

최저임금제도에 대해 지금 무엇을 해야 하는가?

오 상 봉*

1. 머리말

최저임금은 누구나 알고 있을 만큼 온 국민의 관심사이다. 이렇게 된 데에는 최근에 있었던 일들이 주요하게 작용하였는데, 알바연대가 2013년 출범과 동시에 최저임금 1만 원 인상을 주장하고 이후 많은 시민단체에서 이를 중요한 사회적 의제로 지속적으로 제기한 것이 결정적이었다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 최저임금이 자기 자신과 관련이 없는 일이었다면 이러한 관심이 몇 년간 지속되지는 않았을 것이다. 최저임금은 나의 임금이기도 하고 가족이나 친구의 임금이기도 한 현실이 현재 최저임금에 대한 관심이 지속된 진정한 원동력일 것이다.

최저임금을 1만 원으로 인상하자는 주장은 지금도 지속되고 있으며 1만 원이 될 때까지는 가장 중요한 사회적 의제로 남을 것이 거의 확실하다. 이는 대중의 지지를 얻어야 하는 정치인들이 지난 총선과 곧 있을 대선에서 최저임금을 가장 중요한 공약으로 내세우는 것에서도 확인할 수 있다. 지난 총선과 이번 총선에서 대부분의 당과 대선후보는 2020년까지 1만 원으로 인상하겠다는 공약을 하고 있다.

최저임금 1만 원 인상은 그냥 달성되는 것이 아니다. 1만 원 인상에는 분명히 밝은 면이 많지만 부정적 영향도 상당할 것으로 예상된다. 우리는 이를 줄이기 위한 대비를 해야 한다. 이하에서는 최저임금 인상의 적절한 속도가 무엇인지에 대한 것은 논외로 하고 최저임금 결정을 둘러싼 제도개선과제와 부정적 영향을 줄이기 위한 과제 중심으로 논의해 보고자 한다.

* 한국노동연구원 연구위원(soh@kli.re.kr).

II. 제도개선 과제

최저임금에 대한 논쟁이 최저임금 수준의 높낮이에서 시작되기는 하지만, 주 논쟁의 대상은 최저임금 결정과정에 대한 것이다. 최저임금의 결정방식을 비롯한 제반 사항에 대한 각자의 의견이 충돌하는 것이다. 이러한 사회적 분위기는 최저임금과 관련된 제도개선 논의로 이어졌다. 최저임금위원회는 2015년 10월 14일부터 12월 10일까지 제도개선위원회를 한시적으로 구성하여 5개 분야 16개 세부의제에 대한 활발한 논의를 진행한 바 있다. 그러나 합의에 도달한 의제는 5개에 불과하고, 합의된 의제 대부분은 위원회의 권한을 넘어서는 사안이어서 이행될 가능성이 높지 않은 것들이다. 최저임금위원회의 노력이 거의 무위로 끝난 후 제도개선 노력의 불씨를 이어간 곳은 국회이다. 새로 구성된 20대 국회는 2017년 4월 1일 현재까지 24개의 법안을 쏟아내었다. 정부안까지 포함하면 총 25개이다. 그러나 20대 국회가 출범한 지 1년이 다 되어 가는 현재까지 합의된 사항은 단순노무업무에 대해서 수습근로자 감액규정을 적용하지 않는다는 정도뿐이다.1)

최저임금위원회에서 논의되었거나 국회에 제안된 어떤 것도 쉽게 합의에 이를 수 있는 의제가 아니다. 그렇지만 최저임금 결정과정에서 생기는 사회적 갈등을 고려하면 최소한 몇 가지 중요한 사항에 대해서라도 개편이 이루어져야 할 것이다.

가장 우선적으로 합의해야 할 사항은 공익위원 선출 방식이다. 가장 논란이 되고 있으며, 변경의 필요성에 대해서 대부분 공감하고 있는 의제일 것이다. 변경의 방향은 위원의 일부를

- 1) 최저임금위원회의 제도개선위원회에서 논의된 의제와 20대 국회에 제출된 최저임금법 개정안의 일부는 다음과 같다.

