

최저임금 핵심 결정기준 가구생계비 연구

이창근 민주노동연구원 연구위원

이정아 한국고용정보원 연구위원

윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원

본 연구 보고서는 「한국노총 정책연구」와
「민주노총 총서 2022-04」로 동시 발행되었습니다.

목차

발간사	ii
요약	viii
제1장 서론	2
제2장 한국 최저임금 수준 검토	8
제1절 최저임금의 절대적 수준	8
제2절 최저임금의 상대적 수준	13
제3절 OECD 국제비교	19
제3장 최저임금 결정 실태 분석(2000~22년)	28
제1절 서론	28
제2절 선행연구 검토	29
제3절 최저임금 결정 실태(2000~22년)	38
제4절 2022~23년 최저임금 결정 산식 비판적 검토	62
제5절 소결	67
제4장 가구생계비 계측과 최저임금 반영 방안	72
제1절 들어가며	72

제2절 가구생계비 계측	73
제3절 사례로 검토한 최저임금 반영 예시	107
제4절 가구생계비의 최저임금 적용 방안 제안	115
제5장 생계비 관련 국제적 논의 동향과 사례 연구	122
제1절 서론	122
제2절 최저임금 결정 기준에 관한 국제적 논의	125
제3절 국내 사례 : 서울특별시 생활임금	146
제4절 해외 사례	159
제5절 소결과 시사점	207
제6장 결론 : 요약 및 시사점	214
참고문헌	220

표 목차

〈표 2-1〉 비혼 단신노동자 실태생계비와 최저임금	10
〈표 2-2〉 규모별 가구생계비 및 최저임금 충족률(2021년 현재)	11
〈표 2-3〉 유형별 가구생계비 및 최저임금 충족률(2021년 현재)	12
〈표 2-4〉 주요 임금통계조사 개요	13
〈표 2-5〉 통계자료 및 임금 종류별 최저임금의 상대적 수준(평균임금)	14
〈표 2-6〉 통계자료 및 임금 종류별 최저임금의 상대적 수준(중위임금)	16
〈표 2-7〉 ‘고용형태별 근로실태조사’에 근거한 다양한 임금통계 비교1)	20
〈표 2-8〉 재계산된 ‘평균임금 대비 최저임금’ 비율 OECD 비교	23
〈표 2-9〉 재계산된 ‘중위임금 대비 최저임금’ 비율 OECD 비교	24
〈표 3-1〉 조사별 시간당 임금 및 인상률 비교	31
〈표 3-2〉 최저임금위원회 제도개선 TF 논의 결과	35
〈표 3-3〉 최저임금 결정기준과 지표	39
〈표 3-4〉 최저임금 인상(안) 산출 근거 설명 방식 예시	44
〈표 3-5〉 최저임금 인상(안) 산출 근거 설명 방식(2000년~2022년)	46
〈표 3-6〉 의결된 최저임금액이 산식으로 제시된 사례(2000년~2022년)	47
〈표 3-7〉 공익위원(안)이 산식으로 제시된 사례(2000년~2022년)	49

<표 3-8> 통계 조사별 노동자 평균임금 대비 최저임금 비율	61
<표 3-9> 최근 5년 동안 임금노동자 증가율과 임금노동자 총취업시간 증가율 추이	66
<표 4-1> 가구 소득 및 지출 구성 항목	74
<표 4-2> 2021년 분기별 자료 기초통계량	75
<표 4-3> 가구규모별 부부 맞벌이 여부에 따른 평균 소득과 지출	80
<표 4-4> 최종 가구 유형 제안	80
<표 4-5> 가구 및 가구주 특성에 따른 평균 소득과 지출액	83
<표 4-6> 월세평가액 정의(가계동향조사자료)	84
<표 4-7> 실태생계비와 가구생계비 항목 비교	86
<표 4-8> 전체 전연령 취업자/임금노동자 가구주 가구의 규모별 가구생계비	88
<표 4-9> 전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비	90
<표 4-10> 전연령 임금노동자 가구주인 도시 가구의 유형별 가구생계비	92
<표 4-11> 핵심연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비	94
<표 4-12> 핵심연령 임금노동자 가구주인 도시 가구의 유형별 가구생계비	96
<표 4-13> 가구소득 상하 5% 절사 후 전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비	98
<표 4-14> 가구소득 상하 20% 절사 후 전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비	100
<표 4-15> 경상소득 상하 5% 절사 후 전연령 임금노동자 가구주인	

전체 가구의 유형별 가구생계비	102
〈표 4-16〉 경상소득 상하 20% 절사 후 전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비	104
〈표 4-17〉 가구유형별 가구생계비의 2021년 최저임금 충족률	106
〈표 4-18〉 최저임금 반영 예시1	108
〈표 4-19〉 가구생계비의 최저임금 반영 예시2	110
〈표 4-20〉 가구생계비의 최저임금 반영 예시3	112
〈표 4-21〉 가구생계비의 최저임금 반영 예시4	114
〈표 4-22〉 가구생계비의 최저임금 반영 제안1	117
〈표 4-23〉 가구생계비의 최저임금 반영 제안2	119
〈표 5-1〉 생계비가 최저임금 결정 기준에 활용되는 국가	138
〈표 5-2〉 생계비를 최저임금 결정에 사용하지 않는 국가	142
〈표 5-3〉 광역 지자체 생활임금조례의 생활임금 정의	147
〈표 5-4〉 생활임금 산정방법 요약	151
〈표 5-5〉 서울형 생활임금 산정방식	155
〈표 5-6〉 생활임금 산정방식 관련 서울시 생활임금위원회 논의 내용	157
〈표 5-7〉 영국의 저임금노동자 임금제도	161
〈표 5-8〉 영국 최저임금률 인상 추이	162
〈표 5-9〉 런던지역 실제생활임금	168
〈표 5-10〉 가구유형별 주간 최저소득기준(MIS) 예산	171
〈표 5-11〉 최저임금 기반 가처분소득의 최저소득기준(MIS) 충족률 ..	173
〈표 5-12〉 사회안전망소득(safety-net income)의 최저소득기준(MIS) 충족률	174
〈표 5-13〉 워싱턴주의 생활임금과 최저임금의 차이	181
〈표 5-14〉 뉴욕주 최저임금 인상률표	185

〈표 5-15〉 2021/2022년 뉴욕주 최저임금률	187
〈표 5-16〉 뉴욕(metro area) 가구유형별 월 생활비(소득) 비교	188
〈표 5-17〉 뉴욕주의 생활임금과 최저임금의 차이	189
〈표 5-18〉 온타리오주 4인 가족 생활임금	198
〈표 5-19〉 온타리오주 4인 가족 생활임금(시급)	199
〈표 5-20〉 생활임금 산출에 적용된 가격자료	201
〈표 5-21〉 EU 국가들의 최저임금과 생활임금 비교 및 충족률	203

그림 목차

[그림 2-1] 통계자료 및 임금 종류별 2021년 최저임금의 상대적 수준(평균임금)	15
[그림 2-2] 통계자료 및 임금 종류별 2021년 최저임금의 상대적 수준(중위임금)	17
[그림 2-3] 최저임금 상대적 수준 관련 다양한 통계별 비교	21
[그림 3-1] 최저임금 결정기준 개편 초안	36
[그림 4-1] 가구원 수별 비중	77
[그림 4-2] 최저임금 영향 가구 가구원 수별 비중	78
[그림 4-3] 주거형태별 실제주거비와 월세평가액	85
[그림 5-1] 4인 가구(성인2인+자녀2인)의 소득수준별 최저소득기준(MIS) 충족 정도	173
[그림 5-2] 최저소득기준(MIS) 대비 빈곤선(성인단신, 무자녀 가구) ..	175
[그림 5-3] 주별 최저임금과 생활임금 비교(성인단신)	182
[그림 5-4] 최저임금 \$15 가정 시 성인단신 생활임금 충족 주(states)	183
[그림 5-5] 온타리오주 생활임금 산정식	197
[그림 5-6] ILO의 '필요기반 임금'산출 방법론의 개념틀	206



발간사

발간사 I

안녕하십니까

한국노총 위원장 김동명입니다.

양대노총의 『최저임금 핵심결정기준 가구생계비 연구』를 함께 만들어주신 민주노총 양경수 위원장님께 감사드립니다. 아울러, 윤정향 한국노동사회연구소 선임연구위원님, 이정아 고용정보원 부연구위원님, 이창근 민주노총 민주노동연구원 연구위원님 세 분의 연구자와 양대노총 실무관계자분께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

1988년 최저임금 제도가 시행된 지 35년이 지났습니다. 최저임금법 제4조에는 최저임금 심의 결정기준 중 하나로 노동자의 생계비를 언급하고 있지만, 여전히 최저임금 결정 과정에서 생계비는 고려되지 않고 있습니다. 특히, 최저임금 노동자의 대다수는 복수의 가구원들과 함께 생활하고 있는데도 최저임금위원회는 비혼단신가구 생계비만 심의자료로 제공하고 있습니다. 그런데 이마저도 대부분 심의에서 반영되지 않습니다. 이는 앞으로 반드시 개선되어야 할 문제입니다.

최저임금 결정 시 가구생계비 반영은 무리한 요구가 아닙니다. 지속가능 사회를 위한 최소한의 사회적 재생산 비용입니다. 앞으로 최저임금 심의 과정에서 최저임금을 결정하는 핵심기준으로 가구생계비가 중심에 놓여야 할 것입니다. 이는 코로나 사태 이후 더욱 심화하는 소득 불균형 및 양극화 해소에도 기여할 것으로 기대합니다.

최저임금제도를 확립시키고 정착시켜야 할 정부의 태도와 행동도 달라져야 합니다. 언제부턴가 최저임금은 저임금 노동자의 최저 수준 임금

이 아닌 사용자의 지불능력을 고려한 임금이 돼버렸습니다. 지난 정부에서 최우선 국정과제 중 하나였던 ‘최저임금 1만 원 인상’은 노동자와 영세 소상공인 간 ‘을과 을’ 약자들의 갈등이 불거지며, 산입범위 확대, 정부의 일방적인 결정체계 개악 시도, 역대 최저수준 인상률 등의 오점을 남겼습니다. 새 정부 역시 대통령은 대선 후보 시절부터 업종별 차등 적용 등 최저임금 개악 발언을 서슴지 않았으며, 새 정부 국정과제에 최저임금은 아예 빠져있고, 사회적대화기구인 최저임금위원회를 무력화하는 정부 부처장의 망언이 올해도 어김없이 이어졌습니다.

최저임금이 저임금 및 취약계층 노동자들의 최소한의 소득을 보장하고 사회안전망으로서 기능한 것은 누구도 부인할 수 없는 사실입니다. 최저임금은 노동자의 최저소득을 보장해줌으로써 우리 사회의 소득 격차 및 임금 불평등을 해소하는데 가장 확실한 수단입니다. 이러한 최저임금제도를 보호하고 발전시키기 위해, 한국노총은 앞으로도 민주노총과 함께 최저임금위원회에서 서로 머리를 맞대며, 저임금 노동자의 생활안정이라는 최저임금 제도가 본래 목적과 취지를 확립하고, 핵심결정기준으로서 가구생계비가 반영될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

다시 한번 이번 연구를 위해 고생해주신 모든 분께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

2022년 8월 4일

한국노동조합총연맹 위원장 김동명

발간사 II

최저임금제도의 본질적 목적이 노동자 생활안정이라는 점을 고려하면, 가구생계비는 최저임금 핵심결정기준으로 재조명될 필요가 있습니다. 하지만, 최저임금제도가 시행된 지 35년이 흘렀어도 법에 명시된 생계비가 제대로 반영된 적은 거의 없었습니다. 이로 인해 최저임금은 여전히 노동자와 그 가족의 생계를 감당하기에는 턱없이 부족합니다.

최근 통계에 따르면, 6월 소비자물가가 6.0%, 장바구니 물가는 7.4%, 외식물가는 8.0%나 인상되는 등 생활물가가 폭등하고 있어서, 최저임금으로는 밥 한 끼도 먹기 힘든 상황입니다. 이러한 현실에도 불구하고, 최근 최저임금위원회는 ‘경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자 증가율’이라는 국민경제생산성증가율 산식을 이용하여 2023년 최저임금을 결정하였습니다. 거시경제지표만으로 저임금 노동자들의 삶을 반영할 수는 없습니다.

2021년 현재 소득 하위 20%와 상위 20%의 소득격차는 5.23배이며, 자산격차는 251배나 벌어져 있습니다. 사회 양극화와 불평등이 점점 악화되고 있는 상황에서, 차별없는 평등사회로 가기 위한 첫걸음은 최저임금제도를 본래 취지에 맞게 운영하는 것입니다. 이를 위해서, 가구생계비를 최저임금 심의·결정 과정에서 가장 중요하게 고려해야 합니다.

민주노총은 한국노총과 함께 가구생계비를 최저임금의 핵심결정기준으로 삼도록 하기 위한 계기를 마련하기 위해 『최저임금 핵심결정기준으로 생계비 연구』를 진행하게 되었습니다. 이 연구에 참여해주신 민주노동연구원 이창근 연구위원님, 고용정보원 이정아 부연구위원님, 한국

노동사회연구소 윤정향 선임연구위원님과 연구 진행 과정에서 많은 도움을 아끼지 않으신 양대노총 관계자분들께도 진심을 담아 감사의 인사를 드립니다.

이번 연구를 계기로 몇몇 거시경제지표만 활용하여 기준 없이 중구난방으로 결정되던 관행을 극복하고, 가구생계비가 최저임금의 핵심 결정 기준으로 재조명되기를 바랍니다. 최저임금 결정 관행을 혁신할 수 있는 소중한 계기를 마련해주신 연구진과 양대노총 관계자분들께 다시 한번 감사드립니다. 민주노총은 한국노총과 함께 최저임금제도가 노동자 생활보장이라는 목적과 취지에 맞게 운영되고, 가구생계비가 최저임금의 핵심결정기준으로 고려될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

감사합니다.

2022년 8월 4일

전국민주노동조합총연맹 위원장 양경수



요약

요약

- 본 연구는 최저임금 핵심 결정기준으로 가구생계비 활성화와 최저임금 결정 메커니즘의 합리성 제고를 목적으로, 한국 최저임금의 수준(제2장), 2000년대 이후 최저임금 결정 실태(제3장), 가구생계비 계층 및 최저임금 반영 방안(제4장), 생계비 관련 국제적 논의 동향과 사례(제5장) 등을 연구함

한국 최저임금 수준 검토

- 한국 최저임금 절대적 수준은 2021년 기준으로 비혼단신노동자 생계비의 82.6%, 가구 규모와 가구 유형을 고려한 가구생계비 대비 비중이 각각 61.5%, 60.3%로 매우 낮음
 - 이는 현행 최저임금의 절대적 수준이 노동자 생활안정이라는 최저임금 제 본연의 목적에 부합하지 못하고 있으며, 최저임금 결정의 합리성 제고 필요성을 방증
- 2021년 최저임금의 상대적 수준은 평균임금 대비 40.8%~54.4%, 중위임금 대비 51.2%~64.9%로 천차만별인데, 이는 통계 자료 조사 방식, 사업체 규모, 임시·일용직 포함 여부, 임금 종류 등에 따라 차이가 크게 발생하기 때문
 - 평균임금 대비 2021년 최저임금의 상대적 수준은 대부분 50% 미만인

데, ‘경활/총액/전체/1인 이상’(54.4%), ‘경활/총액/전체/5인 이상’(51.2%), ‘고용/통상/전체/1인 이상’(50.6%) 등의 통계에서 50%를 초과함

- 중위임금 대비 2021년 최저임금의 상대적 수준 분포 중 국제적 저임금(low-wage) 기준인 66.7%(3분의 2)를 초과하는 경우는 없음
 - 각각의 통계가 갖는 장단점을 충분히 인지하고, 이를 전제로 최저임금의 상대적 수준을 최대한 객관적으로 파악하기 위해 다양한 통계를 제공할 필요가 있음
 - OECD에서 권고한 5인 또는 10인 이상 사업체, 전일제 상용직 노동자 임금통계를 기초로 최저임금의 상대적 수준을 측정하는 것이 적절
- OECD 통계를 검토한 결과, 대다수 OECD 회원국과 유사하게 5인 이상 사업체 상용직만을 대상으로 한 통계를 사용하여 2020년 기준 최저임금의 상대적 수준을 재계산하면, 한국의 순위는 중위권으로 하락, 10인 이상 사업체 통계 사용 시 추가 하락 가능성
- 평균임금 대비 최저임금 비율은 기존 49.6%에서 45.5%로 4.1% 포인트 떨어지고, 순위는 기존 3위에서 11위로 하락
 - 중위임금 대비 최저임금 비율은 기존 62.5%에서 56.2%로 6.3% 포인트 떨어지고, 순위는 기존 7위에서 12위로 하락
 - 결론적으로 OECD에서 제공하는 최저임금 상대적 수준에 대한 통계는 한계가 매우 뚜렷해서, 직접적인 비교 결과는 매우 제한적으로 해석되어야 함

최저임금 결정실태 분석(2000~22년)

- 2000~2022년까지 최저임금 결정실태를 분석한 결과, 국민경제생산성 증가율 등 노동생산성 지표가 빈도수와 영향력에 있어서 압도적이었으며, ‘경제적 기준’과 ‘생활 보장적 기준’ 간 최소한의 균형도 맞추지 못한 것으로 나타남
- 최저임금제의 목적에 비춰 중요하게 다뤄져야 할 생계비가 2000년 이후 최저임금 최종(안)에 반영된 사례는 두 번에 불과하며, 그나마 1% 미만의 극히 미미한 상대적 수준 개선분만 반영되었을 뿐, 절대적 수준 설정을 위한 기준으로는 활용되지 않음
- 소득분배율 지표는 경제적 상황에 따라 반영 여부 자체가 달리 결정되는 등 임의적으로 활용되면서 최저임금의 안정적인 결정기준으로 기능하지 못하고 있는데, 이는 새로운 결정기준으로 추가한 입법 취지를 훼손하는 것
 - 한편, 소득분배개선분 산정 기준과 관련하여, 임금 불평등이 심각한 한국 노동시장의 특성을 고려하여, 2018년 최저임금위원회가 제시한 평균임금 기준을 계속 활용하는 것이 필요
- 유사노동자 임금 지표 중 실적치 지표로 협약임금 인상률이 주요하게 활용되었지만, 2010년대 후반으로 들어서면서부터 국민경제생산성 증가율 산식을 바탕으로 산출하는 다양한 명칭의 이론임금인상률이 주로 활용되면서, 노동생산성 지표와 통합되는 경향이 강화

□ 이상의 실태분석 결과가 시사하는 바는 아래와 같음

- 첫째, 최근 국민경제생산성 증가율 등 노동생산성 지표만이 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 과제
- 둘째, 특히 최저임금제의 본질적 목적이 ‘저임금 노동자 생활안정’이라는 점을 고려하면, 최저임금의 적정한 절대적 수준 설정과 유지 기준으로서 가구생계비를 명확히 위치 짓고, 이를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하는 것이 필요
- 셋째, 가구생계비를 최저임금의 핵심 결정기준으로 삼아야 한다는 것이 가구생계비만을 기준으로 최저임금을 결정하자는 취지가 아니며, 최저임금 결정에 있어서, 가구생계비를 기준으로 최저임금의 절대적 수준 설정과 적절성에 대한 검토가 선행되고, 이를 전제로 ‘유사노동자 임금’, ‘노동생산성’, ‘소득분배율’ 등 다른 기준이 고려돼 인상률이 결정되어야 한다는 의미
- 넷째, 2000년대 이후 최저임금 결정 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 것
- 요약하면, 현재 최저임금의 절대적 수준이 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비 뿐만 아니라 비혼단신노동자 생계비도 충족시키지 못하는 현실을 개선하기 위해서는, 법에 명시된 네 가지 결정기준(생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율)을 각 기준별 의의와 취

지에 맞게 최저임금 심의·의결 과정에서 균형적으로 반영하고, 최저임금의 절대적 수준 설정·유지 기준으로서 가구생계비를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하여 합리성을 제고해야 함

가구생계비 계측 및 최저임금 반영 방안

- 이 연구에서 가구생계비는 ‘한국 사회에서 표준적인 생활 수준을 영위하는 데 필요한 지출액’으로 정의
 - 이론생계비가 아닌 실태생계비 방식으로 계측하여, 한국의 임금노동자가 생활하는 가구 유형의 다양성을 간과하지 않은 가구생계비 수준을 도출하는 목표

- 통계청의 「가계동향조사」 자료는 최저임금위원회가 심의를 위한 기초 자료인 ‘비혼 단신근로자 실태생계비’ 분석에서 활용하는 자료
 - 최저임금위원회에서 심의에 활용하는 실태생계비의 분석 대상이 전체 가구에서 차지하는 비중은 약 11.1%
 - 다양한 가구 유형의 생계 수준을 함께 고려하여 최저임금 노동자가 속한 가구에서 ‘적정한 생계 수준’을 판단할 것을 제안함

- 가구는 공동의 생계 집단이므로 ‘적정한 생계 수준’도 가구 수준에서 집합적으로 결정
 - 1인 가구의 비중이 가장 높은 한국 사회에서 여전히 가장 많은 개인이 속한 가구 규모는 4인 가구
 - 가구의 경상소득이 ‘가구내 취업자 수×월 최저임금×110%’보다 적은

가구를 최저임금 영향 가구로 가정하면, 최저임금 수준의 소득이 있는 가구 중 35.3%가 2인 가구로 가장 많은 비중을 차지함

- 2인 이상 규모 가구생계비는 ‘사회적 재생산’이 가능한 수준에 대한 고려를 함의

□ 가구 구성과 관련한 이상의 쟁점을 고려하여 최종적으로 여덟 개 가구 유형을 제안함

- 가구생계비의 계측 결과는, 비도시 가구를 포함하는 전연령 임금노동자 전체 가구를 기준으로 제시함
- 최저임금위원회의 보고서와 같이 대부분 지출 항목의 평균값을 별도의 조정 없이 도출하되 가구생계비의 도출 목적을 고려하여 실제주거비 대신 월세평가액을 활용

〈표 4-4〉 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 규모별, 유형별 가구생계비 수준을 도출하여 결과를 본문 제4장 〈표 4-8〉~〈표 4-17〉에 제시함

- 모든 취업자를 주 40시간 전일제로 상정하고 가구 규모별 평균 취업자 수로 환산한 시간당 가구생계비는 임금노동자 가구 기준 10,699 ~

16,420원 수준

- 각 가구유형의 취업자 수를 기준으로 가구생계비를 시간당으로 환산하여 최저임금과 비교하면 2021년 적용 최저임금은 비혼 1인 가구 가구생계비의 83.4%를 충족
 - 사회적 재생산을 고려하는 한 부모 한 자녀 가구 가구생계비의 52.8%, 맞벌이 부부가 모두 최저임금을 받으며 일할 때 미성년 자녀 2명을 양육하는 4인 가구의 55.5%를 충족함
- 이상에서 계측한 가구생계비 수준을 최저임금 수준 결정에 반영하는 네 가지 방안을 검토하여 제안
- 첫째, 2~3인 가구규모를 고려하는 기존 노동계 제안 방식의 준용
 - 둘째, 대표 가구유형의 가구생계비를 최저임금 수준으로 직접 적용
 - 셋째, 가구유형별 가구생계비 수준을 최저임금 결정의 범위로 제시
 - 넷째, 가구유형별 비중을 가중치로 활용한 가구생계비의 대푯값을 최저임금 수준으로 적용
- 검토한 네 가지 방안 중 가구규모 또는 가구규모별 비중을 가중치로 활용하여 대푯값을 도출하고 최저임금 수준으로 적용하는 방안으로 최종 제안
- 여덟 개의 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출하는 방안에서 2023년 가구생계비 수준은 15,211원이며, 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 12,732원, 주 40시간 전일제로 일하면 월 2,660천원
 - 네 개의 가구 규모별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출하는

방안에서 2023년 가구생계비 수준은 13,022원이며, 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 11,967원, 주 40시간 전일제로 일하면 월 2,501천 원

생계비 관련 국제적 논의 동향과 사례 연구

- 제5장에서는 생계비에 대한 국제적 논의 동향을 소개하고, 생계비를 임금 결정에 활용한 국내·외 사례를 검토
 - 첫째, 최저임금 결정기준으로 ‘생계비’가 갖는 의미를 ILO 기준을 통해 살펴봄. ILO가 제시하는 최저임금 결정의 주요 요소와 역사적 맥락을 개괄함.
 - 둘째, 해외 국가들은 최저임금을 어떤 기준으로 결정하는가, 특히 생계비를 최저임금 결정기준으로 채택하는 국가들의 대략적 특징은 무엇인지 검토함.
 - 셋째, 최저임금 결정에 생계비 기준을 반영하지 않는 국가들 중에서 생활임금을 도입한 국가들이 있음. 영국, 미국, 캐나다 생활임금의 도입 배경과 최저임금의 관계, 그리고 생활임금 결정기준으로 생계비가 어떻게 활용되고 있는지 검토함.
 - 넷째, 일국적 사례에 국한하지 않고, EU 및 ILO 차원에서 노동자와 그 가족의 필요에 기반한 임금 산출 실증 연구들을 살펴봄. 생활임금이든, 최저임금이든 ‘노동자의 필요기반 임금’ 산출을 위한 의미 있는 시도들이 진행되고 있음.
 - 끝으로, 생계비를 최저임금 결정의 기본 지표로 채택하는 데 있어 국내외 사례의 시사점이 무엇인지 살펴봄.

- ILO는 임금결정의 핵심 영역으로 ‘노동자와 그 가족의 적절한 필요비용’과 ‘경제적 요소’ 두 영역을 제시하면서 균형적·합리적 접근이 필요하다고 설명
 - 그런데 국제적으로 최저임금 결정의 경제적 요소(특히 물가, 생산성)가 강조되면서 영역 간 균형은 이미 경제적 목표 달성에 기울어져 있기에 균형의 의미는 현재 시점에서 재검토될 필요가 있음.
 - ‘노동자와 그 가족의 존엄성 유지’를 위한 ‘최저의 생활임금 보장’은 최저임금 제도를 통해서도 달성되지 못해왔음.

- 최저임금위원회 분류에 따르면 생계비를 최저임금 결정기준으로 채택하는 국가와 경제적 요소로 결정하는 국가들이 비슷하게 양분됨.
 - 생계비만으로 최저임금을 결정하는 국가는 없음.
 - 그렇지만 현재 생계비를 활용하지 않는 국가들의 경우 해당 국가의 역사적 맥락과 제도 변천 과정을 짚어보는 것이 필요해 보임.

- 영국, 미국, 캐나다의 사례는 최저임금(인상률)이 노동자와 그 가족의 실제 생활의 필요를 반영하기보다 경제적 목적에 경도되어 결정되었음을 보여줌. 이에 대한 저항으로 생활임금 운동이 확산·제도화 되어 왔음.
 - 생활임금 제도화는 최저임금을 견인하는 역할도 해왔음. 영국의 대표적인 산별노조인 유니손(UNISON)과 영국노총(TUC)은 최저임금(NLW/NMW) 현실화 투쟁을 전개하고 있음.

- 생활임금은 가구 유형별로 수용가능한 생활 비용을 산출하는 생계비

논리(Anker, 2011; Cominetti, 2020b)를 바탕으로 하고 있는데, 이것은 최저임금에도 적용해야 하는 방법임.

- 생활임금이 최저임금과 다른 논리로 작동되어야 하는 임금제도라기보다 임금의 사회적 의미를 복원하려는 노력의 산물로 볼 필요가 있음.
- 세계인권선언 23조 3항을 보면, “노동하는 모든 사람은 자신과 가족에게 인간의 존엄에 부합하는 생존을 보장하며, 필요한 경우에 다른 사회 보장 방법으로 보충되는 정당하고 유리한 보수에 대한 권리를 가진다”고 되어 있는데, 이는 1919년 ILO 헌장, 1943년 필라델피아선언에서 최저임금의 의미를 정초할 때와 다르지 않음.
- 생활임금이 제도화되면서 최근 최저임금이 안고 있는 문제들이 생활임금에서도 등장하는 것을 보면(대표적으로 지불능력, 보장 수준 등) 결국 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는 임금 설계에 대한 사회적 논의는 매우 일반적 의제로서 미룰 수 없는 문제임.

□ 생계비 산식의 의미는 가족 구성원의 수, 가족 구성원 중 취업자 수와 같이 실제 가족이 삶을 유지하는 데 필요한 소득과 지출의 규모를 생애주기적 인적 구성을 고려하여 계산한다는 것임.

- ILO의 ‘필요기반 임금’ 산출 방식은 이런 의미에서 매우 중요한 시도라 할 수 있음. 비록 개발도상국을 시범사업 대상으로 했지만, 국가별 소비 및 소득자료를 엄밀하게 축적하고 관리한다면(EU-27개국 생활임금 산출 연구) 생계비를 국제적, 일국적, 특정 지역 안에서도 비교·분석이 가능할 것으로 보임.

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

- 첫째, 생계비를 바탕으로 임금을 결정하는 데 있어, 가구유형을 단일한 표준가구 유형으로 설계할 것인지, 몇 개의 가구유형으로 전제할 것인지가 중요한 정책적 판단임.
 - 둘째, 가구의 취업자 수를 몇 명으로 할 것인지가 중요함. 가구 취업자 수 변수는 여성의 경제활동 참여, 1인 가구 증가 등 가족의 경제적·사회적 위상 변화를 반영할 뿐 아니라 가구의 소득수준 결정을 위한 공인 지표가 될 것이기 때문임.
 - 셋째, 최저임금을 통한 ‘적정생활 수준 충족’을 어느 수준으로 달성할 것인가 문제임. 중위소득 60%가 보편적 비교기준으로 활용되고 있지만 ‘적정생활 보장’을 충족하지 못하고 있는 것으로 확인됨.
 - 끝으로, 객관적일 수 있으면서도 풍부하고 구체적인 소득 및 소비 자료를 확보하는 것이 중요함. 국제기준에 부합하도록 원자료를 축적하는 것이 자료의 가치를 충분히 활용하는 데 유용할 것임.
- 종합적으로 고려했을 때 노동자와 그 가족의 필요에 따른 생계비를 최저임금 결정을 위한 기본 지표로 채택하기 위한 정부와 이해당사자의 꾸준한 사회적 대화가 필요함.

결론

- 본 연구는 가구생계비가 왜 최저임금 결정의 핵심기준으로 활성화되어야 하는지 최저임금 결정 실태와 국제적 논의 동향 및 사례 연구를 통해 풍부하게 제시했을 뿐만 아니라, 가구생계비를 실제 계측하고 최저임금에 반영하는 방안을 구체적으로 제시했다는 점에서 의미가 큼
- 2022년 최저임금 심의 과정에서 노동계는 본 연구의 성과를 바탕으로 가구 규모를 고려한 가구생계비 가중평균값(시급 13,608원, 월 2,844,070원)의 80%인 시급 10,890 원(월 227만 6,010원, 월 209시간 기준)을 최초 요구안으로 제시
- 하지만 최저임금위원회 공익위원은 2022년에 이어 올해 2023년에도 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’를 구하는 산식(경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자 증가율)만으로 2023년 최저임금을 시급 9,620원(월 201만 580원, 월 209시간 기준)으로 결정
- 최저임금을 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’ 산식에 대입하여 결정한다는 것은 생산성 증가분만큼 일반(전체) 노동자 임금을 인상하고, 일반(전체) 노동자 임금 상승분만큼 최저임금을 인상해야 한다는 논리로 최저임금을 최저 수준에서 결정하는 것인데, 이렇게 되면 현재의 저임금 문제와 임금 격차는 그대로 유지될 수밖에 없어서, 저임금 해소라는 최저임금제도의 취지를 달성할 수 없음
- 노동생산성 기준만으로 최저임금을 결정한 2022~2023년의 경험은 역설적으로 최저임금제의 본래 목적이 무엇인지를 사회적으로 되새기게 하고, 최저임금 결정의 합리성이 제고되어야 한다는 문제의식이 확산되는 계기로 작용

- 본 연구가 노동자 생활안정과 저임금 해소라는 최저임금제의 본래 목적을 실현하기 위해, 최저임금 결정의 핵심기준으로 가구생계비를 활용하는 계기가 되기를 기대



서론

서론¹⁾

이창근

- 최저임금위원회 공익위원은 작년에 이어 올해도 ‘경제성장률(실질 GDP 성장률) 전망치 + 소비자물가 상승률 전망치 - 취업자 증가율 전망치’라는 산식을 이용하여 최저임금을 결정
 - 최저임금위원장 등 공익위원은 위와 같은 산식 적용이 ‘데이터에 기반한 최저임금 결정’으로 ‘제도의 예측가능성’을 높일 수 있게 되었다며, 앞으로도 계속 사용할 가능성이 크다고 시사
 - 최저임금을 어떻게 결정하는 것이 합리적인지, 최저임금 심의 시 주요하게 고려해야 할 기준은 무엇인지 등에 대한 사회적 논란 확산

- 최저임금법에 따르면, 최저임금은 생계비, 유사노동자 임금²⁾, 노동생산성, 소득분배율 등을 고려하여 결정하도록 명시되어 있음
 - 하지만 실제 최저임금 심의결정 시 고려되는 기준은 대체로 경제성장률 등 노동생산성 지표가 주로 활용되며, 다른 기준들은 부차화되거나 거의 활용되지 않음
 - 특히 생계비는 계측 방식과 반영 방안에 대해 사회적 합의가 어렵다는

1) 본 연구보고서는 ‘민주노총 총서 2022-04’와 ‘한국노총 정책연구’로 동시에 발행된 것임을 밝힙니다. 아울러 최종 발표회(2022.05.24.)의 좌장을 맡아주신 김주일 교수(한국기술과학대)를 비롯해 이주희 교수(이화여대), 오상봉 연구위원(한국노동연구원), 정문주 정책본부장(한국노총), 이정희 정책실장(민주노총), 그리고 연구 진행 과정에서 소중한 자문을 해주신 황선자 부원장(한국노총 중앙연구원), 정경은 연구위원(민주노동연구원), 홍순광 정책국장(민주노총), 유동희 정책차장(한국노총)께 감사드립니다.

