

# 최저임금 미준수: 현황, 제도, 개선방안

오 상 봉\*

최저임금은 지난해 봄과 초여름을 가장 뜨겁게 달궜던 이슈 중 하나이다. 2014년에 시작된 피케티 열풍 이후 2015년 초에 경제부총리의 발언이 이어지면서 최저임금은 소득주도성장의 가장 중요한 수단으로 인식되었고, 사람들의 관심을 폭발적으로 불러일으켰다. 사실 이러한 관심은 단순한 사회적 분위기 때문만은 아니었을 것이다. 나 자신이나 친한 이 중에 몇 명은 최저임금을 받고 있기 때문에 이제 더 이상 최저임금이 남의 일이 아니게 된 연유가 아닌가 싶다. 그러나 최저임금에 관심이 높아지는 만큼 최저임금을 제대로 받는 사람이 늘지는 않는 것 같다. 최근에 최저임금 미준수율이 10%를 지나 이제 12%도 넘어버렸다. 최저임금이 사람들의 뜨거운 관심만큼이나 제대로 기능하고 최저임금 인상이 성장을 유인하기 위해서는 최저임금은 반드시 지켜줘야 한다. 이 글에서 최저임금 미준수 현황 및 법제도, 해소 방안에 대해서 간단히 언급하고자 한다.

## I. 최저임금 미준수 현황

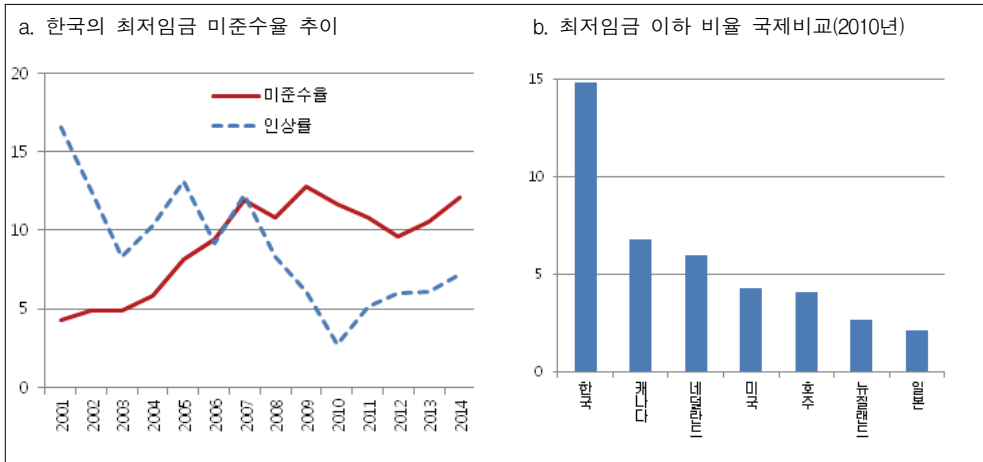
최저임금 미준수율은 2000년대를 시작할 때만 하더라도 5% 미만이었지만 이후 가파르게 상승하여 2000년대 후반에는 10%를 넘어섰고, 이후 2012년을 제외하고 꾸준히 10%대를 유지하고 있다. 우리의 최저임금 미준수율은 주요 선진국 중에서 가장 높은 수준이다.

이러한 미준수율 상승에는 1999년과 2000년에 이루어진 최저임금법 적용대상 확대와 2000년대 중후반까지 이어진 높은 최저임금 인상률의 영향이 있었던 것으로 보인다. 2014년 기준으로 최저임금 미만의 임금을 받고 있는 근로자의 약 45%가 1-4인 규모 사업

\* 한국노동연구원 연구위원(soh@kli.re.kr).

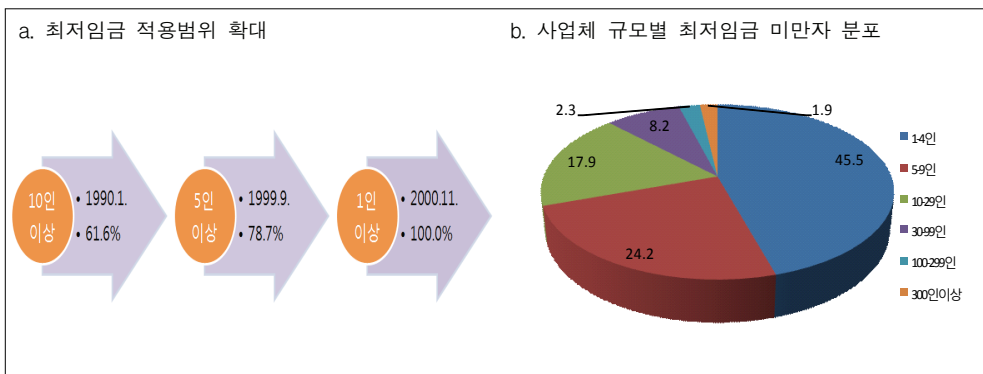
체에서, 약 25%가 5~9인 규모 사업체에서 일을 하고 있다. 적용범위가 확대된 후 높은 인상률이 지속되면서 최저임금에 비해 여유 있게 책정되었던 임금수준이 점점 최저임금에 근접하고 결국에는 최저임금보다 낮아지게 된 것으로 추측된다. 그러나 어떠한 이유로도 법으로 허용하고 있는 최저수준보다 낮은 임금을 지급하고 있는 현실을 합리화할 수는 없을 것이다.

