

최저임금 제도개선을 위한 제안서

최저임금 제도개선 연구회

2025년 5월

최저임금제도의 시작이 1988년이니 올해로 37년째다. 1986년 12월 31일 제정된 최저임금법은 경제발전, 정치사회적 환경과 노동시장의 변화에 맞춰 총 14차례 개정되었다. 중요한 변화는 도입 첫해(1988년) 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 제조업에만 적용되던 제도가 다음 해에 제조업·건설업·광업으로 적용 대상이 확대되었고, 1990년부터는 사업의 종류를 불문하고 상시 10인 이상, 1999년부터 상시 5인 이상, 2000년부터는 모든 사업 또는 사업장으로 적용 대상이 확대된 것이다. 이로써 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장’ 함으로써 ‘생활안정과 노동력의 질적 향상’을 꾀하고자 설치된 최저임금 제도는 노동시장의 모든 임금 노동자에게 적용되게 되었다.

2000년부터 모든 근로자에게 적용되기 시작한 최저임금제도는 이후 11회의 개정을 통해 지속적인 개선을 모색해 왔으며, 국회 회기마다 수많은 개정안이 발의되었음에도 제도의 근본적 혁신은 지체되는 상황이다. 무엇보다 최저임금이 정치 쟁점화되면서 제도를 둘러싼 갈등과 논란은 점점 더 확대재생산 되고 있다.

제도를 둘러싼 논란과 개혁의 필요성 논쟁에도 불구하고 최저임금이 경제·사회 전반에 미치는 직·간접적 영향력은 갈수록 커지고 있다. 최저임금 지급 주체인 기업의 입장에서 과도하거나 급격한 인상은 일자리 축소, 투자 위축을 초래할 수 있는 반면 최저임금이 곧 실질임금인 저임금 근로자의 처지에서 대기업 근로자의 임금인 상률에 못 미치는 최저임금 수준은 대중소기업간 임금격차를 구조화하는 요인이다. 또한, 금융통화위원회가 정하는 ‘금리’는 경제여건에 따라 한 해에도 수차례 조정이 가능하지만 최저임금은 연 단위로 결정되는 특성상 하방경직성이 강한 제도다. 무엇보다 경제의 불확실성이 커지는 상황에서 제도의 경직성은 노사 모두에게 의도하지 않은 부작용을 초래할 수 있다.

최저임금이 근로자의 생활안정과 국민경제의 건전한 발전을 목적으로 하고 있고, 노사 모두 수용가능한 통합적 목표를 지향해야 하며, 이를 위해 다양한 경제 환경과 조건을 고려해 합리적 수준에서 결정되어야 함에도 불구하고 지금까지의 최저임

금 심의는 개별기업에서의 단체협상과 같이 분배적 교섭(distributive bargaining)의 형태로 진행되었다. 이 과정에서 갈등과 대립이 반복되었고, 매년 유사한 쟁점과 이슈들을 둘러싼 소모적 논쟁이 지속되고 있다. 이미 늦었으나 지금부터라도 제도를 재점검해 법정 기준임금인 최저임금의 목적과 위상에 맞는 결정구조와 기준, 심의 방식에 대한 개선을 모색해야 한다.

법정최저임금 제도를 도입, 운영하고 있는 주요 나라들 또한 이해관계자들간 다양한 논쟁과 여러 논란에도 불구하고 전향적 제도변화를 모색하고 있으며, 최저임금의 효과와 영향을 지속적으로 점검한다. 우리나라의 경우, 결정체계와 위원회 구성의 방식이 39년째 변화하지 않은채 지속되고 있으며 이해관계자들의 불화와 갈등, 다툼과 분쟁에 막혀 긴요한 제도 개선 논의가 진전되지 못하는 상황이다.

제도개선의 어려움은 2015년과 2017년 최저임금위원회가 추진했던 제도개선 논의 과정에서 드러났다. 2015년 최저임금위원회는 위원장과 노·사·공익위원 각 2인씩 총 7인으로 ‘최저임금 제도개선위원회’를 구성, 노사가 제시한 16개 의제에 대해 논의를 진행했다. 최저임금위원회의 구성과 운영, 결정기준과 방식, 구분적용, 산업범위 등 다양한 쟁점들을 논의했고, 일부는 이견이 조정되어 합의안이 마련되기도 했으나 최저임금위원회 전원회의에서 부결되어 논의가 종료되었다. 2017년에는 최저임금위원회 노·사·공익위원 추천으로 구성된 18명의 ‘최저임금 제도개선 TF’가 가구생계비, 최저임금 미만을 개선, 결정구조, 구분적용 등 노사가 제안한 6개 과제를 중심으로 논의해 권고안을 마련했으나 그 역시 노사의 입장 차이로 최저임금위원회에서 의결되지 못했다. 이후 2019년 국회에서 최저임금 결정체계를 이원화하고 결정기준을 보완하는 최저임금법 개정안이 발의되기도 했으나 국회 논의 과정에서 여야 합의 불발로 제도 개혁에 실패했다. 다만, 과거의 논의들이 제도화에 이르지 못했으나 제도개선의 필요성과 이에 대한 사회적 공감대를 확인하고 주요 쟁점을 공론화하는데 기여한 점은 부인하기 어렵다.

