

# 탈빈곤정책으로서 최저임금제의 유효성 연구\*

남재량<sup>1)</sup>

본고는 빈곤 구제를 주된 목적으로 하는 한국의 최저임금제도가 과연 본연의 역할을 충실히 수행하고 있는 지 밝히는 것을 연구의 목적으로 한다. 빈곤정책으로서 최저임금제의 가장 큰 문제점은 정책의 목표와 수단에 있어 대상의 불일치에 있다. 전자는 가구를 단위로 하는 반면 후자는 개인을 대상으로 한다. 실제로 빈곤가구 가운데 취업자가 없는 가구가 열에 일곱을 넘는데, 이 경우 최저임금을 적용시킬 대상 자체가 존재하지 않는다. 뿐만 아니라 최저임금 미만의 임금을 받는 근로자라고 모두 빈곤한 것은 아니다. 실제로 이들이 하위 10% 소득 가구에 살고 있는 경우는 열에 하나도 되지 않는다. 빈곤의 동학을 보면 빈곤에서 탈출하는 가구의 취업자 수는 모두 증가하였고 빈곤에 진입하는 가구의 취업자 수는 모두 감소하여, 가구 내 취업자 수의 증감이 빈곤 유출입과 밀접하게 관련되어 있었다. 최저임금 인상으로 빈곤에서 벗어났을 가능성이 있는 경우는 분석기간 가운데 극소수에 불과하였다. 최저임금 인상 효과가 대부분 누수되기 때문이다. 결국 한국에서 최저임금의 인상은 탈빈곤 정책의 수단으로 거의 효과를 가지지 못하는 매우 성긴 도구(loose instrument)에 지나지 않는다.

주요용어 : 최저임금제, 빈곤, 빈곤진입, 빈곤탈출

## 1. 서론

최근 들어 최저임금을 둘러싼 갈등이 해마다 되풀이 되고 있다. 지난 2015년에도 최저임금은 우리 사회의 가장 뜨거운 이슈이자 정책현안 가운데 하나였다. ‘최저임금으로 한 달 살기’는 2015년에 널리 방송된 프로그램으로 ‘국민체험 최저임금’이라 부를 수 있을 정도로 많은 사람들의 공감을 불러일으킨 바 있다. 이는 “최저임금으로 가족을 부양할 수 있다면, (가능한지) 한번 해보라”라는 내용의 Obama 미대통령의 의회연설(2015.1.20)과 관련이 깊다. 실제로 2016년 한국의 최저임금 인상률은 시장 임금이나 예년의 인상률 보다 더 높은 8.1%로 결정되었다. 최저임금 인상률이 높긴 하였으나 대폭적인 인상으로까지 이어지지 않은 것은 그 부작용에 대한 우려 때문이었다. 그러나 2018년 한국의 최저임금은 전년도에 비해 무려 16.4%나 오른 7,530원으로 결정되었을 뿐만 아니라 2019년에도 전년 대비 10.9% 인상된 8,350원으로 결정되었다. 이에 따라 많은 전문가들이 우려하였던 부작용들이 현실로 나타나게 되었다.

\* 이 글은 2017년 8월 저자가 한국노동경제학회에서 발표하였던 “한국에서 빈곤정책으로서 최저임금제도의 유효성에 대한 고찰”이라는 제목의 논문을 발전시킨 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원

이처럼 최저임금을 둘러싼 논의가 인기영합적으로 흐르게 되는 것은 이에 대한 연구의 부족과도 관련이 깊다. 실제로 최저임금은 ‘극심한 빈곤의 퇴치’나 ‘근로자의 생활안정’을 기본적인 목적으로 하고 있음에도 불구하고 한국을 대상으로 이에 대해 분석하여 평가한 연구들은 크게 부족한 실정이다. 이로 인해 최저임금 인상을 비롯한 주요 정책적 의사결정이 특정 연구결과에 지나치게 의존하거나, 인기영합적인 흐름이나 정치적 선동에 휘둘릴 가능성도 있다. 뿐만 아니라 경험적인 증거가 없거나 약한 당위론적인 주장에 편승하게 될 위험도 존재한다. 따라서 한국을 대상으로 최저임금의 빈곤 퇴치 효과에 대한 엄밀한 경험 증거를 찾아 축적하는 일은 서둘러야 할 시급한 연구 과제이다.

본 연구는 한국에서 최저임금제도의 빈곤정책으로서 유효성을 경험적으로 평가하는 것을 연구의 기본적인 목적으로 한다. 최저임금제도의 가장 일반적인 목적은 “극심한 빈곤의 퇴치”에 있으며 (Stigler, 1946), 한국의 최저임금법도 “근로자의 생활안정”이 법 제정의 주요 목적임을 밝히고 있다. 그러나 최저임금 관련 연구들은 탈빈곤보다는 오히려 최저임금의 부작용에 해당하는 고용저해 (dis-employment) 효과에 주로 초점을 맞추어 분석하고 있다. 이로 인해 최저임금법이 과연 원래 의도한 빈곤 퇴치라는 목적을 잘 달성하고 있는 지, 최저임금의 인상이 빈곤 탈출과 소득분배에 어떠한 영향을 미치고 있는 지 등은 잘 알려져 있지 않다. 설득력 있는 경험 증거의 부족은 비합리적인 주장들이 최저임금 결정과정에서 활개 치는 상황으로 이어질 수 있다.

보다 구체적으로 보면 최저임금정책과 빈곤정책의 정책대상 불일치에 따른 모호함을 경험적으로 파악하는 것이 본 연구의 또 다른 목적이다. 최저임금제는 ‘개인’을 대상으로 하는 정책수단인 반면 빈곤정책은 ‘가구’나 ‘가족’을 목표 단위로 한다. 이처럼 수단과 목표 간의 대상이 불일치함에 따라 여러 불명확한 문제들이 발생하게 되므로, 이들을 명확히 하여야 빈곤정책으로서 최저임금제의 효과를 제대로 파악할 수 있게 된다. 아울러 실증분석 결과를 바탕으로 최저임금제에 대한 정책적 시사점을 도출하고 정책 제언을 하는 것도 연구의 중요한 목적 가운데 하나이다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절은 최저임금을 둘러싼 많은 논의들을 특히 빈곤에 초점을 맞추고 살펴본다. 제3절은 가구를 단위로 한 빈곤과 개인을 단위로 한 최저임금 및 이들의 관계에 대해 분석한다. 제4절은 빈곤의 동학(dynamics)에 대한 경험적 특징들(facts)을 밝히고 이를 근로자의 최저임금 인상과 관련하여 분석한다. 이를 바탕으로 최저임금 인상이 빈곤 탈출에 기여하는 정도를 평가할 수 있을 것이다. 제5절은 이상의 연구를 마무리하고 연구결과들이 시사하는 바를 도출한다.

## II. 문헌연구

경제학적 관점에서 최저임금제도에 대한 논의는 Stigler(1946)에서 시작된 것으로 파악할 수 있다.<sup>2)</sup> Stigler의 효시적 연구가 또 다른 중요한 연구인 Gramlich(1976)의 연구로 이어지는 데에는 무려 30년이라는 긴 시간이 소요되었다. 이 논문의 주요 논평자인 Flanagan(1976)은 분석결과와 동

---

2) 그의 연구에는 참고문헌이 없다.

