

[최저임금②] 산입 범위 조정과 임금체계 개편

강병익, 최환석 (민주연구원 연구위원)

산입범위 관련한 최저임금법 개정안이 지난 달 29일 국회 본회의를 통과했고, 6월 5일 국무회의에서 최종 의결되었다. 개정안의 골자는 **기본급 외 '정기상여금과 복리후생비'를 단계적으로 최저임금에 포함**시키고, 이를 위한 취업규칙 변경시 근로자 과반수 이상의 의견을 듣고 위반시 벌금을 부과하는 **특례조항 삽입**이다.

쟁점은 산입범위 확대 결과 **고소득 근로자와 저소득 근로자의 임금격차 해소**에 긍정적이라는 입장과 **최저임금 상승효과를 무력화** 시킬 것이라는 입장을 둘러싸고 벌어졌다. 고용노동부의 추계결과 산입범위 확대 후 고소득 근로자가 저소득 근로자에 비해 그 영향력이 큰 것으로 나타나 **실제 산입범위 개편의 근본 목적인 최저임금의 실효성, 즉 저소득 근로자와 고소득 근로자 간 임금격차 확대를 억제하는 효과가 기대된다**. 하지만 저임금 노동자의 기대이익 감소에 대한 우려 또한 적지 않은데, 실제 추계결과 저임금 근로자 중 21만 여명은 '기대이익'이 감소하는 것으로 드러나기도 해, **실행과정에서 근로장려세제(EITC) 등의 제도보완을 통한 소득보장 방안이 긴급하게 요구된다**.

한편 최저임금법 산입범위 개편 이후 현재 2013년도 대법원 판결을 통해 기본급과 정기상여금만을 포함시키는 **통상임금과의 이중잣대를 해소할 과제**가 제기되고 있다. 최저임금의 산입범위와 통상임금의 산입범위를 통일하기 위한 근로기준법 개정은 노동시간 단축 이후 벌어질 수 있는 실질임금 축소 우려를 제어할 수 있을 뿐만 아니라, 우리나라의 복잡한 임금체계 개편을 위한 제도적 기초로 작동할 것으로 기대된다. 임금체계 개편은 또한 노동시간 단축과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 복잡한 임금체계 개편의 기본원칙은 외국의 주요국 사례에서도 알 수 있듯이 **'동일(가치)노동 동일임금'**에 두어 우리나라 노동시장에서 가장 시급하게 해결해야 할 노동시장 이중구조, 즉 정규직과 비정규직 간 **임금격차 해소**를 목표로 해야 할 것이다. 이를 위한 정부와 국회의 본격적인 연구작업과 **교착상태에 빠진 사회적 대화의 복원 노력**이 절실하게 요구된다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다

I. 최저임금제도 개정안 논란

□ 산입범위 관련 최저임금개정안

○ 6월 5일 국무회의 의결

- 1월부터 최저임금위원회에서 ‘최저임금 제도개선 TF’(이하 제도개선 TF)의 안을 토대로 논의하였으나, 합의에 이르지 못하고 3월 7일 정부 이송
- 5월 25일 고용노동소위원회에서 정기상여금, 복리후생비 산입범위 결정
- 5월 28일 최저임금 개정안 국회 본회의 통과
- 노동계를 중심으로 “최저임금인상 무력화”에 대한 문제제기¹⁾

<표1>산입여부에 관한 최저임금위원회-국회(고용노동소위원회) 논의의 요지

찬 성	반 대
*현행 임금체계속에서 최저임금이 상승할 경우 상여금이 많은 노동자들이 더 큰 혜택을 받아 결과적으로 저임금노동자와 격차가 더 커질 수 있음 *급격한 최저임금상승에 의한 중소기업과 자영업자에 대한 부담 완화	*상여금과 복리후생비를 산입할 경우 최저임금상승 효과가 상쇄됨 *최저임금 상승효과가 상쇄됨으로써 기대이익이 줄거나 상승효과를 얻지 못하는 노동자들은 대부분의 저임금 노동자들

○ 주요 내용

- 정기적으로 지급되는 임금은 최저임금에 산입
- 매월 정기적으로 지급되는 상여금과 현금으로 지급되는 복리후생적 성질의 임금은 각각 해당 연도 시간급 최저임금액을 월단위로 환산한 금액의 25%와 7%를 초과하는 부분을 최저임금 산입범위에 포함하되, 2020년부터 단계별로 축소하여 2024년에는 모두 포함되도록 함(최저임금법 제6조제4항 및 부칙 제2조)

