

# 최저임금제도의 문제점과 사회적 갈등 해소 방안

임 무 송\*

- I. 머리말
- II. 최저임금의 의의와 한국의 최저임금제도 개요
- III. 한국의 최저임금 현황
- IV. 최저임금 제도개편 쟁점과 갈등 완화를 위한 대안 검토
- V. 맺음말

## 국문초록

본 연구의 목적은 한국 노사관계에 있어서 최저임금을 둘러싼 사회적 갈등의 원인과 해법을 찾아보려는 것이다. 먼저 최저임금 정책이 갈등에 미친 영향을 보기 위해 김영삼 정부 이후 역대 정부별 최저임금 실태를 분석한 결과, 고용형태별근로실태조사 자료의 중위임금 기준 최저임금의 상대적 수준은 2019년 통상임금의 59.5%, 정액급여의 56.9%, 임금총액의 53.5%에 달했고, 최저임금인상률에서 소비자물가상승률과 경제성장률을 차감한 인상률은 2018~2019년이 7.06%로 가장 높았고, 영향률도 2019년 18.3%, 2018~2021년 12.65%로 역대 가장 높은 수준을 기록하여 문제인 정부가 양호하지 않은 경제 여건에서 최저임금을 고을 인상하는 정책을 취하였음을 확인하였다.

한편, 2000년 민주노총에 이어 업종별·부문별 노사대표의 참여가 확대된 2015년 이후 최저임금 심의 및 의결 과정에서 노사 대립이 고조되는 양상을 볼 수 있다. 이상의 내용을 종합하면 최저임금 수준이 급격히 올라가고 노사의 직접 참여가 확대·강화되는 것과 노사 간 갈등 심화 사이에 일정한 상관관계가 있음을 시사하는 것이다.

제도개편방안으로 최저임금 결정체제를 구간설정위원회와 결정위원회로 이원화 방안은 갈등 완화나 최저임금 결정의 합리성 제고 효과를 기대하기는 어렵고, 근로자의 연

\* 금강대학교 공공정책학부 교수

령이나 국적, 사업체의 종업원 수 등을 기준으로 최저임금을 차등 적용하는 것은 차별 논란 소지가 있고 타당성도 부족한 것으로 분석되었다.

본 연구에서는 갈등 완화를 위한 대안으로 영국식의 전문가위원회나 업종별 최저임금 위원회와 같은 분권화 방안을 제시하고, 현물급여 산입 및 환가의 입법적 근거 마련, 그리고 최저임금 산식 활용 검토를 제안한다. 아울러 우리나라의 최저임금 갈등을 해소하려면 제도개편만으로는 부족하고, 정책의 합리화가 함께 추진되어야 함을 강조한다.

• 핵심어 최저임금, 영향률, 결정체제, 결정기준, 구분 적용

## I. 머리말

1988년 7월 31일 근로자측 위원들이 퇴장한 가운데 시급 463원으로 하는 공익위원안이 최저임금심의위원회에서 표결로 의결되면서 법정 최저임금제도가 우리나라에 처음 시행되었다. 그 이후 한 세대 이상 세월이 흐르고 서른네 차례 최저임금이 결정되었지만, 최저임금을 둘러싼 노사의 대립은 근래에 들어 더욱 치열해지고 있다. 양극화 심화와 더불어 축적되던 갈등은 현 정부의 최저임금 인상 정책을 계기로 증폭되고 누가 무엇을 기준으로 결정할 것인지 등 제도의 본질적 내용에 관한 논란으로 이어졌다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부는 임금격차 해소를 위해 ‘2020년까지 최저임금 1만원 실현’을 국정과제<sup>1)</sup>로 설정하였고, 최저임금 인상률은 집권 초기 2년 연속 두 자리수 인상률을 기록하였다. 그러나 중소기업과 영세자영업 부문의 고용감소 등 부작용이 커지자 사업주에 대한 일자리안정자금 지원, 최저임금 산입임금 범위 확대, 대통령의 최저임금 공약 불이행에 대한 사과, 2021년 최저임금 역대 최저인상률 등 이상과 현실의 착종(錯綜) 속에서 대립과 혼란이 증폭되었다.

최저임금 갈등은 정도의 차이는 있지만 현 정부 이전에도 상존하고 있었다. 그간 서른네 번의 최저임금 심의에서 합의로 의결된 것이 다섯 차례에 불과했다는 사실이 이를 말해준다. 그러나 2009년 이래 최저임금 심의과정을 보면 노사 일방 또는 쌍방의 퇴장이 일상화되고 위원사퇴까지 나타나는 등 이견을 넘어 극한 대치가 첨예화되는 양상이다.

1) 국정기획자문위원회, 국정과제 64. 차별 없는 좋은 일터 만들기, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr). 2017. 7.

최저임금에 관한 국내의 연구는 두 가지 갈래로 나눌 수 있다. 하나는 최저임금 제도 변화의 충격<sup>2)</sup>이나 최저임금 인상이 고용과 소득에 미친 효과<sup>3)</sup>에 관한 것이고, 다른 하나는 최저임금 제도의 문제점과 개선방안에 관한 것이다.<sup>4)</sup> 최저임금에 관한 연구는 전문가들 사이에서도 입장이 갈리지만 노사단체는 물론 정치권 등에서도 선택적으로 인용 또는 채택하는 경향을 보임으로써 합의를 이루기 어려운 매우 논쟁적인 이슈이다. 최저임금 인상과 고용효과 논란은 2020~2021년 낮은 인상률과 코로나19 충격으로 다소 잦아들었지만 문재인 정부의 최저임금 1만원 정책은 노사 간의 최저임금 대립을 사회적 갈등으로 확대시키는 방아쇠 역할을 한 것으로 보인다. 노사의 주장 대립은 별론으로 하더라도 그간 학계에서도 다양한 제도개편 제안이 제기되었고, 정부와 정치권에서도 최저임금법 개정을 추진했거나 국회에 여러 법안이 계류되어 있다. 그러나 최저임금 갈등이 과연 제도의 결함 때문인지, 그간 정부나 정치권, 노사단체 등에서 제시한 개편방안이 갈등 완화의 해법이 될 것인지에 대해선 의문이다.<sup>5)</sup>

본 연구는 문재인 정부 들어서 격화된 최저임금 갈등은 경제적 양극화, 대립적 노사관계 등의 구조적 요인과 더불어 최저임금제도의 불합리성에 정부의 무리한 정책이 더해지면서 고조되었고, 따라서 부분적인 제도 변경으로 갈등을 해결하기 어렵다는 문제 인식에서 출발하였다. 우선 최저임금제도의 의의와 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 'ILO'라고 함)의 관련 협약, 그리고 우리나라 최저임금제도의 특징적 개요를 살펴본다.

- 2) 근로시간과 최저임금 적용을 제외하던 감시·단속적 근로자에 대하여 2007년 1월 1일부터 감액 적용함에 따른 영향 분석이 대표적인 예이다. 남성일, “최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감시단속 근로자에 대한 실증분석”, 『노동경제논집』 제31권 제3호, 한국경제학회, 2008. 12; 정인수·김재훈, 「감시·단속적 근로자에 대한 최저임금 감액을 연구」, 노동부 연구용역보고서, 2006. 5; 이현아 외, 「감시·단속적 근로자의 최저임금 적용에 따른 보완대책 연구」, 고용노동부 연구용역보고서, 2014. 10. 외 다수.
- 3) 이시균, “최저임금의 고용효과”, 『노동리뷰』 통권 제30호, 한국노동연구원, 2007. 6; 홍민기, “2018년 최저임금 인상의 고용 효과”, 『노동리뷰』 통권 제158호, 한국노동연구원, 2018. 5; 김대일·이정민, “2018년 최저임금 인상의 고용효과”, 『경제학연구』 제67권 제4호, 한국경제학회, 2019. 12; 김태훈, “최저임금 인상의 고용 및 임금효과”, 『노동정책연구』 제19권 제2호, 한국노동연구원, 2019. 6; 문지선, “2018년 최저임금 인상의 계층별 임금 상승 효과”, 『경제와 사회』 통권 제128호, 비판사회학회, 2020. 12. 외 다수.
- 4) 이달희, “최저임금법상 문제점과 해결방향”, 『노동법논총』 제41집, 한국비교노동법학회, 2017. 12; 유영성·박준식, “최저임금 인상, 핵심 쟁점과 향후 과제”, 『이슈&진단』 제308호, 경기연구원, 2018. 2; 박귀천, “최저임금 결정구조에 관한 검토”, 『노동법학』 제66호, 한국노동법학회, 2018. 6; 조상균, “최저임금의 적용 차별화 방안 연구”, 『노동법학』 제66호, 한국노동법학회, 2018. 6; 오상봉, “최저임금제도의 개편 방안”, 『노동리뷰』 통권 제176호, 한국노동연구원, 2019. 11; 이나경, “일본 최저임금제도의 동향과 과제 — 지역별·산업별 최저임금제도와 생활보호와의 관계 —”, 『노동법논총』 제47집, 한국비교노동법학회, 2019. 12. 외 다수.
- 5) 사회적 기반과 개인적 차원에서의 정책선택의 결정 요인 분석을 중심으로 최저임금 결정 과정이 정치적 갈등을 불러오게 되는 배경에 대한 연구로는 김현경, “한국의 최저임금 결정 과정과 사회·정치적 기반의 분석: 문재인 정부의 최저임금정책을 중심으로”, 『세계지역연구논총』 제38권 제2호, 한국세계지역학회, 2020. 6. 참조.

정부별 정책이 최저임금과 노사 갈등에 미친 영향을 보기 위하여 문민정부 이후 역대 대통령 임기를 기준으로 구분하여 최저임금 수준, 경제성장률과 물가상승률에 비추어 본 최저임금 인상률, 그리고 영향률과 미만을 분석한다. 이어서 결정체제와 노사의 참여 확대, 근로자와 기업 특성별 구분적용, 결정기준, 준수율 제고 방안 등 주요 쟁점 이슈를 중심으로 최저임금제도 운영실태와 문제점을 분석한 뒤 정책적 시사점과 대안을 제시한다.

## II. 최저임금의 의의와 한국의 최저임금제도 개요

### 1. 최저임금의 의의

ILO의 정의에 따르면 최저임금이란 “고용주가 근로자에게 소정기간 동안 수행한 근로에 대해 지급해야 하는 최소 보수 금액으로서, 단체협약이나 근로계약으로 삭감할 수 없는 것”을 의미한다.<sup>6)</sup> 최저임금제도는 국가가 근로자와 사용자 간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 수준 이상의 임금을 지급하도록 강제하는 제도이다. 법적으로는 최저임금법에 따라 최저임금위원회에서 심의·의결되고 고용노동부장관(이하 ‘장관’이라 함)이 결정 고시한 임금액을 말한다.

최저임금은 과도한 저임금으로부터 근로자를 보호하는 것을 기본목적으로 한다. 최저임금은 성장 과실의 공정하고 공평한 분배와 모든 근로자에 대한 최소한의 생활임금 보장의 실현을 돕는다. 최저임금은 ‘동일가치노동에 대한 동일보수 권리(the right to equal remuneration for work of equal value)’의 촉진을 통하여 빈곤을 극복하고 불평등을 완화하는 정책의 한 구성요소가 될 수 있다.<sup>7)</sup> ILO도 최저임금정책 가이드북에서 강조하듯이 최저임금제도는 고립된 것이 아니라 여타 고용정책 및 사회정책을 보완하고 강화하는 제도라는 종합적인 관점에서 바라보는 것이 중요하다.<sup>8)</sup> 이에 대하여 우리나라 최저임금법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다고 선언하고 있다(최저임금법 제1조).

6) ILO, *General Survey concerning the Minimum Wage Fixing Convention, 1970(No. 131), and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970(No. 135)*, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2014.

7) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, Geneva, ILO, 09 August 2016, p.4.

8) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.4.

최저임금은 임금의 하한선(floor)을 설정한다는 점에서 단체교섭과 유사한 점이 있다. 두 제도의 관계는 법정최저임금이 적용되는 저임금부분의 최저임금영역과 단체교섭에 의해 최저임금을 상회하는 수준으로 임금이 결정되는 단체교섭영역으로 구분할 수 있다. 다만, 저임금 노동시장의 규모, 최저임금의 적용범위와 최저임금액의 수준, 노동조합 조직률과 단체협약 적용범위에 따라 최저임금영역과 단체교섭영역의 규모와 상대적 비중은 달라진다. 최저임금제도가 단체교섭제도가 적용되지 않는 영역에서는 개별적 근로계약이나 사용자에 의한 일방적 규율이 지배하게 된다. 한국의 경우 최저임금 영향률과 노동조합 조직률을 기준으로 단순화하면 최저임금영역은 최대 25%, 단체협약영역은 12%, 나머지 63%는 근로계약의 영역에 속한다고 볼 수 있다.

