

장애인을 헌법적 권리의 예외로 둘 것인가

장애인최저임금법 제도 개선 토론회

장애인을 헌법적 권리의 예외로 둘 것인가 장애인 최저임금법 개선토론회

2023년 4월 11일 오전 10시~12시
국회도서관



[토론회 순서]

- 좌장: 염형국 (국가인권위원회 차별시정국장)
- 발제1. 장애인 최저임금 적용제외 조항의 문제점과 실태
: 명숙 (인권운동네트워크 바람 상임활동가)
- 발제2. 장애인최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인공공일자리 확대
: 정다운 (전장연 정책실장)
- 토론1. 최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인 차별문제 시정
: 조미연 (공익인권법재단 공감 변호사)
- 토론2. 장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제에 대한 검토
: 한인상 (국회 입법조사처 환경노동팀장)

주최: 국가인권위원회, 인권운동네트워크 바람, 전국장애인차별철폐연대,
정의당 강은미 국회의원

* 수어통역이 제공되며 국회도서관 입장을 위해서는 신분증이 필요합니다.

2023년 4월 11일 오전 10시 국회도서관

주최: 국가인권위원회, 인권운동네트워크 바람,
전국장애인차별철폐연대, 정의당 강은미국회의원

■ 자료집 순서

■ 토론회 순서2쪽

■ 주최 단위 인사말3쪽

- 송두환 국가인권위원회 위원장 인사말
- 강은미 정의당 국회의원 인사말
- 권달주 전국장애인차별철폐연대 공동대표 인사말
- 안나 인권운동네트워크 바람 상임활동가 인사말

■ 토론회 발표문

[발제문1] 장애인 최저임금 적용제외 조항의 문제점과 실태 : 명숙7쪽

[발제문2] 장애인최저임금 적용제외 조항삭제와 장애인공공일자리 확대 : 정다운...22쪽

[토론문1] 최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인 차별문제 시정 : 조미연 29쪽

[토론문2] 장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제에 대한 검토 : 한인상36쪽

부록- 최저임금법 개정안41쪽

■ 토론회 순서

인사 - 정의당 강은미 국회의원

토론회

좌장 : 염형국 (국가인권위원회 장애인차별시정국장)

발제1. 장애인 최저임금 적용제외 조항의 문제점과 실태

: 명숙 (인권운동네트워크 바람 상임활동가)

발제2. 장애인최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인공공일자리 확대

: 정다운 (전장연 정책실장)

토론1. 최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인 차별문제 시정

: 조미연 (공익인권법재단 공감 변호사)

토론2. 장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제에 대한 검토

: 한인상 (국회 입법조사처 환경노동팀장)



안녕하십니까, 국가인권위원회 위원장 송두환입니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 이 자리에 참석해 주신 여러분들께 감사의 인사를 드립니다. 특히 오늘 논의의 장을 마련하기 위해 함께 애써주신 강은미 의원님, 인권운동네트워크 바람, 전국장애인차별철폐연대 관계자분들께 각별한 감사의 말씀을 전합니다.

장애인이 적정한 삶의 질을 영위하고 자아를 실현하기 위해서는 적정한 소득이 보장되는 것이 필수입니다. 2020년 보건복지부의 장애인실태조사에 따르면, 장애인이 국가 및 사회에 대해 가장 우선적으로 요구하는 사항도 다름 아닌 소득보장이었습니다. 의료, 주거나 교육의 보장도 중요하지만 당사자들이 가장 절박하게 느끼는 것은 소득이었습니다.

국가인권위원회는 2022년 7월 유엔 장애인권리위원회에 제출하는 정부의 국가보고서에 대한 독립보고서에서 최저임금 적용 제외를 받은 장애인의 수가 증가하고 있음을 지적하며, 중증장애인이 적정 수준의 임금을 받을 수 있도록 정부가 구체적인 제도를 마련할 필요가 있음을 밝힌 바 있습니다. 이에 유엔 장애인권리위원회는 2022년 9월 정부보고서에 대한 최종견해를 통해, 최저임금법을 재검토하고 법의 혜택을 받지 못하는 장애인에 대한 보상을 할 것을 우리 정부에 권고하기도 하였습니다.

위 권고의 이행 여부를 지켜보고 있는 지금, 장애인에 대한 최저임금제도의 개선 방향이 무엇일지 살펴보는 오늘의 자리는 매우 뜻깊습니다.

오늘 토론회에서, 장애인의 노동을 비장애인의 노동과 달리 취급하는 현재의 상황에 대한 여러 개선 방안이 논의되기를 희망합니다. 또한 오늘의 논의가 이 자리에 머물지 않고 우리 사회의 장애인 노동 환경 전반에 대한 개선 노력으로 이어지기를 바랍니다. 그 길에 많은 분들이 함께 해주시기를 기대합니다.

국가인권위원회도 장애인을 포함한 모든 사람의 인권이 더욱 두텁게 보호될 수 있도록 계속 노력하겠습니다. 감사합니다.

2023. 4. 11.

국가인권위원회 위원장 송두환



반갑습니다. 정의당 국회의원 강은미입니다.

먼저 420 장애인 차별철폐의 날을 맞아 뜻 깊은 장애인 최저임금 제도개선 토론회를 함께 주최해주신 전국장애인차별철폐연대, 인권 네트워크 바람, 국가인권위원회에 깊은 감사를 드립니다. 오늘 토론에 함께 해주신 공익인권법재단 공감 조미연 변호사님과 입법조사처 한인상 환경노동팀장님께도 감사드립니다.

해마다 늘어 온 장애인 최저임금 적용제외 인가는 2022년 10,043명까지 늘어 10,000명이 넘어섰습니다. 임금근로자 평균임금이 335만원인 반면 장애인 임금근로자 평균임금은 196만원에 그쳐 전체 임금근로자의 58.5%에 그치고 있습니다. 장애인의 특성상 삶을 유지하는데 필요한 비용은 의료비 등으로 인해 더 높은 걸 감안하면 절반 수준도 채 안된다고 볼 수 있습니다.

대한민국 헌법은 법률이 정하는 바에 의해 최저임금제를 실시하여야 한다고 되어 있고 최저임금법은 그 목적에 노동자의 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정성을 도모한다고 되어 있습니다. 그러나 최저임금법 7조는 법의 목적과 다르게 유독 장애인의 노동만을 최저임금에서 제외하고 있습니다.

UN장애인 권리협약의 권고 뿐 아니라 헌법상 평등권을 침해하는 조항입니다. 또한 장애인 차별금지법이 정한 차별금지와 국가의 책무 위반이기도 합니다. 장애인이라 하여 일방적으로 최저임금 적용에서 제외할 이유는 없습니다. 해외 주요국가들을 살펴봐도 독일, 헝가리, 벨기에, 터키, 영국 등 다수의 국가들은 장애인에게 최저임금을 전면적용하고 있고 소수의 국가들만이 감액적용하거나 적용을 제외하고 있습니다. 아예 적용을 제외하고 있는 국가는 한국, 캐나다, 뉴질랜드 등 극소수에 불과합니다.

국제적 인권기준으로 보나, 우리 헌법 정신과 장애인 차별금지법의 취지로 보나 이제는 장애인 차별하는 최저임금법 7조를 삭제하고 장애인 노동자들의 소득보장을 위해 국가가 책임지고 나서야 합니다.

420 장애인 차별철폐의 날을 앞둔 오늘 토론회를 시작으로 장애인에게도 차별없는 최저임금 전면적용 논의가 시작되길 바랍니다. 정의당도 오늘 토론회에서 나온 의견들을 토대로 최저임금법 개정을 위해 최선을 다하겠습니다.



전국장애인차별철폐연대 상임공동대표 권달주입니다.

「장애인을 헌법적 권리의 예외로 둘 것인가 : 장애인최저임금법 제도 개선 토론회」를 함께 공동주최하는 정의당 강은미 의원님, 국가인권위원회, 인권운동네트워크바람에 감사드립니다. 토론으로 함께 해주시는 공익인권법재단공감 조미연 변호사님, 국회 입법조사처 한인상 환경노동팀장님께도 감사드립니다.

대한민국 헌법 제11조, ‘모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.’고 했습니다. 또한 헌법 제32조에서 모든 국민에 대한 근로의 권리와 의무를 언급하며, ‘최저임금제를 시행하여야 한다.’고 명시하고 있습니다. 그러나 장애인은 최저임금법 제7조에 의하여 최저임금을 보장하지 않아도 되는 존재로 규정되어 있습니다. 일하는 모든 국민의 최소한의 삶을 보장하기 위한 제도가 ‘최저임금법’입니다. 그런데도 장애인은 생산성이 낮다는 이유로 최소한의 삶을 보장하지 않아도 된다고 법으로 규정하는 나라가 바로 대한민국입니다. 이 지독한 차별을 ‘합법’의 형태로 용인하고 있는 대한민국에서 도대체 장애인의 존재는 무엇인지 되묻고 싶습니다.

“장애인도 이동하고 교육받고 노동하고 지역사회에서 건강하게 살고 싶습니다.” 지하철에서 출근길에 나서는 수많은 시민과 부딪혀가며 외치는 구호입니다. 출근길에 나타난 중증장애인의 존재가 더 이상 낯설고 이질적인 존재가 아니라 우리 사회의 일원으로 존중받기를 간절히 바랍니다. 그러한 사회로 나아가기 위해서는 비장애중심주의 사회의 법과 제도에 많은 변화가 필요할 것입니다.

‘장애인에 대한 최저임금 적용 제외’는 유엔장애인권리협약의 원칙에 어긋나며 유엔장애인권리위원회가 2014년에 폐지를 권고한 사항입니다. 헌법과도 충돌하는 ‘최저임금법 제7조’는 반드시 삭제되어야 합니다. 또한 생산성 중심으로 노동능력을 평가하는 것이 아니라 중증장애인의 노동권 보장을 목표로 하는, 중증장애인이 일할 수 있는 일자리를 국가와 지방자치단체가 제공해야 합니다. 장애인의 노동권은 장애를 가진 개인의 문제만이 아니라 우리 사회가 함께 해결해야 할 문제입니다. 「장애인을 헌법적 권리의 예외로 둘 것인가 : 장애인 최저임금법 제도 개선 토론회」를 통해 장애인의 평등한 노동권 보장을 목표로 의미 있는 개선 방안이 도출되기를 기대합니다.



안녕하세요. 인권운동네트워크 바람에서 활동하는 안나입니다.

인권운동네트워크 바람은 2020년부터 장애인 노동권 관련 활동을 해왔습니다. 담론에 대한 세미나와 발표회를 진행했고, 쉽게 설명하는 장애인 노동권 강의를 제작했습니다. 이번 4차 유엔 국가별 정례인권검토(UPR)에서 장애인 최저임금 적용 제외 관련 시민사회단체 의견을 내기도 했습니다. 그래서 더욱 오늘 장애인 노동 현실에 구체적인 변화를 만들 토론회에 같이 할 수 있어 반갑습니다.

물가는 거침없이 치솟는데 임금은 더디게 오릅니다. 하지만 이 말에서 장애인은 배제됩니다. 장애인은 최저임금 적용 제외 대상으로, 물가에 맞지 않는 매우 낮은 저임금을 받고 통계적으로 임금인상의 경우가 거의 없기 때문입니다.

법적으로 최저임금 미만 임금을 받는 장애인이 구천 여명이 있고, 2020년에 최저임금을 적용받지 못하는 장애인 노동자들의 평균임금은 37만원이었습니다. 이러한 장애인 노동의 현실은 장애인의 노동을 가치 없는 노동으로 취급하고 일상을 영위할 권리를 침해하고 있습니다. 그래서 2022년 유엔장애인권리위원회의 권고를 받기한 부분입니다.

오늘 토론회를 통해 최저임금법 7조 개정의 책임이 있는 국회에 개정 중요성이 환기되길 바랍니다. 또한 장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제하고, 최소한 국제인권기준에 부합하도록 장애인 노동권을 보장할 수 있는 실질적인 움직임이 일어나길 기대합니다.

인권운동네트워크 바람은 장애인과 비장애인이 분리된 사회를 넘어 함께 일하고 함께 살아가는 사회로 나아가는 길에 함께하겠습니다. 고맙습니다.

