

---

# 최저임금 제도개선 공개토론회

---

- 일 시 : 2017년 12월 6일(수) 13:30~17:30
- 장 소 : 프레스센터 19층 기자회견장
- 주 최 : 한국노동연구원
- 주 관 : 최저임금위원회



## 순서

13:00~13:30 등 록

13:30~13:40 개 회

● 개회사: 김승택 (한국노동연구원 원장직무대행)

● 축 사: 어수봉 (최저임금위원회 위원장)

### 세션 1

● 좌장: 이철수 (서울대학교 교수)

13:40~14:10 【발제 1】 최저임금 산업범위 개선 방안

도재형 (이화여자대학교 교수)

【발제 2】 가구생계비 계측 및 반영 방안

이정아 (한국고용정보원 부연구위원)

14:10~15:20 토 론 이창근 (전국민주노동조합총연맹 정책실장)

김동욱 (한국경영자총협회 기획홍보본부장)

이 정 (한국외국어대학교 교수)

박태우 (한겨레신문 기자)

15:20~15:40 휴 식

### 세션 2

● 좌장: 이철수 (서울대학교 교수)

15:40~16:10 【발제 3】 업종·지역별 등 구분 적용 방안

노민선 (중소기업연구원 연구위원)

【발제 4】 최저임금 준수율 제고 방안

노호창 (호서대학교 교수)

16:10~17:20 토 론 정문주 (한국노동조합총연맹 정책본부장)

김대준 (한국컴퓨터소프트웨어판매업협동조합 이사장)

권순원 (숙명여자대학교 교수)

김대우 (헤럴드경제신문 기자)

17:20~17:30 폐 회



## ❧ 목 차 ❧

### 【 세션 1 】

발제(1): 최저임금 산입범위 개선 방안(도재형) .....	1
-----------------------------------	---

발제(2): 가구생계비 계측 및 반영 방안(이정아) .....	11
------------------------------------	----

### 【 세션 2 】

발제(3): 업종·지역별 등 구분 적용 방안(노민선) .....	19
-------------------------------------	----

발제(4): 최저임금 준수율 제고 방안(노호창) .....	31
----------------------------------	----

### 【 자 료 】

자료(1): 최저임금 결정 구조·구성 개편 .....	39
-------------------------------	----

자료(2): 최저임금 인상이 소득분배 개선 및 저임금 해소에 미치는 영향 .....	47
---	----



세션 1

【발제 1】

## 최저임금 산입범위 개선 방안

도 재 형

(이화여자대학교 교수)





## I. 현 황

- 2018년 적용 최저임금의 16.4% 인상 결정과 연결되어 최저임금 산입 범위의 조정 필요성 여부 등에 관한 논의가 진행되고 있는 바, 관련 법 제도의 개정 필요성 및 합리적 개선 방향 등을 검토하고자 함.

### 〈관련 법령〉

#### [최저임금법]

제6조(최저임금의 효력) ① 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금 액 이상의 임금을 지급하여야 한다. [②, ③ 생략]

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임금은 제1항과 제3항에 따른 임금에 산입(算入)하지 아니한다.

1. 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부장관이 정하는 것
2. 「근로기준법」 제2조제1항제7호에 따른 소정(所定)근로시간(이하 “소정근로시간”이라 한다) 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부장관이 정하는 것
3. 그 밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하여 고용노동부장관이 따로 정하는 것 [⑤ 이하 생략]

#### [최저임금법 시행규칙]

제2조(최저임금의 범위) 「최저임금법」(이하 “법”이라 한다) 제6조제4항에 따라 최저임금에 산입(算入)하지 아니하는 임금의 범위는 <별표 1>과 같다. 다만, <별표 2>의 임금은 최저임금에 산입한다.

<별표 1> 최저임금에 산입하지 아니하는 임금의 범위(제2조 본문 관련)

구분	임금의 범위
매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금	<ol style="list-style-type: none"> <li>1개월을 초과하는 기간의 출근성적에 따라 지급하는 정근수당</li> <li>1개월을 초과하는 일정기간의 계속근무에 대하여 지급하는 근속수당</li> <li>1개월을 초과하는 기간에 걸친 해당 사유에 따라 산정하는 장려가급(獎勵加給)·능률수당 또는 상여금</li> <li>그 밖에 결혼수당·월동수당·김장수당 또는 체력단련비 등 임시 또는 돌발적인 사유에 따라 지급하는 임금·수당이나, 지급조건이 사전에 정해진 경우라도 그 사유의 발생일이 확정되지 않거나 불규칙적인 임금·수당</li> </ol>
소정의 근로시간 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 연차휴가 근로수당, 유급휴가 근로수당, 유급휴일 근로수당</li> <li>2. 연장시간근로·휴일근로에 대한 임금 및 가산임금</li> <li>3. 야간근로에 대한 가산임금</li> <li>4. 일직·숙직수당</li> <li>5. 그 밖에 명칭에 관계없이 소정근로에 대하여 지급하는 임금이라고 인정할 수 없는 것</li> </ol>
그 밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 않은 임금	<p>가족수당·급식수당·주택수당·통근수당 등 근로자의 생활을 보조하는 수당 또는 식사, 기숙사·주택 제공, 통근차운행 등 현물이나 이와 유사한 형태로 지급되는 급여 등 근로자의 복리후생을 위한 성질의 것</p>

<별표 2> 최저임금에 산입하는 임금의 범위(제2조 단서 관련)

구분	임금의 범위
공통요건	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 단체협약·취업규칙 또는 근로계약에 임금항목으로서 지급근거가 명시되어 있거나 관례에 따라 지급하는 임금 또는 수당</li> <li>2. 미리 정해진 지급조건과 지급률에 따라 소정근로(도급제의 경우에는 총근로를 말한다)에 대하여 매월 1회 이상 정기적·일률적으로 지급하는 임금 또는 수당</li> </ol>
개별적인 임금·수당의 판단기준	<p>위의 공통요건에 해당하는 것으로 &lt;별표 1&gt;에 따른 임금·수당 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 임금 또는 수당</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 직무수당·직책수당 등 미리 정해진 지급조건에 따라 담당하는 업무와 직책의 경중에 따라 지급하는 수당</li> <li>2. 물가수당·조정수당 등 물가변동이나 직급 간의 임금격차 등을 조정하기 위하여 지급하는 수당</li> <li>3. 기술수당·면허수당·특수작업수당·위험작업수당 등 기술이나 자격증·면허증 소지나 특수작업종사 등에 따라 지급하는 수당</li> <li>4. 벽지수당·한냉지근무수당 등 특수지역에서 근무하는 사람에게 일률적으로 지급하는 수당</li> </ol>

구분	임금의 범위
개별적인 임금·수당의 판단기준	5. 승무수당·항공수당·항해수당 등 버스, 택시, 화물자동차, 선박, 항공기 등에 승무하여 운행·조정·항해·항공 등의 업무에 종사하는 사람에게 매월 일정한 금액을 지급하는 수당 6. 생산장려수당 등 생산기술과 능률을 향상시킬 목적으로 매월 일정한 금액을 지급하는 수당 7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 규정에 준하는 것으로서 공통요건에 해당하는 것이 명백하다고 인정되는 임금 또는 수당

## II. 문제점

### [노동계]

- 최저임금이 생활임금 수준에 다다르지 않은 상태에서 산업 범위의 조정을 논의하는 것은 시기상조이고, 상여금과 식대를 산업 범위에 포함시킬 경우 최저임금 인상의 정책적 효과가 나타나지 않게 됨.

### [경영계]

- 우리나라는 기본급과 일부 수당만을 최저임금에 포함시키는 등 그 산업 범위가 다른 국가에 비해 협소하고, 그로 인해 상여금 비중이 높거나 호봉제 사업장의 고임금 근로자까지 최저임금 인상 효과를 누리게 됨.

<표 1> 경영계 및 노동계 주장 개요

쟁점	경영계	노동계
산업 범위의 정도	현행 산업 범위는 실제 기업의 임금 실태보다 지나치게 좁아 의도치 못한 최저임금법 위반이 양산될 수 있음.	기업의 임금 체계를 최저임금법에 맞춰 조정하면 될 사안이므로, 따로 최저임금법 개정 필요성은 없음.
상여금, 숙박비 포함 여부	실제 기업에서 인건비로서 지급되는 금품이므로 산업 범위에 포함시켜야 함.	복리후생적 금품이므로 최저임금 산업 범위에 포함시킬 수 없음.
통상임금과 일치 여부	임금에 관한 통일적 규율을 위해 통상임금과 최저임금의 기준을 일치시켜야 함.	통상임금과 최저임금의 입법 취지가 다르므로, 그 기준을 통일하는 것은 불합리함.

### Ⅲ. 쟁 점

#### ○ 최저임금과 통상임금의 구별

##### [구별설]

- 헌법적 근거 및 입법취지에서 최저임금과 통상임금은 구별되므로, 최저임금 산입 범위를 통상임금과 일치시켜야 할 입법적 필요 없음.

##### [일치설]

- 법적 안정성 및 통일성의 원칙에 비추 볼 때 최저임금 산입 범위는 통상임금 개념에 맞춰야 하므로, 최저임금법과 시행규칙의 개정이 필요함.

#### ○ 정기상여금의 산입 범위 포함 여부

- 현행 최저임금법상 1개월을 초과하는 정기상여금 등은 통상임금 산입범위에 제외되는바, 이에 대해 통상임금에 해당하는 고정적 정기상여금 등이 산입범위에 포함되어야 한다는 견해가 있음. → 현행 최저임금법상 1개월 지급기간 기준의 유지 여부와 연결되고, 통상임금 법리와의 관계도 문제됨.

##### [소극설]

- 근로자의 생활안정, 최저임금 제도의 법적 안정성과 명확성을 확보하기 위해서는 지급 주기를 현행과 같이 ‘1개월 이내’로 유지해야 하므로, 1개월을 초과하는 기간마다 지급되는 정기상여금은 최저임금 산입 범위에서 제외됨.

※ 특정 임금을 그 산정 기간에 따라 최저임금 산입 범위에서 제외하는 최저임금법 시행규칙 <별표 1>은 ‘매월 1회 이상 정기적으로 지급’하는지 여부에 따라 산입 범위를 정하도록 한 최저임금법의 위임 범위를 일탈한 것으로 보는 견해가 있음.

[적극설]

- 통상임금에 해당하는 정기상여금과 같이 정기적, 일률적, 고정적으로 지급되는 임금도 최저임금 산입 범위에 포함시켜야 하므로, 그 산입 범위에 포함되는 임금의 지급 및 산정 주기를 1월로 제한하는 현행 최저임금법과 시행규칙의 개정이 필요함.

※ 이 경우에도 지급·산정주기에 대한 제한(예컨대 3월)은 유지되어야 한다는 견해도 가능함.