한편, 최저임금제도의 목표 달성도로 정의되는 효과성은 다면적 차원의 영향을 받는다. 첫째, 여성, 연소자, 외국인, 장애인, 비정규직 등 사회적 보호가 필요한 모든 근로자가 최저임금의 보호를 받고 모든 직종과 업종에 적용되는가 하는 최저임금의 적용범위(coverage), 둘째, 최저임금액이 경제적 요인들을 고려하면서 근로자와 그 가족의 수요를 충족시키는 적정수준인가 하는 최저임금의 수준(level), 셋째, 사용자들이 최저임금을 얼마나 성실하게 지키고 있는가 하는 최저임금의 준수(compliance) 정도, 그리고 최저임금이 사회적 파트너들과 충분한 협의를 통해 결정된 것인가 하는 사회적 협의(consultation) 등 네 가지 차원이 그것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 최저임금에 관한 국제규범과 한국의 최저임금제도 개요

### (1) ILO 규범

ILO에 따르면 2015년 현재 186개 회원국의 92%가 하나 이상의 법정 또는 협약 최저임금제도를 도입하고 있다.<sup>10)</sup> 최저임금은 1919년 ILO 창립 이래 핵심 주제 중의 하나였는 바, ILO 헌장 서문(Preamble)에서도 “적절한 생활임금의 지급”을 포함한 노동조건의 시급한 개선을 촉구하였다. 1944년 필라델피아선언에서는 “보호가 필요한 모든 피용자에 대한 최저 생활임금”의 중요성을 언급하였고, 이는 2008년 「공정한 지구화를 위한 사회정의 선

9) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.5.

10) 2021년 1월 현재 ILO 회원국은 187개 국가이다. 최저임금제를 도입한 모든 국가가 최저임금을 대다수 근로자에게 적용하거나, 또는 정기적으로 최저임금액을 조정하는 것은 아니다. ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.6.

언(ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization)」에서도 반복되었다.

최저임금에 관한 최초의 협약은 1928년 채택된 제26호 「최저임금결정제도의 수립에 관한 협약(Minimum Wage Fixing Machinery Convention)」이다. 동 협약은 제1조에서 “회원국은 단체협약 또는 기타의 방법으로 임금을 효율적으로 규제하는 제도가 존재하지 아니하며 임금이 예외적으로 낮은 산업 또는 산업의 일부분(특히 가내근로산업)에 고용되어 있는 근로자를 위하여 최저임금률을 결정할 수 있는 제도를 수립하거나 유지할 것을 약속한다”고 규정하였다. 제26호 협약은 제조업과 상업을 적용대상 산업으로 하였다. 농업에 대해선 1951년 제99호 협약이 채택되었고, 총톤수 500톤 이상 상선 선원에 대해선 기존의 상선 선원관련 39개 협약과 29개의 권고안을 통합하여 2006.2.23. 「해사노동협약(Maritime Labour Convention 2006)」이 채택되어 2013.8.20. 발효되었다.

1970년 채택된 제131호 「최저임금결정에 관한 협약(Minimum Wage Fixing Convention)」은 제26호 협약보다 광범위한 보호를 담고 있으며, 같은 해 채택된 제135호 「최저임금결정에 관한 권고(Minimum Wage Fixing Recommendation)」가 이를 보완하는 역할을 하고 있다. 제131호 협약은 ① 최저임금 적용제외 최소화, ② 최저임금 결정 시 근로자와 가족들의 필요와 경제적 요소 고려, ③ 최저임금은 수시로 조정, ④ 사용자 및 근로자 단체 대표와 충분히 협의하고, 적절하다고 판단되면 최저임금제 운용에 평등하게 직접 참여, ⑤ 최저임금 미준수에 대한 제재 및 감독 등을 규정하고 있으며, 2015년 현재 52개 국가가 비준하였다.<sup>11)</sup>

〈표 1〉 최저임금에 관한 ILO 협약 비교

	제26호 협약	제99호 협약	제131호 협약
채택연도	1928	1951	1970
발효시기	1930. 6. 14.	1953. 8. 23.	1972. 4. 29.
비준국가수	103	52	52
상태	현상유지(더 이상 최신은 아니지만 일부 관련성이 있음)	현상유지(더 이상 최신은 아니지만 일부 관련성이 있음)	최신상태(현행화)
주된 의무	최저임금 결정 기제 창설 또는 유지	적절한 최저임금 결정 기제 창설 또는 유지	최저임금제도 마련
적용범위	임금이 현저하게 낮고, 효과적인 임금 규율을 위한 장치가 결여된 산업 부문	농업 및 관련 직종 종사 근로자	적용이 적절한 고용조건을 가진 모든 임금근로자 집단

11) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.9.

	제26호 협약	제99호 협약	제131호 협약
사회적파트너 역할	동수와 동등한 조건으로 협의 또는 참여	완전한 평등을 바탕으로 한 협의 또는 참여	완전한 협의. 적절한 경우 평등을 기반으로 한 직접 참여
최저임금결정 기준	없음	없음	있음
주기적 조정	없음	없음	있음
강제력	있음(유권기관의 일반적 또는 특정한 승인으로 단체협약에 의한 수정 가능)	있음(장애근로자의 고용 기회 감소 방지를 위한 유권기관의 예외 인정 가능)	있음
이행강제조치	있음	있음	있음

출처: ILO, Minimum wage systems, 2014, p.7.

## (2) 한국의 최저임금제도 개요

우리나라는 1953년 「근로기준법」을 제정하면서 제34조와 제35조에 최저임금제 실시근거를 두었으나, 당시 경제 형편상 시기상조라는 판단에 따라 이 규정을 운용하지 않았다. 그러나 경제성장으로 제도의 수용 능력이 향상된 가운데 저임금 문제를 제도적으로 해소할 필요성이 커짐에 따라 1986. 12. 31. 「최저임금법」을 제정·공포하고 1988. 1. 1.부터 실시하게 되었다.<sup>12)</sup> 한편, 1987년 '6월 항쟁'에서 표출된 국민의 정치적 요구에 따라 대통령직선제를 도입하고 국민의 기본권 강화와 통치권 행사의 절차적 정당성 강조를 담은 제9차 개정 「헌법」은 제32조제1항에 '국가는 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다'고 규정하여 최저임금제의 헌법적 근거를 명시하였다.

우리나라는 법정 최저임금제를 기본으로 하면서 금속산업 등 일부 업종에서 이루어지고 있는 협약 최저임금이 극히 일부 보완적인 역할을 하는 구조이다. 법정 최저임금은 전국 단일형 최저임금제로서 노·사·공 3자로 구성된 최저임금위원회가 실질적인 결정기구 역할을 담당한다. 우리나라와 유사한 일본과의 비교를 통해 주요내용과 특징을 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 한국과 일본의 최저임금제도 비교

구 분	한 국	일 본
근 거	헌법32조1항(직접명시), 최저임금법	헌법25조(간접언급), 최저임금법
종 류	- 전국 단일 최저임금 - 법률에 근거가 있고, 매년 심의하고 있으나	- 지역별 최저임금 - 산업별 최저임금

12) 최저임금위원회 홈페이지(<http://www.minimumwage.go.kr>).

구 분	한 국	일 본
	최저임금이 최초로 시행된 1988년 한차례를 제외하고는 결정사례 없음	
결정기구	- 최저임금위원회 심의(노·사·공 각 9명) → 정부 결정	- 최저임금심의회의심의회 → 정부 결정 - 중앙(노·사·공 각 6명), 도도부현(노·사·공 각 5명, 도쿄·오사카 각 6명)
결정절차	- 심의요청(장관, 3.31.까지) → 최저임금안 심의·의결(위원회, 법정기한 요청일로부터 90일 이내) → 최저임금안 고시(장관) → [이의신청·재심의요청 등] → 최저임금 결정고시(장관, 법정기일 8.5.)	- 자문요청(대신) → 지역별 최저임금안 심의·답신(중앙심의회) → 지역별 최저임금기준 공표·전달(대신) → 최저임금안 심의·의결(도도부현심의회) → 최저임금안 고시(도도부현노동국장) → [이의신청·재심요청 등] → 최저임금 결정고시(도도부현노동국장)
결정기준	- 생계비, 유사근로자 임금, 노동생산성, 소득 분배율	- 지역근로자 생계비, 임금, 통상 사업의 지불 능력
적용대상	- 1인 이상 사업의 모든 근로자 - 제외: 동거 친족만 사용하는 사업, 가사사용인	- 1인 이상 사업의 모든 근로자 - 제외: 동거 친족만 사용하는 사업, 가사사용인
적용특례	- 감액적용: 수습근로자(3개월, 10%) - 적용제외(인가): 장애인	- 감액적용(허가): 사용근로자(20%), 장애인, 인정직업훈련생, 경이한 업무 종사자, 단속 적근로 종사자
산입임금	- 매월 1회 이상 정기적·일률적으로 지급하는 임금 또는 수당 - 정기상여금, 복리후생비는 매월 지급 시 제한적 포함 - 현물급여는 제외	- 임금, 숙식비·현물급여 산입 - 본래 의미의 상여금은 제외
최저임금	- 2017년 6,470원 - 2021년 8,720원	- 2017년 전국가중평균 823엔, 도쿄 932엔, 오키나와 714엔 - 2021년 전국가중평균 902엔, 도쿄 1,013엔, 오키나와 792엔
벌칙	- 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금	- 지역별 최저임금: 50만엔 이하의 벌금 - 산업별 최저임금: 30만엔 이하의 벌금
관련제도	- 근로장려세제, 국민기초생활보장제	- 생활보호제도

출처: 한국과 일본의 관련 법령과 정부 자료 등을 토대로 저자가 작성함.

주: 일본의 경우 전국 도도부현 가운데 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역을 예시한 것임.

### III. 한국의 최저임금 현황

#### 1. 최저임금 수준

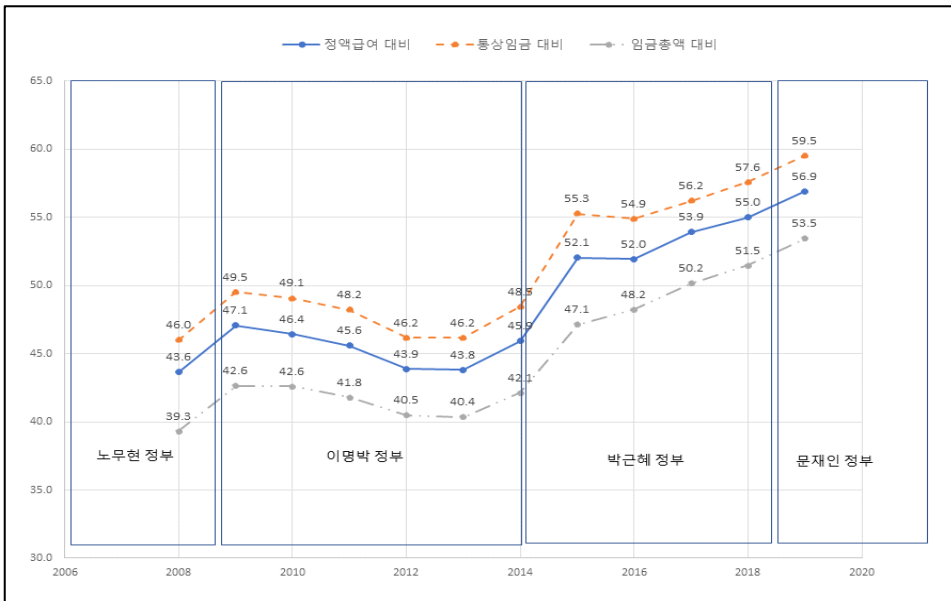
최저임금 결정기준, 산입임금, 결정체제, 구분적용 등 최저임금 제도개편과 관련하여 제기되는 이슈들은 모두 최저임금 수준 문제에서 비롯되고 또 귀결한다. 최저임금의 절대적 수준은 최소한의 생계유지가 가능한 수준인가를 따지는 것으로서 생계비와 비교해볼 수 있다.<sup>13)</sup> 노동시장 정책 차원에서 최저임금의 적정성을 판단할 때 주로 참고하는 것은 최저임금의 상대적 수준이다. 글로벌 금융위기 직전인 2008년 이후 역대 정부별 최저임금의 상대적 수준을 정액급여, 통상임금, 임금총액을 기준으로 살펴보면 노무현 정부에 비해 이명박 정부 때는 하락하다가 박근혜 정부 때부터는 지속적으로 상승하였다(〈그림 1〉 참조). 예컨대, 「고용형태별근로실태조사」 중위임금을 기준으로 보면 박근혜 정부 2년차인 2015년에 정액급여 대비 52.1%, 통상임금 대비 55.3%였고, 2017년에는 임금총액과 비교해서도 절반 수준을 넘어선 50.2%를 기록하였다. 임기 초 2년 연속 높은 인상률로 논란이 뜨거웠던 문재인 정부에서는 2019년 현재 각각 56.9%, 59.5%, 53.5%로 역대 최고치를 기록하였다.<sup>14)</sup> 한국 경총에 따르면 2019년 OECD 28개국 평균 최저임금의 상대적 수준은 중위임금 대비 54.7%, 평균임금 대비 43.4%인바, 우리나라 최저임금의 상대적 수준은 OECD에서도 최상위권으로 매우 높은 수준이다.<sup>15)</sup>

13) 최저임금위원회는 산하에 임금수준전문위원회와 생계비전문위원회를 두고 근로자의 임금실태와 노동생산성, 생계비 등을 조사한다. 후자는 「비혼 단신근로자 실태생계비 분석보고서」를 작성하는 한편, 가계동향조사를 바탕으로 실태생계비를 분석하여 심의 참고자료로 제공한다. 노사도 각기 생계비(안)을 제출하나, 어떤 자료를 기준으로 할지 자체에 대해서도 합의가 이루어지지 않고 있다. 생계비 논의의 쟁점에 대해서는 최저임금위원회, 「최저임금 제도개선 TF 전문가 워크숍 보고서」, 최저임금위원회, 2017, pp.1~42. 참조.

