

최저임금제의 주요 문제점과 개선방안

고영국(정책연구실 부연구위원)

최저임금제도가 저임금 해소 및 소득 불평등 구조 개선에 실질적으로 기여하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이명박 정부 들어서 최저임금 평균인상률은 5.2%에 불과하여 최저임금제도 본연의 목적을 달성하고 있지 못하다. 본고에서는 최저임금기준에 물가상승률 등을 고려하여 전체근로자 평균임금의 50% 수준을 보장하는 인상이 필요하며, 최저임금위원회의 공정성과 운영 정상화를 위해서는 공익위원회에 대한 노사추천을 통해서 공익성과 독립성을 보장할 것을 제안하고 있다.

I. 현황

1. 2013년 최저임금

□ 2013년 법정 최저임금 4,860원

○ 내년도 법정 최저임금이 시급 기준으로 올해보다 6.1%(280원) 오른 4천860원으로 결정

- 12차 전원회의에서 2차 공익위원안을 표결에 부쳐 노·사·공익위원 27명 중 양대 노총 소속 근로자위원 8명과 사용자위원 1명이 불참한 가운데 진행되었으며 18명 중 공익위원 9명과 국민노총 소속 근로자위원 1명 찬성표, 사용자위원 8명 기권표 행사¹⁾

- 고용노동부장관은 지난 6일 「2013.1.1.~2013.12.31. 적용 최저임금안」을 고시했음²⁾

- 내년 최저임금을 월 단위로 환산하면 주 40시간(월 209시간) 사업장 기준으로 101만5천740원임

○ 최저임금은 적용대상 뿐만 아니라 임금수준이 지나치게 낮아 저임금계층 일소, 정규직과 비정규직간의 임금격차 해소, 분배구조 개선이라는 본연의 목적에 충실하지 못하다는 비판을 지속적으로 받아 오고 있음

2. 노사단체 입장

□ 2013년 적용 최저임금 결정에 대한 노사단체 입장

○ 양대 노총, 정부의 최저임금 현실화 의지 없다고 비판

- 양대 노총, “양대 노총 소속 근로자위원을 배제한 상태에서 최저임금을 결정한 데다, 최저임금법에 명시된 ‘근로자 생계비·유사 근로자 임금·노동생산성·소득분배율’ 등 최저임금 결정기준조차 제대로 반영하지 않았다”며 “최저임금 현실화에 턱없이 부족한 금액”이라고 비판

1) 내년도 법정 최저임금 시급 4천860원, 매일노동뉴스, 2012.7.2

2) 고용노동부고시 제2012-197호, 고용노동부, 2012.7.6

- 양대 노총은 지난해 전체노동자 평균임금(234만1천27원)의 50%를 시급으로 환산한 시급 5천600원을 요구해 왔음

○ 경영계, 기업부담 가중으로 일자리 위협한다고 주장

- 한국경총, “이번 결정으로 30인 미만 사업장은 약 1조4천억원을 매년 추가로 부담해야 할 것으로 추산된다”며 “경제상황을 무시한 최저임금 고율 인상은 영세·중소기업의 기업활동과 취약계층의 일자리를 심각하게 위협할 것”이라고 주장

- 경영계는 2013년 최저임금을 동결하자는 입장을 고수해 왔음

○ 경영계 주장에 대한 문제점

- ILO와 OECD는 ‘최저임금제도는 고용에 부정적인 영향을 미치지 않거나 있더라도 미미하며 일반적으로 저임금계층 일소, 임금격차 해소, 소득분배구조 개선에 긍정적인 효과를 미친다’고 밝힘

- 최저임금위원회 보고서에 따르면 2010년의 최저임금 인상에 다른 고용의 변화를 살펴본 결과, 전체적으로 고용의 변화가 없다고 답한 사업체가 약 97% 수준으로 대다수를 차지할 뿐 만 아니라 고용을 증가시킨 사업체가 더 많음³⁾

