이슈분석

경제·사회적 여건변화에 따른 최저임금제도 합리화 방안*

정진호·안주엽**

Ⅰ. 머리말

○ 지난 1988년에 최저임금제가 실시된 이후 최근까지도 최저임금을 둘러싼 주요한 쟁점들에 대한 노사간 대립이 반복되고 있을 뿐만 아니라 노동시장의 구조변화에 따라 새로운 쟁점들이 부각되고 있음.

– 주지하는 바와 같이 최저임금제도란 국가가 노·사간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금근로자를 보호하는 제도임.

○ 본 연구의 목적은 지난 10여년간 최저임금 심의·의결과정에서 제기되어 왔던 주요 쟁점들에 대한 노·사·공익위원들의 의견을 수렴하고, 또한 다른 국가들의 사례를 참조하여 가능한 범위 내에서 합리적인 개선방안을 도출하는데 있음.

○ 이를 위하여 본 연구는 최저임금을 둘러싼 주요 쟁점들을 결정기준, 적용대상, 산입임금의 3가지 유형으로 구분하고, 각각에 포함된 주요 쟁점들을 살펴본 후 이에 대한 합리적인 개선방안을 도출하고자 함.

– 첫째, ① 준거지표, ② 적용시기, ③ 갱신주기, ④ 적용구분, ⑤ 공익위원 선출방식 등 최저임금 결정기준

---

* 이 보고서는 최저임금위원회가 주최한 『최저임금 제도개선을 위한 토론회』에서 발표된 논문을 요약한 것이다.

** 정진호=한국노동연구원 연구위원(jjh@kli.re.kr), 안주엽=한국노동연구원 동향분석실장(jyahn@kli.re.kr).

- 둘째, ① 정신·신체장애인 근로자, ② 수습근로자, ③ 양성훈련자, ④ 감시·단속적 근로자, ⑤ 연소근로자, ⑥ 외국인근로자 등 최저임금 적용대상
- 셋째, ① 고정상여금, ② 현물급여(in-kind payment), ③ 운송수입금 등 최저임금 산입임금

Ⅱ. 최저임금 결정기준 등

○ 본 절에서는 최저임금 결정기준 등을 둘러싼 주요 쟁점들을 살펴보고 이에 대한 합리적인 개선방안을 도출하고자 함.

○ 우선, 최저임금 결정기준 등과 관련된 주요 쟁점들은 ① 준거지표, ② 적용시기, ③ 갱신주기, ④ 적용구분, ⑤ 공익위원 선출방식 등과 연관되어 있음.
- 이와 관련된 현행 제도 및 노동계 또는 경영계의 요구사항을 정리하면 다음의 <표 1>과 같이 요약됨.

<표 1> 최저임금 결정기준 관련 현행 제도 및 각계의 주장

	현행 제도	노동계 주장	경영계 주장
① 준거지표	근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성	×	?
② 적용시기	당년 9월 1일~익년 8월 31일	×	?
③ 갱신주기	매년	○	×
④ 적용구분	지역구분 없음	○	×

주 : 현행 제도에 대한 반대는 ×, 찬성은 ○로 표기.

1. 준거지표

○ 현행 규정 : 최저임금법 제4조 제1항 참조
- "최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 ..... 정한다"라고 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 노동계
- 노동계는 전체 근로자의 임금수준(평균값, 중위값 등)에 대비한 최저임금의 상대적 수준이라는 공식화된 하나의 준거지표에 근거하여 최저임금을 결정하도록 요

구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지/개선

– 우선, ILO협약 제131호 제3조에서는 “최저임금 수준을 결정하는데 국내의 관행 및 여건과 관련하여 가능하고 적절하게 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다”라고 규정되어 있음.

・①국내의 일반적인 임금수준, 생활비, 사회보장 급부 및 상대적인 생활수준 등을 고려한 근로자 및 그 가족의 욕구(needs), ②경제발전의 요구조건, 생산성 수준 및 높은 수준의 고용을 달성하고 유지하기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요인(economic factors)

– 그러나 특정한 하나의 준거지표에만 근거하여 최저임금을 조정하는 국가는 거의 없음. 단지, 갱신주기 중의 최저임금을 물가에 연동시키고 있는 국가는 일부 있음(이에 대해서는 OECD(1998) 참조).

・특히 최저임금의 상대적 수준은 최저임금 결정을 위한 준거지표가 아니라 최저임금제의 비교연구를 위한 조작적인 정의에 불과함.

– 따라서 준거지표에 대한 현행 규정은 국제기구의 권고 또는 다른 국가들의 사례를 참조하여 현행대로 유지하든지 또는 보다 현실적인 준거지표들이 포함되도록 개정할 필요성이 있음.

