



최저임금 산입범위의 논쟁의 배경과 전망

이중수(한국노동사회연구소 객원연구위원)

1. 들어가며

2017년 하반기부터 시작된 최저임금제도 개선에 관한 논의가 뜨겁게 전개되고 있다. 이는 세 정부의 출범과 함께 어느 정도 예상된 바이기도 하다. 정부는 국정과제에서 2020년 최저임금 1만원 실현과 임금격차해소(64번), 최저임금 인상 등 노무비 변동 시 납품단가 조정신청·협의 대상 포함(23번)을 약속한 바 있고, 2018년 최저임금을 7,530원으로 16.4% 인상하면서 최저임금을 둘러싼 제도개선 논의가 필요한 상황이 전개되었다. 최저임금위원회(이하 위원회)에서 제도개선 논의는 크게 노사가 각자 제기한 3개(총 6개) 과제를 중심으로 진행되고 있다. 노동계는 ①가구 생계비 계측 및 반영방법, ②최저임금 인상이 소득분배 개선 및 저임금 해소에 미치는 영향 ③ 최저임금 준수율 제고를, 경영계는 ④최저임금 산입범위 개선방안 ⑤업종·지역별 등 구분적용 방안 ⑥최저임금 결정구조·구성개편에 관한 제도개선을 요구하였고, 위원회는 노사·공익이 추천한 전문가 TF(이하 ‘제도개선 TF’)를 구성하여 제도개선 대안을 마련하고 위원회에서 대안 중심으로 논의하기로 하였다.

제도개선 TF는 최저임금위원회로부터 6개의 제도개선 과제에 대한 개별 연구, 공개토론회, 3차에 걸친 TF전원회의 등을 거쳐 2017년 12월 22일 정책 권고안을 마련하고 이를 제4차 제도개선위원회에서 보고하였다. 권고안은 대체로 6개 과제의 쟁점별 논의를 거쳐 공감대(합의 또는 대부분 동의)를 이룬 내용으로 이루어졌으나, TF에서 공감대를 이루지 못한 내용은 주요 대안을 ‘병렬적’으로 제시했으며, 찬반의견이 나뉘고 소수의견이 1/3 이상 차지한 경우에는 다수의견과 소수의견을 병기하는 방식으로 작성되었다.

6개 과제 중 위원회에서도 특히 논란이 된 것은 ④최저임금 산입범위 개선방안, ⑥최저임금 결정구조·구성개편, ③최저임금 준수율 제고 등인데, 위원회는 제도개선 소위원회(2018.3.6.)에서 합의 도출을 시도하였으나 실패하였고, 그 후 현재까지 전체회의 또는 소위원회 회의가 개최되지 않고 있는 상황이다.

이하에서는 특히 ‘최저임금 산입범위’와 관련한 노사 양측의 주장과 쟁점을 살펴보기로 한다¹⁾.

1) 최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안을 중심으로 서술함.

2. 논의 배경과 노사의 입장

최저임금법 제6조 4항에 의하면 ‘매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금으로서 고용노동부장관이 정하는 것’, ‘소정근로시간 또는 소정 근로일에 대하여 지급하는 임금외의 임금으로서 고용노동부장관이 정하는 것’, ‘그 밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니하다고 인정하여 고용노동부장관이 따로 정하는 것’을 최저임금 충족여부를 판단하는 임금범위에 산입하지 아니한다고 정한다. 이에 따라 시행규칙 별표1에서 ‘1개월을 초과하는 기간에 걸친 해당 사유에 따라 산정하는 장려가급(獎勵加給)·능력수당 또는 상여금’, ‘가족수당·급식수당·주택수당·통근수당 등 근로자의 생활을 보조하는 수당 또는 식사, 기숙사·주택 제공, 통근차운행 등 현물이나 이와 유사한 형태로 지급되는 급여 등 근로자의 복리후생을 위한 성질의 것’을 최저임금에 산입하지 않는 임금으로 정하고 있다. 이에 따라서 매월 지급되는 임금이라도 1개월을 초과하는 기간에 걸친 사유로 산정하는 정기상여금, 1개월을 초과하는 기간의 출근성적에 따른 정근수당, 가족수당·급식수당·통근수당 등 근로자 생활을 보조하는 수당은 산입범위에서 제외되었다.

