WAGE INFORMATION Brief

발행인 허재준
편집인 정동관
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370
TEL 044-287-6083
발행일 2024년 8월 20일

2024년 제4호(통권 제90호) No.3

최저임금 미만율 통계 바로 읽기[1)]

오상봉 (한국노동연구원 선임연구위원)

1. 서론

최저임금 미만율 계산에 보통 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」나 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」를 이용한다. 근로자의 시간당 임금을 계산할 수 있는 국가 통계가 이 둘밖에 없기 때문이다. 그런데 두 자료로 계산한 미만율은 매우 다르다.

이는 현 상황에 대한 인식을 혼란스럽게 하고 사회적 논쟁을 가중하는 측면이 있다. 노동계와 경영계는 사안에 따라 각자 유리한 조사 결과를 인용하며 논쟁을 이어간다. 최저임금 미만율의 큰 차이는 미만율을 최저임금 심의에 이용하는 데 한계로 작용하기도 한다. 따라서 두 자료의 미만율이 왜 차이 나는지를 살펴볼 필요가 있다.

이 글에서는 미만율 계산에 영향을 미치는 요소와 이에 비추어 미만율 계산에 이용되는 두 원자료의 장단점을 비교한다. 그리고 미만율 통계에 대한 바람직한 시각 등을 제시한다.

2. 미만율 계산에 영향을 미치는 요소

최저임금 미만율은 최저임금 미만의 시급을 받는 근로자의 비율이다. 따라서 결정된 최저임금과 비교하기 위한 시간당 임금의 계산이 중요하다. 어떠한 근로자가 비율 계산에 포함되는지도 중요하다.

1) 이 글은 오상봉(2019), 『최저임금 관련 통계에 관한 분석』, 한국노동연구원의 제2장을 발췌하여 수정·보완한 것이다.

가. 최저임금 적용대상 근로자

최저임금법 제3조(적용 범위)에서는 "근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다."라고 규정하고 있다. 다만 동거하는 친족만을 사용하는 사업, 가사 사용인, 선원법의 적용을 받는 선원이나 선원을 사용하는 선박의 소유자[2]는 적용에서 제외된다.

동거하는 친족의 경우 무급종사자일 가능성이 높으며, 동거하는 친족만 사용하는 사업의 경우 근로자가 없는 사업체일 가능성이 높다. 가사사용인이 적용에 제외된다는 것은 산업표준분류 97번 "가구 내 고용활동"에 종사하는 근로자가 미만율 계산에서 제외된다는 것을 의미한다. 대부분 원자료에서 업종 식별이 되기 때문에 어렵지 않게 가사근로자를 계산에서 제외할 수 있다. 만약 가사근로자를 포함하고 계산하면 미만율이 높아질 가능성이 크다. 선원 및 선박의 소유자가 제외된다는 것은 근해의 소형 선박의 선원이 아니면 미만율 계산에서 제외된다는 것을 의미한다. 그리고 적용 제외 선원에 대해서는 선박법 제59조에 의해 별도의 최저임금이 적용되며, 이는 법정 최저임금액보다 높다.[3] 그런데 적용 제외 선원을 통계적으로 식별하는 것이 사실상 불가능하다. 이들을 포함하여 미만율을 계산할 경우 미만율이 낮아질 가능성이 크지만, 그 수가 많지 않을 것이어서 크게 문제가 되지는 않을 것이다.

최저임금법 제7조(최저임금의 적용 제외)에서는 "다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 사람에 대하여" 최저임금 적용 제외를 할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기에 해당하는 사람은 장애인이다.[4] 즉, 사용자의 신청과 고용노동부장관의 승인에 의해 장애인은 적용 제외될 수 있다. 실제로 신청 건의 대부분은 승인되는 것으로 알려져 있고, 승인 건은 해마다 조금씩 증가하고 있다.[5] 그런데 미만율 계산상의 문제는 어느 원자료에서도 장애인을 식별할 수 없다는 점이며, 실제 계산에서는 이를 무시하고 있다. 이는 미만율을 높이는 측면이 있다.