떨어진 해석을 하고 있는 저자 Gramlich에 대해 어이없어 하고 있으나, 이 연구를 거치면서 최저임금에 대한 논의는 보다 본격적으로 이루어지게 된 것 또한 사실인 것 같다. 특히 그가 최저임금과 빈곤에 대한 연구의 부진을 지적하고 있는 부분도 눈에 띈다.

이후 최저임금에 대한 논의는 1990년대 들어 미국을 중심으로 격렬하게 진행되었으며 방대한 양의 연구들이 축적되었다. 이들 연구들은 특히 최저임금의 고용 감소 효과에 초점이 맞추어져 있어 빈곤에 대한 연구를 기대했던 Gramlich(1976)에 부응하지 못하고 있다. 지금도 최저임금 관련 연구들은 활발하게 이루어지고 있다. 최저임금에 대한 논의는 초기에 경제학자와 정치인들을 갈라놓기 시작하였으나 이내 경제학자들을 두 집단으로 가르게 되었다(Gramlich, 1976). Card and Krueger(1995)로 대표되는 새로운 급진적(radical) 연구 흐름이 그 하나이고 경제학의 전통적인 입장을 견지하고 있는 Neumark and Wascher(2008)로 대표되는 연구 흐름이 다른 하나이다. 그러나 이들 두 연구 흐름들은 상이한 시각에도 불구하고 빈곤정책으로서 최저임금제도는 “무딘(blunt)” 도구라고 공통적으로 지적하고 있다. 가장 최근의 관련 연구 가운데 하나인 Manning(2015)도 여전히 최저임금제도를 “무딘 도구(blunt tool)”라고 언급하고 있다.<sup>3)</sup> 한국을 대상으로 한 빈곤정책으로서 최저임금의 효과에 대한 연구는 정진호(2005)와 남재량(2011) 그리고 윤윤규외(2015)의 연구 정도에 불과하다.

빈곤정책으로서 최저임금제의 효과를 부정적으로 파악하고 있는 이유 가운데 가장 대표적인 것은, 이미 Stigler(1946)가 강조하고 있듯이, 최저임금 근로자가 항상 빈곤 가구에 속하는 것은 아니라는 점이다. 이러한 견해는 빈곤정책으로서 최저임금제의 누수효과(spillover effect)가 사소한 정도가 아님을 지적하고 있는 Gramlich(1976)에서도 확인되며, 최근의 몇 연구들도 이 문제를 중요하게 다루고 있다. 따라서 최저임금 근로자의 가구소득이 어떠한 분포를 가지고 있는가가 매우 중요한 문제라는 인식에 더하여, 그러한 분포가 시간에 걸쳐 변화하고 있다는 연구결과(남재량, 2011)에 주목하여 한국을 대상으로 본 연구가 이들에 대해 분석하는 것은 중요한 의미를 가질 수 있다.

최저임금과 빈곤에 대한 최근의 연구 가운데 대표적인 것으로 미국 의회의 보고서인 CBO(Congressional Budget Office, 2014)를 들 수 있다. 이 연구는 2016년까지 연방 최저임금을 \$10.10 또는 \$9.00까지 인상할 경우 미국의 고용 및 가구소득에 미치게 될 효과에 대한 연구 결과를 주로 담고 있다. 기존 연구들에 대한 광범한 서베이를 바탕으로 이 연구는 기존 연구 결과들이 제시한 추정치들을 자료(data)로 사용하여 새로운 추정치 제시하고 있다. 아울러 주요 추정치들을 바탕으로 미국경제 전체의 고용과 가구소득에 미치게 될 영향을 시나리오별로 전망하고 있기도 하다.<sup>4)</sup> 또 다른 최근의 연구로 Dube(2013)를 들 수 있는데, 그는 최저임금이 비고령(non-elderly) 개인들의 가구소득 분포에 미치는 효과를 평가(1990~2012년)하였다. 국내에서 윤윤규외(2015)는 최

3) 그러나 예외적으로 Dube(2013, working paper)는 최저임금의 인상이 미국의 연방 빈곤선 아래에 있는 개인들의 비중을 낮춘다는 내용의 연구결과를 제시하고 있다.

4) 구체적으로 이 연구는 저임금 근로자들의 인적특성별 구성을 전망하고 이를 각종 추정치들과 결합하여 최저임금 인상의 효과를 예측하였다. 아울러 시간당 임금 및 가구소득 자료 등을 사용하여 미래소득을 전망하고, 최저임금 인상이 근로자들의 연간 가구소득에 미치는 효과를 추정하였으며, 문헌연구를 바탕으로 최저임금의 10대(teenager) 고용 탄력성 추정치를 선택하고 불확실성을 반영한 후 최저임금의 성인(adult) 고용 탄력성을 추정하였다.

저임금 인상의 고용영향평가 연구를 통해 최저임금 인상의 다양한 효과, 즉 고용효과에 대한 미시적·거시적 분석, 기업원가 부담 효과 분석, 근로빈곤 효과 분석 등을 수행한 바 있다.

이상의 문헌 연구를 바탕으로 한국을 대상으로 한 연구의 방향을 설정해 보자. 먼저 빈곤가구의 가구원 구성 및 그 변화에 대한 분석의 필요성이다. 최저임금 근로자의 가구소득 분포뿐만 아니라 빈곤가구의 가구원 구성도 빈곤정책으로서 최저임금제의 효과를 좌우할 수 있는 중요한 요인이다. 빈곤가구에 근로자가 없거나 있더라도 최저임금 근로자가 아니라면 탈빈곤(anti-poverty) 정책으로서 최저임금제도는 한계를 가질 수밖에 없다. 뿐만 아니라 빈곤가구의 가구원 구성 역시 시간에 걸쳐 상이한 변화를 경험할 수 있으므로, 이들에 대해 분석할 필요가 있다.

다음으로 빈곤 동학(dynamics)과 최저임금에 대한 분석의 필요성이다. 빈곤의 동태적 특성을 분석하여 한국에서 빈곤 유출입의 유량(flow) 특징들을 파악하고 그러한 특징들이 최저임금과 어떠한 관계를 가지는 지에 대해 살펴보는 것도 중요하다. 이를 통해 빈곤과 최저임금에 대한 이해를 더욱 풍부히 할 수 있을 뿐만 아니라 빈곤탈출 및 빈곤지속과 관련한 중요한 시사점들을 얻을 수 있을 것이다.

### III. 빈곤과 최저임금

#### 1. 자료와 기초통계

빈곤에 대한 판단은 생계를 함께 하는 가구를 단위로 하므로 빈곤에 대한 분석은 대부분 가구자료(household data)를 사용하여 이루어진다. 반면 최저임금은 임금을 받는 개인들을 단위로 하므로 최저임금에 대한 분석은 개인자료(individual data)를 사용하여 이루어진다. 양자를 동시에 분석하고자 하는 본 연구에 적합한 자료는 가구의 소득에 대해 풍부한 정보가 있어야 할 뿐만 아니라 개인의 임금과 근로시간에 대한 정보도 아울러 갖추고 있어야 한다. 나아가 빈곤과 최저임금의 동학(dynamics)까지 분석하려면 패널자료(panel data)일 필요가 있다. 이상의 조건을 충족하면서 한국을 대상으로 하는 본 연구에 가장 적합한 자료(data)는 한국노동패널조사(KLIPS) 자료인 것 같다.

