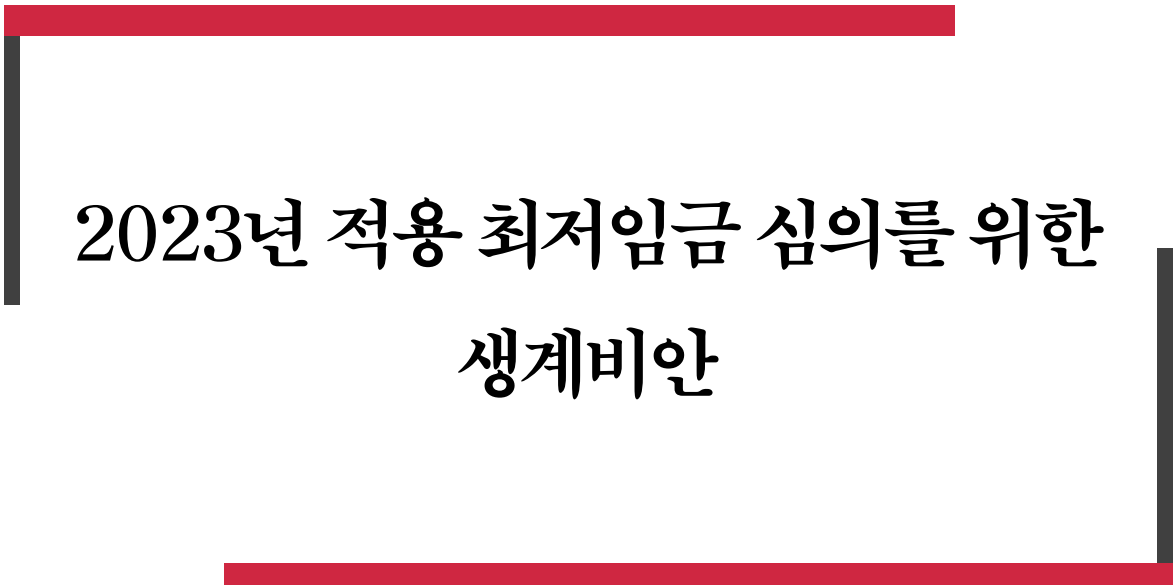




2023년 적용 최저임금 심의를 위한 생계비안

최저임금위원회 노동자위원

1. 적정임금으로서의 생계비

1) 적정임금으로서 생계비에 기초한 최저임금

- 우리 헌법에서는 ‘적정임금 보장 노력의 의무’*를 규정하고 있음. 적정임금의 구체적 수준은 논란의 여지가 있지만, 일반적으로 헌법과 최저임금법에서는 노동자와 노동자 가족이 인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활을 영위하는 데 필요한 적정임금 수준이라고 설명함.

※ 헌법 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

※ 최저임금법 제1조(목적) 이 법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활 안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

2) 적정임금의 기준

- 노동자의 적정임금은 노동자와 그의 가족이 인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활을 영위하는데 필요한 임금을 의미함.
- 생계비中 가장 낮은 비혼단신근로자 생계비로 하더라도 최저임금 시급 1만 원(월 환산 209만 원)을 훨씬 넘는 220만 원 이상이고, 노동자 가구 생계비는 평균가구, 취업자 비중을 고려하여 산출하면 250만 원 이상이 됨.
- 따라서, 최저임금의 ‘생계비’는 한 사람의 노동자가 가족과 함께 기본생활을 영위할 수 있는 수준으로서 가장 중요한 결정기준이며, 이를 위해서는 가구생계비를 기초로 해야 함.
- 즉, 임금의 최저수준과 적정임금의 기준은 ‘가구생계비’ 충족임.

2. 최저임금위원회가 제공하는 생계비의 문제점

1) 실태생계비로서 근본적인 한계

- 최임위 활용 생계비는 이론생계비가 아닌 실태생계비로서 20, 21년 동안에 이어진 코로나19 재난기 동안에 소비지출이 일상(정상)시기보다 크게 감소(특히, 저소득계층)하여 생계비 규모가 실제 생계비보다 낮게 나타나는 문제가 있음.
- 실제로 2021년도 평균 생계비가 337만 원 수준으로 코로나19 이전인 2019년 평균생계비 340만 원 보다 약 5만 원이 낮음.

