

최저임금 차등적용 논리의 허구성

- 2025년 최저임금 논의의 주요 쟁점

초록

2025년 최저임금위원회 심의를 앞두고 정부와 경영계는 업종별·지역별 차등적용을 강력히 주장하고 있다. 주장의 요지는 사용자의 임금지불 능력이나 지역별 경제수준을 고려하지 않은 일률적 최저임금제도가 경영악화·경제위기를 초래하고 있고, 이미 수많은 국가들에서 최저임금 차등적용을 시행하고 있는 만큼 우리도 시급하게 제도개편을 추진하자는 것이다. '차등적용'의 형식을 띠고 있지만 결국 일부업종과 지역에서 최저임금을 낮출 수 있도록 허용하자는 주장이다.

이 보고서에서는 정부와 경영계가 최저임금 차등적용의 필요성으로 주장하는 근거들에 대해 4가지 쟁점으로 구분하여 반박하고자 한다.



조현실

민주노동연구원 비상임 연구위원
2014nowon@gmail.com

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

- 문의: 민주노총 부설 민주노동연구원
- 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
- 전화: 02-2670-9224
- 팩스: 02-2670-9299
- 메일: kctuli2020@gmail.com

민주노동연구원의 발간물은 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다

목차

| | |
|--|----|
| ■ 요약 | 3 |
| 1. 배경: 2025년 최저임금 논의의 주요 쟁점 | 5 |
| 2. 최저임금 차등적용에 관한 국제기준 및 법 규정 | 6 |
| 1) 최저임금 차등적용에 관한 국제기준 | 6 |
| 2) 최저임금 차등적용에 관한 법 규정 | 7 |
| 3. 최저임금 차등적용에 관한 쟁점별 검토 | 8 |
| 1) 쟁점1. 해외 차등적용 사례에 대한 왜곡된 주장 | 8 |
| 2) 쟁점2. 업종별 차등적용 근거 '경영악화'의 실질적 원인 | 12 |
| 3) 쟁점3. 지역별 차등적용과 지방소멸 | 14 |
| 4) 쟁점4. 국적·연령까지 '최저임금 차등화' | 18 |
| 4. 결론 | 19 |
| ■ 참고문헌 | 21 |

요약

■ 2025년 최저임금 논의의 최대 쟁점 '최저임금 차등적용'

2025년 최저임금위원회 심의에서 가장 첨예한 쟁점으로 예상되는 것은 바로 '최저임금 차등적용'에 관한 것이다. 경영계가 주장하는 '업종별·지역별 차등적용'의 근거는 사용자의 임금 지불 능력이나 지역별 경제수준을 고려하지 않은 일률적 최저임금이 경제를 악화시킨다는 것이고, 이와 같은 이유로 주요 선진국들은 이미 차등적용을 도입하고 있으니 우리도 서둘러 제도개편을 해야 한다는 것이다. 최저임금제는 노동자의 기본적 생존권을 보장하기 위해 국가가 입법적 행위를 통해 최소한의 임금을 강제하는 제도로서 최저임금의 기준은 사용자의 지불능력이 아니라 최저생활이 가능한 임금수준에 맞춰져야 한다. 그럼에도 지난 2018년 쟁점이 되었던 최저임금 산입범위 문제와 지금의 차등적용 문제 모두 사용자의 지불 능력에 맞추어야 한다는 의도라는 점에서 논의의 출발 자체가 결코 바람직하다고 볼 수 없다.

■ 해외 차등적용 사례들에 대한 왜곡된 주장

ILO 회원국 중 절반 이상이 우리나라와 같은 단일한 최저임금제를 시행하고 있으며, 최저임금위원회가 발간한 '주요국가의 최저임금제도'에서도 조사대상인 41개 국가 중 19개 국가가 단일한 최저임금제도(국가최저임금제)를 시행하고 있었다. 국가최저임금제와 업종별·지역별 차등적용을 병행하는 국가의 경우에도 대체로 국가최저임금을 '상회'하는 수준으로 업종별·지역별 최저임금을 결정하고 있다. 또한 지역별 차등적용을 시행하는 국가들은 국토가 넓거나 연방국가로서 대부분 각 주(主)별로 독립적인 노동시장을 갖추고 있는 반면, 우리나라는 수도권 중심으로 노동이동성이 높은 편이라 지역간 최저임금이 차등적용될 경우 지역간 양극화가 더욱 심해질 수 있으며, 이는 지방소멸을 더욱 부추기는 결과를 초래할 수 있다.

■ 업종별 차등적용 근거 '경영악화'의 실질적 원인

경영계가 업종별 차등적용의 근거로 주장하는 경영악화와 인건비 문제는 통계상으로 봤을 때 사실과 다른 것으로 드러났다. 지난해 심의과정에서 사용자 측이 차등적용을 요구한 3개 업종(숙박·음식점업, 편의점업, 택시운송업)의 경우 전체 영업비용에서 인건비가 차지하는 비율은 그 외 임차료를 포함한 기타 영업비용에 비해 현저히 낮은 수준이었으며, 실제로는 원자재·연료비 등의 가격상승, 제품·서비스 수요감소가 경영악화의 주요한 원인으로 꼽히고 있었다.

■ 국제적 기준에 부합하지 않은 준비수준

ILO와 OECD와 같은 국제기구에서는 최저임금제도에 대해 ‘가능한 단순하게’ 최저임금제도를 시행할 것을 권하고 있고, 차등적용을 도입해야 하는 경우 업종이나 지역 구분의 기준이 되는 통계의 질이 보장되어야 하며, 제도를 운영하기 위한 행정집행 역량 등도 필요하다고 강조하고 있다. 이러한 기준에서 보면, 현재 우리의 조건은 업종이나 지역을 구분할 합리적 기준, 이를 판단할 객관적 통계조차 제대로 마련되어 있지 않을 뿐더러 이해관계자들의 의견수렴 또는 협의, 결정절차 등 제도운용을 위한 논의도 아직 시작조차 되지 않은 상태라 할 수 있다. 무엇보다 현재 정부와 경영계가 주장하는 최저임금 차등적용은 ‘최저임금 하향’을 목적으로 한다는 점에서 최저임금제도의 취지에 정면으로 위배된다고 할 수 있다.

1. 배경: 2025년 최저임금 논의의 주요 쟁점

2025년 최저임금 수준을 결정할 최저임금위원회(최임위) 심의가 곧 시작된다. 최임위 첫 회의는 당초 4월로 예정되어 있었으나 문재인 정부가 임명한 기존 공익위원의 임기가 오는 5월 13일 만료되어 심의도 그 이후로 연기되었다.

올해 가장 첨예한 쟁점으로 예상되는 것은 바로 ‘최저임금 차등적용’에 관한 것이다. 윤석열 정부는 최저임금 인상의 속도조절을 넘어 경영계가 주장하는 최저임금 차등적용의 필요성을 지속적으로 언급한 바 있다. 최근 한국은행이 주장한 외국인 돌봄 노동자 차등적용에 대해서도 이정식 고용노동부 장관은 “최저임금위원회에서 수용성 높은 결론을 낼 것”이라며 적극적인 동의를 표하기도 했다. 지난해 최임위에서는 노동자위원과 일부 공익위원의 반대로 차등적용 안이 부결되긴 했지만,¹⁾ 올해 최임위 공익위원들은 모두 윤석열 정부가 임명하는 위원들이라는 점에서 결과를 장담하기 어렵게 됐다.

경영계가 주장하는 ‘업종별·지역별 차등적용’의 근거는 수년간 크게 달라진 것이 없다. 사용자의 임금 지불 능력이나 지역별 경제수준을 고려하지 않은 일률적 최저임금이 경제를 악화시킨다는 것이고, 이와 같은 이유로 주요 선진국들은 이미 차등적용을 도입하고 있으니 우리도 서둘러 제도개편을 해야 한다는 것이다.