경영계는 이전에도 최저임금 산입범위 확대를 요구하였으나 2018년 최저임금이 급격하게 인상(16.4%)되면서 관련 논쟁이 활발하게 전개되는 양상이다. 특히 우리나라 임금체계가 대체로 기본급 비중이 낮고, 수당과 상여금이 복잡하게 설계되어 있어 현행 산입범위가 협소하기 때문에 최저임금이 가파르게 상승하면서 기업부담이 가중된다는 불만이 제기되었고, 2013년 법원 판례를 통해 정기상여금이 통상임금으로 인정되면서 산입범위 확대를 통해 기업부담을 완화해야 한다는 주장이다.

반면, 노동계는 최저임금 산입범위를 확대할 경우 최저임금 인상 효과가 산업현장에서 무력화될 것을 우려하며, 아직 우리 최저임금이 선진국에 비해 낮은 상황에서 산입범위가 확대되는 것은 근로자 생활안정이라는 최저임금제도 취지에 반한다고 보고 있다. 또한 통상임금과 최저임금은 법적으로 별개이며, 통상임금 문제는 사용자들이 초과근로수당 등을 축소하기 위한 과정에서 생긴 것으로 최저임금과의 연계가 부당하다는 입장이다.

3. 산입범위와 관련된 TF의 보고내용

최저임금 산입범위 논쟁은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째 현행 산입범위의 조정 필요성, 둘째 최저임금과 통상임금과의 관계, 셋째 조정 필요성이 있다면 어떤 항목의 임금이 조정되어야 하는지 등이다.

가. 현행 산입범위 조정 필요성 여부

경영계는 정기상여금 등 매월 정기적으로 지급되는 임금을 산입범위에 포함해야 한다는 주장이다. 우리나라 임금체계는 선진국에 비해 기본급 비중이 낮고 상여금 등의 비중이 높으며, 호봉급이 지배적인 구조이다. 더구나 정기상여금이 통상임금 범위에 포함될 경우 그 실질적 기능이 기본급과 큰 차이가 없는 경우도 있다. 최근 급격한 최저임금 인상으로 최저임금 영향률이 높아지면서 최저임금 수준보다 상당히 높은 임금을 받는 근로자들도 최저임금 영향권에 포함되었는데 이는 높은 상여금 비중 그리고 기본급을 기준으로 상여금을 산정하는 특성에서 기인한다. 이런 효과는 상여금이 지급되지 않거나 지급받더라도 상여금 비중이 낮은 중소기업·비정규직에서 영향이 적은 반면, 총임금 중 상여금 비중이 높은 대기업·정규직에서 최저임금 인상 효과가 크게 나타나게 되며, 결국 대기업·정규직이 최저임금 인상으로 인한 더 큰 혜택을 받게 됨에 따라 근로자간 격차가 확대될 우려가 있다는 주장이다.

특히, 대기업과 영세기업 사이의 임금격차가 확대되는데 그치지 않고, 최저임금 인상으로 영향을 받는 기업 및 근로자의 외연을 확장시켜 장기적으로 최저임금 인상 여력을 저해할 수 있고, 반면 산입범위를 확대하더라도 최저임금 수준을 받는 근로자 대부분(정기상여금을 받지 않는 집단)은 영향이 크지 않기 때문에 산입범위 조정이 필요하다고 볼 수 있으며, 이 같은 논거를 바탕으로 제도개선 TF는 산입범위의 확대조정이 필요하다는 의견을 제시하였다.

