

2021년 최저임금 미만을 분석 및 최저임금 수준 국제비교

2022. 4. 17

◀ 목 차 ▶

1. 주요 분석결과 / 1

- 가. 2021년 최저임금 미만 근로자 321.5만명(15.3%) 역대 2번째로 많아, 지난 20여년간 263.8만명(11.0%p) 증가 / 1
- 나. 많은 미만 근로자 수(321.5만명)와 높은 미만을(15.3%)은 누적된 최저임금 인상과 이로 인해 OECD 상위권에 도달한 최저임금 수준에 기인 / 3
- 다. 업종별 최저임금 미만을, 농림어업 54.8%, 숙박음식업 40.2%, 이러한 일부 업종에서는 최저임금이 제대로 기능하지 못해 / 5
- 라. 5인 미만 사업장 근로자의 33.6%가 최저임금 미만 근로자 / 6

2. 시사점 / 7

1 주요 분석결과

▶ 2021년 최저임금 미만을*은 통계청 '2021년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사' 원자료를 분석한 결과임.

* (최저임금 미만을) 전체 임금근로자 중 최저임금 미만의 시간당 임금을 받는 근로자의 비중을 의미하며, 2001년 이후 산출(경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 기준)

가

**2021년 최저임금 미만 근로자 수 321.5만명(15.3%)
역대 2번째로 많아, 지난 20여년간 263.8만명(11.0%p) 증가**

□ 2021년 최저임금 미만 근로자 수는 최저임금위원회가 미만을 통계를 작성하기 시작한 2001년 이래 두 번째로 많은 321.5만명, 미만율은 15.3%로 나타남.

○ 최근 20년 중 가장 낮았던 최저임금 인상률(1.5%↑)에도 불구하고, 2021년 최저임금 미만 근로자 수는 2020년 대비 2.5만명 늘어난 321.5만명으로, 역대 2번째*로 높게 나타남.

* 최저임금 미만 근로자 수와 미만율이 가장 높았던 해는 2019년(338.6만명, 16.5%)으로, 이는 2018~19년 2년 간 최저임금이 30% 가까이 인상된 데 기인

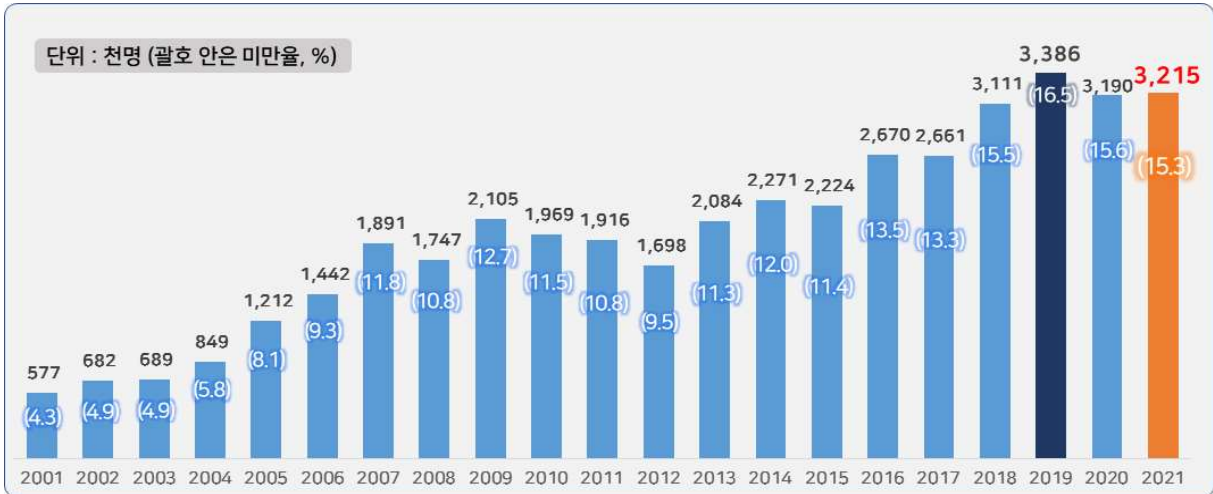
○ 다만, 최저임금 미만을 산출 시 분모에 해당하는 '임금근로자 수가 역대 가장 많은 2,099.2만명으로 조사돼, 2021년 미만을 자체는 2020년(15.6%) 보다 소폭 감소한 15.3%로 나타났으며, 이는 역대 4번째로 여전히 높은 수치

2021년 최저임금 미만 근로자 321.5만명
2021년 임금근로자 2,099.2만명 = 15.3%*

*전체 임금근로자 중 법정 최저임금('21년 시급 8,720원)을 받지 못한 근로자 비중

○ 최저임금 미만율은 2019년 16.5%로 최고치를 기록한 이후 다소 감소세를 보이고 있으나, 2021년 최저임금 미만 근로자 수는 2020년(319.0만명) 보다 증가한 321.5만명으로 다시 늘어나는 양상을 보임.