[그림 1] 최저임금 미준수율



자료: 통계청, 「경제활동인구조사 8월 부가조사」, 각 연도; OECD(2015, p.44)에서 재인용.

[그림 2] 최저임금 적용범위 확대 및 최저임금 미만자 분포



자료: 정진호 외(2011); 통계청(2014), 「경제활동인구조사, 8월 부가조사」.

## II. 최저임금 준수와 관련된 법령 및 집행 현황

최저임금 준수와 관련된 규정으로는 최저임금법 제6조 제1항 및 제2항이 있다. 제1항에서는 최저임금 이상의 임금을 지급하도록 하고, 제2항에는 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮출 수 없도록 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 이를 위반할 경우에는 3년 이하 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처해진다.<sup>2)</sup> 두 벌칙이 모두 적용될 수도 있다(법 제28조 제1항). 2008년에는 도급인의 연대책임 조항이 추가되었는데, 도급계약으로 이루어지는 사업에서 도급인이 수급인의 최저임금 미만의 임금 지급에 대한 책임이 있는 경우 도급인이 법 위반에 대한 연대책임을 지도록 하고 있다(법 제6조 제7항). 이를 위반할 경우 2년 이하 징역 또는 1천만 원 이하 벌금에 처해진다(법 제28조 제2항).

그러나 최저임금보다 낮은 임금을 지급하는 고용주가 법에 규정된 대로 엄한 처벌을 받는 경우는 매우 드물다. 고용노동부는 매년 정기적으로 최저임금 준수에 관한 근로감독을 시행하는데, 2014년에 시행한 근로감독에서는 832건의 최저임금 미준수를 적발하였으나 816건에 대해서는 시정 지시를 내리고 이에 불응한 16건에 대해서는 사법처리(검찰로 이송)를 하였다. 신고사건에 대해서는 그 결과가 매우 다른데, 2013년에 최저임금 위반으로 신고된 1,408건 중 693건만 행정종결로 처리되었고 715건은 사법처리되었다. 그러나 사법처리된 사건 중 무겁게 처벌된 사례는 매우 적다. 2006년부터 2010년까지 최

〈표 1〉 최저임금 지급의무 위반 및 조치 건수

|      | 위반 건수 |       | 조치 건수     |      |
|------|-------|-------|-----------|------|
|      | 업체 수  | 건수    | 시정지시/행정종결 | 사법처리 |
| 근로감독 | 820   | 832   | 816       | 16   |
| 신고   | -     | 1,408 | 693       | 715  |

주: 1) 근로감독은 2014년 지급의무(제6조) 위반 및 조치 건수.

2) 신고는 2013년 지급의무(제6조) 위반 및 조치 건수. 신고에 대한 조치 건수는 사법처리된 건 모두가 (지급의무(제6조) 위반과 주지의무(제11조) 위반 중) 지급의무 위반에 의한 것으로 가정하고 계산한 값임.

자료: 참여연대(2015).

- 1) 최저임금법 제6조 제3항은 최저임금 미만의 임금계약은 무효이고 최저임금과 동일한 임금 지급에 대한 계약을 한 것으로 보도록 규정하고 있다.
- 2) 최저임금법 제11조에서는 고용주에게 주지의무(근로자에게 최저임금을 알릴 의무) 위반에 대한 벌칙규정도 두고 있으나, 여기서는 최저임금 미준수에 대해서 다루고 있으므로 최저임금 미만의 임금 지급을 금지하는 법 규정에 초점을 맞춘다.

저임금 위반으로 사법처리된 사건 503건 중 69건의 처리 결과를 보면, 선고유예가 21건, 벌금이 45건, 징역이 3건이다. 벌금액의 평균은 89만 원이고, 징역 3건 모두 징역 4~6개월에 집행유예 2년이였다(국가인권위원회, 2013).

### Ⅲ. 미준수 해소 방안

최저임금법을 지키지 않는 것은 고용주가 최저임금법 위반 사실을 알면서도 처벌로 인한 손실보다는 위반으로 얻을 실익이 더 크다고 판단해서일 수도 있고, 최저임금제도의 복잡성으로 인해 고용주가 최저임금 위반 사실을 인지하지 못했기 때문일 수도 있다. 따라서 미준수 해소를 위해서는 고용주가 최저임금 위반 여부를 정확히 인지할 수 있도록 하는 교육과 고용주가 최저임금 위반으로 인한 손실이 커져서 위반의 실익이 없도록 감독 및 처벌을 강화하는 조치가 동시에 이루어져야 할 것이다.

