

최저임금심의제도의 개선방안

1995

한국노동연구원

目次

I. 序論

II. 勤勞者, 使用者委員側의 最初案 및 修正案

1. 生計費의 推定方式
2. 勞使側의 最初案
3. 勞使側의 修正案

III. 公益委員案 및 最低賃金의 決定過程

1. 公益委員案
2. 最低賃金의 決定過程과 投票의 逆說

IV. 最低賃金 審議制度의 改善方案

參考文獻

表目次

<표 II-1> 월소득 45만원 미만 근로자가구의 영겔지수의 추정(1992년)

<표 II-2> 노총의 최저임금 심의를 위한 생계비 산정(1993년 12월)

<표 II-3> 식료품의 추정(1991년 3월)

<표 II-4> 경총의 최저임금 심의를 위한 생계비 산정(1993년 12월)

<표 II-5> 근로자측, 사용자측 및 최심위 실태생계비의 비교

<표 II-6> 근로자측, 사용자측 생계비 추정의 차이의 분해(1993년 12월 현재)

<표 II-7> 영겔지수 저축을 수정한 근로자측 이론생계비(1993년 12월 기준)

<표 II-8> 임금계층별 영향률 및 인상률

<표 III-1> 연령별 임금구성요소

<표 III-2> 유사근로자(18~19세) 임금실태

<표 III-3> 임금수준과 최저임금과의 비교

<표 III-4> 최저임금과 거시경제지표의 변동추이

<표 III-5> 적용년도별 수혜근로자 및 영향률

<표 III-6> 구인, 구직 취업알선 현황

<표 III-7> 공익위원들의 걱정최저임금 인상률을 보는 견해^{1),2)}

<표 III-8> 1994년 9월 1일 발효 최저임금의 결정과정

<표 III-9> 연도별 최저임금(안) 심의·의결 상황

<표 III-10> 최저임금의 표결상황

<표 III-11> 투표의 逆說의 例: 근로자위원이 합리적인 입장을 취하는 경우의 투표결과

<표 III-12> 투표의 逆說의 例: 사용자위원이 합리적인 입장을 취하는 경우의 투표결과

<표 III-13> 투표의 逆說의 例: 노사 모두가 합리적인 입장을 취하는 경우의 투표결과

<표 III-14> 투표의 逆說이 존재하지 않는 例: 노사가 강력한 입장을 취하는 경우의 투표결과

<표 IV-1> 최저임금심의위원회 연도별·회의별 위원출석 상황¹⁾

<표 IV-2> 최저임금심의위원회 연도별 예산 개요

[그림 II-1] 1995년 최저임금이 8% 오르는 경우의 추가적인 인상효과(최저임금 적용시기의 변동에 따른 실제인상효과)

I. 序論

우리나라에서 최저임금의 필요성이 제기된 것은 1970년대로 거슬러 올라가나, 최저임금법은 1986년말에 제정되어 1988년부터 시행되었다. 최저임금법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하며 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.¹⁾

그러나 지금까지 우리나라의 최저임금의 운영실태를 보면 법에 명시된 본연의 목적보다는 다른 쟁점들이 더 중요시되어 왔다. 즉 노사는 최저임금의 결정시 이것이 법적인 구속력을 지닌 최저수준의 임금을 보장한다는 목적보다는 최저임금의 인상률이 다음 해의 노사간 임금교섭에 미치는 영향을 더 중요시하여 온 것이 사실이고, 최저임금을 보는 이러한 시각은 정부의 경우에도 마찬가지였다. 따라서 최저임금이 정부의 개입이나 영향력에서 완전히 벗어나 결정된 것은 1994년이 처음이라고 보여진다. 이와 같이 최저임금이 내년도 임금인상을 위한 일종의 노사간 전략적 차원에서 결정되는 영향이 심화되자 이를 방지하기 위해 최저임금의 적용시기를 변경하기에 이르렀다. 즉 종전에는 최저임금의 적용시기가 1월 1일부터 12월 31일이었으나 1995년부터는 적용시기를 9월 1일부터 8월 31일로 변경하였다.

이 경우에 기대되는 이점은 최저임금과 일반임금과의 고리를 끊음으로써 최저임금의 임금가이드라인적 성격을 배제할 수 있다는 점이다. 또한 최저임금법 제 4조에서는 "최저임금을 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정한다"고 되어 있다. 따라서 최저임금의 적용시기가 9월 1일로 바뀔에 따라 유사근로자의 임금이 척도라고 볼 수 있는 임금인상의 전반적인 동향 또는 18세 단순근로자 등의 임금인상 추이 등을 참고할 수 있다는 이점이 있다. 즉 최저임금이 9월 1일부터 적용되므로 최저임금은 6월말까지는 결정되어야 하는데, 이때까지의 유사근로자의 임금변동 추이를 파악할 수 있게 되어 최저임금 결정에 큰 도움이 될 수 있다는 이점이 있다.

그러나 1994년도 최저임금 결정과정을 보면 최저임금 적용시기를 9월 1일로 바꾸었음에도 불구하고 긍정적 효과는 기대되지 않았고 오히려 적용시기의 변동에 따른 최저임금 산정상의 노사간의 異見의 폭이 크게 부각되는 결과를 초래한 것으로 나타났다.

본 연구의 목적은 1994년 9월 1일 발효 최저임금의 결정과정을 살펴보고 나아가 최저임금 심의제도의 개선방안을 모색하는 데 있다. 제Ⅱ장에서는 근로자, 사용자측의 최초안 및 수정안을 논의하며, 제Ⅲ장에서는 공익위원안과 최저임금 결정과정에서 나타나는 투표의 역설을 논의한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 이들 논의에 기초하여 최저임금제도의 개선방안을 모색하고자 한다.

주석1) 최저임금법 제1조 참조.

II. 勤勞者、使用者委員側의 最初案 및 修正案

앞에서 언급한 바와 같이 최저임금법에서는 최저임금의 결정기준으로 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산력을 명시하고 있다. 1994년도 9월 1일부터 적용된 최저임금을 심의함에 있어서 나타난 한 가지 특징은 과거에는 생계비의 경우 노총의 이론적 생계비와 최저임금심의위원회의 실태 생계비를 기준으로 하였거나 또는 한국노동연구원 등 제3기관에 생계의 추정을 의뢰한 데 비해서 이번에는 勞總, 最審委는 물론 經總에게도 최저생계비를 산출해 줄 것을 의뢰하였다는 점이다. 이는 생계비의 특성상 제3의 중립적인 기관 등에서 추정한 생계비에 대해 노사가 의견은 같이하는 경우를 상정하기가 어렵고, 한국노동연구원에서도 자료상의 제약을 들어서 생계비 추정작업을 수행하는 것을 꺼리고 있기 때문이다.¹⁾ 이러한 문제점 때문에 최저임금 심의위원회에서는 노사 양측에 모두 생계비를 산정해 주도록 당부한 바 있다. 여기서 제기되는 문제점을 노총은 매년 연례적으로 이론적 최저생계비를 산정하기 때문에 생계비 추정에 어려움이 없으나, 경총은 그동안 한 번도 최저생계비를 산정해 본 경험이 없다는 점이다. 또한 노사 양측이 각각의 추정생계비를 산정함에 따라 최저임금 산정의 가장 중요한 기준인 생계비를 둘러싼 異見이 심화될 가능성이 있었다. 이하에서는 1994년 최저임금 결정과정에서 제시된 노사 및 공익위원측의 案을 살펴보고자 한다.

1. 生計費의 推定方式

가. 勞働의 생계비 추정²⁾

한국노총은 매년 조사발표하는 도시근로자 최저생계비 가운데 단신근로자의 식료품비를 앵겔지수로 나누어 소비지출을 구하고 이에 조세공과금과 사회보장분담금, 저축을 포함하여 생계비를 산정하였다.³⁾ 노총의 '도시근로자 최저생계비(1994. 1.)'에 의하면 18세 남자의 1일 식품비는 4,384원, 18세 여자의 1일 식품비는 3,788원으로 추정되었다. 이에 365/12를 곱하면 18세 단신남자와 여자의 월 식품비는 각각 133,347원과 115,218원으로 나타났고 이의 평균인 124,282원을 식품비로 추정하였다. 한편 앵겔지수의 산정은 통계청의 근로자가구의 소득계층별 소비지출에서 산정하였다. 노총은 근로자가구의 소비지출 가운데 주거비는 월세만 반영되고 있으므로 소비지출에 전세평가액을 포함한 금액을 소비지출로 보고 앵겔지수를 추정하였다(표 II-1 참조).

비소비지출은 저축, 조세공과금, 사회보장분담금으로 구성된다. 노총의 생계의 모형에 의하면 단신근로자의 월저축액은 50,000원이나 이의 절반인 25,000원을 반영하였다. 조세공과금은 갑근세와 주민세만을 반영하였으며 소비지출과 저축의 합계인 428,512원을 기준으로 산출하였는데, 1994년도 간이세액 조건표에 의하면 이에 대한

<표 II-1> 월소득 45만원 미만 근로자가구의 앵겔지수의 추정(1992년)

(단위 : 원/월)

구 분	금 액
식료품비(A)	159,200
소비지출(B)	443,400
전세평가액(C)	72,700
(D)=(B)+(C)	516,100
앵겔지수 (A)/(D)	0.308

자료 : 통계청, 『도시가계연보』 데이프.

<표 II-2> 노총의 최저임금 심의를 위한 생계비 산정(1993년 12월)

(단위 : 원/월)

비 목	금 액	비 고
소비지출	403,512	식료품비 124,282원을 앵겔계수(0.308)로 나누어 구함(월 45만원 미만 근로자가구의 자료 사용)
비소비지출	43,570	-
저 축	25,000	노총의 이론적 생계비에 나타난 저축액의 1/2를 반영
조세공과금	3,520	-
사회보장분담금	15,050	-
생 계 비	447,082	-

세금은 갑근세 3,280원, 주민세 240원이다. 사회보장분담금은 의무적 가입인 의료보험금과 국민연금기여금을 추정하였는데, 의료보험은 표준보수월액의 2%인 8,600원으로 나타났다. <표 II-2>

에서는 노총이 주장하는 생계비의 추정방식을 요약하고 있다.

나. 俛側의 생계비의 추정¹⁾

경총에서 추정한 생계비 역시 노총과 같이 반물량방식에 의한 것이고, 기본적으로는 1991년에 한국노동연구원의 의뢰를 받아 한국식품연구소에서 산출한 1인가구 식품비를 기준으로 하여 소비자물가 상승률 및 앵겔계수를 감안하였고 비소비지출은 최심위의 실태생계비를 기준으로 하였다. 우선 1991년의 식품비는 74,643원으로 나타났다(표 II-3 참조).

이 월식료품비는 1991년 3월 기준이므로 이에 소비자물가지수의 상승률을 곱하여 1993년 12월 기준 식료품비를 계산하였다. 소비자물가지수는 1991년 3월의 107.8(1990=100)에서 1993년 12월에는 124.0으로 15.0% 상승하였으므로 1993년 12월 기준 月 식료품비는 $74,643 \times 1.15 = 85,839$ 원이 된다. 한편 月 45만원 미만 근로자가구의 앵겔계수는 1993년 4/4분기 중 0.359이므로 소비지출은 $85,839 \div 0.359 = 239,106$ 원/월 이 된다. 한편 비소비지출은 최심위에서 산출한 12,749원을 이용하였다. 따라서 경총의 1993년 12월 기준 생계비는 251,846원으로 추정되었다(표 II-4 참조).

<표 II-3> 식료품의 추정(1991년 3월)

(단위 : 원/일)

식 품 군	금 액
단백질 식품	432
칼슘 식품	369
무기질 및 비타민 식품	708
당질 식품	56
지방 식품	132
총계(1일 순식품비)	2,209
외식 및 기호식품비 ¹⁾	245
1일 총식품비	2,454
월 식료품비 ²⁾	74,643 원/월

주 : 1) 1일 총식품비의 10%를 가정하였음. 즉 $2,209/0.9=245$

2) $2,454 \times 365/12=74,643$ 원/월

자료 : 한국식품연구소

<표 II-4> 경총의 최저임금 심의를 위한 생계비 산정(1993년 12월)

(단위 : 원/월)

비 목	금 액	비 고
소비지출	239,106 (231,392) ¹⁾	1991년 3월 기준 식료품비는 74,643원이며, 이에 1993년 12월까지의 소비자물가 인상률 15%를 곱하여 85,839원이 되고, 이를 앵겔지수 0.359로 나누어 산정함.
비소비지출	12,749 (12,740) ²⁾	최심위 자료 사용
생 계 비	251,846 (244,132) ³⁾	

주 : 1) 후에 경총은 소비자물가 인상 대신 식료품비 상승률을 감안하여 1993년 12월 기준 식료품비는 $74,643 \times 1.178 = 87,929$ 원으로 추정하고, 1991년 한국노동연구원의 표준생계비 중 1인 가구의 앵겔계수 0.38을 이용하여 소비지출은 $87,929/0.38 = 231,392$ 원을 산정함.

2) 후에 경총은 12,740원으로 수정함.

3) 1), 2)에 따라 생계비의 합계도 244,132원으로 변경됨

다. 생계비 추정상의 문제점

최심위의 생계비위원회에서는 세 차례의 심의과정을 통해 근로자측, 사용자측 그리고 최심위의 실태생계비를 모두 접수하고 이를 임금수준위원회에 회부하였다. 우

<표 II-5> 근로자측, 사용자측 및 최심위 실태생계비의 비료

	이론적 생계비		실태생계비	비 고
	근로자측	사용자측		
산출기준일	1993. 12.	1993. 12.	1993. 10.	
생계비				
- 소비지출	447,082원	244,132원	257,804원	
- 식료품비	403,512	231,391	244,831	
- 기타소비	124,282	87,929	68,855	
- 지 출	279,230	143,463	175,976	
- 비소비지출	43, 570	12,740	12,973	
- 조세 및 사회보장	18,570	12,740	12,973	
- 분담금				
- 저 축	25,000	-	-	
엔젤계수(%)	30.8	38.0	28.1	
전년도 생계비	394,907원	-	230,385원	
전년대비 상승률	13.2%	-	11.9%	
1994. 8. 기준 물가수정 (실태생계비=100)	464,965원 (172.7)	253,897원 (94.3)	269,189원 (100.0)	소비자물가 인상률 1993. 10.~12. : 0.4% 1994. 1.~ 8. : 4.0%(추정)

자료 : 最審委, 「1995년도 최저임금 심의를 위한 생계비 산출결과 심사」, 1994. 4. 15.

선 이들 생계비의 차이점을 살펴보면 <표 II-5>와 같다.

이 표에서 보는 바와 같이 최심위의 실태생계비를 100으로 한 경우 근로자측의 생계비는 172.7이나 되고 사용자측은 94.3에 불과하여 근로자측 생계비는 사용자측 생계비의 1.83배에 달하고 있다. 이와 같이 차이가 발생한 이유는 우선 식료품비의 경우 근로자측이 사용자측의 1.41배에 달하고 있으며, 엔젤계수가 노사측의 경우 각각 30.8%, 38.0%로 나타나 그 결과 소비지출은 근로자측이 사용자측의 1.74배에 달하고 있다. 즉 근로자측의 소비지출 대 사용자측의 소비지출은 다음과 같이 분해할 수 있다.

$$\begin{aligned}
 & \text{근로자측 소비지출/사용자측 소비지출} \dots\dots\dots(1) \\
 & = (124,282/0.308)/(87,929/0.380) \\
 & = (124,282/87,929) \times (0.380/0.308) \\
 & = 1.413 \times 1.234 \\
 & = 1.744
 \end{aligned}$$

식 (1)에서 근로자측 소비지출이 사용자측 소비지출보다 1.744배나 더 크게 나타난 이유는 근로자측 식료품비가 사용자측에 비해 1.413배에 달하고, 반면에 엔젤지수는 사용자측의 계수가 근로자측의 계수의 1.234배에 달하고 있기 때문이다.

<표 II-6>에서는 노사 양측의 전체 생계비의 차이 202,950원의 원인을 분해하고 있다. 이 차이는 식료품비, 엔젤지수, 비소비지출로 大別해 볼 수 있는데 이들이 전체 생계비 차이의 17.9%, 66.9%, 15.2%를 설명하고 있으며, 비소비지출 중 저축의 포함 여부가 전체 차이의 12.3%를 설명하고 있다. 이 표를 보면 노사는 동일한 방법을 사용했음에도 불구하고 자료의 선택 때문에 20만원 이상의 차이를 보이고 있다. 특히 노사 모두 반물량방식을 사용했으나 식료품비 추정에 의한 차이는

17.9%에 불과하고 엔겔계수가 무려 전체 차이의 66.9%를 설명하고 있으며 저축포함 여부도 12.3%의 차이를 나타내고 있다.

이제 노층, 경층에서 산정한 생계비의 문제점을 보면 다음과 같다. 우선 경층의 산정방식에 의하면 1993년 12월 기준 이론생계비가 1993년 10월 기준 최심위의 실태생계비보다도 낮게 나타났다는 점이 문제가 된다. 이는 엔겔계수를 너무 높게 책정한데 주원인이 있는바, 경층은 1991년 한국 노동연구원이 표준생계비 산정시 사용한 엔겔계수(최빈값 기준 42.8%, 중위값 기준 38.0%)를 사용했는데, 이는 지나치게 높은 수치라고 볼 수 있다. 경층이 생계비를 사용한다면 사실상 최저임금은 동결 또는 감소되어야 한다. 즉 1994년 1월에 적용된 생계비는 시간당 1,085원이고 통상임금 기준 1,085원×226시간=245,210원이다. 그런데 경층의 주장대로 최심위의 『사업체 임금실태조사』에 나타난 전산업 근로자의 월평균임금 중 통상임금의 비중을 74.4%로 본다면, 최저임금 245,210원에 해당되는 근로자의 월평균임금(초과수당 제외)은 329,583원에 달하고 있다(즉 245,210원/0.744=329,583원). 따라서 경층이 추정한 이론적 생계비 253,897원(1994년 8월 기준)이 적절한 수치라면 최저임금을 23.0% 낮추어야 한다는 게

<표 II-6> 근로자측, 사용자측 생계비 추정의 차이의 분해(1993년 12월 현재)

(단위 : 원, %)

	근로자측	사용자측	차 이	구성비
식료품비(A)	124,282	87,929	36,353	17.9
엔겔지수(B)	0.306	0.380	-	66.9
소비지출(C)=(A)/(B)	403,512	231,391	172,121	84.8
비소비지출(D)	43,570	12,740	30,830	15.2
(저축)	(25,000)	(-)	(25,000)	(12.3)
생계비(E)=(C)+(D)	447,082	244,132	202,950	100.0

주: 1) 엔겔지수의 차이가 기여한 부분은 84.8-17.9=66.9%로 보았음

산이 나온다.⁵⁾

노층의 경우는 이와 반대로 생계비가 너무 과대추정되었음이 지적된다. 1994년 1월 1일~8월 31일 기간중 최저임금은 시간당 1,085원, 통상임금 기준 245,210원, 평균임금 기준(초과수당 제외) 329,583원이므로 1994년 8월 기준 노층의 추정생계비 464,965원(447,082×1.04)을 충족시키기 위해서는 최저임금이 41.1%나 인상되어야 한다.