장애인 최저임금 적용제외 조항의 문제점과 실태

명숙 (인권운동네트워크 바람 상임활동가)

1. 장애인 최저임금 적용제외 제도의 문제

한국은 헌법에 최저임금제를 명시한 나라다. 헌법 제32조 제1항에서 ‘모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다’고 분명히 하였다. 일하는 누구나 최저임금을 받도록 국가가 제도를 마련할 것을 헌법에 명시했으니 최저임금은 헌법적 권리라 할 수 있다. 헌법에서 최저임금제가 명시되고 이를 실행하기 위한 실정법을 제정한 것은 1986년 12월이며, 최저임금제도는 1988년 1월 1일부터 시행되었다.

그런데 최저임금법 7조 (최저임금의 적용제외) 제1호에서 ‘정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 등에 대한’ 최저임금 적용제외 규정은 헌법적 권리의 예외를 명시하였다. 최저임금의 취지는 근로능력이 아니라 적정한 노동소득 보장을 통한 삶의 질 보장이기 때문에 반헌법적이라 비판을 받을 수밖에 없다. 장애인노동자에게는 최저임금을 주지 않아도 된다고 명시함으로써 장애인노동자의 생활안정이나 노동력의 질적 향상은 고려하지 않아도 되는 것이 되었다. 장애인에 대한 명시적인 차별조항이라 해당 조항을 삭제해야 한다는 주장은 오랫동안 있었다. 법률로서 장애인은 헌법적 권리를 보장하지 않아도 된다고 명시함으로써 사회구성원들의 인식에 장애인차별을 조장하고, 장애인노동에 대한 저평가를 공공연하게 할 수 있다.

그런데 7조 적용제외 조항에 대한 삭제를 요구할 때마다 정부는 적용제외 조항을 삭제하면 장애인노동자의 고용률이 떨어질 것이라고 항변했다. 즉, 장애인이 저임금으로도 일자리를 얻으려면 감수해야 한다는 논리다. 그러나 헌법에서 최저임금제는 노동할 권리와 함께

명시됐다. 노동권 보장과 최저임금 보장을 하나의 권리로 쓰였다. 일할 권리를 보장하기 위해서 최저임금 미만의 임금을 주는 것이 상식적이거나 인권적일 수 없다. 오히려 국가는 사람들이 최저임금만이 아니라 적정임금을 보장하도록 노력하라고 명시했다. 일하는 사람의 최소한의 존엄을 위해 임금 지급의 최저선을 명시한 것이 최저임금이다. 따라서 장애인고용을 위해 최저임금에 대한 권리는 포기하라는 것은 성립하지 않는다. 최저임금은 노동권의 한 구성부분이며, 임금청구권은 헌법상 권리이며 일반 재산권의 행사에 비하여 특별한 보호를 받는 노동자의 중요한 권리다.¹⁾

실제 장애인 고용과 최저임금 사이에는 별다른 연관성이 없다는 연구도 있다. 「최저임금제도의 장애인 고용영향 평가」(강동욱, 2010)라는 보고서에 따르면, 장기적으로 최저임금 인상이 고용에 영향을 주지 않는다고 했다. 고용에 영향을 미치는 것은 최저임금보다 경제상황이나 제품 수요의 변화 등이라고 했다. 상시근로자가 5인 이상인 장애인고용 사업체 1,655개소를 대상으로 분석한 보고서다. 장애인고용 장려금²⁾을 받는 사업장의 경우, 업체 규모에 따라 고용에 영향을 미치는 것은 아니다. 특정 산업이나 업종에서 최저임금이 적용되지 않을 경우 적용되는 부문과 적용되지 않는 부문에서는 최저임금의 적용 유무와 고용량에 영향을 일부 주기는 하지만, 최저임금 인상이 모든 기업의 고용하락으로 이어지지 않는다고 분석했다. 장기적으로 최저임금과 장애인고용은 영향을 미치지 않는 것으로 나왔다. 과거 최저임금 인상률과 장애인고용률과의 관계에서도 양자 간 관련성은 거의 없었다.³⁾

최저임금인상률과 장애인고용률과의 관계



주 1: 장애인고용률은 민간기업 중 의무고용업체로 한정함. 이유는 의무고용업체 외 전체 사업체 장애인고용률 시계열 데이터가 부재하기 때문임

주 2: 최저임금인상률과 장애인고용률의 단위는 %

자료: 최저임금위원회 및 노동부 내부자료(2008)

- 1) 이재현(2022), 「헌법상 노동기본권으로서 최저임금제도의 의의」, 『강원법학』 제66권
- 2) 의무고용률을 초과하여 장애인을 고용하는 사업주에게 일정액의 지원금을 지급하는 제도
- 3) 강동욱, <최저임금제도의 고용영향평가>, 사회보장연구 26권, 사회보장학회, 2010

최저임금제의 실시는 노동자와 사용자(자본가)의 자율적인 계약에 맡기더라도 그 최저선인 있음을 뜻한다. 자유계약에 의해 고용관계이더라도 노동이 착취가 되지 않도록 국가가 임금 결정 과정에 개입하여 최저임금 수준을 결정하고 사용자가 이를 하회하지 못하도록 한 것이다. 헌법은 자유시장주의 경제가 낳는 모순을 제거하고 사회정의를 실현하기 위한 국가의 개입을 인정하고 있다. 즉 적정임금 보장과 최저임금 실시, 임금 등 근로조건 기준의 인간 존엄성 합치 요구의 범위에서 계약자유의 원칙을 수정한 것이다. 사용자 마음대로 임금을 결정할 수 없다는 것이다. 또한 최저임금제는 임금격차를 줄이고 소득분배의 효과를 지향한다는 점에서 사회국가의 원리와도 관련 된다.

이러한 것을 고려해볼 때, 장애인 최저임금 적용 제외는 세 가지의 문제를 낳는다고 할 수 있다. 앞서 언급한 대로 장애인에게 최저임금을 주지 않아도 된다는 장애인차별의 공고화와 장애인노동에 대한 평가절하다. 그리고 마지막으로 장애인노동자들을 사회로부터 분리시키는 ‘보호고용’이라는 이름의 노동시장의 형성이다. 이는 장애인최저임금 적용 제외의 절차와 방식이 적용제외 인가를 신청하는 사업장이 있고, 여기서 장애인들의 작업에 대한 평가를 하고 그 결과로 장애인노동자의 최저임금을 방식이 제도화되었기에 발생하는 문제다. 이 제도를 도입한 2005년도 이후 최저임금 적용제외인가 신청 인원이 증가하고 있는 현실이 이를 방증한다.

최저임금 적용 제외 인가기준은 장애로 같거나 유사한 직종에서 최저임금을 받는 다른 근로자 중 가장 낮은 근로능력자의 평균작업 능력에도 미치지 못하는 사람으로 평가한다. 그런데 작업능력이 설사 떨어진다고 할지라도 그것이 장애로 인한 것인지, 장애인노동자에게 편의시설 제공의 부족인지는 판단하기 어렵다. 즉 장애인차별의 구조(작업장)를 살피지 않고 평가하는 것, 인적 속성에 대한 평가를 강화하는 것이 정당한지, 객관적 평가라 할 수 있을지도 의문이다. 만약 편의시설이나 서비스가 제공된다면 작업능력은 달라질 수도 있기에 이러한 인가기준 자체는 장애인에 대한 차별과 편견을 기반으로 하고 있으며 이를 강화시킨다. 이러한 최저임금 적용 제외 인가제도가 어떤 문제를 낳는지 구체적으로 보면 문제가 뚜렷해진다.

2. 장애인 최저임금 적용제외의 현실

실제 최저임금을 적용받지 못하는 장애인 노동자들의 평균임금은 2020년 기준 37만 원이

며, 직업재활시설에서 일하는 장애인은 매년 9천여 명 수준이다. 국회 환경노동위원회 소속 더불어민주당 우원식 의원은 고용노동부와 장애인고용공단으로부터 제출받은 ‘최저임금 적용 제외 장애인 근로자 현황’ 자료에 따르면 최저임금 적용 제외 장애인 노동자는 2019년 8,971명, 2020년 9,005명, 2021년 9,475명, 2022년 8월 말 기준 6,691명이다. 최저임금 적용 제외 장애인 노동자들의 월 평균 임금은 2019년 38만169원, 2020년 37만1790원, 2021년 37만461원, 2022년 8월 말 기준 37만9622원으로 매년 최저임금 기준 20% 수준의 임금이다.

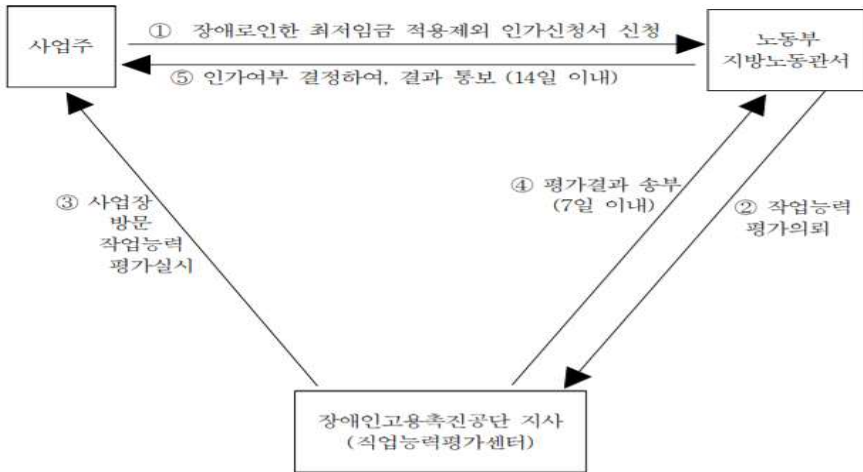
1) 최저임금 적용 제외 인가기준과 절차

2005년 최저임금법 시행규칙 개정으로 이전에는 의사의 판단으로 최저임금 적용제외 여부를 판단했으나 이후 고용공단의 작업능력 평가제도를 만들어서 시행했다. 최저임금법 시행령과 시행규칙에 따라 명시된 절차에 따른다. 장애인에게 최저임금을 합법적으로 주지 않으려면 사업주가 노동부에 인가신청을 하고 노동부는 장애인고용촉진공단에 작업능력 평가를 의뢰하면 고용공단에서 사업장을 방문해 작업능력을 평가한다. 그 결과를 노동부가 사업주에게 통보하는 형식이다.

최저임금법	시행령	시행규칙
<p>제7조(최저임금의 적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 사람에 대하여는 제6조를 적용하지 아니한다. <개정 2010. 6. 4., 2020. 5. 26.></p> <p>1. 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람 2. 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람</p>	<p>제6조(최저임금 적용 제외의 인가 기준) 사용자가 법 제7조에 따라 고용노동부장관의 인가를 받아 최저임금의 적용을 제외할 수 있는 자는 정신 또는 신체의 장애가 업무 수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람으로 한다</p>	<p>제3조(최저임금 적용 제외의 인가) ① 법 제7조 및 「최저임금법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제6조에 따른 최저임금 적용 제외의 인가 기준은 별표 3과 같다.</p> <p>② 영 제6조에 따른 최저임금 적용 제외의 인가를 받으려는 사용자는 관할 지방고용노동관서의 장에게 별지 제1호서식에 따른 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 제출하여야 한다. <개정 2018. 12. 31.></p> <p>1. 신청일이 속하는 달의 직전 달의 사업장 전체 근로자 임금대장 사본 1부 2. 정신장애인이거나 신체장애인임을 증명할 수 있는 서류 사본 1부 3. 친권자 의견서 사본 1부(지적장애, 정신장애 또는 자폐성장애 등으</p>

		<p>로 인한 신청의 경우만 해당한다)</p> <p>③ 지방고용노동관서의 장은 제2항에 따른 인가 신청에 대하여 인가를 할 때에는 별지 제2호서식의 인가서를 발급하여야 한다. 이 경우 최저임금 적용이 제외되는 근로자에 대하여 유사 직종에 근무하는 근로자의 임금수준에 상응하는 임금을 지급할 것을 사용자에게 권고할 수 있다.[전문개정 2011. 12. 19.]</p>
--	--	--

[그림 1] 최저임금 적용제외 업무처리 절차



[별표 3] <개정 2011.12.19>

최저임금 적용 제외의 인가 기준(제3조제1항 관련)

구 분	인 가 기 준
근로자의 정신 또는 신체의 장애가 그 근로자를 종사시키려는 업무를 수행하는 데에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람	<p>1. 정신 또는 신체 장애인으로서 담당하는 업무를 수행하는 경우에 그 정신 또는 신체의 장애로 같거나 유사한 직종에서 최저임금을 받는 다른 근로자 중 가장 낮은 근로능력자의 평균작업능력에도 미치지 못하는 사람(작업능력은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제43조에 따른 한국장애인고용공단의 의견을 들어 판단하여야 한다)을 말한다.</p> <p>2. 인가기간은 1년을 초과할 수 없다.</p>

작업능력평가제도 도입 후 2005년 당시 140명에 불과하던 최저임금 적용제외인가 신청 인원은 이후 빠르게 증가했다. 2007년에는 1,176명, 2014년 5,967명, 2015년 7,185명, 2016년 8,108명, 2017년은 9,068명, 2019년 9,227명이다. 고용노동부에 따르면 최저임금 적용 제외 승인 건수는 2016년 7891건, 2017년 8632건에서 2018년 9413건, 2019년 9000건, 2020년 9060건으로 증가했다. 장애인노동자가 근무하는 직업재활시설, 보호작업장이 영세하다보니 최저임금 적용제외와 고용장려금을 통해서 겨우 작업장이 유지되는 경우가 많다.

