

最低賃金制의 運營實態와 改善方向에 관한 研究

宋 秉 軾*

目 次

- | | |
|---------------------|------------------------|
| I. 序 論 | IV. 韓國의 最低賃金制 運營實態와 評價 |
| II. 最低賃金制의 基礎概念 | V. 結 論 |
| III. 外國의 最低賃金制 實施現況 | |

I. 序 論

최저임금제의 기본적 의의는 사회적으로 용납할 수 없는 저임금으로부터 근로자를 보호하기 위해 공권력에 의하여 인위적으로 어떤 수준을 설정하는 데서 찾을 수 있다. 물론 시장경제하에서 임금이 노동의 수급에 의해 적정한 수준에서 결정된다는 시장의 자원배분기능이 제대로 발휘된다면 최저임금제의 의의는 찾을 수 없겠지만, 현실적인 상황에서는 여러 요인들에 의하여 생활유지가 어려운 정도의 저임금을 지급하는 취약부문이 많이 존재하고 있다. 최저임금제는 정부가 노동 시장에서 수요와 공급의 자동조절기능을 하고 있는 임금률의 결정에 개입하는 것으로서, 산출물시장에서 정부의 산출물가격에 대한 개입이나 통제시 경제의 효율성을 저하시키고 자원의 효율적 배분을 왜곡시키는 측면도 있다. 이와 같이 최저임금은 저임금근로자의 보호라는 임금개선 효과의 긍정적 측면과 경제전반의 효율성 저하라는 부정적 측면을 함께 수반하는 경제정책인 것이다.

또한 우리나라의 최저임금법안이 확정되는 과정에서 나타나듯이, 최저임금은 순수한 경제정책으로만 취급하기 어려운 광범위한 사회복지정책의 하나로 이해되어야 할 것이다. 이는 최저임금의 분석에 있어서 경제적 측면과 경제외적 측면을 포함한 정치경제적인 분석이 요구됨을 의미한다. 최저임금에 대한 논의와 다루는 시각도 그것이 학문적인 것이라 하더라도 연구자들의 학문적 취향이나 철학에 따라 매우 다양해서 완전히 독립적일 수 없는 성격을 지니고 있기 때문에 학문적 중립성을 지키는 것 자체가 매우 어려운 분야인 것이다.

따라서 본 연구에서는 최저임금제에 관한 포괄적인 논의를 통하여 우리나라의 제도적 운영상에

* 經商大學 經營學科 副教授

있어서의 문제점이 무엇인지를 모색하고자 한다. 그리고 이와 함께 외국의 최저임금제에 있어서 최저임금의 결정기준과 결정방식 및 적용범위 등의 실시현황을 중심으로 고찰하고, 우리나라의 최저임금제 운영실태를 평가함으로써 향후 최저임금제의 효율적인 운영에 있어서 지향하여야 할 발전방향을 제시한다.

II. 最低賃金制의 基礎概念

1. 最低賃金制의 意義

최저임금제의 역사는 기원전 2천년에 함무라비법전(Hammurabi's code)에서도 나타나고 있지만, 1894년에 뉴질랜드에서 산업조정중재법¹⁾의 제정으로 실시된 것이 그 효시로 알려지고 있다.²⁾ 이어서 1896년에는 오스트레일리아의 빅토리아주가 공장상점법을 제정되어 다른 주로 확대되었고, 1909년에는 영국에서 양국제도의 연구결과에 의하여 임금위원회법(The Trade Boards Act)이 제정되었으며, 1915년에는 프랑스에서 가내노동법이 제정되었다. 또한 북미대륙에 있어서는 1912년에 미국의 매사추세츠주에서 주법에 의해서 입법화되었고, 1917년에는 캐나다의 알버트주에서 최저임금제를 도입하였다.

이와 같이 최저임금제는 19세기말부터 일부 선진국을 중심으로 개별적으로 실시되어 왔으나, ILO(International Labor Organization)의 설립 이후에는 이 기구에 의해 보급·확산이 추진되었다. ILO의 제11차 총회(1928년)에서는 최저임금제의 창설에 관한 조약(제26호)이 채택되었으며, 이 조약의 심의를 위해 ILO사무국이 작성한 최저임금제에 관한 보고서에 따르면 당시 어떤 형태로든지 최저임금제를 실시하고 있던 국가는 18개국이었다. 최저임금제는 1930년대의 대공황(The Great Depression)과 제2차세계대전을 거치면서 후진국으로 과급되어 시행하였다. 1966년에 ILO사무국이 이사회에 제출한 보고서에는 최저임금제의 실시국이 73개국 있었는데, 1971년 12월 말에는 최저임금제의 창설에 관한 조약을 비준하고 있는 국가가 일본을 포함하여 80개국에 이르렀다. 1980년에는 이 조약의 비준국을 94개국에 달하고 있으며, 현재 ILO회원국 150여개국 중에서 최저임금제를 실시하고 있는 국가는 100개국으로 알려지고 있다.

최저임금제(minimum wage system)란 국가가 노사간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고, 사용자에게 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금근로자

1) 이 법률은 당시 해원근로자를 중심으로 한 스트라이크를 계기로 부당하게 저렴한 임금에 대하여 공적 규제를 가함으로써 산업평화를 촉진함을 목표로 제정하였다.

2) ① ILO, "Minimum Wage-Fixing Machinery: An International Study of Legislation and Practice," *Studies and Reports*(Series D, No. 7, Geneva, 1972).

② ILO, "The Minimum Wage: An International Survey," *Studies and Reports*(Series D, No. 22, Geneva, 1939).

를 보호하는 제도이다. 즉, 근로자 본인의 능력 및 직무와 관계없이 지급되는 임금의 최저액을 정하는 제도로서 국가는 저임금근로자를 보호하기 위해서 취하는 정책으로 국가 또는 국가가 인정하는 기관이 임금의 최저 한도를 정하고 법률적인 강제력으로써 사용자에게 이를 지키도록 하는 제도이다. 이 경우에 법률적 강제력을 갖는 임금의 최저한도를 조사·심의·규정하고 이를 지키도록 감독하는 일련의 형식을 최저임금제라고 하며, 이렇게 규정된 임금을 법정최저임금(legal minimum wage)이라고 한다. 이러한 법률적 강제력 때문에 최저임금제하에서도 사용자가 최저임금을 미달하는 임금을 지불하게 되면 민사상의 책임 뿐만 아니라 형사상으로도 처벌을 받게 된다.

이러한 최저임금제의 실시에 있어서의 필요성은 ① 국가는 사회정의의 관점에서 인간노동을 대하여 그 노동을 재생산하고, 일정한 수준의 문화적 생활을 할 수 있는 정당한 보수를 주도록 하여야 하며, ② 최저임금에 대한 보장이 없으면 노사분쟁이 조장되기 쉽고, 저임금으로 인한 비능률적 경영을 초래하여 공정한 기업경쟁을 저해하며, ③ 기업간의 우세로 인하여 임금수준의 차이가 생겨도 노동시장의 불완전으로 인하여 차이가 자연적으로 조절되지 않으며, ④ 선진국에서는 저임금은 불경기를 촉진한다는 케인즈이론(Keynesian theory)에 입각하여 이 제도가 특별히 주장된다.

또한 G. F. Bloom은 근로자 확보를 위한 국가의 의무로서 최저임금, 최대근로시간, 연소자노동 및 기초적 건강의 정책을 들고, 이 가운데 정부의 간섭에 의하여 정해진 최저임금은 다음의 3단계를 거쳐 발전한 것이라고 주장하고 있다. 즉, ① 제1단계는 보호의 단계(the stage of protection)로서 이 단계에 있어서 정부개입의 목적은 과도한 육체적·금전적인 착취(exploitation)로부터 근로자를 보호하는 것이고, ② 제2단계는 최저필요의 수준(the level of minimum need)으로서 이 단계는 한 근로자의 최저필요에 기초를 둔 일반적 임금수준의 결정을 기도하는 것이며, ③ 제3단계는 최저만족의 수준(the level of minimum comfort)으로서 한 근로자와 그 가족에 대하여 그들의 건강과 육체적인 복지후생에 필요한 모든 물질적 조건을 제공하는 것을 목표로 하는 단계라고 주장하였다.³⁾

그러나 최저임금제의 의의나 효과를 과대평가하는 것은 또한 잘못이다. 최저임금제는 처음부터 어떤 한계를 지녔을 뿐만 아니라 실시에 있어서도 여러 문제가 존재하며, 경우에 따라서는 그것이 실시된다 하더라도 오히려 저임금을 고정시키거나 임금인상을 위한 기초로 삼게 됨으로써 제도의 본래 목적과 반대되는 것으로 전화하기 때문이다. 이것은 최저임금제가 본래 자본주의 국가가 행하는 사회정책이라는 그 본질에 근거한 것으로서, 구체적으로는 각국의 경제구조를 기반으로 하면서 노자의 역학관계하에서 독점자본의 이윤추구에 절대적인 지장을 초래하지 않는 범위내에서만 실현된다고 하는 최저임금제의 본질을 둔 문제⁴⁾이기 때문이다.

3) G. F. Bloom and H. R. Northrup, *Economics of Labor and Industrial Revolutions*, (Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, 1950), p. 533.

4) 藤本武, 最低賃金制度の研究, 日本評論社, 1961, p. 507.

2. 最低賃金制의 基本目的

최저임금제가 어떠한 목적으로 도입되어 어떠한 역할을 하느냐 하는 것은 국가와 시대에 따라 다르지만, 최저임금제의 목적에 관한 공식적인 선언에서는 흔히 임금소득자가 특정시기와 특정장소에서 적당하다고 인정되는 임금을 수령할 수 있도록 보장하기 위하여 최저임금이 사용된다는 점을 강조한다. 이와 함께 여기에 관련된 수많은 다른 목적들이 추구되는데 가장 흔히 언급되는 목적으로는 고한노동(sweating)이나 착취의 근절, 구매력의 보전, 빈곤의 퇴치, 불공정 경쟁의 제거, 동일노동에 대한 동일임금의 보장, 노동쟁의의 예방, 경제성장 및 경제안정 등이다. 즉, 산업별 최저임금제 유형에서 가장 제한적인 역할로서 일부 취약한 근로자집단을 보호하는 역할에서 좀더 나아가서는 공정임금(fair wages)을 보장하는 역할을 지향하고 있다. 또한 최저임금제는 임금구조의 기본적 하한선을 실시하는 역할에서 가장 포괄적으로는 소득분배 상태의 개선, 경제의 안정적 성장 등 거시경제적 정책수단으로서의 목적까지도 담당하도록 규정하고 있는 것이다.

일반적으로 최저임금제는 다음과 같은 기본목적이 있다.⁵⁾

(1) 최저임금제는 저임금근로자의 보호에 있다. 오스트레일리아나 영국에서 처음으로 최저임금제가 제기된 근거는 고한노동의 방지에 있었다. ILO에서 채택된 최저임금제의 창설에 관한 조약(제26호)도 저임금근로자의 보호를 취지로 하고 있음을 명백히 하였다. 저임금근로자가 존재하는 원인은 산업구조, 노동시장의 특수성 등 각각 그 국가의 사회·경제적 배경과 밀접한 관계가 있으며, 일반적으로 생산성이 낮은 산업이나 기업에 저임금근로자가 많고, 이들 대부분이 미숙련 근로자로서 비조직근로자이다. 저임금근로자가 다수 존재한다는 것은 근로자와 그 가족의 복지를 해칠 뿐만 아니라 근로의욕을 저하시키고 생산성 향상을 저해하며 노사분규나 사회적 긴장을 초래할 가능성이 크다. 이러한 사태의 사전방지를 위해 정부는 임금결정에 개입이 불가피하게 되었다.

(2) 최저임금제는 경제정책적 관점에서 실시되는데, 특히 공정경쟁의 확보에도 목적이 있다. 자유시장경제하에 있어서 기업들은 경쟁에 이기는 하나의 방법으로서 임금인하에 의한 생산비 절하를 도모한다. 그러나 최저임금제를 실시하면 임금의 최저수준이 강제적으로 설정되어 기업간의 과당경쟁에 의한 임금의 부당한 절하가 방지되는 동시에 기업간의 경쟁조건을 동일하게 하는 효과가 작용하여 불공평한 경쟁이 지양된다. ILO가 최저임금제의 조약을 채택하고 이것을 보급하고자 하는 의도중의 하나도 고한노동에 의존하는 수출산업이나 저임금국이 국제적인 공정경쟁을 저해하고 임금개선을 억제한다는 견지에서 국제적 공정경쟁을 확보하자는데 있다.

(3) 최저임금제는 노동쟁의를 방지하여 산업평화를 유지시키기 위한 목적이 있다. 예컨대, 뉴질랜드 등에서 노동재판소에 의한 최저임금의 결정이 이루어지는 사회적 배경은 그 당시 일어난 심각한 파업이었으며 노사분쟁에 의한 산업의 파괴방지가 입법목적의 하나가 되었다.

5) 柳基鉉, 現代人事管理論, 貿易經營社, 1986, pp. 314~316 참조

(4) 최저임금제는 불황기에 임금수준의 하락을 방지함으로써 유효수요를 증대시키는 목적도 있다.

또한 J. H. Richardson은 최저임금제의 기초를 이루는 최저임금법의 목적을 ① 고한노동의 방지(the prevention of sweating), ② 근로자간의 조직발전(the development of organization among the workers), ③ 산업평화의 촉진(the promotion of industrial peace) 등으로 주장하고도 있다.⁶⁾

요컨대, 최저임금제란 저임금 근로자의 임금개선에 그 주된 목적을 두며 부차적으로 노동문제의 해결을 유도하는데 초점을 두고 있다.

3. 最低賃金制의 効果

최저임금제의 효과만을 다른 요인에서 오는 영향으로부터 구분한다는 것은 용이한 일이 아니다. 그러나 최저임금제의 실시는 직접적으로 일정한 최저임금을 기준으로 임금수준과 임금격차에 중요한 영향을 미칠 뿐만 아니라 그 밖에도 고용량, 생산량, 공정경쟁, 소득, 생활수준과 빈곤의 제거, 기술의 혁신, 유효수요, 기업의 합리화, 노동운동과 양질, 노동력의 확보 등 비록 그 정도의 차이는 있으나 많은 측면에 영향을 미치게 된다.⁷⁾

1) 賃金水準과 賃金隔差에 미치는 效果

임금에 대한 최저임금제의 효과는 임금수준과 임금격차에 관한 효과로 구분된다.

(1) 임금수준에 대한 최저임금제의 효과를 살펴보면, 최저임금제의 실시에 따라서 임금수준은 최저임금 이상으로 인상되게 된다. 그런데 이 때의 임금수준은 각국에서 구체적으로 채택하고 있는 최저임금의 결정방식과 노동시장에서의 제조조건, 일반적인 임금수준 또는 노동조합의 조직된 힘 등 여러 가지 요인에 의하여 지배된다. 지금까지의 경험에 의하면 최저임금제가 근로자측의 강력한 요구에 의하지 않고 또한 강력했다 하더라도 정치세력이 그것을 강력히 뒷받침하지 못할 때에는, 최저임금제가 제도로서 존재하더라도 당시의 저임금을 별로 개선함이 없이 오히려 저임금을 고정화시키기도 하였다.

(2) 임금격차에 대한 최저임금제의 효과를 살펴보면, 임금격차 내지 임금구조의 국면이 다양함에 따라 각양각색이다. 이에 대하여 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

① 산업간·직종간의 격차에 대하여 고찰하면, 최저임금제가 전국·전산업에 일률적으로 적용될 경우, 이전의 산업간·직종간의 임금격차를 축소시키는 것은 명백하다. 이것은 저임금산업에서

6) J. H. Richardson, *The Minimum Wage* (London, 1927), p. 16.

7) ① 金範國, "우리나라의 賃金實態와 最低賃金制에 관한 研究," 濟州大學 經營學會 經營論叢(第4號), 1973, pp. 80~81 참조.

② 姜正大, 現代賃金管理論, 博英社, 1985, pp. 381~388 참조.

8) 襄茂基, "最低賃金制度에 관한 一考察," 서울大學校 經營論集(第8卷 第3號), 1969, pp. 79~80 참조.

최저임금에 따라 임금인상이 강제되기 때문이다. 그리고 전국·전산업에 일률적으로 적용되는 것이 아니고 산업별·직종별 임금위원회와 단 2선의 효력확장 등의 결정방식에 의해서 최저임금제가 실시될 경우에는 산업간·직종간 임금격차의 확대 또는 축소를 일률적으로 말하기는 어렵다. 그러나 최저임금제가 지나치면 저임금산업에 대하여 임금인상시키는 권력적 간섭인 이상, 그리고 최저임금제의 도입에 의하여 산업간·직종간의 임금격차가 크게 노출되는 이상, 국가권력이전 노동조합의 단체교섭의 발전에 의하건 간에 임금격차가 축소될 가능성은 크다고 하겠다. 실제로 프랑스와 오스트레일리아에서는 최저임금법에 의하여 산업간 임금격차가 현저히 축소되었으며, 이들 국가에 있어서 임금구조는 최저임금제의 존재를 무시하고서는 결코 논의할 수 없을 만큼 되었다.

