

勞 動 經 濟 論 集
第41卷 第4號, 2018. 12. pp.107~131
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

최저임금 결정구조의 경제적 분석*

이 인 재**

본고는 최저임금위원회의 최저임금 결정구조에 관한 모델을 제시하고, 최저임금위원회 참여 주체들의 행동, 결정 과정 및 결과를 분석한다. 최저임금위원회는 지금까지 노사안을 놓고 표결하는 방식과 공익위원안을 놓고 표결하는 두 가지 방식을 사용하여 왔다. 모델에 따르면 어느 방식에 의하건 최저임금은 공익위원 중위투표자가 선호하는 최저임금 수준이나 그에 근접한 수준에서 결정되지만, 노측안과 사측안이 채택될 확률은 동일하다. 최저임금 결정 과정에 관한 실증적 증거들은 모형의 예측과 부합되는 것으로 나타난다. 최저임금위원회에서 노측안이 채택된 확률은 50%에서 크게 벗어나지 않으며, 최저임금 인상률은 정부의 성격으로 측정된 공익위원 중위투표자의 선호에 따라 통계적으로 유의하게 달라진다. 따라서 현행 결정구조에서는 정부의 공익위원의 구성이 사실상 최저임금 수준을 결정한다고 볼 수 있다.

주제어: 최저임금, 최저임금위원회, 최저임금 결정구조, 중위투표자

논문 접수일: 2018년 11월 8일, 논문 수정일: 2018년 12월 25일, 논문 게재확정일: 2018년 12월 27일

* 논문에 대한 건설적인 논평을 해주신 익명의 심사자분들에게 진심으로 감사드린다. 논문의 오류는 필자의 책임이다.

** 인천대학교 경제학과 부교수 (leeinjae@inu.ac.kr)

I. 문제 제기

최저임금 인상률이 과거에 비해 높게 결정되면서 최저임금의 파급효과에 관한 관심이 높아지고 있다. 여기에는 최저임금의 고용효과(이병희, 2008; 김대일, 2012; 강승복·박철성, 2015; 이정민·황승진, 2016), 임금분포 효과(이정민·황승진, 2018) 및 최저임금 미준수(이인재, 2018a, 2018b)의 문제 등이 있다. 이들 문제에 대해서는 현재 많은 연구가 진행되고 있으며, 실증적 합의가 형성되어가는 단계에 있다.

최근에는 최저임금의 결정구조에 관한 관심도 증가하고 있다. 주지하는 것처럼, 최저임금은 최저임금위원회에서 결정되고 있다. 최저임금위원회는 근로자위원 9인, 사용자위원 9인, 공익위원 9인 등 총 27명으로 구성된 독립적인 위원회이다. 최저임금은 이들 최저임금위원회 위원들의 심의·의결을 통해 결정된다. 이러한 최저임금의 결정구조는 최저임금제도가 도입된 1987년 이후 변화 없이 그대로 유지되고 있다. 그런데 기존의 최저임금의 결정구조를 크게 바꾸어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그 이유는 다음과 같은 몇 가지이다.

첫째, 최저임금 결정 과정이 정치적 상황이나 노사의 내부사정 등에 의해 자의적으로 결정된다는 비판이다. 최저임금 결정절차가 확고하게 확립되어 있지 않으며, 최저임금 결정의 합리적 근거나 객관적 산출근거가 충분하게 제시되고 있지 않다는 점이 지적되고 있다. 둘째, 최저임금이 사실상 공익위원들에 의해 결정되고 있다는 것이다. 보통 노사는 참여한 입장 차이를 보이고 의견이 갈리기 때문에 공익위원이 캐스팅 보트를 쥐는 경우가 많다. 공익위원들은 정부가 전문가 중에서 선임하기 때문에 결국 최저임금은 사실상 정부의 선호를 반영하여 결정된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 공익위원 구성방식의 변화가 필요하다는 주장이다. 셋째, 그간의 최저임금 결정 과정을 보면 노사합의에 의해 처리된 경우도 있지만, 대부분 표결로 결정되었으며 표결 과정에서 근로자위원이나 사용자위원이 빈번하게 불참이나 퇴장하는 경우가 많았다. 이러한 파행적 결정이 최저임금을 둘러싼 불필요한 사회적 갈등으로 연결되고 있다는 점도 거론되고 있다. 이 중 가장 근본적인 비판은 최저임금이 정부의 선호를 반영하여 결정된다는 두 번째 비판일 것이다.

본고의 목적은 최저임금 결정구조를 경제학적으로 분석함으로써, 현행 결정구조의 문제점으로 지적되고 있는 점들을 객관적으로 평가하는 것이다. 이를 위해 우선 현재의 최저임금 결정구조의 특징과 절차를 반영한 모델을 구축하고, 이를 바탕으로 최저임금 심의와 결정에 참여하는 참여 주체들의 행위를 분석한다. 그리고 유인 분석을 통해 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원의 행동을 예측하고, 최저임금 심의·의결 과정과 결과를 설명할 수 있는 분석틀을 제시한다. 그리고 이러한 분석틀을 이용하여 현재 지적되고 있는 결정구조의 문제를 체계적으로 검토해보고자 한다.

최저임금 결정구조에 관한 기존 연구는 매우 드물다. 국내외 문헌에서 Boeri(2012)가 유일하게 확인되는 연구이다. 그는 최저임금 결정제도를 노사정 삼자로 구성된 위원회에서 결정하는 방식, 정부가 노사의 자문을 얻어 결정하는 방식 및 정부가 직접적으로 결정하는 방식의 세 가지로 나누고, 각 결정방식에서의 최저임금 수준을 비교하였다. 한편 주제는 다르지만, 위원회(committee)를 통한 통화정책의 결정에 관해서는 상대적으로 많은 연구가 축적되어 있다(Blinder, 2010; Riboni & Ruge-Murcia, 2010; Chappell, McGregor & Vermylea, 2014). 이 연구들은 통화정책을 결정하는 위원회의 자료를 이용하여 통화정책이 결정되는 대안적 모델을 이론적·실증적으로 분석하고 있다. 또한, 조금 다른 맥락이지만 배심원의 평결에 관한 분석 모형도 다수 존재한다(Gerardi & Yariv, 2007).

본고는 선행연구의 문제의식에 입각하여 기존의 투표 모형, 합의 모델 및 중재 모델(arbitration model)을 결합한 최저임금위원회의 의사결정 모델을 구축한다. 이를 통해 최저임금 심의과정에서 최저임금 수준에 대한 합의가 이루어질 수 있는 조건, 최저임금 결정과정에서의 참여 주체들의 전략적 행동 및 결과가 제시된다. 모델의 주요 결론은 최저임금에 대한 근로자위원과 사용자위원의 합의가 성립하지 않을 경우, 최저임금은 공익위원 중위투표자의 선호를 반영하여 결정된다는 것이다. 따라서 모형에 따르면 정부의 공익위원 구성이 최저임금 수준을 결정하는 데 직접적인 영향을 미치게 된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 최저임금 결정구조를 간략하게 설명하고, 지난 30년간 최저임금 결정과정을 정리한다. 제Ⅲ장에서는 최저임금 결정구조 모델을 제시하고 특징을 설명한다. 제Ⅳ장은 최저임금위원회의 최저임금 결정 관련 자료를 이용하여 모델이 제시하는 가설을 검증한다. 제Ⅴ장은 분석 결과가 기존의 최저임금 결정 방식에 어떤 합의를 제시하는지를 설명한다.

II. 최저임금 결정과정

최저임금위원회는 근로자를 대표하는 근로자위원 9명, 사용자를 대표하는 사용자위원 9명, 공익을 대표하는 공익위원 9명으로 구성된다(최저임금법 제14조제1항). 따라서 총 27명의 위원으로 구성된다. 최저임금위원회 위원은 고용노동부 장관의 제청에 의하여 대통령이 위촉한다. 근로자위원은 총연합단체인 노동조합에서 추천한 사람 중에서 제청하고, 사용자위원은 전국적 규모의 사용자단체 중 고용노동부 장관이 지정하는 단체에서 추천한 사람 중에서 제청한다(최저임금법시행령 제12조). 공익위원은 노동문제에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 고용노동부 장관이 제청한다(최저임금법시행령 제13조). 위원의 임기는 3년이며, 연임할 수 있다(최저임금법 제14조제3항). 최저임금위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 두는데, 공익위원 중에서 위원회가 선출한다(최저임금법 제15조). 지금까지의 관행은 근로자위원과 사용자위원의 위촉은 대체적으로 노동계와 경영계의 추천에 따라 이루어지며, 공익위원의 위촉은 고용노동부(정부)의 선호가 반영되어 이루어지는 것으로 알려져 있다.

