



제 429회 국회 (정기회)
제6차 기후에너지환경노동위원회

최저임금법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 최저임금 이상의 범위에서 업종별 최저임금 도입 >
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2212403호)

2025. 11.

기후에너지환경노동위원회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 최저임금 이상의 범위에서 업종별 최저임금 도입	3

I. 제안경위

2025년 8월 27일 윤준병의원이 대표발의한 최저임금법 일부개정법률안은 2025년 8월 28일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 노동자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 목적으로 하고 있으며, 최저임금의 결정기준은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하도록 하되, 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있도록 하고 있음.

이와 관련 최저임금제를 실시하고 있는 세계 주요국가들은 국가 최저임금을 기반으로, 사업별 또는 직종별/업종별/단체협약 등에 따른 최저임금으로 구분하고 있음. 실제 독일의 경우에는 표면적으로는 법정 최저임금을 적용하고 있으나, 실제로는 단체협약에 기반한 업종별 최저임금제도를 운영하고 있음. 특히, 법정 최저임금은 업종과 지역을 불문하고 일괄 적용되지만, 단체협약을 통해 결정된 업종별 최저임금은 법정 최저임금에 미달하지 않는 한 법적으로 우선 적용되며 법정 최저임금보다 높은 경우에만 최저임금의 차등적용이 인정된다는 특징이 있음. 이는 호주와 일본 등에서도 마찬가지로, 최저임금 차등적용

은 ‘더 낮은’ 최저임금 차등적용이 아닌 일반적인 최저임금보다 더 높은 최저임금을 허용하는 ‘상향식’ 최저임금을 적용해야 할 필요성이 있음.

이에 단일 최저임금제도를 보완할 수 있도록 고용노동부장관은 최저임금 이상의 범위에서 소비자물가 상승률을 고려하여 사업의 종류별로 최저임금을 달리 정할 수 있도록 하려는 것임(안 제4조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 최저임금 이상의 범위에서 업종별 최저임금 도입

가. 개정안의 주요내용

개정안은 사업의 종류별로 최저임금을 구분하여 정할 수 있도록 규정한 현행법 제4조제1항후단을 삭제하고, 최저임금 이상의 범위에서 소비자물가 상승률을 고려하여 사업의 종류별로 최저임금(이하 ‘업종별 최저임금’이라 한다)을 달리 정할 수 있도록 규정함(안 제4조제2항 신설 등).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. <u>이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.</u> <u><신설></u>	제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① ----- ----- ----- -----, <u><후단 삭제></u> ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 최저임금 이상의 범위에서 소비자물가 상승률을 고려하여 사업의 종류별로 최저임금(이하 “업종별 최저임금”이라 한다)을 달리 정할 수 있다.

② 제1항에 따른 사업의 종류별 구분은 제12조에 따른 최저임금 위원회의 심의를 거쳐 고용노동 부장관이 정한다. 제5조(최저임금액) ① 최저임금액 (최저임금으로 정한 금액을 말한다. 이하 같다)은 시간·일(日)·주(週) 또는 월(月)을 단위로 하여 정한다. 이 경우 일·주 또는 월을 단위로 하여 최저임금액을 정할 때에는 시간급(時間給)으로도 표시하여야 한다. ②·③ (생략)	③ 제2항에-----소비자 물가상승률 반영 방법 및 사업의 종류별 구분과 절차 등에 관하여 필요한 사항은----- -----. 제5조(최저임금액) ① -----금액으로서 업종별 최저임금으로 정한 금액을 포함한다----- -----. ②·③ (현행과 같음)
---	---

나. 검토의견

현행 「최저임금법」 제4조에서는 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정하도록 하여 최저임금의 결정기준을 규정하는 한편, 최저임금은 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있고, 이 경우 사업의 종류별 구분은 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하도록 하고 있음.

동 조항의 입법적 연혁을 살펴보면, 1986년 「최저임금법」의 제정

당시에는 “최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 정한다.”라고 사업의 종류별로 최저임금을 구분하도록 규정하고 있었으며, 실제 1988년에는 업종을 1군과 2군으로 나누어 최저임금을 정한 바 있으나, 그 후에는 업종 구분없이 단일 최저임금을 정하고 있음¹⁾. 한편, 2005년에는 “사업의 종류별로 구분하여 정한다.”라는 의무규정이 “구분하여 정할 수 있다.”라는 재량규정으로 개정된 바 있음.