앞에서 본 바와 같이 노층의 경우 엔겔지수가 낮기 때문에 생계비가 높게 산정되었다. 문제는 노층이 엔겔지수를 산정한 방법이 식료품비(소비지출+전세평가액)에 근거했다는 점이다. 노층은 이러한 방식을 택한 이유를 통계정의 소비지출에는 월세만 포함되어 있기 때문이라고 설명하고 있다. 그러나 전세가구의 경우 만약 자금을 빌려서 전세를 든 경우 이에 대한 이자는 이자항목에 포함되었기 때문에 전세평가액을 모두 포함시키는 것은 무리라고 보여진다. 전세평가액이 월 72,700원으로 계산되었고, 이는 年 872,400원에 달하며, 이자율을 12% 정도로 보면 약 727만원의 전세에 살고 있는 셈이다. 18세 이하에 해당하는 근로자의 주거형태별 구성비를 보면 전세 23.6%, 보증부월세 10.0%, 월세 11.4%, 기숙사 55.0%의 분포를 보이고 있다.⁶⁾ 즉 18세 이하 근로자의 경우 전세에 사는 비중이 23.6%이기 때문에 전세액은 약 3,000만원에 달한다. 따라서 전세에 대한 실제 이자(즉, 자기자본을 뺀 은행으로부터의 차입금 등)만을 계산하는 것이 타당할 것이다.

그동안 최심위에서는 생계비에 저축을 포함하지 않았다. 저축이 포함되어야 하는 지에 대한 문제는 견해의 차이가 클 것이나 사회보장제도가 발달되지 않은 우리나라의 실정을 감안할 때 다소간의 저축은 허용되는 것이 마땅하다고 보여진다. 예를 들면 의료보험제도가 있으나 본인부담이 상당액에 달하고 있는 실정이다. 또한 우리나라 도시근로자 가계의 경우 저축률이 대만, 일본에 비해 오히려 높는데, 이는 주택마련, 자녀교육 및 결혼자금 마련 등을 위한 강제성의 저축의 비중이 크기 때문이라고 보여진다.⁷⁾ 따라서 저축이라는 개념보다는 미래의 불확실성, 또는 긴급한 지출

에 대비하기 위한 비상금 등의 용도를 감안하여 저축이 다소라도 포함되는 것이 바람직스러울 것이다. 생계비는 가계지출액에 상당하는 것이므로 기타 지출항목인 저축은 생계비에서 제외되어야 한다는 것은 매우 경직적인 사고라고 볼 수 있다. 사회보장에서 수익자부담원칙이 많이 적용되는 우리나라의 여건을 고려해 볼 때 우리의 경제적 여건이 허용되면 최소한의 저축은 마땅히 포함되는 것이 최저임금법의 목적(제1호)에도 부합되리라 생각된다.⁸⁾

<표 II-7>에서 보는 바와 같이 만약 앵겔계수가 수정되고 저축이 제외되는 경우 1993년 12월 기준 근로자측 이론생계비는 최초안 447,082원보다 19.6% 낮은 359,489원에 달하며, 이 경우 앞에서 언급한 평균임금으로 환산한 1994년 1~8월의 최저임금 329,583원보다 9.1% 높게 나타나나, 최저임금 적용시기가 9월 1일이므로 1994년 1~8월 중 예상소비자물가 상승률 4%를 더하면 1994년 9월 기준으로는 13.4% 높게 나타난다.⁹⁾

마지막으로 <표 II-5>에 나타난 최심위 실태생계비의 문제점을 살펴보면, 우선 단신가구만을 조사대상으로 했는데도 불구하고 앵겔계수가 0.281로 매우 낮게 나타났다는 점이 지적된다. 또한 최심위의 실태생계비에서는 소비지출 중 이자를 제외하였는데, 이 경우 특히 주택차입자금에 대한 이자가 배제되었다는 문제가 제기된다.

생계비전문위원회에서는 노사간에 추정생계비의 차이가 크게 나타나자 이를 둘러싼 논쟁이 심각하게 대두되었으나 결국 근로자측과 사용자측의 생계비를 모두 접수하여 임금수준전문위원회에 회부키로 결정하였다. 한 가지 특기할 만한 점은 노사간의 생계비의 단일안으로 사용자측 생계비에 저축(월 25,000원)을 포함시켜 단일생계

<표 II-7> 앵겔계수 저축을 수정한 근로자측 이론생계비(1993년 12월 기준)

	앵겔계수	식료품비	소비지출	비소비지출	생계비
제시액	30.8%	124,282원	403,512원	43,570원	447,082원
수정액	35.9%	124,282원	346,189원	13,300원	359,489원
비고	월소득 45만원 미만 근로자의 앵겔계수(35.9%) 활용 - 전세평가액 재산정			저축 25,000원 제외	

비를 임금수준전문위원회에 회부하자는 안이 근로자측의 김탁기 위원에 의해 제기되었다. 이는 매우 획기적인 안으로 생계위원회에서 단일안을 만들어 보겠다는 긍정적인 발상으로 해석된다. 이에 공익위원이 이 안을 노사 양측이 심사숙고하여 채택여부를 결정하도록 정회를 요청하였으나 사용자측은 끝내 저축은 생계비에 포함시킬수 없다는 입장을 고수하여 이 안이 채택되지 못한 점은 매우 안타까운 일이다.¹⁰⁾

주석1) 사실상 제3의 중립기관이 노사 모두에게 설득력이 있는 생계비를 산출해 낸다는 것은 매우 어려운 일이다. 이러한 어려움 때문에 1991년의 경우 노사는 생계비 추정방식을 합의하고 이에 따라 한국노동연구원이 단신가구의 생계비를 추정한 바 있다. 그러나 이 결과 생계비 인상률이 중위값 기준 0.87%, 최빈값 기준 3.7%의 매우 낮은 증가율을 나타내 사실상 이들 추정치를 최저임금심의과정에서 사용할 수 없었던 적이 있었다. 표준생계비 산정방식의 문제점에 대한 논의는 김재원, 「표준생계비의 산정방식과 개선방안」, 『경제연구』, 한양대 경제연구소, 제14권 제1호, 1993. 5.를 참조.

주석2) 한국노동조합총연맹, 「半物量방식을 이용한 최저임금심의를 위한 생계비」, 1994. 3.

주석3) 노총은 이를 위해 다음의 자료를 참조하였다고 밝히고 있다.

한국인구보건연구소, 『한국인 영양권장량』, 교문사, 1991.

한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 1991.

농촌영양개선연구원, 「식품성분표」, 1991.

한국식품연구소, 「식품 및 음식의 눈대중량」, 1991.

농수축산신문, 『한국식품연감』, 1990.

주석4) 한국경영자총협회, 「1995년 최저임금 심의를 위한 생계비」, 1994. 4.

주석5) 경총의 주장대로라면 이론적 생계비는 253,897원/월이고 월평균임금 중 통상임금의 비중이 0.744이므로 최저임금은 $253,897 \times 0.744 = 188,899$ 원/월이 되며, 이는 1994년 1월 1일 현재 245,210원보다 23% 낮은 수치이다. 참고로 통상임금/(통상임금+기타수당+상여금) 비율의 1990~92년 기간중 평균을 보면 전연령층이 73.1%, 18세가 76.1%였으며, 통상임금/(통상임금+2/3기타수당+상여금)은 각각 75.4%, 79.0%였다.

주석6) 최저임금심의위원회, 『근로자 생계비조사 결과 보고서(생계비 제12호)』, 1994. 3, 44쪽 참조.

주석7) 김재원, 『생계비의 국제비교』, mimeographed, 임금복지전문연구회, 1993.

주석8) 어느 원로 경제학자는 생계비가 먹고 사는 데 요구되는 개념이기는 하나 저소득 근로자에게 무엇보다도 요구되는 것은 책구입, 학원이나 훈련원 등에서의 기술습득 등 미래에 대한 투자를 할 수 있도록 최소한의 비목이 생계비에 상정되어야 할 것을 주장하고 있다.

주석9) 1994년 8월말(또는 9월초) 기준 평균임금으로 환산한 근로자측 최저임금은 $359,489 \times 1.04 = 373,869$ 원이 되며, 이는 329,583원보다 13.4% 높은 수준이다.

주석10) 사용자측은 1988년 8월 12일 비소비지출은 조세 및 사회보장분담금만 포함하기로 勞·使·公·益이 합의하였다는 이유를 내세워 이를 수락하지 아니하였다.

2. 勞使側의 最初案

가. 근로자측의 최초안

근로자위원의 최초안은 한국노총에 의해 산정되었는데, 이를 보면 최심위의 실태생계비와 노총의 이론생계비의 평균을 구하고 이에 임금총액 중 통상임금의 비중을 곱한 다음, 월근로시간(226시간)으로 나누어 시간급 1,240원, 전년대비 14.3%의 인상을 요구하였다. 근로자측의 산정근거를 보면 다음과 같다.

- 최심위의 실태생계비(18세 단신근로자, 1993년 10월 기준) : 257,804원

- 노총 반물량방식 생계비(1993년 12월 기준) : 447,082원

- 소비자물가상승률(실제치 및 전망치)

1993. 10. ~1993. 12. : 0.4%

1993. 12. ~1994. 5. : 3.5%

1994. 5. ~1995. 8. : 0.45%

- 1994년 8월말로 환산한 최심위 실태생계비 : 269,099원

($257,804 \times 1.004 \times 1.35 \times 1.0045$)

- 1994년 8월말로 환산한 노총의 생계비 : 464,812원

($447,082 \times 1.035 \times 1.0045$)

- 실태생계비와 이론생계비의 평균 : 366,955원

($(269,099 + 464,812) / 2$)

- 초과급여를 제외하고 특별급여를 포함한 임금총액 중 통상임금의 비중 : 0.763¹⁾

- 1994년 9월 1일부터 적용될 최저임금의 산정 :

$366,955 \times 0.763 = 279,986$ 원/월,

$279,986 / 226 \text{시간} = 1,240$ 원/시간²⁾

- 1994년 1월대비 상승률

$[(1240 / 1,085) - 1] \times 100 = 14.3\%$

근로자측 최초안의 특징은 필요생계비를 충족시킬 수 있는 최저임금을 요구하였고 생계비 산정과 정에서는 노총의 이론 생계비와 최심위의 실태생계비의 평균을 사용하였으며 통상임금의 비중을 산정하는 데 있어서 월평균 특별급여까지 임금총액에 포함시켰다는 점이다. 이는 초과수당은 변동적 성격을 띤 데 비해 상여금은 고정적 임금으로 보았다는 것을 의미한다.³⁾

나. 사용자측의 최초안

한편 사용자측은 1994년 9월 1일 기준 최저임금을 월 253,120원, 시급 1,120원으로 1994년 1월대비 3.2% 인상률을 주장하였다. 이의 근거를 보면 다음과 같다.

- 한계업종인 신발업계의 임금인상 인상률 감안: 3%선⁴⁾
- 1994년 중앙노사(노총, 경총간의) 임금인상률 감안: 5.0~8.7%
- 1994년의 경우 최저임금 적용시점의 변경에 따른 인상률의 감안: 이 경우 1994. 1~1994. 12. 중의 인상효과는 9.1%로 나타남. 즉 $[(1.0796 \times 8 \text{개월}) + (1.0796 \times 1.032 \times 4 \text{개월}) / 12] - 1 \times 100 = 9.1\%$
- 최저생계비를 고려함

1993년 12월 기준 경총의 이론생계비: 244,132원
 1994년 8월말 기준 경총의 이론생계비: 253,897원

(244,132 × 1.04, 즉 4%의 소비자물가 인상률 상정함)

1994년 1월 기준 최저생계비: 245,210원

(1,085원 × 226시간)

인상률:

월급기준: $[(253,897 / 245,210) - 1] \times 100 = 3.5\%$

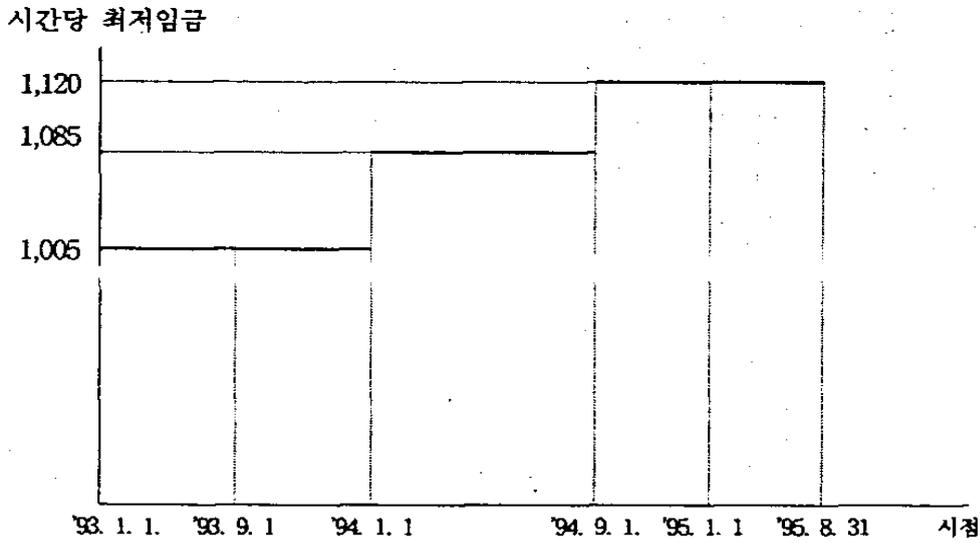
시급기준: $[(1,120 / 1,085) - 1] \times 100 = 3.2\%$

우선 사용자측의 최저임금 적용시기의 변동에 따른 추가적인 인상효과가 발생한다는 주장은 일리가 있는데, 이제 다음을 상정하여 그 효과를 살펴보면 아래와 같다.

가 정 : 1994년 1월대비 1994년 9월 1일부터 최저임금이 3.2% 오르는 경우 시간당 최저임금	
1993년 1월 1일	: 1,005원
1994년 1월 1일	: 1,085원
1994년 9월 1일	: 1,120원

위의 상황을 나타낸 것이 [그림 II-1]이다. 이제 두 경우의 인상효과를 살펴보기로 한다.

[그림 II-1] 1995년 최저임금이 8% 오르는 경우의 추가적인 인상효과(최저임금 적용시기의 변동에 따른 실제 인상효과)



㉠ 1994. 1. 1. ~1994. 12. 31.

이 경우 1994. 1. 1. ~1994. 8. 31. 기간중 시간당 최저임금은 1,005원에서 1,085원으로 7.96% 올랐고, 1994. 9. 1. ~1994. 12. 31. 기간중 최저임금은 1994년초에 비해 1,005원에서 1,120으로 $(1.0796 \times 1.032-1) \times 100=11.4\%$ 오른 셈이다.

즉 1994년 중 최저임금의 인상률은 다음의 두 방법에 의해 산정 할 수 있다.

㉡ $[(1,085 \times 8)+(1,120 \times 4)] / (1,005 \times 12) = 1.091 (9.1\% \text{ 인상})$

㉢ $[(1.0796 \times 8)+(1.0796 \times 1.032 \times 4)] / 12 = 1.091 (9.1\% \text{ 인상})$

㉣ 전년동기대비 인상률 : (1993. 9. ~1994. 8.) ~ (1994. 9. ~1995. 8.)

1993. 9. ~1994. 8. 기간중의 시간당 임금의 추정 : 1,058원

$[(1,005 \times 4)+(1,085 \times 8)] / 12 = 1,058$

1994. 9. ~1995. 8. 기간중 시간당 임금 : 1,120원

인상률 : $[(1,120/1,058)-1] \times 100 = 5.9\%$

이상이 시사하는 바는 1994. 9. 1. ~1995. 8. 31. 기간중 최저임금을 3.2% 인상하는 경우 실제 인상 효과는 1994년중 9.1% 그리고 1994. 9. ~1995. 8. 기간중에는 전년동기 대비 5.9% 최저임금이 인상 되는 결과를 초래한다. 그런데 이 두 가지 인상효과를 측정하는 기준 중 1994년중의 인상률보다는 전년동기대비 1994. 9. ~1995. 8 기간중의 인상률이 의미가 있다.

1994년중의 인상률이 의미가 없는 이유는 다음과 같다. 첫째는 1994년 최저임금 결정시 8개월에 대한 최저인상률 7.96%에 노사가 합의한 바가 있는데 만약 12개월에 대해 7.96%가 인상률이 적용 된다고 했다면(즉 적용시기가 9월 1일로 바뀌지 않았다면), 근로자측은 합의를 거부했을 것이다.⁵⁾

둘째로 현재 최심위가 결정해야 되는 최저임금은 그 대상기간이 1994. 9. 1. ~1995. 8. 31. 기간이지 1994. 1. 1. ~1994. 12. 31. 이 아니라는 점이다. 셋째로 가장 중요한 점은 1994년의 임금인상률만을 고려해 보면 경총이 1994. 9. ~1995. 8. 기간중 최저임금을 아무리 낮게 인상해도 그 수치는 7.96% 이상이 된다는 점이다. 예를 들어 경총이 3.2% 인상 대신 0.46% 인상을 요구 했다 하더라도(즉 시간당 5원 인상한 1,090원), 이때 1994년의 최저임금인상률은 $[(1,085 \times 8)+1,090 \times 4] / (1,005 \times 12) = 1.081$ 이 되어 8.1%의 임금인상이 이루어진다고 주장할 수 있게 된다. 따라서 1994년중의 임금 인상을 기준으로 한 경총의 주장은 허구적인 수치라고 밖에 볼 수 없다.

<표 II-8>에서는 5원단위로 시급 1,120원으로부터 1,240원까지 최저임금이 인상되는 경우 최저임금 적용시점의 변경에 따른 추가적인 임금인상효과는 2.6 ~ 2.9%포인트 인상에 달하고 있음을 보

여준다.⁴⁾ 따라서 경총의 최초안 時給 1,120원은 최저임금인상률 3.2% 그리고 적용시점의 변경을 감안할 경우 5.9%의 인상률을 의미한다고 보아야 한다. 경총의 최초제시율의 또다른 문제점은 최저생계비의 인상률이 3.5%로 소비자물가지수 인상률에도 못미친다는 점을 들 수 있다.