최저임금제는 노동자의 기본적 생존권을 보장하기 위해 국가가 입법적 행위를 통해 최소한의 임금을 강제하는 제도로서 최저임금의 기준은 당연히 사용자의 지불능력이 아니라 최저생활이 가능한 임금수준에 맞춰져야 한다. 그럼에도 지난 2018년 쟁점이 되었던 최저임금 산입범위 문제와 지금의 차등적용 문제 모두 사용자의 지불 능력에 맞추어야 한다는 의도에서 주장되고 논의되고 있다. 즉, 경영계가 주장하는 최저임금 제도개편 논의는 출발점부터가 잘못된 것이다.

국제노동기구(ILO)는 최저임금을 결정하는 데 있어 노동자의 생활보장(노동자와 가족의 필요)과 경제적 요인을 균형있게 고려해야 한다고 강조하고 있다. 여기서 말한 노동자의 생활보장이란 국가의 일반적인 임금 수준, 생활비, 사회보장 혜택 및 기타 사회집단의 상대적 생활수준을 고려한 노동자와 그 가족의 요구를 의미한다.²⁾ 이러한 국제적 기준에 비추어 봤을 때 사용자의 지불 능력에 초점을 둔 최저임금 차등적용 논쟁은 오히려 국제사회의 지향점과도 동떨어진 측면이 있다고 할 수 있다.

이 글에서는 주로 정부와 경영계가 차등적용의 필요성으로 주장하는 내용을 4가지 쟁점으로 나눠 반박하고자 하며, 이에 앞서 최저임금제도에 대한 국제적 기준과 추세, 그리고 차등

1) 지난해 최임위에서는 차등적용에 대해 찬성 11표, 반대 15표로 부결됐다. 노동자위원 8명 전원(9명 가운데 1명 불참)이 반대표, 사용자위원 9명 전원이 찬성표를 던졌다고 보면, 공익위원 9명 가운데 7명은 반대, 2명은 찬성한 것으로 볼 수 있다.

2) ILO, “Minimum Wage Policy Guide”, 2016,

적용에 관한 법적 근거에 대해서도 살펴보려고 한다.

2. 최저임금 차등적용에 관한 국제기준 및 법규정

1) 최저임금 차등적용에 관한 국제기준

최저임금에 관한 ILO 협약에는 1928년 채택된 제26호 ‘최저임금결정제도에 관한 협약(C. 26 Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928)’과 1950년 채택된 제99호 ‘농업에서의 최저임금결정제도에 관한 협약(C.99 Minimum Wage-Fixing Machinery (Agriculture) Convention, 1951), 그리고 1970년 채택된 제131호 ‘개발도상국을 특별히 고려한 최저임금결정제도에 관한 협약(C.131 Minimum Wage Fixing Convention, 1970)’이 있다. 이 중 우리나라는 제26호와 제131호 협약의 비준 당사국이며, 해당 협약은 국내법과 같은 효력을 지닌다.

각 협약의 주요 내용 및 취지는 다음과 같다. 첫째, 제26호 협약은 임금규제 제도가 존재하지 않고 임금이 예외적으로 낮은 산업에 대해 최저임금을 결정할 수 있는 제도를 수립·유지할 것을 요구하면서 최저임금결정제도의 성격과 형태 및 그 운용방법에 대해서는 회원국들이 결정할 자유를 가진다고 규정하고 있다. 다만, 최저임금 결정제도를 적용하기 전 사용자 및 근로자 대표 간 협의를 보장하고, 국내법령에 따라 동등한 조건으로 최저임금 결정제도의 운용에 참여해야 한다는 조건을 명시해 두고 있다. 둘째, 제99호 협약은 농업부문 사업장 및 관련 직업 종사 근로자를 위하여 최저임금제도를 수립하고 유지할 것과 농업의 특수성을 고려한 최저임금제도 설계 및 운용 기준을 제시하였다. 셋째, 제131호 협약에서는 업종별 차등적용에 관한 규정은 확인되지 않는다. 대신 “모든 임금노동자 집단을 포괄하는 최저임금제도를 확립할 것을 약속한다”고 규정하고 있어 보편적인 단일 최저임금제도를 지향하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

ILO는 1919년 창설당시부터 “적절한 생활 임금의 제공”을 포함한 노동조건을 시급히 개선할 것을 촉구하고, 이후 1944년 필라델피아 선언에서는 “보호가 필요한 모든 피고용자에 대한 최저 생활임금”의 중요성을 언급했다. 이러한 선언과 앞서 서술한 3가지 협약을 함께 살펴보면 최저임금제도가 충분히 정착되지 못한 시기에는 취약한 산업·업종을 우선적으로 보호하기 위해 최저임금을 도입하고, 이후 보호 범위를 농업분야와 전 산업·업종으로 확대한 것으로 해석할 수 있다. 우리나라 역시 최저임금제도 도입 초기에는 산업·업종별 최저임금제를 시행하고 이후 전 산업에 일괄적으로 적용되는 최저임금제로 변경되어 ILO 협약과 비슷

한 흐름을 보인다(이재현, 2022).

그렇다면 ‘최저임금 차등적용’에 대한 ILO와 OECD의 입장은 어떠할까? 우선 ILO는 개별 국가들의 필요와 선택에 따라 다양한 최저임금제도를 운용할 수 있다는 입장을 가지면서도 국가최저임금제에 차등적용까지 병행하는 방식에 대해서는 상당한 우려를 갖고 있다. ILO가 발간한 ‘Minimum Wage Policy Guide(2016)’에는 다음과 같이 이유가 서술되어 있다. 첫째, 최저임금제도는 복잡하지 않으면서 가능한 단순하게 결정해야 한다는 점이다. 단일한 최저임금제의 경우 사용자와 노동자 모두 최저임금수준을 더 쉽게 알 수 있고, 국민들에게도 전달이 용이하며 근로감독관 역시 쉽게 감독할 수 있다는 긍정적 측면이 있는 반면, 차등적용은 국민들에게 알리기도 어렵고 분류된 항목에 없는 업종의 일부 노동자들이 최저임금을 받을 수 없는 상황도 발생할 수 있으며, 제도의 복잡성으로 단체교섭을 방해할 우려가 있다는 것이다. 둘째, 객관적으로 타당한 이유에 근거하지 않은 노동자 그룹 간 임금 차별은 바람직하지 않으며, 특정업종이나 직종별 최저임금제는 특히 여성이 많은 업종에서 최저임금이 낮게 책정되거나 이주노동자, 장애인 노동자에 대한 임금차별을 발생케 할 수 있다는 것이다. 업종별·지역별로 차등 적용한 임금이 국가 최저임금보다 낮게 책정되는 경우 ‘고용 및 직업상의 차별에 관한 협약(제11호)’에 위배된다는 점도 강조하고 있다. 셋째, 예외적으로 차등적용을 도입하게 되는 경우라도 국가의 제도적 역량, 임금통계의 질, 노동행정의 집행능력 등 국가의 역량을 반드시 고려해야 하며, 이러한 조건이 제대로 갖춰지지 않을 경우 오히려 최저임금제도의 취지를 약화시킬 수 있다는 것이다.

OECD 역시 ILO의 입장과 크게 다르지 않다. OECD는 ‘OECD 고용전망 2015(Employment Outlook 2015)’를 통해 최저임금제 운영에 관한 핵심적인 정책원리를 다음과 제시하였다. 우선 OECD는 각 국의 상황에 따라 그룹별·지역별 최저임금을 다르게 적용할 수는 있으나 생산성 및 지역별 경제여건 등을 신중하게 고려하도록 하고 있다. 또한, 차등적용 도입 여부는 “매우 예외적인 상황에서 고려해야 하는 것”으로 보고 있으며, “최저임금제는 단순할수록 작동하기 쉽다는 점을 고려하되”라는 전제도 달아 두었다.

