

KDI FOCUS

KDI FOCUS

2013년 6월 25일(통권 제32호)

자료문의 | KDI 홍보팀

주소 130-740 서울특별시 동대문구 회기로 47

Tel 02-958-4030

Fax 02-960-0652

집필자 | 유경준 선임연구위원(02-958-4045)

KDI FOCUS는 시의성 있는 경제·사회적 이슈를 간략하게 정리한 시론 성격의 자료

Korea's Leading Think Tank

www.kdi.re.kr

최저임금의 쟁점 논의와 정책방향

유경준 | KDI 선임연구위원

“ 우리나라의 경우 영세사업장을 중심으로 최저임금이 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 커지고 있다. 또한 최저임금 미만 근로자들이 빈곤가구에 속하는 비중은 1/3 정도이기 때문에 빈곤감소가 정책의 목표라면 최저임금의 급격한 인상보다는 근로장려세제, 사회보험료 지원, 외국인 근로자 대책 등 종합적인 정책조합(policy mix)을 통해 달성하는 것이 바람직하다. ”

I. 들어가는 글

매년 6월이 되면 최저임금위원회에서 노사합의로 최저임금을 결정한다. 그러나 최근 들어 매년 노사합의에 의한 결정보다는 노사 일방은 퇴장하고 공익위원들이 최저임금을 결정하는 파행 아닌 파행을 맞는 모습을 반복적으로 보게 된다. 이러한 갈등의 근본적 원인은 노사가 최저임금의 수준과 최저임금 인상의 영향에 대해 정반대로 인식하고

있기 때문이다. 이러한 최저임금 결정상의 혼란은 비단 우리나라에만 국한된 문제는 아니다. 선진국에서도 마찬가지로 겪고 있는 문제이다.

영국은 이전에 실시하였던 최저임금제를 1993년에 폐지하였으나 1999년에 다시 시행하였다. 폐지와 재시행의 주된 이유는 최저임금이 고용에 미치는 영향과 최저임금이 빈곤을 감소시키느냐에 대한 엇갈린 판단에 기인한 것이었다. 또한 미국에서도 최저임금의 인상이 고용위축을 초래하는지

여부에 대한 치열한 논쟁이 수십 년째 계속되고 있다. 올 2월 미국의 오바마 대통령은 국정연설에서 2015년까지 미국 최저임금의 하한선인 연방 최저임금을 현재의 7.25달러에서 9달러로 인상하고 이를 물가상승률에 연동시키는 방안을 제시한 바 있다. 이를 두고 야당인 공화당에서는 청년 등 취약계층의 고용을 감소시키는 정책이라고 맹렬히 비난하고 있다.

우리나라의 경우도 지난 대선에서 여야 할 것 없이 최저임금의 인상을 공약으로 내건 바 있다. 야당에서는 최저임금을 근로자들 평균임금의 50%까지 인상하겠다고 했다. 집권당이 된 새누리당은 수준은 명시하지 않았지만, 최저임금 결정 시 성장률과 물가상승률을 반영하고 여기에 노동시장의 상황을 감안하는 최저임금 인상기준을 마련하겠다고 했다. 그리고 이를 위반할 시에는 징벌적 배상제도를 도입하겠다고 공약하였다.

이러한 상황에서 본고는 최저임금수준의 국제비교를 통해 우리나라의 최저임금수준을 평가해 보는 한편, 최저임금이 고용과 빈곤의 감소에 어떠한 영향을 미치는지에 대하여 국내외 문헌고찰과 실증분석을 통해 살펴보고, 이를 통해 최저임금에 대한 정책방향을 도출해 보고자 작성되었다.

II. 최저임금의 개요와 국제비교

1. 최저임금의 개요

최저임금은 근로자가 받는 임금의 최저수준을 시장임금의 일정한 수준으로 보장하기 위하여 정부가 설정한 임금을 의미한다. 우리나라의 경우 헌법 제32조 1항에서 근로자의 적정임금 보장을 명

시하고 있다. 이에 따라 1986년 말 최저임금법을 제정하여 1988년 1월 1일부터 시행하고 있다. 노사공 각각 9인으로 구성된 최저임금심의위원회에서 경제상황과 물가상승률, 소득분배구조 등을 고려하여 매년 최저임금을 결정하고 있다.

최저임금법이 실시된 1988년도의 최저임금 적용대상은 제조업의 상시근로자 10인 이상 사업체로 전체 임금근로자의 1/5에 불과하였으나, 이후 4차례 적용대상 확대를 통해 2000년부터는 전체 사업장으로 확대되었다. 다만, 3개월 이내의 수습근로자나 감시·단속적인 업무에 종사하는 근로자의 경우는 10% 감액 적용이 가능하다. 감시·단속적 근로자는 적용제외에서 최초 30% 감액되었고, 2012~14년에는 10% 감액, 2015년 이후에는 전액 적용되기로 예정되어 있다.

또한 최저임금법에 원천적으로 적용제외되어 있는 경우도 있는데, 이들은 ① 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인, ② 선원법의 적용을 받는 선원과 선원을 사용하는 선박의 소유자, ③ 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자로 구성되어 있다.

최저임금에 산입되는 임금은 일반적으로 단체협약이나 취업규칙에 의해 정한 지급조건과 지급률에 따라 매월 1회 이상 정기적이고 일률적으로 지급되는 임금이다. 따라서 월단위를 초과하여 지급되는 각종 상여금은 포함되지 않으며, 초과근로수당이나 생활보조적인 수당 및 부가급여도 제외된다고 행정지침은 해석해 왔다.¹⁾

2. 최저임금의 추이와 분포

<표 1>에서 보는 바와 같이 1988년에 최초 적용된 최저임금액은 시간급 463원(8시간 기준 일급

1) 그러나 최근 초과근로수당의 기준이 되는 통상임금의 산입범위에 대한 논쟁이 뜨거운 상황이다. 법원에서는 2012년 3월 정기상여금을 통상임금에 포함시켜야 한다는 대법원의 판례 이후 정기적, 일률적, 고정적으로 지급되는 각종 명목의 제 수당 및 상여금 등을 통상임금의 범위에 포함시키고 있기 때문에 통상임금의 범위가 향후 변화될 가능성도 있다.

〈표 1〉 최저임금액 증가율

(단위: 원, %)

	최저임금				증가율		
	1988	1999	2000	2012	기간 1 (1988~2012)	기간 2 (1988~99)	기간 3 (2000~12)
명목	463	1,525	1,600	4,580	9.6	10.8	8.8
실질	463	828	850	1,672	5.4	5.3	5.6

자료: 최저임금위원회 자료를 바탕으로 작성.

3,700원)이고, 2012년 현재는 4,580원(일급 38,800원)이다. 전체 기간 중 실질(명목) 증가율은 5.4%(9.6%)이며, 기간을 2000년 전후로 살펴볼 경우 각각 5.3%, 5.6% 증가해 2000년 이후의 증가율이 높아졌음을 알 수 있다.

