

# 최저임금제도의 개편 방안

오 상 봉\*

## 1. 머리말

최저임금제도는 1988년에 처음 시행되어 금년에 32년째를 맞이하고 있다. 그동안 적용제외 사업체의 범위가 지속적으로 축소되고 예외적인 최저임금액이 허용되는 근로자가 줄어들면서 최저임금제도는 대한민국에서 고용된 모든 근로자가 혜택을 받을 수 있게 되었다. 이러한 제도적 변화는 이미 제4차 개정(2000년 11월 24일)으로 거의 완성되었다. 그 이후에는 특별한 제도적 변화는 없었지만) 최저임금액이 임금보다 빠르게 인상되면서 실질적인 근로자 생활안정을 위한 제도로 자리잡아 갔다. 그런데 저임금 노동시장 구조가 고착화되면서 2010년대 이후부터 노동자들은 더 빠른 최저임금 인상을 요구하고, 거래관계상 늘 열위에 있어서 충분한 지급여력을 갖지 못하는 영세사업주들은 최저임금 인상의 속도 조절을 요구하면서 양측은 그 어느 때보다 최저임금 인상을 두고 첨예하게 대립하게 되었다. 이러한 상황에서 문재인 정부 출범 이후 이루어진 최저임금 인상은 양측의 대립 - 더 정확히는 영세사업주의 반발 - 을 더욱 격화시켰으며, 현재 제도에 대한 개편 요구가 거세졌다. 이러한 상황에서 최저임금위원회는 두 차례에 걸쳐 제도개편을 위한 논의를 했으며, 그 결과로 2018년 산업범위가 확대되었다.

이 글에서는 최근 최저임금 인상의 상황 및 그 이후 경과에 대해서 간단히 살펴보고, 앞으로 제도개편이 필요한 의제에 대해 개편 방향을 제시하고자 한다. 먼저 결정구조의 개편 방안을 다루고, 다음으로 심의기간 변경의 필요성을 언급하며, 마지막으로 장애인 적용제외, 차등적용 등에 대한 개편을 어떻게 해야 할지 살펴보도록 한다.

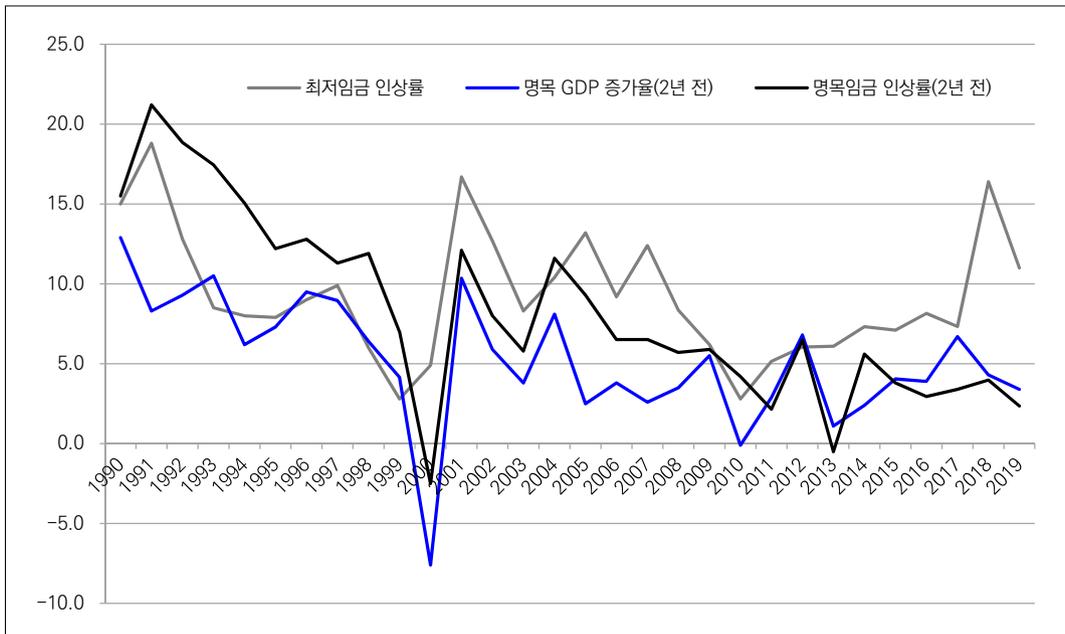
\* 한국노동연구원 연구위원(soh@kli.re.kr).

1) 그 이후 2017년까지 7차례 법개정은 대부분 근로기준법 개정예 따른 것이나 적용시기, 감액적용, 원하청 관련 공동책임과 관련된 것이었다. 물론 이러한 법 개정이 중요하지 않다는 것은 아니다.

## II. 최근의 최저임금 인상과 제도개선 논의

잘 알다시피 2018년과 2019년의 최저임금은 그 전년도에 비해 각각 16.4%와 10.9% 인상되었다. 2018년 최저임금이 결정된 2017년 7월 이후에 최저임금제도에 대한 논쟁이 사회적으로 큰 이슈가 되었지만, 이 논쟁은 사실상 훨씬 이전에 시작된 것으로 볼 수 있다. 아래 그림을 보면 최저임금 인상률과 2년 전의 명목 국내총생산 증가율과 상용근로자 명목임금 인상률은 매우 흡사한 추이를 보이고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 2013년부터 이러한 경향에 변화가 생기기 시작한 것으로 보인다. 2011년에 명목GDP 증가율과 명목임금 인상률은 0% 근처까지 떨어졌지만, 2012년 결정된 2013년 최저임금은 이전보다 높게 인상되었다. 이후에도 GDP 증가율과 명목임금 인상률의 등락에도 최저임금 인상률은 큰 변동 없이 서서히 높아지게 된다.

