때는 산업·지역별 임금실태를 제대로 반영하기 어렵고, 임금수준이 낮은 산업이나 지역을 중심으로 최저임금 수준을 정하게 되어 형식적인 제도로 전략할 가능성이 높다는 단점이 있다. 이 때문에 일반최저임금제를 실시하는 나라들은 업종·직종·지역별 최저임금제를 병행 실시하거나, 산업별 단체협약의 효력확장을 통해 이러한 단점을 보완하고 있다.

실제로 우리나라도 최저임금법 제정 당시 산업별·지역별 최저임금을 병행 실시하는 방안을 검토했다.⁴⁾ 그러나 “지역별 최저임금을 시도단위로 구분·결정하면 지역감정을 유발하고, 대도시·중소도시·농촌지역으로 구분·결정하면 농촌지역의 반발을 야기한다.”는 정치적 고려 끝에, 지역별 최저임금을 결정하지 않

3) ILO 협약 제26호(1928년)와 제131호(1970년)는 단순히 그 적용대상이 일부 취약계층 저임금 노동자나 모든 노동자냐에 차이가 있는 것이 아니다. 협약 제26호는 ‘산업별 최저임금제’로서, 일부 취약계층 저임금 노동자 보호를 기본 역할로 하고, 협약 제131호는 ‘일반최저임금제’로서 임금구조의 최저기본선 설정을 기본 역할로 한다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

4) 자세한 것은 정병석·김헌수(1988), 『최저임금법』, pp.170-189 참조.

기로 하고 사업의 종류별로 최저임금을 구분하여 정할 수 있게 하였다(최저임금법 제4조). 그리고 시행 첫 해인 1988년에는 저임그룹과 고임그룹을 구분하여 최저임금을 결정했지만, 산업별 최저임금을 결정하는 데 객관적 기준을 정하기 어렵고, 산업별로 노사 간에 이해가 서로 충돌하며, 이론적으로도 설득력이 취약하다는 점을 고려하여, 1989년부터는 전 산업에 일률적으로 적용하는 최저임금만 결정하고 있다.

이에 따라 일반 최저임금제의 단점을 보완할 수 있는 방안으로는 산업별 단체협약 효력확장 방식만 남게 되는데, 이것 또한 기업별 교섭체제의 오랜 관행과 산업별 교섭체제의 미정착, 10% 안팎의 낮은 노조 조직률로 인해 현실화하지 못하고 있다.⁵⁾ 더욱이 기업별 교섭체제에서는 동일 지역 동종 산업 노동자 다수가 동일한 노동조건을 확보하고 있더라도 하나의 단체협약이 아닌 여러 단체협약으로 정해지기 마련인데, 현행 노동조합법 제36조가 “하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때”에만 효력을 확장할 수 있도록 하고 있어, 단체협약 효력확장은 사실상 불가능한 실정이다.

중소영세업체 비정규직 노동자가 압도적 다수를 차지하는 한국의 노동 현실을 감안할 때, 스페인 등 유럽대륙 국가의 입법례에 따라 적어도 해당 산업 또는 지역 내 노동조합 조합원의 과반수를 차지하는 노동조합이 체결한 단체협약에 대해서는 산업 또는 지역 수준에서 효력을 확장할 수 있는 길을 열어 놓아