한편, 노동계는 최저임금 산입범위 확대가 최저임금 인상을 무력화시킬 수 있으며, 아직 우리나라 최저임금이 선진국에 비해 낮은 상황에서 근로자 생활안정이라는 최저임금제도 취지에 반한다는 주장이다. 중소기업 사업장의 임금실태를 보면 최저임금수준의 시급으로 기본급을 책정하고, 기본급을 기준으로 연간 200~600% 수준의 상여금을 지급하는 경우가 많은데 만약 정기상여금을 산입범위에 포함하면, 해당 사업장에서는 상당기간 최저임금 인상효과를 누리지 못하고 사실상 임금동결이 발생할 수 있다는 주장이다. 만약 노동계가 우려하는 것처럼 상당기간 임금동결 효과가 발생한다면 결국 현재 최저임금 수준 이상을 지급받는 노동자계층의 임금수준이 앞으로 최저임금수준으로 하향평준화하는 현상이 발생하게 된다.

나. 최저임금과 통상임금과의 관계

최저임금 산입범위 논쟁에서 빠지지 않고 등장하는 것이 통상임금과의 관계설정 문제이다. 특히, 경영계는 임금에 관한 통일적 규율을 위해 통상임금과 최저임금의 기준을 일치시켜야 한다는 주장인 반면, 노동계는 통상임금과 최저임금의 입법 취지가 다르므로 그 기준을 통일하는 것은 불합리하다는 주장이다.

통상임금이나 최저임금 모두 소정근로를 기준으로 한 노동의 대가, 즉 ‘임금’이라는 점에서 공통성을 갖지만, 최저임금과 통상임금은 법적으로 같은 개념은 아니고 반드시 일치시켜야 하는 것도 아니다. 이미 대법원은 초과근로 등의 보상기준인 통상임금과 저임금 근로자의 생활안정이라는 최저임금은 헌법적 기초와 법적 성질도 다르다는 점을 확인한 바 있다(대법원 2012다 89399 전원합의체 판결, 2013.12.18. 등). 또한 통상임금은 그 범위가 여전히 명확하지 않으며 계속 많은 쟁점들이 소송에서 다투어지고 있는데, 만약 통상임금과 최저임금의 기준이 일치될 경우 복잡한 통상임금 법리를 적용하는 과정에 현장의 혼란과 법집행 과정의 어려움이 예상된다. 따라서 제도개선 TF는 최저임금 산입범위를 최저임금 제도의 취지를 고려하여 독자적으로 정하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있다.

다. 산입범위 조정 방안

최저임금 산입범위를 조정할 필요가 있을 경우, 그 방안은 최저임금법 제6조4항 및 시행규칙과의 관계에서 검토가 필요하다. 다만 ‘소정근로일 또는 소정근로시간 외의 근로에 대한 임금’은 산입범위에 포함하는 것이 불가하므로, 결국 ‘매월 1회 이상 정기적으로 지급되는 임금 외의 임금’과 ‘그밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 않은 임금’의 두 가지 방안을 검토할 필요가 있다.

우선 ‘매월 1회 이상 정기적으로 지급되는 임금 외의 임금’에는 ①매월 정기적으로 지급되나 산정대상기간이 1개월을 초과하는 임금, ②1월을 초과하는 기간에 대해 정기적으로 지급되는 임금으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

첫째, 매월 정기적으로 지급되나 산정대상기간이 1개월을 초과하는 임금의 예로는 연간 600%를 지급하기로 정하고 매월 50%씩을 지급하는 정기상여금을 들 수 있다. 제도개선 TF는 산정대상기간에 관계없이 ‘매월 지급되는 임금’²⁾의 경우에만 최저임금에 산입할 수 있다는 다수 의견을 제시하였다. 둘째, 1월을 초과하는 기간에 대해 정기적으로 지급되는 임금, 즉 예컨대 연간 600%의 정기상여금을 격월로 100%씩 지급하는 경우는 다수의견이 산입범위에서 제외하는 것인 반면 소수의견은 산입범위에 포함시켜야 한다고 하여 의견이 다르게 나타났다. 그러나 다수의견도 정기상여금의 연간 총액을 유지하면서 매월 분할 지급하는 것은 근로기준법상 취업규칙 불이익변경이 아니라고 하여 결론에 있어서는 소수의견과 큰 차이를 보이지 않았다. 즉, 현재 산정대상기간을 1년으로 하고 매월 지급되는 정기상여금 뿐 아니라, 현재 매월 지급되지 않더라도 사용자가 근로자집단의 동의없이 ‘격월 지급’을 ‘매월 지급’으로 변경하는 내용의 취업규칙 변경절차를 거치기만 하면 문제가 없다고 판단한 것이다.