○ 복리후생적 임금의 산입 범위 포함 여부

[소극설]

- 숙식비 등과 같은 복리후생적 임금을 산입 범위에 포함하는 것은 근로자의 생활안정이라는 최저임금 제도의 입법취지에 위반될 소지가 있으므로, 복리후생적 임금은 현행 법과 같이 최저임금 산입 범위로부터 제외되어야 함.

[적극설]

- 일반적인 임금 법리를 반영해서 복리후생적 임금을 최저임금의 산입 범위에서 배제하는 조항은 삭제하고, ‘근로자의 생활을 보조하는 성격의 금품으로서 소정 근로시간 또는 근로일에 대해 지급하는 임금에 해당하지 아니하는 금품’만 최저임금 산입 범위에서 제외된다고 개정해야 함.

[절충설]

- 적극설에 동의하되, 그 경우에도 숙식비 등의 산입 범위에 대한 최고한도가 법 또는 시행령에 규정되어야 함. 그렇지 않을 경우 기업의 일방적 의사에 따라 최저임금에 산입되는 숙식비 등의 금액이 과다해져 근로자의 생활안정을 저해하는 부작용이 초래될 수 있음.

## IV. 대안 검토

### ○ 1안

- 현행 법령에 의하더라도, 기업은 임금 체계를 변경함으로써 기존 임금 항목을 최저임금 산입 범위에 포함되는 임금으로 변환할 수 있으므로, 최저임금 인상 폭의 다과를 이유로 산입 범위를 개정할 필요는 없음.
- 다만, 임금 법리가 임금이분설에서 임금일체설로 변경됨으로써 복리후생적 임금 항목 여부의 구분이 무의미해진 점을 고려할 때, 복리후생적 성질의 임금이라 하여 당연히 배제된다고 보기는 어려우므로, 관련 법리에 비춰 임금으로서 성격을 띠다면 최저임금 산입범위 포함 여부를 검토할 수 있음.

#### [근거]

- 최저임금법은 헌법 제32조 제1항에, 통상임금 등 근로조건의 기준은 헌법 제32조 제3항에 기초한다는 점에서 그 헌법적 기초가 서로 다르므로, 통상임금과 최저임금 산입 범위를 입법적 방식으로 일치시키는 것은 불필요함.
- 최저임금액의 인상률 등이 결정된 상태에서 사후적으로 그 산입 범위를 조정해서 최저임금 인상 효과를 상쇄하는 것은 향후 최저임금액 인상률 결정 과정을 더욱 복잡하게 만들게 되는 등, 정책적으로도 바람직하지 않음.

#### [장점]

- 최저임금 산입 범위에 관한 법적 안정성을 확보할 수 있음.
- 최저임금 인상률 결정을 통해 기대한 정책적 효과를 그대로 발휘함으로써 저임금 근로자의 생활안정을 도모할 수 있음.

#### [단점]

- 최저임금 산입 범위와 관련한 임금 법리의 변화 내용(임금이분설 → 임금일체설)을 반영하지 못함.
- 실제 근로자의 생활안정에 기여하는 임금인데도 최저임금 산입 범위에서 배제됨으로

써 그 입법취지와 달리 불필요하게 최저임금법 위반 사례를 발생시킬 우려가 있음.

## ○ 2안

- 1개월 내에 지급된 모든 임금은 원칙적으로 최저임금 산입 범위에 포함시키고 배제되는 임금 항목을 한정적으로 명시하되(예컨대 통상임금에서 배제되는 고정성이 없는 정기상여금이라 하더라도, 1개월 범위 내에 지급된 경우에는 최저임금 산입 범위에 포함됨), 숙식비 등 비용보전적 임금 항목 및 연장근로수당 등은 최저임금 산입 범위에서 제외함.

### [근거]

- 지급된 임금이 최저임금액을 상회한다면 최저임금법이 저소득 근로자의 임금을 최저임금액 이상으로 보전하려는 법의 목적은 달성한 것으로 볼 수 있고, 최저임금법 위반 여부는 임금 지급액을 사후적으로 판단하는 것이 중요함.
- 근로기준법상 매월 1회 이상 일정 기일 지급 원칙에 비추어 1개월 이내의 기간 내에 지급된 임금만을 시간급으로 환산하는 것이 적절함.

### [장점]

- 실제 지급된 임금액을 기준으로 최저임금액 미달 여부를 비교하므로 최저임금법 위반 판단이 용이하고, 최저임금 산입 범위에 대한 규율 내용이 단순하고 명확해져 최저임금 준수율을 높이는 데도 도움이 됨.
- 저임금 근로자에게 짧은 기간을 기준으로 삼아 최저임금 이상의 임금을 강제하려는 최저임금법의 입법취지에 부합함.

### [단점]

- 1개월 단위로 실제 지급된 임금액을 기준으로 삼아 최저임금법 위반 여부를 판단하더라도 기본 급여가 낮을 경우에는, 그것만 지급되는 달(月)에는 최저임금법 위반이 되고, 정기상여금 등이 함께 지급된 달에는 최저임금법을 준수하는 상황이 반복될 수 있음.

### ○ 3안

- 최저임금 산입 범위에 관한 현행 최저임금법상의 지급 및 산정 주기에 대한 제한을 없애고, 원칙적으로 모든 임금, 수당 및 금품을 최저임금 산입 범위에 포함시켜야 함. 다만 ① 임시 또는 돌발적인 사유에 따라 지급하는 임금, ② 소정 근로시간 또는 근로일에 대해 지급하는 임금에 해당하지 아니하는 임금, ③ 그 밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니하다고 대통령령으로 정하는 임금은 최저임금 산입 범위에서 제외함.

#### [근거]

- 근로자의 생활안정에 대한 재정적 기여가 되는 이상, 그러한 임금 등 금품을 지급 주기 또는 산정 주기를 이유로 최저임금 산입 범위에서 배제할 이유가 없음.

#### [장점]

- 최저임금 산입 범위에 대한 규율 내용이 단순하고 명확해져 궁극적으로는 최저임금 준수율을 높일 수 있음.

#### [단점]

- 저임금 근로자에게 짧은 기간을 기준으로 삼아 최저임금 이상의 임금을 강제하려는 최저임금법의 입법취지에 부합하지 않음. 예컨대 지급 주기가 1년인 임금도 최저임금 산입 범위에 포함됨으로써 결과적으로, 해당 근로자에게 지급되지 않은 금품을 기준으로 최저임금법 위반 여부를 판단해야 함.



세션 1

【발제 2】

## 가구생계비 계층 및 반영 방안

이 정 아

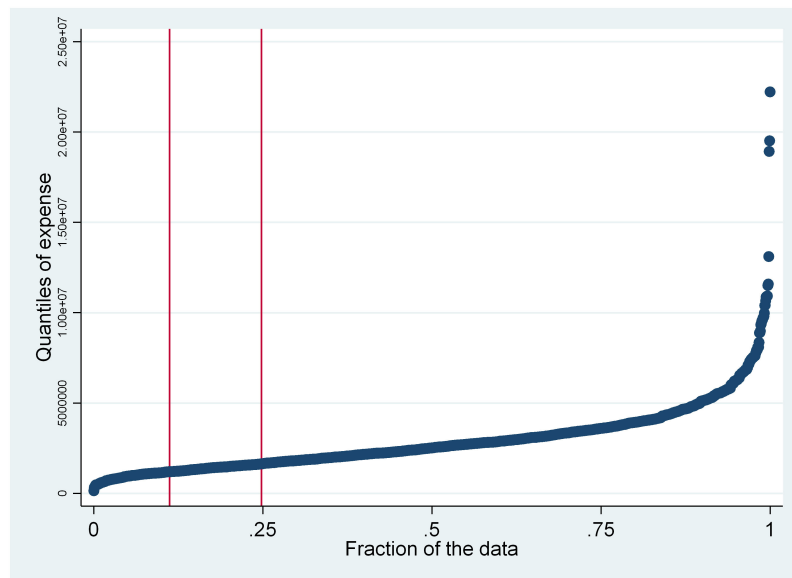
(한국고용정보원 부연구위원)



## I. 가구생계비 계측 및 반영 관련 요구

- 지금까지 최저임금위원회는 ‘비혼 단신 근로자’의 실태생계비를 계측하여 최저임금 결정에 활용
  - 최저임금법 제4조는 최저임금의 결정기준의 하나로 ‘근로자의 생계비’를 언급
    - 최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ①“최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다.”
  - 2006년까지 최저임금위원회는 미혼 단신 근로자의 생계비를 자체 조사하여 보고하였으나 2007년부터 통계청 가계동향조사 자료를 활용하여 계측
- 최저임금 결정에 활용되는 생계비로 ‘가구 생계비’를 고려할 필요가 있다는 노동계의 문제제기
  - 최저임금의 영향력이 높아지면서 단신 근로자 생계비보다 더 높은 수준의 가구 생계비를 최저임금 결정의 기준으로 고려할 필요가 있다는 주장이 제기됨
  - 주요 논지는, 최저임금 수준을 받는 노동자가 평균 2~3인의 가구 생계를 책임져

[그림 1] 전체 근로자가구 가계지출의 분위수 그래프(quantile plot)



주: 1) 최저임금위원회에서 보고하는 생계비와 마찬가지로 입주형태가 전세, 영구임대, 보증부월세인 대상으로 제한

2) 노인가구는 제외하였으며, 수직선은 왼쪽부터 차례로 2016년 현재 최저임금 수준과 비혼 단신 근로자 생계비 수준

자료: 통계청 가계동향조사 2016년 원자료

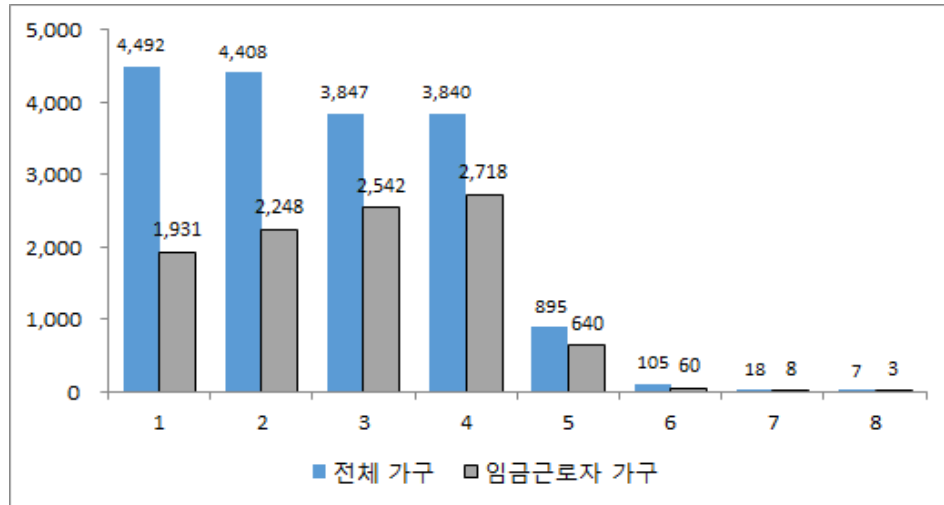
야 하는 핵심소득원인 비중도 적지 않으므로 비혼 단신 가구보다 더 큰 규모의 가구 생계비도 고려해야 한다는 것