2) 최저임금 차등적용에 관한 법규정

우리나라는 최저임금법 제3조에 따라 “근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장”에 최저임금법을 적용하는 단일한 국가최저임금제를 채택하고 있다. 본래 최저임금법 제정 당시 업종별·지역별 최저임금을 병행하는 방안이 검토되었으나 지역별 최저임금을 시·도 단위로 구분하여 결정하면 지역감정을 유발하고, 대도시·중소도시·농촌지역으로 구분하여 결정하면 농촌 지역의 반발을 야기한다는 정치적 고려 끝에 지역별로 최저임금을 구분하지 않기로 결정

했다(김기선, 2017). 따라서 최저임금법 상 지역별 차등적용에 관한 근거규정은 존재하지 않는다.

동법 제4조에서는 “최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득 분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.”고 규정함으로써 업종별 차등적용을 허용하고 있다. 최저임금법의 시행 첫 해인 1988년엔 제조업을 2개 그룹으로 구분하여 최저임금을 결정하기도 했다.³⁾ 그러나 이후 산업별 최저임금을 결정하는 객관적인 기준을 정하기 어렵고, 산업별로 노사 간에 이해가 서로 충돌하며, 이론적으로는 설득력이 취약하다는 점이유로 1989년부터는 전산업에 일률적으로 적용되는 최저임금만을 결정해 오고 있다.⁴⁾

[표 1] 최저임금 업종별 차등적용 관련 법·제도 변화

| 시기 | 적용대상 | 비고 |
|--------------|----------------------------|--------------------------------|
| 1988. 1. 15 | 상시근로자 10인 이상의 제조업 | 1그룹과 2그룹으로 구분 |
| 1989. 1. 1 | 상시근로자 10인 이상의 제조업, 건설업, 광업 | 제조업, 건설업, 광업에 단일최저임금 적용 |
| 1990. 1. 1 | 상시근로자 10인 이상의 전 사업장 | |
| 1999. 9. 1 | 상시근로자 5인 이상의 전 사업장 | |
| 2000. 11. 24 | 전 사업장 | 사업장 규모별이란 단서조항을 시행령에서 삭제 |
| 2005. 5. 31 | 전 사업장 | 사업의 종류별 구분적용을 의무규정에서 임의규정으로 변경 |

- 자료 : 최저임금위원회(2018), 최저임금 30년사 참고.

3. 최저임금 차등적용에 관한 쟁점별 검토

1) 쟁점1. 해외 차등적용 사례에 대한 왜곡된 주장

3) 1988년도 최저임금은 제조업에 한하여 적용되었으며, 총 28개 소분류업종을 두 개의 그룹으로 구분하여 최저임금을 차등 적용했다(시간급 기준 1그룹 : 462.50원 / 2그룹 : 487.50원).

- 1그룹(12개 업종) : 식료품, 섬유, 의복, 가죽, 신발, 나무, 종이, 고무, 플라스틱, 도기 자기, 전기기기, 기타 제조업
- 2그룹(16개 업종) : 음료품, 담배, 가구, 인쇄출판, 산업화학, 기타화학, 석유정제, 석유석탄, 유리, 비금속, 철강, 비철금속, 조립금속, 기계, 운수장비, 정밀기계

4) 경영계(한국경총)는 우리나라 산업은 지역별·업종별 생산성이나 임금수준에 큰 차이가 있고, 단일최저임금은 한계기업 도산과 실업 증가 우려가 있으므로 지역별·업종별로 최저임금을 결정하고 최저임금 심의위원회에 업종별 전문위원회 설치를 건의하였다. 반면, 노동계(한국노총)는 차등 최저임금이 극심한 업종별 임금격차를 더욱 심화시키고, 산업 간의 불균형을 촉진시킬 수 있으며, 세계적 추세가 단일최저임금으로 변화했다는 이유로 반대하였다. 최저임금위원회, 「최저임금 30년사」 참고.

① 최저임금 차등적용을 시행하는 국가 수는 생각보다 적으며, 이들 국가의 업종별·지역별 최저임금은 국가최저임금보다 높게 결정되고 있다.

현재 최저임금제는 187개 ILO 회원국 중 90%의 국가에서 시행하고 있으며, 이들 중 약 절반 이상(53%), 특히 선진국에서는 주로 단일한 최저임금제를 시행하고 있다.⁵⁾ 최저임금위원회가 발간한 「주요국가의 최저임금제도」에 따르면, 조사대상인 41개 국가(OECD 회원국 26개, 비회원국 15개) 중 국가최저임금제를 시행하는 국가는 19개 국가이고, 국가최저임금제를 기본으로 하면서 업종별·지역별 최저임금제를 시행하는 국가는 11개 국가, 국가최저임금제 없이 업종별 또는 지역별 최저임금제를 시행하는 국가는 9개 국가였다. 나머지 2개 국가는 그리스와 영국인데 그리스는 직원(employees)과 장인(craftsmen)으로 구분하여 결정하고, 영국은 연령별 차등적용을 시행하고 있다.

[표 2] 단일한 최저임금제(국가최저임금) 시행국가

| 구분 | 국가 |
|-------------|---|
| 국가최저임금 (19) | 남아프리카공화국, 네덜란드, 뉴질랜드, 대만, 라트비아, 말레이시아, 스페인, 슬로바키아 ⁶⁾ , 아르헨티나, 우즈베키스탄, 이스라엘, 칠레, 콜롬비아, 파라과이 ⁷⁾ , 폴란드, 프랑스, 튀르키예, 캄보디아, 헝가리 |

- 자료: 최저임금위원회 「주요국가의 최저임금제도」 등 참고

이 중 우리가 참고할 수 있는 사례는 국가최저임금제를 기본으로 하면서 업종별·지역별 최저임금제를 도입한 11개 국가들이다. 이들 국가의 최저임금제도를 면면히 살펴보면 대부분 국가최저임금 보다 업종별·지역별 최저임금을 더 높게 책정하고 있었다. 즉, 일부 업종 및 지역의 최저임금을 국가최저임금보다 낮추는데 목적을 둔 경영계의 주장과는 완전히 정반대의 사례라고 봐야 할 것이다. 각국의 특징은 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

5) ILO, Global Wage Report(2020-21), 2020.

6) 최저임금위원회에서 발간한 「주요국가의 최저임금제도」를 보면, 슬로바키아는 2022년엔 국가최저임금 시행국으로 분류됐다가 2023년에는 직종별 차등적용 시행국으로 분류되었다. 이 글에서는 다음과 같은 이유로 '국가최저임금 시행국'으로 분류하고자 한다. 첫째, 슬로바키아는 업종, 지역, 연령에 따른 차등적용과 관련한 규정이 존재하지 않는다. 둘째, 노동강도(6단계)에 따라 차등적용하는 경우가 있긴 하지만, 이는 노조와 단체협약을 맺지 않은 사업장에 한한 것이고 일반적으로는 국가최저임금을 기준으로 적용하고 있다. 셋째, 노동강도에 따른 구분이 직종구분과 반드시 일치하지는 않는다.

7) 최저임금위원회에서 발간한 「주요국가의 최저임금제도」를 보면, 파라과이는 2022년엔 국가최저임금제 시행국으로 분류됐다가 2023년에는 직종별 차등적용 시행국으로 분류되었다. 파라과이는 매년 국가최저임금이 결정되면 이를 기준으로 노동고용부에서 직종별 임금 가이드라인을 노동고용부 결의안(Resolucion Ministerial)으로 고시하고는 있다. 그러나 해당 국가에서는 "직종별 임금은 최저임금과는 별개로 노동고용부가 자체 책정하는것으로 최저임금과는 무관하다는 입장"을 분명히 하고 있어 이 글에서는 국가최저임금 시행국가로 분류하였다.