〈최저임금위원회 제도개선위원회 논의 의제 일부〉

| 5개 분야 | 세부 제도개선 의제 |
|--------------------|--|
| 최저임금위원회 구성과 운영 | ① 최저임금위원회의 독립성 보장과 공익위원 노·사 단체 추천(勞) ③ 최저임금 위원수 및 적용주기 조정(使) |
| 최저임금 결정기준과 결정방식 | ⑤ 합리적인 최저임금 결정 시스템 구축(勞) ⑥ 생계비 통계의 공신력 확보(勞) |
| 최저임금 산입범위 | ⑧ 최저임금 산입범위 확대(使) ⑨ 택시 최저임금 산입범위 재정비 및 지역별 택시 최저임금 산출(使) |
| 최저임금의 종류 | ⑩ 업종별·지역별 최저임금제도 도입(使) ⑪ 직능별·연령대별 최저임금 차등화(使) ⑫ 수습근로자, 감시단속근로자 감액규정 재검토(使) |
| 최저임금 법 준수 및 실효성 확보 | ⑬ 최저임금 미준수 사업장 근로감독 및 위반 제재 강화(勞) ⑭ 15시간 미만 근로자 주휴수당 제도 도입(勞) |

정부가 아닌 기관에서 선출하며, 노사의 입장이 반영되어야 한다고 생각한다.²⁾ 이러한 방향을 만족시키는 안으로 추천권과 선출권을 분리하여, 정부와 국회가 공익위원 추천권을 갖고 노사가 추천된 인사 중에 공익위원을 선출할 것을 제안한다.³⁾

다음으로 중요한 사안은 어떤 요소를 어떻게 고려할 것인가이다. 고려요소에 가구생계비를 포함하자는 주장이 제기되고 있는데, 최저임금의 영향력을 고려한다면 이러한 주장에 일리가 없지 않다는 생각이 든다. 고려사항보다 중요한 것은 고려방식이다. 현재는 이에 대한 어떤 규정이나 합의도 없는 상황이며 최저임금 결정과정에서 실제로 고려되고 있는지도 의심스럽다. 최근에는 임금인상전망치와 협약임금인상률의 중간값에 소득분배 개선분과 협상조정분을 합하여 인상률을 결정하고 있다. 소득분배 개선분과 협상조정분에 다른 고려사항이 다 포함되어 있다고 볼 수도 있지만 어떻게 고려되고 있는지는 불명확하다. 정확한 공식을 만들 수는 없겠지만 고려요소의 고려방식에 대한 보다 명확한 룰이 필요해 보인다.

최저임금제도는 특정 그룹에 대한 적용제외를 규정하고 있다. 가사고용인에 고용된 근로자

<20대 국회 최저임금법 개정안 일부>

| 대표 발의자 | 최저임금액 하한 | 공익위원 | 조직 개편 |
|--------|------------------|----------------|-------------------------------------|
| 현행 | 없음 | 정부 결정 | |
| 이인영 | 평균통상임금 50%(60%) | | |
| 이정미 | 5인 이상 평균정액급여 60% | 노사정 추천 및 노사 선출 | |
| 윤후덕 | 평균정액급여 50% | 노사정 동수 추천 | |
| 우원식 | | | 최저임금위원회 폐지. 고용노동부장관 안 제출 → 국회 결정 |
| 김해영 | | 청년 3명 이상 | |
| 소병훈 | | 국회 6명 추천 | |
| 한정애 | | 국회 전원 추천 | 대통령 소속 |
| 송옥주 | 5인 이상 평균정액급여 50% | | |
| 민병두 | 5인 이상 평균임금 50% | 국회, 정부, 법원 동수 | 국무총리 소속 |
| 김삼화 | | 노사공 동수, 상호배제 | 심의위원회(3인)와 권고위원회(6인)로 이원화 |
| 정동영 | 5인 이상 평균임금 50% | 노사민 동수, 상호배제 | 상임위원 임명 시 노사협의 필요 |

자세한 내용은 2015 최저임금위원회 활동보고서와 국회 의안정보시스템에서 검색해보기 바란다.
(최저임금위원회 자료에 대해서는 <http://www.minimumwage.go.kr/board/boardList.jsp?bbsType=RE>;
국회 법안정보에 대해서는 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

- 2) ILO 131호 협약 4조 3항에서 공익위원 선출에 노사의 의견이 반영되도록 권고하고 있다. 다만, ILO 협약에는 실정법 또는 관례에 따라 반영하도록 하고 있기 때문에 현재의 선출방식을 ILO 협약 위반으로 보기는 힘들다.
- 3) 현재의 최저임금위원회 체제를 그대로 유지하고 상임위원을 고용노동부에서 임명한다면, 나머지 공익위원은 8명이다. 정부와 국회의 여당과 야당이 각각 8명씩 추천하고, 총 24명 중에 노사가 각각 4명씩 선출하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다. 상호배제방식은 적용되지 않았으면 하는 바람이다.