- 비혼 단신 근로자의 생계비는 전체 근로자가구 가계지출의 3분위 이하 수준으로 계측되어, 최저임금 결정에 활용되는 생계비 자료는 저지출 가구를 대표하게 됨(그림 1 참조)

## II. 생계비 계측 및 반영 현황

- 현재 최저임금 결정을 위해 제출되는 ‘비혼 단신 생계비’는 실태조사 자료를 활용하여 계측하는 실태생계비
  - 생계비를 계측하는 방식은 물량조사 방식과 실태조사 자료를 활용하는 방식으로 구분할 수 있는데, 후자의 방식을 택하고 있음
    - ‘생계비’라는 용어의 사용에서 비롯하는 혼란이 존재
    - ‘생계비’는 ‘최저생계비’가 아니므로 ‘표준생활비’라는 용어가 더 적절함
    - 조사된 항목별 평균치를 합산하여 실태생계비를 계측
  - ‘비혼 단신 생계비’와 ‘가구 생계비’는 경합하는 개념이 아님
    - 비혼 단신 생계비는 ‘1인 가구’생계비이므로 ‘가구’생계비의 부분집합임
  - ‘생계비’, 다른 표현으로 생활비 지출의 단위는 언제나 ‘가구’이므로 계측의 단위는 ‘가구’일 수밖에 없음
  - ‘1인 가구 표준생활비’의 ‘근로자 생계비’대표성은 높지 않음
    - 전체 가구 중 1인 가구 비중은 25.5%, 가구주가 임금근로자인 근로자 가구 중 1인 가구 비중은 19.0%(그림 2 참조)
    - 통계청 경제활동인구조사 2016년 8월 자료에서 임금근로자 수는 1,962만 7천 명으로, 환산하면 임금근로자의 10%가 ‘1인 가구 근로자’
- 2018년 적용 최저임금(시간당7,530원/월1,570,543원) 결정에서 고려된 비혼 단신 근로자 생계비는 1,752,898원
  - 최저임금 결정에 활용된 비혼 단신 근로자 생계비 대비 2018년 적용 최저임금은 약 90% 수준
  - 2018년 최저임금 결정을 위해 계측·보고된 비혼 단신 근로자 생계비는 2016년의 자료
    - 비혼 단신 근로자 생계비(1,752,898원) 대비 2016년 적용 최저임금(시간당

[그림 2] 가구규모별 가구 수(천 개)

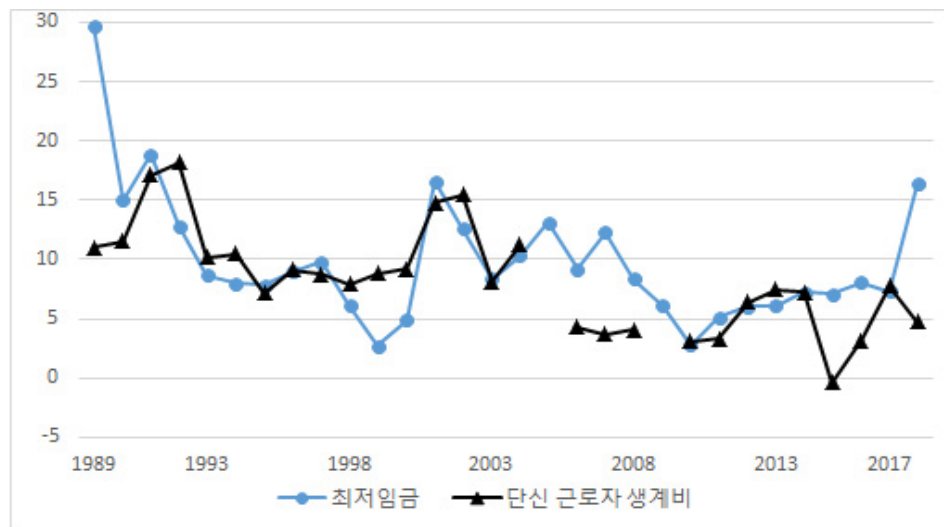


자료: 통계청 가계동향조사 2016년 원자료

6,030원/월(1,257,686원)은 약 72% 수준

- 단신 근로자 생계비의 인상률이 최저임금 인상의 결정에 영향을 끼친 것으로 보임
  - 최저임금 인상률이 매우 낮은 수준에서 결정되었던 외환위기 시기를 제외하면, 대체로 단신 근로자 생계비 인상률과 비슷하게 최저임금 인상률이 결정되었던 것으로 보임(그림 3 참조)
  - 최근 최저임금 인상률이 매우 높게 결정됨으로써 단신 근로자 생계비 대비 최저임금 비율이 큰 폭으로 개선

[그림 3] 최저임금과 단신 근로자 생계비 인상률(%)



주: 최저임금위원회 자료를 활용하여 필자가 계산. 명목 인상률임

### Ⅲ. 주요 쟁점

- 최저임금 결정시 생계비를 최저생계비로 고려해야 하는가?
  - 최저임금 결정에 활용하는 근로자의 생계비가 표준생계비여야 하는가, 최저생계비여야 하는가?
    - 고려 대상을 표준생계비로 할지 최저생계비로 할지는 가치지향의 문제임
  - ‘최저생계비’라는 제도는 빈곤층 지원을 위해 **지원 금액을 직접 설정**하도록 설계된 제도라는 특성을 감안해야 함
  - 현재는 표준생계비를 고려
- 최저임금 결정시 어느 가구의 생계비를 참조해야 하는가?
  - 정책의 목표와 역할을 종합적으로 고려해야 함
    - 노동공급 측면에서 최저임금제는 소득보장제도인 한편 노동시장 진입 촉진의 역할도 함
    - 최저임금으로 몇 명의 가구를 부양하고 있으며 또 부양 가능한지 확인 필요
  - 현재는 1인 가구의 생계비를 참조
- 생계비를 어떤 방식으로 계측할 것인가?
  - 대표적인 생계비 계측 방식은 절대적 방식과 상대적 방식
    - 물량 방식으로 대표되는 절대적 방식은 이론 생계비에 해당하며 자의성 문제가 존재
    - 현행 기초보장제도 방식인 상대적 방식을 지출기준을 사용할 때 소비가 소득을 반영함으로써 발생하는 문제 존재
  - 현재는 실태조사 자료의 항목별 평균치를 합산하는 상대적 방식으로 계측
- 생계비를 최저임금 결정에 어떻게 반영할 것인가?
  - 계측된 생계비 수준을 최저임금 수준으로 직접 반영하는 방식과 범위, 증가율 등으로 간접 반영하는 방식이 있음
    - 직접 반영 방식은 최저임금 결정을 단순화하고 안정적으로 유지할 수 있으나, ‘합의’취지를 무색하게 하고 다른 최저임금 결정기준들을 무력화 할 수 있음
    - 간접 반영 방식은 최저임금 결정에서 생계비의 반영 자체를 무의미하게 할 수 있음

- 현재는 간접 반영하고 있다고 추정됨

#### IV. 주요 쟁점 관련 대안 검토

##### ○ 계측된 생계비의 직접 반영 vs. 간접 반영

- 계측된 생계비를 최저임금 수준으로 직접 반영하는 방법은 최저임금을 합의된 기저 수준에서 안정적으로 운영할 수 있다는 장점이 있음
  - 최저임금과 관련된 논쟁이 줄어들 것이고 사회구성원들로 하여금 최저임금 인상에 관한 예측이 가능하게 만들
  - 최저임금 결정에서 이해 당사자들의 합의가 무력화되고, 최저임금법에 명시된 다른 기준들은 무시됨
  - 어떤 생계비를 반영할 것인지 합의 도달이 어려울 것
- 간접 반영하는 방법은 다양한 지표를 고려할 수 있다는 점에서 개방적
  - 계측은 했으나 어떻게 반영되었는지 계속 모호한 상태로 남을 가능성
  - 극단적으로 생계비가 전혀 고려되지 않는 상황도 생길 수 있음

##### ○ 생계비 계측의 절대적 방식 vs. 상대적 방식

- 계측된 생계비를 직접 반영하기로 결정하는 경우에 절대적 방식, 이론 생계비 방식이 적합할 수 있음
  - 자의성이 매우 높아 합의 도달이 어려움
- 계측된 생계비를 간접 반영하기로 결정하는 경우에 상대적 방식이 적합할 수 있음
  - 다양한 유형의 생계비를 시계열 자료로 도출하여 최저임금 결정에 활용할 수 있다는 장점이 있음
  - 소비는 소득을 반영하므로 소득이 위축되는 시기에 실태생계비는 감소할 수 있고, 통계 자료에 이상치가 종종 발견된다는 문제도 있음

##### ○ 1인 가구 생계비 vs. 여러 유형의 가구 생계비

- 1인 가구 생계비만을 고려하면 최저임금 결정에서 활용하는 자료가 단순해짐
  - 생계비를 최저임금으로 직접 반영하지 않는다면 오히려 정보를 제약한다는 점에서 문제
- 가구원 수, 취업자 수, 주거형태 등을 다양한 가구 유형별 생계비를 도출하면, 현재 최저임금 수준에 대한 평가와 인상에 관한 풍부한 데이터로 역할을 할 수 있음

- 최저임금 결정에 생계비를 직접 반영한다면 결국 특정 유형으로 범위를 좁혀야만 함

○ 표준생계비 vs. 최저생계비

- 최저임금 결정에서 고려해야 하는 생계비가 표준생계비인가 최저생계비인가 라는 문제는 ‘가치’지향의 문제
  - 최저임금은 ‘최저’생활수준을 충족시켜 절대빈곤 상태로 빠지지 않도록 하기 위함인가?
  - 최저임금은 전일제 노동을 한 노동자와 그의 가족이 상대빈곤 상태로 빠지지 않도록 하기 위함인가?
- 최저임금은 노동자의 ‘최저 상태’를 가리키는 것이 아니며, 노동을 공급하는 사회구성원의 노동력을 활용하는 사용자가 ‘최소한 지불해야 하는 비용’을 가리키는 것
  - 최저임금 수준에 대한 당위가 존재한다고 보기보다는 구성원들 간 사회적 합의 모색이 필요한 개념이라는 의견



【발제 3】

업종 · 지역별 등 구분 적용 방안

노 민 선

(중소기업연구원 연구위원)