[표 3] 업종별·지역별 차등적용 국가

| 구분 | 국가 | 특징 |
|--|-----------------------------|--|
| 국가최저임금 + 업종별·지역별 최저임금 (11) | 업종별 독일 | △단체협약을 통해 최저임금 결정(국가최저임금 보다 상향) -국가최저임금보다 2배 이상 높음. |
| | 업종별 루마니아 | △건설업에만 차등적용(국가최저임금 보다 상향) -숙련노동자 보호 및 건설산업 촉진을 위해 도입 |
| | 업종별 벨기에 | △단체협약을 통해 차등적용(국가최저임금 보다 상향) |
| | 업종별 아일랜드 | △계약청소, 보안, 조기교육·보육에 차등적용(국가최저임금 보다 상향) |
| | 업종별 호주 | △단체협약을 통해 차등적용(국가최저임금 보다 상향) |
| | 직종별 체코 | △8개 직군으로 구분하여 차등적용(국가최저임금 보다 상향) |
| | 직종별 코스타리카 | △사무직/비사무직으로 구분하여 차등적용 |
| | 지역별 러시아 | △업종별 차등적용 규정 있으나 현재 미실시 |
| | 지역별 미국 | △연방국가로 주(州)별 차등적용(연방최저임금보다 동일·상향) |
| | 지역별 포르투갈 | △특별자치지역 마데이라, 아소르스 지역 차등적용(국가최저임금 보다 상향) |
| 업종별·지역별 최저임금 (9) | 지역별 브라질 | △지역내에서 업종별 차등적용(연방최저임금보다 동일·상향) △특정직종에 한하여 노사간 협의로 결정, 변호사·의사·계약업·엔지니어 등의 직종과 노동조합이 존재하는 직업군이 이에 해당 |
| | 지역별 베트남 | △업종별 차등적용 규정 있으나 현재 미실시 |
| | 지역별 인도네시아 | △주, 시·군 최저임금 중 높은 최저임금 적용 |
| | 지역별 중국 | △지방정부(성·자치구·직할시)별 차등적용 |
| | 지역별 캐나다 (온타리오주) | △소비자물가지수(CPI) 변동에 따라 최저임금 자동 조정 -CPI가 하락해도 최저임금은 동결 |
| | 지역별 직종별 태국 | △기술직종은 수준별로 구분하여 적용(기초최저임금보다 상향) △업종별 차등적용 규정 있으나 현재 미실시 |
| | 지역별 직종별 멕시코 | △지역내 전문직종(61)에 대해 차등적용(국가최저임금 보다 상향) △미국과의 인접지역인 북부국경자유무역지대·기타지역으로 구분 |
| | 지역별 업종별 스위스 (제네바주) | △농업 및 화훼업에 한하여만 차등적용 |
| | 지역별 업종별 일본 | △지역내 업종별 차등적용 |
| | 지역별 업종별 필리핀 | △지역내 업종·규모별 차등적용 |
| 기타(2) | 직원 장인 그리스 | △지역별, 산업별 최저임금은 없음 △직원(employees)과 장인(craftsmen)을 구분하여 결정 |
| | 연령별 영국 | △23세미만세대해서는21~22세, 18~20세, 16~17세, 견습생으로 구분하여 최저임금이 적용 △23세이상부터 국가생활임금 적용 |

- 자료: 최저임금위원회 「주요국가의 최저임금제도」 등 자료를 바탕으로 필자가 재구성

첫째, 독일과 벨기에, 호주의 경우 단체협약을 통해 업종별 최저임금을 정하고 있는데, 모두 국가최저임금 보다 높다. 특히 독일은 업종별 최저임금이 국가최저임금 보다 2배 이상 높다. 둘째, 루마니아, 아일랜드, 체코의 경우는 특정 직업 또는 직군을 구분하여 최저임금을 정하고 있는데, 해당 업종과 직군에 대해서는 가산된 최저임금을 적용하고 있다. 루마니아의 경우 건설산업을 촉진시키고 숙련노동자를 보호하기 위해 업종별 차등적용을 도입한 것으로 취지자체가 임금 상향을 전제하고 있으며, 아일랜드도 계약청소, 보안, 조기교육·보육 분야에 대해 최저임금을 가산하여 적용하고 있다. 셋째, 미국, 브라질, 러시아는 연방국가로서 주(主)별로 최저임금을 정하고 있는데, 이때 주에서 정하는 최저임금은 연방최저임금과 동일한 수준이거나 그보다 높게 책정하도록 하고 있다. 포르투갈 아소르스 자치지방의 경우도 본토 최저임금의 5%를 가산하도록 자치지방법령으로 정해두고 있다.

② ILO와 같은 국제기구에서는 차등적용 방식에 대해 상당한 우려를 갖고 있다.

ILO와 OECD 모두 각 국의 현황에 따라 최저임금을 차등하게 적용할 수 있다는 입장이다. 그러나 제도의 복잡성과 제도집행 역량 등의 문제로 인해 오히려 최저임금제도 본연의 목적과 취지가 훼손될 수 있고, 따라서 ‘가능한 단순하게’ 최저임금제도가 시행되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 앞서 ‘차등적용에 관한 국제기준’ 부분에 서술한 바와 같이 ILO는 단일한 최저임금제도가 차등적용에 비해 사용자 및 노동자, 근로감독관 등 최저임금제도의 수범자들에게 보다 효과적으로 전달되고 수용하게 할 수 있지만, 반대로 차등적용은 제도의 복잡성으로 단체교섭을 방해할 수 있고 차등적용으로 임금이 (국가최저임금 보다) 낮아질 경우 ILO 협약(고용 및 차별에 관한 협약)을 위배할 수 있다고 보았다. 또한 차등적용은 상당히 ‘예외적’인 경우에만 시행해야 하고, 국가의 제도적 능력, 임금통계의 질, 행정 집행 능력 등도 신중하게 따져봐야 하며, 최저임금이 효과를 거두기 위해서는 사용자의 인건비 상승을 줄이면서 노동자의 실소득 증대로 이어질 수 있도록 조세 및 보조금 정책과 조율이 필요하다는 점도 정책과제로 제시하였다.⁸⁾

③ 현재 우리나라는 차등적용 도입시 요구되는 국제적 기준에 전혀 부합하지 않는다.

우리나라 최저임금 심의는 제한된 기간에 집중적으로 이뤄진다. 법정 심의기간은 심의요청을 받은 날로부터 90일 이내에 제출하도록 규정하고 있고, 지난 3월 29일 고용부 장관의

8) 구체적으로는 최저임금, 취업수당(in-workbenefit), 세금감면이 서로 정교하게 결합되어 시행될 때 각각 독자적으로 시행되는 경우에 비해 실효성이 높아진다고 강조하였다. 여기서 취업수당(in-workbenefit)이란 상근 혹은 파트타임 근로자에게 지급되는 보조금으로, 일을 통한 복지(Making Work Pay) 전략의 중요한 정책수단 중 하나를 말한다.

심의요청이 있었기에 6월 27일까지 내년 최저임금 심의를 마무리해야 한다.

차등적용을 도입할 시 해당 국가가 갖춰야 하는 기준에는 국가의 제도적 능력, 임금통계의 질, 행정 집행 능력, 최저임금제도를 보완하는 조세 및 보조금 정책 등이 있다. 그러나 현재 우리나라에서는 이같은 조건이 전혀 마련되어 있지 않은 상태다. 현재 업종을 어떤 기준으로 분류할 것인지 판단하는 기초자료 조차 제대로 존재하지 않는다. 예컨대 업종별 생산성 차이의 기준지표를 노동생산성으로 할 것인지, 아니면 영업이익률로 할 것인지 그 기준설정도 쉽지 않으며, 업종별 생산성 차이를 파악할 수 있는 객관적 자료 확보 역시 가능한지에 대한 우려가 존재한다(이승협, 2017). ‘한국표준산업분류’를 활용하려고 해도, 같은 업종 내 다양한 규모의 사업장이 혼재돼 있는 경우(슈퍼마켓에는 기업형 슈퍼마켓(SSM)과 동네 슈퍼가 모두 포함) 상이한 업종에 속해 있는 유사직종 간에 적용되는 최저임금의 차이는 어떻게 설득시켜 갈 것인가 하는 현실적 문제도 발생할 수 있다. 특히 빠르게 변화하는 산업구조와 이에 따른 업종변화에 대해서도 제때 파악되어야 할 뿐 아니라 차등적용 대상 업종으로 합리적인 구분이 가능해야 하지만, 현재로서는 이를 담보할 수 있는 준비가 갖춰졌다고 보기는 어렵다.⁹⁾

또한 차등적용 문제는 단순히 업종만 정한다고 되는 것이 아니라 제도 자체를 개편하는 문제이기 때문에 이와 관련된 이해관계자들의 의견수렴 또는 협의는 어떻게 진행할 것인지, 최종적인 결정절차는 어떻게 할 것인지 등 세부적인 제도설계가 필요하다. 그렇지 않을 경우 노사간 갈등과 업종간 갈등이 끊임없이 발생할 수 있기 때문이다.

