

최저임금제의 소득재분배적 의미와 구체적 내용에 대한 고찰

A Study on Specific Contents and Meanings of Income Redistribution of the Minimum Wage System

한 광 수*
Han, Gwang-Soo

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 경제민주화와 소득재분배 문제
- III. 최저임금제의 내용과 최저임금수준에 대한 검토
- IV. 맺음말

국문초록

최근 경제민주화와 관련하여 노동계에서 특히 문제가 되고 있는 것은 통상 임금범위확대문제, 휴일근로의 연장근로포함 여부, 파견근로, 최저임금 등이다. 이 현안들을 어떻게 정리하느냐가 정부의 최대현안인 '고용률 70% 달성'의 성패를 좌우하게 될 것이다. 본 논문에서는 이 중 최저임금제에 대해 살펴보기로 한다. 최근 노사는 최저임금에 대해 첨예하게 대립하고 있으며, 이에 대한 온도차이가 너무 심각하다고 할 수 있다. 2014년도 최저임금에 대해 노동계는 2013년 최저임금 4,860원에서 21.6% 인상된 5,910원을 요구하고 있는 반면, 사

논문접수일 : 2013.06.25

심사완료일 : 2013.07.29

게재확정일 : 2013.07.30

* 법학박사·강원대학교 비교법학연구소 전임연구원

용자들은 글로벌 경제위기하에서 자영업자 및 중소기업의 매출이 20~30% 줄어든 상황에서 최저임금의 상승은 저임금 근로자의 일자리가 축소된다고 하며, 동결을 주장하고 있다. 그렇다면 최저임금의 상승은 기업의 경제상황을 악화시켜 근로자들의 일자리 상실로 이어지는가, 아니면 가계경제의 향상으로 국민경제개선의 효과를 가져오는가 이에 대한 문제는 이 문제를 어떻게 접근하는가에 달려 있다고 할 수 있다.

본 논문에서는 자본주의 사회에서 발생하는 소득불균등의 문제로 인한 빈부격차, 실업발생 등으로 인한 사회취약계층의 발생과 이를 해결하기 위한 소득재분배의 기초이론과 소득분배정책, 공정한 소득분배를 위한 소득재분배정책을 경제민주화와 관련하여 고찰하고, 이의 대표적인 제도로서의 최저임금제의 의의와 내용을 우리나라와 유럽 및 미국, 일본의 경우를 살펴봄으로써 최저임금에 대한 국민적 관심을 촉발시킴은 물론 이로 인한 궁핍증을 해소하고자 한다.

주제어 : 사회후생함수, 소득재분배정책, 최저임금제, 슬라이드제 전 직종 최저임금, 최저소득보장

1. 들어가는 말

지난 대선후보들의 정책 가운데 최대의 화두는 복지의 확대와 경제민주화였다.¹⁾ 복지의 확대와 경제민주화는 서로 다른 이질적 개념요소가 아닌 사회적 시장경제질서라는 경제구조 속에서 그 적용범위를 달리할 뿐 그 귀결점은 같다고 할 수 있다.²⁾ 이러한 문제가 대두되게 된 배경에는 글로벌 경제위기

1) 우리헌법 제34조에서는 인간다운 생활을 할 권리로서 사회보장을 받을 권리를 규정하면서 사회보장, 사회복지에 대해 규정하고 있으며, 헌법 제119조 제1항과 제2항에서는 대한민국의 경제질서에 대해 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 자본주의 자유시장경제를 기본으로 하면서 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위내에서 경제에 관한 규제와 통제를 할 수 있는 사회적 시장경제를 그 기본질서로 함을 규정하고 있다. 이는 시장의 자율조정기능을 원칙으로 하되, 시장이나 경제현상을 제한적으로 국가적인 규제·조정 대상으로 삼는 것을 의미한다(김학성, 「새로 쓴 헌법」(제3판), 박영사, 2007, 94쪽).

2) 이는 현대헌법의 전형적 모델이었던 바이마르헌법의 제정과정에서 경제적 자유권(wirtschaftliche

하에서 국가경제의 위축과 이로 인한 실업의 증가로 인한 국민생활수준의 악화에 기인하는 것이다. 우리사회는 지난 60~70년대의 고도경제성장기에 생산성 향상과 소득수준의 향상이라는 양적 성장에만 치우친 나머지 대기업 위주의 경제정책의 실시로 재벌기업구조를 양산시킴으로써 중소기업과의 상생구조를 만들어내지 못했으며, 이는 부의 편중과 양극화, 불공정거래관행, 최근 문제가 되고 있는 갑을문제 등을 발생시켰다.³⁾ 최근 경제민주화와 관련하여 노동계에서 특히 문제가 되고 있는 것은 통상임금범위확대문제, 휴일근로의 연장근로포함 여부, 파견근로, 최저임금 등이다. 이 현안들을 어떻게 정리하느냐가 정부의 최대현안인 '고용률 70% 달성'의 성패를 좌우하게 될 것이다. 본 논문에서는 이 중 최저임금제에 대해 살펴보기로 한다. 최근 노사는 최저임금에 대해 첨예하게 대립하고 있으며, 이에 대한 온도차이가 너무 심각하다고 할 수 있다. 2014년도 최저임금에 대해 노동계는 2013년 최저임금 4,860원에서 21.6% 인상된 5,910원을 요구하고 있는 반면, 사용자들은 글로벌 경제위기하에서 자영업자 및 중소기업의 매출이 20~30% 줄어든 상황에서 최저임금의 상승은 저임금 근로자의 일자리가 축소된다고 하며, 동결을 주장하고 있다. 그렇다면 최저임금의 상승은 기업의 경제상황을 악화시켜 근로자들의 일자리

Freiheitsrechte)의 도입을 주장하면서, 사회보장제도를 실업보험까지 확대하여 경제적 기본권(wirtschaftliches Grundrecht)의 개념을 도입한 것에서도 알 수 있다. 그리하여 바이마르헌법 제151조의 "경제생활의 질서는 만인의 인간다운 생활의 보장을 목적으로 하는 정의의 원칙에 합당해야 한다."라는 규정으로 나타나게 되었다(Stucking, 19. Sitzung der Nationalversammlung am 3.3.1919, in: E. Heifron, Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates, Bd.2, 1186 쪽(송석윤, "바이마르헌법 전후 경제민주화에 대한 논의와 제도화", 『한국헌법학회지』77회 정기학술대회 및 임시총회 자료집, 2013. 3. 22, 12쪽 이하에서 재인용).

- 3) 최근 국회는 이러한 경제민주화를 실현하고자 여러가지 법안들을 경쟁적으로 발의하고 있다. 새누리당은 공정거래법 개정안을 통해 '갑'의 불공정행위가 악의적, 반복적이면 손해액의 10배까지 배상하도록 하는 '징벌적 손해배상제도'의 도입을 추진하고 있으며, 민주당은 한발 더 나아가 「대리점 거래의 공정화에 관한 법률」을 제정하겠다고 밝혔다. 또한 금산분리법안과 관련하여 새누리당 경제민주화실천모임 소속 김상민 의원은 15%까지 허용되던 대기업집단 금융사의 비금융계열사 주식 의결권 행사를 5%만 허용하는 법안을 발의했다. 이에 비해 같은 당 강석훈 의원은 주식 의결권 행사는 5%만 허용하도록 바꾸되, 외국자본의 적대적 인수합병(M&A)을 방어해야 할 때에는 이전처럼 금융계열사, 특수관계인 지분을 합해 15%까지 의결권을 허용하는 결충안을 내놨다(동아일보, "[고용-경제민주화 갈등]정부 vs 국회, 경제민주화 법안 힘겨루기 본격화", 2013.6.13, 세종=유성열 기자 ryu@donga.com).

상실로 이어지는가, 아니면 가계경제의 향상으로 국민경제개선의 효과를 가져 오는가 이에 대한 문제는 접근방법론적·해석학적 문제라고 할 수 있다.

이하에서는 자본주의 사회에서 발생하는 소득불균등의 문제로 인한 빈부격차, 실업발생 등으로 인한 사회취약계층의 발생과 이를 해결하기 위한 소득재분배의 기초이론과 소득분배정책, 공정한 소득분배를 위한 소득재분배정책을 경제민주화와 관련하여 고찰하고, 이의 대표적인 제도로서의 최저임금제의 의의와 내용을 우리나라와 유럽 및 미국, 일본의 경우를 살펴보고 최저임금과 국민기초생활보장법상의 최저생계비, 최근 미국이나 유럽에서 일반화되고 있는 생활임금과의 관계를 살펴봄으로써 최저임금제의 의의를 되짚어보고자 한다.

II. 경제민주화와 소득재분배 문제

1. 경제민주화의 대두와 헌법적 의미

(1) 사회적 시장경제와 경제민주화

민주적 기본질서가 정치적 공동체로서의 대한민국의 기본질서라면 사회적 시장경제질서는 경제적 공동체로서의 기본질서라 할 수 있다. 근대 헌법은 정치중심의 헌법으로 정치적 문제가 주된 관심사였으나, 현대에 있어서는 경제 문제가 중대한 헌법사항으로 간주되고 있다.

사회적 시장경제질서란 자본주의 시장경제를 근간으로 하되, 사회복지 및 사회정의를 실현시키기 위한 범위 내에서 경제의 규제나 조정이 허락된 경제를 의미한다. 사회구조가 시민사회에서 산업사회로 변천함에 따라 고도로 산업화된 자유주의 국가에서는 여러 가지 어려운 문제가 발생하게 되었다. 즉, 부의 편재, 근로계급의 형성, 독점의 발생 등이다. 이러한 사회내재적 문제를 해결하기 위하여 사회개량의 방법, 사회혁명의 방법 등이 제기되었는데, 그 중에서 자유시장경제를 근간으로 하면서 점진적으로 제 문제점들을 개량시키려는 사회적 시장경제체제가 대두되었다.

자본주의의 발전과 경제대공황 등으로 나타난 사회적 불균형 및 불공정거래, 질병·빈곤·노령·실업 등의 사회문제를 해소하고자 나타난 사회적 시장경제하에서 경제민주화에 대한 요구가 사회적 이슈로 자리잡았으며, 이는 고도경제성장기의 한국사회의 구조적 모순을 해결하기 위한 욕구로부터 나타났다. 이러한 경제민주화에 대한 요구는 유럽이나 미국 등에서 이미 100년 전에 시대적 화두로 대두되었던 문제이다. 이는 유럽의 산별노조 등 노동운동은 물론, 미국의 그레인저운동(남북전쟁 후 곡물수송 독점에 대항한 농민연합운동)이나 그린백 운동(농부 및 소상공인이 벌인 통화팽창운동), 안티트러스트 운동 등의 형태로 나타났다.

그리고 이러한 경제민주화는 바이마르헌법에서 구체화되었다. 바이마르 헌법 제151조는 “경제생활의 질서는 만인의 인간다운 생활의 보장을 목적으로 하는 정의의 원칙에 합당해야 한다.”라고 함으로써 경제민주주의를 규정하고 있다. 또한 통상과 영업의 자유(제151조 제3항), 재산권(제153조), 상속권(제154조), 저작권(제158조) 등의 기본권을 규정하면서 이들 기본권은 공공복리, 선량한 풍속, 공공선 등에 의해 제한할 수 있도록 하였다. 바이마르헌법은 재산권을 보장하는 것과 함께 노동력에 대한 국가의 특별보호(제157조), 농업과 상공업에 종사하는 자영중산층에 대한 대토지소유자나 대기업자로부터의 보호(제164조), 포괄적인 사회보험제도 창설(제161조) 등을 통하여 경제민주주의를 실현하고자 하였다.