2) 최저임금법에는 ‘유사근로자 임금’으로 규정되어 있지만, 본 연구보고서에서는 ‘유사노동자 임금’으로 표기함

이유로 최저임금법상 조항으로만 존재할 뿐, 최저임금 결정 과정에서 거의 활용되지 않음

□ 노동계는 2015년부터 최저임금 핵심결정기준으로 가구생계비를 제시

- 가구생계비 주장 배경에는 ① 최저임금의 주요 목적인 ‘저임금 노동자 생활안정’에 비취봤을 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 작용

- 「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)

- 가구생계비 주장은 최저임금위원회에서도 상당한 공감대를 형성했는데, 2015년 최저임금위원회 5차 전원회의에서 공익위원들은 가구생계비 병행 조사에 대해 “26년간 변하지 않은 기초자료 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”)

□ 가구생계비 활성화는 경제성장률 등 활용하기 수월한 몇몇 수치화된 거시경제지표의 기계적 적용을 통해 최저임금을 결정하는 관행에 대해 문제를 제기하고, 최저임금제의 본질적 목적인 저임금 노동자 생

활안정을 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 제출

- 노동계의 가구생계비 주장은 구체적인 가구생계비 측정 방식과 체계적인 최저임금 반영방안을 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

- 가구생계비가 실질적이고 구체적인 최저임금 결정기준으로 기능하기 위해서는 적정 가구생계비를 어떻게 측정할 것이며, 최저임금 결정에 어떻게 반영할 것인지에 대한 구체적인 방안 마련이 필요함

- 본 연구는 최저임금 핵심 결정기준으로 가구생계비 활성화를 목적으로, 이하 본문에서는 한국 최저임금의 수준 검토(제2장), 2000년대

이후 최저임금 결정 실태 분석(제3장), 가구생계비 계측 및 최저임금 반영 방안 제안(제4장), 생계비 관련 국제적 논의 동향과 사례 연구(제5장), 마지막으로 시사점(제6장)을 살펴보도록 함

- 본 연구가 최저임금 결정 메커니즘의 합리성을 제고하는 데 기여하기를 바람



한국 최저임금 수준 검토

한국 최저임금 수준 검토

이창근

- 본 장에서는 최저임금 수준을 절대적 수준과 상대적 수준으로 나눠서 살펴보고, OECD 국제비교 결과를 재검토
 - 절대적 수준은 최저임금제의 본질적 목적이라고 할 수 있는 노동자 생활안정을 실현할 수 있는 수준인지를 가늠하는 것으로, 생계비 대비 최저임금 비율로 측정
 - 상대적 수준은 전체 노동자 평균 또는 중위임금 대비 최저임금의 비율로 파악

I. 최저임금의 절대적 수준

- 생계비 대비 최저임금 비율을 통해, 최저임금 절대적 수준을 검토
 - ① 최저임금위원회가 심의 시 주요하게 고려하는 비혼단신노동자 생계비와 ② ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 다양한 가구 규모별, 대표적 가구 유형별 생계비, 즉 가구생계비로 나눠서 살펴봄
- 최저임금위원회가 공식적으로 산출하여 전원회의에 보고하는 ‘비혼 단신노동자 생계비’ 대비 최저임금 비율은 ‘심의 시 기준연령’에 따라 세 시기로 구분
- 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
- 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 관련
 - 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 추정

<표 2-1> 비혼 단신노동자 실태생계비와 최저임금

(단위: 원, %)

적용 연도	적용업종	최저임금		단신노동자 월 생계비(B)	비율 (A/B* 100)	심의시 기준 연령
		시급	월급환산*(A)			
'88	10명 이상 제조업	475**	114,000	130,667	87.2	18세 단신 노동자
'89	10명이상제조·광업·건설	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	15~ 29세 단신 노동자
'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	
'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 단신 노동자
'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			

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

** 1그룹(462.5원)과 2그룹(487.5원)의 평균값임.

*** 2021년 생계비와 총족률은 잠정치임.

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

- ‘비혼 단신노동자 생계비’는 ‘노동자와 그 가족의 필요’ 충족이라는 최저임금제도의 본래 목적에 부합하는 생계비라고 보기 어려운데, 현행 최저임금은 제도가 시행된 지 30년이 넘도록 이마저도 충족시키지 못하는 수준
- 비혼단신 가구만이 아니라, 다양한 규모 및 유형별 가구생계비³⁾ 대비 최저임금 수준을 계산하면, 충족률은 더욱 떨어짐
- 가구 규모별로 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비⁴⁾ 대비 2021년 최저임금 비율은 1인 가구(81.5%), 2인 가구(74.3%), 3인 가구(60.9%), 4인 가구(53.1%) 등으로 (가중) 평균 충족률은 61.5%

〈표 2-2〉 규모별 가구생계비 및 최저임금 충족률(2021년 현재)

(단위: 원, %)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	(가중) 평균
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 가구생계비

2) 시급환산 가구생계비 대비 2021년 적용 최저임금 충족률

자료: 이정아(2022), “가구생계비 계측 및 최저임금 반영 방안”

- 대표적인 8개 가구 유형별로 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비 대비 최저임금 비율을 계산하면, 부양 자녀가 없는 맞벌이

3) 소득원 수를 고려한 다양한 가구 규모별 생계비 및 8개 대표적 가구 유형별 생계비는 본 연구를 함께 한 이정아(제5장)의 연구 결과를 바탕으로 한 것임. 세부적인 내용은 본 연구의 제5장 “가구생계비 계측 및 최저임금 반영 방안 연구” 참고.

4) 가구생계비는 실태생계비 방식으로 계측했으며, 한국 사회에서 표준적인 생활 수준을 영위하는 데 필요한 지출액을 의미함

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 평균 충족률은 60.3%에 불과

〈표 2-3〉 유형별 가구생계비 및 최저임금 충족률(2021년 현재)

(단위:원, %)

	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이	(가중) 평균
생계비1)	10,454	16,485	9,873	16,515	23,158	13,754	26,668	15,717	14,450
비중2)	83.4	52.9	88.3	52.8	37.7	63.4	32.7	55.5	60.3

주 1) 시급환산 가구생계비

2) 시급환산 가구생계비 대비 2021년 적용 최저임금 비율

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

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

II. 최저임금의 상대적 수준⁵⁾

- 전체 노동자 임금 대비 최저임금 비율을 통해, 최저임금의 상대적 수준을 검토
 - 최저임금위원회는 전체 노동자 임금 동향을 보고할 때⁶⁾, ‘경제활동인구 부가조사’, ‘고용형태별 근로실태조사’, ‘사업체노동력조사’ 등 세 가지 통계 자료를 활용

〈표 2-4〉 주요 임금통계조사 개요

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

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

- 5) 최저임금의 상대적 수준에 관한 내용은 필자가 작성한 민주노동연구원 이슈페이퍼 (2022-10) “한국 최저임금의 상대적 수준 OECD 및 국내 통계 재검토”에 이미 실린 것임
- 6) 최저임금위원회에서 매년 최저임금 심의를 제공하는 「임금실태 등 분석」 보고서.

<표 2-5> 통계자료 및 임금 종류별 최저임금의 상대적 수준(평균임금)

(단위:원, %)

통계	임금	종사상	규모	2019		2020		2021	
				평균값	비율 ¹⁾	평균값	비율	평균값	비율
경활 ²⁾	총액	전체	1인 이상	15,274	54.7	15,627	55.0	16,041	54.4
			5인 이상	16,311	51.2	16,654	51.6	17,035	51.2
고용 ³⁾	총액	전체	1인 이상	20,614	40.5	19,359	44.4	19,820	44.0
			5인 이상	22,740	36.7	21,267	40.4	21,747	40.1
	통상	전체	1인 이상	17,629	47.4	16,712	51.4	17,236	50.6
			5인 이상	19,160	43.6	17,988	47.8	18,555	47.0
	정액	전체	1인 이상	18,410	45.4	17,349	49.5	17,931	48.6
			5인 이상	19,951	41.9	18,705	45.9	19,323	45.1
		상용	1인 이상	19,033	43.9	17,883	48.0	18,475	47.2
			5인 이상	20,254	41.2	18,893	45.5	19,524	44.7
사업체 ⁴⁾	정액	상용	1인 이상	18,663	44.7	19,403	44.3	20,047	43.5
			5인 이상	19,966	41.8	20,651	41.6	21,391	40.8

1) 각각의 평균임금 대비 최저임금 비율

2) 경제활동인구조사부가조사 임금 통계는 최저임금위원회 발간 「임금실태 등 분석」(각년도) 보고서에 근거해 필자가 정리

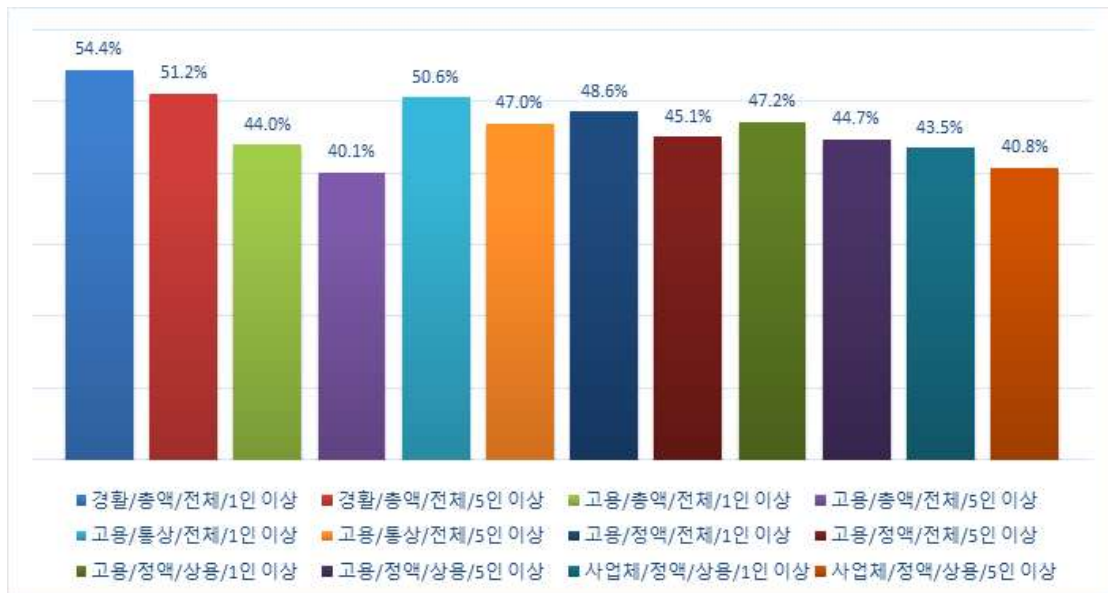
3) 고용형태별근로실태조사 통계 중 임금총액과 통상임금 통계는 최저임금위원회 발간 「임금실태 등 분석」(각년도) 보고서에 근거해 정리했으며, 정액급여 통계는 각년도 6월 원자료를 바탕으로 직접 계산함

4) 사업체노동력조사 통계 중 1인 이상 통계는 최저임금위원회 발간 「임금실태 등 분석」(각년도) 보고서에 근거해 정리했으며, 5인 이상 사업체 임금 통계는 국가통계포털(KOSIS)에 근거해 계산(상용정액급여/상용소정실근로시간)

자료: 최저임금위원회, 「임금실태 등 분석」 보고서, 각년도
고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 각년도 6월 원자료
KOSIS 사업체노동력조사

- 2021년 평균임금(mean) 기준으로 최저임금의 상대적 수준은 40.8% (사업체노동력조사/5인 이상/상용직/정액급여 평균값 대비)~54.4% (경제활동인구 부가조사/1인 이상/전체 노동자/임금총액 평균값 대비)까지 분포해 있으며, 격차가 최대 13.6% 포인트로 매우 큼
- 평균값 대비 2021년 최저임금의 상대적 수준은 대부분 50% 미만인데, ‘경찰/총액/전체/1인 이상’(54.4%), ‘경찰/총액/전체/5인 이상’(51.2%), ‘고용/통상/전체/1인 이상’(50.6%) 등의 통계에서 50%를 초과

[그림 2-1] 통계자료 및 임금 종류별
2021년 최저임금의 상대적 수준(평균임금)



자료: 최저임금위원회, 「임금실태 등 분석」 보고서, 각년도
고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사, 각년도 6월 원자료
KOSIS 사업체노동력조사

<표 2-6> 통계자료 및 임금 종류별 최저임금의 상대적 수준(중위임금)

(단위:원, %)

통계	임금	종사상	규모	2019		2020		2021	
				중위값	비율 ¹⁾	중위값	비율	중위값	비율
경제 ²⁾	총액	전체	1인 이상	12,434	67.2	13,034	65.9	13,432	64.9
			5인 이상	13,611	61.3	14,327	60.0	14,391	60.6
고용 ³⁾	총액	전체	1인 이상	15,622	53.5	14,773	58.1	15,152	57.6
			5인 이상	17,546	47.6	16,577	51.8	17,035	51.2
	통상	전체	1인 이상	14,024	59.5	13,295	64.6	13,637	63.9
			5인 이상	15,441	54.1	14,443	59.5	14,830	58.8
	정액	전체	1인 이상	14,612	57.1	13,813	62.2	14,205	61.4
			5인 이상	16,151	51.7	15,063	57.0	15,534	56.1
		상용	1인 이상	15,158	55.1	14,244	60.3	14,731	59.2
			5인 이상	16,441	50.8	15,295	56.2	15,756	55.3
사업체	정액	상용	- 사업체노동력조사는 사업체 평균임금을 조사하기 때문에, 중위임금을 구할 수 없음						

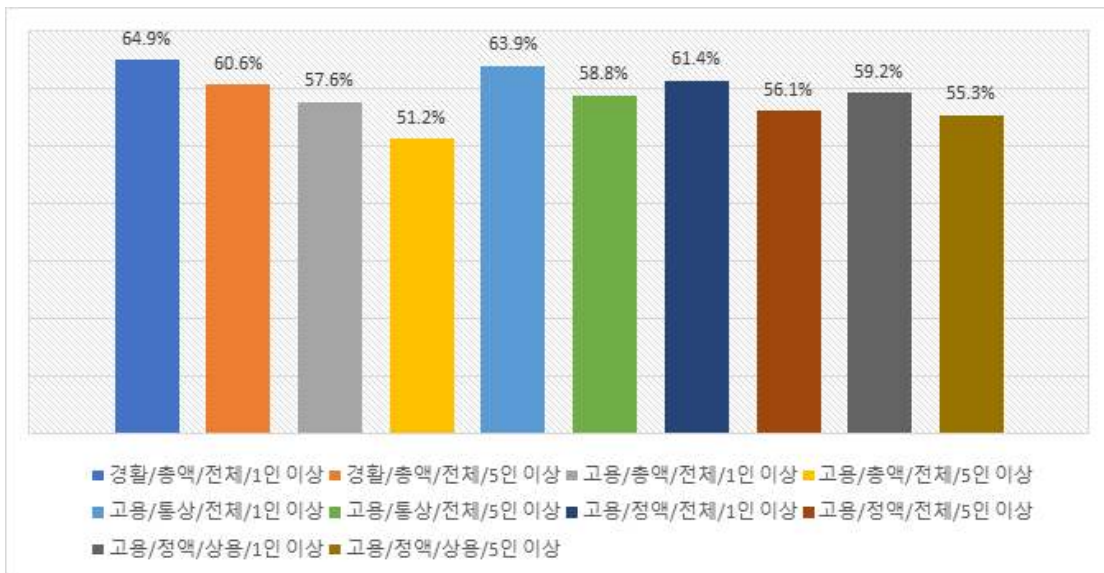
- 1) 각각의 중위임금 대비 최저임금 비율
 - 2) 경제활동인구조사부가조사 임금 통계는 최저임금위원회 발간 「임금실태 등 분석」(각년도) 보고서에 근거해 필자가 정리
 - 3) 고용형태별근로실태조사 통계 중 임금총액과 통상임금 통계는 최저임금위원회 발간 「임금실태 등 분석」(각년도) 보고서에 근거해 정리했으며, 정액급여 통계는 각년도 6월 원자료를 바탕으로 직접 계산함
- 자료: 최저임금위원회, 「임금실태 등 분석」 보고서, 각년도
고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 각년도 6월 원자료
KOSIS 사업체노동력조사

□ 2021년 중위임금(median) 기준으로 최저임금의 상대적 수준도 51.2%(고용형태별근로실태조사/5인 이상/전체 노동자/임금총액 중위값 대비)~64.9%(경제활동인구 부가조사/1인 이상/전체 노동자/임금

총액 중위값 대비)까지 분포하며, 격차가 최대 13.7% 포인트로 매우 큼

- 중위값 대비 2021년 최저임금의 상대적 수준 분포 중 국제적 저임금 (low-wage) 기준인 66.7%(3분의 2)를 초과하는 경우는 없음
 - 다만, ‘경활/총액/전체/1인 이상’(64.9%), ‘경활/총액/전체/5인 이상’(60.6%), ‘고용/통상/전체/1인 이상’(63.9%), ‘고용/정액/전체/1인 이상’(61.4%) 등의 통계에서 60%를 넘음

[그림 2-2] 통계자료 및 임금 종류별 2021년 최저임금의 상대적 수준(중위임금)



자료: 최저임금위원회, 「임금실태 등 분석」 보고서, 각년도
고용노동부, 「고용형태별 근로실태조사」, 각년도 6월 원자료

- 최저임금 상대적 수준을 계산할 때 제기되는 쟁점은 매우 많지만, 그 중 아래 문제들에 대해서는 충분한 논의와 검토가 필요
 - 첫째, 5인 미만 사업체는 근로기준법조차 적용되지 않는 비공식 부문인데, 임금통계를 신뢰할 수 있는가?

- 둘째, 임시·일용직까지 포함한 임금통계를 기초로 최저임금의 상대적 수준을 측정하고, 개선 목표를 정하는 것이 저임금 개선 및 격차해소라는 제도의 취지에 부합하는가?
- 셋째, 최저임금위원회가 공식적인 소득분배율 지표의 측정 자료로 임시·일용직을 포함한 전체 노동자 대상 조사인 ‘경제활동인구 부가조사’와 ‘고용형태별 근로실태조사’만을 사용하고, 상용직을 대상으로 한 사업체 조사인 ‘사업체노동력조사’를 활용하지 않음으로써 최저임금의 상대적 수준이 실제보다 과대추정되고 있는 것은 아닌가?
 - 현재 최저임금위원회가 소득분배율 지표로 공식적으로 발표하는 최저임금 상대적 수준은 ‘경제활동인구 부가조사’(1인 이상/임시·일용직 포함 전체 노동자/임금총액)와 ‘고용형태별 근로실태조사’(1인 이상/임시·일용직 포함 전체 노동자/통상임금) 통계를 근거로 계산⁷⁾
- 요약하면, 2021년 최저임금의 상대적 수준은 평균값 대비 40.8% ~ 54.4%, 중위값 대비 51.2%~64.9%로 천차만별인데, 이는 통계 자료 조사 방식, 사업체 규모, 임시·일용직 포함 여부, 임금 종류 등에 따라 차이가 크게 발생하기 때문
 - 각각의 통계가 갖는 장단점을 충분히 인지하고, 이를 전제로 최저임금의 상대적 수준을 최대한 객관적으로 파악하기 위해 다양한 통계를 제공할 필요가 있음
 - OECD에서 권고한 5인 또는 10인 이상 사업체, 전일제 상용직 노동자 임금통계를 기초로 최저임금의 상대적 수준을 측정하는 것이 적절

7) 다만, 평균임금값 대비 비율의 경우 1인 이상과 더불어 5인 이상 전체 노동자 통계도 함께 적시함

Ⅲ. OECD 국제비교⁸⁾

- 한국 정부가 OECD에 보고하는 최저임금의 상대적 수준 관련 통계는 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 근거로 OECD 요구 조건에 맞게 가공한 자료인데, 세부적인 사항은 공개되지 않음
- OECD 통계(OECD.Stat)에 따르면, 2020년 최저임금(시급 8,590원)은 당시 환율 기준으로 7.3달러이며, 최저임금의 상대적 수준은 중위임금(median)대비 62.5%, 평균임금(mean) 대비 49.6%
 - 본문의 모든 OECD 통계는 OECD.Stat(<https://stats.oecd.org/>)에서 추출한 것임. 추출 시간은 2022.7.2. 08:28 UTC(GMT)
- 정부가 사용한 자료와 동일한 원자료(고용형태별 근로실태조사)를 근거로 직접 계산한 다양한 임금 통계와 OECD에 보고된 통계를 비교하면 아래 <표 2-7>과 같음
- 정부는 ‘고용형태별 근로실태조사’에 근거해 1인 이상 사업체 전일제(full-time) 노동자 임금을 기준으로 가공한 최저임금 관련 통계를 OECD에 보고하는 것으로 알려졌는데, 위 <표 2-7>에 나타나듯이 이는 다양한 임금통계 중 ‘② 1인 이상 사업체, 임시·일용직까지 포함한 전체 노동자, 시간당 정액급여’와 가장 유사함

8) OECD 국제비교에 관한 내용은 필자가 작성한 민주노동연구원 이슈페이퍼(2022-10) “한국 최저임금의 상대적 수준 OECD 및 국내 통계 재검토”에 이미 실린 것임

<표 2-7> '고용형태별 근로실태조사'에 근거한 다양한 임금통계 비교1)

(단위:원, %)

		중위임금		평균임금	
		금액	최저임금 비율	금액	최저임금 비율
① OECD 보고 임금통계		13,744	62.5	17,319	49.6
1인	② 전체 노동자, 시간당 정액급여	13,813	62.2	17,349	49.5
이상	③ 상용직 노동자, 시간당 정액급여	14,244	60.3	17,883	48.0
5인	④ 전체 노동자, 시간당 정액급여	15,063	57.0	18,705	45.9
이상	⑤ 상용직 노동자, 시간당 정액급여	15,295	56.2	18,893	45.5

1) OECD 제공 통계를 제외한 모든 임금통계는 '고용형태별 근로실태조사' 원자료를 근거로 직접 계산. 이 조사 자료를 이용해 10인 이상 사업체 임금통계는 구할 수 없음

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 각년도 원자료.

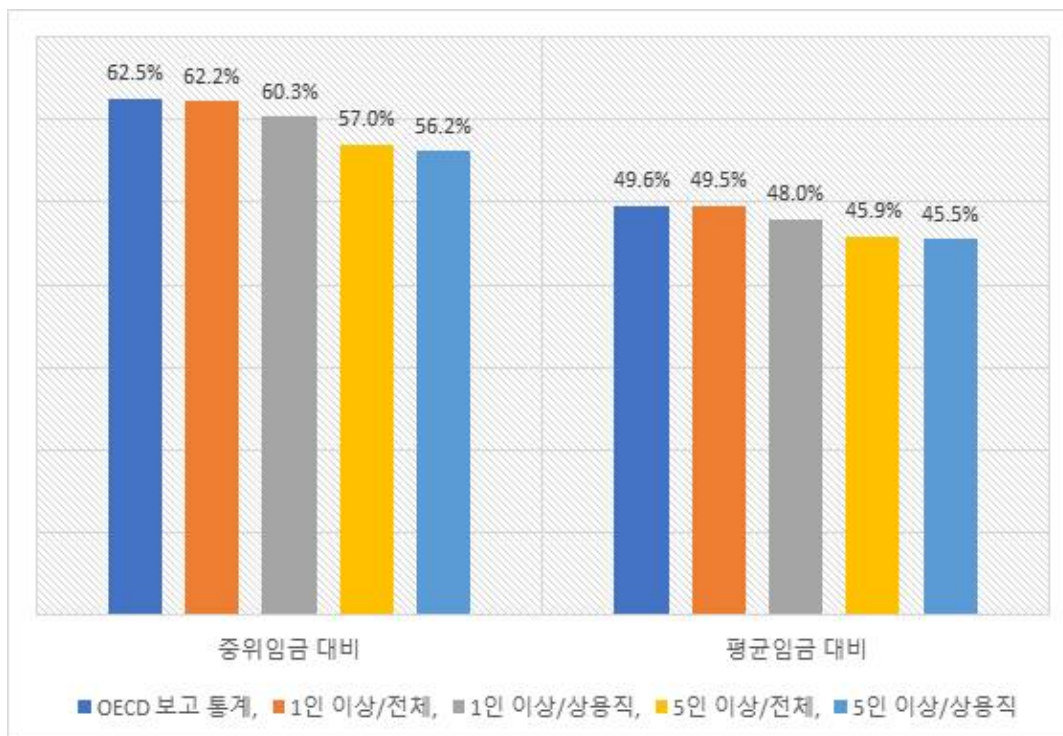
- 하지만 OECD 최저임금 통계는 한국과 영국을 제외하고 대부분의 사업체 조사가 5인 또는 10인 이상 사업체 대상(오상봉, 2019:32)
 - 체코는 5인 이상 사업체, 일본은 5인 이상 민간기업과 10인 이상 공기업, 프랑스는 10인 이상 사업체, 헝가리 10인 이상 사업체, 폴란드 10인 이상 사업체 등
 - 한편, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아, 네덜란드, 룩셈부르크, 벨기에, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 포르투갈, 튀르키예(터키) 등 11개국 이 이용하는 Structure of Earnings Survey(SES)는 10인 이상 사업체 통계
 - SES는 EU 28개국, EU 후보국, 자유무역지대국가(EFTA) 등에 있는 10인 이상 사업체에 대해 4년 주기로 시행되는 조사

- OECD에 보고되는 대다수 국가 임금통계가 5인 또는 10인 이상 사업체 통계임을 고려하여, 정부가 이용하는 동일한 자료(고용형태별 근로실태조사)에 근거한 5인 이상 사업체 임금통계를 기준으로 2020

년 최저임금의 상대적 수준을 계산하면, 중위임금 대비 비율은 60% 미만, 평균임금 대비 비율은 50% 미만(〈표 2-7〉 참조)

- 2020년 중위임금 대비 최저임금 비율은 57.0%(전체 노동자, 정액급여 기준), 56.2%(상용직 노동자, 정액급여 기준)로 OECD에 보고하는 임금통계와의 격차는 5.5~6.5% 포인트임
- 2020년 평균임금 대비 최저임금 비율은 45.9%(전체 노동자, 정액급여 기준), 45.5%(상용직 노동자, 정액급여 기준)로 OECD에 보고하는 임금통계와의 격차는 3.7~4.1% 포인트임

[그림 2-3] 최저임금 상대적 수준 관련 다양한 통계별 비교



자료: '고용형태별 근로실태조사' 원자료에 근거해 직접 계산

- 최저임금의 상대적 수준을 다시 계산하기 위해서는 ① 사업체 규모 ② 종사상 지위 ③ 임금 종류 등 세 가지 사항에 대한 교정이 필요

- 첫째, 현재 한국 정부가 OECD에 보고하는 임금은 1인 이상 사업체 통계인데, 앞서 살펴보았듯이 대다수 OECD 회원국 통계가 5인 또는 10인 이상 사업체 대상임을 고려하여, 5인 이상 사업체 통계를 사용
 - 10인 이상 사업체의 최근 임금통계는 동일한 조사 자료를 활용해 구하기 어려움
- 둘째, OECD에서 권고한 상용직(regular employee)만을 대상으로 한 통계를 사용(오상봉, 2019:30)
 - OECD.Stat의 한국 통계를 설명하는 주석에도 전일제 상용직(full-time regular employee)으로 적시됨
- 셋째, OECD에서는 임금 계산에 시간외수당이나 보너스를 제외한 기본 임금(basic earnings)만을 포함하도록 권고(오상봉, 2019:31)하고 있으며, OECD에 보고한 한국 정부의 임금통계가 ‘정액급여’에 가장 가깝다는 점을 고려하여(〈표1〉 참고), ‘정액급여’를 사용
 - 정액급여는 임금총액에서 초과급여와 특별급여를 제외한 금액으로, ‘기본급+통상수당+기타수당’을 합한 값

〈표 2-8〉 재계산된 ‘평균임금 대비 최저임금’ 비율
OECD 비교(2020년 기준)

순위	국가명	평균임금 대비	순위	국가명	평균임금 대비
1	콜롬비아	61.3%	16	슬로바키아	42.0%
2	뉴질랜드	55.6%	17	루마니아	41.6%
3	한국(OECD 보고)	49.6%	18	멕시코	41.6%
4(3)	칠레	49.5%	19	리투아니아	40.4%
5(4)	프랑스	49.4%	20	벨기에	40.4%
6(5)	슬로베니아	49.2%	21	이스라엘	40.3%
7(6)	코스타리카	48.8%	22	그리스	39.9%
8(7)	영국	47.8%	23	튀르키예	39.4%
9(8)	호주	46.3%	24	네덜란드	39.3%
10(9)	포르투갈	45.8%	25	일본	39.2%
11(10)	스페인	45.8%	26	에스토니아	38.9%
12(11)	폴란드	45.5%	27	아일랜드	37.9%
(11)	한국(재계산) ¹⁾	45.5%	28	체코	37.9%
13	룩셈부르크	45.2%	29	라트비아	35.5%
14	독일	44.9%	30	헝가리	34.8%
15	캐나다	43.7%	31	미국	21.1%

1) ‘고용형태별 근로실태조사’ 원자료에 근거해 직접 계산한 ‘5인 이상 사업체 상용직 시간당 정액급여의 평균값(18,893원) 대비 최저임금(시간당 8,590원) 비율
자료: OECD.Stat.(추출:2022.7.2. 08:28 UTC(GMT))

- 평균임금 대비 최저임금 비율을 재계산하면 기존 49.6%에서 45.5%로 4.1% 포인트 떨어지고, OECD 회원국과 비교하면 기존 3위에서 중위권인 11위로 하락(〈표 2-8〉 참조)
- 중위임금 대비 최저임금 비율도 위에 언급한 세 가지 조정을 거쳐 다시 계산하면, 기존 62.5%에서 56.2%로 6.3% 포인트 떨어지고, 순위는 7위에서 중위권인 12위로 하락(〈표 2-9〉 참조)

〈표 2-9〉 재계산된 ‘중위임금 대비 최저임금’ 비율
OECD 비교(2020년 기준)

순위	국가명	중위임금 대비	순위	국가명	중위임금 대비
1	콜롬비아	92.3%	16	이스라엘	52.8%
2	칠레	72.3%	17	슬로바키아	51.8%
3	코스타리카	71.1%	18	멕시코	51.6%
4	터키	69.0%	19	독일	50.7%
5	포르투갈	65.1%	20	그리스	49.9%
6	뉴질랜드	64.7%	21	캐나다	49.0%
7	한국(OECD 보고)	62.5%	22	리투아니아	48.8%
8(7)	프랑스	61.2%	23	아일랜드	48.4%
9(8)	슬로베니아	58.8%	24	네덜란드	46.7%
10(9)	영국	57.6%	25	헝가리	45.6%
11(10)	룩셈부르크	57.1%	26	에스토니아	45.5%
12(11)	루마니아	57.0%	27	일본	45.2%
(12)	한국(재계산) ¹⁾	56.2%	28	라트비아	44.3%
13	폴란드	55.6%	29	벨기에	44.1%
14	스페인	54.7%	30	체코	43.9%
15	호주	53.1%	31	미국	29.5%

1) ‘고용형태별 근로실태조사’ 원자료에 근거해 직접 계산한 ‘5인 이상 사업체 상용직 시간당 정액급여’의 중위값(15,295원) 대비 최저임금(시간당 8,590원) 비율

자료: OECD.Stat.(추출:2022.7.2. 08:28 UTC(GMT))

□ 결론적으로 OECD에서 제공하는 최저임금 상대적 수준에 대한 통계는 한계가 매우 뚜렷해서, 직접적인 비교 결과는 매우 제한적으로 해석되어야 함

○ 사업체 규모, 종사상 지위, 임금 산입범위 등이 국가별로 상당한 차이가 있음

□ 최저임금 상대적 수준에 관한 한국의 임금통계를 대다수 OECD 회원국과 비슷하게 5인 이상 사업체 상용직 노동자 정액급여를 기준으로 최저임금 비율을 계산하면, 한국의 최저임금 수준은 여전히 중위권에 머무르고 있음

- 10인 이상 사업체 임금통계를 사용할 경우, 한국 최저임금의 상대적 수준은 더 하락할 것임



**최저임금 결정 실태
분석(2000~22년)**

최저임금 결정 실태 분석(2000~22년)

이창근

I. 서론

- 본 장은 최저임금법에 명시된 결정기준이 최저임금 심의·의결 과정에서 어떻게 활용되는지 실태를 분석하여, 최저임금 결정의 합리성을 제고하는 방안 마련에 기여하고자 함
- 최저임금 결정기준으로는 노동자 생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율 등 네 가지 결정기준이 최저임금법에 명시되어 있음
- 최저임금 수준은 노사뿐만 아니라 사회 전체적으로 가장 침해한 논쟁거리라는 점에서, 사회적으로 동의될 수 있는 합리적 결정기준을 설정하고 활용하는 것이 최저임금을 둘러싼 사회적 갈등을 최소화하고, 최저임금제도가 본연의 목적에 부합하게 운영되도록 하는 전제 조건
- 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 최저임금 결정기준 관련 선행연구 검토(제2절), 2000~2022년 최저임금 결정 실태 분석(제3절), 2021~22년 최저임금 결정 산식 비판적 검토(제4절), 시사점(제5절)의 순으로 살펴봄

II. 선행연구 검토

- 본 절에서는 최저임금 결정기준 관련 최근 선행연구를 검토
- 첫째, 김강식(2022)은 결정기준을 단순화·지수화하여 최저임금 결정에 있어서 소모적 갈등을 줄이고 객관성, 안정성, 예측가능성을 높이자고 제안(김강식, 2022:11~12)
 - 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 때문
 - 다만, 고용에 부정적 영향이 발생하지 않을 수준 이내에서 인상률을 정하고, 최저임금 적정비율은 중위임금 대비 60% 유지를 제안
 - 이는 ‘평균임금인상률’(명목임금인상률) 지표를 사실상 단일기준으로 하여 최저임금을 결정하자는 제안으로 평가되는데, 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’, ‘고용형태별 근로실태조사’, ‘경제활동인구 부가조사’ 등
- 제2장에서 살펴보았듯이, 각 조사별 임금 정보가 달라서 ‘평균임금인상률’을 산정할 때 어떤 통계 자료를 활용할 것인가에 따라 차이가 큼
- 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 대표적
- 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 3-1〉 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(임사·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 임사·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 않음

□ 둘째, 이지만(2022)은 2013년~2019년까지 최저임금 인상 산출 근거

를 분석하여, 최저임금 결정기준을 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, ‘협상조정분’은 최저임금법에 적시되지 않은 불필요한 산출 근거라고 비판
- 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 추정
 - 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%(만

약 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)”
- 하지만, 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 의의를 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, 앞에서 살펴보았듯이, 어떤 통계 자료를 활용할지, 어떤 사업체 규모와 어떤 노동자의 임금을 사용할지에 대해서도 여전히 논쟁적
 - 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 않은 지표이기 때문에 불필요한 근거라며, 경제성장률과 물가상승률을 합한 값만이 최저임금 결정에 반영될 수 있다고 주장
- 이는 결과적으로 최저임금법에 적시된 네 가지 결정기준 중 ‘노동생산성 기준’만으로 최저임금을 결정하자는 주장과 다를 바 없으며, 다른 결정기준들을 임의로 배제하는 것
- 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 최저

임금제 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 3-2〉 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 결정협약 등을 반영하여,

“현행 결정기준에 임금수준, 사회보장급여 현황, 고용에 미치는 영향, 경제성장률을 포함한 경제상황 등을 명시적으로 추가·보완”(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 3-1] 최저임금 결정기준 개편 초안



자료: 고용노동부 보도자료(2019.2.27.)