정리하자면, 최저임금법은 기본적으로 모든 사업에 적용되며, 그 사업에 종사하는 모든 근로자는 최저임금액 이상을 받아야 한다. 일부 예외가 있지만, 대부분 통계적으로 처리할 수 있다. 일부 식별이 불가능한 적용 제외 대상자가 있지만, 그 수가 많지는 않아 미만율에 크게 영향을 끼치지는 않을 것으로 보인다. 따라서 미만율을 정확히 산출하려면 전체 사업 또는 전체 근로자를 대표하는 원자료의 활용이 중요하다.

나. 비교대상 임금만을 포함한 시간당 임금

최저임금 미만 여부를 판단하기 위해 비교대상임금만을 포함한 임금을 소정실근로시간으로 나누어 계산한다. 초과근로시간과 이에 대한 대가는 시간당 임금 계산에 고려사항이 아니다.

최저임금법 제6조(최저임금의 효력) 제4항은 비교대상 임금에 "매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금"을 산입(算入)한다고 규정하고 있다.[6] 그리고 제1호와 제3호에서는 "「근로기준법」 제2조 제1항 제8호에 따른 소정(所定) 근로시간(이하 "소정근로시간"이라 한다) 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부령으로 정하는 임금"과 "식비, 숙박비, 교통비 등 근로

2) 선원법 제2조(정의)에서는 선원을 "선박에서 근로를 제공하기 위하여 고용된 사람"으로 정의하고, 선박소유자를 "선주, 선주로부터 선박의 운항에 대한 책임을 위탁받고 선박소유자의 권리 및 책임과 의무를 인수하기로 동의한 선박관리업자, 대리인, 선체용선자(船體傭船者) 등"으로 정의하고 있다. 그러나 제3조(적용 범위)에서는 ① 5톤 미만의 선박으로서 항해선이 아닌 선박, ② 호수, 강 또는 항내만을 항행하는 선박, ③ 평수구역, 연해구역, 근해구역에서 어로작업에 종사하는 총 통수 20톤 미만인 어선 등에 승무하는 선원과 그 선박의 소유자에게는 선원법에 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

3) 2024년 기준 선원의 최저임금은 월 2,561,030원이다. 흥미로운 것은 최저임금 산입범위는 2019년에 크게 개편되었지만, 선원의 최저임금 산입범위는 2019년 이전과 동일하게 유지되고 있다는 점이다.

4) 법에서는 "1. 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람"과 "2. 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람"으로 적용 제외 대상을 규정하고, 시행령에는 "고용노동부장관의 인가를 받아 최저임금의 적용을 제외할 수 있는 자는 정신 또는 신체의 장애가 업무수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람"으로 대상을 구체화하고 있다.

5) 2023년 기준으로 적용 제외된 장애인 수는 9,816명이고, 4년 전인 2019년의 8,971명보다 845명 증가했다.

6) 현재의 규정은 2024년 1월 1일부터 적용된다. 2018년 말까지는 1개월 이내 정기성, 일률성, 고정성을 만족시키는 임금만 비교대상임금에 산입되었다. 1개월 이내 정기성도 지급이 아닌 산정 기준으로 만족되어야 했다. 이 외에 복리후생비를 산입하는 것이 적당하지 않은 임금으로 보고 산입하지 않았다. 2018년 6월 법 개정으로 1개월 이내 주기로 지급되는 정기상여금, 기타수당(이상 정기상여금 등), 복리후생비가 비교대상임금에 산입되었다. 다만, 제도변화의 충격을 완화하기 위해 2019년부터 2024년까지 산입되는 임금의 비율을 점차 확대하였다.

자의 생활 보조 또는 복리후생을 위한 성질의 임금"으로서 "통화 이외의 것으로 지급하는 임금"은 제외한다고 규정하고 있다.

