

## 최저임금 실태와 개선방안1)

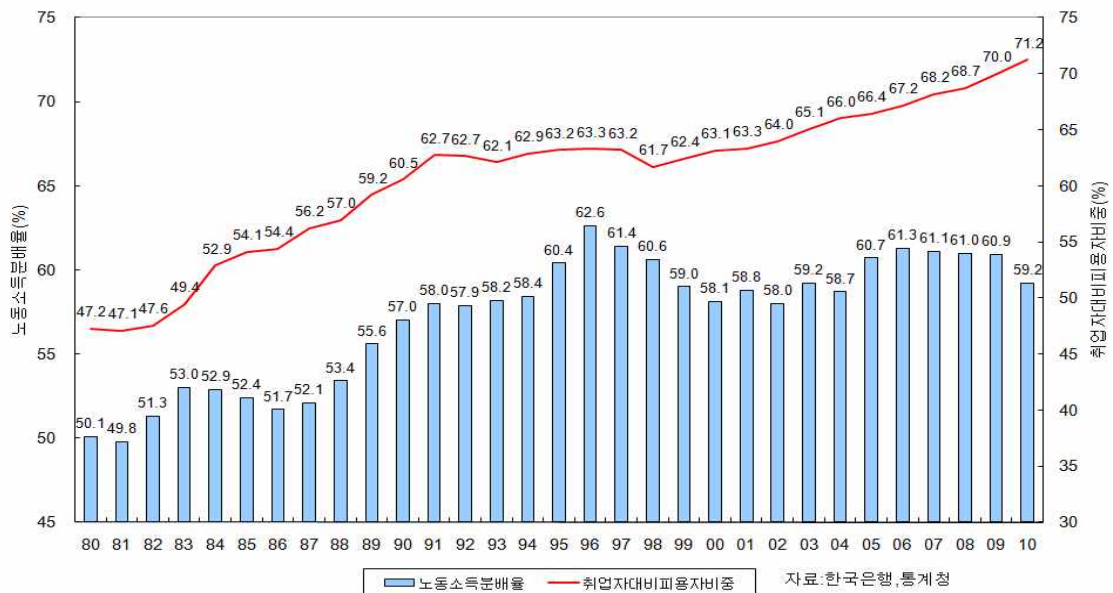
김유선(한국노동사회연구소 소장)

### I. 최근 노동사정

#### 1. 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 딱 떨어졌다(<그림1> 참조).

<그림1> 노동소득 분배율 추이



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

1) 2011년 4월 8일 참여정책연구원과 홍희덕·홍영표 의원실이 공동주최한 토론회 ‘일하는 자부심을 살리는 최저임금 개선’에서 주제발표문입니다.

<그림2> 조정된 노동소득 분배율



## 2. 저임금계층 양산, 임금불평등 심화

### 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 매우 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).

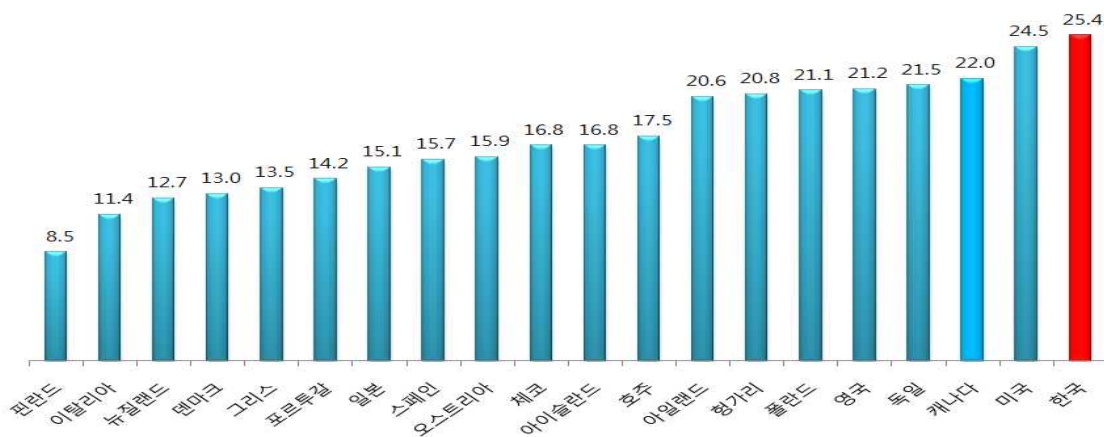
<그림3> 저임금계층과 임금불평등 추이(시간당 임금 기준)



2) 국제비교

OECD 회원국 중 한국은 저임금계층이 가장 많고 임금불평등은 가장 심하다. 2008년 한국은 저임금계층이 25.4%로 21개 회원국 중 가장 많다. 한국 다음으로 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.