고용노동부 장관은 매년 8월 5일까지 다음연도에 적용될 최저임금을 결정하여야 한다(최저임금법 제8조제1항). 이를 위해 고용노동부 장관은 매년 3월 31일까지 최저임금위원회에 최저임금에 관한 심의를 요청한다(최저임금법시행령 제7조). 최저임금위원회는 심의를 요청받아 최저임금안을 심의 요청을 받은 날부터 90일 이내에 고용노동부 장관에게 제출하여야 한다(최저임금법 제8조제2항). 따라서 고용노동부 장관이 3월 31일 심의를 요청하면 최저임금위원회는 6월 29일까지 최저임금을 결정해야 한다. 그러나 지금까지의 운영실태를 보면 심의과정이 길어져 법정기한을 지키지 못하는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어, 2018년도 최저임금안은 법정기한을 넘겨 7월 15일에 결정되었다.

고용노동부 장관은 최저임금위원회로부터 최저임금안을 제출받은 때에는 최저임금안을 고시한다. 근로자를 대표하는 자나 사용자를 대표하는 자는 고시된 최저임금안에 대하여 이의가 있을 경우 고시된 날부터 10일 이내에 고용노동부 장관에게 이의를 제기할 수 있다. 고용노동부 장관은 근로자를 대표하는 자나 사용자를 대표하는 자의 이의가 이유 있다고 인정되는 경우 또는 최저임금안에 따라 최저임금을 결정하기 어려운

경우에는 그 내용을 밝혀 최저임금위원회에 최저임금안의 재심의를 요청한다. 만일 이의제기가 없거나, 고용노동부 장관이 재심의 요청을 하지 않으면 최저임금은 고시된 대로 다음 연도 1월 1일부터 효력을 발생한다. 지금까지 노동자단체 10건, 사용자단체 13건 등 총 23건의 이의제기가 있었으나, 고용노동부 장관이 최저임금위원회에 재심의를 요청한 경우는 한 번도 없었다. 따라서 최저임금위원회가 결정한 최저임금안이 사실상 다음 연도의 최저임금이라고 볼 수 있다.

지금까지 최저임금 심의절차를 분석해 보면, 대체로 다음과 같은 절차를 따라 심의가 진행되는 것으로 나타난다. 첫째, 고용노동부 장관으로부터 심의 요청을 받으면 최저임금위원회는 최저임금 심의를 위한 준비작업으로 임금실태와 생계비 등 기초조사 자료를 수집하고 전문위원회에서의 논의를 진행한다. 둘째, 최저임금 수준 이외에도 최저임금 제도개선 사항이 논의된다. 그간의 심의과정에서는 최저임금의 결정단위 및 업종별 구분적용 문제가 제도개선 관련 쟁점으로 지속적으로 논의되었다. 이 두 가지 쟁점은 2018년도 최저임금 심의과정에서 처음 제기된 문제는 아니며, 지난 10년간 지속적으로 노사 간의 쟁점으로 제기되어 왔던 문제이다. 특히 업종별 구분적용 문제는 현재 최저임금제도 개선과 관련하여 관심이 집중하고 있다. 셋째, 최저임금 수준에 관한 심의는 사실상 제도개선 문제가 논의된 뒤 법정기한에 임박하여 집중적으로 진행된다. 이는 최저임금 수준에 대한 의사결정이 단기간에 이루어진다는 것을 의미하지는 않는다. 심의 개시와 함께 최저임금 수준에 관한 공식적 및 비공식적 논의가 개시된다. 또한, 심의과정에서 공익위원들의 최저임금 수준에 대한 견해도 점차 명확해진다. 이와 함께 정부 입장 및 최저임금 수준에 대한 언론의 보도 등이 이어지고 최저임금 수준에 대한 노동계와 경영계의 입장이 확인된다. 따라서 노사가 최종안을 제시할 때에는 적어도 다음 연도 최저임금 수준 또는 인상률에 대한 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원의 입장과 예상이 어느 정도 형성된 시점이라고 볼 수 있다.

본고가 초점을 맞추는 부분은 최저임금 수준의 결정이다. 최저임금은 최저임금위원회 위원들이 노사가 제시한 최종안을 놓고 표결을 하여 결정된다. 최종안을 제시하기 전에 노사는 수차례 최저임금안을 동시에 제시한다. <표 1>은 노사의 2018년도 최저임금 심의과정에 나타난 노사의 요구안의 변화를 보여준다. 노측의 최초 제시안은 1만원이었으며, 사측의 최초 제시안은 6,625원이었다. 노사의 제시안의 차이는 무려 3,375원이다. 이러한 노사의 최저임금 요구안의 차이는 수정안이 제시되면서 점차 줄어드는

〈표 1〉 노사의 2018년도 최저임금 제시안

	최초안	1차 수정안	2차 수정안	3차 수정안	최종안
근로자위원	10,000 (54.6%)	9,570 (47.9%)	미제출	8,330 (28.7%)	7,530 (16.4%)
사용자위원	6,625 (2.4%)	6,670 (3.1%)	제출 (비공개)	6,740 (4.2%)	7,300 (12.8%)

주: 2017년 최저임금액은 6,470원임. ()은 2017년 대비 명목 인상률임.
자료: 최저임금위원회(2018b).

데 노사의 1차 수정안은 각각 9,570원과 6,670원이었다. 제2차 수정안은 사용자위원은 제출하였으나, 근로자위원이 미제출하여 사용자위원의 제출안이 공개되지 않았다. 노사의 3차 수정안은 8,330원과 6,740원으로 양측의 제시안의 차이가 1,590원으로 줄어들었다. 노사 최종 수정안은 각각 7,530원과 7,300원으로 230원의 차이로 이전의 제시안에 비해 매우 근접하였다. 최저임금위원회는 노사공익위원 27명 전원이 참석하여 노사의 최종안에 대해 표결을 실시하였다. 표결 결과 15표 대 12표로 근로자위원안이 더 많은 득표수를 얻어 '2018년도 적용 최저임금(안)'으로 결정되었다. 그리고 최저임금위원회가 의결한 최저임금(안)은 고용노동부 장관에게 제출되었고, 고용노동부 장관은 이 최저임금안을 고시한 후, 2018년도 최저임금으로 확정하였다.

그러나 최저임금이 이러한 방식에 의해서만 결정된 것은 아니다. 최저임금위원회가 마지막에 노사안을 놓고 표결하는 것이 아니라, 공익위원이 제시한 공익위원안을 놓고 표결하는 방식으로 최저임금을 결정한 경우도 많다. 이 방식으로 최저임금이 결정되는 경우에도 첫 번째 방식에서와 같이 노사는 수차례에 걸쳐 최저임금안을 제시한다. 공익위원은 이 과정에서 공익위원 구간안을 제시하기도 한다. 마지막에 공익위원이 공익위원안을 제시하며, 찬반 표결을 통해 최저임금을 결정한다.

2015년도 적용 최저임금 심의 결정 과정은 두 번째 방식을 따라 진행되었다. <표 2>에서 살펴본 것처럼 노사 양측은 네 차례에 걸쳐 최저임금안을 제시하였다. 노사 네 번째 수정안은 각각 5,990원(15.0% 인상)과 5,320원(2.1% 인상)이었다. 노사 양측에 더 이상 수정안이 나오지 않자 공익위원은 인상을 5.4~7.4%의 공익위원 구간안을 제시하였고, 최종적으로 공익위원이 5,580원(7.1% 인상)의 공익위원안을 제시하였다. 표결 결과 공익위원과 근로자위원이 찬성하여 공익위원안이 최저임금으로 의결되었다.