KLIPS는 1998년에 1차 조사를 시작하여 2017년 현재 20차 조사를 실시하고 있는 한국에서 가장 오랜 역사를 가진 패널조사이다. 본 연구는 이 조사 자료 가운데 기본적인 자료 정제(data cleaning)가 완료되어 널리 사용되고 있는 1차~21차 조사 자료를 분석에 사용하기로 한다. KLIPS는 1998년 1차 조사를 위한 표본 외에도 전국 대표성을 확보하기 위한 2009년의 추가적인 표본도 가지고 있다. 본 연구는 빈곤의 동학을 분석함에 있어 가용한 모든 표본을 분석에 사용하기로 한다.

이미 잘 알려진 바와 같이 KLIPS는 당해 차수 조사에서 당해 연도의 소득을 조사하는 것이 아니라 전년도의 소득을 조사한다. 따라서 2018년에 실시된 21차 조사에 나타난 소득은 전년도인 2017년의 소득이므로 분석은 1998년부터 2017년으로 한정되게 된다. 그렇더라도 분석기간은 20년에 달하므로 동태적인 특성에 대한 패널 분석까지 실시하더라도 차수(wave) 부족에 따른 어려움은 그

리 크지 않을 것이다.

## 2. 빈곤의 실태

분석대상 가구 가운데 빈곤상태<sup>5)</sup>에 있는 가구의 비율은 총소득을 기준으로 할 경우 2013년에 10.9% 이다. 2000년 이후 또는 2005년 이후 빈곤가구의 비율, 즉 빈곤률은 지속적으로 하락하고 있다. 2000년의 빈곤률은 18.8%였으며, 2005년 13.7%, 2014년 11.3% 등과 같이 하락하고 있다. 외환 위기 하에서 빈곤률은 19.2%까지 상승한 것으로 보아 빈곤률은 단기적인 경기변동에 상당한 영향을 받는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 2000년 이후 빈곤률의 지속적인 하락은 강한 추세로 파악할 수 있겠다. 이러한 추세는 경상소득<sup>6)</sup>을 기준으로 하는 경우에도 마찬가지로 나타난다.

다만 빈곤을 정의하는 소득의 기준이 2015년부터 바뀐에 따라 빈곤의 기준이 높아지게 되었는데, 이에 따라 2015년 빈곤률은 15.4%에 이르렀다. 그런데 이후의 빈곤률은 이전의 하락추세와 달리 상승하는 모습을 보인다.

<표 1> 빈곤가구 비율

(단위: %)

빈곤률	1998	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
총소득	19.2	18.8	13.7	12.3	11.3	15.4	15.9	16.5
경상소득	19.4	19.0	13.8	13.3	12.7	17.1	17.3	17.6

본 연구가 주로 분석하고자 하는 것은 빈곤과 최저임금이므로 가구 내 취업자 수가 중요한 변수이게 된다<sup>7)</sup>. <표 2>는 빈곤 여부와 취업자 수를 연관시킨 결과를 정리한 것이다. 이 표에서 보듯이 2017년 빈곤가구의 취업자 수는 0.434명에 불과한데, 2014년에는 0.374명으로 더욱 낮았다. 이는 빈곤하지 않은 가구인 비빈곤 가구의 취업자 수 1.367명의 31.7%<sup>8)</sup>에 불과할 정도로 매우 낮다. 다소 성급하긴 하지만 이러한 사실은 빈곤 여부를 가르는 중요한 기준 가운데 하나로 가구 내 취업자 유무를 거론하게끔 한다. 0.4명 이하의 빈곤가구 취업자 수는 2015년 이전까지 계속되었다. 보다 멀리 보면, 2000년에 빈곤가구 취업자 수는 0.951명으로 높았으며 2005년에 0.546명으로 하락하였다

5) 빈곤 여부를 판단하는 기준으로 본 연구는 2014년까지 최저생계비(국민기초생활보장제도, 보건복지부)를 사용하고 있다. 가구원 수에 따른 최저생계비 수준은 가구 균등화 지수(가구원 수의 제곱근을 사용하여 조정하는 방식)를 사용하여 조정한 것이다. 그러나 관련 법 개정으로 2015년부터 최저생계비를 더 이상 산출하지 않게 되었다. 대신 ‘기준 중위소득’이라는 개념을 도입하여 국민 가구소득, 보다 구체적으로 “가계동향조사” 상의 중위 값을 기준으로 하여 이의 일정 비율을 빈곤의 기준으로 사용하게 되었다. 본고는 널리 사용되고 있는 빈곤 기준인 기준 중위소득의 50%를 받아들여 이를 2015년부터 빈곤 정의에 사용하고 있다.

6) 경상소득은 가구의 총소득에서 공적이전소득을 제외한 것이다. 이로 인해 경상소득을 사용한 빈곤률은, 최저생계비는 이미 정해져 있는 상태에서, 총소득의 경우보다 높게 된다.

7) 최저임금은 취업자에게만 적용될 수 있기 때문이다.

8) 표에서 ( ) 안에 제시된 수이다.

가 2010년대 들어 0.3명 수준으로 하락한 것이다. 즉 빈곤가구의 취업자 수가 지속적으로 하락하여 온 것으로 파악할 수 있다. 다만 최근의 증가세도 주목하여야 한다.

그런데 이러한 가구 내 취업자 수의 감소는 빈곤가구에만 나타나는 현상이 아니라 한국 경제 전반에 걸친 가구원 수의 감소와 관련되어 있을 수도 있다. 이것이 사실이라면 가구 내 취업자 수 감소는 비빈곤 가구에서도 나타날 가능성이 높다. 실제로 비빈곤 가구의 가구내 취업자 수도 표에서 보듯이 지속적으로 감소하고 있다. 즉 2000년의 1.464명에서 2005년의 1.403명으로 그리고 2010년의 1.322명으로 다시 2014년의 1.231명으로 하락하고 있다. 그러나 빈곤가구의 가구내 취업자 수와 비빈곤 가구의 가구내 취업자 수를 비교하여 보면 빈곤가구의 취업자 감소가 더욱 가파름을 알 수 있다. 이로 인해 ( ) 안에 들어 있는 양자의 비율이 2015년 이전까지 지속적으로 감소하는 것으로 나타난다. 기준 변경 이후 이 비율은 높아졌다가 2017년에 다시 31.7%로 감소하고 있다. 이러한 사실은 빈곤가구의 취업자 수 감소가 비빈곤 가구의 취업자 수 감소에도 불구하고 여전히 빈곤 여부를 가르는 중요한 요인일 수 있음을 알려준다.

이러한 특징은 가구내 취업자 비율에서도 나타난다. 표에서 보듯이 가구원 수 가운데 취업자 수가 차지하는 비율인 취업자 비율은 빈곤가구의 경우 2014년에 0.165에 불과하다. 가구원이 10명 있을 경우 1.65명만 취업자인 것이다. 이는 가구원 2명 가운데 1명이 취업자인 비빈곤 가구의 경우와 크게 대비된다. 나아가 이러한 가구 내 취업자 비율은 빈곤가구와 비빈곤가구 모두에서 하락하였으나 빈곤가구에서 하락의 정도가 더 커서 양자의 비율이 전반적으로 감소세를 보이고 있다.

