

KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2011. 7. 30 | 통권 제2호(2011-02) |

최저임금 실태와 과제

[요약]

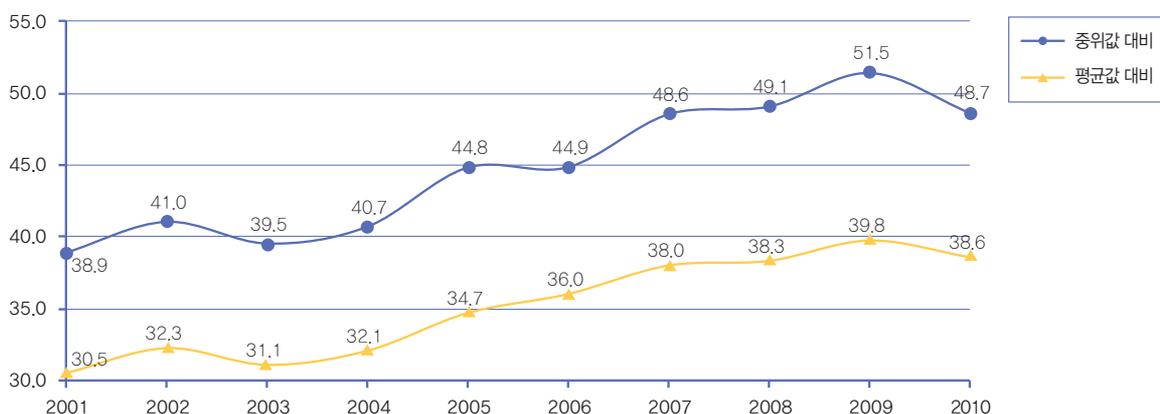
- 2012년 최저임금은 예년보다 노사간 입장차이가 충분히 좁혀지지 않아 노사 위원들이 사퇴하고, 심의·의결시한을 넘기는 등 파행을 거듭한 이후 결정됨. 이에 따라 최근 결정방식을 포함한 제도 개편에 대한 논의가 이전처럼 반복되고 있음.
- 최저임금의 상대적 수준은 최저임금법 강제·준수 수준과 더불어 최저임금의 임금분포, 고용, 소득분배 등에 영향을 미치는 주된 요인으로서, 2001년 이후 높아지다가 최근에 등락을 거듭하고 있음.
- 최저임금 미만율은 최저임금의 상대적 수준과 동일한 방향으로 움직이고 있지만, 최근에 높게 지속되고 있음. 이는 최저임금법의 강제·준수 정도가 미흡함을 시사함. 즉 최저임금 미만의 저임금이 해소되지 않으면서 최저임금은 매년 인상되고 있음.
- 향후 저임금 실태 파악 및 정책 수립을 위한 임금관련 국가통계의 구축, 협소한 산입임금의 범위 및 한시적 감액적용(감시·단속적 근로자)에 대한 합리적 조정이 필요함. 이와 더불어 최저임금법 준수 제고를 위한 정책홍보, 근로감독 강화 등이 요구됨.

