

근로빈곤과 최저임금제도

정진호

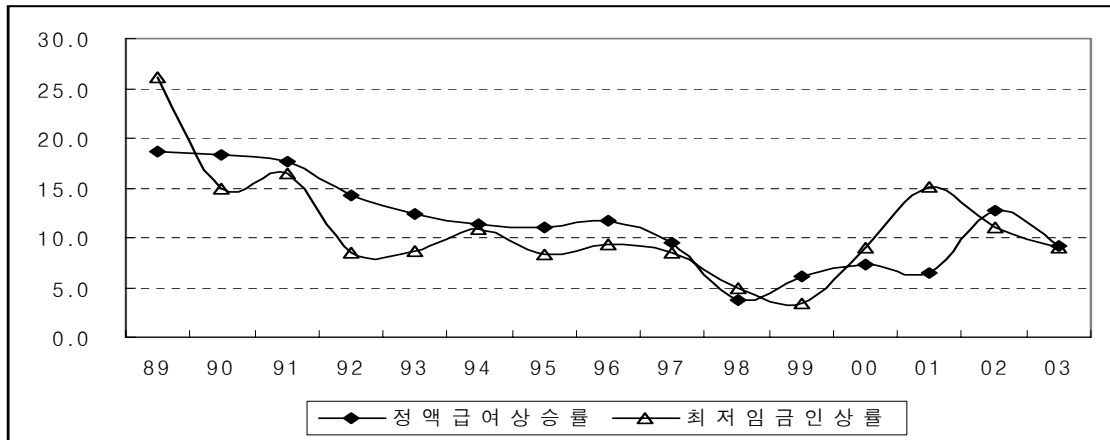
- 최근 우리 사회에서는 근로활동에도 불구하고 빈곤에서 벗어나지 못하고 있는 근로빈곤계층(working poor)이 사회적 문제로 부각되고 있음.
- 이는 빈곤 또는 소득불평등을 완화시키기 위한 기존의 정책수단에 대한 평가 및 새로운 정책방안을 요구하고 있음.
- 현재 국민기초생활보장제도는 주로 근로능력이 없는 빈곤가구, 최저임금 제도는 개별 저임금근로자를 정책대상으로 하고 있음.

□ 최저임금과 소득분배

- 외환위기 이후 크게 악화된 소득불평등 또는 빈곤을 완화시키기 위한 정책수단으로 최저임금제도에 대한 사회적 관심이 높아지고 있음.
- 최근 양대노총에서는 최저임금제도의 개선 및 최저임금수준의 현실화를 요구하고 있으며, 2004년에는 일부 산업(금속, 병원 등)에서 산별교섭에 의한 최저임금협약이 체결됨.
- 최저임금의 상대적 수준은 전반적으로 1999년까지 낮아지다가 그 이후 다시 높아지고 있음.
- 그러나 2004년 최저임금의 상대적 수준(정액급여 대비 약 35%로 추정)은 최저임금제도 도입 초기에 미치지 않을 것으로 전망됨(1988년 정액급여 대비 36.1%).

[그림 1] 정액급여 및 최저임금 상승률 추이(1989~2003년)

(단위 : %)



자료 : 노동부, 『매월노동통계조사』, 각호.

최저임금위원회, 『최저임금심의의결경위』, 각년도.

○ 그러나 최저임금의 상대적 수준에 대한 국제비교는 분석에 활용된 자료의 특성 및 최저임금 산입임금의 범위 등이 제대로 고려되어야 함.