## I. 현 황

### ☐ 과제의 취지

- 최저임금 구분 적용과 관련한 외국 사례, 우리나라 실태 등을 감안한 합리적인 구분적용 방안에 대한 제도적 개선방안 모색

### ☐ 관련 법령

- 최저임금을 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있도록 규정(최저임금법 제4조 제1항)
  - 사업의 종류별 구분은 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정할 수 있도록 명시(제2항)
- 지역별, 연령별로 구분 적용할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있지 않음

### ☐ 추진 현황

- 1988년에는 저임그룹(식료품, 섬유, 신발 등 12개 업종)과 고임그룹(석유, 화학, 철강, 기계 등 16개 업종)을 구분하여 최저임금 결정
  - 하지만 객관적 업종 기준을 정하기 어렵고, 업종별로 노사간 이해가 충돌한다는 이유로 1989년부터 단일 최저임금 적용
- 법 제정 당시에는 취업기간이 6개월을 경과하지 않은 18세 미만 근로자에 대한 10% 감액규정 적용(법 제5조, 동법 시행령 제3조)
  - 2005년 5월 31일 법 개정을 통해 18세 미만 근로자에 대한 감액규정 삭제
    - \* 생산성이나 업무숙련도 차이가 아닌 연령 등의 이유로 최저임금을 감액 적용하는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 법적인 차별이라는 지적

## Ⅱ. 이해관계자 입장

### □ 업종별

- 경영계에서는 개별 업종의 상이한 경영환경과 기업 부담능력(최저임금 미만율)을 고려해 최저임금을 결정하자는 주장(저임금 근로자의 생계보호라는 관점에서 제도 취지에 부합한다는 입장)
- 소상공인연합회에서는 2019년 최저임금 결정 시 소상공인 업종에 대한 차등화 방안을 마련할 것을 요구
- 노동계에서는 업종별 구분 적용으로 인해 이미 저임금 상태에 놓여 있는 종사자들의 임금이 먼저 깎일 수 있다는 점에서 반대(최저 수준의 임금을 정한다는 제도의 기본 취지에 어긋난다는 입장)

### □ 지역별

- 중소기업의 48.8%가 최저임금과 관련하여 반드시 개선되어야 할 제도로 ‘업종별·지역별 차등적용’을 꼽아 그 비중이 가장 높게 나타남(중소기업중앙회)
- 소상공인연합회 지역별 회장단은 ‘한 시간에 수백 명의 고객이 찾아오는 상권 요지와 고객이 드문 벽지 사이에 상권 가치와 임대료에 차이가 있듯이 지역별 차등화가 필요하다고 주장
- 노동계는 지역 인재가 수도권으로 집중되는 현상이 심화되고 지방의 균형 발전을 저해할 수 있다는 점에서 반대

### □ 연령별

- 경영계는 취업 경쟁력이 떨어지는 연소자와 고령자에게 다소 적은 급여에도 일할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다는 입장

- 노동계는 나이가 많고 적음에 따라 차별을 받는 것은 문제라는 입장

### Ⅲ. 해외 사례

#### □ 업종별

- **일본**은 4개 권역으로 구분된 지역별 최저임금을 토대로 노사의 요청에 따라 해당 업종 최저임금을 지역별 최저임금보다 높게 설정할 수 있도록 함
- **필리핀**은 17개 지역별로 다른 최저임금을 측정하고, 각 지역내에서도 산업별로 상이한 최저임금 적용
- **캐나다**는 건물의 관리인, 수위 또는 경비원, 농업이나 어업을 위해 고용된 자 등에 대해 최저임금 적용 배제
- **호주**는 Modern Awards 제도를 도입하여 직종 및 업종별 최저임금제 실시
- **남아프리카공화국**의 경우 숙박업, 경비업, 농임업 등 취약 분야(Vulnerable Sector)로 분류되는 업종에 한해 최저임금 적용

#### □ 지역별

- **일본**은 지역별 최저임금을 지역 노동자의 생계비 및 임금과 통상 사업의 임금 지불능력을 고려하여 결정하도록 규정
- **미국**은 연방최저임금일 결정되면, 최저임금제를 도입하고 있는 주별로 연방최저임금 이상으로 최저임금 결정
- **캐나다**는 최저임금 결정을 개별 주의 자치 권한으로 설정

☐ 연령별

- 주로 청년 인력이나 고령 인력을 대상으로 적용
- 영국은 25세 미만 청년과 견습인력에 대해 최저임금 차등 적용
- 프랑스는 18세 미만 근로자에 대한 감액 적용
- 칠레는 18세 미만 및 65세 이상 근로자에 대해서 감액 적용

## IV. 쟁점 및 대안검토

### 〈업종별〉

☐ 쟁점

- 업종별로 급여지불능력, 근로조건, 생산성 차이가 존재하는가? 이러한 차이가 임금 수준에 얼마나 영향을 미칠 것인가?
- 4차 산업혁명 시대는 업종별 경계가 모호해지는데 업종별 구분 적용에 따른 실익이 과연 존재할 것인가?

☐ 대안 검토

(1안) 세부 요건\*을 충족시킬 것을 전제로 업종별 구분 적용

- 세부 요건(1) [기준 지표 결정]
  - 지표 예시
    - 최저임금 미만율(전산업 평균보다 높을 것, 지역별 고용조사)
    - 종업원 1인당 부가가치(전산업 평균보다 낮을 것, 경제총조사)
    - 종업원 1인당 영업이익(전산업 평균보다 낮을 것, 경제총조사)
  - 지표 결정

- (1안) 최저임금위원회에서 결정
- (2안) 최저임금법 시행령에 명시

○ 세부 요건(2) [대상 업종 선정]

- 업종 기준
  - 표준산업분류코드(KSIC) 세분류 또는 세세분류
- 검토요건
  - 기준 지표에 따른 요건을 충족하고,
  - 이해 당사자(노사단체, 상급단체 포함)의 신청이 있는 경우에 한해 대상 업종 선정 여부 검토
- 선정 주체
  - (1안) 최저임금위원회에서 선정
  - (2안) 해당 업종 노사단체 간 합의 + 최저임금위원회 발표

○ 구분 적용 비율

- (1안) 최저임금위원회가 업종별로 최저임금 결정
- (2안) 대상 업종의 최저임금을 10% 감액(최저임금법상 감액비율)

(2안) 업종별 구분 기준 미적용

○ 현행 기준 유지

□ 대안 근거

(1안) 업종별 구분 적용

- 최저임금 업종 대비 최대임금 업종의 임금격차가 3배 이상에 달하며, 업종별 최저임금 미만을 편차<sup>1)</sup>가 크게 나타남
- 예를 들어 일반음식점업의 경우 최저임금 미만율이 35.5%에 달하며, 종업원 1인당 영업이익과 부가가치 모두 전산업 평균 대비 50% 미만으로 매우 낮게 나타남
  - 업종별 경영성과에 대한 편차가 매우 크게 나타남

1) 2016년도 산업별 최저임금 미만율(경제활동인구부가조사 기준)(최저임금위원회, 2017)

- (전체) 13.6%, (전기가스업) 1.3%, (제조업) 6.0%, (숙박음식업) 35.5%, (농림어업) 46.2%

(2안) 업종별 구분 기준 미적용(현행 기준 유지)

- 근로자로 하여금 불공평성의 문제를 야기할 수 있음
- 최저임금이 ‘표준임금’ 또는 ‘기준임금’으로 작용하는 우리나라의 상황에서 업종별 구분 적용은 특정 업종을 저임금 업종으로 낙인찍는 결과를 초래할 수 있음
- 업종별 구분 적용을 위해서는 세분류, 세세분류에 대한 정밀한 실태조사가 선행되어야 함

〈지역별〉

☐ 쟁점

- 지역별로 급여지불능력, 근로조건, 생산성 차이가 존재하는가? 이러한 차이가 임금 수준에 얼마나 영향을 미칠 것인가?
- 지역별 구분 적용으로 인해 인력의 수도권 집중 현상이 심화되거나 국민 통합이 저해될 가능성이 존재하는가?

☐ 대안 검토

(1안) 세부 요건\*을 충족시킬 것을 전제로 지역별 구분 적용

- 업종별 세부 요건(안) 참고

(2안) 지역별 구분 기준 미적용

- 현행 기준 유지

☐ 대안 근거

(1안) 지역별 구분 적용

- 비수도권 지역의 경우에도 나름대로 격차가 존재하고, 수도권보다 괜찮은 여건을 보유한 지역 존재



- 생활비의 경우 서울, 인천, 경기 등 수도권 지역이 비수도권 지역에 비해 월평균 최대 76만원까지 높게 나타남

(2안) 지역별 구분 기준 미적용(현행 기준 유지)

- 지역간 임금 격차를 발생시키고, 국민 통합을 저해할 가능성이 높음(지방 중소기업은 지역별 구분에 대해서 찬성과 반대 의견이 갈림)
  - 수도권과 지방이 모두 1일 생활권 내에 위치
- 우리나라 국내인구이동은 미국, 일본에 비해 크게 나타나며, 최저임금 상위지역으로 노동이동성을 심화시킬 가능성이 높음

〈연령별〉

☐ 쟁점

- 연령별로 생산성이나 업무 숙련도에 차이가 존재하는가?
- 기업의 지불의향 급여와 청년 및 고령 구직자의 희망 급여가 일치하는가?
- 정부에서 추진하는 정책과 상충하지 않는가?