- 당시 고용노동부 개편안은 2018년과 2019년 두 자릿수 최저임금 인상에 따른 소상공인 등 사용자 측의 반발과 사회적 논란을 수습하기 위한 교육책으로 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 평가
 - 최저임금위원회에서는 한국생산성본부의 노동생산성 통계 대신 “실제 경제성장률, 고용증감 등 생산성 관련 거시경제지표를 주로 활용”(최저임금위원회, 「2012년 적용 최저임금 심의의결 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 평가
- 반면, 최저임금제도의 본질적 목적 실현에 가장 중요한 결정기준인 생계비를 어떻게 체계적으로 측정하고, 반영할 것인지에 대해서는 아무런 언급이 없었음

- 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 필요

Ⅲ. 최저임금 결정 실태(2000~2022년)

- 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.
- 2000년~2022년까지 최저임금위원회가 제공하는 다양한 심의 자료 및 회의 자료를 근거로 최저임금 결정기준 활용 실태를 세부적으로 분석

〈표 3-3〉 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 - 기준임금인상률 또는 적정임금인상률 ¹⁾ - 임금인상전망치(한국노동연구원 산출)
노동생산성	- 물적 노동생산성 - 불변 부가가치 노동생산성	- 국민경제생산성 증가율 - 경제성장률(+소비자물가상승률)
소득분배율	- P10/P50 - 최저임금액/중위임금(P50) - 최저임금액/평균임금	- 중위임금 대비 최저임금 수준 - 평균임금 대비 최저임금 수준

1) 기준임금인상률(또는 적정임금인상률)은 생산성 임금제에 기반한 이론 임금인상률(전망치)을 말하며, 국민경제생산성 증가율 산식을 활용해서 구하기 때문에, 노동생산성 지표의 성질도 함께 가지고 있음.

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 의미

1) 생계비

□ 생계비는 공식 심의 자료로 ‘비혼단신노동자 실태생계비’가 제공되지

만, 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 “비혼 단신 근로자 생계비의 중위수준 도달을 목표로, 올해 경제여건을 고려해 단계적으로 인상”⁹⁾한 것으로 설명

2) 유사노동자 임금

- 유사노동자 임금을 어떻게 정의할 것인지에 대한 합의된 기준은 현재 없으며, 전체 노동자 임금 동향 관련한 다양한 통계를 최저임금 심의 자료로 제공¹⁰⁾
- 대표적으로 상용노동자 시간당 정액급여(사업체노동력조사), 전체 노동자 시간당 통상임금(고용형태별근로실태조사¹¹⁾), 가구의 임금노동자 시간당 임금(경제활동인구 부가조사¹²⁾) 등
- 한편, 최저임금 심의·결정 시 실제 활용된 바 있는 유사노동자 임금 지표는 실적치 지표와 전망치 지표로 구분됨
- 실적치 지표로는 ① 협약임금인상률 ② 상용노동자 임금(정액급여 또는 임금총액) 인상률이 활용
- 전망치 지표로는 생산성 임금제에 근거한 이론 임금인상률인 ① 기준임금인상률(또는 적정임금인상률) ② 임금인상전망치(한국노동연구원 측

9) <https://m.khan.co.kr/national/labor/article/202007142100005#c2b>

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

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

12) 임금노동자의 매년 6~8월 중 임금실태 (공공부문 포함)

정) 등이 활용

- 이론 임금인상률 지표들은 국민경제생산성 증가율 산식(경제성장률+소비자물가상승률-취업자증가율)을 기반으로 측정하기 때문에, 노동생산성 지표로서의 성격도 함께 지니고 있지만, 국민경제생산성 증가율과 동일한 개념은 아니기 때문에, 본 연구에서는 유사노동자 임금 지표로 구분

“명목임금상승률은 소위 국민경제생산성 상승률(실질 GDP 상승률+소비자물가상승률-취업자 증가율)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)”

- 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

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)

- 하지만, 최저임금위원회는 한국생산성본부의 노동생산성 통계에 대해 “광공업에 한정되어 있고, 기계 자동화로 인한 노동생산성 부문 등이 혼재되는 등 순수한 노동측면 생산성 산출로 보기에 한계”¹³⁾가 있다고 보면서, “실제 경제성장률, 고용증감 등 생산성 관련 거시경제지표를 주로 활용(최저임금위원회, 『2012년 적용 최저임금 심의·의결 경위』, p.70)”
- 최저임금 심의 시 활용된 바 있는 노동생산성 지표로는 ① 국민경제 생산성 증가율(경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자증가분), ② 경제성장률(+ 소비자물가상승률) 등이 활용

4) 소득분배율

- 소득분배율은 2005년 5월 31일 최저임금법 개정으로 최저임금 결정 기준으로 추가되었으며, 관련 ‘준거 지표’로는 ① 하위 10%번째 노동자 임금률¹⁴⁾(P10) ÷ 하위 50%번째 노동자 임금률(P50, 중위값)¹⁵⁾, ② 최저임금액 시급 ÷ 하위 50%번째 노동자 임금률(P50, 중위값), ③ 최저임금액 시급 ÷ 노동자 임금률의 평균값(mean)

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

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

15) P10/P50 지수가 클수록 소득불평등도가 낮음을 의미

- 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)¹⁶⁾
- 2016년 적용 최저임금 심의부터 평균임금 대비 최저임금 비율을 심의 자료로 제공
- 중위임금과 평균임금 중 어떤 것을 기준으로 사용하는가는 최저임금의 상대적 수준에 대한 평가와 연관되어 있음
 - 제2장에서 살펴보았듯이, 평균값이나 중위값이나, 1인 이상 사업체 통계나 5인 이상 사업체 통계나에 따라, 최저임금의 상대적 수준은 차이가 크게 나타나는 현실을 감안하여, 최저임금의 상대적 수준, 나아가 소득분배 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 공익위원회는 최저임금의 분배개선 기준을 중위임

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

금이 아닌 평균임금으로 정하였습니다. 우리나라의 경우 임금 불평등이 심해 중위임금을 기준으로 하는 것이 적당하지 않은 상황이므로 평균 임금을 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, 어떤 방식으로 활용되는지 분석
- 최저임금 심의·의결 시 고려된 결정기준과 관련 지표가 무엇인지, 지표별로 어느 정도 반영되었는지에 대해, 구체적 산식으로 제시된 경우도 있고, 포괄적으로만 설명된 경우도 있음

〈표 3-4〉 최저임금 인상(안) 산출 근거 설명 방식 예시

방식	연도	세부 내용
산식 제시	2021년	- 2022년 적용 최저임금 인상률(5.1%) = 경제성장률(4.0%) + 소비자 물가상승률(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” ¹⁷⁾

자료: 최저임금위원회, 『최저임금 심의·의결 경위』, 각년도.

- 본 보고서의 분석 대상은 최종적으로 심의·의결된 최저임금액(인상률)에서 고려한 결정기준과 지표를 구체적 산식으로 제시한 경우로 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 포함되어 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)¹⁷⁾의 산식이 모두 제시된 연도의 경우, 최종(안)의 산식을 기준으로 분석

- 2000년~2022년까지 23년 동안 의결된 최저임금액 최종(안)에 대해 구체적 산식으로 설명한 사례가 9번, 최종(안) 산식이 제시되지 않았지만 심의 과정에서 공익위원(안) 또는 범위(range)를 구체적 산식으로 설명한 사례는 5번

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

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

- 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 3-5> 최저임금 인상(안) 산출 근거 설명 방식(2000년~2022년)

방식	산식 제시		포괄적 해설1)
	최종(안) 산식	공익위원(안) 산식	
빈도	9	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 심의의결 경위』(각년도) 바탕으로 필자 작성.

- 최저임금은 대체로 하나의 기준만을 근거로 결정되지는 않으며 복수의 기준과 지표들이 직간접적으로 활용
 - 최종 의결된 최저임금액의 산식에 가장 많은 빈도로 반영된 결정기준은 노동생산성(9회)이며, 다음으로 소득분배율과 유사노동자 임금이 각각 6회 활용되었으며, 생계비는 2회로 가장 빈도수가 낮음
 - 기준(적정)임금인상률, 임금인상 전망치 등 이론 임금인상률은 국민경제생산성 증가율에 기반한 전망치라는 점에서 유사노동자 임금과 노동생산성 지표 모두에 걸쳐 있는 지표로 간주
 - 2000년 이후 최저임금 최종(안)의 산식이 유일하게 단일기준으로만 제시된 사례는 ‘노동생산성’ 지표만으로 최저임금을 결정한 사례는 2021년과 2022년 두 차례
- 심의 과정에서 제시된 공익위원(안)의 산식에 반영된 결정기준으로는 노동생산성(5회), 유사노동자 임금(5회), 소득분배율(2회), 생계비(1회) 순으로 나타남

〈표 3-6〉 의결된 최저임금액이 산식으로 제시된 사례(2000년~2022년)

년도	결정기준				활용 지표	내용
	생계비	유사노동자 임금	노동생산성	소득분배율		
2022			○		①경제성장률 ②소비자물가상승률 ③취업자증가율	2023년 적용 최저임금 인상률 5.0% 경제성장률(2.7%) + 소비자물가상승률(4.5%) - 취업자증가율(2.2%)
2021			○		①경제성장률 ②소비자물가상승률 ③취업자증가율	2022년 적용 최저임금 인상률 5.1% 경제성장률(4.0%) + 소비자물가상승률(1.8%) - 취업자증가율(0.7%)
2020	○		○		①경제성장률 ②소비자물가상승률 ③생계비 개선분	2021년 적용 최저임금 인상률 1.5% 경제성장률 전망(0.1%) + 소비자물가상승률 전망(0.4%) + 근로자 생계비 개선분(1.0%)
2018		○	○	○	①임금인상 전망치 ②소득분배개선분	2019년 적용 최저임금 인상률 10.9% 임금인상 전망치1)(3.8%) + 산입범위확대 임금감소 고려분(1%) + 협상배려분(1.2%) + 소득분배개선분(4.9%)
2016		○	○	○	①협약임금인상률 ②임금인상 전망치 ③소득분배개선분	2017년 적용 최저임금 인상률 7.3% 협약임금인상률(4.1%)과 임금인상 전망치(3.3%)의 중간값(3.7%) + 노동시장 내 격차 해소분(2.4%) + 협상조정분(1.2%)
2015		○	○	○	①협약임금인상률 ②임금인상 전망치 ③소득분배개선분	2016년 적용 최저임금 인상률 8.1%. 협약임금 인상률(4.3%)과 임금인상 전망치(4.5%)의 중간값(4.4%) + 소득분배 개선분(2.1%) + 협상조정분(1.6%)

2014		○		○	①협약임금인상률 ②소득분배개선분	2015년 적용 최저임금 인상률 7.1% (임금총액기준) 협약임금 인상률(5.3%) + 소득분배개선분(1.8%)
2013		○	○	○	①경제성장률 ②소비자물가상승률 ③임금인상률 ④소득분배개선분	2014년 적용 최저임금 인상률 7.2% 유사노동자 임금인상률*(4.7%) + 소득분배개선분(2.5%) * 경제성장률과 물가상승률 반영된 유사노동자 임금인상률
2006	○	○	○	○	①적정임금인상률 ②소비자물가 대비 생계비 인상초과분 ③임금격차개선분	2007년 적용 최저임금 인상률 12.3% 적정임금인상률2)(6.2%) + 소비자물가대비 실태생계비 인상초과분(0.7%) + 임금격차개선분(5.4%)

주 1) 임금인상전망치는 한국노동연구원이 산출한 명목임금인상률 예측치임.

2) 적정임금인상률 = 경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자증가율.

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

〈표 3-7〉 공익위원(안)이 산식으로 제시된 사례(2000년~2022년)

년도	결정기준				활용 지표	내용
	생계비	유사노동자 임금	노동 생산성	소득 분배율		
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: 기준임금인상률1)(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·사·공익 합의 의결 ①하한선=적정임금인상률2)(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%).

2) 적정임금인상률(5.7%)=경제성장률(4.4%) + 소비자물가상승률(2.6%) - 취업자증가율(1.3%).

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

2) 결정기준별 분석

(1) 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 포함시켰지만¹⁹⁾, 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
- 공익위원(안)의 하한선 산식에 생계비 지표가 포함된 사례는 2007년 인데, 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 반영하

19) 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.

는 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 제12차 전원회의 결과」, p.3)”

- 하지만, 이러한 주장은 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%

- 결론적으로 지금까지 생계비는 최저임금 심의·결정 시 주요한 기준으로 활용되지 않았으며, 그나마 생계비 지표가 산식에 포함된 경우도

절대적 기준 설정자로서의 위상에 걸맞는 방식이 아닌 매우 미미한 상대적 수준의 개선분이 활용되었을 뿐임

(2) 유사노동자 임금

- 2000년~2021년 사이에, 유사노동자 임금 지표가 최저임금액 최종(안) 산식에 반영된 사례는 6차례
- 유사노동자 임금 관련 ‘실적치’ 지표로는 100인 이상 민간 전산업을 대상으로 노사 간 단체교섭을 통해 결정되는 ‘협약임금인상률’이 가장 빈번하게 활용²⁰⁾
 - 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
 - 협약임금인상률은 실적치 지표로서 최저임금 심의 시기에 가장 근접한 시점까지 임금 동향을 파악할 수 있다는 장점
- 유사노동자 임금 관련 두 번째 ‘실적치’ 지표는 ‘상용노동자 임금상승률’인데, 의결된 최저임금액의 산식에 반영된 사례는 없고, 공익위원(안) 산식에 반영된 사례는 두 차례 발견(2009년, 2010년)

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

- ‘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, 임의적으로 활용될 가능성이 있음을 보여줌
- 유사노동자 임금 관련 ‘전망치 지표’로는 한국노동연구원이 산출하는 임금인상 전망치와 기준(적정)임금인상률이 활용
- ‘전망치 지표’로 한국노동연구원이 산출하는 임금인상 전망치 지표가 최저임금 최종(안)에 반영된 사례는 세 차례(2015년, 2016년, 2018년)
- 그중 2015년과 2016년에는 유사노동자 임금 지표인 협약임금인상률과 통합적으로 반영(두 수치의 중간값)
 - 2018년에는 ‘유사노동자 임금’ 지표로 한국노동연구원의 ‘임금인상 전망치’를 활용했다고 적시²¹⁾

21) 『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.

- 기준(적정)임금인상률이 최저임금액 최종(안)의 산식에 반영된 사례는 2021년과 2006년 두 차례이며, 공익위원(안) 산식에 반영된 사례도 2007년과 2008년 두 차례
- 이 이외에도, 2013년에는 경제성장률과 소비자물가상승률이 반영된 유사노동자 임금인상률(4.7%) 지표가 최저임금액 최종(안) 산식에 반영됐는데, 이는 독립적인 유사노동자 임금 지표라기보다 노동생산성 요인과 통합된 지표로 평가
- 결론적으로 유사노동자 임금 관련하여 실적치 지표로는 협약임금인상률, 전망치 지표로는 한국노동연구원이 산출하는 임금인상 전망치가 많이 활용됐는데, 2010년대 후반으로 들어서면서부터 생산성 임금제에 기반한 이론 임금인상률 등 노동생산성 지표와 통합된 전망치 지표가 빈번하게 활용됨

(3) 노동생산성

- 2000년~2021년까지 최저임금액 최종(안) 산식에 노동생산성 지표가 반영된 사례는 9번이고, 공익위원(안)의 산식에 포함된 사례는 5번으로, 노사 양측의 최종(안)에 대한 표결로 정한 경우를 제외하고는 거의 매년 반영된 것으로 평가
 - 유일한 예외는 2014년으로, 당해 연도에는 유사노동자 임금 지표(실적치)인 협약임금인상률과 소득분배개선분의 합으로 최저임금 결정
- 노동생산성 관련 ‘활용 지표’ 중 적용 빈도수가 많은 지표는 ① 국민

경제생산성 증가율(경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자증가율)
과 ② 경제성장률

- 국민경제생산성 증가율이 활용된 사례는 2021년과 2022년으로, 해당 지표만으로 최저임금 결정
- 취업자증가율을 빼지 않고 경제성장률에 소비자물가상승률만 합한 지표를 최저임금액 최종(안) 산식에 반영된 사례는 2013년과 2020년
 - 다만, 2013년의 경우, 유사노동자 임금 지표와 통합적으로 고려돼 반영된 것으로 추정
 - 한편, 공익위원(안) 산식에 반영된 사례는 2012년으로, 상한액 설정에 활용
- 앞서 살펴본 유사노동자 임금 관련 전망치 지표 중 생산성 임금제에 기반한 다양한 명칭의 이론 임금인상률도 넓은 의미의 노동생산성 지표로 구분할 수 있음
 - 기준(또는 적정)임금인상률, 임금인상 전망치 등 다양한 명칭의 이론 임금인상률이 최저임금액 최종(안)의 산식에 반영된 사례는 5차례
- 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 소비자물가상승률 활용이 더 합리적²²⁾

- 결론적으로 노동생산성 지표는 2000년 이후 현재까지 최저임금 심의 결정에 빈도수나 영향력에 있어서 압도적
 - 노동생산성 단일기준만으로 최저임금이 결정된 사례는 2차례(2021년, 2022년)
 - 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 방증

(4) 소득분배율

- 소득분배율 지표가 새로운 결정기준으로 추가된 2006년 이후, 최저임금 최종(안)의 산식에 반영된 사례는 모두 6차례이며, 공익위원(안)의 산식에 포함된 사례는 2차례(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 해

22) “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.

소분(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 활용
- 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 못 미치면 저임금 계층인데, ‘중위임금의 1/2’를 최저임금의 목표로 하자는 것은, ‘저임금 노동 일소’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%p
- 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 시사
- 사회적 합의까지 지난한 논의가 필요하다는 점에서, 최소한 다양한 통계 자료에 근거한 지표를 제공하여 임금실태를 좀 더 폭넓게 이해할 수 있도록 하는 것이 중요

〈표 3-8〉 통계 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.

- 2005년 최저임금법에 소득분배율이 새로운 결정기준으로 추가된 이후 초기 3년(2006년~2008년) 동안 활용되다가, 글로벌 금융위기(2008년~2009년) 이후 소득분배율 지표는 최저임금 최종(안) 산식에서 사라졌으며, 2013년부터 2018년 사이에 다시 최저임금 결정기준으로 반영되기 시작했는데, 2019년 이후부터는 다시 사라짐
- 최저임금 결정 시 소득분배율 지표를 고려하도록 법을 개정할 이유는

IMF 외환위기 이후 심화되고 있는 임금 불평등을 개선하기 위함이었
는데, 그동안 최저임금위원회는 경제적 상황에 따라 소득분배율 지표
의 반영 여부를 달리 결정하는 등 소득분배율을 최저임금 결정기준에
추가한 취지를 충분히 살리지 못하고 있음

- 다만, 2018년 소득분배개선분 산정 기준으로 ‘중위임금 50%’ 대신 ‘평
균임금 50%’를 활용한 것은 매우 의미 있는 진전으로 평가

IV. 2022~23년 최저임금 결정 산식 비판적 검토²³⁾

- 본 절에서는 최근 2년 동안 최저임금위원회 공익위원이 최저임금 결
정에 활용한 산식을 보다 구체적으로 검토함
 - 2022~23년 최저임금은 ‘경제성장률(실질 GDP 성장률) 전망치 + 소비
자물가 상승률 전망치 - 취업자 증가율 전망치’라는 산식을 통해 결정
되었는데, 공익위원은 이를 두고 ‘데이터 기반 최저임금 결정’으로 ‘제
도의 예측가능성’을 높일 수 있게 되었다고 주장하며, 앞으로도 계속
적용해나갈 가능성이 있다고 시사
- 2022~23년 최저임금 결정 산식은 아래와 같은 심각한 문제가 있음
- 첫째, 공익위원이 제시한 2022~2023년 최저임금 결정 산식은 최저임
금 결정을 위해 고안된 것이 아니라 실제로는 ‘국민경제 생산성 증가
율 전망치’를 구하는 산식인데, 이것만으로 최저임금을 결정한다면 법
에 명시된 생계비, 유사노동자 임금, 소득분배개선을 등 다른 결정기

23) 본 절은 필자가 작성한 민주노동연구원 이슈페이퍼(2022-11) “2022~23년 최저임금 결
정 산식 비판적 검토”에 이미 실린 것임

준을 임의로 배제하는 문제가 발생함

- “...실질 GDP 성장률에 소비자물가 상승률을 더한 값에서 취업자 증가율을 빼면 소위 국민경제 생산성 증가율이 산출됨(최저임금위원회, 『임금실태 등 분석』, p.22)”
- 최저임금위원회는 매년 최저임금 심의를 위해 『임금실태 등 분석』 보고서를 제출하는데, 이 자료에는 최저임금법에 명시된 결정기준 중 ‘생계비’를 제외한 ‘유사근로자 임금’, ‘노동생산성’, ‘소득분배율’ 관련 동향이 제공됨
 - “본 보고서는 최저임금 결정기준과 관련한 각종 임금실태 등을 분석함으로써 2023년 최저임금심의를 위한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 함(최저임금위원회, 『임금실태 등 분석』, p.1).”
- 위 자료의 제2장 ‘Ⅱ. 유사근로자의 임금’에서는 다양한 임금 정보를 제공하는데, 그중에 해당 연도 ‘명목임금 상승률 예측치’도 포함되어 있는데, 이를 구하기 위해 먼저 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’를 계산함
 - 즉, “명목임금 상승률은 소위 국민경제 생산성 증가율(실질 GDP 성장률+소비자물가 상승률-취업자 증가율)과 조응하며 유사한 움직임(최저임금위원회, 『임금실태 등 분석』, p.22)”을 보여왔다고 판단하여, ‘국민경제 생산성 증가율’을 먼저 구함
- 최저임금위원회 『임금실태 등 분석』 자료에 따르면, 아래의 수치를 이용하여 2022년 국민경제 생산성 증가율을 예측함
 - “22년 실질 GDP 성장률은 한국은행의 ’22년 5월 전망치 2.7%와 KDI의 ’22년 5월 전망치 2.8%를 평균한 2.8%, ’22년 소비자물가 상승률은 한국은행의 ’22년 5월 전망치 4.5%와 KDI의 ’22년 5월 전망치 4.2%를 평균한 4.4%, ’22년 취업자증가율은 한국은행의 ’22년 5월 취업자 수 증가 전망치에 기반하여 산출한 2.1%와 KDI의 ’22년 5월

취업자 수 증가 전망치에 기반하여 산출한 2.2%를 평균한 2.2%를 이용(『임금실태 등 분석』, p.22)”

- 이러한 방식을 통해, 위 보고서는 “22년 국민경제 생산성 증가율은 4.9%로 전망하며, 이를 기반으로 '21년 명목임금 상승률을 5.1%로 예측”하고 있음
 - 국민경제 생산성과 조응 정도가 높은 10인 이상 사업체의 상용 근로자 명목임금 상승률은 국민경제 생산성 증가율의 전망치와 같은 4.9%로 예측하며, 이를 기반으로 1인 이상 사업체의 전체 근로자 명목임금 상승률은 5.1%로 예측함.
- 결론적으로 최저임금위원회가 ‘데이터 기반 최저임금 결정’이라고 자화자찬한 2022~23년 최저임금 결정 산식은 실제로는 최저임금 결정을 위한 고안된 것이 아니라 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’를 구하는 산식으로 최저임금법에서 정한 다른 결정기준들을 배제하는 문제를 발생시킴
- 둘째, 최저임금을 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’를 구하는 산식에 대입하여 결정한다는 것은 생산성 증가분만큼 일반(전체) 노동자 임금을 인상하고, 일반(전체) 노동자 임금 상승분만큼 최저임금을 인상해야 한다는 논리인데, 이렇게 되면 현재의 저임금 문제와 임금 격차는 그대로 유지될 수밖에 없어서, 최저임금제도의 본래 취지를 달성할 수 없음
 - 즉, 국민경제 생산성 증가율에 근거한 산식은 ‘최저임금의 최저 수준’에서 최저임금을 결정하는 산식에 다름 아님
 - 최저임금법은 생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율 등을 고려하여 결정하도록 명시하고 있는데, 유독 ‘국민경제 생산성 증가율’

만을 기준으로 최저임금을 정하는 것은 타당하지 않음

- 셋째, 최저임금 결정기준 하나로 국민경제 생산성 증가율을 고려한다고 하더라도, 산식에서 ‘취업자 증가율’을 ‘취업자 수 증가율’로 계산해서 빼는 것은 개별 노동자들이 몇 시간 일했는지 상관없이 노동자 1인이 평균적으로 국민경제 생산성 증가에 어느 정도 기여했는가를 계산하는 것인데, 이는 ① 최저임금이 ‘시간당 임금’으로 정해지는 것과 불일치하고, ② 최근 초단시간 노동자가 급격히 늘어나면서 취업자 수 증가율과 총취업시간 증가율 간 괴리가 나타나고 있다는 현실을 고려하지 않은 방식임
- 생산성 증가율은 1인당 생산성으로 계산할 수도 있으며, 시간당 생산성으로 계산할 수도 있는데, 최저임금위원회가 국민경제 생산성 증가율 산식에서는 ‘취업자 증가율’을 ‘취업자 수 증가율’로 계산하여 감한다는 것은 1인당 생산성 증가율로 환산하는 것을 의미함
- 여기에는 두 가지 문제가 제기됨
 - 첫째, 취업시간에 상관없이 노동자 1인당 국민경제 생산성 증가에 대한 기여를 계산하는 것은 최저임금을 ‘시간당 임금’으로 정하는 것과 불일치 함
 - 둘째, 최근 초단시간 노동자가 급격히 늘어나고 있어 취업자 수 증가율과 총취업시간 증가율 간 괴리가 발생하고 있는 현실을 고려하지 않은 방식임
- 실제 통계청 『경제활동인구조사』 원자료를 바탕으로 계산하면, 최근 5년 동안 임금노동자 수 증가율이 임금노동자 총취업시간 증가율보다 더 높게 나타났으며, 격차는 평균 2.06% 포인트에 달해, 국민경제 생산성 증가율 산식에서 ‘취업자 수 증가율’을 뺄 경우 생산성 증가에 대

한 노동의 기여가 과소추정될 수 있음

- 2021년의 경우, 임금노동자 수 증가율(A)은 2.1%이지만, 임금노동자의 총취업시간 증가율(B)은 1.6%여서, 양자 간 격차는 0.5%포인트였음.

