



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1505호 | 2018년 9월 10일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 최저임금 결정방식의 쟁점과 과제

조 승 래 \*

### 1. 들어가며

1986년 12월 31일 제정된 「최저임금법」이 시행된 지 30년이 지났다. 그러나 30여 년 전에 설정된 최저임금 결정방식이 바뀐 시대상황에 맞게 변화되지 않은 채 그대로 적용되고 있고, 매년 최저임금 결정을 둘러싸고 갈등이 끊이지 않고 있다.<sup>1)</sup>

이 글은 국제노동기구(ILO) 협약 및 권고사항과 현행 「최저임금법」을 중심으로 최저임금 결정방식의 쟁점을 정리하고, 최저임금 결정권한의 국회 이관방안 등 최근 제기되고 있는 최저임금 결정방식 개선을 위한 향후 과제를 검토하고자 한다.

### 2. ILO의 최저임금 결정방식에 관한 제언

최저임금에 관한 ILO 협약 체결은 두 차례 있었으며(제26호 및 제131호) 우리나라는 2001년 12월에 이들 협약을 모두 비준하였다.<sup>2)</sup> ILO는 이들 협약에 더하여 관련 권고<sup>3)</sup> 및 회원국의 사례를 정리한 「최저임금 정책 지침서(Minimum Wage Policy Guide)」(이하 ‘ILO 지침서’)를 제시하고 있다.

### (1) 사회적 파트너 간의 충분한 협의와 참여

ILO 「최저임금 결정협약」(제131호)은 최저임금제도 운용 등에 있어서 사용자 및 근로자 대표와 충분히 협의하기 위한 조치를 하도록 규정하고 있다(제4조제2항). 아울러 동 협약은 최저임금 결정제도의 성격상 적합한 경우에는 사용자단체 및 근로자단체의 대표가 직접적으로 참여할 수 있도록 조치하여야 한다고 규정하고 있다(제4조제3항(a)).

이러한 ILO 협약을 구체화하여 ILO 지침서는 최저임금을 확정하는 방법에는 다양한 방법이 존재하지만, 그 과정에서 근로자 및 사용자를 포함한 사회적 파트너 간의 ‘충분한 협의와 참여(full consultation and participation)’가 있어야 한다고 안내하고 있다. 즉, ‘충분한 협의와 참여’가 바로 ILO 「최저임금 결정협약」(제131호)의 핵심으로 소개되고 있으며, 사용자와 근로자의 참여와 정책수용성을 높이기 위한 협의와 참여의 틀/framework로서 ‘사회적 대화(social dialogue)’가 제시되고 있다.

### (2) 독립된 전문가의 중요성

ILO 「최저임금 결정협약」(제131호)은 최저임금 결정제도의 성격상 적합한 경우에는 국가의 일반적 이익(general interests)을 대표하는 데 권한이 있다고 인정되는 사람이 최저임금제도

1) 최저임금위원회, 『최저임금 30년사』, 2018, p.4, p.228.  
2) Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26), Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)  
3) Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970(No.135)

운용에 직접적으로 참여할 수 있도록 조치하여야 하며, 이러한 국가의 일반적 이익을 대표하는 사람의 임명은 국내법 또는 관행에 따라 관련 사용자단체 및 근로자단체와 충분히 협의를 거치도록 규정하고 있다(제4조제3항(b)).

여기에 더하여 ILO는 최저임금 결정기준 설정에 있어서 충분한 통계자료와 데이터가 지원되어야 한다고 권고하고 있다.<sup>4)</sup> 최저임금은 실증적인 근거(evidence-based)에 따라 결정되어야 하고, 그 효과 역시 세심하게 점검되어야 하므로, 최저임금 전문가 및 국가통계기관의 역할이 중요하다는 것이다.