<표2> 정기상여금, 현금성 복리후생비의 최저임금 산입비율

항목 \ 연도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년 이후
정기상여금	75%	80%	85%	90%	95%	100%
현금성 복리후생비 (급식비, 교통비, 숙박비 등)	93%	95%	97%	98%	99%	100%

- 최저임금으로 산입되는 임금에 포함시키기 위해 1개월을 초과하는 주기로 지급하는 임금을 총액의 변동 없이 매월 지급하는 것으로 취업규칙을 변경하려는 경우, 근로기준법에도

불구하고 과반수 노동조합 또는 과반수 근로자의 의견을 듣도록 하되, 위반 시 500만원 이하의 벌금에 처하도록 함(최저임금법 제6조의2 및 제28조 제3항 신설)

□ 산입범위 관련 세부 쟁점

○ 산입범위에 포함할 수 있는 임금

- 현행 최저임금법에는 “고용노동부장관이 정하는 것”으로 ①“매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금(제6조 4항의 1)”과 ②“근로기준법에 따른 소정의 근로시간 또는 소정의 근로일에 대하여 지급하는 임금외의 임금(제6조 4항의 2)”, 그리고 ③“최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니하다고 인정(제6조 4의 3)”되는 것은 최저임금 산입범위에 포함할 수 없도록 규정돼 있음
- 이 중 ②는 연차·유급휴가(휴일) 근로수당, 연장 및 야간근로의 가산임금을 말하는 것으로 산입범위에 적절하지 않음
- ①은 상여금, ③은 복리후생비에 해당
- <제도개선 TF>에서는 정기상여금 산입에 대해 다수의견과 소수의견을, 복리후생비는 3가지 의견을 병기하는 것으로 권고

〈표3〉 제도개선 TF 권고안

정기상여금 산입	
다수의견	소수의견
매월 지급되는 임금의 경우만(‘산정대상 기간’은 1개월을 초과해도 무방)* 최저임금에 산입	1년 이내 지급된 임금(‘산정대상기간’ 및 ‘지급주기’가 1개월을 초과해도 무방)은 최저임금에 산입되되, 평균하여(매월 최저임금 이상일 필요는 없음) 최저임금 이상이 되어야 함
단, 1개월을 초과하여 지급되는 임금을 근로자의 생활안정을 위해 총액을 유지하면서 매월 분할하여 지급하는 것은 근로기준법에 따른 취업규칙 불이익변경이 아니며 이를 명문화할 필요	
복리후생비 산입	
1안	현행 유지(모든 생활보조·복리후생적 금품 제외)
2안	매월 일률적으로 지급되는 현금성 임금은 산입
3안	2안에 의한 임금 + 현물로 제공되는 금품**도 산입. 단, 임금에 해당해야 하고 이 경우에도 남용방지를 위한 한도설정 필요

출처: 최저임금 제도개선 TF. <최저임금 제도개선에 관한 TF 보고안>. 2017.12.22.

*산정대상기간이란 격월, 분기 등 상여금의 지급주기를 말함

**숙식, 즉 식사나 기숙사(혹은 숙박시설) 제공 등을 의미

○ 최저임금인상 효과

- 노동계는 산입범위에 상여금 및 복지후생비를 넣으면 실질적인 최저임금상승 효과를 반감시키므로, 결국 최저임금 무력화 방안이라는 입장
- 재계는 최저임금의 급격한 상승으로 인한 기업의 부담 가중과 상여금 비중이 높은 고임금

근로자들이 수혜를 받게 되는 불합리성 지적

- 국회 환경노동위원회의 대안은 최저임금인상으로 인한 노동자 간 임금격차가 확대되는 왜곡현상을 막을 수 있다는 입장

○ 산입범위에 복리후생비 포함에 대한 적절성 여부

- 정기상여금은 ‘노동력 제공의 대가로 지급되는 임금’의 성격이 크다는 점에서 산입범위 포함은 총액변동이 없다면, 개정안의 취지를 반영하고 있다고 볼 수 있음²⁾
- 복리후생비는 그 성격 규정을 두고 논란: 최저임금제도의 취지상 생활보조·복리후생적 임금(사업장 입지조건에 따른 숙식비나 교통비 등 포함)까지 산입하는 것은 부적절하다는 입장과 대법원의 ‘임금일체설’을 근거-이는 통상임금과도 관련이 있음-로 최저임금에 산입에 찬성하는 주장이 대립(<표1> 참조)
- 최저임금 수준의 저임금 노동자는 별도의 상여금을 받지 못하는 경우가 많으며, 최저임금의 부족분을 주로 숙식비나 교통비 등의 복리수당으로 대체하고 있다는 점에서 이번 개편에서 반발이 가장 큰 부분