<표 1> 최저임금 수준의 비교(2002년)

	최저임금액(시급)		최저임금 상대수준		최저임금 상대수준		대미환율
	자국통화	미국달러	임금총액 중위값 대비		1인당 GNI 대비	GNI US \$	
호 주	10.79	5.860	(LFS) 58.4	(ES) 54.9	61.7	19,740	1.8406
프 랑 스	6.83	6.457	62.1		61.0	22,010	1.0578
네 델 란 드	7.11	6.720	47.5		58.3	23,960	1.0578
벨 기 에 (9 9)	6.71	6.344	56.8		56.7	23,250	1.0578
뉴 질 랜 드	8.00	3.700	52.9		56.1	13,710	2.1622
아 일 랜 드	6.35	6.003	50.6		52.3	23,870	1.0578
영 국	4.20	6.295	44.7		51.8	25,250	0.6672
한 국 (0 2)	2158.00	1.725	(LFS) 40.6	(ES) 33.6	47.1	9,930	1251.09
한 국 (0 3)	2353.00	1.974	40.9	35.4	47.0	11,400	1192.00
그 리 스	2.79	2.641	38.5		47.1	11,660	1.0578
캐 나 다	6.90	4.731	41.9		44.1	22,300	1.4585
포 르 투 갈	2.01	1.898	40.0		36.4	10,840	1.0578
스 페 인	2.55	2.412	29.6		34.8	14,430	1.0578
일 본	664.00	5.296	32.3		32.8	33,550	125.3880
미 국	5.15	5.150	33.9		30.5	35,060	1.0000

주 : 1) LFS 및 ES는 각각 경제활동인구조사 및 사업체조사를 지칭함.

2) 한국 자료는 통계청의 『경제활동인구부가조사』, 노동부의 『임금구조기본통계조사』, 및 『소규모사업체근로실태조사』를 이용하여 추정함.

자료 : U.K., The National Minimum Wage- 4th Report of the Low Pay Commission, 2003.

- 2003년 현재 전일제 근로자의 임금총액 중위값(full-time median earnings)에 대비한 최저임금의 상대적 수준은 한국이 40.9%(통계청 경제활동인구부가조사)로서 비교대상 국가들(한국 제외 13개국)의 평균값 45.3% 및 중위값(영국) 44.7%에 비하여 상당히 낮음.
 - 2003년 현재 민간부문 상용근로자의 임금총액 중위값에 대비한 최저임금의 상대적 수준은 35.4%(노동부 소규모사업체근로실태조사 및 임금구조기본통계조사 결합자료)로서 비교대상 국가들에 비하여 매우 낮음.
 - 2003년 현재 1인당 국민소득에 대비한 최저임금의 상대적 수준은 한국이 47.0%로서 비교대상 국가들(한국 제외 13개국)의 평균값 48.0% 및 중위값(영국) 51.8%에 비하여 약간 낮음.
 - 따라서 최근 우리나라 최저임금의 상대적 수준은 전반적으로 비교대상 국가들에 비하여 그다지 크게 낮지는 않음. 그러나 이는 근로빈곤계층을 위한 국가의 소득지원정책이 다른 국가들에 비하여 그다지 부족하지 않음을 시사하지는 않음.
- 최저임금의 경제적 효과에 대한 기존연구들에 따르면 최저임금의 상대적 수준이 높지 않다면 최저임금의 고용에 대한 부정적인 효과는 거의 존재하지 않으며, 최저임금은 근로자간 임금격차 및 가구(특히 임금근로자가구)간 소득격차를 완화시킨다고 알려져 있음.
- 전체 가구를 분석대상으로 설정하면 ‘생산가능인구에 대비한’ 최저임금 수혜자 비율은 소득수준이 낮다고 하여 반드시 높지는 않음. 예컨대, 최하위 소득계층인 1/10분위의 최저임금 수혜자 비율은 2.4%로서 2/10분위 및 3/10분위의 6.1% 및 5.5%에 비하여 상대적으로 낮게 나타남.
 - 특히 최하위 소득계층의 낮은 최저임금 수혜자 비율은 생산가능인구에 대비한 임금근로자의 비율이 12.3%로 다른 소득계층에 비하여 현저하게

낮은데 주로 기인함. 이와 더불어 중상위 이상 소득계층에서도 최저임금 수혜자 비율이 높지는 않지만 일정하게 나타나고 있음. 이는 최저임금제도가 소득분배를 개선시키는데 무딘 정책수단(blunt instrument)임을 시사함.