<표 3-9> 최근 5년 동안 임금노동자 증가율과 임금노동자 총취업시간 증가율 추이

(단위: 천 명, 천 시간)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
임금노동자 수	19,669	19,934	20,083	20,440	20,332	20,753
임금노동자 총취업시간(1주)	825,626	831,706	811,032	807,605	772,860	785,356
임금노동자 증가율(A)		1.3%	0.7%	1.8%	-0.5%	2.1%
임금노동자 총취업시간 증가율(B)		0.7%	-2.5%	-0.4%	-4.3%	1.6%
차이(A-B)		0.6%	3.2%	2.2%	3.8%	0.5%

자료 : 통계청 경제활동인구조사 부가조사 원자료에서 계산

* 취업시간은 임금노동자 총취업시간(1주)

□ 결론적으로 공익위원이 제시한 2022~23년 최저임금 결정 산식은 최저임금제도의 취지를 고려한 산식이 아니라 실상 ‘국민경제 생산성 증가율’ 산식이며, 이는 법에 명시된 생계비, 소득분배율 등 다른 결정기준을 임의로 배제하고, 저임금 해소라는 최저임금제도의 취지에 부합하지 않음

○ 최저임금 결정기준 하나로 국민경제 생산성 증가율을 인정하더라도, 산식에서 ‘취업자 증가율’을 ‘취업자 수 증가율’로 계산해서 빼는 것은 개별 노동자들이 몇 시간 일했는지 상관없이 노동자 1인이 평균적으로 국민경제 생산성 증가에 기여한 바를 계산하는 것으로, 최저임금이 ‘시간당 임금’으로 정해지는 것과 맞지 않고, 초단시간 노동자가 급격히 늘어나고 있는 현실과도 부합하지 않음

V. 소결

1. 총괄 평가

- 첫째, 2000년 이후 네 가지 결정기준이 최저임금 결정에 어떻게 활용되었는지에 대한 실태 분석 결과, 국민경제생산성 증가율 등 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 생계비가 2000년 이후 최저임금 최종(안)에 반영된 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 입법 취지를 훼손하는 것
 - 한편, 소득분배개선분 산정 기준과 관련하여, 임금 불평등이 심각한 한국 노동시장의 특성을 고려하여, 2018년 최저임금위원회가 제시한 평균임금 기준을 계속 활용하는 것이 필요
- 넷째, 유사노동자 임금 지표 중 실적치 지표로 협약임금 인상률이 중요하게 활용되었지만, 2010년대 후반으로 들어서면서부터 국민경제생

산성 증가율 산식을 바탕으로 산출하는 다양한 명칭의 이론임금인상률이 주로 활용되면서, 노동생산성 지표와 통합되는 경향이 강화

2. 시사점

- 첫째, 최근 국민경제생산성 증가율 등 노동생산성 지표만이 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 과제

- 둘째, 특히 최저임금제도의 목적에 비춰 가장 중요한 결정기준인 생계비 기준은 그동안 거의 활용되지 않았거나, 활용되었더라도 1% 미만의 미미한 인상률만 반영하는 현실을 개선하는 것이 필요
- 노동계가 주장한 가구생계비는커녕 비혼단신노동자 생계비도 제대로 반영되지 않음
 - 최저임금의 절대적 수준이 2021년 기준으로 비혼단신노동자 생계비의 80% 초반, 가구 규모별 비중과 소득원이 있는 가구원 수를 고려한 가구생계비의 60% 초반(가중 평균값)에 불과한 현실을 고려하면, 최저임금제가 저임금 해소와 노동자 생활안정이라는 본래 목적에 충실하게 운영되고 있다고 평가하기 어려움
- 최저임금의 적정한 절대적 수준 설정과 유지 기준으로서 가구생계비를 명확히 위치 짓고, 이를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하는 것이 필요
 - 최저임금제의 본질적 목적이 ‘저임금 노동자 생활안정’이라는 점을 고려하면, 최저임금 결정에 있어서 우선적인 문제는 최저임금의 ‘절대적

수준'을 어떻게 설정할 것인가이며, 이 바탕 위에 '상대적 수준 설정'과 '상대적 수준 개선'이라는 목표가 순차적으로 따라오는 것

- '절대적 수준'의 적정성이 검토되지 않은 채, '상대적 수준의 설정과 개선'만을 추구한다면, 최저임금제의 본래 목적과 취지에 맞지 않음

□ 셋째, 가구생계비²⁴⁾를 최저임금의 핵심 결정기준으로 삼아야 한다는 것이 가구생계비만을 기준으로 최저임금을 결정하자는 취지가 아니며, 최저임금 결정에 있어서, 가구생계비를 기준으로 최저임금의 절대적 수준 설정과 적절성에 대한 검토가 선행되고, 이를 전제로 '유사노동자 임금', '노동생산성', '소득분배율' 등 다른 기준이 고려돼 인상이 결정되어야 한다는 의미

○ 생계비를 최저임금 심의의 기본원칙으로 삼아야 한다는 것은 최저임금위원회 초기 운영과정에서도 확인할 수 있음

- 1990년대 후반부터 2002년까지 최저임금위원회가 매년 발행하는 『최저임금 심의의결 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

□ 넷째, 2000년대 이후 최저임금 결정 실태에 비춰봤을 때, '사용자의 지불능력'을 새로운 결정기준으로 추가하거나 최소한 간접적으로나마

24) 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.

반영해야 한다는 주장은 그렇지않아도 노동생산성 요인에 좌우되고 있는 최저임금 결정 메커니즘을 더욱 경제적 요인에 종속된 제도로 만들어, 저임금 노동자 생활안정이라는 제도의 목적을 심각하게 훼손할 것

- 요약하면, 현재 최저임금의 절대적 수준이 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비 뿐만 아니라 비혼단신노동자 생계비도 충족시키지 못하는 현실을 개선하기 위해서는, 법에 명시된 네 가지 결정기준(생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율)을 각 기준별 의의와 취지에 맞게 최저임금 심의·의결 과정에서 균형적으로 반영하고, 최저임금의 절대적 수준 설정·유지 기준으로서 가구생계비를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하여 합리성을 제고해야 함
- 최저임금 수준을 둘러싼 사회적 논란을 고려하면, 최저임금액(인상률)의 산출 근거는 각각의 결정기준별 취지와 의미에 비춰 명확히 설명하는 것이 필요



**가구생계비 계측과
최저임금 반영방안**

가구생계비 계측과 최저임금 반영 방안

이정아

I. 들어가며

- 이 연구에서 가구생계비는 ‘한국 사회에서 표준적인 생활 수준을 영위하는 데 필요한 지출액’으로 정의
 - 이론생계비가 아닌 실태생계비 방식으로 계측하므로 간단히 실태생계비라고 할 수 있으나, 계측의 목적을 고려하여 가구생계비라고 명명함
 - 가구생계비는 최저임금 수준에 대한 평가 지표로서 의미와 결정기준으로 의미를 모두 지님
 - 한국의 임금노동자가 생활하는 가구 유형의 다양성을 간과하지 않고 가구생계비 수준을 계측하는 것이 이 장의 첫 번째 목표임
 - 둘째로, 계측된 가구생계비 수준을 최저임금으로 반영하는 방안을 여러 예시를 통해 제시하고 가장 합리적인 방안을 최종 제안에 담음
 - 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 가구생계비가 최저임금으로 충족되어야 한다고 주장할 수 있음

II. 가구생계비 계측

1. 분석 자료 개괄

- 통계청의 「가계동향조사」 자료는 최저임금위원회가 심의를 위한 기초 자료인 ‘비혼 단신근로자 실태생계비’ 분석에서 활용하는 자료
 - 2007년부터 최저임금위원회는 통계청의 「가계동향조사」 자료를 활용하여, 원자료 조사 대상 중 비혼 단신노동자로 제한한 분석 결과를 제시
 - 15세 이상 29세 이하, 34세 이하, 전연령 비혼 단신노동자 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 조사 대상월의 소득 및 지출에 대해 매월 조사
 - 가구주를 포함하는 가구원의 가구소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 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 4-1〉 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

- 최저임금위원회에서 심의에 활용하는 실태생계비의 분석 대상이 전체 가구에서 차지하는 비중은 약 11.1%
 - 1인가구로서 전세, 영구임대, 보증부 월세 형태로 거주하는 비혼 노동자
 - 분석 대상의 연령을 기준으로 제한할 때 비중은 5% 내외 수준으로 줄어들
 - 임금노동자에게 보장하는 ‘생계의 일정한 수준’에 대한 분석을 위 대상으로 제한한 이유는, 최초에는 최저임금과 비교 분석의 용이함을 위해 서라고 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

〈표 4-2〉 2021년 분기별 자료 기초통계량

(단위: 개, 명, %)

		1분기	2분기	3분기	4분기	연간
가구수	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
가구주특성별비중	임금노동자	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
주거형태별비중	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
최임위분석대상비중	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

□ 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 가능성이 있음
- 통계청의 「가계동향조사」 자료를 활용하면서 특정 대상에 국한하여 분석할 필요성이 사라짐
- 지금까지와 같이 최저임금으로 보장하는 ‘생계의 일정한 수준’을 비혼 단신노동자로 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 활용 시 유의점

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

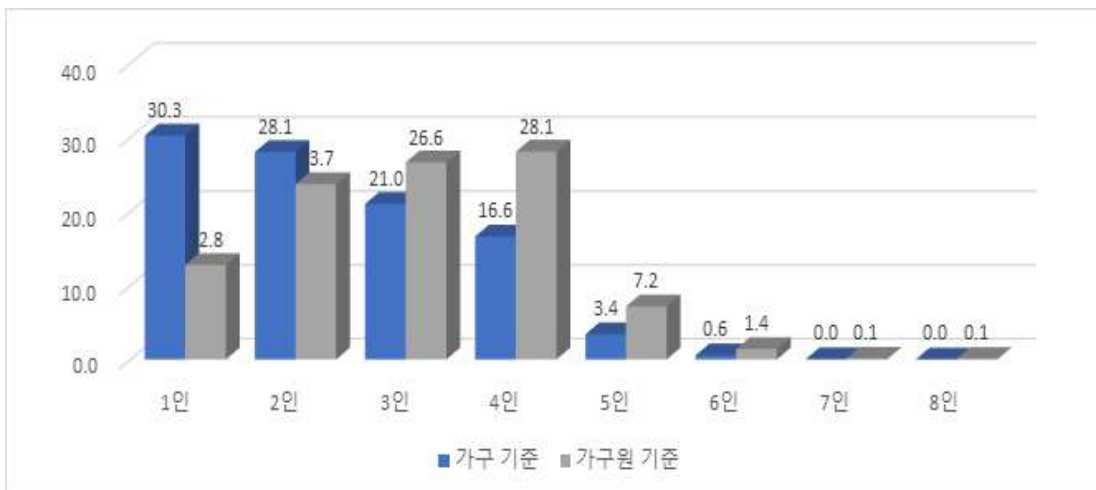
2. 주요 쟁점

- 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

[그림 4-1] 가구원 수별 비중

(단위: %)



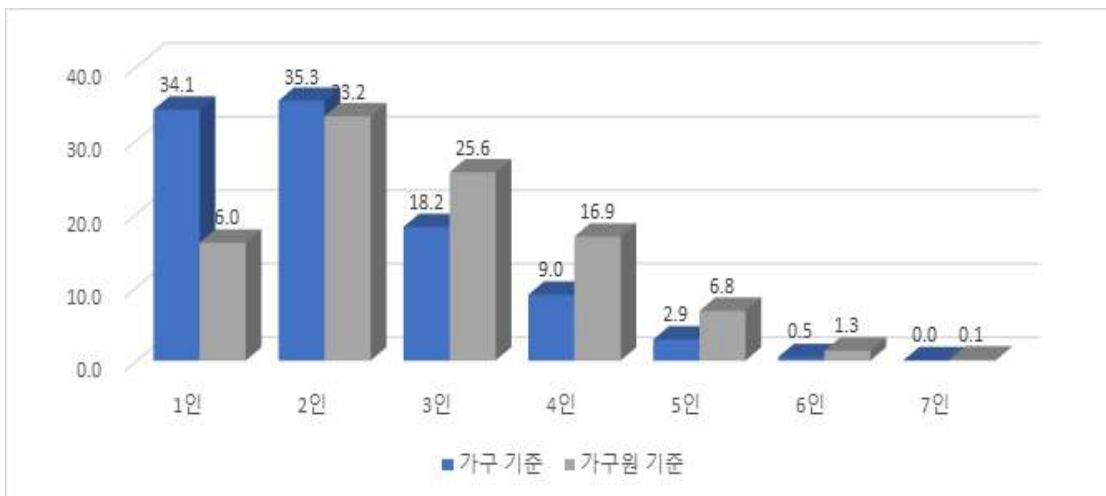
자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

- 가구는 공동의 생계 집단이므로 ‘적정한 생계 수준’도 가구 수준에서 집합적으로 결정
- 1인 가구의 비중은 전체 가구의 30.3% 수준이며 4인 가구까지 전체 가구의 96.0%를 포괄

- 가구를 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 4-2] 최저임금 영향 가구 가구원 수별 비중

(단위: %)



자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

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

- 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 4-2]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 줄어들

- 가구 규모가 커지면 1인당 생계비 수준은 하락
 - 자원의 공유에서 비롯하는 1인당 생계비 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 규모의 가구생계비는 ‘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 유지하는데 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 4-3> 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 4-4> 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 노동자 가구는 72.3%

- <표 4-4>에 제안한 최종 가구 유형에 포함되는 가구는 1,078만 가구를 대표하며, 이는 노동자 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 임금노동자만을 대상으로 분석
 - 사회적으로 표준적인 소비 수준으로 계측하는 가구생계비를 임금노동자만을 대상으로 한정할 필요성이 있는지 판단 필요
 - 임금노동자를 대상으로 할 경우, 분석에 활용되는 표본이 줄어들
 - 종사상지위 중 ‘자영자’와 ‘기타’에 임금노동자와 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, 가구생계비를 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 가구생계비의 계측 결과는 다음과 같이 제시함
- 비도시 가구를 포함하는 전연령 임금노동자 전체 가구를 기준으로 비임금노동자를 포괄하는 취업자, 핵심노동연령층, 도시가구의 분석결과를 함께 제시하여 특징을 도출함

3) 가구 특성별 평균 소득과 지출

- 주요 쟁점에 해당하는 가구와 가구주 특성에 따른 평균적인 소득과 가계지출액을 <표 4-5>에 제시함
- 가구원 수가 늘어날수록 소득과 지출이 모두 증가하지만 지출액의 증가 폭은 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

〈표 4-5〉 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	
가구주 특성	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

- 도시가구의 소득과 지출 규모는 비도시가구와 비교하여 1.1배 수준
- 종사상지위로 구분할 때 가구주가 임금노동자인 가구의 소득은 1.1배, 지출액은 1.2배로 비임금노동자 가구보다 높음

- 핵심노동연령층 가구주의 가구 평균소득과 지출액이 기타 가구보다 높음

4) 지출 항목

- 최저임금위원회의 보고서와 같이 모든 지출 항목의 평균값을 도출
 - 대부분 항목을 별도의 조정 없이 도출하는 데 문제가 없지만, 주거·수도·광열비에 포함되는 실제 주거비는 주거형태에 좌우됨
 - 월세평가액으로 주거 시설의 시세를 확인할 수 있는데(〈표 4-6〉 참조), 월세평가액이 가장 높은 자가와 전세 형태에서 실제주거비가 가장 낮음([그림 4-3] 참조)
 - 가구생계비의 도출 목적을 고려하여 실제 주거비 대신 월세평가액을 활용²⁵⁾

〈표 4-6〉 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

25) 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 가구생계비를 계측하기에 가장 적절한 자료라고 판단하여 활용하였다.

[그림 4-3] 주거형태별 실제주거비와 월세평가액

(단위: 원)



자료: 통계청 가계동향조사 2021년 분기별 원자료

□ 비소비지출에서 필수 항목만을 포함하여 계측

- 정상 및 비정상 조세, 연금법에 따라 납입하는 연금보험료, 건강보험과 고용보험 등 사회보험료를 가구생계비 도출에 필요한 필수 지출 항목으로 판단
- 가구 간 이전지출과 비영리단체로 이전은 이자비용과 함께 이전적 성격의 비소비지출 항목임
- 이자비용에는 주택담보대출이자 포함되어 있는데 가구생계비에서 월세평가액을 활용함에 따라 이중 계상의 가능성이 있어 제외
 - 이자비용에는 주택담보대출이자 외에도 기타이자 있지만, 통계청이 별도로 제공하고 있지 않음

〈표 4-7〉실태생계비와 가구생계비 항목 비교

실태생계비	가구생계비
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% 절사평균, 원저화평균 등을 함께 제시
- 근로소득이 지나치게 높거나 낮은 경우를 이상치로 보고 분석대상에서 제외하기 위함
- 이 보고서에서도 가구소득 또는 경상소득 상하 5% 절사평균을 도출하

여 확인함

- 가구소득의 21~22/100분위 수준이 당해연도 월 최저임금과 비슷하다는 점을 고려하여 상하 20% 절사평균도 제시하고 특징을 확인함

3. 계측 결과

- 전연령, 취업자/임금노동자 가구주, 전체 가구(〈표 4-8〉)
 - 가구 규모별로 가구주가 취업자/임금노동자인 경우를 구분하여 나타낸 평균 가구생계비 수준
 - 가구 규모별로 임금노동자 가구의 가구생계비는 전체 취업자 가구 가구생계비의 106~113% 수준으로 더 높게 나타남
 - 모든 취업자를 주 40시간 전일제로 상정하고 가구 규모별 평균 취업자 수로 환산한 시간당 가구생계비는 임금노동자 가구 기준 10,699~16,420원 수준

〈표 4-8〉 전체 전연령 취업자/임금노동자 가구주 가구의 규모별
가구생계비

(단위: 천 원)

	취업자				임금노동자			
	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
가구생계비	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
└, └, 충족률(%)	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 가구생계비와 상이함

- 전연령, 임금노동자 가구주, 전체 가구(〈표 4-9〉)
 - 2021년 적용 최저임금액은 시간당 8,720원, 월 1,822,480원(소정근로시간 주40시간 기준 주휴일 포함 209시간)
 - 각 가구유형의 취업자 수를 기준으로 가구생계비를 시간당으로 환산하여 최저임금과 비교하면 2021년 적용 최저임금은 비혼 1인 가구 가구생계비의 83.4%를 충족
 - 사회적 재생산을 고려하는 한 부모 한 자녀 가구 가구생계비의 52.8%, 맞벌이 부부가 모두 최저임금을 받으며 일할 때 미성년 자녀 2명을 양육하는 4인 가구의 55.5%를 충족함
 - 최저임금을 받는 2인 부부 맞벌이 가구의 근로소득은 가구생계비의 88.3%를 충족하게 됨

〈표 4-9〉 전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	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 추가가계지출액의 평균으로 항목별 평균을 합산한 가구생계비와 상이함

- 전연령, 임금노동자 가구주, 도시 가구(〈표 4-10〉)
 - 도시 가구의 가구생계비는 비도시 가구를 포함하여 계측하였을 때보다 높게 나타남
 - 〈표 4-9〉과 비교하여 가구생계비의 시급환산액 기준 186~866원 차이
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 82.0%를 충족하고, 부부가 모두 최저임금으로 일하는 2인 맞벌이 가구 가구생계비의 86.3%를 충족함
 - 한편 한 명의 미성년 자녀를 부양하는 한 부모 가구의 가구생계비는 최저임금으로 단 51.8%만 충족할 수 있고, 외벌이로 4인 가구를 부양하는 가구주의 가구생계비는 31.8% 충족됨

〈표 4-10〉 전연령 임금노동자 가구주인 도시 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	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
└ 총족률(%)	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 가구생계비와 상이함

- 핵심연령, 임금노동자 가구주, 전체 가구(〈표 4-11〉)
 - 핵심노동연령층 가구주 가구와 전연령 가구주 가구의 가구생계비는 가구 유형에 따라 일관된 차이가 도출되지 않음
 - 한 부모 한 자녀, 4인 외벌이 가구라면 전연령 가구주 가구의 가구생계비가 더 높게 나타남
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 74.8%를 충족하고, 부부가 모두 최저임금으로 일하는 맞벌이 가구 가구생계비의 79.6%를 충족함
 - 미성년 자녀를 한 부모가 양육하는 가구의 생계비는 전일제 최저임금으로 53.0% 충족되고, 맞벌이 4인 가구 생계비는 55.3% 충족됨

<표 4-11> 핵심연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	2,437	3,657	4,578	3,437	4,848	5,809	5,550	6,589
L, 시급환산(원)	11,661	17,495	10,952	16,445	23,198	13,897	26,554	15,762
L, 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 가구생계비와 상이함

- 핵심연령, 임금노동자 가구주, 도시 가구(〈표 4-12〉)
 - 도시에 거주하는 핵심노동연령층 가구주 가구의 가구생계비는 전연령 가구주 가구 전체의 가구생계비를 모든 가구 유형에서 상회하지만, 도시 가구로 제한하면 차이가 일관되지 않음
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 74.1%를 충족하고, 한 부모 한 자녀 가구 가구생계비의 50.8%를 충족함
 - 부부가 모두 최저임금으로 일하는 2인 맞벌이 가구 가구생계비의 80.2%를 충족함
 - 한 명의 자녀를 양육하는 3인 가구는 외벌이 유형의 가구생계비를 36.6% 충족하지만, 부부가 모두 전일제 최저임금 노동자라면 맞벌이 유형에서 61.4% 충족함

〈표 4-12〉 핵심연령 임금노동자 가구주인 도시 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	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 가구생계비와 상이함

- 전연령, 임금노동자 가구주, 전체 가구: 가구소득 상하 5% 절사 (〈표 4-13〉)
 - 가구소득 상하 5%를 절사한 후 도출한 전연령 임금노동자 가구주 가구 전체의 가구생계비는 절사 전보다 낮게 나타남
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 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 4-13〉 가구소득 상하 5% 절사 후
전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	2,183	3,128	3,600	3,223	4,451	5,214	5,279	5,712
L, 시급환산(원)	10,444	14,964	8,612	15,422	21,298	12,474	25,259	13,665
L, 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 가구생계비와 상이함

- 전연령, 임금노동자 가구주, 전체 가구: 가구소득 상하 20% 절사 (<표 4-14>)
 - 가구소득 상하 20%를 절사한 후 도출한 전연령 임금노동자 가구주 가구 전체의 가구생계비는 비혼 1인 가구 외 다른 유형에서 모두 절사 전보다 낮게 나타남
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 79.1%를 충족하고, 최저임금을 받는 맞벌이 2인 가구의 가구생계비를 상회함
 - 한 부모 한 자녀 가구 가구생계비의 60.9%를 충족하고 한 자녀를 양육하는 맞벌이 부부 가구라면 83.7%를 충족
 - 두 자녀를 양육하는 4인 가구가 외벌이라면 38.6%, 맞벌이라면 75.3%를 충족함

〈표 4-14〉 가구소득 상하 20% 절사 후
전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	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 가구생계비와 상이함

- 전연령, 임금노동자 가구주, 전체 가구: 경상소득 상하 5% 절사 (<표 4-15>)
 - 경상소득 상하 5%를 절사한 후 도출한 전연령 임금노동자 가구주 가구 전체의 가구생계비도 비혼 1인 가구 외 유형에서 절사 전보다 낮게 나타남
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 83.1%를 충족하고, 이는 절사하지 않았을 때보다 시급환산 기준 39원 높은 수준임
 - 맞벌이 2인 가구의 가구생계비의 충족률은 99.6%로 최저임금 수준에 가장 근접
 - 한 부모 한 자녀 가구 가구생계비의 56.8%를 충족하고 한 자녀를 양육하는 맞벌이 부부 가구라면 69.7%를 충족
 - 두 자녀를 양육하는 4인 가구가 외벌이라면 34.7%, 맞벌이라면 63.6%를 충족함

〈표 4-15〉 경상소득 상하 5% 절사 후
전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	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 가구생계비와 상이함

- 전연령, 임금노동자 가구주, 전체 가구: 경상소득 상하 20% 절사 (<표 4-16>)
 - 경상소득 상하 20%를 절사한 후 도출한 전연령 임금노동자 가구주 가구 전체의 가구생계비도 비혼 1인 가구 외 유형에서 절사 전보다 낮게 나타남
 - 2021년 적용 최저임금은 1인 가구 가구생계비의 78.7%를 충족하고, 최저임금을 받는 맞벌이 2인 가구의 가구생계비를 상회함
 - 한 부모 한 자녀 가구 가구생계비의 61.1%를 충족하고 한 자녀를 양육하는 맞벌이 부부 가구라면 83.9%를 충족
 - 두 자녀를 양육하는 4인 가구가 외벌이라면 38.5%, 맞벌이라면 73.1%를 충족함

〈표 4-16〉 경상소득 상하 20% 절사 후
전연령 임금노동자 가구주인 전체 가구의 유형별 가구생계비

(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
가구생계비	2,315	3,067	3,164	2,984	4,294	4,343	4,728	4,983
L, 시급환산(원)	11,075	14,675	7,570	14,279	20,546	10,389	22,623	11,922
L, 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 가구생계비와 상이함

- <표 4-17>은 가구유형별 가구생계비를 최저임금을 받는 임금노동자가 주 40시간 전일제 노동으로 충족하는 비율을 유형별로 나타냄
- 단신으로 생계를 유지하는 최저임금 노동자가 가구생계비를 충족하는 비율은 83.4%를 하회하며, 소득 제약이 큰 청년과 고령자를 제외한 핵심연령 취업자를 기준으로 도출한 가구생계비의 충족률은 75% 미만
- 맞벌이를 하는 부부 2인이 모두 최저임금을 받는다는 가정 하에 양육하는 자녀가 없다면 가구생계비를 약 80% 이상 충족할 수 있으며, 소득을 기준으로 상하분위 가구를 절사하여 도출한 경우에는 100%를 충족할 수 있다고 나타남
- 부양 자녀가 있다면 부부가 맞벌이라고 하더라도 가구생계비의 충족률이 61.4~63.4%

〈표 4-17〉 가구유형별 가구생계비의 2021년 최저임금 충족률

(단위: %)

	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모한 자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
전연령, 임금노동자, 전체가구	83.4	52.9	88.3	52.8	37.7	63.4	32.7	55.5
가구소득 상하5% 절사	83.5	58.3	101.3	56.5	40.9	69.9	34.5	63.8
가구소득 상하20%절사	79.1	59.7	116.2	60.9	43.4	83.7	38.6	75.3
경상소득 상하5% 절사	83.1	58.0	99.6	56.8	40.4	69.7	34.7	63.6
경상소득 상하20%절사	78.7	59.4	115.2	61.1	42.4	83.9	38.5	73.1
전연령, 임금노동자, 도시가구	82.0	51.8	86.3	50.2	36.6	62.1	31.8	53.8
핵심연령, 임금노동자, 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

Ⅲ. 사례로 검토한 최저임금 반영 예시

□ 이 절에서는 위에서 예측한 가구생계비 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 규모별 가구생계비를 가중평균하여 도출한 생계비를 시급으로 환산할 때 소득이 있는 가구원 수, 노동시간 등을 어떻게 고려할지 문제가 남음

〈표 4-18〉 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
가구생계비	3,146	4,634	1,488	3,890
최종 제안	2인가구 생계비 + (2 - 3인 생계비 차이) × 0.5 = 3,890천 원			

2. 대표 가구유형의 가구생계비를 최저임금 수준으로 직접 적용

- 최저임금 수준 결정에 직접 적용하는 가구생계비의 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 임금노동자 가구의 가구생계비를 100% 충족하는 수준을 이듬해 최저임금 결정의 기초 수준으로 설정하고 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율을 고려하여 조정
- 한 명의 미성년 자녀를 양육하는 맞벌이 가구의 가구생계비를 부부 중 한 명이 시간제로 일하며 충족하는 경우를 대표 유형으로 설정 가능
- 한 부모 임금노동자와 한 자녀 가구의 가구생계비 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 4-19〉 가구생계비의 최저임금 반영 예시2

대표 가구 유형	2023년 최저임금 수준 제안
임금노동자, 비혼 1인, 전체가구	2021년 가구생계비 월 2,184천 원, 시급환산액 10,454원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 10,779원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 11,005원
	2021년 현재 총족률은 83.4%이며 90%로 높이려면 9,409원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 9,701원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 9,904원
임금노동자, 맞벌이 부부 한 명의 자녀, 도시가구	부부 모두 전일제로 고려시: 2021년 가구생계비 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 가구생계비 시급환산액 18,756원 2022년 물가상승률(3.1%) → 시급 19,337원 2023년 물가상승률(2.1%) → 시급 19,743원
임금노동자, 한 부모 한 자녀, 전체가구 (총족률 증진)	2021년 가구생계비 월 3,633천 원, 시급환산액 17,381원 최저임금 현재 총족률 50.2%를 10년간 83.7%로 높이기 위해서는 매년 총족률이 5.3%씩 높아져야 함 2021년 총족률 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 가구생계비 수준을 최저임금 결정 범위로 제시

- 최저임금 결정의 대상이 되는 가구생계비의 범위를 제안
- 특정 가구유형으로 좁히지 않아도 되며 다양한 가구를 고려할 수 있다는 점에서 장점을 지님
- 최저임금위원회 결정의 재량을 더 많이 부여하는 방안임
- 사례1은 현재 가구유형별 가구생계비를 100% 충족하는 금액 범위를 설정함으로써 사실상 최저임금 수준의 하한을 결정
- 사례2는 일괄적으로 모든 가구 유형의 충족률을 5.3% 증진하는 금액 범위를 제안하는 방안
 - 사실상 소득분배 개선을 목표로 하는 방안으로 해석 가능
- 사례3은 모든 가구 유형의 가구생계비 충족률을 83.7%로 설정하여 범위를 제안하는 방안
 - 충족률이 목표 충족률보다 높을 경우 현재 충족률을 유지

〈표 4-20〉 가구생계비의 최저임금 반영 예시3

(단위: 원, %)

임금노동자, 도시가구	비혼 1인	2인 외벌이	2인 맞벌이	한부모 한자녀	3인 외벌이	3인 맞벌이	4인 외벌이	4인 맞벌이
2021년 가구생계비	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 총족률	82.0	51.8	86.3	50.2	36.6	62.1	31.8	53.8
↳,총족률 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							
총족률 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 총족률 증진을 위한 비율 5.3%는 예시1에서 한 부모 한자녀 임금노동자 가구의 가구생계비 총족률을 10년 후 83.7%로 높이기 위한 증진 비율

주2: 현재 총족률이 목표 총족률을 초과하는 경우 현재 총족률을 유지하도록 계산

4. 가구 유형별 비중을 가중치로 활용한 가구생계비 대푯값을 최저 임금 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 가구생계비에 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 4-21〉 가구생계비의 최저임금 반영 예시4

(단위: %, 원)

임금노동자, 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 가구생계비	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 가구생계비 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 가구생계비 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 가구생계비 환산액을 가중치로 계산한 시급 수준은 12,924원							

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

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

IV. 가구생계비의 최저임금 적용 방안 제안

- 가구생계비를 최저임금 결정에 적용, 활용하는 구체적인 메커니즘을 모색한다는 데 이 연구의 핵심적인 의의가 있음
 - 최저임금 결정 시에 핵심 준거로 가구생계비를 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 가구생계비를 어떤 메커니즘으로 적용하면 좋을지에 관한 지속적인 고민 필요

- 3절에서 제시한 여러 가구생계비의 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 가구생계비를 모두 제시하고 반영하도록 하는 메커니즘을 통해,
 - 첫째, 한국에서 자신의 임금노동으로 생활하는 임금노동자가 속한 다양한 가구의 가구생계비 정보를 제공하고
 - 둘째, 전일제로 일한 노동자가 최저임금을 받을 때의 생활 수준에 대해 함께 상상하고 평가하도록 하며

- 셋째, 사회정책으로서 최저임금제의 목표를 달성하게 하고자 함

□ ‘가구 유형별’ 가구생계비 적용 방안과 ‘가구 규모별’ 가구생계비 적용 방안으로 두 가지 안을 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 가구생계비의 가중치 적용 방안

○ 최저임금 반영 방안 사례4에 제시한 방안으로, 각 가구 유형별 가구생계비 수준을 도출하고 여덟 개의 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출²⁶⁾

- 이 경우, (비혼1인 가구의 시간당가구생계비 11,005원×비중 0.410)+ (2인외별이 가구의 시간당가구생계비 17,353원×비중 0.111)+ … +(4인맞별이 가구의 시간당가구생계비 16,545원×비중0.107)=4,514원+1,926원+ … +1,770원=15,211원

26) 가구유형별 평균 가구생계비를 구하여 가중평균값을 도출하는 이 방식과 달리, 각 가구별 가구생계비를 구한 후 가구유형별 비중으로 가중평균하는 방식을 생각할 수 있다. 후자의 방식이 통계적으로 더 엄밀할 수 있으나 각 소비항목별 평균을 합산하는 최저임금위원회의 방식을 준용하는 전자의 방식을 채택하였다. 실제 후자의 방식과 전자의 방식으로 도출한 시급환산 가구생계비 간에 차이는 없었다.

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

이때, i 는 가구유형

- 시급 환산 시에는 각 가구의 소득원 수를 주 40시간 전일제의 노동시간에 곱하여 월 가구생계비에 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, 주 40시간 전일제로 일하면 월 2,660천 원

〈표 4-22〉 가구생계비의 최저임금 반영 제안1

(단위: %, 원)

임금노동자, 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 가구생계비	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 가구생계비의 가중치 적용 방안

- 노동계가 최저임금 수준 제안에 지금까지 활용한 방식인 가구 규모별 가구생계비 수준을 도출하고 네 개 가구 규모별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출
 - 이 경우, (1인 가구의 시간당가구생계비 11,262원×비중 0.313)+
 … +(4인 가구의 시간당가구생계비 17,284원×비중 0.213)=3,524
 원+ … +3,674원=13,708원

$$\text{시간당최저임금} = \frac{\sum_i \text{월적정생계비}_i \times \text{가중치}_i}{\sum_i \{\text{평균소득원수}_i \times \text{가중치}_i\} \times 209\text{시간}}$$

이때, i 는 가구규모

- 시급 환산 시에는 각 가구 규모의 평균 소득원 수를 주 40시간 전일제의 노동시간에 곱하여 월 가구생계비에 대해 나누어 계산
- 소비자물가 전망치로 2023년에 대해 도출한 명목 금액을 충족하는 수준은 13,708원
- 2023년 13,708원을 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 11,967원, 주 40시간 전일제로 일하면 월 2,501천 원

〈표 4-23〉 가구생계비의 최저임금 반영 제안2

(단위: %, 원)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	가중평균값
가구유형별 비중	31.3	23.7	23.7	21.3	100.0
2021 시급환산 적정실태생계비	10,699	11,742	14,323	16,420	13,022
↳ 2023년 명목금액	11,262	12,360	15,077	17,284	13,708
최종 제안	가구유형별 비중을 가중치로 활용하여 도출한 2023년 환산 시급 수준 13,708원 → 총족률 83.7%를 만족하는 금액 11,967원을 2023년 최저임금 수준으로 제안 → 월액으로 환산하면 2,501천 원				

주1: 2023년 명목금액은 한국의 소비자물가 전망치를 고려

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



생계비 관련
국제적 논의 동향과 사례 연구

생계비 관련 국제적 논의 동향과 사례 연구

윤정향

I. 서론

- ILO에 따르면, 최저임금은 ILO 회원국의 90% 이상의 국가에 존재하며 EU 27개국 모두 최저임금제도가 있음(ILO, 2021a). 특히 1990년대 이후 빈곤과 불평등에 대응하기 위해 여러 국가에서 최저임금제를 도입하거나 강화함.
 - 영국은 1999년 전국에 적용하는 새로운 법정 최저임금제를 도입했고 체코, 슬로바키아, 폴란드, 아일랜드, 독일이 법정 최저임금제를 도입하였음(ILO, 2016:8).
 - 2020년 1월 14일 EU 집행위원회(Commission)는 EU 공통의 최저임금 체계 마련을 위한 공동 자문기구를 발족함.²⁷⁾
- 최저임금 운용은 국가마다 다르지만 가장 중요한 원칙은 ‘노동자와 그 가족의 인간다운 생활 보장을 위한 생계비용’이라는 것임. 또한, 최저임금은 국가의 중요한 빈곤과 불평등 완화 정책이기도 하여 경제적 요소들을 고려하지 않을 수 없음(ILO, 2016; 2021).