<표 2> 빈곤가구 여부와 가구 내 취업자 규모

(단위: 명, 비율)

		1998	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
취업자 수 (명)	빈곤 (빈곤%)	0.918 (66.9)	0.951 (64.9)	0.546 (38.9)	0.389 (29.4)	0.374 (30.3)	0.442 (34.0)	0.473 (35.5)	0.434 (31.7)
	비빈곤	1.373	1.464	1.403	1.322	1.231	1.300	1.332	1.367
취업자 비율	빈곤 (빈곤%)	0.270 (64.5)	0.297 (68.5)	0.185 (40.5)	0.165 (34.3)	0.165 (34.8)	0.184 (36.5)	0.185 (35.5)	0.187 (35.5)
	비빈곤	0.419	0.434	0.457	0.482	0.475	0.504	0.521	0.527

가구 내 취업자 수가 빈곤 여부의 중요한 요인일 수 있음을 보았으므로 이에 대해 보다 구체적으로 살펴보자. <표 3>은 가구 내 취업자 수의 분포를 빈곤 여부로 구분하여 제시한 것이다. 이 표에서 보듯이 빈곤가구 가운데 취업자가 없는 경우가 2017년에 63.6%로 높다. 반면 비빈곤 가구에서 취업자가 0인 경우는 13.7%에 불과하다. 비빈곤 가구의 86.3%에서 취업자 수는 1명 이상이다. 일을 할 수 없는 상황일 수도 있고 일을 하지 않는 상황일 수도 있으나, 빈곤 가구 가운데 취업자가 없는 경우가 10에 7에 육박한다는 것은 최저임금을 통한 빈곤 구제의 가능성이 매우 낮을 것임을 시사한다. 일단 일을 해서 임금을 받고 있어야 최저임금을 적용할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 취업자 없는 빈곤가구의 비율은 적어도 2000년 이후 2014년까지 지속적으로 증가한 것으로 볼 수 있다.

<표 3> 빈곤가구 여부와 가구 내 취업자 분포

(단위: %)

	취업자수	1998	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
빈 가 곤 가 구	0명	38.6	36.8	57.7	66.9	69.8	65.6	63.6	63.6
	1명	36.6	38.1	31.4	27.5	24.0	25.6	26.3	29.7
	2명	20.3	19.3	9.7	5.4	5.4	8.2	9.5	6.3
	3명이상	4.5	5.7	1.2	0.2	0.8	0.7	0.6	0.3
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비 빈 가 곤 가 구	0명	10.2	9.3	11.7	14.0	16.6	14.4	13.7	13.7
	1명	50.8	46.2	46.1	48.2	50.2	48.8	47.9	46.7
	2명	32.1	35.4	34.2	30.8	27.5	30.4	31.0	30.6
	3명이상	6.9	9.1	8.0	7.1	5.7	6.4	7.4	9.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

### 3. 최저임금과 빈곤의 분포

한국에서 최저임금은 <그림 1>에서 보듯이 지속적으로 그리고 가파르게 상승하여 왔다. 2000년부터 2009년까지 최저임금 인상률은 10.2%이며, 2010년부터 2013년까지 인상률은 5.0%이다.<sup>9)</sup> 이는 동일 기간 시장임금 상승률 3.3% 및 3.8%와 크게 대비된다. 그 결과 2013년 최저임금액은 시간당 4,860원에 이르게 되었다. 시장임금 상승률을 훨씬 웃도는 최저임금 인상은 최저임금에 미치지 못하는 임금을 받는 근로자의 비율, 즉 최저임금 미만률을 지속적으로 상승시키는 중요한 요인으로 작용하게 된다.<sup>10)</sup>

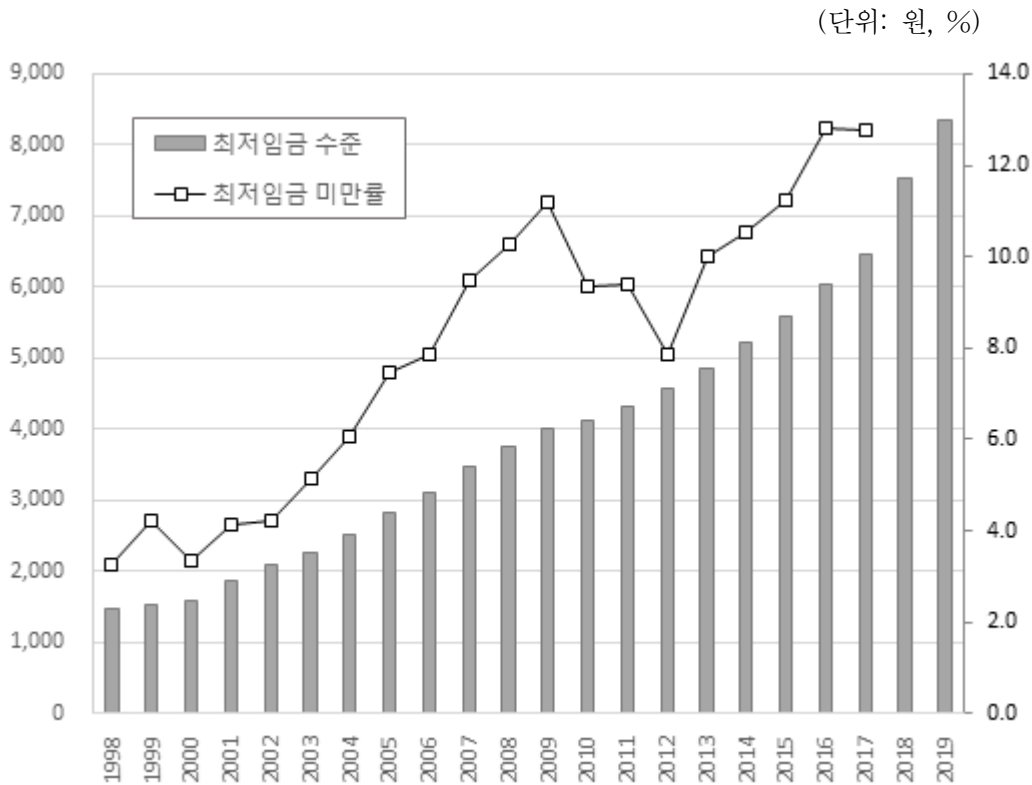
이제 최저임금 미만의 임금을 받고 있는 근로자가 빈곤한 가구에서 살고 있는 지 여부를 알아보자. 거듭 말하지만 최저임금은 개인에 대한 것인 반면, 빈곤 여부는 생계를 함께 하는 가구를 단위로 한다. 다음의 표에서 보듯이 최저임금 미만 근로자 가운데 빈곤한 가구에서 살고 있는 경우는 2014년에 12.3% 이다. 즉 최저임금 미만 근로자 10명 가운데 빈곤한 가구에서 살고 있는 사람은 2명에도 미치지 못하며, 8명 이상은 빈곤하지 않은 곳에서 살고 있다. 2005년만 하더라도 이 비율은 15.9%였으나 이후 지속적으로 하락하여 2010년에 이르면 12.1%, 그리고 2014년에 12.3%에 그친다. 즉 최저임금 근로자가 빈곤한 가구에 속할 가능성이 점점 희박해지고 있었다.<sup>11)</sup>

9) 2010년부터 2016년까지 평균은 6.1%이다.

10) 2010년 이후 미만률이 하락하는 모습을 보이는데, 적어도 2010년은 2009년의 글로벌 금융위기 여파로 2010년 최저임금 인상률이 2.75%에 그친 것과 밀접하게 관련되어 있을 것이다. 이후 다시 상승한 미만률은 2013년에 10%를 넘고 있다.

11) 2000년에 최저임금 미만 근로자의 빈곤가구 소속 비율이 36.2로 매우 높았던 것은 외환위기 여파인 것으로 짐작된다.