2018년을 기점으로 90%였던 직무능력 평가 기준이 90%에서 70%로 변경되었음에도 최저임금 적용 제외 승인 건수는 오히려 늘었다. 이유는 무엇일까. 직무능력 평가 기준과 승인 체계의 문제 때문이다. 평가가 얼마나 자의적인지, 사용자 중심인지를 알 수 있다.

2) 장애인 작업능력 평가의 허구성과 자의성

2021년 정의당 강은미 의원실을 통해 제출된 국정감사자료에 의하면 거의 98% 이상이 신청하면 모두 허가해주는 구조이기 때문이다. 즉 장애인노동자에 대한 작업능력 평가가 의미 있다고 보기 어렵다.

○ 장애인 최저임금적용제외 인가 과정 중 작업능력평가 최저임금적용제외 인가 비율(2017년~2021년)○

(단위: 명, %)

구분	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년 8월말
평가인원	9,068	9,632	9,227	9,143	6,626
기준해당인원	9,019	9,350	8,971	9,005	6,547
비율	99.5	97.1	97.2	98.5	98.8

※ 공단 작업능력평가 현황에 기초한 자료로, 실제 고용노동부(지방고용노동관서) 인가 승인 여부, 인가 시점 등과는 차이가 있을 수 있음

* (평가인원) 적용제외 인가를 신청하여 공단의 작업능력평가를 받은 인원

** (기준해당인원) 공단 평가 결과 인가기준 점수('18년 이전 90%→ '18년 이후 70%) 미만 인원

*** (비율) 평가 인원 중 인가기준 점수 미만 인원 비율

실제 보호작업장에서 일하는 장애인 노동자의 임금 수준을 정할 때 분기별로 시행되는 직무수행평가(직무유지, 작업태도, 직무능력, 작업성과, 개별작업성과 각 영역별 4~5개 항목에 따라 점수를 매기고 해당 등급별 급여 기준표에 맞추어 책정한다고 한다. 2019년 노동부도 인정했듯이 평가의 객관성은 논란의 여지가 많다. 평가의 객관성을 높이기 위해 장기적으로

는 ‘사업장 현장 평가’에서 ‘공단의 직무별 표준평가’로 전환하고, 평가사 역량 강화 및 평가인력 확충을 통해 작업능력평가의 전문성·객관성을 확보하겠다고 했으나 큰 변화는 없었던 것으로 보인다.

직무능력 평가는 객관성을 담보하기 힘들다. 비장애인도 직무평가도 생산량으로 단순평가하기 어렵다. 작업자들의 협업, 노동자의 건강이나 컨디션의 변화, 작업환경의 변화 등은 생산량에 영향을 미친다.

또한 노동의 가치평가는 생산량에 따라 평가하는 것이 과연 타당한가에 대한 근본적 논의가 필요한 시기에 살고 있다. 기술과 온라인기반 상품이나 가치평가가 많은 시대에 누군가의 노동을 단순히 제조품으로만 평가 가능한 것인지에 대해 물을 수밖에 없다. 오히려 장애인과 비장애인이 함께 노동함으로써 구현되는 다양한 사회구성원이 어울려사는 다영성과 존엄성이라는 사회적 가치 창출에 대한 온전한 평가가 필요한 것이 아닐까.⁴⁾

3) 장애인최저임금 적용제외 사업장의 실태

2021년 인권운동네트워크 바람이 장애인 보호작업장을 조사한 결과에 따르면 장애인노동자의 임금은 최저임금의 절반에도 미치지 못하는 임금을 받으며 노동조건도 열악한 상태에서 일했다. 당시 일했던 장애인노동자들의 임금은 10만 원에서 90만 원 정도였다. 한 연구참여자는 월요일부터 금요일까지 매일매일 나와서 5시 40분까지 일하지만 받는 돈은 10만 원 미만이다. 연구참여자들인 장애인들의 근무 시간은 하루 8시간 노동을 하는 경우도 있었으며 코로나로 인해 주 3일만 근무하는 경우도 있었다. 제빵의 경우 90만 원까지 받는 경우도 있었지만 대부분은 20만 원대의 임금을 받고 있었다.

단독가구로 생활하는 경우에 소득의 부족분을 호소하였다. 장애인노동자가 기초생활수급자로서 지원을 받더라도 20만 원 미만의 월급과 합치면 총 소득은 100만 원에 그치는 상황이었다. 2022년 더불어민주당 의원실의원이 발표한 고용공단 자료에 따라도 이러한 실태는 바뀌지 않았다. 최저임금 적용제외 사업장의 장애인 월평균 임금을 37만원에서 나아가지 않았으며 월 10만원 미만을 받으며 근무하는 장애인노동자의 규모가 조사 대상 장애인의 2.4%를 차지했다.

4) 명숙(2021a). 「장애인 노동자로서의 시민권과 노동개념의 재구성」, 『장애인노동권연속좌담회: 장애인 노동과 노동의 전환』, 인권운동네트워크바람 장애인노동권담론모임

○ 최저임금 적용제의 장애인* 월평균 임금** 현황(추정)○ 5)

(단위: 원)

'19년	'20년	'21년	'22.8월
380,169	371,790	370,461	379,622

* 공단 작업능력평가 결과 인가 기준점수(비교 대상 근로자 대비 70% 미만)에 해당하는 인원 기준

** 월평균 임금은 개별 장애인 근로자의 근로시간과 관계없이, 최저임금 적용제외 인가 신청시 사업주가 기입한 금액의 평균 기재

○ 금액별 최저임금 적용제의 장애인 월평균 임금 현황○

(단위: 명)

구분	총계	10만원 미만	10만원 ~ 30만원	30만원 ~ 50만원	50만원 ~ 70만원	70만원 ~ 100만원	100만원 이상
'19년	8,971	323	3,598	2,933	1,162	600	355
'20년	9,005	317	3,734	2,848	1,220	557	329
'21년	9,475	330	3,958	2,919	1,379	553	336
'22.8월	6,691	161	2,628	2,339	905	453	205

* 월평균 임금은 개별 장애인 근로자의 근로시간과 관계없이, 최저임금 적용제외 인가 신청시 사업주가 기입한 금액의 평균 기준

2021년 법정 고시 최저임금은 시간당 8,720원이고, 월급으로 환산할 경우 1,822,480원(1일 8시간 근로 기준)이다. 장애인노동자들도 최저임금보다 7만원 정도 높은 임금을 받은 것으로 나왔다. 괜찮아 보인다. 그런데 전체근로자 월평균임금으로 비교해보면 차이가 제대로 드러난다. 장애인은 최저임금 수준에서 임금을 받고 있는 것이다. 비정규직 노동자의 임금 수준으로 전체근로자 월평균 임금의 절반 수준을 조금 상회하는 57.9%의 임금을 받고 있다. (실제 장애인노동자의 고용형태는 불안정고용, 계약직 고용형태가 많다.)

게다가 장애인노동자의 월평균 임금도 점차 줄어드는 현실이다. 최저임금은 해마다 몇백원 씩이라도 인상되는데 장애인의 경우 평균임금이 줄어들었다는 것은 장애인차별이 있음을 시사한다. 최저임금 적용제의 사업장이 아니어도 장애인이라는 이유로 임금을 줄인 것으로 추정할 수 있다.

○ 전체 장애인 임금근로자 월평균 임금 현황)○

(단위: 만원)

'19년	'20년	'21년	'22.8월
197.1	192.2	189.4	조사 중

* 주1) 2022년 조사 결과는 2022년 12월 공표 예정

주2) 장애인 노동시장 전체 임금근로자에 대한 통계로 최저임금 적용제외 여부가 구분되지 않음

※ (자료) 장애인경제활동실태조사(고용노동부·한국장애인고용공단), 각년도 5월 기준

5) 더불어민주당 우원식의원실, 한국장애인고용공단, 2022년 자료

6) 더불어민주당 우원식의원실, 한국장애인고용공단, 2022년 자료

3. 최저임금법 장애인 적용제외 조항 삭제 방안

이러한 문제로 인해 최저임금 장애인적용제외 조항을 삭제하자는 논의는 줄곧 있어 왔다. 그 논의는 크게 세 가지 방안이 나왔다. 첫 방안은 최저임금 적용제외가 아니라 감액하는 방안이다. 지금처럼 최저임금의 절반에도 미치지 못하는 임금을 받고 일하는 장애인노동자가 없도록 감액하는 정도로 하자는 안이다. 동일하게 최저임금은 아니지만 터무니없이 적은 임금을 지급하는 상황은 방지하자는 안이다. 둘째 방안은 최저임금 적용제외 조항을 삭제하되 부족분을 국가가 지급하여 개별 장애인노동자는 최저임금을 받게 하자는 안이다. 국가적 차원의 임금보전 정책이다. 셋째 방안은 적용제외 조항을 삭제하고 장애인을 공공일자리에 고용하는 것이다.

첫 방안은 2020년 더불어민주당 맹성규의원이 대표발의한 안과 유사하다.⁷⁾ 맹성규 의원은 개정안 취지에 "장애인근로자의 근로능력에 비해 사용자가 지급하는 임금액이 지나치게 적어 근로자의 근로의욕을 상실시키고 생활의 질을 하락시키는 경우가 많음. 이에 장애인

월평균 임금(실질)

[단위 : 천원]

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
월평균 임금(실질금액)		2,069	2,178	2,279	2,277	2,326	2,428	2,527	2,617	2,700	2,740	2,833	2,896	3,028	3,138	3,180	3,271
성별(명목금액)	남자	2,451	2,570	2,700	2,691	2,754	2,869	2,974	3,095	3,218	3,269	3,364	3,433	3,569	3,682	3,722	3,833
	여자	1,413	1,524	1,583	1,588	1,633	1,714	1,815	1,873	1,925	1,944	2,040	2,112	2,259	2,371	2,408	2,476
고용형태별(명목금액)	정규직	2,719	2,792	2,791	2,714	2,693	2,702	2,752	2,814	2,866	2,888	2,958	2,966	3,056	3,155	3,180	3,191
	비정규직	1,089	1,180	1,220	1,232	1,244	1,309	1,342	1,404	1,333	1,372	1,445	1,506	1,588	1,643	1,620	1,681

출처: 고용노동부, 고용형태별 근로실태조사, 통계청, 소비자물가지수

주석: 1) 월임금총액 = 정액급여 + 초과급여 + 직전 연도 연간특별급여 ÷ 12개월.

2) 소비자물가지수(2020년 기준)을 적용하여 실질화한 금액임

3) 연간특별급여는 당해 연도 기준으로 조사할 수 없으므로 직전 연도 기준으로 조사하여 이를 12개월로 나누어 당해 연도 6월 임금총액에 합산함.

4) 특수형태근로종사자 제외.

관련 KOSIS 통계보기

7) 연월일 : 2020. 9. 1. 발의자 : 맹성규, 민병덕, 이광재, 오영환, 이형석, 허종식, 서영석, 박성준, 김승원, 김영호 의원(10인)

근로자를 최저임금 적용 대상에 포함하되, 사용자가 고용노동부장관의 인가를 받은 경우에는 대통령령으로 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있도록 하여 근로능력에 따라 정당한 임금을 지급하도록 하려는 것“이라고 설명하고 있다. 그러나 여전히 장애인에게 동일한 임금을 주지 않아도 된다는 차별은 인정한 안이라 할 수 있다.