우리나라에서는 1948년 제헌헌법에서 바이마르헌법을 모델로 하여 경제조항을 별도로 두었으며, 경제적 평등을 강조하게 되었다. 근로자의 이익분배균점권(제18조), 국가의 사회적 약자보호(제19조), 공공의 필요에 부응하기 위한 생산수단의 국·공유 규정(제85조~제89조)을 두었다. 그러다가 1954년의 제2차 개헌에서 경제적 평등보다 경제적 자유를 중시하는 시장경제체제로 전환하게 됨으로써 중소기업 및 공공성을 가진 기업의 국·공유 규정(제87조)이 삭제되었다. 그러다가 1962년의 제3공화국헌법 제111조에 제1항에서는 “경제질서는 개인의 경제상의 자유와 창의를 존중”함을, 제2항에서는 “...사회정의의 실현과 균형있는 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위안에서 경제에 관한 규제와 조정을 한다.”라고 규정하게 되었다. 하지만 이러한 경제에 대한 규

제와 조정은 경제개발논리에 밀려 직접적으로 기능을 하지는 못하였다. 1963년의 '3분파동(시멘트·제분·제당)'과 정경유착에 대한 민심의 동요로 재벌의 불공정거래행위를 규제하기 위하여 공정거래법 입법발의가 있었으나 무산되었다. 그 후 1974년 『물가안정 및 공정거래에 관한 법률』이 입법되었고, 1980년 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』이 입법됨으로써 민주적 정당성이 결여된 독재정권에 의해 경제민주화 입법이 이루어지는 역설적 상황이 전개되기에 이르렀다. 1986년 공정거래법에 경제력집중 억제정책으로 대표되는 재벌 개혁정책이 도입되었고, 1987년 6·10 민주항쟁을 전후로 헌법 제119조 제2항이 마련됨으로써 경제민주화에 대한 헌법적 근거가 마련되었다. 이러한 경제민주화는 정치민주화를 위한 국민적 열망 속에서 마련된 것이며 정치민주화와 경제민주화는 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

(2) 경제민주화의 헌법적 의미

헌법 제119조 제1항에서는 "대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다"라고 규정하고 있으며, 제2항에서는 "국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다"라고 규정함으로써, 대한민국의 경제질서에 대해 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 자본주의 자유시장경제를 기본으로 하면서 국민경제의 발전을 위하여 필요한 범위 내에서 경제에 관한 규제와 통제를 할 수 있는 사회적 시장경제를 그 기본질서로 함을 규정하고 있다.⁴⁾ 그렇다면 이러한 경제질서에 대한 자유와 창의를 규정한 제1항과 이에 대한 규제와 조정을 규정한 제2항은 어떠

4) 헌법학계에서는 헌법 제119조에 근거하여 우리헌법은 사회적 시장경제질서를 원칙으로 채택하고 있다고 보는 것이 통설적 입장이며, 헌법재판소도 "우리나라 헌법상의 경제질서는 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 자유시장경제질서를 기본으로 하면서도 이에 수반되는 갖가지 모순을 제거하고 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로서의 성격을 갖고 있다"고 하였다(헌법재판소 1996.4.25, 선고 92헌바47결정).

한 관계를 갖는 것인가? 자유와 평등의 조화라는 이념을 실현하기 위해 현행 헌법이 수정자본주의 원리를 채택하고 있다는 점에서 대다수 학자들은 우리 헌법의 경제질서를 독일식 '사회적 시장경제질서'로 본다.⁵⁾ 헌법재판소도 일련의 결정을 통해 헌법 제119조 제1항의 시장경제와 자유는 제2항의 경제민주화와 적절한 소득분배 등 사회적 조건의 범위 안에서 보장될 수 있다는 견해를 제시해 왔다.

이러한 경제민주화의 헌법적 의미에 대해 헌법재판소⁶⁾는 “경제영역에서 정의로운 사회질서를 형성하기 위하여 추구할 수 있는 국가목표로서 개인의 기본권을 제한하는 국가행위를 정당화하는 헌법규범”이라고 보고 있다. 또한, 헌법 제119조 제2항이 규정하고 있는 소득의 분배를 통한 사회정의의 실현에 있어서의 ‘적정한 소득의 분배’에 대해 헌법재판소는 “입법자는 사회·경제정책을 시행함에 있어서 소득의 재분배라는 관점만이 아니라 서로 경쟁하고 충돌하는 여러 목표, ‘균형있는 국민경제의 성장 및 안정’, ‘고용의 안정’ 등을 함께 고려하여 서로 조화시키려고 시도하여야 하고, 끊임없이 변화하는 사회·경제 상황에 적응하기 위하여 정책의 우선순위를 정할 수 있으므로, ‘적정한 소득의 분배’를 무조건적으로 실현할 것을 요구한다거나 정책적으로 항상 최우선적인 배려를 하도록 요구하는 것은 아니라 할 것”⁷⁾이라고 하거나, “시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 도모하기 위한 것”⁸⁾이라고

5) 이에 대해 연세대 김성수 교수는 “제1항과 제2항은 선후 혹은 비대칭 관계”라면서 “헌법상 경제질서의 원칙은 시장과 자유이며 국가의 조정과 개입 행위는 시장 실패로 인한 부작용을 최소화하기 위해 필요한 경우에 한해 보충적·예외적으로 허용해야 한다.”고 하면서, 제2항의 규제와 조정은 제1항을 위해 보충적·예외적인 경우로 제한해야 한다고 함으로써 제2항의 무용성을 주장한다. 반면, 배재대 김종서 교수는 “제119조 제1항은 자유시장경제라는 ‘근대’ 헌법원리를 규정한 것이고, 제2항은 시장경제의 폐해를 극복하기 위한 국가개입이라는 ‘현대’ 헌법원리를 밝혔다.”면서 “두 조항은 독자적인 의미를 갖는다.”고 주장한다. 또한, 건국대 한상희 교수는 “그동안 국가는 헌법 경제조항을 지키지 않고 장식으로만 방치했고 이는 결국 헌법의 실패가 아니라 정부의 실패였다.”면서 “이런 상황에서 헌법 경제조항을 없애자는 것은 너무 성급하다.”고 비판하는 견해가 있다(대화문화아카데미, 「새로운 헌법 필요인가?」, 대화출판사, 2011).

6) 헌법재판소 2004.10.28 선고 99헌바91 결정.

7) 헌법재판소 1999.11.25 선고 98헌마55 결정.

8) 헌법재판소 2001.5.31 선고 00헌바43 결정.

함으로써 경제민주화를 위한 규제와 제재에 대한 한계를 설정하고 있다. 이러한 경제민주화에 대한 헌법 제119조 제2항은 포괄적 경제규제내용을 담고 있으며, 이를 구체화하기 위하여 사회보장, 사회복지를 통한 사회정의의 구현과 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』을 통한 시장경제에 관한 규제와 통제를 가하며, 그 밖에 제123조에서 제125조에서 농어업인의 보호육성(제123조 제1항, 제2항, 제4항), 중소기업의 보호(제123조 제3항), 경제적 약자의 자조조직의 육성(제123조 제5항), 소비자보호(제124조), 대외무역육성 및 효율적인 외환관리(제125조)의 규정을 들으로써 이를 구체화하고 있다. 즉, 헌법 제119조 제2항을 통해 경제민주화에 대한 헌법적 근거가 도출되는 것이며, '적정한 소득의 분배'는 헌법 제34조 사회보장·사회복지증진의 국가적 의무와 연결된다고 볼 수 있다. 이를 통해 우리헌법은 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서 사회국가원리를 수용하여 실질적인 자유와 평등을 아울러 달성하려는 것을 근본이념으로 하고 있음⁹⁾을 알 수 있다. 이렇게 볼 때 자본주의 경제질서를 위해 개인의 창의와 존중을 규정하고 있는 헌법 제119조 제1항이 우선한다거나 제1항을 보장하는 선에서 제2항은 예외적인 경우에 이를 보충한다는 주장은 헌법적 가치질서하에서 가치의 우선순위를 정할 수 있다는 전제에서 가능한 것이라 할 수 있다. 하지만 우리헌법은 기본권 상호간의 우선순위를 정하고 있는 것은 아니며, 이를 구별하고 있지도 않다는 점을 감안하면, 헌법 제119조 제1항과 제2항은 자유시장경제하에서 이를 수정하기 위한 조치에서 나온 당연한 귀결임을 부정할 수 없다.

2. 경제민주화와 소득재분배

자본주의하에서 개인은 자신의 능력과 자유의사에 의해 자신의 삶을 자유롭게 운용해 나갈 수 있다. 또한 자유시장경제하에서 자유롭게 경제생활을 영위해 나갈 수도 있다. 시장을 통한 자유로운 생산과 교환, 처분이 가능하며 이를 통해 자신의 생활을 개선해 나갈 수 있다. 하지만 자유로운 생산과 최적의

9) 헌법재판소 2001.1.22 선고 99헌마365 결정; 1998.5.28, 선고 96헌가4 결정.

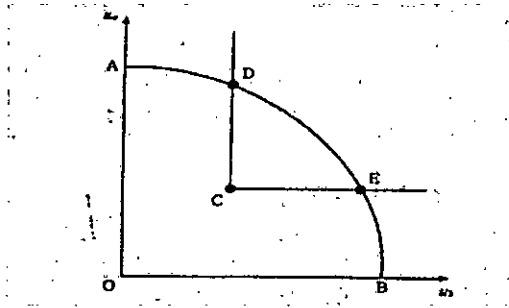
교환이 이루어지려면 완전경쟁시장이 전제되어야 한다. 자본주의하에서 개인의 능력과 욕구의 차이 등이 존재하고, 이윤추구라는 자본주의의 속성상 완전경쟁시장은 존재할 수 없고, 독과점 등으로 인한 자원배분의 왜곡이 나타나게 된다. 자원배분의 왜곡으로 인해 빈부의 차가 존재하고, 실업이나 질병, 노령 등으로 인한 사회문제가 발생하게 된다. 이러한 사회문제를 극복하고 취약계층이나 저소득층을 구제하기 위한 것이 자원배분의 문제이며, 이는 소득재분배정책의 문제이며, 경제민주화의 이념이기도 하다.

(1) 소득재분배정책과 사회후생함수

합리적인 자원배분을 통한 공정분배의 문제는 자본주의하에서 가장 중요한 문제이며, 경제학적인 관점에서 자원배분의 평가기준으로서 대표적인 것으로 파레토(Pareto)원리와 보상원리의 두 가지가 있다.¹⁰⁾

두 원리의 다른 점을 가장 단순한 형태로 나타나기 위해서, 개인a와 개인b라는 두 사람의 개인과 시장에서의 한 상품에 대한 효용곡선을 생각해 보자.