<그림 1> 최저임금 수준과 최저임금 미만률



자료: KLI 노동통계(한국노동연구원, 2014),  
 최저임금 심의·의결 경위(최저임금위원회, 각년도),  
 한국노동패널조사 원자료(한국노동연구원)

<표 4> 최저임금 미만 근로자의 빈곤 여부

(단위: %)

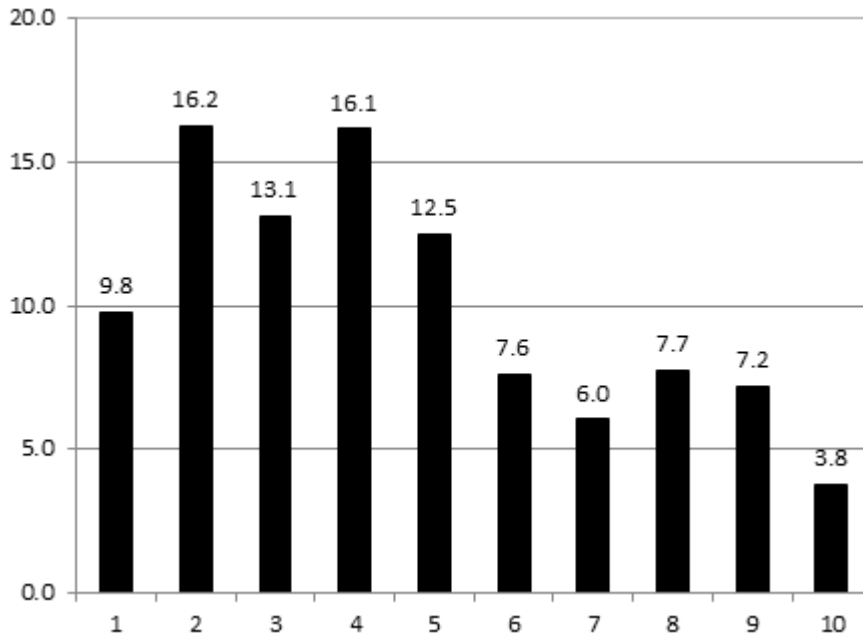
	1998	2000	2005	2010	2014	2015	2016	2017
빈곤	27.8	36.2	15.9	12.2	12.3	20.5	13.2	17.4
비빈곤	72.2	63.8	84.1	87.8	87.7	79.5	86.8	82.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

그렇다면 최저임금 미만 근로자는 어떤 소득수준의 가구에 주로 분포하고 있는 것일까? <그림 2>는 이를 보기 위해 제시한 것이다. 이 그림에서 보듯이 2017년에 최저임금 미만의 임금을 받고 있는 근로자 가운데 소득 하위 1분위에 속한 경우는 9.8%에 불과하다. 가장 높은 비중을 차지하는 것은 2분위로서 16.2%이다. 2분위를 시작으로 5분위의 12.5%까지도 1분위보다 최저임금 미만 근로자의 비율이 높다. 소득 상위 30%, 즉 8~10분위에 속해 있는 비율도 18.7%나 된다. 이들의 최저임금을 높이는 것은 이들이 속한 가구의 생계유지와 아무런 관련이 없다고 해도 과언이 아니다.



<그림 2> 최저임금 근로자의 가구소득 분위별 분포 (2017년)

(단위: %)



## VI. 빈곤의 동학과 최저임금의 역할

### 1. 빈곤의 동학

이제 우리의 분석에 시간을 도입하여 빈곤의 동태적인 부분을 다루어보자. 빈곤한 상태에 있던 가구가 이웃한 다음 해에는 그러한 상태에서 벗어날 수도 있고 또 그렇지 않을 수도 있다. 전자를 빈곤탈출, 후자를 빈곤지속이라 부를 수 있겠다. 빈곤하지 않은 상태에 대해서도 유사하게 정의할 수 있고 각각을 빈곤진입과 비빈곤지속이라 부르자. 이러한 정의를 사용하면 2×2 행렬을 구성할 수 있고 행의 합은 1.0으로서 4개의 원소 각각을 확률로 해석할 수 있다. 다음의 표는 이웃한 시점 끼리 연결한 패널자료를 사용하여 구한 4개의 이행확률들을 시기별로 나타낸 것이다. 편의상 확률에 100을 곱하여 나타내었다.

이 표에서 보듯이 빈곤탈출 확률은 2016~2017년에 31.0이다. 즉 빈곤한 100 가구 가운데 31 가구 정도가 다음 해에 빈곤에서 벗어나고 69 가구 정도는 그대로 빈곤하게 남아있다. 빈곤에서 벗어날 가능성이 31.0%라면 제법 높은 수치라고 생각할 수도 있지만, 그대로 빈곤하게 남아 있는 경우가 61.3%나 됨을 생각하면 빈곤 탈출률을 그리 높다고 보기도 어렵다. 빈곤 탈출률은 등락을 거듭하는 가운데 전반적으로 하락 추세를 보인다. 이는 곧 빈곤 지속률의 상승을 의미하는데, 이 역시 표에 잘 나타나 있다. 빈곤이 고착화되고 있는 것이다.

<표 5> 빈곤의 동태적 특성 (총소득 기준)

(단위: %)

총소득	1998~1999년	1999~2000년	2004~2005년	2009~2010년	2013~2014년	2014~2015년	2015~2016년	2016~2017년
빈곤 탈출 (빈곤→비빈곤)	45.3	48.1	44.8	43.5	39.1	27.9	31.7	31.0
빈곤 지속 (빈곤→빈곤)	54.7	51.9	55.2	56.5	60.9	72.1	68.3	69.0
빈곤 진입 (비빈곤→빈곤)	12.0	10.0	6.5	5.9	5.6	7.8	6.5	5.6
비빈곤 지속 (비빈곤→비빈곤)	88.0	90.0	93.5	94.1	94.4	92.2	93.5	94.4

빈곤하지 않은 상태에서 빈곤한 상태로 옮겨가는 정도를 나타내는 빈곤진입률은 2012~2013년에 4.5%에 불과하다. 즉 빈곤하지 않은 100 가구 가운데 95 가구는 여전히 빈곤하지 않지만 5 가구 정도는 빈곤상태로 전락하게 된다는 것이다. 빈곤 진입률 역시 하락하고 있다.

앞에서 본 바와 같이 빈곤 여부는 가구 내 취업자 수와 밀접하게 관련되어 있었다. 이제 빈곤의 동학과 취업자 수의 변화를 살펴보자. <표 6>은 빈곤탈출 가구의 취업자 수와 그 변화를 나타낸 것이다. 이 표에서 보듯이 빈곤탈출 가구의 취업자 수는 전년도에 비해 다음연도에 모두 증가하였다. 빈곤탈출 가구에서 이와 같은 취업자 증가 현상은 모든 분석대상 시기 전체에서 공통으로 나타나며, 총소득뿐만 아니라 경상소득을 기준으로 하는 경우에도 마찬가지로 나타난다. 이는 가구 내에 일하는 사람이 증가하는 것이 빈곤탈출의 중요한 요인임을 알려주는 중요한 결과이다.

그렇다면 시각을 다소 달리하여 유사한 문제에 접근하여 보자. 과연 빈곤으로 새로이 진입하는 가구에서 취업자 수는 어떤 변화를 보일까? <표 7>은 이를 보기 위해 제시한 것이다. 이 표에서 보듯이 빈곤으로 진입하는 가구의 취업자 수는 분석기간 동안 단 한 번의 예외도 없이 모두 감소하였다. 이는 경상소득을 기준으로 하더라도 마찬가지이다. 결국 빈곤에서 탈출뿐만 아니라 빈곤으로 진입 역시 가구 내 취업자 수의 변화와 밀접하게 관련되어 있는 것이다.