#### 1. 제도의 복잡성과 고용주 교육 강화

최저임금제도의 복잡성은 최저임금제도 특유의 규정과 근로기준법상의 임금제도의 복잡성에 연유한다. 먼저 최저임금에 산입되는 임금은 사용자가 근로자에게 지급하는 모든 임금이 아니다. 예를 들어, 분기별로 지급되는 정기상여금은 최저임금 계산 시 임금에 포함되지 않는다. 다음으로 연장, 야간, 휴일근로에 대해서는 50% 가산된 임금을 지급하여야 한다. 마지막으로, 주(週)에 15시간 이상 일하는 근로자에게는 1주일에 1회 유급휴일을 부여해야 한다. 근로조건이 매우 복잡해지면서 주휴수당이 얼마인지 계산하는 것은 더욱 어려워지고 있다.

〈표 2〉 최저임금 결정과 관련된 법령

|                              |  |
|------------------------------|--|
| 최저임금 산입범위<br>(최저임금법 제6조 제4항) | 1. 매월 정기적·일률적으로 지급되는 임금<br>2. 소정 근로시간 및 근로일에 대한 임금<br>3. 생활보조적 또는 복리후생적 임금은 제외 |
| 가산임금<br>(근로기준법 제56조)         | 연장, 야간, 휴일근로에 대하여 50% 가산<br>*중복적으로 적용될 경우 가산율 누적                               |
| 주휴수당<br>(근로기준법 제55조)         | 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일 부여<br>*유급주휴가 몇 시간인지는 행정해석에 따름                              |

이와 같이 복잡한 제도를 고용주 자신이 제대로 이해하기는 쉽지 않으며, 특히 영세사업자의 경우 사업체 내에 이러한 내용을 파악하고 관리해 줄 인력이 없을 가능성이 높다. 따라서 고용주, 특히 영세사업자를 대상으로 하는 최저임금에 대한 교육이 반드시 필요하다.

## 2. 감독 및 처벌 강화

한국적인 상황에서는 고용관계를 계속 유지하고 싶어 하는 근로자가 최저임금 위반을 신고하는 것은 쉽지 않다. 최저임금 미준수의 거의 절반이 발생하는 영세업체(5인 미만)의 경우에는 근로자 해고가 자유롭기 때문에<sup>3)</sup> 영세업체에 고용된 근로자가 최저임금 위반을 신고하기 위해서는 해고를 각오해야 할 것이다. 근로자의 신고가 어려운 상황에서 최저임금 미준수를 해소하기 위해서는 근로감독의 역할이 중요할 수밖에 없다. 고용노동부는 취약사업체 등을 중심으로 매년 근로감독을 실시하지만, 이것이 최저임금 미준수를 해소하는 데 결정적인 역할을 할 것이라 기대하기는 어렵다. 기존의 과다한 주 업무로 인해 최저임금은 부차적인 업무로 남을 수밖에 없기 때문이다. 정부의 의지도 중요하지만 최저임금을 주 업무로 하는 근로감독관의 확충이 무엇보다도 중요하다고 판단된다.

적발될 확률을 높여서 최저임금 미준수의 유인을 줄일 수도 있지만, 적발되었을 때 손실을 높여 미준수의 유인을 줄일 수도 있다. 현재 근로감독에 적발되더라도 즉시 시정하면 어떠한 조치도 취해지지 않는다. 설사 즉시 시정하지 않았더라도 사법기관에서 솜방망이 처벌을 받을 뿐이다. 이러한 상황이라면 어떠한 고용주라도 최저임금을 위반할 경제적 유인을 갖게 된다. 미준수의 경제적 유인을 줄이기 위한 방안으로 다음 두 가지를 고려해 볼 수 있을 것이다. 먼저, 적발 시 시정조치와 함께 과태료를 부과하고, 미시정 시 사법처리하는 것이다. 다음으로 적발 시 바로 사법처리하는 것이다. 대부분 신고유예나 100만 원 미만의 벌금형으로 귀결되는 사법처리 통계를 볼 때, 과태료 수준을 적절히 정한다면 앞의 안이 미준수 유인을 낮추는 데 더 효율적일 것이라 판단된다. 이 안은 범위반으로 피해를 입은 근로자에게도 더 실익이 있는 방안일 것이다. **KLI**

3) 5인 미만 사업체는 근로기준법 제23조 제1항에 규정된 해고 제한에서 예외가 된다.

**<참고문헌>**

국가인권위원회(2013), 「최저임금제도 준수율 제고를 위한 정책 권고」.

정진호·남재량·김주영·전영준(2011), 『최저임금 효과분석』, 한국노동연구원 연구보고서 2011-02.

참여연대(2015) 「근로감독 보고서 1: 최저임금법 6조」, 참여연대 이슈리포트(2015. 06. 18).

OECD(2015), *OECD Employment Outlook 2015*.