〈그림 1〉 파레토원리와 보상원리



〈그림 1〉의 포물선AB는, 시장에서의 그 상품 중 일부를 개인a가 소비하고, 나머지를 모두 개인b가 소비할 때에 얻어질 수 있는 효용의 조합의 궤적을

10) 小林 航, "最低賃金と給付政策に関する理論的考察", 『日本労働研究雑誌』, No.593/December 2009, 94쪽.

나타낸 것이다. 각 점은 이 경제에 존재하는 자원을 남기지 않고 활용했을 때에 얻을 수 있는 효용의 조합을 나타낸 것으로, 효용가능성곡선이라고 불린다.¹¹⁾ 곡선상의 각 점은, 그 점보다 오른쪽 위에 있는 점으로 이동할 수 없기 때문에, 이 이상 Pareto개선의 여지는 없다(이것을 Pareto효율적이라고 함).

여기서 초기의 자원배분이 점C에서 나타났다고 하자. 이 점에서는, 이 경제에 존재하는 자원이 충분히 활용되지 않고(예를 들면, 그 상품을 두 사람이 다 소비하지 못하고 나머지가 발생하고 있다.), Pareto개선의 여지가 있다. 여기서 어떤 정책을 행한 결과 자원배분이 포물선DE상의 어딘가로 이동하게 되면 그 정책은 Pareto원리로 정당화될 수 있다. 이것에 대해 어떤 정책을 행한 결과 자원배분이 점B로 이동하게 되면 개인a의 효용은 악화되기 때문에 Pareto원리에서는 정당화 될 수 없다. 그러나 점B는 개인b에게서 개인a로 일정한 보상을 해주는 것으로, 포물선DE상의 어딘가로 이동할 수 있기 때문에, 이 정책은 보상원리에 의해 정당화될 수 있다.

점B, 점D, 점E는 같은 효용곡선상에 있기 때문에 각 점으로의 이동을 개인의 효용의 차이일 뿐 사회전체의 효용에는 변함이 없기 때문이다. 거기서 등장하는 것이 사회후생함수이다. 사회후생함수는 각 개인의 효용수준을 그 요소로 하고, 일반적으로 각 효용의 증가함수로서 정의되기 때문에, 파레토개선이 생기면 사회후생은 증가한다. 하지만 파레토최적은 현실경제 하에서는 불가능하다. 그것은 완전경쟁시장 하에서 가능하며, 모든 사람의 경제상태를 개선시키는 파레토 최적이란 경제이론적 메커니즘에 불과하기 때문이다. 여기에서 사회후생함수가 등장하게 되며 한 개인의 경제상태가 악화되더라도 전체적인 사회후생이 증가하는 잠재적 파레토개선인 보상원리를 통한 소득분배정책이 필요하게 된다.

11) 이 곡선이 원점을 향해서 오목한 형태로 그려져 있는 것은, 각 개인의 한계효용이 점점 줄어드는 것을 가정하고 있기 때문이다. 예를 들면, 점B에서 출발하여, 개인b의 소유한 상품을 개인a에게 이전하는 경우에, 소비량이 4에서 3으로 감소하는 개인b의 효용의 감소분과, 소비량이 0에서 1로 증가하는 개인a의 효용의 증가분이 같은 크기라면, 효용가능성곡선은 점A를 향해서 똑바로 연장되는데, 전자보다 후자가 더 클 때에는 <그림 1>과 같은 형태가 된다(小林 航, 앞의 논문, 95쪽).

(2) 공정분배와 소득재분배정책으로서의 최저임금제

1) 공정분배와 소득재분배정책

위에서 살펴본 바와 같이 자본주의 경제하에서 완전경쟁이 보장되지 않는 한 누구의 손실도 없는 파레토 최적의 상태란 존재하지 않는다. 그렇기 때문에 파레토개선을 추구하며, 이로 인해 정의로운 소득분배, 바람직한 분배를 추구할 뿐이다. 바람직스러운 소득분배는 공정분배(fair distribution)이다.

공정분배에 있어서 기회평등이 일차적으로 중요하다. 그러나 기회평등이 보장된다고 해서 공정분배가 완벽하게 보장된다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 기회평등이 보장되어도 노약자나 병약자 또는 장애인 등과 같은 사람들은 경쟁에서 뒤떨어지므로 결과평등이 달성될 수 없기 때문이다. 따라서 공정분배는 기회평등의 보장을 근간으로 하되 기회평등이 보장되어도 선천적인 결함 때문에 소득을 벌어들일 수 없는 사람에 대해서는 최소한의 결과평등을 보장하는 방향으로 보완하는 소득분배라 하겠다.

소득분배는 1차분배 또는 본원적 분배와 재분배로 나누어 볼 수 있다. 1차분배는 생산과정에서 생산요소가 수행한 생산기능에 따른 분배를 말한다. 1차분배는 생산요소의 수급상태, 생산기술의 변화, 생산요소시장 및 생산물시장의 경쟁상태 등과 같은 요인에 의해 결정된다. 이에 비하여 재분배는 1차분배의 결과를 조정하기 위한 보정적 분배이며, 계층적 소득분배를 통하여 사회적 약자 및 빈곤층에 대한 생활보장을 실시하기 위한 것이다. 1차분배를 공정하게 하면 재분배의 필요성은 그만큼 감소한다. 그러나 1차분배를 아무리 공정하게 해도 재분배의 필요성이 완전히 사라질 수는 없는 것이다. 개인의 소득능력에는 각자의 의지나 노력으로는 극복할 수 없는 선천적·후천적인 차이가 있기 때문이다. 그렇기 때문에 소득재분배정책이 필요하게 되는 것이다.

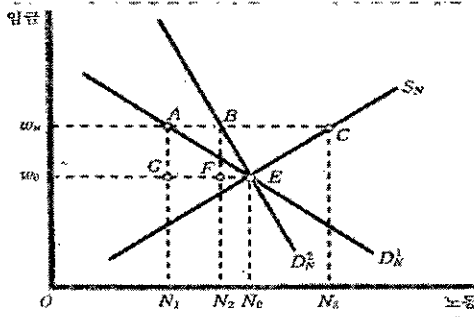
2) 소득재분배정책으로서의 최저임금제

소득재분배의 궁극적인 목적은 지나친 소득분배불균등을 시정하여 사회적 안정을 기하는데 있다. 이러한 소득재분배를 위한 정책으로는 협의의 사회보장제도와 최저임금제도가 있다.¹²⁾

헌법 제34조에서는 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 규정하고 있으며, 국가의 사회보장·사회복지증진의무를, 기타 여성 및 노인, 청소년·장애인의 권익향상과 복지증진에 대하여 규정하고 있다. 반면, 제32조에서는 국민의 근로의 권리에 대해 규정하고 있으며, 근로자의 고용증진과 적정임금의 보장을 위한 최저임금제 실시를 규정하고 있다.

경제적 측면에서 볼 때 자본주의 사회하에서 노동이 만성적으로 과잉공급되고 있는 시장에서 결정되는 임금수준이 너무 낮기 때문에 정부가 이 수준보다 높게 임금수준을 정하고 기업들로 하여금 그 이하의 임금을 지불하지 못하도록 함으로써 근로자의 생활향상을 기하고자 하는 것이 최저임금제도이다.

〈그림 3〉 최저임금제와 노동수요의 탄력도



〈그림 3〉에서 노동수요곡선이 D_N^1 이고 노동공급곡선이 S_N 일 때 정부가 최저임금수준을 시장임금수준 w_0 보다 높은 w_u 로 설정하면 노동의 실질적인 공급곡선은 w_uCS_N 이 되어 AC만큼의 실업이 발생하게 된다. 최저임금제를 실시하는 것은 근로자들, 특히 임금이 낮은 미숙련 근로자들이 최소한도의 인간다

- 12) 최저임금제도도 광의의 개념에서 보면 사회보장적인 요소를 가지고 있다. 하지만 여기에서 최저임금제를 사회보장정책과 분리한 것은 공공부조의 측면에서의 최저생계비 개념과 구분하기 위한 것이다. 최저생계비는 근로유무와 관계없이 법의 기준에 부합되면 지급되는 전 국민적 성격을 갖고 있는 반면, 최저임금제는 근로자에게 인간다운 삶을 위한 최저한도의 임금을 확보하기 위한 것이다(김대식·노영기·안국신, 「제4전정판 현대경제학 원론」, 박영사, 2004., 462쪽 이하). 우리헌법에서도 최저임금제에 대해서는 헌법 제32조 제1항의 근로의 권리에서, 사회보장·사회복지에 대해서는 헌법 제34조에서 규정함으로써 이를 구분하고 있다.

운 삶을 누릴 수 있게 하기 위함이다. 그런데 의욕적인 최저임금제를 실시하면 일부 근로자들의 인간다운 삶은 보장될지 모르지만 많은 수의 근로자들이 일자리를 잃게 되어 (혹은 새로 노동시장에 들어오는 신규 노동인력들이 일자리를 잡을 수 없어) 그 소기의 목적을 달성할 수 없다는 문제를 제기하기도 한다.

노동조합의 임금인상 투쟁이나 정부의 최저임금제가 전체 근로자들에게 이익을 주게 되는가 손해를 주게 되는가는 여러 가지 요인에 의해 달라지지만 특히 노동에 대한 수요의 탄력성에 크게 좌우된다.

노동에 대한 수요가 비탄력적이라면 임금이 상승할 때 비록 고용량은 전보다 작아진다 하더라도 근로자 전체에게 지불되는 임금총액은 증가하게 될 것이다. <그림 3>에서 노동에 대한 수요곡선이 D_N^2 와 같이 D_N^1 보다 비탄력적이라면 w_u 의 최저임금제를 실시함에 따라 고용량 감소로 인한 임금총액의 감소분은 N_0EFN_2 이고, 임금인상으로 인한 임금총액분은 이것보다 큰 w_0w_uBF 이다. 그러므로 임금이 w_u 수준일 때의 근로자 전체의 임금총액 OW_uBN_2 는 자유경쟁 임금수준 w_0 일 때의 OW_0EN_0 보다 크다. 따라서 임금인상 후의 근로자 전체의 임금총액을 임금인상으로 인해 해고된 근로자를 포함하는 모든 근로자 ON_0 에게 공평하게 나누어 줄 수 있다면 임금인상은 근로자에게 이익이 되는 것이다.

반대로 노동에 대한 수요가 탄력적이라면 임금인상으로 인하여 근로자 전체의 임금총액이 오히려 감소하게 될 것이다. 따라서 노동시장이 완전경쟁에 가까울 경우에는 노동조합이나 최저임금제가 반드시 좋은 결과만을 가져온다고 할 수는 없을 것이다.

<그림 3>에서 D_N^1 은 D_N^2 보다 상대적으로 탄력적인 노동에 대한 수요곡선을 상징한 것이다. 임금이 w_0 에서 w_u 로 인상될 때 이로 인한 고용의 감소분은 D_N^1 에서 AC가 D_N^2 의 BC보다 크다. 즉 노동에 대한 수요가 비탄력적일수록 최저임금제가 더 효과적이다. 마찬가지로 논리로 노동의 공급이 비탄력적일수록 최저임금제의 효과는 증가하게 된다.

