

연구보고서 2016-07

최저임금 위반과 휴게시간 운용 실태 연구

황선웅 · 정홍준 · 박종식 · 황수옥 · 이 철



서울노동권익센터

발 간 사

최저임금제도는 국가가 노·사간의 임금결정 과정에 개입하여 임금의 최저수준을 결정하고, 사용자로 하여금 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 노동자를 보호하기 위한 제도입니다. 최저임금은 거의 모든 나라들에서 노동자들을 보호하고 노동시장을 규제하기 위한 중요한 정책수단입니다. 현재 주요 선진 국가들을 비롯한 많은 국가들은 법률에 의해서든 단체협약에 의해서든 최저임금수준을 결정하기 위한 규제를 가지고 있습니다. 그리고 국제노동기구(ILO) 또한 각 국의 정부들이 빈곤과 불평등을 축소시키고, 수요를 증대시키며, 경제안정화에 기여하는 최저임금을 실시할 것을 권고하고 있습니다. 이처럼 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀한다는 목적에도 불구하고 우리나라의 최저임금제도는 실제 운영 과정의 여러 측면에서 미흡한 점이 많은 것으로 평가되고 있습니다. 최근에는 미조직·취약계층 노동자가 빠르게 증가하는 가운데 최저임금이 인상되면서 휴게시간 조정, 근로시간 쪼기, 최저임금 산입범위 조정 같은 편법 활용이 늘어나고 있지만 이에 대한 정확한 실태 파악이 부족한 상황이었습니다.

본 연구는 서울시의 취약 직종과 사업장을 중심으로 최저임금 위반 및 휴게·근로시간 운용 실태를 분석하여 문제 해결을 위한 정책 방안을 모색하고자 하였습니다. 연구보고서는 전 산업뿐만 아니라 저임금 노동자가 많이 분포한 취약부문을 대상으로 최저임금과 휴게·근로시간 운영실태를 분석하였고, 주휴수당 등과 관련하여 최저임금 산입범위를 어떻게 정하느냐에 따라 최저임금 위반율이 더 증가할 수 있다는 점, 휴게시간 조정을 통해 편법이 비단 감시·단속적 노동자 뿐 아니라 여타 직종에도 만연해 있다는 점, 휴게시간 조정뿐만 근로시간 쪼기 역시 최저임금법 회피 수단으로 광범위하게 이용되고 있다는 점을 강조하고 있습니다. 이러한 연구결과가 최저임금법의 편법 적용 실태에 관한 이해를 넓히고 적절한 대응방안을 마련하는 데 조금이나마 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

마지막으로 이 연구보고서의 내용은 연구자 개인의 견해이며, 서울시 및 서울노동권익센터의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝혀드립니다.

2016년 12월
서울노동권익센터
소장 문 중 찬

부동산 및 임대업

I 휴게시간 및 근로시간 편법적 운영을 통한 임금조절

01 감시단속직 분야 아파트 경비노동자

휴게시간 늘리고 임금 줄여!

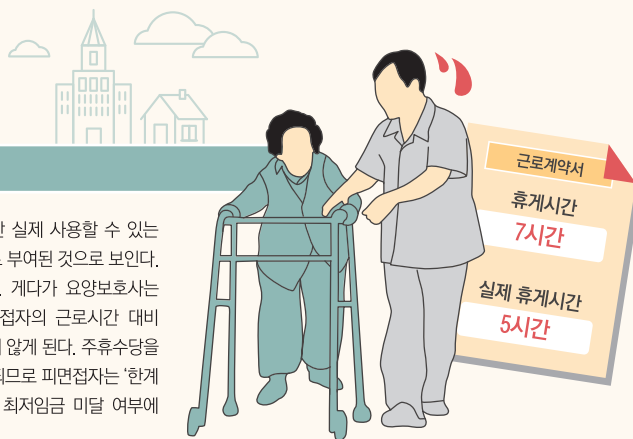
대표적 감시·단속직인 아파트 경비노동자의 근로계약서 상 휴게시간은 하루 8.5시간으로 2015년 7시간에 비해 1.5시간이 늘어났다. 이는 최저임금 인상에 따른 임금인상 부담을 회피하기 위해 지나치게 긴 휴게시간을 부여한 편법으로 볼 수 있다. 또한 근로계약서를 확인하기 전까지 휴게시간을 5.5시간으로 인식하고 있었을 정도로 근로시간과 휴게시간의 구분이 불명확해서 휴게시간이 사실상 근로시간으로 기능했다. 실제 근로시간에 대비해 시급으로 환산하면 약4,806 원으로 2016년도 최저임금 6,030원에 한참 못 미치는 수준이었다.



02 보건사회복지 분야 요양보호사

휴게시간 늘리고 임금 줄여!

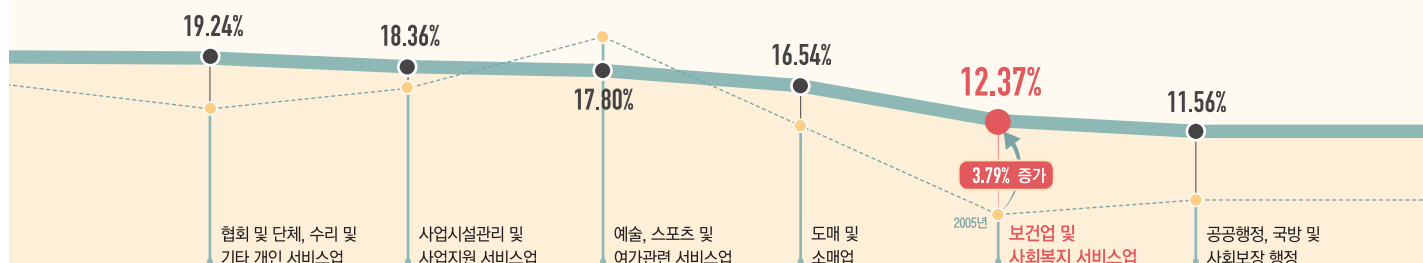
요양보호사 역시 근로계약서 상 휴게시간은 하루 7시간이지만 실제 사용할 수 있는 휴게시간은 5시간으로, 현실적이지 않게 긴 시간이 휴게시간으로 부여된 것으로 보인다. 때문에 임금 수준이 낮아졌지만 노동강도는 개선되지 않았다. 게다가 요양보호사는 최저임금에도 못 미치는 임금(137만원)을 받고 있었다. 피면접자의 근로시간 대비 임금으로 최소한 약 152만원 이상을 받아야 최저임금에 미달하지 않게 된다. 주휴수당을 고려하지 않은 경우 피면접자의 현재 임금은 최저임금 이상이 되므로 피면접자는 '한계 영역' 노동자에 해당한다. 주휴수당 지급 여부가 피면접자의 최저임금 미달 여부에 결정적인 영향을 미치고 있었다.



03 숙박음식업점 분야 프랜차이즈 아르바이트

근로시간 '깎기'로 임금조절

M사는 매출액 대비 인건비 지출 상한을 정해놓고, 이에 맞춰 인건비 지출을 조정하기 위해 정해진 퇴근시간 전에 강제로 퇴근시키거나 출근시간을 일방적으로 변경하는 이른바 '깎기'가 발생하였다. 사측은 유연한 근로시간제를 통해 일과 삶을 병행할 수 있는 장점이 있다고 하지만, 이는 노동강도를 높이고 임금 수준을 불안정하게 하며 개인의 일정을 예측하기 어렵게 하는 비효율적인 방법이다. 근로시간 '깎기'문제는 노동조건 전반을 열악하게 만들고 있었고 산업재해가 발생하는 원인이 되기도 한다.



< 목 차 >

연구요약문	xi
I. 서 론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 구성	2
II. 최저임금 위반 실태: 통계 분석	3
1. 들어가며	3
2. 최저임금 위반 실태	4
1) 임금과 노동시간의 개념	4
2) 주휴수당과 최저임금 위반	5
3) 최저임금 위반의 추세	11
4) 서울시의 임금과 최저임금	15
3. 소결	21
III. 최저임금 위반 및 휴게시간 운용 실태: 심층 면접	23
1. 심층면접 조사 방법	23
2. 맥도날드 노동 실태	23
1) 산업 현황	23
2) 심층면접 결과	26
3) 소결	33

3. 아파트 경비 노동 실태	37
1) 서울시 공동주택 현황	37
2) 직종 현황	38
3) 심층면접 결과	41
4) 소결	46
4. 요양보호사 노동 실태	47
1) 노인장기요양보험제도	47
2) 심층면접 결과	49
3) 소결	55

IV. 최저임금법 위반에 관한 법제도 현황과 시사점 57

1. 최저임금제도	57
2. 최저임금법 위반에 대한 근로감독관의 감독	58
1) 근로감독제도의 법적 근거	58
2) 근로감독관의 권한	59
3. 최저임금법 위반에 관한 조치	63
1) 최저임금액 미지급	63
2) 주지의무 위반	63
3) 그 밖의 위반 조항	64
4) 집무규정상 조치	64
4. 최저임금 위반 현황	65
5. 주요 국가의 최저임금위반 제재조치	67
1) 영국	68

2) 일본	69
3) 네덜란드	70
4) 프랑스	70
5) 뉴질랜드	70
6. 독일의 최저임금제도	71
1) 독일의 최저임금제도	71
2) 독일의 최저임금법	72
3) 최저임금법 위반에 관한 규정	73
4) 독일의 최저임금법 위반에 관한 감독 체계	73
5) 독일 지자체의 최저임금특별위원회	75
7. 시사점	76
V. 결 론	79
1. 연구결과 요약	79
2. 연구결과의 함의	80
참고문헌	83

<표 차례>

<표 2-1> 임금(시간당 정액급여) 수준별 분포와 여성비중 (%)	6
<표 2-2> 산업별 분포 (%)	8
<표 2-3> 일자리별 주휴수당에 따른 한계 영역의 비중 (%)	9
<표 2-4> 최저임금 1.5배 이하 비중 (%)	10
<표 2-5> 사업체 규모별 분포 (%)	11
<표 2-6> 연도별 최저임금 수준 및 인상률 (원, %)	12
<표 2-7> 전국 일자리 분포 (%)	17
<표 2-8> 서울시 일자리 분포 (%)	18
<표 2-9> 서울시 일자리별 최저임금 미만율 (%)	19
<표 3-1> 프랜차이즈 통계 (개, 명, 백만원, %)	25
<표 3-2> 맥도날드 공문 일부	28
<표 3-3> 서울시 공동주택 현황	38
<표 3-4> 경비노동자와 임금노동자의 근로조건	39
<표 3-5> 경비노동자와 임금노동자의 학력	39
<표 3-6> 경비노동자와 임금노동자의 고용형태	40
<표 3-7> 경비노동자와 임금노동자의 노동조합 유무	41
<표 3-8> 경비노동자와 임금노동자의 노동조합 가입 여부	41
<표 3-9> 3년 간 피면접자 임금 비교 (만원)	42
<표 3-10> 휴게시간과 근로시간 변화 (시간)	45
<표 3-11> 연도별 장기요양보험 등급판정자 현황 (명)	48
<표 3-12> 3년 간 피면접자 임금 비교 (만원)	50
<표 3-13> 24시간 근무일의 휴게시간과 근로시간 (시간)	52
<표 4-1> 최저임금법 위반사항에 대한 조치기준	65

[그림 차례]

[그림 2-1] 한국의 임금체계	4
[그림 2-2] 산업별 최저임금 미만을 (%)	14
[그림 2-3] 산업별 사업체 규모 분포 (%)	15
[그림 2-4] 전국과 서울의 임금분포 (커널 밀도함수)	16
[그림 2-5] 서울시 연령대별 최저임금 미만자 수 (명)	21
[그림 3-1] 국내 햄버거 빅3 매장 수	24
[그림 3-2] 맥도날드 매장 관리직 구조	27
[그림 3-3] 꺾기 통보	30
[그림 3-4] 서울시 공동주택 현황	37
[그림 3-5] 경비노동자 임금명세서	43
[그림 4-1] 최저임금법 위반 및 조치 현황 (2011-2015)	65
[그림 4-2] 최저임금법 위반건수 (2011-2015): 6조, 11조	66
[그림 4-3] 신고사건 처리결과 최저임금 위반 현황 (2011-2015)	67
[그림 4-4] OECD 회원국의 최저임금 이하 노동자 비율과 중위임금 대비 최저임금 수준	68
[그림 4-5] 일본의 최저임금 근로감독 현황 (2010-2014)	69

연구 요약 문

□ 서론

우리나라의 최저임금제도는 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀한다는 목적에도 불구하고 실제 운영 과정의 여러 측면에서 미흡한 점이 많은 것으로 평가되고 있다. 본 연구의 목적은 서울시의 취약 직종과 사업장을 중심으로 최저임금 위반 및 휴게·근로시간 운용 실태를 분석하여 문제 해결을 위한 정책 방안을 모색하려는 것이다. 본 연구는 서울시 취약부문에 초점을 둔다는 점, 다양한 통계 분석과 심층 면접을 통해 최저임금 위반 및 휴게·근로시간 운영 실태에 관한 새로운 분석 결과들을 제시한다는 점, 최저임금법 위반에 관한 국내외 관리감독 체계를 검토해 정책적 시사점을 도출한다는 점에서 기존 연구들과 차별된다.

□ 최저임금 위반 실태: 통계 분석

한 사회의 모든 구성원에게 더 낮은 수준의 임금을 지불할 수 없도록 임금의 최저선을 설정한 최저임금제의 위반 여부는 개념적으로 누구에게나 명약관화한 것으로 보이지만, 실제 노동자들이 받고 있는 임금이 최저임금 수준 미만 인지를 가리는 문제는 간단하지 않을 뿐더러 쉽지 않다. 이는 임금 및 임금을 둘러싼 제도가 복잡하기 때문이다. 최저임금 위반 여부를 확인하기 어렵게 만드는 은폐된 영역이 존재하며 이를 파악할 필요가 있다. 공식 통계를 통해 은폐된 영역을 모두 드러내기란 어렵거나 불가능할 수 있지만 일부에 대해서 확인이 가능하며, 저임금 및 최저임금 수준 노동자가 다수 분포하는 일자리에 은폐된 영역이 더 넓게 존재할 가능성을 추정할 수 있다.

고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 자료를 활용하여 주휴수당을 고려한 시간당 정액급여와 주휴수당을 고려하지 않은 시간당 정액급여를 비교한 결과, 최저임금 미만자 비중이 주휴수당을 고려할 때 약 세 배로 높아짐을 알 수 있었다. 즉, 최저임금 미만자의 3분의 1만이 명백한 최저임금 미만 수준의 임금을 받고 있고 나머지 3분의 2는 주휴수당에서 비롯한 최저임금 미만 수준

의 임금을 받고 있다. 이들은 실제 최저임금 미만임에도 불구하고 주휴수당을 모른다면 자신이 최저임금 미만의 임금을 받고 있다는 사실을 인지하지 못할 것이다. 이러한 한계 영역에 여성 노동자 비중이 높았다.

최저임금의 실질인상률은 명목인상률을 물가상승률로 보정하여 계산한다. 물가상승률은 비교 기간이 끝난 후에야 비로소 알 수 있다. 그러므로 최저임금 인상의 실질적인 효과는 사후적으로 경험될 수 있을 뿐이지만, 최저임금 위반은 언제나 현재 진행 중이다. 2005년 8.2%에서 2015년 11.2%로 높아진 최저임금 위반의 문제는 최저임금의 인상에서 비롯된 것이 아니다. 산업별로 최저임금 미만율의 변화를 살펴본 결과, 미만율에서도 차이가 크게 나타났지만 특정 산업의 미만율 상승이 두드러졌다. 숙박 및 음식점업과 보건사회복지서비스업은 여성 비중과 한계노동자 비중이 높은 산업으로 가장 높은 미만율 증가폭을 보였다. 상대적으로 완만한 증가세를 보인 개인서비스업과 사업지원서비스업은 5인 미만의 영세사업체 분포가 크게 늘어난 산업이었다. 결국 최저임금 위반의 원인을 파악하고 대책을 마련하기 위하여 중범위 이하 수준의 접근이 필요하다. 모든 부문에 대응하는 일반적 해결책보다 각 부문에서 최저임금 위반을 발생시키는 주요한 원인이 무엇인지를 밝히고 대처 방안을 강구하는 것이 더 효과적일 수 있다.

서울시는 전국과 비교하여 상대적으로 평균임금이 높은 지역인데, 평균적으로 임금이 높게 형성되어 있기 보다는 저임금 노동자가 상대적으로 적게 분포하고 중상층 임금노동자가 더 많이 분포하였기 때문이다. 이러한 서울시의 임금구조는 주로 직종 구성에서 기인하였으며, 저임금 및 최저임금 미만자 분포가 높은 업종에 종사하는 임금근로자의 최저임금 위반율은 서울시라고 해서 더 낮지 않다. 특히 숙박 및 음식점업의 최저임금 미만율은 23.08%로 약 네 명 중 한 명은 최저임금 위반 수준의 임금을 받고 있다. 현재 서울시의 최저임금 미만율을 낮추려면 중범위 이하 수준의 접근이 필요하다.

□ 최저임금 위반 및 휴게시간 운용 실태: 심층 면접

휴게시간과 근로시간의 불명확한 구분으로 최저임금에 미달한 임금을 지급 받을 개연성이 있는 맥도날드 아르바이트, 아파트 경비노동자, 요양보호사를 대상으로 심층면접 조사를 했다. 심층면접은 세 가지 목적 하에 진행되었다.

첫째, 고용노동부의 「감시·단속적 근로자의 근로시간·휴게시간 구분에 관한 가이드라인」이 사업장에 적용되고 있는지 여부다. 이를 확인하기 위해 대표적 감시·단속적인 아파트 경비노동자를 심층면접 하였는데, 그 결과 작년에 비해 휴게시간이 1시간 30분 늘어난 반면 임금 인상 폭은 최저임금 인상분에도 못 미쳤고 업무량에는 변동이 없었다는 것을 확인할 수 있었다. 경비노동자의 근로계약서 상 휴게시간은 하루 8.5시간이었으나 피면접자가 근로계약서를 확인하기 전까지 휴게시간을 5.5시간으로 인식하고 있었을 정도로 근로시간과 휴게시간의 구분이 불명확했다. 게다가 정기적인 야간순찰 당번을 하는 날에는 5.5시간의 휴게시간을 사용할 수 없었다. 즉, 최저임금 인상에 따른 임금인상 부담을 회피하기 위해 지나치게 긴 휴게시간을 부여하고 있었고, 근로시간과 휴게시간의 구분이 명확하지 않아 휴게시간이 사실상 근로시간으로 기능하고 있는 것이다. 경비노동자의 임금을 실제 근로시간에 대비해 시급으로 환산하면 약 4,806원으로 2016년도 최저임금 6,030원에 한참 못 미치는 수준이었다. 한편, 경비노동자는 고용노동부 가이드라인에 대해 알고 있지 못했다. 즉, 고용노동부의 가이드라인에도 불구하고 감시·단속적 노동자의 휴게시간을 이용하여 최저임금에 미달한 임금을 지급하려는 문제가 여전히 남아있다는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 가이드라인의 적용 대상은 감시·단속적 노동자로 한정되어 있지만 기존 연구를 통해 요양보호사 직종에서도 휴게시간을 이용하여 인건비 부담을 줄이려는 시도가 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 감시·단속적 노동자가 아닌 직종의 휴게시간과 근로시간 실태와 이러한 것들이 임금에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 요양보호사를 심층면접 하였다. 요양보호사 역시 근로계약서 상 휴게시간은 하루 7시간이지만 실제 사용할 수 있는 휴게시간은 5시간으로, 현실적이지 않게 긴 시간이 휴게시간으로 부여된 것으로 보인다. 때문에 임금수준이 낮아졌지만 노동강도는 개선되지 않았다. 게다가 요양보호사는 최저임금에도 못 미치는 임금을 받고 있었다. 피면접자의 근로시간 대비 임금으로 최소한 약 152만원 이상을 받아야 최저임금에 미달하지 않게 된다. 그러나 현재 임금은 137만원으로 최저임금에 미달한 수준이다. 반면 주휴수당을 제외할 경우 현재 임금이 최저임금 이상이 되므로 피면접자는 2장에서 검토한 ‘한계노동자’에 해당하게 된다. 물론 근로계약서 상 정해진 휴게시간을 온전히 사용하지 못하고 있으므로 이를 고려하면 최저임금 미달 정도는 더욱 심해진다.

이처럼 감시·단속적 노동자가 아닌 요양보호사 역시 실제보다 긴 휴게시간으로 임금 수준이 낮아지는 문제가 있었고, 주휴수당 지급 여부가 최저임금 미달 여부에 결정적인 영향을 미치고 있었다.

셋째, 휴게시간 외의 근로시간을 이용한 임금 조정 문제를 확인하기 위해 근로시간 ‘끼기’가 문제가 된 맥도날드 아르바이트 노동자를 심층면접 하였다. 맥도날드 아르바이트 노동자에 따르면 맥도날드는 Labor control 제도 하에 매출액 대비 인건비 지출 상한을 정해놓고 있었다. 이러한 본사 제도에 따라 인건비 지출을 조정하기 위해 정해진 퇴근시간 전에 강제로 퇴근시키거나 출근 시간을 변경하는 ‘끼기’가 발생하는 것이었다. 맥도날드 측은 유연한 근로시간제를 맥도날드 일자리의 장점으로 삼고 있지만, ‘끼기’는 노동강도를 높이고 임금 수준을 불안정하게 하며, 개인의 일정을 예측하기 어렵게 해 시간을 효율적으로 사용하는 데 도움이 되지 못하고 있었다. 게다가 최소 필요인력으로 매장을 유지함에 따라 소수의 인원이 여러 업무를 동시에 수행해야 하는데, 그 과정에서 고온의 조리도구로부터 노동자를 보호할 장비를 착용할 여유가 없어 화상 등 산업재해가 빈번하게 발생하고 있었다. 이처럼 근로시간 ‘끼기’ 문제는 노동조건 전반을 열악하게 만들고 있었고 산업재해가 발생하는 원인이 되기도 했다.

□ 최저임금법 위반에 관한 법제도 현황과 시사점

저임금 노동자의 최소생계비 보장을 위한 최저임금제도는 국가가 노사 간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 결정하는 제도이다. 우리나라의 최저임금은 매년 최저임금위원회의 심의·의결을 거쳐 고용노동부 장관이 결정하는데 2016년 최저임금의 시급은 6,030원으로 대다수의 OECD 회원국보다 낮은 수준일 뿐만 아니라 최저임금 미만율도 2016년 3월 13.7%로 매우 높게 나타나고 있다. 이와 같이 결정된 최저임금을 사용자가 이보다 낮은 수준으로 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮추거나 또는 최저임금을 노동자에게 주지시켜야 하는 의무의 준수 여부는 근로감독관에게 감독의 책임이 있다. 근로감독관은 고용노동부 소속으로 노사 당사자가 법에서 정한 근로기준에 대해 위반하지 않도록 감시하고 필요한 경우 명령이나 제재를 가할 수 있는 권한을 가진다. 최저임금법 위반에 대한 주요 감독은 최저임금법 제6조에 따라

최저임금액을 지급하지 않거나 최저임금법 제11조 최저임금에 관한 주지의무를 위반한 사용자에게 행정제재를 가하는 것이다. 그러나 최저임금법 위반에 대한 근로감독 실효성에 대한 문제가 제기되면서 최저임금 위반에 대한 제재 조치에 대한 재고가 논의되고 있다.

영국, 프랑스, 일본과 독일 등에서도 최저임금 위반에 대하여 여러 가지 제재 방법을 모색하고 강화하는 추세이다. 따라서 미지급된 최저임금액의 100%를 벌금으로 추징한다거나 위반 사용자의 명단을 공개하고 노동자 1명당 벌금을 부과하고 있다. 특히 독일의 경우 2015년 새롭게 도입된 최저임금의 실효성 확보를 위해 지금까지 불법노동 적발에 대한 권한을 가진 연방관세청의 불법노동 통제국의 인력을 확충하면서 최저임금 위반에 대한 조사를 강화하고 있다. 특히 주정부 차원에서 최저임금제도의 준수 여부를 감독하기 위해 최저임금특별위원회를 설치하고 공공조달에 입찰하는 기업에 대하여 자동으로 위원회에 등록시켜 법정최저임금을 잘 준수하고 있는지를 감독하고 있다. 최저임금특별위원회의 감독에서 위반사항이 적발된 기업에 대해서는 향후 2년간 공개입찰에 참여할 수 없게 하거나 계약이 체결된 후라도 바로 계약해지가 가능하게 하는 제재를 가하고 있다.

우리나라도 20대 국회에서 징벌적 손해배상제나 체불사업주 명단공개에 관한 법안 등이 발의되어 최저임금법 위반에 대한 근로감독의 강화를 위한 여러 방안들을 모색하고 있다.

□ 결론

본 연구의 결과를 통해 도출된 시사점과 후속 과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 가계조사 자료를 이용한 분석과 휴게·근로시간 편법 운영 실태를 고려한 분석 등 최저임금 위반 문제에 대한 추가적 실태조사가 필요하다. 둘째, 최저임금 산입범위, 휴게·근로시간 규정 등 최저임금법 편법 적용 판단 기준을 명확히 하고 명시적 불법 상황뿐 아니라 편법 적용 상황도 포함되도록 근로감독 범위를 전면적으로 확대해야 한다. 고용노동부의 가이드라인 수준 개입으로는 현실에 만연한 최저임금법 편법 운용 문제를 극복할 수 없다. 셋째, 업종별, 직종별 특성을 고려한 세분화된 대책이 필요하다. 모든 부문에 대응하는 일반적 해결책보다 각 부문에서 최저임금 위반을 발생시키는 주요한 원인이 무엇인지

를 밝히고 대처 방안을 강구하는 것이 더 효과적이다. 넷째, 최저임금 위반 사업주에 대한 처벌을 강화해야 한다. 현재와 같은 시정지시만으로는 불충분하며 위반 사업주에 대한 사법처리를 강화해야 한다. 위반 사업주의 명단을 공개하고 징벌적 손해배상을 부과하는 방안 등도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다섯째, 지역 최저임금특별위원회 구성 및 모범 사용자 역할 강화 등을 통해 지방자치단체의 역할을 강화해야 한다. 여섯째, 저임금 취약계층 노동자의 노동 조건 개선을 위한 적극적 조치가 시급하다. 단기적으로는 최저임금법 회피 수단으로 휴게시간이 악용되는 것을 막는 제도적 보완책들이 필요하며, 중장기적으로는 교대제 개편, 신규 채용 확대, 최저임금 상향 조정이 필요하다.

1. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

최저임금제도는 국가가 노사 간의 임금결정 과정에 개입하여 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 그 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제하는 제도이다. 노동자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀한다는 목적에도 불구하고 우리나라의 최저임금제도는 실제 운영 과정의 여러 측면에서 미흡한 점이 많은 것으로 평가되고 있다.

OECD 통계에 의하면 우리나라의 최저임금 수준은 중위임금 대비 40% 수준으로 OECD 회원국 평균에 못 미치지만 최저임금 미만 노동자 비율은 OECD 회원국 중 가장 높다(OECD, 2015). 이는 사업주의 법준수 유인 체계와 노동자 권리보장 제도, 정책 당국의 관리감독 체계가 미흡해 상대적으로 낮은 최저임금 수준마저 현실에서 제대로 지켜지고 있지 않다는 것을 보여준다. 최근에는 미조직·취약계층 노동자가 빠르게 증가하면서 휴게시간 조정, 근로시간 깎기, 최저임금 산입범위 조정 같은 편법 활용이 늘고 있지만 정확한 실태 조사는 매우 부족한 상황이다.

