

노동정책연구  
2013. 제13권 제1호 pp.101~138  
한국노동연구원

연구논문

## 한국과 영국의 최저임금기구 운영실태 비교연구\*

채준호\*\*  
우상범\*\*\*

최저임금제도는 국가가 노·사간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저 수준을 정하고 사용자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도이다. 우리나라는 노동자 대표위원, 사용자 대표위원, 공익위원으로 구성된 최저임금위원회의 합의를 통해 최저임금을 결정한다. 하지만 1988년 이후 2012년 현재까지 총 25차례에 걸쳐 최저임금 심의가 이루어졌으나 노·사·공이 만장일치로 합의한 것은 단 7회에 불과할 정도로 원만한 합의가 이루어지고 있지 않아 최저임금제도에 대한 개선이 필요한 시점이다.

영국은 우리나라와 비슷하게 전국 단일최저임금제도와 위원회 구조로 되어 있다. 그러나 영국의 저임금위원회는 위원들 간 만장일치로 최저임금을 결정하고 있어 매년 파행적인 우리나라 최저임금제도에 대해 시사하는 바가 크다. 본 논문은 우리나라의 최저임금위원회와 영국의 저임금위원회의 조직 구조 및 위원 선출과정, 위원들 간 이견조율 방식, 최저임금 심의·결정과정, 이를 지원하는 사무국 조직과 역할 등 최저임금제도의 운용에 초점을 맞춰 이루어졌고, 두 나라 간의 비교연구를 통해 영국의 사례가 우리나라에 주는 정책적 시사점을 도출하였다.

핵심용어: 최저임금제도, 최저임금위원회, 저임금위원회, 최저임금 결정방식, 위원회 사무국 운영

논문접수일: 2013년 1월 28일, 심사의뢰일: 2013년 3월 4일, 심사완료일: 2013년 3월 20일

\* 본 연구는 2012년 최저임금위원회 학술연구용역사업에 의해 연구되었음.

\*\* 전북대학교 경영학부 조교수(chaejunho@gmail.com)

\*\*\* 한양대학교 경영학과 박사수료(wadrgon@naver.com)

## I. 서론

최저임금제는 국가가 노사간의 임금결정과정에서 일정부분 개입하여 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 그 이상을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금근로자를 보호하려는 제도이며, 원래 생계비 미만으로 종사하고 있는 여성 근로자와 청소년 등을 보호하고 이들을 고용하여 노동력을 착취하는 사업체(sweatshops)에 대처하기 위해 설계되었다(정진호 외, 2011). 따라서 강력한 사회정책으로서 최저임금정책은 저소득가구의 빈곤과 수입격차 해소를 위한 효과적인 메커니즘으로 임금분배와 이로 인한 소득 불균형을 해소하는 도구로서 역할을 한다(Herr & Kazandziska, 2011). 최근에는 저임금 산업 내 단체교섭의 대체수단으로 인식되기도 한다(Stephanie, 2012). 따라서 최저임금은 취약계층 근로자, 저임금노동자, 비정규직 등의 사회적 보호수단으로 근로빈곤층(the working poor)을 줄일 수 있는 수단이 된다(Belser, 2011; Schulten, 2012; 김은기, 2012).

우리나라의 최저임금은 적용대상이 제한적이고 그 수준이 지나치게 낮아, ‘저임금계층 일소, 임금격차 해소, 분배구조 개선’이라는 본연의 목적에 충실하지 못하다는 지적을 받아 왔다(김유선, 2011). 이는 최저임금 결정방식에 있어서 현실을 제대로 반영하지 못하는 측면과 최저임금을 둘러싼 노동자 위원과 사용자 위원 간의 첨예한 대립과 갈등으로 인한 결과이다. 예를 들면 우리나라에서는 1988년 이후 2012년 현재까지 총 25차례에 걸쳐 최저임금 심의가 이루어졌으나 노·사·공이 만장일치로 합의한 것은 단 7회에 불과할 정도로 원만한 합의가 이루어지지 않고 있으며, 이로 인해 사회적 갈등과 혼란이 초래되고 있다. 따라서 최저임금제도의 본연의 취지를 살리고 근로자와 사용자 모두 상생할 수 있는 최저임금제도에 대한 개선이 필요한 시점이다.

영국의 최저임금제도는 우리나라와 같이 노·사·공 위원으로 구성된 저임금위원회(Low Pay Commission)가 최저임금을 심의하여 권고하면 정부가 최종 수용하여 결정하는 방식을 택하고 있고, 우리의 제도와 유사하게 전국 단일 최

저임금제도를 시행하고 있다. 저임금위원회를 중심으로 한 영국의 최저임금제도는 10년이 약간 넘는 짧은 기간임에도 불구하고, 노·사·공이 상호 협력하여 만장일치로 최저임금 결정이 이루어지고 있다.<sup>1)</sup> 이런 측면에서 영국의 최저임금제도는 기능적 최저임금결정 메커니즘 방식으로 바람직한 모델로 여겨진다(Herr & Kazandziska, 2011). 또한 영국의 지난 30년간의 정부정책 중에서 저임금위원회를 중심으로 한 최저임금 운영은 가장 성공한 정책 중 하나로 평가받고 있다(Belser, 2011)<sup>2)</sup>.

우리나라와 다르게 영국의 최저임금제가 잘 운영되는 이유는 무엇일까? 이를 위해 본 논문은 두 나라의 최저임금제를 다방면으로 분석함으로써 그 원인을 규명하여 우리나라에 주는 시사점을 찾고자 한다. 그러나 우리나라와 영국의 최저임금제도 법체계에 대해서는 이미 여러 학자들에 의해 연구되었다. 따라서 본 논문에서는 우리나라의 최저임금위원회와 영국의 저임금위원회의 조직운영과 활동, 이를 지원하는 사무국 조직과 역할 등 제도의 실질적 운영측면에 초점을 맞춰 살펴보았다.

본 연구는 인터뷰와 문헌을 중심으로 이루어진 질적연구방법을 선택했다. 먼저 한국과 영국의 최저임금 결정에 참여했던 위원회의 노·사·공 위원, 위원회 사무국 실무자들과의 인터뷰를 통해 관련기관의 운영실태 및 결정 과정에서의 유의미한 시사점을 파악하였다. 이 밖에 최저임금 결정방식에 관한 학술논문, 보고서, 세미나 자료, 기관의 연례보고서, 각종 언론보도 등을 통해 객관성을 유지하여 서술하였다.

본 연구는 크게 5개 장으로 구성되었다. 제Ⅱ장은 우리나라와 영국의 최저임금제도의 도입배경을 비롯하여 다양한 선행연구를 정리하였다. 제Ⅲ장에서는 최저임금위원회의 도입배경, 위원회 구조 및 선출방식, 위원회 예산, 위원회를 지원하는 사무국 조직과 역할에 대해 다뤘다. 제Ⅳ장에서는 최저임금 결정이 어떻게 이루어지는지 그 심의 및 결정과정, 위원 간 이견조율 방식, 다양한 참고

1) 영국의 경우 저임금업종을 중심으로 업종별 최저임금제도는 20세기 초반부터 도입되었으나, 전국적이고 일률적인 최저임금이 적용된 것은 1999년이다(후술 참고).

2) Herr & Kazandziska(2011)과 Belser(2011)이 영국 최저임금제도를 성공적 제도라고 평가한 이유는, 저임금위원회를 통해 노사 이해(interest)를 사회적 협의 형식으로 해결했고 소득 불균형 문제를 개선했기 때문이다.

자료들이 어떻게 활용되는지 등을 서술하였다. 마지막 제V장에서는 결론과 시사점을 도출하였다.

## II. 우리나라 및 영국의 최저임금제도 논의

### 1. 우리나라의 최저임금제도 도입배경 및 논의

우리나라 최저임금은 1953년에 ‘근로기준법’을 제정하면서 동법 제34조와 제35조에 최저임금제의 실시 근거를 두었지만, 정부는 당시 경제상황이 최저임금제를 수용하기 어렵다는 판단에 따라 이 규정을 운용하지 않았다. 그러나 1970년대 중반부터 지나치게 낮은 저임금노동자 문제를 해소하기 위해 정부에서도 관심을 가지게 되었다. 법·제도 시행보다는 다양한 행정지도를 통해 저임금 문제를 해결하려고 시도했지만 별다른 성과를 거두지 못했다. 따라서 저임금노동자에 대하여 일정한 수준 이상의 안정된 생활을 보장해 주기 위하여 최저임금제의 도입이 불가피했다. 또한 1980년대 중반 이후 우리나라 경제도 최저임금제도를 충분히 수용할 수 있는 수준에 도달했다고 판단하여 1986년 12월에 ‘최저임금법’을 제정·공포하였고 1988년 1월부터 실행하였다(최저임금위원회, 2002a).

우리나라의 최저임금제도는 1986년 최저임금법이 제정된 이후 26년 동안 법은 11차례, 시행령과 시행규칙은 각각 14차례, 8차례 개정되었다(이승렬 외, 2012). 이는 최저임금제를 둘러싼 여러 경제·사회적 상황이 발생한 측면도 존재하지만, 그동안 시행착오를 통해 발생한 법적용의 한계점도 함께 나타났기 때문이다(한광수, 2010). 이에 따라 최저임금제도 문제에 대해 학계를 비롯한 여러 단체는 다양하게 논의해 왔다.

첫째, 노·사·공 위원들 특히 공익위원에 대한 독립성과 중립성이 제도적으로 보장하지 못하는 측면을 지적하고 그 대안을 제시한 연구들이다. 주진우(2002)와 서동혁(2002)은 최저임금위원회의 최저임금 심의·의결 시 공익위원

의 역할이 매우 중요함에도 불구하고 현재 우리나라 공익위원 선임은 고용노동부 장관이 제청하고 대통령이 위촉하는 형식으로 되어 있기 때문에 공익위원이 중립성을 유지하기 어려운 구조라고 보았다. 따라서 이들은 공익위원의 선임 방식에 있어 고용노동부 장관이 일정 배수를 추천하면 근로자위원과 사용자위원이 선출하는 방식이 바람직하다고 주장한다. 정진호 외(2003)는 현행 우리나라 최저임금 결정방식에 있어 공익위원의 영향이 크다고 보고, 공익위원 선출 방식 및 위원회 구조개편 방안에 대해 두 가지 방식을 제안했다. 노·사·공 위원 3자 구성방식의 위원회 체제를 유지하되 공익위원의 역할을 강화하는 방식과, 전문성과 객관성을 겸비한 전문가만으로 구성된 공익위원으로 개편하는 방식이 그것이다. 한인상(2011)은 우리나라 공익위원은 정권과 정부의 성향에 따라 빈번히 교체되고 근로자위원과 사용자위원 간 갈등 시 조율해야 할 공익위원이 중립적으로 그 역할을 수행하지 못하고 있음을 지적한다. 따라서 이런 문제를 해결하기 위해 공익위원 선임에 있어서 노사 단체에 추천권을 부여하는 방식과, 일정 수의 공익위원들 중에서 노사 투표에 의해 선출하는 방안 등을 검토할 만하다고 제안했다.