근로자 특성별로 살펴본 최저임금 미만 근로자의 비중은 〈표 2〉에 제시되어 있다. 2011년에 최저임금 미만을 받는 근로자의 비중은 3.3%(근로실태조사)~9.0%(경제활동인구 부가조사)에 이르고 있다. 이를 근로자 특성별로 살펴보면, 여성이 남성보다 발생 빈도가 높으며, 청년층과 고령층에 최저임금 미만의 근로자가 많이 분포되어 있다. 최저임금 미만의 근로자 중 고졸 이하가 대부분이며, 대졸 이상의 경우도 일부 존재하고 있다.

정규직에 비해서는 비정규직이, 전일제에 비해서는 시간제 근로자가 최저임금비율이 높다. 특히 시간제 근로자의 약 10~30%가 최저임금 미만을 받고 있는 것으로 파악되고 있어 시간제 근로가 질 낮은 일자리로 인식되고 있는 현실을 반영하고 있다. 산업별로는 도·소매업이, 직종별로는 단순노무직 종사자가 최저임금 미만의 임금을 받는 경우가 많은 것으로 파악되고 있다.

최저임금의 분포는 기업규모별로도 상당한 차이점을 보이고 있다. 통계청 조사를 기준으로 하면 5인 미만 사업장의 경우 약 23%가 최저임금 이하를 받고 있으며, 전체 최저임금 근로자의 절반 정도로 파악되고 있다. 10인 미만의 경우는 17%의 근로자

〈표 2〉 근로자 특성별 최저임금 미만 근로자 비중(2011년)

(단위: %)

	고용형태별 근로실태조사		경제활동인구 부가조사	
	발생 비중	분포	발생 비중	분포
계	3.3	(100)	9.0	(100)
성 별				
남	2.8	(52.7)	6.2	(40.4)
여	4.0	(47.3)	12.9	(59.6)
연 령				
25세 미만	7.0	(17.4)	22.5	(20.9)
18세 미만	16.5	(1.1)	64.4	(1.0)
20~24세	6.8	(16.3)	21.8	(19.9)
25~54세	2.1	(52.0)	4.6	(39.0)
55세 이상	8.0	(30.6)	23.2	(40.1)
교육 정도				
고졸 이하	5.0	(77.2)	14.9	(89.0)
초대졸	2.2	(10.7)	2.8	(4.8)
대졸 이상	1.2	(12.1)	1.8	(6.2)
고용형태				
정규직	2.4	(55.9)	5.2	(40.2)
비정규직	6.0	(44.1)	17.2	(59.8)
단시간/전일제*				
단시간 근로	9.4	(18.5)	27.8	(30.9)
전일제 근로	2.8	(81.5)	6.9	(69.1)
산업별				
제조업	1.3	(10.6)	4.6	(10.7)
도소매업	5.0	(19.1)	14.0	(18.7)
공공행정	-	-	5.9	(3.6)
직종별				
판매직	6.4	(15.9)	15.0	(11.9)
서비스직	5.7	(13.7)	18.9	(20.2)
노무직	8.2	(29.0)	26.8	(48.7)
사업체 규모				
10인 미만	5.7	(66.5)	17.0	(71.1)
5인 미만	7.1	(54.2)	22.7	(49.6)
10~99인	2.2	(24.7)	5.3	(23.9)
100~299인	1.9	(6.8)	3.3	(3.7)
300인 이상	0.5	(2.1)	1.0	(1.3)

주: 1) 시간당 임금총액 = 월평균 임금총액/주당 근로시간*(30.4/7).
 2) % - 범주별 발생 비중(incidence)(예: 전체 남성 중 최저임금 근로자 비중).
 (%) - 전체 최저임금 중 해당 범주의 분포(=distribution).
 3) 조사별 임금의 범위: 근로실태-통상임금, 경찰-월급여.
 * 전일제 여부: 소정근로시간이 동일 사업장 내 동일 업무를 수행하는 정규직 근로자의 소정근로시간보다 1시간이라도 짧은지 여부(OECD 기준).
 자료: 「고용형태별 근로실태조사」, 2012; 「경제활동인구 부가조사」, 2012. 8.

가 최저임금 미만의 임금을 받고 있으며, 전체 최저임금 미만 근로자의 70%가량이 속해 있다. 10인 이상 기업의 경우는 최저임금 미만 근로자의 비중이 높지 않아 최저임금의 문제는 주로 소규모 사업장에 집중되어 있음을 알 수 있다.

3. 최저임금수준의 국제비교

최저임금수준의 국제비교에는 주로 ① 평균임금 대비 최저임금 비중, ② 구매력의 국가별 차이를

시간제 근로의 약 10~30%가
 최저임금 미만을 받고 있는
 것으로 파악되고 있어 시간제
 근로가 질 낮은 일자리로
 인식되고 있는 현실을 반영

5인 미만 사업장의 경우
 약 23%가 최저임금 이하를
 받고 있으며, 전체 최저임금
 근로자의 절반 정도로 파악

〈표 3〉 최저임금의 상대적 수준 추이

(단위: %)

	OECD 발표		고용형태별 근로실태조사				경제활동인구조사 부가조사			
	(월임금총액)		(시간당 통상임금)				(시간당 임금총액)			
	평균	중위	평균	중위	평균	중위	평균	중위	평균	중위
	(A)	(A)	(B)	(C)	(B)	(C)	(B)	(C)	(B)	(C)
2006	0.28	0.35	-	-	-	-	0.32	0.38	0.45	0.47
2007	0.31	0.37	0.36	0.36	0.46	0.46	0.33	0.40	0.46	0.50
2008	0.31	0.39	0.36	0.36	0.46	0.46	0.34	0.41	0.47	0.51
2009	0.33	0.41	0.40	0.39	0.50	0.49	0.39	0.41	0.52	0.52
2010	0.33	0.41	0.39	0.39	0.49	0.49	0.38	0.40	0.51	0.50
2011	0.34	0.41	0.38	0.38	0.48	0.47	0.35	0.40	0.47	0.50
2012	-	-	0.37	0.36	0.46	0.46	0.34	0.41	0.46	0.51

주: 1) A - 상용, B - 전체, C - 전일제.

2) 주 36시간 이상으로 전일제 식별.

자료: OECD(2011); 「고용형태별 근로실태조사」(2007~12년); 「경제활동인구 부가조사」(2006~12년, 각 8월).

감안한 구매력평가환율 기준의 최저임금수준이 사용된다. 비교를 위해서는 먼저 최저임금의 계산기준이 설정되어야 하는데, 시간당 통상임금이 일반적인 기준이 된다. 또한 국제비교 시에는 전일제(full-time) 근로자에 대한 비교가 기준이 된다.

국제비교를 위한 최저임금이 정확히 계산되어 있는 자료는 현재 국내에는 없다. 일반적으로 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사와 통계청의 경제활동인구 부가조사를 이용하여 최저임금이나 평균임금이 계산되는데, 두 자료는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 고용노동부의 자료는 시간당 통상임금의 계산이 가능하나 전체 임금근로자와 전일제 근로자에 대한 식별 자료가 제공되지 않는다. 따라서 36시간 이상 근로자를 전일제 근로자로 가정하고 계산하고 있다. 둘째, 통계청의 자료는 통상임금에 대한 분류가 불가능하다는 한계가 있다. 따라서 시간당 임금총액(총임금/총근로시간)을 기준으로 계산하고 있다.