○ 통상임금*과 최저임금 산입범위 간 관련성

*근로자에게 정기적·일률적으로 소정 근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급 금액, 일급금액, 주급금액, 월급금액 또는 도급금액(근로기준법 시행령 제6조 1항)

- 재계는 통상임금 확대에 따라 최저임금 범위 확대 필요 입장
- 노동계는 통상임금은 초과근로수당 문제와 관련된 것으로 근로자 생계안정이라는 최저임금 제도 취지와 어긋난다는 입장
- <제도개선 TF>에서는 최저임금 산입범위를 통상임금에 일치시킬 필요는 없고, 독자적인 최저임금 산입범위 설정 권고

○ 산입범위 결정 기구 및 절차

- 더불어민주당과 자유한국당, 바른미래당은 최저임금위원회에서 합의에 실패했고, 6월까지 내년도 최저임금인상률을 결정해야 하는 상황에서 산입범위 국회결정의 불가피성 강조
- 노동계와 민주평화당 및 정의당은 이해당사자 간 합의 강조
- 재계(경총)은 최저임금위원회 결정 입장에서 국회 결정으로 선회

□ 산입범위 개편의 예상 효과

○ 저임금 노동자의 최저임금 인상 영향력의 유지

- 저임금 노동자의 임금인상 효과를 유지하면서, 최저임금 인상으로 인한 임금격차는 최소화 하는 것이 이번 개편의 궁극적인 목적
- 고용노동부 추계에 따르면, 이번 개편으로 소규모 사업체의 영향률은 적으며, 규모가 커지고 평균임금이 높을수록 영향률이 커지는 것으로 나타남. 4분위는 2천명, 5분위에는 임금인상효과가 미미하거나 없는 것으로 추계(<표4>에서 붉은 박스)

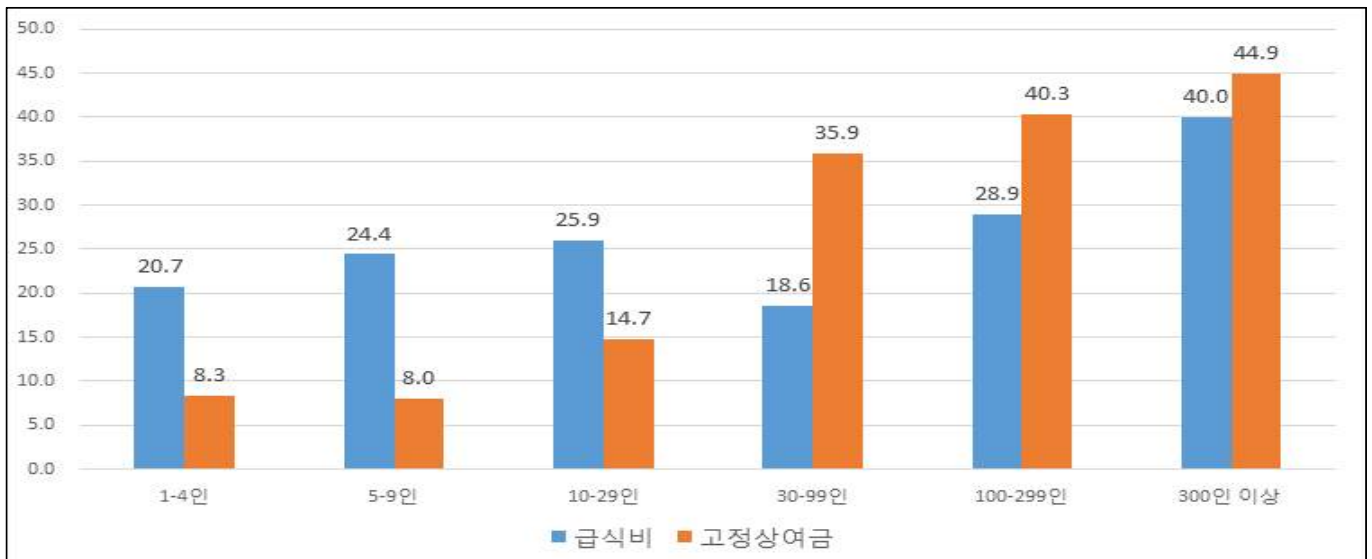
〈표4〉 임금분위별 개정 전후 영향 노동자수의 변화(2019년 최저임금 인상률 10%로 가정)
(단위: 천명, 천원, %)