27) 유럽연합 27개 회원국 중 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 이탈리아, 오스트리아 등 5개국은 법정 최저임금제가 아닌 단체교섭을 통해 최저임금을 결정함. 최저임금의 절대수준을 정하지 않는 대신 중위임금의 60% 수준까지(법정 최저선)를 목표로 함.

- 그런데 최저임금이 노동자와 그 가족의 필요를 충족시키지 못하고 있고, 저임금·저소득 가구의 빈곤 완화도 기대에 부응하지 못하는 등 제도 본연의 취지가 활성화되지 못하고 있음.
- 이에 보완적 임금제도로 ‘생활임금’을 적용하는 지역들이 늘고 있으며 관련하여 ‘생계비(costs of living)’가 주목받고 있음.
- 우리나라에서 현재 공식적으로 사용되는 생계비 종류는 크게 세 형태가 있음.
 - △빈곤선을 결정하기 위한 기준으로 정부가 사용하는 ‘최저생계비’ △ 노동조합이 임금교섭을 위해 조합원의 적정생활 수준과 건강보장에 필요한 비용으로 정하는 ‘표준생계비’ △지자체가 생활임금을 적용하기 위해 계측하는 생활임금용 생계비임.
 - 생계비 계측은 장바구니 물량가격을 직접 조사·측정하는 절대적 계측법과 국제기준이나 정부 소득지표를 기준으로 상대적 값(중위(평균)소득의 40~60% 수준의 기준들)을 비교·결정하는 상대적 계측방식이 있음(권순원 외, 2013).
 - 실제로 생계비의 정책 적용은 하나의 방식에만 의존하지 않음. 주 방식이 있다 하더라도 최종 결정단계에서는 절대적 방법과 상대적 방법에서 도출된 결과를 사회적 파트너가 상호 보완하여 비교·검토·결정함.
- ‘최저생활 수준’, ‘적정소득 수준’, ‘생활임금’ 등 어떤 형태이든 생계비 기준 활용의 공통점은 ‘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.

- 우리나라는 가구 가치분소득에서 사회적 임금(사회보장급여)의 비중이 높지 않아²⁸⁾ 시장임금에 대한 의존성이 높을 뿐 아니라 심각한 양극화 구조로 인해 빈곤 완화 및 소득 불평등 해소의 책무가 최저임금에 더 많이 부여되고 있음.
 - 우리나라 최저임금 정책은 기업 경제활동 위축 최소화를 위해 기업의 노동시장 비용 부담을 낮추는 데 집중되어 왔음.
 - 최저임금에 부여되고 있는 사회정의 차원의 목적과 시장 경제적 목적 간 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 장에서는 생계비에 대한 국제적 논의 동향을 소개하고, 생계비를 임금 결정에 활용한 국내·외 사례를 검토하고자 함. 주요 내용은 다음과 같음.
 - 첫째, 최저임금 결정기준으로 ‘생계비’가 갖는 의미를 ILO 기준을 통해 검토함. ILO가 제시하는 최저임금 결정의 주요 요소와 역사적 맥락을 개괄함.
 - 둘째, 해외 국가들은 최저임금을 어떤 기준으로 결정하는가, 특히 생계비를 최저임금 결정기준으로 채택하는 국가들의 대략적 특징은 무엇인지 검토함.
 - 셋째, 최저임금 결정에 생계비 기준을 반영하지 않는 국가들 중에서 생

28) 아동양육비, 보건의료비 지원 등 사회보장 급여가 꾸준히 증가하는 것도 사실임. 그렇다 해도 가구형태와 인구구조가 빠르게 변하면서 교육, 간병·요양 비용도 급격히 늘 수 밖에 없고, 무엇보다 비용이 가장 많이 드는 주거보장의 합리적 사회화가 이루어지지 못하고 있음.

활임금을 도입한 국가들이 있음. 생활임금의 도입 배경이자 핵심 결정 기준으로 ‘노동자와 그 가족의 필요생계비’가 재조명받았다는 것은 흥미로운 사례임.

- 도입 과정은 ‘생계비’가 왜 사회 의제의 대상이 되는지, 어떤 임금제도에 답을지를 구성원들이 정치적·실천적 장에서 왜 협의해야 하는지를 환기시킴. 관련하여 서울시 사례와 영국, 미국, 캐나다 생활임금의 도입 배경과 최저임금의 관계, 그리고 생활임금 결정 기준으로 생계비가 어떻게 활용되고 있는지 검토함.
- 넷째, 일국적 사례에 국한하지 않고, EU 및 ILO 차원에서 노동자와 그 가족의 필요에 기반한 임금 산출 실증 연구들을 살펴봄. 생활임금이든, 최저임금이든 ‘노동자의 필요기반 임금’ 산출을 위한 의미 있는 시도들이 진행되고 있음.
- 끝으로, 모든 것을 종합적으로 고려했을 때 생계비를 최저임금 결정의 기본 지표로 채택하는 데 있어 국내외 사례의 시사점이 무엇인지 제시함.

II. 최저임금 결정 기준에 관한 국제적 논의

1. ILO: 객관적 근거에 의한 균형적 접근

- ILO는 1919년 ILO 헌장(Constitution)에서 “적절한 생활임금(adequate living wage) 제공”을 포함하여 노동조건을 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 도입하도록 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 비춰 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 기본적인 필요를 충족시키는 목표로 전국에 적용되는 제도였음.
 - 개발도상국에서는 경제성장에 맞추어 삶의 질이 동반 향상되지 않았기에, ‘빈곤’은 보다 집중적인 국가 개입을 필요로 하였음(Marinakis, 2011: 14).

- 1960~70년대 들어 최저임금은 ‘경제발전의 도구’라는 새로운 역할에 직면하게 됨.
 - 1964년 48차 ILO 총회에서 “최저생활수준과 경제성장 수준에 따른 조정”에 관한 방안이 제안되었고 이를 계기로 관련 연구가 이루어짐.
 - 26호 협약이 유럽과 라틴아메리카 중심의 최저임금 논의로 적용 범위가 제한적이었다면 개발도상국이 포함된 이 시기에는 최저임금을 소득 분배, 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 당시에 도 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 임금수준, △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 하는데 오랜 논의와 초안 검토가 있었음.
 - 최저임금에 관한 국제기준 수립을 위한 ILO위원회(Conference Committee on minimum wages)에서, 노동자 측은 “최저임금을 결정하는 데는 사회적 상황만”을 고려할 것을 주장하고, 고용주 측은 “경제적 상황을 무시하면 안된다.”는 팽팽한 입장 대립이 있었음(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 수준 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; 2020).

- ILO 131호 협약 3조에서는 한편으로 ‘노동자와 그 가족의 필요’를 살필 때 국가의 전체 임금수준, 생계비, 사회보장급여, 다른 사회집단의 상대적인 생활 수준을 고려하도록 하고 있으며, 다른 한편으로, 경제적 요소들에 경제발전 요건, 생산성 수준, 높은 수준의 고용유지와 일자리 전망의 포함을 강조함(ILO, 2016:43).²⁹⁾

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

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

□ 이하에서는 최저임금 결정 시 균형을 요구하는 두 영역에 대하여 ILO 보고서의 주요 내용(2016:45~47)을 소개하고 추가 설명함.

29) ILO 131호 협약을 비준한 국가는 2018년 기준, 54개국임(ILO, 2020).

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 사회보장료 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 모든 노동자와 그 가족의 필요를 온전하게 충족할 수 있는 것도 아님.
 - 필요 충족 여부는 △가구유형(가구 구성원 수와 가구 특성) △경제활동 가구원 수 △가구소득 △국가의 빈곤선 기준 등을 고려함.

(1) 필요의 측정

- 기본적인 방법은 식료품(식비), 주택(주거), 건강, 자녀돌봄, 지역사회 활동 참여비용 등 ‘관찰은 생활 스타일의 평균비용’을 측정함.
 - 실제 가구의 소비항목을 조사하든, 이론적으로 선정한 품목의 가격을 조사하든, 노동자와 그 가족의 모든 필요 비용을 측정하는 것은 가능하지 않기 때문에 대표 항목을 선정함.
 - 절대적 필요와 절대적 빈곤선은 국가 빈곤선이나 생활임금(living

wage) 기준으로 활용. 상대적 필요 측정은 ‘중위가구 소득’의 일정 비율로 정의하는데, OECD는 40~60%, 선진국에서는 60% 기준 사용.

- 그런데 중위가구 소득의 60% 수준이 적절한 생활을 유지하는데 부족하다는 것이 드러나고 있음.
- 미국의 최저임금 \$15 인상 운동, 네덜란드와 벨기에 노동조합의 €14 인상 운동, 프랑스의 좌파정당인 ‘불복하는 프랑스(La France Insoumise)’의 중위임금(salary)의 75% 요구, 영국 최저임금(NLW)의 2024년 도달목표가 중위가구 소득의 66%라는 계획들이 대표적인 사례라 할 수 있음.
- 최저임금 인상 결정에서 가장 자주 고려되는 요소가 가격(물가)과 생계비 변동(증가)임.
- 소비자물가지수(CPI)는 소비자들이 구매하는 재화와 서비스의 시장바구니 가격 변화를 추적하는 지표로 가장 일반적으로 활용됨.

(2) 가구원 수

- 최저임금 산정 시 고려할 가구 구성원의 수와 가구 유형을 어떻게 결정할 것인가에 관한 것임. 구성원의 필요(needs)를 기반으로 임금수준을 논의하는 제도에서 가구원 수는 중요한 고려대상임.
- 가구 구성원 수 측정 방식은 △해당 국가의 평균 가구원 수, △두 명의 성인과 두 명의 자녀로 구성된 4인 가족, △저소득가구의 평균 가구원 수가 있음.

- 가구원 수와 관련하여 4인 가족의 빈곤선이 1인 가구 빈곤선의 4배와 같지 않다는 점에 유의해야 함. 특히 아이는 성인 1인이 필요한 것보다 더 적은 열량을 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)임. 성인 1인을 기준으로 삼는 가장 보편적 활용 지표임. 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 가정하는 것임.
- 가구당 취업자 수는 소득분배와 매우 밀접함. 가령 고소득 가족은 한두 개 이상의 소득을 가질 수 있는 반면 소득분포의 하위 분위에 있는 빈곤 가족은 하나의 소득 활동자만 있을 수 있으며 그 역도 가능함.
- 최저임금이 도입되던 20세기 초부터 남성 노동자를 가구의 유일한 가장으로 구성하였지만 21세기에는 상황이 달라졌음.
 - 여성의 노동시장 참여 증가는 가족의 소득이 하나 이상으로 증가시킴
 - 젊은 층은 원 가족으로부터 독립을 미루고 있어 가구소득을 증가시키기도 함

- 세계적으로 부양가족이 있는 한부모가구(mono parental households)가 증가함.

(4) 노동시간

- 최저임금은 전일제 노동을 상정하므로, 가구당 노동자 수를 측정할 때, '전일제 노동자 균등화 수'를 조정하는 게 중요함.
- 가령 '1.5인 전일제 균등 노동자 수'는 맞벌이 중 1인의 전일제와 1인의 시간제를 나타내는 것임.
- 일하는 가구원 수와 노동시간을 고려했을 때 최저임금 결정과정에서 '가구당 취업자 수'로 4가지 유형을 가정할 수 있음.
 - 첫째, 1인의 전일제 노동자. 한 가구는 한 명의 최저임금만으로 기본 필요를 충족함.
 - 둘째, 가구의 경제활동 성인은 모두 전일제로 일함. 예) 2인 전일제 가구.
 - 셋째, 모든 노동자가 전일제로 일하지는 않지만, 한 명 이상의 소득활동자(income earner)가 있는 가구의 전국 평균
 - 넷째, 저소득가구 중에서 소득활동자 평균

2) 경제적 요소

- 경제적 요소에는 △경제발전 요건, △생산성 수준, △높은 수준의 고용유지, △일자리 확보에 대한 기대(고용창출효과), △경쟁력, △투자, △가격, △경제성장과 관련된 이슈를 포함함. 이중 주요 고려 요소는 다음과 같음.

□ 노동생산성 지표

- 최저임금을 결정하는 데 있어 정책결정자나 고용주 입장에서 주로 참고하는 지표임.
 - 노동생산성은 한 나라의 평균 노동자가 생산한 것의 시장가치에 대한 정보를 제공함. 한 나라의 ‘평균 노동생산성’은 대개 ‘노동자 1인당 GDP’ 혹은 ‘노동 시간당 GDP’로 측정함.
- 법정 최저임금제도가 있는 유럽 22개국 중 19개국이 2010년~2019년까지 최저임금을 인상했으나 항상 생산성 성장률과 일치한 것은 아니었음을 상기할 필요가 있음(ILO, 2021b). 미국의 연방최저임금도 생산성 성장을 따라가지 못했음.

□ 최저임금 적용 대상자 비율

- 최저임금을 도입·인상할 경우 ‘영향받을 임금노동자 비율’임. 이 지표를 통해 최저임금이 전체 임금구조와 총임금액에 끼치는 영향을 파악할 수 있음.
- 개별 기업에게 임금인상은 경영의 문제가 될 수 있으며, 경제가 어려울 때도 정부는 임금인상이 평균 생산성 성장과 맞춰서 인상되기를 원하는 강한 경제적·사회적 이유를 가짐.
 - 최저임금 찬반 논쟁에서 교과서 설명 논리는 저임금 노동자를 위한 임금인상은 소비수준을 향상시켜 총수요를 높이기도 하지만, 임금인상이 너무 높을 때 수출과 투자가 감소하고 총수요가 하락할 수 있다는 것임(Dube, 2019; Cengiz et al., 2022).

□ 거시 경제적 관점에서 보면, 최저임금은 중간 정도의 생산성 증가율

과 중앙은행의 목표 물가율 수준에서 대략 인상되어 물가에 부정적 영향을 미쳐서는 안 됨. 즉, 임금상승이 디플레이션이나 지나친 인플레이션을 유발하지 않는다는 것을 보증해야 함.

- 이상의 ILO의 관점은 두 가지 측면에서 환기될 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 경제 성장과 고용 등에 영향을 주는 것에 대해, 사회적 주체들이 숙의하는 체계라는 것을 떠올려보면, 중요한 것은 두 영역의 기계적 균형이 아니라는 것임.
 - 둘째, 최저임금 위상을 제고할 필요가 있음. 최저임금이 소득 불평등과 빈곤 수준을 파악하는 데 국제적으로 유용한 지표이지만, 정책효과 검증에 앞서 짚어져야 할 점은 최저임금이 생애주기의 어느 한 위치에 실재하고 있는 노동자 가족(구)의 생산과 재생산 비용이라는 것임.
 - 노동자가 받는 최저임금이 생계를 감당할 비용으로 적절한지에 대해, 사회정의 시각에서, 저임금 노동자의 노동권 보호 차원에서 검토해야 함.
 - 지금까지 그래왔듯이 경제성장과 고용에 긍정적인지 부정적인지를 가늠하는 방식은 본질적으로 생산비용을 줄이고 효율성을 높이는 데 초점을 두고 있으므로, 가구의 생계 필요 간 차이는 간과하게 됨.
 - 그렇지만 가족(구)의 특성은 노동력 생산·재생산 비용의 차이를 만드는 결정적 변수이므로 ‘노동비용’이라는 ‘물화된 대표성’으로서 인지하여 총비용 절감 대상으로 접근해서는 안 될 것으로 보임. ‘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.

- ILO가 노동의 미래를 선언하면서 '인간중심적 접근(human-centred approach)'을 강조했다 때, '적절한 최저임금(adequate minimum wages)'이 노동자와 그 가족의 행복을 지탱하는 핵심 영역이자 필수 요건이라고 한 지점을 복기할 필요가 있음(ILO, 2020; 2021a).

2. 주요 국가의 최저임금 결정 기준

- 최저임금제를 운용하고 있는 OECD 국가들은 단체교섭을 통해서 하든, 구속력 있는 법으로 집행하든, 전문가 및 통계기관이 정하든 관계없이 앞서 ILO가 제시했던 최저임금 결정 기준의 두 영역을 예외 없이 적용하고 있음.
- 최저임금위원회가 발간한 [주요 국가의 최저임금제도](2021)를 검토한 결과³⁰⁾, 40여개 국가 중에서 '노동자와 그 가족의 필요' 파악을 위해 생계비 계층 자료만을 이용하여 최저임금을 정한 국가는 없는 것으로 보임.
 - 대다수 국가는 생계비 자료뿐만 아니라 경제적 요소를 파악할 수 있는 공신력 있는 국가 통계자료, 그리고 직접 결정 기준으로 채택하지 않아도 심의용 참고자료로 다양한 지표들을 검토함.

- '생계비'를 최저임금 결정 기준으로 활용하는 형태도 3가지 정도로 유

30) 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.

형화할 수 있음.

- 우선, 심의용 참고자료로 활용하는 것임. 비교적 다수의 국가들이 생계비를 보조·참고 자료로 활용하는 것으로 추정됨.
- 둘째, 생계비를 최저임금 결정 기준의 여러 준거 중 하나로 적용하는 것임. 일본, 베트남, 캄보디아, 인도네시아, 파라과이 등은 법령에 명시함. 우리나라도 준거의 하나로 법령에 명시하고 있음.
- 셋째, 생계비가 최저임금 결정의 필수기준, 비중 있는 기준으로 적용되는 사례임. 대표적으로 포르투갈, 태국, 이스라엘, 중국이 해당함.

1) 생계비를 최저임금 결정 기준으로 활용한 국가

- 최저임금위원회가 조사한 해외 39개국 중에서³¹⁾ 20개 국가(51.3%)가 생계비를 최저임금 결정 기준에 활용하고 있음. 유럽 대륙보다 아시아와 남아메리카에 다수 포진하고 있음.
- 이스라엘은 2004년부터 물가상승률이 8% 이상으로 상승하면 생계비를 최저임금 인상 기준에 포함하도록 명시함.
 - 2004년부터 현재까지 물가상승률이 8% 미만이어서 최저임금 인상 기준에 생계비가 포함되지 않음.
- 생계비 계측 시 대표가구 선정 조건인 ‘가구 구성원과 취업자 수’도 국가마다 차이가 있음.
- 한국이 ‘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 비용을 산출함. 포르투갈은 단신

31) 이 연구에서는 40개국 및 지역 중에서 아프리카를 제외함.

노동자, 무자녀 맞벌이, 맞벌이+두 자녀 가구를 대표가구로 함.

- 말레이시아는 다른 국가와 달리 결정 산식을 공개하고 있는데, 노동자의 기본 필요 측정으로 △소득빈곤선, 경제적 요소로 △사용자 지불능력, △소비자물가지수, △실질실업률, △생산성 증가율 등 총 5가지 요소를 포함한 산식으로 최저임금을 결정함.
- 다만, 소득빈곤선을 생계비 조사를 통한 절대적 방식으로 측정하는지, 중위소득을 기준으로 상대적 방식으로 하는지는 명확하지 않음.
- 러시아는 절대적 계측에서 상대적 계측으로 변경함. ‘전년도 2/4분기 노동가능인구의 최저생계비를 기준’으로 했으나, 2020년 법 개정을 통해 중위임금의 상대 비중으로 최저임금을 결정함. 2020년 최저임금 수준은 중위임금의 42%였음.

〈표 5-1〉 생계비가 최저임금 결정 기준에 활용되는 국가

번호	국가	결정 기준
1	아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결정 기준 : 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 변경이 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, 경제 상황, 최저생활비 및 사회보장비, 평균 임금수준, 변수들 간의 역학관계 등 경제적 상황 - 체코 상황과 국제 상황 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 <ul style="list-style-type: none"> - 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: 노동생산성에 영향을 주는 근로자의 연령, 작업의 성격과 성과, 국가 또는 지역의 임금수준

8	베트남	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생계비, 사회·경제적 상황, 노동시장 임금수준 - 통계청에서 격년으로 조사·발표하는 ‘주민생활상황 통계’ 활용 - 근로자 1인당 부양가족 1인*을 기준으로 이들이 생계를 유지하는 데 드는 비용을 산정 *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 가구생계비 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) + $UMt \times \{ \text{당해년도 물가상승률} + \text{당해년도 국내총생산 증가률(PDBt)} \}$ * 당해년도 물가상승률: 전년도 9월~당해 9월까지 물가상승률 ** 당해년도 경제성장률: 전년도 3~4분기와 당해 1~2분기 GDP 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(민간주요기업춘계임금인상집계 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 정합성을 배려하도록 한다’고 규정 ○ 최저임금 적용실태: 영향률, 미만율 등 - 「최저임금에 관한 기초조사」, 「임금구조기본통계조사 특별집계」 두 가지 자료를 활용하며, 각 도도부현에서 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 평균 소득, 실업률, 경제발전수준 및 조정요소를 기초로 산정 ○ 시간당 최저임금 기준 : $(\text{월 최저임금표준} \div 20.92 \div 8) \times (1 + \text{부동계수})$ - 공표된 월 최저임금표준에서 사용자가 납부해야 할 기본양로보험료와 기본 의료보험료를 고려. 취업안정성과 근로조건, 근로강도와 복지 등에 있어서 비전일제 근로자와 전일제 취업자의 차이를 적당히 고려.

12	캠보디아	<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 제 87조) ○ 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, 근로자 및 가족의 필요, 생활수준 개선 - 지불능력: 사측의 자본투자에 대한 적정보수, 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 등) 등 - 통계청, 재무부, 노동부, 기타 연구소 등의 자료 활용
15	말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금률은 △소득빈곤선(2009년 기준 800링깃), △사용자의 지불능력(임금중앙값), △소비자물가지수, △실질실업률, △생산성 증가율 5가지 요소에 의해 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금 결정 산식 = 평균값(소득빈곤선÷ 가계당 평균 근로자수+ 임금중앙값) × [1 + (지역별생산성증가율/ 100) + (지역별소비자물가상승률/ 100) + {(지역별실제실업률- 자연실업률(4%)) / 100}] ○ 「최저임금령 2020」에서는 월, 일, 시간별 최저임금률을 구분하여 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 일 기준 최저임금률 = (월 최저임금률×12개월) ÷ (52주 × 주 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% 이상이면 최저임금 인상 기준에 포함하는 것으로 결정, ○ 물가지수통계: 월·분기·년 통계 ○ 임금통계: 월·분기·년 통계 ○ 노동력통계: 월·분기·년 통계 ○ 15세 이상 노동자 실업률과 고용률, 25~64세 노동력의 실업률과 고용률
17	호주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결정 기준 : 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 - 통계자료 : 국내경제, 생산성, 기업 경쟁력, 임금 인상률, 노동시장 동향, 생계비 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, 맞벌이와 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 결정절차와 방식에 대한 규정 없음 ○ 생계비 변화(Cost of Living) 등을 기준으로 고려하며, 결정기준 도출방법을 명확히 공개하지 않음
19	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%)
20	아르헨티나	<ul style="list-style-type: none"> ○ 최저임금위원회의 설립근거 : 근로자의 기본적인 필요(음식, 건강, 주거)를 충족하기 위한 최저임금의 결정에 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 참고 자료로 활용

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

2) 생계비를 최저임금 결정 기준에 활용하지 않는 국가

- 생계비를 제외하고 ‘경제적 요소’의 여러 기준을 최저임금 결정에 활용하는 국가는 노사관계 제도화의 오랜 역사를 지닌 유럽 대륙에서 주로 나타남. 최저임금위원회 조사에 따르면, 19개 국가(48.7%)가 해당됨.
- 그리스는 비교적 최근에 생계비를 최저임금 결정 기준에서 제외함
 - 생계비 계측방식을 유지하다가 2012년에 폐지함. 2009년 금융위기로 국가파산에 이르렀다가 구제금융을 받으면서 2012년에 생계비 방식을 폐지하였음.

〈표 5-2〉 생계비를 최저임금 결정에 사용하지 않는 국가

번호	국가	결정 기준
1	네덜란드	○ 상반기 최저임금 : 전년도 거시경제지표 반영+정부경제분석보고서 ○ 하반기 최저임금 :당년도 상반기 거시경제지표+정부경제분석보고서+단협 평균임금 동향 반영
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 : 중앙경제이사회의 격년 조사보고서를 토대로 협상
6	스위스	○ 소비자물가지수

7	스페인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자 물가지수 ○ 국내 평균 생산성 ○ 국민소득 내 노동참여 증가율(노동소득분배율 증가율) ○ 전반적인 경제상황지표 종합평가
8	슬로바키아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 → 지연 시, 노사정위원회협상으로 결정 → 2년 전 평균임금의 57%로 자동결정
9	영국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 <ul style="list-style-type: none"> - 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 다양한 의견을 수렴하여 법 개정을 통해 최저임금을 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 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	○ 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 온타리오 주	○ 소비자물가지수 자동조정시스템
16	콜롬비아	○ 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	○ 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	○ 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	○ 2012년 이전 : 물가상승률, 경제성장률, 생계비, 노동생산성, 소득분배율 ○ 2012년 이후(구제금융기) : 사회보장제도 예산흑자전망, 기타 기관통계

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

□ 비교적 높은 복지수준을 유지하고 노동조합의 조직률도 높은 서구 유럽 국가들이 ‘노동자와 그 가족의 필요’를 최우선으로 하지 않고 경

제적 요소에 치중하여 최저임금을 결정하고, 나아가 ‘경제적 요소’로 최저임금을 결정하는 국가가 상대적으로 더 많은 것은 모순적으로 보일 수 있음.

- 이 국가들의 방식을 정책적 학습(모방) 대상으로 삼기 전에 노동시장 및 노사관계 정책묶음(policy packages)이 작동하는 국가적 맥락을 이해해야 함.
 - 대륙 및 북유럽 복지국가들은 단체협약으로 노동자와 그 가족의 생활 비용을 충족할 적정임금을 산별수준에서 제도화하고 있고 사회적 임금도 높음. 최저임금이 저임금노동자 보호나 소득분배 차원에서 절대적 비중을 차지하는 제도가 아님.
 - 영미권 국가의 생활임금(운동)이 등장했던 이유도 주목해야 함. 경제정책의 수단으로 위상이 하락한 최저임금은 노동자와 가족의 삶을 유지하는데 부족한 수준이기 때문에, 저항·혁신운동 차원에서 적절한 보호 대책으로 등장한 것이 생활임금운동임.
- 한 가족이 어느 정도의 식료품, 주거, 교통비용 등을 필요로 하는가를 계산하는 것은 근본적으로 정치적 행위로서 임금에 대한 사회적 관점을 변화시키는 것임(Ciscel, 2004; 황선자 외, 2008: 51 재인용).
 - 생계비 지표를 절대적 생계비 → 상대적 생계비 → 소비자물가지수 활용으로 축소·대체하는 경향은 선진적인 것이 아니라 오히려 노사관계의 중층적인 힘의 구조하에서 작동하므로 비판적 시각이 요구됨.
- 최저임금 결정 기준으로서 생계비가 갖는 의미는 노동자와 그 가족의 생활의 존엄을 화폐 가치로 표현하는 데 있어 다른 기준들보다 훨씬 선명하며 구체적이고 그래서 가구의 다양성을 일부분이라도 드러내는 데 있음.

- 노동자와 그 가족의 필요뿐만 아니라 생계비 계측과 주요 기준을 사회적 대화로 결정하는 과정은 그 자체로 산업민주주의를 구현한다는 점에서 유의미함.

Ⅲ. 국내 사례 : 서울특별시 생활임금

1. 생활임금조례의 ‘가구 구성원’ 명시 의미

- 2018년 첫 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.³²⁾
- 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.).

32) 성북구와 노원구는 조례제정 전인 2013년에 행정명령으로 생활임금을 도입하였음.

〈표 5-3〉 광역 지자체 생활임금조례의 생활임금 정의

광역 지자체	생활임금조례에서 정의하는 생활임금	가족 포함
서울	적용대상 노동자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시의 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, 충청북도의 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 전라남도지사가 전라남도 생활임금위원회의 심의를 거쳐 결정한 임금	×
제주 (2019)	근로자가 교육·문화·주거 등 각 분야에서 인간으로서의 존엄성을 유지하여 생활할 수 있도록 제주특별자치도의 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.
 - 서울시교육청 생활임금조례(2조)는 생활임금을 ‘적용대상 노동자가 인간으로서 존엄성을 유지하고 실질적인 생활을 할 수 있도록 관련 사항을 고려하여 결정된 임금’으로 정의하고 있음.

- 이처럼 우리나라 광역 자치단체의 생활임금조례는 대체로 ‘가족’이 명시되어 있지 않음.
 - 생활임금에 대한 국내·외 일반적·학술적 설명에는 ‘노동자와 그 가족’의 인간다운 생활 보장이나 인간의 존엄성 유지, ‘가족임금(family wage)’이 명시적 혹은 암묵적으로 포함되어 있음.
 - 구체적으로 ‘노동자와 그 가족의 문화적, 교육적 삶의 보장’, ‘실질적 생활의 보장’으로 표현하기도 함.
 - 이것은 생활임금 수준을 결정하는 데 있어 최저임금 이상으로 지급한다는 ‘대’ 원칙과 함께 생활임금을 최저임금과 차별화하는 고유(?) 특징으로 이해시키는데 일조했음.
 - 그런데 2022년 현재, 우리나라 광역 지자체 중에서 인천광역시, 경기도, 강원도 3개 지자체만 조례에서 생활임금을 ‘가족 부양 임금’으로 명시적으로 규정할 뿐, 다른 곳에서는 ‘가족’이 제외되었음.

- ‘생활임금’의 법적 규제에서 명시적으로 가족을 포함하지 않는 것은 두 가지 측면에서 문제가 될 수 있음.
 - 하나는 가족임금으로서 생활임금을 강조할 법적 조항이 구체적으로 명시되지 않아서, 생활임금 인상을 둘러싼 불필요한 논란이 발생 가능

- 다른 하나는 ‘가족임금’에서 ‘가족’의 의미가 중의적으로 쓰인다는 데 있음.
 - 가족과 가구가 혼용되어 있음. 혈연관계가 아니더라도 동거하고 있으며 생활능력이 취약한 사람을 책임지는 경제적 (상호)의존관계 의미를 어떻게 담을지 검토해야 함.
- 무엇보다 최저임금의 대안 모델로서 필요한 ‘노동자와 그 가족의 삶의 가치 보장’이라는 명분이 모호하게 법제화된 것은 재고할 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 영위하는 데 부족한 액수이며, 도시 전체적으로도 소득 양극화가 심각하다는 인식이 있었음.
 - 2012년 최저임금은 노동자 평균임금 대비 45.5% 수준에 불과한데, 최저임금은 의사결정과정의 특성상 급격한 상승이 불가능한 구조이며 서울시 물가가 높아 생활유지에 부적합하다는 특성이 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 기여하는 데 있음.
 - 정치적 배경으로는 20년이 넘도록 지방자치단체의 독자적인 노동정책이 부재했는데, 박원순 시장이 주도적으로 노동존중 노동정책을 도입하고자 했고 ‘서울시 생활임금’은 그중 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 가계소득기준 생활임금 ③ 가계지출기준 생활임금 ④ 최저생계비 및 실생활 반영 생활임금임.
- 각 시나리오에 따라 생활임금(시급) 수준은 다르지만 생활임금 산정을 위해 공통적으로 고려했던 세 가지 전제가 있음.
 - 이는 ILO가 최저임금 결정 기준으로 채택하고 있는 ‘노동자와 그 가족의 생활비용’을 계측할 때 사회주체들이 속의 단계를 거쳐야 하는 것으로 제시했던 핵심 요소에 해당함.

