

최저임금 핵심 결정 기준으로 생계비 재조명

공개토론회

일시 : 2022.5.24(화) 오후2시

장소 : 국회의원회관 제1세미나실



프로그램 | PROGRAM

14:00~14:05

개회 및 내빈소개

- 식전 사회 : 홍순광(민주노총 정책국장)

14:05~14:15

축사

- 김동명 위원장(한국노동조합총연맹)
- 양경수 위원장(전국민민주노동조합총연맹)
- 조성재 회장(한국산업노동학회)
- 이수진 의원(더불어민주당, 환경노동위원회)
- 강은미 의원(정의당, 환경노동위원회)

14:15~16:00

연구발제

- 발제 1: 최저임금 결정기준으로서 생계비 재조명
이창근 연구위원(민주노총 민주노동연구원)
- 발제 2: 적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안
이정아 부연구위원(고용정보원)
- 발제 3: 생계비 기준 임금결정 국내외 사례 연구
윤정향 선임연구위원(한국노동사회연구소)

16:00~16:50

종합토론

- 좌장 : 김주일 교수(한국기술교육대학교)
- 이주희 교수(이화여대 사회학과)
- 오상봉 본부장(한국노동연구원)
- 최현석 국장(고용노동부)
- 정문주 본부장(한국노동총 정책본부)
- 이정희 실장(민주노총 정책실)



주최 |  한국노동조합총연맹  전국민주노동조합총연맹  한국산업노동학회

공동주최 |  더불어민주당  환경노동위원회 이수진 의원실  정의당  환경노동위원회 강은미 의원실

목 차

축사

1. 김동명 위원장(한국노동조합총연맹)1
2. 양경수 위원장(전국민주노동조합총연맹)3
3. 조성재 회장(한국산업노동학회)5
4. 이수진 의원(더불어민주당, 환경노동위원회)6
5. 강은미 의원(정의당, 환경노동위원회)8

발제문

1. 최저임금 결정기준으로서 생계비 재조명13
이창근 연구위원(민주노총 민주노동연구원)
2. 적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안41
이정아 부연구원(고용정보원)
3. 생계비 기준 임금결정 국내외 사례연구68
윤정향 선임연구원(한국노동사회연구소)

토론문

1. 이주희 교수(이화여자대학교 사회학과)119
2. 오상봉 본부장(한국노동연구원)122
3. 오영민 과장(고용노동부 근로기준정책과)123
4. 정문주 본부장(한국노총 정책본부)124
5. 이정희 실장(민주노총 정책실)127



김동명(한국노동조합총연맹 위원장)

안녕하십니까

한국노총 위원장 김동명입니다.

오늘 토론회 주최단체장으로서 참석한 분들께 직접 인사드리는게 마땅하나, 미리 정해진 일정상 부득이하게 영상으로 대신 인사드리는 점 너그러운 양해바랍니다.

먼저 오늘 최저임금 핵심결정기준으로서 생계비재조명 토론회 주최를 위해 힘써주신 민주노총 양경수 위원장님, 한국산업노동학회 조성재 회장님께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다. 아울러, 바쁘신 의정활동에도 불구하고 흔쾌히 공동주최해주신 더불어민주당 이수진 의원님, 정의당 강은미 의원님께도 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

또한, 이번 토론회를 위해 연구에 애써주신 윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원님, 이정아 고용정보원 부연구위원님, 이창근 민주노총 민주노동연구원 연구위원님께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

우리나라 최저임금은 88년 제도 시행 이후 어느덧 35년이 흘렀습니다. 그 시간동안 최저임금이 저임금 및 취약계층 노동자들의 최소한의 소득을 보장하고 사회안전망으로서 기능한 것은 누구도 부인할 수 없는 사실입니다. 그 결과, 최저임금은 노동자의 최저소득을 보장해줌으로써 우리 사회의 소득 격차 및 임금 불평등을 해소하는데 가장 확실한 수단으로 자리매김하였습니다.

그러나, 지난 몇 년간 우리 사회는 이러한 최저임금제도를 올바른 시각으로 바라보지 못했습니다. 언제부턴가 최저임금은 저임금노동자의 최저수준 임금이 아닌 사용자의 지불능력을 고려한 임금이 돼버렸습니다. 지난 정부에서 최우선 국정과제 중 하나였던 ‘최저임금 1만 원 인상’은 노동자와 영세 소상공인간 ‘을과을’ 약자들의 갈등이 불거지며 산입범위 확대, 정부의 일방적인 결정 체계 개악 시도, 결정 기준을 준수하지 않는 역대 최저수준 인상률 등의 오점을 남겼습니다.

최저임금제도에 대한 새 정부의 태도 역시 우려스럽습니다. 대통령은 대선 후보 시절부터 최저임금 개악 발언을 서슴지 않았으며, 새 정부 국정과제에 최저임금은 아예 빠져있고, 사회적대화기구인 최저임금위원회를 무력화하는 기재부장관의 망언이 이어지고 있습니다. 최저임금제도를 가장 먼저 확립시키고 정착시켜야 할 정부의 태도와 행동에 대해 깊은 유감을 표하지 않을 수 없습니다.

하지만, 한국노총은 최저임금위원회의 참여하는 주체로서 이러한 정부의 태도를 마냥 비판만 하고 있을 순 없었습니다. 최저임금제도의 발전을 위해 양대노총이 합심하고 머리를 맞대며 이번 토론회의 연구가 추진된 것입니다.

다들 잘 아시겠지만, 현행 최저임금법에는 최저임금을 결정할 수 있는 기준이 명시돼있습니다. 현재 최저임금 노동자의 대다수는 가족의 생계를 책임지는 가장으로서 살아가지만, 최저임금 위원회가 발표하는 생계비는 비혼 단신의 생계비만 발표되고 있으며, 이마저도 인상수준에 반영하지 않고 있습니다.

이번 연구 결과를 통해 드러났듯, 가구생계비는 더 이상 최저임금 기준에 무리한 요구가 아닙니다. 각종 데이터를 통해 증명했듯이, 이제는 저임금노동자가 마땅히 받아야 할 적정임금입니다. 따라서 앞으로 최저임금 심의과정에서는 최저임금을 결정하는 핵심기준은 가구생계비가 중심에 놓여야 할 것입니다. 이를 통해 코로나 사태 이후 더욱 심화하는 소득 불균형 및 양극화 해소에 기여할 순 있길 강력히 희망합니다.

아무쪼록, 오늘 토론회를 통해 최저임금제도가 법이 규정하는 본래 목적대로 운용되고 확립되는 초석의 장이 되길 기대합니다. 한국노총은 새 정부의 노동정책 잣대를 이번 최저임금 심의를 통해 가늠할 것이고, 적극적인 협상과 투쟁을 통해 적극 대응해 나갈 것입니다.

다시 한번 오늘 토론회를 준비해주신 모든 분께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.
감사합니다.

2022년 5월 24일

한국노동조합총연맹 위원장 김동명



양경수(전국민주노동조합총연맹 위원장)

안녕하십니까?

민주노총 위원장 양경수입니다.

최저임금 결정기준으로 생계비가 있음에도 35년간 한번도 노동자의 생존권을 보장하기 위해 생계비가 반영되지 않은 현실에서 노동자의 생존을 위한 생계비를 재조명하는 토론회 주최를 위해 힘써주신 한국노총 김동명 위원장님, 한국산업노동학회 조성재 회장님께 진심으로 감사의 인사를 드립니다. 또한 노동자의 삶을 개선하기 위한 의정활동에도 불구하고 흔쾌히 공동주최를 해주신 더불어민주당 이수진 의원님, 정의당 강은미 의원님께도 감사의 인사를 드립니다.

아울러 노동자의 생존을 위한 생계비 연구에 함께하신 민주노동연구원 이창근 연구위원님, 고용정보원 이정아 부연구위원님, 한국노동사회연구소 윤정향 선임연구위원님의 노고에도 진심을 담아 감사의 인사를 드리며 생계비 토론에 완결을 더해주기 위해 좌장을 맡아주신 한국기술교육대학교 김주일 교수님과 이화여대 이주희 교수님, 한국노동연구원 오상봉 본부장님, 노동부 오영민 근로기준정책과장님, 한국노총 정문주 정책본부장님, 민주노총 이정희 정책실장님께도 감사의 인사를 드립니다.

최근 발표된 통계에 따르면 4월 소비자물가가 4.8%, 장바구니 물가는 5.7%, 외식물가도 6.6%나 인상되는 등 최악의 물가를 기록하고 있고 최저임금으로는 밥 한끼 먹기도 힘든 상황입니다. 2020년 1.5%라는 역대 최저로 최저임금이 오른 이후 소득 하위 20%와 상위 20%의 소득격차는 5.23배, 자산격차는 251배 나 벌어져 있습니다. 소득불평등과 사회양극화가 이토록 심하게 벌어져 있는데도 자본의 지불능력을 최저임금 결정에 반영하자며 우겨대는 것은 어불성설입니다.

윤석열 정부가 국정 1순위 파트너로 삼고 있는 미국도 ‘최저임금 인상은 거시경제 측면에서

불 때도 현명한 정책이고, 최저임금 인상의 효과를 더 크게 보는 저소득 가정의 소비가 증가해 팬데믹 경제 회복에 도움이 되기 때문이다' 라는 이유로 최저임금을 대폭 인상하는 전략을 펼치고 있습니다. 이는 국제노동기구인 ILO 협약에 있는 최저임금 결정시 가구생계비를 고려해야 한다는 원칙과 최저임금법 결정기준에 있는 노동자 생계비를 고려해야 한다 와도 일맥상통하는 말로서 각자의 입맛에 맞게 사용하는 말이 아닌 반드시 지켜야 하는 약속임을 명심해야 하며 글로벌스탠다드를 외치는 윤석열 대통령은 최저임금인상에 적극협조하여 사회양극화와 불평등해소에 앞장서야 할 것입니다.

경영의 어려움을 호소하는 서울지역 자영업자 1천명 조사결과에 따르면 원자재(재료)비 상승, 임대료, 각종 수수료(프랜차이즈, 플랫폼, 카드), 인건비 순으로 경영에 부담을 주고 있다고 응답하였습니다. 그런데도 경영계는 보수언론의 입을 빌려 자영업자가 최저임금 때문에 힘들다는 주장으로 자영업자와 저임금 노동자의 갈등을 부추기는 데만 혈안이 되어있고 노동자의 생존문제와 관련없는 업종별 구분적용을 주장하며 불필요한 갈등만 유발하고 있고 이에 편승한 경제부총리 또한 사회적대화기구인 최저임금위원회를 무력화시켜 최저임금제도를 개악하고자 하는 의도를 서슴없이 드러내고 있습니다.

사회양극화와 불평등이 극대화되는 상황에서 차별없는 평등사회로 가기 위한 첫걸음은 '노동자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.' 는 최저임금제도의 목적과 함께 최저임금제도의 본래 취지인 생계비를 최저임금 심의에서 가장 중요하게 고려해야 할 것입니다.

이에 민주노총은 한국노총과 함께 각종 거시경제 지표만 활용하여 기준 없이 중구난방으로 결정되던 최저임금제도의 발전을 위해 최저임금법에 명시된 생계비를 기준으로 하여 최저임금을 결정할 수 있도록 연구하여 합리적인 결정 기준으로 삼을 수 있도록 오늘 토론회를 통해 발표하고자 합니다.

민주노총은 오늘 토론회를 통해 최저임금제도가 노동자의 생존을 최우선으로 삼는 목적대로 운영되어 노동자 삶의 개선과 함께 사회양극화와 불평등이 해소되기를 기대합니다. 다시 한 번 오늘 토론회를 준비하며 올바른 최저임금제도 운용을 위해 노력하고 계신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

2022년 5월 24일

전국민주노동조합총연맹 위원장 양경수

축사

최저임금 핵심 결정 기준으로 생계비 재조명 토론회

조성재(한국산업노동학회장)



이수진(더불어민주당 국회의원, 비례)

안녕하십니까. 노동존중 국회의원 이수진입니다.

오늘 ‘최저임금 핵심 결정기준으로 생계비 재조명 토론회’ 를 함께 주최해주신 한국노총 김동명 위원장님, 민주노총 양경수 위원장님 그리고 한국산업노동학회 조성재 회장님께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

아울러, 이번 토론회를 위해 생계비 연구에 애써주신 민주노총 민주노동연구원 이창근 연구위원님, 한국노동사회연구소 윤정향 선임연구위원님, 그리고 고용정보원 이정아 부연구위원님께도 고맙다는 인사를 전합니다.

2023년도 최저임금을 심의하는 시기가 어김없이 찾아왔습니다. 오늘 토론회 의 주제가 임금의 결정기준인 생계비를 ‘비혼 단신 노동자의 생계비’ 에서 노동자와 그 가족의 생계비인 ‘가구 생계비’ 로 확장하자는 것이라 하여 그 의미가 크고 시기적으로도 적절하다고 생각합니다.

지난 정부에서는 최저임금 인상을 둘러싼 저임금 노동자와 영세 자영업자 간 소위 ‘을들의 갈등’ 이 매우 컸습니다. 하지만 갈등의 본질적 원인은 사실 우리나라 최저임금 수준의 높고 낮음이 아닌 우리사회의 고질적 병폐인 불공정거래를 비롯한 경제구조 문제에 있습니다. 이러한 문제의 본질은 건드리지도 못하고, 최저임금 인상을 놓고 을들의 갈등이 격화되어 지난 정부 내내 저역시 매우 안타까웠습니다.

잘 아시다시피, 최저임금제도는 법에 의한 최저수준의 임금보장을 통해 그 어떤 제도보다 저임금 노동자의 임금개선 효과가 큰 제도입니다. 이를 통해 임금격차 축소와 불평등 완화 등 사회적 순기능도 분명합니다. 이러한 순기능을 정착시키고 발전시키는 것이 국가와 정치권의 책임일 것입니다.

그러함에도, 문재인 정부에서 추진되었던 최저임금 인상과 소득주도 성장의 취지는 왜곡되고 온갖 부정적 효과들이 검증도 없이 사실인 양 언론에 도배되다시피 하여 최저임금 인상에 불리한 여론이 형성되었던 것은 저임금 개선과 불평등 문제해결에 전혀 도움이 안 되는 잘못된 것이었습니다.

또한, 최저임금 인상에 대한 공격은 현재 진행형이어서 윤석열 정부 초기부터 최저임금을 차등 적용하려는 시도가 거셉니다. 이에 저는 저임금 노동자와 영세 상공인의 갈등을 더 키워 궁극적으로 인상률을 끌어내리려는 최저임금 차등적용 시도를 막고 최저임금 인상의 순기능을 지키기 위해 최근 ‘최저임금 차등적용 방지법’을 대표 발의하였습니다.

오늘 토론회에서 논의되었던 내용을 포함해서 앞으로도 공정하고 정의로운 최저임금이 실현될 수 있도록 저도 의정활동을 통해 열심히 지원하고 함께 싸우겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회에 함께 해주신 모든 분의 건강과 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2022년 5월 24일

국회의원 이수진



강은미(정의당 국회의원)

안녕하십니까?

저는 정의당 국회의원 강은미입니다.

오늘 “최저임금 핵심결정 기준으로 생계비 재조명 공개토론회”에 참석하신 여러분 반갑습니다.

지난 17일에는 최저임금위원회 2차 전원회의를 앞두고, 용산 대통령 집무실 앞에서 저임금노동자에 대한 사회적 책임을 다하는 “정의로운 최저임금 결정을 촉구” 하는 기자회견이 열렸습니다.

오늘은 정의로운 최저임금의 구체적인 내용 중 하나로써, 최저임금을 결정하는 기준인 “생계비”를 어떻게 바라보고, 적용할 것인지 전문가분들을 모시고 토론회가 열립니다.

최저임금법 제4조에는 최저임금 결정기준으로서 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율을 제시하고 있습니다.

그러나 지금까지 결정기준 중 하나인 근로자의 생계비는 ‘1인 가구 비혼 노동자의 생계비’였습니다.

이는 최저임금제도 연혁을 볼 때, 처음 도입된 1987년부터 3년간 실태생계비 산출을 위한 조사를 실시하면서 조사 비용 등 제도 시행 초창기의 한계로 분석 대상을 제한한 것에서 비롯되었습니다.

그러나 제도가 시행된 지 35년이 지난 현재, 1인 가구 비혼 노동자 기준의 생계비 기준은 최저임금제도의 목적과 현실에도 맞지 않습니다.

노동계는 2015년부터 “가구생계비”를 최저임금 주요 결정기준으로 제시하였습니다.

그 근거는 ‘저임금 노동자 생활안정’이라는 최저임금제도 목적에 비춰봤을 때, 생계비가 핵심 결정으로 고려되어야 한다는 점, 상당수 최저임금 노동자들이 본인뿐 아니라 최소한 2~3인의 가구 생계를 책임지고 있는 것이 현실이라는 점, ILO 등 국제협약에서도 최저임금이 ‘노동자와 그 가족의 필요’를 고려해야 한다고 권고하고 있다는 점입니다.

이러한 목적과 현실에 비추어, 저도 최저임금의 결정시 고려되는 생계비를 ‘가구생계비’로 바로 잡으려는 최저임금법 개정안 발의를 준비하고 있습니다.

다만 ‘가구생계비’에서 가구의 의미가 기존의 1명의 가장이 부양의무를 담당하는 4인 가구만이 아니라, 다양한 형태의 가구를 포괄해야 한다는 고민이 있습니다.

이에 오늘 참석하신 전문가들의 토론을 통해 이러한 고민의 실마리를 풀면서, 최저임금제도의 목적과 현실에 맞는 최저임금법안 개정안을 발의할 수 있도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

2022년 5월 24일

국회의원 강은미

발 제 문

최저임금 결정기준 활용 실태 분석과 생계비 재조명

이창근

1. 서론

- 본 장은 최저임금법에 명시된 결정기준이 최저임금 심의·의결 과정에서 어떻게 활용되는지 실태를 분석하고, 핵심 결정기준으로서 생계비가 갖는 의의를 재조명하는 데 목적이 있음.
- 최저임금 결정기준으로는 노동자 생계비, 유사노동자 임금¹⁾, 노동생산성, 소득분배율 등 네 가지 결정기준이 최저임금법에 명시되어 있음.
- 최저임금 수준은 노사뿐만 아니라 사회 전체적으로 가장 참여한 논쟁거리라는 점에서, 사회적으로 동의될 수 있는 합리적 결정기준을 설정하고 활용하는 것이 최저임금을 둘러싼 사회적 갈등을 최소화하고, 최저임금제도가 본연의 목적에 부합하게 운영되도록 하는 관건적인 문제임.
 - 최저임금제도의 목적은 “① 저임금 해소로 임금격차가 완화되고 소득분배 개선에 기여 ② 노동자에게 일정한 수준 이상의 생계를 보장해 줌으로써 노동자의 생활을 안정시키고 노동자의 사기를 올려주어 노동생산성 향상 ③ 저임금을 바탕으로 한 경쟁방식을 지양하고 적절한 임금을 지급토록 하여 공정한 경쟁을 촉진하고 경영합리화에 기여” 하는 데 있음(최저임금위원회, 『최저임금 심의편람』, 2021).
- 이하 본문에서는 먼저 최저임금 결정기준 관련 선행연구 검토(제2절), 최저임금 결정기준·지표와 활용 실태 분석(제3절), 노동계의 최저임금 요구(안) 산출 근거 검토(제4절), 최저임금의 절대적 수준 적정성 검토(제5절), 마지막으로 핵심 결정기준으로서 생계비 재조명 필요성(제6절)의 순으로 살펴봄.

2. 선행연구 검토

- 본 절에서는 최저임금 결정기준 관련 최근 선행연구를 검토함.
- 첫째, 김강식(2022)은 결정기준을 단순화·지수화하여 최저임금 결정에 있어서 소모적 갈등을 줄이고 객관성, 안정성, 예측가능성을 높이자고 제안함(김강식, 2022:11~12).

1) 최저임금법에는 ‘유사근로자 임금’으로 규정되어 있지만, 이 글에서는 ‘유사노동자 임금’으로 표기함.

- 구체적으로 살펴보면, 전년도 ‘평균임금인상률’ (명목임금인상률)을 주요 결정기준으로 하고, 보조적인 기준으로 ‘소비자물가상승률’ (물가인상률)을 지수화하여 활용하자는 것, 평균임금인상률은 생계비 및 물가인상률이 이미 고려되어 결정된 것으로 볼 수 있기 때문임. 다만, 고용에 부정적 영향이 발생하지 않을 수준 이내에서 인상률을 정하고, 최저임금 적정비율은 중위 임금 대비 60% 유지를 제안함.
- 이는 사실상 ‘평균임금인상률’ (명목임금인상률) 지표를 사실상 단일기준으로 하여 최저임금을 결정하자는 제안으로 평가, 두 가지 문제가 제기될 수 있음.
- ① ‘평균임금인상률’ 을 생계비 대리 지표로 활용하기 위해서는 현재 최저임금의 절대적 수준이 생계비를 충족하고 있다는 전제 아래 상대적 수준 개선만으로 충분하다는 사회적 공감대가 있어야 하는데, 현재 우리나라 최저임금의 절대적 수준이 과연 그러한가에 대해 회의적
 - 2021년 현재 최저임금의 생계비 충족률은 비혼단신 생계비의 82.6%, 가구 규모별 비중과 ‘소득원이 있는 가구원 수’ 를 종합적으로 고려한 가구생계비(가중평균값)의 64.8%에 불과
 - 따라서 상대적 수준 유지와 개선 이전에, 최저임금의 생계비 충족률을 획기적으로 제고하기 위한 적절한 지표와 반영 방안이 우선 논의될 필요가 있음.
- ② ‘평균임금인상률’ 을 산정하는 근거 (통계) 자료와 기준에 대한 사회적 합의가 없기 때문에, ‘평균임금인상률’ 은 표면상 단순한 지표이지만 실제로는 매우 다양한 지표로 분화될 수밖에 없다는 점에서 ‘결정기준의 단순화·지수화’ 라는 제안 취지를 실현하기 어려움.
 - 임금통계자료는 ‘사업체노동력조사’, ‘고용형태별근로실태조사’, ‘경제활동인구부가조사’, ‘임금결정현황조사’ 등
 - 각 조사별 임금 동향 차이가 있어, ‘평균임금인상률’ 을 산정할 때 어떤 통계 자료를 활용할 것인가가 문제

<표 1> 주요 임금통계조사 개요

조사명칭	조사기관	조사대상	조사유형	특징	
				장점	단점
사업체 노동력조사	고용노동부	1인 이상 민간 전산업(근로실태: 상용직 1인 이상)	표본조사	월별조사로 시의성 확보	상용직 대상이어서, 비정규직 등 노동자들의 다양한 인적 특성 분석 불가
고용형태별 근로실태조사	고용노동부	1인 이상 민간 전산업(정규직, 비정규직 포함)	표본조사	비정규직 포함 민간부문 임금·노동시간 상세조사	정부부문 임금노동자 제외
임금결정 현황조사	고용노동부	100인 이상 민간 전산업	전수조사	수시조사로 시의성 높음	조사범위 협소하고, 자료 대표성 낮음
가계동향조사	통계청	1인 이상 전체 가구	표본조사	가구의 소득조사	사업체 특성이나 개인별 임금에 대한 분석 불가
경제활동인구 부가조사	통계청	1인 이상 전체 가구	표본조사	모든 임금노동자 조사	임금 및 노동시간 상세내역 파악 불가

출처: 『최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』 (최저임금위원회 연구용역, 2021.6)을 참고하여, 필자 수정.

- 또한, 어떤 ‘임금’ 을 사용할 것인가도 쟁점이 될 수밖에 없는데, 상용직 임금인가? 임시·일용직까지 포함한 전체 노동자 임금인가? 1인 이상 사업체 노동자 임금인가? 5인 또는 10인 이상 사업체 노동자 임금인가? 정액급여인가? 통상임금인가? 임금총액인가? 등이 대표적임.
- 예를 들어, 2020년 임금인상률만 하더라도, ‘고용형태별근로실태조사’ 에 따른 민간부문 1인 이상 전체 노동자 임금인상률은 -5.2%인데, ‘사업체노동력조사’ 에 따른 민간부문 상용직 1인 이상 상용직 임금인상률은 4.0%이며, ‘경제활동인구부가조사’ 의 임금인상률은 2.3%로, 조사별 인상률 격차는 최대 9.2%p까지 발생

<표 2> 조사별 시간당 임금 및 인상률 비교

(단위: 원, %)

		2018	2019	2020
고용형태별근로실태조사	시간당 임금 ¹⁾	16,533	17,629	16,712
	인상률	12.0	6.6	-5.2
사업체노동력조사 (1인 이상)	시간당 임금 ²⁾	17,890	18,663	19,403
	인상률	5.6	4.3	4.0
사업체노동력조사 (5인 이상)	시간당 임금 ³⁾	19,158	19,966	20,651
	인상률	5.3	4.2	3.4
경제활동인구부가조사	시간당 임금 ⁴⁾	14,607	15,274	15,627
	인상률	6.2	4.6	2.3

주 1) 민간부문 노동자 1명 이상 사업체 전체 노동자(임시·일용직 포함)의 시간당 통상임금

2) 민간부문 상용직 1명 이상 사업체 상용노동자의 시간당 정액급여

3) 민간부문 상용직 5명 이상 사업체 상용노동자의 시간당 정액급여

4) 민간 및 정부 부문 포함 모든 임금노동자 시간당 임금총액

자료: 최저임금위원회, 『2022년 최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석 보고서』.

KOSIS(2022.05.22.14:00 추출)

- 노동계는 ① 5인 미만 사업체의 경우 근로기준법조차 적용되지 않기 때문에 통계를 신뢰하기 어렵고, ② 임시·일용직까지 포함한 전체 노동자 임금 인상률을 최저임금 결정기준으로 활용하는 것은 저임금 해소와 분배구조 개선이라는 최저임금제도의 취지에 맞지 않다는 점 등을 이유로 ‘사업체노동력조사’ 에 따른 ‘상용직 5인 이상 사업체 상용노동자 정액급여’ 를 주요 기준으로 삼음
- 반면, 노동부와 사용자 측은 ‘고용형태별근로실태조사’ (1인 이상, 민간부문 전체 노동자) 와 ‘경제활동인구부가조사’ (모든 임금노동자)의 통계를 더 선호하고 있다는 점을 고려하면, ‘평균임금인상률’ 의 근거 자료와 기준에 대한 합의가 쉽지 않음을 알 수 있음.

□ 둘째, 이지만(2022)은 2013년~2019년까지 최저임금 인상 산출 근거를 분석하여, 최저임금 결정 기준을 둘러싼 사회적 논란은 “최저임금의 4가지 결정기준에서 발생한 이슈라기보다, 최저임금을 결정하는 과정에서 최저임금법에 적시되지 않은 결정기준의 도입 등과 같은 근거가 부족한 기준을 사용한 결과” (이지만, 2022:16)라고 진단

- 2014년~2017년 적용 최저임금 결정 과정에서 산출 근거로 포함된 ‘소득분배개선분’ 은 법에 명확히 적시되어 있지 않지만 ‘소득분배율의 파생 기준’ 으로 해석할 여지가 있는데, ‘협상

조정분’은 최저임금법에 적시되지 않은 불필요한 산출 근거라고 비판함

- 특히 2018년과 2019년 최저임금 인상률 산출 근거에 대해, 2018년 적용 최저임금 16.4% 인상은 ‘최저임금법’에 적시된 4가지 결정기준을 고려하지 않고 결정됐으며, 2019년 적용 최저임금 인상률 10.9%는 소득분배 개선분(4.9%) 산정 기준을 기존 방식(중위값 대비 최저임금 비중)이 아닌 새로운 방식(평균값 대비 최저임금 비중)으로 변경한 것이 가장 문제라고 진단
- 이상의 진단에 근거하여, 이지만(202)은 2017년 적용 최저임금 결정 방식에 근거하여 2018년과 2019년 적용 최저임금 인상률을 추정함.
 - 2018년 적용 적정 최저임금 인상률은 “2018년도의 경제성장률 2.9%, 물가 상승률 1.5%의 합이 4.4%”이며, “소득분배 개선분은 2017년 당시 52.8%로서 이미 OECD 평균에 도달한 상태이었기에 소득분배 개선을 위한 추가 인상은 필요하지 않은 상황”이라는 점을 고려하면, 4.4%(만약 협상조정분을 포함하더라도 6.0%)가 적절했다고 주장
 - 2019년 적용 적정 최저임금 인상률은 “2019년도의 경제성장률 2.2%, 물가상승률 0.4%의 합 2.6%”이며, “소득분배 개선분은 2018년 당시 58.5%로서 이미 OECD 평균을 상회한 상태이었기에 소득분배 개선을 위한 추가 인상은 필요하지 않은 상황”이라는 점을 고려하면, 2.6%(만약 협상조정분을 포함하더라도 최대 4.2%)가 적정한 수준이었다고 주장
- 최저임금법에 명시된 네 가지 결정기준에 근거해 최저임금이 결정되어야 한다는 주장은 그 자체로 합리적이며, 노동계는 지속적으로 최저임금이 임의적·자의적 기준이 아니라 명확한 기준에 의해 결정되어야 한다고 주장
 - “노동자위원 측은 최저임금 수준 결정 시에 최저임금법의 4대 결정기준(노동자의 생계비, 유사노동자의 임금, 노동생산성, 소득분배율 등)을 어떤 방식으로 반영할 것인지에 대한 일관성 있는 기준이 필요하다고 주장(최저임금위원회, 『2016년 최저임금위원회 활동보고서』, p.83)”
- 이지만(2020)의 주장은 세 가지 측면에서 문제가 제기될 수 있음.
- ① 기존 최저임금 결정기준을 평가하면서, ‘소득분배개선분’, ‘협상배려분’ 등은 법에 적시된 결정기준이 아닌데 활용한 것이 문제라고 비판하면서, 정작 법에 첫 번째로 명시된 ‘생계비’를 어떻게 반영했는지에 대한 평가는 찾아볼 수 없음.
 - 네 가지 결정기준 중 생계비가 갖는 의미를 고려하면, 기존 최저임금 결정기준 평가에 있어서 생계비 기준 활용 실태는 중요하게 다뤄져야 함.
- ② 소득분배개선분의 목표치를 어떻게 설정할 것인가는 여전히 논쟁적이며 합의에 도달하지 못했는데, 이지만(2022)은 ‘중위임금 대비 최저임금 비율의 OECD 평균값’이 합의된 목표인 것처럼 간주하고 있음.
 - 최저임금위원회 전원회의는 이미 2015년에 ‘중위임금 대비 최저임금 비율’만이 아니라, ‘평균임금 대비 최저임금 비율’도 소득분배지표에 추가했다는 점을 염두에 둘 필요
 - 또한, 어떤 통계 자료를 활용할지, 어떤 사업체 규모와 어떤 노동자의 임금을 사용할지에 대해서도 여전히 논쟁 중임.
 - 따라서, 마치 합의된 기준과 목표가 있는 듯이 전제하고 주장을 펼치는 것은 부적절
- ③ 2017년 방식으로 2018년과 2019년 최저임금 인상률을 추정한 부분에 따르면, 소득분배개선분은 이미 OECD 평균에 도달했기 때문에 반영이 불필요하고, 협상조정분은 법에 명시되지 않

은 지표이기 때문에 불필요한 근거라며, 경제성장률과 물가상승률을 합한 값만이 최저임금 결정에 반영될 수 있다고 주장하는데, 이는 결과적으로 최저임금법에 적시된 네 가지 결정기준 중 ‘노동생산성 기준’ 만으로 최저임금을 결정하자는 주장과 다를 바 없음.

- 셋째, 최저임금법에 명시된 결정기준 중에서도 ‘생계비’ 를 우선 기준으로 사고하고, ‘노동자 생계비’ 가 아닌 ‘노동자와 그 가족의 생계비’ (가구 생계비)로 확장하여 활용할 필요가 있다는 주장이 있음(이창근, 2018; 이정아, 2017; 현병훈, 2014).
 - ‘1인 가구 비혼 노동자 생계비’ 는 최저임금 결정기준인 ‘노동자 생계비’로서의 대표성이 낮아 목표 수준으로 설정하기 어렵고(이정아, 2017:8), 대다수 최저임금 노동자는 평균 2~3인의 가구 생계를 책임져야 하는 핵심소득원이라는 점에서, ‘가구 생계비’가 최저임금 심의 시 주요하게 고려되어야 함(이창근, 2018).
 - 현병훈(2014)에 따르면, 최저임금법에 명시된 네 가지 결정기준이 동등한 것인지 아니면 우선 고려해야 할 기준이 있는지와 관련하여, 최저임금 결정기준은 그 자체가 목적이 아니라 저임금 노동자 보호라는 최저임금제 본연의 목적에 비춰 판단해야 하는데, 이 관점에서 봤을 때 생계비는 최저임금의 ‘절대적 수준’을 설정하는 주요 기준임.
 - 즉, 최저임금 결정 과정에서 다양한 요소들이 고려될 수 있지만, 주요 결정기준을 명확히 할 필요가 있음.
 - 한편, 최저임금위원회가 2017~18년 노사정이 추천한 전문가들로 구성된 제도개선 TF는 생계비 관련해서, 최저임금 심의 시 반드시 노동자 1인 생계비만을 고려할 필요가 없고, 중위 생계비, 하위 25% 분위 생계 등 특정 분위 생계비만 고려할 필요도 없다면서, 다양한 가구 및 다양한 분위 가구 생계비 자료 활용이 바람직하다고 권고(최저임금위원회, “최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안”, 2018).

<표 3> 최저임금위원회 제도개선 TF 논의 결과

제도개선 의제	권고안 주요 내용
가구생계비 계측 및 반영방법	<ul style="list-style-type: none"> - 최저임금 심의시 반드시 노동자 1인 생계비만을 고려할 필요 없으며, 다양한 가구 생계비 자료 활용 바람직 - 중위생계비, 하위 25% 분위 생계 등 특정 분위 생계비만 고려할 필요는 없으며 다양한 분위 가구생계비 자료 활용이 바람직 - 사회적 합의가 없는 한 이론생계비 활용은 곤란하고, 실태생계비 활용하되 한계를 감안할 필요 - 최저임금 생계비 직접 연동은 노동생산성 등 다른 고려기준과의 관계나 매년 최임위 심의를 통한 최저임금 결정구조와 맞지 않음 → ‘종합적 고려’ 방식에 의한 간접 반영 방식이 불가피 - 다양한 유형별 가구생계비 자료와 다양한 분석정보(수준, 증감률, 분위별 격차, 분포, 특이사항, 추세적 특징 등) 제공과 최임위 논의를 통한 적절한 반영 방법 모색이 필요

자료: 최저임금위원회(2018), “최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안”

- 넷째, 최저임금 결정기준 관련하여, 문재인 정부는 “최저임금 결정체계 개편안”을 발표하면서, “노동자 생활안정 측면과 경제상황 등을 균형 있게 고려” 하도록 한 ILO 최저임금 결정협

약 등을 반영하여, “현행 결정기준에 임금수준, 사회보장급여 현황, 고용에 미치는 영향, 경제성장률을 포함한 경제상황 등을 명시적으로 추가·보완” 함(고용노동부, 2019:6).

- 당시 사용자 측과 일부 연구자들은 새로운 결정기준으로 ‘기업 지불능력’ 추가를 주장했지만, “다른 결정기준과 중복되는 측면이 있고, 결정기준으로서 객관성·구체성이 부족하여 재검토가 필요” 하다는 의견이 다수여서 제외
 - 2015년 최저임금위원회 제도개선 TF에서, 사용자 측은 “그동안 근로자의 생계비, 삶의 질 등을 중심으로 최저임금이 결정되어 왔으나, 이제는 소상공인들의 지불능력에 대해서도 고려 필요성이 있다” 는 의견을 제시(최저임금위원회, 『2015년 최저임금위원회 활동 보고서』:111).

[그림 1] 최저임금 결정기준 개편 초안



자료: 고용노동부 보도자료(2019.2.27.)

- 당시 고용노동부 개편안은 2018년과 2019년 두 자릿수 최저임금 인상률에 따른 소상공인 등 사용자 측의 반발과 사회적 논란을 수습하기 위한 고육책으로 제시된 측면이 있었지만, 결정기준 관련해서 향후 논의 방향을 가늠할 수 있다는 점에서 검토 필요
- 고용노동부 초안에 추가된 결정기준 중 ‘임금수준’ 과 ‘경제성장률 포함 경제상황 등’ 은 기존의 ‘유사노동자 임금’, ‘노동생산성’ 과 차별적인 의미와 기능을 할 수 있을지 회의적
- ‘임금수준’ 은 ‘유사노동자 임금’ 을 개념만 바꾼 것이며, ‘경제성장률 포함 경제상황 등’ 의 지표는 기존에 노동생산성을 반영하는 지표가 대부분 경제성장률 등 거시경제지표가 활용되었다는 점에서 사실상 중첩될 것으로 평가됨.
 - 최저임금위원회에서는 한국생산성본부의 노동생산성 통계 대신 “실제 경제성장률, 고용증감 등 생산성 관련 거시경제지표를 주로 활용”(최저임금위원회, 「2012년 적용 최저임금 심의·의결 경위」; 70).
- ‘고용에 미치는 영향’ 도 기존 노동생산성을 반영하는 지표 중 경제성장률에서 취업자증가율을 감하는 지표가 활용되었다는 점에서 전혀 새로운 것으로 평가하기는 어려움.
- 한편, ‘사회보장급여 현황 등’ 을 결정기준에 추가한 것은 최저임금이 생계비를 충족하는 데 부족한 부분은 ‘사회보장급여’ 로 보충할 수 있다는 인식을 전제로 하기 때문에, 최저임금 인상률을 억제하는 효과를 낼 수 있음.
- 전반적으로 고용노동부 개편안은 저임금 해소와 노동자 생활안정이라는 최저임금제의 본질적 목적 실현에 적합한 결정기준 개편안이라기보다, 대체로 최저임금 인상률을 억제하기 위한 기준들을 새롭게 추가하거나 기존 기준들에 더해 중첩해서 예시한 것으로 평가됨.

- 반면, 최저임금제도의 본질적 목적 실현에 가장 중요한 결정기준인 생계비를 어떻게 체계적으로 측정하고, 반영할 것인지에 대해서는 아무런 언급이 없었음.

□ 마지막으로, 최저임금 결정기준 개선방안과 관련해서, 대체로 현행법에서 규정하고 있는 준거 지표의 각종 자료 통계에 대한 분석 및 해석, 적용방법 등에 있어서 노사 간 의견 차이가 있는 만큼 좀 더 기준을 구체적이고 명확하게 설정해야 하며(한인상, 2017; 정길채, 2018), 특히 ‘노동자 생계비’를 기준으로 할 것인지, ‘노동자와 그 가족의 생계비’로 할 것인지, 이를 산출하는 객관적인 통계 자료로 어떠한 자료를 활용할 것인지(한인상, 2017:46), 결정기준으로서 소득분배율을 개선하기 위한 소득분배 개선에 대한 목표치와 기준 설정을 어떻게 할 것인지(정길채, 2018:50) 등에 대한 세부적인 논의와 합의가 필요함.

□ 본 장에서는 법에 명시된 최저임금 결정기준들이 실제 심의·의결 과정에서 어떤 지표를 통해 어느 정도 활용되고 반영되는지 실태를 분석하여, 최저임금 결정의 합리성을 제고하기 위한 방안을 제안하고자 함.

- 특히, 2000년~2021년까지 최저임금위원회가 제공하는 다양한 심의 자료 및 회의 자료를 근거로 최저임금 결정기준 활용 실태를 세부적으로 분석함.

3. 최저임금 결정기준·지표와 활용 실태

□ 본 절에서는 최저임금법에 명시된 생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율 등 네 가지 결정기준, 관련 준거 지표 및 실제 활용 지표를 살펴보고, 해당 지표들이 최저임금 심의·의결 과정에서 어떻게 반영되었는지 실태를 분석함.

<표 5> 최저임금 결정기준과 지표

결정기준	준거 지표	활용 지표
생계비	비혼단신노동자 실태생계비	- 생계비 인상률 - 소비자물가 대비 생계비 인상초과분
유사노동자 임금	다양한 전체 노동자 임금 동향	- 협약임금인상률 - 상용직 임금(정액급여 또는 임금총액) 인상률
노동생산성	- 물적 노동생산성 - 불변 부가가치 노동생산성	- 기준임금인상률 또는 적정임금인상률 - 임금인상전망치(한국노동연구원 산출) - 경제성장률(+소비자물가상승률)
소득분배율	- P10/P50 - 최저임금액/중위임금(P50) - 최저임금액/평균임금	- 중위임금 대비 최저임금 수준 - 평균임금 대비 최저임금 수준

자료: 최저임금위원회, 『최저임금 심의·의결 경위』(각년도) 바탕으로 필자 작성.

1) 결정기준과 지표

- 최저임금 결정기준이 최저임금 심의 과정에서 실제 활용되기 위해서는 수치화된 지표가 필요한데, 최저임금위원회가 제공하는 공식적인 심의 자료상 ‘준거 지표’와 심의 과정 시 고려하는 실제 ‘활용 지표’는 차이가 있음.
 - ‘활용 지표’는 최저임금위원회가 최저임금 심의·의결 시 고려했다고 명시적으로 언급한 지표를 말함.

(1) 생계비

- 생계비는 공식 심의 자료로 ‘비혼단신노동자 실태생계비’가 제공되지만, 최저임금 심의·결정 과정에서 거의 활용되지 않음.
 - 그나마 생계비 인상률에 기초한 ‘소비자물가 대비 생계비 인상초과분’이 적용된 바 있음.
 - 한편, 2020년 최저임금 의결 시 포함된 ‘노동자 생계비 개선분’은 어떤 기준으로 설정된 지표인지 불명확함.

(2) 유사노동자 임금

- 유사노동자 임금을 어떻게 정의할 것인지에 대한 합의된 기준은 현재 없으며, 전체 노동자 임금 동향 관련한 다양한 통계를 최저임금 심의 자료로 제공²⁾
 - 대표적으로 상용노동자 시간당 정액급여(사업체노동력조사), 전체 노동자 시간당 통상임금(고용형태별근로실태조사³⁾), 가구의 임금노동자 시간당 임금(경제활동인구 부가조사⁴⁾) 등
- 한편, 최저임금 심의·결정 시 실제 활용된 바 있는 유사노동자 임금 지표는 ① 협약임금인상률 ② 상용노동자 임금(정액급여 또는 임금총액) 인상률

(3) 노동생산성

- 최저임금 심의 자료로 제공되는 노동생산성 관련 ‘준거 지표’로는 한국생산성본부가 작성한 ① 물적기준 노동생산성(노동투입량에 대한 총생산량(GrossOutput)의 비율) ② 불변부가가치기준 노동생산성(노동투입량에 대한 순생산량(NetOutput) 즉 부가가치(ValueAdded)의 비율(최저임금위원회, 『최저임금 30년사』, p.77).

2) 최저임금위원회(2018), “최저임금 30년사”, 최저임금위원회.

3) 임금노동자 1명 이상 사업장 노동자의 매년 6월 임금실태 (공공부문 제외)

4) 임금노동자의 매년 6~8월 중 임금실태 (공공부문 포함)

□ 하지만, 최저임금위원회는 한국생산성본부의 노동생산성 통계에 대해 “광공업에 한정되어 있고, 기계 자동화로 인한 노동생산성 부문 등이 혼재되는 등 순수한 노동측면 생산성 산출로 보기에는 한계” 5)가 있다고 보면서, “실제 경제성장률, 고용증감 등 생산성 관련 거시경제지표를 주로 활용(최저임금위원회, 『2012년 적용 최저임금 심의·의결 경위』; 70)”

□ 최저임금 심의 시 활용된 바 있는 노동생산성 지표는 ① 생산성 임금제에 근거한 기준임금인상률 또는 적정임금인상률(경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자증가분), ② 경제성장률(+ 소비자물가상승률) ③ 한국노동연구원이 산출한 임금인상 전망치

□ 한국노동연구원의 임금인상 전망치는 매년 4월 초 「노동리뷰」에 발표하는 ‘명목임금상승률 예측치’를 말하며, ‘실질경제성장률+소비자물가상승률-취업자증가율’로 산출되는 이론임금인상률(기준임금인상률 또는 적정임금인상률)에 기반을 두되, 노동시장의 여건, 노사관계, 사회적 분위기 등 임금인상에 영향을 줄 수 있는 다른 요인들을 고려하여 산출한 예측치(한국노동연구원 동향분석실, 2017:93).

