

최저임금의 지역별 차등적용에 관한 법 이론적 검토

이 재 현*

〈국문초록〉

외국 입법례를 보면 다양한 차등최저임금제가 확인되나, 우리나라는 단일최저임금제라고 평가할 수 있다. 이러한 상황에서 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 논의를 위해서는 헌법상 최저임금제도의 목적과 기능, 최저임금 차등적용의 범위와 한계, 차등적용으로 인한 효과와 다른 노동법상 제도에 미치는 영향까지 충분히 고려되어야 한다. 최저임금의 지역별 차등적용은 지역의 생활 수준과 생계비를 구체적으로 고려할 수 있다는 점에서 최저임금법 목적에 부합한다. 다만, 이를 통해서 지역의 전체 경제상황 개선, 고용률 증가, 근로조건 개선 등의 효과까지 폭넓게 기대하는 것은 적절하지 않다.

지역별 차등 최저임금은 제한적·예외적으로 설정될 필요가 있다. 즉, 모든 지역에 지역별 차등 최저임금이 설정될 필요는 없다. 필요성이 있는 특정 지역에 한하여 차등 최저임금을 적용하는 것이 합리적이다. 법정최저임금의 적용이 어려운 지역에 지역별 차등 최저임금을 적용하되, 한시적으로 운용한 이후에 그 기능과 역할을 다하면 단일최저임금제도로 복귀할 수 있어야 한다. 지역별 차등 최저임금의 적용을 위해서는 더욱 상세한 통계자료의 확보와 분석이 필요하고 실태조사도 이루어져야 한다. 장기간의 입법·정책적 영향요인에 관한 자세한 검토도 필요하다.

주제어 : 최저임금, 최저임금법, 최저임금제도, 차등 최저임금, 지역별 최저임금

• 투고일 : 2023.07.09. / 심사일 : 2023.07.23. / 게재확정일 : 2023.07.24.

I. 들어가며

「근로기준법」은 임금 지급의 원칙(제43조)이나 임금의 구성항목 명시(제17조)처럼 주로 설정된 임금을 실질적으로 보장하기 위한 규정을 두고 있으나, 「최저임금법」은 당사자의 의사와 관계없이 국가가 정한 최저수준의 임금을 강제(제6조)한다는 점에서 높은 수준의 노동법상 규제라고 평가할 수 있다. 즉, 최저임금제도는 임금의 보장이라는 근로기준법의 기능과 역할을 넘어 최소 수준

* 부산대학교 법학연구소 강사, 공인노무사, 법학박사

의 임금¹⁾을 직접적으로 형성하고 강제한다. 이는 계약자유의 원칙에 대한 중대한 제한과 수정에 해당하지만, 전체 경제 질서 및 지속적인 노동력을 유지하기 위한 필수적·보편적인 제도²⁾로 받아들여진다. 정리하면, 최저임금제도는 임금의 하한선을 강제하여 근로자의 최소한의 인간다운 생활을 보장하는 한편, 기업 활동과 국민경제의 지속성을 보장한다.

지난 정부 초기에 이루어진 높은 수준의 최저임금 인상률³⁾은 최저임금 제도 전반의 개선논의를 촉발했다. 학계 논의는 주로 최저임금액의 결정과 산정을 중심으로 이루어져 오다가, 최저임금법 개정⁴⁾ 이후에는 차등적용 및 적용 제외에 집중되었다. 현행법상 최저임금의 차등적용과 관련된 규정은 사업의 종류별 차등(제4조 제1항), 수습 근로자에 대한 감액 최저임금(제5조), 선원과 가사(家事)사용인, 장애인에 대한 적용 제외(제3조 및 제7조)가 있다. 현행법에 명시된 것은 아니나, 지역별 또는 연령별 차등적용, 일 경험 참여자에 대한 차등적용 쟁점도 존재한다. 최근 최저임금제도 개선과 관련하여 산업·업종별 차등적용 논의에 관심이 집중⁵⁾되고 있으나, 최근 지방자치단체(이하, ‘지자체’라 함)를 중심으로 지역별 차등적용에 관한 연구⁶⁾나 논의⁷⁾도 증가하고 있는 것으로 확인된다.

- 1) ‘최소 수준의 임금’에 관한 인식이 최저임금액 결정 과정에서 핵심 논의가 된다.
- 2) 2015년 기준 ILO 회원국 중 90% 이상이 최저임금제도를 도입했다. 이와 관련하여 ILO 홈페이지, https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_439073/lang-en/index.htm(2023. 7. 7. 확인) 참고.
- 3) 2018년 전년 대비 16.4% 인상(7,530원), 2019년 전년 대비 10.9% 인상(8,350원), 이후 2020년 2.87%, 2021년 1.5%, 2022년 5.05%, 2023년 5% 인상되었다. 2024년 적용 최저임금액은 2.5% 인상된 9,860원으로 결정되었다.
- 4) 2018년 개정(법률 제15666호)으로 최저임금 산입 범위를 조정하는 한편, 최저임금 산입을 위한 취업규칙 변경 절차 특례를 규정했다.
- 5) 2023년 적용 최저임금 심의에서 최저임금의 업종별 구분 적용에 관한 심도 있는 논의가 진행되었다. 업종별 구분 적용은 최종 부결되었으나, 공익위원이 사업의 종류별 결정 여부와 방법에 관한 기초자료 연구의 진행을 권고하여 이후 진행된 것으로 파악된다. 이와 관련하여 고용노동부 2022. 8. 5. 보도자료 “고용노동부, 2023년 최저임금 시간급 9,620원으로 고시” 참고.
- 6) 이호선, “지역별 차등 최저임금제, 강원특별자치도라서 할 수 있다”, 강원연구원, 2023은 지역 간 경제력 격차 및 지방분권, 고용시장 취약계층 등을 고려하여 지역별 차등적용이 필요하다는 점을 강조했다; 권혁·이재현, 「2022년 부산지역 최저임금 노사인식 관련 실태조사 연구용역」, 부산경영자총협회, 2022는 지역별 차등적용에 관해 사용자와 근로자의 인식을 조사했다.
- 7) 연합뉴스 2022. 7. 26. 보도, “한총리, 최저임금 지역별 차등화, 충분한 사회적 논의 거쳐야”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220726124800001?input=1195m>(2023. 1. 20. 확인); 중소기업신문 2022. 6. 8. 보도, “소공연(소상공인연합회), 최저임금 지역별·업종별로 차등 적용해야”, <http://www.smedaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=232236>(2023. 1. 20. 확인); 머니투데이 2023. 7. 2. 보도, “서울·농촌 최저임금 똑같이... “물가가 다른데” 지역 차등 술술”, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023070114581938283>(2023. 7. 7. 확인)에

그동안 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 논의는 충분히 진행되지 못했다. 명시적인 근거 규정이 존재하지 않아 시행을 위해서는 법 개정이 필요한 점, 최저임금 영향률이 높지 않던 시기에는 논의의 실익이 크지 않았던 점, 최저임금의 지역별 차등적용이 자연스럽게 형성될수 있는 환경⁸⁾이 아닌 점이 주된 이유다. 현재까지 최저임금의 차등적용 논의는 주로 산업·업종을 중심으로 진행되었고, 지역별 차등적용은 충분한 여건이 조성되지 않았다는 견해가 지배적⁹⁾인 것으로 파악된다. 하지만 최저임금액이 크게 증가하고, 지역별 경제 여건의 격차가 심화¹⁰⁾되는 현 상황에서 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 논의는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 최저임금제도의 목적·취지를 고려할 때 지역별 차등 최저임금이 성립할 수 있는지, 지역별 차등 최저임금은 현행 최저임금제도의 어떤 점을 보완하기 위한 것인지, 도입 과정에서 고려할 점은 무엇인지에 관한 고민이 필요하다. 이하에서는 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 이론적 근거, 입법례, 도입과 관련된 주요 법적 쟁점과 입법·정책적 방안에 대하여 살펴본다.

II. 지역별 차등 최저임금 적용에 관한 배경

1. 입법연혁과 개정 논의

최저임금제도 도입 당시, 생계비를 기준으로 결정되는 최저임금의 특성을

의하면, 경영계·소상공인 등을 중심으로 지역별 물가와 생계비를 고려해 최저임금을 정하면 기업의 지방 이전이 늘어나 일자리가 창출된다는 의견이 있다.

- 8) 연방제 국가나 넓은 영토, 섬으로 이루어진 영토가 이에 해당한다.
- 9) 이승렬·박찬임, 「업종별·지역별 최저임금제 실시와 최저임금제가 고용시장에 미치는 영향」, 한국노동연구원, 2009, 88-91면은 지역별 최저임금 도입을 위하여 통계자료를 보완이 선행되어야 한다는 점을 지적하였다. 한인상, “최저임금법제의 입법동향과 주요 쟁점”, 한국고용노동관계학회 2022년 동계학술대회, 2022, 214면은 지역별 임금격차 발생 및 사회통합 저해, 지역균형발전 역행 등을 이유로 지역별 차등 최저임금에 부정적인 입장을 밝혔다. 조상균, “최저임금의 적용 차등화 방안 연구”, 「노동법학」(제66호), 2018, 99면은 지역별 차등 최저임금 도입에 신중해야 하고 장기적인 검토가 필요하므로 ‘생활임금’ 활용 방안 검토가 시급하다는 입장이다.
- 10) 오병기, “지역경제 격차와 지방재정 격차의 인과성에 관한 연구”, 「지방행정연구」(제35권 제4호), 2021, 197면에서 의하면, 우리나라의 지역경제 격차는 지속적으로 확대되고 있으며 그 근거로 전국 대비 지역경제 비중에서 수도권이 1985년 45.34%에서 2019년에는 51.92%를 기록하였으나 비수도권은 같은 기간 56.12%에서 48.06%로 감소한 점을 들었다.

고려하여 지역별 차등적용 방안이 검토된 바 있다. 1986년 ‘최저임금제 도입추진을 위한 실무 작업단’은 시·도 단위 행정구역 구분 적용은 지역감정을 유발할 수 있으므로 대도시, 중소도시, 농어촌 지역 등 규모에 따른 구분을 건의하였다. 이는 정부 측 의견으로 채택되었으나, 국민의 반감과 농·어촌지역 근로자의 반발이 우려되어, 제정 「최저임금법」은 지역 간 차등 대신 사업의 종류별 차등을 두었다.¹¹⁾ 최근, 최저임금 심의과정에서 산업·업종별 차등적용 주장은 매년 강화¹²⁾되고 있으나 지역별 차등적용에 관한 논의는 이에 미치지 못하고 있다. 현행법에 근거 규정이 없는 지역별 차등 최저임금을 도입하기 위해서는 최저임금법 개정이 필수적인데, 이는 최저임금위원회의 심의 범위 자체를 넘어서는 것¹³⁾이기 때문이다. 한편, 그동안 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 법률 개정안이 발의되었으나 큰 관심을 받지 못하고 대부분 입법 예고 종료된 것¹⁴⁾으로 파악된다. 최근 관련 발의안의 제안 이유와 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

[표1] 최저임금의 지역별 차등적용 법률안

의안번호/ 발의일	제안자	제안 이유	제안 내용
2122502 (23. 6. 7.)	정우택 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 여건을 고려하지 않고 일률적으로 최저임금 수준을 인상하면서 아무런 지원이 없으면, 인구소멸 위험지역의 경우 추가적인 고용감소가 우려됨. · 임금·물가 수준에 지역 간 격 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 최저임금 차등적용 근거를 마련하고, 지자체장이 관할 구역에 대한 최저임금 차등적용을 요청할 수 있도록 함으로써 <u>인구소멸 위험지역의 경우 지역 근로자의 최저임금을 비 인구소</u>

11) 최저임금위원회, 「최저임금 30년사」, 2018, 94면. 다만, 사업의 종류별 차등은 중·장기적인 사업별 차등적용을 의도한 것이라기보다 최저임금제도를 단계적으로 도입·적용하기 위한 것으로 볼 수 있다. 실제로 1990년대부터는 단일 최저임금이 적용되고 있다. 이와 관련하여 이재현, “최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법 이론적 검토”, 『고려법학』 (제106호), 2022, 594면 참고.