여기에서 노동에 대한 수요가 비탄력적이라는 것은 임금의 변동에 따른 노동의 수요에 대한 변동폭이 작다는 것을 의미한다. 이것은 결국 무엇을 의미하는가? 임금의 변화와는 상관없이 기업이 일정한 노동력을 수요해야 한다는

것을 의미한다. 현실적으로 그것이 가능하겠는가? 기업은 임금이 높아지면 노동력을 덜 수요하려 할 것이고 임금이 낮아지면 노동력을 더 수요하려 할 것이다. 그렇기 때문에 노동의 수요를 일정하게 유지하는 것이 필요하며 이를 위해서는 국가가 임금수준을 통제함으로써 임금의 변동폭을 줄이는 것이 필요하며 최저임금제가 이러한 역할을 담당하는 것이다.

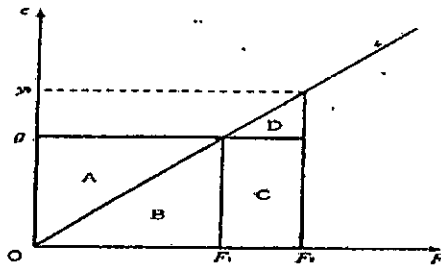
3) 최저임금제의 정책적 효과

최저임금제는 노동이 만성적으로 과잉공급되고 있는 노동시장에서 결정되는 임금수준이 너무 낮기 때문에 정부가 이 수준보다 높게 임금수준을 정하고 그 이하의 임금지불을 금지한다는 일종의 가격규제를 고용자에게 부과하는 것이며, 이러한 최저임금의 정책효과는 다음과 같다.

① 빈곤삭감효과

최저임금은 저임금노동자의 근로소득을 인상하는 것으로, 빈곤삭감효과를 가져온다.

〈그림 4〉 GMI와 빈곤갭(Gap)의 변화



〈그림 4〉에 있는 A와 같은 빈곤gap이 존재할 때, 만약 각 개인의 노동시간이 l_0 로 일정하다면, $w_m = g/l_0$ 라는 수준으로 최저임금을 설정하여, 이 빈곤gap을 해소할 수 있을지도 모른다. 따라서 그 정책효과를 Beckerman의 PRE(빈곤삭감의 효율성)로 평가한다면, 그 값은 $A/0 \rightarrow \infty$ 가 되어, 대단히 효율적인 빈곤삭감정책이라는 평가를 얻게 된다. 또는, 저임금노동자의 소득증가분이 다

른 누군가의 부담이 되는 것을 고려하게 되면 분모에 대입되어야 하는 비용은 A 로, PRE 는 $A/A=1$ 이 되기 때문에 근로의무가 제대로 기능을 하는 경우의 최저소득보장과 같은 효과를 갖게 된다.¹³⁾

또, 최저임금은 가동능력이 없는 사람에 대해서는 무력하지만, 최저소득보장과 역할분담을 하는 것으로 쌍방의 결점을 극복할 수 있을지 모른다. 즉, 가동능력이 없는 사람에 대해서는 최저소득보장에서 최저소득을 보장하고, 가동능력이 있는 사람에 대해서는 최저임금으로 대응하는 것으로, 최저소득보장의 최대 결점인 근로의욕저해문제를, 근로의무를 부과함으로써 회피할 수 있다. 물론, 이러한 경우에도 가동능력의 식별가능성이나 취업의 불확실성 문제에 대해서 신중하게 검토되어야 할 필요가 있을 것이다.

② 자원배분효과

또한, 최저임금제는 자원배분효과를 가져온다. <그림 5>에는 어느 노동시장의 수요곡선과 공급곡선이 그려져 있다. w^* 는 노동수요와 노동공급을 일치시키는 균형임금이다. 여기에 최저임금을 도입하려고 한다면, 균형임금보다 높은 수준으로 설정하지 않으면 의미가 없는데, 그런 경우, 노동시장에서는 초과공급이 발생하게 된다. 예를 들면 w_m^1 에 최저임금을 설정한 경우, 이 임금에서는 l_m^s 만이 잠재적인 노동공급이 생기는데, 노동수요는 l_m^d 로, 그 차이만큼 비자발적실업이 발생한다. 그것에 의해 빈곤gap은 <그림 4>의 A 보다도 확대되고, 최저임금만으로는 그 gap을 해소할 수 없게 된다.

<그림 5>을 사용하여 최저임금의 후생효과에 대해서 생각해 보자. 최저임금의 도입에 의한 고용자임여¹⁴⁾는 Aw^*E 에서 Aw_m^1 로 감소하고, 노동자임여¹⁵⁾

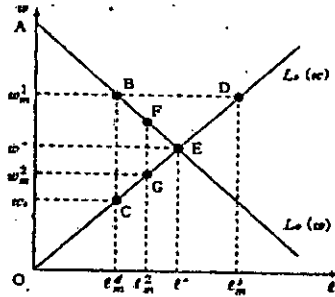
13) Beckerman, W. "The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain, 1975", *Economic Journal* 89, 1979a, pp.261-279

14) 여기서의 고용자임여는, 고용자가 노동투입에 의해 얻는 수입(생산물의 매각수입)에서, 그 투입에 드는 비용(노동자에게 지불하는 임금총액)을 뺀 것으로 정의된다. <그림 6>에서는, 최저임금도입전의 수입은 OAE^* 으로, 도입 후의 수입은 OAB_l^d 에 상당한다(小林 航, 앞의 논문, 101쪽).

15) 여기서의 노동자임여는, 노동자가 노동의 대가로써 획득하는 임금에서, 노동에 의해 발생하는 불효용(을 금전환산한 것)을 뺀 것으로 정의된다. 그림 6에서는, 최저임금도입전의 노동비용(불효용)은 OEl^* 으로, 도입후의 비용은 OCl_m^d 에 상당한다(小林 航, 앞의 논문, 101쪽).

가 Ow^1E 에서 Ow_m^1BC 로 증가함과 동시에,¹⁶⁾ 총 잉여가 AOE에서 AOCB로 감소하기 때문에, BCE에 상당하는 후생손실이 발생한다. 한편으로, 고용자잉여는 다른 생산요소공급자의 잉여가 되기 때문에 그 대부분이 숙련노동자로 귀착하는 경우에는, 숙련노동자에서 비숙련노동자로의 소득재분배가 발생하게 된다. 따라서 정부의 목적함수가 그러한 재분배를 긍정적으로 평가한다면, 그 만큼의 후생이득과 비자발적 실업의 발생에 수반하는 후생손실을 비교고려하게 되어, 최저임금도입의 시비를 생각해 볼 필요가 있다.

〈그림 5〉 최저임금의 잉여분석



한편, 노동시장에 어떠한 불완전성이 있는 경우에는, 이러한 논의는 타당하지 않을지도 모른다. 그 전형적인 예로써, 판매독점의 경우를 생각해 보자. 노동시장에 판매할 수 있는 기업이 한 회사밖에 없을 때, 그 기업이 설정한 임금이 시장임금이 된다. 따라서 기업은 스스로 설정한 임금에 대응하여 어느 정도의 노동자가 고용을 희망하는지를 고려하면서, 이윤최대화를 꾀할 수 있다. 예를 들면, 〈그림 5〉의 w_a 와 같이 경쟁균형에 있어서의 임금수준보다 약간 낮은 임금을 설정하면, 기업은 Aw_aCB 의 고용자잉여를 획득할 수 있다. 이 상황 하에서는, 고용량은 l_m^d 까지 묶어둠과 동시에, 총 잉여도 BCE만 감소하게 된다. 그러므로 w_m^2 와 같은 최저임금을 도입하면 고용량은 l_m^s 까지 회복하고, 후생손실도 FGE까지 축소한다.

16) 최저임금이 균형임금보다 약간 높게 설정된 것뿐이었다면, 그것에 의해서 노동자잉여는 증가하지만, 너무 높게 설정하면 노동자잉여가 감소할 수도 있다.

실제로는, 이 모델과 같은 노동자를 고용할 수 있는 기업이 한 회사밖에 없고, 그것 이외에는 완전시장과 같은 상황은 일어나기 힘들지도 모르지만, 노동자의 전직에 비용이 드는 경우 또는 고용환경에 관한 정보를 입수하는데 비용이 드는 경우 등은, 불완전경쟁이 발생하고 판매독점에 준하는 자원배분이 실현된다고 생각된다. 그러한 경우에는, <그림 5>와 같이 최저임금을 통해서 자원배분의 효율성이 개선될 수 있을 것이다.

(3) 최저임금제와 경제민주화

앞에서는 경제학적 관점에서의 소득재분배 문제와 소득재분배정책으로서의 최저임금제에 대해 살펴보았다. 최저임금제는 자본주의 사회에서 발생하는 자본의 집중과 독점을 개선하고 소득재분배정책으로서 실시되고 있으며, 저임금 근로자의 임금을 상승시킴으로써 빈곤악감효과와 자원배분효과를 갖고 있다. 즉, 최저임금제를 실시함으로써 저임금근로자의 임금을 상승시키고 소득의 향상은 소비로 이어져 이는 결국 생산을 진작시키는 결과를 가져와 경제의 활성화를 가져올 수 있다. 또한 자원배분을 통하여 생산가능곡선을 확대시키고 통화량을 증가시켜 경제구조를 개선시키는 효과를 가져올 수도 있다는 것이다. 여기에 최저임금제 실시의 의의가 있는 것이다.

이러한 경제학적 요구는 결국 법정정책적인 측면으로 나타나게 되는 것이다. 헌법 전문에서는 “……자유민주적 기본질서를 더욱 공고히 하고… 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고도로 발휘할 수 있도록……”함을 규정하고 있으며, 제10조에서는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을, 제23조에서는 국민의 재산권 보장 및 재산권의 행사는 공공복리에 적합하여야 함을 규정하고 있다.

또한 제32조에서는 국민의 근로의 권리와 고용증진과 적정임금의 보장, 최저임금제의 실시에 대해, 헌법 제34조에서는 국민의 인간다운 생활을 할 권리에 대해 규정하면서 국가의 사회보장, 사회복지 실시의무를 규정하고 있다. 그러면서 헌법 제119조 제1항에서는 경제질서를 유지함에 있어 개인과 기업의 자유와 창의를 존중함을, 제2항에서는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소

득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 경제민주화를 위한 규제와 조정을 할 수 있음을 규정하고 있다.

우리 헌법은 전문에서 자유민주적 기본질서를 기본원칙으로 하면서 이를 보충하기 위한 사회국가원리를 도입함으로써 헌법적 가치질서를 형성해 왔다. 헌법 전문의 법적 성격에 대해 헌법재판소는 “우리헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법을 해석하고 집행함에 있어 따라야 할 기준”¹⁷⁾이라고 하거나, “전문이 독자적 내용도 헌법적 효력을 지니는 것”¹⁸⁾이라고 함으로써 전문의 법적 규범력을 인정하고 있다. 이렇게 볼 때 헌법전문은 헌법본문에 대한 최고규범성을 가지며, 헌법 및 법령의 해석기준으로서의 역할을 담당한다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 우리 헌법이 채택하고 있는 사회국가원리는 자유민주적 기본질서 범위 내에서 이루어져야 한다는 한계를 가지며, 자유민주적 기본질서를 보충하는 지위에 있다고 할 수 있다.¹⁹⁾

또한, 헌법에서 규정하고 있는 국민의 기본권은 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치를 보장하는 선에서 궁극적인 가치를 갖는다고 할 것이다. 헌법재판소도 “기본권 제한에 있어서 인간의 존엄과 가치를 침해한다거나 기본권 형성에 있어서 최소한의 필요한 보장조치 규정하지 않음으로써 결과적으로 인간으로서의 존엄과 가치를 훼손한다면, 헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치에 위반된다고 할 것이다”²⁰⁾고 함으로써 인간의 존엄과 가치의 궁극적 실현을 인정하고 있다. 이러한 기본권들 또한 헌법 제37조에 의한 내재적 한계를 가지게 된다.