14) 본고에서는 문재인 정부의 경우 최저임금 고율인상 정책의 영향 분석에 초점을 맞추기 위해 2018~2019년 기간을 중심으로 분석하였다. 최저임금의 상대적 비율은 통계자료와 기준값(평균임금, 중위임금)에 따라 달라질 수 있음에 유의해야 한다. 예컨대, 2019년 「사업체노동력조사」 정액급여 중위값과 비교하면 44.7%, 「경제활동인구조사」 임금총액 중위값과 비교하면 67.2%, 「고용형태별근로실태조사」 임금총액 평균값과 비교하면 40.5%이다.

15) 한국경영자총협회, “우리나라와 OECD 국가의 최저임금 수준 국제비교”, 한국경총 보도자료(2019. 5. 13.).

〈그림 1〉 역대 정부별 최저임금의 상대적 수준(2008~2019)



출처: 최저임금위원회 사무국 자료를 저자가 재정리함.

주: 「고용형태별근로실태조사」 각 년도 자료의 중위값을 기준으로 계산한 것임.

## 2. 최저임금 인상률

우리나라에 최저임금제도가 도입된 이래 경제 사회적 여건과 정부 정책에 따라 인상률이 변동되었지만 마이너스 인상률을 기록한 적은 한 번도 없었다. 가장 높은 인상률은 1989년 1그룹 29.7%(137.5원), 2그룹 23.7%(112.5원)였으나 당시는 최저임금제도가 도입된 2년 차 해였다는 점을 감안해야 한다. 이후 2년 이상 계속하여 두 자리 수 인상률을 기록한 것은 1989~1992년, 2000~2001년, 2003~2004년, 그리고 2018~2019년 등 네 차례가 있었다.

문민정부 출범 이후 정부별 인상률은 〈표 3〉 및 〈그림 2〉에서 보는 바와 같다. 최저임금 결정기준 부문에서 다시 논하겠지만 최저임금 인상의 적정성을 볼 때 유의할 것은 인상률뿐만 아니라 거시경제 여건과의 정합성, 최저임금 인상 속도, 정책의 일관성과 예측 가능성이 중요하다는 점이다. 역대 정부별로 살펴보면 김대중 정부는 IMF 외환위기, 노무현 정부는 마이너스 고용, 이명박 정부는 글로벌 금융위기 등의 외생변수의 영향을 고려할 필요가 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 최저임금인상률에서 소비자물가상승률과 경제성장률을 뺀 수치는 김영삼 정부, 김대중 정부, 이명박 정부는 모두 마이너스를 기록한 반면, 노무현 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부는 플러스를 기록하였다. 연평균 인상률은

노무현 정부와 문재인 정부에서 두 자리 수 인상이 이루어졌다. 특히 문재인 정부에서는 물가상승률과 성장률 모두 비교대상 정부 중 가장 낮은 수준인데 반해 최저임금은 가장 높은 수준을 보여 정책의 영향이 매우 컸음을 알 수 있다. 한편, 문재인 정부에서는 2018년 16.4%, 2019년 10.9%로 2년 연속 고율 인상을 하다가 3년 차부터는 갑자기 급락하여 2020년 2.87%, 특히 2021년에는 1.5%로 최저임금제도가 도입된 이래 가장 낮은 인상률을 기록하였다.

〈표 3〉 역대 정부별 최저임금인상률, 물가상승률, 경제성장률

(단위: %)

	최저임금 인상률	물가상승률+ 경제성장률	물가상승률	경제성장률	최저임금인상률- (물가상승률+경제성장률)
김영삼 정부(1994~1998)	8.12	10.93	5.52	5.41	-2.81
김대중 정부(1999~2003)	8.91	9.89	2.68	7.21	-0.98
노무현 정부(2004~2008)	10.63	7.87	3.16	4.71	2.76
이명박 정부(2009~2013)	5.21	5.99	2.64	3.35	-0.78
박근혜 정부(2014~2017)	7.42	4.25	1.22	3.03	3.17
문재인 정부(2018~2019)	10.46	3.40	0.93	2.47	7.06

출처: 최저임금위원회 사무국 자료를 저자가 재정리함.

주: 물가상승률은 통계청 소비자물가지수, 경제성장률은 한국은행 실질GDP성장률이며, 정부별 인상률은 기하평균 값임. 2020년, 2021년 최저임금 인상률을 포함한 문재인 정부의 최저임금 인상률은 7.75%이나, 2021년 물가상승률과 경제성장률 자료 부재로 2018~2019년만 비교함.

### 3. 최저임금 영향률

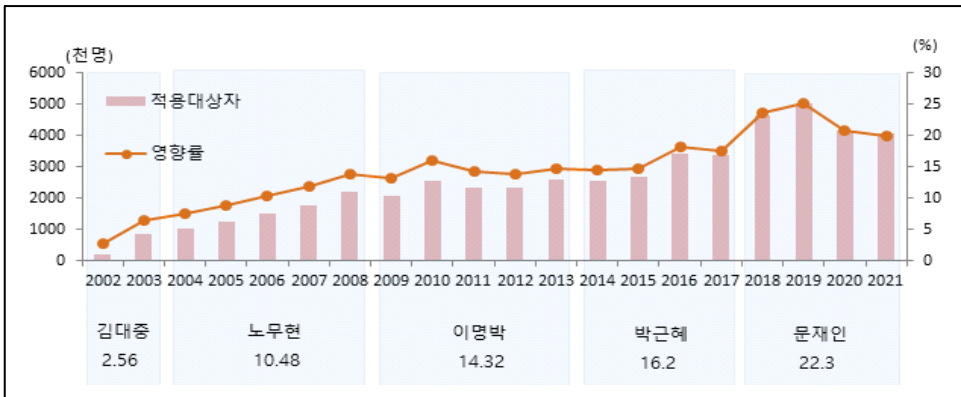
최저임금 인상은 1차로 새로운 최저임금보다 낮은 수준의 임금근로자에게 직접적인 영향을 미치고 2차로는 최저임금을 상회하는 임금근로자 등 노동시장 전체에 파급효과(spill-over effect)를 미친다. 최저임금의 1차적 영향의 정도를 볼 수 있는 지표가 최저임금 영향률이다. 최저임금 영향률<sup>16)</sup>이란 새로이 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율이다. 영향률은 예측치로서 확정치인 미만을 과는 일정한 괴리가 있으며, 그 격차는 임금상승률 예측오류, 임금분포의 변화 등에 기인한다. 예컨대, 임금상승률 예측치가 낮을수록 임금분포의 우측이동 정도가 작기 때문에 최저임금 영향률은 높게 도출된다.<sup>17)</sup> 최저임금위원회는 최저임금안을 의결하면서 최저임금

16) 영향률=영향근로자수÷적용대상근로자수×100

17) 최저임금 영향률을 산정함에 있어 최저임금 적용제외자(고용노동부 장관의 인가를 받은 정신·신체장애자)와 감액적용자(3개월 미만 수습근로자, 고용노동부 장관의 인가를 받은 감시·단속적 근로자)가 포함되어

인상에 따른 영향률을 발표하는데, 「경제활동인구부가조사」와 「고용형태별근로실태조사」 간에 영향률 차이가 매우 커서 자료 해석에 유의해야 한다.<sup>18)</sup> 다만, 두 자료 공히 최저임금 인상의 영향률 수준이 높을 뿐만 아니라 노무현 정부 때인 2006년 10.3%로 두자리 수를 돌파한 이후에도 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다는 점이 주목되는바, 예컨대 2019년에는 18.3~25.0%에 달하였다. 이는 임금근로자 네 다섯 명 중 한 명은 최저임금 인상의 직접적인 영향을 받는다는 의미인데, 우리나라의 경제규모와 소득수준에 비추어보면 과도한 수준이라고 판단된다.<sup>19)</sup>

〈그림 2〉 역대 정부별 최저임금 영향률(경제활동인구부가조사 기준, 2002~2021)



출처: 최저임금위원회 사무국 자료를 저자가 재정리함.

#### 4. 최저임금 미만을

최저임금 미만의 임금계약은 위법하고 당연히무효이며, 최저임금은 강제적 효력을 가진다는 점에서 이론적으로는 모든 근로자가 최저임금 이상의 임금을 받아야 한다. 그러나 노동 현장에서는 상당수의 근로자가 최저임금의 보호를 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 규모를 가늠해볼 수 있는 것이 최저임금 미만율<sup>20)</sup>이다.

있으나, 자료의 제약상 이들을 별도로 제외하여 추정할 수가 없다. 다른 국가에서도 이들 요인을 고려하지 않고 최저임금 영향률을 추정한다. 출처: 최저임금위원회 홈페이지.

18) 문재인 정부의 최저임금 인상 영향률은 「고용형태별근로실태조사」 기준으로는 2018년 18.0%, 2019년 18.3%, 2020년 8.6%, 2021년 5.7%이고, 「경제활동인구부가조사」 기준으로는 2018년 23.6%, 2019년 25.0%, 2020년 20.7%, 2021년 19.8%이다. 출처: 최저임금위원회 홈페이지.

19) 김강식, “최저임금제도 국제비교 및 시사점”, 「질서경제저널」, 제20권 제2호, 한국질서경제학회, 2017. 6; 채민석, “영국 최저임금의 영향에 대한 평가”, 「국제노동브리프」 Vol.18 No.2, 한국노동연구원, 2020. 2. 참조.

〈표 4〉와 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 최저임금 미만 근로자는 사업체 규모와 업종에 따라 큰 편차가 있다. 사업장 전체로는 미만율이 감소하여 2019년 현재 4.8%이나, 5인 미만 사업장의 미만율은 11.2%에 이른다. 근로기준법의 부분적용으로 근로감독의 손길이 제대로 미치지 못하는 5인 미만 사업장에서는 최저임금 미만 근로자의 62.1%에 달하는 48만 9천명이 최저임금도 받지 못하고 있음을 의미한다.

업종별로 보면 최저임금 미만자 수는 숙박음식업(14만명), 도소매업(12만4000명), 운수업(8만3000명), 교육서비스업(7만3000명)에서 많은 것으로 나타난다. 미만율은 예술여가(14.8%), 운수업(11.1%), 숙박음식업(11.0%), 기타서비스업(10.8%), 교육서비스(9.8%), 부동산임대업(9.8%)에서 높았다.

〈표 4〉 사업장 규모별 최저임금 미만 근로자 현황

(단위: 천명, %)

		근로자수(A)	구성비	미만자수(B)	구성비	미만율(B/A)
2017	전체	15,859	100	974	100	6.1
	1-4인	4,368	27.5	580	59.5	13.3
	5-9인	2,165	13.7	115	11.8	5.3
	10-29인	2,943	18.6	123	12.6	4.2
	30-99인	2,625	16.6	95	9.7	3.6
	100-299인	1,673	10.5	46	4.8	2.8
	300인이상	2,086	13.2	16	1.6	0.8
2018	전체	15,971	100	817	100	5.1
	1-4인	4,369	27.4	545	66.7	12.5
	5-9인	2,190	13.7	84	10.3	3.9
	10-29인	2,943	18.4	71	8.7	2.4
	30-99인	2,556	16	70	8.6	2.7
	100-299인	1,708	10.7	35	4.3	2
	300인이상	2,205	13.8	12	1.5	0.5
2019	전체	16,307	100	788	100	4.8
	1-4인	4,351	26.7	489	62.1	11.2
	5-9인	2,288	14	77	9.7	3.4
	10-29인	3,076	18.9	85	10.8	2.8
	30-99인	2,641	16.2	84	10.7	3.2
	100-299인	1,727	10.6	42	5.3	2.4
	300인이상	2,223	13.6	10	1.3	0.5

출처: 고용형태별근로실태조사 각 년도.

주: 미만율은 규모별 근로자 수 대비 당해연도 최저임금 미만자 비율

20) 미만율=당해연도 최저임금 미만 근로자 수÷전체 근로자 수 × 100.

〈표 5〉 업종별 최저임금 미만 근로자 현황

(단위: 천명, %)

구분	2017			2018			2019		
	미만자	구성비	미만율	미만자	구성비	미만율	미만자	구성비	미만율
전 체	974	100	6.1	817	100.0	5.1	788	100	4.8
A.농림어업	2	0.2	5.5	2	0.2	4.8	2	0.2	4.6
B.광업	0	0.0	1.8	0	0.0	2.6	0	0.0	2.0
C.제조업	96	9.8	2.6	67	8.2	1.8	71	9.0	1.9
D.전기가스업	0	0.0	0.3	0	0.0	2.6	0	0.0	0.4
E.폐기물환경	3	0.3	3.4	1	0.1	0.7	1	0.1	1.1
F.건설업	24	2.5	1.8	10	1.2	0.7	17	2.2	1.3
G.도소매업	147	15.1	7.1	135	16.5	6.5	124	15.7	5.8
H.운수업	88	9.0	11.9	86	10.6	11.7	83	10.5	11.1
I.숙박음식업	135	13.9	11.4	131	16.0	11.0	140	17.8	11.0
J.정보서비스	10	1.1	2.0	7	0.8	1.3	7	0.9	1.3
K.금융보험업	129	13.2	18.2	80	9.8	13.9	46	5.8	8.6
L.부동산임대	70	7.2	16.1	45	5.5	10.2	44	5.6	9.8
M.기술서비스	13	1.4	1.4	7	0.8	0.7	5	0.7	0.5
N.사업지원	39	4.0	3.6	28	3.4	2.6	27	3.5	2.5
P.교육서비스	64	6.6	8.3	81	10.0	10.4	73	9.3	9.8
Q.보건복지	47	4.8	3.2	35	4.3	2.2	41	5.2	2.4
R.예술여가	31	3.2	13.2	41	5.1	16.4	38	4.9	14.8
S.기타서비스	76	7.8	12.4	61	7.5	9.8	68	8.6	10.8

출처: 고용형태별근로실태조사 각 년도.