〈표 2〉 노사공의 2015년도 적용 최저임금 제시안

	최초안	1차 수정안	2차 수정안	3차 수정안	4차 수정안	최종안
근로자위원	6,700 (28.6%)	6,700 (28.6%)	6,630 (27.3%)	6,390 (22.6%)	5,990 (15.0%)	-
사용자위원	5,210 (0.0%)	5,245 (0.7%)	5,245 (0.7%)	5,265 (1.1%)	5,320 (2.1%)	-
공익위원	-	-	-	-	-	5,580 (7.1%)

주: 2014년 최저임금액은 5,210원임. ()은 2014년 대비 명목 인상률임.
 자료: 최저임금위원회(2018a).

이 밖에도 그간의 최저임금위원회 최저임금 결정방식을 보면 두 가지 방식을 혼합하여 사용한 경우도 보이고, 또한 2019년 최저임금 결정과정에서처럼 이례적으로 사용자위원이 업종별 구분적용 문제가 관철되지 않자 최저임금안 제시를 거부하여, 공익위원안과 근로자위원안을 놓고 표결한 경우도 보인다. 따라서 최저임금위원회 심의과정에 관한 확고하게 구속력 있는 절차가 존재한다고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 크게 보면 위에서 제시한 노사안을 놓고 투표하는 방식과 공익위원안을 놓고 투표하는 방식 두 가지로 나눌 수 있을 것이다.

이하에서는 이러한 최저임금 심의·결정 과정의 특징을 반영한 모델을 구성하고, 최저임금 심의의결에 참여하는 주체들의 행위를 분석하고자 한다. 최저임금 결정구조가 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원의 행동에 어떤 영향을 미치는지를 분석하여, 노사의 최저임금 제안 수준 및 최저임금 수준의 결정을 체계적으로 설명할 수 있는 분석틀을 제시할 것이다.

Ⅲ. 최저임금 결정구조 모델

이 장에서는 앞에서 서술한 최저임금위원회의 의사결정 구조와 과정의 특징을 반영한 경제적 모델을 구성하고, 이러한 결정구조하에서 결정되는 최저임금의 수준을 도출한다. 최저임금심의위원회 결정구조 모델은 최저임금위원회가 노사안을 놓고 위원회

전원이 투표하는 경우와 공익위원이 제시한 공익안을 놓고 위원회 전원이 투표하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 모델에 따르면 어느 경우에서든지 최저임금 수준은 공익위원 중위투표자의 선호에 의해 결정된다.

최저임금위원회를 구성하는 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원은 바람직한 최저임금이 얼마인지에 대해 각자 입장을 가지고 있다. 그리고 이러한 입장의 차이는 최저임금 수준 변수 w 라는 하나의 차원으로 정량화될 수 있다고 가정하자.¹⁾

최저임금심의과정에서 근로자위원과 사용자위원은 최저임금 수준에 합의할 수 있다. 만약 근로자위원과 사용자위원 사이에 합의가 이루어지면 그 합의에 따라 최저임금 수준이 결정된다. 근로자위원이 제안한 최저임금 수준을 w_u 라고 하고, 사용자위원이 제안한 최저임금 수준을 w_f 라고 하자. 최저임금 수준에 관하여 양자의 합의가 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조건이 만족되어야 한다.

$$w_u \leq w_f \quad (1)$$

여기에서 w_f 는 사용자위원이 제시한 최저임금이며, w_u 는 근로자위원이 제시한 최저임금이다. 위의 식 (1)이 충족되면 $[w_u, w_f]$ 의 합의 영역이 존재한다. 이렇게 합의 영역이 존재하면 근로자위원과 사용자위원은 합의를 통해 최저임금 수준을 결정한다.

최저임금위원회에서 w_f 와 w_u 가 제시되는 원리는 개별적 노사분쟁에서 합의 영역이 형성되는 원리와는 전혀 다르다. 개별 분쟁에서는 합의가 이루어지지 않으면 직접적 비용이 발생한다. 예를 들어, 노사 모두 비합의로 인한 경제적 손실 및 파업 비용 등을 부담한다. 노사가 합의하면 이 비용을 부담하지 않으므로 합의의 유인이 존재한다. 그러나 최저임금 결정과 관련하여 근로자위원과 사용자위원 또는 이들이 대표하는 단체들은 이러한 비용을 직접적으로 부담하지 않는다. 따라서 최저임금과 관련한 근로자위원의 w_u 그리고 사용자위원의 w_f 수준은 다른 방식으로 결정될 것이다.

1) 물론 최저임금과 관련하여 최저임금 결정단위와 업종별 구분적용 문제 등에 대해 위원들 사이에 견해의 차이가 존재할 수 있다. 그러나 이러한 제도 관련 문제는 지금까지 최저임금 수준과는 분리되어 논의되었다. 즉, 최저임금위원회는 제도적 이슈를 먼저 논의하고, 이것이 결정된 후에 최저임금 수준 문제를 논의하였다. 일반적으로 k 개의 이슈가 존재하는 경우에는 최저임금위원들의 입장 차이를 k 차원 벡터 간의 거리로 측정할 수 있다(Wittman, 1983). 다수의 이슈가 존재하는 경우에도 모델의 핵심적인 결과는 변하지 않는다.

1. 노사안 표결 방식

만일 식 (1)이 성립하지 않아 근로자위원과 사용자위원이 합의하지 못하는 경우 최저임금은 표결에 의해 결정된다. 즉, 근로자위원이 노측안을 사용자위원이 사측안을 제시하고 이 두 안을 놓고 공익위원을 포함한 최저임금위원 전원이 투표를 한다. 투표에서 다수를 득표한 안이 다음 연도의 최저임금 인상률로 결정된다.

최저임금위원회는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 각 9인으로 구성되어 있다. 근로자위원과 사용자위원 간의 합의가 형성되지 않아 투표로 최저임금을 결정할 경우 근로자위원은 모두 근로자위원안에 투표하고, 사용자는 모두 사용자위원안에 투표한다고 가정한다. 공익위원 9인은 각자 바람직한 최저임금 수준에 대한 입장 w_i 를 가지고 있다. 공익위원은 9명이므로 $i = 1, 2, \dots, 9$ 이다. 공익위원 중 가장 낮은 수준의 최저임금을 선호하는 사람을 1, 가장 높은 수준의 최저임금을 선호하는 사람을 9로 표현하기로 하자.

각각의 공익위원들의 가지고 있는 이러한 입장은 경제 상황 및 노동시장 상황에 대한 인식과 이데올로기적 성향 등에 의해 좌우된다. 공익위원들은 고용과 노동 분야의 전문가 중에서 임명된다. 따라서 이들은 바람직한 최저임금 수준에 대해 확고한 사전적 선호를 가지고 있다. 이 선호는 노사가 제시하는 최종안에 따라 변하지 않는다고 가정한다. 공익위원들은 최저임금을 결정하는 투표에서 노측안과 사측안 중 자신이 바람직하다고 생각하는 최저임금 수준에 보다 가까운 제안에 투표를 한다. 공익위원들이 단순히 양측 제시안의 중간("split-the-difference")을 선호한다거나, 양측 제안을 적절히 절충한 최저임금 수준을 선호하지는 않는다고 가정한다.²⁾

다음 연도 최저임금으로 근로자위원이 w_u 를 제시하고 사용자위원이 w_f 를 제시한다고 할 때 대칭적 단봉선호를 가진 공익위원 i 의 선택을 살펴보자. 공익위원 i 는 식 (2a)의 조건이 충족되면 사측안에 투표하고, 식 (2b)의 조건이 충족되면 노측안에 투표한다.

2) 이러한 가정이 모델의 결론을 도출하는 데 반드시 필요한 것은 아니다. 공익위원들이 생각하는 바람직한 최저임금 수준이 노측안과 사측안에 의해 일부 영향을 받는다고 가정하더라도 본문의 식 (2a)와 (2b)가 도출된다. 본고는 공익위원들의 역할을 노사간 분쟁중재에서의 중재자의 역할에서 유추하고 있다. 중재자의 행동 및 동기에 관해서는 Ashenfelter and Bloom(1984) 및 Ashenfelter(1987)을 참조하기 바란다.

$$|w_i - w_f| < |w_u - w_i| \quad (2a)$$

$$|w_i - w_f| > |w_u - w_i| \quad (2b)$$

만약 두 제안과 자신이 이상적으로 생각하는 최저임금 수준과의 차이가 동일하면 그 공익위원은 임의로 투표한다고 가정한다.

