



최저임금 업종별 차등적용의 쟁점과 과제 : 또 다른 최저임금의 설정은 가능한가?

권다영 · 차동욱

「최저임금법」상 “사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다”는 규정에도 불구하고, 최저임금제도의 목적과 취지, 구조 등에서 볼 때 현재 최저임금액보다 ‘더 낮은’ 최저임금 설정을 위해서는 보다 구체적인 과학적 통계 제시 및 법률상 명시적 근거 조항 마련이 필요하다. 또한 주요 해외 사례를 보면 업종별 최저임금이 일반적인 최저임금보다 더 높은 최저임금을 허용하는 상향식 최저임금을 적용하는 것을 알 수 있다. 따라서 최저임금을 차등적용하고자 한다면 해외 사례를 참고하여 단일 최저임금을 보완하는 방식으로 업종별 최저임금을 설정하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

1 더 낮은 최저임금은 가능한가?

5월 21일 최저임금위원회의 첫 전원회의가 개최되었다.¹⁾ 올해에는 최저임금의 1만 원 돌파 여부와 더불어, 최저임금에 대한 업종별 차등적용 논의가 치열할 것으로 예상된다. 특히 최근 돌봄 노동이나 외국인 가사노동자 등 일부 업종에 대한 최저임금 차등 주장²⁾³⁾등을 볼 때, 현행 최저임금보다 ‘더 낮은’ 최저임금의 설정이 가능한가 궁금증을 불러일으킨다.

현재 임금수준의 지불에 부담을 느끼는 중소기업 내지 소상공인이나, 가사 돌봄 노동 이용자 등은 해당 업종 등에 관하여 더 낮은 최저임금을 설정함으로써 실질적인 지급액이 감소할 수 있지 않

을까 기대할 수도 있을 것이다.⁴⁾ 이는 최저임금이 실질적으로 저소득 근로자의 적정임금 내지는 기준임금으로서 기능해 온 현실에서 비롯된 것이기도 하다.⁵⁾ 또한 최저임금 본래의 목적에 주목하지 않은 채 노동의 대가로서의 임금의 성격만을 보아 그 가치를 판단하기 때문으로도 보인다.

그러나 최저임금은 헌법 및 법률상 제도 고유의 기능과 역할이 존재하며, 이를 바탕으로 객관적 분석 하에서 논의가 전개될 필요가 있다. 이 글에서는 최저임금 업종별 차등적용에 대한 법적 근거와 외국 사례를 살펴본 후 이를 검토하여 향후 과제를 제시하기로 한다.

4) 이재현, 「최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법 이론적 검토」, 『고려법학』 제106호, 고려대학교 법학연구원, 2022.9., p.590.

5) 다만, 최저임금과 적정임금에 관하여 둘을 동일하게 보는 견해도 존재하지만, 다수의 입장은 둘을 구별하여, 적정임금을 최저임금보다는 고역일 것을 요하고 있다. 헌법 제32조제1항도 적정임금 보장에 노력할 의무와 구분하여 최저임금제에 관한 별도의 문언을 두고 있다. 즉, 최저임금제는 적정임금 보장과는 구별되는 헌법적 의미를 가진다고 보아야 한다. 김종현, 「최저임금제도에 관한 헌법적 검토」, 헌법재판연구원, 2020, p.57.

1) 2024.5.21. 최저임금위원회 보도자료, 「최저임금위원회, 2024년 제1차 전원회의 개최」.

2) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안」(2023.3.22. 조정훈의원 대표발의, 의안번호 2120819).

3) 채민석 외 2인, 「돌봄서비스 인력난 및 비용부담 완화 방안」, 『BOK 이슈노트』 제2024-6호, 한국은행, 2024.3.5.



2 최저임금 차등적용의 법적 근거

(1) 현행 법구조에서 본 최저임금 차등적용

헌법상 평등권 및 차별금지의 원칙 등에서 보더라도 최저임금이 모든 사람에게 반드시 동일해야만 한다고 이해되지는 않는다. 법의 일률적 적용이 그 실효성을 훼손하거나 불합리한 결과를 초래하는 경우, 그리고 차별에 합리적 이유가 있다고 인정하는 경우 등에는 그 적용 여부를 달리하는 것이 가능하기 때문이다.⁶⁾ 헌법재판소도 상시 5인미만 사업장의 「근로기준법」 적용 배제에 관하여, 영세 사업장의 열악한 현실과 국가의 근로감독 능력의 한계를 고려할 때 적용 여부를 구분은 합리적인 이유가 있어 평등원칙에 위반되지 않는다고 보고 있다.⁷⁾ 따라서, 헌법적 문제가 없다는 전제하에 「최저임금법」 제4조제1항⁸⁾에 따라 기업의 지불능력 등을 그 근거로 하여 최저임금 차등적용이 가능하다고도 볼 여지가 있는 것이다.