② 지역간 임금격차에 대한 최저임금제의 영향도 최저임금제의 결정방식과 적용범위에 따라 다르다. 전국 단일임금률의 최저임금이 설정되어 있을 때에는 저임금지역의 임금인상이 되기 때문에 지역간 임금격차는 필연적으로 압축된다. 그러나 이 때 전국·전산업에 대한 최저임금이면서도 때때로 볼 수 있는 바와 같이 지역간에 약간의 차이를 두고 있을 때에는 임금격차의 축소에 그만큼 제약을 받는다. 단체협약의 효력확장의 경우에는 그 단체협약이 지역적인 것인가, 전국적인 것인가에 따라 그 효과는 달라진다. 지역적인 협약에 비하여 전국적인 협약의 경우가 지역간 임금격차를 더욱 축소시킴은 당연하다. 그러나 지역간 임금격차가 상대적 과잉인구나 또는 그 지역에 있어서의 인구이동의 양상 등 노동시장에 영향을 미치는 제요인에 의하여도 지배되고 있으므로 지역간 임금격차 축소에 대한 최저임금제의 영향력도 일정한 한계가 있다.

③ 성별 임금격차에 대하여 최저임금제가 미치는 영향은 최저임금의 형태에 따라 역시 그 정도가 다르다. 일반적으로 최저임금제가 부녀노동만을 대상으로 하거나 남녀간에 동일한 최저임금을 규정하고 있을 경우에는 부녀근로자의 임금인상으로 성별 임금격차는 축소된다. 그러나 남녀간에 각각 다른 최저임금액을 구성하고 있을 경우에는 그 최저임금에서의 격차에 따라서 영향이 달라진다. 그럼에도 불구하고 최저임금제는 근본적으로 부녀·연소근로자 등의 지나친 저임금을 해소시키고자 하는 목적에서 출발한 것이므로 그 효과가 부녀근로자측에 크다.

④ 숙련도별 임금격차에 대한 최저임금제의 효과는 대체로 숙련도별 임금격차 또는 구조라는 것이 주로 교육훈련비를 바탕으로 한 노동력의 가치차이에서 유래되었던 것은 관계상 지나치게 축소될 수는 없는 것이지만 미숙련근로자의 임금이 최저임금제로 인하여 인상될 경우 다소 축소되는 것이 사실이다. 이 경우 격차가 축소되는 정도는 물론 최저임금수준의 고저에 비례한다. 그러나 예외적인 경우에서 보듯이 영국과 같이 미숙련근로자에게도 동시에 최저임금이 결정될 경우에는 설정된 2개의 법정최저임금의 격차가 어느 정도 현실의 임금격차보다 적으냐에 좌우하게 된다.

⑤ 연령별 임금격차에 대한 최저임금제의 효과는 이것이 연령에 차별에 두는 최저임금을 정하거나, 차별을 두지 않는 최저임금을 정하거나 간에 정도의 차이는 있지만 연소자의 임금을 인상시키

게 되어 연령별 임금격차를 줄이는 것은 명백하다.

이상에서와 같이 최저임금제는 임금수준을 일거에 대폭적으로 인상한다거나, 각 측면에서 본 임금격차를 크게 축소하지는 못한다 하더라도 임금수준의 향상과 격차시정에 어느 정도 효과가 있으며, 최저생계비를 하회하는 지나친 최저임금산업부문에 대하여 또는 임금격차가 지나칠 경우에는 법정최저임금의 수준에 따라 상당한 효과를 기대할 수 있다.

2) 雇傭量에 미치는 効果

최저임금제가 지나치게 낮은 저임금산업 또는 부녀·연소근로자 등에 대하여 그들의 지나친 저임금을 시정하고자 하는 것인 이상, 이러한 저임금을 지급하는 저생산성의 산업에게는 상당한 노무비용의 증가를 요구하여 부담이 되지 않을 수 없다. 따라서 때로는 저능률자를 해고하거나 보다 나은 숙련근로자로 대체하기도 한다.

G. J. Stigler는 최저임금제의 총고용에 대한 효과를 분석하면서, 실제 최저임금이 총고용에 대하여 반대효과를 가져올 것이 추정된다면서 최저임금이 높으면 높을수록 고용되는 근로자의 수는 많아질 것이라고 최저임금에 반대하는 입장을 표명하였다.⁹⁾ 즉, 최저임금의 총고용에 대한 효과는 불리한 것이라고 주장하면서 비능률적인 근로자의 해고는 그들이 기여하는 가치가 법정최저임금보다 적으면 적을수록 커지며, 그 생산물에 대한 수요가 탄력적일수록 또한 커지며, 비능률적인 근로자의 용역을 다른 생산재의 용역과 대체할 가능성이 크면 클수록 커지게 된다는 것이다. 그리고 G. F. Bloom도 총고용량에 대한 최저임금제의 효과에 대하여 최저임금법의 목적을 달성하기 위하여는 각국의 경제체제내에서 새로운 실업자가 될 수 있는 계층을 창출하는 대가로서만 오로지 가능성을 주장¹⁰⁾하여 최저임금제의 부정적 측면을 주장하였다.

그러나 이상의 견해와는 반대로, 최저임금제는 비록 간접적이며 그 정도도 그다지 크지는 않지만 고용량을 증가시키기도 한다. G. J. Stigler도 임금결정에 있어서 최저임금이 적절하게 조정·결정될 경우에는 고용량이 증가할 수 있다고 하였으며, W. M. Brown은 특히 최저임금제가 고용의 상승에 기여하는 바가 크다고 주장하고 있다. 그에 의하면 우선 소비면에서는 전반적인 최저임금제의 채택으로 노동에 의한 임금이 증대되고, 이것은 화폐소득분배의 변화를 가져 오며 또한 총화폐소득 중 소비비율의 증가를 초래하게 되고, 소비성향의 증대는 다른 조건이 일정하다면 반드시 고용수준을 상승시킨다고 한다.¹¹⁾ 그리고 G. F. Bloom도 최저임금제가 대개의 경우 고용을 감소시키지만 한 기업전체로 보아 경영합리화를 통하여 효율이 증대되는 경우 고용량과

9) George J. Stigler, "The Economics of Minimum Wage Legislation," *The American Economic Review* (Vol. 36, No. 3, June 1946), pp. 358~365.

10) G. F. Bloom and H. R. Northrup, *op. cit.*, p. 342.

11) Weir M. Brown, "Some Effect of a Minimum Wage upon the Economy as Whole," *The American Economic Review* (Vol. 30, No. 1, March 1940), in Francis S. Doody ed., *Readings in Labor Economics*, 1950, p. 138.

산출고를 증대시킬 가능성이 있다고 하였다.¹²⁾

이밖에도 최저임금제의 다른 하나의 효과로서 고용의 안정이 지적되고 있다. 고용의 안정이란 중소기업부문에서는 원래 근로자의 이동이 많지만 최저임금의 실시에 의해서 근로자가 정착성을 갖게 된 점, 또는 중소기업부문에서는 집단적으로 근로자를 구할 때 유리한 효과를 얻는 것으로 최저임금제를 실시하는 일본업체에 대한 영향으로 조사한 것에서도 현저한 효과가 있음이 보고되었다.¹³⁾

3) 公正競争에 미치는 影響

기업간의 과당경쟁 내지 불공정경쟁을 방지하여 공정경쟁을 확보하려는 것은 최저임금제에 있어서 임금수준을 높이고 임금격차를 축소시키는 것 다음으로서의 효과이다.

기업간의 격렬한 경쟁에서 특히 영세한 중소기업은 비용을 절감하기 위하여 임금인하를 시도하게 된다. 그러나 고용조건의 평등화를 요구하는 것이 자본의 본성이므로, 대자본은 임금의 최저한을 강제적으로 설정하여 과당경쟁에 의한 근로자 임금의 부당한 인하를 방지하고 기업간의 경쟁조건을 동일화함으로써 자기의 시장지배를 확립하여 강화시키고자 한다.

이러한 공정경쟁의 확보라는 효과는 국내의 기업간에 있어서도 경제적인 이유로 제기될 뿐만 아니라, 소위 소시얼 덤핑(social dumping)의 국제적 방지라는 의미에서 오늘날 국제사회에서도 요구되고 있는데 이는 최저임금제의 보급에 의하여 어느 정도 확보될 수 있는 것이다.

4) 良質勞動力의 確保에 미치는 影響

저임금과 열악한 근로조건이 세대를 통한 건전한 노동력의 성장유지에 나쁜 영향을 미치고 있음은 너무나 명백하다. 따라서 최저임금제의 실시는 부문간에 있어서라도 양질의 노동력을 확보한다는 효과를 가져옴은 분명하다고 할 수 있다.

5) 기타의 効果

최저임금제는 이상에서 고찰한 효과 이외에도 다음과 같은 몇 가지 요인에 대한 효과를 기대할 수 있다.

① 신기술의 도입으로서, G. J. Stigler가 지적한 바와 같이 과거에는 이익이 되지 못하던 기술이 이제는 노동능률의 재고로 말미암아 이익이 되게 된다는 것이다.

② 기업의 근대화가 촉진된다는 것인데, 기업가들이 무기력 상태로부터 충격을 받아 이전부터 유익하던 기술을 채택하거나 새로운 기술을 개발하려고 하며 기업의 합리화, 생산성향상 등을 자극한다는 것이다.

12) G. F. Bloom and H. R. Northrup, *op. cit.*, p. 343.

13) 日本經濟新聞社 編, 最低賃金制度の話, 1968, p. 145.

③ 유효수요를 증대시킬 수 있다는 것이다. G. F. Bloom이 "최저임금법은 총유효수요를 증가시킬 것이기 때문에 경제에 유익할 것이라는 정부의 생각은 대부분의 연방임금령이 경기회복을 위한 조치로서 고안되었다는 사실로서 알 수 있다"고 주장한 것과 같이, 최저임금제로 임금이 개선되면 일반적으로 근로자의 소비성향을 높이기 때문에 유효수요가 환기될 것으로 기대된다.

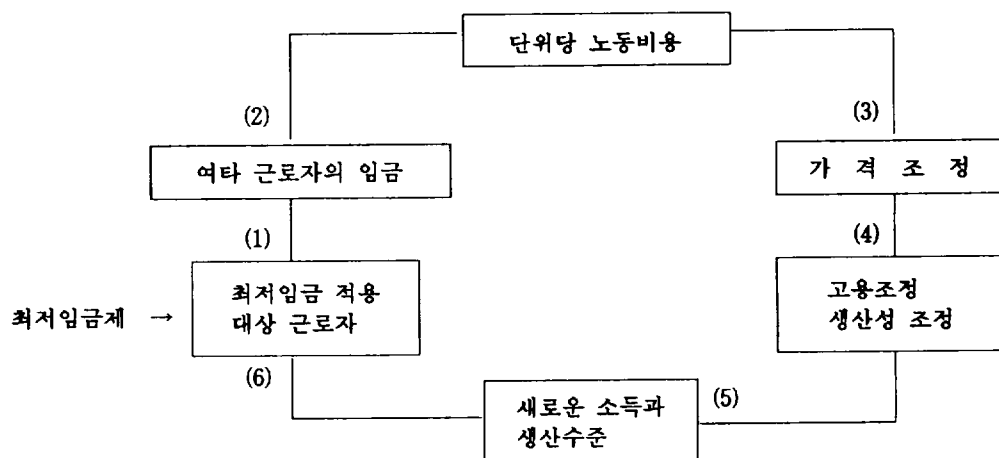
④ 노동운동에 대한 효과로서, 최저임금제가 노동조합의 조직률을 재고시키는 데 기여할 가능성이 있을 뿐만 아니라, 종래의 기업단위 또는 숙련자조합단위 내지 산업별 노조를 바탕으로 임금인상운동을 벌이던 것이 전국·전산업통일 또는 미숙련근로자의 임금인상요구도 포함하는 등 일련의 노동운동에서의 향상이 기대될 수 있다.

이 밖에도 최저임금의 경제적 효과에 대하여 D. Yoder와 H. G. Heneman은 ① 임금인상의 효과, ② 임금근로자의 소득증대 효과, ③ 노동임금의 착취제한 효과, ④ 소득재분배 효과 등으로 주장하고 있다.¹⁴⁾

또한 미국의 최저임금연구위원회(U. S. Minimum Wage Study Commission)는 1980년대에 최저임금 효과를 분석한 7권의 방대한 보고서(Report vol. 1~7)를 발간하였는데,¹⁵⁾ 편집책임자 중의 한 사람인 B. Sellekaerts는 제1권의 제2장과 제4권의 제1장에서 최저임금제가 경제에 미치는 일반적 영향을 <그림 1>과 같이 몇 단계로 구분하고 있다.¹⁶⁾

<그림 1>

최저임금제의 파급효과분석에 관한 모델



14) Dale Yoder, Herber G. Heneman, *Labor Economics and Industrial Relations* (Cincinnati: South Western Publishing Co., 1959), p. 568.

15) ① U. S. Minimum Wage Study Commission, Report Vol. 1.

② U. S. Minimum Wage Study Commission, "Impact of Minimum Wage Legislation on Wage and Inflation" by B. Sellekaerts in Report Vol. 4.

16) 曹尤鉉·鄭秉錫, 最低賃金制의 效果 및 運用實態分析, 韓國勞動研究院 研究資料(90-14), 1990, pp. 54~55.

(1) 최저임금제의 직접적 영향이 있다. 최저임금제로 인하여 최저임금수준 이하의 임금을 받던 근로자가 최저임금을 받게 됨으로써 최저임금 적용대상 근로자의 임금이 상승하여 임금소득분배에 있어서 최저임금 적용대상자의 상대적 위치가 호전되는 것이 최저임금의 직접적 영향이다.

(2) 최저임금수준 이상의 임금을 받던 근로자가 최저임금 적용대상 근로자와의 격차를 염두에 두거나 또는 고용주가 기업내 임금의 위계질서를 지키고자 할 경우 최저임금수준 이상의 근로자임금이 연쇄적으로 상승할 수가 있는데, 이를 최저임금의 파급효과(ripple effect)라고 한다.

(3) 최저임금의 직접적 효과와 파급효과로 인해서 제품단위당 노동비용이 상승하게 되고, 이에 따라 기업이 제품가격을 인상시키는 시도를 하게 된다.

(4) 기업은 예상되는 시장수요의 조건하에서 고용수준을 조정하고 생산요소고용의 구성을 바꾸어 노동생산성을 높이려는 노력을 강구한다.

(5) 그 결과 새로운 고용수준, 산출량수준, 생산요소에 대한 수요 및 공급이 다시 임금에 영향을 미치게 되는데, 이를 이전효과(spillover effect)라고 한다.

요컨대, 최저임금제의 시행을 통하여 기대되는 효과는 다음과 같다.¹⁷⁾

① 최저임금제의 실시는 지나친 저임금과 산업간·직종간·지역간의 임금격차를 개선하는 효과를 갖는다. 따라서 저임금근로자에게는 노동소득을 향상시켜 주게 하며, 여러 가지 범주별로 파악된 지나치게 큰 임금격차를 축소조정하는 데 기여하게 됨으로써 소득의 계층별 분배를 개선한다.

② 저임금의 개선을 통하여 노동력의 질적 향상을 기하고 기업근대화를 촉진시키는 효과를 갖는다. 최저임금제를 통하여 노동소득이 향상되면 질적 향상을 기대할 수 있다. 그 뿐만 아니라 저임금의 개선으로 인하여 근로자들의 근로의욕이 제고되어 생산성이 향상되게 되는데, 이러한 고임금의 경제(economics of high wages)를 통하여 기업은 노동절약적 투자와 경영의 합리화를 기할 수가 있다.

③ 최저임금제의 실시로 기업간의 공정경쟁을 확보할 수 있다. 즉 최저임금제가 실시되어 지나친 저임금이 규제된다면 저임금을 바탕으로 한 전근대적 경영이 개선되지 않을 수 없게 되므로 동일업종에서는 공정경쟁을 확보하는데 기여하게 된다.

④ 최저임금제의 도입으로 저임금이 개선되면 노사간의 분쟁의 발생을 미연에 방지할 수 있고, 사회적 긴장이나 대립을 회피하여 건전한 노사관계의 실현에 기여할 수 있다.

⑤ 유효수요의 증대로 경기를 활성화시킬 수 있다. 즉 최저임금제의 도입으로 근로소득이 상승하고 소득분배가 개선되면 사회 전체의 유효수요가 증대되게 되는데, 이것은 전반적인 경기의 활성화에 기여할 수 있다.

⑥ 최저임금제는 사회복지제도의 기초가 된다. 선진제국의 경험에서 보면 최저임금제는 제2차세계대전 후에 정착된 가장 중요한 노동정책의 한 수단임을 알 수 있다. 그 뿐만 아니라 오늘날

17) 襄茂基, 勞動經濟學, 經文社, 1985, pp. 261~262.

선진제국이 지향하는 복지국가의 형성에 있어서도 최저임금제는 저임금근로자를 위한 중요한 하나의 지주로 되고 있다.

따라서 최저임금제란 특수한 기술이나 기능이 없는 미숙련근로자의 노동시장에서 경쟁원리에 의해서 결정되는 균형임금이 최저생계비에도 미치지 못할 때 정부가 노동시장에 개입하여 미숙련 근로자의 임금을 균형임금보다 높게 책정해 주는 제도라고 말할 수 있다. 따라서 최저임금제가 채택된 동기는 거의 모든 국가에 있어서 기술이나 기능이 없는 연소자나 부녀자 등의 미숙련근로자를 보호하자는데 있는 것이다.