2) 여기서 ‘매월 지급되는 임금’은 매월 정기적으로 지급되는 임금이어야 하고 통상임금의 요건인 ‘고정성’을 가질 필요는 없으나 실제 지급된 경우에만 산입된다.

다수 의견과 소수 의견 모두 ‘근로자의 생활안정’ 차원에서 기존 상여금 등을 총액 변동 없이 매월 지급하는 것이 바람직하며, 이를 위한 입법적 조치가 필요하다는 데 공감하였다.

〔표 1〕 정기상여금 등 산입범위에 관한 제도개선 TF 권고

구분	다수의견	소수의견
매월 정기적으로 지급	산입범위에 포함	산입범위에 포함
1월을 초과하여 지급	산입범위에 미포함 (총액을 유지하면서 매월 분할지급하는 것은 취업규칙 불이익변경이 아님)	산입범위에 포함 (1년 이내 지급된 임금은 산입범위에 포함하되 평균하여 최저임금 이상이 되어야 함)

한편, ‘최저임금에 산입하기 적당하지 아니한 임금’에 대하여 현행 최저임금법 시행규칙은 생활보조적 또는 복리후생적 임금을 산입범위에서 제외하고 있는데(가족수당, 숙박수당, 급식수당, 통근수당 등), 제도개선 TF는 다수의견을 도출하지 못하고 다음 3개의 대안을 우선순위 없이 병렬적으로 제시하여 향후 최저임금위원회에서 논의를 통해 선택하도록 하였다. 1안은 현행을 유지하는 것으로 모든 생활보조·복리후생적 금품을 산입범위에서 제외하는 것, 2안은 매월 일률적으로 지급되는 현금성 임금을 산입하는 것, 셋째, 3안은 2안에 의한 임금+현물로 제공되는 금품까지 산입하는 것이다.

4. 쟁점에 대한 검토

위에서 제도개선 TF가 제시한 보고서를 중심으로 쟁점별 의견을 살펴보았다. 이하에서는 산입범위 조정에 관하여 3가지 쟁점별로 검토한다.

첫째, 현행 산입범위를 조정할 것인지 여부와 관련하여 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직의 임금격차를 해소하여야 한다는 다수의견의 논거에 이의를 달기 어려운 것이 사실이다. 다만, 사회적양극화 해소를 명분으로 영세·중소 사업장의 정기상여금을 산입범위에 포함할 경우 상당기간 최저임금 인상효과가 차단되고, 결과적으로 총임금이 최저임금수준으로 하향 평준화될 수 있다는 우려가 설득력이 있기 때문에 신중한 접근이 필요하다고 본다.

둘째, 최저임금 산입범위와 통상임금 기준을 통일시키는데 대해 TF보고서는 부정적으로 보았고, 이런 입장은 일견 타당하다고 보여진다. 다만, 정기상여금 등이 산입범위에 포함될 경우에는 최저임금 인상효과가 상쇄되는 효과를 반감하기 위해 그 기준을 통일시킬 필요가 있을 수 있다. 만약 산입범위 포함과 동시에 정기상여금이 통상임금에도 포함된다면 초과근로와 연차휴가수당

이 증가할 것이므로, 산입범위 확대로 최저임금 인상 효과가 차단되는 것을 상당부분 상쇄할 수 있게 될 것이다. 따라서 이론적 측면에서 법적성질을 달리한다는 이유만으로 기준 통일이 불필요하다고 단정하기 보다는 중소·영세기업 노동자들의 보호 관점에서 면밀한 검토가 필요할 수 있다.