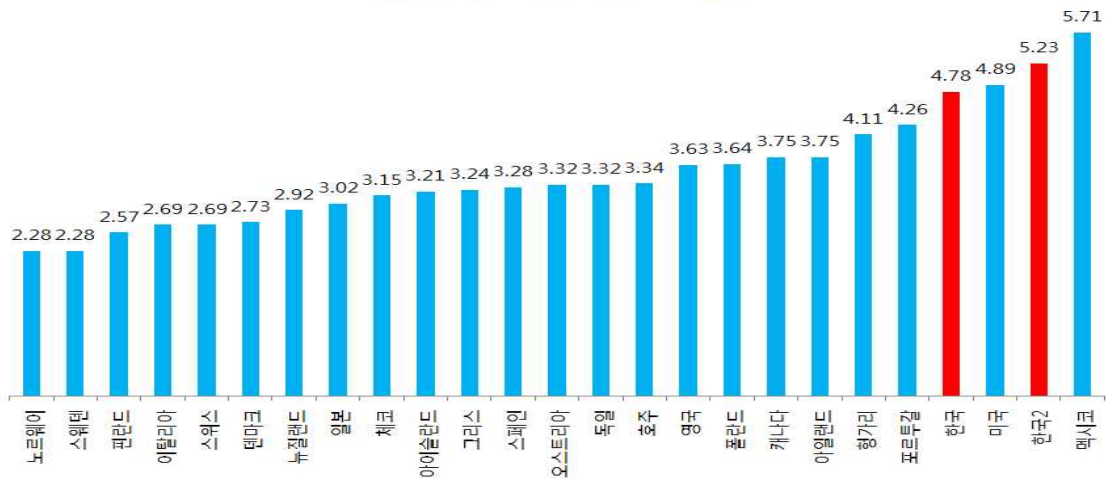
저임금계층(2008년, %)



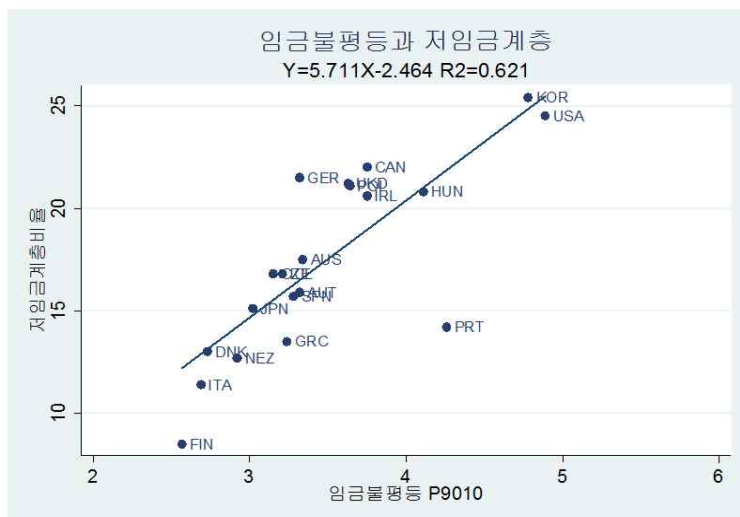
한국의 임금불평등(P9010, 하위 10% 임금 대비 상위 10% 임금)은 2008년 4.78

배로, OECD 27개 회원국 중 세 번째로 높다. 한국보다 높은 나라는 멕시코(5.71 배), 미국(4.89배) 두 나라다. 하지만 이는 5인 이상 사업체 상용직을 대상으로 한 노동부 자료에 근거한 것이다. 전체 노동자를 대상으로 한 통계청 경제활동인구조 사에서는 5.23배로, 한국의 임금불평등이 멕시코 다음으로 높다.

임금불평등(2008년, P9010, 배)



임금불평등(P9010)과 저임금계층은 밀접한 상관관계를 보이고 있다. 한국과 미국은 저임금계층이 가장 많고 임금불평등이 가장 심하다. 핀란드와 이탈리아, 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

## II. 최저임금 수준 평가

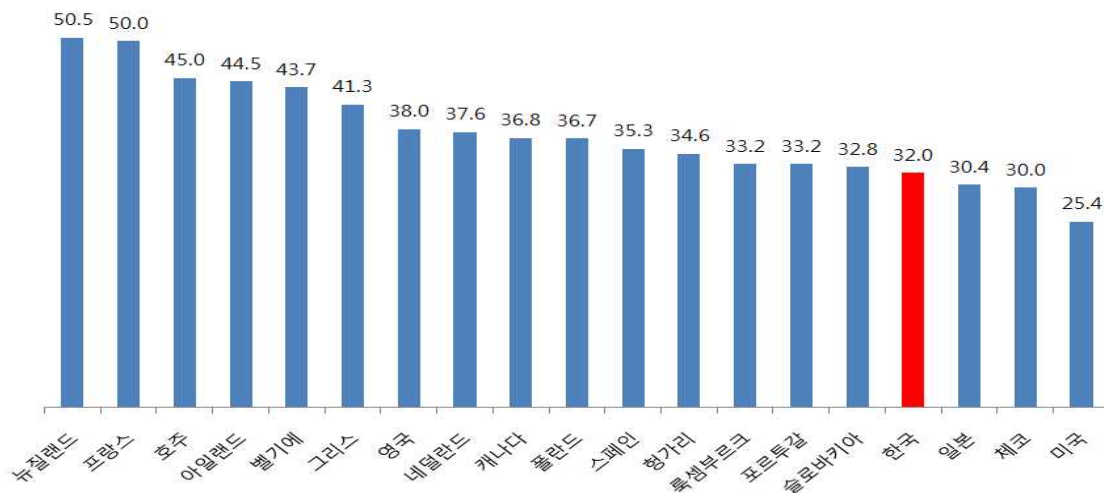
### 1. 국제비교

#### 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 마찬가지로. 이는 2000년대 들어 저임금계층이 늘고 임금 불평등이 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%) 세 나라다. 중위값 기준으로는 39.2%지만, 19개 회원국 중 16위라는 순위에는 변함이 없다.