Ⅲ. 外國의 最低賃金制 實施現況

일반적으로 저임금근로자를 보호하는 방법은 크게 3가지 종류가 있다. ① 영국과 미국 및 일본 등과 같은 국가에서는 최저임금법의 제정을 통하여 고한산업의 착취적 고한노동을 보호하는 근로조건 개선차원의 저임금근로자를 보호하는 형태가 있으며, ② 프랑스에서와 같이 숙련근로자와 미숙련근로자와의 임금격차 축소 및 저임금근로자의 기본생활을 보장하는 최저임금제로서 가장 선진된 형태가 있으며, ③ 독일과 스웨덴과 같이 최저임금제가 없이 노동조합운동에 의해 저임금 근로자를 보호하는 형태가 있다. 독일에서는 저임금 해소가 노동조합의 목적이 되고 있고 최저임금법의 제정이 노동조합의 영향력을 축소시키는 것으로 간주되고 있다. 노사간의 산업별 단체협약에서 저임금근로자의 임금상승률을 높게하고 숙련근로자의 임금상승률을 자제하여 저임금근로자의 임금상승률을 자제하여 저임금근로자의 생활안정을 도모하고 있다.

그리고 이러한 임금협상은 노동조합 미결성 사업장에는 독일연방법의 확대적용령(Oder of Extended Application)에 의해 자동적으로 적용된다. 스웨덴에서는 전국임금교섭에서 노동조합이 연대임금정책에 의해 동일노동·동일임금(equal pay for equal work)의 원칙을 확립하였다. 고부가가치산업 및 성장산업에서 동일노동에 대한 동일임금이 적용될 때 발생하는 초과이윤을 근로자임금기금법에 의해 근로자의 임금기금으로 적립시킨다. 근로자의 임금기금을 노동조합이 운영하여 주식의 매입 등을 통해 경영(자본)참가를 도모한다.

다음에서는 각국의 최저임금제 실시현황에 관해서 ① 최저임금의 결정기준, ② 최저임금의 결정방식, ③ 최저임금의 적용범위 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1. 最低賃金の 決定基準

최저임금제의 내용 중에서 가장 중요한 것은 최저임금액을 어떤 수준으로 결정하느냐 하는 문제이다. 너무 낮게 결정하면 최저임금제의 목적이 충분히 달성되지 않으며, 너무 높게 결정되면

사용자측의 반대와 함께 해당 적용산업의 위축이나 도산을 초래할 수도 있다. 최저임금의 결정은 최저임금의 수준을 결정하는 지표라고 할 수 있다. 각국의 최저임금제에서 최저임금 수준을 결정함에 있어서 어떠한 요소가 고려되고 있는지에 대해서는 각국의 최저임금제 목적과 기능, 사회·경제적 제요건 등의 차이에 의해 상당히 다르다. ILO는 1928년에 최저임금제의 창설에 관한 조약(제26호)에서 최저임금률의 결정은 근로자의 생활임금을 고려하여야 하고, 이것이 불가능할 때는 유사근로자의 임금 또는 일반적인 임금표준을 고려하도록 권고하고 있다.

그리고 1963년에 ILO는 각국의 최저임금을 결정하는데 고려되는 요소로서는 ① 근로자의 최저 생활수준, ② 생계비, ③ 산업(기업)의 지불능력, ④ 유사한 근로자의 임금, ⑤ 일반경제상황(국민소득의 신장), ⑥ 근로자의 생산량 등을 들고 있다.¹⁸⁾ 1969년에 ILO사무국이 제53차 총회를 위해 작성한 의제보고서에서는 각국이 전통적으로 채택하고 있는 최저임금의 결정기준으로서 ① 근로자의 필요, ② 사용자의 지불능력, ③ 경제에서 유사한 노동에 대하여 지불되는 임금(보다 일반적으로는 임금근로자 및 다른 사회적 집단의 상대적 생활수준) 등을 들고 있다.¹⁹⁾ 또한 1970년에 ILO가 회원국에 권고한 최저임금의 결정기준의 내용은 ① 국내의 일반적 임금수준(생계비, 사회보장급부 및 다른 사회적 집단의 상대적인 생활수준을 고려한 근로자 및 그 가족의 요구), ② 경제발전의 필요조건(생산성 수준 및 높은 고용수준을 이룩하고 유지시키기 위한 요구 등을 포함한 경제적 요소) 등이다.

다음에서는 위의 요소 중에서 중요한 원칙들을 정리하여 살펴보기로 한다.

(1) 公正賃金(fair wage)의 原則: 이것은 동종 산업에 있어서 동종 근로자의 임금을 최저 임금결정의 기준으로 한다는 원칙이다. 이 원칙은 주로 고한산업의 저임금근로자(예컨대, 가내노동이나 영세기업에 종사하는 근로자)의 임금을 인상하는 경우에 적용된다. 이 원칙이 의도하는 것은 공정한 경쟁조건을 설정하고 동일노동·동일임금의 원칙을 구체화하는 것이다. 이것은 최저 임금결정에 있어서 절대적 기준이라기보다 상대적 기준에 속한다. 우리나라와 일본에서는 최저임금을 도입하면서 이 원칙을 제도의 우선적인 목표로 삼고 있다.

(2) 生活賃金(living wage)의 原則: 이것은 노동조합 등 근로자단체에서 전통적으로 주장하는 원칙으로서, 최저임금이 적절한 생활표준을 유지하는 수준에서 결정되어야 한다는 것이다. 그러나 어느 정도의 생활비가 적정생활수준을 유지하는데 필요한가라는 문제는 국가와 시대에 따라 항상 의견차이를 보여 왔다. 근로자들은 최저임금의 결정기준으로 생계비임금의 원칙을 적용할 것과 최저생계비란 건강을 유지하고 표준적인 문화생활을 영위할 수 있는 금액이어야 한다고 계속 주장해 왔다. 이 원칙이 비교적 강하게 나타나고 있는 국가로서는 프랑스인데, 프랑스는 생계비를 전산업최저보장임금의 중요한 기준으로 이용해 왔으나 매년 생계비수준의 산정을 둘러싸고 노동조합과 사용자의 임금협상 과정에서 대립해 왔다. 일찌기 최저임금제가 도입된 뉴질랜드와

18) 이는 ILO에서 1963년에 발행한 '세계 각국의 최저임금제'에 의하였음.

19) 이는 1969년에 개최된 ILO총회(제53차)의 의제보고서(VI)에 의거하였음.

오스트레일리아에서는 노동재판소의 판정시 임금을 공정한 생활임금 이하로 정할 수 없도록 규정하여 사실상 최저임금으로 준용하고 있다. 이 밖에도 미국, 캐나다, 브라질, 멕시코, 칠레 등의 많은 국가들에서 그 용어나 형태는 다르지만 최저임금이 특정한 생활수준을 향상시켜야 한다는 원칙을 반영하고 있다.

(3) 企業의 支給能力(ability to pay)의 原則 : 이것은 사용자측에서 노동조합측의 생활임금의 원칙에 맞서 주장해 온 원칙으로서, 사용자측은 만일 최저임금이 지급능력을 초과하면 기업의 경영상태를 악화시키거나 기업이 도산될 우려가 있기 때문에 최저임금은 지급능력을 초과하지 않는 범위내에서 결정되어야 한다고 주장한다. 여기서 지급능력이란 매우 애매한 개념으로 최저임금을 낮게 결정하는 수단으로 이용되었다. 그러나 실제 지급능력을 어떻게 산정하며 그것을 개별기업단위로 결정할 것인지, 각 산업단위로 할 것인지, 산업전체의 임금부담능력(wage bill)을 이용할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 일본의 경우 일경련방식 등이 제시되고 있으나,²⁰⁾ 많은 국가에 있어서는 최저임금의 적용을 받는 근로자가 적용대상자의 비중을 나타내는 영향률이 나 부가치 성장률 등이 대리지표로 이용되고 있다.

지급능력을 최저임금의 결정기준으로 삼을 때에는 다음과 같은 문제점이 있다. 즉, 근로자의 경영참가가 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에서 근로자들이 지급능력을 파악하기란 매우 어려운 일이다. 왜냐하면 지급능력이란 동태적인 것이기 때문에 수시로 변화한다. 개별기업이나 산업의 지급능력은 극히 탄력적이며 이윤과 밀접한 관련이 있기 때문에 이것을 측정하기란 매우 어려운 것이다. 따라서 지급능력의 원칙은 최저임금결정의 요소로서 결정기준과 병용되는 경우가 많다.

(4) 他業種 勤勞者의 賃金과의 關係 : 이것은 어떤 종류의 근로자에 대한 임금을 결정하는 경우에 우선 관련산업의 근로자 임금과의 관계 또는 타산업에 있어서 지불되는 평균임금과의 관계가 고려되어야 한다는 것과 같은 논리이다. 이 원칙은 고한산업의 저임금을 끌어 올리거나 하는 목적을 가졌을 때에 흔히 적용된다. 예컨대, 프랑스는 1915년의 가내노동법에서 의류제조업에 종사하는 부녀근로자의 최저임금률을 동일제품을 만드는 공장근로자의 임금률에 기준하여 정해지고 있으며, 노르웨이에서는 1918년의 가내노동법에서 어떤 산업의 가내근로자의 최저임금률을 공장에서 행해지는 동일노동과 그 기업에서 일반적으로 지급되는 임금과 그리고 타산업의 가내근로자의 임금과의 관계 등을 고려하여 결정할 것이라고 규정하고 있다.

이상과 같이 최저임금 결정기준의 4가지 원칙은 해당국가의 사정에 따라 선택적으로 채용하며 통상 한 가지 이상의 기준이 최저임금의 결정시 고려되는 것이 상례이며, 현실적으로 최저임금은

20) 日經連(日本經營者團體連合會)은 1948년 4월 12일에 경영단체 상호간의 연락체류로 노사관계의 건전한 발달을 촉진하는 것을 설립목적으로 하고, ① 경영도회의 고양, ② 인간관계의 수립, ③ 국가사회의 공헌 등의 3대 사명을 가지고 발족하였다. 일본의 재계 4단체에는 經濟團體連合會(經團連), 日本商工會議所(日商), 經濟同友會(同友會), 日經連 등이 있다.

노사간의 역학관계, 경제구조나 노동시장의 구조 및 정부정책 등에 의해서 결정되고 있다.

2. 最低賃金の 決定方式

오늘날 전세계의 1백여개국에서 시행되고 있는 최저임금제는 기본적으로 각국의 실정에 적합한 제도를 채택하고 있기 때문에 몇 가지 유형으로 분류하기가 매우 곤란하며, 최저임금은 무엇을 기준으로 결정하는가를 규명하기도 쉽지 않다.

최저임금의 결정방식에 대한 유형분류가 가져오는 지나친 단순화의 위험에도 불구하고, 최저임금제의 도입이 늦은 우리의 입장에서는 외국의 경험을 통해 얻을 수 있는 장점으로서 먼저 시행한 국가들이 이미 겪은 실수를 되풀이하지 않을 수 있다는 점과 특정국가에서 잘 운용되고 있다면 그것을 가능하게 하는 조건과 특성이 무엇인가를 면밀히 검토해 봄으로써 우리나라의 제도를 개선·발전시켜 나가는 데 참고할 수 있다는 점이 있다. 최저임금의 결정방식에 대하여 ILO의 G. Starr는 ① 입법에 의해 결정하는 방식, ② 행정기관이 결정하는 방식, ③ 최저임금심의위원회가 결정에 유효한 권고·권한을 갖는 방식, ④ 임금위원회가 최종 결정을 하는 방식 ⑤ 노동재판소가 결정하는 방식 등과 같이 분류유형을 주장하고 있다.²¹⁾

이와 같이 국가마다 최저임금의 결정방식이 다르게 발전된 이유로서는 각국의 정치·경제·사회문화적인 여건이 다르기 때문인데, 이는 경제발전단계, 의회제도와 사법제도의 발전단계, 경제의 이중구조 여부, 노사관계의 협조 및 대립정도 등의 여러 요인들이 그 배후에서 작용하고 있다고 할 수 있다. ILO가 1928년에 채택한 최저임금제의 창설에 관한 조약(제26호 제3항)에서는 각 회원국은 최저임금제의 성질 및 형태 등 그 운용방식을 결정할 자유를 갖는다고 규정하여 어떠한 결정방식을 택할지는 각국의 자유의사에 맡기고 있으며, 어떤 결정방식을 취하든 최저임금제의 창설 및 운영에는 관계 노사동수가 동시에 평등한 조건으로 참여하도록 하고 있다. 이 원칙은 ILO가 1970년에 채택한 최저임금 결정에 관한 조약(제131호)에서도 반영되고 있다.

여기에서는 최저임금의 결정방식을 ① 법정최저임금방식(법률에 의하여 결정하는 방식), ② 임금심의회방식(임금위원회방식), ③ 단체협약(노동협약)의 효력확장방식, ④ 노동재판소방식(중재위원회방식), ⑤ 업자간 협정방식(사용자간 협정방식) 등 5가지의 유형으로 분류하여 살펴보기로 한다.

1) 法定最低賃金方式

법정최저임금방식은 '법률에 의하여 결정하는 방식'이라고도 하는데, 이는 국회가 모든 근로자에게 적용될 하나의 최저임금률을 최저임금법률안에 정해 두는 방식이다. 이는 노사간의 단체협약과

21) Gerald Starr, *Minimum Wage Fixing*, (Geneva: International Labor Office, 1981) 참조

는 직접적인 관계가 없으며, 최저임금은 정치적으로 결정된다. 이러한 입법의 목적은 임금이 특히 낮은 소위 고한근로자의 임금을 개선하는데 있으므로 최저임금수준이 일반근로자의 임금에는 큰 영향을 미치지 않는다. 이 방식은 미국의 연방법에서 전형적으로 나타나고 있는데, 예컨대 전국산업부흥법(NIRA; National Industrial Recovery Act; 1933년)과 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act; 1938년)에 의한 최저임금을 들 수 있다. 미국에서는 이 방식과 병행하여 각 주에서는 주법에 따라 임금심의위원회에서 최저임금을 결정하도록 되어 있는 경우가 많다.

법정최저임금방식은 전국적으로 임금의 최저한도를 확보한다는 점에서 최저임금제의 본래 목적에 가장 적합한 방식으로도 볼 수 있으나, 다음과 같은 단점도 지니고 있다. ① 최저임금이 전국적으로 효력을 미치게 됨으로써 일반적으로 최저임금수준이 낮게 책정되어 있는 저임금업종의 임금을 약간 인상시키는 정도의 효력 밖에 없을 가능성이 있으며, ② 최저임금수준의 결정이 경제적 요인보다는 정치적 요인에 의해 결정될 가능성이 크며, ③ 최저임금의 개정시에는 국회를 통한 법률개정이 요구되므로 경제정세의 변화에 탄력적으로 대응하기가 어렵기 때문에 물가나 임금 등이 크게 변동하는 곳에서는 부담할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 저임금을 고정화시키는 수단일 수도 있다는 것이다. 이 방식을 채용하는 사례로서는 캐나다의 노동기준법, 필리핀의 최저임금법 등이 있으나 위에서 제시한 여러 약점으로 인하여 이를 실시하는 국가는 적은 실정이다.

2) 最低賃金審議會方式

최저임금심의회방식은 '임금위원회방식'이라고도 하는데, 이는 임금위원회에서 최저임금이 결정 되도록 법에 규정되어 있는 것을 말한다. 임금위원회의 구성은 노사 양측대표를 동수로 하되 공익대표보다 많게 하는 경우도 있으나, 많은 경우에 있어서 노·사·공익대표 3자가 동수로써 임금위원회를 구성하며 공익대표는 노사가 제시하는 최저임금수준을 조정하여 합의에 도달하도록 유도하는 역할을 한다.

또한 이 방식에는 임금위원회가 최저임금의 결정에 있어서 최후결정권을 갖도록 법으로 규정하는 방식도 있으며, 임금위원회가 조정심의 후에 최저임금을 결정하여 정부에 통보하면 정부에서 이를 검토하여 최종적으로 결정하는 방식도 있다. 임금심의회의 설치에 관해서도 ① 업종별·지역별로 심의회를 두는 방법, ② 전국적으로 단일 심의회를 두는 방법이 있다. 전자의 경우에는 업종 또는 지역의 사정이 비교적 잘 반영된다는 장점이 있으나, 산업별·지역별 최저임금의 격차가 크게 결정될 가능성이 많다는 단점도 있다. 반대로 후자의 경우에는 최저임금의 통일성은 유지되지만 업종이나 지역의 사정이 반영되기 어렵다.

최저임금심의회방식이 적합한 예로서는 다음을 들 수 있다.

① 저임금 산업분야에서 저임금을 개선하기 위하여 시행되어 온 것으로서, 영국의 임금위원회법

(1909년), 프랑스의 가내노동법(1915년 이후), 독일의 가내노동법(1923년 이후) 등이 있다.

② 저임금산업 이외에도 임금이 노사간의 단체교섭에 의하여 결정되지 않는 산업에서 단체교섭과 동일한 효과를 가진 임금규제를 위하여 만든 것이다. 예컨대, 영국의 임금위원회법개정(1918년)은 임금에 관한 노사협약이 없는 근로자의 임금을 모두 임금심의회에서 결정한다는 취지를 밝히고 있다. 이러한 취지는 보다 포괄적으로 임금심의회법(The Wage Councils Act:1945년) 등에서도 계승되고 있다.