### 3. 우리나라의 최저임금 결정방식

#### (1) 최저임금위원회의 결정

최저임금을 결정하는 방식은 ① 국회의 승인 또는 의결 방식(미국, 브라질 등), ② 행정부가 결정하되 노사단체 등 의견수렴을 거치는 방식(그리스, 네덜란드 등), ③ 별도 위원회 심의 후 이를 참고하여 행정부가 결정하는 방식(스페인, 프랑스 등), ④ 노사단체 등이 참여하는 별도 임금위원회에서 결정하는 방식(독일, 영국 등), ⑤ 기타 단체협약을 통해 최저임금을 결정하는 방식(남아프리카공화국) 등으로 구분된다.<sup>5)</sup>

우리나라의 경우 최저임금의 결정권한은 고용노동부장관이 보유하고 있으나, 고용노동부장관은 최저임금위원회에서 심의·의결한대로 최저임금을 결정하도록 규정되어 있어 사실상 최저임금위원회가 독립적인 위치에서 최저임금을 결정하는 ‘최저임금위원회 결정방식’을 취하고 있다(「최저임금법」 제8조제1항). ILO도 우리나라를 최저임금위원회가 사실상 위임된 최저임금 결정권한을 보유하고 있는 사례로 분류한다.<sup>6)</sup>

4) Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970 (No. 135)  
5) 최저임금위원회, 앞의 글, p.109.

이는 1986년 당시 우리나라 현실에서 위원회에 자문기능만 부여할 경우 최저임금이 정부 주도로 운영될 수밖에 없다는 우려가 반영된 것이었다. 아울러 최저임금 결정은 정치·경제·사회에 중요한 영향을 미치기 때문에 책임성을 확보할 필요가 있다는 지적도 고려하여, 최종적인 권한은 행정기관에서 갖되 최저임금위원회가 실질적인 권한을 행사하는 현행 제도가 마련된 것으로 알려지고 있다.<sup>7)</sup>

최저임금에 관한 사실상의 결정권한을 갖는 최저임금위원회는 근로자 대표위원, 사용자 대표위원, 공익 대표위원 각 9명씩 총 27명으로 구성된다(「최저임금법」 제14조).

#### (2) 현행 최저임금 결정방식에 대한 비판

「최저임금법」 제정 당시의 노사합의를 통한 성숙한 노사관계 정착에 대한 기대와는 달리,<sup>8)</sup> 거의 매년 극심한 노사대립 후 표결에 따라 최저임금이 결정되고 있다. 특히, 2000년대 이후에 노·사·공익 3자 합의에 따라 최저임금이 결정된 사례는 세계금융위기의 영향이 이어지던 2008년과 2009년 단 2차례뿐이었다.

결과적으로 현행 최저임금위원회 체제 하에서는 사실상 공익위원이 최저임금 결정의 가장 핵심적인 역할을 하고 있다는 것이 일반적인 평가이다. 그런데 공익위원의 임명은 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 규정되어 있어(「최저임금법 시행령」 제12조제1항), 전문성·공정성·중립성 등을 모두 갖춘 공익위원의 임명을 담보할 수 있는 제도개선이 필요하다는 지적도 이어지고 있다.<sup>9)</sup>

또한, 최저임금위원회 결정에 대한 정부의 재

6) ILO, *Minimum Wage Policy Guide*, p.28.

7) 최저임금위원회, 앞의 글, pp.115-116.

8) 최저임금위원회, 앞의 글, p.114.

9) 국회 환경노동위원회는 2017년 국정감사 시정 및 처리요구사항으로 “최저임금위원회 공익위원을 선출할 때 정권의 영향력에서 독립된 방식으로 결정하는 방안을 검토할 것”을 의결한 바 있다.

심의 요청이 지난 30여 년간 한 번도 이루어진 적이 없는 등 최저임금위원회 권한에 대한 견제도 이루어진 사례가 없다.

#### 4. 최저임금 결정방식 개편방안

현행 최저임금 결정방식의 한계를 극복하기 위한 다양한 방안이 제기되고 있다. 이하에서는 (1) 현행 최저임금위원회 체제라는 큰 틀은 유지하면서 이를 보완하는 방안, (2) 최저임금 결정 권한을 국회에 이양하는 방안으로 나누어 주요 내용을 소개한다.