・예컨대 영국은 물가상승률, 기업의 경쟁력, 소득분배, 고용 및 실업, 재정여건, 노동생산성 등 6가지를 종합적으로 고려하여 최저임금을 결정하고 있음.

2. 적용시기

○ 현행 규정 : 최저임금법 제10조 제2항 참조

– “최저임금은 당해년도 9월 1일부터 효력을 발생한다”라고 규정되어 있음.

– 참고로 최저임금 적용시기는 지난 1993년 8월 5일 최저임금법 개정으로 1994년 9월 이후에는 현재와 같이 변경됨.

○ 개편요구 : 노동계

– 노동계는 1994년 이전과 같이 최저임금 적용시기를 매년 1월 1일에서 12월 31일까지로 환원할 것을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

– 우선, 다른 국가들의 사례를 보더라도 개별 조직(정부 및 민간부문)의 회계연도와 최저임금의 적용시기가 반드시 일치하지는 않음.

· 예컨대 최저임금의 적용시기를 살펴보면 포르투갈, 스페인 등은 매년 1월 1일~ 12월 31일로 되어 있음. 그러나 프랑스는 7월 1일, 미국은 9월 1일, 영국 및 일본은 10월 1일로 되어 있음.

– 또한 저임금근로자의 지위를 개선시키기 위해서는 일반 근로자에 대한 임금교섭이 어느 정도 타결된 이후의 시점에서 최저임금 인상률을 결정함이 보다 바람직함.

· 만약 최저임금 인상률이 일반근로자의 임금교섭에 선행되어 결정될 뿐만 아니라 임금교섭의 준거지표로서 활용된다면 저임금근로자의 지위를 개선시키기 위한 최저임금 인상률을 둘러싼 노사 갈등은 보다 심화될 수 있음.

· 특히 공공부문의 회계연도 중의 최저임금인상에 따라 발생하는 위반사례는 계약관련 규정의 개정 또는 행정지도를 통하여 해결되어야 할 것임.

– 따라서 최저임금 적용시기를 굳이 변경하여 개정 이전의 시기로 환원할 필요성은 그다지 없음.

3. 갱신주기

○ 현행규정 : 최저임금법 제8조 참조

– "노동부장관은 매년 ..... 최저임금을 결정하여야 한다"라고 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 경영계

– 경영계는 '노동부장관이 필요하다고 인정할 경우'에 한하여 최저임금을 조정하는 방식으로 법개정을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

– 우선, OECD(1998)에 따르면 최저임금의 갱신주기는 개별 국가에 따라 연간 몇회, 매년 그리고 불규칙적으로 매우 다양하게 분포하고 있는데, 분석대상 17개국 중에서 갱신주기가 1년인 국가는 8개국으로 나타나고 있음.

· 최저임금 결정방식은 ① 위원회 방식, ② 법정 방식, ③ 단체협약 효력확장 방식 등으로 크게 분류되는데, 위원회 방식을 채택하고 있는 국가에서는 최저임금의 갱신주기가 일반적으로 1년임(예 : 영국, 일본, 프랑스, 스페인, 포르투갈 등). 특히 미국은 최저임금 결정방식으로 법정 방식을 채택하고 있기 때문에 갱신주기가 불규칙적이지만, 최근에는 보다 단축되고 있음.

– 다음으로, '노동부장관이 필요하다고 인정할 경우'에 대한 재량권의 적절성을 둘러싼 노사간의 대립 · 갈등, 임금교섭의 일반적인 관행(매년), 급격한 경제여건의

변화에 대응한 탄력적인 조정 등도 갱신주기의 변경과 관련하여 동시에 고려되어야 함.

・특히 갱신주기는 경제의 전반적인 안정성과도 연관이 있으며, 대부분의 OECD 선진국과 비교할 때, 우리 경제가 아직은 안정적이라고 할 수 없기 때문에 갱신주기를 단축할 필요성은 그다지 없는 것으로 보임.

– 따라서 최저임금의 갱신주기는 현행 규정과 같이 매년으로 유지함이 타당함. 그러나 향후 임금협약의 유효기간이 장기화되는 등 경제적 변화가 보다 안정화되는 단계에서 최저임금의 갱신주기 변경(최저임금-물가 연계조항 포함)을 검토할 수 있을 것으로 보임.

4. 적용구분

○ 현행규정 : 최저임금법 제4조

– "최저임금은 ..... 사업의 종류별로 구분하여 정한다"라고 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 경영계

– 경영계는 지역간 경제력의 차이(임금수준 및 생활비)를 반영한 지역별 최저임금제를 요구하고 있음. 이에 노동계는 반대입장을 표명하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

– 우선, OECD(1998)에 따르면 지역별 최저임금제를 현재 실시하고 있는 국가는 연방국가인 미국, 캐나다 그리고 일본 등 극히 한정되어 있으며, 점차 폐지되는 추세를 보이고 있음.

