

# 최저임금제 개선 방안

2000년 5월 9일 오후 2시  
중소기업회관 중회의실

# 자료집 차례 및 일정

차례 및 일정표 ... 3

<기조발제> 최저임금제 개선 방안(김유선) ... 5

<토론문1> 최저임금제 개선 방안 토론문(어수봉) ... 72

<토론문2> 최저임금제 개선 방안 토론문(황덕순) ... 76

<토론문3> 최저임금제 개선 방안 토론문(노진귀) ... 78

<토론문4> 최저임금제에 대한 경영계 의견(김정태) ... 81

## 14:00 - 14:20 개회식

인사말 - Peter Mayer(프리드리히 에베르트 재단 서울사무소 소장)

인사말 - 단병호(민주노총 위원장)

## 14:20 - 14:50 기조발제

최저임금제 개선방안(김유선 · 한국노동사회연구소 부소장)

## 14:50 - 15:00 휴식

## 15:00 - 15:40 지정토론

어수봉(한국기술교육대학교 교수)

황덕순(한국노동연구원 연구위원)

노진귀(한국노총 정책본부장)

김정태(한국경총 조사2부장)

## 15:40 - 16:30 종합토론

## <기조발제>

# 최저임금제 개선 방안

김유선 (한국노동사회연구소 부소장)

### 제1장 최저임금 법제 개선방안

- 제1절 ILO 협약·권고
- 제2절 최저임금법의 주요 내용
- 제3절 최저임금 법제 개선방안

### 제2장 최저임금 수준 개선방안

- 제1절 최저임금 수준 국제비교
- 제2절 한국의 최저임금 수준
- 제3절 최저임금 수준 개선방안

### 제3장 최저임금의 효과

- 제1절 OECD 국가들의 논의 결과
- 제2절 미국 노총 “신화와 진실”
- 제3절 우리 나라에서 최저임금의 효과

영국노동조합회의(TUC)가 최저임금제를 지지하는 데는 도덕적·경제적으로 분명한 이유가 있다. 저임금은 개인적으로나 국가적으로 막대한 사회적·경제적 비용을 필요로 한다. 저임금은 먹고 자고 입고, 아이들을 먹이고 입히는데 필요한 돈이 충분치 못함을 의미한다. 저임금은 사용자들이 부담하지 않은 부족분을 메우기 위해, 국가가 저임금 노동자에게 급여를 제공해야 함을 의미한다.

영국노동조합회의가 최저임금제를 지지하는 데는 또 다른 경제적 이유가 있다. 임금이나 근로조건이 양호한 기업이 노동자들과 장기적으로 건설적인 계약관계를 유지할 수 있고, 경제적으로도 성공할 가능성이 높다. 최저임금

은 일하는 사람들의 권리일 뿐만 아니라, 영국이 세계 시장에서 성공하는 데 필요한 고임금, 고생산성, 고품질 경제를 달성하는데 기여할 수 있다.

과거 보수당 정부는 최저임금제가 일자리를 파괴한다고 주장했다. 그러나 이를 뒷받침할 증거는 어디에도 없다. 최저임금제를 실시하고 있는 유럽연합 국가들의 경험은 최저임금이 부정적 고용효과가 없음을 보여준다. 미국에서의 연구결과만은 최저임금이 오히려 청소년 고용에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

- 영국노동조합회의 홈페이지 '최저임금 정책 해설'<sup>1)</sup> 중에서 -

최저임금제란 노동시장의 자율적 임금결정 기구만으로는 해소되지 않는 저임금을 일소하고 저임금 노동자들의 생활수준을 개선할 것을 목적으로, 국가가 노·사간의 임금결정 과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 그 이상의 임금을 지급할 것을 법률로써 강제하는 제도를 말한다.

최저임금제는 대영제국의 식민지였던 뉴질랜드(1894년)와 오스트레일리아 빅토리아주(1896년)에서 처음 실시되어, 20세기초에는 영국(1909년), 미국 매사추세츠주(1912년), 프랑스(1915년) 등 선진국으로 확산되었고, 1930년대 대공황과 제2차 세계대전을 거치면서 전세계로 확산된 제도이다. 1999년 6월 현재 ILO의 「1928년 최저임금결정제도 협약, 제26호」를 비준한 나라가 101개국, 「1970년 최저임금결정 협약, 제131호」를 비준한 나라가 41개국에 이르는데, 협약을 비준하지 않은 나라들도 대부분 최저임금제를 실시하고 있다.

우리 나라는 1988년부터 최저임금제를 실시하고 있지만, 적용대상이 매우 제한적이고 그 수준도 비현실적으로 낮아, 있으나마나 한 유명무실한 제도로 평가되고 있다. 이것은 최근 청와대 노동복지수석이 “현재 유명무실해진 최저임금제도를 현행 5인 이상 사업장에서 전 사업장으로 확대 적용하고, 비현실적으로 낮은 최저임금 수준을 현실화하여 저소득 근로자들을 실질적으로 보호하는 정책이 필요합니다.”<sup>2)</sup>라고 언명한 데서도 확인할 수 있다.

따라서 금년에는 그 어느 때보다 최저임금제가 개선될 가능성이 높다. 그것은 단순히 정부 고위당국자가 ‘최저임금의 적용대상 확대와 최저임금 수준의 현실화’를 약속했기 때문만은 아니다. 최근 임금소득 불평등과 소득분배구조의 왜곡이 심화되면서, 저임금 노동자의 보호와 사회보장정책의 일환으로 최저임금제에 관한 관심이 높아지고 있기 때문이다. 더욱이 금년부터 민주노총이 최저임금심의위원회에 참여하게 됨에 따라 노동

1) <http://www.bized.ac.uk/compfact/tuc/tuc48.htm>

2) 김유배 청와대 노동복지수석 (2000.2.1), 「소득분배구조 개선을 위한 정책방향」, 대통령비서실 삶의질향상기획단 주관 소득분배구조 개선을 위한 정책토론회 기조연설 8쪽

운동의 대응도 강화될 것이기 때문이다.

그러나 그렇다고 해서 금년에 최저임금제가 대폭 개선된다는 보장은 아직 없다. 만약 노동운동이 적극적인 관심과 노력을 기울이지 않는다면, 소폭에 그치거나 없었던 일이 될 수도 있다. 물론 '모든 사업장으로 최저임금 적용대상 확대'는 이미 대통령도 공언한 사항이고 시행령만 개정하면 되므로, 이번이 없는 한 개선될 것이다. 그러나 그밖에 최저임금 관련 법제도나 최저임금 수준 현실화는 무엇 하나 보장된 것이 없다.

이 보고서 제1장은 '최저임금 법제 개선방안'을 다룬다. 이미 최저임금제가 실시되고 있기 때문에, 현행 제도의 골격을 유지하면서 개선할 수 있는 방안에 초점을 맞추었다. 따라서 각국 법 제도를 하나하나 살펴보는 대신 제1절에서는 ILO 협약·권고를 요약 소개하고, 제2절에서는 현행 최저임금법을 요약 소개했다. 이 장의 결론인 '제3절 최저임금 법제 개선방안'에서는 (1) 상시 1인 이상 모든 사업으로 적용대상 확대, (2) 공익위원의 중립성 보장, (3) 지역별 최저임금심의위원회 신설, (4) 감시·단속적 근로자 최저임금 적용과 장애자·훈련생·실습생 감액적용 등 최저임금법령 개정사항을 제시했고, (5) 가내근로자 최저임금 적용(가내노동법 제정)과 (6) 단체협약 효력확장(노동조합법 개정)도 함께 제시했다.

제2장은 '최저임금 수준 개선방안'을 다룬다. 제1절은 OECD 각국의 최저임금 수준을 시간당 최저임금, 평균임금 대비 최저임금, 최저임금 영향률과 수혜자 분포로 나누어 요약 비교했다. 제2절은 생계비, 평균임금 대비 최저임금, 명목임금인상률 등 3가지 결정기준을 중심으로 우리 나라 최저임금 수준을 평가했다. 우리 나라 최저임금이 OECD 국가들 가운데 가장 수준이 낮고, 시장균형임금보다 낮게 결정되어 사실상 폐지된 것이나 다름없음을 확인할 수 있을 것이다. 이 장의 결론인 '제3절 최저임금 수준 개선방안'에서는 '평균임금 대비 최저임금'을 가장 중요한 결정기준으로 삼되, 그 적정수준은 최저임금 영향률, 직접임금비용, 최저임금 수혜자의 평균임금인상률, 생계비, 국제비교 등 각종 지표와 비교하며 검토했다. 그 결과 '평균임금(정액급여 평균값)의 50%'가 거시경제에 부정적 영향을 미치지 않으면서도 저임금을 해소하고 임금격차를 축소할 수 있는 적정 수준임을 확인할 수 있었다.

지금까지 우리 나라에서는 최저임금의 효과에 관한 논의 자체가 없었다. 최저임금이 시장균형임금보다 낮은 수준에서 결정되어 논의 자체가 무의미했기 때문이다. 그러나 앞으로는 최저임금수준 현실화를 둘러싸고 재계나 일부 학자들이 '최저임금의 부정적 고용효과' 등을 주장할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 '제3장 최저임금의 효과'에서는 먼저 OECD 국가에서의 논의 결과를 정리했다. 제1절은 "(1) 10대 청소년층을 제외한 다른 집단에서는 최저임금의 부정적 고용효과가 없다. 10대 청소년층의 고용효과와 관련해서는 '긍정'과 '부정'이라는 상호 모순된 연구결과가 잇달아 제시되고 있다. 그러나 설령 10대 청소년층에 부정적 고용효과가 있다 하더라도, 실업률이 증가하는 것이

아니라 경제활동참가율 저하로 귀결된다. (2) 최저임금이 임금격차 해소, 임금소득분산 완화에 미치는 영향은 매우 크다. (3) 최저임금이 노동자 가구 소득에 미치는 재분배 효과는 매우 크다. 그러나 최저임금이 전 가구 소득에 미치는 재분배 효과는 이보다 작다. 따라서 최저임금제 이외에 임금소득보조제, 부의 근로소득세제, 사회보장제도 등을 상호보완적으로 병행 실시할 필요가 있다”로 요약할 수 있다.

다음 제2절에서는 미국노총(AFL-CIO) 홈페이지에 실린 “신화와 진실”을 번역 소개한다. 미국에서는 최저임금 개정<sup>3)</sup>을 둘러싸고 노동조합이 어떠한 논리로 대응하고 있는지, 다른 나라 노동조합들은 최저임금을 얼마나 중시하고 있는지를 보여주는 대표적인 사례로 판단했기 때문이다. 제3절에서는 앞으로 우리 나라 최저임금이 평균임금(정액급여 평균값)의 50% 수준에서 현실화된다면 어떠한 효과가 있는지 살펴봤다. ‘남녀별, 학력별, 연령계층별, 고용형태별 임금격차가 축소되고, 미조직 노동자들의 노동조건 개선이 개선된다. 뿐만 아니라 성인남자, 상용직, 조직 노동자도 노동조건이 개선된다’는 사실을 확인할 수 있을 것이다. 그러나 이용 가능한 원 자료와 연구 기간의 제약으로 최저임금의 고용효과와 소득재분배효과는 추계하지 않았다. 끝으로 이 보고서는 따로 결론을 맺지 않는다. 각 장이 독립된 체계를 갖는 별개의 보고서라 할 수 있고, 각 장의 제3절이 결론이라 할 수 있기 때문이다.

---

3) 2000년 3월 현재 미국 의회에서는 최저임금을 5.15달러에서 6.15달러로 인상하되, 2년에 걸쳐 인상할 것인지, 3년에 걸쳐 인상할 것인지를 둘러싸고 치열한 논란이 벌어지고 있다. 미국 상원은 99년 말 에드워드 케네디 상원의원이 제출한 ‘2년에 걸쳐 1달러 인상’ 안을 부결시킨 데 이어, 금년 2월에는 ‘3년에 걸쳐 1달러 인상’ 안을 통과시켰다.

# 제1장 최저임금 법제 개선방안

## 제1절 ILO 협약·권고

1919년 창설 당시 국제노동기구(ILO) 헌장은 사회불안의 해소와 평화를 증진하기 위해 “적절한 생활임금 제공” 등 노동조건을 개선할 것을 회원국에 촉구했고, 1944년 필라델피아 선언은 “도처에서 빈곤이 번영을 위협하고 있다”면서, “보호를 필요로 하는 모든 노동자에게 최저생활임금”을 제공하기 위한 전세계적 프로그램을 주창했다.

이러한 목표를 실현하기 위한 한 가지 방안으로 1928년 제11차 ILO 총회는, “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 채택했다(99년 6월 101개국 기준). 그리고 1951년 제34차 ILO 총회는 최저임금결정제도를 농업노동자에게 확대적용할 것을 목적으로 「최저임금결정제도(농업) 협약, 제99호」를 채택했고(99년 6월 52개국 기준), 1970년 제53차 ILO 총회는 모든 노동자에게 최저임금제도를 확대적용할 것을 목적으로 「최저임금결정 협약, 제131호」를 채택했다(99년 6월 41개국 기준).

여기서는 가장 최근에 채택된 「1970년 최저임금결정 협약, 제131호」와 「1970년 최저임금결정 권고, 제135호」를 중심으로 그 내용을 살펴보도록 한다.

### 1. 목적

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

의를 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 아니 된다(권고 제5호).

### 3. 최저임금결정제도

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 사용자단체 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 임금 수준 (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 수시

로 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 아니 된다(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

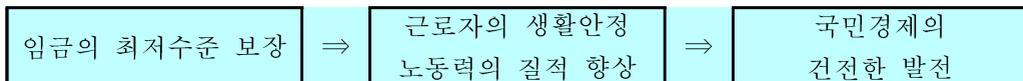
(f) 부당한 처우로부터 노동자를 보호하기 위한 적절한 조치(협약 제5조 및 권고 제14조)

## 제2절 최저임금법의 주요 내용

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 있다. 그러나 실제로는 1953년에 제정된 근로기준법 제34조와 제35조가 ‘노동부장관은 필요에 의하여 일정한 사업 또는 직업에 종사하는 근로자를 위하여 노동위원회의 동의를 얻어 최저임금을 정할 수 있다. 최저임금이 정하여진 경우 사용자는 그 금액에 미달하는 임금으로 근로자를 사용할 수 없다’라 하고 있었을 뿐, 1980년대 중반까지 최저임금제는 실시되지 않았다. 그러다가 ILO 협약 제26호 내지 제131호를 비준한 나라가 105개국에 이른 1986년 12월 31일에야 최저임금법이 제정·공포되고, 1988년 1월 1일부터 최저임금제가 실시되었다.

### 1. 목적

최저임금법 제1조는 “이 법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 기함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다”라 하고 있다.



이밖에 최저임금심의위원회는 최저임금제 실시를 통해 기대되는 긍정적 효과로 “첫째, 저임금 해소와 임금격차의 완화로 소득분배의 개선과 노동력의 질적 향상 및 기업 경영의 합리화로 산업구조의 고도화를 촉진하고, 둘째 공정경쟁을 바탕으로 하여 기업 경쟁력의 강화를 유도하는 한편 근로자 이직률의 저하와 노사분규 감소로 노사관계 안정과 산업평화의 유지에 이바지할 수 있으며, 셋째 나아가 근로소득의 향상과 소득분배 상태의 개선으로 유효수요의 증대를 촉진함으로써 경기활성화 효과를 가져올 수 있다”라 하고 있다.<sup>4)</sup>

### 2. 최저임금 적용대상

4) 최저임금심의위원회(1999), 『최저임금심의·의결경위』, 5쪽

최저임금법은 원칙적으로 “근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장”을 적용대상으로 하고 있다(법 제3조). 따라서 최저임금법은 고용형태나 종사상 지위에 관계없이 모든 노동자에게 동일하게 적용된다. 그러나 “상시 4인 이하 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장”(시행령 제2조)과 노동부장관의 인가를 전제로 장애인·수습생·직업훈련생과 감시·단속적 근로자(법 제7조와 시행령 제6조)는 적용대상에서 제외하고, “취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만 근로자”는 최저임금액의 90%로 감액 적용하고 있다(법 제6조 제4항).

적용 대상	근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장	법 제3조①
적용 제외	사업의 종류·규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업	법 제3조①
	상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업	영 제2조
	선원법의 적용을 받는 선원 및 선원을 사용하는 선박의 소유자	법 제3조②
	다음 각호 해당자로서 노동부장관 인가 받은 자	법 제7조
	1. 정신 또는 신체 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 2. 3월 이내 수습 사용 중인 자 3. 근로자직업훈련촉진법에 따라 사업주가 실시하는 양성훈련을 받는 자 4. 기타 적당하지 아니하다고 인정되는 자	법 제7조
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

### 3. 최저임금 결정기준

최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정한다(법 제4조 제1항). 즉 최저임금의 결정기준으로 (1) 근로자의 생계비 (2) 유사근로자의 임금 (3) 노동생산성을 제시하고 있다. 그리고 ‘사업의 종류별로 구분하여 정한다’라 하고 있어, 산업별로는 서로 다른 최저임금을 정할 수 있지만, 지역별로는 서로 다른 최저임금을 정할 수 없게 되어 있다.

### 4. 최저임금액 산정단위와 산입 범위

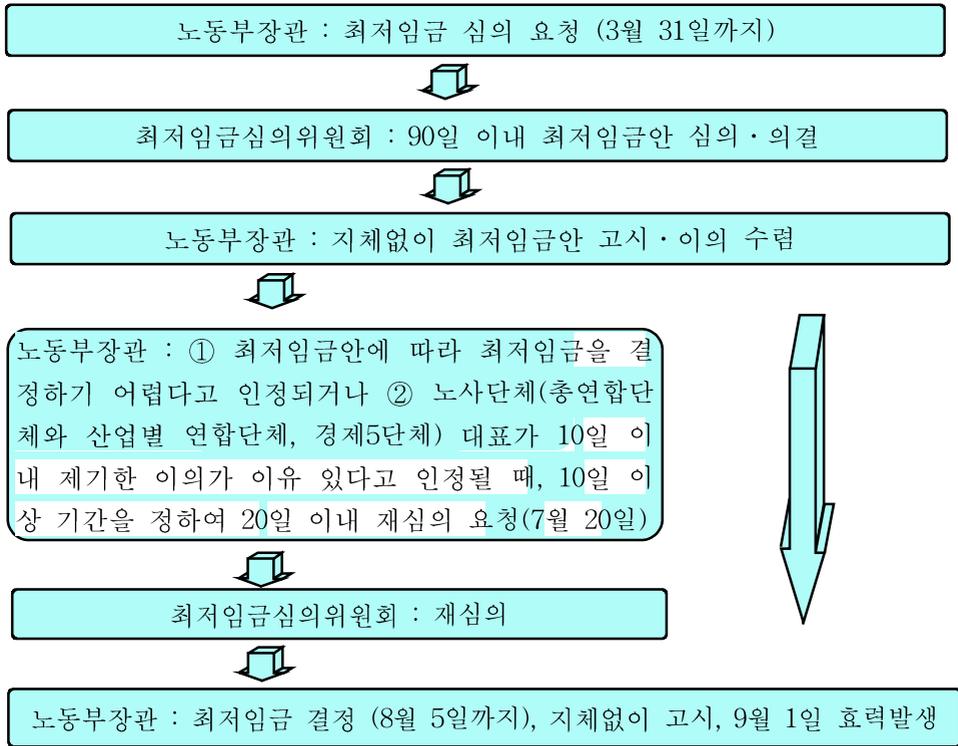
최저임금액은 시간·일·주 또는 월을 단위로 하여 정하며, 일·주 또는 월을 단위로 하여 최저임금액을 정하는 때에는 시간급으로도 표시하여야 한다(법 제5조 제1항). 최저임금의 산입 범위는 대체로 근로기준법상의 통상임금과 유사한데, 시행령 [별표 1]과

[별표 2]는 최저임금에 산입하는 임금과 산입하지 않는 임금의 범위를 상세하게 정하고 있다.

5. 최저임금심의위원회의 기능·구성·운영 등(법 제12조 내지 제22조)

기능	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 최저임금에 관한 심의 및 재심의</li> <li>2. 최저임금 적용사업의 종류별 구분에 관한 심의</li> <li>3. 최저임금제도의 발전을 위한 연구 및 건의</li> <li>4. 기타 최저임금에 관한 중요사항으로 노동부장관 부의 사항 심의</li> </ol>
구성	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 근로자위원 9인 + 사용자위원 9인 + 공익위원 9인(상임위원 2인)</li> <li>2. 위원장 1인, 부위원장 1인은 공익위원 중에서 선출</li> </ol>
회의 소집	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 노동부장관이 소집을 요구하는 경우</li> <li>2. 재적위원 1/3 이상이 소집을 요구하는 경우</li> <li>2. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우</li> </ol>
의결 요건	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수 찬성(법에 따로 정하는 경우 제외)</li> <li>2. 근로자위원 1/3, 사용자위원 1/3 출석(2회 이상 출석요구를 받고도 정당한 이유 없이 출석하지 아니하는 경우 제외)</li> </ol>
전문 위원회	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사업의 종류별, 특정사항 별로 전문위원회 설치 가능</li> <li>2. 노·사·공익 각 5인 이내 동수 구성</li> </ol>
사무국	<p>최저임금 심의 등에 필요한 전문적 사항을 조사·연구하게 하기 위하여 3인 이내의 연구위원 둘 수 있다.</p>

6. 최저임금의 심의·의결·결정 절차 (법 제8조 내지 제10조)



7. 최저임금의 효력

사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에 대하여 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 하고(법 제6조 제1항), 이 법에 의한 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 저하시켜서는 아니 되며(법 제6조 제2항), 이들 조항을 위반한 자는 3년 이하 징역이나 1천만 원 이하 벌금에 처한다(법 제28조). 최저임금액에 미달하는 임금을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하며, 무효로 된 부분은 이 법에 의하여 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 정한 것으로 본다(법 제6조 제3항).

8. 이행 의무

<p>사용자의 주지의무 (제11조)</p>	<p>사용자는 최저임금의 효력발생일 전일까지</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 최저임금액</li> <li>2. 최저임금에 산입하지 아니하는 임금</li> <li>3. 당해 사업에서 최저임금 적용을 제외할 근로자의 범위</li> <li>4. 최저임금의 효력발생연월일을 근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 그 외의 적당한 방법으로 근로자에게 주지시켜야 한다.</li> </ol>	<p>100 만 원 이하 과태료</p>
<p>실태조사 (제23조)</p>	<p>노동부장관은 근로자의 생계비와 임금실태 등을 매년 조사하여야 하며, 심의위원회로 하여금 이 조사를 행하게 할 수 있다.</p>	
<p>정부지원 (제24조)</p>	<p>정부는 근로자 및 사용자에 대하여 최저임금제도의 원활한 실시에 필요한 자료의 제공 기타 필요한 지원을 하도록 최대한 노력하여야 한다.</p>	
<p>보고 (제25조)</p>	<p>노동부장관은 이 법의 시행에 필요한 범위 안에서 근로자 또는 사용자에 대하여 임금에 관한 사항을 보고하게 할 수 있다.</p>	<p>100 만 원 이하 과태료</p>
<p>근로감독 (제26조)</p>	<p>근로감독관은 사업장에 출입하여 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 기타의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문할 수 있다.</p>	

### 제3절 최저임금 법제 개선방안

#### 1. 적용대상 확대

##### 가. 상시 1인 이상 모든 사업으로 적용대상 확대 (시행령 제2조 삭제)

ILO는 최저임금제도를 “단체협약 등 임금을 효과적으로 규율할 수 있는 제도가 없고 임금이 예외적으로 낮은, 제조업과 상업 그리고 특히 가내근로 직업”(1928년 협약 제26호)을 우선 적용대상으로 한 뒤, “농업노동자”(1951년 협약 제99호)로 적용대상을 확대했다. 그리고 1970년 협약 제131호와 권고 제135호는 ‘최저임금제도는 가능한 모든 임금노동자에게 적용해야 하며, 적용대상에서 제외되는 임금노동자의 수와 범주는 최소화해야 한다’라 하여 모든 노동자에게로 적용대상을 확대했다. 이처럼 최저임금제도는 노동시장에서 가장 열악한 지위에 놓여 있는 취약 계층 노동자 보호에서 시작되어 점차 전체 노동자로 적용대상을 확대해 왔다.

