

최저임금법 위반 실태와 개선방향¹⁾

김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원)

1. 최저임금법 위반 실태

가. 법조항

최저임금법 제6조(최저임금의 효력) 제1항은 “사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에 대하여 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다.”라 하고, 제28조는 “위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.”라 하고 있다.

법 제11조(주지의무)는 “최저임금의 적용을 받는 사용자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 최저임금을 그 사업의 근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 그 외의 적당한 방법으로 근로자에게 널리 알려야 한다.”라 하고, 제31조(과태료)는 “위반한 자는 100만 원 이하의 과태료에 처한다.”라 하고 있다.

나. 적용 실태²⁾

노동부는 매년 집중점검기간을 정해 사업장을 점검하고 있다. 노동부가 2006년부터 2010년까지 5년 동안 점검한 업체는 10만 8,527개고, 위반을 적발한 업체는 4만 3,244개(위반업체 적발율 39.8%)다. 지난 5년 동안 위반건수 4만 6,575건 가운데 4만 6,511건(99.9%)은 시정조치 했고, 53건(0.1%)만 사법처리했다. 사법처리는 검찰에 사건을 이송한 것으로, 검찰에서 어떻게 처리했는지는 파악조차 되지 않고 있다.

1) 김유선(2011), “최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구”, 국회환경노동위원회 연구용역 보고서의 제7장 제2절을 업데이트하면서 수정·보완한 글입니다.

2) 적용실태는 홍희덕 의원실 보도자료 “최저임금법 위반 사업장 숨방망이 처벌”(2011년 5월 26일)을 재정리했다.

<표1> 노동부 최저임금법 위반업체 집중점검 결과(단위: 개소, 건)

구 분	위반업체			위반건수				조치내역				과태료
	점검 업체수	위반 업체수	적발율 (%)	계	6조	11조	기타	계	시정 조치	사법 처리	사법처 리율(%)	
2006년	17,732	3,111	17.5	3,440	2,132	1,284	24	3,440	3,417	21	0.61	
2007년	20,224	4,072	20.1	4,612	2,119	2,491	2	4,612	4,603	8	0.17	1
2008년	24,915	9,965	40.0	10,813	1,820	8,993	2	10,813	10,805	8	0.07	
2009년	25,505	14,896	58.4	15,625	1,002	14,618	5	15,625	15,618	6	0.04	1
2010년	20,151	11,200	55.6	12,085	1,144	10,939	2	12,085	12,072	10	0.08	4
2011년	23,760	13,167	55.4	14,718	2,077	12,614	27	14,718	14,707	11	0.07	
2012년	21,719	8,093	37.3	9,051	1,649	7,399	3	9,051	9,039	6	0.07	6
2013년	13,280	5,467	41.2	6,081	1,044	5,035	2	6,081	6,063	12	0.20	6
2006~10년	108,527	43,244	39.8	46,575	8,217	38,325	35	46,575	46,515	53	0.11	6
2006~13년	167,286	69,971	41.8	76,425	12,987	63,373	67	76,425	76,324	82	0.11	18

자료: 고용노동부 노동백서

2006년부터 2010년 사이 노동자가 직접 신고한 최저임금법 위반건수는 2,980건으로, 한 해 평균 600건 정도다. 노동자들의 직접 신고가 저조한 이유는 복잡한 행정절차 때문이다. 노동부에 신고하면 지방노동관서에 출석해서 사용자와 얼굴을 맞대고 고용·근로시간·근로조건·시급 등의 사실관계를 확인해야 하고, 해당 사업장이 최저임금을 위반했음을 노동자가 입증해야 한다.³⁾ 2010년 최저임금 신고건의 평균 처리 소요일은 58일이고, 100일 넘게 걸린 사건이 5분의 1인 114건이다. 이렇듯 최저임금 구제 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸리니 노동자들이 기피하는 것도 어찌 보면 당연하다.