둘째, 노·사·공에 의한 최저임금 결정방식에 대한 문제제기와 개선방안에 대한 연구이다. 어수봉(2008)은 최저임금 결정방식에 있어 현행제도를 유지하는 것이 바람직하지만, 심의기간 내 위원회에서 최저임금을 결정하지 못하면 공익위원의 의견을 들어 고용노동부 장관이 결정해야 한다고 보았다. 송위섭(2008)은 현행 최저임금 결정제도는 노사 위원이 직접 참여하여 교섭하고 공익위원이 조정역할을 하지만 원만한 합의를 이끌지 못할 경우 전체위원 과반수 찬성으로 최저임금을 의결하도록 되어 있는 규정에 문제를 제기한다. 왜냐하면 최저임금을 결정하기 위해서는 공익위원을 중심으로 노·공이나 사·공이 결합되어야 하는 상황이 발생하고, 이로 인해 최종 결정에 불복하는 주체들은 최저임금위원회의 중립성에 이의를 제기하기 때문이다. 이때 정부는 의결안을 수용하거나 재심의 권한만 가지고 있어 최저임금이 결정되지 못할 때를 대비할 어떤 대책도 없다는 것을 지적한다. 따라서 현 제도가 바람직하지만 제대로 운영되지 않을 때 중립적인 공익위원이 단독으로 결정할 수 있는 규정이 필요하다고 주장한다.

셋째, 최저임금위원회 구성인원에 대한 축소 논의이다. 이호성(2008)은 공익 위원이나 정부가 최저임금을 결정하는 것이 바람직하기 때문에 현재 법적으로 노·사·공 위원 각 9명씩 총 27명은 비용낭비이며 위원회 구성을 축소해야 한다고 주장했다. 박덕제(2009)는 과거 공익위원으로 참여한 경험을 토대로 27명 위원구조의 문제점을 두 가지로 지적했다. 첫째, 27명은 그 수가 너무 많아 효율적인 회의가 어렵다는 것이다. 특히 노사 위원들의 대립으로 회의진행이 마비되기도 한다고 지적했다. 둘째, 근로사위원의 경우에도 민주노총과 한국노총으로 나뉘져 의견일치가 쉽지 않고, 노사 대표가 대립할 때 공익위원도 양편으로 나뉘져 어느 한편과 동조하여 집단퇴장을 하는 등 정치적 행동을 한다고 지적했다. 따라서 이런 부작용을 해소하기 위해서는 노·사·공 위원을 각 3인씩 총 9인으로 구성하는 것이 바람직하다고 제안했다.

넷째, 최저임금 위반자에 대한 법·제도적 처벌의 강화를 위한 연구들이다. 한광수(2010)는 우리나라 최저임금제도가 실질적인 역할을 하지 못하는 가장 큰 이유는 최저임금을 강제할 수 있는 제도적 처벌이 약하다는 것에 주목한다. 현재 최저임금법상 최저임금 위반자에 대해 '3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금'에 처하도록 되어 있지만 구체성이 약하고 실질적으로 처벌하는 경우가 적다는 점을 지적한다. 예컨대 미국의 경우에는 최저임금 위반 사용자에게 대해 범죄자로 보고 있다. 초범자에게는 벌금형을 부과하지만 재범자에게는 강력하게 징역형을 부과하고 있다는 것을 볼 때 법적 강제성이 강화되어야 함을 제안했다. 김삼수(2012)는 영국의 2009년 최저임금 집행정책 사례를 통해 최저임금제도 위반자에 대한 처벌 강화를 강조한다. 영국의 경우 2011년 1월부터 최저임금법 위반 사용자의 명단을 공개하고 있는데, 이런 명단공개(naming and shaming) 정책은 사용자들의 최저임금 이행에 대한 의식제고와 최저임금법을 무시하는 경향이 있는 사용자들을 억제하기 위한 사회적 제재(social sanction) 수단의 역할을 하는 것으로 평가했다. 따라서 우리나라도 징역과 벌금뿐만 아니라 이런 사회적 제재를 통한 최저임금 이행 제고의 필요성이 있음을 제기했다.

## 2. 영국의 최저임금제도 도입배경 및 논의

영국에서는 1909년 일부 산업에서 임금위원회(Wages Council)를 설치해 해당 산업 내 저임금노동자를 보호하려는 제도가 도입되었다. 이른바 산업별 최저임금제도가 시행된 것이다. 당시 이 같은 임금위원회제도는 실질적으로 노동조합을 결성하기 어려운 저임금노동자들의 최저임금을 보장해 주는 주요한 제도로 활용되었으며, 적용대상 노동자들이 1953년 350만 명으로 확대되었다. 하지만 1980년대 들어 임금위원회에 의해 결정된 임금수준과 평균임금 수준의 격차가 줄어들면서 기존의 임금위원회의 역할이 축소되었고, 결국 1993년 임금위원회 제도가 폐지되었다(Deakin and Green, 2009; Metcalf, 1999a). 임금위원회제도에 대해 노동조합이나 노동당은 대체로 지지를 표명하였으나, 전국적이고 일률적인 최저임금제도에 대해서는 우려의 목소리가 동시에 존재했다. 최저임금제도의 확대적용은 결국 저임금노동자들을 조직화하고 있는 노동조합의 임금교섭을 무력화할 수 있기 때문이었다. 하지만 1979년 이후 보수당 정부 내에서 공공부문 내 외주화가 가속되면서 저임금노동자의 문제가 다시 사회적 이슈로 부상했고, 1985년 영국노총(Trades Union Congress : TUC)이, 1986년 노동당이 전국적인 최저임금제도의 도입에 대해 수용의사를 표명했다(Metcalf, 1999a; William Brown 교수 인터뷰, 2012년 8월). 이후 1997년 집권에 성공한 노동당 정부는 최저임금제도를 시행하기 위해 최저임금법을 제정하고 저임금위원회(LPC)를 조직하여 1999년부터 최저임금제도를 시행해 오고 있다. 따라서 영국 최저임금에 대한 논의는 1999년 이후부터 활발하게 이루어지고 있다.

첫째, 영국 최저임금제도에 대한 소개와 이 제도의 핵심인 저임금위원회에 대한 소개 및 운영방식에 대한 연구들이 있다. Deakin and Green(2009)은 지난 100년간의 영국 내 최저임금제도의 변화와 발전에 대해 분석하였다. 특히 현재의 최저임금제도가 도입되기까지의 노동운동 진영 내부의 논의과정과 노동당 내부의 수용과정 등을 비교적 자세히 고찰하였다. 또한 1909년 도입된 산업별 최저임금제도에서 출발해 현재의 전국최저임금제도(National Minimum Wage : NMW)로의 발전과정 중 노·사·공대표 간 삼자합의를 중심으로 한 최저임금 결정과정을 주목할 요소로 분석하는 동시에, 향후 국가 간 최저임금제도의 비

교연구를 통해 최저임금이 실질적으로 사회적 비용을 절감하고 파트너십을 고취시키고 있음을 증명하는 연구의 필요성을 강조했다. 저임금위원회의 초대위원장을 지낸 Bain(1999)과 저임금위원회 출범 이후 10년간 위원으로 활동한 Brown(2005a, 2005b), Metcalf(1999b, 2007) 역시 최저임금에 대한 소개, 노동조합 및 노동당의 입장 그리고 사용자의 입장 등 제도의 도입배경을 언급하면서 어떤 맥락에서 최저임금이 결정되고 있는지, 최저임금 적용 전 저임금위원회의 권고사항과 이에 대한 정부의 반응 등을 소개하였다. 또한 최저임금제도를 위해 만들어진 저임금위원회(LPC)의 존립 목적과 역할에 대한 분석과 함께 저임금위원회의 활동을 성공적으로 평가하였다. 저임금위원회가 최저임금을 통해 영국의 노동시장에 간섭하고 있다는 일부 비판에도 불구하고, 대중적인 비판(public criticism)은 거의 없었음을 강조했다. 이들은 또한 사회적 파트너십(social partnership)으로서의 영국 최저임금제도의 중요성을 강조하고 있다. Brown(2009)는 1997~2007년 10년간 영국 최저임금제도의 정착과정과 영향을 평가했는데, 비교적 투명한 논란위원회의 권고에 따른 저임금위원 선출과정(후술 참고)과 최저임금 인상률에 대한 최종적인 의사결정과정 등에 대한 분석을 통해 영국의 최저임금제도를 사회적 파트너십의 결정체라고 분석했다. Metcalf(1999b) 역시 노·사·공으로 구성되어 상호 의견조율을 통해 최저임금을 결정하는 방식을 취하고 있는 저임금위원회는 사회적 파트너십의 좋은 사례임을 강조했다.

둘째, 영국 최저임금제도가 미친 영향에 대해 다양한 연구가 진행되어 왔다. 특히 이 같은 연구는 주로 저임금위원회의 연구용역사업으로 진행되었다. 현재까지 100여 차례 연구용역이 진행되었는데, 이 중 과반수가 최저임금제도의 다양한 영향 및 효과에 대한 것이었다(LPC 홈페이지). 관련 연구는 주로 최저임금이 소득, 고용, 근로시간에 미치는 영향분석(Dickens et al., 2012; Dolton et al., 2012; Croucher and White, 2011), 생산성 및 인건비에 미치는 영향분석(Dickerson and McIntosh, 2011; Rizov and Croucher, 2011; Forth and O'Mahoney, 2003), 임금교섭에 미치는 영향분석(Hatchett et al., 2011), 노동시장 전환에 미치는 영향분석(Grimshaw and Carroll, 2002), 청년들의 교육과 직업선택에 미치는 영향분석(Crawford et al., 2011) 등에 관한 것이었다. 예를 들어 Dolton et al.(2012)



는 최저임금이 근로자의 임금에 미치는 영향과 노동시장에 미치는 영향에 대해 통계학적으로 분석하였는데, 하위 50%의 임금을 지급받는 근로자 간의 임금격차가 현저히 줄어들었음을 강조하고 있다. 노동시장에 대한 영향 역시 일부 우려에도 불구하고 실업률 증가에 영향이 없는 것으로 평가했으며, 2003년 이후로는 오히려 고용에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석하였다.

또한 최근 들어 영국 저임금위원회 내 위원 간 의견일치에 대한 어려움이 증가하고 있다고 지적하는 연구도 있다. Brown(2009)는 2006년 이후 경제의 불확실성, 이민자들의 증가, 사용자들에 의한 최저임금 효용성에 대한 문제제기 등으로 인해 한때 저임금위원들 간 의견 불일치로 교착상태(deadlock)에 빠지기도 했다고 분석했다. 위원 간 의견 불일치는 결국 정부에게 2007년 최저임금 인상률을 평균소득 인상률 이상으로 증가하지 않도록 권고안을 제안하게 하였다.

영국의 최저임금제도에 대한 효과분석은 우리나라 몇몇 학자에 의해서도 이루어지고 있다. 예를 들면 채준호(2006)는 영국 최저임금제도는 노동자들의 최저생활 수준 유지와 노동시장에의 형평성을 제고하기 위한 정부의 전략이라고 평가하면서 저소득계층을 위한 복지정책의 주요수단으로 보았다. 또한 그는 저임금 노동자들의 임금이 인상되었으며, 저소득 가정의 수입 증가에 도움을 주었고, 남녀 간 임금격차 해소에 상당한 기여를 했다고 평가했다. 하지만 이를 더욱 실효성 있는 정부전략으로 유지하기 위해서는 관리감독 강화가 이루어져야 한다고 제안했다. 이명숙·김영만(2004)의 연구에 따르면, 영국 최저임금제도는 정부 재정에 직접적인 영향을 주지 않으면서 소득 재분배의 긍정적 효과가 있고, 노동자 스스로 교육 및 훈련 투자에 대한 인센티브를 증가시킨다고 분석하였다. 이는 기업이 높은 임금을 제공하는 대가로 높은 생산성을 요구하기 때문이다.

그러나 하세정(2007)은 영국의 최저임금제도가 국가경제에 크게 부정적인 영향을 끼치지 않으면서 저임금노동자들의 임금 향상에 공헌한 측면이 있지만, 이는 영국의 최저임금제도가 정부와 저임금위원회의 성공적인 제도운용의 결과라기보다는 경제적 부흥으로 인해 최저임금제도가 가지고 있는 부정적 요소들이 희석되었기 때문이라고 분석하기도 했다.