5) 배무기(1983: 363-364)는 단체협약 효력확장 방식과 관련하여 다음과 같이 주장한다. “한국의 최저임금 결정방식은 기본적으로 최저임금심의위원회 방식과 단체협약의 효력을 확장하는 방식 두 가지 방식이 근간이 되어야 한다고 생각된다. 그러나 이 두 가지 방식이라 할지라도 단체협약의 효력확장 방식은 그와 같은 단체협약이 노사 간에 이루어지는 관행이 일반화되지 못하고 있는 한국에서는 아직 시기상조적 방식이라고 생각된다. 다만 앞으로 최저임금제도를 발전시켜 나가는 과정에서 노사로 하여금 자율적으로 최저임금에 대하여도 단체협약을 맺도록 장려함으로써, 그와 같은 단체협약이 광범위하게 형성된 업종이나 직종 또는 지역에 대하여 협상대상 이외의 근로자들에게 효력을 확장할 수 있는 여지를 주도록 법에 미리 명문화할 수는 있다. 다만 그것이 현실적으로 실현되기 위해서는 상당한 시일이 필요하게 될 것으로 생각된다. 그리하여 여러 가지 노사관행이나 의식 등이 발전되었을 때 그와 같은 방식을 사용할 수 있게 함으로써 자율적인 노사결정의 원칙을 조장할 수 있는 것이다.”

야 할 것이다. 최종적으로는 ‘노동위원회의 의결을 얻어 행정관청이 결정’하면 될 것이다.

제2절 최저임금법 준수

1. 최저임금법 위반 실태

가. 법조항

최저임금법 제6조(최저임금의 효력) 제1항은 “사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에 대하여 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다.”라 하고, 제28조는 “위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.”라 하고 있다. 법 제11조(주지의무)는 “최저임금의 적용을 받는 사용자는 --- 당해 최저임금을 그 사업의 근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 그 외의 적당한 방법으로 이를 근로자에게 주지시켜야 한다.”라 하고, 제31조(과태료)는 “위반한 자는 100만 원 이하의 과태료에 처한다.”라 하고 있다.

나. 적용 실태⁶⁾

노동부는 매년 집중점검기간을 정해 2만 여개 사업장을 점검하고 있다. <표 13>에서 지난 5년 동안 점검업체는 10만 8,527개고, 위반업체는 4만 69개(위반업체 적발율 36.9%)다. 지난 5년 동안 위반건수 4만 3,067건 가운데 4만 3,017건(99.9%)은 시정조치했고, 46건(0.1%)만 사법처리했다. 사법처리는 검찰에 사건을 이송한 것으로, 검찰에서 어떻게 처리했는지는 파악조차 되지 않고 있다.

6) 적용실태는 홍희덕 의원실 보도자료 “최저임금법 위반 사업장 솜방망이 처벌”(2011년 5월 26일)을 재정리했다.

<표13> 노동부 최저임금법 위반업체 집중점검 결과(단위: 개소, 건)

구 분	위반업체			위반건수				조치내역			
	점검 업체수	위반 업체수	적발율 (%)	계	6조	11조	기타	계	시정 조치	사법 처리	사법처 리율(%)
2006년	17,732	3,111	17.5	3,440	2,132	1,284	24	3,440	3,417	21	0.6
2007년	20,224	4,072	20.1	4,612	2,119	2,491	2	4,612	4,603	8	0.2
2008년	24,915	9,965	40.0	10,813	1,820	8,993	2	10,813	10,805	8	0.1
2009년	25,505	14,896	58.4	15,625	1,002	14,618	5	15,625	15,618	6	0.0
2010년	20,151	8,025	39.8	8,577	736	7,840	1	8,577	8,574	3	0.0
계	108,527	40,069	36.9	43,067	7,809	35,226	34	43,067	43,017	46	0.1

자료: 고용노동부 근로개선정책과, 흥희덕 의원실 보도자료에서 재인용

지난 5년 동안 노동자가 직접 신고한 최저임금법 위반건수는 2,980건이며, 한 해 평균 600건 정도다. 노동자들의 직접 신고가 저조한 이유는 복잡한 행정절차 때문이다. 노동부에 신고하면 지방노동관서에 출석해서 사용자와 얼굴을 맞대고 고용·근로시간·근로조건·시급 등의 사실관계를 확인해야 하고, 해당 사업장이 최저임금을 위반하였음을 노동자가 입증해야 한다.⁷⁾ 2010년 최저임금 신고건의 평균 처리 소요일은 58일이고, 100일 넘게 걸린 사건이 5분의 1인 114건이다. 이렇듯 최저임금 구제 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸리니 노동자들이 기피하는 것도 어찌 보면 당연하다.