12) 2023년 적용 최저임금 심의에서 사업의 종류별 구분 여부에 대한 표결 결과, 반대 16명 찬성 11명으로 부결되었다. 최저임금위원회 2022. 6. 16. 보도참고자료, “최저임금위원회, 2022년 제4차 전원회의 개최” 참고. 한편, 2024년 적용 최저임금 심의에서는 동일한 내용의 표결에 대하여 반대 15명, 찬성 11명으로 부결되었다. 이와 관련하여 최저임금위원회 2023. 6. 22. 보도참고자료, “2023년 제7차 전원회의 개최 결과” 참고.

13) 「최저임금법」 제13조는 위원회의 기능으로 ‘최저임금 적용 사업의 종류별 구분에 관한 심의’만을 명시하고 있다(제2호). 다만, ‘최저임금제도의 발전을 위한 연구 및 건의’를 심의(제3호)할 수 있으므로 중·장기적인 관점에서 지역별 최저임금 도입에 관한 연구 등을 자체적으로 진행하거나 제안하는 것은 가능하다.

14) 의안번호 2122502(정우택 의원 대표발의안)의 경우, 현재 환경노동위원회에 회부되어 심사가 진행 중이다.

		<p>차¹⁵⁾를 고려하여 지역 간 최저임금 차등적용을 고려할 필요 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 인구소멸 위험지역은 저임금이 고착화되며 저임금 낙인 효과, 취업 기피 현상으로 이어질 것이라는 우려가 계속됨. 	<p>· <u>별 지역보다 더 많이 지급할 수 있도록 하여 지역별 인구유출 및 일자리 감소를 최소화하고 나아가 지역 산업·인구 유인이 이뤄질 수 있도록 하려는 것임.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> · <u>이에 소요되는 비용을 정부가 국가균형발전특별회계 및 지방소멸대응기금을 통해 지원할 수 있도록 하여 지역별 임금수준 차등적용으로 인한 임금수준 불균형 및 소득감소 등의 부작용을 방지하고, 지방소멸대응 및 국가균형발전을 도모함.</u>
2101973 (20. 7. 15.)	권성동 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> · 최저임금을 결정할 때 “경제성장률”과 “최저임금이 물가상승 및 고용에 미치는 영향”을 고려하도록 명시하고 <u>사업의 종류별, 규모별, 지역별로 정하도록 함으로써 최저임금 결정으로 인한 부작용을 최소화하고자 함.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> · 최저임금의 결정기준에 “경제성장률”과 “최저임금이 물가상승 및 고용에 미치는 영향”을 추가하고, <u>사업의 종류뿐 아니라 규모 및 지역에 따라 구분하여 정하도록 함.</u>
2100683 (20. 6. 18.)	정희용 등 14인	<ul style="list-style-type: none"> · 현행법에서는 최저임금을 사업의 종류별로 구분할 수 있다고 규정되어 있으나 실질적인 효과가 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 최저임금을 지역별, 연령별, 사업의 종류별 및 규모별로 구분하여 정하도록 의무화하되 <u>지역별, 연령별, 사업의 종류별 및 규모별 최저임금의 격차는 일정 비율을 넘지 않도록 함.</u>
2100480 (20. 6. 15.)	추경호 등 15인	<ul style="list-style-type: none"> · 서울 등 대도시에 비해 지방의 <u>중소도시나 농어촌 지역의 경우 물가 수준 등의 차이로 인해 생계비가 적게 들어갈¹⁶⁾에도 현행 최저임금제는 지역별 생계비, 인력 수급구조 등 시장여건을 반영하지 못하고 있음.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> · 최저임금을 사업의 종류별, 규모별, 지역별로 구분하여 정하도록 함으로써 임금 격차 심화 문제 해소 및 근로자의 생활안정 보장·지속적인 일자리 창출을 도모하려는 것임.
2100363 (20. 6. 11.)	송언석 등 11인	<ul style="list-style-type: none"> · 현행법에서는 최저임금을 사업의 종류별로 구분할 수 있다고 규정되어 있으나 실질적인 효과가 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 최저임금을 사업의 종류별·규모별·지역별·연령별로 구분하여 정하도록 의무화하되 <u>그 격차가 일정 비율을 넘지 않도록 함.</u>

정우택 의원 발의안의 경우, 취약 지역의 최저임금을 법정 최저임금보다 상

15) “지역별 인력 수급구조의 차이는 실제 평균 임금수준에도 차이를 가져오고 있어, 고용노동부 사업체노동력조사(임금 부가조사) 결과 2022년 기준 서울시와 울산시의 임금수준(100%)을 기준으로 충북은 82%, 강원·대구는 75%, 제주 71%로 나타나는 등 수도권이나 대기업이 조업 중인 일부 지역을 제외하면 임금수준이 20% 이상 낮은 것으로 나타났음.”

16) “2019년 기준 서울시 임금수준(100) 대비 울산의 임금수준은 103%이나 대구는 73.2%, 제주는 68.4%에 그쳤음.”

회하도록 정하고 정부의 소요 비용 지원을 주된 내용으로 하여 취약 지역의 최저임금이 상대적으로 낮게 설정될 수 있다고 전제하는 다른 발의안과 차이가 있다. 근로계약의 임금은 시장 상황과 노동의 수요·공급이 반영되어 자연스럽게 형성되는 점, 최저임금제도는 임금의 하한선을 강제하는 것이지 적정 임금수준을 결정하는 제도는 아니라는 점, 인구소멸과 지역의 균형발전 문제는 지역의 산업환경이나 거주 여건 등 환경적 요인을 개선하여 해결할 문제라는 점에서 취약 지역에 더 높은 수준의 최저임금 강제가 필요하다는 접근 방식에는 동의하기 어렵다.¹⁷⁾ 한편, 정희용, 송언석 의원 발의안은 지역별 차등 최저임금을 정하되 격차가 일정 비율을 넘지 않도록 정해야 한다는 점에서 공통점이 있다. 이러한 방식은 최저임금 차등적용의 장기화에 따른 지나친 격차를 예방할 수 있다는 점에서 차등적용 논의에서 시사하는 바가 크다고 판단된다.

2. 최저임금제도의 목적·취지와 지역별 차등적용의 관계 규명

최저임금제도는 근로자 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활 안정, 노동력의 질적 향상, 국민경제 발전을 목적으로 한다(최저임금법 제1조). 처음에는 저임금 근로자의 소득수준 개선과 생존권 보장을 주된 목적으로 하였으나 시대 변화에 따라 현재는 사회보장과 생활 보장적 성격까지 일부 포함¹⁸⁾된 것으로 평가할 수 있다. 특히, 최저임금제도가 근로자의 생활 안정을 고려하는 것은 지역별 차등적용과 밀접하게 연결된다. 지역별 주거비·생활비 격차가 크고 사업장 입지에 따라 경영비용의 차이도 크기 때문이다¹⁹⁾

이와 관련하여 지역별 차등 최저임금의 지향점이 무엇인지 규명이 필요하다. 이는 지역별 산업·경제의 격차로 야기되는 문제가 어느 정도 수준으로 인식되는지, 최저임금제도가 이러한 상황에 개입하여 해결의 대안이 되는 것이 적정한지와 관련 있다. 「헌법」 제32조 제1항은 국가에게 법률이 정하는 바에 따른 최저임금제 시행 의무를, 적정임금 보장에 대한 노력 의무를 부과하고 있다. 헌법상 최저임금제도가 단일 최저임금을 단정한 것은 아니므로 지역별 차등 최저임금 개념은 성립할 수 있다. 특히, 지역별 경제 여건 등의 편차가 심하여 기존에 설계된 단일 최저임금제도가 정상적으로 기능하

17) 다만, 입법 정책적 관점에서 지방소멸대응과 국가균형발전을 위하여 기금을 조성하여 지원하는 방법 긍정적으로 평가된다.

18) 이재현, “헌법상 노동기본권으로서 최저임금제도의 의의”, 『강원법학』(제66권), 2022, 119면.

19) 이재현, 「최저임금제도의 법 이론적 기초에 관한 연구」, 부산대학교 박사학위논문, 2020, 196면.

지 못하는 상황이라면 지역별 차등적용을 추가로 고려할 당위성이 있다. 높아진 최저임금 영향률²⁰⁾과 최저임금의 기능과 역할에 대한 높아진 국민의 기대 수준이 이를 뒷받침하는 근거가 될 수 있다. 다만, 최저임금의 지역별 차등적용 논의가 현행 최저임금제도의 기능상 한계를 보완하기 위한 것인지, 최저임금의 급격한 인상에 따라 파생된 격차를 조정하거나 이해관계자의 불만을 완화하기 위한 것인지 등은 명확히 정리될 필요가 있다.

3. 지역별 격차 현황 자료

1) 문제의 소재

「최저임금법」은 최저임금 결정기준으로 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하도록 규정하고 있다(제4조). 다만, 지역별 차등적용에 관한 근거가 없어 지역별 경제 여건 등 격차를 추가로 고려하지는 않는 것으로 파악된다. 최저임금 심의 자료²¹⁾의 연도별 현장 방문 활동을 살펴보면, 2021년 비대면 온라인 방식으로 6개 노사단체와 간담회를 진행하고 인천과 서울의 4개 업체를 방문했다. 2020년 서울과 경주에서 15개 노사단체와 간담회를 진행하고, 대전 등 6개 권역에서 토론회 개최, 부산 및 서울 업체를 방문했다. 다른 연도 심의에서도 이와 유사한 활동이 이루어지고 있다. 한편, 2020년 ‘최저임금 인상이 지역 경제에 미치는 영향’을 주제로 광주와 인천에서 토론회가 진행²²⁾되었다. 이러한 활동은 최저임금의 지역별 차등적용 고려까지는 아니더라도 지역별 경제상황 및 여건을 확인하기 위한 것으로 볼 수 있다. 최저임금 심의 분석 활용 자료 중에서 지역별 현황과 실태를 확인할 수 있는 것으로 지역별, 업종별, 사업체 규모별, 사업장수, 근로자수(상시·임시·일용)가 구분된 ‘사업체노동실태현황’이 있다.²³⁾ 다만, 이러한 자료 역시 지역별 최저임금 차등적용을 고려한 것이라기보다 최저임금 결정 과정에서 다양한 정보를 수집하고 의견을 수렴하기 위한 것으로 판단된다. 최저임금의 지역별 차등적용과 관련하여 지역별 경제 여건을 확인할 수 있는 자료는 지역별

20) 최저임금위원회, 「2022 최저임금 심의편람」, 2022, 83면. 2022년 기준 최저임금 영향률은 고용형태별 근로실태조사 기준 4.7%, 경제활동인구 부가조사 기준 17.4%로 나타났다. 고용형태별 근로실태조사 기준 최저임금 영향률은 2019년 18.3%를 정점으로 감소 추세다.

21) 최저임금위원회, 「2022 최저임금 심의편람」, 2022, 87-89면 참고. 다만, 최저임금제도 도입 초기인 1989년~1992년에는 20~30개 업체를 방문한 사례도 확인된다.

22) 최저임금위원회, 「2022 최저임금 심의편람」, 2022, 91면.

23) 최저임금위원회, 「2022 최저임금 심의편람」, 2022, 108면.

상용 월평균 임금, 지역별 비정규직 근로자 비율, 지역별 주거비·생활비 격차 등이 있다. 나아가 해당 지역의 기업·사업주의 지불 능력도 중요한 요소가 될 수 있으나 현행 최저임금법은 이를 직접적으로 고려하지 않고 있고 관련 통계 자료도 충분하지 않은 상황이다. 최저임금의 지역별 차등적용과 관련하여, 관련 지표들을 어떻게 평가하여 적용할 것인지에 관한 고민이 필요하다.