평균임금 대비 최저임금 비율

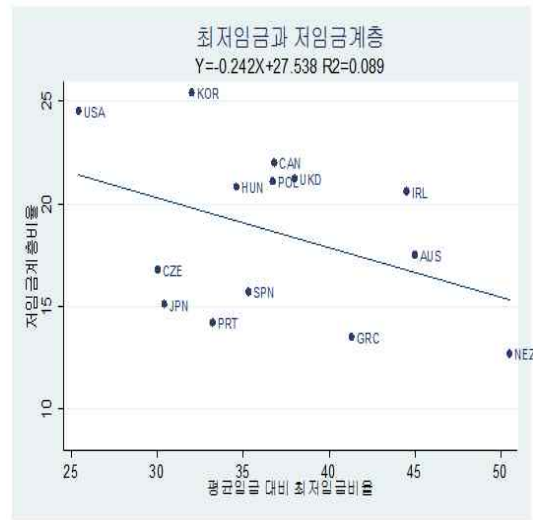
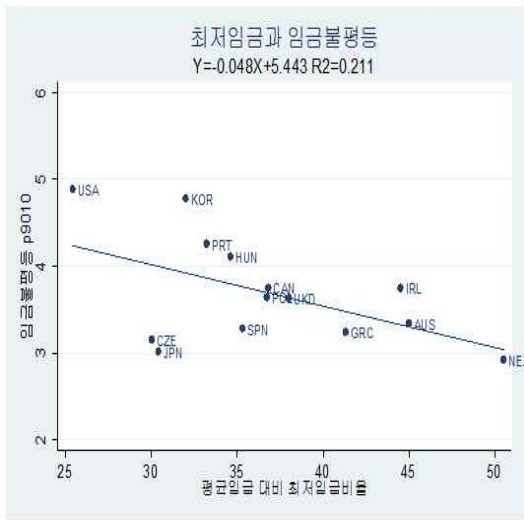


<표2> 풀타임 노동자 평균임금 대비 최저임금 비율(단위:%)

	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

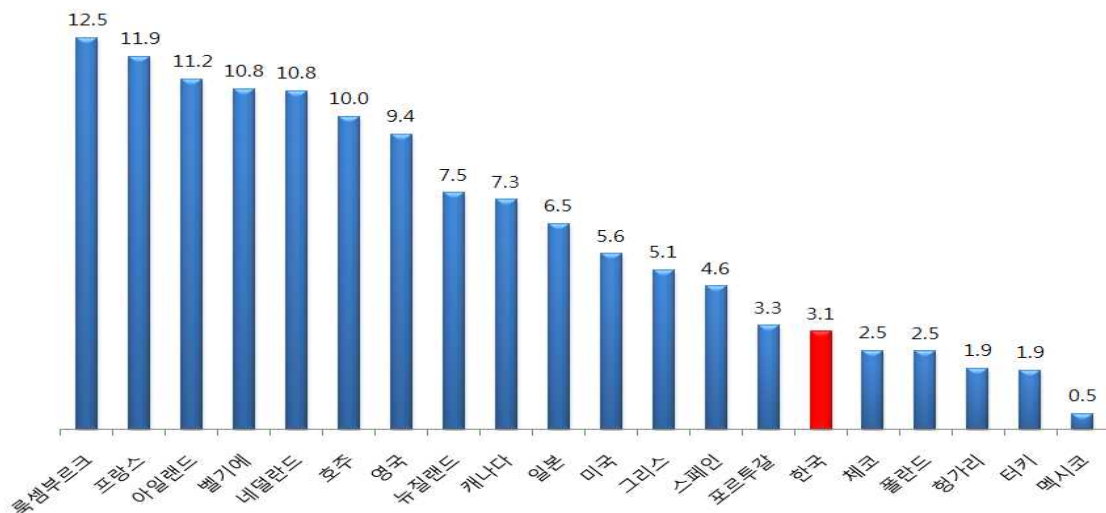
최저임금이 임금불평등과 저임금계층에 미치는 영향은 ‘평균임금 대비 최저임금’ 비율에 달려 있다. 최저임금 비율이 높은 나라일수록 임금불평등과 저임금계층이 적다. 즉 최저임금과 임금불평등 및 저임금계층 사이에 (-) 상관관계가 존재한다. 이는 최저임금이 임금불평등과 저임금에 효과적으로 대처할 수 있는 정책수단임을 말해준다(Metcalf 1999).