7) 영국에서는 사용자가 최저임금을 지키고 있음을 입증해야 한다.

<표14> 노동자의 최저임금 위반 사례 신고 결과(단위: 개소, 건)

구 분	최저임금법						조치내역							
	접수 건수	처리건수(조항별)					계		행정종결		사법처리		사법처리(%)	
		업체 수	계	6조	11조	기타	업체 수	건수	업체 수	건수	업체 수	건수	업체 수	건수
2006년	330	283	304	302	2	-	286	304	138	147	148	157	51.7	51.6
2007년	595	433	475	467	7	1	439	475	252	274	188	201	42.8	42.3
2008년	703	492	554	553	1	506	554	306	333	200	221	25	39.9	8.2
2009년	700	609	665	657	8	633	665	388	403	245	262	45	39.4	11.6
2010년	652	609	680	663	17	628	680	392	408	236	272	29	40.0	7.4
계	2,980	2,426	2,678	2,642	35	1,768	2,624	1,865	1,534	1,102	1,091	457	41.6	24.5

자료: 고용노동부 근로개선정책과, 흥희덕 의원실 보도자료에서 재인용

지난 5년간 노동부의 집중점검과 당사자 신고를 통해 접수된 최저임금 위반 건수는 모두 4만5,745건(집중점검 4만 3,067건, 신고 2,678건)이다. 하지만 이 가운데 실제로 처벌받거나 벌금, 과태료를 부과한 경우는 매우 드물다.

첫째, 법 제11조 최저임금 주지의무를 위반한 사용자는 법 제31조에 따라 100만 원 이하의 과태료를 물게 되어 있다. 하지만 지난 5년 동안 노동부가 적발한 최저임금 주지의무 위반건수 3만 5,226건 가운데 6건(2007년 1건, 2009년 1건, 2010년 4건)만 50~80만 원에 상당하는 과태료를 물었을 뿐이다.

둘째, 법 제6조 최저임금 지급의무를 위반한 사용자는 법 제28조에 따라 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 하지만 대다수 사업장은 ‘시정조치’를 받은 뒤 최저임금 미지급분을 변제하거나 당사자와 합의를 보면 노동부로부터 면죄를 받는다. 당사자와 끝까지 입장 차이를 좁히지 못하거나 아주 악질적인 사업장만 근로감독관이 의견을 첨부해 검찰로 이송을 하게 된다. 최근 5년간 검찰로 이송된 사안은 모두 503건으로, 노동부 직접 적발 46건, 노동자 신고 457건이다. 하지만 사건을 검찰로 이송한 뒤 결과나 처벌에 대해 노동부는 전혀 파악조차 못 하고 있다.

셋째, 검찰로 이송한 뒤 처리 결과는 흥희덕 의원실이 확인한 최저임금법 위반사건 판결에서 부분적으로 확인할 수 있다. <표15>에서 지난 5년 동안 최저임금법 위반사건 판결은 모두 69건이며, 벌금 45건, 선고유예 21건, 징역 3건

이다. 징역은 3건 모두 징역 4~6개월에 집행유예 2년이고, 지난 5년 동안 벌금 총액은 5,835만 원으로 평균 88만 원이다.

<표15> 최저임금법 위반사건 판결 내용

구 분	판결건수(건)			벌금액(만 원)	
	벌금	선고유예	징역 (집행유예)	평균값	최대값
2006년	5	1	-	79	125
2007년	13	6	-	69	500
2008년	9	4	-	162	1000
2009년	9	4	2	73	150
2010년	9	6	1	66	250
계(2006~10년)	45	21	3	88	

자료: 고용노동부 근로개선정책과, 흥희덕 의원실 보도자료에서 재정리.

