최저임금위원회 기능 강화를 위한 제언

소득주도성장특별위원회 · 경제사회노동위원회 공동 정책토론회

2021. 11. 18

이승렬

최저임금위원회의 3가지 주요 기능

- 최저임금에 관한 심의 및 재심의
- 최저임금 적용 사업의 종류별 구분에 관한 심의
- 최저임금제도의 발전을 위한 연구 및 건의

1988년으로 되돌아가서

- 1989년도 최저임금 심의 · 의결 경위
- 최저임금제도발전 심포지엄 발표 논점
- 최저임금제도발전 심포지엄 종합보고서

최저임금 심의

최저임금위원회는 심의기구? 교섭기구?

- **심의기구라면,**
  - 공익위원의 역할이 중요
  - 법정시한을 준수해야
- **교섭기구라면,**
  - 노사의 공방과 타협이 중요
- **현재: 교섭기구>심의기구**

  향후: 심의기구 기능 강화

국민일보 2021년 6월 28일 월요일 025면 오피니언

최저임금 결정의 바람직한 방안

시론

이장원
한국노동연구원
선임연구위원

올해 최저임금을 결정하는 최저임금위원회의 임금결정을 두고 이번 주부터 본격적인 노사공 위원들의 심의가 시작된다. 사실 법적으로 정해진 절차를 밟았다면 지난 두 달여간 열심히 심의를 해서 이번 주에 끝나야 하는데 끝내야 할 시점부터 본격적인 심의를 하니 올해도 법정 시한을 지난 7월 중에야 결론이 나올 수밖에 없다. 매년 반복되는 현상이다.

왜 이렇게 불성실한 위원회가 되었는지 깊은 성찰과 더불어 특단의 개선 방안이 나와야 한다. 이미 최근 몇 년 동안 이를 개선해야 한다고 위원회는 물론 정부와 국회가 사회적 대화를 여러 차례 진행해 왔지만 제도를 고치는 데는 실패했다. 정부가 결정해야 한다, 국회에서 결정해야 한다, 법으로 산출 공식을 만들어 위촉된 전문가들이 거의 자동적으로 인상률을 결정하는 게 맞는다는 등 대안들이 어느 하나도 제대로 고려되지 못한 이유는 무엇인가. 이러다 보니 일각에서는 최저임금위원회 무용론까지 나온다.

무엇보다도 최저임금위원회가 심의를 하는 기구인지 교섭을 하는 기구인지가 혼선을 빚고 있다. 생계비, 물가, 성장률, 생산성 등 최저임금을 결정할 때 다른 나라들도 반영하는 보편적 지표들을 가지고 심의를 하는 게 맞는다면 정부나 정부가 위촉한 공익위원들이 주도하는 심의가 중요한 역할을 해야 한다.

반면에 낮은 노조조직률에다 낮은 임금협약 적용률을 생각한다면 노조가 없거나 사용자가 교섭에 제대로 응하지 않는 사업장들이 많아 이들을 대상으로 임금 인상률을 강제하는 최저임금 제도가 필요하면 이 경우에 최저임금위원회는 심의가 아니라 전국적인 임금교섭을 수행하는 기능을 해야 하는 것이다.

> 최저임금위, 객관적 지표들 중심으로 합리적인 결정을 하는 심의 기능 역할을 해야

그래서 심의기구인지 교섭기구인지 그 정체성을 분명히 하는 것이 최저임금 제도를 개선하는 데 제일 중요하다. 심의기구이면 법정 시한 내에 객관적 경제사회 지표 중심으로 정부와 공익위원들이 주도해서 결정하는 것이고 교섭기구라면 법정 시한을 넘기더라도 노사의 공방과 타협을 존중하는 절차를 보장하는 것이 불가피하다. 이런 점에서 보면 최저임금위원회가 최근 들어서 사실상 교섭 기구 같은 모양이라고 볼 수 있다. 특히 정치권이 최저임금 시급 만원을 주창하면서 만원을 둘러싼 사회적 교섭이 최저임금위원회의 숙명이 되었다.

그러나 이 사회적 교섭 절차 역시 누가 봐도 객관성과 안정성이 위협받는 위태로운 형국이다. 한 정부 내에서 16.4%로 인상되었다가 다시 2.9%만 인상되는 현격한 격차를 보면서 효과적 교섭으로 또는 협상으로 이해하고 이 제도를 운용하는 것이 바람직하다고 보기는 어렵다.