본 연구의 목적은 서울시의 취약 직종과 사업장을 중심으로 최저임금 위반 및 휴게·근로시간 운용 실태를 분석하여 문제 해결을 위한 정책 방안을 모색하려는 것이다. 본 연구는 다음과 같은 점에서 기존 연구들과 차별된다. 첫째, 우리나라 전 지역, 전 산업을 대상으로 최저임금과 휴게·근로시간 운영 실태를 분석한 대부분의 기존 연구와 달리 서울시 취약부문에 초점을 둔다. 둘째, 최저임금 위반율과 휴게·근로시간 운영 실태에 관한 새로운 분석 결과들을 제시한다. 주휴수당 등과 관련하여 최저임금 산입범위를 어떻게 정하느냐에 따라 최저임금 위반율이 현재 알려진 것보다 훨씬 더 높은 수준으로 증가할 수 있다는 점, 휴게시간 조정을 통한 편법이 비단 감시·단속적 노동자 뿐 아니라 여타 직종에도 만연해 있다는 점, 휴게시간 조정 뿐 아니라 근로시간 깎기 역시 최저임금법 회피 수단으로 광범위하게 이용되고 있다는 점 등을 다양한 통계 분석과 심층 면접을 통해 강조한다. 셋째, 최저임금법 위반에 관한 국내외 관리감독 체계를 검토해 정책적 시사점을 도출한다. 이러한 본 연구의 결과가 최저임금법 편법 적용 실태에 관한 이해를 넓히고 적절한 대응방안을 마련하는 데 도움이 될 수 있기를 희망한다.

2. 연구의 구성

본 보고서의 이하 부분은 다음과 같이 구성된다. Ⅱ장은 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 자료를 이용해 주휴수당을 포함한 시간당 정액급여를 고려하면 그렇지 않을 때보다 최저임금 위반율이 약 세 배 가량 높아진다는 추정결과를 제시한다. 즉, 최저임금 미만자의 3분의 2는 실제로는 최저임금 미만임에도 불구하고 주휴수당을 모른다면 자신이 최저임금 미만의 임금을 받고 있다는 사실을 인지하지 못할 가능성이 높다는 것이다. Ⅱ장은 최저임금 위반의 원인을 파악하고 대책을 마련하기 위하여 중범위 이하 수준의 접근이 필요하다는 점, 즉, 모든 부문에 대응하는 일반적 해결책보다 각 부문에서 최저임금 위반을 발생시키는 주요한 원인이 무엇인지를 밝히고 대처 방안을 강구하는 것이 더 효과적일 수 있다는 주장을 제기한다.

Ⅲ장은 맥도날드 아르바이트, 아파트 경비노동자, 요양보호사를 대상으로 한 심층면접 조사 결과를 제시한다. 이를 통해 아파트 경비노동자 같은 감시·단속적 노동자의 휴게시간을 이용해 최저임금에 미달한 임금을 지급하는 문제가 실제 현장에 존재한다는 점을 밝힌다. 아울러, 고용노동부의 가이드라인이 감시·단속적 노동자로 한정되어 있음에도 불구하고 휴게시간 편법 운영 문제가 요양보호사 같은 여타 직종에서도 관찰된다는 점, 맥도날드 아르바이트 등에서는 휴게시간 뿐 아니라 근로시간 꺾기 관행도 최저임금 회피 수단으로 광범위하게 이용되고 있다는 점 등도 밝힌다.

Ⅳ장은 최저임금법 위반에 관한 국내외 법제도 현황과 시사점을 논의한다. 영국, 프랑스, 일본과 독일 등에서 최저임금 위반율을 낮추기 위해 최근 어떠한 조치들이 시행되고 있으며 그러한 방법들이 국내에 어떻게 적용될 수 있을지를 논의한다.

제 V장은 분석 결과를 정리하고 결론을 제시한다.

II. 최저임금 위반 실태: 통계 분석

1. 들어가며

‘최저임금 위반’은 노동자의 노동력 제공 대가로 ‘최저임금’보다 더 낮은 수준의 임금을 지불함을 의미한다. 한 사회의 모든 구성원에게 더 낮은 수준의 임금을 지불할 수 없도록 임금의 최저선을 설정하는 최저임금제의 위반 여부는 누구에게나 명약관화한 것으로 보인다. 그러나 임금 및 임금을 둘러싼 제도의 복잡성으로 인해 때때로 최저임금 위반 관련 시비는 분명하게 가려지지 않는다.

노동자가 받은 임금 수준이 최저임금보다 더 높거나 낮음을 쉽게 알 수 없게 만드는 주요한 요인은 크게 두 가지이다. 임금의 산입 범위와 노동시간이 그것이다. 예를 들어, 최저임금 월 환산액이 약 126만원인 2016년 현재 서울에 거주하는 어떤 노동자의 월 평균 임금이 150만원이라고 하더라도 우리는 그가 최저임금보다 높은 수준의 임금을 받고 있다고 간단히 판단할 수 없다. 만약 그가 야간에만 일하기 때문에 월 급여의 적지 않은 비중이 야간수당이라면, 야간수당은 최저임금 산입 외 범위의 임금이므로 현재의 월 평균 임금은 최저임금 미만일 가능성이 높다. 혹은 그가 근무시간 열 시간 가운데의 휴게시간 두 시간 동안 쉬지 못하고 사실상 일을 하고 있다면 그가 받는 월 평균 임금 150만원은 최저임금보다 더 낮은 수준의 임금이다.

그러므로 최저임금과 자신이 받는 임금수준을 제대로 비교하기 위해서는 ‘빼기’를 잘 해야 한다. 시간당 임금으로 결정·고시되는 최저임금과 비교하기 위하여 월 평균 임금을 시간당 임금으로 환산하려면, 월 평균 임금으로부터 매주 하루치의 급여를 수당으로 지불하는 주휴수당을 빼고 계산해야 한다. 야간에 일했기 때문에 받은 야간수당, 근로계약서에 명시된 시간을 초과하여 노동했기 때문에 받은 시간외수당 등 명시적인 산입 외 범위의 임금과 실제로 노동을 한 휴게시간 등은 폐된 산입 외 범위 임금 또한 모두 빼고 계산해야 한다. 그러나 이를 모두 고려하여 계산하기는 쉽지 않다. 더군다나 최저임금 수준 또는 그 이하를 받는 취약노동자가 이러한 계산에 밝지 않으리라는 기대와 현실의 괴리가 크지는 않을 것이다.

최저임금 위반의 시비를 가리기에 앞서 계산을 어렵게 하는 은폐된 영역의 존재와 방식을 파악할 필요가 있다. 하지만 ‘은폐된’ 영역은 공식 통계를 통해 쉬이 드

러낼 수 없다. 다만 저임금 및 최저임금 수준 노동자가 다수 분포하는 일자리에 존재할 가능성이 많다고 추정할 수 있을 뿐이다. 이 장에서는 구체적인 실태조사에 앞서 공식 통계를 활용하여 그러한 영역을 확인하는 것을 목표로 한다.

2. 최저임금 위반 실태

1) 임금과 노동시간의 개념

최저임금의 위반 시비를 가리기 어려운 까닭은 임금제도가 복잡하다는 데 있다. [그림 2-1]은 임금제도의 복잡성을 드러내며, 최저임금의 산입 범위는 그림의 통상 임금 범위에 ‘가깝다.’

[그림 2-1] 한국의 임금체계

임금 결정 기준	노동 (업무)	직무급 직능급 숙인급 종합급	기본급	고정적 임금 (정액 급여)	정기적 임금 (정기 급여)	임금 구 성 항 목	통상 임금	평균 임금
	노동능력 (능력)	계수당	직급수당 자격수당 근속수당 기술수당 안정수당 장려수당 가족수당					
			초과근로수당 심야수당 공휴수당 연월차수당				변동적 임금 (초과 급여)	
	생계비 (연령)	특별급여	상여금		부정기적 임금 (특별 급여)			
임금결정 기준으로서의 임금체계			임금구성 항목으로서의 임금체계				법정 임금*	

출처: 이정아(2015: 25).

최저임금제 위반 여부를 판단하기 위해 먼저 할 일은 월급여를 시간당 임금으로

환산하여 비교하는 것이다. 그러나 월급여의 시간당 임금 환산이 쉽지 않다.

$$\text{시간당 임금} \approx \frac{\text{월급여}}{\text{주간 총노동시간} \times \frac{365 \div 7}{12}} \quad (\text{식 1})$$

$$\text{시간당 정액급여} = \frac{\text{월급여}}{(40 + 15 \times 1.5) \times \frac{365 \div 7}{12}} \quad (\text{식 2})$$

$$\text{시간당 정액급여} = \frac{\text{월급여}}{(40 + 8 + 15 \times 1.5) \times \frac{365 \div 7}{12}} \quad (\text{식 3})$$

예를 들어 어떤 사람이 주간 총노동시간으로 월급여를 나누어 시간당 임금을 계산한다면 (식 1)의 방식을 따르게 된다. 그런데 만약 그가 한 주에 55시간을 일하고 있었고 그 중 15시간은 초과노동시간이었다면 (식 2)의 방식으로 계산하여야 한다. 근로계약서에서 약정한 노동시간인 소정노동시간을 초과하여 노동을 할 때 사용자는 150%의 수당을 지불해야 하기 때문이다. 이때 주40시간이라는 ‘소정노동시간’에 대해 계산한 임금이라는 의미로 시간당 정액급여라는 표현을 썼다. 그러나 이 계산은 주휴일에 대한 임금인 주휴수당이 월급여에 포함되어 있다는 점을 간과하고 계산한 것이므로, 주휴수당을 고려한 제대로 된 산식은 (식 3)으로 다시 나타낼 수 있다. 초과노동시간과 주휴일을 모두 고려하는 (식 3)에 의한 시간당 정액급여는 단순히 주간 총노동시간만으로 계산한 (식 1)에 의한 시간당 임금보다 낮다. 그러나 이처럼 임금의 구성요소, 노동시간의 구성요소를 모두 고려하여야 비로소 최저임금과 비교 가능한 임금 수준을 도출할 수 있다.

2) 주휴수당과 최저임금 위반

고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 자료는 사업체 자료로서 통계청의 「경제활동인구조사」와 비교하여 표본수가 많고 비교적 정확한 노동시간과 임금 정보를 포함한다는 장점을 지닌다. 그러나 상대적으로 임금이 과대평가되는 경향이 있고, 공공, 가구내고용, 국제기관, 개인이 경영하는 농림어업 등은 포함하지 않는다는 단점을 지닌다. 그러므로 목적에 맞춰 두 자료를 적절히 함께 다룰 필요가 있다.

주휴수당을 고려한 시간당 정액급여는 주휴수당을 고려하지 않고 계산한 시간당

정액급여보다 10~15% 가량 낮다. 따라서 이 자료에서 주휴수당을 고려하지 않고 계산한 최저임금 미만자의 비중은 단 4.64%에 불과하지만 주휴수당을 고려한 시간당 정액급여의 최저임금 미만자 비중은 13.98%에 이른다(<표 2-1> 참조). 전체 미만자의 3분의 1만이 명백하게 최저임금 미만 수준의 임금을 받고 있고, 나머지 3분의 2는 주휴수당에 의한 한계 영역에 위치한다. 즉, 실제로 최저임금 미만인데도 주휴수당에 대해 모르고 있다면 최저임금 이상의 임금을 받고 있다고 오해할 수 있다.

전체 임금노동자의 약 41%가 여성이지만 최저임금 미만 노동자 중에서 여성은 절반을 넘는다. 주휴수당을 고려하지 않고 계산한 최저임금 미만층에서 여성 비중은 54%이지만, 주휴수당을 고려하여 계산한 최저임금 미만층에서 여성 비중은 58.07%로 더 높다. 주휴수당 계산으로 인한 한계 영역에 많은 여성이 분포하고 있는 것이다.

<표 2-1> 임금(시간당 정액급여) 수준별 분포와 여성비중 (%)

등위선			주휴수당 미고려		주휴수당 고려	
	배율	금액	분포	여성비중	분포	여성비중
0	-1	<5,580	4.64	54.00	13.98	58.07
1	1-1.5	<8,370	28.61	59.78	30.99	55.94
2	1.5-2	<11,160	19.15	46.98	18.10	37.66
3	2-2.5	<13,950	13.71	33.28	11.63	28.22
4	2.5-3	<16,740	9.20	27.63	7.88	23.75
5	3-3.5	<19,530	6.56	23.51	4.92	21.74
6	3.5-4	<22,320	4.57	23.20	3.51	20.68
7	4-4.5	<25,110	3.51	20.75	2.46	18.89
8	4.5-5	<27,900	2.18	19.21	1.61	17.70
9	5-5.5	<30,690	1.88	21.66	1.35	19.64
10	5.5-6	<33,480	1.35	17.98	0.96	15.11
11	6-6.5	<36,270	1.08	15.77	0.61	15.75
12	6.5-7	<39,060	0.80	13.25	0.39	17.36
13	7-7.5	<41,850	0.64	16.05	0.30	21.84

등위선			주휴수당 미고려		주휴수당 고려	
14	7.5-8	<44,640	0.40	16.97	0.19	23.03
15	8-8.5	<47,430	0.32	19.22	0.16	25.47
16	8.5-9	<50,220	0.30	27.67	0.26	31.46
17	9-9.5	<53,010	0.18	24.81	0.11	28.62
18	9.5-10	<55,800	0.13	27.53	0.09	31.49
19	10-	<58,590	0.80	23.02	0.51	25.69
전 체			100	40.96	100	40.96

출처: 고용노동부(2015)

<표 2-2>에서는 전체 임금노동자의 산업별 분포와 주휴수당으로 인한 한계 영역 임금노동자의 분포, 산업 내 여성 비중을 함께 나타냈다. 산업 내 임금노동자 분포에 비해 한계 영역에서 분포 비중이 높은 산업은 도소매업, 숙박음식점업, 부동산임대업, 보건사회복지서비스업이다. 이 중에서 부동산임대업을 제외한 다른 산업들은 모두 여성 비중이 높은 산업이다. 여성 비중이 높은 산업은 저임금 일자리가 많은 산업이고, 그러므로 최저임금 미만 또는 주휴수당으로 인한 한계 영역의 분포 비중도 높다.

한계 영역의 분포를 산업과 직업의 교차를 통해 보다 자세히 나타낸 <표 2-3>을 통해 산업만큼이나 직업에 따라 취약한 영역이 구별된다는 점을 확인할 수 있다. 한계 영역의 분포는 특정 직업에 특히 쏠려있다. 서비스종사자, 단순노무종사자, 판매종사자 순서로 비중이 높다. 이는 도소매업, 숙박음식점업의 높은 한계 영역 분포 비중과 일관성이 있는 결과이다. 단순노무종사자는 산업을 불문하고 한계 영역 분포 비중이 높지만, 산업 중 도소매업, 숙박음식점업과 직업 중 서비스종사자와 판매종사자는 모두 여성 비중이 높은 산업과 직업군에 속한다.

이때 주휴수당으로 인한 한계 영역의 분포는 저임금층의 분포와도 일치함에 주의할 필요가 있다. <표 2-4>는 각 일자리별 최저임금 1.5배 이하의 비중을 나타낸 것이다. 최저임금 1.5배 이하의 비중이 높은 일자리 역시 직업 중에서 서비스종사자와 단순노무종사자가 압도적으로 높고 산업 중에서는 숙박음식점업이 두드러진다. 주휴수당의 미지급에서 비롯된 최저임금 위반은 별도의 영역에서 발생하는 것이 아니라 저임금의 취약계층이 많은 일자리에서 더 많이 발생한다. 저임금 취약계층의 내부를 심층적으로 살펴볼 필요가 있는 것이다.

〈표 2-2〉 산업별 분포 (%)

	농림 어업	광업	제조 업	전기 가스 수도	하수 폐기 물환 경	건설 업	도소 매업	운수 업	숙박 음식 점업	출판 영상 통신 업	금융 보험 업	부동 산임 대업	전문 과학 기술 서비스업	사업 서비스업	교육 서비스업	보건 사회 복지	예술 스포츠	협회 단체 기타 개인 서비스업
ㄱ	0.22	0.09	24.45	0.42	0.5	6.94	13	4.71	7.47	3.21	4.72	2.61	5.84	6.47	5.1	8.67	1.51	4.05
ㄴ	0.24	0.03	18.49	0.01	0.24	3.58	16.53	4.01	18.08	1.09	1.8	6.22	1.94	5.61	2.63	12.37	2.28	4.84
ㄷ	24.58	10.01	25.76	14.57	15.89	12.86	44.89	15.16	67.03	29.2	55.08	33.91	31.54	47.63	58.06	82.22	48.36	46.18

주: ㄱ-전체 종사자의 산업별 분포. ㄴ-주휴수당을 고려하지 않을 때 최저임금 이상이지만 주휴수당을 고려하면 최저임금 미만인 한계 영역 임금노동자의 산업별 분포. ㄷ-산업 내 여성 비중.

출처: 고용노동부(2015).

〈표 2-3〉 일자리별 주휴수당에 따른 한계 영역의 비중 (%)

	관리 자	전문 가및 관련 종사 자	사무 종사 자	서비 스종 사자	판매 종사 자	농림 어업 숙련 종사 자	기능 원및 관련 기능 종사 자	장치 기계 조작 및조 립종 사자	단순 노무 종사 자	합 계
농림어업	0.00	2.12	4.12	10.53	10.03	17.38	4.49	6.68	16.47	10.14
광업	1.43	0.91	2.00	9.86	0.00	-	1.62	3.98	7.85	3.03
제조업	0.40	1.34	2.93	24.06	2.66	21.32	10.22	8.77	17.20	7.04
전기가스수도	0.25	0.12	0.31	0.25	0.87	0.00	0.00	0.16	2.66	0.33
하수폐기물환경	0.00	1.65	3.85	9.15	4.07	10.64	3.80	2.67	9.08	4.52
건설업	0.14	5.30	6.64	2.76	3.14	10.28	4.46	9.49	2.16	4.81
도소매업	0.74	3.38	7.95	22.30	15.37	0.43	8.65	6.90	15.11	11.84
운수업	1.08	0.67	4.21	1.87	4.09	0.00	0.51	12.15	8.90	7.94
숙박음식점업	4.30	4.69	7.94	24.34	24.08	3.84	8.86	6.81	22.85	22.53
출판영상통신업	0.00	1.55	2.92	24.57	11.35	0.00	0.74	2.82	27.38	3.15
금융보험업	0.45	2.13	1.86	4.38	6.45	0.00	0.00	0.20	13.71	3.60
부동산임대업	0.07	8.84	5.38	24.52	13.24	5.03	7.25	9.07	38.53	22.20
전문과학기술 서비스업	0.00	2.15	4.36	19.18	0.95	0.00	2.74	5.92	7.85	3.09
사업서비스업	0.17	3.05	5.18	11.77	6.06	1.89	7.08	8.41	17.66	8.07
교육서비스업	0.00	3.39	6.37	7.57	7.07	0.71	0.00	7.01	20.60	4.81
보건사회복지	0.32	13.48	7.46	13.92	21.55	17.80	10.70	8.56	21.08	13.29
예술스포츠	4.20	7.38	11.68	19.57	15.52	12.42	5.10	2.96	20.56	14.22
협회단체 개인서비스업	0.00	7.71	8.53	16.80	16.85	5.02	7.08	11.01	14.05	11.12
합 계	0.47	5.66	4.93	19.78	12.11	11.25	7.15	8.96	18.35	9.32

출처: 고용노동부(2015)

〈표 2-4〉 최저임금 1.5배 이하 비중 (%)

	관리 자	전문 가및 관련 종사 자	사무 종사 자	서비 스종 사자	판매 종사 자	농림 어업 숙련 종사 자	기능 원및 관련 기능 종사 자	장치 기계 조작 및조 립종 사자	단순 노무 종사 자	합 계
농림어업	8.17	13.14	25.84	76.41	41.55	53.96	24.10	52.82	58.00	41.42
광업	4.39	8.04	20.87	53.39	27.16	-	23.62	31.21	51.19	26.98
제조업	2.16	12.04	24.64	68.55	22.17	70.82	46.71	50.15	71.86	38.97
전기가스수도	0.25	1.83	5.84	16.89	7.64	30.72	3.94	4.17	45.24	6.56
하수폐기물환경	3.10	12.88	32.01	60.02	24.37	73.98	40.61	28.12	44.25	31.74
건설업	4.43	27.88	36.97	23.48	20.61	45.53	20.90	38.81	13.87	24.61
도소매업	5.67	18.66	39.73	78.68	61.67	91.97	45.93	49.69	77.74	53.91
운수업	7.39	8.08	28.18	15.81	43.40	0.00	16.27	58.13	55.53	43.81
숙박음식점업	34.18	37.68	49.90	84.49	89.76	51.57	62.60	62.14	87.20	83.09
출판영상통신업	1.19	14.94	22.65	94.35	51.69	0.00	17.81	32.38	83.38	21.21
금융보험업	1.09	9.06	16.70	53.57	41.00	34.73	23.09	20.24	65.98	25.12
부동산임대업	9.24	38.95	40.49	77.53	55.35	68.54	42.79	54.47	95.86	68.72
전문과학기술 서비스업	0.51	15.49	26.70	70.67	20.94	39.76	17.05	38.14	56.34	20.57
사업서비스업	5.04	27.32	39.87	68.81	41.82	47.07	39.23	58.86	72.04	48.49
교육서비스업	0.92	24.34	39.24	62.75	60.69	41.00	32.75	37.21	77.05	30.53
보건사회복지	5.04	54.72	43.48	86.03	57.18	93.42	62.66	52.54	90.45	60.25
예술스포츠	20.28	45.71	57.50	58.70	75.07	56.21	44.86	45.37	82.41	58.47
협회단체 개인서비스업	11.16	58.96	47.84	73.35	73.37	64.75	46.86	60.74	76.74	60.15
합 계	4.03	29.64	31.87	78.74	53.77	55.23	36.07	50.76	72.45	44.92

출처: 고용노동부(2015)

<표 2-5>에서는 사업체 규모별로 분포와 최저임금 1.5배 이하 분포 등을 나타냈다. 표의 ‘한계노동자’는 주휴수당으로 인한 최저임금 미만 노동자를 지칭하는 것으로, 주휴수당을 인지하지 못할 때 자신의 임금 수준을 최저임금 이상으로 인식할 가능성이 있는 영역에 위치한 취약한 노동자층이다. 예상할 수 있듯이 사업체 규모가 작을수록 최저임금 1.5배 이하 저임금층과 한계노동자가 많이 분포한다. 5인 미만 사업체에서 종사하는 노동자는 전체의 약 28%이지만, 최저임금 1.5배 이하와 한계노동자 중에서 5인 미만 사업체 종사자 비중은 각각 약 39%와 47%이다. 그리고 많은 여성들이 규모가 작은 사업체에서 종사하고 있다. 종합적인 결과는 한계노동자 비중으로 나타난다. 5인 미만 사업체 종사자의 약 16%는 주휴수당과 연관된 최저임금 위반 수준의 임금을 받으며 일 하고 있다.

<표 2-5> 사업체 규모별 분포 (%)

사업체 규모	전체 분포	여성 분포	최저임금 1.5배 이하 분포	한계노동자 분포	한계노동자 비중
5인 미만	27.49	35.87	38.59	47.08	15.96
6-29인	32.3	31.02	32.82	30.87	8.91
30-299인	27.65	23.49	24.17	19.52	6.58
300인 이상	12.55	9.62	4.43	2.53	1.88
전 체	100	100	100	100	9.32

출처: 고용노동부(2015)

3) 최저임금 위반의 추세

<표 2-6>은 최저임금제가 실시된 첫 해인 1988년부터 2015년 현재까지 시간당 최저임금 수준과 인상률이다. 현재 한국의 최저임금 결정 구조와 절차 상 최저임금 수준은 최저임금법에 명시된 바와 같이 “근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성, 소득분배율”과 체계적 관계 속에서 결정되기 보다는 다소 정치사회적 영향을 받아 결정된다고 할 수 있다. 노·사·공을 대표하는 27명의 위원들이 협의를 통해 이듬 해 최저임금 수준을 결정하는 최저임금위원회에서 어느 한 쪽의 집단 퇴장 없이 표결로 최저임금 수준이 결정된 사례는 불과 몇 차례에 불과하다. 따라서 이듬 해 최저임금 수준에 대해 안정적으로 예측할 수 있는 사람은 없다. 게다가

가 물가상승률은 한 해가 마감된 이후에야 비로소 알 수 있다는 점을 고려하면, 명목상승률이 기업 경영과 가계에 끼치는 영향은 경험될 수 있을 뿐이다.

〈표 2-6〉 연도별 최저임금 수준 및 인상률 (원, %)

연도	시간당 최저임금	명목인상률	실질인상률	소비자물가 지수	정부별 평균 실질 인상률
1988	462.5			38.81	
1989	600	29.73	22.73	41.03	6.69
1990	690	15.00	5.92	44.54	
1991	820	18.84	8.69	48.70	
1992	925	12.80	6.21	51.73	
1993	1,005	8.65	3.67	54.21	
1994	1,085	7.96	1.59	57.61	2.59
1995	1,170	7.83	3.21	60.19	
1996	1,275	8.97	3.86	63.15	
1997	1,400	9.80	5.14	65.96	
1998	1,485	6.07	-1.34	70.91	
1999	1,525	2.69	1.87	71.49	6.85
2000	1,600	4.92	2.60	73.10	
2001	1,865	16.56	12.01	76.08	
2002	2,100	12.60	9.57	78.18	
2003	2,275	8.33	4.66	80.92	
2004	2,510	10.33	6.51	83.83	8.37
2005	2,840	13.15	10.11	86.14	
2006	3,100	9.15	6.76	88.07	
2007	3,480	12.26	9.48	90.30	
2008	3,770	8.33	3.50	94.52	
2009	4,000	6.10	3.25	97.13	2.63
2010	4,110	2.75	-0.20	100	
2011	4,320	5.11	1.07	104.00	
2012	4,580	6.02	3.74	106.28	
2013	4,860	6.11	4.74	107.67	6.29

연도	시간당 최저임금	명목인상률	실질인상률	소비자물가 지수	정부별 평균 실질 인상률
2014	5,210	7.20	5.85	109.04	
2015	5,580	7.10	6.35	109.81	

주1: 1988년은 제도 실시 첫 해로, 두 수준의 적용 최저임금액 중 더 낮은 최저임금액

주2: 통계청의 연간 소비자물가 지수(2010년 기준)를 활용하여 실질 인상률을 계산

주3: 평균 인상률은 역대 정부별로 진입 첫 해 기저 수준 대비 마지막으로 결정한 이듬해의 최저임금 수준을 비교하여 계산하였으며, 제도 실시 첫 해는 제외

최저임금의 실질인상률이 단지 경험될 수 있을 뿐이지만 최저임금의 위반은 언제나 현재진행중이다. 즉, 최저임금의 인상이 최저임금 위반을 견인하는 것이 아니다. 통계청 「경제활동인구조사 부가조사」 자료에 따르면, 2005년에 8.2%였던 최저임금 미만율은 2015년 11.2%로 높아졌다.¹⁾ 실제로 최저임금 미만율은 높아졌지만 이는 최저임금 인상에서 비롯하는 것이 아니다. 그보다는 최저임금 위반 여부에 대한 조사와 제재가 미흡하다는 점이 가장 큰 원인으로 지적되어 왔다. 최저임금제에 대한 낮은 인식 수준과 행정감독의 문제는 최저임금 위반이 지속되도록 만드는 핵심적인 이유임이 분명하다.