에 대한 최저임금 적용제외가 대표적인 규정이다. 적용의 어려움과 같은 현실적인 이유가 있을 수 있지만 이는 집행상의 문제일 뿐 적용제외의 이유가 될 수는 없다고 본다.⁴⁾ 신체적·정신적 장애가 있는 사람도 실질적으로 최저임금 적용에서 제외되고 있는데, 이들에게 감액된 최저임금이 적용될 수는 있겠지만 이들이 최저임금 적용대상에서 아예 제외될 이유는 없다고 판단된다.⁵⁾

마지막으로, 급하지는 않지만 제도개편이 필요한 사안으로 산업범위 조정을 들 수 있다. 최저임금제도의 취지를 고려한다면 예측 가능하고 일정하게 지급되는 금전적 보상이 모두 최저임금 산정범위에 포함되어도 무방하다고 판단한다. 통상임금이 대략 그러한 임금으로 보인다.⁶⁾ 그러나 최저임금 산정기준 변경에 대한 합의는 이것이 초래할 현실적인 문제를 해소해야 가능할 것이다. 산정기준 변경 시 고정적인 상여금 등을 받고 있던 기존의 저임금 근로자의 임금이 낮아질 수 있기 때문이다. 노사 모두 일정한 양보가 필요한 사안으로 보인다.⁷⁾

Ⅲ. 미준수 해소

어떤 제도가 아무리 잘 설계되어 있어도 그대로 잘 집행되지 않는다면 그 제도의 도입 취지가 퇴색될 수밖에 없을 것이다. 그런데 우리의 최저임금제도가 현재 그러한 상황에 놓여 있다. 최저임금 미준수율이 경제활동인구조사 부가조사 기준으로 2007년 이후로 계속 10% 이상을 유지하고 있으며(2012년 제외), 2016년에는 13.6%를 기록하였다. 최저임금 적용제외 대상인 가사근로자와 장애인을 제외하더라도 그 비율은 거의 줄어들지 않는다. 이는 주요 선진국들과 비교하더라도 매우 높은 비율이다.

최저임금 미준수율이 이렇게 높은 이유가 무엇일까? 미준수 이유로 두 가지 가능성을 생각해볼 수 있을 것이다. 첫째, 사업주가 자신이 최저임금을 위반하고 있다는 사실 자체를 모르고

- 4) 가사고용인에 고용된 근로자는 현실적으로 최저임금 외에도 여러 가지 제도적 보호도 받기가 힘들기 때문에 이러한 근로자가 공식부문에 편입될 수 있도록 정책적 노력을 기울여야 할 것이다.
- 5) 고용노동부는 장애인 고용 종합대책(2015. 1. 29)에서 2017년 하반기에 장애인 근로자에 대한 최저임금제도를 개편하겠다는 계획을 발표한 바 있다.
- 6) 산정기준의 변경이 필요한 또 다른 이유는 대부분 지역의 생활임금이 최저임금의 산정기준을 원용하고 있기 때문이다. 생활임금제도가 제한된 지자체 예산으로 집행되다 보니 이러한 산정기준 사용으로 제도의 편익이 무기계약직에게 주로 돌아가고 훨씬 심한 저임금에 시달리는 기간제 근로자에게는 별로 돌아가지 않는 결과가 발생하고 있다.
- 7) 초단시간 근로자(한 주에 15시간 미만 일한 근로자)에 대한 주휴수당 적용제외는 현실적으로 초단시간 근로자에 대한 임금 차별이라는 결과를 낳고 있다. 법적 논쟁은 당연히 있을 수 있겠지만 현실적 상황을 고려하여 합리적으로 개편되기를 기대한다.

있을 수 있다. 간신히 사업체를 유지하고 있는 사업주에게 총 급여와 다른 산업범위와 생소한 주휴수당이 관심의 대상이 아닐 가능성이 높다. 둘째, 사업주가 나도 어려우니 법을 지키지 않아도 된다는 생각을 할 수 있다. 단속을 당할 가능성은 낮고 단속이 되거나 신고가 되더라도 처벌을 받을 가능성이 낮기 때문에 걸리면 운이 없었던 것으로 생각할 수 있을 것이다.