주: 미만율은 업종별 근로자 수 대비 당해연도 최저임금 미만자 비율

## IV. 최저임금 제도개편 쟁점과 갈등 완화를 위한 대안 검토

### 1. 최저임금법 개정안 분석

근래의 최저임금 제도개편 논의는 사용자의 최저임금 인상 부담을 완화하는 방안을 중심으로 전개되었고, 최저임금 결정체제, 결정기준, 산입임금, 구분적용 등이 대표적인 예이다. 이 가운데 상여금과 복리후생수당 등 산입임금 확대 조정은 2018년 최저임금법 개정으로 일부 이루어졌으나 여전히 많은 쟁점들이 미해결 상태로 남아 있고, 노사의 입장 대립은 첨예하다. 2021년 1월 현재 21대 국회에 계류되어있는 최저임금법 개정안은 총 16건

인바, <표 6>에서 보듯이 최저임금위원회 공익위원 개편, 결정기준 보완, 차등적용 확대 등이 주를 이루고 있다.

〈표 6〉 21대 국회 최저임금법 개정안 의원입법 발의안 주요내용

발의자 (제안일, 의안번호)	주요 내용
송언석 (2020.6.11., 2100363)	- 사업별, 규모별, 지역별, 연령별 구분 적용 의무화(격차는 일정 비율 미만) - 최저임금위를 대통령 소속으로 변경, 공익위원은 국회에서 추천 등
윤한홍 (2020.6.12., 2100418)	- 최저임금 결정 주기를 2년에 한 번으로 변경
추경호 (2020.6.15., 2100480)	- 사업별, 규모별, 지역별 구분 적용 의무화(격차는 일정 비율 미만)
최승재 (2020.6.18., 2100664)	- 최저임금 결정기준에 사용자의 지급능력 추가 - 규모별로 구분 적용할 수 있으며, 소상공인에 대한 구분 적용은 의무화
정화용 (2020.6.18., 2100683)	- 지역별, 연령별, 사업종류별 및 규모별 구분적용 의무화(격차는 일정 비율 미만) - 최저임금위 대통령 소속으로 변경, 공익위원은 국회에서 추천 등
홍준표 (2020.6.18., 2100999)	- 외국인근로자 최저임금 적용 제외 - 최저임금 준수 권고규정으로 변경, 처벌 삭제 및 최저임금 이상 지급시 세제 지원
이주환 (2020.7.6., 2101536)	- 최저임금 결정기준에 물가상승률 및 고용에 미치는 영향 추가 - 최저임금 격년마다 결정, 최저임금위원회 의결시 그 근거 공개
정화용 (2020.7.8., 2101674)	- 최저임금 결정기준에 사용자의 지급능력 추가 - 상시 50명 미만 사업장에 대한 인건비 지원 근거 마련
최승재 (2020.7.9., 2101697)	- 최저임금 결정기준에 경제성장률 및 물가상승률 추가 - 전년도 소비자 물가상승률이 전년도 명목경제성장률 초과 시 최저임금 동결
권성동 (2020.7.15., 2101973)	- 경제성장률, 최저임금이 물가상승 및 고용에 미치는 영향을 결정기준에 추가 - 사업의 종류별, 규모별, 지역별 구분 적용 의무화 - 정부가 최저임금안을 마련하여 결정 - 최저임금이 물가상승 및 고용 등에 미치는 영향에 대한 실태조사 의무화
백혜련 (2020.7.27., 2102400)	- 양벌규정 개정: 법인 또는 개인이 종업원 등의 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관한 주의와 감독을 다한 경우에는 비처벌
김예지 (2020.7.28., 2102436)	- 장애인 최저임금 적용
추경호 (2020.7.31., 2102587)	- 최저임금 시간급 환산 방식을 법률에 직접 규정(주휴수당 제외)
박광온 (2020.8.20, 2103109)	- 최저임금위원회를 대통령 소속의 임금정책위원회로 개편 - 공익위원은 국회에서 추천하는 사람을 대통령이 임명하거나 위촉
윤희숙 (2020.8.25, 2103240)	- 최저임금 결정기준을 평균임금상승률, 경제성장률, 물가상승률, 실업률 및 기업의 도산율 등 객관적인 근거수치로 변경 - 정부가 최저임금 심의 요청시 인상율에 대한 의견을 명시적으로 제시 - 최저임금 결정 근거를 고시하고, 최저임금위원회 회의록을 공개
맹성규 (2020.9.1., 2103423)	- 장애인 최저임금 적용(차등을 적용 인가)

자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>)의 계류의안 내용 요약.

한편, 20대 국회 임기만료로 자동 폐기된 신창현의원 대표발의안은 정부안을 반영한 것으로서 최저임금위원회의 최저임금 결정체계를 구간설정위원회와 결정위원회로 이원화하는 것이 핵심이었다. 구간설정위원회의 전문가위원 9명은 노사정 추천과 노사 순차배제로 선정하고, 결정위원회는 노·사·공익 위원 각 7명 총 21명으로 구성하고 공익위원의 경우 정부의 단독 추천권을 폐지하여 국회와 추천권을 공유하도록 하였다.<sup>21)</sup> 그러나 위원회를 이원화하고 위원 수를 늘리면서 공익위원 선정과정에 국회와 노사를 참여시키는 것이 노사 간 갈등을 완화하고 결정의 합리성을 제고할 것이라고 기대하기는 어렵다. 결정체제를 바꾸려면 후술하듯이 노사의 직접참여와 대립을 완화할 수 있는 보다 근본적인 방안을 고민하는 것이 필요했다.

〈표 7〉 정부·여당의 최저임금 결정체제 개편안

구간설정위원회		결정위원회		
		구분	현행	개정안
역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저임금안 심의구간 결정(최저임금 심의 시)</li> <li>- 최저임금이 노동시장 등에 미치는 영향 모니터링 및 분석(연중 상시 운영)</li> </ul>	역할	- 최저임금 심의·의결	- 심의구간 내 최저임금안 심의·의결
위원 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 공익위원 위촉기준을 토대로 전문성을 갖춘 전문가 9명, 위원장은 구간설정 위원 중 호선</li> </ul>	위원 구성	- 노사공 각 9명	- 노사공 각 7명
위원 선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사정 각 5명씩(총 15명) 추천 후 노사 순차배제(각 3명), 위촉권지는 대통령</li> </ul>	공익위원 선정방법	- 9명 전원 정부(고용부) 추천	- 국회 4명, 정부 3명 추천
구간 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결정기준: 개정               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 현행: 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등</li> <li>* 개정: ① 근로자 생활보장 : 근로자의 생계비, 소득분배율, 임금수준, 사회보장급여 현황 등, ② 고용·경제상황 : 노동생산성, 고용에 미치는 영향, 경제성장률 포함 경제 상황 등</li> </ul> </li> <li>- 결정요건: 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성</li> </ul>	노·사 위원선정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노: 한국노총, 민주노총</li> <li>- 사: 중기중앙회, 무역협회, 소상공인연합회, 대한상의, 경총</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노: 청년, 여성, 비정규직 근로자 대표 포함 명문화</li> <li>- 사: 중소기업, 소상공인 대표 포함 명문화</li> </ul>

출처: 고용노동부 보도자료(2019.2.27.)와 신창현의원안을 종합하여 정리함.

21) 고용노동부는 의원입법안이 발의된 날(2019. 2. 27.)에 「최저임금 결정체제 발표」라는 보도자료를 배포하였다.

## 2. 주요 이슈별 쟁점과 대안 분석

### (1) 누가 최저임금을 결정할 것인가?

최저임금제도를 규범의 유형을 기준으로 나누면 법정 최저임금과 협약 최저임금으로 대분할 수 있다. 어떤 형태를 취하든지 ILO 제131호 협약 및 제135호 권고가 강조하는 것은 최저임금제도를 설정, 운영, 변경할 때 평등성의 기초 위에서 사회적 파트너들과의 충분한 협의와 참여를 보장하라는 것이다. 이때의 협의는 단지 정보를 공유하는 것 이상으로 의사결정 과정에 참여하는 것을 의미한다. 다만, 합의에 도달하는 것을 목표로 하는 협상(negotiation)과는 구별되며 당국의 의사결정에 대한 지원을 의미한다.<sup>22)</sup>

#### 1) 최저임금 결정체제 유형의 다양성과 한국 노사관계체제의 한계

오늘날 최저임금제를 시행하고 있는 주요 국가의 결정체제는 위원회형, 입법형,<sup>23)</sup> 단체협약 확장적용형,<sup>24)</sup> 노동법원형<sup>25)</sup>으로 나뉜다.<sup>26)</sup> 이 가운데 가장 많은 국가가 채택하고 있는 위원회형은 위원회가 최종결정권을 가지는 유형(예: 벨기에)과 위원회는 심의기구나 자문기구 역할을 하고 정부가 최종결정권을 가지는 유형(예: 한국, 일본, 영국, 프랑스, 스웨덴 등)으로 나뉘고, 후자는 다시 정부가 위원회의 의결내용 수정·결정권을 가지는 유형(예: 영국)과 정부는 재의요구권만 가지는 유형(예: 한국)으로 나뉜다.

최저임금 결정체제는 노사의 최저임금 결정 참여 정도 및 방법의 문제와 직결되며, 노동조합 조직률과 단체협약시스템의 영향을 받게 된다. ILO 조사에 따르면 노르딕 국가들과 같이 노동조합 조직률이 높거나 단체협약 적용률이 높은 국가는 협약 최저임금제만 가지고 있거나, 벨기에와 같이 전국단위 중앙교섭에 의한 최저임금을 국가노동위원회

22) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.25.

23) 미국은 연방의회 상·하원에서 공정노동기준법(FLSA)을 개정하는 방식으로 최저임금을 결정하나, 대부분의 주는 주법에 의해 주 최저임금을 결정하고 일부 주만 연방최저임금을 적용하며, 일부 주는 위원회 방식을 병행하기도 한다.

24) 산업별 임금협약의 최저임금을 노조원 아닌 자에게도 적용하는 것인데, 독일은 동유럽 유입근로자의 임금 덤핑 방지 목적으로 1997년 건설, 2004년 도장·지붕·철거·해체 직종 등에 도입하였다. 프랑스는 법정 최저임금인 SMIC과 병존하여 둘 중 더 높은 것을 적용하고, 이탈리아, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등은 특정 지역·산업의 일정비율 이상 적용률(coverage) 요건을 필요로 한다.

25) 업종별 단체협약 등에 대한 노동위원회의 제정(awards)에 의해 결정하는 것으로서 호주, 뉴질랜드에서 이루어지고 있다.

26) 자세한 내용은 ILO, *Minimum wage systems, Chapter III Minimum wage fixing machinery*, 2014, pp.49-68. 참조.

(National Labour Council)에 의해 국가최저임금으로 채택하는 방식을 취하기도 한다.<sup>27)</sup> 그러나 회원국 중 90%는 법정 최저임금만 실시하거나 협약 최저임금제가 병존하는 체제를 가지고 있다.<sup>28)</sup>

결정체제 개편은 우리나라의 최저임금 제도개선과 관련하여 가장 뜨거운 주제였는바, 그간 제시된 방안들은 최저임금위원회 체제를 유지하면서 구간설정과 인상을 결정을 나누거나 위원회를 대통령 소속으로 바꾸는 방안에서부터 정부가 가지고 있는 공익위원 위촉 권한을 노사 또는 국회로 돌리는 방안, 정부 또는 국회가 결정하는 방안, 노사 간 중앙교섭에 의한 협약 최저임금제로 전환하는 방안까지 매우 다양하다.

이 가운데 국회가 입법이나 예산과 같은 방식으로 결정하는 방안은 구체적인 연구나 논의가 부재한 상태에서 최저임금 심의의 전문성을 확보하기 어렵고 정치적 결정에 따른 부작용도 우려된다. 노사 간 중앙교섭에 의해 법적 강제력을 가지는 전국단위 최저임금을 결정하는 방식은 조직력이 낮아 노사단체의 대표성이 약하다는 구조적인 문제가 있다. 그간 결정체제 개편논의가 기본적으로 노·사·공 3자 구성 위원회(tripartite commission) 체제를 유지하면서 공익위원 선임과정에 노사의 참여를 확대하거나 정부의 관여를 줄이는 방안을 중심으로 이루어진 것도 이러한 점이 감안되었기 때문이라고 하겠다.

## 2) 근로자위원과 사용자위원의 대표성 한계와 참여 확대 문제

우리나라의 최저임금은 노·사·공 3자로 구성된 최저임금위원회에서 의결하고 정부는 재의요구권만 가지고 있다는 점에서 최저임금위원회가 실질적인 결정권한을 가지고 있다. 위원회의 근로자위원과 사용자위원은 장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉하는데, 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하고, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중에서 제청한다. 따라서 근로자위원과 사용자위원은 사실상 노사가 스스로 정하는 것이다.

과거 단수노조 시기에는 한국노총 계열이 근로자위원을 독점하고, 사용자위원은 경제5단체로 구성함에 따라 대표성에 문제가 있다는 지적이 있었다. 이에 경영계는 대표성을 강화하기 위하여 1987년부터 경제5단체 외에 최저임금과 관련성이 높은 업종단체와 개별 중소기업 대표가 참여하고, 2015년부터는 소상공인 대표를 사용자위원으로 참여시키고 있

27) 유럽 각국의 최저임금제 유형에 대해서는 Thorsten Schulten, “유럽 차원의 최저임금정책: 유럽의 임금제도 성장과 공정임금 개념”, 『국제노동브리프』 제10권 제12호, 한국노동연구원, 2012. 12. 참조.

28) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, pp.26~27.

다. 근로자위원은 2000년부터 민주노총이 참여하고, 2015년부터는 최저임금지대에 밀집되어 있는 비정규직과 청년근로자의 목소리를 반영하기 위하여 한국비정규센터와 청년유니온 대표가 참여하고 있다. 그렇다면 근로자위원과 사용자위원의 다양화와 저임금 부문 등 이해관계자 대표의 직접 참여 확대가 최저임금 심의와 결정에 어떠한 영향을 미쳤을까?

1988년 최저임금 심의가 처음 시작된 이래 위원회에서 합의로 의결된 사례는 다섯 차례에 불과하였으나 노사 간에 이견이 있어도 정상적인 논의과정을 거쳐 표결로 결정하는 것이 관행이었다. 이는 과거 최저임금이 비교적 낮은 수준을 유지하였고, 민주노총 합법화 이전에는 단수노조 체제였으며, 최저임금 심의에 참여하는 노사단체는 최저임금의 직접적 영향권과는 일정한 거리가 있었다는 점이 영향을 미쳤다고 추론할 수 있다.

그러나 노사대표의 참여가 확대·다양화된 이후에 노사 최초요구안 간의 격차 및 의결인상률과의 차이, 합의나 표결과 노사위원 퇴장 등 의결방식, 법정의결일(심의요청일부터 90일 이내) 준수율 등을 보면 대립과 갈등이 격화되는 모습을 확인할 수 있다(〈표 9〉 참조). 이는 기본적으로 노조 간 선명성 경쟁이 내재된 복수노조 체제하에서 최저임금에 직접적 이해관계를 가진 업종별·부문별 노사대표의 최저임금 결정 과정 참여가 협상을 더욱 치열하게 만드는 요인으로 작용하였음을 시사한다. 최저임금 갈등의 배경으로는 분절적 노동시장과 양극화, 부문별·특성별 노조 조직률의 현격한 차이, 노사위원의 대표성 한계, 위원들의 권한과 책임의 불일치, 다양성을 반영할 수 없는 단일최저임금제 등 다양한 요인이 작용하고 있음도 주목해야 할 것이나, 합리적 노사관계가 정착되지 못한 풍토에서 노사단체가 의결권을 가지고 직접 참여하는 방식이 어떤 결과를 낳는지 보여주는 장면이다.

〈표 9〉 연도별 최저임금 심의 및 의결 현황

(단위: 원, %)

적용연도	심의 개시일/ 의결일	최초 제시안		의결내용 시급(인상률, 인상액)	의결방식
		근로자 시급(인상률)	사용자 시급(인상률)		
21.1.1~21.12.31	6.11./ 7.14.	10,000(16.4)	8,410(-2.1)	8,720(1.5, 130)	공익안 표결(근로자 퇴장, 사용자 일부 퇴장)
20.1.1~20.12.31	5.30./ 7.12.	10,000(19.8)	8,000(-4.2)	8,590(2.87, 240)	사용자안 표결
19.1.1~19.12.31	5.17./ 7.14.	10,790(43.3)	7,530(0)	8,350(10.9, 820)	공익안 표결
18.1.1~18.12.31	4.6./ 7.15.	10,000(54.6)	6,625(2.4)	7,530(16.4, 1,060)	근로자안 표결
17.1.1~17.12.31	4.7./ 7.16.	10,000(65.8)	6,030(0.0)	6,470(7.3, 440)	사용자안 표결(근로자 퇴장, 사용자 일부 퇴장)
16.1.1~16.12.31	4.9./ 7.8.	10,000(79.2)	5,580(0.0)	6,030(8.1, 450)	공익안 표결(근로자 퇴장, 사용자 일부 퇴장)
15.1.1~15.12.31	4.11./ 6.27.	6,700(28.6)	5,210(-)	5,580(7.1, 370)	공익안 표결(사용자 퇴장)
14.1.1~14.12.31	4.11./ 7.5.	5,910(21.6)	4,860(-)	5,210(7.2, 350)	공익안 표결(사용자 퇴장)
13.1.1~13.12.31	4.4./ 7.5.	5,780(26.2)	4,580(-)	4,860(6.1, 280)	공익안 표결(사용자 퇴장, 근로자 다수 불참)
12.1.1~12.12.31	4.8./ 7.13.	5,410(25.2)	4,320(-)	4,580(6.0, 260)	공익안 표결(근로자 불참)
11.1.1~11.12.31	4.2./ 7.3.	5,180(26.0)	4,110(-)	4,320(5.1, 210)	공익안 표결(사용자 퇴장)

적용연도	심의 개시일/ 의결일	최초 제시안		의결내용 시급(인상률, 인상액)	의결방식
		근로자 시급(인상률)	사용자 시급(인상률)		
10.1.1~10.12.31	4.3./ 6.27.	5,150(28.8)	3,770(-5.8)	4,110(2.8, 110)	공익안 표결
09.1.1~09.12.31	4.4./ 6.27.	4,760(26.3)	3,770(-)	4,000(6.1, 230)	공익안에 노사합의
08.1.1~08.12.31	4.3./ 6.29.	4,480(28.7)	3,480(-)	3,770(8.3, 290)	노사합의
07.1.1~07.12.31	4.28./ 6.29.	4,200(35.5)	3,175(2.4)	3,480(12.3, 380)	공익안 표결
05.9.1~06.12.31	4.15./ 6.29.	3,900(37.3)	2,925(3.0)	3,100(9.2, 260)	사용자안 표결(근로자 퇴장)
04.9.1~05.8.31	4.29./ 6.25.	3,390(35.1)	2,575(2.6)	2,840(13.1, 330)	근로자안 표결
03.9.1~04.8.31	4.25./ 6.27.	3,100(36.3)	2,355(3.5)	2,510(10.3, 235)	사용자안 표결(근로자 불참)
02.9.1~03.8.31	4.11./ 6.28.	2,700(28.6)	2,170(3.3)	2,275(8.3, 175)	사용자안 표결
01. 9.-02. 8.	4.12./ 7.20.	2,837(52.1)	1,930(3.5)	2,100(12.6, 235)	근로자안 표결
00. 9.-01. 8.	4.14./ 7.21.	2,706(69.1)	1,686(5.4)	1,865(16.6, 265)	근로자안 표결
99. 9.-00. 8.	4.7./ 7.20.	1,720(12.8)	1,525(-)	1,600(4.9, 75)	노사합의
98. 9.-99. 8.	4.3./ 7.23.	1,615(8.8)	1,485(-)	1,525(2.7, 40)	근로자안 표결
97. 9.-98. 8.	4.18./ 7.24.	1,616(15.4)	1,400(-)	1,485(6.1, 85)	사용자안 표결
96. 9.-97. 8.	4.16./ 7.5.	1,506(18.1)	1,330(4.3)	1,400(9.8, 125)	공익안 표결(사용자 퇴장)
95. 9.-96. 8.	4.7./ 7.3.	1,340(14.5)	1,220(4.3)	1,275(9.0, 105)	노사합의
94. 9.-95. 8.	4.8./ 7.5.	1,240(14.3)	1,120(3.2)	1,170(7.8, 85)	사용자안 표결(근로자 불참)
94. 1.-94. 8.	7.9./ 10.11.	1,160(15.4)	1,035(3.0)	1,085(8.0, 80)	노사합의
93	7.10./ 10.10.	1,080(16.8)	925(-)	1,005(8.6, 80)	공익안 표결(근로자 불참)
92	7.4./ 10.11.	990(20.7)	875(6.7)	925(12.8, 105)	공익안 표결
91	7.12./ 10.12.	900(30.4)	750(8.7)	820(18.8, 130)	공익안 표결(사용자 불참)
90	8.8./ 10.12.	712(18.7)	680(13.3)	690(15.0, 90)	공익안 표결
89	7.1./ 10.24.	752(62.6)	500(8.1)	600(29.7, 137.5)	공익안 표결(사용자 퇴장)
88	7.31./ 12.24.	620,8	416,7	463	공익안 표결(근로자 퇴장)

출처: 최저임금위원회 자료를 저자가 재정리함.

### 3) 공익위원 위촉방법 개편방안에 대한 검토

최저임금 결정에서 가장 결정적인 역할을 하는 것은 최저임금위원회 공익위원이다. 노사 간에 합의가 이루어지지 않으면 공익위원이 인상률 상한과 하한의 범위(range)를 제시하기도 하나, 결국에는 노사의 최종안 중 하나를 선택하는 최종제안중재(final offer arbitration) 방식으로 결정하기 때문에 공익위원의 입장이 중요하다. 이에 노사는 최저임금 의결 결과에 따라 공익위원의 중립성을 비판하며 공익위원에 대한 추천권이나 배제권을 요구하거나, 경영계는 차라리 정부가 최저임금을 결정하라고 주장하고, 정부·여당도 최저임금 결정체제를 이원화하면서 구간설정위원회는 노사가 위원으로 참여하는 동시에 노동위원회처럼 공익위원 추천권과 배제권을 가지고, 결정위원회 공익위원은 정부와 국회가 추천권을 나눠 가지는 방안을 제시하였다(〈표 7〉 참조).

앞서 지적했듯이 정부·여당안은 전문성과 더불어 공익위원제도의 핵심이라고 할 수 있는 독립성과 중립성을 훼손할 수 있다는 점에서 문제가 있다. 공익위원은 정부는 물론 노사와 정치권의 간섭과 압력으로부터의 자유가 보장되어야 하며, 노사 어느 편에도 치우치지 않고

객관적 자료에 근거하여 전문가로서의 식견을 가지고 양심과 법률에 따라 최저임금안 의결에 임할 수 있어야 한다. 정치적 고려는 최종결정 단계에서 정부가 담당해야 할 몫이고, 공익위원회에 그러한 역할을 요구하는 것은 제도 본래의 취지에 부합되지 않는다고 본다.

노사와 정치권이 공익위원을 사실상 결정하게 되면 공익위원은 공익을 대표하는 것이 아니라 이른바 근로자측 위원, 사용자측 위원, 여당측 위원, 야당측 위원 등과 같은 편가름과 낙인을 피할 수 없게 되고, 그 결과 공익위원의 신뢰성은 실추되고 최저임금의 정치화와 사회적 갈등은 심화될 수 있다. 게다가 노사가 위원으로 참여하면서 공익위원 추천권과 배제권을 행사하는 것은 대립형 중앙교섭모델의 확대를 의미하는바, 이는 현행 기업별 노사관계체제와 노조 조직률이 낮고 대기업·공공부문에 편중된 실태에 부합되지 않는 이중 참여이자 과잉대표권일 수 있다. 정부·여당안처럼 구간설정위원회가 구간을 설정하고 노사공 3자 구성으로 이루어진 결정위원회에서 최저임금안을 의결할 경우 공익위원 선임과 심의 절차만 복잡해지고 실질적으로 달라지는 것은 없게 된다.

그렇다고 해서 현재와 같이 정부가 공익위원 선임권을 배타적으로 독점하는 것은 바람직하지 않고 지속하기도 어려워 보인다. 정부가 공익위원을 정부와의 친밀도를 기준으로 구성한다거나 임기를 보장하지 않는다면, 공익위원을 통해 최저임금 결정에 영향력을 행사하려는 것은 공익위원의 독립성을 해칠 뿐만 아니라 투명성과 민주적 책임성 측면에서도 문제가 있다.

#### 4) 최저임금 결정체제 개편의 대안 모델

우리나라 노사관계체제에서 노사의 직접 대결을 완화하면서 최저임금 결정의 전문성과 합리성을 확보하는 방안으로는 영국의 저임금위원회(Low Pay Commission)<sup>29)</sup> 모델을 참고할 수 있다고 본다. LPC 위원(commissioner)은 노동계, 경영계, 학계의 배경을 가진 9명의 전문가로 구성되고 정부는 물론 출신단체 등으로부터 독립하여 개인 자격으로 복무한다. LPC는 정부의 최저임금결정 자문기구로서 광범위한 연구와 컨설팅, 현장 실태조사, 노사 등 다양한 조직으로부터 서면 및 구두 증거 수집, 통계 데이터 개선 등의 활동을 수행한다.

다시 말해서 현행 최저임금위원회를 공익을 대표하는 전문가위원회로 개편하지는 것이다. 전문가 위원은 노사도 추천할 수 있도록 하되 위원의 독립성을 보장한다. 전문가위원회로 개편한다고 해서 노사를 배제하지는 것은 아니고, 다양한 노사의 의견과 실태를 보다 광범위하

29) <https://www.gov.uk/government/organisations/low-pay-commission/about>.

게 반영할 수 있는 장치를 마련한다. 노사단체에 자료제출 및 의견진술권을 부여하고, 위원회는 반드시 노사단체와 현장 노사의 의견을 청취하도록 한다. 조직노동자 중심의 양 노총을 비롯해 비가맹노동단체, 비노조 노동단체, 업종별 사용자단체 등 그간 최저임금 결정과정에 목소리를 반영할 채널을 가지지 못했던 부문에 대해서도 참여 기회를 보장한다. 노사 간의 극단적 대립과 갈등의 확대재생산을 방지하고, 노사의 대표성의 한계를 보완하면서 전문가위원회의 전문성, 객관성, 독립성 등의 장점을 살릴 수 있다. 위원회는 심의과정과 의결근거 등을 투명하게 공개하고 설명하도록 하고, 정부에게 최종 수정권과 국회 보고 의무를 부여함으로써 민주적 책임성을 확보할 수 있다. 결정체제 개편과 더불어 주목할 것은 영국 LPC는 단지 최저임금안 제시에 그치지 않고 최저임금 결정의 근거와 영향에 대한 심도 있는 분석보고서<sup>30)</sup>를 작성하여 공표하고 있다는 것인바, 우리도 시급히 개선해야 할 부분이다.