☐ 대안 검토

(1-1안) 만 18세 미만\* 인력에 대한 구분 적용

\* 과거 최저임금 감액규정 대상 연령

- 구분 적용 비율
  - (1안) 최저임금위원회가 결정
  - (2안) 대상 인력의 최저임금을 10% 감액(최저임금법상 감액비율)

(1-2안) 구분 기준 미적용(현행 기준 유지)

(2-1안) 만 60세 이상\* 인력에 대한 구분 적용

\* 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」

- 50세 이상 55세 미만: 준고령자
- 55세 이상: 고령자
- 60세: 근로자 정년(「국가공무원법」에 따른 공무원의 정년과 동일)
- \* 「노인복지법」에서는 노인의 범위를 65세 이상인 자로 제시

○ 구분 적용 비율

- (1안) 최저임금위원회가 결정
- (2안) 대상 인력의 최저임금을 10% 감액(최저임금법상 감액비율)

(2-2안) 구분 기준 미적용(현행 기준 유지)

□ 대안 근거

(1-1안) 만 18세 미만 인력에 대한 구분 적용

- 직업으로 종사하는 인력과 아르바이트로 종사하는 인력 간에 구분 적용 필요

(1-2안) 구분 기준 미적용(현행 기준 유지)

- 18세 미만 근로자는 고졸 이하 학력 소지자를 의미하며, 현재 기능숙련을 목적으로 3개월 간의 수습기간을 부여하고, 이 기간 동안 10% 감액 지급할 수 있음

(2-1안) 만 60세 이상 인력에 대한 구분 적용

- 고령인력의 빈곤율이 심화(60세 이상 52.8%)되면서 향후 취업할 의사를 갖고 있는 고령 인력 비중이 58.5%(’11) → 62.4%(’17)로 증가하고 있음
- 50세 이상 고령 자영업자가 전체 자영업자에서 차지하는 비중이 57.1%(’13) → 58.9%(’17)로 증가하고 있으며, 사업체를 정리하고 취업할 의향이 있는 소상공인의 68.9%가 ‘나이가 많아 채용업체가 없다’고 애로를 호소
- 기업의 60.4%가 고령인력 채용 시 임금 조건이 중요하다고 응답

(2-2안) 구분 기준 미적용(현행 기준 유지)

- 고령자에 대한 구분 적용은 일자리 대체를 발생시켜, 고령자 직종이 다수 양산되는 결과를 초래할 수 있음

- 고령자에 대한 구분 적용은 대부분 단순노무 업무에 해당하며, 2017년 9월 최저임금법 개정(2018년 3월 시행)을 통해 단순노무 업무에 대해서 최저임금 전액을 지급하도록 규정
  - 단순 노무 업무의 경우 모든 연령에 해당하고, 특정 연령에 대해서 적용을 배제하는 것은 불합리한 차별에 해당할 수 있음



세션 2

【발제 4】

## 최저임금 준수율 제고 방안

노 호 창  
(호서대학교 교수)



## I. 현 황

- 최저임금은 근로자의 생존권 보호 수단이 되는 동시에 구입할 수 있는 타인의 시간에 대한 최저가치라는 의미를 가짐.
- 1986년 「최저임금법」 제정 및 시행(법률 제3927호, 1986.12.31. 제정)
  - 최저임금 수준보다 낮은 임금을 받는 근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비율 → ‘최저임금 미만율’
  - 최저임금 미만율은 통계청의 ‘경제활동인구 부가조사’ 결과에 따르면, 2016년 8월 13.6%<sup>1)</sup>

<표 1> 최저임금 미만율 전체 추이(연도별)

조사기간	03.8	04.8	05.8	06.8	07.8	08.8	09.8	10.8
임금근로자수(A)	14,149	14,584	14,968	15,351	15,882	16,103	16,749	17,048
미만근로자수(B)	689	849	1,213	1,442	1,891	1,747	2,104	1,958
미만율(B/A)	4.9	5.8	8.1	9.4	11.9	10.8	12.8	11.5
조사기간	11.8	12.8	13.8	14.8	15.8	16.8		
임금근로자수(A)	17,510	17,734	18,280	18,776	19,312	19,627		
미만근로자수(B)	1,899	1,699	2,086	2,270	2,222	2,664		
미만율(B/A)	10.8	9.6	11.4	12.1	11.5	13.6		

- 최저임금법상 최저임금이상 지급의무(법 제6조), 최저임금 주지의무(법 제11조).
  - 최저임금법 제6조 위반시 3년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금 규정.
  - 최저임금법 제11조 위반시 100만원 이하의 과태료 규정.
- 고용노동부의 최저임금 점검결과의 추이를 살펴보면, 2016년 고용노동부 점검을 통해 적발된 최저임금법 제6조 위반 건수는 1,278건.
  - 고용노동부의 지도감독에 걸린 최저임금법 위반업체 2,058건 중 과태료의 부과 및 사법처리 건수는 22건에 불과하고, 2,036건(98.9%)은 시정조치.

1) 반면에 고용노동부의 ‘고용형태별 근로실태조사’에 따르면, 차이가 난다.

<표 2> 최저임금 위반 내역(연도별)

구분	점검 업체수	위반 업체수	최저임금법 위반건수				조치내역 건수			
			계	6조	11조	기타	계	시정 조치	사법 처리	과태료
2010	20,151	11,200	12,085	1,144	10,939	2	12,085	12,072	10	3
2011	23,760	13,167	14,718	2,077	12,614	27	14,718	14,707	11	—
2012	21,719	8,093	9,051	1,649	7,399	3	9,051	9,039	6	6
2013	13,280	5,467	6,081	1,044	5,035	2	6,081	6,063	12	6
2014	16,982	1,577	1,645	694	950	1	1,645	1,627	16	2
2015	19,536	1,432	1,502	919	583	0	1,502	1,480	19	3
2016	22,161	2,001	2,058	1,278	780	0	2,058	2,036	17	5
2017 1~8월	10,759	869	904	593	305	6	904	853	51	0

위반사항: 최저임금 미만 지급(제6조), 주지의무 위반(제11조), 기타-임금에 관한 사항 미보고(제25조), 서류 미제출(제26조 제2항) 등

자료: 사업장 감독 전산입력 집계자료

- 고용노동부는 최저임금 위반 사건을 대부분 극히 적은 액수에 불과해 시정조치로 대응하고, 종종 벌금형으로 처벌되는 경우가 있지만 사법처리하는 경우는 매우 드문 실정. 다만 2017년 정권 교체 후 사법처리 현저히 증가 추세.
  - 이러한 사정 때문인지 고용노동부가 최저임금 위반에 대하여 시정조치를 통하여 사건을 해결하려고 하는 경향을 보임.
  - 시정조치의 내용이 행정지도에 불과한지 최저임금액을 지급하라고 행정명령을 하는지 불분명해 실제 어느 정도로 시정효과가 있는지 불분명.
  - 행정지도시 불응하더라도 벌칙 적용이 불가능하고 행정명령 위반시 구체적인 벌칙 규정이 없으나 근로감독관이 사법경찰 직무의 수행에 따른 후속조치(과태료 부과, 기타 고발) 가능.
- 2017년 ‘최저임금 영향률’은 전체 근로자의 17.4%(336만여 명)이나, 2018년 최저임금이 7,530원으로 2017년보다 16.4% 크게 높아져 전체 근로자의 23.6%(463만여 명) 이상으로 추정되어, 최저임금의 준수가 중대한 과제로 부각.



## Ⅱ. 문제점

- 최저임금제의 실시는 계약내용 결정의 자유에 대한 제한.
- 최저임금 미만의 임금을 지급하기로 근로계약을 체결한 것이나, 최저임금 이상의 임금을 지급하기로 약정하고도 최저임금액에 미달하는 임금을 지급하는 경우, 모두 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적’으로 하여 제정된 최저임금법을 위반한 것으로서 최저임금 이상 지급하라는 고용질서 및 공정경쟁질서 요청 및 근로조건의 위반에 해당하여 근로기준법 위반(법 제3조~제5조).
- 최저임금액에 미달하는 임금 부분은 임금채불이라는 채무불이행을 한 것이어서 이 부분은 근로기준법 위반(법 제43조).
- 위반 사업자에 대한 규제를 통하여 사전적으로 최저임금 위반을 예방하고 사후적으로 제재해 차후 위반하지 않도록 계도.
- 최저임금액 미만 수급 근로자에 대한 사후적 구제.

## Ⅲ. 생 점

- 최저임금 위반은 단순 채무불이행에 해당하는 임금채불과는 성격이 다름.
  - 최저임금 위반은 채무불이행의 성격에 더하여 고용질서 및 공정경쟁질서의 위반이라는 보다 중한 위반.
- 현재 규정되어 있는 형벌 규정을 그대로 유지할 것인가 -> 유지할 필요 존재 -> 고의적 위반, 반복적 위반, 다수 근로자에 대한 위반 등 위반의 중한 정도를 고려하여 적용할 필요.
  - 임금채불의 경우 반의사불벌죄로 규정되어 있으나 최저임금 위반시 벌칙은 현행대로 유지할 필요.
- 과태료, 과징금, 이행강제금, 부가금, 영업정지, 징벌적 손해배상, 명단공표, 자율규제 등 검토.

- 현재 임금체불에 대해서는 명단공표 인정.

○ 사업주에 대한 사전적 계도 방안으로 최저임금 이상 지급을 명시한 표준근로계약서 보급.

- 임금명세서 교부 검토.
- 임금대장 작성비치 검토.

□ 근로계약서의 작성시 최저임금액 준수를 명시함으로써 사용자의 최저임금 준수의무를 제고 가능.

표준근로계약서(고용노동부 제공)

6. 임 금 \* (최저임금액 이상으로 정함)

최저임금 항목	기타
-----	-----
-----	-----
-----	-----

합계: ○○○

□ 근로계약서에서 임금은 ‘**최저임금액 이상으로 정한다**’고 명시하여 사업주 및 사용자에게 최저임금 준수를 확인 → 최저임금액 또는 법을 몰랐다는 주장을 봉쇄하는 계약적 효력을 발생시킴.

○ 사업주에 대한 제재적 효과 및 최저임금액 미만 수급 근로자에 대한 구제책으로 부가금의 도입 검토.

- 최저임금 위반에 대해서 형벌 외에 위반 사업주에 대한 제재 및 근로자 구제 효과 함께 도모하는 외국 사례와 비교해 볼 때, 현행 벌칙규정을 합리적으로 개선 필요.
- 미국의 경우, 최저임금 미달액 + 동액의 부가금.
- 일본의 경우, 임금체불은 벌금 30만 엔, 최저임금액 미지급은 벌금 50만 엔, 그 밖에 해고예고수당·할증임금·연차수당 미지급시 미불금과 동액의 부가금.
- 최저임금법 벌칙에서 법정형은 현행 규정을 유지하면서, 부가금 지급 규정을 신

설 검토.

- 근로기준법 제19조에서 근로조건 위반에 대해 근로자가 노동위원회에 신청하여 손해배상을 받을 수 있도록 규정을 두고 있으므로 노동위원회를 통한 부가금 지급이 적절하다고 보이며 노동위원회가 직접 지급 판정을 하는 것이 적절할지 노동위원회의 의결을 얻어 노동부장관이 지급명령을 하는 것이 적절할지 검토 필요.

#### <부가금 규정 예시>

최저임금법 제〇〇조 (부가금 지급) ① 이 법에 따른 최저임금액보다 적은 임금을 지급한 경우에는 근로자의 신청으로 근로감독관은 노동위원회의 의결을 얻어 사용자에게 대하여 이 법에 따라 지급하여야 할 금액과의 차액과 함께 〇배 액수의 부가금을 근로자에게 지급하도록 명할 수 있다.

② 제1항에 따른 근로감독관의 명령에 불복하는 사용자는 근로기준법 제〇〇조에서 정하는 바에 따라 이의신청을 할 수 있다.

