

최저임금의 상대적 수준과 미만을

정진호*

I. 머리말

최근 최저임금제도는 근로빈곤 완화를 위한 주요한 정책수단으로 다시 주목을 받으면서 근로장려세제, 국민기초생활보장제도 등 다른 소득지원정책과 더불어 전 세계적으로 확산되고 있다. 우리나라에서도 이전과는 달리 최근에 올수록 최저임금제도가 영세기업, 비정규직, 외국인근로자 등 노동조합, 단체교섭 등에서 충분히 대변되지 않는 소위 저임금근로자를 위한 임금조정방식으로서 사회적으로 크게 주목받고 있다¹⁾.

본고에서는 최근 현안으로 부각되어 있는 감시단속적 근로자 최저임금 감액적용, 택시 근로자 최저임금 산입임금 변경에 따른 이슈 이외에 최저임금 인상률, 일반임금 상승률 등에 영향을 받는 최저임금의 상대적 수준, 최저임금 미만 근로자 비율 그리고 최저임금 미만의 저임금근로자의 특성에 대해서 살펴봄으로써 최저임금의 합리적 설정 및 운영을 위한 정책방안을 모색하고자 한다.

이를 위하여 본고는 다음과 같이 구성한다. 제II장에서는 최근 몇 년간의 전반적인 임금 및 최저임금 동향을 살펴본다. 제III장에서는 최저임금법 적용대상이 모든 규모로 확대된 이후의 최저임금의 상대적 수준 및 그 변화를 살펴본다. 제IV장에서는 최저임금법이 제대로 강제준수되지 않음을 나타내는 하나의 지표인 최저임금 미만을 및 그 변화를 살펴본다. 제V장에서는 최저임금 미만의 임금을 지급받는 절대적 의미에서의 저임금 근로자의 인적·사업체별 특성을 살펴본다. 제VI장에서는 이상의 분석결과를 요약하고 정책적 시사점을 도출한다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(jjh@kli.re.kr).

1) 주요국의 최저임금제도 실태 및 최저임금 효과분석에 대해서는 정진호 외(2011), 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원 참조.

II. 최근의 임금동향

지난 2008년 글로벌 금융위기에 따라 명목임금은 2008년 4/4분기 이후 2009년 3/4분기 까지 낮아졌으며, 명목임금의 구매력을 고려한 실질임금도 2008년 3/4분기 이후 2009년 4/4분기까지 낮아졌다. 이에 따라 2009년 연평균 임금상승률(명목)은 <표 1>에서 보는 바와 같이 외환위기 직후인 1998년의 -2.5% 이후 다시 -0.5%로 나타났다. 그러나 금융위기 직전에 결정된 2009년도 최저임금은 시급 4,000원으로 2008년의 3,770원에 비하여 6.1% 인상되었다.

한편 그 이후 금융위기 극복에 따라 명목임금은 2009년 4/4분기, 실질임금은 2010년 1/4분기 이후 예년과 마찬가지로 높아져 2010년 연평균 임금상승률(명목)은 4.9%로 전년도의 감소세에서 증가세로 반전되었다. 그러나 2009년 금융위기 중에 결정된 2010년도 최저임금은 시급 4,110원으로 최저임금법이 실시된 지난 1988년 이후 가장 낮은 2.8% 인상에 그쳤다. 이와 더불어 공무원을 포함한 공공부문의 임금인상률도 2009~2010년에는 동결되기도 하였다.

그러나 2011년도에는 최저임금 시급이 4,320원으로 전년도에 비하여 5.1% 증가하여 인상률이 높아졌을 뿐만 아니라 지난 2년간 동결되었던 공무원을 포함한 공공부문의 보수도 5.1% 인상되었다. 이와 더불어 민간부문의 임금인상률도 약 5% 초반대로 전년도에 비하여 상당히 높아지고 있다. 요컨대 글로벌 금융위기로 일시적으로 둔화되었던 임금인상률이 2011년에는 다시 높아지고 있다²⁾.