지금까지 우리나라와 영국의 최저임금제도에 대한 논의를 살펴보았다. 두 나

라의 최저임금제도 논의에 대한 차이는 영국의 경우 최저임금제도의 도입배경 및 작동원리, 최저임금이 미치는 다양한 사회·경제적 영향에 대한 분석에 치중하는 것에 비해, 우리나라의 경우 제도적 문제점, 위원들의 전문성·독립성 문제, 최저임금 결정방식에 대한 문제제기, 구성인원의 축소 등 조직의 운영 측면 등을 주로 논의하고 있음을 알 수 있다. 그 원인은 영국의 경우 저임금위원회는 노·사·공 위원이 각각 자신이 속한 노동계, 경영계, 정부로부터 제도적으로 독립성을 보장받고 있으며, 매년 노·사·공 위원들의 합의에 의해 최저임금이 결정되고 있어 제도나 운영에 대한 문제제기나 개선방안에 대한 논의보다는 제도가 미치는 영향에 대해 더 많은 관심을 가지고 있기 때문이다. 반면 우리나라의 경우, 최저임금 결정에 있어 매년 노·사·공 위원 간 참여한 대립으로 인해 제도가 제대로 작동하지 않는다는 문제의식이 강하다 보니 최저임금 전반에 대한 제도적 측면, 운영적 측면 모두를 개선해야 한다는 논의가 활발한 것으로 보인다. 또한 영국의 경우에는 저임금위원회가 자체 보고서를 통해 최저임금제도를 비교적 객관적이고 구체적으로 평가하고 있는 반면, 우리나라의 경우 최저임금위원회의 자체평가보다는 노동계와 학계에서 개선사항을 중심으로 논의가 활발히 진행 중인 것으로 판단된다. 본 연구는 제도적 측면이 아니라 제도를 바탕으로 실제적으로 운영하고 있는 최저임금기구의 조직상황과 활동 등에 초점을 맞춰 이루어졌다. 따라서 본 연구의 주요 목적은 두 나라의 최저임금제도의 비교가 아니라 최저임금 관련 기구의 실질적 운영에 관한 비교연구를 통해 차이점과 시사점을 고찰해 보고자 하는 것이다.

### Ⅲ. 최저임금위원회

#### 1. 위원회 도입배경

우리나라는 해방과 한국전쟁을 겪으면서 피폐된 경제를 재건하는 데 몰두한 나머지 이미 마련된 최저임금제도를 시행하기 어렵다고 판단했다. 앞에서 서술한 것처럼 1970년대까지 법·제도 시행보다는 단순한 행정지도로 저임금노동

자들을 보호하려 했다. 하지만 1980년대 들어 경제는 활성화되었지만 상대적으로 저임금노동자들이 더욱 증가하였고 생활상태 또한 악화되었다(이원보, 2004). 이에 정부는 최저임금제도를 통해 노동자들의 저임금 해소와 소득분배 개선을 이끌고 근로자에게 일정한 수준 이상의 생계를 보장하려고 하였다. 또한 근로자의 생활 안정과 사기를 증대시켜 노동생산성을 향상시키려는 계획을 가졌다. 이런 정책을 통해 정부는 저임금을 바탕으로 한 경쟁방식을 지양하고 적정한 임금을 지급토록 하여 공정한 경쟁을 촉진하고 경영합리화에 기여할 것으로 예상했다. 정부의 정책에 따라 우리나라 최저임금위원회는 노조대표 위원, 사용자대표 위원, 공익대표 위원을 중심으로 최저임금을 결정하기 위해 1987년 12월에 조직되었다.

영국의 경우, 1979년 보수당 정권 이후 신자유주의적 경제·노동정책으로 인해 양극화 문제가 사회적 주요이슈로 대두되었다. 앞에서 살펴본 것과 같이 노동운동 내 찬반 논의가 있었음에도, 영국노총(TUC)은 사회양극화 해결방안으로 최저임금제도의 도입을 주장하였다. 1997년 블레어의 노동당 정부는 이 같은 영국 노동계의 요구를 받아들여 ‘전국최저임금제도(National Minimum Wage)’를 도입하고 이 제도의 운용을 책임질 ‘저임금위원회(Low Pay Commission, 이하 LPC)’의 설립을 추진했다. 이후 1997년 7월 노동조합 대표, 사용자단체 대표, 공익위원 3자로 구성된 LPC가 설립되었다. 정부는 LPC와 논의하여 1998년 7월 전국최저임금법(National Minimum Wage Act, 1998)을 제정하였고 1999년 4월부터 전국최저임금제를 실시해 오고 있다. 당시 노동당 정부는 전국최저임금제도가 노동계와 경영계뿐만 아니라 국민경제에 장기적으로 큰 도움이 될 것으로 판단하였다. 또한 사회양극화 해결, 작업장 형평성 보장, 남녀 간의 임금격차 문제, 소수민족의 저임금문제를 해결할 것으로 예상했으며, 근로자들의 직무 만족도를 높여 이직률 감소로 인해 기업의 생산성 향상과 경쟁력을 높일 것으로 예상했다.

## 2. 위원회 구조

우리나라 최저임금위원회는 최저임금에 관한 심의와 그 밖에 최저임금에 관

한 중요사항을 심의하도록 고용노동부 산하에 두고 있다(최저임금법 제4조). 최저임금위원회는 근로자 대표위원, 사용자 대표위원, 공익 대표위원 각 9명씩 총 27명으로 구성된다(최저임금법 제14조). 구체적으로 살펴보면 근로자를 대표하는 자는 양대 노총을 중심으로 한 총연합단체인 노동조합의 대표자로 하고, 사용자를 대표하는 자는 전국적 규모의 사용자단체로서 고용노동부장관이 지정하는 단체의 대표자로 하여 각각 노사대표 위원이 된다. 그리고 노사 위원 외에 전문성이 있는 교수 등을 대상으로 9명의 공익위원을 둔다. 이들 공익위원 중 위원장과 부위원장은 위원회 상임위원으로 활동한다. 최저임금위원들의 임기는 3년으로 연임이 가능하지만 장기간 연임하는 경우는 많지 않다. 위원 사정으로 공석이 된 경우 보궐위원을 선임할 수 있고 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간이 된다.

<표 1>은 2012년 12월 현재 우리나라 최저임금위원회 위원 구성을 나타내고 있다. 27명 전체 위원 중에서 2012년 들어와서 재임명된 위원은 13명으로 48.1%에 불과하다. 이는 새롭게 최저임금위원의 역할을 수행하는 비율 또한 절

<표 1> 우리나라 최저임금위원회 위원 구성(2012년 12월 현재)

직위	성명	위원 경력/임기	비고
공익위원	박준성(위원장)	· 성신여대 경영학과 교수 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	김영국(부위원장)	· 최저임금위원회 상임위원 · 2012. 1. 28~2015. 1. 27	재임명
	이지만	· 연세대 경영학과 교수 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	이은희	· 인하대 소비자아동학과 교수 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	이장원	· 한국노동연구원 선임연구위원 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	조준모	· 성균관대 경제학과 교수 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	이인재	· 한국노동연구원 원장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	김영옥	· 한국여성정책연구원 선임연구위원 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	양세정	· 상명대 소비자주거학과 교수 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	

〈표 1〉의 계속

직위	성명	위원 경력/입기	비고
근로자위원	설인숙	· 한국노동조합총연맹 부위원장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	한광호	· 한국노동조합총연맹 사무총장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	이정식	· 한국노동조합총연맹 사무처장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	백영길	· 전국식품산업 노동조합 연맹위원장 · 2011. 4. 7~2013. 5. 25	
	정용건	· 민주노동조합총연맹 부위원장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	이찬배	· 민주노동조합총연맹 여성연맹위원장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	이재웅	· 민주노동조합총연맹 서울본부장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	최만정	· 민주노동조합총연맹 충남지역본부장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	조동희	· 국민노동조합총연맹 사무처장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
사용자위원	이동웅	· 한국경영자총협회 전무 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	김동욱	· 한국경영자총협회 경제조사본부장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	백양현	· 중소기업중앙회 인력지원본부장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	배상근	· 전국경제인연합회 경제본부장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	김치중	· 한국무역협회 무역진흥본부장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	재임명
	박복규	· 전국택시운송사업조합연합회 회장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	최금주	· (주)화이버텍 대표이사 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	
	한상만	· (사)한국프랜차이즈협회 상근부회장 · 2012. 4. 24~2015. 4. 23	

자료: 최저임금위원회(www.minimumwage.go.kr).

반 이상을 차지하기 때문에 과거 최저임금 결정과정에 대한 이해부족으로 업무의 연속성과 효율성에 문제가 될 수 있다. 또한 새로운 정권 성향에 맞는 위원들을 임명함으로써 최저임금제도의 본래 취지를 훼손시킬 우려도 있고 독립적

인 최저임금 결정에 영향을 미칠 수 있다. 특히 최저임금 결정에 중요한 역할을 하는 공익위원이 정권 혹은 기타의 이유로 교체되는 경우가 많이 발생할수록 노사 대표위원들 간 이견조율에 어려움이 있을 것으로 보인다.

영국의 저임금위원회(LPC)는 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills : BIS) 산하의 독립적 비부처공공기관(Non-Departmental Public Body : NDPB)<sup>3)</sup>으로, 최저임금 수준에 대하여 정부에 권고·자문하는 기관이다. 위원회는 위원장 1명, 보통 학계 출신의 공익 전문가 2명, 노동조합 측 위원 3명, 사용자 측 위원 3명 등 총 9명으로 구성되어 있다. 노동조합단체, 사용자단체, 전문가 대표들은 공개경쟁을 통해 LPC 위원으로 임명되며, 임명 이후 각 분야별 대표자로서가 아닌 개인자격으로 활동하게 된다. 우리나라와는 달리 상임위원직은 없으며 그 역할을 사무국장이 담당하지만 위원회에 공익위원으로 참여하지는 않는다.

저임금위원회 위원들의 최초 임명 시의 임기는 3년, 다음 임기는 3년 또는 4년으로 최대 10년간 위원으로 활동할 수 있다. 위원 임기가 종료되는 자는 재임명 대상이 될 수 있는데 임기가 끝나면 정부로서는 해당위원을 재임명할 것 인지를 결정할 수 있다. 하지만 지금까지 위원들의 임기가 끝난 후 재임명하지 않은 경우는 거의 없었다. 설령 정권이 바뀐다고 해도 저임금위원회 위원들은 재임명되는 것이 일반적이다. 2012년 현재 6명의 위원들은 지난 노동당 정부에서 임명되었지만, 현 보수당/자유당 연합정부로 정권이 바뀐 후 모두 재임용 되었다. 즉 정부로서는 위원들을 교체할 수 있는 기회가 있었음에도 교체하지 않음으로써 저임금위원회의 독립성을 제고해 주고 직무의 연속성도 보장해 주고 있다(LPC 사무국 Tim Butcher 인터뷰, 2012년 8월).

<표 2>는 2012년 11월 현재 영국 저임금위원회 위원 구성을 보여주고 있다. 위원장 포함 9명의 위원들 중에서 재임명된 위원은 7명으로 77.7%로 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 앞에 서술한 것처럼 정권에 상관없이 재임명 비율은 높다. 이런 재임명률은 위원들 간 관계를 향상시켜 영국 최저임금제도가 원활하게 기능을 수행하는 데 중요한 요인으로 작용한다.