그러나 이와 같은 일반적 원인과 더불어 산업에 따른 원인을 발견하는 것 또한 중요하다. [그림 2-2]는 2005년과 2015년 8월의 산업별 최저임금 미만율을 나타낸 것인데, 산업에 따라 최저임금 미만율은 큰 폭의 차이를 보인다. 가구내 고용²⁾, 농림어업, 숙박 및 음식점업의 미만율은 대단히 높고 부동산 및 임대업, 협회 및 단체 등 개인 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 예술스포츠 및 여가 서비스업이 20%에 약간 못 미치는 높은 미만율을 보인다. 도소매업, 보건사회복지서비스업, 공공 및 사회보장 행정업의 최저임금 미만율도 무시할 수 없는 수준이다. 결국 최저임금 위반율을 효과적으로 낮추기 위해서는 최저임금 미만율이 높은 이들 산업에 대한 중범위 이하 수준의 접근을 할 필요가 있다. 어떤 산업에서 최저임금 미만율이 높으며 이 산업에서 최저임금 위반의 주요한 원인은 무엇인지를 밝히고 대처 방안을 강구하는 것이 모든 산업에 통용되는 해결책보다 더 효과적일

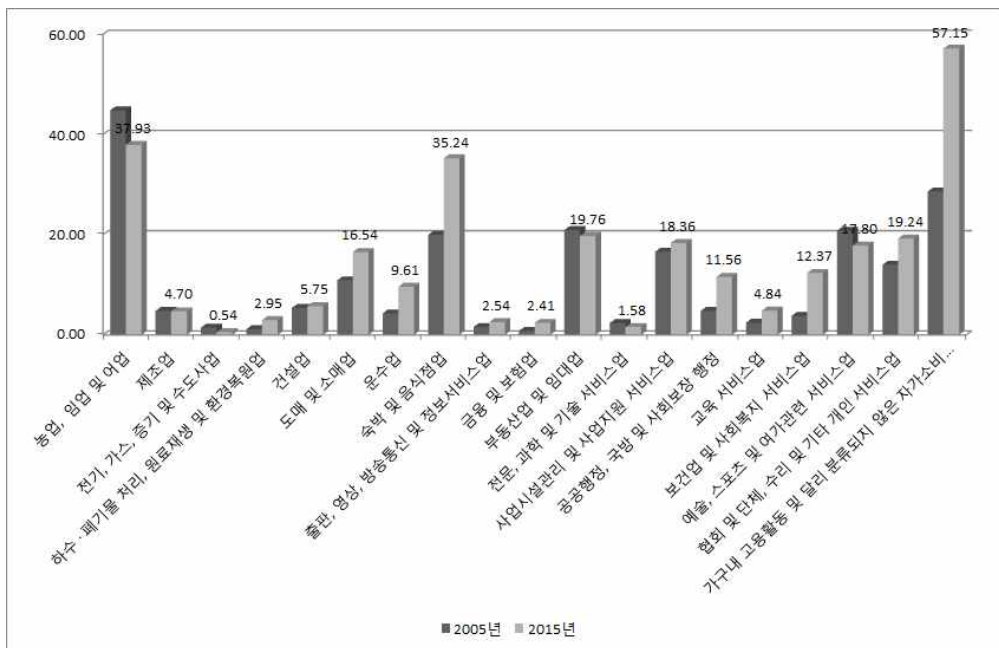
1) 통계청 자료는 응답자에게 지난 세 달 간 평균 월급여와 노동시간을 질문하므로, 고용노동부의 자료와 같이 주휴수당을 고려하여 계산할 수 없다. 통계청 자료로 산출하는 임금 통계가 정확하다고 하기는 어렵지만 추세를 살펴보기 위한 대표 통계로 유의미하다.

2) 현재 최저임금법은 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인, 전원을 적용 외 범위로 규정하고 있으므로 이 산업은 최저임금제의 적용을 받지 않는다. 그러나 장기적으로 이 산업에서 종사하는 노동자에게 최저임금제 적용을 확대하는 것이 취약계층을 보호하고자 하는 최저임금제의 취지에 부합한다고 본다.

수 있다.

[그림 2-2]에서 알 수 있듯이, 추세에 있어 가구내 고용을 제외하고 가장 크게 미만율이 높아진 산업은 숙박 및 음식점업(15.25%p)과 보건사회복지서비스업(8.58%p)이다. 두 산업은 1절에서 살펴본것처럼 여성 비중이 높고 주휴수당으로 인한 한계노동자 비중도 높은 산업이다. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정업의 미만율도 큰 폭(6.77%p)으로 증가하였고, 도소매업(5.65%p)과 운수업(5.31%p), 협회 및 단체 등 개인 서비스업(5.28%p)의 미만을 증가폭도 적지 않다. 높은 미만율을 보이는 산업인 부동산 및 임대업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 예술스포츠 및 여가 서비스업 중 미만율이 증가한 산업은 사업시설관리 및 사업지원서비스업이다.

[그림 2-2] 산업별 최저임금 미만율 (%)

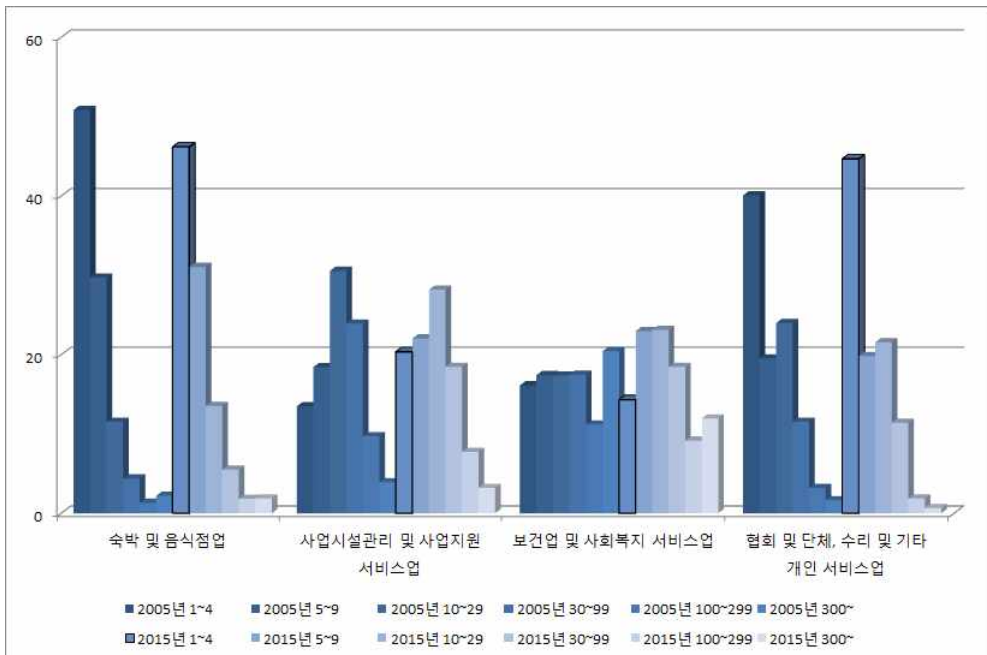


출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 각 년도 8월 원자료

사업체 규모가 작을수록 저임금 및 최저임금 위반 비중이 높다는 점을 고려하여 미만율이 높아진 대표적인 산업들의 규모 분포의 변화를 [그림 2-3]에 나타냈다. 미만율이 가장 크게 높아진 두 산업은 5인 미만 규모보다는 5~29인 규모 사업체 분포가 늘었다. 반면 협회 및 단체 등 개인 서비스업과 사업시설관리 및 사업지원 서비스업은 5인 미만 규모 사업체 분포가 크게 늘어난 것으로 보인다. 네 산업 모

두 최저임금 미만율이 높아진 산업이지만 그 원인과 양상은 다를 수 있다. 숙박 및 음식점업과 보건사회복지 서비스업은 고용규모가 가장 크게 늘고 있는 산업으로 여성 비중이 높다는 점에서 구별되는 특징을 지닌다. 협회 및 단체 등 개인 서비스업과 사업시설관리 및 사업지원서비스업은 이 두 산업과 다르다. 두 산업은 아주 작은 규모의 사업체 비중이 늘고 있다는 특징과 관계된 현상으로부터 최저임금 미만을 증대의 실마리를 찾을 수 있을지 모른다.

[그림 2-3] 산업별 사업체 규모 분포 (%)



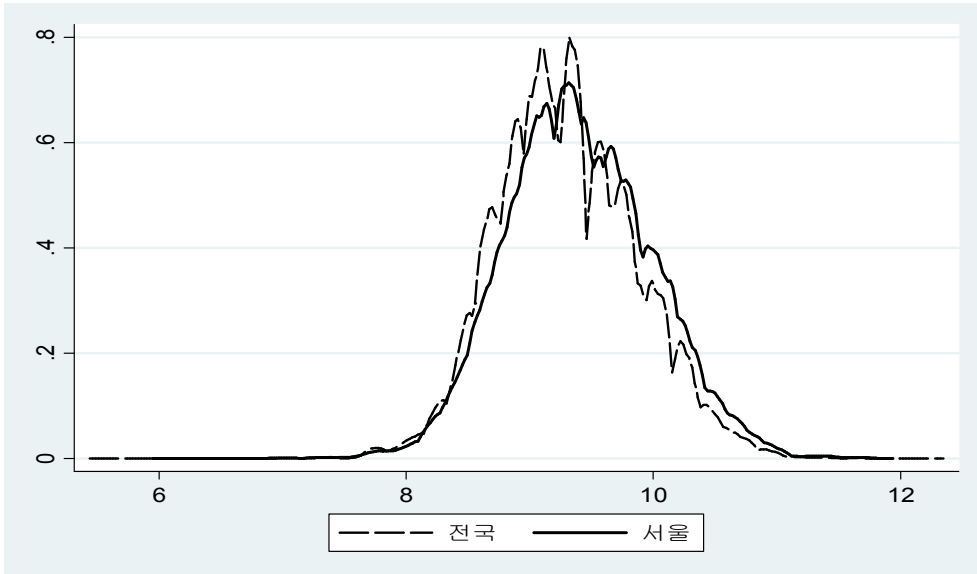
출처: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사, 각 년도 8월 원자료

4) 서울시의 임금과 최저임금

[그림 2-4]는 통계청의 2015년 「지역고용조사」 하반기 자료를 이용하여 전국 및 서울 지역의 시간당 임금 분포를 나타낸 것이다. 횡축의 로그 임금수준에 대하여 얼마나 많은 노동자들이 분포하여있는지가 높이로 표시된 것이다. 이 자료에서 전국 임금노동자의 평균 시간당 임금은 12,868원과 비교하여 서울시에서 일하는 임금노동자의 평균 시간당 임금은 14,444원으로 높다. 이는 그래프에서 확인할 수

있듯이 중위나 평균 수준이 눈에 띄게 높기 보다는 저임금 노동자 분포가 상대적으로 적고 중상층 임금노동자 비중이 더 높게 형성되어 있는 데에서 기인한다. 그러므로 평균적으로 서울시 일자리들이 다른 지역에 비해 더 좋은 것이 아니라 상대적으로 나은 일자리들이 더 많은 것으로 해석할 수 있다.

[그림 2-4] 전국과 서울의 임금분포 (커널 밀도함수)



출처: 통계청, 지역고용조사 2015년 하반기 원자료

<표 2-7>과 <표 2-8>은 각각 전국과 서울시의 일자리 분포를 나타낸 것이다. 서울시의 일자리는 전국과 비교하여 직업별로 봤을 때 관리자, 전문가, 사무종사자, 판매종사자의 비중이 더 높고, 산업별로 보면 제조업 비중은 현저히 낮으며 도소매업, 출판영상통신업의 비중이 더 높다. 부동산업 및 임대업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 예술스포츠 및 여가 서비스업, 협회 및 단체 등 개인 서비스업도 근소하나마 비중이 더 높다.

〈표 2-7〉 전국 일자리 분포 (%)

	관리 자	전문 가및 관련 종사 자	사무 종사 자	서비 스종 사자	판매 종사 자	농림 어업 숙련 종사 자	기능 원및 관련 기능 종사 자	장치 기계 조작 및조 립종 사자	단순 노무 종사 자	합 계
농림어업	0	0.02	0.04	0	0	0.15	0	0.02	0.51	0.74
광업	0	0	0.02	0	0	0	0.02	0.02	0	0.08
제조업	0.25	2.46	5.02	0.08	0.46	0	3.24	8.15	1.88	21.53
전기가스수도	0.01	0.11	0.14	0.01	0	0	0.05	0.08	0.05	0.45
하수폐기물환경	0.01	0.03	0.11	0	0	0	0.02	0.18	0.08	0.43
건설업	0.22	0.76	1.26	0	0.05	0.01	3.25	0.36	1.61	7.52
도소매업	0.1	0.84	2.78	0.08	5.33	0	0.35	0.37	1.43	11.27
운수업	0.03	0.15	1.01	0.13	0.07	0	0.23	1.7	0.71	4.03
숙박음식점업	0.05	0.08	0.23	3.8	0.4	0	0.12	0.03	1.58	6.29
출판영상통신업	0.06	2.12	0.93	0.01	0.15	0	0.16	0.03	0.17	3.62
금융보험업	0.21	0.34	2.27	0.04	1.18	0	0.01	0.02	0.08	4.15
부동산임대업	0.06	0.31	0.54	0.01	0.09	0	0.11	0.18	0.63	1.92
전문과학기술 서비스업	0.06	2.76	1.77	0.06	0.06	0	0.06	0.07	0.06	4.91
사업서비스업	0.03	0.26	0.93	0.47	0.18	0.03	0.39	0.46	2.87	5.62
공공행정	0.05	0.53	2.43	0.97	0.01	0.01	0.07	0.07	0.83	4.96
교육서비스업	0.11	5.89	1.13	0.37	0.01	0	0.05	0.13	0.34	8.02
보건사회복지	0.04	5.44	0.9	1.59	0.02	0	0.04	0.13	0.76	8.92
예술스포츠	0.01	0.48	0.28	0.35	0.09	0.02	0.02	0.02	0.15	1.42
협회단체 개인서비스업	0.02	0.81	0.55	0.77	0.06	0	0.95	0.14	0.49	3.79
가구내 고용 등	0	0	0	0	0	0	0	0	0.24	0.25
국제및외국기관	0	0.01	0.05	0	0	0	0.02	0	0	0.09
합 계	1.33	23.41	22.36	8.72	8.16	0.22	9.16	12.17	14.46	100

출처: 통계청, 지역고용조사 2015년 하반기 원자료

〈표 2-8〉 서울시 일자리 분포 (%)

	관리 자	전문 가및 관련 종사 자	사무 종사 자	서비 스종 사자	판매 종사 자	농림 어업 숙련 종사 자	기능 원및 관련 기능 종사 자	장치 기계 조작 및조 립종 사자	단순 노무 종사 자	합 계
농림어업	0	0	0	0	0	0.01	0	0	0.01	0.01
광업	0	0	0.02	0	0	0	0	0	0	0.02
제조업	0.14	1.87	2.16	0.05	0.41	0	2.19	1.03	0.61	8.45
전기가스수도	0.01	0.08	0.13	0.01	0	0	0.01	0.01	0.03	0.27
하수폐기물환경	0.01	0.01	0.03	0	0	0	0.01	0.04	0.01	0.1
건설업	0.29	1.03	1.51	0	0.04	0	2.83	0.17	1.19	7.05
도소매업	0.19	1.8	4.75	0.11	6.56	0	0.33	0.18	1.09	15
운수업	0.03	0.25	1.06	0.28	0.06	0.01	0.29	1.33	0.5	3.8
숙박음식점업	0.08	0.13	0.43	4.45	0.6	0	0.13	0.01	1.52	7.36
출판영상통신업	0.16	5.71	2.11	0.01	0.21	0	0.15	0.04	0.12	8.51
금융보험업	0.38	1.01	3.89	0.06	1.2	0	0.02	0.02	0.08	6.66
부동산임대업	0.09	0.45	0.68	0.01	0.13	0	0.08	0.21	0.83	2.48
전문과학기술 서비스업	0.22	5.22	4.13	0.09	0.18	0	0.05	0.08	0.03	10.01
사업서비스업	0.06	0.48	1.58	0.58	0.22	0.01	0.33	0.31	2.21	5.78
공공행정	0.03	0.42	2.05	0.73	0	0.01	0.01	0.04	0.46	3.75
교육서비스업	0.06	5.52	1.22	0.21	0.02	0	0.02	0.11	0.34	7.51
보건사회복지	0.04	4.61	0.98	0.98	0.03	0	0.04	0.09	0.39	7.16
예술스포츠	0.01	0.83	0.36	0.18	0.07	0.01	0	0.02	0.12	1.59
협회단체 개인서비스업	0.06	0.81	0.83	0.83	0.04	0	0.71	0.12	0.89	4.28
가구내 고용 등	0	0	0	0	0	0	0	0	0.09	0.09
국제및외국기관	0	0.02	0.08	0	0	0	0.01	0	0	0.12
합 계	1.85	30.25	27.98	8.57	9.77	0.05	7.22	3.8	10.52	100

출처: 통계청, 지역고용조사 2015년 하반기 원자료

이와 같은 일자리 분포에서 서울시 평균 임금을 높이는 데 더 많이 기여하는 차이는 산업 구성보다는 직업 구성인 듯하다. 이 자료에서 최저임금 미만율은 전국 수준에서 10.08%, 서울시의 미만율은 8.02%이며, 서울시에서 일하는 임금노동자의 일자리별 최저임금 미만율은 <표 2-9>에서 확인할 수 있다. 부동산업 및 임대업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 예술스포츠 및 여가 서비스업, 협회 및 단체 등 개인 서비스업의 최저임금 미만율은 모두 전국 평균보다 높고 특히 숙박음식점업의 최저임금 미만율은 23.08%로 약 네 명 중 한 명은 최저임금 위반 수준의 임금을 받고 있다. 하지만 서울시에서도 최저임금 미만율이 매우 높은 직업인 서비스종사자와 단순노무종사자의 일자리 비중은 전국에 비해 서울시에서 낮다. 서울시의 평균 임금이 전국과 비교하여 더 높은 까닭은 상대적으로 임금 수준이 높은 직업에 일자리가 더 많이 분포하기 때문이다. 현재 서울시의 최저임금 미만율을 낮추기 위해 중범위 이하 수준의 접근이 필요하다는 앞의 주장은 여전히 유효하다.

<표 2-9> 서울시 일자리별 최저임금 미만율 (%)

	관리 자	전문 가및 관련 종사 자	사무 종사 자	서비 스종 사자	판매 종사 자	농림 어업 숙련 종사 자	기능 원및 관련 기능 종사 자	장치 기계 조작 및조 립종 사자	단순 노무 종사 자	합 계
농림어업			0.00			0.00			0.00	0.00
광업			0.00					0.00		0.00
제조업	0.00	1.35	0.50	23.44	4.26	0.00	17.00	8.86	36.95	8.91
전기가스수도	0.00	0.00	0.00	0.00			0.00	0.00	16.30	2.09
하수폐기물환경	0.00	0.00	0.00				0.00	0.00	0.00	0.00
건설업	0.00	0.00	1.90		0.00		3.74	3.55	11.02	3.85
도소매업	2.51	1.02	1.67	0.00	14.50	0.00	5.59	4.77	31.49	9.49
운수업	0.00	0.00	2.72	0.00	0.00	0.00	2.09	15.11	13.17	7.92
숙박음식점업	0.00	0.00	1.57	22.46	31.43		4.69	0.00	32.58	23.08
출판영상통신업	0.00	1.28	1.21	0.00	9.49		4.91	0.00	25.06	1.83
금융보험업	0.00	0.00	0.77	0.00	2.34		0.00	0.00	32.22	1.27
부동산임대업	0.00	4.49	2.66	0.00	9.05		6.94	15.99	42.43	17.82

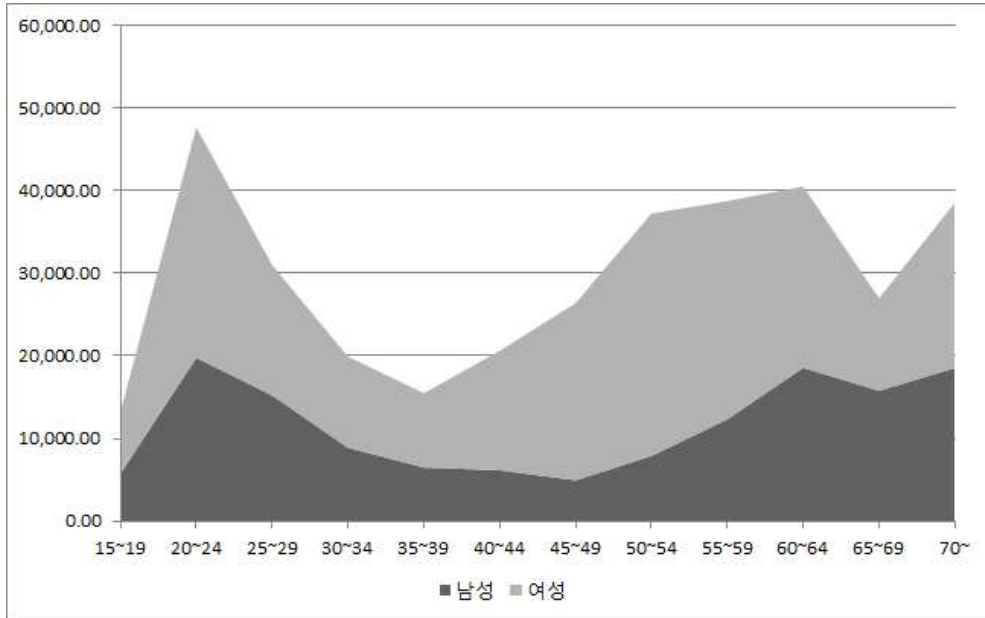
최저임금 위반과 휴게시간 활용 실태조사

	관리 자	전문 가및 관련 종사 자	사무 종사 자	서비 스종 사자	판매 종사 자	농림 어업 숙련 종사 자	기능 원및 관련 기능 종사 자	장치 기계 조작 및조 립종 사자	단순 노무 종사 자	합 계
전문과학기술 서비스업	0.00	0.86	1.54	13.37	0.00		0.00	0.00	33.41	1.32
사업서비스업	0.00	3.90	1.90	9.47	10.04	0.00	7.52	1.91	33.54	15.54
공공행정	0.00	1.27	1.25	1.27		0.00	0.00	0.00	32.62	5.10
교육서비스업	0.00	2.10	3.70	11.82	43.53		0.00	9.72	28.95	4.07
보건사회복지	15.12	1.99	1.35	18.35	51.54		13.72	0.00	40.85	6.56
예술스포츠	0.00	8.45	17.85	32.85	10.40	0.00	0.00	16.04	21.10	14.27
협회단체 개인서비스업	0.00	7.86	2.08	26.28	15.70		6.57	0.00	30.01	14.46
가구내 고용 등									46.69	46.69
국제및외국기관		0.00	0.00			0.00	0.00			0.00
합 계	0.59	1.81	1.74	18.30	13.08	0.00	8.30	9.46	30.14	8.02

출처: 통계청, 지역고용조사 2015년 하반기 원자료

한편 [그림 2-5]는 서울시의 최저임금 미만자 수를 연령과 성별로 구분하여 나타낸 것이다. 횡축은 연령대, 종축은 미만자 수로 남성과 여성의 누적 인원이다. 연령대별로 보면 25세 이전의 임금노동자들이 최저임금 미만의 일자리에서 일할 확률은 대단히 높다. 20세 미만에서 36.95%, 20~24세에서 17.62%였던 최저임금 미만율은 크게 감소했다가 50대 이후 다시 높아진다. 성별로 차이가 있는데, 남성은 50대 이후 늘지만 여성은 40대 이후 늘어난다. 일자리가 연령이나 성별에 따라 어느 정도 분리된 경향이 있음을 고려하면, 최저임금 미만율이 높은 일자리 중에서도 인구 집단에 따라 집중된 일자리가 다를 수 있다고 생각할 수 있다. 그리고 최저임금 위반의 양태 또한 그에 따라 다를 수 있다. 그러므로 최저임금 위반 여부를 확인하고 그에 대한 대응책을 마련하기 위한 출발점은 다양한 양태를 드러내는 미시적인 사례와 경험에 있다고 할 수 있을 것이다.

[그림 2-5] 서울시 연령대별 최저임금 미만자 수 (명)



출처: 통계청, 지역고용조사 2015년 하반기 원자료

3. 소결

최저임금과 노동자 개인이 받는 임금수준을 제대로 계산하여 비교하려면 ‘빼기’를 잘 해야 한다. 그러나 빼고 계산되어야 하는 임금의 요소를 가리기 쉽지 않아 최저임금 위반 상태가 유지되기도 한다. 이러한 은폐된 영역은 공식 통계를 통해 확인하기 쉽지 않다. 그러므로 저임금 및 최저임금 수준의 노동자가 다수 분포하는 일자리에 존재할 가능성이 많다고 추정하고 그러한 영역을 확인하고자 했다.

먼저 노동시간과 임금에 관한 비교적 상세한 정보를 포함하는 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 자료를 활용하여 두 종류의 최저임금 위반 실태를 확인하였다. 월 정액급여를 소정근로시간으로 단순히 나누어 계산한 시간당 정액급여의 최저임금 미만율과 비교하면 소정근로시간에 유급주휴 시간을 더하는 방식으로 주휴수당을 고려하여 계산한 시간당 정액급여의 최저임금 미만율은 약 세 배로 높게 나타났다. 최저임금 위반 사례의 3분의 2는 주휴수당에 의한 한계 영역에서 발생하고 있다.

주휴수당에 의한 한계 영역에서 발생하는 최저임금 미만 상태의 임금노동자를 ‘한계노동자’로 정의하고, 한계노동자 비중이 높은 산업을 살펴본 결과 도소매업, 숙박음식점업, 보건사회복지서비스업 등 여성 비중이 높은 산업들이 주를 이뤘다. 그러나 이들 산업들은 단지 한계노동자 비중이 높은 산업일 뿐만 아니라 저임금층 규모가 두터운 산업이기도 하다. 즉 취약계층이 많은 일자리에서 최저임금 위반이 더 빈번히 발생한다.

다음으로 통계청의 「경제활동인구조사 부가조사」 자료로 2005년 8월과 2015년 8월의 산업별 최저임금 위반의 추세를 살펴보았다. 10년간 최저임금 미만율은 8.2%에서 11.2%로 높아졌으며 주요한 원인으로 최저임금 위반에 대한 조사와 제재가 미흡하다는 점이 지적되어 왔다. 그러나 이와 같은 일반적 원인과 더불어 산업에 따른 원인을 발견하는 것 또한 중요하다. 산업별로 나누어 보면 수준에서도 큰 격차가 존재하며, 숙박 및 음식점업, 보건사회복지서비스업 등 최저임금 미만율이 크게 상승한 산업이 있는 반면 오히려 낮아진 산업도 있다. 최저임금 미만율이 크게 상승한 두 산업은 5~29인 규모의 사업체 비중이 높아졌지만 그 보다 적게 상승한 사업시설관리 및 사업지원서비스업과 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업은 5인 미만 규모 사업체 분포가 늘었다. 이처럼 최저임금 위반율을 효과적으로 낮추기 위해서는 중범위 이하 수준의 접근을 할 필요가 있다. 어떤 산업에서 최저임금 미만율이 높고 각 산업에서 위반의 주요한 원인인지를 밝힐 때 보다 구체적인 방안을 강구할 수 있다.