최저임금제도 주요 내용

- 제도목적 : 최저임금제도는 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 함(「최저임금법」 제1조).
 - 최저임금제도는 근로빈곤 완화를 위한 주요한 정책수단으로 다시 주목을 받으면서 근로장려세제, 국민기초생활보장제도 등 다른 소득지원정책과 더불어 최근 전 세계적으로 확산되고 있음.
 - 우리나라에서도 1986년 12월 31일에 최저임금법이 제정·공포되고 1988년 1월 1일 이후 최저임금제도가 실시되고 있음. 이와 더불어 2009년 이후 근로빈곤가구를 위한 근로장려세제(EITC)가 저임금근로자를 위한 최저임금제와 병행 실시되고 있음.
 - 최근 최저임금제도는 영세기업, 비정규직, 외국인근로자 등 노동조합, 단체교섭 등에서 충분하게 대변되지 않는 소위 저임금근로자를 위한 임금조정방식으로서 사회적으로 크게 주목받고 있음.
- 적용대상 : 2000년 11월 24일 이후 최저임금법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장의 모든 임금근로자에게 확대 적용되고 있음.
 - 최저임금법이 적용되는 사업장의 ‘근로자’로서 상용근로자뿐만 아니라 임시직·일용직·시간제 근로자, 외국인 근로자 등 고용형태나 국적에 관계없이 「근로기준법」상 근로자에 해당하면 모두 최저임금법 적용대상이 됨.
 - 1988년 제조업 10인 이상 사업체 → 1989년 제조업, 광업, 건설업 10인 이상 사업체 → 1990년 전 산업 10인 이상 사업체 → 1999년 9월 전 산업 5인 이상 사업체 → 2000년 11월 24일 이후 전 산업 1인 이상 모든 사업체, 명실상부한 전국적(national) 최저임금제 실시
- 감액적용·적용제외 : 최저임금은 수습근로자 및 감시·단속적 근로자에게 감액적용되고 정신 또는 신체장애자에게 최저임금법 적용이 제외됨.
 - 감액적용(subminimum) : 수습근로자(수습사용 중에 있는 자로서 수습사용한 날로부터 3월 이내인 자) 10%, 감시·단속적 근로자 20%(감시·단속적 업무에 종사하는 자로서 고용노동부장관의 승인을 받은 자)
 - 적용제외 : 정신 또는 신체장애자(정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 ‘현저히’ 낮은 자), 인가기간은 1년을 초과할 수 없음.
- 산입임금 : 최저임금의 산입범위에 포함되는 임금은 근로기준법상의 임금에서 최저임금의 적용을 위한 임금을 산입하지 아니하는 임금을 제외한 임금

- 최저임금에 산입하지 않는 임금은 ① 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금(예: 정근·근속수당, 각종 상여금 등), ②소정의 근로시간 또는 소정근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금(예: 연월차수당, 초과근로수당 등), ③기타 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니한 임금(예: 기타 생활보조적 수당 및 부가급여)
- 단, 택시근로자의 경우에는 생산고에 따른 임금을 제외한 대통령령으로 정하는 임금으로 함(시행시기: 특별시·광역시 2009년 7월 이후, 제주특별자치도 및 시 지역 2010년 7월 이후, 그 외 지역 2012년 7월 이후)
- 최저임금 산입임금과 통상임금은 그 취지와 개념이 상이하지만, 실질적으로는 그 범위가 유사하여 통상임금(기본급 및 통상수당)의 개념을 참고할 수 있음.
- 최저임금 위반여부 판단: ①최저임금에 포함되는 임금을 합산, ②이를 소정(지불)근로시간으로 나누어 시간당 임금으로 환산, ③환산된 시간당 임금과 고시된 시급기준 최저임금액을 비교
- 의결절차: 노·사·공익 각 9인의 위원으로 구성된 최저임금위원회에서 심의·의결

〈최저임금의 상대적 수준 추이〉



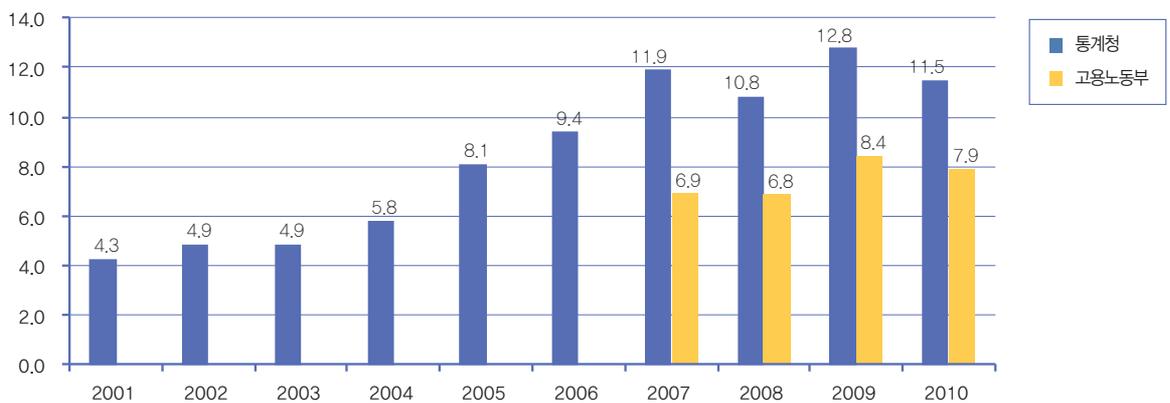
주: 전체 임금근로자 기준, 시간당 임금총액 = 월평균 임금총액/주당 평균근로시간*(30.4/7)
 자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사,」, 각년도 8월 원자료.

