

영국의 최저임금 준수정책: 2009년 신집행체제를 중심으로

김삼수 (서울과학기술대학교 글로벌경영학과 교수)

■ 전국적 최저임금제도

신자유주의 보수당 정권하에서 1993년에 폐지된 최저임금제는 1998년 '제3의 길'을 정책 기조로 하는 토니 블레어 노동당 정권하에서 제정된 전국최저임금법(National Minimum Wage Act 1998)에 의해 전국적 최저임금제도로 부활하였다. 이듬해인 1999년에 시행된 전국적 최저임금제는 지역이나 산업과 관계없이 최저임금을 일률적으로 정하고 있다.¹⁾ 노·사·공익의 3자구성의 심의회인 저임금위원회(Low Pay Commssion)의 권고를 받아 담당국무장관(BIS국무장관, 후술)이 전국 일률의 최저임금률을 정하여 고시하는 최저임금제는 2010년 보수당 정권의 성립 이후에도 존속하고 있다.

시행된 지 10년을 넘어서고 있는 영국의 최저임금제는 체계적으로 정비되어 있으며 성공적으로 시행되어 온 것으로 평가받고 있다. 고용, 물가나 생산성 및 국제경쟁력에 미치는 악영향이 크지 않으며, 소득분배나 임금격차에 대한 영향의 측면에서도 전체적으로 긍정적인 평가가 이뤄지고 있다(Metcalf, 2008; Brown, 2009).

최저임금률의 추이를 보면 2008년까지는 대체로 임금인상률을 크게 상회하는 높은 상승

1) 연령 등에 따라 서로 다른 최저임금이 설정되어 있다. 도입 이후 그 구분에 변화가 있었는데, 현재는 성인임금률(adult rate : 21세 이상), 청년임금률(youth development rate : 18~20세), 16~17세 임금률(16~17 year old rate), 도제임금률(apprentice rate) 등 네 종류의 최저임금이 설정되어 있다.

를 보였다. 도입 초기인 2001년을 비롯하여 2003, 2004년에는 상승률이 특히 높았다. 한편 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 상승률이 둔화하고 있다. 최저임금률의 상승으로 인해 평균 임금 대비 최저임금의 비율은 1999년의 36.6%에서 2008년에 39.6%로 3%포인트 증가하였으며, 2011년에는 더욱 상승하여 40.2%를 기록하고 있다(LPC, 각 연도).

‘노동시간·소득통계조사’(ASHE: Annual Survey of Hours and Earnings)의 데이터에 의거하여 매년 공표하고 있는 ‘저임금추계(low pay estimates)’에 의하면, 2011년 4월 기준 최저임금 미만 노동자는 23만 3천 명이다. 최저임금 미만자가 전체 피고용자에서 차지하는 비율인 최저임금 미만율은 0.9%이다(LPC, 2012). 최저임금 미만율은 최저임금 도입 첫해인 1999년에 2.1%를 기록한 후 곧바로 0.9%로 하락하였으나, 그 이후 대체로 0.9~1.0% 정도의 수준에서 안정적인 추이를 보이고 있다(LPC, 각 연도).²⁾

현재 영국의 최저임금 정책 및 제도는 비즈니스·혁신·기능부(BIS: Department of Business, Innovation and Skills ← 비즈니스·기업·규제개혁부 ← 무역산업성)가 소관하며, 운용 및 집행은 세입관세청(Her Majesty’s Revenue and Customs(HM Revenue & Customs: HMRC) ← 내국세입청(The Inland Revenue))의 소관이다. 세입관세청은 집행기관으로서 직접적인 정치적 관리·감독이 불필요하고 부적절한 비각료정부부서(non-ministerial departments)이다.

BIS는 저임금위원회의 권고를 중심으로 이해관계 당사자의 의견을 참고하여 제도의 이행 및 집행 요소를 포함한 정책을 입안한다. 저임금위원회는 매년 최저임금률과 최저임금 관련 정책에 대해서 정부(BIS)에 권고한다. 세입관세청(이하 HMRC)은 BIS와의 계약에 의거하여 최저임금정책을 집행하는 역할을 하며, 집행과정에서 얻는 경험과 정보를 BIS에 제공한다(BIS, 2010, p.3). HMRC가 최저임금의 집행을 소관하고 있는 점이 중요한 특징이다.