끝으로 통계청의 「지역고용조사」 자료를 활용하여 서울시의 최저임금 위반 실태를 살펴보았다. 서울시 임금노동자의 평균 시간당의 전국 평균과 비교하여 높은 수준인데, 이는 서울시 일자리들이 다른 지역에 비해 평균적으로 좋기 때문이 아니라 상대적으로 나은 일자리들이 더 많기 때문이다. 이러한 서울시 임금구조에 기여한 요인은 산업 구성보다는 직업 구성이며, 전국적으로 최저임금 미만율이 높은 산업은 서울시에서도 미만율이 높다. 결국 서울시의 최저임금 미만율을 효과적으로 낮추기 위해서도 중범위 이하 수준의 접근이 필요하다. 최저임금 위반 여부를 확인하고 그에 대한 대응책을 마련하기 위한 출발점은 다양한 양태를 드러내는 미시적인 사례와 경험에 있는 것이다.

최저임금 위반이라고 쉽게 식별되는 경우는 모든 최저임금 위반 사례 중 단지 일부일 수 있다. 주휴수당에 의한 한계노동자는 최저임금 위반의 식별이 간단하지 않을 수 있음을 드러내는 대표적인 경우이다. 여전히 알려지지 않은 다양한 방식의 최저임금 위반 사례를 파악하기 위해서는 산업 내부로 들어가야 한다.

Ⅲ. 최저임금 위반 및 휴게시간 운용 실태: 심층 면접

1. 심층면접 조사 방법

2016년 11월 세 차례에 걸쳐 휴게시간과 근로시간의 불명확한 구분으로 최저임금에 미달한 임금을 지급 받을 개연성이 있는 직종을 대상으로 면접조사를 실시했다. 그러한 직종으로는 근로시간 ‘깎기’가 이슈가 된 맥도날드 노동자와 근로시간과 휴게시간의 구분이 불명확한 경비노동자와 요양보호사를 대상으로 했다.

직종별로 면접 질문을 달리 했는데, 맥도날드의 경우 사업장 기본 정보(직영점 인지 여부, 매장 규모, 정규직과 비정규직 비율, 비정규직 연령대, 비정규직 임금 수준 등), ‘깎기’ 실태(깎기의 원인과 효과, 구체적 상황, 근로계약서 상 근로시간과 실제 근로시간, 휴게시간 사용 여부, 임금에 미친 영향, 깎기에 대한 인식, 깎기 문제 해결을 위한 시도, 노동조합을 통한 성과, 맥도날드 외국 사례 등), 깎기 문제 해결방안 등이 포함되었다. 경비노동자의 경우 채용경로, 고용형태, 근로계약 기간, 휴게시간(근로계약서 상 휴게시간과 실제 휴게시간, 휴게시간에 하는 일, 휴게 공간 유무, 식사시간, 휴게시간에 대한 인식, 연도별 휴게시간 변화), 임금(월 평균 임금, 법정수당 지급 여부, 연도별 임금 변화) 등에 대해 심층면접을 했다. 요양보호사의 경우 기본적으로 경비노동자와 같고 처우개선비를 추가로 질문하였다. 또한 공통질문으로 고용노동부 근로시간과 휴게시간 구분 가이드라인에 대한 인식을 알아보기 위해 가이드라인이 발표된 것을 인지하고 있는지, 가이드라인이 실효성 있다고 생각하는지, 실효성이 있으려면 무엇이 필요한지 등에 대해 알아보았다.

2. 맥도날드 노동 실태

1) 산업 현황

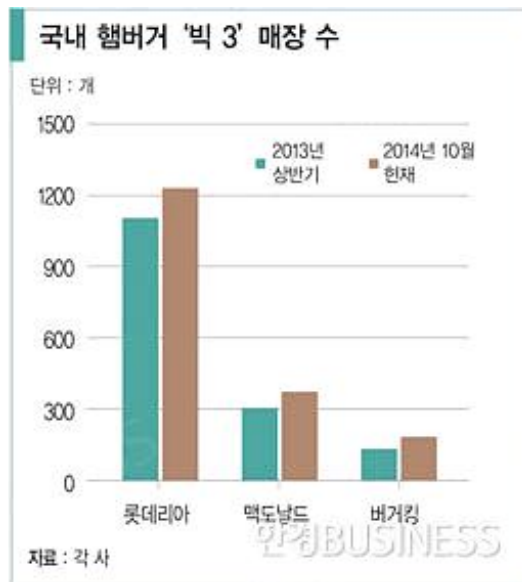
(1) 국내 프랜차이즈 산업 현황

통계청 프랜차이즈 통계(통계청, 2014)에 따르면 프랜차이즈 산업 중 피자·햄버거업의 전국 가맹점 수는 9,144개로 프랜차이즈 산업 중 7번째로 많았다. 종사자수는 43,174명으로 총 인건비는 약 3,960억원이고 연간급여액은 약 3,124억원으로 나타났다. 종사자수와 연간급여액을 단순 나누기하면 1인당 약 723만원이 연간 급여액으로 나타났다. 연간 매출액은 약 2조 1,056억원으로, 연간 매출액 대비 연간 급여액은 14.8%로, 매출액 대비 종사자가 지급 받는 임금수준이 전체 중 6번째로 높았다. 이처럼 한국 프랜차이즈 산업 중 피자·햄버거 시장이 차지하는 비율이 높은 편이라고 할 수 있다.

(2) 맥도날드 현황

맥도날드는 1988년 압구정 매장을 개점하면서 한국에서 영업을 시작했다. 맥도날드는 2014년 기준 전체 370개 매장을 운영하고 있으며 그 중 70여개가 가맹점이며 외형 확대를 위해 꾸준히 가맹점 모집을 통해 프랜차이즈 매장을 확대할 방침이라고 한다(한국경제매거진, 2014.11.). 이에 따라 맥도날드 매장 수는 꾸준히 증가하고 있다.

[그림 3-1] 국내 햄버거 빅3 매장 수



출처 : 한국경제매거진(2014. 11)

〈표 3-1〉 프랜차이즈 통계 (개, 명, 백만원, %)

산업별	2014								
	가맹점수	종사자수	매출액	연간급여 액/인건비	영업비용	인건비	임차료	기타 경비	연간 급여액
계	166,765	576,555	42,994,212	9.8	39,051,970	5,265,529	2,588,161	31,198,280	4,224,038
편의점	26,280	98,863	11,323,639	5.2	10,735,120	931,858	311,394	9,491,868	593,130
문구점	1,979	4,785	625,067	5.2	568,443	41,139	32,112	495,192	32,287
의약품	3,644	11,031	3,076,841	4.7	2,783,517	203,158	86,654	2,493,705	144,531
안경	2,211	6,266	614,292	13.5	523,684	96,936	60,233	366,515	82,727
한식	22,515	87,040	5,589,761	14.4	5,042,227	946,214	452,275	3,643,738	806,704
일식·서양식	2,825	14,679	850,660	18.2	782,895	193,438	69,500	519,957	154,421
제빵·제과	8,388	40,329	3,393,339	8.6	3,182,010	336,343	192,496	2,653,171	292,497
피자·햄버거	9,144	43,174	2,105,612	14.8	1,903,967	396,090	136,040	1,371,837	312,413
치킨	24,329	57,131	2,776,748	7.0	2,338,262	224,831	193,432	1,919,999	194,142
분식·김밥	8,114	24,552	978,857	15.5	812,072	162,283	100,550	549,239	152,137
주점	11,731	29,584	1,545,506	11.1	1,307,103	191,769	166,895	948,439	171,956
커피전문점	12,022	54,616	2,021,608	19.6	1,811,248	446,109	301,234	1,063,905	396,616
자동차수리	6,059	19,522	1,970,485	15.6	1,743,858	352,189	58,243	1,333,426	308,030
두발미용	2,506	13,630	633,182	18.7	558,556	156,412	72,455	329,689	118,717
가정용세탁	3,356	6,882	272,898	11.3	208,730	38,143	26,964	143,623	30,723
기타 프랜차이즈	21,662	64,471	5,215,717	8.3	4,750,278	548,617	327,684	3,873,977	433,007

한편 서울에는 118개의 맥도날드 매장이 있다. 그 중 105개가 24시간 운영되는 매장이다. 맥도날드의 24시간 운영은 주로 심야시간대에 활동하는 이른바 올빼미족 공략과 아침 메뉴인 맥모닝 판매, 맥딜리버리 서비스, 드라이브 스루 등의 편의 제공을 통해 판매를 촉진하는 전략이라고 할 수 있다. 이처럼 서비스가 다양화됨과 동시에 매장 수가 증가하면서 향후 맥도날드를 포함한 패스트푸드 산업의 규모가 확대될 것으로 보인다.

2) 심층면접 결과

(1) 일자리 현황

피면접자는 2013년 9월부터 2014년 9월까지 1년 간 맥도날드에 종사했다. 당시 피면접자가 종사한 매장은 24시간 운영되는 직영점이었고, 관리자와 단시간 노동자를 포함한 총 직원은 70명 정도로 규모가 컸다. 그러나 70명이 한꺼번에 근무하는 게 아니고 시간대 별로 근무하고 피크타임과 그렇지 않은 시간 간 상주인력은 유동적이다. 매니저에 의해 1주간 스케줄이 정해지면 그에 따라 근무하는 방식으로, 개별 노동자의 필요가 스케줄을 설정하는데 어느 정도 반영이 되었다. 예를 들어, 주말 오전근무를 희망하는 노동자는 해당 시간대에 배치되지만 구체적인 시업 시간과 종업시간은 일정하지 않은 것이다. 때문에 주 1일 일하는 노동자부터 주 6일 일하는 노동자까지 노동시간과 스케줄이 다양했다.

맥도날드 매장 내 직급³⁾은 크루(Crew), 트레이니(Trainee), 스윙 매니저(Swing Manager), 세컨드 매니저(Second Manager), 부점장(First Manager), 점장(Restaurant Manager/Store Manager)으로 구분된다. 크루는 통상적인 아르바이트 형태이고 트레이니는 일종의 정식 매니저 수련생에 해당한다. 스윙 매니저부터 정식 매니저 직급인데, 스윙 매니저, 세컨드 매니저, 부점장 순으로 직급이 올라간다. 스윙매니저의 경우 매니저 중 직급이 가장 낮고 보통 시급제로 임금을 지급 받는다. 세컨드 매니저와 부점장은 월급제로 임금이 지급된다. 또 세컨드 매니저부터 스케줄을 조정할 권한을 갖는다.

3) 맥도날드 홈페이지 참조 http://www.mcdonalds.co.kr/www/kor/recruit/recruit_work.do

[그림 3-2] 맥도날드 매장 관리직 구조



출처 : 맥도날드 홈페이지

(2) 고용형태

피면접자는 1년 계약직이자 시간제 아르바이트로 근로계약을 체결했다. 그러나 근로시간은 근로계약서와 전혀 다르게 운영되고 있었다. 피면접자를 포함한 모든 아르바이트 노동자의 근로시간은 정해져 있지 않은 것이나 다름없어, 최소 근로시간이 보장되지 않는 경우가 잦았다고 한다. 1년의 계약기간이 경과하면 보통 계약이 갱신된다. 대학생이 방학을 하는 여름과 겨울을 제외하면 맥도날드 측은 구인난을 겪는다고 한다. 때문에 대부분 아르바이트 노동자의 계약기간이 갱신되고 있어 상당수가 근속기간이 1년 이상이다.

한편 피면접자는 맥도날드의 켜기 문제를 알리는 기자회견에 참여한 후 매니저와 관계가 악화되면서 1년 계약기간 이후 계약이 갱신되지 않았다. 피면접자는 매니저가 피면접자의 노동조합 활동에 대한 부정적인 발언을 여러 차례 했던 것과, 특별한 사정이 없다면 계약이 갱신됐던 과거 사례를 들어 부당해고라 주장했다지만, 맥도날드 측은 계약기간 만료에 의한 계약해지라는 입장이다. 아르바이트 노동조합의 실태조사(알바노조, 2014)에 따르면 계약기간 만료 후 재계약이 거부되었다는

응답은 11%로 나타난 바 있다. 부당하고 건으로 노동위원회에 구제 신청을 했으나 받아들여지지 않았다.

(3) 임금

임금은 최저임금을 기준으로 지급됐다. 피면접자와 같이 근속기간이 1년 내외인 아르바이트 노동자는 최저임금을 시급으로 받고 있었다. 근속이 3년 이상이거나 트레이니(Trainee) 직급으로 승진할 경우 시급은 최저임금보다 100원 높게 지급됐고, 근속이 5년 이상이거나 스윙 매니저(Swing Manager) 직급으로 승진할 경우 500원 높게 지급됐다고 한다. 이에 대해 피면접자가 조합원으로 가입되어 있는 아르바이트 노동조합은 2015년 상반기에 맥도날드의 업무는 상시·지속적 업무임에도 불구하고 아르바이트 노동자만 사용하고 있으며, 임금도 최저임금 수준이기 때문에 일자리 질이 좋지 못하다는 내용의 기자회견을 하였다. 그러자 맥도날드는 전체 크루 중 93%의 평균 시급이 주휴수당을 포함해 7000원에서 9000원 이상이라고 해명한 바 있다.

<표 3-2> 맥도날드 공문 일부

한국맥도날드 유한회사 공문 일부

날짜 : 2015년 3월 24일

수신 : 아르바이트노동조합

발신 : 한국맥도날드

제목 : 아르바이트노동조합 서신에 대한 답변

전체 크루 중 93%의 실질적인 평균 시급은 주휴수당 등을 포함해 7000원~9000원에 이릅니다. (나머지 7%는 주 15시간 미만의 낮 근무자로 기본 시급 지급) 아울러 4대 보험, 퇴직금, 경조사비 지원, 사이버 대학교 학비 및 사이버 어학원 지원, 자녀 학교 입학 축하금 지급 등 다양한 복리 후생 혜택이 일반 사무직과 동등하게 적용되고 있습니다.

한편 피면접자는 주 3~4일 근무를 희망 했고, 실제로 그에 따라 스케줄이 부여됐으나 대학생 방학 기간인 7~8월과 12~2월에는 아르바이트 지원자가 많다는 이유로 임의로 스케줄이 줄어들었다. 한시적으로 총 고용량을 늘리는 대신 개별 노동자의 근로시간을 쪼개는 것이다. 당시 피면접자는 통상적으로 월 50만원 정도의

임금을 받았으나, 방학 기간에는 25만원 정도로 임금이 ‘반토막’ 났다고 한다.

(4) 근로시간

근로기준법 제17조는 근로계약을 체결할 때 소정근로시간 등을 명시할 것을 규정하고 있다. 이를 위반할 경우 동법 제114조에 따라 500만원 이하의 벌금에 처한다. 이에 따라 피면접자는 근로계약서 상 근로시간을 월, 수, 금 9시부터 17시로 명시했으나 근로계약서 상 근로시간과 실제 근로시간이 일치하지는 않았다.

“매니저가 어차피 이대로 스케줄 안 들어가니까 임의로 쓰라고 해서 월, 수, 금 9시부터 17시까지라고 대강 쓴다. 그냥 임의로.”

다만 개인의 특성에 따라 암묵적으로 근로시간대가 정해져 있었다. 예를 들어, 기혼자의 경우 오전 시간대 위주로 스케줄이 배치되고 주말근무를 희망하는 경우 주말 위주로 스케줄을 배치하는 식이다. 그러나 근로계약으로 약정한 근로시간 자체가 무의미하기 때문에 최소근로시간이 보장되지 않아 소득 불안정성이 존재했다. 또 일이 많고 적은 당시 상황에 대한 스케줄 담당 매니저의 판단에 의해 퇴근시간이 정해지기 때문에 임의로 퇴근시간이 변동되는 이른바 ‘꺾기’가 만연했었다고 한다.

① 근로시간 남용 사례: 꺾기

손님이 없을 때 강제로 퇴근을 시켜 인건비를 절감하는 것을 ‘꺾기’라고 한다. 이는 사용자의 귀책사유에 의한 휴업에 해당한다. 따라서 근로기준법 제46조에 의해 평균 임금의 70% 이상에 해당하는 휴업수당이 지급되어야 한다. 이를 위반할 경우 사용자는 동법 제109조에 따라 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

아르바이트 노동조합의 실태조사에 따르면 꺾기를 당해봤다는 응답은 전체 중 54%로 절반 이상에 해당했다(알바노조, 2014). 맥도날드는 점심시간대에 할인판매를 하는 ‘런치타임’에 손님이 가장 많이 몰린다. 스케줄을 관리하는 매니저는 이러한 시간대에 아르바이트 노동자를 집중적으로 배치하고 손님이 줄어드는 시간대에는 주 단위로 정해진 스케줄과 다르게 상황에 따라 강제로 퇴근시키는 꺾기가 수

시로 행해졌던 것이다. 출·퇴근은 지문인식기를 통해 관리되므로, 매니저는 상황에 따라 적게는 5분에서 많게는 1~2시간을 꺾기 한다. 출근시간 직전에 손님이 적다는 이유로 출근시간을 일방적으로 변경하거나 심지어 출근하지 말 것을 통보하는 경우도 있다.

[그림 3-3] 꺾기 통보



출처 : 알바노조

피면접자에 의하면 꺾기로 인해 정해진 근로시간이 지켜지지 않고 임금수준이 불안정해지는 것에 대해 아르바이트 노동자 간에도 불만이 있었으나, 매주 스케줄 조정 시 불이익을 당할 것을 우려해 문제제기를 하지는 못했다고 한다. 실제로 한 지점에 5년 이상 근속한 아르바이트 노동자가 매니저의 스케줄 요구에 응하지 않았다는 이유로 스케줄이 절반가량 줄어들기도 했다. 아르바이트 노동조합은 이에 대해 스케줄을 줄이며 퇴사를 압박한다는 내용으로 문제제기를 했으나, 결국 해당 노동자는 퇴사를 했다.

꺾기는 본사 차원의 총 목표 매출액 관리에 의한 것이다. 맥도날드 본사의 Labor control 제도는 매출액 대비 인건비 가이드라인을 정해놓고 있다. 일정한 매출액 이하일 경우 해당 가이드라인을 초과하는 인건비가 지출되어서는 안 되는 것이다. 즉, 인건비를 통제해 총 매출과 이윤을 유지하는 방법이다.

이러한 방식은 기업의 유연화 전략 중 수량적 유연성에 해당한다. 수량적 유연성은 비정규직 활용이나 외주화 등 고용 유연성과 탄력적 근로시간제와 같은 근로시간의 유연한 활용 등으로 구분할 수 있다. 맥도날드는 1년 계약직을 사용하는 고용 유연성과 주 단위 스케줄 조정과 일 단위 꺾기 등을 통한 근로시간의 유연성을 모두 활용하고 있는 것이다.

꺾기로 인해 아르바이트 노동자의 임금이 줄어들고 근로시간이 불안정해지는 문제와 함께 노동강도가 높아질 수 있다. 꺾기를 당한 노동자는 손님이 몰리는 시간대에 집중적으로 배치되기 때문에 노동강도가 높고, 그 외의 시간에 매장에 남아 있는 소수의 인원은 손님 응대 외에 청소와 재료 손질 등의 업무를 적은 인원로 수행하기 때문에 노동강도가 높다. 결론적으로 맥도날드가 주장하는 ‘유연한’ 시간 관리는 저임금과 높은 노동강도를 통한 기업 입장의 효율성 극대화에 불과한 것이다.

② 근로시간 남용 사례: 휴게시간

매장 내 별도의 휴게공간이 있고 4시간 근무 후 30분의 휴게시간이 부여됐다고 한다. 8시간 근무하면 1시간의 휴게시간을 줘야하기 때문에 7시간 30분만 근무하게 하는 일도 잦았다고 한다. 또한 휴게시간을 1시간 30분 부여해 무급으로 매장 내 휴게공간에서 쉬도록 하고, 손님이 몰리는 시간대가 되면 다시 투입하는 일도 있었다. 그러다 휴게시간이 지났음에도 예상보다 손님이 몰리지 않으면 휴게시간 경과 후 퇴근을 시켜 사실상 무급으로 매장에 머물게 한 결과가 되기도 했다.

(5) 산업재해

맥도날드는 패티를 굽는 그릴과 감자튀김을 튀기는 튀김기 등 200℃가 넘는 고온 조리도구를 사용해 조리가 이루어진다. 그럼에도 비닐장갑 외에 화상 등을 예방할 작업도구가 지급되지 않고 있다. 알바노조에서 맥도날드 아르바이트 노동자를 대상으로 한 설문조사에 따르면 화상을 경험한 비율이 80% 가깝게 나타났다.

그러나 산업재해 처리를 한 적은 없었고 개인적으로 병원에 다니며 치료하거나 매장에 구비된 화상 연고를 바르는 식으로 대처하고 있었다. 피면접자 또한 그릴에 화상을 입었으나 산업재해 처리를 하지 않았고 점장의 개인 카드로 병원비를 지불했다고 한다. 때문에 지속적인 치료가 이루어지지 않아 화상 흉터가 남아 있었다.

피면접자는 맥도날드에서 화상 사고가 많이 발생하는 근본적인 원인은 꺾기에 있다고 하였다. 그릴용 장갑, 튀김기용 장갑, 캐셔용 장갑 등 기능별 작업 도구가 지급되지 않는 것 또한 꺾기를 위한 것이라고 주장했다. 맥도날드 매장은 최소 필요인력으로 유지되기 때문에 소수의 인원이 여러 업무를 동시에 수행하는 데에 별도의 작업 도구는 방해가 될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 아르바이트 노동자 1인이 고객으로부터 주문을 받고, 음료를 준비하며, 튀김기에 감자튀김을 튀기고, 햄버거를 포장하는 일련의 작업을 수행해야 하는데, 업무 매뉴얼에 따라 주문 후 1분 내에 손님에게 전달되어야 한다. 때문에 장갑을 끼고 벗을 여유조차 없이 여러 가지 일을 해야 하는 것이다. 스케줄 담당 매니저가 임의로 퇴근시간을 조정함에 따라 노동강도가 높아졌고 소수의 인원이 여러 일을 분배함에 따라 바쁘게 일하는 시간이 길어져 조리도구로부터 손을 보호할 장비를 착용할 여유가 없고, 결국 산업재해로 이어지고 있는 것이다.

(6) 아르바이트 노동조합의 대응

2014년 아르바이트 노동조합은 맥도날드의 꺾기 실태 등에 대해 문제제기하는 기자회견을 시작으로 맥도날드 노동 현장의 문제점을 알려나가기 시작했다. 맥도날드 근로실태를 조사하고 결과를 발표하는 기자회견을 했으며 국제식품연맹에 가입해 패스트푸드 노동자 문제에 대한 국제 교류를 해 나가고 있다. 맥도날드 한국 지사에 항의 방문을 하고 매장을 점거하는 시위를 하기도 했다. 이러한 노력으로 현재 맥도날드 내 꺾기 관행이 사라졌다고 한다.

그러나 아르바이트 노동조합은 수차례에 걸쳐 맥도날드에 단체교섭을 요구했으나 맥도날드는 이에 응하지 않았다. 아르바이트 노동조합 내에 실제 맥도날드에 근무하는 노동자가 있는지 확인할 수 없다는 이유였다. 이에 본사와 교섭하기 위해 2016년 11월 맥도날드 노동자로 구성되어 있는 맥도날드 노동조합이 설립되었다.

(7) 고용노동부 가이드라인에 대한 의견

피면접자를 통해 맥도날드와 다른 프랜차이즈 사업장에서 주휴수당을 회피하기 위해 근로시간을 악용하는 것이 빈번하게 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 근로계약서 상에 실제 근로시간과 다르게 주 14시간 30분으로 명시하고 실제로는 그보다 더 많은 시간을 일 하는 것이다. 주휴수당에 대해 잘 알지 못하는 20대 초중반 아르바이트 노동자들에게 주휴수당을 지급하지 않기 위해 근로계약서 상 근로시간과 실제 근로시간을 다르게 운영하는 것이다.

고용노동부 가이드라인은 감시·단속적 노동자의 임금을 삭감하기 위해 과다하게 부여되는 휴게시간 문제를 개선하기 위한 것으로, 피면접자가 제기한 15시간 미만 초단시간 노동자에게 주휴수당이 미지급되는 것과 직접적인 관련은 없으나, 근로시간으로 임금수준을 통제한다는 점에서 공통된 지점이 있다. 이는 초단시간 노동자에 대한 차별적 법 적용의 문제로, 15시간 이하 초단시간 노동자의 차별처우 규정(주휴수당 미지급 등)을 폐지하거나, 폐지하지 않을 경우 초단시간 노동자의 노동시간 기준은 소정근로시간이 아니라 작업의 준비·정리 등 과외 노동시간을 포함한 실근로시간으로 하고, 초과근로는 주당 총 노동시간 15시간을 초과하지 않는 수준에서 허용하되 초과근로에 대해서는 할증을 2배 이상을 적용하도록 하는 방안(조돈문 외, 2016)이 대안이 될 수 있을 것이다.

3) 소결

맥도날드 종사자 중 크루와 트레이니, 스윙매니저 등은 최저임금을 기준으로 임금을 지급받는다. 대부분 최저임금 수준이거나 근속연수와 직급에 따라 최저임금보다 시급 50~100원을 추가로 받고 있었다. 맥도날드는 Labor control 제도 하에 매출액 대비 인건비 지출 상한을 정해놓고 이에 따라 아르바이트 노동자의 인건비를 통제하고 있다. 본사 차원의 개입이기 때문에 국내 모든 매장에서 강제 퇴근을 시키는 꺾기가 발생했다고 할 수 있고, 이는 피면접자가 속한 아르바이트 노동조합의 실태조사를 통해서도 확인할 수 있었다.

맥도날드는 유연한 근로시간제를 운영함에 따라 학업이나 가사일을 병행하는 학생, 주부들이 맥도날드 근무를 선호하고 있다고 밝힌 바 있다. 그러나 강제 퇴근이나 출근시간 변경 등 매니저에 의한 꺾기는 오히려 노동자 개인의 일정을 예측하기 어렵게 해 시간을 효율적으로 사용하는데 도움이 되지 못한다. 또한 저임금, 고강도 노동을 유발하면서 산업재해 위험을 높이기도 한다. 즉 맥도날드 식의 꺾기

를 통한 수량적 유연성 확보는 기업의 단기적 이윤 확보를 도모할 수 있지만, 유연한 근로시간을 통해 일과 삶을 병행할 수 있다는 맥도날드의 주장과 달리 아르바이트 노동자 개인의 시간과 임금을 불안정하게 만들고 있었다.

[참고] 아르바이트노동조합 - 맥도날드 단체교섭 요구안

맥도날드 10대 단체교섭 요구안

1. 산재를 부르는 45초 햄버거 패지

“매장에 손님이 너무 많아 정신없이 일하던 날이었어요. 45초 안에 햄버거를 만들라는 매니저의 재촉에 햄버거를 만들다가 팔에 화상을 입었죠. 노동강도가 너무 높아, 다친 채로 계속 일하다가 결국 휴터까지 남았어요.”

현재 맥도날드는 본사 정책에 따라 45초 이내에 햄버거를 만들라고 지시한다. 45초 안에 햄버거를 만들라는 매니저의 재촉에 팔에 화상을 입은 조합원도 있다. 노동강도가 너무 높아, 치료를 받을 시간조차 없이, 다친 채로 계속 일할 수밖에 없다. 이에 알바노조는 45초 햄버거 정책 폐지를 요구한다.

2. 죽음을 부르는 17분 30초 배달제 폐지

“라이더는 주문을 받고 17분 30초 이내에 배달이 원칙이에요. 도달률에 따라 매장 평가 점수가 바뀌기 때문에 많은 압박을 받죠. 빨리 배달하려고 무리하게 운전을 하다 보면 다치는 사람들이 자주 보게 돼요.”