○ 다만, 한국노동연구원이 2021년부터 6월 이후로 발표 주기가 변경되어, 현재 최저임금 심의 시 활용하는 것이 불가능

- 2021년부터 최저임금위원회는 「임금실태 등 분석」 연구진이 직접 산출

- 명목임금상승률은 소위 국민경제생산성 상승률(실질 GDP 상승률+소비자물가 상승률-취업자증가율)과 조응하며 유사한 움직임을 보여왔다는 점에 착안하여, 2021년 국민경제생산성 증가율을 예측한 후 이를 2021년 명목임금 인상률 예측치로 사용(최저임금위원회, 『2022년 최저임금 심의를 위한 주요 노동·경제 지표 분석』:33)

(4) 소득분배율

□ 소득분배율은 2005년 5월 31일 최저임금법 개정으로 최저임금 결정기준으로 추가되었으며, 관련 ‘준거 지표’로는 ① 하위 10%번째 노동자 임금률⁶⁾(P10) ÷ 하위 50%번째 노동자 임금률(P50, 중위값)⁷⁾, ② 최저임금액 시급 ÷ 하위 50%번째 노동자 임금률(P50, 중위값), ③ 최저임금액 시급 ÷ 노동자 임금률의 평균값(mean)

○ 최저임금은 생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성을 고려하여 정하도록 규정되어 있지만, “IMF 외환위기를 기점으로 계층간 소득격차가 심화되고 있는 실정을 감안하여 최저임금 결정 시 소득분배율 등도 고려하여 결정하도록 함(박형정, 2006::45)” .

□ 소득분배율은 2008년 이후 ①과 ②지표에 따라 산출했는데, 2015년 제3차 전원회의에서 ③의 지표를 추가하기로 의결(최저임금위원회, 2018:80)⁸⁾

5) 최저임금위원회(2014), 「2015년도 적용 최저임금 심의·의결 경위」.

6) 임금률 = 시간당 통상임금. 단 자료의 제약상 「경제활동인구부가조사」 자료는 ‘시간당 임금총액’을 활용

7) P10/P50 지수가 클수록 소득불평등도가 낮음을 의미

8) 최저임금위원회(2018), “최저임금 30년사”, 최저임금위원회.

- 2016년 적용 최저임금 심의부터 평균임금 대비 최저임금 비율이 심의 자료로 제공
- 중위임금과 평균임금 중 어떤 것을 기준으로 사용하는가는 최저임금의 상대적 수준에 대한 평가와 연관되어 있음.
 - 평균값이나 중위값이나, 1인 이상 사업체 통계나 5인 이상 사업체 통계나에 따라, 최저임금의 상대적 수준은 차이가 크게 나타나는 현실을 감안하여, 최저임금의 상대적 수준, 나아가 소득 분배 상황을 보다 객관적으로 파악하기 위해서 중위임금뿐만 아니라 평균임금 대비 최저임금 비율을 새로운 소득분배지표로 추가
- 소득분배율 관련 실제 ‘활용 지표’로는 중위임금 대비 최저임금 비중의 50% 달성을 목표로 매년 개선분을 할당하는 방식이 많이 활용되는데, 2019년 적용 최저임금을 심의·결정하는 과정에서는 중위임금(median wage) 기준이 아닌 평균임금(mean wage) 기준을 처음 적용
 - “소득분배 개선을 위해 공익위원은 최저임금의 분배개선 기준을 중위임금이 아닌 평균임금으로 정하였습니다. 우리나라의 경우 임금 불평등이 심해 중위임금을 기준으로 하는 것이 적당하지 않은 상황이므로 평균임금을 기준으로 하려는 것입니다(최저임금위원회, 『2018년 활동보고서』, 류장수 최저임금위원장 언론 브리핑).”

2) 결정기준·지표 활용 실태 분석

(1) 분석 대상 및 개요

- 본 절에서는 최저임금 심의·결정 과정에서 네 가지 결정기준이 어떤 지표를 매개로 활용되는지, 활용된다면 어떤 방식으로 활용되는지 살펴봄.
- 최저임금 심의·의결 시 고려된 결정기준과 관련 지표가 무엇인지, 지표별로 어느 정도 반영되었는지에 대해, 구체적 산식으로 제시한 경우도 있고, 포괄적으로만 설명된 경우도 있음.

<표 6> 최저임금 인상(안) 산출 근거 설명 방식 예시

방식	연도	세부 내용
산식 제시	2021년	2022년 적용 최저임금 인상률(5.1%) = 경제성장률(4.0%) + 소비자물가상승률(1.8%) - 취업자증가율(0.7%)
포괄적 해설	2011년	2012년 적용 최저임금 인상률(6.0%)는 “높은 물가상승률 등을 감안하여 인상률을 전년 5.1%보다 높은 수준에서 결정하는 등 저임금 근로자의 생활안정을 우선적으로 고려하였으며, 이와 함께 2010년도 최저임금 미만률이 11.5%에 이르고 있는 점 등 영세·중소기업의 지불능력도 함께 고려”함 ⁹⁾

자료: 최저임금위원회, 『최저임금 심의·의결 경위』, 각년도.

9) 최저임금위원회, 『2012년 적용 최저임금 심의·의결 경위』, 279쪽.

- 본 보고서의 분석 대상은 최종적으로 심의·의결된 최저임금액(인상률)에서 고려한 결정기준과 지표를 구체적 산식으로 제시한 경우에 한정
 - 최저임금 결정 근거를 포괄적으로 설명한 경우까지 포함할 경우, 어떤 결정기준이 어느 정도 반영되었는지를 분석하는 것 자체가 불가능하기 때문
 - 최저임금 수준과 인상률의 적정성에 대한 사회적 논란을 최소화하기 위해서라도, 최저임금법에 적시된 결정기준들이 최저임금 심의·의결 과정에서 어느 정도, 어떤 방식으로 고려되었는지 구체적으로 적시하는 것이 중요하다고 판단하기 때문
- 한편, 최저임금 최종(안)의 산식이 구체적으로 제시되지 않았지만, 심의 과정에서 공익위원(안) 또는 범위의 산식이 제시된 사례도 포함하여 분석
 - 공익위원(안)은 최저임금 심의·결정에 관건적인 역할을 하기 때문에 공익위원(안)을 산출할 때 사용한 지표는 최저임금의 최종(안)에 간접적으로 영향을 미친 것으로 간주할 수 있음.
 - 다만 최저임금 최종(안)의 산식과 공익위원(안)¹⁰⁾의 산식이 모두 제시된 연도의 경우, 최종(안)의 산식을 기준으로 분석함.
- 2000년~2021년까지 22년 동안 의결된 최저임금액 최종(안)에 대해 구체적 산식으로 설명한 사례가 8번, 최종(안) 산식이 제시되지 않았지만 심의 과정에서 공익위원(안) 또는 범위(range)를 구체적 산식으로 설명한 사례는 5번
 - 노사 양측 최종(안)에 대한 표결을 통해 최저임금을 결정한 사례가 8번이며, 공익위원이 제시한 범위 내에서 사용자측 안에 대한 표결을 통해 의결한 사례가 1번으로 나타남.

<표 7> 최저임금 인상(안) 산출 근거 설명 방식(2000년~2021년)

방식	산식 제시		포괄적 해설 ¹⁾
	최종(안) 산식	공익위원(안) 산식	
빈도	8	5	9

주 1) 노사 양측 최종(안) 표결 또는 공익위원(안) 내에서 사용자(안) 표결을 통해 결정한 경우, 최종 의결된 최저임금(안)에 반영된 결정기준·지표 등에 대해 보도자료 등을 통해 포괄적으로만 해설.

자료: 최저임금위원회 『최저임금 심의·의결 경위』(각년도) 바탕으로 필자 작성.

- 최저임금은 단일기준으로 결정되지는 않으며 복수의 지표들이 직간접적으로 활용되는데, 최종 의결된 최저임금액의 산식에 가장 많은 빈도로 반영된 결정기준은 노동생산성(7회)이며, 다음으로 소득분배율이 6회, 유사노동자 임금은 4회이며, 생계비는 2회로 가장 빈도수가 낮게 나타남.
 - 2000년 이후 최저임금 최종(안)의 산식이 유일하게 단일기준으로만 제시된 사례는 ‘노동생산성’ 지표만으로 (2022년 적용) 최저임금 인상률(5.1%)을 결정한 2021년
- 심의 과정에서 제시된 공익위원(안)의 산식에 반영된 결정기준으로는 노동생산성(5회), 유사노동자 임금(3회), 소득분배율(2회), 생계비(1회) 순으로 나타남.

10) 공익위원(안)은 심의촉진구간, 1차(안), 2차(안) 등 상황에 따라 다양하게 제시됨.

<표 8> 의결된 최저임금액이 산식으로 제시된 사례(2000년~2021년)

년도	결정기준			내용
	생계비	유사노동자 임금	노동생산성 소득분배율	
2021		○		2022년 적용 최저임금 인상을 5.1% 경제성장률(4.0%) + 소비자물가상승률(1.8%) - 취업자증가율(0.7%)
2020	○	○		2021년 적용 최저임금 인상을 1.5% 경제성장률 전망(0.1%) + 소비자물가상승률 전망(0.4%) + 근로자 생계비 개선분(1.0%)
2018		○	○	2019년 적용 최저임금 인상을 10.9% 임금인상 전망치 ¹⁾ (3.8%) + 산업법위확대 임금감소 고려분(1%) + 협상배려분(1.2%) + 소득분배개선분(4.9%)
2016		○	○	2017년 적용 최저임금 인상을 7.3% 협약임금인상률(4.1%)과 임금인상 전망치(3.3%)의 중간값(3.7%) + 노동시장 내 격차 해소분(2.4%) + 협상조정분(1.2%)
2015		○	○	2016년 적용 최저임금 인상을 8.1% 협약임금 인상률(4.3%)과 임금인상 전망치(4.5%)의 중간값(4.4%) + 소득분배 개선분(2.1%) + 협상조정분(1.6%)
2014		○	○	2015년 적용 최저임금 인상을 7.1% (임금총액기준) 협약임금 인상률(5.3%) + 소득분배개선분(1.8%)
2013		○	○	2014년 적용 최저임금 인상을 7.2% 유사노동자 임금인상률* (4.7%) + 소득분배개선분(2.5%) * 경제성장률과 물가상승률 반영된 유사노동자 임금인상률
2006	○	○	○	2007년 적용 최저임금 인상을 12.3% 적정임금인상률 ²⁾ (6.2%) + 소비자물가대비 실태생계비 인상초과분(0.7%) + 임금격차개선분(5.4%)

주 1) 임금인상전망치는 한국노동연구원 산출한 명목임금인상을 예측치임. 노동생산성 요인을 반영한 지표임.

주 2) 적정임금인상률 = 경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자증가율. 노동생산성 요인을 반영한 지표임.

자료: 『최저임금 심의·의결 경위』(각년도), 「전원회의 결과」(각년도), 「최저임금위원회 자료」를 바탕으로 필자 작성.

<표 9> 공익위원(안)이 산식으로 제시된 사례(2000년~2021년)

년도	결정기준			활용 지표	내용
	생계비	유사노동자 임금	노동 생산성		
2012	○	○	○	①경제성장률 ②소비자물가상승률 ③협약임금인상률	2013년 적용 최저임금 결정을 위한 공익위원(안) 하한액(5.5%)~상한액(6.7%) → 최종 6.1%로 의결 ①하한액(5.5%) = (통상임금 기준) 협약임금인상률(5.5%) ②상한액(6.7%) = 경제성장률 전망치 + 소비자물가 상승률 전망치
2010	○	○	○	①소비자물가상승률 ②상용직 정액급여/ 임금총액 상승률	2011년 적용 최저임금 결정을 위한 1차 공익위원(안) 하한선(4%)~상한선(6.1%) → 최종 5.1%로 의결 ①하한선(4%) = 소비자물가상승률 예측치(2.6%) + (300인 미만 사업체) 상용직 정액급여 상승률(1.4%) ②상한선(6.1%) = (5인 이상 사업체) 상용직 임금총액 상승률(6.1%)
2009	○	○	○	①경제성장률 ②소비자물가상승률 ③GDP 디플레이터 ④상용직 정액급여 상승률	2010년 적용 최저임금 결정을 위한 공익위원(안) 하한액(0.4%)~상한액(4,184원) → 최종 2.75%로 의결 ①하한액(0.4%) = (1~5월) GDP 디플레이터(2.8%) - 경제성장률 예측치(2.4%) ②상한액(4.6%) = 소비자물가 상승률 예측치(2.7%)+(5인 이상 사업체) 상용직 정액급여 상승률(1.9%)
2008	○	○	○	①기준임금인상률 ②임금격차해소분	2009년 적용 최저임금 인상률 6.1% ①6.1%는 공익위원 범위(안)(4.1%~8.9%)의 중간점인 6.5% 내에서 노사 합의 인상률 ②공익위원 범위(안) 제시 근거: 기준임금인상률 ¹⁾ (6.8%), 임금격차 개선분(1.3%)
2007	○	○	○	①적정임금인상률 ②소비자물가 대비 생계비 인상초과분 ③임금격차개선분	2008년 적용 최저임금 결정을 위한 2차 공익위원(안) 하한선(7.1%)~상한선(9.4%) → 최종 8.3% 노·사공익 합의 의결 ①하한선=적정임금인상률 ²⁾ (5.7%) + 소비자물가 대비 실태생계비 인상 초과분(1.4%) ②상한선=적정임금인상률(5.7%) + 3년간 임금격차 개선분(3.7%)

주 1) 기준임금인상률 = 경제성장률(4.7%) + 소비자물가상승률(3.3%) - 취업자증가분(1.2%), 노동생산성 요인을 반영한 지표임.

주 2) 적정임금인상률(5.7%)=경제성장률(4.4%) + 소비자물가상승률(2.6%) - 취업자증가율(1.3%), 노동생산성 요인을 반영한 지표임.

자료: 『최저임금 심의·의결 경위』(각년도), 「전원회의 결과」, 「전원회의 결과」(각년도) 등 최저임금위원회 자료를 바탕으로 필자 작성.

(2) 생계비

- 생계비 관련 지표가 최종 의결된 최저임금액 산식에 반영된 사례는 2006년과 2020년 두 차례이며, 공익위원(안) 산식에 반영된 사례는 2007년 한 차례
 - 한편, 2022년 적용 최저임금 심의 과정에서, 공익위원은 심의촉진구간을 제시하며 ‘생계비 개선분’을 포함시켰지만¹¹⁾, 최종 의결된 최저임금액 산식에서는 제외되고 노동생산성 지표로만 결정
- 2006년에는 ‘소비자물가 대비 실태생계비 인상초과분’이 0.7% 반영되었으며, 2020년에는 ‘노동자 생계비 개선분’이라는 명목으로 1.0% 반영
 - 2020년 생계비 개선분의 구체적 산출 근거는 제시되지 않음.
- 공익위원(안)의 하한선 산식에 생계비 지표가 포함된 사례는 2007년인데, 2006년과 마찬가지로 ‘소비자물가 대비 실태생계비 인상초과분’ (1.4%) 반영
- 생계비 지표로 활용된 ‘소비자물가 대비 실태생계비 인상초과분’은 생계비 인상률을 기초로 한 상대적 수준 개선분을 의미하는데, 이는 최저임금의 절대적 수준을 설정·유지하는 기준으로서 생계비를 반영하는 적절한 방식으로 평가될 수 없음.
- 한편, 최저임금위원회 공익위원은 최저임금 결정에서 생계비 기준을 반영하지 않는 것이 아니라, 소비자물가상승률, 임금인상률 등 다른 지표를 통해 포괄적으로 반영하고 있다고 주장
 - “『기준임금인상률』에는 경제성장률에 취업자증가분을 빼서 노동생산성 요인을 반영하였고, 소비자물가상승률을 더하여 생계비 증가율을 반영(최저임금위원회, 『2008년 최저임금 심의·의결 경위』, p.114)”
 - “(임금인상률 3.7%) 협약임금 인상률(4.1%)과 임금인상 전망치(3.3%)의 중간값을 반영한 것으로 생산성, 생계비, 물가상승률, 경제성장률 등을 포괄적으로 반영(최저임금위원회, 「2016년 제 12차 전원회의 결과」, p.3)”
 - 이는 생계비를 최저임금의 절대적 수준 설정과 유지를 위한 주요 결정기준이 아니라 노동생산성 지표를 보조하는 부차적인 기준으로 인식하고 있음을 보여줌.
- 2000년 이후 의결된 최저임금액의 산식에 생계비 지표가 반영된 사례는 두 차례뿐이며, 최저임금 결정에 간접적으로 영향을 미치는 공익위원(안)에 반영된 횟수까지 포함하더라도 세 차례
 - 또한, 의결된 최저임금액에 반영된 생계비 지표의 평균 반영 비율은 1%에도 못 미치는 0.9%로 나타남.
- 결론적으로 지금까지 생계비는 최저임금 심의·결정 시 주요한 기준으로 활용되지 않았으며,

11) 공익위원 심의촉진구간이 하한선[물가상승률(1.8%) + 생계비 개선분(1.8%)] ~ 상한선[경제성장률(4.0%) + 물가상승률(1.8%) - 취업자증가율(0.8%) + 생계비 개선분(1.7%)]으로 제시됨.

그나마 생계비 지표가 산식에 포함된 경우도 절대적 기준 설정자로서의 위상에 걸맞는 방식이 아닌 매우 미미한 상대적 수준의 개선분이 활용되었을 뿐임.

(3) 유사노동자 임금

□ 2000년~2021년 사이에, 유사노동자 임금 지표가 최저임금액 최종(안) 산식에 반영된 사례는 4차례(2013년~2016년)이며, 공익위원(안) 산식에 포함된 사례는 3차례(2009년, 2010년, 2012년)

□ 유사노동자 임금 관련 ‘활용 지표’로는 100인 이상 민간 전산업을 대상으로 노사 간 단체교섭을 통해 결정되는 ‘협약임금인상률’이 가장 빈번하게 활용¹²⁾

- 협약임금인상률이 최저임금액 최종(안) 산식에 반영된 사례는 3차례(2014년~2016년)인데, 2014년에는 단독으로 반영됐고, 2015년과 2016년에는 노동생산성 지표로 간주되는 한국노동연구원이 산출하는 ‘임금인상 전망치’와 통합돼서 반영(두 수치의 중간값)
- 공익위원(안) 산식에 협약임금인상률이 반영된 사례는 2012년으로 하한액 산식에 포함

□ 유사노동자 임금 관련 두 번째 ‘활용 지표’로는 ‘상용노동자 임금상승률’을 들 수 있는데, 의결된 최저임금액의 산식에 반영된 사례는 없고, 공익위원(안) 산식에 반영된 사례는 두 차례 발견됨(2009년, 2010년).

- ‘상용노동자 임금인상률’ 지표의 세부적인 내용은 사례별로 차이가 있음
 - 2009년 공익위원(안) 상한액에 반영된 기준은 ‘상용직 5인 이상 사업체의 상용직 1/4분기 평균 정액급여 인상률’
 - 2010년의 경우 공익위원(안) 하한선에는 △ ‘상용직 300인 미만 사업체의 상용직 1/4분기 평균 정액급여 인상률’, 상한선에는 △ ‘상용직 5인 이상 사업체의 상용직 1/4분기 평균 임금총액’ 인상률
- 위와 같이 ‘상용노동자 임금인상률’의 세부 내용이 다양하다는 것은 해당 지표와 관련된 합의된 기준이 없다는 점을 의미하며, 임의적·자의적으로 활용될 가능성이 있음을 보여줌.

□ 한편, 2013년에는 경제성장률과 소비자물가상승률이 반영된 유사노동자 임금인상률(4.7%) 지표가 최저임금액 최종(안) 산식에 반영됐는데, 이는 독립적인 유사노동자 임금 지표라기보다 노동생산성 요인과 유사노동자 임금 요인이 통합된 지표로 판단됨.

□ 2018년에는 ‘유사노동자 임금’ 지표로 한국노동연구원의 ‘임금인상 전망치’를 활용했다고 적시하고 있는데¹³⁾, ‘임금인상 전망치’는 생산성 임금제에 기반한 명목임금인상률 예측치라는 점에서 노동생산성 요인을 반영하는 지표로 판단

12) 참고로 2008년의 경우 협약임금인상률이 2차 공익위원안 하한선을 제시할 때 산출 근거로 적시되었지만, 최종(안)이 결정될 때는 포함되지 않음.

13) 『2018년 최저임금위원회 활동 보고서』에 따르면, 2019년 적용 최저임금 인상률(10.9%)은 ‘유사노동자 임금’ 지표로 한국노동연구원의 ‘임금인상 전망치’(3.8%)를 활용하고, 여기에 산입범위확대 임금감소 고려분(1%), 협상배려분(1.2%), 소득분배개선분(4.9%)을 반영함.

- 유사노동자 임금 지표는 노동생산성 임금 지표와 통합적으로 반영되는 경우가 적지 않음.
 - 구체적으로 2016년과 2017년에는 협약임금 인상률과 임금인상 전망치의 중간값이 최저임금 결정에 반영되었으며, 2013년에는 경제성장률과 물가상승률이 고려된 유사노동자 임금인상률이 반영됨.
 - 더 넓게 보면, 2018년에도 노동생산성 활용 지표인 한국노동연구원 ‘임금인상 전망치’를 유사노동자 임금 지표로 간주했는데, 이 역시 통합적 지표 활용으로 볼 수 있음.
- 최저임금액 최종(안) 산식에 반영된 유사노동자 임금 지표로는 ‘협약임금 인상률’이 세 차례 활용됐는데, 그중 단독 활용은 한 차례뿐이고, 두 차례는 노동생산성 지표(임금인상 전망치 또는 경제성장률+소비자물가상승률)와 통합적으로 활용
- 한편, 유사노동자 임금 지표로 ‘상용노동자 임금인상률’이 최저임금 최종(안) 산식에 반영된 사례는 없으며, 공익위원(안) 산식에 포함된 사례만 발견됨.
- 결론적으로 유사노동자 임금은 2010년대 후반으로 들어서면서부터 독립적인 지표로 활용되기 보다 생산성 임금제에 기반한 노동생산성 지표와 통합해서 최저임금 결정 과정에 반영되는 것으로 평가됨.

(4) 노동생산성

- 2000년~2021년까지 최저임금액 최종(안) 산식에 노동생산성 지표가 반영된 사례는 7번이고, 공익위원(안)의 산식에 포함된 사례는 5번으로, 노사 양측의 최종(안)에 대한 표결로 정한 경우를 제외하고는 거의 매년 반영된 것으로 평가됨.
 - 유일한 예외는 2014년으로, 당해 연도에는 협약임금인상률과 소득분배개선분의 합으로 최저임금이 결정
- 노동생산성 관련 ‘활용 지표’ 중 적용 빈도수가 많은 지표는 ① 생산성 임금제에 근거한 기준임금인상률 또는 적정임금인상률(경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자증가분)과 ② 한국노동연구원이 발표하는 ‘임금인상 전망치’임.
 - ①번 지표(기준 또는 적정임금인상률)가 최저임금액 최종(안)의 산식에 반영된 사례는 2021년과 2006년 두 차례이며, 공익위원(안) 산식에 반영된 사례도 2007년과 2008년 두 차례
 - ②번 지표(임금인상 전망치)가 최저임금 최종(안)에 반영된 사례는 세 차례(2015년, 2016년, 2018년)
 - 그중 2015년과 2016년에는 유사노동자 임금 지표인 협약임금인상률과 통합적으로 반영됐으며(두 수치의 중간값), 2018년에는 임금인상 전망치를 유사노동자 임금 지표로 설명함으로써 두 가지 결정기준이 통합적으로 고려됐음을 시사

- 세 번째 노동생산성 ‘활용 지표’ 는 ③ 취업자증가분을 빼지 않고 경제성장률에 소비자물가 상승률만 합한 지표인데, 이 지표가 최저임금액 최종(안) 산식에 반영된 사례는 2013년과 2020년
 - 다만, 2013년의 경우, 유사노동자 임금 지표와 통합적으로 고려돼 반영된 것으로 추정
 - 한편, ③번 지표가 공익위원(안) 산식에 반영된 사례는 2012년으로, 상한액 설정에 활용

- 최저임금위원회는 물가수준을 반영하는 지표로 ‘소비자물가상승률’ 을 주로 이용하지만, 매우 드물게 GDP 디플레이터를 활용한 사례도 발견됨(2009년 공익위원(안) 하한액).
 - 저임금 노동자 생활안정이라는 최저임금제도의 취지를 고려하면, 생산자, 소비자, 수입물가지수 등 한 나라의 전반적인 물가수준을 의미하는 GDP 디플레이터보다 소비자물가상승률을 활용하는 것이 합리적¹⁴⁾

- 결론적으로 노동생산성 지표는 2000년 이후 현재까지 최저임금 심의·결정에 빈도수나 영향력에 있어서 압도적인 것으로 확인됨.
 - 노동생산성 단일기준만으로 최저임금 최종(안) 산식이 구성된 경우도 발견됨(2021년).
 - 2013년 고용노동부장관은 “경제성장률과 물가상승률을 고려하고, 향후 5년간 최저임금 인상을 통하여 소득분배 상황이 개선될 수 있는 방향으로 합리적 수준의 최저임금 심의” 를 주문한 바 있는데, 이는 정부 성격에 따라 차이가 있겠지만 대체로 정부 당국도 생산성 임금제 관련한 거시경제지표를 최저임금의 주요 결정기준으로 활용하는 것에 우호적임을 보여줌.

(5) 소득분배율

- 소득분배율 지표가 새로운 결정기준으로 추가된 2006년 이후, 최저임금 최종(안)의 산식에 반영된 사례는 모두 6차례이며, 공익위원(안)의 산식에 포함된 사례는 두 차례(2007년~2008년)로 모두 합하면 8차례

- 소득분배율 반영을 위한 ‘활용 지표’ 로는 ① 중위임금 대비 최저임금 수준 50% 달성을 위한 개선분 ② 평균임금 대비 최저임금 수준 50% 달성을 위한 개선분이 대표적
 - 한편, 2016년 최저임금 최종(안) 산식에 반영된 ‘노동시장 내 격차 해소분(2.4%)’ 은 ‘최근 3년간 소득분배개선분 평균값’ 을 의미하는데, 독립적인 ‘활용 지표’ 로서의 의미를 갖는다고 보기 어려움.

- 소득분배율이 반영된 대부분의 경우는 중위임금을 기준으로 하는 ①번 지표가 활용됐으며, 평균 임금을 기준으로 하는 ②번 지표는 2018년 한 차례 활용됨.

14) “국민경제생산성 임금상승률 추정에 GDP디플레이터의 상승률을 적용하는 경우가 더러 있으나, 균형식의 논리상 실질임금의 계산에서는 디플레이터의 하나인 소비자물가 상승률을 적용하는 것이 타당하다(안주엽·강승복, 2002:2).” 안주엽·강승복(2002), “2002년 적정임금상승률 전망”, 한국노동연구원.

□ 중위임금 기준 소득분배개선분을 산정하더라도 사업장 규모, 비교 대상 임금의 종류 등에 있어서 다소 차이가 있음.

○ 즉, 2006년~2008년까지는 ‘5인 이상 사업장 상용직 정액급여’ 를 활용했는데, 2013년과 2015년은 ‘1인 이상 사업장 상용직 정액급여’ 를 기준으로 함.

- 한편, 2014년 소득분배개선분(1.8%)에 대한 세부 내용은 확인되지 않았음.

○ 소득분배개선의 목표치로 ‘중위임금 50%’ 를 설정한 것에 대해, “ ‘중위임금의 2/3’ 에 못미치면 저임금 계층인데, ‘중위임금의 1/2’ 를 최저임금의 목표로 하자는 것은, ‘저임금 노동일소’ 라는 최저임금 목표에 부합하지 않” 으며, “저임금 계층이 전체 노동자의 25%에 이르는 상태에서 ‘중위임금의 50%’ 는 저임금 노동자의 임금 수준에 최저임금의 목표를 맞추는 우를 범하게 됨(김유선, 2015:11)”

□ 최저임금 결정 시 ‘평균임금’ 을 기준으로 소득분배 개선분이 구체적인 산식에 반영된 사례는 2018년 한 차례

○ 당시 최저임금위원장의 언론 브리핑에 따르면 “우리나라는 임금불평등이 심해 중위임금을 기준으로 하는 것이 적당하지 않아서” 평균임금을 사용했다고 밝힘(「2018년 최저임금위원회 활동 보고서」).

○ 그동안 노동계에서는 임금 불평등이 심각하고 저임금 노동자 비중이 높은 한국 노동시장의 특성을 고려하여, ‘중위임금’ 이 아니라 ‘평균임금’ 기준으로 소득분배지표를 산정해야 한다고 주장해왔는데, 이를 최저임금위원회가 수용한 것으로 평가

□ 소득분배지표 산정과 관련하여, 여전히 최저임금위원회가 주요 산정 근거 자료로 「고용형태별 근로실태조사」와 「경제활동인구 부가조사」를 활용하고, 상용노동자를 대상으로 하는 「사업체 노동력조사」는 공식 제공 자료에서 제외하고 있는 것은 문제

○ 저임금 해소와 분배구조 개선을 주요 목적으로 하는 최저임금제도의 정책적 목표를 고려하면, 「고용형태별근로실태조사」와 「경제활동인구 부가조사」와 같이 저임금 노동자가 광범위하게 포함된 임시·일용직과 5인 미만 사업체 노동자까지 포함한 임금 수준으로 설정하는 것은 제도의 취지에 부합하지 않음.

○ 또한, 「사업체노동력조사」는 상용직 노동자 임금 동향과 최저임금을 비교하여, 최저임금의 상대적 수준을 좀 더 객관적으로 파악할 수 있도록 도와준다는 점에서 의미가 큼

□ 중위임금을 기준으로 하느냐, 평균임금을 기준으로 하느냐에 따라 최저임금의 상대적 수준은 상당히 다른데, 평균임금이라는 동일한 기준으로 최저임금 비율을 측정하더라도, 어떤 통계자료를 활용하는가에 따라 차이가 있음.

○ 예를 들어, 2020년 현재 노동계가 기준으로 삼는 ① 「사업체노동력조사」에 따른 ‘상용직 5인 이상 사업장 상용직 정액급여’ 대비 최저임금 비율은 41.6%인데, 최저임금위원회의 공식 소득분배지표 중 하나인 ② 「고용형태별근로실태조사」에 따른 ‘노동자 1인 이상 사업장 전체 노동자 정액급여’ 대비 최저임금 비율은 49.5%로, 양자 간 격차는 거의 8%p

- 한편, 2020년 기준 ③ 「경제활동인구 부가조사」에 따른 전체 임금 노동자 (임금총액 기준) 시간당 임금 대비 최저임금 비율은 55.0%인데, 이 수치와 ① 지표 간 격차는 13.4%p에 달함.
- 결국, 동일한 ‘평균임금’ 기준을 사용하더라도, 어떤 통계 자료와 어떤 기준(사업체 규모 및 비교대상 임금 등)으로 소득분배지표를 산정할 것인가에 따라 상당한 차이가 발생한다는 점을 고려하면, 최저임금제의 목적에 걸맞는 소득분배지표 산정 기준에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점을 시사함
- 사회적 합의까지 지난한 논의가 필요하다는 점에서, 최소한 다양한 통계 자료에 근거한 지표를 제공하여 임금실태를 좀 더 폭넓게 이해할 수 있도록 하는 것이 중요

<표 10> 조사별 노동자 평균임금 대비 최저임금 비율

(단위 : %)

	사업체노동력조사		고용형태별근로실태조사		경제활동인구부가조사	
	비율	시간당 임금 ¹⁾	비율	시간당 임금 ²⁾	비율	시간당 임금 ³⁾
2010	31.0	13,276	36.8	11,155	38.6	10,646
2011	31.1	13,893	36.3	11,916	38.4	11,259
2012	31.0	14,772	34.8	13,145	38.9	11,764
2013	31.2	15,567	34.5	14,075	39.6	12,263
2014	32.1	16,210	35.7	14,587	41.6	12,533
2015	33.6	16,597	40.6	13,753	43.2	12,918
2016	34.9	17,285	41.0	14,690	44.8	13,464
2017	35.5	18,201	42.0	15,391	47.2	13,722
2018	39.3	19,158	43.4	17,368	51.6	14,607
2019	41.8	19,966	45.4	18,410	54.7	15,274
2020	41.6	20,651	49.5	17,349	55.0	15,627

주 1) 상용직 5인 이상 사업장 상용직 정액급여 기준 시간당 임금

2) 노동자 1인 이상 사업장 전체 노동자(임시·일용직 등 포함) 정액급여 기준 시간당 임금

3) 가구 전체 임금노동자 임금총액 기준 시간당 임금

자료: KOSIS; 김유선, 「비정규직 규모와 실태」, 각년도.

□ 최저임금 심의·결정 시 소득분배율 지표는 활용 여부가 시기별로 상당히 차별적으로 나타남. 즉, 2005년 최저임금법에 소득분배율이 새로운 결정기준으로 추가된 이후 초기 3년(2006년~2008년) 동안 활용되다가, 글로벌 금융위기(2008년~2009년) 이후 최저임금 최종(안) 산식에서 사라졌으며, 2013년부터 2018년 사이에 다시 최저임금 결정기준으로 반영되기 시작했는데, 2019년 이후부터는 다시 사라짐.

□ 결론적으로 최저임금 결정 시 소득분배율 지표를 고려하도록 법을 개정하는 이유는 IMF 외환위기 이후 심화되고 있는 임금 불평등을 개선하기 위함이었는데, 그동안 최저임금위원회는 경제상황에 따라 소득분배율 지표의 반영 여부를 달리 결정하는 등 소득분배율을 최저임금 결정기

준에 추가한 취지를 충분히 살리지 못하고 있음. 다만, 2018년 소득분배개선분 산정 기준으로 ‘중위임금 50%’ 대신 ‘평균임금 50%’를 활용한 것은 매우 의미 있는 진전으로 평가됨.

(6) 총괄 평가와 시사점

- 첫째, 2000년 이후 네 가지 결정기준이 최저임금 결정에 어떻게 활용되었는지에 대한 실태 분석 결과, 노동생산성 지표가 빈도수와 영향력에 있어서 압도적이었으며, ‘경제적 기준’과 ‘생활 보장적 기준’ 간 최소한의 균형도 맞추지 못한 것으로 나타남.
- 둘째, 최저임금제의 목적에 비춰 중요하게 다뤄져야 할 생계비는 최저임금 심의·의결 시 거의 활용되지 않는 것으로 평가됨. 2000년 이후 최저임금 최종(안)에 생계비가 반영된 것으로 적시된 사례는 두 번에 불과하며, 그나마 1% 미만의 극히 미미한 상대적 수준 개선분만 반영되었을 뿐, 절대적 수준 설정을 위한 기준으로는 활용되지 않음.
- 셋째, 소득분배율 지표는 경제적 상황에 따라 반영 여부 자체가 달리 결정되는 등 임의적으로 활용되면서 최저임금의 안정적인 결정기준으로 기능하지 못하고 있는데, 이는 새로운 결정기준으로 추가한 본래 취지를 훼손하는 것임. 한편, 소득분배개선분 산정 기준과 관련하여, 임금 불평등이 심각한 한국 노동시장의 특성을 고려하여, 2018년 최저임금위원회가 제시한 평균임금 기준을 계속 활용하는 것이 필요함.
- 넷째, 유사노동자 임금 지표는 협약임금 인상률이 주요하게 활용되었지만, 2010년대 후반으로 들어서면서부터 노동생산성 지표와 통합적으로 고려되거나, 아예 노동생산성 지표로 대체되는 경향도 발견됨.
- 다섯째, 최근 경제성장률 등 생산성 관련 거시경제지표만이 최저임금 최종(안) 산식에 반영되는 등 경제적 기준을 중심으로 최저임금 결정 경향이 강화되고 있는 현실을 고려하면, 생계비와 소득분배율 지표를 최저임금 결정기준으로 활성화시키는 것은 매우 중요한 과제임.
- 여섯째, 특히 법에 명시되어 있지만, 현실에서는 거의 활용되지 않는 생계비를 최저임금의 절대적 수준 설정자로 명확히 하고 활성화시키는 것이 최저임금 결정 메커니즘의 합리성과 적정성을 제고함에 있어서 관건적임.
- 일곱째, 최저임금 결정기준의 활용 실태에 비춰봤을 때, ‘사용자의 지불능력’을 새로운 결정기준으로 추가하거나 최소한 간접적으로나마 반영해야 한다는 주장은 그렇지않아도 노동생산성 요인에 좌우되고 있는 최저임금 결정 메커니즘을 더욱 경제적 요인에 종속된 제도로 만들어, 저임금 노동자 생활안정이라는 제도의 목적을 심각하게 훼손할 것임.

4. 노동계의 최저임금 요구(안) 산출 근거 검토

- 본 절에서는 양 노총이 최저임금위원회에 공동으로 대응하기 시작한 2000년대 이후 최저임금 요구(안)을 어떤 근거에 기반을 두고 산출했는지 검토함으로써, 노동계가 ‘가구 생계비’ 주장을 하게 된 역사적 맥락과 의미를 살펴봄.
- 2000년대 이후, 노동계의 최저임금 요구(안) 산출 근거와 관련해서 크게 두 시기로 구분할 수 있는데, 첫 번째 시기는 2000년대 초반에서 2010년 중반까지로 “노동자 평균임금 50%”를 근거로 제시했고, 두 번째 시기는 2010년대 후반부터 현재까지로 “가구 생계비”를 근거로 제시

1) 2001년~2014년 : 노동자 평균임금 50%

- 2001년부터 양 노총이 최저임금위원회에 공동으로 참가하면서 노동계 요구안의 단일화 필요성이 제기됨에 따라, 조직 간 협의를 통해 “노동자 평균임금 50%”¹⁵⁾를 주요 요구 근거로 제시
 - “노동자 평균임금 50%”는 해외 국가들에서 빈번하게 활용되고 있고, ‘최저임금이 최소한 전체 노동자들이 평균적으로 받는 임금의 절반은 되어야 한다’는 식으로 사회적 공론화가 용이하며, 관련 공식 통계 자료에 쉽게 접근할 수 있다는 점 등이 고려됨.
 - 최저임금 수준을 “노동자 평균임금 50%”를 근거로 요구하는 것은 최저임금 결정기준 중 유사노동자 임금을 활용한 사례로 평가됨.
- “노동자 평균임금 50%” 산출 근거는 단순하게 표현되지만, 앞에서 살펴보았듯이 세부적으로는 상당히 복잡한 쟁점들을 안고 있음.
 - 대표적으로 ① 어떤 통계를 사용할 것이냐?(사업체노동력조사 vs. 고용형태별 근로실태조사 vs. 경제활동인구 부가조사) ② 상용직 노동자냐? 임시·일용직까지 포함한 전체 노동자냐? ③ 평균임금이냐? 중위임금이냐? ④ 임금총액이냐? 정액급여냐? 통상임금이냐? ⑤ 1인 이상 사업체냐? 5인 이상 사업체냐? 등
- 노동계는 ‘상용직 5인 이상 사업체 상용노동자 임금통계’ (사업체노동력조사)를 활용했는데, 이는 ① 5인 미만 사업체는 근로기준법조차 적용되지 않는 비공식 부문이어서 임금통계를 신뢰하기 어렵다는 점, ② 저임금 개선 및 격차해소라는 최저임금제의 목적에 비취볼 때, 최저임금 수준을 정하는데 ‘5인 미만 사업체, 임시·일용직 임금’을 포함시켜 비교하는 것은 적절하지 않다는 점(김유선, 2018:12) 등이 주요 이유였음.
 - 일본은 5인 이상 사업체 조사, 유럽연합 각국은 10인 이상 사업체 조사결과를 OECD에 보고 (이영면, 2015).

15) 좀 더 정확하게는 “5인 이상 사업장 상용직 정액급여 50%”임.

- 평균임금(mean wage)을 사용할 것이냐 중위임금(median wage)을 사용할 것이냐는 국가별 노동시장의 특성을 고려해 결정할 필요가 있음
 - 우리나라 노동시장의 경우 저임금 노동자 비중이 여전히 높고, 임금 격차가 매우 심하기 때문에, 중위임금 대신 평균임금을 기준으로 하는 것이 합리적
 - 이런 점을 고려하면, 과거 최저임금위원회가 소득분배개선 목표를 중위임금 대비 최저임금 비중 50%로 설정한 것은 적절하지 않음.
 - “공익위원 회의에서 중위수 임금 대비 최저임금 수준을 5년내 50% 또는 3년내 50% 달성하여 소득분배를 개선안 마련(최저임금위원회, 『2006년 최저임금 심의·의결 경위』, p.36)”
- 마지막으로 최저임금과 비교하는 임금 종류의 문제인데, 노동계는 대체로 「사업체노동력조사」의 ‘정액급여’를 비교임금으로 주장
 - 이는 당시만 하더라도 최저임금 산입범위가 상여금 및 복리후생비는 포함되지 않고 기본급과 고정수당 정도를 포함하고 있었기 때문에, 임금통계 중 최저임금과 가장 근접한 임금이 ‘정액급여’였기 때문
 - 정액급여는 총액임금에서 특별급여(상여금, 성과급 등)와 초과급여(연장, 야간, 휴일수당 등)를 제외한 급여, 즉, 근로계약, 단체협약 또는 취업규칙 등으로 소정노동시간에 대하여 미리 정한 기본급과 통상적 수당, 기타수당(연차수당 포함)으로 지급한 총액

2) 2015년~현재 : 가구 생계비

- 노동계는 2016년 적용 최저임금을 심의하는 2015년부터, “가구 생계비”를 최저임금 주요 결정기준으로 제시
- “가구 생계비”의 주장 배경에는 ① 최저임금의 주요 목적인 ‘저임금 노동자 생활안정’에 비취했을 때, 생계비가 핵심 결정기준으로 고려되어야 하며, ② 상당수 최저임금 노동자들이 본인뿐만 아니라 최소한 2~3인의 가구 생계를 책임지고 있는 현실을 고려해야 하며, ③ ILO 등 국제협약에서도 최저임금이 ‘노동자와 그 가족의 필요’를 고려해야 한다고 권고하는 점 등이 작용함
 - 「국제노동기구(ILO) 제131호 협약」과 제135호 권고에서 제시하고 있는 6대 준거 지표는 △ 노동자와 그 가족의 빈곤 수준과 기본적 필요 △ 일반적인 임금 수준 △ 생계비와 그 변화 △ 사회보장급여 △ 다른 사회적 집단의 상대적 생활수준 △ 경제적 요인(경제발전, 생산성 수준, 고용수준, 지불능력)(한인상, 2017:44)
- “가구 생계비” 주장은 최저임금위원회에서도 상당한 공감대를 형성했는데, 2015년 최저임금위원회 5차 전원회의에서 공익위원들은 가구생계비 병행 조사에 대해 “26년간 변하지 않은 기

초자료 구성은 한계가 있을 수밖에 없으며, 최저임금 심의를 위한 통계는 시대적 상황을 반영하여 객관적이고 다양한 자료에 기초해야 한다”는 의견을 제시(최저임금위원회, “2015년 제5차 전원회의 결과”)

□ “가구 생계비” 주장은 경제성장률 등 활용하기 수월한 몇몇 수치화된 거시경제지표의 기계적 적용을 통해 최저임금을 결정하는 관행에 대해 문제를 제기하고, 최저임금제의 본질적 목적인 저임금 노동자 생활안정을 위해서는 노동자와 그 가족의 필요를 반영해야 한다는 사회적 공감대를 형성했다는 점에서 의의가 있음.

- 2015년 7월, 당시 집권당인 새누리당 양창영 의원은 생계비를 노동자 1인의 생계비로 인식하는 것은 최저임금 결정의 고려사항을 협소하게 한정한다며, 노동자와 그 가족의 필요를 충족시키는 최저임금을 책정토록 권고한 ILO 협약의 취지를 살려, 생계비는 노동자와 부양가족 생계비를 포함한다는 최저임금법 개정안을 제출하기도 함.

□ 노동계의 “가구 생계비” 주장은 구체적인 적정생계비 측정 방식과 체계적인 최저임금 반영 방안을 제시하지 못하면서, 논의를 진전시키지 못함.

- 대표적으로 ① 1인 가구 비중이 늘어나는 등 가구 유형의 시대적 변화를 어떻게 반영할 것인가? ② 맞벌이 가구 증가 등 소득원이 있는 가구원 수를 생계비 측정 및 최저임금 반영 과정에서 어떻게 고려할 것인가? ③ 생계비 이외의 결정기준들은 최저임금 심의·의결 과정에서 어떻게 반영할 것인가? ④ 생계비 측정을 위한 근거 자료를 직접 조사할 것이냐, 정부 통계를 활용할 것이냐? 등의 문제들에 대한 해결책 마련이 필요

5. 최저임금의 절대적 수준 적정성 검토

□ 본 절에서는 생계비 대비 최저임금 비율을 살펴봄으로써 최저임금의 절대적 수준 적정성을 검토함.