2) 지역별 상용 월평균 임금수준

먼저, 지역별 경제 여건 등을 확인할 수 있는 자료로 통계청의 ‘지역별 상용 월평균 임금수준’²⁴⁾이 있다. 상용 근로자의 월평균 임금수준이 낮게 형성된 지역일수록 경제 여건이 취약하거나 기업의 지불 능력이 낮은 것으로 평가되므로 지역별 차등 최저임금 설정을 고려해볼 수 있다. 2022년 기준 서울, 울산, 경기 지역은 전국평균을 상회하였으나, 그 외 지역은 전국평균보다 낮았다. 대구, 광주, 강원, 전북, 제주는 전국평균 대비 90% 미만이었고, 특히 제주는 81.7% 수준으로 가장 낮았다.²⁵⁾ 이에 따르면 최저임금의 지역별 차등적용의 필요성이 높은 지역으로 제주와 전북 지역을 특정할 수 있다. 한편, 지역별 월평균 임금 수준 차이 외에도 동일한 지역 내 산업·업종별 영향을 추가로 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 제주는 ‘숙박 및 음식점업’ 종사자와 ‘도매 및 소매업’ 종사자 비율이 높고 전북은 ‘제조업’과 ‘도매 및 소매업’ 종사자 비율이 높게 나타나므로,²⁶⁾ 지역별 차등 최저임금 고려에 해당 지역의 산업 및 종사자 비율까지 합

24) 통계청 국가통계포털, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15006&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=10\(2023. 7. 8. 확인\)](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15006&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=10(2023. 7. 8. 확인))

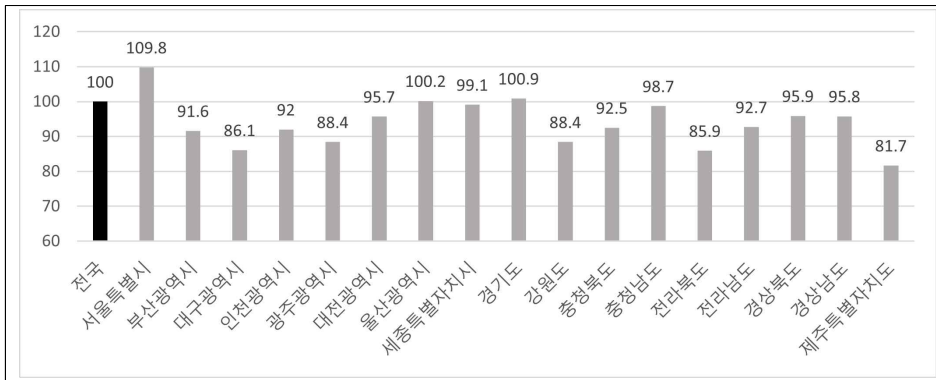
25) 2022년 지역별 상용 월평균 임금 및 비율

행정구역별	상용 월평균 임금 (원)	전국평균 대비 비율	행정구역별	상용 월평균 임금 (원)	전국평균 대비 비율
전국	3,717,328	100.0	경기도	3,751,651	100.9
서울특별시	4,082,853	109.8	강원도	3,285,138	88.4
부산광역시	3,404,468	91.6	충청북도	3,439,403	92.5
대구광역시	3,202,101	86.1	충청남도	3,669,868	98.7
인천광역시	3,418,862	92.0	전라북도	3,192,759	85.9
광주광역시	3,284,566	88.4	전라남도	3,445,263	92.7
대전광역시	3,556,267	95.7	경상북도	3,563,537	95.9
울산광역시	3,725,381	100.2	경상남도	3,560,180	95.8
세종특별자치시	3,685,371	99.1	제주특별자치도	3,036,703	81.7

26) 통계청 국가통계포털은 2016년까지 지역의 산업별 상세 종사자 수를 제공하고 있으며, 이후에는 ‘전국 사업체 조사’자료를 통해 지역별 사업체 수 및 종사자 수 정보만 제공하고 있는 것으로 파악된다.

께 고려될 필요가 있다. 즉, 지역별 상용 월평균 임금수준의 차이를 곧바로 지역별 차등적용의 근거로 활용하기는 어려우며 다른 지표와 연계가 필요²⁷⁾하다.

[그림1] 지역별 상용 월평균 임금수준 비율



3) 지역별 비정규직 근로자 비율

임금과 관련된 지역별 경제 여건을 확인할 수 있는 다른 자료로 통계청의 ‘지역별 비정규직 근로자 비율’²⁸⁾이 있다. 통계청은 ‘비정규직 근로자’의 정의를 노동관계법령에서 일반적으로 사용하는 기간제·단시간·파견 근로자²⁹⁾에 한정하지 않고 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자로 넓게 사용하고 있다. 통계청의 ‘경제활동인구조사 부가조사 결과’에 따르면 ‘한시적 근로자’ 개념에는 계약의 반복 갱신 등으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자인 비기간제 근로자³⁰⁾가 포함되고, ‘비전형 근로자’ 개념에는 파견, 용역, 특수형태근로, 일일 근로, 가정 내 근로가 포함된다.³¹⁾ 이러한 분류 기준에 따르면 임금수준이 낮은 근로자 집단이 포섭

27) 이러한 점에서 지역별·산업업종별 차등적용을 함께 도입하는 것이 차등 최저임금의 실효성과 합리성 제고에 도움이 될 수 있다. 일본의 지역별 최저임금 및 지역 내 특정(산업별) 최저임금제도를 이러한 방식으로 평가할 수 있다.

28) 통계청 국가통계포털, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15002&conn_path=I2\(2023. 7. 8. 확인\)](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15002&conn_path=I2(2023. 7. 8. 확인))

29) 「노동위원회법」 제2조의2에 따른 차별적 처우 시정 대상 근로자를 대상으로 비정규직 근로자를 분류하는 개념이다. 이에 대하여 기간의 정함이 없는 근로계약을 맺고 있는 무기계약직의 경우, 근로조건이나 계약형태가 정규직 근로자와 차이가 있어 비정규직으로 보아야 한다는 주장도 있다.

30) 형식적으로는 근로계약 기간이 정해져 있지 않으나, 실질적으로 근로계약 기간이 제한되거나 반복 갱신 등을 통해 연장되는 등 정규직이나 기간의 정함이 없는 근로자 집단과 구분되는 집단이다.

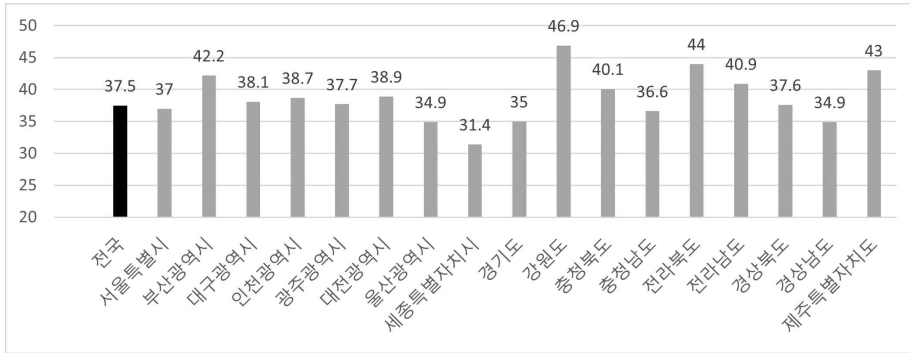
될 수 있는데, 이들 집단은 짧은 계약 기간이나 낮은 임금책정 등으로 정규직 대비 임금수준이 낮고 결정 최저임금액에 영향을 받을 가능성이 크다. 2022년 ‘지역별 비정규직 근로자 비율’을 살펴보면 강원, 전북, 제주, 부산, 전남, 충북 지역의 비정규직 근로자 비율이 40%를 초과하는 것으로 나타났는데,³²⁾ 이들 지역은 비정규직 근로자의 고용 불안전성 및 낮은 근로조건 설정 등으로 최저임금의 영향을 받는 근로자 수가 많을 것으로 추정된다. 부산의 경우 광역시의 지위에 있고, 인구·경제 규모도 큰 편이나 비정규직 근로자 비율이 높고 상용 월평균 임금수준도 전국평균보다 낮았다. 이와 비교하여 광주와 대구를 살펴보면 상용 월평균 임금수준은 부산보다 낮았으나, 비정규직 근로자 비율은 부산보다 낮았다. 이는 단순히 행정구역인 특별시·광역시를 기준으로 하거나 대도시·중소도시·농어촌을 기준으로 하여 지역별 차등 최저임금 적용 여부를 결정하기 어렵다는 점을 나타낸다. 다만, 이 두 지표가 모두 타 낮게 나타난 강원, 전북, 제주의 경우 지역별 차등적용의 필요성이 높다고 평가할 수 있다. 정리하면, 특정 지표만을 기준으로 차등 최저임금 지역을 설정하는 것은 합리성을 담보하기 어렵다. 따라서 지역별 차등 최저임금을 적용하려는 경우, 다양한 지표를 교차 적용 및 검증하고 이를 토대로 적용 지역이 선정되어야 할 것이다. 이러한 과정을 거치게 되면, 지역별 차등 최저임금 적용 지역 범위는 제한적으로 설정될 것으로 전망된다.

31) 통계청, “2022년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과”, 2022, 6-9면 참고.

32) 지역별 비정규직 근로자 비율

행정구역별	비정규직 근로자 비율(%)	비정규직 근로자(천 명)	임금 근로자 (천명)	행정구역별	비정규직 근로자 비율(%)	비정규직 근로자 (천명)	임금 근로자 (천명)
전국	37.5	8,156.3	21,724.1	경기도	35.0	2,197.3	6,269.2
서울특별시	37.0	1,559.2	4,209.7	강원도	46.9	277.4	592.1
부산광역시	42.2	546.1	1,294.6	충청북도	40.1	266.3	664.7
대구광역시	38.1	372.7	977.8	충청남도	36.6	312.4	852.6
인천광역시	38.7	510.9	1,318.6	전라북도	44.0	280.3	636.5
광주광역시	37.7	220.9	586.3	전라남도	40.9	248.9	608.2
대전광역시	38.9	251.6	646.2	경상북도	37.6	354.4	943.7
울산광역시	34.9	169.1	484.2	경상남도	34.9	421.0	1,204.9
세종특별 자치시	31.4	52.0	165.7	제주특별 자치도	43.0	115.7	269.0

[그림2] 지역별 비정규직 근로자 비율



4) 지역별 생계비

최저임금위원회는 통계청의 「가계동향조사」에 따른 ‘비혼 단신 근로자 실태 생계비’를 사용하여 생계비를 산출³³⁾하고 있다. 분석 자료³⁴⁾를 살펴보면, 지역별로 구분된 생계비 조사는 특별히 이루어지지 않는 것으로 확인되는데, 현행 「최저임금법」이 지역별 차등적용을 고려하고 있지 않기 때문으로 추정된다. 지역별 실태생계비와 관련하여 통계청의 ‘가계동향조사’에서 지역별 주거비·생활비 격차를 확인할 수 있다.³⁵⁾ 가계동향조사는 전국 가구³⁶⁾, 2인 이상 비농림

33) 최저임금위원회, 「2022 최저임금 심의편람」, 2022, 101면.

34) 최저임금위원회, 「2022 비혼 단신근로자 실태생계비 분석」, 2022.