〈표 3〉에는 세 가지 기준의 최저임금의 상대적 비중의 추이가 제시되어 있다. 첫 번째 행은 OECD에서 발표한 최저임금의 상대적 추이이다. 그러나 이 계산은 다음과 같은 이유로 잘못된 계산으로 보

〈표 4〉 사업장 규모별 최저임금의 상대적 수준 추이: 근로실태 조사와 경찰 비교(2012년)

(단위: 원, %)

	고용형태별 근로실태조사				경제활동인구조사 부가조사				
	(시간당 통상임금)				(시간당 임금총액)				
	평균값		중위값		평균값		중위값		
	(전체)	(전일제)	(전체)	(전일제)	(전체)	(전일제)	(전체)	(전일제)	
2012년 전체	12,504 (0.37)	12,575 (0.36)	9,919 (0.46)	9,995 (0.46)	13,471 (0.34)	11,123 (0.41)	9,890 (0.46)	8,974 (0.51)	
5인 미만	9,014 (0.51)	9,027 (0.51)	7,425 (0.62)	7,500 (0.61)	7,963 (0.58)	7,085 (0.65)	6,346 (0.72)	6,282 (0.73)	
	13,661 (0.34)	13,566 (0.34)	11,081 (0.41)	10,960 (0.42)	14,809 (0.31)	12,069 (0.38)	11,218 (0.41)	9,890 (0.46)	
5인 이상	5~9인	11,393 (0.40)	11,442 (0.40)	9,413 (0.49)	9,285 (0.49)	10,289 (0.45)	9,005 (0.51)	8,242 (0.56)	7,692 (0.60)
	10~29인	12,569 (0.36)	12,602 (0.36)	10,364 (0.44)	10,247 (0.45)	12,774 (0.36)	10,957 (0.42)	9,947 (0.46)	9,109 (0.50)
	30~99인	13,180 (0.35)	13,245 (0.35)	10,675 (0.43)	10,706 (0.43)	15,821 (0.29)	12,289 (0.37)	11,539 (0.40)	10,385 (0.44)
	100~299인	14,182 (0.32)	14,203 (0.32)	11,413 (0.40)	11,600 (0.39)	15,996 (0.29)	13,144 (0.35)	12,542 (0.37)	10,989 (0.42)
	300인 이상	17,283 (0.26)	16,832 (0.27)	14,322 (0.32)	13,963 (0.33)	22,817 (0.20)	18,071 (0.25)	18,935 (0.24)	16,667 (0.27)

아야 한다(정진호·정성미[2012]). 첫째, 이 발표는 5인 이상 사업장을 대상으로 하고 있기 때문에 최저임금의 상대적 비중을 과소평가하고 있다. 앞서 설명한 바와 같이 5인 미만 영세사업장의 임금수준이 낮기 때문에 이들이 빠지는 경우 평균임금의 수준을 과대평가하게 된다. 둘째, OECD에서는 시간당 기준으로 계산하지 않고 월단위로 계산하고 있는데, 우리나라는 2004년 7월 이후 법정 근로시간이 주당 44시간에서 40시간으로 순차적으로 단축된 바 있다. 따라서 최저임금의 월 환산액도 이전의 월평균 지불근로시간 226시간에서 209시간으로 순차적으로 단축되어야 하는데, OECD의 한국 최저임금 계산 결과는 이를 반영하지 못하고 있다. 따라서 OECD 자료상의 한국 최저임금의 상대적 수준은 과소평가되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 한계를 교정하여 계산한 결과가 〈표 3〉의 두 번째와 세 번째 행이다. 여기에서는 2011년 현재 우리나라의 최저임금이 평균임금 대비 36~41%로 계산된다. 이는 OECD 국가의 중간 정도의 수준으로 판단된다(표 5 참조). 그러나 우리나라의 경우 최저임금의 평균임금 대비 비중의 편차가 기

OECD 자료상의 한국 최저
임금의 상대적 수준은 과소
평가되고 있다고 볼 수 있다.

2011년 현재 우리나라의
최저임금은 평균임금 대비
36~41%로 계산된다.
이는 OECD 국가의 중간
정도의 수준으로 판단

〈표 5〉 평균소득 대비 최저임금비율(2011년)

(단위: %)

국 가	상용직 소득	
	중간값 대비	평균값 대비
호주	54	45
벨기에	50	43
캐나다	45	40
체코	35	29
에스토니아	39	32
프랑스	60	48
그리스	51	35
헝가리	50	36
아일랜드	48	44
일본	38	33
한국	41(실제로는 46~51)	34(실제로는 36~41)
룩셈부르크	42	35
멕시코	N/A	18
네덜란드	47	42
뉴질랜드	59	51
폴란드	45	36
포르투갈	57	39
슬로바키아	46	36
슬로베니아	58	47
스페인	44	35
터키	71	38
영국	47	38
미국	38	28
라트비아	57	43
리투아니아	48	36
루마니아	48	33

자료: OECD Employment and Labour Market Statistics(database).

〈표 6〉 시간당 최저임금(2011년)

국 가	자국 통화	미국달러 기준	
		환율	구매력평가
호주	15	15.75	9.54
벨기에	37.23(1,489/주)	11.92	9.52
캐나다	10	9.76	8.04
체코	8,000	2.72	3.46
에스토니아	108.75(4,350/주)	2.22	3.2
프랑스	9	12.55	10.02
그리스	4.13(33/일)	5.79	5.95
헝가리	451	2.24	3.47
아일랜드	9	12.03	10.81
이스라엘	101.98(4,079/주)	6.4	6.18
일본	730	9.16	6.83
한국	4,320	3.9	5.25
룩셈부르크	10	14.21	11.36
멕시코	7.25(58/일)	0.58	0.89
네덜란드	35.55(1,422/주)	11.38	10.23
뉴질랜드	13	10.22	8.63
폴란드	34.65(1,386/주)	2.69	4.28
포르투갈	12.13(485/주)	3.88	4.65
슬로바키아	7.93(317/주)	2.53	N/A
슬로베니아	18.65(746/주)	5.97	7.15
스페인	16.05(642/주)	5.13	5.27
터키	3.38(27/일)	2.81	4.7
영국	6	9.57	8.53
미국	7	7.25	7.25

주: 1) 모든 경우 최저임금은 성인의 기본급을 의미함.

2) 최저임금이 시간당으로 표시되지 않는 나라의 경우에는 하루 8시간, 주 40시간, 월 173.3시간으로 가정하여 변환하였음.

3) 환율과 구매력평가는 2011년도를 기준으로 함.

자료: OECD, "Earnings: Nominal Minimum Wages"; OECD Employment and Labour Market Statistics(database).