[그림 1] 최저임금 인상률과 명목GDP 상승률, 명목임금 인상률 추이



2) A년도의 최저임금은 A-1년도 4~6월 사이에 결정하게 되므로, 최저임금을 심의하는 위원들은 직전에 경험한 A-2년도의 경제상황을 고려하게 된다. 이는 세 변수 사이에 상관계수로도 확인이 되는데, 1990년부터 2019년까지 최저임금 인상률과 2년 전의 명목GDP 증가율 및 명목임금 상승률의 상관계수는 0.49와 0.54이다. 참고로 1990년부터 2018년까지 최저임금 인상률과 1년 전의 명목GDP 증가율 및 명목임금 상승률의 상관관계는 0.37과 0.49이다.

2013년부터 벌어진 이러한 경향성은 저임금 노동시장의 고착화에 따른 노동자단체의 강한 최저임금 인상 요구와 이에 대한 사회적 반향이 반영된 결과인 것으로 보인다. 특히 2015년 이후 이러한 사회적 분위기는 최저임금 심의에 본격적으로 영향을 미치기 시작하는데, 2015년에 이루어진 2016년 최저임금 심의부터 노동계는 최저임금 1만 원을 최초 안으로 제시하기 시작하였다. 그러나 지속적인 최저임금의 인상 추세는 최저임금위원회의 잦은 파행과 제도개편에 대한 요구 증가로 이어지게 되었다.

최저임금위원회가 구성된 이후 최저임금이 노사공익 합의로 결정된 경우는 많지 않지만, 노사공익이 모두 결정에 끝까지 참여한 경우는 거의 절반 정도 된다.<sup>3)</sup> 그런데 2013년부터 2019년 최저임금의 결정까지 7번의 최저임금 결정 중 합의는 한 번도 없었으며, 전체가 표결에 참여한 2018년 최저임금의 결정을 제외한 6번의 결정에는 노사 중 일방 또는 쌍방이 결정에 불참하거나 표결 시 퇴장하였다.

한편 노동계는 최저임금 인상의 효과를 극대화하기 위해, 경영계는 최저임금 인상의 영향을 줄이기 위해 제도개편 논의를 본격화하였다.<sup>4)</sup> 먼저 2015년에는 2004년 이후 11년 만에 처음으로 제도개선을 위한 논의를 하였다. 노사공 위원들로 구성된 제도개선위원회를 구성하고 10월 14일부터 12월 10일까지 6차례 회의와 1차례 공개토론회를 개최하면서 5개 분야 16개 제도개선 의제에 대한 논의를 하였다. 노동계는 공위위원 노사 추천, 결정 시 고려요소 반영기준 마련, 미준수 사업장에 대한 제재, 초단시간근로자에 대한 주휴수당 적용 등을, 경영계는 위원수 및 적용주기 조정, 결정방식(주체) 개편, 택시 최저임금 산업범위 정비, 최저임금 차등적용 등을 주요 의제로 제시하였다. 그러나 정부에 대한 요구를 주로 담은 5개 의제에 대해서만 합의하고, 정작 최저임금 결정과 관련해서 중요한 나머지 의제 11개에 대해서는 합의에 이르지 못하였다.

다음으로 2018년 최저임금을 결정한 2017년 7월 이후 다시 한 번 제도개선을 위한 논의가 이루어졌다. 이때는 2015년의 실패를 경험 삼아 전원 외부전문가들로 “제도개선 전문가 T/F”를 구성하였다. T/F는 노동계가 제안한 가구생계비 계측 및 반영방법, 최저임금 인상이 소득분배 개선 및 저임금 해소에 미치는 영향, 최저임금 준수율 제고, 경영계가 제안한 최저임금 산업범위 개선방안, 업종·지역별 등 구분적용 방안, 최저임금 결정구조·구성 개편 등 6개 주제 각각에 대해 3명씩 총 18명으로 구성되었다. T/F는 전문가별 연구, 주제별 토론, 전체 토론 등의 절차와 공청회 등을 거치면서 T/F안을 확정하여 전원회의에 보고하였다. 최저임금 산업범위 개선과

3) 현재 시행되고 있는 2019년 최저임금의 결정까지 총 32번 중 7번만 만장일치였다. 합의에는 이르지 못했지만 불참이나 퇴장 없이 표결로 결정된 경우는 총 8회이다.

4) 물론 최저임금제도 개편을 위한 움직임은 최저임금위원회뿐만 아니라 국회에서도 활발하게 이루어졌다. 20대 국회는 이전 어느 국회보다 많은 최저임금법 개정안을 발의하였다.

관련해서는 산업범위 확대의 필요성에 공감하고 매월 지급하는 상여금을 포함시키는 안이 다수 의견으로 채택되었다. 가구생계비 계층 및 반영방법과 관련해서는 1인 생계비만을 고려할 필요가 없으며 1인 근로자가구를 포함한 다양한 가구생계비 자료를 활용할 것을 채택하였다. 업종·지역 등 구분적용과 관련해서는 현 시점에서 업종별 구분이 바람직하지 않다는 의견이 다수로 채택되었다. 지역별 구분적용은 불필요하다는 데 의견을 같이했다. 최저임금 결정구조·구성 개편과 관련해서는 최저임금위원회를 상하한 범위를 정하는 최저임금구간설정위원회와 주어진 범위 내에서 금액을 결정하는 최저임금결정위원회로 이원화하고, 결정위원회 위원 수를 축소하는 안이 채택되었다. 최저임금 준수율 제고와 관련해서는 근로시간이 명시된 임금명세서 교부를 의무화하고, 미지급분 외에 추가로 미지급분의 2배 이내에서 부과금을 지급하도록 명하는 제도를 신설하는 안에 합의했다. 이러한 제도개편 논의의 결과 중 산업범위 확대는 2018년에 입법되어 2019년에 시행되고 있으며, 결정구조 개편은 현재 국회에 계류된 안의 기초가 되었다. 뒤에서는 향후 검토가 필요하다고 판단되는 제도개편 의제에 대해서 다룰 것이다.