맥도날드 라이더의 경우 주문을 받은지 17분 30초 이내에 배달을 해야 한다. 도달률에 따라 매장 평가 점수가 바뀌기 때문에 많은 압박을 받는다. 빨리 배달하려고 무리하게 운전을 하다 보면 다치는 사람들이 나올 수밖에 없다.

3. 내 맘대로 약속도 못 잡아! 고무줄 스케줄

“맥도날드는 늘 융통성 있는 근무 스케줄이 장점이라는데 스케줄 유동성이 너무 심해서 노동 강도가 높아요. 스케줄도 매주 나오니까 매니저 눈치를 볼 수밖에 없어요. 잘못 보여서 일하는 시간이 줄어들면, 월급도 줄어들어요.”

채용을 했는데 일을 못하는 알바 노동자가 있으면, 근무시간을 넣어주지 않아서 결국 돈을 벌 수 없게 만든다. 월급이 반 가까이 줄어 퇴사한 총제점 알바노동자의 사례처럼 말만 자진퇴사일 뿐, 실제로는 유연근무제를 악용해 부당한 해고가 이루어진다.

4. 숫자에 밀리는 인간 노동자! 인력을 늘려라

“손님은 밀려드는데 그릴에는 2명밖에 없고, 혼자서 미친 듯이 계산대를 보며 뛰어다녔어요. 휴게시간만 빼고 계속 서 있어야 하고 그릴에서 일할 때는 엄청나게 덥고. 너무 힘들어서 사람을 더 쓸 수 없느냐고 매니저한테 물었더니 전체 매출 중에 인건비로 쓸 수 있는 비율이 정해져 있대요.”

맥도날드에는 전체 매출 중 인건비로 쓸 수 있는 비율인 레이버컨트롤이 존재한다. 따라서 손님은 밀려드는데 일을 하는 사람은 없는 상황이 종종 벌어진다. 휴게시간을 빼고서는 단 1초도 앉지 못하고 계속 서서 일해야 한다. 노동강도는 자연히 더 높아지고, 그에 따라 산재 우려도 높다.

5. 일하는 때 필요한 것도 내 돈으로? 머리망, 구두, 유니폼 세탁비용 지급하라

“머리망, 구두를 사는데 2만 원이 넘게 들었어요. 유니폼도 잃어버리면 벌금을 내게 해요. 시급은 고작 최저임금인데..., 유니폼도 기를때 때문에 자주 빨아줘야 하는데, 세탁비용도 다 제 돈에서 나가고요.”

일하는 데 필요한 비용은 회사가 지급해야 한다. 일하는 초기에 머리망, 구두를 사기위해서는 3시간 시급을 써야한다. 유니폼과 모자를 잃어버리면 벌금을 내게 하는 매장도 있다. 유니폼 세탁비용도 알바노동자가 직접 부담해야한다. 일할 때 드는 돈을 맥도날드가 지급하라.

6. 산재 예방을 위해 목장갑과 토시를 지급하라

*"뜨거운 그릴 판에서 패티를 굽고, 치킨을 튀기는데 위생 장갑만 줘요.
뜨거운 기름으로부터 나를 보호하는 게 아니라, 음식으로부터 오염물질인 나를 차단하는 느낌이에요."*

알바노조가 2015년 4월 2일부터 4월 10일까지 537명 현직 패스트푸드 알바노동자를 대상으로 조사한 결과, "본인 혹은 동료 직원이 일하다 다친 적이 있다"는 응답이 80.6%였다. 이 중 "다친 후 매장에서 아무 조치도 없었다"는 응답도 28.6%에 달했다.

7. 하루 20분 임금착복! 준비시간도 임금 지급하라

"매장에 도착해서 유니폼 입고, 머리망과 모자를 한 다음에 출근 체크를 해요. 퇴근할 때는 퇴근체크한 다음에 다시 옷 갈아입고 개인 정비를 하고요. 일을 위해서 준비하는 시간인데 임금을 지급하지 않는 게 이해가 안 가요."

알바노조가 2015년 8월부터 12월까지 패스트푸드 전·현직 알바노동자 238명을 대상으로 조사한 결과, 하루 평균 무임금 노동(준비시간 등)이 약 20분에 달했다. 심지어 "퇴근체크를 하고 나서 일한 적(주문받기, 햄버거 만들기)이 있다"는 응답은 57%에 달했다. 현재 알바노동자들은 매장에 도착해서 유니폼을 입고, 머리망과 모자를 한 다음에 출근 체크를 한다. 퇴근할 때는 퇴근체크한 후에 다시 옷을 갈아입고 개인 정비를 한다. 그러나 근로기준법 제50조 3항은 "작업을 위하여 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간으로 본다"라고 규정한다. 따라서 사용자의 지시에 따라 업무를 준비하는 시간은 실근로시간에 포함된다. 일을 위해서 준비하는 시간에도 임금을 지급하라.

8. 단체 주문, 이벤트, 맥도날드 매출은 높아지는데, 내 시급은 그대로?

*"학교 시험기간에 한 번에 불고기 버거 300개를 주문해요. 그러면 정말 기계처럼 햄버거를 생산해내죠.
머릿속에 아무 생각도 안 들 정도로 정신없이 뛰다니는데, 내 시급은 그대로인걸 보면 허무해요.
회사는 내 덕에 돈 더 벌면서..."*

주변 학교, 교회에서 불고기 버거 200개, 300개 단체 주문을 해도 알바노동자의 시급은 그대로다. 맥도날드 매출이 높아지면, 그를 위해 일하는 알바노동자의 임금 역시 높아져야 한다. 맥도날드는 단체 주문, 이벤트 시 알바노동자에게 추가수당을 지급하라.

9. 직급에 따라 먹는 음식도 다르다! 매장 내 카스트제도

*"직급에 따라 먹을 수 있는 햄버거의 종류가 달라요. 같은 공간에 앉아있어도,
나는 불고기, 새는 재료가 풍성한 베이컨토마토디럭스를 먹는걸 보면서 차별감을 느껴요."*

맥도날드에선 직급에 따라 먹을 수 있는 햄버거의 종류가 다르다. 같은 공간에 있는 노동자 사이에 차별감과 경쟁심을 부추긴다. 맥도날드는 모든 노동자를 평등하게 대우하라.

10. 너무나 낮은 시급. 시간 당 임금을 1만원으로 인상하라

*"다른 알바보다 시급이 높은 줄 알았는데, 최저임금이었어요. 법적으로 당연히 줘야 할 주휴수당으로
생색 낸 거죠. '한 단계 더 진급해봤자, 지금 최저임금보다 고작 50원 더 높은 걸 보면,
열심히 일해도 최저임금에서 벗어날 수 없구나'하는 생각이 들어요."*

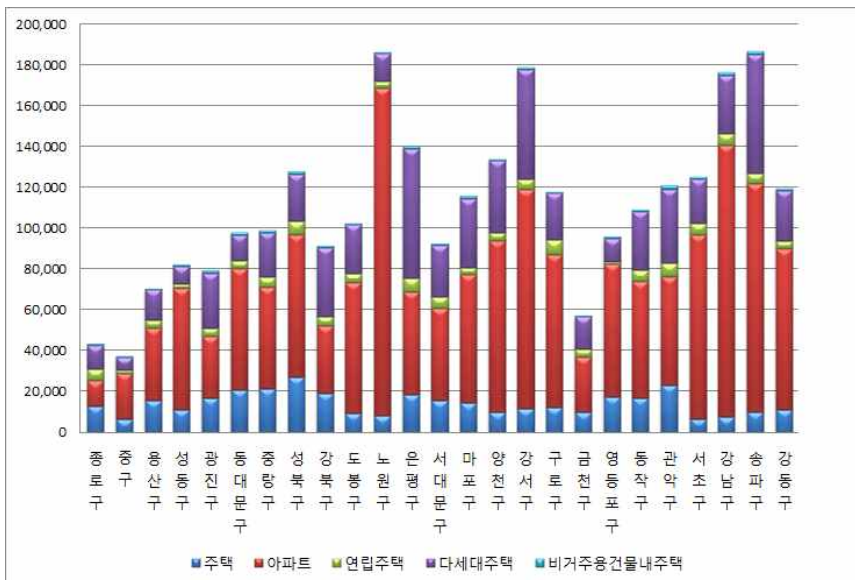
맥도날드는 크루에게 최저임금 6030원을, 트레이너에게 고작 50원 높은 6080원을 지급한다. 맥도날드에서 이야기하는 높은 시급은 법적으로 당연히 지급해야하는 주휴수당을 포함한 임금이다. 높은 노동강도 만큼 기본 시급 자체를 높여 실제 생활이 가능한 임금을 지급하라.

3. 아파트 경비 노동 실태

1) 서울시 공동주택 현황

서울시 내 주택을 종류별로 구분하면 단독주택, 다가구주택 등의 주택과 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용건물내주택 등으로 구분할 수 있다. 이 중 아파트의 비율이 58.6%로 가장 많았다. 서울시 25개 구별로 주택 종류를 구분하면 종로구, 강북구, 은평구를 제외한 22개 구에서 아파트가 차지하는 비율이 가장 높았다. 이는 아파트가 서울시 내 가장 보편적인 주거 형태임을 보여준다. 또한 2014년과 비교하면 아파트 거주비율이 43.38%였고 아파트 외 거주 비율이 57.62%였던 데 반해(김재희·인수범·남우근·강지윤, 2015), 2015년 아파트 거주비율은 58.60%, 아파트 외 거주비율은 41.40%⁴⁾로 1년 사이 아파트 거주비율이 15% 가량 증가하였다. 아파트가 현재 보편적인 주거 형태이면서 아파트의 비율이 급속히 늘어나고 있는 것이다.

[그림 3-4] 서울시 공동주택 현황



출처 : 서울시 통계정보 시스템

4) 서울 통계정보 시스템, 2015 주택종류별 주택 참조.

<http://stat.seoul.go.kr/octagonweb/jsp/WWS7/WWSDS7100.jsp>

〈표 3-3〉 서울시 공동주택 현황

2015	합계	주택	아파트	연립주택	다세대주택	비거주용건물내주택
합계	2,793,244	355,039	1,636,896	117,235	654,372	29,702
비율	100.0	12.7	58.6	4.2	23.4	1.1
종로구	43,550	13,103	12,552	5,395	11,664	836
중구	37,478	6,436	22,186	1,975	6,148	733
용산구	70,723	15,503	35,343	4,029	15,206	642
성동구	82,331	11,250	59,331	2,076	8,610	1,064
광진구	79,393	17,034	29,880	4,434	26,561	1,484
동대문구	98,203	20,799	59,534	3,740	12,529	1,601
중랑구	99,265	21,155	50,078	4,943	21,543	1,546
성북구	128,046	27,180	69,725	6,518	23,097	1,526
강북구	91,806	19,393	32,651	4,854	33,820	1,088
도봉구	102,443	9,404	64,082	4,242	24,014	701
노원구	186,626	8,143	160,725	3,536	13,471	751
은평구	140,330	18,582	50,419	6,886	63,059	1,384
서대문구	92,885	15,568	45,340	5,762	25,250	965
마포구	116,135	14,302	63,071	3,683	33,508	1,571
양천구	134,097	9,907	83,827	4,459	34,948	956
강서구	179,045	11,671	107,304	5,306	53,569	1,195
구로구	118,047	12,469	74,594	7,362	22,783	839
금천구	57,096	9,776	27,342	3,937	15,549	492
영등포구	96,195	17,306	65,088	1,562	11,112	1,127
동작구	109,362	17,113	56,969	5,475	28,726	1,079
관악구	121,277	23,159	53,262	6,489	36,436	1,931
서초구	125,403	6,773	90,084	5,722	21,474	1,350
강남구	176,654	7,437	133,127	6,106	28,122	1,862
송파구	187,030	10,231	111,685	5,040	58,287	1,787
강동구	119,824	11,345	78,697	3,704	24,886	1,192

2) 직종 현황

한국고용정보원의 산업지역별 고용구조조사(Occupational Employment Statistics: OES)는 194개 산업 소분류와 392개 직업 세분류 수준에서 고용형태, 근로시간, 임금수준 등을 파악할 수 있는 자료이다. 그러나 2009년을 마지막으로 조사가 종료

되어, 본 연구에 활용할 수 있는 가장 최근 자료인 2009년 OES를 자료를 토대로 전체 임금노동자와 경비노동자의 실태를 비교하겠다.

경비노동자와 전체 임금노동자의 연령, 계약기간, 주당근로시간, 월평균 근로일수, 월평균 임금 등을 비교했다. 경비노동자는 전체 임금노동자보다 평균연령이 약 20세 이상 높아 고령의 일자리라는 것을 알 수 있다. 또 주당 근로시간이 20시간 이상 많은 반면 임금은 100만원 가량 적었다. 장시간으로 일하지만 전체 임금노동자의 절반 수준에 불과한 저임금을 받아 심각한 수준으로 보인다.

〈표 3-4〉 경비노동자와 임금노동자의 근로조건

	만나이	계약기간	주당 근로시간	월평균 근로일수	임금
경비노동자	61.5	1.6	69.4	19.0	104.3
임금노동자	40.7	1.9	48.4	22.4	201.3

경비노동자의 최종학력을 보면, 고등학교 이하가 91.1%로 대부분이었고 4년제 대학 이상이 6.7%로 일부 있었다. 반면 전체 임금노동자의 최종학력은 고등학교 이하가 51.7%로 나타났으며 4년제 대학 이상이 34.3%로 경비노동자보다 약 5배 이상 높은 비율이었다.

〈표 3-5〉 경비노동자와 임금노동자의 학력

	임금노동자	경비노동자
중졸 이하 (무학)	14.7	53.9
고등학교	37.0	37.3
2년제 대학	12.7	1.8
3년제 대학	1.3	0.1
4년제 대학	29.9	6.8
석사	3.4	0.1
박사	1.0	0
합계	100.0	100.0

상용근로자는 임금근로자 중 개인, 가구, 사업체와 1년 이상의 고용계약을 맺은 사람 또는 일정한 기간의 고용계약을 하지 않았으나 정해진 채용절차에 따라 입사

하여 인사관리규정을 적용받거나 상여금, 퇴직금 등 각종 수혜를 받는 사람을 말한다. 임시근로자는 임금근로자 중 고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 사람 또는 일정한 고용계약을 하지 않았으나 1개월 이상 1년 미만의 기간 동안 사업완료의 필요에 의해 고용된 사람을 말한다. 일용근로자는 임금근로자중 개인, 가구, 사업체와 1개월 미만의 고용계약을 맺은 사람 또는 일일단위로 고용되어 근로 대가를 일급이나 일당제로 받고 있는 사람을 말한다.⁵⁾ 이러한 세 가지 형태의 고용 형태를 안정성을 기준으로 분류하면 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자 순으로 고용안정성이 높은 일자리라고 할 수 있다.

전체 임금노동자의 71.9%가 상용근로자인 반면 경비노동자의 68.4%가 상용근로자인 것으로 나타났다. 경비노동자는 전체 임금근로자에 비해 안정적인 일자리 비율이 낮은 편이고 임시근로자 비율이 높은 반면, 초단기 계약을 맺는 일용근로자의 비율은 매우 낮았다. 그러나 심층면접을 통해 아파트 경비노동자는 대부분 용역업체 소속으로 간접고용 비정규직으로 고용되어 있다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 경비노동자 중 68.4%의 상용근로자의 상당수가 용역업체 소속 정규직일 가능성이 높은 것이다.

〈표 3-6〉 경비노동자와 임금노동자의 고용형태

	임금노동자	경비노동자
상용근로자	71.9	68.4
임시근로자	20.0	31.0
일용근로자	8.1	0.6
합계	100.0	100.0

노동조합은 노동자가 자주적으로 조직한 단결체로 사용자와의 교섭을 통해 임금을 포함한 노동조건을 개선하는 기능을 한다. 한국은 노동조합 조직률이 12.3%(한국비정규노동센터, 2015)로 매우 낮은 편이다. 이는 OES를 통해서도 확인할 수 있었다. 전체 임금노동자 중 노동조합이 있다고 응답한 16.7% 중에 50.2%만이 노동조합으로 조직되어 있었다. 특히 경비노동자는 노동조합이 있다고 응답한 비율이 5.1%로 노동조합 자체가 거의 없었고, 가입 비율도 21.1%로 저조했다. 이를 통해 경비노동자가 자신의 임금 등 노동조건에 대한 교섭권을 행사하지 못하고 사용자

5) 통계청 표준용어

로부터 일방적으로 노동조건이 정해지고 있다는 것을 예상할 수 있다.

〈표 3-7〉 경비노동자와 임금노동자의 노동조합 유무

	임금노동자	경비노동자
있음	16.7	5.1
없음	83.3	94.9
합계	100.0	100.0

〈표 3-8〉 경비노동자와 임금노동자의 노동조합 가입 여부

	임금노동자	경비노동자
가입 대상이 안 됨	22.5	44.1
가입대상이나 가입하지 않음	27.3	34.9
가입하였음	50.2	21.1
합계	100.0	100.0

3) 심층면접 결과

(1) 일자리현황

피면접자는 16개 동, 1335세대 규모의 아파트에 5년째 근무하고 있다. 현재 사업장에 취업하기 직전에는 물류창고에서 일을 했는데 노동강도에 비해 임금 수준이 너무 낮아 아파트 경비노동자로 취업하게 되었다. 피면접자가 종사하는 아파트 경비노동자의 연령대는 60대 중후반이었고 피면접자는 67세로 평균적인 연령대였다. 근무형태는 24시간 격일제로 별도의 휴일이 없어 명절이나 경조사 등에도 쉬지 못한다는 어려움이 있었다.

(2) 고용형태

피면접자는 현재 종사하고 있는 아파트는 자치관리 시스템이고 피면접자는 5년 이상 근속했기 때문에 정규직이었다. 그러나 2016년 6월 경비업무가 외주화 되면서 용역업체 소속으로 바뀌었다. 해당 아파트 입주자대표회의는 감시·단속적 근로

자에게 적용되던 최저임금 감액 적용이 해제되는 2015년부터 임금인상으로 인한 관리비 부담을 이유로 경비업무를 외주화 할 계획을 갖고 있었다. 입주자대표회의는 경비업무 외주화를 안건으로 한 주민투표를 실시했으나 반대하는 비율이 높아 외주화가 무산된 바 있다. 그런데 최근 외주화가 이루어지면서 경비노동자들은 용역업체 소속이 되었다.

이는 전적에 해당하는데, 전적은 기존의 근로계약관계를 해지하고 새로운 사용자와 근로계약을 체결하는 것이기 때문에, 원칙적으로 개별 노동자의 동의가 필요하다. 이에 피면접자는 적법한 절차에 따라 전적이 이루어진 것으로 보인다. 외주화 과정에서 전원 고용승계가 이루어졌으며 임금 등의 노동조건도 크게 달라지지 않았다고 한다. 그러나 6개월 기간제로 근로계약이 체결되면서 고용불안이 발생하였다. 또한 1년 주기로 용역업체가 변경될 때마다 고용불안이 발생하게 되었다. 결국 용역업체와 경비노동자 간 기간제 근로계약관계, 용역업체와 입주자대표회의 간 용역계약 관계에서 이중적인 고용불안이 발생하였다고 볼 수 있다.

(3) 임금

임금은 근속기간과 관계없이 법정 최저임금인 시급 6030원을 기준으로 책정된다. 임금은 기본급과 야간근로수당으로 구성되어 있어 임금 총액은 약 154만원이다. 2015년 1월부터 감시·단속적 근로자에게 적용되던 최저임금 10% 감액적용이 해제되고 최저임금의 100%를 지급하게 함으로써, 최저임금 인상분만큼의 임금 인상을 회피하기 위해 무급 휴게시간을 늘리는 편법적 방식이 활용될 수 있다는 우려가 제기됐다. 이에 2014년부터 현재까지 피면접자의 임금인상 정도를 확인해 보았다. 2014년도에 140만원 초반대의 임금을 받다가 최저임금이 100% 적용되기 시작한 2015년에는 150만원을, 현재는 154만원을 지급받고 있다. 공제액을 제외한 실 수령액은 146만원이다.

<표 3-9> 3년 간 피면접자 임금 비교 (만원)

	2014	2015	2016
피면접자 임금	140	150	154
최저임금	108	116	126

전일제 근로자를 기준으로 2014년 최저임금 월 환산액은 약 108만원, 2015년과 2016년은 각각 116만원과 126만원이다. 최저임금이 3년 사이 매년 8~10만원 인상한 것을 감안하면, 피면접자의 임금인상률은 최저임금 인상분에도 못 미친다는 것을 알 수 있다. 실제로 2016년 휴게시간이 1시간 30분 늘어났는데 이는 그만큼 유급 근로시간이 줄어들었다는 것을 의미한다. 이처럼 휴게시간을 조정해 임금 인상을 회피하는 것은 편법적인 방식이라고 할 수 있지만, 늘어난 휴게시간만큼 자유롭게 휴식을 취할 수 없다는 것은 법적으로 문제가 될 수 있다.

[그림 3-5] 경비노동자 임금명세서

2016년9월분 급여 명세서

사원코드: [REDACTED]		사원명: [REDACTED]		입사일: 2016-06-01	
부 서: [REDACTED]		직 급: 경비원		호 봉:	
지 급 내 역		지 급 액		공 제 내 역	
기본급		1,421,460		국민연금	
상여				건강보험	
식대비				고용보험	
연차수당				장기요양보험료	
제수당				보충보험공제	
야간수당		114,700		식대공제	
차량유지비				피복비	
시간외 수당				연말정산소득세	
통신비				연말정산주민세	
기술수당				기타공제	
근속수당				소득세	
퇴직금				지방소득세	
휴일근로수당				농특세	
기타수당					
연차수당-2					
				공 제 액 계	
				70,540	
지 급 액 계		1,536,160		차인지급액	
				1,465,620	

귀하의 노고에 감사드립니다.

귀하의 노고에 감사드립니다.

(4) 근로시간

피면접자는 24시간씩 격일제로 근무하고 있다. 근로계약 상 휴게시간을 제외한 1주 근로시간은 약 54.4시간으로 근로기준법 제53조가 규정한 1주 최대 근로시간 한도인 52시간을 초과했다. 그러나 근로기준법 제63조 3호는 감시·단속직 근로자의 경우 고용노동부 장관으로부터 근로시간 등의 적용 제외 승인을 받으면 근로시간 등의 규정이 적용되지 않기 때문에 52시간을 초과한 근로계약을 체결할 수 있

다. 이 때 연장근로수당 등 근로기준법 상 보호에서 배제된다.

① 휴게시간과 근로시간의 불명확한 구분

피면접자는 오전 6시부터 다음 날 오전 6시까지 24시간 근무 후 24시간을 쉬는 격일제 근무를 하고 있다. 근무시간 24시간 중 근로계약 상 휴게시간은 8시간 30분으로 주간 3시간, 야간에 5시간 30분으로 나뉘어져 있다. 그러나 실제 사용하는 휴게시간은 자정(0시)부터 5시 30분까지로 하루에 5시간 30분을 휴게시간으로 사용하고 있고 이 시간 동안 경비 초소에서 취침을 취한다고 한다. 그러나 4일 마다 있는 야간순찰을 하는 날에는 취침을 취할 수 있는 별도의 휴게시간이 없게 된다. 이에 야간순찰 시간을 제외하면 하루 평균 휴게시간은 4시간을 약간 넘는 정도에 불과하다.⁶⁾

한편 피면접자의 야간수당 114,700원은 야간 휴게시간 5시간 30분을 제외한 22시부터 6시까지 야간근로에 대해 계산된 금액이다. 그러나 야간순찰을 한 시간은 휴게시간으로 볼 수 없으므로 근로시간에 포함하여 야간수당을 재계산하면, 월 19만원 정도의 야간수당이 미지급되고 있다고 할 수 있다. 이는 연 227만원에 달하는 금액이다.

또한 근로계약서 상에는 낮 시간대에도 3시간의 휴게시간이 정해져 있지만, 휴게시간과 근로시간이 명확히 구분되어 있지 않고 별도의 휴게공간이 있는 것이 아니기 때문에 사실상 대기시간에 가깝다. 점심식사와 저녁식사를 하는 중에도 택배 업무, 주민 편의보조 업무, 청소 등 수시로 일거리가 생기기 때문에 휴게시간이라고 볼 수는 없다.⁷⁾ 심지어 피면접자는 심층면접 과정에서 임금명세서와 근로계약서를 확인하기 전 까지 24시간 중 휴게시간이 8시간30분 부여되고 있다는 사실을 잘 알지 못했으며, 야간 순찰하는 날을 제외한 야간 5시간 30분이 휴게시간으로 부여되고 있다고 인식하고 있었다.

주간에 부여된 3시간의 휴게시간을 근로시간에 포함하면 매달 27만원 정도의 임금이 미지급되고 있다. 이렇게 미지급된 임금은 연 330만원에 달한다. 이는 앞서

6)
$$\frac{(365 \div 2 \times 5.5) - (365 \div 2 \div 4 \times 5.5)}{(365 \div 2)} = 4.125(4\text{시간}7.5\text{분})$$

7) 근로자가 작업시간의 중도에 현실로 작업에 종사하지 않은 대기시간이나 휴식, 수면시간 등이라 하더라도 그것이 휴게시간으로서 근로자에게 자유로운 이용이 보장된 것이 아니고 실질적으로 사용자의 지휘·감독 하에 놓여 있는 시간이라면 이를 당연히 근로시간에 포함시켜야 할 것임(대법원 92다24509, 2006다41990 등).

서술한 야간수당 미지급액과 더하면 월 46만원, 연 557만원이 미지급되고 있다고 볼 수 있다.

② 과도한 휴게시간 부여

2015년 이전 감시·단속직 노동자에게 최저임금이 감액 적용되던 것을 2015년 이후 최저임금이 100% 적용되기 시작하면서, 감액적용 해제와 최저임금 인상으로 인한 인건비 상승을 회피하기 위해 휴게시간을 늘릴 것이라는 우려가 있었다. 심층면접을 통해 확인한 결과 실제로 2015년 이후 피면접자의 휴게시간이 1시간 30분 늘어났다고 한다. 2015년에 24시간 근무 중 휴게시간이 7시간이었으나 2016년에 8시간 30분으로 늘어난 것이다. 때문에 최저임금 인상률에 못 미치게 임금이 인상되었다. 그러나 업무량에는 변동이 없고 경비초소 외의 휴게공간은 없었다.

〈표 3-10〉 휴게시간과 근로시간 변화 (시간)

	2015	2016
무급휴게시간	7	8.5
유급근로시간	17	15.5
실제근로시간	-	19.9

근로기준법 제50조 3항은 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간을 본다고 명시하고 있다. 이에 따르면 택배업무와 주민 편의보조 업무, 청소 등을 해야 하는 주간 3시간의 휴게시간과 야간순찰을 하는 시간 등은 근로시간으로 보아야 한다. 특히 휴게시간이 1시간 30분 늘어났음에도 불구하고 업무량에 변동이 없는 것은, 실질적인 휴식량이 늘어나지 않았다는 것을 의미한다. 휴게시간은 업무로 인한 피로를 해소하기 위한 취지의 제도이다. 그러나 업무량에 변동이 없고 휴게공간도 없으며 24시간 근무 중 1/3 이상의 휴게시간을 부여하는 것은 휴게시간 부여의 본래 목적(피로해소)과는 동떨어진 것이라 할 수밖에 없다.

답: 휴게시간이 조금 늘었죠.

질: 어느 정도 늘었나요? 30분? 한 시간이요?

답: 한 시간 반.