그런데 우리 나라 최저임금법 시행령 제2조는 “상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업”을 적용대상에서 제외하고 있다. 그러나 4인 이하 사업장에는 (1) 전체 상용노동자 680만 명 중 160만 명(23.3%)이 일하고 있고, (2) 10인 이상 사업체보다 주당 노동시간은 5.9시간 길고 월 평균 임금총액은 54만원 적으며, (3) 노동조합은 물론 노사협의회도 설치되어 있지 않다. 따라서 최우선 적용대상이라 할 4인 이하 영세사업장을 적용대상에서 제외하고, 5인 이상 사업장만 최저임금 적용대상으로 한 것은 본말이 전도된 것이다. 더욱이 [표 2]에서 법정 최저임금제도를 실시하고 있는 OECD 17개국 중 영세사업장을 적용대상에서 제외한 나라는 우리밖에 없다. 따라서 시급히 최저임금법 시행령 제2조를 삭제하고 사업장 규모에 관계없이 모든 노동자에게 최저임금을 적용해야 한다.

[표 1] 사업장 규모별 상용노동자수, 월평균 임금총액, 주당 노동시간수(98년 9월)

	상용노동자수(천명)	임금총액(천원)	노동시간(시간)
전체	6,775	1,332	49.3
10인 이상	4,695	1,480	47.8
5-9인	505	1,168	49.6
1-4인	1,576	945	53.7

자료 : 노동부, 『1998 영세규모사업체 근로실태조사 보고서』

##### 나. 가내노동자 최저임금 적용 (가내노동법 제정)

가내노동법 제정은 최저임금법 제정이 논의되던 1980년대 초반부터 많은 사람이 그 필요성을 주장해 왔다. 예컨대 노동부로부터 ‘최저임금제의 한국적 모형’에 관한 연구 용역을 의뢰 받은 배무기 교수는 다음과 같이 그 필요성을 강조하고 있다. “가내노동법을 제정할 필요가 있다. 가내노동법을 제정할 때까지는 최저임금법에 가내노동의 최저공임을 정할 수 있도록 해두고, 가내노동에 대하여도 최저공임을 적용해 나가야 할 것이다. ILO 협약 제26호 제1조도 특히 가내노동에 대하여 최저임금을 설정할 필요가 있다는 것을 강조할 만큼 많은 나라에서 가내노동에 대한 특별보호를 법에 명시하고 있다.”<sup>5)</sup> 더욱이 1996년 ILO 가내노동권고 제13조는 “가내노동을 위한 최저임금 수준은 국가의 법과 관행에 일치하도록 설정되어야 한다”라 하여 가내노동자에 대한 최저임금 적용을 의무화하고 있고, [표 2]에서 포르투갈처럼 가내노동자에게 감액 적용하는 나라는 있어도 그 적용을 제외하는 나라는 없다. 따라서 시급히 가내노동법을 제정해서 가내노동자에게도 최저임금(공임)을 보장하여야 한다.

다. 감시·단속적 근로자 최저임금 적용과 장애인·훈련생·실습생 감액적용(시행령 제6조 개정)

최저임금법 제7조와 시행령 제6조는 노동부장관의 인가를 전제로 장애인·수습생·직업훈련생 및 감시·단속적 근로자를 최저임금 적용대상에서 제외하고 있다. 그리고 최저임금법 제6조 제4항은 “취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만의 근로자”에 대해서는 최저임금액의 90%로 감액 적용하고 있다.

이에 대해 배무기 교수는 “각국의 최저임금법에서 가장 흔히 적용을 제외시키고 있는 근로자들은 정신 또는 신체장애자로서 노동능력이 현저히 떨어지는 사람과 견습 중에 있는 자, 직업훈련을 받고있는 근로자, 그리고 특히 단시간 내지 지나치게 쉬운 일에 종사하는 근로자, 허가를 받고 노동하는 지나친 저연령자 등이 그러하다. 앞으로 최저임금법을 제정함에 있어서는 이러한 조건하의 근로자에 대하여는 적용을 제외하는 것이 옳다. 만약 그러하지 않으면 최저임금제가 부당하게 낮은 수준에서 결정될 우려가 있다. 그뿐 아니라 이론적으로도 생산성이 낮거나 교육훈련 중에 있기 때문에 다른 근로자와 동일한 임금을 지불하는 것이 오히려 부당한 경우에는 최저임금을 다른 근로자와 같이 적용한다는 것이 부당하기 때문이다. 물론 이때 적용제외 근로자에 대하여도 최저임금의 예컨대 80%라든지 일정한 수준의 임금이 보장되도록 장치를 하지 않으면 안되며 적용제외 자체를 미리 정부로부터 허가를 받도록 하지 않으면 안 된다”<sup>6)</sup>라 하고 있다.

5) 배무기(1983), ‘최저임금제의 한국적 모형’, 서울대학교 경제연구소, 『한국임금의 정책과제와 제도개선 연구』, pp.381-382

6) 배무기(1983), p.388

또한 최저임금법 제정 당시 노동부 실무자도 “최저임금의 적용제외는 일반적으로 인정되는 것이 아니라, 개별적인 경우에 행정관청의 허가를 받아 제한적으로 허용되는 제도이며, 본래 사용자의 편의보다는 적용 제외되는 근로자의 고용을 보호한다는 근로자의 편의를 위하여 발달된 제도라고 보아야 할 것이다. 이렇게 볼 때, 근로자의 작업형태나 근로능력이 다른 근로자와 크게 달라서 최저임금을 적용하는 것이 그 근로자에게도 불리하다고 인정될 때에는 오히려 최저임금의 적용에서 제외하는 것이 근로자에게 더 도움이 될 것이다. 다만, 이러한 적용제외제도가 사용자에게 의해 남용되거나 악용되지 않도록 인가기준을 엄격하게 규정하고 제한적으로 운용하여야 할 것이다”<sup>7)</sup>라 하여 그 도입 취지를 밝히고 있다.

실제로 [표 2]에서 OECD 17개국의 실태를 살펴보면, (1) 장애자는 적용제외가 4개국(벨기에, 일본, 한국, 뉴질랜드), 감액적용이 3개국(체코, 포르투갈, 미국)이고, (2) 실습생·훈련생은 적용제외가 6개국(벨기에, 캐나다, 일본, 한국, 뉴질랜드, 터키), 감액적용이 4개국(프랑스, 헝가리, 포르투갈, 미국)이며, (3) 연소자는 감액적용이 9개국(벨기에, 프랑스, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 터키, 미국)이다. 그러나 감시·단속적 근로자를 적용대상에서 제외하는 나라는 한국과 일본 두 나라뿐이고, 이들은 장애자·수습생·직업훈련생과는 달리 정상적인 성인 노동자인 바, 감시·단속적 근로자에 대한 최저임금 적용제외 조항을 삭제하고,<sup>8)</sup> 장애자·수습생·직업훈련생은 ‘적용제외’ 대신 ‘감액적용’으로 전환해야 한다.

---

7) 정병석·김현수(1988), 『최저임금법』, p.166

8) 시간당 최저임금을 적용하는데 무리가 따른다면 월 단위 최저임금을 적용하는 방안도 검토할 수 있다.

[표 2] 17개 국가의 최저임금제도 요약

	적용제외	연소자 감액	기타
벨기에	실습생, 훈련생, 장애인; 공공부문	20세 94% 19세 88% 18세 82% 17세 76% 17세 미만 70%	근속기간 6-12월 이상 성인 남자 가액
캐나다	실습생; 농장노동자, 관리감독직	없음	
체코	단체협약 미적용 노동자만 적용; 공공부문 별도결정	없음	장애인 저율적용
프랑스	일반정부노동자 ; 장애인 (별도 법률 적용)	근속 6월 미만 17세 90% 17세 미만 80%	실습생, 훈련생은 연령, 훈련 단계따라 25-78%
그리스	민간부문 노동자만 적용 공공부문 별도 결정	없음	근속년수, 혼인여부따라 최저임금 가액
헝가리	모든 노동자 적용	없음	실습생 10%이상
일본	실습생, 훈련생, 장애인; 단속 근로자, 수습기간중인 신규 채용자, 초단시간근로자	없음	
한국	실습생, 훈련생, 장애인; 감시 단속근로자, 수습기간중인 신규채용자; 5인미만사업장	18세 미만 & 6월미만 취업 90%	
룩셈부르크	민간부문 노동자만 적용	17세 80%, 16세 70%, 15세 60%	숙련·경력자 20% 가액, 혼인 및 가구 상태 따라 최저임금 달라짐
멕시코	없음	없음	
네덜란드	근로계약을 체결한 모든 노동자에게 적용	22세 85% 21세 72.5% 20세 61.5% 19세 52.5% 18세 45.5% 17세 39.5% 16세 34.5% 15세 30%	
뉴질랜드	실습생, 훈련생, 장애인	16-19세 60%	
폴란드	없음	없음	
포르투갈	군대	18세 미만 75%	실습생, 훈련생, 장애인, 가내노동자 저율적용
스페인	없음	18세 미만 89% (98년부터 감액 없어짐)	
터키	실습생	16세 미만 65%	농업노동자 감액
미국	행정관리전문직	96년 10월부터 90일 미만 취업 20세 미만 근로자 시간당 4.25\$	특정조건에서 훈련생 85%, 학생 장애인 감액

자료 : OECD(1998), *Employment Outlook 1998*, pp.33-35

## 2. 최저임금 결정방식

### 가. 공익위원의 중립성 보장 (시행령 제12조 개정)

최저임금결정제도는 각국이 실정에 따라 다양한 방식으로 운영하고 있다. 有澤廣巳·藤縷正勝은 (1) 임금위원회(심의회) (2) 중재재판소 (3) 의회 (4) 단체협약 효력확장 등 4가지 유형으로 최저임금결정제도를 분류하고 있는데,<sup>9)</sup> 오늘날 가장 많이 사용되는 것으로는 임금위원회(심의회)와 단체협약 효력확장 2가지를 들 수 있다. 중재재판소는 오스트레일리아에서, 의회는 미국과 캐나다에서 예외적으로 채택하고 있을 뿐이다. Gerald Starr는 한 걸음 더 나아가 임금위원회(심의회)를 3가지 방식으로 분류하고 있는데, (1) 위원회의 자문을 구한 뒤 행정당국이 결정하는 방식 (2) 위원회가 실질적인 권고 권한을 갖는 방식 (3) 위원회가 최종적인 결정 권한을 갖는 방식이 그것이다.<sup>10)</sup>

우리 나라 최저임금법 제8조 제1항은 “노동부장관은 --- 최저임금심의위원회가 심의·의결한 최저임금안에 따라 최저임금을 결정하여야 한다”라 하여, 행정당국이 최종적인 결정 권한을 갖되 위원회는 실질적인 권고 권한을 갖는 방식을 채택하고 있다. 그리고 ‘최저임금심의위원회는 노·사·공익대표 각 9인으로 구성’(최저임금법 제14조 제1항)하고, ‘재적위원 과반수 출석 출석위원 과반수 찬성’(최저임금법 제17조 제3항)으로 의결하게 되어 있다. 따라서 노사가 의견의 일치를 보지 않는 한 공익위원이 실질적인 결정권을 갖게 되는 바, 공익위원의 중립성은 결정적인 중요성을 갖게 된다. 이 점과 관련하여 ILO 협약 제131호 제4조는 공익위원은 “대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐 지명”할 것을 요구하고, 권고 제30호 II-2조는 “중립적인사는 가능한 한 임금결정기구에 참여하는 사용자대표 및 노동자대표의 동의 또는 협의를 거쳐 선정되어야 한다”라 하고 있다.

그러나 우리 나라 최저임금법 시행령 제12조는 “근로자위원·사용자위원 및 공익위원은 노동부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명한다. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자위원은 전국적 규모를 갖는 사용자단체 중 노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 자 중에서 제청한다”라 하여, 노사단체와 협의 내지 동의 없이 정부가 일방적으로 공익위원을 임명할 수 있게 되어 있다. 따라서 최저임금심의위원회가 최소한의 중립성을 확보하기 위해서는 최저임금법 시행령 제12조를 개정해야 한다. 그 수준은 노동위원회법 제6조와 시행령 제6조를 준용하면 될 것이다.

9) 有澤廣巳·藤縷正勝(1972), 『日本の最低賃金』, 日刊勞働通信社, pp.642-649

10) Gerald Starr(1981), *Minimum Wage Fixing : An International Review of Practices and problems*, ILO, pp.62-72

[참고] 노동위원회법 제6조(노동위원회의 구성등) ④ 공익위원은 당해 노동위원회위원장·노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 자중에서 근로자위원과 사용자위원의 투표로 선출하되, 중앙노동위원회의 공익위원은 대통령이, 지방노동위원회의 공익위원은 중앙노동위원회의 위원장이 각각 위촉한다.

⑥ 노동위원회 위원의 추천절차, 공익위원의 선출방법 기타 위원의 위촉에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 나. 지역별 최저임금심의위원회 신설과 단체협약 효력확장(노동조합법 제36조 개정)

Gerald Starr는 최저임금제도를 산업별 최저임금(minimum wage fixing by industry)과 일반최저임금(general minimum wage)으로 구분한 뒤, 그 역할을 ‘(1) 일부 취약 계층 저임금 노동자 보호 (2) 공정임금 보장 (3) 임금구조의 최저기본선 설정 (4) 경제의 안정적 성장, 소득분배구조 개선 등 거시경제정책 수단’ 4가지로 구분하고 있다.<sup>11)</sup> ([표 3] 참조)

우리 나라 최저임금제는 ‘임금구조의 최저기본선 설정’을 역할로 하는 ‘일반 최저임금제’라 할 수 있다. 일반 최저임금제는 모든 노동자에게 사회적 안전망(safety net)을 제공하여 빈곤을 줄이는데 기여할 수 있을 뿐만 아니라 행정적으로 강제하기 쉽다는 점에서 장점을 가진다. 그러나 산업·지역별 임금격차가 심할 때는 산업·지역별 임금실태를 제대로 반영하기 어렵고, 임금수준이 낮은 산업이나 지역을 중심으로 최저임금 수준을 정하게 되어, 형식적인 제도로 전락할 가능성이 높다는 단점이 있다. 이 때문에 일반 최저임금제를 실시하는 나라들은 대부분 업종·직종·지역별 최저임금제를 병행 실시하거나<sup>12)</sup> 산업별 단체협약의 효력 확장을 통해 이러한 단점을 보완하고 있다.

실제로 우리 나라에서도 최저임금법 제정 당시 산업별·지역별 최저임금을 병행 실시하는 방안을 검토했었다.<sup>13)</sup> 그러나 ‘지역별 최저임금을 시도단위로 구분·결정하면 지역감정을 유발하고, 대도시·중소도시·농촌지역으로 구분·결정하면 농촌지역의 반

11) ILO 협약 제26호(1928년)와 제131호(1970년)는 단순히 그 적용대상이 ‘일부 취약계층 저임금 노동자’이나 ‘모든 노동자’이냐에 차이가 있는 것이 아니다. 협약 제26호는 ‘산업별 최저임금제’로서 ‘일부 취약계층 저임금 노동자 보호’를 기본 역할로 하고, 협약 제131호는 ‘일반 최저임금제’로서 ‘임금구조의 최저기본선 설정’을 기본 역할로 한다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

12) 예컨대 우루과이에서는 일반 최저임금과 직종별 최저임금, 멕시코에서는 지역별 최저임금과 직종별 최저임금, 일본에서는 지역별 최저임금과 산업별 최저임금을 병행하고 있고, 남아시아 국가(인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 네팔)에서는 직종, 지역, 전국 최저임금을 다양한 형태로 병행하여 실시하고 있다.(Zafar Shaheed and Andres E. Marinakis(1999), Minimum wage fixing: a summary of selected issues(1) : Briefing Note No.14, ILO)

13) 자세한 것은 정병석·김현수(1988), 『최저임금법』, pp.170-189 참조.

발을 야기한다’는 정치적 고려 끝에, 지역별 최저임금을 결정하지 않기로 하고 사업의 종류별 최저임금만 구분·결정할 수 있게 하였다(최저임금법 제4조). 그리고 시행 첫 해인 88년에는 저임그룹과 고임그룹을 구분하여 최저임금을 결정했지만, 산업별 최저임금을 결정하는데 객관적 기준을 정하기 어렵고, 산업별로 노사간에 이해가 서로 충돌하며, 이론적으로도 설득력이 취약하다는 점을 고려하여, 89년부터는 전산업에 일률적으로 적용하는 최저임금만 결정하고 있다.

[표 3] 최저임금제의 유형과 역할

유형	역할	특징	장단점
산업별 최저임금	일부 취약 층 저임 금 노동 자 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 노동시장에서 교섭력이 취약한 (단체협약 등 임금을 효과적으로 규율할 제도가 없고 임금이 매우 낮은) 극소수 저임금 노동자 집단</li> <li>○ 단체교섭 대체기구를 통해 산업별 단체협약과 유사한 합의 도출. 산별교섭을 촉진할 수도 저해할 수도 있음</li> <li>○ 협약 제26조, 영국</li> </ul>	<p>(장점) ○ 정부 개입 최소화</p> <p>○ 산별교섭 촉진, 과도적 역할</p> <p>○ 소수나마 실질적 보호 가능</p> <p>(단점) ○ 빈곤감소효과 제한적</p> <p>○ 산별교섭 저해 가능</p> <p>○ 행정적 강제 쉽지 않음</p> <p>○ 미조직 저임금 노동자가 광범위한 개발도상국에서는 많은 기구 설립, 적절한 운영 등 쉽지 않음</p>
	공정 임금 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 잠재적 모든 노동자</li> <li>○ 산업별로 집단적 의사결정 절차를 통해 저임금에 기반한 불공정 경쟁압력을 방지할 수 있는 법적 보호 제공</li> <li>○ 동일노동 동일임금 원칙 촉진, 임금구조 개선 및 노사갈등 축소</li> <li>○ 오스트레일리아, 뉴질랜드, 일본</li> </ul>	<p>(장점) ○ 산업별 임금격차가 크고 노동자 조직이 취약할 때 임금구조 및 노사관계 개선에 기여</p> <p>○ 노동시장에 맡겨 놓거나 일반최저임금을 결정할 때보다 수용가능성 높은 임금수준과 구조 만들어냄</p> <p>(단점) ○ 산업내 형평성은 증대하지만 산업간 소득격차는 확대</p> <p>○ 왜 특정그룹 노동자는 법률로 보호받고 다른 그룹 노동자는 보호받지 못하는지 설득하기 쉽지 않음.</p>
일반 최저 임금	임금 구조 최저 기본 선 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 모든 노동자</li> <li>○ 모든 노동자들을 극도의 저임금에서 보호하기 위해 안전망(safety net)을 제공함으로써 빈곤의 감소에 기여</li> <li>○ 협약 제131호 ; 프랑스, 미국, 일본</li> </ul>	<p>(장점) ○ 사회적 안전망 제공</p> <p>○ 단체교섭 보완</p> <p>○ 행정적 강제 쉬움</p> <p>(단점) ○ 직접 영향받는 노동자 소수</p> <p>○ 산업별로 전혀 무의미할 수 있음</p> <p>○ 단체교섭과 최저임금 양자 모두 적용 받지 못하는 노동자 많음.</p> <p>○ 매우 분절적인 정보와 불확실성에 기초하여 최저임금을 결정</p>
	거시 경제 정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상 : 모든 노동자</li> <li>○ 경제안정과 성장, 분배구조 개선 등 폭넓은 국가적 목적을 달성하기 위해 임금의 일반수준과 구조를 변경하는 거시경제정책수단으로 사용</li> <li>○ 최저임금인상은 전반적인 평균임금 수준과 임금구조에 직간접적 영향을 미친다는 점에 주목.</li> <li>○ 아프리카, 남미 등 개발도상국가</li> </ul>	<p>(장점) ○ 정부가 노동자들에게 우호적일 때는 저임금 일소, 소득분배구조 개선에 기여</p> <p>○ 경기침체시 구매력과 유효수요 유지</p> <p>(단점) ○ 정부의 과도한 개입</p> <p>○ 1970년대 이후 임금억제정책의 주요수단으로 기능</p> <p>○ 노사단체의 영향력 약화</p>

자료 : Gerald Starr(1981), *Minimum Wage Fixing*, pp.17-59

그러나 산업별·지역별 최저임금을 결정할 때 겪게 되는 이상의 어려움은, 중앙에 설치된 하나의 최저임금심의위원회가 산업별·지역별 최저임금까지 모두 결정하려 하는데서 발생하는 것으로, 산업별·지역별 최저임금을 병행 실시할 필요성을 부인하는 근거가 될 수는 없다. 오히려 (1) 시·도단위로 최저임금심의위원회를 설치해서 자체적으로 지역·업종별 최저임금을 결정하게 하고(최저임금법 개정사항), (2) 단체협약의 효력확장을 통한 산업별 최저임금 결정을 촉진시켜야 할 필요성을 역설적으로 보여줄 뿐이다.<sup>14)</sup> 여기서 시도단위 최저임금심의위원회 설치방안을 구체적으로 제시할 필요는 없을 것이며,<sup>15)</sup> 단체협약 효력확장을 통한 산업별 최저임금 결정을 촉진하기 위한 한 방법으로 노동조합법 제36조 개정안을 제시하면 다음과 같다.

---

14) 배무기(1983 : 363-364)는 단체협약 효력확장 방식과 관련하여 다음과 같이 주장하고 있다. “한국의 최저임금 결정방식은 기본적으로 최저임금심의위원회 방식과 단체협약의 효력을 확장하는 방식 두 가지 방식이 근간이 되어야 한다고 생각된다. 그러나 이 두 가지 방식이라 할지라도 단체협약의 효력 확장 방식은 그와 같은 단체협약이 노사간에 이루어지는 관행이 일반화되지 못하고 있는 한국에서는 아직 시기상조적 방식이라고 생각된다. 다만 앞으로 최저임금제도를 발전시켜 나가는 과정에서 노사로 하여금 자율적으로 최저임금에 대하여도 단체협약을 맺도록 장려함으로써, 그와 같은 단체협약이 광범위하게 형성된 업종이나 직종 또는 지역에 대하여 협상대상 이외의 근로자들에게 효력을 확장할 수 있는 여지를 주도록 법에 미리 명문화할 수는 있다. 다만 그것이 현실적으로 실현되기 위해서는 상당한 시일이 필요하게 될 것으로 생각된다. 그리하여 여러 가지 노사관행이나 의식 등이 발전되었을 때 그와 같은 방식을 사용할 수 있게 함으로써 자율적인 노사결정의 원칙을 조장할 수 있는 것이다.”

