

# 최저임금 수준은 어떠한가?

정진호\*

## 1. 최저임금제도 적용대상 확대

최저임금제도는 국가가 노사간의 임금결정 과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금근로자를 보호하는 제도이다. 따라서 이하에서는 노사가 단체협약에 의하여 특정한 부문(예, 금속, 병원 등)을 적용대상으로 설정하는 최저임금(negotiated minimum wages)은 분석대상에서 제외한다.

비록 1953년에 제정된 근로기준법 제34조 및 제35조에 최저임금제도 실시 근거를 두고 있었지만, 1988년 1월 1일 이전까지는 1970년대 중반 이후의 저임금 해소를 위한 행정지도 이외에 최저임금제도가 별도로 실시되지 않았다.

이와 같이 도입된 최저임금제도도 근로기준법 적용확대와 더불어 적용대상이 지속적으로 확대되어 2001년 9월 이후에는 모든 임금근로자에게 최저임금법이 적용되고 있다. 특히 최저임금제도 적용근로자 비율은 실시 첫 해인 1988년에는 17.9%에 불과하였지만, 그 이후 적용대상 산업 및 규모가 점차 확대되어 2001년 9월 이후에는 100%로 확대

〈표 1〉 최저임금제도 적용대상 추이

적용시기	적용대상		적용근로자 비율 2006년 기준
	산 업	규 모	
1988. 1.~1998.12.	제조업	상시근로자 10인 이상	17.9%
1989. 1.~1989.12.	제조업, 광업, 건설업	상시근로자 10인 이상	18.4%
1990. 1.~1999. 8.	전산업	상시근로자 10인 이상	63.1%
1999. 9.~2001. 8.	전산업	상시근로자 5인 이상	79.9%
2001. 9.~	전산업	전규모	100.0%

주: 자료의 제약상 적용근로자 비율은 상시근로자가 아닌 종사자 규모 기준으로 추정함.  
 자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」, 2006년 8월 원자료.

\* 한국노동연구원 연구위원(jjh@kli.re.kr).

되었다).

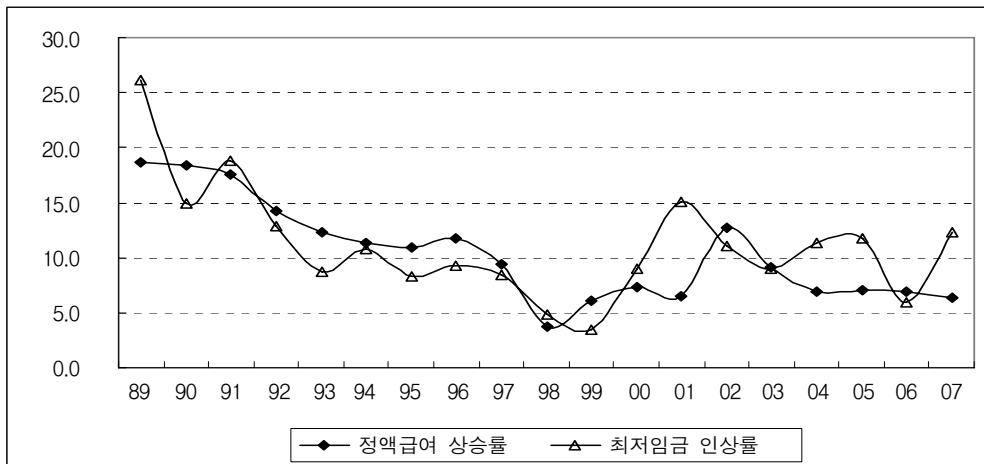
## 2. 최저임금수준의 시계열 변화

최저임금의 경제적 효과(고용, 소득분배 등)는 최저임금의 일반임금에 대한 상대적 비율인 최저임금의 상대적 수준에 크게 의존한다. 특히 최저임금의 상대적 수준을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 비교대상이 되는 임금항목 및 임금의 산정주기에 유의하여야 한다.

우선, 최저임금에는 모든 임금항목이 포함되지 않는다. 최저임금에 산입되는 임금항목은 단체협약·취업규칙 또는 근로계약에 미리 정하여진 지급조건과 지급률에 따라 매월 1회 이상 정기적·일률적으로 지급하는 임금으로서 초과근로수당, 생활보조수당 등을 산입하지 않는다. 따라서 최저임금과 비교대상이 되는 임금항목은 각종 임금통계에서 대체적으로는 정액급여, 보다 엄밀하게는 통상임금에 근접한다.

다음으로, 주휴일이 다른 국가들과는 달리 법률적으로 유급으로 강제되어 있기 때문에 월간 평균값으로 집계되고 있는 각종 임금통계와의 비교에서 최저임금은 월간으로 환산되어야 한다. 그러나 1989년 3월 및 2004년 7월 이후 2차례에 걸친 법정기준근로시간의 단축으로 시기와 산업·규모별로 법정기준근로시간이 상이하여 월간 지불근로시

[그림 1] 최저임금 인상률 및 정액급여 상승률 추이



주: 정액급여는 비농 민간부문 상용근로자 10인 이상 사업체 기준.  
 자료: 노동부, 「매월노동통계조사」, 각호 및 최저임금위원회 내부 자료.