< 「최저임금법」 제4조제1항 개정 연혁 >

최저임금법 [법률 제3927호, 1986. 12. 31, 제정]	최저임금법 [법률 제7563호, 2005. 5. 31, 일부개정] : 현행조항과 같음
제4조 (최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 <u>사업의 종류별로 구분하여 정한다.</u>	제4조 (최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. <u>이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다.</u>

최근 최저임금 차등 적용에 관한 논의 경과를 살펴보면, 2015년 최저임금위원회 사용자위원측으로부터 사업의 종류별로 지불능력, 근로조건, 생산성 등이 상이하야 최저임금을 사업의 종류별로 구분할 필요가 있다는 의견이 제기되었고,²⁾ 이후 최저임금 상승 추세³⁾와 코로나19로 인한 중소기업인의 경영 악화 등을 고려하여 최저임금 차등 적용

1) 당시 업종을 1군(식료품, 섬유, 전자기기 등 12개 업종), 2군(담배, 산업화학, 정밀기계 등 16개 업종)으로 나누고, 1군은 시간당 462.5원, 2군은 487.5원으로 최저임금을 결정·고시하였음.

2) 최저임금위원회(2019), “2018 최저임금위원회 활동보고서”, p. 402.

3) 2015년 5,580원 → 2017년 6,470원 → 2019년 8,350원 → 2021년 8,720원 → 2023년 9,620원 → 2024년 9,860원 → 2025년 10,030원 → 2026년 10,320원

이 필요하다는 의견과 저임금 근로자의 생활안정이라는 최저임금의 취지와 목적을 고려할 때 업종 구분 없이 단일한 최저임금을 적용하여야 한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있음.

개정안은 법 제4조제1항에 따른 최저임금 이상의 범위에서 소비자 물가 상승률을 고려하여 업종별 최저임금을 달리 정할 수 있도록 규정하여, 최저임금액보다 적은 업종별 최저임금이 도입되는 것을 방지하여 근로자의 생계 보호를 도모하면서도 업종별 여건을 고려한 운영을 가능하게 하려는 제도적 설계라는 점에서 의의가 있음.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 종합적으로 고려한 입법정책적 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 개정안은 업종별 최저임금을 도입하는 것을 전제로 하고 있는데, 업종별 최저임금은 1988년 제도 도입 이후 첫해를 제외하고는 업종별 구분적용에 따른 사회적 형평성 등을 고려하여 현재까지 매년 모든 사업에 단일한 최저임금이 적용되고 있는바, 업종별 최저임금의 도입 여부에 대한 입법정책적 판단이 선행되어야 할 것으로 보임.

우리 헌법은 법률에 최저임금제도의 형성에 관한 사항을 위임하고 있다는 점,⁴⁾ 헌법재판소는 최저임금은 개인의 본질적이고 핵심적인 자유 영역이라기보다는 사회적 연관관계에 놓여 있는 경제활동을 규제

4) 대한민국 헌법 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

하는 사항에 해당하고, 입법자의 경제영역에서의 정책판단과 선택은 현저히 합리성을 결여하지 않는 이상 경제에 관한 국가적 규제·조정 권한의 행사로서 존중되어야 한다고 결정한 바 있다는 점⁵⁾ 등을 고려할 때, 업종별 최저임금 적용에 관하여는 입법정책적인 판단이 가능할 것으로 보이고, 최저임금의 업종별 차등적용과 관련하여서는 다음과 같이 경영계·사용자위원측⁶⁾과 노동계·근로자위원측⁷⁾의 의견이 대립하고 있으므로 이를 고려하여 법안을 심사할 필요가 있다고 보임.