## IV. 대안검토

- 규제도 중요하지만 인식개선 및 사전계도에도 역점.
- 위반의 경우, 고의성 여부, 정도, 회수, 대상자 수 등 불법성의 경중에 따라 행정제재, 사법제재를 세분화해서 또는 복합적으로 적절히 활용해야.
  - 위반의 불법성이 중한 사업주에 대해서는 형벌 적용 + 미달액 지급 명령 + 부가금 명령.
    - \* 형벌의 경우 위반의 불법성이 중한 정도에 따라 차등
  - 위반의 불법성이 약한 사업주에 대해서는 행정지도 + 미달액 지급 명령 + 부가금 명령.
  - 위반의 불법성이 매우 약한 사업주에 대해서는 행정지도 + 미달액 지급 명령.
- 부가금 지급 명령
  - 부가금 제도를 시행할 경우, 충분한 사전계도 기간 필요.
  - 미달액과 동액으로 할 것인지, 2배로 할 것인지, 2배의 범위에서 불법성 경중에 따라 선택재량을 둘 것인지 검토 필요.

- 부가금 지급은 노동위원회를 통하는 방법이 적절할 것(노동위원회 의결을 통해 노동부장관이 명령 또는 노동위원회의 직접 지급판정이 적절할지 검토 필요).
- 노동위원회 경유: 근로감독관의 자의 배제 및 정당성 확보.

○ 위반사업장 명단공표: 반복성, 상습성 여부 및 정도에 따라 검토.

【자료 1】

## 최저임금 결정 구조 · 구성 개편



## I. 현 황

- 우리나라는 헌법과 최저임금법에 근거하여 1988년 이래로 최저임금제를 시행하여 오고 있음
  - 2001년에는 최저임금에 관한 ILO 협약(제26호 및 제131호)을 비준하였음
    - ※ ILO 제131호 최저임금결정협약(1970년)의 핵심 내용 : 최저임금제도의 수립·운영 등과 관련 노사대표와 협의 / 노사대표 및 공익대표의 최저임금제도 운영에의 참가 / 다양한 형태의 최저임금 결정방식(법령, 정부, 위원회, 노동법원, 단체협약 등)
- 최저임금의 결정 구조
  - 고용노동부에 최저임금의 심의 등의 기능을 수행하는 최저임금위의 설치
  - 고용노동부장관의 최저임금 심의 요청(매년 3. 31.까지) → 최저임금위의 최저임금안 심의·의결(90일 내) → 고용노동부장관의 최저임금안 고시 및 노사 대표자의 이의제기(고시된 날부터 10일 내) → 고용노동부장관의 최저임금위에 재심의 요청 → 고용노동부장관의 최저임금 결정·고시(매년 8. 5.까지) → 최저임금 효력 발생(다음 해 1. 1.부터)
- 최저임금위원회의 구성
  - 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 각 9명으로 구성(임기 3년)
  - 각 위원은 고용노동부장관의 제청에 의해 대통령이 위촉(상임위원 2명 대통령 임명)
    - 근로자위원 : 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중 제청
    - 사용자위원 : 전국 규모 사용자단체 중 고용노동부장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중 제청
    - 공익위원 : 위촉기준에 해당하는 사람 중에서 위촉
  - 특별위원 : 관계 행정기관의 공무원 중 3명 이내 고용노동부장관이 위촉 가능(특별위원의 회의 출석 및 발언권)
  - 전문위원회 : 사업의 종류별 또는 특정 사항별로 설치 가능 / 근로자·사용자·공익위원 각 5명 이내 동수 구성

## Ⅱ. 문제점

- 최저임금 결정에서 정부의 영향력으로부터 자유로울 수 없는 제도적 한계 : 노사 의견대립 시 정부 위촉 공익위원의 견해에 따라 사실상 최저임금이 결정되는 구조 (현행 위원회방식의 한계)
- 최저임금위의 소속과 위상에 관한 논란 : 고용노동부 소속에 따른 최저임금위의 독립성에 대한 우려
- 최저임금 심의·의결 과정의 객관성과 공정성에 대한 의문 : 노사협상(양측 의견 간 큰 격차) 및 공익절충(절충안에 대한 노사 어느 한쪽의 반발) 방식의 의결에 대한 타당성 논란
- 노·사·공익위원 선정방식의 문제 : 노사를 대표하는 위원 구성에서 최저임금의 직접적 영향을 받는 자의 과소대표, 정부 성향에 따른 공익위원의 구성(정부의 일방적 위촉), 공익위원 전문영역의 불균형(일부 전공예의 치중, 학계 중심의 구성) 등에 관한 문제점이 지적되고 있음
- 최저임금 결정주기의 적정성 : 매년 최저임금 결정에 따른 사회적 마찰과 비용이 초래되고 있어 최저임금 결정주기의 변경(연장)에 대한 논의 필요성을 일부에서 제기하고 있음

## Ⅲ. 쟁 점

- 쟁점 1 : 최저임금위의 심의·의결에 따른 최저임금의 결정이라는 현행 제도(위원회방식)의 유지 여부
  - 현행 제도의 대안으로 입법부에 의한 최저임금의 결정(의회방식) 및 정부 적극 주도적 최저임금의 결정(정부방식)에 대한 검토
- 쟁점 2 : 최저임금위의 독립성 제고를 위한 위원회 위상의 강화 필요성 여부



- 특히 최저임금위의 소속 변경(예, 대통령 또는 국무총리 소속) 및 공익위원 선정 방식의 개선에 대한 검토
- 쟁점 3 : 최저임금위 심의·의결 절차의 객관성과 공정성을 어떻게 담보할 수 있는가
  - 최저임금위의 구조를 권고안 작성(심의구간의 지정 내지 최저임금안의 상하한 설정) 전담 조직과 심의·의결 전담 조직으로 이원화할 필요성 여부
- 쟁점 4 : 노·사·공익위원 구성 및 선정방식을 어떻게 개선할 것인가
- 쟁점 5 : 현행 최저임금의 결정주기(1년)를 변경·연장할 필요성이 있는지 여부

## IV. 대안 검토

### 1. 쟁점 1 : 현행 위원회방식의 유지 여부 관련

[입법부에 의한 최저임금의 결정(의회방식)]

- 외국의 사례(미국) : 연방의회가 공정노동기준법상의 최저임금액 조항의 개정을 통해 연방최저임금 결정
- 대안 : 고용노동부장관의 최저임금안 작성(사전 노사의견 청취·반영) 및 국회 소관 상임위에 제출 → 소관 상임위의 심사 및 본회의 보고 → 국회 본회의 의결 → 고용노동부장관의 고시(의안번호 제20000704호)
- 검토의견
  - 장점 : 최저임금의 결정에서 정부의 영향력을 최소화할 수 있음, 최저임금 결정 절차에서의 민주적 정당성 확보, 결정된 최저임금에 대한 국민의 수용성 제고
  - 단점 : 최저임금의 결정이 정치적 상황에 좌우되기 쉬움, 노사공익 3자 참여를 중시하는 ILO 기준과의 상충, 우리나라 포함 다수 국가가 채택하고 있는 위원회 방식과 큰 차이

### [정부 적극 주도적 최저임금의 결정(정부방식)]

- 외국의 사례(프랑스) : 총리 임명의 독립 전문가그룹(5명)에 의한 최저임금안 권고, 권고안에 대한 노사정대표기구의 의견청취, 정부(국무회의)에 의한 최저임금의 결정
- 대안 : 공익위원으로 최저임금위 구성 → 최저임금위의 최저임금안 작성 → 노사정위의 협의 → 정부의 결정·고시
- 검토의견
  - 정부에 의한 최저임금의 결정 및 집행의 일원화, 책임 주체의 명확화 등의 장점이 있는 반면에 지나친 정부의 영향력, 노사 당사자의 직접 참여에 의한 이해관계 반영 미흡 등의 단점이 있음

## 2. 쟁점 2 : 최저임금위의 위상 강화 관련

- 외국의 사례(독일) : 정부 독립의 최저임금위 설치·운영, 의결권을 갖는 위원장 1명과 노사위원 각 3명을 연방정부가 임명(위원장은 노사 최상급단체의 공동 추천을 받아 임명, 노사위원은 노사 최상급단체의 각 추천을 받아 임명), 의결권 없는 전문가 2명 역시 노사 최상급단체의 추천을 받아 연방정부가 임명
- 대안
  - 대통령 소속의 위원회 설치, 공익위원의 국회 추천 및 대통령 위촉(의안번호 제2008377호, 제2001406호)
  - 최저임금위의 국무총리 소속 이관, 공익위원의 국회·정부·대법원장 각각 3인 추천(의안번호 제2002445호)
- 검토의견
  - 최저임금위의 지위와 역할 강화 및 독립성 제고, 주요 국가기관과 관계 부처의 의견 반영 등의 이점이 있으나, 최저임금과 직접적 관련성이 적은 타 기관의 영향·개입 가능성과 위원회의 전문성 약화 우려

## 3. 쟁점 3 : 최저임금위의 심의·의결 절차의 객관성과 공정성 확보 관련

- 외국의 사례

- 영국: 저임금위(위원장 1명, 노사 관련 위원 각 3명, 학술 관련 위원 2명)는 합의로 최저임금 권고안 마련하고 정부는 통상적으로 저임금위의 권고를 존중하여 최저임금 결정
- 독일: 최저임금위(위원장 1명, 노사대표 위원 각 3명, 의결권 없는 학술분야 전문가위원 2명) 의결에서 노사 대립 시 위원장이 최종적 의결권 행사

#### ○ 대안

- 최저임금위를 권고위(노사공익 각 6명)와 심의위(노사공익 각 3명)로 이원화, 권고위는 최저임금 심의구간 지정, 심의위는 지정된 심의구간 내에서 심의·의결(의안번호 제2003307호)
- 최저임금위 내 의결권 없는 전문가패널 신설, 전문가패널에 의한 최저임금안 상하한 설정, 이에 기초한 위원회의 심의·의결

#### ○ 검토의견

- 위 2가지 대안 모두 최저임금위 기능 구조의 이원화에 따른 결정절차의 객관성 및 효율성 제고, 대립·갈등의 완화 및 절충·합의의 촉진이라는 장점을 가짐
- 다만, 권고위를 노사공익 동수로 구성하는 경우 종래와 같은 절차 지연·파행의 우려가 있고, 전문가패널의 경우 그 구성방식(구성원의 수와 자격, 추천 및 임명의 절차 등)에 대한 사회적 합의의 어려움이 예상됨

### 4. 쟁점 4: 노사공익 구성 및 선정방식의 개선 관련

#### ○ 외국의 사례

- 영국: 위원장 1명, 노사 관련 위원 각 3명, 학술 관련 위원 2명으로 저임금위 구성, 소관 장관에 의한 임명(위원장 및 위원 추천절차에 관한 명문의 규정 없음)
- 독일: 의결권 있는 위원장 1명과 노사대표위원 각 3명, 의결권 없는 전문가위원 2명으로 최저임금위 구성(노사대표위원 및 전문가위원 각각에 1명 이상의 남성과 여성 포함), 노사단체의 추천을 받아 연방정부가 임명(위원장의 경우 노사단체의 공동추천)
- 일본: 노사공익 동수로 최저임금심의회 구성, 후생노동대신에 의한 임명(노사위원은 관계 노사단체가 추천하는 후보자 중에서 임명)