구분	근로자	평균 임금	영향률		영향률 증감률	영향 근로자수			현행대비 개정차
			현행	개정		현행(A)	개정(B)	차(A-B)	
전 규모	15,354	2,530	21.6	19.7	-9.0	3,318	3,021	-297	-9.0
1/5	3,172	824	66.9	65.4	-2.2	2,122	2,075	-47	-2.2
2/5	3,037	1,476	30.9	28.2	-8.9	939	855	-84	-8.9
3/5	3,025	2,005	5.7	2.9	-49.1	174	88	-85	-49.1
4/5	3,057	2,861	1.7	0.1	-96.0	51	2	-49	-96.0
5/5	3,063	5,528	1.1	0.0	-100.0	33	0	-33	-100.0

주: 임금수준 = 정액급여 + 고정상여금. 출처: 고용노동부 고용형태별 근로실태조사 2016년, 사업체노동력조사 2016년; 고용노동부 2018(5.29), 5에서 인용

- 고용노동부 추계에는 산업범위에 복리후생비가 빠져 있음: 한국노동연구원이 실시한 조사³⁾에 따르면, 사업체 규모가 클수록 수당과 상여금의 비중이 훨씬 큰 것으로 나타났으나, 복리후생비 비중은 2.3~3.0% 사이로 큰 차이가 없었음
- 하지만 복리후생비(대표적인 것이 급식비)는 저임금 근로자가 가장 많은 비율을 차지하고 있을 것으로 판단할 수 있는 소규모 사업체 근로자 수령비율이 높아 최저임금 상승으로 인한 기대이익 감소가 우려되는 부분(<그림1>)

〈그림1〉 사업체 규모별 급식비 vs. 고정상여금 수령 근로자 비율



출처: 한국노동연구원. 〈최저임금 제도개선 논의를 위한 기초연구〉. 최저임금위원회. 2017.12, 235 〈표 II-1-10〉에서 발췌.

○ ‘기대이익’이 줄어드는 노동자들에 대한 문제

- 이번 개편으로 중위임금(2,500만원) 이하임에도 불구하고 최대 21만 6천명의 기대이익이 줄어들 것으로 예측: 1분위 4.7만 명 + 2분위 8.4만 명 + 3분위 8.5만 명(<표4>에서 파란

박스)

- 개편 이후 실제 최저임금 상승효과를 온전히 누리지 못하는 이들 노동자들에 대한 근로장려세제(EITC) 확대⁴⁾ 등의 보완책이 마련되어야 함
- 또한 임금체계(기본급 대 기본급 외 임금 비율)로부터 비롯된 문제를 후속과제로 하여 기본급 중심의 임금체계에 대한 정책적 유도가 필요함

○ 취업규칙 변경 문제

- 이번 개정안을 바라보는 시각에 따라, 취업규칙 변경 절차에 대한 입장차 존재.
- 근로기준법 상 취업규칙 변경 절차(근로기준법 제94조)에 따르면, “근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야”하는데, 노동계는 개정안을 근로자에게 불리한 것으로 규정하고 이는 노동조합 혹은 근로자 과반수의 동의가 필요한 것으로 해석⁵⁾

II. 통상임금 및 임금체계 개편 방향

□ 최저임금과 통상임금의 산입범위 간 일치

○ 의의

- 최저임금 산입범위 관련 실효성 논란의 제도적 원인에는 우리나라 임금체계의 복잡성이 큰 부분을 차지하고 있음. 통상임금 문제 역시 동일한 원인에 근거하고 있음
- 근로기준법 개정을 통한 최저임금과 통상임금 간 기준을 통일하고 기업부담 논리와 실질적인 임금축소 논리 간 균형점을 마련할 필요성 제기
- 실제 정기상여금과 복리후생비의 최저임금 산입으로 저임금노동자의 경우, 통상임금(통상시급)이 최저임금을 밑도는 문제가 발생할 가능성이 제기됨. 이는 초과근로수당에 영향을 줘 임금상승효과를 상쇄할 가능성이 있음
- 통상임금과 최저임금의 제도 취지가 다르다고 해도, 법률적용의 일관성이라는 측면에서 이중잣대를 해소하기 위해 통상임금에도 상여금과 복리후생비를 포함하는 근로기준법 개정이 요구됨

□ 임금체계 개편 방향

○ 원칙: 동일(가치)노동 동일임금

- 우리나라 노동시장의 가장 큰 문제 중 하나는 노동시장 이중구조, 즉 비정규직 노동과 정규직 노동 간 임금불평등 및 격차
- 임금체계 문제가 노동시장 이중구조의 유일한 원인은 물론 아님. 원하청 간 비대칭적 관계, 비정규직 노동자의 미조직화(낮은 노조교섭력) 및 기업별 노조체제, 등 고용을 둘러싼

다양한 제도들이 노동시장 이중구조가 견고해지는 원인으로 작용하고 있음.