업규모별로 지나치게 크다는 점이 문제가 된다. 〈표 4〉에서 보듯이 최저임금의 평균임금 대비 비중은 기업규모가 클수록 낮아지며, 5인 미만 사업장의 경우 이 비중이 이미 50%를 상회하고 있다. 5~9인 사업장의 경우도 평균임금 대비 최저임금이 40%를 상회하고 있어 10인 미만 사업장의 경우 최저임금이 고용을 압박할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

〈표 6〉은 환율과 국가별 구매력의 차이를 고려한 최저임금 절대수준의 국제비교이다. 2011년 우리나라의 달러화 기준 최저임금은 3.9달러이며, 구매력지수(ppp)를 고려한 금액은 5.25달러로 계산된다. 국제비교를 통해 볼 경우 이러한 우리나라 최

저임금의 절대적 수준은 OECD 국가 중 하위 1/3에 위치하고 있다.

Ⅲ. 최저임금의 고용효과 문헌 연구

최저임금이 고용에 미치는 영향에 대한 논쟁은 최저임금의 도입만큼이나 오래된 역사를 가지고 있다. 또한 최저임금에 대한 연구가 매우 활발한 미국의 경우 1990년대 이전에는 최저임금이 고용—특히 취약계층의 고용—에 부정적인 영향을 미친다는 견해가 지배적이었다. 그러나 1990년대 이후에는 찬반의 견해가 팽팽히 대립되어 왔다.

국제비교를 통해 볼 경우

이러한 우리나라 최저임금의 절대적 수준은 OECD 국가 중 하위 1/3에 위치하고 있다.

5인 미만 사업장의 경우

이 비중이 이미 50%를 상회하고 있다. 따라서 5~9인 사업장의 경우도 평균임금 대비 최저임금이 40%를 상회하고 있어 10인 미만 사업장의 경우 최저임금이 고용을 압박할 가능성이 높을 것으로 여겨진다.

1977년에 미국 최저임금연구위원회(Minimum Wage Study Commission: MWSC)의 Brown, Gilroy, and Kohen(1982)에 의해 수행된 보고서에서는 최저임금의 고용효과와 관련해 특히 10대들의 고용과 25세 미만의 청년층에 대해서만 부정적인 영향을 미치는 것으로 정리하였다. 이후 10여 년 동안 MWSC의 견해가 지배적이었지만, 1990년대 초에 Card and Krueger(1994)는 1992년 뉴저지 주의 최저임금 인상이 최저임금 인상이 없었던 인접한 펜실베이니아 주에 비하여 패스트 푸드 식당에 고용된 10대의 임금을 상승시켰지만 고용을 감소시켰다는 증거를 찾기는 어렵다고 분석하였다. 이러한 최저임금연구는 당시 학계에 상당한 반향을 불러왔다.²⁾

그 후 2000년대 이후의 연구들은 양쪽의 모순된 분석 결과들을 종합하여 이해하려는 시도로 볼 수 있다. 먼저 2000년대에 수행된 최저임금의 종합연구(meta-studies)³⁾로 두 가지를 들 수 있다. Doucouliagos and Standley(2009)는 1972년과 2007년 사이에 미국의 10대들의 최저임금에 관한 64개의 연구를 대상으로 종합연구를 수행하였다. 64개의 연구에서 제시된 1,000여 개의 추정치를 유의도 수준에 따라 분류하여 종합한 결과, 최저임금이 고용에 미치는 영향은 거의 0에 가까운 것으로 결론지었다. 그리고 이에 대한 해석으로 최저임금이 고용에 미치는 영향이 실제로 없을 수도 있고, 최저임금의 고용에 대한 영향은 존재하나 포착하기 너무 어렵거나 크기가 매우 작을 것이라는 견해를 밝히고 있다. 또한 Wolfson and Belman(2013)은 21개 연구의 201개의 추정치를 바탕으로 비록 추정치들이 다르기는 하지만 종합하면 최저임금이 고용에 미치는 유의한 부정적 효과는 없다고 보고하고 있다.

앞서의 결과들을 분석해 보면 시계열 자료의 분석에 기반한 연구는 최저임금의 고용에 대한 영향력을 강조하고, 시계열의 연구가 아닌 미국의 주별 차이에 기반한 연구들은 최저임금이 고용에 미치는 영향을 부정한다. 2000년대 후반에는 두 진영의 연구가 방법론상 모두 한계가 있음을 지적하고 자료와 방법론의 보완을 통한 의미 있는 연구들이 등장하였다.

먼저 Dube, Lester, and Reich(2010)는 전통적인 시계열의 연구는 공간적인 상관관계(spatial correlation)를 고려하지 않았기 때문에 최저임금의 고용에 대한 부정적인 영향이 과대추정되었다고 보았다. 최저임금이 낮은 지역에서는 고용상황이 좋은데, 이는 최저임금의 변동과는 관계없는 낮은 최저임금수준에 기인한 점을 통제하지 못한 결과라고 지적하였다. 즉, 전통적인 시계열 분석의 부정적인 고용효과는 주로 최저임금과는 상관이 없는 고용상황의 지역적인 차이에 의한 것으로 보고 있다. 또한 그들은 최저임금연구의 방법론은 받아들일 수 있으나 하나의 사례분석에 불과한 결과를 전체로 확대하기는 어렵다고 보았다. 따라서 Card and Krueger(1994)의 방법론을 많은 주의 사례로 확장하고, 동시에 16년 동안의 시계열 자료를 축적하여 분석을 시도하였다. 그 결과 최저임금의 인상은 보수의 증가를 가져오지만, 고용에는 영향이 없다는 결론을 내리고 있다.

한편, Hirsch, Kaufman, and Zelenska(2011)는 최저임금의 상승이 고용이나 근로시간의 감축을 가져오지 않는 조정경로(channels of adjustment)에 대한 분석을 제시하였다는 점에서 최근 주목을 받고 있다. 그 조정경로로는 ① 상품 가격의 상승, ② 고임금근로자의 임금을 적게 올리

최저임금이 고용에 실제로 미치는 영향이 없을 수도 있고, 최저임금의 고용에 대한 영향은 존재하나 포착하기 너무 어렵거나 크기가 매우 작을 것

시계열 자료의 분석에 기반한 연구는 최저임금의 고용에 대한 영향력을 강조하고, 시계열의 연구가 아닌 미국의 주별 차이에 기인한 연구들은 최저임금이 고용에 미치는 영향을 부정

2) Neumark and Wascher는 「최저임금(Minimum Wages)」이라는 책을 통해 이 연구의 자료와 방법론의 한계를 지적하기도 하였다.

3) 종합연구는 잘 고안된 계량적인 방법론을 이용하여 수많은 개별적인 연구들의 결과를 종합하는 것을 의미한다.

는 임금구조의 내부적인 조정, ③ 이직의 감소, ④ 작업효율의 증가나 근로자들의 생산성 향상, ⑤ 훈련이나 비노동비용의 절감, ⑥ 고객 서비스 질의 저하, ⑦ 이윤의 감소를 들고 있다.