참고로, 최저임금위원회는 2017년 최저임금 제도개선 TF를 통해 업종별 최저임금 구분 적용에 관한 검토를 진행하였는데, 다수의견은 현시점에서의 업종별 구분 적용은 바람직하지 않다고 보았고, 소수의견은 이미 법률에 근거규정이 있고 업종별 경영지표 등에 격차가 확대

5) 헌법재판소 2019. 12. 27. 선고 2017헌마1366, 2018헌마1072(병합)

…각 최저임금 고시 부분이 사용자가 근로자에게 지급하여야 할 최저임금액을 정한 것은…개인의 본질적이고 핵심적인 자유 영역에 관한 것이라기보다 사회적 연관관계에 놓여 있는 경제 활동을 규제하는 사항에 해당한다고 볼 수 있으므로 그 위헌성 여부를 심사함에 있어서는 완화된 심사기준이 적용…입법자는 경제현실의 역사와 미래에 대한 전망, 목적달성에 소요되는 경제적·사회적 비용, 당해 경제문제에 관한 국민 내지 이해관계인의 인식 등 제반 사정을 두루 감안하여 경제영역에서의 국가목표를 이루기 위하여 가능한 여러 정책 중 필요하다고 판단되는 경제 정책을 선택할 수 있고, 입법자의 그러한 정책판단과 선택은 그것이 현저히 합리성을 결여한 것이라고 볼 수 없는 한 경제에 관한 국가적 규제·조정권한의 행사로서 존중되어야 한다…

6) 경영계와 사용자위원측은 다음과 같은 측면에서 업종별 최저임금의 구분 적용이 필요하다는 입장임. ① 사업체의 임금 지불능력과 경영상황이 상이한데 일괄적으로 최저임금을 적용하는 것은 각 사업체의 상황에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않는 것으로, 이를 고려하여 최저임금을 결정할 필요가 있다는 것임. ② 최저임금 인상으로 인한 중소기업인의 경영 악화, 높은 인건비에 따른 채용의 어려움 등을 고려할 때, 최저임금을 구분 적용하는 것이 바람직하다는 것임. ③ 2017년부터 2022년까지 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스의 중위임금 대비 최저임금 비율과 비교할 때, 한국의 중위임금 대비 최저임금 비율은 비교적 유사하거나 높은 수준으로 나타나고 있는 만큼 사업자 부담을 경감할 필요가 있다는 것임.

7) 반면, 노동계와 근로자위원측은 다음과 같은 측면에서 최저임금의 업종별 차등적용을 반대하는 입장으로, 관련 사항을 규정하고 있는 「최저임금법」 제4조제1항의 후단 규정을 삭제하여 단일한 최저임금이 적용되어야 한다는 입장임. ① 저임금근로자의 생계를 보장하려는 최저임금제도의 취지와 목적에 비추어 단일한 형태의 최저임금을 규정하는 것이 바람직함. ② 저임금 업종에 대한 낙인효과로 해당 업종의 인력 수급이 문제될 수 있고, 업종을 구분하기 위한 합리적인 기준을 수립하기 곤란하다는 점을 고려할 필요가 있음.

되고 있어 구분적용을 시행할 필요가 있다고 보았음.⁸⁾

이를 종합하여 볼 때, 개정안 논의의 전제가 되는 업종별 최저임금 구분 적용에 대하여 위 사항들을 종합적으로 고려한 입법정책적 판단이 선행되어야 할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 업종별 최저임금 구분 적용을 실시한다는 전제 하에 개정안과 같이 상향식 최저임금을 실시하는 것과 관련하여, 안 제4조제2항은 ‘소비자물가 상승률을 고려하여 사업의 종류별’로 최저임금을 달리 정할 수 있도록 하고 있으나, 소비자물가 상승률은 근본적으로 업종별 차이를 반영하고 있지 않은 한계가 있어, 업종별 최저임금을 반영할 지표로 해당 지표만을 활용할 합리성에 대한 검토가 필요함.

소비자물가 상승률은 소비자물가지수의 전년 대비 변화율임. 소비자물가지수는 가구에서 일상생활을 영위하기 위해 구입하는 상품과 서비스의 가격변동을 측정하기 위하여 작성되는 지수로서, 총 소비지출 중에서 구입 비중이 큰 458개 상품 및 서비스 품목들을 정하고 이를 대상으로 조사된 소비자 구입가격을 기준으로 산정됨. 이러한 소비자물가 상승률은 소비자의 구매력과 생계비 등의 측정에 사용됨.⁹⁾

이때 개정안이 소비자물가 상승률에 대한 반영을 하려는 취지는 물

8) 최저임금 제도개선 TF 보고안에 관한 상세한 내용은 【참고2】 최저임금 제도개선 TF 보고안 참조

9) 가구의 소비구조 변화를 반영하기 위하여 5년 주기로 지수를 개편함.