또한 최저임금의 적용시기를 바꾼 이유가 최저임금이 1월 1일부터 적용됨에 따라 최저임금이 사실상 내년 노총·경총의 임금전략을 위한 사전포석시 되는 것을 방지하는 한편, 최저임금 결정시 총계임금교섭 동향을 감안할 경우 이는 광의의 유사근로자의 임금을 반영하는 것이고, 무엇보다도 이러한 점들이 최저임금의 결정을 용이하게 하고 합리적인 최저임금 책정에 도움이 된다는 점을 중요시했음을 간과해서는 안될 것이다 그러나 경총은 1994년의 노총·경총간의 임금합의시 1994년의 1월부터 적용되는 최저임금인상률(7.96%)을 저임근로자, 즉 중소기업의 적정임금인상률로 제시한 바 있다(2차 수정안에서). 그리고 1994년 9월부터 적용되는 최저임금 결정의 기준으로 다시 1994년 중앙노사간의 임금인상률을 감안하자는 제안을 하고 있다. 이는 최저임금의 적용시점을 바꾼 이유를 누구보다도 잘 알고 있는 경총이 취할 태도가 아니다. 즉 경총은 최저임금인상률을 노총·경총 임금합의에 참고하고, 후자를 다시 최저임금 결정시 참고하자는 최저임금 결정논리의 악순환을 주장하고 있는 셈이다. 만약 이러한 논리가 지속적으로 적용된다면 최저임금과 노총·경총간의 임금합의가 이루어지는 경우 그 상한선은 항상 8%선에 머물러야 함을 시사하는 것이다.

최저임금이 높게 또는 낮게 결정되는 결과도 중요하지만 최저임금의 결정과정이 이에 못지않게 중요한 이유는 이것이 거시적 임금결정에 영향을 주게 될 가능성이 크기 때문이다. 경총의 논리에 따르면 최저임금은 본연의 목적에 충실할 수 없게 되고, 최저임금의 결정은 항상 노총·경총의 임금가이드라인이나 임금지침과의 연관성 때문에 항상 난항을 겪게 될 것이다. 1994. 9. 1. 발효 최저임금 결정의 경험을 토

<표 II-8> 임금계층별 영향률 및 인상률

(단위: 원, 인, %)

시급	임금계층별		월평균 급여 추정액 ³⁾	수혜 근로 자 수 ⁴⁾	영향률	전년대비		비고
	일급 ¹⁾	월환산액 ²⁾				인상 률	인상효 과	
1,120	8,960	253,120	336,596	125,248	2.6	3.2	5.9	사용자위원 최초계 시안(전년대비 0.2% 증가)
1,125	9,000	254,250	338,098	129,713	2.7	3.7	6.3	
1,130	9,040	255,380	339,601	133,857	2.7	4.2	6.8	
1,135	9,080	256,510	341,104	138,000	2.8	4.6	7.3	
1,139	9,112	257,414	342,306	141,497	2.9	5.0	7.7	중앙노사합의율 하한선(5%)
1,140	9,120	257,640	342,606	142,447	2.9	5.1	7.8	
1,145	9,160	258,770	344,109	147,198	3.0	5.5	8.2	
1,150	9,200	259,900	354,612	151,948	3.1	6.0	8.7	
1,155	9,240	261,030	347,114	157,608	3.2	6.5	9.2	
1,160	9,280	262,160	348,617	163,267	3.4	6.9	9.6	
1,165	9,320	263,290	350,120	167,975	3.5	7.4	10.1	
1,170	9,360	264,420	351,622	171,731	3.5	7.8	10.6	
1,171	9,368	264,646	351,923	172,482	3.5	7.96	10.7	전년최저임금인상률 수준(7.96%)
1,175	9,400	265,550	353,125	175,487	3.6	8.3	11.1	
1,179	9,420	266,454	354,327	179,299	3.6	8.7	11.4	중앙노사합의율 상한선(8.7%)
1,180	9,440	266,680	354,628	180,252	3.7	8.8	11.5	
1,185	9,480	267,810	356,130	185,017	3.8	9.2	12.0	
1,190	9,520	268,940	357,633	190,699	3.9	9.7	12.5	
1,195	9,560	270,070	359,136	197,300	4.1	10.1	12.9	
1,200	9,600	271,200	360,638	203,901	4.2	10.6	13.4	
1,205	9,640	272,330	362,141	208,881	4.3	11.1	13.9	
1,210	9,680	273,460	363,644	213,861	4.4	11.5	14.4	
1,215	9,720	274,590	365,146	219,206	4.5	12.0	14.8	
1,220	9,760	275,720	366,649	224,917	4.6	12.4	15.3	
1,225	9,800	276,850	368,152	230,628	4.7	12.9	15.8	
1,230	9,840	277,980	369,654	236,043	4.9	13.4	16.3	
1,235	9,880	279,110	371,157	241,458	5.0	13.8	16.7	

<표 II-8>의 계속

임금계 총별			월평균 급여 추정액 ³⁾	수혜 근로 자 수 ⁴⁾	영향률	전년대비		비 고
시급	일급 ¹⁾	월환산액 ²⁾				인상률	인상효과	
1,240	9,920	280,240	372,660	247,786	5.1	14.3	17.2	근로자위원 최초제 시안(전년대비 1.1% 감소)

주 : 1) 일급은 8시간 기준.

2) 월 환산액은 226시간 기준.

3) 월평균 급여추정액은 월 환산액을 정액급여 상당으로 보고 유사근로자의 월평균 급여액 중 정액급여 구성비 75.2%(1988~92년 임금구조 기본통계조사결과 나타난 18~19세 근로자의 정액급여 구성비 평균값)에 의한 추정임.

4) 수혜근로자수 및 영향률은 최심위 사업체 임금실태조사보고서(1994. 4. 추계분)에 의함.

5) 전년대비 인상률 및 인상효과

- 인상률 : 1994. 1. 1.~1994. 8. 31.(8개월) 최저임금액 1,085원 대비 인상률(금액 대비)

- 인상효과 : 1993. 9. 1.~1994. 8. 31.(1개년) 최저임금 실질효과액 1,058원 대비 인상효과(기간대비)

$$[(1 \times 4) + (1.0796 \times 8)] / 12 - 1 = 5.3(\%)$$

$$1,005\text{원} \times 1.053 = 1,058\text{원}$$

자료 : 최저임금심의위원회, 「1994년도(9. 1. 발효) 최저임금의 협의—공익위원회 안건」, 1994.

6. 23.

대로 판단해 볼 때 결론적으로 최저임금의 적용시기를 바꿈에 따라 예상된 긍정적 효과를 기대하기가 어려운 것으로 보인다. 즉 최저임금제도를 본래의 법정신에 맞게 운영하기 어렵고 최저임금은 아직도 노총·경총간에 임금지침 설정 전략상의 우위를 점하기 위한 수단으로 전략하는 관행이 지속되리라는 우려를 하지 않을 수 없는 실정이다.

마지막으로 경총이 신발업계의 어려움을 내세우는 것은 충분히 이해가 가지지만 이 경우 우리나라 최저임금에 업종구분을 할 수 있도록 되어있으므로 이를 채택했어야 될 것이다. 즉 업종구분없이 한계업종의 어려움을 내세워 최저임금의 낮은 인상을 주장하는 것은 설득력이 적기 때문이다. 또한 최저임금의 결정기준은 모든 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성이라고 정의되어 있고 이에 근거하여 최저임금을 다소 경직적으로 결정하지 않는 한 큰 혼란에 빠질 가능성이 크다. 따라서 사용자측은 지불능력이라는 표현보다는 이것을 노동생산성과 연결시켜 자료를 작성하는 등 최저임금법에 충실한 심의를 할 수 있도록 자료를 작성하고 이에 근거하여 설득력을 제고시키려는 노력이 요구된다.

주석1) 최저임금위원회의 『사업체 임금실태보고서』, 72~73쪽에 의하면, 18세 근로자의 임금은

총액이 417,630원이고, 이 중 기본급이 251,663원(60.3%), 통상적 수당이 12,741원(3.1%), 기타 수당 28,679원(6.9%), 초과수당 71,150(17.0%), 월평균 특별급 53,398원(12.8%)으로 나타났다. 이를 근거로(기본급 + 통상적 수당)/(임금총액-초과수당)의 비중을 구하면 0.763이 된다.

주석2) 1,239원을 5원단위 기준으로 하여 1,240원으로 보았다.

주석3) 만약 상여금을 변동적 임금으로 초과수당과 같이 취급하여 임금총액에서 제외한 경우 통상임금의 비중은(기본급+통상적수당)/(임금총액-초과수당-월평균특별급여)=264,404/293,082=0.902가 되어 최저임금은 $366,955 \times 0.902=330,993$ 원/월 또는 $330,993/266=1465$ 원/시간으로 1994년 1월대비 인상률은 35.0%에 달하게 된다.

주석4) 사용자측은 신발업계가 공동교섭을 통해(6월 14일에 합의, 6월 15일에 조인) 3.4% 임금인상에 합의했다고 밝히고 있다.

주석5) 노사가 합의하는 경우 대체로 인상률은 높아지게 마련이다. 이는 올해 노총·경총의 임금인상이 5.0~8.7%에서 합의했는데, 여기서 호봉승급분의 평균 2.2%포인트를 더하면 실제임금은 7.2~10.9%에서 합의된 것을 의미한다는 점에서도 잘 나타나고 있다.

주석6) 전년대비 증가율(②의 방법)을 구하는 가장 간단한 방법은 1993. 9. 1.~1994. 8. 31. 기간중의 최저임금을 1,058원으로 상정하여 계산하는 방식이다. [그림 II-1]에서 1993. 1.~1994. 1.의 최저임금이 각각 1,005원, 1,085원이므로 이에 근거하여 補間法(intergolation)을 이용하여 1993. 9. 1.의 최저임금을 계산하면 $1,005+(1,085-1,005) \times 2/3=1,058$ 원이 되어 역시 같은 결과가 도출됨을 알 수 있다.

3. 勞使側의 修正案

노사의 최저임금의 산정과정도 일종의 협상과정이므로 최소안에서는 협상에서 우위를 점하기 위해 노사는 상당히 높은 그리고 낮은 최저임금을 제시하게 마련이다. 1994년의 경우 5월 2일에 노사의 최소안이 제시되었고 제1차 수정안은 6월 28일에 제시되었다.

우선 노총의 수정안을 보면 최소안과 다른 것은 같으나 통상임금의 비중을 0.763에서 0.774로 낮추어서 시간급 1,210원, 인상률 11.5%를 제시하였다. 최소안에서는 초과급여를 제외하고 특별급여를 포함한 임금총액 중 통상임금의 비중을 18세 근로자 기준으로 산정하였으나 제1차 수정안에서는 전산업 평균을 사용한 점이 다르다. 따라서 실태생계비와 이론생계비의 평균(1994년 8월말 기준) 366,955원은 전과 동일하나 최저임금은 $366,955 \times 0.744=273,014$ 원/월이고 시간급으로는 $273,014/226$ 시간=1,208원을 반올림하여 1,210원을 제시한 것이다.

한편 경총이 제시한 제1차 수정안은 다음과 같은 근거에 의해 산정되고 있다.

- 1994년 중앙노사 임금인상률을 감안함.

1994년 중앙노사가 합의한 임금인상률 5.0~8.7%의 상한선인 8.7%보다 다소 높은 9.4%에서 결정하도록 하며, 이 경우 최저임금액은 시간급 1,130원, 전년대비 4.2% 인상된 수준임.¹⁾ 이 시급 1,130원을 전년동기대비 인상률(즉 1993. 9.~1994. 8. 대비 1994. 9.~1995. 8.)을 기준으로 보면 $1,130/1,058=1.068$ 로 6.8%의 인상효과가 있으며,²⁾ 이는 1994년 중앙노사합의 5.0~8.7%의 평균 수준임.

- 한계업종의 임금인상률을 감안함.

지난 6월 13일 신발업계는 공동교섭을 통해 3.4%선에서 임금인상률을 타결함.

- 1994년 생필품가격 상승률(정부예측) 4.0%를 감안함.

경총은 최저임금 4.2% 인상시 $1,130$ 원(시간급) $\times 226$ 시간=255,380원이 통상임금이고, 총임금 중 통상임금의 비중이 0.744이므로 실제 근로자들이 받는 월평균임금은(초과수당 제외) 343,253원에 달하는바, 이는 최신헌 실태생계비의 133%에 달한다고 주장하고 있다.³⁾

경총의 제1차 수정안은 결국 1994년 중앙노사합의 임금인상률의 평균치인 6.8%를 실제로 보장해주는 데 요구되는 실제임금인상(즉 추가인상분 포함)을 구한 것이라고 볼 수 있다. 경총의 1995년 최저임금과 1994년 중앙노사합의 임금인상률과 연계성을 강화시키려는 의도는 결국 최소안의 경우보다 보다 더 명확해졌다고 볼 수 있다.

이와 같이 노총·경총이 최저임금인상률에 큰 차이를 보이게 되자, 최저임금을 법정기간내에 결정하기는 어렵다고 판단하여 최종 최저임금결정 일자를 역산하여 7월 5일까지 최저임금을 결정하기로 의견의 일치를 보았다.⁴⁾ 그리고 근로자의원들은 제1차 수정안이 제시되자, 더 이상 최저임금을 협상하는 것에 대해 회의(懷疑)를 나타내는 등 강력한 불만을 토로하였다. 즉 인상률로만 보면 근로자측은 14.3%에서 11.5%로 2.8%포인트 양보했는데, 사용자측은 3.2%에서 4.2%로 1.0%포인트 밖에 양보하지 않은 데 따른 불만이 컸고, 이 결과 근로자위원들은 7월 1일 회의에 1명만 참석하였고, 7월 4일에는 전원이 불참하여 정족수 미달로 최저임금안 의결을 최종일인 7월 5일로 연기할 수밖에 없는 사태를 맞게 되었다.

7월 4일 정족수 미달로 최저임금안 의결은 연기되었으나 이날 사용자측은 제2차 수정안으로 시급 1,150원, 인상률 6.0%를 제시하였으며 이의 기준은 소비자물가지수 예상인상률이었다. 참고로 6%인상시 최저임금 적용시기의 변경으로 실제 인상효과는 $[(1,150/1,058)-1] \times 100 = 8.7\%$ 에 달한다.

이와 같이 사용자측이 수정안을 낸 이유는 공익위원들이 암묵적으로 일정범위의 최저임금인상률을 운영위원회에 통보하였고⁵⁾, 이 범위내에 들어오는 안을 채택하겠다는 의사를 여러 차례에 걸쳐 표명하였기 때문으로 보여진다.

주석1) 앞에서 언급한 바와 같이 이 방식은 $[(1.0796 \times 8\text{개월}) + (1.0796 \times 1.042 \times 4\text{개월})] / 12 = 1.094$ 에서 9.4% 인상이 추정된 것으로 이는 1994. 1. ~ 94. 12. 기간중의 인상률로 큰 의미가 없다.

주석2) 이 방식은 앞에서 설명한 바와 같이(최저임금 적용시기 변경에 따른) 실제임금인상률 산정 방식으로 의미가 있는 것이다.

주석3) 이 수치는 $343,253/257,804 = 1.33$ 에서 도출된 것이나 최심위 실태생계비는 1993년 10월기준이다. 따라서 보다 정확한 추정치는 $343,253/269,099 = 1.276$ 이다.

주석4) 사실상 최저임금은 번번히 법정기간을 넘기고 시한종료시점에 가서야 결정되는 경우가 대부분이었다.

주석5) 운영위원은 노·사·공익위원 각1인으로 구성된다.

Ⅲ. 公益委員案 및 最低賃金の 決定過程

1. 公益委員案

이제 공익위원의 안(案)은 어떤 근거에서 산정되었는지를 논의해 보면 다음과 같다. 1994년의 심의과정에서 공익위원안을 제출하는 것은 1993년에 비해 매우 어려웠다. 1993년의 경우에는 근로자측 생계비와 최심위 실태생계비만 제출되었는데, 근로자측 생계비 원안에서 저축을 제외하고 영결계수 및 통상임금 비중을 수정한 결과 비교적 의미있는 수치들이 산정되었기 때문이다. 이에 유사근로자의 임금, 노동생산성 등이 고려되었다. 또한 1993년의 경우 처음으로 노사간의 합의를 도출했기 때문에 최저임금은(1994. 1. ~ 1994. 8. 의 8개월 기간중) 7.96% 인상된 시간당 1,085원, 월 통상임금기준 254,210원으로 결정될 수 있었다.

1994년의 경우 노총·경총에서 모두 생계비를 산정하였고 최심위도 실태생계비를 조사하였다. 그런데 앞에서 언급한 대로 이들 생계비 추정이 모두 문제점이 있는 상태에서 3개의 생계비를 모두 접수하였기 때문에 최저임금인상률이 어떤 생계비를 기준으로 하느냐에 따라 크게 좌우된다. 또한 최저임금 적용시점의 변경으로 실제 인상효과를 추정하지 않을 수 없었다.

이제 생계비를 기준으로 몇 가지 추정방식을 고려해 보면 다음과 같다. 우선 <표 Ⅲ-1>에서 임금총액(초과수당 제외)대비 통상임금의 비중을 구하면 다음과 같다.

통상임금의 비율 : $\text{통상임금} / (\text{임금총액} - \text{초과수당}) = (\text{기본급} + \text{통상적 수당}) / (\text{기본급} + \text{통상적 수당} + \text{기타수당} + \text{월평균특별급여})$

전산업 평균 : $566,796 / (841,380 - 79,453) = 0.741$

17세이하 : $253,545 / (372,777 - 65,247) = 0.824$

18세 : $264,404 / (417,630 - 71,150) = 0.763$

19세 : 328,897 / (436,169 - 54,984) = 0.863

<표 Ⅲ-1> 연령별 임금구성요소

(단위 : 원)

	근로자 수	임금 총액	정액급여				기타 수당	초과 수당	월평균 특별급여
			계	통상임금					
				계	기본급	통상적 수당			
전산업 평균	4,889,968 (100)	841,380 (100)	631,043 (100)	566,796 (100)	490,447 (100)	76,349 (100)	64,247 (100)	79,453 (100)	130,883 (100)
17세 이하	24,069 (0.49)	372,777 (44.3)	279,449 (44.3)	253,545 (44.7)	242,840 (49.5)	10,705 (14.0)	25,904 (40.3)	65,247 (82.1)	28,080 (21.5)
18세	15,691 (0.32)	417,630 (49.6)	293,083 (46.6)	264,404 (46.4)	251,663 (51.3)	12,741 (16.7)	28,679 (44.8)	71,150 (89.5)	53,398 (40.8)
19세	69,755 (1.43)	436,169 (51.8)	360,880 (57.2)	328,897 (58.0)	299,896 (61.6)	29,091 (38.1)	31,983 (49.8)	54,984 (69.2)	20,305 (15.5)

주 : ()안은 전산업 평균과의 대비율을 나타냄.