・예컨대 프랑스는 1969년의 법개정, 영국은 1999년의 법제정 이후 전국 단일의 최저임금제를 실시하고 있음. 또한 일본도 1978년 이후 최저임금의 지역간 격차가 크게 나지 않도록 권장하고 있음(目安制度). 오히려 연방국가로서 법정방식을 채택하고 있는 미국, 캐나다 등이 예외적임.

・특히 지역별 최저임금제는 지역간 노동이동이 용이하지 않고 경제력의 지역간 격차가 심해야 한다는 전제조건이 충족되어야 하며, 지역별 최저임금의 결정과 실시를 위하여 지방자치제도가 충분히 성숙되어 있어야 함.

– 따라서 통일 이전에 지역별 최저임금제 도입은 노동력의 지역간 원활한 이동, 제도의 복잡화(중앙 및 지방) 및 결정 지연, 정치적 갈등 조장 등 때문에 그 필요성이 적다고 판단됨.

・다만, 통일 이후의 지역별 최저임금제 실시여부에 대비한 법적 근거는 마련할

필요성이 있는 것으로 보임. 왜냐하면 경제력의 지나친 지역간 격차를 무시하고 전국 단일의 최저임금을 강제하면, 경제력이 열악한 지역의 취업기회가 오히여 감소될 수 있기 때문임(예 : 프에르토리코 사례 및 동·서독 최저임금 차등).

5. 공익위원 선출방식

○ 현행 규정 : 최저임금법 시행령 제12조에서는 "..... 공익위원은 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉한다"라고 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 노동계/경영계/공익위원
- 노동계 및 경영계는 노사단체의 합의에 의거한 공익위원 선임방법을 요구하고 있음.
- 예컨대, 노사양측이 공익위원 후보자 명단을 제출하고 노사 양측이 상호 후보자에 대하여 반대하는 위원을 배제하고 남는 위원을 공익위원으로 선임하는 방식을 고려하고 있음(현행 노동위원회 방식).
- 공익위원은 공익위원의 공정성을 확보하기 위하여 공익위원 인력풀제를 도입하는 등 공익위원 선출방법의 개선을 희망하고 있음.

○ 개선방안
- 노동계/경영계/공익위원의 의견을 절충한 하나의 대안으로 노동부장관이 노동문제에 대한 전문성 및 중립성을 지닌 공익위원 후보자를 일정 배수 추천하고, 근로자위원 및 사용자위원이 공익위원 후보자 중에서 선출하는 방식이 바람직함.

6. 기 타

○ 근로시간 단축
- 노동계는 향후의 '법정근로시간 단축 및 휴일·휴가제도 개선'에 따른 월정 최저임금수준의 보장을 법제화 또는 행정지침의 형태로 요구하고 있음.
- 법개정 이후 구체적으로 검토할 사항임.

Ⅲ. 최저임금 적용대상

○ 본 절에서는 최저임금 적용제외, 감액적용 등 최저임금 적용대상과 관련된 주요 쟁점들을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하고자 함.

○ 우선, 최저임금 적용제외, 감액적용 등과 관련된 주요 쟁점들은 ① 정신·신체장애인 근로자, ② 수습근로자, ③ 양성훈련자, ④ 감시·단속적 근로자, ⑤ 연소근로자, ⑥ 외국인근로자, ⑦ 가내근로자 등과 연관되어 있음.

– 최저임금제 적용대상과 관련된 현행 제도, 노동계 및 경영계의 요구사항을 정리하면 <표 2>와 같이 요약됨.

– 이하에서는 각각에 대하여 현행 제도 및 제도개편에 대한 주장을 살펴보고 이에 대한 합리적인 개선방안을 도출하고자 함.

<표 2> 최저임금 적용대상 관련 현행 제도 및 각계의 주장

	현행 제도	노동계 주장	경영계 주장
① 장애인근로자	×	△	?
② 수습근로자	×	△	?
③ 양성훈련자	×	△	?
④ 감시·단속적근로자	×	○	?
⑤ 연소근로자	△	○	?
⑥ 외국인근로자	○	○	×
⑦ 가내근로자	○	○	?

주 : ×는 적용제외, △는 감액적용, ○는 완전적용, ? 는 의견없음.