2. 개선방향

통계청 경제활동인구조사부가조사에 따르면 2007년 3월 이후 최저임금 미달자가 200만 명(전체 노동자의 12.0%) 수준을 유지하고 있다. 이처럼 법정 최저임금 미달자가 많은데 대해, 정부와 재계는 “최저임금이 비현실적으로 높아서”라고 답한다. 하지만 이는 각종 여론조사에서 최저임금이 너무 낮다고 답하는 대다수 국민의 인식과 배치된다. 기업으로서는 “법을 안 지켜도 손해 볼 게 없고 문제될 게 없으니 일단 안 지키고 보는 거다.”가 솔직한 답변일 것이다.

ILO(2008)는 “최저임금 준수는 근로감독관의 사업장 방문 확률과 최저임금을 준수하지 않을 때 벌칙 수준의 함수다. 근로감독 행정이 취약하고 벌칙 수준이 낮으면 최저임금은 종이호랑이가 된다.”라 하고 있다. D'Souza(2010)는 “정책담당자들은 법률을 개정해 규제를 완화하고 기업의 유연화 수요를 충족시키는 방식을 택하기보다, 법률을 제대로 집행하지 않음으로써 구조조정을 뒷받침하는 방식을 선호한다. 그 결과 사용자와 근로감독관의 담합이 늘고, 비정규직과 법 위반이 증가했다. 중요한 건 입법이 아니라 집행이며, 엄격한 노동입법과 집행 모두 중요하다.”라 하고 있다.

영국 저임금위원회는 최저임금법 준수가 중요하다는 인식 아래 2009년 정부에게, (1) 최저임금 위반업주 명단을 공개해서 망신을 줄 것(Naming and Shaming) (2) 비공식 부문(informal economy)에 더 많은 시간과 자원을 투자할 것 (3) 형사 기소(prosecution)에 충분한 인력을 배치할 것 3가지를 권고했다.

2011년 저임금위원회 보고서는 최저임금을 받을 자격이 있는 사람은 누구나 최저임금을 받을 수 있어야 한다는 것을 대전제로, 최저임금에 대한 폭넓은 홍보와 적절한 집행을 강조하고 있다. 이주노동자, 돌봄노동, 파견근로, 청년인턴 등 취약계층을 타깃으로 정하고, 이들에게 적합한 접근방식을 사용하고 의도적으로 최저임금을 무시하거나 위반 정도가 심각한 사용자는 중앙지와 지방지에 이름을 공표하고, 최저임금 위반을 억제하려면 형사 기소가 매우 중요한바 형사 기소자 수를 공표하고, 체불임금은 현행 임금수준으로 전액 지급하고 체불임금의 2분의 1을 벌금으로 물리고, 정부는 매년 성과 보고서를 발간할 것을 강조하고 있다. 가장 취약한 사회구성원을 보호하고 노사 모두 피해 보는 일이 없도록 사용자의 의무와 노동자의 권리를 교육하는 데 필요한 자원을 충분히 제공할 것도 권고하고 있다.

이밖에 ILO(2009)는 “최저임금 정책의 유효성은 최저임금 지급에 달려 있다. 집행 메커니즘이 효과적이려면 위반자 처벌, 권리를 침해당한 노동자에게 적절한 보상, 집행 당국에 적절한 자원배분 모두 중요하지만, 최저임금 이행 레짐 디자인과 운영에 사회적 파트너들의 적극 참여가 핵심”임을 강조하고 있다.