자료 : 저임금심의위원회, 『사업체실태조사보고서』, 1994. 4.

이제 통상임금의 비율을 0.763으로 보고 다양한 생계비 추정치에 기초하여 몇 가지 최저임금의 추정방식을 고려해 보면 다음과 같다.¹⁾

① 노총의 이론생계비 기준(1994년 8월)

1994년 8월 기준 생계비
 월통상임금 : 447,082 × 1.035 × 1.0045 = 464,812(원/월)
 시급 : 464,812(원/월) × 0.763 / 226시간 = 1,570(원/시간)
 인상률 : [(1,570 / 1,085) - 1] × 100 = 44.7%
 실제인상률 : [(1,570 / 1,058) - 1] × 100 = 48.4%

② 저축 제외 노총의 이론적 생계비 기준(1994년 8월)

1994년 8월 기준 생계비
 월통상임금 : (447,082 - 25,000) × 1.035 × 1.0045 = 438,821(원/월)
 시급 : 438,821 × 0.763 / 226 = 1,480(원/시간)
 인상률 : [(1,480 / 1,085) - 1] × 100 = 36.4%
 실제인상률 : [(1,480 / 1,058) - 1] × 100 = 39.9%

③ 저축 제외 및 영겉계수를 수정한 노총의 생계비 기준²⁾

1994년 8월 기준 생계비
 월통상임금 : 364,759 × 1.035 × 1.0045 = 379,224(원/월)
 시급 : 379,224 × 0.763 / 226 = 1,280(원/시간)
 인상률 : [(1,280 / 1,085) - 1] × 100 = 18.0%
 실제인상률 : [(1,280 / 1,058) - 1] × 100 = 21.0%

④ 노총의 수정안 방식 : 노총의 이론적 생계비와 최심위의 실태생계비의 평균에 통상임금의 비중 0.744를 적용.

1994년 8월말로 환산한 생계비

최심위 실태생계비 : $257,804 \times 1.004 \times 1.035 \times 1.0045 = 269,099$ (원/월)
 노층의 이론생계비 : $447,082 \times 1.035 \times 1.0045 = 464,812$ (원/월)
 평균 : 366,955(원/월)
 시급 : $366,955 \times 0.744/226 = 1,210$ (원/시간)
 인상률 : $[(1,210/1,085)-1] \times 100 = 11.5\%$
 실제인상률 : $[(1,210/1,058)-1] \times 100 = 14.4\%$

㉔ 노층의 수정안 방식 ㉔에서 저축을 제외한 경우
 1994년 8월말로 환산한 생계비

최심위 실태생계비 : 269,099(원/월)
 노층의 이론생계비 : 438,821(원/월)³⁾
 평균 : $(269,099 + 438,821)/2 = 353,960$ (원/월)
 시급 : $353,960 \times 0.744/226 = 1,165$ (원/시간)
 인상률 : $[(1,165/1,085)-1] \times 100 = 7.4\%$
 실제인상률 : $[(1,165/1,058)-1] \times 100 = 10.1\%$

㉕ 방식 ㉔에서 통상임금 비율을 0.763으로 적용한 경우
 시급 : $366,955 \times 0.763/226 = 1,240$ (원/시간)

인상률 : $[(1,240/1,085)-1] \times 100 = 14.3\%$
 실제인상률 : $[(1,240/1,058)-1] \times 100 = 17.2\%$

㉖ 방식 ㉔에서 통상임금 비율을 0.763으로 적용한 경우
 시급 : $353,960 \times 0.763/226 = 1,190$ (원/시간)

인상률 : $[(1,190/1,085)-1] \times 100 = 9.7\%$
 실제인상률 : $[(1,190/1,058)-1] \times 100 = 12.5\%$

㉗ 노층·경층, 최심위 생계비를 모두 이용하는 경우 : 최심위 사무국 案(6월 21일)
 1994년 8월말 기준 생계비⁴⁾

노층 이론생계비 : $(447,082 - 25,000) \times 1.04 = 438,965$ (원/월)³⁾
 경층 이론생계비 : $244,132 \times 1.04 = 253,897$ (원/월)
 실태생계비 : $257,804 \times 1.004 \times 1.04 = 269,189$ (원/월)
 $[(\text{경층생계비} + \text{실태생계비})/2 + \text{노층생계비}]/2 = 350,254$ (원/월)

이 案에서 경층 생계비와 실태생계비가 근사하므로 이를 평균한 뒤(261,543원), 이를 다시 노층 생계비와 평균을 구한 결과 350,254원이 산정되었다. 여기에 1988~92년 기간중 18~19세 근로자 정액급여 구성비의 평균을 구한 결과 통상임금의 비중이 0.752로 산출되었는데, 이를 기초로 인상률을 산정하면 다음과 같다(표 Ⅲ-2 참조).

1994년 8월말로 환산한 생계비 : 350,254(원/월)
 시급 : $350,254 \times 0.752/226 = 1,165$ (원/월)
 인상률 : $[(1,165/1,085)-1] \times 100 = 7.4\%$
 실제인상률 : $[(1,165/1,058)-1] \times 100 = 10.1\%$

<표 Ⅲ-2> 유사근로자(18~19세) 임금실태

(단위: 원)

	임금총액	정액급여	초과급여	특별급여
1988	244,056 (100.0)	164,529 (73.4)	37,432 (16.7)	22,095 (9.9)
1989	271,400 (100.0)	202,993 (74.8)	37,660 (13.9)	30,747 (11.3)
1990	315,263 (100.0)	238,891 (75.8)	42,041 (13.3)	34,331 (10.9)
1991	373,791 (100.0)	280,863 (75.1)	51,472 (13.8)	41,456 (11.1)
1992	427,725 (100.0)	329,848 (77.1)	53,808 (12.6)	44,068 (10.3)

주: ()안은 연도별 구성비

자료: 최저임금심의위원회, 『임금구조 기본통계 조사보고서』, 각년호

이들 방식 중 ①, ②번은 사실상 인상률이 너무 높아서 고려대상에서 제외될 수밖에 없었고(노총도 이들 방식을 고집하지는 않았음), ⑧번 방식은 사실상 ⑤번 방식과 유사하여 논의의 단순화를 위해 제외시키기로 하자.⁶⁾

이제 나머지 5개 추정방식에 의하면 최저임금의 인상률은 방식③ 18.0%, 방식④ 11.5%, 방식⑤ 7.4%, 방식⑥ 14.3%, 방식⑦ 9.7%로 나타난다. 이들 인상률의 평균은 12.2%이고 中位數는 11.5%가 된다. 한편 이들의 범위는 7.4~18.0%로 편차가 매우 크고 임금기준 최저임금 1,165원~1,280원으로 115원의 차이가 난다. 최저임금의 산정기준 중 생계비가 가장 중요한 것은 사실이나 생계비는 이론적으로 어느 것이 가장 낮다고 판단하기가 힘들다는 문제점이 제기된다. 특히 1994. 9. 1. 발효 최저임금 심의의 경우 예년과 마찬가지로 생계비에 대한 전문가의 의견을 수렴하지 않았기 때문에 과연 어느 수준이 최저임금에 적합한 생계비인지를 판단하는 것이 사실상 불가능하다. 단지 이상에서 보인 산정방식은 이론생계비(노총·경총)와 실태생계비, 통상임금의 비중을 감안해 볼 때, 최저임금을 위한 생계비가 이 정도의 범위에 속할 것이라는 추측을 할 수 있을 뿐이다. 또한 가지 지표는 최심위에서 조사한 18세 단신근로자 생계비는 1992. 10. ~1993. 10. 기간중 11.9% 증가했는데, 만약 최저임금이 사실상 11.9% 인상되도록 하려면 1994년(9월 1일 발효) 최저임금은 9.1% 인상하면 된다는 逆算을 할 수 있다.⁷⁾

최저임금 결정시 또다른 고려사항은 유사근로자의 임금과 노동생산성이다. 전자가 저임근로자의 상대임금저하를 방지하는 것이 목적이라면 후자는 국민경제 또는 기업의 지불능력을 고려해야 된다는 점을 암묵적으로 시사한다고 볼 수 있다.

유사근로자의 임금은 여러 가지 기준으로 생각해 볼 수 있다.

① 임금타결 현황(100인 이상 사업체)

임금타결 현황을 보면 1994년 5월 7일 현재 5.9%로 전년동기 4.5%보다 1.4%포인트 높게 나타났으며, 타결진도율도 15.9%에서 23.1%로 높아졌다.

② 일반임금에 대한 최저임금의 비율

『매월노동통계』 자료에 의하면 일반임금대비 최저임금의 비율은 1989년 38.4%를 정점으로 매년 하락하여 1993년에는 33.9%에 달하고 있다(표 Ⅲ-3 참조).

<표 Ⅲ-3> 임금수준과 최저임금과의 비교

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	비 고
(1) 최저임금 (시급)	462.50	600	690	820	925	1,005	1,085	1994년도는 1994. 1.~8. 적용
(2) 최저임금 (일급)	3,700	4,800	5,520	6,560	7,400	8,040	8,680	"
(3) 최저임금 (월환산액)	111,000	144,000	165,600	192,700	209,050	227,130	245,210	"
(4) 매월노동 정액급여	316,047	374,969	443,829	521,992	596,586	670,093		
(5) (3)/(4) ×100	35.1	38.4	37.3	36.9	35.0	33.9		1988~93 평균 36.1%
(6) 임금구조 정액급여	326,734	383,272	442,522	519,440	614,411			
(7) (3)/(6) ×100	34.0	37.6	37.4	37.1	34.0			1988~92 평균 36.0%

자료 : 최저임금심의위원회, 「'94년도(9. 1. 발효) 최저임금협의-공익위원회 안건」, 1994. 6. 8.

최저임금의 증가율은 1992년 이후 급격히 둔화되었고 일반임금과의 증가율의 괴리도 크게 나타나기 시작하였다. 1989~94년 기간중을 볼 때 임금인상률은 16.3%로 동 기간의 성장+소비자물가증가율의 평균 13.7%보다 높게 나타났으나 최저임금의 인상률은 14.9%에 그치고 있다. 특히 이 기간을 1989~91년과 1992~94년으로 나누어 보면 전자의 경우 최저임금의 인상률은 20.0%로 일반임금의 인상률 19.1%, 성장+소비자물가 인상률 16.0%보다 높게 나타났으나, 후자의 경우 각각 9.8%, 13.4%, 11.2%로 나타나 최저임금인상률의 둔화가 두드러지게 나타나고 있다. 1988년을 기준으로 했을 때 1994년의 경우 일반임금은 146% 인상되었으나 최저임금은 128% 인상되었으며, 1991년을 기준으로 볼 때 1992~94년 기간중 일반임금은 46% 최저임금은 32% 인상에 그치고 있다(표 Ⅲ-4 참조).

이와 같이 최저임금이 보수적으로 운영된 단적인 예는 최저임금 수혜근로자 및 영향률에서도 잘 나타나고 있다. 최저임금의 수혜대상자는 1990년을 제외하고는 1988

<표 Ⅲ-4> 최저임금과 거시경제지표의 변동추이

(단위 : %)

	성장률 (A)	소비자물가 인상률(B)	(A)+(B)	임금 인상률 ¹⁾	최저임금: 시급(인상률) ²⁾	명목노동 생산성증가율 ³⁾
1988	12.4	7.1	19.5	-	475원	12.5
1989	6.8	5.7	12.5	21.1	600원(26.3)	6.7
1990	9.3	8.6	17.9	18.8	690원(15.0)	16.8
1991	8.4	9.3	17.7	17.5	820원(18.8)	16.2
1992	4.7	6.2	10.9	15.2	925원(12.8)	8.7
1993	5.0	4.8	9.8	12.2	1,005원(8.6)	8.8
1994	7.0	6.0	13.0	12.7	1,085(7.96) ⁴⁾	10.0 ^p
기간중 증가율						
1989~94	6.9	6.8	13.7	16.3	14.9	11.2
1989~91	8.2	7.9	16.0	19.1	20.0	13.2
1992~94	5.6	5.7	11.2	13.4	9.8	9.2
기간중 배수						
1988~94	1.49	1.48	2.15	2.46	2.28	1.88 ^p

주 : 1) 「매월노동통계조사」 자료에 근거함.

2) 1988년의 경우 제1그룹, 제2그룹의 평균을 구하여 계산함.

3) 경제기획원 경제활동인구 기준 취업자 1인당 부가가치(경상가격)에 근거함.

4) 1994. 1. 1.~8. 31. 기간에 적용되는 최저임금임.

~ 92년중 지속적으로 증대하여 약 40만명에 달하였으나 1994년의 경우 10만명선에 그치고 있으며, 영향률도 1992년의 8.5%에서 1993년에는 4.5%, 1994년에는 2.1%로 급속히 낮아지고 있다(표 Ⅲ-5 참조).

이상의 유사근로자 임금을 고려해 볼 때, 1994년 9월 1일부터 적용되는 최저임금은 높게 책정되어야 함을 의미한다. 예를 들어 최저임금 결정을 의회에서 하는 법정주의를 따르고 있는 미국의 경우 최저임금은 비정기적으로 변동되는데 최저임금이 상향되는 시점은 일반임금대비 최저임금의 비율이 지속적으로 낮아지고 있는 시점이다. 따라서 횡축에 시간을, 종축에 최저임금/일반임금을 설정하면 이때의 그래프는 마치 톱니 모양으로 최저임금의 비율이 지속적으로 하락하면 다시 일정수준(0.4~0.5)에 회복하는 형태를 보이고 있다.⁸⁾

그러나 1994년 9월 1일부터 적용되는 최저임금을 큰 폭으로 인상하기 어려운 이유도 존재한다. 우선 앞에서 강조한 바와 같이 아직도 최저임금이 일반임금의 가이드 라인 역할을 하고 있기 때문이다. 즉 우리나라의 경우 임금인상률은 물론 임금수준도 경쟁대상국(예를 들어 대만, 싱가포르, 홍콩, 말레이시아, 태국 등)에 비해 너무 높다는 점이 지적된다. 둘째는 최저임금의 결정시 노동생산성의 증가율을 고려해야 되기 때문이다. <표 Ⅲ-4>에서 보는 바와 같이 1989년 이래 노동생산성보다 임금인상이 항상 높게 나타났다. 그러나 최저임금과 명목노동생산성을 보면 1990년 이후 증가 추세가 근접함을 볼 수 있다. 이는 일반임금의 경우 사용자, 특히 대기업에서 임

<표 Ⅲ-5> 적용년도별 수혜근로자 및 영향률

(단위 : 개, 명, %)

	적용업종	적용대상 사업체	적용대상 근로자	수혜근로자	영향률
1988	10인 이상 제조업	34,984	2,266,675	94,410	4.2
1989	10인 이상 제조업, 광업, 건설업	39,977	3,052,555	327,954	10.7
1990	10인 이상 전산업	78,011	4,386,041	187,405	4.3
1991	10인 이상 전산업	82,923	4,556,075	393,183	8.6
1992	10인 이상 전산업	88,772	4,620,164	391,502	8.5
1993	10인 이상 전산업	98,695	5,045,064	227,519	4.5
1994	10인 이상 전산업	조사중	4,916,322	102,312	2.1

자료 : 최저임금심의위원회, 『최저임금·의결경위』, 1994.

금협상이 타결에 이르지 못함을 두려워하여 생산성을 증가하는 임금인상을 편법적인 수법으로 행해 왔고(예를 들어 과대한 상여금의 인상, 수당의 신설 또는 수당의 과대한 인상 등) 이 결과 실제 임금인상률과 타결임금인상률간의 차이(즉 賃金淨上率)가 크게 나타났으나 최저임금의 경우 거시경제적 측면이 강조되어 소위 생산성임금제에 비교적 충실했음을 보여준다.⁹⁾

특히 1994. 9. 1. 발효 최저임금을 많이 올리기가 어려운 이유는 전반적인 노동생산성 증가율에 비해 영세기업의 노동생산성 증가율이 매우 낮기 때문이다. 1993년 우리나라의 경우 제조업 중 경공업은 魚의 성장을 보였으나 1994년에 들어 마이너스 성장은 면하고 있는 실정이다. 그러나 최저임금 해당사업장의 노동생산성의 증가율은 매우 낮을 것으로 전망되는 바, 이는 최근 들어 기업규모간 노동생산성 수준 및 증가율의 격차가 오히려 확대되고 있는 점에서도 잘 나타나고 있다.

최근 들어 우리나라의 임금인상률은 명목노동생산성 증가율을 상회하고 있으며 이러한 현상은 최저임금의 대상인 한계기업에서 더욱 뚜렷이 나타날 것으로 추정된다. 즉 노동생산성을 감안할 경우 최저임금의 높은 인상은 바람직스럽지 않다는 것이다.

이상의 최저임금법에 명시된 세 가지 기준 이외의 거시경제의 상황을 고려해 보면 다음과 같다. 우선 성장을 보면 1993년 3/4분기 현재 4.8%에 달하였으나 동 기간중 중화학공업은 6.4% 증가, 경공업은 4.3% 감소를 보여 제조업은 3.1% 증가에 그치고 있다.¹⁰⁾ 1993년 현재 고용은 전년대비 2.6% 감소하였으며 제조업의 경우 0.5%의 감소를 보이고 있다.¹¹⁾ 1994년 1/4분기 현재 고용동향을 보면 취업자수는 전년동기대비 4.7%, 제조업은 1.8%의 증가를 보이고 있다.¹²⁾ 즉 1994년의 경우 전년도에 비해 경기의 활성화에 따른 성장률의 제고와 이에 따른 고용의 증대가 전망되고 있다. 이를 반영하여 1994년 3월 현재 구인배율은 1.70으로 1993년 3월의 1.33에 비해 크게 높아졌고 취업률은 15.5%에서 16.6%로 늘어났으며 기업의 구인인원 충족률은 11.7%에서 9.8%로 하락하였다(표 Ⅲ-6 참조). 최저임금의 수혜근로자수 및 영향률도 주요 기준이 된다. 영향률이 각각 3%, 4%인 경우 이때의 최저임금인상률은 5.5%, 9.9%로 나타났다. 이들 수치가 의미하는 바는 전반적인 경제여건의 호전으로 한계업종의 경우 인력난이 더 심화될 가능성을 의미하는 것이다. 따라서 거시경제적 측면에서 보

<표 Ⅲ-6> 구인, 구직 취업알선 현황

(단위 : 명, 倍數, %)

	구 인	구 직	취업알선	취 업	구인배수	취업률	충족률
1993. 3	48,461	36,418	39,776	5,649	1.33	15.51	11.66
1994. 3	57,410	33,785	40,567	5,607	1.70	16.60	9.77

주 : 구인배율=구인인원/구직인원

취업률=취업인원/구직인원

충족률=취업인원/구인인원

자료 : 노동부 국립중앙직업안정소

면 최저임금은 너무 낮게 책정되는 경우 인력확보가 어려울 것임을 시사한다. 한편 1994년의 소비자물가 인상률은 1993년의 5.8%보다는 다소 높은 6%를 상회할 것으로 보인다.