1. 정신·신체장애인 근로자

○ 현행 규정 : 최저임금법 제7조 및 시행령 제6조 참조

– “근로자의 정신 또는 신체의 장애가 당해 근로자를 종사시키고자 하는 업무의 수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 자”는 노동부장관의 인가를 받아 최저임금 적용대상에서 제외할 수 있음.

○ 개편요구 : 노동계

– 노동계는 장애인근로자에 대한 최저임금 적용제외를 반대하고 있음. 단, 법정 최저임금 이외의 일정한 보조금이 지급되는 경우에 감액적용을 수용함.

○ 개선방안 : 감액적용/조문폐지

– 우선, ILO협약 제159호에서는 "남녀 장애인에 대한 기회 및 대우에 있어서의 평등은 존중되어야 한다. 장애인과 다른 근로자간의 기회 및 대우에 있어서의 효과적인 평등을 위한 별도의 적극적 조치는 다른 근로자들에 대한 차별대우로 간주되어서는 아니된다"라고 규정하고 있음.

・실제로 OECD(1998)의 분석대상 17개국 중에서 장애인근로자에 대한 최저임금 적용제외 또는 감액적용규정이 명시적으로 표기된 국가는 7개국임.

・예컨대, 일본은 적용제외, 미국・프랑스・포르투갈 등은 감액적용, 영국은 일반근로자와 동일하게 최저임금제를 적용하고 있음. 특히 미국은 노동생산성의 격차 이상의 최저임금액의 감액을 허용하지 않음.

– 또한 생산성의 격차를 근거로 하는 최저임금 적용제외 주장은 타당하지 않을 뿐만 아니라 일본 등 일부 국가를 제외하고는 감액적용되고 있음.

・실제로 최저임금법에서 규정하고 있는 적용제외 장애인은 일반장애인이 아니라 중증장애인으로서 적용제외 인가인원은 거의 없을 뿐만 아니라 사실상 감액적용과 동일함. 또한 일반장애인은 장애인고용장려금 때문에 거의 대부분 최저임금 이상의 임금을 지급받고 있음.

– 따라서 장애인근로자와 일반근로자간 생산성의 격차를 인정하더라도 적용대상에서 제외하지 않고 감액적용으로 전환함이 타당하다고 판단됨. 단, 감액 정도는 다른 법률조항과의 관계를 고려하여 적절하게 설정되어야 함.

2. 수습근로자

○ 현행 규정 : 최저임금법 제7조 및 시행령 제6조 참조

– '수습사용중에 있는 자로서 수습사용한 날로부터 3월 이내인 자'는 노동부장관의 인가를 받아 최저임금 적용대상에서 제외할 수 있음.

○ 개편요구 : 노동계

– 노동계는 수습(시용 포함)근로자에 대한 최저임금 적용제외를 감액적용대상으로 전환을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 감액적용

– 우선, 수습사용중인 자란 '일정 기간이 지난 이후 정식 채용여부를 판단하기 위하여 시험적으로 사용되는 자'로서 단체협약, 취업규칙 또는 근로계약에 이러한 내용이 명기되어 있어야 함.

・그런데 최저임금 적용대상에서 제외되는 일본을 제외하고는 이들에 대한 최저임금제 적용여부 또는 감액적용에 대한 보다 객관적인 국제비교는 그다지 용이하지 않음. 다만, 미국은 훈련생 15% 감액, 프랑스는 견습훈련생 25~78% 감액, 포르투갈은 견습훈련생 20% 감액 등으로 되어 있음.

– 또한 수습사용중인 자는 장래의 정식 채용을 목적으로 실제로 근로를 제공하고 있는 '근로자'임에도 불구하고, 현재 이들에 대한 임금지급규정이 특별하게 마련되어 있지 않음.

・특히 정식 채용 이전에 수습(또는 시용)근로자라는 명칭으로 비정규직 근로자에게 이와 같은 규정이 그대로 적용될 가능성은 매우 높게 보여짐.

– 따라서 수습근로자가 일반근로자와 동일한 근로능력을 지니고 있지 않고 이들에 대한 특별한 임금지급규정이 없다고 하더라도 실제로 근로를 제공하고 있는 '근로자'임을 고려하여 최저임금 적용대상에서 제외될 수는 없으며 외국의 사례를 참조하여 감액적용으로 전환함이 타당한 것으로 보임.

3. 양성훈련자

○ 현행 규정 : 최저임금법 제7조 및 시행령 제6조 참조

– '근로자직업훈련촉진법 제7조의 규정에 의한 기준훈련을 받는 자 또는 동법 제28조 제2항의 규정에 의한 노동부장관의 지정을 받은 훈련과정의 훈련을 받는 자'는 노동부장관의 인가를 받아 최저임금 적용대상에서 제외할 수 있음.