우리 헌법이 경제민주화를 경제질서에 관한 제119조에서 규정함으로써 기본권과는 달리 정하고 있다고 해서 이것이 기본권과는 별개의 개념요소로 자리 잡아야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 경제민주화는 자본주의 시장경제 질서를 보충하는 선에서 자유민주적 기본질서와 인간의 존엄과 가치의 확보라는 내재적 한계를 가지며, 국민의 최저한도의 생활보장을 확보하기 위한 측

17) 헌법재판소 1989.1.25 선고 88헌가7 결정.

18) 헌법재판소 2005.6.30 선고 2004헌마859 결정.

19) 금동흠, 「헌법강의」, 아름다운 새벽, 2012, 132쪽

20) 헌법재판소 2000.6.1 선고 98헌마216 결정.

면에서 최저임금제의 존재의의에 부합된다고 할 수 있다. 하지만 헌법체계에 서 볼 때 최저임금제를 제32조의 근로의 권리에 규정하고 있는 것은 최저임금 의 노동권성을 명확히 한 것이며, 이로 인해 정당한 권리의 실현이 보장되어 야 함을 천명한 것이라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 최저임금제의 빈곤삭감효과와 자원배분효과는 경제민주화를 실현하는 한 방법이며, 경제민주화는 국민의 최저한도의 생활을 보장하기 위한 것이라는 점을 감안하면 양 제도의 궁극적 목적은 결국 같다고 할 수 있다.

3. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 최저임금제는 소득재분배정책으로 실시되고 있 으며, 이러한 최저임금제는 근로자의 소득을 상승시킴으로써 빈곤삭감효과를 가져오며 이는 소비의 증가를 발생시킴으로써 경제유인효과를 가져온다고 할 수 있다.²¹⁾ 이러한 경제학적 요청은 결국 법제도적 측면으로 나타나고 있으 며, 이의 보장을 위하여 헌법에서는 인간의 존엄과 가치를 실현하고자 국민의 기본권을 보장하고 있다. 또한 헌법 제32조에서는 근로자의 적절한 임금의 보 장을 위하여 최저임금제의 실시를 규정하고 있으며, 제119조 제2항에서는 국 민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득의 분배를 유지하고자 경제민주화를 위 한 규제와 조정을 할 수 있음을 규정하고 있다.

결국 자본주의 구조적 모순을 해결하기 위하여 사회국가원리를 도입하여 이를 보충하고 있으며, 이의 구체화는 최저임금제나 사회보장정책의 실시, 경 제민주화 원리를 통해 구체화된다고 할 수 있다.

21) 이는 소비가 미덕이라는 경제학적 주장에서도 알 수 있으며, 케인즈는 실업을 줄이고 경기를 회복시키기 위해서는 생산물총수요를 증대시켜야 한다고 봄으로써 수요가 공급을 창출한 다고 보고 있다. 결국 경제가 어려운 상황에서도 국가는 시장경제활성화를 위한 확대재정 정책을 실시하여야 한다는 것이다.

Ⅲ. 최저임금제의 내용과 최저임금수준에 대한 검토

지금까지 자본주의 사회에서의 소득재분배정책으로서의 최저임금제의 실시
에 대한 경제학적 접근을 모색하였다. 최저임금제는 자본주의 사회에서 발생
하는 소득불균등 문제를 해결하기 위한 것으로 저소득근로자에게 고소득자의
소득의 일부를 이전시킴으로써 이들의 생활을 보장함으로써 생활안정을 꾀하
려는 목적에서 실시되고 있다. 이러한 소득재분배 정책으로서의 최저임금제는
빈곤사감효과와 자원배분효과를 갖고 있으며, 소득불균등의 문제를 부의 이전
이라는 배분적 정의에 기초하여 해결하기 위한 사회보장정책으로서의 목적을
갖고 있기도 하다. 하지만 헌법은 최저임금을 제32조에서 규정함으로써 근로
의 권리의 일환으로 다루고 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 이러한 최저임
금제의 경제학적 목적과 효과들을 염두에 두면서 이하에서는 최저임금제의
의의와 내용을 우리법제를 중심으로 하면서 외국과의 비교검토를 통하여 최
저임금제의 의미를 되새기고자 한다.

1. 최저임금제의 유형 및 최저임금 결정방식²²⁾

(1) 최저임금의 유형 및 최저임금의 개념

1) 최저임금의 유형

우리나라의 최저임금제는 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근
로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발
전을 도모(제1조)하기 위하여 실시되고 있다. 또한 최저임금법은 근로자를 사용
하는 모든 사업 또는 사업장에 적용(제3조)하는 일반적 최저임금제를 채택하
고 있다.²³⁾ 하지만 최저임금법 제4조는 최저임금을 사업의 종류별로 구분하여

22) 한광수, "최저임금제의 의의와 내용에 대한 고찰", 「노동법논총」 제19집(한국비교노동법학
회), 2010.8, 524쪽 이하 참조.

23) 이러한 방식은 미국, 캐나다, 프랑스, 일본의 지역별 최저임금 등이 있다

정할 수 있음을 규정함으로써 산업별로 최저임금제에 대한 가능성을 남겨두고 있다. 그러면서 동법 제2항에서는 사업의 종류별 구분을 최저임금제의 심의를 거쳐 노동부장관이 정할 수 있도록 하고 있으나 아직 이러한 구분은 하지 않고 있다. 하지만 최저임금의 생활보장적 기능과 노동공헌도에 따라 최저임금을 산업별로 정하는 산업별 최저임금제를 채택하는 국가도 있다. 독일과 일본의 경우 지역별 최저임금외에 산업별 최저임금을 별도로 정함으로써 최저임금이 근로자의 생활안정적 기능을 담당하도록 하고 있다. 독일의 경우 최저임금이 노동시장에서 취약한 위치에 있는 일부 근로자 집단에만 적용하는 가장 제한적인 역할을 담당하고 최근에는 유효한 단체교섭구조가 존재하지 않는 미조직 근로자를 주된 보호 대상으로 한다.²⁴⁾

2) 최저임금의 개념

최저임금은 임금으로서의 성질을 갖는다. 임금이란 노무의 대가로 지급되는 일체의 금품을 말한다. 이러한 임금의 개념은 근로기준법의 개념을 근거로 한다. 근로기준법 제2조 제5호에서는 임금에 대해 “사용자가 근로의 대가로 근로자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품”이라고 정의하고 있다. 그러면서 같은 법 제43조에서는 임금지급에 대해 통화로 직접 근로자에게 전액 지급할 것을, 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 지급하도록 하고 있다. 그렇다면 임금은 근로자의 근로의 대가로 지급하는 금품으로서 매월 일정한 기일을 정하여 지급하는 것이어야 한다. 근로기준법과 최저임금법이 입법의의가 다르고 그 적용범위가 다르다 할지라도 기본적인 임금성은 근로기준법의 개념을 따라야 할 것이다. 근로기준법에서는 임금을 평

24) 독일의 경우 최저임금과 관련한 법률로는 『노동협약법』, 『강행근로조건법』, 『최저근로조건법』이 있다. 우선 『노동협약법』 제5조는 종래 노동협약에 의한 최저임금 결정이 노조조직을 저하와 노동협약적용률이 저하됨에 따라 이를 보완하고자 마련된 것이며, 일정한 조건하에서 노동협약에서 정한 최저임금의 일반적 구속력을 인정하게 된다. 『강행근로기준법』은 독일통일 후 무분별한 외국인 유입에 따른 내국근로자를 보호하기 위한 것으로 연방노동사회부가 노동협약의 적용을 받지 않는 사용자 및 근로자에 적용되는 노동조건을 정할 수 있도록 하고 있다. 또한, 『최저근로기준법』에서 최저임금을 정하는 방법이 있다. 최저임금위원회, 『2012 주요국의 최저임금』, 2012.6., 67쪽 이하(www.minimumwage.go.kr (최저임금위원회/자료실)) 참조.

근임금과 통상임금으로 나누어 규정하고 있지만, 이는 그 산정이유와 산정방법에 따른 구별이며, 최저임금은 임금성을 갖추면 되며, 다만, 최저임금법의 존재의의와 목적에 비추어 최저임금이 산정될 필요가 있다. 매월 정기적·일률적으로 지급되는 임금과 고정적인 수당은 최저임금의 산입에 포함되며, 시간급으로 산정하여야 한다. 최근 1개월을 초과하는 기간으로 지급되는 정기상여금의 통상임금성을 대법원이 긍정함으로써 이에 대한 논란이 가중되고 있는데 이 문제가 어떻게 해결되느냐에 따라 최저임금의 산입범위도 달라질 수 있다. 그렇다고 하여 최저임금의 범위와 통상임금의 범위가 항상 일치할 수만은 없다.²⁵⁾ 최저임금은 저임금근로자의 임금개선을 통한 임금격차 해소와 소득분배기능과 인간의 존엄과 가치의 실현, 인간다운 생활의 보장, 적정소득보장이라는 헌법적 가치에 부합하도록 개념정립이 되어야 할 것이다.

(2) 최저임금의 결정 방식²⁶⁾

우리나라는 최저임금의 결정을 최저임금위원회의 의견을 들어 결정하는 임금위원회 방식을 취하고 있다. 노동부장관이 최저임금에 관한 심의를 요청하면 최저임금위원회는 근로자의 생계비, 유사노동자의 임금 등을 고려하여 최저임금안을 심의·의결하여 이를 노동부장관에게 제출하여야 하며 노동부장관은 이에 대해 노동계나 사용자 대표 등의 의견을 들어 최저임금으로 정한다. 결국 우리나라는 최저임금의 결정은 노동부장관에게 유보되어 있다고 할 수 있다. 이렇게 위원회의 의견을 들어 정부가 결정하는 방식을 취하고 있는

25) 최저임금의 적용을 위한 임금에 산입하는 임금의 범위에 대해서는 최저임금법 제2조 [별표 2]에서 규정하고 있다. 이러한 표면상의 조건을 보면, 통상임금과 최저임금의 범위는 많은 유사성을 갖는다고 할 수 있다. 하지만 통상임금은 연장근로수당 등의 계산기초가 되므로 사전확정이 필요하지만, 최저임금은 그 성격상 사전적으로 확정되지 않은 임금도 포함될 수 있다. 예를 들어 생산고에 따른 임금은 최저임금의 산입범위에는 포함될 수 있지만, 통상임금의 산입범위에는 포함되지 않는다(최저임금심의위원회, 「Point 정리 최저임금제」, 2012.7., 28쪽).

26) 최저임금위원회, 「Point 정리 최저임금제」, “외국의 최저임금제도”, 2012.7., 244쪽 이하 및 大橋 勇雄, “日本の最低賃金制度について-歐美の實態と議論を踏まえて”, 「日本勞働研究雜誌」, No.593/December 2009, 5쪽 이하.