3) 비부처공공기관(Non-Departmental Public Body : NDPB)은 정부부처를 보조하는 기능을 수행한다. 영국 내 약 1,000개의 NDPB가 존재하며, 소관부처는 이들 기관의 기능과 역할을 정하고, 경영진을 임명할 수 있으며, 예산분배를 책임진다.

〈표 2〉 영국 저임금위원회 위원 구성(2012년 11월 현재)

성명	직위	위원 경력/입기	비고
David Norgrove	위원장	· 전 재무성 공무원, 수상 비서관, 영국 대형 유통업체인 Marks&Spencer 이사, 현 대영박물관 부관장, Amnesty International UK 재정위원 · 2012. 4. 1~2016. 3. 30	재임명
Bob Elliott	공익위원 (학계대표)	· 현 에머딘 대학 경제학과 교수 · 2011. 1. 1~2015.12. 31	재임명
Stephen Machin	공익위원 (학계대표)	· 현 UCL 경제학과 교수 · 2011. 1. 1~2014. 12. 31	재임명
Susan Anderson	사용자단체 위원	· 전 영국경총 인사정책국장, 현 영국경총 자문 위원, 노사분쟁 해결기구 ACAS 운영위원 · 2011. 1. 1~2014. 12. 31	재임명
Peter Donaldson	사용자단체 위원	· 현 화학산업분야 컨설팅회사 이사, 전 소상공 인협회 이사 · 2010. 5. 1~2013. 4. 31	
Neil Goulden	사용자단체 위원	· 현 스포츠/레저 산업협회 회장, 컨설팅회사 이 사, 호텔/베딩 회사 사장, NHS 사외이사, · 2011. 1. 1~2015. 12. 31	재임명
Kay Carberry	노동자단체 위원	· 현 영국노총 부위원장(재정/인사 담당), 전 영 국노총 동일권리국장, 다수의 정부 노동권 관 련 위원회 활동 · 2012. 4. 1~2015. 12. 31	
John Hannett	노동자단체 위원	· 현 상점·유통 노동조합(USDAW - Union of Shop, Distributive and Allied Workers) 위 원장, 영국노총 운영위원 · 2011. 1. 1~2015. 12. 31	재임명
Heather Wakefield	노동자단체 위원	· 현 UNISON 지방정부 그룹대표, 지방정부 노사교섭단 노조 교섭대표 · 2011. 7. 1~2014. 6. 31	재임명

자료: 저임금위원회(www.lowpay.go.kr).

### 3. 위원회 위원 선출방식

고용노동부장관이 최저임금제도에 대한 전문성과 학식이 뛰어난 학계, 연구소 등에 종사하는 사람들 중에서 공익위원으로 제청하면 특별한 결격사유가 없는 한 대통령은 고용노동부장관이 지명한 위원을 위촉하여 임명한다. 구체적으로 살펴보면, 공익위원의 경우에는 3급 또는 3급 이상 공무원이었거나 고위 공

무원단에 속했던 공무원이었던 자로서 노동문제에 학식과 경험이 풍부한 자, 5년 이상 대학에서 노동경제·노사관계·노동법학·사회학 등의 전공 분야에서 교수로 재직 중이거나 재직했던 자, 10년(노동관련 박사학위 소지자는 5년) 이상 공인된 연구기관에서 노동문제에 관한 연구에 종사하고 있거나 종사하였던 자 중에서 위촉하여 임명한다(시행령 제13조). 현재는 고용노동부의 인력풀과 인선과정을 통해 장관이 대통령에게 공익위원을 제청하는 과정이 투명하지 않고, 객관적으로 전문성을 검증하는 과정이 부족하여 임명절차에 대한 개선이 필요해 보인다(최저임금위원회 공익위원 인터뷰, 2012년 12월). 한편 근로자 대표위원은 민주노총과 한국노총 등 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 임명하고, 사용자 대표위원은 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 기타 전국적 규모를 가진 사용자단체에서 추천한 사람 중에서 임명된다. 부득이한 사정으로 인해 공석이 된 경우 노사 단체에 재추천을 의뢰하고 공익위원은 고용노동부장관을 통해 충원된다.

노·사·공 각 9명씩 총 27명의 위원들은 투표를 통해 위원장과 부위원장을 선출한다. 특히 위원장은 다년간 최저임금 위원으로 활동하고 노사 대표위원들로부터 신뢰를 얻는 덕망 있는 공익위원 중에서 선출된다(최저임금위원회 공익위원 인터뷰, 2012년 12월). 이는 노사 대표들 간 갈등이 심해 첨예하게 대립 시 위원장이 리더십을 발휘해 이들을 조정하기 위한 것이다.

과거와 다르게 2012년에는 근로자 대표위원 임명과 관련하여 양대 노총과 고용노동부 간에 갈등이 발생했다. 기존에 양대 노총 중에서 추천한 사람이 임명되는 것이 일반적이었지만, 2012년에는 제3노총으로 조직된 국민노총 근로자 중 한 명이 근로자 대표위원으로 임명되었다. 이에 양대 노총은 근로자 위원 위촉과정에서 발생한 문제에 대한 항의로 회의에 참석하지 않게 되었고, 최저임금위원회는 양대 노총 위원을 배제한 채 회의를 강행하여 위원장을 선출하고 2013년 최저임금 수준을 결정하였다(경향신문, 2012. 6. 30; 김은기, 2012). 이는 최저임금위원회가 노사간 이해가 첨예한 최저임금문제에 대해 위원들 간의 협상을 통해 최종 최저임금을 결정해야 한다는 사회적 파트너십을 제대로 활용하지 못한 결과이다(Brown, 2009).<sup>4)</sup>

4) 이 문제는 매년 되풀이되고 있는 최저임금 관련 논의에서도 발생한다. 예컨대 현재 우리



영국의 경우 저임금위원회의 위원의 임명권자는 BIS 장관이다. 위원들은 노동조합 또는 근로자 전반에 관한 사항들에 대한 지식, 경험 또는 관심을 가지고 있는 사람, 사용자단체 또는 사용자 전반에 관한 사항들에 대한 지식, 경험 또는 관심을 가지고 있는 사람, 기타 관련 지식 또는 경험을 갖춘 사람 등을 고려하여 임명한다(최저임금위원회, 2002b). 저임금위원회는 노동조합 출신 3명, 사용자단체 출신 3명, 학계 출신 2명, 1명의 위원장으로 구성된다. 노동조합의 경우 노동조합 위원장이나 임원들이 선출되고, 사용자단체의 경우 영국경총(CBI)과 같은 사용자단체의 임원이나, 큰 기업을 경영해본 경험이 있는 전문경영자들이 임명되고 있다. 전문가 학계위원 2명의 경우 이들이 노사관계 전문가인지, 노동경제/통계 전문가인지 등을 고려해 각 1명씩 균형 있게 임명하고 있다(LPC 사무국 Tim Butcher 인터뷰, 2012년 8월). 위원장의 경우 노동조합, 사용자단체, 학계로부터 신임을 받는 자를 임명하는 것이 보통이며, 리더십이 있는지 여부가 매우 중요한 기준이 된다. 노동조합이나 사용자단체 어느 한쪽에 치우친 인물이나, 특정정당과의 긴밀한 관계가 있는 인사의 임명은 지양하고 있다.

그러나 우리나라와 같이 노동조합이나 사용자단체의 추천에 의해 위원들이 임명되는 것이 아니라, 별도의 임명절차를 거쳐 진행된다. 특히 관련부처의 영향력이 미치지 못하도록 독립적인 절차를 마련하는 것을 중시하고 있다. 1998년 이후, 정부위원회의 모든 위원들의 임명은 공직취임에 관한 논란위원회(Nolan Committee)의<sup>5)</sup> 권고를 반영하여, 관련부처 장관의 지명이 아니라 공개 경쟁방식에 의해 이루어지고 있다(OCPA, 2012; 이종수, 2008). 위원 충원이 필

나라 근로자 최저임금과 전체 근로자 평균 정액급여의 비율을 계산할 때도 노사간에, 또는 공익위원 간에도 의견일치가 되지 않고 있는 실정이다(최저임금위원회 공익위원 인터뷰, 2012년 12월).

5) 1995년 수상에 의해 설치된 자문기구로서 1997년까지 활동했으며, 공직임명의 자격과 원칙에 관하여 “Standards in Public Life”라는 보고서를 제출하여 다양한 권고를 제시하였다. 현재는 ‘공공인사관실(Office of the Commissioner for Public Appointments: OCPA)’의 행동지침(Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies)에 따라 개방성·투명성·공정성 등을 고려하여 인선절차를 제정하고 LPC만의 독립적인 심사위원회를 구성해 위원들을 임명하고 있다. 공공인사관실(OCPA)은 영국 내 11,261명의 공공부문 관리자 등의 임명을 감시하고 공정성을 유도하는 역할을 수행한다. 공공인사관실의 운영원칙은 (1) 부처 책임의 원칙, (2) 실적주의, (3) 독립적 감찰, (4) 기회균등의 원칙, (5) 청렴성, (6) 개방성과 투명성, (7) 대표성의 존중 등이 있다. 보다 자세한 내용은 이종수(2008) 참조.

요할 경우, 헤드헌터들을 통해 진행하는 경우도 있지만 대부분의 경우 전국적인 신문에 공고문을 낸다. 공개경쟁방식에 의해 지원서류를 접수하고 적절한 지원자를 선별한 후 이들을 대상으로 인터뷰를 진행한다. 최종 임명단계에서 심사위원들은 단수의 위원 임명예정자를 BIS 장관에게 권고하고 장관이 이를 수용하면 임명이 결정된다. 특히 심사과정의 독립성 제고 차원에서 균형 잡힌 심사위원 구성을 고려하고 있다. 2012년 8월 진행된 임용절차에서의 심사위원 구성은 BIS 공무원 1명, 저임금위원회 위원장, 영국경총(Confederation of British Industries : CBI) 임원 1명, 영국노총(TUC) 임원 1명, 외부 인사전문가 1명 등 총 5명으로 구성되었다. 대부분의 경우 심사위원회에서 최종합격자로 추천한 인사를 BIS 장관이 임명하고 있다.

#### 4. 위원회 예산

우리나라 최저임금위원회 예산은 독립적으로 책정되는 것이 아니라 고용노동부 예산의 일부를 차지하고 있다. 따라서 모든 예산내역은 고용노동부에 보고해야 하고 사무국장을 중심으로 예산을 집행하고 있다. 예산은 크게 인건비와 기본경비로 구분할 수 있다. 기본경비에는 보고서 발간 등의 연구개발비, 운영비, 업무추진비 등이 포함된다. 2012년 기준 전체 예산에서 인건비가 차지하는 비중은 47%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 운영비(23%), 기타 경비(15%), 연구개발비(13%) 순으로 나타났다. <표 3>은 2013년 우리나라 최저임금위원회의 예산을 나타내고 있다.

<표 3> 우리나라 최저임금위원회 예산(2012년 기준)

예산지출 내역		예산 규모(천 원)
총인건비		398,600
기본경비	연구개발비(보고서 발간비 포함)	108,973
	교통비 및 운영비(위원 수당 포함)	194,961
	업무추진비	14,853
	기타(교육, 출판, 사무용품 등)	123,104
총예산		840,491

자료: 고용노동부(www.moel.go.kr) 예산 내용을 바탕으로 재구성.