○ 개편요구 : 노동계

– 노동계는 양성훈련자에 대한 최저임금 적용제외를 감액적용으로의 전환을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

– 우선, OECD(1998)의 분석대상 17개국가 중에서 '견습・훈련생'에 대한 최저임금 적용제외 6개국, 감액적용 4개국 등으로 나타나고 있음.

・비록 훈련의 성격에 대한 구체적인 설명이 결여되어 객관적인 국제비교는 그다지 용이하지 않지만, 미국은 훈련생 15% 감액, 프랑스는 견습훈련생 25~

78% 감액, 포르투갈은 견습훈련생 20% 감액 등으로 되어 있음.

· 또한 영국에서도 일부 수습근로자(19세 미만, 수습기간 1년 이내의 26세 미만 근로자), 도제계약근로자, 도제계약와 같이 취급되는 훈련생, 정부기금 또는 유로사회기금에 의하여 지원되는 일부 훈련생, 고등교육과정의 일부로서 현장학습을 하는 학생 등은 최저임금 적용대상에서 제외되고 있음.

– 특히 '양성훈련'은 채용 이전에 직업에 필요한 기초적 직무수행 능력을 습득시키기 위한 직업훈련으로서, 훈련기간 중에는 실제 근로가 제공되지 않을 뿐만 아니라 훈련종료 이후에도 기업의 채용의무도 부과되지 않음.

– 따라서 최저임금법은 근로기준법에 규정된 '근로자'에게만 적용되기 때문에 양성훈련자는 현재와 같이 적용제외함이 타당한 것으로 보임.

4. 감시·단속적 근로자

○ 현행 규정 : 최저임금법 제7조 및 시행령 제6조 참조

– 근로기준법 제61조 제3호 규정에 의한 '감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자'는 노동부장관의 인가를 받아 최저임금 적용대상에서 제외될 수 있음.

○ 개편요구 : 노동계

– 노동계는 감시·단속적근로자에 대한 최저임금 적용제외를 적용대상으로 전환을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 노사합의

– 우선, OECD(1998)의 분석대상 17개국가 중에서 감시 또는 단속적 근로자(intermittent workers)에 대하여 최저임금 적용제외가 명시적으로 표기되어 있는 국가는 한국과 일본 2개국 뿐임.

· 특히 일본의 경우에도 감시적 근로자에 대한 적용제외를 명문화한 규정은 없음. 단, 경미한 업무에 종사하는 근로자는 적용대상에서 제외됨.

– 그런데 '감시적 근로자'란 일정한 부서에서 감시하는 것을 주된 업무로 하고 정신적·육체적 피로가 적은 근로자(예 : 수위, 경비원, 물품감시원 등) 그리고 '단속적 근로자'란 근로의 원칙적으로 근로의 형태가 간헐적으로 휴게 및 대기시간이 많은 근로자(예 : 전용운전원, 기계수리공, 보일러공 등)

· 실제로 최저임금 적용제외 인가인원은 적용제외 근로자 중에서 감시·단속적 근로자가 상대적으로 가장 많을 뿐만 아니라 이들 근로자의 임금형태는 포괄임금역산제가 일반적임.

– 비록 감시·단속적 근로자에게 근로기준법상의 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정이 일반근로자와 동일하게 적용되지 않는다고 하더라도 근로기준법상 '근로자'임에는 틀림없음.
  · 따라서 이들 근로자의 임금 및 근로조건 실태를 보다 정확하게 파악한 이후 어떠한 형태로 최저임금을 적용할 것인가를 노사가 합의하여 결정함이 바람직한 것으로 보임.

5. 연소근로자

○ 현행 규정 : 최저임금법 제5조 및 시행령 제3조 참조
  – "취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만의 근로자에 대하여는 시간급 최저임금액에서 100분의 10을 감한 금액을 당해 근로자의 시간급 최저임금액으로 한다"라고 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 노동계
  – 노동계는 연소근로자에 대한 최저임금 감액적용을 일반 성인근로자와 동일하게 적용되도록 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 완전/감액 적용
  – 우선, OECD(1998)의 분석대상 17개국 중에서 연소근로자에 대한 최저임금 감액적용이 규정되어 있는 국가는 약 11개국으로 나타나고 있음.
    · 예컨대, 미국에서는 취업기간 3개월 미경과 20세 미만 근로자 약 20% 감액적용, 영국에서는 16~17세 근로자 적용제외, 18~21세 근로자 약 15% 감액적용, 프랑스에서는 취업기간 6개월 미경과 16세 근로자는 20%, 17세 근로자는 10% 감액적용하고 있음.
    · 한편 1998년 이후 스페인 및 포르투갈에서는 연소근로자에 대한 감액적용규정을 폐지함. 현재 일본도 연소근로자에 대한 감액적용규정이 없음. 또한 영국의 최저임금위원회(Low Pay Commission)도 연소근로자 감액적용대상을 18~20세로 하향 조정을 권고하고 있음.
  – 일반적으로 연소근로자에 대한 최저임금 감액적용은 성인근로자와 동일한 수준의 최저임금이 적용되면 숙련수준이 상대적으로 낮은 연소근로자의 취업기회가 삭감될 것을 우려하여 설정되어 왔음.
  – 따라서 상대적으로 낮은 숙련수준을 고려하여 수습근로자와 마찬가지로 취업기간이 3개월을 경과하지 아니한 연소근로자에게만 감액적용함이 타당한 것으로