### Ⅲ. 최저임금 결정구조 개편

최저임금제도 관련 제도개편 요구 중 가장 사회적으로 많이 이슈가 된 것은 결정구조와 관련된 것이다. 더 구체적으로 말하면 공익위원의 구성과 관련된 것이다. 공익위원이 최저임금 결정에 가장 중요한 영향을 끼친다는 점 때문에 정권의 성향이 자신에게 불리하다고 판단하는 측에서 공익위원의 정부 추천제도에 대한 문제제기를 하였다.

그러나 결정구조에 대한 제도개편에 대한 요구는 2017년 전문가 T/F를 거치면서 더 큰 폭의 결정구조 개편으로 방향이 전환되었다. 앞에서 밝힌 바와 같이 T/F에서는 전문가들로 구성된 구간설정위원회에서 인상의 범위를 정하고 노사공익으로 구성된 결정위원회에서 인상액을 결정하는 방식으로 이원화할 것을 제안하였다. 이러한 구상은 [그림 2]와 같은 정부의 최저임금 결정체계 개편안과 국회의 신창현 의원안으로 이어졌다.

결정구조 이원화안의 핵심은 최저임금 인상률이 노사의 협상에 의해 전적으로 결정되도록 하기보다는 경제지표에 근거해 전문가들이 결정한 인상률 범위 안으로 노사공익의 결정권한을 제한하겠다는 것이다. 이러한 안이 나온 배경은 안이 나온 시점을 살펴보면 쉽게 유추할 수 있다. 이 안이 전문가 T/F에서 나온 것은 2018년 최저임금이 결정된 직후이며, 정부에서 이를 제도화하기 위해 안을 구체화한 것은 2019년 최저임금 결정 후이다. 이원화안이 나온 것은 최저임금이 경제상황과 크게 괴리되어 인상되거나 예측가능한 범위를 벗어나 결정된다는 사

[그림 2] 최저임금 결정구조 개편안



자료 : 고용노동부(2019.2.27), 최저임금 결정체계 인포그래픽.

회적 불만이 크게 제기된 시점이다. 따라서 이번의 정부안은 최저임금이 저임금근로자의 생활 안정을 위한 기능을 제대로 하도록 하는 시대에서 최저임금이 경제에 충격을 주지 않으면서 저임금근로자 생활안정이 유지되도록 하는 시대로 전환하겠다는 정책 변화로 해석할 수 있을 것이다. 이것은 결정구조와 관련해서 큰 전환을 의미한다.

정부는 현재의 최저임금 결정에 노사의 협상의 자율성이 최대한 보장되는 결정구조에서 노사 협상을 경제상황이 고려된 일정범위로 제한하는 결정구조로 전환하겠다는 의지를 표명하였다. 현재가 이러한 전환이 필요한 시점인가에 대한 논의는 특별히 필요하지 않다고 생각된다. 현재 우리나라의 최저임금 수준이 근로자 생활안정에 충분한지에 대한 객관적 판단을 하는 것은 불가능하지만, 다른 나라들의 최저임금 상대적 수준을 참조해 보면 급격한 인상의 필요성은 과거에 비해 많이 줄어든 것으로 판단된다. 또한 최저임금 인상의 예측가능성 제고에 대한 사회적 요구가 이미 매우 거세진 상태로 보이기 때문이다. 그렇다면 현재 국회에 계류된 법안으로 결정구조를 개편하는 것 외에 다른 대안은 없는 것일까?

먼저 현재 안은 다른 선진국에서 거의 이용되지 않는 제도임을 언급하고자 한다. 다른 선진국에서 왜 이러한 제도를 채택하지 않고 있는가를 생각해 볼 필요가 있다. 현재 안에는 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 구간설정위원회의 구간 설정을 어떻게 할 것인지에 대한 지침이 전혀 없다는 점이다. 늘어난 결정기준 중에서 어떤 특정 지표를 중요하게 볼 것인지, 아니면 전체 지표를

평균적으로 볼 것인지, 아니면 전문가들이 각자 의견에 따라 선별적으로 볼 것인지 정해진 바가 없다. 앞의 두 방법으로 결정할 경우에는 구간설정위원회의 필요성이 반감된다. 마지막 방법으로 구간을 결정할 경우 예측가능성이 떨어지게 된다. 해마다 중요하게 보는 지표가 바뀌게 된다면 더더욱 그러하다. 둘째, 구간결정위원회에서 범위를 결정하게 되면 결정위원회의 공익위원의 역할이 사실상 없어진다는 점이다. 구간 결정이 지금까지 심의에서 공익위원들의 가장 중요한 역할이었다. 셋째, 노사 자율성을 지나치게 제한하고 있다는 점이다. 노사가 범위 결정에 어떠한 의견도 제기할 수 없게 된다. 이러한 상황에 범위가 주어지게 되면 노사는 범위의 중간값 근처로 인상액을 결정할 수밖에 없을 가능성이 높다. 이것은 사실상 구간결정위원회에서 인상액을 결정한 것과 크게 다르지 않다는 것을 의미한다. 마지막으로 같은 성격의 전문가들이 두 위원회에 중복해서 배치되어 있다는 점이다. 정리하면 예측가능성, 노사의 자율성, 운영의 효율성 측면에서 문제가 있다는 것이다.