현 행	개 정 안
<p>제5조(최저임금액) ①·② (생략)</p> <p><신설></p> <p>③ (생략)</p> <p>제7조(최저임금의 적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 자에 대하여는 제6조를 적용하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자</u> 2. <u>그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 자</u> 	<p>제5조(최저임금액) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>정신장애나 신체장애 등으로 근로능력이 현저히 낮은 근로자로서 사용자가 고용노동부장관의 인가를 받은 근로자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다.</u></p> <p>④ (현행 제3항과 같음)</p> <p><삭제></p>

둘째 방안은 장애인에게도 최저임금을 주고 이를 국가가 보전해주는 방식이다. 국가적 차원에서 임금보전 정책은 2013년 국가인권위원회에서도 권고한 바 있다. 국가인권위원회는 우리나라의 경우 「최저임금법」에 따른 장애인근로자 최저임금 적용제외 규정을 보완할 만한 제도가 마련되어 있지 않은 문제를 지적하며, 최저임금 보장에 대한 의무부담을 고용주에게 전액 부가하면 고용주들이 장애인 고용 자체를 기피하게 될 가능성이 있으므로, 국가적 차원에서 임금보전을 위한 정책을 시행하여 장애인의 최저임금을 보장할 것을 권고하였다. 이를 위해 직업적 사정(査定) 기준을 토대로, 장애인근로자의 근로능력별로 정부의 책임과 고용주 책임을 차등화 하여 보조금의 비율을 정한 후, 최저임금에 미달하는 금액에 대해 ‘고용보조금’을 지급하는 방안을 검토할 것을 권고하였다.⁸⁾ 주요 OECD국가들은 보호 고용된 중증장애인이 생산성 문제로 최저임금 이하의 임금을 지급받는 일이 발생하지 않도록, 정부가 임금의 일부를 보조하여 장애인의 최저임금을 보전하는 ‘보조금고용제’를 실시하고 있다는

8) 2013년 국가인권위원회, <장애인의 자립생활 기반 구축을 위한 정책권고>

것을 근거로 했다.

이러한 안은 2003년 장애인단체들이 최저임금 7조1항 삭제에 대한 의견서에도 나타난다.⁹⁾ 최저임금법 제 5조 3항 개정으로 장애인직업재활시설에서 일하는 장애인근로자에 대한 최저임금제도를 제도화하자는 것이다. 당시 대안 입법한 내용은 아래와 같다.

2003년 장애우권익문제연구소 등 장애인단체 최저임금법 개정안

- 가. 현행 최저임금법 제 7조 제 1호 삭제(정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자는 사용자가 대통령령이 정하는 바에 의하여 연합부 장관의 인가를 받은 자에 대하여 최저임금 적용을 제외한다.)
- 나. 동법 시행령 제 6조 제 1호 삭제(근로자의 정신 또는 신체의 장애가 당해 근로자를 종사시키고자 하는 업무의 수행에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 자는 노동부장관의 인가를 받아 최저임금의 적용을 제외할 수 있다.)
- 다. 현행 최저임금법 제 5조 3항 개정으로 장애인직업재활시설에서 일하는 장애인근로자에 대한 최저임금제도화

그런데 첫 방안이나 둘째 방안은 둘 다 국고로 메우자는 접근은 동일하다. 최저임금을 주되 국가보전으로 하자는 안은 분리고용된 장애인을 늘릴 수 있다는 점에서, 사회통합의 방향이 아니라는 점에서 우려스럽다. 최저임금 적용제외 인가를 신청한 사업장의 유형을 살펴보면, 2019년의 경우 3.3%가 일반 기업체인 반면, 96.7%가 직업재활시설이다.¹⁰⁾ 즉 현재의 최저임금 적용제외가 직업재활시설, 보호작업장을 늘리고 있다는 반증이다.

9) 개정 의견서 작성에 참여한 장애인단체는 장애우권익문제연구소, 한국여성장애인연합, 한국정신지체인 애호협회, 한국장애인단체총연맹, 한국농아인협회, 근로작업시설 동천모자, 한국장애인재활협회, 최옥란열사추모사업회 등이다.

2003.8.7. 에이블뉴스, <http://www.ablenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=2475>

10) 변민수, 조성혜, 최저임금 개선방안, <정책연구>2020-14, 한국장애인고용공단 고용개발원.

<표 2-10> 사업장 유형별 최저임금 적용제외 인가 신청인원 현황

(단위 : 명, %)

연도	합계	일반 기업체		직업재활시설 등	
		신청 인원	비율	신청 인원	비율
2019	9,227	308	3.3	8,919	96.7
2018	9,632	467	4.8	9,165	95.2
2017	9,068	512	5.6	8,556	94.4
2016	8,108	487	6.0	7,621	94.0
2015	7,185	565	7.9	6,620	92.1
2014	5,967	332	5.6	5,635	94.4
2013	4,484	339	7.6	4,145	92.4
2012	3,436	445	13.0	2,991	87.0
2011	2,514	416	16.5	2,098	83.5
2010	2,110	381	18.1	1,729	81.9
2009	1,509	302	20.0	1,207	80.0
2008	1,221	377	30.9	844	69.1
2007	1,176	475	40.4	701	59.6
2006	653	170	26.0	483	74.0
2005	140	37	26.4	103	73.6

주 : 사업장 유형은 사업체명 등으로 추정된 자료로서 실제와는 차이가 있을 수 있으며, 미인가시설이나 유사 직업재활시설 등은 직업재활시설로 분류함
 자료 : 한국장애인고용공단 장애인고용업무시스템 DB 분석

변민수, 조성혜, 「최저임금 개선방안」, (42쪽 인용)

그런데 이를 그대로 둔 채 국고로 보전만 한다면 장애인이 지역사회와 통합되고 노동시장에서 함께 일하는 통합시장, 공개시장으로의 진입은 요원해질 것이다. 그래서 제안되고 있는 것이 장애인단체들이 중증장애인 공공일자리를 창출이 최저임금 적용제외 조항 삭제와 함께 논의 되어야 한다고 제시한다.

유엔장애인권리협약(UN Convention on the Rights of the Persons with Disabilities, 아래 UN CRPD)은 장애인 보호작업장(sheltered workshop)에서도 장애인을 배제/분리하는 노동환경이므로 폐쇄되어야 함을 분명히 하고 있는 것에 부합하려면 공개노동시장에 장애인이 일할 수 있는 정책이 함께 마련되어야 한다. 2022년 9월 장애인권리협약 심의에서도 근로 및 고용 (제27조)분야에서 장애차별적인 법률의 폐지를 권고하고 보호고용이 아닌 개방고용으로의 전환을 한국정부에 권고했다. 그 외에도 장애차별적 법률 폐지, 차별금지.노

동권 보장, 최저임금법을 검토해 동일노동 동일임금을 보장하고 최저임금 적용제외된 장애인에게는 보상금 지급하도록 권고했다. 또한 근로환경 접근성 보장, 보호고용에서 개방고용으로의 전환 조치 시행, 의무고용 등 노동시장의 장애인 고용 촉진 시책 이행 보장을 권고했다. 한국의 유엔장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 유엔 최종견해는 아래와 같다.¹¹⁾

한국의 유엔장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 유엔 최종견해
56. 위원회는 장애인의 노동과 고용 권리에 관한 일반논평 제8호(2022)를 상기하며, 지속가능발전목표의 세부목표 8.5에 따라 당사국에 다음과 같이 권고한다.
(a) 장애인을 개방노동시장으로부터 배제하거나 제한하는 모든 차별적 법률을 폐지하고, 모든 장애인의 노동권을 보장하는 효과적인 조치, 특히 채용 광고, 채용 절차, 정당한 편의 제공, 재훈련, 승진, 그 밖의 노동 및 고용과 관련한 권리에 대한 차별을 철폐하기 위한 조치를 도입할 것.
(b) 「최저임금법」을 재검토하여 동일가치 노동에 대한 동등한 보수를 보장하고, 「최저임금법」에서 배제된 장애인에게 보상금을 제공할 것.
- 유엔장애인권리위원회의 권고

4. 최저임금법 7조 1항 개정방향

현재 장애인 최저임금 적용제외와 관련해서는 맹성규 의원안 외에도 국민의 힘 김예지 의원안이 있다. 김예지 의원안은 1항은 삭제했으나 적용 제외의 일반적 구조를 그대로 둠으로써 추상적이어서 적용제외 삭제라고 보기 어려운 측면이 있다.

개정안에서 입법 취지로 ”근로능력이 떨어진다는 이유로 장애인 근로자를 최저임금의 적용 대상에서 제외하는 것은 장애인의 노동을 평가절하하는 차별을 초래할 우려가 있고, 근로자의 임금을 최저수준으로 보장하여 근로자의 생활안정을 꾀하는 현행법의 목적과도 배치하는 측면“이 있다며 7조 1항과 2항을 삭제했으나 “최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람”이라는 조항을 살려둠으로써 적용 제외의 가능성은 살려둔 셈이다.

현 행	개 정 안
제7조(최저임금의 적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의	제7조(최저임금의 적용 제외) 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람으로서-----

11) <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=24057>, 2022.10.18.

인가를 받은 사람에 대하여는 제6조를 적용하지 아니한다.	----- ----- -----.
1. 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람	<삭 제>
2. 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람	<삭 제>

아직 발의하지 않았지만, 정의당 강은미 의원실은 2021년 7조 적용제외 규정을 삭제하는 안을 고민했다. 장애로 근로능력이 현저히 낮은 경우에도 최저임금 적용될 수 있도록 최저임금의 적용 예외규정 삭제하여야 한다는 것이었다. 최저임금제도의 본래 취지인 ‘저임금노동자의 생활안정’ 및 ‘사회양극화 해소’ 원칙에 부합한다고 본 것이다.

7조 적용제외 조항의 삭제는 비장애인 중에도 최저임금을 받는 사람들에 대한 차별을 해소할 수 있다. ILO 「최저임금 정책 가이드」 에도 최저임금의 목적을 “최저임금은 지나치게 낮은 임금으로부터 노동자를 보호하는 데 있으며 모두에게 성장의 결실에 대한 공정하고 공평한 배분, 근로자와 보호가 필요한 모든 사람에게 최소한의 생활임금을 보장하도록 돕는다. 최저임금은 빈곤을 퇴치하고 남성과 여성 간의 격차를 포함하여 불평등을 줄이는 정책 중 하나가 될 수 있다. 역사적으로 최저임금제의 목적은 일부 저임금 부문에서 선택적으로 사용되던 정책적 도구에서 훨씬 더 넓은 범위의 도구로 진화해 왔다”고 본다. 장애인최저임금 적용 제외 7조의 삭제는 임금노동자들 간의 차별을 해소하는 첫발이 될 것이다.

최저임금 7조의 삭제 이후의 방안에 대한 논의도 활발해져야 한다. 맹성규 의원안처럼 국가의 보전방안이 논의되고 있다. 특히 국가의 재정적 보전만으로 접근한다면 장애인노동권을 온전하게 보장하기는 어렵다. 최저임금 적용 제외조항을 삭제하면서 동시에 증증장애인 공공일자리정책은 적극 고민되어야 할 것이다. 비장애인노동자에게도 최저임금은 일자리를 감소시키기보다 고용주에게 정당한 임금을 지급하게 함으로써 노동시장의 불균형을 바로 잡을 뿐 아니라, 노동자를 신규채용하거나 훈련하는 비용을 별도로 지급하지 않아도 되므로 사용자의 경제적 손실은 크지 않다는 견해(Chapman, 2005)도 있다.¹²⁾ 실제 몇몇 지자체에서 이루어지고 있는 권리중심형 증증장애인일자리는 장애인의 노동권확대와 장애인통합사회를 구현하는데 일조해왔다. 이런 것을 종합적으로 고려할 때 장애인 최저임금 적용제외 조항을 삭제하고 장애인노동자의 일자리 창출 계획이 동시에 이루어져야 할 것이다.