또한 휴게시간과 근로시간과의 구분이 명확하지 않아 경비노동자가 휴게시간을 자유롭게 이용할 수 있다고 볼 수 없으며, 휴게시간에도 상시적으로 업무를 수행해야 하므로 근로시간이라고 보아야 한다.

(5) 고용노동부 가이드라인에 대한 의견

피면접자는 고용노동부가 지난 10월에 발표한 「감시·단속적 근로자의 근로·휴게시간 구분에 관한 가이드라인」의 대상인 경비노동자다. 가이드라인은 감시·단속적 근로자에게 휴게시간을 과도하게 부여하지 말 것, 근로시간과 휴게시간을 구분하여 실제 휴게시간으로 사용할 수 있도록 할 것 등의 내용을 골자로 한다. 이와 함께 고용노동부는 공동주택 입주인을 대상으로 경비노동자의 휴게시간을 명확히 고지하고, 근로계약이나 취업규칙 등에 근로시간과 휴게시간을 명확히 구분하는 등의 조치를 취할 것을 권고하고 있다. 또한 근로시간 중 형식적으로 지나치게 긴 시간을 휴게시간으로 설정하는 것은 바람직하다고 명시하고 있다. 고용노동부는 가이드라인을 통해 근로시간과 휴게시간에 대한 갈등이 해소되고 정당한 휴식을 보장받을 수 있을 것이라 기대한다고 발표하였다(고용노동부 보도자료, 2016).

그러나 피면접자는 고용노동부의 가이드라인이 발표된 것에 대해 모르고 있었다. 가이드라인이 발표된 지 두 달 이상 지났지만 경비노동자 당사자가 이를 알지 못했다는 것은 적극적인 홍보가 부족했기 때문으로 보인다.

4) 소결

경비노동자의 임금은 최저임금을 기준으로 지급되고 있었다. 2015년 이후 감시·단속적 근로자인 경비노동자에 대한 최저임금 10% 감액 적용 기간이 경과하면서, 최저임금의 100%가 적용되게 되었다. 이에 임금 인상을 회피하기 위해 무급 휴게시간을 늘리는 방식이 악용될 것이란 우려가 있었는데, 심층면접을 통해 실제로 휴게시간이 늘어나고 있음을 확인할 수 있었다. 때문에 2016년부터 휴게시간이 8시간 30분으로 늘어났으나, 실제 사용할 수 있는 휴게시간은 4시간 정도에 불과했다. 이에 따라 임금을 재계산 하면 월 46만원 가량 미지급되고 있는 것으로 보인다.

역으로 실 근로시간 대비 현재 임금으로 피면접자의 시급을 계산하면, 주간근로

에 대한 시급은 5,841원, 야간근로에 대한 시급은 3,771원으로 나타났다. 이를 단순 평균하면 4,806원 정도가 현재 피면접자의 시급이라고 할 수 있다. 참고로 2015년 최저임금은 5,580원, 2012년 최저임금은 4,580원, 2008년 최저임금은 3,770원으로, 각각 피면접자의 주간, 평균, 야간 시급에 상응한다.

서울의 주거 형태 중 아파트가 58.6%로 가장 많은 것을 감안하면 아파트에 종사하는 대표적 직종인 경비노동자의 휴게시간을 이용해 최저임금에 미달한 임금을 지급하는 것에 대한 전반적인 점검이 필요해 보인다. 그러나 이러한 실태는 개별 경비노동자의 근로계약서와 임금명세서 등의 자료를 통해 정확하게 파악할 수 있다. 또한 지난 10월에 고용노동부가 발표한 가이드라인에 대해 피면접자가 인지하지 못하고 있고 여전히 위반 사례가 있는 것을 볼 때, 권고 수준을 넘어 실효성을 담보할 수 있는 방안이 동원되어야 할 것으로 보인다.

4. 요양보호사 노동 실태

1) 노인장기요양보험제도

(1) 제도 현황⁸⁾

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여를 제공하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 함을 목적으로 2008년부터 시행하는 사회보험제도이다. 건강보험공단이 관리·운영하고 있으며 노인장기요양보험법을 제정하여 제도를 규율하고 있다.

노인장기요양보험 등급판정결과 자료를 보면 제도 시행 첫 해인 2008년 10월 등급판정자는 238,055명인데 반해 2016년 10월 현재 669,290명으로 2.8배 이상 증가하였다. 이용자 수의 증가에 따라 장기요양기관의 수 또한 크게 증가하였다.

2013년 말 기준 입소시설 4,648개소, 재가기관 18,158개소(복지용구사업소 제외)가 운영 중에 있다. 그리고 2013년 말 기준 장기요양기관에서 근무하는 직접서비

8) 국민건강보험 노인장기요양보험 제도소개 요약.

<http://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/101/npeb101m01.web?menuId=npe0000000030>)

스 인력의 경우, 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 물리치료사, 작업치료사 등 6개 직종의 종사자 수가 입소시설 64,539명, 재가기관 214,112명에 이르렀으며, 입소시설과 재가기관 모두 요양보호사가 가장 큰 비중을 차지하여 각각 79.7%와 96.7%에 해당하였다(이정석·이호용·권진희·한은정, 2014: 21-22).

〈표 3-11〉 연도별 장기요양보험 등급판정자 현황 (명)

연도	등급인정	등급외	합
2008.10	192,723	45,332	238,055
2009.10	280,659	95,334	375,993
2010.10	315,797	145,099	460,896
2011.10	324,227	151,824	476,051
2012.10	337,015	153,600	490,615
2013.10	374,225	155,810	530,035
2014.10	418,502	160,842	579,344
2015.10	460,619	162,446	623,065
2016.10	508,858	160,432	669,290

출처: 국민건강보험공단, 노인장기요양보험 등급판정결과 현황 자료 각 연도 취합

(2) 제도 운영 상 쟁점⁹⁾

① 장기요양기관의 난립과 시장화

노인장기요양법 제31조 및 노인장기요양보험법 시행규칙 제23조는 설립기준을 충족한 자의 장기요양기관 지정 신청이 있는 경우 지방자치단체의 지정서를 발급해야 할 의무를 규정하고 있다. 이는 간소한 절차로 누구나 일정한 요건을 갖춰 신고만 하면 장기요양기관을 설립·운영할 수 있다는 것을 의미한다. 그 결과 지나치게 많은 수의 장기요양기관이 난립하고 있어 수급자 유치를 위한 탈법·불법행위 등 과도한 경쟁을 초래하게 되었다. 또한 노인장기요양보험법은 영리를 목적으로 장기요양기관을 운영하는 것을 제한하지 않기 때문에 돈을 벌기 위해 장기요양기

9) 신경희·남우근·최경숙·윤지영·류임량·장보현·임지민·윤민석·최지원(2013: 8-10) 요약.

관을 설립하는 자들을 양산했고, 이익을 극대화하기 위하여 식자재비, 급여 제공에 필요한 기구비, 요양보호사 인건비 등을 줄이게 된다. 장기요양기관이 주로 민간기관에 의해 운영되면서 표준화된 서비스를 발굴하기 어렵고 편법 운영이나 부당한 방식에 의한 수급자 확보 등의 문제가 발생하고 있다.

② 요양보호사의 열악한 노동조건과 인권 침해

노인장기요양보험법은 요양보호사의 결격사유와 자격 취소에 관해 규정을 두고 있을 뿐 노동조건을 보호하기 위한 규정을 두고 있지 않다. 다만 시행규칙 제38조 3항은 장기요양기관 평가 방법 및 평가에 필요한 사항을 정하기 위해 보건복지부 고시로서 장기요양기관 평가방법 등에 관한 고시가 제정되어 있는데, 고시에는 요양보호사의 처우도 평가 대상으로 하고 있다. 그러나 전체 평가지표 중 요양보호사의 처우에 대한 평가가 차지하는 비중이 매우 작기 때문에 평가로 인해 요양보호사의 처우가 개선될 것으로 보이지 않는다. 오히려 낮게 책정된 장기요양급여 비용과 불합리한 노동시간 산정 방법 등으로 요양보호사의 저임금 일자리가 구조화되어 있다고 할 수 있다.

2) 심층면접 결과

(1) 일자리 현황

피면접자는 봉사활동을 하던 중 요양보호사자격증을 취득하여 복지관에서 3년간 요양보호사로 일을 한 뒤 퇴사 후 현재 비영리법인이 운영하는 장기요양기관에서 4년째 근무하였고 최근 퇴사하였다. 과거 봉사활동 경험이 일자리를 구하는데 도움이 되었으며 다른 요양보호사에 비해 상대적으로 나은 노동조건으로 근로계약을 체결할 수 있었다고 한다. 그러나 인력부족 등으로 노동강도가 강해지면서 퇴사와 재입사를 반복하기도 했다.

(2) 고용형태

피면접자는 첫 입사 시 1년 계약직으로 근로계약을 체결했으나 1년 기간 경과 이후에 별도의 절차 없이 근로관계를 유지했다. 이는 묵시적으로 근로계약이 갱신

된 것으로 퇴사 시까지 근로관계에 변동이 없었으므로 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 전환되었다고 볼 수 있다. 그러나 최근 기관장이 교체되었는데 피면접자와 기관장 간 갈등이 발생하여 퇴사를 종용받게 되었다. 이는 권고사직으로 볼 수 있어 피면접자는 노동위원회에 부당해고 구제신청을 준비 중에 있다.

(3) 임금

피면접자는 봉사활동 경력 등이 인정돼 동료 요양보호사에 비해 임금이 높게 산정되었다. 첫 입사 시 110만원대의 임금을 지급받았고 매년 기본급이 인상되면서 현재 기본급 120만원에 야간근로수당 등이 포함돼 137만원 정도의 임금을 받고 있다. 반면 동료 요양보호사의 경우 피면접자보다 2~7만원 가량 임금수준이 낮았다.

〈표 3-12〉 3년 간 피면접자 임금 비교 (만원)

구분	임금	처우개선비
피면접자 임금	1,370,000	100,000

한편 2012년 국가인권위원회는 요양보호사가 노동강도에 비해 임금수준이 낮다고 판단하여 처우를 개선하라는 권고를 한 바 있다. 이에 보건복지부는 2013년 3월부터 장기요양급여비용 등에 관한 고시를 통해 요양보호사의 열악한 근무환경을 개선하고 유사직종과의 임금격차를 해소하기 위해 처우개선비를 도입하였다. 그런데 처우개선비가 요양보호사에게 직접 지급되지 않고 기관을 통해 지급되면서 처우개선비의 취지에도 불구하고 처우개선비만큼의 임금이 삭감되는 방식으로 미지급되는 문제가 발생하였다. 피면접자의 경우도 기존에 받던 식대 항목이 사라진 대신 처우개선비를 지급받게 됨으로서 결과적으로 임금 총액은 달라지지 않았다.

그러나 법제처는 요양보호사에게 지급되는 처우개선비의 최저임금 포함 여부에 대해 처우개선비는 요양보호사의 생활을 보조하기 위해 지급되는 수당으로서 근로자의 복리후생을 위한 성질을 갖는다고 할 수 있으므로 최저임금법 시행규칙 별표 1에 따른 그 밖에 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 않은 임금에 해당한다고 보아야 한다고 해석하였다. 더욱이 요양보호사의 처우개선비는 이미 최저임금법에

따라 최저임금액 이상의 임금을 보장받고 있던 요양보호사가 기존에 받던 임금에 이 처우개선훈비를 온전히 가산해 지급하도록 함으로써 요양보호사의 적정임금을 보장하고 실질소득을 높이기 위한 것이라고 할 수 있다. 그런데 처우개선훈비를 최저임금에 산입하는 임금이라고 본다면 처우개선훈비가 온전히 요양보호사의 소득 증가로 이어지지 않아 결국 요양보호사에게 처우개선훈비를 지급하는 취지가 상실되는 불합리한 결과를 초래할 수 있다. 따라서 요양보호사에게 지급되는 처우개선훈비는 최저임금법 시행규칙 별표1에 따른 최저임금에 산입하지 아니하는 임금에 해당한다고 하였다.¹⁰⁾

이처럼 처우개선훈비 도입 취지와 법제처의 행정해석에도 불구하고 피면접자의 사례처럼 여전히 처우개선훈비가 미지급되는 문제가 발생하고 있다. 또 매년 약 2만원씩 인상됐던 임금이 처우개선훈비가 지급되기 시작한 이후로 동결되는 등 처우개선훈비만큼의 임금 인상이 이루어지지 않고 있었다.

“처우개선훈비가 생기자마자 식대 5만원을 떼었다. 년에 한번씩 1만원이든 2만원이든 올려줘야 한다는 개념은 있었다. 그러나 처우개선훈비가 나오자마자 올려주지 않았다.”

결국 피면접자는 처우개선훈비를 포함하여 월 147만원의 임금을 지급받고 있고 임금항목 등이 구분되어 있지 않다. 때문에 임금명세서 상에서 피면접자의 시간당 임금 등을 확인할 수 없었지만 피면접자에 의하면 최저임금을 기준으로 임금이 산정된다고 한다.

(4) 근로시간

피면접자는 기본적으로 24시간 격일제로 근무하고 있는데 그 중 월 4일은 오전 9시부터 오후 6시까지 주간근무를 한다. 또 월 2회 휴무가 있다. 24시간 근무일의 경우 근로계약서 상 휴게시간은 주간 3시간, 야간 4시간으로 총 7시간으로 정하고 있어 유급 근로시간은 주간 13시간, 야간 4시간으로 총 17시간이다. 월 평균 근로시간으로 환산하면 주간근로시간은 월 151.71시간¹¹⁾, 야간근로시간은 월 36.83시

10) 법제처 16-0058 (2016.11.2.)

11)
$$\frac{[(365 \div 2) - \{(2 \times 12) + (4 \times 12)\}] \times 13 + \{(4 \times 8) \times 12\}}{12} = 151.71 \text{시간}$$

간¹²⁾으로 주당 근로시간은 약 43.51시간¹³⁾이다.

〈표 3-13〉 24시간 근무일의 휴게시간과 근로시간 (시간)

	2015	2016
휴게시간	주간	3
	야간	4
	총	7
유급 근로시간	주간	13
	야간	4
	총	17
실제 근로시간	주간	15
	야간	4
	총	19

최저임금을 기준으로 피면접자의 근로시간에 대한 월 임금을 환산해 보면 약 월 152만원의 임금이 지급되어야 최저임금에 미달하지 않았다고 할 수 있다. 그러나 피면접자는 현재 137만원의 임금을 지급받고 있어, 최저임금법 제6조 1항 최저임금액 이상의 임금을 지급하도록 한 규정을 위반했다고 할 수 있다. 참고로 주휴수당을 고려하지 않았을 경우 피면접자의 근로시간 대비 최저임금 환산액은 약 129만원이다. 주휴수당 고려 여부가 최저임금 미만 여부에 결정적인 영향을 미치고 있는 것이다.

게다가 요양보호사는 근로계약서 상에 정해진 휴게시간을 온전히 사용하기 어렵다. 돌봄노동 특성 상 이용자의 상태를 계속적으로 파악해야 하기 때문에 이용자의 생활공간에 상주해야 한다는 문제가 있기 때문이다. 또한 대부분의 요양시설에는 요양보호사를 위한 별도의 휴게 공간이 없고 휴게시간에도 이용자의 생활공간에 상주하기 때문에 휴게시간이라고 하더라도 사실상 대기시간으로 사용되고 있다. 그러나 피면접자가 종사한 요양기관의 경우 별도의 휴게 공간이 있었기 때문

$$12) \frac{[(365 \div 2) - \{(2 \times 12) + (4 \times 12)\}] \times 4}{12} = 36.83 \text{ 시간}$$

$$13) \frac{(151.71 + 36.83) \times 12}{52} = 43.51 \text{ 시간}$$

에 야간휴게시간에는 별도의 공간에서 수면을 취할 수 있었다고 한다.

또한 식사시간으로 사용하기 위한 주간휴게시간은 온전히 사용할 수 없는 경우가 대부분이었다고 한다. 오전에 주어진 1시간 30분의 식사시간은 무급이지만 이용자의 식사준비 시간이 포함됐기 때문에 근로시간으로 보는 것이 타당하다. 또 이용자의 식사시간 외에 별도로 요양보호사의 식사시간이 주어지는 것은 아니었다. 때문에 이용자와 함께 식사를 해야 했는데, 이용자는 대부분 거동이 불편한 고령의 노인이므로 식사 지원이 필요해 요양보호사는 이용자의 식사 지원과 본인의 식사를 동시에 행해야 했다. 이처럼 충분한 식사시간이 보장되지 않는 탓에 위장병을 앓게 되는 등 직업병이 발생하기도 한다(손정순·남우근·최혜인·김진숙·문상흠, 2015).

결국 피면접자의 근로계약서 상 휴게시간 중 주간휴게시간은 근로시간에 가깝다고 보아야 한다. 피면접자는 주간휴게시간 3시간 중 실제로 쉬는 시간은 1시간에 불과하다고 하였다. 하루 2시간의 무급(지불되지 않고 보이지 않는) 노동이 발생하고 있는 것이다. 이를 감안하면 최저임금 위반 정도는 더욱 심해진다. 피면접자는 실제로는 노동시간이지만 근로계약서 상 무급 휴게시간이라고 정해져 임금 산정에서 제외된 것은 기관의 이윤 추구를 위한 것이라고 했으며, 이에 대해 부당함을 느끼고 있었다. 또한 요양보호사의 높은 노동강도를 감안하면 정해진 휴게시간 만큼 설 수 있어야 한다고 하였다.

(5) 인력 배치 기준 미준수

시설요양기관에서 요양보호사 1인이 법적으로 담당할 수 있는 이용자 수는 2.5명이다. 이는 노인요양 서비스의 질을 관리하기 위한 것이다. 그러나 이러한 비율은 요양보호사와 이용자의 총 인원을 기준으로 규정되어 있기 때문에 상시적으로 이용자 2.5명 당 요양보호사 1인이 근무하지는 않는다. 2015년 안산시비정규직노동자지원센터의 요양보호사 실태조사에 따르면 요양보호사 1인이 주간에 담당하는 이용자 수는 평균 7.8명이었고 야간 이용자 수는 10.1명으로 배치기준의 3~4배 이상에 육박했다. 또한 2012년 서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안 연구에 따르면 요양보호사 1인이 주간에 담당하는 이용자 수는 평균 7.5명으로 유사했으나 야간 이용자 수는 12.8명으로 더 많았다.

이처럼 인력 배치기준이 총 인력을 기준으로 규정함에 따라 배치기준에 해당하는 인력이 상주하지 않아도 되기 때문에 요양보호사의 노동강도가 높아지는 원인

이 되고 있다. 예를 들어 25명의 이용자가 있는 기관의 경우 배치기준에 따라 10명의 요양보호사가 서비스를 제공해야 하는데, 총 인력을 기준으로 배치기준을 규율함에 따라 요양보호사가 격일제로 근무하도록 해 결국 5명의 요양보호사가 25명의 이용자에게 서비스를 제공하게 되는 것이다. 즉 요양보호사 1인이 2인이 담당해야 할 업무를 수행해야 하는 등 노동강도가 두 배 높아지는 것이다. 게다가 상당수의 요양기관이 24시간 근무 후 48시간을 쉬는 이른바 ‘퐁당당’ 근무형태로 운영되기 때문에 ‘퐁당당’ 근무 시에는 요양보호사의 노동강도는 세 배로 높아진다. 한편 최근 피면접자가 종사한 요양기관은 격일제에서 ‘퐁당당’으로 근무형태를 변경했다고 한다.

특히 24시간 격일제와 ‘퐁당당’ 근무형태는 요양보호사의 장시간 노동을 전제로 하는데, 이 경우 휴게시간을 지나치게 부여하는 것으로 이어질 수 있다. 때문에 상주 인원을 기준으로 인력 배치기준을 운영하도록 하는 등의 보완을 통해 근로시간과 휴게시간의 불명확한 문제를 개선할 수 있을 것이다.

인력 배치기준의 취지와 관계없이 형식적으로 배치기준을 준수하고 있는 것은 요양보호사의 노동강도를 높임과 동시에 서비스의 질적 문제를 야기할 수 있다. 게다가 고령의 이용자가 서비스 대상이기 때문에 긴급 상황이 발생하면 적절히 대응할 수 있는 체계가 마련되어야 하는데, 이용자 10명 이상을 요양보호사 1인이 담당해야 하는 현재의 여건 상 긴급 상황에서의 미흡한 대응 등의 문제로 이어질 수 있다.

(6) 고용노동부 가이드라인에 대한 의견

피면접자는 감시·단속적 근로자가 아니기 때문에 고용노동부의 가이드라인에 직접 영향을 받지 않는다. 그러나 피면접자는 24시간 근무 중 근로계약서 상 7시간의 휴게시간이 정해져 있고 그 중 실제 휴게시간은 5시간에 불과한 등 휴게시간과 근로시간의 경계가 명확하지 않아 휴게시간이 지켜지지 않고 있었다. 때문에 고용노동부의 가이드라인이 실효적으로 감시·단속적 근로자의 근로시간을 규율한다면 요양보호사의 현 상황을 개선하는데 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 피면접자는 고용노동부의 가이드라인에 대해 인지하지 못하고 있었다. 또 가이드라인이 있더라도 휴게 공간이 없다면 실효성이 없으리라고 보았다. 따라서 근로시간과 휴게시간을 명확히 구분하려면 사용자의 지휘·감독에서 완전히 벗어나 자유롭게 휴게시간을 사용할 수 있도록 별도의 휴게 공간이 마련되어야 할 것이다.

“왜냐하면 여기는 공간이 있지만 보통 다른 때에는 쉬는 공간이 없어서 그냥 의자에서 쉰다고 한다. 식사시간이 있다고는 하지만 거의 없는 거나 마찬가지이므로 현실적으로 불가능하다고 본다.”

또한 피면접자는 기관의 이윤 추구를 위한 방법으로 요양보호사의 무급 휴게시간이 사실상 근로시간으로 사용되고 있는 측면이 있으므로, 공공성을 띤 기관이 서비스를 제공해야 한다고 하였다. 즉, 2008년 노인장기요양보험제도 시행과 함께 요양서비스가 시장에 맡겨지면서 기관의 영리 추구로 인해 요양보호사의 처우가 열악해지고 있다는 것이다. 때문에 근로시간 문제 등 위법적인 노동조건을 개선하기 위한 근본적인 방법으로 공공성을 띤 운영 주체가 요양기관을 운영하도록 해야 할 것이다.

3) 소결

피면접자는 최저임금을 기준으로 임금이 산정되고 있다고 인식하고 있었으나, 주휴수당을 고려하여 피면접자의 임금을 최저임금을 기준으로 계산한 결과 최저임금에 미달한 임금을 지급받고 있는 것으로 나타났다. 그러나 주휴수당을 고려하지 않았을 경우 최저임금 이상의 임금을 지급 받고 있는 것으로 나타난다. 이는 앞서 2장에서 살펴본 것과 같이 은폐된 범위에서 오는 차이라 할 수 있다. 실제로 최저임금에 미달한 임금을 받고 있음에도 주휴수당에 대해 알지 못하기 때문에 최저임금 이상의 임금을 받고 있다고 오해하고 있는 대표적 사례인 것이다. 이러한 면접 결과는 <표 2-2>에서 보건복지서비스업이 주휴수당을 고려하지 않을 때 최저임금 이상이지만 주휴수당을 고려하면 최저임금 미만인 한계 영역 임금노동자의 비율이 높은 것을 통해 재확인 할 수 있다. 게다가 경비노동자 사례와 마찬가지로 근로계약서 상 휴게시간에 사실상 근로시간으로 사용되고 있으므로, 추가 근로시간을 감안하면 최저임금 위반 정도는 더욱 심해진다.

한편 요양보호사의 근로시간 문제를 개선하기 위해 자유롭게 휴식할 수 있는 별도의 휴게 공간이 마련되어야 하고 인력 배치기준을 이용자와 요양보호사의 상주 인원을 기준으로 하는 등의 보완이 필요하다. 인력 배치기준을 총 인원을 기준으로 규율하기 때문에 24시간 격일 근무와 ‘퐁당당’ 근무 등의 형태가 운영될 수 있는 것인데, 이는 장시간 노동을 전제로 하여 휴게시간을 지나치게 부여하는 것으

로 이어질 수 있기 때문이다.

또한 노인장기요양보험제도는 사회보험제도이다. 국가적 차원의 사회안전망이라는 점에서 서비스 공급체계 또한 공공성을 띠어야 한다. 그러나 서울시 장기요양 시설 473개 중 지방자치단체 위탁시설이 29개(6.1%)에 불과하다(신경희 외, 2013). 이처럼 요양서비스가 시장의 영역에 맡겨져 있어 요양보호사의 노동조건이 열악하고 서비스의 질이 관리되지 않는 등의 문제를 야기하고 있다. 이윤 추구를 위해 요양보호사의 휴게시간을 늘리는 등의 문제를 개선할 수 있는 근본적 대안으로 요양기관이 공공성을 갖춰야 한다는 피면접자의 주장처럼 서비스 공급 체계의 공공성 강화가 전반적인 노동조건을 개선할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 최저임금법 위반에 관한 법제도 현황과 시사점

1. 최저임금제도

최저임금제란 국가가 노·사간의 임금결정과정에 개입하여 임금의 최저수준을 결정하고, 사용자로 하여금 이 수준 이상의 임금을 지급하도록 법으로 강제함으로써 저임금 노동자를 보호하는 제도이다.

최저임금제도는 모든 사업 또는 사업장에 적용되지만 예외적으로 동거의 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인, 「선원법」에 의한 선원 및 선원을 사용하는 선박의 소유자는 제외된다. 그 동안 감시·단속 노동자도 최저임금의 적용제외대상이었으나 2015년 1월부터 최저임금 적용대상에 포함되었다. 「최저임금법」이 적용되는 사업장의 ‘노동자’로서 상용노동자 뿐만 아니라 임시직·일용직·시간제 노동자, 외국인 노동자 등 고용형태나 국적에 관계없이 「근로기준법」상 노동자에 해당하면 모두 「최저임금법」의 적용대상이 된다. 그러나 「최저임금법」 제7조에 의해 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자, 그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 자로서 사용자가 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관의 인가를 받은 자에 대해서는 최저임금이 적용되지 않는다.

사용자는 최저임금의 적용을 받는 노동자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 하며 사용자는 이 법에 따른 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 낮추어서는 안 된다. 최저임금의 적용을 받는 노동자와 사용자 사이의 근로계약 중 최저임금액에 미치지 못하는 금액을 임금으로 정한 부분은 무효로 하며, 이 경우 무효로 된 부분은 이 법으로 정한 최저임금액과 동일한 임금을 지급하기로 한 것으로 간주한다. 최저임금의 산입범위에 포함되는 임금은 「근로기준법」상 임금에서 최저임금의 적용을 위한 임금에 산입하지 아니하는 임금을 제외한 임금을 말한다. 최저임금에 산입하지 않는 임금에는, 매월 1회 이상 정기적으로 지급하는 임금 외의 임금(예컨대, 정근·근속 수당, 각종 상여금 등), 소정의 근로시간 또는 소정 근로일에 대하여 지급하는 임금 외의 임금(예컨대, 연월차수당, 초과근로수당 등), 기타 최저임금액에 산입하는 것이 적당하지 아니한 임금(예컨대, 기타 생활보조적 수당 및 부가급여) 등이 있다.