이러한 방식으로 공익위원들이 노측안과 사측안을 놓고 투표를 한다고 가정하면, Hotelling-Downs 모형(Hotelling, 1929; Downs, 1957)에서와 유사한 상황이 발생한다. 최저임금 수준은 공익위원 중 중위투표자(median voter)의 선호를 반영하여 결정된다. 이 공익위원 중위투표자는 공익위원 가운데 바람직한 최저임금 수준에 대한 입장이 가운데(즉, 5번째)에 위치한 사람을 말한다. 만일 이 공익위원이 사측안을 선호한다면 중위투표자보다 낮은 수준의 최저임금을 선호하는 공익위원은 모두 사측안에 투표할 것이므로 과반수가 형성된다. 반대로 이 공익위원이 노측안을 선호한다면 중위투표자보다 높은 수준의 최저임금을 선호하는 공익위원은 모두 노측안에 투표하므로 과반수가 형성된다.

사실상 최저임금안에 대한 투표 결과를 결정하는 이 공익위원 중위투표자가 이상적으로 생각하는 최저임금 수준을 w_5 라고 하자. 근로자위원과 사용자위원은 자신들의 최저임금안을 제시하기 전에 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준, 즉 w_5 에 대해 확실하게 알지 못한다. 그러나 근로자위원과 사용자위원은 공익위원 중위투표자가 이상적이라고 생각하는 최저임금의 확률분포에 관해 공통된 사전적 정보를 가지고 있다. 이러한 사전적 정보는 누적확률분포함수 $F(\cdot)$ 와 확률밀도함수 $f(\cdot)$ 로 표현된다. 근로자위원과 사용자위원은 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준을 공익위원들의 전문가로서의 경력이나 성향 등의 공개된 정보를 통해 판단할 수 있다. 이와 더불어 최저임금위원회의 심의가 진행되는 과정에서 공익위원 중위투표자의 선호가 점차 명확하게 드러날 수도 있다.³⁾

근로자위원은 사용자위원보다 높은 수준의 최저임금안을 제시한다고 가정하자. 즉, $w_f < w_u$ 이다. 그러면 식 (2a) 및 (2b)로부터 투표에 의해 사측안과 노측안이 채택될

3) 누가 중위투표자인가에 대한 불확실성이 존재하는 경우에는 불확실성을 달리 정의해야 한다. 이에 관한 예시는 Celen and Ozgur(2018)에 제시되어 있다. 본문에서 서술하고 있는 것처럼 공익위원 중위투표자는 최저임금 심의과정에서 명확하게 식별될 수 있으므로, 본고는 중위투표자 자체에 대한 불확실성이란 방식으로 문제를 설정하지는 않는다.

확률은 각각 다음과 같이 도출된다.

$$F\left(\frac{w_f + w_u}{2}\right) \tag{3a}$$

$$1 - F\left(\frac{w_f + w_u}{2}\right) \tag{3b}$$

여기에서 $\frac{w_f + w_u}{2}$ 는 근로자위원과 사용자위원이 제안한 최저임금의 중간점이다. 식에서 잘 나타나는 것처럼 w_f 와 w_u 가 증가할수록 사측안이 채택될 확률은 증가하며, 반대로 노측안이 채택될 확률은 감소한다. 식 (3a)와 식 (3b)로부터 다음 연도의 기대 최저임금(expected minimum wage)이 도출된다.

$$E(w; w_f^*, w_u^*) = F\left(\frac{w_f + w_u}{2}\right)w_f + \left\{1 - F\left(\frac{w_f + w_u}{2}\right)\right\}w_u \tag{4}$$

근로자위원과 사용자위원이 위험중립적이라고 가정하자. 그러면 식 (4)의 기대 최저임금(expected minimum wage)이 근로자위원과 사용자위원의 기대보수(expected payoff)가 된다. 근로자위원은 가능한 한 높은 수준의 최저임금을 선호하며, 사용자위원은 가능한 한 낮은 수준의 최저임금을 선호한다. 따라서 사용자위원은 식 (4)의 기대 최저임금을 최소화하려고 하는 w_f 를 선택하려고 하며, 근로자위원은 식 (4)의 기대 최저임금을 최대화하는 w_u 를 선택하려고 한다.

근로자위원과 사용자위원이 각각 어떤 제안을 할지는 내쉬균형(Nash equilibrium)의 개념을 이용하여 도출할 수 있다. 최저임금 최종안 제시에서의 내쉬균형은 근로자위원과 사용자위원 모두 최종안을 바꿈으로써 더 이상 식 (4)의 기대 최저임금 수준을 높이거나 낮출 수 없는 근로자위원과 사용자위원의 최종안을 말하며, 근로자위원과 사용자위원 누구도 여기에서 벗어날 유인이 없는 최종안을 말한다. 즉, 모든 w_f 와 w_u 에 대해서

$$E(w_f^*, w_u) \leq E(w_f^*, w_u^*) \leq E(w_f, w_u^*) \tag{5}$$

를 성립시키는 근로자위원과 사용자위원의 최종안 (w_f^*, w_u^*)가 내쉬균형이다.

식 (4)에 나타난 것처럼 근로자위원과 사용자위원의 기대 최저임금 수준은 자신이 어떤 최저임금 수준을 제안하는가에 의해서도 좌우되지만 상대방이 어떤 수준의 최저임금을 제안하는가에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 근로자위원은 사용자위원의 제안 w_f 를 전제로 식 (4)를 최대화한다. 반면 사용자위원은 근로자위원의 제안 w_u 를 전제로 식 (4)를 최소화한다. 즉 근로자위원과 사용자위원은 상대방의 제안 수준을 고려하여 최선의 반응을 할 것이다. 그리고 이 조건을 모두 충족시키는 제안 (w_f^*, w_u^*) 이 내쉬균형이 된다. 구체적으로 식 (5)로부터 내쉬균형에서의 근로자위원과 사용자위원의 제안이 다음과 같이 도출된다.

$$w_f^* = w^* - \frac{1}{2f(w^*)} \quad (6a)$$

$$w_u^* = w^* + \frac{1}{2f(w^*)} \quad (6b)$$

여기에서 w^* 은 확률변수인 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준 w_5 의 중위값(median)이다. 만일 $f(w^*) > 0$ 이고 f 가 w^* 에서 충분히 집중되어 있다면 식 (6a)와 식(6b)의 최종안은 유일한 내쉬균형이 된다(Brams & Merrill, 1983).

식 (6a)와 (6b)에 제시된 근로자위원과 사용자위원 제시한 내쉬균형 최저임금안은 다음과 같은 특징을 가진다(Farber, 1980). 첫째, 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준의 확률분포가 좌우대칭이면 근로자위원과 사용자위원의 최저임금안은 w^* 로부터 좌우대칭적인, 즉 w^* 로부터 동등한 금액만큼 차이가 난다. 둘째, 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준에 대한 불확실성(uncertainty)이 증가하면 w_f^* 와 w_u^* 사이의 차이가 증가한다. 반대로 불확실성이 존재하지 않는 완전정보 상황에서는 근로자위원과 사용자위원의 최종안은 모두 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준 w^* 로 수렴한다. 셋째, 근로자위원과 사용자위원이 모두 위험기피적이라고 가정하면 위험기피성이 증가할수록 양자의 최종안의 차이는 감소한다. 또한, 위험기피성이 상대적으로 큰 당사자가 w^* 에 보다 가까운 최종안을 제출할 것이다.

예를 들어, 공익위원 중위투표자가 바람직하다고 생각하는 최저임금 수준이 정규분포 $F(\cdot | \mu, \sigma)$ 를 취한다고 가정해보자. 그렇다면 노측안과 사측안은 각각 다음과 같다.

$$w_f^* = \mu - \sqrt{\frac{\pi\sigma^2}{2}} \tag{7a}$$

$$w_u^* = \mu + \sqrt{\frac{\pi\sigma^2}{2}} \tag{7b}$$

식 (7a)와 식(7b)로부터 노측안과 사측안이 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준의 평균(중위)값을 중심으로 좌우대칭인 것을 알 수 있다. 또한, 양측의 최저임금안은 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준의 대한 불확실성이 감소할수록 평균(중위)값으로 수렴한다. 즉,

$$\lim_{\sigma \rightarrow 0} w_f^* = \lim_{\sigma \rightarrow 0} w_u^* = \mu. \tag{8}$$

2. 공익안 표결 방식

이제 두 번째 결정방식으로 최저임금이 결정되는 경우를 분석해 보자. 이 결정방식은 근로자위원과 사용자위원이 첫 번째 방식에서와 같이 자신들의 최저임금안을 제시하지만, 마지막에 공익위원이 최종적으로 공익위원안을 제시하고 이 공익위원안을 놓고 최저임금위원회가 표결하는 방식으로 진행된다.