- ① 최저임금위원회가 심의 시 주요하게 고려하는 비혼단신노동자 생계비와 ② ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 다양한 가구 규모별, 대표적 가구 유형별 생계비로 나눠서 살펴봄.

1) 비혼단신노동자 생계비

□ 최저임금위원회가 공식적으로 산출하여 전원회의에 보고하는 ‘비혼 단신노동자 생계비’ 대비 최저임금 비율은 ‘심의 시 기준연령’에 따라 세 시기로 구분할 수 있음.

□ 첫 번째 시기는 최저임금 심의 시 기준연령이 18세 비혼 단신노동자인 1988년부터 2002년까지로, 생계비 대비 최저임금 비율 평균값은 86%이며, 대체로 70% 후반에서 90% 후반까지 분포

- 유일한 예외는 IMF 외환위기가 발생했던 1998년에 결정된 2000년 최저임금인데, 생계비 대비 최저임금 비율이 70%에 미치지 못함.

<표 11> 비혼 단신노동자 실태생계비와 최저임금(단위: 원, %)

적용 연도	적용업종	최저임금		단신노동자 생계비 월생계비(B)	비율 (A/B*100)	심의시 기준연령
		시급	월급환산*(A)			
'88	10명 이상 제조업	475**	114,000	130,667	87.2	18세 단신노동자
'89	10명 이상 제조업, 광업, 건설업	600	144,000	148,314	97.1	
'90	10명 이상 전산업	690	165,600	178,768	92.6	
'91	"	820	192,700	202,394	95.2	
'92	"	925	209,050	224,126	93.3	
'93	"	1,005	227,130	249,234	91.1	
'94	"	1,085	245,210	281,228	87.2	
'95	"	1,170	264,420	305,764	86.5	
'96	"	1,275	288,150	329,919	87.3	
'97	"	1,400	316,400	358,907	88.2	
'98	"	1,485	335,610	391,925	85.6	
'99	10명 이상 전산업	1,525	344,650	449,699	76.6	
'00	"	1,600	361,600	519,306	69.6	
'01	5명 이상 전산업	1,865	421,490	561,661	75.0	
'02	"	2,100	474,600	624,819	76.0	
'03	"	2,275	514,150	1,088,496	47.2	15 ~ 29 세 단신노동자
'04	"	2,510	567,260	1,135,234	50.0	
'05	"	2,840	593,560	1,176,695	50.4	
'06	"	3,100	647,900	1,224,310	52.9	
'07	"	3,480	727,320	1,158,254	62.8	15세 이상 전연령 단 신노동자
'08	1명 이상 전산업	3,770	787,930	1,193,597	66.0	
'09	"	4,000	836,000	1,233,419	67.8	
'10	"	4,110	858,990	1,309,045	65.6	
'11	"	4,320	902,880	1,410,748	64.0	
'12	"	4,580	957,220	1,512,717	63.3	
'13	"	4,860	1,015,740	1,506,179	67.4	
'14	"	5,210	1,088,890	1,553,390	70.1	
'15	"	5,580	1,166,220	1,673,803	69.7	
'16	"	6,030	1,260,270	1,752,898	71.9	
'17	"	6,470	1,352,230	2,095,058	64.5	
'18	"	7,530	1,573,770	2,014,955	78.1	
'19	"	8,350	1,745,150	2,184,538	79.9	
'20	"	8,590	1,795,310	2,084,332	86.1	
'21	"	8,720	1,822,480	2,205,431***	82.6	
'22	"	9,160	1,914,440			

자료: 『최저임금 30년사』 등 최저임금위원회 심의 자료 참고하여 필자 재구성.

* 월환산기준 시간: ('88~'90)240 ('91)235 ('92~'04)226 ('05~)209

** 1그룹(462.5원)과 2그룹(487.5원)의 평균값임.

- 1그룹 : 식료품, 섬유, 의복, 가죽, 신발, 나무, 종이, 고무, 플라스틱, 도기, 자기, 전기기기, 기타제조업

- 2그룹 : 음료품, 담배, 가구, 인쇄출판, 산업화학, 기타화학, 석유정제, 석유석탄, 유리, 비금속, 철강, 비철금속, 조립금속, 기계, 운수장비, 정밀기계

*** 2021년 생계비와 총족률은 잠정치임.

- 두 번째 시기는 최저임금 심의 시 기준연령이 15~29세 비혼 단신노동자인 2003년부터 2006년까지의 시기를 말하는데, 생계비 대비 최저임금 비율 평균값은 50%에 불과하며, 대체로 40% 후반에서 50% 초반으로 매우 낮은 수준
 - 2005년부터 2008년까지는 50% 후반에서 60%대의 매우 낮은 충족률을 보이다가, 2009년부터 2015년까지 70%대로 상승
- 세 번째 시기는 최저임금 심의 시 기준연령이 15세 이상 전연령 비혼 단신노동자인 2007년 이후 현재까지인데, 생계비 대비 최저임금 비율은 평균 70.7%
 - 2018년과 2019년에 생계비 대비 최저임금 비율이 상승한 것은 문재인 정부 초기 2년 동안 두 자릿수 인상률과 연관이 있음.
 - 2020년과 2021년의 경우, 최저임금 상승률이 매우 낮았음에도 생계비 대비 최저임금 비율이 상승한 것은 코로나 19 팬데믹으로 인한 전반적인 소득감소-지출축소로 인해 실태생계비가 줄어들면서 발생한 현상으로 평가됨.
- ‘비혼 단신노동자 생계비’ 는 ‘노동자와 그 가족의 필요’ 를 충족해야 하는 최저임금제도의 본래 목적에 부합하는 생계비라고 보기 어려운데, 현행 최저임금은 제도가 시행된 지 30년이 넘도록 이마저도 충족시키지 못하는 수준
 - 심의 시 기준연령이 15세 이상 전 연령인 시기(2007년~2021년)로 한정해서 생계비 대비 최저임금 비율을 살펴보면, 해당 기간 평균 비율은 70.7% 수준

2) 소득원 수를 고려한 다양한 가구 규모별·유형별 생계비¹⁶⁾

- 비혼단신 가구만이 아니라, 다양한 가구 규모 및 유형별 생계비 대비 최저임금 수준을 계산하면, 충족률은 더욱 떨어지는 것으로 나타남(이정아, 2022).
- 가구 규모별로 ‘소득원이 있는 가구원 수’ 를 고려한 적정생계비* 대비 2021년 최저임금 비율은 1인 가구(81.5%), 2인 가구(74.3%), 3인 가구(60.9%), 4인 가구(53.1%) 등으로 가중 평균값의 충족률은 61.5%로 나타남.

<표 12> 가구 규모별 적정생계비 및 최저임금 비율(2021년 현재) (단위: %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	가중 평균값
생계비 ¹⁾	10,699	11,742	14,323	16,420	14,170
비중 ²⁾	81.5	74.3	60.9	53.1	61.5

주 1) 시급환산 적정생계비

2) 시급환산 적정생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

출처: 이정아(2022), “적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안”

16) 소득원 수를 고려한 다양한 가구 규모별 생계비 및 8개의 대표적 가구 유형별 생계비는 본 연구를 함께 한 이정아(2022)의 연구 결과를 바탕으로 한 것임. 세부적인 내용은 본 연구의 제2장 참조.

* 적정생계비는 실태생계비 방식으로 계측한 것으로, ‘한국 사회에서 표준적인 생활 수준을 영위하는 데 필요한 지출액’ 으로 정의됨.

- 또한, 대표적인 8개 가구 유형별로 ‘소득원이 있는 가구원 수’ 를 고려한 적정생계비 대비 최저임금 비율을 계산하면, 부양 자녀가 없는 맞벌이 가구(2인)는 88.3%, 부양 자녀가 있는 맞벌이 가구(3인)는 63.4%, 부양 자녀가 2인이 맞벌이 가구(4인)는 55.5%, 한부모 한자녀 가구(2인)는 52.8% 등 가중 평균충족률은 60.3%에 불과함(이정아, 2022).

<표 13> 가구 유형별 적정생계비의 최저임금 충족률(2021년 현재)

(단위: %)

	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이	가중 평균값
생계비 ¹⁾	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158	13,754	26,668	15,717	14,450
비중 ²⁾	83.4	52.9	88.3	52.8	37.7	63.4	32.7	55.5	60.3

주 1) 시급환산 적정생계비

2) 시급환산 적정생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

출처: 이정아(2022), “적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안”

- 2021년 현재 최저임금 수준은 비혼단신노동자 생계비도 충족하지 못할 뿐만 아니라, 다양한 가구 규모 및 대표적인 가구 유형별로 ‘소득원이 있는 가구원 수’ 를 고려하여 측정한 적정생계비의 최저임금 충족률은 60% 초반대로 매우 낮음.
 - 이는 현행 최저임금의 절대적 수준이 노동자 생활안정이라는 최저임금제 본연의 목적에 부합하지 못하고 있으며, 최저임금 결정의 합리성 제고 필요성을 보여줌.

6. 소결

- 2000년 이후 최저임금 결정기준 활용 실태 분석에 따르면 한국의 최저임금은 노동생산성 지표를 중심으로 한 ‘경제적 기준’ 이 주요 결정기준으로 활용되었으며, 최저임금의 절대적 수준이 2021년 기준으로 비혼단신 노동자 생계비의 80% 초반, 가구 규모별 비중과 소득원이 있는 가구원 수를 고려한 가구 생계비의 60% 초반(가중 평균값)에 불과한 현실을 고려하면, 최저임금제가 저임금 해소와 노동자 생활안정이라는 본래 목적에 충실하게 운영되고 있다고 평가하기 어려움.
- 최저임금제의 본질적 목적이 ‘저임금 노동자 생활안정’ 이라는 점을 고려하면, 최저임금 결정에 있어서 우선적인 문제는 최저임금의 ‘절대적 수준’ 을 어떻게 설정할 것인가이며, 이 바탕위에 ‘상대적 수준 설정’ 과 ‘상대적 수준 개선’ 이라는 목표가 순차적으로 따라오는 것으로 이해되어야 함. ‘절대적 수준’ 의 적정성이 검토되지 않은 채, ‘상대적 수준의 설정과 개선’ 만을 추구한다면, 최저임금제의 본래 목적과 취지에 맞지 않음.

- 최저임금 결정의 합리성을 제고하기 위해서는 먼저 법에 명시된 네 가지 결정기준(생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율)이 최저임금 심의·의결 과정에서 각 기준별 의의와 취지에 맞게 균형적으로 활용하는 것이 중요
 - 최저임금 수준을 둘러싼 사회적 논란을 고려하면, 최저임금액(인상률)의 산출 근거는 각각의 결정기준별 취지와 의미에 비취 명확히 설명하는 것이 필요
- 특히 최저임금제도의 목적에 비취 가장 중요한 결정기준인 생계비 기준이 그동안 거의 활용되지 않았거나, 활용되었다하더라도 1% 미만의 미미한 인상률만 반영하는 현실을 개선하는 것이 필요
 - 최저임금의 적정한 절대적 수준 설정과 유지 기준으로서 생계비를 명확히 위치 짓고, 이를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하는 것이 필요
- 생계비¹⁷⁾를 최저임금의 핵심 결정기준으로 삼아야 한다는 것이 생계비 단일기준만으로 최저임금을 결정하자는 취지가 아니며, 최저임금 결정에 있어서, 생계비를 기준으로 최저임금의 절대적 수준 설정과 적절성에 대한 검토가 선행되고, 이를 전제로 ‘유사노동자 임금’, ‘노동생산성’, ‘소득분배율’ 등 다른 기준이 고려돼 인상률이 결정되어야 한다는 의미
- 생계비를 최저임금 심의의 기본원칙으로 삼아야 한다는 것은 최저임금위원회 초기 운영과정에서도 확인할 수 있음.
 - 1990년대 후반부터 2002년까지 최저임금위원회가 매년 발행하는 『최저임금 심의·의결 경위』에 따르면, ‘심의의 기본원칙’을 “생계비를 심의의 기본으로 삼고, 유사노동자 임금 및 부가가치 노동생산성을 고려하였으며, 이외에 물가상승률, 영향률도 참고” 하였다고 밝히고 있는데, 이는 당시 최저임금위원회가 생계비를 주요 결정기준으로 삼고 있었음을 보여줌.
- 요약하면, 지금까지 최저임금은 노동생산성 등 경제적 요인을 주요 기준으로 하여 결정해왔으며 노동자 생활안정 기준과의 최소한의 균형도 맞추지 못했으며, 현재 최저임금의 절대적 수준이 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비 뿐만 아니라 비혼단신노동자 생계비도 충족시키지 못하는 현실을 개선하기 위해서는, 법에 명시된 네 가지 결정기준을 각 기준별 의의와 취지에 맞게 최저임금 심의·의결 과정에서 균형적으로 반영하고, 최저임금의 절대적 수준 설정·유지 기준으로서 생계비를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하여 합리성을 제고해야 함.

17) 최저임금법에 따른 생계비는 헌법과 최저임금법이 정한 최저임금제도의 목적을 고려하면, ‘최소한의 물질적 생활을 보장하는 수준’인 ‘최저생계비’를 의미하는 것은 아니며, ‘인간다운 생활을 보장하는 수준’ 즉 ‘노동자의 생활안정과 질적 향상’을 꾀할 수 있는 수준으로 보아야 함.

※ 참고문헌

- 고용노동부(2019), “최저임금 결정체계 개편안 발표”, 고용노동부 보도자료, 2019.2.27.
- 김강식(2016), 「최저임금제도의 문제와 과제」, 『질서경제저널』, 19:2, 43-65쪽.
- 김강식(2022), 「최저임금제도 진단 및 개선방안」, 『최저임금제도 진단 및 합리적 개선방안 모색』 토론회, 경총.
- 김유선(2014), 「최저임금 결정기준」, 『KLSI 이슈페이퍼』 2014-14호, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2018), 「최저임금 적정수준」, 『KLSI 이슈페이퍼』 2018-8호, 한국노동사회연구소.
- 박형정(2006), 「최저임금 정책」, 『최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회』 자료집, 2006, 국가인권위원회.
- 이영면(2015), 「최저임금의 결정기준」, 『최저임금, 현실화 방안은?』 국회 토론회 자료집, 환경노동위원회 간사, 새정치민주연합 국회의원 이인영.
- 이정아(2017), 「가구 생계비 계측 및 반영 방법」, 최저임금위원회 연구용역보고서.
- 이지만(2021), 「합리적 최저임금 결정 기준 마련」, 최저임금위원회 자문형 정책연구과제 보고서.
- 이창근(2021), 「최저임금정책에 대한 평가와 향후 과제 토론문」, 소득주도성장특별위원회 주최 토론회.
- 이창근(2015), 「최저임금 결정의 합리성 제고를 위한 방안-가구생계비를 중심으로」, 최저임금위원회 공개 토론회, 2015. 12
- 이창근(2019), 「최저임금 제도를 둘러싼 쟁점과 개선방안」 『최저임금 30년사』 최저임금위원회.
- 정경은(2021), 「문재인정부 최저임금 1만원 공약 평가」, 『전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원 이슈페이퍼』 2021-16.
- 정길채(2018), 『최저임금제도 개선방안에 관한 연구』, 고려대학교 노동대학원 석사학위 논문.
- 한국노동연구원 동향분석실(2017), 「2016년 임금동향과 2017년 임금전망」, 『월간 노동리뷰』 2017년 4월호, 한국노동연구원.
- 한인상(2017), 「「최저임금법」 개정의 주요 쟁점과 과제-법률안의 분석을 중심으로」, 『노동법포럼 제22호(2017.11.)』, 23-68쪽.
- 현병훈(2014), 『최저임금제에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2014.4.

<최저임금위원회 자료>

- 최저임금위원회(2018), 『최저임금 30년사』.
- 최저임금위원회, 『최저임금 심의를 위한 임금실태 등 분석』, 각년도.
- 최저임금위원회, 『최저임금 심의를 위한 주요 노동·경제지표 분석』, 각년도.
- 최저임금위원회, 『최저임금 심의·의결 경위』, 각년도.
- 최저임금위원회, 『최저임금 심의 편람』, 각년도.
- 최저임금위원회, 『최저임금위원회 「전원회의 결과」』, 각년도.
- 최저임금위원회, 『최저임금위원회 활동보고서』, 각년도.
- 최저임금위원회(2018), 「최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안」.

적정생계비 계측 및 최저임금 반영 방안

이정아

1. 들어가며

- 이 연구에서 **적정생계비**는 ‘한국 사회에서 표준적인 생활 수준을 영위하는 데 필요한 지출액’으로 정의
 - 이론생계비가 아닌 실태생계비 방식으로 계측하므로 간단히 실태생계비라고 할 수 있으나, 계측의 목적을 고려하여 적정생계비라고 명명함
 - 적정생계비는 최저임금 수준에 대한 평가 지표로서 의미와 결정 기준으로 의미를 모두 지님
 - 한국의 임금노동자가 생활하는 가구 유형의 다양성을 간과하지 않고 적정생계비 수준을 계측하는 것이 이 장의 첫 번째 목표임
 - 둘째로, 계측된 적정생계비 수준을 최저임금으로 반영하는 방안을 여러 예시를 통해 제시하고 가장 합리적인 방안을 최종 제안에 담았음
 - * 한국의 다른 모든 임금노동자와 마찬가지로 전일제로 일하는 노동자라면, 임금으로 얻는 최저 소득이 ‘저축을 하지 못하더라도’ 표준적인 생활을 영위하기 위한 최소한의 지출 규모를 충족해야 한다는 관점에서 적정생계비가 최저임금으로 충족되어야 한다고 주장할 수 있음

2. 적정생계비 계측

1) 분석 자료 개괄

- 통계청의 「가계동향조사」 자료는 최저임금위원회가 심의를 위한 기초자료인 ‘비혼 단신근로자 실태생계비’ 분석에서 활용하는 동자료
 - 2007년부터 최저임금위원회는 통계청의 「가계동향조사」 자료를 활용하여 원자료 조사 대상 중 비혼 단신근로자를 제한한 분석 결과를 제시
 - 15세 이상 29세 이하, 34세 이하, 전연령 비혼 단신근로자 중 주거형태가 전세, 영구임대, 보증부 월세인 거주자(자가, 무상주택, 사택, 보증금 없는 월세 제외) 대상
 - 연간 자료는 소득구간과 분위만을 제공하고 분기 자료는 구체적인 소득액과 구성을 제공하므로 1/4분기~4/4분기 자료를 통합하여 분석
 - * ‘비혼 단신근로자 실태생계비 분석 보고서’는 근로소득 기준 상하 5%를 제외한 실태생계비 수준을 함께 제공

□ 통계청의 「가계동향조사」 자료는 매월 약 7,200가구를 대상으로 조사대상월의 소득 및 지출에 대해 매월 조사

- 가구주를 포함하는 가구원의 가구소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전 소득 등 경상소득과, 일시적이고 반복적이지 않은 비경상소득으로 구성
- 가계지출은 가구에서 직접 소비하거나 타가구의 소비를 위해 구입한 상품 및 서비스에 대한 지출 비용인 소비지출과, 공적 지출 및 이전 지출을 포괄하는 비소비지출로 구성

<표 1> 가구 소득 및 지출 구성 항목

소득	경상소득	근로소득(급여 등), 사업소득(임대소득 등), 재산소득(이자, 배당, 연금소득 등), 이전소득(연금, 가구간이전소득 등)
	비경상소득	(경조소득, 퇴직수당 등)
지출	소비지출	식료품 및 비주류음료, 주류 및 담배, 의류 및 신발, 주거 및 수도광열, 가정용품 및 가사서비스, 보건, 교통, 통신, 오락·문화, 교육, 음식·숙박, 기타 상품 및 서비스
	비소비지출	경상조세, 비경상조세, 연금, 사회보험, 이자비용, 가구간 이전지출, 비영리단체로 이전

<표 2> 2021년 분기별 자료 기초통계량

(단위: 개, 명, %)

		1분기	2분기	3분기	4분기	연간
가구 수	표본	6,436	6,508	6,484	6,551	25,979
	가중치 적용	5,087,392	5,087,392	5,087,392	5,087,392	20,349,567
가구원 수		2.37	2.37	2.37	2.36	2.37
가구주 특성별 비중	근로자	56.80	59.52	59.54	59.03	58.72
	비혼	37.84	38.27	38.46	38.04	38.15
	29세 이하	5.96	6.17	6.60	6.56	6.32
	34세 이하	12.30	12.69	12.79	12.51	12.57
주거 형태별 비중	자가	56.93	55.57	56.81	58.00	56.83
	무상주택	3.87	3.86	3.52	3.31	3.64
	사택	0.45	0.53	0.62	0.59	0.55
	전세	16.09	16.06	17.01	16.42	16.39
	영구임대	2.78	3.38	2.55	2.74	2.86
	보증부 월세	18.87	19.76	18.54	17.80	18.74
	보증금없는 월세	1.00	0.83	0.95	1.15	0.98
최임위 분석 대상 비중	전연령	10.77	11.36	11.41	10.80	11.08
	29세이하	3.04	3.04	3.49	3.48	3.26
	34세이하	5.08	5.21	5.69	5.34	5.33

- 최저임금위원회에서 심의에 활용하는 실태생계비의 분석 대상이 전체 가구에서 차지하는 비중은 약11.1%
 - 1인가구로서 전세, 영구임대, 보증부 월세 형태로 거주하는 비혼 근로자
 - 분석 대상의 연령을 기준으로 제한할 때 비중은 5% 내외 수준으로 줄어들음
 - 임금노동자에게 보장하는 ‘생계의 일정한 수준’에 대한 분석을 위 대상으로 제한한 이유는, 최초에는 최저임금과 비교 분석의 용이함을 위해서라고 생각할 수 있으며 이후에는 관성적으로 유지되었다고 사료됨
 - 분석 대상을 전세, 영구임대, 보증부 월세 형태 거주자에 국한한 까닭은 주거형태에 따라 주거비 편차가 크게 나타나기 때문으로 보임

- 분석 대상 확대를 위한 제안
 - ‘2021년 비혼 단신근로자 실태생계비 분석 보고서’에 밝히고 있듯이 최저임금제도가 처음 도입된 1987년부터 3년간은 실태생계비 산출을 위한 조사를 실시
 - 조사를 위한 비용 등의 제약으로 실태생계비 작성을 위한 분석 대상을 제한했을 것
 - 통계청의 「가계동향조사」 자료를 활용하면서 특정 대상에 국한하여 분석할 필요성이 사라짐
 - 지금까지와 같이 최저임금으로 보장하는 ‘생계의 일정한 수준’을 비혼 단신근로자로 제한하고자 하더라도 다양한 가구의 생계비 정보를 일부러 배제할 당위성은 없음
 - 다양한 가구 유형의 생계 수준을 함께 고려하여 최저임금 노동자가 속한 가구에서 ‘적정한 생계 수준’을 판단할 것을 제안함

- 분석 결과 활용시 유의점
 - 첫째로, 자료의 수집과 활용(분석), 최저임금 수준 결정에 적용하는 시점 사이의 차이를 고려해야 함
 - * 예를 들어, 2023년에 적용되는 최저임금 수준의 심의를 위해 2021년 자료를 2022년에 분석하게 되므로 명목 가치가 하락하므로 물가상승률(예측치)을 사전에 고려할 필요가 있음
 - 둘째로, 소득의 제약 하에 소비 수준이 결정됨을 고려해야 함
 - * 예상치 못한 코로나19 확산으로 전반적인 가구 소득이 감소함에 따라 실태생계비가 감소하였더라도 그것이 이듬해의 소득을 감소시킬 근거가 될 수 없음

2) 주요 쟁점

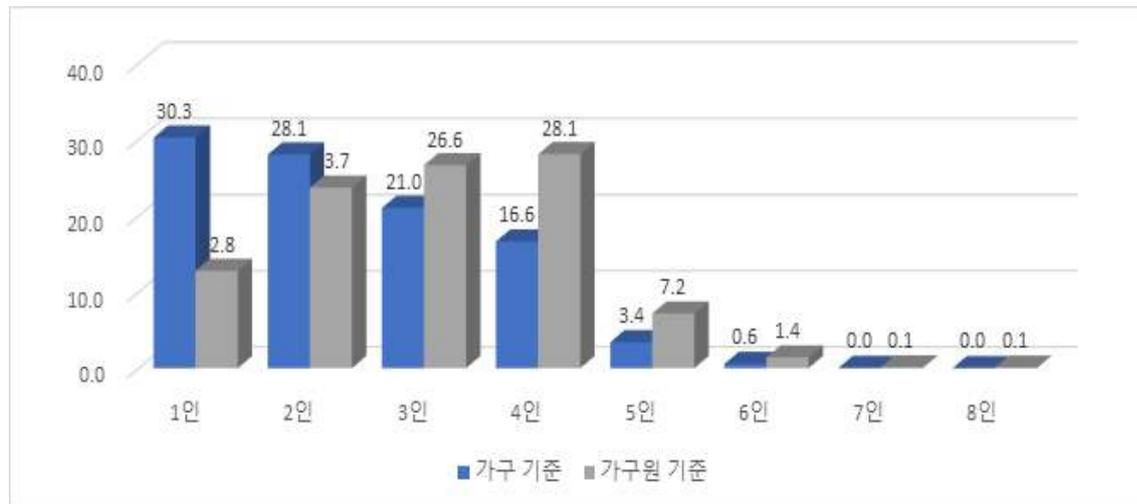
- 이하에서는 최저임금 심의에 반영하는 ‘적정한 생계 수준’ 분석의 대상 가구를 선정하는 데 있어 고려한 몇 가지 쟁점을 소개함
 - 모든 가구 유형을 상호 배타적으로 설정하고 각각의 소득과 소비 수준을 도출할 수 있지만, 최저임금 수준에 직접 반영하고자 하면 대상 가구 유형을 좁히는 동시에 다양한 유형을 포괄할 수 있어야 함

(1) 가구원의 수와 구성

- 가구는 공동의 생계 집단이므로 ‘적정한 생계 수준’ 도 집합적으로 결정
 - 1인 가구의 비중은 전체 가구의 30.3% 수준이며 4인 가구까지 전체 가구의 96.0%를 포괄
 - 가구주를 포함하는 가구원 중에서 1인 가구의 비중을 계산하면, 각 가구에 속한 전체 가구원 대비 12.8%이며, 가장 많은 가구원이 속한 가구는 4인 가구로 28.1% 수준
 - 즉, 1인 가구의 비중이 가장 높은 한국 사회에서 여전히 가장 많은 개인이 속한 가구 규모는 4인 가구

[그림 1] 가구원 수별 비중

(단위:%)



자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

- 경상소득 수준이 최저임금 수준인 가구에 2인 가구가 가장 많이 분포
 - 가구의 경상소득이 ‘가구내 취업자 수×월 최저임금×110%’ 보다 적은 가구를 최저임금 영향 가구로 가정하고 그 분포를 [그림 2]에 나타냄
 - 최저임금 수준의 소득이 있는 가구 중 35.3%가 2인 가구로 가장 많은 비중을 차지함
 - 각 가구의 가구원 수로 환산하여도 2인 가구의 비중이 33.2%로 가장 높고, 1인 가구의 비중은 가구 기준 34.1%에서 16.0%로 줄어들음

[그림 2] 최저임금 영향 가구 가구원 수별 비중

(단위:%)



자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 경상소득이 최저임금의 110% 이하인 가구를 취업자 수에 비례하여 산정

□ 가구 규모가 커지면 1인당 생계비 수준은 하락

- 자원의 공유에서 비롯하는 인당 생계비의 하락은 가구 규모에 대해 선형으로 나타나지 않으므로 균등화 소득 또는 지출액을 도출하곤 함
- 가구의 소비 수준은 소득의 제약 하에 결정되지만, 소득자가 2인이어도 지출이 2배가 되지는 않음

□ 2인 이상 규모 가구의 적정생계비는 ‘사회적 재생산’ 이 가능한 수준에 대한 고려를 함의

- 한국은 세계에서 양육의 비용이 가장 높은 저출생 국가로서, 자녀 양육의 책임과 의무에 따르는 비용을 여전히 개별 가구가 부담
- 미성년 자녀를 양육하는 가정을 준거로 할 때 사회 규모를 유지하는 데 필요한 적정 수준이 도출됨
- 성인 1인이 한 명의 미성년 자녀를 양육하거나 성인 2인이 두 명의 미성년 자녀를 양육하는 가구가 표준적인 사회적 재생산 가능 가구라고 할 수 있음

□ 성인 부부가 형성한 가구에서 외벌이 가구의 비중이 50%를 상회

- 성인 동거 부부로 형성된 가구에서 부부의 맞벌이 여부는 평균적인 소득 수준을 결정하는 주요 변수
- 맞벌이 여부에 의한 소득 차이와 비교하여 가계지출의 차이는 훨씬 적게 나타남

<표 3> 가구규모별 부부 맞벌이 여부에 따른 평균 소득과 지출

(단위: %, 만 원)

	맞벌이 비중	소득		가계지출	
		외벌이	맞벌이	외벌이	맞벌이
2인	42.9	319	534	264	344
3인	50.1	537	692	424	471
4인	55.2	581	766	482	567
5인	51.2	601	749	542	600
6인	46.0	665	756	449	510
7인	58.5	735	683	556	615
8인	100.0		912		831
전체	49.0	465	670	381	470

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 배우자가 있지만 별도의 가구를 형성한 비동거 가구는 제외

<표 4> 최종 가구 유형 제안

1인가구	비혼 단신 취업자(24.4%)		
2인가구	부부2인 외벌이(7.8%)	부부2인 맞벌이(10.7%)	한 부모+한 자녀(0.9%)
3인가구	부부2인 외벌이+한 자녀(4.5%)		부부2인 맞벌이+한 자녀(4.7%)
4인가구	부부2인 외벌이+두 자녀(5.6%)		부부2인 맞벌이+두 자녀(6.6%)

주1: 괄호 안은 가구주가 취업자인 전체 가구 대비 비중

주2: 가구주가 취업자이고, 동거 자녀는 만19세 미만의 미성년 자녀인 가구로 제한

- 가구 구성과 관련한 이상의 쟁점을 고려하여 최종적으로 여덟 개 가구 유형을 제안함
 - 가구주가 취업자인 가구는 전체 표본 가구의 81.2%이며 그중 근로자 가구는 72.3%
 - <표 4>에 제안한 최종 가구 유형에 포함되는 가구는 1,078만 가구를 대표하며, 이는 근로자 가구 1,195만 가구 대비 90.2% 규모
 - 가구주가 취업자가 아니거나 동거 자녀 중 최소 한 명이 성인이면 최종 가구 유형에서 제외됨

(2) 가구 상태

- 가구주의 취업 상태를 취업자 전체로 넓힐지 임금노동자로 제한할지 여부
 - 최저임금위원회의 보고서는 비혼 단신 취업자 중 임금근로자만을 대상으로 분석
 - 사회적으로 표준적인 소비 수준으로 계층하는 적정생계비를 임금노동자만을 대상으로 한정할 필요성이 있는지 판단 필요
 - 임금노동자를 대상으로 할 경우, 분석에 활용되는 표본이 줄어들
 - 종사상지위 중 ‘자영자’와 ‘기타’에 임금근로자와 같이 종속적 지위에 있더라도 분간할 수 없다는 현실적인 문제도 존재

- 가구주의 연령을 별도로 고려하지 않을지 핵심노동연령층(25~54세)로 제한할지 여부
 - 노동시장에 막 입직한 청년 가구주와 주된 일자리에서 은퇴한 고령 가구주의 포함 문제
 - 가계 지출이 소득 수준에 제약되므로, 적정생계비를 도출하는 분석 목적에 부합하는 연령구간 구분이 합리적일 수 있음

- 평균적인 생활 비용과 물가 수준이 높은 도시 가구로 제한할지 비도시 가구를 포함할지 여부
 - 도시 가구는 비도시 가구에 비해 소득 수준이 더 높지만 그만큼 소비 수준도 높음
 - 전국 단일 수준에서 결정되는 최저임금 수준이 적용받는 모든 임금노동자 ‘생계의 일정한 수준’을 보장해야 한다는 관점에서 도시 가구 노동자에게 부족함이 없어야 함
 - 비도시 가구를 포함하여 분석한 결과는 도시 가구 기준 분석 결과보다 낮은 수준으로 도출될 것임

- 가구 상태와 관련한 이상의 쟁점을 고려하여 적정생계비의 계측 결과는 다음과 같이 제시함
 - 비도시 가구를 포함하는 전연령 임금노동자 전체 가구를 기준으로 비임금근로자를 포괄하는 취업자, 핵심노동연령층, 도시기구의 분석결과를 함께 제시하여 특징을 도출함

(3) 가구 특성별 평균 소득과 지출

- 주요 쟁점에 해당하는 가구와 가구주 특성에 따른 평균적인 소득과 가계지출액을 <표 5>에 제시함
 - 가구원 수가 늘어날수록 소득과 지출이 모두 증가하지만 지출액의 증가폭은 소득의 증가폭보다 적게 나타남
 - 배우자가 취업자인 맞벌이 가구는 배우자가 없는 외벌이 가구보다 평균적으로 소득과 지출이 1.7배 수준이지만 배우자가 있는 외벌이 가구보다는 1.1배 수준
 - 미성년 자녀가 있는 가구의 경우에는 없는 가구와 비교하여 소득은 1.4배 수준이지만 지출액은 1.7배 규모로 더 크게 나타남
 - 도시기구의 소득과 지출 규모는 비도시기구와 비교하여 1.1배 수준
 - 종사상지위로 구분할 때 가구주가 임금노동자인 가구의 소득은 1.1배, 지출액은 1.2배로 비임금노동자 가구보다 높음
 - 핵심노동연령층 가구주의 가구의 평균 소득, 지출액이 기타 가구보다 높음

<표 5> 가구 및 가구주 특성에 따른 평균 소득과 지출액

(단위: 원)

		소득	경상소득	근로소득	가계지출
가구특성 (임금 노동자)	1인가구	3,179,709	3,127,098	2,814,159	2,252,503
	2인가구	4,830,550	4,730,186	3,725,200	3,316,543
	3인가구	6,385,600	6,246,689	5,354,886	4,630,581
	4인가구	7,115,020	7,035,918	6,287,365	5,556,451
	맞벌이	7,447,525	7,318,442	6,433,033	5,266,635
	외벌이(무배우자)	4,503,639	4,428,954	3,285,099	3,184,719
	외벌이(유배우자)	6,529,552	6,416,342	5,571,985	4,874,037
	미성년자녀없음*	4,621,621	4,521,210	3,811,785	3,185,843
	미성년자녀있음*	6,572,347	6,504,030	5,744,994	5,268,223
	비도시	4,900,124	4,782,154	3,981,400	3,547,351
	도시	5,314,132	5,228,617	4,514,908	3,914,933
가구주특성	임금노동자	5,257,579	5,167,631	4,442,032	3,864,722
	비임금노동자	4,651,068	4,569,008	760,082	3,338,185
	비취업자	2,006,066	1,948,587	332,720	1,895,219
	핵심연령	5,485,015	5,412,613	4,842,802	4,166,842

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

*미성년 자녀 유무의 구분에서 손자녀는 제외

(4) 지출 항목

- 최저임금위원회의 보고서와 마찬가지로 모든 지출 항목의 평균값을 도출
 - 대부분의 항목을 별도의 조정 없이 도출하는 데 문제가 없지만, 주거·수도·광열비에 포함되는 실제주거비는 주거형태에 좌우됨
 - 월세평가액으로 주거 시설의 시세를 확인할 수 있는데(<표 6> 참조), 월세평가액이 가장 높은 자가와 전세 형태에서 실제주거비가 가장 낮음([그림 3] 참조)
 - 적정생계비의 도출 목적을 고려하여 실제주거비 대신 월세평가액을 활용¹⁸⁾

18) 자가의 경우에 보유한 주택이 그 가구의 자산으로 귀속된다는 점에서 월세평가액을 생계비로 활용하는 데 이견이 있을 수 있다. 그러나 본고에서 '한국 사회에서 표준적인 삶의 수준을 영위하는 데 필요한 지출액'으로 정의하는 적정생계비를 계측하기에 가장 적절한 자료라고 판단하여 활용하였다.

<표 6> 월세평가액 정의(가계동향조사자료)

- 월세평가액은 가구가 실제 점유하고 있는 주거면적을 월세로 거주한다고 가정할 때의 금액임
- 월세평가액 산출 공식
 - 자가(전세)에 대한 위의 월세 가격(인근의 중개업소에 문의, 시세를 반영하여 산정) * 점유율
다만, 보증부 월세 평가액은 위의 월세 평가액에서 해당가구가 매월 지불하는 월세를 차감하여 산출한다.
- 월세평가액은 자가평가액, 전세평가액, 보증부월세평가액으로 구분된다.
 - 자가평가액(自家評價額) : 자가에 대한 월세평가액
 - 전세평가액(傳賃評價額) : 전세보증금에 대한 월세평가액
 - 보증부월세평가액(保證附月賃評價額) : 보증부월세가구의 보증금에 대한 월세평가액

[그림 3] 주거형태별 실제주거비와 월세평가액

(단위: 원)



자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

- 비소비지출에서 필수 항목만을 포함하여 계측
 - 경상 및 비경상 조세, 연금법에 따라 납입하는 연금보험료, 건강보험과 고용보험 등 사회보험료를 적정생계비 도출에 필요한 필수 지출 항목으로 판단
 - 가구간 이전지출과 비영리단체로 이전은 이자비용과 함께 이전적 성격의 비소비지출 항목임
 - 이자비용에는 주택담보대출이자 포함되어 있는데 적정생계비에서 월세평가액을 활용함에 따라 이중 계상의 가능성이 있어 제외
 - * 이자비용에는 주택담보대출이자 외에도 기타이자 있지만 통계청이 별도로 제공하고 있지 않음

<표 7>실태생계비와 적정생계비 항목 비교

실태생계비	적정생계비
식료품 및 비주류음료	좌동
주류 및 담배	좌동
의류 및 신발	좌동
주거 및 수도광열	실제주거비 항목을 월세평가액으로 대체
가정용품 및 가사서비스	좌동
보건	좌동
교통	좌동
통신	좌동
오락·문화	좌동
교육	좌동
음식, 숙박	좌동
기타 상품 및 서비스	좌동
비소비지출	경상조세, 비경상조세, 연금, 사회보험 포함
	이자비용, 가구간 이전지출, 비영리단체로 이전은 제외

(5) 이상치 제거를 위한 절사평균

- 최저임금위원회의 보고서는 각 소비지출 항목별 절사평균과 함께 근로소득 기준 상하 5% 절사 평균, 원저화평균 등을 함께 제시
 - 근로소득이 지나치게 높거나 낮은 경우를 이상치로 보고 분석대상에서 제외하기 위함
 - 이 보고서에서도 가구소득 또는 경상소득 상하 5% 절사평균을 도출하여 확인함
 - 가구소득의 21~22/100분위 수준이 당해연도 월 최저임금 수준과 유사하다는 점을 고려하여 상하 20% 절사평균도 제시하고 특징을 확인함

3) 계측 결과

□ 전연령, 취업자/임금근로자 가구주, 전체 가구

- 가구규모별로 가구주가 취업자/임금근로자인 경우를 구분하여 나타낸 평균 걱정생계비 수준
- 가구규모별로 임금근로자 가구의 걱정생계비는 전체 취업자 가구 걱정생계비의 106~113% 수준으로 더 높게 나타남
- 모든 취업자를 주40시간 전일제로 상정하고 가구 규모별 평균 취업자 수로 환산한 시간당 걱정생계비는 임금근로자 가구 기준 10,699~16,420원 수준

<표 8> 전체 전연령 취업자/임금근로자 가구주 가구의 규모별 걱정생계비

(단위: 천 원)

	취업자				임금근로자			
	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구
소득	2,520	3,984	5,872	6,759	3,180	4,831	6,386	7,115
경상소득	2,474	3,893	5,761	6,668	3,127	4,730	6,247	7,036
근로소득	1,646	1,956	3,828	4,896	2,814	3,725	5,355	6,287
비경상소득	46	91	111	91	53	100	139	79
*가계지출	1,916	2,887	4,265	5,220	2,253	3,317	4,631	5,556
1식료품,비주류음료	194	403	490	574	181	396	487	584
2주류,담배	33	35	44	49	39	39	46	49
3의류,신발	68	99	165	202	85	122	174	210
4주거비	580	903	1,148	1,294	573	916	1,213	1,335
5가정용품,가사서비스	62	113	168	219	64	128	184	239
6보건	121	261	261	283	112	251	264	297
7교통	149	259	392	404	187	289	432	426
8통신	65	99	158	203	75	114	160	201
9오락,문화	89	106	176	231	107	127	186	245
10교육	20	44	221	551	24	56	251	581
11음식,숙박	234	260	430	499	296	329	469	527
12기타상품,서비스	110	186	280	298	127	212	287	305
13조세및사회보험	247	378	702	876	367	551	860	1,020
걱정생계비	1,971	3,146	4,634	5,683	2,236	3,530	5,014	6,019
↳ 평균 소득원 수(명)	1.00	1.51	1.75	1.80	1.00	1.44	1.67	1.75
↳ ↳ 시급환산(원)	9,429	9,970	12,674	15,093	10,699	11,742	14,323	16,420
↳ ↳ 총족률(%)	92.5	87.5	68.8	57.8	81.5	74.3	60.9	53.1

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 걱정생계비와 상이함

□ 전연령, 임금근로자 가구주, 전체 가구

- 2021년 적용 최저임금액은 시간당 8,720원, 월 1,822,480원(소정근로시간 주40시간 기준 주휴일 포함 209시간)
- 각 가구유형의 취업자 수를 기준으로 적정생계비를 시간당으로 환산하여 최저임금과 비교하면 2021년 적용 최저임금은 비혼 1인 가구 적정생계비의 83.4%를 충족
- 사회적 재생산을 고려하는 한 부모 한 자녀 가구 적정생계비의 52.8%, 맞벌이 부부가 모두 최저임금을 받으며 일할 때 미성년 자녀 2명을 양육하는 4인 가구의 55.5%를 충족함
- 최저임금을 받는 2인 부부 맞벌이 가구 적정생계비의 88.3%를 충족함

<표 9> 전연령 임금근로자 가구주인 전체 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,034	4,170	6,261	4,059	5,286	7,414	5,716	7,868
경상소득	2,983	4,100	6,137	3,967	5,202	7,324	5,671	7,794
근로소득	2,703	2,903	5,240	2,826	4,823	6,651	5,152	7,044
비경상소득	51	70	124	92	84	89	46	74
*가계지출	2,121	3,136	4,017	3,261	4,430	5,392	4,999	6,181
1식료품,비주류음료	178	451	408	332	498	466	603	577
2주류,담배	39	34	45	31	47	43	47	48
3의류,신발	86	95	167	142	164	220	199	238
4주거비	563	983	938	942	1,158	1,288	1,333	1,376
5가정용품,가사서비스	61	120	158	132	191	245	224	296
6보건	112	293	250	206	215	246	258	287
7교통	183	298	373	180	414	528	342	503
8통신	74	98	130	125	143	169	164	199
9오락,문화	106	97	165	145	210	219	228	254
10교육	22	27	49	321	285	407	585	767
11음식,숙박	293	270	410	288	440	524	450	549
12기타상품,서비스	126	181	259	228	260	321	282	312
13조세및사회보험	341	499	775	380	816	1,074	859	1,164
적정생계비	2,185	3,445	4,127	3,452	4,840	5,749	5,574	6,570
↳ 시급환산(원)	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158	13,754	26,668	15,717
↳ 충족률(%)	83.4	52.9	88.3	52.8	37.7	63.4	32.7	55.5

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 전연령, 임금근로자 가구주, 도시 가구

- 도시 가구의 적정생계비는 비도시 가구를 포함하여 계측하였을 때보다 높게 나타남
* <표 9>과 비교하여 적정생계비의 시급환산액 기준 186~866원 차이
- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 82.0%를 충족하고, 부부가 모두 최저임금으로 일하는 2인 맞벌이 가구 적정생계비의 86.3%를 충족함
- 한편 한 명의 미성년 자녀를 부양하는 한 부모 가구의 적정생계비는 최저임금으로 단 51.8%만 충족할 수 있고, 외벌이로 4인 가구를 부양하는 가구주의 적정생계비는 31.8% 충족됨

