



제418회국회(정기회)
제1차 환경노동위원회

최저임금법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 사업별·규모별·지역별·연령별 최저임금 구분적용 의무화 >
■ 송언석의원 대표발의, 의안번호 제2202024호

2024. 9.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 손을춘

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 개정안의 주요내용	2
2. 검토의견	3
가) 업종별 최저임금 구분	5
나) 규모별 최저임금 구분	11
다) 지역별 최저임금 구분	14
라) 연령별 최저임금 구분	18
마) 최저임금 구분 적용에 관한 해외 사례	21
※ 참고자료	
1. 업종별 최저임금 미만을 동향	23
2. 업종별 최저임금 영향률 동향	24
3. 최저임금 제도개선 TF 보고안(2017년)	25

I. 제안경위

2024년 7월 19일 송언석의원이 대표발의한 최저임금법 일부개정법률안은 2024년 7월 22일 우리 위원회에 회부되었음

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 최저임금을 사업의 종류별로 구분할 수 있다고 규정되어 있으나, 최저임금제가 처음 시행된 1988년 첫해를 제외하고 36년째 전 산업에 동일한 최저임금이 적용되어 왔음.

그러나 2018년부터 올해까지 7년간 최저임금이 52%나 상승하면서 많은 자영업자들의 경영상황과 최저임금 적용 근로자들의 고용상황이 악화되면서, 현행법에 따라 사업 종류별로 최저임금을 적용해달라는 중소기업과 소상공인 단체의 요구도 계속되고 있음.

특히, OECD 41개국 중 미국, 일본, 독일, 호주, 캐나다 등 19개국은 이미 업종별·지역별 최저임금을 차등하여 적용하며 제도의 유연성을 확보하고 있음.

이에 최저임금을 사업의 종류별·규모별·지역별·연령별로 구분하여 정하도록 의무화하되 그 격차가 일정 비율을 넘지 않도록 함으로써 최저임금 결정이 보다 합리적으로 이루어질 수 있게 하려는 것임(안 제4조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 최저임금을 사업의 종류별(업종별)·규모별·지역별·연령별로 구분하여 정하도록 최저임금의 구분적용을 의무화하되(안 제4조제1항 및 제2항 전단), 최저임금간의 격차는 대통령령으로 정한 비율을 넘지 않도록 함(안 제4조제2항 후단 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 <u>종류별로 구분하여 정할 수 있다.</u>	제4조(최저임금의 결정기준과 구분) ① ----- ----- ----- ----- ---- <u>종류별·규모별·지역별·연령별로 구분하여 정하여야 한다.</u>
② 제1항에 따른 사업의 <u>종류별</u> 구분은 제12조에 따른 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정한다. <u><후단 신설></u>	② ----- <u>종류별·규모별·지역별·연령별</u> ----- ----- ----- ----- ----- <u>. 이 경우 사업의 종류별·규모별·지역별·연령별 최저임금의 격차는 대통령</u>

	<u>령령으로 정한 비율을 넘어서는 아니 된다.</u>
--	------------------------------------

2. 검토의견

현행 「최저임금법」 제4조에서는 최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로자의 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.

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.

< 「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, 유사근로 자의 임금 및 노동생산성을 고려하여 <u>사업의 종류별로 구분하여 정한다.</u>	제4조 (최저임금의 결정기준과 구분) ① 최저임금은 근로자의 생계비, 유사근로 자의 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 상이하여 최저임금을 사업의 종류별로 구분할 필요가 있다는 의견이 제기되었고,²⁾ 이후 최저임금 상승 추세³⁾와 코로나19로 인한 중소기업인의 경영 악화 등을 고려하여 최저임금 차등 적용이 필요하다는 의견과 저임금 근로자의 생활안정이라는 최저임금의 취지와 목적을 고려할 때 업종 구분 없이 단일한 최저임금을 적용하여야 한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있음.

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

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

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, 최저임금의 기준을 단일하게 설정할 것인지, 이를 구분할 것인지에 관하여는 입법정책적 판단이 가능할 것으로 보이는바, 이하에서는 개정안에서 제시하고 있는 각 기준에 따른 구분 적용에 관하여 검토하고자 함.

가) 업종별 최저임금 구분

개정안은 최저임금 설정 시 업종별로 다양한 고용환경 및 경영상황을 고려할 수 있게 하고 경영상 곤란을 겪고 있는 업종에 종사하는 사업자의 인건비 부담을 완화하며, 최저임금 차등 적용에 관한 사회적 논의를 정리한다는 점에서 의의가 있을 것으로 보임.

다만, 사업의 종류별로 최저임금을 달리 설정하는 것에 관하여는 다음과 같이 경영계·사용자위원측과 노동계·근로자위원측의 찬·반의견이 대립하고 있으므로 이를 고려하여 법안을 심사할 필요가 있다고

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…

보임.