두 번째 방식은 첫 번째 방식과 본질적으로 다르지 않다. 두 번째 방식에서도 식 (1)의 합의의 조건이 충족되면 근로자위원과 사용자위원의 합의로 최저임금이 결정된다. 근로자위원과 사용자위원의 합의가 이루어지지 않으면, 노사가 최저임금안을 제시한다. 다른 점은 마지막에 공익위원이 공익위원안을 제시한다는 것이다. 공익위원안이 공익위원 내에서의 다수결에 의해 결정된다면, 중위투표자 정리(Median Voter Theorem)에 의해 공익위원안은 공익위원 중위투표자가 바람직하다고 생각하는 최저임금 수준 w_5 로 결정된다(Riboni & Ruge-Murcia, 2010).⁴⁾

$$w_p = w_5 = median\{w_1, w_2, \dots, w_9\} \tag{9}$$

4) 공익위원들의 수가 홀수이고, 선호체계가 단봉(single-peaked)이며, 이슈가 최저임금이라는 하나의 차원(one-dimension)에만 존재하면 공익위원 중 중위투표자가 선호하는 최저임금이 공익위원안이 된다.

이다.

이 공익위원안에 대해 공익위원이 모두 찬성한다고 하면, 결국 공익위원안의 통과 여부는 근로자위원과 사용자위원의 결정에 달려 있다. 근로자위원과 사용자위원의 결정은 아래의 식과 같다.

$$|w_p - w_f^*| < |w_u^* - w_p| \quad (10a)$$

$$|w_p - w_f^*| > |w_u^* - w_p| \quad (10b)$$

식 (10a)가 성립하면 사용자위원이 공익위원안에 찬성하고, 식 (10b)가 충족되면 근로자위원이 공익위원안에 찬성한다.

그런데 공익위원안 w_p 가 제시되면, 식 (10a)와 (10b) 중 어느 하나는 반드시 성립하므로 공익위원안은 사용자위원의 찬성을 받거나, 또는 근로자위원의 찬성을 받아 항상 통과된다. 따라서 공익위원안을 놓고 투표하는 방식에서는 최저임금은 결국 실현된 공익위원 중위투표자의 선호 수준에서 결정된다.

또한, 앞에서와 같이 근로자위원과 사용자위원이 공익위원 중위투표자가 이상적이라고 생각하는 최저임금의 확률분포에 관해 공통된 사전적 정보를 가지고 있고, 이를 누적확률분포함수 $F(\cdot)$ 로 표현할 수 있다고 가정하자. 그러면 공익위원안이 제시되기 이전의 사용자위원이 공익위원안에 찬성할 사전적 확률과 근로자위원이 공익위원안에 찬성할 사전적 확률은 각각 다음과 같다.

$$F\left(\frac{w_f^* + w_u^*}{2}\right) \quad (11a)$$

$$1 - F\left(\frac{w_f^* + w_u^*}{2}\right) \quad (11b)$$

위의 식 (11a)와 (11b)에서 w_f^* 와 w_u^* 는 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준 w_5 의 중위값(median)을 중심으로 대칭이므로, $F\left(\frac{w_f^* + w_u^*}{2}\right) = F(w^*) = \frac{1}{2}$ 이다. 이는 사전적으로 사용자위원이 공익위원안에 찬성할 확률과 근로자위원이 공익위원안에 찬성할 확률이 동일하게 1/2이 됨을 의미한다.

지금까지 제시한 모델의 결론은 다음과 같다. 최저임금의 결정방식이 노사가 최종안을 제시하고 전체 위원의 투표로 결정하는 방식과 마지막에 공익위원이 최종안을 제시하고 투표하는 방식 모두 최저임금 수준은 공익위원 중위투표자의 선호에 의해 좌우된다. 전자의 방식에서는 노측과 사측이 다른 최저임금안을 제시하나, 두 안은 공익위원 중위투표자에 대한 불확실성이 감소할수록 중위투표자의 선호로 수렴한다. 후자에서는 중위투표자의 선호를 반영한 공익위원안이 근로자위원 또는 사용자위원의 지지를 받아 최저임금으로 결정된다.

IV. 실증적 증거

이 장에서는 최저임금위원회의 심의자료를 이용하여 앞에서 설명한 최저임금 결정구조 모형의 설명력을 확인한다. 본고의 모델은 몇 가지 검증 가능한 가설을 제시해 준다. 그리고 이에 입각한 정치한 실증모형을 설계할 수 있다. 다만 그간의 최저임금위원회 결정 과정 모두를 분석한다 하더라도 자료의 수가 너무 적기 때문에 본격적인 통계적 검증은 사실상 불가능하다. 따라서 이하의 분석은 이러한 한계 내에서 가능한 분석을 제시한 것이다.

본고가 사용한 자료는 1988년부터 2019년도까지의 최저임금 심의과정에서 나타난 근로자위원과 사용자위원이 최종적으로 제안한 최저임금안, 공익위원이 최저임금을 제안한 경우 공익위원 최저임금안, 최저임금의 결정방식, 표결 결과, 최저임금 수준 및 전년 대비 최저임금 명목인상률로 구성된 연도별 자료이다. 이 자료는 각 연도 최저임금 위원회의 발표자료, 최저임금위원회의 보도자료 및 기타 발간물을 이용하여 구축하였다. 이 중 전년 대비 최저임금 인상률이 존재할 수 없는 최저임금이 시행 첫해와 노측 또는 사측 어느 한 쪽이 최저임금안을 아예 제시하지 않았던 두 연도(2016년과 2019년 적용 최저임금 심의)는 분석에서 제외하였다. 따라서 29개 연도의 자료가 분석에 사용되었다. 자료의 내용은 <부표 1>에 제시되어 있다.

<표 3>은 지난 30년간 최저임금 심의 결정 과정을 요약한 것이다. 여기에는 노사가 제시한 최저임금 인상률 평균값, 평균 최저임금 인상률 및 노측안 채택률이 제시되어 있다. 표에 나타난 것처럼, 최저임금이 노사합의로 결정된 경우는 총 8회이다. 노사합

의로 최저임금이 결정된 경우 합의 직전의 노측 최종 인상안은 8.88%, 사측 최종 인상안은 7.94%로 매우 근접해 있다. 최저임금은 노측안과 사측안의 사이인 8.35%에서 결정되었다. 한편 최저임금위원회가 표결로 최저임금을 결정한 경우는 총 21회이다. 표결로 결정된 경우 노측 최종 인상안의 평균값은 16.30%이고, 사측 최종 인상안의 평균값은 7.24%이며, 최저임금 인상률의 평균값은 10.57%이다. 표결로 최저임금을 결정한 경우에도 노측안이 사측안보다 높고, 최저임금 인상률은 그 사이에 위치하고 있다.

앞 장에서 제시된 모델은 최저임금이 표결로 결정되는 경우에 관하여 두 개의 가설을 제시해 준다. 첫째, 노측안과 사측안이 채택될 확률은 동일하다. 모델에 의하면 근로자위원의 최저임금안과 사용자위원의 최저임금안은 그들이 생각하는 공익위원 중위투표자가 생각하는 바람직한 최저임금 수준을 두고 대칭적으로 분포한다. 따라서 공익위원 중위투표자의 선호는 확률분포로 표시되므로 실현된 중위투표자의 선호가 노측안 또는 사측안에 보다 가까운 확률은 사전적으로 동일하다. 즉, 노측안과 사측안이 채택될 확률은 50% : 50%이다. 둘째, 최저임금위원회가 결정한 최저임금 수준은 공익위원의 구성에 따라 달라진다. 공익위원의 구성이 바뀌면, 공익위원 중위투표자가 바뀌고, 그 중위투표자가 선호하는 최저임금 수준도 달라지기 때문이다. 다만 이 경우에도 노측안과 사측안은 공익위원 중위투표자의 선호를 중심으로 대칭적으로 분포하므로 공익위원의 구성 변화와 관계없이 노측안과 사측안이 채택될 확률은 동일해야 한다.

