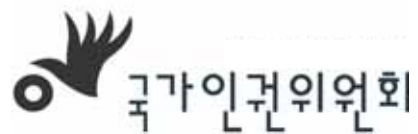


최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

□ 일시 : 2006. 4. 21(금) 14:00

□ 장소 : 국가인권위원회 12층 회의실



일 정 표

최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

- 일시 : 2006. 4. 21(금) 14:00
- 장소 : 국가인권위원회 12층 회의실
- 진행순서

| 시 간 | 내 용 | 비 고 |
|----------------------|---------------------|---|
| 14:00~14:10 (10분) | 사업추진 의의 및 참석자 소개 | 정강자 (국가인권위원회 상임위원) |
| 14:10~14:30 (20분) | 최저임금 수준 평가와 개선방안 | 김유선 (한국노동사회연구소 소장) |
| 14:30~15:50 (20분) | 최저임금제도 개선방향 | 박영삼 (전 한국비정규직노동센터 정책기획국장) |
| 15:50~16:00 (10분) | 휴 식 | |
| 16:00~16:20 (20분) | 최저임금 정책 | 박형정 (노동부 임금근로시간정책팀) |
| 16:20~16:50 (30분) | 지정토론 | 소한섭 (중소기업협동조합중앙회 경제정책팀장) 정인수 (한국노동연구원 선임연구위원) 김태현 (전국민주노동조합총연맹 정책기획실장) |
| 16:50~17:20 (30분) | 종합토론 | |
| 17:20~17:30 | 정리 및 폐회 | |

목 차

□ 주제발표

- 최저임금 수준 평가와 개선방안 1
김 유 선 (한국노동사회연구소 소장)

- 최저임금제도 개선방향 23
박 영 삼 (전 한국비정규노동센터 정책기획국장)

□ 지정토론

- 최저임금제도 정책 41
박 형 정 (노동부 임금근로시간정책팀장)

- 최저임금 수준과 제도 등에 대한 의견 49
소 한 섭 (중소기업협동조합중앙회 경제정책팀장)

- 최저임금제도 개선방안에 대한 의견 61
정 인 수 (한국노동연구원 선임연구위원)

- 최저임금 수준과 제도 개선 67
김 태 현 (전국민주노동조합총연맹 정책기획실장)



최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

◇ 주제발표 1 ◇

최저임금 수준 평가와 개선방안

김 유 선 (한국노동사회연구소 소장)

최저임금 수준 평가와 개선방안

김 유 선 (한국노동사회연구소 소장)

I. 머리말

- 최저임금제는 노동시장 내 임금결정 기구만으로 해소되지 않는 저임금을 일소하고 저임금 노동자들의 생활수준을 개선할 것을 목적으로, 국가가 노·사간의 임금결정 과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 강제하는 제도를 말함.
 - 1999년 6월 현재 ILO의 『1928년 최저임금결정제도 협약, 제26호』를 비준한 나라는 101개국이고, 『1970년 최저임금결정 협약, 제131호』를 비준한 나라는 41개국이며, 협약을 비준하지 않은 나라들도 대부분 최저임금제를 실시하고 있음.
- 한국에서 최저임금제가 실시된 것은 1988년부터이지만, 그 동안 적용대상이 매우 제한적이고 수준이 지나치게 낮아, ‘저임금 계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배 구조개선’이라는 본연의 목적에 충실하지 못 하다는 지적이 있어 왔음.
 - “현재 유명무실해진 최저임금 제도를 현행 5인 이상 사업장에서 전 사업장으로 확대 적용하고, 비현실적으로 낮은 최저임금 수준을 현실화하여 저소득 근로자들을 실질적으로 보호하는 정책이 필요합니다.”(김유배 2000:8)
- 외환위기 이후 임금소득 불평등이 빠른 속도로 확대되고 저임금 계층이 양산되면서, 저임금 노동자 보호 및 사회보장정책의 일환으로 최저임금제에 대한 사회적 관심이 높아지고 있음.

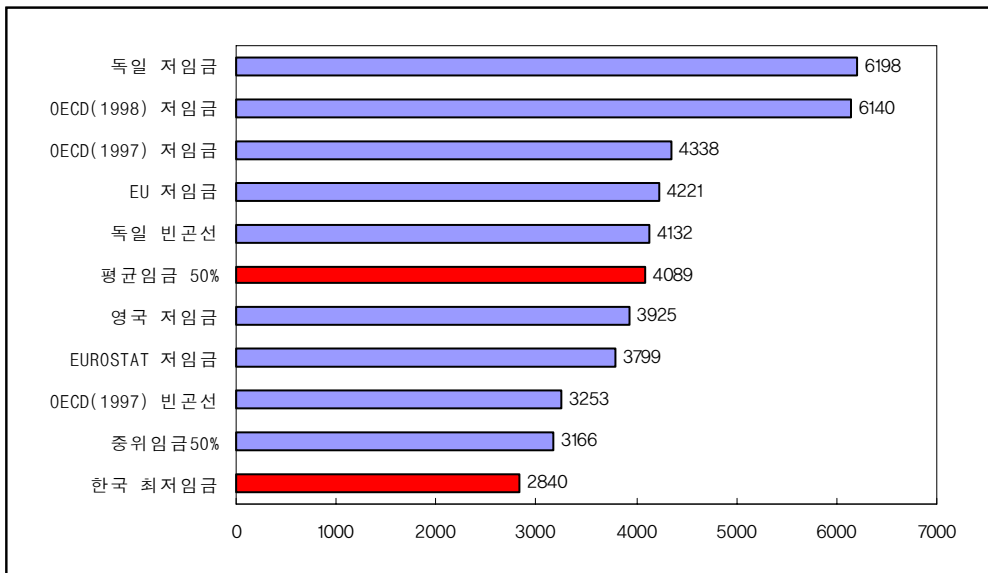
II. 저임금 정의

- 최저임금제는 저임금 노동자들의 생활수준 개선을 일차적인 목적으로 함. 통상적으로 저임금은 ‘사회적으로 용인될 수 있는 한계선 미만의 임금’으로 정의되는데, 국제기구 또는 OECD 국가들이 정의하고 있는 ‘저임금’ 기준을 살펴보면 다음과 같음.
 - OECD는 저임금(low pay)을 ‘(상용직) 풀타임 중위임금의 2/3 미만’으로 정의하고, 빈곤선(very low pay)을 ‘풀타임 중위임금의 1/2 미만’으로 정의하고 있음. 오스트리아, 프랑스, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈 등은 OECD의 저임금 기준을 사용하고 있음.
 - EU의 LoWER(유럽연합 저임금고용연구 네트워크)는 저임금은 ‘중위임금의 2/3 미만’, 고임금은 ‘중위임금의 3/2 이상’, 중간임금은 ‘중위임금의 2/3 이상 3/2 미만’으로 정의하고 있음.
 - EUROSTAT는 저임금을 ‘전체 노동자 중위임금의 60% 미만’으로 정의하고, 영국은 ‘남성 중위임금의 50% 미만’, 스페인은 ‘평균임금의 75% 미만’, 노르웨이는 ‘제조업 생산직 평균시급의 85%미만’으로 정의하고 있음. 독일은 저임금을 ‘풀타임 평균임금의 75% 미만’, 빈곤선을 ‘풀타임 평균임금의 50% 미만’으로 정의하고 있음.
- [그림1]과 <표1>은 이상의 기준을 적용하여 한국의 저임금 수준과 저임금 계층 규모를 계산한 결과임. 다음과 같은 사실을 확인할 수 있음.
 - 첫째, 한국의 최저임금은 국제기구 및 각국 정부가 사용하는 저임금은 물론 빈곤선에도 못 미침.
 - 둘째, 한국의 노동계가 요구하는 최저임금 수준인 ‘평균임금의 50%’는 OECD와 EU의 저임금 기준에 못 미침.

〈표 1〉 저임금 기준별 시간당 임금과 저임금 계층 추정결과(2005년 8월 현재)

| 구분 | | 정의 | 시급(원) | 규모(%) |
|------------|------|----------------------|-------------|-------|
| OECD(1997) | 저임금 | 플타임 중위임금의 2/3 미만 | 4,338 | 28.4 |
| | 빈곤선 | 플타임 중위임금의 50% 미만 | 3,253 | 13.1 |
| OECD(1998) | 저임금 | 상용직 플타임 중위임금의 2/3 이하 | 6,140 | 48.3 |
| EU LoWER | 저임금 | 중위임금의 2/3 미만 | 4,221 | 26.6 |
| | 중간임금 | 중위임금의 2/3~3/2 미만 | 4,222~9,497 | 44.3 |
| | 고임금 | 중위임금의 3/2 이상 | 9,498 | 29.1 |
| EUROSTAT | 저임금 | 중위임금의 60% 미만 | 3,799 | 19.3 |
| 영국 | 저임금 | 남성 중위임금의 50% 미만 | 3,925 | 22.9 |
| 독일 | 저임금 | 플타임 평균임금의 75% 미만 | 6,198 | 48.6 |
| | 빈곤선 | 플타임 평균임금의 50% 미만 | 4,132 | 25.4 |
| 한국 | 노동계 | 평균임금의 50% | 4,089 | 24.7 |
| | 학계일부 | 중위임금의 50% | 3,166 | 12.0 |
| | 최저임금 | 최저임금 | 2,840 | 8.1 |

자료 : 경제활동인구조사부가조사(2005년 8월)



〈그림 1〉 저임금 기준별 시간당 임금 계산 결과(2005년 8월 현재)

Ⅲ. 저임금 계층

- EU의 LoWER 기준에 따라 저임금을 ‘중위임금의 2/3 미만’, 고임금을 ‘중위임금의 3/2 이상’, 중간임금을 ‘중위임금의 2/3 이상 3/2 미만’으로 정의하면, 시간당 임금 기준으로 저임금 계층은 2001년 23.1%에서 2005년 26.6%로 증가했고, 고임금 계층은 2001년 27.1%에서 2005년 29.1%로 증가했으며, 중간임금 계층은 2001년 49.8%에서 2005년 44.3%로 감소했음.

〈표 2〉 연도별 저임금 계층 추이

(단위 : %)

| | | 월임금총액 기준 | | | | | 시간당임금 기준 | | | | |
|--------------|------|----------|------|------|------|------|----------|------|------|------|------|
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| EU의 LoWER | 저임금 | 21.5 | 23.5 | 21.6 | 25.9 | 24.8 | 23.1 | 24.1 | 27.5 | 26.7 | 26.6 |
| | 중간임금 | 54.0 | 51.5 | 48.9 | 46.5 | 45.5 | 49.8 | 49.4 | 45.4 | 45.6 | 44.3 |
| | 고임금 | 24.6 | 25.1 | 29.5 | 27.6 | 29.7 | 27.1 | 26.5 | 27.1 | 27.7 | 29.1 |

자료 : 경제활동인구조사 부가조사, 김유선(2005)에서 재인용

- 저임금 계층 구성을 살펴보면, 여성이 66%, 기혼자가 70%, 가구주가 40%, 고졸이하가 77%, 비정규직이 89%, 10인 미만 영세사업체 근로자가 60%를 차지하고 있음.(〈표3〉 참조)

〈표 3〉 최저임금 미달자와 저임금계층 실태

| | 수(천명) | | | | | | 비율(%) | | | | | | 구성(%) | | | | | |
|----------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--|--|--|
| | 최저임금 | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | 최저임금 | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | 최저임금 | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | | | |
| | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | | | | | | |
| 전체 | 1,212 | 1,731 | 3,979 | 3,692 | 14,968 | 8.1 | 11.6 | 26.6 | 24.7 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | | | | |
| 성별 | 남자 | 449 | 1,356 | 1,258 | 8,682 | 5.2 | 6.9 | 15.6 | 14.5 | 100.0 | 100.0 | 34.1 | 34.1 | 58.0 | | | | |
| | 여자 | 763 | 1,135 | 2,623 | 2,434 | 12.1 | 18.1 | 41.7 | 38.7 | 100.0 | 100.0 | 65.6 | 65.9 | 42.0 | | | | |
| 성별 혼인 | 미혼남자 | 183 | 240 | 568 | 524 | 7.7 | 10.1 | 23.9 | 22.0 | 100.0 | 100.0 | 15.1 | 13.9 | 14.2 | | | | |
| | 기혼남자 | 266 | 356 | 789 | 734 | 4.2 | 5.6 | 12.5 | 11.6 | 100.0 | 100.0 | 21.9 | 20.6 | 19.9 | | | | |
| | 미혼여자 | 181 | 276 | 659 | 597 | 8.4 | 12.8 | 30.7 | 27.8 | 100.0 | 100.0 | 14.9 | 15.9 | 16.2 | | | | |
| | 기혼여자 | 582 | 859 | 1,964 | 1,837 | 14.1 | 20.8 | 47.5 | 44.4 | 100.0 | 100.0 | 48.0 | 49.6 | 49.8 | | | | |
| 연령 | 20세미만 | 103 | 128 | 177 | 172 | 43.3 | 53.8 | 74.4 | 72.3 | 100.0 | 100.0 | 8.5 | 7.4 | 4.7 | | | | |
| | 20-24세 | 165 | 244 | 590 | 549 | 11.4 | 16.9 | 40.7 | 37.9 | 100.0 | 100.0 | 13.6 | 14.1 | 14.8 | | | | |
| | 25-29세 | 69 | 116 | 377 | 323 | 3.0 | 5.0 | 16.2 | 13.9 | 100.0 | 100.0 | 5.7 | 6.7 | 9.5 | | | | |
| | 30-34세 | 79 | 110 | 320 | 283 | 3.4 | 4.8 | 14.0 | 12.3 | 100.0 | 100.0 | 6.5 | 6.4 | 8.0 | | | | |
| | 35-39세 | 102 | 164 | 426 | 394 | 4.6 | 7.4 | 19.2 | 17.7 | 100.0 | 100.0 | 8.4 | 9.5 | 10.7 | | | | |
| | 40-44세 | 111 | 164 | 459 | 421 | 5.5 | 8.1 | 22.6 | 20.7 | 100.0 | 100.0 | 9.2 | 9.5 | 11.4 | | | | |
| | 45-49세 | 97 | 152 | 453 | 414 | 5.6 | 8.8 | 26.2 | 24.0 | 100.0 | 100.0 | 8.0 | 8.8 | 11.2 | | | | |
| 학력 | 50-54세 | 96 | 148 | 344 | 329 | 8.4 | 12.9 | 30.1 | 28.8 | 100.0 | 100.0 | 7.9 | 8.5 | 8.9 | | | | |
| | 55-59세 | 101 | 139 | 300 | 285 | 13.9 | 19.1 | 41.3 | 39.3 | 100.0 | 100.0 | 8.3 | 8.0 | 7.7 | | | | |
| | 60세이상 | 290 | 366 | 535 | 522 | 35.6 | 45.0 | 65.7 | 64.1 | 100.0 | 100.0 | 23.9 | 21.1 | 13.4 | | | | |
| | 고교이하재학중 | 16 | 18 | 20 | 20 | 64.0 | 72.0 | 80.0 | 80.0 | 100.0 | 100.0 | 1.3 | 1.0 | 0.5 | | | | |
| 전문대재학중 | 64 | 80 | 129 | 126 | 233 | 27.5 | 34.3 | 55.4 | 54.1 | 100.0 | 100.0 | 5.3 | 4.6 | 3.4 | | | | |
| 대학이상재학중 | 109 | 143 | 262 | 250 | 592 | 18.4 | 24.2 | 44.3 | 42.2 | 100.0 | 100.0 | 9.0 | 8.3 | 6.8 | | | | |

| | 수(천명) | | | | | | 비율(%) | | | | | | 구성(%) | | | | | |
|----------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|
| | 최저임금 | | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | 최저임금 | | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | 최저임금 | | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 |
| | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | 3,100원 미만 | | | |
| 학력 | 무학 | 91 | 112 | 150 | 146 | 180 | 50.6 | 62.2 | 83.3 | 81.1 | 100.0 | 7.5 | 6.5 | 3.8 | 4.0 | 1.2 | | |
| | 중졸이하 | 434 | 603 | 1,296 | 1,228 | 2,472 | 17.6 | 24.4 | 52.4 | 49.7 | 100.0 | 35.8 | 34.8 | 32.6 | 33.3 | 16.5 | | |
| | 고졸 | 388 | 603 | 1,597 | 1,461 | 5,817 | 6.7 | 10.4 | 27.5 | 25.1 | 100.0 | 32.0 | 34.8 | 40.1 | 39.6 | 38.9 | | |
| | 전문대졸 | 57 | 92 | 309 | 272 | 1,865 | 3.1 | 4.9 | 16.6 | 14.6 | 100.0 | 4.7 | 5.3 | 7.8 | 7.4 | 12.5 | | |
| | 대졸이상 | 55 | 80 | 217 | 189 | 3,786 | 1.5 | 2.1 | 5.7 | 5.0 | 100.0 | 4.5 | 4.6 | 5.5 | 5.1 | 25.3 | | |
| | 가구주 | 527 | 727 | 1,603 | 1,489 | 8,494 | 6.2 | 8.6 | 18.9 | 17.5 | 100.0 | 43.5 | 42.0 | 40.3 | 40.3 | 56.7 | | |
| | 배우자 | 323 | 493 | 1,204 | 1,131 | 2,809 | 11.5 | 17.6 | 42.9 | 40.3 | 100.0 | 26.7 | 28.5 | 30.3 | 30.6 | 18.8 | | |
| | 기타가구원 | 362 | 512 | 1,173 | 1,072 | 3,666 | 9.9 | 14.0 | 32.0 | 29.2 | 100.0 | 29.9 | 29.6 | 29.5 | 29.0 | 24.5 | | |
| | 농림업 | 64 | 80 | 99 | 98 | 131 | 48.9 | 61.1 | 75.6 | 74.8 | 100.0 | 5.3 | 4.6 | 2.5 | 2.7 | 0.9 | | |
| | 어업 | 3 | 5 | 9 | 9 | 17 | 17.6 | 29.4 | 52.9 | 52.9 | 100.0 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | | |
| 광업 | - | 1 | 2 | 2 | 15 | - | 6.7 | 13.3 | 13.3 | 100.0 | - | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | | | |
| 제조업 | 166 | 252 | 703 | 639 | 3,519 | 4.7 | 7.2 | 20.0 | 18.2 | 100.0 | 13.7 | 14.6 | 17.7 | 17.3 | 23.5 | | | |
| 전기가스수도사업 | 1 | 1 | 6 | 5 | 68 | 1.5 | 1.5 | 8.8 | 7.4 | 100.0 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.5 | | | |
| 건설업 | 71 | 105 | 276 | 258 | 1,328 | 5.3 | 7.9 | 20.8 | 19.4 | 100.0 | 5.9 | 6.1 | 6.9 | 7.0 | 8.9 | | | |
| 도소매업 | 201 | 295 | 649 | 597 | 1,851 | 10.9 | 15.9 | 35.1 | 32.3 | 100.0 | 16.6 | 17.0 | 16.3 | 16.2 | 12.4 | | | |
| 숙박음식점업 | 222 | 328 | 704 | 674 | 1,115 | 19.9 | 29.4 | 63.1 | 60.4 | 100.0 | 18.3 | 18.9 | 17.7 | 18.3 | 7.4 | | | |
| 운수업 | 28 | 45 | 133 | 120 | 647 | 4.3 | 7.0 | 20.6 | 18.5 | 100.0 | 2.3 | 2.6 | 3.3 | 3.3 | 4.3 | | | |
| 통신업 | 7 | 12 | 31 | 28 | 242 | 2.9 | 5.0 | 12.8 | 11.6 | 100.0 | 0.6 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 1.6 | | | |
| 금융보험업 | 5 | 14 | 43 | 37 | 691 | 0.7 | 2.0 | 6.2 | 5.4 | 100.0 | 0.4 | 0.8 | 1.1 | 1.0 | 4.6 | | | |
| 부동산임대업 | 66 | 89 | 150 | 142 | 316 | 20.9 | 28.2 | 47.5 | 44.9 | 100.0 | 5.4 | 5.1 | 3.8 | 3.8 | 2.1 | | | |
| 사업서비스업 | 131 | 180 | 385 | 359 | 1,380 | 9.5 | 13.0 | 27.9 | 26.0 | 100.0 | 10.8 | 10.4 | 9.7 | 9.7 | 9.2 | | | |
| 공공행정 | 37 | 51 | 109 | 106 | 780 | 4.7 | 6.5 | 14.0 | 13.6 | 100.0 | 3.1 | 2.9 | 2.7 | 2.9 | 5.2 | | | |