이에, 고용노동부는 2024년 11월 최저임금제도의 현재를 진단하고 환경 변화에 맞춰 꼭 필요한 개선 사항을 점검해 대안을 모색하고자 전현직 최저임금위원회 공익위원들로 ‘최저임금 제도개선 연구회’ (이하, 연구회)를 구성했다. 연구회는 2024년 11월부터 총 10회의 연구회의와 워크숍, 노사단체, 전문가, 현장 이해관계자의 의견 수렴 등을 통해 최저임금 제도와 운영 시스템 전반을 점검하고 대안을 모색했으며 그 논의결과를 아래와 같이 정리했다.

1. 최저임금 결정체계

1. 최저임금위원회 구성의 특징과 문제점

우리나라의 최저임금위원회는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 각 9명의 위원으로 구성된다. 총 27인 규모의 위원회 구성이 최저임금 관련 안건 논의와 심의를 위해 적절한지에 대해서는 그간 많은 논의와 대안 모색이 있었지만 1986년 법 제정 이후 한 번의 변경도 없이 동일하게 유지되고 있다.

[표 1] 최저임금위원회 구성 관련 법령

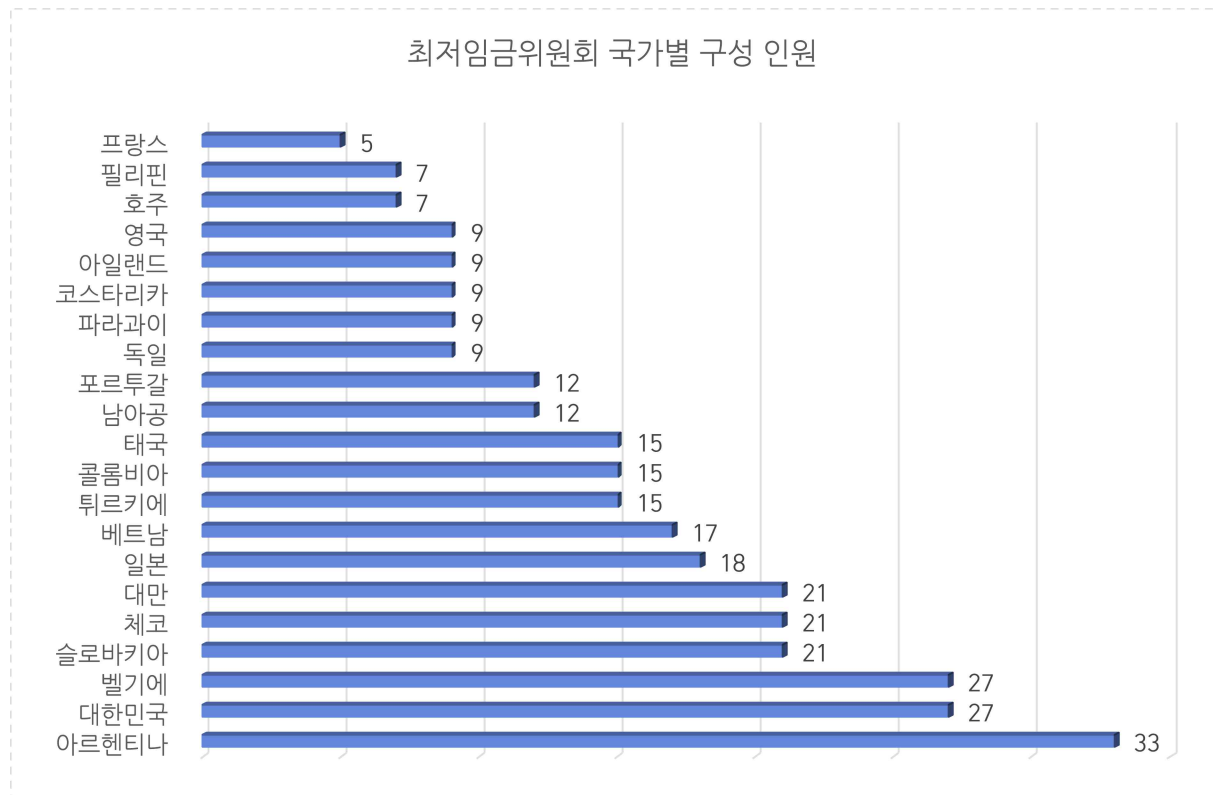
현행법	제정법 (1986년 12월 31일)
<p>제14조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 다음 각 호의 위원으로 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 근로자를 대표하는 위원(이하 “근로자위원”이라 한다) 9명 2. 사용자를 대표하는 위원(이하 “사용자위원”이라 한다) 9명 3. 공익을 대표하는 위원(이하 “공익위원”이라 한다) 9명 <p>② 위원회에 2명의 상임위원을 두며, 상임위원은 공익위원이 된다.</p> <p>③ 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.</p> <p>④ 위원이 궐위(闕位)되면 그 보궐위원의 임기는 전임자(前任者) 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>⑤ 위원은 임기가 끝났더라도 후임자가 임명되거나 위촉될 때까지 계속하여 직무를 수행한다.</p> <p>⑥ 위원의 자격과 임명·위촉 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제14조 (심의위원회의 구성등) ① 심의위원회는 근로자를 대표하는 위원(이하 “勤勞者委員”이라 한다), 사용자를 대표하는 위원(이하 “使用者委員”이라 한다) 및 공익을 대표하는 위원(이하 “公益委員”이라 한다) 각 9인으로 구성한다.</p> <p>② 심의위원회에 2인의 상임위원을 두며, 상임위원은 공익위원이 된다.</p> <p>③ 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.</p> <p>④ 위원이 궐위된 경우 그 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.</p> <p>⑤ 위원은 그 임기가 만료된 경우에도 후임자가 임명 또는 위촉될 때까지 계속하여 그 직무를 수행한다.</p> <p>⑥ 위원의 자격, 임명과 위촉등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