3. 최저임금 추이변화

□ 최저임금 평균인상률 추이 변화

○ 1988년에 시작된 최저임금제는 꾸준히 인상되고 있으나 여전히 낮은 추세임

- 최저임금의 5년 평균 인상률을 보면, 노태우 정부 13.8%, 김영삼 정부 8.1%, 김대중 정부 9.0%, 노무현 정부 10.6%, 이명박 정부는 2013년 최저임금 인상률을 포함하여 5.2%의 평균 인상률을 보이고 있음
- 이명박 정부 인상률은 참여정부 인상률과 비교해 보면 2배 이상 낮은 것으로 나타나고 있음

<표 1> 연도별 최저임금 현황

(단위:원, %)

적용년도	시간급	일급 (8시간기준)	인상률	심의의결일	결정고시일
‘12.1 ~ ’12.12	4,580	36,640	6.1	‘11.7.13	‘11.8.1
‘11.1 ~ ’11.12	4,320	34,560	5.1	‘10.7.3	‘10.8.3
‘10.1 ~ ’10.12	4,110	32,880	2.75	‘09.6.30	‘09.8.3
‘09.1 ~ ’09.12	4,000	32,000	6.1	‘08.6.27	‘8.7.23
‘08.1 ~ ’08.12	3,770	30,160	8.3	‘07.6.26	‘07.8.1
‘07.1 ~ ’07.12	3,480	27,840	12.3	‘06.6.29	‘06.8.3
‘05.9 ~ ’06.12	3,100	24,800	9.2	‘05.6.29	‘05.7.28
‘04.9 ~ ’05.8	2,840	22,720	13.1	‘04.6.25	‘04.8.3
‘03.9 ~ ’04.8	2,510	20,080	10.3	‘03.6.27	‘03.7.31
‘02.9 ~ ’03.8	2,275	18,200	8.3	‘02.6.28	‘02.7.27
‘01.9 ~ ’02.8	2,100	16,800	12.6	‘01.7.20	‘01.8.6
‘00.9 ~ ’01.8	1,865	14,920	16.6	‘00.7.21	‘00.8.5
‘99.9 ~ ’00.8	1,600	12,200	4.9	‘99.7.20	‘99.8.5
‘98.9 ~ ’99.8	1,525	11,880	2.7	‘98.7.23	‘98.8.5
:	:	:	:	:	:
‘88	1그룹 462.50 2그룹 487.50	3,700 3,900	-	‘87.12.24	‘87.12.30

자료 : 최저임금위원회 <http://www.minimumwage.go.kr>

3) ‘최저임금 적용효과에 관한 설문조사 보고서’, 최저임금위원회, 2011. 4

4. 국제수준 평가

□ 최저임금 국제수준 평가

○ 최근 발간된 한국노동연구원 해외노동통계에 따르면 소비자물가지수(CPI, 2005년기준)를 반영한 시간당 실질 최저임금 수준은 우리나라가 2010년 3.06달러로 비교대상 주요국 중 가장 낮은 것으로 밝혀짐

<표 2> 2010년 기준 주요국 시간당 최저임금수준

(단위: 달러)

	한국	프랑스	일본	영국	미국	스페인
실질 최저임금 ¹⁾	3.06	10.86	8.16	7.87	6.49	4.29
구매력기준 최저임금 ²⁾	4.49	8.88	5.53	8.00	6.49	4.24

자료: 「2012 KLI 해외노동통계」, 한국노동연구원, 2012.6.20

1) 각국의 2005년 기준 소비자물가지수(CPI)를 반영한 실질임금을 달러로 환산함

자료: OECD, 2012.4 현재

2) 구매력평가지수(PPPs)를 이용한 실제구매력. 자료: OECD, 2012.4 현재

- 우리나라는 프랑스의 30%, 일본의 40%에도 미치지 못함
- 구매력평가지수(PPPs)를 이용한 각국 최저임금의 실질구매력 비교통계에도 우리나라는 2010년 기준 4.49달러로 스페인(4.27달러)을 제외하면 가장 낮음