경영계와 사용자위원측은 다음과 같은 측면에서 업종별 최저임금의 구분 적용이 필요하다는 입장임.

첫째, 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.

특히 현재 최저임금 미만율⁶⁾이 높은 특정 업종(농림어업, 숙박·음식점업 등)이 발생하고 있고 이에 따른 고용 위축이 발생할 소지가 있으므로 최저임금을 차등적으로 결정하는 것이 바람직하다고 보고 있음.⁷⁾

2022년을 기준으로 업종별 최저임금 미만율 동향을 살펴보면, 고용노동부의 고용형태별 근로실태조사를 기준으로 할 때에는 농림어업(10.5%), 숙박음식점업(10.1%), 예술여가(8.9%) 등의 업종이 전체 평균 최저임금 미만율(3.4%)보다 높은 것으로 나타나고 있고, 통계청의 경제활동인구조사를 기준으로 할 때에는 농림어업(36.6%), 숙박음식점업(31.2%) 등의 업종이 전체 평균 최저임금 미만율(12.7%)보다 높은 것으로 나타나고 있어⁸⁾ 해당 업종의 사업체는 다른 업종에 비해 최저임금 지급을 부담스럽게 볼 여지가 있음.⁹⁾

6) 시간당 임금이 최저임금 미만인 임금근로자 수 비율(추정치)

7) 최저임금위원회(2023), “2022년 최저임금위원회 활동보고서”, pp. 53-54

8) 최저임금위원회(2023), “2023 임금실태 등 분석”, pp. 11-21.

9) 구체적인 최저임금 미만율은 【참고1】 업종별 최저임금 미만율 동향 참조

둘째, 최저임금 인상으로 인한 중소기업인의 경영 악화, 높은 인건비에 따른 채용의 어려움 등을 고려할 때, 최저임금을 구분 적용하는 것이 바람직하다는 것임.¹⁰⁾

최근 10년간 최저임금의 추이를 살펴보면, 2015년 5,580원에서 2023년 9,620원으로 4,040원(72.4%) 상승하였는데 같은 기간 중위임금 대비 최저임금의 비율은 통계청의 경제활동인구조사 부가조사를 기준으로 할 때, 2015년 53.9%에서 2023년 65.8%로 11.9%p(22.1%) 상승한 것으로 나타나고 있음.¹¹⁾

<2015년~2024년 중위임금 대비 최저임금>

(단위: 원, %)

연도		2015	2016	2017	2018	2019
최저임금액(A)		5,580	6,030	6,470	7,530	8,350
중위 임금액	고용형태별 근로실태조사(B)	10,097	10,982	11,512	13,077	14,024
	(A/B)	55.3	54.9	56.2	57.6	59.5
	경활인구조사 부가조사(C)	10,362	10,822	11,513	11,513	12,434
	(A/C)	53.9	55.7	56.2	65.4	67.2
연도		2020	2021	2022	2023	2024
최저임금액(A)		8,590	8,720	9,160	9,620	9,860
중위 임금액	고용형태별 근로실태조사(B)	13,295	13,637	15,625	15,804	-
	(A/B)	64.6	63.9	58.6	60.9	-
	경활인구조사 부가조사(C)	13,034	13,432	14,391	14,613	-
	(A/C)	65.9	64.9	63.6	65.8	-

*1인 이상 사업체의 시간당 통상임금 중위값 대비 시간급 최저임금액 기준

**자료: 고용노동부, 최저임금위원회(2023 임금실태 등 분석)

10) 최저임금위원회(2023), “2022년 최저임금위원회 활동보고서”, pp. 196, 198.

11) 다만, 고용노동부가 실시하는 고용형태별근로실태조사 결과를 기준으로 할 때에는 2015년 55.3%에서 2022년 58.6%로 3.3%p(6%) 증가에 그친 것으로 나타남.

또한, 2017년부터 2021년까지 미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스의 중위 임금 대비 최저임금 비율과 비교할 때, 한국의 중위임금 대비 최저임금 비율은 비교적 유사하거나 높은 수준으로 나타나고 있는 만큼 사업자 부담을 경감할 필요가 있다는 것임.

<중위임금 대비 최저임금 국제비교>

(단위: %)

연도	2017	2018	2019	2020	2021
한국	52.8	58.6	62.7	62.5	61.4
미국	33.7	32.7	31.6	29.5	29.1
영국	53.6	54.5	55.1	57.6	56.9
일본	41.6	42.7	43.6	45.2	44.9
독일	48.6	46.4	46.7	46.2	44.7
프랑스	61.8	61.6	61.5	61.2	61.0

*OECD 국가별 최저임금의 산업범위 차이, 비교대상 임금자료의 조사대상 등이 각기 상이하
여 정확한 국가비교에는 한계가 있음에 유의

**1인 이상 사업체의 전일제·상용직 근로자 월 임금총액 중위값 대비 최저임금 월환산액
(OECD 기준)

***자료: OECD Statistics, 최저임금위원회(2023), “2023년 주요 노동경제지표 분석보고서”

반면, 노동계와 근로자위원측은 다음과 같은 측면에서 최저임금의 업종별 차등적용을 반대하고, 관련 사항을 규정하고 있는 「최저임금법」 제4조제1항의 후단 규정은 삭제할 필요가 있다는 입장임.¹²⁾

첫째, 저임금근로자의 생계를 보장하려는 최저임금제도의 취지와 목적에 비추어 단일한 형태의 최저임금을 규정하는 것이 바람직함.