이상의 논의를 종합해 보면 최저임금의 결정기준 중 생계비를 기준으로 적정수준을 판단하기가 어려우나, 유사근로자의 임금, 물가보상률, 성장, 고용, 인력수급 등을 거시경제적 여건을 고려해 보면 최저임금은 인상요인이 존재하며, 반면 노동생산성을 고려하면 최저임금을 많이 올리는 것은 적합하지 않다고 판단된다.

앞에서 우리는 최심위 사무국에서 생계비를 기초로 하여 7.4%의 인상률을 제시하였음을 보았다. 최심위 사무국에서는 최저임금인상률의 상한선으로 1988~93년중 노동생산성(부가가치)의 평균 인상률 10.1%에서 평균 정기호봉승급분 1.8%를 뺀 8.3%를 참고로 제시한 바 있다. 그러나 이 경우 과거 노동생산성 상승률의 평균은 1994년 9월부터 적용할 최저임금심의에 적정하지 않을뿐더러 여기서 제시한 부가가치 노동생산성은 명목이 아닌 실질부가가치 노동생산성이므로 이에 물가상승률을 더해야 한다. 이 경우 사용자측은 생산물가격 인상률을, 근로자측은 소비자물가지수 또는 생계비지수의 인상률을 적용할 것을 주장할 것이다.¹³⁾

최저임금심의위원회의 가장 중요한 역할은 구체적으로 최저임금액을 결정하는 것이다. 앞에서 이미 생계비에 기초한 최저임금의 산정방식과 이에 기초한 최저임금의 인상률을 예시한 바 있다. 최저임금은 물론 액수로 결정하는 것이나 생계비에 대한 이론적 근거가 미약하고 이의 관점은 보는 이에 따라 다르므로 인상률을 가지고 의견을 수렴하는 것이 편리하고 현실적인 방안이다. 공익위원들은 두 차례에 걸쳐 최저임금의 적정인상률에 대한 의견수렴을 시도한 바 있는데 이의 요약표가 <표 Ⅲ-7>에 나타나 있다. 앞에서 언급한 대로 1994년 9월부터 적용되는 최저임금은 적용시기의 변동으로 실제인상률은 9월 1일부터 적용될 최저임금에 2.7%~2.9%포인트의 추가적인 영향을 준다는 점을 상기하여야 한다.

이 표에 나타난 공익위원들의 최저임금인상률을 보는 시각의 차이를 설명하면 다음과 같다. 공익위원들의 인상률을 둘러싼 시각의 차이는 6월 8일의 경우 1.3%포인트, 7월 4일에는 0.9%포인트로 나타났으며,¹⁴⁾ 평균인상률은 각각 7.9%, 8.3%(중위수 기준으로는 각각 8.15%, 8.3%)로 1개월만에 약 0.4%포인트 인상되었다. 6월 8일에 수치를 제시한 공익위원 4인만을 기준으로 하면 최저임금 인상률은 6월 8일의 평균 7.9%에서 8.4%로 0.5%포인트 증가하였다.

우선 공익위원들은 최저임금의 실제 인상효과는 추가적으로 약 2.8%포인트 높게 나타난다는 점에는 인식을 같이하였다. 상대적으로 낮은 수치를 제시한 사람과 높은 수치를 제시한 공익위원들의 이론적 배경을 추론해 보면 다음과 같다. 상대적으로 낮은 인상률을 제시한 공익위원들의 논리를 보면 ①최저임금 적용시점의 변경으로

<표 Ⅲ-7> 공익위원들의 걱정최저임금 인상률을 보는 견해¹⁾²⁾

(단위 : 인상률, %)

공익위원	6월 8일	7월 4일
A	-	7.4~8.8 (8.1)
B	7 (7.0)	7.4~8.8 (8.1)
C	8.5~9.5 (8.0)	7.4~9.2 (8.3)
D	-	7.4~8.8 (8.1)
E	-	7.4~9.2 (8.3)
F	7.4~9.1 (8.3)	7.4~9.2 (8.3)
G	7.0~9.5 (8.3)	8.3~9.7 (9.0)
범위 ²⁾	7.0~9.5 (7.0~8.3)	7.4~9.7 (8.1~9.0)
평균(중위수) ³⁾	7.9 (8.15)	8.3 (8.3)

주 : 1) 6월 8일은 제2차 공익위원회회, 7월 4일은 최저임금 결정시한을 하루 앞둔 시점임.

2) ()안의 수치는 평균치의 범위를 나타냄.

3) ()밖의 수치는 각 안의 범위로 주어진 경우 평균을 구해서 다시 이의 평균을 구한 것이고, ()안의 수치는 각 안의 평균을 구한 다음, 이의 中位數를 구한 것임.

실제인상률이 2.8%포인트 정도 높게 나타나며 ㉔ 현재의 임금수준이 너무 높을뿐더러 아직도 최저임금이 내년도 임금교섭시 가이드라인의 역할을 담당한다는 점을 고려하였고 ㉕ 최저임금의 업종구분을 하지 않았기 때문에 신발업종 등 유망수출업종이나 높은 인건비의 압력을 받는 업종을 고려하지 않을 수 없다는 점 등을 들 수 있다.

상대적으로 높은 인상률을 제시한 공익위원들의 논리적 배경을 보면 ㉖ 1994년 1월 1일~8월 31일 까지 적용되는 최저임금이 약 8%이기 때문에 최저임금의 적용시점이 1년이었다면 최저임금의 인상률은 약 12%로 보는 것이 이론적으로 맞고 ㉗ 현재 우리나라의 임금수준이 높은 것은 사실이나 이는 최저임금의 영향이라고 볼 수 없을뿐더러 최저임금을 낮게 책정한다 하더라도 전반적인 임금인상률의 둔화를 기대하기는 어려우며 ㉘ 최저임금이 임금의 사회적 합의의 기준이 되는 것보다는 최저임금과 일반임금의 연결고리를 단절시키는 것이 오히려 임금안정에 도움이 되고 ㉙ 1994년의 景氣, 고용, 물가, 인력수급 등 거시지표를 고려해 볼 때 최저 임금인상률이 1993년보다 낮게 결정되는 것은 對국민적 설득력이 없으며 ㉚ 특히 최저임금법에 명시된 유사근로자의 임금, 노동생산성을 감안할 때 최저임금의 인상률은 1993년 수준 이상은 되어야 한다는 점 등을 들고 있다.

무엇보다도 일반임금대비 최저임금의 비중이 지속적으로 하락해 왔고 최저임금이 임금의 사회적 합의와 노사중양레벨에서의 임금인상 준거로 사용되는 등 최저임금이 임금가이드라인의 틀러리 역할을 하는 것은 경제전반적인 측면에서 오히려 손실이 커서 최저임금과 일반임금자의 연결고리를 끊는 것이 중요하다는 점이 고려되었다.

예를 들어 1994년 노총·경총간의 임금의 사회적 합의가 5~8.7%선에서 이루어졌는데, 이에 호봉승급분 2.2%포인트를 더하면 이는 7.2~10.9% 수준이 되고, 이에 초임금의 경쟁적 인상, 고용조정, 부정직한 성과배분 등에 따른 賃金滲上 효과까지 감안하면 이는 너무 높은 수준임이 지적되었다. 또한 가지 임금의 사회적 합의의 문제점은 대기업에게는 낮은 인상률, 중소기업에게는 높은 인상률을 권고하여 임금격차의 축소를 시도하고 있는데, 이는 현재 우리나라의 지능능력의 차이를 감안할 때 중소기업에게 상당한 부담을 주게 된다는 점도 지적되었다. 즉 기업규모별 임금격차의 축소는 차등적 임금가이드라인으로 해결될 성격이 아니며 하청단가 등의 결정시 대기업-중소기업간의 공정한 거래질서 확립, 대기업의 중소기업에 대한 자금, 기술, 인력지원 등을 통한 공생공존 그리고 다양한 중소기업 육성정책 등 전반적인 산업정책 수단과 시장원리에 의해 임금격차가 해소되는 것이 바람직스러울 것이라는 의견이 개진되었다.

특히 최근 들어 대기업의 타결인상률은 낮으나 실제 임금인상률이 매우 높아 대기업이 임금인상을

선도하고 있는 경향을 보여 낮은 최저임금의 설정 → 낮은 수준의 임금인상률에 대한 사회적 합의의 긍정적 효과를 기대하기 어렵다는 점이 논의되었다. 이 경우 최저임금은 본연의 목적에 충실하게 결정하고 일반임금에 대한 사회적 합의나 가이드라인 등은 우리 경제의 현황이나 전망 등을 종합적으로 검토하여 정직하게 낮은 수준에서 결정되는 것이 오히려 거시경제적 측면에서 도움이 된다는 점도 논의의 대상이 되었다. 즉 현실적으로 최저임금은 일반임금 결정시 중요한 지표가 되는 것은 어쩔 수 없다는 현실론과 이왕과 최저임금의 적용시점까지 바꾼 마당에서 이런 악순환은 해소되어야 한다는 당위론을 놓고 공익위원들이 고심한 것으로 보인다.

공익위원들의 적정최저임금 인상률을 보는 시각이 6월 8일에 비해 7월 4일에 높아진 이유는 6월 말경 철도와 지하철 파업 그리고 이들과 대기업과의 연대파업 가능성이 높아진 점에 기인한다고 볼 수 있다. 즉 노동관계법을 개정하지 않은 채 다수의 상부 노조가 존재하는 상황에서 기업별교섭을 실시하게 될 경우 수많은 혼선이 예상되기 때문이다. 따라서 공익위원들은 노총이 이번 최저임금 심의과정에서 끝까지 남아서 최저임금을 만장일치로 통과시키든지 또는 적어도 표결에 참여하여 최저임금을 결정하며 저임금근로자를 위해 끝까지 노력해 주기를 희망했으며, 이를 위해 공익위원들은 노총이 중간에 퇴장할 명분을 갖지 못하도록 하기 위하여 6월 8일에 비해 상대적으로 높은 인상률을 긍정적으로 검토하였다. 이는 노총이 선명성을 지나치게 강조하거나 여타 노조연합체 때문에 행동의 제약을 받기보다는, 합리적이고 과학적인 협상관행의 축적과 정통성을 지닌 문민정부 시대에 보다 적극적인 참여를 통해 여타 법외노조들이나 이들 연합단체들과의 차별성을 부각시켜 노조활동에서 비교우위를 차지하기를 바라는 공익위원들의 노총에 대한 기대와 암묵적인 지지가 함축된 결과로 해석된다. 이를 요약하면 최저임금의 심의과정을 통해 협조적 노사관계와 산업평화의 정립에 기여하기를 원하는 공익위원들의 기대감이 표출된 결과라고 보여진다.

주석1) 時給은 반올림하여 5원단위를 기준으로 하였다. 실제 인상률은 최저임금의 적용시기가 9월 1일로 바뀐 것을 감안한 실제 인상률의 추정치이다.

주석2) 즉 공익위원의 의견(저축 제외, 앵겔지수 조정)을 반영한 노총계비로서 식료품비는 124,282원(노총 原案), 앵겔지수는 0.308에서 0.359(159,200원/443,400원)로 조정되었다(표 II-7 참조). 그 결과 소비지출(346,189원)과 비소비지출(18,570원)을 합한 생계비는 364,759원이 된다.

주석3) 방식 ㉔ 참조.

주석4) 노총·경총의 생계비는 1993년 12월 기준, 최심위 실태생계비는 1993년 10월 기준이다. 1993. 10. ~1993. 12. 기간중 소비자물가지수 인상률은 0.4%였다.

주석5) 노총은 1993. 12. ~1994. 4 기간중의 소비자물가인상률 확정치 3.5%에 1994. 5~1994. 8 소비자물가 예상치 0.45%를 곱해 1993. 12~1994. 8 기간중 3.97%의 인상을 전제하였으나 최심위 사무국 案에서는 4%로 보았다.

주석6) ㉔번 방식의 문제점은 최심위의 실태생계비 조사에서 이자항목이 제외되었는데도 경총의 이론적 생계비가 이보다 오히려 낮아 이론생계비가 실태생계비 보다 더 낮게 추정된 것을 받아들여 이기가 어려울 뿐더러 통상임금 비율의 산정방식이 과거 수치의 평균을 사용한 점에도 문제가 있다고 보아진다.

주석7) $1,058 \times 1.119 = 1,184$ (원/시간), 따라서 이때 요구되는 최저임금인상률은 $[(1,184/1,058) - 1] \times 100 = 9.1\%$ 가 된다.

주석8) Ronald G. Ehrenberg and Robert S. Smith, *Modern Labor Economics : Theory and Public Policy(seconded)*, Scott, Foresman and Company, 1985, pp.70 ~71 참조.

주석9) 생산성임금제란 명목임금인상률을 실질생산성증가율에 생산물가격인상률을 더한 값과 일치시키는 소위 인플레이션 중립적인 임금조정방식을 의미한다.

주석10) 1992년 현재 제조업에서 경공업의 비중은(부가가치 기준) 26.9%에 달하고 있다.

주석11) 노동부의 『매월노동통계조사보고서』 기준이며, 이 조사는 10인 이상 사업체가 조사대상업체이다.

주석12) 이는 경제기획원의 경제활동인구조사 기준이다.

주석13) 김재원, 「노동분배율 산정상의 차이가 노사분규에 미치는 영향」, 『경제학연구』, 제36집, 한국경제학회, 1987. 12. 참조.

주석14) <표 III-7>에서 나타난 범위를 기준으로 산정하였다. 즉 6월 7일에는 7.0%~8.3%, 7월 4일

에는 8.1%~9.0%로 범위가 나타났기 때문에 격차는 최대치에서 최소치를 뺀 1.3%포인트, 0.9%포인트로 보았다.

2. 最低賃金の 決定過程과 投票의 逆說

최저임금은 시한종료인 7월 5일 7시 30분에 회의를 시작하여 11시경에 결정되었고, 이 결정은 근로자측 위원들이 퇴장한 가운데 표결을 통해 이루어졌다. 이날 회의에서는 1차 정회후 근로자측은 9.2%(일급 1,185원), 사용자측은 7.4%(일급 1,165원) 인상률을 제시하였다. 물론 마지막 단계의 협상에서는 수치의 근거나 설득력이 요구되는 상황이 아님은 당연하다. 이에 공익위원은 다시 2차 정회를 요구하였고, 8.8%를 적정수준으로 보고 상대적으로 이에 근접하는 인상안을 제시할 경우 공익위원이 이를 지지할 것을 노사 양측에 통보하였다. 이와 동시에 2차 정회시 공익위원들은 공익위원의 案을 제출하여 노사 양측의 의견접근이 이루어지지 않을 경우 노·사·공익의 3개안을 모두 표결에 부치기로 하였다.(표 Ⅲ-8 참조).

2차 정회후 노사는 9.2%(일급 1,185원), 7.4%(일급 1,165원)을 고수하였으며, 2차 정회시 공익위원들은 노사의 案만 가지고 논의할 것이 아니라 공익위원안도 제출하자는 의견을 모아 8.8%(일급 1,180원) 인상을 제시하였다. 참고로 노·사·공익위원의 案인 9.2%, 7.4%, 8.8%의 실제인상효과는 각각 12.0%, 10.1%, 11.6%에 달하는 수준이었다. 공익위원이 자체의 안을 내게 된 데에는 다음과 같은 배경이 있으며 이는 향후 최저임금심의에 시사하는 바가 크다.

우선 그동안에 최저임금 결정과정을 보면 <표 Ⅲ-9>에서 보듯이 지난 7차례의 심의과정에서 공익안에 노사 찬성이 2번, 노사합의안에 공익측 찬성이 1번으로 3번 만장일치로 최저임금이 결정되었으며, 공익안에 사측이 찬성이 2번(근로자측은 퇴장과 불참), 공익안에 노측에 찬성이 2번(사용자측은 퇴장과 불참)으로 나타났다.

<표 Ⅲ-8> 1994년 9월 1일 발효 최저임금의 결정과정

	사용자위원 案	근로자위원 案	공익위원 案	비 고
原 案 (6월 2일)	시급 1,120원 일급 8,960원 월환산액 253,120원 인상률 3.2%	1,240원 9,920원 280,240원 14.3%	-	-
1차 수정안 (6월 28일)	시급 1,130원 일급 9,040원 월환산액 255,380원 인상률 4.2%	1,210원 9,680원 273,460원 11.5%	-	-
2차 수정안 (7월 4일)	시급 1,150원 인상률 6%	-	-	근로자위원 불참
3차 수정안 (7월 5일)	시급 1,165원 인상률 7.4%	1,185원 9.2%	-	1차 정회후
4차 수정안	상 동	상 동	시급 1,180원 인상률 8.8%	2차 정회후 ¹⁾

주: 1) 2차 정회후 표결에 앞서 근로자위원들은 퇴장함.