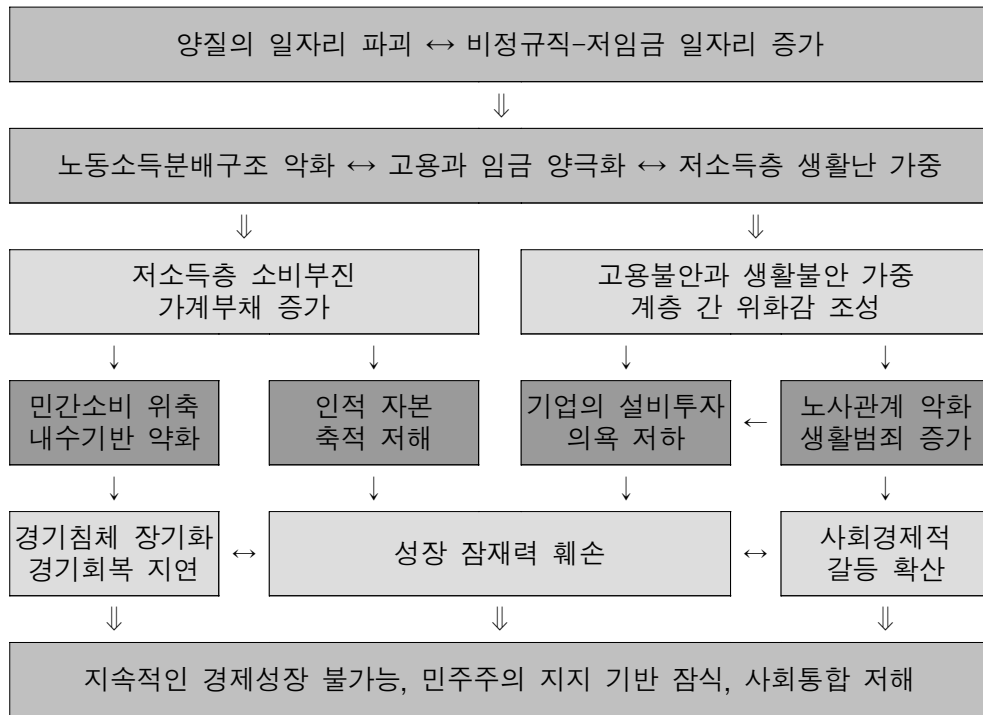
8 최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

| | 수(천명) | | | | | | 비율(%) | | | | | | 구성(%) | | | | | |
|----------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|----------------|
| | 최저임금 | | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | 최저임금 | | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 | 최저임금 | | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 노동자 전체 |
| | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | 3,100원 미만 | | | |
| 산업 | 교육서비스업 | 30 | 46 | 169 | 151 | 1,239 | 2.4 | 3.7 | 13.6 | 12.2 | 100.0 | 2.5 | 2.7 | 4.2 | 4.1 | 8.3 | | |
| | 보건사회복지사업 | 22 | 31 | 126 | 109 | 585 | 3.8 | 5.3 | 21.5 | 18.6 | 100.0 | 1.8 | 1.8 | 3.2 | 3.0 | 3.9 | | |
| | 오락문화운동 | 48 | 64 | 122 | 110 | 304 | 15.8 | 21.1 | 40.1 | 36.2 | 100.0 | 4.0 | 3.7 | 3.1 | 3.0 | 2.0 | | |
| | 기타서비스업 | 75 | 94 | 196 | 182 | 591 | 12.7 | 15.9 | 33.2 | 30.8 | 100.0 | 6.2 | 5.4 | 4.9 | 4.9 | 3.9 | | |
| | 가사서비스업 | 35 | 41 | 64 | 62 | 121 | 28.9 | 33.9 | 52.9 | 51.2 | 100.0 | 2.9 | 2.4 | 1.6 | 1.7 | 0.8 | | |
| | 국제외국기관 | - | - | 2 | 2 | 26 | - | - | 7.7 | 7.7 | 100.0 | - | - | 0.1 | 0.1 | 0.2 | | |
| | 의원관리자 | 1 | 1 | 3 | 3 | 261 | 0.4 | 0.4 | 1.1 | 1.1 | 100.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 1.7 | | |
| | 전문가 | 12 | 21 | 78 | 63 | 1,562 | 0.8 | 1.3 | 5.0 | 4.0 | 100.0 | 1.0 | 1.2 | 2.0 | 1.7 | 10.4 | | |
| | 기술공준전문가 | 40 | 56 | 178 | 153 | 1,683 | 2.4 | 3.3 | 10.6 | 9.1 | 100.0 | 3.3 | 3.2 | 4.5 | 4.1 | 11.2 | | |
| | 사무직 | 70 | 116 | 386 | 331 | 3,039 | 2.3 | 3.8 | 12.7 | 10.9 | 100.0 | 5.8 | 6.7 | 9.7 | 9.0 | 20.3 | | |
| 직종 | 서비스직 | 297 | 415 | 907 | 859 | 1,621 | 18.3 | 25.6 | 56.0 | 53.0 | 100.0 | 24.5 | 24.0 | 22.8 | 23.3 | 10.8 | | |
| | 판매직 | 127 | 193 | 421 | 392 | 1,049 | 12.1 | 18.4 | 40.1 | 37.4 | 100.0 | 10.5 | 11.1 | 10.6 | 10.6 | 7.0 | | |
| | 농림어업숙련직 | 18 | 23 | 36 | 34 | 59 | 30.5 | 39.0 | 61.0 | 57.6 | 100.0 | 1.5 | 1.3 | 0.9 | 0.9 | 0.4 | | |
| | 기능직 | 86 | 124 | 356 | 328 | 1,710 | 5.0 | 7.3 | 20.8 | 19.2 | 100.0 | 7.1 | 7.2 | 8.9 | 8.9 | 11.4 | | |
| | 장치기계조작조립원 | 42 | 72 | 299 | 265 | 1,753 | 2.4 | 4.1 | 17.1 | 15.1 | 100.0 | 3.5 | 4.2 | 7.5 | 7.2 | 11.7 | | |
| | 단순노무직 | 520 | 710 | 1,316 | 1,264 | 2,230 | 23.3 | 31.8 | 59.0 | 56.7 | 100.0 | 42.9 | 41.0 | 33.1 | 34.2 | 14.9 | | |
| | 노조무 | 1,147 | 1,624 | 3,653 | 3,394 | 11,489 | 10.0 | 14.1 | 31.8 | 29.5 | 100.0 | 94.6 | 93.8 | 91.8 | 91.9 | 76.8 | | |
| | 노조유 | 65 | 107 | 327 | 297 | 3,479 | 1.9 | 3.1 | 9.4 | 8.5 | 100.0 | 5.4 | 6.2 | 8.2 | 8.0 | 23.2 | | |
| | 비조함원 | 1,194 | 1,703 | 3,872 | 3,595 | 13,208 | 9.0 | 12.9 | 29.3 | 27.2 | 100.0 | 98.5 | 98.4 | 97.3 | 97.4 | 88.2 | | |
| | 조함원 | 19 | 28 | 108 | 96 | 1,760 | 1.1 | 1.6 | 6.1 | 5.5 | 100.0 | 1.6 | 1.6 | 2.7 | 2.6 | 11.8 | | |
| 근속 년수 | 1년미만 | 882 | 1,248 | 2,615 | 2,449 | 5,880 | 15.0 | 21.1 | 44.5 | 41.6 | 100.0 | 72.8 | 71.8 | 65.7 | 66.3 | 39.3 | | |
| | 1-2년미만 | 144 | 213 | 543 | 503 | 2,041 | 7.1 | 10.4 | 26.6 | 24.6 | 100.0 | 11.9 | 12.3 | 13.6 | 13.6 | 13.6 | | |

| | 수(천명) | | | | 비율(%) | | | | 구성(%) | | | | | | | |
|-----------|----------------|--------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------------|------|------|
| | 최저임금 | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 동 자 전 체 | 최저임금 | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | 임 동 자 전 체 | 최저임금 | | EU 저임금 계층 | 평균 임금 50% 미만 | | |
| | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | | | | 2,840원 미만 | 3,100원 미만 | | | | |
| 근속 년수 | 2-3년미만 | 72 | 103 | 303 | 277 | 1,354 | 5.3 | 7.6 | 22.4 | 20.5 | 100.0 | 5.9 | 6.0 | 7.6 | 7.5 | 9.0 |
| | 3-5년미만 | 54 | 85 | 248 | 224 | 1,485 | 3.6 | 5.7 | 16.7 | 15.1 | 100.0 | 4.5 | 4.9 | 6.2 | 6.1 | 9.9 |
| | 5-10년미만 | 45 | 63 | 195 | 171 | 1,817 | 2.5 | 3.5 | 10.7 | 9.4 | 100.0 | 3.7 | 3.6 | 4.9 | 4.6 | 12.1 |
| | 10년이상 | 16 | 24 | 76 | 68 | 2,392 | 0.7 | 1.0 | 3.2 | 2.8 | 100.0 | 1.3 | 1.4 | 1.9 | 1.8 | 16.0 |
| 고용 형태 | 정규직 | 55 | 91 | 444 | 371 | 6,564 | 0.8 | 1.4 | 6.8 | 5.7 | 100.0 | 4.5 | 5.3 | 11.2 | 10.0 | 43.9 |
| | 비정규직 | 1,158 | 1,641 | 3,536 | 3,320 | 8,404 | 13.8 | 19.5 | 42.1 | 39.5 | 100.0 | 95.5 | 94.8 | 88.9 | 89.9 | 56.1 |
| | 임시근로 | 1,150 | 1,629 | 3,498 | 3,284 | 8,234 | 14.0 | 19.8 | 42.5 | 39.9 | 100.0 | 94.9 | 94.1 | 87.9 | 88.9 | 55.0 |
| | 장기임시근로 | 602 | 865 | 1,935 | 1,801 | 4,431 | 13.6 | 19.5 | 43.7 | 40.6 | 100.0 | 49.7 | 50.0 | 48.6 | 48.8 | 29.6 |
| 고용 형태2 | 기간제근로 | 548 | 764 | 1,563 | 1,482 | 3,802 | 14.4 | 20.1 | 41.1 | 39.0 | 100.0 | 45.2 | 44.1 | 39.3 | 40.1 | 25.4 |
| | 시간제근로 | 226 | 300 | 486 | 478 | 1,044 | 21.6 | 28.7 | 46.6 | 45.8 | 100.0 | 18.6 | 17.3 | 12.2 | 12.9 | 7.0 |
| | 호출근로 | 169 | 219 | 366 | 354 | 718 | 23.5 | 30.5 | 51.0 | 49.3 | 100.0 | 13.9 | 12.7 | 9.2 | 9.6 | 4.8 |
| | 특수고용형태 | 49 | 72 | 161 | 150 | 633 | 7.7 | 11.4 | 25.4 | 23.7 | 100.0 | 4.0 | 4.2 | 4.0 | 4.1 | 4.2 |
| | 파견근로 | 10 | 14 | 37 | 33 | 118 | 8.5 | 11.9 | 31.4 | 28.0 | 100.0 | 0.8 | 0.8 | 0.9 | 0.9 | 0.8 |
| | 용역근로 | 87 | 122 | 241 | 233 | 430 | 20.2 | 28.4 | 56.0 | 54.2 | 100.0 | 7.2 | 7.0 | 6.1 | 6.3 | 2.9 |
| | 가내근로 | 69 | 78 | 93 | 90 | 140 | 49.3 | 55.7 | 66.4 | 64.3 | 100.0 | 5.7 | 4.5 | 2.3 | 2.4 | 0.9 |
| | 상용 임시 일용 | 101 | 155 | 671 | 575 | 7,926 | 1.3 | 2.0 | 8.5 | 7.3 | 100.0 | 8.3 | 9.0 | 16.9 | 15.6 | 53.0 |
| 종사상 지위 | 임시 일용 | 533 | 824 | 2,044 | 1,905 | 4,879 | 10.9 | 16.9 | 41.9 | 39.0 | 100.0 | 44.0 | 47.6 | 51.4 | 51.6 | 32.6 |
| | 1-4인 | 579 | 752 | 1,264 | 1,211 | 2,163 | 26.8 | 34.8 | 58.4 | 56.0 | 100.0 | 47.8 | 43.4 | 31.8 | 32.8 | 14.5 |
| | 5-9인 | 584 | 793 | 1,517 | 1,445 | 2,974 | 19.6 | 26.7 | 51.0 | 48.6 | 100.0 | 48.2 | 45.8 | 38.1 | 39.1 | 19.9 |
| | 10-29인 | 242 | 349 | 856 | 781 | 2,484 | 9.7 | 14.0 | 34.5 | 31.4 | 100.0 | 20.0 | 20.2 | 21.5 | 21.2 | 16.6 |
| | 30-99인 | 211 | 319 | 788 | 726 | 3,187 | 6.6 | 10.0 | 24.7 | 22.8 | 100.0 | 17.4 | 18.4 | 19.8 | 19.7 | 21.3 |
| | 100-299인 | 121 | 181 | 515 | 469 | 2,942 | 4.1 | 6.2 | 17.5 | 15.9 | 100.0 | 10.0 | 10.5 | 12.9 | 12.7 | 19.7 |
| 종사자 규모 | 300인이상 | 37 | 61 | 205 | 185 | 1,484 | 2.5 | 4.1 | 13.8 | 12.5 | 100.0 | 3.1 | 3.5 | 5.2 | 5.0 | 9.9 |
| | 300인미만 | 17 | 29 | 98 | 87 | 1,899 | 0.9 | 1.5 | 5.2 | 4.6 | 100.0 | 1.4 | 1.7 | 2.5 | 2.4 | 12.7 |

IV. 저임금 계층 양산에 따른 사회경제적 피해

- 저임금 계층 양산은, 정치 경제 사회적으로 많은 부정적 피해를 야기하고 있음.([그림2] 참조)



〈그림 2〉 비정규직-저임금 일자리 증가가 미치는 사회경제적 영향

- 저임금 계층 양산, 노동시장 양극화 등에 대처하려면 다양한 노동정책 수단을 강구해야 함.
 - (고용정책) 비정규직 남용과 차별 제어 + 사회서비스업(공공행정, 교육, 의료) 일자리 확대
 - (최저임금) 최저임금 수준 현실화 + EITC 도입
 - (노사관계) 초기업수준 노사관계 촉진(→중소영세업체 비정규직에게 노동기본권 을!) + 산업별 단체교섭 촉진과 단체협약 효력확장 제도 신설

- (임금복지) 연대임금정책, 연대복지정책 등

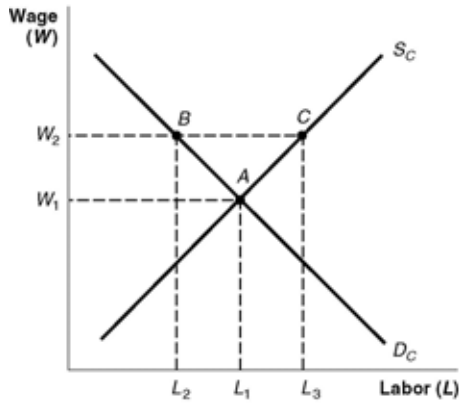
V. 최저임금 효과

- OECD(1998)는 OECD 국가의 ‘최저임금 효과’에 관한 연구를 다음과 같이 종합하고 있음.
 - 첫째, 최저임금은 임금소득 불평등을 완화하는데 긍정적인 역할을 한다. 최저임금이 인상되면 새로운 최저임금에 못 미치는 임금을 받던 사람들은 임금이 인상되고, 이보다 얼마간 높은 임금을 받던 사람들도 간접효과(spillover effect) 때문에 임금이 인상된다. 이것은 최저임금이 노동자들에게 공정임금을 보장하여 형평성을 제고하는데 효과적임을 의미한다. 이밖에 최저임금은 연령간, 남녀간 임금격차를 축소한다. 평균임금 대비 최저임금 비율이 높은 나라일수록 임금소득 불평등이 낮고 저임금 계층 비율도 낮다.
 - 둘째, 이론적으로나 실증적으로나 최저임금의 고용효과에 관한 합의는 존재하지 않는다. 그러나 법정 최저임금이 일정 수준을 넘어서면 고용이 감소할 가능성이 있다는 점에 대해서는 많은 사람들이 동의하고 있다. 부분적으로 이견은 있지만 최저임금 수준이 높을수록 10대 청소년들이 일자리를 상실할 가능성이 높다. 그러나 여성이나 파트타임 등 다른 집단은 최저임금의 부정적 고용효과를 발견할 수 없다.
 - 셋째, 최저임금은 노동자 가구에서 빈곤을 축소하고 소득분배구조를 개선한다. 그러나 전체 가구를 대상으로 하면 그 효과가 줄어든다. 빈곤가구 가운데 취업자가 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구도 있기 때문이다. 따라서 빈곤을 해소하는 데는 EITC 등 근로소득보전세제가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있다. 그러나 근로소득보전세제는 국가 재정이 소요되고 저임금 노동자들을 ‘빈곤의 덫’에 빠뜨릴 가능성이 있으므로, 최저임금제와 함께 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.