다른 나라와의 비교를 위해 흔히 사용하는 중간 수준의 임금을 뜻하는 중위임금 대비 최저임금 수준도 이미 세계적으로 높은 수준이다. 당연히 지불능력이 못 미치는 자영업자나 영세기업들은 높아진 최저임금 수준을 못 따라오고 있다. 따라올 수 있는 대기업들이나 공공부문 종사자들만을 대상으로 최저임금 인상 혜택을 준다면 노동시장 격차를 넘어서 국민경제의 이중구조를 더 심화시키는 결과를 낳을 것이다. 모두를 만족시키는 지고지순한 최저임금 결정방식과 수준을 찾기는 쉽지 않다. 각각의 주장은 나름대로 일리가 있다. 일차적으로는 노사의 역량과 국민적 공감대를 형성하는 게 필요하다.

결론적으로 최저임금 결정은 이제 객관적 지표들을 중심으로 합리적 결정을 하는 심의 기능을 중심으로 개선되어야 한다. 노사의 협상 역할도 여기에 추가되어야 하지만 전제되는 조건을 강화해야 한다. 국민경제의 통합을 위한 의견을 조언하는 정도만 내는 것이 맞다. 노사가 주역이 되어 생계비 보장과 영세 업체 생존을 위한 논쟁을 벌이는 것은 경제사회노동위원회나 국민경제자문위원회에서 사회보장과 조세지원까지 포함해서 광폭으로 진행돼야 한다.

최저임금 심의

공익위원의 역할 중요

- **공익위원이 최종안을 제시하거나 찬성으로 결정되는 경향**
  - 35회 가운데 18회가 공익위원안으로 결정
  - 2006년 이후 최근까지 15회 가운데 10회가 공익위원이 제시(찬성)
- **1988년 심포지엄의 공익위원 중심 개선안**
  - 공익위원 위촉: 노사합의 추천자로 위촉
  - 공익위원에게만 최저임금 의결 권한 부여(노사 위원은 심의권)
- **개선안은 호주 방식과 유사**
  - 한계: 호주의 Award는 교섭으로 결정되므로 최저임금은 심의 기능
  - 한국은 중앙교섭이 발달하지 않아 최저임금 심의가 교섭과 중첩

최저임금 심의

최저임금 심의 방식 개선

- 중앙 단위의 교섭 활성화와 함께
  최저임금 심의 방식 개선이 필요

- 법정 시한 준수 노력 의무
  - 불가피한 경우에는 1988년의 심의과정과 같이 시한연장 의결 필요

최저임금의 사업별 구분 적용

1989년도 최저임금 심의(1988년)

- **1988년 제조업 대상 첫 시행 당시 2그룹으로 구분 적용**
  - 제1그룹: 월 111,000원, 제2그룹: 월 117,000원
  - 이는 "우리나라의 노동시장의 이중구조적 특성"
- **1989년 광업, 건설업 확대하면서 단일 최저임금 채택**
  - 고(故) 박세일 교수: 형평(저임금노동자의 생활안정)과 효율(고임금 · 고생산성 경제로의 산업구조 전환)
- **1989년 최저임금액: 시급 600원(일급 4,800원)**
  - 논거: 우리 산업이 감당할 수 있는 영향률은 10~11%

최저임금의 사업별 구분 적용

최저임금 영향률 추이

- **2005년 이후 영향률은 10%를 넘어섬(경활조사)**
  - 2019년도 영향률은 25.0%(인상률: 10.9%)
  - 2021년도 영향률은 19.8%(인상률:1.5%) * 고용형태별(5.7%)

- **업종별 구분 적용 제의는 2010년(2011년도 최저임금)**
  - 전국택시운송사업조합연합회장 명의로 건의서 접수
  - 3차 전원회의에서 단일 최저임금 적용을 의결
  - 영향률 추이: 14.2%(2010년), 15.9%(2011년)