아래에서는 최저임금위원회 운영의 효율성, 제도의 보편성, 구성의 대표성 차원에서 ‘27인 위원회’의 문제점을 점검하고 대안을 모색한다.

1) 숙의를 어렵게 하는 위원회 규모와 추천권 제한

우리의 최저임금위원회 구성은 법정 최저임금제도를 설치하고 노·사·공 3자의 사회적 합의(tripartism) 방식으로 위원회를 운영하는 해외 주요국의 사례와 비교할 때 이례적으로 큰 규모다. 우리와 유사한 결정 체계를 운영하는 영국은 근로자, 사용자 및 독립위원 각 3인씩 총 9명으로 위원회(LPC)를 구성하며, 독일의 경우 근로자, 사용자 위원 각 3인, 공익전문가 3인으로 구성되나 전문가 가운데 위원장 1인을 제외한 2인은 의결권이 없는 옵저버로 역할한다. 결국 영국은 9인체제, 독일은 7인체제인 셈이다. 일본의 경우 중앙최저임금심의회는 노사공 각 6인씩 총 18명으로 구성하며, 지방심의회는 도쿄와 오사카 등을 제외하고 각 5인씩 총 15명으로 구성된다.

[그림 1] 최저임금 결정을 위한 3자참여 방식 위원회 주요 국가별 구성 인원



위 그림에서 언급된 나라들 가운데는 노사공 총 9인으로 구성되는 사례가 가장 많으며, 규모가 가장 작은 프랑스의 경우 5인의 전문가 그룹(Group d' experts)이 단

체협상, 고용 및 전문직업교육 국가협의회(CNNCEFP)에 인상률 관련 보고서를 제출하고 국가협의회가 다시 노동부에 의견을 전달하면 이를 고려해 최저임금을 결정하는 방식이다.

그간 많은 전문가와 이해관계자들은 우리나라 최저임금위원회의 규모가 너무 커 안전 심의와 의결이 어려우며, 효과적인 토론과 협의를 통한 합의의 도출이 사실상 불가능한 구조라고 비판해 왔다. 근로자위원과 사용자위원의 위촉 방식 또한 전국 단위의 단체만이 추천권을 독점함에 따라 다양한 이해관계의 조정과 반영이 어려우며, 추천한 단체의 영향이 절대적이어서 독립위원으로서의 역할이 제한된다는 점도 중요한 문제 제기 대상이었다. 공익위원 위촉 방법 또한 중요한 쟁점이었다.

[표 2] 최저임금법 시행령 제12조

제12조(위원회 위원의 위촉 또는 임명 등) ① 법 제14조제1항에 따른 근로자위원·사용자위원 및 공익위원은 고용노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉한다. <개정 2010. 7. 12.>

② 법 제14조제2항에 따른 상임위원은 고용노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. <개정 2010. 7. 12.>

③ 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하고, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 고용노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중에서 제청한다. <개정 2010. 7. 12.>

④ 위원이 궐위된 경우에는 궐위된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하거나 임명하여야 한다. 다만, 전임자의 남은 임기가 1년 미만인 경우에는 위촉하거나 임명하지 아니할 수 있다.

요컨대, 27인으로 구성된 우리 최저임금위원회는 그 구성적 특성과 규모의 영향으로 효율적 논의와 합의 도출이 불가능한 구조다. 각 9인으로 구성된 근로자위원과 사용자위원 내부에서도 이해의 상충으로 의견 통합이 어려우며, 일부 위원들의 경우 자신을 추천한 단체의 비준없이 독립적 의사결정도 하지 못하는 문제가 반복되는 현실이다. 구조상 의사결정의 대리인 비용이 극대화되고 거래비용이 매우 큰 제도로서, 통합적 교섭에 의한 사회적 합의를 성취하기 불가능한 구조인 셈이다. 제도가 초래하는 비용은 온전히 국민경제의 몫이다. 따라서 특정 진영이나 단체의 영향

이 과잉 대표 되지 않도록 하고, 경제 및 노동시장 여건을 반영한 객관적 논의가 이루어질 수 있는 의사결정 구조로 개편할 필요가 있다.