국가 중에서도 정부안에 대하여 위원회, 관련단체 등의 의견을 구한 후 정부가 결정하는 방식을 취하는 국가가 있고,²⁷⁾ 우리나라와 같이 위원회의 유효한 회신 또는 권고에 기초하여 정부가 결정하는 방식을 취하는 국가도 있다.²⁸⁾

위원회 방식 중에서 가장 이상적인 형태로 위원회가 최저임금제를 최종적으로 결정하는 방식이 있다.²⁹⁾ 호주는 2005년 11월 의회에서 작업장노사관계 개정법이 통과된 후 설립된 공정임금위원회(위원은 경제학 전문가로 5명으로 구성되었고 노조대표는 배제)에서 최저임금을 결정하고 있다.

반면, 노동조합과 사용자 사이에 단체교섭으로 체결된 단체협약상의 임금의 최저액을 확장적용법을 근거로 협약의 체결당사자(조합원) 이외의 외부의 노동자에 대해서도 강제적으로 적용하는 방식을 취하는 국가가 있다. 이 방식을 취하는 국가로는 독일³⁰⁾ 및 이탈리아, 오스트리아, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등이다.

이러한 단체협약 방식은 최저임금제를 노사간의 단체협약으로 정하기 때문에 이에 대한 반발이나 불신이 크지 않다. 하지만 노동조합조직률이 낮아 노동조합의 힘이 약할 경우에는 저임금의 협약을 체결할 수 있다는 점이다.³¹⁾

프랑스에서는 단체협약방식이 특정의 업종에 존재해서, 심의회 방식에 의한

27) 이러한 방식을 취하는 국가로는 프랑스, 뉴질랜드, 중국, 스페인, 체코, 베트남 등이 있다.

28) 이러한 방식을 취하는 국가로는 영국, 일본, 아일랜드, 포르투갈 등이 있다.

29) 이러한 방식을 취하는 국가로는 호주와 터키가 있다.

30) 독일의 노동협약은 원칙적으로 협약당사자인 사용자 단체 가맹의 사용자와 노동조합의 조합원에 한해 적용되는 것이 원칙이지만(노동협약법 제3조), 사용자단체에 가맹되어 있지 않은 사용자 및 노동조합에 가입하고 있지 않은 노동자에게 노동협약의 강행적·직률적 효력의 확장을 인정하는 일반적 구속력제도가 인정되어 협약당사자가 아닌 노동자에게도 협약최저임금이 적용되어진다(根本 到, "ドイツにおける最低賃金規制の内容と議論状況", 『日本労働研究雑誌』 593호, 2009.12., 84쪽 이외에 독일의 최저임금제도 관련 논문으로는 橋本陽子, 「ドイツについて最低賃金法制定の動き(上)(下)」 『國際商事法務』 Vol.34, No.12, 2006., 1585쪽 이하, Vol.35, No.1, 2007., 39쪽 이하, 등 「最低賃金に関するドイツの法規制と立法の動向」, 『世界の労働』 제57권 제11호, 2007., 26쪽 이하, 名古道功, "ドイツ労働者送用法とサービス提供の自由", 『國際商事法務』 Vol.36, No.1, 2008., 80쪽 이하, 등 「労働者の生活保障システムの變化」, 『社會保障法學會誌』 24호, 2009., 136쪽 이하, 齋藤純子, "ドイツの格差問題と最低賃金制度の再構築", 『外國の立法』 236호, 2008., 75쪽 이하 등이 있다.)

31) 2007년 독일에서는 노동협약 총동맹에 가입되지 않은 크리스티고노동조합이 저임금의 협약을 체결한 것이 지적되기도 하였다(Vgl. Jacobs/Krause/ Oetker, Tarifvertragsrecht, 2. Aufl., 2009, S.82).

전국 전 산업의 노동자에 일률적으로 적용되는 ‘법정 최저임금’ 또는 ‘슬라이드제 전 직종 최저임금’(SMIC)과 병존하고 있다. SMIC를 상회해서 특정 업종의 협약최저임금이 결정된 경우, 그 확장적용에 의해서 최저임금이 결정되는 형태이다. 이것은 기본적으로 스페인도 마찬가지이다.

마지막으로 법률에 의해서 최저임금을 결정하는 방식을 취하는 국가가 있다. 이러한 국가에서는 최저임금의 개정은 일반적인 법률개정과 마찬가지로 절차를 거쳐 행하여진다.

최저임금의 결정이 일반법률의 제정 또는 개정절차와 같은 방법으로 이루어지므로 매우 신중하고, 국민 각계 각 층의 다양한 의견을 수렴하면서 정치적인 과정을 밟아 결정된다는 장점이 있는 반면, 법률의 제·개정이 복잡한 절차에 따라 다수결 원칙으로 결정되고 시간이 많이 소요되어 최저임금의 결정이 경제상황의 변화에 탄력적으로 대응하지 못하게 된다는 문제가 있다. 이러한 결정방식은 미국, 캐나다 등에서 실시되고 있다.

2. 최저임금의 결정기준 및 적용대상

(1) 최저임금의 결정기준

최저임금법에서는 최저임금결정기준으로 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 들고 있으며, 사업의 종류별로 달리 정할 수 있음을 규정하고 있다(제4조).³²⁾ 하지만 우리나라는 전국·전산업에 동일한 최저임금이 적용되는 단일 최저임금을 정하고 있다. 다만, 수습사용중인 근로자나 감시단속직 근로³³⁾에 종사하는 근로자에 대한 예외와 도급제 근로자

32) 이에 대해 판례는 철도역 구내매점에서 성과급영업인으로 근무하는 근로자들의 최저임금에 대해 “근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 등을 고려함과 아울러 당사자들이 체결한 근로계약의 내용, 근로의 형태와 방식, 근로시간, 근로의 밀도, 임금의 산정방식, 당사자들과 유사한 근로자들의 임금산정 기준기간 동안의 평균적인 생산고(판매량) 및 그에 따른 성과급 수준, 소득분배율, 노동부장관이 고시한 최저임금액 등 제반사정을 참작하여 정하여야 한다”고 하였다(대법원 2007.6.29. 선고 2004다48836 판결).

33) 감시단속직 근로자에 대한 예외는 2014년 12월 31일까지 유효한 바, 그 이후에는 일반근로

의 경우에 대한 특칙을 정하고 있을 뿐이다(시행령 제3조, 제4조). 근로자의 생계비는 미혼 단신근로자의 실태생계비를 산출하여 최저임금심의자료로 활용하고 있으며, 통계청의 『가계조사』결과 원자료를 가공·분석하여 활용하고 있다.³⁴⁾ 또한 「국민기초생활보장법」상의 최저생계비를 활용하고 있다.

ILO 협약 제131호와 권고 제135호에서는 최저임금 결정준거로 “근로자와 그 가족의 빈곤수준과 기본적 필요, 일반적인 임금수준, 생계비와 그 변화, 사회보장급여, 다른 사회적 집단의 상대적 생활수준, 경제적 요인으로서 경제개발, 생산성수준, 고용수준, 지불능력”을 들고 있다.³⁵⁾

또한, 프랑스는 최저임금결정기준으로 생계비를 기준으로 하며, 소비자 물가지수가 3개월 전 측정된 소비자 물가지수에 비해 2% 이상 상승된 경우, 소비자 물가지수가 발표된 다음 달 1일부터 소비자 물가지수 상승률(2% 이상)이 반영된 SMIC 시급 인상율이 적용된다(노동법 L. 141-3조). SMIC 시급 인상률은 i) 가장이 근로자인 도시 가구의 소비자 물가지수 상승률(‘소비자 물가’ 상승률), ii) 근로자 기본시급률(Taux de salaire horaire de base ouvrier[SHBO])의 구매력 상승률의 2분의 1, iii) 정부재량에 의한 인상률(Coupe de pouce)을 합하여 결정하며, 저임금 결정에 참고하기 위해 정기적으로 발표되는 근로자 임금조사 자료를 활용하고 있다.³⁶⁾

미국은 『공정노동기준법』에서는 피고용자의 건강, 능률, 그리고 복리를 유지하는 최저임금수준의 달성을 그 목적으로 하고 있다.³⁷⁾ 『공정노동기준법』에는 연방최저임금의 수준을 어떻게 설정하는가, 또 언제 개정하는가에 대한 명확한 기준은 존재하지 않는다. 다만, 법은 공정노동기준법의 준수상황에 대한 조사감독의 규정을 정하고 있다(제11조). 조사관은, 기업 등에 출입하여 임금

자와 동일한 최저임금을 적용받게 된다.

34) 15세 이상 단신근로자를 대상으로 자가, 무상주택, 사택 거주자는 제외된다(최저임금위원회, 「(최저임금심의를 위한) 주요 노동·통계지표분석」, 2009, 55쪽 이하 참조).

35) 최저임금위원회, 「Point 정리 최저임금제」, 2012.7., 244쪽

36) 최저임금위원회, 「2012 주요국의 최저임금」, 2012.6., 381쪽(www.minimumwage.go.kr (최저임금위원회/자료실))참조

37) U.S. Department of Labor, 29 CFR Part 541, Defining and Delimiting the Exemptions for Executive, Administrative, Professional, Outside sales and Computer Employees: Final Rule. Federal Register, April 23, 2004.

에 대한 정보를 수집하고, 종업원을 심문하며, 조사할 권한이 부여된다. 미국의 경우는 최저임금이 공정근로기준법에서 정하는 연방최저임금이 있고, 각 주에서 정하는 주 최저임금이 있으며, 대부분의 주에서는 연방최저임금을 상회하는 최저임금의 수준을 정하고 있다. 또한 일주일에 40시간 이상을 일하는 업무시간에 대해서는 시간당 임금의 1.5배를 가산하여 지급하도록 하고 있다.³⁸⁾

일본은 최저임금은 산업별 최저임금과 지역별 최저임금으로 구분되며, 후생노동대신이 중앙최저임금심의회에 지역별 최저임금액 개정기준에 대한 자문을 요청하면, 중앙최저임금심의회에서 최저임금 개정에 대한 기준을 정하여 제출한다. 결국 일본에서 최저임금의 결정은 각 지방최저임금심의회에서는 지역의 임금실태조사, 생활보호에 관한 시책조사 등을 감안하여 심의를 실시하고 그 심의결과에 기초하여 도도부현 노동국장이 지역별 최저임금을 9월 경 결정하여, 10월 중순부터 효력을 발생한다.

이러한 최저임금은 지역 노동자의 생계비 및 임금, 통상의 사업의 임금지불능력 등을 고려하여 정하며, 노동자의 생계비를 고려함에 있어서는 노동자가 건강하게 문화적 최저한도의 생활을 영위하도록 생활보호에 관련된 시책과의 정합성 등을 고려하여 결정된다.³⁹⁾

(2) 최저임금의 적용대상

현재 최저임금제는 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되며(제3조), 여기에서 근로자는 「근로기준법」 제2조 제1항 제1호의 “근로자”를 말하고, 최저임금액을 정할 때에는 시간급으로 표시하도록 하여 시간급을 기준으로 하고 있다(제5조 제1항). 다만, 수습사용 중에 있는 자로서 수습사용한 날로부터 3개월 이내인 자나 감시·단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 노동부장관의 승인을 받은 경우에는 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금을 정할 수 있(제5조 제2항)⁴⁰⁾도록 하였고, 또한 임금이 통상적으로 도급

38) <http://www.dol.gov/whd/flsa/index.htm>(2013.6.13 검색)

39) 최저임금위원회, 「2012 국가별 최저임금」, 2012.6, 227쪽(www.minimumwage.go.kr (최저임금위원회/자료실) 참조.

