

OECD국가의 최저임금제와 빈곤탈출

Minimum Wages and Poverty Exit in OECD Countries

김현경 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

본고는 OECD국가의 최저임금제 비교를 통해 최저임금제가 저소득층 자립과 빈곤 해소에 도움이 되기 위해서 고려되어야 할 논의점들을 정리하고 이로부터 정책적 시사점을 얻고자 한다. 장기간 불평등 증대가 지속되고 있는데다, 2008년 세계 경제위기로 취약집단의 임금수준은 더욱 낮아지고 임금격차가 심화됨에 따라 저임금과 근로빈곤(in-work poverty)을 해소하기 위한 정책적 수단으로 다시금 최저임금제에 대한 논의가 활발해지고 있다¹⁾. 따라서 이 글에서는 이러한 변화된 경제적 환경에서 최저임금제가 빈곤감소에 유효한 정책적 대안이 되기 위해서 논의되어야 할 최저임금액의 적정성, 관련 공적이전과의 상호 연관성, 관련 노동시장 제도나 경제적 효과 등 논의점들을 정리하고, 이에 대해 국제비교 함으로써 한국의 최저

임금제에 대한 정책적 시사점을 얻고자 한다.

2. 국제비교를 통해서 본 한국의 최저임금의 적정성

최저임금제가 적절한 빈곤해소 정책 수단이 되기 위해서는 우선 최저임금을 지급받는 근로자의 소득 향상과 빈곤 탈출에 도움이 될 정도의 적절한 액수로 책정되어야 한다. 최저임금의 적정성을 판단하기 위해 유사한 경제발전단계나 유사한 1인당 국민소득, 혹은 유사한 임금수준을 가진 다른 나라들과의 비교를 통해 한국의 최저임금 수준 및 인상률의 적정성을 판단할 수 있다. 그러나 제도, 노동력 구성, 임금 계산방식 등 국가별 차이가 크기 때문에 이러한 절대액의 비교를 통해 최저임금의 적정성을 판단하는 데는 어려움이 따른다. 따라서 최

1) OECD(2015a). "Minimum Wages After the Crisis: Making them Pay", OECD publishing, Paris, www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf.

2) 윤진호(2010). "국제적 동향으로 본 한국의 최저임금", 최저임금의 국제적 동향과 한국의 최저임금 토론회 자료집.

저임금의 국제비교는 절대적 수준보다는 상대적 수준을 사용하는 경우가 많다²⁾.

1) 중위임금 대비 최저임금 비율

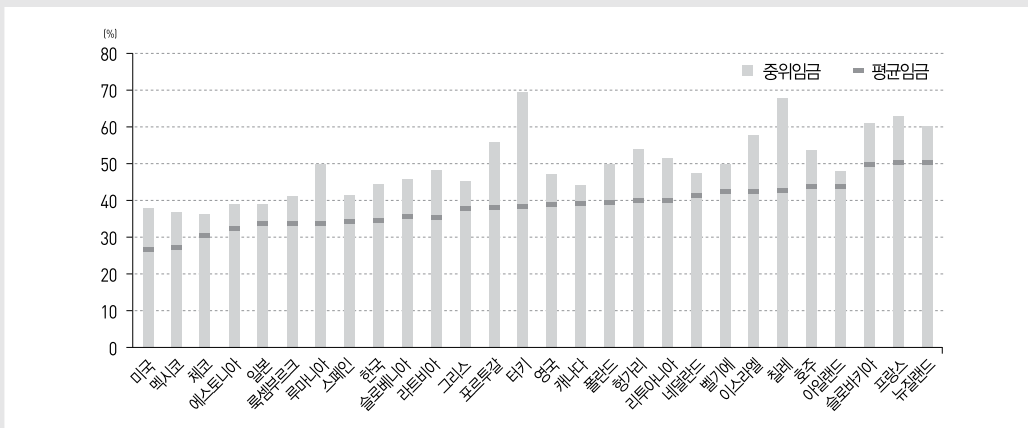
상대적 수준을 비교하기 위해 가장 흔히 사용되는 방법은 평균임금이나 중위임금 대비 최저임금의 비율을 살펴보는 것이다. [그림 1]에 따르면 2013년 현재 한국의 최저임금은 중위임금의 44%로 법정최저임금제가 있는 OECD 26개국 가운데 18번째, 평균임금 대비 35%로 OECD국가 중 19번째로 매우 낮은 편에 속한다.