최저임금 미준수율을 낮추기 위해서 당국에서 이미 상당한 노력을 기울이고 있는 것으로 알고 있다. 그럼에도 미준수율이 떨어지지 않는 것을 보면 보다 많은 자원이 투입되고 추가적인 조치가 취해져야 할 것으로 판단된다. 먼저, 적극적인 교육이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 현재 위원회에서 열심히 하고 있는 홍보도 중요하지만, 적법한 최저임금을 어떻게 계산하는지를 알고 난 후에나 홍보가 효과가 있을 것이기 때문이다. 사업체를 비울 수 없는 사업주들을 대상으로 자발적 참여를 전제로 집체교육을 하기보다는 개별 사업체를 방문하여 일대일로 설명을 하는 것이 실질적 효과를 거두는 방법일 것이다. 최저임금법 위반에는 직접적 피해자가 명백히 있고 앞으로 비슷한 피해자가 계속 발생할 가능성이 높다는 점을 생각한다면 법 위반이 적발될 시에는 법이 엄격히 집행되어야 할 것이다. 현재 국회에 처벌을 강화하는 법안도 제안되어 있는데, 중요한 것은 처벌 강화보다는 법의 엄격한 집행인 것으로 판단된다. 현재 미준수율이 높은 것이 법적 처벌 규정이 약하기 때문이라기보다는 집행이 잘 되지 않기 때문으로 보인다. 이런 측면에서 형사처벌을 행정처벌로 변경하자는 정부의 안에 일리가 있어 보인다. 다만 반복적인 최저임금 위반에 대해서는 형사처벌을 적용하는 보완장치는 있어야 할 것이다. 추가적으로 법 위반 사실이 적발될 확률을 높이는 것도 중요하다. 이를 위해서 가장 중요한 것은 피해 당사자가 자발적인 신고를 할 수 있도록 유인을 제공하는 것이다. 피해금액에 대한 원상복구가 쉽게 이루어지도록 하는 제도적 보완이 하나의 방편일 것이다.⁸⁾ 현재 국회에 제출된 여러 법안에 포함된 ‘청구권 대위’제도가 시행되기를 기대한다. 마지막으로, 앞서 언급한 효과적인 교육이나 법의 엄격한 집행을 위해서 집행기관에 대한 인적·물적 자원이 충분히 보충되었으면 한다.

IV. 자영업자 대책

우리 사회에서 최저임금 1만 원 인상을 가장 걱정하는 분들은 영세자영업자들일 것이다. 많은 자영업들의 경영상황이 조금의 인건비 인상도 견디기 힘들 정도로 어렵기 때문이다. 여기서

8) 사실 원상복구가 쉽게 이루어지도록 하는 조치는 피해자의 어려운 처지를 생각하면 반드시 필요하다.

는 인건비 인상을 상쇄하기 위해서 정부가 취할 수 있는 몇 가지 조치를 소개한다.

즉각적인 효과를 발휘할 수 있는 조치는 카드수수료 인하이다. 카드수수료는 카드결제액 기준으로 적용되기 때문이다. 현재에도 많은 영세사업체에 상당히 낮은 카드수수료율이 적용되고 있기는 하다. 2015년 11월 2일 당정협약에서 확정된 카드수수료 인하 방안이 시행되면서 연 매출 2억 원 이하 영세가맹점에 대해서는 0.8%, 연매출 2억~3억 원 중소가맹점에는 1.3%의 수수료율이 적용되고 있다. 그러나 상당히 많은 영세사업체에 여전히 이보다 높은 2.5%의 수수료율이 적용되고 있는데, 편의점 등 많은 영세사업체들의 연매출이 3억 원 이상이기 때문이다. 2015년 개편 이전에 존재했던 ‘소액다건 업소 우대지침’과 같은 제도를 영세사업체에 적용하면 영세사업체의 비용 절감에 상당한 도움이 될 것으로 기대한다.⁹⁾

다음으로 임차료 인상의 억제를 고려할 수 있을 것 같다. 이미 임차료는 영세사업자에게 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 파악된다. 영세자영업자가 가장 많이 종사하는 도소매업과 음식숙박업을 보면 평균적으로 월 영업이익이 200만 원도 안되는 사업체에서 임차료를 100만 원 이상 지불하고 있는 것으로 파악된다. 월 200만 원도 안되는 영업이익은 사실 자신의 인건비인 것이다(소상공인실태조사 2013). 도소매업조사를 이용하여 계산해 보면 소매업과 음식업에 종사하며 장소를 임차하고 있는 사업체의 매출액 대비 임차료 비중은 매출액 대비 인건비 비중의 절반에 육박하는 수준이다. 현재의 임차료를 내리지는 못하더라도 미래의 임차료 인상이라도 적절한 수준으로 제어할 필요가 있다. 2017년 4월 1일 현재 관련 법안이 10여 건 상정되어 있는데, 일부 법안은 갱신요구기간을 5년에서 10년으로 확대하고 갱신요구기간 내 임차료 인상률의 상한을 낮추고, 법의 적용대상을 넓히자는 내용을 담고 있다. 상가건물임대차보호법의 조속한 개정을 기대한다.