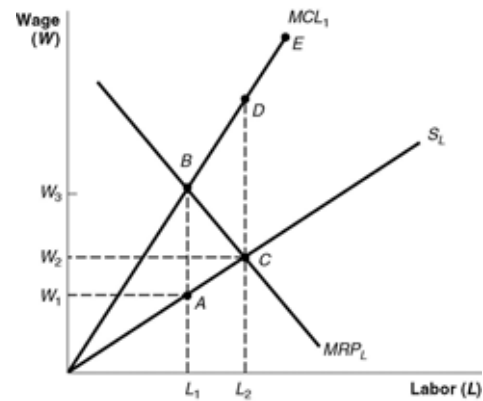
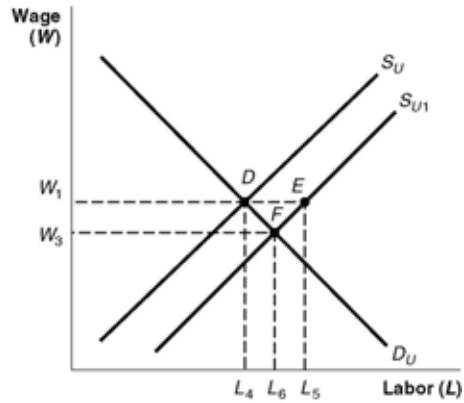
- Saget(2001)는 남미, 아시아, 아프리카 20개 저개발 국가를 대상으로 실증분석한 뒤 다음과 같이 결론짓고 있음.
 - 첫째, 평균임금 대비 최저임금 비율이 높다고 해서 비공식 부문이 증가하거나 고용이 감소하는 등의 부정적 효과는 발견되지 않는다. 노동시장 경직성 특히 임금 경직성은 남미 국가에서 비공식 부문이 증가한 주된 요인이 아니다.
 - 둘째, 1인당 국민소득, 제조업 평균임금 등을 통제하더라도 최저임금 비율이 높은 나라일수록 빈곤률이 유의미하게 낮다. 따라서 최저임금은 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도, 노동자 가구의 생활조건을 개선하고 빈곤을 해소하는데 긍정적 영향을 미칠 수 있다.
- 1999년부터 최저임금제를 실시한 영국의 저임금위원회(LPC 2003)는 최저임금의 효과를 다음과 같이 평가하고 있음.
 - 첫째 최저임금은 기업 또는 고용에 부정적 영향을 미치지 않으면서도 1백만 저임금 노동자에게 혜택을 주고 있다. 특히 여성, 파트타임, 연소자, 소수민족에게 혜택을 주고 있다. 최저임금의 간접효과(spillover effect)는 지금까지 알려진 것보다 매우 작다.
 - 둘째, 최저임금의 부정적 고용효과를 뒷받침할만한 증거는 발견되지 않는다. 최저임금 수혜자 집단에서 고용 증가율은 평균치를 상회한다. 연소자들은 예외적으로 미세한 (-) 고용효과가 발견되지만, 청소년 노동시장은 주로 경기 사이클 영향을 받고 있다.
 - 셋째, 최저임금 도입은 생산성 증대를 가져오지도 않았고, 단위노동비용 증가를 가져오지도 않았다.

[보론] 최저임금의 고용효과

(a) Covered Sector



(b) Uncovered Sector



가. 완전경쟁시장

나. 수요독점시장

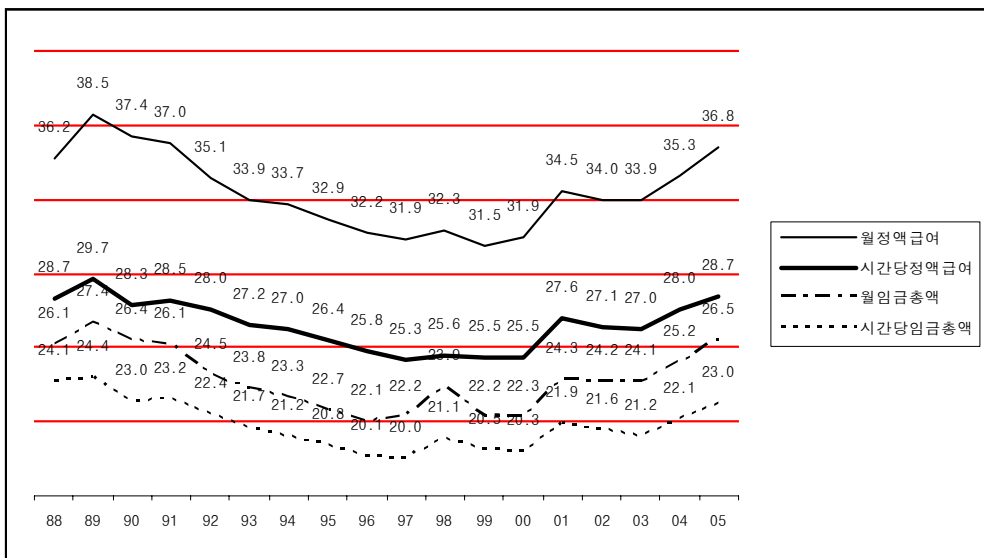
<실증분석 결과>

- 여성, 파트타임 등 성인 고용에 대한 부정적 효과 발견되지 않는다. 10대 연소자 고용효과 논쟁
 - 80년대 : 부정적 효과 다수. But 실업률에는 영향 없음.
 - 90년대 : 부정적 효과 없고 때로는 긍정적 효과.
 - 계속 논쟁 : 긍정적이든, 부정적이든 고용에 미치는 영향 크지 않다.

VI. 최저임금 수준 평가

가. 평균임금 대비 최저임금 비율

- 1990년대에는 계속 하락하던 최저임금 비율이 2000년대 들어 증가세로 돌아섰음.
 - 2005년에도 여전히 1989년 수준에 못 미칠 뿐 아니라, 2006년에 다시 하락할 전망이다.



〈그림 3〉 평균임금 대비 최저임금 비율 1) (단위:%)

- 풀타임 중위임금 대비 최저임금 비율은, OECD 국가 중 중하위권(경제활동인구조사 38.0%, 임금구조기본통계조사 34.5%)에 속하고, 제조업 생산직의 시간당 보수 비용 대비 최저임금 비율은 20.1%로 스페인과 함께 가장 낮음.

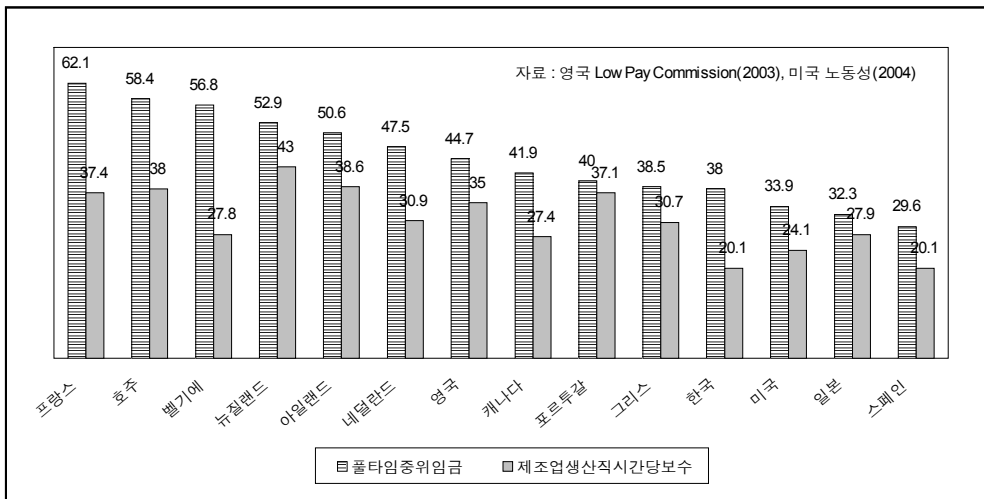
1) 노동부 매월노동통계조사에서 매달 '평균임금 대비 최저임금 비율'을 계산한 뒤 연간 평균값을 계산했음.

〈표 4〉 평균임금 대비 최저임금 비율 국제비교

(단위 : %)

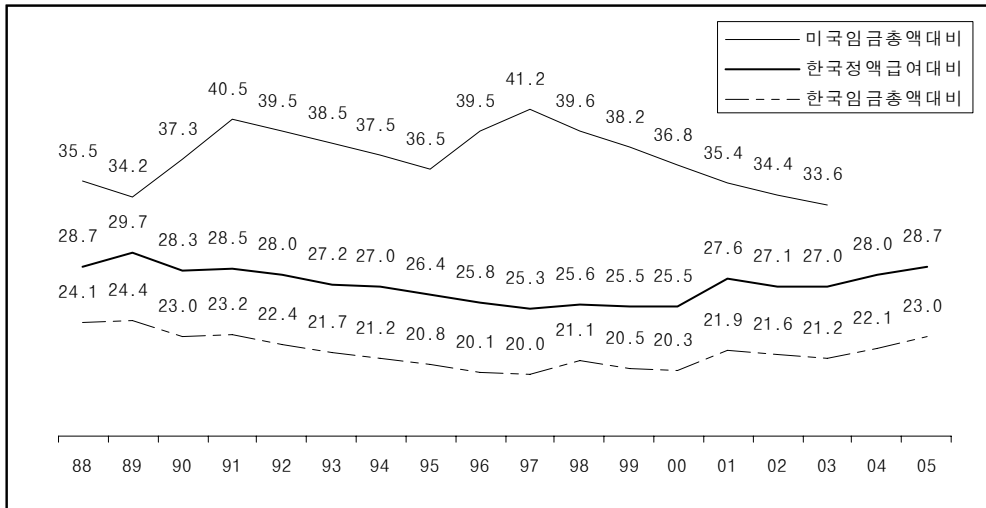
| | 1997년 | | | | | | 2002년 | | |
|-------|-----------------|----------|------|----------|------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|
| | 최저임금 (US \$) | 풀타임 중위임금 | | 풀타임 평균임금 | | 시간당 보수 대비 | 최저임금 (US \$) | 풀타임 중위임금 | 시간당 보수대비 |
| | | 정액급여 | 임금총액 | 정액급여 | 임금총액 | | | | |
| 호주 | | | | | | | 5.9 | 58.4 | 38.0 |
| 벨기에 | 6.8 | 61.1 | 50.4 | 52.6 | 43.4 | 28.2 | 6.3 | 56.8 | 27.8 |
| 캐나다 | 4.5 | | 39.6 | | 35.7 | 27.5 | 4.4 | 41.9 | 27.4 |
| 체코 | 0.4 | | 21.2 | | 18.7 | | | | |
| 프랑스 | 6.6 | 68.5 | 57.4 | 55.3 | 46.3 | 38.3 | 6.5 | 62.1 | 37.4 |
| 그리스 | 2.7 | | | | | 30.5 | 2.6 | 38.5 | 30.7 |
| 헝가리 | 0.5 | | 37.4 | | 32.6 | | | | |
| 아일랜드 | | | | | | | 6.0 | 50.6 | 38.6 |
| 일본 | 4.9 | 39.7 | 30.8 | 34.9 | 27.1 | 25.7 | 5.3 | 32.3 | 27.9 |
| 룩셈부르크 | 7.2 | | | | | 36.4 | | | |
| 네덜란드 | 6.4 | 55.9 | 49.4 | 51.1 | 45.2 | 30.8 | 6.7 | 47.5 | 30.9 |
| 뉴질랜드 | 4.1 | 47.4 | 45.6 | 41.0 | 39.4 | 37.9 | 3.7 | 52.9 | 43.0 |
| 폴란드 | 0.7 | | 44.6 | | 40.8 | | | | |
| 포르투갈 | 1.8 | | | 49.6 | 41.9 | 34.4 | 1.9 | 40.0 | 37.1 |
| 스페인 | 2.5 | 36.4 | 32.4 | 28.8 | 25.6 | 20.8 | 2.4 | 29.6 | 20.1 |
| 영국 | | | | | | | 6.3 | 44.7 | 35.0 |
| 미국 | 5.2 | 43.3 | 38.1 | 34.9 | 30.6 | 28.2 | 5.2 | 33.9 | 24.1 |
| 한국 | 1.1 | 30.6 | 24.4 | 27.4 | 21.5 | 13.4 | 1.8 | 38.0 | 20.1 |

자료 : 1997년은 OECD(1998), 2002년은 Low Pay Commission(2003). '제조업 생산직 시간당 보수 대비 최저임금 비율'은 미국 노동성(2004) 자료에서 계산했음.



〈그림 4〉 평균임금 대비 최저임금 비율 국제비교 (단위 : %)

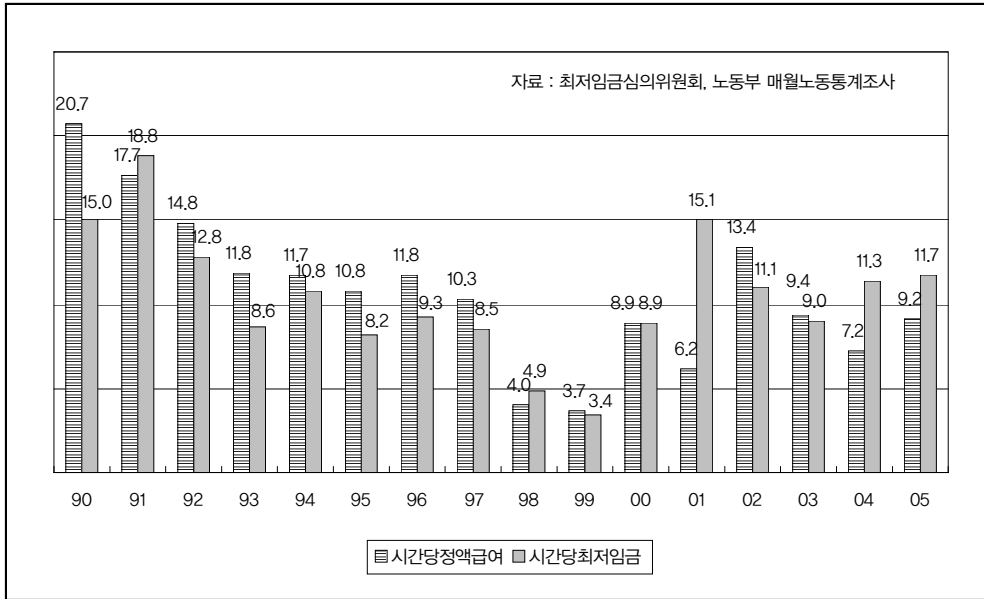
- 한국과 미국의 ‘임금총액 대비 최저임금 비율’을 비교하면, 2003년 현재 미국은 33.6%, 한국은 21.2%임.



〈그림 5〉 한국과 미국의 시간당 임금 대비 최저임금 비율 추이 (단위 : %)

나. 최저임금 인상률과 평균 임금인상률

- 최저임금제가 저임금 노동자 생활조건 개선, 임금소득 불평등 해소, 노동소득 분배 구조 개선에 기여하기 위해서는, 매년 최저임금 인상률이 최소한 전체 노동자의 평균적인 임금인상률보다 높아야 함.
 - 지난 15년 동안 최저임금 인상률이 평균 임금인상률보다 높았던 해는 1991년과 1998년, 2001년과 2004~5년 다섯 해 뿐임.



〈그림 6〉 연도별 최저임금인상률과 평균임금인상률 비교 (단위 : %)

다. 최저임금 수혜자 비율

- 2005년 9월부터 적용된 법정 최저임금(3,100원) 수혜자는 52만 명(최저임금 영향률 3.5%)이고, 나머지 121만 명은 최저임금 적용 제외자이거나 탈법적으로 최저임금에 미달하는 낮은 임금을 지급받고 있는 것으로 추정됨.²⁾
- 2003년 9월부터 2004년 8월까지 적용된 법정 최저임금(2,510원) 미달자가 2004년 8월(85만 명)과 2005년 8월(84만 명)에 동일하고, 2004년 9월부터 2005년 8월까지 적용된 법정 최저임금(2,840원) 미달자가 2004년 8월(128만 명)과 2005년 8월(121만 명)에 동일한 것은, 노동현장에서 법정 최저임금 개선이 거의 아무런 영향을 미치지 못하고 있음을 말해줌.

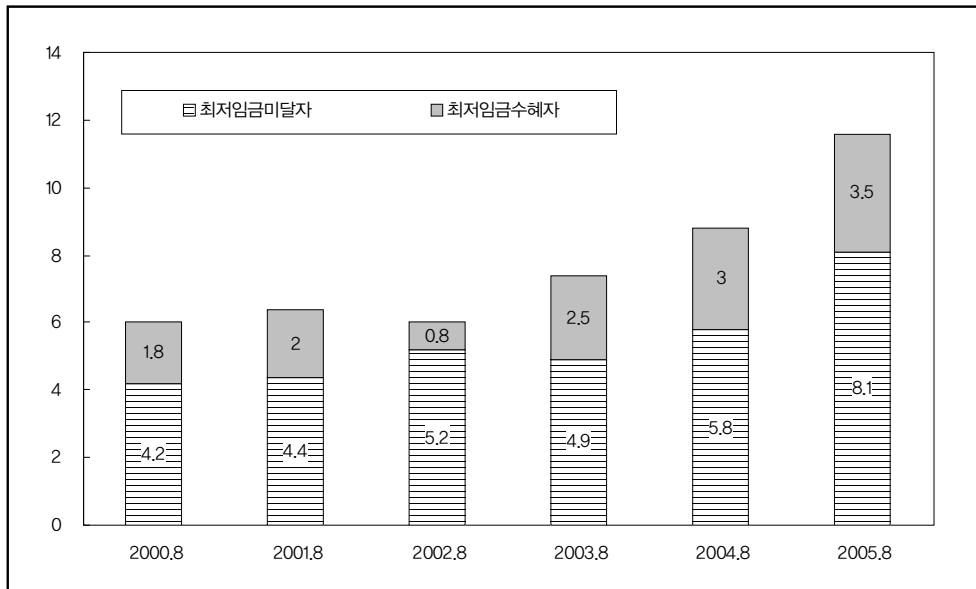
2) 노동부는 최저임금 영향률을 11.6%로 집계함. 그러나 이것은 최저임금 미달자(8.1%)까지 포함한 것으로, 최저임금제가 본연의 목적에 충실하게 운영되고 있는 것인 양 오해를 불러일으킬 수 있음.