먼저 첫 번째 가설에 대해 검토해 보자. <표 3>은 그간의 최저임금 심의과정에서 노측안이 채택된 비율을 제시하고 있다. 노사안을 놓고 투표를 한 경우에는 노측안이 채택되었는지 아니면 사측안이 채택되었는지의 여부가 명확하게 드러난다. 공익위원안을 놓고 투표를 한 경우에는 이론이 예측하는 것처럼 예외 없이 공익안이 채택된다. 그런데 이때는 노사안 중 어느 안이 채택되었는지를 판단할 수 없다. 그러나 표결 결과를 분석하면 공익위원안이 노측에 유리한 안인지 사측에 유리한 안인지의 판단이 가능하다. 공익위원안이 노측에게 유리한 제안이면 노측이 찬성하고 사측이 반대할 것이다. 반대로 공익위원안이 사측에 유리한 제안이면 사측이 찬성하고 노측이 반대할 것이다. 따라서 공익위원안을 놓고 투표한 경우 노측안의 채택 여부는 노사의 투표결과를 기준으로 노측이 찬성한 경우를 노측안이 채택된 것으로 간주할 수 있다. 노사 일방이 표결에 참여하지 않고 퇴장한 경우도 발견되는데 이 경우에는 퇴장하지 않은 측의 안의 채택된 것으로 간주한다. <표 3>을 보면, 전 기간 동안 노측안이 채택된 확률은 57.1%이며, 사측안이 채택된 확률은 42.9%이다. 모집단의 비율에 관한 T-검정에 따르면 노측

안이 채택될 확률이 50%라는 귀무가설은 기각되지 않는다(t -값=0.657). 따라서 전 기간 동안 노측안이 채택된 확률은 이론적 모형의 예측확률인 50%와 통계적으로 유의하게 다르지 않다.

두 번째 가설을 검토해 보자. 최저임금위원회의 공익위원의 구성은 정부의 성격에 따라 크게 달라진다. 정부의 진보성(강승복, 2017)에 따라 정부를 보수 정부와 진보 정부로 나누면 보수 정부에서 공익위원 중위투표자의 선호와 진보 정부에서 공익위원 중위투표자의 선호는 크게 다를 것이다. 일반적으로 전자가 이상적으로 생각하는 최저임금 수준은 후자가 이상적으로 생각하는 최저임금 수준보다 낮다. 모형에 따르면 공익위원 중위투표자의 선호가 사실상 최저임금을 결정하므로 보수 정부에서의 인상률은 진보 정부에서의 인상률보다 낮을 것이다. <표 3>을 보면 보수 정부에서의 최저임금 인상률 평균은 10.03%인 반면, 진보 정부에서의 최저임금 인상률은 11.28%로 진보 정부에서의 최저임금 인상률이 높다. 이는 모형의 예상과 부합하는 결과이다. 더욱이 인상률의 차이에도 불구하고 노측안의 채택확률은 보수 정부에서 58.3%, 진보 정부에서 55.6%로 거의 차이가 없다. T-검정 결과, 노측안 채택률이 정부의 성격과 관계없이 동일하다는 귀무가설은 기각되지 않는다(t -값=0.123). 다만 보수 정부와 진보 정부에서의 최저임금 평균 인상률의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타난다(t -값=0.461).

<표 3>에는 분석 기간을 적용연도 1999년 이후로 표본을 한정하여 계산한 결과도 제시되어 있다. 최저임금은 1988년부터 효력을 발생하기 시작하였으나 그 후 적용방법 및 적용대상의 변화가 있었다. 어느 제도이든지 제도가 정착하기까지 일정 기간이 필요하다는 점을 감안하여 분석 기간을 제도 시행 10년 후인 1999년도부터로 한정하여 분석해 보았다. 분석 결과는 모형의 가설을 지지해 준다. 네 번에 걸친 노사합의를 제외하면 총 15번의 표결이 진행되었다. T-검정에 의하면 노측안이 채택된 확률은 60.0%로 50%와 통계적으로 유의하게 다르지 않다(t -값=0.791). 이 기간 동안 보수 정부에서의 노측안 채택률은 66.7%, 진보 정부에서 노측안 채택률은 55.6%이다. T-검정 결과, 노측안 채택률이 정부의 성격과 관계없이 동일하다는 귀무가설은 기각되지 않는다(t -값=0.437). 동일한 기간 동안 보수 정부에서의 최저임금 인상률은 6.60%인 반면, 진보 정부에서의 최저임금 인상률은 11.28%로 나타난다. 이러한 정부의 성격에 따른 최저임금 인상률 평균의 차이는 5% 수준에서 통계적으로 유의하다(t -값=2.578).

〈표 3〉 최저임금 결정(적용연도: 1989-2019)

기간	노측안 평균	최저임금	사측안 평균	노측안 채택률	N
전 기간					
노사 합의	8.88 (4.54)	8.35 (4.02)	7.94 (4.06)	-	8
표결	16.30 (10.06)	10.57 (6.00)	7.24 (3.95)	57.1%	21
- 보수 정부	17.39 (12.14)	10.03 (7.15)	5.83 (3.65)	58.3%	12
- 진보 정부	14.84 (6.80)	11.28 (4.31)	9.11 (3.70)	55.6%	9
적용연도 1999년 이후					
노사 합의	5.80 (1.89)	5.51 (2.32)	5.11 (3.00)	-	4
표결	16.09 (9.91)	9.41 (4.08)	6.64 (4.32)	60.0%	15
- 보수 정부	19.97 (13.92)	6.60 (1.07)	2.94 (1.70)	66.7%	6
- 진보 정부	14.84 (6.80)	11.28 (4.31)	9.11 (3.70)	55.6%	9

주: 최저임금 명목인상률임. ()안의 숫자는 표준편차. 노사합의로 결정된 경우(전체 8번, 1998년 이후 4번)를 제외하고, 노측안과 사측안이 모두 제시되지 않은 2개년도(2017, 2019) 제외.
자료: 최저임금위원회(2018a) 및 최저임금위원회 심의자료.

〈표 3〉에서 발견되는 의문점은 사측안 평균은 보수 정부에서는 낮고 진보 정부에서는 높아서 이론적 예측과 부합하지만, 노측안 평균은 보수 정부에서는 높고 진보 정부에서는 낮아서 이론적 예측과 부합하지 않는다는 점이다. 이론 모형에 따르면 노측안과 사측안은 공익위원 중위투표자의 최저임금 인상률 기댓값을 중심으로 대칭적으로 제시된다. 그러므로 진보 정부에서는 공익위원 중위투표자의 인상률 기댓값이 올라가므로 노측안과 사측안도 올라가고, 보수 정부에서는 공익위원 중위투표자의 인상률 기댓값이 내려가므로 둘 다 내려가야 한다. 이러한 현상은 노측안에 포함된 이상치 때문이다. 1989년 적용 최저임금 심의·결정 과정에서 노측이 1 그룹 기준 35.1%의 최종안을 제시하였고, 2016년 적용 최저임금 심의·결정 과정에서는 노측이 45.2%의 최종안을 제시하였다(부표 1 참조). 이 두 경우 모두 보수 정부에서 제안된 노측 최종안이다. 이들

을 제외하면 보수 정부에서의 노측 최종안 평균은 전 기간 동안 12.84%, 1999년 이후 기간 12.52%로 나타난다. 이는 진보 정부에서의 노측 최종안 평균보다 낮으므로 이론의 예측과 부합된다.⁵⁾

요약하면, 최저임금 결정 과정에 관한 실증적 증거들은 모형의 예측과 대체적으로 일치하는 것으로 나타난다. 최저임금위원회에서 노측안 또는 사측안이 채택될 확률은 전 기간 그리고 1999년 이후 기간 모두에서 50%에서 크게 벗어나지 않는다. 최저임금 인상률은 공익위원 중위투표자의 선호에 의해 결정되고, 공익위원 중위투표자는 정부의 성격에 따라 최저임금위원회의 구성이 변화하면 바뀐다. 따라서 정부의 성격에 따라 노측안과 사측안이 채택될 확률은 크게 차이가 나지 않지만, 최저임금 인상률에는 차이가 발생한다. 1999년 이후 기간에서는 정부의 성격에 따른 인상률의 유의한 차이를 확인할 수 있다.