이러한 최저임금심의회방식에서는 조사·심의과정에 노사가 직접 참가하여 자신의 의견을 개진하고, 또한 공익대표가 국가·사회 전반적인 입장에서 심의할 뿐만 아니라 노사간에 의견이 대립되거나 차이가 있을 때 이를 조정할 수 있는 기능을 담당하므로 최저임금의 결정에 유익하게 이용될 수 있다. 또한 이 방식은 임금격차 등이 심한 경우에 산업별·지역별 등으로 여러 개의 위원회를 구성함으로써 해당산업이나 해당지역의 실정에 알맞는 최저임금을 결정할 수 있다는 유리한 점도 있다.

최저임금심의회방식은 오스트레일리아의 빅토리아주에서 최초로 채용하였으며, 오늘날에도 많은 국가에서 채택되고 있다. 일본은 1959년에 최저임금제를 도입하였는데, 도입초기에는 업자간 협정 방식을 취하였다가 1968년부터는 거의 대부분 최저임금심의회방식에 의하여 결정되고 있으며 산업별·지역별로 차등을 두어 실시하고 있다.

3) 團體協約의 効力擴張方式

단체협약의 효력확장방식은 '노동협약의 효력확장방식'이라고도 하는데, 이는 하나의 산업에서 이루어진 전반적인 단체협약이나 지역별 단체협약에서 결정된 최저임금을 그 협약에 참가하지 않은 사용자와 근로자에게도 확장·적용함으로써 노동조합 미조직 근로자를 보호하고 사용자간의 공정경쟁을 보장하려는 방식으로서 효력확장(extension), 일반적 적용(generalization) 또는 일반적 구속(generally binding)이라고도 불리운다.

일반적으로 노사간의 단체협약은 양당사자에게만 효력이 미치기 때문에 동일업종 또는 동일 직업의 노동조합이 조직된 경우에 노동협약은 조합원만을 구속한다. 그러나 이러한 단체협약이 당사자 이외의 근로자에게도 일반적으로 적용되도록 국가가 법률상의 효력을 부여한다면 조합원을 규제하는 협약은 일반근로자까지도 규제하게 된다.

이 방식은 통상 노사간의 자율적 교섭 및 협약관행이 발전된 국가에서 가능하며, 교섭과정에서는 근로자들의 파업을 배경으로 집중적으로 교섭하기 때문에, 최저임금의 수준은 최저임금심의위원회 등에서 결정되는 수준보다 높을 가능성이 크다. 그러나 노사간의 자율적 교섭관행이 미성숙된 상태에서 이 방식을 적용시키기는 어렵다. 이러한 제도로서 가장 유명한 국가는 1918년 이후의

독일법, 1950년의 프랑스의 노동협약법 (*le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti*; SMIG) 등이며, 양자 모두 노동부장관의 일반적 구속력 선언에 의하여 지역적 또는 전국적으로 가장 대표적인 노동단체가 체결한 협약은 그 지역 또는 직업전체에 걸쳐서 적용된다. 이밖에도 단체협약의 효력확장방식은 많은 대륙국가들에서 채택되고 있다.

4) 勞動裁判所方式

노동재판소방식은 '중재위원회방식'이라고도 하는데, 이는 노동재판소(Industrial Court) 또는 중재재판소(Arbitrary Court) 등 노사관계의 조정을 담당하는 사법기관이 제정 또는 결정한 임금을 최저한도로 하여 최저임금의 법적 효력을 갖도록 하는 것이다. 세계 최초로 최저임금제가 도입된 뉴질랜드의 산업조정중재법(1894년)도 여기에 해당된다. 이 방식의 대표적인 사례로서는 오스트레일리아·뉴질랜드·독일 등의 강제중재제도이다. 오스트레일리아의 최저임금제에서는 연방 조정중재법에 의하여 연방조정위원회는 노동쟁의 방지와 해결을 위하여 미성년 및 성인근로자에게 적용될 기본임금률을 제정할 수 있으며, 이들의 결정에는 법적 구속력이 부여되고 있다. 이 방식에 의한 최저임금은 스트라이크가 금지된 상태에서 강제중재를 단행하는 것이므로 단체협약의 효력확장에 의한 방식보다도 낮은 가능성이 있다. 노동재판소방식은 중재제도가 비교적 잘 발달되어 있으며 하나의 관행으로서 정착된 국가가 아니면 적용하기가 어렵기 때문에 채택하는 사례는 많지 않다.

5) 業者間 協定方式

업자간 협정방식은 '사용자간 협정방식'이라고도 하는데, 이는 노사가 참여하여 최저임금을 결정하는 것이 아니라 업자(사용자)간의 일방적인 협정에 의하여 최저임금을 결정하는 방식이다. 이것은 ILO의 최저임금제의 창설에 관한 조약(제26호:1928년)이나 최저임금 결정에 관한 조약(제131호:1970년)에 위배되는 것으로서, 이것을 실행하더라도 ILO의 조약을 비준할 수는 없으므로 ILO에서 인정을 받지 못하는 최저임금의 결정방식이다. 일본의 경우 1959년에 최저임금제를 처음 도입할 때 이 방식으로부터 출발하였다. 업자간 협정방식은 기업의 실정이나 지불능력만을 고려한 제도로서, 근로자측의 생계비에 대한 요구나 기타 전반적인 최저임금제의 고려사항을 모두 포괄하고 있지 못하는 점에서 문제가 많기 때문에 이 방식을 취한 국가는 거의 없다.

지금까지 살펴본 여러 가지의 원칙과 기준에 따라 각국별로 시행되고 있는 최저임금제의 구체적인 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.²²⁾

22) 金在源, 最低賃金이야기, 韓國經濟新聞社 EM文庫(032), 1987, pp. 80~162 참조

〈표 1〉 각국별 최저임금제의 유형과 결정기준

구분	제도 유형	근거 법령	적용 범위	결정 기준	결정 기구	최저임금의 결정 방식
영국	업종별 최저임금제 : 심의회방식(심의회위원회 자문을 받아 정부가 결정)	① 임금위원회법 (1909) ② 임금심의회법 (1959)	저임금업종과 법으로 규정 한 업종	표준적 관행 (타업종·타산업의 임금수준, 생계비)	임금심의회와 국회(공익위원 1~3명, 노사대표 각 11~15명 정도)	① 노사동수 및 공익위원으로 업종별 심의회가 제안 ② 정부가 임금규정 명령 ③ 최저임금기준 업종별 선정 ④ 성·직종·지역 차등임금 실시
미국	전산업 최저임금제 : 법정방식 및 주별로 다양한 방식을 채택	① 메사츄세츠 주법 (1912) ② 전국산업부흥법 (1933) ③ 공정노동기준법 (1938)	기본적으로 전국 전산업이나 주에 따라 다양 : 학생(파트타임), 심신장애자, 미성년자 등은 제외	① 생계비 ② 생산성 ③ 일반임금 수준	국회(노·사·공익대표)	① 법률로 직접 최저 임금률 결정 ② 연방법과 주법별도(41개주에 최저임금제 실시) ③ 주에 따라 법정 방식과 심의회 방식 중 택1 또는 병용
프랑스	전산업 최저임금제 : 단체협약방식(SMIC)	① 가내노동법 (1915) ② 단체협약법 (1950)	전국 전산업에 적용. 단, 가내 신체장애자는 10~20% 감액 인정. 연소근로자는 성인의 80% 수준, 근로자에게는 독립된 점이 있음.	생활임금 (6개월마다 개정), 경제상황, 일반임금수준, 단, 생계비가 2% 이상 변동시 수시로 개정됨. 지역별 최저임금수준의 차등은 1970년 이후 없어짐	노동협약최고위원회와 정부(정부대표 3명, 노사대표 각 15명, 전국가족협의회 단합회 대표 3명)	① 당초 단체협약 확장적용방식 채택(산업·지역·업종별) ② 노사 일방 신청 또는 노동장관 직권으로 대표적 단체 협약확장적용 선언(노동협약최고위원회 의견청취) ③ 직업간 최저보장임금(SMIG)에서 현재는 정부가 결정하는 방식으로 바뀜(SMIC) ④ 국립경제통계연구소의 생계비지수 변동을 감안하여 정부가 금액을 결정

구분	제 유형	근 거 법 령	적 용 범 위	결 정 기 준	결 정 기 구	최저임금의 결정 방식
오스트레일리아	전산업 최저임금제 : 노동중재재판소 방식	① 빅토리아주 공장상점법 (1896) ② 연방중재조정법 (1904)	노사분쟁의 산업확장시 중재조정법 적용	생활임금	중재재판소(판사, 배심원 : 노사 대표)	① 연방조정중재위원회 ② 기본임금 제정 ③ 정부가 법률로 구속력 부여 : 단, 주별입법 및 심의회방식도 병용
선 독	업종별 최저임금제 : 노동협약의 확장 즉, 노사간 단체협약 방식	① 노동협약법 (1949) ② 가내노동법 (1951) ③ 최저근로조건결정법 (1952)	① 노동협약의 확장 적용 범위내에 있는 근로자 (단, 공무원을 제외한 모든 근로자) ② 가내근로자는 단독법이 있음	엡크론(기본적 임금률)에 의해 결정되는 경우가 많음.	전문위원회의 협의·의결과 연방노동장관의 동의(노사 대표 각 3~5명, 전문적 지식을 지닌 자로 장관이 임명)	① 협약 당사자의 신청 및 신청의 공시 ② 협약위원회의 개최, 의결 ③ 선언의 공시, 발동 ④ 주에 위임. 단, 임금분쟁은 노동재판소에 의해 해결
일 본	노사협약 효력확장 : 심의회방식 (심의위원회 자문을 받아 정부가 결정)	① 최저임금법 (1959) ② 최저임금법 (1968)	최저임금법의 대상근로자 : 지역적 확장 적용 : 도입초에는 제조업 일부 업종에만 적용 : 수습 중인 자, 소정 근무시간 미만인 자 제외	① 생계비 ② 유사업종의 임금수준 ③ 기업의 지불능력	정부와 심의회 (노·사·공익대표)	① 당초 : 업자간 협정임금 신청, 최저임금심의회의견 청취, 정부가 결정 (1968년 : 지역별 최저임금 폐지) ② 단체협약 효력확장제도 ③ 최저임금심의회 (중앙·지방) 자문, 산업·직업·지역별로 차등적 최저임금 결정
맥 시 코	전산업 최저임금제 : 결정 방식	① 헌법 (1917) ② 최저임금법 (1970)	전근로자	① 전국 경제상태 ② 각 경제지구의 활동 ③ 가정 생활비 ④ 문화·교육비 ⑤ 소비시장의 경제상태	국가위원회와 지방위원회 (노사 대표 및 자치체의 대표)	① 국가위원회 및 지방위원회가 절차에 의해 매 2년마다 짝수년의 1월 1일에 개정 실시 ② 지방위원회는 노동성에 의해 홀수년도에 소집

구분	계도 유형	근거 법령	적용 범위	결정 기준	결정 기구	최저임금의 결정 방식
인도	업종별 최저 임금제	최저임금법 (1948)	①저임금업종 ②임금인하의 우려가 있는 특정 산업	생계비지수의 변동	임금위원회 (노사동수 및 공익, 단, 공익위원은 전체의 1/3 이하)	①저임금 및 노조 조직이 없는 13개 직업에 적용 ②산업별·지역별 차이, 동일한 지역의 동일산업에 있어서도 취업·미취업·성별·숙련도에 따라 최저임금 수준의 차이가 있음
필리핀	전산업 최저 임금제 : 법정 방식	최저임금법 (1951)	전국 전산업	기업의 지불능력, 지역별 격차만 인정	국회와 임금위원회 (공익 1명, 노사 각 2명)	①법으로 최저임금 결정 ②국가임금위원회가 최저임금의 결정을 건의 ③정부가 개입(대통령령으로 최저임금에 긴급수당의 추가 지급 결정) ④정부임금관리기구가 최저임금법 시행을 관리
버마	업종별 최저 임금제	①최저임금법 (1949) ②최저임금령 (대통령 승인)	①저임금업종 ②노사협의기관이 미발달한 산업		임금위원회와 정부(노사 동수, 공익위원)	적용범위가 제한적인 산업별 최저임금제로 영국과 제도가 비슷함
대만	심의위원회 자문을 받아 정부가 결정		전산업	①근로자의 최저생활 수준 ②노동생산성 ③취업상황 ④경제발전 정세		

영국에서는 노사 당사자간의 임금협상시 타산업 또는 타직종의 일반 임금동향과 최저임금수준 및 생계비 상승률(주로 소비자물가 상승률)이 최저임금의 결정기준으로 이용되고 있으며, 프랑스의 경우는 물가지수의 상승 등 주로 생계비 수준의 변화와 경제성장, 일반 임금수준 등이 활용된다. 또한 미국에서는 의회가 입법을 통해 결정하는데, 매년 변경하는 것이 아니라 필요에 따라 생계비·생산성·일반 임금수준 등을 고려하지만, 1981년의 레이건 행정부때는 한 번도 최저임금 수준을 올린 적이 없었다.

여기에서 우리나라에 있어서 최저임금제의 도입과 결정기준을 정하는데 가장 큰 영향을 미친 일본의 최저임금 결정기준에 대해서는 보다 상세한 설명이 필요하다. 일본의 경우 최저임금액은 도입된 초기인 1960년대에 중졸근로자 초임과 15세 독신근로자의 생계비가 가장 중요한 결정기준으로 작용한 것으로 보인다. 이 시기의 최저임금수준은 1960년대 초에는 중졸근로자 초임의 80~85%에서 시작하여 1970년대에는 108.6%로 점차 수준의 상승이 이루어져 왔다. 그리고 1970년대 중반 이후부터 1980년대 중반까지의 추이를 보면, 지역별 최저임금은 중졸여성 근로자의 초임과 산업별 최저임금은 중졸남성 근로자의 초임과 매우 밀접한 관련을 갖고 매년 비슷한 상승추세를 보여 왔다. 실제로 지방최저심의위원회의 심의내용을 검토하여 보면, 그 결정과정에서 1970년대까지는 15세 독신근로자의 표준생계비 또는 중졸근로자 초임이 최저임금 수준결정의 중요한 지표가 되어 왔다. 이 경우 생계비에 대해서는 일본인사원의 인사위원회에서 매년 작성한 독신 남성근로자 18세의 표준생계비를 15세로 환산하는 방법이 공통적으로 이용되었으며, 유사근로자의 임금에 대해서는 중졸근로자 초임의 각종 통계적 특성치, 타지역 동종산업의 최저임금, 동일지역 타산업의 최저임금 등을 중요한 기준으로 이용하고 있다. 또한 지급능력에 대해서는 많은 사례가 설정된 수준 이하의 근로자의 적용근로자에 대한 비율(영향률)에 따르고 있다. 이 경우에 있어서 원칙적인 지급능력은 무엇보다도 기업의 경영상태에 관련되지 않을 수 없지만, 많은 경우에는 최저임금의 적용대상인 영세기업의 실태를 파악하기 힘들기 때문에 편의적인 방법을 채택하는 것으로 보인다.²³⁾

3. 最低賃金의 適用範圍

최저임금제는 입법내용에 따라 적용대상 또는 범위가 부녀 및 연소근로자에게 한정되어 있거나 산업별·지역별·성별·연령별로 최저임금률을 차등적으로 적용하기도 한다. 이에 따라 최저임금의 형태에는 여러 가지가 있는데, 근로자 개개인의 속성을 중심으로 그 형태를 보면 다음과 같다.²⁴⁾

(1) 성·연령·숙련도에 관계없이 일률적인 최저임금을 결정하는 경우가 있는데, 예컨대

23) 張鉉俊, 日本 最低賃金制의 經驗: 發生過程과 經濟的 波及效果, 韓國開發研究院 政策研究資料(87-02), 1987 참고

24) 金在源, 前掲書, pp. 92~94 참조

미국의 공정노동기준법이 있다. 이 법은 사실상 미숙련의 부녀자와 연소자의 최저임금을 결정하는 것인데, 그 이유는 성인남성의 대부분은 최저임금을 상회하는 임금을 받고 있기 때문이다.

(2) 연령의 차이에 따라 최저임금액에 차이를 두는 것으로서, 일정 연령 이상에는 일률적인 최저임금을 정하고 이에 미치지 못하는 연령자에게는 최저임금보다 낮은 임금을 지불하도록 규정한 것이다. 프랑스의 법정최저임금은 18세 이상의 연령에 대해서는 일률적으로 하나의 최저임금을 적용시키고, 18세 미만의 연령에는 약간의 격차를 두어 17세(20%), 16세(30%), 15세(40%), 14세(50%)의 감액률을 적용시키고 있다. SMIC에서는 공정노동기준법과는 달리 최저임금을 소비자 물가지수에 연동시켜 놓고 있으며 더우기 근로자의 평균임금상승률과 국민경제의 성장률을 고려하도록 되어 있다. 캐나다의 경우도 17세 이상은 남녀 구별없이 1.25달러이고, 17세 미만은 1달러로 규정하는 등 연령별 차등적 최저임금을 실시하고 있다.