〈표 5〉 연도별 법정 최저임금 현황과 영향률 추정

(단위 : 천명, %)

| 법정 최저임금 적용 기간 | 시급 | 시간당 임금 | 2000.8 | | 2001.8 | | 2002.8 | | 2003.8 | | 2004.8 | | 2005.8 | | 최저 임금 영향 률 (%) |
|---------------------|-------|-------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|-----|--------|------|----------------------------|
| | | | 수 | 비율 | 수 | 비율 | 수 | 비율 | 수 | 비율 | 수 | 비율 | 수 | 비율 | |
| 99.9 ~00.8 | 1600 | 1600원 미만 | 530 | 4.2 | 426 | 3.2 | 310 | 2.3 | 264 | 1.9 | 202 | 1.4 | 194 | 1.3 | |
| 00.9 ~01.8 | 1,865 | 1865원 미만 | 760 | 6.0 | 585 | 4.4 | 469 | 3.4 | 388 | 2.7 | 293 | 2.0 | 292 | 2.0 | 1.8 |
| 01.9 ~02.8 | 2,100 | 2100원 미만 | 1,104 | 8.7 | 861 | 6.4 | 702 | 5.2 | 573 | 4.1 | 452 | 3.1 | 446 | 3.0 | 2.0 |
| 02.9 ~03.8 | 2,275 | 2275원 미만 | 1,331 | 10.5 | 1,025 | 7.9 | 823 | 6.0 | 689 | 4.9 | 534 | 3.7 | 541 | 3.6 | 0.8 |
| 03.9 ~04.8 | 2,510 | 2510원 미만 | 1,880 | 14.9 | 1,528 | 11.6 | 1,256 | 9.2 | 1,052 | 7.4 | 849 | 5.8 | 836 | 5.6 | 2.5 |
| 04.9 ~05.8 | 2,840 | 2840원 미만 | | | 2,183 | 16.5 | 1,854 | 13.6 | 1,531 | 10.8 | 1,280 | 8.8 | 1,212 | 8.1 | 3.0 |
| 05.9 ~06.12 | 3,100 | 3100원 미만 | | | | | | | | | | | 1,732 | 11.6 | 3.5 |

자료 : 경제활동인구조사 부가조사에서 계산. 김유선(2005)에서 재인용.



〈그림 7〉 연도별 법정 최저임금 미달자 및 수혜자 비율 추이 (단위 : %)

- 법정 최저임금 수준을 현실화 함과 동시에, 저임금 업체 사업주들과 노동자들을 대상으로 법정 최저임금제도에 대한 홍보선전을 강화하고, 최저임금 위반업체에 대한 근로감독 행정을 강화해야 함.

VII. 최저임금 수준 개선방안

- <표 6>은 모든 노동자에게 최저임금이 적용된다는 가정 아래, 최저임금 수준별로 수혜자 수와 비율, 임금인상률(중위값 기준)과 직접임금비용, 노동소득분배율 개선 효과를 계산한 결과임.

<표 6> 최저임금 수혜자 수와 비율, 직접임금비용과 노동소득분배율 개선효과

| | 시간당 임금 (원) | 수혜자 | | | 직접임금비용 | | | 노동소득 분배율 개선효과(%) | |
|----------------|------------------|-----------|-----------|------------|-----------|---------------|---------------|------------------------|-----------|
| | | 수 (천명) | 비율 (%) | 인상률 (%) | 비율 (%) | 연간비용1 (억원) | 연간비용2 (억원) | | |
| 법정 최저 임금 | 03.09~04.08 | 2,510 | 836 | 5.6 | 22.1 | 0.42 | 11,888 | 15,191 | 0.20~0.25 |
| | 04.09~05.08 | 2,840 | 1,212 | 8.1 | 23.3 | 0.69 | 19,882 | 24,957 | 0.33~0.42 |
| | 05.09~06.12 | 3,100 | 1,732 | 11.6 | 21.2 | 1.01 | 28,898 | 36,532 | 0.48~0.61 |
| 중위임금 50% | 3,166 | 1,790 | 12.0 | 23.7 | 1.10 | 31,618 | 39,787 | 0.52~0.66 | |
| 평균임금 40% | 3,272 | 1,970 | 13.2 | 24.3 | 1.27 | 36,315 | 45,936 | 0.61~0.77 | |
| 평균임금 45% | 3,680 | 2,753 | 18.4 | 27.9 | 2.08 | 59,397 | 75,233 | 0.99~1.25 | |
| 평균임금 50% | 4,089 | 3,692 | 24.7 | 27.9 | 3.16 | 90,505 | 114,297 | 1.51~1.91 | |
| 중위임금 2/3 | 4,221 | 3,980 | 26.6 | 28.3 | 3.58 | 102,391 | 129,488 | 1.71~2.16 | |

자료 : 경제활동인구조사부가조사(2005년 8월)에서 계산

- 주 : 1) 연간 비용1은 경제활동인구조사부가조사(2005년 8월)에서 추정한 연간 임금총액 286조원에 비율을 곱해 구했고, 연간비용2는 한국은행이 추정한 2005년 피용자보수총액 362조원에 비율을 곱해 구했음.
2) 노동소득분배율 개선효과는 2005년 요소국민소득(피용자보수총액+영업잉여)을 기준으로 개선한 결과임.

- 첫째, 2005년 8월 현재 법정 최저임금(2,840원) 미만을 일소하는데 드는 비용은 전체 노동자 임금총액의 0.69%(2.0~2.5조원)임. 수혜자는 121만 명(임금노동자의 8.1%)이고, 이들의 임금은 평균 23.3% 인상됨.

- 둘째, 2005년 9월부터 2006년 12월까지 적용될 법정 최저임금(3,100원) 미만을 일소하는데 드는 비용은 전체 노동자 임금총액의 1.01%(2.9~3.7조원)임. 수혜자는 173만 명(전체 노동자의 11.6%)이고, 임금은 평균 21.2% 인상됨. 그렇지만 2005년 8월 현재 법정 최저임금을 지급 받지 못 하던 사람들이 2005년 9월부터 법정 최저임금 인상으로 혜택을 봤다고 볼 수 없음. 따라서 2005년 9월부터 인상된 법정 최저임금의 실제 수혜자 수는 최대 52만 명(전체 노동자의 3.5%)이고, 기업이 부담한 직접임금비용은 최대 0.32%(0.9~1.2조원)로 추정됨.
 - 셋째, 2005년 9월부터 2006년 12월까지 적용될 법정 최저임금이 노동계가 요구하는 ‘평균임금의 50%’ 수준에서 결정되고, 법 개정과 근로감독 강화 등을 통해 모든 노동자에게 최저임금이 적용된다고 가정하면, 최저임금 인상에 따른 수혜자는 369만 명(24.7%)이고, 기업이 부담할 직접임금비용은 3.16%(9.1~11.4조원)이며, 노동소득분배율은 2005년 기준 60.3%에서 61.8~62.2%로 1.5~1.9% 개선됨.
 - 넷째, 학계 일부에서 최저임금 기준선으로 제기하는 ‘중위임금의 50%’는 현행 최저임금 수준과 엇비슷하고, OECD 또는 EU가 저임금 기준으로 삼는 ‘중위임금의 2/3’는 ‘평균임금의 50%’를 상회함.
- 이상으로부터 우리는 다음과 같은 결론을 도출할 수 있음. “당장 최저임금 수준을 ‘평균임금의 50%’로 끌어올리는 것은 무리가 있다. 따라서 최종 목표는 ‘평균임금의 50%’로 하되, 1차년도는 평균임금의 40%, 2차년도는 평균임금의 45%, 3차년도는 평균임금의 50%처럼 단계적으로 목표를 실현하는 방향에서 최저임금수준 현실화 계획을 수립하는 것이 필요하다. 이와 더불어 최저임금에 대한 홍보선전과 근로감독 행정을 강화해야 한다.”



최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

◇ 주제발표 2 ◇

최저임금제도 개선방향

박 영 삼 (전 한국비정규노동센터 정책기획국장)

최저임금제도 개선방향

박 영 삼 (전 한국비정규노동센터 정책기획국장)

“노동자와의 대결에서 고용주들이 일반적으로 우위를 차지하고 있음에 틀림없지만, 보통의 임금을 - 최저급 노동의 임금까지도 - 상당한 기간 어떤 일정한 수준 이하로 인하하는 것은 불가능한 것 같다. 사람이 자기 노동에 의해 살아 가야 한다면 그의 임금은 적어도 자기를 유지하는데 충분해야 한다. 임금은 대부분의 경우 이것보다 조금 더 많아야 한다. 그렇지 않으면 그는 자기의 가족을 부양할 수 없을 것이며 노동자의 종족은 제1세대를 넘어 존속할 수 없을 것이다.”

- 아담 스미스, 『국부론』 제8장 ‘노동의 임금’ 중에서 -

1. 국제적 인권 규범으로서의 최저임금제도

- 1993년 6월 비엔나에서 개최된 유엔 세계인권대회는 인권고등판무관실(OHCHR)이 제출한 사실보고서(No. 16)를 정식으로 채택함. 이 보고서는 ‘세계인권선언’(1948)에 기초하여 ‘경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’(1966)을 실현하기 위한 각 조항별 행동계획을 밝히면서 동 규약 제7조에서 규정한 “모든 노동자에게 제공되어야 할 최소한의 보수”가 의미하는 바가 국제노동기구(ILO)의 ‘최저임금결정에관한조약’(제131조, 1970)과 ‘동일보수에관한조약’(제100조, 1951) 등과 밀접하게 관련되어 있음을 지적함.¹⁾

1) Fact Sheet No.16 (Rev.1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations. <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs16.htm>.

- 국제노동기구(ILO)는 1919년 창립 현장에서 사회불안의 해소와 평화를 증진하기 위해 “적절한 생활임금 제공” 등 노동조건을 개선할 것을 회원국에 촉구했고, 1944년 필라델피아 선언을 통해 “한 사람의 빈곤은 모든 사람의 번영을 위협한다 (poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere)”는 점을 분명히 하면서 “임금과 소득, 노동시간과 노동조건에 있어서 번영의 결실이 모든 사람들에게 공정하게 배분되어야 하며 최저생활임금이 피고용자와 그러한 보호를 필요로 하는 모든 사람들에게 보장되도록 하는 것을 승고한 의무로 인식한다”고 천명함.²⁾
- ILO는 이같은 목표를 실현하기 위해 1928년 제11차 총회에서 “단체협약 등 임금을 효과적으로 규율할 수 있는 제도가 없고 임금이 예외적으로 낮은, 제조업과 상업 그리고 특히 가내근로 직업”(제1조)에서 최저임금결정제도를 수립하고 유지할 것을 목적으로 「최저임금결정제도 협약, 제26호」를 채택했고, 1951년 제34차 총회에서는 농업노동자에 확대적용할 것을 목적으로 「최저임금결정제도(농업) 협약, 제99호」를 채택한데 이어 1970년 제53차 총회에서는 모든 노동자에게 최저임금제도를 확대적용할 것을 목적으로 「최저임금결정 협약, 제131호」과 「최저임금결정 권고, 제135호」를 채택함. 제131호 협약은 2006년 4월 현재 우리나라를 비롯 48개국이 비준한 상태임.
- ILO의 협약과 조약에서 규정하고 있는 최저임금제도의 기본원칙은 다음과 같음.

1) 목적

최저임금제도는 임금노동자들을 부당한 저임금으로부터 보호하고(협약 전문), 임금노동자에게 허용 가능한 임금의 최저수준과 관련하여 필요한 사회적 보장을 제공하는

2) “The Conference recognizes the solemn obligation of the International Labour Organization to further among the nations of the world programmes which will achieve: (d) policies in regard to wages and earnings, hours and other conditions of work calculated to ensure a just share of the fruits of progress to all, and a minimum living wage to all employed and in need of such protection;”(from *Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization*)

데 목적이 있다(권고 제2조). 최저임금결정은 빈곤을 극복하고 모든 노동자와 그 가족의 요구를 충족시킬 것을 목적으로 수립된 (사회보장)정책의 한 부분이 되어야 한다(권고 제1조).

2) 적용범위

최저임금제도는 가능한 모든 임금노동자에게 적용해야 하며(협약 제1조), 적용대상에서 제외되는 임금노동자의 수와 범주는 최소화해야 한다(권고 제4조). 적용대상 노동자 범주를 정할 때는 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 합의 또는 충분한 협의를 거쳐야 한다(협약 제1조).

최저임금제도는 적용대상 임금노동자에게 일반적으로 적용되는 단일 최저임금을 정할 수도 있고, 특정 노동자 범주별로 적용되는 여러 최저임금을 정할 수도 있다. 단일 최저임금을 정할 때는 생계비 차이를 고려하여 지역별로 서로 다른 최저임금을 정할 수도 있지만, 이러한 단일 최저임금 결정이 그 결정을 전후하여 특정 노동자 범주별로 일반 최저수준보다 높게 결정한 최저임금의 효력에 영향을 미쳐서는 아니된다(권고 제5호).

3) 최저임금 결정제도

(1) 최저임금결정제도는 (a) 법령 (b) 권한 있는 관계기관의 결정 (c) 임금위원회 또는 임금심의회 결정 (d) 노동법원이나 노동위원회 결정 (e) 단체협약에 대한 법적 효력 부여 등 국내 조건에 따라 다양한 형식을 취할 수 있다(권고 제6조).

(2) 최저임금결정제도를 수립하거나 운영 또는 변경하고자 할 때는, 특히 (a) 최저임금 수준 결정기준의 설정과 적용 (b) 결정할 최저임금률 (c) 최저임금률의 수시 조정 (d) 최저임금법 시행 과정에서 발생하는 문제 (e) 최저임금결정기관에 정보를 제공하기 위한 자료 수집 및 연구 실행(권고 제7조)에 대하여, 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐야 한다(협약 제4조 2호).

(3) 최저임금결정제도는 (a) 대등성에 기초한 참여를 원칙으로, 대표성 있는 관련 사용

자단체 및 노동자단체 대표, (b) 자국의 일반적 이익을 대변하는데 적임이라고 인정되는 자로서 대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐 지명된 사람이 그 운영에 직접 참여할 수 있도록 규정을 만들어야 한다(협약 제4조 3호).

4) 최저임금수준 결정기준 및 조정

- (1) 최저임금수준을 결정할 때는 (a) 노동자와 그 가족의 필요 (b) 국내의 보편적 임금수준 (c) 생계비와 그 변동 (d) 사회보장급여 (e) 다른 사회계층의 상대적 생활수준 (f) 경제개발의 요건, 생산성 수준, 높은 고용수준의 달성 및 유지 필요성을 포함하는 경제적 요인을 최우선적으로 고려하여야 한다(협약 제3조 및 권고 제3조).
- (2) 최저임금수준 결정기준과 관련된 경제적 요인을 분석적으로 연구하는데 필요한 통계와 기타 자료의 수집을 위하여 국내 사정이 허용하는 한 충분한 자원이 제공되어야 한다(권고 제10조). 최저임금률은 생계비 및 기타 경제상황의 변동을 고려하여 수시로 조정되어야 한다(권고 제11조).

5) 최저임금의 효력

- (1) 최저임금은 법률적 효력을 가져야 하며 인하될 수 없다. 최저임금을 적용하지 않는 자에 대하여는 그에 합당한 처벌이나 제재를 가하여야 한다(협약 제2조).
- (2) 위 규정에 반하지 않는 한 단체교섭의 자유는 전적으로 존중되어야 하며(협약 제2조), 최저임금결정이 최저임금보다 높은 임금을 결정하는 수단으로서 자유로운 단체교섭의 행사와 발전을 저해하는 방식으로 기능해서는 아니된다(권고 전문).

6) 시행 감독 등

최저임금과 관련된 모든 조항이 효과적으로 적용될 수 있도록 다음 조치를 취하여야 한다.

- (a) 보호가 필요한 노동자들이 이해할 수 있는 언어, 또는 문맹자들의 요구를 충족시키는데 적합한 방식으로 최저임금 공표
- (b) 임무 수행에 필요한 권한과 능력을 갖춘, 잘 훈련된 감독관의 충분한 확보
- (c) 최저임금 관련규정의 위반에 대한 적절한 벌칙
- (d) 법적 규정과 절차의 간소화, 최저임금과의 차액을 지급 받을 수 있는 권리를 포함하여 최저임금 규정에 따라 자신의 권리를 효과적으로 행사할 수 있도록 하기 위한 적절한 조치
- (e) 부당 행위로부터 노동자들을 보호하기 위한 사용자단체 및 노동자단체의 공동 노력
- (f) 부당한 처우로부터 노동자를 보호하기 위한 적절한 조치(협약 제5조 및 권고 제14조)

2. 우리나라 최저임금제도와 최근 변화

1) 경과

- 우리 헌법 제32조 제1항은 “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다”라 하여, 최저임금제 시행을 헌법상 국가의 의무로 정하고 있었음. 그러나 1953년에 제정된 근로기준법 제34조와 제35조에서 ‘노동부장관은 필요에 의하여 일정한 사업 또는 직업에 종사하는 근로자를 위하여 노동위원회의 동의를 얻어 최저임금을 정할 수 있다’라고만 규정하고 있었을 뿐, 1980년대 중반까지 최저임금제는 실시되지 않았음. ILO 협약 제26호 내지 제131호를 비준한 나라가 105개국에 이른 1986년 12월 31일에야 최저임금법이 제정·공포되고, 1988년 1월 1일부터 최저임금제가 실시됨.
- 최저임금법은 원칙적으로 “근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장”을 적용대상으로 하므로(법 제3조), 최저임금법은 고용형태나 종사상 지위에 관계없이 모든 노동자에게 동일하게 적용되어야 하나 적용대상 사업장은 10인 이상(1990), 5인 이상(1999) 등으로 단계적 확대 과정을 밟아왔으며, 1인 이상 모든 사업장으로 확대된

것은 2000년 10월 23일 법 개정 이후였음.³⁾

- 이와 함께 2005년 5월 이전까지는 노동부장관의 인가를 전제로 장애인·수습생·직업훈련생과 감시·단속적 근로자(법 제7조와 시행령 제6조)가 적용대상에서 제외돼 있었으며, “취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만 근로자”는 최저임금액의 90%로 감액 적용해왔음(법 제6조 제4항).