<표 10> 전연령 임금근로자 가구주인 도시 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,068	4,232	6,360	4,085	5,361	7,549	5,798	8,051
경상소득	3,015	4,168	6,257	3,969	5,269	7,452	5,754	7,972
근로소득	2,751	2,934	5,384	2,691	4,898	6,755	5,239	7,190
비경상소득	53	64	103	116	92	97	44	80
*가계지출	2,146	3,165	4,069	3,418	4,522	5,458	5,105	6,347
1식료품,비주류음료	174	452	410	350	495	465	608	581
2주류,담배	39	36	45	24	46	43	46	48
3의류,신발	90	98	173	159	168	226	202	242
4주거비	576	1,023	982	933	1,209	1,348	1,384	1,445
5가정용품,가사서비스	61	122	160	151	199	249	226	304
6보건	111	295	254	239	219	253	265	293
7교통	178	297	343	196	438	512	355	524
8통신	76	97	128	131	142	169	162	198
9오락,문화	109	92	173	157	213	220	227	256
10교육	23	27	52	375	300	421	622	807
11음식,숙박	306	279	427	289	440	522	447	554
12기타상품,서비스	131	181	261	236	265	327	288	312
13조세및사회보험	351	516	817	392	838	1,114	890	1,212
적정생계비	2,224	3,516	4,225	3,633	4,974	5,871	5,722	6,778
↳ 시급환산(원)	10,640	16,825	10,107	17,381	23,798	14,044	27,380	16,215
↳ 충족률(%)	82.0	51.8	86.3	50.2	36.6	62.1	31.8	53.8

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 핵심연령, 임금근로자 가구주, 전체 가구

- 핵심노동연령층 가구주 가구와 전연령 가구주 가구의 적정생계비는 가구 유형에 따라 일관된 차이가 도출되지 않음

* 한 부모 한 자녀, 4인 외벌이 가구라면 전연령 가구주 가구의 적정생계비가 더 높게 나타남

- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 74.8%를 충족하고, 부부가 모두 최저임금으로 일하는 맞벌이 가구 적정생계비의 79.6%를 충족함
- 미성년 자녀를 한 부모가 양육하는 가구의 생계비는 전일제 최저임금으로 53.0% 충족되고, 맞벌이 4인 가구 생계비는 55.3% 충족됨

<표 11> 핵심연령 임금근로자 가구주인 전체 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,467	4,233	6,740	3,968	5,311	7,430	5,682	7,903
경상소득	3,420	4,152	6,634	3,864	5,225	7,352	5,637	7,829
근로소득	3,266	3,854	6,066	2,733	4,844	6,661	5,142	7,071
비경상소득	47	81	107	103	85	77	45	75
*가계지출	2,372	3,438	4,463	3,258	4,458	5,459	4,969	6,203
1식료품,비주류음료	159	359	345	329	499	462	602	576
2주류,담배	45	51	52	32	47	42	48	48
3의류,신발	98	128	193	148	165	224	199	238
4주거비	590	871	948	924	1,144	1,291	1,327	1,380
5가정용품,가사서비스	67	130	180	130	192	249	212	298
6보건	103	262	225	216	215	247	258	289
7교통	203	288	465	178	418	532	345	507
8통신	88	140	164	125	144	169	164	197
9오락,문화	128	164	217	143	213	223	229	255
10교육	27	48	63	320	286	418	579	768
11음식,숙박	347	413	522	296	442	528	452	549
12기타상품,서비스	139	211	301	232	262	323	275	313
13조세및사회보험	443	592	903	363	822	1,100	860	1,171
적정생계비	2,437	3,657	4,578	3,437	4,848	5,809	5,550	6,589
↳ 시급환산(원)	11,661	17,495	10,952	16,445	23,198	13,897	26,554	15,762
↳ 충족률(%)	74.8	49.8	79.6	53.0	37.6	62.7	32.8	55.3

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 핵심연령, 임금근로자 가구주, 도시 가구

- 도시에 거주하는 핵심노동연령층 가구주 가구의 적정생계비는 전연령 가구주 가구 전체의 적정생계비를 모든 가구 유형에서 상회하지만, 도시 가구로 제한하면 차이가 일관되지 않음
- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 74.1%를 충족하고, 한 부모 한 자녀 가구 적정생계비의 50.8%를 충족함
- 부부가 모두 최저임금으로 일하는 2인 맞벌이 가구 적정생계비의 80.2%를 충족함
- 한 명의 자녀를 양육하는 3인 가구는 외벌이 유형의 적정생계비를 36.6% 충족하지만 부부가 모두 전일제 최저임금 노동자라면 맞벌이 유형에서 61.4% 충족함

<표 12> 핵심연령 임금근로자 가구주인 도시 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,461	4,206	6,820	3,940	5,392	7,567	5,760	8,091
경상소득	3,412	4,166	6,720	3,809	5,298	7,483	5,717	8,010
근로소득	3,251	3,908	6,137	2,554	4,923	6,765	5,229	7,221
비경상소득	49	40	100	131	94	84	44	81
*가계지출	2,384	3,384	4,423	3,388	4,556	5,529	5,073	6,370
1식료품,비주류음료	158	359	342	346	495	461	608	580
2주류,담배	44	55	50	25	47	42	47	48
3의류,신발	101	128	190	168	169	230	202	242
4주거비	602	880	960	891	1,194	1,352	1,378	1,449
5가정용품,가사서비스	67	133	176	148	201	253	212	307
6보건	102	262	228	252	220	255	265	295
7교통	203	270	394	194	444	516	357	529
8통신	88	135	159	129	143	170	163	196
9오락,문화	128	141	217	155	216	225	228	258
10교육	27	49	68	372	302	434	617	807
11음식,숙박	353	427	532	298	443	527	449	554
12기타상품,서비스	143	199	304	242	268	330	281	313
13조세및사회보험	444	589	928	365	846	1,143	892	1,220
적정생계비	2,460	3,629	4,547	3,584	4,986	5,936	5,698	6,798
↳ 시급환산(원)	11,771	17,364	10,879	17,150	23,857	14,200	27,262	16,262
↳ 충족률(%)	74.1	50.2	80.2	50.8	36.6	61.4	32.0	53.6

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 전연령, 임금근로자 가구주, 전체 가구: 가구소득 상하 5% 절사

- 가구소득 상하 5%를 절사한 후 도출한 전연령 임금근로자 가구주 가구 전체의 적정생계비는 절사 전보다 낮게 나타남
- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 83.5%를 충족하고, 이는 가구소득을 기준으로 절사하지 않았을 때보다 시급환산 기준 10원 낮은 수준임
- 가구소득을 기준으로 상하 5%를 절사하면 평균적인 가구 소득이 낮게 계산되며 따라서 지출액도 감소함
- 가구소득 하위 5%의 최저소득 가구의 영향보다 상위 5%의 최고소득 가구의 영향이 명목 금액 수준에서 더 크기 때문으로 판단됨

<표 13> 가구소득 상하 5% 절사 후 전연령 임금근로자 전체 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,028	3,734	5,186	3,828	4,781	6,392	5,309	6,531
경상소득	2,990	3,690	5,145	3,783	4,735	6,345	5,262	6,465
근로소득	2,713	2,653	4,357	2,734	4,363	5,727	4,751	5,749
비경상소득	38	43	40	45	46	47	47	66
*가계지출	2,118	2,837	3,468	3,028	4,021	4,910	4,723	5,405
1식료품,비주류음료	178	445	398	328	485	458	597	553
2주류,담배	39	33	44	30	47	42	46	50
3의류,신발	86	91	131	130	155	203	189	223
4주거비	566	929	857	908	1,110	1,158	1,291	1,157
5가정용품,가사서비스	61	115	141	110	176	235	208	234
6보건	113	287	232	175	205	238	255	260
7교통	181	238	349	145	346	480	294	491
8통신	75	96	126	125	136	165	165	197
9오락,문화	107	93	141	141	189	200	220	232
10교육	22	23	38	317	254	369	554	673
11음식,숙박	295	261	388	284	417	503	439	522
12기타상품,서비스	124	172	216	191	256	297	273	299
13조세및사회보험	336	346	540	339	674	867	747	821
적정생계비	2,183	3,128	3,600	3,223	4,451	5,214	5,279	5,712
↳ 시급환산(원)	10,444	14,964	8,612	15,422	21,298	12,474	25,259	13,665
↳ 충족률(%)	83.5	58.3	101.3	56.5	40.9	69.9	34.5	63.8

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 전연령, 임금근로자 가구주, 전체 가구: 가구소득 상하 20% 절사

- 가구소득 상하 20%를 절사한 후 도출한 전연령 임금근로자 가구주 가구 전체의 적정생계비는 비혼 1인 가구 외 다른 유형에서 모두 절사 전보다 낮게 나타남
- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 79.1%를 충족하고, 최저임금을 받는 맞벌이 2인 가구의 적정생계비를 상회함
- 한 부모 한 자녀 가구 적정생계비의 60.9%를 충족하고 한 자녀를 양육하는 맞벌이 부부 가구나 83.7%를 충족
- 두 자녀를 양육하는 4인 가구가 외벌이라면 38.6%, 맞벌이라면 75.3%를 충족함

<표 14> 가구소득 상하 20% 절사 후 전연령 임금근로자 전체 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,277	3,619	4,454	3,703	4,400	5,128	4,524	5,157
경상소득	3,251	3,586	4,430	3,678	4,360	5,106	4,495	5,125
근로소득	3,034	2,543	3,679	2,749	4,004	4,534	4,017	4,498
비경상소득	26	34	24	24	40	22	29	32
*가계지출	2,254	2,775	3,012	2,822	3,820	4,040	4,239	4,508
1식료품,비주류음료	171	441	397	315	475	411	573	508
2주류,담배	43	33	43	31	48	44	46	55
3의류,신발	91	88	110	118	150	171	176	204
4주거비	574	926	787	783	1,024	958	1,140	1,027
5가정용품,가사서비스	64	118	113	89	171	177	199	162
6보건	111	270	208	171	206	212	241	232
7교통	206	247	298	144	355	424	258	421
8통신	80	97	121	112	134	156	165	192
9오락,문화	113	91	112	101	185	179	200	191
10교육	21	17	18	327	213	335	444	520
11음식,숙박	329	265	339	292	417	467	413	486
12기타상품,서비스	128	165	195	187	242	272	266	277
13조세및사회보험	371	296	395	323	579	548	593	564
적정생계비	2,304	3,053	3,136	2,992	4,197	4,355	4,716	4,840
↳ 시급환산(원)	11,022	14,609	7,502	14,314	20,080	10,419	22,566	11,579
↳ 충족률(%)	79.1	59.7	116.2	60.9	43.4	83.7	38.6	75.3

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 전연령, 임금근로자 가구주, 전체 가구: 경상소득 상하 5% 절사

- 경상소득 상하 5%를 절사한 후 도출한 전연령 임금근로자 가구주 가구 전체의 적정생계비도 비혼 1인 가구 외 유형에서 절사 전보다 낮게 나타남
- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 83.1%를 충족하고, 이는 절사하지 않았을 때보다 시급환산 기준 39원 높은 수준임
- 맞벌이 2인 가구의 적정생계비의 충족률은 99.6%로 최저임금 수준에 가장 근접
- 한 부모 한 자녀 가구 적정생계비의 56.8%를 충족하고 한 자녀를 양육하는 맞벌이 부부 가구나 69.7%를 충족
- 두 자녀를 양육하는 4인 가구가 외벌이라면 34.7%, 맞벌이라면 63.6%를 충족함

<표 15> 경상소득 상하 5% 절사 후 전연령 임금근로자 전체 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,043	3,744	5,282	3,908	4,811	6,429	5,287	6,545
경상소득	2,991	3,691	5,150	3,767	4,724	6,342	5,240	6,472
근로소득	2,714	2,654	4,359	2,215	4,350	5,718	4,735	5,750
비경상소득	52	53	132	142	87	87	47	72
*가계지출	2,129	2,853	3,527	3,069	4,081	4,935	4,698	5,430
1식료품,비주류음료	178	445	398	326	484	458	596	552
2주류,담배	39	33	44	29	47	42	46	49
3의류,신발	86	91	133	138	155	200	189	223
4주거비	566	929	858	869	1,110	1,153	1,280	1,154
5가정용품,가사서비스	62	115	142	104	178	236	202	235
6보건	113	290	233	185	206	241	255	263
7교통	186	246	375	152	418	501	294	500
8통신	75	96	127	132	136	165	165	197
9오락,문화	107	93	141	126	189	198	217	232
10교육	22	23	38	321	247	369	554	675
11음식,숙박	296	261	390	284	417	504	438	523
12기타상품,서비스	127	174	238	235	254	302	272	302
13조세및사회보험	336	347	543	306	671	865	746	824
적정생계비	2,193	3,143	3,658	3,207	4,512	5,233	5,254	5,730
↳ 시급환산(원)	10,494	15,038	8,752	15,343	21,588	12,519	25,141	13,709
↳ 충족률(%)	83.1	58.0	99.6	56.8	40.4	69.7	34.7	63.6

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ 전연령, 임금근로자 가구주, 전체 가구: 경상소득 상하 20% 절사

- 경상소득 상하 20%를 절사한 후 도출한 전연령 임금근로자 가구주 가구 전체의 적정생계비도 비혼 1인 가구 외 유형에서 절사 전보다 낮게 나타남
- 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 적정생계비의 78.7%를 충족하고, 최저임금을 받는 맞벌이 2인 가구의 적정생계비를 상회함
- 한 부모 한 자녀 가구 적정생계비의 61.1%를 충족하고 한 자녀를 양육하는 맞벌이 부부 가구나 83.9%를 충족
- 두 자녀를 양육하는 4인 가구가 외벌이라면 38.5%, 맞벌이라면 73.1%를 충족함

<표 16> 경상소득 상하 20% 절사 후 전연령 임금근로자 전체 가구의 유형별 적정생계비

(단위: 천 원)

	비혼1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
소득	3,297	3,637	4,523	3,758	4,452	5,122	4,561	5,164
경상소득	3,246	3,582	4,425	3,651	4,360	5,042	4,514	5,080
근로소득	3,029	2,535	3,667	2,258	4,003	4,479	4,039	4,449
비경상소득	51	55	98	107	92	80	46	85
*가계지출	2,264	2,788	3,046	2,852	3,913	4,040	4,243	4,654
1식료품,비주류음료	172	440	399	318	474	411	573	512
2주류,담배	43	34	43	28	48	44	47	57
3의류,신발	91	88	113	118	150	166	177	208
4주거비	576	922	788	769	1,027	948	1,143	1,024
5가정용품,가사서비스	65	118	116	89	173	172	199	180
6보건	112	282	208	188	207	214	255	228
7교통	213	250	302	141	440	434	261	548
8통신	81	97	122	118	134	158	167	192
9오락,문화	112	91	112	99	183	177	197	197
10교육	21	16	18	323	212	328	437	504
11음식,숙박	328	264	341	286	415	456	413	490
12기타상품,서비스	133	171	211	217	249	294	266	280
13조세및사회보험	369	294	391	290	583	540	594	565
적정생계비	2,315	3,067	3,164	2,984	4,294	4,343	4,728	4,983
↳ 시급환산(원)	11,075	14,675	7,570	14,279	20,546	10,389	22,623	11,922
↳ 충족률(%)	78.7	59.4	115.2	61.1	42.4	83.9	38.5	73.1

자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

주: 가계지출은 총가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 적정생계비와 상이함

□ <표 17>는 가구유형별 적정생계비를 최저임금을 받는 임금노동자가 주40시간 전일제 노동으로 충족하는 비율을 유형별로 나타냄

- 단신으로 생계를 유지하는 최저임금 노동자가 적정생계비를 충족하는 비율은 83.4%를 하회하며, 소득 제약이 큰 청년과 고령자를 제외한 핵심연령 취업자를 기준으로 도출한 적정생계비의 충족률은 75% 미만
- 맞벌이를 하는 부부 2인이 모두 최저임금을 받는다는 가정 하에 양육하는 자녀가 없다면 적정생계비를 약80% 이상 충족할 수 있으며, 소득을 기준으로 상하분위 가구를 절사하여 도출한 경우에는 100%를 충족할 수 있다고 나타남
- 부양 자녀가 있다면 부부가 맞벌이라고 하더라도 적정생계비의 충족률이 61.4~63.4%

<표 17> 가구유형별 적정생계비의 2021년 최저임금 충족률

(단위: %)

	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
전연령,임금근로자, 전체가구	83.4	52.9	88.3	52.8	37.7	63.4	32.7	55.5
가구소득5%절사	83.5	58.3	101.3	56.5	40.9	69.9	34.5	63.8
가구소득20%절사	79.1	59.7	116.2	60.9	43.4	83.7	38.6	75.3
경상소득5%절사	83.1	58.0	99.6	56.8	40.4	69.7	34.7	63.6
경상소득20%절사	78.7	59.4	115.2	61.1	42.4	83.9	38.5	73.1
전연령,임금근로자, 도시가구	82.0	51.8	86.3	50.2	36.6	62.1	31.8	53.8
핵심연령,임금근로자, 전체가구	74.8	49.8	79.6	53.0	37.6	62.7	32.8	55.3
핵심연령,임금노동자, 도시가구	74.1	50.2	80.2	50.8	36.6	61.4	32.0	53.6

주: 맞벌이 가구의 경우 두 사람이 모두 전일제 최저임금 취업자라고 가정

3. 사례로 검토한 최저임금 반영 예시

□ 이 절에서는 위에서 계측한 적정생계비 수준을 최저임금 수준 결정에 반영하는 방안을 검토하여 제안함

1) 기존에 노동계가 제안해 온 방식의 준용

- 최저임금위원회가 심의를 위해 조사하는 자료에서 최저임금 적용대상 응답자의 평균 가구원 수는 2~3인 사이로 나타나므로 이를 고려하여 실태생계비를 계산
- 이 방식의 활용에는 가구의 적정생계비를 가중평균하여 도출한 생계비를 시급으로 환산할 때 소득이 있는 가구원 수, 노동시간 등을 어떻게 고려할지 문제가 남음

<표 18> 최저임금 반영 예시1

(단위: 천 원)

	2인가구	3인가구	차이	최종 제안
소득	3,984	5,872	1,888	4,928
경상소득	3,893	5,761	1,868	4,827
근로소득	1,956	3,828	1,872	2,892
비경상소득	91	111	20	101
*가계지출	2,887	4,265	1,378	3,576
1식료품,비주류음료	403	490	87	447
2주류,담배	35	44	9	39
3의류,신발	99	165	66	132
4주거비	903	1,148	245	1,026
5가정용품,가사서비스	113	168	55	140
6보건	261	261	1	261
7교통	259	392	133	326
8통신	99	158	59	129
9오락,문화	106	176	70	141
10교육	44	221	177	132
11음식,숙박	260	430	170	345
12기타상품,서비스	186	280	94	233
13조세및사회보험	378	702	323	540
적정생계비	3,146	4,634	1,488	3,890
최종 제안	$2\text{인가구생계비} + (2 - 3\text{인생계비차이}) \times 0.5 = 3,890\text{천원}$			

2) 대표 가구 유형의 적정생계비를 직접적인 최저임금 수준으로 적용

- 최저임금 수준 결정에 직접 적용하는 적정생계비의 대상 가구유형을 설정
- 가구원 수와 구성에 따른 가구유형과 가구주의 연령구간, 종사상지위, 도시가구 여부 등을 모두 고려하여 가장 합리적인 대표 가구를 설정해야 함
- 예를 들어, 비혼 1인 임금근로자 가구의 적정생계비를 100% 충족하는 수준을 이듬해 최저임금 결정의 기초 수준으로 설정하고 유사근로자 임금, 노동생산성, 소득분배율을 고려하여 조정
- 한 명의 미성년 자녀를 양육하는 맞벌이 가구의 적정생계비를 부부 중 한 명이 시간제로 일하며 충족하는 경우를 대표 유형으로 설정 가능
- 한 부모 임금근로자와 한 자녀 가구의 적정생계비 충족률을 50.2%에서 83.7%로 10년에 걸쳐 높인 뒤에 이후 해당 충족률을 유지하는 ‘로드맵 제안’ 방식을 상상할 수 있음
 - * 2021년 현재 근로자가구의 근로소득이 경상소득에서 차지하는 평균적인 비율이 83.7%이므로, 해당 비율을 최저임금 충족률의 준거로 활용 가능

<표 19> 적정생계비의 최저임금 반영 예시2

대표 가구 유형	2023년 최저임금 수준 제안
임금근로자, 비혼 1인, 전체가구	2021년 적정생계비 월 2,184천 원, 시급환산액 10,454원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 10,779원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 11,005원
	2021년 현재 충족률은 83.4%이며 90%로 높이려면 9,409원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 9,701원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 9,904원
임금근로자, 맞벌이 부부 한 명의 자녀, 도시가구	부부 모두 전일제로 고려시: 2021년 적정생계비 월 5,871천 원(1인당 2,935천 원), 시급환산액 14,044원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 14,480원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 14,784원
	부부 한 명 시간제(주20시간)로 고려시: 2021년 적정생계비 시급환산액 18,756원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 19,337원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 19,743원
임금근로자, 한 부모 한 자녀, 전체가구 (충족률 증진)	2021년 적정생계비 월 3,633천 원, 시급환산액 17,381원 최저임금 현재 충족률 50.2%를 10년간 83.7%로 높이기 위해서는 매년 충족률이 5.3%씩 높아져야 함 2021년 충족률 55.5%가 되는 최저임금 수준은 시급 9,641원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 9,940원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 10,149원

주: 2022년 3월 발표한 IMF의 ‘2022년 연례협의 결과보고서’에서 한국의 소비자물가 전망치 수준은 2022년 3.1%, 2023년 2.1%임

3) 가구유형별 적정생계비 수준을 최저임금 결정 범위로 제시

- 최저임금 결정의 대상이 되는 적정생계비의 범위를 제안
- 특정 가구유형으로 좁히지 않아도 되며 다양한 가구를 고려할 수 있다는 점에서 장점을 지님
- 최저임금위원회 결정의 재량을 더 많이 부여하는 방안임
- 사례1은 현재 가구 유형별 적정생계비를 100% 충족하는 금액 범위를 설정함으로써 사실상 최저임금 수준의 하한을 결정
- 사례2는 일괄적으로 모든 가구 유형의 충족률을 5.3% 증진하는 금액 범위를 제안하는 방안
 - * 사실상 소득 분배 개선을 목표로 하는 방안으로 해석 가능
- 사례3는 모든 가구 유형의 적정생계비 충족률을 83.7%로 설정하여 범위를 제안하는 방안
 - * 충족률이 목표 충족률보다 높을 경우 현재 충족률을 유지

<표 20> 적정생계비의 최저임금 반영 예시3

(단위: 원, %)

임금근로자, 도시가구	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
2021년 적정생계비	10,640	16,825	10,107	17,381	23,798	14,044	27,380	16,215
↳2023년 환산	11,200	17,711	10,639	18,296	25,051	14,784	28,821	17,068
최종 제안 사례1	2023년의 명목 최저임금 수준은 10,639원~28,821원 범위에서 결정							
21년 현재 충족률	82.0	51.8	86.3	50.2	36.6	62.1	31.8	53.8
↳충족률 5.3%증진	9,284	9,612	9,256	9,641	9,981	9,464	10,171	9,579
↳2023년 환산	9,773	10,118	9,743	10,149	10,507	9,963	10,707	10,084
최종 제안 사례2	2023년의 명목 최저임금 수준은 9,743원~10,707원 범위에서 결정							
충족률 83.7%목표	8,906	14,082	10,107	14,548	19,919	11,755	22,917	13,572
↳2023년 환산	9,375	14,824	10,639	15,314	20,968	12,374	24,124	14,286
최종 제안 사례3	2023년의 명목 최저임금 수준은 9,375원~20,968원 범위에서 결정							

주1: 위에 예시한 충족률 증진을 위한 비율 5.3%는 예시1에서 한 부모 한자녀 임금근로자 가구의 적정생계비 충족률을 10년 후 83.7%로 높이기 위한 증진 비율

주2: 현재 충족률이 목표 충족률을 초과하는 경우 현재 충족률을 유지하도록 계산

4) 가구 유형별 비중을 가중치로 활용한 적정생계비 대푯값을 최저임금 수준으로 적용

- 방안2)와 같이 최저임금 결정의 기본이 되는 단일 수준을 제시하고 최저임금위원회가 다른 지표들을 고려하여 조정하도록 하는 제안
- 가구유형별 가중치를 정하는 여러 방안이 있을 수 있으나 각 가구유형의 구성비를 가중치로 활용하는 방법은 해외 사례에서도 찾아짐
- 사례1은 각 가구유형별 적정생계비에 단순히 가중치만 적용하여 단일 값을 도출
- 사례2의 충족률 증진 방식은 범위 설정의 사례2와 마찬가지로 분배 개선의 성격을 띠
- 사례3은 모든 가구에 목표 충족률을 적용하여 단일 값을 도출하는 방안으로, 충족률이 이미 목표 충족률을 넘었을 때는 현재 충족률을 유지하도록 계산

<표 21> 적정생계비의 최저임금 반영 예시4

(단위: %, 원)

임금근로자, 전체가구	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
가구유형별 비중	41.0	11.1	11.4	1.5	7.6	7.2	9.5	10.7
2021년 적정생계비	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158	13,754	26,668	15,717
↳2023년 환산	11,005	17,353	10,392	17,385	24,377	14,478	28,072	16,545
최종 제안 사례1	2021년의 적정생계비 환산액을 가중치(가구유형별 비중)로 계산한 시급 수준은 15,211원							
충족률 5.3%증진 금액 2023년 환산	9,762	10,099	9,730	10,101	10,471	9,946	10,667	10,056
최종 제안 사례2	모든 충족률을 5.3% 증진시키는 적정생계비 환산액의 가중 평균 시급 수준은 9,985원							
충족률 83.7%목표 2023년 환산	9,211	14,525	10,392	14,551	20,404	12,118	23,497	13,848
최종 제안 사례3	목표 충족률 83.7% 만족하는 적정생계비 환산액을 가중치로 계산한 시급 수준은 12,924원							

주1: 위에 예시한 충족률 증진을 위한 비율 5.3%는 예시1에서 한 부모 한자녀 임금근로자 가구의 적정생계비 충족률을 10년 후 83.7%로 높이기 위한 증진 비율

주2: 현재 충족률이 목표 충족률을 초과하는 경우 현재 충족률을 유지하도록 계산

4. 적정생계비의 최저임금 적용 방안 제안

- 적정생계비를 최저임금 결정에 적용, 활용하는 구체적인 메커니즘을 모색한다는 데 이 연구의 핵심적인 의의가 있음
 - 최저임금 결정 시에 핵심 준거로 적정생계비를 활용하게 함으로써, 노동자를 보호하는 가장 기초적인 사회정책인 최저임금의 결정 과정을 정치적인 쟁투로 만드는 불합리한 과정을 개선하는 효과를 기대
 - 사회적 협의를 통해 가장 적절한 적용 방식을 도모하고 안정적으로 유지할 수 있어야 함
 - 핵심 준거인 적정생계비를 어떤 메커니즘으로 적용하면 좋을지에 대해 지속적인 고민 필요

- 3절에서 제시한 여러 적정생계비의 최저임금 반영 방안 중에서 가구 유형 또는 규모별 비중을 가중치로 활용하여 단일 값으로 제시하는 두 방안을 최종적으로 제안함
 - 대표 가구 유형 설정 방안은 어떤 가구를 대표 가구로 설정할 것인지에 대한 논쟁을 낳을 가능성이 있음
 - 범위를 제시하는 방안은 사실상 하한만을 결정하게 되어 본래 의도를 살리기 어려울 가능성이 있음
 - 가구 유형 또는 규모별 적정생계비를 모두 제시하고 반영하도록 하는 메커니즘을 통해,
첫째, 한국에서 자신의 임금노동으로 생활하는 임금노동자가 속한 다양한 가구의 적정생계비 **정보**를 제공하고
둘째, 전일제로 일한 노동자가 최저임금을 받을 때의 생활 수준에 대해 함께 상상하고 **평가**하도록 하며
셋째, 사회정책으로서 최저임금제의 **목표**를 달성하게 하고자 함

- ‘가구 유형별’ 적정생계비 적용 방안과 ‘가구 규모별’ 적정생계비 적용 방안으로 두 가지 방안을 제안하는 이유는, 구체적인 가구 유형을 고려하는 의의와 단순성 간의 선택에서 판단의 여지를 두기 위함
 - ‘가구 유형별’ 방안은 가구원 수뿐만 아니라 소득원의 수와 양육하는 자녀 유무 또는 수까지 다양하게 고려
 - * 미성년 자녀를 양육하는 가정을 유형에 포함하여 사회 규모를 유지하는 사회적 재생산이 가능한 최저임금 결정을 도모
 - ‘가구 규모별’ 방안은 구성과 관계없이 간단하게 규모별 비중을 도출

1) 가구 유형별 적정생계비의 가중치 적용 방안

- 최저임금 반영 방안 사례4에 제시한 방안으로, 각 가구 유형별 적정생계비 수준을 도출하고 여덟 개의 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출

$$\text{시간당최저임금} = \sum_i \text{시간당적정생계비}_i \times \text{가중치}_i$$

이때, i 는 가구유형

- 시급 환산 시에는 각 가구의 소득원 수를 주 40시간 전일제의 노동시간에 곱하여 월 적정생계비에 대해 나누어 계산
- 소비자물가 전망치로 2023년에 대해 도출한 명목 금액을 충족하는 수준은 15,211원
- 2023년 15,211원을 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 **12,732원**, 주40시간 전일제로 일하면 월 **2,660천 원**

<표 22> 적정생계비의 최저임금 반영 제안1

(단위: %, 원)

임금근로자, 전체가구	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이	가중 평균값
가구유형별 비중	41.0	11.1	11.4	1.5	7.6	7.2	9.5	10.7	100.0
2021년 시급환산 적정생계비	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158	13,754	26,668	15,717	14,450
↳2023년 명목금액	11,005	17,353	10,392	17,385	24,377	14,478	28,072	16,545	15,211
최종 제안	가구유형별 비중을 가중치로 활용하여 도출한 2023년 환산 시급 수준 15,211원 → 충족률 83.7%를 만족하는 금액 12,732원 을 2023년 최저임금 수준으로 제안 → 월액으로 환산하면 2,660천 원								

주1: 2023년 명목금액은 한국의 소비자물가 전망치를 고려

주2: 목표 충족률은 근로자 가구의 경상소득 대비 근로소득의 평균 비율로 설정

2) 가구 규모별 적정생계비의 가중치 적용 방안

- 노동계가 최저임금 수준 제안에 지금까지 활용한 방식에 가구유형별 비중을 가중치로 활용하는 방식을 결합하는 제안

$$\text{시간당 최저임금} = \frac{\sum_i \text{월 적정 생계비}_i \times \text{가중치}_i}{\sum_i \{ \text{평균 소득원 수}_i \times \text{가중치}_i \} \times 209 \text{시간}}$$

이때, i 는 가구규모

- 적정생계비를 평균 가구 소득원 수로 나누어 시간당 최저임금을 계산하는 방식
- 다른 점은, 2~3인의 생계비만을 활용하지 않고 4인가구까지 모두 포함하여 각 가구규모별 비중을 가중치로 활용하여 평균값을 도출
- 시간당 금액 환산에 활용하는 취업자 수도 가중치를 활용하여 도출
- 2023년 1,4170원을 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 **11,860원**, 월 **2,479천 원**으로 제안함

<표 23> 적정생계비의 최저임금 반영 제안2

(단위: %, 천 원, 명)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	가중평균값
가구 유형별 비중	31.3	23.7	23.7	21.3	100.0
적정생계비(월)	2,236	3,530	5,014	6,019	4,006
↳2023년 명목금액	2,354	3,716	5,278	6,336	4,217
평균 가구 소득원 수	1.000	1.439	1.675	1.754	1.424
최종 제안	가구유형별 비중을 가중치로 활용하여 도출한 2023년 적정생계비 4,217천 원, 가구규모별 평균 소득원 수의 가중평균 값 1.424명 → 월 적정생계비 4,217천 원을 1.424명의 전일제 임금노동자의 시급으로 환산하면 14,170원 → 충족률 83.7%를 만족하는 금액 11,860원 을 2023년 최저임금 수준으로 제안 → 월액으로 환산하면 2,479천 원				

주: 2023년 명목금액은 한국의 소비자물가 전망치를 고려

생계비 기준 임금결정 국내외 사례 연구

윤정향

1. 서론

- ILO에 따르면, 최저임금은 ILO 회원국의 90% 이상의 국가에 존재함. 특히 1990년대 이후 빈곤과 불평등에 대응하기 위해 여러 국가에서 최저임금제를 도입하거나 강화해왔음. 영국은 1999년 전국에 적용하는 새로운 강제 최저임금제를 도입했고 체코, 슬로바키아, 폴란드, 아일랜드, 최근 독일이 강제 최저임금을 채택했음(ILO, 2016:8). 2020년 1월 14일 EU집행위원회는 EU 공통의 최저임금체계 마련을 위한 공통의 자문기구를 발족하기도 했음¹⁹⁾.
- 최저임금 운용은 국가마다 다르지만 가장 원론적인 원칙은 ‘노동자와 그 가족의 인간다운 생활 보장을 위한 생계비용’이라는 것임. 또한 최저임금은 국가의 중요한 빈곤 완화 및 불평등 완화 정책이기도 하여 경제적 요소들을 고려하지 않을 수 없음(ILO, 2016).
- 그런데 역설적으로 최저임금에 대한 비판은 최저임금이 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는데 부족할 뿐만 아니라 저임금·저소득 가구의 탈빈곤 및 빈곤완화 효과도 기대에 부응하지 못한다는 데 있음. 이에 보완적 임금제도로 ‘생활임금’을 적용하는 지역들이 늘고 있는데, 생활임금 도입과 관련하여 ‘생계비(costs-of-living)’가 주목을 받고 있음.
 - 우리나라에서 공식적으로 사용되는 생계비 종류는 크게 세 형태가 있음. △빈곤선을 결정하기 위한 기준으로 정부가 사용하는 ‘최저생계비’, △노동조합(한국노총)이 임금교섭을 위해 조합원의 적정생활 수준과 건강보장에 필요한 비용으로 정하는 ‘표준생계비’, 그리고 지자체가 생활임금을 적용하기 위해 계측하는 ‘생활임금용 생계비’가 그것임. 이들은 장바구니 물량가격을 조사·측정하는 방식으로 절대적 생계비로 불리는데, 국제기준이나 정부 소득지표를 기준으로 상대적 수준을 비교하여 결정하는 계측방식이 있음. 중위소득이나 평균소득의 40~60% 수준의 기준들이 활용되고 있음(권순원 외, 2013). 실제로 생계비의 정책 적용은 어느 한 방식에 전적으로 좌우되지 않음. 주요하게 활용하는 방식이 있다고 하더라도 최종 결정단계에서는 절대적 방식과 상대적 방식을 상호 보완적으로 비교·검토하여 수준을 판단함.
 - 어떤 형태이든 생계비 기준의 공통점은 ‘최저생활 수준’, ‘적정소득 수준’, ‘생활임금’ 등으로 결정되는 데 있어 ‘노동자와 그 가족’의 ‘가구 특성에 따른 지출의 차이’를 고려하여 ‘실제 생활에 필요한 비용’을 임금이나 소득지원 정책에 반영한다는 데 있음. 달리 표현하면 노동자와 그 가족의 생애주기적 생산·재생산 비용을 현실화하기 위해서는 생계비 계측이 필수적이라는 것임.

19) 유럽연합 28개 회원국 중 덴마크·스웨덴·핀란드 등 북유럽 3국, 이탈리아·키프로스·오스트리아 등 6개국은 법정 최저임금제를 시행하지 않고 있음. 북유럽 3국은 단체교섭을 통해 임금수준을 결정하고 있음. 최저임금의 절대수준을 정하지 않는 대신 중위임금의 60% 수준까지(법정 최저선)를 목표로 함.

- 우리나라는 가구 가처분소득에서 사회적 임금(사회보장급여)의 비중이 높지 않기에²⁰⁾ 시장임금에 대한 의존성이 높을 뿐 아니라 심각한 양극화 구조로 인해 빈곤완화 및 소득불평등 해소의 책무가 최저임금에 더 지워지고 있음. 그럼에도 우리의 최저임금 정책은 기업 경제활동 위축 최소화를 위해 기업의 노동시장 비용 부담을 낮추는 데 집중되어 있음.
- 물론 최저임금에 부여되고 있는 사회정의로서의 목적과 시장경제적 목적 간의 갈등은 한국 사회에 국한된 문제만은 아니며 노사의 이해관계도 넘어서는 문제임. 한 사회의 공동체적 규범과 목적 설정이라는 좌표에 관한 것이기에 보편적·국제적인 의제라 할 수 있음.
- 이 글은 생계비를 임금결정에 활용한 국내·외 사례를 검토하여 법정임금의 최저(floor) 설정에 생계비가 왜 기준으로 적용되어야 하는지 살피고자 함. 1절에 이어 2절에서는 ILO가 제시하는 최저임금 결정의 주요 요소와 역사적 맥락을 개괄하고, 주요 국가의 최저임금 결정기준을 요약·정리함. 3절에서는 임금결정에 생계비가 활용된 국내·외 대표사례를 검토하고 4절에서 소결과 시사점을 제시함.

2. 최저임금 결정기준에 관한 국제적 논의

1) ILO의 최저임금 결정기준 관점 : 객관적 근거에 의한 균형적 접근

- ILO는 1919년 ILO Constitution에서 “적절한 생활임금(adequate living wage) 제공”을 포함하여 노동조건 개선의 신속한 개선을 요구하였음. 1928년의 26호 협약(Minimum Wage-Fixing Machinery Convention)에서는 임금 규제(단협 포함)가 없거나 지나치게 낮은 임금을 받을 경우 국가가 최저임금을 실시하도록 권고함. 1944년 ILO 필라델피아선언은 “모든 고용된 자와 그 보호가 필요한 이에게 최저 생활임금(minimum living wage) 보장”의 중요성을 강조하고 있음(ILO, 2016). ILO의 필라델피아선언은 경제적 성과를 사회정의라는 목적에 비취 평가할 것을 담은 새로운 국제 규범의 출현이었음(알렉 쉬피오, 2019).
- 1960년대 무렵에는 신생 독립국이 대거 등장한 아프리카, 아시아에서도 최저임금이 도입되기 시작함. 많은 개발도상국에게 최저임금은 노동자와 그 가족의 기본 필요를 충족시키는 목표로 전국에 적용되는 제도였음. 개발도상국에서는 경제성장에 맞추어 삶의 질이 동반 향상되지 않았기에, 이들 국가에서 ‘빈곤’은 보다 집중적인 개입을 필요로 하였음(Marinakis, 2011: 14).
- 1960년대~70년대 들어 최저임금은 ‘경제발전의 도구’라는 새로운 역할에 직면하게 됨. 1964년 48차 국제노동회의에서 “최저생활수준과 경제성장 수준에 따른 조정”에 관한 방안이 제안

20) 아동양육비, 보건의료비 지원 등 사회보장 급여가 꾸준히 증가하는 것도 사실임. 가구형태와 인구구조가 빠르게 변하면서 교육, 간병, 요양비용도 급격히 늘 수밖에 없고, 무엇보다 비용이 가장 많이 드는 주거보장 정책이 심각한 상황임.

되었고 이를 계기로 관련 연구가 이루어짐. 26호 협약이 유럽과 라틴아메리카 중심의 최저임금 논의로 적용범위가 제한적이었다면 개발도상국이 포함된 이 시기에는 최저임금을 소득분배, 가격인상, 경제성장 등의 문제와 함께 다루었음. 당시 ILO 보고서는 “지나친 임금인상”으로 인해 부정적 효과(특히 물가상승)가 나타날 때 균형적 관점이 필요함을 제시하고 있음.

- 그렇지만 당시에도 임금 결정의 중요한 기준은 ‘노동자와 그 가족의 사회적 필요(needs)’였음. 필요 측정은 구체적으로 가족규모, 정부의 소득지원 정책(예-아동수당) 여부 등에 따라 다르며 선진국일수록 저소득 노동자의 필요를 대변하게 됨. 이어 △기업의 지불능력 △유사노동자의 임금수준이 고려됨. 덧붙여 △경제발전 요건(requirements of economic development)이 추가됨. ‘경제발전 요건’은 경제성장과 실업에 (부정적) 영향을 주지 않으면서 기본적 필요를 충족할 수 있는 사회적·경제적 상황의 고려를 의미함(ILO, 1967; Marinakis, 2011: 14-16).
- 1969년 보고서에 따르면, 최저임금의 준거를 명확하게 하는 데 오랜 논의와 초안 검토가 있었음. 최저임금 컨퍼런스 위원회(Conference Committee on minimum wages)에서, 최저임금의 적절한 준거 결정과 관련하여 노동자 측은 “최저임금을 결정하는 데는 사회적 상황만”을 고려할 것을 주장하고, 고용주 측은 “경제적 상황을 무시하면 안된다.”는 팽팽한 입장 차이가 확인되었음(ILO, 1969; Marinakis, 2011: 17).
- 최종적으로, 최저임금 결정에 관한 협약인 ILO 131호 협약은 노(노동자와 가족의 삶을 존중하는 가치)와 사(고용주의 지불능력)의 상이한 입장과 경제발전 도구로서의 최저임금 역할이 반영된 새로운 기준이 되었음. 이때 ‘균형적인 접근’이 나오게 되었음.

○ ILO는 131호 협약(Minimum Wage Fixing Convention, 1970년)에서 최저임금은 비용과 편익이 존재하는 재분배 장치이므로 ‘근거’를 바탕으로 한 균형적 접근(balanced and evidence-based approach)이 필요하다고 제시함. ‘근거에 기반한 접근’이란 최저임금 수준에 관한 논의를 이끌 명확한 준거(criteria)가 있어야 하며, 정부와 사회적 파트너가 숙의과정에서 활용할 신뢰할만한 통계 지표들이 있어야 함을 의미함. ‘균형적 접근’이란 ① 노동자와 그 가족의 필요 ② 경제적 요소라는 두 영역 간의 적절한 균형을 말함(ILO, 2016:42).

- ILO 131호 협약 3조에서는 한편으로 ‘노동자와 그 가족의 필요’를 살필 때 국가의 전체 임금수준, 생계비, 사회보장급여, 다른 사회집단의 상대적인 생활수준을 고려하도록 하고 있으며, 다른 한편으로, 경제적 요소들에 경제발전 요건, 생산성 수준, 높은 수준의 고용유지와 일자리 확보에 대한 전망을 포함할 것을 강조함(ILO, 2016:43).

○ 최저임금 결정이 정치적 과정이지만 ‘근거를 기반’으로 결정되어야 한다는 것의 의미는 객관적·기술적 자료(예를 들면, 통계자료)를 바탕으로 하여 사회적 주체(노동자, 사용자, 전문 자문집단, 정부 등)들이 토론을 통해 정치적으로 결정하는 것을 말함. 따라서 당대의 경제·사회적 제반 조건의 영향을 직접적으로 받음.

- 구체적으로 노동자와 그 가족의 필요를 판단할 때 어떤 기준으로 어느 수준을 보장할 것인지, 경제적 요소를 반영할 때 물가상승률, 경제성장률 등을 어떤 산식으로 설계할 것인지도 제 주체들 간의 논박의 영역임. 따라서 사회적 주체들이 각 시대와 사회에 적절한 ‘가정(assumptions)’을 논의하는 대화(Anker, 2011)’가 정치적 과정이 될 필요가 있음.

○ 이하에서는 최저임금 결정 시 균형을 요구하는 두 영역에 대하여 주요 내용을 중심으로 설명할 것임²¹⁾.

(1) 노동자와 그 가족의 필요

○ ILO 131호 최저임금협약과 ILO 권고 135호(1970)에서는 ‘노동자의 필요’에 포함될 내용을 다음과 같이 제시하고 있음. 첫째, 최저임금이 빈곤 극복과 사회보장 급여 부담에도 충분할 수 있도록 생존 필요(subsistence needs) 이상을 제공해야 함. 둘째, 최저임금은 다른 사회집단의 생활 수준처럼 국가적 여건을 고려해야 하는 만큼 사회적 기준들에 기반해야 함. 셋째, 노동자 자신과 가족을 지원하기에 충분해야 함(Anker, 2011).

○ 우선 노동자와 그 가족의 필요는 진공 속에서 고려될 수 없음. 그렇다고 최저임금이 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는지를 결정할 수 있는 확실한 방법이 있는 것도 아님. 다만 최저임금이 노동자와 그 가족의 생활에 충분한 지 여부는 △가구유형(가구 구성원 수), △경제활동 가구원 수, △가구소득(지역생활비 혹은 최저임금 이상 소득자), △국가의 빈곤선 기준(가령 중위가구소득의 60% 수준) 등을 고려해야 함.