15) 자세한 것은 배무기(1983), pp.368-378 참조

현행	개정안
<p>노동조합법 제36조 [지역적 구속력] ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.</p>	<p>---과반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받는 경우 또는 실질적으로 같은 내용의 규정을 포함하는 둘 이상의 단체협약 중 어느 하나의 적용을 받는 경우---</p>
<p>[근거] ① 노동조합법 제35조(일반적 구속력)의 경우 사업장 내에서 과반수 이상이 하나의 단체협약을 적용 받게 되면 나머지 근로자도 동일한 단체협약을 적용 받게 된다.</p> <p>② 기업별 노동조합과 기업별 교섭 체계 하에서 ‘하나의 단체협약의 적용’ 규정은 사실상 노동조합법 제36조를 사문화 시키고 있다. 우리와 마찬가지로 기업별 체계인 일본의 최저임금법 제11조를 준용하여 ‘하나의 단체협약의 적용을 받는 경우 또는 실질적으로 같은 내용의 규정을 포함하는 둘 이상의 단체협약 중 어느 하나의 적용을 받는 경우’로 개정해야 한다.</p>	

다. 최저임금 재의결 요건 개정 (최저임금법 제8조 5항 삭제)

최저임금법 제8조 제5항은 “노동부장관은 최저임금심의위원회가 제4항의 규정에 의한 재심의를 함에 있어서 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 당초의 최저임금안을 재의결한 때에는 그에 따라 최저임금을 결정하여야 한다”라 하고 있다. 지금까지 재의결이 이루어진 적이 한 번도 없기 때문에 이 조항이 문제가 되지는 않았지만, 입법론상 그리고 실제 운영상 커다란 흠결이 있는 바 조문 정비 차원에서 손질할 필요가 있다.

그것은 (1) 최저임금심의위원회가 ‘과반수 출석, 2/3 이상 찬성으로 당초 최저임금안을 재의결’한다면 아무런 문제가 될 게 없겠지만, ‘과반수 출석, 과반수 찬성으로 당초 최저임금안을 재의결’ 한다던가, 또는 ‘과반수 출석, 과반수 찬성으로 당초 최저임금안을 부분 수정 재의결’ 한다면 어떻게 할 것인지 대책이 없고, (2) ‘2/3 이상 찬성’은 노·사·공익대표 모두 의견이 일치할 때나 가능할 터인데, 바로 얼마 전에 심의·의결한 안을 노·사·공익대표가 일치된 의견으로 수정·재의결 한다는 것은 현실적으로 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 최저임금법 제8조 제5항을 삭제하고 재심의 요건을 ‘재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수 찬성’으로 일원화하는 것이 타당하다.

## 제2장 최저임금 수준 개선방안

### 제1절 최저임금 수준 국제비교

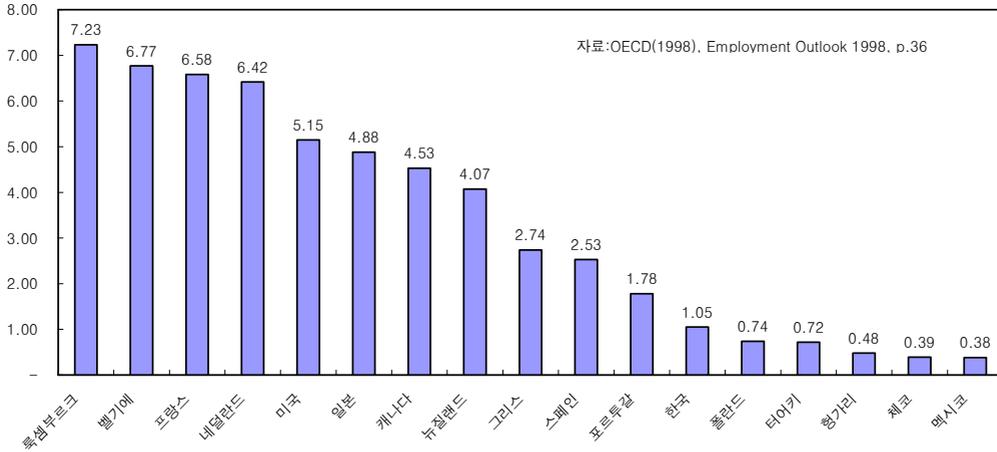
#### 1. 시간당 최저임금

법정 최저임금제도를 실시하고 있는 OECD 17개국<sup>16)</sup>의 시간당 최저임금은 0.38~7.23\$로, 국가별로 커다란 차이를 보이고 있다. 유형별로는 룩셈부르크·벨기에·프랑스·네덜란드 등 서유럽 국가가 6.4~7.2\$로 가장 높고, 미국·캐나다·뉴질랜드 등 앵글로색슨 국가와 일본은 4.1~5.2\$로, 선진국 내에서도 각국의 노사관계 모델에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 이밖에 그리스·스페인·포르투갈 등 남유럽 국가는 1.8~2.7\$이고, 폴란드·헝가리·체코 등 동유럽 국가와 멕시코는 0.4~0.7\$로 가장 낮다. 한국은 시간당 최저임금이 1.05\$로서 1인당 국민소득이 3~5천\$인 폴란드, 터키, 헝가리, 체코, 멕시코 5개국 다음으로 낮은데, 국민소득을 감안하면 가장 낮은 편에 속한다.

---

16) 나머지 12개 OECD 국가는 중재재판소 방식을 채택하고 있는 오스트레일리아를 제외하면, 독일, 스웨덴, 노르웨이 등 대부분의 국가가 단체협약의 효력확장 방식을 채택하고 있다. 이밖에 영국은 93년에 산업별 최저임금제를 폐지했다가 99년 4월부터 전국 최저임금제(3.6파운드)를 실시하고 있다.

[그림 1] 시간당 최저임금(US\$, 97년말)



## 2. 평균임금 대비 최저임금

[그림 1]에서 국민소득이 높으면 최저임금이 높지만, 반드시 국민소득과 최저임금이 비례하지 않음을 알 수 있다. 그것은 국민소득 이외에 ‘평균임금 대비 최저임금’에 따라 최저임금이 달라지기 때문이다. 이 때문에 최저임금을 국제 비교할 때는 ‘시간당 최저임금’ 대신 ‘평균임금 대비 최저임금’을 주로 사용한다. ‘평균임금 대비 최저임금’을 사용하면 (1) 자기 나라에서 허용 가능한 수준을 판단할 수 있을 뿐만 아니라, (2) 최저임금 수혜자수, 최저임금 영향률, 직접임금비용, 최저임금 수혜자의 평균임금인상률 등 각종 지표를 계산할 수 있다는 이점도 있다. 그러나 ‘평균임금 대비 최저임금’을 사용하더라도 각국의 임금구성, 임금체계 등이 서로 다르기 때문에 정확한 비교는 쉽지 않다. 예컨대 분모가 되는 평균임금을 정액급여를 기준으로 하느냐 임금총액을 기준으로 하느냐, 평균값(mean)으로 계산하느냐 중위값(median)으로 계산하느냐에 따라 그 수치가 달라지기 때문이다.

[표 4]에서 ‘평균임금 대비 최저임금’을 살펴보면, ‘정액급여 중위값’을 기준으로 할 때 프랑스(68.5%)가 한국(30.6%)보다 2배 이상 높고, 서유럽 국가(55.9~68.5%)가 앵글로색슨 국가(43.3-47.4%)보다 높다. 이러한 추세는 ‘임금총액’ 또는 ‘평균값’을 기준으로 하는 경우에도 마찬가지인데, 여기서 확인할 수 있는 사실은 첫째, ‘평균임금 대비 최저임금’은 각국의 노사관계 유형에 따라 커다란 편차가 있고, 둘째 한국은 OECD 국가들 사이에서 가장 낮은 편에 속한다는 점이다.

[표 4] 평균임금 대비 성인 최저임금 (97년 중반, %)

	상용직 중위임금						상용직 평균임금			제조업생 산직임금 의평균값
	정액 급여	임금 총액					정액 급여	임금 총액		
		전체	전체	남자	여자	연소자		저임금	전체	
룩셈부르크										53.9
벨기에	61.1	50.4	49.2	55.2	65.5	71.6	52.6	43.4	63.3	59.9
프랑스	68.5	57.4	55.2	63.3		86.2	55.3	46.3	71.7	68.7
네덜란드	55.9	49.4	47.2	61.0		77.6	51.1	45.2	76.1	58.1
미국	43.3	38.1	33.2	44.4	59.7	79.5	34.9	30.6	52.5	36.1
일본	39.7	30.8	26.5	42.1	44.9	64.7	34.9	27.1	43.9	46.8
캐나다		39.6	35.1	46.8		90.1		35.7	58.4	38.2
뉴질랜드	47.4	45.6	41.9	51.4	59.2	81.4	41.0	39.4		52.8
그리스										51.4
스페인	36.4	32.4	30.1	42.3		66.6	28.8	25.6		40.6
포르투갈							49.6	41.9		64.1
<b>한국</b>	<b>30.6</b>	<b>24.4</b>	<b>21.2</b>	<b>36.0</b>	<b>35.0</b>	<b>47.4</b>	<b>27.4</b>	<b>21.5</b>	<b>33.5</b>	<b>30.7</b>
폴란드		44.6	39.6	49.6		78.3		40.8		
터키										27.7
헝가리		37.4				71.9		32.6		40.7
체코		21.2	19.4	24.6		34.6		18.7	23.0	
멕시코										27.6

자료 : OECD(1998), *Employment Outlook 1998*, p.37

주 : 1) 저임금은 임금소득 하위 20% 계층

2) 연소자는 20세 미만. 단 네덜란드는 20-24세

### 3. 최저임금 영향률과 수혜자 분포

[표 5]에서 최저임금 영향률은 멕시코(17.6%)와 프랑스(11.0%)가 가장 높고, 네덜란드·헝가리·폴란드·포르투갈·미국은 3.8~5.1%이다. 그리고 99년 4월부터 최저임금제를 실시한 영국은 8.3%이다. 따라서 최저임금 영향률은 일반적으로는 4~5%이지만, 상황에 따라서는 18%까지 가능하다고 할 수 있다.

노동자 속성별로는 여성, 연소자, 저학력층, 파트타임 노동자의 최저임금 영향률이 남성, 중장년층, 고학력층, 풀타임 노동자보다 높다. 그러나 [표 6]에서 최저임금 수혜자 분포를 살펴보면, 남자, 중장년층, 고학력층, 풀타임 노동자도 상당수에 이르고 있다. 따라서 여성, 연소자, 저학력층, 파트타임 노동자가 최저임금 영향률이 높다고 해서, 최저임금 수혜자가 이들에게만 한정되는 것이 아님을 확인할 수 있다.

[표 5] 노동자 속성별 최저임금 영향률 (최저임금 이하 노동자 비율, 단위 : %)

		프랑스 1996	헝가리 1997	멕시코 1996	네덜란드 1994	폴란드 1996	포르투갈 1997	미국 1996
전체		11.0	3.8	17.6	3.7	4.5	4.7	5.1
성별	남자	7.5	4.0	15.2	2.6	3.9	3.7	3.8
	여자	16.5	3.6	22.1	5.5	5.1	6.3	6.5
연령	25세미만	31.6	7.7		11.1			13.7
	- 20세미만		11.9		14.0			22.5
	- 20-24세		7.2		10.2			8.7
	25-54세		3.4		2.4			3.1
	55세이상		1.9					5.5
교육	기본교육		5.1					14.7
	고등학교		3.3					4.4
	고등교육		1.0					3.1
고용 형태	풀타임		3.8		2.1			2.8
	파트타임				7.0			14.9
산업	제조업	7.3	2.5		1.7		4.6	2.0
	도소매업	15.3	11.7		7.7		6.8	10.6
	공공행정		0.3		1.6			1.8
	개인서비스		1.2				5.3	5.1
직업	판매직		11.3					5.9
	서비스직							16.5
	기능노무직		4.0					4.5

자료 : OECD(1998), *Employment Outlook 1998*, p.39

주: 1) 프랑스, 멕시코, 네덜란드, 미국은 모든 노동자. 헝가리, 폴란드, 포르투갈은 풀타임

2) 프랑스는 일반정부 종사자, 가내노동자, 파견계약직 제외

3) 포르투갈은 일반정부 종사자 제외, 20세미만은 18세미만

[표 6] 노동자 속성별 최저임금 수혜자 분포 (단위 : %)

		프랑스 1996	헝가리 1997	멕시코 1996	네덜란드 1994	폴란드 1996	포르투갈 1997	미국 1996
전체		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
성별	남자		52.9	56.6	41.4	45.4	47.7	39.3
	여자		47.1	43.4	58.6	54.6	52.3	60.7
연령	25세미만	33.5	22.2		46.5			44.5
	- 20세미만		3.7		14.1		12.6	26.6
	- 20-24세		18.5		32.4			17.9
	25-54세		75.4		53.5			44.0
	55세이상		2.4					11.5
교육	기본교육		68.8					38.7
	고등학교		26.3					28.1
	고등교육		4.9					33.2
고용 형태	풀타임				37.9			45.0
	파트타임				62.1			55.0
산업	제조업		17.6		7.5			6.9
	도소매업		29.1		39.8			44.6
	공공행정		0.7		13.6			1.8
	개인서비스		7.2					34.9
직업	판매직		27.0					13.2
	서비스직							46.6
	기능노무직		23.9					13.9

자료 및 주 : [표 5]와 동일

## 제2절 한국의 최저임금 수준

### 1. 생계비

#### 가. 실태생계비 대비 최저임금 매년 감소

[표 7]에서 통계청의 ‘3인 가구 실태생계비’ 대비 최저임금 추이를 살펴보면, 88년 27.8%에서 97년 20.3%로 매년 감소하고 있다. 물론 98년에는 23.1%로 소폭 상승하고는 있다. 그러나 이것은 IMF 관리 체제하에서 대다수 가구가 가계지출을 극도로 줄인 데 따른 일시적 현상으로, 99년 이후 다시 감소하고 있다. 이러한 추세는 최저임금심의위원회 ‘18세 기준 실태생계비’ 대비 최저임금 추이를 살펴보다도 마찬가지이다. 예컨대 98년 10월 현재 최저임금은 18세 기준 실태생계비의 88%밖에 안 된다.

[표 7] 실태생계비 대비 최저임금 추이 (단위 : 명, %, 원)

연 도	적용 시기	최저임금 월환산액 (원)	통계청 도시근로자 월평균 가계지출				최저임금심의위원회 사무국 실태생계비 (18세 기준)			
			전 가구		3인 가구		3월		10월	
			천원	%	천원	%	원	%	원	%
88	88.1-12	111-117,000	492.5	23.1	410.7	27.8	128,093	89.0	133,240	85.6
89	89.1-12	144,000	631.3	22.8	525.0	27.4	142,887	100.8	153,741	93.7
90	90.1-12	165,600	723.0	22.9	605.8	27.3	167,296	99.0	190,239	87.0
91	91.1-12	192,700	859.0	22.4	712.8	27.0	197,692	97.5	207,095	93.0
92	92.1-12	209,050	1,007.7	20.7	854.2	24.5	217,867	96.0	230,385	90.7
93	93.1-12	227,130	1,105.5	20.5	981.9	23.1	240,644	94.4	257,804	88.1
94	94.1- 8	245,210	1,230.8	19.9	1,126.2	21.8				
95	94.9-95.8	264,420	1,376.0	19.2	1,266.0	20.9			281,228	94.0
96	95.9-96.8	288,150	1,558.3	18.5	1,394.0	20.7			305,764	94.2
97	96.9-97.8	316,400	1,679.6	18.8	1,561.9	20.3			329,919	95.9
98	97.9-98.8	335,610	1,544.1	21.7	1,450.0	23.1			358,907	93.5
99	98.9-99.8	344,650	1,682.8	20.5	1,527.9	22.6			391,925	87.9
00	99.9-00.8	361,600	1,823.3	19.8	1,662.4	21.8				

자료 : 1) 최저임금심의위원회, 『최저임금심의·의결경위』, 각년도

2) 통계청, 『도시가계연보』, 각년도 및 ‘99년 도시근로자가구 가계수지’

주 : 도시근로자 가계지출은 (1)88-93년은 연평균, (2)94년 1-8월은 1-3분기 평균, (3) 94년 9월 이후는 예컨대 94.4-95.3분기 평균, (4)99년 9월 이후는 99년 4분기 평균임.

나. 단신근로자 실태생계비에도 못 미쳐

최저임금심의위원회는 최저임금 결정기준으로 최저임금심의위원회 사무국의 ‘18세 단신근로자 실태생계비’와 노동연구원의 ‘최저임금 심의를 위한 최저생계비(18세 기준)’을 사용하고 있다. 그러나 ‘18세 단신근로자’는 준최저임금(sub-minimum wage ; 감액적용 대상자에게 지급하는 최저임금)<sup>17)</sup>을 결정하는 기준은 될 수 있을지언정, 최저임금을 결정하는 기준이 될 수 없다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째 최저임금 수혜자 가운데 10대는 2.4%밖에 안 되고, 20대가 48.4%, 30대 이상이 49.2%이다.([표 6] 참조) 그럼에도 굳이 전체 수혜자의 1%도 안 되는 18세의 실태생계비를 기준으로 최저임금을 결정한다는 것은 납득하기 어렵다. 둘째 20대 연령층은 취업자와 임금노동자가 각각 70%와 60%를 넘어서기 때문에 본격적인 임금노동자층으로 볼 수 있다. 그러나 10대 연령층은 취업자 14%, 임금노동자 13%, 상용직 2%로 본격적인 임금노동자층으로 볼 수 없다. ([표 8] 참조) 셋째 전체 임금노동자 가운데 10대 비중은 극히 미미하다. 20대 이하 임금노동자만 놓고 보더라도 10대는 9.8%, 18세는 3.0%밖에 안 된다.([표 8] 참조)

[표 8] 연령별 경제활동 여부 및 종사상 지위 분포 (단위 : %)

	전체	취업자	임금노동자	상용직	비임금	비경활/실업
29세 이하	100.0	51.9	44.8	20.2	7.1	48.1
20대 후반	100.0	76.6	64.3	34.4	12.4	23.4
20대 초반	100.0	66.9	59.9	23.5	7.0	33.1
10대 후반	100.0	13.9	12.5	2.3	1.4	86.1
18세	100.0	21.7	19.6	3.3	2.1	78.3
29세 이하	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20대 후반	37.7	55.6	54.0	64.3	66.1	18.3
20대 초반	27.1	34.9	36.2	31.6	26.7	18.7
10대 후반	35.2	9.4	9.8	4.1	7.2	63.0
18세	6.9	2.9	3.0	1.1	2.1	11.2

자료 : 통계청, 『1998 경제활동인구조사』, 원자료

따라서 ‘18세 단신근로자 생계비’를 최저임금 결정기준으로 삼는 것은 타당성이 없다. 그럼에도 최저임금심의위원회가 ‘29세 이하 단신근로자 생계비’ 조사결과를 제쳐놓고 굳이 18세 단신근로자 생계비를 사용하는 것은, 그리고 노동연구원이 1인 가구 생계비를 조사한 뒤 굳이 연령조정계수(0.8)를 사용하여 18세 생계비를 산출하는 것은, 최저임

17) 노동연구원은 한편으로는 “18세 단신근로자 표준생계비는 준최저임금(subminimum wage) 개념”(유경준, 1998b : ii)이라고 얘기하면서도, 실제로는 ‘준최저임금’이 아닌 ‘최저임금’ 심의를 위한 자료로 18세 단신근로자 생계비를 제시하고 있다.

금을 시장균형임금보다 낮은 수준에서 결정하기 위한 편법에서 비롯된 것으로 간주할 수밖에 없다. 더욱이 노동연구원의 ‘18세 최저생계비’는 18세 국민영양권장량(2600kcal)을 근거로 시장바구니(Market-Basket)를 구성하고 식료품비를 계산한 뒤, 여기에 다시 연령조정계수(0.8)를 곱해 20% 감액하는 것으로 논리적으로도 앞뒤가 맞지 않는다.<sup>18)</sup> 차라리 처음부터 (18세 국민영양권장량 × 0.8)을 한 뒤 저임금 노동자들은 이 정도만 칼로리와 영양소를 섭취해도 된다고 주장하는 것이 솔직할 것이다. 따라서 앞으로 최저임금을 심의할 때는 [표 9]에서 ‘18세’가 아닌 ‘29세 이하 단신근로자 실태생계비’를 사용하고, 노동연구원 최저생계비는 사용하지 않는 것이 타당할 것으로 판단된다.<sup>19)</sup> 이 경우 97년 10월 최저임금(33만 5,610원)은 ‘29세 이하’ 단신근로자 실태생계비(50만 3,587원)보다 17만원 부족하고, 98년 10월 최저임금(34만 4,650원)은 ‘29세 이하’ 단신근로자 실태생계비(54만 8,704원)보다 20만원 부족하다.

---

18) 이에 대해 노동연구원은 “식료품은 연령조정을 안한 경우의 값보다 식료품을 연령조정 한 것을 택하는 이유는 전체 소비에서 연령조정(0.8)값만 알 수 있으므로 식료품에는 조정하지 않을 경우 과대계산될 우려가 있고, 현실적으로 볼 때 18세 단신근로자가 식비가 많이 든다면 다른 비목에서 소비를 더 줄이게 될 것이라는 논리에서 그렇게 하였다. 이 연령조정값에 대한 논쟁은 기존의 연구방법이 계속되는 한 계속될 것으로 보인다. 기본적으로 한국노동연구원의 최저임금심의를 위한 생계비가 이론생계비이기 때문에 실태생계비로 전환하지 않는 한 이론에 대한 반대 이론이 가능하기 때문이다. 현실적으로 18세 단신근로자의 식료품비에 대한 실태조사가 논쟁을 종결시킬 수 있는 대안이라고 생각된다”(유경준, 1998b : 39)라 하고 있다.

19) 최저임금심위원회 사무국이 조사하는 29세 이하 단신근로자 실태생계비가 과연 실태를 제대로 반영하는지는 별도로 검토가 필요하다.