그러나 차등적용이 헌법상 제원칙에 반하지 않는다고 하여, 현행 최저임금보다 하회하는 금액을 설정하는 것이 곧바로 허용된다고 보기는 힘든 측면도 있다. 즉, 현재 최저임금마저도 제대로 지켜지지 못하는 이유가 단지 업종별 지불능력 차이에 있다고만 설명하기에는 명확한 근거가 없고, 사용자의 법준수 의식의 차이, 기업의 규모 등도 그 차이의 원인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 법률상 명시적인 기준에 해당하지 않은 지불능력 차이를 이유로 곧바로 차등적용을 정당화하는 요소로서 인정하기에는 부족하다고 보아야 한다.⁹⁾¹⁰⁾ 적어

도 현재 정해진 최저임금에 비하여 이보다 낮은 최저임금이 가능하기 위해서는, 현재 기준인 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율을 감안하여 결정된 최저임금이 모든 사업을 기준으로 보아 ‘최저’기준을 상회한다는 전제가 성립되고, 따라서 이보다 더 낮출 여지가 있음이 객관적, 과학적으로 입증되어야 할 필요가 있다.

(2) 더 낮은 최저임금을 위해 필요한 것들

그렇다고 할 때 「최저임금법」 제4조제1항에서의 “사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다”는 의미가 현재 최저임금보다 더 낮은 임금 설정을 곧바로 가능하게 하는 근거로 보기에는 다소 난점이 존재한다고 할 수 있다. 최저임금 차등적용은 제도상 불가능한 것은 아니라고 하더라도, 적어도 최저임금의 본질적 취지가 훼손되지 않아야 하기 때문이다. 이를 위하여 최저임금 판단에는 경제적 변수 및 국가의 역량, 노동통계의 질, 행정집행력 등의 요소가 충분히 고려되어야 한다. 이 경우 ‘하향식’ 차등적용이 정당화될 수 있다.¹¹⁾¹²⁾

다만, 최근 최저임금제도가 저임금 근로자 집단 보호를 위하여 국가가 법률로 임금 결정에 개입한다는 취지를 고려할 때, 최저임금액을 감당하기 힘들다는 사용자가 많다는 주장은 현재 최저임금제도의 기능과 역할에 혼란이 있음을 시사한다는 지

2018.6., p.97.

10) 비교법적으로 일본의 「최저임금법」 제9조제2항은 최저임금의 결정기준 중 지역 노동자의 생계비, 임금과 더불어 통상 사업의 임금지불능력을 그 요소로서 포함하고 있다. 즉, 일본의 경우는 근로자측의 사유만이 아니라 사용자측의 입장까지 고려함을 법률상 명시적으로 정하고 있는 것이다.

11) 임무송, 「최저임금제도의 문제점과 사회적 갈등 해소 방안」, 『법과 기업 연구』 제11권 제1호, 2021, p.157.

12) 또한 최저임금 차등적용에 있어 객관적이고 구체적인 증거가 없을 경우에는 ILO 제100호 및 제111호 협약상 동일가치 노동에 대한 동일보수 원칙 위반, 고용상 차별금지 등에 해당할 수 있음에도 유의하여야 한다. Equal Remuneration Convention, 1951(No.100); Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958(No.111).

6) 이재현, 『최저임금제도의 법 이론적 기초에 관한 연구』, 부산대학교 박사학위논문, 2020, pp.177-178.

7) 헌법재판소 1999.9.16. 선고 98헌마310 결정.

8) 「최저임금법」 제4조 ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득대체율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.

9) 조상균, 「최저임금의 적용 차등화 방안 연구」, 『노동법학』 제66호,

적이 있다.¹³⁾ 이는 소상공인 등의 현실에 기반한 주장으로 굉장히 주의 깊게 고려해야 할 문제이다. 그러나 적어도 우리나라 최저임금제도의 목적과 취지 및 법구조에서 검토할 때, 현행보다 ‘더 낮은’ 최저임금 설정을 위해서는 법개정을 통한 추가적인 근거 마련 및 충분히 설득력있는 통계를 통한 과학적 객관적 입증이 갖추어져야 한다.