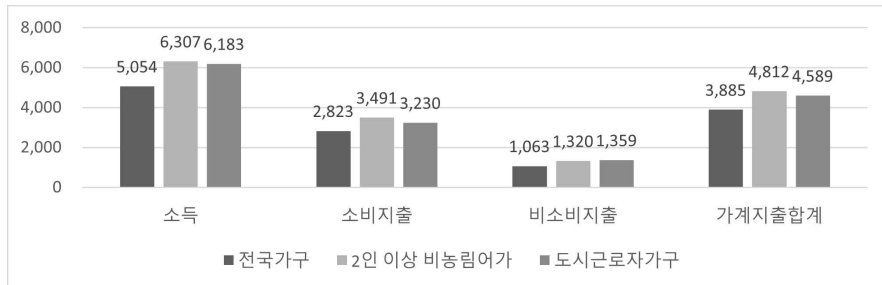
35) 2023년 1/4분기 가계동향(통계청 자료를 기준으로 재작성함, 단위:천원, 월평균)

구분	소득	소비지출											비 소 비 지 출	가 계 지 출 합 계	
		식료품 비주류 음료	주 류 담 배	의 류 신 발	주 거 수 도 광 열	가 정 용 품 가 사 서 비 스	보 건	교 통	통 신	오 락 문 화	교 육	음 식 숙 박			기 타 상 품 서 비 스
전국 가구	5,054	377	37	125	388	111	249	339	130	194	239	404	230	1,063	3,885
2인 이상 비농림 어가	6,307	473	39	156	418	140	304	444	163	232	354	484	284	1,320	4,812
도시 근로자 가구	6,183	385	39	153	403	133	239	401	145	242	331	491	268	1,359	4,589

36) 통계청 2023. 5. 25. 보도자료, “2023년 1/4분기 가계동향조사 결과”에 따르면, 가계동향조

어가³⁷⁾, 도시 근로자가구를 구분하여 소득(경상소득³⁸⁾, 비경상소득), 가계지출(소비지출, 비소비지출)을 나타낸다. 전국 가구에는 1인 이상 농림어가가 모두 포함되어 있고, 비농림어가 지표는 2인 이상만 포함되어 있어³⁹⁾ 전국 가구와 농림어가, 또는 농림어가와 비농림어가의 직접적인 비교는 어렵다. 다만, 전국 가구와 도시 근로자가구, 2인 이상 비농림어가 수준의 간접 비교를 통해 지역별 격차를 유추할 수 있다. 이에 따르면 소득수준은 전국 가구 대비 도시 근로자가구가 월평균 1,129천원 높았고 가계지출 합계 역시 전국 가구 대비 도시 근로자가구가 704천원 높은 것으로 나타났다.

[그림3] 2023년 1분기 가계동향조사(단위:천원, 월평균)



전국 가구와 도시 근로자가구의 소비지출을 비율로 살펴보면, 도시 근로자가구에서 의류 신발, 가전용품 가사서비스, 교통, 오락문화, 교육, 음식 숙박, 기타상품서비스의 소비지출이 상대적으로 높았다. 다만, 생존에 필수적인 요소인 식료품 및 비주류 음료, 주거·수도·광열의 비율은 큰 차이가 없었고, 보건의 오히려 도시 근로자가구가 낮은 것으로 나타났다. 전국 가구와 도시 근로자가구 간 소비지출의 격차를 유발하는 것으로 나타나는 대표 항목이 최저임금제도를 통하여 개선되어야 하거나 완화가 필요한 것인지 문제가 된다.

사는 1963년 도시지역에 대한 ‘도시가계조사’를 시작으로 2003년 비도시 지역을 포함한 ‘전국 2인 이상 비농림어가’, 2006년에는 1인 가구를 포함한 ‘전국 1인 이상 비농림어가’ 대상으로 조사 범위가 확대되었는데, 2019년 개편 시에는 대표성을 제고하기 위해 농림어가까지 포함한 ‘전국 1인 이상 전체 가구’로 포괄범위를 확대하였다.

37) 농업·임업·어업 가구가 아닌 경우를 의미한다.

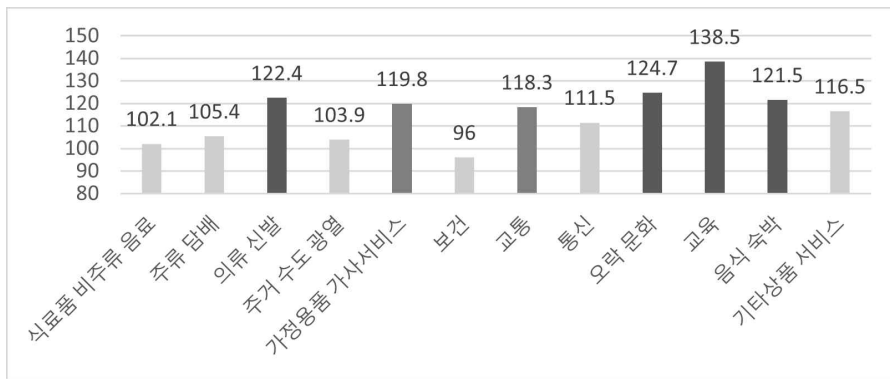
38) 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득으로 구분된다.

39) 통계자료는 주로 도시지역을 기준으로 이루어져 오다가 농림어가로 확대되었고, 기준 가구 수 역시 2인에서 1인으로 조정되고 있는 추세다. 이에 따라 연도별 직접적인 비교가 어려운 측면이 있다.

[표2] 소비지출 전국 가구 대비 도시 근로자가구 비율⁴⁰⁾

전국 가구 대비 도시 근로자 가구 비율	소비지출											
	식료품 비주류 음료	주류 담배	의류 신발	주거 수도 광열	가정 용품 가사 서비스	보건	교통	통신	오락 문화	교육	음 식 숙 박	기타 상품 서비스
	102.1	105.4	122.4	103.9	119.8	96.0	118.3	111.5	124.7	138.5	121.5	116.5

[그림4] 소비지출 전국 가구 대비 도시 근로자가구 비율



최저임금의 개념 요소를 근로의 대가 또는 노동력으로 좁게 설정하면 적정임금이 사회보장 및 생활 보장, 인격 실현 등을 지향하는 개념이 된다. 이와 달리 최저임금 개념 요소에 사회보장 및 생활 보장 성격까지 내포하는 것으로 보면 최저임금과 적정임금의 차이는 줄어든다.⁴¹⁾ 최저임금의 개념을 넓게 보면서 적정임금 달성까지 일부 책임져야 한다고 보면 오락문화, 교육, 음식⁴²⁾ 숙박, 기타상품서비스의 격차도 최저임금을 통하여 완화 또는 개선할 필요가 있다. 반면, 최저임금의 개념을 최소한의 생존 보장으로 좁게 보면서 사회보장이나 생활 보장은 다른 제도를 통해 실현해야 한다고 보면 이러한 소비지출 항목의 충족은 최저임금제도를 통하여 달성할 영역을 벗어난 것으로 해석될 수 있다.

정리하면, 현재 지역별 생계비를 직접적·구체적으로 확인할 수 있는 통계는

40) 2023년 1/4분기 가계동향조사의 통계자료를 바탕으로 재구성하였다. 전국 가구는 농림어가가 포함되어 있으므로, 이를 고려하면 실제 격차는 더욱 크게 나타날 수 있다.

41) 이재현, “헌법상 노동기본권으로서 최저임금제도의 의의”, 『강원법학』(제66권), 2022, 141면.

42) 별도의 가공을 거치지 않고 즉시 섭취할 수 있는 상태의 음식물 및 식사를 위한 부대 서비스를 제공받는 데에 지불하는 비용(외식비, 단체제공식 등)을 의미하므로, 식료품비와는 다른 개념이다.

확인하기 어렵다. 다만, 통계청의 가계동향조사에서 도시 근로자가구와 전국 가구의 차이가 확인되며, 2인 이상 비농림어가 지표를 통하여 농림어가의 소비지출을 유추할 수 있다. 결국 최저임금의 지역별 차등적용을 위해서는 먼저 지역별 생계비 기준을 새롭게 설정하고, 이를 바탕으로 실태를 면밀하게 파악한 이후, 활용할 수 있는 통계가 작성되어야 한다. 최저임금의 개념 요소를 어떻게 설정하느냐에 따라서 소비지출 항목별 격차가 최저임금제도를 통하여 개선 또는 완화되어야 할 것인지 달라질 수 있는데, 이는 곧 최저임금제도의 목적과 개념 요소 설정이 선행되어야 함을 의미한다. 전국 가구와 도시근로자 가구의 소비지출 격차를 확인하면, 생존에 직결되는 식료품 및 비주류 음료, 주거·수도·광열 항목의 차이는 크지 않았고 보건 항목은 오히려 도시 근로자가구의 소비가 낮았다. 비율의 차이가 큰 항목의 격차 완화를 위하여 문화누리, 디지털 교육 사업 등이 진행 중이며, 최저임금제도 내에서 직접적으로 고려되어야 하는 것인지 충분한 논의가 진행되지 못한 상황이다. 추후 세부 항목별 검토가 이루어져야 하나, 항목별 편차가 큰 점, 식료품·비주류 음료, 주거·수도·광열, 보건⁴³⁾ 항목의 차이가 크지 않은 점을 고려하면 현재의 항목별 소비지출 격차 상황을 지역별 차등 최저임금 적용 주장의 직접적인 근거로 삼기는 부족하다고 판단된다.

4. 소결

최저임금의 지역별 차등적용과 관련하여 선행되어야 할 논의는 ‘최저임금제도의 목적과 취지에 대한 사회적 합의’다. 최저임금의 개념 요소는 무엇인지, 최저임금제도를 통해 달성하고자 하는 목적이 무엇인지가 먼저 정해져야 한다. 여러 요인으로 인하여 발생하는 지역별 격차가 단순히 최저임금의 조정을 통하여 개선·완화될 것으로 기대하기는 어렵기 때문이다. 이러한 점에서 지역별 차등 최저임금을 통하여 지역소멸이나 인구감소에 대응하자는 주장에는 동의하기가 어렵다. 최저임금은 근로관계의 주요 근로조건인 임금 설정과 관련되어 있어, 근로의 대가와 노동력의 가치 개념에서 완전히 벗어나기는 어렵다. 시대변화에 따라서 생활 보장과 사회보장, 가족부양, 노동자의 인격 실현을 위한 요소 등이 가미될 수는 있지만, 이것이 최저임금제도의 궁극적인 목표나 지향점이 되기에는 한계가 있다.

43) 보건의 경우, 의료서비스의 높은 접근성이 중·장기적으로 소비지출을 경감하는 요인이 되는 것으로 추정된다.

이러한 관점에서 지역별 격차에 관한 통계자료 등을 살펴보면, 지역별 상용 월평균 임금과 비정규직 근로자 비율의 차이는 지역별 차등적용을 고려할 수 있는 요인이 될 수 있다. 경제 여건과 근로조건이 취약한 지역의 경우, 높은 수준의 최저임금을 감당할 여력이 없을 것으로 추정되므로 해당 지역의 최저임금을 낮게 조정함으로써 고용률 증가, 최저임금 위반율 감소 등의 효과를 기대할 수 있다. 강원, 전북, 제주 지역에서 지역별 차등 최저임금 도입을 검토해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 이들 지역이 수도권을 중심으로 볼 때 상대적으로 교통이 불편하거나 물리적으로 고립된 특성이 있는 점도 차등 최저임금 적용의 근거가 될 수 있다.

통계청의 가계동향조사에 따르면 도시 근로자가구의 소비지출이 상대적으로 높게 나타났다. 구체적인 소비지출 항목을 살펴보면 생존에 필수적인 식료품 및 비주류 음료, 주거·수도·광열, 보건 항목의 격차는 거의 없는 반면, 오락 문화, 교육, 음식 숙박, 기타상품 서비스의 격차는 컸다. 최저임금의 개념 요소를 좁게 보면 현재의 소비지출 격차를 최저임금제도를 통하여 개선하거나 완화하기에 적합하지 않다는 결론이 도출될 수 있다. 나아가 소비지출의 결과를 근거로 최저임금의 지역별 차등적용을 제도화하면, 지역별 격차를 고착화할 우려가 있어 이것이 정책적으로 바람직한지 의문이 제기될 수 있다. 또한, 소비지출 상황이라는 결과물을 기계적으로 대입하여 최저임금의 차등적용이 필요하다는 논리의 근거도 취약하다. 현실에서 불가피하게 발생하는 격차를 완화하여 전체 국민의 삶의 질을 균형 있게 개선할 필요⁴⁴⁾가 있다는 점을 고려하면, 소비지출의 격차 상황은 차등 최저임금 적용의 근거가 되기 어렵다고 판단된다.