영세업종에서 최저임금의 직접적 영향을 받는 근로자가 많다고 보

12) 최저임금위원회, 「2018년 최저임금위원회 활동보고서」, 2018, 오상봉, “최저임금제도의 개편 방안”, 월간 노동리뷰(2019년 11월호), 한국경제, “최저임금 차등적용 여야 충돌하나, 차등적용 방지법까지”, 2022년 5월 26일자 기사 등 참조

이는데,¹³⁾ 해당 업종에 낮은 최저임금을 적용하는 경우 근로자에게 최소한의 삶의 질을 보장하기 위한 제도의 취지가 훼손될 소지가 있음.

둘째, 저임금 업종에 대한 낙인효과로 해당 업종의 인력 수급이 문제될 수 있고, 업종을 구분하기 위한 합리적인 기준을 수립하기 곤란하다는 점을 고려할 필요가 있음.¹⁴⁾

최저임금을 구분 적용하는 경우 특정 업종이 저임금 업종이라는 사회적 낙인이 발생할 수 있고 이에 따라 해당 업종의 인력 수급에 차질이 발생할 소지가 있음.

또한, 업종별 차등을 위해서는 어떤 업종을 차등해야 할지에 대한 결정이 필요하고, 이를 위해서는 일정한 기준이 있어야 하는데, 업종 간 서로 다른 이해관계로 인해 기준을 정하는 것이 사실상 불가능한 점, 업종의 구분이 어려운 상황에서 여러 개의 업종에 걸쳐 사업이 이루어지는 경우 사업주는 낮은 최저임금이 적용되는 업종을 선택하는 부작용이 발생할 수 있는 점 등을 고려할 필요가 있음.¹⁵⁾

참고로, 최저임금위원회는 2017년 최저임금 제도개선 TF를 통해 업종별 최저임금 구분 적용에 관한 검토를 진행하였는데, 다수의견은 현 시점에서의 업종별 구분 적용은 바람직하지 않다고 보았고, 소수의견

13) 2024년을 기준으로 최저임금 영향률은 고용형태별근로실태조사 3.9%, 경제활동인구조사 15.4%로 나타나고 있음. 산업별로 최저임금 영향률을 살펴보면 농림어업(고용형태별근로실태조사 기준 11.4%, 경제활동인구조사 기준 43.4%), 숙박음식점업(고용형태별근로실태조사 기준 17%, 경제활동인구조사 기준 40.4%) 등에서 최저임금 영향률이 높게 나타나고 있음.

14) 최저임금위원회(2023), “2022년 최저임금위원회 활동보고서”, p. 203.

15) 오상봉(2019), “최저임금제도의 개편방안”, 「노동리뷰」 (2019년 11월호), p. 37.

은 이미 법률에 근거규정이 있고 업종별 경영지표 등에 격차가 확대되고 있어 구분적용을 시행할 필요가 있다고 보았음.¹⁶⁾

고용노동부는 ①업황, 경영여건 등에 대한 분석과 통계적 인프라 등 추진 여건이 선제적으로 갖추어질 필요가 있다는 점, ②업종별 구분적용시 상대적으로 높거나 낮은 업종으로 분류된 사용자와 근로자들의 반발로 인해 사회적 갈등이 예상된다는 점, ③노·사간 이견이 첨예한 사안이므로 심도있는 논의를 거쳐 사회적 공감대 형성이 선행될 필요가 있다는 점 등을 고려할 때, 재검토가 필요하다는 의견임.

16) 최저임금 제도개선 TF 보고안에 관한 상세한 내용은 【참고3】 최저임금 제도개선 TF 보고안 참조

나) 규모별 최저임금 구분

「최저임금법」 제정 당시 최저임금제는 「근로기준법」의 적용을 받는 사업(장) 중 일부에 적용하였으므로,¹⁷⁾ 상시 근로자 수와 업종에 따라 최저임금제가 적용 여부가 달라질 수 있었으나, 2000년 「최저임금법」 개정으로 사업체의 규모와 관계없이 전면 적용되었음.¹⁸⁾

<최저임금제 적용 대상 확대 경과>

적용일	적용대상 규모	적용대상 업종
1988. 1. 1.	상시근로자 10인 이상	제조업
1989. 1. 1.	상시근로자 10인 이상	제조업, 건설업, 광업
1990. 1. 1.	상시근로자 10인 이상	모든 산업
1999. 9. 1.	상시근로자 5인 이상	모든 산업
2000. 11. 24.	상시근로자 1인 이상	모든 산업

개정안은 최저임금 설정 시 사업체의 규모에 따라 경영환경이 상이하고 임금부담에 격차가 있다는 점을 고려하여 최저임금을 구분하여 적용할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 최근의 최저임금액 상승 추세¹⁹⁾에 따른 중소기업의 인건비 부담을 완화하는데 도움을 줄 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 것임.