영국 저임금위원회 예산은 BIS로부터 지원받고 있으며, 저임금위원회 사무국장이 예산집행과 BIS에의 예산보고의 책임을 지고 있다. 2012~2013년 저임금위원회의 예산은 827,000파운드(한화 약 15억 원 수준)이며 크게 인건비(58%), 연구용역 비용(33%), 기타 운영경비(예를 들어 방문조사 비용, 5%) 등으로 나뉜다. 저임금위원회 사무국은 매달 예산지출 내역을 BIS의 예산지출 지침에 의거하여 보고해야 하고 저임금위원회 사무국 직원들의 직무성과 평가 역시 BIS 평가기준에 따르며, 위원장은 각 위원들의 평가보고서를 작성해야 한다. <표 4>는 2012~2013년 기준 영국 저임금위원회의 예산을 보여주고 있다. 우리나라와 영국의 최저임금기구 예산지출에 있어 눈에 띄는 차이점은 연구개발의 지출비중이 우리의 경우 13%에 불과한 반면, 영국은 33% 수준에 이르는 것이다. 이는 우리나라보다는 영국의 경우, 최저임금 결정에 있어 전문가들의 연구보고서의 활용정도가 높은 점과 무관하지 않아 보인다(후술 참고).

<표 4> 영국 저임금위원회 예산(2012~2013년 기준)

예산지출 내역	예산 규모 (£)
총인건비	482,000
연구용역 비용	268,900
교통비 및 운영비(위원 수당 포함)	41,200
보고서 발간	15,000
3일간 최종협의회의(Three day Commission session)	7,000
기타(교육, 출판, 사무용품 등)	12,900
총예산	827,000

자료: Low Pay Commission(2012).

## 5. 위원회 사무국 조직

우리나라 최저임금위원회 사무국은 1987년 12월에 대통령령으로 제정·공포되었다. 처음에는 독립기구였지만 1995년 고용노동부의 소속기관으로 변경하여 오늘에 이르고 있다. 따라서 고용노동부와 밀접한 관계를 유지하고 있고 직원 공석이 발생할 경우 공개채용보다는 고용노동부가 내부적으로 적절한 직원을 인사발령 내어 근무하도록 한다. 따라서 상급단체인 고용노동부로부터 예산

과 인력뿐만 아니라 전체적인 업무 지시를 받고 있다. 현재 사무국은 사무국장 1명, 경제 및 통계 담당 1명, 정책 및 관리 담당 2명, 관리 및 홍보 담당 4명 등 총 8명이 근무하고 있다. 사무국 직원은 모두 고용노동부 소속이며 2~3년 씩 순환근무제를 하고 있어 최저임금위원회에 장기근속을 할 수 없는 구조를 가지고 있다. 따라서 현재 사무국 직원은 최근 2년 내에 고용노동부 혹은 서울 고용노동청에서 온 직원이 대부분이다. 다만 경제 및 통계 관련 담당자는 자신이 근무를 희망하여 5년 이상 근무하고 있다(최저임금위원회 사무국 실무자 인터뷰, 2012년 12월).

<표 5>는 현재 우리나라 사무국 직원 및 그 업무를 나타내고 있다. 전체적으로 일반 행정업무에 대한 비중이 높은 것으로 보인다. 그러나 무엇보다 최저임금 결정에 중요한 지원업무이며 고도의 전문성을 요구하는 경제 및 통계

<표 5> 우리나라 최저임금위원회 사무국 구성(2012년 12월 현재)

직위	이름	업무
사무국장	전○○	사무국 총괄업무
경제 및 통계	신○○	- 실태생계비 분석 - 유사근로자 임금실태 분석 - 최저임금 적용효과 실태 분석 - 소득분배율 지표 분석, 주요노동경제지표 분석 - 생계비전문위원회 운영·관리, 최저임금 설계 통계상담 지원
정책 및 관리	김○○	- 전원회의, 운영위원회, 교육·홍보사업 - 최저임금제도 개선 및 제도발전을 위한 업무 - 최저임금 심의편람 발간, 최저임금 심의의결 경위집 발간 - 최저임금법 개정관련 지원 및 위원회규칙 관련 업무 - 운영위원, 전문위원, 연구위원 위촉 및 해촉 등에 관한 사항 - 국회업무 총괄
	소○○	- 연구위원회 운영, 외국의 최저임금제도 조사 및 책자발간 - 인사, 감사, 복무관리, 지출관련업무, 국회관련업무, 청서관리
관리 및 홍보	하○○	- 임금수준 전문위원회 운영, 현장방문업무, 교육·홍보사업 - 직원 교육업무, 최저임금제 발간, 홈페이지관리 - 중기사업계획 업무, 비상(을지훈련) 업무
	여○○	- 지출(출납공무원), 급여, 물품, 복지포인트, 국유재산 및 채권 - 예산편성 및 운영업무
	전○○	- 운전, 서무업무 보조
	김○○	- 비서, 부속실 업무 담당

자료: 최저임금위원회 홈페이지(www.minimumwage.go.kr).

관련 업무를 1명이 담당하고 있는 것은 개선할 필요가 있다고 판단된다. 사무국은 최저임금결정과정에서 위원들이 요청 시 필요로 하는 자료를 제공하는 역할만 하고 다른 일은 전혀 개입하지 않는다. 만약 사무국이 개입하게 되면 노·사·공의 독립성을 손상시킬 우려가 있다는 판단이 가장 큰 것으로 보인다(최저임금위원회 사무국 실무자 인터뷰, 2012년 12월).

영국의 저임금위원회 사무국은 11인 이하의 공무원으로 구성할 수 있으며, 2012년 현재 8명이 근무하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 사무국장 1명, 경제 및 통계 분야 담당 3명, 정책 분석 및 행정 분야 담당 2명, 행정 및 언론 분야 담당 2명 등이다. 직원 충원은 공석이 발생할 경우, 공무원을 대상으로 공개채용을 하며 대부분 BIS 출신들이다. 사무국 직원들은 저임금위원회에서 근무하고 있으나 실질적 소속은 BIS 공무원 신분이며 본인이 희망할 경우 계속 근무가 가능하다. 단, 장기근속을 위해서는 경제 및 통계 등 전문분야의 전문성을 인정받아야 한다. 사무국 직원들은 BIS 공무원 신분이기 는 하나 업무와 관련하여 BIS에 직접 보고하는 경우는 없으며, 저임금위원회 위원들을 조력하는 역할만을 수행한다.

〈표 6〉 영국 저임금위원회 사무국 구성(2012년 11월 현재)

직위		이름	업무
사무국장		Robin Webb	사무국 총괄업무
경제 및 통계	Chief Economist	Tim Butcher	연구과제 책임, 노동시장, 거시경제 분석 담당
	Statistician	James Brennan	청년, 도제, 임금 및 물가
	Assistant Statistician	Jennifer Oxley	근로자 그룹 및 중소기업 분석 담당
정책 및 관리	Senior Policy Adviser	Gerry Franks	소매, 청소, 경비, 선원, 사무직, 파견직, 연금, 의류, 요식업, 이민자 분야 정책 담당
	Senior Policy Adviser	Tony Studd	미용, 레저, 관광, 스포츠, 사회서비스, 재택근무, 자원봉사 분야 정책담당
관리 및 홍보	Communications and Admin Manager	Carrie Aitken	언론, 방문조사, 보고서 작성, 농업 분야 근로자 담당
	Office and Finance Manager	Jay Arjan	재정, 사무국 운영, 인사, 대외협력, 교육/개발, 홈페이지 담당

자료 : Low Pay Commission(2012).

지금까지 우리나라와 영국의 최저임금기구에 관한 다섯 가지 영역에 대해 비교하면 <표 7>과 같다. 두 나라의 최저임금기구의 차이가 명백히 다르다는 것을 확인할 수 있다. 전체적으로 영국은 우리나라에 비해 적은 인원으로 효율적인 운영을 하고 있는 것으로 보인다. 두 나라의 차이는 우선 위원회 구성에서 나타난다. 우리나라는 노·사·공 총 27명으로 운영되는 것에 비해 영국은 9명으로 운영되고 있다. 또한 위원들의 임기가 3년으로 동일하지만 영국의 경우에 우리나라보다 연임 가능성이 높고 최장 10년까지 연임이 가능하다. 둘째, 위원 선출방식을 보면 우리나라는 노사 위원이 조직에 독립적이지 않고 공익위원 또한 정부로부터 자유롭지 못한 반면, 영국은 공개경쟁방식을 통해 일정 배수가 선출되면 독립적인 심사위원회를 통해 심사가 이루어지기 때문에 조직으로부터 독립성을 유지할 수 있다. 셋째, 위원회 예산의 경우 우리나라와 달리 영국은 최저임금 결정에 필요한 자료 축적을 위해 연구개발에 많은 예산을 투자하는 것을 알 수 있다. 마지막으로 사무국을 보면, 우리나라의 경우에는 고용노동

<표 7> 한국과 영국의 최저임금위원회 비교

	한국	영국
도입연도	- 1986년	- 1998년
위원회 구조	- 고용노동부 소속 조직 - 노·사·공 각 9명씩 총 27명 - 임기 3년(연임 가능)	- 비부처공공기관(NDPB) - 노·사·공 각 3명씩 총 9명 - 임기 3년(최장 10년 연임 가능)
위원 선출방식	- 근로자위원: 양대 노총 - 사용자위원: 사용자단체 - 공익위원: 학계 출신 - 임명절차: 고용노동부 제청과 대통령 위촉	- 근로자위원: 노조 출신 - 사용자위원: 사용자단체 출신 - 공익위원: 학계 출신 - 임명절차: 공개경쟁방식 → 별도 심사위원회 심사 → BIS 장관 임명
위원회 예산	- 총 8억 4천만 원 - 인건비 > 운영비 > 연구개발비 순	- 82만 파운드(한화 15억 원 수준) - 인건비 > 연구개발비 > 운영비 순
사무국	- 고용노동부 소속으로 업무보고 의무 - 고용노동부 인사시스템 적용 (2~3년 순환근무제) - 사무국장을 포함 총 8명 근무 (경제·통계 전문가 1명) - 일반 행정업무 비중 큼	- BIS 소속이나 업무보고 의무 없음 - 희망 시 장기근무 가능 - 사무국장을 포함 총 8명 근무 (경제·통계 전문가 3명) - 위원회 지원업무 비중 큼

부의 인사 시스템을 적용하여 2~3년마다 이동하고 이로 인한 업무연속성과 전문성이 저하되는 반면, 영국은 원하면 장기근무가 가능하여 최저임금 결정에 관한 업무의 연속성과 전문성을 배가시킬 수 있을 것으로 판단된다. 특히 최저임금 결정에 중요한 자료가 되는 경제·통계 분야에 대한 전문가가 우리나라는 영국에 비해 부족하다.

## IV. 최저임금 결정과정

### 1. 최저임금 심의 및 결정과정

우리나라의 최저임금은 고용노동부장관이 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 최저임금위원회가 심의하도록 요청하면서 시작한다. 위원회가 심의하여 의결한 최저임금안에 따라 고용노동부장관은 8월 5일까지 최저임금을 결정한다. 그러나 고용노동부장관은 위원회가 심의하여 제출한 최저임금안에 따라 최저임금을 결정하기가 어렵다고 판단 되면 20일 이내에 그 이유를 밝혀 위원회에 10일 이상의 기간을 정하여 재심의를 요청할 수 있다.