<최저임금위원회 제공 가구원 수별 생계비>

	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%)
2019	3,403,977 (+4.6%)	2,184,538 (+8.4%)	2,246,523 (+8.0%)	3,236,740 (-2.8%)	4,120,582 (-7.1%)	5,855,677 (+9.6%)	5,115,054 (+5.6%)

- 특히, 저소득계층일수록 ‘재난시기에 소비지출 감소’가 뚜렷하게 나타나고, 이러한 영향으로 인하여 저소득가구의 적자가구 비중이 상대적으로 높음.

□ 2021년 가계동향을 통해본 분위별 소비지출 비중 순위

1분위 _ ①식료품·비주류음료(22.9% 27.4만원) > ②주거·수도·광열(19.4% 23.2만) > ③보건(13.2% 15.8만)

5분위 _ ①음식숙박(14.1% 60.1만원) > ②교통(13.7% 58.6만) > ③식료품·비주류음료(13.3% 56.7만)

- ➔ 1분위는 지출을 더 이상 줄일 수 없는 3대 소비재 비중이 55.5%, 5분위 3대 소비재는 28.7% 불과 (식료품·비주류음료13.3 주거·수도·광열7.5 보건7.8)

□ 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 2021년)

- 현재 최저임금위원회가 제공하는 ‘비혼 단신 노동자 실태생계비’의 경우, ‘비혼 단신 노동자’의 매우 한정된 실태생계비만을 제공하고 있음.
- 그러나, 최저임금 적용대상 노동자의 대다수는 복수의 가구원을 두고 생활을 해나가고 있으므로, 이에 대한 가구원이 고려된 이론생계비 마련과 동시에 적정한 표준가구 평균 생계비가 적극 반영돼야 함.
- 현행 최저임금위원회 발표 및 심의에 활용되는 비혼 단신 생계비의 문제점은 아래와 같음.

2) 핵심결정기준으로서 활용되고 있지 않은 노동자생계비

① 최저임금제도 시행 35년 동안 최저임금 결정에 활용되지 않는 가구생계비

- 노동계 조사결과, 지난 35년간 최저임금 결정에서 공익위원 최종안에서 법정 기준인 생계비가 거론된 것은 매우 미비하며, 그나마 반영된 사례를 보더라도, 현행 생계비에 비하면 터무니없이 낮은 수준임.

□ 2021년 최저임금 결정 산식 : 1.5%

20년 경제성장률 전망(0.1%) + 20년 소비자물가상승률 전망(0.4%) + 근로자 생계비 개선분 (1.0%)

② 가구원 수가 고려되지 않은 대표성 낮은 생계비

- 최저임금위원회는 이듬해 최저임금 결정을 위해 법정 결정기준이 되는 생계비, 임금수

준 등의 자료를 매년 제공하고 있음.

- 최저임금위원회 생계비 자료는 실태생계비로서 통계청 가계동향 자료를 가공·분석하여 그 대상을 비혼단신근로자로 한정하고, 이를 다시 연령, 성, 학력, 분위 수별로 분류함. 1인 이상 노동자 가구에 대해서는 참고자료를 제공함.

2020년 가구수 (단위 : 천)	가구원 수별 가구 구성 (단위 : %)					
	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상가구
20,927	31.7	28.0	20.1	15.6	3.6	0.9

출처: 통계청, 인구총조사 2021년

- 가계동향조사의 표본인 25,979가구 중 비혼단신 무주택노동자 2,544명을 대상으로 함. 이는 전체 가구 대비 9.8%, 인구 대비로는 3%대에 불과하여 전체 가구, 전체 임금노동자를 대표하는데 분명한 한계를 드러냄.