저임금위원회는 정부의 자문에 응해 개정액이나 기타 제도의 개정을 권고하고, BIS국무장관(Secretary of State for BIS)이 이를 수용하여 결정한다. 최저임금의 결정 및 개정은 규칙에 최

2) 그러나 최저임금 미만자를 곧바로 최저임금 불이행으로 해석해서는 안 된다. 최저임금 미만 노동자의 수에는 숙박제공노동자나 도제와 같이 합법적인 최저임금 적용대상 제외자가 포함되어 있기 때문이다. 반대로 불법적으로 최저임금 미만을 지급하는 수를 과소 보고하는 경향이 있는 점에도 유의할 필요가 있다(LPC, 2012, pp.37~38, 122).

저임금액 등의 개정을 포함하는 형태의 ‘최저임금규칙(개정)’에 의해 이뤄진다. 저임금위원회는 위원장 1명과 위원 8명의 전체 9명으로 구성된다. 노사 동수의 규정은 없지만 1997년 발족 시에는 공익의 위원장, 공익 2명, 노사 각 3명으로 구성되었다. 최저임금액의 결정기준에 관해 1998년법(제7조)은 저임금위원회가 영국경제 전체 및 그 경쟁력에의 영향을 고려한 상태에서 권고를 해야 한다고 규정하고 있다(National Minimum Wage Act, 1998; National Minimum Wage Regulations, 1999; DTI, 1999).

■ 최저임금의 준수확보정책의 틀

영국은 안내(guidance), 홍보(publicity), 캠페인(awareness-raising campaign) 등의 방식에 의해 노동자나 사용자의 의식 제고와 자발적 이행을 매우 중시하고 있지만, 이행을 위해 결정적으로 중요한 것은 국가 또는 법률에 의한 집행이다. 효과적이고 효율적인 집행체제(enforcement regime)의 구축은 비자발적 이행을 확보할 뿐만 아니라 자발적 이행을 유도하는 효과가 있다. 집행체제는 집행을 위한 법제의 정비, 감시·감독과 조사를 비롯한 집행활동, 위반행위에 대한 법적 제재로 구성된다. 영국의 최저임금법은 최저임금을 준수하기 위한 집행정책의 수단으로서 법률적 요건(legal requirements), 법률적 행동(legal action), 법률적 제재(legal sanction)를 체계적으로 규정하고 있다(Benassi, 2011).

집행부서인 세입세관청(HMRC)은, ① 전화상담(Confidential Helpline), ② 최저임금이행감독관(National Minimum Wage Compliance Officers, 이하 이행감독관 또는 감독관)의 두 가지 감시·감독 기구에 의해 최저임금의 이행을 확보하는 집행정책을 실시하고 있다. 전자의 전화상담은 가장 중요한 감시수단으로서 역할을 하며, 후자의 감독관은 최저임금의 집행담당관(enforcement officer)으로서 법률적 행동을 통해 최저임금의 집행을 확보하는 역할을 한다.

BIS국무장관은 전국최저임금법의 실시를 위해서 행동하는 담당관으로서 최저임금이행감독관을 임명한다. 감독관은 그 임무수행을 위해 다음과 같은 권한을 갖는다(제14조).

- 노동자의 노동시간 및 임금지불에 관한 기록의 제출을 요구하고 이를 검사, 복사하는 것
- 그 기록에 대한 설명을 요구하는 것
- 본법 또는 이행통고가 준수되고 있는지 여부를 결정하는 데 필요한 보충적 정보의 제출을 요구하는 것
- 위와 같은 권한을 행사하기 위한 회사 구내 출입 권한
- 최저임금 미지불에 대해서 강제적 수단을 동원하여 이행을 확보할 권한

전국최저임금감독관은 전국 주요 지역에 설치되는 팀에 소속되어 팀별로 최저임금의 집행 업무를 수행한다. 이들의 주요 업무는 다음의 다섯 가지이다.

- 노동자나 제3자로부터 helpline을 통해서 접수된 최저임금 미지불에 관한 민원신청에 대응
- 사용자가 최저임금 지불의무를 지키고 있는지를 체크하기 위한 사용자의 임금기록(노동시간 및 임금지불기록) 조사
- 최저임금 의무에 대한 사용자의 이해 촉진
- 체불금(arrears) 확보
- 노동자를 대신하여 고용심판소에 고발

사용자의 최저임금 미지불(underpayment)이 발생한 경우, 법률상 최저임금 지불을 확보하는 수단으로서 두 가지가 보장되어 있다. 하나는 노동자가 미지불 사용자를 상대로 지불청구소송을 고용심판소 또는 군(郡)법원(county court: 민사법원)에 제기하는 것이며, 다른 하나는 국가(HMRC)가 노동자를 위해 행하는 강제수단이다.