2) 당사자 이해관계가 반영되지 못하는 결정 구조

최저임금제도는 ‘금리’와 함께 국가가 가격을 정해 시장에 강행하는 제도로서 그 영향이 매우 보편적이며 중요하다. 이해관계자의 입장에서 그 효과가 다양하고 포괄적이어서 통합적 차원에서 ‘이해’를 조정해 사회적 합의를 유인해야 한다. 근로자 또는 사용자 일방의 이익이 우선되어서는 안되며, 근로자나 사용자 집단의 내부적 이해 충돌과 갈등 또한 조정이 필요하다. 복잡한 고차원 방정식의 해를 구하려면 다양한 이해를 대표하는 위원의 구성이 필수적이며 각각의 입장에서 최적의 균형을 모색해야 한다.

현재의 최저임금위원회 구성 방식은 특정 단체가 추천권을 독점하고 이를 기반으로 최저임금위원회의 ‘주인’ 역할을 하는 구조다. 위원으로 위촉된 노사 위원들은 위촉한 단체의 이해를 대변하는 ‘대리인’으로 역할 한다. 최저임금을 적용받는 근로자, 최저임금을 지급해야 하는 사용자 그리고 그것이 미치는 사회경제적 영향을 고려해 안전을 심의하기보다 추천 단체의 입장이 우선한다. 이는 우리 제도가 지향하는 입법의 취지에 부합하지 않는다.

이제 최저임금을 받고, 주는 당사자의 입장이 최저임금 결정 과정에서 우선 고려되어야 하며 이를 기반으로 대표성을 재구성해야 한다. 최저임금의 주요 대상인 청년과 고령근로자·여성근로자·소상공인·중소사업자 등의 입장에서 최저임금이 심의되고 결정되어야 한다. 최저임금과 유사 수준의 임금을 받는 근로자의 62%가 여성이며, 22%가 20대 이하이고, 42%가 5인 미만 사업체에 근무하지만 현행 구성 방식은 이들의 이해를 적절하게 대표할 수 있는 구조가 아니다. 제도개선을 모색함에 있어 심의 구조의 대표성 재구성이 필요하다.

2. 결정체계 개선 방향

이상의 문제와 현실적 여건 등을 고려해 연구회는 다음의 두 가지 방법을 개선안으로 제시한다. 두 가지 제안 사이에 우선 순위는 없으며, 이해관계자 및 입법기관 내의 의견수렴을 통한 통합적 개선 방안 마련이 필요하다.

첫 번째 개선안은 최저임금위원회를 전문가만으로 구성하는 방안이다. 규모는 총

15인으로 하되, 노사정이 추천하는 위원으로 3배수의 풀을 구성하고 이들 가운데 노사정 논의를 통해 최종 15인을 선정하는 방법이다. 이렇게 구성된 최저임금위원회는 최저임금 수준, 구분적용 여부 등을 심의하고 관련 안전에 대해 최종 결정한다.

최저임금위원회를 전문가로 구성하는 경우 안전 결정 과정에 노사 당사자의 직접 참여를 보장하기 위한 방법으로 위원회 산하에 2개의 전문위원회를 구성하며, 근로자·사용자의 대표가 위원으로 참여한다. 전문위원회는 ‘임금수준전문위원회’와 ‘제도개선전문위원회’ 등 두 개로 구분해 구성하며 각 전문위원회는 근로자위원, 사용자위원, ‘최저임금위원회’ 위원 각 3인씩 총 9인으로 구성한다. ‘임금수준전문위원회’는 노사가 제시한 최초 제시안을 기준으로 최저임금 수준을 논의하며 주장의 불일치로 더 이상 조정이 어려운 수준에서 상하의 임금수준을 최저임금위원회에 부의한다. ‘제도개선전문위원회’는 사업의 종류별 구분적용 여부, 플랫폼 등 특수형태종사자 가운데 최저임금이 적용되는 대상에 대한 임금 결정의 방법 등을 논의해 그 결과를 최저임금위원회에 부의한다. 최저임금위원회는 이상의 두 전문위원회에서 부의한 안전을 토대로 차년도 최저임금 수준 및 업종·직종의 최저임금 결정 여부 및 방법 등을 결정한다.

두 번째 대안은 현행과 같은 구성 방식을 유지하되 위원회의 규모를 축소하는 방안이다. 최저임금위원회는 현재와 같이 근로자위원, 사용자위원 그리고 공익위원 등으로 구성하되 각 범주별 5인씩 총 15인으로 구성한다. 논의의 효율성과 책임성 등을 고려할 때 노·사·공 각 3인씩 ‘9인 위원회’로 개편하자는 제안도 많았으나 이해관계의 대표성을 보장하는 차원에서 각 범주별 5인은 되어야 한다는 필요에 공감했다.