최저임금위원회는 고용노동부장관의 심의요청일로부터 90일 이내에 심의를 실시한다. 일반적으로 심의일은 4월 1일~6월 29일에 이루어지고 마지막 6월 29일에 최저임금안에 대한 심의결과를 고용노동부장관에게 제출한다. 최저임금위원회의 심의과정에서 2개 분과 전문위원회를 구성하여 활동한다. 첫째, 노·사·공 위원 각 3명씩 생계비전문위원회를 구성하여 생계비 실태조사를 실시하고 그 결과를 전원회의에 보고하면 전원회의는 이를 임금수준전문위원회에 통보한다. 둘째, 노·사·공 위원 각 5명씩으로 구성된 임금수준전문위원회는 생계비 실태조사 결과를 토대로 최저임금안 심사·결과보고를 전원회의에 제출하고, 여러 차례 논의한 후 전원회의에서 투표를 통해 최종 최저임금을 결정한다. 이때 노·사·공 위원 간사들은 어떻게 최저임금 회의를 운영할 것인가에 대해 의견을 교환하고 조율하는 운영위원회를 조직한다. 앞에서 서술한

것처럼 노동자위원과 사용자위원 간에 합의가 이루어지지 않는 경우 공익위원은 두 위원들을 지속적으로 만나고 설득하는 과정을 통해 먼저 물가 등의 경제적 상황을 고려한 합리적인 최저임금액에 대한 이견을 줄이고, 최종 임금수준에 대한 투표 시에는 위원들 간 어느 정도 암묵적인 합의를 하는 것이 일반적이다. 이렇게 결정된 최저임금액은 매년 1월 1일부터 적용된다.

영국의 경우 최저임금액을 결정하는 처음 단계는 BIS 장관이 국가최저임금(National Minimum Wage)으로 정해야 할 단일시간급 등을 저임금위원회에게 심의하도록 요구하는 정부 업무요청(government remit)으로부터 시작된다. 이때 BIS 장관은 저임금위원회에 보고기한을 명시하는데, 필요할 경우 저임금위원회의 보고 마감기한을 연장할 수 있다. 저임금위원회가 권고안을 보고한 후, 장관이 권고안을 수용해 의회에 보고하고 이를 의회가 수용하면 최저임금이 결정된다. 한편 저임금위원회가 허용된 기간 내에 보고를 이행하지 않는 경우, 즉 기간 내에 최저임금 수준에 대해 위원들이 합의를 하지 못한 경우에는 BIS 장관은 관련법에 의거해 국가최저임금 수준을 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이 같은 BIS 장관의 권한을 의식해 저임금위원회 위원들은 가능한 한 자신들이 최저임금 수준을 결정해 장관에게 권고하려는 경향을 보인다. 현재까지 위원들 간 합의가 이루어지지 않아 장관이 최저임금 수준을 결정한 경우는 없었다.

최저임금의 인상폭을 최종 결정하는 과정을 보면 전 위원들이 호텔에 격리된 상태에서 3일간 끝장 토론식의 회의를 진행하여 위원들 간 합의를 도출한다. 2월 최종보고서 발간을 앞두고 보통 주말을 이용해 1월 말이나 2월 초에 회의를 개최한다. 첫째 날은 사무국 담당자가 취합한 통계자료를 분석한 내용을 발표하고, 위원장은 전문가 위원의 의견을 먼저 물어봄으로써 노사관계 전문가의 견해와 노동시장 및 통계 전문가의 입장을 들어본다. 둘째 날은 노동조합과 사용자단체 위원들이 각자 자신들이 생각하는 인상률과 그 같은 주장을 하는 이유를 설명하고 이후 위원들 간의 합의가 이루어질 때까지 연속적인 회의를 진행한다. 이때 위원장은 각 위원들과 개별적으로 의견을 교환하거나 그룹별로 의견을 교환한다. 또한 노동자 위원과 사용자 위원 간의 이견이 있을 경우, 공익위원들이 위원장을 도와 노사 위원 간의 협의를 이끌어 내도록 조력자 역할을 수행한다. 셋째 날은 통상 금요일 오후에 회의를 시작해 일요일 오후에 합의



안을 이끌어 내는데, 종종 이 기간을 넘기고 한 달 뒤에 다시 회의를 개최해 최종 합의에 이른 경우도 있다(William Brown 교수 인터뷰, 2012년 8월). 이렇게 결정된 최저임금은 매년 10월 1일부터 적용된다.

## 2. 위원 간 이견조율 방식

우리나라 최저임금위원회는 처음부터 위원들 간 갈등의 원천을 내포하고 있다고 할 수 있다. 최저임금위원회 사무국이나 연구위원회 등에서 객관적으로 준비한 자료를 통한 합리적인 최저임금보다는 노사 각 대표들은 자신들의 논리를 제시할 자료들을 근거로 노동자 위원은 높은 최저임금을, 사용자 위원은 낮은 최저임금 결정을 유도하려고 노력한다. 이로 인해 불가피하게 노사 위원들 간 갈등이 발생하게 된다.

이를 해결하는 첫째 방법은 전원회의를 통한 방식이다. 최저임금 결정 기간인 4월~6월 사이에 노·사·공 위원들 전체가 참여하는 전원회의를 12~13회 정도 개최한다. 이 회의를 통해 합의 가능한 합리적인 범위 안으로 최저임금을 도출하는 작업이 공익위원 중심으로 이루어진다. 둘째, 만약 전원회의를 통해 합의가 이루어지지 않는다면, 위원장은 노사 위원들 각자의 회의를 통해 합의 가능한 최저임금을 도출하도록 유도한다. 이 과정에서 공익위원들은 객관적인 정보와 데이터를 가지고 노동자대표 위원들의 회의실과 사용자대표 위원들의 회의실을 수시로 출입하면서 양쪽 위원들을 설득한다. 이때 중요한 것은 공익위원들이 노사 위원들을 설득시킬 수 있는 배경지식과 데이터를 잘 숙지하고 있어야 한다는 것이다. 또한 개별 노사 위원들 의견을 비밀로 지켜준다(최저임금위원회 공익위원 인터뷰, 2012년 12월). 이런 과정을 통해 대체로 합리적인 선에서 최저임금이 결정되는 분위기가 형성되고, 최종 최저임금 수준의 결정은 전체 위원들의 투표를 통해 이루어진다.

우리나라의 경우, 최저임금 결정과정에 대한 회의록을 작성하고 있는데, 이는 위원들 간의 원활한 합의를 이끄는 데 부정적으로 작용하고 오히려 갈등을 증가시킨다. 작성된 회의록은 공식적·비공식적인 경로를 통해 공개되는 것이 일반적이다. 비록 회의록을 기록하지 않는다고 하더라도 여러 경로를 통해 각

위원들의 의견이 공개되기 때문에 위원들은 자신들의 의견을 피력함에 있어 출신조직의 평가를 신경 쓰게 되고 이것이 결국 노·사간 갈등을 일으킨다. 또한 노·사·공 위원 간의 합의를 어렵게 하는 원인으로 작용한다.

영국의 경우, 우리나라와는 차이를 보인다. 영국의 최저임금 인상폭의 결정을 위한 저임금위원회의 권고안은 일정한 공식(formular)이나 지표(예: 물가인상률)를 기준으로 결정하는 것이 아니라, 저임금위원회가 취합한 분석 자료를 바탕으로 위원들 간의 합의에 의해 결정한다. 또한 사용자단체나 노동조합 출신 위원은 각 집단의 이익을 대변하기보다 합리적으로 최저임금을 결정해야 한다는 입장을 견지하고 있어, 연구자료 및 다양한 협의 결과를 바탕으로 한 지속적인 토론을 통해 권고안을 도출하고 있다. 영국 역시 보통의 경우, 노동조합 및 사용자단체 위원 간의 큰 의견차가 있기 때문에 공익위원들의 역할이 매우 중요하다. 공익위원들은 객관적으로 취합한 근거자료를 바탕으로 두 진영이 의견일치를 볼 수 있도록 압박하는 역할을 한다. 이때 합의를 도출하기 위해 공익위원의 다양한 역량이 필요한데 무엇보다 위원장의 리더십이 매우 중요하다(LPC 사무국 Tim Butcher 인터뷰, 2012년 8월). 예를 들면 초대 위원장을 지낸 George Bain 역시 대학총장, 정부위원회 위원장, 노사분쟁해결기관인 ACAS의 중재위원으로 활동한 경험을 바탕으로 위원들 간의 이견을 조율하는데 탁월한 능력을 가지고 있었다. 또한 대부분의 위원들 역시 인사전문가 또는 노동조합 및 사용자단체 임원으로서의 경험을 가지고 있고, 특히 교섭경험이 많은 인사들로 구성되어 있어 최종 협의단계에서 가능하면 서로 조금씩 양보하며 합의점을 찾으려는 경향이 나타난다.

마지막으로 초기 공익위원으로 참여해 10년간 저임금위원회의 위원으로 활동한 William Brown 교수는, 소규모 그룹으로 진행되는 방문조사를 통해 돈독해지는 개인적인 유대관계가 위원들 간의 협의에 있어 매우 중요한 역할을 한다고 주장한다. “1박 2일을 같이 방문조사를 할 경우, 기차 안에서든 숙소에서든 함께 개인적인 얘기를 할 기회가 많이 생기는데, 이러한 개인적인 유대관계가 위원들 간의 합의를 이끌어 내는 데 매우 중요한 역할을 한다”는 것이다(William Brown 교수 인터뷰, 2012년 8월). 또한 영국의 경우 저임금위원회의 위원들 간의 회의는 기록하지 않고 있으며, 위원들 간의 발언내용은 외부로 공

개되지 않음을 원칙으로 하고 있다. 이를 통해 LPC 위원들은 자신들의 의견을 자유롭게 피력할 수 있고 각 진영의 평가를 신경 쓰지 않고 위원들 간 이견을 보다 수월하게 조율할 수 있다.

### 3. 사무국 분석자료 및 연구용역·방문조사 활용

우리나라는 최저임금 기준을 무엇으로 할지에 대해 논란이 지속되고 있는데, 2012년 국회 환경노동위원회 회의록에 따르면 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 물가상승률과 연동되게 함으로써 물가가 오름에 따라 최저임금도 오르도록 하는 것이다. 그러나 이것은 물가가 오르면 임금이 올라가고 그로 인해 물가가 또 오르는 악순환이 발생할 가능성이 있다. 둘째, 근로자 평균 정액급여의 50% 이상으로 규정해야 한다는 방식이다. 예컨대 사업체 노동력 조사에 의하면 우리나라 최저임금은 근로자 평균임금의 38%인 것으로 나타났고, 고용형태별 근로실태 조사를 보면 45%인 것으로 나타났다. 어느 자료를 기준으로 삼느냐에 따라 최저임금이 달라진다.

이처럼 최저임금 결정기준이 되는 자료는 매우 중요하다. 이런 문제를 해결하기 위해 고용노동부장관은 근로자의 생계비와 임금실태 등을 매년 조사하도록 규정하고 있고(최저임금법 제23조), 이를 위해 최저임금위원회 산하에 임금수준전문위원회와 생계비전문위원회를 노·사·공 위원 중심으로 조직하여 운영하고 있다. 또한 사무국은 고용노동부와 협조하에 노·사·공 위원들이 최저임금을 결정하는 데 필요하다고 요청한 자료를 제공한다. 그러나 노사 위원은 별도의 각자 자료를 근거로 자신들에게 유리한 최저임금액을 결정하도록 유도하고 있다.

우리나라 최저임금위원회 사무국은 최저임금 결정이 제대로 이루어지도록 다양한 자료를 분석하여 제시하고 있다. 첫째, 생계비 기준인데 이는 통계청의 「가계조사」 원자료에 대한 미혼 단신근로자 실태생계비 가공·산출 등을 분석하고 있다. 둘째, 유사근로자의 임금실태분석을 통해 최저임금 적용대상 근로자수 및 영향률과 미만율, 유사근로자의 임금수준 등을 파악한다. 셋째, 노동생산성 및 소득분배율은 경제성장률·고용·물가·노동생산성·소득분배율 등

각종 지표를 제시하고 있다. 넷째, 최저임금 적용효과에 관한 설문조사를 통해 최저임금액의 1.5배 이하 계층인 저임금근로자와 사업주를 대상으로 고용에 미치는 효과 등 노동시장 특성을 분석한다. 마지막으로 사업체 현지실태 파악을 위해 매년 1회 적정한 최저임금 결정을 위한 기초자료 조사 및 의견을 청취한다.