[표 9] 최저임금심의회 사용 생계비 (단위 : 원)

	최저임금심의위원회 사무국 실태생계비				노동연구원 최저임금 심의를 위한 최저생계비			
	97.10기준		98.10기준		96.4-97.3		97.4-98.3	
	29세이하	18세	29세이하	18세	1인가구	연령조정	1인가구	연령조정
	1.소비지출	462,123	335,149	504,212	360,713	456,201	364,960	498,538
식료품	125,828	93,511	138,785	102,577	160,825	128,660	168,996	135,197
주거	54,271	36,614	53,370	36,725	91,555	73,244	135,830	108,664
광열수도	12,366	7,651	13,944	8,079	21,510	17,208	17,479	13,983
가구집기	13,483	8,433	13,432	8,263	12,875	10,300	8,048	6,438
피복신발	56,847	44,333	59,832	45,441	27,981	22,385	18,920	15,136
보건의료	12,425	7,418	13,359	7,729	20,514	16,411	13,041	10,433
교통통신	57,785	40,444	68,994	47,198	33,174	26,539	51,969	41,575
교육교양	50,814	43,168	54,321	46,406	16,641	13,313	11,459	9,167
기타소비지출	78,304	53,577	88,175	58,295	71,126	56,900	72,796	58,237
2.비소비지출	41,464	23,758	44,492	31,312	19,464	19,464	25,570	25,570
3.생계비(1+2)	503,587	358,907	548,704	391,925	475,665	384,424	524,108	424,400
최저임금비중(%)	66.6	93.5	62.8	87.9	70.6	87.3	65.8	81.2

자료 : 최저임금심의위원회, 『최저임금심의·의결경위』, 각년도

주 : 최저임금 비중 = 당해연도 최저임금 / 생계비

## 2. 평균임금 대비 최저임금

### 가. 평균임금 대비 최저임금 매년 감소

[표 10]에서 ‘평균임금 대비 최저임금’ 추이를 살펴보면, 89년에는 정액급여 기준 38.4%, 임금총액 기준 26.6%이었지만, 99년 9월 이후는 정액급여 기준 31.7%, 임금총액 기준 20.8%로 크게 감소하고 있다. 이처럼 평균임금 대비 최저임금이 큰 폭으로 감소함에 따라, 최저임금 수혜자와 영향률도 큰 폭으로 감소하고 있다. 즉 89~93년에는 20~39만 명, 4.5~10.7%이었는데, 94~98년에는 10~13만 명, 2% 남짓으로 감소했고, 98년 9월 이후는 2~5만 명, 0~1%로, 통계상 오차범위를 감안하면 사실상 전무(全無)한 실정이다.<sup>20)</sup> 여기서 한 가지 유념할 사항은 우리 나라도 89년과 91년, 92년에는 영

20) 조우현(1998 : 632-633)은 “0%~2%의 영향률 수준은 허용오차범위 안에 위치하는 것으로 최저임금 적용대상 근로자가 전무하다는 것과 내용상 같다. 현행 최저임금 1,525원으로는 원하는 인력을 구할 수 없다는 의미에서 최저임금 적용을 받는 수혜근로자는 시장에서 거의 찾아볼 수 없다. 이는 노동시장을 고임금부문 및 저임금부문에 나누었을 때 저임금부문 노동시장의 시장임금이 모두 최저임금 수준을 상회하고 있음을 시사하는 것이다. --- 1998년의 경우 실업대책의 일환인 공공근로사업에서 지원자에게 일당으로 2만 원에서 2만 5천원을 지급하고 있는데 현재 최저임금은 1일 8시간 근무시 12,200원임을 생각할 때, 공공근로사업의 일당은 최저임금의 약 2배에 해당한다 할 수 있어 최저임금

향률이 8.5~10.7%이었다는 점이다. 이것은 10%를 상회하는 최저임금 영향률도 우리 경제가 충분히 수용 가능함을 의미한다.

[표 10] 평균임금 대비 최저임금 추이 (단위 : 원, %, 명)

연도	적용기간	최저임금		평균임금		최저임금/평균임금		최저임금 수혜자수	최저임금 영향률
		시간급	월환산액	정액급여	임금총액	정액급여	임금총액		
88	88.1-88.12	475	114,000	316,047	446,370	36.1	25.5	94,410	4.2
89	89.1-89.12	600	144,000	374,969	540,611	38.4	26.6	327,954	10.7
90	90.1-90.12	690	165,600	443,829	642,309	37.3	25.8	187,405	4.3
91	91.1-91.12	820	192,700	521,992	755,000	36.9	25.5	393,183	8.6
92	92.1-92.12	925	209,050	596,586	869,284	35.0	24.0	392,502	8.5
93	93.1-93.12	1,005	227,130	670,093	975,125	33.9	23.3	227,519	4.5
94	94.1-94.8	1,085	245,210	730,849	1,053,044	33.6	23.3	102,312	2.1
95	94.9-95.8	1,170	264,420	797,777	1,183,521	33.1	22.3	103,033	2.1
96	95.9-96.8	1,275	288,150	892,965	1,314,555	32.3	21.9	103,191	1.9
97	96.9-97.8	1,400	316,400	995,068	1,451,513	31.8	21.8	127,353	2.4
98	97.9-98.8	1,485	335,610	1,044,370	1,445,967	32.1	23.2	123,513	2.3
99	98.9-99.8	1,525	344,650	1,085,130	1,511,082	31.8	22.8	22,980	0.4
2000	99.9-00.8	1,600	361,600	1,142,000	1,741,000	31.7	20.8	53,760	1.1

자료 : 1) 최저임금심의위원회, 『최저임금심의·의결경위』, 각년도

2) 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호

주 : 1) 평균임금은 적용기간 평균임. 단 2000년은 99.9-12월 평균임.

2) 최저임금 영향률 = 최저임금수혜자수 / 최저임금적용대상자 × 100

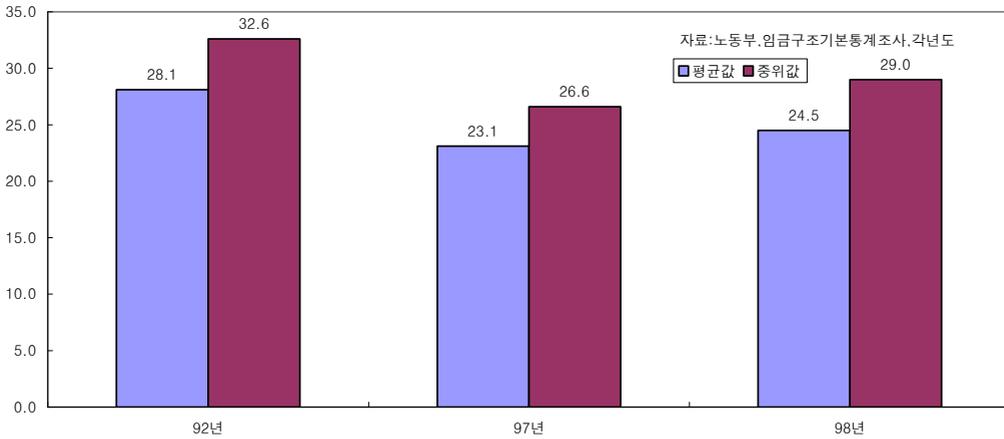
#### 나. 98-99년 최저임금은 상용직 중위임금의 30%도 안 돼

OECD는 상대적 빈곤선(저임금)을 ‘상용직 중위임금의 2/3’으로 정의하고 있다. 프랑스·네덜란드·벨기에·룩셈부르크 등 서유럽 국가는 상용직 중위임금의 1/2~2/3, 미국·캐나다·일본 등은 상용직 중위임금의 40~50%에서 최저임금을 정하고 있다(OECD, 1998: 41).

그러나 우리 나라에서 상용직 중위임금 대비 최저임금은 92년 32.6%에서 97년 26.6%로 매년 감소해 왔고, 98년에는 IMF 관리체제 하에서 전반적으로 임금수준이 하락함에 따라 부분적으로 개선되기는 하였지만 여전히 29%밖에 안 된다. 이밖에 상용직 평균임금 대비 최저임금은 92년 28.1%, 97년 23.1%, 98년 24.5%로 20%대를 맴돌고 있다.

을 지나치게 낮게 책정되어 있으며, 사실상 최저임금제는 폐지된 것과 다를없다고 할 것이다.”라 하고 있다.

[그림2] 시간당 정액급여 대비 최저임금 추이(단위:%)



### 3. 임금인상률(경제성장률 + 물가상승률) 대비

최저임금제가 저임금을 일소하고 임금격차 해소에 기여하기 위해서는, 적어도 평균적인 임금인상률이나 경제성장률, 생산성 증가율을 상회하는 수준에서 최저임금이 인상되어야 한다. 그러나 우리 나라에서는 최저임금제 도입 초기인 89년에만 이를 상회하는 수준에서 결정되었을 뿐, 90년이래 지속적으로 이를 하회하는 수준에서 최저임금이 결정되었다. 물론 [표 11]에서 97년과 98년에는 최저임금 인상률이 명목임금인상률이나 경제성장률을 상회하고 있다. 그러나 이것은 어디까지나 IMF 관리체제 하에서 일시적 현상일 뿐, 경기가 회복되기 시작한 99년에는 이미 명목임금인상률과 경제성장률이 최저임금인상률을 상회하고 있다. 더욱이 2000년에는 실질경제성장률 5.2~6.7%, 물가상승률 3.2~4.0%로 전망되고 있는데, 2000년 8월까지 적용될 최저임금은 전년 대비 4.9%밖에 상승하지 않아 이러한 추세는 당분간 계속될 전망이다.

[표 11] 최저임금 인상률 관련 각종 지표 (단위 : %)

연도	최저임금인상률	명목임금인상률		실질경제성장률+물가상승률	노동생산성증가율 + 소비자물가			
		정액급여	임금총액		물적			부가가치 총사원
					종사원	상용직	생산직	
89	26.3	18.6	21.1	12.1	13.2	13.2	16.1	13.5
90	15.0	18.4	18.8	18.1	21.3	21.4	24.7	20.8
91	16.4	17.6	17.5	18.5	23.1	23.3	26.4	21.7
92	8.5	14.3	15.2	11.6	16.9	17.2	21.6	15.3
93	8.6	12.3	12.2	10.3	12.8	12.8	4.8	12.7
94	8.0	11.4	12.7	14.5	16.2	16.4	13.6	15.8
95	7.8	10.9	11.2	13.4	15.1	15.0	16.4	14.0
96	9.0	12.7	11.9	11.7	18.3	18.5	20.6	16.3
97	9.8	9.4	7.0	9.5	18.0	18.5	18.1	17.4
98	6.1	3.7	2.5	1.7	20.2	19.7	22.4	20.2
99	2.7	6.1	12.1	10.7				
2000	4.9							

자료 : 노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도

### 제3절 최저임금 수준 개선방안

#### 1. 최저임금수준 결정기준

ILO 협약 제131호와 권고 제135호는 최저임금수준의 결정기준으로 (a) 노동자와 그 가족의 필요 (b) 국내의 일반적 임금수준 (c) 생계비와 그 변동 (d) 사회보장급여 (e) 다른 사회계층의 상대적 생활수준 (f) 경제개발 요건, 생산성 수준, 높은 고용수준 달성·유지의 필요성을 포함하는 경제적 요인 등 6가지를 제시하고 있다. 그리고 우리 나라 최저임금법 제4조는 최저임금수준 결정기준으로 (1) 근로자의 생계비 (2) 유사근로자의 임금 (3) 노동생산성을 제시하고 있다. 현행 최저임금수준과 이용 가능한 통계 지표 등을 감안하여 최저임금수준 결정기준을 구체화하면 다음과 같다.

#### 가. 생계비

최저임금을 결정할 때 개발도상국에서는 절대적 저임금(또는 빈곤선)의 지표로 생계비를 사용하고, 선진국에서는 상대적 저임금(또는 빈곤선)의 지표로 '상용직 중위임금의 2/3', '풀타임 남성 평균임금의 1/2' 등을 사용하고 있다. 생계비는 다시 이론생계비와 실태생계비로 나뉘는데, 우리 나라에서 이용 가능한 이론생계비로는 민주노총의 표준생계비, 한국노총의 도시근로자생계비, 보건복지부의 최저생계비, 한국노동연구원의 '최저임금심의'를 위한 최저생계비'가 있고, 실태생계비로는 통계청의 '도시가계조사'와 최저임금심의위원회 사무국이 매년 10월을 기준으로 조사하는 '단신근로자 실태생계비'가 있다.

[표 12] 생계비의 종류

구분	조사기관	명칭	목적
이론 생계비	민주노총	표준생계비	임금인상 기초자료
	한국노총	도시근로자생계비	임금인상 기초자료
	보건복지부	최저생계비	국민기초생활 보장
	노동연구원	최저생계비	최저임금 심의
실태 생계비	통계청	도시가계조사	2인 이상 도시가구의 수입·지출 파악
	최저임금심의위원회	단신근로자실태생계비	최저임금 심의

그런데 생계비는 조사주체와 조사목적, 산정방식 등에 따라 금액이 달라진다. [표 12]에서 최저임금 심의용으로는 최저임금심의위원회 사무국이 조사하는 '단신근로자 실태

생계비'와 노동연구원의 '최저임금 심의를 위한 최저생계비' 2가지가 있다. 앞으로 최저임금을 심의할 때는 앞서 살펴본 바와 같이 '18세'가 아닌 '단신근로자 실태생계비'를 사용하되, 지금처럼 최저임금심의위원회 사무국 즉 노동부 단독으로 조사할 것이 아니라 노·사·정 3자 공동으로 실태생계비를 조사해야 한다. 그리고 노동연구원 생계비는 『도시가계연보』에서 환산승수를 구하는 등 구차한 방식을 빌려 산정할 것이 아니라, 지금까지 모델은 폐기하고 '단신근로자 실태생계비'에 기초하여 새로이 모델을 구성해야 한다. 여기서 한 가지 분명히 할 점은 최저생계비는 어디까지나 최저기준일 뿐 최고기준이 아니라는 점이다. 중장기적으로는 절대적 빈곤선인 생계비로부터 상대적 빈곤선인 '상용직 중위임금의 2/3'로 최저임금 결정기준을 전환해야 할 것이다.

#### 나. 평균임금 대비 최저임금

실제로 각국의 최저임금결정기구가 가장 많이 사용하는 결정기준은 '비교 가능한 임금' 즉 '평균임금(또는 중위임금) 대비 최저임금'이다. 그것은 (1) '절대적 저임금 해소'를 목적으로 하는 생계비에 비해 '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 때문이다. 물론 이 경우에도 그 수준을 어디로 할 것인지, 예컨대 중위임금의 2/3로 할 것인지, 평균임금의 1/2로 할 것인지 등을 둘러싼 논의는 불가피하다.

이밖에 우리 나라에서 이용 가능한 임금통계로는 노동부의 『매월노동통계조사』, 『영세규모사업체 임금실태조사』, 『임금구조기본통계조사』가 있다. 앞의 둘은 사업체 조사이어서 평균값만 계산할 수 있는데 비해, 『임금구조기본통계조사』는 평균값, 중위값, 수혜자수, 영향률, 추가비용 등 다양한 지표를 계산할 수 있다. 그러나 2000년 9월부터 적용할 최저임금을 결정할 때 이용 가능한 자료가 98년 6월 기준밖에 없다든지, 조사대상이 10인 이상 사업체로 한정되어 있다는 점에서 한계가 있다.

#### 다. 명목임금상승률(경제성장률 또는 생산성 증가율)

최저임금이 '사회적 안전망(safety net)' 기능을 충족시키고 있는 선진국에서는 최저임금을 조정할 때 명목임금상승률을 사용하곤 한다. 예컨대 네덜란드는 92년부터 최저임금을 조정할 때 전체 노동자의 평균적인 명목임금상승률을 기준으로 삼고 있고, 프랑스는 소비자물가상승률과 평균임금상승률을 함께 고려하고 있다. 지속적인 성장 경제 하에서 소비자물가상승률을 기준으로 최저임금을 조정하면, '평균임금 대비 최저임금'이 하락하고, 최저임금 영향률과 저임금 노동자의 상대적 소득도 하락하기 때문이다. 물론

이 때 명목임금상승률 대신 ‘생산성증가율(또는 경제성장률) + 물가상승률’을 기준으로 최저임금을 조정할 수도 있다. 그러나 생산성은 측정하기가 쉽지 않고, 산정방식에 따라 수치가 달라지며, 경기변동 요인마저 게재되는데 비해, 명목임금상승률은 수치가 분명하고 자료도 손쉽게 구할 수 있다는 장점이 있다. 뿐만 아니라 평균임금이 상승하면 그만큼 지불능력도 개선되었다고 볼 수 있어, 명목임금상승률을 지불능력의 대리변수로 사용하기도 한다.

그러나 우리처럼 최저임금이 절대적 빈곤선 조차 충족시키지 못하고 있는 나라에서는, 명목임금상승률이나 ‘생산성증가율(또는 경제성장률) + 물가상승률’을 기준으로 최저임금을 조정할 수는 없다. 프랑스나 네덜란드처럼 최저임금이 상대적 빈곤선에 근접하는 단계에서 고려할 수 있을 것이다. 물론 명목임금인상률 등은 최저임금수혜자의 평균적인 임금인상률을 고려할 때 최저기준치로서 의미는 있다.

## 2. 최저임금수준 개선 방안

지금까지 최저임금 결정기준으로 (1) 생계비 (2) 평균임금 대비 최저임금 (3) 명목임금인상률을 살펴왔다. 이것은 현행법상 최저임금 결정기준인 (1) 근로자의 생계비 (2) 유사근로자의 임금 (3) 노동생산성을 현행 최저임금수준과 이용 가능한 통계 지표 등을 감안하여 구체화한 것이기도 하다. 그리고 단신근로자 실태생계비와 명목임금인상률(경제성장률 또는 노동생산성 + 물가상승률)은 최저기준치로 사용해야 하며, 국제적으로 가장 많이 사용하는 지표는 ‘평균임금 대비 최저임금’임을 살펴왔다. 따라서 앞으로 최저임금수준을 결정할 때는 ‘평균임금 대비 최저임금’을 가장 중요한 결정기준으로 삼는 것이 바람직하다. 문제는 ‘평균임금 대비 최저임금’의 어느 수준에서 최저임금을 정할 것이냐 인데, 이와 관련해서는 최저임금 영향률, 직접임금비용, 최저임금 수혜자의 평균임금인상률 등 각종 지표를 종합적으로 검토할 필요가 있다. 최저임금이 거시경제에 미치는 영향 등도 고려해야 하기 때문이다.

### 가. 참고 지표 요약

지금까지 검토에서 ‘평균임금 대비 최저임금’ 수준을 결정할 때 참고 가능한 지표를 요약하면 다음과 같다.

(1) 평균임금 대비 최저임금은 정액급여 중위값 기준 36.4~68.5%, 정액급여 평균값 기준 28.8~55.3%로, 국가별로 편차가 크다. 그러나 스페인을 제외하면 중위값 기준으로 39.7~68.5%, 평균값 기준으로 34.9~55.3%으로 편차가 줄어든다. 우리 나라에서는 정액급여 평균값 기준으로 89년 38.4%에서 2000년 31.7%까지 계속 하락해 왔다.

(2) 최저임금 영향률은 3.7~17.6%로 국가별로 편차가 크다. 그러나 멕시코를 제외하면 3.7~11.0%로 편차가 줄어든다. 우리 나라에서는 88~93년에는 4.2~10.7%이었으나, 94년 이후는 0.4~2.4%로 통계상 오차 범위 이내이다.

(3) 99년 4월부터 최저임금제를 도입한 영국에서는 최저임금 수혜자가 190만 명, 최저임금 영향률은 8.3%이고, 최저임금 적용에 따른 직접임금비용은 0.6%, 최저임금 수혜자의 평균임금인상률은 30%이다. 최저임금 결정을 앞두고 영국은행 통화정책위원회와 재무부는 “직접임금비용이 전체 노동자 임금의 1%를 넘지 않는 것이 바람직하다”<sup>21)</sup>라 하고 있다.

[표 13] 최저임금 영향률과 직접비용, 평균임금인상률(영국, 1999년 4월 기준)

	수혜자수 (1,000명)	영향률 (%)	직접임금비용 (%)	평균임금인상률 (%)
18세 이상	1,903	8.3	0.6	30
18-21세	221	14.0	2.7	30
22세 이상	1,683	7.8	0.6	30
남자 풀타임	357	3.2	0.3	
남자 파트타임	211	20.5	3.5	
여자 풀타임	335	5.6	0.6	
여자 파트타임	1,001	19.7	2.7	

자료 : David Metcalf(1999), "The British National Minimum Wage", *British Journal of Industrial Relations*, Vol 37 No.2, p.180

#### 나. 최저임금 수준 검토 1

여기서는 먼저 최저임금을 (1) OECD의 상대적 빈곤선(상용직 중위임금의 2/3)을 기준으로 정하는 경우 (2) 최저임금심의위원회사무국 실태생계비를 기준으로 하는 정하는 경우 (3) 한국노총의 요구인 ‘공공근로사업 일당 1만 9천 원’으로 정하는 경우 3가지를 검토하도록 한다.

21) David Metcalf(1999), "The British National Minimum Wage", *British Journal of Industrial Relations*, Vol 37 No.2, p.179에서 재인용

[표 14] 최저임금 수준 검토 1 (단위 : 원, %)

	정책급여	평균임금 대비 최저임금		최저임 금 영향률	직접 임금비 용	최저임금 수혜자 평균임금인상률	
		평균값	중위값			평균값	중위값
98. 6 중위임금 2/3	3,409	59.1	66.7	20.33	2.37	28.6	21.6
98.10 실태생계비	2,428	42.1	47.5	5.32	0.28	16.0	11.9
공공근로사업 일당	2,375	41.2	46.4	4.64	0.24	15.6	11.5
최저 임금	1999.9-2000.8	1,600	27.7	31.3	0.13		
	1998.9-1999.8	1,525	26.4	29.8	0.10		
	1997.9-1998.8	1,485	25.7	29.0	0.06		

자료 : 노동부, 『1998 임금구조기본통계조사』 10% 샘플자료에서 계산

주 : 1) 최저임금 영향률 = 최저임금 수혜자수 / 적용대상 노동자수 × 100

2) 직접임금비용 = 최저임금 수혜자의 임금인상액 / 적용대상 노동자 임금 × 100

3) 평균임금인상률 = 최저임금 수혜자 임금인상액 / 수혜자 임금 × 100

### (1) 상용직 중위임금의 2/3

최저임금이 OECD의 상대적 빈곤선인 ‘상용직 중위임금의 2/3’를 상회하는 나라는 프랑스(68.5%) 뿐으로, 벨기에(61.1%)와 네덜란드(55.9%)도 여기에 못 미친다. 이것은 이들 나라가 최저임금제 이외에 사회보장제, 임금소득보조제 등 다른 정책수단을 병행하고 있기 때문이다. 따라서 단순히 최저임금만으로 상대적 빈곤선을 충족시키느냐를 따지는 것은 적절하지 못 하다. 예컨대 다른 정책수단 없이 최저임금제만으로 상대적 빈곤선을 충족시키려 할 수도 있고, 다른 정책수단을 병행하여 상대적 빈곤선을 충족시킬 수도 있기 때문이다.

우리 나라의 경우 『98년 임금구조기본통계조사』에서 ‘상용직 중위임금의 2/3’를 계산하면, 시간당 최저임금은 3,409원, 최저임금 영향률은 20.3%, 직접임금비용은 2.4%, 평균임금인상률은 28.6%이다. 여기서 최저임금 수혜자의 평균임금인상률(28.6%)은 영국(30.0%)과 비교할 때 무리 없는 수준이라 할 수 있다. 그러나 최저임금 영향률(20.3%)과 직접임금비용(2.4%)은 무리가 따를 것으로 보인다. 따라서 ‘상용직 중위임금의 2/3’를 당장 최저임금 결정기준으로 삼기보다는, 임금소득보조제, 부(負)의 근로소득세제 등을 병행하여 상대적 빈곤선을 해소할 것을 중장기적 목표로 설정하는 것이 타당하다.