## 2) 시간당 최저임금

2008년 OECD 회원국의 최저임금 평균은 6.44달러로 한국(3.12달러)보다 2배 이상 높다. 한국은 20개 회원국 중 15위로 낮은 편에 속한다. 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 나라뿐이다. 구매력평가지수(PPP)를 사용해도 4.36달러로, OECD 평균(5.59달러)에 못 미친다. 한국보다 낮은 나라에 포르투갈과 스페인 두 나라가 추가될 뿐이다(<표 3> 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

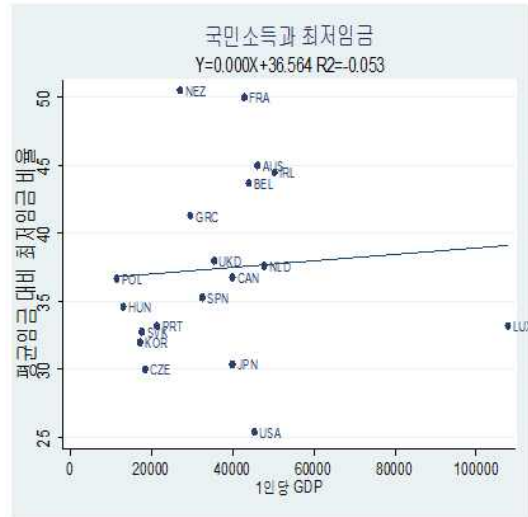
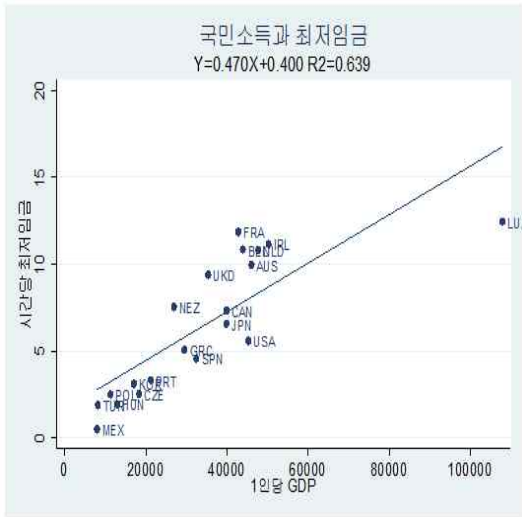
### 3) 국민소득과 최저임금

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 비율

이 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 경제 외적 요인의 영향을 받음을 말해준다.



## 2. 연도별 추이

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

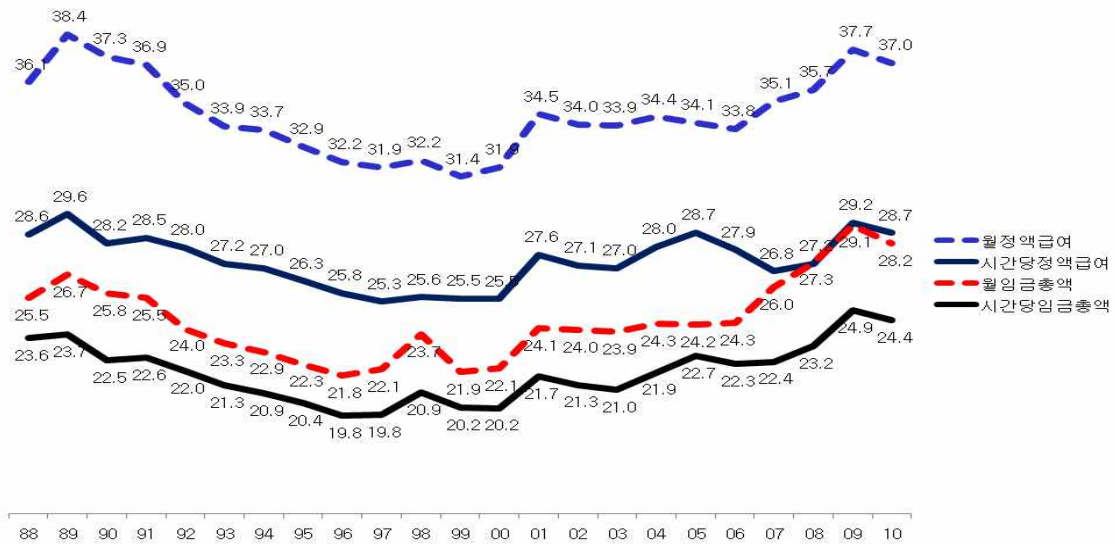
정부와 재계는 최저임금이 가파르게 상승한다고 주장한다. 노동부의 사업체임금 근로시간조사(2006년까지는 매월노동통계조사)에서 작성한 <그림4>와 <표4>를 살펴보면, 2000년대 들어 최저임금 비율이 상승한 것은 맞다. 그렇지만 1989년 최저임금제 도입 당시 수준을 2009년에 겨우 회복했을 뿐이다. 게다가 2010년에 다시 하락했다.

<그림4>에서 시간당 정액급여 기준으로 작성한 최저임금 비율을 살펴보면, 1989년 29.6%를 정점으로 하락하다가 1996~2000년에는 25%대에 머물렀고, 2001~8년에는 27~28%로 상승했으며, 2009년에는 29.2%로 20년 만에 처음 29%대를 회복했다. 이러한 추세는 다른 기준을 사용하더라도 마찬가지다.