제나 이와 유사한 형태로 정해져 있는 경우에도 대통령령으로 정하는 바에 따라 최저임금액을 따로 정할 수 있(제5조 제3항)도록 하고 있다.

프랑스는 최저임금의 적용대상으로 정상적인 근로활동을 할 수 있는 18세 이상 민간부분근로자와 민법의 적용을 받는 공공부문 근로자로 하고 있으며, 미성년자 또는 장애인이나 견습공 및 직업훈련을 받고 있는 청년 근로자에 대해 최저임금이 일정정도 '감액되고 있다.⁴¹⁾

영국의 경우에는 최저임금제가 제정될 당시 16~17세 청소년에 대해 최저임금적용을 제외하였으나, 2004년부터 이들에게도 최저임금을 적용하고 별도의 최저임금액을 적용하고 있다.

미국 『공정노동기준법』 제6조는 최저임금의 적용대상을 연간 총매출 또는 거래규모가 50만 달러를 초과하는 기업의 종업원, 주제산업(2개 주 이상에서 경영하는 산업) 및 관련 산업의 종사자, 운수·통신산업의 종사자, 정부, 병원, 학교의 직원, 가사근로자 등이다. 다만 20세 미만의 연소자의 경우 채용된 지 90일 미만인 경우 연소자 최저임금을 적용하고, 풀타임학생의 경우 노동자 증명서를 취득한 경우 연방최저임금의 85% 이상의 시급으로 고용할 수 있고, 16세 이상으로 직업교육을 받고 있는 학생에 대해서는 연방최저임금의 75% 이상의 시급으로 고용할 수 있다.

일본은 우리나라와 같이 노동자를 사용하는 모든 사업주에게 적용되며, 이 경우 적용되는 노동자의 고용형태 및 호칭과는 관계없이 적용된다. 다만, 정신 또는 신체의 장애에 의하여 현저히 노동능력이 낮은 자, 시용기간 중에 있는 자, 인정직업훈련을 받고 있는 자는 감액적용된다.

40) 이 경우 수습사용한 날로부터 3개월 이내에 있는 자는 시간급 최저임금의 90/100을 적용하고, 감시·단속적 근로자에게는 2014년 12월 31일까지는 시간급 최저임금의 90/100이 적용된다.

41) 미성년자의 경우 17~18세의 경우 SMIC가 10% 할인되고, 17세 미만의 경우 20% 할인되어 적용된다. 장애인의 경우 장애정도에 따라 10~20%할인 적용될 수 있다. 또한 견습공 및 직업훈련을 받고 있는 청소년의 경우에는 나이와 계약기간에 따라 감액된다(최저임금위원회, 『2012 주요국의 최저임금』, 2012.6, 382쪽(www.minimumwage.go.kr (최저임금위원회/자료실)).

3. 우리나라의 최저임금현황분석 및 주요국의 최저임금 수준과의 비교

(1) 우리나라의 최저임금현황 분석

우리나라의 2013년도 시간급 최저임금은 4,860원으로, 평균임금 대비 37~38% 수준에 불과하다. 이는 우리나라가 소속돼 있는 경제협력개발기구(OECD)가 권고하는 평균임금 대비 50%수준에도 훨씬 못 미치는 금액이다. 2011년 통계를 보면 한국의 최저임금은 평균임금 대비 34%로 OECD 회원국 26개국 중 20위에 머무르는 수준이다.

[표 1]은 2003년부터 2013년까지의 최저임금현황을 보여주고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 우리나라의 최저임금은 꾸준히 상승했음을 보여주고 있다. 최저임금의 상승률도 크게는 13.1%에서 2.8%로 다양하며 평균적으로 7.9%의 인상률을 보여주고 있다. 인상률만을 놓고 보면 최저임금의 상승률은 선진국의 그것과 비교해도 크게 뒤지지 않는다.⁴²⁾ 이 시기 우리나라의 실질경제성장률은 최고 6.2%(2010년)에서 최저 0.3%(2009년)이며, 평균 경제성장률은 3.6%로 최저임금 평균상승률 7.9%와는 많은 차이가 나고 있다. 최저임금법 제4조는 최저임금결정기준으로 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 들고 있다. 이 중 근로자의 생계비는 미혼 단신근로자의 실태생계비를 산출하여 최저임금심의자료로 활용하였으나,⁴³⁾ 2008년부터 통계청의 『가계조사』결과 원자료를 가공·분석하여 활용하고 있다. 또한 최저임금은 『국민기초생활보장법』상의 최저생계비를 고려하여 산출하고 있다. 이러한 최저생계비와 비교해 보면 2011년도 최저임금은 902,880원으로 4인 가족 최저생계비 1,439,413원의 62.7%이고, 2012년도에는 957,220원으로 최저생

42) 이 시기 주요 선진국의 최저임금 상승률은 프랑스 4.7%, 영국 4.8%, 미국 10.6%(연방최저임금), 일본 4.1%로 나타나고 있다.

43) 2011년도 전연령대의 미혼단신근로자의 실태생계비는 중위 기준 1,293,044원이고, 29세이하의 미혼단신근로자의 실태생계비는 1,515,866원이며, 34세이하 미혼단신근로자의 실태생계비는 1,470,980원으로 최저생계비의 902,880원과 상당한 차이가 있음을 알 수 있다(최저임금위원회, “단신근로자 생계비 분석”, <http://www.minimumwage.go.kr/status/status054.jsp?onMenu=status05>)

계비 1,495,550원의 64%, 2013년에는 1,015,740원으로 최저생계비 1,546,399원의 65.7%로 최저생계비와의 격차가 벌어지고 있음을 알 수 있다.

이러한 최저생계비가 헌법 제34조의 생활능력 없는 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위한 공공부조법으로서의 『국민기초생활보장법』에 근거한 것이라는 점을 감안하면, 정당한 근로에 대한 대가인 최저임금의 보장은 근로권의 실현이라는 법정정책적 목적에 부합하는 수준에 이르러야 하리라고 본다.

[표 1] 연도별 최저임금현황

(단위 : 원, %)

연도별	적용업종	시간급	월환산액	상승률 (시간급기준)	최저생계비 (4인기준)
'13	1명이상 전산업	4,860	1,015,740	6.1	1,546,399
'12	"	4,580	957,220	6.0	1,495,550
'11	"	4,320	902,880	5.1	1,439,413
'10	"	4,110	858,990	2.8	1,363,091
'09	"	4,000	836,000	6.1	1,326,609
'08	"	3,770	787,930	8.3	1,265,848
'07	"	3,480	727,320	12.3	1,205,535
'05.9~'06.12	"	3,100	647,900	9.2	1,136,332
'04.9~'05.8	"	2,840	593,560	13.1	1,055,090
'03.9~'04.8	"	2,510	567,260	10.3	1,019,411
전 체				7.9	

※ 1. 월 최저임금은 2004년 8월까지의 226시간 기준이며, 2004년 9월부터는 209시간 기준이며,

2. 최저생계비는 「국민기초생활보장법」의 최저생계비를 말함.

(2) 주요국의 최저임금 수준과의 비교

[표 2]는 최근의 우리나라와 주요 선진국의 최저임금을 나타내고 있다. 2012년 기준으로 최저임금의 수준을 보면 우리나라는 4.04달러로 OECD 국가 중 최하위를 기록하고 있다. 원화기준으로 볼 때 가장 적은 미국의 경우 8,222 원으로 우리나라의 4,580원에 비해 1.8배에 이르고 있다. 물론 최저임금 자체

만을 단순비교하는 것 자체가 문제일 수 있지만 1인당 GDP 기준으로 보면 미국이 49,055달러이고, 우리나라는 25,949달러로 1.9배에 이르고 있다. 하지만 미국의 경우에는 연방최저임금은 하나의 기준금액이고 주최저임금과의 비교를 통해 높은 임금이 적용된다는 점을 감안하면 2012년 워싱턴의 경우 10,421원으로 우리나라 최저임금 4,580원의 2.3배에 이르고 있음을 알 수 있다. 독일의 경우는 부문별 최저임금이 적용되는 관계로 다양하지만 건설업의 경우를 놓고 보면 서독지역이 평균 11.05유로(16,417원)이고, 동독지역의 경우 13.10유로(14,857원)이다. 프랑스는 9.22유로(13,698원), 영국 6.08파운드(10,912원), 캐나다 10.25 캐나다 달러(19,760원), 일본은 731엔(10,388원)으로 우리나라의 최저임금 4,580원에 비해 2.3배에서 크게는 4.3배로 상당한 차이가 나타나고 있다.⁴⁴⁾ 이 시기 1인당 GDP 규모는 우리나라가 25,949원이고 일본이 47,960원으로 1.8배이고, 캐나다가 52,681원으로 2.0배로 GDP 대비 최저임금의 차이가 크다는 사실을 알 수 있다.

[표 2] 주요국의 최저임금 수준

○ 환율(2012.1.2~5.18 기간 평균 최종고시 기준) : 1\$ = 1,134.03원, 1 € = 1,485.47원

국가	적용기간	시간당 최저임금액			1인당GDP ('12,\$)
		해당국통화	달러환산 (\$)	원화환산 (원)	
한국	'12.1.1~12.31	₩4,580	4.04	4,580	25,949
미국	'09.7.24~	\$7.25	7.25 (워싱턴9.19)	8,222 (워싱턴10,421원)	49,055
일본	'11.10~	¥731	9.16	10,388	47,960
영국	'11.10~'12.09	£6.08	9.62	10,912	41,289
프랑스	'12.1.1~	9.22	12.08	13,698	45,468
독일	~'12.12.31	11.05(서독지역) 10.00(동독지역)	14.48 13.10	16,417 14,857	45,619
캐나다	'11.3.31~	C\$ 10.25	17.43	19,760	52,681

44) 이러한 사정을 감안하면 일부에서 주장하는 우리나라의 최저임금이 높다는 주장은 설득력이 없다고 할 수 있다.

4. 소결

지금까지 최저임금의 결정방법 및 결정기준, 우리나라의 최저임금현황과 각국의 최저임금수준에 대해 살펴보았다.

현재 세계 각국은 소득재분배정책의 일환으로 또는 사회보장정책으로써 최저임금제를 실시하고 있다. 우리나라도 1988년부터 최저임금제를 실시하고 있다.

최저임금제의 유형과 최저임금결정방식, 최저임금의 수준 등은 각국이 서로 다르다. 하지만 최저임금제가 여성 및 미성년근로자, 파트타임근로 등의 저임금 근로자를 보호하고 기업간의 공정경쟁을 확보하기 위해 실시되고 있는 만큼, 소득분배정책으로서의 최저임금의 의미를 간과할 수는 없을 것이다. 최저임금의 빈곤삭감효과와 자원배분효과라는 정책적 효과를 감안하면 최저임금제의 존재의의는 충분하다고 판단된다.