대안으로 다음과 같은 방식을 제안한다. 이는 독일과 일본, 프랑스의 결정방식을 변형한 것이다. 먼저 최저임금위원회의 구조는 현재대로 둔다. 둘째, 기준지표를 선정하고 이 지표를 논의의 기준점으로 삼도록 한다. 셋째, 노측에 유리한 주장을 할 수 있는 지표, 사측에 유리한 주장을 할 수 있는 지표, 기준지표 외에 추가적으로 반드시 고려할 필요가 있는 지표를 각각 1~2개(노사는 동수) 선정하여 각자에게 유리한 주장을 하도록 한다. 기준지표로는 명목임금 인상률이나 물가상승률의 조합을 고려해 볼 수 있을 것이다. 기타지표로는 생계비, 지불능력, 노동시장 상황 등에 관한 통계가 이용될 수 있을 것이며, 기준지표에 의해 제시되는 최저임금 인상률을 조정하기 위해서 이용한다.

## IV. 최저임금 심의기간의 변경

최저임금법이 처음 도입되었을 때는 최저임금 심의기간이 가을이었고 10월 이후에 의결하였다. 이때의 적용기간은 현재와 같이 다음 연도 1월 1일에서 12월 31일까지였다. 현재와 같이 봄에 심의를 하기 시작한 것은 적용기간이 당해 연도 9월 1일에서 다음 연도 8월 31일로 변경된 1994년부터이다. 2007년부터는 적용기간이 다음 연도 1월 1일에서 12월 31일까지로 다시 변경되었다.<sup>5)</sup> 그러나 심의는 계속 봄에 하고 있다. 적용기간이 다음 연도 1월 1일 시작할 때는 가을에 심의하다가 적용기간이 9월 1일부터 시작하도록 변경될 때는 심의기간을 봄으로 변경

5) 적용기간의 변경은 2006년부터 적용되었지만 2005년 봄에 결정된 최저임금이 2006년 말까지 적용되도록 경과조치가 취해졌다.

〈표 1〉 최저임금 적용시기의 변화

적용기간	심의의결 월	해당 시기	관련법 제개정
1. 1~12. 31	10~12월	1988. 1~1993. 12 1994. 1~1994. 8	제정(1986. 12. 31)
9. 1~8. 31	6~7월	1994. 8~2005. 8 2005. 8~2006. 12	제1차 개정(1993. 8. 5)
1. 1~12. 31		2007. 1~현재	제5차 개정(2005. 5. 31)

자료 : 최저임금위원회(2019), 『2019년 최저임금 심의편람』.

하는 것은 적절한 조치로 보인다. 그런데 다시 적용기간이 다음 연도 1월 1일에 시작하도록 변경되었음에도 심의기간은 변경하지 않았다. 왜 적용기간 변경 시 다시 심의기간을 변경하지 않은 것인지 의아하다. 이러한 의문과 상관없이 이러한 제도적 상황은 몇 가지 중요한 문제를 야기하게 된다.

먼저 심의결정과 시행기간 사이에 기간이 길어서 발생하는 문제를 언급할 수 있다. 이 문제는 우리가 지난 몇 년간 뼈저리게 경험한 것이다. 특히 2018년의 최저임금 심의결정 후 시행까지 6개월이란 긴 기간 동안 결정된 최저임금에 대한 격렬한 논쟁이 이어지면서 사회적 분열이 격화되었다. 논쟁이 반드시 나쁜 것은 아니지만 이미 결정된 사안에 대한 논쟁이 사회적으로 어떤 실익이 있는지 의문스럽다.

다음으로 최저임금 결정 시 확인할 수 있는 통계의 대상연도가 시행시기와 너무 크게 차이나는 매우 심각한 문제가 있다. 예를 들어 2020년 시행될 최저임금을 결정하는 상황을 고려해 보자. 2020년 최저임금은 2019년 4~6월에 심의하게 된다. 이 경우 이용할 수 있는 대부분의 통계는 빨라야 2018년의 값이다. 이는 2020년에 적용될 최저임금을 결정하기 위해서 2년 전의 통계를 활용하고 있는 것이다. 이런 제도적 상황에서는 경제상황을 적극적으로 반영하여 최저임금을 결정하도록 결정구조를 개편한다 하더라도 제도개편의 취지가 제대로 실현되기는 어려울 것이다. 이러한 문제를 완화하는 방법은 간단하다. 심의기간을 다시 가을로 옮기는 것이다. 이렇게 변경하면 적용기간의 전년도 상반기 통계까지도 상당히 활용할 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

6) 많은 예산사업에서 집행되는 인건비가 최저임금에 영향을 받기 때문에 다음 연도 예산편성 시 결정된 최저임금을 알아야 하며, 이를 위해서는 6월이나 7월 초에는 최저임금이 결정되어야 한다고 주장할 수 있다. 그러나 이것이 사회적으로 바람직한 최저임금을 결정하는 것보다 더 중요한지 의문이다.