반면, Sabia, Burkhauser, and Hansen(2012)은 Card and Krueger(1994)의 연구방법에 따라 2004년에 뉴욕 주에서 최저임금이 5.15달러에서 7.15달러로 39% 인상된 효과를 분석하였다. 그들은 뉴욕 주의 16~29세 저학력층의 최저임금 인상 효과를 ① 최저임금이 상승하지 않은 근접한 펜실베이니아 주와 오하이오 주 그리고 뉴햄프셔 주의 유사한 근로자와, ② 동 연령대의 뉴욕 주의 고학력자들과 각각 비교하였다. 그 결과 뉴욕 주의 저학력자들은 최저임금의 상승으로 타 주와 뉴욕 주의 비교집단보다 임금인상이 높았으나 이와 동시에 고용의 감소가 발생했다고 분석하였다. 이 연구는 비록 이전의 유사한 연구와 같이 한 가지 실험에 의존한 결과라는 한계는 있으나, 최저임금의 상승이 학력과 기능의 차이로 인한 근로자의 구성 변화를 초래할 수 있어 취약계층 근로자의 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성을 제시한 것으로 평가할 수 있다.

우리나라의 기존 연구에서도 최저임금이 고용에 미치는 영향에 대한 견해가 엇갈리고 있다. 남성일(2008)은 최저임금으로 인한 감시·단속 근로자인 아파트 경비원들의 고용위축효과를 추정한 바 있다. 반면, 이병희(2008)와 남재량 외(2009)는 개인의 특성이 통제되는 경우 최저임금 인상으로 인한 기존 근로자의 실직효과는 거의 없는 것으로 추정된 바 있다. 이에 대하여 최근 김대일(2012)은 최저임금의 인상효과를 신규 채용규모의 위축 여부

로 파악한 바 있다. 그는 고용형태별 근로실태조사 2008~10년의 자료를 바탕으로 차분모형을 이용하여 최저임금이 적용대상자(시간당 임금을 기준으로 하위 5% 근로자)의 신규채용을 감소시켰음을 보였다.⁴⁾ 특히 신규채용의 감소효과가 5인 미만 영세사업장과 취약근로자에 집중되고 있다고 분석하였다. 이를 통해 최저임금이 취업되어 있는 근로자의 고용을 위축시키지는 않지만, 저기능 근로자의 취업을 위축시켜 내부자/외부자 문제를 심화시킬 수 있기 때문에 유의할 필요가 있다고 강조하였다.

IV. 최저임금과 빈곤

최저임금을 인상하여 빈곤가구의 소득을 증가시키자는 논의는 최저임금 인상을 통한 임금의 증가분이 저소득근로자에게 귀속될 것이라는 전제에 기반하고 있다. 최저임금의 상승이 빈곤완화에 기여하는 정도는 최저임금 근로자의 어느 정도가 빈곤가구에 속하느냐에 따라 다를 것이다.

〈표 7〉은 가구소득에 따른 저임금근로자의 분포를 OECD 국가들과 비교한 것이다.⁵⁾ 이 비교는 법정 최저임금이 모든 국가들에 존재하지 않으므로 국가 간 비교를 위해 전일제(fulltime worker)-연중(year-round) 근로자 중위임금의 2/3 미만으로 저임금을 정의하였다. 또한 빈곤은 중위 가구소득의 절반 미만, 저소득은 중위소득의 1/2에서 2/3 미만, 그리고 중산층 이상은 중위소득의 2/3 이상으로 정의하였다.

따라서 〈표 7〉은 저임금근로자가 속한 가구의 소득분포를 나타내고 있어 저임금근로자에 대한 임금

김대일(2012)은

최저임금이 취업되어 있는

근로자의 고용을 위축시키지는

않지만, 저기능 근로자의 취업을

위축시켜 내부자/외부자 문제를

심화시킬 수 있기 때문에

유의할 필요가 있다고 강조

최저임금의 상승이

학력과 기능의 차이로 인한

근로자의 구성 변화를 초래할

수 있어 취약계층 근로자의

고용에 부정적인 영향을

미칠 가능성을 제시

4) 그러나 이 분석은 최근에 방문취업제 등으로 국내 유입이 많아진 외국인 근로자를 통제하지 못하였기 때문에 신규 취업자의 감소가 과대추정되었을 가능성이 높아 보인다. 즉, 사용한 자료에는 외국인 근로자의 증가가 정확히 포착되지 못하는 한계가 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 내국인을 외국인으로 교체하여 고용하였다면 최저임금의 상승이 국내 취약계층의 고용을 위축시킨다는 해석이 가능하다.

5) OECD의 *Employment Outlook*(1998)에 한국의 수치(2010)를 추가, 즉, OECD 국가의 비교 가능한 자료는 1990년대 시점이며, 한국은 따로 계산하였다.

〈표 7〉 가구소득별 저임금근로의 분포

(단위: %)

	가구원 수로 조정된 가구소득의 수준		
	빈곤가구	저소득가구	중산층 이상
벨기에	7.3	9.9	82.8
덴마크	3.1	15	81.9
독일	9.7	10.9	79.4
그리스	11.5	9.7	78.8
스페인	10.6	11.2	78.2
프랑스	7.7	14.9	77.4
아일랜드	3.3	3.8	92.9
이탈리아	18.4	10.4	71.2
룩셈부르크	9.2	23.5	67.3
네덜란드	11.2	9.8	79
포르투갈	13.7	9.5	76.8
영국	9.1	10.8	80
미국(1995)	22.1	16.3	61.7
한국(2010)	24.3	12.8	63.0

자료: OECD, *Employment Outlook*, 1998; 한국노동패널 13차(2010년).

최저임금이 고용, 소득 및 임금분배에 미치는 영향은 최저임금과 조세/지원 시스템 간의 상호작용에 따라 달라진다.

증가가 빈곤가구에 집중될 수 있는 정도를 보여준다. 예컨대 벨기에의 경우 저임금근로자의 7.3%가 빈곤가구에 속하는 것으로 나타난다. 또한 한국의 경우 저임금근로자의 24.3%가 빈곤가구에 속하고 있다.

또한 근로빈곤층의 가구소득 향상을 목적으로 할 때도 최저임금 인상의 재원 대부분(약 75.7%)이 빈곤하지 않은 가구에 귀속되고 있다.

위의 분석에서 알 수 있는 것은 빈곤가구의 소득 향상을 위해 최저임금을 인상시키는 방안을 고려할 때 정책 시행의 대상은 전체 가구보다는 근로빈곤(working poor)층이 될 것이라는 점이다. 또한 근로빈곤층의 가구소득 향상을 목적으로 할 때도 최저임금 인상의 재원 대부분(약 75.7%)이 빈곤하지 않은 가구에 귀속되고 있다.