보임.

・최저임금법의 도입 당시에도 연소근로자라기보다는 미숙련근로자라는 이유로 감액규정이 설정됨.

6. 외국인근로자

○ 현행 규정 : 외국인산업기술연수생의 보호 및 관리에 관한 지침(노동부예규 제369호) 제8조에 따르면 “연수생은 근로기준법, 최저임금법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법 및 의료보험법의 기본적 입법정신에 준거하여 ..... 보호를 받는다. ..... 4. 최저임금수준의 보장…”라고 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 경영계

– 경영계는 외국인근로자의 노동생산성이 내국인근로자에 비하여 상대적으로 낮음을 고려하여 최저임금 적용제외를 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

– 우선, 1990년 12월 제69차 UN총회에서 채택된 모든 이주근로자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약에서는 이주근로자와 그 가족의 기본적 인권을 보호하고 차별대우를 금지하고 있음.

・노동부의 행정지침(노동부예규 제369호)에서는 불법취업자 또는 산업연수생 등 명칭여하를 막론하고 산업현장에서 사실상 근로를 제공함으로써 임금・수당 등 여하한 명칭으로든지 근로의 대가를 지급받고 있는 경우에는 ‘근로자’로서의 권리를 인정하고 있음.

・대법원의 판례(1995. 12. 12)에서도 그 동안 근로자성 인정여부에 대해 논란이 되어 왔던 산업연수생의 경우도 최근 근로자성을 인정하고 있음.

– 따라서 사실상 근로를 제공하고 있는 산업연수생, 즉 외국인근로자에 대해서는 현행과 같이 최저임금을 적용함이 타당함.

7. 가내근로자

○ 현행 규정 : 현행 최저임금법에서는 가내근로자가 최저임금 적용대상에서 제외된다는 명문화된 규정은 없음.

○ 개편요구 : 노동계

– 노동계는 가내근로자를 위한 ‘가내노동법’ 제정하고 가내근로자에 대한 최저임금

적용을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

- 우선, ILO 권고 184호 제13조에 따르면 “가내노동을 위한 최저임금 수준은 국가의 법과 관행에 일치하도록 설정되어야 한다”라고 규정되어 있음.
- 현행 최저임금법에서 가내근로자를 최저임금 적용을 제외한다는 명문화된 규정이 없기 때문에 근로기준법상 ‘근로자’로 인정되는 경우 최저임금법이 적용되는 것으로 해석됨.
  - 다만, 가내근로자에 대한 최저임금법 내에 별도의 규정을 설치하는 문제는 가내노동법이 제정된 이후에 논의가 필요함.

Ⅳ. 최저임금 산입임금

○ 본 절에서는 최저임금에 포함되는 임금내역을 둘러싼 주요 쟁점들을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하고자 함.

○ 우선, 최저임금에 포함되는 보수내역과 관련된 주요 쟁점은 ① 고정상여금의 산입여부, ② 현물급여(in-kind payment)의 산입여부, ③ 운송수입금의 산입여부 등으로 세분됨.

- 최저임금 산입임금과 관련된 현행 제도, 노동계 및 경영계의 요구사항을 정리하면 <표 3>과 같이 요약됨.
- 이하에서는 각각에 대하여 현행 제도 및 제도개편 요구논리를 살펴보고 이에 대한 합리적인 개선방안을 도출하고자 함.

<표 3> 최저임금 산입임금 관련 현행제도 및 각계의 주장

	현행 제도	노동계 주장	경영계 주장
① 고정상여금	최저임금 불산입	○	×
② 현물급여	최저임금 불산입	○	?
③ 운송수입금	최저임금 산입	×	?

주 : ×는 반대, ○는 찬성, ? 는 의견없음.