- 이상 지표누리 국가발전지표, 소비자물가상승률 참고

- <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4226>

가상승에 따른 근로자의 실질임금의 보전을 위한 취지로 보이나, 개정안이 이를 ‘업종별 최저임금’의 기준으로 한다는 점을 고려하면 품목별 지출과 직결되는 소비자물가지수에 기반한 소비자물가 상승률이 업종별 임금격차나 생산성 차이 등의 편차를 유의미하게 반영하는 데에는 한계가 있을 것으로 보이는 측면이 있음.

참고로, 최저임금 구분 적용 관련한 해외 입법례를 보면, 프랑스, 스페인은 업종별 구분 없이 단일 최저임금제도를 두고 있고 일본, 호주는 업종별 최저임금을 구분하고 있음.

<최저임금 구분 적용 해외 사례>

단일기준		프랑스, 스페인, 네덜란드, 라트비아, 폴란드, 헝가리, 콜롬비아, 대만, 말레이시아, 우즈베키스탄, 이스라엘, 캄보디아, 튀르키예, 뉴질랜드
구분 적용	직종별	그리스, 슬로바키아, 체코, 멕시코, 브라질, 코스타리카, 파라과이, 태국, 남아프리카공화국
	업종별	독일, 일본, 호주, 루마니아, 벨기에, 아일랜드, 아르헨티나
	지역별	미국, 독일, 일본, 브라질, 아르헨티나, 베트남, 인도네시아, 중국, 태국, 필리핀, 러시아, 포르투갈, 멕시코
	연령별	영국, 칠레, 아일랜드

*구분 적용 기준은 복수로 적용될 수 있음.

**자료: 고용노동부, 최저임금위원회(2024), “2024년 주요 국가의 최저임금제도”

업종별 최저임금의 구체적인 적용과 관련하여 ①독일의 경우 단체협약이 이루어지기 곤란한 근로자를 위해 마련된 단일한 법정최저임금 외에 업종별 단체협약에 따라 결정되는 업종별 최저임금이 별도로 적용될 수 있고, ②일본의 경우 지역별로 최저임금을 결정하되 일정한 사업에

관한 특정 최저임금을 별도로 규정할 수 있는데 지역별 최저임금의 수준보다 낮은 특정 최저임금은 적용될 수 없어 독일과 일본에 대하여는 업종별로 상향식의 최저임금 결정이 이루어지고 있다는 평가가 있음.¹⁰⁾

개정안에 대하여 고용노동부는 현행법의 사업의 종류별 구분적용 규정은 업종별 임금·경영 여건 등의 차이를 탄력적으로 조정하여 사회·경제적 안정을 도모하는데 그 취지가 있다고 보이는데, 개정안은 이러한 제도의 기본 취지와 달리 소비자물가상승률을 고려한 상향식 구분적용만 허용하도록 하고 있어, 업종별 여건을 고려한 탄력적 제도 운영을 제한하는 측면이 있고, 업의 종류별 구분적용은 노사 간 이견이 첨예한 사안으로, 경영계는 지속적으로 구분적용 필요성을 제기하고 있으며 최저임금위원회도 매년 그 필요성을 심의하고 있음을 고려하여 구분적용 방식을 일률적으로 법률에 규정하기보다는, 현행과 같이 최저임금위원회에서 충분한 논의를 통해 적용 여부, 방식 등을 결정하는 것이 바람직해 보이는바 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5540

10) 국회입법조사처 이슈와 논점, “최저임금 업종별 차등적용의 쟁점과 과제: 또 다른 최저임금의 설정은 가능한가?”, 2024. 6. 21.