○ 또한 비교대상국가중 저임금 근로자 비중이 가장 높음

- 한국의 저임금 근로자⁴⁾ 비중(한국 25.7%)이 덴마크(13.6%)의 두 배에 달하고, 이탈리아(8.0%)에 비해 세배가 넘는 수준임

<표 3> 2009년 기준 저임금 근로자 비중

(단위: %)

한국	덴마크	독일	이탈리아	일본	영국	미국
25.7	13.6	20.2	8.0	14.7	20.5	24.8

자료: 「2012 KLI 해외노동통계」, 한국노동연구원, 2012.6.20

5. 최저임금 위반 사업장

□ 최저임금 위반 사업장에 대한 조치

<표 4> 2011년 최저임금법 위반 사업장

	최저임금 미달(제6조)		최저임금 주지의무 위반(제11조)		사법처리건수
	위반업체수	위반건수	위반업체수	위반건수	
사업장감독	2,248	2,276	17,189	17,242	11
신고사건	591	800	11	40	442

자료: 노동부(2012)

○ 2011년 현재 최저임금 위반사업장에 대한 사법처리 건수가 현저히 낮고, 또한 벌금액도 적어 사실상 최저임금 위반 규율의 실효성이 낮음

4) OECD의 정의에 따르면 저임금 근로자는 중위임금(또는 중위소득)의 2/3에 해당하는 임금(또는 소득) 미만을 받는 자를 말함

- 아르바이트가 집중되어 있는 15~24세 청년 노동자중 85%가 최저임금미만 노동을 하고 있고, 20~30대 전체 청년노동자중 30%가 최저임금을 받고 있어 최저임금 위반사업장에 대한 감시·감독이 절실히 필요함

II. 최저임금 수준과 결정과정의 문제점

1. 최저임금 수준의 문제점

□ 최저임금 수준 열악

- 최저임금법 제4조는 “최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다” 라고 규정
 - 상기 규정에도 불구하고 최저임금 결정에 있어 전혀 반영되지 않고 있음
 - 이명박 정부기간 최저임금 인상률은 역대 최저로 860원이 인상되었고, 5년 동안 4천원대 벽을 넘지 못하고 있음
- 우리나라의 법정 최저임금은 OECD 가입국 최저수준으로 노동자의 생활안정과 저임금 해소라는 목적을 달성하기에는 너무 낮은 수준임
 - 2008년 기준으로 한국의 전일 근로자 평균임금 대비 최저임금 비율은 32%로 법정 최저임금제도가 있는 OECD 회원 21개국 가운데 17위이며, 법정 최저임금 미달자는 현재 200만명을 넘어선 것으로 추산함

2. 최저임금위원회 결정과정의 문제점

□ 공익위원의 중립성 훼손

- 노사 대표가 동수인 상태에서 법정 최저임금의 인상은 사실상 공익위원들에 의해 결정되는 실정이므로 공익위원의 중립성은 대단히 중요함에도 정부의 자의적인 추천과 대통령이 위촉함으로써 최저임금위원회의 독립성과 공익성을 훼손하고 있음
 - 최저임금위원회는 소위 “사회적 협의기구”라는 이유로 운영에 있어 최저임금위원회 위원장의 직권으로 운영되었고 이에 따라 노동계위원의 퇴장 및 위원직 사퇴 등 파행이 거듭되었음
 - 최저임금위원회가 근로자위원·사용자위원·공익위원으로 구성되어 있지만 최저임금의 심의에 있어서 근로자와 사용자의 의견충돌시 직접적 이해당사자의 참여와 협상을 통한 결정보다는 고용노동부장관의 제청에 의해 임명된 공익위원의 의견에 따라 일방적으로 결정되고 있음