전체가구	1인가구	15세이상 비혼가구	임금노동자 가구	무주택가구
25,979 (100%)	7,777 (29.9%)	7,094 (27.3%)	3,806 (14.6%)	2,544 (9.8%)

출처: 최저임금위원회, 비혼단신근로자 생계비 분석보고서 2022. 5월

- 또한, 최저임금위원회가 통계청 「가계동향조사」 지출조사 자료를 가공·분석하여 산출한 실태생계비 기준으로 2021년도 생계비는 220만 원(2,205,431원, 비혼단신노동자)에서 630만 원(6,326,150원, 5인이상 가구) 수준으로 동기 최저임금(21년 1,822,480원)보다도 38만 원 이상 높은 수준임.
- 최저임금을 받는 가구의 상당수는 비혼 단신 가구가 아니라 다인·복수의 가구원(㉠2021년 평균가구원수 2.94인, 소득을 목적으로 일하는 평균 가구원 수 1.94인*, ㉡평균가구원수 2.48인, 평균 취업자수 1.44인**)이 있는 가구임.

* ㉠ : 최저임금위원회, 최저임금적용효과에 관한 실태조사 분석보고서 2022. 5월

** ㉡ : 최저임금위원회, 비혼단신근로자생계비 분석보고서 2022. 5월

- 최저임금에 직접 영향을 받는 대다수 노동자는 평균 2.94인의 가구 생계를 책임져야 하는 핵심소득원이라는 점에서 ‘비혼단신가구 생계비’가 아닌 ‘가구 생계비’를 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 최저임금노동자의 **주 소득원 비율** (2021년 기준)

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 (2022.5 최저임금위원회)

③ 노사 모두가 최저임금 결정요인으로서 인정하는 생계비

- 최임위가 2023년 적용 최저임금 심의를 위하여 '21.11월에 최저임금 150%이하 해당 사업장(2,720개소)의 노사를 대상으로 조사한 결과에 따르면 최저임금 결정요인에 대하여 생계비와 직직연동되는 물가상승률의 응답이 상대적으로 높게 나타남

	노동자생계비	경제성장률	물가상승	일반노동자임금수준	노동생산성	기업지불능력
노동자	46.10%	15.44%	54.75%	29.00%	13.79%	10.82%
사용자	27.65%	16.01%	41.31%	24.26%	29.12%	41.05%

※ 최저임금위원회, 최저임금 적용 효과에 관한 실태조사 분석보고서 2022

④ 문재인 정부의 국정과제 미이행

- 최저임금 1만 원 실현과 생활임금제 확산(국정과제 64-4) : 최저임금 결정기준(가구생계비 등), 상습·악의적 위반사업주에 대한 제재 등 제도개선 추진한 바 있으나 미이행됨.

3. 최저임금 핵심 결정기준으로서 노동자가구 생계비

- 최저임금법이 정한 결정기준은 △근로자 생계비 △유사 근로자의 임금 △노동생산성 및 소득분배율 등 (최저임금법 제4조 제1항)이 명시돼있음.
- 이 중 '근로자 생계비'는 최저임금 대상 노동자들의 필수 결정기준 요소임에도 그동안 최저임금 심의에서 배제 혹은 비혼 단신의 생계비만을 고려하여 가족생계비를 활용하여 최저임금을 결정하지 않았음.

ILO, 최저임금제도의 도입 목적 (최저임금 정책 가이드)

- 최저임금 목적은 부당하게 낮은 임금으로부터 노동자를 보호하는 데 있으며, 그것은 모두에게 성장의 결실에 대한 공정하고 공평한 배분 그리고 피고용자 및 보호가 필요한 모든 사람에게 최소한의 생활임금을 보장하도록 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 해소하는 정책이 될 수도 있음(ILO, 2014: 3)

- 최저임금법의 목적은 노동자의 생활안정이므로, 최저임금법이 정하고 있는 주체인 '노동자'는 보통명사로서 혈혈단신 주거하는 비혼 단신만을 지칭하는 것이 아니라 가족과 함께 주거하는 대상까지 포괄하고 있음.
- 과거, 외벌이로 3~4인의 가족이 생계를 유지하던 가구 유형이 현재는 소득을 목적으로 여럿이 일하고 가족이 함께 생활하는 유형으로 변화하였음.
- 현재의 비혼 단신 생계비만을 가지고 최저임금 심의 기준으로 논의하는 것은 한계가 있으며, 다양한 가구유형별 생계비를 도출할 필요가 존재함.