영세사업자로서는 경영지표가 열악한 경우가 많아 이들에 비해 근로

17) 「최저임금법」(법률 제3927호, 1986. 12. 31. 시행) 제3조 (적용범위) ① 이 법은 근로기준법의 적용을 받는 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 사업의 종류·규모등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업은 그러하지 아니하다.

18) 「최저임금법」(법률 제6278호, 2000. 11. 24. 시행) 제3조 (적용범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거의 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

19) 2017년 6,470원 → 2020년 8,590원 → 2022년 9,160원 → 2024년 9,860원 → 2025년 10,030원

자의 보호 필요성이 반드시 우위에 있다고 단정하기 어려운 측면이 있다는 점, 최근 사업체 규모별 최저임금영향률²⁰⁾ 및 최저임금미만율²¹⁾을 살펴보면, 4인 이하 사업장의 경우 경제활동인구조사 기준 최저임금영향률(2025년)과 미만율(2023년)이 32.7%로, 다른 규모의 사업체와 비교할 때 최저임금액 인상에 따라 민감하게 반응하면서도 시간당 임금이 최저임금 미만인 비율이 가장 높게 나타나고 있어 영세사업주의 최저임금에 대한 수용도가 높다고 보기 어렵다는 점 등에 비추어 최저임금의 사업체 규모별 차등 적용을 고려할 여지는 있다고 보임.

<사업체 규모별 최저임금영향률 및 최저임금미만율>

구분	영향률(2025년)*		미만율(2023년)	
	경제활동인구 부가조사	고용형태별 근로실태조사	경제활동인구 부가조사	고용형태별 근로실태조사
1~4인	32.7	7.3	32.7	9.5
5~9인	18.7	2.3	18.7	3.2
10~29인	11.6	1.6	11.6	2.6
30~99인	7.7	1.5	7.7	3.1
100~299인	4.0	1.2	4.0	2.6
300인 이상	2.2	0.6	2.2	1.4

*2025년 최저임금 10,030원 기준

**자료: 최저임금위원회(2024), "2024년 임금실태 등 분석보고서"

다만, 영세사업(장)일수록 임금수준이 낮아 근로자의 생계 보호 필요성이 대규모 사업장에 비해 높을 수 있다는 점, 사업체 규모가 작아질수록 최저임금영향률이 높아 최저임금 차등적용이 미치는 효과가

20) 새로 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율

21) 전체 근로자 중 최저임금보다 적은 금액을 임금으로 받는 근로자들의 비율

광범위할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 보임.

<사업체 규모별 급여(2023년)>

(단위: 원)

구분	사업체노동력조사 시간당 정액급여 ¹⁾	경제활동인구조사 시간당 임금 ²⁾
전체	22,134	17,710
1~4인	16,534	12,865
5~9인	19,662	14,972
10~29인	21,575	17,010
30~99인	22,647	18,573
100~299인	24,380	20,282
300인 이상	28,664	25,291

1) 월 정액급여 / 월 소정실근로시간 / 2) 월 임금총액 / 월환산 평상근로시간

3) 2023년 기준 / 4) 자료: 고용노동부 사업체노동력조사, 통계청 경제활동인구조사

고용노동부는 규모별 최저임금 차등 적용에 관하여 더 낮은 수준의 최저임금 적용을 위해 기업이 추가고용을 회피하거나 고용을 조정할 유인이 있어 고용에 악영향을 미칠 우려가 있다는 점, 동일한 업무를 수행하더라도 기업규모에 따라 임금 수준이 상이할 수 있는 등 근로자간의 형평성 문제도 발생할 수 있다는 점, 규모별로 최저임금을 구분 적용하는 해외 사례를 찾기 어렵다는 점을 고려할 때, 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

다) 지역별 최저임금 구분

개정안은 지역별 물가수준의 차이에 따라 생활에 필요한 생계비 수준이 상이할 수 있다는 점을 고려하여 지역별로 최저임금을 달리 둘 수 있도록 근거를 마련한다는 점에서 의의가 있다고 보임.

지역별 생활수준의 차이에 관하여는 다음과 같이 지역별 임금수준과 지출수준을 살펴볼 수 있다고 보임.