## V. 기타 개편 의제

### 1. 장애인 적용제외

대한민국의 최저임금법은 아주 예외적인 사업체를 제외하고 모든 사업체에 적용된다. 즉 그 사업체에 고용된 모든 임금근로자는 최저임금법의 보호를 받게 된다. 그런데 장애인의 경우에는 고용주가 고용노동부의 인가를 얻으면 최저임금법의 효력이 무효가 된다.<sup>7)</sup> 최저임금이 적용제외가 인가되는 사례는 해마다 빠르게 늘어나고 있다.

장애인 적용제외자가 증가하는 현실과 장애인 단체 등의 지속적 문제제기로 최근 작은 변화가 생기긴 했다. 대표적인 예로 신창현 의원의 문제제기로 적용제외 인가기준이 2018년 1월 1일부로 강화되었다. 기준근로자의 노동력 대비 90% 미만이었던 적용제외 인가기준을 70% 미만으로 낮춘 것이다. 다른 한편으로는 2018년 민관합동으로 장애인 최저임금 적용제외 제도개편 T/F를 구성하여 약 1년간 적용제외제도에 대한 논의를 진행하였다. 결과로 이어지지는 않았지만 이러한 논의가 향후 제도개편의 밑거름이 될 것이라 생각된다.

장애인 단체는 적용제외에 대한 근본적인 변화를 요구하고 있다. 그들은 장애등급제 단계적 폐지에 맞추어 2022년까지 삭제할 것을 요구하고 있는 것이다. 이러한 요구가 없더라도 장애인

〈표 2〉 장애인 적용제외 신청 및 인가 추이

(단위 : 명, %)

	신청자	인가자	인가율	미인가자
2013	4,484	4,495	99.2	36
2014	5,967	5,848	99.2	48
2015	7,185	6,971	99.4	42
2016	8,108	7,891	99.6	36
2017	9,068	8,632	99.5	49
2018	9,632	9,413		

주 : 전년도 신청자의 일부가 이월되어 인가자 수가 신청자 수보다 많을 수 있음.

7) 최저임금법 제7조(최저임금의 적용제외)는 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부 장관의 인가를 받는 자에 대하여는 제6조(최저임금의 효력)를 적용하지 아니한다”라고 규정하고, 제1호는 “1. 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자”라고 규정하고 있다.

에 대해서만 어떤 최저임금의 기준도 적용되지 않는 것이 적절한 것인지에 대한 고민이 필요하다. 물론 장애인에게 기존의 최저임금을 그대로 적용한다면 사용자들의 반발도 있겠지만 결국 장애인이 가장 큰 피해자가 될 가능성이 높다. 그렇다고 하더라도 장애인을 고용할 경우 지켜야 할 최저선의 임금수준은 있어야 할 것이라 판단된다. 정책적으로 선택할 수 있는 길은 두 가지로 생각할 수 있을 것이다. 일반노동자와 같은 최저임금을 강제하고 사업주에게 보조금을 주든지, 감액된 낮은 최저임금을 강제하고 장애인에게 보조금을 주는 것이다<sup>8)</sup>). 어느 경우든 임금의 최저수준은 강제된다. 감액된 최저임금이더라도 임금의 최저선에 대한 규율이 전혀 없는 상황보다는 낫다고 판단된다. 최저임금 보조금은 추가적인 재정 지출로 이어지지 않을 가능성도 있다. 노동시장에 진입하지 않을 경우 다른 방식의 생활비 보조가 불가피하게 이루어졌을 것이기 때문이다.

## 2. 차등적용

최저임금법에는 최저임금을 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있도록 규정하고 있다<sup>9)</sup>. 여기서 사업의 종류는 업종을 의미한다.<sup>11)12)</sup> 사업의 종류별 구분은 법률제정 시부터 있었던 조항이지만 시행 첫해를 제외하고 시행된 적이 없다.<sup>13)</sup> 그러나 경영계의 경우 업종별 지불능력의 차이를 이유로 업종별 최저임금의 차등 결정을 최저임금 심의 시마다 강하게 요구하고 있

8) 이미 국회에 여러 개의 최저임금법 개정안에서 이러한 내용을 담고 있다.

9) 유엔은 “유엔 장애인권리협약 제1차 국가보고서에 대한 장애인권리위원회의 최종견해”의 제27조(근로 및 고용)에서는 다음과 같이 현재 최저임금제도에 규정된 장애인 적용제외제도에 대한 우려를 표명하고 적용 제외된 장애인에게 보충급여를 지급할 것을 권고하고 있다.

“49. 위원회는 『최저임금법』이 ‘근로능력이 현저히 낮은 자’에 대해서 최저임금의 적용을 제외하고 있으나, 근로능력의 부족을 정의하기 위한 평가 및 결정방식에 관한 명확한 기준이 없음을 우려한다. 위원회는 또한 그 결과 많은 장애인(특히 정신장애인) 근로자들이 최저임금보다 낮은 수준의 급여를 받고 있고, 공개 노동시장으로의 진입을 준비하지 않으려는 보호작업장이 지속적으로 나타나고 있음을 우려한다.

50. 위원회는 대한민국이 보충급여제(supplementary wage system)를 도입하여 『최저임금법』에 의해 최저임금의 적용을 받지 못하는 장애인에게 보상하고, 협약에 따라 장애인의 고용을 촉진하기 위해 장애인 단체와 긴밀히 협의하여 보호작업장을 폐쇄하고 대안을 모색할 것을 권장한다.”

10) 최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분)의 제1항에서 “최저임금은 … 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다”라고 규정되어 있다.

11) 경영계에서 사업의 규모도 사업의 종류로 볼 수 있는지에 대한 유권해석을 고용노동부에 의뢰한 적이 있는데, 이때 고용노동부는 사업의 종류를 업종으로 한정하여 해석하였다.