<표 1> 임금관련 주요 지표 동향

	명목임금 (천 원/월, %)	정액급여 (천 원/월, %)	소정근로시간 (시간/월, %)	시간당 정액급여 (원/시간, %)	최저임금 시급 (원/시간, %)
2007	2,716 (6.9)	2,026 (8.1)	159.9 (-8.2)	12,671 (17.7)	3,480 (12.3)
2008	2,810 (3.4)	2,154 (6.3)	159.6 (-0.2)	13,496 (6.5)	3,770 (8.3)
2009	2,795 (-0.5)	2,166 (0.6)	163.0 (2.1)	13,291 (-1.5)	4,000 (6.1)
2010	2,931 (4.9)	2,264 (4.5)	163.8 (0.5)	13,825 (4.0)	4,110 (2.8)

주: 상용근로자 5인 이상 사업체 상용근로자 기준.
자료: 고용노동부, 「사업체임금근로시간조사», 각호 및 최저임금위원회 내부자료.

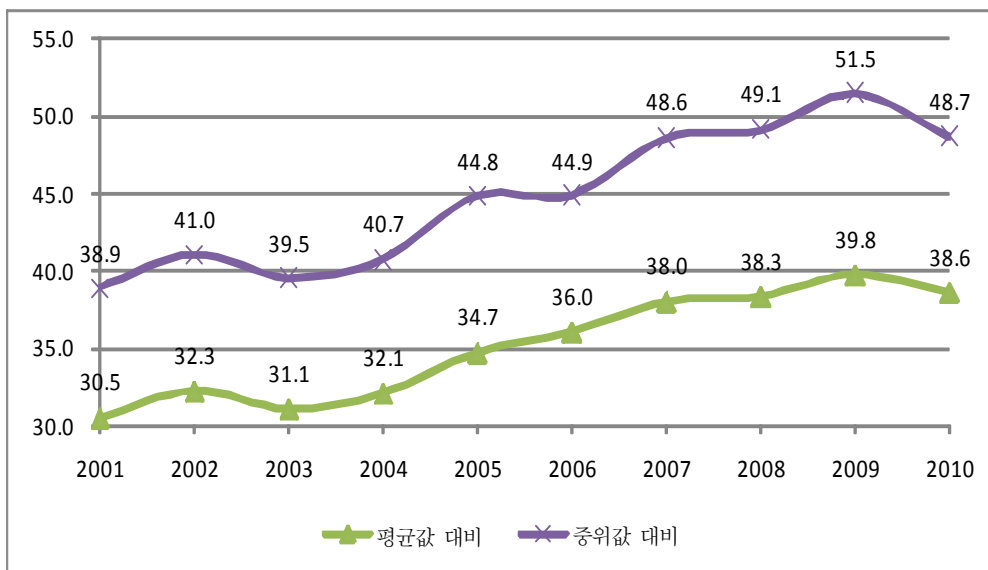
2) 2011년 임금상승률 및 임단협 전망에 대해서는 노동연구원 『노동리뷰』 2011년 4월호 참조.

Ⅲ. 최저임금의 상대적 수준

최저임금이 경제에 미치는 효과(예: 고용, 임금분포, 소득분배 등)는 최저임금의 절대적 수준보다는 일반임금에 대비한 상대적 수준뿐만 아니라 최저임금법의 강제준수 정도에 따라 상이하다. 왜냐하면 최저임금의 상대적 수준이 높다고 하더라도 최저임금법의 강제준수 정도가 낮다면, 최저임금의 고용에 대한 부정적 효과, 최저임금 미만 임금분포의 단절, 즉 저임금 해소효과 또는 소득분배 개선효과는 그다지 나타나지 않을 수 있기 때문이다.

비록 최저임금의 상대적 수준에 대한 지표로 최저임금 적용대상 및 산업임금을 고려하면 전체 임금근로자의 시간당 통상임금에 대비한 최저임금 수준이 가장 적절하지만, 이를 직접적으로 조사하거나 간접적으로 집계할 수 있는 조사통계는 현재 존재하지 않는다. 따라서 이하에서는 차선택으로 2001년 이후 시간당 임금총액에 대비한 최저임금으로 최저임금의 상대적 수준을 살펴본다. 물론 일반임금의 대푯값으로 평균값(mean) 또는 중위값(median) 중에서 어느 지표를 활용하는가에 따라 최저임금의 상대적 수준은 차이가 있지만, 그 변화는 동일하게 나타나고 있다.