1. 고정상여금

○ 현행 규정 : 최저임금법 제6조 제4항 및 시행규칙 제2조 별표 2 참조

○ 개편요구 : 경영계

– 경영계는 '통상임금'을 기준으로 산정되는 최저임금액에 기타수당 및 고정상여금의 월할분을 산입하도록 법개정을 요구하고 있음. 이에 대하여 노동계는 최저임금 인상회피를 목적으로 하는 상여금의 월정 수당화를 방지할 수 있는 행정지침을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 노사간 합의

– 우선, 영국 최저임금위원회(UK. LPC 1998)의 분석대상 10개국 및 한국·영국 등 12개국의 실태를 살펴보면 고정상여금을 최저임금에 산입하지 않는 국가는 일본, 한국, 네덜란드 등 3개국에 불과함.

– 특히 경영계를 중심으로 그 동안 제기되어 왔던 고정상여금의 최저임금 산입주장은 최저임금법 위반여부를 판단하기 위한 기준임금으로서 현재의 최저임금 산입임금에 고정상여금 월할분을 포함하자는데 있음.

·이는 근로기준법상의 기준임금인 통상임금과 평균임금을 단일화하자는 소위 '표준임금'에 대한 주장과는 그 성격을 달리함.

·만약 고정상여금의 월할분이 최저임금 산입임금에 포함되면 최저임금 수준에 대한 객관적인 국제비교 및 저임금근로자에 대한 정확한 실태를 파악함으로써 최저임금 결정과정에서의 소모적인 논쟁을 감소시킬 수 있음.

– 그러나 최저임금 산입임금에 대한 기준의 변경은 어떠한 형태로든 노·사간의 이해관계의 상충을 초래할 수 있기 때문에 새로운 기준을 설정하기 위해서는 노·사간 합의가 전제되어야 함.

·또한 기준변경에 대한 노·사합의가 이루어지더라도 원만한 이행을 위한 잠정적인 경과조치가 필요함.

2. 현물급여

○ 현행 규정 : 최저임금법 시행규칙 제2조 별표 1, 즉 최저임금의 적용을 위한 임금에 산입하지 아니하는 임금의 범위는 ①가족수당·급식수당·주택수당·통근수당 등 근로자의 생활을 보조하는 수당, ②식사·기숙사·주택제공·통근차 운행 등 현물이나 이와 유사한 형태로 지급되는 급여 등 근로자의 복리후생을 위한 성질의 것으

로 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 일부 공익위원

– 일부 공익위원을 중심으로 숙박비의 일정 한도를 최저임금에 산입하자고 주장하고 있음.

○ 개선방안 : 노사간 합의

– 우선, ILO 협약 제99호 제2조에서는 “현물급여의 형식에 의한 임금지급이 관습적이거나 또는 바람직한 경우에는 국내의 법·규정, 단체협약 또는 중재재정에 의해 현물급여의 형식으로 최저임금의 일부를 지급하는 것을 허용할 수 있다”라고 규정하고 있음.

·실제로 영국 최저임금위원회(UK. LPC 1998)의 분석대상 10개국 및 한국·영국 등 12개국의 실태를 살펴보면 숙식(accomodation & meals) 관련 현금급여(즉, 수당) 또는 현물급여(평가액)를 최저임금에 명시적으로 산입하고 있는 국가는 미국, 영국, 일본, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈 등임.

·예컨대, 영국에서 숙박 관련 현물급여 평가액의 최저임금 산입 최대허용비율은 약 14%이고, 일본에서도 모든 현물급여(단 식사 제외)는 적정·평가하여 최저임금에 산입이 가능함.

– 그러나 현물급여 평가액의 최저임금 산입도 고정상여금과 마찬가지로 어떠한 형태로든 노·사간의 이해관계의 상충을 초래할 수 있기 때문에 새로운 기준을 설정하기 위해서는 노·사간의 합의가 전제되어야 함.

3. 운송수입금

○ 현행 규정 : 최저임금법 제5조 제3항, 최저임금법 시행령 제4조, 근로기준법 시행령 제6조의 제2항 제7호 참조. 각각의 규정은 다음과 같음.

– ① 최저임금법 제5조 제3항에서는 “임금이 통상적으로 도급제 기타 이와 유사한 형태로 정하여져 있는 경우에 있어서 제1항의 규정에 의하여 최저임금액을 정하는 것이 적당하지 아니하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 최저임금액을 따로 정할 수 있다”라고 규정하고 있음.

– ② 최저임금법 시행령 제4조에서는 “최저임금법 제5조 제3항의 규정에 의하여 임금이 도급제 기타 이와 유사한 형태로 정하여져 있는 경우에 근로시간의 파악이 어렵거나 그 밖에 최저임금법 제5조 제1항의 규정에 의하여 최저임금액을 정하는 것이 적합하지 아니하다고 인정될 때에는 당해 근로자의 생산고 또는 업적

의 일정단위에 의하여 최저임금액을 정한다"라고 규정되어 있음.