- 그러나 전체 가구가 아닌 임금근로자 가구로 분석대상을 한정하면 최저임금의 소득분배효과는 상대적으로 보다 높게 나타나고, 최저임금 수혜자 비율도 소득수준이 높아짐에 따라 거의 일률적으로 감소함. 예컨대, 최하위 소득계층인 1/10분위의 최저임금 수혜자 비율은 약 10%로 다른 소득계층에 비하여 현저하게 높게 나타나고 있음.

<표 2> 소득계층별 최저임금 수혜자 및 임금근로자 비율(2003년)

(단위 : %)

	전체가구		임금근로자가구	
	수혜근로자비율	임금근로자비율	수혜근로자비율	임금근로자비율
전 체	2.9	36.4	4.2	52.5
1/10 분위	2.4	12.3	10.0	48.5
2/10 분위	6.1	29.5	7.9	51.0
3/10 분위	5.5	35.2	4.6	50.2
4/10 분위	2.5	37.7	4.2	52.1
5/10 분위	3.0	40.8	4.1	51.4
6/10 분위	3.1	39.7	2.7	51.1
7/10 분위	1.7	40.4	2.1	52.4
8/10 분위	2.0	42.8	2.8	54.6
9/10 분위	1.4	43.3	1.8	56.2
10/10 분위	1.1	42.5	1.3	57.8

주 : 모두 생산가능인구에 대비한 상대적 비율임.

자료 : 한국노동연구원, 『한국노동패널조사』, 2003년 원자료.

- 전체가구보다 임금근로자가구에서 최저임금의 소득분배효과가 상대적으로 보다 높다고 하여 최저임금제도가 근로빈곤계층의 문제를 해결하는데 가장 효과적인 정책수단임을 시사하지는 않음. 왜냐하면 최저임금법이 모든 임금근로자에게 동일한 수준으로 적용되고 제대로 준수된다고 하더라도 임금근로자가구의 근로빈곤문제는 어느 정도 해소될 수 있지만, 비임금근로자가구의 근로빈곤문제는 전혀 해결되지는 않음.

□ 근로빈곤실태와 재정정책

○ 비록 소득유형별로 약간의 차이가 있지만, 빈곤율을 살펴보면 비취업가구 → 비임금근로자가구 → 임금근로자가구의 순서로 빈곤율이 낮게 나타나고 있음.

- 근로빈곤과 관련하여 임금소득 및 자영소득의 합계로 규정한 근로소득을 기준으로 살펴보면 임금근로자가구의 빈곤율은 6.8%인데 반하여 비임금근로자가구의 빈곤율은 7.7%로 나타나고 있음. 이는 임금근로자가구에 비하여 비임금근로자가구의 근로빈곤이 상대적으로 높음을 시사함.

<표 3> 가구유형별 소득수준 및 빈곤율(2000년)

(단위 : 만원/월, %, 명)

	소득수준(빈곤율)				가구규모	
	전체소득	경상소득	근로소득	임금소득	가구원수	취업자수
전 체 가 구	229 (8.8)	219 (10.1)			3.1	1.3
임 금 근 로 자 가 구	237 (3.2)	224 (3.8)	208 (6.8)	199 (8.2)	3.2	1.5
비 임 금 근 로 자 가 구	292 (4.6)	287 (5.3)	268 (7.7)		3.5	1.7
비 취 업 가 구	121 (30.9)	110 (35.0)			2.2	0.3

주 : ()안의 수치는 빈곤율로서 최저생계비 100% 이하를 빈곤가구로 정의함.

자료 : 통계청, 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료.

○ 한편 가구주가 임금근로자인 임금근로자가구를 분석대상으로 설정하고, 빈곤가구와 일반가구의 특성차이를 살펴보면 다음과 같음.