참고문헌

- 김유배(2000), “소득분배구조 개선을 위한 정책방향”. 대통령비서실 삶의질향상기획단 주관, 『소득분배구조 개선을 위한 정책토론회』 기조연설문.
- 김유선(2000), 『최저임금제 개선방안』. 전국민주노동조합총연맹.
- 김유선(2004), 『최저임금제가 저임금 근로자 고용 및 임금에 미친 영향 평가』. 노동부.
- 김유선(2011a), “최저임금 실태와 개선방안”, 참여정책연구원, 홍희덕·홍영표 의원실 주최 공동토론회 발표문.
- 김유선(2011b), “최저임금 수준평가와 고용효과”, 최저임금연대 주최 토론회 주제발표문.
- 김주영(2011), “최저임금의 고용효과”, 정진호·남재량·김주영·전영준, 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원.
- 배무기(1983), “최저임금제의 한국적 모형”, 『한국 임금의 정책과제와 제도개선 연구』, 서울대학교 경제연구소.
- 윤진호(2010), “국제적 동향으로 본 한국의 최저임금”, 민주노동당.최저임금연대.민주노총 토론회 자료집 『최저임금의 국제적 동향과 한국의 최저임금』.
- 이병희(2008), “최저임금의 고용유지 및 취업유입 효과”, 『산업노동연구』14(1).
- 이시균(2007), “최저임금의 고용효과”, 『노동리뷰』 6월호, pp.43-51.
- 정병석·김헌수(1988), 『최저임금법: 제정 배경과 실무 해설』, 법원사.
- 정진호·이병희(2008), “최저임금의 고용효과”, 『저소득 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 홍희덕 의원실(2011), “최저임금법 위반 사업장 솜방망이 처벌”, 2011년 5월 26일자 보도자료.
- Ashenfelter, Orley & Robert S. Smith. 1979. "Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy*, April 1979, pp.335-50.

- Brown, Charles, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen. 1982. "The Effect of The Minimum Wage on Employment and Unemployment." *Journal of Economic Literature* 20(2):487-528.
- Card, David and Alan B. Krueger. 1995. *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*.
- Chapman, Jeff. 2004. "Employment and the Minimum Wage : Evidence From Recent State Labor Market Trends." *Economic Policy Institute Briefing Paper* .
- D'Souza. 2010. "The employment effects of labor legislation in India: a critical essay", *Industrial Relations Journal* 41:2, pp.122-135.
- ILO. 2008. *Global Wage Report 2008/09 : Minimum wages and collective bargaining Towards policy coherence*.
- ILO. 2009. "Update on minimum wage developments", GB.304/ESP/3
- ILO. 2010. *Global Wage Report 2010/11 : Wage Policies in times of crisis*.
- Low Pay Commission. 2003. *The National Minimum Wage: Fourth Report of the Low Pay Commission*.
- Low Pay Commission. 2010. *The National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2010*.
- Low Pay Commission. 2011. *The National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2011*.
- Machin, Stephen and Alan Manning. 1994. "The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence From the U.K. Wages Councils." *Industrial and Labor Relations Review* 47(2):319-29.
- Metcalf, David. 1999. "The British National Minimum Wage." *British Journal of Industrial Relations* 37(2):171-201.
- OECD. 1998. "Making the Most of the Minimum : Statutory Minimum

- Wages, Employment and Poverty." Pp. 31-79 in *Employment Outlook*, OECD.
- Ressler, Watson, Mixon. 1996. "Full Wages, Part-Time Employment and the Minimum Wage", *Applied Economics*, November, pp.1415-1419.
- Reynolds, Lloyd G., Stanley H. Masters and Colletta H. Moser. 1991. *Labor Economics and Labor Relations*, 10th ed., Prentice Hall
- Saget, Catherine. 2001. "Is the Minimum Wage an Effective Tool to Promote Decent Work and Reduce Poverty? The Experience of Selected Developing Countries." *ILO Employment Paper* 13.
- Schulten(2008), "Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe", *European Journal of Industrial Relations* 14(4): 421-439.
- Starr, Gerald. 1981. *Minimum Wage Fixing : An International Review of Practices and Problems*. ILO.
- 有澤廣巳・藤纒正勝(1972),『日本の最低賃金』, 日刊労働通信社, pp.642-649.