- ③ 근로기준법 시행령 제6조의 제2항 제7호에서는 "근로자가 받는 임금이 제1호 내지 제6호에서 정한 2 이상의 임금으로 되어 있는 경우에는 각 부분에 대하여 제1호 내지 제6호에 의하여 각각 산정된 금액을 합산한 금액"으로 규정되어 있음.

○ 개편요구 : 노동계

- 택시업계 근로자들의 최저임금 위반여부에 대한 판단기준을 사업주가 지급하는 통상임금으로 한정할 것을 요구하고 있음.

○ 개선방안 : 현행 유지

- 업종의 특성상 근로자로서 사업주에게 받는 임금뿐만 아니라 사납금을 제외한 운송수입금을 고려하지 않을 수 없기 때문에 택시업계의 임금구성체계를 재정립(운송수입전액관리제 등)하여 조정한 이후 최저임금 위반여부에 대한 논의가 가능할 것으로 판단됨.

V. 요약 및 시사점

○ 본 연구는 지난 10여년간 최저임금 심의·의결과정에서 제기되어 왔던 주요 쟁점들에 대한 노·사·공익위원들의 의견을 수렴한 다음에, 국제적인 관례 또는 논리적 정합성을 근거로 가능한 한 합리적인 개선방안을 도출하고자 하였음.

○ 이를 위하여 본 연구는 최저임금을 둘러싼 주요 쟁점들을 결정기준, 적용대상, 산입임금 등과 같이 크게 3가지 유형으로 구분하고, 각각에 대한 합리적인 개선방안을 도출하였는데 주요한 시사점은 다음과 같음.

- 비록 결정기준 및 적용대상을 둘러싼 쟁점들에 대해서는 노·사간의 합의가 비교적 용이할 수도 있지만, 최저임금 산입임금을 둘러싼 쟁점은 노·사간의 이해관계가 상충될 수 있기 때문에 정확한 실태조사와 이를 해결하기 위한 노사간의 합의를 통하여 신중하게 접근되어야 할 것으로 보임.
- 특히 제도개선을 둘러싼 노·사간의 대립은 일시에 해결될 수는 없지만, 적어도 합의가 가능한 사항부터 순차적으로 진전시켜야 할 것으로 보임. 그렇지 않고 모든 사항들에 대한 일괄적인 합의를 고집하면 어떠한 제도개선도 전혀 기대할 수 없을 것으로 보임.

참고문헌

김수곤(1999),「연봉제 실시를 위한 임금체계 합리화 방안」, 한국인사관리학회, 정책토론회 논문.

민주노총(2001),『민주노총 최저임금인상과 제도개선투쟁』, 정책토론회 자료.

이철수・유규창(2001),「현행 임금체계의 합리성 검토와 표준임금제도의 논의」,『산업관계연구』, 제11권 제1호.

정병석・김헌수(1988),『최저임금법－제정배경과 실무해설』, 법원사.

한국경총(2002),『현행 최저임금제도에 대한 정책건의』, 한국경영자총협회.

한국노총(2001),『저임금 노동실태와 최저임금 개선방안』, 정책토론회 자료.

최저임금(2002a),『우리나라 최저임금제, 궁금합니다』, 2002. 2. 28.

_____(2002b),『OECD 주요 국가의 최저임금법 제도』, 2002. 3. 7.

_____(2002c),『OECD국가 최저임금제도 비교분석』, 2002. 4. 11.

_____(2002d),『우리나라 최저임금 결정절차』, 2002. 4. 24.

_____(2002e),『주요 국가의 최저임금제 현황』, 2002. 5. 29.

_____(2002f),『영국의 국가 최저임금 제도』, 2002. 5. 3.

_____(2002g),『뉴질랜드・캐나다의 최저임금제도』, 2002. 7. 31.

五十畑明(1996),『新たなる最低賃金制』, 日本勞務研究會.

C. Brown(1999), "Minimum Wages, Employment, and the Distribution of Income", Ashenfelter, O. & Card, D.(eds), *Handbook of Labor Economics*, Vol.3, Elsevier.

Card, D. & A. B. Krueger(1995), *Myth and Measurement: the New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.

OECD(1998), "Making the Most of the Minimum: Statutory Minimum Wages, Employment and Poverty", *Employment Outlook*.

U.K. LPC(1988), *The National Minimum Wage: First Report of Low Pay Commission*, Stationary Office.

_____(2001), *The National Minimum Wage: 3rd Report(vol 2) of Low Pay Commission*, Stationary Office.