2005년 5월 이전 최저임금법 적용 및 제외 대상

| | | | |
|-------------------------|---|--|-------|
| 적용대상 | 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장 | 법 제3조① | |
| 적용제외 | 동거의 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인 | 법 제3조① | |
| | 선원법의 적용을 받는 선원 및 선원을 사용하는 선박의 소유자 | 법 제3조② | |
| | 다음 각호 해당자로서 노동부장관 인가 받은 자 | 1. 정신 또는 신체 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 | 법 제7조 |
| | | 2. 3월 이내 수습 사용 중인 자 | |
| | | 3. 근로자직업훈련촉진법에 따라 사업주가 실시하는 양성훈련을 받는 자 | |
| 4. 기타 적당하지 아니하다고 인정되는 자 | | 법 제7조 | |
| 감시 또는 단속적 근로자 | 영 제6조 | | |
| 감액 | 취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만의 근로자는 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다 | 법 제5조② | |
| | 시간급 최저임금액에서 10%를 감한 금액 즉 최저임금액의 90% | 영 제3조 | |

- IMF 구제금융 이후 비정규직을 비롯한 저임금 노동자 계층이 급증하면서 심화되는 임금소득 불평등과 저임금 문제를 해소하기 위한 구체적 방안으로서 최저임금 제도의 개선 문제가 부각돼 왔음. 특히 여성과 중고령자, 젊은층 등 저임금 취약계층을 중심으로 시설관리 부문의 청소·경비 등 용역업체 노동자와 단시간(아르바이트) 형태의 노동자들의 임금이 실제로 법정 최저임금 수준으로 떨어지면서 법정최저임

3) 2000년 10월 최저임금법 개정 이후에도 4인 이하 사업장을 적용대상에서 제외하도록 한 시행령 제2조는 그대로 남아있다가 2005년 5월에야 삭제됨. ILO 제131호 협약을 비준한 것은 2001년 12월 27일이었음.

금의 대폭적인 인상과 함께 감시단속적 근로자와 연소자에 대한 최저임금 전면적용 요구 등이 양대노총과 시민사회단체, 비정규직 노조 등을 중심으로 제기됨.

- 한편 정부쪽에서도 2000년 청와대 고위관계자가 “비현실적으로 낮은 최저임금 수준을 현실화해서 저소득 근로자들을 실질적으로 보호하는 정책이 필요하다”는 입장을 밝힌 이후 노동연구원⁴⁾, 최저임금위원회⁵⁾ 등의 조사연구와 토론회 등을 거치며 정부 입법을 추진해 왔음.
- 이에 노동계와 시민사회단체들은 <최저임금연대>를 결성하고, 저임금 노동자 보호, 임금격차 해소 등 제도의 취지에 걸맞게 최저임금제도가 운영되기 위해서는 최저임금 수준이 전체 노동자 평균임금의 50% 수준을 하회하지 못하도록 법제화할 것을 요구하는 한편 공익위원의 중립성을 보장하기 위한 추천방식의 개선, 적용대상 확대, 적용시기 변경 등 제도개선을 요구해왔음. 이와 함께 주당 노동시간단축을 이유로 한 월 최저임금 저하가 발생하지 않도록 제도적 장치를 마련할 것과 사내하청·용역·도급 등 간접고용을 악용한 최저임금 위반사례를 방지하기 위해 원·하청사업주 연대책임제 도입을 요구하였음.
- 이후 정부의 법개정안은 2005년 열린우리당 조정식 의원을 통해 발의되고 노동사회단체들을 중심으로 한 <최저임금연대>의 법개정 요구는 민주노동당 단병호 의원을 통해 발의됐음.

2) 2005년 주요 법개정 내용

- 2005년 5월 31일 최저임금법 개정안이 국회 본회의를 통과한데 이어 2005. 8월 30일에는 시행령 개정안이 국무회의를 통과했고, 2005년 12월 30일에는 최저임금법이 일부 재개정됨. 개정된 법령의 주요 내용을 요약하면 다음과 같음.

4) 정진호 외, 『최저임금제도 개선방안』, 노동부 연구용역보고서, 2003. 7.

5) 최저임금위원회, 『최저임금 제도 개선 건의안 마련을 위한 노사공의 요구안』, 2003. 3.

(1) 적용시기 : 매년 1월 1일~12월 31일로 변경함

- 1993년 8월 5일 최저임금법 개정 이후 최저임금 적용시기는 ‘당해년도 9월 1일 ~다음 연도 8월 31일’로 시행돼 왔음. 이는 최저임금 결정과정에 익년도 임금교섭을 앞둔 전초전의 성격을 띠면서 최저임금 인상률을 둘러싼 공방이 가열되는 것을 막기 위해서는 일반근로자에 대한 임금교섭이 어느 정도 타결된 이후 시점에서 최저임금 인상률을 결정함이 보다 바람직하다는 주장에 따른 것임.
- 그러나 회계연도가 진행되는 도중에 새롭게 변경되는 최저임금을 제대로 적용하지 않는 문제가 발생하는데다 특히 공공부문의 경우 회계연도와 최저임금 적용주기 간의 불일치로 인해 최저임금 위반사례가 발생하고 있다는 노동계의 지적이 제기돼왔음.

(2) 공익위원 위촉 기준

- 최저임금위원회는 노-사-공익 각 9명으로 구성하도록 돼 있으며(법 제14조), 공익위원은 ‘노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉한다’(시행령 제12조)라고 규정되어 있음. 노동계는 최저임금위원회에 여성할당제를 도입하고 비정규직 저임금 노동자 대표의 참가보장, 공익위원 위촉기준 개선을 요구하면서 공익위원의 중립성 확보를 위해 노사단체의 추천과 교차투표를 거치도록 할 것을 주장해옴.
- 시행령 개정을 통해 노동경제, 노사관계, 노동법학 전공자로 제한했던 공익위원 위촉기준을 개선하여 사회학과 사회복지학을 추가하는 한편, 박사학위 소지자가 아니라 하더라도 ‘10년 이상 공인된 연구기관에서 노동문제에 관한 연구에 종사하고 있거나 종사하였던 자’를 공익위원으로 위촉할 수 있도록 함.

(3) 최저임금 결정기준에 ‘소득분배율’ 추가

- 최저임금법 제4조 제1항에는 ‘최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 ... 정한다’라고 규정되어 있었는데 여기에 ‘소득분배율’이 추가됨.
- ILO 협약 제131호 제3조에서는 ‘최저임금수준을 결정하는데 국내의 관행 및 여건과 관련하여 가능하고 적절하게 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다’라고

규정하면서 되어 있음.

- ① 국내의 일반적인 임금수준, 생활비, 사회보장급부 및 다른 계층의 상대적인 생활수준 등을 고려한 근로자 및 그 가족의 필요수준(needs)
 - ② 경제발전의 요구조건, 생산성수준 및 높은 수준의 고용을 달성하고 유지하기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요인(economic factors)
- 당초 노동계가 요구해온 ‘노동자 평균임금의 50% 수준’은 ‘국내의 일반적인 임금 수준’ 및 ‘다른 계층의 상대적인 생활수준’과 관련된 것으로 법 개정 내용에는 포함되지 않음.

(4) 적용대상 노동자 확대

- 법 개정 이전 감액적용 대상은 취업기간이 6개월을 경과하지 않은 18세 미만 ‘연소근로자’로서 최저임금액의 90%를 적용(법 제5조제2항). 적용제외 대상은 양성훈련자, 수습근로자, 감시·단속적 근로자, 장애인근로자로서 노동부장관의 인가를 받은 경우(법 제7조)
- 감액대상이었던 연소근로자는 일반근로자와 동등하게 최저임금을 적용받게 됐고, 적용대상에서 완전히 배제됐던 감시·단속적 근로자와 수습근로자는 새롭게 적용대상 포함됨. 이 중 수습근로자는 2005년 8월 시행령 개정을 통해 10% 감액 적용대상으로 구분됐고, 감시·단속적 근로자에 적용될 별도의 금액(감액 포함)에 관한 구체적인 내용은 시행령 개정 사항으로 아직 확정되지 않음.
- 외국의 경우 연소자에 대한 감액규정이 있는 사례들이 다수 발견되기는 하지만, 이들이 대부분 서비스산업에 종사하고 있고 고용에 미칠 부정적인 효과는 적은 데 비해 연령을 이유로 한 차별 조항으로 오인될 우려가 있다는 이유에서 동등 적용으로 변경됨.
- 양성훈련자는 ‘근로자직업훈련촉진법 제7조의 규정에 의한 기준훈련을 받는 자 또는 동법 제28조 제2항의 규정에 의한 노동부장관의 지정을 받은 훈련과정의 훈련을 받는 자’를 말하는 것으로, 여기에는 구직자, 채용예정자 등 근로자가 아닌 자 뿐만 아니라 신규채용자 및 재직자도 대상이 될 수 있어 신규 또는 재직 근로자에게 특별한 이유없이 훈련을 받는다는 이유만으로 최저임금을 적용 제외하는 것은 문제로 지적됨. 훈련보조금 지급 및 생산성의 차이 등을 감안한다 하

더라도 적용배제보다는 감액 적용하는 방식이 바람직하다는 지적을 받아왔음.

- 수급근로자란 시용근로자(試用勤勞者) 즉 ‘일정기간이 지난 후 정식 채용여부를 판단하기 위하여 시험적으로 사용되는 자’로서 사실상 근로를 제공하고 있는 ‘임금근로자’이기 때문에 최저임금을 적용하는 것이 당연하고 숙련과 생산성의 정도를 감안하여 비하여 상대적으로 낮음을 고려하여 적용대상에 포함하되 감액적용을 고려하는 것이 타당하다는 지적을 받아옴.
- 아파트 경비원 등 감시·단속적 근로자는 근로기준법 제61조에 의거 근로시간 및 휴게의 적용제외로 연장근로수당 등이 발생되지 않아 임금산정에 있어서 일반근로자와 달리 적용을 받으면서도 최저임금에서도 적용제외 인가대상이 되어 이중의 불이익을 당하고 있다는 비판을 받아옴. 특히 이들은 대부분 임금형태에 있어 포괄역산제(월고정급여에 법정수당과 상여금 등이 모두 포함돼 지급되는 것으로 약정하는 방식)를 취하고 있는데 최저임금 적용제외 인가를 받은 대상자의 거의 대부분을 차지하고 있음. OECD국가 가운데 감시단속적 근로자에 대한 최저임금 적용제외가 명시적으로 규정되어 있는 국가는 한국과 일본 2개국뿐임. 감시·단속적 근로자도 원칙적으로는 최저임금을 적용받아야 하며 다만 근로의 특성상 통상적인 최저임금을 그대로 적용할 경우 나타날 수 있는 문제점을 보완하는 쪽으로 결론을 내린 것임. 감액적용의 비율이나 구체적인 방식에 대해서는 법 시행예정일인 2007년 1월 이전까지 대안이 마련돼야 함.

(5) 최저임금 위반시 원청사용자의 연대책임

- 2005년 5월 법개정시 직상수급인의 귀책사유로 하수급인 노동자에게 최저임금이 지급되지 못할 경우 직상수급인이 연대책임을 지도록 했으나 ‘2차례 이상 도급’인 경우로 규정돼 그 해석을 둘러싸고 논란이 있었음. 단병호 민주노동당 의원이 제출한 개정안이 2005년 12월 국회를 통과해 1단계 도급에서도 도급인과 수급인이 연대해 최저임금을 지급하도록 명확히 함.
- 구체적인 요건은 △직상수급인이 일방적으로 최저임금액에 미치지 못하는 인건비 단가에 의해 하도급대금을 결정하는 행위 △직상수급인이 하도급 계약기간 중 인건비 단가를 최저임금액에 미치지 못하는 금액으로 인하한 경우로 규정됨.

(6) 노동시간단축에 따른 최저임금 월액 저하 방지

- 최저임금 적용되는 도중에 노동시간이 단축되더라도 한달 최저임금은 유지하도록 최저임금법이 개정됨. 부칙 제3조에 “사용자는 근로기준법 제49조 제1항의 규정으로 인하여 소정 근로시간이 단축되는 경우에는 정당한 이유 없이 최저임금의 적용을 위한 임금을 단축 전 소정근로시간에 단축당시 적용되는 시간급 최저임금액을 곱한 금액보다 저하시킬 수 없다. 다만 1주 4시간을 초과하여 단축되는 경우에는 본문을 적용함에 있어서 그 초과되는 시간을 단축 전 소정근로시간에서 제할 수 있다”고 규정함.
- 2005년 7월부터 법정노동시간이 주 44시간에서 주 40시간으로 단축되는 300인 이상 사업장의 경우, 다시 최저임금 시급 2,840원이 월 641,480원(2,840×226시간)에서 월 593,560원(2,840×209시간)으로 줄어드는 문제가 발생했음. 법 개정으로 월 641,480원의 최저임금을 보장받게 됨.
- 그러나 2011년에 전사업장으로 주40시간제가 확대되는 과정에서 최저임금 월액의 감소 문제는 여전히 남아 있음. 2005년 9월 1일 이후 주40시간제 노동자에게 적용되는 월 최저임금은 647,900원(3,100원×209시간)으로 주44시간 사업장의 700,600원(3,100원×226시간)보다 낮고, 결국 최저임금 인상액은 6,060에 불과하게 됨.

(7) 법 위반시 처벌

- 법 위반 사용자에게 대한 처벌조항을 “3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금, 병과 가능”에서 “3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금과 병과가능”으로 상향조정함.

3. 앞으로의 제도적 과제

1) 최저임금 결정기준의 객관화 - 노동자 평균임금의 50%

- 최저임금의 상대적 수준이 획기적으로 인상되어야 한다는 필요성 자체에 대해 공

감대가 형성된 이상 그것을 실현할 수 있는 사회적 기준을 마련하는 일을 미룰 이유가 없음. 절대적 저임금 해소를 목적으로 하는 생계비에 비해 상대적 저임금 해소, 임금격차 축소, 소득분배구조 개선이라는 좀더 포괄적인 목적에 충실할 수 있고 최저임금 수혜자수, 최저임금 영향률, 직접 임금비용 등 각종 지표를 종합적으로 검토할 수 있으며, 산정방식에 관한 논란을 최소화할 수 있는 기준은 “노동자 평균임금(정액급여) 대비 50%”이 가장 타당함.

- 2005년 4월 유럽연합 집행위원회(European Commission), 유럽노조연맹(ETUC), 주요국의 노총 대표들 및 회원국의 노사관계 전문가들이 참가한 국제회의에서도 법정 최저임금의 설정기준으로서 노동자 평균임금의 60% 또는 50%로 제도화하는 방안이 다시 제출됨. 유럽노동조합총연맹(ETUC) 부설연구소인 ETUI와 독일 경제사회연구소(WSI), 프랑스 노동경제연구소(IRES), 스위스의 Denknetz 연구소 연구진들이 공동으로 제출한 ‘유럽 최저임금 정책에 관한 테제(Theses for a European minimum wage policy)’는 유럽차원에서 국가별 최저임금정책을 조정할 것을 제안하면서 최근 유럽연합에서 저임금 계층이 빠르게 증가하고 임금격차가 확대되는 현상을 역전시키기 위해서는 1993년에 유럽연합 집행위원회(EC)와 유럽의회에서 제안된 바대로 유럽연합 회원국들이 각국의 평균임금의 일정 비율에 해당하는 수준으로 국가별 최저임금을 보장할 것을 제안함. 이들은 적정 비율로는 국가별 평균임금의 최소 60%를 최저임금으로 설정할 것을 목표로 해야 한다면서, 단기적으로 이행기간에는 국가 평균임금의 50%를 도입할 것을 주장함.
- 한편 이들은 ‘유럽차원의 최저임금제도’로의 이행을 위해 구체적인 목표를 설정하고 시차를 두고 국가별로 이행할 수 있도록 하는 ‘열린 조정(open method of coordination)’을 활용할 것을 제안하면서 유럽연합 차원에서 목표 설정과 회원국들의 이행여부를 감독하하는 방안을 제시함.⁶⁾

6) “As a target figure, all European countries should set their sights on a national minimum wage norm of at least 60% of the average national wage. As a short-term interim target, all countries should introduce a minimum norm corresponding to 50% of the average national wage.”

2) 감시단속적 근로자 적용방안 구체화

- 감시·단속적 근로자가 최저임금 적용제외 인가에서 차지하는 비중이 95%를 초과하고 있고 그 주된 직종인 아파트경비원의 경우 전반적으로 월평균 15일 격일제로 360시간 근무하면서 약 80만원 정도의 임금을 받고 있는 것으로 나타나고 있음.⁷⁾ 한국비정규노동센터의 조사결과 감시단속적 근로자의 월급여액을 기준 7.8%, 시급액 기준 30.5%의 감시단속적 근로자가 최저임금에 미달하고 있음.⁸⁾
- 최저임금 적용 방안은 별도의 감액된 시급액으로 고시하는 방안과 월급으로 환산하여 적용하는 방식이 있으나 두 가지 모두 감시단속적 근로자의 근로시간을 어떻게 계산할 것인가의 문제로 연결됨. 이와 함께 각종 수당과 상여금이 모두 포함돼 지급하는 포괄역산제 임금형태에 있어서 최저임금 위반여부를 판단하는 기준도 정비되어야 함.

3) 초과운송수익금의 산입 배제

- 임금의 일부가 사업장 밖 근로에 따른 생산고에 따라 결정되는 임금지급제 그 밖에 도급제로 정하여지는 택시 사업장 등의 경우 그 일부 임금을 산정하기도 어려울 뿐만 아니라 안정적으로 지급되지도 않음. 따라서 위와 같은 일부 임금은 최저임금에 포함되지 않는 것으로 명확히 해야 함. 최저임금 위반여부에 대한 판단기준을 사업주가 지급하는 통상임금으로 한정해야 함.
- 이와 함께 일부 저임금 사업장에서는 최저임금 인상에 따른 인건비 증대를 회피하기 위하여 최저임금액에 포함되지 않는 상여금을 정액급여로 포함시키는 등 최저임금의 취지에 반하는 조치를 행하는 경우가 있음. 이를 방지하기 위해 기존에 이미 지급되고 있던 임금 중 최저임금에 포함되지 않던 임금을 그 명칭·지급시기 및 지급방식 등을 변경하여 최저임금의 적용을 위한 임금에 산입한 경우에는 종전 임금 수준을 저하시킨 것으로 판단하여 규제할 수 있도록 해야 함.

7) 최저임금위원회·한국노동연구원, 『최저임금제도 개선에 관한 토론회』, 2003. 9. 24p.

8) 한국비정규노동센터, “감시단속적 노동자 실태조사”, 『월간 비정규노동』 2004년 11월호.

4) 노동시간단축에 따른 최저임금 저하 방지

- 2005년 법 개정시 노동시간단축에 따른 최저임금의 저하를 방지하기 위해 “단축 전 근로시간에 단축 당시의 최저임금 시급을 곱하여 계산한다”는 조항이 추가되었으나, 최저임금 시급이 2종류의 근로시간 규정에 의해 차이나 발생하는 문제점은 해결되지 않고 있음.