- 빈곤율은 가구 기준으로 8.2%, 생산가능인구 기준으로 7.2%로 나타나고 있으며, 빈곤가구는 일반가구에 비하여 가구원수 및 15세 미만 자녀수 등에서 약간 많게 나타나고 있음.
- 빈곤가구는 일반가구에 비하여 경제활동참가율이 낮을 뿐만 아니라 노동 시장에 참여한 가구원의 실업률이 높고 또한 임금 및 각종 근로조건도 상대적으로 열악함.

- 비록 최저임금 영향률은 빈곤가구일수록 일반가구에 비하여 매우 높지만, 최저임금제도의 수혜자가 일반가구에서도 나타나고 있음. 이는 최저임금 제도가 빈곤가구뿐만 아니라 일반가구의 저임금근로자에게도 영향을 미치고 있음을 시사함.

<표 4> 근로빈곤가구의 분포(2003년)

(단위 : 호, 천명, %)

	전체	임금근로자가구			
			일반가구	빈곤가구	빈곤율
가구수(표본)	31,914	15,033	13,800	1,233	8.2
생산가능인구(모집단)	37,390	18,488	17,164	1,323	7.2

주 : 가구주가 임금근로자인 임금근로자 가구 기준임.

자료 : 통계청, 『경제활동인구부가조사』, 2003년 8월 원자료.

<표 5> 근로빈곤가구의 경제활동상태 및 근로조건(2003년)

(단위 : %, 천월/월, 시간/월)

	참가율	실업률	고용률	임금 소득	임금 총액	근로 시간	임시 일용 비율	노 조 가입률	최저임금 영향률
전 체	67.4	1.9	66.1	2,482	1,561	212.4	46.4	12.5	6.6
일 반	68.3	1.6	67.3	2,621	1,614	213.1	44.1	13.0	5.1
빈 곤	55.0	6.4	51.4	679	596	198.4	88.3	2.9	34.0

주 : 가구주가 임금근로자인 임금근로자 가구 기준임.

자료 : 통계청, 『경제활동인구부가조사』, 2003년 8월 원자료.

○ 그렇다면 시장에 의한 빈곤 또는 소득불평등을 개선하는데 국가의 재정 정책은 어느 정도 기여하고 있는가? 이를 통계청 2000년 「가구소비실태 조사」를 이용하여 재정정책의 소득분배 개선효과를 추정하면 다음과 같이 도출됨.

- 전반적으로 재정정책에 의한 소득불평등 감소효과는 4.3%로 낮게 나타나고 있음. 이는 1990년대 중반에 추정된 OECD 주요국의 평균치 37.9%에 비하여 현저하게 낮은 수치임.

- 가구유형별로 살펴보면 재정정책의 소득재분배 효과는 다소 상이함. 예컨대, 비취업가구의 재정정책효과는 10.2%로서 임금근로자가구의 3.5%에 비하여 높음. 그러나 비임금근로자가구에서 재정정책의 효과는 거의 나타나지 않음.

<표 6> 재정정책의 소득분배 개선효과(2000년)

(단위 : 지니계수, %)

	전체	임금 근로자가구	비임금 근로자가구	비취업가구
시 장 소 득 (A)	0.364	0.289	0.384	0.462
가 처 분 소 득 (B)	0.348	0.279	0.384	0.414
재 정 정 책 효 과 (B - A) / A × 100	-4.3	-3.5	0.0	-10.2

주 : 시장소득 = 임금소득 + 자영소득 + 재산소득 + 사적이전소득

가처분소득 = 시장소득 + 공적이전소득 - 직접세 및 사회보험료

자료 : 통계청, 『가구소비실태조사』, 2000년 원자료.

- 그러나 그 동안 소득세의 일률적인 공제제도 조정으로 가구의 특성에 따른 필요경비가 제대로 반영되지 못하여 소득세의 소득재분배 효과가 미흡하고, 특히 공제제도의 확대는 면세점 미만의 근로빈곤계층의 가처분소득을 거의 증가시키지 않음(2002년 현재 근로소득세 납부자 비율은 51.5%).