#### ○ 대안

- 노사정 각 추천한 자 중에서 노사위원의 투표로 공익위원 선출(의안번호 제

2000626호)

- 노사정 각 3명씩 추천한 공익위원을 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉(의안번호 제2000653호)
- 청년고용촉진 특별법에 따른 청년을 공익위원에 3명 이상 포함(의안번호 제2001121호)
- 공익위원 9명 중 6명을 국회에서 추천(의안번호 제2001230호)
- 노사 간 합의에 의한 공익위원 선출(의안번호 제2005284호)

○ 검토의견

- 위 각 대안은 노사공익 동수 구성을 전제로 공익위원 선정방식의 개선에 초점을 뒀음, 대안의 다수는 공익위원 선정의 공정성과 투명성 제고를 가능케 함
- 다만, 공익위원 구성에서의 전공·성별 등 균형성 확보, 노사위원 구성에서 최저임금의 직접 영향을 받는 노사의 이해관계를 대표하는 자의 일정 비율 이상 참가 제도화에 대한 논의 필요
- 한편, 앞서 언급한 최저임금위 구조의 이원화를 가정할 경우 심의·의결을 전담하는 위원회 구성에서 노사공익 동수 구성안뿐만 아니라 노사동수·공익소수 구성안도 고려 가능

## 5. 쟁점 5 : 최저임금의 결정주기 관련

- 외국의 사례 : 결정주기가 불규칙한 국가(미국, 남아프리카공화국, 아르헨티나), 2년 단위 결정 국가(독일, 중국, 말레이시아, 터기), 1년 2회 결정 국가(네덜란드, 우즈베키스탄)를 제외한 대다수 국가에서 1년 단위로 최저임금을 갱신하고 있음

- 대안 : 아직까지는 최저임금 결정주기의 연장에 관한 법률안 등이 제시된 바는 없음

○ 검토의견

- 물가상승률, 임금협상의 주기 등 현실을 반영하여 최저임금을 1년 단위로 결정하는 것이 바람직하고 국제적인 경향에도 부합함

【자료 2】

최저임금 인상이 소득분배 개선 및  
저임금 해소에 미치는 영향



## I. 현황과 문제점

- 최저임금 인상이 소득분배 개선과 저임금 해소에 어떤 역할을 하는지에 대한 연구는 최저임금 수준을 결정함에 있어서 유용한 근거자료로 활용할 수 있을 것임.
  - 소득분배 수준은 최저임금, 조세제도, 사회보장제도, 경제구조 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 나타나므로 현실에서 최저임금의 소득분배효과만을 분리하여 측정하는 것은 매우 어려움.
  - 최저임금 인상으로 고소득층에서 저소득층으로 소득이 이전되는 효과가 발생하므로 이론적으로는 소득분배상태가 개선될 것으로 예측할 수 있지만, 현실에서 최저임금의 소득분배효과가 얼마나 실현되는지는 쉽게 판단하기 어려운 것도 사실임.
- 최저임금은 임금불평등을 완화하고 저임금계층을 해소하는데 긍정적 역할을 하며, 근로자가구에서 빈곤을 축소하고 소득분배구조를 개선할 수 있음(OECD Employment Outlook 1998).
  - 그러나 전체 가구(근로자+비근로자 가구)를 대상으로 하면 소득분배효과가 줄어드는데, 이는 빈곤가구 가운데 취업자가 한 사람도 없는 가구가 있고 또한 많은 최저임금 수혜자가 평균 이상의 소득을 받는 가구에 속하기 때문임.
- 최저임금은 고용에 대한 부정적 효과가 없더라도 빈곤문제를 해결하는데 ‘상대적으로 무딘(relatively blunt)’ 정책수단일 수 있음(OECD Employment Outlook 2015).
  - 최저임금은 노동자가 빈곤에서 벗어날 정도로 충분히 취업이 될 수 있게 만드는 것을 보장하지 않음.
  - 국내 실증연구에서는 최저임금이 빈곤문제 해결에 ‘무디다’는 견해와 ‘무디지 않다’는 견해가 혼재되어 있음.

□ 우리의 경우 2005년 최저임금법 개정으로 소득분배율이 최저임금 결정기준의 하나로 추가되었으나, 실제 최저임금 결정 시에 소득분배율이 고려되는 방식은 모호한 것으로 보임.

○ 소득분배 개선과 저임금 해소라는 궁극적 취지와 최저임금 결정 시 소득분배율 지표가 고려되는 방식에는 괴리가 있는 것으로 보임.

□ 현실에서 최저임금의 소득분배효과가 발휘되는 정도는 크게 보아 최저임금 준수율, 최저임금을 넘는 노동자에 대한 파급효과(spillover effect), 최저임금 인상에 따른 고용감소효과의 정도에 의존

○ 만일 고용에 대한 부정적 효과가 크지 않으면서 최저임금이 제대로 준수된다면 소득분배는 개선될 것이지만, 최저임금이 잘 준수되지 않는다면 실제 소득분배 개선효과는 제한적일 것임.

○ 고용감소효과가 발생하고 이후 실직상태가 장기화된다면, 최저임금 인상에도 불구하고 계속 취업중인 노동자의 임금인상만으로는 전체(실업자 포함) 소득분배 개선효과는 제한적일 수밖에 없을 것임.

- 고용감소효과가 있더라도 실직자가 단기간에 새로이 취업한다면 그만큼 고용감소의 부정적 효과가 줄어들 것이므로, 고용감소 규모 외에도 실업기간, 재취업 확률 등을 함께 고려해야만 정확한 소득분배효과를 판단할 수 있을 것임.

○ 최저임금을 상회하는 최저임금 인접 노동자에게도 일정한 파급효과가 발생한다면, 소득분배효과를 높이는 요인으로 작용할 것임.

- Card & Krueger(1995)는 미국의 경우 최저임금 인상으로 임금분포 하위 25%까지 파급효과가 있다는 분석 결과 제시함.

- 정진호 외(2011)는 한국의 경우 최저임금 인상은 중위수(p50%)까지 영향을 주며, 중위수에 가까울수록 효과가 작아진다는 결과 제시함. 한국의 파급효과 범위가 미국보다 넓은 것은 임금구성체계의 차이에 따른 것으로 보임.

□ 최저임금 미만을 수준 및 추이

○ 경제활동인구 부가조사(이하 경활 부가조사)의 최저임금 미만을 추이는 2012년까지 약간 감소했다가 이후 증가하는 모습이며, 고용형태별 근로실태조사(이하



고용형태별 조사)도 유사한 추이를 보임.

- 2016년 기준, 최저임금 미만율은 경찰 부가조사 13.6%, 고용형태별 조사 5.8%로 큰 차이가 나타남.
- 미국, 영국, 일본 등 선진국의 경우, 최저임금 미만율이 1% 미만

<표 1> 최저임금 미만율 수준 및 추이

구 분		2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
경찰 부가 조사	미만율(%)	11.9	11.5	10.8	9.6	11.4	12.1	11.5	13.6
	미만 근로자(천명)	1,891	1,958	1,899	1,699	2,086	2,270	2,222	2,664
고용형태별 조사 미만율(%)		6.9	7.9	6.1	3.9	4.1	4.9	4.6	5.8

- 경찰 부가조사와 고용형태별 조사 간에 미만율의 수준이 차이가 큰 것은 조사 방식, 임금산입범위, 조사범위 등의 차이에 기인
  - 경찰 부가조사(통계청): 포괄적 조사대상, 가구 면접조사방식으로 임금과 근로시간 세부정보 부재→최저임금 산입범위와 불일치
  - 고용형태별(고용부): 조사대상 제약, 사업장조사로 비교적 정확하고 세분화된 임금과 근로시간 정보→ 최저임금 산입범위와 일치
- 최저임금이 법적으로 강제된다고 해도 현실에서는 비공식부문을 중심으로 일정 규모의 최저임금 미만율이 상존할 것으로 보임.
  - 고용형태별 조사(2016)에 따르면, 2016년 최저임금(시급 6,030원) 미만율(5.8%) 가운데 시급 5,000원 미만이 약 2%, 시급 4,000원 미만이 약 1% 차지함.

□ OECD 기준 중위값(median)의 2/3 미만으로 정의되는 ‘상대적 저임금’ 비중은 지난 10년간 완만하게 낮아지는 추세를 보임.

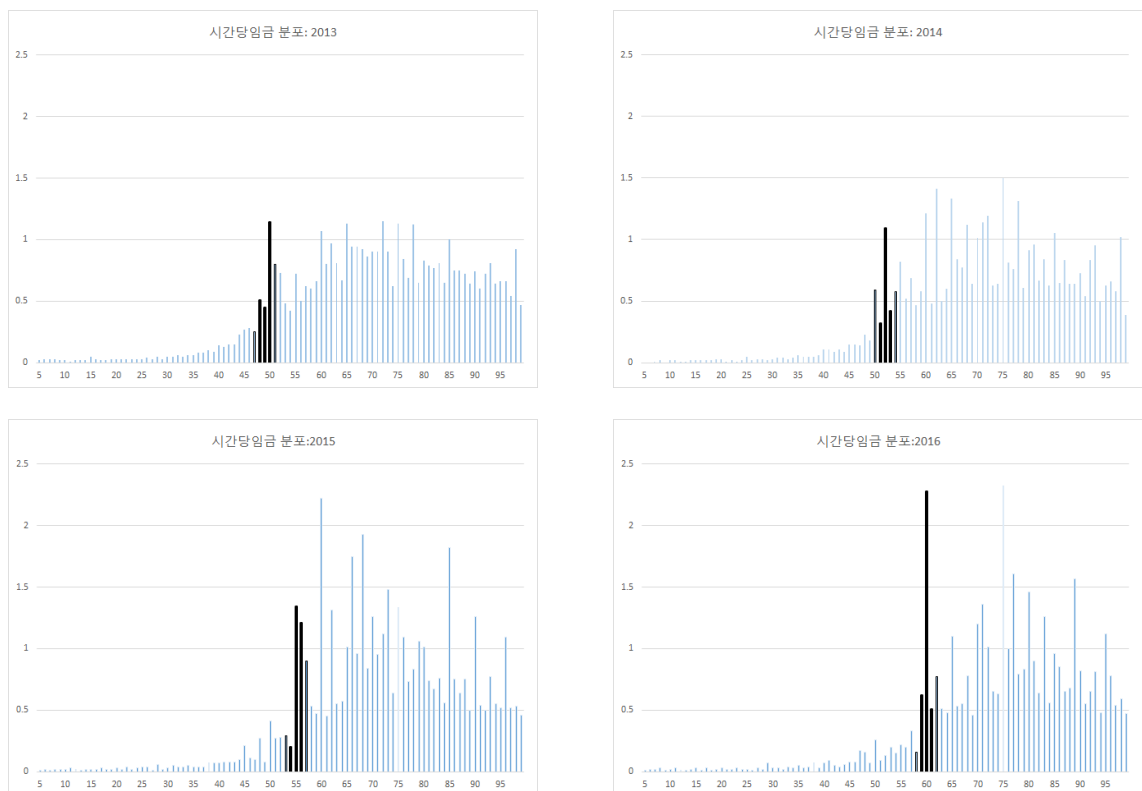
<표 2> 상대적 저임금 근로자 비중(%) 추이: OECD 기준

구 분	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
경찰부가조사	27.4	26.3	26.7	25.7	24.7	24.1	21.4	-
고용형태별 조사	25.5	24.0	22.9	23.1	22.7	22.0	-	-