〈표 8〉은 우리나라의 가구소득수준별 최저임금 미만의 근로자 비율을 제시하고 있다. 즉, 빈곤가구에 속하는 근로자 중 최저임금을 받는 근로자의 비중과 빈곤가구에 속하지 않지만 최저임금을 받는 근로자의 비중을 계산하기 위하여 작성되었다. 임금근로자의 11.9%가 빈곤가구에 속해 있으며, 이 중 35.3%는 최저임금 미만의 시급을 받고 있는 것으로 계산되었다. 따라서 최저임금 근로자의 약

〈표 8〉 가구소득별 저임금근로의 분포 - 한국(2010년)

(단위: %)

	가구원 수로 조정된 가구소득의 수준		
	빈곤가구	저소득가구	중산층 이상
생산가능인구	17.7	8.9	73.4
최저임금 미만	35.3	13.3	51.5
임금근로자	11.9	8.1	80.0
최저임금 미만	35.3	13.3	51.5
전일제 근로자	9.9	7.9	82.2
최저임금 미만	31.5	14.0	54.4

자료: 한국노동패널 13차(조사연도: 2010년, 가구소득 기준연도: 2009년).

65%는 빈곤가구가 아닌 저소득가구나 중산층 이상의 가구에 속하고 있다.

V. 최저임금과 근로장려세제

최저임금이 고용, 소득 및 임금분배에 미치는 영향은 최저임금과 조세/지원 시스템 간의 상호작용에 따라 달라진다. 저숙련에 대한 노동수요를 증가시키고, 근로의욕을 고취시키며, 취업빈곤을 감소시키기 위해서, 몇몇 국가들은 근로장려세제(in-work benefits: 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등), 또는 저임금근로에 대한 급여세 감면(벨기에, 프랑스, 네덜란드 등)제도를 최저임금제도와 함께 사용하였다. 우리나라도 역시 근로장려세제가 2009년부터 도입되었으며, 각종 세제지원과 더불어 작년부터 저임금근로자에 대하여 사회보험료의 일부를 지원해 주는 두루누리사업이 실시되고 있다.

최저임금과 근로장려세제 모두 실업의 함정⁶⁾을 완화하기 위한 목적을 가지고 있다. 최저임금은 저임금직의 총소득을 향상시켜 이를 직접적으로 달성하며, 근로장려세제는 수당의 지급이나 세금공제를 통해 저임금직의 순소득을 보충하려는 목표를 가진다.

이러한 최저임금과 근로장려세제의 장단점은 각

6) 직장에서 받는 임금보다 상대적으로 높은 실업복지수당에서 기인하는 근로유인 저해.

근로장려세제와 최저임금의 관계

1975년에 입안된 근로장려세제(ETC)는 미국의 대표적인 반빈곤정책(anti-poverty policies)으로 최저임금제도보다 저소득가구의 소득 향상 및 가구별 소득불평등 해소에 더 효과적인 것으로 평가되고 있다(Neumark and Wascher[2000, 2011]). 그 이유는, 첫째 ETC는 최저임금과 달리 고용위축효과가 적은 것으로 나타난다는 점이다. 최저임금 인상은 소득 향상효과가 있음에도 불구하고 저소득근로자의 고용을 축소시켜 소득효과를 상쇄하는 반면, ETC는 고용주의 직접노동비용을 상승시키지 않는 상태에서 소득을 보전하는 장점이 있다(Wicks-Lim and Thompson[2010]). 둘째, 자녀를 둔 저소득가구의 경우, ETC와 최저임금제 모두 소득 향상효과를 보이고 있으나, ETC의 효과가 최저임금제에 비해 두 배 이상 높은 것으로 분석된다(Neumark and Wascher[2000]). 또한 Meyer and Rosenbaum(1999)의 연구에 의하면, ETC는 자녀를 둔 편모의 실질소득을 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 최저임금제도는 저소득가구를 타깃으로 하는 ETC와 달리 저임금근로자를 타깃으로 하기 때문에, 고소득가구에 속한 자녀들에게도 혜택이 돌아간다는 점에서 가구별 불평등을 해소하는 효과가 ETC에 비해 상대적으로 적다. 실제로 1990년과 1991년에 인상된 최저임금의 소득효과를 분석한 결과, 상위소득가구에도 혜택이 돌아감에 따라 가구별 소득불평등 해소에 다소 한계가 있는 것으로 나타났다(Burkhauser *et al.*[1996]). 넷째, ETC는 저소득가구의 노동공급을 늘리도록 유인함에 따라 시장임금이 낮아져 소득저하로 연계될 수 있는 위험도 존재한다(Leigh[2010]; Rothstein[2008]). 반면, 최저임금제도는 노동공급 증가에 따른 임금저하효과를 방지하는 장점이 있다. 따라서 미국의 경우, ETC와 최저임금제도는 상호 보완적 반빈곤정책으로 기능하고 있다고 볼 수 있다(Berin[2009]).

각 <표 9>에 요약되어 있다. 최저임금 적용대상은 주로 청소년, 청년, (기혼)여성, 시간제 노동자에서 비교적 많이 발생하는 반면에 근로장려세제의 수급자는 편부모이거나 자녀가 있는 홀벌이 가구의 경우가 많다. 따라서 이 두 제도의 포괄범위는 상호 보완적일 수 있다. 그러나 동시에 두 제도는 대체관계일 수도 있다. 예를 들어 근로장려세제는 타 가구원의 소득조사가 동반되기 때문에 경우에 따라 타 가구원이 최저임금을 받는 직장에서 일할 의욕을 저해하기도 한다. 결론적으로 최저임금과 근로장려세제가 상호 보완하는 정도는 궁극적으로 각 제도가 어느 수준으로 설정되는가에 달려 있다. 최저임금수준이 높아질수록 그리고 근로장려세제의 수급조건이 되는 소득의 기준치가 낮아질수록 보완관계보다는 대체관계가 될 것이다.

VI. 요약 및 향후 과제

대부분의 정책방안들처럼 최저임금제도 역시 장단점을 가지고 있다. 최저임금은 사회적으로 용인

<표 9> 법정 최저임금과 근로장려세제의 장단점

긍정적 효과 및 문제점	최저임금	근로장려세제
긍정적 효과		
취업빈곤 감소	제한적	예
실업의 함정 완화	예	예
잠재적 문제점		
부유한 가구로 이전효과	예	제한적
노동 수요/고용 감소	예 (높게 정해질 경우)	아니오
근로소득 향상에 반유인	아니오	예
배우자 취업에 반유인	아니오	예
국고/재정 비용	아니오 (실업이 적을 경우)	예
남용 및 오류의 여지	제한적	예
낙인효과, 낮은 수령비율	아니오	예 (세금공제보다 수당 형태로 시행될 경우)

자료: OECD(1999)에서 정리.

되지 않는 수준 아래로 임금이 낮아지지 않도록 하는 역할을 할 수 있다. 또한 일을 시작할 유인을 높이는 역할을 할 수 있다. 그러나 만약 고용에 부정적인 영향을 미친다면 치러야 할 비용은 이득보다 더 클 수 있다. 또한 저임금근로자의 빈곤을 감소시키는 효과는 저임금가구를 보조하는 다른 정책들과의 상호작용에 달려 있기도 하다.

앞에서 살펴본 각종 최저임금의 현황을 요약하여 정리하고 그에 대한 의미를 해석하면 다음과 같다.

최저임금과 근로장려세제가

상호 보완하는 정도는

궁극적으로 각 제도가

어느 수준으로 설정되는가에

달려 있다.