여기서 하나 주의할 점은 현재 34개 OECD국가 중 26개국³⁾이 법정최저임금제를 시행하고 있으며, 법정최저임금제를 시행하지 않는 8개 OECD국가들(북유럽 국가들, 오스트리아, 이탈리아, 스위스)은 상당수 근로자가 단체협약과 이에

따른 임금최저선의 적용을 받아⁴⁾ 평균임금 대비 최저임금 비율이 높기 때문에 OECD국가 중 한국 최저임금의 상대적 수준은 더욱 낮을 가능성이 높다. 또한 그림에서 한국보다 순위가 낮은 것으로 나온 나라 중 일본과 미국은 모두 지역별 최저임금제를 실시하는 나라들로서 미국은 주별 최저임금이 연방 최저임금보다 높은 주가 2015년 2월 기준 30개 주⁵⁾이며, 일본 역시 지역별로 최저임금이 달라 단순비교가 어렵다.

평균임금이나 중위임금 대비 최저임금 비율은 최저임금의 적정성을 상대적 기준으로 판단하는데 출발점이 되긴 하지만 OECD국가 내 순위만으로는 최저임금의 적정성을 판단하기 힘들다. 최저임금과 빈곤의 상관성을 알아보기 위해서는 최저임금 근로자 가구의 빈곤선으로부터의 거리와 빈곤탈출 가능성을 살펴볼 필요가 있다. 따라서 최저

그림 1. 평균임금과 중위임금 대비 최저임금의 비율(2013년 기준)



자료: OECD Earnings and Minimum Wage databases, www.oecd.org/employment/database.

3) 독일은 2015년 1월 법정최저임금제를 도입하여 2013년 기준 26개국에는 미포함.

4) OECD(2015a). 위의 책.

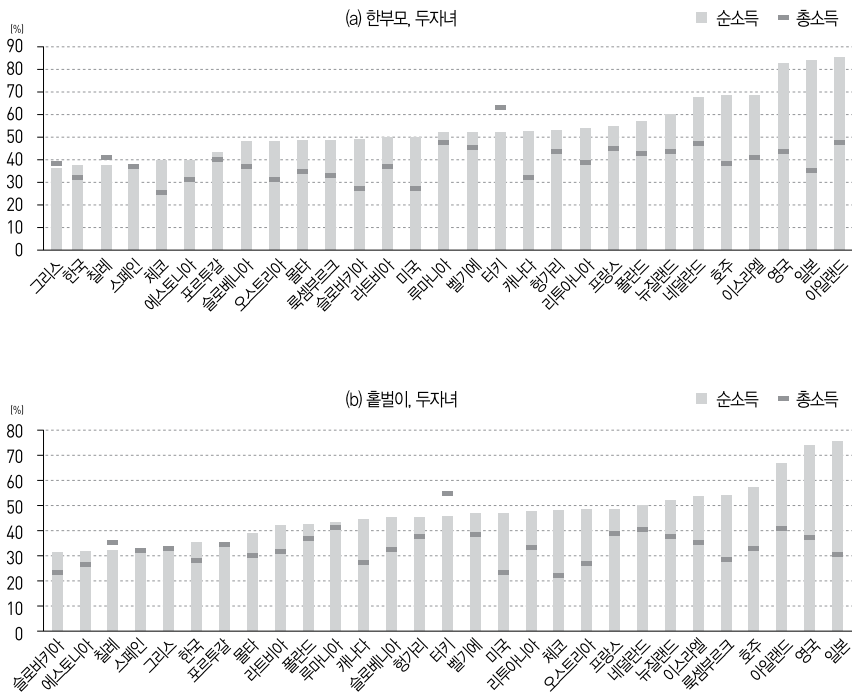
5) 오상봉(2015). "미국 최저임금제도의 최근 동향", 국제노동브리프 2015년 4월호, pp.37-51. 한국노동연구원.