- 최저임금위원회는 근로자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원, 공익을 대표하는 위원 각 9인으로 구성되고, 위원은 고용노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉
- 고용노동부장관 : 최저임금 심의요청
 → 최저임금위원회 전원회의 : 심의요청서 접수 및 사안별 전문위원회(생계비전문위원회, 임금수준전문위원회) 회부
 → 최저임금 심의·의결 및 최저임금안 제출(심의요청 접수 90일 이내)
 → 고용노동부장관 : 다음 연도 최저임금 고시

최저임금의 상대적 수준

- 최저임금이 경제에 미치는 효과(예: 고용, 임금분포, 소득분배 등)는 최저임금의 절대적 수준보다 일반임금에 대비한 상대적 수준뿐만 아니라 최저임금법의 강제·준수 정도에 따라 상이함.
 - 왜냐하면 최저임금의 상대적 수준이 높다고 하더라도 최저임금법의 강제·준수 정도가 낮다면, 최저임금의 고용에 대한 부정적 효과, 최저임금 미만 임금분포의 단절, 즉 저임금 해소효과 또는 소득분배 개선효과는 그다지 나타나지 않을 수 있기 때문임.
 - 고용효과 : 개별 연구에 따라 상이하지

〈최저임금 미만을 추이〉



주 : 최저임금 미만율은 시간당 임금총액(통계청 자료 이용시) 또는 시간당 통상임금(고용노동부 자료 이용시)이 최저임금(시급) 미만인 근로자의 비율임.

자료 : 통계청, 「경제활동인구부가조사」; 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」, 원자료.

만, 최저임금법의 강제·준수정도가 미흡하여 고용에 대한 부정적 효과는 통계적으로 유의할 만큼 그다지 크지 않음.

- 임금분포 효과 : 최저임금 근방 임금분포를 돌출시키고, 차상위계층의 임금을 상승시키지만, 최저임금 미만 저임금계층을 해소시키지는 못함.
- 소득분배 효과 : 소득분배 개선, 빈곤 탈출 촉진, 빈곤진입 억제에 기대만큼 크게 기여하지는 못함. 즉, 근로빈곤계층의 생활안정을 위한 정책조합(policy mix)이 필요함.

- 2001년 이후 시간당 임금총액(평균값(mean) 또는 중위값(median))에 대비한 최저임금으로 최저임금의 상대적 수준을 살펴보면, 최저임금의 상대적 수준은 지표에 따라 차이가 있지만, 그 변화는 동일하게 나타나고 있음.

- 비록 최저임금의 상대적 수준에 대한 지표로 최저임금 적용대상 및 산업임금 등을 고려하면 전체 임금근로자의 시간당 통상임금에 대비한 최저임금 수준이 가장 적절하지만, 이를 직접적으로 조사하거나 간접적으로 집계할 수 있는 조사통계는 현재 존재하지 않음.
- 최저임금의 상대적 수준은 일반임금 상승률과 최저임금 인상률 격차에 의하여 변화되고 있음. 즉, 그 격차가 큰 연도에 최저임금의 상대적 수준 변화가 크게 발생하고 있음(예: 2010년 최

저임금 인상률 2.8%, 일반 임금상승률 5.8%).