III. 개선방안

1. 최저임금 수준 현실화

□ 최저임금 수준 인상

- 최저임금 결정을 위한 최저기준 개선
 - 최저임금이 저임금 해소 및 소득 불평등 구조 개선에 실질적으로 기여할 수 있도록 그 결정기준에 물가인상률을 추가
- 민주통합당은 지난 총선 공약에서 최저임금을 ‘전체 노동자 평균임금의 50%’로 단계적으로 현실화하고, 평균임금의 50%에 도달하기까지는 물가상승률과 경제성장률의 3년 평균치를 하회할 수 없도록 개정할 것을 공약했음

- 최저임금법 제4조 “최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동 생산성, 소득분배율 및 물가 상승률 등을 고려하여 정하되 전체근로자 평균 정액급여의 50% 이하가 되어서는 아니 된다”라고 개정안 제출⁵⁾

- 야4당과 양대 노총 등 노동·시민사회 단체도 전체노동자 평균임금의 50% 수준을 요구하고 있음
- 유럽연합(EU)은 전년도 전체 노동자 평균임금의 60%가 될 수 있게 인상률을 정하도록 각국에 권고하고 있음

2. 최저임금위원회 공익위원 선임 방식 개선

□ 공익위원의 중립성과 최저임금위원회의 독립성 강화

○ 공익위원 노사추천을 통한 임명

- 공익위원 선임에 있어 노·사 단체의 추천권과 노·사 투표에 의한 선출을 보장해야 함

○ 민주통합당은 지난 총선 공약에서 “현행 최저임금위원회를 고용노동부로부터 독립시켜 인사·재정상 독립성을 보장하고, 공익위원선정은 노사단체의 추천을 거쳐 임명한다”고 약속했음

○ 국제노동기구(ILO) 협약 제131호 제4조에서 공익위원은 “대표성 있는 관련 사용자단체 및 노동자단체와 충분한 협의를 거쳐 지명”할 것을 요구하고 있고, 권고 제30호 II-2조에서 “중립적 인사는 가능한 임금결정기구에 참여하는 사용자단체 및 노동자대표의 동의 또는 협의를 거쳐 선정되어야 한다”는 권고에 부합하는 것임

3. 최저임금 위반사업장 감독 강화

□ 위반사업장에 대한 처벌수준 강화

○ 최저임금 위반사업장에 대한 감시·감독을 강화하고 처벌수준 강화 및 엄격한 법 집행 필요

- 민·관 공동의 관리감독기구를 구성하여 운영할 필요가 있음

- 명예근로감독관 또는 최저임금감독관 제도를 신설할 필요가 있음

4. 제언

○ 노동소득분배율의 비중은 2006년 이래 지속적 하락하여 2011년 59% 수준으로 경제성장의 몫이 제대로 분배되고 있지 않아 기업보다 근로자에게 돌아가는 몫이 상대적으로 낮은 것이 현실이며 노동자들은 갈수록 워킹푸어(working poor)로 추락하고 있음

○ 최저임금제도의 도입취지가 저임금 노동자의 보호와 임금의 최소수준에 대한 사회적 보장이라고 할 때, 현재의 최저임금수준은 상당히 낮은 수준이므로 현실화를 위해서는 인상이 필요함

- 새로운 정부와 함께 2013년에 고시될 2014년 적용 최저임금수준은 물가상승률 등을 감안한 ‘전체노동자 평균임금의 50%’ 수준의 인상안으로 결정되어야 할 것임

- 최저임금 인상을 통해 내수경기의 활성화를 끌어 낼 수 있음

○ 최저임금위원회 공익위원의 중립성 준수와 운영 정상화를 위해서는 공익위원은 노사단체의 추천을 거쳐 임명해야 함

○ 또한 최저임금 위반사업장에 대한 감시·감독을 강화하고 처벌수준을 높여야 할 것임

5) 최저임금법 일부개정법률안, 민주통합당 당론 발의, 2012.5.30