셋째, 산입범위에 포함될 임금항목과 관련하여 소정근로에 대해 지급하는 임금외의 임금을 논의에서 제외하는 것은 당연하고, ‘그 밖의 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 않은 임금’으로 복리후생적 급여(급식비, 통근수당 등)를 산입범위에 포함할 것인지에 대해 TF가 3가지 대안을 병렬적으로 도출하는데 그친 점은 아쉽게 느껴진다. 아래의 [그림 1]과 같이 복리후생적 급여(급식비)는 고정상여금에 비해 영세기업에서도 지급받는 노동자 비율이 높게 나타나고 있다. 따라서 최저임금 인상효과가 영세사업장에서도 나타나게 하려면 복리후생적 급여에 대한 산입범위 포함은 바람직하지 않다고 본다.

[그림 1] 규모별 지급비율



자료: 오상봉 외(2017)의 자료를 기초로 작성함.

다음으로 ‘매월1회 이상 정기적으로 지급하는 임금외의 임금’과 관련하여, TF보고서(다수의견)에서 매월 정기적으로 지급되는 상여금 등을 산입범위에 포함할 수 있다고 본 것은 기업규모 간 임금격차 해소라는 명분에도 불구하고 성급하게 결론에 이른 것으로 판단된다. 현재 우리나라는 원하청 관계를 중심으로 기업규모에 따른 임금격차가 심각한 수준이고, 특히 원청 정규직과 하청 비정규직간 임금격차가 크게 나타난다는 점은 주지의 사실이다. 원청 정규직은 고정상여금 외에 일정한 성과급까지 받는 반면 하청 비정규직 등은 정기상여금도 보장받지 못하고 있다. 이 같은 사정에도 불구하고 정기상여금을 산입범위에 포함할 경우 그나마 정기상여금 덕분에 중간수준의 임금을 받는 하청 ‘정규직’의 임금이 하청 비정규직 수준으로 하향평준화하면

서 오히려 기업규모에 따른 격차가 심화될 수 있다는 우려를 하지 않을 수 없다. 따라서 산업범위 조정을 기계적인 격차해소의 관점에서 접근하는 것은 타당하지 않으며, 저임금 노동자들의 임금수준을 상향시킨다는 최저임금제도의 취지, 즉 저임금노동자 보호의 관점에서 여러 가지 대안을 검토하는 자세가 필요하다고 본다.

또한 TF보고서가 1개월을 초과하여 지급되는 임금(상여금 등)의 경우 연간 지급총액이 유지되는 조건하에 근로자 집단의 동의절차 없이 ‘매월 지급’으로 변경할 수 있다고 본 것을 수긍하기 어렵다. 산업범위 아닌 임금을 임의로 산업범위에 포함되도록 지급주기 등을 변경하는 것은 불이익한 변경이다. 고용노동부도 이미 산업범위에 들어가지 않는 상여금을 매월 지급 등 지급주기를 변경하는 행위가 근로조건 불이익변경에 해당한다는 입장을 갖고 있으므로 설령 연간 총액이 유지되더라도 근로자집단의 동의 등 근로조건 불이익변경절차를 준수하는 것이 타당하다. 따라서 불이익변경이 아닌 것으로 보도록 하는 명문의 규정을 최저임금법에 명시하는 것은 근로기준법과의 관계에서 허용되기 어렵다고 본다.

결론적으로 최저임금법 제6조 제2항에서 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 낮추지 못하도록 하고 있는 점을 고려할 때 제도개선 논의에서도 종전 임금수준이 낮아질 우려가 없도록 하는 것이 바람직할 것이다. 지금 ‘산업현장에서는 산업범위 확대에 대한 노동자들의 우려가 상당한 수준이므로, 논의과정에 노동자들의 기득권이 침해되지 않도록 해야 하고, 적어도 피해가 최소화되도록 다양한 대안들이 함께 논의되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 오상봉 외(2017), 「최저임금 제도개선 논의를 위한 기초연구」, 한국노동연구원.
- 최저임금 제도개선TF(2017), 「최저임금 제도개선에 관한 연구 TF 보고안」.
- 한국노동연구원·최저임금위원회(2017), 「최저임금 제도개선 공개토론회 자료집」.