< 그림 1. 2001년 이후 최저임금 미만 근로자 수 추이 (경찰 부가조사 기준) >



자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(8월) 원자료, 각연도

□ 2001~2021년간 최저임금의 고율 인상으로 인해 노동시장 내 최저임금 미만 근로자 수와 미만율 모두 동 기간 크게 증가

- 전체 임금근로자 수가 2001년 1,354.0명에서 2021년 2,099.2만명으로 55.0% 증가하는 동안 최저시급은 1,865원에서 8,720원으로 367.6% 인상
- 이에 따라 동 기간 최저임금 미만 근로자 수가 57.7만명에서 321.5만명으로 무려 457.2%(263.8만명↑) 늘어났으며, 최저임금 미만율은 2001년 4.3%에서 2021년 15.3%로 20년 새 11.0%p 증가

< 표 1. 2001년 이후 최저임금 미만율 관련 지표 추이 (경찰 부가조사 기준) >

(단위 : 만 명)

구분	2001	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	01~21년
임금 근로자 수	1,354.0	1,718.9	1,947.4	1,974.3	2,000.6	2,004.5	2,055.9	2,044.6	2,099.2	745.2↑ (55.0%↑)
미만 근로자 수	57.7	196.9	222.4	267.0	266.1	311.1	338.6	319.0	321.5	263.8↑ (457.2%↑)
미만율	4.3%	11.5%	11.4%	13.5%	13.3%	15.5%	16.5%	15.6%	15.3%	11.0%p↑
최저임금(원)	1,865	4,110	5,580	6,030	6,470	7,530	8,350	8,590	8,720	6,855원↑ (367.6%↑)
(인상률)	16.6%	2.8%	7.1%	8.1%	7.3%	16.4%	10.9%	2.87%	1.5%	

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(8월) 원자료, 각연도; 최저임금위원회

나

**많은 미만 근로자 수(321.5만명)와 높은 미만을(15.3%)은
누적된 최저임금 인상과 이로 인해 OECD 상위권에 도달한
최저임금 수준에 기인**

- 역대 두 번째로 많은 2021년 미만 근로자 수와 높은 최저임금 미만율은 최저임금 고율인상이 누적되어 우리 최저임금 수준이 매우 높아짐에 따라 노동시장의 수용성이 떨어진 것에 가장 크게 기인한 것으로 추정
- **(빠른 인상속도)** 우리 최저임금 인상률은 물가, 임금상승률에 비해 월등히 높으며, 우리나라와 세계시장에서 경쟁하는 주요국(G7) 중 가장 높음.
 - 2001~2021년간 우리 최저임금은 연평균 8.0%씩 인상되며, 동 기간 소비자 물가상승률(2.2%)의 3.6배, 명목임금 인상률(4.5%)의 1.8배에 달함.
 - 특히 우리 최저임금 인상률(누적)은 최근 5년(2017~2021)간 44.6%로 동 기간 G7 국가들 보다 약 1.7~7.4배 높은 수준

< 표 2. 한국과 G7 국가의 2016~2021년 최저임금 수준 및 최근 5년 간 누적 인상률 >
(단위 : 자국 화폐)

구분	한 국	캐나다	영국	일본	독일	프랑스	미 국
2016년	6,030	11.29	7.2	804	8.5	9.67	7.25
2021년	8,720	14.28	8.86	909	9.55	10.25	7.25
5년간 인상률	44.6%	26.5%	23.1%	13.0%	12.4%	6.0%	0%

주 1. G7국가 중 법정 최저임금제도가 없는 이탈리아 제외
 2. 화폐 단위 : 한국/원, 캐나다/캐나다 달러, 영국/파운드, 일본/엔, 독일·프랑스/유로, 미국/달러
 3. 캐나다, 영국, 일본, 독일의 연도별 최저임금은 월별 최저임금의 가중값
 자료 : 각국 최저임금 담당부처 홈페이지; 최저임금위원회, 주요 국가의 최저임금제도(2021)