(3) 성에 따라 최저임금을 차등을 두는 경우인데, 뉴질랜드에서는 법률로 정한 최저임금이 성인남성을 100으로 할 때에 성인여성은 67%이며, 오스트레일리아에서는 중재재판소가 기초임금을 정할 때 성인여성은 성인남성의 75%로 하고 있다. 이것은 동일노동·동일임금의 원칙에서 볼 때 문제가 된다. 남녀의 최저임금을 차별하는 이유는 남성이 여성보다 가족부양의무가 크기 때문이라고 하지만, 임금은 노동의 대가로 지불되는 것이기 때문에 부양의무를 가지고 성별 차별을 합리화하려는 것은 최저임금의 기본목적과 부합된다고 보기 어렵다. 또다른 이유로는 능률의 차이를 들고 있는데, 예컨대 여성보다 남성의 경우에 숙련노동이 많기 때문이라는 것이다. ILO의 최저임금제의 실시에 관한 권고(제30호;1928년)에서 ILO의 총회는 평균조약(제427조)에 의하여 확보되어진 동일가치의 노동에 대하여는 남녀 동액의 보수를 받는다는 원칙에 관하여 각국 정부의 주의를 환기함이 정당하다고 지적하고 있어 최저임금에 있어서 남녀간의 차등을 두지 않을 것을 권고하고 있다.

최저임금제가 부녀자·연소자노동 또는 소위 고한노동을 주대상으로 하여 지나친 저임금을 개선하는 것을 목적으로 하고 있는 것으로서 ILO가 부녀자노동에 대하여 성별 차이를 두지 않도록 권고함은 당연하다고 하겠다. 영국의 경우에 있어서는 동일보수법(1970년)에 의하여 1976년부터 최저임금의 남녀차별을 금지시키고 있다.

(4) 숙련도를 상세하게 규정하여 최저임금을 정하는 형태로서는 영국이 이에 해당된다. 영국의 최저임금제는 매우 복잡한데²⁵⁾, 21세 이상의 남성과 18세 이상의 여성을 성인으로 보고 그 이하의 연령 노동자에 대해서는 일정비율로 감액한다. 이것을 다시 숙련도에 따라 직종별로 나누어 최저임금을 정한다. 예컨대, 벽지제조업에서는 성인남녀를 각각 숙련직종·반숙련직종·미숙련직종으로 나누고 각 직종에 상세하게 최저임금을 정하고 있다.

(5) 지역별 차등을 두어 최저임금률을 정하는 형태이다. 미국과 캐나다의 연방법은 지역차를 두지 않고 있으나, 양국의 각 주법에서는 그 내부에 약간의 지역 차이를 둔 경우가 있다. 필리핀

25) 영국의 최저임금제는 산업별·지역별·연령별·직종별로 차이를 두고 있다.

의 경우 마닐라와 여타 지역과는 차이를 두고 있다. 오스트레일리아에서는 연방법이 기초임금에 대해 약간의 지역차를 두고 있으나, 최고의 주와 최저의 주의 최저임금률의 차이는 5% 정도의 낮은 수준을 보이고 있다. 이 밖에도 프랑스, 영국에서 지역차가 인정되고 있으며, 특히 인도에서는 최저임금의 주에 일임되어 있기 때문에 지역차가 매우 크게 나타난다. 이같이 최저임금의 공정한 경쟁관계의 유지, 지역별 소비자 물가지수의 차이 등으로 필요생계비의 수준차이, 현실적인 지역별 임금격차의 존재 등을 고려한데 연유한 것이다. 그러나 프랑스의 경우에서와 같이 산업이 근대화되고 지역별 균형발전이 이루어지고 있는 경우에는 지역별 차등을 두지 않는 경우도 있다.

(6) 영국과 미국 등에서와 같이 법정 최저임금을 획득할 수 없는 신체장애자 등 특수노동자에 대해서 해고의 위험성을 줄이기 위해서 이들에 대해 최저임금 이하의 임금지불을 허용하는 예외규정을 두고 있는 경우가 있다. 가내노동의 최저임금은 영국과 같이 일반 공장근로자와 동일한 최저임금액을 적용하는 경우와 별도의 가내노동법에 따라 최저임금을 정하는 경우가 있다. 현재 프랑스에서 가내노동의 최저임금은 공장근로자보다 15%만큼 높게 정한 원칙을 취하고 있는데, 그 이유는 가내노동의 경우에 난방 기타 시설관리상의 비용이 가내근로자의 부담이 되기 때문이라는 점을 고려하고 있기 때문이다.

요컨대, 최저임금의 적용범위는 일정한 근로자 또는 특정업종에만 한정되는 것에서부터 전산업으로의 적용에 이르기까지 5가지로 나눌 수 있는데,²⁶⁾ 이는 ① 가내근로자에게만 적용되는 가내노동법, ② 저임금업종에만 적용되는 것, ③ 단체협약에 의한 최저임금의 효력확장, ④ 중재의 효력확장, ⑤ 전산업에 일괄 적용하는 것 등이다.

IV. 韓國의 最低賃金制 運營實態와 評價

우리나라에서 최저임금제에 관한 최초의 논의는 1953년의 근로기준법에 근거조항을 규정하면서부터 비롯되었다. 오랜 기간에 걸쳐서 도입여부, 적절한 도입시기, 예상되는 경제적 효과 등에 관하여 꾸준한 논의가 진행되어 오다가, 1988년에야 처음 시행됨으로써 최저임금제는 본격적인 기대와 관심의 대상이 되었다.

우리나라의 최저임금제가 지향하는 목적은 최저임금법(제1조)에서 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적향상으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하게 함에 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정에서 판단해 볼 때, 우리나라의 최저임금제는 임금구조의 기본적 하한선을 설정하는 일반적인 최저임금제의 역할에 가깝다고 할 수 있다. 이 제도가 임금의 최저수준을 보장함으로써 제도적으로 임금의 기본 하한선을 설정하고 이를 바탕으로

26) 藤本武, 最低賃金制, 岩波書店, 1977, p. 29.

로 근로자의 생활안정과 노동력의 질적인 향상을 통한 국민경제의 건전한 발전에까지 기여하였다는 것은 상당히 포괄적인 역할을 기대한 것으로 생각할 수 있다.

일반적으로 최저임금제란 국가가 임금결정에 직접 개입하여 임금의 최저수준을 정하고 사용자에 그 지급을 법적으로 강제하는 제도이다.²⁷⁾ 따라서 최저임금제의 운영에 있어서는 최저임금의 이행을 확보할 수 있는 수단이 이 제도의 성공여부를 좌우하는 가장 중요한 관건이 된다고 할 수 있다. 그러나 최저임금제는 벌칙을 수반한 법적 강제력에 의해서만 자동적으로 이행·정착할 수 있는 것은 아니다. 일본의 경우에서 보면, 최저임금제가 시행된 지 30여년이 지난 1988년에도 근로감독을 실시한 사업장의 14.8%가 최저임금을 위반한 것으로 나타나고 있으며, 그 중 9.5%는 최저임금제가 그 사업장에 적용되고 있는 것도 모르는 것으로 조사되고 있다.²⁸⁾

다음에서는 우리나라의 최저임금제 실시현황과 평가에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 最低賃金制에 관한 法的 根據

(1) 1953년 5월 10일에 제정된 근로기준법(제34조)에 따르면, 노동부장관은 필요에 의하여 일정한 사업 또는 직업에 종사하는 근로자를 위하여 최저임금을 정할 수 있다. 최저임금이 정해진 경우에는 사용자는 그 금액에 미달하는 임금으로 근로자를 사용할 수 없다. 그러나 ① 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 저위에 있는 자로서 노동부의 인가를 얻은 경우, ② 근로자의 사정으로 소정의 근로시간을 완료하지 못하는 경우, ③ 수습중에 있는 자 또는 소정 근로시간이 극히 짧은 자로서 노동부의 인가를 얻은 경우에는 최저임금 적용의 예외라고 규정하고 있다. 그러나 지속적인 경제성장과 이에 따른 이 제도 운영의 사회보장적 의미가 중요하기 때문에 최저임금제도의 실시가 강조되기에 이른 것이다.

(2) 근로자의 최저임금수준을 국가가 법적으로 보장함으로써 저임금 근로자의 생활안정을 도모하고 노동력의 원활한 재생산과 질적 향상을 기하기 위하여 1986년 12월 31일에 최저임금법(법률 제3927호)이 독립법으로서 제정·공포되었는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

- ① 적용범위는 근로기준법의 적용범위와 동일하게 한다.
- ② 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 결정토록 한다.
- ③ 최저임금의 결정단위는 월급·주급·일급으로 정하되, 시간급으로 이를 표시하도록 한다.
- ④ 18세 미만자에 대한 최저임금은 따로 정할 수 있도록 하되, 다만 입사하여 6개월이 경과한 경우에는 그러하지 아니하도록 한다.
- ⑤ 최저임금은 노동부장관이 최저임금심의위원회가 심의·결정한 최저임금안에 따라 매년 11월

27) 정병석·김현수, 최저임금법, 법원사, 1988, p. 21.

28) 일본 노동성 노동기준국 임금시간부 임금관련, 최저임금결정요람, 노동기준조사회, 1989, p. 15.

30일까지 결정하도록 한다.

⑥ 최저임금심의위원회의 최저임금안에 대한 노동부장관의 재심 요청권 및 노사대표의 이의제기 권을 둔다.

⑦ 노동부에 최저임금심의위원회를 두고 필요한 경우에 사업 종류별 또는 특정 사항별로 전문위원회를 둘 수 있도록 한다.

⑧ 최저임금심의위원회는 노·사·공익대표 각 9인으로 구성하고 3인의 특별위원을 둘 수 있도록 한다.

⑨ 최저임금심의위원회에는 사무국과 연구위원을 두도록 한다.

⑩ 최저임금을 위반한 사용자에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 과할 수 있도록 한다.

⑪ 최초의 최저임금은 노동부장관이 1987년 7월 1일까지 심의를 요청하고, 1987년 12월 15일까지 결정·고시하도록 한다.

(3) 최저임금법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하기 위하여 1987년 7월 1일에 최저임금법시행령(대통령령 제12207호)이 제정·공포되었는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

① 최저임금의 적용사업을 상시근로자 10인 이상인 제조업으로 한다.

② 연소자에 대한 시간급 최저임금액은 성인 근로자에 대한 시간급 최저임금액은 성인 근로자에 대한 시간급 최저임금액의 90%로 한다.

③ 근로자의 임금을 정하는 단위가 된 기간이 그 근로자에게 적용되는 최저임금액을 정함에 있어 단위가 된 기간과 다른 경우에는 그 근로자의 임금을 일·주·월 등의 소정 근로시간수로 나누어 시간에 대한 임금으로 환산한 후 최저임금을 적용하도록 한다.

④ 최저임금의 적용이 제한되는 자는 심신장애로 업무수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 자, 3월 이내의 수습사용 중인 자, 사업내 직업훈련의 기능사과정 및 사무·서비스직 종사자, 훈련과정 중 양성훈련을 받는 자와 감시 또는 계속적 근로에 종사하는 자로 지방노동관서의 장의 인가를 받은 자로 한다.

⑤ 노동부장관은 매년 6월 30일까지 최저임금심의위원회에 최저임금의 심의를 요청하도록 한다.

⑥ 최저임금안에 대하여 이의를 제기할 수 있는 근로자대표는 총연합단체인 노동조합의 대표자 및 산업별 연합단체인 노동조합의 대표자로 하고, 사용자대표는 전국적 규모의 사용자단체 중에서 노동부장관이 지정하는 단체의 대표자로 한다.

⑦ 최저임금심의위원회의 위원은 노동부장관의 제청에 따라 대통령이 위촉하도록 하되, 근로자 위원은 총연합단체인 노동조합에서, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 노동부장관이 지정하는 단체에서 추천하는 자 중에서 제청하도록 한다.

⑧ 최저임금심의위원회의 공익위원의 자격은 3급 이상 공무원으로 재직한 자로서 노동문제에

관한 학식과 경험이 풍부한 자 또는 대학에서 노동경제, 노사관계, 노동법학 기타 관련분야의 부교수 이상으로 5년 이상 재직한 자 등으로 정한다.

⑨ 최저임금심의위원회의 위원장은 심의위원회의 위원 중에서 지명하는 자로 전문위원회를 구성 하되, 전문적 심의를 위하여 필요한 경우 등에는 위원을 따로 위촉할 수 있도록 한다.

⑩ 노동부장관은 근로자의 생계비 및 임금실태 등에 관한 조사를 최저임금심의위원회에 위탁하 여 실시할 수 있도록 한다.

(4) 1987년 11월 12일에는 최저임금제의 시행에 관한 사항을 규정하는 최저임금법시행규칙 (노동부령 제42호)이 제정·공포되었다. 따라서 최저임금법은 1988년 1월 1일부터 시행에 옮겨지 게 되었으며, 이 법에 의하여 근로자에 대한 임금의 최저수준을 보장함으로써 근로자의 생활안정 과 노동력의 질적 향상과 동시에 국민경제의 건전한 발전에 이바지할 수 있게 된 것이다.

(5) 1988년 7월 7일에는 최저임금법시행령(대통령령 제12488호)이 일부 개정되었다. 그 개정내용을 살펴보면, 종전에는 최저임금법의 적용을 받던 사업의 범위를 상시근로자 10인 이상을 사용하는 제조업에 한정하였던 것을 광업과 건설업에도 최저임금법을 적용하도록 그 범위를 확대 함으로써 이 분야에 종사하는 근로자의 임금의 최저수준을 보장하여 그들의 생활안정을 도모하려 는 것을 목적으로 최저임금법시행령 제2조를 개정하였다.²⁹⁾

(6) 1989년 7월 4일에는 최저임금법시행령(대통령령 제12746호) 제2조가 개정되었다. 따라서 최저임금제의 적용범위를 상시근로자 10인 이상을 사용하는 제조업·광업·건설업(3개 업종)에만 제한하였던 것을 1990년부터는 상시근로자 10인 이상을 사용하는 농림업, 전기·가스업, 도·소매 업 및 숙박업, 운수·창고 및 통신업, 금융·보험·부동산 및 서비스업, 사회 및 개인 서비스업 (6개 업종)을 추가시킨 전산업으로 확대·적용됨으로써 저임금근로자의 생활안정에 기여하였다.

2. 最低賃金の範圍

우리나라의 근로기준법(제18조)에 의하면 "임금이라 함은 사용자가 근로자에게 임금·봉급, 기타 여하한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말한다"고 규정하고 있다. 최저임금법에서 사용하는 임금의 개념도 근로기준법과 같으나, 근로의 대상으로 지급하는 것이면 무엇이든지 모두 최저임금액과 비교되는 임금의 계산에 포함되는 것은 아니다. 최저임금과 비교되는 임금에는 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 것으로서 소정의 근로시간 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금만이 포함된다. 다만 <표 2>의 임금은 이를 최저임금의 적용을 위한 임금에 삼입하여야 한다.

29) 이 당시에도 한국노총은 최저임금법의 전면개정 활동을 전개하였는데, 현행의 최저임금을 ① 전국·전산업 일률적용, ② 생활임금 보장, ③ 최저임금심의위원회의 자율성과 민주성 확보, ④ 최저임금법의 감시·감독기 구에 노동조합대표의 참여 등을 보장하도록 법개정을 요구하였다.

<표 2> 최저임금의 적용을 위한 임금에 산입하는 임금의 범위

구 분	임 금 의 범 위
공 통 요 건	① 단체협약·취업규칙 또는 근로계약에 임금항목으로서 지급근거가 명시되어 있거나 관례에 따라 지급하는 임금 또는 수당 ② 미리 정해진 지급조건과 지급률에 따라 소정 근로(도급제의 경우에는 총근로)에 대하여 매월 1회 이상 정기적·일률적으로 지급하는 임금 또는 수당
개별적인 임금·수당의 판단기준	위의 공통요건에 해당하는 것으로서 <표 3>의 규정에 의한 임금·수당 외에 다음 각호의 1에 해당하는 임금 또는 수당 ① 직무수당·직책수당 등 미리 정하여진 지급조건에 따라, 담당하는 업무와 직책의 경중에 따라 지급하는 수당 ② 물가수당·조정수당 등 물가변동이나 직급간의 임금격차 등을 조정하기 위하여 지급하는 수당 ③ 기술수당·면허수당·특수작업수당·위험작업수당 등 기술이나 자격·면허증 소지자, 특수작업 종사자 등에게 지급하는 수당 ④ 벽지수당·한랭지 근무수당 등 특수지역에서 근무하는 자에게 일률적으로 지급하는 수당 ⑤ 승무수당·항공수당·항해수당 등 버스·택시·화물자동차·선박·항공기 등에 승무하여 운행·조정·항해 등의 업무에 종사하는 자에게 매월 일정한 금액을 지급하는 수당 ⑥ 생산장려수당 등 생산기술과 능률을 향상시킬 목적으로 근무성적에 따라 매월 일정한 금액을 지급하는 수당 ⑦ 기타 제1호 내지 제6호에 준하는 것으로서 공통요건에 해당하는 것이 명백하다고 인정되는 임금 또는 수당

여기에서 소정의 근로시간이라 함은 1일에 8시간의 범위 내에서 근로자와 사용자가 정한 근로시간을 말한다. 그러므로 1일 근로시간을 7시간으로 정했다면 소정의 근로시간은 7시간이 되지만, 근로시간을 10시간으로 정한 경우에는 소정의 근로시간은 8시간이 된다. 또한 근로일이란 실제로 근로를 제공하기로 한 근로계약, 취업규칙 및 단체협약에 명시된 근로일수를 말하며 주휴일은 제외된다. 그런데 이 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 것으로서 소정의 근로시간 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금은 최저임금에 포함되지 않는데 이는 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 최저임금의 적용을 위한 임금에 산입하지 아니하는 임금의 범위

구 분	임 금 의 적 용 범 위
매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금	① 1월을 초과하는 기간의 출근성적에 의하여 지급하는 정근수당 ② 1월을 초과하는 일정 기간의 계속근무에 대하여 지급하는 근속수당 ③ 1월을 초과하는 기간에 걸친 사유에 의하여 산정하는 장려금·능력수당 또는 상여금 ④ 기타 결혼수당·월동수당·김장수당·채력단련비 등 임시 또는 돌발적인 사유에 따라 지급하거나, 지급조건이 사전에 정하여진 경우에도 그 사유발생일이 확정되지 아니하거나 불규칙적인 임금·수당
소정의 근로시간 또는 소정의 근로에 대하여 지급하는 임금 외의 임금	① 연·월차휴가 근로수당, 유급휴가 근로수당, 유급휴일에 대한 임금 ② 연장시간근로·휴일근로에 대한 임금 및 가산임금 ③ 야간근로에 대한 가산임금 ④ 일·숙직수당 ⑤ 기타 명칭 여하에 관계없이 소정 근로에 대하여 지급하는 임금이라고 인정할 수 없는 것
기타 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니한 임금	가족수당, 급식수당, 주택수당, 통근수당 등 근로자의 생활을 보조하는 수당 또는 식사, 기숙사, 주택제공, 통근차운행 등 현물이나 이와 유사한 형태로 지급되는 급여 등 근로자의 복리후생을 위한 성질의 것

자료: 최저임금법시행규칙 제2조 별표 1.