또한 사무국에서는 학계, 노사단체 및 관계기관의 전문가를 위촉하여 자체적인 연구위원회를 구성하여 최저임금 관련 연구를 실시하기도 한다. 연구위원회는 노조의 정책국장과 사용자의 팀장 혹은 실장 등이 위촉된다. 사무국장이 주도적으로 활동하며 주로 최저임금에 대한 연구 결과를 노·사·공 위원들과 함께 포럼이나 세미나를 통해 공유한다(최저임금위원회 사무국 실무자 인터뷰, 2012년 12월). 또한 외부 용역보고서를 통해 바람직한 최저임금제도를 정착시키기 위해 노력하고 있다. 그러나 자체적인 연구위원회를 두고 있기 때문에 외부 용역보고서는 매년 2~3건에 불과한 수준이고, 관련예산 역시 전체 예산의 13% 수준에 불과하다. 이 밖에 사무국은 매년 외국의 최저임금제도에 대한 조사를 통해 선진국의 최저임금 변화추이를 파악한다. 한편 우리나라 최저임금위원회는 매년 10회의 지역방문과 15회의 업체 현장방문을 통해 이해당사자들의 의견을 청취한다. 방문조사에는 1~2명의 위원과 2명의 사무국 직원이 동행하여 이루어진다.

영국의 경우 저임금위원회는 사무국이 작성한 자체 통계·경제 분석과 연구 과제 발주를 통한 분석 정보, 재무성의 경제전망 분석 자료, 위원들의 방문조사 등을 취합해 이를 바탕으로 최저임금 권고안 보고서(연례보고서) 작성에 활용하고 있다. 이 밖에도 저임금위원회는 각 사용자단체, 노동조합을 포함한 이해당사자들과의 협의, 면담, 설문지를 바탕으로 구체적인 권고안을 제시하고 있다. 각 연령별 최저임금 수준, 도제근로자의 최저임금 수준, 숙소를 제공받는 근로자의 최저임금 수준을 명시하고 인상될 최저임금 수준의 적용 범위, 가계 소득에의 영향, 세비 증가폭 등에 대한 분석도 실시하고 있다. 특히 저임금위원회에서는 국가최저임금 결정으로 인한 소득분포의 변화, 고용·실업 등 노동시장에 대한 영향, 이윤·생산성 등 기업에 대한 영향을 분석하기 위하여 외부 전문기관에 대한 연구용역을 적극 활용하고 있다. 1999년 이래 총 100회 이상 연구용역을 수행했으며, 연구용역 예산도 2012~2013년도 기준 268,900파운드

로 전체 저임금위원회 예산의 32%를 차지하고 있다(우리나라의 경우 13%). 14년 동안 축적된 연구결과는 최저임금 결정을 위한 매우 중요한 근거자료가 되고 있다. 연구과제의 주제는 보통 사무국과 위원들이 협의해 결정한다. 통상 1년에 약 10개의 연구과제를 발주하는데, 공모를 통해 연구자를 선정하고 있다. 선정과정에는 다수의 대학교수와 연구기관이 참여하는데, 보통 한 과제당 30개의 연구자(단)가 지원하고 있어 경쟁이 매우 심하다.

또한 영국의 저임금위원회의 최저임금 결정과정에서 중요한 것은 위원들의 방문조사이다. 방문조사를 통해 최저임금에 관심이 있는 기관이나 개인들은 위원들을 만나 최저임금이나 이와 관련된 이슈들에 대해 그들의 의견을 직접 피력할 수 있는 기회를 가지고, 위원들도 현장의 목소리를 가감 없이 접하는 기회를 가진다. 방문조사에는 2~3명의 위원과 2명의 사무국 직원이 동행하며, 연간 한 위원당 최소 2개 이상의 방문조사에 참여하도록 하고 있다. 전국최저임금제도는 대영제국의 4개 국가, 즉 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드에 모두 적용되기 때문에 전 지역에 걸쳐 방문조사를 실시하고 있다.

<표 8>은 우리나라와 영국의 최저임금 심의·결정 과정, 위원 간 이견조율 방식 및 자료 활용에 관한 내용을 비교한 것이다. 먼저 최저임금 심의·결정 과정을 보면, 우리나라는 매년 1월 1일 적용되는 반면 영국은 10월 1일에 적용된다. 또한 우리나라의 경우 만장일치를 원칙으로 하지만 만장일치가 되지 않을 때는 전원회의를 통해 투표로 결정한다. 반면에 영국은 호텔에 격리되어 3일간 끝장 토론을 통해 만장일치를 하고 있다. 대부분 만장일치로 최저임금을 결정하는 영국사례는 지난 25년간 만장일치로 최저임금이 결정되는 경우가 7번밖에 없는 우리나라에 큰 시사점을 준다. 그리고 위원 간 이견조율 방식을 보면 우리나라의 경우 노·사·공 개별 자료를 근거로 자신들이 속한 조직의 최저임금 이해를 대변한 반면, 영국은 사무국 자료를 중심으로 저임금위원회 자료를 상호 공유하고 자신들의 조직으로부터 독립적인 의견을 제시한다. 노·사·공 위원들 간 의견이 일치하지 않을 때 우리나라의 경우에는 투표를 통해 결정하지만, 영국은 만장일치 결정을 원칙으로 하고 있다. 또한 이런 최저임금 결정과정에서 논의된 내용에 대해 우리나라는 회의록으로 남김으로써 조직의

〈표 8〉 한국과 영국의 최저임금 심의·결정과정 및 자료 활용 비교

	한국	영국
심의 및 결정과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용노동부장관 심의 요청일로부터 90일 이내</li> <li>- 매년 1월 1일 적용</li> <li>- 생계비전문위원회와 임금수준전문위원회 조사 및 분석→전원회의 통보 →만장일치(만장일치 불가능 시 투표로 결정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BIS 장관이 심의 요청</li> <li>- 매년 10월 1일 적용</li> <li>- 호텔 격리 후 3일간 끝장토론 →만장일치 결정</li> </ul>
위원 간 의견조율 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노·사·공 개별 분석자료 활용</li> <li>- 노사 위원은 조직 이해대변적</li> <li>- 전원회의 및 공익위원의 개별 접촉 →최종 노·사·공 투표로 결정</li> <li>- 회의록 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 저임금위원회 분석자료 활용</li> <li>- 노사 위원은 조직과 독립적</li> <li>- 공익위원 및 위원장 리더십 발휘 →만장일치로 결정</li> <li>- 회의록 미작성</li> </ul>
자료활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매년 근로자 생계비와 임금실태 조사</li> <li>- 사무국은 위원회에 자료 제공</li> <li>- 연구위원 구성으로 자체 세미나 개최</li> <li>- 연간 2~3건 외부연구 의뢰</li> <li>- 매년 10여 곳 방문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매년 최저임금 권고안 보고서 (연례보고서 발행)</li> <li>- 사무국은 위원회에 자료 제공</li> <li>- 연간 10건의 외부연구 의뢰</li> <li>- 매년 10여 곳 방문조사</li> <li>- 100개 이상의 이해관계 기관과의 면담, 협의</li> </ul>

이해대변 정도를 판단할 수 있는 여지를 주는 반면, 영국은 회의록을 작성하지 않음으로써 개별적 의견제시가 가능한 것으로 보인다. 또한 최저임금 결정에 사용되는 자료 활용 측면을 보면, 우리나라가 영국보다 자료를 축척할 수 있는 연구보고서가 적고 이해당사자들의 면담 및 협의 등을 통한 의견청취가 약하다.

## V. 결론 및 시사점

최저임금제는 저임금근로자를 보호하고 그들이 생활을 유지할 수 있도록 노·사·공이 최저수준의 임금을 정하여 사용자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제하는 제도이기 때문에 기간제, 파트타임 등 비정규직 같은 노동자들에게는 매우 유용한 제도이다. 따라서 이 제도가 효율적이고 합리적으로

운용되는 것은 우리 사회에 매우 중요한 과제 중 하나인 것은 분명해 보인다.

본 논문은 우리나라의 최저임금위원회와 영국의 저임금위원회를 중심으로 두 나라의 최저임금기구의 운영실태와 최저임금 결정과정에 대해 비교분석하였다. 특히 제도운영에 중추적인 역할을 하고 있는 최저임금위원회 및 사무국 조직과 역할에 대해 논의하였다. 눈에 띄는 부분은 영국의 경우 소수정예의 위원 수, 위원들의 독립성 보장, 위원장의 리더십, 위원 임기의 연속성, 3일간의 끝장토론, 회의록을 작성하지 않는 점, 연구자료의 충실성, 사무국 인력의 전문성 등 다양한 이유들이 위원들 간 매년 만장일치로 최저임금 수준을 결정하게 하는 요인으로 작용하고 있다는 사실이다. 영국의 저임금위원회에서 노·사·공 위원 간 만장일치에 도달하는 데 또 다른 중요한 요소로는 영국의 신뢰를 중요시하는 사회문화적 요인과 함께 만약 만장일치에 도달하지 못할 경우 BIS 장관이 직접 고시하는 위협요인이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

우리나라와 영국이 가지는 정치, 경제, 사회, 문화적 차이로 인해 영국의 사례를 단순 비교해 한국적 시사점을 찾는 것은 매우 조심스럽게 접근해야 하겠지만, 그럼에도 불구하고 영국사례를 통해 다음과 같은 유의미한 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 공익위원의 임명과정과 구성에 관한 문제이다. 영국의 경우 공익위원의 임명은 언론매체에 모집공고를 통해 이루어지고 최종 결정은 업무 전문성, 적합성, 도덕성 등을 평가하고 자체적인 심사위원회를 구성해 결정한다. 그러나 우리나라의 경우 고용노동부장관이 자체적인 인력풀과 인사위원회를 통해 공익위원을 결정하지만 객관적이고 공개적인 심사절차가 존재하지 않아 관련제도의 개선이 요구된다. 또한 우리나라의 경우 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 각각 9명씩 전체 27명의 위원으로 구성되어 있어 위원 간의 합의가 매우 어려운 구조를 가지고 있어 이에 대한 개선 또한 요구되고 있다. 실제 27명으로 구성된 위원들로는 효과적이고 효율적인 회의진행이나 의견수렴이 어렵다. 종종 근로자 측이나 사용자 측 9명의 위원들이 집단적으로 회의를 거부해 회의진행을 마비시키기도 한다. 이 같은 부작용을 해소하기 위해서는 현재 27명의 위원 수를 영국과 같이 소수정예로 재구성해야 할 필요가 있어 보인다.

둘째, 노사 위원들이 자신들이 속한 진영으로부터 일정정도 독립성을 보장받

을 필요가 있다. 영국의 저임금위원회에는 노사를 대표하는 위원이 동수로 참여하고 있지만 이들은 자신의 집단을 대변하기보다는 개인적 자격으로, 공익적인 차원을 고려해 최저임금 권고안을 작성하고 있다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 이는 저임금위원회 내 회의나 토론의 익명성 보장, 9인으로 구성된 소수 정예의 위원회 구성, 추천에 의한 방식이 아닌 공개경쟁방식의 위원 임명절차 등 여러 복합적인 요인에 기인하는 것으로 분석된다.