- ◆ 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

- 특히 서울시는 높은 도시 물가 실태를 반영하기 위해 가구의 지출항목 중 주거임대료, 사교육비, 보육비의 조정값(2012년 기준 총합계 854,400원)을 적용함.
 - 주거임대료 600,000원(서울시 주택실거래자료의 월세 43m²의 월세 평균액), 진학자녀 1인 사교육비 156,000원(서울시 평균 사교육비 50%

적용), 영유아자녀 1인 지출비 98,400원(소득 하위 30%의 영유아 1인 당 보육비)을 별도 반영함.

〈표 5-4〉 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 정책급여(상용+비 상용)	4인가구 전체소득	4인가구 가계지출	4인가구 최저생계비
근로시간	365시간(전일제 성인 + 시간제 성인 합산)	365시간(전일제 성인 + 시간제 성인 합산)	365시간(전일제 성인 + 시간제 성인 합산)	365시간(전일제 성인 + 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
최저임금대 비 비율	약 1.23배	약 1.33배	약 1.29배	약 1.26배
장점	1인 임금근로 적정선 제시에 효과적	가계 전체의 상대적 빈곤기준 파악 용이	가계의 실제 지출 반영	국가의 최저생계기준 충족
적용의 용이성	쉬움	비교적 쉬움	어려움	비교적 어려움
<p>주 : 1안) 근로소득기준 생활임금 산정</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서울 상용근로자 월평균 정책급여(B) 2,938,614원, 비상용근로자 월평균 정책급여(D) 1,538,116원 <ul style="list-style-type: none"> → 월평균 정책급여/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 <p>2안) 가계소득고려 생활임금 산정</p>				

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

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 \times 1/2(상대빈곤선 50%) = 1,168,427원(a)
- 서울시 물가수준 반영 비소비지출 항목 중위값 515,817원 \times 1/2(상대빈곤선 50%) = 257,908원(b)
- 서울시 현황을 반영한 데이터(주거임대료, 사교육비, 보육비) 총합계 854,400원 (c)
- $\{a + b + c\} / 365(\text{총근로시간}) = 6,249\text{원}$

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
- $2,232,580\text{원} / 365(\text{총근로시간}) = 6,116\text{원}$

최봉·김범식(2013), pp.13-14.

- 이 연구는 성북구, 노원구(급여지급 기준), 영국, 미국, 뉴질랜드 생활임금제(가계유형과 가계지출 관련)를 참고하여 서울시 생활임금 안을 제시했고 2015년 도입된 생활임금에 거의 그대로 적용됨.

- 서울시 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.
 - 성북구, 노원구 외 자치구들은 서울시 본청 도입 이후 순차적으로 도입함. 2018년 10월 이후 서울시 전 자치구가 생활임금을 시행하고 있음. 2021년 현재, 16개 자치구는 서울시와 동일한 수준의 생활임금을, 9개구는 개별적으로 결정함.

3. 서울형 3인 가구 가계지출 모델

1) 생활임금 결정기준으로 생계비 활용

- 서울시 생활임금의 결정기준 : [서울특별시 생활임금조례] 제7조
 - 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.).
 - 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, △개선사항 발굴을 위한 연구 및 건의 등 운영 전반을 심의하기 위한 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 당사자 목소리의 반영을 제도화함.

[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. 서울특별시의회의 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 불림(김진하·정현철, 2021: 7-11).

- 생계비 모델로서 서울시 모델의 특징은 △1.5 균등경제활동자수로 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.
- 맞벌이 부부와 자녀로 구성된 도시근로자 3인 가구를 표준으로 함.

- 모델 개발 시점에는 4인 가구(부부, 취학아동, 미취학아동)를 표준가구로 했으나 인구감소 및 가구구성원 감소, 가구구성원 다양화 등의 인구가구구조 변화를 반영하여 최종 모델에서는 3인 가구(부부, 초중고 교생 아동 1)로 결정(최봉김범식, 2013).
- 부부합산 월 365시간을 근무시간으로 함.
 - 경제활동상태는 성인1은 전일제(209시간), 성인2는 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 조장을 방지하기 위해 50%만 적용함.
- 소비자물가지수를 반영함.
- 중위소득 50% 빈곤기준선을 가계지출 규모에 적용함.
 - 2019년에 가계지출 중위값 50%로 변경하였으나, 통계청이 2019년 가계동향자료부터 평균값만 공표하여 중위값 추정치를 사용함.

〈표 5-5〉 서울형 생활임금 산정방식

<ul style="list-style-type: none"> Ⓐ 도시근로자 3인 가구 가계지출 중위값 Ⓑ 빈곤기준선 적용 Ⓒ 사교육비 평균의 50% Ⓓ 서울지역 주거비(43㎡) Ⓔ 서울지역 물가상승률 Ⓕ 맞벌이 부부 근로시간 	⇒	$\frac{[(\text{A} \times \text{B}) + \text{C} + \text{D}] \times (1 + \text{E})}{\text{F}}$
--	---	---

*출처 : 김진하정현철(2021), p.7.

2) 서울시 생활임금 산정방식의 변화

- 서울시 생활임금 산정방식을 생활임금위원회 논의를 바탕으로 정리하면 크게 세 가지 변화가 있었음. △빈곤선 기준의 상향 조정 △가계지출 중위값 사용의 제약 △코로나19 영향 등으로 경제적 변수 고려 등임(김진하·정현철, 2021: 3-5).
- 첫째, 생활임금위원회는 2018년 빈곤선 기준을 가계지출 평균의 50%에서 2%씩 상향 조정하여 국제적 통용기준인 60%에 맞추기로 심의의 결하였음. 이행 결과 2021년 기준 59.5%를 적용함.
- 둘째, 2020년에는 가계지출 중위값 사용이 원만하지 않아 다시 가계소득이나 최저생계비 기준으로 변경하자는 의견이 제시되고 있음.
- 셋째, 2022년 생활임금은 코로나19 영향, 생활임금과 최저임금의 격차 증가, 공정성 논란 등의 정치적·거시경제적 이유로 ‘2021년 생활임금’³³⁾에 ‘2020년도 서울시 물가상승율(0.6%)’을 곱하여 10,766원으로 결정됨.

33) 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%

〈표 5-6〉 생활임금 산정방식 관련 서울시 생활임금위원회 논의 내용

적용시기	내용
2015년 (최초 안)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산입 범위를 통상임금으로 변경
2018년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 빈곤기준선을 기존 상향 적용에서 60%를 목표로 순차적 적용으로 변경 ■ 최소주거면적 36㎡ → 43㎡로 변경 적용하여 주거비 현실화 ■ 주거비(아파트, 연립다세대, 단독다가구)에 오피스텔 추가해 주거비 증액
2019년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 - 다시 가계소득이나 최저생계비 기준으로 변경하자는 의견 검토
2021년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 빈곤기준선은 전년보다 높은 수준(59.5%~60%)으로 논의되고 59.5% 적용 안으로 결정
2022년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 코로나19에 따른 경제상황 반영 여부 검토 요구

*출처: 김진하·정현철(2021), p.3.

4. 서울시 생활임금 사례의 함의

□ 서울시 사례는 가구 유형(규모, 특성) 결정 시 한국의 변화하고 있는 가구 구조를 적극적으로 반영한 방식임.

○ 생활임금 검토·도입 당시 가계동향조사의 월평균 가계수지 자료(2014년 2/4분기)에서 1인 이상 도시가구 전체 가구원 수는 2.72명, 노동자 가구는 2.97명이었고, 이중 도시노동자 평균 가구원 수 2.97명을 적용함.³⁴⁾

- 또한 가구 취업자 수 고려 시, 전형적인 ‘4인 가족의 남성 가장 외벌이’ 가구가 아닌 ‘맞벌이’ 가구를 채택한 것도 여성 경제활동 참여 현실을 반영한 것임.
- 생계비 결정 과정에서 표준가구 유형은 미국의 경제정책연구소(EPI), 영국의 사회정책연구소(CRSP), 캐나다 온타리오주 생활임금네트워크 등 모두 4인 가구(2명의 성인, 2명의 아동)를 기준으로 한다는 점에서 서울시 모델의 변별력이 있음.
- 가구 경제활동 구성원을 전일제, 반일제로 결정하는 데 영향을 주는 것은 자녀 양육비용과 양육의 사회적 책임 즉 사회적 돌봄 정도임.
 - 서울시 생활임금이 성인 1인을 반일제로 결정한 것은 자녀 주 양육자를 여성으로 전제하였기 때문임. 이 방식은 경기도 생활임금에서도 마찬가지임. 경기도 생활임금 산정 시 가계 표준은 3인 가계(맞벌이 부부+미성년자녀 1)를 기준으로 하였음(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). 2021년에도 맞벌이 전일제 커플을 기준으로 함.
- 생활임금위원회의 심의·의결을 통해 보상 수준과 보상 시점을 중기적 계획하에 달성하고자 했음.
- 생활임금 도입 시점에 50% 수준으로 출발했으나 이해당사자 합의³⁵⁾와 중기계획 수립으로, 경제적 비용을 연착륙시키는 의미가 있음.

34) 참고로 평균 가구원 수는 지속적으로 감소하여 2021년 4/4분기 현재, 전체 가구원 수는 2.38명, 노동자 가구는 2.48명으로 줄어들었다.

35) 물론 재정을 책임지는 서울시가 사측이므로 이해갈등이 첨예하지 않았다는 것도 간과할 수 없음.

- 최저임금 수준도 중기적 의제로 다룰 수 있으며 이해당사자 간에 생산적 대화의 장을 만들 수 있다는 가능성을 제시함.
- 그럼에도 불구하고, 생활임금은 최저임금과 격차가 크지 않으며, 실제 도시가구의 생활 비용을 충족하지 못함.
- 생활임금의 본래적 의미에 적합하도록 가구의 다양성 반영 방안, 적용 대상 확대, 재원확보 방안 등 개선 과제가 적지 않음.

IV. 해외 사례

1. 영국의 최저임금과 생활임금 사례

1) 최저임금의 개명 : 국가생활임금

- 토니 블레어 노동당정부는 1997년 저임금위원회(LPC, Low Pay Commission)를 설치하여, 국가최저임금법(National Minimum Wage Act 1998)을 제정하고 1999년 4월부터 국가최저임금제를 실시함.
- 최저임금은 저임금 계층의 임금수준 적정화, 이를 통한 사회보장지출의 축소, 조세·사회보험료 등의 수입 증가를 통한 재정부담 완화 등 복합적인 목적에서 도입됨.
- 국가최저임금법에 기반하여 행정규칙인 최저임금규칙(National Minimum Wage Regulations)에서 최저임금 세부 사항을 정하고 있음.
 - 2016년 법 개정을 통해 25세 이상 노동자는 국가생활임금(National Living Wage)이라는 별도의 명칭과 임금수준을 적용받음(최저임금위원회, 2021).

- 영국의 저임금노동자 임금제도는 세 층위로 구분할 수 있음.
 - 국가생활임금(National Living Wage, 이하 NLW)은 2016년 4월부터 25세 이상에게 적용되기 시작하여 2021년부터 23세 이상에게 지급하는 법정 최저임금임.
 - 표기 그대로 최저임금(The National Minimum Wage, NMW)으로 불리는 임금제도는 21세 이상~23세 미만을 대상으로 하는 법정 최저임금으로, 사실상 국가생활임금을 청년과 연수생을 대상으로 감액하는 형태임. 2021년 현재 NLW는 £9.5, NMW는 £9.18임.
 - 연령을 제외하면 지역, 산업, 기업규모, 직업, 장애에 관계없이 동일한 최저임금을 받아야 함을 최저임금법에 명시함.
 - 실제생활임금(Real Living Wage, 이하 RLW)으로 불리는 임금제도는 국가최저임금이 노동자와 그 가족의 생활비용으로 불충분하여 시민사회단체와 노동조합이 주도하여 도입한 협약 임금제도임.
 - 기존의 국가최저임금이 2016년 국가‘생활임금’으로 개명되면서 ‘진정한, 실제의 생활임금’이라는 뜻에서 국가생활임금과 차별화하기 위해 ‘real’을 붙인 것으로 보임.
 - 앞의 두 최저임금과 달리 ‘실제생활임금’은 임의적·자발적 제도임.
 - 2021년 말 현재 약 9,000개의 사업체가 약 30만명의 임금노동자에게 생활임금을 지급함.
 - 지역은 ‘런던’과 ‘런던 외 지역’으로만 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 5-7〉 영국의 저임금노동자 임금제도

연령집단	The Minimum Wage (23세 미만 최저임금)	National Living Wage (23세 이상 최저임금)	Real living wage (18세 이상 협약 생활임금)
수준	9.18파운드	9.50파운드	11.05파운드(런던) 9.90파운드(런던 외)
법적 근거	의무적	의무적	임의적(자발적)
연령층 범위	21세~23세 미만	23세 이상	18세 이상
결정방식	고용주와 노동조합의 권고안을 바탕으로 타 협	중위소득 일정비율. 2024년까지 중위소득 66% 도달 목표	가구의 재화와 서비스 바스켓 방식에 바탕. 생 계비에 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 이후 20년 동안 영국의 최저임금은 OECD 국가들과 비교했을 때 빠르게 성장하였음.
- 1999년 최저임금 도입 당시에 영국은 OECD 최저임금 중간 순위였으나 2019년 현재 상위권에 위치함(Low Pay Commission, 2019).
 - 2016년 4월 £7.2(25세 이상)에서 출발했는데, 2020년 현재 중위소득의 60%를 기준으로 함.
 - 2024년까지 중위소득의 2/3(약 66% 수준) 도달, 연령은 21세로 하향 조정하는 목표를 세우고 있음(Low Pay Commission, 2021b).

〈표 5-8〉 영국 최저임금률 인상 추이

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

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

2) 영국 최저임금(NLW) 결정절차와 기준

(1) 영국의 최저임금 결정절차

- 영국의 최저임금은 저임금위원회(Low Pay Commission) 전원합의로 결정됨.
 - 최저임금 수준을 심의하는 마지막 회의에서 전원합의 결과가 나올 때까지 토론을 진행함. 2011년도 이후 통상 2일 정도 소요됨.
- 이에 앞서 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.

- 해당 장관은 다음년도 1월까지 위원회 권고안을 검토한 후 국가생활임금과 국가최저임금을 확정함.
- 최저임금은 엄격한 산식으로 결정되는 것이 아니라 해당 시기의 경제 상황에 따라 저임금위원회의 권고를 가지고 결정함(Low Pay Commission, 2019:5).
- 그런데 저임금위원회가 권고안을 결정할 때 임금·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.
- 무엇보다 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(소득분배 변화, 고용과 실업 등 노동시장에 끼친 영향), 코로나19와 정부 지원 조치 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 관리방침 등에 관한 정보를 조사하고, 이해관계자들이 제시한 서면 자료를 검토함(Low Pay Commission, 1998; 2019).

- 저임금위원회의 권고안은 처음부터 노동자와 그 가족의 생활비용 보장을 주되게 고려하지는 않았음.
- 최저임금 도입 당시, 많은 논점이 있었으나 최초보고서에 따르면 노동자와 그 가족의 필요 비용이 강조되지는 않았음.
 - 1999년 최초의 최저임금을 결정할 때 저임금위원회가 활용한 자료는 ‘사업체 기반 수입조사(the New Earnings Survey, NES)³⁶⁾와 ‘가구 기반 노동력조사(the Labour Force Survey, LFS)’임. 두 자료의 단점을 보완하기 위해 통계청(ONS)의 월임금조사(Monthly Wages and

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

Salaries Survey)를 활용함. 뿐만 아니라 임금 격차가 매우 컸기 때문에 소득 및 임금구조 정보를 얻기 위해 외부 기관에 연구용역을 위탁함. 직접 생계비 실태조사를 하지는 않음.

- 최저임금율을 결정할 때 기본 이슈는 몇 명에게 적용하는가였음. 저임금위원회는 최저임금율을 중위소득의 상대 비율로 조정하면서 2016년 이전과 국제 비교를 통해 우위를 드러내고자 했음.
- 업종 간, 지역 간 임금 격차로 단일임금율 제시에 이견이 많았음³⁷⁾. 저임금위원회는 최저임금이 임금의 최저선(pay floor)을 설계하는 것이므로 ‘성공적인 최저임금’은 모든 부문에, 모두에게 적용되는, 가장 단순한 규칙으로 적용되는 것임을 강조함(Low Pay Commission, 1998: 89-94).
- 노사 자율주의 전통이 공고한 국가가 강제 임금제도를 도입하는 것은 혁신적 변화임. 그런데 최저임금이 저임금 노동자의 생계에 부합하는 수준이 아니라 국가 전반의 경제정책(고용, 물가, 소득분배) 효과를 제고하는 것으로 기울어져 있었으며, 또한 고용주의 반발을 최소화할 가장 낮고 단순한 수준을 찾으려고 했다는 것은 제도의 한계를 뚜렷이 보여줌.

3) 실제생활임금(RLW) 결정기준

□ 협약 임금인 실제생활임금을 산출하고 관리하는 단체는 레졸루션 재단(Resolution Foundation)과 생활임금위원회임.

○ 런던과 영국 전역의 생활수준을 반영한 근거자료(MIS)에 기반하여 민

37) 1997년 4월 기준, 시급 3.5파운드 이하를 버는 임금노동자의 1/3이 소매업과 병원에서 확인됨. 저임금의 가장 큰 격차는 런던과 동남지역이었음.

간 독립 싱크탱크인 레졸루션 재단(Resolution Foundation)이 매년 생활임금(RLW) 인상률을 산출하며, 생활임금위원회(Living Wage Commission)가 최종 검토함.

- 레졸루션 재단(Resolution Foundation)은 2016년 이후 생활임금을 산출하고 있음. 이전에는 런던 생활임금은 Greater London Authority가 산출하였고, 그 외 영국 전역 임금률은 CRSP가 산출하였음.³⁸⁾
- 생활임금위원회는 고용주, 노동조합, 시민사회, 전문가에게 인정받는 지속가능한 생활임금 구현이라는 목표에 따라 생활임금률을 결정하며, 정책변화나 새로운 데이터를 산식에 어떻게 통합할지 판단하기 위해 포럼을 개최함.

□ 실제생활임금 결정 기준과 절차

- 실제생활임금의 총체적인 관리는 생활임금재단(Living Wage Foundation)이 맡고 있음. 실제생활임금은 공중이 정의한 최저의 수용할만한 생활 수준에 도달할 만큼 충분히 벌 수 있도록 임금을 결정한다는 것을 기본 배경으로 함(Cominetti, 2020b).
- 재단은 매년 생활임금을 계산하는데, 2021년 11월 15일에 최신 생활임금율이 공표되었음.
 - 고용주들은 6개월 이내에 인상률을 적용해야 하며, 모든 임금노동자가 2022년 5월 15일부터 새로운 임금률을 적용받아야 함.
 - 생활임금재단은 생활임금캠페인에 서명한 고용주로부터 실제생활임금 적용 노동자 데이터를 수집함(Cominetti, 2020a).
- 실제생활임금률(시급)은 표준생계비를 충족하기 위한 가족 유형별 필요소득의 가중평균을 구하여 산출함.

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

- 식비, 의복, 일상생활용품 같은 ‘핵심(core)’항목들의 가격은 MIS 연구 결과를 그대로 수용하여 영국 전역에 동일 가격을 적용함.
 - 반면, 주거비(rent), 공공임대료(council tax), 양육비, 여행비처럼 지역 별로 다양성이 존재하는 항목 비용들은 별도로 취합되거나 가중치가 부여됨(Cominetti, 2020b:11).
- 실제생활임금 산식에서 고려하는 핵심 요소는 세 가지임.
- △물가 △실태생계비 즉 장바구니 항목 비용, △정책적 요소로 조세·사회보장제도(tax and benefits system)임. 조세·사회보장 급여에는 취업 연령 급여들(working age benefits)과 인별 조세수당(personal tax allowance)이 해당되는데, 이런 지원이 증가하면 실제생활임금 인상률은 인하압박을 받음.
- 2020~2021년 생활임금 산출 시, 레졸루션 재단은 기존의 방법론과 차별화된 가정들과 기술적 변화를 반영하였음.
- △전반적인 인플레이션 상승의 반영 △연금기여금과 주거비용에 대한 가정을 바꿔 산식에 적용.
 - 우선, 개인이 가입하는 민간 연금기여금(pension contributions)을 생활임금 산출에 통합함.
 - 또한 기존 방법론에서는 유자녀가족을 사회임대부문에 거주, 무자녀가족은 민간임대부문에 거주하는 것으로 가정했으나, 많은 유자녀가족이 민간임대부문에 거주하는 현실을 반영하지 못해 주택보유와 관련된 가정을 가족 유형별 실태를 반영하는 것으로 변경함.
 - △코로나19 대응으로 지원된 긴급지원금은 급격한 비용 증감이 예상되므로 2020~2021년 계산에서는 제외했음(Cominetti, 2020b; 3-11).

<표 5-9> 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	£24.85	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	£25.50	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 5-9>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.

- 생활임금 산출의 핵심 토대 : 최저소득기준(The Minimum Income Standard, MIS)
 - 생활임금 산출의 핵심 구성요소인 실태생계비는 최저소득기준(MIS) 자료를 활용함. 즉 생활임금이 기반하고 있는 마켓바스켓 구매비용을 최저소득기준(MIS)에서 도출함. 최저소득기준(MIS)은 로부로우 대학교(Loughborough University)의 사회정책연구센터(Centre for Research in Social Policy, CRSP)에서 최초로 만들었음. 온라인 산출기를 제공하

고 있어 가구 유형별로 최저소득기준과 지출 항목 비용을 쉽게 산출할 수 있음(Hunter, 2021).

최저소득기준(The Minimum Income Standard, MIS)

- 최저소득기준(MIS)은 현재 영국에서(공중이 생각하는 수준에서) 최소한 사회적으로 수용 가능한 생활 수준에 도달하는 데 필요한 표준소득을 의미
 - 최저소득기준(MIS)은 사회적 필요를 충족하고 참여하기 위해, 가구 유형에 따라 필요한 재화와 서비스의 장바구니 품목을 특정하여 산출됨.
 - 영국에서 '최저 생활 기준'은 식품, 의복, 주거, 사회 참여를 위한 선택과 기회를 얻기 위해 필요한 것을 확보하는 것임.
- 최저소득기준(MIS)은 어떻게 결정되는가?
 - 조사 참여자는 자신의 욕구가 아니라 사례대상으로 선정된 개인의 욕구를 요청받음. 토론에 따라 선정된 개인의 가구 주변을 산책하는 상상을 요구받으며, 그들이 어떻게 살지 모습을 개발하기를 요구받으며, 그 생활 수준에 도달하기를 요청받음.
 - 한 가구가 수용할만한 생활 수준에 도달하기 위해 필요한 품목을 그룹 안에서 협의하면서 체화.
 - 첫 번째 집단은 필요한 재화와 서비스, 품질, 내구성, 구매장소 등 예산의 모든 항목을 경험할 수 있음. 전문가들은 음식료품 장바구니의 영양균형을 체크하여 투입물을 선택하며, 가구의 연료비, 교통비(motoring costs)를 지원함.
 - 두 번째 그룹은 예산목록(여러 가게 및 연구팀이 정한 가게에서 책정한 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 최저소득기준(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 추가 요구(가령, 원거리에 살거나 장애가 있는 사람들처럼 추가 필요를 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?
 - 최저소득기준(MIS)은 단신성인이나 커플로 구성된 가구에 적절함(자녀유무 무관). 다른 성인과 살고 있는 가족은 포괄하지 않음.(부모와 거주하는 20세 이상 단신성인 등)

■ 포괄지역은?

- 최저소득기준(MIS)은 영국(Britain)내로 한정했으나 2009년 북아일랜드의 연구로 현재 UK 전체에 적용함. UK 기준은 런던 교외 지역에 사는 사람들의 요구에 기반하여 산출함.
- 일본, 포르투갈, 프랑스, 태국, 싱가포르, 튀니지와 멕시코 등도 영국 프로그램을 변형하여 사용함.

■ 빈곤선과 어떤 관계?

- 최저소득기준(MIS)은 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% 이하)으로 분류되기 때문임. 상대적 소득빈곤 가구들은 다수의 공중이 정의하는 '수용가능한 생활수준'에 도달할 수 없음.

■ 누가 생산?

- 주 최저소득기준(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, FBUI)와 공동으로 개발함.

출처 : Davis et al.(2021:4-5)

□ 2021년 최저소득기준(MIS)과 최저임금 충족률 비교

- 최저소득기준(MIS)은 가구유형을 △연금수급자, △무자녀 성인취업자, △유자녀가족으로 나누며 세부적으로 성인단신/한부모용 생활비, 커플용 생활비를 나눔.
 - 유자녀가족의 경우 최대 자녀4+커플, 자녀3+한부모까지 모형으로 구성함. 자녀 연령은 0-1세, 2-4세, 초등학교, 중학교 4범주로 나눔. <표 5-10>은 이 중 4유형의 기준임(Davis et al. 2021: 6).
- <표 5-10>에 따르면 전체 가구 지출에서 임대료 비중이 높은 점, 부부+2자녀 가구의 경우 양육비, 공공임대료, 임대료를 합한 비용이 가구 전체 예산의 41.9%에 이룸. 유류비(자동차기타 교통비)가 전체 가구 예산에서 12~13% 수준인데, 이는 2021년(8.5%)에 이어 2022년에도 저소득가구 지출에서 상당한 부담 항목이 되고 있음.³⁹⁾

- 최저소득기준(MIS)은 ‘임대료(housing rents), 공공임대료(council tax), 양육비를 제외한 생활비용’을 임금 몫의 생활비로 가정하고 있음. <표 5-10>에 예시된 4가구 각각의 최저소득기준(MIS)은 부부+두자녀 €482, 한부모+두자녀 €389, 연금소득부부 €298, 성인단신 취업자는 €213로 산출됨.

<표 5-10> 가구유형별 주간 최저소득기준(MIS) 예산

(2021년 4월 기준)

	성인단신, 취업자	연금수급자 부부	한부모+두자 녀(2-4세/초 등)	부부+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

39) 설상가상으로 팬데믹 초기에 추가 지급된 주당 £20의 Universal Credit이 2021년 10월부터 주당 £20 다시 삭감되는 것도 큰 이슈임(Handscomb, 2021).

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
총계(양육비 제외)	£325.26	£407.67	£503.75	£604.41
총계(임대료, 양육비, 공공임대료, 수도세 제외)(주거비소득 측정 후 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), p.7

○ 최저임금과 정부이전소득을 합하여 충족되는 최저소득기준(MIS) 수준을 가구유형별로 비교한 결과(〈표 5-11〉, [그림 5-1] 참조), ‘전일제 맞벌이+두자녀 가구’는 2020년 기준으로 100%를 초과함. 즉 현재 이 가구의 가처분소득은 사회적으로 수용가능한 최저소득에 도달하고도 남는 수준임.

- 같은 4인 가구이지만 ‘전일·반일 맞벌이+두 자녀 가구’는 100%에 약간 부족함. ‘반일제 한부모+두 자녀 가구’의 가처분소득이 최저소득기준(MIS)을 충족하는 비율은 가장 낮은 82% 수준임.

〈표 5-11〉 최저임금 기반 가처분소득의 최저소득기준(MIS) 충족률

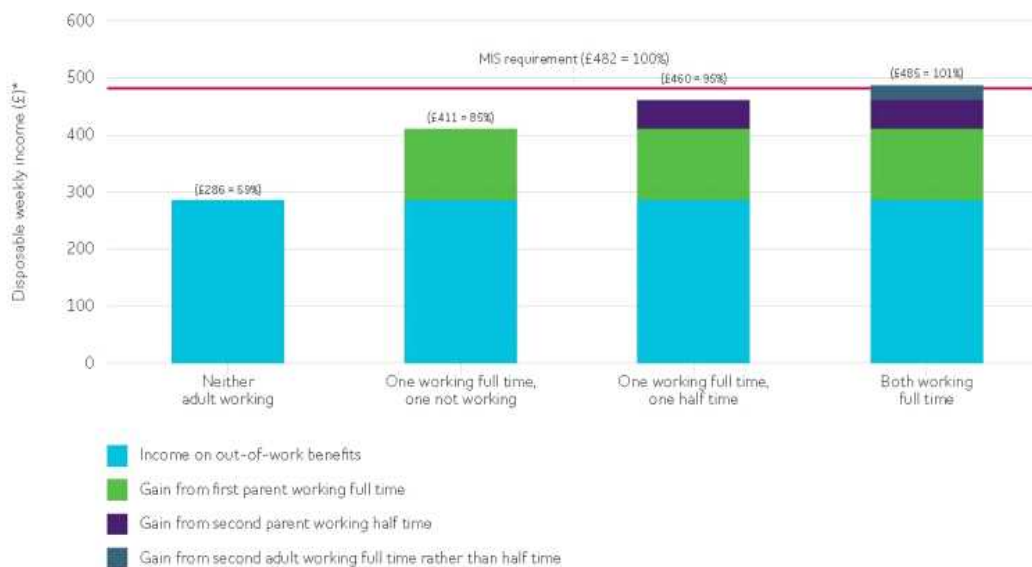
	전일제 단신	전일제 맞벌이 두자녀	전일제+반일 제 맞벌이, 두자녀	전일제 한부모 두자녀	반일제 한부모 두자녀
보편공제(Universal Credit) 반영					
2016	77%	93%	90%	82%	78%
2017	78%	95%	91%	78%	76%
2018	80%	96%	90%	81%	75%
2019	82%	98%	93%	84%	77%
2020	88%	104%	98%	91%	84%
2021	86%	101%	95%	88%	82%

주 : 2021년은 UC를 주당 20파운드씩 삭감하는 것으로 가정.

출처 : Davis et al., 2021, p.33.

[그림 5-1] 4인 가구(성인2인+자녀2인)의
소득수준별 최저소득기준(MIS) 충족 정도

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.

- 특히 최저소득기준(MIS) 충족률에서 정부이전소득에 해당하는 사회안전망 소득(safety-net income)이 차지하는 비중이 높다는 점과 그 비중이 감소추세라는 것에 주목.
- <표 5-12>에서 2021년 안전망 소득이 최저소득기준(MIS)에서 차지하는 비중은 ‘성인 단신, 취업연령 가구’의 경우 33%이고, ‘커플+두 자녀 가구’는 55%에 이릅니다.

<표 5-12> 사회안전망소득(safety-net income)의
최저소득기준(MIS) 충족률

	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%

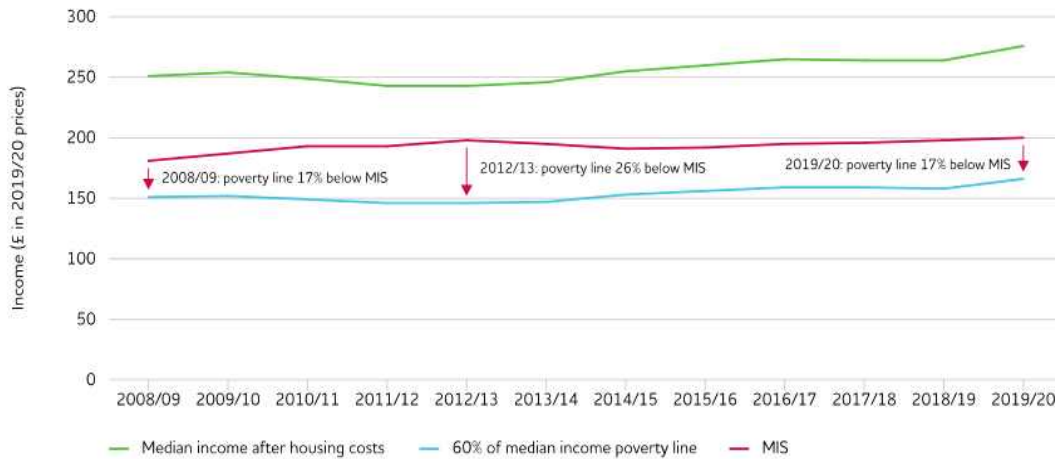
주 : UC(2020/2021년 UC에 £20 비포함)+기존 복지급여 모두 포함.

출처 : Davis et al., 2021, p.32

- 2020년 기준으로 최저소득기준(MIS) 수준을 중위소득과 빈곤선의 상대비중으로 보면[그림 5-2], ‘단신, 취업연령, 무자녀 가구’의 경우 최저소득기준(MIS)은 중위소득의 73%이고, 중위소득 60%를 기준으로 하는 빈곤선은 최저소득기준(MIS)보다 17%가 낮음.

[그림 5-2] 최저소득기준(MIS) 대비 빈곤선(성인단신, 무자녀 가구)

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



*출처 : Davis et al., 2021, p.34

○ 성인단신의 2021년 최저생활수준(최저소득기준(MIS))은 연 20,400파운드이지만, 전일제로 일하는 사람의 최저임금(NLW)은 17,400파운드 정도로 85.3%에 해당함.