1998년법에 의해서 체계화된 최저임금의 집행체제 및 준수정책은 후술하는 바와 같이 2008년고용법에 의해 크게 변화하였다. 개정 이전의 HMRC에 의한 최저임금의 집행은 ‘helpline에 문의 및 미지불민원 신청 → 조사(방문조사 포함) → 조사종료 → 불이행 확인(적발) → 이행통고 및 과태료통고 → 고용심판소 또는 민사법원에 소송(민사적 제재) → 형사소추(형사적 제재)’의 과정을 거친다(National Minimum Wage Act 1998; National Minimum Wage Regulations

1999; DTI, 1999).

■ 2009년 이후 최저임금의 집행체제와 준수정책

2008년고용법 제정과 집행체제³⁾

2009년 4월 이전의 최저임금제도 집행체제는 최저임금 불이행자에 대한 민사적·형사적 제재가 취약한 근본적인 문제점이 있었다. 국가의 집행기능이 본질적으로 중요한 영국의 최저임금 집행체제에서 집행기관으로서 HMRC의 기능은 조사와 불이행 확인, 또는 기껏해야 이행통고 단계에 머무는 것이 실태였다. 고용심판소나 민사소송은 적고, 특히 형사적 제재가 사실상 기능 부전에 빠진 것은 물론이고, 집행프로세스상 그 이전 단계에 속하는 과태료 부과조차도 제대로 이뤄지고 있지 않았다. 과태료 또한 5,000파운드가 최대한도였다(Croucher and White, 2007).

이러한 집행체제상의 문제점에 대해 저임금위원회의 권고가 이뤄졌으며, ‘2008년고용법’(Employment Act 2008, 2009년 4월 6일부 시행)은 이 권고를 대폭 수용하여 제정되었다. 이 법은 고용관련 제 법규를 개정하는 것이지만, 이 가운데 최저임금의 시행에 관련하여 상당히 중요한 개정이 이뤄졌다. 최저임금에 관한 개정은 제8~14조에서 이뤄졌다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 새로운 체불금제도의 도입: 미지불이 발생한 시점에서부터 시간적 경과를 고려하여 체불금 산정
- 최저임금 미지불자에 대한 민사·형사적 벌칙 강화: ‘미지불통고(notice of underpayment)’ 제도의 도입과 자동적 과태료 부과, 형사법원(Crown Court)에서의 재판 도입

3) 이하에서 특별한 언급이 없는 한, Employment Act 2008; BIS, 2011; TUC, 2008; LPC, 각 연도 등을 참고하여 정리한 것이다.

- HMRC 감독관의 조사 권한 강화

2008년고용법은 다음과 같은 점에서 기존의 프로세스에 변경을 가하였다.

첫째, 문의나 미지불민원신청의 helpline을 2009년 9월부터 ‘급여 및 노동권 Helpline’ (Pay and Work Rights Helpline: PWRH)이라는 전화상담 통합서비스로 통합하였다.

둘째, 조사 결과, 최저임금의 미지불이 확인되면 ‘미지불통고’를 발행할 수 있도록 하였다. 미지불통고에는 최저임금 체불금과 과태료가 동시에 설정된다. 대신에 구 집행체제하의 이행 통고(enforcement notices)와 과태료통고(penalty notices)는 폐지된다.

셋째, 형사소추 시 치안판사법정(magistrates, 하급법정)만이 아니라 형사법원(Crown Court)에서도 재판이 가능하도록 하였다.

이와 같은 변경에 의해서 체계화된 집행의 프로세스는, ‘통합helpline(PWRH)에 문의 또는 민원신청 → 조사(방문조사 포함) → 조사종료 → (불이행확인(적발) = 미지불통고= 과태료부과) → 고용심판소 또는 민사법원에 제소 → 형사소추(형사법원 포함)’의 순이다.

최저임금 준수정책의 강화

2009년 4월 이후의 신집행체제에서 구체적으로 강화된 준수정책을 보면 다음과 같다.