### (2) 단신근로자 실태생계비

98년 10월 기준으로 최저임금심의위원회 사무국이 조사한 ‘29세 이하 단신근로자 실

태생계비'(54만 8,704원)를 기준으로 최저임금을 정하게 되면, 시간당 최저임금은 2,428원, 최저임금 영향률은 5.3%, 직접임금비용은 0.3%, 평균임금인상률은 16.0%이다. 그러나 임금소득 불평등이 심화되고, 소득분배구조가 악화되고 있고, 최저임금 수준을 현실화해야 한다는 사회적 공감대가 널리 형성되고 있음을 감안할 때, 최저임금 영향률 5.3%, 직접임금비용 0.3%는 지나치게 낮은 수준이라 아니할 수 없다. 저임금 노동자들의 생활을 보호하고 임금소득 불평등을 완화하기 위해서는 금년에 최저임금 수준을 대폭 현실화해야 하며, 최저임금 영향률 11%, 직접임금비용 1%까지는 우리 경제가 충분히 수용 가능할 것으로 판단되기 때문이다.

### (3) 공공근로사업일당 19,000원

한국노총은 2000년 최저임금 결정기준으로 공공근로사업 일당 1만 9천 원(시간당 2,375원)을 요구하고 있다. 한국노총의 요구는 '공공근로사업에 참가한 실직자도 시간당 2,375원을 받는데 현행 최저임금은 시간당 1,600원밖에 안 된다'는 점에서 사회적 설득력을 갖기 쉽다는 장점이 있다. 그리고 지금까지 관행인 최저임금 인상률을 기준으로 할 때 '50% 가까운 획기적 인상'이라는 판단도 있었을 것이다.<sup>22)</sup> 그러나 이러한 요구는 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 최저임금심의위원회가 98년 10월 기준으로 조사한 단신근로자 실태생계비는 54만 8,704원(월 226시간 기준으로 환산하면 시간당 2,428원)이고, 99년 10월 기준 단신근로자 실태생계비는 61만 2,902원(월 226시간 기준으로 환산하면 시간당 2,712원)으로 추산된다.<sup>23)</sup> 그런데 한국노총 요구는 98년 10월 기준 실태생계비보다 시간당 53원 낮고, 99년 10월 기준 실태생계비보다 시간당 337원 낮다. 앞으로 결정할 최저임금은 2000년 9월부터 2001년 8월까지 적용될 최저임금인데, 98년 10월 기준 실태생계비보다 낮은 수준을 요구하는 것은 타당하지 않다.

둘째, 실직자들을 대상으로 하는 공공근로사업 일당이 1만 9천 원이라는 사실은, 그 이하의 임금으로는 노동시장에서 일할 사람을 찾기 어려움을 의미한다. 따라서 최저임금이 1,600원에서 2,375원으로 50% 가까이 인상된다 하더라도, 최저임금 수혜자는 몇 명 안 될 수 있다. 실제로 공공근로사업 일당을 기준으로 최저임금을 결정할 경우, 최

22) 우리 나라에서는 예컨대 최저임금이 1,600원에서 2,400원으로 인상되면 '최저임금 50% 인상'이라는 표현을 자주 쓴다. 그러나 다른 나라에서는 이런 지표를 사용하지 않는다. 그것은 지금까지 2,000원 받던 사람은 400원(20%) 인상되고, 2,200원 받던 사람은 200원(8.2%)인상될 뿐이기 때문이다. 따라서 최저임금 인상률이 아닌 '최저임금 수혜자의 평균임금인상률'을 지표로 사용하는 것이 타당하다.

23) 통계청 '도시가계조사'에서 도시근로자가계지출은 98년 4사분기 163만 2,500원에서 99년 4사분기 182만 3,300원으로 11.7% 증가했다. 따라서 99년 10월 실태생계비는 98년 10월 실태생계비 54만 8,704원에 111.7%를 곱하여 계산했다.

저임금 영향률은 4.6%, 직접임금비용은 0.2%이다. 이것은 최저임금 수준 현실화라는 사회적 공감대와 상당한 거리가 있을 뿐만 아니라, 이러한 수치도 98년 6월 기준 『임금 구조기본통계조사』에서 계산한 것이므로 이후 임금상승 등을 고려하면 더욱 낮아지게 된다. 따라서 만약 공공근로사업 일당을 기준으로 최저임금이 결정된다면 앞으로도 우리 나라 최저임금제는 ‘유명무실한 제도로서 사실상 폐지된 것이나 다름없다’는 비판을 면키 어려울 것이다.

#### 다. 최저임금 수준 검토 2

지금까지 상대적 빈곤선, 실태생계비, 공공근로사업 일당 3가지 기준 모두 최저임금 결정기준으로 부적합함을 살펴봤다. 상대적 빈곤선은 너무 높고, 실태생계비는 너무 낮고, 공공근로사업 일당은 이보다 낮기 때문이다. [표 15]는 상대적 빈곤선을 최대치로 하고, 실태생계비를 최소치로 하여, 각 수준별 최저임금 영향률, 직접임금비용, 평균임금인상률 등을 계산한 것이다. 최저임금을 어느 수준에서 정하는 것이 바람직한지 살펴 보도록 하자.

[표 15] 최저임금 수준 검토 2 (단위 : 원, %)

	정액급여	평균임금 대비 최저임금		최저임금 영향률	직접 임금비용	최저임금 수혜자 평균임금인상률	
		평균값	중위값			평균값	중위값
중위임금 2/3	3,409	59.1	66.7	20.3	2.37	28.6	21.6
평균임금 56%	3,232	56.0	63.2	17.3	1.79	26.2	20.2
평균임금 55%	3,174	55.0	62.1	16.3	1.62	25.5	19.8
평균임금 54%	3,117	54.0	61.0	15.2	1.47	24.9	19.0
평균임금 53%	3,059	53.0	59.8	14.3	1.32	24.1	18.6
평균임금 52%	3,001	52.0	58.7	13.4	1.18	23.2	18.1
평균임금 51%	2,943	51.0	57.6	12.3	1.05	22.8	17.7
평균임금 50%	2,886	50.0	56.4	11.4	0.93	22.2	17.0
평균임금 49%	2,828	49.0	55.3	10.5	0.82	21.5	16.8
평균임금 48%	2,770	48.0	54.2	9.7	0.72	20.6	15.3
평균임금 47%	2,712	47.0	53.0	8.9	0.63	19.9	15.2
평균임금 46%	2,655	46.0	51.9	8.2	0.54	19.6	14.3
평균임금 45%	2,597	45.0	50.8	7.3	0.47	18.4	14.1
평균임금 44%	2,539	44.0	49.7	6.7	0.40	17.4	13.4
평균임금 43%	2,482	43.0	48.5	5.8	0.33	17.0	13.0
98.10 실태생계비	2,428	42.1	47.5	5.3	0.28	16.0	11.9

자료와 주 : [표 14]와 동일

(1) ‘평균임금 대비 최저임금’은 중위값 기준 39.7~68.5%, 평균값 기준 34.9~55.3%으로 나라에 따라 그 수준이 매우 다양하다. ‘평균임금 대비 최저임금’만을 기준으로 삼는 경우 모든 수준에서 최저임금 결정이 가능하다.

(2) 최저임금 영향률은 3.7~17.6%로 나라에 따라 다양하다. 그러나 멕시코를 제외하면 3.7 ~11.0%이고, 최근 최저임금제를 도입한 영국은 8.3%이다. 따라서 최저임금 영향률 8~11%를 기준으로 삼는 경우, 결정 가능한 최저임금은 5가지(2,655~2,886원)로 압축된다.

(3) 직접임금비용은 영국의 0.6%를 최저치로 하되 1%를 넘기지 않는 것으로 한다. 이 경우 결정 가능한 최저임금은 4가지(2,712~2,886원)로 압축된다.

(4) 최저임금 수혜자의 평균임금인상률을 기준으로 삼는 경우 모든 수준에서 최저임금 결정이 가능하다.

(5) 이상의 4가지 기준을 모두 충족시키는 최저임금은 [표 15]에서 4가지(2,712~2,886원)이다. 따라서 우리 경제가 수용 가능한 최저임금 수준은 평균임금의 47~50%라 할 수 있다.

(6) 최저임금 수준이 높으면 그만큼 저임금 노동자가 줄어들고 임금소득 격차가 완화되며, 소득분배 구조가 개선된다. 따라서 ‘평균임금(정액급여 평균값)의 50%’가 가장 적절한 최저임금 수준이라 할 수 있다.

## 제3장 최저임금의 효과

### 제1절 OECD 국가들의 논의 결과

최근 임금소득 불평등이 심화되고 소득분배구조가 악화되자 최저임금제에 대한 관심이 높아지고 있다. 이것은 단순히 우리에게만 한정된 것이 아니라 OECD 국가 대부분이 경험한 일로서, 임의주의 전통이 강한 영국이 97년 7월 저임금위원회(LPC)를 구성하고 99년 4월부터 전국최저임금 3.60 파운드를 실시한 것도 이런 추세를 반영하는 것이다.

많은 사람들이 최저임금제를 저임금 노동자에게 공정임금을 보장하여 임금소득 불평등을 완화하고 소득분배구조를 개선하는 바람직한 제도라고 생각한다. 그러나 반드시 모든 사람이 그렇게 생각하는 것은 아니다. 특히 오늘날 주류경제학이라 할 수 있는 신고전파 경제학자들은 ‘최저임금제는 저임금 일자리를 파괴한다’며 반대해 왔다. 이에 따라 경제학자들 사이에서는 최저임금제의 효과를 둘러싸고 논쟁이 계속되어 왔는데, 최근에는 미국의 저명한 노동경제학자 두 사람이 지금까지 연구방법론을 재검토한 뒤 실증분석과 이론 양 측면에서 ‘최저임금으로 저임금 일자리가 감소하지 않는다. 상황에 따라서는 오히려 고용이 증가한다’는 결론을 도출하면서<sup>24)</sup>, 미국의 경제학 대가들은 대체로 이를 지지하는 방향으로 기울고 있다.<sup>25)</sup>

최근 OECD(1998 : 31-32)는 ‘최저임금의 효과’와 관련된 그 동안의 연구결과를 종합하고 여기에 국제비교 분석을 추가한 뒤 다음과 같이 결론짓고 있다. 첫째, 이론적으로나 실증적으로나 최저임금의 고용효과에 관한 합의는 존재하지 않는다. 그러나 법정 최저임금이 일정 수준을 상회하여 결정된다면 고용이 감소할 수 있음은 많은 사람이 동의하고 있다. 부분적으로 이견은 있지만 최저임금 수준이 높을수록 연소자들이 일자리를 상실할 가능성도 높다. 그러나 그밖에 집단 예컨대 여성이나 파트타임 노동자들은 최저임금의 부정적 고용효과를 발견할 수 없다.

둘째, 최저임금은 임금소득 불평등을 완화하는데 긍정적으로 기여한다. 새로운 최저임금 이하의 임금을 받던 사람들은 임금이 인상되고, 이보다 얼마간 높은 임금을 받던

24) David Card and Alan B. Krueger(1995), *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton. 이에 대한 다양한 반응은 *Industrial and Labor Relations Review*, Vol 48, no. 4 에 실린 6편의 논평(Ronald G. Ehrenberg, Charles Brown, Richard B. Freeman, Daniel S. Hamermesh, Paul Osterman, Finis Welch) 참조.

25) 유경준(1998), 『1998년 최저임금 심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원, 48쪽

사람들도 간접효과(spillover effect)로 임금이 인상된다. 이것은 최저임금이 노동자들에게 공정임금을 보장하여 형평성을 제고하는데 효과적임을 의미한다. 이밖에 최저임금은 연령간, 남녀간 임금격차를 축소시킨다. 평균임금 대비 최저임금이 높은 나라일수록 임금소득 불평등도가 낮고 저임금 발생률도 낮다.

셋째, 최저임금은 노동자 가구에서 빈곤을 축소하고 소득분배구조를 개선한다. 그러나 전 가구를 대상으로 하면 그 효과는 줄어든다. 빈곤가구 가운데 취업자가 단 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구가 있기 때문이다. 따라서 소득분배 구조를 개선하는 데는 임금소득보조제(in-work benefits)가 좀더 효과적인 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 임금소득보조제는 많은 재정이 소요되고, 저임금 노동자들의 임금 하락을 초래할 가능성도 있기 때문에, 두 제도를 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.

## 1. 최저임금의 고용효과

### 가. 이론적 검토

먼저 최저임금은 고용을 축소시킨다는 전통적인 신고전파 모델을 살펴보자. [그림 3]에서 최저임금제가 실시되기 전에는 노동공급곡선(S)과 노동수요곡선(D)이 만나는 점에서 임금( $W_e$ )과 고용( $N_e$ )이 정해진다. 그러나 최저임금제가 실시되어  $W_e$ 를 상회하는 수준에서 최저임금( $W_m$ )이 결정되면, ( $N_e - N_m$ ) 만큼 고용이 감소한다. 따라서 최저임금은 취업중인 노동자에게는 임금인상을 의미하지만, 다른 노동자에게는 일자리 상실을 초래하게 된다.

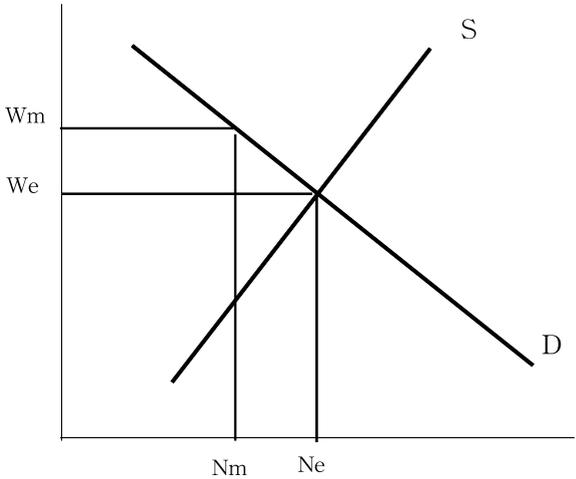
그러나 [그림 3]은 현실을 지나치게 단순화한 것이어서, 최저임금이 반드시 고용감소를 초래하는 것은 아니며, 설령 고용감소가 이루어진다고 하더라도 반드시 사회적 손실은 아니라는 지적이 제기되어 왔다.

첫째, 최저임금으로 고용이 감소된다 하더라도, 만약 노동수요곡선의 탄력성이 1보다 작다면, 임금인상 효과가 고용감소 효과를 상쇄하여 저임금 노동자들의 소득은 전체적으로 증가한다. 더욱이 최저임금이 인상되면 기업은 생산성을 늘린다든지, 임금 이외의 비용을 줄인다든지, 이윤을 줄인다든지, 제품 가격을 인상한다든지 등의 다양한 방식으로 대처하게 된다. 따라서 최저임금이 고용에 미치는 부정적 효과는 그만큼 줄어들게 된다.

둘째, 최저임금은 평균임금보다 크게 낮은 수준에서 정해지기 때문에, 특정 계층 노동자만 영향받게 된다. 예컨대 시간당 최저임금이 1,600원에서 2,000원으로 인상될 때, 지금까지 1,800원 받던 사람은 최저임금 인상으로 영향받지만, 4,000원 받던 사람은 영

향받지 않는다. 따라서 최저임금의 고용효과는 미숙련 노동자 특히 10대에 집중된다. 그러나 설령 최저임금이 10대에 부정적인 고용효과를 미친다 하더라도, 최저임금이 10대에게 높은 실업률을 초래한다고 결론지을 수는 없다. 일자리를 잃은 10대는 계속해서 새로운 일자리를 찾는 대신 경제활동을 포기할 가능성이 높기 때문이다. 만약 10대가 경제활동을 포기하고 중단된 학업을 계속한다면, 그리고 10대의 줄어든 일자리를 가족 부양 의무를 짊어진 성인이 대신한다면, 사회적으로는 오히려 이득이 될 수 있다.

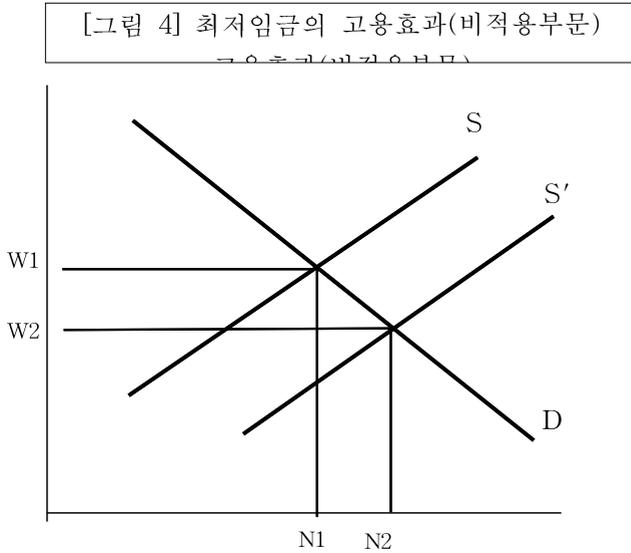
[그림 3] 최저임금의 고용효과



셋째, [그림 3]은 모든 노동자가 최저임금을 적용 받는다고 가정하고 있다. 그러나 실제로는 법령으로 적용대상에서 제외되는 부문이 있고, 정부의 근로감독 기능이 미흡하거나 별척이 경미해서 최저임금법이 준수되지 않는 경우도 있다. 예컨대 미국의 한 조사는 ‘최저임금법을 실시하지 않는다면 최저임금 이하의 임금을 지급 받을 노동자들 가운데, 단지 60%만 최저임금을 지급 받고 있다’<sup>26)</sup>라하고 있다. 이 경우 최저임금 적용으로 일자리를 잃게 된 노동자들은 최저임금이 적용되지 않는 부문에서 새로운 일자리를 찾게 될 것이다. [그림 4]에서 최저임금 비적용 부문의 노동공급곡선은 S에서 S’으로 이동하고, 임금은 W1에서 W2로 하락하며 고용은 (N2-N1) 만큼 증가한다. 그 결과 전체적으로 최저임금에 따른 고용감소는 [(Ne-Nm) - (N2-N1)]로 줄어든다. 물론 이 때

26) Orley Ashenfelter & Robert S. Smith(1979), "Compliance with the Minimum Wage Law", Journal of Political Economy, April 1979, pp.335-50. Reynolds(1988:134)에서 재인용.

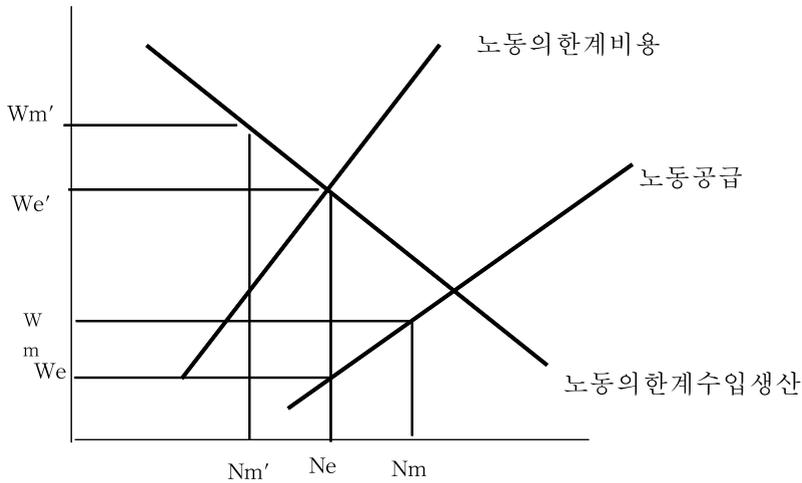
도 고용은  $(N2-N1)$  만큼 덜 감소한 대신, 최저임금이 적용되지 않는 부문 노동자들의 임금은 하락한다는 비판은 가능하다.



그런데 지금까지 논의는 모두 경쟁적 노동시장을 전제로 한 것이다. 그러나 실제 노동시장은 매우 이질적인 기업과 노동자, 그리고 유사한 노동이라 하더라도 현저한 임금 격차로 특징 지워진다. 이에 따라 수요독점모델, 효율임금가설, 인적자본이론, 탐색이론 등 다양한 이론이 제시되고 있는데, 이들은 최저임금제와 관련하여 ‘최저임금이 인상되면 오히려 고용이 증가한다’는 명제를 제시하고 있다. 여기서는 이 가운데 가장 대표적이라 할 수 있는 수요독점 모델(Monopsonistic model)을 살펴보도록 하자.

만약 [그림 5]가 수요독점 노동시장이 아닌 경쟁노동시장이라면, 노동의 한계수입생산곡선이 노동수요곡선이 되어, 노동공급곡선과 노동수요곡선(한계수입생산곡선)이 만나는 점에서 임금과 고용이 결정된다. 그러나 수요독점 노동시장에서는 노동의 한계수입생산곡선과 한계비용곡선이 만나는 점에서 고용이 결정되고( $N_e$ ), 임금은 노동의 한계수입생산과 일치하는  $W_e$ 가 아닌, 이보다 낮은  $W_e$ 에서 결정된다. 즉 수요독점 노동시장에서 임금과 고용은 경쟁노동시장보다 낮은 수준에서 결정된다. 그런데  $W_e$ 보다 높은 수준에서 최저임금( $W_m$ )이 결정되면, 노동자들의 임금은  $W_m$ 으로 증가하고, 고용은  $(N_m - N_e)$ 만큼 증가하게 된다. 물론 고용이 무한정 증가하는 것은 아니다. 만약 최저임금이  $W_e \sim W_e'$ 에서 결정된다면 고용은 원래의 고용수준인  $N_e$ 보다 증가하지만, 최저임금이  $W_e'$ 을 상회하면  $N_e$ 보다 감소할 것이기 때문이다.

[그림 5] 수요독점 노동시장에서 최저임금과 고용



수요독점 모델에 대해서는 ‘수요독점이란 원래 특정 노동시장에서 오직 하나의 기업이 노동의 구매자인 경우를 말한다. 독과점기업들이 담합해서 유일한 구매자인 것처럼 행동한다던가, 탄광촌에 광산이 하나만 있는 경우가 대표적인 예이다. 그런데 저임금 노동시장은 일반적으로 생산제품의 대체가능성이 높고, 유사한 노동자들을 고용하며, 특히 소매상인 경우 지리적으로 밀집해 있어 매우 경쟁적인 노동시장이다. 따라서 저임금 노동시장에 수요독점 모델을 적용하는 것은 적절하지 못하다’는 반론이 제기된다. 그러나 수요독점 모델 측에서는 ‘만약 기업에 대한 노동공급곡선이 어떤 이유에서든 우상향(右 上向)한다면, 그리고 기업이 그들이 지급하는 임금에 대해 얼마간 재량권을 발휘할 수 있다면, 이러한 기업에 대해서는 모두 수요독점 모델을 적용할 수 있다’고 주장한다.

#### 나. 실증분석 결과

지금까지 이론적 검토를 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째 최저임금이 일정 수준을 상회하여 큰 폭으로 인상되면 부정적 고용효과가 초래된다. 둘째 최저임금이 일정 수준 이내에서 적당한 폭으로 인상되면 고용효과가 (+)일 수도 있고 (-)일 수도 있다. 셋째 고용효과 크기는 노동수요의 탄력성 등에 따라 달라진다. 따라서 남은 문제는 ‘고용효과가 (+)냐 (-)냐, 둘 중 어느 하나라면 그 크기가 얼마나’는 순전히 실증적인 문제가 된다. 이와 관련해서 Freeman은 다음과 같이 얘기하고 있다.