##### (1) 현행 결정방식을 전제로 보완하는 방안

###### ① 공익위원 전문성·공정성·중립성 강화안

공익위원 임명에 노사단체 및 국민의 대표기관인 국회의 의견을 수렴하여 공익위원의 전문성·공정성·중립성을 강화하고자 하는 방안으로서, 공익위원을 노사단체 또는 국회 추천으로 임명하는 방안 등이 제안되고 있다.<sup>10)</sup>

###### ② 최저임금 결정구조 이원화 방안

최저임금의 상·하한선을 정하는 공익위원들로만 구성된 ‘최저임금구간설정위원회’와 상·하한선 범위에서 최저임금을 결정하는 노·사·공익위원 동수로 구성된 ‘최저임금결정위원회’로 최저임금 결정구조를 이원화하는 방안이다.<sup>11)</sup> 이원화를 통하여 최저임금 결정과정에서의 대립과 갈등을 완화하고 합의를 촉진한다는 방안으로, 정부의 「최저임금 제도개선에 관한 연구 TF」(2017년)가 제안한 내용이기도 하다.

##### (2) 최저임금 결정권한 국회 이양 방안

최저임금위원회에서의 최저임금 결정이 본래 취지대로 기능하지 못하고 있다는 인식을 바탕으로, 국민의 대표기관인 국회가 최저임금을 결

정함으로써 책임 있는 역할을 수행하여야 한다는 의견이 국회를 중심으로 제기되고 있다.<sup>12)</sup> 구체적인 방안으로는 고용노동부장관이 최저임금안을 국회에 제출하면 국회 상임위원회에서 이를 심사·의결하거나 승인을 받아 확정하는 방안 등이 제시되고 있다.

#### 5. 최저임금 결정방식 개편을 위한 검토과제

##### (1) 국회에 대한 책임성 확보방안

우리나라의 최저임금 결정방식은 일본의 방식을 모델로 하였지만, 일본과 달리 최저임금위원회가 독립적으로 최저임금을 결정할 수 있도록 한 점에서 고유성을 갖는다.<sup>13)</sup> 전술한 바와 같이 1986년 당시 정부가 주도하던 행정현실을 고려하여 최저임금위원회에 사실상의 결정권을 부여하되, 책임성 측면에서 정부가 최종적인 최저임금 고시권한을 갖도록 한 것이었다.

한편, 일본에서 최저임금 결정기관에 독립성을 부여하지 않은 이유는 ‘국회에 대한 책임’을 고려한 것으로 설명되고 있다.<sup>14)</sup> 최저임금 결정이 산업·경제 제반 행정과 긴밀한 관계에 있는 점을 감안한 것이었다.

현재 일본에서 최저임금심의회는 자문기관으로서 관행상 그 의견은 존중되고 있으나, 법률상 정부가 그 의견에 구속되지는 않으므로 최저임금을 결정한 정부(각 지역관할 노동국장)<sup>15)</sup>가 책임을 지는 구조로 볼 수 있다. 우리나라의 경우 법률상 최저임금위원회의 최저임금안대로 정부가 최저임금안을 고시하여야 하며, 해당 안에 대

10) 제20대국회 관련 계류 법률안(의안번호 2000626, 2000653, 2001230, 2001406, 2002445, 2003307, 2005284, 2008377, 2014204, 2014825, 2014836, 2014922 등)

11) 제20대국회 관련 계류 법률안(의안번호 2003307)

12) 제20대국회 관련 계류 법률안(의안번호 2000704, 2011919, 2015126 등)

13) 최저임금위원회, 앞의 글, pp.115-116.

14) 일본에서 「최저임금법」이 제정(1959년) 되기 전인 1947년 「노동기준법」에 최저임금에 관한 근거규정을 두고 있었으며 당시 「노동기준법」에 따라 설치된 ‘임금위원회’에 대한 설명이다(濱口桂一郎, 「最低賃金制の法政策」, 『季刊労働法』 226号).

15) 일본은 지역별 최저임금 제도를 기본으로 한다.

한 재심의 요청만 가능하여 최저임금 결정의 책임 소재가 다소 불분명한 점과 구별된다.

이와 같은 점을 고려하였을 때, 최저임금 결정 방식 개편 논의 시 최저임금 결정 권한에 걸맞은 책임성 확보 방안 문제도 함께 논의될 필요가 있으며, 최저임금 결정 권한의 국회이관 방안에 대해서도 심도 있는 검토가 필요하다.