노동시간단축과 시기별 최저임금의 적용 구분

| 종업원수 | 구분 | 2005년 | | 2006년 | | |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 7월 | 9월 | 1월 | 7월 | 12월 |
| 100인 | 시급 | 2,840 | 3,100 | 3,100 | 3,100 | 3,100 |
| | 소정노동시간 | 226 | 226 | 226 | 209 | 209 |
| | 한달 최저임금 | 641,840 | 700,600 | 700,600 | 700,600 | 700,600 |
| 300인 | 시급 | 2,840 | 3,100 | 3,100 | 3,100 | 3,100 |
| | 소정노동시간 | 209 | 209 | 209 | 209 | 209 |
| | 한달 최저임금 | 641,840 | 647,900 | 647,900 | 647,900 | 647,900 |

주 : 300인 이상 사업체는 2005년 7월부터 주40시간으로 단축됨. 100인 이상 사업체는 2006년 7월부터 주40시간으로 단축됨.

- 전사업장에 주40시간이 적용되는 2011년까지 특단의 대책이 나오지 않는 한 최저임금 결정과정에서 계속 문제가 될 것이고 최저임금 수준 자체가 상당히 고율로 오르지 않는 이상 최저임금 결정과정 또한 파행으로 치달을 가능성이 높음. 그 결과 최저임금 결정에서 가장 큰 난제이자 파행의 원인이 될 것임.
- 월단위 임금이 최소한의 생계보장 수준을 결정하는 합리적인 기준이므로 최저임금을 시급과 월급으로 구분하여 공시하되, 두 가지 모두를 하회할 수 없도록 하는 방안이 타당할 것임. 프랑스의 경우 오브리 2차법에서 최저임금 노동자의 구매력을 보전하기 위해 월보조금(정부재정) 규정을 마련한 바 있음.

5) 가내노동법 제정을 통한 최저임금 보장

- 현행 최저임금법에서는 가내근로자를 최저임금법 적용대상에서 제외한다는 명문화된 규정은 없으나 가내노동에 대한 규범 자체가 없어 비공식부문으로 분류되고 있음. 가사사용인은 근로기준법상 근로자가 아니기 때문에 현재 최저임금법 적용대상에서 배제되어 있음(최저임금법 제3조).
- ILO 협약 제26호 제1조는 가내노동에 대하여 최저임금을 설정할 필요가 있다는 것을 강조하고 있으며 ILO 가내노동권고 제13조(1996)도 “가내노동을 위한 최저임금 수준은 국가의 법과 관행에 일치하도록 설정되어야 한다”고 제시하면서 가내노동자에 대한 최저임금 적용을 의무화하고 있음. 이에 따라 시급히 가내노동법을 제정해서 실질적인 최저임금(공임) 보장이 이루어지도록 해야 함.
- 이와 함께 노동자의 생활보장과 소득격차 해소라는 최저임금제의 취지는 가사사용인에게도 그대로 유효하고 세계적으로도 가사사용인에게 최저임금제를 적용하고 있는 추세이므로 가사사용인에 대한 적용예외 규정을 삭제하도록 함.

6) 최저임금위원회 위원 선출 방식 개선

- 노사 대표가 동수인 상태에서 법정 최저임금의 인상은 사실상 공익위원들에 의해 결정되는 실정이므로 공익위원의 중립성은 대단히 중요함. 이에 공익위원을 노사 단체가 추천한 후보 중 노동자위원 및 사용자위원이 투표를 통해 선출하게 하여 공익위원의 중립성과 공익성을 강화함.

7) 기타

- 경영계 일부에서 지역간의 경제력 및 임금격차 등을 이유로 지역별 최저임금제도를 도입할 것을 주장하고 있으나, 이것은 현재의 최저임금 수준이 지나치게 낮은 상황에서 전국 일률기준보다 더 하회하는 수준으로 일부 지역의 최저임금이 하향될 우려가 있으므로 보편적인 최저임금 보장의 취지에 위배됨.

- 고임금 산업이나 지역의 경우 전국적인 법정최저임금을 상회하는 수준에서 임금하한을 설정할 필요가 있을 수 있으나 이것은 법정 최저임금 방식보다는 지방자치단체의 공공부문 조례나 산업별 노사단체간의 협약에 의해서 추진되는 것이 바람직할 것임.

참고문헌

- 김유선, 『최저임금제 개선방안』, 한국노동사회연구소, 2000.
- 정진호, 『최저임금제도 개선방안』, 한국노동연구원, 2003.
- 최저임금위원회, 『OECD 주요 국가의 최저임금법제도』, 2002.
- 최저임금위원회 · 한국노동연구원, 『최저임금제도 개선에 관한 토론회』, 2003.
- 국제노동법연구원, 『감시단속적 근로자에 대한 승인제도 및 최저임금 적용관련 연구』, 2005.
- 한국비정규노동센터, “감시단속적 노동자 실태조사”, 『월간 비정규노동』 2004년 11월호.
- ETUI-WSI-IRES, *Theses for a European minimum wage policy*, 5 April 2005.



최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

◇ 지정토론 1 ◇

최저임금제도 정책

박형정 (노동부 임금근로시간정책팀장)

최저임금제도 정책

박 형 정 (노동부 임금근로시간정책팀장)

1. 머리글

임금은 노동시장에서 노사의 자유로운 교섭을 통해서 결정될 사항으로 원칙적으로 국가가 이에 개입하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 근로자의 소득의 원천이 되는 임금을 시장원리에만 맡겨둘 경우 교섭력이 떨어지는 일부 근로자의 경우에는 생계가 위협 받는 결과를 가져올 수 있다. 이는 근로자 자신뿐만 아니라 그 가정의 빈곤으로 이어지고 더 나아가서는 사회의 통합을 해치게 된다.

따라서 국가가 근로자의 생활안정과 건전한 경제 발전을 위하여 임금결정과정에 개입하여 최저수준의 임금을 보장할 필요성이 생기게 된다. 이와 같이 국가가 임금의 최저 수준을 정하고 사용자에게 그 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금근로자를 보호하는 제도가 최저임금제도다.

1894년 뉴질랜드가 최초로 최저임금제를 도입한 이래 대다수의 나라가 최저임금제를 실시하고 있으며 우리나라도 30여년 넘게 계속된 논란 끝에 1986년에 최저임금법을 제정한 바 있다. 법 제정 이후 4차례 개정을 통하여 적용 대상 사업장 확대 등 부분적으로 제도를 보완하였으나 제정 당시의 열개는 그대로 유지되어 왔다

그러나 최근 들어 사회 경제적 여건이 크게 바뀐에 따라 새로운 니즈(needs)와 변화에 맞도록 최저임금법을 대폭 손질할 필요성이 생기게 되었다. 이하에서는 법 개정의 배경과 논의 경과를 간략히 살펴보고 개정법안의 주요내용을 정리한 후 이번 법 개정의 의의를 되새겨 보는 것으로 글을 맺고자 한다.

2. 개정 배경과 논의 경과

가. 개정 배경

외환위기를 겪으면서 영세업체와 대기업체 근로자간 임금격차가 갈수록 심화되는 것으로 나타나고 있다. 또한 전체 국민소득 중 노동소득이 차지하는 비중을 의미하는 노동소득분배율도 외환위기 이후 하락하는 것으로 조사되고 있다. 특히 피용자 규모가 증가하고 있음에도 노동소득분배율이 하락하고 있는 점은 우리나라의 고용구조에 질적 변화가 일어나고 있음을 시사하고 있다

〈규모별(500인 이상/5~99인) 임금격차 · 노동소득분배율 추이〉

| | '96년 | '98년 | '00년 | '02년 | '04년 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 임금격차 ¹⁾ | 139.7% | 133.7% | 149.2% | 159.8% | 172.9% |
| 노동소득분배율 ²⁾ | 63.4% | 61.9% | 58.8% | 58.2% | 58.8% |

자료출처 : 1)매월노동통계 각호, 2)한국은행국민계정 각년도

소득격차 완화를 위해서는 종합적이고 체계적인 접근이 필요하지만 최저임금제도 측면에서는 최저임금 적용이 제외되는 근로자를 최소화 하고 최저임금을 결정할 때 소득분배율 등 거시적 변수도 고려함으로써 소득격차를 줄이는 노력이 필요하다.

또한 청소 용역 등을 도급받아 수행하는 영세 용역업체 경우 계약 기간 중에 최저임금이 인상되는 경우에 근로자에게 임금인상을 해주지 못하는 사례가 많아 노사 갈등의 원인이 되어왔다. 이러한 문제점을 최소화하기 위하여 적용주기를 조정하고 하도급거래의 공정성을 담보할 수 있는 장치를 마련해야 할 필요성이 제기되었다

나. 논의 경과

최저임금법 개정 논의는 2002년 「최저임금제도 개선을 위한 토론회」에서 최초로 공론화되기 시작했다. 이후 노동부는 「감시·단속적 근로자 실태조사(04.9)」 등 세 차례

에 걸쳐 연구 용역을 실시하여 노사간에 쟁점이 되는 사안에 대해 합리적인 대안이 모색될 수 있도록 하였다.

한편 최저임금위원회는 '04.6.16 제3차 전원회의에서 공익위원, 노사대표 등 6 명을 위원으로 하는 『제도개선위원회』를 구성하여 쟁점 사항에 대한 논의를 시작하였다. 3 차례에 걸친 회의 끝에 『제도개선위원회』는 쟁점사항에 대한 논의 결과를 같은 해 8.2 제7차 전원회의에 보고하였고 전원회의에서는 『최저임금제도개선 논의결과』와 근로시간 단축에 따른 임금보전 대책 마련 건의문을 노동부에 제출하기로 하였다.

노동부는 최저임금위원회의 의견을 토대로 노사단체 등과 논의하여 이견을 조정하고 금년 임시국회에 개정법안을 제출하기로 합의하였다.

3 개정법의 주요내용

가. 최저임금 결정기준에 소득 분배율 추가

최저임금은 생계비, 유사근로자 임금, 노동생산성을 고려하여 정하도록 규정되어 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 IMF 외환위기를 기점으로 계층간 소득격차가 심화되고 있는 실정을 감안하여 최저임금 결정시 소득분배율 등 도 고려하여 결정하도록 하였다.

나. 적용대상 확대

그 동안 연소근로자에 대해서는 최저임금을 감액해서 적용하고, 훈련생, 수습 근로자, 감시·단속근로자에 대해서는 최저임금을 적용하지 않았다.

연소 근로자의 경우는 일반근로자에 비해 생산성이 떨어진다는 이유로 최저임금을 10% 감액 적용하여 왔으나, 연소 근로자의 대다수가 패밀리 레스토랑, 주유소 등 숙련이 필요 없는 서비스업에 근무하고 하고 있는 실태를 감안하여 감액 대상 근로자에서

제외 하였다.

훈련생의 경우에는 훈련생의 범주에 구직자 등 근로자가 아닌 자 뿐만 아니라 신규 채용자, 재직근로자도 포함되므로 훈련을 받는다는 사실만으로 최저임금 적용대상에서 제외하는 것은 불합리한 결과를 가져오므로 최저임금을 적용하기로 하였다

또한 수습근로자도 적용대상으로 하되 수습근로자가 정규 근로자에 비해 숙련도가 떨어지는 점을 감안 채용 후 3개월은 10% 감액된 최저임금을 적용하기로 하였다.

마지막으로 노동 강도가 약하고 대기시간이 길다는 근로의 특성을 이유로 적용에서 제외하였던 감시·단속근로자도 최근 노동 강도가 세지는 현실을 고려하여 최저임금 적용대상으로 하였다. 다만 일반 근로자에 비해 근로시간이 매우 길므로 최저임금을 전면 적용할 경우 급격한 임금 상승을 가져와 고용에 나쁜 영향을 미칠 수 있는 점을 고려하여 감액 적용하기로 하였다. 감액률은 연구용역 결과를 토대로 노사단체의 의견을 수렴하여 합리적인 수준에서 결정할 예정이다.

다. 최저임금 적용주기 변경

최저임금위원회에서 최저임금이 결정 되면 그 최저임금은 그 해 9월1일부터 다음 해 8월31일까지 적용된다. 이는 최저임금 인상율이 연초에 적용될 경우 임금교섭의 기준 지표로 작용하여 임금교섭에 영향을 줄 수 있으므로 이를 방지하기 위해서였다.

그러나 최근에 와서 임금교섭이 연중 분산해서 이루어지고 있고 연초에 임금교섭을 완료한 저임금 업체의 경우 9월에 최저임금이 인상될 경우 최저임금 인상에 맞추어 임금을 다시 조정해야하는 번거로움이 발생함에 따라 적용주기를 1월1일부터 12월31일로 변경하였다.

라. 도급인에 대한 연대 책임

도급계약이 당사자의 자유로운 의사에 기초하여 이루어지고 도급인이 계약상 의무

를 다한 이상 수급인이 고용하고 있는 근로자의 임금에 대해서는 도급인이 책임을 지지 않는 것이 원칙이다. 그러나 하도급 거래관계에 있어서 최저가 낙찰제도, 도급인의 불공정행위 등으로 인하여 수급인이 근로자의 최저임금마저도 지급하기 어려운 상황이 초래되기도 한다.

개정법에서는 도급인이 일방적으로 최저임금액에 미치지 못하는 인건비 단가에 의하여 하도급 대금을 결정하거나, 계약기간 중 인건비 단가를 최저임금액에 미치지 못하는 금액으로 인하하는 등 불공정한 행위를 함으로써 수급인이 근로자에게 최저임금액에 미달하는 임금을 지급한 때에는 수급인과 연대하여 책임을 지도록 하였다.

마. 근로시간 단축에 따른 임금보전

정부는 근로자의 삶의 질 향상과 기업의 경쟁력 제고를 위해 2003년 9월 근로기준법을 개정하여 법정 근로시간을 주 44시간에서 40시간으로 단축하기로 하고 시행 시기는 2004년부터 2011년 사이에 사업장 규모별로 달리 정하기로 하였다.

그런데 근로시간이 줄어들면 근로시간단축 분만큼 소득이 줄어들게 되므로 최저임금을 받고 있는 근로자의 경우에는 생활에 어려움을 겪을 수 있다, 이러한 사정을 감안하여 최저임금을 받는 근로자에 대해서는 사업주가 근로시간 단축에 관계없이 종전의 임금수준을 보전해 주도록 하였다.

4. 글을 맺으면서

'05년 최저임금법 개정은 2002년 개선 논의를 시작한 이래 3년에 걸친 논란 끝에 개정에 이르게 되었고 86년 법 제정이래 가장 큰 폭으로 제도의 손질이 이루어졌다.

법 개정으로 최저임금 적용 대상 근로자를 확대하고 적용주기를 정부 회계연도와 일치시킴으로써 최저임금 수혜근로자를 넓히고 저임금근로자를 보다 효율적으로 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것은 괄목할 만한 제도 개선으로 평가된다.

특히 도급인의 책임 있는 사유로 수급인이 근로자에게 최저임금을 지불하지 못하는 경우에 도급인이 연대하여 책임을 지도록 한 규정은 하도급거래의 불공정행위를 근로자보호법을 통해서 시정하려는 것으로 큰 의미를 갖는다고 말하지 않을 수 없다.

앞으로 노동부는 법 개정의 취지가 일선 사업장에서 구현될 수 있도록 새로운 제도의 내용을 다각적으로 홍보하고 취약 사업장에 대한 지도·감독을 강화해 나갈 계획이다.



최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

◆ 지정토론 2 ◆

최저임금 수준과 제도 등에 대한 의견

소 한 섭 (중소기업협동조합중앙회 경제정책팀장)

최저임금 수준과 제도 등에 대한 의견

소 한 섭 (중소기업협동조합중앙회 경제정책팀장)

1. 최저임금 수준

□ 최저임금의 목적

- 최저임금은 정부가 노동시장에 개입하여 시장임금보다 높은 임금을 강제하는 것을 그 본질로 하는 것으로서 고용과 국민경제에 미치는 악영향을 고려하여 최소한의 수준에서 개입하는 것이 바람직함
 - 최저임금은 ‘임금의 최저수준’을 정하여 사회안전망 기능을 수행토록 하는 것이 본연의 목적임. 이를 ‘임금격차 축소’, ‘소득분배 개선’ 등 거시경제정책 수단으로 활용하는 것은 최저임금 역할의 과도한 확대임
 - 최저임금법 제1조(목적)는 “이법은 근로자에 대하여 **임금의 최저수준**을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다”고 명시
 - 미국, 캐나다, 프랑스, 일본(지역) 등은 최저임금제도를 ‘**임금구조의 기본적 하한선**’, ‘**사회안전망(social safety net)**’으로 활용하고, 중남미의 경우에서 경제의 안정성장, 소득분배 개선 등 거시경제 정책적 목적달성을 위한 수단으로 활용(최저임금위원회, “OECD 국가 최저임금제도 비교분석” 2004. 4)
- 우리나라 근로자간 임금격차의 주요 원인은 대·중소기업간의 구조적인지불능력 격차 확대 및 대기업 노조를 중심으로 한 대기업의 과도한 임금상승 등에 있음. 이와같은 구조적 문제를 간과하고 지불능력이 부족한 중소기업을 대상으로 하는 최저임금을 인상하여 소득분배 개선 등의 문제에 접근하는 것은 바람직하지 않음

□ 최저임금 산입임금 범위

- 발제문은 OECD 등의 기준을 들어 우리나라의 최저임금 수준이 낮음을 주장하고 있으나 OECD(1998)의 저임금 정의는 ‘상용직(year-round), 풀타임(Full-time) 근로자의 중간소득의 2/3’으로서 일반적으로 임금수준이 낮은 임시직, 파트타임 근로자를 포함하지 않아 저임금 기준이 과대평가될 수 밖에 없으며 이것에 비교된 우리나라 최저임금 수준은 과소평가가 불가피
- 또한 최저임금 수준을 비교시에는 우리나라의 최저임금 산입임금 범위가 다른 나라에 비해 매우 협소하다는 특수성을 고려해야 함
 - 우리나라의 최저임금에는 기본급과 최소한의 고정수당만 포함되고 상여금 과 가족수당, 통근수당, 식비, 교통비 등 생활보조나 복리후생적 수당은 제외됨. 반면, 대부분의 국가에서 보너스 또는 숙식비 등을 포함하고 있음

〈주요국가의 최저임금 산입임금〉

| 국 가 명 | 최 저 임 금 산 입 임 금 |
|-------|---|
| 한 국 | 기본급 및 고정수당 |
| 일 본 | 모든 현물급여(단, 식사현물은 제외) |
| 미 국 | 성과보너스(Incentive Pay), 숙박비(Accommodation and Meals), 팁, 기타시설에 대한 합리적 수준의 비용 |
| 영 국 | 보너스, 성과급(Incentive Pay), 판매 수수료 등 실적과 관련된 지급액, 숙박비(총액의 약 14%), 임금대장에 등록된 후 지급되는 팁 등 |
| 프 랑 스 | 보너스, 팁, 커미션, 숙식비 등 |
| 캐 나 다 | 기본임금, 보너스, 출근수당, 공제액 등(주별로 차이가 있음) |
| 네덜란드 | 주일급(Holiday Allowance), 숙식수당 |
| 뉴질랜드 | 근로계약에 따라 포함여부 결정 |
| 포르투갈 | 고정상여금(하계휴가, 성탄휴가 등 年2회), 숙박·식사 현물급여 평가액(50% 상한), 변동성과 상여금은 노사협약에 따라 산입여부 결정 |
| 스 페 인 | 보너스 |

주 : 한국 이외의 국가들은 기본급 및 고정수당을 산입한 것임.