첫째, 형사적 위반행위 조사 시 감독관의 권한 강화이다. 2008년고용법 제10조는 1998년 전국최저임금법하에서 형사상 위반행위를 조사할 경우 HMRC에 ‘1984년 경찰 및 형사증거법 (Police and Criminal Evidence Act 1984)’ 상 ‘조사 및 압수 권한’을 부여하였다. 종래에는 조사 기업의 현장에서만 조사할 수밖에 없었기 때문에 불편한 점이 있었다. 이 조문으로 감독관에게 최저임금기록이나 정보를 복사하기 위해 고용주의 부지(또는 정보가 보관된 부지)에서 반출할 수 있는 권한이 부여되었다.

둘째, 체불금(arrears) 산정 시 새로운 계산방법을 도입하여 미지불이 발생한 시점에서부터의 시간적 경과를 고려하도록 하였다. 종래 체불금은 미지불이 발생한 지불대상기간(payment reference period)의 최저임금률(평균)을 기준으로 계산되었다. 이에 비해 2008년고용법은 체불금을 산정하는 시점을 기준으로 계산하도록 산정방법을 개정하였다. 새로운 산정방법은 2008

년법 도입 이전에 발생하여 미처리된 미불금 발생 건에도 적용되며, ‘농업최저임금법’ 적용의 노동자에게도 적용된다(8조).

체불금의 새로운 계산방법은 사용자가 체불한 기간에 대해서 이자를 지급하는 것과 같은 것으로 미지불 노동자에게 금전적 이득이 된다. 그러나 이것은 노동자가 당연히 받아야 할 몫으로서의 체불금이라 할 수 있다. 그러한 의미에서 ‘공정한 체불금’이다. 따라서 종래 최저임금 미지불을 용인하는 성격을 갖는 비합리적인 체불금제도를 개선한 것이라 할 수 있다.

셋째, 민사상 벌칙을 강화하여 ‘미지불통고’ 체제와 자동적 과태료부과제도를 도입하였다. 종래의 이행통고와 과태료통고를 폐지하고 이를 일원화하여 단일의 ‘미지불통고’ 체제로 전환하였다. 미지불통고는 감독관이 ‘조사개시시점(the start of investigation)’에서 최저임금의 미지불이 아직 처리되지 않은 것을 알게 된 모든 경우에 대해서 발행되어야 하며, 조사개시시점 이후에 고용주가 체불금(arrears)을 상환한 경우에도 발행되어야 한다. 그리고 미지불통고 발행여부를 결정하는 데 있어서는 미지불 이유는 고려사항이 되지 않는다.

과태료는 ‘조사개시시점’에서 미불금이 청산되지 않은 경우에 부과된다. 따라서 미지불통고가 발행되면 자동적으로 과태료(automatic penalty)가 부과된다. 미지불통고에는 최저임금체불금과 과태료가 동시에 설정된다. 미불금의 지급을 요구하는 이행통고를 발행한 이후 이행통고의 불이행 시 별도로 과태료통고를 발행하는 종래의 제도와는 달리, 미지불통고가 발행되면 자동적으로 ‘과태료부과’가 이뤄진다. 과태료통고가 별도로 발행되지 않는 것이다. ‘불이행확인(적발)=미지불통고=과태료부과’의 체제이다.

넷째, 형사 벌칙을 강화하였다. 종래의 1998년법에서 위반행위에 대한 형사소추는 하급법원인 치안판사법정에서 가능했으며, 최고벌금형은 위반 건당 5,000파운드에 불과하였다. 민사적인 권한(civil powers)만으로도 최저임금 미지불을 억지하는 데 충분할 것이고 판단했던 것이다. 이러한 제도상의 문제점을 보완하기 위해 2006년 이후 형사적 소추의 진행방향이 관련 부처 협의에 의해 도입되었지만, 형사소추 건수가 적고, 또 성공적인 소추도 적어 위법행위의 억지책이 되는 데는 커다란 한계가 있었다.

2008년고용법(제11조)은 최저임금 위반행위에 대해서 치안판사법정만이 아니라 형사법원(Crown Court)에서도 재판이 가능하게 하였다. 형사법원에서는 벌금형의 상한이 없기 때문에

보다 높은 벌금형의 가능성이 열렸다고 할 수 있다. 지속적으로 최저임금을 이행하지 않으며, 감독관에 대한 협조를 거부하는 사용자에 대해서는 형사범죄조사(criminal investigation)가 이뤄지게 되었다.