임금 근로자가 포함된 가구를 가구형태와 취업자 수로 분류하고, 각 집단별 평균가구소득이 균등화된 중위소득에서 차지하는 비중을 살펴보고자 한다. 가구형태별, 최저임금 근로자 수에 따른 중위소득 대비 전일제 최저임금 근로자의 수입의 비중을 살펴보는 것은 이후 살펴볼 필요근로시간과 더불어 근로자의 삶을 가능하게 하고, 근로장려세제(EITC) 등 가구형태가 중요한 기준이 되는 근로연계 소득지원정책의 설계에 있어서도 유용한 정보

를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

[그림 2]는 두 자녀가 있는 한 부모 가구와 두 자녀가 있는 부부 중 1인이 취업한 가구의 노동시장 참여자가 최저임금 근로자일 때, 해당 가구의 소득이 중위소득에서 차지하는 비중을 나타낸다. 짙은색 점은 총소득 기준의 중위소득 대비 비율이며, 막대가 총소득에서 조세부담액과 공적이전소득을 가감한 후의 순소득 기준의 중위소득 대비 비율이다.

그림 2. 가구형태별 중위소득 대비 전일제 최저임금 근로자 가구의 소득 비율(2013년 기준)



한국에서 두 자녀가 있는 한 부모가 최저임금 근로자일 때 가구소득은 총소득을 기준으로 할 때 중위소득의 33%로 전체 OECD국가 중 캐나다와 더불어 여섯 번째로 낮다. 그러나 여기에 조세 부담액을 차감한 후 공적이전소득을 더한 순소득을 기준으로 했을 때는 한국은 37%로 그리스에 이어 두 번째로 낮고, 여전히 중위소득의 50%인 상대빈곤선 한참 아래에 있다. 그 이유는 총소득을 기준으로 했을 때 한국보다 중위소득 대비 최저임금 비율이 낮았던 체코, 슬로바키아, 미국, 오스트리아, 에스토니아의 순 이전소득이 중위소득의 8~22%를 차지해 한국의 4%보다 훨씬 크기 때문이다. 다시말해서 해당 가구형태에 대한 순 이전소득이 음(-)의 값인 그리스, 칠레, 터키와, 순 이전소득이 0인 스페인, 2%인 포르투갈, 3%인 루마니아 다음으로 한국의 순 이전소득이 낮은 까닭이다. 정리하면 자녀가 둘인 한 부모 가정의 가구주가 최저임금 근로자일 때 이 가구는 빈곤선보다 한참 낮

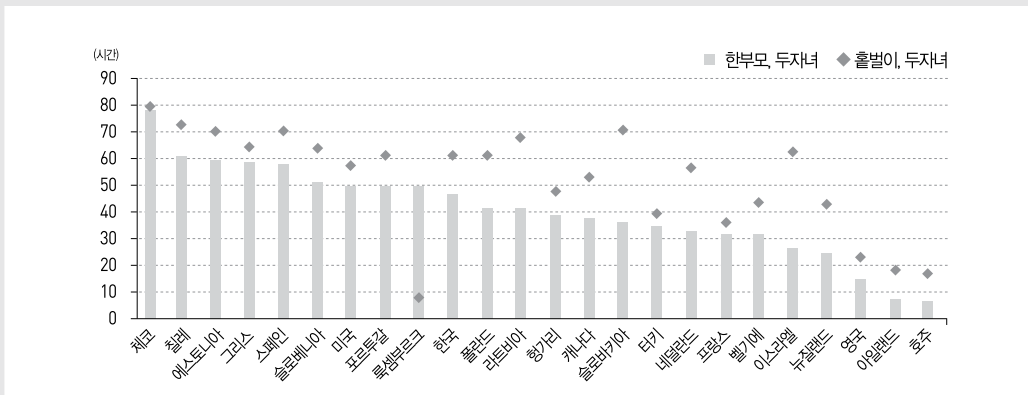
은 소득을 벌기 때문에 전일제 근로를 통해서도 빈곤에서 탈출하기 힘들고, 이들에 대한 한국의 공적이전소득 또한 매우 낮음을 보여준다.

두 자녀가 있는 홀벌이 가구의 경우 총소득 기준 중위소득 28%, 순소득 기준 35%로 30개국 중 모두 6번째로 낮다. 총소득과 순소득이 각각 30개국 중 6번째로 낮음은 한국의 최저임금이 OECD국 중 상대적으로 매우 낮으며, 해당 가구형태에 대한 공적이전소득 또한 이를 보완할 수준에 이르지 못함을 말해준다. 또한 중위소득 50%에 한참 못미쳐, 해당 가구가 안정된 생활을 꾸리기에, 그리고 빈곤에서 벗어나기에 최저임금은 상당히 부족한 것으로 보인다.