그리고 최저임금법(제7조)에서는 근로능력이나 작업강도가 일반 근로자에 비하여 크게 떨어지거나 업무를 배우고 있는 근로자에 대하여는 노동부장관의 인가를 받아 최저임금법의 적용을 받지 않아도 되도록 규정하고 있는데, 이러한 최저임금적용 제외의 인가기준은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 최저임금적용 제외의 인가기준

구 분	인 가 기 준
근로자의 정신 또는 신체의 장애가 당해 근로자를 종사시키고자 하는 업무의 수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 자	① 정신 또는 신체장애자로서 담당하는 업무를 수행함에 있어 그 정신 또는 신체의 장애로 인하여 동일 또는 유사한 직종의 최저임금을 받는 다른 근로자 중 가장 낮은 근로능력자의 평균작업능력에도 미치지 못하는 자 ② 인가기간은 1년을 초과할 수 없다.
수습 사용중에 있는 자로서 수습 사용한 날로부터 3월 이내인 자	① 일정 기간이 지난 후에 정식채용 여부를 판단하기 위한 시험적인 사용으로서 단체협약, 취업규칙 또는 근로계약에서 정해진 수습 사용 중인 자 ② 인가기간은 당해 업종·직종 등의 실정에 비추어 필요하다고 인정되는 기간으로 한정하되 그 기간은 3월을 초과할 수 없다.
직업훈련기본법에 의한 사업내 직업훈련의 기능사훈련과정 또는 사무·서비스직 종사자 훈련과정 중 양성훈련을 받는 자	① 직업훈련기본법 제26조 제1항의 규정에 의하여 노동부장관으로부터 승인을 받은 사업내 직업훈련계획에 의한 기능사훈련과정 또는 사무·서비스직 종사자훈련과정중 양성훈련을 받은 자 ② 인가기간은 노동부장관으로부터 승인을 받은 사업내 직업훈련계획에 의한 과정별·직종별 훈련기간을 초과할 수 없다.
근로기준법 제49조 제3호의 규정에 의한 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자	근로기준법 제49조 제3호의 규정에 의하여 사용자가 노동부장관의 인가를 받은 경우에는 법 제7조의 규정에 의한 인가를 받은 것으로 본다.

3. 最低賃金의 決定

다음에서는 우리나라의 최저임금법에서 규정하고 있는 최저임금의 결정에 관한 내용에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 最低賃金의 決定基準

현행 우리나라에 있어서 최저임금의 결정기준은 최저임금법(제4조 제1항)에 의하면 근로자의

생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구별하여 정한다고 규정하고 있다. 이러한 내용을 검토하기에 앞서서 이와 같은 결정기준이 어떻게 해서 우리나라의 최저임금제에서 채택되었는가에 대한 배경을 살펴보기로 한다. 정부는 최저임금제의 도입을 결정한 후인 1987년에 각계 각층의 전문가들로 구성된 실무작업단에게 제도의 도입을 위한 사전 준비작업을 행하였는데, 당초 결정기준과 관련된 실무작업단의 건의내용은 다음과 같다. 즉 많은 국가에서 ILO의 권고에 따라 유사근로자의 임금, 생계비, 기업의 지급능력 등을 최저임금의 결정기준으로 활용하고 있는 점을 감안하여, 우리나라에서도 ILO의 기준을 준용하지는 것이었다. 그러나 도입초기에는 기술상으로 이같은 기준에 알맞는 정확한 지표의 산정이 어렵고, 심의과정에서 구체적인 합의에 도달하기 어렵다는 점을 고려하여 업종별 평균임금의 일정수준을 지표로 활용하는 방법을 아울러 건의하였다.

당시에는 최저임금제가 처음 도입되는 시기이기 때문에 최저임금의 결정기준이 어떻게 정해지느냐에 따라 최저임금수준이 바로 산정되는데, 누구도 그 효과가 어떻게 나타날지를 모르는 상황이었다. 이에 따라 실무작업단은 시안으로서 여러 가지 기준을 검토하였다.³⁰⁾ 즉 ① 통상임금 10만원 기준, ② 중졸 초임기준, ③ 하위계층 근로자의 일정비율기준, ④ 생계비의 추계치 기준 등으로 나누어 구체적으로 영향을 받는 근로자와 국가경제 전반에 걸쳐 예상되는 파급효과를 검토하였다.

그러나 한국노동조합총연맹(노총)측에서는 근로자의 생계비만으로 최저임금의 결정기준으로 삼을 것을 강력히 주장하였으며, 이에 맞서 경영자단체에서는 독신자의 생계비, 기업의 지급능력, 성장·고용·물가 등의 국민경제적 요소도 감안할 것을 주장하면서 팽팽히 맞서고 있었다. 그리고 정당의 입장에서 이 문제에 관하여 엇갈리는 주장을 하고 있었다. 야당측에서 신한민주당은 노총안을 지지하되 업종·직종별 차등안을 제시하였으며, 한국국민당은 유사근로자의 임금·생계비·통상사업의 임금 지급능력이라는 일본 최저임금의 결정기준을 제시하였다. 이에 반하여 여당측인 민주정의당은 국민복지 증진대책에서 확정된 골격을 토대로 하면서 최저임금제는 근로자에게 생계비를 보장해 주는 데 그 목표를 두어야 하므로 최저임금의 결정기준으로 근로자의 생계비만을 규정하여 단일 기준으로 채택할 것을 주장하였다. 정부측에서는 최저임금만으로 생계비를 모두 충족시키려는 것은 지나친 기대이며, 측정 자체가 주관적 기준에 따라 산정되면 합의에 이르기 어려우므로 생계비를 최저임금의 유일한 결정기준으로 사용하기 곤란하다는 의견을 주장하였다.

이와 같은 각계 각층의 다양한 요구와 주장의 조정과정에서 당초 실무작업단이 제안한 기준 중에서 기업의 지급능력은 기업측을 너무 옹호한다는 오해를 없애기 위해 삭제되었고, 나머지 결정기준의 순서도 바뀌어 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성으로 수정·확대되어 국회에 발의하게 되고, 최종 의결되어 현행 최저임금의 결정기준으로 사용되기에 이른 것이다.

30) 張鉉俊, 最低賃金制의 豫想 波及效果分析, 韓國經濟研究院 政策討論資料(87-21), 1987 참조.

2) 最低賃金額의 決定

최저임금액(최저임금으로 정한 금액)은 시간·일·주 또는 월을 단위로 하여 정한다. 이 경우 주 또는 월을 단위로 하여 최저임금액을 최저임금액을 정하는 때에는 시간급으로도 이를 표시하여야 한다. 다만 취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만의 근로자에 대한 임금과 또한 임금이 통상적으로 도급제, 기타 이와 유사한 형태로 정하여져 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 최저임금액과 다른 금액으로 정할 수 있다.

최저임금은 노동부장관이 최저임금심의위원회가 심의·의결한 최저임금안에 따라 매년 11월 30일까지 결정하여 다음 연도에 이를 적용한다. 노동부장관은 최저임금심의위원회가 심의하여 제출한 최저임금안에 따라 최저임금을 결정하기가 어렵다고 인정될 때에는 30일 이내에 그 이유를 명시하여 20일 이상의 기간을 정하여 재심의를 요청할 수 있고, 재심의에서도 당초의 최저임금안이 재결될 때에는 그에 따라 최저임금을 결정하여야 한다.

(1) 第1次 最低賃金の 審議·決定過程(1987년) : 국회에서 최저임금법이 확정됨에 따라 1987년 7월 16일에 최저임금심의위원회를 구성하고, 최저임금의 심의에 착수하였다. 전체회의(8회), 공익위원회(5회), 제조업전문위원회(7회), 생계비전문위원회(4회) 및 실태조사(3회) 등의 심의과정을 거쳐서 12월 24일에 최저임금안을 노동부장관에게 제출하였다. 이 당시의 심의과정을 살펴보면, 최저임금심의위원회는 생계비전문위원회와 제조업전문위원회로 나누어 최저임금의 결정기준 중에서 근로자의 표준생계비와 임금실태 등을 분석하였다.

생계비전문위원회에서는 전국 독신근로자 2천만여명의 실태생계비를 조사하는 한편, 한국개발연구원에 표준생계비 산정을 위촉하여 18세 독신근로자의 표준생계비를 월 11만1백51원(비소비지출 제외)으로 결정하였다.³¹⁾ 이때 확정된 표준생계비와 임금실태조사에서 나타난 임금분포를 토대로 제조업전문위원회에서는 제조업 28개 업종을 저임금그룹(12개 업종)과 고임금그룹(16개 업종) 등의 2개 그룹으로 나누어 노사 양측위원이 각각 최저임금안을 제안하였다.

그러나 노사 양측은 견해의 차이가 커서 합의점에 이르지 못하였다. 이러한 격차를 좁히기 위해서 전국 각 지역에 대한 현장실태조사와 수차례 걸친 협의에도 불구하고, 최종회의에서는 근로자위원이 퇴장한 가운데 최저임금을 시간급기준 저임금그룹의 462.5원과 고임금그룹의 487.5원으로 통과시켜 확정하였다.

제1차 최저임금의 심의과정에서 이용된 결정기준과 논리는 다음과 같이 요약할 수 있다. ① 최저임금제가 처음 실시된 원년이므로 제도의 제동과 정착에 주안점을 두고 이 제도를 통한 저임금 해소는 연차적으로 해결되어야 한다는 관점이며, ② 최저임금제의 실시로 영향을 받는 근로자수를 고려하여 국민경제에 큰 영향을 주지 않도록 하자는 논리이며, ③ 18세 독신근로자의 월표준생계비 11만1백51원에 근거하여 저임금산업의 최저임금을 결정했다는 것이다. 따라서 제1차 최저임

31) 張鉉俊, 韓國都市部門의 標準生計費, 韓國開發研究院 政策研究資料(87-14), 1987 참조.

금의 심의에서는 생계비와 임금분포가 주요한 기준이 되고 있었음을 알 수 있다.

1988년에 처음 시행된 최저임금제는 <표 5>에서와 같이, 상시 근로자 10인 이상인 제조업체 3만5천개소에 근무하는 근로자는 227만명이었고, 도입당시 최저임금에 미달했던 근로자는 저임금 그룹 8만3천6백70명이고, 고임금그룹 1만7백40명 등으로 전체 적용대상 근로자의 4.2%에 달했다. 노동부는 최저임금제가 처음 도입되었다는 점을 감안하여 적용업체에 대한 감독과 홍보를 강화하면서 처벌보다는 임금개선을 독려하고 현장지도를 위주로 한 행정감독을 수행하였다. 그 결과 1988년 4월만 해도 1천4백9개소에 3만1천9백25명이 최저임금 미달상태에 있었으나, 9월까지 33개소, 12월에는 1개소로 줄어들어 최저임금제의 준수상황은 도입 첫해의 실적으로서는 성공적인 평가를 내릴만 하다.

<표 5> 1988년의 최저임금 적용실태

구 분		적 용 대 상	제1(저임금)그룹	제2(고임금)그룹
해 당 업 종		28개 업종	식료·섬유·의복·가죽·신발·나무·종이·고무·플라스틱·도기·용기·전기기기 등 기타 제조업(12개 업종)	음료업·담배·가구·인쇄출판·산업화학·기타 화학·석유정제·석유석탄·유리·비금속철강·조립금속·기계·운수장비·정밀기계 등(16개 업종)
최저임금액	일 급		3,700원	3,900원
	시 간 급		462.5원	487.5원
적용사업체수		34,984개소	20,892개소	13,972개소
적용근로자수		2,266,675명	1,473,718명	792,950명
수혜근로자수 (%)		94,410명 (4.2%)	83,670명 (5.6%)	10,740명 (1.4%)

(2) 第2次 最低賃金の 審議·決定過程(1988년) : 제2차 최저임금의 심의에서는 근로자측안과 사용자측안의 여러 차례 절충을 시도하였으나 실패로 인하여 법정시한을 넘겼다. 당초에 노사 양측이 제시했던 최저임금액은 각각 월기준 18만5백21원과 12만원이었으며, 9월 28일의 마지막 회의에서 노사 양측은 15만94원과 12만6천원까지 각각 수정안을 제출하여 타결점을 찾았으나 더 이상 양보할 수 없다고 버티는 바람에 결국 법정시한을 넘기게 된 것이다.

근로자위원은 최저임금의 제시근거로서 ① 1988년 말의 생계비가 보장되어야 하고, ② 1988년 5월 기준으로 소비자물가 상승분과 생산성을 추가시켜야 한다고 주장한 반면에, 사용자위원측은 실질임금의 보장을 위해서는 1989년의 예상물가상승분 8%만 고려해야 한다고 맞섰다. 이같이

양측의 팽팽한 의견대립은 당초 최저임금의 산정기준으로 고려되는 생계비를 선택하는 과정에서도 드러났다. 제1차 결정때와는 달리 제2차 심의과정에서는 표준생계비 뿐만 아니라, 노동부가 조사한 실태생계비와 노총이 제시한 생계비도 최저임금 결정에 참고한다고 결정함으로써 합의의 가능성을 어렵게 하였다. 즉, 독신근로자 중에서 최빈치 계층의 생활실태를 바탕으로 작성되는 표준생계비와 실제 생활을 반영하는 실태생계비는 비슷한 수준을 보였으나, 이론적인 모형을 바탕으로 하는 노총의 최저생계비와는 큰 차이가 존재하였다.

생계비의 종류에 따라 차이가 나는 이유는 표준생계비는 모통계로 도시가계 실태조사를 사용하며, 노총의 최저생계비는 근로자에게 얼마나 필요할 것인가를 이론적인 모형으로 정립하는 계상방법에서 차이가 발생한다. 다시 말해 표준생계비는 근로자 중에서 기숙사 및 같이 방을 사용하고 있는 경우가 반영되고 이미 구비하고 있는 의복·신발 등에 대한 불필요한 추가지출이 계산 되지 않는 반면에, 노총의 최저생계비는 일단 아무 것도 없는 근로자가 구비하여야 될 필요비용이라는 측면에서 접근하기 때문이다. 이같이 노사 양측의 기본적인 시각은 생계비를 산출하는 기본적인 방법론의 합의가 없는 한 앞으로도 계속 최저임금심의시에 논란의 대상이 될 것으로 예상된다.

생계비 이외에 최저임금법에 명시된 결정기준으로서의 유사근로자의 임금과 노동생산성이 있다. 제2차 최저임금의 심의과정에서는 유사근로자의 임금으로 일본과 비슷하게 18세 여성근로자의 임금과 중졸초임이 이용되었다. 이의 근거는 최저임금 자체의 목적이 부당한 저임지대를 해소하는 데 있으며, 앞에서의 비교그룹이 저임금지대를 구성하는 제일 많은 근로자그룹이라는데 있다. 여기에서 공익위원이 이용한 유사근로자의 임금을 보면, 제조업의 경우 1989년의 예상기준으로 18세 여성근로자의 통상임금으로 14만8백58원이라는 것과 대한상공회의소가 추산한 중졸 여성근로자 초임 14만3천8백58원이라는 것과 한국생산성본부가 측정한 중졸 여성근로자 초임 16만4천5백78원을 참고하였다.