1994년의 노사합의 경우를 제외하고는 모두 공익위원의 안이 채택되었다. 이는 당연한 결과인데 현 최심위 구성을 보면 노·사·공익위원이 각각 9명, 9명, 8명으로 구성되어 있어서 결국 공익위원이 캐스팅보드를 쥐고 있기 때문이다. 그런데 공익위원은 항상 최종안의 중간점을 제시하였고, 이것이 노사 한편에 불리하다고 생각되면 이 경우 퇴장 또는 표결에 불참하는 경우가 대부분이었

다. 즉 현행 최저임금은 노·사·공익위원으로 구성된 최심위에서 결정하고 있는데 노사의 견해 차이가 커서 합의안 도출이 어려우므로 공익위원이 제시한 중재안에 대한 찬반투표로 의결하는 관행이

<표 Ⅲ-9> 연도별 최저임금(안) 심의·의결 상황

	최초제시(안)				최종제시(안)				최저임금(안)의 의결				
	근로자측	%	사용자측	%	근로자측	%	사용자측	%	공익측	%	임금액	%	방 법
1988	1그룹:원 [149,000]	-	1그룹:원 [100,000]	-	1그룹:원 [149,000]	-	1그룹:원 [108,000]	-	1그룹:원 [111,000]	-	462.50 (3,700) [111,000]	-	공익(안)에 사측 찬성(근로자측 퇴장)
	2그룹:원 [159,000]	-	2그룹:원 [105,000]	-	2그룹:원 [159,000]	-	2그룹:원 [117,000]	-	2그룹:원 [117,000]	-	487.50 (3,900) [117,000]	-	
1989	752 (6,017)	62.5 54.2	500 (4,000)	81 25	625 (5,000)	35.1 28.2	525 (4,200)	13.5 7.5	600 (4,800)	29.7 23.1	600 (4,800)	29.7 23.1	공익(안)에 노측 찬성(사용자측 퇴장)
1990	712 (5,696)	18.6	680 (5,440)	13.3	705 (5,648)	17.5	685 (5,480)	14.1	690 (5,520)	15.0	690 (5,520)	15.0	공익(안)에 노사 찬성(만장일치)
1991	900 (7,200)	30.4	750 (6,000)	8.7	875 (7,000)	26.8	750 (6,000)	8.7	820 (6,560)	18.8	820 (6,560)	18.8	공익(안)에 노사 찬성(만장일치)
1992	990 (7,920) [223,818]	16.1	1업종:875 (7,000) 2업종:850 (6,800)	5.1 3.7	960 (7,680)	17.0	905 (7,240)	10.3	925 (7,400)	12.8	925 (7,400)	12.8	공익(안)에 노사 찬성(만장일치)
1993	1,080 (8,640)	16.8	925 (7,400)	0	1,025 (8,200)	10.8	995 (7,960)	7.6	1,005 (8,040)	8.5	1,005 (8,042)	8.6	공익(안)에 사측 찬성(근로자측 불참)
1994	1,160 (9,280)	15.4	1,035 (8,280)	3.0	1,085 (8,680)	7.96	1,085 (8,680)	7.96	-	-	1,085 (8,680)	7.96	노사합의(안)에 공익측 찬성(만 장일치)

주 : 1) ()안의 수치는 일급 기준 최저임금을 나타내고, ()밖의 수치는 시간당 최저임금을 나타내며, []안의 수치는 월급여(통상임금 기준) 최저임금을 나타냄.

2) 1994년의 경우 1994. 1. 1.~8. 31. 기간중 적용되는 최저임금임.

자료 : 최저임금심의위원회, 『심의편람』, 1993. 12. 16쪽.

지속되어 왔으며, 최저임금의 심의·의결이 법정시한내에 이루어지지 못한 실정이다. 따라서 최저임금 심의과정에서 노사의 의견을 반영하고 법정시한내에 심의·의결토록 하기 위해서 선택적 중재제도 등 다양한 개선방안을 검토해야 된다는 의견이 제시되었다.¹⁾

이 때 공익위원들은 여러 상황에 대비하는 전략을 설정하지 않을 수 없었다. 우선 노사가 합의하는 경우에는 아무런 문제가 없다. 또한 노사 모두 투표에 참여하는 경우 공익위원안에 접근하는 측의案이 채택될 것이다. 문제는 노사 중 어느 한쪽 또는 노사 모두 퇴장하는 경우이다. 노사 모두 퇴장하게 되면 최저임금의 결정은 혼미상태에 빠지게 된다. 즉 최저임금을 결정하지 못하기 때문

에 1994년 9월 1일부터 적용되는 최저임금은 종전과 같은 시간당 1,085원이 되어 최저임금이 동결되는 최악의 경우도 상정할 수 있기 때문이다.

공익위원의 案을 내놓기 어려운 이유가 여기에 있었다. 근로자측은 지난 봄 노총·경총간의 임금에 대한 사회적 합의를 한 대가로 여러 법외노조들 또는 심지어 노총 산하 산별노조나 기업노조로부터 질책을 받아온 것이 사실이다. 따라서 이번 최저임금심의회 임하는 노총의 입장은 아주 만족스러운 결과가 기대되지 않는 한 퇴장할 가능성이 크기 때문이다. 그런데 공익위원의 案은 근로자측 案과 거의 접근해 있기 때문에, 최악의 경우 근로자측은 명분상 퇴장을 할 우려가 있고 사용자측은 실리상 퇴장을 할 우려가 있기 때문이다. 이런 상황에서는 어느 한편을 상대로 절대 퇴장을 하지 않겠다는 다짐을 받아두어야 하는데 사용자측이 이에 동의한 것으로 보인다.

2차 정회후 노사 양측의 案은 종전과 동일했으며, 공익위원측은 時給 1,180원(8.8%)을 제안하였다. 근로자측 위원들의 퇴장명분을 막기 위해 상대적으로 높은 인상률을 제안했는데도(즉 실제 인상효과는 11.5%임) 불구하고 표결에 임하기 전에 근로자위원측은 퇴장하였다. 근로자측 위원들은 최저임금 수준 또는 인상률에 대한 불만보다는 대외적인 명분 때문에 퇴장하지 않을 수 없음을 암묵적으로 시사하였다.

사실상 공익위원들은 이런 사태에 대비하여 다음과 같은 전략을 세워두었다. 최저임금이 표결에 부쳐질 경우 과반수 출석에 과반수 이상 찬성해야 통과되는데, 투표참가자는 공익위원이 8명(위원장 포함)²⁾이고 사용자위원도 8명이었다.³⁾ 따라서 공익위원들은 우선 근로자, 사용자, 공익안이 모두 부결시키는 것으로 의견을 집약하였다.⁴⁾ 이렇게 되면 다시 투표에 회부할 최저임금이 제시되어야 하는데, 이 경우 이미 앞에서 표결하여 부결된 안은 제시할 수 없으므로 5원단위로 구분된 최저임금안의 조건표에 의하면, 이때 가능한 안은 최저임금의 시급 1,170원(7.8% 인상) 또는 시급 1,175원(8.3% 인상) 두 案 중 하나가 될 것이다. 공익위원은 모두 8명이기 때문에 한표라도 이탈하게 되면 사용자측안이 채택될 것은 분명하다. <표 Ⅲ-10>에서 보듯이 1차 투표결과 노·사·공의 案이 모두 부결되었다. 2차 투표에서는 사전에 이미 공익위원들이 자신의 의사에 따라 자유롭게 투표하도록 입장을 정리했기 때문에 사용자측의 案인 시급 1,170원(인상률 7.8%)이 가결되었다.

여기서 한 가지 지적하고자 하는 것은 투표의 逆觀이다. 앞에서 설명한 제1차 투표과정에서 투표의 순서는 노·사·공익안의 순서로 이루어졌는데, 공익안이 마지막으로 제시되었으므로 마지막에 표결에 부치는 것이 당연하나 노사안은 어느 것이 먼저 제시되었다고 볼 수 없기 때문에⁵⁾ 그 순서에 따라 결과가 달리 나타날 수 있다.

이제 합리적인 최저임금 결정이 이루어지고 공익위원은 물론 근로자와 사용자위원도 이익집단의 일원이 아닌 개개인의 판단에 따라 투표한다고 가정하자.⁶⁾ 근로자측의 목적은 최저임금의 높은 인상과 더불어 한계업종에서의 고용안정이라고 보고, 반면 사용자측은 최저임금의 낮은 인상과 더불어 한계업종에서의 인력확보가 중요시된다고 하자.

<표 Ⅲ-11>에서 보는 바와 같이 세 가지 인상률, 즉 9.2%(A案), 8.8%(B案), 7.4%(C案)가 제시된 경우 다음을 상정해 볼 수 있다. 근로자위원의 선호도는 9.2%, 7.4%, 8.8%(즉 A C B), 사용자위원의 선호도는 7.4%, 8.8%, 9.2%(즉 C B A), 공익위원의 선호도는 8.8%, 9.2%, 7.4% 또는 8.8%, 7.4%, 9.2%(즉 B A C 또는 B C A)라고 하자. 이들의 선호체계는 다음과 같이 설명할 수 있을 것이다.⁷⁾ 근로자측은 이왕 투표에 참여한다면 9.2%는 획득해야 명분이 서나 이것이 불가능할 경우 신발업계 등 斜陽業種의 고용안정을 고려하여 7.4%가 차선책이라고 본다고 하자. 사용자측은 최저임금이 낮은 수준에서 결정될수록 좋고 이것이 불가능하다면 공장의 해외이전이나 파트타이머, 외국인 연수근로자 등을 채용할 수밖에 없다는 입장을 보인다.

<표 Ⅲ-10> 최저임금의 표결상황

	내용 : 시급 (인상률)	투 표 내 용			투표결과	
		투표수	可	否		
<제1차 투표>						
근로자측 안	1,185원(9.2%)	16	-	15	1	否決
사용자측 안	1,165원(7.4%)	16	5	8	3	否決
공익측 안	1,180원(8.8%)	16	6	8	2	否決
<제2차 투표>						
사용자측 안	1,170원(7.8%)	16	12	3	1	可決

주 : 투표참가자는 사용자위원 8명, 공익위원 8명이었음. 근로자위원은 퇴장함.

고 하자. 공익위원은 8.8%가 적정수준이나 이것이 불가능하면 앞에서 언급한 협조적 노사관계나 산업평화의 정립을 위해 차선책으로 9.2% 또는 7.4%를 선호한다고 하자.

그리고 최심위의 투표방식이 두 가지 대안에 대한 可決로 결정된다고 하자. 사실상 이와 같은 투표방식은 민주형 노조의 의사결정과정에서도 나타난다. 즉 이론적으로 보면 노조는 다양한 異質的 종업원들로 구성되어 있고, 노조구성원의 선호체계가 다양할 경우 이를 통합하는 방안으로 투표에 의한 합리적 의사결정이 이루어지기 위해서는 ① 노조구성원의 선호체계의 분포가 정점이 하나이고(single-peaked) ② 의사결정대상이 하나이며(single issue) ③ 의사결정이 민주적으로 이루어지고 ④ 다양한 案 중 두 개 案씩 투표에 부치는 선거방식(pair-wise election)에 의해 의사결정이 이루어져야 한다는 전제조건이다. 이질적인 노조구성원의 다양한 선호체계를 투표에 의해 정하는 경우 이는 곧 중위수 투표자(median voter)의 선호체계에 의해, 즉 노조원의 선호를 특정 이슈에 따라 구분할 경우 100명 중 50~51명째 사람의 생각이 무엇인지에 따라 노조의 목적함수가 결정됨을 의미한다.⁸⁾

우선 근로자위원이 합리적인 입장(ACB의 선호체계)를 취하는 경우를 상정하고 만약 A와 B를 지지워 표결에 부치는 경우를 보면 다음과 같다. 사용자위원 공익위원은 B案(8.8%)을 지지하고, 근로자위원이 지지하는 A案은 탈락된다. 이제 탈락한 A를 제외한 B, C안을 표결에 부치면 근로자위원, 사용자위원은 C를 채택하고 공익위원이 택한 B안이 탈락되어 결국 C안이 채택된다(표 Ⅲ-11의 例 1 참조).

이제 표결방식은 그대로 둔 채 투표의 순서만을 바꾸어 대안 A, C를 표결에 부치고 공익위원의 선호체계가 BAC, 즉 ①번이라고 하자. 이 경우 근로자위원, 공익위원이 채택한 A안이 사용자위원만이 채택한 C안을 누르게 되어, A, B안을 표결에 부치게 된다. 이 경우에는 사용자위원, 공익위원이 지지하는 B안이 근로자위원만이 지지하는 A안을 누르고 B안이 채택된다(표 Ⅲ-11의 例 2 참조). 공익위원의 선호체계가 BCA, 즉 ②번인 경우에는 C안이 채택된다. 만약 B, C안을 먼저 표결에 부치면 결국 C안이 채택되고 다시 A, C안 중에서 공익위원의 선호체계가 ①인 경우 A안, ②인 경우 C안이 채택된다(표 Ⅲ-11의 例 3 참조).

이 표를 분석해 볼 때 例 2가 가장 나은 방법이라고 보여지는데, 그 이유는 例 2의 경우 노사당사자의 案을 먼저 표결에 붙이기 때문이다. 이 경우를 보면 1차 투표에서 공익위원들의 선호체계에 따라 B 또는 C안이 채택된다. 이상에서 보듯이 노·사·공익의 선호체계와 투표방식에 따라 수많은 결정이 가능하게 됨을 우리는 알 수 있다.

<표 Ⅲ-11> 투표의 逆說의 例 : 근로자위원이 합리적인 입장을 취하는 경우의 투표결과

① 최저임금인상률 : A案 9.2%

B案 8.8%

C案 7.4%

② 근로자, 사용자, 공익위원의 선호체계

	선 호 도		
	1	2	3
근로자위원	A	C	B
사용자위원	C	B	A
공익위원	① B	A	C
	② B	C	A

주 : ①은 공익위원안이 근로자측 안에 가까운 경우이고, ②는 사용자측 안에 가까운 경우임.

③ 투표의 순서에 따른 채택안의 비교

	예 1	예 2	예 3
1차 투표	A B: ①의 경우: B안 채택 ②의 경우: B안 채택	A C: ①의 경우: A안 채택 ②의 경우: C안 채택	B C: ①의 경우: C안 채택 ②의 경우: C안 채택
2차 투표	①의 경우: B C C안 채택 ②의 경우: B C C안 채택	①의 경우: A B B안 채택 ②의 경우: C B C안 채택	①의 경우: C A A안 채택 ②의 경우: C A C안 채택
채택안	① C ② C	① B ② C	① A ② C

<표 Ⅲ-11>에서 우리는 근로자위원들의 선호체계가 합리적인 ACB의 순을 나타낸다고 가정하였는데, 이제 <표 Ⅲ-12>, <표 Ⅲ-13>에서는 사용자위원들이 합리적인 선호체계를 보이는 경우와 노사 양측이 모두 합리적 선호체계를 보이는 경우의 투표의 결과를 예시하고 있다. 여기서 사용자위원들이 합리적 선호체계는 다음과 같은 경우에 발생한다고 상정하였다. 즉 사용자위원들은 최저임금인상률이 되도록이면 낮은 7.4%를 최선책으로 생각하나 이것이 불가능할 경우 3D업종 등의 경우 인력확보를 위해서는 최저임금의 높은 인상률을 감수할 수밖에 없다고 보아 9.2%(A안)를 최선책으로 생각하는 입장을 보이는 경우를 상정하였다.

<표 Ⅲ-12> 투표의 逆說의 예 : 사용자위원이 합리적인 입장을 취하는 경우의 투표결과

① 최저임금인상률 : A案 9.2%

B案 8.8%

C案 7.4%

② 근로자, 사용자, 공익위원의 선호체계

	선 호 도		
	1	2	3
근로자위원	A	B	C
사용자위원	C	A	B
공익위원	① B	A	C
	② B	C	A

주 : <표 Ⅲ-11>과 동일

③ 투표의 순서에 따른 채택안의 비교

	예 1	예 2	예 3
1차 투표	A B: ①의 경우: A안 채택 ②의 경우: A안 채택	A C: ①의 경우: A안 채택 ②의 경우: C안 채택	B C: ①의 경우: B안 채택 ②의 경우: B안 채택
2차 투표	①의 경우: A C A안 채택 ②의 경우: A C C안 채택	①의 경우: A B A안 채택 ②의 경우: C B B안 채택	①의 경우: A B A안 채택 ②의 경우: A B A안 채택
채택안	① A ② C	① A ② B	① A ② A

<표 Ⅲ-11>~<표 Ⅲ-13>의 경우 모두 18개의 경우가 예시되고 있는데, 이들이 시사하는 바는 투표의 순서에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점이다. 노사가 각각 가장 선호하는 A, C안을 먼저 표결하는 경우(예 2)를 보면, 노사 중 어느 한측만이 합리적인 경우 합리적인 선호체계를 보인 측이 손해를 보는 결과가 나타난다. 근로자(사용자)측이 합리적인 입장을 취하는 경우 6개 가능성 중 근로자(사용자)측의 최선안이 채택될 가능성은 6분의 1, 차선안이 채택될 가능성은 6분의 4이다(표 Ⅲ-11, Ⅲ-12 참조).

<표 Ⅲ-13> 투표의 逆說의 例: 노사 모두가 합리적인 입장을 취하는 경우의 투표결과

① 최저임금인상률: A案 9.2%

B案 8.8%

C案 7.4%

② 근로자, 사용자, 공익위원의 선호체계

	선 호 도		
	1	2	3
근로자위원	A	C	B
사용자위원	C	A	B
공익위원	① B	A	C
	② B	C	A

주: <표 Ⅲ-11>과 동일

③ 투표의 순서에 따른 채택안의 비교

	예 1	예 2	예 3
1차 투표	A B: ①의 경우: A안 채택 ②의 경우: A안 채택	A C: ①의 경우: A안 채택 ②의 경우: C안 채택	B C: ①의 경우: C안 채택 ②의 경우: C안 채택
2차 투표	①의 경우: A C A안 채택 ②의 경우: A C C안 채택	①의 경우: A B A안 채택 ②의 경우: C B C안 채택	①의 경우: C A A안 채택 ②의 경우: C A C안 채택
채택안	① A ② C	① A ② C	① A ② C

한편 노사 양측 모두가 합리적인 선호체계를 보이는 경우 표결의 순서에 관계없이 최종선택안은 공익위원의 선호체계(즉 공익위원의 두 번째 선호안)에 달려 있음을 알 수 있다(표 Ⅲ-13 참조). 참고로 이 경우 6가지 가능성 중 근로자, 사용자위원측의 최선안이 채택될 가능성이 각각 2분의 1이며, 이들 勞使위원측의 최선안은 공익위원의 차선안에 해당된다.