## (2) 최저임금 결정 권한 국회이관 시 고려할 사항

최저임금 결정 권한의 국회이관에 대한 논의 시 책임성 확보 방안 및 ILO 지침서의 내용을 고려하여 ① 사회적 파트너 간의 충분한 협의와 참여를 보장하고 적시에 최저임금 결정이 가능한 의사절차<sup>16)</sup> 및 ② 국회 내 최저임금 결정을 위한 독립된 전문가 및 통계지원조직 확충 등의 방안을 함께 고려할 필요가 있다.

### ① 국회에서의 최저임금안 의결절차(안)

최저임금안 제안을 위한 사회적 파트너 간의 ‘충분한 협의와 참여’를 보장하기 위하여 국회 내에 노·사 전문가 및 정치권이 모두 참여하는 사회적 대화기구를 설치하고, 여기에서 논의된 최저임금안을 의안으로서 국회의장에 제출하도록 하는 방안의 고려가 가능하다. 이미 2015년 공무원연금 개혁 시 여야 및 관련 이해단체와 협의하여 국회 내 사회적 대화기구를 구성한 경험이 있으므로, 이를 참고하여 최저임금안 제안을 위한 사회적 대화기구 구성이 가능할 것이다.<sup>17)</sup>

정치적 대립을 최소화하기 위하여 소관 상임위원회는 사회적 대화기구가 제안한 최저임금안을 존중하도록 하고, 다른 내용으로 의결하고자 할 때에는 사회적 대화기구에 재의결을 요청하거나 가중정족수로 의결하도록 하는 것 등을 검토할 수 있다.

16) 법률 형식으로 최저임금을 정하는 미국의 경우, 정치적 대립으로 인하여 2009년 정해진 연방최저임금(7.25 달러)을 아직까지 개정하지 못하고 있다.

17) 공무원연금 개혁을 위한 국민대타협기구(2014~15년), 공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구(2015년)

아울러 적시에 최저임금안을 의결할 수 있도록 별도의 의사절차를 마련하는 방안에 대한 검토가 있어야 할 것이며,<sup>18)</sup> 사회적 대화기구에서 적시에 제안하지 못하는 경우를 대비한 국회의 결절차에 대한 검토도 있어야 할 것이다.<sup>19)</sup>

### ② 독립된 전문가 및 통계지원 강화

최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하여야 하는데(「최저임금법」 제4조), 전술한 바와 같이 ILO는 최저임금 결정에 있어서 충분한 통계자료와 데이터가 지원되어야 하며 최저임금 결정에 있어서 전문가 및 국가통계기관의 역할이 중요하다고 지적하고 있다. 따라서 최저임금 결정 권한이 국회에 이관되는 경우 최저임금 결정에 필요한 기본적인 통계자료 및 데이터 분석을 위한 독립적 지원을 강화할 필요가 있다.

## 6. 나가며

2000년대 이후 최저임금이 사회에 미치는 영향이 갈수록 커지고 있음에도 불구하고,<sup>20)</sup> 그 결정 방식은 사회적 갈등을 해소하지 못하고 있다. 정부에서도 문제점을 인식하고 내부적으로 개편안을 제시하기도 하였으나 아직 결론을 내리지 못하고 있다. 앞으로 최저임금 결정 방식에 대한 다양한 논의를 통하여 사회통합에 이바지할 수 있는 대안이 마련되기를 기대한다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

18) 특수한 의안의 신속한 의사절차를 위한 특례로 국회의원선거구획정위원회가 제출한 선거구획정안을 국회가 그대로 반영하는 것을 원칙으로 하고, 국회의장은 선거구법률안이 제안된 후 처음 개회하는 본회의에 이를 부의하도록 하는 「공직선거법」 제24조의2의 예가 있다.

19) 중앙선거관리위원회 산하 국회의원선거구획정위원회는 선거구획정안 제출시한인 2015.10.13.을 넘겨 2016.2.28.에 이를 제출한 바 있다.

20) 「최저임금법」 시행 초기인 1990년 10인 이상 전 사업장에 적용되던 최저임금은 2001년부터 1인 이상 전 사업장에 적용되고 있다.