Ⅲ. 최저임금의 지역별 차등적용 입법례

1. 외국 입법례 개관

지역별 차등 최저임금제를 도입한 국가는 미국, 캐나다, 일본, 필리핀, 인도네시아, 베트남, 중국 등인데 이는 크게 연방제 국가와 아시아 지역 국가로 구분된다. 미국, 캐나다와 같은 연방제 국가의 지역별 최저임금제는 연방제 자체

44) 「헌법」 제119조 제2항은 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정, 적정 소득의 분배를 유지할 것을 국가의 의무로 규정하고 있다.

의 특성⁴⁵⁾에 기인한다. 아시아 국가는 여러 유형으로 구분할 수 있는데, 필리핀, 인도네시아는 수많은 섬으로 이루어져 있어 교통과 왕래가 불편하다. 베트남은 과거 분단국가로서 경제발전의 정도가 지역별로 확연히 다르다. 중국은 넓은 영토를 보유하는 한편, 지역별 발전의 격차가 크게 나타나 이러한 특성이 복합적으로 나타난다. 일본은 교통의 불편이나 분단국가의 경험이 없고,⁴⁶⁾ 상당한 수준의 경제발전을 이루었음에도 지역별 최저임금제를 채택하고 있다.⁴⁷⁾

주요 국가의 지역별 최저임금 현황을 살펴보면, 연방제 국가에서 지역별 최저임금을 도입하고 있는 유형(러시아, 스위스, 미국, 브라질, 캐나다)과 지역별 산업환경 및 생활 수준 등을 고려하여 차등적으로 결정하는 유형(멕시코, 말레이시아, 베트남, 인도네시아, 중국, 태국, 필리핀)으로 구분되며, 후자는 다시 일정한 등급으로 분류하여 관리하는 유형(베트남, 일본)⁴⁸⁾과 분류 기준 없이 지역별로 세분화하는 유형으로 구분할 수 있다.

[표3] 최저임금의 지역별 차등적용 국가⁴⁹⁾

국가	주요 내용	비고
러시아	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 및 연방 주체(지역)별 최저임금을 <u>최저생계비 이상</u>으로 보장되도록 규정하고 있음(헌법 제75조 제5항). · 연방을 구성하는 연방 주체(85개 지역)는 각자 독자적인 법률을 정하고 있어 최저임금 규정 또한 상이함. 	연방 주체별로 별도의 최저임금 규정을 적용함
스위스	<ul style="list-style-type: none"> · 연방 차원의 법정 최저임금은 부재하며, 주(州)별 임금 덤핑이 발생할 수 있는 직종⁵⁰⁾에 최저임금을 포함한 표준 근로계약이 도입되었고, 일부 업종별 단체협약을 통한 최저임금 가이드라인이 마련됨. · <u>저소득층 노동자 보호를 위하여 주별로 최저임금이 단계적으로 도입되고 있음.</u> 	제네바주는 23년 24CHF 적용 ⁵¹⁾ (22년 23.27CHF). 농업 / 화훼업은 낮은 최저임금 적용(2022년 기준 17.10CHF)

45) 연방제는 각 지역의 특성과 자유를 최대한 보장하기 위하여 지역별로 다른 법률·규제가 적용되는데, 최저임금제도도 이러한 영향을 받은 것으로 본다.

46) 다만, 일본은 19세기까지 쇼군(將軍)을 중심으로 한 무사 막부(幕府) 정권과 지역별 다이묘(大名) 통치 체계라는 중앙집권적 통제를 유지하여 왔으나, 16세기 이후 점진적으로 통치력이 상실하는 과정에서 지역별 문화와 특색, 정치 구도가 강하게 발현된 것으로 파악된다. 이는 1868년 메이지 유신(明治維新) 이후 발생한 무진전쟁과 서남전쟁에서 지역별로 번(藩, 다이묘가 지배하던 영역)이 친정부와 친막부로 나뉘어 참전하는 양상으로 나타난다.

47) 이승렬·박찬임, 「업종별·지역별 최저임금제 실시와 최저임금제가 고용시장에 미치는 영향」, 한국노동연구원, 2009. 3면.

48) 다만, 일본은 4개의 등급으로 구분하고 있으나 지역별로 상세한 최저임금을 결정하는 것에 비하여 베트남의 경우 1~4지역을 기준으로 최저임금이 발표되고 있어 차이가 있다.

49) 최저임금위원회, 「2022년 주요 국가의 최저임금제도」, 2022의 내용을 정리하였다.

50) 개인 가정, 요양소, 병원, 숙박·요식업, 건물관리인 등의 '가정경제 직종'

멕시코	<ul style="list-style-type: none"> 15년 지역별 최저임금 구분이 폐지되었다가 19년부터 북부국경 자유무역 지대와 기타지역, 2개로 구분하여 적용됨. 북부 국경 자유무역 지대는 6개 주, 총 25개 도시로 구성됨. 	미국과의 국경이 최저임금 구분기준이 됨
미국	<ul style="list-style-type: none"> 「공정근로기준법(The Fair Labor Standards Act of 1938)」에 근거한 연방최저임금과, 각 주·카운티·시의 최저임금 법령에 근거한 주 최저임금으로 구분됨. * 연방최저임금보다 높은 최저임금을 적용하는 곳은 30개 주와 Washington, D.C, Guam, Puerto Rico, Virgin Islands이며, 동일한 최저임금을 적용하는 곳은 15개 주와 북마리아나 제도 연방, 5개 주는 별도로 최저임금을 정하지 않고 있음.⁵²⁾ 	최저임금을 연방보다 낮게 정하거나 없는 경우에는 연방 최저임금이 적용됨
브라질	<ul style="list-style-type: none"> 주 정부는 연방 최저임금보다 높은 수준에서 지역별 최저임금 결정이 가능함. * 22년 기준 5개 주가 지역별 최저임금을 실시하고 있으며, 그 외 22개 주는 연방 최저임금을 따름. 	연방 최저임금보다 높은 수준의 최저임금을 정하는 점에서 미국과 유사함
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> 주별 별도 최저임금을 두고 있는 것으로 확인되며, 이는 협상을 통해 적정임금을 받을 수 없었던 여성 근로자를 보호하기 위한 것임. * 1918년 브리티시 컬럼비아 및 마니토바주, 1920년 온타리오, 퀘벡, 노바스코샤, 사스캐추완주, 1960년 프린스 에드워드 아일랜드주 등 모든 주·준주에서 최저임금제도 도입됨. 	주별 최저임금을 정하고 있는 것으로 파악됨
말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> 최저임금을 지역별로 구분 적용함. 20년 이후에는 쿠알라룸푸르를 포함한 56개 도시와 그 외 지역으로 구분하고 있음. 이는 도시별 생활물가 차이를 반영하기 위한 것임. 19년에는 전국 단일 최저임금이 적용되었고, 16. 7. 1.부터 18년까지는 말레이반도와 Sabah주, Sarawak주, Labuan 금융 특구 등을 구분하여 적용함. 	현재 도시와 기타 지역으로 구분하여 최저임금을 정하고 있음
베트남	<ul style="list-style-type: none"> 정부가 국가임금위원회의 권고를 기초로 지역별 최저임금을 결정함. 이에 따라 6개 지역(5개 직할시 및 58개 성)을 4개로 나누어 최저임금을 적용하고 있음. 	4개의 지역으로 구분하여 단계별로 정하고 있음
인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 최저임금은 중앙정부가 공표하는 인상률을 바탕으로 지방임금위원회의 토의 및 인상액 추천을 거쳐 주지사가 결정·고시함. 지역별 최저임금은 주 최저임금(UMP), 시·군 최저임금(UMK), 주 업종별 최저임금(UMSP), 시·군 업종별 최저임금(UMSK)으로 구분됨. 	주 최저임금은 시·군 최저임금의 하한이며, 실질 시·군 최저임금이 적용됨
일본	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 최저임금과 지역 내 특정(산업별) 최저임금제도를 두고 있음. 특정(산업별) 최저임금은 지역별 최저임금액을 상회해야 함. 지역별 최저임금은 47개 도도부현을 4가지 등급(A, B, C, D)으로 구분하여 적용함. 특정(산업별) 최저임금은 지역별 최저임금보다 높은 최저임금의 필요성이 인정될 경우에 책정함. 	지역별 최저임금을 기초로 한 특정(산업별) 최저임금제도를 두고 있음
중국	<ul style="list-style-type: none"> 국가 최저임금은 없고, 지방 성부(성자치구·직할시)별 최저임금제도를 구분하여 적용함. 	국가 최저임금이 없는 상황에서 지

	<ul style="list-style-type: none"> · 32개 성·시별로 구분하여 최저임금이 결정되나, 대부분 성·시는 구역 내 경제·노동시장 상황을 고려하여 다시 2~4개 지역으로 세분하여 지역별 최저임금을 고시함. 대도시(베이징, 상하이, 텐진, 선전, 칭하이, 티벳)의 경우 단일 최저임금을 발표하고 있음. · 지역에 따른 임금 격차 해소를 위하여 일부 성·시는 지역별 차등 최저임금을 완화하거나 통합하는 추세임. 	역별로 세분화된 최저임금을 적용하고 있음. 다만, 지역별 차등 최저임금은 완화되는 추세임
태국	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별로 최저임금을 구분하여 적용하고 있는데, 77개(방콕과 76개 지역) 지역별 최저임금이 구분되어 적용됨. · 임금위원회에서 정하는 기초최저임금은 지역별 최저임금의 가이드라인으로 기능하며, 지역 최저임금이 없는 경우 적용됨. 	지역별로 세분화된 최저임금이 적용되나 그 편차는 크지 않음
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> · 종래 국가 전역에 동일하게 적용했던 최저임금을 지역별로 차별화하여 적용하고 있음. 지역 노사정 임금 생산성 위원회(RTWPB)가 지역별 최저임금을 결정함. · 전국을 17개 지역으로 나누고 RTWPB가 최저임금을 결정하며, 각 지역 내에서도 업종(농업, 비농업, 제조업, 사립병원, 도매업, 가사근로자 등)과 규모에 따라 최저임금을 달리 정하고 있음. 	지역별 업종별 최저임금이 적용됨

이하에서는 국제노동기구 협약과 권고의 지역별 차등적용에 관한 근거 규정, 지역별 차등 최저임금을 도입하고 있는 대표 국가인 미국, 캐나다, 일본의 입법례를 살펴본다.

2. 국제노동기구 협약 및 권고

우리나라가 비준한 국제노동기구(이하, 'ILO'라고 함)의 '최저임금결정제도 수립에 관한 협약(제26호)'⁵³⁾은 임금이 예외적으로 낮은 산업 또는 산업의 일부에 고용된 근로자를 위한 최저임금률을 결정할 수 있는 제도의 수립유지에 관한 사항을(제1조), '개발도상국을 특별히 고려한 최저임금결정에 관한 협약(제131호)'⁵⁴⁾은 최저임금제도의 대상으로 적절한 모든 임금근로자 집단에 적용되는 최저임금제도 수립에 관한 사항(제1조)을 규정하고 있다. 두 협약 모두 지역별 차등적용에 대한 근거를 명시하고 있지 않다. 다만, 제131호 협약은 국

51) 제네바 주재 유엔 사무소 및 기타 국제기구 주재 스위스 대표부 홈페이지, <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/manual-regime-privileges-and-immunities/introduction/manual-labour-law/Salaire-minimum-dans-le-canton-de-Geneve.html>(2023. 7. 9. 확인).