**최저임금의 효과가
기업규모별로 상당한 편차를
줄 가능성이 크다.**

첫째, 우리나라의 최저임금은 1988년 최초 적용된 이후 연평균 9.6%(실질 5.4%)의 빠른 증가 추이를 보이고 있다. 또한 최저임금 미만의 임금을 받는 근로자는 자료에 따라서 차이는 있지만 2012년 3.3~9.0%에 이르고 있는 것으로 분석된다. 또한 최저임금 미만 근로자의 50% 이상이 5인 미만 영세사업장에 집중되어 있어 최저임금의 효과가 기업규모별로 상당한 편차를 줄 가능성이 크다.

둘째, 최저임금의 수준을 상대적 및 절대적으로 비교하여 보면 우리나라의 최저임금수준은 선진국에 비해서는 낮으나, 그렇지 않은 국가에 비해서는 낮지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 평균임금 대비 최저임금의 비율은 36~41% 수준에 달하여 기존에 노동단체에서 주장하는 OECD 기준 30% 초반보다는 높다. 이는 OECD에서 발표하는 한국의 자료에는 1~4인 기업이 포함되지 않아 우리나라의 수준을 과소평가한 데 기인한 것이다. 한편, 시간당 최저임금을 환율과 구매력을 감안하여 국제비교를 해보면 2011년 현재 우리나라의 수준은 5.25달러로 선진국에 비하면 낮은 것으로 평가된다.

**최저임금의 고용효과는
일률적으로 결론 내리기는
어려우나 우리나라의 경우는
미국과 달리 최저임금수준이
지나치게 높으면 취약계층의
고용에 부정적인 영향을
미칠 가능성이 높아 보인다.**

셋째, 최저임금의 고용효과는 일률적으로 결론 내리기는 어려우나, 우리나라의 경우는 미국과 달리 최저임금수준이 지나치게 높으면 취약계층의 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높아 보인다.

**최저임금의 상승은 국내 취약
계층의 고용을 외국인 근로자로
대체할 가능성이 있기 때문에
내국인의 고용에 부정적인
영향을 주는 것으로 보아야 할 것**

일반적으로 이론과 실증적 증거 모두 최저임금의 고용효과에 대해 확실한 결론을 주지 못하고 있다. 최저임금은, 때로는 상반된 분석이 존재하기도 하지만, 젊은 층을 중심으로 취약계층 근로자의 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 미국의 경우 최저임금의 고용효과에 대하여 수십 년 동안 논쟁을 계속해 왔다. 우리나라에서도 마찬가지다. 미국에서는 최저임금의 인상이 경우에 따라 고용에 부정적이거나 또는 별다른 영향을 미치지 않는

것으로 나타나는 등 상반된 분석들이 존재한다. 그러나 최근 기존의 연구를 종합한 연구(meta-studies)들에서는 최저임금이 고용에 미치는 효과는 평균적으로 크지 않다는 연구 결과들이 나오고 있다. 이를 설명함에 있어 최저임금의 상승에 대해 사용자들은 다양한 조정경로를 통해 고용을 유지할 수 있다는 견해를 보이고 있다.

그러나 이러한 미국의 경우를 한국에 그대로 적용하기는 곤란하다. 미국의 경우 프랜차이즈 등 체인점업이 많이 발달해 있고 최저임금 근로자들이 고용되는 경우가 많다. 따라서 대기업에 고용되는 경우가 많기 때문에 최저임금이 상승하는 경우 해당 기업이 다양한 방법으로 상승분을 전가시킬 가능성이 높다. 그러나 우리나라의 경우는 이와 다르다. 앞에서 살펴본 바와 같이 2012년 현재 최저임금 미만을 받는 근로자의 비율은 3.3~9.0%에 이르고 있는 것으로 계산되며, 그러한 근로자의 절반 이상이 5인 미만 영세사업장에 고용되어 있다. 즉, 한국의 최저임금 미만의 근로자는 영세사업장에 집중되고 있어 이들 사업장의 경우 미국과 같은 조정경로를 가질 가능성이 적다. 따라서 최저임금의 상승은 취약계층 근로자의 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다고 볼 수 있다. 또한 우리나라의 경우 최저임금의 고용효과는 외국인 근로자 통계의 부재 등의 이유로 그 효과의 측정에 원천적인 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 최저임금의 상승은 국내 취약계층의 고용을 외국인 근로자로 대체할 가능성이 있기 때문에 내국인의 고용에 부정적인 영향을 주는 것으로 보아야 할 것이다.

넷째, 최저임금을 받는 근로자가 빈곤계층에 속하는 비중은 약 1/3 정도로 최저임금을 받는다고 반드시 빈곤한 가구에 속하는 것은 아니다. 따라서 최저임금의 상승을 통해 빈곤의 감소효과를 기대하는 것은 한계가 있다.

**최저임금의 상승을 통해
빈곤의 감소효과를 기대하는
것은 한계가 있다.**

마지막으로 일하는 근로자의 빈곤감소가 정책의 주된 목표라면 최저임금보다는 근로장려세제를 통해 수행하는 것이 훨씬 효과적일 수 있다. 근로장려세제는 고용에 부정적인 영향이 없이 빈곤을 감소시키는 데 효과적이며, 노동의 공급이 지나치게 확대되는 경우 최저임금을 통해 임금저하를 방지할 수 있다. 우리나라의 경우 소득불평등도 수준에 비하여 빈곤층의 비중이 높아 빈곤의 감소가 더 시급한 과제라면 근로장려세제의 확대와 효율성의 개선에 좀 더 집중해야 할 것으로 판단된다.

이상을 바탕으로 최저임금 관련 향후 정책방향을 고려해 보면 다음과 같다.

먼저 외국의 경우 최저임금이 청년층의 고용에 부정적인 영향이 많다는 점을 고려해 청년층을 대상으로 준최저임금제(sub-minimum wage)를 도입하기도 한다. 즉, 특정 계층에 대하여 원래 최저임금보다는 낮은 수준의 최저임금수준을 적용한다. 우리나라에도 이러한 준최저임금의 적용을 고려할 필요가 있다. 그러나 우리나라는 청년층의 경우 중소기업의 취업을 기피하고 있고 학력수준이 높아 생산성이 높다고 본다면 준최저임금제를 청년층에 도입하는 것은 정당성을 부과하기 어려울 수도 있다. 고령화로 인하여 고령층의 노동참가가 늘고, 최저임금수준의 문제가 주로 중소기업에 국한되는 우리나라의 현실을 고려할 때 특정 계층의 고용문제로 인하여 준최저임금제의 도입을 고려한다면 55세 이상의 고령층이 그 대상이 되는 것이 오히려 합리적일 것이다.