그러나 우리나라의 경우 노사는 그동안 고용안정이나 인력확보 등에 대한 고려없이 '되도록이면 높은' 그리고 '되도록이면 낮은' 최저임금의 결정을 목표로 했기 때문에 사실상 투표의 역설에 따른 운영의 妙는 살릴 수 없었고⁹⁾, 극한대립으로만 치달는 결과를 낳게 되었다. 즉 그동안 우리나라의 경우를 보면 노측의 선호체계는 일률적으로 A, B, C, 사측은 C, B, A로 나타났기 때문에 이 경우 공익위원의 의사에 따라 최저임금이 결정되기 마련이었다. 이는 <표 Ⅲ-14>에서 보듯이 노사가 모두 강경한 입장을 보이는 경우 최저임금은 결국 공익위원안에 의해 결정됨을 보여준다. 이 경우 투표의 결과는 모두 B안 채택이고 이는 근로자, 사용자측의 입장에서는 차

<표 Ⅲ-14> 투표의 逆說이 존재하지 않는 例 : 노사가 강경한 입장을 취하는 경우의 투표결과

① 노·사·공익위원의 선호체계

	선 호 도		
	1	2	3
근로자위원	A	B	C
사용자위원	C	B	A
공익위원	① B	A	C
	② B	C	A

주 : <표 Ⅲ-11>과 동일

② 투표의 순서에 따른 채택안의 비교

	예 1	예 2	예 3
1차 투표	A B: B안 채택 사용자, 공익: B지지 근로자: A지지	A C: ①의 경우: A안 채택 ②의 경우: C안 채택	B C: B안 채택 근로자, 공익: B지지 사용자: C지지
2차 투표	B C: B안 채택	①의 경우: A B B안 채택 ②의 경우: C B B안 채택	B A: B안 채택

선안 공익위원의 입장에서는 최선안이 채택됨을 의미한다.

이는 과거 일곱 차례의 최저임금 심의과정에서 실증적으로 잘 나타나고 있다. 이상에서 볼 때 노사가 최저임금에 임함에 있어 수준의 높고 낮음에만 관심을 갖는 경우 최저임금의 효율적 운용을 위해서도 공익위원이 단독으로 최저임금을 결정하거나 공익위원이 보다 적극적으로 최저임금 심의결정과정을 이끌고 갈 필요가 있다는 점을 시사하고 있다. 그러나 보다 바람직스러운 것은 노사 모두 최저임금이 주는 여러 가지 영향과 업종간 이해관계를 고려하여 합리적이고 과학적인 선호체계를 수립하는 것이라고 보아진다.

주석1) 노동부, 「신경제 5개년계획 실무작업반 회의자료(3차)」, 1993. 5. 7. 29~30쪽.

주석2) 위원장도 투표권이 있다.

주석3) 사용자위원측은 1명이 불참하였다.

주석4) 사용자측은 1차 표결에 임하기 전에 출석위원 2분의 1 이상 찬성이면 통과되는 것으로 잘못 알고 있었던 것으로 보인다.

주석5) 정확히 말하면 위원장이 묻는 순서에 따라 勞使案의 순서가 결정되었다고 볼 수 있다.

주석6) 사실상 같은 근로자위원 또는 사용자위원이라도 최심위의 표결에 임하는 입장은 다를 수 있는데, 이는 이들이 속한 업종(특히 근로자위원의 경우)이 상이하기 때문이다.

주석7) 이상은 · 이준구, "다이제스트 경제학: 투표의 역설 I, II", 「한국경제신문」, 1994. 7. 22 및 1994. 7. 26의 예를 준용한 것이다.

주석8) 이에 대한 논의는 김재원, 『한국의 임금구조와 임금정책』, 한양대학교 출판원, 1994. 9. 제3장 참조.

주석9) 예를 들어 예 3의 경우 공익위원안은 내지 않고 투표에만 임해도 공익위원의 결정에 따라 최저임금이 결정되는 것은 마찬가지이다.

IV. 最低賃金 審議制度의 改善方案

지금까지 우리는 1994년 9월 1일부터 적용될 최저임금이 어떤 경위를 통해 결정되었으며, 결정과정에서 어떠한 문제점이 제기되었는지를 살펴보았다. 본장에서는 향후 최저임금의 제도발전을 위해서는 어떠한 개선방안이 요구되는지를 논의하고자 한다.

(1) 최저임금 심의방법의 개선방안이 모색되어야 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 최저임금 심의상의 문제점으로는 법정심의기간이 90일인데 통상적 의결기간이 104일에 달하는 등 법정심의기간을 초과해서 결정되고 있으며 노사간의 이견차이로 노사 자율적인 최저임금 결정이 이루어지지 못하고 공익위원이 결정권을 갖고 있으며, 현행 법령상 노사 일방이 고의로 불참 또는 퇴장한 경우에도 최저임금의 결정이 가능하다는 점 등이다.¹⁾

이에 대한 개선방안으로 다음의 안들이 제시되고 있다.²⁾ 제1안은 선택적 중재방식의 도입으로 최심위가 일정기간내에 합의를 못한 경우 노사위원들로 하여금 최종안을 제출하게 하고 공익위원들이 다수결로 어느 한편을 채택하는 제도이다. 이의 장점은 노사당사자가 자율적으로 양보하여 합의점에 접근하는 것이 가능하며 심의과정 중 노사 일방이 불참하거나 퇴장으로 인한 진행의 어려움을 극복할 수 있다는 점을 들 수 있다. 이 제도의 단점은 법정심의기간을 경과하여 최저임금이 결정될 가능성이 크다는 점이다.

제2안은 공익위원이 단독결정하는 방법으로서 노사위원들은 투표권을 배제하고 출석·발언과 자료제시 및 요구를 할 권한만 갖도록 하는 것이다. 이의 장점은 심의과정중 노사 일방이 불참하거나 퇴장으로 인한 운영의 어려움을 극복할 수 있고 현재공익위원이 갖고 있는 캐스팅보트 역할을 제도화한다는 것이며, 단점으로는 투표과정에서 노사위원을 배제함으로써 관련단체의 반발가능성이 있다는 점이다.

제3안은 노동부장관이 직접 결정하는 방법으로서 법정심의기간까지 최저임금을 심의·의결하지 못한 경우 노동부장관이 직접 결정하는 제도를 의미한다. 이 방식을 택하게 되면 노사합의가 안될 경우에도 법정기간내에 최저임금의 결정이 가능할 것이나 단점으로는 노사 양측으로부터의 비판이 제기될 가능성이 크고, 勞·使·公益 三者에 의한 최저임금 심의제도의 취지가 손상된다는 점

이다.

이들 세 가지 案 중에서 우선 제3안은 바람직스럽지 않을 것이므로 보인다. 과연 노동부장관이 이런 재량권을 행사하는 것이 합당한지가 의문시되기 때문이다. 선택적 중재방식과 공익위원 단독 결정방식 모두 문제점이 있다. 그러나 만약 여타의 부작용을 무시하고 최저임금의 본연의 목적에 맞게 운영되기 위해서는 공익위원 단독결정이 더 나은 방안으로 보여진다. 그 이유는 선택적 중재 방식의 경우 노사로 하여금 최종안을 제출하게 하는 과정에서 공익위원의 안이 전달될 것이나 현 재 선명성이 강조되고 있고 노사 모두 상부단체, 노총 이외의 법외상급노조 등을 의식하여 최종안에서도 양보를 하지 않을 가능성이 있으며, 이 경우 공익위원은 노사의 두 안 중 하나만을 택해야 하는 입장에 빠지기 때문이다. 즉 이 제도는 노사로 하여금 최저임금의 심의과정에서 전략적인 우위를 점하기 위해 bluffing하는 것을 막고 보다 합리적인 공익위원의 案에 접근시키자는 의도는 좋으나 최악의 경우 공익위원들은 사실상 자체의 안을 명시적으로 표결에 회부하지 못한 채 노사의 안 중 어느 하나만을 택해야 하기 때문이다. 공익위원의 안이 표결에서 제외될 수밖에 없다는 점과 이 제도가 자칫 잘못 운영되면 공익위원은 지극히 낮은 또는 지극히 높은 최저임금 중 어느 하나를 택할 수밖에 없는 자가당착에 빠질 불확실성이 가장 염려가 된다.

공익위원 단독결정은 이익집단에 이끌려 운영되지 않고 최저임금이 본연의 목적에 맞게 운영될 수 있는 제도적 장치가 보장됨을 의미한다. 이 제도는 최저임금은 일반 임금과는 달리 노사간의 협상의 산물로 결정되는 것보다 최저임금의 목적, 즉 저임근로자의 보호와 국가경제를 동시에 감안하여 결정될 수 있다는 장점이 두드러진다. 사실상 최저임금은 노사간에 협상의 대상이 되어서는 안되며 국가경제적 차원과 저임근로자에게 최소한의 생계비 보장이라는 대의명분이 더 중요시 되어야 하기 때문이다. 그런데 여기서 제기되는 문제는 최저임금이 이런 목적에 충실하는 것도 중요하지만 장기적으로 보다 협조적인 노사관계의 정립에 기여해야 하는 것도 이에 못지않게 중요하다. 이를 위해서는 노사간의 대화와 협상 그리고 공익위원회 중재 등이 이루어져 최저임금이 결정되는 것이 가장 바람직스러울 것이라는 결론에 도달하게 된다. 예를 들어 공익위원이 단독으로 최저임금을 결정할 경우 공익안에 노사찬성(1990년, 1992년) 또는 노사합의안에 공익찬성(1994년)이라는 바람직스러운 결과를 기대할 수 없다.

이런 점들을 감안해 볼 때 최저임금 심의·의결에 임하는 노사의 자세나 과거의 최저임금 결정행태를 볼 때 차선택은 공익위원의 단독결정이라고 보아진다. 따라서 1995년 최저임금 의결과정에서 공익위원안을 명시하여 노사의 안과 더불어 투표에 회부한 것은 최저임금의 제도발전에 기여했다고 생각된다.

(2) 최저임금은 법 정신에 맞게 심의·의결해야 된다. 많은 사람들은 물론 심지어 最審裁 위원들까지도 최저임금의 심의과정에서 최저임금의 목적을 망각하거나 또는 최저임금의 심의가 일반사업장에서의 노사간 임금결정 방법과 어떻게 달라야 하는지를 간과하고 있는 듯하다. 그동안 최저임금에 대한 일반의 관심이 줄어들고 최저임금에 대한 심의가 노사간의 명분싸움이나 힘겨루기식의 양상을 보임에 따라 최저임금에 대한 심의에 참여하는 공익위원들은 최저임금의 운영방식에 불만과 회의를 갖게 된 것도 사실이다. 이러한 결과로 최저임금의 심의과정에서 노사간의 길고 긴 그리고 비합리적이고 비효율적인 논쟁이 지속되고 법정시일을 넘기고 최종시점에서 타결되는 것이 관행화되어 온 것이 사실이다.

(3) 저임근로자들에게 최저생계비를 보장해 주는 것이 최저임금제도의 목적이려면 무엇보다도 최저생계비의 수준(인상률이 아닌)에 대한 보다 과학적이고 심도있는 정직한 논의가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 생계비 모형개발과 생계비 수준의 결정시 전문가의 의견을 수렴하는 과정이 요구된다. 이를 위해서는 영결계수 산정상의 자의성과 이에 따르는 생계비 추정을 둘러싼 노사간 대립을 고려해 볼 때 반물량방식보다는 전물량방식이 더 바람직스러울 것이다. 그리고 식료품비에 대해 보다 많은 논의가 이루어져야 될 것이다.

(4) 최저임금의 결정기준시 유사근로자의 임금, 노동생산성도 종합적으로 고려되어야 하나 무엇보다도 중요한 것은 생계비 수준의 추정문제이다. 그러나 걱정 최저생계비의 추정에는 주관적 판단이 따르게 마련이다. 즉 최저생계비 수준을 보는 시각의 차이가 존재하며, 무엇보다도 이러한 괴리는 이익집단적 성격을 띤 노사위원간에 크게 나타나기 마련이다. 최저생계비 수준과 관련하여 두 가지 점을 지적하고자 한다.

첫째, 생계비의 국제비교를 통해 볼 때 우리나라의 경우 1인당 국민소득 수준에 비해 물가가 비싸서 생계비가 높게 나타나고 있다는 점이다.³⁾ 둘째, 최저생계비는 다른 조건이 일정하다 하더라도

소득수준이 높아질수록 그 수준이 높아지는 성향을 보인다는 점이다. 물가수준이 변동하지 않는 한 소득수준이 높아진다고 해서 최저임금 수준이 상승된다는 점은 일견 이해가 되지 않는다. 그러나 사회전반의 소득수준이 향상되면 생활수준 향상에 대한 기대치가 높아지며 낮은 임금률로는 인력확보가 어렵게 되는 소득효과가 발생하게 된다. 만약 이러한 소득증대가 경기의 호황에 기인한 것이고 저임금업체의 노동생산성이 동시에 향상되면 최저임금을 높여줄 사회적 여력이 있다고 볼 수 있다. 또한 경제전반의 호황으로 일반임금이 높아지게 되면 최저임금업체의 경우 임금을 높이지 않는 한 인력확보가 어려워지게 되는데 이는 노동공급자의 유보임금이 높아짐을 의미한다. 이러한 면에서 유사근로자의 임금이나 노동생산성이 감안되어 최저임금이 결정되어야 한다.

(5) 최저임금 결정이 가장 어려운 경우는 물가는 지속적으로 상승하는데 비해 기업의 경영여건은 이를 뒷받침하지 못하는 소위 스태그플레이션 현상이 발생하거나 景氣의 兩極化 현상이 심화되는 경우이다. 이때의 최저임금 결정은 최저생계비가 상승하였다도 유사근로자의 임금, 지불능력의 대변수로 볼 수 있는 노동생산성이 낮은 수준에 있기 때문에 낮은 수준의 최저임금을 감수하지 않을 수 없을 것이다. 즉 최저임금은 최저생계비 이외에도 경제전반의 여건에 의해 결정되게 마련이다.

여기서 한 가지 지적하고자 하는 점은 경제가 어떤 상황에 있든지 최저생계비는 되도록 합리적인 수준에서 추정해야 된다는 점이다. 이는 異論의 여지가 없는 당연한 말 같지만 사실상 우리나라의 최저임금 심의과정에서 노사는 최저임금인상률의 최대 허용치를 염두에 두고 逆算하여 최저생계비를 인위적인 방법으로 산정하는 경우가 빈번했음을 지적하지 않을 수 없다. 이런 최저임금 결정 관행은 부정직한 방식이라고 밖에 볼 수 없다. 따라서 최저임금의 결정을 위한 최저생계비 추정시 노사는 되도록 합리적·과학적 근거에서 최저생계비를 산정하도록 노력하고 거시경제 여건에 따라 이 추정생계비의 일정부분을 보장해 주는 방식을 권고하고자 한다.

(6) 최저임금을 결정하는 방식은 수없이 많다. 또한 바람직한 최저임금의 결정방식이 어떤 것인지를 보는 견해도 큰 차이가 존재한다. 최저임금의 그 결정방식보다는 노·사·공이 전원합의체에 최저임금이 결정되는 것이 더 중요하다는 견해를 상정할 수도 있다. 그러나 최저임금은 되도록이면 법에 명시된 세 가지 기준에 의해 충실하게 결정되도록 노력하는 등 최저임금의 결정을 법정신에 맞게 다소 경직적으로 운용하는 것이 바람직스럽다고 보여진다. 그 이유는 최저임금의 결정이 이의 기준을 엄격히 적용하여도 어려운 형편인데, 여기에 최저임금 심의위원들에게 더 많은 재량권이 부여되어 합의정신만 강조하게 되면 다음번의 최저임금의 심의는 더욱 어려워 질 것이기 때문이다. 이러한 이유로 기업의 지불능력은 최저임금 심의시 고려대상이 아니고 이의 대변수인 노동생산성을 활용하는 등 최저임금 심의·의결상의 운용의 妙가 요구된다고 보아진다.

(7) 최저임금 심의과정에서 지금까지 나타난 고질적인 병폐인 노사 어느 한편의 퇴장 또는 불참하에 최저임금이 결정되는 것을 막기 위한 제도적 장치나 운용의 妙가 요구된다. 제도적 장치에 대해서는 선택적 중재방식, 공익위원 단독결정, 최저임금이 심의기간을 넘긴 경우 노동부장관이 결정하는 방식 등을 논의하였다. 앞에서 논의한 바와 같이 노동부장관이 최저임금 수준을 결정하는 것은 여러모로 바람직스럽다고 볼 수 없다. 공익위원의 案에 더 접근하는 노사의 안이 채택되도록 하는 선택적 중재방식은 자칫 노사 모두가 양보를 하지 않는 경우 매우 높은 또는 매우 낮은 최저임금을 의결할 수밖에 없는 경우가 산정되어 이 또한 불확실성이 너무 크다고 보아진다. 따라서 만약제도적 개선을 한다면 공익위원의 단독결정이 가장 바람직스럽다고 볼 수 있다.

현행 제도하에서 노사 어느 일방의 퇴장 또는 불참을 막는 방법으로는 퇴장 또는 불참한 측에 불리하도록 최저임금을 결정하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 지금까지는 퇴장 또는 불참한 경우에도 공익위원이 조정역할을 맡아서 불참 또는 퇴장한 측의 위험부담이 없었다고 볼 수 있다. 또한 공익위원은 자체의 안을 내는 경우 이에 대한 노사 어느 한편의 반발이 두려워서 안을 내지 않았거나 또는 노사안의 중간수준의 안을 제시하는 경우가 많았다. 결국 이런 공익위원 안의 不在 또는 노사안의 중간을 택한 관행의 결과, 노사는 끝까지 타협보다는 되도록이면 높은 또는 낮은 안을 고수하는 경우가 많았다.

이제 이러한 관행은 없어져야 될 것이다. 만약 사측이 퇴장한 경우 노측에 유리한 높은 최저임금 결정이 이루어지고, 반대로 노측이 퇴장하면 낮은 수준으로 최저임금이 이루어져서 퇴장 또는 불참하는 경우 이에는 벌칙(penalty)이 따른다는 것을 노사 모두 인식하도록 운용되는 것이 장기적으로 최저임금 제도발전에 기여할 것이다.