52) 미국 노동부 홈페이지, <https://www.dol.gov/agencies/whd/mw-consolidated>(2023. 7. 9. 확인)

53) Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26); 다자조약 제1615호

54) C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), 다자조약 제1617호

가의 일반적 임금수준, 생계비, 사회보장급여 및 다른 사회집단의 상대적인 생활 수준을 고려한 근로자와 가족의 필요를 ‘적정 최저임금 수준’ 결정에 고려할 요소로 규정하고 있어(제3조), 생계비나 생활 수준 등의 고려가 지역별 차등적용과 연계될 여지가 있다. 우리나라가 비준하지 않은 1951년 채택, ‘농업에서의 최저임금결정제도에 관한 협약(제99호)’⁵⁵⁾은 농업 부문 사업장 및 관련 직업 종사 근로자를 위하여 최저임금제도를 수립하고 유지할 것(제1조)⁵⁶⁾을 규정하고 있다. 제99호 협약은 전국 단위의 표준화된 농업 분야 및 농업 근로자 집단⁵⁷⁾을 전제로 단체협약 수준에서 최저임금 설정과 관련된 원칙을 정한 것으로 볼 수 있다. 이는 농업 분야를 하나의 산업으로 보아 산업·업종별 최저임금 문제로 접근하는 것인데, 농경사회에서 경·중공업 기반 도시문화로 발달해 온 우리나라의 상황과 정확히 일치하지는 않는다.⁵⁸⁾ 기존의 지역별 차등적용 논의의 대부분이 대도시와 도시권, 농·어촌 지역을 분류 기준으로 삼아왔기 때문에 ‘농촌 지역’의 최저임금 차등적용과 연계하여 논의될 수 있으나, 최저임금 결정 과정에서 농업 등 1차 산업은 충분히 논의되지 않고 있는 점, 농·어촌 지역의 임금 근로 실태가 명확하게 파악되지 않은 점 등을 고려하면, 최저임금제도를 통한 해결 방안 마련이나 접근은 어려운 상황이라고 판단된다. 한편, OECD가 2015년 발간한 「OECD 고용전망 2015(Employment Outlook 2015)」은 최저임금의 핵심정책원칙(Key policy principles)⁵⁹⁾에 대하여 밝히고 있는데, 특히, 필요한 경우 최저임금을 그룹별로 차등하여 정하되 그룹별 생산성이나 지역별 경제 상황을 고려⁶⁰⁾하도록 제안하고 있다. 이는 지역별 경제 상황에 차이가 있으면 지역별 차등적용이 가능한 것으로 해석될 수 있다.

3. 주요 국가별 지역별 차등 최저임금 현황

1) 미국

미국의 최저임금은 연방법에 따른 연방 최저임금, 주법에 따른 최저임금, 카운티(Counties) 또는 시(Cities)의 조례(Ordinances)에 따른 최저임금으로 구분

55) Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention, 1951 (No. 99)

56) 최저임금위원회, 「OECD 주요 국가의 최저임금법제도」, 2002, 219-221면 참고.

57) 예를 들어, 동남아시아의 플랜테이션 농업이 이에 해당할 수 있다.

58) 이재현, 「최저임금제도의 법 이론적 기초에 관한 연구」, 부산대학교 박사학위논문, 2020, 192면.

59) OECD, 「OECD Employment Outlook 2015」, 2015, 53면.

60) 다만, 단서는 단순한 제도가 준수율이 높다는 점을 유념하도록 하고 있다.

된다. 2009년 이후 연방최저임금 인상을 위한 법 개정은 없어, 일반 근로자는 시간당 7.25달러, 팁크레딧 근로자⁶¹⁾는 2.13달러가 적용된다.⁶²⁾ 30개 주와 워싱턴 D.C 등에서 연방 최저임금을 초과하는 금액을 최저임금으로 정하고 있고, 연방 최저임금과 동일한 주 15개, 별도로 정하지 않아 연방최저임금이 적용되는 주 5개⁶³⁾로 확인된다.

[표4] 미국의 연방과 주요 주 정부의 최저임금(달러, 시급)⁶⁴⁾

적용 연도	연방	캘리포니아	플로리다	조지아	일리노이	뉴저지	뉴욕	노스 캐롤라이나	오하이오	펜실베이니아	텍사스
2021	7.25	13.00	10.00	5.15	11.00	12.00	12.50	7.25	8.80	7.25	7.25
2022	7.25	14.00	10.00	5.15	12.00	13.00	13.20	7.25	9.30	7.25	7.25

미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics, BLS)의 통계에 따르면, 2020년 시급으로 임금을 받는 16세 이상 근로자는 7,330만 명으로 전체 임금근로자의 55.5%인데, 이 중 연방최저임금 이하의 임금을 받는 근로자는 111.2만 명으로 전체 시급 근로자의 1.5%에 해당한다. 다만, 이러한 추세는 점진적으로 감소 추세에 있다.⁶⁵⁾ 미국의 경우, 일반적으로 연방최저임금이 하한선으로 작용하고, 지역 특성에 따라 연방최저임금을 상회⁶⁶⁾하는 주별 최저임금이 정해진다.

2) 캐나다

캐나다의 최저임금은 1918년 브리티시 컬럼비아 및 마니토바주를 시작으로 1920년 온타리오, 퀘벡, 노바스코샤, 사스캐추완주, 1960년 프린스 에드워드 아일랜드주까지 모든 지역에 최저임금제도가 도입되었다.⁶⁷⁾ 캐나다 역시 미국과 같이 연방최저임금과 각 주별 최저임금을 두고 있으며,⁶⁸⁾ 각 주(Province)와

61) 연방최저임금과 팁 근로자의 최저임금 차액을 팁 크레딧이라고 하며, 합산 금액의 차액은 사용자가 부담한다. 이와 관련해서 이재현, “최저임금의 산업·업종별 차등적용에 관한 법 이론적 검토”, 『고려법학』(제106호), 2022, 614-615면 참고.

62) 최저임금위원회, 『주요국가의 최저임금제도』, 2022, 215-217면 참고.

63) 알라바마, 루이지애나, 미시시피, 사우스캐롤라이나, 테네시 주가 이에 해당한다.

64) 미국 노동부 홈페이지, <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/state>(2023. 7. 9. 확인)

65) 최저임금위원회, 『주요국가의 최저임금제도』, 2022, 222면.

66) 2022년 기준 가장 높은 수준의 최저임금은 워싱턴D.C 16.10달러로 연방 최저임금을 2배 이상 상회하고 있다.

67) 최저임금위원회, 『주요국가의 최저임금제도』, 2022, 255면.

준주(Territories)의 법에 따라 최저임금이 적용된다. 연방 최저임금은 1996.12월 폐지되어 별도로 존재하지 않다가 2021. 12. 21. 새롭게 발효된 것으로 확인⁶⁸⁾된다. 근로자는 최소한 연방최저임금을 보장받으며, 직원이 근무하는 주나 준주의 최저임금이 이보다 높은 경우 더 높은 최저임금이 적용된다. 이러한 구조는 미국과 유사하나, 미국에서 연방 최저임금이 하한선으로 작용하는 것에 비하여 캐나다는 상당수의 주 최저임금을 상회하는 기준으로 설정되어 있어 실질적으로 주 최저임금을 인상하는 기능·역할을 하는 것으로 판단된다.

[표5] 캐나다 주요 주별 최저임금(달러, 시급)⁷⁰⁾

관할 구역	효력일	최저임금	관할 구역	효력일	최저임금
연방	2023. 4. 1.	16.65	노스웨스트 준주	2021. 9. 1.	15.20
앨버타	2019. 6. 26.	15.00	온타리오	2022. 10. 1. (2023. 10. 1.)	15.50 (16.55)
브리티시 컬럼비아	2023. 6. 1.	16.75	프린스 에드워드 아일랜드	2023. 1. 1. (2023. 10. 1.)	14.50 (15.00)
매니토바	2023. 4. 1. (2023. 10. 1.)	14.15 (15.30)	퀘벡	2023. 5. 1.	15.25
뉴펀들랜드 래브라도	2023. 4. 1. (2023. 10. 1.)	14.50 (15.00)	유콘	2023. 4. 1.	16.77

3) 일본

일본의 최저임금은 지역별 최저임금과 특정 최저임금으로 구분된다. 특정 최저임금은 특정 산업의 기간적 근로자(해당 산업에 특유하거나 주요한 업무에 종사하는 노동자)와 사용자를 적용 대상으로 한다.⁷¹⁾ 지역별 최저임금은 산업·직종에 관계없이 지역 사업장의 모든 근로자와 사용자에게 적용되는 최저

68) 최저임금위원회 발간 자료에는 연방 최저임금이 없다고 명시되어 있으나, 2021년부터 연방 최저임금이 적용되고 있는 것으로 확인된다. 이와 관련하여 캐나다 정부 홈페이지, <https://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/rpt2.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA>(2023. 7. 9. 확인) 참고.

69) 캐나다 정부 최저임금 자료, <https://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/rpt2.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA>(2023. 7. 9. 확인).

70) 캐나다 정부 최저임금 자료, <https://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/rpt1.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA>(2023. 7. 9. 확인).

71) 김명중, “일본 최저임금제도의 현황과 과제”, 『국제노동브리프』 (2016년 1월호), 한국노동연구원, 2016, 62-63면 참고.

임금으로 각 도도부현에 1개씩 총 47건의 최저임금이 정해져 있다.⁷²⁾ 일본 「최저임금법」은 지역별 최저임금을 결정할 때 지역 근로자의 생계비, 임금, 통상의 사업의 임금지불 능력을 고려(제9조 제1항)하고, 근로자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활보호 시책과의 정합성을 배려(제9조 제3항)하도록 규정하고 있다.⁷³⁾ 지역별 최저임금을 결정할 때 ‘사업의 임금지불능력’까지 고려하고, 근로자 생계비 기준을 ‘문화적인 최저한도 생활영위’로 설정한 것은 최저임금제도의 목적과 기능을 넓게 보는 것으로 평가할 수 있다. 우리나라의 경우, 사용자의 임금지불능력을 고려하지 않고 있으며 지역별 생계비에 관한 명확한 기준이 제시되지 않은 점에서 일본과 차이가 있다.

[표6] 일본 주요 지역별 최저임금 개정 상황(엔, 시간)⁷⁴⁾

도도부현	최저 임금	발효 일자	도도부현	최저 임금	발효 일자
홋카이도	920	2022. 10. 2.	기후	910	2022. 10. 1.
아오모리	853	2022. 10. 5.	시가	927	2022. 10. 9.
이바라키	911	2022. 10. 1.	오사카	1,023	2022. 10. 1.
치바	984	2022. 10. 1.	돗토리	854	2022. 10. 6.
도쿄	1,072	2022. 10. 1.	후쿠오카	900	2022. 10. 8.
도야마	908	2022. 10. 1.	구마모토	853	2022. 10. 1.
니가타	890	2022. 10. 1.	오кина와	853	2022. 10. 6.

일본은 최저임금액을 결정할 때 47개 도도부현을 A,B,C,D의 4개 등급으로 구분하여 중앙최저임금심의회가 기준금액을 제시하고, 이에 근거하여 지방최저임금심의회가 각 도도부현의 인상금액을 결정한다.⁷⁵⁾ 중앙최저임금심의회 기준액 제도에 관한 전원 협의회에서는 광역 지자체별 소득 등 19개의 지표⁷⁶⁾를

72) 김강식, “최저임금 결정구조 논의”, 『경상논총』 (제36권 4호), 한독경상학회, 2018, 145면.

73) 조상균, “최저임금의 적용 차등화 방안 연구”, 『노동법학』 (제66호), 한국노동법학회, 2018, 99-90면 참고.

74) 일본 후생노동성 지역별 최저임금 자료, https://pc.saiteichingin.info/table/page_list_nationallist.php(2023. 7. 9. 확인).

75) 김명중, “일본 최저임금제도의 현황과 과제”, 『국제노동브리프』 (2016년 1월호), 한국노동연구원, 2016, 65-66면 참고.

76) 일본 중앙최저임금심의회 2017. 3. 28. 회의자료 “中央最低賃金審議會目安制度の在り方に關する全員協議會報告(平成29年3月28日)”, 2017, 10면, 별지2에 19가지 지표의 상세 내역이 확인된다.