<표2> 노동자의 최저임금 위반 사례 신고 결과(단위: 개소, 건)

구 분	최저임금법						조치내역							
	접수 건수	처리건수(조항별)					계		행정종결		사법처리		사법처리(%)	
		업체 수	계	6조	11조	기타	업체 수	건수	업체 수	건수	업체 수	건수	업체 수	건수
2006년	330	283	304	302	2	-	286	304	138	147	148	157	51.7	51.6
2007년	595	433	475	467	7	1	439	475	252	274	188	201	42.8	42.3
2008년	703	492	554	553	1	506	554	306	333	200	221	25	39.9	8.2
2009년	700	609	665	657	8	633	665	388	403	245	262	45	39.4	11.6
2010년	652	609	680	663	17	628	680	392	408	236	272	29	40.0	7.4
계	2,980	2,426	2,678	2,642	35	1,768	2,624	1,865	1,534	1,102	1,091	457	41.6	24.5

자료: 고용노동부 근로개선정책과, 흥희덕 의원실 보도자료에서 재인용

3) 영국에서는 사용자가 최저임금을 지키고 있음을 입증해야 한다.

지난 5년간(2006~2010년) 노동부의 집중점검과 당사자 신고를 통해 접수된 최저임금 위반 건수는 모두 4만 5,922건(집중점검 4만 3,244건, 신고 2,678건)이다. 하지만 이 가운데 실제로 처벌받거나 벌금, 과태료를 부과한 경우는 매우 드물다.

첫째, 법 제11조 최저임금 주지의무를 위반한 사용자는 법 제31조에 따라 100만 원 이하의 과태료를 물게 되어 있다. 하지만 지난 5년 동안 노동부가 적발한 최저임금 주지의무 위반건수 3만 8,360건 가운데 6건(2007년 1건, 2009년 1건, 2010년 4건)만 50~80만 원에 상당하는 과태료를 물었을 뿐이다.

둘째, 법 제6조 최저임금 지급의무를 위반한 사용자는 법 제28조에 따라 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 하지만 대다수 사업장은 '시정조치'를 받은 뒤 최저임금 미지급분을 변제하거나 당사자와 합의를 보면 노동부로부터 면죄를 받는다. 당사자와 끝까지 입장 차이를 좁히지 못하거나 아주 악질적인 사업장만 근로감독관이 의견을 첨부해 검찰로 이송을 하게 된다. 지난 5년간 검찰로 이송된 사안은 모두 510건으로, 노동부 직접 적발 53건, 노동자 신고 457건이다. 하지만 사건을 검찰로 이송한 뒤 결과나 처벌에 대해 노동부는 전혀 파악조차 못 하고 있다.

셋째, 검찰로 이송한 뒤 처리 결과는 홍희덕 의원실이 확인한 최저임금법 위반사건 판결에서 부분적으로 확인할 수 있다. <표3>에서 지난 5년 동안 최저임금법 위반사건 판결은 모두 69건이며, 벌금 45건, 선고유예 21건, 징역 3건이다. 징역은 3건 모두 징역 4~6개월에 집행유예 2년이고, 지난 5년 동안 벌금 총액은 5,835만 원으로 평균 88만 원이다.

<표3> 최저임금법 위반사건 판결 내용

구 분	판결건수(건)			벌금액(만 원)	
	벌금	선고유예	징역 (집행유예)	평균값	최대값
2006년	5	1	-	79	125
2007년	13	6	-	69	500
2008년	9	4	-	162	1000
2009년	9	4	2	73	150
2010년	9	6	1	66	250
계(2006~10년)	45	21	3	88	

자료: 고용노동부 근로개선정책과, 홍희덕 의원실 보도자료에서 재정리.

2. 개선방향

통계청 경제활동인구조사부가조사에 따르면 2014년 8월 현재 최저임금 미달 자는 227만 명(전체 노동자의 12.1%)이다. 이처럼 법정 최저임금 미달 자가 많은데 대해, 정부와 재계는 “최저임금이 비현실적으로 높아서”라고 답한다. 하지만 이는 각종 여론조사에서 최저임금이 너무 낮다고 답하는 대다수 국민의 인식과 배치된다. 기업으로서 “법을 안 지켜도 손해 볼 게 없고 문제될 게 없으니 일단 안 지키고 보는 거다.”가 솔직한 답변일 것이다.