12) 이러한 규정 때문에 근거로 고용노동부 장관이 최저임금위원회에 요청하는 심의 안건에 최저임금의 사업의 종류별 구분 여부가 포함되어 있으며, 고용노동부 장관의 최저임금 고시에도 업종 구분 여부가 포함되어 있다.

13) 1988년 최저임금은 1그룹과 2그룹으로 구분하여 결정하였는데, 1그룹의 최저임금은 462.50원이고 2그룹의 최저임금은 487.50원이다. 1988년에는 최저임금이 10인 이상 제조업에만 적용되었는데, 1그룹에는 주로 경공업이, 2그룹에는 주로 중화학공업이 포함되어 있었다.

다. 최근에는 규모별 차등적용이나 지역별 차등적용이 가능하도록 제도 자체를 개편해 줄 것을 요청하고 있는 상황이다.

경영계에서 사실상 가장 바라는 것은 규모별 차등일 것이다. 이는 업종별 차등이 실행하기 쉽지 않다는 점에 기인한다고 본다. 업종별 차등에 어떤 어려움이 있을까? 일단 어떤 업종을 어떻게 차등해야 할지 결정해야 한다. 이를 결정하기 위해서는 일정한 기준이 있어야 할 것이다. 그런데 업종 간 서로 다른 이해관계로 인해 기준을 정하기가 쉽지 않을 것이다. 설사 기준을 정했다 하더라도 (그룹별로 차등한다고 가정할 때) 기준에 따라 각 업종이 어느 그룹에 속하는지 정할 때 이용하는 통계가 실제 차등을 시행하는 기간과 상당한 시차가 발생할 수밖에 없다. 이로 인해 차등이 실제 지불능력을 반영하는 데 한계가 발생한다. 더 중요한 것은 각 업종의 상황이 시기에 따라서 지속적으로 변하기 때문에 각 업종이 속하는 그룹이 시기에 따라서 변경될 수밖에 없다. 만약 어떤 업종이 낮은 최저임금이 적용되던 그룹에 있다가 높은 그룹으로 변경된다면 낮은 최저임금에 맞춰서 임금을 지급하던 업종의 사업체는 갑자기 매우 큰 최저임금 인상을 경험할 수밖에 없다. 마지막으로 업종 구분이 일반적인 생각만큼 간단하지 않다. 대부분 수준이면 몰라도 중분류 이하로 내려가면 여러 개의 업종에 걸쳐서 사업이 이루어지는 경우가 쉽게 발견된다. 사업주가 마음만 먹으면 낮은 최저임금이 적용되는 업종을 선택할 수 있는 것이다.

이에 비해 규모별 차등은 실행상에 어려움이 덜해 보인다. 물론 차등의 경계를 넘을 때마다 갑자기 높은 최저임금이 적용되는 문제가 여전히 남아 있지만 사업체 규모에 따른 정책적 차별은 긴 시간 동안 시행되었기 때문에 수용성에 큰 문제가 되지 않을 수도 있을 것이다. 규모별 차등에 있어 가장 큰 어려움은 차등의 경계가 되는 규모를 정하는 것이다. 같은 규모이더라도 업종별로 경영상황은 매우 상이한 것이 현실이다. 따라서 많은 업종 단체에서 업종 상황까지 고려해 줄 것을 요구할 가능성이 높다. 이렇게 되면 규모별 차등은 규모 및 업종별 차등으로 연결될 수밖에 없으며, 합의가 쉽지 않을 것이다.

업종 및 규모별 차등의 경우에는 실행가능성보다 더 중요한 것은 이것이 적절한 것이냐는 것이다. 즉 최저임금제도의 취지에 부합하는 것이냐는 것이다. 이에 대해서는 2017년 전문가 T/F 논의에서도 드러났지만 대부분 전문가들이 부정적인 의견을 제시할 것이라 생각한다. 최저임금의 직접적인 적용을 받는 대부분의 임금근로자는 몇 개의 업종 또는 소규모 사업체에서 일을 하고 있다. 경제활동인구조사에 따르면, 도매 및 소매, 숙박 및 음식점, 사업시설관리 및 사업지원, 보건 및 복지, 단체·수리 및 기타개인서비스업 등 5개 업종에 속하는 최저임금 미만자 비율이 62%에 이르며, 5인 또는 10인 미만 사업체에 속하는 비율은 41%와 64%이다. 고용형태별 근로실태조사를 보더라도 도매 및 소매, 운수, 교육, 단체·수리 및 기타개인서비스업 등 5개 업종에 속하는 최저임금 미만자 비율이 61%에 이르며, 5인 미만 사업체에 속하는 비율

은 67%이다. 만약 업종 또는 규모별 차등적용을 시행한다면 위에서 언급된 업종 또는 규모에 낮은 최저임금이 적용될 가능성이 높다. 그런데 직접 영향을 받는 근로자 비율을 고려한다면, 위의 업종 및 규모에 대한 낮은 최저임금 적용은 사실상 최저임금 자체를 낮추는 것과 같다고 보는 것이 옳을 것이다. 이것이 저임금근로자의 생활안정이라는 최저임금제도의 목적에 부합하는지 의심스럽다.<sup>14)</sup> 또 한 가지 언급할 것은 해외에서 통상적으로 제도화된 차등적용은 기준이 되는 최저임금을 설정하고 추가적으로 특정 부문에서 기준 최저임금보다 높은 최저임금을 설정하는 것을 의미한다. 업종 또는 규모별 차등적용으로 한정하면 해외 사례는 극히 드문데, 일본이 대표적인 예로 언급된다. 일본이 업종별 차등을 하는 방식은 앞에서 언급한 통상적인 방식대로 지역에 적용되는 기준 최저임금이 있고, 특정임금이라는 업종별 최저임금을 노사의 요청에 따라 따로 정할 수 있도록 하고 있다.