최저임금 미만율(영향률)

- 최저임금 미만율은 2001년 이후 2007년까지 지속적으로 높아지다가 최근에는 약 10%를 전후하여 등락하고 있음(통계청 기준). 이와 같이 높게 지속되는 최저임금 미만율은 최저임금정책이 저임금해소에 제대로 기여하지 못하고 있음을 시사함.

- 우리나라의 임금분포는 최저임금 수준에서 어느 정도 돌출되지만, 최저임금 미만의 임금영역에 분포하는 최저임금 미만 근로자 비율, 즉 최저임금 미만율이 높게 지속되고 있음.

- 최저임금 미만율을 정확하게 추정하기 위해서는 전체 임금근로자를 조사 대상으로 최저임금의 적용제외·감액적용 대상자 여부 및 최저임금 산업임금과 가장 근접한 통상임금 기준 시간당 임금률이 직접 조사되어야 함. 그러나 이들 조건을 충족시키는 임금관련 조사통계는 현재 존재하지 않음.

- 최저임금 영향률이란 새로이 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게 되는 수혜근로자의 비율임. 이 지표는 실적치가 아닌 예측치이기 때문에 다음의 ①~③을 유의할 필요가 있음.

- ①임금상승률 예측치가 낮을수록 임금분포의 우측 이동 정도가 작기 때문에

〈최저임금 주요 지표 추이〉

(단위: 원/시간, %)

	'01.8	'02.8	'03.8	'04.8	'05.8	'06.8	'07.8	'08.8	'09.8	'10.8
시간당 임금(A)	6,105	6,503	7,309	7,817	8,174	8,597	9,146	9,826	10,053	10,641
(증가율)		(6.5)	(12.4)	(7.0)	(4.6)	(5.2)	(6.4)	(7.4)	(2.3)	(5.8)
최저임금(B)	1,865	2,100	2,275	2,510	2,840	3,100	3,480	3,770	4,000	4,110
(증가율)	(16.6)	(12.6)	(8.3)	(10.3)	(13.1)	(9.2)	(12.3)	(8.3)	(6.1)	(2.8)
상대수준(B/A)	30.5	32.3	31.1	32.1	34.7	36.0	38.0	38.3	39.8	38.6
최저임금 미만율	4.3	4.9	4.9	5.8	8.1	9.4	11.9	10.8	12.8	11.5

자료: 통계청, 「경제활동인구 부가조사」, 각년도 8월 원자료.

최저임금 영향률은 높게 도출됨.

- ②최저임금 영향률은 최저임금 적용제 외 및 감액적용에 대한 정보의 부재로, 이들을 별도로 고려하여 추정할 수가 없음.
- ③최저임금 영향률은 예측치로서 확정치인 최저임금 미만율과는 일정한 괴리가 있음. 그 격차는 임금상승률 예측 오류, 임금분포의 변화 등에 기인함.
- 최저임금 (전체) 영향률 ≙ 최저임금 미만율 + 최저임금 신규 영향률로서 최저임금 미만율이 상당 규모로 존재하는 우리나라에서는 신규 영향률과 전체 영향률은 상당한 괴리를 보임(참고로 2012년 최저임금 영향률은 13.7%로 추정).

- 자료상의 제약에도 불구하고 직접 조사되지 않는 간접적으로 추계된 시간당 임금

총액 또는 시간당 통상임금이 조사시점의 시급 최저임금보다 낮은 근로자를 최저임금 미만 근로자로 정의할 수 있음. 이에 대한 분석결과를 살펴보면 다음과 같음.

- 우선, 가구조사에서 추계된 시간당 임금총액이 최저임금보다 낮은 최저임금 미만 근로자 비율은 2001년 4.3%에서 2010년 11.5%로 크게 높아졌음. 이를 시계열적으로 살펴보면 최저임금 미만율은 2007년까지 높아지다가 등락을 거듭하고 있음.
- 다음으로, 사업체조사에서 추계된 시간당 통상임금이 최저임금보다 낮은 최저임금 미만 근로자 비율은 2007년 6.9%에서 2010년 7.9%로 등락을 거듭하고 있음. 그러나 2007년 이전 10인 이상 상용근로자에 한정된 분석에서 최저임금 미만율은 전반적으로 U자 형태를 시현하였음.