지역별 임금수준과 관련하여 2023년 기준 지역별 상용근로자 5인 이상 사업체를 대상으로 한 월 임금총액(급여, 수당, 상여, 기타 등 근로의 대가로 사용자가 근로자에게 지급한 금액)을 살펴보면, 서울특별시(478만원), 울산광역시(472만원), 경기도(416만원) 등은 전국 평균 임금총액(382만원)보다 높은 수준의 임금이 확인되는 반면, 제주특별자치도(336만원), 강원특별자치도(356만원) 등은 이에 미치지 못하는 것으로 나타남.

<2023년 지역별 월 임금총액>

(단위: 만원)

지역	<전국>	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
액수	382	478	377	359	380	373	389	472	410
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
액수	416	356	384	403	360	396	396	394	336

*자료: 고용노동부 e-고용노동지표(사업체노동력조사 지역별 임금부가조사)

지역별 지출수준과 관련하여 지역별 1인당 민간소비 지출액²²⁾을 살펴보면, 서울특별시(2,445만원), 울산광역시(2,109만원) 등은 전국 평균(2,007만원)보다 높고, 충청북도(1,753만원), 전북특별자치도(1,761만원) 등은 이에 미치지 못해 지역별로 임금수준이나 지출수준에 차이가 있다고 보임.

<2022년 1인당 민간소비 지출액>

(단위: 천원)

지역	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
액수	20,078	24,455	20,637	19,903	18,706	20,361	21,065	21,097	18,571
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
액수	19,307	18,457	17,536	17,878	17,614	17,919	17,841	18,766	19,125

*2022년 자료는 잠정치임.

**자료: 통계청, 「지역소득」

다만, 최저임금의 지역별 구분적용에 대하여는 다음과 같은 사항을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

지역별 구분적용에 찬성하는 입장에서는 ①전국 모든 기업에 단일 최저임금을 적용하는 경우 지방의 영세·중소기업은 상대적으로 큰 인건비 부담을 갖게 되어 지역 고용이 위축될 소지가 있다는 점, ②최저임금 인상에 따른 사업주의 부담을 경감시킬 수 있는 수단으로 최저임금의 차등적용이 제시될 수 있다는 점,²³⁾ ③해외 입법례를 살펴볼

22) 국내총생산에 대한 민간부문의 연간 소비지출을 국민 1인당 평균 수치로 나타낸 것으로 국민의 소비생활 수준을 나타내는 대표적인 지표

23) 전국경제인연합회, 『자영업자 대상 최저임금 설문조사』(2023. 6. 5.)에 따르면 전국 자영업자를 대상(500명)으로 ‘최저임금 및 경영·근로실태 설문조사’를 실시한 결과,

①현행 최저임금 수준의 경영부담 여부에 대하여 부담된다 43.2%, 부담없다 24.4%로 응답했고,

때, 일본²⁴⁾에서는 지역 노동자의 생계비 및 임금과 사업의 임금지불능력을 고려하여 지역별 최저임금을 결정하도록 규정하고 있고, 캐나다, 등에서도 지역별 최저임금이 시행되고 있다는 점 등을 제시할 수 있을 것으로 보임.

지역별 구분적용에 반대하는 입장에서는 ①「최저임금법」의 제정 당시 지역별 최저임금을 구분하는 방안이 검토되었으나, 동일 업종에 종사함에도 지역에 따라 최저임금에 차등을 두는 것은 바람직하지 않고, 지역별 최저임금제가 도농(都農)간의 지역소득 격차를 확대할 소지가 있어 업종만 구분하여 최저임금을 결정할 수 있게 했다는 점,²⁵⁾ ②우리나라는 1일 생활권이고, 지역별 구분에 따라 노동력이 이동되어 지역 낙인효과가 우려되며, 지역별 노동력 수급의 왜곡과 국민통합 및 지역균형발전을 저해할 수 있다는 점²⁶⁾ 등을 제시할 수 있을 것으로

경영에 부담된다고 응답한 비중을 업종별로 살펴보면, ▲숙박·음식점업(62.7%)이 가장 높았으며, ▲운수업(45.5%), ▲제조업(45.4%), ▲도소매업(43.7%) 등의 순으로 조사됨.

②자영업자들이 꼽은 현행 최저임금 제도의 가장 시급한 개선과제로는 ‘경제상황 등을 고려한 최저임금 인상률 제한’(28.2%)을 꼽았고, 그 다음으로는 업종별·지역별 차등 적용(26.2%), 영세·중소기업에 대해 최저임금 상승분 지원 확대(13.8%) 순으로 나타남.

24) 일본 「최저임금법」 제9조(지역별 최저임금의 원칙) ①임금이 낮은 근로자에 관하여 임금의 최저액을 보장하기 위하여 지역별 최저임금(일정 지역마다의 최저임금을 말한다. 이하 같다)을 널리 전국 각 지역에 관하여 결정하여야 한다.