- **(높은 상대적 수준*)** 現 우리나라 최저임금 수준은 중위임금 대비 60%를 초과해 이미 OECD 국가 중 상위권(30개국 중 8번째)에 해당하며, 특히 산업 경쟁국(G7)과 비교해서도 최고 수준(2021년 추정치)

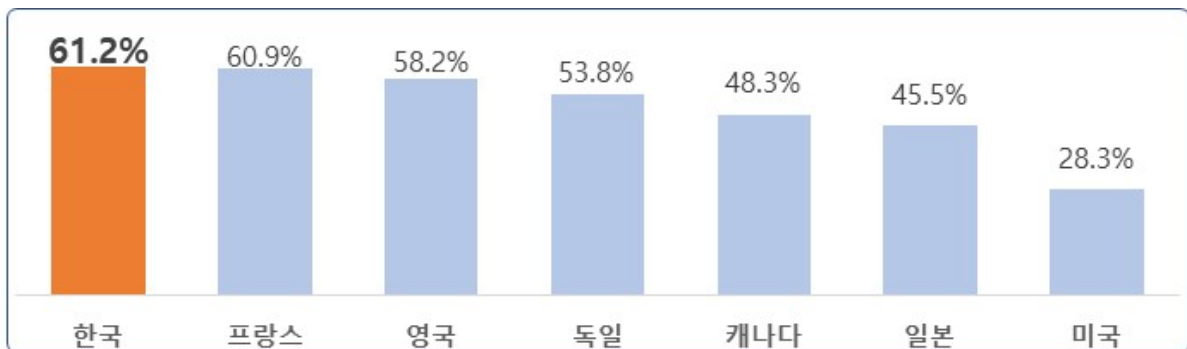
* 최저임금 수준에 대한 국가 간 비교를 위해서는 ▲중위임금 또는 평균임금 대비 최저임금, ▲1인당 국민소득 대비 최저임금의 상대격차 지표 등을 활용할 수 있으며, 동 보고서에서는 ‘중위임금 대비 최저임금의 비중’을 기준으로 판단하였음.
 - 최저임금액의 절대치는 국가간 상이한 임금·물가 수준, 국민소득 등을 반영하지 못함.

- OECD 국제비교 방식을 활용하여 중위임금 대비 최저임금 수준을 추정한 결과, 우리나라의 2021년 최저임금은 중위임금 대비 61.2% 수준

※ 해당 지표가 우리보다 높은 국가는 콜롬비아, 코스타리카, 칠레, 터키, 포르투갈, 뉴질랜드, 슬로베니아 7개국으로 이 국가들은 경제규모, 산업구조 등 여러 측면에서 우리와 경쟁관계로 보기 어려운 국가들임.

- 특히 우리나라의 중위임금 대비 최저임금 수준은 세계시장에서 우리와 경쟁하는 미국, 일본, 독일보다 약 10~30%p 높은 수준

< 그림 2. 우리나라와 G7 국가의 중위임금 대비 최저임금 수준 추정(2021) >



< 표 3. OECD 국가의 중위임금 대비 최저임금 수준 추정 (2021년) >

순위	국가명	중위임금 대비	순위	국가명	중위임금 대비	순위	국가명	중위임금 대비
1	콜롬비아	91.1%	11	룩셈부르크	57.9%	21	캐나다	48.3%
2	코스타리카	80.4%	12	멕시코	56.4%	22	라트비아	48.2%
3	칠레	72.8%	13	폴란드	56.2%	23	네덜란드	46.6%
4	터키	70.7%	14	스페인	55.1%	24	일본	45.5%
5	포르투갈	67.1%	15	독일	53.8%	25	리투아니아	44.7%
6	뉴질랜드	66.3%	16	호주	52.6%	26	벨기에	43.4%
7	슬로베니아	61.7%	17	슬로바키아	52.0%	27	에스토니아	42.8%
8	한국	61.2%	18	이스라엘	50.5%	28	체코	42.7%
9	프랑스	60.9%	19	그리스	50.0%	29	헝가리	42.3%
10	영국	58.2%	20	아일랜드	49.5%	30	미국	28.3%
[OECD 평균] 55.2%					[G7 평균] 49.2%			