2) 빈곤탈출을 위한 필요근로시간

최저임금의 적정성을 판단하는 다른 하나의 기준으로 최저임금 근로자가 빈곤탈출을 위해 필요

그림 3. 상대빈곤선 이상의 소득을 벌기 위한 최저임금 근로자의 주당 필요 근로시간(2013년 기준)



주: 상대빈곤선은 각국의 중위소득의 50%인 소득임. 순소득은 소득세와 의무적 공적 및 사적기여금을 차감하고, 최저소득(minimum-income), 조건부 현금지원 등 저소득층이 접근가능한 다양한 공적이전소득을 더해 구한 것임.
 자료: OECD(2015a).

로 하는 근로시간을 사용할 수 있다. 자녀가 있는 가구에서 근로능력이 있는 성인이 한 명뿐이라거나 부부 중 가구주나 배우자만 취업상태로 있을 경우라도, 적정시간 근로를 통해 빈곤을 벗어날 수 없다면 근로자의 생활을 영위케해야 할 임금으로서의 역할을 제대로 한다고 볼 수 없기 때문이다.

[그림 3]은 OECD 국가의 두 자녀가 있는 홀벌이 가구나 한부모 가정이 상대빈곤선을 넘어서기 위해 필요한 주당 근로시간을 보여준다. 한국의 두 자녀가 있는 홀벌이 가정에서 최저임금 근로자는 한 주 62시간을 일해야 빈곤에서 탈출할 수 있으며, 이는 OECD 국가 중 11번째로 긴 근로시간을 요구하는 것이다. 두 자녀가 있는 한 부모 가정의 경우는 46시간으로 OECD 국가 중 10번째이다. 반면, 호주, 아일랜드, 영국에서 자녀가 들인 가구가 빈곤에서 벗어나기 위해서는 반일(half-time)의 최저임금 일자리면 충분하다. 그러나 상당수의 국가에서 1인이 전일제 최저임금 일자리를 가질 경우 한국과 같이 빈곤선 아래에 머무를 수밖에 없고 주당 60시간 이상의 근로로 일과 삶의 균형은 꿈꾸기 힘든 상황이다.

3. 관련 논의

1) 최저임금제 관련 소득보장정책

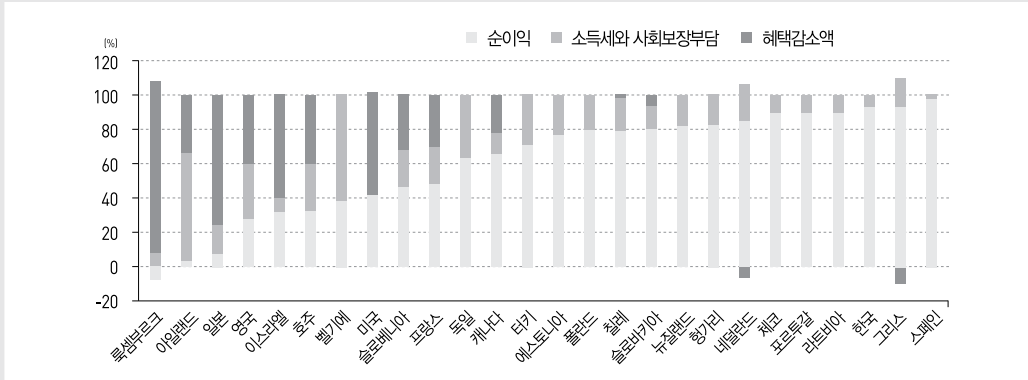
최저임금제가 빈곤해소의 유효한 정책수단이 되기 위해서는 최저임금이 적정액으로 책정되어야 하기도 하지만 최저임금 인상이 빈곤가구에 실질적인 소득 증가를 가져와야 한다. 그러나 최저임

금 인상으로 인한 조세부담액 증가와 이전소득 감소가 최저임금 인상액의 상당부분을 상쇄할 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다. [그림 4]에 따르면 일본과 아일랜드의 경우 최저임금 인상액의 1/10만이 자녀가 들인 최저임금 근로자인 가구주에게 돌아가고, 룩셈부르크의 경우 혜택감소와 사회보장기여금 증가분이 임금인상분보다 커져 가구소득을 오히려 감소시킨다. 따라서 최저임금 인상을 통해 근로빈곤층의 소득을 증가시키고자 한다면 이와 연동된 조세제도와 사회보장제도와와의 조율이 필수적이다. 효과적인 조율 없이는 목표집단에 충분한 소득 증가를 낳지 못할 수도 있는데, 특히 저임금근로자에 대한 조세부담이 크거나 비근로 소득연계 이전소득이 상당한 수준의 소득 안전망 역할을 하는 경우 이러한 정책 조율은 더욱 절실하다.