ILO(2008)는 “최저임금 준수는 근로감독관의 사업장 방문 확률과 최저임금을 준수하지 않을 때 벌칙 수준의 함수다. 근로감독 행정이 취약하고 벌칙 수준이 낮으면 최저임금은 종이호랑이가 된다.”라 하고 있다. D'Souza(2010)는 “정책담당자들은 법률을 개정해 규제를 완화하고 기업의 유연화 수요를 충족시키는 방식을 택하기보다, 법률을 제대로 집행하지 않음으로써 구조조정을 뒷받침하는 방식을 선호한다. 그 결과 사용자와 근로감독관의 담합이 늘고, 비정규직과 법 위반이 증가했다. 중요한 건 입법이 아니라 집행이며, 엄격한 노동입법과 집행 모두 중요하다.”라 하고 있다.

영국 저임금위원회는 최저임금법 준수가 중요하다는 인식 아래 2009년 정부에게, (1) 최저임금 위반업주 명단을 공개해서 망신을 줄 것(Naming and Shaming) (2) 비공식 부문(informal economy)에 더 많은 시간과 자원을 투자할 것 (3) 형사 기소(prosecution)에 충분한 인력을 배치할 것 3가지를 권고했다.

또한 2011년에는 최저임금을 받을 자격이 있는 사람은 누구나 최저임금을 받을 수 있어야 한다는 것을 전제로, 최저임금에 대한 폭넓은 홍보와 적절한 집행을 강조하고 있다. 이주노동자, 돌봄노동, 파견근로, 청년인턴 등 취약계층을 타깃으로 정하고, 이들에게 적합한 접근방식을 사용하고 의도적으로 최저임금을 무시하거나 위반 정도가 심각한 사용자는 중앙지와 지방지에 이름을 공표하고, 최저임금 위반을 억제하려면 형사 기소가 매우 중요한바 형사 기소자 수를 공표하고, 체불임금은 현행 임금수준으로 전액 지급하고 체불임금의 2분의 1을 벌금으로 물리고, 정부는 매년 성과 보고서를 발간할 것을 강조하고 있다. 가장 취약한 사회구성원을 보호하고 노사 모두 피해 보는 일이 없도록 사용자의 의무와 노동자의 권리를 교육하는 데 필요한 자원을 충분히 제공할 것도 권고하고 있다(Low Pay Commission 2011).

이밖에 ILO(2009)는 “최저임금 정책의 유효성은 최저임금 지급에 달려 있다. 집행 메커니즘이 효과적이려면 위반자 처벌, 권리를 침해당한 노동자에게 적절한 보상, 집행 당국에 적절한 자원배분 모두 중요하지만, 최저임금 이행 체제의 디자인과 운영에 사회적 파트너들의 적극 참여가 핵심”임을 강조하고 있다.

엄정한 법 집행을 통해 탈법적 사각지대를 해소하기 위해서는 ① 징벌적 손해배상 제도 도입 ② 최저임금 위반 적발 즉시 과태료 부과 ③ 반복적으로 최저임금을 위반한 사업주 처벌 ④ 최저임금 전담 근로감독관, 명예 근로감독관 운영 ⑤ 최저임금 위반 신고 간소화 ⑥ 최저임금 준수 입증 책임을 노동자에서 사용자로 전환 ⑦ 최저임금 체불임금 노동부 선 지급, 후 구상권 행사 등을 보완할 필요가 있다.

이밖에 ⑦ 가사사용인을 최저임금 적용대상에 포함하고, ⑧ 수습사용중인 자를 최저임금 감액적용 대상에서 제외하고, ⑨ 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자는 노동부장관의 인가를 얻어 감액 적용하는 방향에서 최저임금법을 개정할 필요가 있다.

<참고문헌>

김유선(2011), “최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구”, 국회환경노동위원회 연구용역 보고서.

홍희덕 의원실(2011), “최저임금법 위반 사업장 솜방망이 처벌”, 2011년 5월 26일자 보도자료.

D'Souza(2010), "The employment effects of labor legislation in India: a critical essay", *Industrial Relations Journal* 41:2, pp.122-135.

ILO(2008), *Global Wage Report 2008/09 : Minimum wages and collective bargaining Towards policy coherence.*

ILO(2009), “Update on minimum wage developments”, GB.304/ESP/3

Low Pay Commission(2011), *The National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2011.*