경제학자들은 --- 기본적으로 두 그룹으로 나뉜다. 하나는 가격에 대한 반응이 일반적으로 크다고 믿는 “큰 반응론자(Big Responders : BR)”들이고, 다른 하나는 가격에 대한 반응이 일반적으로 작다고 믿는 “작은 반응론자(Small Responders : SR)”들이다. --- 그러나 BR과 SR 중 어느 것이 최저임금에 적절한지는 순전히 실증적인 문제이다. --- 세심한 실증분석만이 최저임금의 고용효과 크기를 결정할 수 있다.<sup>27)</sup>

그런데 ‘최저임금의 고용효과’에 관한 실증분석은 대부분 10대를 대상으로 하고 있다. 10대가 다른 연령층보다 노동시장 경험이 적고 기능도 낮아 최저임금에 민감하게 반응할 것으로 생각하기 때문이다. 먼저 초기 연구결과를 살펴보면 Brown, Gilroy, Kohen(1982)은 “최저임금이 10% 인상되면 10대 고용이 1-3% 감소한다”<sup>28)</sup>라 하고 있고, Jacob Mincer(1976)는 “최저임금 10% 인상은 10대 고용감소(백인 2.1%, 흑인 4.6%)를 초래한다. 그러나 고용감소는 경제활동참가율 감소(백인 1.6%, 흑인 3.7%)로 귀결되고, 실업률 증가는 미미하다(백인 0.4%, 흑인 0.8%)”<sup>29)</sup>라 하고 있다. 또한 Reynolds(1988)는 “실증분석 결과 10대를 제외한 다른 집단에서는 최저임금의 부정적 고용효과를 찾아볼 수 없다”<sup>30)</sup>라하고 있다.

다음으로 최근 연구결과를 살펴보면 Card & Krueger(1995)는 [표 16]과 같이 최저임금의 임금·고용효과 추정치를 제시하고 있다. 이것은 ‘최저임금의 임금효과는 통계적으로 유의미한 (+)이고, 고용효과는 통계적으로 유의미하지 않은 (+) 또는 유의미한 (+)’로 요약된다. 즉 수요독점 모델을 실증적으로 뒷받침하고 있다. 이후 많은 실증분석이 이루어졌지만, 연구자나 연구방법론에 따라 (1) 작지만 통계적으로 유의미한 (-) 고용효과, (2) 통계적으로 유의미하지 않은 (+) 고용효과 (3) 작지만 통계적으로 유의미한 (+) 고용효과 등 상호 모순된 결과를 제시하고 있다. 10대 이외의 다른 집단과 관련된 실증분석 결과를 살펴보면, Ressler, Watson, Mixon(1996)은 “미국에서 최저임금 인상은 파트타임 고용증가를 초래했다”<sup>31)</sup>라 하고, Manning(1996)은 “수요독점은 여성고용

27) Richard B. Freeman's comments, *Industrial and Labor Relations Review* 48, 1995 : 830-831

28) Charles Brown, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen(1982), "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment", *Journal of Economic Literature*, June, pp.487-528. 이 추정치는 미국에서 초기 연구결과를 집약한 것으로, Hammermesh(1988), Reynolds(1991), OECD(1998) 등 각종 노동경제학 교과서와 논문에서 자주 인용하고 있다.

29) Jacob Mincer(1976), "Unemployment Effects of Minimum Wages", *Journal of Political Economy*, August, pp.87-105. Reynolds(1988), p.137에서 재인용.

30) Reynolds(1988), pp.135-137

31) Ressler, Watson, Mixon(1996), "Full Wages, Part-Time Employment and the Minimum Wage", *Applied Economics*, November, pp.1415-1419. OECD(1998), p.45에서 재인용.

에서 발생할 가능성이 높다”<sup>32)</sup>라 하고 있다.

[표 16] 최저임금의 임금·고용효과 추정치

분석대상		최저임금변화	임금효과	고용효과
패스트푸드 레스토랑	뉴저지- 펜실베이니아주	92.4 뉴저지주 최저임금 \$5.05로 인상	0.11*	0.04
	텍사스주	91.4 연방 최저임금 \$4.25로 인상	0.08*	0.20*
10대	캘리포니아주	88.7 캘리포니아주 \$4.25로 인상	0.10*	0.12
저임금 노동자	미국 50개 주 89-92년	91.4 연방 최저임금 \$4.25로 인상	0.08*	0.00
소매업 노동자			0.07*	0.02
레스토랑노동자			0.05*	0.01
			0.07*	0.03*

자료 : Card & Krueger(1995), p388

주 : \*는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미

이밖에 OECD(1998)는 1975~96년 9개국을 비교 분석한 뒤 그 결과를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째 최저임금의 고용효과 추정치는 “10대는 (-), 20대 초반은 통계적으로 유의미하지 않거나 0, 25~54세는 0”<sup>33)</sup>이다. 둘째 상대적으로 최저임금 수준이 높은 나라가 그렇지 않은 나라보다 (-) 고용효과가 크다는 증거를 발견할 수 없다. 셋째 최저임금이 10대 고용 감소에 미친 영향은 매우 미미하다.<sup>34)</sup> 예컨대 [표 17]에서 프랑스는 10대 고용비율이 18.5% 감소했지만 최저임금에 따른 감소는 0.3%밖에 안 되고, 스페인은 10대 고용비율은 34.5% 감소했지만 최저임금은 오히려 1.6% 증가요인으로 작용했다.

32) Manning(1996), "The Equal Pay Act as an Experiment to Test Theories of the Labour Market", *Economica*, No.63, pp.191-212. OECD(1998), p.45에서 재인용.

33) OECD(1998), *Employment Outlook 1998*, pp.47-48. OECD 추정치는 방법론상 많은 비판이 가해지고 있는 시계열분석에 따른 것으로, Brown 등(1982)의 초기 실증분석 결과와 유사하다.

34) OECD(1998), *Employment Outlook 1998*, pp.47-48.

[표 17] 최저임금의 10대 고용효과 (단위 : %)

	10대 고용의 실제 변화(75-96)	10대 고용의 변화를 초래한 요인		
		최저임금	기타요인	잔차
벨기에	-14.5	1.1	-16.9	1.2
캐나다	-5.6	1.1	-4.7	-2.1
프랑스	-18.5	-0.3	-17.7	-0.5
그리스	-15.2	2.9	-17.4	-0.7
일본	-4.7	-0.5	-3.3	-0.9
네덜란드	0.5	2.1	2.1	-3.7
포르투갈	-40.4	-1.4	-34.3	-4.6
스페인	-34.5	1.6	-35.7	-0.4
미국	0.3	1.2	-1.7	0.7

자료 : OECD(1998), *Employment Outlook 1998*, p.48

## 2. 최저임금과 임금격차

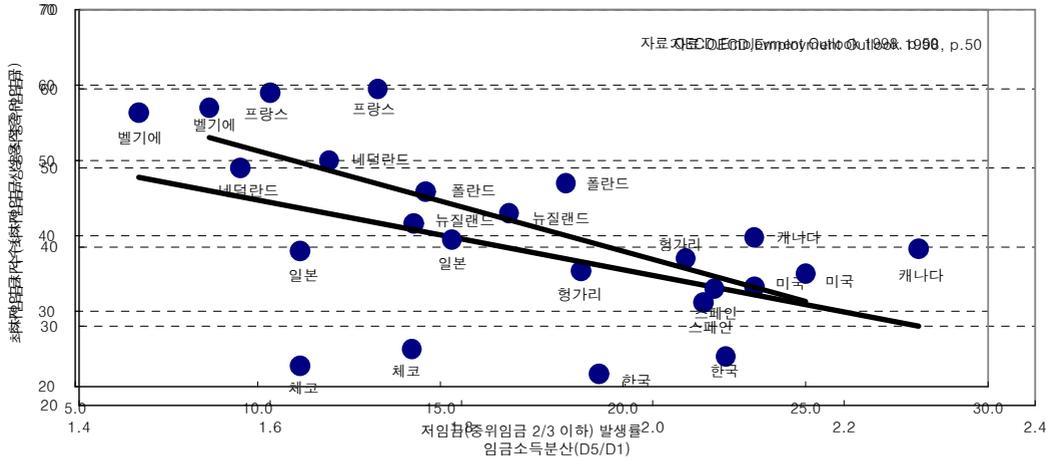
최저임금이 인상되면 그 이하의 임금을 받던 노동자는 물론 이를 조금 상회하는 임금을 받던 노동자도 임금이 인상된다. 따라서 최저임금이 임금격차를 축소하고 임금소득 불평등을 완화하는데 긍정적으로 기여한다는 점에 대해서는 대부분의 사람이 일치하고 있다.

그리고 최저임금이 임금소득분산에 미치는 영향은 ‘평균임금 대비 최저임금’ 수준에 달려 있다. 예컨대 [그림 6]과 [그림 7]은 “최저임금지수(상용직 중위임금 대비 최저임금)가 높을수록 임금소득분산과 저임금 발생률이 낮고, 최저임금지수가 낮을수록 임금소득분산과 저임금 발생률이 높다. 최저임금지수와 임금소득분산 및 저임금 발생률 사이에 강한 (-) 상관관계가 존재한다”를 말해 주고 있는데, 이것은 최저임금이 임금소득 불평등과 저임금에 효과적으로 대처할 수 있는 정책수단임을 의미한다.<sup>35)</sup> 이밖에 저임금 노동자 가운데 여성이나 연소자 비중이 높기 때문에, 최저임금이 성별, 연령별 임금격차 축소에 미치는 효과는 매우 크다.

## 3. 최저임금과 소득분배

35) David Metcalf(1999), "The British National Minimum Wage", *British Journal of Industrial Relations*, Vol 37 No.2, p.187

[그림 10] 최저임금과 저임금 노동자 비율(90년 기준)



최저임금이 저임금 노동자 개개인의 임금소득에 영향을 미쳐 임금소득 불평등을 완화시킨다는 점은 대부분 의견이 일치한다. 그러나 최저임금의 소득재분배 효과와 관련해서는 ‘그다지 크지 않다’에서 ‘매우 크다’까지 견해가 엇갈린다. 이것은 예컨대 임금노동자가 한 명도 없는 가구가 있는가 하면 2-3명인 가구가 있고, 아버지는 고소득자인데 학교를 갓 졸업한 아들은 최저임금밖에 못 받는 가구가 있기 때문이다. 영국과 미국에서의 실증분석 결과를 살펴보도록 하자.

먼저 [표 18]은 영국 노동자가구 패널조사에서 ‘99년 4월 최저임금의 가구소득 효과’를 소득계층별로 추계한 결과이다. 첫째 소득수준 최하위 계층은 최저임금 수혜자가 30%인데, 최상위 계층은 최저임금 수혜자가 1%밖에 안 된다. 둘째 99년 4월 최저임금에 따른 가구별 소득증가율은 최하위 계층은 4.18%인데 최상위 계층은 0.04%이다. 셋째 최저임금에 따른 소득증가분의 64%가 소득수준이 가장 낮은 1, 2 분위 계층에 돌아가고 있다. 따라서 노동자 가구를 대상으로 할 때 최저임금은 뚜렷하게 소득재분배 효과를 보이고 있다.

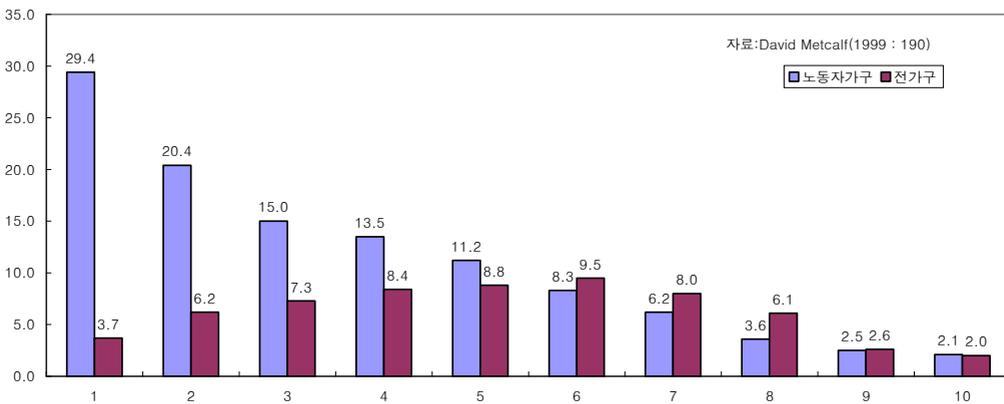
[표 18] 99년 4월 최저임금이 가구소득에 미친 영향 (단위 :%)

소득 계층	최저임금 영향률	가구별 소득증가율	전체 소득증가분의 가구별 배분
최하위	29.9	4.18	39.8
2	12.9	1.48	24.0
3	9.9	0.49	9.7
4	6.9	0.33	7.9
5	4.0	0.17	4.6
6	3.1	0.19	5.5
7	2.6	0.08	2.8
8	2.4	0.08	3.0
9	1.4	0.01	0.1
최상위	1.1	0.01	2.5
전가구	7.4	0.70	100.0

자료 : David Metcalf(1999: 191)에서 재인용

다음 [그림 8]은 영국 가구소득조사에서 최저임금에 따른 세금 부담과 사회보장 급부 자격의 변화를 고려하여 조정한 '99년 4월 최저임금의 가구소득 효과'를 추정한 결과이다. 여기서 노동자가가구만 대상으로 할 때 99년 4월 최저임금 영향률은 소득수준이 가장 낮은 1분위 계층이 29.4%, 소득수준이 가장 높은 10분위 계층이 2.1%로, 소득재분배 효과가 분명하다. 그러나 전 가구를 대상으로 하면 양상이 달라진다. 99년 4월 최저임금 영향률은 4-7분위 계층이 8.0-9.5%로 가장 높고, 가구소득이 가장 낮은 1분위 계층은 3.7%밖에 안 된다. 즉 최저임금의 최대 수혜자는 중산층이고, 소득재분배 효과는 미미하다.

[그림 8] 최저임금이 가구소득에 미친 영향



그러나 90년 미국 경제활동인구조사에서 16세 이상 전체 인구를 대상으로 ‘최저임금의 가구소득 효과’를 추정한 [표 19]를 보면, 전 가구를 대상으로 한 경우에도 최저임금 영향률이 1분위 계층은 28.8%인데 10분위 계층은 2.7%이다. 물론 이 경우 상위소득 계층에 최저임금 수혜 가구가 상당수 존재한다는 점에서 문제는 있지만, 소득수준이 낮은 가구일수록 최저임금 영향률이 높고 수혜자도 많아 소득재분배 효과가 뚜렷하게 나타난다.

[표 19] 90년 4월 최저임금 인상이 가구소득에 미친 영향 (단위 :%)

가구소득 계층	개인의 상태		최저임금 영향률	수혜자 분포
	빈곤율	취업률		
전체	10.6	62.4	7.1	100.0
1	81.1	28.3	28.8	17.4
2	21.0	42.9	13.1	12.7
3	3.8	53.4	10.5	12.7
4	0.1	59.9	7.2	9.8
5	-	66.1	6.5	9.9
6	-	68.6	4.6	7.3
7	-	73.8	5.4	9.2
8	-	75.2	4.8	8.1
9	-	78.4	4.7	8.4
10	-	77.5	2.7	4.4

자료 : David Card & Alan B. Krueger(1995: 285)

지금까지 논의는 “(1) 최저임금의 소득재분배 효과는 그 대상을 노동자 가구로 한정하느냐 전 가구로 확대하느냐에 따라 달라진다. (2) 노동자 가구로 대상을 한정하면 소득재분배 효과가 분명하지만, 전 가구로 대상을 확대하면 소득재분배 효과가 이보다 분명치 않다. (3) 전 가구로 대상을 확대하는 경우 나라와 시점에 따라 소득재분배 효과가 클 수도 있고 작을 수도 있다”라고 요약할 수 있다.

따라서 최저임금제의 소득재분배 효과가 미미하다고 주장하는 사람들은 노동자 가구가 아닌 전 가구로 대상을 확대한 경우 특정 시기 특정 국가의 조사결과를 근거로 삼고 있음을 알 수 있다. 그러나 임금노동자가 대상인 최저임금제라는 정책수단을 통하여 전 가구의 소득재분배 효과를 기대하는 것은 출발부터 무리가 있다 할 것이다. 최저임금제 이외에 임금소득보조제, 부의 소득세제, 사회보장제도 등 다른 정책수단을 병행 실시함으로써 해결해야 할 성격의 것이기 때문이다.

## 제2절 미국 노총 “신화와 진실”<sup>36)</sup>

### 1. 최저임금을 인상하면 수백만 노동자가 혜택을 본다.

신화 1	진실	대통령 클린턴(99.1)
최저임금 인상으로 혜택 보는 사람은 별로 많지 않다.	96-97년 최저임금 인상으로 990만 명이 직접 혜택을 보았다.	가장 기본이 되는 수단은 공정한 소득이다. 앞으로 2년 동안 최저임금을 1달러 인상하자.

■ 최저임금 인상의 최대 수혜자는 20세 이상 성인으로 이들이 700만 명을 상회했다.

■ 최저임금이 인상되면 그 이상의 임금을 받던 노동자들도 임금이 인상된다.

- 5.15~6.14 달러의 임금을 받던 노동자 960만 명 가운데 상당수가 최저임금 인상에 따른 임금인상을 경험했다.

■ 최저임금 인상으로 전체 노동자의 18%인 2천만 명 그리고 여성 노동자의 30%가 임금이 인상되었다.

### 2. 최저임금 수혜자는 대부분 가족 부양 의무를 짊어지고 있는 성인 노동자들이다.

신화2	진실	AFL-CIO 위원장 존 스위니
최저임금 수혜자는 주로 CD플레이어나 자동차를 사기 위해 추가로 돈이 필요한 상류층 가구 10대들이다.	96-97년 최저임금 인상에 따른 수혜자의 71%가 20세 이상 성인 노동자이다.	미국 노동조합의 목표는 최저임금 인상과 같은 수단을 통하여 가계에 더 많은 돈을 가져다 주는 것이다.

■ 최저임금 수혜자의 40%가 가족 중 유일한 수입원이다.

■ 96-97년 최저임금 인상 당시 수혜자의 46%가 풀타임이고, 33%가 주 20-34시간 노동하는 파트타임이다.

■ 10대 최저임금 수혜자의 절반 이상이 소득 수준이 평균 이하인 가구의 구성원이다.

### 3. 공정한 하루 노동 공정한 하루 임금

36) [http://www.aflcio.org/articles/minimum\\_wage](http://www.aflcio.org/articles/minimum_wage)

신화3	진실
최저임금 수혜자들은 가난하지 않다. 최저임금을 인상할 필요가 없다.	최저임금 인상의 최대 수혜자는 소득수준이 하위에 속하는 하층 노동자 가구이다.

- 96-97년 최저임금 수혜자의 57%가 소득수준이 하위 40%에 속하는 노동자 가구이다.
- 하위 20% 노동자 가구의 소득은 미국 전체 가구 소득의 5%밖에 안 된다. 그러나 이들은 최저임금 인상에 따른 혜택의 35%를 가져갔다.
- 최저임금 수혜자의 40%가 가족 중 유일한 수입원이다.
- 상용직 최저임금 노동자는 3인 가구 빈곤선인 1만 3,003 달러보다 2,291 달러 모자라는 1만 712 달러 밖에 못 벌고 있다.

4. 현행 최저임금은 가계가 빈곤에서 벗어나는데 충분치 못 하다.

신화4	진실
생계를 위해 노동하는 사람은 누구도 가난하지 않다.	노동은 빈곤에서 탈출하는 징검다리가 되어야 한다. 그러나 많은 사람이 그렇지 못하다. 97년에는 풀타임 노동자 340만 명과 그 가족이 빈곤에서 벗어나지 못 하고 있다.

- 97년에 최저임금이 시간당 5.15 달러로 인상되었음에도, 여전히 과거의 역사적 가치를 회복하지 못 하고 있다. 과거 최저임금은 3인 가구가 빈곤에서 벗어나는데 충분한 소득을 제공했다. 60-70년대 3인 가구 빈곤선은 대체로 최저임금 수혜자인 상용직 노동자의 연간 소득과 동일했다. 그러나 81년부터 90년 4월까지 최저임금이 인상되지 않고 3.35 달러를 유지하면서, 최저임금 소득은 빈곤선 밑으로 하락했다. 98년 3인 가구 빈곤선인 1만 3,003달러가 되려면 상용직 노동자는 시간당 6.25 달러를 벌어야 한다.
- 98년 미국시장회의(U.S. Conference of Mayors) 연구결과, 긴급식량구조가 필요한 성인의 37%가 노동자들이다. 조사대상 도시 공무원 가운데 80%는 저임금 일자리를 굶주림의 주된 원인으로 지목했다.
- 또 다른 연구는 97년 긴급식량구조가 필요한 10 가구 가운데 4가구(39%)에 적어도 한 사람의 노동자가 있음을 발견했다. 긴급식량구조를 받으려는 사람의 86%는 가구소득이 1만 5,500 달러 미만이고, 2/3는 1만 달러 미만이다.
- 98년 상용직 최저임금 노동자는 3인 가구 빈곤선인 1만 3,003 달러보다 2,291 달러

모자라는 1만 712 달러 밖에 못 벌고 있다.



5. 최저임금은 기회도 없고, 미래도 없고, 희망도 없는 임금이다.

신화5	진실	David Bonior
최저임금은 진입 단계 임금이다. 노동자들은 오랜 기간 최저임금에 머물지 않는다.	모든 최저임금 수혜자가 임금을 더 받는 일자리로 옮겨가지 않는다. 많은 사람이 오랜 기간 최저임금에 근접하는 수준의 임금을 받는다.	이것은 기회가 없는 임금이다. 이것은 미래가 없는 임금이다. 이것은 희망이 없는 임금이다.

- 공동경제위원회 연구결과 최저임금 일자리에서 일하던 고졸 이하 학력의 21-29세 성인 노동자 420만 명 가운데 절반 이상인 240만 명이 3년 뒤에도 여전히 그 자리에서 일을 하고 있다.
- 최저임금 일자리가 노동의 기회를 제공하고 가치 있는 경험을 제공할 수는 있다. 그러나 최저임금 일자리는 고된 노동을 통해 생계를 유지할 기회를 제공해야 한다.
- 공정한 하루 노동에 투입된 사람은 그 자리에서 한 주를 일하든, 한 달을 일하든, 1년을 일하든, 10년 이상을 일하든 공정한 하루 임금을 받아야 한다.

6. 최저임금 인상이 일자리 상실을 초래하지 않는다.

신화6	진실	미국경제자문회의 98.12
저임금 노동자를 위한 임금인상은 일자리 상실을 초래한다.	최근 경제정책연구소(EPI) 연구결과 96-97년 최저임금 인상이 일자리 감소를 초래하지 않았다.	최저임금 인상은 저임금 노동자의 소득증대에 중요하다. 실증분석 결과 최근 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 효과는 없다.