IV. 결 론

본고는 최저임금위원회의 최저임금 결정구조 모형을 제시하고, 이를 통해 최저임금이 결정되는 과정을 분석하였다. 그리고 최저임금위원회의 심의자료를 이용하여 모델이 함의하는 가설들을 검증하여 보았다. 모델에 따르면 어느 방식에 의하건 최저임금은 공익위원 중위투표자가 선호하는 최저임금 수준이나 그에 근접한 수준에서 결정되지만, 노측안과 사측안이 채택될 확률은 동일하다. 실증적 증거는 이러한 가설을 대체적으로 지지하는 것으로 나타난다.

이 결과는 최저임금위원회는 독립적으로 편향성 없는 결정을 하지만, 사실상 정부의 선호를 반영하여 최저임금 수준을 결정한다는 것을 의미한다. 본고의 모델에 따르면 최저임금위원회 공익위원의 구성이 최저임금 인상률에 직접적인 영향을 미친다. 최저임금위원회의 공익위원은 정부에 의해 임명되므로, 정부가 공익위원 중위투표자를 결정한다고 볼 수 있다. 이는 사실상 정부가 최저임금 수준을 결정한다는 것을 의미한다. 최저임금위원회는 노측안과 사측안 어느 편에 체계적으로 편향되지 않는 중립적 결정

5) 이외에도 시행 초기 최저임금 인상률이 전반적으로 높았다는 점도 중요한 요인이다. 이 점을 적절하게 지적해주신 심사자에게 감사드린다.

을 내리지만, 실질적으로 최저임금 수준은 공익위원 중위투표자가 선호하는 수준으로 사전적으로 결정된다. 따라서 현재와 같은 결정구조를 유지되는 한 정부의 성격에 따른 최저임금 인상률의 차이는 계속 지속될 것이다.

따라서 서론에서 언급한 최저임금 결정구조와 관련하여 제기되고 있는 최근의 비판들은 어느 정도 이론적·실증적 근거를 가지고 있다고 판단된다. 이에 대한 개선방안으로 제시되고 있는 추천 주체의 다양화와 노사의 교차배제 등 공익위원 구성 방식의 변화, 공익위원의 역할을 전문가적 자문에 한정하자는 제안 및 준칙주의에 입각한 최저임금 결정 등은 본고가 제시한 문제점을 일부 해결할 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로 생각하면, 선거를 통해 정부를 선출하는 민주주의 정치체제에서 정부의 성격이 바뀔 때 최저임금 인상률이 바뀌는 것은 어쩌면 당연한 결과라고 볼 수 있다. 다만 최저임금을 현재와 같이 최저임금위원회라는 기구를 통해 결정하는 것이 바람직한지는 이론의 여지가 있다. 최저임금위원회의 심의·결정 과정이 전국 단위의 단체교섭화되는 문제나 심의·결정 과정에서 생산적 논의가 이루어지지 못하고 필요 이상의 노사 갈등이 유발되는 문제는 누차 지적되어 왔다. 따라서 최저임금위원회를 통해서가 아니라, 정부가 노사의 의견과 전문가의 의견을 경청하여 직접 결정하는 방식도 하나의 대안으로 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 현재의 위원회 방식에서 자문방식으로 최저임금 결정구조를 바꾸는 것이다. 최저임금위원회의 구성을 통해 정부의 선호를 간접적으로 반영하는 것보다는, 정부가 노사의 의견을 받고 필요하면 전문가의 의견을 참고하여 최저임금을 직접 결정하는 방식이 최저임금 정책의 책무성을 강화하는 간단한 방법이 될 수도 있기 때문이다.

본고는 최저임금의 결정구조에 관한 시론적 연구라는 점에 의의가 있지만, 다음과 같은 한계를 가진다. 첫째, 본고는 최저임금위원회가 공익위원 중위투표자의 선호를 반영하여 최저임금을 결정한다는 하나의 가설에 입각한 것이다. 최저임금위원회 공익위원들의 의사결정이 다른 방식으로 이루어진다면 다른 분석과 정책제안이 이루어질 수 있다. 예를 들어, 통화 당국의 의사결정에 관한 연구(Riboni & Ruge-Murcia, 2010)에서와 같이 최저임금위원회의 공익위원들의 의사결정이 단순 다수를 넘어서는 합의에 의해 결정되는 모델(model of consensus)이나, 위원장이 영향력을 가지고 최저임금 수준을 제안하는 역할을 담당하는 모델(agenda-setting model) 등으로 설명될 수 있다면 본고와는 다른 결론이 도출될 수도 있다. 이러한 대체적 가설에서는 소위 Blinder(2010)가 언급한 위원회(committee)를 통한 의사결정의 장점이 발휘될 수도 있을 것이다. 최저임금

위원회 결정구조의 개선방안을 본격적으로 논의하기 위해서는 본고와는 다른 대체적 의사결정 모델에 입각한 연구가 진행될 필요가 있다. 둘째, 본고는 이론 모형을 정교하게 검증하지 못하였다. 이는 본고가 구축한 자료의 한계에 기인한다. 현재 최저임금위원회의 심의·결정 과정이 잘 정리되어 공개되어 있으므로, 노사의 최초 제안, 수차례의 수정안 및 최종안을 포함하는 심층적인 자료의 구축이 가능하다. 다만 이 자료의 효과적 활용을 위해서는 새로운 검증가설의 도출과 적합한 실증모형의 탐색이 요구된다.

참고문헌

- 강승복. 「도구변수를 이용한 최저임금의 고용효과」. 『노동경제논집』 40권 1호 (2017.3.): 105-131.
- 강승복·박철성. 「시계열 자료를 이용한 최저임금의 고용효과 분석」. 『노동경제논집』 38권 3호 (2015.9.): 1-22.
- 김대일. 「최저임금의 저임금 근로자의 신규 채용 억제효과」. 『노동경제논집』 35권 3호 (2012.9.): 29-50.
- 이병희. 「최저임금의 고용유지 및 취업유입 효과」. 『산업노동연구』 14권 1호 (2008.6.): 1-24.
- 이인재. 「최저임금 미준수의 측정」. 『법경제학연구』 15권 2호 (2018.8.): 177-196.
- _____. 「최저임금 미준수의 결정요인: 정책변수의 효과를 중심으로」. 『산업관계연구』 28권 4호 (2018.12.): 1-20.
- 이정민·황승진. 「최저임금이 고용에 미치는 영향」. 『노동경제논집』 39권 2호 (2016.6.): 1-34.
- _____. 「최저임금 인상이 임금분포에 미치는 영향」. 『한국경제의 분석』 24권 2호 (2018.8.): 1-28.
- 최저임금심의위원회. 『최저임금 30년사』. 2018.
- _____. 『2017 최저임금위원회 활동보고서』. 2018.
- Ashenfelter, Orley. “Arbitrator Behavior.” *American Economic Review* 77 (2) (May 1987): 342-346.
- Ashenfelter, Orley and Bloom, David. “Models of Arbitrator Behavior: Theory and

- Evidence.” *American Economic Review* 74 (1) (March 1984): 111-124.
- Blinder, Alan. “Monetary Policy by Committee: Why and How?” *European Journal of Political Economy* 23 (1) (March 2007): 106-123.
- Boeri, Tito. “Setting the Minimum Wage.” *Labour Economics* 19 (3) (June 2012): 281-290.
- Brams, Steven, and Merrill, Samuel. “Equilibrium Strategies for Final-Offer Arbitration: There is No Median Convergence.” *Management Science* 29 (8) (August 1983): 927-941.
- Celen, Bogachan, and Ozgur, Onur. “Final-Offer Arbitration with Uncertainty Averse Parties.” *Games and Economic Behavior* 109 (2018): 484-500.
- Chappell, Henry, McGregor, Rob, and Vermilyea, Todd. “Power-sharing on Monetary Policy Committees: Evidence from the United Kingdom and Sweden.” *Journal of Money, Credit and Banking* 46 (4) (June 2014): 665-692.
- Down, Anthony. “An Economic Theory of Political Action in a Democracy.” *Journal of Political Economy* 65 (2) (April, 1957): 135-150.
- Farber, Henry. “An Analysis of Final-Offer Arbitration.” *Journal of Conflict Resolution* 24 (4) (December 1980): 683-705.
- Geraldi, Dino and Yariv, Leeat. “Deliberative Voting.” *Journal of Economic Theory* 134 (1) (May 2007): 317-338.
- Hotelling, Harold. “Stability in Competition.” *Economic Journal* 39 (1) (September 1929): 41-57.
- Riboni, Alessandro and Ruge-Murcia, Francisco. “Monetary Policy by Committee: Consensus, Chairman Dominance, or Simple Majority?” *Quarterly Journal of Economics* 125 (1) (February 2010): 363-416.
- Wittman, Donald. “Final Offer Arbitration.” *Management Science* 32 (12) (December 1986): 1551-1561.