2) 쟁점2. 업종별 차등적용 근거 ‘경영악화’의 실질적 원인

① 최임위가 제출한 보고서에서조차 ‘특정업종 차등적용 필요성’의 근거는 미미한 수준이다.

지난해 고용노동부가 제출한 연구 보고서(최저임금 사업의 종류별 적용 관련 기초통계 연구)는 최임위 권고에 따라 업종별 구분 적용을 위한 기초통계 구축 및 분석작업을 목적으로 수행되었다. 해당 보고서는 경제총조사와 국세청 데이터를 근거로 14개 업종¹⁰⁾의 경영상황에 대해 분석한 것인데, 분석결과를 보면 그동안 경영계가 주장한 것과 다소 배치되는 내용들을 확인할 수 있다.

9) 이와 같은 지적에도 불구하고 경영계는 “최저임금 수준을 감당하지 못하고 있음이 명백한 업종(편의점, 택시 운송업, 숙박·음식점)부터 구분적용을 시행하는 것은 지금도 충분히 가능하다”는 주장만을 반복하고 있는 상황이다. 경총(2022), “최저임금의 업종별 구분적용 쟁점 검토” 참고.

10) 14개 업종은 택시 운송업, 주거용 부동산 관리업, 편의의복 제조업, 모피제품 제조업, 경비 및 경호 서비스업, 노래연습장 운영업, 커피 전문점, 컴퓨터 게임방 운영업, 한식 일반 음식점업, 기타 음·식료품 위주 종합 소매업, 체인화 편의점, 운송장비용 가스 충전업, 슈퍼마켓, 운송장비용 주유소 운영업이다.

우선, 최임위에서 제기된 14개 업종을 1인당 매출액 기준으로 구분했을 때 하위 10%에 속하는 업종은 없었으며, 하위 10% 이상 중위값 미만에 속하는 업종은 7개(택시 운송업, 주거용 부동산 관리업, 편조의복 제조업, 모피제품 제조업, 경비 및 경호 서비스업, 노래연습장 운영업, 커피 전문점), 중위값 이상 90% 미만에 속하는 업종은 4개(컴퓨터 게임방 운영업, 한식 일반 음식점업, 기타 음식료품 위주 종합 소매업, 체인화 편의점), 90% 이상에 속하는 업종은 3개(운송장비용 가스 충전업, 슈퍼마켓, 운송장비용 주유소 운영업)인 것으로 나타났다. 경영지표를 종합적으로 봤을 때 해당 업종들은 임금서열 상에서는 하위 10%에 절반, 나머지가 중위 이하에 속하는 것으로 나타났다. 이는 노동자 임금은 낮은 편이지만, 영업이익이나 1인당 부가가치 기준으로 보면 최하위는 아닌 중하위에 주로 속한다는 특성을 보여준다. 이 같은 결과에 대해 고용부 관계자 역시 “(보고서에서)특정 업종에 더 낮은 최저임금을 적용할 필요성에 대한 유의미한 결과가 나오지 않았다”고 언급하기도 했으며,¹¹⁾ ‘최임위 논의 선행’을 이유로 정부가 해당 보고서의 공개를 미룬 것이 논란이 되기도 했었다.¹²⁾

또한, 경영계는 우리나라가 다른 나라에 비해 최저임금 미만율이 높은 이유가 최저임금 인상(인건비 상승)에 있다고 판단하며, 해당 업종인 음식·숙박업, 편의점업, 택시 운송업에 대해 우선적으로 차등적용을 시행할 것을 주장하고 있다. 그러나 지목된 3개 업종의 영업비용¹³⁾을 분석한 결과 전체 영업비용 중 인건비가 차지하는 비중은 임차료를 포함한 기타 영업비용에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로 편의점업에서 인건비가 차지한 비중은 5.8%에 불과했던 반면, 임차료 및 기타비용이 차지하는 비중은 94.1%나 되었다. 음식·숙박업 역시 인건비가 차지한 비중은 22.4% 였으나 임차료 및 기타비용이 차지하는 비중은 77.3%¹⁴⁾나 되었다. 택시 운송업의 경우 인건비가 차지하는 비율이 41.0%, 임차료 및 기타비용이 차지하는 비율이 59.0% 였다.

[표 4] 전체 영업비용 중 인건비가 차지하는 비중(단위: 백만원, %)

| | 영업비용 | | |
|---------------|-------|------------|--------------|
| | 전체 | 인건비 | 임차료+기타비용 |
| 체인화 편의점(2020) | 756 | 44(5.8%) | 712(94.2%) |
| 음식·숙박업(2019) | 379 | 85(22.4%) | 294(77.3%) |
| 택시 운송업(2020) | 2,120 | 869(41.0%) | 1,251(59.0%) |

- 자료: 최저임금위원회 「최저임금 사업의 종류별 적용 관련 기초통계 연구」를 바탕으로 필자가 작성

11) 동아일보(2024.3.20.), “업종별 최저임금 달리하는 차등제, 한은 보고서로 논쟁 재점화”

12) 경향신문(2023.4.17.), “노동부, 세금으로 진행한 ‘최저임금 연구용역’ 왜 숨기나”

13) 영업이익은 매출액에서 영업비용을 뺀 나머지를 말하며, 영업비용에는 임차료, 인건비, 기타 등이 포함된다.

14) 음식·숙박업은 해당 보고서 중 ‘대분류 업종별 경영지표 평균액 및 증감: 개인사업체 기준(2019)’를 참고하였다.

그런데 택시기사의 영업이익을 기준으로 살펴보면, 영업비용 1,040만원 중 LPG 등 연료비가 580만원으로 절반이 넘었고, 그 외 자동차 할부금 220만원, 자동차 보험료가 130만원을 차지하고 있었다.¹⁵⁾

[표 5] 택시 영업비용 (단위: 만원, %)

| | 영업비용 | | | | |
|-----------|-------|------------|------------|------------|------------|
| | 전체 | LPG 등 연료비 | 자동차 할부금 | 자동차 보험료 | 기타 |
| 택시업(2020) | 1,040 | 580(55.8%) | 220(21.2%) | 130(12.5%) | 110(10.5%) |

- 자료: 소상공인시장진흥공단 「2020년 기준 소상공인 운수업 실태조사」 관련 기사 참고

② 소형사업체·자영업자의 고통은 인건비가 아니라 원청·정부의 책임전가로 인한 것이다.

앞서 살펴보았듯이 일부 업종의 경영악화는 영업비용 상승에 따른 것이기는 하나, 이것이 인건비, 즉 최저임금 인상만의 문제로 볼 수 없다는 점을 확인할 수 있었다. 영세사업장 사업주들도 문제는 최저임금이 아니라 원청이나 프랜차이즈 본사, 정부가 모든 책임을 사업주들에게 전가한 것에 있다고 지적하고 있다.