참고 1

업종별 최저임금 미만을 동향

(단위: %)

고용형태별 근로실태조사 기준				경제활동인구조사 기준			
산업분류	2021년	2022년	2023년	산업분류	2021년	2022년	2023년
농림어업	11.0	10.5	9.6	농림어업	54.8	36.6	43.1
광업	2.8	1.3	1.8	광업	2.5	0.0	0.0
제조업	2.7	1.8	2.9	제조업	5.2	4.6	4.4
전기가스업	0.2	0.3	0.3	전기가스업	5.3	0.0	0.5
수도,하수처리	1.5	0.9	0.6	수도,하수처리	6.9	2.8	1.9
건설업	1.3	0.7	0.7	건설업	10.6	7.1	6.9
도소매업	5.2	3.9	4.4	도소매업	19.0	16.2	17.1
운수창고업	8.3	7.5	7.7	운수창고업	13.4	10.6	10.8
숙박음식점업	12.5	10.1	12.8	숙박음식점업	40.2	31.2	37.3
정보통신업	0.7	1.1	0.9	정보통신업	1.9	3.1	2.4
금융보험업	4.7	2.6	2.6	금융보험업	8.3	7.4	5.7
부동산업	7.4	6.8	7.5	부동산업	22.2	20.7	24.5
기술서비스	0.7	0.5	0.7	기술서비스	3.5	2.8	2.1
사업지원	3.6	2.7	6.0	사업지원	18.0	15.5	16.8
교육서비스	5.3	4.1	4.0	교육서비스	11.0	8.2	15.9
보건복지	3.2	3.2	3.3	보건복지	23.7	21.8	9.6
예술여가	10.5	8.9	6.2	예술여가	22.9	17.4	21.7
기타서비스	10.6	8.7	11.8	기타서비스	25.7	21.8	20.4
				공공행정	17.7	14.3	25.3
				가구내고용	58.3	44.9	60.3
				국제,외국기관	4.4	0.0	0.0
전체	4.4	3.4	4.2	전체	15.3	12.7	13.7

*최저임금위원회(2024), “2024 임금실태 등 분석”, .pp. 11-21. 참조

□ 검토배경 및 노사입장

- 최저임금법은 최저임금을 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있도록 규정하고 있으나, 1988년 최저임금제 시행 첫 해 2개 업종 그룹으로 구분하여 정한 이후 지금까지 단일 최저임금만 시행해 오고 있음.
 - 2018년도 적용 최저임금이 16.4% 인상되면서 중소기업, 소상공인 등이 업종별 구분 적용을 강하게 요구
- 경영계 입장
 - 업종간 상이한 경영여건과 부담능력(최저임금 미만율) 등을 고려하여 최저임금을 업종별로 달리 정해야 함.
 - 업종별 구분적용은 저임금 근로자의 고용축소를 완화하여 생계보호 관점에서도 필요
- 노동계 입장
 - 이미 저임금 상태에 놓여 있는 근로자들의 임금이 업종별 구분적용으로 저임금 상태가 심화됨.
 - 최저수준의 임금을 정하는 최저임금제도의 기본 취지에 반하며, 업종을 이유로 한 불합리한 차별임.

□ 검토

- 업종별 구분적용의 타당성에 대해서는 TF의 공감대를 이루지 못하여 다수 의견과 소수의견을 제시함.
 - (다수의견) 현 시점에서 업종별 구분 적용은 바람직하지 않음.
 - ※ (근거) 최저임금 취지상 업종별 구분적용의 타당성을 찾기 어려우며, 시행 첫 해 외에는 단일 최저임금을 유지해온 것이 이를 반영. 구분 적용되는 업종은 저임금 업종의 낙인효과 발생. 업종별 구분을 위한 합리적인 기준이나 이를 뒷받침할 수 있는 통계 인프라도 부재
 - (소수의견) 이미 법률에 근거규정이 있고 업종별 격차가 확대되는 상황에서 구분적용을 시행할 필요
 - ※ (근거) 현실적으로 업종별로 임금수준, 최저임금 미만율, 1인당 부가가치나 영업이익 등 경영지표가 큰 격차를 보이고 있어 단일 최저임금으로 규율하는데 한계. 가파른 최저임금 인상은 영세 소상공인 부담을 가중시키고 결국 최저임금 근로자의 고용축소 초래 → 최저임금 미만율, 1인당 부가가치, 1인당 영업이익 등 지표를 고려하여 구분적용 업종 선별 가능, 관련 노사 단체 등 이해당사자의 신청이 있으면 최임위 심의를 통해 시행 가능
- 다만, 법적으로는 구분 적용 근거가 있으므로 업종별 구분적용을 위한 통계인프라, 구분판단 기준 등에 대한 중장기 논의가 지속될 필요가 있다는 데는 공감