주 : 1. 순위는 임금총액 중위값(median) 대비 최저임금 비율이 높은 순
 2. 2021년 각국의 임금총액 중위값은 OECD 게재 기준 최근 5년(2016~2020)간 연평균 상승률과 동일한 수준으로 상승한다고 가정하고 추정한 값임.
 3. 미국은 연방 최저임금(7.25달러) 기준으로 분석. 46개 주(50개 주, 1개 특별구 중 최저임금이 없는 5개 주 제외)의 최저임금 평균('21년 9.72달러) 적용 시 비중이 38.0%로 상승하나, 순위는 불변
 4. 캐나다는 온타리오 주(州) 최저임금 기준(캐나다는 연방 최저임금이 없으며, 온타리오 주는 캐나다에서 가장 많은 인구를 가진 주로 최저임금위원회에서도 온타리오 주를 기준으로 자료 발간)

자료 : OECD; 각국 최저임금 소관부처 홈페이지; 한국경제자총협회

다

업종별 최저임금 미만을 농림어업 54.8%, 숙박음식업 40.2%
일부 업종에서는 최저임금이 제대로 기능하지 못해

- 2021년 최저임금 미만을 업종별로 분석한 결과, 농림어업(54.8%)과 숙박음식점업(40.2%) 등 일부 업종에서는 최저임금이 수용되기 어려운 상황
 - 2021년 최저임금 미만율은 농림어업(54.8%), 숙박 및 음식점업(40.2%), 보건업 및 사회복지서비스업(23.7%) 등에서 높게 나타난 반면, 정보통신업(1.9%), 전문·과학 및 기술서비스업(3.5%)에서는 매우 낮게 나타남.
 - 이는 농림어업 및 숙박·음식점업 등 일부 업종에서는 전체 근로자의 40~50%가 최저임금 미만의 임금을 지급받고 있음을 의미
 - 지불능력 차이를 간과한 최저임금의 일률적 인상으로 인해 업종 간 최저임금 미만을 격차가 최대 52.9%p(농림어업 54.8% vs 정보통신업 1.9%)에 달하는 것으로 분석

< 표 4. 2021년 주요 업종별 최저임금 미만 근로자 수와 미만율(경찰 부가조사 기준) >
 (단위 : 천 명)

구 분	임금 근로자 수	미만 근로자수	미만율
전체	20,992	3,215	15.3%
농림어업	124	68	54.8%
숙박 및 음식점업	1,252	504	40.2%
협회 및 단체, 기타 개인서비스업	650	167	25.7%
보건업 및 사회복지서비스업	2,572	610	23.7%
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	323	74	22.9%
부동산업	401	89	22.2%
도매 및 소매업	2,102	399	19.0%
사업시설관리지원임대업	1,311	237	18.0%
공공행정	1,181	209	17.7%
운수 및 창고업	890	119	13.4%
교육서비스업	1,553	171	11.0%
건설업	1,742	185	10.6%
금융 및 보험업	773	64	8.3%
제조업	3,865	202	5.2%
전문, 과학 및 기술서비스업	1,059	37	3.5%
정보통신업	859	16	1.9%

주 : 1. **음영**은 최저임금 미만율이 전체 평균(15.3%)을 상회하는 업종임.
 2. 미만율에 미치는 영향이 미미한 광업, 전기, 수도, 가구내고용, 외국기관 등 5개 업종은 분석에서 제외
 자료 : 통계청, 2021년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(8월) 원자료

라 5인 미만 사업장 근로자의 33.6%가 최저임금 미만 근로자

□ 최저임금 인상에 민감하게 영향을 받는 소규모 사업장일수록 최저임금 미만율이 높았으며, 특히 5인 미만 사업장 근로자 세 명 중 한 명은 최저임금 미만 근로자로 나타남.

- 30인 미만 사업장의 최저임금 미만율은 22.1%로 30인 이상 사업장(5.8%)의 4배 수준으로 나타나, 소규모 영세 사업장일수록 급격히 높아진 現 최저임금 수준을 수용하기는 사실상 어려운 상황
 - 사업장 규모별 2021년 최저임금 미만율은 5인 미만 사업장(33.6%), 5~9인 사업장(20.0%), 10~29인 사업장(14.7%) 등 규모가 작을수록 높게 나타남.
 - 5인 미만 사업장 근로자 379.5만명 중 127.7만명(33.6%)이 최저임금 미만을 받는 것으로 나타난 반면, 300인 이상 대규모 사업장의 경우에는 278.6만명 중 7.5만명(2.7%) 정도에 불과해 규모별 양극화가 심각

< 표 5. 사업장 규모별 최저임금 미만 근로자 수와 미만율(경찰 부가조사 기준) >

(단위 : 천 명)