12) 강동욱, 「최저임금제도의 고용영향평가」, 『사회보장연구』 26권, 2009 재인용

*참고 문헌

- 강동욱, 「최저임금제도의 고용영향평가」, 『사회보장연구』 26권, 사회보장학회, 2010
- 명숙(2021a). 「장애인 노동자로서의 시민권과 노동개념의 재구성」, 『장애인노동권연속좌담회: 장애인노동과 노동의 전환』, 인권운동네트워크바람 장애인노동권담론모임
- 명숙·고태은·조미연·이현아·김성연·최한별·김동섭(2021). 『보호라는 이름의 노동, 장애인노동의 현실: 보호작업장에서 일하는 장애인노동 실태조사』, 인권운동네트워크바람 장애인노동권담론모임
- 변민수, 조성혜, 「최저임금 개선방안」, <정책연구>2020-14, 한국장애인고용공단 고용개발원,
- 이재현(2022), 「헌법상 노동기본권으로서 최저임금제도의 의의」, 『강원법학』 제66권

발제2	<h2 style="margin: 0;">장애인 최저임금 적용제외 조항 삭제와 장애인 공공일자리 확대</h2>
------------	---

장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인 공공일자리 확대

정다운 (전국장애인차별철폐연대 정책실장)

윤석열 대통령은 후보 시절 ‘최저임금을 받지 않고 일할 권리’와 ‘최저임금 차등적용의 필요성’을 언급했다. 한덕수 총리 역시 후보자 시절 “최저임금이 너무 오르면 기업들이 고용을 줄여 ‘루즈-루즈(lose-lose)’ 게임이 된다”라고 말했다. 이 주장들은 사실 과거부터 재계가 사용해온 단골 레퍼토리다. 최저임금위원회의 실질적인 캐스팅보트인 공익위원들도 법에 명시된 ‘노동자 생계비’, ‘소득분배율’을 고려하지 않고, ‘경제성장을 전망치+물가상승률 전망치-취업자 증가율’이라는 산식에 따라 최저임금 인상률을 제시하고 있는 만큼, 향후 최저임금제가 저임금 노동자의 생활 안정에 그나마도 기여할 수 없게 될까 봐 불안하다.

그런데 정작 한국 사회에서 가장 적은 임금을 받는 9천여 명의 장애인 노동자들은 이 불안에 시달리지 않아도 된다. 최저임금법 제7조에 따라 최저임금 적용에서 합법적으로 제외되기 때문이다. 우원식 의원실이 고용노동부로부터 제출받은 자료에 따르면, 최저임금 적용 제외 장애인 노동자의 월 평균 임금은 ‘21년 기준 37만 461원, ‘22년 기준 37만 9622원으로 겨우 9,161원 상승했다. 최저임금을 둘러싼 논의로부터 합법적으로 배제된 이들은 ‘22년 최저임금이 전년 대비 5.0%가 인상됐음에도(‘21년 기준 8,720원, ‘22년 기준 9,160원) 불구하고, 가장 기본적인 수준의 최저임금 인상 효과조차 누리지 못했다.

<표 1> 최저임금 적용 제외 장애인 월 평균 임금 및 최저임금 대비 비율

구분	'19년	'20년	'21년	'22년
월 평균임금	38만169원	37만1790원	37만461원	37만9622원
최저임금 대비 비율 (월 최저임금액)	21.8% (174만5150원)	20.7% (179만5310원)	20.3% (182만2480원)	19.8% (191만4440원)

*출처: 우원식 의원실, 고용노동부 제출 자료

최저임금법 제7조, 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람에 대한 최저임금 적용 제외 규정은 장애인에 대한 차별 조항임이 명백하다. 유엔장애인권리위원회에서도

2014년 1차 최종 견해, 2022년 2·3차 최종 견해를 통해서 최저임금법 제7조 때문에 많은 장애인들이 최저임금 이하의 보상을 받고 있음을 우려 표명하기도 했다.

위원회는 <최저임금법>이 “일할 능력이 명백하게 부족한 사람”을 최저임금의 혜택으로부터 배제하고, 일할 능력이 부족한 것을 정의하기 위한 평가와 결정이 어떻게 만들어지는가에 대한 분명한 기준을 설정하지 못한 것을 우려한다. 더 나아가 위원회는 일을 하는 많은 장애인들, 특히 심리사회적 장애를 가진 장애인이 결과적으로 최저임금 이하의 보상을 받는 것과 개방된 노동시장으로 진입하는 것을 목표로 하지 않는 보호 작업장이 지속되는 것을 우려한다.

- 2014년, 유엔장애인권리위원회, 대한민국의 국가보고서에 대한 최종 견해

최저임금법이 장애인을 최저임금으로부터 배제하고 있고, 이로 인해 많은 장애인이 최저임금 이하의 급여를 받으며 일하고 있음

- 2022년, 유엔장애인권리위원회, 대한민국 제2·3차 병합 보고에 대한 최종견해

최저임금 적용 제외 규정 삭제, 사업주 부담 때문에 못 한다?

앞서 한덕수 총리가 후보자 시절 “최저임금이 너무 오르면 기업들이 고용을 줄여 ‘루즈-루즈(lose-lose)’ 게임이 된다”라고 했던 발언이 최저임금 논쟁을 둘러싼 재계의 전형적인 레퍼토리라고 언급했다. “임금이 오르면 기업이 망한다!” 이는 장애인 최저임금 적용 제외 폐지 요구에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 최저임금 적용에 따른 임금 인상이 사업주의 부담이 될 것이라는 우려가 높은 것이다. 문재인 정부 초, 당시 김영주 고용노동부 장관이 취임 직후 각 지역에 ‘현장노동청’을 설치·운영하고 방문했을 때의 일이다. 전국장애인차별철폐연대 활동가가 현장노동청에 방문한 김 장관에게 최저임금법 제7조 조항 삭제를 요구하자 김 장관은 “장애인을 고용한 기업들이 최저임금 지급에 부담을 느껴 장애인을 해고할 우려가 있다”라고 대답했다. 이 우려는 사실일까?

<표 2> 최저임금 적용 제외 인가 장애인 노동자가 고용된 사업체 수

(단위 : 개소)

구분	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
합계	789	717	689	744	721
직업재활시설	595	586	584	636	630
일반사업장	147	98	79	69	66
기타	47	33	26	39	25

*출처: 강은미 의원실, 고용노동부 제출 자료

<표 2>를 보면 최저임금 적용 제외 인가 장애인 노동자가 일하는 사업체의 대부분은 직업

재활시설, 특히 보호작업장 노동자이다. ‘보호고용’이라는 장애인고용정책은 ‘일반 직장의 작업조건 하에서 일하기 어려운 장애인에게 특별한 작업환경을 마련해 주고 취업 기회를 보장하기 위한 특별 배려의 고용 형태¹³⁾’를 말한다. 보호고용 정책은 일반고용으로의 전이를 목표로 훈련 기능의 측면을 지니고 있고, 생산성 제고를 통한 이윤 증가를 기대하기 어렵다고 알려져 있다. 그렇다면 최저임금 적용 제외 폐지를 하지 못하는 이유를 사업주의 부담 때문이라고 진단하는 것이 적절한가? 요컨대 직업재활시설은 태생부터 낮은 생산성을 전제로 훈련 기능의 성격을 가지며, 수익 창출을 목표로 하지도 않는다. 일반적인 경영 관점에서 본다면 직업재활시설은 ‘경영 위기’가 전제된 기업인 셈이다. 이렇게 경쟁력 없는 산업을 노동자의 최저임금 적용을 제외하면서까지 유지해야 하는 이유가 무엇인가?

먼저, 직업재활시설을 장애인의 경쟁노동시장 진출을 전 단계인 ‘직업 훈련 서비스 제공 기관’으로 보기 때문이다. 그러나 직업재활시설은 장애인 노동자를 경쟁 노동시장으로 이전하는 데에도 효과적이지 않은 것으로 알려져 있다. 이는 진보적 장애인운동 진영뿐만 아니라, 정부 측도 ‘직업재활시설 운영 여건’을 진단할 때, ‘장애인 노동자의 생산성과 관계없이 시설에 머무르는 경향’이 있음을 인정하고 있다. 생산성이 낮은 사람은 물론이고, 생산성이 높은 사람도 직업재활시설에 머무를 수밖에 없는 한계를 보인다는 것이다. 마찬가지로, 2022년 유엔장애인권리위원회의 2·3차 최종 견해 55.(c)항에서도 “보호작업장에서 일하는 장애인들이 계속적으로 분리된 채 있고, 장애인노동자들을 보호작업장에서 개방 노동 시장으로 점진적으로 옮기려는 명확한 계획이 부재함”을 지적하고 있다.

- 장애인 노동자의 생산성과 관계없이 시설에 머무는 경향
 - 직업재활시설에는 다양한 근로능력을 가진 장애인이 함께 근로
 - 작업능력이 매우 낮게 평가되는 경우도 있으나(작업능력 10% 미만자 3.5%), 비장애인 작업능력과 거의 유사한 경우도 있음(작업능력 70% 이상자 2.9%)
 - 상대적으로 근로능력이 양호한 장애인 노동자도 타 사업장에 취업하기 어려운 구조
 - 장기근속, 작업능력 향상 등으로 생산성이 높아진 장애인이 노동자가 작업의 주요 부분을 담당, 이들에 대한 시설의 의존도가 높음
 - 시설 내 또는 외부를 통한 취업알선·훈련 등 적극적 고용서비스 제공도 다소 미흡
 - 이에 따라, 시설 장애인의 일반노동시장 취업률은 약 3.3%(17년)이며, 약 60%가 4년 이상 시설에 머무르는 등 전환이 저조
 - 상대적으로 근로능력이 낮게 평가된 장애인의 경우 시설에서 훈련생으로 구분, 일부 수당*만 지급하고 있어 저소득 문제 지속
 - 고용노동부, 직업재활시설 저임금 장애인 노동자 지원방안 (2019.12.12.)

장애인에 대한 가족의 돌봄을 대신하기 위해 직업재활시설이 필요하다는 주장도 있다. 이는 사회서비스의 절대적인 부족, 특히 발달장애인에 대한 서비스가 부족함에 따라 직업재활시

13) 네이버 지식백과

설이 땀질하고 있는 기능일 뿐이다. 이는 활동지원과 같은 복지서비스를 기본적인 수준만큼 확대하고, 교육, 노동, 문화예술 등 중증장애인이 참여할 수 있는 다양한 사회활동을 늘려나가야 해결할 수 있는 문제다. 직업재활시설만이 가족 돌봄 부담의 유일한 해결책도, 유일한 해결책이 되어서도 안 된다.

종합하면, 직업재활시설은 태생부터 경영난을 안고 태어나 노동자에게 최저임금 적용도 할 수 없고, 장애인 노동자를 경쟁 노동시장으로 이전하는 데에도 효과적이지 않다. 그런데 이렇게 보호작업장 경영이 힘들다면서도, '생산성 낮은 장애인'을 고용하는 보호작업장의 수는 매년 증가하고 있다. 정부가 시설 유형, 규모 등에 따라 법정 직원(시설장, 훈련교사 등) 인건비 및 제경비를 지원해주기 때문이다. 이런 상황에서 직업재활시설을 유지해야 할 이유가 무엇일까? 왜 직업재활시설 때문에 장애인 최저임금 적용 제의를 삭제하지 않아야 하는가?

차별 일자리를 없애고, 권리중심 일자리를 만들자

직업재활시설 종사자를 대상으로 지원 정책의 도움 정도에 대해 5점 척도로 조사¹⁴⁾한 결과 '최저임금 적용 제외'의 도움 정도는 3.96점으로 나타났다. 장애인에 대한 명백한 임금 차별 정책을 직업재활시설 지원 정책으로 인식하고 있는 것이다. 이 조사 결과는 최저임금법 제7조가 직업재활시설 때문에 유지되고 있는 것이 아닌가라는 의문을 들게 한다.

장애인들에게 최저임금도 주지 않으면서 역지로 '정상적 노동력'이 되도록 훈련하는 방식이 아니라, 장애인 당사자들이 현 존재 그대로 수행할 수 있는 최저임금 이상의 사회적 가치 창출 일자리를 마련하는 게 더 적실한 대안은 아닐까? 근본적인 대안은 자본이 요구하는 생산성에 따라 노동자 임금 수준을 결정하는 것을 당연시하는 현 생산시스템에 도전할 때만이 마련된다. 낮은 생산성이 낮은 임금으로 이어지는 고리를 끊어내기 위해서는 생산성의 논리를 벗어나야 하는 것이다. 비장애인 기준으로 장애인의 생산성을 평가하는 것이 아니라, 장애인이 다른 역량을 가지고 공공의 가치를 창출한다면 어떨까. 국가가 해야 할 역할 중에 장애인이 일할 수 있는 직무를 개발하고 최저임금 이상의 임금을 지급하는 '장애인 공공일자리'를 제도화하는 것이다.