"통화 이외의 것으로 지급하는 임금"은 현물을 의미하며, 대부분의 자료에서 임금에 포함하지 않고 있으므로 문제되지 않는다. "「근로기준법」 제2조 제1항 제8호에 따른 소정(所定)근로시간(이하 "소정근로시간"이라 한다) 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부령으로 정하는 임금"은 소정근로에 대한 대가가 아닌 임금을 의미하는데, 시간외 수당 등이 포함된다.[7] 총임금에서 시간외 수당 등의 식별은 자료에 따라서 문제가 될 수 있다.

"매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금"이라는 조건을 만족시키는 임금의 식별은 쉽지 않다. 많은 자료에는 총임금에 대한 정보만 포함되어 있고, 임금이 세분화되어 있다고 하더라도 산정기준이 연간단위인 임금항목은 하나로 묶여있기 때문이다. 상여금은 지급 주기와 상관없이 성과급 등과 묶여서 연간 금액만 식별된다. 미만율 통계에서 주요 관심 대상인 저임금근로자의 경우에 상여금이나 성과급이 거의 없을 것이기 때문에 별로 문제가 되지 않을 것으로 볼 수도 있다. 그러나 상여금이나 성과급의 지급 비중이 상당히 높은 업종이 존재하기 때문에 가볍게 볼 수는 없다.

2019년부터 단계적으로 시행되어 2024년에 완전히 적용되는 최저임금 산입범위 확대로 비교대상임금의 산입임금 식별의 문제는 과거에 비해서 다소 완화된 측면이 있다. 그럼에도 1회 이상 정기적으로 지급되는 임금의 식별과 소정근로에 대한 대가가 아닌 임금의 식별은 여전히 상당히 중요한 문제이다.

3. 두 원자료

가. 경제활동인구조사 8월 부가조사

경제활동인구조사 8월 부가조사는 통계청에서 시행하는 가구조사이다. 인구주택총조사에 기초하여 3만 6,000개 가구를 추출하여 신도시가 만들어지거나 인구의 대규모 이동이 있지 않는 한 이 자료로 대한민국 전 지역에 분포한 임금근로자의 경제활동상태를 파악할 수 있다. 군인(직업군인과 상근예비역 포함), 사회복무요원(의무경찰 포함), 교도소 수감자, 시설(요양소, 기도원) 수용자 등은 제외된다.

이 조사에서는 시간당 임금을 계산할 수 있는 근로시간과 임금에 대한 조사를 시행하는데, 조사되는 근로시간은 주된 일자리에 대한 평상시 일주일간 근로시간과 지난주 총근로시간이며 임금은 직전 3개월(6~8월) 평균 세전 임금 총액이다.

그런데 가구조사에서 일반적으로 관찰되는 바와 같이 근로시간과 (특히) 임금에 대한 정보가 부정확할 가능성이 높다. 시간당 임금 계산에 있어서 근로시간을 소정 근로시간과 초과 근로시간으로 정확히 구별할 수 없다는 문제와 항목별 임금액에 대한 정보가 없으며 임금 총액에 대한 정보만 제공된다는 문제도 있다. 임금에 대한 조사단위가 1만 원이어서 임금의 정확성이 떨어진다는 문제도 있다.[8] 물론 이러한 문제 때문에 경제활동인구조사를 비판하는 것은 적절하지 않다. 이 조사는 시간당 임금에 대한 정보를 제공하기 위해 시행되는 것이 아니기 때문이다.

나. 고용형태별 근로실태조사

고용형태별 근로실태조사는 고용노동부에서 매년 한 차례 시행하는 사업체조사이다. 사업체노동실태현황에 기초하여 3만 3,000개 사업체를 추출하여 대한민국 모든 업종 및 규모의 사업체에 종사하는 임금근로자의 경제활동상태를 파악하기 위한 조사이다. 이 조사에는 "공공행정, 국방 및 사회보장행정"이나 공무원이 재직하는 사업체(국공립 교육기관), 임금근로자가 없는(자영업자와 무급가족종사자만으로 구성된) 사업체, 고정설비가 없거나 영업장소가 일정하지 않은 간이 판매상, 개인이 경영하는 농림어업 사업체, 가사서비스업, 국제기구 및 외국기관은 제외된다.