최저임금은 노동자의 생계비, 유사노동자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 우리나라의 2016년 최저임금은 시급 6,030원이고 주휴수당을 포함한 월급으로는 126만원 정도이다. 2017년 최저임금은 6,470원으로 결정되었다. 최저임금액은 시간·일(日)·주(週) 또는 월(月)을 단위로 정하며 이 경우 일·주 또는 월 단위로 하여 최저임금액을 정할 때에는 시간급으로도 표시하여야 한다. 통상적으로 최저임금을 결정하는 방식은 법률에 의한 방식, 정부(행정기관)가 결정하는 방식, 위원회가 결정하는 방식, 단체협약으로 결정하는 방식 등이 있는데 우리나라는 최저임금위원회의 심의·의결을 거쳐 고용노동부 장관이 결정하고 있다. 최저임금위원회는 노동자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원, 공익을 대표하는 위원 각 9명으로 구성된다.

2. 최저임금법 위반에 대한 근로감독관의 감독

근로감독이란 「근로기준법」 등 개별적 근로관계법에서 규정하고 있는 근로조건의 최저기준이 지켜지도록 근로감독관이 행하는 조사·감독행위를 말한다. 즉, 근로감독이란 행정기관소속인 근로감독관이 법에서 정한 근로조건의 기준을 실현하기 위해 감독과 지도를 하는 행정행위이다. 이때 ‘감독’이란 노사 당사자의 행위나 시설이 관계법령에 위반하지 않도록 감시하고 필요한 경우 명령이나 제재를 가하는 행위를 말하며 지식과 경험을 가진 전문적인 행정기관으로 하여금 「근로기준법」의 이행을 지도·감독하여 위반행위의 발생을 미연에 방지하고, 위반행위가 발생한 경우에 이를 빠른 시일 내로 적발하여 시정하게 하며, 나아가 위반자를 수사하고 벌칙의 적용을 요구하여 노동관계법 위반을 사전에 차단하려는 것이 목적인다 할 수 있다.

근로감독관은 「최저임금법」에 의해 결정된 최저임금보다 낮은 수준의 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮추는 행위, 또는 사용자가 최저임금을 노동자에게 주지시켜야 할 의무의 준수 여부를 감독할 책임이 있다.

1) 근로감독제도의 법적 근거

근로감독관제도는 헌법과 노동법이 규정한 “노동자의 기본적인 인권과 근로조건의 확보를 위한 중요한 국가의 노동행정기관”이며, “노동보호는 법규정에 근거한

규제와 감독으로 실현”된다고 할 수 있다. 헌법 제32조에 근거한 개별적 근로관계의 규율이 국가의 적극적인 개입으로 철저한 근로감독 행정의 구현을 통해 실효성을 확보하게 하는 것이 국가의 핵심적인 의무이다. 따라서 「근로기준법」 제101조에 따라 고용노동부와 지방청·지청에 근로감독관을 배치하여 운영하고 있다. 법제정 시부터 「근로기준법」을 비롯한 노동관계법령을 위반한 죄에 대하여 「형사소송법」에서 규정한 사법경찰관리의 직무를 행하며, 사업장 점검, 서류의 제출, 심문 등의 수사는 검사와 근로감독관이 전담하여 행사한다. 여기서 말하는 노동관계법령이란 「산업안전보건법」 등 개별적 노동관계법, 「노동조합 및 노동관계조정법」 등 집단적 노사관계법도 포함하며 현행 근로감독제도는 「근로기준법」을 정점으로 「산업안전보건법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「최저임금법」, 「임금채권보장법」 등 개별적 근로관계법과 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「노동자참여 및 협력증진에 관한 법률」 등 집단적 노사관계법의 집행을 감독하고 있다. 16개 법령¹⁴⁾의 집행에 관한 직무를 수행하고 있다.

2) 근로감독관의 권한

「근로기준법」

제11장 근로감독관 등

제101조(감독 기관) ① 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관에 근로감독관을 둔다.

② 근로감독관의 자격, 임면(任免), 직무 배치에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

「고용노동부와 그 소속기관 직제」

제1조(목적) 이 영은 고용노동부와 그 소속기관의 조직과 직무범위, 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제11조(노동정책실) ① 노동정책실에 실장 1명을 두고, 실장 밑에 근로개선정책관·노사협력정책관 및 공공노사정책관 각 1명을 둔다.

② 실장·근로개선정책관·노사협력정책관 및 공공노사정책관은 고위공무원단에 속하

14) ① 근로기준법, ② 최저임금법, ③ 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, ④ 임금채권보장법, ⑤ 노동조합 및 노동관계조정법, ⑥ 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, ⑦ 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률, ⑧ 근로복지기본법, ⑨ 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률, ⑩ 파견근로자보호 등에 관한 법률, ⑪ 근로자퇴직급여 보장법, ⑫ 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, ⑬ 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률, ⑭ 고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률 등

는 일반직공무원으로 보한다.

③ 실장은 다음 사항을 분장한다.

1. 취업규칙, 해고, 임금, 근로시간, 휴일, 휴가 등 근로기준과 관련된 정책의 수립·총괄
2. 최저임금제에 관한 정책의 수립 및 제도개선
3. 근로계약법에 관한 사항
4. 근로감독관의 업무에 대한 지도 및 역량 강화에 관한 사항
5. 「근로기준법」 등 근로기준 관련 법령 위반에 대한 조치, 체불임금 청산대책의 수립 및 사업장 근로감독에 관한 사항

제4장 지방고용노동관서

제19조(직무) 지방고용노동청은 다음 사무를 관장한다. <개정 2010.7.12.>

1. 보안·관인관리, 문서의 수발, 예산·회계 및 결산, 공무원의 임용·급여, 그 밖의 인사사무
2. 고용보험료의 체납처분 및 결손처분의 승인과 고용보험 관련 과태료의 부과에 관한 사항
3. 직업능력개발훈련 및 직업능력개발사업에 관한 사항
4. 「근로기준법」의 적용 및 위반에 대한 조치 등 근로감독에 관한 사항
5. 사업장의 재해예방에 관한 지도 및 산업안전보건에 관한 법령의 위반에 대한 조치 등 산업안전보건에 관한 사항
6. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」의 적용과 남녀고용차별의 개선 등 여성근로자에 관한 사항
7. 구인·구직 및 취업알선 등 직업안정에 관한 사항
8. 국내취업 외국인근로자의 고용허가 및 관리에 관한 사항
9. 실업급여 지급, 고용안정사업 및 고용보험 피보험자격 관리에 관한 사항
10. 노사분규의 예방과 수습, 노사협력의 증진과 그 밖에 노사관계의 합리적 개선에 관한 사항
11. 소속 지청에 대한 업무의 지휘·감독

제102조(근로감독관의 권한) ① 근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물에 임검(臨檢)하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문(尋問)할 수 있다.

② 의사인 근로감독관이나 근로감독관의 위촉을 받은 의사는 취업을 금지하여야 할 질병에 걸릴 의심이 있는 근로자에 대하여 검진할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 경우에 근로감독관이나 그 위촉을 받은 의사는 그 신분증명서와 고용노동부장관의 임검 또는 검진지령서(檢診指令書)를 제시하여야 한다.

④ 제3항의 임검 또는 검진지령서에는 그 일시, 장소 및 범위를 분명하게 적어야

한다.

⑤ 근로감독관은 이 법이나 그 밖의 노동관계 법령 위반의 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행한다.

제103조(근로감독관의 의무) 근로감독관은 직무상 알게 된 비밀을 엄수하여야 한다. 근로감독관을 그만 둔 경우에도 또한 같다.

제104조(감독 기관에 대한 신고) ① 사업 또는 사업장에서 이 법 또는 이 법에 따른 대통령령을 위반한 사실이 있으면 근로자는 그 사실을 고용노동부장관이나 근로감독관에게 통보할 수 있다.

② 사용자는 제1항의 통보를 이유로 근로자에게 해고나 그 밖에 불리한 처우를 하지 못한다.

제105조(사법경찰권 행사자의 제한) 이 법이나 그 밖의 노동관계 법령에 따른 임검, 서류의 제출, 심문 등의 수사는 검사와 근로감독관이 전담하여 수행한다. 다만, 근로감독관의 직무에 관한 범죄의 수사는 그러하지 아니하다.

제106조(권한의 위임) 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방고용노동관서의 장에게 위임할 수 있다.

「근로기준법」 제102조 제1항에 의해 근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물에 임검(臨檢)하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 노동자에 대하여 심문(尋問)할 수 있다. 의사인 근로감독관이나 근로감독관의 위촉을 받은 의사는 취업을 금지하여야 할 질병에 걸릴 의심이 있는 노동자에 대하여 검진할 수 있으며 근로감독관이나 그 위촉을 받은 의사는 그 신분증명서와 고용노동부장관의 임검 또는 검진지령서(檢診指令書)를 제시하여야 한다. 제3항의 임검 또는 검진지령서에는 그 일시, 장소 및 범위를 분명하게 적어야 한다. 근로감독관은 이 법이나 그 밖의 노동관계 법령 위반죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(이하 「사법경찰직무법」)에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행한다. 「근로기준법」은 근로감독에 필요한 행정적 권한을 부여하고 있으며, 형사절차와 관련해서는 노동관계법령 위반 범죄에 대한 수사를 일반 경찰 조직이 아닌 근로감독관이 맡도록 하고 있다.

근로감독관의 가장 중요한 역할 중 하나는 행정적인 감독으로 법 위반 사실을 발견하고 이를 시정하는 것이다. 이를 위해 근로감독관에게 사업장에 출입하고 필요한 정보를 획득할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 근로감독관은 제102조 제5항

에 따라 「근로기준법」이나 그 밖의 노동관계법령 위반의 죄에 관하여 「사법경찰직무법」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행하며 「형사소송법」상 특별사법경찰관으로서 수사를 한다. 또한 「집무규정」에 따라 신고 사건이 접수되면, 근로감독관은 조사를 한 후 법 위반 사실이 발견되면 일정 기준에 따라 어떤 사건은 즉시 범죄로 인지하고, 어떤 사건은 일정 기간을 설정하여 그 기간 안에 사용자로 하여금 시정하도록 지시하거나, 만일 기한 안에 사용자가 이를 이행하면 내사종결하고, 시정하지 않으면 정해진 기준에 따라 어떤 사건은 범죄로 인지하거나 수사를 개시하고, 어떤 사건은 과태료를 부과한다.

근로감독관의 주요 업무는 ‘사업장 지도감독’, ‘신고사건 처리 등 일반 행정사무’ 등이다(「근로기준법」 제102조, 「근로감독관 집무규정」 제2조 참조). 여기서 말하는 ‘사업장 근로감독’이란 근로감독관이 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 사업장, 기숙사 그 밖의 부속건물에 임검하여 노동관계법령 위반 여부를 점검하고 법 위반 사항을 시정하도록 하거나 행정처분 또는 사법처리하는 일련의 과정을 말한다(「집무규정」 제11조). 사업장 근로감독을 하거나 노동자를 검진하고자 할 때에는 「근로감독관증 규칙」(고용노동부령 제1호)에 의해 발부된 근로감독관증과 임검 또는 검진지령서를 제시해야 한다. 사업장 감독의 종류에는 정기감독, 수시감독, 특별감독, 노무관리지도가 있다(「근로감독관 집무규정」 훈령 제127호 제12조). 정기감독이란 사업장 근로감독 종합(세부) 시행계획에 따라 실시하는 근로감독을 말하며 수시감독은 사업장 근로감독 종합(세부) 시행계획이 확정된 이후 법령의 제·개정, 사회적 요구 등으로 정기감독 계획에 반영하지 못한 사항에 대하여 별도의 계획을 수립하여 실시하는 근로감독을 말한다. 특별감독은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업장에 대하여 노동관계법령 위반 사실을 수사하기 위해 실시하는 근로감독으로 △ 노동관계법령·단체협약·취업규칙 및 근로계약 등을 위반하는 행위로 인하여 노사분규가 발생하였거나 발생 우려가 큰 사업장, △ 임금 등 금품을 지급기일 내에 지급하지 아니하여 다수인 관련 민원이 발생하거나 상습체불 등으로 사회적 물의를 일으킨 사업장, △ 불법파견 또는 기간제·단시간·파견근로자에 대한 차별적 처우 등으로 사회적 물의를 일으킨 사업장을 대상으로 하는 감독이다.

근로감독관의 주된 업무 중 ‘신고사건’이란 「집무규정」 제33조에 따라 사업 또는 사업장에서 노동관계법령의 위반행위로 권익을 침해당한 자(신고인)가 그 침해사항에 대하여 문서, 구술, 전화, 우편, 기타의 방법으로 행정관청에 진정, 청원, 탄원, 고소, 고발 등을 한 사건을 말한다. 「집무규정」 제33조 이하에서 신고사건

처리 절차 등을 규정하고 있다. 신고사건 중 진정, 청원, 탄원 등의 경우는 근로감독관이 관련 사건을 조사하여 시정지시 등의 조치를 취하고 시정지시 등이 이루어진 경우 행정종결로 처리하고, 시정지시를 이행하지 않을 경우 검찰에 입건 송치한다. 또한 신고사건 중 고소, 고발 사건의 경우 검찰에 입건 송치한다.

3. 최저임금법 위반에 관한 조치

1) 최저임금액 미지급

최저임금법 제6조에 따르면 사용자는 최저임금의 적용을 받는 노동자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급해야 한다. 또한 사용자는 이 법에 따른 최저임금을 이유로 종전의 임금수준을 낮추어서는 안 된다. 동법 제6조 제1항 또는 제2항을 위반하여 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금은 병과할 수 있다.

최저임금법 제6조 제7항은 도급으로 사업을 행하는 경우 도급인이 책임져야 할 사유로 수급인이 노동자에게 최저임금액에 미치지 못하는 임금을 지급한 경우 도급인은 해당 수급인과 연대하여 책임을 진다. 동법 제28조 제2항은 도급인에게 제6조 제7항에 따라 연대책임이 발생하여 근로감독관이 그 연대책임을 이행하도록 시정지시하였음에도 불구하고 도급인이 시정기한 내에 이를 이행하지 아니한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

2) 주지의무 위반

최저임금법 제11조에서는 최저임금의 적용을 받는 사용자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 최저임금을 그 사업의 노동자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 그 외에 적당한 방법으로 근로자에게 널리 알려야 한다. 최저임금법 시행령 제11조에 제1항에서는 최저임금법 제11조에 따라 사용자가 근로자에게 주지시켜야 할 최저임금의 내용은 △ 적용을 받는 근로자의 최저임금액, △ 최저임금법 제6조 제4항에 따라 최저임금에 산입하지 아니하는 임금, △ 최저임금법 제7조에 따라 해당 사업에서 최저임금의 적용을 제외할 근로자의 범위, △ 최저임금의 효

력발생 연월일이다.

사용자는 위와 같은 최저임금의 내용을 법 제10조 제2항에 따라 최저임금의 효력발생일 전 날까지 근로자에게 주지시켜야 한다.

주지의무 위반에 대한 제재는 최저임금법 제31조 제1호에 따라 사용자가 제11조를 위반하여 근로자에게 해당 최저임금을 규정된 방법으로 널리 알리지 않는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

3) 그 밖의 위반 조항

(1) 임금에 관한 사항 미보고

최저임금법 제25조는 임금에 관한 사항을 보고하지 않을 시에 제재를 규정하고 있다. 고용노동부장관은 이 법의 시행에 필요한 범위에서 근로자나 사용자에게 임금에 관한 사항을 보고하게 할 수 있다. 제31조 제2호에 따라 제25조에 따른 임금에 관한 사항의 보고를 하지 아니하거나 거짓 보고를 한 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

(2) 서류미제출

최저임금법의 시행에 관한 사무를 관장하는 근로감독관은 이에 따른 권한을 행사하기 위하여 최저임금법 제26조 제2항에 따라 사업장에 출입하여 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문할 수 있다. 최저임금법 제31조 제3호에 따라 근로감독관의 요구 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 질문에 대하여 거짓 진술을 하는 자는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

4) 집무규정상 조치

집무규정 상 최저임금법 위반에 대한 조치 기준은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 최저임금법 위반사항에 대한 조치기준

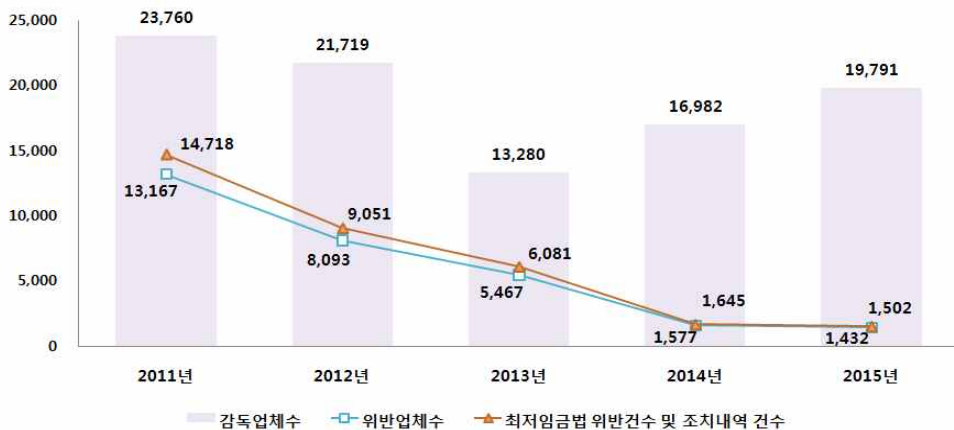
위반 사례	법조문	조치기준
최저임금액 미달	제6조 제1항, 제6조 제2항	즉시 시정
도급인의 귀책사유로 인한 최저임금액 미달에 대한 연대책임 지시 불이행	제6조 제7항	시정기간 25일 이내
최저임금 주지의무 위반	제11조	시정기간 7일 이내
임금에 관한 사항 미보고 및 허위보고	제25조	즉시 시정
자료제출 검사 거부 및 방해 또는 기피나 허위 진술	제26조 제2항	즉시 시정

4. 최저임금 위반 현황

최근 5년 동안 근로감독을 통해 적발된 「최저임금법」 위반 건수는 [그림 4-1]에서 보는 바와 같이 점점 감소하고 있다.

[그림 4-1] 최저임금법 위반 및 조치 현황 (2011-2015)

(단위: 개소, 건)



출처: 고용노동부(2016)

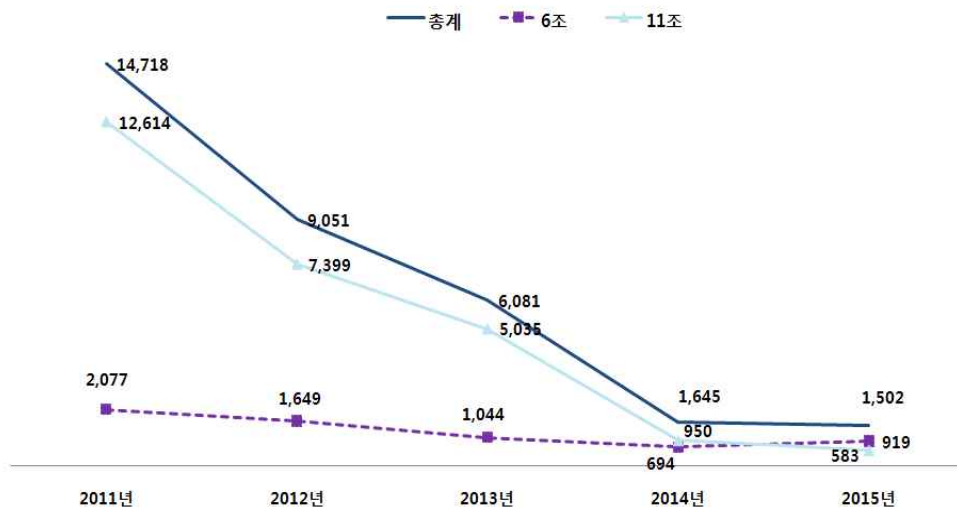
2015년 최저임금법 위반 건수는 약 1,500 여건으로 2011년과 비교하여 크게 감

소한 것으로 나타나고 있다.

그러나 [그림 4-2]와 같이 「최저임금법」 위반 사항을 최저임금액 미지급 위반을 규정하는 제6조와 주지의무 위반을 규정하고 있는 제11조를 나누어 살펴보면 제11조에 해당하는 주지의무 위반에 관한 사항은 크게 감소하였으나 제6조인 최저임금지급 위반은 절반 가량만 감소한 것으로 나타나고 있다.

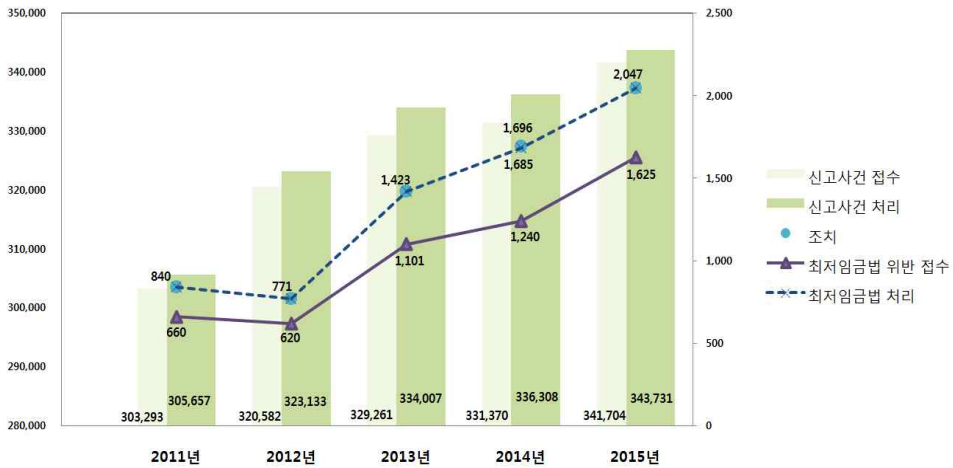
[그림 4-2] 최저임금법 위반건수 (2011-2015): 6조, 11조

(단위: 건)



또한 근로감독을 통해 적발된 최저임금법 제6조에 대한 위반 건수가 2015년 919건이지만 2015년 최저임금 미지급에 대한 신고 건수는 2,047건으로 두 배 이상 높은 것을 볼 수 있다. 특히 신고 사례가 꾸준히 증가하고 있는 추세로 보아 최저임금법 위반 사업장에 대한 근로감독이 충분히 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다(참여연대, 2016).

[그림 4-3] 신고사건 처리결과 최저임금 위반 현황 (2011-2015)
(단위: 개소, 건)



주: 2014년 최저임금 위반건수 1,669, 조치 1,696

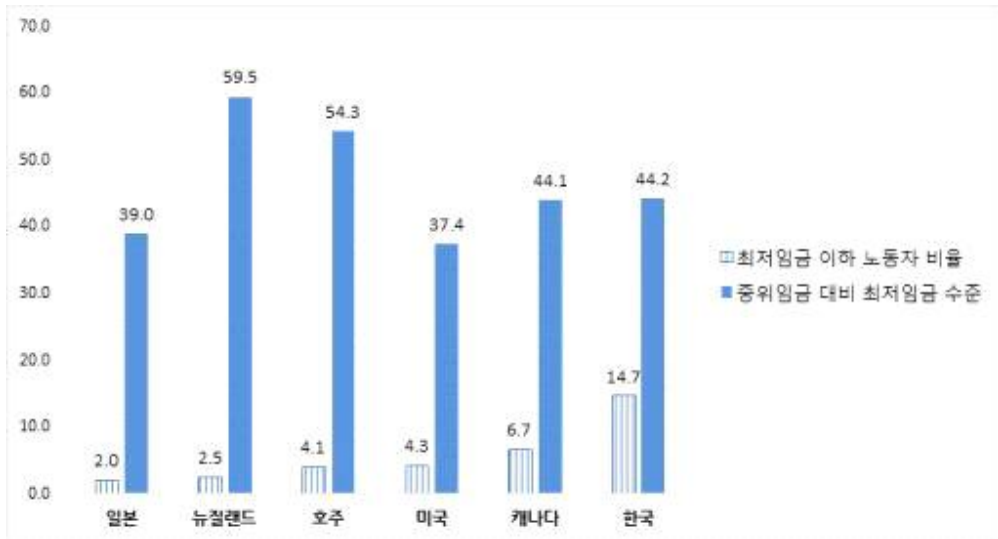
출처: 고용노동부(2016)

5. 주요 국가의 최저임금위반 제재조치¹⁵⁾

경제협력개발기구(OECD) 통계에 따르면 우리나라의 최저임금 수준은 중위임금 대비 40% 수준으로 OECD 대다수의 회원국보다 낮지만 최저임금 미만율은 2016년 3월 노동자 전체의 13.7% 정도로 매우 높은 수준이다(김유선, 2016: 20). 이는 최저임금제도에 대한 낮은 인식과 강행규정인 최저임금법이 긴 시간 동안 유명무실한 상태로 방치되면서 사용자들로 하여금 지키지 않아도 된다는 생각을 갖게 한 것 등을 그 원인으로 볼 수 있다. 따라서 「최저임금법」의 구속력을 높이기 위해서는 「최저임금법」 위반사항에 대해 적극적인 제재조치가 필요하다고 판단된다. 다른 국가에서는 최저임금제도의 실효성 확보를 위해 최저임금 위반에 대해 어떠한 제재조치를 취하고 있는지 살펴보도록 한다.

15) 주요 국가의 최저임금 위반 제재에 관한 사항은 최저임금위원회(2015)를 참조하였다.

[그림 4-4] OECD 회원국의 최저임금 이하 노동자 비율과 중위임금 대비 최저임금 수준



주: 오스트레일리아는 2010년, 나머지 국가는 2013년 통계임.

출처: OECD(2015: 8)의 'Figure 6 Number of minimum-wage earners and minimum-wage levels, 2010 (or as noted)'을 정리함. 참여연대(2016: 32)에서 재인용

1) 영국

영국에서는 2008년 고용법 개정에 따라 2009년 4월부터 최저임금 미지급분에 벌금을 더해서 부과하는 정책이 시행되고 있다. 최저임금 위반 시 사용자는 노동자에게 이자를 더한 미지급분을 지급하고 최대 5,000 파운드 내에서 미지급분의 절반에 해당하는 벌금도 납부해야 했다. 그러나 벌금의 최대한도인 5,000 파운드가 약하다는 의견이 있어왔고 이에 영국정부는 2014년 3월부터 벌금의 액수를 미지급분의 50%에서 100%로, 최대 벌금의 한도액을 5,000 파운드에서 2만 파운드로 상향조정하였다. 따라서 최저임금을 위반한 사용자에게 대해서는 이전 임금의 최장 6년분까지 소급해서 임금지급과 벌금을 부과하고, 그 이외에 악질적인 사용자에게 대해서는 형사소추를 할 수 있다. 뿐만 아니라 2011년 1월부터는 최저임금 시행의 실효성을 확보하기 위해 위반정도가 심하고 고의성이 명백한 사용자에게 대해서는 전국 및 지역에 공표하는 제도를 시행하고 있다. 사용자가 최저임금에 미달하는 임금을 지급하여 국세관세청(HMRC)으로부터 미지급 임금의 지급과 이에 따른 벌금 납부를 명하는 '저임금 통지서(underpayment notice)'가 발급되면 자동적으로 성명공표의 대상이 된다. 사용자가 이행통보 이후에도 시정하지 않을 경우 노동자를

대신하여 노동법원이나 일반법원에 제소하거나 직접 사법처리 할 수 있다.

영국의 국세관세청은 최저임금제도 이행상황에 대한 감독책임이 있다. 이렇게 한 이유는 국세관세청의 세입관세국이 임금에서 조세를 징수하고 있어 최저임금의 이행상황에 대한 감독의 실효성을 높일 수 있다고 판단하였기 때문이다. 따라서 국세관세청의 감독관(compliance officer)은 최저임금 위반 사항에 대하여 사용자에게 대한 조사를 실시할 수 있는 권한을 가진다.