2001년에 최저임금 비율이 개선된 것은 당시 청와대 ‘삶의 질 향상 기획단’이 법정 최저임금 현실화 5개년 계획을 세웠기 때문이다. 2002~3년에 후퇴한 것은 위 계획이 흐지부지되었기 때문이다. 2004년 이후 개선된 것은 저임금을 일소하고 임

금불평등을 완화하기 위한 방안으로 법정 최저임금에 대한 사회적 인식이 높아지고 노동계의 대응이 강화되었기 때문이다. 2010년에 다시 하락한 것은 최저임금 인상률(2.8%)이 평균임금 인상률에도 못 미치는 낮은 수준에서 책정되었기 때문이다.

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



<표4> 연도별 평균임금 대비 최저임금 비율 추이(단위: 원, %)

연도	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
<b>2010</b>	<b>4,110</b>	<b>209</b>	<b>858,990</b>	<b>28.2</b>	<b>37.0</b>	<b>24.4</b>	<b>28.7</b>	<b>29.3</b>	<b>37.9</b>	<b>25.5</b>	<b>29.7</b>
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?

<표5>에서 시간외 수당을 받는 사람은 7.5%, 유급휴가를 받는 사람은 13.4%니, 유급주휴수당을 받는 사람도 10% 안팎을 벗어나지 않을 게다. 그렇다면 유급주휴수당을 받지 못 한다는 가정 아래 시간당 임금기준으로 최저임금 비율을 계산하는 게 맞다. 2009년 현재 5인 이상 사업장에서 시간당 정액급여 대비 최저임금은 29.7%고, 임금총액 대비 최저임금은 25.5%다.

<표5> 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	<b>7.5</b>	49.2
유급휴가	8.6	58.2	11.5	63.7	<b>13.4</b>	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 저임금 일소, 임금 불평등 축소, 노동소득 분배구조 개선이 가능해진다.

하지만 2000년부터 2009년까지 지난 10년 동안 ‘생산성증가율+ 소비자물가상승률’은 연평균 9.4~9.7%<sup>2)</sup>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.

<표6> 생산성증가율과 평균임금·최저임금 인상률 추이(시간급 기준, 단위:%)

	노동생산성		소비자 물가 상승률	소비자물가상승률 + 생산성증가율		임금인상률 (5인이상상용직)		최저임금 인상률	
	물적	불변 부가 가치		물적	불변부 가가치	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 여

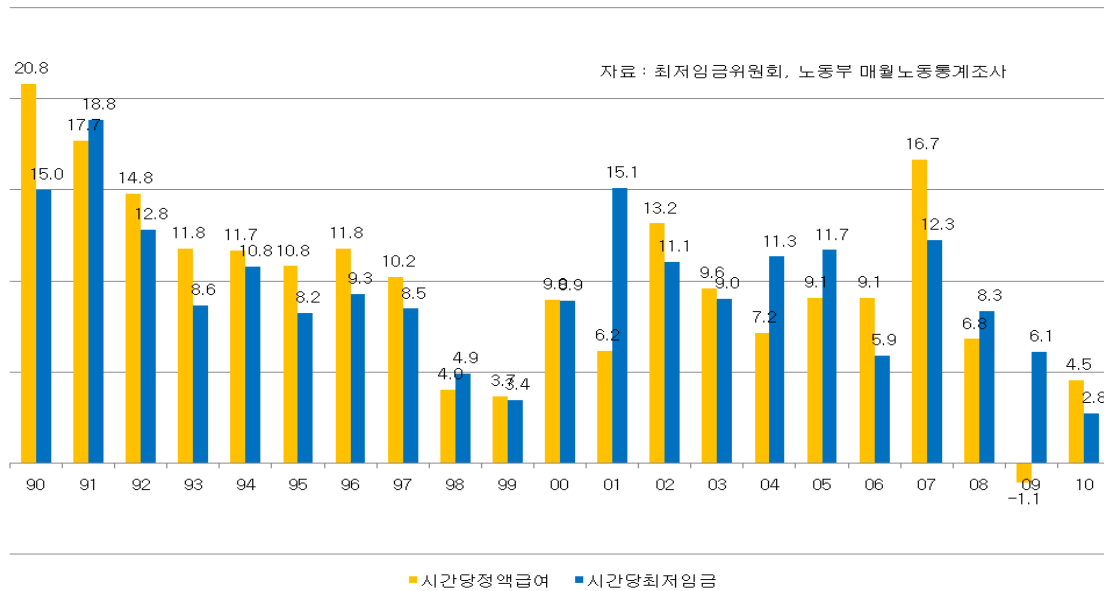
2) 소비자물가상승률 대신 생활물가상승률을 사용하면 10.1~10.4%가 된다.

건을 고려해서 동결안을 제시한다’며 마치 인심이나 쓰듯이 동결안을 주장했다.

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 평균 임금 인상률을 넘어선 것은 1991년과 1998년, 2001년, 2004-5년, 2008-9년 일곱 해 뿐이다(<그림5> 참조).