□ 최저임금 주변구간에서의 돌출효과(spike effect)

- 최저임금의 소득분배효과를 가늠하는 하나의 방법으로 임금분포에서 최저임금 주변구간에서 돌출효과(spike effect)의 정도를 파악
- 새로운 최저임금으로 점프하는 근로자가 많을수록(준수율이 높을수록) 최저임금 주변의 돌출현상이 클 것이고, 이는 낮은 임금소득분위의 임금상승을 의미하므로 소득분배개선의 증거로 볼 수 있음.
- 고용형태별 조사 분석에 따르면, 2013년 이후 돌출현상이 보다 뚜렷해지는 모습이며, 특히 2016년의 경우 돌출현상이 상당히 커짐.

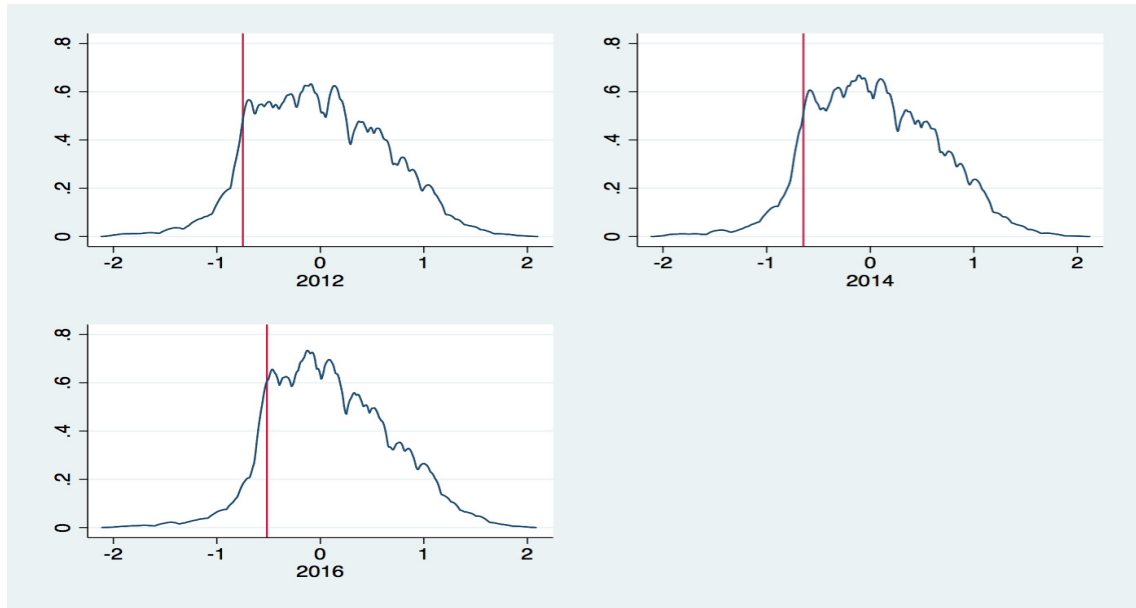
[그림 1] 시간당 임금분포에서의 돌출효과: 고용형태별 근로실태조사



주: 가로축은 시간당임금(눈금 수치\*100, 100원 단위로 구분), 세로축은 전체노동자 중 해당 임금노동자의 비중을 나타냄.

- 경찰 부가조사를 분석한 결과 또한 최저임금의 돌출현상이 일정정도 존재함을 보여줌.

[그림 2] 경찰 부가조사 임금분포상 돌출효과: 직접 응답한 시급 자료 사용



## Ⅱ. 주요 쟁점들

### □ 개인소득과 가구소득 기준 소득분배지표의 구분

- 최저임금을 통한 소득분배 개선효과는 개인근로소득을 기준으로 하는 지표에 비해 가구소득을 기준으로 하는 지표가 보다 제한적임.
  - 가구소득은 근로소득과 비근로소득으로 구성되어 근로소득이 가구소득 기준 소득분배지표 개선에 기여하는 바가 상대적으로 작아짐.
  - 저소득가구의 경우 근로소득자가 없는 비중도 적지 않으며, 고소득 가구 구성원 중 최저임금 일자리에 취업하는 경우도 적지 않음.

### □ 고용감소효과와 소득분배효과 사이의 관련성

- 최저임금은 기본적으로 시간당 임금을 통제하는 것이므로 고용과 근로시간이 일정 수준 이상으로 감소할 시 소득분배는 오히려 악화될 수도 있음.
  - 최저임금 인상으로 고용감소가 크게 나타날 경우, 가구소득 기준의 소득분배 지표는 악화될 수 있지만, 계속 취업하는 노동자를 기준으로 하는 임금소득 분배지표는 개선되는 것으로 나타날 수도 있음.

- 기존의 실증연구에서는 최저임금의 고용감소효과에 대해 일치된 공감대가 없지만, 2018년의 경우 최저임금의 수준이나 인상률로 볼 때 고용에 대한 영향이 크게 될 것이라는 우려도 있음.
  - 일자리안정자금, 사회보험료 지원, 세제상 혜택, 임대료 적정화, 하도급단가 적정화 등 정부의 지원대책을 통해 기업 부담을 완화함으로써 고용감소효과를 줄이는 것이 가능할 것임. 여기서 정부의 직접 지원을 얼마 동안 할 것인가의 문제가 제기됨.
- 최저임금으로 고용감소가 발생하더라도 직업훈련이나 직업알선, 미스매치 해소 등 고용서비스의 강화로 최저임금에 따른 실직자의 실업기간을 줄여 재취업하도록 한다면, 고용감소의 부정적 효과를 줄일 수 있을 것임. 단, 이들 적극적 노동시장정책의 효과성과 효율성을 사전에 엄밀하게 검토하여 사중손실을 최소화하는 노력 필요.
  - 고용형태별 자료 분석에 따르면, 이직사유를 파악할 수 없지만, 매년 400만명 정도가 직장을 그만두는 한편, 400만명 이상의 노동자가 새로 취업하는 직장 이탈/진입 패턴이 뚜렷한 현상으로 관찰됨.
  - 최저임금의 고용감축효과가 발생하더라도 장기간 고용단절이 아니라 단기간에 실업급여를 받으면서 재취업 한다면, 고용감축에 따른 부정적 효과가 상당정도 줄어들 수 있음을 시사함.
  - 따라서 최저임금 고용감소효과의 내용 및 정도를 정확히 파악하려면, 고용감소 규모 외에 실직기간, 재취업 등도 함께 고려할 필요

#### □ 최저임금제도와 여타 정책 사이의 연계성 및 정합성

- 우리나라의 경우, 최저임금과 제도적으로나 법적으로 연동된 정책(근로장려세제, 실업급여 등)이 많음. ILO 가이드라인에 따르면 최저임금을 다른 정책들과 분리할 것을 권고함.
  - 실업급여의 경우 하한액이 최저임금의 90%로 규정되어 있어서 하한액이 상한액을 초과하는 현상이 발생할 수 있음.
- 최저임금제도와 직접적 연동성은 줄이더라도, 양자 간의 상호보완적인 역할을 통해 소득분배 개선을 위한 정책시너지를 높이는 것이 필요함.

□ 최저임금 미만율과 소득분배효과

- 최저임금 미만율이 높은 상태에서는 최저임금 인상을 통한 소득분배 효과는 미약할 것임. 따라서 최저임금 미만율은 법 준수라는 기본원칙에 의해 제고되어야 함.
  - 단, 최저임금보다 매우 낮은 노동자의 경우(예로, 최저임금 50% 미만) 사실상 공식시장 밖에 존재하는 경우가 많을 것임. 이러한 저임노동자 계층은 항상적으로 존재하여 왔으며, 최저임금 준수가 사실상 매우 어려운 상태에 있는 것으로 보임.
  - 이들 절대적 취약계층의 경제적 개선은 최저임금 정책만으로는 이룰 수 없고, 근로장려세제나 사회부조 등 사회보장정책이 보완적으로 요구됨.
- 정확한 최저임금 미만율 통계와 미만 노동자의 특성을 파악할 필요가 있으며, 이를 위해 관련 통계조사의 개선이 필요함.
  - 경제활동인구 부가조사와 고용형태별 근로실태조사 자료에서 나타나는 최저임금 미만율에서 큰 차이가 나타남.

### Ⅲ. 대안 검토

□ 최저임금이 개인근로소득 뿐만 아니라 가구소득 분배에 미치는 영향도 함께 고려할 필요가 있음.

□ 최저임금 산정 시 결정기준의 하나인 소득분배율 지표 개선

- 현재 최저임금 결정 시에 소득분배율은 최저임금/중위임금, 최저임금/평균임금이라는 지표를 중심으로 고려함.
- 시간당 임금 기준 분위수 배율과 더불어 임금총액, 고용률, 실업률, 근로시간에 대한 통계를 최저임금 결정 시 고려할 필요가 있음.
- 고용지표를 고려하게 되면 고용에 대한 부정적 효과가 예상되는 경우, 내년과 같이 일자리안정자금, 고용서비스정책 등을 통해 부정적 효과를 완화하는 것을

고려할 필요가 있음.

□ 소득분배 개선을 위한 종합적 정책 대응 필요

- 가구소득 분배 개선을 위해 근로장려세제 등 복지정책 수단의 확대를 적극적으로 고려하는 것이 필요
- OECD에서도 빈곤해소정책으로는 근로장려세(EITC)가 좀 더 효과적인 정책수단일 수 있지만, 근로장려세는 국가 재정이 소요되고 저임금 노동자들을 ‘빈곤의 덫’에 빠뜨릴 가능성이 있기 때문에, 최저임금제와 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다고 지적함.
- 최저임금과 근로장려세제 각각의 정책 적용대상을 정확히 파악하고, 양 제도의 보완성 및 상충성에 대해서 추가적인 연구가 필요함.