※ 최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분) 개정 예시
 제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비(근로자와 생계를 같이 하는 부양가족의 생계비를 포함하는 생계비), 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다.

- 특히, 최저임금위원회가 사회적합의로 구성하여 2017~2018년에 운영된 최저임금 제도개선위원회 전문가 TF의 가구생계비 계측 및 반영방법에 대한 당시 의견은 △최저임금 심의 때 반드시 노동자 1인 생계비만을 고려할 필요가 없고, 다양한 가구 생계비 자료를 활용 △중위생계비, 하위 25% 분위 생계 등 특정 분위 생계비만 고려할 필요는 없으며 다양한 분위 가구생계비 자료 활용이 바람직 △사회적 합의가 없는한 이론생계비 활용은 곤란하고, 실태생계비 활용하되 한계를 감안할 필요가 도출된 바 있음.
- 따라서, 최저임금제도의 근본 취지, 최저임금노동자의 가구원 수 분포, 국제기구의 권고, 최저임금위원회 제도개선위원회 의견 등을 고려하면 가구생계비가 최저임금 결정의 핵심 기준이 되어야 함.

4. 적정실태생계비 도출

- 최저임금위원회 노동자위원들은 ①'가구 유형별' 적정실태생계비와 ②'가구 규모별' 적정실태생계비의 두 가지 생계비 안을 제안함.
- 현재 최저임금 적용대상을 최대한 포괄하기 위해 전연령, 임금노동자, 비도시 포함 전체 가구를 대상으로 설정함.
- ①'가구 유형별' 방안은 가구원 수뿐만 아니라 소득원의 수와 양육하는 자녀 유무 또는 수까지 다양하게 고려함.

* 미성년 자녀를 양육하는 가정을 유형에 포함하여 사회규모를 유지하는 사회적 재생산이 가능한 최저임금 결정을 도모

<적정실태생계비 가구유형>

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

- ②'가구 규모별' 적정실태생계비는 구성과 관계없이 간단하게 규모별 비중을 도출하는 방안이며, 8개의 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 생계비 값을 도출함.¹⁾

1) 가구유형별 평균 적정실태생계비를 구하여 가중평균값을 도출하는 이 방식과 달리, 각 가구별 적정실태생계비를 구한 후 가구유형별 비중으로 가중평균하는 방식을 생각할 수 있음. 후자의 방식이 통계적으로 더 엄밀할 수 있으나 각 소비항목별 평균을 합산하는 최저임금위원회의 방식을 준용하는 전자의 방식을 채택함.

① 가구 유형별 적정실태생계비의 가중치 적용

- 가구 유형별 적정실태생계비의 경우, 각 가구 유형별 적정실태생계비 수준을 도출하고 여덟 개의 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출함.

$$\text{시간당 최저임금} = \sum_i \text{시간당 적정실태생계비}_i \times \text{가중치}_i$$

이때, i 는 가구유형

- 시급 환산 시에는 각 가구의 소득원 수를 주 40시간 전일제의 노동시간에 곱하여 월 적정실태생계비에 대해 나누어 계산함.
- 최임위 생계비 자료와 다른 점은 대부분 항목에서 같지만, '주거·수도·광열비'에 포함되는 실제주거비는 주거형태에 따라 좌우됨. 따라서, 적정실태생계비의 도출 목적을 고려하여 실제주거비 대신 월세평가액을 활용함.2)
- 시급 환산 시에는 각 가구의 소득원 수를 주 40시간 전일제의 노동시간에 곱하여 월 적정실태생계비에 대해 나누어 계산하였음.
- 결과적으로 소비자물가 전망치를 반영한 2022년 명목 금액을 충족하는 수준은 **15,100원**임.