②지역별 최저임금은 지역 근로자의 생계비, 임금 및 통상사업의 임금지불능력을 고려하여 결정하여야 한다.

③제2항의 근로자의 생계비를 고려하는 경우에 근로자가 건강하고 문화적인 최저 한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활 보호 관련 시책과의 균형을 배려한다.

제10조(지역별 최저임금의 결정) ①후생노동대신 또는 광역지자체 노동국장은 일정 지역마다 중앙최저임금심의회 또는 지방최저임금심의회(이하 ‘최저임금심의회’라 한다)의 조사 심의를 요구하고, 그 의견을 청취한 후 지역별 최저임금을 결정하여야 한다.

②후생노동대신 또는 광역지자체 노동국장은 제1항의 규정에 따른 최저임금심의회가 의견을 제출한 경우 그 의견에 따르기 어렵다고 인정되면 이유를 붙여 최저임금심의회에 재심의를 요청하여야 한다.

25) 최저임금위원회(2017), 「최저임금 30년사」, pp. 93-94.

26) 【참고3】 2017년 최저임금 제도개선 T/F 보고안 참조

보임.

참고로, 2017년 최저임금 제도개선을 위한 전문가 T/F에서도 지역별 최저임금 구분적용에 관한 문제가 논의된바 있으나, 최종 합의에 이르지 못하고 그간의 논의결과를 보고한 후 종료되었음.²⁷⁾

고용노동부는 ①우리나라와 같은 1일 생활권에서 지역별 최저임금을 구분 적용하는 경우 최저임금이 높은 지역으로 노동 이동이 심화될 우려가 있다는 점, ②지역 간 임금격차로 인한 낙인효과, 사회통합 저해 등이 우려된다는 점, ③지역별 구분 적용을 시행하는 일본²⁸⁾에서는 지역간 최저임금 격차로 인한 노동력 유출문제 등을 고려하여 지역간 차등을 축소하는 추세라는 점 등을 고려할 때, 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

27) 【참고3】 2017년 최저임금 제도개선 T/F 보고안 참조

28) 47개 도도부현을 등급별로 나누어 최저임금 인상 목표치를 제시(중앙최임위)하면, 지역별로 최저임금액 결정·고시(지방최임위)

라) 연령별 최저임금 구분

연령별 최저임금 구분 적용에 관한 「최저임금법」의 연혁 및 개정 관련 논의 경과를 살펴보면 다음과 같음.

먼저, 연소근로자에 대한 최저임금 구분에 관하여 「최저임금법」 제정 당시에는 취업기간이 6개월을 경과하지 않은 18세 미만의 근로자에 대하여는 최저임금을 달리 정할 수 있도록 하였으나,²⁹⁾ 2005년 「최저임금법」 개정 논의 당시 미성년근로자가 주로 숙련이 필요 없는 서비스업 등 단순노동에 종사하고 있어 업무숙련도와 생산성을 감안한 금액 적용은 적절하지 않다는 지적이 있어 연소근로자에 대한 최저임금 구분 관련 규정은 폐지되었음.³⁰⁾

고령근로자에 대한 최저임금 구분에 관하여 정부는 1992년 고령근로자의 낮은 노동생산성, 취업기회 확대 등을 이유로 최저임금 구분 지급의 내용을 담아 「최저임금법중개정법률안」을 제출하였으나,³¹⁾ 소관 상임위원회인 노동위원회는 60세 이상 근로자에 대해 최저임금을 차등 적용하는 것은 고령자 고용기회확대 측면뿐만 아니라 근로자 생활안정도모라는 최저임금법의 목적, 고령노동자 일반의 임금수준인하 우려,

29) 「최저임금법」(법률 제3927호, 1986. 12. 31. 시행) 제5조(최저임금액) ①최저임금액(最低賃金으로 정한 金額을 말한다. 이하 같다)은 시간·일·주 또는 월을 단위로 하여 정한다. 이 경우 일·주 또는 월을 단위로 하여 최저임금액을 정하는 때에는 시간급으로도 이를 표시하여야 한다.

② 취업기간이 6월을 경과하지 아니한 18세 미만의 근로자에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 제1항의 규정에 의한 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다.

30) 최저임금위원회, 「최저임금 30년사」, p.103.

31) 「최저임금법중개정법률안」(정부 제출, 제140274호, 1993. 7. 3. 제출)

노동력의 고령화 추세 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 보아 해당 규정을 삭제하는 내용으로 수정의결하였음.³²⁾

개정안은 연령에 따라 생산성에 차이가 있을 수 있다는 점을 고려하여 최저임금을 구분하려는 것으로 보이는데, 숙련도가 낮은 청년근로자나 신체적 능력이 저하된 노령근로자에 대하여 일반근로자와 동일한 최저임금을 적용하는 경우 이들의 취업에 불리하게 작용할 수 있다는 점을 감안한 것으로 보임.