생산성이 가장 낮은 장애인을 최우선으로 고용해, 이 노동자들에게 각종 장애인 권리 실현 노동을 수행할 기회를 제공하는 최저임금 일자리인 '권리중심 중증장애인 맞춤형 공공일자

14) 이해경 외, 한국장애인개발원, "직업재활시설 실태조사 및 운영개선 연구" (2014)

리(이하 권리중심공공일자리)’는 이런 차원에서 특히 주목할 만하다. 권리중심공공일자리는 지금까지 노동에서 직업재활의 패러다임과 경쟁고용 시장 내에서 중증장애인의 일자리를 구하는 한계를 벗어나, 비경제활동인구로 살아가거나 최저임금법 제7조에서 정의하고 있는 “근로능력이 현저히 낮은 자”로 평가받는 최종증장애인을 우선적으로 고용하는 일자리이다. 2020년 서울에서 260명으로 시작된 이 일자리는 2023년 현재 전액 지자체 예산으로 서울 특별시, 경기도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 춘천시 등에서 진행 중이며 약 1,200여 명의 노동자들이 고용되어 일하고 있다. 이 일자리에 고용된 장애인노동자는 유엔장애인관리협약과 장애인복지법 등 장애인 관련 법안에 명시된 장애인의 권리를 모니터링하고 이행함과 동시에, 유엔장애인권리위원회에서 대한민국정부와 지방자치단체에 권고한 장애인권리협약을 정부와 지역사회에 홍보하는 역할을 수행하고 있다.

민간부문에서 포괄하고 강제하기 어려운 최종증장애인의 노동권 보장을 공공부문이 앞장서서 이행할 필요가 있다. 노동시장에 중증장애인의 몸을 맞춘 일자리가 아닌 중증장애인의 몸과 권리에 맞춘 권리중심공공일자리를 더욱 안정적인 일자리로 확대하는 것이다. 현재 21대 국회에는 강은미의원이 대표발의한 <장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안>이 있다. 나아가 전장연은 <중증장애인공공일자리지원특별법>이라는 독립된 형태의 제정법안을 검토 중에 있다.

<표 3> 장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안(강은미의원 등 17인) 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제14조의2(공공일자리 등 지원) ① 국가와 지방자치단체는 장애의 정도가 고용노동부령으로 정하는 기준에 해당하는 중증장애인의 고용을 촉진하기 위하여 공공일 자리를 제공하는 등 필요한 지원을 할 수 있다. ② 제1항에 따른 지원의 내용 및 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<표 4> 중증장애인공공일자리지원특별법(가) 제안 내용

- 기존의 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에서 배제되고 있는 중증장애인의 노동권 보장에 초점
 - “중증장애인공공일자리지원특별법”은 기존 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따라 국가 및 지방자치단체로부터 노동권을 보장받지 못하고 있는 중증장애인을 중심으로 제정되어야 함
 - 나아가 정부 또는 공공기관 차원에서 재정을 지원하는 공공일 자리를 발굴·지원하고, 중증장애인에게 보다 의미있고 안정적인 일자리를 제공할 수 있는 체계 마련하고자 함
- 중증장애인의 실질적인 노동권 보장을 위한 공공일자리 사업이 제정되는 특별법을

기반의 법체계 마련

- 특별법 제정을 통해 현재 일부 지방자치단체에서 정책적으로 추진하고 있는 중증장애인을 위한 공공일자리 사업에 대한 법적 근거를 마련하게 되고, 이 사업들을 전국 단위 사업으로 확대할 수 있는 기반을 마련
- 중증장애인에 대한 고용지원을 보호고용 등 제한적 수준으로 제공하는 것으로 그치는 것이 아닌 일반 고용 환경에서 동등한 임금을 보장받으며 일할 수 있는 실제적 수준으로 고용 환경을 마련함으로써 중증장애인의 노동권 보장과 사회통합에 기여

또한 최저임금 적용 제외 폐지 방안으로 장애인 고용장려금을 사업주에게 지급하는 것이 아니라, 용처를 제한하여 장애인 노동자의 임금을 우선적으로 지급하도록 하는 것을 제안한다. 예를 들어, 현재 중증장애여성인 사업장에 고용되어 있다면 고용장려금 80만원(중증장애여성 지급 단가)을 급여로 지급하고, 최저임금 수준인 202만원(주 40시간 근무, 2018년 최저임금 기준)에 맞추어 나머지 금액 122만원을 사업장이 지급하게 된다. 장애인고용장려금이 늘어나게 되니 사업주가 장애인 의무 고용률을 준수하지 않아 내야 하는 장애인 고용 부담금을 지금과 달리 사업주가 '실제로 부담을 느낄 수 있는 수준'으로 인상하여 장애인고용촉진기금을 확보할 필요가 있다.

장애인고용장려금으로 임금보전효과를 가지는 거지만, '임금보조제'와는 다르다. 임금보조제는 최저임금 적용 제외를 유지하면서, 책정된 임금에서 최저임금분을 지원하는 형태다. 장애인 노동자가 그 자체로 모멸감을 안겨다 줄 수 있는 '작업 능력 평가'를 앞으로도 계속 감내해야 함은 물론이고, 사실상 사업장에 최저임금 적용 의무를 면제시켜주고 국가가 그 손해를 다 메워주는 꼴이 된다. 더 우려스러운 점은 직업재활시설이건 아니건 더 많은 사업체가 이 법을 악용해 최저임금 적용 제외 인가신청을 기존보다 훨씬 더 많이 시도할 수 있다는 점이다. 반면 용처 제한 제도는 '최저임금 적용 제외 폐지'를 전제로 하기에 모든 장애인이 최저임금의 고용 계약을 하게 되고, 고용장려금 지급 단가의 나머지 금액을 임금으로 지급해야 하는 사업주의 책임이 명시되는 것이다.

최저임금제도, 누구도 배제하지 않기 위하여

이미 '최저임금을 받지 않고도 일할 권리'를 누리는 이들이 만여 명 가까이 현존한다는 사실은 언제든 모든 노동자의 삶을 위협하는 데 활용될 수 있다. 장애인 최저임금 적용 제외 문제는 비장애인 노동자들에게도 결코 남 일이 아니다. 장애인-비장애인 노동자들의 연대가 분쇄할 논리는, 그리고 그 논리에 의존해 명맥을 유지하고 있는 노동자들의 적이 누구인지는 너무나도 명확하다. 현행법상으로도 시행할 수 있는 최저임금 차등적용을 막아내고, 모든 저임금 노동자가 최저임금제로 최소한의 생활 안정이라도 보장받기 위해, 최저임금제 전

면 개편 투쟁에 장애계-노동계가 힘을 모아야 할 때다. ‘최저임금을 받지 않고 일할 권리’ 따위는 없다.

참고문헌

박경석, “한국 장애인 노동 정책의 한계점과 중증장애인 노동권 보장을 위한 정책 수립의 필요성”, 「문재인 정부의 장애인 일자리 정책, 어떻게 할 것인가?」 (2018)

정창조, “‘최저임금을 받지 않고 일할 권리’는 없다. 장애인 최저임금 적용 제외, 어떻게 해결할 것인가?”, 참세상 (2022.10.19.) <http://newscham.net/news/view.php?board=news&nid=106910>

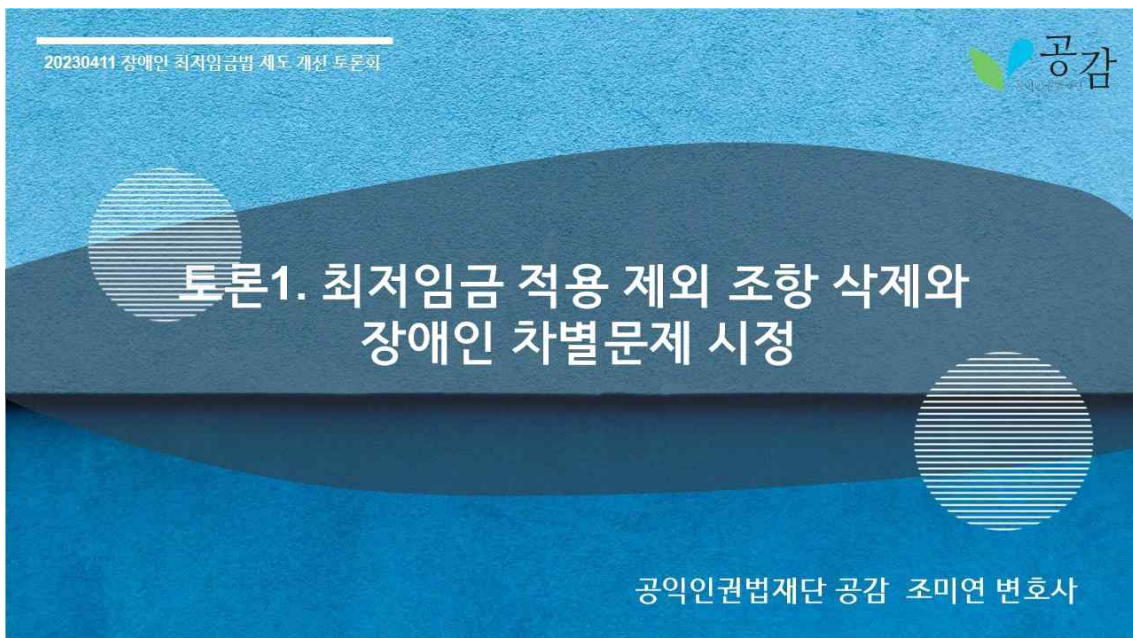
김기룡, “중증장애인 노동권 보장 및 고용 활성화를 위한 일자리 지원 특별법, 지금 왜 필요한가”, 「권리중심중증장애인맞춤형공공일자리 제도화 및 확대를 위한 토론회」 (2022)

토론1

장애인 최저임금 적용제외 조항 삭제와 장애인차별 시정

최저임금 적용 제외 조항 삭제와 장애인 차별문제 시정

조미연 (공익인권법재단 공감 변호사)



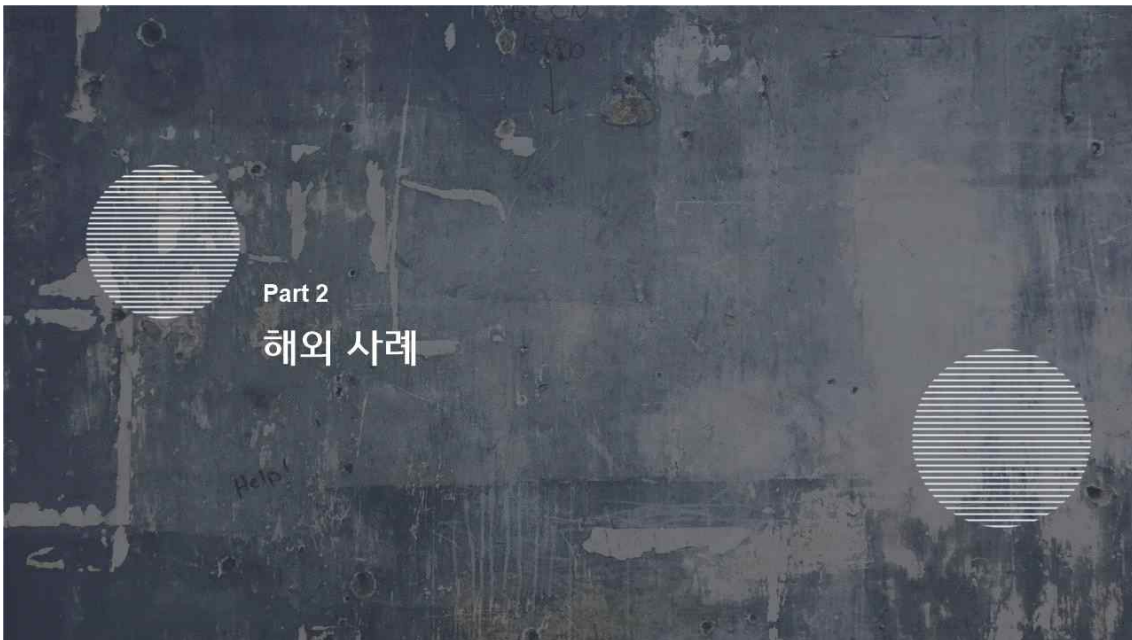
목 차 table of contents

- 1 현행 최저임금적용 제외 제도
 - 2 해외 사례
 - 3 제 언
-



Part 1 **현행 최저임금 적용 제외 제도_연혁**

Current Minimum Wage Exemption System

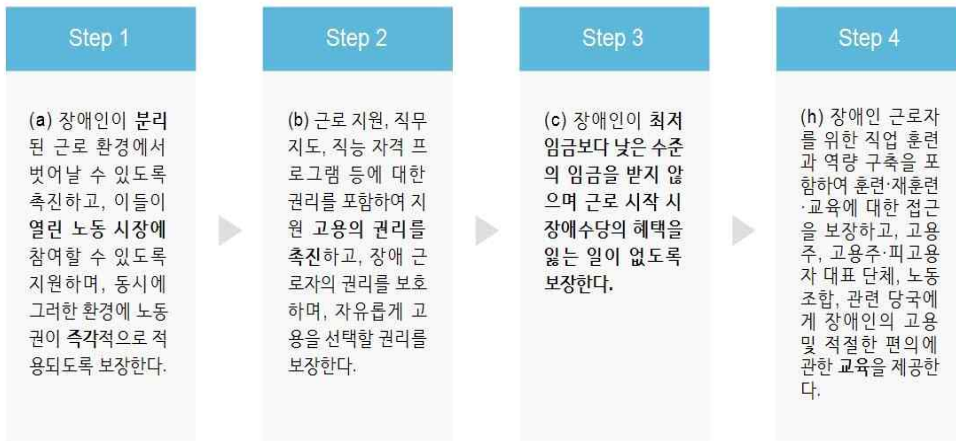




- 장애인 **차별**의 공고화
- 장애인 노동에 대한 **평가절하**
- **보호고용**이라는 이름의 노동시장 형성


최저임금 및 장애인직업재활 제도 취지에 反

Part 2 해외 사례 _ + 유엔 장애인권리협약 제 27 조 근로와 고용
overseas cases_UN Conveintion on the rights of Persons with Disabilities