- 1) 적용근로자 비율은 자료의 제약상 2006년 8월 「경제활동인구부가조사」의 상시근로자가 아닌 종사자를 기준으로 추정할 수밖에 없기 때문에 실제 수치보다 약간 상향 편익된다.

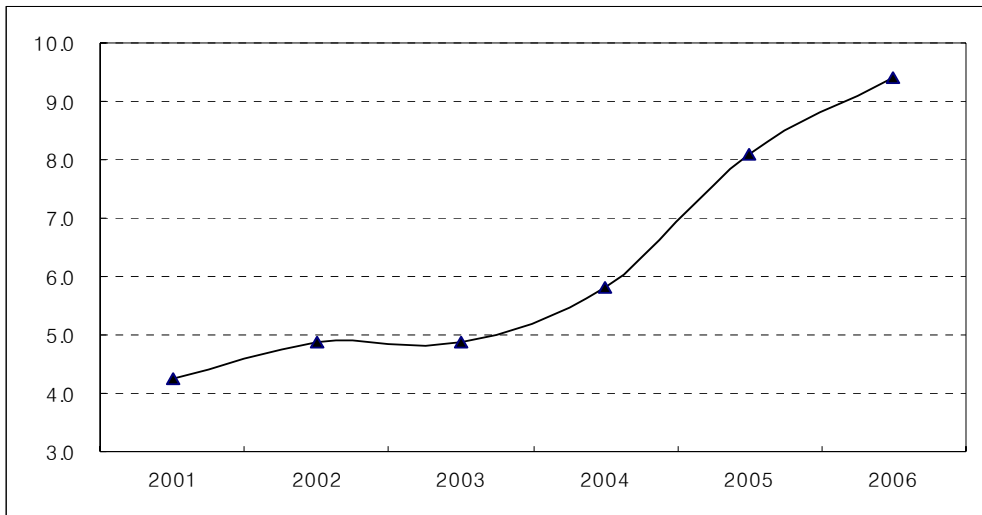
간도 상이하였다. 즉 최저임금 시급 및 일급(8시간 기준)이 동일하더라도 산업·규모별로 월환산 최저임금액은 상이하게 도출된다.

비록 최저임금의 상대적 수준은 월환산 최저임금액과 월평균 통상임금을 비교함이 적절하지만, 자료의 제약상 시급 기준 최저임금 인상률과 월평균 정액급여 상승률을 비교함으로써 최저임금의 상대적 수준 변화를 가늠할 수 있다<sup>2)</sup>.

지난 1989~2007년간 연평균 최저임금 인상률은 11.2%로서 최저임금에 산입되는 임금항목에 거의 근접한 정액급여 상승률 10.4%와 크게 차이나지 않는다. 이를 기간별로 살펴보면 적용대상이 확대된 1990년대에는 최저임금 인상률이 정액급여 상승률보다 낮았지만, 모든 부문에 적용된 2000년대에는 역전되어 있다.

특히 지난 몇 년간 최저임금을 기준으로 한 저임금근로자 비율을 살펴보면 지난 2004년 이후 최근까지 지속적으로 높아지고 있다. 이는 최저임금제도에 커다란 변화가 없었음을 고려하면 최저임금법 준수(compliance) 정도가 낮아지고 있음을 시사한다. 이는 적정수준의 최저임금 인상뿐만 아니라 사회적으로 합의된 최저임금의 준수체고를 위한 노력(예, 근로감독 강화 등)이 절실함을 시사한다.

[그림 2] 저임금근로자 비율 추이



주: 저임금근로자는 조사시점 8월 현재 시간당 임금소득(hourly earning)이 최저임금 미만인 근로자.  
 자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」, 각호 및 최저임금위원회 자료

2) 특정 연도의 최저임금(시급)은 상이한 수준의 최저임금이 적용되는 적용기간을 고려한 가중평균치이다(예, 1994~2005년). 또한 정액급여는 시계열적 일관성을 위하여 「매월노동통계조사」의 비농민간부문 상용근로자 10인 이상 상용근로자를 분석대상으로 한다.