<표 6> 빈곤탈출가구의 취업자 수와 그 변화

(단위: 명)

	총소득 기준			경상소득 기준		
	전년도	다음년도	차이	전년도	다음년도	차이
1998~1999년	1.05	1.35	0.31	1.07	1.36	0.29
1999~2000년	1.11	1.17	0.06	1.10	1.17	0.06
2000~2001년	1.15	1.23	0.08	1.17	1.25	0.08
2001~2002년	0.92	1.01	0.10	0.95	1.04	0.10
2002~2003년	0.87	1.04	0.17	0.90	1.07	0.17
2003~2004년	0.85	0.96	0.11	0.90	1.02	0.12
2004~2005년	0.82	0.99	0.17	0.74	0.90	0.16
2005~2006년	0.73	0.92	0.20	0.72	0.90	0.18
2006~2007년	0.63	0.79	0.15	0.63	0.78	0.16
2007~2008년	0.53	0.66	0.12	0.51	0.63	0.11
2008~2009년	0.65	0.76	0.11	0.71	0.81	0.10
2009~2010년	0.55	0.80	0.25	0.58	0.85	0.27
2010~2011년	0.53	0.68	0.14	0.56	0.67	0.11
2011~2012년	0.51	0.68	0.18	0.53	0.67	0.14
2012~2013년	0.54	0.69	0.16	0.58	0.73	0.15
2013~2014년	0.46	0.58	0.12	0.45	0.60	0.15
2014~2015년	0.49	0.67	0.18	0.52	0.68	0.16
2015~2016년	0.58	0.78	0.20	0.62	0.77	0.15
2016~2017년	0.67	0.88	0.21	0.70	0.89	0.19

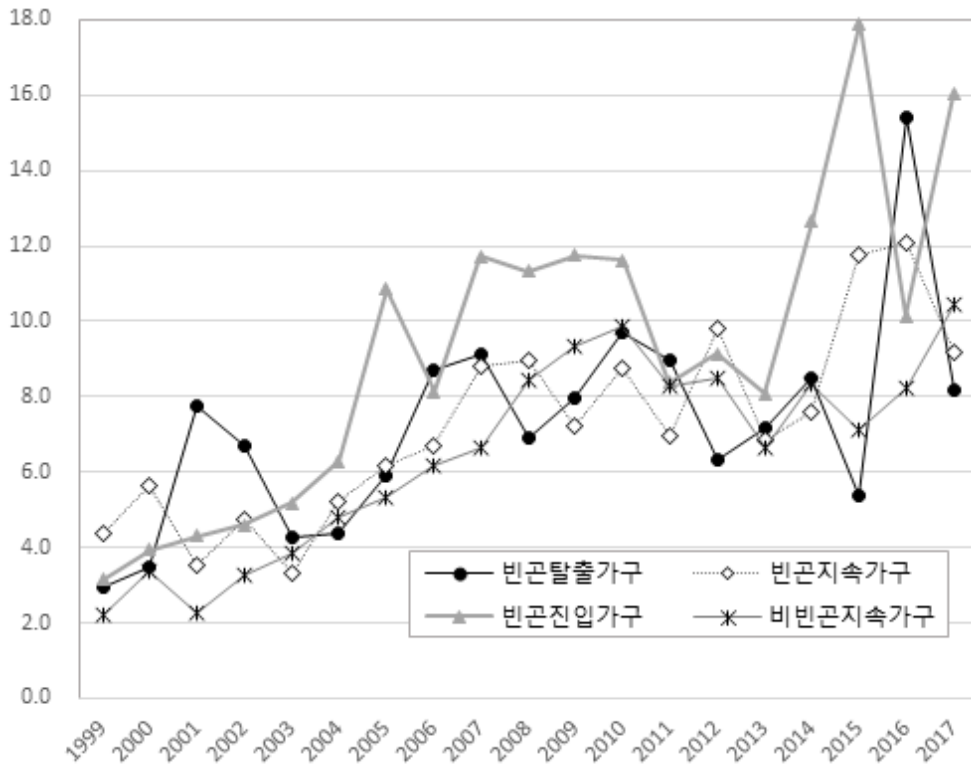
<표 7> 빈곤진입 가구의 취업자 수와 그 변화

(단위: 명)

	총소득 기준			경상소득 기준		
	전년도	다음년도	차이	전년도	다음년도	차이
1998~1999년	1.20	1.18	-0.03	1.22	1.18	-0.03
1999~2000년	1.39	1.22	-0.16	1.40	1.23	-0.18
2000~2001년	1.07	0.94	-0.13	1.08	0.96	-0.12
2001~2002년	1.08	0.87	-0.20	1.11	0.90	-0.21
2002~2003년	1.26	0.91	-0.35	1.30	0.95	-0.35
2003~2004년	1.13	0.88	-0.25	1.13	0.89	-0.24
2004~2005년	1.09	0.79	-0.30	1.13	0.81	-0.32
2005~2006년	0.94	0.75	-0.20	0.89	0.68	-0.21
2006~2007년	0.82	0.59	-0.23	0.84	0.62	-0.22
2007~2008년	0.91	0.70	-0.21	0.88	0.70	-0.17
2008~2009년	0.87	0.59	-0.28	0.90	0.60	-0.30
2009~2010년	0.84	0.47	-0.36	0.89	0.53	-0.36
2010~2011년	0.74	0.54	-0.20	0.74	0.53	-0.21
2011~2012년	0.78	0.55	-0.23	0.79	0.60	-0.19
2012~2013년	0.71	0.57	-0.14	0.71	0.55	-0.16
2013~2014년	0.72	0.47	-0.25	0.73	0.51	-0.21
2014~2015년	0.82	0.62	-0.20	0.83	0.63	-0.19
2015~2016년	0.92	0.68	-0.24	1.00	0.76	-0.24
2016~2017년	0.77	0.54	-0.23	0.77	0.57	-0.20

<그림 3> 빈곤의 이행과 전년도 최저임금 근로자 가구 비율 : 총소득 기준

(단위: %)



이제 빈곤의 동태적 이행들 가운데 최저임금 미만 근로자가 있던 가구는 어느 정도나 되는 지 알아보자. <그림 3>은 이를 보기 위해 제시한 것이다. 이 그림에서 보듯이 네 가지 빈곤 이행경로에서 최저임금 미만 근로자 가구 비율은 그리 큰 차이를 보이지 않는다. 큰 의미를 부여하기 어려울 듯 보이는 이러한 현상에서 우리는 중요한 의미를 찾을 수 있다. 최저임금 미만 근로자 가구가 모든 빈곤 이행 경로들에서 비슷하게 분포되어 있다는 것은 최저임금 인상이 있을 경우 그 효과가 특정 이행경로에 집중해서 나타나지 않고 여러 곳으로 골고루 분산되어 나타날 것임을 의미한다. 예컨대 빈곤탈출 가구에서 최저임금 미만 근로자 가구 비중이 특별히 높게 나타난다면 최저임금 인상이 빈곤탈출에 중요한 기여를 할 가능성이 큰 것으로 판단할 수 있다. 그러나 현재 보고 있는 그림은 그렇지 않을 것임을 암시하고 있다.