다만, ①현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용법’)은 임금 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자를 차별하여서는 아니 된다고 규정하고 있다는 점,³³⁾ ②연령별 최저임금영향률과 최저임금미만율을 살펴보면, 19세 이하,³⁴⁾ 20-24세, 60세 이상은 다른 연령대에 비해 영향률과 미만율이 높은 것으로 나타나고 있어 최저임금 차등적용이 미치는 효과가 광범위할 수 있다는 점, ③연소근로자나 고령근로자의 경우 일반근로자에 비해 생계보호의 필요성이 더 크게 나타날 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있다고 보임.

32) 「최저임금법중개정법률안」(정부, 제140274호) 심사보고서

33) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의4(모집·채용 등에서의 연령차별 금지) ① 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 사람을 차별하여서는 아니 된다.

1. 모집·채용 / 2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생
3. 교육·훈련 / 4. 배치·전보·승진 / 5. 퇴직·해고

34) 고용노동부는 19세 이하의 최저임금영향률 및 미만율에 관하여 우리나라의 특성상 연소자들이 학령기에 근로하는 경우가 많지 않고, 설령 근로한다 하더라도 단시간근로 등이 많아 이를 타 연령대와 동일선상에서 비교하기는 어려운 측면이 있다는 의견임.

<연령별 최저임금영향률 및 최저임금미만율>

구분	영향률(2025년)*		미만율(2023년)	
	경제활동인구 부가조사	고용형태별 근로실태조사	경제활동인구 부가조사	고용형태별 근로실태조사
19세 이하	59.6	17.9	59.6	21.1
20-24세	30.3	7.7	30.3	9.9
25-29세	8.8	2.4	8.8	3.9
30-39세	4.9	1.4	4.9	2.5
40-49세	6.2	1.6	6.2	2.6
50-54세	8.6	2.4	8.6	3.6
55-59세	10.0	2.8	10.0	4.3
60세 이상	35.5	4.8	35.5	6.9

*2025년 최저임금 10,030원 기준

**자료: 최저임금위원회(2024), "2024년 임금실태등 분석보고서"

고용노동부는 ①연령에 따른 생산성 등에 유의미한 차이를 확인하기 어렵다는 점, ②2005년 「최저임금법」 개정 이전 취업기간이 6개월 이내인 18세 미만 근로자에 대한 최저임금 감액규정을 두고 있었으나, 연령상 차별에 따른 위헌성 소지 등이 지적되어 이를 폐지한바 있다는 점, ③고령자에 대한 최저임금 감액 적용은 고령자고용법에 저촉될 소지가 있다는 점³⁵⁾을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

35) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의4(모집·채용 등에서의 연령차별 금지) ① 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 사람을 차별하여서는 아니 된다.

1. 모집·채용 / 2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생
3. 교육·훈련 / 4. 배치·전보·승진 / 5. 퇴직·해고

마) 최저임금 구분 적용에 관한 해외 사례

해외 사례를 살펴보면 다음과 같음. 프랑스, 스페인은 업종별 구분 없이 단일 최저임금제도를 두고 있고 독일, 일본, 호주는 업종별 최저임금을 구분하고 있음.

<최저임금 구분 적용 해외 사례>

단일기준		프랑스, 스페인, 네덜란드, 라트비아, 폴란드, 헝가리, 칠레, 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

*구분 적용 기준은 복수로 적용될 수 있음.

**자료: 고용노동부, 최저임금위원회(2023), “2023년 주요 국가의 최저임금제도”

문 의 처

02)6788-5540

참고 1

업종별 최저임금 미만을 동향

(단위: %)

고용형태별 근로실태조사 기준				경제활동인구조사 기준			
산업분류	2020년	2021년	2022년	산업분류	2020년	2021년	2022년
농림어업	8.0	11.0	10.5	농림어업	51.3	54.8	36.6
광업	2.7	2.8	1.3	광업	3.3	2.5	0.0
제조업	2.5	2.7	1.8	제조업	7.1	5.2	4.6
전기가스업	0.3	0.2	0.3	전기가스업	0.5	5.3	0.0
수도,하수처리	1.1	1.5	0.9	수도,하수처리	4.9	6.9	2.8
건설업	1.2	1.3	0.7	건설업	9.9	10.6	7.1
도소매업	6.0	5.2	3.9	도소매업	18.5	19.0	16.2
운수창고업	10.3	8.3	7.5	운수창고업	18.7	13.4	10.6
숙박음식점업	9.8	12.5	10.1	숙박음식점업	42.6	40.2	31.2
정보통신업	0.8	0.7	1.1	정보통신업	2.2	1.9	3.1
금융보험업	5.7	4.7	2.6	금융보험업	6.1	8.3	7.4
부동산업	8.5	7.4	6.8	부동산업	16.1	22.2	20.7
기술서비스	0.8	0.7	0.5	기술서비스	2.9	3.5	2.8
사업지원	3.1	3.6	2.7	사업지원	18.3	18.0	15.5
교육서비스	4.1	5.3	4.1	교육서비스	10.1	11.0	8.2
보건복지	2.7	3.2	3.2	보건복지	20.3	23.7	21.8
예술여가	10.4	10.5	8.9	예술여가	27.4	22.9	17.4
기타서비스	11.6	10.6	8.7	기타서비스	27.6	25.7	21.8
				공공행정	19.4	17.7	14.3
				가구내고용	60.9	58.3	44.9
				국제,외국기관	5.1	4.4	0.0
전체	4.4	4.4	3.4	전체	15.6	15.3	12.7