최저임금의 결정방식에는 법정방식과 위원회방식, 단체협약방식이 있으며, 각각의 방식은 나름의 장단점을 가지고 있다. 우리나라는 위원회 방식을 취하고 있으며, ILO에서도 위원회방식을 최저임금결정방식 중 가장 이상적인 형태로 보고 있다. 하지만 우리의 최저임금위원회가 최저임금의 결정에 대한 최종적인 권한을 갖고 있는 것이 아니라 정부에 대한 권고나 자문역할을 담당하고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 즉 최저임금위원회의 결정을 정부에서 사용자나 노동계 등 관련이해단체의 요구에 의해 번복될 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

최저임금제가 각국의 경제현실과 노동현실, 사회보장정책 등의 제요소와의 연결구조속에서 정해진다는 점을 감안하면 이를 선불리 판단할 수는 없다. 하지만 위에서 본 바와 같이 독일은 외국인 근로자에게도 자국의 최저임금에 준하는 최저임금액을 적용함으로써 이들을 경제의 일주체로 수용하고 있다. 또한 최저임금이 각 부문별로 존재함으로써 보다 현실화하고자 한 점은 시사하는 바가 크다. 프랑스는 SMIC 시급이 불가상승률을 감안한 연동형으로 2008년 초에는 유가상승에 따른 급격한 물가상승으로 인해 물가에 따른 자동연동장치가 작동하여 2008년 5월에 한번 더 인상되었다는 점이다. 미국은 연방최저임금과 주 최저임금으로 이원화되어 있으며, 주최저임금과 연방

최저임금이 존재하는 경우 보다 높은 수준의 최저임금이 적용된다는 점이다. 또한 연방최저임금이 법정화되어 자주 개정될 수 없다는 점을 감안하여 대부분의 주에서 연방최저임금보다 높게 설정되고 있다. 일본은 지역별 최저임금과 각 현에서는 산업별 최저임금을 설정하고 있다. 산업별 최저임금은 지역별 최저임금을 상회하고 있다. 이렇게 최저임금을 지역별 산업별로 정함으로써 최저임금을 현실화하고 있는 점이 단일의 최저임금을 설정하고 있는 우리나라와의 차이점이다. 최저임금이 근로자의 적정임금보장과 인간다운 생활을 위한 소득재분배효과를 갖는다는 점을 고려하면 우리나라의 최저임금은 너무 낮게 설정되어 있다고 할 수 있다. 앞의 [표 1]에서 본바와 같이 최저임금이 미혼단신근로자의 평균에 72.6%에 그치고 있으며, 4인 가족 최저생계비의 65.7%(2013년 기준)에 불과하다. 또한 주요국가의 최저임금이 우리나라의 최저임금과 비교해 볼 때 2배에서 4배 이상 높게 설정되었다는 점을 감안한다면 근로자의 최저소득보장정책으로서의 최저임금을 생활임금수준으로 현실화할 필요가 있다.⁴⁵⁾

IV. 맺음 말

본 논문은 자본주의하에서 발생하는 소득분배불균등의 문제와 소득재분배 문제에 대해서 살펴보고 있다. 합리적인 자원배분을 통한 공정분배의 문제는 자본주의체제하에서는 항상 대두되는 문제이며, 이를 위해 소득재분배정책을 실시하고 있다. 소득재분배정책에 있어 중요한 것은 사회후생을 증가하는 상태로의 파레토개선의 보상원리를 통한 소득재분배정책이다. 이러한 소득재분배를 위해 고소득자의 소득의 일부를 저소득자에게 이전해주어야 한다는 소

45) 최근 미국을 비롯한 영국 등 서구 선진국에서는 법정최저임금이 근로자의 생활보장수단으로서 제대로 기능하지 못한다는 점을 고려하여 생활임금개념이 대두되었다. 이러한 생활임금 개념은 1944년 볼티모어시에서 시작되었으며, 각 자치정부가 앞장서고 있다. 미국 어바인 시는 미국에서 가장 높은 수준인 시간당 13.16달러의 생활임금을 책정했다. 영국에서는 KPMG와 바클레이스 같은 대기업을 중심으로 생활임금운동에 동참하고 있다(한광수, 앞의 논문, 538쪽 이하 참조).

득재분배이론이 도출되는 것이다. 이러한 소득재분배정책으로써 각국에서 실시하고 있는 것이 최저임금제이다. 이렇듯 최저임금제는 자본주의하에서 발생하는 소득분배불균등을 완화하기 위한 보충적 제도로서의 기능을 담당하고 있다. 최저임금제는 근로자의 소득수준을 일정정도 수준까지 보장해주어 이들을 경제의 일주체로 포섭하여 국가경제발전에 기여하도록 한다는 데에 그 목적이 있다. 즉, 근로의욕과 근로능력을 전제로 한 자기기여분으로서의 의미를 가지고 있다. 하지만 사회에는 선천적이든 후천적이든 자신의 근로의욕과 근로능력과는 관계없이 최저생활조차 유지하지 못하는 계층이 존재하게 된다. 이들을 포섭하는 제도로서 최저소득보장정책이 서구선진국에서 실시되고 있음⁴⁶⁾을 감안하면 우리나라에서도 최저임금제의 보충적 제도로서의 최저소득 보장정책의 실시를 고려할 때가 되었다고 본다⁴⁷⁾. 최저임금제가 근로자의 노동권 실현과 인간다운 생활을 보장하기 위한 기능을 갖는다는 점을 고려하면 최저임금이 생활보장적 기능을 갖추도록 하는 것이 경제민주화의 실현이기도 하다.

참고문헌

- 금동흠, 「헌법강의」, 아름다운 새벽, 2012
 김대식·노영기·안국신, 「제4전정판 현대경제학 원론」, 박영사, 2004
 김학성, 「새로 쓴 헌법」(제3판), 박영사, 2007

46) 프랑스에서는 고령자, 장애인, 한부모가족 등 취업불능자를 위한 비각출제의 최저소득보장, 이들을 위한 각출제의 최저소득보장, 취업가능한 장기실업자를 대상으로 한 최저소득보장, 이들을 보완한 연대활동소득(Revenu de solidarité active : RSA) 정책을 2009년 6월 1일부터 전국적으로 실시하고 있으며, 미국, 영국 등에서도 최저임금제를 보완하는 최저소득보장정책을 실시하고 있다(關根由紀, “프랑스의 最低所得保障-活動的連帶所得(RSA)”, 『季刊勞働法』 226號, 2009에서 자세히 기술하고 있다).

47) 우리나라에서도 지난 17대 대선과 18대 총선에서 한국사회당이 절대빈곤층과 차상위계층의 생활보장을 위한 기본소득의 실시를 주장하였으며, 사회대안포럼 제3회 심포지엄 “기본소득제도의 사회대안적 가능성”이라는 주제로 이러한 기본소득 실시의 유의미성이 주장되기도 하였다(오마이뉴스, “모든 국민은 기본소득을 받을 권리가 있다, 2009.6.8).

- 대화문화아카데미, 「새로운 헌법 필요한가?」, 대화출판사, 2011
- 최저임금위원회, “단신근로자 생계비 분석”, http://www.minimumwage.go.kr/status/status05_4.jsp?onMenu=status05
- 최저임금위원회, 「(최저임금심의를 위한) 주요 노동·통계지표분석」, 2009
- 최저임금위원회, 「Point 정리 최저임금제」, “외국의 최저임금제도”, 2012.7.
- 최저임금위원회, 「2012 주요국의 최저임금」(www.minimumwage.go.kr(최저임금위원회/자료실))
- 송석윤, “바이마르헌법 전후 경제민주화에 대한 논의와 제도화”, 『한국헌법학회제77회 정기학술대회 및 임시총회 자료집』, 2013. 3. 22
- 한광수, “최저임금제의 의의와 내용에 대한 고찰”, 『노동법논총』 제19집(한국비교노동법학회), 2010.8.
- 關根由紀, “フランスの 最低所得保障-活動的連帶所得(RSA)”, 『季刊勞働法』 226號, 2009
- 橋本陽子, “ドイツについて最低賃金法制定の動き(上)(下)”, 『國際商事法務』 Vol.34, No.12, 2006
- _____, “最低賃金に関するドイツの法規制と立法の動向”, 『世界の勞働』 제57권 제11호, 2007
- 根本 到, “ドイツにおける最低賃金規制の内容と議論狀況”, 『日本勞働研究雜誌』 No.593/December 2009
- 大橋 勇雄, “日本の最低賃金制度について-歐美の實態と議論を踏まえて”, 『日本勞働研究雜誌』 No.593/December 2009
- 名古道功, “ドイツ勞働者送出法とサービス提供の自由”, 『國際商事法務』 Vol.36, No.1, 2008
- _____, “勞働者の生活保障システムの變化”, 『社會保障法學會誌』 제24호, 2009
- 小林 航, “最低賃金と給付政策に関する理論的考察”, 『日本勞働研究雜誌』 No.593/December 2009
- 齋藤純子, “ドイツの格差問題と最低賃金制度の再構築”, 『外國の立法』 제236호, 2008

동아일보, “[고용-경제민주화 갈등]정부 vs 국회, 경제민주화 법안 힘겨루기
· 본격화”, 2013.6.13, 세종=유성열 기자 ryu@donga.com

Beckerman, W. “The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty
in Britain, 1975”, *Economic Journal* 89, 1979a

Jacobs/Krause/ Oetker, Tarifvertragsrecht, 2. Aufl., 2009.

U.S. Department of Labor:<http://www.dol.gov/esa/minwage/chart>

U.S. Department of Labor-Wage & Hour Division(whd):<http://www.dol.gov/whd/stateMinwageHis.htm>(2013.6.18 검색)

U.S. Department of Labor, 29 CFR Part 541, Defining and Delimiting the
Exemptions for Executive, Administrative, Professional, Outside sales
and Computer Employees; Final Rule. Federal Resister. April 23, 2004
<http://www.dol.gov/whd/flsa/index.htm>(2013.6.13 검색)

[Abstract]

A Study on Specific Contents and Meanings of Income Redistribution of the Minimum Wage System

Han, Gwang-Soo

Ph. D/Deputy researcher, Institute of Legal Studies, Kangwon National Univ.

Recently, in connection with Economic democracy, issues in the labor world are expansion of the ordinary wage scope, the question of whether holiday work is additional wage or not, dispatched work, the minimum wage, etc. How do we solve these issues are what will make or break Achievement of employment rates 70% in the administration. I will examine about the minimum wage system among these issues.

In recent, the labor and the management are in sharp disagreement over the minimum wage. And there is a wide gap between the viewpoints of the two parties.

The labor are calling for that we should raise the minimum wage amount, while the management are claiming a freeze on minimum wages in 2014.

The minimum wage system is system to mitigate the income distribution imbalance that can be happened to capitalism. And it is likely that worker's income level can be improved in small steps and there is a possibility that it plays an important role the development of the nation's economy. And it has a meaning as a self contribution part based on the worker's willingness and ability to work. But, they are the vulnerable people that can't have a minimum standard of living regardless of their willingness and ability to work. We need to put more effect into the minimum wage system to make their living security. To help the minimum wage system to carry out a function for worker's living security, one of the most important things is to realize the economic democracy.

Key words : Social Welfare Function, Income Redistribution Policy, Minimum Wage System, Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti(SMIG), the Minimum Income Guarantee Policy