〈부표 1〉 최저임금 결정과정

(단위: 원, %)

적용연도	노측안	사측안	공익안	결정	비고
1988	620.8 662.5	450.0 487.5	462.5 487.5	462.5 487.5	공익안에 사용자측 찬성, 근로자측 퇴장
1989	625 (35.1 /28.2%)	525 (13.5 /7.7%)	600 (29.7 /23.1)	600 (29.7 /23.1)	공익안에 근로자측 찬성, 사용자측 퇴장
1990	705 (17.5%)	685 (14.1%)	690 (15.0%)	690 (15.0%)	공익안에 노사찬성 의결
1991	875 (26.8%)	750 (8.7%)	820 (18.8%)	820 (18.8%)	공익안에 근로자측 찬성, 사용자측 불참
1992	930 (13.4%)	920 (12.1%)	925 (12.8%)	925 (12.8%)	공익안에 노사찬성 의결
1993	1,025 (10.8%)	995 (7.6%)	1,005 (8.6%)	1,005 (8.6%)	공익안에 사용자측 찬성, 근로자측 불참
1994.1-1 994.8	1,085 (7.96%)	1,085 (7.96%)	-	1,085 (7.96%)	노사 합의안 제시, 공익위원 동의
1994.9-1 995.8	1,185 (9.2%)	1,165 (7.4%) 1,170 (7.8%)	1,180 (8.8%)	1,170 (7.8%)	1차 투표: 노·사·공 최종안 모두 부결, 근로자측 퇴장 2차 투표: 사측 수정안 1,170 (7.8%) 표결, 가결, 근로자측 불참
1995.9-1 996.8	1,275 (8.97%)	1,275 (8.97%)	-	1,275 (8.97%)	노사 합의안 제시, 공익위원 동의
1996.9-1 997.8	1,430 (12.2%)	1,385 (8.6%)	1,400 (9.8%)	1,400 (9.8%)	공익위원안에 근로자측 찬성, 사용자측 퇴장.
1997.9-1 998.8	97.9-12 1,480 (5.7%) 98.1-8 1,500 (7.1%)	1,485 (6.1%)	-	1,485 (6.1%)	노사 최종안을 표결, 사용자측안 의결
1998.9-1 999.8	1,525 (2.7%)	1,485 (0.0%)	-	1,525 (2.7%)	노사 최종안을 표결, 근로자측안 의결
1999.9-2 000.8	1,600 (4.9%)	1,600 (4.9%)	-	1,600 (4.9%)	노사공 합의
2000.9-2 001.8	1,865 (16.6%)	1,740 (8.8%)	-	1,865 (16.6%)	노사 최종안을 표결, 근로자측안 의결
2001.9- 2002.8	2,100 (12.6%)	2,060 (10.5%)	-	2,100 (12.6%)	노사 최종안을 표결, 근로자측안 의결
2002.9- 2003.8	2,340 (11.4%)	2,275 (8.3%)	-	2,275 (8.3%)	노사 최종안을 표결, 사용자측안 의결
2003.9-2 004.8	2,750 (20.9%)	2,510 (10.3%)	-	2,510 (10.3%)	노사 최종안을 표결, 사용자측안 의결, 근로자측 불참

〈계속〉

적용연도	노측안	사측안	공익안	결정	비고
2004.9-2005.8	2,840 (13.1%)	2,765 (10.2%)	-	2,840 (13.1%)	노사 최종안을 표결. 사용자측안 의결
2005.9-2006.12	3,615 (27.3%)	3,100 (9.2%)	-	3,100 (9.2%)	노사 최종안을 표결. 사용자측안 의결, 근로자측 표결시 퇴장
2007	3,490 (12.6%)	3,470 (11.9%)	3,480 (12.3%)	3,480 (12.3%)	공익안을 표결. 노측 공익안 찬성, 사측 반대.
2008	3,770 (8.3%)	3,770 (8.3%)	3,770 (8.3%)	3,770 (8.3%)	노사공 합의
2009	4,000 (6.1%)	4,000 (6.1%)	4,000 (6.1%)	4,000 (6.1%)	공익안에 노사 합의
2010	4,155 (3.9%)	4,045 (1.125%)	4,110 (2.75%)	4,110 (2.75%)	공익안에 노사합의
2011	4,470 (8.8%)	4,223 (2.75%)	4,320 (5.1%)	4,320 (5.1%)	공익안을 표결, 의결. 사용자위원 표결시 퇴장
2012	4,780 (10.6%)	4,580 (6.0%)	-	4,580 (6.0%)	공익안 범위(4,580-4,620)내에서 사용자측 제시 최종안 표결. 근로자위원 불참 또는 기권
2013	4,995 (9.1%)	4,735 (3.4%)	4,860 (6.1%)	4,860 (6.1%)	공익안을 표결, 의결. 사용자위원 표결시 퇴장, 근로자위원 대다수 불참
2014	5,790 (19.1%)	4,910 (1.0%)	5,210 (7.2%)	5,210 (7.2%)	공익안을 표결, 의결. 사용자위원 표결시 퇴장
2015	5,990 (15.0%)	5,320 (2.1%)	5,580 (7.1%)	5,580 (7.1%)	공익안을 표결, 의결. 사용자위원 표결시 퇴장
2016	8,100 (45.2%)	5,715 (2.4%)	6,030 (8.1%)	6,030 (8.1%)	공익안을 표결, 의결. 근로자위원 표결 불참
2017	-	6,470 (7.3%)	-	6,470 (7.3%)	사용자안을 표결, 의결. 근로자위원 표결 불참
2018	7,530 (16.4%)	7,300 (12.8%)	-	7,530 (16.4%)	노사의 최종안을 표결. 근로자측안 의결
2019	8,680 (15.3%)	-	8,530 (10.9%)	8,530 (10.9%)	공익안과 근로자안을 표결. 공익안 의결. 사용자위원 표결 불참

주: 1) 1988년 적용 최저임금은 1그룹과 2그룹으로 나누어 적용되었음.

2) 노·사·공익안은 모두 최종안임. 시급 최저임금 기준. ()안의 숫자는 최저임금 명목 인상률임.

자료: 최저임금위원회(2018a) 및 2019년 최저임금 결정관련 보도자료

abstract

An Economic Analysis of the Minimum Wage Commission

Injae Lee

This paper presents a model for the Minimum Wage Commission's decision process and analyzes the strategic actions of the participants in the process. The Minimum Wage Commission has used two ways of setting the minimum wage. The commission has voted either on the labor's against the management' final proposals or has voted on the public interest commissioners' proposal. According to the model, the minimum wage is determined at a level that is very close to or at a level preferred by the median voter among the public interest commissioners. But the probability of adopting labor or management proposal is ex-ante the same. Empirical evidence from the minimum wage decision process is consistent with the predictions of the model. The probability of adopting the labor's proposal in the minimum wage commission voting is not statistically significantly different from 50%. The model also suggests that the preference of the median voter among public interest commissioners determines the minimum wage level. Since the government appoints public interest commissioners and thus, in fact, the median voters, the government can decide the minimum wage level. This proposition is also consistent with data. The annual growth rate of the minimum wage under the progressive governments is higher than under conservative governments.

Keywords: minimum wage, the minimum wage commission, minimum wage setting structure, median voter.