다만 최저임금위원회의 기능을 보좌하고 논의를 효율화 하기 위해 전문위원회의 기능과 역할 강화를 중요한 개선 방안으로 제안하며 그 내용은 1안과 유사하다. 현재의 ‘임금수준전문위원회’와 ‘생계비전문위원회’를 ‘임금수준전문위원회’로 통합하고 기초심의자료 심사 등 종전의 기능을 수행함과 더불어 노사의 최저임금 최초 제시안을 기준으로 더 이상 조정이 어려운 수준까지 논의하고 그 결과를 최저임금위원회에 부의한다. 또한, ‘제도개선전문위원회’를 신설해 ‘사업 종류별 구분적용’ 및 ‘특별적용 대상’ 등에 대해 검토하도록 한다. 두 개의 전문위원회는 최저임금위원회 노·사·공익위원 각 2인씩 총 6인으로 구성한다. 최저임금위원회는 2개 전문위원회에서 논의되고 부의한 안전과 이슈들을 집중 검토하고 이를 토대로 안전을 심의하고 의결한다.

[표 3] 최저임금 결정체계 개선 방안

		현행	첫 번째 안	두 번째 안
전원회의	구성	노사공 각 9인 (총 27인)	공익 전문가 15인	노사공 각 5인 (총 15인)
전문위원회	구성	2개 전문위원회, 노사공 참여 (생계비, 임금수준)	2개 전문위원회(임금수준/ 제도개선), 위원회별 노·사·공 각 3명 (총9명)	2개 전문위원회(임금수준/ 제도개선), 위원회별 노·사·공 각 2명 (총6명)
	역할	심의기초자료 심사 (심사 → 전원회의 보고)	임금수준과 제도이슈 실질적 논의, 안건 정리해 전원회의 부의	임금수준과 제도이슈 실질적 논의, 안건 정리해 전원회의 부의

최저임금의 노사공 3자 결정 방식은 제도 도입 초기부터 계속되어 온 구조로서 사회적 대화의 가장 대표적인 전형이라고 할 수 있다. 이러한 결정구조의 가치를 존중하되 노사공이 합리적으로 토론하고 숙의를 통해 통합적 결정이 가능하도록 제도를 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단한다. 이상의 두 가지 방안은 이러한 목적으로 제안되었다.

3. 기타 제도개선이 필요한 사항

1) 위원 대표성

앞서 언급한 바와 같이 현행 최저임금위원회는 전국 단위의 노사단체가 위원위촉 권한을 사실상 독점함에 따라 실질적 이해관계 당사자의 의견과 이해가 반영되기 어려운 구조로서 대표성 문제가 지속되고 있다. 최저임금위원회 논의 과정에서 대리인문제를 최소화하기 위해 노사위원 추천권의 범위를 확대하거나, 추천 단체가 각계 의견을 폭넓게 대변할 수 있는 인사를 추천토록 하는 등 위원 구성의 다양성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러, 이러한 방향이 실제로 작동하기

위해서는 임명 절차 또한 합리적 개선이 필요할 것으로 판단한다.

2) 위원장, 상임위원

현행 최저임금법은 최저임금위원회 위원장을 공익위원 가운데 ‘호선’ 하는 방법으로 선출한다. 그동안 노·사 위원들은 위원장 선출에 이견을 표하지 않았고, 노사의 인정으로 예정한 후보를 위원장으로 선출하는 것이 관행이었다. 하지만 최근 최저임금 논의를 둘러싸고 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원간 갈등과 대립이 반복되고, 이 때문에 위원장 선출도 투표로 정해야 하는 경우가 발생할 수 있어 호선 방식의 개선이 필요한 상황이다. 위원장이 위원들의 투표로 선출되고, 반대표가 표출되는 경우 위원장의 위원회 총괄 및 회의진행 과정에서 리더십 문제가 발생할 수 있다. 따라서 위원회를 대표하는 위원장은 대통령이 위촉하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단한다.

아울러 현행법은 최저임금위원회에 2명의 상임위원을 두도록 하고 있으나 ‘제정입법’ 이후 지금까지 상임위원을 2명으로 구성한 경우는 없었으며, 현행 구조상 2인의 상임위원 체제를 유지하기도 사실상 어렵다. 따라서 상임위원 관련 법문을 개정해 현행화하는 것이 필요하다.

II. 최저임금 구분적용 및 특례

1. 업종별 구분 적용

1) 현황

최저임금법은 그 적용 대상(제 3조)을 ‘근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)’으로 하며, ‘다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인’은 적용을 제외하고 있다. 종전에는 ‘근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장(이하 “事業”이라 한다)’을 대상으로 했으나 2000년 10월 23일 법 개정으로 인해 전사업장으로 확대되었다. 다만 법 제4조에서 사업의 종류에 따라 별도의 최저임금을 정할 수 있다고 하여 구분 결정의 근거를 두고 있다.