3 해외 사례

(1) 독일

독일의 최저임금은 전통적으로 업종별 노사단체가 단체협약을 통해 자율적으로 결정하였다.¹⁴⁾ 그러나 노동시장 유연화에 따른 실업률 감소로 저임금 부문 종사 근로자가 확대되었고 특정업종(산업)에서 저임금 문제가 발생하였기 때문에, 이를 개선하기 위한 방안으로 2015년에 법정 최저임금제도를 도입하게 되었다.(「최저임금법」(Mindestlohngesetz) 제정)¹⁵⁾ 현재 독일의 임금구조는 통일적인 최저기준을 일률적으로 정하는 단일 법정 최저임금, 업종별 단체협약을 통해 결정되는 업종별 최저임금, 교섭력이 강한 노동조합을 중심으로 결정되는 협약임금으로 구성되어있다. 표면적으로는 법정 최저임금을 적용 중이나 실제로는 단체협약에 기반한 업종별 최저임금제도를 운영하고 있다.¹⁶⁾

독일의 법정 최저임금은 업종과 지역을 불문하고 일괄적용되지만, 단체협약을 통해 결정된 업종별 최저임금은 법정 최저임금에 미달하지 않는 한 법적으로 우선 적용되며 법정 최저임금보다 높은 경우에만 최저임금의 차등적용이 인정된다는 특징이 있다.¹⁷⁾ 또한, 업종별 최저임금의 인상은 단

체교섭을 통해 결정되는 임금인상 수준에 맞추어 인상이 이루어진다는 특징을 가진다.¹⁸⁾

(2) 호주

호주는 산별 노사관계가 발달하여 국가 최저임금 없이 산별 노사협약으로 해당 산업 소속 근로자들의 최저임금을 규율하였으나, 산업별 최저임금 제도가 적용되지 않는 사각지대의 취약근로자가 늘어나면서 최저임금제도가 도입되었다.¹⁹⁾ 호주에서는 국가 최저임금과 업종별 최저임금을 주된 최저임금으로 볼 수 있다.

업종별 최저임금은 기본적으로 산별 노사협약에 의해 결정된다. 구체적으로 전국단위의 산별 노사가 먼저 합의하고 공정근로위원회에 합의안을 제출하면, 공정근로위원회는 노사합의의 진정성, 「공정근로법」(Fair Work Act 2009) 위반 여부, 각종 근로조건 적정성 등을 검토하여 보완요구 또는 승인 여부를 결정한다.²⁰⁾ 이러한 업종별 최저임금은 국가 최저임금보다 높게 설정되어있다.²¹⁾ 호주의 최저임금은 산업, 직종, 경력 등에 따라 차등화하여 근로자들이 노동에 대한 정당한 대가를 받을 수 있도록 유도하는 법적 장치를 가지고 있는 것이 특징이다.²²⁾

(3) 일본

현재 일본의 최저임금은 ‘지역별 최저임금’과 ‘특정(산업별) 최저임금’ 2가지로 구성되어있다. 그리고 지역별 최저임금 확산과정에서 지역별 격차가 커짐에 따라 업종별 최저임금을 도입하였다. 지역별 최저임금은 일반적인 제도로 모든 근로자

13) 이재현, 「최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법이론적 검토」, p.602.

14) 최저임금위원회, 『2023년 주요 국가의 최저임금제도』, 2023, p.44.

15) 박귀천, 「독일 「최저임금법」 제정의 배경과 의의」, 『노동법연구』 제 40호, 2016, p.215.

16) 이재현, 「최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법이론적 검토」, p.612.

17) 최저임금위원회, 『2023년 주요 국가의 최저임금제도』, 2023, p.49.

18) 이재현, 「최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법이론적 검토」, p.612.

19) 최저임금위원회, 『2023년 주요 국가의 최저임금제도』, 2023, p.500.

20) 최저임금위원회, 『2023년 주요 국가의 최저임금제도』, 2023, p.503.

21) 최저임금위원회, 『2023년 주요 국가의 최저임금제도』, 2023, p.510.