- 가구 유형별로 나누어보면 ‘전일제 한부모+두자녀 가구’에서는 최저소득기준(MIS)보다 낮은 규모가 12% 정도이고, ‘전일제 맞벌이+두자녀 가구’는 겨우 최저소득기준(MIS)에 도달함. 1인 전일제+1인 시간제 맞벌이 경우 최저소득기준(MIS)의 5% 이내에 이를 수 있음(Davis et al., 2021).
- 영국의 보편감면(Universal Credit) 제도들이 포괄적이라 하더라도 최저임금(NLW)으로 최저소득에 도달하는 가구는 전일제 맞벌이가 아니면 가능하지 않다는 것임.

□ 우리나라도 최저임금을 기반으로 한 가구소득 충족률을 높여야 하는 이유가 분명해짐.

- 현금이든 서비스의 환산금액이든 ‘노동자의 소득보전’을 위한 사회보장 급여의 불충분성은 제도 개선으로 보완하고, 이와 별개로 시장임금 비중을 조정메커니즘 하에서 체계적·지속적으로 높이도록 하는 설계가 필요함.

4) 소결

- 영국의 최저임금(NLW) 결정은 저임금위원회 전문위원들이 다양한 자료를 바탕으로, 현장 방문, 이해관계자 면접, 데이터분석, 해외동향 파악 등을 병행하면서 그 수준을 권고하고 정부가 확정함.
- 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 유니손(UNISON)과 영국노총(TUC)은 최저임금(NLW/NMW) 현실화 투쟁을 전개하고 있음.
- 유니손(UNISON)은 2016년 명칭을 바꾸는 등 제도적으로 개선된 최저임금(NLW/NMW)이 생활임금재단이 매년 발표하는 실제생활임금(생활임금)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 동반 상승하지 않음. 반대로 실제생활임금(생활임금)은 노동자들이 맞닥뜨리는 생활비 지출 실태를 고려한 엄밀한 산식으로 계산됨.

- 다른 하나는 최저임금(NLW/NMW)은 기준연령 이하는 더 낮은 최저 임금을 제시하여 연령차별을 두고 있지만 실제생활임금(생활임금)은 18세 이상 모든 노동자에게 일괄 적용됨(Unison, 2017:5).
 - 유니손은 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.
 - 유니손과 마찬가지로 TUC도 최저임금의 개선으로 △모든 노동자에게 적용할 국가최저임금 시급 10파운드 인상 △연령별 차등 반대 △물가 상승률 반영을 내걸고 있음(TUC, 2020).
 - 영국노총이나 산별노조가 최저임금 현실화 투쟁을 하는 것은 실제생활 임금이 광범위하게 적용되고 있어 노동자 간 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 별반 차이가 없더라도), 이를 위해 생계비 기반 최저소득기준(MIS) 방법을 전면적으로 도입하고 있으며 적용 대상도 확대되고 있음.

2. 미국 최저임금과 생활임금 사례

- 미국의 저임금노동자 임금제도는 연방최저임금, 주 최저임금, 그리고 카운티, 시에서 시행하는 생활임금 등 세 층위로 구분됨.

1) 연방최저임금

- 미국의 최저임금은 1909년 여성과 아이에게 법정 최저임금을 부여할 것을 미국노동입법협회(the American Association for Labor Legislation)와 전국소비자연맹(the National Consumers' League)이 주장하면서 주목받았음.
- 최저임금은 주(state) 단위에서 여성과 아이에게 주로 적용되었으며 ‘최저임금법’은 1912년 최초로 매사추세츠주에서 제정됨.
 - 그렇지만 주 최저임금은 1923년 미 연방법원에서 헌법불합치(엡킨스 판결) 판결받음.
 - 루즈벨트 대통령이 당선되고 난 뒤 미국 의회(Congress)는 연방최저임금을 공정노동법(Fair Labor Standards Act, FLSA) 조항으로 1938년에 채택하였고, 연방법원은 1941년에 인정함(김진희, 2014; ILO, 2016:7).
- 연방최저임금제 적용 대상은 최저임금을 연방보다 낮게 정한 주의 노동자 중 연방법 적용대상 노동자⁴⁰⁾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.

40) 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).

- 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.
 - 연방정부는 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, 임금 노동자의 상용임금(usual wages)이나 약속된 임금, 혹은 법정 임금 초과 시 사례금 성격의 임금 지급(과 징수법)을 정하고 있지는 않음.
 - 연방최저임금은 의회(Congress)가 결정하며, 정기적 인상 계획이 있는 것은 아님.
 - 물가와 생계비 인상에 대한 대응으로 3~7년마다 인상되었음.⁴¹⁾
 - 연방최저임금은 노동자와 그 가족의 필요비용을 충족하지 못함.
- 연방최저임금과 주 최저임금
- 연방최저임금의 낮은 수준은 장기간 근로빈곤층을 증가시켜왔음.

41) 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>

- 1989년 최저임금과 근로빈곤에 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 입법하였고, 이후 많은 주들이 최저임금을 도입·개선하여 연방최저임금 보다 높은 최저임금을 적용하게 됨.
 - ‘저임금 노동자의 실질 생활임금 보장’이라는 목적으로 확산된 주 최저임금은 실제로 생활임금 운동의 영향을 받았다고 할 수 있음.
- 2022년 1월 현재, 미국의 29개주와 콜롬비아, 괌, 버진아일랜드는 연방 최저임금보다 높은 최저임금율을 적용하는데 그 중 콜롬비아주는 가장 높은 15.2달러로 책정함.
 - 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 조정함(US Department of Labor, 2022).⁴²⁾
- 주 최저임금은 생계비 산식(a cost of living formula)에 근거해 매년 달라지기도 하지만, 각 주는 자체적으로 생계비에 관한 정책을 수립하고 있음.
 - Glasmeier(2021)에 따르면 주 최저임금은 가구 내 모든 개인을 고려하는 점은 생활임금과 같지만 가구 특성에 따른 변화값을 반영하지 못함 <표 5-13>. 그래서 주 최저임금은 노동자와 그 가족의 생활에 필요한 비용을 충족하지 못함.

42) <https://www.dol.gov/agencies/whd/mw>○consolidated

〈표 5-13〉 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
생활 임금	18.54	34.37	42.97	58.31	27.20	32.34	37.66	43.17	13.60	18.87	24.22	29.67
빈곤 임금	6.19	8.38	10.56	12.74	8.38	10.56	12.74	14.92	4.19	5.28	6.37	7.46
최저 임금	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.

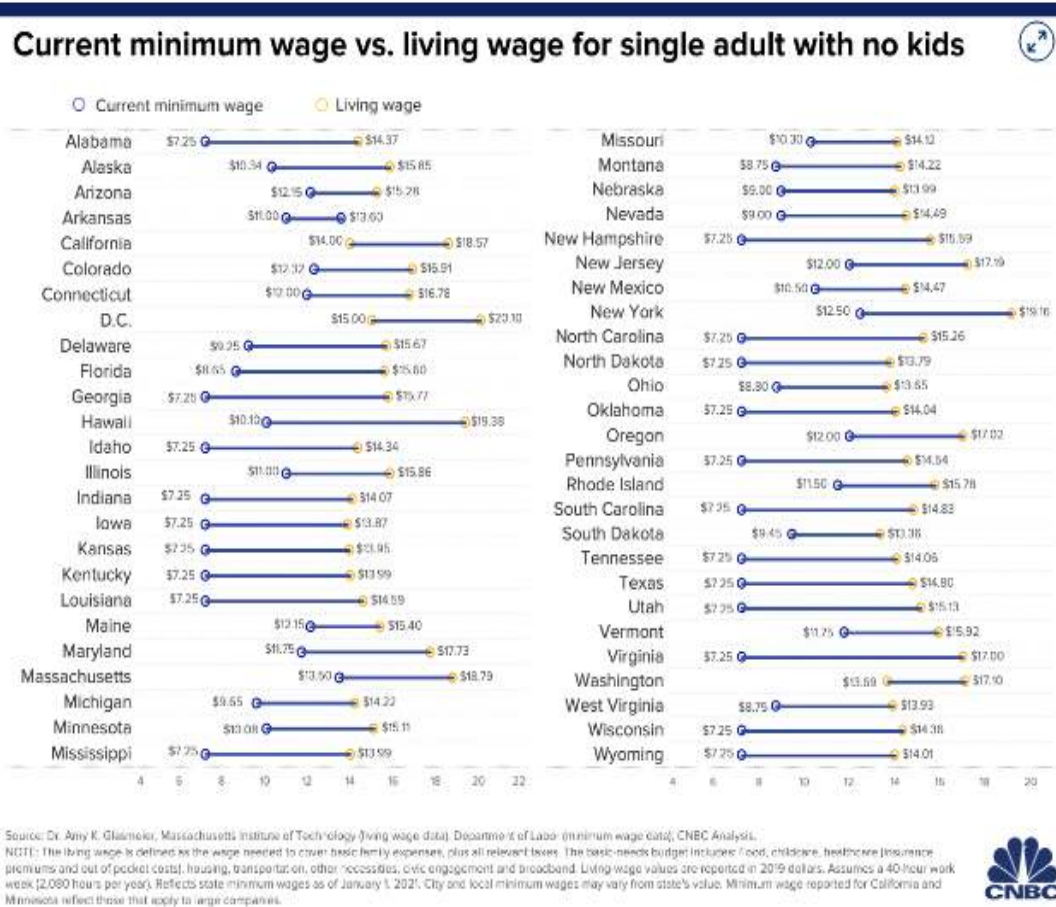
2) Glasmeier가 2004년 처음 개발한 'The MIT Living Wage Calculator'에 의해 산정된 금액. 자녀 나이는 4세, 9세, 15세로 가정. 성인취업자는 전일제, 주 40시간, 1년 52주(연 2080시간) 계산. 지출항목은 food, childcare, health insurance, housing, transportation, and other basic necessities으로 구성.

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

□ 최저임금의 생활임금 충족률

- 미국 CNBC는 MIT가 구축하고 있는 생계비 자료를 이용하여 최저임금으로 성인 단신의 생활임금 충족률을 살펴본 결과([그림 5-3], [그림 5-4] 참조), 현재 최저임금으로는 모든 주에서 생활임금을 충족하지 못함.
- 모든 주에 \$15를 최저임금으로 가정해도 유자녀 가족의 생활임금을 충족할 수 있는 주는 없음.

[그림 5-3] 주별 최저임금과 생활임금 비교(성인단신)



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

○ 특히 세금과 물가가 비싸 생계비가 높은 캘리포니아, 하와이, 메사추세츠, 뉴욕, 콜롬비아 특구 주에서 생활임금 충족률이 떨어짐.

- 미국 생활임금 비용 유발의 가장 큰 요소는 아동양육비임⁴³⁾. 아래 그림을 보면, 최저임금을 \$15로 인상하면 미국 절반 가량의 주에서 ‘성

43) Greg Iacurci, 2021, "Many Americans, especially families, can't live on a \$15 minimum wage", PUBLISHED SUN, FEB 21 2021 9:00 AM EST UPDATED MON, FEB 22 2021 11:30 PM

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

인단신'의 생활임금 정도는 충족할 것으로 보임(Iacurci, 2021).

[그림 5-4] 최저임금 \$15 가정 시 성인단신 생활임금 충족 주(states)

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>

2) 뉴욕주의 최저임금

- 뉴욕주의 최저임금은 주지사 쿠오모(Cuomo)가 제안한 최저임금 인상 캠페인에 따라 2016년 12월 31일부터 지역, 산업, 종업원수에 따라 최저임금을 달리 정하며 단계적으로 인상됨.
- 1960년 10월 1일 \$1로 시작하여 2015년 12월 31일 \$9까지 인상되는데 55년이 걸림.
- 2016년 개혁에 따라 지역은 △뉴욕시 △롱아일랜드 & 웨스트체스터 △기타지역 세 권역으로 구분함. 산업은 공공부문, 비영리 민간부문, 음식·서비스업으로 나눔. 종업원수는 뉴욕시에 국한하여 적용하며, 10인 이하 사업장, 11인 이상 사업장으로 구분함.
- 2022년까지 뉴욕주 최저임금을 시간당 \$15로 인상하는 개혁은 2016년~2017년 주 예산으로 출발했으며 주정부가 노동자와 기업⁴⁴⁾의 요구를 받아들여서 실현된 것에 주목할 필요가 있음⁴⁵⁾.

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

45) 뉴욕주의 최저임금 적용제외 대상(뉴욕노동법 19조(NYS Labor Law, Article 19, Section 651) : △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 △직업훈련생 △'임금노동자(employee)'로 간주 되지 않는 독립사업자 (independent contractors).(<https://www.ny.gov/services/government>)

〈표 5-14〉 뉴욕주 최저임금 인상률표

인상 적용 기간		뉴욕시			롱아일랜드 & 웨스트체스터		뉴욕시 기타 지역	
		11인 이상	10인 이하	Fast Food Wage Board	최저 임금	Fast Food Wage Board	최저 임금	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
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.

□ 뉴욕주 최저임금 인상 캠페인 성과의 배경

- 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).
 - 최저임금 \$15 인상 캠페인은 2015년~2016년 사이 \$1.5~\$2라는 전례 없는 인상률을 달성함(〈표 5-14〉 참조).
- 다른 하나는 1990년대부터 계속되어왔던 생활임금운동과 생활임금조례

제정 등 제도화의 영향과 실질임금 필요에 대한 높아진 사회적 공감대에서 찾을 수 있음.

- 생활임금 캠페인은 초기에 미조직 노동자 조직화 수단으로, “공동체를 재건하고 지속가능한 지역경제를 창출(Mary Maynes, Twin Cities’ New Party)”하기 위한 운동으로 시작됨.
 - 점차 ‘실질임금’ 보장에 관련된 조례 제정으로 운동의 목표가 수렴됨 (권순원, 2005:84).
 - 2015년 5월 6일 주지사 쿠오모가 임금위원회 소집을 요구한 것과 관련된 발표보도를 보면 이러한 흐름이 잘 나타나 있음. “우리의 목표는 뉴욕의 저임금노동자와 패스트푸드 노동자를 위해 실질 생활임금(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 뉴욕 시민들을 위한 생활임금 보장의 첫 걸음일 것임.⁴⁶⁾”
- 뉴욕주는 워싱턴, 오레곤, 코네티컷, 미네소타와 같이 ‘소비자가격지수’ 등의 물가지수로 최저임금 인상을 결정함(New York State Division of the Budget, 2021).
- 노동자와 그 가족의 필요를 고려한 생계비가 공식적으로 활용되지 않음.

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

〈표 5-15〉 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

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

○ 〈표 5-15〉에 제시된 것처럼 뉴욕주의 2021~2022년 현재 최저 시급은 \$13.2임.

- 다른 지역은 \$15지만 ‘뉴욕 기타지역’은 \$13.2에서 매년 조금씩 인상하여 \$15에 맞추기로 함.
- 식당이나 패스트푸드점 같은 매장 서비스노동자들은 고용주로부터 시급 \$8.8~\$10를 현금으로 받고, 나머지 \$4.4~\$5는 고객으로부터 받는 팁(혹은 팁크레딧)과 합하여 월 급여로 받게 됨.

□ 뉴욕주 최저임금 충족률

- 뉴욕주는 최저임금 인상을 소비자물가지수로 결정하므로 노동자와 그 가족의 필요 생활비용을 계측하지 않음.
 - 그런데 국제적으로 활용되고 있는 연구기관의 생계비 산출 방법을 통해 최저임금의 생계비 충족률을 간접적으로 확인해 볼 수 있음.
- 경제정책연구소(EPI)의 Family Budget Calculator⁴⁷⁾

47) 미국 모든 카운티(3,142개), 메트로지역(613개)에 거주하는 10개 가족 유형에 대해, 지역 특수적 비용을 반영하여 가족예산을 추정. 월별, 연간 생활비 추정치를 온라인상에서 산출할 수 있음.

- 소득 기준으로 생계비를 파악함.
- 뉴욕 도심의 한 가족이 적절한 생활수준에 도달하기 위해 필요한 생활비 수준을 측정했을 때, 성인단신은 월 \$4,727로 산출됨<표 5-16>.
- 최저임금 \$15를 받는 성인단신이 주 40시간 전일제로 일한다고 가정할 경우 월 \$2,400을 받음. 단순하게 계산해보면 성인단신의 최저임금은 소득기준 생계비의 51% 수준에 불과함. 비교 기간을 늘려 \$15로 1년(52주) 전일제로 일한다면 연 \$31,200의 소득을 벌게 됨. 이 소득은 미국 전국기준 3인 가구의 빈곤선(1년 \$23,030)⁴⁸⁾보다 약 \$8,170 (1.35배) 많고, 4인 가구의 빈곤선(1년 \$27,750)보다는 \$3,450 많음.
- 생계비로 비교하면 유자녀 가구는 성인 단신 가구의 2배 이상의 생활비를 필요로 함. 양육비 때문인데 전체 가구항목 중에서 양육비가 주거비보다 높음<표 5-16>.

<표 5-16> 뉴욕(metro area) 가구유형별 월 생활비(소득) 비교

항목	성인 단신	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/>).

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

○ The MIT Living Wage Calculator

- 지출 비용으로 생계비를 산출하는 방식임.
- 시간당 최저임금과 생활임금의 차이를 살펴보면<표 5-17>, 성인단신 가구의 최저임금은 생활임금의 60% 수준으로 경제정책연구소(EPI) 소득자료로 단순하게 비교한 것보다 약간 높음.
- ‘맞벌이+무자녀 가구’의 최저임금은 생활임금의 84.8%로 가구 유형 중 가장 높은 충족률을 보임. ‘홀벌이+2자녀 가구’의 생활비 충족률은 30.6%에 불과하며, ‘맞벌이+2자녀’도 46.1% 수준에 불과함.

〈표 5-17〉 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
생활 임금 (A)	21.99	40.78	51.17	67.89	31.13	36.98	43.10	47.36	15.57	22.12	28.64	34.32
최저 임금 (B)	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 (B/A)	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. 지출 항목은 food, childcare, health insurance, housing, transportation, and other basic necessities으로 구성.

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

- 생활임금 캠페인이 주 최저임금 인상에 준 영향력은 2018년 12월 이후 ‘뉴욕시’의 생활임금 인상률(\$15)이 ‘주’ 최저임금 인상률과 동률이 된 것으로도 알 수 있음.

- 다만 뉴욕시의 생활임금은 생활임금에 더하여 보건급여(Health Benefit Supplement)가 \$2 지급됨.
- 뉴욕시는 생활임금 인상에 소비자물가지수(CPI)에 기반으로 함.

[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 지급해야 함.
- 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 ~ : 생활임금을 \$15, 보건보충급여 \$2
- 2022. 4. 1 ~ : 생활임금을 \$15, 보건보충급여 \$2.05

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

3) 소결

- 미국의 최저임금은 \$7.25의 매우 낮은 연방최저임금, 그보다 양호한 주 최저임금(뉴욕주는 \$13.2~\$15)의 2층 체계로 구성됨.
- 여기에, 카운티나 시에서 도입하고 있는 생활임금까지 포함하면 3층 체계의 저임금 노동자 임금제도를 갖추고 있음.
- 생활임금이 주 임금의 지속적인 인상과 연방 최저임금 현실화 필요성의 근거를 제공했다는 점은 영국과 유사함.
- 미국은 최저임금 결정 기준으로 생계비를 공식적으로 활용하지 않음.
대신 뉴욕주와 뉴욕시의 경우 2016년 이후 소비자물가지수(CPI)를

조정·인상 기준으로 활용함.

- 연방정부의 최저임금 결정은 의회가 갖는 강력한 권한임. 2009년 이후 한 번도 인상되지 않았다는 것은 현실과 괴리되어 매우 정치적으로 결정된다는 것을 방증함.
- 또한 영국의 저임금위원회처럼 별도의 검토기구나 기관이 공개되지 않거나 부재함.
 - 이런 현상은 뉴욕주의 최저임금 결정에서도 유사하여, 가구 유형별 특성을 반영한 실태생계비가 임금 결정 과정에서 참고 자료로 쓰이는지에 대해 파악하기 어려움.
- 다만 미국은 영국보다 가족 생계비를 산출하는 공신력 있는 연구기관들이 다수 존재함.
 - MIT 연구소, 경제정책연구소(EPI)가 대표적인데, 이 기관들은 미국 전 지역의 가구 유형별 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 가구 유형별 특성을 반영한 생활임금을 충족하는 경우는 성인단신 가구뿐이며 절반가량의 주에서만 100%가 충족될 것으로 보도하기도 했음.

3. 캐나다 온타리오주

1) 캐나다 연방 최저임금

- 캐나다 연방 최저임금은 캐나다 노동법(Canada Labour Code)의 Part III(노동기준)에 포함되는 노동자에게 적용함.
- 2022년 4월 1일, 캐나다 정부는 연방최저임금을 전 년 대비 \$0.5 인 상하여 시급 \$15.55로 발표하였음. 미국 연방최저임금의 2배 가까움.
- 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 생활 유지에는 턱없이 부족한 비용임.
- 캐나다 최초 최저임금은 여성 노동자를 보호하기 위해 1918년 브리티시 콜롬비아 및 마니토바주를 시작으로, 1920년 온타리오, 퀘벡, 노바스코샤, 사스카추완, 1960년 프린스 에드워드 아일랜드주를 끝으로 모든 주 단위에서 최저임금제도를 도입함(최저임금위원회, 2021: 287).
- 2017년 노동력조사에 따르면, 최저임금 노동자의 약 2/5인 44%가 온타리오주에 있으며, 퀘벡에 19%가 있음(Employment and Social Development Canada, 2019:3).

□ 최저임금 적용제외 대상

- 최저임금은 1인 이상 사업장에 고용된 모든 노동자에게 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 등임.

2) 온타리오주 최저임금⁴⁹⁾

- 1937년 남성의 가구 생계 책임이 크다는 점에서 여성보다 높은 최저임금을 적용하는 「남성최저임금법(Men's Minimum Wage Act)」이 도입됨.

- 1950년대 캐나다 전역으로 평등임금원칙이 확산되어, 1974년에 「남성 최저임금법」이 폐지됨.

□ 온타리오주의 최저임금 결정 기준

- 온타리오주는 법 제·개정을 통해 최저임금을 물가에 연동하는 자동인상 시스템으로 조정해왔음.
 - 최저임금 인상률이 매년 상승하는 것은 아니었으며 정치·경제적 환경 변수에 따라 동결된 시기도 반복적으로 발생함.

49) 이하의 내용은 최저임금위원회(2021), '25. 캐나다'편을 인용함(2021:283○286).

- \$8(캐나다 화폐 기준)이던 최저임금을 「온타리오 규정 285/01」을 개정하여 2007년~2010년까지 매년 \$0.75씩 자동 인상되도록 함.
 - 2010년 3월 31일부터 4년간 최저임금을 \$10.25로 동결하였다가 2014년 6월 1일부터는 물가상승률(CPI)을 반영하여 \$11로 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) △노동관계법(Labour Relations Act, 1995) △직업보건안전법(Occupational Health and Safety Act)에 대한 광범위한 개정을 포함하고 있음.
 - 2018년 1월 1일부터 적용된 최저임금 \$14는 2019년 1월 1일부터 \$15로 인상될 예정이었으나 주정부 정권 교체, 「온타리오 기업개방법(Making Ontario Open for Business Act)」(2018) 통과 등으로 2020년 9월 30일까지 동결됨. 2020년(\$14.25), 2021년(\$15.00) 인상됨.
- 최저임금 결정 산식
- 온타리오주 최저임금은 소비자물가지수(CPI) 변동에 따라 매년 최저임금을 자동 조정하는데, 소비자물가지수가 하락할 때는 최저임금을 동결함.

당해년도 최저임금(10월 1일 현재)

$$= \text{지난해 최저임금 (9월 30일 현재)} \times \frac{\text{지수 A(직전년도 CPI)}}{\text{지수 B(2년 전년도 CPI)}}$$

출처: 최저임금위원회(2021), p.285.

3) 온타리오주 생활임금

□ 현재 캐나다의 온타리오주, 브리티시컬럼비아주, 앨버타주에서는 민간 부문에서 생활임금 제도를 시행하고 있음.

○ 각각 △앨버타 생활임금 네트워크(Alberta Living Wage Network), △브리티시컬럼비아(BC) 가족을 위한 생활임금(Living Wages for Families BC), △온타리오 생활임금 네트워크(Ontario Living Wage Network)로 조직되어 있음(장지훈, 2022).

○ 2021년 11월 기준으로, 생활임금 최고 수준 지역은 토론토(\$22.08)이고, 최저는 수 세인트 마리(Sault Ste. Marie)로 \$16.20임.

□ 온타리오주 생활임금 산정방식

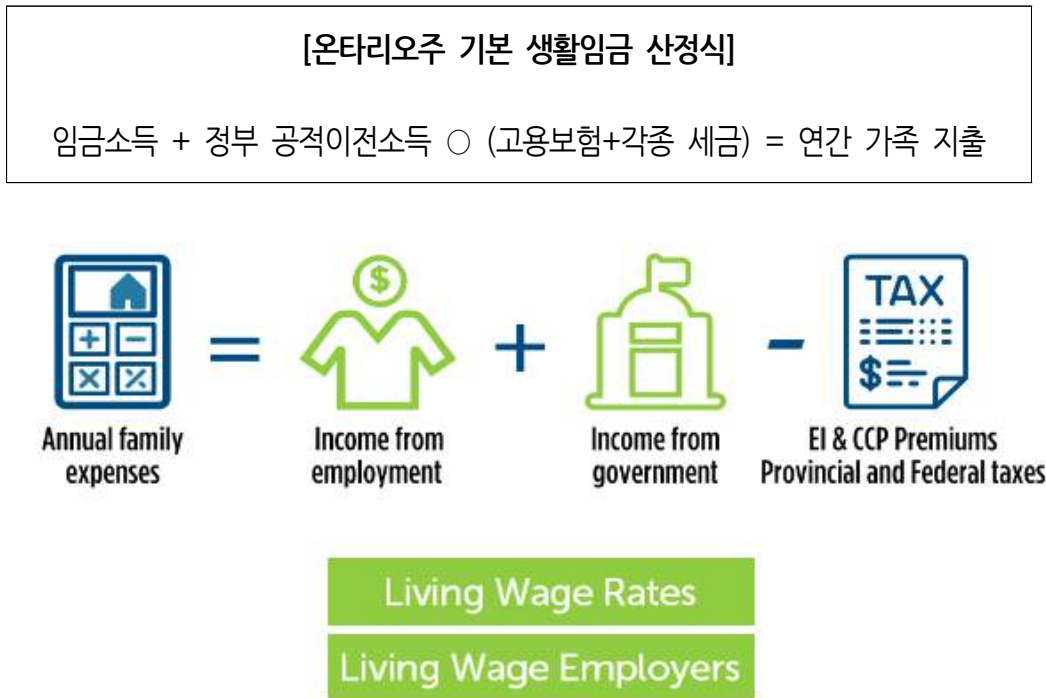
○ 온타리오주는 전국 생활임금 모형(National Living Wage Framework)에 입각하여 생활임금률을 계산함.

- 이 모형은 캐나다 대안정책센터(Canadian Centre for Policy Alternatives, CCPA)가 개발한 모형임⁵⁰⁾.

50) 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.

- 4인 가족(성인 2+ 아동 2)을 기준으로 함. 이 기준은 빈곤아동의 생활에 초점을 두었고, 생활임금은 부모가 가족을 돌보기 위해 벌어야 하는 소득이라는 것을 강조하는 방법이었음.
 - 산출 당시 강조되었던 것은 ‘한부모가족’과 ‘성인단신’이 얼마나 다른가에 초점을 두었으나 대부분 4인 가족 기준(35세 성인남녀 + 7세 남아 + 3세 여아)의 생활임금이 가장 높아 다른 기준들은 제외됨.
 - 연방정부와 주정부가 유자녀 가족을 지원하는 공공정책을 도입하고, 가족의 인구구성도 변해서 4인 가족 기준이 온타리오주의 생활임금 계산을 위한 최고의 기준은 더 이상 아님(Coleman, 2021: 4-5).
- 2016년 연방정부는 아동급여(Canada Child Benefit)를 도입하여 캐나다의 모든 가족을 지원하게 됨.
- 캐나다에서 생활임금 산정은 ‘부부+두자녀 가구’에 기반했기 때문에 조세 기반 사회보장 급여는 생활임금률의 전반적 하락을 가져옴.
- 2019년 온타리오 정부는 CARE(아동돌봄 비용을 가족에게 지원하는 제도)를 도입함.
- 이 제도는 4인 가족 기준으로 4천 달러의 추가 소득을 지원함. 온타리오 전체로 약 2달러의 생활임금 감소효과가 발생함.

[그림 5-5] 온타리오주 생활임금 산정식



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

〈표 5-18〉 온타리오주 4인 가족 생활임금

가족 생활비		연(\$)	연간
식료품(food)		8,858	12.1
의복·신발(clothing & footwear)		3,630	5.0
주거(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
교통(transportation)	자동차유지비, 유류비 포함	8,219	11.2
기타(other) ⁵¹⁾		9,416	12.9
교육(성인)(education: adults)		1,118	1.5
양육(child care) (지원금 수급 전)		17,130	23.4
건강보험 비급여 의료비(Non OHIP ⁵²⁾ medical)		2,952	4.0
생명, 중증질병보험(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
근로소득장려급여(Working Income Tax Benefit, WITB)			
온타리오 아동급여(Ontario Child Benefit, OCB)			434
아동양육보조금(Child Care Subsidy)			11,437
GST/HST Credit (The goods and services tax/harmonized sales tax credit)			160
Oantario Trullium Benefit			465
총 이전소득			21,522

출처 : Coleman(2021), p.6

- <표 5-18>을 재정리하면 <표 5-19>와 같이 4인 가족 생활임금(시급)이 \$16.35로 산출됨.
- 온타리오주 2021년 최저임금이 \$15였으므로 시급으로 단순계산하면 최저임금은 생활임금의 91.7%로 4인 가족의 생활비를 완전하게 충족하지는 못함.
- 영국, 미국의 사례는 최저임금이 성인 단신의 생계비를 충족하는 데도 한계가 있었으므로 이와 비교해보면 상대적으로 양호한 수준임.

<표 5-19> 온타리오주 4인 가족 생활임금(시급)

생활임금과 정부 공제 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.

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

52) Ontario Health Insurance Plan (OHIP)

4. ‘노동자와 그 가족의 필요’를 충족하는 임금 산출 사례

□ 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는 임금을 산출하고 국가 간 비교한 최근 연구 사례가 있음.

○ 이 연구들은 최저임금, 생활임금 등 어떤 형태의 임금으로 제도화되었든 간에, 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는 필요비용을 산출하고 임금에 반영하는 것이 필수적인 사회적 대화 과정이며, 불가능하지 않음을 보여줌.

1) EU 회원국의 생계비 기반 생활임금과 최저임금의 비교

□ Guzi(2021)에 따르면 WageIndicator Foundation과 중앙유럽 노동연구소(Central European Labour Studies Institute, CELSI)는 30만개의 재화·서비스 가격, 10만호 주택가격 정보를 구축하고 있어 생활임금 산출과 비교가 가능함.

○ 이 분석에 사용한 자료는 다양한데, 주요 자료는 크게 세 종류임.

- 첫째, WageIndicator Cost of Living survey 자료로 2014년부터 WageIndicator 재단이 생계비앱으로 수집한 가격 정보 자료임.
- 둘째, 사이트 ‘Numbeo.com’의 온라인용 조사를 통해 수집된 가격정보를 축적한 ‘Numbeo database’ 자료임. 최근 3년의 가격정보를 사용함.
- 셋째, 가구예산조사(Household Budget Survey, HBS) 자료임. 이 조사는 EU 회원국의 대표적인 가구조사로 가구지출 정보를 알 수 있음.
- 그 외 EU 전역의 이동통신비는 EU 위원회가 Digital Economy and Society Index(DESI) 구축을 위해 수집한 자료로 2020년 12월에 공개된 가장 최근 자료를 적용함.

〈표 5-20〉 생활임금 산출에 적용된 가격자료

Table 1 The use of price data in the living wage calculation

Living wage component	Data sources
Food	Cost-of-living, Numbeo
Housing	Cost-of-living, Numbeo
Healthcare	Cost-of-living, Household Budget Survey
Education	Cost-of-living, Household Budget Survey
Clothing and footwear	Cost-of-living, Household Budget Survey
Public transport	Cost-of-living, Numbeo
Phone	European Commission
Drinking water	Cost-of-living
Personal care	Household Budget Survey
Culture and recreation	Household Budget Survey
Eating out	Household Budget Survey
Household maintenance	Household Budget Survey
Car operation costs	Household Budget Survey

Source: Author

*출처 : Guzi(2021), p.9.