가맹사업 관련 부당한 거래를 막는 것 또한 중요하다. 최근 가맹점 형태의 자영업체가 빠르게 증가하고 있다는 현실을 감안하면 그 중요성은 더욱 높은 것 같다. 가맹사업과 관련하여 제도적 장치는 이미 잘 갖추어져 있는 것으로 보인다. 그러나 그대로 잘 집행되는지에 대해서는 의문이 든다. 여전히 원재료 가격을 부당하게 높게 책정하고, 광고비 등을 부당하게 요구하는 사례가 지속적으로 발생하고 있기 때문이다. 이는 통계로도 관찰되는데, 도소매업조사를 이용하여 가맹점과 비가맹점의 매출액 대비 매출원가의 비중을 계산해보면 가맹점의 비중이 압도적으로 높으며, 기타비용 대비 매출액의 비중을 계산해 봐도 가맹점이 훨씬 높다. 이러한 가맹본점의 가맹점들을 상대로 행해지는 부당한 행위를 막기 위해서는 법집행 당국의 적극적인 노력이 필요할 것이다. 명확하지 않는 규정을 악용하는 사례도 종종 있는 것으로 보이는데, 이

9) EU는 2015년 12월부터 수수료가 체크카드에 대해서는 0.2%, 신용카드에 대해서는 0.3% 이하가 되도록 하고 있다(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0751&from=en>, 제4조와 제5조).

러한 규정들을 명확히 할 필요도 있을 것이다.

V. 맺음말

최저임금 1만 원 인상이라는 사회적 운동은 최저임금이 점점 우리 모두의 임금이 되어가고 있는 현실에 뿌리를 두고 있다. 이는 최저임금이 실제로 1만 원이 되기 전에 이러한 사회적 구호가 사그라질 가능성이 거의 없음을 의미한다. 이러한 상황에서 우리에게 가장 중요한 일은 이 과정에서 사회에 발생할 충돌과 충격을 줄일 대책을 강구하고 시행하는 것일 것이다. 이 글에서는 이에 대해서 간단하게 살펴보았다.

먼저 최저임금법 등 관련 제도를 개선해야 한다. 최저임금제도에 대한 국민들의 신뢰를 회복하기 위해서는 공익위원 선출방식에 대한 변경이 최우선적 과제이다. 최저임금 결정방식을 더 명확히 해야 결정된 최저임금에 대한 불만이 줄어들 것이다. 감액 규정이나 적용제외 규정은 삭제되거나 축소되어야 억울한 임금근로자를 줄일 수 있을 것이다. 복잡한 최저임금 산입범위에 대한 조정도 필요한데, 노사 간에 합리적인 합의안 도출을 기대한다.

최저임금이라는 제도의 목적 달성에 가장 큰 장애는 높은 미준수율이다. 미준수율 제고를 위해서는 법적 처벌 수위를 높이기보다는 현재의 법규정을 엄격히 집행하는 것이 더 중요해 보인다. 그런데 처벌 전에 선행되어야 할 것은 영세사업주들을 상대로 최저임금제도의 준수를 위해서 알아야 할 내용에 대해서 교육하는 것이다. 최저임금의 피해를 입은 근로자가 쉽게 피해액을 원상복구 할 수 있는 제도적 장치도 중요하다. 이는 근로자 구제를 위해서도 매우 중요하지만 근로자가 미준수를 더 쉽게 신고할 수 있는 유인을 제공할 것이다.

최저임금 인상은 많은 영세사업자들의 인건비 부담 증가로 이어진다. 최저임금 1만 원 인상에 대한 가장 시급한 대책이 인건비 부담을 조금이라도 상쇄시킬 방안일 것이다. 이전에 거론되었던 몇 가지 방안을 예로 들면, 카드수수료 인하, 임차료 인상 제한, 부당거래 방지 등이다. 연매출 3억 원 이상인 영세사업자들은 현재 상대적으로 높은 카드수수료율을 적용받고 있다. 임차료 인상 제한과 관련해서는 5년으로 설정된 갱신요구기간을 연장하고 9%로 설정된 기간 내 임차료 인상 상한을 낮추는 것이 핵심이다. 최근 급격히 늘어나고 있는 프랜차이즈와 관련하여 여전히 벌어지고 있는 부당거래행위에 대한 엄격한 규제 및 처벌이 필요하다.

최저임금의 급격한 인상을 바라는 자와 반대하는 자가 우리 사회에 상존하는 것이 현실이다. 이들의 대립이 엄청난 사회적 비용을 초래하는 결과로 이어지지 않도록 적절한 대책이 신속히 집행되기를 기대한다. **KLI**