Part 2 해외 사례 1 * 실제 정책, 제도 현황과 차이가 있을 수 있습니다.

overseas cases

<p>일본</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 근로능력 따라 감액 지급 ▪ 특례기간 1년~3년 제한 ▪ 중증장애인 연금비중 최저임금 45.8% 	<p>독일</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 대다수 중증장애인 최저임금 제외 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 높은 사회부조 ▪ 포용사업장 ▪ 세금감면, 공공계약우대, 실적미달 보상, 일자리 창출 등 지원 
<p>프랑스</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 최저임금 55~110% 수준 임금 ▪ 일자리 지원금(임금보조제도) ▪ 최저임금 55% 비율 장애인수당 등 	<p>호주</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 임금보조제도 ▪ 최저임금 감액제도 ▪ 보호고용 점진적 폐지 중 

Part 2 해외 사례 2 * 실제 정책, 제도 현황과 차이가 있을 수 있습니다.

overseas cases

장애인 근로자는 일반노동시장의 근로자와 동일한 노동권과 최저임금을 보장 받음

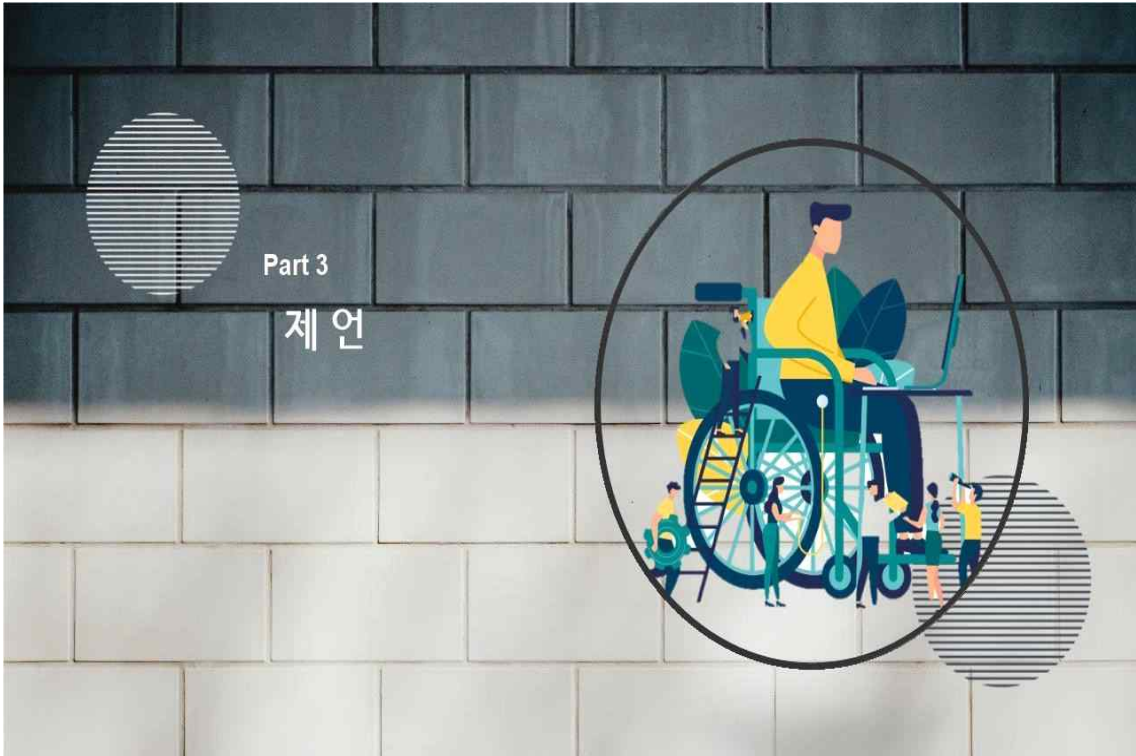
임금 외 추가지원은 없으나 반일제 경우 장애수당 추가지원함

삼할의 월평균임금은 일반기업의 장애인 근로자보다 10~15% 낮게 책정되었으나, 그 이유는 보호고용에서 일반고용으로 전이를 활성화하기 위함임

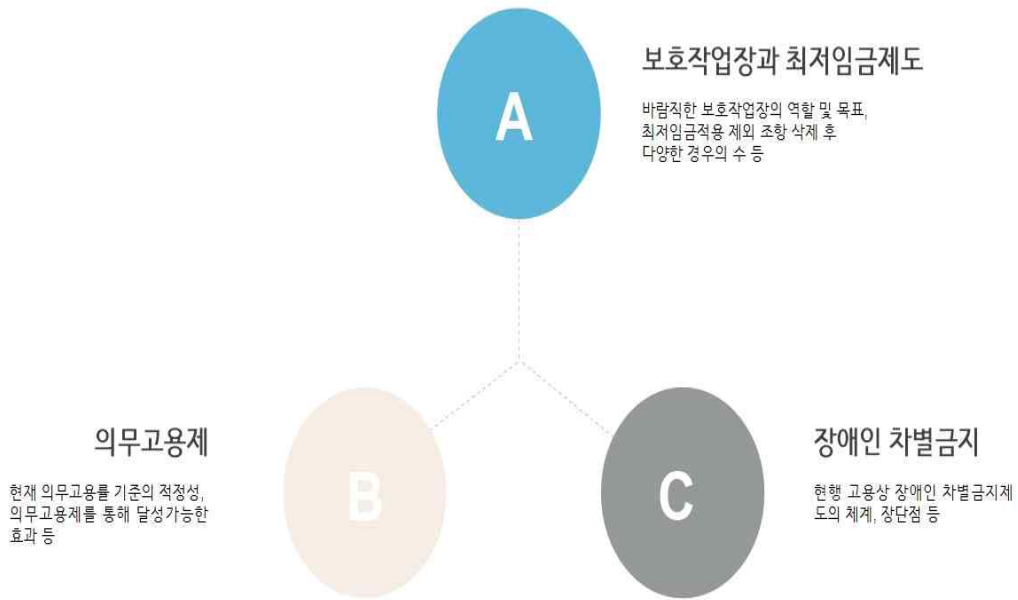


스웨덴

- 스웨덴에는 장애인의 무고용제도가 없으며 보호고용도 일반고용을 목표로 전개되고 스웨덴 보호고용은 삼할 보호공장과 공공기관 보호고용제도 (OSA)로 이루어짐
- 스웨덴 정부가 100% 출자한 삼할은 유한책임회사로 일반고용의 전이목표를 6%로 정부가 설정함.



Part 3 제안_더 살펴볼 점
Recommendation



감사합니다.

장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제에 대한 검토

한인상 (국회 입법조사처 환경노동팀장)

1. 들어가며

□ 최저임금제의 의의

- 최저임금제는 임금결정 과정에 국가가 개입하여 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 그 이상의 임금 지급을 강제함으로써 저임금 근로자를 보호하는 제도임
- 최저임금제는 헌법 제32조 제1항(법률이 정하는 바에 의해 최저임금제를 시행)에 헌법적 근거를 두고 있으며, 1953년 제정 「근로기준법」에 최저임금제의 실시 근거를 두었으나 최저임금제의 시행은 1986년 「최저임금법」 제정 및 공포 이후 1988년 1월 1일부터 실시됨
- 최저임금제의 가장 기본적인 목적은 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활 안정을 도모함에 있음

□ 최저임금제의 보편적 적용 및 적용 예외

- 우리나라는 기본적으로 노동자에게 보편적·일률적으로 적용되는 최저임금제라 할 수 있으나, 부분적으로 감액 적용 및 적용 제외를 「최저임금법」에 두고 있음
- 1년 이상 기간 노동자의 수급 기간(3개월) 동안의 감액(제5조 제2항)과 장애인 노동자에 대한 적용 제외 조항(제7조)이 대표적이라 할 수 있음

2. 장애인 노동자에 대한 최저임금 적용 제외

- 장애인 노동자에 대한 최저임금 적용 제외 조항은 「최저임금법」 제정 당시부터 규정된 이래 지금까지 유지되고 있는데, 관련 최저임금법령은 아래와 같음

- 최저임금제도의 적용 제외(「최저임금법」 제7조) - 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자¹⁵⁾, 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 자로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 자에 대해서는 최저임금이 적용되지 않음
- 최저임금 적용 제외의 인가(「최저임금법 시행령」 제6조) - 사용자가 법 제7조에 따라 고용노동부장관의 인가를 받아 최저임금의 적용을 제외할 수 있는 자는 정신 또는 신체의 장애가 업무 수행에 직접적으로 현저한 지장¹⁶⁾을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람으로 함
- 최저임금 적용 제외의 인가(「최저임금법 시행규칙」 제3조) - 법 제7조 및 「최저임금법 시행령」 제6조에 따른 최저임금 적용 제외의 인가 기준은 아래와 같으며, 최저임금 적용이 제외되는 노동자에 대하여 유사 직종에 근무하는 노동자의 임금수준에 상응하는 임금을 지급할 것을 사용자에게 권고할 수 있음

<표 1> 최저임금 적용 제외의 인가 기준(제3조 제1항 관련- [별표 3])

구분	인가기준
근로자의 정신 또는 신체의 장애가 그 근로자를 종사시키려는 업무를 수행하는 데에 직접적으로 현저한 지장을 주는 것이 명백하다고 인정되는 사람	1. 정신 또는 신체 장애인으로서 담당하는 업무를 수행하는 경우에 그 정신 또는 신체의 장애로 같거나 유사한 직종에서 최저임금을 받는 다른 근로자 중 가장 낮은 근로능력자의 평균작업능력에도 미치지 못하는 사람(작업능력은 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제43조에 따른 한국장애인고용공단의 의견을 들어 판단하여야 한다)을 말한다. 2. 인가기간은 1년을 초과할 수 없다.