	전체	30인 미만 사업장			30인 이상 사업장				
		5인 미만	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300인 이상		
임금 근로자수	20,992	12,237	3,795	3,649	4,793	8,755	3,972	1,997	2,786
미만 근로자수	3,215	2,711	1,277	730	704	504	334	95	75
미만율	15.3%	22.1%	33.6%	20.0%	14.7%	5.8%	8.4%	4.8%	2.7%

자료 : 통계청, 2021년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(8월) 원자료

- 2021년 최저임금의 영향을 받는 근로자 비율(최저임금 영향률¹⁾)은 5인 미만 사업장 42.6%, 5~9인 사업장 26.9%, 10~29인 사업장 17.1%
 - 한편, 2022년 최저임금 인상(8,720원 → 9,160원)에 따른 최저임금 영향률은 5인 미만 사업장 39.5%, 5~9인 사업장 22.5%, 10~29인 사업장 15.4%으로 분석됨.

1) 출처 : 최저임금위원회, '최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석' 內 영향률 분석 Part, 각 연도

- 2021년 예년에 비해 상대적으로 낮은 최저임금 인상률(1.5%)에도 불구하고 우리 노동시장 내 최저임금 미만 근로자 수는 321.5만명으로 역대 2번째로 많았으며, 그에 따라 최저임금 미만을 15.3%(역대 4번째)로 나타남.
 - 2001년 최저임금 미만근로자(57.7만명)에 비해 457.2%(263.8만명↑), 미만을 역시 4.3%에서 15.3%로 11.0%p 증가하는 등 20년 새 급등
- 이는 그간 최저임금의 지나치게 빠른 인상으로 그 상대적 수준(중위임금 대비 최저임금)이 이미 세계 최상위권에 도달하면서, 우리 노동시장에서 최저임금 수용성이 한계에 다다랐음을 방증하는 결과임.
 - 2021년 역대 최저 인상률(1.5%)에도 불구하고, 최저임금이 이미 우리 경제 수준에 비해 높아진 결과, 시장에서의 최저임금 수용성은 크게 개선되지 못하고 있음.
- 2021년 최저임금 미만을 5인 미만 사업장 33.6%, 농림어업 54.8%, 숙박·음식점업 40.2%에 달하는 것은 해당 규모와 업종에서 최저임금이 제 기능을 하지 못하고 있음을 의미.
 - 이는 기업의 지불능력과 근로조건, 생산성에 있어 업종과 규모별로 다양한 차이가 존재함에도 불구하고, 일괄적으로 최저임금 수준을 결정·적용하였기 때문에 발생한 문제임.
 - 특히 업종 간 최저임금 미만의 격차가 최대 52.9%p에 육박하는 것으로 나타나, 최저임금을 쏠 업종에 획일적으로 적용하기보다는 업종별 특성과 업황 등을 감안해 구분적용하는 것이 시급함을 보여줌.
- 한편 주요 지불 주체인 소상공인들의 코로나19 충격에 따른 매출감소와 그에 따른 어려움은 올 한해도 지속될 것으로 보이며, 코로나 19 이전 수준으로 경영여건이 회복되기까지는 상당기간이 소요될 것으로 예상됨.

□ 따라서 시장에서 최저임금의 수용성을 제고하기 위해서는 향후 상당 기간 동안 최저임금 인상률을 안정시키는 것이 중요하며, 업종에 따라 격차가 큰 경영환경을 고려해 최저임금을 구분적용할 필요

- 현재 우리나라 최저임금법이 사업의 종류별 구분 여부는 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용부장관이 정할 수 있다고 규정하고 있고, 헌법재판소도 최저임금 구분적용 필요성을 판결문에 명시하고 있음.

[참고] 사업의 종류별 구분적용에 대한 법적 근거

최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분)

- ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 사업의 종류별 구분은 제12조에 따른 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정한다.

[참고] 최저임금 구분적용 필요성을 명시한 현재 판결문

[2019.12.27. 선고 2017헌마1366, 2018헌마1072(병합)]

(중략) 업종이나 지역, 근로자의 숙련도 등을 전혀 고려하지 않고 일률적으로 최저임금액을 정한 이 사건 최저임금 고시 부분이 현저히 불합리한 것은 아니라고 할지라도 가장 적절한 방식을 채택하고 있다고도 보기 어렵다. 외국의 경우, 영국이 연령별로, 일본이 지역별, 산업별로, 호주가 연령별, 업종별, 숙련도별로 최저임금의 차등적용이 가능하게 하고 있다. 우리나라의 경우도 향후 다양한 방식의 이해관계 조정을 검토할 필요가 있다.

/끝/