- 표준가구는 2명의 성인과 2명의 부양아동(25세 이하)으로 구성된 4인 가구임.
 - 생활임금은 균등화된 성인의 전일제 노동에 의한 총 월소득을 나타냄. 개인 1인의 지출은 4인 가구 지출의 1/4에 해당함.
 - 가구 취업자 비율은 1.8(1인의 전일제, 배우자는 주 4일 일하는 80% 파트타임)로 가정.
 - 개인 생활임금이란 전일제 무자녀 성인단신 가구를 지원하는 총 월소득을 말함.

- 이 연구의 생활임금 산식 방법론은 2011년 Anker가 검토했던 방식과 일치함.
 - 생활임금 항목은 식비, 주거비, 교통비, 보건비, 교육비, 전화비, 의복과 신발비, 개인 돌봄비, 여가, 문화, 외식비 등 다양하게 구성.

- 분석 결과는 △성인단신 생활임금, △ 표준가구(4인 가구) 생활임금의 구간(하한과 상한) 값으로 제시하였음. 최저임금제가 존재하는 27개국의 생활임금을 비교하면 다음과 같음<표 5-21>.
- 최저임금이 높은 국가는 룩셈부르크, 아일랜드, 네덜란드, 벨기에, 독일 등 산별교섭과 사회적 대화가 발달해 있는 국가들임
 - 각국의 최저임금이 성인단신의 생활임금을 어느 정도 충족하는지 비교해보면, 아일랜드가 충족률이 낮은 국가에 해당하지만 100% 이상임.
- 최저임금이 4인 가족의 생활임금을 충족하는 정도를 보면, 룩셈부르크, 프랑스, 독일, 네덜란드 정도에서 100% 이상 충족률을 보이고 다른 국가들은 70~85% 수준에 머물고 있음.
 - 최저임금이 유자녀 가구의 생계비를 충족하기 어려운 양상은 (물론 한국의 수준과는 비교가 안 될 정도로 높지만) 국제적으로 우려스러운 문제임.

〈표 5-21〉 EU 국가들의 최저임금과 생활임금 비교 및 충족률

일생활 임금(€)	룩셈 부르크	벨기에	프랑스	독일	그리스	아일 랜드	리투아 니아	네덜 란드	포르 투갈	라트 비아	스페인	슬로베 니아
최저임금 (A)	2,202	1,626	1,555	1,614	758	1,724	642	1,685	776	500	1,108	1,024
생활임금 (4인가족) (B)	2,190	1,870	1,530	1,570	1,080	1,780	882	1,350	908	653	1,310	1,470
생활임금 (성인단신) (C)	1,440	1,210	1,050	1,130	698	1,690	609	1,140	618	408	902	1,020
저숙련 노동자 실질임금	2,303	2,006	1,762	2,329	885	2,136	658	2,144	696	516	1,211	1,050
중간숙련 노동자 실질임금	2,844	2,617	1,998	2,662	1,033	2,396	702	2,540	785	623	1,438	1,235
고숙련 노동자 실질임금	4,608	3,301	2,884	3,517	1,383	3,496	840	3,397	1,391	876	2,088	1,754
4인가족 생활임금 충족률 (A/B)	100.5	87.0	101.6	102.8	70.2	96.9	72.8	124.8	85.5	76.6	84.6	69.7
성인단신 생활임금 충족률 (A/C)	153.9	134.4	148.1	142.8	108.6	102.0	105.4	147.8	125.6	122.5	122.8	100.4

주 1) 최저임금제가 도입된 국가. 구간비용 중 하한기준(lower bound)만 비교함.

2) 충족률은 필자 계산.

출처 : Guzi(2021).

2) ILO의 필요기반 임금(needs-base wage) 산출을 위한 연구

□ ILO는 국가의 상황을 반영하여 노동자와 그 가족의 필요에 관한 지표를 개발하기 위해 네덜란드의 기금을 받아 최근 흥미로운 프로젝트를 수행하고 있음.

○ 과제 목적은 정보 격차를 해소하여, 정부 역량을 강화하고 노사 당사자

가 사회경제적 요소를 고려하여 임금을 결정하도록 돕는데 있음.

- 시범사업은 코스타리카, 에티오피아, 인디아, 인도네시아, 베트남을 대상으로 진행하고 있음(ILO, 2021b).
- 이 프로젝트에서는 노동자와 그 가족의 필요(needs)를 측정하는 방법론으로 △식비, △주거비, △보건비 및 교육비, △기타 필수품비 4개 범주의 비용측정법을 사용함.
 - 식비는 WHO와 UN의 FAO(Food and Agriculture Organization)가 정의하는 표준 칼로리섭취 충족 등을 기준으로 함.
 - 주거비는 United Nations Human Settlements Programme(UN-Habitat)에 의거하여 주거규모(한 공간당 거주인원 수), 내구성(지붕, 문의 재질 등), 설비(화장실, 식수) 등 적절한 주거의 일국적·국제적 표준을 바탕으로 산출됨.
 - 식비와 주거비를 절대적 계측으로 산출하는 것과 달리, 보건비, 교육비, 기타 필수품비는 앞의 비용 산출에 가장 가까운 집단을 준거로 하여 월 평균 지출비용을 산출하는 상대적 계측 방법을 따름.
 - 기타 필수품비에는 △의복비 △교통비 △통신비 △문화여가비 △기타 개인 필수품·보험료·금융서비스 등 △비소비지출(세금, 공과금, 사회보장세, 현금이전, 그 외 비소비지출)이 포함됨.
- ILO는 이러한 생계비 측정을 규범적·상대적 접근을 통합한 ‘다차원적 접근(multi dimensional approach)’으로 규정하며 ILO 131호 협약에 기반하고 있다고 설명함.

□ 이 모델의 주요 특징은 다음과 같음.

- 가족 규모는 ‘전국 평균 가구원수’를 사용하되 모든 가구를 고려하여 다층적 가구원수 시나리오에 기반하여 산출함.⁵³⁾

- 성인 균등화척도(옥스퍼드 척도)를 사용함. 즉 필요 식품과 칼로리용 균등화 척도⁵⁴⁾, 총가구소비 균등화 척도⁵⁵⁾ 2개를 사용함.
- 가구내 일하는 구성원 수와 관련하여, 전일제로 일하는 구성원 수를 가정함.
 - 표준가구로 1.5인 전일제 일하는 성인 수를 가정함. 생활임금 방법론에서 활용된 것처럼 가구당 1명~2명 정도 일하는 것으로 가정함.
- 지출 자료로 균등화된 성인 1인당 월 가구지출을 산출함.
 - United Nations Statistics Division의 조사에 따르면, 84개국 중에서 약 50%의 국가가 빈곤 산출에 지출 자료를 사용하며, 30%가 소득자료를, 12%가 소득과 지출 자료를 모두 사용함(ILO, 2021b:22).
- 노동자와 그 가족의 필요비용을 산출한 뒤에, 4개 영역의 총비용을 계측하고, 총비용을 충족하기에 충분한 임금을 계측함.
 - 4개 영역 중에서 성인 균등화척도로 산출된 항목들은 가구 구성원에 따라 추가로 더하는 방식을 취함.
 - 이 척도를 사용하지 않은 보건·교육비는 균등화척도에 상응하는 상관 계수에 가구 성원 비용을 곱하여 측정됨.
 - 가구의 모든 측정값의 합이 표준가구의 총 생계비에 해당함.
 - 이어서 해당 가구의 총생계비를 일하는 가구원수로 나누어 ‘필요기반 임금’을 산출함.

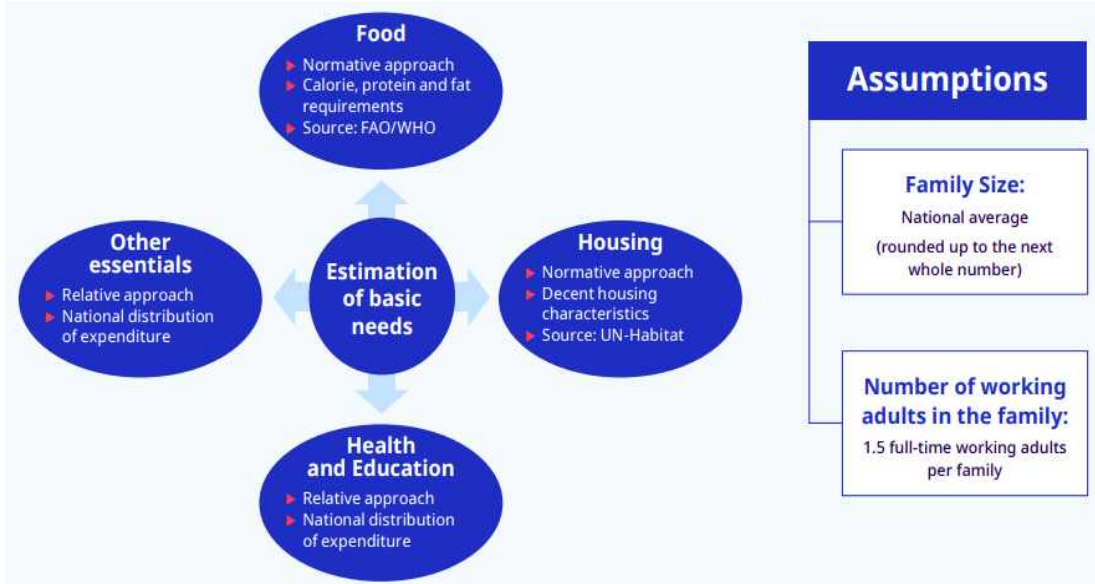
53) 모든 가구유형을 고려하는 이유는 첫째, 노동자와 그 가족의 필요가 노동시장 지위에 좌우되어서는 안 된다는 것, 둘째, 일부 개발도상국은 임노동자 비율이 매우 낮아 제한된 가구샘플로 한정하면 편의와 배제가 발생하기 때문.

54) 30~60세 성인 남성의 1일 필요칼로리는 2,950kcal(1 adult equivalent energy intake, AEEI). 성인여성은 2,400kcal(0.81 AEEI). 이 가구의 1일 총 필요칼로리는 5,350kcal(1.81AEEI).

55) 가구의 가장을 1로 가정, 추가 성인을 0.7, 아동은 0.5의 가치를 할당.

□ 필요기반 생계비와 임금산출 방법론은 다음과 같음.

[그림 5-6] ILO의 ‘필요기반 임금’산출 방법론의 개념틀(ILO, 2021b:8)



○ 이를 기반으로 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는 임금 산출식은 다음과 같음(ILO, 2021b:8).

$$\frac{(\text{균등화된}) \text{ 성인 1인당 필요 비용} \times \text{가족원 수} (\text{성인균등화})}{\text{일하는 가족원 수}}$$

$$= \text{노동자와 그 가족의 필요 충족 임금}$$

□ 궁극적으로 필요기반 임금수준(needs base wage levels)과 법정 최저 임금 수준을 비교하는 것이 중요한데(충족률), 이는 최저임금 노동자가 자신과 가족의 필요를 충족하는데 충분한 소득을 받는지를 평가하기 위한 것임. 다만 이 결과는 경제적 요소를 고려하지 않은 것임.

○ 시범 국가 중 베트남의 경우 2018년 최저임금은 4개 전 구역에서 전일

제 성인단신의 필요생계비를 충족하기에 충분하지만, 1.5인의 경제활동 수를 가정한 2인 가구부터는 최저임금이 필요생계비를 충족하지 못하는 지역이 나타남(호치민 등). 최저임금은 3~4인 가구의 필요생계비를 전혀 충족하지 못함(ILO, 2021b:80-81).

- ILO의 필요기반 임금은 노동자와 그 가족의 필요를 반영하여 임금을 구할 수 있을 뿐 아니라 각 국가의 경제적 요소를 반영하여 최저임금을 결정할 수 있다는 것을 보여줌.
- 무엇보다 최저임금의 본질적 원칙인 노동자와 가족의 생계를 가능케 하는 임금이 추상적 수준이 아닌 객관적 계측을 토대로 국가 수준에서 산출할 수 있다는 것을 제시함.

V. 소결과 시사점

- 생계비에 대한 국제적 논의 동향과 생계비 기준 임금 결정 사례를 비교 검토한 결과 요약과 시사점은 다음과 같음.
- 첫째, 최저임금위원회 분류에 따르면 생계비를 최저임금 결정기준으로 채택하는 국가와 경제적 요소로 결정하는 국가들이 비슷한 비율로 양분됨.
 - 현재 생계비를 활용하지 않는 국가들의 경우 각각의 역사적 맥락과 제도 변천과정을 짚어보는 것이 필요해 보임.
 - 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 임

금결정의 본질이어야 함을 드러냄.

- 그렇다 해도 노동조합의 교섭력과 고용주의 힘의 관계에 좌우되며, 정치권력(정치적 정당성과 산업화의 수단)에 의해 정책적인 쓰임과 영향력이 결정되어왔다는 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.

- 그런데 국제적으로 최저임금 결정의 경제적 요소(특히 물가, 생산성)가 강조되면서 영역 간 균형은 이미 경제적 목표 달성에 기울어져 있기에 균형의 의미는 현재 시점에서 재검토될 필요가 있음.
- 국제적으로 장기간의 시계열 자료를 이용하여 최저임금의 영향력을 분석한 Dube(2019)의 분석은 ‘균형’의 의미를 재고하는 데 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 불안정하고 경쟁적이라는 점에서, 더 높은 최저임금은 일자리를 파괴하는 대신 전직과 빈일자리를 줄일 수 있다는 것임. 일자리 상실이 시작되기 전에 최저임금을 어느 정도까지 올릴 수 있는지는 ‘경험의 문제’라는 것임(Dube, 2019:3)⁵⁶⁾.

56) 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 높

- ‘노동자와 그 가족의 인간으로서의 존엄성 보장’을 위한 ‘최저의 생활 임금’은 최저임금 제도를 통해서도 달성되지 못했음.
- 최저임금 수준이 지나치게 낮거나 적용대상자 범위가 협소하거나 법을 지키지 않기 때문일 것임.
 - 역사적 제도주의 시각으로 보면 최저임금이 생계비를 반영한 임금 기본선으로서 존재하기보다 경제정책(소득분배와 노동시장정책)의 도구적 기능으로 경도되면서 최저임금은 생계유지 필요비용보다 비효율을 줄이기 위해 ‘절감해야 할 비용’으로 되어왔음.
 - 그렇지만 노동자와 그 가족의 생활을 위한 필요 경비(즉 가족임금)로서의 임금의 본질은 변하지 않음.
- ‘가족임금’으로서의 생활임금 운동은 19세기 말~20세기 초로 거슬러 올라가며 지속적인 운동 흐름이 미국의 연방최저임금제 도입으로 이어졌음. 그러다가 신자유주의가 새로운 세계 경제 질서가 되면서 빈부격차가 심화 되고, 비용 외부화에 따른 저임금 노동시장이 양산되자 생활임금 운동은 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, “노동하는 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 1919년 ILO 헌장, 1943년 필라델피아선언에서 최저임금의 의미를 정초할 때와 다르지 않음.

은 최저임금이 끼치는 영향은 진행중임(Dube, 2019:3).

- 가구유형별로 수용가능한 생활수준 비용을 산출하는 생활임금 논리 (Anker, 2011; Cominetti, 2020b)는 최저임금에도 적용했어야 하는 방법임.
 - 생활임금이 최저임금과 다른 논리로 작동되어야 하는 임금제도라기보다 임금의 사회적 의미를 복원하려는 노력의 산물로 볼 필요가 있음.
 - 생활임금이 제도화되면서 최근 최저임금이 안고 있는 문제들이 생활임금에서도 나타나는 것을 보면(대표적으로 지불능력, 보장 수준 등) 결국 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는 임금설계에 대한 사회적 논의는 매우 일반적 의제로서 미룰 수 없는 문제임.

- 생계비 산식의 의미는 가족 구성원의 수, 가족 구성원 중 취업자 수와 같이 실제 가족이 삶을 유지하는 데 필요한 소득과 지출의 규모를 생애주기적 인적 구성을 고려하여 계산한다는 것임. 즉 가족 구성원 개인의 ‘존재 가치’를 단순화하여 반영한 비용을 산출한다는 것임.
- ILO의 필요기반 임금 산출 방식은 이런 의미에서 매우 중요한 시도라 할 수 있음. 비록 개발도상국을 시범사업 대상으로 했지만, 국가별 소비 및 소득자료를 엄밀하게 축적하고 관리한다면(EU-27개국 생활임금 산출 연구) 생계비를 국제적, 일국적, 특정 지역 안에서도 비교·분석이 가능할 것으로 보임.

- 노동자와 그 가족의 생활비용을 바탕으로 최저임금을 결정하려면 구체적인 산식과 관련하여 세 가지 측면에서 주목할 필요가 있음.
 - 첫째, 생계비를 바탕으로 임금을 결정하는 데 있어, 가구유형을 단일한 표준가구 유형으로 설계할 것인지, 몇 개의 가구유형으로 전제할 것인지가 중요한 정책적 판단임.

- 서울시는 3인 가구, 해외 생활임금 사례는 4인 가구를 표준가구로 하고 있음.
 - 설령 표준가구를 단일 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 가구 유형을 반영하여 생계비를 산출할 수 있도록 지원함으로써 '생계비'의 의미를 사회적으로 활성화하려는 노력을 눈여겨봐야 함.
- 둘째, 가구의 취업자 수를 몇 명으로 할 것인지가 중요함.
- 가구 취업자수 변수는 여성의 경제활동 참여, 1인 가구 증가 등 가족의 경제적·사회적 위상 변화를 반영할 뿐 아니라 가구의 소득수준 결정을 위한 공인 지표가 될 것이기 때문임.
 - 서울시는 1.5형(전일제 1인, 반일제 1인) 모델을 사용하지만, 해외 사례는 '전일제 맞벌이'를 전제함.
 - 해외 사례에서는 '한부모+유자녀 가구'를 대표 가구 유형 중 하나로 가정함.
- 셋째, 최저임금을 통한 '적정생활 수준 충족'을 어느 수준으로 달성할 것인가 문제임.
- 중위소득 60%라는 상대적 빈곤선이 보편적 비교기준으로 사용되고 있지만 '적정생활 보장'을 충족하지 못하고 있는 것으로 확인됨.
 - 대표적으로 아동양육비와 주거비가 생계비의 주요 비중을 차지함. 이와 관련하여 해외 사례의 시사점은 사회보장급여로 대표되는 정부의 공적이전소득 부분임. 공적이전소득은 생계비를 상쇄하는 효과가 있는데 영국과 캐나다의 양육지원 제도가 생계비에 영향을 주는 정책으로

작동하고 있음.

- 끝으로, 객관적일 수 있으면서도 풍부하고 구체적인 소득 및 소비 자료를 확보하는 것이 중요함.
 - 국제기준에 부합하도록 원자료를 축적하는 것이 자료의 가치를 충분히 활용하는 데 유용할 것임.
 - 종합적으로 고려했을 때 노동자와 그 가족의 필요에 따른 생계비를 최저임금 결정을 위한 기본 지표로 채택하기 위한 정부와 이해당사자의 꾸준한 사회적 대화가 필요함.



결론

결론 : 요약 및 시사점

이창근 · 이정아 · 윤정향

- 본 연구에서는 2000년대 이후 최저임금 결정 실태를 분석하고, 생계비 관련 국제적 논의 동향과 사례 연구를 바탕으로, 최저임금 제도의 본래 취지를 실현하기 위해 가구생계비를 핵심 결정기준으로 활성화할 필요성을 주장하고 있으며, 나아가 구체적인 가구생계비 측정과 최저임금 반영 방안을 제안

- 제2장에서는 한국 최저임금 수준을 다양한 측면, 즉 절대적·상대적·국제적 측면에서 검토
 - 한국 최저임금 절대적 수준은 2021년 기준으로 비혼단신노동자 생계비의 82.6%, 가구 규모와 가구 유형을 고려한 가구생계비 대비 비중이 각각 61.5%, 60.3%로 매우 낮음
 - 2021년 최저임금의 상대적 수준은 평균임금 대비 40.8%~54.4%, 중위임금 대비 51.2%~64.9%로 천차만별인데, 이는 통계 자료 조사 방식, 사업체 규모, 임시·일용직 포함 여부, 임금 종류 등에 따라 차이가 크게 발생하기 때문
 - OECD 통계를 검토한 결과, 대다수 OECD 회원국과 유사하게 5인 이상 사업체 상용직만을 대상으로 한 통계를 사용하여 2020년 기준 최저임금의 상대적 수준을 재계산하면, 한국의 순위는 중위권으로 하락, 10인 이상 사업체 통계 사용 시 추가 하락 가능성
 - 평균임금 대비 최저임금 비율은 기존 49.6%에서 45.5%로 4.1% 포인트

- 트 떨어지고, 순위는 기존 3위에서 11위로 하락
- 중위임금 대비 최저임금 비율은 기존 62.5%에서 56.2%로 6.3% 포인트 떨어지고, 순위는 기존 7위에서 12위로 하락
- 제3장에서는 최저임금위원회 자료를 바탕으로, 2000~2022년까지 최저임금이 어떤 기준을 근거로 결정되었는지 실태를 분석했는데, 한국 최저임금은 노동생산성 지표를 중심으로 한 ‘경제적 기준’이 주요 결정기준으로 활용됐으며, 생계비는 거의 반영되지 않음
- 최근 국민경제생산성 증가율 등 노동생산성 지표만이 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 과제
 - 특히 최저임금제도의 목적에 비춰 가장 중요한 결정기준인 생계비 기준은 그동안 거의 활용되지 않았거나, 활용되었더라도 1% 미만의 미미한 인상률만 반영하는 현실을 개선하는 것이 필요
 - 현재 최저임금의 절대적 수준이 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비 뿐만 아니라 비혼단신노동자 생계비도 충족시키지 못하는 현실을 개선하기 위해서는, 법에 명시된 네 가지 결정기준(생계비, 유사노동자 임금, 노동생산성, 소득분배율)을 각 기준별 의의와 취지에 맞게 최저임금 심의·의결 과정에서 균형적으로 반영하고, 최저임금의 절대적 수준 설정·유지 기준으로서 가구생계비를 중심으로 최저임금 결정 메커니즘을 재정비하여 합리성을 제고해야 함
- 제4장에서는 최저임금을 결정할 때 핵심적으로 고려해야 할 기준으로서 가구생계비 계측과 최저임금 반영방안을 구체적으로 제시

- 사회의 지속가능성을 위한 ‘사회적 재생산’을 염두에 둔다면 공동의 생계 집단으로서 ‘가구’를 기준으로 한 생계비 측정이 합리적
 - 모든 취업자를 주 40시간 전일제로 상정하고 가구 규모별 평균 취업자 수로 환산한 시간당 가구생계비는 임금노동자 가구 기준 10,699원~16,420원 수준으로 최저임금 비율은 평균 61.5%(가중치)에 불과
 - 대표적인 8개 가구 유형별로 ‘소득원이 있는 가구원 수’를 고려한 가구생계비 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% 등으로 평균 충족률(가중치)은 60.3%에 불과
 - 최저임금 반영 방안으로는 ① 여덟 개의 대표적 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출하는 방안과 ② 네 개의 가구 규모별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출하는 방안을 제시
 - 여덟 개의 가구 유형별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출하는 방안에서 2023년 가구생계비 수준은 15,211원이며, 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 12,732원, 주 40시간 전일제로 일하면 월 2,660천원
 - 네 개의 가구 규모별 비중을 가중치로 활용하여 하나의 값을 도출하는 방안에서 2023년 가구생계비 수준은 13,022원이며, 근로자 가구의 평균 경상소득 대비 근로소득 비율인 83.7%로 충족하는 시간당 최저임금 수준은 시간당 11,967원, 주 40시간 전일제로 일하면 월 2,501천원
- 제5장에서는 생계비에 대한 국제적 논의 동향을 소개하고, 생계비를

기준으로 임금을 결정하는 국내외 사례로 서울시 생활임금, 영국·미국·캐나다의 최저임금 및 생활임금을 검토

- ILO는 최저임금 결정 시 ‘노동자와 그 가족의 적절한 필요 비용’과 ‘경제적 요소’ 사이에 균형적 접근을 주문하고 있지만, 현실에서는 노동생산성 등 경제적 요소가 강조되고 경제정책의 도구적 기능으로 경도되면서 ‘균형’이 무너지고 있음
- 일부 국가에서 확산되고 있는 생활임금제도는 최저임금제도와 전혀 다른 논리로 작동되는 제도라기보다 최저임금제도가 실현하지 못한 ‘노동자와 그 가족의 필요 충족’이라는 임금의 본질적 목적을 복원하려는 노력으로 평가할 수 있음
- 주요 국내외 사례에서 활용되는 생계비는 단순하게 노동자 1인의 생계비가 아니라, 지속가능한 사회를 위한 사회적 재생산 비용의 현실화를 위해 가구 규모와 특성을 고려한 다양한 유형의 가구생계비를 계측하여 활용
 - 서울시 생활임금은 1.5인이 소득을 목적으로 활동하는 3인 가구 모델을 기준으로 생계비를 측정
 - 영국의 생활임금(RLW)은 생계비 기반 최저소득기준(MIS)을 활용하는데, 성인 단신 취업자, 부부+두자녀, 한부모+두자녀, 연금소득 부부 등 다양한 가구유형을 고려하여 결정
- ILO는 노동자와 그 가족의 필요를 충족하는 임금, 즉 ‘필요기반 임금’(needs-base wage) 산출을 위해 균등화된 성인 1인당 필요비용을 가구원 수와 곱하여, 일하는 가구원 수로 나누는 방법을 제안하는 등 가구생계비 측정을 위한 방법을 구체화하고 있는데, 이는 객관적으로 계측된 가구생계비를 기준으로 임금결정이 가능하다는 점을 방증
- 종합적으로 고려했을 때 노동자와 그 가족의 필요에 따른 생계비를 최

저임금 결정을 위한 기본 지표로 채택하기 위한 정부와 이해당사자의 꾸준한 사회적 대화가 필요

- 본 연구는 가구생계비가 왜 최저임금 결정의 핵심기준으로 활성화되어야 하는지 최저임금 결정 실태와 국제적 논의 동향 및 사례 연구를 통해 풍부하게 제시했을 뿐만 아니라, 가구생계비를 실제 계측하고 최저임금에 반영하는 방안을 구체적으로 제시했다는 점에서 의미가 큼
 - 2022년 최저임금 심의 과정에서 노동계는 본 연구의 성과를 바탕으로 가구 규모를 고려한 가구생계비 가중평균값(시급 13,608원, 월 2,844,070원)의 80%인 시급 10,890 원(월 227만 6,010원, 월 209시간 기준)을 최초 요구안으로 제시
 - 하지만 최저임금위원회 공익위원은 2022년에 이어 올해 2023년에도 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’를 구하는 산식(경제성장률 + 소비자물가상승률 - 취업자 증가율)만으로 2023년 최저임금을 시급 9,620원(월 201만 580원, 월 209시간 기준)으로 결정
 - 최저임금을 ‘국민경제 생산성 증가율 전망치’ 산식에 대입하여 결정한다는 것은 생산성 증가분만큼 일반(전체) 노동자 임금을 인상하고, 일반(전체) 노동자 임금 상승분만큼 최저임금을 인상해야 한다는 논리로 최저임금을 최저 수준에서 결정하는 것인데, 이렇게 되면 현재의 저임금 문제와 임금 격차는 그대로 유지될 수밖에 없어서, 저임금 해소라는 최저임금제도의 취지를 달성할 수 없음
 - 노동생산성 기준만으로 최저임금을 결정한 2022~2023년의 경험은 역설적으로 최저임금제의 본래 목적이 무엇인지를 사회적으로 되새기게 하고, 최저임금 결정의 합리성이 제고되어야 한다는 문제의식이 확산되

는 계기로 작용

- 본 연구가 노동자 생활안정과 저임금 해소라는 최저임금제의 본래 목적을 실현하기 위해, 최저임금 결정의 핵심기준으로 가구생계비를 활용하는 계기가 되기를 기대

참고문헌

- 고용노동부(2019), 「최저임금 결정체계 개편안 발표」, 고용노동부 보도 자료, 2019.2.27.
- 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.
- 김강식(2016), 「최저임금제도의 문제와 과제」, 『질서경제저널』, 19:2, 43-65쪽.
- 김강식(2022), 「최저임금제도 진단 및 개선방안」, 『최저임금제도 진단 및 합리적 개선방안 모색』 토론회, 경총.
- 김군수·성영조·이다겸(2019), 『2020년도 경기도 생활임금 산정 및 추진 방안』, 경기연구원.
- 김유선(2014), 「최저임금 결정기준」, 『KLSI 이슈페이퍼』 2014-14호, 한국노동사회연구소.
- 김유선(2018), 「최저임금 적정수준」, 『KLSI 이슈페이퍼』 2018-8호, 한국노동사회연구소.
- 김종진(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」, 『미국학논집』, 46(3), 한국아메리카학회, pp.53-74.
- 김태근(2018), 「뉴욕주 최저임금 인상에 대하여」, 『국제사회보장리뷰』, 봄호, Vol(4), pp.115-121.
- 박형정(2006), 「최저임금 정책」, 『최저임금 수준 및 운영에 대한 정책 토론회』 자료집, 2006, 국가인권위원회.
- 서울특별시 의회, 「서울특별시 생활임금 조례 일부개정조례안 검토보고」, 의안번호 제1087호(발의자 한기영의원 회 11명; 발의일자 2019년 10월 16일; 회부일자 2019년 10월 22일).
- 오상봉(2019), 『최저임금 관련 통계에 대한 분석』, 한국노동연구원.
- 이영면(2015), 「최저임금의 결정기준」, 『최저임금, 현실화 방안은?』 국회 토론회 자료집, 환경노동위원회 간사, 새정치민주연합 국회의원이인영.
- 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.
- 장지훈(2022), 「민간단체 주도하에 민간기업이 참여하는 생활임금 제도 시행(캐나다 앨버타州)」, 『세계도시동향』, 523호, pp.7-10. 서울연

구원.

정경은(2021), 「문재인정부 최저임금 1만원 공약 평가」, 『전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원 이슈페이퍼』 2021-16.

정경은·박용철·송민정(2020), 「성남시 생활임금 개선방안 연구」, 한국노동사회연구소.

정길채(2018), 『최저임금제도 개선방안에 관한 연구』, 고려대학교 노동대학원 석사학위 논문.

최봉·김범식(2013), 『서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구』, 서울연구원.

최봉·정현철(2016), 『생활임금제 시행성과 모니터링』, 서울연구원.

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.

황선자·이철(2008), 『생활임금운동과 노동조합』, 한국노총 중앙연구원.

<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」.
- Abigail Davis, Donald Hirsch, Matt Padley and Claire Shepherd, 2021, [A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2021], JRF(Joseph Rowntree Foundation).
- Supiot, Alain. 2010, [필라델피아 정신: 시장전체주의 비판과 사회정의 복원을 위하여], 박제성 역, 2019, 매일노동뉴스.
- Marinakis, Andrés. 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.
- Guzi, Martin, 2021, [Cost of Living, Living Wages, and Minimum Wages in EU-27 countries], Bratislava: Central European Labour Studies Institute(CELSI).
- Neumark, D. 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".
- 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], Geneva.
- ILO, 2020, [Global Wage Report 2020–21: Wages and minimum wages in the time of COVID–19], Geneva.
- ILO, 2021a, [Global Wage Report 2020–21: Factsheet for the European Union (EU–27)], Geneva.
- ILO, 2021b, [A methodology to estimate the needs of workers and their families], Geneva.
- Handscorn, Karl. 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).
- Cominetti, Nye. 2020a, "Earnings Outlook Q2 2020 : Back in lockdown", Resolution Foundation.
- Cominetti, Nye. 2020b, Calculating the Real Living Wage for London and the Rest of the UK: 2020-21, Resolution Foundation, November 2020.
- Hunter, Paul. 2021, [The Living Wage Dividend: maximising the local economic benefits of paying a living wage], THE SMITH INSTITUTE.
- Anker, Richard. 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.
- <http://www.minimum-wage.org>
- <https://ag.ny.gov/press-release/2015/statement-ag-schneiderman-decisi>

on-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://www.epi.org/resources/budget/>

https://www.ontariolivingwage.ca/what_is_the_living_wage

◆ 집필진

- 이창근 (민주노동연구원 연구위원)
- 이정아 (한국고용정보원 연구위원)
- 윤정향 (한국노동사회연구소 선임연구위원)

◆ 연구 자문

- 김주일 (한국기술과학대 교수)
- 정문주 (한국노총 정책본부장)
- 이정희 (민주노총 정책실장)
- 홍순광 (민주노총 정책국장)
- 유동희 (한국노총 정책차장)



- 주 소 | 서울특별시 영등포구 국제금융로 6길 26
전화 (02)6277-0069 / 팩스 (02)02-6277-0068
- 홈페이지 | inochong.org



- 주 소 | 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 14층
전화 (02)2670-9100 / 팩스 (02)2635-1134
- 홈페이지 | www.nodong.org

발 행 일 2022년 8월 4일