우선, 최저임금위원회에서 제출한 ‘최저임금 적용효과에 관한 실태조사 분석 보고서(2023)’에 의하면, 2021년도 대비 2022년도 경영사정이 악화된 이유로 ‘원자재 가격상승(61.38%)’이 가장 높았고, 그 다음으로 제품·서비스에 대한 수요감소(49.32%), 인건비 상승(42.11%), 임차료 상승(6.07%) 순으로 나타났다. 최저임금위원회에서 제출한 또다른 보고서에서도 “최저임금이 인상되더라도 부품가격이 오르면 버틸 수 있는데 부품값은 절대로 오르지 않는다”, “협력업체의 노무비 변동분을 원청업체가 보전해 줄 필요가 있다”, “대기업들은 절대로 납품단가를 올려주지 않는다”는 인터뷰 내용이 여러곳에 등장하고 있으며(노민선, 2017), '2022 최저임금 투쟁 이들의 연대방안 마련을 위한 토론회'에서도 “높은 임대료, 대기업의 상권침해, 손실보상 부재 등 자영업계에 가해지는 구조적인 문제를 놔둔 채 자영업계 고통의 책임을 최저임금으로만 돌리고 있다”는 지적이 나오기도 했다.¹⁶⁾

3) 쟁점3. 지역별 차등적용과 지방소멸

① 지역별 차등적용은 주로 연방국가들이 시행하고 있다.

15) 경향신문(2022.10.11.). “택시 기사가 떠나는 이유...연 매출 3000만원 ‘배달사업자의 3분의 1’”

16) 프레시안(2022.04.08.), “누가 자영업자와 최저임금 노동자를 싸우게 만들었나”

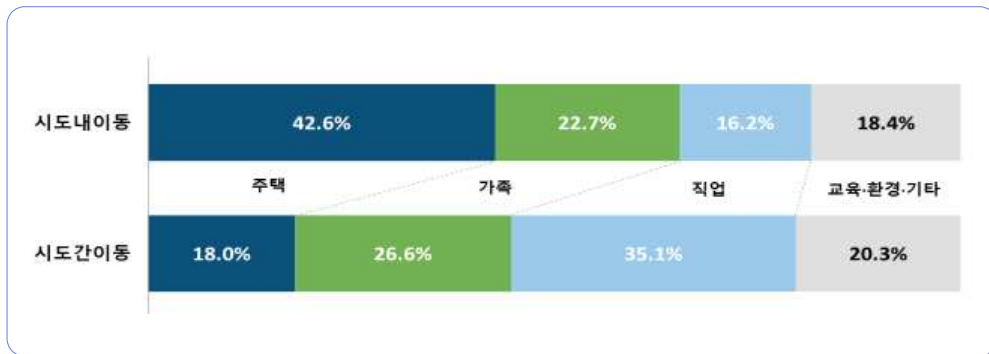
지역별 최저임금 차등적용을 시행하고 있는 국가 중 미국이나 중국의 경우 지역적으로 넓은 국토를 가진 국가들로 노동시장의 이동은 지역내의 도농간에서 주로 이루어지며, 지역간 이동성은 그다지 높지 않다(이승협, 2017). 반면, 우리나라는 미국이나 일본에 비해 국내 인구가동이 상당히 많은 편이고(표 6), 직업을 이유로 한 지역간 이동도 활발하게 이루어지고 있다(표 7, 그림 1). 또한 지방자치제도가 정착된 선진국의 경우 지역내 노동이동성은 높게 나타나지만, 지역간 이동성은 상대적으로 높지 않다(이승협, 2017). 보통 연방국가들이 여기에 해당한다.

[표 6] 2020~2023년 한국·미국·일본 국내인구이동 추이 비교(단위: %)

| | 한국 | | | 미국 | | | 일본 | |
|------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| | 총이동 | 시군구 | 시도 | 총이동 | 카운티 | 주 | 총이동 | 도도부현 |
| 2020 | 15.1 | 9.4 | 4.9 | 9.0 | 3.5 | 1.3 | 3.9 | 1.8 |
| 2021 | 14.1 | 8.9 | 4.8 | 8.2 | 3.3 | 1.4 | 3.9 | 1.8 |
| 2022 | 12.0 | 7.8 | 4.2 | 8.2 | 3.6 | 1.5 | 3.9 | 1.8 |
| 2023 | 12.0 | 7.8 | 4.2 | - | - | - | - | - |

- 자료: 통계청(2024), 「국내인구이동통계결과」

[그림 1] 전입사유별 이동자 구성비(2023)



- 자료: 통계청(2024), 「국내인구이동통계결과」

우리나라 역시 지방지방치제가 실시되어 시도별 독립적인 제도운영이 가능하긴 하다.¹⁷⁾ 그러나 해외의 연방국가들과 비교했을 때 우리나라는 여전히 중앙집권적 성격이 강하고, 사실상 1일 생활권 내에 있는 조건으로 구지 이들 국가들처럼 지역별 최저임금을 도입할 필요가 있는지에 대해서는 의문이 든다.

17) 2017년 경총이 주최한 토론회에서 김강식은 “우리나라도 1995년 지방자치가 실시된 이후 20년 이상 흘렀기 때문에 각 지역의 특성에 맞게 지역별 최저임금을 적용할 수 있는 환경이 조성되었다”고 주장한 바 있다.

② 지역별 차등적용은 지역간 양극화를 더욱 심화시킨다.

지역별 차등적용의 대표적인 사례로 꼽히는 일본의 경우 최근 지역간 임금격차와 인력난이 심각해지면서 최저임금을 통일시키는 방향으로 움직이고 있다. 일본의 최저임금은 중앙심의회가 매년 여름께 4개 지역별로 나눠 기준액을 정하면, 47개 도도부현(광역자치단체)에서 다시 심의회를 열어 지역 상황에 맞게 최종적으로 결정하는 구조다.

일본은 2023년 기준 최저임금이 가장 높은 도쿄(1,113엔)와 가장 낮은 이와테(893엔)의 차이가 220엔까지 벌어져 있다. 이는 2006년(109엔)보다 2배 이상 벌어진 금액이다. 이처럼 지역간 임금격차가 커지면서 최저임금이 낮은 지방의 경우 심각한 인력난까지 겪게 되었고, 결국 일본 정부는 1978년 이후 45년만에 최저임금 등급체계(지역별 차등등급)를 4개에서 3개 구간으로 축소하였다.¹⁸⁾ 지역별 차등적용의 필요성을 주장할 때마다 일본의 사례가 종종 등장하곤 하는데, 현재 일본은 지역별 차등적용의 부작용을 개선하기 위해 ‘통일적 최저임금’으로 가고 있는 추세다.

[표 7] 지역별 상용 월평균 임금 및 비율(2022년, 단위: 원, %)

| 지역 | 상용 월평균 임금 | 전국평균대비 비율 | 지역 | 상용 월평균 임금 | 전국평균대비 비율 |
|----|-----------|-----------|----|-----------|-----------|
| 전국 | 3,717,328 | 100.0 | 경기 | 3,751,651 | 100.9 |
| 서울 | 4,082,853 | 109.8 | 강원 | 3,285,138 | 88.4 |
| 부산 | 3,404,468 | 91.6 | 충북 | 3,439,403 | 92.5 |
| 대구 | 3,202,101 | 86.1 | 충남 | 3,669,868 | 98.7 |
| 인천 | 3,417,862 | 92.0 | 전북 | 3,192,759 | 85.9 |
| 광주 | 3,284,566 | 88.4 | 전남 | 3,445,263 | 92.7 |
| 대전 | 3,556,267 | 95.7 | 경북 | 3,563,537 | 95.9 |
| 울산 | 3,725,381 | 100.2 | 경남 | 3,560,180 | 95.8 |
| 세종 | 3,685,371 | 99.1 | 제주 | 3,036,703 | 81.7 |

- 자료: 고용노동통계 홈페이지

그런데 우리나라의 경우 전국적으로 동일한 최저임금이 적용되고 있음에도 불구하고 지역별 임금격차가 상당히 크다. 가장 높은 서울과 가장 낮은 제주의 임금격차는 무려 100만원이 넘는다. 특히 도소매·숙박음식업의 경우 수도권 평균 임금수준이 더 높고, 2015년 이후 약 20%의 임금격차가 유지되는 추세다. 2016년 부터는 수도권과 비수도권 간 평균임금 격차도

18) 한겨레신문(2023.4.7.), “일본, 최저임금 등급 4개→3개로 줄인다…지역별 격차 완화”

확대되는 경향이 강화되었다(강동우, 2023). 이 같은 상황에서 지역별 차등적용으로 비수도권 최저임금이 수도권 보다 낮아지게 된다면 지역간 임금격차는 지금보다 더욱 심각해질 수 있다.