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



### III. 법정 최저임금 미달

2009년 법정 최저임금은 시간당 4,000원이고, 2010년 최저임금은 4,110원이다. 경제활동인구조사 부가조사에서 2009년 8월 시간당 임금이 4,000원 미만인 사람은 210만 명(12.8%)이고, 2010년 8월 시간당 임금이 4,110원 미만인 사람은 196만 명(11.5%)이다. 노동자 9명 중 1명꼴인 196만 명이 최저임금 적용대상에서 제외되거나 최저임금법 위반업체에서 일하고 있다<sup>3)</sup>(<그림6> 참조).

그나마 2010년 8월 법정 최저임금 미달자가 196만명(11.5%)으로 1년 전보다 14만명(-1.3%p) 줄어든 것은 다행이라 할 수 있다. 하지만 정부부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 11만명(11.1%)이나 되는 것은, 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다(<표7> 참조).

<그림6> 법정 최저임금 미달자 및 비율 추이(단위: 천명, %)



2010년 8월 현재 시간당 임금이 법정 최저임금(4,110원)에 미달하는 노동자 196만명을 고용형태별로 살펴보면, 정규직이 11만명(5.7%)이고 비정규직이 185만명(94.3%)이다. 성별혼인별로는 기혼여자가 97만명(49.5%)이고 기혼남자가 48만명(24.6%)으로, 기혼자가 다수를 차지하고 있다. 학력별로는 고졸이하가 150만명(76.6%)으로 저학력층에 집중되고, 연령계층별로는 55세 이상이 74만명(37.7%), 45~54세가 42만명(21.2%)으로 중고령층에 집중되어 있다. 산업별로는 숙박음식점업(35만명), 도소매업(30만명), 제조업(24만명), 사업지원서비스업(21만명) 등 4개 산업이 110만명(56.2%)를 차지하고 있는데, 정부부문인 공공행정도 최저임금 미달자가 11만명(5.4%)에 이르고 있다. 직업별로는 단순노무직, 서비스직, 판매직 3개 직업이 153만명(78.1%)을 점하고 있다. 사업장 규모별로는 10인 미만 영세업체가 132만명(67.6%)으로 다수를 점하지만, 100인 이상 사업장도 8만명(4.3%)이다(<표7> 참조).

3) 노동부 '고용형태별 근로실태조사'에서 최저임금 미만자 비율은 2007년 6월 75만명(6.9%), 2008년 6월 74만명(6.8%), 2009년 6월 95만명(8.4%)으로 증가 추세임.

<표7> 법정 최저임금 미달자 실태(2010년 8월)

		4,110원 미달			4,320원 미달		
		수(천명)	비율1(%)	비율2(%)	수(천명)	비율1(%)	비율2(%)
전체		1,958	11.5	100.0	2,340	13.7	100.0
고용형태	정규직	112	1.3	5.7	151	1.8	6.5
	비정규직	1,846	21.5	94.3	2,189	25.5	93.5
성별혼인	미혼남자	272	10.6	13.9	339	13.2	14.5
	기혼남자	482	6.7	24.6	549	7.6	23.5
	미혼여자	235	10.8	12.0	300	13.8	12.8
	기혼여자	969	19.0	49.5	1,153	22.6	49.3
학력	중졸이하	841	31.8	43.0	958	36.3	40.9
	고졸	657	10.8	33.6	816	13.5	34.9
	전문대졸	108	4.4	5.5	140	5.7	6.0
	대졸이상	114	2.2	5.8	148	2.9	6.3
	재학휴학중	237	30.9	12.1	279	36.4	11.9
연령	25세미만	301	23.5	15.4	368	28.8	15.7
	25-34세	211	4.5	10.8	277	5.9	11.8
	35-44세	293	6.1	15.0	371	7.8	15.9
	45-54세	415	10.5	21.2	498	12.6	21.3
	55세이상	738	31.7	37.7	826	35.4	35.3
산업	제조업	242	7.0	12.4	298	8.6	12.7
	건설업	129	9.3	6.6	146	10.5	6.2
	부동산임대업	71	21.7	3.6	79	24.2	3.4
	사업지원서비스업	209	20.4	10.7	245	23.9	10.5
	도소매업	303	15.0	15.5	375	18.6	16.0
	운수업	72	10.4	3.7	80	11.5	3.4
	숙박음식점업	345	30.5	17.6	426	37.6	18.2
	예술스포츠여가서비스업	46	20.0	2.3	55	24.0	2.4
	기타개인서비스업	109	16.6	5.6	125	19.0	5.3
	가구내고용활동등	48	34.5	2.5	54	38.8	2.3
	공공행정국방사회보장행정	106	11.0	5.4	118	12.3	5.0
	교육서비스업	52	3.7	2.7	69	4.9	2.9
보건업사회복지서비스업	92	8.2	4.7	124	11.0	5.3	
직업	관리자						
	전문가	98	2.7	5.0	131	3.6	5.6
	사무직	94	2.6	4.8	115	3.2	4.9
	서비스직	333	21.5	17.0	415	26.8	17.7
	판매직	224	15.2	11.4	284	19.3	12.1
	농림어업숙련직	23	34.3	1.2	25	37.3	1.1
	기능직	118	7.2	6.0	137	8.4	5.9
	장치기계조작	95	5.2	4.9	119	6.5	5.1
단순노무직	973	33.8	49.7	1,114	38.6	47.6	
규모	1-4인	853	26.7	43.6	996	31.2	42.6
	5-9인	470	16.2	24.0	570	19.6	24.4
	10-29인	365	9.5	18.6	444	11.5	19.0
	30-99인	185	5.3	9.4	232	6.7	9.9
	100-299인	54	3.2	2.8	65	3.9	2.8
	300인 이상	29	1.5	1.5	34	1.8	1.5