이런 점에서 한국은 조세부담이나 정부지출 양자 모두 OECD국가들에 비해 규모가 작은 편이기 때문에 최저임금 인상분의 92%가 해당 근로자에게 귀결된다. 이는 첫째, 현재 한국에서 최저임금 인상이 빈곤퇴치 수단으로 유용할 수 있다는 것과, 둘째, 최저임금 관련 사회보장정책을 확대함으로써 근로빈곤에 더욱 효과적으로 대응할 수 있다는 것을 말해준다.

구체적으로는 해당 소득수준의 근로자와 고용주에게 부과되는 소득세나 급여세, 각각의 사회보장기여금이 최저임금의 적정성과 더불어 조율되어야 하는 정책들이다. [그림 5]를 보면 특히 소득세율이 누진적이지 않은 헝가리, 라트비아와 같은 국가들과 상당부분의 정부지출이 사회보장기여금에 의존하는 프랑스, 독일, 폴란드, 슬로베니

그림 4. 최저임금 증액분 중 가구소득 기여분 비율(세후 및 이전소득 감소 후, 2013년 기준)



주: 두 자녀가 있는 한 부모 가정에서 최저임금이 5% 인상되는 경우를 가정함.
 자료: OECD(2015a).

이와 같은 국가에서는 저임금 근로자에게 부과되는 소득세율도 상대적으로 매우 높을 수 있다. 일부 국가에서는 저임금 근로자들의 소득을 높이고 최저임금의 효과를 강화하기 위해 특별세(special tax concessions)나 ‘근로연계 복지제도’(in-work benefits)를 사용하고 있다. 예를 들어, 멕시코의 경우 세금환원과 같은 임금보조를 통해 실질적으로 음(-)의 세율을 적용하고 있다(그림 5b). 어떤 국가들은 저임금 근로자들의 세부담이 중위임금이나 고임금 근로자보다 훨씬 낮은 수준으로 유지되도록 하기 위해 누진세를 적용하기도 하고, 벨기에와 영국과 같은 국가들에서는 근로연계 복지나 사회보장기여금 감액을 사용하기도 한다. 즉 최저임금액 자체보다 최저임금 근로자에게 근로연계 복지제도를 강화함으로써 저임금 근로자에게 도움이 되도록 하기 위해 최저임금제를 적용하기도 한다. 이러한 수단은 최저임금액이 합리적인

수준에서 책정되어 있고, 최저임금을 받는 근로자의 비율이 낮으며, 정부가 임금과 근로시간에 대한 신뢰할 만한 정보를 얻을 수 있을 때 가장 효과적이다⁶⁾.

현재 우리나라는 대부분의 최저임금수준 근로자가 면세점 이하에 있어 최저임금 인상이 조세부담액 증가로 이어질 가능성이 낮고, 최저임금 인상으로 근로장려세제 구간을 이동시킬 가능성 또한 낮아서 이전소득 감소 역시 큰 영향을 미치지 않을 것으로 예상된다. 이는 [그림 5a]와 [그림 5b]의 낮은 비율에서도 잘 드러난다. 그러함에도 이러한 논의가 여전히 중요한 것은 2012년 현재 저임금 근로자 비중이 OECD국 중 미국 다음으로 높은 문제에 대한 사회적 공감대가 있는 가운데 근로빈곤해소를 위한 정부의 적극적인 역할이 기대되고 있고, 실제로 근로장려세제를 포함한 근로연계 정책이 확대되는 추세에 있기 때문이다.

6) OECD(2015a). 앞의 책.