① 필요 측정

○ 기본적인 방법은 노동자와 그 가족의 필요를 직접 확인할 수 있도록 절대값을 측정하는 것임. 그렇지만 (실제 가구의 소비항목을 조사하든, 이론적으로 선정한 품목의 가격을 조사하든) 모든 노동자와 그 가족의 필요에 맞게 비용을 측정하는 것은 가능하지 않음. 이에 따라 식료품(식비), 주택(주거), 건강, 자녀돌봄, 지역사회 활동 참여비용 등 ‘괜찮은 생활 스타일의 평균비용’을 측정함.

- 절대적 필요와 절대적 빈곤선은 국가빈곤선이나 생활임금(living wage) 측정에 활용됨. 상대적 필요 측정은 ‘중위가구소득의 약 60%’ 비율로 정의하며 선진국에서 선호함.

○ 가격(물가)과 생계비의 증가가 최저임금 인상에서 가장 자주 고려되는 것임. 가격변동과 관련하여 소비자물가지수(CPI)는 소비자들이 구매하는 재화와 서비스의 시장바구니 가격 변화를 추적하는 지표로 가장 일반적으로 활용됨.

② 가구규모

○ 얼마나 많은 사람들의 필요가 고려될 수 있고 고려되어야 하는가, 가구 구성원의 수와 가구유형을 어떤 기준으로 측정할 것인가에 관한 것임.

○ 가구 구성원 수와 관련하여 대표적인 측정 방식은 △해당 국가의 평균 가구원수, △두 명의 성인과 두 명의 자녀, △저소득가구의 평균 가구원수를 고려할 수 있음. 특히 ‘저소득가구의 평

21) 이하의 내용은 ILO(2016)보고서를 주로 소개하고 연구자가 추가적으로 보완하였음(2016:45-47).

균 가구원수'는 최저임금의 목표집단에 해당하므로 중요한 기준임.

- 가구 유형과 관련하여 4인 가족의 빈곤선이 1인 가구의 빈곤선의 4배와 같지 않다는 점에 유의해야 함. 특히 아이는 성인 1인이 필요한 것보다 더 적은 칼로리를 소비함. 이에 따라 가구 규모에 따른 규모의 경제와 소비에서의 차이를 고려하는 여러 방법이 있음.
 - 예를 들면 $E = (A + \alpha K)^\theta$ 조정 공식이 있음. A는 성인의 수, K는 부양아동의 수, α 는 성인 대비 아동의 지출, θ 는 해당 가구의 규모경제임.
 - 다른 하나는 OECD 균등화척도(equivalence scale)를 활용하는 것임. 첫 번째 가구 구성원을 1의 가치로 두고, 추가 성인은 0.7, 아이는 0.5로 측정하는 것임.

③ 노동시장 참여율 : 가구 내 일하는 사람 수

- 한 가구 안에서 몇 명이 노동시장에서 일을 하는가? 이 질문은 가구 구성원의 필요가 하나(혹은 그 이상)의 최저임금을 통해 어느 정도 충족되는가를 결정하는 것임.
- 최저임금이 20세기 초에 도입되었을 때, 노동력은 가구의 유일한 가장이던 남성노동자로 주로 구성되었지만 21세기에는 상황이 달라졌음. 여성의 노동시장 참여 증가는 가족의 소득이 하나 이상으로 늘어나도록 했으며, 젊은 층은 원가족으로부터 독립을 미루고 있어 가구소득을 증가시키기도 함. 동시에 세계적으로 부양가족이 있는 한부모가구(mono-parental households)가 증가하고 있음.
- 가구당 경제활동자 수는 소득분배와 매우 밀접함. 가령 고소득 가족은 한 두 개 이상의 소득을 가질 수 있는 반면 소득분포의 하위 분위에 있는 빈곤 가족은 하나의 소득 활동자만 있을 수 있음.

④ 노동시간

- 최저임금은 전일제노동을 상정하므로, 파트타임 노동자들은 노동시간에 상응하여 계산된 최저임금에 대해서 자격이 있음. 그래서 가구당 노동자수를 측정할 때, '전일제노동자 균등화수'를 조정하는 게 중요함. 가령 '1.5인 전일제 균등노동자수'는 맞벌이 중 한명의 전일제와 한명의 파트타임을 나타내는 것임.
- 최저임금 결정과정에서 상정할 수 있는 '가구당 소득활동자 수'에 대한 4가지 모델이 있음.
 - 첫째, 1인의 전일제 노동자. 한 가구는 한 명의 최저임금으로 기본 필요를 충족함.
 - 둘째, 2인 전일제 가구. 가구 내에서 소득활동을 하는 성인들은 모두 전일제로 일함.
 - 예) △두 명의 성인과 두 명(혹은 한 명)의 아이들, △두 명의 성인 가구 등.
 - 셋째, 모든 노동자는 아니지만, 1인 이상의 소득활동자가 있는 가구의 전국 평균.
 - 넷째, 저소득가구의 노동자수가 전체 평균 가족과 다른 경우, '저소득가족 중에서 소득활동자 수' 전국 평균.

(2) 경제적 요소

- 전술했듯이 경제적 요소에는 △경제발전 요건, △생산성 수준, △높은 수준의 고용유지, △일자리 확보에 대한 기대(고용창출효과), △경쟁력, △투자, △가격, △경제성장과 관련된 이슈를 포함함.

- 우선 최저임금을 결정하는데 있어 정책결정자들이 자주 참고하는 지표가 ‘노동생산성’ 임. 노동생산성은 한 나라의 평균 노동자가 생산한 것의 시장가치에 대한 상황 정보를 제공함. 한 나라의 ‘평균 노동생산성’ 은 대개 ‘노동자 1인당 GDP’, 혹은 ‘일한 시간당 GDP’ 로 측정함.

- 다음 요소는 최저임금을 도입하거나 기존 최저임금율을 인상할 경우 ‘영향받을 임금노동자 비율’ 임. 즉 몇 명의 노동자가 혜택을 볼 것인지에 관한 것임. 이 지표를 통해 최저임금이 전체 임금구조와 총임금액에 끼치는 영향을 파악할 수 있음.
 - 개별기업에게 임금 인상은 문제가 될 수 있으며, 경제가 어려울 때도 정부는 임금인상이 평균 생산성 성장과 맞춰서 인상되기를 원하는 강한 경제적·사회적 이유가 있음. 최저임금 찬반 논란에서 교과서적으로 설명되는 논리는 저임금 노동자를 위한 임금인상은 소비수준을 향상시켜 총수요를 높이기도 하지만, 임금 인상이 너무 높을 때 수출과 투자가 감소하고 총수요가 하락할 수 있다는 것임(Dube, 2019; Cengiz et al., 2022).

- 거시 경제적 관점에서, 임금은 중간정도의 생산성 성장률과 중앙은행의 목표 물가율 수준에서 대략 인상되어 가격안정을 보증해야 함. 즉 임금 성장이 디플레이션이나 지나친 인플레이션을 유발하지 않는다는 것을 보여주는 것임.

- 지금까지 소개된 ILO의 설명은 두 가지 측면에서 환기할 필요가 있음.
 - 첫째, 최저임금을 결정하는 데 있어 객관적 자료(가능한 통계자료)를 바탕으로 균형적인 접근이 필요하다는 것임. 그런데 노동자와 가족의 필요 충족을 목적으로 하는 최저임금이 경제성장과 고용, 투자 등에 영향을 주는 결과들을 국가의 상황과 조건을 고려하여 사회적 주체들이 숙의하여 결정한다는 것에 주목하면 중요한 것은 결정기준으로 활용되는 두 영역의 기계적 균형이 아니라는 데 있음.
 - 둘째, 최저임금의 위상을 재고할 필요가 있다는 것임. 최저임금이 생애주기의 어느 한 위치에 실재하고 있는 노동자 가족(구)의 생산과 재생산을 감당할 수 있는 비용으로 적절한지에 대해, 사회정의적 시각에서, 저임금 노동자의 노동권 보호 차원에서 검토해야 한다는 것임. 지금까지 그래왔듯이 경제성장과 고용에 성과인지 해악인지를 가늠하는 계산은 본질적으로 생산비용을 줄이고 효율성을 높이는 데 초점을 두고 있으므로 가구의 생활 필요의 차이는 간과될 수밖에 없음. 그렇지만 사회 전체로 보더라도 가족(구)의 특성은 노동력의 생산·재생산비용의 차이를 만드는 결정변수이므로 노동비용이라는 ‘물화된 대표성’ 으로서 인지하여 총비용 절감 대상으

로 접근해서는 안된다는 것임. ‘물화된 정책 수단’의 입장이 강화될수록 최저임금은 금액에 관계없이 ‘줄여야 하거나 줄이면 바람직한 대상’이 되는 것이며 그 비용으로 삶을 살아가는 ‘사람들의 서사’는 반대로 희미해질 수밖에 없음.

2) 주요 국가의 최저임금 결정 기준

- 최저임금제를 운용하고 있는 OECD 국가들은 단체교섭을 통해서 하든, 법으로 강제 집행하든, 전문가 및 통계기관이 정하든 관계없이 앞서 ILO가 제시했던 최저임금 결정기준의 두 영역을 예외 없이 적용하고 있음.
 - 최저임금위원회가 발간한 [주요 국가의 최저임금제도](2021)를 검토한 결과²²⁾, 40여개 국가들 중에서 ‘경제적 요소’에 해당하는 지표만으로 최저임금을 결정하는 나라는 있으나, ‘노동자와 그 가족의 필요’ 파악을 위해 생계비 계측 자료만을 이용하여 최저임금을 정한 국가는 없는 것으로 보임. 대부분의 나라는 생계비 자료뿐만 아니라 경제적 요소를 파악할 수 있는 공신력 있는 국가 통계자료, 그리고 직접 결정기준으로 채택하지는 않아도 심의를 위한 참고 자료로 다양한 기준과 지표들을 검토하고 있음.
- 생계비를 최저임금 결정기준으로 활용하는 형태도 3가지 정도로 유형화할 수 있음. 우선, 심의용 참고자료로 활용하는 것임. 비교적 다수의 국가들이 생계비를 보조 자료로 활용하는 것으로 추정됨. 둘째, 생계비를 최저임금 결정기준의 여러 준거 중 하나로 적용하는 것임. 일본, 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 파라과이 등은 법령에 명시함. 우리나라도 법령에 명시하고 있음. 셋째, 생계비가 최저임금 결정의 필수기준 혹은 비중 있는 기준으로 쓰이는 사례임. 대표적으로 포르투갈, 태국, 이스라엘, 중국이 해당함.

(1) 생계비를 최저임금 결정기준으로 활용한 국가

- 최저임금위원회가 조사한 해외 39개국 중에서²³⁾ 19개 국가(48.7%)가 생계비를 최저임금 결정기준에 활용하고 있음. 유럽 대륙보다 아시아와 남아메리카에 다수 포진하고 있음.
 - 이스라엘의 경우 2004년부터 물가상승률이 8% 이상일 경우에만 생계비를 최저임금 인상 기준에 포함하는 것으로 결정하여, 2004년부터 현재까지 물가상승률이 8% 미만이어서 최저임금 인상 기준에 생계비가 포함되지 않음.
- 생계비 계측 시 대표가구 선정과 관련하여 ‘가구 구성원과 취업자수’도 국가마다 차이가 있음.
 - 우리나라가 ‘29세 비혼 단신 근로자’를 기준으로 하는 것과 달리, 베트남은 ‘근로자 1인당 부양가족 1인’을 기준으로 함. 아일랜드와 태국은 ‘1인 가구’를 기준으로 생계유지에 필요한

22) 이 보고서는 해당 국가에 주재원으로 파견되어 있는 각 부처 공무원들이 해당 국가의 발간 자료와 현지 실태를 조사한 결과를 바탕으로 하므로 자료와 설명에 대한 신뢰도가 높다고 할 수 있음.

23) 이 연구에서는 40개국 및 지역 중에서 아프리카를 제외함.

비용을 산출함. 포르투갈은 단신근로자, 무자녀 맞벌이, 맞벌이+두 자녀 가구를 대표가구로 함.

○ 말레이시아는 다른 국가와 달리 결정산식을 공개하고 있는데, 노동자의 기본 필요 추정으로 △ 소득빈곤선율, 경제적 요소로 △사용자 지불능력, △소비자물가지수, △실질실업률, △생산성 증가율 등 총 5가지 요소를 포함한 결정산식으로 최저임금을 결정함. 그런데 소득빈곤선을 생계비 조사를 통한 절대적 방식으로 측정하는지, 중위소득을 기준으로 상대적 방식으로 하는지는 명확하지 않음.

<표 3-1> 생계비가 최저임금 결정기준에 활용되는 국가

번호	국가	결정 기준
1	아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결정기준 : 저임금위원회는 권고안 작성 시 다음 요건을 고려해야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 소득변화, 환율변화, 소득분배의 변화 - 실업률의 증감 추이, 고용률의 증감 추이, 생산성의 증감 추이 - 세계 각국, 특히 영국 및 북아일랜드와의 비교 - 고용 창출의 필요성 - 최저임금 변경 행정명령이 고용·실업 수준, 생계비, 국가경쟁력에 미칠 영향 - 생계비는 실태생계비로서 저임금위원회가 적절하다고 생각하는 요소(2016년의 경우 월세, EU Harmonized Index of Consumer Prices 등을 검토)를 감안하여 검토. 1인 기준 적용.
2	체코	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 상황과 국제 상황, 근로자의 고용가능성(employee's employability) 등 여러 요소 종합적 고려 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자물가, 경제상황, 최저생활비 및 사회보장비, 평균 임금수준, 변수들 간의 역학관계 등 경제적 상황 - 체코 상황과 국제상황 비교, 국제관행 준수 여부 등 ○ 특히 최저임금 인상이 노동시장에 미치는 잠재적 영향 고려 ○ 정부 법령에 명시하며 통상 매년 초에 시행
3	터키	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생계비, 당해년도의 소비자물가 인상률, 기업의 지불능력, 경제성장률, 노동생산성
4	포르투갈	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자의 최저 생계보장(생계비) <ul style="list-style-type: none"> - 단신 근로자(단순기능 근로자)의 생계비 - 두 자녀 맞벌이 부부(4인가족). 부부 모두 최저임금을 받을 경우(부부 모두 단순기능 근로자)의 생계비 ○ 전반적인 경제상황 소비자 물가상승률/ GDP성장률/ 노동생산성/ 노동시장 상황과 유사근로자 임금/ 전반적인 경제 상황
5	멕시코	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제 성장, 경제활동의 발전, 일자리 제안, 과거 임금구조, 근로자 생계비, 기타 요소 등 반영
6	브라질	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법과 통합노동법에서 명시된 기본적 필요를 충족하는 비용 <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금은 근로자와 가족의 기본적 필요 충족(의식주, 위생, 교통 등)에 소요되는 비용 고려하여 결정 ○ 매년 말 물가상승률과 전년도 GDP 성장률을 반영
7	파라과이	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동법 250조에 따라 경제적·사회적 여건을 종합적으로 고려하여 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 경제적 측면: 생계비, 물가상승률 등 - 사회적 측면: 노동 생산성에 영향을 주는 근로자의 연령, 직업의 성격과 성과, 국가 또는 지역의 임금수준
8	베트남	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생계비, 사회·경제적 상황, 노동시장 임금수준 <ul style="list-style-type: none"> - 통계청에서 격년으로 조사·발표하는 '주민생활상황 통계' 활용 - 근로자 1인당 부양가족 1인*을 기준으로 이들이 생계를 유지하는 데 드는 비용을 산정 <ul style="list-style-type: none"> * '맞벌이+두 자녀 가정'이 일반적이라 근로자 1인당 부양가족 1인으로 산정 - 식료품 구매비용, 주거비용, 전기·수도세 등 요금, 아이 1명 양육에 드는 비용 등 ○ 월 단위 최저임금으로 결정

9	인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주임금위원회에서 적정생계비 산출 ○ 주 최저임금과 시·군 최저임금은 해당 지역 1인당 월평균 소비수준, 평균 가구원 수, 가구당 평균 근로자 수를 반영한 산식에 따라 매년 조정하여 결정 ○ 물가상승률과 경제성장률을 적용한 산출공식에 지역별 적정생계비 등을 고려하여 결정 ○ 익년도 최저임금(UMn) 산식 = 당해년도 최저임금(UMt) + UMt×{당해년도 물가상승률** 당해년도 국내총생산 증가률(PDBt)**} * 당해년도 물가상승률: 전년도 9월~당해 9월까지 물가상승률 ** 당해년도 경제성장률: 전년도 3~4분기와 당해 1~2분기 국내총생산 증가율
10	일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근로자의 생계비, 임금, 통상 사업별 임금지급능력 등을 고려 - 거시경제지표: GDP, 실업률, 유효구인배율(직업안정업무통계), 소비자물가지수 등 - 임금지표: 현금급여 총액(매월근로통계조사), 파트타임 시급(매월근로통계조사), 임금교섭(춘투)결과(민간주요기업총계임금인상집계 등) - 생활보호지표: 최저임금 실수령액(제세공과 후) 대비 청년단신세대 급부액 *12~19세 단신세대 생활부조[扶助]기준금액의 지역별 인구 가중평균에 주택부조 실적치를 합산하여 산출 *법 제9조 제3항에 '근로자의 생계비를 고려함에 있어서는 근로자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활보호에 관한 시책과의 적합성을 배려하도록 한다'고 규정 ○ 최저임금 적용실태: 영향률, 미만을 등 - 「최저임금에 관한 기초조사」, 「임금구조기본통계조사 특별집계」 두 가지 자료를 활용하며, 각 시도부현에서 조사 후 후생노동성에서 집계
11	중국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 월 최저임금 기준 : 각 지역별 취업자와 그 부양인의 평균생활비용, 도시주민의 소비자가격지수, 근로자 1인당 사회보험비용 및 주택공적금, 근로자 평균소득, 실업률, 경제발전수준 및 조정요소를 기초로 산정 ○ 시간당 최저임금 기준 : (월 최저임금표준÷20.92÷8)×(1+부동계수) - 공표된 월 최저임금표준에서 사용자가 납부해야 할 기본양로보험료와 기본의료보험료를 고려. 취업안정성과 근로조건, 근로강도와 복지 등에 있어서 비전일제 근로자와 전일제 취업자의 차이를 적당히 고려.
12	캄보디아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법적 공식 데이터와 사회·경제적 기준에 따라 결정, 구체적인 산출근거는 공표되어 있지 않음 - 사회적 기준: 가족 상황, 물가상승률, 생계비 - 경제적 기준: 생산성, 국가경쟁력, 노동시장 상황, 해당 부문 수익성
13	태국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙임금위원회는 현행임금수준, 생계비, 생활수준, 생산비용, 물가, 기업 효율성, 노동생산성, GDP, 경제·사회여건 등을 종합적으로 고려(노동보호법 제87조) ○ 생계비는 77개 지역최저임금위원회에서 해당 지역의 1인가구를 대상으로 2년간 실태생계비 조사·산출 ○ 기술직종에 대한 임금기준은 최저임금 이상으로 결정해야 하며, 해당 직종의 기술·능력, 지식 수준 등을 고려하여 산출 ○ 지역최저임금위원회에서는 아래 3가지 원칙을 적용하여 산출하되, 통계자료는 통계청, 각 부처 작성 최신 자료 활용 ① 근로자의 생활비: 현재 근로소득, 생활비, 인플레이션, 서비스 및 생산비용, 생활수준, 노동생산성 ② 근로자 소득증가 능력: 생산원가, 비즈니스 능력, 노동생산성 지표 ③ 경제·사회 여건: 전국·지방 GDP, 전국·지방의 경제·사회 상태

14	필리핀	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금은 임금수준, 생산성(productivity), 지역별·산업별 기타 여건 등을 종합적 고려 결정 ○ RTWPB에서 최저임금 결정 시 고려하는 요소 <ul style="list-style-type: none"> - 생활임금 수요(Demand for living wage): 소비자물가지수에 따른 임금조정, 생계비 지수 변화, <u>근로자 및 가족의 필요</u>, 생활수준 개선 - 지불능력: 사측의 자본투자에 대한 적정보수, 사측의 임금지불능력, 생산성 - 비교가능한 임금·소득: 일반적 임금수준(prevaling wage level) - 사회경제발전의 필요 요건: 지방투자촉진, 일자리창출·가계 수입 효과, 수입과 부의 동등 분배 ○ 심의 참고자료 <ul style="list-style-type: none"> - 빈곤선(국가통계조정의회, NSCB) - 일반(평균)임금(Labor Force Survey 통해 도출) - 사회경제지표(소비자물가/인플레이션, 고용률, 지역내총생산 지표 등) 등 - 통계청, 재무부, 노동부, 기타 연구소 등의 자료 활용
15	말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금률은 <u>△소득빈곤선(2009년 기준 800링깃)</u>, △사용자의 지불능력(임금증양값), △소비자물가지수, △실질실업률, △생산성 증가율 5가지 요소에 의해 결정 - 최저임금 결정산식 = 평균값(소득빈곤선 ÷ 가계당 평균 근로자수 + 임금증양값) × [1 + (지역별생산성증가율 / 100) + (지역별소비자물가상승률 / 100) + {(지역별실제실업률 - 자연실업률(4%)) / 100}] ○ 「최저임금령 2020」에서는 월, 일, 시간별 최저임금률을 명확히 구분하여 결정 - 일 기준 최저임금률 = (월 최저임금률 × 12개월) ÷ (52주 × 주당 근무일) - 시간기준 최저임금률 = 일기준 최저임금률 ÷ 근무시간(8시간)
16	이스라엘	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금은 생계비, 물가지수, 기타 임금 요인을 지표로 협상을 통해 실질적으로 결정 - 생계비는 2004년 연간 물가상승률이 8% 이상일 경우에만 최저임금 인상 기준에 포함하는 것으로 결정, 2004년부터 현재까지 물가상승률이 8% 미만이어서 최저임금 인상 기준에 생계비 미포함 ○ 물가지수통계: 월·분기·년 통계 ○ 임금통계: 월·분기·년 통계 ○ 노동력통계: 월·분기·년 통계 ○ 15세 이상 노동력의 실업률과 고용률, 25~64세 노동력의 실업률과 고용률
17	호주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결정기준 : 경제적 고려와 사회적 고려 등 다양한 측면을 종합적으로 고려 - 경제적 고려: 경제성장률, 기업수익성, 기업의 생산·소멸률, 노동생산성, 인플레이션 등 - 사회적 고려: 저소득 근로자의 필요, 소득분배 상황, 근로자 임금수준, 노동시장 참여 촉진 등 - 기타: 장기적인 안정성, 지속가능성 ○ 심의 참고자료 <ul style="list-style-type: none"> - 통계자료 : 국내경제, 생산성, 기업 경쟁력, 임금 인상률, 노동시장 동향, 생계비용 추이, 육아비용 추이, 중앙은행의 금융정책 등 통계자료 활용 - 호주 통계청에서 작성한 통계를 바탕으로 매년 생계비 관련 통계산출 <ul style="list-style-type: none"> * 생계비 및 가구소득은 단신가구, 한부모와 1~2인 자녀 가구, 맞벌이 부부와 1~2인 자녀, 외벌이 부부와 1~2인 자녀 가구로 나누어 소득통계 작성 * 소득구간별 가계부채, 지출 등을 바탕으로 근로자들이 받는 금융 압박정도(Financial Stress)를 수치화 - 연구용역 자료
18	우즈베키스탄	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우즈베키스탄 노동법에는 최저임금 결정절차 및 방식에 대한 규정은 없음 ○ <u>생계비 변화(Cost of Living)</u> 등을 기준으로 고려하며, 결정기준 도출방법을 명확히 공개하지 않음
19	아르헨티나	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금위원회의 설립근거 : <u>근로자의 기본적인 필요(음식, 건강, 주거)를 충족하기 위한 최저임금의 결정</u>에 있음(법률 16,459) - 이 외에 법에 명시된 구체적인 결정기준이나 위원회 차원에서 최저임금을 결정할 때 공식적으로 공개된 세부 결정기준 없음 ○ 최저임금위원회는 노동부가 집계하는 민간부문 정규 근로자에 대한 통계치와 국립통계청이 가계 단위로 조사하는 소득분배 및 소득 추이 자료 등을 참고자료로 활용

주: 최저임금위원회, 2021, [주요 국가의 최저임금제도] 내용을 필자가 재구성하고 일부 국가에 한정하여 2017년 자료를 참조.

(2) 생계비를 최저임금 결정기준에 활용하지 않는 국가

- 생계비를 제외하고 ‘경제적 요소’의 여러 기준을 최저임금 결정에 활용하는 국가는 노사관계 제도화의 오랜 역사를 지닌 유럽대륙에서 주로 나타남. 최저임금위원회가 조사한 자료에 따르면, 20개 국가(51.3%)가 해당됨.
- 그리스는 생계비 계측 방식을 유지하다가 비교적 최근에 폐지하였음. 2009년 위기를 겪고 구제금융기인 2012년에 생계비 방식을 폐지하였음.
- 러시아는 절대적 계측에서 상대적 계측으로 변경함. ‘전년도 2/4분기 노동가능인구의 최저생계비를 기준’으로 했으나, 2020년 법개정을 통해 중위임금의 상대 비중으로 최저임금을 결정함. 2020년 최저임금 수준은 중위임금의 42%였음.

<표 3-2> 생계비를 최저임금 결정에 사용하지 않는 국가

번호	국가	결정기준
1	네덜란드	○ 상반기 최저임금 : 전년도 거시경제지표 반영+정부경제분석보고서 ○ 하반기 최저임금 : 당년도 상반기 거시경제지표+정부경제분석보고서+단협 평균임금동향반영
2	독일	○ 노사협상으로 결정된 직종별 임금수준 비교, 주40시간 전일제의 평균 최저임금을 시급으로 산정, 이 시급의 51%를 법정최저임금 확정. ○ 경기현황, 노동시장지표로 연방정부 임금지표 적격성 판단
3	라트비아	○ 거시경제 지표, 노동생산성 등 전년도 경제상황 변동수치, 근로자의 평균 수입 관련 국세청 자료, 근로자의 세부담 등
4	루마니아	○ 결정기준과 심의자료는 비공개. 경제적 요소
5	벨기에	○ 물가연동(조정건강지수 연동)(국가최저임금) ○ 보수기준 : 중앙경제이사회가 격년 조사보고서를 토대로 협상
6	스위스	○ 소비자물가지수
7	스페인	○ 소비자 물가지수 ○ 국내 평균 생산성 ○ 국민소득 내 노동참여 증가율(노동소득분배율 증가율) ○ 전반적인 경제상황지표 종합평가
8	슬로바키아	○ 노사 → 지연 시, 노사정위원회협상으로 결정 → 2년전 평균임금의 57%로 자동결정
9	영국	○ 통계청의 ‘근로시간 및 소득에 관한 연차조사(ASHE)’, ‘주당평균 소득(AWE)’, ‘노동력 조사(LFS)’ 등이 주요 자료원. ‘국민소득’, 각종 ‘근로자 직업 조사’ 등도 활용 ○ 비즈니스·에너지·산업전략부(BEIS), 국세관세청(HMRC) 등 기타 정부기관 자료 ○ 관련 국제정세 자료 ○ 미디어 모니터링 및 대학, 연구소 등의 관련 연구자료 ○ 저임금위원회의 연구용역 자료
10	폴란드	○ 실질경제성장률 : 당해 최저임금이 전체근로자 평균급여의 50% 미만인 경우 해당연도 실질경제성장률 전망치의 2/3 추가 반영 ○ 전년도 물가상승률, 당해년도 물가상승률 및 익년도 물가상승 전망 ○ 익년도 전체근로자 평균급여 전망, 익년도 실질경제성장률 전망 ○ 당해년도 1/4분기 전체근로자 평균급여, 전년도 산업부문별 근로자 평균급여 ○ 사회계층별 생활수준, 기타 국가예산, 경제환경, 노동생산성, 고용수준 등

11	프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정명령(Décret) 2013-123 및 노동법 L3231-2에 따라 3요소 반영 - 소비자물가지수: 소득이 낮은 하위 20% 가구를 대상*으로 담배를 제외하고 매월 측정 * 근로자(ouvriers)뿐만 아니라 일반근로자(employés)도 대상에 포함 - 근로자 구매력 상승률의 1/2: 근로자 기본 시급률의 인상률에서 물가상승률을 감한 수치로 노동부에서 분기별로 측정 - 정부 재량에 의한 인상률(coup de pouce): 최저임금 결정에 참고하기 위해 정기적으로 발표되는 근로자 임금조사 자료를 활용
12	헝가리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근무환경에 필요한 조건, 국가 노동시장의 특징, 국가경제 상황, 산업 각 분야와 지리적 노동시장 특성을 감안하여 결정 ○ 해당 연도의 제반 경제적 여건 및 각종 관련통계 등을 종합 고려·활용. 구체적인 방법은 공개하지 않음
13	미국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의회가 주로 물가상승이나 생계비 증가 등을 보상하기 위한 목적으로 최저임금에 대한 다양한 의견을 수렴하여 법 개정을 통해 최저임금을 결정 - 법에 별도의 결정기준이 있거나 고시방법, 갱신주기를 정하지 않음 ○ 일부 주, 일부 카운티 및 시의 경우, 관련 법 또는 조례 제·개정 시 소비자물가지수(CPI) 변동에 자동 연동하여 인상함.
14	칠레	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정치적·사회적 논의에 따라 크게 좌우됨. 칠레 재무부 산하 예산집행부(DIPRES)의 보고서, 경제성장 전망 등을 고려하여 결정. 비공식적으로 상황에 따라 인플레이션 및 노동생산성도 고려 가능
15	캐나다 온타리오주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자물가지수 자동조정시스템
16	콜롬비아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물가상승률(중앙은행 이사회), 소비자물가지수(노동부 산하 생산성 3자 위원회), 국가 수입에 대한 임금의 기여도, 생산성, 국민소득세, GDP 성장률을 고려 (DANE 통계자료 활용) ○ 물가상승률을 중요한 결정 기준으로 활용 - 2020년 주요 산출 근거: 2020년 물가상승률 1.61%
17	뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자물가지수 등 인플레이션, 임금성장률, 고용성장 또는 산업군에 미치는 영향을 주로 고려하여 결정 ○ 최저임금 인상 영향을 받는 근로자 수, 저임금근로자 소득에 미치는 영향, 최저임금 인상으로 인한 일자리 감소 영향, 실업률도 결정기준으로 검토 ○ 심의 참고자료 - 기업혁신고용부의 최저임금 검토보고서에서는 △통계청의 노동시장(소득) 통계, △재무부의 재정보고서에 담겨있는 임금성장 통계, △사회개발부 및 총리실 아동빈곤특별팀 등에서 측정한 최저임금이 아동빈곤에 미칠 영향 등을 참고 * 통계청의 노동시장(소득) 통계: 최저임금과 평균임금과의 비교, 최저임금 인상으로 인해 영향을 받을 근로자수, 고용 저하 효과, 전반적 임금 상승에 미치는 효과, 인플레이션 및 국내총생산에 미칠 영향 등 * 재무부의 임금성장 통계: 산업별·지역별 임금성장 영향 등
18	대만	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금은 소비자물가지수, 17종 주요 민생물자 연간 증가율, 경제성장률 등을 종합적으로 고려 - 청년, 재취업 기혼여성, 중고령 여성 등 비중이 높은 점과 복지혜택이 적다는 한계를 고려하여 월 단위 최저임금을 시간환산액보다 높게 결정 ○ 참고자료 - 국가 경제발전 현황, 도매물가지수 및 소비자물가지수, 국민소득과 1인당 평균소득, 업종별 노동생산력 및 취업상황, 업종별 근로자 임금, 가계수입지출 조사통계
19	그리스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 이전 : 물가상승률, 경제성장률, 생계비, 노동생산성, 소득분배율 ○ 2012년 이후(구제금융기) : 사회보장제도 예산흑자전망, 기타 기관통계자료
20	러시아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전년도 2/4분기 노동가능인구의 최저생계비: 최저생계비법(97)에서 최저임금을 최저생계비 기준으로 채택 ○ 2020년 법개정으로 중위임금을 기준으로 최저임금 결정(최저임금은 최저생계비보다 적을 수 없음)(2020년 중위임금의 42%)

주: 최저임금위원회, 2021, [주요 국가의 최저임금제도] 내용을 필자가 재구성.

- 비교적 높은 복지수준을 유지하고 노동조합의 조직력도 높은 유럽 국가들이 ‘노동자와 그 가족의 필요’를 최우선으로 하지 않고 경제적 요소에 치중하여 최저임금을 결정하고, 나아가 ‘경제적 요소’로 최저임금을 결정하는 국가가 상대적으로 더 많은 실태를 어떻게 해석할 것인가. 정책적 학습(모방) 대상으로 삼아야 하는가. 이와 관련하여 최저임금뿐만 아니라 제도 묶음이 작동하는 개별 국가에 대한 맥락적 이해와 논의가 필요해보임. 단편적으로 보더라도 대륙 및 북유럽 국가들은 단체협약을 통해 노동자와 그 가족의 적절한 생활비용을 충족할 산별임금이 제도화 되어 있고 사회적 임금도 높음. 최저임금이 저임금노동자 보호나 소득분배 차원에서 유일무이 하지도 않으며 절대적인 역할을 하는 제도가 아닐 수 있는 것임. 다른 한 축으로 영미권 국가의 생활임금(운동)이 등장할 수밖에 없던 이유도 주목해야 함. 경제정책의 도구로 위상이 하락한 최저임금은 노동자와 가족의 삶을 유지하는데 부족하기 때문에 적절한 보상제도가 저항·혁신운동 차원에서 새롭게 혹은 재등장할 수밖에 없었던 것임.
- 한 가족이 어느 정도의 식료품, 주거 및 교통비용 등을 필요로 하는가를 결정하여 계산하는 것은 근본적으로 정치적 행위로서 임금에 대한 사회적 관점을 변화시키는 행위임. 즉 임금을 ‘대가’로 보는 것으로부터 임금은 ‘생계비’라는 것을 이해시키는 행위임(Ciscel, 2004; 황선자 외, 2008: 51 재인용).
- 최저임금 결정기준으로서 생계비가 갖는 의미는 노동자와 그 가족의 생활의 존엄한 가치를 결정하는 비용을 수립하는 가장 분명한 기준이라는 것임. 때문에 생계비 측정의 핵심 기준을 사회적 대화로 결정하는 것은 산업민주주의 차원에서도 유의미함. 현재의 경제적·사회적·문화적 양상을 반영하고 가구 구조의 변화를 감안하여 성평등적인 가치를 담아낼 수 있는 요소를 포함할 필요가 있음. 주요 결정 요소는 항목의 결정, 가구유형과 경제활동 가구원수, 최저임금 수준임.

3. 국내 사례 : 서울특별시 생활임금 적용

1) 생활임금조례에 ‘가구 구성원’ 포함의 의미

- 2018년 시행된 서울시 노원구의 ‘생활임금조례(제2조)’에 따르면 ‘생활임금은 최저임금 이상으로서 근로자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금’임. 2020년 시행된 서울시 성북구도 동일하게 정의하고 있음.²⁴⁾
- 경기도 생활임금조례(제2조)에서 정의하는 생활임금은 ‘노동자가 가족을 부양할 수 있으며, 교육·문화 등 각 분야에서 인간으로서 존엄성을 유지하며 실질적인 생활을 할 수 있도록 최저임금 등을 고려한 임금’임(신설 2015.05.01; 개정 2019.10.01.).

24) 성북구와 노원구는 조례제정 전인 2013년에 행정명령으로 생활임금 제도를 도입하였음.

<표 3-3> 광역 지자체 생활임금조례의 생활임금 정의

광역지자체	생활임금조례에서 정의하는 생활임금	개념에 가족포함
서울	적용대상 노동자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시 지역의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금	×
부산(2020)	최저임금 이상으로서 노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 유지할 수 있도록 제10조에 따라 결정된 임금	×
인천(2021)	노동자가 가족을 부양하고 교육·문화 등 각 분야에서 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하기 위하여 최저임금 이상으로 지급되는 임금	○
대구(2021)	적용대상 근로자가 최소한의 인간다운 삶을 보장받을 수 있는 인간적, 문화적 생활이 가능한 임금	×
광주(2019)	최저임금 이상으로 노동자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금	×
대전(2021)	최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금	×
울산(2021)	최저임금 이상으로 근로자의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금	×
세종(2021)	최저임금 이상으로서 근로자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금	×
경기도(2019)	노동자가 가족을 부양할 수 있으며, 교육·문화 등 각 분야에서 인간으로서 존엄성을 유지하며 실질적인 생활을 할 수 있도록 최저임금 등을 고려한 임금	○
강원(2021)	노동자가 가족을 부양할 수 있으며 문화 등 각 분야에서 인간의 존엄성을 유지하며 실질적인 생활을 할 수 있도록 지급하는 임금	○
경북(2022)	노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 최저임금 이상으로 지급되는 임금	×
경남(2019)	노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 할 수 있도록 「최저임금법」에 따라 최저임금 이상으로 지급하는 임금	×
충북(2021)	적용대상 노동자들에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 충청북도(이하 "도"라 한다)의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금	×
충남(2020)	최저임금 이상으로서 노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금	×
전북(2020)	최저임금 이상으로서 노동자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급되는 임금	×
전남(2018)	노동자의 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위하여 전라남도지사(이하 "도지사"라 한다)가 전라남도 생활임금위원회(이하 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 결정한 임금	×
제주(2019)	근로자가 교육·문화·주거 등 각 분야에서 인간으로서의 존엄성을 유지하여 생활할 수 있도록 제주특별자치도(이하 "제주자치도"라 한다)의 지역적 특성 및 최저임금을 고려하여 결정하는 임금	×

출처 : 법제처(<https://www.law.go.kr/>) 각 조례.

- 서울시 생활임금조례 제2조에 따르면, 생활임금이란 ‘적용대상 노동자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금’ 을 말함. 비슷하게 서울시교육청 생활임금조례(2조)에서는 생활임금을 ‘적용대상 노동자가 인간으로서 존엄성을 유지하고 실질적인 생활을 할 수 있도록 관련 사항을 고려하여 결정된 임금’ 으로 정의하고 있음.

- 우리나라 광역 자치단체의 생활임금조례에는 대체로 ‘가족’ 이 빠져있음
 - 생활임금에 대한 국내·외 정의와 일반적·학술적 설명에는 ‘노동자와 그 가족’ 의 ‘인간다운 생활 보장’, ‘인간의 존엄성 유지’, ‘가족임금(family wage)’ 이 명시적 혹은 암묵적으로 포함되어 있음. 좀 더 구체적으로 ‘노동자와 그 가족의 문화적, 교육적 삶의 보장’, ‘실질적 생활의 보장’ 으로 표현하기도 함. 이러한 설명은 생활임금 수준을 결정하는 데 있어 최저임금 이상으로 지급한다는 ‘대’ 원칙과 함께 최저임금과 차별화를 추구하기 위한 생활임금의 고유한(?) 특징으로 이해되는데 일조했음.
 - 그런데 2022년 현재, 우리나라 광역 자치단체 중에서 인천광역시, 경기도, 강원도 3개 지자체만 조례에서 생활임금을 ‘가족 부양 임금’ 으로 명시적으로 규정하고 있음.

- ‘생활임금’ 의 법적 규제에서 명시적으로 가족을 포함하지 않는 것은 두 가지 측면에서 문제가 될 수 있음. 하나는 가족임금으로서의 생활임금을 강조할 법적 기반이 취약한 채로 일반화된 것이므로, 향후 생활임금 인상 등과 관련하여 불필요할 수도 있으나 부재로 인해 매우 근본적인 논란이 제기될 수 있음. 다른 하나는 ‘가족임금’ 에서 ‘가족’ 의 의미가 ‘경제적으로 생활능력이 없는 사람을 책임진다는 부양’ 을 의미하는 것임. 즉 혈족 관계가 아니라 경제적 의존관계가 강조된다는 점에서 이 의미를 어떻게 개념화 할지도 논란이 될 수 있음. 무엇보다 생활임금을 최저임금의 대안모델로 삼기 위해 필요한 ‘노동자와 그 가족의 삶의 가치 보장’ 이라는 명분이 약한 것은 우려할 부분임.

2) 서울시 생활임금 도입 경과

- 서울시가 최저임금을 도입하게 된 정치적, 사회적, 경제적 배경을 간략하게 짚어보면 다음과 같음.
 - 경제적 배경으로는 최저임금이 서울시에 거주하는 노동자와 그 가족이 실제 생활을 해나가는 데 있어 부족한 액수이며, 도시 전체적으로도 소득 양극화가 심각하다는 인식이 있었음. 2012년 최저임금은 근로자 평균임금 대비 45.5% 수준에 불과한데, 최저임금은 의사결정과정의 특성상 급격한 상승이 불가능한 구조이며 서울시 물가가 높아 생활유지에 부적합하다는 특수성이 작동하였기 때문임(최봉·김범식, 2013; 김진하 외, 2021).
 - 사회적 배경으로는 저임금·저소득·빈곤계층 노동자와 가족의 삶의 질을 높이면서 노동을 존중하고 일의 지속가능성을 담보해 지역사회의 통합에 기여하는데 있음.
 - 정치적 배경으로는 20년이 넘도록 독자적인 노동정책이 부재했던 지방자치의 정치 환경 하에서, 박원순 정부가 주도적으로 노동존중 차원에서 다양한 노동정책을 도입하고자 했고 ‘서울시 생활임금’ 은 그 중 하나였음.

- 서울시 생활임금 도입을 위한 핵심 정책 보고서인 최봉·김범식(2013)의 [서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구]에서는 총 4가지의 생활임금 방안을 제시하고 있음. ① 근로소득기준 생활임금 ② 가계소득고려 생활임금 ③ 가계지출고려 생활임금 ④ 최저생계비 및 실생활반영 생활

임금임.

- 각 시나리오에 따라 생활임금(시급) 수준은 다르지만 생활임금 산정을 위해 공통적으로 고려했던 세 가지 전제가 있음. 이는 ILO가 최저임금 결정기준으로 채택하고 있는 ‘노동자와 그 가족의 생활비용’을 구체적으로 계측할 때 사회 주체들이 숙의 단계를 거쳐야 하는 것으로 제시했던 핵심 요소에 해당하는 것이기도 함.

◆ 최저임금 수준 : 상대적 빈곤기준선 활용. 소득(혹은 지출)의 평균 또는 중위값 50%
◆ 노동시간 : 전일제 1일 8h, 월 209h/ 시간제 1일 6h, 월 156h 가정
◆ 표준가구와 경제활동 가구원수
- 4인 가구 : 성인1(전일제), 성인2(시간제), 자녀1(초중고생), 자녀2(영유아)
- 가계근로시간 : 1.5인 맞벌이 가구 전제. 성인1+성인2를 합쳐 총 365시간.
※ 통계청 통계자료 기준(사업체노동력조사, 가계동향조사) + 필요 데이터가 제공되지 않으면 전국 데이터에 서울시 물가수준 반영(2012년 기준 116% 적용) 가능한 별도 자료

- 이 보고서는 서울시 생활임금 설계를 위해 성북구, 노원구(급여지급 기준), 영국 런던, 미국, 뉴질랜드 생활임금 산정방식(가계유형과 가계지출 관련)을 참고하였음. 이 기준이 2015년 실제 생활임금 도입에도 그대로 참고 됨.

- 특히 서울시는 높은 도시 물가 실상을 반영하기 위해 가구의 지출항목 중 주거임대료, 사교육비, 보육비의 조정값(2012년 기준 총합계 854,400원)을 적용함.
- 주거임대료 600,000원(서울시 주택실거래자료의 월세 43㎡의 월세 평가액), 진학자녀 1인 사교육비 156,000원(서울시 평균 사교육비 50% 적용), 영유아자녀 1인 지출비 98,400원(소득 하위 30%의 영유아 1인당 보육비)을 별도 반영함.