최저임금의 사업별 구분 적용

외국의 업종별 최저임금 구분 적용

- **8개국 정도에서 구분 적용을 하거나 제도가 있음**
  - 네덜란드, 베트남, 호주는 노사단체가 결정
  - 러시아, 베트남: 규정만 있음
  - 캐나다, 스위스 제네바주는 감액 가능
  - 캐나다 사냥 · 낚시 가이드는 구간단위 시간(blocks of time) 적용
- **일본의 전국 단위 업종별 최저임금은 전국비금속광업**
  - 지역 단위의 업종별 최저임금은 227건
  - 노사 대표가 공동으로 심의 신청을 하면, 최저임금심의회가 심의 필요성을 논의한 뒤에 심의 결정

최저임금의 사업별 구분 적용

업종별 최저임금 구분 적용 도입 검토

- **1안: 일본 방식 적용**
  - 상반기: 전국 단일 최저임금 결정, 하반기: 업종별 적용 논의
  - 업종별 노사대표의 신청이 필수적
  - 구체적 방안은 향후 논의 필요
- **2안: 호주 방식 적용**
  - 최저임금위원회는 전국 단일 최저임금 결정
  - 중앙 교섭으로 결정된 최저임금을 최저임금위원회가 추인
- **어느 방식을 적용하더라도 조건은 업종 > 전국**
  - 전국 단일 최저임금: 형평
  - 업종별 최저임금: 효율

최저임금의 사업별 구분 적용

업종별 최저임금 구분 적용 관련 추가 논의 필요

- **디지털 전환에 따른 플랫폼 노동의 발달은 최저임금제도에도 새로운 도전**
  - 현재는 이들이 근로자인지 독립계약자인지 명확하지 않음 (오분류 문제)
  - 업무가 건(件)이나 프로젝트 단위로 계약 체결
  - 점차 이들이 근로자로 판정될 수도 있음을 고려할 때, 최저임금 적용 논의가 필요하게 될지도 모름
- **법 제5조 제3항의 도급제 준용 논의 필요**

최저임금 연구 기능 강화

최저임금위원회의 상시적 활성화 필요

- **최저임금 심의는 5~6월에 집중**
  - 현장 방문, 공청회, 연구위원회, 전문위원회, 전원회의가 집중 개최
- **나머지 기간에는 연구위원회, 세미나, 워크샵 등 개최**
  - 실태조사 설문지 개발, 연구 용역 검토 등
- **영국 저임금위원회는 연구가 활발**
  - 2020년의 경우에 6개 과제 연구 실시

최저임금 연구 기능 강화

최저임금위원회에도 연구위원회가 있음

- **연구위원회를 연구 기능 조직으로 재편 필요**
  - 이전에는 전문위원회를 보좌하기 위한 실무회의
  - 실무회의는 별도로 부활할 필요
  - 연구주제의 독자적 선정 기능 확보 필요
- **최근 연구인력(위원회 내)을 보강하고, 연구용역 실시는 긍정적**
- **현장 방문 상시화와 세미나 개최(매년) 필요**

국제 네트워크 형성과 정기적 컨퍼런스 개최

- **영국, 독일, 일본 등의 외국 최저임금결정기구와 상시적 회의 개최, 최저임금 국제 컨퍼런스 공동 개최**

향후 최저임금 연구 주제

- 최저임금이 고용에 미치는 효과
- 최저임금이 분배에 미치는 효과
- 저임금노동 실태에 대한 주기적 조사와 연구
- 저임금 노동의 원인과 해소방안
- 저임금과 최저임금의 경계에 있는 노동자 연구
- 최저임금과 근로소득세제 연구
- 최저임금 관련 통계 인프라 구축 연구

그리고

- 고 박세일 교수의 "최저임금의 중요한 문제"
  - 노동생산성 제고에 주는 효과를 극대화하려면?
    - 저생산성기업의 경영 합리화, 노무관리 근대화, 저임금근로자들의 근로의욕 향상 등을 유도할 수 있도록 최저임금제를 어떻게 운용하여야 하는가?
  - 고생산성 · 고임금 · 고경쟁력 기업 · 산업으로 전환은?
    - 저생산성 한계기업 · 산업을 전환하기 위해서는 최저임금제를 어떻게 활용하고, 기여효과를 극대화할 것인가?
- 과연 최저임금은 임금격차를 완화하였는가?
- 그리고 최저임금은 미래의 노동에도 유효할 것인가?

경청해주셔서 감사합니다