□ 장애인 노동자의 최저임금 적용 제외 인가제도

- (제도의 취지) 「최저임금법」은 일반근로자에 비해 노동생산성이 낮거나 최저임금을 적용하면 고용기회가 줄어들 수 있는 등 특수한 경우의 일부 근로자에 대해 적용을 배제할 수 있도록 하고 있는 것으로 보임. 고용이 어려운 중증장애인에 대한 근로기회의 제공 및 중증장애인 고용에 대한 사업주의 부담 완화¹⁷⁾

□ 최저임금 적용 제외 인가제도의 운영 현황 및 문제점

15) 「장애인복지법」 제2조에 의하면, ‘정신적 장애’란 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애를 말하고, ‘신체적 장애’란 주요 외부 신체 기능의 장애, 내부기관의 장애 등을 말함.
 16) ‘현저한 지장’이란 동일 또는 유사직종의 최저임금을 적용받는 다른 근로자 중에서 가장 낮은 근로능력자의 평균 작업능력에도 미치지 못함을 의미하는데, 예컨대, 다리에 장애가 있는 자가 앉아서 수작업을 주로 하는 경우와 같이 장애와 업무가 직접 관련이 없는 경우는 인가대상이 아님.
 17) 남용현, 『장애인근로자 최저임금 감액적용 검토』, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2014, p.13 이하

- 최근 확인한 장애인 노동자 최저임금 적용 제외 인가제도 신청 및 승인 현황을 살펴보면, 신청자 수는 2020년 9,143명에서 2022년 10,169명으로 1천 명 이상 증가하였고, 승인자 수 역시 9,005명에서 10,043명으로 1천 명 이상 증가한 것으로 나타남
- 적용 제외 인가 장애인 노동자의 낮은 임금 수준에 대한 지적이 지속적으로 제기되고 있음
→ 적용 제외 인가 이후 인가 대상 장애인 노동자의 임금 수준에 대한 규정이 없어 대다수의 장애인 노동자가 낮은 임금을 받고 있음
 - 2021년 기준 장애인 노동자의 월 평균임금은 전체 임금 노동자의 월 최저임금의 21.8%에 불과한 것으로 조사¹⁸⁾
- 장애인 노동자에 대한 임금 차별에 대한 문제 제기 - 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제10조 제1항은 임금이 있어 장애인 차별을 금지하고 있으며, 국가가 최저임금제를 통해 장애인 노동의 임금 수준을 보호할 필요성이 크므로, 장애인에 대한 최저임금제 적용 제외 규정을 폐지할 필요가 있다는 요구가 지속됨

3. 장애인 최저임금 적용 제외 조항 삭제에 대한 검토

□ 장애인 노동자 최저임금 적용 관련 정책 및 입법 논의 현황

- ‘최저임금 적용제외 근로장애인 전환지원 프로그램’을 추진하고 있는바, 동 사업의 운영 현황과 성과를 면밀하게 분석할 필요가 있음
 - 2020년부터 최저임금 적용제외 장애인에게 직업재활 및 훈련 기회를 제공하여 최저임금 이상 일자리로의 전환을 지원하는 사업을 추진하고 있는바, 동 사업의 성과와 한계를 세밀하게 진단하고 평가할 필요가 있음
 - 정부는 급격한 적용 제외 인가 제도의 폐지는 ‘중증장애인의 고용불안으로 이어질 우려’가 있어 폐지보다는 전환지원 방안을 모색하는 한편, 프로그램을 통해 최저임금 미만 근로자의 실질적 감소를 지속 추진하고, 사업 성과 등을 보아 장애인 노동자의 저임금 문제 해소를 위한 추가적인 개선방안을 검토할 계획이라고 밝힌 바 있음
- 국회에서도 지금까지 그동안 ‘적용 제외 인가 폐지’나 ‘감액 적용 도입’을 위한 법률안이

18) 윤준병 의원실, 「최저임금 적용제외 장애인 노동자 월 평균임금 최저임금 대비 20% 수준 불과! ‘저임금 노동 만연’」(2021년 국정감사 보도자료, 2021. 10. 14)

다수 발의되었으나, 대부분 임기 만료로 폐기되었고, 제21대 국회에 관련 법률안이 계류 중임

○ 제20대 국회 발의된 법률안(임기 만료 폐기)

- 「최저임금법 일부개정법률안」(의안번호 2001456): 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자에게도 최저임금을 적용하도록 하되, 최저임금 적용에 따른 사용자의 부담으로 인한 장애인 고용감소를 방지하기 위하여 최저임금액의 일부를 국가가 지원 해주도록 하려는 것임
- 「최저임금법 일부개정법률안」(의안번호 2002941): 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자에게도 최저임금을 적용하도록 하되, 최저임금 적용에 따른 사용자의 부담으로 인한 장애인 고용 감소를 방지하기 위하여 사용자의 요청 등이 있는 경우 최저임금의 일부를 정부가 지원하도록 하려는 것임
- 「최저임금법 일부개정법률안」(의안번호 2003307): 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 등에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있도록 함

○ 제21대 국회 발의된 법률안 - 계류 중

- 「최저임금법 일부개정법률안」(의안번호 2102436): 장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람을 최저임금의 적용에서 제외하지 않도록 하여 장애인 근로자의 임금을 보장함
- 「최저임금법 일부개정법률안」(의안번호 2103423): 장애인 근로자를 최저임금 적용 대상에 포함하되, 사용자가 고용노동부장관의 인가를 받은 경우에는 대통령령으로 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있도록 하여 근로능력에 따라 정당한 임금을 지급하도록 함
- 「장애인고용촉진 및 직업재활법 일부개정법률안」(의안번호 2116826): 국가 또는 지방자치단체는 최저임금이 적용되지 아니하는 장애인 근로자 또는 장애인 직업재활시설 등에서 훈련 중인 장애인에게 임금과 최저임금과의 차액의 일부 또는 전부를 보조할 수 있도록 하여 장애인 근로자 등에 대하여 적정수준의 임금을 보장할 수 있도록 하려는 것

□ 장애인 노동자에 대한 최저임금 적용 제외 관련 개정안에 대한 검토

- 장애인 노동자에 대한 최저임금 적용 제외 제도를 개정하려는 취지는 먼저 최저임금제도의 사각지대를 해소함으로써 동 제도의 본래적 기능(최저임금 수준의 확보)을 회복할 수 있고

현재 시행되고 있는 최저임금 적용 제외 인가 제도의 문제점을 해소할 수 있다는 점에서 취지의 타당성이 인정됨

○ 다음으로 장애인차별금지법에서 장애인에 대한 임금 및 복리후생 차별을 금지하고 있는바, 차별을 해소할 수 있는 조치라는 점에서 그 타당성이 인정됨

- 「최저임금법」상 최저임금 역시 ‘임금’이므로 근로자의 근로능력 등과 관련하여 노동생산성을 고려하지 아니할 수 없으나, 최저임금제도는 기본적으로 사회보장적 성격이 크다는 점에서 법제도상 차별적 요소가 있고 악용의 소지가 있는 현행 조항을 유지하는 것이 바람직하지 않다는 지적이 있음

○ 다만, 장애인 노동자에 대한 최저임금 적용 제외 조항 정비의 문제는 장애인 노동자의 고용에 미치는 영향(사용자의 지불능력 및 의사)이 크므로, 부작용을 최소화할 수 있는 방안도 함께 검토되어야 할 것임

- 먼저 현행 최저임금 적용 제외 조항을 삭제하고 장애인 노동자를 고용한 사용자에 대하여 최저임금액을 지원 한도로 하여 일부를 지원하는 방안 등이며, 이 방안과 관련해서는 기본적으로 재정 부담이 발생할 수 있다는 점 등을 함께 고려할 필요. 따라서 기본적으로 장애인 근로실태조사와 이해관계자 의견, 고용영향평가 등을 면밀하게 종합적으로 분석·검토하여 장애인 노동자에 대한 최저임금 적용 범위 확장 여부 등을 결정할 필요가 있음¹⁹⁾

- 다음으로 최저임금 대비 일정 수준 임금의 하한선이나 비율(이른바, 최저임금의 감액 적용 또는 별도의 최저임금 설정)을 제도적으로 설정하는 방안을 입법·정책적으로 결정하였다면, 어떠한 방식으로 제도 설계를 할 것인지, 적정한 비율의 평가 기준을 어떻게 설정할 것인지 등은 장애인 근로실태조사, 고용영향평가, 평균임금 수준 등을 토대로 충분한 검토와 논의를 거쳐 결정할 필요.

• 예컨대, 근로능력이나 노동생산성의 평가 기준에 따라 임금의 기준을 별도로 설정하는 방안, 근로능력이나 노동생산성이 낮은 경우 임금의 하한을 어떻게 설정하고 생활지원과는 어떻게 연계할 것인지 등 다양한 논의들이 진행될 수 있음

19) 다만, 장애인 노동자에 대해 「최저임금법」을 전면 적용하되, 고용감소의 가능성을 감안하여 ‘정신 또는 신체장애로 업무수행에 현저한 지장을 주는 사람’일 경우 감액규정을 신설하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보임

<부록- 최저임금법 개정안>

최저임금법 일부개정법률안
(맹성규의원 대표발의)

의안 번호	3423
----------	------

발의연월일 : 2020. 9. 1.

발 의 자 : 맹성규.민병덕.이광재

오영환.이형석.허종식

서영석.박성준.김승원

김영호 의원(10인)

제안이유 및 주요내용

현행법령은 정신장애나 신체장애 등으로 근로능력이 현저히 낮은 근로자를 최저임금의 적용 대상에서 제외하여 근로능력이 낮은 중증장애인 등의 고용을 촉진하고 있음.

그런데 장애인근로자의 근로능력에 비해 사용자가 지급하는 임금액이 지나치게 적어 근로자의 근로의욕을 상실시키고 생활의 질을 하락시키는 경우가 많음.

이에 장애인근로자를 최저임금 적용 대상에 포함하되, 사용자가 고용노동부장관의 인가를 받은 경우에는 대통령령으로 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있도록 하여 근로능력에 따라 정당한 임금을 지급하도록 하려는 것임(안 제5조제3항 신설, 제7조 삭제).

법률 제 호

최저임금법 일부개정법률안

최저임금법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제3항을 제4항으로 하고, 같은 조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

③ 정신장애나 신체장애 등으로 근로능력이 현저히 낮은 근로자로서 사용자가 고용노동부장관의 인가를 받은 근로자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 최저임금액과 다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다.

제7조를 삭제한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제5조(최저임금액) ①·② (생략) <신설>	제5조(최저임금액) ①·② (현행과 같음) ③ <u>정신장애나 신체장애 등으로 근로능력이 현저히 낮은 근로자로서 사용자가 고용노동부장관의 인가를 받은 근로자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 최저임금액과</u>

<p>③ (생략)</p> <p><u>제7조(최저임금의 적용 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 자에 대하여는 제6조를 적용하지 아니한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"><u>1. 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자</u><u>2. 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 자</u>	<p><u>다른 금액으로 최저임금액을 정할 수 있다.</u></p> <p>④ (현행 제3항과 같음)</p> <p><삭제></p>
--	---

최저임금법 일부개정법률안
(김예지의원 대표발의)

의안 번호	2436
----------	------

발의연월일 : 2020. 7. 28.

발 의 자 : 김예지·윤한홍·서일준

윤희숙·윤두현·신원식
정경희·金炳旭·백종헌
송언석·전봉민·김미애
김희곤·윤재옥·이만희
엄태영·전주혜·송석준
추경호·유경준·하영제
권명호·지성호·이채익
이 용·안병길·최춘식
김정재·한무경·이달곤
임이자·이종성·김기현
강대식·박대수·한기호
홍석준 의원(37인)

제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람은 최저임금의 적용을 제외하고 있음.

그러나 근로능력이 떨어진다는 이유로 장애인 근로자를 최저임금의 적용 대상에서 제외하는 것은 장애인의 노동을 평가절하하는 차별을 초래할 우려가 있고, 근로자의 임금을 최저수준으로 보장하여 근로자의 생활안정을 꾀하는 현행법의 목적과도 배치하는 측면이 있음.

이에 장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람을 최저임금의 적용에서 제외하지 않도록 하여 장애인 근로자의 임금을 보장하려는 것임(안 제7조).

최저임금법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제7조 각 호 외의 부분 중 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서”를 “최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람으로서”로 하고, 같은 조 각 호를 삭제한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(장애인 근로자에 관한 적용례) 제7조의 개정규정은 이 법 시행 이후 근로계약을 체결한 경우부터 적용한다.

신·구조문대비표

현행	개정안
<p>제7조(최저임금의 적용 제외) <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서</u> 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부 장관의 인가를 받은 사람에 대하여는 제6조를 적용하지 아니한다.</p> <p>1. <u>정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람</u></p> <p>2. <u>그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람</u></p>	<p>제7조(최저임금의 적용 제외) <u>최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 사람으로서</u>-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p><삭 제></p> <p><삭 제></p>

<2021년도 논의안>

최저임금법 일부개정법률안
(강은미의원 논의안)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2021. 5. .

발 의 자 : 강은미 의원

찬 성 자 : 인

제안이유

국가는 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하도록 「헌법」에 규정되어 있고 현행 법의 목적이 ‘근로자의 생활안정’을 입법 목적으로 제시하고 있음.

그러나 2018년 6월 12일 개정된 최저임금법은 최저임금 산입범위 확대에만 몰두한 나머지 최저임금법의 입법취지를 몰각하여 저임금 노동자의 생활안정을 심각하게 침해하고 있음.

이에 ILO 원칙과 국제기준, 헌법에서 정한 최저임금제도의 본래 취지인 ‘저임금노동자의 생활안정’ 및 ‘사회양극화 해소’ 원칙에 맞게 개정하려는 것임(안 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제6조의2, 제6조의3, 제7조, 제7조의2, 제14조, 제14조의2, 제29조).

주요내용

자. 장애로 근로능력이 현저히 낮은 경우에도 최저임금 적용될 수 있도록 최저임금의 적용 예외규정 삭제(안 제7조 삭제).