#### IV. 개선방향

##### 1. 최저임금수준 현실화

###### 1) 목표와 방법, 하한선

- ① (목표) 평균임금의 50%
- ② (방법) 단계적 현실화
- ③ (연도별 하한선) 경제성장률(생산성증가율) + 물가상승률

###### 2) 최저임금 결정기구

- ① (개선방안1) 최저임금위원회 유지하는 경우: 공익위원 선정방식 개선.
- ② (개선방안2) 인권위처럼 부처에서 독립된 행정기관으로 개편하는 방안.
- ③ (개선방안3) 국회에서 의결하는 방안

- 미국에서는 공화당이 원내 다수 의석을 차지한 1997~2006년에 시간당 최저임금은 5.15\$로 10년 동안 불변. 민주당이 원내 다수 의석을 차지한 2007년부터 시간당 최저임금 증가(2007년 5.85\$, 2008년 6.55\$, 2009년 7.25\$)

##### 2. 근로감독 강화와 엄격한 법집행

o 왜 최저임금을 안 지키까? 최저임금이 너무 높아서?

- No. 안 지켜도 되니까.

<참고1> 2009년도 최저임금액(시간당 4천원)에 대한 국민여론조사 결과

- 너무 많다 1.2%, 적정하다 24.6%, 너무 적다 72.4%, 잘 모름 1.8%

<참고2> ILO(2008)의 Global Wage Report

- 최저임금 준수는 근로감독관의 사업장 방문 확률과 최저임금을 준수하지 않을 때 벌칙 수준의 함수다. 근로감독 행정이 취약하고 벌칙 수준이 낮으면 최저임금은 종이호랑이가 된다.

<참고3> D'Souza(2010), "The employment effects of labor legislation in

India: a critical essay”

- 중요한 건 입법이 아니라 집행. 엄격한 노동입법과 집행 모두 중요.
- 정책담당자들은 법 개정을 통해 기업의 규제완화, 유연화 수요를 직접 충족시키는 방식보다, 법 집행 감독을 축소하는 방식 선호.
- 고용안정 조항은 그대로 둔 채 법 조항을 제대로 집행하지 않음으로써 구조조정 뒷받침. 사용자와 근로감독관 담합, 비정규직, 법 위반 증가.

<참고4> 영국 저임금위원회 2009년 3가지 권고.

- ① Naming and Shaming(최저임금 위반업주 공개)
- ② Informal Economy(비공식 부문에 추가적인 시간과 자원 투입)
- ③ Prosecution(형사 기소에 충분한 인력 배치)

## [보론] 최저임금의 임금·고용·분배 효과

O OECD(1998)는 OECD 국가의 '최저임금 효과'에 관한 연구를 다음과 같이 종합하고 있다.

- 첫째, 최저임금은 임금불평등을 완화하는데 긍정적 역할을 한다. 최저임금이 인상되면 새로운 최저임금에 못 미치는 임금을 받던 사람들은 임금이 인상되고, 이보다 얼마간 높은 임금을 받던 사람들도 간접효과(spillover effect) 때문에 임금이 인상된다. 이것은 최저임금이 노동자들에게 공정임금을 보장하여 형평성을 제고하는데 효과적임을 의미한다. 이밖에 최저임금은 연령간, 남녀간 임금격차를 축소한다. 평균임금 대비 최저임금 비율이 높은 나라일수록 임금불평등이 낮고 저임금계층 비율도 낮다.

- 둘째, 이론적으로나 실증적으로나 최저임금의 고용효과에 대한 합의는 존재하지 않는다. 그러나 법정 최저임금이 일정 수준을 넘어서면 고용이 감소할 가능성이 있다는 점에 대해서는 많은 사람이 동의한다. 부분적으로 이견은 있지만 최저임금 수준이 높을수록 10대 청소년들이 일자리를 상실할 가능성이 높다. 그러나 여성이나 파트타임 등 다른 집단은 최저임금의 부정적 고용효과를 발견할 수 없다.

- 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 EITC 등 근로소득보전세제가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있다. 그러나 근로소득보전세제는 국가 재정이 소요되고 저임금 노동자들을 '빈곤의 덫'에 빠뜨릴 가능성이 있으므로, 최저임금제와 함께 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.

O Saget(2001)는 남미, 아시아, 아프리카 20개 저개발 국가를 대상으로 실증분석한 뒤 다음과 같이 결론짓고 있다.

- 첫째, 평균임금 대비 최저임금 비율이 높다고 해서 비공식 부문이 증가하거나 고용이 감소하는 등 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 빈곤률이 유의미하게 낮다. 최저임금은 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서, 노동자 가구의 생활조건을 개선하고 빈곤을 해소하는데 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

○ 1999년부터 최저임금제를 실시한 영국 저임금위원회(LPC 2003)는 최저임금의 효과를 다음과 같이 평가하고 있다.