[그림 1] 최저임금의 상대적 수준 추이



주: 전체 임금근로자 기준, 시간당 임금총액=월평균 임금총액/주당 평소근로시간(30.47)
 자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」, 각년도 8월 원자료 및 최저임금위원회 내부 자료.

우선, 시간당 임금총액 평균값에 대비한 최저임금의 상대적 수준은 2001년 30.5%에서 2010년 38.6%로 약 8.1%포인트 높아졌으며, 2009년에 39.8%로 가장 높았다. 특히 최저임금의 상대적 수준 증가는 2005년에 가장 높았는데, 이는 2005년 일반임금 상승률이 2.7%인데 반하여 최저임금 인상률이 13.1%로 매우 높았기 때문이다. 한편 2010년 최저임금의 상대적 수준은 낮아졌는데, 이는 일반임금 상승률이 8.6%인데 반하여 최저임금 인상률이 2.8%로 매우 낮았기 때문이다.

다음으로, 시간당 임금총액 중위값에 대비한 최저임금의 상대적 수준은 2001년 38.9%에서 2010년 48.7%로 약 9.8%포인트 높아졌으며, 2009년에 51.5%로 가장 높았다. 특히 최저임금의 상대적 수준 증가는 2005년에 가장 높았는데, 이는 2005년 일반임금 상승률이 4.6%인데 반하여 최저임금 인상률이 13.1%로 매우 높았기 때문이다. 한편 2010년 최저임금의 상대적 수준은 낮아졌는데, 이는 일반임금 상승률이 5.8%인데 반하여 최저임금 인상률이 2.8%로 매우 낮았기 때문이다.

이와 같이 최저임금의 상대적 수준은 일반임금 상승률과 최저임금 인상률 격차에 의하여 변화되고 있다. 즉, 그 격차가 큰 연도에 최저임금의 상대적 수준 변화가 크게 발생하고 있다.

IV. 최저임금 미만 근로자 비율

최저임금법의 적용대상자는 실시 첫 연도에는 전체 임금근로자의 약 1/5에 불과하였지만, 그 이후 적용대상 산업 및 규모가 점차 확대되어 2000년 11월 24일 이후에는 전체 임금근로자로 확대되었다. 또한 현재 정신·신체장애자는 최저임금법 적용에서 제외되고, 수습 및 감시·단속적 근로자는 최저임금이 감액되어 적용된다. 이와 더불어 최저임금에 포함되는 임금항목은 모든 임금항목이 아니라 소위 통상임금에 포함되는 임금항목과 대부분 일치한다.

따라서 최저임금 미만 근로자 비율, 즉 최저임금 미만을 보다 정확하게 추정하기 위해서는 전체 임금근로자를 조사대상으로 최저임금의 적용제외·감액적용 대상자 여부 및 최저임금 산입임금과 가장 근접한 통상임금 기준 시간당 임금률이 직접 조사되어야 한다³⁾. 그러나 이들 조건을 충족시키는 임금관련 조사통계는 현재 존재하지 않는다.

3) 확정치인 최저임금 미만율과 종종 혼동되는 최저임금 영향률이란 새로이 적용될 최저임금(예; 2012년 최저임금)에 따라 직접적으로 영향을 받을 수 있는 수혜근로자의 비율로서, 이는 추정치이다.