그런데 고용형태별 근로실태조사는 사업체조사 특성

7) 여기에는 연차휴가 근로수당 등(연차휴가 근로수당, 유급휴가 근로수당, 유급휴일 근로수당), 시간외 근로임금 등(연장시간근로·휴일근로에 대한 임금 및 가산임금, 야간근로에 대한 가산임금), 일직·숙직수당 등이 포함된다(개정 전의 최저임금법 시행규칙 [별표 1] 최저임금에 산입하지 아니하는 임금의 범위 <개정 2011.12.19> 참조).

8) 실제로는 많은 응답자가 1만 원이 아닌 10만 원 단위로 응답하는 성향을 보이고 있다.

상 전체 임금근로자가 모집단에 포함되어 있지 않을 가능성이 있다. 경제활동인구조사의 경우 5년마다 시행하는 인구주택총조사와 주민등록통계를 이용하여 모집단이 만들어지기 때문에 모집단에서 제외된 임금근로자가 있을 가능성이 거의 없다. 이에 비해 고용형태별 근로실태조사의 경우에는 모집단이 되는 사업체노동실태현황이 전국사업체조사에 기반하고 있으며, 전국사업체조사에 전체 취업자 중 빠진 취업자가 있을 것으로 추정된다. 따라서 고용형태별 근로실태조사에는 최저임금 적용 대상자 중 빠진 임금근로자가 다소 있을 가능성을 배제할 수 없다.[9] 이 조사에는 시간당 임금의 계산에 필요한 6월의 소정실근로시간, 초과실근로시간과 정액급여, 초과급여, 특별급여가 조사된다. 소정실근로시간은 소정근로일에 실제로 일한 시간의 합이며 초과실근로시간은 연장근로시간과 휴일근로시간의 합이다. 정액급여는 기본급과 통상적 수당(소정근로시간에 대하여 정기적·일률적으로 지급한 고정적 수당), 기타 수당의 합이며, 특별급여는 전년도에 지급된 고정 상여금(근로계약 등에 따라 사전에 확정된 상여금이나 성과급)과 변동 상여금(경영실적 등에 따라 사후에 확정되는 상여금이나 성과급)의 합계이며, 조사 단위는 1천 원이다. 이 조사는 사업체조사이기 때문에 근로시간과 임금에 대한 정보가 비교적 정확하다는 특징이 있다.[10]

다. 장단점 비교 및 유의사항

비교대상임금의 계산에 있어서는 고용형태별 근로실태조사에서 제공하는 정보가 더 낫다고 판단된다. ① 고용형태별 근로실태조사는 임금대장에 기초한 정보가 제공되지만, 경제활동인구조사는 가구주(또는 가구원)가 응답하는 모든 가구원의 정보에 기초하기 때문에 정보의 정확성 측면에서 보면 고용형태별 근로실태조사가 낫다고 판단된다. ② 고용형태별 근로실태조사는 산입범위를 거의 정확히 식별할 수 있는 정보를 제공하지만 경제활동인구조사는 총액만 제공한다. 미만율 계산을 목적으로 시간당 임금을 계산할 경우에는 최저임금 산입범위에 포함되는 임금만 포함되어야 한다. 고용형태별 근로실태조사의 조사단위는 천 원이지만, 경제활동인구조사는 만 원이다. ③ 총근로시간 중 소정실근로시간과 초과근로시간을 구별해야 하는데 고용형태별 근로실태조사만 이러한 정보를 제공한다.[11]

미만율 산출 대상 측면에서는 고용형태별 근로실태조사에 약점이 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 두 데이터의 모집단에서 비롯된다. 사업체조사인 고용형태별 근로실태조사는 일부 근로자를 누락할 가능성을 배제할 수 없으며, 실제로 약 200만 명의 근로자가 누락되었을 것으로 추정된다. 문제는 누락된 근로자가 포함된 근로자와 질적으로 다를 가능성이 높다는 점이다.