최저임금제도 주요 현안

- 높은 최저임금 미만율(영향률) : 최근 최저임금 미만율(또는 예측치인 영향률)은 예년에 비하여 높게 지속되고 있음. 이를 둘러싼 노사단체의 편익적인 해석은 최저임금의 원만한 심의를 저해하고 있음.
 - 우선, 높은 수준의 최저임금 미만율이 무엇에 기인하는가에 대한 심층분석이 요구되는데, 이를 위한 국가통계(national statistics)의 작성이 시급함.
 - 가구조사는 임금·근로시간이 세분되지 않고 대리응답(기억)에 따라 부정확하고, 최저임금 감액적용·적용제외자가 제대로 식별되지 않아 분석에 한계가 있음. 사업체조사 역시 전체 임금근로자를 조사대상에 포괄하지 않아 분석에 한계가 있음.
 - 중장기적으로 국세청의 원천징수과세 자료를 활용하여 전체 임금근로자를 대상으로 하는 표본(전체 임금근로자의 몇 %)을 설계하고, 이를 사업체조사를 통하여 조사하고 경제활동인구조사를 활용하여 모집단화할 필요가 있음.
- 협소한 산업임금 범위 : 현재 상여금 또는 생활보조적인 수당·부가급여는 매월 고정적으로 지급되더라도 이들 항목은 최저임금 산업임금에 포함되지 않음. 비록 노사의 이해관계가 상충되지만, 저임금근로자 보호라는 입법취지에 부합하는 방향으로 합리적 개선방안이 도출되어야 함.
 - 산업임금 범위의 제한은 실제로는 저임금근로자가 아닌 일반근로자를 국가가 과도하게 보호하도록 하거나 또는 다른 국가와는 달리 고정적으로 지급되어 근로자의 안정적인 생활을 가능하도록 하는 임금항목도 제외시켜 국제비교가 용이하지 않도록 함.
 - 향후 고정적으로 지급되는 모든 임금을 최저임금 산업임금으로 설정하고, 원만한 이행을 위한 노사의 합의가 요구됨.
- 한시적 감액적용 합리적 개선 : 현재 최저임금 감액적용은 수습근로자에 대하여 10%, 그리고 인가를 받은 감시·단속적 근로자에 대하여 2007년 30%, 2008년 이후부터 2011년까지 20%가 한시적으로 적용되고 있음.
 - 만약 감시·단속적 근로자에 대한 감액규정을 일시에 폐지하면 매년 최저임금 인상률 이외에 노동비용이 추가적으로 25% 상승하게 됨.
 - 따라서 2012년 이후의 감시·단속적 근로자에 대한 최저임금 정책은 지난 몇 년간 경험적 사실과 향후의 전망을 근거로 저임금근로자 보호라는 관점에서 합리적으로 수립되어야 함.
- 정책내실화 : 최근 높게 유지되고 있는 최저임금 미만율은 최저임금법의 집행과 준

수가 미흡한데 일정부분 기인한 것으로 평가되고 있음. 따라서 최저임금에 대한 이해 및 준수 제고를 위한 홍보와 근로감독이 보다 강화되어야 할 것임.

- 이와 더불어 최저임금의 고용 효과뿐만 아니라 임금분포, 가구소득, 교육·훈련, 기업의 성과 등에 미치는 효과에 대한 실증분석을 통하여 최저임금제에

대한 균형적인 시각을 갖도록 해야 할 것임.

- 근로빈곤을 완화시키기 위하여 기업 부담에 의한 최저임금의 합리적 개선 이외에 국가재정으로 충당되는 근로장려세제(EITC)가 정책대상자의 필요에 보다 부합하도록 확대 운영되어야 할 것임.

정진호 (한국노동연구원 고용정책연구본부장)
jjh@kli.re.kr / Tel. 02-3775-5556

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인: 김승택 / 편집인: 장흥근 / 편집·교정: 정 철
150-740 서울시 영등포구 은행길 35
Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / www.kli.re.kr