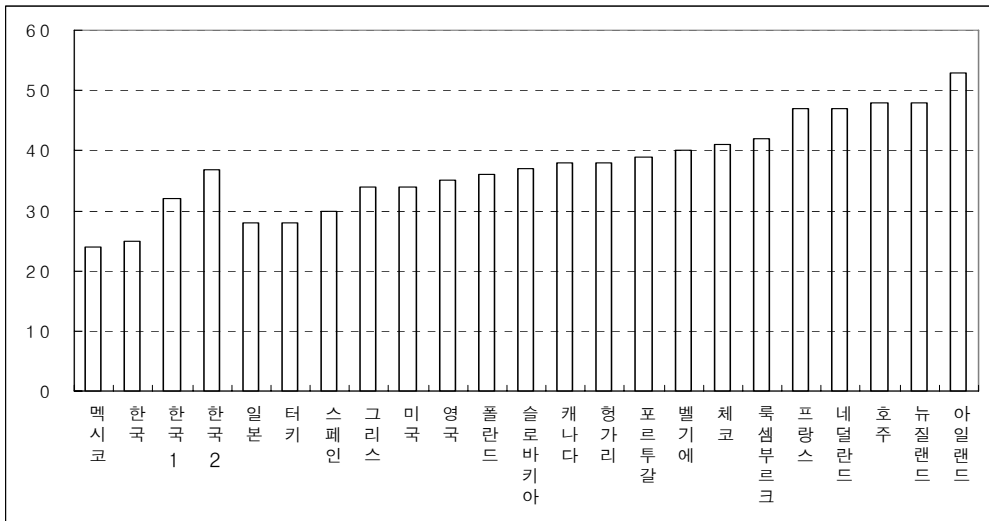
### 3. 최저임금수준의 국제비교

최저임금의 상대적 수준은 특정 국가에서의 시계열적 비교뿐만 아니라 일정 시점에서 다른 국가들과의 비교도 유용하다. 그러나 최저임금수준의 국제비교는 근로기준, 노동통계 등에서의 국가간 차이를 제대로 통제하지 않으면 신뢰할 만한 정보를 도출할 수 없다.

최근 OECD(2007)는 OECD 21개 국가를 대상으로 2005년 최저임금의 상대적 수준을 발표한 바 있다. 이에 따르면 임금총액(gross earnings) 평균값에 대비한 최저임금의 비율은 한국이 25%로서 멕시코 24%에 이어 가장 낮은 국가군으로 분류되고 있다.

OECD(2007)에서 2005년 한국의 최저임금 비율은 시급 기준 2005년 평균 최저임금액을 연간 금액으로 환산하고, 이를 「매월노동통계조사」의 조사대상인 비농 민간 상용근로자 5인 이상 상용근로자의 연간 임금총액으로 나눈 수치로 추정된다.

[그림 3] 최저임금의 상대적 수준 국제비교(2005)



자료: OECD(2007), *Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment*.  
 노동부, 「임금구조기본통계조사」 및 「소규모사업체근로실태조사」, 2005년 원자료.  
 통계청, 「경제활동인구부가조사」, 2005년 8월 원자료.

과연 이러한 정보를 어느 정도 신뢰할 수 있는가를 다른 국가들은 자료의 제약상 별도로 하더라도 우리나라에 한정하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라에서는 다른 국가와는 달리 주휴일이 유급으로 강제되어 있기 때문에 최저임금 근로자에게도 법정기준근로시간 이외에 주휴일에 대해서도 주휴수당이 지급되어야 한다. 이를 고려하면 OECD(2007)에서 가정한 2005년 주당 지불근로시간은 46시

간이 아니라 48시간(공공부문·금융보험업(K)·1,000인 이상 기업 및 7월 이후 300인 이상 기업) 또는 52시간(나머지 부문)이다. 이는 연간 금액으로 환산된 최저임금액이 실제보다 과소 평가되고 있음을 시사한다.

둘째, 전일제(full-time) 근로자의 임금총액은 비농 민간부문 상용근로자 5인 이상 사업체의 상용근로자를 조사대상으로 하고 있는 「매월노동통계조사」에 근거하고 있다. 그러나 이는 기업규모가 작을수록 임금수준이 낮음을 고려하면 전일제 근로자의 임금총액은 실제보다 과대 평가되고 있음을 시사한다.

따라서 하향 편익된 최저임금액, 상향 편익된 전일제 근로자의 임금총액을 보정하여 최저임금의 상대적 수준을 추정하면 다음과 같다. 우선, 「임금구조기본통계조사」 및 「소규모사업체근로실태조사」를 결합한 자료를 이용하면 2005년 최저임금의 상대적 수준은 약 32%로 추정된다<sup>3)</sup>. 한편 「경제활동인구부가조사」를 이용하면 전일제 근로자의 2005년 최저임금의 상대적 수준은 약 37%로 추정된다. 이는 2005년 최저임금의 상대적 수준은 근로기준 및 노동통계의 국가간 차이만을 통제하더라도 약 7~12%포인트 높아짐을 시사한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 비록 최저임금의 상대적 수준은 최근에 다소 높아졌지만 지난 20년간 일정하게 유지되어 왔다고 평가할 수 있다. 또한 다른 국가들과 비교하더라도 최저임금의 상대적 수준이 현저하게 낮다고 단정할 수는 없다. 오히려 사회적으로 합의된 최저임금 수준을 준수하려고 하는 노력이 보다 요구된다. 아울러 근로빈곤 완화를 위해서는 최저임금 수준의 적정화 노력뿐만 아니라 개별 저임금근로자보다는 근로빈곤가구를 정책대상으로 하는 보다 차별화된 정책수단이 내실화되어야 한다. **KLI**

3) 실제로 최저임금의 상대적 수준은 5인 이상 사업체에서는 27.5%, 1~4인 사업체에서는 51.8%로 기업규모간 격차가 상당하다. 참고로 이 수치는 일본의 경우 5인 이상 사업체를 분석대상으로 한 최저임금의 상대적 수준 28%와 기업규모를 통제하면 거의 차이가 없다.