그러나 이 부분에서도 중소기업의 사용자위원은 대기업이 포함된 평균개념의 사용에 이의를 제기했고, 기관마다 예상치를 산정하기 위해 설정하는 가정이 다르기 때문에 생기는 문제는 속히 정립되어야 앞으로의 논란을 줄일 수 있을 것이다. 또한 이 당시 생산성부분에서는 근로자위원과 사용자위원 모두가 비교적 대립을 적게 보인 부분인데, 경우에 따라 한국생산성본부의 물적 생산성을 기준으로 할 것인가 또는 국민소득에 나타난 부가가치 생산성을 기준으로 할 것인가의 문제는 여전히 남아있다.

결국 1989년에 적용될 최저임금은 월기준 14만4천원(일급 4천8백원)으로 결정하여, 노동부장관에게 제출하였다. 이때 결정된 최저임금의 특징을 보면, ① 전년도와는 달리 제조업과 새로 적용되는 광업 및 건설업의 수준차이를 없앤 단일 최저임금이라는 점이며, ② 상대적으로 전년도에 비하여 근로자의 요구가 많이 반영된 점이며, ③ 공익대표의 의견이 강하게 작용되어 향후 최저임금심의회의 결정방향을 예고했다는 점 등을 들 수 있다. 그리고 제1차 최저임금의 결정때와는 달리 그룹별로 수준차이가 없어졌기 때문에 상대적으로 중소기업이 집중되어 있는 일부 그룹에서는 이전보다 많은 부담을 가지게 되었다.

(3) 第3次 最低賃金의 審議·決定過程(1989년) : 제3차 최저임금의 심의는 1989년 7월 1일에 착수하였으나, 정부의 한 자리수 임금억제정책에 반발한 노총이 심의에 1개월 동안 불참하여

파란이 예고되었다. 첫 회의는 8월 8일에 개최되었는데, 초반의 쟁점은 전산업 확대적용에 따라 한국경영자총협회(경총)이 제기한 업종별 차별임금의 적용여부가 적용시기를 1월에서 하반기로 조정하는 문제이었다. 그러나 이 문제는 공익위원들이 근로자위원측에 동조하여 적용시기는 1990년에는 현행대로 실시하고 1991년 이후부터 9월 1일로 한 것으로서, 업종별 차등적용의 여부는 전산업 단일금액으로 하되 한계기업들을 고려하여 임금수준에서 반영시킨다는 조건으로 9월 20일에 합의하였다. 이어서 최저임금의 심의에서 사용자위원측은 영세기업의 도산우려, 투자의욕의 감퇴 등을 들어 한 자리수 이내의 임금인상을 요구하였다. 반면에 근로자위원측은 높은 실질임금 인상률과 최저생계비 보장 등을 들어 대폭 인상이 불가피하다고 주장했다. 사용자위원측은 특히 중소기업협동조합중앙회의 완강한 입장에 부딪쳐 내부합의에도 어려움을 겪었다.

9월 26일에 처음 제시된 최저임금액은 노총의 18만5천원(28.4% 인상안)과 경총의 15만6천원(8.3% 인상안)으로서 격차가 컸다. 노사간의 팽팽한 대립 끝에 10월 7일에 열린 임금수준전문위원회에서 노총은 시간급 7백12원(월 17만8백80원), 경총은 시간급 6백81원(월 16만3천4백40원)으로 수정·제시하였다. 공익위원들은 중재하여 노총의 7백5원과 경총의 6백85원이 최종안으로 제시되어 접근하고, 이 범위내에서 공익위원들이 합리적인 조정안을 제시하면 노사 양측이 조건없이 적극 수용하기로 합의하였다. 이에 따라 공익위원들은 6백90원으로 결정하여 노사 양측에 통보하고 전체회의에서 이의없이 받아들이기로 결정하여 10월 12일에 최종 마무리를 지었다.

1990년에 적용될 최저임금은 <표 6>에서와 같이, 시간급 6백90원으로 확정됨에 따라 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업(장) 전체근로자(4백38만6천41명)의 4.2%인 18만3천3백32명이 수혜근로자로서 혜택을 받게 되었다.

<표 6> 최저임금의 산업별 영향률(1990년 1월초)

(단위: 명)

산 업 별	전체근로자수	수혜근로자수	영 향 률
농 립 어 업	5,452	307	5.6%
광 업	71,327	1,298	1.8%
제 조 업	2,833,390	111,460	3.9%
전 기 , 가 스 및 수 도 업	34,682	396	1.1%
건 설 업	117,896	1,907	1.6%
도 · 소 매 및 음식 · 숙박업	261,278	17,443	6.7%
운 수 · 창 고 및 통 신 업	372,136	19,742	5.3%
금융 · 보험 · 부동산 및 사업서비스업	316,849	15,893	5.0%
사 회 및 개 인 서 비 스 업	373,032	14,887	4.0%
전 산 업	4,386,041	183,332	4.2%

자 료 : 최저임금심의위원회, 1990년도 최저임금심의·의결경위, 1989.

(4) 第4次 最低賃金の 審議·決定過程(1990년) : 최저임금심의위원회는 1990년 7월 12일의 첫 회의 50여일 뒤인 8월 30일에서야 둘째 회의를 개최하였는데, 이로 인해 물가인상, 노동생산성, 국제원자재가격의 변동 등 제반요인을 반영하여 최저임금을 결정하기에는 시간이 부족하였으며, 노사대표들의 정치적 협상으로 매듭되어질 우려가 높았다.

당시 한국노동연구원³²⁾이 발표한 '1991년도 최저임금심의를 위한 생계비산정에 관한 연구'에 따르면, 1인이 매월 필요로 하는 식료품비·주거비·교육비·조세 등 최소한의 소비·비소비지출 비용은 17만3천3백60원이라고 주장하고 있다.³³⁾ 이에 따라 최저임금심의위원회는 생계비분과위원회를 개최하고, 노동연구원이 마련한 표준생계비³⁴⁾를 토대로 ① 경제성장률, ② 물가상승률, ③ 노동생산성, ④ 업종별 임금실태 등을 감안하여 최저임금의 심의에 들어갔다.

제4차 최저임금의 심의에서 노총측은 전년의 16만5천6백55원보다 25% 인상된 20만7천원(일급 7천2백원)을 제시하고, 사용자측은 8.7% 인상된 18만원(일급 6천원)을 내놓아 합의를 보지 못하였다. 이에 따라 법정시한인 9월 28일을 넘기게 되었으며, 노사 양측은 추후에 수정안을 마련하여 최종적으로 결정하기로 하였다. 결국 제4차 최저임금의 결정은 10월 12일야 사용자위원들이 회의장에서 모두 퇴장하는 가운데 진행되었다.

여기에서 확정된 최저임금은 19만2천7백원(시간급 8백20원, 일급 6천5백60원)이다. 사용자위원들은 결정된 최저임금액의 인상률(월급기준 16.4%)이 경제형편상 지나치게 높다면서 노동부측에 즉각 재심 요청여부를 검토하였다. 그러나 비교적 높은 인상에도 불구하고, 일반근로자의 입장에서 실제 최저임금이 월 20만원에 미달하는 것으로 최저생계비에 미치지 못하는 금액이라고 불만을 표실했다. 노사간의 캐스팅 보트 역할을 담당한 공익위원들의 대부분이 10% 이상의 인상을 지지하는 분위기가 역력하자, 사용자위원들은 표결로서는 승산이 없다고 판단하고 회의자체를 거부하기에 이른 것이다.

1991년에 적용될 최저임금은 <표 7>에서와 같이, 시간급 8백20원으로 확정됨에 따라 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업(장) 전체근로자(4백55만6천75명)의 3.4%인 15만5천2백80명이 수혜근로자로서 혜택을 받게 되었다.

32) 韓國勞動研究院은 정부의 노동정책개발을 지원하고 노동문제에 관한 국민일반의 인식제고를 위하여 1988년 8월에 한국노동연구원법(법률 제4078호)에 의거하여 정부출연연구기관으로 설립되었다.

33) 朴英凡, 1991年度 最低賃金審議를 위한 生計費算定에 관한 研究, 韓國勞動研究院, 1990.

34) 표준생계비는 성인남성이 하루에 필요한 기본열량을 2천6백Kcal로 할 때의 음식비와 기준 소비자물가, 가구별 평균식료품비 등을 합계한 것이다.

〈표 7〉

최저임금의 산업별 영향률

(단위 : 명)

산 업 별	전 체 근로자수	1990년 12월말 기준		1991년도 기준	
		수혜근로자수	영향률	수혜근로자수	영향률
전 산 업	4,556,075	393,183	8.6%	155,280	3.4%
제 조 업	2,800,659	288,544	10.3%	94,164	3.4%
운 수 · 창 고 업	445,875	37,660	8.4%	23,541	5.3%
금 용 업	394,050	31,978	8.1%	21,530	5.5%
농 립 업	8,543	647	7.6%	103	1.2%
도 · 소 매 업	271,059	14,829	5.5%	6,556	2.4%
광 업	61,503	2,386	3.9%	1,510	2.5%
서 비 스 업	400,211	13,330	3.3%	6,236	1.6%
전 기 업	37,898	1,011	2.7%	540	1.4%
전 설 업	136,276	2,798	2.1%	1,100	0.8%

자 료 : 최저임금심의위원회, 1991년도 최저임금심의·의결경위, 1990.

(5) 第5次 最低賃金の 審議·決定過程 (1991년) : 최저임금심의위원회는 1992년에 적용되는 최저임금을 결정할 전체회의를 10월 11일에 개최하였는데,³⁵⁾ 근로자위원측의 13.4% 인상안과 사용자위원측의 12.2% 인상안을 놓고 의견을 좁힌 끝에 전년도보다 12.8%가 오른 월 20만9천50원 (시간급 9백25원, 일급 7천4백원)으로 결정하여 노동부에 제출하였다.

1992년에 적용될 최저임금은 <표 8>에서와 같이, 시간급 9백25원으로 확정됨에 따라 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업(장) 전체근로자(4백62만1백64명)의 2.2%인 10만3천65명이 수혜근로자로서 혜택을 받게 되었다.

35) 最低賃金審議委員會의 회의가 지연된 이유는 신규위원들의 위촉이 결재과정에서 늦어졌기 때문이다. 이때 지명된 신규위원은 ① 공익위원으로서 崔鍾泰(서울대 교수), 金湧燭(연세대 교수), ② 근로자위원으로서 宋壽一(삼유노련 위원장), 李光南(택시노련 위원장), 金有坤(화학노련 위원장), 金萬浩(고무노련 위원장), ③ 사용자위원으로서 趙潤鑾(한국경총 상무이사), 曺圭河(전경련 전무이사), 朴容相(대한상의 전무이사), 鄭漢昇(대한약품공업협동조합 이사장), 鄭相寧(중소기업협동조합중앙회 상근부회장) 등이다.

<표 8>

최저임금의 산업별 영향률

(단위: 명)

산 업 별	전 체 근로자수 ³⁶⁾	1991년 12월말 기준		1992년도 기준	
		수혜근로자수	영향률 ³⁷⁾	수혜근로자수	영향률 ³⁸⁾
전 산 업	4,620,164 (4,520,164)	391,502 (291,502)	8.5% (6.4%)	103,065	2.2%
제 조 업	2,817,517	280,245	9.9%	54,585	1.9%
금융·부동산업	443,094	34,800	7.9%	18,141	4.1%
운수·창고업	439,981	32,212	7.3%	15,101	3.4%
도·소매업	281,696	18,142	6.4%	5,089	1.8%
전기·가스업	35,544	2,110	5.9%	739	2.1%
서비스업	410,034	19,557	4.8%	7,873	1.9%
광업	54,898	1,339	2.4%	765	1.4%
건설업	137,399	3,097	2.3%	772	0.6%

주: ()내 숫자는 최저임금적용제외 근로자(1991년말에 추정된 약 10만명)를 제외한 경우의 근로자수 및 영향률임.

자료: 최저임금심의위원회, 1992년도 최저임금심의·의결경위, 1991.

3) 最低賃金案에 대한 異議提起

노동부장관은 최저임금심의위원회로부터 최저임금안을 제출받은 때에는 이를 고시하여야 한다. 근로자를 대표하는 자와 사용자를 대표하는 자는 고시된 최저임금안에 대하여 이의가 있을 때 고시된 날로부터 14일 이내에 노동부장관에게 이의를 제기할 수 있다. 노동부장관은 이의가 이유 있다고 인정된 때에는 그 내용을 명시하여 최저임금심의위원회에 최저임금안의 재심의를 요구하여야 한다. 근로자를 대표하는 자는 최저임금법시행령에서 총연합단체인 노동조합의 대표자와 산업별 연합단체인 노동조합의 대표자로 하고, 사용자를 대표하는 자는 최저임금법시행규칙에 위임하였다. 최저임금법시행규칙에서는 사용자를 대표하는 자를 상공회의소법에 의한 대한상공회의소와 중소기업협동조합법에 의한 중소기업협동조합중앙회로 정하고 나머지는 전국적 규모를 갖는 사용자단체 중에서 노동부장관이 지정하는 단체의 대표자로 한다. 노동부장관이 지정하는 단체는 전국경제인연합회, 한국무역협회, 한국경영자총협회 등이다.

4. 最低賃金審議機構

(1) 最低賃金審議委員會의 設置: 최저임금에 관한 심의 기타 최저임금에 관한 중요사항의

36) 전체근로자수는 1990년 6월기준 최저임금심의위원회의 임금실태분석결과보고 자료임.

37) 영향률 = $\frac{\text{수혜근로자수}}{\text{전체근로자수(임금실태분석결과 수정분 자료)}}$

38) 1992년도 기준 영향률은 1992년중 평균임금 인상률을 15~16%로 가정하여 산출한 것임.

심의를 위하여 노동부에 최저임금심의위원회를 설치한다. 따라서 우리나라의 최저임금 결정방법은 영국과 독일에 있어서와 같은 최저임금심의회방식이라고 볼 수 있다.

(2) 最低賃金審議委員會의 構成 : 최저임금심의위원회는 근로자를 대표하는 위원인 근로자위원과 사용자를 대표하는 위원인 사용자위원 및 공익을 대표하는 위원인 공익위원 각 9명씩 총 27명으로 한다. 최저임금심의위원회에는 2명의 상임위원을 두며, 상임위원은 공익위원이 된다.위원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다.위원의 자격, 임명, 위촉에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 최저임금심의위원회에는 관계 행정기관의 공무원 중에서 3명 이내의 특별위원을 둘 수 있다. 특별위원은 회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 이 밖에도 전문위원회를 둘 수 있다.³⁹⁾

39) 최저임금심의위원회 위원들의 명단은 다음과 같다.

최저임금심의위원회의 위원명단

직책		년도				
		1987년	1988년	1989년	1990년	1991년
위원장		趙璣滄	趙璣滄	趙璣滄	趙璣滄	趙璣滄
공익위원	부위원장	—	—	金重華	金重華	金重華
	위원	裴茂基 李奎昌 金秀坤 金亨培 趙昌華 朴弼秀	裴茂基 李奎昌 金秀坤 金亨培 趙昌華 朴弼秀	朴世逸 李奎昌 金秀坤 金亨培 趙昌華 朴弼秀	朴世逸 李奎昌 金秀坤 金亨培 趙昌華 —	朴世逸 李奎昌 金秀坤 金亨培 金浣嶼 崔鍾泰
사용자위원	위원	尹能善 黃正顯 申奉植 車相弼 韓在烈 崔世馨 崔圭巡 李殷卓 金榮哲	尹能善 黃正顯 申奉植 車相弼 崔世馨 崔圭巡 李殷卓 韓在烈	尹能善 申奉植 車相弼 黃正顯 崔世馨 崔圭巡 李殷卓 金榮哲 —	尹能善 崔昌洛 車相弼 黃正顯 崔世馨 崔圭巡 李殷卓 金榮哲 —	黃正顯 曹圭河 朴容相 崔世馨 趙潤馨 鄭漢昇 鄭相寧 —
	위원	李龍俊 閔堯基 朴峻弘 李鍾完 閔正植 李時雨 金樂翼 朴鍾根 鄭春澤	李聖植 閔堯基 李鍾完 李鍾元 金樂翼 朴鍾根 鄭春澤 —	洪三熹 閔正植 洪金雄 金樂翼 鄭春澤 金承久 金萬浩 羅雲錫 朴仁相	李鍾完 閔正植 洪金雄 金樂翼 鄭春澤 金承久 金萬浩 羅雲錫 朴仁相	李鍾完 閔正植 金有坤 金樂翼 羅雲錫 朴仁相 宋壽一 李光南 金萬浩
특별위원	위원	崔勝夫 康奉均 朴雲緒	具然春 康奉均 朴雲緒	具然春 韓利憲 朴雲緒	金用昭 韓利憲 蔡載憶	李洪志 李起浩 韓感洙

(3) 最低賃金審議委員會의 機能 : 최저임금심의위원회의 기능은 ① 최저임금에 관한 심의 및 재심의, ② 최저임금 적용사업의 종류별 구분에 관한 심의, ③ 최저임금제도의 발전에 관한 연구 및 건의, ④ 기타 최저임금에 관한 중요사항으로서 노동부장관이 부의하는 사항의 심의 등이다.