정부의 역할과 관련해서도 영국을 비롯해 많은 국가에서는 위원회 방식을 택하면서도 정부가 최저임금안 수정 등 최종결정의 책임과 권한을 가진다는 점을 주목할 필요가 있다. 우리의 경우 정부는 재의요구권만 가지며, 이조차 정치적 부담을 고려해 한 번도 행사된 적이 없다. 이는 위원회의 독립성을 존중하는 것이라고 볼 수도 있겠으나, 민주적 책임정치의 근간인 투명성과 책임성을 회피하고 부담을 노사와 공익위원에게 전가하는 결과가 되었는데, 위원회의 독립성을 보장하면서도 최저임금 결정에 있어 정부의 책임성을 명확히 할 필요가 있다.

다른 대안으로는 최저임금 결정체제의 분권화를 고려할 수 있다. 노동계와 경영계 내에서도 이해관계가 상이한 부문의 대표들을 하나의 위원회에 참여시켜 하나의 최저임금만 정하도록 하는 방식에서 탈피하여 부문별로 최저임금 결정기구를 두는 방식이다. 산업별 교섭에 의한 협약 최저임금이 그 역할을 할 수도 있으나, 노조 조직률이 낮고 산별체제가 발달하지 않은 국내 현실을 고려하여 업종별 최저임금위원회를 운영하는 방안이다. 지역감정이 잔존하는 가운데 포퓰리즘이 지역 간 최저임금 인상 경쟁을 유발할 수 있다는 점에서 지역별 최저임금제는 신중한 검토가 필요하지만, 산업별 특성과 다양성을 반영하는 접근은 적극적으로 검토할 필요가 있다. 현행 최저임금법도 업종별 구분 적용의 근거를 두고 있는바, 중앙 최저임금위원회에서 분리하여 업종별 최저임금위원회를 운영하면 분권화와 다양화의 장점을 살리면서 기업 간 격차를 완화하는 산업별 접근을 촉진하는 효과도 기대할 수 있다. 업종 평균 임금수준이 전체 평균수준에 비해 높거나 낮은 업종별 노사단체가 조직화되어 있고 산별교섭 경험이 축적된 부문에서 시범적으로 실시하는 방안을 검토할 수 있다.

30) Low Pay Commission, *Low Pay Commission Report 2020*, 11 December 2020. 참조.

## (2) 단일형 최저임금인가 복수형 최저임금인가?

### 1) 최저임금 차등화와 동일가치노동 동일보수 원칙

단일형 또는 복수형은 모든 근로자에게 하나의 최저임금을 적용할 것인지 또는 근로자의 속성이나 사업장의 특성을 반영하여 둘 이상의 최저임금 적용할 것인지를 기준으로 분류한 것이다. 오늘날 대부분의 나라에서는 지역별·업종별 구분 적용 또는 연령·경력·장애 등을 기준으로 한 감액 적용 등 다양한 형태로 복수의 최저임금을 시행하고 있다. 복수형은 단일형에 비해 적용대상 근로자와 사용자의 인지와 홍보, 현장 집행 등에 있어서 복잡한 점이 있으나 생산성과 경제적 여건 등의 차이를 반영하여 적용대상 근로자의 고용 기회에 대한 부정적 영향을 최소화하면서 최저임금을 보호할 수 있다는 장점이 있다.<sup>31)</sup>

우리나라는 수습근로자나 장애인근로자 등 극히 일부의 예외를 제외하고는 전국적으로 모든 산업의 모든 근로자에게 하나의 최저임금을 적용하고 있어 단일형<sup>32)</sup>에 가깝다고 할 수 있다. 구분적용 또는 차등화 등 복수형을 주장하는 목소리가 커지는 것은 최저임금 수준과 밀접한 관계가 있다. 최저임금의 복잡성 정도는 사용자의 요구와 경제적 변수뿐만 아니라 국가의 제도적 역량, 노동통계의 질, 행정집행력 등을 고려하여 최저임금의 취지가 약화되지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다. ILO 협약과 권고는 각 국가의 경제발전 정도와 나라 사정에 따라 복수의 최저임금제를 시행할 수 있음을 명시하고 있으며, 실제로 많은 국가에서 노동시장 진입 촉진(연소자·장애인 감액제도), 경험 부족과 잠재적 노동생산성의 격차(수습근로자·훈련생 감액제도), 현물급여 지급(외국인근로자 감액제도) 등을 논거로 하여 근로자의 속성에 따른 감액제도(sub-minimum wages)를 시행하고 있다. 다만, 최저임금의 구분적용 또는 차등적용이 객관적이고 구체적인 실증 근거가 뒷받침되지 않으면 고용상 차별금지 및 동일가치노동에 대한 동일보수 원칙 위반이 될 수 있다는 점을 유의해야 한다.<sup>33)</sup>

31) ILO에 따르면 중부유럽과 남미에서는 단일형이 우세하고, 사회적 파트너들과 행정기관의 역량이 발달한 국가에서는 복수형이 잘 작동하는 것으로 평가된다. ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.17. 구분적용의 필요성에 대한 연구로는 김강식, “최저임금 구분적용의 필요성 검토”, 『질서경제저널』 제22권 제2호, 한국질서경제학회, 2019. 6. 참조.

32) 최저임금은 상용직, 임시직, 일용직, 시간제, 외국인 등 고용 형태나 국적을 불문하고 전국 모든 산업의 상시 1인 이상 사업장의 모든 근로자에게 적용된다. 다만, 단순노무업무 종사자를 제외하고 1년 이상 근로계약 체결한 수습근로자에 대해서는 3개월 이내에서 최저임금액을 10% 감액 적용한다. 도급제 근로자에 대해서는 최저임금액을 따로 정할 수 있으나 시행되지 않고 있다. 동거하는 친족만을 사용하는 사업, 가사사용인, 선원법에 의한 선원과 선박의 소유자, 그리고 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮아 장관의 인가를 받은 자에 대해서는 최저임금 적용을 제외한다.

## 2) 근로자의 속성에 따른 구분적용 검토

국내에서는 수습근로자에 대한 3개월 10% 감액제와 장애인근로자에 대한 적용제외 인가제도가 운영되고 있다. 이명박 정부 때 고령자감액제가 추진되다가 중단된 바 있고, 연령별 구분적용, 외국인 적용제외, 장애인 적용제외 인가제도 폐지 또는 감액인가제도로 전환 등의 법안이 국회에 계류되어 있다.

먼저 연령기준 구분적용을 살펴보면, 연소자 감액제는 외국에서도 많은 예를 찾을 수 있고, 고령자 감액은 고용기회 확대 측면에서는 일견 타당성이 있다. 다만, 연령차별 소지로 인해 2005년 최저임금법을 개정(법률 제7563호, 2005.9.1. 시행)하여 연소자 감액제를 폐지했다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 연령기준 감액이 불합리한 차별에 해당하지 않고 생산성에 기반하여 동일가치노동에 대한 동일보수 원칙에도 부합되며, 고용기회 확대에도 기여한다는 것을 뒷받침할 수 있는 근거와 사회적 합의가 선행되어야 할 것이다.

외국인근로자에 대하여 단지 외국인이라는 이유로 적용을 제외하거나 감액하는 것은 ILO의 차별금지 협약 위반 외에도 헌법 위반 소지가 있다. 숙식비 등 현물급여가 문제라면 선진외국과 같이 현물급여를 환가하여 최저임금에 산입하는 방안을 입법하는 것이 정수라고 본다. 외국인력 노동시장이 국내 일반 노동시장과 구별되는 특성이 있어 별도로 접근해야 한다면 외국인력 고용허가제도 전반에 대한 개편과 더불어 최저임금 분권화 차원에서 최저임금기구를 별도로 설치해 운영하는 방안이 헌법에 부합되는지 검토해볼 수 있겠다.

장애인에 대한 최저임금 적용제외 인가제도는 국제적으로 예를 찾기 어렵고 인가요건도 영성하여 개편이 필요하다. 현행 법령에 따르면 사용자가 장애의 상태, 장애인근로자의 취급업무, 작업능력, 같거나 유사한 직종의 평균작업능력, 최저임금 적용제외가 필요한 사유, 지급하려는 임금액 등을 적어서 장애인임을 증명할 수 있는 서류와 지적장애, 정신장애 또는 자폐성장애의 경우 친권자 의견서를 첨부하여 신청하고, 지방고용노동관서의 장은 장애의 상태, 취급업무, 지급받을 임금액, 인가기간이 적시된 인가서를 발급하며, 유사 직종에 근무하는 근로자의 임금수준에 상응하는 임금을 지급할 것을 사용자에게 권고할 수 있도록 규정하고 있다. 인가서는 1년 단위로 반복 갱신된다. 사실상 사용자가 장애인 고용 여부와 임금수준을 결정하도록 되어 있는 것이다. 전문기관의 근로능력진단평가 등 심사요건과 절차를 체계화하고, 장애인의 고용감소로 이어지지 않도록 고용지원제도와 연계

33) Equal Remuneration Convention, 1951(No. 100); Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958(No. 111).

강화하면서 근로능력에 따른 감액제로 전환하는 것이 필요하다.<sup>34)</sup>

### 3) 사업장의 특성에 따른 구분적용 검토

사업별, 규모별, 지역별 구분 적용을 의무화하는 법안들이 다수 국회에 계류되어 있다. 이 가운데 근로자 수를 기준으로 감액하는 규모별 구분 적용은 사업주의 부담능력을 이유로 한 것으로서 국제적으로 예를 찾기 어렵고 저임금근로자 보호라는 최저임금제도의 기본 취지에도 부합하지 않는다.

지역별 최저임금은 지역 노동시장 형성 여부, 지역별 물가와 경제 여건의 차이, 통계 데이터와 행정 인프라, 지역 간 경쟁에 따른 부작용 우려, 생활임금과의 중복 문제 등을 종합적으로 고려해야 할 것이다. 지역별 최저임금제를 실시할 경우에도 중앙기구에서 지역별로 정할 것인지, 지역별로 결정기구를 둘 것인지, 중앙과 지방에 각각 결정기구를 두는 경우 두 기구 사이의 관계를 어떻게 설정할 것인지를 정해야 한다. 만일 지방분권화와 연계하여 추진한다면 특별자치도 등 일부 지역에서 시범실시한 뒤 확산 여부를 검토할 수 있을 것으로 생각된다.

최저임금 분권화 방안으로 가장 유력한 것은 업종별 최저임금제이다. 현행 최저임금법도 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있고(법 제4조), 효력 발생 시기도 사업의 종류별로 임금교섭 시기 등을 고려하여 필요하다고 인정하면 달리할 수 있는(법 제10조 제2항) 근거를 두고 있으나, 최저임금이 처음 시행된 1988년 한 차례를 제외하고는 업종별 최저임금은 시행되지 않고 있다. 앞서 언급하였듯이 산별 노사관계체제 형성을 통해 대·중소기업 간 격차를 완화하고 기업형태적 직무중심 노동시장 발전에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

## (3) 합리적인 최저임금 결정기준은 무엇인가?

### 1) 근로자의 필요와 경제적 요소의 균형 있는 고려

최저임금 결정기준에 대하여 ILO 제131호 협약은 근로자와 그 가족의 필요(needs)와 경제적 요소(economic factors)를 균형 있게 고려할 것과 증거에 근거한 접근(balanced and

34) 구체적인 방안에 대해선 이민영·김용탁, “장애인 최저임금 감액적용 제도도입시 작업능력평가 개편 방향”, 「장애인고용과 현안과 이슈 - 2014 수시과제 자료집」, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2015. 5; 남용현, “장애인근로자 최저임금 감액적용 검토”, 「장애인고용과 현안과 이슈 - 2014 수시과제 자료집」, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2015. 5; 유은주·김언아·서정희, “최저임금 적용제의 제도 개선방안”, 수시과제보고서, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2020. 1. 참조.

evidence-based approach)을 강조한다.<sup>35)</sup> 근로자측 수요로는 생계비와 빈곤선, 실질임금과 일반적인 임금수준, 사회보장급여, 여타 사회집단의 상대적인 생활수준 등을, 경제적 요소로는 노동생산성, 최저임금 영향률, 총수요와 소비에 미치는 영향, 고용에 미치는 영향 등을 예로 들고 있다.<sup>36)</sup>

우리나라 최저임금법은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 결정기준으로 규정하고 있다. 이에 더해서 경영계와 의원입법안은 사용자의 지급능력, 경제성장률, 물가상승률, 고용영향 등을 추가할 것을 주장하고, 정부·여당도 2019년 2월 발표한 개편안에서 근로자의 생활보장과 고용·경제상황을 반영하는 기준을 보완하는 방안을 제시한 바 있다. 이론적으로는 모두 나름대로 근거가 있다고 할 수 있다.