기준으로 A,B,C,D 지역 그룹을 편성한다.⁷⁷⁾ 최근, 일본 언론은 일본 중앙최저임금심의회가 2023. 4. 6. ‘도도부현 랭크’ 제도를 현행 4단계에서 3단계로 재검토하기로 결정했다고 보도⁷⁸⁾했다. 이와 관련하여 일본 중앙최저임금심의위원회 회의록을 살펴보면, 47도도부현의 종합지수 차이가 축소되고 있는 점을 주된 근거로 3단계로 재편성하는 결론을 도출했다는 내용이 확인⁷⁹⁾된다. 일본에서 지역별 최저임금 구분 단계를 축소하려는 가장 큰 이유는 지역 간 격차 확대가 문제가 있고, 이를 억제해야 한다는 인식에서 비롯된 것이다. 이에 따라 우리나라에서 지역별 차등 최저임금을 도입하는 경우, 기존에 형성된 지역별

구분	지표
I 소득·소비 관계	① 1인당 현민소득 「현민경제계산연보」 내각부, ② 고용자 1인당 고용자 보수 「현민경제계산연보」 내각부, ③ 1세대 1월당 소비지출(단신세대) 「전국소비실태조사」총무성, ④ 소비자물가지역차지수 「소매물가통계조사」총무성, ⑤ 1인당 가계 최종 소비 지출 「현민경제계산연보」 내각부
II 급여 관계	⑥ 1인 1시간당 소정 내 급여액(5명 이상) 「임금 구조 기본 통계 조사」후생 노동성, ⑦ 상용노동자 1명 1시간당 소정내 급여액(5명 이상) 「매월 근로통계조사 - 지방조사」후생노동성, ⑧ 상용노동자 1인 1시간당 소정 내급여액(중위수)(1~29명(제조업 99명)) 「최저임금에 관한 기초조사」후생노동성, ⑨ 단시간 노동자 1명 1시간당 소정내 급여액 (5명 이상) 「임금 구조 기본 통계 조사」후생 노동성, ⑩ 1명 1시간당 소정 내 급여에 있어서의 제1·10분위수(5명 이상) 「임금 구조 기본 통계 조사」후생 노동성, ⑪ 단시간 노동자 1명 1시간당 소정 내 급여에 있어서의 제1·10분위수(5명 이상) 「임금 구조 기본 통계 조사」 후생 노동성, ⑫ 상용노동자 1명 1시간당 소정내 급여에 있어서의 제1·10분위수 (1~29명(제조업 99명)) ⑬ 신규 고등학교 졸업자의 초임급(10명 이상) 「임금 구조 기본 통계 조사」후생 노동성, ⑭ 지역별 최저 임금액 후생 노동성
III 기업 경영 관계	⑮ 1사업 종사자당 부가가치액(제조업) 「경제 센서스-활동 조사」총무성, ⑯ 1사업 종사자당 부가가치액(건설업) 「경제 센서스-활동 조사」총무성, ⑰ 1사업 종사자당 부가가치액(도매업, 소매업) 「경제 센서스-활동 조사」총무성, ⑱ 1 사업 종사자당 부가가치액(음식 서비스업) 센서스-활동 조사」 총무성, ⑲ 1사업 종사자당 부가가치액(서비스업) “경제 센서스-활동 조사” 총무성(2012년)

77) 오하수, “일본의 최저임금 결정체계”, 「국제노동브리프」 (2019년 4월호), 한국노동연구원, 2019, 25면.

78) ADVANCED NEWS 2023. 4. 6. 보도, “最賃ランク分け、4段階から3段階に 地域間格差は正図る、最低賃金審議會”, <https://www.advance-news.co.jp/news/2023/04/3.html>(2023. 7. 9. 확인). 이에 따르면, 현재 최고의 A랭크는 도쿄 등 6도부현, B는 교토 등 11부현, C는 홋카이도 등 14도현, D는 오키나와 등 16현이나, 새로운 랭크에서는 A가 도쿄 등 6도부현, B가 홋카이도 등 28도부현, C가 야오모리 등 13현의 3개로 재편한다고 한다. 이는 B랭크 지역을 확대하여 지역 간 격차 시정을 목적으로 한다.

79) 일본 중앙최저임금심의회 2023. 4. 6. 제65회 회의록, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33080.html(2023. 7. 9. 확인). 그 외에도 랭크 구분의 수가 많으면 기준액의 차이가 생겨 지역별 최저임금액의 차이가 더 벌어질 가능성이 있는 점, 기준을 축소함으로써 인하여 큰 혼돈이 발생할 것으로 예상하기 어려운 점 등도 주된 근거로 하였다.

격차가 강화 또는 고착화되지 않도록 대응 방안을 마련할 필요가 있다는 시사점이 도출된다.

4. 소결

ILO 협약은 산업·업종별 차등적용과 달리 지역별 차등적용에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않은 것으로 파악된다. 다만, 지역별 차등 최저임금은 국가의 특성에 기인하여 자연스럽게 형성된 것이라는 점, 협약이 차등 최저임금 제도를 인정하고 있는 점, 최저임금 결정 과정에서 일반적 임금수준, 생계비, 사회보장급여 및 다른 사회집단의 상대적인 생활 수준을 고려하도록 한 점은 지역별 차등 최저임금제도 도입의 근거가 될 수 있다.

연방제 국가인 미국과 캐나다의 경우, 연방최저임금을 기초로 하면서 주별 최저임금을 별도로 설정하는 점은 같았으나, 연방최저임금의 기능 면에서 차이가 있었다. 미국은 연방최저임금을 낮은 수준으로 유지하여 최저기준으로 두고, 개별 주의 자율성을 최대한 보장하고 있었다. 반면, 캐나다는 최근 들어서 개별 주에서 적용되는 최저임금보다 높은 수준으로 연방최저임금을 결정하고 있는 것으로 파악된다. 이는 국가 주도로 개별 주의 최저임금을 상향 조정하려는 시도로 이해될 수 있다. 일본의 경우, 지역별 차등 최저임금을 두는 대표적인 국가로 결정된 4개 등급의 범위 내에서 지역별 최저임금이 정해진다. 특기할 점은 최근 지역 등급을 3개로 줄이는 등 지역별 격차를 완화하는 방향으로 최저임금제도를 개편하고 있다는 점이다. 이는 지역별 차등 최저임금 적용과정에서 발생한 지역별 격차 문제를 해소하고 지나치게 분화된 등급이 초래하는 불합리를 개선하기 위한 것으로 평가할 수 있다.

정리하면, 외국 입법례에서 지역별 차등 최저임금은 주로 지역적 특성과 자율성을 고려하고, 해당 지역의 경제 여건과 생활비 부담 등을 고려하고 있는 것으로 파악된다. 이는 지역별 차등 최저임금을 통해 최저임금제도의 기능을 강화하고, 결정 최저임금액의 수용성을 높이며, 지역별 경제 및 산업환경을 개선하기 위한 것으로 평가된다. 현재 우리나라의 지역별 차등 최저임금 적용 논의는 최저임금액의 수준이 높아 감당하기 어렵다는 공감대 정도만 형성되어 있는 상황으로 볼 수 있다. 이런 점에서 최저임금의 지역별 차등적용이 지역별 격차를 심화시킬 우려가 있어 완화하는 조치를 결정한 일본의 사례는 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다고 판단된다.

IV. 지역별 차등 최저임금 적용에 관한 주요 쟁점

1. 산업·업종별 차등적용 논의와 비교

산업·업종별 차등적용에 관한 현재의 논의를 살펴보면, 최저임금 수준이 높게 형성되어 있는 상황에서 이를 감당하기 어려운 산업·업종에 한하여 낮은 수준의 최저임금을 적용할 필요가 있다는 주장이 강하게 형성되어 있다. 하지만, 최저임금제도는 법으로 최저한의 임금수준을 강제하는 점, 대부분의 입법례가 법정 최저임금을 상회하는 금액을 산업·업종별 최저임금으로 정하는 점, 특정 산업의 육성이나 보호 등 산업·업종별 최저임금으로 특별히 정할 필요성이 제시되지 못하고 있다는 점에서 현재의 논의는 방향성과 내용 모두 문제가 있다. 지역별 차등 최저임금 논의도 이러한 구조에서 크게 벗어나지 못하고 있는 상황으로 파악된다. 최근 지역별 차등적용에 관한 논의가 증가 추세에 있으나, 이는 산업·업종별 차등적용과 연계된 반사적인 효과로 보인다. 지역별 차등 최저임금 도입 논의가 단순히 높은 최저임금액의 적용을 완화하기 위해서, 또는 산업·업종별 차등 최저임금 적용의 대안에 머무는 것은 문제가 있다. 지역별 차등 최저임금 적용의 전제는 해당 지역에 최저임금액을 적용하기 어려운 사정, 해당 지역 사업주의 취약한 최저임금 부담 능력 외에도 지역별 차등적용을 통하여 달성하고자 하는 목적이나 취지가 명확히 존재해야 한다.

2. 최저임금의 지역별 차등적용의 목적 및 지향점

살펴본 것처럼, 최저임금제도는 개별 근로관계의 적정임금을 결정하는 것이 아니라, 일반적·보편적 상황에서 최소 기준을 정하고 이를 강제하는 것을 목적으로 한다. 따라서 단순히 지역별 격차가 존재하는 사실은 지역별 차등적용의 근거가 되기 부족하다. 특정 지역의 임금수준이 높거나 낮은 상황 자체는 지역의 산업구조, 노동시장, 인구 등의 다양한 요인에 따라서 자연스럽게 형성된 것이다. 특히, 최저임금제도는 계약자유 원칙의 예외이며 형벌을 동원하므로 이를 통하여 적극적으로 고용노동 정책의 목표를 달성하려 하거나 경제 지표를 조정하려는 시도는 위험성이 있다. 현행 최저임금제도는 직접적으로 적용되는 저임금 근로자뿐만 아니라 산업구조 전반과 사회보험 급여 등에 광범위한 영향을 미치기 때문이다. 다만, 특정 지역의 최저임금 적용 상황이 기존의

최저임금제도로 규율하기 어려운 경우, 예를 들어서 특정 지역의 산업을 육성⁸⁰⁾할 필요성이 있거나 특수한 경제적 상황을 해소⁸¹⁾하려는 경우에는 지역별 차등 최저임금의 적용을 고려해 볼 수 있다. 이 경우, 법정 최저임금액보다 낮은 수준의 최저임금을 적용할 때 발생할 수 있는 해당 지역 내 생활상 불이익의 정도, 지역 내 고용기회 보장 측면 등도 부수적으로 고려되어야 한다. 최저임금 미만을 완화 등 단순히 현재의 부담을 경감시키기 위한 수단으로 지역별 차등 최저임금을 도입할 경우, 예상하지 못한 문제가 발생할 가능성에 주의해야 한다. 정리하면, 지역별 차등 최저임금 제도를 통해 달성하려는 목적이 명확하게 제시되어야 하고 도입 이후 이를 달성하기 위한 구체적인 운영 계획도 함께 수립될 필요가 있다.

3. 지역별 차등적용의 고려 요소

최저임금을 지역별로 차등 적용하는 것이 해당 지역주민의 정서에 미칠 수 있는 영향도 고려될 필요가 있다. 지역별로 결정된 최저임금 수준에 대해서 민감하게 반응할 가능성이 크기 때문이다. 지역별 차등 최저임금을 적용하는 일본의 경우, 최근 지역별 임금 격차가 심각한 문제로 여겨져 적용단계를 완화하기로 하였다. 지역별 차등 최저임금 적용은 동일한 산업에 종사하는 근로자라고 하더라도 지역별 특성에 따라 생활 수준·생계비 등의 차이가 발생하므로, 최소한의 임금수준을 정함에 있어 지역별 차이를 고려하려는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 최저임금제도 도입 과정에서 논의가 있었던 것처럼, 1차 산업인 농림어촌 지역은 지역별 차등 최저임금 도입검토가 필요한 측면도 있다고 판단된다. 일반적인 지역·산업 근로자와 비교할 때 근로 및 생활환경, 산업 특성 등의 차이가 나타나기 때문이다. 다만, 앞서 살펴본 통계에서 도시근로자가구와 전국 가구의 소비지출 비율에서 최저임금 결정과 직접적인 관련성이 있는 것으로 평가되는 항목의 차이가 크지 않아, 지역별 차등 최저임금 적용이 필요한지 단정하기 어려운 상황이다. 향후 지역별 차등 최저임금 논의에서 단순히 총액 임금수준의 차이만 고려할 것이 아니라 세부 비교 항목의 취사선택이 필요하고, 이것이 논의의 시작이 되어야 할 것으로 보인다. 이와 관련하여 지역별 통계의 신뢰성이 충분히 확보되지 않아 차등적용이 현실적으로 어렵다

80) 이 경우, 오히려 법정 최저임금액보다 높은 최저임금액을 적용하는 것이 합리적이다.