③ 지역별 차등격차는 수도권 과밀과 지방소멸을 더욱 부추길 수 있다.

지역별 차등격차는 지역별로 독립적인 노동시장이 형성되어 있어 노동이동이 적은 국가에 게 적합하다. 노동이동의 적다는 것은 지역간에 임금격차가 나더라도 지역의 노동시장을 벗어나지 않고 해당 지역에 정주하려는 성향이 존재한다는 의미이다. 그러나 아래 [표 7]에서 확인할 수 있듯이 우리나라는 ‘직업’ 부분에서 서울지역 쏠림이 타지역에 비해 압도적으로 높아 지역노동시장이 독립적이라기 보다는 수도권 종속적 지역노동시장의 구조를 갖고 있다고 볼 수 있다(이승협, 2017).

[표 8] 2023년 시도 전입사유별 순이동자 수(단위: 천 명)

| 시도 | 전입사유 | | | | | | | |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| | 계 | 직업 | 가족 | 주택 | 교육 | 주거환경 | 자연환경 | 기타 |
| 서울 | -31.3 | 49.4 | -44.3 | -55.6 | 33.3 | 0.4 | -8.8 | -5.7 |
| 부산 | -11.4 | -9.9 | -2.4 | -20. | 3.8 | 1.0 | -1.3 | -0.6 |
| 대구 | -5.3 | -11.6 | 4.5 | 4.3 | -1.3 | 1.0 | -1.7 | -0.5 |
| 인천 | 33.5 | 1.5 | 7.6 | 23.9 | -1.3 | 1.4 | -0.7 | 1.1 |
| 광주 | -9.0 | -8.5 | 1.3 | -0.1 | -0.8 | 0.4 | -1.2 | -0.1 |
| 대전 | -2.5 | -0.5 | -1.9 | -3.0 | 3.6 | 0.3 | -0.8 | -0.1 |
| 울산 | -6.2 | -2.5 | 2.5 | -1.5 | -3.8 | -0.4 | -0.3 | -0.1 |
| 세종 | 1.7 | 0.6 | 1.2 | 0.4 | -0.7 | 0.4 | -0.1 | -0.0 |
| 경기 | 44.6 | 5.3 | 19.4 | 27.5 | -11.9 | 0.8 | -1.1 | 4.6 |
| 강원 | -1.4 | -2.6 | -0.4 | 1.3 | -0.2 | -0.3 | 2.6 | -1.8 |
| 충북 | 3.9 | 1.8 | 0.9 | 0.9 | -0.5 | -0.4 | 1.2 | -0.1 |
| 충남 | 15.8 | 7.5 | 2.5 | 5.3 | -0.8 | -0.3 | 1.8 | -0.1 |
| 전북 | -4.5 | -7.2 | 2.3 | 0.4 | -1.5 | -0.3 | 1.2 | 0.6 |
| 전남 | -1.8 | -2.7 | 2.1 | 0.7 | -4.4 | -0.9 | 2.5 | 0.9 |
| 경북 | -8.2 | -4.6 | -1.0 | -3.9 | -2.0 | -1.5 | 3.0 | 1.7 |
| 경남 | -16.3 | -15.3 | 7.4 | 1.0 | -10.2 | -1.1 | 2.1 | -0.1 |
| 제주 | -1.7 | -0.7 | -1.6 | 0.5 | -1.3 | -0.5 | 1.7 | 0.3 |

- 자료: 통계청(2024), 국내인구이동통계결과

기대임금에 따른 지역간 이동을 또한 높은 것으로 분석되고 있다. 지역간 인구이동 요인에

대한 연구결과를 보면, 전문대졸 이상 40~64세 연령층을 제외하면 기대임금과 고용율이 더 높은 지역으로 인구이동이 발생하는 경향이 두드러진다(강동우, 2016). 또한 연령이 낮고 학력이 높을수록 이동율이 증가하고 6~7% 정도의 임금편익도 있는 반면, 노동시장에서 지위가 취약한 집단일수록 이동을 통해 얻는 임금증가는 거의 없어 고학력자에 비해 이동율이 낮은 편이다(이상호, 2010). 그런데 만약 지역별로 임금이 차등화되고 저학력자의 이동에 따른 임금편익이 지역간 이동에 따른 비용보다 큰 지역이 나타난다면, 저학력자의 지역간 이동은 지금보다 크게 증가할 것으로 예측할 수 있다(이승협, 2017). 결국 최저임금이 낮은 지역에서는 고학력 노동력은 물론이고, 저학력(저임금) 노동력(특히 비혼단신 청년층)까지 유출될 수밖에 없고, 이는 곧 영세사업장까지 인력난을 겪게 된다는 것을 의미한다. 이처럼 지역별 차등적용은 단순히 임금제도에 국한되는 문제가 아니라 ‘인구소멸’, ‘지방소멸’과 같이 현재 우리가 겪고 있는 사회적 문제를 더욱 심각하게 부추기는 요인이 될 수 있다.

4) 쟁점4. 국적·연령까지 ‘최저임금 차등화’

지난 3월 한국은행이 ‘외국인 돌봄 노동자를 최저임금 미만으로 고용하자’는 내용의 보고서를 발표했다. 보고서는 개별가구가 외국인 노동자를 직접 고용하고, 외국인 고용허가제 대상 업종에 돌봄서비스업을 포함해야 한다며 최저임금을 미적용 방안을 ‘대놓고’ 제안하고 있다. 이는 ‘돌봄노동’을 저임금 노동으로 낙인찍고, ‘외국인 노동자’의 차별을 조장하는 매우 악의적이고 위험한 주장이다. 특히 개별가구 직접고용은 최저임금 미적용 문제만이 아니라 법의 보호를 받지 못하는 ‘비공식 부문’ 노동자를 양산해 심각한 인권침해까지 발생시킬 수 있다는 점에서 우려가 크다.¹⁹⁾

돌봄노동과 외국인노동자에 대한 국제사회의 기준은 한국은행 보고서의 주장과는 완전히 배치된다. ILO는 돌봄노동에 대한 인식변화, 동일가치 동일임금 실현, 돌봄노동자를 위한 법률제정, 단체교섭권 강화 등 양질의 돌봄노동을 위한 정책을 강력하게 권고하고 있으며,²⁰⁾ 이주노동자에 대해서도 자국민에게 적용되는 대우보다 불리하지 않은 대우를 적용해야 한다고 협약으로 규정하고 있다(제97호).²¹⁾ 인구변화, 고령화 사회, 가족의 변화 등을 고려해 미래사회를 대비하자는 같은 목표를 두고도, 국제사회는 돌봄노동자의 ‘긴급한’ 처우개선을 호소하는 반면, 윤석열 정부는 낙인과 차별이라는 시대착오적인 주장을 부끄럽없이 내놓고 있다.

이 뿐만 아니라 지난해에는 연령별 차등적용 문제까지 등장했다. 국민의힘 서울시의원들이

19) 한겨레(2024.03.29.), 돌봄노동에 ‘저임금’ 낙인 찍자는 한국은행...“외국인도 일하지 못할 것”

20) ILO(2018), Care work and care jobs for the future of work.

21) Ratifications of C097 - Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No.97)

‘노인 최저임금 제외’ 건의안을 발의한 것이다. 업종과 지역, 국적에 연령까지 윤석열 정부들이 더욱 기승을 부리는 ‘최저임금 차등화’는 최저임금을 인상효과를 다양한 방식으로 무력화시키려는 시도들이다. 생존의 문제가 업종과 지역을 이유로, 나이와 국적을 이유로 달라지는 것이 아니듯 최저임금으로 누구는 많이 주고, 누구는 적게 주는 식의 차별적이고 위헌적인 논의는 더 이상 우리사회에서 허용되어서는 안될 것이다.