1994년의 예를 들어 보자. 마지막 협상과정에서 勞·使·政은 각각 9.2%, 7.4%, 8.8%의 최종안을

제시하였는데, 이는 최종안이 노측에 유리하였음을 보여준다. 즉 노측이 주장한 시간급 1,185원은 사측보다 20원 많고, 공익위원안보다는 불과 5원 많은 수준이다. 이와 같이 공익위원측은 노측이 퇴장할 명분을 사실상 막은 셈이다. 그러나 근로자측 위원들은 최저임금 수준에 대한 불만보다는 오히려 최저임금에 대한 합의 자체를 기피하여 퇴장한 바 있다. 그리고 1994년의 경우 최저임금은 노측이 퇴장한 가운데 시급 1,170원(7.8% 인상)에 결정되었다. 그리고 노측이 퇴장해서 얻은 손실은 시급 10원, 인상률 1.0%에 불과하였다.⁴⁾

이런 결과가 나타난 이유는 우리나라 고유의 濫情主義의 결과라고 밖에 해석할 수 없을 것이나 이는 결코 최저임금제도의 건전한 관행의 정착에 도움이 되지 않는다. 1994년에 이와 같이 최저임금이 결정된 이유는 노측이 퇴장한 가운데 사측이 마지막으로 종전보다 오히려 시급으로 5원 높은 안을 제시했기 때문이다. 최저임금심의위원회는 노·사·공익위원이 각각 9명, 9명, 8명이다. 따라서 노사 어느 한편이 퇴장한 경우 최저임금의 결정은 공익위원이 아닌 퇴장하지 않은 노사 어느 한편의 의사에 달려 있다. 따라서 예를 들어 최저임금인상률을 대폭 낮추어 3%선에서 결정되게 할 수도 있다. 1994년의 경우 사용자측 위원 중 1명이 불참하여 결국 마지막 표결시 사측과 공익위원은 각각 8명이었다. 그러나 이 경우에도 만약 사용자측이 계속 낮은 최저임금을 고수하고 공익위원이 이에 모두 반대한 경우 결국 최저임금은 결정되지 않는데, 이는 최저임금이 동결됨을 의미한다.⁵⁾ 결국 이와 같은 사측의 온정주의는 장기적으로 보아 최저임금제도 발전에 오히려 역행한다고 볼 수도 있다.

(8) 최저임금 심의에 임하는 입장은 여러 측면을 감안하여 최저임금 수준의 선호체계를 세우는 것이 합리적일 것이다. 예를 들어 사용자측은 낮은 인상을 선호하나 최저임금이 너무 낮은 수준에 머무는 경우 인력확보가 어려워 일정수준 이하의 인상률은 의미가 없다는 판단을 할 수도 있다. 근로자측은 높은 인상률을 선호하나 최저임금이 지나치게 높게 설정되면 직장안정이 염려된다는 입장을 보일 수도 있다. 만약 노사의 선호체계가 이와 같다면 최저임금은 노사 쌍방간의 타협과정을 통해 절충안에 합의할 가능성이 높음을 의미한다. 또한 다른 한편으로는 만약 최저임금의 결정 방식을 노·사·공익안 중 두 안을 먼저 표결에 부치고 이 중 채택된 안을 다시 나머지 안과 표결하는 경우 투표의 순서에 따라 최저임금이 달리 결정되는 소의 투표의 逆說현상이 나타날 수도 있다. 이 경우 가장 보편적인 방식은 노사의 안을 표결에 부치고 이 案 중 더 많은 표를 얻은 안을 공익위원안과 최종표결에 부치는 방식을 고려할 수 있다.

이상은 노사가 유연한 협상자세를 보이는 경우에 나타나는 현상이다. 만약 노사가 각각 되도록 높은 그리고 되도록이면 낮은 최저임금을 원하는 경직적 입장을 고수한다면 이 경우에는 표결의 순서에 관계없이 어느 경우에도 항상 (퇴장이나 불참이 없다는 가정하에) 공익위원안이 채택된다. 이것이 과거 우리나라의 최저임금 심의과정에서 나타난 현상이다. 따라서 노사는 보다 유연적이고 실리추구적인 입장으로 최저임금 결정에 임할 것을 권고한다.

(9) 최저임금 심의 때마다 거론된 사항이지만 최저임금은 결국 저임근로자, 즉 중소기업, 영세기업에 적용되기 때문에 최심위 위원구성에도 중소기업의 노사가 참여하고 최저임금 심의·의결과정에서 중소기업협동조합중앙회의 역할이 보다 강조되어야 할 것이다.

(10) 장기적으로 최저임금이 의미를 갖기 위해서는 최저생계비의 추정에 보다 많은 노력을 기울여서 이것이 결국 우리나라의 빈곤선(poverty line)을 결정하는 역할을 하여 각종 사회복지정책의 기준으로 책정되는 것이 바람직스러울 것이다.

(11) 최심위의 근로자측, 사용자측 위원들의 대표성이 제고되는 것이 바람직스럽다. 1994년의 경우 이미 지적한 바와 같이 생계비위원회에서 근로자측 위원이 단일 생계비 설정의 중요성을 들어 노측의 이론적 생계비를 포기하는 대가로 사용자측 생계비에 저축을 포함시키자는 긍정적인 안을 제시한 바 있다. 그런데 이 안이 결국 부결된 것은 사용자측 위원들의 대표성 문제와 관계가 있다고 볼 수 있다.

일반적으로 노사측 위원들의 대표성 문제는 두 가지 측면에서 검토된다. 첫째, 위원들간에 수평적 관계를 유지하여 개개 위원들이 독자적인 위치에서 의사결정을 할 수 있어야 한다는 점이다. 이 문제는 근로자측 위원의 경우보다는 사용자측 위원의 경우 더 큰 문제가 있는 것으로 보인다. 즉 근로자, 사용자위원 중 간사(운영위원)가 주동이 되어 의견을 결집하는 것은 당연하나 위원 개개인은 자신의 의사를 분명하게 밝힐 수 있어야 한다는 점이다. 현재의 근로자·사용자위원의 구성은 그 영향력이 노측·경측에 너무 쏠려 있어서 이와 같은 민주적 의사결정에 문제가 있다고 볼 수 있다.

둘째, 대표성과 관련된 더 심각하고 근본적으로 해결하기 어려운 문제는 근로자·사용자위원 모두 이익집단의 長(들)의 눈치를 보지 않을 수 없다는 점이다. 즉 사용자위원들의 경우 경제단체장들, 근로자측 위원들의 경우 노총위원장 그리고 각종 법외노조나 대기업 기업별노조의 눈치를 보지 않을 수 없다는 점이다.

이미 수차례 언급한 대로 최저임금은 노사간 협상의 대상이 아니며 최저임금이 다음해의 일반임금에 영향을 주는 것은 바람직스럽지 않다. 즉 최저임금의 본연의 목적에 충실하게 최저임금을 결정하는 것이 바람직스러우며, 이를 위해서는 위원 개개인이 국가경제적·거시적 입장에서 의견을 개진할 수 있도록 노사위원들이 좀더 폭넓게 구성되는 것이 바람직스러울 것으로 생각된다.

근로자·사용자·공익위원의 선정시 최저임금법에 명시된 바대로 이 분야에 대한 전문적인 식견을 가진 사람을 선별하기 위해서는 최저임금법 시행령 제12조, 13조에 보다 충실하게 위원선정이 이루어지는 것이 바람직스러울 것이다. 이런 조건들이 충족될 때 공익위원들의 의견에 대한 노사의 태도가 바뀔 수 있을 것이다. 즉 이론적 설득력이나 특정 案의 제안과정보다는 과연 이 案이 누구에게 유리한 것인지에만 집착하는 지금까지의 심의·의결에 임하는 노사위원들의 자세는 개선되어야 할 것이다.

(12) 최심위 운영과 관련하여 관심을 가져야 할 점은 최근에 들어 최심위 위원들의 전반적인 출석 상황이 낮아지고 있다는 점이다(표 IV-1 참조). 이는 여러 가지 이유에 연유하였으나 최저임금에 대한 언론 등에서의 관심이 과거에 비해 현저히 감소되었다는 점과 최심위 위원회 구성이 이 분야에 대한 식견 등보다는 노사관계기관의 안배에 치중한 점등에 기인한다고 보여진다. 최심위 위원은 노동부장관의 재청에 의하여 대통령이 위촉하고(상임위원은 임명)⁴⁾ 위원은 소속기관장으로부터 겸직동의서를 받도록 되어 있다.

특히 생계비전문위원회의 출석률이 임금수준위원회에 비해 낮게 나타나고 있는데, 이는 최저임금의 결정기준으로서 생계비의 중요성과 생계비에 대한 노사간 합의가 어렵다는 점에 비추어 볼 때 바람직스럽지 못한 현상이다.

(13) 마지막으로 최저임금심의위원회 위원들의 위상과 관련하여 이들에 대한 예우가 너무 빈약하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 최심위 위원 중 노사측 위원은 최심위 출석자체가 고유업무로 인정될 수 있으나 공익위원들은 입장이 다르다는 점이 인식되어야 할 것이다.

우리나라의 수많은 위원회 중 위원회에서 모든 것을 심의·의결해야 되는 위원회가 많은 것은 아니다. 최심위는 구체적인 최저임금액을 결정해야 되고, 공익위원들은 이해관계를 달리하는 노사위원들의 의견을 조정해야 하는 어려운 임무를 수행하고 있는 것이 사실이다. 금융통화운영위원회와 비교하면 위원들의 임무나 책임 등을 고려할 때 우리나라에서 아직까지도 노사문제에 대한 인식이 얼마나 부족한지를 단적으로 알 수 있다.

<표 IV-2>에서 보듯이 최심위의 1994년 전체 예산은 약 5억 8천만원인데, 이 중 기본적 경비의 비중이 60%, 조사평가사업이 26%, 청사임대 및 운영이 9%를 차지하고 심의위원회 운영에 사용되는 비중은 1988년의 9%에서 5%로 하락하였다. 물론 최심위 위원들은 국가경제를 봉사하는 것이나 이를 감안한다 하더라도 최심위 위원들

<표 IV-1> 최저임금심의위원회 연도별·회의별 위원출석 상황¹⁾

(단위: 명, %)

	구 분		위원출석상황			비 고	
	회의명	개회 횟수	계	근로자 위원	사용자 위원		공 익 위원
1988	전원회의	4	90 (86.5)	26 (72.2)	33 (91.7)	31 (96.9)	
	임금수준전문위원회	9	107 (79.3)	32 (71.7)	36 (80.0)	39 (86.7)	
	생계비전문위원회	2	12 (66.7)	4 (66.7)	4 (66.7)	4 (66.7)	
1989	전원회의	3	63 (80.8)	19 (70.4)	24 (88.9)	21 (87.5)	
	임금수준전문위원회	3	45 (100)	15 (100)	15 (100)	15 (100)	
	생계비전문위원회	2	16 (88.9)	6 (100)	6 (100)	4 (66.7)	
1990	전원회의	4	97 (93.3)	33 (91.7)	33 (91.7)	31 (96.9)	
	임금수준전문위원회	6	83 (92.2)	27 (90.0)	26 (86.7)	30 (100)	
	생계비전문위원회	4	33 (91.7)	11 (91.7)	12 (100)	10 (83.3)	
1991	전원회의	4	91 (87.5)	32 (88.9)	33 (91.7)	26 (81.3)	
	임금수준전문위원회	6	75 (83.3)	19 (63.3)	26 (86.7)	30 (100)	
	생계비전문위원회	2	11 (61.1)	4 (66.7)	3 (50.0)	4 (66.7)	
1992	전원회의	7	137 (75.3)	23 (36.5)	61 (76.8)	53 (94.6)	근로자위원 4회 불참
	임금수준전문위원회	5	73 (97.3)	25 (100)	24 (96.0)	24 (96.0)	
	생계비전문위원회	3	22 (81.5)	8 (88.9)	8 (88.9)	6 (66.7)	
1993	전원회의	5	108 (82.1)	33 (73.2)	38 (84.4)	37 (92.5)	
	임금수준전문위원회	5	57 (76.0)	17 (68.0)	17 (68.0)	23 (92.0)	
	생계비전문위원회	3	26 (96.3)	9 (100)	8 (88.9)	9 (100)	

	구 분		위원출석상황			비 고	
	회의명	개최 횟수	계	근로자 위원	사용자 위원		공익 위원
1994	전원회의	9	155 (66.2)	46 (56.8)	55 (67.9)	54 (75.0)	근로자위원 2회 불참
	임금수준전문위원회	4	43 (95.6)	16 (80.0)	15 (75.0)	12 (60.0)	
	생계비전문위원회	3	24 (88.9)	7 (77.8)	9 (100)	8 (88.9)	

- 주: 1) ()안은 출석률.
 2) 출석상황은 회의개최 횟수에 따른 출석누계임.
 3) 회의별 위원(정원)현황

	계	근로자위원	사용자위원	공익위원
전원회의	26	9	9	8
임금수준전문위원회	15	5	5	5
생계비전문위원회	9	3	3	3

<표 IV-2> 최저임금심의위원회 연도별 예산 개요

(단위: 천원)

연도	총액	기본적 경비	심의위원회 운 영	조사평가사업	청사업차 및 운 영
1988	328,398	65,175 (20%)	29,116 (9%)	37,307 (11%)	196,800(보증금) (60%)
1989	376,089	166,742 (45%)	31,358 (8%)	99,365 (26%)	78,624 (20%)
1990	413,485	194,872 (47%)	29,872 (7%)	113,353 (28%)	75,388 (18%)
1991	464,697	225,859 (48%)	32,165 (7%)	142,981 (31%)	63,692 (14%)
1992	508,032	256,474 (50%)	34,766 (7%)	146,427 (29%)	70,365 (14%)
1993	534,561	311,299 (58%)	34,280 (6%)	147,020 (28%)	41,962 (8%)
1994	577,879	343,100 (60%)	29,684 (5%)	151,550 (26%)	53,545 (9%)

에 대한 예우는 개선되어야 할 것이다. 결국 최저임금은 최저임금심의위원회 위원들에 의해 결정되며, 그 밖의 경비는 이를 위한 지원적 성격을 띤 경비라고 볼 수 있기 때문이다. 공익위원들이 최저임금의 결정과 최저임금제도의 운영면에서 최선을 다하기 위해서는, 수많은 자료를 검토하고 분석하여 올바른 판단을 내리고 이를 노사위원들에게 설득해야 되는 노력이 요구된다. 최심위 공익위원들에 대한 요구에 비해 거의 무보수에 가까운 예우는 재고되어야 할 것이다. 이 표에서 본 바와 같이 심의위원회 운영에 비해 지나치게 방대한 기본적 경비 및 건물임차료는 국가의 행정간소화 차원에서 재검토되어야 할 것이며, 심의위원회 운영의 내실화는 물론 최심위에서 수행하고 있는 조사평가 자료를 최대한 활용하여 궁극적으로 이것이 정부의 올바른 임금정책의 기초자료로 최대한 활용하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

- 주석 1) 노동부, 「신경제 5개년 계획 회의자료(안)-노사관계부문」, 1993. 5. 7., 29~30쪽.
 주석 2) 노동부, 「신경제 5개년 계획 자료(안)-노사관계부문」 1993. 5. 7., 31~32쪽.
 주석 3) 김재원, 「생계비의 국제비교」, Mimeographed, 임금복지전문연구회, 1993. 12.
 주석 4) 노측이 표결에 참여한 경우 최저임금이 공익위원안대로 결정된다고 가정하였다.
 주석 5) 최저임금은 재적위원 과반수 출석에 출석위원 과반수의 찬성으로 의결되며, 표결시 이미 부결된 案(時給)은 다시 투표에 회부할 수 없다. 사용자위원측은 최저임금 심의를 하루 늦추고 사용자위원 全員이 참석한 가운데 투표로 사용자측의 주장을 관철시켰을 수도 있었을 것이다.
 주석 6) 최저임금법 시행령 제12조.

參考文獻

- 김재원, 「생계비의 국제비교」, mimeographed, 임금복지전문연구회, 1993.
 _____, 「한국의 임금구조와 임금정책」, 한양대학교출판원, 1994. 9
 _____, 「표준생계비의 산정방식과 개선방안」, 『경제연구』, 제14권 제1호, 한양대학교 경제연구소, 1993. 5.
 _____, 「한국의 임금결정 메커니즘」, 『노동경제논집』, 제17권 제1호, 한국노동경제학회, 1994. 12.
 _____, 「노동분배율 산정상의 차이가 노사분규에 미치는 영향」, 『경제학 연구』, 제36집, 한국경제학회, 1987. 12.
 _____, 「최저임금제도 발전에 관한 연구」, 『한국경제연구』, 1990. 8.
 _____, 「중소기업과 최저임금에 관한 연구」, 중소기업협동조합중앙회 1989. 8
 _____, 「최저임금이야기」, 한국경제신문사, 1987. 6.
 노동부, 「신경제 5개년계획 실무작업반 회의자료(3차)」, 1993. 5. 7.
 _____, 「신경제 5개년계획 회의자료(案)—노사관계부문」, 1993. 5. 7.
 _____, 「매월노동통계조사보고서」, 各年度
 농수축산신문, 「한국식품연감」, 1990.

농촌영양개선연구원, 「식품성분표」, 1991.

박영범, 「최저임금 심의를 위한 생계비」, 최저임금심의위원회, 1991. 8.

_____, 「1991년 최저임금심의를 위한 생계비산정에 관한 연구」, 한국노동연구원, 연구자료 90-89, 1990. 8.

오혜경, 「계층별 소비자물가지수와 소득분배」, 숙명여자대학교 경제학과 석사학위논문, 1988. 12.

조우현, 「'87, '88 표준생계비 산정과 몇 가지 문제점」, 한국경제학회 발표논문, 1989. 2. 10.

최저임금심의위원회, 「심의편람」, 1993. 12.

_____, 「근로자 생계비조사 결과보고서(생계비 제12호)」, 1994. 3.

_____, 「사업체 임금실태조사보고서」, 1994. 4.

_____, 「1995년 최저임금 심의를 위한 생계비산출결과 심사」, 1994. 4. 15.

_____, 「'94년도 (9.1 발효) 최저임금의 협의—공익위원회 안건」, 1994. 6. 23.

_____, 「'94년도 (9.1 발효) 최저임금의 협의—공익위원회 안건」, 1994. 6. 8.

_____, 「최저임금—의결경위」, 1992, 1993, 1994.

통계청, 「경제활동인구연보」, 각년도

한국경제여자총협회, 「'95년 최저임금심의를 위한 생계비」, 1994. 4. 7.

한국노동조합총연맹, 「반물량방식을 이용한 최저임금 심의를 위한 생계비」, 1994. 3.

_____, 「도시근로자 최저생계비」, 각년도.

한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 1991.

한국식품연구소, 「식품 및 음식의 눈대중량」, 1991.

한국인구보건연구소, 「한국인 영양권장량」, 교문사, 1991.

Eccles, M. and R.B. Freeman, "What! Another Minimum Wage Study?"
American Economic Review, May 1982.

Ehrenberg, Ronald G., and Robert S. Smith, *Modern Labor Economics : Theory and Public Policy*(second edition), Scott, Foresman and Company, 1985.

Gramlich Edward, "Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment, and Family Income," *Brookings Papers on Economic Activities*, 1976.

Hashimoto, M. and J. Mincer, "Employment and Unemployment Effects of Minimum Wages," NBER, April 1970.

Welch, Finis, "Minimum Wage Legislation in the United States," *Economic Inquiry*, September 1974.

_____, *Minimum Wages: Issues and Evidence*, American Enterprise Institute, 1978.