<표 3-4> 생활임금 산정방법 요약

구분	(1)근로소득기준	(2)가계소득기준	(3)가계지출+실제지출	(4)최저생계비+실제지출
자료 원천	사업체노동력조사	가계동향조사	가계동향조사+기타	보건복지부 최저생계비+기타
기준	월평균 정액급여(상용+비상용)	4인가구 전체소득	4인가구 가계지출	4인가구 최저생계비
근로시간	365시간(전일제성인+ 시간제 성인 합산)			
빈곤기준 적용	근로소득 평균 50%	가계소득 중위수 50%	가계지출 중위수 50%	-
특징	상용(A), 비상용(B) 근로자소득 고려	가계 전체 소득 기준	주거비, 교육비 현실화	주거비, 교육비 현실화
생활임금 추정액(원)	5,980	6,448	6,249	6,116
최저임금대비 비율	약 1.23배	약 1.33배	약 1.29배	약 1.26배
장점	1인 임금근로 적정선 제시에 효과적	가계 전체의 상대적 빈곤 기준 파악 용이	가계의 실제 지출 반영	국가의 최저생계기준 충족
적용의 용이성	쉬움	비교적 쉬움	어려움	비교적 어려움

주 : 1안) 근로소득기준 생활임금 산정

- 서울 상용근로자 월평균 정액급여(B) 2,938,614원, 비상용근로자 월평균 정책급여(D) 1,538,116원
→ 월평균 정액급여/평균근로시간 = 서울 상용근로자 시급 14,060원, 비상용 근로자 시급 9,860원.
→ 근로자 평균임금 시급에 상대빈곤기준인 평균소득 50% 적용하여 산출된 값을 산술평균한 값
- [B의 시급 14,060원 × 1/2 = 7,030원] + [D의 시급 9,860원 × 1/2 = 4,930원] / 2 = 5,980원

2안) 가계소득고려 생활임금 산정

- 영국 런던의 4인 가구 소득 이용 방법
- 2012년 가계동향조사. 전국 4인 가구 소득 중위값 405만 8천원. 서울시값은 미제공으로 추정값 사용. 서울시 물가 적용(116%)하여 4인 가구 소득은 470만 7,280원.
- 서울시 물가수준 반영한 4인 가구 소득에 상대빈곤기준인 중위값 50% 적용하여, 총근로시간으로 나눔
- [4,707,280 × 1/2] ÷ 365(총근로시간) = 6,448원

3안) 가계지출고려 생활임금 산정

- 영국 런던, 뉴질랜드, 미국 등이 가계지출 기반하여 생활임금 산정
- 2012년 가계동향조사. 4인 가구 기준 가계지출자료에 서울시 물가수준 116% 반영. 항목별 소비지출 및 비소비지출 금액 구한 후, 각각에 중위값 50% 적용한 값에, 서울시 현황 반영자료(주거임대료, 사교육비, 보육비)를 더하는 방식. 별도의 데이터를 반영.
→ 서울시 물가수준 반영 소비지출 항목 중위값 2,336,854원 × 1/2(상대빈곤선 50%) = 1,168,427원(a)
→ 서울시 물가수준 반영 비소비지출 항목 중위값 515,817원 × 1/2(상대빈곤선 50%) = 257,908원(b)
→ 서울시 현황을 반영한 데이터(주거임대료, 사교육비, 보육비) 총합계 854,400원(c)
{a + b + c} / 365(총근로시간) = 6,249원

4안) 최저생계비 및 실생활반영 생활임금 산정

- 4인 가구 최저생계비를 기초로 하고 일부 값은 서울시 현실 반영·조정
- 복지부가 매년 4인가구 기준으로 항목별로 제시. 2013년 4인가구 최저생계비 1,495,550원. 여기에 서울시 물가 116% 반영하면 1,734,838원
- 서울시 현황 반영 데이터(주거임대료, 사교육비, 보육비)값 854,400원을 최저생계비의 서울시 물가반영 주거비와 교육비 항목값에 대체. 1,734,838원 + 대체값 = 2,232,580원
- 2,232,580원 / 365(총근로시간) = 6,116원

최봉·김범식(2013), pp.13-14.

○ 서울시의 생활임금제는 2015년에 도입됨.

- [서울특별시 생활임금 조례] 제1조(목적)에 따르면, 이 조례는 기존 최저임금제도의 문제점을 보완해 생활임금 지급을 통해 노동자의 생활안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 함.
- 노원구와 성북구가 서울시 분청보다 앞서 생활임금을 도입하였고, 다른 자치구들은 서울시 분청 도입 이후 도입하기에 이룸. 2018년 10월 서울시 전 자치구가 생활임금을 시행하게 되었음. 2021년 현재, 16개 자치구는 서울시와 동일한 수준의 생활임금을, 9개 구는 개별적으로 결정함.

3) 서울형 3인 가구 가계지출 모델

(1) 생활임금 결정기준으로서의 생계비 활용

○ 서울시 생활임금의 결정기준은 [서울특별시 생활임금조례] 제7조에 잘 나타나 있음.

- 1항에서는 최저임금이 고시된 이후 45일까지 생활임금을 결정하도록 하였으며, 이 경우 합리적인 생활임금의 수준과 예산 등 실행방안을 마련하고, 위원회의 심의를 통해 생활임금을 결정하도록 함(개정 2020.1.9.).

- 이어 2항에서는 생활임금위원회가 생활임금 ‘심의 시 고려’ 할 내용으로 3가지를 규정하고 있음. ① 시의 물가상승율, 노동자의 평균 가계지출 수준 등 경제·노동 환경 ② 최저임금법에 따라 매년 고시되는 최저임금 ③ 그 밖에 생활임금 결정에 필요하다고 판단되는 사항임.

○ 생활임금 결정 심의기구 : 서울시 생활임금위원회

- 서울시 생활임금위원회는 △생활임금 수준 및 산정, △적용대상 범위 및 단계적 적용, △개선 사항 발굴을 위한 연구 및 건의 등 운영 전반을 심의하기 위해 두는 회의체임. 위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함 5명~11명으로 구성됨.
- 2020년 조례 개정으로 제5조(위원회 구성) 제2항 제5호에 ‘노동자단체와 사용자단체의 대표 또는 추천인’ 이 명문화되어 당사자의 목소리를 보다 직접적으로 반영할 수 있게 함.

[서울특별시 생활임금 조례]

제5조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 5명 이상 11명 이하의 위원으로 구성하되, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

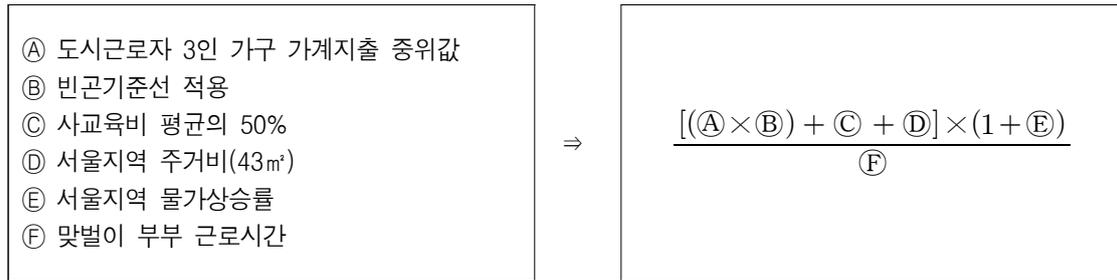
② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되 제3호부터 제5호까지의 위원 수는 전체 위원 수의 과반수로 한다. <개정 2019.3.28., 2020.1.9.>

1. 서울특별시의회 의원 2명
2. 시의 생활임금 업무담당 부서장 및 예산담당 부서장
3. 학교, 연구소, 비영리단체 등에서 근무하는 관련 전문가
4. 생활임금, 노동조건 등에 관한 지식과 경험을 가진 사람
5. 노동자단체와 사용자단체의 대표 또는 추천인

○ 서울시 생활임금 모델은 ‘서울형 3인 가구 가계지출 모델’ 로 불립(김진하 외, 2021: 7-11).

- 생계비 모델로서 서울시 모델의 특징은 △1.5 균등경제활동수로 가정된 3인 가구 기준, △주거비와 사교육비 별도 추가, △중위소득 50% 빈곤기준선을 가계지출 규모에 적용한 것임.
- 가계동향조사 1인 이상 도시가구 중 가구원수별 가구당 월평균 가계수지 데이터를 활용함.
- 도시근로자 3인 가구, 성인은 맞벌이 부부를 표준으로 함. 최봉·김범식(2013) 연구에서 설명되었듯이 모델 개발 시점에는 4인 가구(부부, 취학아동, 미취학아동)를 표준가구로 했으나 인구감소 및 가구구성원 감소, 가구구성원 다양화 등의 인구·가구구조 변화를 반영하여 최종 모델에서는 3인 가구(부부, 초중고교생 아동 1)로 결정함.
- 부부합산 월 365시간을 근무시간으로 함. 가구구성원 경제활동상태는 성인 1명은 전일제(209시간), 다른 성인 1명은 시간제(156시간)로 가정함.
- 가계지출 부문 현실화를 위해 사교육비, 주거비를 별도로 추가함. 가계동향조사의 ‘주거비’는 주거면적이 고려되지 않았고 국토교통부의 전월세 실거래가 자료와도 차이가 크기 때문. ‘사교육비’는 통계청과 교육부의 사교육비 자료를 반영하되 사교육비 조장 효과를 방지하기 위해 50%만 적용함.
- 소비자물가지수를 반영함.
- 중위소득 50% 빈곤기준선을 가계지출규모에 적용함. 2019년 가계지출 평균값 대신 중위값으로 변경하였으나, 통계청이 가계동향조사 자료 공개 시 2019년부터 평균값만 공표하여 중위값을 추정하여 사용하고 있음.

<표 3-5> 서울형 생활임금 산정방식



*출처 : 김진하·정현철(2021), p.7.

(2) 서울시 생활임금 산정방식의 변화

○ 서울시 생활임금 산정방식은 생활임금위원회 논의를 바탕으로 정리하면 크게 세 가지 변화가 있어왔음. △빈곤선 기준의 상향 조정 △가계지출 중위값 사용의 제약 △코로나19영향 등으로 경제적 변수 고려 등임(김진하·정현철, 2021: 3-5).

- 첫째, 생활임금위원회는 2018년 빈곤선 기준을 가계지출 평균의 50%에서 2%씩 상향조정하여 국제적 통용기준인 60%에 맞추기로 심의·의결하였음. 2021년 기준 59.5%를 적용함. 둘째, 2020년에는 가계지출 중위값 사용이 원만하지 않아 다시 가계소득이나 최저생계비 기준으로 변경하자는 의견이 제시되고 있다고 함. 셋째, 2022년 생활임금은 코로나19 영향, 생활임금과 최저임금의 격차 증가, 공정성 논란 등의 정치적·거시 경제적 이유로 ‘2021년 생활임금’ 25)에 ‘2020년도 서울시 물가상승률(0.6%)’ 을 곱하여 10,766원으로 결정됨.

<표 3-6> 생활임금 산정방식 활용 때 서울시 생활임금위원회 의견 제기·검토·수렴내용

적용시기	내용
2015년 (최초 안)	표준가구를 3인 가구로 설정. 가계지출, 주택 전월세 실거래가, 사교육비 자료 이용 - 빈곤기준은 가계지출 평균의 50% 적용, 연차적으로 2%씩 상향 조정 - 사교육비는 사교육 조장 우려에 따라 평균의 50% 적용 가계지출에 서울시 물가수준 반영
2017년	산입 범위를 통상임금으로 변경
2018년	빈곤기준선을 기존 상향 적용에서 60%를 목표로 순차적 적용으로 변경 최소주거면적 36㎡ → 43㎡로 변경 적용하여 주거비 현실화 주거비(아파트, 연립다세대, 단독다가구)에 오피스텔을 추가해 주거비 증액
2019년	가계지출 평균 대신 중위값을 활용하는 방안으로 의견 수렴 빈곤기준선을 가계동향조사 3인 가구 가계지출 중위값의 58% 적용 - 인간다운 삶을 위해 문화지출비와 보건의료비 포함 여부 검토 - 사교육비를 제외하는 대신 빈곤기준선 60% 적용 의견 검토
2020년	통계청에서 가계지출 중위값 제공을 중지하여 중위값 추정치를 산출하여 사용 빈곤기준선은 전년보다 높은 수준으로 논의되고 59% 적용 안으로 결정 - 인간다운 삶을 위해 문화지출비와 보건의료비 포함 여부 검토

25) -2021년도 생활임금은 서울시 생활임금 산정공식을 적용함. 도시근로자 3인 가구 월평균 가계지출 중위값 추정치에 상대적 빈곤기준선을 59.5% 적용함.

-사교육비는 통계청·교육부의 [초중고 사교육비 조사]의 2019년 학생 1인당 월평균 사교육비 적용 = 서울시 학생 1인당 월평균 사교육비 451,000원 × 50%

	- 다시 가계소득이나 최저생계비 기준으로 변경하자는 의견 검토
2021년	빈곤기준선은 전년보다 높은 수준(59.5%~60%)으로 논의되고 59.5% 적용안으로 결정
2022년	코로나19에 따른 경제상황 반영 여부 검토 요구

*출처: 김진하·정현철(2021), p.3.

4) 서울시 사례의 함의

- 서울시 사례는 가구유형 결정 시 한국의 가구구조 변화(도시근로자가구 평균 가구원수 2.97명)를 적극적으로 반영한 방식임.²⁶⁾
 - 가계동향조사의 월평균가계수지자료의 2014년 2/4분기의 1인 이상 도시가구 전체 가구원수는 2.72명, 근로자가구는 2.97명이었음. 평균 가구원수는 지속적인 감소세로 2021년 4/4분기 현재, 전체가구원수는 2.38명, 근로자가구는 2.48명으로 줄어듦.
- 가구의 경제활동 구성원 고려 시, ‘남성 가장 외벌이’ 가구가 아니라 ‘맞벌이’ 가구를 채택한 것도 여성 경제활동 참여 현실을 반영한 것이라 할 수 있음. 맞벌이 가구의 경제활동 상태를 ‘전일제+반일제’로 구성한 것은 미취학자녀 1인을 전제한 것임.
 - 생계비 결정 과정에서 표준가구 유형은 미국의 경제정책연구소(EPI), 영국의 사회정책연구소(CRSP), 캐나다 온타리오주 생활임금네트워크 등 모두 핵심 가구를 4인 가구 기준(2명의 성인, 2명의 아동)으로 한다는 점에서 서울시의 모델이 변별력이 있음.
 - 가구 경제활동 구성원을 전일제, 반일제로 결정하는 데 영향을 주는 사회적 변수는 자녀 양육 비용과 양육의 사회적 책임 즉 돌봄사회화 정도를 직간접적으로 대리하는 변수로 볼 수 있음. 서울시의 생활임금 산정 조건에서 성인 1인을 반일제로 결정한 것은 자녀 양육을 가정에서 주로 여성이 책임진다는 점을 전제하는 것이라 할 수 있음. 이러한 방식은 경기도의 생활임금 산정에서도 동일하게 확인됨. 경기도 생활임금 산정 시 가계 표준은 3인 가계(맞벌이 부부+미성년 자녀 1)를 기준으로 함(김군수 외, 2019). 이에 반해, 2011년 기준 미국의 EPI와 영국의 CRSP는 각각 전일제 커플을 기준으로 하며 각 양육비를 가계지출의 20%, 33%로 정함(Anker, 2011). 2021년 기준에서도 맞벌이 전일제 커플을 기준으로 함.
- 생활임금 수준을 중기적 계획 하에 상대적 빈곤선 60% 수준으로 맞추자는 생활임금위원회의 의결은 두 가지 측면에서 주목할 부분임.
 - 하나는 생활임금 도입 당시에는 50%의 낮은 수준으로 출발했으나 현실화를 위한 이해당사자의 합의²⁷⁾가 중기적 계획을 가능하게 했다는 점에서 최저임금 수준을 중기적 의제로 다룰 수 있으며 또한 이해당사자 간에 생산적 대화의 장을 만들 수 있다는 것임.
 - 다른 하나는 생활임금이 실제 도시가구의 생계비를 충족하지 못함에도 불구하고, 하한기준인 최저임금 이상과 상한 기준인 상대적 빈곤선 60%를 목표로 하고 있음. 모호한 수준 유지가 가

26) 가계동향조사의 월평균가계수지자료의 2014년 2/4분기의 1인 이상 도시가구 전체 가구원수는 2.72명, 근로자가구는 2.97명이었음. 평균 가구원수는 지속적인 감소세로 2021년 4/4분기 현재, 전체가구원수는 2.38명, 근로자가구는 2.48명으로 줄어듦.

27) 물론 재정을 책임지는 서울시가 사측이므로 이해갈등이 첨예하지 않다는 것도 간과할 수 없음.

능한 이유는 단일 가구유형을 바탕으로 하고 있으며 적용대상이 한정적이기 때문임. 즉 생계비 충족률이 낮고 가구에 따라서는 격차가 큼에도 불구하고 ‘최저임금보다는 높고’, ‘많이 받는 것도 아니기에 시민과 민간기업으로부터 비난을 듣지 않아도 되는’ 정도를 유지해야 하기 때문임. 따라서 충족률과 관련하여 생활임금의 본래적 의미를 상기하면서 보장성을 제고하기 위해서는 가구의 다양성 반영 방안, 적용대상 확대와 민간사업체의 참여 및 재원확보 방안 등이 포괄적으로 검토되어야 할 것임.

4. 해외 사례

1) 영국

(1) 국가생활임금 기반 임금체계

- 토니 블레어 노동당정부는 1997년 저임금위원회(LPC, Low Pay Commission)를 설치하여, 국가 최저임금법(National Minimum Wage Act 1998)을 제정하고 1999년 4월부터 국가최저임금제를 실시함. 최저임금은 저임금 계층의 임금수준 적정화, 이를 통한 사회보장지출의 축소, 세금·사회보험료 등의 수입 증가를 통한 재정부담 완화 등 복합적인 목적에서 도입됨.
 - 국가최저임금법에 기반하여 행정규칙인 최저임금규칙(National Minimum Wage Regulations)에서 최저임금에 대한 세부내용을 규정함. 2016년 법 개정을 통해 25세 이상에게는 국가생활임금(National Living Wage)이라는 별도의 명칭과 임금수준을 부여하였음(최저임금위원회, 2021).
- 영국의 제도 임금체계는 세 유형으로 구분됨.
 - 최저임금이라 할 수 있는 국가생활임금(National Living Wage, 이하 NLW)은 2016년 4월부터 적용됨. 당시 25세에서 출발했으나 2021년부터 23세 이상 연령을 대상으로 지급하는 법정 최저임금임. 현재 최저임금(The National Minimum Wage, NMW)이라 불리는 임금제도는 21세 이하를 대상으로 하는 법정 최저임금으로, 사실상 국가생활임금이 청년연령과 연수생을 대상으로 감액 지급하는 형태에 해당함. 연령을 제외하면 지역, 산업, 기업규모, 직업, 장애에 관계없이 동일한 최저임금을 받아야 함을 최저임금법에 명시하고 있음. 2021년 현재 NLW는 £9.5이고, NMW는 £8.36임.
 - 실제생활임금(Real Living Wage, 이하 RLW)으로 불리는 임금체계는 국가최저임금이 노동자와 그 가족이 생활하는데 불충분하여 시민사회단체와 노동조합이 주도하여 도입한 협약 제도임. 2016년 기존의 국가최저임금 명칭이 국가 ‘생활임금’으로 개정되면서 ‘진정한, 실제의 생활임금’이라는 뜻에서 국가생활임금과 차별화하기 위해 ‘real’을 붙이는 것으로 보임. 앞의 두 최저임금과 달리 ‘실제생활임금’은 임의적·자발적 제도임. 치아 응급치료, 주말 쇼핑, 깜짝 여행 같은 일상적 필요를 충족하기 위해 직원들이 받을만하다고 믿는 급여를 약 9,000개의 사업체가 자발적으로 지불하는 임금율임. 2021년 말 현재 약 30만명의 임금노동자가 생활임금캠페인의 결과로 인상된 급여를 받음. 지역 차이를 두고 있으나 ‘런던’과 ‘런던 외 지역’ 둘로

구분하여 편차를 최소화함. 2021년 현재 런던의 실제생활임금 시급은 £11.05, 그 외 지역은 £9.9임. 국가생활임금과 최소 £0.4 ~ 최대 £1.55 차이가 남.

<표 3-7> 영국의 제도 임금체계

연령집단	The Minimum Wage (23세 미만을 위한 정부 최저임금)	National Living Wage (23세 이상을 위한 정부 최저임금)	Real living wage (생활에 필요한 것을 바탕으로 한 단일 임금을)
수준	8.36파운드	9.50파운드	11.05파운드(런던) 9.90파운드(런던 외)
법적 근거	의무적	의무적	임의적(자발적)
연령층 범위	21세~23세미만	23세 이상	18세 이상
결정방식	고용주와 노동조합의 권고안을 바탕으로 타협	중위소득 일정비율. 2024년까지 중위소득 66% 도달 목표	가구의 재화와 서비스 바스켓 방식에 바탕. 생계비에 산출
런던 가중치 유무	런던 가중치 없음	런던 가중치 없음	런던 가중치 있음

출처: <https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage>

○ 국가생활임금을 설계하는 저임금위원회(Low Pay Commission)에 따르면, 최저임금 도입 후 지난 20년 동안 영국의 최저임금은 OECD 국가들과 비교했을 때 빠르게 성장하였음. 1999년 최저임금 도입 당시에 영국은 OECD 최저임금 순위에서 중간이었으나 2019년 현재 상위권에 위치함 (Low Pay Commission, 2019).

- 국가생활임금은 2016년 4월 £7.2(25세 이상)에서 출발했으며 2020년 현재 중위소득의 60%를 기준으로 결정함. 목표는 2024년까지 중위소득의 2/3(약 66% 수준)에 도달하는 것이며 연령도 21세로 하향 조정하는 것임(Low Pay Commission, 2021b).

<표 3-8> 영국 최저임금을 인상 추이

시기	21세 이상	21-24세	18-20세	18세 이하	도제(견습생)
2015. 10 (only NMW 시기)	6.70 파운드		5.30 파운드	3.87 파운드	3.30 파운드
년도	25세 이상	21-24세	18-20세	18세 이하	도제(견습생)
2016. 4 (NLW 도입)	7.20 파운드	6.70 파운드	5.30 파운드	3.87 파운드	3.30 파운드
년도	23세 이상	21-22세	18-20세	18세 이하	도제(견습생)
2021. 4	8.91 파운드	8.36 파운드	6.56 파운드	4.62 파운드	4.30 파운드
2022. 4	9.50 파운드	9.18 파운드	6.83 파운드	4.81 파운드	4.81 파운드

*필자 재구성. <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

(2) 영국 최저임금(NLW) 결정절차와 기준

○ 영국의 최저임금 결정절차

- 영국의 최저임금은 저임금위원회(Low Pay Commission) 전원합의로 결정됨. 최저임금 수준을 심의하는 마지막 회의에서 전원합의의 결과가 나올 때까지 토론을 진행함. 2011년도 이후 최저임

금 수준 심의 시 통상 2일 정도 소요됨.

- 비즈니스·에너지·산업전략부(BEIS) 장관은 매년 4월 저임금위원회에 다음년도에 적용될 국가생활임금과 국가최저임금 권고안을 심의하도록 요구하는 정부 업무요청(Government remit)을 보냄. 저임금위원회는 매년 10월까지 조사, 협상, 회의, 심의를 거쳐 비즈니스·에너지·산업전략부 장관에게 권고안을 제출함. 비즈니스·에너지·산업전략부 장관은 다음년도 1월까지 위원회 권고안을 검토한 후 국가생활임금과 국가최저임금을 확정함.

○ 최저임금은 엄격한 산식에 입각하여 결정하는 것이 아니라 해당 시기의 경제상황에 따라 저임금위원회의 권고를 가지고 결정함(Low Pay Commission, 2019:5). 그런데 저임금위원회가 권고안을 결정할 때 임금 및 소득 관련하여 전문기관에 연구용역을 의뢰하고, 경제적 영향 분석, 이해관계자 진술 등 폭넓은 근거자료를 활용함. 특히 노동조합과 고용주단체 등 이해관계자 간담회를 중요한 임무 중 하나로 규정하고 있음. 그렇지만 위원회의 역할은 최저임금이 고용과 경제에 부정적 영향을 주지 않는 객관적 근거와 값을 찾는 것임.

저임금위원회(The Low Pay Commission, LPC)

- 독립기구로 NLW와 NMW 수준을 결정하는 정부 자문기구임. 다음 해 최저임금을 결정을 위해 권고에 필요한 관련 자료를 정부로부터 지원받음.
 - 최저임금 인상이 고용주와 노동자에게 끼친 영향에 관한 근거 마련이 주된 관심. 기업경영 조건(가령 이윤, 생산성), 경제 상황(소득 분배 변화, 고용과 실업 등 노동시장에 끼친 영향), 코로나19와 정부 지원조치 등을 검토함(Low Pay Commission, 2021).
- 9명의 위원(고용주, 노동자, 전문가)들로 구성되며 이들 간의 ‘균형’을 요구하는 사회적 파트너십 모델임. 위원들은 최저임금 인상으로 고용에 피해를 주지 않고 다른 부정적 효과를 유발하지 않으면서 저임금 노동자를 돕는 방법이라는 목적에 상당한 전문적 기술과 공유된 가치를 제시함(Low Pay Commission, 2019:7).
- 위원들이 제시하는 권고에 필요한 근거는 세 측면에 기반함. 외부 용역(commissioned research), 국내 경제 분석(in-house economic analysis), 이해관계자의 진술(stakeholder evidence).
 - 이해관계자의 진술 취합은 위원회 임무에서 핵심적인 부분에 해당함. 위원들은 이해관계자와 공청회, 지역방문 프로그램(고용주 간담회, 최저임금이 노동자의 삶에 끼치는 영향을 이해하기 위한 노동자 집단 간담회)을 운영함. 또한 교섭행위와 교섭구조, 현재의 관리방침들에 관한 정보를 조사하고, 이해관계자들이 제시한 서면 자료를 검토함(Low Pay Commission, 1998; 2019).

○ 최저임금 도입 당시의 결정기준과 관련하여 제기된 논점을 살펴볼 필요가 있음.

- 우선, 조사 자료에 관한 것임. 1999년 최초의 최저임금을 결정할 때 저임금위원회가 활용한 자료는 ‘사업체 기반 수입조사(the New Earnings Survey, NES)’²⁸⁾와 ‘가구 기반 노동력조사(the Labour Force Survey, LFS)’ 임. 두 자료의 단점을 보완하기 위해 통계청(ONS)의 월급여조사(Monthly Wages and Salaries Survey)를 활용함. 뿐만 아니라 임금 격차가 매우 컸기 때문에 소득 및 임금구조 관련 정보를 얻기 위해 저임금위원회가 외부 연구기관과 대학으로 연구용역을 위탁함.

28) 영국 임금노동자의 소득조사. 국민보험(National Insurance) 가입자 중 1%의 임금노동자 샘플. 그 외 90%는 Pay As You Earn 기록 참조.

- 둘째, 최저임금을 선택할 때 기본 이슈는 적용대상자(더 높은 임금을 받게 될 저임금 노동자 수)와 고정률(평균소득의 비율로서 최저임금율)임. 이 지표가 과거 영국 임금위원회 및 국제 최저임금 체계에서의 대상자규모 및 고정비율과 어떤지를 비교하는 것임. 저임금위원회는 최저임금율을 중위소득의 상대 비율로 고려함.
- 셋째, 업종 간, UK 내 지역 간 임금 격차로 단일 임금을 제시에 대한 이견이 많았음. 1997년 4월 기준, 시급 3.5파운드 이하를 버는 임노동자의 1/3이 소매업과 병원에서 확인됨. 저임금 귀착의 가장 큰 격차는 런던과 동남지역이었고, 북아일랜드는 다른 지역과 유사함. 저임금위원회에 따르면 최저임금은 임금기층(pay floor)을 설계하는 것임. 따라서 ‘성공적인 최저임금’은 모든 부문에, 모두에게 적용되는, 가장 단순한 규칙으로 적용되는 것임(Low Pay Commission, 1998: 89-94).
- 이 외에도 초기 결정단계에서 논란이 되는 이슈는 적지 않았음. 노사 자율규칙의 전통이 공고한 국가에 강제 임금제도가 도입되는 것은 혁신적 변화임. 그런데 저임금 노동자의 적정 임금수준 보장 목적이 국가 전반의 경제정책(고용, 물가, 소득분배) 효과를 제고하는 것에 기울어져 있었음.

(3) 실제생활임금(RLW) 결정기준

○ 실제생활임금 산출 및 관리조직은 Resolution Foundation과 생활임금위원회임.

- 런던과 영국 전역의 생활수준을 반영한 근거자료(MIS)에 기반하여 민간 독립 싱크탱크인 Resolution Foundation이 매년 RLW 인상률을 산출하며, 생활임금위원회(Living Wage Commission)가 최종 검토함. Resolution Foundation은 2016년 이후 RLW를 산출하고 있는데, 이전에는 런던생활임금은 Greater London Authority가 산출하였고, 그 외 영국 전역 임금률은 CRSP가 산출함²⁹⁾.
- 생활임금위원회(Living Wage Commission)는 고용주, 노동조합, 시민사회, 독립 전문가에게 인정받는 지속가능한 생활임금 구현의 목표 하에서 생활임금률을 결정하며, 정책변화나 새로운 데이터를 산식에 어떻게 통합할지에 관한 판단을 위해 포럼을 제공함.

○ 실제생활임금(RLW) 결정기준과 절차

- RLW의 총체적인 관리는 생활임금재단(Living Wage Foundation)이 맡고 있음. 생활임금은 공중이 정의한 최저의 수용할만한 생활수준에 도달할 만큼 충분히 벌 수 있도록 임금율을 결정한다는 것을 기본 배경으로 함(Cominetti, 2020b).
- 재단은 매년 생활임금을 계산하는데, 2021년 11월 15일에 새로이 적용될 생활임금율이 공표되었음. 고용주들은 6개월 이내에 인상률을 적용해야 하며, 모든 임금노동자가 2022년 5월 15일부터 새로운 임금률을 적용받아야 함. 생활임금재단은 생활임금캠페인에 서명한 고용주로부터 RLW로 지불한 노동자에 대한 데이터를 수집함(Cominetti, 2020a).
- 실제생활임금률(시급)은 장비구니 항목을 구입할 만큼 충분히 벌고, 생활표준을 충족하기 위한 가족유형별 필요소득의 가중평균을 구하여 산출함. 많은 항목들의 가격이 식료품, 의복, 일상생

29) <https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage>

활용품처럼 영국 전역에서 유사함. 따라서 이런 ‘핵심’ 항목은 MIS 연구 결과를 수용하며 영국 전역에 동일한 가격을 적용함. 반면, 주거비(rent), 공공임대료(council tax), 양육비, 여행비처럼 지역별로 다양성이 존재하는 항목도 있음. 이 비용들은 별도로 취합되거나 가중치가 부여됨 (Cominetti, 2020b:11).

- 실제생활임금 산식에서 고려하는 핵심 요소는 세 가지임. △물가 △실태 생계비 즉 장바구니 항목 비용, △정책적 요소로 조세·사회보장제도(tax and benefits system)임. 조세·사회보장 급여에는 취업연령 급여(working age benefits)와 인별 조세수당(personal tax allowance)이 해당되는데 이런 지원이 증가하면 실제생활임금 인상률은 하락압박을 받음.
- 2020-2021년 생활임금 산출 시, Resolution재단은 3가지 이슈를 고려하였는데, 기존의 방법론과 차별화된 가정들과 기술적 변화를 반영하고 있음. △전반적인 인플레이션 상승의 반영 △연금기여금과 주거비용에 대한 가정을 바꾸고 산식에 적용. 구체적으로 개인이 가입하는 민간 연금기여금(pension contributions)을 생활임금 산출에 통합함. 또한 기존 방법론에서는 유자녀가족을 사회임대부문에 거주, 무자녀가족은 민간임대부문에 거주하는 것으로 가정했으나 이는 많은 유자녀가족이 민간임대부문에 거주하는 현실을 반영하지 못해 주택보유와 관련된 가정을 가족 유형별 실태를 반영하는 것으로 변경함. △코로나19 감염병 대응으로 지원된 긴급지원금을 반영하지 여부임. 최종적으로는 급격한 비용 증감이 예상되므로 2020-2021년 계산에서 긴급지원금을 통합하지 않았음(Cominetti, 2020b; 3-11).

<표 3-9> 런던지역 실제생활임금
London RLW

Family type	Living costs						Hourly wage requirement	Weights
	Core basket	Rent	Council tax	Travel	Childcare	Total		
Single	£156.94	£133.23	£11.07	£31.24	£0.00	£332.48	£10.75	43.1%
Couple	£266.51	£212.62	£22.88	£62.47	£0.00	£564.48	£8.70	25.1%
Single parent with one child (age 3-4)	£229.42	£165.15	£19.61	£31.24	£101.80	£547.22	£14.05	0.8%
Single parent with one child (age 5-11)	£249.60	£165.15	£19.61	£31.24	£95.70	£561.30	£15.10	3.5%
Single parent with two children (age under 3 & 3-4)	£285.31	£191.10	£22.06	£31.24	£351.97	£881.67	£2.485	0.2%
Single parent with two children (age 3-4 & 5-11)	£304.85	£191.10	£22.06	£31.24	£197.51	£746.75	£19.05	0.6%
Single parent with two children (age 5-11 & 12-16)	£349.48	£191.10	£22.06	£37.49	£95.70	£695.83	£20.00	1.8%
Single parent with three children (age 3-4 & 5-11 & 12-16)	£404.58	£191.10	£22.06	£37.49	£197.51	£852.73	£25.90	1.5%
Couple parent with one child (age 3-4)	£296.97	£228.83	£26.15	£62.47	£101.80	£716.22	£9.10	3.9%
Couple parent with one child (age 5-11)	£317.15	£228.83	£26.15	£62.47	£95.70	£730.30	£11.30	5.7%
Couple parent with two children (age under 3 & 3-4)	£351.37	£270.22	£29.42	£62.47	£351.97	£1,065.45	£14.20	1.6%
Couple parent with two children (age 3-4 & 5-11)	£370.91	£270.22	£29.42	£62.47	£197.51	£930.53	£11.70	2.5%
Couple parent with two children (age 5-11 & 12-16)	£415.54	£270.22	£29.42	£68.72	£95.70	£879.61	£12.15	5.3%
Couple parent with three children (age under 3, 3-4 & 5-11)	£433.67	£270.22	£29.42	£62.47	£447.67	£1,243.45	£19.90	0.5%
Couple parent with three children (age 3-4 & 5-11 & 12-16)	£474.42	£270.22	£29.42	£68.72	£197.51	£1,040.29	£16.75	0.9%
Couple parent with three children (age 5-11, 5-11 & 12-16)	£488.89	£270.22	£29.42	£74.98	£95.70	£959.21	£15.50	1.6%
Couple parent with four children (age under 3, 3-4, 5-11 & 12-16)	£524.41	£270.22	£29.42	£68.72	£447.67	£1,340.44	£21.65	1.2%

출처 : N Cominetti(2020), p.19.

○ <표 3-9>에 제시된 런던지역 생활임금표에서 눈에 띄는 점은 다양한 가구유형별 생계비를 공표한다는 것임. 가구유형별 핵심(core)생계비, 주거, 공공임대료, 여행경비, 양육비와 총비용 합계를 같이 제시함으로써 가구 특수적 필요경비의 차이를 알 수 있음. 또한 가구유형별 비중을 고려한 가중치를 부여하여 시급 요구안을 결정함.

○ RLW 산출의 핵심 토대 : 최저소득기준(The Minimum Income Standard, MIS)

- RLW 산출의 핵심 구성요소인 실태생계비는 최저소득기준(MIS) 자료를 활용함. 즉 생활임금이

기반하고 있는 마켓바스켓을 MIS에서 도출함. MIS는 로부로우 대학교(Loughborough University)의 사회정책연구센터(Centre for Research in Social Policy, CRSP)에서 최초로 만들었음. 온라인 산출기로 가구유형 등을 감안하여 최저소득기준과 그에 부합하는 지출 항목 비용을 산출할 수 있음(Hunter, 2021).

최저소득기준(The Minimum Income Standard, MIS)

- MIS는 현재 영국에서(공중이 생각하는 수준에서) 최소한 사회적으로 수용가능한 생활수준에 도달하는 데 필요한 표준소득
 - MIS는 필요를 충족하고 사회에 참여하기 위해, 가구 유형에 따라 필요한 재화와 서비스의 시장바구니를 특정하여 산출됨.
 - 영국에서 '최저 생활 기준'은 식품, 의복, 주거, 사회 참여를 위한 선택과 기회를 얻기 위해 필요한 것을 갖는 것에 관한 것임.
- 어떻게 결정되는가?
 - 조사에 참여하는 집단을 실제 가구유형을 고려하여 실험집단으로 나누어서 체험함.
 - 한 가구가 수용할만한 생활수준에 도달하기 위해 필요한 것을 그룹 안에서 협상으로 체화.
 - 첫 번째 집단은 필요한 재화와 서비스, 품질, 내구성, 구매장소 등 예산의 모든 부분을 경험함. 전문가들은 음식료품 장바구니의 영양균형을 체크하여 투입물을 선택하며, 가구의 연료비, 교통비(motoring costs)를 지원함.
 - 두 번째 그룹은 예산목록(여러 가게 및 연구팀이 정한 가게에 따라 책정된 가격의 물품)을 체크하고 조정함. 그룹은 사회경제적, 인종적 배경을 고려하여 6-8명으로 구성됨. 각 그룹 내 모든 참여자들은 토론으로 정한 특정 가구유형에 해당함. '부양자녀가 있는 부모'는 부모와 자녀의 필요를 토론하며, '무자녀 성인 노동자'는 자녀가 없는 단신과 커플 성인의 필요를 논의해야 함. '연금집단'은 연금수급자의 최저를 결정함. 160개 이상의 집단이 2008년 제도 도입 이후 MIS 연구에 참여하고 있으며, 각 시기마다 새로운 참여자가 결합함.
 - '최저'는 생존 이상을 의미함. 그렇다고 욕망(wants)이 아니라 사회적 필요(needs)를 의미하므로 사치품이 아닌 필수품을 기준으로 함. 품목을 정의할 때 모두가 최소로 필요한 것임. 특정 개인과 집단의 추가요구(가령, 원거리에 살거나 장애가 있는 사람들처럼 추가필요를 가지고 있는 경우)를 고려하지 않음. 그래서 최저소득 이상을 가진 모든 사람들이 수용가능한 생활수준을 달성하도록 보증하는 것은 아니며 어떤 사람들은 그 기준에 도달할 수 없음.
- 어떻게 접근할 수 있는가?
 - online Minimum Income Calculator가 가구유형별 요구소득과 예산을 보여줌.
- 누구에게 적용되는가?
 - MIS는 단신 성인이나 커플로 구성된 가구에 적절함(자녀유무 무관). 다른 성인과 살고 있는 가족은 포괄하지 않음.(부모와 거주하는 20세 이상 단신성인 등)
- 포괄지역은?
 - MIS는 영국(Britain) 내로 한정했으나 2009년 북아일랜드의 후속연구로 UK전역 확대에 필요한 예산이 가능해짐. 전국 예산기준은 현재 UK 전체에 적용함. UK 기준은 런던 교외 도시지역에 사는 사람들의 요구에 기반하여 산출함. 대부분 그룹은 잉글랜드 시골지역, 런던, Guernsey.
 - 일본, 포르투갈, 프랑스, 태국, 싱가포르, 튀니지와 멕시코등도 영국 프로그램을 변형하여 사용함.
- 빈곤선과 어떤 관계?
 - MIS는 빈곤 논의에 관련되어 있으나 빈곤선 결정에 쓰이지 않음. 이는 연구 참여자들이 빈곤선 정의에 요청된 것이 아니기 때문임. 대신 현대사회에서 수용할만한 최저를 구성하는 것을 다룸. 빈곤 논쟁과 관련된 점은 거의 모든 가구들이 공식적으로 소득빈곤층(중위소득 60% 이하인)으로 분류되기 때문임. 상대적 소득빈곤 가구들은 다수의 공중이 정의하는 '수용가능한 생활수준'에 도달할 수 없음.

○ 누가 생산?

- 주 MIS 연구는 JRF(Joseph Rowntree Foundation)의 지원을 받고, 로부로우 대학교에 있는 사회정책 연구센터(Centre for Research in Social Policy, CRSP)가 수행함. 최초 연구는 2008년에 CRSP가 요크대학의 가족예산처(Family Budget Unit, FBU)와 공동으로 개발함.

출처 : Davis et al.(2021:4-5)

○ 2021년 최저소득기준(MIS)과 최저임금 충족률 비교

- MIS는 가구유형을 △연금수급자, △무자녀 성인취업자, △유자녀가족으로 나누며 세부적으로 성인단신/한부모용 생활비, 커플용 생활비를 나눔. 유자녀가족의 경우 최대 4명자녀+커플, 3명자녀+한부모까지를 모형으로 구성함. 자녀 연령은 0-1세, 2-4세, 초등학교, 중학교 4범주로 나눔. <표 3-10>은 이 중 4유형의 기준임(Davis et al. 2021: 6).
- <표 3-10>에 따르면 전체 가구 지출에서 임대료의 비중이 높다는 점, 양부모+2자녀 가구의 경우 양육비, 공공임대료, 임대료를 합한 비용이 가구 전체 예산의 41.9%에 이룸. 유류비(자동차 및 기타교통비)가 전체 가구 예산에서 12~13% 수준인데, 이는 2021년(8.5%)에 이어 2022년에도 저소득가구 지출에서 상당한 부담 항목이 되고 있음³⁰).
- MIS는 ‘임대료(housing rents), 공공임대료(council tax), 양육비를 제외한 생활비용’을 임금 몫의 생활비로 가정하고 있음.

<표 3-10> 가구유형별 주간 MIS 예산(2021년 4월 기준)

	성인단신, 취업자	연금수급자 부부	한부모 두자녀 (2-4세/초등)	양부모 두자녀 (2-4세/초등)
식료품	£50.99	£75.25	£81.43	£111.94
주류비	£6.10	£12.37	£5.40	£10.47
담배	£0.00	£0.00	£0.00	£0.00
의복	£9.46	£15.82	£36.31	£46.52
수도세	£6.09	£7.18	£10.90	£10.90
공공임대세(council tax)	£17.17	£22.92	£21.82	£29.08
가구보험(household Insurances)	£1.57	£1.55	£1.31	£1.46
연료	£13.50	£15.07	£18.04	£19.25
기타 주거비	£1.48	£2.99	£1.94	£1.94
가정용품	£10.05	£17.55	£26.67	£27.56
가사서비스	£7.66	£10.77	£13.64	£10.84
양육	£0.00	£0.00	£225.39	£225.39
개인용품/서비스	£17.62	£38.67	£31.73	£41.59
자동차	£0.00	£0.00	£69.08	£69.61
기타 교통비	£43.30	£19.16	£6.30	£32.49
사회문화활동비	£44.82	£81.56	£86.16	£97.73
임대료	£95.45	£86.81	£93.02	£93.02
총계(임대료, 양육비 제외)	£229.81	£320.86	£410.74	£511.39
2020년 이후 변화	1.3%	1.0%	2.5%	2.4%
총계	£325.26	£407.67	£729.14	£829.80

30) 설상가상으로 팬데믹 시작할 때 추가 지급된 주당 20파운드의 Universal Credit이 2021년 10월부터 주당 20파운드 삭감되는 것도 큰 이슈임(Karl Handscomb, 2021).

총계(양육비 제외)	£325.26	£407.67	£503.75	£604.41
총계(임대료, 양육비, 공공임대료, 수도세 제외)(주거비소득 측정후 대비)	£206.55	£290.76	£378.02	£471.41
총계(임대료, 양육비, 공공임대료, 수도세 제외)(주거비소득 측정 전 대비)	£308.08	£384.76	£481.94	£575.33
총계(임대료, 공공임대료, 양육비 제외)	£212.64	£297.95	£388.92	£482.31

주: 이 수치는 2021년 4월 물가를 반영. CPI는 2021년 4월 1.5%까지 상승.

Davis et al. 2021: 7

- 최저임금과 정부이전소득을 합하여 충족되는 MIS(본 연구에서 충족률에 해당) 수준을 가구유형 별로 비교한 결과(표 3-11), ‘전일제 맞벌이+두 자녀’ 인 4인 가구는 2020년 기준으로 100%를 초과함. 즉 현재 이 가구의 가처분소득은 사회적으로 수용가능한 생활기준에 도달하고도 남는 수준임. 같은 4인 가구이지만 ‘전일+반일 맞벌이+두 자녀’ 가구는 100%에 근접함. 반면 ‘반일제 한부모+두 자녀’ 인 3인 가구의 가처분소득이 MIS를 충족하는 비율은 가장 낮은 82% 수준임.

<표 3-11> 최저임금(NMW/NLW)의 MIS 비율로서 가처분소득

	단신 전일제	전일제 맞벌이 두자녀	전일제+반일제 맞벌이, 두자녀	전일제 한부모 두자녀	반일제 한부모 두자녀
보편공제(Universal Credit) 반영					
2016	77%	93%	90%	82%	78%
2017	78%	95%	91%	78%	76%
2018	80%	96%	90%	81%	75%
2019	82%	98%	93%	84%	77%
2020	88%	104%	98%	91%	84%
2021	86%	101%	95%	88%	82%

주: 2021년은 UC를 주당 20파운드씩 삭감하는 것으로 가정.