4. 결론

정부와 경영계는 최저임금 차등적용이 취약한 업종을 살리고 지역경제에 도움을 줄 뿐 아니라 이것이 마치 세계적 추세인양 호도하고 있다. 그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 이는 객관적 사실과도 맞지 않을 뿐더러 노동자의 임금 수준 전체를 하향시키고, 양극화와 지역소멸을 초래할 수 있다는 점에 많은 문제점을 내포하고 있다. 최저임금 차등적용과 관련해서는 수많은 논점들이 존재하지만 이하에 서술한 다섯가지 문제들에 대해서는 보다 신중하게 고려해봐야 할 것이다.

첫째, 최저임금 차등적용을 시행하는 국가들의 경우 대체로 국가최저임금을 ‘상회’하는 수준으로 업종별·지역별 최저임금을 결정하고 있다.

ILO 회원국 중 절반 이상이 우리나라와 같은 단일한 최저임금제를 시행하고 있으며, 최저임금위원회가 발간한 ‘주요국가의 최저임금제도’에서도 조사대상인 41개 국가 중 19개 국가가 단일한 최저임금제도(국가최저임금제)를 시행하고 있었다. 반면, 국가최저임금제와 업종별·지역별 차등적용을 병행하는 국가는 11개 국가에 불과하였으며, 나머지 국가들은 국가최저임금 자체가 없는 조건에서 업종별·지역별 최저임금을 결정하는 경우가 대부분이었다. 또한 이들 국가들의 업종별·지역별 최저임금은 대부분 국가최저임금보다 높았다. 독일과 벨기에, 호주는 단체협약을 통해, 루마니아, 아일랜드, 체코는 특정 직업·직군으로 구분하여 최저임금을 책정하고 있는데 모두 국가최저임금보다 높은 수준에서 결정된다. 지역별 차등적용을 시행 중인 미국, 포르투갈, 브라질, 러시아의 경우에도 주(州)에서 정한 최저임금이 연방 최저임금보다 동일하거나 더 높은 수준이다.

둘째, ILO와 OECD와 같은 국제기구에서는 최저임금 차등적용에 대해 상당한 우려를 갖고 있으며, ‘가능한 단순하게’ 최저임금제도를 시행할 것을 권하고 있다.

ILO와 OECD는 각국이 필요에 따라 최저임금의 차등적용을 결정할 수는 있지만, 국가의 제도운용 역량이나 단체교섭 등을 고려했을 때 단일한 최저임금제도가 더 효율적일 수 있다는 입장이다. 또한, 차등적용을 도입해야 하는 경우라하더라도 업종이나 지역 구분의 기준이

되는 통계의 질이 보장되어야 하고, 제도를 운영하기 위한 행정집행 역량 등도 필요하다고 강조하고 있다. 이러한 기준에 기초해 보면, 현재 우리의 조건은 업종이나 지역을 구분할 합리적 기준, 이를 판단할 객관적 통계조차 제대로 마련되어 있지 않으며, 이해관계자들의 의견수렴 또는 협의, 결정절차 등 제도운용을 위한 논의도 아직 시작조차 되지 않은 상태라 할 수 있다.

셋째, 경영계가 업종별 차등적용의 근거로 주장하는 경영악화의 요인 중 인건비가 차지하는 비율은 상대적으로 적은 편이었다.

지난해 심의과정에서 사용자 측이 차등적용을 요구한 3개 업종(숙박·음식점업, 편의점업, 택시운송업)의 영업비용을 살펴보면, 인건비가 차지하는 비율이 편의점업 5.8%, 숙박·음식점업 22.4% 정도였으며, 그외 임차료를 포함한 기타비용이 차지하는 비율은 편의점업이 94.1%, 숙박·음식점업이 77.3%에 달했다. 택시 운송업의 경우 택시기사의 영업이익을 기준으로 봤을 때 영업비용 1,040만원 중 LPG 등 연료비가 580만원으로 절반이 넘었고, 그 외 자동차 할부금 220만원, 자동차 보험료가 130만원을 차지하고 있었다. 즉, 경영악화의 주된 원인이 인건비, 즉 최저임금 인상이라는 경영계의 주장은 통계가 보여주는 실태와는 거리가 있었다. 실제 영세사업장의 사업주들도 경영악화의 가장 큰 요인으로 원자재 가격상승을 꼽고 있으며, 높은 임대료나 대기업의 상권침해가 최저임금 인상보다 심각하다고 지적하였다.

넷째, 지역간 노동이동성이 활발한 우리나라에서 지역별 차등임금을 도입하는 것은 극심한 양극화와 지방소멸을 부추길 수 있다.

지역별 차등임금은 노동시장이 독립적이고 이동성이 낮은 연방국가에서 대체로 시행되고 있다. 우리나라의 경우 지역별 차등적용 국가인 미국이나 일본에 비해 지역간 인구이동이 활발하며, ‘직업’을 이유로 한 수도권 과밀이 심각한 수준이다. 또한 이미 지역간 임금격차가 존재하고 기대임금에 따른 지역간 이동률도 높은 상황에서 지역별 차등임금까지 시행된다면 지역에 있는 중소, 영세사업장까지 극심한 인력난을 겪게 될 것이다.

다섯째, 업종과 지역, 국적에 연령까지, 차별적이고 위헌적인 ‘최저임금 차등화’ 주장은 우리사회에서 더 이상 용인되어서는 안 된다.

제도운용에 대한 다양한 방식은 언제나 토론될 수 있지만, 최저임금제도의 고유한 목적은 어떤 경우라도 훼손되지 않아야 하며, 지금의 최저임금제도를 ‘보완’한다는 목적으로 논의되어야 한다. 그러나 현재 정부와 경영계가 주장하는 최저임금 차등적용은 결국 ‘최저임금 하향’을 목적으로 한다는 점에서 최저임금제도의 취지에 정면으로 위배된다고 할 수 있다.

참고문헌

- 강동우(2016), 지역 간 인구이동과 지역고용, 한국노동연구원.
- 강동우(2023), 일자리 분포의 지역격차 : 수도권과 비수도권 간 비교를 중심으로, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2023), 최저임금 사업의 종류별 적용 관련 기초통계 연구.
- 김기선(2017), 업종별·지역별 등 최저임금 차등적용여부 검토, 최저임금위원회.
- 노민선(2017), 최저임금 구분 적용 관련 검토 결과, 최저임금위원회.
- 박귀천(2016), 독일 최저임금법 제정의 배경과 의의, 서울대노동법연구회.
- 오상봉(2019), 최저임금제도의 개편 방안, 한국노동연구원.
- 오상봉 외(2017), 최저임금 제도개선 논의를 위한 기초연구. 최저임금위원회.
- 이규용 외(2022), 돌봄서비스업 외국인 노동시장 연구, 한국노동연구원.
- 이승협(2017), 최저임금 업종별·지역별 등 구분적용 방안, 최저임금위원회.
- 이재현(2022), 최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법이론적 검토, 고려대학교 법학연구원.
- 이재현(2023), 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 법 이론적 검토, 경북대학교 법학연구원.
- 최저임금위원회(2018), 최저임금 30년사.
- 최저임금위원회(2022), 2022년 주요국가의 최저임금제도.
- 최저임금위원회(2023), 2023년 주요국가의 최저임금제도.
- 통계청(2024), 2023년 국내인구이동통계 결과.
- ILO(2016), Minimum Wage Policy Guide.
- ILO(2018), Care work and care jobs for the future of work.
- ILO(2020), Global Wage Report(2020-21).
- ILO(2022), Global Wage Report(2022-23).
- OECD(2015), OECD 고용전망 2015(Employment Outlook 2015).