업종이나 규모보다 더 많이 제도화된 제도는 지역별 차등이다. 지역별 차등은 통상적으로 국토가 매우 넓거나 역사적인 이유 때문에 지역별로 생활환경과 노동시장이 다른 경우에 적용된다. 미국이나 일본이 잘 알려진 예이다. 일본은 중앙에서 인상액을 권고하고 각 지방정부에서 중앙의 권고를 참조하여 결정하고 있다. 미국은 연방최저임금과 주 최저임금이 있는데, 과반수 주의 최저임금은 연방최저임금보다 높고, 예외적으로 주 최저임금이 연방최저임금보다 낮다고 하더라도 대부분 임금근로자들이 연방최저임금의 적용을 받고 있기 때문에 그보다 낮은 주 최저임금은 무효가 된다.

우리나라에 지역별 차등이 필요한지와 바람직한지에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 최저임금법의 취지를 생각할 때, 만약 지역별로 생활환경, 특히 생활비의 수준이 매우 차이난다면 지역별 차등을 충분히 고려해 볼 여지가 있다고 생각한다. 그런데 지역별 노동시장이 분리되어 있지 않다면 지역별 차등적용은 바람직하지 않을 수 있다. 최저임금이 낮은 지역에서 높은 지역으로 노동력, 특히 젊은 노동력의 유출이 심하게 발생할 수 있기 때문이다. 실제로 일본의 경우 이러한 문제를 심각하게 받아들이고 있는 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우 영토가 넓지 않아서 생활환경의 차이가 크다고 보기는 어렵겠지만 수도권과 비수도권, 도시지역과 비도시지역 사이에 생활비의 차이가 상당히 발생하는 것도 사실일 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 측면에서 지역별 차등의 필요성이 완전히 없다고 하기는 어려워 보인다. 그러나 좁은 영토로 인해 노동시장의 분리 정도가 약하고, 지역별 차등이 적용될 경우 최저임금이 낮은 지역에서 높은 지역으로 인력유출 가능성이 상당히 있다고 판단된다. 이를 종합하면 우리나라에서 지역별 차등을

14) 많은 선진국에서 최저임금제도의 목적 중 하나로 중요하게 고려하는 것은 바닥을 향한 경쟁을 막자는 것이다. 서로싼 인건비를 무기로 상품 또는 서비스시장에서 가격을 낮추는 것(바닥을 향한 경쟁)이 모두에게 이롭지 않기 때문이다. 다시 말해서 모두에게 공정하다고 생각하는 최소한의 임금은 지급하고 각자의 고유한 경쟁력으로 경쟁하는 것이 서로에게 이롭다는 것이다.

15) 물론 차이가 어느 정도인지는 추가적인 조사 및 연구가 필요한 사안이다.

시행하는 것에 대해서는 추가적인 검토와 세심한 주의가 필요하다고 판단된다.

만약 지역별 차등을 적용한다면 어떤 형태여야 할까? 제도 도입 취지가 지역별 상황을 고려하려고 하는 것이기 때문에 지역에서 결정하도록 하는 것이 낫다고 생각한다. 그러나 아무런 기준 없이 지역별로 결정이 오래될 경우 일본처럼 지역별 격차가 커질 수 있다.<sup>16)</sup> 미래에 야기될 수 있는 이러한 문제를 방지하기 위해서는 각 지역의 최저임금의 하한을 중앙에서 매년 정해주는 것을 고려할 필요가 있을 것이다. 미국 최저임금제도가 사실상 이렇게 운영되고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

## Ⅵ. 결론 및 요약

우리나라 최저임금제도는 이제 변곡점에 와 있는 것으로 판단된다. 지금까지가 성장기였다면 최근 큰 홍역을 치르고 이제 완숙기로 넘어가려고 하는 단계로 보인다. 따라서 제도의 안정적인 운영을 위해 어떠한 제도적 개편이 필요한지를 살펴볼 필요가 있다. 이 글에서는 저자가 우선 중요하다고 판단하는 몇 가지 제도에 대한 개편 방안과 이슈를 제시하였다.

제도의 안정적인 운영을 위해서는 금년에 진행되다가 멈춰 있는 결정구조의 개편이 우선 필요할 것으로 판단된다. 그러나 현재의 안은 다른 선진국에서 이용되지 않는 안이며 그 이유는 실행상의 여러 문제를 안고 있기 때문이 아닌가 싶다. 여기서는 독일과 일본, 프랑스의 결정

16) 일본은 중앙에서 각 지역의 최저임금 인상액을 권고하고 있음에도 2018년 10월 이후 시행 중인 최저임금의 최고와 최저의 격차가 약 220엔까지 벌어져 있다. 높은 지역과 낮은 지역의 격차가 낮은 지역 최저임금의 30%가량 되는 것이다. 최저임금액의 최고는 985엔(도쿄), 최저는 761엔(가고시마)인데, 최고 또는 최저의 최저임금이 비슷한 지역이 상당수 있다.