[표 4] 최저임금법 제4조

제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.
② 제1항에 따른 사업의 종류별 구분은 제12조에 따른 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정한다.

요컨대, 우리나라 최저임금은 적용 범위에 있어 근로기준법상 근로자 전체를 대상으로 하지만 필요의 경우 사업의 종류에 따라 달리 정할 수 있는 구분 결정의 근거가 마련되어 있는 셈이다. 구분 결정과 관련해서는 최저임금이 도입된 첫 해인 1988년 한 번 시행된 적이 있다. 당시 최저임금은 제조업에만 적용되었고 기업의 지불능력을 고려해 제조업내 총 28개 소분류업종을 두 개의 군으로 구분해 차등 고시한 바 있다.

1988년 최초 도입 이후 우리나라 최저임금은 예외없이 단일 최저임금을 적용해 왔다. 다만, 2018년과 2019년 최저임금이 급격하게 인상된(16.4%, 10.9%)된 이후 자영업, 소상공인 및 중소기업을 중심으로 최저임금의 사업별 구분적용을 강하게 주장하고 있는 상황이며, 매년 최저임금위원회 안건 논의 과정에서 최저임금 수준 결정만큼이나 첨예한 이슈로 갈등의 쟁점이 되고 있다.

업종별 구분 적용이 필요하다는 주장의 근거는 다음과 같다. 최저임금이 단일하게 결정되고 구분없이 적용되어 형편이 어려운 사업 또는 업종의 최저임금 지불이 어렵다는 점, 소규모사업체가 많고 경영 상황이 어려운 업종의 경우 최저임금 부담이 상대적으로 크다는 점, 단일 최저임금의 적용으로 인해 업종 간 최저임금 준수율(미만율)이 낮아 법 위반 사업체가 양산되고 있다는 점 등이다. 특히, 소상공인들의 경우 지불 능력이 한계수준에 달해있고, 최근 최저임금 인상 수준을 감당하기 어려운 상황이어서 이에 대한 고려가 필요하다는 입장이다.

이러한 주장에 대해 업종별 구분적용에 반대하는 논리는 다음과 같다. 최저임금이 최저기준을 정해 근로자의 소득을 보장하고 저임금 근로자의 생활안정을 가능하게 하는 제도인데, 사업 종류별로 최저임금을 달리 정하게 되면 생활안정의 격차와 불평등이 제도화된다. 우리나라의 경우 최저임금이 저임금 업종의 기준임금인데 업종별로 최저임금을 달리 정하는 경우 특정 사업이 저임금 업종으로 낙인찍히게 되는 결과를 초래할 수 있다는 우려도 구분에 반대하는 논리다.

2) 개선 방안의 모색

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우 최근 들어 사업의 종류별 구분 적용에 대한 요구가 커지고 있으나 업종의 객관적 기준을 설정하기 어렵고, 업종간 지불능력을 산정하기 어려우며, 업종내에서도 기업규모 및 지불능력 편차가 심하다는 점 등을 이유로 반대의 목소리가 높은 상황이다.

현재의 경제구조, 최저임금 적용 대상과 그 영향, 제도의 영향 및 효과 등을 고려할 때 최저임금위원회가 업종을 구분해 구분적용의 필요를 정의하고 구분적용에 필요한 최저임금 수준 및 그 대상을 정하는 일은 어려울 것으로 판단한다. 실제, 최저임금위원회에서는 매년 업종별 구분적용 여부를 논의하고 있지만, 업종별 차이를 확인할 수 있는 자료, 구분적용이 필요한 업종의 분류 기준, 사업주의 요구사항 등 구체적인 실태와 통계가 부족해 논의가 심도 있게 전개되지 못하고 있다.

다만, 최저임금의 업종별 구분 결정과 적용을 원하는 경우 업종단위에서 노사간 합의를 거쳐 임금수준을 정하고 이를 법정 최저임금으로 요구하는 경우 최저임금위원회는 이를 심의해 구분 결정 여부를 정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 다만 이 경우에도 구분 적용할 업종 및 대상 근로자의 범위, 구분 적용의 필요성을 뒷받침할 합리적인 근거와 객관적 통계 등을 명확히 마련하여 최저임금위원회에 제출할 필요가 있으며, 최저임금위원회는 업종 단위에서 노사가 합의한 최저임금 수

준의 적합성, 노사의 자주적 의사결정 여부, 구분 결정의 영향 및 효과 등을 고려해 승인 여부를 정할 수 있을 것이다.

이와 같은 방식은 최저임금의 업종별 구분 적용에 있어, 노사 자율의 원칙을 기초로 사회적 합의를 제도화하는 하나의 경로가 될 수 있다. 최저임금위원회는 업종 단위에서 노사 당사자의 자율적인 합의가 이루어지는 경우, 해당 업종의 구조적 특성과 지속 가능성, 노동력 수급 및 고용에의 영향 등을 종합적으로 고려하여 구분 적용의 필요성을 판단할 수 있을 것이다. 한편, 업종별 최저임금의 세부 승인 요건, 구체적인 절차 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것이다.