<표 7> 근로소득세 납부자 비율 추이(1998 ~ 2002년)

(단위 : 천명, %)

	1998	1999	2000	2001	2002
전 체 연 말 정 산 자 (A)	9,276	9,390	11,102	11,555	12,017
근로소득세(갑종)납부자(B)	6,269	5,520	5,934	6,446	6,187
근로소득세납부비율(B/A)	67.6	58.8	53.4	55.8	51.5

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

- 최근 영미계 국가들을 중심으로 한 주요 선진국에서는 저임금근로자를 위한 최저임금제도 이외에 근로빈곤가구를 위한 근로소득보전세제를 실시하고 있음(예컨대, 미국의 EITC, 영국의 WFTC, 호주의 WC, 뉴질랜드의 FTC 등).

- 근로소득보전세제(EITC: earned income tax credit)란 일정 수준 이하의 근로소득이 있는 가구를 대상으로 적용되는 환급 가능한 세액공제(refundable tax credit) 형태로서 근로활동에 참여하고 있는 저소득가구에 대한 소득지원을 목적으로 하고 있는 근로연계복지 정책수단임.
- 최근 우리나라에서도 근로빈곤계층에 대한 소득지원 및 이들의 노동시장 참여를 제고시키기 위해서 주요 선진국에서 실시되고 있는 EITC제도를 도입할 필요성이 제기되고 있음.
- 영국에서도 1999년 4월 최저임금제 도입과 더불어 1999년 10월 근로소득보전세제(WFTC: working family tax credit)를 실시하고 있음. 주요 내용은 다음과 같음.
- * WFTC 환급액은 자녀의 수 및 연령, 순근로소득, 근로시간, 보육비용 등에 따라 결정되고, 수급요건은 주당 근로시간이 16시간 이상이어야 함.
- * <표 8>의 사례 1 및 2에서 보는 바와 같이 최저임금을 받는 저임금근로자의 가구소득은 재정정책에 의하여 약 50~100% 높아질 수 있음.
- 비록 근로소득보전세제가 근로유인제고 및 소득분배개선 측면에서 긍정적인 평가를 받고 있지만, 이를 도입·실시하는데 특히 조세 및 재정여건이 조성되어야 함.

<표 8> 영국의 최저임금과 WFTC 사례(2001년)

(단위 : 파운드/주)

	사례 1	사례 2	비 고
총근로소득(A)	129.50	129.50	$129.50 = 3.7 \times 35$
인적공제(B)	87.21	87.21	65세미만 87.21
과세대상소득($C = A - B$)	42.29	42.29	
근로소득세(D)	0.00	0.00	자녀 1인 이상 0
사회보험료(E)	4.23	4.23	
순근로소득($F = A - D - E$)	125.27	125.27	
세액공제(G)	91.45	161.45	
	54.00	54.00	기초세액공제
	11.45	11.45	30시간 이상
	26.00	26.00	16세 미만 자녀
	0.00	70.00	보육비용 70%
WFTC 환급액 ($H = G - 0.55 \times (F - 92.9)$)	73.65	143.65	WFTC급여최대값 92.9
가처분소득($I = F + H$)	198.92	268.92	

주 : 1) 사례 1: 양부모 및 16세 미만 1자녀, 부모 중 1인이 최저임금(3.7파운드)으로 주당 35시간 근로

2) 사례 2: 한부모(lone parent) 및 16세 미만 1자녀(보육비용 100파운드), 부모 최저임금(3.7파운드)으로 주당 35시간 근로

자료 : U.K., *The National Minimum Wage- 3th Report of the Low Pay Commission*, 2001.

○ 향후 근로빈곤계층을 위한 소득지원 및 근로유인 제고를 위해서는 최저 임금제도의 개선뿐만 아니라 근로연계복지정책을 점진적으로 실시할 필요성이 있음.

- 특히 최저임금제도와 관련하여 제도상의 문제점(예; 감액·적용제외인가 대상 등)에 대한 합리적인 대안을 도출하고, 경제에 큰 부담을 주지 않을 만큼 최저임금의 수준도 현실화되어야 함.