## 2. 빈곤탈출 요인으로서 소득 변화와 최저임금 변화

이제 빈곤탈출 가구의 소득 변화와 최저임금 간의 관계에 대해 살펴볼 순서이다. 빈곤탈출 가구의 2016~2017년 총소득은 <표 8>에서 보듯이 2,402만원 증가하였는데, 이 가운데 근로소득이 1,353만원 증가하여 56.3%를 차지한다. 이 기간 동안 이전소득은 184만원 증가하여 총소득 증가분의 7.7%를 차지하는데, 전년도만 하더라도 11.6%를 차지할 정도로 높았으며, 지속적으로 상승하여

왔다. <표 9>에서 보듯이 소득 변화분 가운데 근로소득의 비중은 등락을 거듭하고 있는 반면, 이 전소득 비중의 증가세는 매우 뚜렷하다. 빈곤탈출 요인을 소득측면에서 찾자면 근로소득이 가장 중요하나, 이전소득의 비중이 갈수록 높아져 왔으며, 2014~2015년의 경우부터 부동산 소득의 비중이 크게 증가하고 있다.

<표 8> 빈곤탈출 가구 소득의 변화

(단위: 만원, %)

금액	1998~1999년	1999~2000년	2004~2005년	2009~2010년	2013~2014년	2014~2015년	2015~2016년	2016~2017년
총소득	1,150	1,069	1,153	1,444	1,670	2,094	1,740	2,402
근로소득	966	906	851	969	1,268	1,339	1,018	1,353
금융소득	45	18	21	22	-2	25	4	40
부동산소득	106	71	112	233	161	463	411	603
사회보험소득	17	10	42	31	36	33	53	42
이전소득	16	56	91	181	176	212	202	184
기타소득	1	8	36	8	32	22	52	179
관측수	331	312	280	270	211	157	247	249

<표 9> 빈곤탈출 가구 소득 변화분의 구성비

(단위: 만원, %)

구성비	1998~1999년	1999~2000년	2004~2005년	2009~2010년	2013~2014년	2014~2015년	2015~2016년	2016~2017년
총소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
근로소득	84.0	84.7	73.7	67.1	75.9	63.9	58.5	56.3
금융소득	3.9	1.7	1.8	1.5	-0.1	1.2	0.2	1.7
부동산소득	9.2	6.6	9.7	16.2	9.6	22.1	23.6	25.1
사회보험소득	1.5	0.9	3.7	2.2	2.1	1.6	3.0	1.8
이전소득	1.4	5.3	7.9	12.5	10.5	10.1	11.6	7.7
기타소득	0.1	0.7	3.2	0.5	1.9	1.0	3.0	7.5

최저임금 미만의 임금을 받는 근로자가 있는 빈곤탈출 가구(이하 빈곤탈출 최저임금 가구)의 소득 변화와 그 구성비는 다음의 두 표에 제시하였다. 이 표에서 보듯이 근로소득 증가분이 총소득 증가분에서 차지하는 비율은 외환위기 하의 시기를 제외하면 59~95%에 위치하고 있다.

그렇다면 빈곤탈출 최저임금 가구가 빈곤을 탈출하는 데에 필요한 추가적인 소득은 얼마였을까? <표 12>는 이를 정리한 것이다. 이 표에서 보듯이 그 금액은 15~30만원 정도에 불과하다. 즉 빈곤탈출 최저임금 가구들은 평균적으로 빈곤선 아래에 아주 가깝게 위치해 있어서 약간의 소득 증가만으로도 빈곤에서 벗어날 수 있는 상태에 있다. 뿐만 아니라 이미 <표 10>에 제시한 바와 같이 빈곤

탈출 최저임금 가구는 가중치를 적용하지 않은 상태에서 단위기간별로 7~27건에 불과하다. 최저임금 미만의 임금을 받고 있는 근로자가 있는 가구가 빈곤에서 벗어나는 경우가 매우 드문 것이다.

<표 10> 최저임금 미만 근로자가 있는 빈곤탈출 가구의 소득 변화

(단위: 만원, %)

금액	1998~1999년	1999~2000년	2004~2005년	2009~2010년	2013~2014년	2014~2015년	2015~2016년	2016~2017년
총소득	922	876	908	1,769	1,383	1,390	1,331	1,211
근로소득	929	521	655	1,674	1,029	892	948	852
금융소득	-16	0	0	4	-3	0	-1	3
부동산소득	-32	347	81	-21	212	0	9	16
사회보험소득	23	-48	12	47	0	6	81	62
이전소득	2	56	145	69	143	485	189	163
기타소득	17	0	14	-4	3	6	105	115
관측수	8	10	19	23	19	12	34	25

자료 : 한국노동패널조사 원자료(한국노동연구원)

<표 11> 최저임금 미만 근로자가 있는 빈곤탈출 가구의 소득 변화분 구성비

(단위: 만원, %)

구성비	1998~1999년	1999~2000년	2004~2005년	2009~2010년	2013~2014년	2014~2015년	2015~2016년	2016~2017년
총소득	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
근로소득	100.7	59.5	72.1	94.6	74.4	64.2	71.2	70.4
금융소득	-1.8	0.0	0.0	0.2	-0.3	0.0	-0.1	0.2
부동산소득	-3.4	39.6	8.9	-1.2	15.3	0.0	0.7	1.3
사회보험소득	2.5	-5.5	1.4	2.6	0.0	0.4	6.1	5.1
이전소득	0.2	6.4	16.0	3.9	10.3	34.9	14.2	13.4
기타소득	1.8	0.0	1.6	-0.3	0.3	0.4	7.9	9.5

자료 : 한국노동패널조사 원자료(한국노동연구원)

<표 12> 최저임금 미만 근로자가 있는 빈곤탈출 가구의 빈곤선까지 소득격차 및 관측수

(단위: 만원, 건)

	1998~1999년	1999~2000년	2004~2005년	2009~2010년	2010~2011년	2011~2012년
소득격차	18.9	21.9	15.6	29.7	25.2	27.0
관측수	7	10	19	22	27	15
가중 관측수	17,334	29,380	46,745	62,404	60,970	38,338

자료 : 한국노동패널조사 원자료(한국노동연구원)

이제까지의 논의를 마무리해 줄 마지막 정보는 <표 13>에 담겨져 있다. 이 표는 빈곤탈출 최저 임금 가구의 최저임금 근로자가 받는 임금이 실제로 얼마나 변하였는지를 세 가지 범주로 구분하여 각 경우에 해당하는 관측수를 보여준다. 세 가지 범주는 시간당 임금이 하락한 경우와 시간당 임금이 법정 최저임금 인상률 범위 내에 있는 경우 그리고 그러한 범위를 초과한 경우이다. 첫째, 최저임금이 하락한 경우를 하나의 범주로 묶은 것은 이 경우 소속 가구가 빈곤에서 벗어난 것이 최저임금 인상에 의한 것이 아님이 분명하므로 이를 구분하기 위함이다. 둘째, 법정 최저임금 인상률을 초과한 경우를 별도의 범주로 구분한 것은 이 경우의 빈곤탈출은 최저임금 근로자가 임금이 보다 높은 다른 직장이나 일을 구하였기 때문이지 최저임금의 인상 때문은 아닐 것이기 때문이다. 남은 것은 법정 최저임금 인상률 범위 내에서 임금이 오른 경우인데, 이 경우 반드시 그러한 것은 아니지만 최저임금 인상이 빈곤탈출에 기여하였을 가능성이 있다.