2. 최저임금 특례

현행 최저임금법은 제5조 제3항에서 “임금이 통상적으로 도급제나 그 밖에 이와 비슷한 형태로 정하여져 있는 경우로서 제1항에 따라 최저임금액을 정하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 최저임금액을 따로 정할 수 있다”고 규정하고 있고 이를 위한 시행령 제4조는 “법 제5조제3항에 따라 임금이 도급제나 그 밖에 이와 비슷한 형태로 정해진 경우에 근로시간을 파악하기 어렵거나 그 밖에 같은 조 제1항에 따라 최저임금액을 정하는 것이 적합하지 않다고 인정되면 해당 근로자의 생산고(生産高) 또는 업적의 일정단위에 의하여 최저임금액을 정한다.”고 하여 도급제 등의 경우 최저임금액을 달리 정할 수 있다고 규정하고 있다.

최근 노동계와 최저임금위원회 근로자위원들은 이상의 법 조항을 근거로 노동시장 내 플랫폼 종사자 및 일부 특수형태종사자들에 대해 별도의 최저임금 결정이 필요함을 주장하고 있다. 다만, 현행 최저임금법은 그 적용 범위를 ‘근로기준법’상 근로자로 정하고 있어 근로자성이 인정되지 않는 특수형태종사자나 플랫폼종사자에게 임금결정 방식의 특수성을 이유로 최저임금제도를 적용하는 것은 불가하다. 요컨대, 근로시간에 따라 임금이 결정되지 않는 도급제 종사자라고 하더라도 최저임금 적용을 위해서는 근로자로 인정되어야 하며, 그 경우 별도 적용 필요 여부는 당사자들의 요구로 최저임금위원회가 심의할 수 있을 것이다.

III. 결정기준

최저임금법 제4조는 최저임금을 결정함에 있어 ‘근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등’ 을 고려하여 정하도록 하고 있다. 이러한 결정기준과 관련해 매년 논란이 반복되고 있다. 최저임금 수준결정에 있어 해당 결정기준이 기계적으로 적용되어야 한다는 주장(열거주의)부터, 법령상 결정기준간 배타성이 없고, 지표간 상호 중복의 문제도 있어 제시된 결정기준을 포괄적으로 고려해야 한다는 주장이 충돌한다. 아울러 경영계는 결정기준과 관련해 ‘기업의 지불능력’, ‘고용에의 영향’ 등을 결정기준에 포함해야 한다는 입장인 반면 노동계는 이에 반대한다. 결정기준에 기업의 지불능력, 고용에의 영향을 비롯하여 물가상승률, 경제성장률, 실업률, 부양가족생계비 등의 지표들을 추가하는 내용의 최저임금법 개정안이 국회 회기마다 지속 발의(예컨대, 20대 12건, 21대 국회 7건, 22대 1건 등)되고 있지만 입법으로 이어지지 못했다.

한편, 현실적으로 결정기준은 최저임금위원회가 포괄적으로 판단해 결정하는 것이 불가피하다. 최저임금 수준을 결정함에 있어 열거된 모든 기준을 모두 고려해 합산하는 것이 불가능하기 때문이다. 예컨대, 2005년 단병호 의원실 발의로 결정기준에 ‘소득분배율’ 이 추가되었으나 소득분배율의 경우 기준을 정하는 것이 어렵고, 기준에 미달하는 경우 이를 목표로 인상률을 조정하는 것이 가능하지만, 기준을 초과하게 되는 경우 임금을 삭감할 것인가의 문제에 직면할 수 있기 때문이다.

결정기준과 관련해 우리나라도 비준한 ILO Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No.131)는 다음과 같은 기준을 제시한다.

[표 5] ILO Minimum Wage Fixing Convention

Article 3 The elements to be taken into consideration in determining the level of minimum wages shall, so far as possible and appropriate in relation to national practice and conditions, include-- (a) the needs of workers and their families, taking into account the general level of wages in the country, the cost of living, social security benefits, and the relative living standards of other social groups; (해당 국가의 일반적인 임금 수준, 생계비, 사회보장급여, 다른 사회 집단의 상대적 생활 수준을 고려한 근로자와 그 가족의 필요 충족;) (b) economic factors, including the requirements of economic development, levels of

productivity and the desirability of attaining and maintaining a high level of employment.
(경제 성장, 생산성 수준, 높은 수준의 고용을 달성하고 유지 등 경제적 요인)

ILO의 권고는 ‘유사근로자 임금, 생계비, 사회보장 급여, 경제성장률, 노동생산성, 고용에의 영향 등’ 을 고려해 결정해야 하는 것으로 판단할 수 있을 것이다. EU의 지침은 우리나라의 현행 기준과 유사하다: 생계비, 유사근로자 임금, 소득분배율, 노동생산성 등