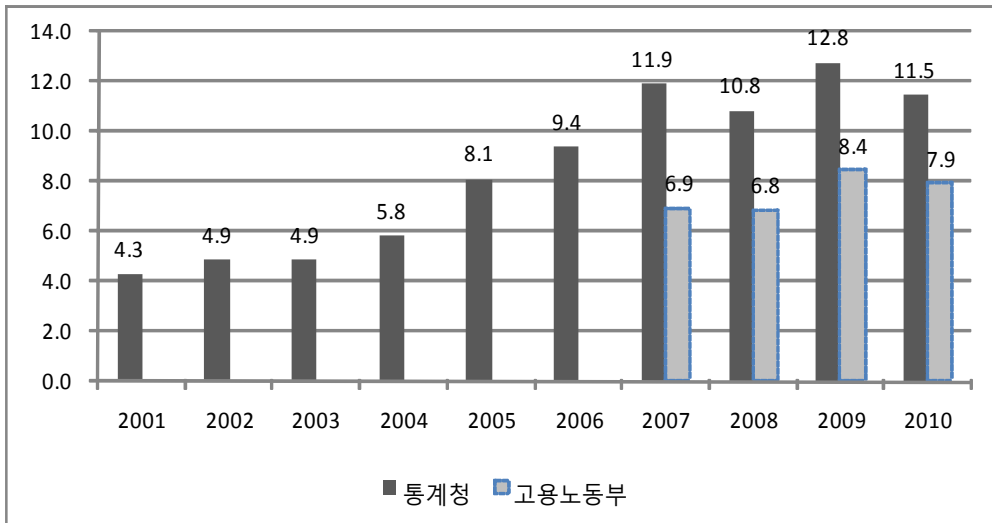
이와 같은 자료상의 제약에도 불구하고 직접 조사되지 않는 간접적으로 추계된 시간당 임금총액 또는 시간당 통상임금이 조사 시점의 시급 최저임금보다 낮은 근로자를 최저임금 미만 근로자로 정의할 수 있다⁴⁾. 이에 대한 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 가구조사에서 추계된 시간당 임금총액이 최저임금보다 낮은 최저임금 미만 근로자 비율은 2001년 4.3%에서 2010년 11.5%로 크게 높아졌다. 이를 시계열적으로 살펴보면 최저임금 미만율은 2007년까지 높아지다가 등락을 거듭하고 있다.

다음으로, 사업체조사에서 추계된 시간당 통상임금이 최저임금보다 낮은 최저임금 미만 근로자 비율은 2007년 6.9%에서 2010년 7.9%로 등락을 거듭하고 있다. 2007년 이전 시기의 일정규모 이상 상용근로자에 한정된 분석결과에서도 최저임금 미만율은 2007년까지 등락을 거듭하면서 높아졌다.

전반적으로 최저임금 미만율은 2001년 이후 2007년까지 높아지다가 최근에는 등락을 거듭하고 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 동일한 방향으로 변동하는 최저임금의 상대적 수준과 밀접한 관계에 있다. 이와 더불어 중장기적으로 최저임금 미만 영역에서 상당한 비율의 근로자가 항상 존재하여 최저임금정책이 기대만큼 저임금 해소에 기여하지 못하고 있다. 즉, 우리나라의 임금분포는 최저임금 수준에서 어느 정도 돌출되지만, 최저임금 미만 영역의 임금분포가 완전히 단절되지 않고 있다.

[그림 2] 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」 및 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료.

4) 이와 더불어 유급주휴 및 근로시간 적용 제외도 최저임금 미만을 추정에서 고려되어야 한다.

V. 저임금근로자 특성

비록 저임금근로자에 대한 정의는 매우 다양하지만, 이하에서는 최저임금 미만 근로자를 저임금근로자로 규정하고 이들의 특성을 가장 최근의 2010년 통계청 자료를 활용하여 인적 및 사업체 특성별로 살펴본다5).

〈표 2〉 최저임금 미만 근로자 분포(통계청)

(단위: 천 명, %)