출처: Davis et al., 2021, p.33

- 특히 MIS 충족률에서 사회안전망 소득(safety-net income)이 차지하는 비중이 높다는 것을 주목해야 함. <표 3-12>에서 2021년 안전망소득이 MIS에서 차지하는 비중은 ‘단신성인, 취업연령’ 가구의 경우 33%이고, ‘커플+두 자녀’ 가구의 경우 55%에 이룸.

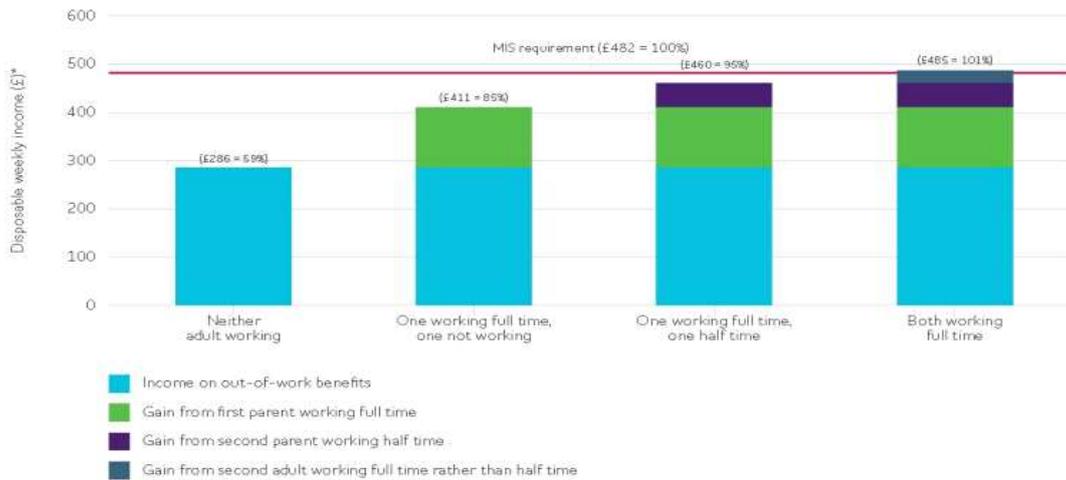
<표 3-12> 2008-2021년 사회안전망소득(safety-net income)이 포괄하는 MIS

	단신, 취업연령	커플, 취업연령	단신 연금수급자	커플 연금수급자	한부모 두자녀(4세, 7세)	커플 두자녀 (4세, 7세)
2008	42%	42%	108%	105%	68%	62%
2012	40%	39%	101%	104%	63%	60%
2016	38%	35%	93%	98%	63%	61%
2020	34%	32%	94%	92%	59%	56%
2021	33%	31%	95%	92%	58%	55%

주: UC((2020/2021년 UC에 £20 비포함)+기존 복지급여 모두 포함.

출처: Davis et al., 2021, p.32

Figure 4: A couple with two children aged 3 and 7 can reach MIS on the NLW only if both parents work full time



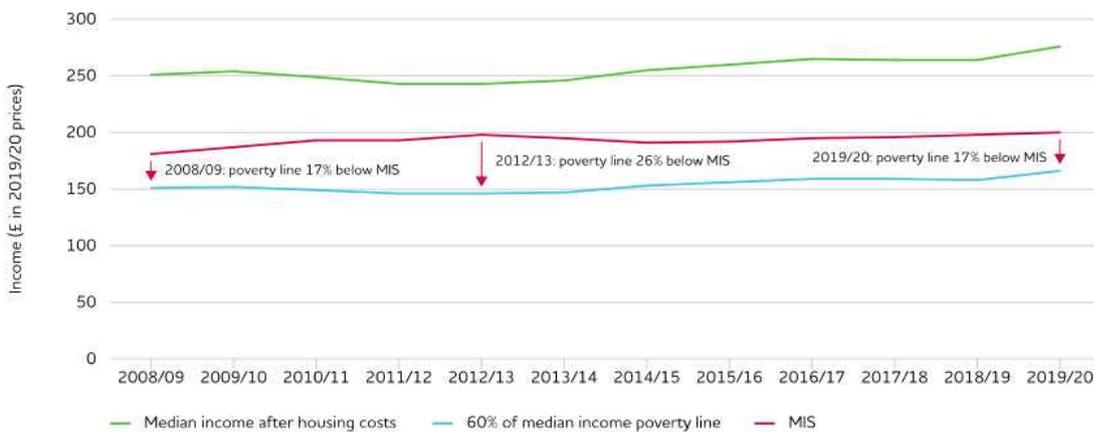
Note: *Assumes UC £20 increase is in place. If UC is reduced by £20 per week as planned in October 2021, percentages reduce: from 59% to 55% (neither working), from 85% to 81% (one working full time), from 95% to 91% (one full time, one half time); and from 101% to 97% (both full time).

Percentages show the percentage of MIS budget covered, net of rent, childcare and Council Tax.

출처 : Davis et al., 2021, p.12.

- MIS 수준을 중위소득과 빈곤선의 상대비중으로 보면(figure 11 참조), ‘단신, 취업연령, 무자녀’ 가구의 경우 MIS는 중위소득의 73%이고, 중위소득 60%를 기준으로 하는 빈곤선은 MIS보다 17%가 낮음.

Figure 11: MIS compared to the poverty line: single adult, no children



출처 : Davis et al., 2021, p.34

- 성인단신의 2021년 최저생활수준(MIS)은 년 20,400파운드이지만, 최저임금(NLW)은 이 기준에 도달하는 데 충분하지 않음. 전일제로 일하는 사람의 경우 17,400파운드 정도를 받음. ‘한부모+두자녀 가구’는 전일제로 일할 경우 MIS 이하가 12%에 이룸. 국가생활임금을 받는 ‘전일제 맞벌이+두 자녀’ 가구가 겨우 MIS에 도달함. 1인 전일제+1인 시간제 맞벌이 경우 MIS의 5% 이내에 이를 수 있음(Davis et al., 2021). 영국의 보편감면(Universal Credit) 제도들이 포괄적이라 하더라도 최저임금(NLW)으로 최저소득기준에 도달하는 가구는 전일제 맞벌이가 아니면 가능하

지 않음.

- 이로부터 우리나라도 최저임금을 통한 가구소득 증폭률을 높여야 하는 이유가 분명해지고 있음. 현금이든 서비스의 환산금액이든 간에 ‘노동자의 소득보전’을 위한 사회보장 급여의 불충분성은 사회보장 제도의 소득불평등 완화 기능을 제고하는 논의와 별도로 시장임금 설계 비중을 당분간 지속적으로 높여야 함을 시사함.

(4) 소결

- 영국의 최저임금(NLW) 결정은 저임금위원회의 전문위원들이 다양한 자료를 바탕으로, 현장방문, 이해관계자 면접, 데이터분석, 해외동향 파악 등을 병행하면서 그 수준을 결정함. 이때 주요 고려사항이 고용과 거시 경제에 부정적 효과를 유발하지 않는 것이라는 점에서 현재 우리의 최저임금 결정 단계 전반과 유사함.
- 최저임금(인상률)이 영국 노동자와 그 가족의 실제 생활의 필요를 반영하기보다 경제적 목적에 경도되어 결정되는 구조를 비판하면서 영국의 대표적인 산별노조인 유니슨(UNISON)과 영국노총(TUC)은 최저임금(NLW/NMW)의 현실화 투쟁을 전개하고 있음.
 - 유니슨(UNISON)은 2016년 명칭을 바꾸는 등 제도적으로 개선된 최저임금(NLW/NMW)이 생활임금재단이 매년 발표하는 실제생활임금(RLW)과 다른 두 가지 점에 주목해왔음. 하나는 최저임금(NLW/NMW)이 생계비를 적절하게 고려하지 못하여 식료품비, 전기세, 임대료(mortgage, rents) 등의 가격이 인상되더라도 정부의 임금계산은 그 비용과 함께 상승하지 않는다는 것임. 반대로 실제생활임금(RLW)은 노동자들이 맞닥뜨리는 생활비 지출 실태를 고려한 엄밀한 산식으로 계산됨. 다른 하나는 최저임금(NLW/NMW)은 기준 연령 이하에 대해서는 더 낮은 최저임금을 제시하는 연령차별을 두고 있지만 실제생활임금(RLW)은 18세 이상 모든 노동자에게 일괄 적용됨(Unison, 2017:5).
 - 유니슨은 영국노총(TUC)과 함께 최저임금 시급 10파운드 인상 투쟁을 수년째 계속해오고 있음. 2020년 기준 영국의 핵심 노동자(980만명 추산)의 38%인 370만명이 시급 10파운드를 받지 못함. 유니슨과 마찬가지로 TUC는 최저임금의 개선으로 △모든 노동자에게 적용할 국가최저임금 시급 10파운드 인상 △연령별 차등 반대 △물가상승률 반영을 내걸고 있음(TUC, 2020).
 - 영국노총이나 산별노조가 최저임금 현실화 투쟁을 하는 것은 실제생활임금이 광범위하게 적용되고 있어 노동자간 소득 격차 해소와 저임금 노동자 가족의 삶의 질 개선이 필요하기 때문임.
- 요약하면, 실제생활임금(RLW)은 노동자와 그 가족의 실질적 생활을 반영하기 위한 목적에서 도입되었고(비록 그 수준이 최저임금과 크게 나지 않더라도), 이를 위해 생계비 기반 최저소득 기준(MIS) 방법을 전면적으로 활용하는 것은 눈여겨 볼 대목임.

2) 미국

- 미국의 최저임금은 연방최저임금과 주 최저임금 두 형태가 있음. 카운티, 시 등에서 생활임금을 시행하고 있음.

(1) 연방최저임금

- 미국의 최저임금은 1909년 여성과 아이에게 법적 최저임금을 부여할 것을 미국노동입법협회(the American Association for Labor Legislation)와 전국소비자연맹(the National Consumers' League)이 주장하면서 주목받음. 최저임금은 주(state) 단위에서 여성과 아이에게 주로 적용되었으며 '최저임금법'은 1912년 최초로 매사추세츠주에서 제정됨. 그렇지만 주 최저임금은 1923년 미 연방법원에서 헌법불합치(앳킨스 판결) 판결을 받음. 루즈벨트 대통령이 당선되고 난 뒤 미국 의회(Congress)는 연방최저임금을 공정노동법(Fair Labor Standards Act, FLSA) 규정으로 1938년에 채택함. 1941년에 연방법원이 유효하다고 인정함(김진희, 2014; ILO, 2016:7).

- 연방최저임금제 적용 대상은 최저임금을 연방보다 낮게 정한 주의 근로자 중 연방법 적용대상 노동자³¹⁾와, 최저임금 관련법을 따로 정하지 않은 주의 노동자임. 미국의 대다수 주들은 주 최저임금을 도입하고 있음.

- 연방최저임금은 2009년 7월 24일 시급 \$7.25로 정해진 이후 인상되지 않았음.
- 연령, 틈노동자, 전일제 학생, 직업훈련생, 장애인 등에 대해서는 적용 예외조항(exemptions)이 있음. 예를 들면, 한 고용주와의 고용기간이 최초 90일 동안인 20세 이하 임금노동자에게 시급 \$4.25의 감액최저임금(a subminimum wage)을 지급함.
- 연방최저임금이 공정한 “생활임금” 인지에 관한 논쟁과 함께 최저임금 인상을 둘러싼 찬반 논쟁이 끊이지 않고 있음. 2021년 임금인상법(The Raise the Wage Act of 2021)으로 2025년까지 연방최저임금을 \$15로 인상할 계획을 발표함.

- 연방최저임금 결정과 절차

- 연방최저임금은 공정노동법에 따라 의회(Congress)에서 권한을 가지고 결정함.
- 공정노동법은 최저임금 기본급과 초과수당 기준을 정하고 있지만, 임금노동자의 상용임금(usual wages)이나 약속된 임금, 혹은 법이 요구하는 임금 초과 시 사례금 목적으로 임금 지급·징수 방법을 정하고 있지는 않음.
- 연방최저임금은 의회(Congress)의 활동(투표)으로 인상되며 인상 계획이 있는 것은 아님. 다만 물가와 생계비 인상에 대한 대응으로 3-7년마다 인상되었음³²⁾. 그렇지만 연방최저임금은 노동자와 그 가족의 필요비용을 충족하지 못함.

31) ① 2인 이상의 근로자를 고용하고, 연간 총매출 또는 거래규모가 50만 달러를 초과하는 사업체,

② 연매출 및 거래규모에 관계없이 적용되는 사업장 : ▲병원, 사회요양시설 및 복지시설, ▲유치원, 초·중·고등학교, 대학 및 고등교육기관 등 각종 학교, ▲지방·주·연방정부 등 정부기관, ③ 사업체 적용범위에 해당하지 않더라도 주(States) 간의 통상(서로 다른 주간의 물품의 거래 및 생산, 사람이나 물품 등의 운송 등과 관련된 산업, Interstate commerce)에 종사하는 근로자, ④ 가정부, 전일제 아이돌보미, 요리사 등 가사서비스업에 종사하는 근로자 ⑤ 연방최저임금 적용 대상 근로자라도 주 최저임금을 높게 정한 경우 주 최저임금이 우선 적용(최저임금위원회, 2021).

32) 의회가 최저임금 수준을 심의·결정할 때 참고자료나 전문가 집단에 대한 자문 등이 있을 것으로 추정되지만 그에 관한 절차적 내용을 파악하는 데 한계가 있음. <http://www.minimum-wage.org>

○ 연방최저임금과 주 최저임금

- 연방최저임금의 낮은 수준은 오래도록 근로빈곤층을 증가시켜왔음. 1989년 최저임금과 ‘근로 빈곤’에 관련해 최초로 발표된 미국 노동통계국(BLS)의 보고에 따르면, 미국 내 전 빈곤계층 가운데 1/3이 취업상태에도 불구하고 빈곤선을 넘지 못함(권순원, 2005:82).
- 1997년 클린턴 대통령은 주(state)가 자체적으로 최저임금율을 설정하도록 입법화 하였고, 이후 많은 주들이 최저임금을 도입·개선하여 연방최저임금 보다 높은 최저임금을 적용하게 됨. ‘저 임금 노동자의 실질 생활임금 보장’이라는 목적으로 확산된 주 최저임금은 실제로 생활임금 운동의 영향을 받았다고 할 수 있음.
- 2022년 1월 현재, 미국의 29개주와 콜롬비아, 괌, 버진 아일랜드는 연방최저임금보다 높은 최저임금율을 적용함. 콜롬비아주는 가장 높은 15.2달러의 최저임금을 적용함. CNMI(Commonwealth of the Northern Mariana Islands)을 포함한 16개주와 푸에르토리코는 연방정부 최저임금과 같음. 그 외 5개주(앨라배마, 미시시피, 루이지애나, 테네시, 사우스캐롤라이나)는 주 최저임금이 없음. 뉴욕 등 18개주는 다양한 공식에 기반하여 최저임금을 매년 조정함³³⁾(US Department of Labor, 2022).
- 주 최저임금은 생계비 산식(a cost of living formula)에 근거해 매년 달라지기도 하지만, 각 주는 자체적으로 생계비에 관한 정책을 수립하고 있음. 이와 관련하여 Glasmeier(2021)는 생활임금은 가구 내 개인과 가족의 특성을 반영하지만, 주 최저임금은 가구 내 모든 개인을 고려하는 것은 같아도 특성에 따른 변화값을 반영하지는 못한다고 차이를 평가함(표 3-13). 그래서 주 최저임금에 의한 노동자와 그 가족의 생활비 충족률은 매우 낮음.

<표 3-13> 워싱턴주의 생활임금과 최저임금의 차이 (단위: \$)

	성인 단신				성인 2인(홀벌이)				성인 2인(맞벌이)			
	무자녀	자녀1	자녀2	자녀3	무자녀	자녀1	자녀2	자녀3	무자녀	자녀1	자녀2	자녀3
생활임금	18.54	34.37	42.97	58.31	27.20	32.34	37.66	43.17	13.60	18.87	24.22	29.67
빈곤임금	6.19	8.38	10.56	12.74	8.38	10.56	12.74	14.92	4.19	5.28	6.37	7.46
최저임금	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49

주 1) The MIT Living Wage Calculator에 워싱턴주를 입력하여 산출한 값임.

2) Glasmeier가 2004년 처음 개발한 ‘The MIT Living Wage Calculator’에 의해 산정된 금액. 자녀 나이는 4세, 9세, 15세로 가정. 성인취업자는 전일제, 주 40시간, 1년 52주(연 2080시간) 계산. 지출항목은 food, childcare, health insurance, housing, transportation, and other basic necessities으로 구성.

<https://livingwage.mit.edu/states/53>

- MIT가 구축하고 있는 생계비 자료를 이용하여 성인 단신의 생활임금 충족률을 살펴본 결과(그림 3), 현재 최저임금으로는 모든 주에서 생활임금을 충족하지 못하는 것으로 조사됨. 모든 주에 \$15를 최저임금으로 가정해도 유자녀 가족의 생활임금을 충족할 수 있는 주는 없음. 특히 세금과 물가가 비싸 생계비가 높은 캘리포니아, 하와이, 메사추세츠, 뉴욕, 콜롬비아 특구 주에서 생활임금 충족률이 떨어짐. 생활임금 비용 유발의 가장 큰 요소는 아동양육비임³⁴⁾. 아래 그림을

33) <https://www.dol.gov/agencies/whd/mw-consolidated>

34) Greg Iacurci, 2021, "Many Americans, especially families, can't live on a \$15 minimum wage",

보면, \$15 최저임금이 미국 절반 가량의 주에서 ‘성인단신’의 생활임금 정도를 제공할 것으로 기대함(Iacurci, 2021).

<그림 3> 최저임금 \$15 인상의 생활임금 충족

A \$15 minimum wage would provide a living wage for single adults in roughly half of states

A \$15 wage compared to a living wage

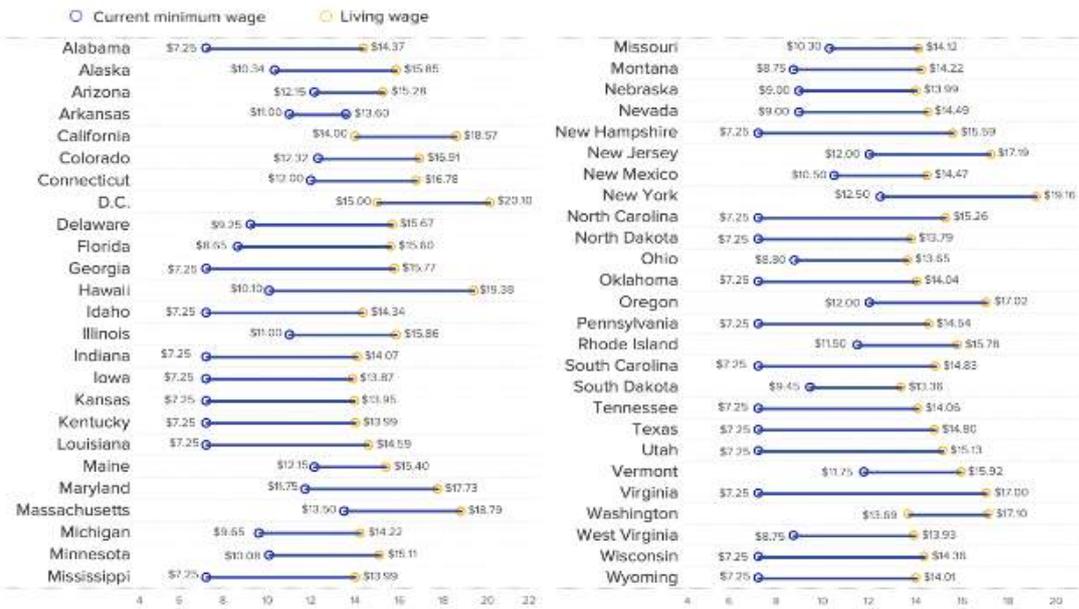


SOURCE: Dr. Amy K. Glasmeier, Massachusetts Institute of Technology (living wage data); Department of Labor (minimum wage data); CNBC analysis. The living wage is defined as the wage needed to cover basic family expenses plus all relevant taxes. Living-wage values are reported in 2019 dollars. Assumes a 40-hour work week. Reflects state min. wages as of January 1, 2021. City and local minimum wages may vary from state's value. Minimum wage reported for California and Minnesota reflect those that apply to large companies.



출처: <https://www.cnbc.com/2021/02/21/15-minimum-wage-wont-cover-living-costs-for-many-americans.html>

Current minimum wage vs. living wage for single adult with no kids



Source: Dr. Amy K. Glasmeier, Massachusetts Institute of Technology (living wage data); Department of Labor (minimum wage data); CNBC Analysis.
 NOTE: The living wage is defined as the wage needed to cover basic family expenses, plus all relevant taxes. The basic needs budget includes: food, childcare, healthcare (insurance premiums and out-of-pocket costs), housing, transportation, other necessities, civic engagement and broadband. Living wage values are reported in 2019 dollars. Assumes a 40-hour work week (2,080 hours per year). Reflects state minimum wages as of January 1, 2021. City and local minimum wages may vary from state's value. Minimum wage reported for California and Minnesota reflect those that apply to large companies.



출처: <https://www.cnbc.com/2021/02/21/15-minimum-wage-wont-cover-living-costs-for-many-americans.html>

(2) 뉴욕 주의 최저임금

- 뉴욕 주의 최저임금은 1960년 10월 1일 \$1로 시작하여 2015년 12월 31일 \$9까지 인상되었음. 주지사 Cuomo가 제안한 최저임금 인상 캠페인은 2016년 12월 31일부터 지역, 산업, 종업원수(뉴욕시)에 따라 최저임금을 달리 정하며 단계적으로 인상하기로 함.
 - 지역은 뉴욕시, 롱아일랜드 & 웨스트체스터, 뉴욕주 기타지역 세 권역으로 구분함.
 - 산업은 공공부문, 비영리민간부문, 음식·서비스업
 - 종업원수는 뉴욕시에 국한하여, 10인 이하 사업장, 11인 이상 사업장으로 구분함.
 - 시간당 \$15 최저임금 인상 개혁은 2016년-2017년 주 예산으로 출발했으며 주정부가 노동자와 기업³⁵⁾의 요구를 받아들인 것임. 핵심 내용은 2022년까지 뉴욕주의 최저임금을 시간당 15달러까지 인상하기로 함.

<표 3-14> 뉴욕주 최저임금 인상률표

		뉴욕시			롱아일랜드 & 웨스트체스터		뉴욕시 기타 지역	
인상적용기간		11인 이상 최저임금	10인 이하 최저임금	Fast Food Wage Board	최저임금	Fast Food Wage Board	최저임금	Fast Food Wage Board
2009.7. 24	2013	\$7.25	\$7.25	\$7.25	\$7.25	\$7.25	\$7.25	\$7.25
2013.12.31	2014	\$8.00	\$8.00	\$8.00	\$8.00	\$8.00	\$8.00	\$8.00

35) 뉴욕 상공회의소나 브루클린 상공회의소 등 친비즈니스 조직들도 쿠오모의 인상안에 지지를 보냈다(김태근, 2018:121).

2014.12.31	2015	\$8.75	\$8.75	\$8.75	\$8.75	\$8.75	\$8.75	\$8.75
2015.12.31	2016	\$9.00	\$9.00	\$10.50	\$9.00	\$9.75	\$9.00	\$9.75
2016.12.31	2017	\$11.00	\$10.50	\$12.00	\$10.00	\$10.75	\$9.70	\$10.75
2017.12.31	2018	\$13.00	\$12.00	\$13.50	\$11.00	\$11.75	\$10.40	\$11.75
2018.12.31	2019	\$15.00	\$13.50	\$15.00	\$12.00	\$12.75	\$11.10	\$12.75
2019.12.31	2020	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$13.00	\$13.75	\$11.80	\$13.75
2020.12.31	2021	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$14.00	\$14.50	\$12.50	\$14.50
2021.12.31	2022	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$15.00	\$13.20	\$15.00

*출처 : New York State Division of the Budget, [Report on New York's Minimum Wage Increases Scheduled for 2022], 2021. 9. 22, p.1.

○ 뉴욕주의 최저임금은 다음 해 1월에 적용될 적절한 수준으로 결정됨. 뉴욕주는 워싱턴, 오레곤, 코네티컷, 미네소타와 같이 소비자가격지수 등의 물가지수로 최저임금 인상을 결정함(New York State Division of the Budget, 2021).

- 뉴욕 주의 2021-2022년 현재 최저 시급은 \$13.2임. 다른 지역은 \$15달러이지만 ‘뉴욕 기타지역’은 \$13.2에서 매년 조금씩 인상하여 \$15에 맞추기로 했음. 이 기준으로 주 40시간, 1년 52주 전일제로 일할 경우, 주 \$528.00, 1년 \$27,456.00의 소득을 벌게 됨. 미국 전국기준 3인 가구의 빈곤선(1년 \$23,030)³⁶⁾보다 약 1.192배 높고, 4인 가구의 빈곤선(1년 \$27,750)보다는 \$294 부족함.
- <표 3-15>에 제시된 바와 같이 뉴욕시의 경우, 식당이나 패스트푸드점 같은 식음료매장의 서비스노동자들은 고용주로부터 시급 \$10를 현금으로 받고, 나머지 \$5는 고객으로부터 받는 팁(혹은 팁크레딧)과 합하여 월 급여를 받게 됨. ‘기타 지역’은 현금 \$8.8와 팁크레딧 \$4.4로 최저시급이 정해짐.

<표 3-15> 2021/2022년 뉴욕주 최저임금률

지역	최저임금 (2021.12.31.)	Tipped Service Employees**	Tipped Food Service Workers**
뉴욕시	\$15	\$12.5 현금 \$2.5 팁크레딧	\$10 현금 \$5 팁크레딧
롱아일랜드&웨스트체스터	\$15	\$12.5 현금 \$2.5 팁크레딧	\$10 현금 \$5 팁크레딧
뉴욕주 그 외 지역	\$13.2	\$11 현금 \$2.2 팁크레딧	\$8.8 현금 \$4.4 팁크레딧

<https://dol.ny.gov/minimum-wage-0>

○ 최저임금 적용 제외

- 뉴욕노동법 19조(NYS Labor Law, Article 19, Section 651)에서는 △최저임금률보다 75배 이상 수입을 버는 행정관료, △전문가, △노점상(Outside salespersons), △택시기사, △공무원(일부 비교육공무원은 포함), △시간제 베이비시터, △종교단체 회원과 성직자, △비영리단체에서 일하는 자원봉사자, 교육생, 도제수련생, 학생, △직업훈련 참여 학생, ‘임노동자(employee)’로 고려되지 않는 △독립사업자(independent contractors)는 적용대상에서 제외하고 있음³⁷⁾.

36) <https://aspe.hhs.gov/topics/poverty-economic-mobility/poverty-guidelines>

37) <https://www.ny.gov/services/government>

○ 뉴욕주의 최저임금 인상의 배경

- 2015년~2016년 사이 뉴욕주의 최저임금이 1년 만에 \$1.5~\$2로 급상승함(표 3-14 참조). 두 가지 배경을 유추할 수 있는데 하나는, 주 정부 입법 과정의 3대 축이라 할 수 있는 주지사, 주 하원(Assembly), 주 상원(State senate)에서 민주당의 정치적 영향력이 높았기 때문임(김태근, 2018).
- 다른 하나는 1990년대부터 계속되어왔던 생활임금운동과 생활임금조례 제정 등 제도화의 영향과 실질임금 보장의 사회적 공감대가 높아진 것에서 찾을 수 있음. 생활임금 캠페인은 초기에 미조직 노동자 조직화 수단으로, “공동체를 재건하고 지속가능한 지역경제를 창출(Mary Maynes, Twin Cities’ New Party)” 하기 위한 운동으로 시작되었지만, 점차 ‘실질임금’ 보장에 관련된 조례 제정으로 운동의 목표가 수렴됨(권순원, 2005:84). 2015년 5월 6일 뉴욕 주지사 쿠오모가 임금위원회 소집을 요구한 것과 관련된 발표보도를 보면 이러한 흐름이 잘 나타나 있음. “우리의 목표는 뉴욕의 저임금노동자와 패스트푸드 노동자를 위해 실질 생활 임금(real living wage)을 채택하는 것임. 샌프란시스코, 시애틀, 시카고는 이미 최저임금을 \$15로 인상했는데, 우리 주의 최저임금은 시급 \$8.75임. 노동자가 자신과 가족을 돌보는데 필요한 생활임금 근처에도 못 미침. 오늘의 연설이 힘들게 일하는 뉴욕시민들을 위한 생활임금 보장의 첫걸음일 것임.”³⁸⁾
- 생활임금 캠페인의 영향력은 2018년 12월 이후 ‘뉴욕시’의 생활임금인상률(\$15)이 ‘주’ 최저임금인상률과 동일해진 것으로도 알 수 있음. 다만 뉴욕시의 생활임금은 생활임금에 더하여 보건보충급여(Health Benefit Supplement)가 \$2 지급됨.

[뉴욕 시의 생활임금 개요]

- **법명** : 뉴욕시민을 위한 공정임금법(The Fair Wages for New Yorkers Act)
→ “생활임금법(Living Wage Law)”으로 알려짐. 2012년 6. 28. 입법.
- **시로부터 일정금액 이상의 금융지원을 받는 고용주들은 자신들이 고용한 직원에게 생활임금 이상을 지급해야함.**
- **조례 개정을 통해 적용대상 확대 (2014. 9. 30. Executive Order No.7)**
→ \$11.5(보건급여 있으면), \$13.13(보건급여 없으면)
- **매년 노동통계국(BLS)의 소비자물가지수(CPI)에 기반하여 생활임금 조정**
- **2021. 4. 1 ~ : 생활임금률 \$15, 보건보충급여 \$2**
- **2022. 4. 1 ~ : 생활임금률 \$15, 보건보충급여 \$2.05**

출처: <https://www1.nyc.gov/site/dca/about/living-wage-law.page>

○ 뉴욕주 최저임금의 충족률

- EPI의 Family Budget Calculator³⁹⁾를 이용하여 한 가족이 적절한 생활수준에 도달하기 위해 필요한 생활비 수준을 측정했을 때, 월 기준으로 유자녀가구는 단신성인 가구의 2배 이상의 생활비를 필요로 함. 이유는 양육비 때문인데 전체 가구항목 중에서 양육비가 주거비보다 높음. 단

38) <https://ag.ny.gov/press-release/2015/statement-ag-schneiderman-decision-convene-wage-board-minimum-wage>
 39) 미국 모든 카운티(3,142개), 메트로지역(613개)에 거주하는 10개 가족유형을 고려하여, 지역 특수적 비용을 반영하여 추정. 월별, 연간 생활비 추정치를 온라인 상에서 산출할 수 있음.

신성인 가구의 ‘주거비’는 월 소득에서 37.2%(\$1,760/\$4,727)로 매우 높음.

<표 3-16> 뉴욕(metro area) 가구유형별 월 생활비(소득) 비교

항목	단신 성인	성인1+2자녀	성인2+2자녀
주거(HOUSING)	\$1,760	\$2,053	\$2,053
식품(FOOD)	\$358	\$773	\$1,035
양육(CHILD CARE)	\$0	\$2,992	\$2,992
교통(TRANSPORTATION)	\$433	\$559	\$586
보건의료(HEALTH CARE)	\$527	\$922	\$1,518
기타 필수품(OTHER NECESSITIES)	\$767	\$1,024	\$1,119
세금(TAXES)	\$881	\$1,985	\$1,942
월 소득(MONTHLY TOTAL)	\$4,727	\$10,308	\$11,245
연 소득(ANNUAL TOTAL)	\$56,718	\$123,691	\$134,938

주 : EPI의 Family Budget Calculator로 필자가 계산함(<https://www.epi.org/resources/budget/>).

- 다른 산출방식인 The MIT Living Wage Calculator를 이용하여 시급최저임금과 생활임금의 차이를 살펴보면(표3-17), 성인단신 가구의 경우 최저임금은 생활임금의 60% 수준임. ‘맞벌이+무자녀’ 가구의 최저임금은 생활임금의 84.8%로 가구유형 중 가장 높은 비율임. ‘홀벌이+2자녀’의 생활비 충족률은 30.6%에 불과하며, ‘맞벌이+2자녀’도 46.1% 수준에 불과함.

<표 3-17> 뉴욕주의 생활임금과 최저임금의 차이 (단위: \$, %)

	성인 단신				성인 2인(홀벌이)				성인 2인(맞벌이)			
	무자녀	자녀1	자녀2	자녀3	무자녀	자녀1	자녀2	자녀3	무자녀	자녀1	자녀2	자녀3
생활임금	21.99	40.78	51.17	67.89	31.13	36.98	43.10	47.36	15.57	22.12	28.64	34.32
최저임금	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20	13.20
충족률 (최저임금/ 생활임금)	60.0	32.4	25.8	19.4	42.4	35.7	30.6	27.9	84.8	59.7	46.1	38.5

주 1) 충족률은 필자가 계산함.

2) Glasmeier가 2004년 처음 개발한 ‘The MIT Living Wage Calculator’에 의해 산정된 금액. 자녀 나이는 4세, 9세, 15세로 가정. 성인취업자는 전일제, 주 40시간, 1년 52주(연 2080시간) 계산. 지출항목은 food, childcare, health insurance, housing, transportation, and other basic necessities으로 구성.

<https://livingwage.mit.edu/states/36>

(3) 소결

- 미국의 최저임금은 \$7.25의 매우 낮은 연방최저임금, 그보다 양호한 주 최저임금(뉴욕주는 \$13.2-\$15), 그리고 카운티나 시에서 도입하고 있는 생활임금 세 구조로 되어 있음. 이는 영국의 체계와 흡사함. 또한 생활임금이 ‘노동자와 그 가족의 적절한 생활과 지역사회 참여 보장’이라는 목적에서 도입되었고 결과적으로 주임금의 지속적인 인상과 연방임금 현실화의 당위를 제공했다는 것도 공통적이라 평가할 수 있음.
- 임금결정 기준으로 생계비를 공식적으로 활용하는지 여부에 있어서 뚜렷하게 드러나지 않음. 다만 뉴욕주와 뉴욕시의 경우 소비자물가지수(CPI)를 사용하였음.
 - 연방정부의 최저임금 결정은 의회가 갖는 강력한 권한임. 2009년 이후 한 번도 인상되지 않았

다는 것은 현실과 괴리되어 매우 정치적으로 결정된다는 것을 방증함. 또한 영국의 저임금위원회처럼 별도의 검토기구나 기관이 공개되지 않거나 부재함. 이런 현상은 뉴욕주의 최저임금 결정기준에서도 유사해보임. 다만 뉴욕주는 2016년 최저임금 개혁 이후 매년 경제적 요소(소비자물가지수)를 생계비 인상의 대리변수로 활용하고 있음. 따라서 가구유형별 특성을 반영한 실태 생계비가 임금결정의 공식 결정기준으로 어떻게 반영되고 있는지를 이해하는 것이 대단히 제약되어 있음.

- 다만 미국은 영국보다 가족 생계비를 산출하는 공신력 있는 연구기관들이 다수 존재함. MIT 연구소, 경제정책연구소(EPI)가 대표적인데, 이 기관들은 미국 전 지역의 가구유형별 생계비를 자체적으로 개발한 프로그램에 따라 산출하고 있으며, 온라인상에서 누구나 쉽게 산출할 수 있도록 지원하고 있음. 이 기관들은 정부의 공식 통계자료를 바탕으로 독자적인 가구 생계비(소득/지출) 산출모형을 수립하고 있음. 그래서 생계비 자료와 산출방법은 언론, 정부 기구, 학술적 용도로 폭넓게 활용되고 있음. 예를 들어 미국의 CNBC가 미국의 연방 최저임금이 \$15로 인상되어도 가구유형별 특성을 반영한 생활임금을 충족하는 경우는 성인단신 가구뿐이며 절반가량의 주에서만 100%가 충족될 것을 보도하기도 했음. 문제는 뉴욕시의 생활임금이 뉴욕주의 최저임금과 같아서 뉴욕시 생활임금으로는 저임금 유자녀가구가 적정한 생활을 지속할 수 없는, 최저임금과 동일한 문제에 처함.

3) 캐나다 온타리오주

(1) 캐나다 연방 최저임금

○ 도입배경

- 여성 노동자를 보호하기 위해 1918년 브리티시 콜롬비아 및 마니토바주를 시작으로, 1920년 온타리오, 퀘벡, 노바스코샤, 사스캐추완주, 1960년 프린스 에드워드 아일랜드주를 끝으로 모든 주 단위에서 최저임금제도를 도입함(최저임금위원회, 2021: 287).

○ 캐나다 연방 최저임금은 캐나다 노동 코드(Canada Labour Code)의 Part III(노동기준)에 포함되는 노동자에게 적용함.

○ 2022년 4월 1일, 연방최저임금을 전년대비 \$0.5 인상하여 시급 \$15.55로 발표하였음.

- 연방최저임금은 2021년 12월 29일부터 시작하여 매년 4월 1일 ‘자동 조정’ 되는데, 캐나다 국가통계가 제공하는 소비자물가지수(Canada’s Consumer Price Index, CCP)를 반영함. 연방최저임금보다 높은 최저임금을 지급하는 주에서 일하는 노동자는 높은 임금을 받게 됨(Employment and Social Development Canada).

- 다른 국가와 마찬가지로 캐나다 연방최저임금도 노동자와 그 가족의 생활유지에 부족한 비용임.

(2) 온타리오주 최저임금⁴⁰⁾

○ 발전 과정

40) 이하의 내용은 최저임금위원회(2021), ‘25. 캐나다’편을 인용함(2021:283-286).

- 1937년 남성의 가구생계책임이 크다는 점에서 여성보다 높은 최저임금을 적용하는 「남성최저임금법(Men's Minimum Wage Act)」이 도입됨. 1950년대 캐나다 전역으로 평등임금원칙이 확산되어, 1974년에 「남성최저임금법」이 폐지됨.
- 8.00캐불이던 최저임금을 「온타리오 규정 285/01」 개정을 통해 2007~2010년까지 매년 0.75캐불씩 자동 인상되도록 함. 2010년 3월 31일부터 4년간 최저임금을 10.25캐불로 동결하였다가 2014년 6월 1일부터는 물가상승률(CPI)를 반영하여 11.00캐불로 인상함.
- 2014년 11월 20일, 「고용기준법」 개정을 통해 2015년 10월부터 CPI 변동에 따라 최저임금을 자동 인상하는 시스템을 도입함(단, CPI가 하락하는 경우라도 현재 책정된 최저임금을 감소할 수는 없음).
- 2017년 11월 27일, 「공정한 사업장과 개선된 일자리에 관한 법」 발효를 통해 최저임금을 인상함. 이 법은 온타리오주 △고용기준법(Employment Standards Act, 2000) △근로관계법(Labour Relations Act, 1995) △직업보건안전법(Occupational Health and Safety Act)에 대한 광범위한 개정을 포함하고 있음.
- 2018년 1월 1일부터 적용된 최저임금 14.00캐불은 2019.1.1.일부터 15.00캐불로 인상될 예정이었으나 주정부 정권 교체, 「온타리오 기업개방법(Making Ontario Open for Business Act)」(2018) 통과 등으로 2020.9.30.까지 동결됨. 2020년(\$14.25), 2021년(\$15.00) 인상됨.
- 최저임금 적용제외 대상
 - 2017년 노동력조사 자료에 따르면, 최저임금 노동자의 약 2/5인 44%가 온타리오주에 있으며, 퀘벡에 19%가 있음(Employment and Social Development Canada, 2019:3).
 - 최저임금은 1인 이상 사업장에 고용된 모든 근로자에 적용됨. 다만 적용제외 대상으로, △주거 건물의 관리인, 수위 또는 경비원으로 해당 건물에 거주하는 자, △학생 신분으로 고용된 자, △특정 전문직에서 훈련 중인 학생(건축가, 법률가, 엔지니어, 회계사, 교사, 의사, 치과의사, 심리치료사, 약사 및 물리치료사 등 개업의, 판매원 또는 부동산중개인), △상업적 어부 및 농장에 고용된 자로 그 고용이 낙농품, 과일과 채소, 담배 및 특정 축산물 등의 1차적 생산과 직접 관련이 있는 자.
- 최저임금 결정 산식
 - 온타리오주 최저임금은 소비자물가지수(CPI) 변동에 따라 매년 최저임금을 자동 조정하는데, 소비자물가지수가 하락할 때는 최저임금을 동결함.

금년 최저임금(10월 1일 현재)

$$= \text{지난해 최저임금(9월 30일 현재)} \times \frac{\text{지수A(직전년도 CPI)}}{\text{지수B(2년전년도 CPI)}}$$

출처: 최저임금위원회(2021), p.285.

(3) 온타리오주 생활임금

○ 현재 캐나다의 앨버타주, 브리티시컬럼비아주, 온타리오주에서는 민간 부문에서 생활임금 제도를 시행 중에 있음. △앨버타 생활임금 네트워크(Alberta Living Wage Network), △브리티시컬럼비아(BC) 가족을 위한 생활임금(Living Wages for Families BC), △온타리오 생활임금 네트워크(Ontario Living Wage Network)(장지훈, 2022).

- 2021년 11월 기준으로, 생활임금이 가장 높은 지역은 토론토(\$22.08)이고, 가장 낮은 지역은 수세인트 마리(Sault Ste. Marie)로 \$16.20임.

○ 생활임금 산정방식

- 온타리오는 전국 생활임금 모형(National Living Wage Framework)에 입각하여 생활임금률을 계산함. 이 모형은 캐나다 대안정책센터(Canadian Centre for Policy Alternatives, CCPA)가 개발한 모형임⁴¹. 4인 가족(성인 2+ 아동 2)을 기준으로 함. 이 기준은 빈곤아동의 생활에 초점을 두었고, 생활임금은 부모가 가족을 돌보기 위해 벌어야 하는 소득을 강조하는 방법이었음. 당시 산출에서 강조되었던 것은 ‘한부모가족’ 과 ‘단신성인’ 이 얼마나 다른가에 초점을 두었으나 대부분 4인 가족 기준(35세 성인남녀+7세남아+3세여아)의 생활임금이 가장 높았고 다른 기준들은 당연히 제외됨. 연방정부와 주정부가 유자녀가족을 지원하는 공공정책을 도입하고, 가족의 인구구성도 변해서 4인 가족 기준이 온타리오주의 생활임금 계산을 위한 최고의 기준은 더 이상 아님(Coleman, 2021: 4-5).

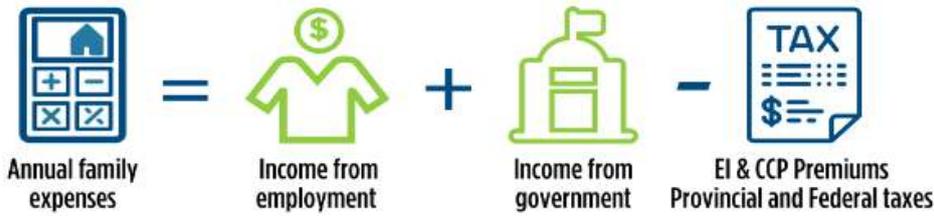
- 2016년 아동급여(Canada Child Benefit)가 도입되어 연방정부가 캐나다의 모든 가족을 지원하게 됨. 캐나다에서 생활임금 산정은 ‘2자녀+부부’ 에 기반했기 때문에 조세 기반 사회보장 급여는 생활임금률의 전반적 하락을 가져옴. 생활임금 산정이 여전히 4인 가족을 기준으로 하고 있지만 다른 가족 형태 간의 격차와는 점증하고 있음.

- 2019년 온타리오 정부는 CARE(아동돌봄 비용을 가족에게 지원하는 제도)을 도입함. 이 제도는 4인 가족 기준으로 4천 달러의 추가 소득을 지원함. 온타리오 전체로 약 2달러의 권리가 감소함.

[온타리오주 기본 생활임금 산정식]

$$\text{임금소득} + \text{정부 공적이전소득} - (\text{고용보험} + \text{각종 세금}) = \text{연간 가족 지출}$$

41) CCPA는 2009년 [캐나다 생활임금기준: 지역사회 생활임금 계산을 위한 방법(Canadian Living Wage Framework: A National Methodology for Calculating the Living Wage in Your Community)]을 발간하였는데, 4인 가족을 기준으로 생활임금 계산을 위한 장바구니 항목을 제공함.