[표 6] Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union

CHAPTER II
STATUTORY MINIMUM WAGES
Article 5
Procedure for setting adequate statutory minimum wages
2. The national criteria referred to in paragraph 1 shall include at least the following elements:
(a) the purchasing power of statutory minimum wages, taking into account the cost of living (→생계비)
(b) the general level of wages and their distribution; (→ 근로자의 임금과 소득 분배율)
(c) the growth rate of wages; (→ 임금 증가율)
(d) long-term national productivity levels and developments. (→ 노동생산성 수준과 생산성 증가)

일본은 ‘근로자 생계비, 근로자 임금, 사업별 임금 지급 능력 등’ 을 고려하도록 하고 있으며, 영국, 독일 등은 경제·고용·생산성 등에 관한 자료 및 임금인상률 등을 고려하도록 하고 있다.

1) 우리나라 최저임금 결정기준의 문제점

[표 7] 최저임금법 제4조

제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.

근로자의 생계비는 법정 최저임금제도를 운영하는 대부분 국가에서 고려하는 임금 결정의 기준이나 생계비 계측방식의 문제, 누구의 생계비를 기준으로 할 것인가와 관련된 논란, 생계비가 소득에 연계되어 변화하는 점 등을 이유로 논란이 많다. 유사근로자 임금 또한 그 대상이 모호하며, 저임금 근로자의 임금이 최저임금에 연동되어 결정되는 특성상 순환논리의 문제가 발생한다. 노동생산성 또한 저임금 근로자가 다수인 영세기업, 단순 직무 근로자 생산성 측정이 곤란하고, 최저임금 업종의 생산성은 경제 전체의 생산성에 못미침에 따라 임금의 역진이 발생할 가능성도 배제하기 어렵다. 소득분배율 또한 그 기준을 정하기 어려우며, 저소득층 소득보존은 조세, 복지정책 등 다른 정책수단이 더 유효하다는 점을 고려할 때 최저임금 결정 기준으로서의 적절성 여부에 논란이 많다.

무엇보다 열거된 결정기준들간 상호 배타성이 없어 기준간 오염의 가능성이 있고, 기준간 상충의 가능성도 배제하기 어려우며, 기준간 우선순위와 가중치 설정도 논란의 대상이다.

2) 결정기준을 위한 대안

현행 최저임금 결정기준의 문제점을 해소하기 위해 특정 지표로 구성된 결정 산식을 활용해 최저임금 수준을 정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 방법은 예측가능성과 안정성을 높이는 방법으로서 유효하지만 임금 결정의 경직성을 높여 경제·사회적 환경 변화에 대한 적응력을 약화시키며, 무엇보다 현행 노사정 삼자 협의의 사회적 결정 체계가 무력화 될 수 있다는 점에서 문제가 된다. 다른 나라의 경우 산식을 활용하는 국가는 프랑스, 인도네시아 등 소수에 불과하다. 이 같은 사정들을 고려했을 때 최저임금 결정에 산식보다는 다양한 지표를 활용하는 방식이 바람직해 보인다.

현행 결정체계를 유지하는 경우 결정기준의 변경은 필요하다. 무엇보다 일반적으로 통용되는 경제·노동시장 통계로서 다른 나라에서도 많이 고려하는 경제성장률, 물가인상률 등을 포함하고, ‘고용에의 영향’ 과 근로자 생계비를 고려하는 방식으로 재편하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 현행 결정기준의 경우 정의가 어렵고 관련 통계에 대한 산출이 용이하지 않을 뿐만 아니라 논란이 많은 점을 고려할 때 통계에 대한 사회적 합의가 쉽고 실제 임금에 영향을 미치는 요소들을 포괄해 최저임금 수준을 결정하도록 하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다

아울러 다양한 경제지표의 상대적 중요성과 영향력이 경제구조, 시장환경 등에 따라 달라질 수 밖에 없는 점, 경제환경의 불확실성과 변동성이 커지고 있는 점 등을

고려할 때 법이 정한 기준만을 엄격하게 고려하는 방식은 제도의 경쟁력을 약화할 수 있다. 위에서 제시한 경제지표를 고려하되 다양한 경제사회적 여건을 종합해 결정할 수 있도록 최저임금위원회에 기준 결정의 재량을 부여하는 것이 필요할 것으로 판단한다.

한편, 결정기준을 둘러싸고 노사간 갈등이 첨예한 요소들, 예컨대 노동계가 결정기준으로 주장하는 ‘가구 생계비’, 경영계가 요구하는 ‘기업의 지불능력’ 등은 지표의 정의와 범주, 통계 적합성, 다른 결정기준과의 관계·영향 등에 관한 면밀한 검토와 사회적 합의가 선행될 필요가 있으므로, 최저임금 특례와 같이 최저임금위원회 산하 전문위원회인 제도개선위원회를 통하여 심도 있게 논의하고 합의를 모색할 필요가 있다.

연구회는 최저임금 제도개선과 관련한 이상의 제안을 토대로 관련 입법 논의가 활발하게 이루어지기를 기대한다.