81) 특정 업종의 침체로 대규모 실업이 발생하거나, 대규모 재난 상태의 지속 등을 생각해 볼 수 있다.

는 주장⁸²⁾이 있는데, 타당한 지적이라고 판단된다. 지역별 차등적용을 위해서는 수집·관리되는 지역별 통계자료가 대폭 보완될 필요가 있다.

4. 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 기준

지역별 차등 최저임금 도입을 고려하는 경우, 이하의 내용에 관한 기준 설정이 필요하다. 첫째, 최저임금의 지역별 차등적용은 최저임금제도의 목적과 기능 내에서 논의되어야 하며, 이를 확장하여 지역별로 적정수준의 임금을 정하려 하거나 지역 내 노사 당사자의 협상 문제가 되는 것은 바람직하지 않다. 또한, 지역별 차등 최저임금을 도입하더라도 기존 최저임금제도의 변형은 최소한의 수준에서 이루어질 필요가 있으며, 특정 지역의 고용, 산업, 경제, 인구 정책 등을 최저임금제도를 통해 달성하려는 시도는 지양되어야 한다.

둘째, 지역별 차등 최저임금과 법정 최저임금의 명확한 관계 설정이 요구된다. 모든 지역에 지역별 최저임금 제도를 설정할 당위성은 크지 않다고 판단된다. 지역별 차등적용의 범위를 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농림어촌 지역으로 구분하는 방법은 명확하지만, 최근의 복잡한 산업구조 등을 정확히 반영하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 지역별 차등 최저임금은 특정 지역의 산업·노동시장을 보호 또는 육성하기 위하여 제한적으로 설정하는 방안이 합리적이다. 즉, 법정 최저임금제도를 원칙으로 하되, 지역별 특수성 및 요구가 있는 경우에 한정하여 법정 기준보다 낮거나 혹은 높은 수준의 지역별 차등 최저임금을 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 지역별 차등 최저임금 적용 지역, 특히 법정 최저임금보다 낮은 수준의 최저임금을 결정한 지역에 대해서는 지역 내 산업구조의 특수성, 노동인구 변화 등을 고려한 추가 지원이 필요하다. 지역별 차등 최저임금을 도입한 이후, 지역 내 문제나 임금 격차가 심화하면 안 되기 때문이다. 지역별 차등 최저임금 적용 이후의 산업환경, 근로조건 변화에 대한 지속적인 모니터링도 이루어질 필요가 있다.

넷째, 지역별 차등 최저임금 적용을 위해서는 상세한 통계자료의 확보와 분석, 실태조사, 영향요인에 관한 면밀한 검토가 이루어져야 한다. 일본의 경우, 오랜 기간 지역별 차등 최저임금을 적용하고 있으며, 최저임금 결정 지표로 소득·소비, 급여, 기업경영 관계로 분화된 19가지 지표를 사용하고 있다. 나아가

82) 조상균, “최저임금의 적용 차등화 방안 연구”, 『노동법학 (제66호)』, 2018, 99면

오랜 지역별 차등 최저임금 운용 경험을 바탕으로 지역별 부여 등급을 조정하는 등 세심한 노력과 주의를 기울이고 있다. 입법적 근거가 없고, 지역별 차등 적용에 활용할 수 있는 통계자료부터 부족한 우리나라의 사정을 고려하면, 지금부터라도 관련 통계자료에 대한 축적과 연구가 이루어질 필요가 있다.

V. 결론

현재 우리나라에서 최저임금의 지역별 차등적용에 관한 논의가 매우 중대하고 시급한 것이라고 평가하기는 어렵다. 법적 근거가 마련되지 않은 상황에서 도입 가능성에 대한 기초적인 논의가 이루어지고 있는 수준이다. 최저임금의 지역별 차등적용은 최저임금제도를 도입한 외국 입법례에서 다수 확인되는데, 이러한 사정으로 인하여 손쉽게 도입할 수 있는 제도라고 평가되는 경향도 있다. 그러나 지역별 차등적용을 위해서는 최저임금제도의 목적과 기능의 검토, 지역별 차등적용을 통해 달성하고자 하는 구체적인 목표의 명확화, 이를 실행하기 위한 구체적인 제도 설계, 이에 부수한 지원이나 다른 정책과의 영향 관계 분석 등이 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 논의가 부족한 상태에서 단순히 높게 형성된 최저임금액의 부담을 이유로 차등 최저임금을 적용하자는 주장이 제기되는 상황에 대해서는 경계가 필요하다. 다만, 이와 별개로 최저임금의 지역별 차등적용의 영향과 효과에 관한 연구 및 검토는 가치가 있다고 판단된다. 시대의 변화에 따라 최저임금제도의 기능이 달라지면서 다양한 역할이 부가되고 있는데, 특정 지역에 종사하는 근로자의 생활 안정 및 보장도 최저임금제도의 목적과 관련 있는 것이기 때문이다. 나아가 지역별 차등 최저임금과 관련된 통계자료의 개선, 입법 정책적 영향요인 분석은 그 자체로 최저임금제도 개선에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다.

[참고문헌]

- 권 혁 · 이재현, 「2022년 부산지역 최저임금 노사인식 관련 실태조사 연구용역」, 부산경영자총협회, 2022
- 이승렬 · 박찬임, 「업종별 · 지역별 최저임금제 실시와 최저임금제가 고용시장에 미치는 영향」, 한국노동연구원, 2009
- 이재현, 「최저임금제도의 법 이론적 기초에 관한 연구」, 부산대학교 박사학위논문, 2020
- 최저임금위원회, 「최저임금 30년사」, 2018
- _____, 「OECD 주요 국가의 최저임금법제도」, 2002
- _____, 「2022 비혼 단신근로자 실태생계비 분석」, 2022
- _____, 「2022년 주요 국가의 최저임금제도」, 2022
- _____, 「2022 최저임금 심의편람」, 2022
- OECD, 「OECD Employment Outlook 2015」, 2015
- 김강식, “최저임금 결정구조 논의”, 「경상논총」 (제36권 4호), 한독경상학회, 2018
- 김명중, “일본 최저임금제도의 현황과 과제”, 「국제노동브리프」 (2016년 1월호), 한국노동연구원, 2016
- 오병기, “지역경제 격차와 지방재정 격차의 인과성에 관한 연구”, 「지방행정연구」 (제35권 제4호), 2021
- 오학수, “일본의 최저임금 결정체계”, 「국제노동브리프」 (2019년 4월호), 한국노동연구원, 2019
- 이재현, “최저임금의 산업 · 업종별 차등적용에 관한 법 이론적 검토”, 「고려법학」 (제106호), 2022
- _____, “헌법상 노동기본권으로서 최저임금제도의 의의”, 「강원법학」(제66권), 2022
- 이호선, “지역별 차등 최저임금제, 강원특별자치도라서 할 수 있다”, 강원연구원, 2023
- 조상균, “최저임금의 적용 차등화 방안 연구”, 「노동법학」(제66호), 2018
- 한인상, “최저임금법제의 입법동향과 주요 쟁점”, 한국고용노사관계학회 2022년 동계학술대회, 2022
- 고용노동부 2022. 8. 5. 보도자료 “고용노동부, 2023년 최저임금 시간급 9,620원으로 고시”
- 최저임금위원회 2022. 6. 16. 보도참고자료, “최저임금위원회, 2022년 제4차 전원회의 개최”
- 최저임금위원회 2023. 6. 22. 보도참고자료, “2023년 제7차 전원회의 개최 결과”

- 통계청, “2022년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과”, 2022
통계청 2023. 5. 25. 보도자료, “2023년 1/4분기 가계동향조사 결과”
- 일본 중앙최저임금심의회 2017. 3. 28. 회의자료 “中央最低賃金審議會目安制度の在
り方に關する全員協議會報告(平成29年 3 月28日)”, 2017
- 머니투데이 2023. 7. 2. 보도, “서울·농촌 최저임금 똑같이... “물가가 다른데” 지역
차등 솔솔”, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023070114581938283>
- 연합뉴스 2022. 7. 26. 보도, “한총리, 최저임금 지역별 차등화, 충분한 사회적 논의
거쳐야”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220726124800001?input=1195m>
- 중소기업신문 2022. 6. 8. 보도, “소공연(소상공인연합회), 최저임금 지역별·업종
별로 차등 적용해야”, <http://www.smedaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=232236>
- 통계청 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15006&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=10
- 통계청 국가통계포털, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL15002&conn_path=I2
- 멕시코 최저임금위원회 홈페이지, <https://www.gob.mx/conasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2023?idiom=es>
- 미국 노동부 홈페이지, <https://www.dol.gov/agencies/whd/mw-consolidated>
- 미국 노동부 홈페이지, <https://www.dol.gov/agencies/whd/minimum-wage/state>
- 일본 중앙최저임금심의회 2023. 4. 6. 제65회 회의록, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33080.html
- 일본 후생노동성 지역별 최저임금 자료, https://pc.saiteichingin.info/table/page_list_nationallist.php
- 제네바 주재 유엔 사무소 및 기타 국제기구 주재 스위스 대표부 홈페이지,
<https://www.eda.admin.ch/missions/mission-onu-geneve/en/home/manual-regime-privileges-and-immunities/introduction/manual-labour-law/Salaire-minimum-dans-le-canton-de-Geneve.html>
- 캐나다 정부 홈페이지, <https://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/rpt2.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA>
- 캐나다 정부 최저임금 자료, <https://srv116.services.gc.ca/dimt-wid/sm-mw/rpt2.aspx?GoCTemplateCulture=en-CA>
- ADVANCED NEWS 2023. 4. 6. 보도, “最賃ランク分け、4段階から3段階に
地域間格差は正図る、最低賃金審議會”, <https://www.advance-news.co.jp/news/2023/04/3.html>

ILO 홈페이지, https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_439073/lang-en/index.htm

[Abstract]

Study on the Jurisprudential Basis for the Minimum Wage Differentials by Region

LEE, Jae-Hyun*

In some countries, different minimum wages amounts are applied by region, while in Korea, a single minimum wage amount is applied across all regions. To explore the topic of applying minimum wages differentiated by region, one must address and consider the purpose and function of the minimum wage system under the Constitution, the scope and limitations of the differential application of minimum wages, and the potential impact of differential application of minimum wages on other labor-related laws and provisions.

Differentiating the minimum wage amount by region allows for consideration of the living standards and cost of living in each region, therefore, being aligned with the goal of the Minimum Wage Act. Yet, it is not appropriate to expect the differential application of minimum wages would have a far-reaching effect, such as improvement of the overall local economy, increased employment rates, and enhancement of working conditions.

When considering the application of minimum wage amount differentiated by region in Korea, it needs to be made clear that uniformly applying the legal minimum wage should remain as the principle and the differential application of minimum wages is regarded as an exception. Also, it may not be necessary to applying minimum wage amounts different from the legal minimum wage in every region. Rather, it would be reasonable to implement this approach selectively wages in certain regions depending on the need. In regions where applying the legal minimum wage becomes challenging, differential minimum wages could be applied, while concurrently developing means and methods to restore the universal application of the legal minimum wage. The successful implementation of differential minimum wages by region requires more detailed

* Pusan National University Lecturer, Ph.D, CPLA.

statistical data, analyses, and fact-finding surveys. A comprehensive review of factors influencing legislation and policies in the long-term is also needed.

Keywords : Minimum wage, Minimum Wage Act, Minimum wage system,
Minimum wage Differentials, Minimum wage differentials by region