자료 : 최저임금위원회, 『OECD국가 최저임금제도 비교분석』, 2004

- 실제로 전사업 평균 연간 400% 수준의 고정상여금을 감안할 경우 현재의 월 700,600원 최저임금(226시간 기준)은 실제로는 934,133원의 임금을 보장 해주는 것과 같음($700,600\text{원} + (700,600 \times 400\% \div 12) = 934,133\text{원}$)
- 이와같은 최저임금과 일반적 임금구조와의 괴리로 인해 실제로는 최저임금 이상을 지급하고 있으면서도 최저임금 위반으로 불이익을 당하는 중소기업의 애로가 지속 제기되고 있음

□ 최저임금 수준

- 발제문에서 제시한 우리나라의 평균임금대비 최저임금 비율(p17)은 38.0%로 미국 33.9%, 일본 32.3% 보다 높으며 우리나라 최저임금의 협소한 범위와 경제력을 감안할 때 오히려 높은 수준이라고 할 수 있음
- 노동부에 의하면 05. 9 적용 최저임금의 영향율은 전체 근로자 기준 10.3%(적용 근로자 1,503천명)으로 '88년 최저임금제 시행 이후 2번째로 높음(최저임금영향률 : 임금수준이 최저임금(안) 수준 미만인 근로자의 비율)
 - 국제적으로도 우리나라의 최저임금 영향율 10.3%는 낮은 수준이 아님 멕시코 (17.6%), 프랑스(11.0%) 등보다는 낮지만, 포르투갈(6.2%), 미국(5.1%), 폴란드 (4.7%), 헝가리(3.8%), 네덜란드(3.7%) 등보다는 높은 수준임
- 발제문은 최저임금 미달자를 제외한 실제 영향율 3.5%을 기준으로 해야함을 주장 하나 다른 국가에서도 최저임금 영향율에는 법을 위반하거나 법령에의해 적용제외나 감액되는 자를 고려치 않고 있음을 감안해야 함
 - 오히려 영향률 추정에 사용한 자료(경제활동인구부가조사)의 제약상 통상임금기준 시간당임금이 아닌 평상 시간당근로소득을 기준으로 영향율을 추정하고 있어 최저임금 영향률이 하향 편이될 가능성이 높음

□ 지불능력 검토

- 우리나라의 1인당 GNI 대비 최저임금은 48.3%로 일부 유럽 복지선진국들을 제외하고 미국(37.1%)보다 높고 일본(48.3%)과 같은 수준임

〈주요국가의 최저임금 수준〉

환율(2004년 연평균) : 1\$=1,143.72원, 1E=1,422.17원

| 국 가 명 | 1인당 GNI('03) | 시 간 당 최저임금액 | 달러환산 | 年최저임금/ 1인당 GNI | 비 고 |
|-------|--------------|--------------------------|----------------------|----------------|--------------------|
| 한 국 | \$12,020 | ₩2,840 | \$2.14 | 48.3% | |
| 일 본 | \$34,510 | ¥665 | \$6.15 | 48.3% | 전국 가중평균치 |
| 미 국 | \$37,610 | \$5.15 | \$5.15 | 37.1% | 연방 최저임금 |
| 영 국 | \$28,350 | £ 4.85 | \$8.89 | 85.0% | |
| 캐 나 다 | \$23,930 | C\$5.9~8.5 | \$4.54~6.54 | 51.5%~74.1% | 주별 최저임금 |
| 스 위 스 | \$39,880 | 月CHF2,560 | 月\$2,063 | 62.1% | 숙박·식당업기준 (단체협약) |
| 벨 기 예 | \$25,820 | 月E1,210 | 月\$1,505 | 69.9% | |
| 포르투갈 | \$12,130 | 月E374.7 | \$459.5 | 45.5% | |
| 스 페 인 | \$16,990 | 월E513 | 월 \$466 | 32.9% | |
| 핀 란 드 | \$27,010 | 月E926.4 | 月\$1,152 | 51.2% | |
| 스 웨 덴 | \$28,840 | 月SEK12,625 | 月\$1,721 | 71.6% | 제조업기준 (단체협약) |
| 네덜란드 | \$26,310 | 月E1,265 | 月\$1,573 | 71.7% | |
| 중 국 | \$1,100 | 月495위안(북경) 月570위안(상해) | 月\$59.80 月\$68.87 | 65.2% 75.1% | 심천특구 월460~595위안 |
| 베 트 남 | 月21만동 | 月\$14.56 | \$430 | 40.6% | |

자료 : 최저임금위원회 『최저임금 심의를 위한 주요 노동·경제 지표분석』

주 : 1인당 GNI 대비 최저임금은 (시간당 최저임금액×226시간×12개월)/1인당 GNI로 계산한 것임.

- 반면, 최저임금의 직접적 부담 주체인 중소기업의 지불능력은 크게 저하
 - 중소기업체 영업이익률은 '99년 5.66%에서 04년 4.47%로 하락한 반면 대기업은 7.38%에서 9.43%로 증가하는 등 중소기업의 수익성은 절대적 수준과 상대적 수준에서도 지속적으로 악화

〈매출액 대비 영업이익률 추이(제조업)〉

(단위 : %)

| | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 |
|------|------|------|------|------|------|-------------|
| 중소기업 | 5.66 | 5.44 | 4.86 | 5.01 | 4.56 | 4.47 |
| 대 기업 | 7.38 | 8.21 | 6.03 | 7.54 | 8.16 | 9.43 |

자료 : 중소기업협동조합중앙회, 중소기업경영지표, 각년도, 한국은행, 기업경영분석, 각년도

- 반면, 생산성을 감안한 중소기업의 인건비 부담은 대기업의 1.5배 수준

〈대·중소기업의 노동소득분배율〉

(단위 : %)

| 구 분 | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| 중소기업 | 61.27 | 60.02 | 62.23 | 63.84 | 63.49 | 65.25 | 64.50 |
| 대 기업 | 40.66 | 35.85 | 42.68 | 46.11 | 39.70 | 40.43 | 34.95 |

주 : 노동소득분배율 = 부가가치대비 인건비 비중 (인건비/부가가치 × 100)

자료 : 중소기업협동조합중앙회, 중소기업경영지표, 2004/한국은행, 기업경영분석, 2004

- 중소기업 종사자의 70%이상이 분포된 주요 제조업종의 생산성 증가율은 평균 4% 수준인데 임금증가율은 8.5%이어서 중소기업의 임금부담이 과중함을 알 수 있음
 - 반면 최저임금 인상률은 00년 16.6%, 01년 12.6%, 02년 8.3%, 03년 10.3%, 04년 13.1%, 05년 9.2% 등 6년간 평균 11.7%가 중소기업 부담을 가중시킴

〈중소기업 집중 주요업종 생산성증가율 및 임금인상률〉

| | 음식료 | 섬유 | 봉제 모피 | 고무 플라스 틱 | 조립 금속 | 기계 및 장비 | 전기 기계 | 영상, 음향, 통신 | 평균 |
|------------------------|------|------|----------|----------------|----------|------------|----------|------------------|-------------------------------------|
| 생산성증가율 (00~05. 3/4) | 3.3 | 0.9 | 4.0 | -1.9 | 1.4 | 4.4 | 4.4 | 17.2 | 4.2 |
| 임금인상률 (00~05) | 7.4 | 8.2 | 10.5 | 7.5 | 6.3 | 8.3 | 9.5 | 10.1 | 8.5 11.7 (최저임금) |
| 중소기업 종사자수 | 15만명 | 17만명 | 12만명 | 16만명 | 20만명 | 26만명 | 12.5만명 | 15만명 | - |

자료 : 중기협, 『중소기업현황』 2005. 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 한국생산성본부, 『생산성리뷰』

- 우리나라 제조업체의 노동비용 증가율이 세계에서 가장 높은 수준임. 1990년의 노동비용을 100으로 했을 때 2004년 우리나라는 311.6으로 일본의 174.7, 대만의 155.1 등에 비해 무려 2배 수준으로 나타남
- 생산성 향상이 뒷받침되지 않은 높은 임금 인상률에다 국민연금 건강보험 등 각종 사회보험은 노동비용 상승을 자극하고 있으며 이는 중소기업의 해외이전을 가속화하여 국내 일자리 감소와 투자부진의 악순환을 초래할 우려가 높아짐

2. 최저임금제도 운영 및 정책

□ 최저임금 적용대상

- 05년 8월, 최저임금법 시행령 개정으로 기존에 최저임금 적용제외 대상이었던 양성훈련생, 수습근로자, 감시단속직근로자가 최저임금 적용대상(감액적용)으로 확대됨
- 우리나라 최저임금 적용대상
 - 기 업 : 근로자 1인이상 전 사업장
 - 근로자 : 모든 근로자(상용, 임시, 일용, 시간제, 외국인근로자 등), 동거의 친족만을 사용하는 사업, 가사사용인, 선원, 선박소유자 제외
 - 특례적용
 - 감액적용(10%) : 취업기간 6월 미만 18세미만 근로자, 수습근로자, 양성훈련생, 감시단속직 근로자(07. 1 시행)
 - 적용제외 : 장애인(노동부 장관 인가)
- 우리의 최저임금 적용대상 범위는 다른나라에 비해 넓고 경직적임
 - 미국의 경우, 피용자 2인미만, 연간 매출 50만불미만 사업장에는 최저임금을 적용하지 않아 사업주의 지불능력을 고려한 법제운명을 하고 있으며 관리·행정·전문직, 외판영업사원, 학생훈련생, 수습근로자 등 다양한 근로계층에 대해 최저임금 적용예외 대상을 폭넓게 인정

- 일본은 단시간근로자에게도 최저임금을 특례적용하고 65세 이상은 산업별최저임금보다 낮은 지역별최저임금을 적용토록 하고 있음
- 영국, 호주, 네덜란드 등은 감액적용 연령기준이 21~23세에 달함
- 특히, 감시·단속적 근로자의 최저임금 적용(10% 감액)으로 인해 사업주의 인건비 부담과 이들의 고용축소가 우려되는 상황
 - 노동부 자료에 따르면, 2002년 기준 감시·단속근로자 중 시급 최저임금액 미만자는 전체의 30.5%이며, 평균시급액은 법정최저임금액의 75% 수준
 - 대부분 고령자이며 저학력 근로자로 구성된 감시단속직은 취약계층 고용에 크게 기여해 왔으나 최저임금 적용 및 10%의 비현실적인 감액기준으로 인해 오히려 고용감소가 우려됨

〈감시·단속근로자 최저임금 적용시 기업의 추가임금부담액〉

(단위 : 원)

| 적용대상* | 적용시급액* | 월환산액(363시간기준**) | 추가부담액(연간) |
|--------|--------|-----------------|---------------|
| 약 56만명 | 2,555 | 927,465 | 3,186억 2,724만 |

* 자료 : 중앙고용정보원, “산업·직업별 고용구조 조사”(2003년) 로 추정

** 최저임금 2,840원 기준 *** 감시단속적 근로자의 월 실근로시간(정상361시간+할증4시간)

- 일반근로자에 비해 생산성이 떨어지는 취약계층에까지 최저임금 적용을 확대하는 것은 취약계층 보호에 오히려 역행하는 결과 초래
- 따라서 감시단속근로자 최저임금 감액적용기준 20%로 확대, 고령자에 대한 최저임금 감액적용, 영세기업의 지불능력을 고려한 최저임금액 결정 및 특례적용 범위 확대 등 유연한 법제도 운영이 필요함

□ 최저임금 산입임금 범위 확대

- 고정상여금 등 실제 지급액을 최저임금 산입임금 범위에 포함 필요

- 그러나 전산업 평균 고정상여금 지급비율은 400%수준이나 규모가 작은 사업체일 수록 그 비율이 작으므로 최저임금 산입임금 범위 확대시 최저임금 고시액이 과도하게 높아져서는 안됨
 - 4인이하 사업장의 연간 특별급여 비중은 월급여의 82.4%에 불과
- 영세사업장을 고려하여 고정상여금 포함비율을 100%수준으로 하여 최저임금 인상을 자극하지 않도록 하는 등의 여러 방안 모색 필요

□ 공익위원만으로 최저임금 결정

- 노·사는 최저임금 심의에만 참여하고 공익위원이 최저임금수준을 결정하여 최저임금 결정을 둘러싼 노사간의 소모적인 논쟁의 반복을 종결하고 최저임금 결정액의 객관성을 확보할 필요성 높음

□ 최저임금 결정기준에 사용자 지불능력 등 지표추가

- 당초 최저임금 결정기준은 ‘근로자 생계비’, ‘유사근로자의 임금’ 및 ‘노동생산성’이었으나 05년 최저임금법시행령 개정으로 ‘소득분배율’ 기준이 추가 됨
- 이와 같은 최저임금 결정기준은 노동공급자인 근로자 측에만 치우치고 노동수요자인 기업과 국민경제에 미치는 영향에 대해서는 준거지표로 충분히 제시되지 못하고 있음
 - 기존의 ‘노동생산성’ 지표만으로는 사업주의 지불능력 및 최저임금 고용과 국가경제에 미치는 영향이 효과적으로 고려되기 어려움
 - 실제로 ‘소득분배율’ 기준이 추가된 후 '05. 9 적용 최저임금 결정시, 소득분배 개선분을 구체적으로 반영한 최저임금인상률(레인지)가 공익위원 의견으로 제시되는 등 인상률 결정에 적극 반영되고 있음

- 따라서 사용자의 지불능력, 고용과 실업에 미치는 영향, 기업 경쟁력, 경제성장률 등 노동공급 및 국민경제 측면의 지표를 최저임금 결정기준에 추가하여 최저임금 심의에 명확하게 반영되어야 할 것임



최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

◇ 지정토론 3 ◇

최저임금제도 개선방안에 대한 의견

정 인 수 (한국노동연구원 선임연구위원)

최저임금제도 개선방안에 대한 의견

정 인 수 (한국노동연구원 선임연구위원)

토론문은 김유선 소장의 “최저임금 수준 평가와 개선 방안” 과 박영삼 전 한국비정규직노동센터 정책기획국장의 “최저임금제도 개선방향”에 대해 토론하고자 한다.

먼저, 김유선 소장의 “최저임금 수준 평가와 개선 방안” 발제문은 국내와 국외 자료를 포괄하는 방대한 작업이 요구되는 비교분석 연구로서 노고를 치하 드리는 바이다.

전체적인 기조는 두 가지로 정리된다. 첫째, 우리나라 최저임금제 적용을 평균임금의 1/2로 가자, 그리고 너무 급하다면 년도별로 순차적으로 적용하자는 것과, 둘째, 최저임금 제외되거나 탈법적으로 적용제외 되고 있는 최저임금 이하 대상이 많으므로 이를 개선해 나가기 위해서는 근로감독이 강화되어야 한다는 것으로 요약될 수 있다.

두 가지의 기조 전반적인 부분에서는 논리 전개에 무리가 없다고 본다.

다만, 구체적인 부분에서 몇 가지 고려해 보아야 할 부분을 상정하면 다음과 같다.

첫째, 김유선 소장이 사용하고 있는 경제활동인구조사와 현재 논문에서 비교되고 있는 선진국들의 최저임금 수준 책정에 사용되는 데이터의 성격이 같은가는 확인될 필요가 있다. 경합데이터는 비정규근로를 포함하는 가구조사 임금수준인데, 비교 대상이 되는 선진국들의 데이터는 어떤 성격과 구성으로 되어 있는지 밝히고 같은 성격과 구성일 경우에만 비교가 가능할 것이라는 점을 확인하고 싶다. 임금구조기본조사를 사용할 경우에는 어떠한가? 왜 임금구조 기본조사는 이 번 연구에 사용하지 않았을까?

둘째, 기준 측면을 보면, 독일을 제외하고는 대부분의 선진국에서 중위임금을 사용하고 있다 (김유선 <표1>, 4p). 김유선 소장의 주장은 평균임금 50%를 사용하자는 것인데, 중위임금 75%는 왜 안 되고 평균임금 50%는 왜 되는가? 문제는 선진국들의 최저임금 기준이 왜 중위임금의 2/3, 평균임금의 75% 등으로 되고 있는가를 살펴서 논리측면에서의 기준이 필요한 것이 아닌가? 현재의 발제자 논리는 현실적 측면에서 이 정도는 되어야 하지 않겠는가라는 적극적 주장에 불과하므로 좀 더 다른 논리적 기준

이 필요한 것은 아닌지?

셋째, 근로감독 강화 이전에 탈법적인 최저임금 이하 임금지급을 막을 수 있는 방법은 없는가? 사실 최저임금이 법적으로 설정되어도 주지 않는 기업은 아주 영세기업일 것이므로 근로감독관 증원, 근로감독 강화라는 것으로 해결되기 힘들 것이기 때문에 보다 현실적 방안은 무엇인가를 고민해 보자는 것이다.

다음으로 박영삼 전 한국비정규직노동센터 정책기획국장의 “최저임금제도 개선방향”에 대해서는 발제문이 우리나라 최저임금제도의 변화와 제도적 개선방안으로 나누어진다. 최저임금제도의 최근 변화부분은 최저임금제도를 한 눈에 알아볼 수 있게 그 변화양상과 배경을 잘 정리해 준 것으로서 아주 핵심을 잘 지적한 중요한 자료로 판단된다. 토론의 대상이 되는 부분은 박영삼 선생의 두 번째 부분인 제도적 개선 방안에 국한된다. 제도적 개선 방안중 중요한 부분은 최저임금을 평균임금의 50%로 하자는 것과 주 44시간으로부터 주 40시간으로 변화하는 근로시간 단축이 시간급에 미치는 영향을 어떻게 정리할 것인가의 두 개로 요약된다.