그러나 실제 최저임금 의결과정을 보면 이와 같은 결정기준들은 사실상 별다른 영향을 발휘하지 못하고 있다. 노사는 각자 자기 주장을 뒷받침할 수 있는 수치를 선택적으로 동원하여 극한 대치를 하고, 공익위원들이 수정안 제출을 촉구하며 노사 간 협상을 조정하는 방식으로 진행되는 실정이다. 예컨대 2019년 적용 최저임금안 의결과정에서 근로자측은 43.3% 인상안을, 사용자측은 동결안을 최초요구안으로 제시하였고, 최종적으로는 공익위원안을 놓고 표결을 하여 10.9% 인상을 결정하였다. 이때 공익위원들은 인상을 결정의 근거로 2018년도 임금인상률 전망치(3.8%), 소득분배 개선분(4.9%), 산업범위 확대에 따른 보전분(1.0%)과 협상배려분(1.2%)을 제시하였다. 최저임금 결정체제와 의결과정 및 노사 관행에 근본적인 변화가 없는 상태에서 결정기준을 추가하거나 보완한다고 해서 최저임금이 법정 결정기준에 따라 심의·의결되리라고 기대하기는 어려워 보인다.

## 2) 산식(算式)에 의한 최저임금 결정

현 상태에서 결정기준의 보완이 최저임금 결정의 합리성을 제고하고 소모적인 갈등을 완화하는 효과를 기대하기 어렵다면 대안으로 인상을 산정공식(mathematical formula)을 사용하는 방법을 생각할 수 있다. 단순모형은 소비자물가 상승분을 자동적으로 보전하는 물가연동제(indexation)인데, 이는 최저임금의 실질구매력 하락을 방지할 수 있으나, 인플레이션 관성(inflation inertia)을 야기하는 문제가 나타났다. 이에 1980년대에 덴마크, 오스트리아, 벨기에, 이태리, 프랑스 등은 기존 산식을 수정하거나 폐기하였고, 프랑스, 네덜란드,

35) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.42.

36) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, pp.45~47.

브라질, 코스타리카, 말레이시아 등에서는 일반근로자 임금수준과 소비자물가와 더불어 경제성장률이나 노동생산성 증가율을 반영하고, 주기적으로 재검토하는 방식으로 운영하고 있다. 예컨대, 브라질은 소비자물가와 경제성장률을 반영하여 4년마다 조정하고,<sup>37)</sup> 프랑스는 소비자물가지수의 변동치와 블루칼라 근로자 시급의 구매력 변화의 50%를 반영하여 매년 1월에 최저임금을 조정한다.<sup>38)</sup> 네덜란드는 협약임금 가중평균치의 변화를 반영하여 1월과 7월 연 2회 조정하는데, 취업자(activities) 대비 사회보장급여수급자(inactives)의 비율이 82.6%를 초과하면 최저임금을 동결하며, 기준비율은 4년마다 재검토하게 되어 있으나, 동 비율이 기준을 하회하였을 때(2003년 7월부터 2006년 1월까지)에도 동결한 사례가 있다.<sup>39)</sup>

우리나라도 최저임금위원회 공익위원들이 적정인상률 범위를 산정할 때 성장률, 소비자물가, 임금상승률 등을 기초로 한 산식을 내부적으로 사용하기도 하나, 이를 법제화하는 것은 또 다른 차원의 문제이다. 산식에 어떤 변수를 얼마나 반영할 것인지에 대한 합의를 이루기 어렵고, 노사는 최종적으로 산출되는 인상률을 따져보며 치열하게 대립할 것이다. 무엇보다도 산식을 법령으로 명문화하면 경제 상황 변동에 따라 노사의 입장과 정부의 정책 의지를 반영하기 어려운 문제가 있다. 반면에 산식이 준거로 정착되면 소모적인 갈등을 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 공익위원들이 법정 결정기준을 반영하여 객관적 지표로 구성된 최저임금 산식을 마련하여 최저임금안을 도출하고 그 내용을 공표하는 과정을 통해 사회적 수용성을 확보한 뒤에 시행규칙이나 최저임금위원회 규정 등에 반영하는 방안을 검토할 수 있다고 본다. 경직성의 문제는 정부의 최종수정권을 통해 해결할 수 있을 것이다.

### 3) 최저임금 결정기준과 산업 임금의 범위

노사 당사자 입장에서 결정기준보다 직접적이고 실질적인 의미를 가지는 것은 산업임금의 범위이다. 현행법에 따르면 최저임금에는 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금을 산입한다. 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금(정근수당, 근속수당, 상여금, 결혼수당, 김장수당, 체력단련비 등), 소정근로시간 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금(연차휴가 및 유급휴가 근로수당, 연장근로와 휴일근로 임금 및 가산수당, 야간근로가산수당, 일숙직수당 등), 현물로 지급하는 복리후생비(식비, 숙박비, 교통비 등)는 산입하지 아니한다. 다만, 매월 지급하는 상여금<sup>40)</sup>과 매월 통화로 지급하는 복리

37)  $\Delta MWt = \Delta CPI_{t-1} + \Delta GDP_{t-2}$

38)  $\Delta MWt = \Delta CPI_{Novt-2/Novt-1} + 0.50 * \Delta \text{Blue collar 시급 Sept-2/Sept-1}$

39) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.51.

후생비<sup>41)</sup>는 일부 산입하되 5년에 걸쳐 점진적으로 산입비율을 높여나간다.

상여금과 복리후생비는 종래에는 산입되지 않았으나, 최저임금 고율인상으로 인한 사업주 부담 완화책으로 일부 산입하도록 2018년 법 개정이 이루어진 것이다. 그러나 상여금과 복리후생수당을 최저임금에 산입한다면 전액을 산입해야지 일부만 산입하는 것은 자의적인 것으로서 수긍하기 어렵다. 차제에 통상임금과 최저임금의 산입임금 범위를 일치시키는 것이 현장의 혼란을 해소하고 임금체계 합리화를 촉진하는 방안이 될 것이다.

현물급여는 여전히 산입범위에서 제외되어 있다. 생각건대, 외국인 근로자 현물급여 논란뿐만 아니라 가내근로자에 대한 노동법 적용에 대비하려면 현물급여의 환가방법 및 산입 한도를 법령으로 규정할 필요가 있다. 한편, 유급주휴와 관련하여 최저임금 지급 산정 시 근로시간에 포함시킬지 여부에 대한 논란은 근본적으로 외국에서는 예를 찾을 수 없고 주 40시간 체제에도 부합되지 않는 유급주휴 제도 자체를 개편해야 한다고 본다.<sup>42)</sup> 일정한 유예기간을 두고 보편적 국제기준에 맞추어 정비하는 방안을 검토할 필요가 있다.

#### (4) 최저임금을 어떻게 집행할 것인가?

##### 1) 최저임금의 준수율 제고<sup>43)</sup>

ILO 제131호 협약은 최저임금과 관련된 모든 조항의 효과적인 적용을 보장하기 위해서 근로감독 등 적절한 조치를 실시할 것을 규정하고 있다. 최저임금 준수 정도를 측정할 수 있는 지표로는 최저임금 미만율, 위반적발건수, 신고사건 진정건수 등이 있다. 이 가운데 최저임금 미만율은 통계자료를 가지고 추정하는 것인데, <표 4>와 <표 5>에서 보듯이 최저임금법은 적용되지만 5인 미만 사업장과 도소매, 숙박음식업, 보건복지업 등 특정 업종

40) 고용노동부령으로 정하는 임금의 월 지급액 중 해당 연도 시간급 최저임금액을 기준으로 산정된 월 환산액의 100분의 25(2020년은 100분의 20, 2021년은 100분의 15, 2022년은 100분의 10, 2023년은 100분의 5, 2024년부터는 100분의 0)에 해당하는 부분을 제외한 부분.

41) 식비, 숙박비, 교통비 등 근로자의 생활 보조 또는 복리후생을 위한 성질의 임금으로서 통화로 지급하는 임금의 월 지급액 중 해당 연도 시간급 최저임금액을 기준으로 산정된 월 환산액의 100분의 7(2020년은 100분의 5, 2021년은 100분의 3, 2022년은 100분의 2, 2023년은 100분의 1, 2024년부터는 100분의 0)에 해당하는 부분을 제외한 부분.

42) 2018. 12. 31. 최저임금법시행령 제5조제1항제2호를 개정하여 주, 월급의 시간급 환산 시 소정근로시간수와 법정 주휴시간을 합산하여 나누도록 명문화하였으나, 경영계에서는 이에 반대하고 있다.

43) 노호창, “최저임금 준수율 제고를 위한 방안에 대한 검토”, 「법이론실무연구」 제6권 제1호, 한국법이론실무학회, 2018. 2; 최저임금 영향률이 1%p 증가하면 최저임금 미준수가 발생할 확률은 0.368~0.481%p 증가하고, 근로자 수 1만명당 근로감독관이 1명 추가적으로 늘어날 경우 최저임금 미준수 확률은 0.009~0.017%p 감소한다는 연구결과에 대해선 이인재, “최저임금 미준수의 결정요인 - 정책변수의 효과를 중심으로”, 「산업관계연구」 제28권 제4호, 한국고용노사관계학회, 2018. 12. 참조.

에서 미만율이 높은 것으로 나타난다.

최저임금법은 최저임금의 강제효를 명시하고, 이를 행정적·사법적으로 뒷받침하는 장치를 규정하고 있다. 즉, 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 하고, 사용자는 최저임금법에 따른 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 낮추어서는 아니 된다. 최저임금의 적용을 받는 근로자와 사용자 사이의 근로계약 중 최저임금액에 미치지 못하는 금액을 임금으로 정한 부분은 무효로 하며, 이 경우 무효로 된 부분은 이 법으로 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 본다. 최저임금 위반에 대해선 형사처벌,<sup>44)</sup> 근로감독, 과태료<sup>45)</sup> 등에 의해 준수를 강제한다. 또한, 최저임금 미지급은 임금체불에도 해당되고, 체불임금에 대해선 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형과 더불어 고율의 지연이자<sup>46)</sup>가 적용된다. 이같이 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 강력한 제재와 이행강제 장치에도 불구하고 매년 천문학적인 체불임금<sup>46)</sup>이 발생하고 신고사건<sup>47)</sup>이 지속적으로 증가하는 것은 최저임금 위반과 임금체불 문제를 제재 강화만으로는 해결하기 어렵다는 것을 의미한다.

이에 대한 해법으로 ILO는 인식 제고를 위한 정보제공과 홍보 강화, 근로감독 및 설득력 있는 제재, 임금체불 권리구제, 비공식부문의 공식화, 노사단체의 역할 등을 제시하고 있다.<sup>48)</sup> 국내에서는 근로감독 대상 확대, 기초고용질서 집중점검과 제재 강화(예: 명단공개, 징벌적 손해배입, 과태료 즉시부과, 위반사업장 공공입찰시 감점 등 입찰제한) 중심으로 논의가 이루어져 왔으나, 단속과 징벌에 앞서 영세사업주에 대한 교육·홍보 등 인식 개선을 통한 준수를 제고 활동을 노사단체가 전개할 수 있도록 뒷받침하는 투자가 확대될 필요가 있다.

## 2) 최저임금 영향 모니터링

최저임금의 합리성과 실효성을 확보하려면 최저임금 결정에 필요한 통계 데이터를 강화

44) 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금, 최저임금 위반 귀책사유가 있는 도급인의 연대책임 불이행은 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

45) 사업주의 주지의무 불이행, 장관에게 임금에 관한 사항의 보고를 하지 아니하거나 거짓 보고를 한 자, 근로감독관의 요구 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 질문에 대하여 거짓 진술을 한 자에 대해선 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

46) 2020년 발생한 임금 체불액은 1조 5830억원. 출처: 고용노동부 보도자료(2021. 1. 18.).

47) 2018년 390,736건, 2019년 403,023건, 2020년 7월말 221,274건. 출처: 고용노동부, “신고사건 접수 및 처리현황”(2020년 7월말 기준).

48) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, pp.53-67.

하고, 최저임금이 고용과 소득 등 노동시장과 경제 전반에 미치는 영향을 모니터링해서 환류가 이루어지도록 해야 한다. 모니터링과 평가분석은 기본적으로 정치나 협상의 이슈가 아니라 정책 이슈이자 전문가의 영역이라고 할 것이다. 그러나 국내 현실을 보면 과학적 논의를 뒷받침할 수 있는 데이터 분석이 미흡하고, 노사 간에는 어떤 통계를 사용할 것인지, 어떤 기준으로 분석할 것인지에 대해서조차 합의가 이루어지지 못하고 끝없는 다툼의 대상이 되고 있는바, 소모적인 논란을 정리하기 위해서는 법령에 명시하는 방안까지 검토할 필요가 있어 보인다.

최저임금 결정에만 매몰되어 최저임금이 결정된 뒤에는 노동시장에 미치는 영향에 대한 조사나 분석은 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 많게는 임금근로자의 25%가 직접적 영향을 받는 최저임금 문제는 노동시장에 미치는 영향이 막대하다. 그뿐만 아니라 최저임금은 구직급여 하한액, 예방접종 사망자의 일시보상금 등 17개 법률의 다양한 정부지출 및 사회급여의 기준으로도 사용되고 있다. 최저임금위원회는 통계청, 국책연구기관 등과의 협력체제를 구축하고, 매년 최저임금 영향 모니터링 보고서를 작성하여 정부와 국회에 제출하고 노사단체와 국민에게도 공개해야 한다.