<적정실태생계비안1>

(단위: %, 원)

임금노동자, 전체가구	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모한자녀	3인 외벌이
적정실태생계비(월)	2,184,987	3,445,398	4,126,723	3,451,648	4,840,010
2021 시급환산 적정실태생계비	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158
↳2022년 명목금액	10,924	17,227	10,317	17,258	24,200

임금노동자, 전체가구	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이	가중 평균값
적정실태생계비(월)	5,749,027	5,573,652	6,569,914	3,816,035
2021 시급환산 적정실태생계비	13,754	26,668	15,717	14,450
↳2022년 명목금액	14,373	27,868	16,424	15,100

주1: 2022년 명목금액은 2022년 한국은행 소비자물가 전망치(4.5%)를 고려

2) 월세평가액 정의 (가계동향조사 자료)

- 월세평가액은 가구가 실제 점유하는 주거면적을 월세로 거주한다고 가정할 때의 금액
- 월세평가액 산출 공식
 - 자가(전세)에 대한 위 월세 가격(인근의 중개업소에 문의, 시세를 반영하여 산정)* 점유율
 - 다만, 보증부 월세평가액은 위의 월세 평가액에서 해당가구가 매월 지불하는 월세를 차감하여 산출
- 월세평가액은 자가평가액, 전세평가액, 보증부월세평가액으로 구분
 - 자가평가액 : 자기에 대한 월세평가액
 - 전세평가액 : 전세보증금에 대한 월세평가액
 - 보증부월세평가액 : 보증부월세기구의 보증금에 대한 월세평가액

② 가구 규모별 적정실태생계비의 가중치 적용

- 가구 규모별 적정실태생계비는 노동계가 최저임금 수준 제안에 지금까지 활용한 방식에 가구유형별 비중을 가중치로 활용하는 방식을 결합하는 방식임

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

이때, i 는 가구규모

- 적정실태생계비를 평균 가구 소득원 수로 나누어 시간당 최저임금을 계산
- 다른 점은, 2~3인의 생계비만을 활용하지 않고 4인 가구까지 모두 포함하여 각 가구 규모별 비중을 가중치로 활용하여 평균값을 도출
- 가구 규모별 적정실태생계비 역시 가구 유형별 적정실태생계비처럼 도출 목적을 고려하여 실제주거비 대신 월세평가액 활용
- 시간당 금액 환산에 활용하는 취업자 수도 가중치를 활용하여 도출
- 평균 가구원 수 2.48명과 취업자로서 1.42명을 고려하였음.
- 결론, 2022년 소비자물가 전망치 반영한 2022년 명목 금액을 충족하는 수준은 월 2,939,794원 시급 14,066원임.

<적정실태생계비안2>

(단위: %, 천 원, 명)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	가중평균값
적정실태생계비(월)	2,236	3,530	5,014	6,019	4,006
↳2022년 명목금액	2,337	3,689	5,240	6,290	4,186
평균 가구 소득원 수	1.000	1.439	1.675	1.754	1.424

주: 2022년 명목금액은 2022년 한국은행 소비자물가 전망치(4.5%)를 고려

노동자 가구 2021년 생계비

자료: 최저임금위원회, 비혼단신근로자 실태생계비 분석 보고서, 최저임금적용효과에 관한 실태조사 분석보고서 가공 2022.5

산술 평균	표준가구평균	비혼 단신	1인	2인	3인	4인
소득 426만원 지출 337만원	① 평균가구원 × 취업자비중 = 2.48인×0.58 226만원 ② 최임15배↓가구 × 취업자비중 = 2.94×0.66 293만원	소득 303만원 지출 220만원	소득 314만원 지출 224만원	소득 432만원 지출 332만원	소득 531만원 지출 452만원	소득 658만원 지출 585만원

①: 노동자 가구 평균가구원수 2.48인, 평균취업자 수 1.44인 ②: 최저임금150%이하 노동자 가구 평균인원 2.94인, 소득 목적 일하는 평균 가구원 1.94인

노동자 가구 2022년 생계비*

※: 2021년 생계비 금액 × 2022년 물가상승 전망(4.5%_한은, 5.26)

산술 평균	표준가구평균	비혼 단신	1인	2인	3인	4인
352만원	① 236만원 ② 306만원	230만원	233만원	347만원	471만원	611만원

노동자 가구 2023년 생계비*

※: 2023년 생계비 금액 × 2023년 물가상승 전망(2.9%_한은, 5.26)

산술 평균	표준가구평균	비혼 단신	1인	2인	3인	4인
359만원	① 243만원 ② 315만원	237만원	240만원	357만원	485만원	629만원

노동자 생계비와 최저임금 비교