		근로자수(A)	구성비율	미만자수(B)	구성비율	발생비율(B/A) (미만을)
전 체		17,048	100.0	1,958	100.0	11.5
규모	1-4인	3,196	19.4	853	40.6	26.7
	5-9인	2,905	17.6	470	22.3	16.2
	10-29인	3,859	23.4	365	17.4	9.5
	30-99인	3,485	21.1	185	8.8	5.3
	100-299인	1,675	10.2	54	2.6	3.2
	300인 이상	1,928	11.7	29	1.4	1.5
종사상 지위	상용	10,151	61.6	255	12.1	2.5
	임시	5,122	31.1	1,027	48.8	20.1
	일용	1,775	10.8	676	32.1	38.1
성	남성	9,783	59.4	754	35.8	7.7
	여성	7,265	44.1	1,204	57.2	16.6
연령	19세 이하	212	1.3	117	5.6	55.2
	20-24세	1,068	6.5	184	8.7	17.2
	25-29세	2,347	14.2	128	6.1	5.5
	30-39세	4,757	28.9	194	9.2	4.1
	40-49세	4,540	27.6	384	18.3	8.5
	50-54세	1,792	10.9	212	10.1	11.8
	55-59세	1,060	6.4	176	8.4	16.6
	60세 이상	1,272	7.7	562	26.7	44.2
학력	고졸 이하	9,476	57.5	1,735	82.5	18.3
	초대졸	2,441	14.8	108	5.1	4.4
	대졸 이상	5,131	31.1	114	5.4	2.2

주: 최저임금 미만 근로자는 시간당 임금총액이 시급 최저임금보다 낮은 자.
 자료: 통계청, 「경제활동인구부가조사」, 2010년 8월 원자료.

5) 고용노동부의 「고용형태별근로실태조사」를 이용하더라도 분석결과는 크게 다르지 않다.

2010년 현재 시간당 임금총액이 최저임금 시급 4,110원보다 낮은 최저임금 미만 근로자 비율을 살펴보면, 여성일수록, 종사상지위가 열악할수록, 연령이 아주 적거나 많을수록, 학력수준이 낮을수록, 영세규모 또는 숙박 및 음식점업에 종사할수록 상대적으로 높게 나타나고 있다.

특히 전체 근로자 중 10인 미만 사업체에 고용되어 있는 근로자 비중은 37.0%인데, 최저임금 미만자의 62.9%가 10인 미만 사업체에 고용되어 있다. 이는 기업규모가 영세할수록 저임금근로자의 비율이 높음을 시사한다. 전반적으로 시장임금에 비하여 상대적으로 높은 최저임금에 직면한 계층·부문일수록 최저임금 미만율은 높게 나타나고 있다.

VI. 맺음말

지난 2008년 글로벌 금융위기에 따른 일시적인 임금수준의 저하와 이례적으로 낮은 최저임금 인상률 등으로 최저임금의 상대적 수준 및 최저임금 미만율은 2007년 이후에는 등락을 거듭하고 있다. 그러나 2001년 이후 2007년까지 최저임금의 상대적 수준 및 최저임금 미만율은 지속적으로 높아져 왔다. 이와 더불어 최저임금 미만 저임금근로자도 여성, 비정규직, 저학력근로자 계층 및 영세규모, 숙박 및 음식점업 부문에서 상대적으로 높게 발생하고 있다.

비록 분석자료에 따라 최저임금의 상대적 수준 및 최저임금 미만 저임금근로자 비율은 약간의 차이가 있지만, 지난 2001년 이후 2007년까지 지속적으로 높아지다가 그 이후에는 등락하면서 높은 수준을 유지하고 있다. 그런데 최저임금 미만율이 높아지는 현상은 최근 최저임금법에 커다란 변화가 없었음을 고려하면 최저임금법의 강제 및 준수 정도가 오히려 낮아지고 있음을 시사한다.

실제로 법규정(regulation)이 제대로 준수되는 공정한 사회에서는 무시할 정도로 존재하는 낮은 최저임금 미만율은 통계적 이탈(outlier), 정보제약상 고려할 수 없는 감액적용·적용제외 근로자의 존재에 기인한 것으로 간주된다. 그러나 우리나라에서는 이들 요인을 감안하더라도 최저임금 미만 저임금이 해소되지 않고 항상 일정규모로 존재하여 최저임금 정책효과가 저임금근로자의 근로조건 개선에 기대만큼 기여하지 못하고 있다고 평가된다.

따라서 최저임금의 실효성 제고를 위해서는 향후 적정 수준의 최저임금 인상뿐만 아니라 사회적으로 합의된 최저임금의 준수 제고를 위한 정책홍보, 근로감독 강화 등의 노력이 보다 요구된다. **KLI**