Living Wage Rates
Living Wage Employers

*출처 : https://www.ontariolivingwage.ca/what_is_the_living_wage

<표 3-18> 2016년 온타리오 인구센서스데이터 기반한 평균가중치

가족유형	생활임금
0-5세와 6-14세에 해당하는 몇 명의 자녀를 둔 부부 가족	187,435
6-14세 자녀를 둔 한부모 가족	114,100
15-65세 성인	844,650

출처 : A. Coleman, 2021, [2021 Waterloo Region Living Wage Calculation Report], Ontario Living Wage Network, p.2.

○ 생활임금 산정 장바구니 항목

- 식료품
- 의복(의복과 신발)
- 주거 : rent, hydro(전기세 등)
- 보험료(tenant Insurance)
- 통신비: 전화, 인터넷, 케이블
- 교통비 : 자동차유지비, 유류비 포함
- 교육비 : 부모교육
- 아동돌봄비(지원금 수급 전)
- Non-OHIP 건강보험, 생명보험, 질병보험
- 기타⁴²⁾

*출처 : Coleman(2021), p.6

<표 3-19> 온타리오주 4인 가족 생활임금

가족 생활비		연(\$)	연간
food		8,858	12.1
clothing & footwear		3,630	5.0
shelter	rent	15,048	20.6
	hydro	1,237	1.7
	telephone	1,085	1.5
	tenant insurance	183	0.2
	internet & cable	1,001	1.4

42) 캐나다 장바구니 측정통계(The Statistics Canada Market Basket Measure, MBM)는 기타비용을 '식료품비+의복비'를 합한 비용의 75.4%로 산출. 이것은 세면도구, 개인용품, 가구, 구가구성원지원, 세탁, 학교납입금과 수수료, 은행 수수료, 독서나 잡지요금, 소소한 여가활동, 가족 문화행사, 출산선물, 가족휴가, 자녀 예체능학원을 포함. 기준 가족으로는 연간 \$9,416 지출함.

transportation	vehicle & misc.transit	8,219	11.2
other		9,416	12.9
education(adults)		1,118	1.5
child care (지원금 수급전)		17,130	23.4
Non OHIP medical		2,952	4.0
Life and Critical Illness Insurance		510	0.7
Contingency amount		2,815	3.8
총 가족 생활비		73,202	100.0
정부 이전소득 및 세제		연간(\$)	
비임금소득(정부이전소득)			
캐나다 아동급여(Canada Child Benefit, CCB)		9,026	
근로소득장려소득(Working Income Tax Benefit, WITB)			
온타리오 아동급여(Ontario Child Benefit, OCB)		434	
아동양육보조금(Child Care Subsidy)		11,437	
GST/HST Credit		160	
Oatario Trullium Benefit		465	
총 이전소득		21,522	

출처 : Coleman(2021), p.6

○ <표 3-19>를 재정리하면 <표 3-20>과 같은 4인 가족 생활임금(시급)이 \$16.35로 산출됨. 앞서 온타리오주 2021년 최저임금이 \$15였으므로 시급기준으로 단순계산하면 최저임금은 생활임금의 91.7%를 충족하고 있음.

<표 3-20> 온타리오주 4인 가족 생활임금(시급)

생활임금과 정부공제 및 세금	연간(\$)
가구 근로소득	59,465
연방 소득세	3,116
지방(provincial) 소득세	1,029
총 정부 조세	4,145
세후 가구소득	55,320
차감:CPP & 고용보험 기여금	3,639
추가: 총 정부이전	21,522
세후 + 정부이전 후 소득	73,203
생활임금	16.35

출처 : Coleman(2021), pp.6-7.

4. 소결과 시사점

- 이 장은 생계비를 결정기준으로 사용한 국내·외 임금결정 사례를 살펴보았음. 분석결과를 요약하면 다음과 같음.
 - 첫째, 최저임금위원회 분류에 따르면 생계비를 최저임금 결정기준으로 채택하는 국가와 경제적 요소로 결정하는 국가들이 비슷한 비율로 양분되나 후자가 약간 높음. 다만 현재 생계비를 활용하지 않는 국가들의 경우 각각의 역사적 맥락과 제도 변천과정을 짚어보지 않고서는 생계비가 왜 중요하며, 중요함에도 불구하고 왜 정책결정과정에서 공식적으로 주요하게 채택되지 않고 있는지 왜곡할 우려가 있음. ILO의 최저임금 규약 도입과 변화 양상, 미국의 산업화 초기 생활임금 운동과 1990년대 이후 영미권 국가의 생활임금 캠페인, 유럽 주요 국가의 단체협약 전통은 노동자와 그 가족의 생활비용인 생계비가 임금결정의 본질이어야 함을 드러냄. 그렇다해도 노동조합의 교섭력과 고용주의 힘의 관계에 좌우되며, 정치권력(정치적 정당성과 산업화의 수단)에 의해 정책적인 쓰임과 영향력이 결정되어 왔다는 것을 알 수 있음.
 - 둘째, ILO는 임금결정의 핵심 영역으로 ‘노동자와 그 가족의 적절한 필요비용’ 과 ‘경제적 요소’ 두 영역을 제시하면서 균형적·합리적 접근이 필요하다고 설명함. 물론 두 영역의 기계적 분할을 언급한 것은 아님. 그런데 국제적으로 최저임금 결정의 경제적 요소(특히 물가, 생산성)가 강조되면서 영역 간 균형은 이미 경제적 목표 달성에 기울어져 있기에 균형의 의미는 현재 시점에서 재검토 될 필요가 있음.
 - 국제적으로 장기간의 시계열 자료를 이용하여 최저임금의 영향력을 분석한 Dube(2019)의 분석은 ‘균형’의 의미를 재고하는데 유용한 인식을 제공함. 저임금 노동자에게 소득을 높여주고, 공적(사회보장)급여를 줄이고, 공정성에 대한 인지를 높이는 최저임금의 암묵적 장점은 잠재적 비용(저임금 노동자의 고용 및 노동시간 감소)과 대등해야 한다는 점에서 균형을 요구함. 그런데 노동시장은 단순하고 완전하며 경쟁적인 수요공급 모형과 달리, 기업이 어느 정도의 임금 결정력을 보유하고 있으며 불완전하고 경쟁적이라는 점에서, 더 높은 최저임금은 일자리를 파괴하는 대신 전직과 빈일자리를 줄일 수 있다는 것임. 일자리 상실이 시작되기 전에 최저임금을 어느 정도까지 올릴 수 있는 지는 ‘경험의 문제’ 라는 것임(Dube, 2019:3)⁴³.
- ‘노동자와 그 가족의 인간으로서의 존엄성 보장’을 위한 ‘최저의 생활임금’은 최저임금 제도를 통해서도 달성되지 못했음. 최저임금 수준이 지나치게 낮거나 적용대상자 범위가 협소하거나 법을 지키지 않기 때문일 것임. 그런데 역사적 제도주의 시각으로 보면 앞서 살펴보았듯이 최저임금이 생계비를 반영한 임금 기본선으로서 존재하기보다 경제정책(소득분배와 노동시장정책)의 도구적 기능으로 경도·제고되면서 최저임금은 생계유지 필요비용보다 비효율을 줄이기

43) 최저임금의 고용효과 관련하여, 미국에서는 지난 25년간 다양한 방법론이 활용되었으나 성인 저임금노동자의 경우 고용에 끼치는 영향이 미미하다는 것에는 대체로 일치함(modest). 영국도 국가생활임금(NLW) 도입 후 저임금 고용에 끼치는 실질적인 부정적 효과는 없었음. 전반적으로 기존 연구들은 최저임금이 고용에 약간의 부정적 효과가 있지만 저임금 노동자의 소득을 유의미하게 높인다고 지적하고 있으나 연구대상 확대 및 다양한 연구방법에서는 고용에 끼치는 영향이 거의 제로에 가까운 것으로 제시함. 더 높은 최저임금이 끼치는 영향은 진행중임(Dube, 2019:3).

위해 ‘절감해야 할 비용’으로 되어왔음. 그렇다 하더라도 노동자와 그 가족의 생활을 위한 필요 경비(즉 가족임금)로서의 임금의 본질은 달라지지 않는다는 것임.

- ‘가족임금’으로서의 생활임금 운동은 19세기말~20세기 초로 거슬러 올라가며 그것이 미국의 연방최저임금제를 이끌었지만, 신자유주의 경제 질서가 빈부격차를 심화시켰고, 비용 외부화에 따른 저임금 노동시장을 양산하여 1990년대 들어 사회·노동운동으로서 재부상하였음(권순원, 2005; Wills and Linneker, 2012; 김진희, 2014; 김종진, 2015; ILO, 2016). 생활임금을 인권으로 접근하는 국제 공동체의 배경으로 거론되는 세계인권선언 23조 3항을 보면, “노동을 하는 모든 사람은 자신과 가족에게 인간의 존엄에 부합하는 생존을 보장하며, 필요한 경우에 다른 사회보장 방법으로 보충되는 정당하고 유리한 보수에 대한 권리를 가진다.”고 되어 있는데, 이는 2절에서 언급했듯이 1919년 ILO 헌장, 1943년 필라델피아선언에서 최저임금의 의미를 정초할 때와 다르지 않음.
- 따라서 생활임금에서 가구유형별 ‘수용가능한 생활수준 비용’을 산출하는 논리(Anker, 2011; Cominetti, 2020b)는 최저임금과 생활임금의 자본주의 초기 분화(?)와 90년대 이후의 양상, 그리고 실제 계층 논리를 통찰해보더라도 최저임금에 적용했어야 하는 방법이며, 단체협약을 통해 산별 최저임금을 갖추고 있는 서구유럽과 달리 한국에서 재고해야 할 기준이라 할 수 있음.

○ 생계비 산식이 담고 있는 의미는 가족 구성원의 수, 가족 구성원 중 취업자수와 같이 실제 가족이 살아가기 위해 필요한 소득과 지출의 규모를 생애주기적 인적 구성을 고려하여 계산한다는 점임. 즉 가족 구성원 개인의 ‘존재 가치’를 단순화 시켜 반영하여 비용을 산출한다는 것임.

- 뉴욕을 포함하여 소비자물가지수를 반영하여 설계한 최저임금을 운용하는 주의 경우, 노동자와 그 가족구성원의 필요를 충분히 반영하지 못하지만, 생활임금 캠페인과 적용 대상자들이 경험했던 ‘생활임금’의 의미를 외면하기는 어려울 것으로 보임. 그런 의미에서 물가를 생계비로 대체·반영한⁴⁴⁾ 임금결정은 액면 그대로가 아니더라도 불투명하며 쉽고 비용 효율적 편향임.

○ 최저임금을 노동자와 그 가족의 생활비용을 담보하는 생계비를 바탕으로 결정하려면 구체적인 산식과 관련하여 세 가지 측면에서 주목할 필요가 있음.

- 첫째, 생계비를 바탕으로 임금을 결정하는데 있어, 가구유형을 단일한 표준가구 유형으로 설계할 것인지, 몇 개의 가구유형으로 전제할 것인지가 중요한 정책적 판단임. 서울시는 3인 가구(1.5형 맞벌이+1자녀), 이 장에서 검토한 해외 사례는 4인 가구(2인형 맞벌이+2자녀)를 표준가구로 하고 있음. 설령 표준가구를 하나의 가구로 채택했다고 하더라도 영국(online Minimum Income Calculator), 미국(The MIT Living Wage Calculator; EPI’s Family Budget Calculator), 캐나다(National Living Wage Framework)의 민간 기관은 누구나 생활비를 계산해 볼 수 있도록 온라인 산출시스템을 구축하고 있음. 다양한 가구유형의 특징을 반영하여 생계비를 산출하도록 지원함으로써 ‘생계비’의 중요성과 의미를 사회적으로 활성화 시키고 있는 것도 눈여겨봐야 함.
- 둘째, 가구의 취업자수를 몇 명으로 할 것인지도 중요함. 가구 구성원의 취업자수 변수는 여성

44) 최저임금을 생계비(cost-of-living) 증가 지표로 쓰는 주는 뉴욕주 외에도 워싱턴, 오레곤, 코네티컷, 미네소타 등이 있음(New York State Division of the Budget, 2021).

의 경제활동 참여, 캥거루가족, 1인 가구 증가 등 변화하는 가족의 경제적, 사회적 위상 변화를 반영할 뿐 아니라 가구의 소득수준 결정을 위한 공인 지표가 될 것이기 때문이다. 서울시는 1.5형(전일제 1인, 반일제 1인) 모델을 사용하지만, 해외 사례는 ‘전일제 맞벌이’를 전제함. 전일제와 반일제는 ‘아동양육 비용’과 ‘여성의 경제활동’을 어떻게 인식하고 제도화 하고 있는지 향후에는 어떻게 나아갈지를 판단하는 데도 중요함. 또한 해외 사례에서는 ‘한부모+유자녀’ 가구를 대표 가구유형으로 다루는데, ‘한부모’를 비경제활동/반일제/전일제로 자세히 나누고 있음.

- 셋째, 가구의 경제활동 수준을 어떻게 결정할 것인가 하는 것임. 곧 최저임금을 통한 ‘적정생활 수준 충족’을 어느 수준으로 달성할 것인가 하는 것임. 상대적 빈곤선은 보편적 비교기준으로 활용되고 있지만 ‘적정 생활 보장’을 충족하지 못하고 있는 것으로 확인됨. 대표적으로 아동양육비와 주거비가 생계비의 주요 비중을 차지함. 이와 관련하여 해외 사례로부터 얻을 수 있는 시사점은 사회보장급여로 대표되는 정부의 공적이전소득 부분임. 공적이전소득은 생계비를 상쇄하는 효과가 있는데 영국과 캐나다의 양육지원 제도가 생계비에 영향을 주는 정책으로 작동하고 있음.

※ 참고문헌

- 권순원, 2005, “미국최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인”, [국제노동브리프], 한국노동연구원, pp.78-90.
- 권순원·김진·박용철·정경은, 2013, [생활임금(Living Wage) 활성화 및 확산전략에 대한 연구], (사)한국고용노사관계학회.
- 김군수·성영조·이다겸, 2019, [2020년도 경기도 생활임금 산정 및 추진방안], 경기연구원.
- 김중진, 2015, “생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점:어떤 임금이 필요한가의 물음”, [월간 노동리뷰], 2월호, pp.5-15.
- 김진하·정현철, 2021, “생활임금, 최저임금 보완역할 계속하되 산정방식 합리화하고 영향력 확대 필요”, 이슈페이퍼, 서울연 2021-OR-09, 서울연구원.
- 김진희(2014), “미국 생활임금 논의 재고찰: 인간적 존엄을 보장하는 임금은 가능한가”, 『미국학 논집』, 46(3), 한국아메리카학회, pp.53~74.
- 김태근(2018), “뉴욕주 최저임금 인상에 대하여”, [국제사회보장리뷰], 봄호, Vol(4), pp.115-121.
- 서울특별시 의회, “서울특별시 생활임금 조례 일부개정조례안 검토보고”, 의안번호 제 1087호(발의자 한기영의원 회 11명; 발의일자 2019년 10월 16일; 회부일자 2019년 10월 22일).
- 정경은·박용철·송민정, 2020, [성남시 생활임금 개선방안 연구], 한국노동사회연구소.
- 지훈, 2022, “민간단체 주도하에 민간기업이 참여하는 생활임금 제도 시행(캐나다 앨버타州)”, [세계도시동향], 523호, pp.7-10. 서울연구원.
- 최봉·김범식, 2013. [서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구], 서울연구원.
- 최봉·정현철, 2016. [생활임금제 시행성과 모니터링], 서울연구원.
- 황선자·이철, 2008, [생활임금운동과 노동조합], 한국노총 중앙연구원.
- Abigail Davis, Donald Hirsch, Matt Padley and Claire Shepherd, 2021, [A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2021], JRF(Joseph Rowntree Foundation).
- Alain Supiot, 2010, [필라델피아 정신: 시장경제주의 비판과 사회정의 복원을 위하여], 박제성 역, 2019, 매일노동뉴스.
- Andrés Marinakis, 2011, [The role of ILO in the development of minimum wages], ILO Century Project.
- Ciscel, D. H. (2004), “The determination of Living Wages,” Living Wage Movement, Routledge.
- Coleman, A. 2021, [2021 Waterloo Region Living Wage Calculation Report], Ontario Living Wage Network.
- David Neumark and William L. Wascher, 2010, Minimum Wages, MIT Press.
- Cengiz, D. Dube, A. Linder, A., and B. Zipperer, 2022, “The Effect of Minimum Wage on Low-Wage Jobs,” (The Quarterly Journal of Economics, The Quarterly Journal of Economics (2019), 1405-1454.
- Dube, A., 2019, [Impacts of minimum wages: review of the international evidence], Employment and Social Development Canada, 2019, “Federal Minimum Wage“.

<http://www.minimum-wage.org>

ILO, 1967, [Report II Ways in which the ILO minimum wage fixing machinery Conventions and Recommendations might be revised, Meeting of Experts on Minimum Wage Fixing and Related Problems, Geneva.

ILO, 1969, Minimum wage fixing machinery and related problems, with special reference to developing countries, Report V (1), International Labour Conference, Fifty-fourth Session, Geneva 1970.

ILO, 2016, Minimum Wage Policy Guide.

Karl Handscomb. 2021. “The big squeeze Assessing the changes to family incomes over the next six months“, Resolution Foundation, 2021. 9. 26.

Low Pay Commission, 2019, [20 years of the National Minimum Wage A history of the UK minimum wage and its effects].

Low Pay Commission, 2021a, [Low Pay Commission Report].

Low Pay Commission, 2021b, [National Minimum Wage Regulations 2021].

New York State Division of the Budget, 2021, [Report on New York’ s Minimum Wage Increases Scheduled for 2022], 2021. 9. 22.

New York State Division of the Budget, 2021, [Report on New York’ s Minimum Wage Increases Scheduled for 2022]. (2021. 9. 22).

Nye Cominetti, 2020a, “Earnings Outlook Q2 2020 : Back in lockdown” , Resolution Foundation.

Nye Cominetti, 2020b, Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21, Resolution Foundation, November 2020.

Paul Hunter, 2021, [The Living Wage Dividend: maximising the local economic benefits of paying a living wage], THE SMITH INSTITUTE.

Richard Anker, 2011, [Estimating a living wage: A methodological review], Conditions of Work and Employment Series No. 29, ILO.

TUC, 2020, “A £10 minimum wage would benefit millions of key workers” , 2020. 5. 1. (<https://www.tuc.org.uk/>)

UNISON, 2017, Fighting for a Living Wage.

US Department of Labor, 2022.

Wills, J. and B. Linneker(2012), The Costs and Benefits of the London Living Wage, Trust for London & Queen Mary University of London.

<https://ag.ny.gov/press-release/2015/statement-ag-schneiderman-decision-convene-wage-board-minimum-wage>

<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/employment-standards/pay-deductions.html#h3.1>

<https://www.cnbc.com/2021/02/21/15-minimum-wage-wont-cover-living-costs-for-many-americans.html>

<https://www.dol.gov/agencies/whd/mw-consolidated>

<https://dol.ny.gov/minimum-wage-0>

<https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

<https://www.livingwage.org.uk/what-real-living-wage>

<https://www1.nyc.gov/site/dca/about/living-wage-law.page>

<https://www1.nyc.gov/site/dca/about/living-wage-law.page>

<https://www.epi.org/resources/budget/>

https://www.ontariolivingwage.ca/what_is_the_living_wage

목
차
문

최저임금 결정기준으로서의 생계비

이주희 (이화여대 사회학과 교수)

☛ 최저임금제도의 취지상 ‘생계비’가 결정기준에 포함되어야 하는 이유

최저임금법상 최저임금의 목적, “근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상”

☞ 경영계의 “사용자 지불능력” 고려 주장 및 업종별 차등지급 논의 관련 고려사항

- “생계가 유지되는 임금(living wage)을 지불할 수 없는 - 그래서 충분한 소비력을 갖춘 노동자를 고용할 수 없는- 어떤 기업도 국가에 도움이 안 되며, 그래서 우리 안에 그들이 설 자리란 없다. 노동자에게 적절한 임금을 지불하지 않으므로써 그들은 노동자의 친척과 친구들, 그리고 우리 모두에게 그들의 생계에 대한 책임을 돌린다. 결국 생계비를 받지 못하는 노동자를 지원해야 하는 비용은 더 유능한 기업에게 부과되며, 그렇게 되면 이런 우량 기업조차 이런 식의 저임금이 용인되지 않는 다른 국가의 기업도 참여하는 상품시장에서의 경쟁력을 잃게 된다”

(Filene, Edward. 1923. “The Minimum Wage and Efficiency,” The American Economic Review. 13(3): 412)

- “집세와 의식비를 걱정해야 하는 노동자는 행복하거나 야심적으로 될 수 없으며, 이런 노동자들과 함께 효율적인 조직을 만들어내기란 매우 어렵다...최저임금은 회사가 만들어낸 물건을 살 수 없을 정도의 노동자를 고용할 위험으로부터 사용자를 지켜준다” (위와 동일) 저임금만이 기업의 효율성을 담보할 수 있는 방법이라는 잘못된 생각으로부터 사용자 보호 가능. 최저임금의 인상은 노동자의 능력과 기술습득 의욕, 업무 능력을 향상시킬 수 있음.

☞ 북유럽 선진국에서 ‘생계비’ 기준은 물론 최저임금제도도 없는 이유

- 미국, 플로리다주 버거킹 교대근무 매니저, 2014년 기준 시간당 9달러, 35시간 근무, 정부지급 식권으로 생활하며 생계 꾸리기 어려운 수준/ 덴마크 코펜하겐 노동자, 시간당 20달러, 생계비로 충분하며 저축 가능 (덴마크에는 최저임금제도가 없으며, 패스트푸드 산업 3F 노동조합과 사용자단체인 호레스타(Horesa) 협약에 근거한 최저임금수준임) (Alderman, Liz, and Steven Greenhouse, 2014. 10. 28자 New York Times, “Fast Food in Denmark Serves Something Atypical: Living Wages”)

☞ ‘생계비’ 결정기준의 거시경제적 함의

- 이윤으로부터의 소비수준 감소하는 대신 임금소득으로부터의 소비수준 증가- 후자의 소비수준이 더 높기 때문에 전반적으로 사회전체의 소비를 증가시키며, 총 수요의 증진은 총 투자 및 전체 고용수준을 높일 수도 있음. 최저임금 인상이 왜 일방적으로 고용을 줄이지 않는가를 설명

해주는 현상임.

☛ 생계비 포함, 최저임금 결정기준 관련 논의점

☞ ‘비혼 단신노동자 생계비’의 문제점

- 현재의 최저임금이 비혼 단신노동자의 생계비도 충족하지 못하는 수준이라 해도, 실제 살아 숨쉬는 현실의 노동자가 부양 가족이 없는 단신노동자라는 가정은 매우 적절하지 못함. 최저임금 노동자가 만일 부양 가족이 있다면 (최)장시간 노동에 종사하거나 여러 일자리를 가져야 함. 이런 계산 방식을 유지하는 것은 최저임금 노동자는 자녀를 가지지 말라는 정부의 간접적인 메시지로 작동할 수 있음.
- 대표가구유형을 설정하기보다, 가구 유형별 적정 생계비 수준을 도출하고 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 생계비를 도출하는 방안에 찬성함.
- 향후 ‘생계비’의 항목별 적정 수준과 관련된 많은 연구가 활성화될 필요가 있음(특히 공공 및 사회서비스가 부족한 우리 상황에 비추어)

☞ 노동생산성

- 최저임금은 일반 노동시장이 아니라 저임금 노동시장에 적용됨. 다수 경제학자와 경영계는 임금이 노사간 교섭의 산물이라는 것을 간과하고 있음. 실업이 존재하는 한, 노동자는 생산성보다도 낮은 임금을 받을 수 있음. 가장 절박한 노동자가 받는 임금이 시장 임금이 되어 “150만원 받고 120시간 일하는 것”이 가능해짐.

☞ 소득분배율 관련 활용지표로서의 중위임금과 평균임금

- 극단적으로 양극화된 노동시장에서 중위임금(=최저임금에 수렴)의 의미는 거의 없음. 평균임금이 산정 기준으로 더 적합하며, 평균임금 산정 시에도 영세업체 임금수준 등은 배제되어야 함(10인 이상 고용 사업체).

☛ 생계비 보장 수단으로서의 최저임금 대 근로장려세제(EITC)

- ☞ 기업이 생계비를 임금으로 지급하지 못한다면, 다른 가족, 공동체, 국가가 대신 책임져야 함 (= 임금을 충분히 지급하지 못하는 기업은 그들의 생산비용을 다른 가족, 공동체, 국가에게 떠넘기는 것)

☞ 최저임금과 근로장려세제(EITC)의 비교

- 기술변화, 기업 해외이전, 금융화 등의 이유로 좋은 일자리 감소, 해외 이전이 불가능한 서비스업에의 과밀과 저임금 불러왔음.

- 최저임금은 노동에 대한 직접적 보상으로서, 노동자의 자존감, 기업에 대한 몰입도, 숙련형성 욕구 등을 향상시킬 수 있음. 따라서, 근로장려세제(EITC)와는 대체 관계가 아니라 보완 관계임.
- 이 두 제도의 재분배적 함의는 매우 다름: 최저임금제도는 저임금 지불 사용자로부터 저임금 노동자로 재분배; 근로장려세제(EITC)는 납세자로부터 저임금 노동자로. (영국, 독일 모두 납세자 의존형에서 최근 최저임금제도 도입하는 선택 실시)
- 근로장려세제(EITC) 역시 정부의 조세 수입의 감소를 가져오는, 결국 복지와 유사한 지출임. 낮은 임금소득을 증명한 이후에야 사후적으로 받을 수 있으므로 불안정성을 완전히 해소할 수 없으며, 이 혜택을 유지하기 위해 노동의욕이 저하될 수도 있음.
- 최저임금 인상요인을 낮추기 위한 정부 정책으로 근로장려세제(EITC)보다는 사회서비스 확충이 더 바람직한 방법임. 동시에, 저임금 지불 사용자를 그런 위치로 고착화시키는 기업간 불공정 거래에 대한 엄격한 처벌제도 필요.

토론 2.

오상봉 (한국노동연구원 본부장)

토론 3

오영민 (고용노동부 근로기준정책과 과장)

핵심 결정기준으로서의 ‘생계비’에 부합하는 최저임금 인상

정문주(한국노총 정책1본부장)

우리나라에 최저임금법이 만들어진 것이 1986년 말이고, 그 이듬해에 최저임금심의위원회가 구성되어 최초로 1988년부터 최저임금이 시행되었고, 올해로 35년째를 맞이한다.

최저임금제도의 근거는 헌법이고, 최저임금제도는 국제노동기구가 권고하고, 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 위하여 각 나라는 자국의 법과 규정에 의해 최저임금을 정하고 있다.

※ 「헌법」 제32조제1항*에 따라 최저임금제도는 1988년 최초 시행

그 이유는 사용자가 노동자를 저임금으로 부리는 착취를 막기 위한 것이다. 이를 위하여 정부는 노동자와 그 가족의 의식주 생활이 가능한 급여기준을 정하여 노동자의 생존권을 보호하는 것이다.

1. 생계비는 최저임금의 결정기준으로 작용하고 있는가?

□ 최저임금의 법정 결정기준

- 최저임금법이 정한 결정기준은 △근로자 생계비, △유사 근로자의 임금, △노동생산성 및 소득 분배율 등 (최임법 제4조 제1항)

□ 생계비 자료가 갖는 명백한 한계

- 최저임금위원회는 익년도 최저임금 결정을 위해 법정 결정기준이 되는 생계비, 임금수준 등의 자료를 매년 제공하고 있음.

- 최저임금위원회 생계비 자료는 실태생계비로서 통계청 가계동향 자료를 가공분석하여 그 대상을 비혼단신근로자로 한정하고, 이를 다시 연령, 성, 학력, 분위수별로 분류함.

※ 1인 이상 노동자 가구에 대해서는 참고자료를 제공

- 최저임금위원회 비혼단신근로자 생계비의 문제점

○ 제도의 근본 취지*에 부합하지 않음

※ 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 함 (최저임금법 제1조)

○ 통계로서의 대표성이 낮다

2020년 가구수 (단위 : 천)	가구원수별 가구구성(%)					
	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인 이상가구
20,927	31.7	28.0	20.1	15.6	3.6	0.9

※ 통계청, 인구총조사 2021년

가계동향조사의 표본인 25,979가구 중 비혼단신무주택근로자 2,544명을 대상으로 함. 이는 전체 가구대비 7.8%에 불과하여 전체가구를 대표하는데 한계가 있음.

전체가구	1인가구	15세이상 비혼	임금노동자	무주택
25,979	7,777	7,094	3,806	2,544

※ 최저임금위원회, 비혼단신근로자 생계비 분석보고서 2022. 5월

○ 사용자, 노동자 모두가 최저임금 결정요인으로서 인정하는 생계비

최저임금위원회가 2023년도 적용 최저임금 심의를 위하여 2021. 11월에 노사를 대상으로 조사한 결과에 따르면 최저임금 결정요인에 대하여 생계비와 물가상승률 응답이 상대적으로 가장 높게 나타남

	노동자 생계비	경제성장률	물가상승	일반노동자 임금수준	노동생산성
노동자	46.10%	15.44%	54.75%	29.00%	13.79%
사용자	27.65%	16.01%	41.31%	24.26	29.12

※ 최저임금위원회, 최저임금적용효과에 관한 실태조사 분석보고서 2022

○ 국제기구 권고와 국내외 생활임금 결정과 달리 최저임금은 가족생계비를 고려하지 않는다

ILO, 최저임금제도의 도입 목적 (최저임금 정책 가이드)

- 최저임금 목적은 부당하게 낮은 임금으로부터 노동자를 보호하는데 있으며, 그것은 모두에게 성장의 결실에 대한 **공정하고 공평한 배분** 그리고 피고용자 및 보호가 필요한 모든 사람에게 **최소한의 생활임금을 보장**하도록 돕는 것
- 또한, 최저임금은 **빈곤을 퇴치하고 불평등을 완화하는 정책** 중 하나가 될 수도 있음. **동일 노동에 대해 동일한 보수를 받을 권리를 촉진함으로써 남녀 간 임금불평등을 해소**하는 정책이 될 수도 있음(ILO, 2014: 3)

○ 제도개선위원회 전문가 권고

최저임금위원회가 사회적합의로 구성하여 2017~2018년에 운영한 최저임금 제도개선위원회 전문가 TF의 가구생계비 계측 및 반영방법에 대한 입장은 △최저임금 심의시 반드시 노동자 1인 생계비만을 고려할 필요가 없고, 다양한 가구 생계비 자료를 활용하는 것이 바람직, △중위생계비, 하위 25% 분위 생계 등 특정 분위 생계비만 고려할 필요는 없으며 다양한 분위 가구생계비 자료 활용이 바람직, △사회적합의가 없는 이론생계비 활용은 곤란하고, 실태생계비 활용하되 한계를 감안할 필요 등

○ 문재인 정부 국정과제 미달성

최저임금 1만원 실현과 생활임금제 확산(국정과제 64-4) : 최저임금 결정기준(가구생계비 등), 상습·악의적 위반사업주에 대한 제재 등 제도개선 추진

□ 최저임금 시행이후 35년 동안에 최저임금 결정에서 배제된 생계비

- 이창근 위원 발제에서 확인되듯이 지난 35년간 최저임금 결정에서 공익위원 최종안에서 법정기준인 생계비가 거론된 것은 2020년에 단 한번 뿐이고, 이조차도 역대 최저인상률 1.5%(경제성장률 0.1% + 소비자물가상승률 0.4% +생계비 개선분 1%)를 제시할 때 등장

2. 생계비는 최저임금의 결정기준으로 작용하고 있는가?

최저임금위원회가 통계청 「가계동향조사」 지출조사 자료를 가공·분석하여 산출한 실태생계비 기준으로 2021년도 생계비는 220만 원(비혼단신노동자)에서 630만 원(5인가구) 수준으로 현행 최저임금('18년 1,573,770원, '19년 1,745,150원, '20년 1,828,750 21년 1,795,310원 '22년 1,914,440원)보다도 높다.

	전체평균	비혼 단신	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구
2021	3,375,530 (2.4%)	2,205,431 (5.8%)	2,238,472 (5.9%)	3,322,420 (7.0%)	4,516,289 (2.4%)	5,851,159 (7.7%)	6,326,150 (9.4%)
2020	3,296,003 (-3.2%)	2,084,332 (-4.6%)	2,112,978 (-5.9%)	3,104,536 (-4.1%)	4,410,844 (7%)	5,749,279 (-1.8%)	5,780,182 (13%)

2022년도 생계비 산출은 2021년 생계비에 물가인상분을 반영, 생계비中 가장 낮은 비혼단신근로자 생계비로 하더라도 최저임금 1만원(월환산 209만원)을 훨씬 넘는 수준이다.

- 2022{3}비혼단신 생계비 : $2,205,431 + (2,205,431 \times 3.1\% \{4\% \times [2.4\%]\}) = 2,273,7990(2,293,648)\{2,442,644\}$ 원
- 본 생계비는 이론생계비가 아닌 실태생계비로서 20, **21년** 동안에 이어진 코로나19 재난으로 소비지출이 일상(정상)시기보다 크게 감소(특히, 저소득계층)하여 생계비 규모까지 줄어듦. 이로서 실제 생계비보다 낮게 나타나는 문제가 있다.
- **소비지출비중** 1분위 _ 식료품·비주류음료(22.9% 27.4만원) > 주거·수도·광열(19.4% 23.2만) > 보건(13.2% 15.8만)
5분위 _ 음식숙박(14.1% 60.1만원) > 교통(13.7% 58.6만) > 식료품·비주류음료(13.3% 56.7만)
→ 1분위는 더 이상 지출을 줄일수 없는 3대 소비재 비중이 55.5%, 5분위 3대 소비재는 28.7%에 불과(식13.3 광7.5 보7.8)
- **적자가구 비율** 2021. 4Q : (평균)24.4% _ (1) 57.6% > (2) 26.3% > (3) 17.5% > (4) 13.1% > (5) 7.8%
→ 저소득가구(1분위)일수록 비중 ↑, 코로나19 기점으로 모든 분위에서 비중 증가! 특히, 저소득가구일수록 (통계청, 가구동향)

□ **최저임금이 용돈이나 반찬값이 아님.**

- 최저임금을 받는 가구의 상당수는 비혼 단신 가구가 아니라 다인·복수의 가구원(2020년 2.87인*)이 있는 가구임.
- ※ 최저임금위원회, 최저임금적용효과에 관한 실태조사 분석보고서 2021. 6월
- 최저임금에 직접 영향을 받는 대다수 노동자는 평균 2.5인의 가구 생계를 책임져야 하는 핵심소득원이라는 점에서 비혼단신가구 생계비가 아니라 가구 생계비를 핵심 기준으로 하여 최저임금을 결정해야 함.

○ 최저임금 노동자 가구원 수 분포 (2021년 기준)												
- 5인 이상(7.27%) > 4인가구(31.71%) > 3인가구(23.28%) > 2인가구(21.68%) > 1인가구(16.48%)												
○ 가구원수별 최저임금 근로자의 주 소득원 비율 (2021년 기준)												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>전체평균</th> <th>1인가구</th> <th>2인가구</th> <th>3인가구</th> <th>4인가구</th> <th>5인 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>46.22%</td> <td>81.97%</td> <td>57.92%</td> <td>41.64%</td> <td>27.14%</td> <td>29.18%</td> </tr> </tbody> </table>	전체평균	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인 이상	46.22%	81.97%	57.92%	41.64%	27.14%	29.18%
전체평균	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인 이상							
46.22%	81.97%	57.92%	41.64%	27.14%	29.18%							

출처 : 최저임금 적용효과에 관한 실태조사 분석 보고서(2022 최저임금위원회)

□ **결론_가족생계비는 최저임금의 가장 결정적인 기준이 되어야 함.**

- 최저임금제도의 근본 취지, 최저임금노동자의 가구원수 분포(임금노동자가 생활하는 가구유형), 국제기구 권고, 제도개선위원회 전문가 권고, 文정부 국정과제 등 종합할 때 ‘가족생계비’가 최임 결정 핵심 기준임.

가구생계비를 반영한 최저임금 결정기준의 변화

이정희(민주노총 정책실장)

1. 한국사회는 지속가능한가?

○ 불평등-양극화의 심화

- 한국노동사회연구소의 분석에 따르면 2020년 8월 기준, 전체 노동자 2099만명 중 비정규직 노동자는 904만명으로 비율은 43.0% 차지 (한국노동연구원 분석은 비정규직이 806만명으로 38.4%)
- 비정규직의 임금은 시급기준 1만 2,102원으로 정규직 대비 63.6%, 월급 기준 52.2%
- 10분위 임금 불평등은 시간당 임금 기준으로 3.70배, 월임금 총액기준으로 6.25배
- 상위 20%의 2020년 평균 보유자산은 12억 374만원으로 2년전에 비해 9.9% 증가한 반면 하위 20%의 자산은 2715만원으로 4.3% 감소하여 1분위와 5분위의 자산격차가 38.6배에서 44.3배로 확대.
- 상위20%의 부동산자산은 2020년 9억 8584만원으로 11.9%증가했으며 하위20%는 600만원으로 14.7% 감소하여 부동산 자산격차는 125.4배에서 164.3배로 확대.
- 2020년 노인빈곤율은 38.9%로 OECD평균 13.5%의 3배 수준

○ 출생률의 저하와 급격한 고령화

- 2021년 우리나라의 합계출산률은 0.81명으로 5년 연속 감소, 전세계적으로 압도적 꼴찌.
- 65세 이상 고령인구 비율은 16.6%, 2025년에 고령인구가 20%를 넘는 초고령화사회 진입 예상
- 만40세 여성의 비혼율은 10년 사이 4.23%에서 12.07%로 증가
- 2019년 100가구당 출생가구는 3분위 기준 소득하위층 1.34가구, 중위층 3.56가구, 상위층 5.78가구. 100가구당 출생가구는 2010년 5.98가구에서 2019년 3.81가구로 36%감소. 소득하위층은 51%, 중위층은 45%, 상위층은 24%감소.

○ 지속가능한 사회로의 전환

- 비혼율과 출생률의 저하는 여러 가지 요인이 있지만 여성에 대한 구조적 불평등과 불안정한 일자리, 저임금 때문으로 추정할 수 있음.
- 정규직 대비 비정규직 임금은 52.2%, 대기업대비 중소기업 임금은 48.9%, 남성 대비 여성 임금은 66.5%등 고용형태, 사업장 규모, 성별격차는 합리적 차이라고 볼 수 없는 구조적 불평등.
- 불평등 완화를 위해서는 임금 불평등에 대한 완화와 함께 주택, 의료돌봄, 교육의 공공성을 강화해야 함.
- 천문학적 수준에 이르는 부동산 불로소득(GDP대비 15%이상), 대기업 임원, 판사-검사-고위관료에 대한 전관예우(년간 수억원이상) 등 불로소득에 대한 차단을 통해 불평등완화를 위한 재원을

마련해야 함.

2. 최저임금 결정기준 주장에 대한 검토

○ 최저임금 미만율

- 경총은 4월 15일 최저임금 미만 노동자가 321만 5천명으로 전체 노동자의 15.3%에 이른다고 주장.
- 이는 통계상 편의를 위해 시간제노동자를 월급으로 환산하면서 발생한 통계적 오류,
- 노동부의 조사자료는 시급 기준 최저임금 미만율을 4.4%로 나타냈으며, 최저임금위원회가 5천여 명의 노동자를 대상으로 조사한 <최저임금 적용효과에 관한 실태조사 분석 보고서>에 따르면 최저임금제도 준수에 대한 조사에서 ‘별로 지켜지지 않음’이 1.34%, ‘전혀 지켜지지 않음’이 0.69%에 불과함.
- 경총의 주장은 플랫폼노동의 확산과 함께 사업주가 주휴수당지급을 회피하기 위해 쪼개기 계약을 하면서 초단시간 노동자가 150만명에 이르는 현실을 무시한 것.

○ 중위임금 대비 OECD국가 중 8위

- 경총은 위 보도자료에서 우리나라 최저임금이 중위임금 대비 61.2%로 OECD 30개 국가중 8위라고 주장.
- 국가별로 중위임금을 구하는 방식에서 차이가 있음. 우리나라의 경우 모든 사업체를 대상으로 하는 반면 OECD국가중 14개국은 10인 이상 사업체를 대상으로 하며 당연히 중위임금 대비 최저임금이 낮은 것으로 나타나게 됨.
- 2019년 한국노동연구원이 같은 기준으로 10인 이상 사업체를 기준으로 중위임금을 조사한 결과 조사대상 14개국 중 우리나라가 12위로 나타남.
- 많은 OECD국가들이 아동수당, 무상교육, 공공주택 보급등 보편적 복지제도와 사회공공성이 보장된 반면 주택, 교육, 돌봄의료등 필수서비스가 대부분 개인에게 맡겨진 한국사회에서 임금수준만을 단순비교하는 것은 적절하지 않음.

○ 업종별 차별적용

- 기업의 지불능력에 따라 최저임금을 적용해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있으며 세정부 출범과 함께 더욱 기승을 부리고 있음.
- 기업의 지불능력에 따라 최저임금을 차등 적용한다면 최저임금제도 자체가 무의미하게 됨. 자영업등에서 무급가족노동이 광범위하게 존재하는 상황에서 최저임금을 아무리 낮춰도 지불능력에 미치지 못하는 기업이 존재하게 됨.
- 최저임금위원회가 2020년 펴낸 ‘주요 국가의 최저임금제도’ 보고서에 따르면 OECD 22개국을 포함한 37개국중 최저임금을 차등 적용하는 국가는 5개국에 불과

- 차등적용을 도입하려면 많은 지자체에서 생활임금조례를 통해 최저임금보다 높은 수준의 (지역별) 최저임금을 보장하듯이 산업별교섭의 활성화를 통해 생산성이 높은 산업영역에서 산별최저임금을 도입하는 것이 바람직할 것.

3. 가구생계비 기준 최저임금 방안 검토

○ 최저임금 기준의 설정

- 물가인상률과 경제성장률을 기본으로 하는 최저임금 인상기준은 현상유지를 목적으로 하고 실태생계비와 적용년도의 차이로 인한 추정치의 변동가능성, 경제성장률 반영수준에 대한 논란을 반복하게 됨.
- 현상유지가 아니라 제도의 취지와 목적에 맞는 최저임금수준에 대한 사회적 논의와 합의가 이루어져야 함. 이에 기초해 소모적 논란을 최소화하고 중장기적인 목표설정과 사회적 합의를 만들어야 함.

○ 가구생계비 기준의 최저임금 논의

- 임금이 ‘노동력의 재생산비’ 인가 ‘노동에 대한 대가’ 인가에 대한 논쟁을 떠나 임금수준이 노동자 자신과 가족의 생계를 영위할 수 있는 수준이 되어야 한다는 점은 자명한 사실.
- 특히 자녀의 출산과 미성년자녀의 양육은 사회의 유지를 위해 필수불가결하며 임금수준은 이를 반영해야 함.
- 가구원수에 따른 수입과 지출, 경제활동 가구원수등에 대한 파악이 가능한 조건에서 비혼단신가구만을 한정하여 최저임금을 논의할 이유가 없음.
- 1인가구 비중은 가구수기준으로 40%수준에 이르지만 전체 인구대비 비중은 18%에 미치지 못하며 노인층을 제외하면 더 줄어들게 됨.

○ 가구생계비와 가구 수입원에 대한 종합적 고려

- 최저임금의 사회적 기능을 고려하면 맞벌이부부와 1인의 미성년자녀, 또는 배우자 없는 외벌이와 미성년자녀등 특정 가구유형의 생계비를 기준으로 삼을 수 있음.
- 가구구성이 다양하며 특정 가구유형이 압도적 비율을 차지하고 있지 않은 조건에서 특정 가구유형을 최저임금기준으로 설정할 경우 불필요한 논란이 발생할 여지가 있음.
- 발제에서 제시하듯이 다양한 가구유형과 취업자수에 대한 가중치를 두어 평균적인 가구유형과 생계비에 따른 최저임금모델을 설정하는 것이 바람직함.

○ 결정기준의 효과성을 위한 고려

- 최저임금위원회라는 제한된 논의기구에서 제한된 시한 안에 기준과 수준을 결정해야 한다는 점

을 고려하여 이미 확보된 통계와 공인된 통계수치를 활용하는 것이 필요함.

- 근거와 설명이 용이해야 한다는 점을 고려할 때 평균가구원수에 기초한 적정생계비와 평균 가구소득원수에 기초한 최저임금 기준액 제시방식이 적절할 것으로 판단.
- 경상소득 대비 근로소득 비율은 저소득층 노동자의 경우 다소 과도한 측면이 있지만 일관성과 보수적 요구수준을 감안하여 83.7% 충족률로 설정.