다섯째, 최저임금위반업체의 명단공개정책이다. 정부는 2010년 10월에 정부는 최저임금법을 위반하는 고용주의 명단을 공개하는 새로운 계획을 발표하고, 2011년 1월부터 시행하였다. 명단공개(naming and shaming) 정책의 목적은, 사용자들의 최저임금 이행에 대한 의식을 제고하고, 최저임금법을 무시하는 경향이 있는 사용자들을 억제하는 데 있다. 급여지급의 실제 상세를 공개하는 것에서 오는 사회·경제적 제재에 더 민감하게 반응하는 사용자들이 상당수 있는 점을 고려한 조치인 점에서 ‘사회적 제재(social sanction)’라고 할 수 있다.

■ 정책적 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 영국에서는 2008년고용법 제정에 의해 최저임금의 집행체제를 새로이 정비하고 준수정책을 강화하였다. 영국의 최근 사례에서 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 1998년법에 의해서 구축된 영국의 최저임금제는 이를 위한 이행 및 집행정책의 수단으로서 법률적 요건, 법률적 행동, 법률적 제재를 체계적으로 규정하고 있다. 그러나 설득, 관리, 집행의 정책수단을 적절히 결합하고 있음에도 불구하고 법에 규정된 HMRC에 의한 집행 프로세스가 ‘이행통고’ 단계에 머물러 미지불을 억제하지 못하는 상황이 초래되었다. 사용자가 자율적으로 최저임금의 이행에 관심을 갖는다는 것을 전제로 한 종래의 집행체제는 사실상 기능부전에 빠지는 측면이 있었다. 이러한 집행체제의 문제점을 개선하기 위해 2008년고용법이 제정되었으며, 핵심적 내용이 다른 아닌 민사·형사적 제재의 강화였다는 점에 유의할 필요가 있다. 특히 최저임금 위반행위에 대해 실질적인 형사소추가 가능하도록 기반을 구축한 점이 주목된다.

둘째, 집행체제를 구성하는 구체적인 정책수단으로서 도입된 새로운 체불금제도, 자동적 과태료부과제도는 적발 시 최저임금 미지불이 금전적 인센티브가 되는 종래의 집행체제의 문

제점을 해소하는 합리적인 제도 개선으로서 적극적으로 받아들여야 할 것으로 판단된다. 이와 같은 민사적 제재의 강화와 더불어 형사적 소추를 실질적으로 가능하게 하고 형사법원에서의 재판을 도입하여 위반행위에 대한 벌금형을 강화한 제도개혁 또한 최저임금의 이행확보는 본질적인 조치로서 주목된다. 실질적인 민사·형사적 제재가 이뤄지게 하는 것이야말로 시민사회 수준에서의 노사 당사자에 의한 자율적 이행의 기반이 되기 때문이다. 그리고 상습적인 위반업체에 대한 ‘사회적 제재’로서 명단공개정책을 도입하여 형사적 제재와 조율하면서 시행하면 최저임금 불이행을 효과적으로 억제할 수 있을 것이다. **KLI**

참고문헌

- BIS(Department for Business, Innovation & Skills)(2011), *Policy on HM Revenue & Customs Enforcement, Prosecutions and Naming Employers Who Flout national Minimum Wage Law*.
- ____ (2010), *National Minimum Wage Compliance Strategy*.
- ____ (2008), National Minimum Wage: Government evidence to the Low Pay Commission 2008 – Non-economic evidence September.
- Brown(2009), “The Process of Fixing the British national minimum Wage 1997–2007”, *British Journal of Industrial Relations* 47(2).
- Benassi C.(2011), “The Implementation of Minimum Wage: Challenges and Creative Solutions”, GLU Working Papers.
- Croucher R. and White G.(2007), “Enforcing a national minimum wage: The British case”, *Policy Studies* 28(2).
- DTI(Department of Trade and Industry)(1999), A detailed guide to the national minimum wage.
- LPC(Low Pay Commission)(2012), National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2012.
- Metcalf(2008), “Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment?”, *The Journal of Industrial Relations* 50(3).
- TUC(2008), Enforcing the National Minimum Wage: A Practical Guide.