- 최저임금 인상이 10대의 일자리 감소를 초래하지 않았다. 경제정책연구소에 따르면 10대 고용에 미치는 부정적 효과는 없다. 97년 9월이래 최저임금 인상에 가장 민감하게 반응한다고 얘기되는 10대 고용이 실제로는 전체 고용보다 훨씬 빠른 속도로 증가했다.
- 성인 일자리가 감소하지 않았다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 오히려 소폭 증가했다.
- 소수 민족과 여성 고용도 감소하지 않았다. 백인과 흑인 모두 최저임금 인상의 고용 효과는 긍정적이지도 부정적이지도 않다. 경제정책연구소는 라틴 아메리카 출신 10대와 저학력 성인 여성에게서 통계적으로 유의미한 고용 증가를 발견했다.
- 제롬 레비(Jerome Levy) 연구소의 98년 연구결과 최근 최저임금 인상은 대다수 소기업에 영향을 미치지 않았다. 조사대상 소기업의 89.4%가 최근 최저임금 인상이 고용이나 신규채용 의사결정에 영향을 미치지 않았다고 응답했다.

7. 최저임금은 이전 수준에 못 미친다.

신화	진실
최저임금은 이미 충분히 높다. 최저임금은 이미 97년에 인상되었다.	물가상승을 감안하면 99년 최저임금이 79년 최저임금보다 21% 낮다.

- 최저임금의 실질 가치는 레이건 행정부가 최저임금 인상을 거부한 80년대에 급격히 하락했다. 의회는 90-91년, 96-97년 최저임금을 인상했지만, 그 동안 손실을 만회하기에 부족하다.
- 만약 금년에 최저임금이 인상되지 않는다면 80년대와 90년대 초 경험의 반복될 것이다.
- 최저임금이 인상되지 않은 해는 작년보다 최저임금의 가치가 하락하는 것을 의미한다.

다. 최저임금 인상을 거부하는 것은 미국인의 '공정한 하루 노동 공정한 하루 임금'이라는 기본 원칙을 위배하는 것으로 정직한 노동을 저평가 하게 한다.

■ 만약 최저임금을 인상하지 않는다면 최저임금 가치는 2001년 \$4.90으로 떨어질 것이다.



### 제3절 우리 나라에서 최저임금의 효과

지금까지 우리 나라에서 최저임금의 효과를 실증 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 최저임금의 고용효과와 임금효과는 최저임금이 시장균형임금보다 높은 수준에서 결정될 때 고려되는 효과인데, 우리 나라에서 최저임금은 일반적으로 시장균형임금보다 낮은 수준에서 결정되어 왔기 때문에, 실증분석의 필요성 자체가 제기되지 않았기 때문이다. 그나마 유일한 실증분석 연구라 할 수 있는 김진구(1999:105)는 “지난 10년간 최저임금 제도의 성과는 상당히 미약하다. 최저임금제도에 의해 상승할 것이라고 예측되는 임금 상승액은 매우 적었으며, 그것이 노동시장 분배상태를 개선시켰는가에 대한 분석에서는 어떠한 의미있는 변화도 찾기 힘들었다. 특히 최저임금의 상승이 임금상승률을 따라 잡지 못하여 영향률이 급속히 떨어지는 1993년 이후의 경우 최저임금제도의 성과는 0에 가깝다고 볼 수 있다”라 결론짓고 있다.

여기서는 최저임금이 ‘평균임금(정액급여 평균값)의 50%’ 수준에서 현실화된다면 어떻게 되는지 살펴보고자 한다. 그러나 이용 가능한 원 자료와 연구 기간의 제약으로 최저임금의 고용효과와 소득재분배 효과를 추계하지는 않았다. 다만 최저임금 영향률과 수혜자분포, 평균임금인상률, 직접임금비용 등의 지표를 중심으로 임금인상 효과와 임금격차축소 효과만 살펴보고자 한다.

#### 1. 전체

최저임금이 평균임금의 50% 수준에서 결정되면 최저임금 영향률은 11.4%가 된다. 따라서 전체 노동자 가운데 11.4%가 최저임금 인상으로 임금이 인상된다. 최저임금 수혜자의 평균적인 임금인상률은 22.2%이고, 이들의 임금인상액을 모두 합치면 전체 노동자 임금소득의 0.9%가 된다. 그만큼 저임금 노동자들의 생활조건이 개선되고 임금소득 격차가 완화된다.

#### 2. 성별 · 학력별 · 연령계층별

(1) 최저임금 수혜자는 여자(65%)가 남자(35%)보다 많고, 영향률도 여자(27%)가 남자(6%)보다 높으며, 평균임금인상률도 여자(23%)가 남자(20%)보다 높다. 따라서 남녀간 임금격차가 그만큼 완화된다.

(2) 최저임금 수혜자는 고졸(55%)이 가장 많고, 중졸이하(38%)가 다음이며, 대졸이상

은 2%밖에 안 된다. 영향률은 국졸이하(37%), 중졸(22%), 고졸(13%), 전문대졸(5%), 대졸이상(1%)의 순으로 학력이 낮을수록 높고, 평균임금인상률도 학력이 낮을수록 높다. 따라서 학력간 임금격차가 그만큼 완화된다.

(3) 최저임금 수혜자는 20대 초반(20%)이 가장 많고, 10대(6%)가 가장 적으며, 다른 연령층은 8~13%로 골고루 분포하고 있다. 영향률은 30대 초반(5%)이 가장 낮은데, 30대 초반을 저점으로 연령이 낮거나 높을수록 영향률이 높다. 여기서 10대는 영향률이 49%로 매우 높게 나타나는데, 수습생과 훈련생(적용제외자), ‘18세 미만으로 취업기간 6개월 미만인 자’(감액적용자)가 다수 포함되어 있어, 실제 영향률은 이보다 낮아진다. 그리고 평균임금인상률은 17~28%로 모든 연령층에서 골고루 임금인상 효과가 발생한다.

[표 20] 평균임금 50%일 때 수혜자 분포, 영향률, 임금인상률, 직접임금비용 (단위:%)

		수혜자 분포	최저임금 영향률	수혜자 평균임금인상률		직접 임금비용
				평균값	중위값	
전체		100.0	11.4	22.2	17.0	0.9
성	남자	35.1	5.5	19.9	14.8	0.4
	여자	64.9	26.7	23.4	19.1	3.2
학력	국졸이하	16.5	37.0	29.0	24.1	5.8
	중졸	21.9	21.9	25.0	21.3	2.6
	고졸	54.5	12.7	19.6	15.0	1.1
	전문대졸	5.2	5.2	18.8	13.3	0.4
	대졸이상	1.9	0.9	13.5	7.9	0.0
연령 계층	19세 이하	5.9	48.5	27.5	28.3	9.6
	20-24세	20.3	22.7	17.6	12.2	2.4
	25-29세	13.2	7.4	17.2	11.4	0.6
	30-34세	7.9	5.1	25.0	20.3	0.4
	35-39세	11.6	8.0	23.5	16.1	0.6
	40-44세	11.6	10.8	20.4	15.0	0.7
	45-49세	10.4	13.5	24.2	19.1	1.0
	50-54세	7.7	15.0	25.8	21.5	1.2
	55세이상	11.4	18.6	27.5	21.5	1.8

자료 : 노동부, 『1998 임금구조기본통계조사』 10% 샘플자료에서 계산

### 3. 산업별 · 직업별 · 사업체규모별

(4) 최저임금 수혜자는 제조업(61%)에 집중되어 있다. 최저임금 영향률은 제조업

(16%), 운수통신업(14%), 사업서비스업(12%), 도소매음식숙박업(9%) 순이며, 평균임금 인상률은 광업(37%)을 제외하면 모두 10~24%이다. 여기서 광업의 평균임금인상률이 이례적으로 높지만, 광업의 최저임금 영향률이 3.8%이고 직접임금 비용은 0.4%이며, 전체 수혜자의 0.1%밖에 안 되는 것으로 보아 해당 산업에 부작용을 초래하지는 않을 것으로 판단된다. 그리고 최저임금 인상에 따른 직접임금비용은 0.0~1.6%로 모든 산업이 충분히 수용 가능한 수준이다.

(5) 최저임금 수혜자는 기계조작조립원(41%), 기능원(20%), 단순노무직(17%) 등 육체노동자에 집중되어 있다. 영향률은 단순노무직(28%), 기계조작조립원(20%), 기능원(16%), 서비스판매직(15%)이 높고, 관리직·전문가·농어업숙련직은 1% 미만이다. 따라서 직종간 임금격차가 축소된다.

(6) 사업체 규모별로는 최저임금 수혜자가 300인 미만 중소영세업체(83%)에 집중되어 있다. 그러나 예상과는 달리 영향률은 10~29인(10%)이 30~299인(14~16%)보다 낮고 300~499인(10%)과 비슷하다. 직접임금비용도 10~29인(0.8%)이 30~299인(1.1~1.5%)보다 적고 300~499인(0.7%)과 비슷하다. 뿐만 아니라 평균임금인상률도 19~24%로 규모별 차이를 발견하기 어렵다. 따라서 '최저임금 수준 현실화는 영세업체에 과중한 인건비 부담을 초래한다'는 주장이 사실과 다를 수 있다.

[표 21] 평균임금 50%일 때 수혜자 분포, 영향률, 임금인상률, 직접비용 (단위:%)

		최저임금 수혜자 분포	최저임금 영향률	수혜자 평균임금 인상률		직접 임금비용
				평균값	중위값	
전체		100	11.4	22.2	17.0	0.9
산업 분류	광업	0.1	3.8	37.0	26.6	0.4
	제조업	60.8	16.0	23.6	18.9	1.6
	전기가스사업	0.2	2.2	12.8	11.7	0.1
	건설업	0.6	1.4	9.6	6.9	0.1
	도소매업	6.2	8.9	17.2	10.6	0.6
	숙박음식점업	1.3	9.2	22.1	20.1	0.9
	운수통신업	13.6	14.1	20.0	13.6	1.1
	금융보험업	0.1	0.1	11.2	11.0	0.0
	사업서비스업	12.5	11.9	22.6	19.2	1.0
	사회개인서비스업	4.6	4.7	17.8	14.8	0.3
직업 분류	고위임직원관리자	0.1	0.2	23.9	15.4	0.0
	전문가	0.9	0.9	6.7	3.8	0.0
	기술공준전문가	2.5	2.5	26.9	23.7	0.2
	사무직	13.6	6.3	17.2	11.3	0.4
	서비스판매직	4.9	14.8	16.8	11.4	1.3
	농어업숙련직	0.0	0.9	1.3	1.3	0.0
	기능원	19.9	16.3	25.4	19.6	1.7
	기계조작조립원	41.1	20.2	21.2	15.9	2.1
단순노무직	17.1	28.4	26.3	23.1	4.0	
사업 체급 모	10-29	20.9	9.7	22.6	17.0	0.8
	30-99	37.3	16.4	24.3	19.2	1.5
	100-299	24.4	13.6	20.3	15.4	1.1
	300-499	5.7	9.9	18.5	14.7	0.7
	500+	11.8	6.0	20.2	16.6	0.4
노조 유무	조직	28.0	7.5	18.8	14.1	0.5
	비조직	72.0	14.2	23.5	18.8	1.3
고용 형태	상용	96.1	11.1	22.2	17.4	0.9
	임시일용	3.5	28.7	21.6	15.4	2.7
	수습	0.4	30.7	27.0	22.9	5.1
근무 형태	풀타임	99.4	11.3	22.2	17.1	0.9
	시간제	0.6	35.6	14.6	9.6	3.1

자료 : 노동부, 『1998 임금구조기본통계조사』 10% 샘플자료에서 계산

### 3. 노조유무 · 고용형태별

(7) 최저임금 수혜자는 노동조합이 조직되어 있지 않은 미조직 사업장에 집중되어 있다(72%). 최저임금 영향률도 미조직 사업장(14%)이 조직 사업장(8%)보다 높고, 평균임

금인상률도 마찬가지이다. 따라서 최저임금 수준이 현실화되면 미조직 노동자들의 생활 조건이 개선된다. 그러나 여기서 유념할 점은 노동조합이 조직되어 있는 사업장도 최저 임금 수혜자가 28%나 되고, 영향률은 8%, 평균임금인상률은 19%라는 사실이다. 따라서 교섭력이 취약한 조직 노동자들의 생활조건도 개선된다.

(8) 최저임금 영향률은 임시일용직(29%)이 상용직(11%)보다 높고, 파트타임(36%)이 풀타임(11%)보다 높다. 평균임금인상률은 파트타임(15%)을 제외하면 모두 22%이다. 따라서 임시일용직, 파트타임 등 비정규직 뿐만 아니라 정규직의 생활조건도 개선된다.

## 참고문헌 및 자료

### 1. 국내문헌 및 자료

- 강순희(1995), 『1995년 최저임금 심의를 위한 표준생계비』, 한국노동연구원  
국제노동연구소 편(1991), 『ILO 조약·권고집(1919-1991)』, 돌베개
- 김유배(2000), 「소득분배구조 개선을 위한 정책방향」, 대통령비서실 삶의질향상기획단  
주관, 『소득분배구조 개선을 위한 정책토론회』 기초연설문
- 김재원(1995), 『최저임금심의제도의 개선방안』, 한국노동연구원
- 김진구(1999), 『한국노동복지제도의 분배효과 - 1996-1995년 기간의 국민연금, 산재보  
험, 최저임금, 기업복지를 중심으로』, 서울대학교 사회복지학과 문학박사 학위논문
- 노동부(1998), 『1998 영세규모사업체 근로실태조사보고서』
- 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각호
- 노동부, 『임금구조기본통계조사』, 10% 샘플자료(92년, 97년, 98년)
- 매일노동뉴스(1999), 『노동관계법』
- 박영범(1990), 『1991년 최저임금 심의를 위한 생계비산정에 관한 연구』, 한국노동연구  
원
- 배무기(1983), 「최저임금제의 한국적 모형」, 서울대학교 경제연구소, 『한국임금의 정책  
과제와 제도개선 연구』
- 서울대학교경제연구소(1987), 『최저임금 적용대상 도시근로자 최저생계비 산출모형개발  
연구』
- 엄규숙의 4인(1999), 『저소득 실업자를 위한 사회안전망 도입방안』, 한국노총 중앙연구  
원
- 유경준(1997), 『1997년 최저임금 심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원
- 유경준(1998a), 「최저임금제의 현황과 개선방안」, 한국노동연구원 『분기별 노동동향분  
석』, 1998년 3/4분기
- 유경준(1998b), 『1998년 최저임금 심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원
- 전국민주노동조합총연맹(2000), 「2000년 임금인상 요구서」
- 전기호(1995), 『신노동경제학』, 무역경영사
- 정병석·김현수(1991), 『최저임금법 - 제정 배경과 실무해설』, 법원사
- 정인수(1996a), 「최저임금제의 고용효과 및 운용실태에 대한 기초연구」, 한국노동연구  
원, 『한국노동연구』 제6집
- 정인수(1996b), 『1996년 최저임금 심의를 위한 생계비 연구』, 한국노동연구원

조우현(1998), 『노동경제학』, 법문사  
 조우현·정병석(1990), 『최저임금제의 효과 및 운용실태 분석』, 한국노동연구원  
 최저임금심의위원회(1988), 『최저임금제도발전심포지엄발표논집』  
 최저임금심의위원회, 『최저임금 심의편람』, 각년도  
 최저임금심의위원회, 『최저임금심의·의결경위』, 각년도  
 최저임금심의위원회사무국(1988), 『근로자표준생계비보고서』  
 최저임금심의위원회사무국(1989), 『근로자생계비조사결과보고』  
 통계청, 『1998 경제활동인구조사』, 원 자료  
 통계청, 『도시가계연보』, 각년도  
 한국경영자총협회(1992), 『최저임금제도의 개선방향』  
 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도  
 한국노동조합총연맹(1987), 『노동조합과 임금』  
 한국노동조합총연맹(2000), 「한국노총의 2000년 임금정책」  
 한국노동조합총연맹, 『사업보고서』, 각년도  
 황덕순(2000), 「소득분배개선을 위한 노동정책」, 대통령비서실 삶의질향상기획단 주관,  
 『소득분배구조 개선을 위한 정책토론회』 자료집

## 2. 해외문헌 및 자료

AFL-CIO(2000), "Myths and Realities"(http://www.aflcio.org/articles/minimum\_wage)  
 Daniel S. Hamermesh and Albert Rees(1988), *The Economics of Work and Pay*, 4th ed., Harper & Row  
 David Card and Alan B. Krueger(1995), *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton  
 David Metcalf(1999), "The British National Minimum Wage", *British Journal of Industrial Relations*, Vol 37, No.2  
 Gerald Starr(1981), *Minimum Wage Fixing : An International Review of Practices and problems*, ILO  
 Jared Bernstein(1999a), "Minimum Wages and Poverty", Economic Policy Institute (http:// www.epinet.org /webfeatures/viewpoints/minwagetestimony.html)  
 Jared Bernstein(1999b), "The Next Step - The new minimum wage increase and the old opposition", Economic Policy Institute, Issue Brief #130  
 Jared Bernstein, Heidi Hartmann, and John Schmitt(1999), "The Minimum Wage Increase : A Working Woman's Issue", Economic Policy Institute, Issue Brief #130

- Lloyd G. Reynolds, Stanley H. Masters and Colletta H. Moser(1991), *Labor Economics and Labor Relations*, 10th ed., Prentice Hall
- N. Gregory Mankiw(1998), *Principles of Economics*, Dryden (김경환 · 김종석 역, 『맨큐의 경제학』, 교보문고)
- OECD(1994), *OECD Jobs Study : Evidence and Explanation*
- OECD(1997a), "OECD Submission to the Irish National Minimum Commission", OECD, Occasional Papers No.28
- OECD(1997b), "OECD Submission to the UK Low Pay Mission", OECD, Occasional Papers No.29
- OECD(1998), "Making the most of the minimum : statutory minimum wages, employment and poverty", *Employment Outlook 1998*, OECD
- Richard A. Lester(1994), "Wage Differentials and Minimum-Wage Effects", in Clark Kerr and Paul D. Staudohar, ed., *Labour Economics and Industrial Relations - Markets and Institutions*, Harvard University Press
- Robert J. Pember and Marie-Therese Dupre(1999), "Statistical aspects of minimum wage determination", ILO, Briefing Note No.11 (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/paper.../stat3.htm>)
- Ronald G. Ehrenberg and Robert S. Smith(1996), *Modern Labor Economics : Theory and Public Policy*, 6th ed., Addison Wesley
- Ronald G. Ehrenberg, Charles Brown, Richard B. Freeman, Daniel S. Hamermesh, Paul Osterman, Finis Welch(1995), "comments on Card and Krueger, Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol 48, no. 4
- TUC(2000), "What is the TUC's policy on a minimum wage?" (<http://www.bized.ac.uk/compfact/tuc/tuc48.htm>)
- Zafar Shaheed and Andres E. Marinakis(1999), "Minimum Wage Fixing : a summary of selected issues", ILO, Briefing Note No.14 (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/paper.../issues3.htm>)
- 大木一訓(1973), "現代福祉國家と労働組合運動 - 今日における改良闘争の意義と性格", 『労働組合運動の理論 第4巻 闘争領域の擴大・運動の經濟的基礎』, 大月書店
- 藤本武(1977), 『最低賃金制』, 岩波新書
- 有澤廣巳・藤縷正勝(1972), 『日本の最低賃金』, 日刊労働通信社
- 黒川俊雄(1977), 『現代賃金闘争の理論』, 労働旬報社

## <토론문 1>

# 최저임금제 개선 방안에 대하여

어수봉(한국기술교육대학교 교수)

## 1. 최저임금과 임금체계

- 최저임금은 통상임금 기준으로 적용되고 있기 때문에, 통상임금에 포함되지 않는 현금 급여(보너스나 퇴직금 등의 부가급여 등)를 감안하여야 근로자가 실제 받는 최저임금을 산정할 수 있으며 또한 이를 근거로 각종 통계와의 비교가 가능함.

- 특히 생계비와의 비교할 경우에는 근로자가 실제 받는 최저임금 수준이 유의미한 비교 대상임.

- 그러나 동일한 기준으로 산정된 다른 지표(예: 정액임금 평균 혹은 중위 대비 비율, 영향률 등)와의 비교에는 문제점이 없음.

- 이러한 임금체계 문제는 최저임금 심의 과정에서 항상 노사간 논란이 되어 왔으며, 실제로도 최저임금을 조정(인상)하는데 걸림돌로 작용하고 있음.

- 따라서 현실의 임금체계를 고려하여 생계비와 비교가능한 실제 최저임금의 산정이 필요함.

(이러한 측면을 고려하여 현재까지 사용된 대안은 추정 생계비를 일정 수준 discount 하는 것임.)

- 보다 근본적 방안은 임금체계를 단순화하는 것으로서 토론자는 다음의 방안을 최저임금심의회에 제시한 바 있음.

### <다음> 통상임금과 평균임금의 산정기준 기간을 단일화하는 방안

- 통상임금과 평균임금과의 괴리가 커지고, 임금체계가 복잡하게 된 원인 중의 하나는 통상임금과 평균임금의 산정기준 기간이 상이하고 짧기 때문임.

- 특히 통상임금 산정기준 기간이 월 단위이기 때문에 분기, 반년 혹은 연 단위로 지급되는 “통상”의 임금(정기 보너스나 각종 수당 등)이 통상임금에 포함되지 않는 모순이 발생. 이에 따라 사용자에게는 초과근로수당 등의 기초가 되는 통상임금의 수준을 가급적 낮추려는 유인이 발생하는 반면, 근로자는 임금총액의 수준에 주로 관심을 갖고 임금체계에는 무관심하게 됨.

- 따라서 통상임금과 평균임금의 산정기준기간을 연단위로 늘려 통일시키면,

1) 우선 “정기적, 일률적” 성격이라는 통상임금의 정의와 부합하게 되어, 고정급 범위내에서 발생하는 임금체계의 복잡화라는 사용자의 유인을 제거함.

반면, “정기적, 일률적” 성격의 통상임금 비중을 낮추려는 사용자의 유인은 강화되는데, 이는 바로 “변동적, 차등적” 성격의 임금 비중 증가, 즉 능력과 성과에 기초한 임금관리를 촉진하는 것임.

(이는 김수곤, 박래영 교수가 주창한 표준임금안과 동일한 효과를 가져옴)

2) 한편, 통상임금과 평균임금과의 차이는 “변동적, 차등적” 성격의 임금만 남게 되어, 실제 지급된 임금을 기준으로 퇴직금을 산정하라는 근로기준법 정신이 유지됨.

- 그러나 이 경우에도 통상임금 기준의 상승으로 인해 급격한 임금 총액 인상 효과가 나타나게 됨. 이를 방지하기 위해서는 매년 임금 인상의 일정 부분을 통상임금 기준의 상승으로 인한 임금 인상 부분으로 상쇄하는 방식, 즉 일정 기간 동안의 임금 조정 계획이 필요함.

- 따라서, 통상임금과 평균임금의 산정기준기간을 연단위로 늘려 통일시키되, 노사가 이를 소화할 수 있는 실행 유예 시간을 주고, 이 기간 내에서 조기 조정에 대한 인센티브를 부여함.

- 장기적으로 총액임금의 급격한 상승을 초래하지 않으면서, 통상임금이 현실화(상승)되면, 사용자의 유인은

- 1) 초과근로시간의 단축
- 2) 정규근로시간 내에서의 생산성 향상
- 3) “변동적, 차등적” 임금관리 촉진

4) 통상임금의 단순화 등의 방향으로 작용하게 될 것임.