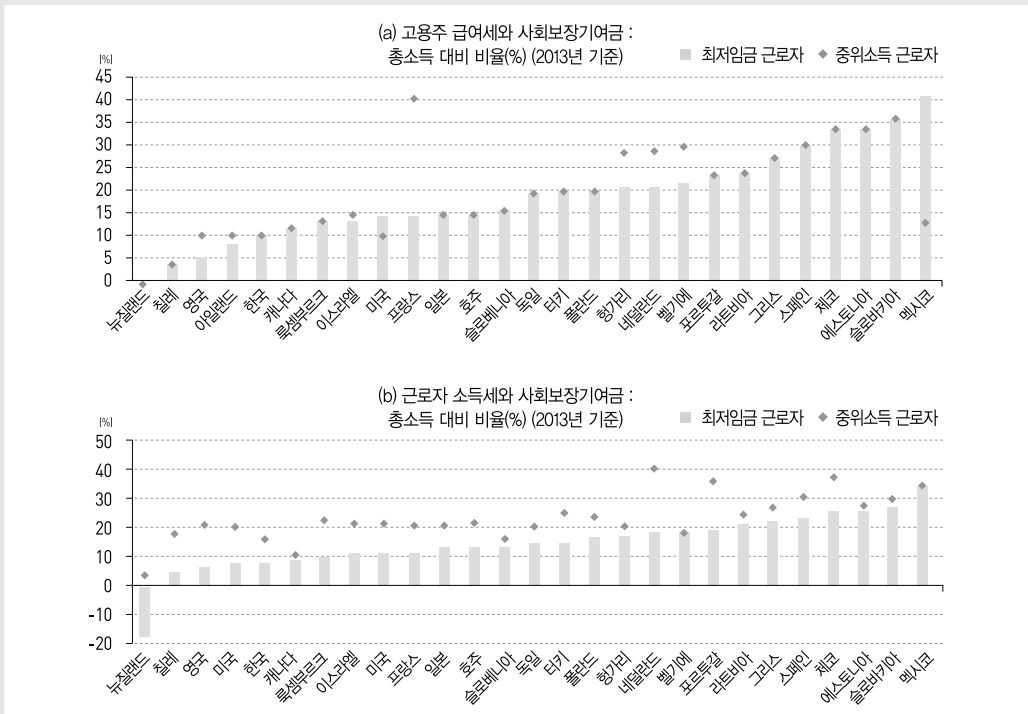
2) 최저임금과 고용

최저임금이 저임금 근로자들의 소득수준을 개선시키지만 일자리 수를 감소시켜 오히려 부정적인 영향을 미친다면 최저임금 인상이 빈곤해소를 위한 적절한 정책 대응이 아닐 수 있다. 따라서 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향에 대해 논의할 필요가 있다.

최저임금 인상이 고용에 부정적인 영향을 미치는가에 대해 상당한 연구가 축적되었으나 여전히 논쟁 중이며 결론에 대해 합의가 이루어지

지 않은 상태이다. <표 1>은 해당 연구들을 메타분석한 결과를 정리한 표이다. 한국에서와 유사한 효과를 가질 것으로 유추되는 Chletsos and Giotis (2015)와 Broecke, Forti and Vandeweyer (forthcoming)의 분석에 따르면 부정적인 영향이 없다는 것으로 결론이 모아진다. 최저임금 근로자의 상당부분을 차지하는 청년들의 고용에 미치는 영향 역시 부정적이되 통계적으로 유의하지 않거나, 아주 작은 것으로 나타난다. 또한 Boeri et al., (2015)에 따르면 고용에 미치는 장기적인 영향에

그림 5. 고용주와 근로자에 대한 조세부담금과 사회보장기여금



자료: OECD(2015a).

7) OECD(2015b), OECD Employment Outlook 2015, OECD publishing, Paris, Chapter 10에서 재인용.

표 1. 최저임금 인상이 고용에 미치는 영향: 메타분석 결과

연구	논문수	대상국가	고용에 미치는 영향	청년고용에 미치는 영향
Doucouliaagos and Stanley (2008)	64	미국	거의 영향 없음	작은 부정적 효과
Boockmann(2010)	55	15개 산업국가	부정적, 국가별 차이 있음	
Nataraj et al.(2014)	17	15개 저소득국	모호	
Leonard, Stanley and Coucouliagos(2014)	16	영국	영향없음	
Belman and Wolfson(2014)	23	거의 미국	약간 부정적 효과	
Chletsos and Giotis(2015)	77	18개 선진국 및 개발도상국	영향없음	부정적, 그러나 통계적 유의성 떨어짐.
Broecke, Forti and Vandeweyer(forthcoming)	74	10개의 신흥국	거의 영향 없음	부정적, 그러나 여전히 매우 작음

자료: OECD(2015b).

대한 연구 역시 불분명하다고 결론짓고 있다⁷⁾.