17) 차등적용과 관련해서 선진국에서 가장 많이 시행하고 있는 제도는 청년에 대한 감액이다. 청년이 노동시장에 진입할 때 기존 노동자에 비해서 노동시장에서 열위에 있다는 점을 감안하여 이들의 노동시장 진입을 도와주기 위해서이다. 한국에서는 청년보다는 고령자에 대한 감액이 보다 적극적으로 주장되고 있다. 다른 선진국의 경우에는 정년퇴직 또는 연금수령 연령 이후에는 노동시장에 거의 남아 있지 않아서 고령자에 대한 배려 필요성이 낮기 때문에 고령자 감액에 대한 논의조차 거의 없는 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 경우에는 고령자가 노동시장에 적극 참여하고 있으며, 이들이 노동시장에서 열위에 있을 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 고령자 감액규정에 대한 필요성은 제기될 수 있다고 본다. 그러나 2017년 전문가 T/F에서 제기된 우려와 같이 감액적용이 빈곤율이 높은 고령자들의 소득을 더 낮출 가능성이 존재한다. 또 다른 우려되는 문제는 특정 연령대에 대해서 감액규정을 적용할 경우 그 연령대 근처의 연령대 노동자를 노동시장에서 구축하는 효과가 발생할 수 있다. 고령자 감액규정 적용 여부를 결정하기에 앞서 이러한 가능성에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다. 감액적용 여부를 결정하는 데 무엇보다도 우선적으로 고려되어야 할 것은 해당 연령대의 노동자들이 노동시장 지위로 인한 특별한 조치의 필요성에 대해서 공감하고 고용기회의 확대 대신 발생할 임금 감소를 수용할 용의가 있는지를 확인하는 것이다.

방식을 참조하여 다음과 같은 대안을 제시하였다. ① 최저임금위원회의 구조는 현재대로 둔다. ② 기준지표를 선정하고 이 지표를 논의의 기준점으로 삼도록 한다. ③ 노측에 유리한 주장을 할 수 있는 지표, 사측에 유리한 주장을 할 수 있는 지표, 기준지표 외에 추가적으로 반드시 고려할 필요가 있는 기타지표를 각각 1~2개(노시는 동수) 선정하여 각자에게 유리한 주장을 하도록 한다. 기준지표로는 명목임금 인상률이나 물가상승률의 조합을 고려해 볼 수 있을 것이다. 기타지표로는 생계비, 지불능력, 노동시장 상황 등에 관한 통계가 이용될 수 있을 것이며, 기준지표에 의해 제시되는 최저임금 인상률을 조정하기 위해서 이용한다.

둘째, 최저임금 심의기간을 조정할 필요가 있다. 현재 심의기간은 적용시기가 당해 연도 9월 1일에서 다음 연도 8월 31일까지였던 때의 것이 그대로 유지되고 있는 것이다. 이것은 최저임금 결정 시 확인할 수 있는 통계의 대상 연도가 시행시기와 너무 크게 차이나도록 만든다. 예를 들어 2020년 시행될 최저임금을 결정하는 상황을 고려해 보자. 2020년 최저임금은 2019년 4~6월에 심의하게 된다. 이 경우 이용할 수 있는 대부분의 통계는 빨라야 2018년의 값이다. 이는 2020년에 적용될 최저임금을 결정하기 위해서 2년 전의 통계를 활용하고 있는 것이다. 이런 제도적 상황에서는 경제상황을 적극적으로 반영하여 최저임금을 결정하도록 결정구조를 개편한다 하더라도 제도개편의 취지가 제대로 실현되기는 어려울 것이다. 이러한 문제를 완화하는 방법은 간단하다. 심의기간을 다시 가을로 옮기는 것이다.

셋째, 장애인에게도 최저수준의 임금에 대한 규율이 적용되도록 할 필요가 있다. 정책적으로 선택할 수 있는 길은 두 가지이다. 일반노동자와 같은 최저임금을 강제하고 사업주에게 보조금을 주든지, 감액된 낮은 최저임금을 강제하고 장애인에게 보조금을 주는 것이다. 감액된 최저임금이더라도 임금의 최저선에 대한 규율이 전혀 없는 상황보다는 낫다고 판단된다. 업종별 차등의 경우 시행에 극복해야 할 어려움이 매우 크지만 규모별 차등의 경우 상대적으로 시행이 용이하다고 판단된다. 그러나 최저임금의 직접적 영향을 받는 근로자의 업종 및 규모별 비중을 고려한다면 영세업종 및 규모에 대한 낮은 최저임금 적용은 사실상 최저임금 자체를 낮추는 것과 같다. 따라서 업종이나 규모별 차등적용은 제도의 취지에 적절하지 않은 것으로 보인다. 지역별 차등의 경우 필요성이 다소 인정되지만 부작용의 발생이 예상되기 때문에 신중한 접근이 필요하다. 만약에 도입한다면 지역별 각각 결정과 중앙단위의 최저수준 결정을 모두 포함할 것을 제안한다.

어떤 제도든 사소한 변화가 생기면 관계자들의 이해가 엇갈리게 된다. 제도개편이 성공하기 위해서는 이해관계가 너무 크게 엇갈리지 않는 방안을 찾아야 하며 피해를 보는 측에게 충분한 설명과 설득이 이루어져야 할 것이다. 그런데 최적의 방안을 찾기 위해서는 충분한 통계의 축적과 조사연구가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 급하게 변경하기보다는 충분한 시간을 두고 최적 대안을 찾고 이해관계를 조정했으면 한다. **KLI**

## [참고문헌]

고용노동부 2019. 2. 27일자 발표자료.

최저임금위원회(2019), 『2019년 최저임금 심의편람』, 최저임금위원회.