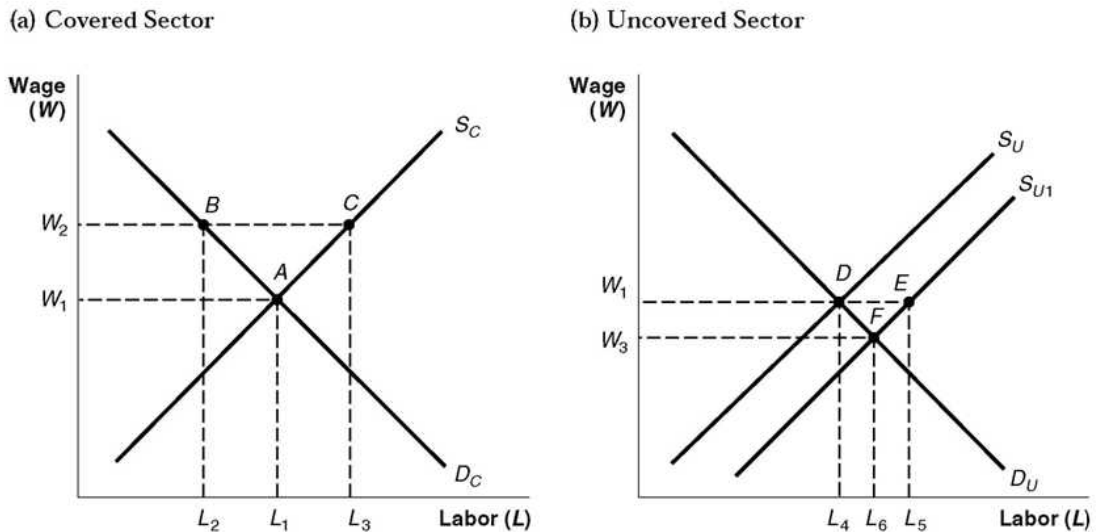
- 첫째, 최저임금은 기업 또는 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도 1백만 저임금 노동자에게 혜택을 주고 있다. 특히 여성, 파트타임, 연소자, 소수민족에게 혜택을 주고 있다. 최저임금의 간접효과(spillover effect)는 지금까지 알려진 것보다 매우 작다.

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

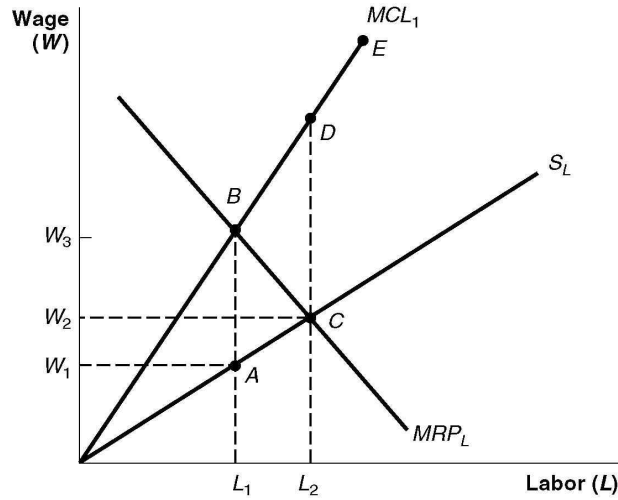
- 셋째, 최저임금 도입은 생산성 증대를 가져오지도 않았고, 단위노동비용 증가를 가져오지도 않았다.

○ 최저임금의 고용효과를 둘러싼 논란은 이론과 실증 두 측면에서 계속되고 있다. 먼저 이론적 측면을 살펴보면 다음과 같다.

가. 완전경쟁시장 : 최저임금인상 → 고용감소



나. 수요독점시장 : 최저임금인상 → (W1~W3) 고용증가, (>>W3) 고용감소



○ 실증분석 결과도 엇갈린다.

가. 미국

- 여성, 파트타임 등 성인 고용에 대한 부정적 효과 발견되지 않는다.
- 10대 연소자 고용효과를 둘러싼 논쟁
  - \* 80년대 : 부정적 효과 다수. But 실업률에 미치는 영향은 없다.
  - \* 90년대 : 부정적 효과 없고 때로는 긍정적 효과. (Card)
  - \* 계속 논쟁 <Card vs Neumark>
  - \* 긍정적이든, 부정적이든 고용에 미치는 영향 크지 않다. (Chapman)

나. 한국

- 김유선(2004) : 유의미하지 않거나 유의미한 (+)
- \* 시계열 분석 결과(종속변수: 취업률 변화, 1988:1~2004:3, 괄호안은 표준오차)

	전체	남성	여성	15~19세	20~24세	25~54세	55세이상
(모형1) 최저임금 비율 변화	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.001)	0.000* (0.000)	0.000 (0.001)
(모형2) 최저임금 상승률	0.032* (0.013)	0.018 (0.011)	0.043* (0.019)	0.002 (0.013)	-0.022 (0.021)	0.032** (0.011)	0.091*** (0.011)

- 이시균(2007) : 유의미하지 않거나 유의미한 (+)
- 정진호(2008) : 연령별로 유의미하지 않거나 유의미한 (-)
- 이병희(2008) : 유의미하지 않다.