*최저임금위원회(2023), “2023 임금실태 등 분석”, .pp. 11-21. 참조

참고 2

업종별 최저임금 영향률 동향

(단위: %)

고용형태별 근로실태조사 기준				경제활동인구조사 기준			
산업분류	2022년	2023년	2024년	산업분류	2022년	2023년	2024년
농림어업	10.3	12.9	11.4	농림어업	54.1	55.2	43.4
광업	1.9	3.4	0.6	광업	3.3	7.2	0.0
제조업	2.3	3.0	1.7	제조업	8.1	5.9	5.6
전기가스업	0.3	0.4	0.2	전기가스업	2.0	5.3	0.0
수도,하수처리	1.5	2.0	0.8	수도,하수처리	5.1	6.9	2.8
건설업	1.3	1.4	0.8	건설업	12.3	10.9	8.2
도소매업	7.2	9.7	5.8	도소매업	20.9	20.9	20.5
운수창고업	6.2	6.4	4.4	운수창고업	20.0	13.8	13.2
숙박음식점업	16.7	27.1	17.0	숙박음식점업	45.9	42.9	40.4
정보통신업	0.8	1.3	1.2	정보통신업	2.7	2.1	4.0
금융보험업	2.6	2.1	1.3	금융보험업	8.2	8.5	8.2
부동산업	10.1	18.3	14.7	부동산업	19.5	23.5	23.7
기술서비스	0.6	1.0	0.7	기술서비스	3.6	3.8	3.7
사업지원	2.7	4.5	3.2	사업지원	20.9	20.8	19.7
교육서비스	2.4	4.5	1.8	교육서비스	20.4	18.0	15.6
보건복지	1.9	3.1	2.0	보건복지	11.2	11.3	11.1
예술여가	11.3	15.6	10.3	예술여가	21.9	25.4	25.0
기타서비스	12.7	14.1	9.8	기타서비스	27.8	23.2	23.2
				공공행정	32.0	27.3	24.6
				가구내고용	62.8	59.8	52.2
				국제,외국기관	5.1	4.4	0.0
전체	4.7	6.5	3.9	전체	17.4	16.4	15.4

*적용연도를 기준으로 새로이 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율(예측치)임

**자료: 고용노동부

<업종별 구분적용>

□ 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 관점에서 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 다수의견과 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

<지역별 구분적용>

- 지역별로(예컨대, 수도권 vs. 비수도권, 도시지역 vs. 농어촌지역)경제상황, 임금수준, 생계비 등의 차이가 있다는 것이 구분적용의 근거로 제시되고 있음.
- 그러나, 지역별 구분 적용은 다음과 같은 이유로 바람직하지 않다는데 공감
 - 우리나라는 1일 생활권이고, 지역별 구분에 따라 노동력이 이동되어 지역 낙인효과가 우려되며, 지역별 노동력 수급의 왜곡과 국민통합 및 지역균형 발전을 저해할 수 있음

<연령별 감액적용>

- (청년) 우리나라 청년(25세 이하)들의 생산성은 다른 연령세대에 비해 떨어지지 않으므로 청년들을 대상으로 한 감액 적용은 타당하지 않음
- (고령자) TF에서 공감대를 이루지 못하여 다수의견과 소수의견을 제시함
 - (다수의견) 고령자에 대한 감액적용을 도입하지 않음
 - ※ (근거) 고령자라는 이유로 최저임금 감액 적용을 하는 것은 연령을 이유로 한 차별이며, 다른 선진국에서 도입하고 있는 사례도 거의 없으며, 고령자 고용문제는 최저임금 감액이 아닌 다양한 고용정책으로 해결되어야 할 사안
 - (소수의견) 고령자에 대한 감액적용(예: 10%) 도입
 - ※ (근거) 현실적으로 고령자의 취업기회가 부족한 상황에서 최저임금이 급격히 인상되면 더 부족해질 우려 → 정년(60세) 또는 연금수급연령(점진적 65세)등을 감안하여 일정연령 이후 감액적용 도입 필요