박영삼 선생의 제도 개선안중 핵심인 두 개에 대해서만 토론하고자 한다. 첫 번째 평균임금 50%로 최저임금수준을 책정하자는 것은 앞의 김유선 소장의 경우와 같은 내용이다. 따라서 같은 검토의견이 제시되므로 김유선 소장에 대한 토론을 참조바란다. 다만, 박영삼 선생의 주장인 평균임금 50%에는 EU에서 최근 EU 차원의 새로운 최저임금 수준 책정안으로 내놓은 부분을 근거로 하고 있는데 이 것은 중요한 자료이다. 그러나 EU는 우리나라와 다르기 때문에, 현재의 논의에 필요한 부분은, EU에서 그러한 안을 내놓은 이유와 배경에 대한 설득력 있는 자료 분석이 필요하다는 것이다. 즉 EU에 속하는 대부분의 나라들이 ‘중위임금’을 최저임금의 기준으로 많이 이용하고 있음에도 불구하고, 왜 EU에서는 “평균임금의 50%”를 그 기준으로 제시하였는지 그 논리를 찾아봐주면 보다 설득력이 있을 것이며, 그 논리를 우리나라에도 적용가능한지 판단이 가능할 것이기 때문이다.

두 번째, 주 44시간이 주 40시간으로 변함에 따라 시간급 3,100원으로 계산할 경우 월급이 700,600원으로부터 647,900원으로 더 낮아지는 것을 어떻게 할 것인가에 대해서, 더 낮아질 수는 없는 것이니 변화하는 시점에서의 최저임금은 비록 근로시간이 40시간으로 줄더라도 최저임금은 월급기준 700,600원을 고수할 수 있게 최저임금 시간급을 조절하자는 안에 대한 검토의견은 아래와 같다.

최저임금이 시간급으로 계산할 경우 월급이 낮아지는 것을 보전하자는 것은 근로시간단축에 관한 전체적 논리상 월급이 낮아지지 않게 하자는 전제조건으로 판단할 때 원칙론 적으로 받아들여질 수 있는 제안이라 판단된다. 그러나 각론의 경우 다시 한번 따져 볼 필요가 있다. 먼저, 시간급으로 할 경우 월급으로의 소득보전은 근로시간단축에 관한 법규정상대로 사전에 정해진 사안이 아니기 때문에 문제가 된다. 명시적인 규정이 없으므로 이 부분은 반드시 그렇게 보전해야 할 사안은 아니기 때문이다. 한편으로 고려해 보아야 할 사안은, 시간급 근로자라할지라도 월급으로 소득 수령하는 경우가 대부분인 우리나라 현실에서, 실제, 시간급으로 계산된 월급이 예전보다 더 낮아지는 일이 발생할 것인가에 의문이 생긴다. 즉, 박영삼 선생의 시간급으로의 계산상 보전 부분은 그럴 가능성이 있다는 경우의 수에 관한 설명에 불과하고 실제 발생하는 경우는 거의 없는 일일 수도 있다는 점에서, 실제 현실에서 그러한 사안이 발생하는 확률이 적어도 1%를 넘어서는 경우에는 이 것이 쟁점이 되어야 하지 그렇지 않으면 노사간에 시간과 에너지만 낭비시키는 공연한 일이 아닌가라는 점이다. 다시 설명하면, 우리나라의 정서상 월급이 최저임금 수준인데도 시간급으로 따져 평소에 주던 월급보다 4 내지 5만원 더 낮은 64만 8천원 정도를 줄 수 있겠는가? 아마도 그러한 경우는 수학상으로는 가능하지만 현실에서는 일어나기 힘들 것이라는 점이다. 따라서 현실에서 그러한 일이 일어나는지 확인한 후, 그러한 사안들이 명백히 상당한 비율로 일어나는 경우에 논의할 사안이기에 때문에 현장 확인이 우선된다고 판단된다. 확인 후 쟁점화해야 하는 것이 공연한 에너지 낭비를 줄일 수 있다.



최저임금 수준 및 운영에 대한 정책토론회

◆ 지정토론 4 ◆

최저임금 수준과 제도 개선

김 태 현 (전국민주노동조합총연맹 정책기획실장)

최저임금 수준과 제도 개선

김 태 현 (전국민주노동조합총연맹 정책기획실장)

1. 2005년 개정 최저임금법 내용과 한계

1) 개선 사항

- 최저임금 결정기준에 소득분배율 추가 : 당초 정부가 포함시키려던 경제성장률, 고용증가율은 제외돼 최저임금은 경제논리보다 사회적 보호의 측면이 강조됨.
- 최저임금 적용시기 현행 9월~다음년도8월에서 1월~12월로 변경 : 공공부문 회계연도와 일치하지 않으며 9월부터 최저임금이 인상돼도 노동자들이 인상분을 받지 못하던 최저임금 위반사태가 개선될 것으로 전망됨.
- 수습 노동자 적용 및 감시단속 노동자 적용제외에서 감액적용으로 변경 : 기존에 최저임금을 적용받지 못하던, 수습사원 및 감시단속 노동자들에게 감액이나마 최저임금이 적용되게 된 것은 큰 진전이라고 할 수 있음.
- 법정노동시간단축에 따른 월정최저임금 보장 : 법정노동시간이 주44시간에서 주40시간으로 단축된다는 이유로 월정 최저임금조차 삭감돼야 한다던 정부와 사용자의 논리에 대해 입법 차원에서 저임금 노동자들의 생활을 보호하는 장치를 마련함.
- 최저임금 미달액 원-하청 사용자 연대책임 명문화 : 최저임금이 미달되는 문제에 대해 원-하청 사용자 연대책임을 명문화하고 원사업자가 최저임금에도 미치지 못하는 하도급 계약을 하지 못하도록 봉쇄함.

2) 문제점과 과제

- 최저임금 수준을 전체 노동자 임금평균의 50% 이상 법제화 기각 : 민주노총, 최저임금연대와 민주노동당의 핵심 요구사항이었음. 환노위는 전체적으로 현행 최저임금 수준이 낮다는데 공감하면서도 최저임금 수준은 최저임금위원회에서 개선할 사항이지 법으로 명시할 수 없다는 이유를 제기했음.
- 공익위원 선출의 민주화 기각 : 앞으로도 공익위원 선출은 정부가 후보군을 제시하는 방식을 통해 통제될 전망이다. 다만, 단의원안의 취지에 따라 시행령 규정을 개정하기로 했는데, 사회학 및 사회복지학 교수도 공익위원이 될 수 있게 되었고, 박사 학위 소지자가 아닌 경우에도 10년 이상 노동연구소에서 근무한 경우 공익위원이 될 수 있게 됐음.
- 최저임금 미달액 원-하청 사용자 연대책임 요구 중 핵심사항 차기과제로 이월 : 하도급 계약 이후에 최저임금이 인상됐을 경우 원-하청 사용자 연대책임으로 지급할 것을 요구했으나 차기과제로 넘어가 이로 인한 최저임금 위반문제가 개선되지 않을 전망이다.
- 제한적 적용 확대 감시단속 노동자가 다른 노동자들에 비해 합리적 이유없이 최저임금에 있어 차별을 받는 것은 여전히 문제이며 택시 노동자 최저임금 적용도 임금체계의 특수성을 이유로 기각됨.
- 최저임금 인상에 따른 면탈행위 규제 기각 : 최저임금 인상시 사용자가 탈법적으로 그 효과를 무력화시키는 행위를 제재하고자 했으나 거부됐음.

| 구분 | 현행법 | 단병호의원안 | 조정식의원안 | 결과 |
|--------------------------------------|-------------------------------|--|----------------------------|---|
| 가사사용인의 적용 여부 | 적용제외 | 적용 | 현행 유지 | 현행 유지 |
| 최저임금 결정기준 및 수준 | 생계비, 유사노동자의 임금, 노동생산성 | 노동소득분배율 추가, 전체 노동자 임금 평균의 50% 이상 법제화 | 소득분배율 추가 | 소득분배율 추가 |
| 최저임금 감액적용 대상의 존치 여부 및 그 대상의 변경 여부 | 취업기간이 6개월을 경과하지 않은 18세미만의 노동자 | 삭제 | 3개월 이하의 수습 노동자, 감시단속 노동자 | 3개월 이하의 수습 노동자, 감시단속 노동자 |
| 최저임금 인상에 따른 면탈행위의 규제 여부 | 종전의 임금수준을 저하 금지 | 명칭 · 지급시기 및 지급방식 등을 변경해 최저임금에 산입한 경우 종전 임금 수준을 저하시킨 것으로 명시 | | 현행 유지 |
| 도급제 급여 노동자(택시노동자)의 최저임금 적용 실효성 확보 방안 | | 도급제에 따른 임금의 일부 최저임금 산입 제외 | | 현행 유지 |
| 원청의 연대책임 규정 | | 직상수급인-하수급인 연대책임 | 귀책사유가 있을 시 직상수급인-하수급인 연대책임 | 귀책사유를 원사업자가 일반적으로 최저임금액에 미치지 못하는 인건비 단가에 의하여 하도급대금을 결정하는 행위와 원사업자가 하도급 계약 기간 중 인건비 단가를 최저임금액에 미치지 못하는 금액으로 인정한 행위로 명시 |
| 근로시간 단축에 따른 임금 저하의 금지 | | 월정 최저임금 보장 | 기존 임금 저하 금지 | 주당노동시간 단축분 가운데 4시간분의 임금 보전 |

| 구분 | 현행법 | 단병호의원안 | 조정식의원안 | 결과 |
|------------------|--|--|---------------------|---|
| 적용대상 제외 폐지 여부 | 정신지체 노동자, 수습노동자, 양성 훈련자 | 폐지 | 수습노동자, 양성 훈련자 폐지 | 수습노동자, 양성 훈련자 폐지 |
| 최저임금 적용시기 | 9월-다음년도 8 월 | 1-12월 | 1-12월 | 1-12월 |
| 공익위원 선출방식 | 노동부장관이 제 청해 대통령이 위 촉 | 노사단체가 공익 위원 선출 | | 시행령 개정을 통 해 공익위원 대상 을 사회학, 사회복 지학 전공자, 박사 학위소지자가 아 니더라도 노동연 구소 활동 10년 경력자 포함 |
| 벌칙 | 6조의 1, 2를 위반 할 경우 3년 이하 의 징역 또는 1,000만원의 벌금 | 6조의 1, 2를 위반 할 경우 3년 이하 의 징역 또는 3,000만원의 벌금 | | 6조의 1을 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 2,000 만원의 벌금 |

2. 최저임금 수준 및 제도 개선 과제

1) 최저임금 수준 : 노동자 임금평균의 50% 이상으로 법제화

- 최저임금수준은 최저임금제도의 목적과 관련하여 판단하여야 함. 발제에서 얘기되
듯이 최저임금제도는 임금노동자들을 부당한 저임금으로부터 보호하고(ILO협약 전
문), 임금 노동자에게 허용 가능한 임금의 최저수준과 관련하여 필요한 사회적 보장
을 제공하는데 목적이 있다(ILO권고 제2조). 최저임금결정은 빈곤을 극복하고 모든
노동자와 그 가족의 요구를 충족시킬 것을 목적으로 수립된 (사회보장)정책의 한 부
분이 되어야 한다(ILO권고 제1조). 아울러 우리 헌법에도 최저임금제도를 명시하고
있음.
- 각국의 최저임금결정기구는 ① ‘절대적 저임금 해소’를 목적으로 하는 생계비에 비

해 '상대적 저임금 해소, 임금격차 축소, 소득분배구조 개선'이라는 좀더 포괄적인 목적에 충실할 수 있고, ② 최저임금 수혜자수, 최저임금 영향률, 직접 임금비용 등 각종 지표를 종합적으로 검토할 수 있으며, ③ 생계비와는 달리 그 산정방식이나 금액을 둘러싼 논란이 불필요하기 때문에 '비교 가능한 임금' 즉 '임금평균(또는 중위 임금) 대비 최저임금'을 가장 많이 사용함.

- 우리나라도 작년 법개정 과정에서 소득분배율이 추가되었으므로 저임금 축소와 소득분배구조 개선이라는 목표 달성을 위해서도 '비교가능한 임금', 즉 임금평균(또는 중위임금 대비 최저임금)을 사용하는 것이 타당함.
- 두 분의 발제에서도 드러났듯이 현재 OECD 기준(상용직 중위임금의 2/3)이나 EU의 LoWER(유럽연합 저임금고용연구 네트워크)기준(중위임금의 2/3 미만)은 매우 높은 수준임.
- 아울러 유럽의 경우 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등 서유럽 국가에서 상용직 중위임금의 1/2~2/3 사용하는 것을 근거로 판단해볼 때, 우리나라에서는 노동자 평균임금의 50% 수준이 그나마 사회적으로 합의가능한 기준선이 될 수 있을 것임.

2) 월정 최저임금제 도입

- 박영삼 국장의 발제문에서 드러나듯이 현행법은 최저임금을 시급으로만 결정해 법정 노동시간을 단축할 경우 월 최저임금이 달라지는 문제가 남음.
- 이로 인해 저임금 노동자 생활보호, 소득분배 개선 등 최저임금제의 취지를 위배하게 됨.
- 이 문제는 법정 노동시간단축이 단계적으로 마무리되는 2010년까지 매년 해당 노동자에게 문제가 됨. 아울러 노동시간 단축에 따라 월환산액이 저하되면서 노동시간단축이 완료되는 2011년이 되면 오히려 소득분배 구조가 악화되는 모순이 발생함.

- 시급과 월급으로 최저임금을 정함으로써 이같은 모순을 제거해야 함.

3) 택시노동자 최저임금 적용

- 2005년 법개정으로 인해 감시단속적 근로자와 수습 근로자에게 최저임금이 적용되게 되었음. 이는 최저임금제도가 가능한 모든 임금노동자에게 적용해야 한다는 관점에서 지극히 당연함. 같은 노동자임에도 불구하고 최저임금 적용에서 제외된다는 것은 최저보다 못한 인간이란 차별적 대우에 다름아님.
- 그럼에도 불구하고 택시노동자들의 경우에는 사납금이라는 기형적 임금체계를 명분으로 하여 최저임금 적용에서 배제되어 왔음. 노동부는 택시노동자의 통상임금이 최저임금에 미달하는 경우라도 회사에서 지급하는 월임금은 월급제로 사납금외의 개인수입금은 도급제로 이분화된 해석을 하고 이를 합산해 최저임금법 위반 여부를 따져야 한다고 해석하고 있음.
- 그러나 사납금외 개인수입은 운전자별로 다르고 그 금액이 불분명해 노동부의 해석대로라면 택시사업자가 최저임금법을 위반하는 경우라도 최저임금법을 적용할 수 없음.
- 택시 노동자의 경우도 통상임금이 최저임금 이상 되어야 하고 이에 미달하는 경우 최저임금법을 적용해야 함.

4) 가내노동법 제정 문제

- 가내근로자에 대한 적용문제는 적용법규 자체가 없기 때문에 별도의 가내노동법 제정이 필요함. 최저임금위원회나 노,사,정이 모여 이에 대한 법적용 문제를 논의해야 할 것임. 특히 ILO 차원에서도 가내노동권고를 통해 최저임금 적용을 의무화하고 있으므로 실질적 적용이 이루어지도록 조속한 노력이 필요함. 이러한 논의를 바탕으로 가내근로자와 가사사용인에 대하여 최저임금 적용을 의무화해야 함.

5) 감시단속적 근로자 적용방안 구체화

- 감시·단속적 근로자에게 확대적용하기로 법개정을 하였음에도 불구하고 구체적인 방안을 마련하지 않고 있는 것은 노동부의 직무유기임.
- 발제문은 감액 시급액 고시방안과 월급환산 적용방안이 있다고 하면서 구체적 방안을 제시하지 않고 있음. 이에 대해서 포괄역산제 임금형태라는 전근대적 임금형태를 벗어나기 위해서도 10% 정도의 감액시급액 고시방안이 무난한 방안이라고 판단됨.
- 장시간 노동에 따른 포괄역산제 형태의 월급제를 용인할 경우 오히려 불법적 장시간 노동을 국가기관이 용인하는 결과가 되지 않을까 우려됨.

6) 원청의 책임

- 2005년 5월 법개정시 원청의 귀책사유로 인해 하청 노동자에게 최저임금이 지급되지 못한 경우 연대책임이 규정되었음. 그러나 그 요건은 △직상수급인이 일반적으로 최저임금액에 미치지 못하는 인건비 단가에 의해 하도급대금을 결정하는 행위 △직상수급인이 하도급 계약기간 중 인건비 단가를 최저임금액에 미치지 못하는 금액으로 인정한 경우로 한정됨.
- 하도급 계약 이후에 최저임금이 인상됐을 경우도 원청의 책임이 분명하므로 이에 대한 연대책임이 분명히 요건으로 규정되어야 함.

7) 공익위원 선출방식의 민주화

- 현재 노사 대표가 동수인 상태에서 법정 최저임금의 인상은 실제 공익위원에 의해서 결정되므로, 공익위원의 중립성은 대단히 중요함.
- 그럼에도, 현행 공익위원 선임방식은 노사 양 단체의 검토 없이 노동부 장관의 제청으로 대통령이 위촉하게 돼 있어, 중립성이 훼손되고 노사당사자로부터 신뢰도가 떨어

어질 수 있음.

- ILO 권고(제 30호)에서는 사용자와 노동자가 인원수와 투표수가 동등한 대표로 구성돼 심의 결정하도록 하고, 1인 또는 2인 이상의 중립자를 두어 결정을 내리도록 하고 있음. 동시에 중립자는 해당 산업 및 산업부문의 공평성을 의심받을 우려가 없는 자 중에서 선정하고, 중립자는 가급적 임금결정기관의 노사 대표자와 합의해 선임하도록 규정하고 있음.
- 이에 따라 노사단체가 공익위원을 선출하는 방식으로 전환 요구
- 사용자측은 “노·사는 최저임금 심의에만 참여하고 공익위원이 최저임금수준을 결정”하자고 주장하고 있으나 이는 현재의 노, 사, 공익 3자 구조야말로 실질적으로 공익위원이 결정권을 갖는 구조임을 망각한 주장임. 문제의 핵심은 공익위원의 중립성, 공평성임.

8) 근로감독의 강화

- 탈법적인 최저임금 이하 임금 지급을 막을 수 있도록 근로감독이 강화되어야 하는데 찬성함. 영세기업에 대한 적용을 위해서는 근로감독관의 증원뿐만 아니라 노, 사의 참여가 필요함.
- 노, 사가 영세사업장 밀집 지역에 대해 명예근로감독관 형태로 참여하여 탈법적 저임금을 모니터링하는 시스템을 만들고, 노·사가 공동으로 캠페인을 전개하는 등 대대적 계도활동을 전개하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있음.