22) 이재현, 「최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법이론적 검토」, p.609.

의 임금 하한선을 보장하는 역할을 한다.

특정 최저임금은 일정한 사업 또는 직업에 관련 된 최저임금을 뜻한다.²³⁾ 이는 지역별 최저임금을 보완하며 기업 임금수준 설정 시 노사 간의 협의 체제를 보완하는 역할을 한다. 또한, 지역별 최저 임금과 동시에 적용되는 경우는 사용자가 둘 중 더 높은 최저임금을 적용하게 된다.²⁴⁾

특정 최저임금의 결정은 지역별 최저임금 결정이 마무리된 후 노사로부터 개정 요청이 있는 경우, 지방최저임금심의회에서 구체적인 최저 임금액을 심의한 후 최종적으로 도도부현 노동 국장이 결정한다. 이러한 특정 최저임금은 당해 특정 최저임금의 적용을 받는 사용자의 사업장 소재지를 포함한 지역별 최저임금에서 정하는 최저임금액을 상회하여야 한다는 특징을 가지고 있다.²⁵⁾

(4) 소결

앞서 본 바와 같이, 현행 법규정 및 제도 취지를 고려할 때 ‘더 낮은’ 최저임금 차등적용은 한계가 있다고 보아야 한다. 특히 과거 감시·단속적 근로자²⁶⁾에 대한 최저임금 적용 유예를 점차 없애 동일 최저임금을 적용하게 된 과정을 볼 때, 이를 사실상 역행하여 노동생산성이나 지불능력 등을 이유로 최저임금을 더 낮추는 방향의 차등적용 논의는 제도 취지에 반하는 것으로도 볼 여지가 있다.

23) 일본 「최저임금법」 제15조제1항, 세계법제정보센터(https://world.moleg.go.kr/web/tl/themaLgslReadPage.do?code=700204&CTS_SEQ=45863&AST_SEQ=157)

24) 최저임금위원회, 『2023년 주요 국가의 최저임금제도』, 2023, p.411.

25) 일본 「최저임금법」 제16조, 세계법제정보센터(https://world.moleg.go.kr/web/tl/themaLgslReadPage.do?code=700204&CTS_SEQ=45863&AST_SEQ=157)

26) 감시·단속적 근로자란 “감시업무를 주 업무로 하며 상대적으로 정신적·육체적 피로가 적은 업무에 종사하는 자”(「근로기준법 시행규칙」 제10조제2항) 또는 “근로가 간헐·단속적으로 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 많은 업무에 종사하는 자”(「근로기준법 시행규칙」 제10조제3항)를 말한다.

해외 사례를 살펴보더라도, 최저임금의 업종별 차등적용은 근로자가 정당한 대가를 받을 수 있도록 일반적으로 적용되는 최저임금을 보완하는 역할을 하는 것으로 나타났다. 또한 공통적으로 업종별 최저임금은 법정 단일 최저임금을 상회하는 수준으로 형성되는 경우가 대부분인 것으로 나타났다. 특히 해외에서는 일반적인 최저임금보다 더 높은 최저임금을 허용하는 ‘상향식’ 최저임금을 적용하고 있으며, 현재 우리나라의 기본 최저임금보다 더 낮은 최저임금을 적용한다고 하는 ‘하향식’ 논의와는 다름을 알 수 있다.

4 향후 과제

최저임금을 더 낮추는 ‘하향식’ 최저임금 차등적용 논의는 과학적이고 보다 객관적인 통계, 그리고 현재 최저임금이 「최저임금법」이 의도한 최저임금보다 훨씬 높음을 입증하는 과정 없이는 그 타당성을 가지기 힘들 것으로 전망된다.

향후 최저임금의 업종별 차등적용을 논의할 때에는 최저임금제도의 목적으로서 인간의 존엄성 보장과 근로자의 생활 안정 등을 유념하여야 한다. 또한, 업종 간 차이(근무 강도, 생산성 등)를 반영하여 근로자가 정당한 대가를 받을 수 있는 업종별 차등적용을 위한 법률상 명시적 근거 조항 마련 및 과학적 통계 제시 등이 전제된 아래에서 이를 고려하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

그리고 최저임금을 업종별로 차등적용하고자 한다면 해외 사례와 유사하게 단일 최저임금제도를 보완하는 성격의 업종별 최저임금 구조를 설계하여 기준 최저임금과 병행하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