## V. 맺음말

최저임금은 근로관계 당사자 간 계약의 영역이라 할 수 있는 임금수준에 국가가 개입하여 일정 수준 이상의 임금 지급을 강제하는 제도이다. 1988년 우리나라에서 법정 최저임금제도가 실시된 이래 최저임금은 저임금근로자 보호제도로서 기능할 뿐만 아니라 고용보험법의 구직급여, 산재보험법의 휴업급여, 사회보장법의 사회보장급여, 감염병예방관리법의 일시보상금 등 각종 고용·노동·사회정책과 연계되며 역할이 확대되어 왔다.

최저임금 수준의 적절한 설정과 더불어 최저임금제도의 안정적인 관리와 운영은 국가적으로 중대한 정책과제가 되었는데, 최저임금을 둘러싼 노사 간의 대립이 극단적인 대결로 치닫고 사회불안 요인으로 확대 재생산되는 것은 바람직하지 못하다. 이에 본 연구에서는 최저임금의 과도한 대결적 정치화를 지양하고 토론과 정책의 영역으로 위치를 조정(re-positioning)하기 위한 작업의 일환으로 우선 역대 정부의 최저임금 정책을 살펴보았다. 최저임금의 수준은 정액급여, 통상임금, 임금총액의 중위수와 비교하면 2019년 현재 각각 56.9%, 59.5%, 53.5%로 모두 역대 최고치를 기록하였다. 소비자물가상승률과 경제성장률

을 차감한 최저임금인상률은 김영삼 정부, 김대중 정부, 이명박 정부는 마이너스인 반면, 노무현 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부는 플러스였는바, 그중에서도 문재인 정부는 7.06%로 가장 높은 수치를 보였다. 이와 같은 고율의 최저임금 정책으로 2019년 최저임금 영향률은 18.3~25.0%로 급증하고 미만율도 16.5%에 달하였다.

문재인 정부는 짧은 기간에 최저임금을 고율 인상하는 한편, 충격을 완화하기 위하여 최저임금 사용자에게 인건비를 보조하고 최저임금 산입범위를 확대하는 등 상호 모순되는 정책을 추진하여 갈등과 혼란을 초래하였다. 2020년부터는 급격히 방향을 전환하고 코로나19 사태로 소강상태를 보이고 있으나, 후유증과 갈등 요인은 미해결 상태로 남아 있다.

최저임금 부담을 완화하기 위하여 다수의 의원입법안이 제출되고, 정부·여당도 결정체제 이원화를 추진하였으나, 상여금과 복리후생수당 일부를 산입임금에 추가하는 것 외에는 국회에서 처리되지 않았다. 개편안 내용을 보면 결정체제 변경, 결정기준 추가, 대상별 구분적용 확대 등이 주를 이루고 있다. 최저임금 결정체제를 이원화하거나, 노사의 직접 참여를 확대하는 방안은 2015년 업종별·부문별 노사대표 참여 확대 이후 노사 간 대결이 격화되었던 것에 비추어 볼 때 사회적 갈등 해법으로서는 한계가 있음을 확인하였다. 본 연구에서는 그 대안으로서 영국의 저임금위원회처럼 전문가위원회로 개편하는 방안과 업종별 최저임금위원회 등 결정체제의 분권화 방안을 제시하였다.

한편, 최저임금의 효과성 제고를 위해 불합리한 제도를 개선하는 것이 바람직하고, 이러한 맥락에서 노동시장의 복잡·다양화에 따라 최저임금도 대상 및 여건의 특성을 반영하는 것은 합리적이라고 할 수 있다. 그러나 최저임금 구분적용은 근로자의 필요와 경제적 요인을 객관적 증거에 기반하여 균형 있게 접근하지 않고, 사용자의 부담 관점에서만 접근하면 최저임금제도의 기본취지를 잠탈하는 결과에 이를 수 있고, ILO가 강조하는 고용상 차별금지와 동일가치노동 동일보수 원칙에도 배치될 수 있음에 유의해야 한다. 제도 합리화의 일환으로 숙식제공 등 현물급여의 환가기준을 마련하여 최저임금에 산입하는 방안은 가내근로 합법화에 대비하기 위해서도 준비할 필요가 있으며, 최저임금 산식을 활용하는 것도 소모적 갈등 완화를 위해 전향적으로 검토할 필요가 있다고 보았다. 최저임금이 합리적으로 결정되고 현장에서 잘 지켜지려면 최저임금 결정에 대한 관심 이상으로 노동시장에 미치는 영향을 모니터링하고 차기 최저임금 결정과 근로장려세제 등 관련 정책에 반영하는 것이 중요하다.

문제의 올바른 해법은 문제에 대한 인식과 원인 진단에서 시작된다. 정책의 문제를 제도 변경만으로 해결할 수 없듯이 불합리한 제도를 두고서는 정책효과가 의도대로 나타나

지 못할 것이다. 대립적 노사관계를 악화시키는 기제로 작용하고 있는 최저임금 갈등을 극복하고, 저임 근로자의 생활 향상 및 고용안정과 경영의 불확실성 해소를 도모하기 위해서는 최저임금 정책의 합리화와 제도의 합리화가 함께 추진되어야 한다.

중장기적으로는 제4차 산업혁명으로 노동에 기반한 소득체제의 와해적 변동<sup>49)</sup>이 가속화되면서 기본소득제 등 새로운 접근방법이 제기되는 상황에서 사용자의 부담으로 근로자의 임금소득의 최저수준을 보장하는 최저임금제도가 장래에도 지금과 같은 비중의 역할을 할 것인지 검토할 필요가 있다. 디지털 혁명의 진전으로 노동에 기반한 소득체제가 와해되면 근로자의 기본적인 필요(needs)를 충족시키는 것은 사용자가 지급하는 최저임금이 아니라 국가가 부담하는 기본소득이나 근로장려세제 등을 중심으로 재설계해야 하기 때문이다.

▶ 논문투고일 : 2021. 02. 22, 논문심사일 : 2021. 04. 03, 게재확정일 : 2021. 04. 18.

49) 한국포스트휴먼연구소·한국포스트휴먼학회 편저, 「제4차 산업혁명과 새로운 사회윤리」, 아카넷, 2017. p.35

## ■ 참고문헌

### 1, 국내자료

- 고용노동부, “최저임금 결정체계 개편안 발표”, 고용노동부 보도자료(2019. 2. 27.).
- \_\_\_\_\_, “신고사건 현황(2020년 7월말 기준)”, 고용노동부 홈페이지.
- \_\_\_\_\_, “설명절 대비 임금체불 예방 청산 대책”, 고용노동부 보도자료(2021. 1. 17.).
- 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017. 7.
- 국회, 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>.
- 김강식, “최저임금제도 국제비교 및 시사점”, 「질서경제저널」, 제20권 제2호, 한국질서경제학회, 2017. 6.
- \_\_\_\_\_, “최저임금 구분적용의 필요성 검토”, 「질서경제저널」 제22권 제2호, 한국질서경제학회, 2019. 6.
- 김대일·이정민, “2018년 최저임금 인상의 고용효과”, 「경제학연구」 제67권 제4호, 한국경제학회, 2019. 12.
- 김태훈, “최저임금 인상의 고용 및 임금효과”, 「노동정책연구」 제19권 제2호, 한국노동연구원, 2019. 6.
- 김현경, “한국의 최저임금 결정 과정과 사회·정치적 기반의 분석 : 문재인 정부의 최저임금 정책을 중심으로”, 「세계지역연구논총」 제38권 제2호, 한국세계지역학회, 2020. 6.
- 남성일, “최저임금제가 노동수요에 미치는 효과: 감시단속 근로자에 대한 실증분석”, 「노동경제논집」 제31권 제3호, 한국경제학회, 2008. 12.
- 남용현, “장애인근로자 최저임금 감액적용 검토”, 「장애인고용과 현안과 이슈 - 2014 수시과제 자료집」, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2015. 5.
- 노호창, “최저임금 준수를 위한 방안에 대한 검토”, 「법이론실무연구」 제6권 제1호, 한국법이론실무학회, 2018. 2.
- 문지선, “2018년 최저임금 인상의 계층별 임금 상승 효과”, 「경제와 사회」 통권 제128호, 비판사회학회, 2020. 12.
- 박귀천, “최저임금 결정구조에 관한 검토”, 「노동법학」 제66호, 한국노동법학회, 2018. 6.
- 오상봉, “최저임금제도에 대해 지금 무엇을 해야 하는가?”, 「노동리뷰」 통권 제146호, 한국노동연구원, 2017. 5.
- \_\_\_\_\_, “최저임금제도의 개편 방안”, 「노동리뷰」 통권 제176호, 한국노동연구원, 2019. 11.
- 유영성, “최저임금의 현황과 대책”, 월간 「공공정책」 Vol.151, 한국자치학회, 2018. 5.
- 유영성·박준식, “최저임금 인상, 핵심 쟁점과 향후 과제”, 「이슈&진단」 제308호, 경기연구원, 2018. 2.
- 유은주·김연아·서정희, “최저임금 적용제의 제도 개선방안”, 수시과제보고서, 한국장애인고

- 용공단 고용개발원, 2020. 1.
- 이나경, “일본 최저임금제도의 동향과 과제 — 지역별 · 산업별 최저임금제도와 생활보호와의 관계 —”, 『노동법논총』 제47집, 한국비교노동법학회, 2019. 12.
- 이달휴, “최저임금법상 문제점과 해결방향”, 『노동법논총』 제41집, 한국비교노동법학회, 2017. 12.
- 이민영 · 김용탁, “장애인 최저임금 감액적용 제도도입시 작업능력평가 개편 방향”, 『장애인고용과 현안과 이슈 - 2014 수시과제 자료집』, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2015. 5.
- 이시균, “최저임금의 고용효과”, 『노동리뷰』 통권 제30호, 한국노동연구원, 2007. 6.
- 이인재, “최저임금 미준수의 결정요인 - 정책변수의 효과를 중심으로”, 『산업관계연구』 제28권 제4호, 한국고용노사관계학회, 2018. 12.
- 이현아 외, 「감시 · 단속적 근로자의 최저임금 적용에 따른 보완대책 연구」, 고용노동부 연구용역보고서, 2014. 10.
- 정인수 · 김재훈, 「감시 · 단속적 근로자에 대한 최저임금 감액을 연구」, 노동부 연구용역보고서, 2006. 5.
- 조상균, “최저임금의 적용 차등화 방안 연구”, 『노동법학』 제66호, 한국노동법학회, 2018. 6.
- 채민석, “영국 최저임금의 영향에 대한 평가”, 『국제노동브리프』 Vol.18 No.2, 한국노동연구원, 2020. 2.
- 최저임금위원회, 「최저임금 제도개선 TF 전문가 워크숍 보고서」, 2017. 11. 18.
- 한국경영자총협회, “우리나라와 OECD 국가의 최저임금 수준 국제비교”, 한국경총 보도자료 (2019. 5. 13.).
- 한국포스트휴먼연구소 · 한국포스트휴먼학회 편저, 「제4차 산업혁명과 새로운 사회윤리」, 아카넷, 2017.
- 홍민기, “2018년 최저임금 인상의 고용 효과”, 『노동리뷰』 통권 제158호, 한국노동연구원, 2018. 5.
- Thorsten Schulten, “유럽 차원의 최저임금정책: 유럽의 임금주도 성장과 공정임금 개념”, 『국제노동브리프』 제10권 제12호, 한국노동연구원, 2012. 12.

## 2. 국외자료

- ILO, *Minimum Wage Fixing*, Geneva, ILO. 1981.
- ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, Geneva, ILO. 2016.
- ILO, *Minimum wage system*, Geneva, ILO. 2014.
- ILO, *Global Wage Report 2020-21, Wages and minimum wages in the time of COVID-19*, Geneva, ILO. 2020.
- ILO, *General Survey concerning the Minimum Wage Fixing Convention, 1970(No. 131)*,

*and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970(No. 135), Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, ILO, 2014.*

Low Pay Commission, Low Pay Commission Report 2020, 11 December 2020.

OECD, “*Focus on minimum wages after the crisis: Making them pay*”, May 2015.

■ Abstract

## Problems of Minimum Wage System and Measures to Resolve Social Conflicts

Lim, Mu Song\*

The purpose of this study is to find the causes and solutions of social conflicts surrounding the minimum wage in Korea. First, to see the effect of the minimum wage policy on the conflict, the status of the minimum wage is analyzed by each government after the Kim Young-sam administration. The relative level of the minimum wage based on the median wage in the labor survey data by employment type reached 59.5% of the normal wage, 56.9% of the fixed wage, and 53.5% of the total wage in 2019. The increase rate after deducting the consumer inflation rate and economic growth rate from the minimum wage increase rate was the highest in 2018-2019 at 7.06%. As a result, the impact rate also recorded the highest level ever at 18.3% in 2019 and 12.65% in 2018-2021, confirming that the Moon Jae-in administration took a policy of raising the minimum wage at a high rate in poor economic conditions.

On the other hand, after small business owners and non-regular representatives directly participated in 2015, following the KCTU in 2000, labor-management confrontation escalated during the deliberation and resolution of the minimum wage. It suggests that there is a certain correlation between the high level of the minimum wage and the expansion and reinforcement of direct participation and intensifying conflict between labor and management.

As a plan to reorganize the minimum wage determination system, this study proposes the British-type Expert Committee or a decentralization plan such as the Industrial Minimum Wage Committee. It also suggests to establish a legislative basis for

---

\* Professor, School of Public Policy, Geumgang University

inclusion in-kind benefits, and proposes a review of the use of the minimum wage formula. In addition, it is emphasized that in order to resolve the social conflict, it is not sufficient to reorganize the system alone, and that rationalization of policies must be promoted.