## 2. 최저임금 수준의 평가

- 발표자가 상세히 밝히고 있듯이 국제기준, 생계비, 공공근로 임금, 거시경제 지표 등 제반 비교 기준에서 우리 나라의 최저임금은 “낮은” 수준이며, 그 결과 영향율이 최근 1%에 머물고 있어 도입 초기에 비해 “작동하지 않는” 제도로 전락하였음.

- 생산적 복지의 근간이 일하는 근로자에 대한 적정 소득의 확보라면, 이를 제도적으로 뒷받침하는 최저임금제도는 바로 생산적 복지의 핵심 정책 수단임. 또한 최저임금을 인상하여 근로의욕이 고취되면, 오히려 복지비용(국민기초생활보장 등)이 감소될 수 있음.

- 한편 한계기업의 경우 최저임금 인상 시 노동비용 상승이 우려되나, 현재 수준의 최저임금 영향율에서는 의미있는 비판이 아니며, 최저임금 인상에 따른 한계근로자의 노동시장 유입효과를 감안하면 한계기업의 경우에도 전체적인 노동비용 상승은 나타나지 않을 수 있음.

## 3. 최저임금 결정 기준

- 발표자는 1) 평균임금 대비 최저 임금, 2) 영향률, 3) 직접임금비용, 4) 수혜자의 평균임금 인상률 등 4가지 지표를 고려하여 최저임금 수준을 제안하고 있는데, “적절한” 최저임금 수준으로 평균임금의 50%를 제안하고 있음.

- 그러나 위의 4 변수는 독립적으로 움직이는 것이 아니라, 우리 나라 임금 분포의 여러 모습으로서 그 실체는 하나(즉, 임금의 형평성)임. 따라서 영향률 하나만 고려하여도 사실상 4 요인을 다 고려한 것과 동일한 결과를 가져옴.

- 그러나 과연 임금의 형평성외에 생계비는 고려하지 않아도 되는가? 특히 노동조합이 임금인상의 근거로 제시해 온 1) 연대임금(solidarity wage) 과 2) 생계비 중에서 “다만 생계비 조사가 부정확하고, 낮다는 이유로” 생계비를 고려하지 않아도 되는가? 만약, 생계비가 평균임금의 50%보다 높은 수준으로 조사되면 어떻게 할 것인가?

상황에 따라서 운동 논리가 바뀌어도 되는가?

- 본 토론자는 최저 임금 결정에 있어 가장 중요한 지표는 생계비라고 판단하고, 이 기준이 최저임금제도의 원칙과 부합된다고 생각함. 따라서 우선 노사가 신뢰할 수 있는 생계비를 조사하고, 이에 근거한 최저 임금 수준을 결정하는 것이 정도라고 생각함. 그리고 이 경우에도 발표자가 제안한 지표들은 부차적으로 (즉, 생계비에 근거한 최저임금 수준 결정의 임금분포에의 영향) 고려할 수 있을 것임.

## <토론문 2>

# 최저임금제 개선 방안에 대하여

황덕순(한국노동연구원 연구위원)

### ○ 전체적인 평가 :

- 최근에 최저임금제도에 대한 포괄적인 연구가 매우 드물었다는 점에 비추어 본다면 매우 시의적절할 뿐만 아니라 현재 시점에 검토되어야 할 중요한 내용들을 모두 담고 있다는 점에서 중요한 연구보고서로 평가됨.
- 특히 노동조합에서 제출된 정책대안 연구라는 점에서 노동운동의 정책역량이 매우 성숙했음을 보여주는 것으로 생각됨.

### ○ 법령개정안 가운데 몇가지 중요한 제안들이 있음. 적용범위에 관한 개정안과 지역별 최저임금심의위원회를 두자는 안임.

- 적용범위에 대한 개정안에서 감시·단속적 근로자를 포함하자는 의견에 대해서는 전향적으로 검토해야 할 필요가 있다고 판단됨(참고 : 감시단속적 근로자로서 최저임금적용제외대상으로 인가된 자는 1999.9.1~2000.3.31까지 843건에 10,013명임). 이때 감시단속적 근로자의 경우 근로시간을 어떻게 산정할 것인가에 관한 규정을 어떻게 마련할 것인가가 중요한 과제가 될 것임.
- 가내근로자에 대한 보호방안은 근로기준법이 전사업장으로 확대적용되는 단계에 있기 때문에 근로기준의 적용과 관련해서 남아 있는 몇몇 사각지대를 해소한다는 관점에서 접근하는 것이 필요하다고 판단됨.
- 장애인, 수습근로자, 훈련생 등에 대해서는 현재의 규정이 대상근로자의 보호에 더 적절한 것인지, 아니면 감액적용이 더 적절한 것인지 신중하게 검토해 볼 필요가 있다고 판단됨. 이 규정에 의해 인가를 받은 경우가 소수에 불과하기 때문임(참고 : 1999.9.1~2000.3.31까지 장애인 5건 45명, 수습근로자 9건 32명이 인가를 받았음).

- 지역별 최저임금심의위원회를 두는 것은 불필요할 것으로 판단됨. 한국의 경우 노동이동이 활발하기 때문에 지역별로 임금수준의 편차가 있다고 하더라도 크지 않고, 제도를 불필요하게 복잡하게 만들 우려가 있음.
- 최저임금수준의 개선안으로 제안하고 있는 것은 「평균임금대비 최저임금」을 가장 중요한 결정기준으로 삼자는 것임. 이러한 입장에서 정액급여 평균임금의 50%인 시간급 2,886원을 기준으로 제시하고 있음. 이 수준을 선택한 이유는 국제비교를 통해 최저임금의 영향률 11%, 직접임금비용 1% 정도를 기준으로 삼았기 때문임.
- 최저임금수준의 결정과 관련해서 현재와 같이 단신근로자 생계비를 각 기관이 제시하고, 이를 기초로 논의하지만 실질적으로는 임금인상률을 중심으로 심의가 진행되는 방식은 탈피하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. 이와 관련해서 정액급여 중위값의 일정 수준을 기준으로 하는 원칙을 세우는 것이 바람직하다는 입장을 이미 제시한 바 있음(소득분배 개선을 위한 토론회, 1000.2.1).
- 이 보고서도 기본적으로는 이러한 입장에서 서 있는 것으로 판단됨. 다만 구체적인 최저임금수준과 그 수준에 도달하는 방법에서는 차이가 있음. 보고서에서 제기하는 수준으로 최저임금을 단기간 내에 조정하는 것은 어려운 것으로 판단됨.
- 국제적인 최저임금수준과 한국의 경제수준을 고려할 때 정액급여 중위값의 45% 내외가 적절한 수준인 것으로 판단됨. 또한 현재의 최저임금과 이 수준과는 상당한 괴리가 있기 때문에 경제에 주는 충격을 고려해서 3년정도의 기간동안 단계적으로 이 수준에 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단됨. 이 때 3년 정도의 기간동안 점진적으로 접근해 갈 경우 영향률은 5% 이내가 되어 경제에 주는 충격이 그다지 크지 않을 것으로 판단됨.
- 이 보고서에서 가장 중요하다고 판단되는 것은 구체적인 수준에서는 차이가 있지만 최저임금의 논의 방식을 기존의 틀에서 바꾸어 일정한 기준과 원칙을 설정하는 방향으로 전환하자는 제안을 담고 있다는 점임. 정부도 최저임금의 개선에 대해 전향적인 입장을 갖고 있는 것으로 판단되므로 올해의 최저임금논의는 최저임금을 설정하는 원칙과 방법을 둘러싼 노사정간의 합의를 이루는 방향으로 이루어지기를 기대함.

### <토론문 3>

## 최저임금제 개선 방안에 대하여

노진귀(한국노총 정책본부장)

- 금년들어 다음 두가지 이유로 최저임금제가 근본적으로 개혁될 필요가 있다는 공감대가 널리 형성되고 있다.

첫째 IMF경제위기의 지난 2년간 소득격차가 크게 확대되었고 그러한 격차확대의 요인이 경기적인 것이라기보다는 구조적이라는 점

둘째 국민기초생활보장법등 사회안전망구축정책과 노동시장정책간의 올바른 관계설정이 요구되고 있다는 점

- 따라서 기존방식의 연례적 최저임금조정이 아니라 개혁차원의 접근이 요구되고 있음.

이를 위해서는 첫째 최저임금 수준을 그 취지에 합당한 기준까지 끌어올리고, 둘째 제도개혁을 통해 향후 제도자체의 작동에 의해서 합당한 최저임금이 결정되는 질서를 형성하는 것이 중요함

- 최저임금수준의 합당한 기준에 대해서는 평균정액급여의 50%수준도 적합하다고 생각함. 한국노총이 제시한 공공근로임금수준으로의 조정요구는 전술적 고려에 따른 것임. 양대노총간의 요구기준통일이 필요

- 제도상의 문제는 최저임금결정을 위한 준거기준이 사실상 없었다는데 있다고 생각됨.

0 최저임금법 제4조는 ‘최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정한다’고 하여 준거기준이 있는 듯한 외양을 보여주고 있지만 당사자간의 주장의 불일치로 사실상 이들은 최저임금결정기준으로 기능하고 있지 않음.

0 이러한 기준이 없기 때문에 최저임금심의위원회는 노사당사자가 자기 주장을 펴는 식으로 표류하다가 법정기한이 임박해지면 결국 공익위원들이 결정권을 행사하게 됨. 최심위의 심의는 행동권이 담보되지 않는 교섭이기 때문에 노사 당사자는 상당히 무력한 위치에 있게 됨

0 결국 공익위원들의 성격이 문제가 되는 것이나 제도적으로 정부정책이 커다란 영향을 미칠 가능성이 매우 크다고 할 수 있음. 그 이유는 공익위원이 노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉토록되어 있고 그중 부위원장인 상임위원은 통상 노동부 관료출신들이 임명되고 있다. 모든 공익위원들이 노동부 뜻대로 갈 것이라고 할 수는 없지만 노동부는 공익위원 위촉시 노사 양당사자로부터 기피되지 않고 또 공익위원구성에 있어서 다수의 경우 정부정책에 크게 반하지 않도록 고려할 것이다. 또 공익위원 9명중 4명이 노측에 우호적이고 다른 4명이 사측에 우호적인 공평한 구성을 하더라도 나머지 1명인 부위원장이 캐스팅 보트를 행사하여 사실상의 결정권을 가지게 될 것이다. 뿐만 아니라 최저임금법은 노동부장관이 매우 강력한 재심의요청권을 행사하도록 권한을 부여하고 있다. 지금까지는 이 권한이 행사되지 않았다는 것은 최심위의 결정, 즉 공익위원의 결정이 정부정책에 크게 반하지는 않았었다는 것을 반증해준다 할 수 있다.

0 최심위가 결국 정부정책으로부터 크게 이탈할 수 없었다는 구조적 문제 때문에 최저임금은 일반적인 임금억제정책과 연관되어 결정되었다. 즉 최저임금 조정이 정부정책에 반하여 일반적 임금교섭에 영향을 미치지 않도록 고려하였다. 물론 최저임금인상율은 협약인상율보다 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 갈수록 그 차가 줄어들고 93년도부터는 유사해지고 있다. 정부의 임금억제정책으로 인해 협약인상율이 저평가 보고되었던 점을 감안하면 최저임금인상율은 협약임금인상율과 비슷하게 결정되고 있음을 보여주고 있다. 특히 최저임금상승율은 정액급여상승율에 훨씬 미치지 못했다.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
최저임금인상율	29.7~23.1	15.0	18.8	12.8	8.6	7.96	8.97	9.8	6.1	2.7	4.9
협약임금인상율	17.5	9.0	10.5	6.5	5.2	7.2	7.7	7.8	4.2	0.0	2.1
정액임금상승율	18.6	18.4	17.6	14.3	12.3	11.4	10.9	12.7	9.4	3.7	6.1

\* 최저임금인상율은 95년도부터 해당년도 9.1부터 적용되는 율을 기재

이러한 최저임금결정구조하에서는 최저임금과 정액급여간 격차는 더욱더 커질 수밖에 없다. 최저임금인상율이 정액임금상승율과 유사하더라도 금액측면에서의 격차는 확대될 수밖에 없는 것이다.

0 결론적으로 최저임금을 일정수준으로 유지하기 위한 준거기준이 설정되어 있지 않다면 최저임금은 정부정책의 일반적 속성, 즉 거시경제차원의 임금안정성을 유지하기 위한 정책으로 포섭되어 임금격차나 소득격차 확대를 불가피하게 할 것이다.

0 따라서 적어도 몇년 간격으로 준거기준으로 최저임금수준을 수렴시키기 위한 정책이 추구되어야 하고 일단 어느정도 준거기준에 접근될 경우는 통상의 심의절차에 의거 조정을 해나가도 될 것이다. 금년도의 경우 통상의 절차가 아닌 개혁차원의 최저임금조

정이 있어야 하고 준거기준을 분명히 법제화하는 제도개혁이 동시에 이루어져야 한다.

0 물론 정액급여 50%수준으로 끌어올리기 위해서는 최저임금이 60~70%는 올라야 할 것으로 본다. 최저임금이 적용되는 기업의 경우 최저임금층의 임금이 오르면 그 위층의 임금도 아울러 조정이 되어야 하므로 한계기업들에게는 부담이 될 수 있다. 따라서 금년부터 2-3년내에 목표에 접근한다는 계획을 금년도에 최심위에서 합의해 시행할 수 있다고 본다. 그리고 한계기업의 최저임금조정의 영향을 흡수할 수 있도록 한계기업의 부가가치제고노력을 정부차원에서 지원하는 방안이나 노사공동노력방안도 강구할 수 있을 것이다.

- 최저임금제 개혁과 관련하여 모든 노동자에게로의 확대적용이 되어야 한다는 것은 두말할 것도 없다. 보호대상이 지금까지는 적용배제된 노동자층에 다수 존재하기 때문이다.

정부도 근기법이나 사회보험의 전노동자 적용 또는 사업장단위의 적용을 추진할 계획을 가지고 있기 때문에 머지 않아 확대적용조치가 취해질 전망이다. 확대적용과 관련하여 가장 시급한 문제는 대상사업장의 실질 적용율을 높이는 것이다. 대상사업장의 동참 유도 내지 발굴, 그리고 실질적 감독체제 구축이 중요하다. 감독과 관련해서는 근로감독관등의 증원이 우선적으로 필요하지만 무엇보다 중요한 것은 피해당사자(노동자)가 감독관청에 문제를 제기하고 제기된 문제가 신속공정히 해결되는 민원인증심의 체제를 구축하는 일이다. 그러나 많은 노동자, 특히 노조가 없는 사업장 노동자들의 경우 법에 대한 무지나 사용자측의 보복.불이익처우가 두려워 문제제기를 못하는 것이 현실이므로 최저임금공시가 모든 노동자들이 쉽게 접근하고 이해될 수 있도록 이뤄져야 하고 최저임금이 지급안될 경우 지급받을 수 있을 용이한 방안들이 공시의 내용속에 포함되어야 한다. 그리고 인터넷등을 통해 익명으로 고발조치되어도 조사하여 조치가 되는 체제를 구축해나가야 한다.

- 끝으로 최저임금의 범주에 정기적.일률적 상여금이 포함되어야 하며 상여금제도 자체가 신규입사시부터 적용될 수 있도록 각 기업의 임금제도가 재조정될 필요가 있다. 이 경우 최저임금결정을 위한 준거기준은 <정액급여+특별급여>의 50%라는 식으로 설정되어야 할 것이다.

## <토론문 4>

# 최저임금제에 대한 경영계 의견

김정태(한국경영자총협회 조사2부장)

### 1. 논의의 배경

○ 최저임금제는 저임금근로자의 생활보호를 위해 법적 강제력을 가지고 임금의 최저한도를 정하여 이를 하회하는 수준으로 사용자가 근로자를 고용하지 못하도록 하는 제도임.

○ 즉 동제도는 저임금수준의 근로자를 보호하고 복지국가의 선행 조건을 충족시키기 위한 것이며, 자본주의 시장경제체제 하에서의 균형임금 결정원칙에 대한 사회정책적 측면에서의 중대한 수정이기도 함.

○ 우리나라의 경우 지난 1988년 1월 1일부터 최저임금제도를 도입, 10년 이상의 결코 짧지 않은 역사를 가지고 있음.

○ 그동안 동제도는 저임근로자 보호 측면에서 많은 기여를 해 온 것으로 평가되나, 한편으로는 지역간 임금격차를 제대로 반영하지 못할 뿐만 아니라 실제로 높은 임금을 지급하면서도 최저임금미달 업체가 되는 등의 모순점이 표출되어 왔음.

○ 따라서 현시점에서 기업의 경영여건이나 노동환경 변화 요인 등을 충분히 감안, 현행 제도의 재정비가 긴요한 실정임. 현재 최저임금은 저임근로자의 임금인상뿐만 아니라 장애인 관련 부담 기초액 및 고용보조금, 고용보험중 실업급여, 외국인산업연수생(최저임금액 이상 연수수당 지급), 산재보험금(휴업급여와 상병보상연금)의 기준임금이 되고 있음.

### 2. 제도개선 내용

**첫째, 지역별 최저임금제를 도입해야 할 것임.**

**(1) 현행 전국단일 최저임금제의 문제점**

○ 지난 88년 최저임금제가 도입된 이후 우리나라의 최저임금은 전국 단위의 단일임금으로 결정되기 때문에 지역적 특성이 제대로 반영되지 못하고 있는 실정임.

○ 최저임금의 산정근거가 되고 있는 생계비, 임금수준, 경제사정 등의 지역편차가 매우 큼에도 불구하고 전국 단일의 최저임금을 결정하는 것은 현실성이 결여된 것임.

**외국의 사례 1**

○ 미국의 경우 연방정부와는 별도로 주정부도 독자적으로 최저임금을 정하고 있으며, 연방최저임금과 주최저임금이 동시에 적용되는 근로자의 경우에는 높은 금액의 최저임금이 적용됨.

○ 일본은 산업별, 지역별로 최저임금이 결정되며 97년 현재 전국적으로 지역별 최저임금 47건, 산업별 254건에 이르고 있음.

○ 98년 기준 지역별 임금수준(정액급여+초과급여 기준;상여금 제외)을 비교 해 보면, 전국에서 가장 높은 서울(127.6만원)의 임금수준은 가장 낮은 대구(100.6만원)에 비해 20% 이상 높은 것으로 나타나고 있음.

< 표 > 지역별 임금수준 비교

(단위 : 천원)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기	전 국 평 균
월 급 여 액	<b>1,276</b> <b>(100.0)</b>	1,092 (85.6)	<b>1,006</b> <b>(78.8)</b>	1,067 (83.6)	1,116 (87.5)	1,140 (89.3)	1,233 (96.6)	1,107 (86.8)	1,147 (90.0)
	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	
	1,143 (89.6)	1,051 (82.4)	1,090 (85.4)	1,037 (81.3)	1,196 (93.7)	1,150 (90.1)	1,143 (89.6)	1,129 (88.5)	

주 : ( )안은 서울을 기준(100)으로 한 상대임금 수치임.

자료 : 노동부, 『매월노동통계특별조사보고서』, 1998.

## (2) 지역별 최저임금제의 도입방안

○ 95년 지방자치시대가 시작되면서 우리나라도 이제는 각 지역 의 특성에 맞게 지역별로 최저임금을 적용할 수 있는 환경이 조성되어 있음.

○ 지역별 최저임금의 적용은 현실성있는 최저임금 결정과 농촌이나 지방중소도시 와 같은 저개발지역에 대한 기업의 투자를 촉진시키는 역할을 하게 될 것임.

○ 이런 점을 고려하여 광역시 · 도별로 노사정 동수로 구성되는 지역위원회를 설치, 지역별로 최저임금을 결정토록 해야 할 것임.

## 둘째, 기준임금을 현실화 시켜야 할 것임.

### (1) 현행 기준임금의 문제점

○ 현재 최저임금의 산정기준이 통상임금으로 되어 있어 외형상 으로는 그 절대수 준이 매우 낮은 것으로 인식되고 있음.

○ 우리나라 기업의 임금체계는 최저임금에 포함되는 기본급과 통상적 수당외에도 기타수당과 특별급여(상여금, 성과배분 임금) 등 매우 복잡하게 구성되어 있음.

○ 이처럼 통상임금비중이 낮은 우리나라 기업의 임금체계 특수성으로 인해 실제 임금이 최저임금의 1.5배 내지 2배에 달하는 데도 최저임금 해당자가 되는 현실적 모순이 있음.

### (2) 기준임금의 현실화 대안

○ 최저임금제가 보다 실효성 있게 논의되기 위해서는 최저임금의 산정기준이 되

는 임금의 범위를 현실화하여 기존 통상임금에 기타수당과 고정상여금 월할분을 포함시켜야 함.

○ 따라서 현행 통상임금을 기준으로 산정하고 있는 최저임금액에 기타 수 당 과 이미 고정급화된 고정상여금 월할분을 포함시켜야 할 것임.

○ 이러한 적용대상 임금범위의 현실적 조정을 통해 최저임금의 산정이 정확히 이루어지면 최저임금 결정과정에서의 불필요한 논란도 크게 줄어들 것임.

### **셋째, 최저임금의 조정기간을 탄력적으로 운용해야 할 것임.**

#### **(1) 연도별 최저임금 결정의 문제점**

○ 최저임금의 지속적인 상향조정은 저임금 해소라는 긍정적 측면이 있는 반면, 한계상황에 처한 기업의 경우 오히려 최저임금으로 인해 고용불안이 야기될 가능성이 있음.

○ 또한 최저임금이 시장임금의 인상압력으로 작용해 산업전체에 큰 부담이 될 수 있음.

○ 이는 결국 부녀자, 미숙련자 등의 고용량 감소를 유발시켜 저임근로자의 보호라는 최저임금제도의 도입취지와 배치되는 결과를 초래할 수 있음.

○ 한편, 최근 들어 시장임금의 급격한 상승과 생산기능직 중심의 인력부족이 나타나는 등 이제는 최저임금제도보다는 노동시장의 기능에 의해 저임근로자들이 보호되는 상황을 맞이하고 있음.

○ 특히 최근 들어 소비자물가 역시 안정기조를 유지하고 있어 최저임금을 매년 조정해야 할 당위성이 많이 줄어든 실정임.

#### **(2) 3년주기로 최저임금을 결정**

○ 최저임금을 매년 결정하도록 규정하고 있는 현행 최저임금법을 개정하여 저임

근로자를 근본적, 또한 장기적으로 보호할 수 있도록 해야 할 것임.

○ 이를 위해 3년마다 최저임금을 조정토록 함으로써 저임 한계 업종의 부담을 덜어주는 한편, 고용안정 등 저임근로자를 장기적으로 보호하는 조치가 필요함.

## 외국의 사례 II

○ 미국, 프랑스 등은 최저임금을 매년 결정하지 않고 물가, 생계비 상승 등으로 인해 인상의 필요성이 발생할 경우에만 조정하는 방식을 채택하고 있음.

○ 미국의 연방 최저임금액은 91년 이래 96년 9월까지 줄곧 시간당 4.15달러를 유지해 왔으며, 법개정을 통해 96년 10월부터 시간당 4.75달러, 97년 9월 시간당 5.15달러로 단계적 인상을 추진하였음.

○ 그러므로 매년 최저임금을 조정토록 명시하고 있는 현행 최저임금법 제8조를 개정하여 노동부장관이 필요하다고 인정할 경우에 3년마다 조정하는 방식으로 법개정이 이루어져야 할 것임.