(4) 最低賃金審議委員會의 會議 : 최저임금심의위원회의 회의는 ① 노동부장관이 소집하는 경우, ② 재적위원의 1/3 이상의 소집을 요구하는 경우, ③ 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 위원장이 이를 소집한다. 의결은 재적위원 각 1/3 이상의 출석이 있어야 하나, 2회 이상의 출석요구를 받고도 이유없이 출석하지 않을 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 最低賃金의 適用範圍

(1) 最低賃金의 適用事業(場) : 최저임금법의 근로기준법의 적용을 받는 사업(장)에 적용하는데, 다만 사업의 종류·규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업은 그러하지 아니한다. 이 사업(장)의 종류별 구분은 최저임금심의위원회의 심의를 거쳐 노동부장관이 정하도록 하고 있다. 1988년에 처음으로 시행된 당시의 최저임금 적용사업(장)은 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 모든 제조업에 적용하기로 하였다. 이때 적용사업(장)은 2개의 그룹으로 분류하여 최저임금액에도 차이를 두었는데, ① 제1(저임금)그룹은 제조업 중 식료품·섬유·의복·가죽·신발·나무·종이·고무·플라스틱·도기·옹기·전기기기·기타 제조업 등 12개 업종이며, ② 제2(고임금)그룹은 음료품·담배·가구·인쇄출판·산업화학·기타 화학·석유정제·석유석탄·유리·비금속·철강·비철금속·조립금속·기계·운수장비·정밀기계 등 16개 업종이다. 1989년에는 적용사업(장)을 ① 섬유, 의복, 신발, 전자 등 제조업, ② 광업, ③ 건설업 등 3개 업종의 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사업(장)으로 확대하였다. 1990년부터는 적용사업(장)이 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 전산업으로 확대함으로써 저임금근로자의 생활안정을 기하려는 노력을 하고 있다.

(2) 最低賃金의 適用金額 : 근로자가 임금을 정하는 단위가 된 기간이 그 근로자에게 적용되는 최저임금액을 정함에 있어 단위가 된 기간과 다른 경우에는 그 근로자에 대한 임금을 최저임금법시행령이 정하는 바에 따라 시간에 대한 임금으로 환산한다. 매년 최저임금심의위원회에서 최저임금을 심의·결정하여 실시된 현황은 <표 9>에서와 같다.

〈표 9〉 최저임금제의 연도별 주요지표

적용년도	최저임금액		적용대상	영향률 ⁴⁰⁾
	시간급 ⁴¹⁾	증가율		
1988년	저임금그룹 462.5 고임금그룹 487.5	-	제조업(상시근로자 10인 이상)	제조업전체 4.2% 저임금그룹 5.7% 고임금그룹 1.4%
1989년	600.0원	26.3%	제조업·광업·건설업(상시근로자 10인 이상)	전체 10.7% 제조업 11.1%
1990년	690.0원	15.0%	전산업(상시근로자 10인 이상)	전산업 4.2% 제조업 3.9%
1991년	820.0원	18.8%	전산업(상시근로자 10인 이상)	전산업 8.6% 제조업 10.2%
1992년	925.0원	12.8%	전산업(상시근로자 10인 이상)	전산업 8.5% 제조업 9.9%

자료 : 최저임금심의위원회, 최저임금심의·의결경위, 각년도.

지금까지의 최저임금심의위원회에서 최저임금액을 결정하는 과정에서 살펴보면, 근로자위원측과 사용자위원측의 쌍방이 모두 불만을 가지고 있다. 근로자위원측에서는 최저임금액이 도시 단순근로자의 평균 최저생계비에 미치지 못하기 때문에 최저임금제 실시의 효과가 없을 뿐만 아니라 앞으로 예상되는 임금분쟁에까지 파급효과가 우려된다고 주장하며, 반대로 사용자위원측은 이러한 최저임금액이 실시되면 사업규모가 영세한 이른바 한계기업들이 도산의 위험을 느끼게 될 것이며 업체에 따라서는 대량해고가 불가피할 것이라는 주장이다.

6. 最低賃金法の 위반에 대한 罰則

사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에 대하여 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 하며, 또한 최저임금을 이유로 종전에 많이 지급하던 임금수준을 낮추어서는 안된다. 뿐만 아니라 근로자와 사용자간에 최저임금액에 미달하는 임금을 지급하기로 근로계약을 체결한다 하여도 이것은 무효화되는 것이다. 이러한 규정을 위반한 사용자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에

40) 영향률 = $\left[\frac{\text{수혜근로자(최저임금 미만자)}}{\text{전체근로자}} \right] \times 100$ 으로서 전년도 12월말 기준 수치임.

41) 최저임금액의 일급(8시간기준) = 시간급×8

처하거나 이를 병과할 수 있다. 또한 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 최저임금법에 위반될 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인이나 개인에 대하여도 벌금형을 과할 수 있게 하고 있다. 이는 최저임금법에 대한 위반을 억제하려는 양벌규정인 것이다.

7. 最低賃金制의 實施實態에 대한 評價

우리나라의 최저임금제는 도입연분이 불과 5년 밖에 되지 않지만, 1987년(정치민주화선언) 이래로 큰 폭의 임금상승과 함께 근로자의 권리의식과 사용자의 관심이 급신장하고 있기 때문에 비교적 순탄하게 산업사회로의 정착이 가능한 것으로 평가된다.

우리나라의 최저임금제 운영실태에 대한 종합적인 평가는 다음과 같이 요약할 수 있다.⁴²⁾

① 최저임금제는 당초 예상보다 빨리 정착되었다고 평가할 수 있다. 최저임금제에 관하여 경영자가 근로자에 비해 소극적인 태도를 가지고 있으며, 기업의 유형에 따라 분류해 보면 인건비의 비중이 높은 노동집약적 업종, 내수산업 및 하도급업체에 있어서 최저임금제의 정착도가 상대적으로 낮다. 따라서 정부당국은 앞으로 최저임금제의 운영지도에 있어서 기업별 속성에 따라 지도방법을 달리하는 것이 더 효과적일 것이다.

② 최임금제의 목적에 대해서는 노사양측이 모두 공통적으로 부당한 저임금의 해소라는 소극적 목적보다는 근로자의 생계비 보장이라는 보다 적극적인 목표에 두어야 할 것이다. 이러한 결과를 반영하여 최저임금의 결정기준으로 생계비와 노동생산성을 우선적으로 제시하고 있으며, 최저임금이 일반 임금상승률보다 약간 높거나 같아야 한다거나 소비자물가에 자동적으로 연동되어야 한다는 반응을 보이고 있다.

③ 최저임금심의위원회의 위상에 대해서는 최저임금의 심의·결정에 있어서 정부의 영향을 크게 받고 있다는 반응이 주류를 이루고 있다.

④ 최저임금제의 운영과정에서 우리의 현실과 관련하여 다소 문제가 있는 것으로 지적된 중·고령근로자에 대한 적용의 제외나 18세 미만 연소근로자에 대한 90% 차등지급률 등의 현행 제도에 대한 재검토가 필요하다.

⑤ 최저임금의 영향을 받는 제조업체의 50% 이상이 하도급업체로 나타나고 있으며, 하도급업체의 경우 최저임금수준에 비추어 본 현재의 임가공료가 상대적 낮다고 평가할 수 있다. 따라서 하도급업체는 임가공료의 인상, 원도급자에 대한 공동책임의 부과 등 하도급 관계에 대한 제도적인 개선이 없이는 계속해서 최저임금제로 경영상 큰 애로를 겪게 될 것이며 최저임금제의 확실한 이행을 확보하기도 어려울 것으로 전망된다.

⑥ 최저임금의 적용에서 제외되는 임금(수당)의 범위는 기업의 임금체계의 개편으로 직결되는

42) 曹允鉉·鄭秉錫, 前掲書, pp.162~172 참조.

중요한 문제인데, 노사 양당사자는 현행의 임금범위에 대하여 선호하고 있다.

⑦ 최저임금제의 적용이 전산업에 확대되어 있는 단계에서는 산업별·업종별 임금체계의 특성을 감안한 개선방안이 필요하다. 예컨대, 산업이나 지역에 관계없이 일률적으로 적용되고 있는 현재의 최저임금제를 대도시·중소도시·농촌지역 등으로 구분하여 차등을 두는 방안도 고려할 수 있다.

⑧ 현재 진행중인 최저임금법 개정에 있어서 최저임금의 발표시기를 1월에서 9월로 조정하는 방안과 최저임금을 매년 결정하는 현행제도를 바꾸어 격년제 등으로 변경하자는 방안이 대두되고 있다. 이에 대해서 근로자의 경우에는 제도변경에 따른 불이익을 우려하여 현행제도를 유지하자는 입장을 취하고 있다. 따라서 최저임금의 발표시기 변경 등의 제도적 변화가 근로자에게 불리하지 않도록 경과조치를 두어야 할 것이며, 제도적 변경에 대한 당위성 등의 홍보활동에도 노력하여야 한다.

이와 함께 저임금근로자에 대한 보호대책을 제시하면 다음과 같다.

① 비교적 동질적 근로자에 대해서도 고임금업체와 저임금업체간에는 심각한 임금격차가 존재하고 있다. 그리고 생산직과 단순근로자 계층에 있어서 저임금업체와 고임금업체간에는 뚜렷한 임금계층이 존재하고 있다. 국민경제적 차원에서 비교적 동질적 근로자에 대해서는 유사한 임금이 지급되도록 학력별·직종별·성별 임금격차의 해소를 지향하는 임금구조의 조정정책이 이루어져야 한다.

② 최저임금제는 저임금에 의존하던 비효율, 낭비, 방만한 기업경영을 중요한 전기가 되고 있다. 그렇다고 하더라도 저임금문제의 장기적 해결은 고성장·고부가가치의 산업과 업종을 육성하는 산업구조의 고도화 과정에서 성취될 수 있으므로 하나의 고부가가치의 고임금 중소기업으로 원활하게 이동하도록 하며, 산업간에 있어서는 향후 고성장·고부가가치의 산업에서 소재, 부품, 기계류 등의 중간재부문에 중소기업이 성장하여 자립경제와 산업구조 고도화가 동시에 가능하도록 하여야 한다. 그리고 이들 중소기업의 자본이용에 대한 보조금 정책이 노동시장에서의 최저임금제와 동시에 추진되도록 노력하여야 한다.

③ 최저임금의 영향권업체에서 광범위하게 이루어지는 하도급 생산의 확대는 최저임금 영향권 업체 과반수가 하도급업체인 점을 감안하여 하도급업체에 의한 하도급현상이 확대되는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 현상은 가내근로자의 수를 크게 증대시킬 것으로 전망된다. 이들 가내노동은 근로기준법 등에서 의미하는 사용자와의 종속관계하에서의 노동과는 다르지만, 실질적으로 고용노동과 유사한 사회적인 종속관계가 인정되며, 종사하게 되는 업무는 상품제조 또는 가공과 같이 고용근로자와 다를 바가 없다. 또한 일반적으로 가내노동은 생산성이 낮으므로 근로자의 조직화가 이루어지기 어렵고 가계보조적인 노동이 많으므로 근로조건이 열악하기 쉽다. 이러한 것들은 가내노동과 경쟁관계에 있는 업종의 영세한 중소기업에서 일하는 고용근로자의 근로조건을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있으므로 최저임금제의 정착을 위해서는 가내근로자를 대상으로

하는 가내노동법의 제정이 요청된다. 이를 위해서는 가내근로자의 실태를 파악하는 조사가 필요한데, 가내근로자의 실태조사는 하도급 관계의 실태파악과 동시에 진행되어야 할 것이다.

V. 結 論

최저임금제의 도입이 결정되어 시행되기까지는 노사 당사자와 정부 및 학계에서 이에 대한 첨예한 관심을 보였으나, 최근에는 등한시되는 경향이 있다. 이러한 이유로서 우리나라는 1986년 이후 3년간의 고성장과 호황 및 1987년의 노사분규 이후 노동조합의 단체교섭력 증대로 인한 임금상승 등의 요인에 의하여 최저임금의 효과에 대한 관심이 줄어들었기 때문이라고 생각된다.

그동안 우리나라의 최저임금제 시행과정을 살펴보면, ① 1988년에는 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 제조업에 적용되었고, ② 1989년에는 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 광업·건설업·제조업에 적용되었으며, ③ 1990년에는 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업(장)에 적용되었다. 향후 상시 5인 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업(장)으로의 확대·적용이 예상되는 현시점에서, 최저임금제의 실시현황과 평가 및 발전방향에 관하여 고찰하였다.

최저임금제를 도입하여 실시하는 가운데 나타난 효과는 다음과 같다.

첫째, 최저임금제의 도입 이전 시점인 1986년 11월과 1989년 1월의 근로소득분배를 비교하여 보면 최저임금의 적용대상 근로자로 구성되는 남성과 여성 근로자계층의 소득분배상의 위치가 호전되었다. 이는 노조의 교섭력 증대의 요인에 의한 것도 있지만, 최저임금제의 시행에 따른 임금격차의 개선에 의해서 기인된 것으로 생각된다.

둘째, 최저임금제의 과급효과로서는 최저임금제의 시행으로 적용대상 근로자의 임금이 크게 상승함에 따라 최저임금 이상의 임금을 받는 고임금근로자계층도 추가적인 임금인상을 요구하는 사례가 나타나고 있지만, 대체로 종래의 임금격차가 그대로 유지되거나 축소되는 방향으로 나타나고 있다.

셋째, 최저임금제는 근로자의 이직을 줄이고 노동생산성을 높이는 결과를 가져왔다.

네째, 최저임금제의 충격효과로서는 저임금에 의존하던 비효율, 낭비, 방만한 기업경영이 최저임금제의 시행을 계기로 경영전반의 합리화와 효율화를 촉진하고 있다.

다섯째, 최저임금제는 기업의 공장자동화와 외부하청을 급속하게 추진시키고 있다.

여섯째, 최저임금제가 투자를 위축시키는 효과는 거의 없으며, 오히려 자본설비에 대한 지출을 증대시키고 있다.

일곱째, 최저임금제는 상품가격을 인상시키도록 작용하였는데, 고가품의 개발·판매를 촉진하며 동시에 경영자에게 국내판매를 증대시키도록 노력하게 하였다.

여덟째, 우리나라 최저임금제의 정착도는 인건비의 비중이 높은 노동집약적 업종과 내수산업

및 하도급업체에서 상대적으로 낮은 편이지만, 전반적으로 최저임금제가 당초 예상보다 빠르게 정착단계에 들어섰다고 볼 수 있다.

앞으로 우리나라의 최저임금제가 지향하여야 할 바람직한 발전방향에 대하여 다음과 같이 제시한다.

첫째, 최저임금심의위원회의 구성이 너무 노사단체에만 큰 비중을 두고 있기 때문에 소비자와 적용사업(장) 및 근로자의 이해를 대변할 구성원이 부족하다는 것이다. 노사 양측을 대표하는 최저임금심의위원회의 위원들은 흔히 최저임금제로 영향을 받는 기업이나 근로자의 이해를 대변하기보다는 자신이 속해 있는 단체의 입장을 대표하는 경우가 많다. 따라서 결정기준으로 이용될 수 있는 최소한의 기본자료의 선정에도 합의를 보지 못하고 있다. 적어도 심의과정에서 직접 영향을 받는 적용사업(장)과 근로자의 의견을 청취·반영할 수 있는 기회가 주어지거나 위원들의 현장실태조사가 항구적으로 이루어져 현실감각을 가지고 있어야 한다.

둘째, 최저임금의 결정기준 중에서 생계비는 통계의 연속성과 유용성을 감안하여 현행 표준생계비를 기본으로 하고, 전년도의 산정기준에서 지적된 문제점 등을 보완해 나가는 방향이 바람직하다. 한국노총도 생계비산출은 다른 임금협상을 위해서도 산정할 것이지만, 최소한 최저임금의 기준으로서의 상호 이해의 폭을 넓혀 가는 것이 바람직하다. 또한 앞으로 각종 거시통계자료 이외에 지역별·업종별로 문제가 되는 사업장 일부를 미시적으로 분석하여 최저임금의 결정기준에 참고자료로서 활용하여야 한다.

셋째, 최저임금제가 본격적으로 정착단계에 들어섰기 때문에 정부당국은 위반사업장에 대한 감독을 강화시켜야 할 것이며, 동시에 이로 인하여 발생하는 해고 및 폐업에 대처하기 위해 영세한 중소기업(하도급업체)과 대기업(원도급업체)간의 거래조건을 정비하고, 인력의 재훈련 방안 및 고용확충방안 등을 시급히 수립해 나가야 할 것이다. 기업에 대한 지원도 실업이 심각할 경우에는 직접 임금보조 등을 고려할 수 있으나, 이 때에는 면밀한 검토하에서 극히 제한적으로 시행되어야 하며 지원 자체가 저임금을 존재시키는 방향으로 전개되어서는 안된다.

넷째, 근로자단체와 사용자단체는 최저임금제가 소득분배 자체를 단기간에 시정하는 방법이 되기에는 미흡하다는 인식에 공감하여야 한다. 기업은 제도의 목표 자체가 지나친 저임금을 사회가 용인할 수 없다는 관점에서 소속 근로자에게 올바른 홍보활동에 노력하여야 하고, 최저임금제 때문에 기업경영이 악화된다는 과민반응을 보일 단계는 이미 지났다고 인식하여야 한다.

다섯째, 노사 당사자와 전문가들은 가급적 최저임금제가 경제에 기여할 수 있는 긍정적인 측면을 극대화시키며, 앞으로도 계속 이상과 현실을 조화시켜 나감으로써 최저임금제의 기본적인 의의를 살리는데 협조하여야 한다.