고용 외에 근로시간이나 직업훈련, 생산성 등을 통해 부정적인 영향을 미칠 수도 있으나, 이에 대한 증거 역시 불명확한 것으로 나타났다. Neumark and Wascher(2008)는 최저임금 인상이 근로시간이나 직업훈련에 미치는 영향에 대해 특정할 수 없다고 결론지었다. Draca et al. (2011)은 1999년 영국의 최저임금 도입이 기업이윤을 상당히 하락시켰다고 결론내리고 있으나, Riley and Bordibene(2015), Hirsch et al(2015)와 같은 생산성에 미치는 영향에 대한 최근 연구들에 따르면 최저임금 인상이 생산성을 향상시키는 것으로 나타났다⁸⁾. 따라서 최저임금이 미치는 영향에 대한 대부분의 연구가 최저임금 인상이 낳는 부정적인 효과에 대해 명확한 결론을 내리지 못하고 있어 최저

임금 인상에 대한 뚜렷한 시사점을 주지 못한다.

4. 나가며

빈곤감소가 최저임금제의 유일한 목적은 아니지만 중요한 목적 중 하나임에는 틀림없다. 또한 최저임금은 정부에게는 이전지출(government transfers)보다 훨씬 적은 재정부담으로 빈곤을 퇴치할 수 있는 정책적 대안일 수 있으므로, 최저임금제를 유효한 빈곤해소 수단으로 활용할 수 있을 것인지 국제비교를 통해 검토해 보고자 하였다.

최저임금제가 효과적인 빈곤해소 정책이 되기 위해서는 첫째, 최저임금액 수준을 고려하지 않을 수 없다. 최저임금 수준이 낮으면 가구소득에 일

8) OECD(2015b)에서 재인용.

정 부분 도움이 될 수는 있으나 빈곤에서 탈출하기엔 역부족일 수 있기 때문이다. 최저임금의 적정성은 명확한 기준을 가지고 있지는 않으나, 중위소득 50%로 설정한 상대빈곤선과의 거리와 빈곤에서 벗어나기 위해 필요한 근로시간을 통해 최저임금이 실질적으로 얼마나 빈곤탈출에 도움을 줄 수 있는가를 판단해볼 수 있다. 이러한 두 가지의 기준에 근거했을 때 한국의 최저임금은 자녀가 있는 가구일 경우 1인의 근로로는 빈곤선보다 상당히 낮은 수준의 소득밖에 얻을 수 없고, 체코나 칠레, 그리스와 같이 아주 비현실적인 근로시간을 요하는 것은 아니나 하루 10시간 이상의 상당한 장시간 근로를 요하는 것으로 나타나 빈곤에서 탈출할 수 있도록 하는 적정액으로서는 다소 부족해 보인다.

둘째, 최저임금 단일제도의 수준과 더불어 저소득 계층에게 제공되는 현금지원 등의 각종 공적이전과 소득세와 같은 관련 제도와의 조율도 고려되어야 한다. 현재 한국은 저소득층에 대한 조세부담과 공적이전 수준이 상당히 낮은 편이므로, 관련 제도와의 조율이 최저임금 자체의 적정성보다 중요하게 여겨지지는 않지만 노동시장에서 최저임

금 근로자들이 충분한 소득을 지급받지 못하고 충분한시간 근로함에도 불구하고 여전히 근로빈곤 상태에 머물러 있다면 빈곤퇴치를 위해서는, 특히 근로연계 복지를 강조하는 추세에 있어서는 최저임금과 연계한 복지제도에 대한 고려가 수반되어야 할 것으로 보인다.

다만 최저임금이 빈곤해소 정책으로 효과적이기 위해서는 최저임금 근로자가 실제로 저소득계층에 위치하는가에 대한 확인이 필요하다. 최저임금 근로자가 중산층에 다수 분포한다면 최저임금 인상은 빈곤층의 소득에 큰 영향을 미치지 못할 것이기 때문이다. 또한 근로빈곤은 저임금보다는 부족한 근로시간의 결과물일 수 있으므로 노동시장의 변화에 대해서도 주의를 기울여야 한다⁹⁾. 이 두 가지 논의점은 최저임금이 효과적인 빈곤해소 정책이 될 수 있는가에 상당한 중요하지만, 일자리 특성과 노동력 구성 등 각국의 노동시장 특성에 대한 심도 있는 연구를 필요로 하므로 국제비교를 통해서만 충분히 논의할 수 없다는 한계점이 있다. ■

9) OECD(2015b), 앞의 책.