- 이러한 문제들을 해결하는 것과 병행해서 복잡한 임금체계를 정리함으로써 실질임금의 상승 및 보호와 기업, 학력, 성별임금격차의 완화, 그리고 기업의 효율적인 생산관리에도 기여할 수 있음
- 우리나라 임금체계의 복잡성은 정부의 임금가이드라인정책, 사용자의 임금유연화전략, 노동조합의 전략적 동조 등의 복잡한 요인이 작용한 것으로, 기본급 비중이 낮고 사업장마다 천차만별의 제수당 구조를 가지고 있음⁶⁾
- 통상임금의 산입범위 개편을 통해 임금체계 개편 논의를 위한 사회적 대화의 기반 마련

○ 임금체계 개편을 위한 사회적 대화의 복원

- 미국은 이미 1963년 동일임금법(The Equal Pay Act)을 제정한 바 있고, 노동부는 표준화된 직무관련 정보제공을 위한 시스템을 개발하여 제공하고 있음. 일본의 아베정부도 동일노동 동일임금 법제화를 공약한 바 있음
- 하지만 임금체계는 각 나라마다 고유한 제도적 환경속에서 정립되어 온 것으로, 특정제도를 모방하는 것으로 추진할 수는 없음
- 우리나라 역시 외국 사례에서 알 수 있듯이 직무급/직능급/성과연봉제 등을 중심으로 한 임금체계 개편에 대해 정부⁷⁾와 재계를 중심으로 꾸준히 제기되었고, 관련연구가 추진되어 왔음. 또한 개별 사업장 수준에서는 현재 연공급제*에 대한 개편사례도 존재
 - *호봉급이라고도 하며 임금의 주된 부분이 근속년수에 의해 결정되는 임금체계
- 하지만 노동계는 정부와 재계의 임금체계 개편 시도에 대해 실질적인 임금하락과 고용축소로 이어질 수 있다는 비판적 입장
- 사업장 및 산업별 특성에 기초한 ‘임금표준화 방안’이 논의되어야 함
- 현재 역시 이번 최저임금 산입범위 논란 속에서 노-사-정 간 대립이 고조되어 있는 상태에서 통상임금 개편과 이를 기초로 한 임금체계 개편 논의는 어려울 것으로 예상됨
- 무엇보다 현재 교착상태에 빠진 사회적 대화 복원을 위한 정부와 국회의 노력과 정치력이 요구되는 상황

1) 6월 19일 양대노총은 최저임금 개정안에 대한 헌법소원 청구

2) 최저임금 제도개선 TF 역시 “‘근로자의 생활안정’ 차원에서 기존 상여금 등을 총액 변동없이 매월 지급토록 하는 것이 바람직하며, 이를 위한 입법적 조치가 필요하다는데 공감.” 최저임금 제도개선 TF. <최저임금 제도개선에 관한 TF 보고안>. 2017.12.22

3) 한국노동연구원. <최저임금 제도개선 논의를 위한 기초연구>. 최저임금위원회. 2017.12

4) 민주연구원. <이슈브리핑> “최저임금①: 최근 최저임금 실효성 논란과 보완대책” 참조.

5) “법에 따라 사용자가 노동자나 노조의 동의 없이 취업규칙 변경을 통해 기본급을 낮추고, 산입범위를 확대하는 임금체계 개악이 강행될 것임. 이를 통해 연장근로, 휴일근로 수당 지급의 기준이 되는 통상시급이 최저임금 시급보다 적은 사상초유의 상황이 발생할 수 있다” 민주노총 보도자료: “최저임금삭감법 폐기” 2018.6.9.

6) 이철수. 2013. “통상임금에 관한 최근 판결의 동향과 쟁점,” <서울대학교 법학> 제54권 제3호, 901.

7) 고용노동부. 2016. <임금체계 개편을 위한 가이드북>.