그런데 <표 13>에서 보듯이 법정 최저임금 인상률 범위 내에서 시간당 임금이 상승한 경우는 매우 적다. 분석대상 기간 가운데 가장 최근 시기에 이러한 경우는 없으며, 최근 3년 동안 이러한 경우는 총 2건에 불과하다. 최근 5년 동안을 보더라도 4건에 그치는데, 가중치를 고려하더라도 7,844건<sup>12)</sup>에 불과하다. 이는 최저임금 인상을 통한 빈곤탈출이 사실상 불가능에 가까움을 알려주는 중요한 결과이다.

<표 13> 최저임금 근로자의 시간당 최저임금 증가율 범위와 관측수

(단위: %, 가구)

	음(-)	법정 인상률 범위 내	법정 인상률 범위 초과	결측	계
2007~2008년	5	1	12	0	18
2008~2009년	5	1	14	5	25
2009~2010년	2	0	17	3	22
2010~2011년	10	2	10	5	27
2011~2012년	3	0	9	3	15

자료 : 한국노동패널조사 원자료(한국노동연구원)

## V. 결론

탈빈곤 정책으로서 최저임금제도가 무딘 도구(blunt tool)에 불과하다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 이는 최저임금제도 지지 여부와 상관없이 대부분의 학자들이 공감하는 바이기도 하다. 그럼에도 불구하고 특히 한국에서 최저임금제도는 가난한 사람들을 도와주는 매우 선량한 정책이며 정책의 부작용은 거의 없는 것으로 잘못 인식되고 있는 경우가 많다.

12) 마지막 부표에 가중 관측수가 제시되어 있다.

그러나 본 연구의 분석 결과에 따르면 적어도 탈빈곤(anti-poverty) 정책으로서 최저임금제도는 한국에서 거의 효과가 없거나 매우 성긴 도구(loose instrument)에 불과함을 알 수 있다. 일단 빈곤 가구에는 취업자가 별로 없었다. 빈곤가구 가운데 취업자가 없는 가구가 열에 여섯을 넘고 있는데, 빈곤하지 않은 가구에는 취업자 있는 가구가 열에 8.6 가구나 된다. 취업자도 없는데 최저임금을 높여준다고 빈곤에서 벗어날 리가 없다.

최저임금 미만의 임금을 받는 근로자라고 하더라도 이들이 반드시 빈곤한 것은 아니다. 최저임금 여부는 근로자 개개인에 대한 것인 반면, 빈곤여부는 생계를 함께 하는 가구를 단위로 하기 때문이다. 실제로 최저임금 미만 근로자 가운데 열에 아홉은 빈곤하지 않은 가구에서 생활하고 있었다. 최저임금 미만 근로자 가운데 소득 최상위 30% 가구에서 살고 있는 경우가 18.7%나 되며 최하위 10%에 살고 있는 경우는 9.8%에 불과하다. 이러한 상황에서 최저임금을 인상하면 그 효과는 하위 소득 1분위가 아닌 곳으로 90% 이상이 흘러가버리고 만다.

빈곤에서 벗어난 가구에서 취업자 수가 증가하지 않은 경우는 분석기간 16년 동안 단 한 번도 없다. 빈곤으로 진입하게 된 가구에서 취업자 수가 감소하지 않은 경우 역시 전체 분석기간 동안 단 한 번도 없다. 이는 빈곤 탈출과 빈곤 진입 여부가 취업자 수의 변화와 밀접하게 관련되어 있음을 알려준다.

빈곤탈출 가구로서 최저임금 미만의 임금을 받는 근로자가 있는 가구 가운데 최저임금 인상으로 인해 빈곤에서 벗어난 것으로 볼 수 있는 경우는 분석기간 가운데 최근 3년 동안 2건(가중치를 고려할 경우 3,665 가구)에 불과하며, 최근 5년 동안 5건(가중치를 고려할 경우 7,844 가구)에 그친다. 최저임금 인상을 통한 빈곤탈출은 사실상 불가능하다.

이상의 분석은 최저임금제의 부작용을 전혀 고려하지 않은 것이다. 한국에서 최근의 최저임금 인상은 매우 큰 폭으로 이루어졌다. 이는 시장임금 상승률을 크게 웃돈다. 이러한 정도로 큰 최저임금 인상은 한계 상황에 있는 근로자들의 실직으로 이어질 수밖에 없다.<sup>13)</sup> 실제로 측정하기 어렵지만 최저임금의 대폭적인 인상에 따른 상대가격체계의 왜곡과 이에 따른 자원배분의 비효율성도 상당히 클 수 있다.

최저임금 옹호론자들의 주장과 달리 최저임금의 인상이 빈곤구제로 이어지지도 못하는 상황에서 더 이상 최저임금의 대폭적인 인상을 주장하기는 어렵다. 탈빈곤 정책으로서 최저임금제도는 한국에서 너무나 성긴 도구여서 정책의 효과를 거의 기대할 수 없다. 그럼에도 불구하고 우리나라뿐만 아니라 세계 곳곳에서 최저임금의 인상을 주장하고 또 실제로 인상되기도 하는 것은 아마도 최저임금 인상의 의사결정 주체와 비용 부담 주체가 괴리되어 있기 때문일 수 있다. 최저임금제도는 국민의 세금으로 실시하는 정책이 아니다. 따라서 정부도 비용부담의 주체가 아니며 대다수 일반 국민들도 직접적인 이해관계에 있지 않다. 대체로 복지비용을 감당하기 어려운 곳에서 최저임금 인상에 기대는 경우들이 많은 것은 이러한 이유 때문일 가능성이 높다.

최저임금 인상에 사용될 비용을 확보할 수 있다면 차라리 이를 빈곤가구에 아무런 대가 없이 보

13) 최저임금의 인상이 고용에 부정적이지 않고 오히려 고용을 증가시킬 수도 있다는 연구 결과들은 대부분 제한된 업종에서 제한된 정도의 최저임금 인상에 국한되어 있다.



조하는 것이 훨씬 더 나은 정책일 것이다. 근로의욕 저하 문제를 감안한다면 근로장려세제(EITC)를 통하여 지원하는 것이 더 효과적일 것이다. 지금부터라도 최저임금제의 한계를 분명히 인식하고 정책을 통해 얻고자 하는 바를 보다 효과적으로 달성할 수 있는 대안적인 도구를 고민하는 데에 힘을 모아야 할 것이다.

참고문헌

- 남재량, “최저임금의 소득분배 효과,” 한국노동연구원, 2010.
- 정진호, “근로빈곤과 최저임금제도,” 『한국의 근로빈곤 연구』 (정진호·황덕순·금재호·이병희·박찬임), 한국노동연구원, 2005.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식, 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원, 2002.
- 최저임금위원회, 『최저임금 심의·의결 경위』, 각년도 한국노동연구원, 한국노동패널조사 1차~17차 원자료
- 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 2014
- Card, David, and Alan B. Krueger, *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Flanagan, Robert J., “Comments and Discussion,” on Gramlich(1976), *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 452-454, 1976.
- Gramlich, Edward M., “Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment, and Family Incomes,” *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 409-451, 1976.
- Manning, Alan, “How Do Statutory Minimum Wages Affect the Labour Market? Some Concepts and Theories,” 한국노동연구원 개원기념 토론회 발표자료, 2015
- Neumark, David, and William Wascher, *Minimum Wages*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2008.
- Stigler, George J., “The Economics of Minimum Wage Legislation,” *American Economic Review*, June, 1946