셋째, 영국의 저임금위원회에서 노·사·공 위원들의 연임을 보장하고 있는 점도 업무의 연속성(효율성)과 전문성 측면에서 긍정적으로 평가된다. 위원들의 임기가 만료되어 정부로서는 위원들을 교체할 수 있는 권한이 있음에도 한 번 임명된 위원들은 정권이 교체된 이후에도 교체되지 않고 있어 위원회의 독립성 유지에 도움이 되고 있는 것으로 판단된다. 최장 10년간 최저임금 관련 업무를 담당하게 함으로써 최저임금이 결정되는 과정에 대한 이해를 높이고 축적된 경험을 통해 새로운 환경에서도 적절하게 대처할 수 있는 노하우를 터득케 하는 이점이 있다. 또한 오랫동안 함께 활동한 위원들 간 형성된 돈독한 유대관계, 이를 통한 신뢰구축은 위원들 간 이견을 조율함에 있어 매우 중요한 역할을 하고 있다. 정권이나 기관장 교체에 따른 잦은 위원교체는 최저임금제도의 효율적인 운영에 있어 전혀 도움이 되지 않을 것이다.

넷째, 위원회에서 논의 내용에 대한 회의록 작성문제를 재고할 필요가 있다. 우리나라는 현재 매년 적용 최저임금(안)의 심의·경위에 대해 임금수준전문위원회와 전원회의 회의록을 사무국 주도로 작성하고 이를 공개하고 있다. 회의 진행과정에서 논의된 구체적인 내용까지 공개되진 않지만, 영국의 저임금위원회처럼 회의록을 작성하지 않음으로써 위원들이 소속된 조직으로부터 독립적으로 최저임금 결정과정에 임할 수 있는 환경을 조성해줄 필요가 있다.

끝으로 최저임금위원회 사무국에 대한 전문성을 제고해야 할 것이다. 현재 우리나라 최저임금위원회 사무국에는 경제 및 통계 분석가가 1명에 지나지 않고 공무원 순환근무제로 인해 2~3년마다 교체되는 구조를 가지고 있다. 영국의 경우에는 경제 및 통계 관련 전문가만 8명 중 3명으로 구성되어 있어 저임금위원회를 지원하고 있으며, 본인이 원할 경우, 저임금위원회에서 장기간 근무할 수 있도록 보장함으로써 위원회의 전문성을 제고하고 있다. 저임금위원회는 전



체 예산의 30% 이상을 외부 용역사업에 투입하여 활발히 연구활동을 진행하고 있고, 이는 매년 10여 건의 연구보고서를 통해 최저임금 관련 자료를 축적하고 있다. 반면 우리나라는 매년 2~3건의 외부용역을 진행하고 있고 전체 예산의 10% 수준만을 사용하고 있다. 물론 사무국이 외부 전문가를 위촉하여 활동하고 있는 연구위원회 제도를 활용하고 있지만 한계가 있어 보인다. 따라서 사무국 직원에 대한 전문성을 제고하고 연구보고서 발간을 활성화하여 최저임금 자료를 축적할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김삼수(2012). 「영국의 최저임금 준수정책: 2009년 신집행체제를 중심으로」. 『국제노동브리프』 10(8): 13~22.
- 김유선(2011). 「최저임금 수준평가와 고용효과」. 우리나라 최저임금의 수준과 개선방안토론회 자료.
- 김은기(2012). 「2012년 최저임금위원회 파행이 남긴 과제」. 『노동사회』 9·10월호.
- 김재원(1995). 『최저임금심의제도 개선방안』. 한국노동연구원.
- 박덕제(2009). 「최저임금제도의 올바른 개선방향」. 『월간 경영계』 364: 8~11
- 서동혁(2002). 「최저임금제도 개선을 위한 토론회」. 『월간 복지동향』 48: 46~48.
- 송위섭(2008). 「우리나라 최저임금제도의 성과와 개선방안」. 최저임금제도 개선을 위한 토론회 자료.
- 이명숙·김영만(2004). 「영국의 국민최저임금과 청소년 노동시장」. 『국제지역연구』 8(2): 398~422.
- 어수봉(2008). 「우리나라 최저임금제도의 성과와 개선방안 토론문」. 최저임금제도 개선을 위한 토론회 자료.
- 이승렬·김삼수·강병식·강현주(2012). 『최저임금제도 이행체계 국제비교연구: 미국, 영국, 호주를 중심으로』. 한국노동연구원.

- 이원보(2004). 『한국노동운동사: 경제개발기의 노동운동/1961~1987』. 지식마당.
- 이종수(2008). 「영국의 정치적 임명: 정부직과 공공기관장의 경우」. 『한국인사행정학회보』 7(1): 41~62.
- 이호성(2008). 「최저임금제의 바람직한 개선방향」. 최저임금제도 개선을 위한 토론회 자료.
- 정진호 · 안주엽 · 박찬임(2003). 『최저임금제도 개선방안』. 한국노동연구원.
- 정진호 · 남재량 · 김주영 · 전영준(2011). 『최저임금 효과분석』. 한국노동연구원.
- 주진우(2002). 「최저임금제도 이렇게 고쳐야 한다」. 『월간 복지동향』 48: 21~24.
- 채준호(2006). 「영국의 최저임금제도의 최근동향 분석」. 『국제노동브리프』 8월: 13~19.
- 최저임금위원회(2002a). 『우리나라 최저임금제, 궁금합니다』.
- \_\_\_\_\_(2002b). 『OECD국가 최저임금제도 비교분석』.
- 하세정(2007). 「영국 최저임금제도 시행 현황 및 영향평가」. 『국제노동브리프』 5(8): 13~19.
- 한광수(2010). 「최저임금제의 의의와 내용에 대한 고찰」. 『노동법연구』 19: 500~544.
- 한인상(2011). 「최저임금 결정방식 및 공익위원 선임방식에 대한 검토」. 『노동법률』 제10호.
- Bain, G.(1999). “The National Minimum Wage: Further Reflections.” *Employee Relations* 21 (1): 15-28.
- Belser, P.(2011). “Minimum Wage: Institutional Aspects.” ILO.
- Brown, W.(2005a). “The Low Pay Commission After Eight Year.” in L. Dickens & A. C. Neal(eds.). *The Changing Institutional Face of UK Employment Relations*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, pp.63~78.
- \_\_\_\_\_(2005b). “The Operation of the Low Pay Commission.” *Employee Relations* 24 (6): 595~605.
- \_\_\_\_\_(2009). “The Process of Fixing the British National Minimum Wage, 1997~2007.” *British Journal of Industrial Relations* 47 (2): 429~443.

- Crawford, C., E. Greaves, W. Jin, J. Swaffield and A. Vignoles(2011). “Impact of the Minimum Wage Regime on the Education and Labour Market Choices of Young People.”  
([http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/IFS\\_LPC\\_report\\_copy-edited\\_final.pdf](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/IFS_LPC_report_copy-edited_final.pdf))
- Croucher, R. and G. White(2011). “The Impact of Minimum Wages on the Youth Labour Market: An International Literature Review.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/CroucherWhiteFinal.pdf>)
- Deakin, S. and F. Green(2009). “One Hundred Years of British Minimum Wage Legislation.” *British Journal of Industrial Relations* 47 (2): 205~213.
- Dickens, R., R. Riley, and D. Wilkinson(2012). “Re-examining the Impact of the National Minimum Wage on Earnings, Employment and Hours: The Importance of Recession and Firm Size.”  
([http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/NIESR\\_report\\_LPC11\\_final\\_version.pdf](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/NIESR_report_LPC11_final_version.pdf))
- Dickerson, A. and S. McIntosh(2011). “An Investigation into the Relationship Between Productivity, Earnings and Age in the Early Years of a Working Life.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/DickersonMcIntoshFinal.pdf>)
- Dolton, P., C. Bondibene, and M. Stops(2012). “The Spatial Analysis of the Employment Effect of the Minimum Wage in a Recession: The Case of the UK 1999~2010.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/DoltonBondibeneStopsFINAL>)
- Forth, J. and M. O'Mahoney(2003). “The Impact of the National Minimum Wage on Labour Productivity and Unit Labour Costs.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/forth.pdf>)
- Grimshaw, D. and M. Carroll(2002). “Qualitative Research on Firms' Adjustment to the Minimum Wage.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/transitionsreport.pdf>)
- Hatchett, A., L. James, A. Mayhew, K. Mulkearn, J. Robertson, A. Warberg, L.

- Wiggins, and L. Withers(2011). “The Impact of the National Minimum Wage on Pay Setting Since 1994.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/IDSFinal.pdf>)
- Herr, H. and M. Kazandziska(2011). “Principles of Minimum Wage Policy: Economics, Institutions and Recommendations.” ILO Working Paper No. 11.
- Low Pay Commission(2012). “Business Plan 2012/13 Low Pay Commission Secretariat.”
- Metcalf, D.(1999a). “The British National Minimum Wage.” *British Journal of Industrial Relations* 37 (2): 172~201.
- \_\_\_\_\_(1999b). “The Low Pay Commission and the National Minimum Wage.” *Economic Journal* 109: 46~66.
- \_\_\_\_\_(2007). “Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?.” CEP Discussion Paper No 781(April 2007).  
(<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0781.pdf>)
- Office of the Commissioner for Public Appointments(OCPA)(2012). *Code of Practice for Ministerial Appointment to Public Bodies*. London: OCPA.
- Rizov, M. and R. Croucher(2011). “The Impact of the UK National Minimum Wage on Productivity by Low-paying Sectors and Firm-size Groups.”  
(<http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/research/pdf/RizovCroucherFinal.pdf>)
- Schulten, T.(2012). “European Minimum Wage Policy: A Concept for Wage-Led Growth and Fair Wages in Europe.” *International Journal of Labour Research* 4 (1): 85~104.
- Stephanie, L.(2012). “Living Wage Policies and Campaigns: Lessons from the United States.” *International Journal of Labour Research* 4 (1): 11~26.
- 경향신문([www.khan.co.kr](http://www.khan.co.kr))
- 고용노동부([www.moel.go.kr](http://www.moel.go.kr))
- 영국 저임금위원회 홈페이지([www.lowpay.gov.uk](http://www.lowpay.gov.uk))
- 최저임금위원회 홈페이지([www.minimumwage.go.kr](http://www.minimumwage.go.kr))

abstract

---

## A Comparative Study on the Operation of the Korean and British Minimum Wage Institutions

Jun-Ho Chae · Sang-Beom Woo

This study aims to examine the ways in which the Korean Minimum Wage Committee and the British Low Pay Commission are operating. A minimum wage is the lowest hourly, daily or monthly remuneration that employers may legally pay to workers in order to increase the standard of living of workers, reduce poverty and inequality and boost morale. In Korea, the Minimum Wage Committee (MWC), which consists of 9 Commissioners each representing workers, employers and public interest (27 Commissioners in total), deliberates the most appropriate level of minimum wages. However, 27 Commissioners have only 7 times reached unanimous agreement on the minimum wage level, although there have been 25 deliberations of the Committee every year since 1988. It is one of the reasons why the Korean government is considering amending the operation of the MWC in order to maximize its efficiency. In Britain, the Low Pay Commission (LPC) was established as an independent body as a result of the National Minimum Wage Act 1998 to advise the Government about the National Minimum Wage. There are nine members of the Commission drawn from a range of employee, employer and academic backgrounds. All the Commissioners serve in an individual capacity and not as representatives of the organizations for which they work. Notably, 9 commissioners of the LPC have reached unanimous agreement on the minimum wage level every year. This paper is based on a comparative study which focuses on the structure of the MWC and the LPC, the appointment process of their commissioners, how to reach a consensus among commissioners, and the structure and roles of their secretariat bodies.

It is hoped that this study would provide meaningful insight and lessons for Korea to reform the crippled operation of the MWC.

keywords : minimum wage system, minimum wage committee, low pay commission, minimum wage-determination process