4. 결론

최저임금 미만율의 정확한 계산을 위해서는 최저임금 적용대상을 정확히 포괄하는 원자료를 이용해서 비교대상 임금의 시간당 임금을 정확히 계산할 수 있어야 한다. 그러나 현실적으로 이것은 가능하지 않으며, 실제와 비슷할 것으로 모두가 동의할 수 있는 수치의 계산도 어렵다. 이런 상황에서 우리는 미만율 통계를 어떻게 보고 어떻게 활용하여야 할까?

우리는 정확한 미만율을 알 수 없다는 점을 인정해야 한다.[12] 이러한 인정하에 각자 자기에게 유리한 통계치를 활용하여 자신의 주장을 펼치는 것을 자제해야 한다. 최

9) 실제 2018년 경제활동인구조사 부가조사는 2,004만 5,000명을 대표하는데, 고용형태별 근로실태조사는 1,597만 1,000명을 대표한다. 고용형태별 근로실태조사에는 농림어업의 경우 법인만 조사되고, 공공행정과 가구 내 고용은 조사되지 않기 때문에 이 업종들을 제외하고 다시 계산해 보면, 경제활동인구조사 부가조사는 1,875만 2,000명을, 고용형태별 근로실태조사는 1,593만 3,000명을 대표한다. 여전히 둘 사이에는 281만 9,000명의 차이가 발생한다. 국공립 교육기관은 고용형태별 근로실태조사에서 제외되기 때문에 2018년 교육직 공무원 36만 6,000명을 제외하고 경제활동인구조사 부가조사의 임금근로자 수를 다시 계산하면 차이는 245만 3,000명으로 줄어든다. 가능한 조정을 모두 거치더라도 고용형태별 근로실태조사의 모집단에는 약 200만 명의 임금근로자가 빠져있을 가능성이 높음을 시사한다.

10) 초과실근로시간이 부정확할 가능성은 배제할 수 없지만, 시간당 임금 계산에 이용되는 소정실근로시간은 비교적 정확할 것으로 예상된다.

11) 고용형태별 근로실태조사의 근로시간 응답에 문제 제기도 있다. 즉, 근로시간규제가 있는 상황에서 근로시간을 축소해서 응답할 가능성이 있다는 것이다. 이러한 의심이 설득력이 있기는 하지만, 근로감독의 가능성 때문에 생기는 축소 응답의 가능성은 소정근로시간과는 크게 관계가 없어 보인다. 만약 축소 응답이 있다면 주로 초과근로시간에서 발생할 것이다.

12) 사실 미만율을 발표하는 국가는 찾아보기 어렵다. 그 이유는 아마도 한국과 같은 문제를 대부분의 국가들이 안고 있기 때문일 것으로 추정된다.

저임금 미준수의 정도를 주장할 때와 영세사업자의 어려움을 주장할 때 서로 상반된 통계를 활용한다. 전자를 위해서 노동계는 경제활동인구조사를, 경영계는 고용형태별 근로실태조사를 활용하고, 후자를 주장할 때는 그 반대이다. 그러나 상당히 부정확한 통계치를 갖고 이러한 주장을 하는 것은 무의미해 보인다.

그래도 미만율의 수준이나 추세에 대해 대강이라도 알아야겠다면 어떻게 할까? 저자는 고용형태별 근로실태조사를 이용한 통계치에 저임금 근로자가 조사에서 상당히 제외되었을 수 있다는 점을 고려한 조정을 거칠 것을 제안한다. 경제활동인구조사는 이러한 통계의 산출을 위해 행해지는 조사가 아니어서 기준점으로 삼기 어렵다고 보기 때문이다.