둘째, 노동계에서 현재의 최저임금수준을 평균임금의 50%까지 올려야 한다는 주장이 있으나, 이는 우리나라의 현실을 감안하지 않은 지나친 주장으로 여겨진다. 현재 평균임금 대비 최저임금비율이 50%를 상회하는 국가는 뉴질랜드를 제외하면 없으며, 우리나라의 경우 최저임금 미만의 근로자

가 중소기업에 집중되어 있다. 중소기업에서는 이미 최저임금이 평균임금의 50%를 상회하고 있음을 고려할 때 이러한 주장은 수용하기 어려운 것으로 판단된다. 통상 최저임금의 평균임금 대비 비율이 40%를 초과하면 취약계층의 고용에 미치는 부정적인 영향이 커질 수 있다. 또한 최저임금을 받는 근로자가 빈곤계층에 속하는 경우가 전체의 1/3 정도이기 때문에 최저임금의 상승에 따른 빈곤감소 효과도 한계가 있음을 직시할 필요가 있다.

셋째, 최저임금을 일정한 공식으로 만들어 정할 필요가 있다는 주장은 일장일단이 있기 때문에 좀 더 숙고가 필요하다. 예를 들어 최저임금을 평균임금에 연동하거나, 일정 수준에 달하면 물가상승률과 연동하지는 주장들이 그러한 것이다. 외국의 경우 이러한 공식을 채택하는 나라가 드물고, 최저임금의 설정에서 유연성을 찾아볼 수 있다. 예를 들어 네덜란드에서는 최저임금을 평균임금 상승과 연결시키는 대신 특정 수준 아래로 경제활동참여율이 떨어지는 경우, 즉 비경제활동인구의 비중이 증가하는 경우를 반영하고 있다. 우리나라도 최저임금과 평균임금을 연동시키는 경우 노동시장에 참여하지 못하고 있는 계층에 대한 배려가 필요할 것이다.

넷째, 현재 진행되고 있는 통상임금의 논쟁과 관련하여 최저임금의 결정에서 주의해야 할 사항이 있다. 현재 평균임금의 기준이 되고 있는 통상임금의 범위가 바뀐다면 앞에서 언급되고 있는 평균임금 대비 최저임금의 비율이 바뀔 수 있다. 즉, 통상임금의 범위에 정액급여와 고정적인 수당 이외에 기타 수당과 상여금 등이 포함된다면 평균임금의 수준이 높아질 수 있다. 평균임금의 수준이 높아지는 경우 분모의 증가로 인하여 최저임금수준의 국제비교에 널리 사용되는 최저임금의 평균임금 대비 비율은 감소되어 노사 간의 또 다른 논쟁을 발

근로장려세제는 고용에 부정적인 영향이 없이 빈곤을 감소시키는 데 효과적이며, 노동의 공급이 지나치게 확대되는 경우 최저임금을 통해 임금저하를 방지할 수 있다.

준최저임금제의 도입을 고려한다면 55세 이상의 고령층이 그 대상이 되는 것이 오히려 합리적일 것

우리나라도 최저임금과 평균임금을 연동시키는 경우 노동시장에 참여하지 못하고 있는 계층에 대한 배려가 필요할 것

현재 평균임금의 기준이 되고 있는 통상임금의 범위가 바뀐다면 앞에서 언급하고 있는 평균임금 대비 최저임금의 비율이 바뀔 수 있다.

생시킬 가능성이 있다. 평균임금 대비 최저임금의 비율이 낮아지는 경우 노동계에서는 최저임금의 높은 인상을 주장하는 근거를 갖게 될 수도 있다. 하지만 사용자 측에서도 기존에 최저임금의 항목에 포함되지 않았던 교통비, 식대, 기숙사비 등을 최저임금의 항목에 포함시켜 분자의 상승을 주장할 수 있을 것이다.

마지막으로 저임금과 빈곤을 다루는 최저임금의 효과성은 조세/지원 시스템과의 상호작용에 달려 있기 때문에 정책패키지의 맥락에서 평가되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 최저임금을 받는 근로자가 빈곤계층에 속하는 비중은 약 1/3 정도이다. 이는 최저임금의 상승으로 혜택을 보는 근로자의 2/3가 빈곤계층에 속하지 않는다는 의미이다. 따라서 빈곤의 감소가 정책의 주목적이라면 최저임금을 이용하는 것은 한계가 있다. 따라서 빈곤의 감소가 정책의 주된 목표라면 최저임금보다는 근로장려세제를 통해 수행하는 것이 훨씬 효과적일 수 있다.⁷⁾

특히 근로장려세제는 근로자 빈곤을 경감시키는

대안으로서 상당한 주목을 받아왔다. 최저임금과 근로장려세제 둘 모두 실업소득보다 일을 하면서 얻는 보상을 높여 근로유인을 제고하려는 목적을 가진다. 동시에 이 두 제도는 국고의 재정적 비용과 근로자와 회사를 위해 창출하는 경제적 유인 측면에서 서로 다른 함의를 가진다. 또한 두 정책의 영향을 받는 수급자가 반드시 일치하지는 않는다. 이는 두 제도가 상호 보완할 수 있으며, 하나만 실행할 때보다 더 좋은 결과를 얻을 수 있다고 주장할 수 있게 한다. 하지만 최저임금과 조세/지원 시스템 간의 상호작용이 복잡하기 때문에 적절히 혼합된 정책을 설계하는 것은 각국 상황에 달려 있을 것이다.

현재 우리나라는 근로장려세제가 2009년에, 저소득층에 대한 사회보험료 지원사업인 두루누리사업이 2012년에 각각 도입·운영 중에 있는 등 저임금계층과 빈곤을 감소시키기 위한 정책수단이 다양해지고 있다. 따라서 최저임금의 결정 시 이러한 조세/지원 제도의 도입 확대와 외국인 근로자 대책도 동시에 고려되어야 저임금근로자를 보호하는 합리적인 결정이 될 수 있을 것이다. ■

**최저임금의 결정 시
조세/지원 제도의 도입 확대와
외국인 근로자 대책도 동시에
고려되어야 저임금근로자를
보호하는 합리적인 결정이
될 수 있을 것이다.**

참고문헌⁸⁾

- 김대일, 「최저임금의 저임금근로자의 신규채용 억제효과」, 『노동경제논집』, 제35권 제3호, 2012, pp.29~50.
- 남재량 외, 『근로빈곤 대책연구 I』, 한국노동연구원, 2009.
- 남성일, 「최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감시단속 근로자에 대한 실증분석」, 『노동경제논집』, 제31권 제3호, 2008, pp.1~19.
- 윤희숙, 「근로장려세제로 본 복지정책 결정과정의 문제점」, KDI FOCUS, 2012. 12.
- 이병희, 「최저임금의 고용유지 및 취업유입 효과」, 『산업노동연구』, 제14권 제1호, 2008, pp.1~23.
- 정진호, 『통상임금 확대에 따른 경제적 영향 분석- 임금/노동비용 변화』, 한국노동연구원, 2013.
- 정진호·정성미, 「최저임금수준의 국제비교」, KLI 고용·노동리포트, 통권 제25호(2012~13), 2012.

7) 그러나 현재 우리나라의 근로장려세제는 빈곤층 소득파악의 한계로 그 효과가 의심된다는 견해(윤희숙[2012])도 있기 때문에 정책대상의 선정에 좀 더 주의할 필요가 있다.
8) 외국의 참고문헌은 필자에게 문의할 것.