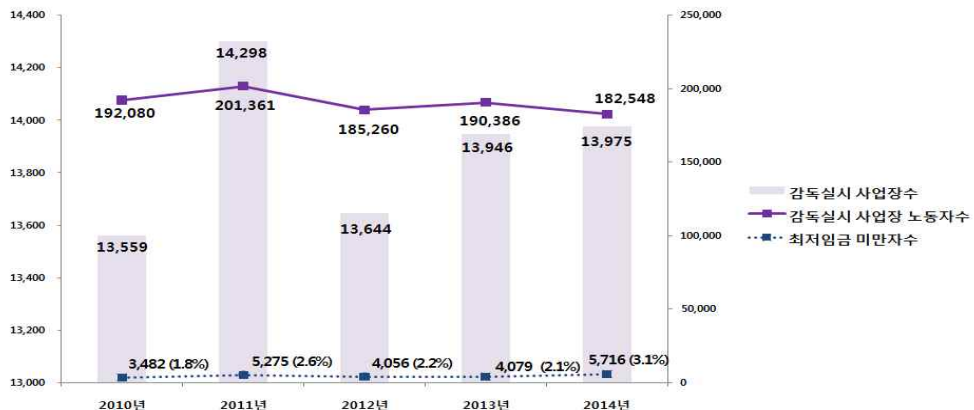
또한 노동자는 사용자가 임금관련 자료를 제출하지 않거나 부당한 공제를 하는 경우 노동법원이나 민사법원에 제소할 수 있다.

2) 일본

일본은 지역의 모든 노동자에게 적용되는 지역별 최저임금과 특정 산업의 노동자에게 적용되는 특정 최저임금으로 구분된다. 사용자는 최저임금법 제4조 제1항에 의해 노동자에게 최저임금액 이상으로 임금을 지불해야 한다. 최저임금액에 미달하는 임금은 지불하기로 약정한 근로계약은 무효로 간주된다(제4조 제2항). 이 조항은 지역별 최저임금은 물론 특정 최저임금에도 동일하게 적용된다. 노동자가 최저임금에 미달하는 임금을 받을 경우 지방노동기준 감독서에 신고할 수 있고 법원에 민사소송을 제기할 수 있다. 최저임금 위반에 대해서는 최저임금법 제40조에 의해 사용자가 지역별 최저임금 이상의 임금을 지불하지 않은 경우에는 50만엔 이하의 벌금을 부과한다.

[그림 4-5] 일본의 최저임금 근로감독 현황 (2010~2014)

(단위: 개, 명)



3) 네덜란드

네덜란드에서 노동자가 법정 최저임금을 받지 못할 경우 사용자에게 임금체불이 발생하고 5년 이내에 체불임금 지급을 청구하고 이후에도 시정되지 않을 때 노동감독관에게 신고하거나 법원에 제소할 수 있다. 최저임금 위반에 대한 감독은 사회고용부 소속의 노동감독관(The Labor Inspectorate)을 통해서 시행된다. 노동감독관은 근로조건, 불법고용, 근로시간 및 고용기간 등에 관해 사용자가 관련 규정을 준수하는지에 대한 여부를 조사, 감독한다. 조사 후 법을 위반한 사용자에 대해서는 관련된 노동단체 및 사용자단체에 통보한다.

노동감독관은 사용자가 법정 최저임금에 미달하는 임금을 지급하다 적발될 경우, 노동자 1인당 최대 6,700유로의 벌금을 부과할 수 있다. 또한 반복적으로 최저임금 규정을 위반하는 사용자에게는 벌금의 50% 할증이 가능하다. 법정 최저임금 위반에 대한 벌금은 노동감독관이 직접 부과한다.

4) 프랑스

프랑스 노동법전(Code du Travail)에서 규정하고 있는 최저임금제(SMIC: Salaire minimum interprofessionnel de croissance)를 위반하는 사용자에게는 벌금으로 1명당 1,500 유로가 부과되며 1년 내에 재 적발될 경우에는 3,000 유로까지 벌금을 증액시켜 부과할 수 있다. 최저임금제 위반에 대한 관리, 감독은 주로 근로감독관이 시행하고 있으나 사회보험징수를 담당하는 사회보장 및 국민연금연맹(URSSAF: Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales)이나 실업보험 징수를 담당하는 상공업 고용촉진협회(ASSEDIC: Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), 국립고용지원센터 등과 공조를 통해서 이루어진다.

5) 뉴질랜드

뉴질랜드에서 최저임금 미만의 임금을 받은 노동자는 노동부에 사용자를 신고할 수 있다. 최저임금법 위반에 관한 사항은 고용관계법 제223조와 제229조에 의해 노동감독관(Labour Inspector)이 조사, 감독에 대한 책임이 있다. 사용자는 최저임금법 위반에 대해 법적으로 처벌받기 이전에 고용관련 중재위원회에 의해 중재가

가능하고 중재위원회 결정에 불복할 경우 노동법원(Employment Court)에 소송을 제기할 수 있다. 노동감독관은 중재에도 불구하고 최저임금법 위반사항이 시정되지 않을 경우 고용관계청(Employment Relations Authority)의 개입을 요청할 수 있다. 고용관계청은 사용자와 노동자 사이의 문제를 청취하고 판결하는 비공식적인 재판소 역할을 담당한다. 그러나 이러한 중재노력에도 불구하고 최저임금법을 준수하지 않는 사용자는 고용관계법(Employment Relations Act 2000) 위반으로 처벌된다.

6. 독일의 최저임금제도

1) 독일의 최저임금제도

독일의 최저임금제도는 2015년 1월 1일부터 「최저임금법(Mindeslohngesetz-MiLoG)」¹⁶⁾에 의해 독일 내 모든 산업분야의 노동자는 시간당 8.50 유로의 최저임금을 받게 되었다. 최저임금의 액수는 최저임금위원회(Mindeslohnkommission)의 제안과 연방정부의 법규명령에 의해 개정될 수 있다. 최저임금위원회의 제안에 따라 2017년부터는 시간당 최저임금 8.84유로를 받게 되었다.

최저임금법이 도입되기 전까지 독일에는 모든 산업에 일괄적으로 적용되는 법정 최저임금제도는 없었다. 따라서 독일의 최저임금은 해당 산업의 단체협약으로 결정되었고 ‘일반적 구속력 선언(Allgemeinverbindlicherklärung)’을 통해 협약체결당사자 이외에도 협의된 단체협약의 효력이 확장·적용되었다. 이러한 협약자치제도는 강행근로조건법, 최저근로조건법, 단체협약 제5조에 따른 일반적 구속력 선언 등을 통해서 보완되고 있었다. 따라서 독일은 긴 기간 동안 최저임금제도가 없었어도 단체협약에 따른 임금결정제도가 산별간의 큰 격차 없이 적용되어 왔으나 점차 이와 같은 임금결정제도가 약화되어 저임금 노동자의 비중이 높은 산업에서는 상당한 격차를 보이기 시작하였다. 따라서 2006년 3월 독일노총(DGB)의 전국대회에서 시간당 7.50 유로의 법정 최저임금제도 도입을 위한 캠페인을 추진하였다. 또한 정부에서도 「강행근로조건법(Arbeitnehmer-Entsendegesetz)」을 통해 건설업, 도장업, 지붕공사업, 건물청소업, 전기기술업, 우편서비스 업 등 6개의 산업에 대해 최

16) BGBl. I S. 1348.

저임금제도를 도입하였고 이후에 범위를 확대하여 요양서비스업, 경비업, 광산업, 세탁업, 폐기물 처리업, 직업훈련서비스업 등 6개 직군에 확대·적용시켰다. 따라서 2009년 4월에 약 300만명이 최저임금제의 적용을 받게 되었다. 이와 같이 법정 최저임금제도의 도입에 대한 필요성이 제기되면서 2013년 총선 이후 사민당과 기민당의 대연정에서 최저임금제 도입이 합의조건 중 하나로 제시되었다. 2014년 8월 11일 「협약자치 강화를 위한 법률(Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie - Tarifautonomiestärkungsgesetz)」을 통해 최저임금법이 제정되었다.

2) 독일의 최저임금법

최저임금법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

최저임금법 제1조에 따라 모든 노동자는 사용자로부터 최저임금을 받을 권리가 있다. 2015년 1월 1일부터 적용되는 최저임금액은 8.50 유로로 최저임금액은 최저임금위원회의 제안과 연방정부의 법규명령을 통해서 개정될 수 있다(제1조 제2항). 최저임금제도는 6개월 이상의 장기 실업자와 18세 미만의 연소노동자, 고용기간이 3개월 이내인 학생 또는 직업훈련생 등에게 적용되지 않는다.

제1조 제3항에 따라 「강행근로조건법」이나 「근로자파견법」 및 관련 명령의 규정에 의해 결정된 산업 분야의 최저임금액이 이 법률의 최저임금액보다 낮다면 이 법률의 최저임금이 우선한다. 「단체협약법」 제5조에 따른 ‘일반적 구속력 선언(Allgemeinverbindlicherklärung)’에 따라 결정된 원리에도 동일하게 적용된다.

최저임금법 제3조에 의해 최저임금보다 낮은 임금에 대한 노동자와 사용자 간 합의는 효력을 갖지 않는다. 또한 최저임금법 제1조 제1항에서 보장하는 노동자의 최저임금에 대한 권리는 오직 법원의 조정을 통해서 포기할 수 있다. 그 밖에 노동자가 최저임금에 권리를 포기하거나 상실하는 것은 제한된다.

최저임금법 제4조에서 제12조까지는 최저임금위원회의 임무와 구성에 대해 규정하고 있다. 최저임금위원회는 노동계 및 재계의 상급단체에서 구성원을 추천할 수 있다. 5년마다 새롭게 구성되는 최저임금위원회는 노동계와 재계에서 각각 남녀 1명을 추천하며 3명 이상이 추천된 경우 선출하게 된다(제4조 제2항). 제9조 제1항에 따라 최저임금액은 2년 동안 적용되며 최저임금위원회에서는 제9조 제1항에 따라 노동자를 적절하게 보호하는데 적합한 최저임금과 고용을 위협하지 않도록 하는 공정하고 기능적인 경쟁조건 실현 등을 종합적으로 심사한다. 최저임금위원회는 표결권이 있는 구성원의 과반수 이상의 출석으로 의결할 수 있으며 출석의원의

다수로 결정한다(제10조 제1항). 최저임금위원회에서 제안한 최저임금은 제11조 제1항에 따라 연방상원의 동의가 없어도 연방정부에 의해 모든 사용자와 노동자들에게 공포할 수 있다.

3) 최저임금법 위반에 관한 규정

최저임금법 제14조에서 제15조까지 최저임금제도에 대한 연방정부의 관리, 감독에 대해 규정하고 있다. 최저임금법 제14조에 의해 관세청(Zollverwaltung)은 최저임금법 제20조에 따라 사용자가 의무를 준수하고 있는지 감독할 권한을 가진다. 또한 제15조에서는 불법노동근절법(Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)에 따라 관세청을 비롯한 여타 다른 기관에서 최저임금법 위반에 관한 사항을 감독할 때 사용자의 협조 의무에 관해 규정하고 있다.

독일 연방정부는 불법노동을 단속하는데 있어 각 주마다 다른 법체계와 감독기관이 달라 효과적인 단속이 어렵다고 판단하였다. 따라서 2004년 8월 1일 불법노동근절법을 연방법으로 제정하여 이 법을 중심으로 각 주의 적발 체계를 통일시키고자 하였다.¹⁷⁾ 따라서 최저임금 위반에 관한 사항도 불법노동근절법에 따라 적발기관, 조사권한 등이 규정된다.

4) 독일의 최저임금법 위반에 관한 감독 체계¹⁸⁾

독일의 최저임금법 위반에 관한 사항은 최저임금법 제14조에 따라 관세청(Zollverwaltung)의 불법노동재정통제국(Abteilung Finanzkontrolle Schwarzarbeit-FKS)에 조사권한이 있다. 2003년 7월 연방정부는 불법노동 적발에 대한 권한을 연방관세청에 부여하기로 하는 하르츠 개혁Ⅲ(Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz III)¹⁹⁾을 시행하였다. 연방관세청에 재정통제국을 부속기관으로 설립하여 연방 전역에 걸친 관련 업무를 수행하게 하였다.

불법노동과 탈법고용 적발을 위한 중심조직인 불법노동재정통제국(FKS)은 연방재무부 소속 상급재무관리부서에 본부가 설치되어 있다. 독일 연방 113곳에 위치

17) BT-Drucks. 15/2573, S. 17.

18) 불법노동재정통제국에 관한 사항은 김기선·강선희·김근주·조임영·황수옥(2014)의 제6장 제4절의 내용을 참조하였다.

19) BGBl, I 2848.

한 중앙관세청 소속 약 6,700여명의 공무원이 연방전역에 걸쳐 감독의 중심이 되어 불법노동근절법을 근거로 모든 해당 기관들과 함께 협업하고 있다. 2015년 최저임금법이 도입되면서 불법노동재정통제국에서 최저임금법 위반에 대한 조사, 감독을 하게 되면서 앞으로 1,600여명의 직원을 더 확충할 예정이다.²⁰⁾

관세청의 재정통제국은 기본적으로 불법노동근절법 제2조 제1문에서 규정하고 있는 임무를 담당한다. 재정통제국은 △ 고용과 도급업무에 대하여 사회법전 제4권 제28조의 a에 따른 의무를 이행하였는지의 여부, △ 사회법전 제2권과 제3권 또는 고령단시간근로법(Altersteilzeitgesetz)²¹⁾에 따른 사회복지를 부당하게 적용하였는지의 여부, △ 사회법전 제3권에 따른 사회복지를 위한 사용자의 신고가 적절하게 증명되었는지의 여부, △ 외국인들에게 사회법전 제3권 제284조 제1항 또는 체류법 제4조 제3항 제1문 또는 제2문과 관련하여 독일인과 비교하여 불균등한 근로조건으로 고용하고 있는지의 여부, △ 체류법 제4조 제3항 제1문과 제2문에 대하여 유상의 고용업무와 도급업무를 위탁하였는지의 여부, △ 최저임금법의 규정을 따른 근로조건인지의 여부 등을 조사한다.

불법노동근절법의 집행함에 있어 관세청의 재정통제국은 불법노동근절법 제3조에 따른 조사와 형사소송법 규정에 따른 수사가 엄격하게 나누어서 질서위반 사항을 적발하고 있다. 불법노동근절법 제8조 위반에 대한 현저한 범죄 혐의가 없더라도 불법노동근절법 제3조 이하에 따라 관세청과 관할 기관은 조사를 수행할 권한을 가진다. 불법노동근절법 제8조를 위반하는 현저한 범죄 혐의가 있을 때 관세청과 그 밖의 주법에 따른 관할 기관들은 원칙적으로 형사소송법 제160조 이하의 규정과 질서위반법(Ordnungswidrigkeitgesetz) 제46조 이하에 따른 조사권한을 가진다.

불법노동근절법 제2조 제1항에 따라 관세청은 불법노동 위반에 대해 구체적인 혐의가 없는 상태에서도 조사가 가능하다.²²⁾

또한 재정통제국과 그를 지원하는 공공기관은 근무시간에 사업장과 사용자 소유의 토지에 들어가 조사할 수 있는 권한을 가진다(불법노동근절법 제3조). 재정통제국의 이러한 권한은 자영업을 하는 사람에 대해서도 유효하다. 조사관은 근로관계에 있거나 또는 그곳에서 근무하는 사람들에 대해 소환할 수 있고, 열람을 위하여

20) BT-Drucks. 117/14800, S. 18.

21) 동 법은 고령자 단시간근로에 대한 지원의 기본원칙, 지원 대상의 범위, 지원 요건, 고령 근로자의 사회적 보호 등을 규정하고 있다.

22) Lechner/Strunz, Bekämpfung der Schwarzarbeit, S. 194 ff.

문서들을 가져와 조사할 수 있다. 또한 해당 사업장이나 그 토지에 출입하는 사람들에게 대해 인적사항을 조사할 수 있고 이러한 목적을 위해 해당 사람들에게 신분증을 요구할 수 있다.

관세청과 그를 지원하는 기관들은 영업시간에 근로관계를 유추할 수 있는 관련 장부나 문서의 열람을 위해 사용자 또는 고용, 도급계약의 위탁자가 소유한 사업장이나 토지에 진입할 수 있는 권한을 가진다. 조사관들은 근로관계의 방식이나 기간, 범위 등을 유추할 수 있는 임금장부나 신고 서류 등의 열람을 요청할 수 있고 해당 서류를 검사할 수 있다. 이러한 권한은 도급계약의 위탁자에 대해서도 그 소유의 토지에 들어가 계산서나 영수증 또는 다른 증거가 될 만한 서류 등을 요청할 수 있다. 불법노동근절법 제5조에 따라 조사를 받는 사업장이나 토지 내의 사람들은 조사에 협조할 의무가 있다. 사용자, 근로자, 위탁자 또는 제3자가 이에 해당할 수 있다.

5) 독일 지자체의 최저임금특별위원회

브레멘 주는 최저임금법과 단체협약준수법 및 반경쟁제한법 등의 감독을 위해 최저임금특별위원회(Sonderkommission Mindestlohn)²³⁾를 구성하고 있다. 이 위원회의 주된 업무는 공공조달에 입찰하는 기업에 대하여 자동으로 위원회에 등록시켜 법정 최저임금을 잘 준수하고 있는지를 감독하고 있다. 최저임금특별위원회에서는 2013년 148개의 감독지시를 받아 127개의 감독을 수행하였으며 그 중 44개, 약 34.6%를 직접 감독하였고 나머지는 위탁 감독하였다. 최저임금특별위원회의 이러한 업무는 긴 시간동안 유명무실하였던 단체협약준수법과 반경쟁제한법을 강화함으로써 사용자들이 최저임금제도를 준수하는데 긍정적인 역할을 하고 있다. 브레멘 최저임금특별위원회의 최저임금 감독과정을 살펴보면 다음과 같다.

가. 공공계약기관의 위탁신고

신고 후 자동으로 최저임금특별위원회에 등록(위탁내용, 위탁기관, 장소, 기간, 수임기업, 계약 액수 등 기재)

나. 최저임금특별위원회에서 임의로 감독업체 선정

주로 건물청소, 건축, 안전요원, 정원관리, 이사업체 등이 해당됨

23) 브레멘의 최저임금특별위원회에 관한 사항은 김유선·김종진·황수옥(2016)의 제3장 내용을 참조하였다.

다. 감독자 선정

공공계약기관은 직접 감독하거나 또는 제3기관에 감독(변호사, 건축사 등 해당 전문가)을 의뢰함. 보통 2주 정도 소요.

라. 감독시행

일반적으로 두 명의 감독관이 사전 통보 없이 현장에서 조사시행.

마. 조사실시

해당 노동자에게 근로계약관계, 업무의 종류, 시간당 수당, 시간 외 추가 수당 지급여부 등을 질문조사

바. 서류제출

근로계약서, 임금장부, 위탁계약서를 비롯한 그 밖의 필요한 증명서류 제출 요청

사. 감독종료 또는 신고

위반사항이 없을 시에 감독이 종료됨. 위반사항이 적발되면 공공계약기관에 신고함.

아. 위반 시 제재

최저임금법 위반이 적발될 때 공공계약기관은 수탁기업에 민사상 제재를 가하고 해당 수탁기업은 향후 2년간 브레멘에서 공공입찰에 참여할 수 없음. 이미 계약이 진행되고 있더라도 공공계약기관에 의해 즉시 계약해지가 가능함.

7. 시사점

최저임금제도를 제대로 시행하기 위해서는 우선 노동자들이 최저임금제도에 대해 정확하게 인지하는 것과 최저임금법을 준수하지 않는 사용자에 대한 감시, 단속이 동시에 이루어져야 한다.

「최저임금법」 제11조 사용자에 대한 고지의무 관련 규정에 따라 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. 특히 「최저임금법 시행령」 제11조 제1항에 따라 사용자가 근로자에게 주지시켜야 할 최저임금의 내용은 적용을 받는 근로자의 최저임금액, 법 제6조 제4항에 따라 최저임금에 산입하지 아니하는 임금, 법 제7조에 따라 해당 사업에서 최저임금의 적용을 제외할 근로자의 범위, 최저임금의 효력발생 연월일 등이 있다. 또한 사용자는 제1항에 따른 최저임금의 내용을 법 제10조 제2항에 따른 최저임금의 효력발생일 전날까지 근로자에게 주지시켜야 한다.

이와 같은 주지의무를 위반할 경우 「최저임금법」 제31조에 의해 제11조를 위반하여 근로자에게 해당 최저임금을 같은 조에서 규정한 방법으로 널리 알리지 아니한 자는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 또한 「근로기준법」 제14조 사용자의 법령 요지 등의 게시 의무에 따라 사용자는 이 법과 이 법에 따른 대통령령의 요지(要旨)와 취업규칙을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하거나 갖추어 두어 근로자에게 널리 알려야 한다. 이 규정은 법령의 요지와 취업규칙 등을 명백히 함으로써 그 적용을 충실히 하려고 하는 것과 근로자의 무지에 편승한 부당한 대우를 미연에 방지하는데 있으며 근로자의 권리와 의무를 미리 근로자에게 널리 알리고 이를 납득시키는 것은 적절한 노무관리와 분쟁 방지에도 기여할 수 있음을 고려한 것이다. 이와 같은 법령 요지 등의 게시 의무를 위반한 사용자는 제14조를 위반하여 법령의 요지 등을 근로자가 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하거나 갖추어 두지 않은 경우 사용자에게 500만원 이하의 과태료를 부과한다(제116조 제1항 제2호). 종전에는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 한 것을 2007. 1. 26. 과태료를 부과하는 것으로 개정되었다.

「최저임금법」과 「근로기준법」에서 사용자의 주지의무와 법령 요지 등의 게시의무를 부과한 취지는 사용자와 근로자에게 근로자의 권리와 의무를 미리 알림으로써 각각의 권리와 의무를 명확하게 인지할 수 있도록 하는 것으로 이는 근로자의 권리 주장과 사용자의 의무이행을 위해서, 특히 이를 둘러싼 분쟁 방지에 기여할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 또한 최저임금제도를 제대로 시행하기 위해서는 근로감독행정을 강화할 필요성이 있다. 사업장에서는 「최저임금법」 제11조와 「근로기준법」 제14조를 위반한 사례들이 여전히 존재한다는 점에서 철저한 근로감독행정이 필요할 것으로 생각된다.

근로감독의 행정 강화와 더불어 최저임금 위반에 대한 사용자의 민·형사상 책임을 강화할 필요성이 절실한 가운데 이에 대한 여러 법안이 발의되어 있다. 특히, 외국사례에서 살펴 본 바와 같이 징벌적 손해배상제²⁴⁾나 체불사업주명단공개²⁵⁾의 도입이 논의되고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 사용자와 근로자가 최저임금 및 임금보호 관련사항을 인지할 경우 위반의 가능성이 낮아질 수 있다. 따라서 사업장에서 매해 고시되는 최저임금 관련 내용을 사업장에서 노사 모두 인지할 수 있도록 적극적으로 계도하고 홍보할 필요가 있고, 또한 「근로기준법」을 준수하고 임금체불 발생 시 근로자의

24) 이정미 의원 대표발의안(의안번호: 2000626), 한정애 의원 대표발의안(의안번호: 2001406)

25) 이용득 의원 대표발의안(의안번호: 2001531)

최저임금 위반과 휴게시간 활용 실태조사

권리구제를 위해 노동관계법령이나 구제제도를 적극적으로 계도, 홍보할 필요가 있으며, 이와 더불어 위반 사항에 대한 관리와 감독을 강화할 필요성이 있다.

V. 결 론

1. 연구결과 요약

본 연구는 서울시의 취약 직종과 사업장을 중심으로 최저임금 위반 및 휴게·근로시간 운용 실태를 분석하여 문제 해결을 위한 정책 방안을 모색했다. 본 연구는 서울시 취약부문에 초점을 두었다는 점, 다양한 통계 분석과 심층 면접을 통해 최저임금 위반 및 휴게·근로시간 운영 실태에 관한 새로운 분석 결과들을 제시했다는 점, 최저임금법 위반에 관한 국내외 관리감독 체계를 검토해 정책적 시사점을 도출했다는 점에서 기존 연구들과 차이를 갖는다.

본 연구의 결과를 간략히 요약하면 다음과 같다. 실제 노동자들이 받고 있는 임금이 최저임금 수준 미만인지를 가리는 문제는 간단하지 않을 뿐더러 쉽지 않다. 이는 임금 및 임금을 둘러싼 제도가 복잡하기 때문이다. 최저임금 위반 여부를 확인하기 어렵게 만드는 은폐된 영역이 존재하며 이를 파악할 필요가 있다.

고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 자료를 활용하여 주휴수당을 고려한 시간당 정액급여와 주휴수당을 고려하지 않은 시간당 정액급여를 비교한 결과, 최저임금 미만자 비중이 주휴수당을 고려할 때 약 세 배로 높아짐을 알 수 있었다. 즉, 최저임금 미만자의 3분의 1만이 명백한 최저임금 미만 수준의 임금을 받고 있고, 나머지 3분의 2는 주휴수당에서 비롯한 최저임금 미만 수준의 임금을 받고 있다는 것이다. 이들은 실제로는 최저임금 미만임에도 불구하고 주휴수당을 모른다면 자신이 최저임금 미만의 임금을 받고 있다는 사실을 인지하지 못할 가능성이 높다.

산업별로 최저임금 미만을의 변화를 살펴본 결과, 미만을에서도 차이가 크게 나타났다지만 특정 산업의 미만을 상승이 두드러졌다. 숙박 및 음식점업과 보건사회복지서비스업은 여성 비중과 한계노동자 비중이 높은 산업으로 가장 높은 미만을 증가폭을 보였다. 상대적으로 완만한 증가세를 보인 개인서비스업과 사업지원서비스업은 5인 미만의 영세 사업체 분포가 크게 늘어난 산업이었다. 이러한 결과는 최저임금 위반의 원인을 파악하고 대책을 마련하기 위해 중범위 이하 수준의 접근이 필요함을 시사한다. 모든 부문에 대응하는 일반적 해결책보다 각 부문에서 최저임금 위반을 발생시키는 주요한 원인이 무엇인지를 밝히고 대처 방안을 강구하는 것

이 더 효과적일 수 있다.

서울시는 전국과 비교하여 상대적으로 평균임금이 높은 지역인데, 평균적으로 임금이 높게 형성되어 있기 보다는 저임금 노동자가 상대적으로 적게 분포하고 중상층 임금노동자가 더 많이 분포하였기 때문이다. 이러한 서울시의 임금구조는 주로 직종 구성에서 기인하였으며, 저임금 및 최저임금 미만자 분포가 높은 업종에 종사하는 임금근로자의 최저임금 위반율은 서울시라고 해서 더 낮지 않았다. 특히 숙박 및 음식점업의 최저임금 미만율은 23.08%로 약 네 명 중 한 명은 최저임금 위반 수준의 임금을 받고 있다. 이러한 서울시에 대한 분석 결과도 최저임금 미만을 낮추려면 중범위 이하 수준의 접근이 필요함을 시사한다.

본 연구는 휴게시간과 근로시간의 불명확한 구분으로 최저임금에 미달한 임금을 지급 받을 개연성이 있는 맥도날드 아르바이트, 아파트 경비노동자, 요양보호사를 대상으로 심층면접 조사를 했다. 조사 결과 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 아파트 경비노동자에 대한 면접 결과를 통해 고용노동부의 「감시·단속적 근로자의 근로시간·휴게시간 구분에 관한 가이드라인」에도 불구하고 감시·단속적 노동자의 휴게시간을 이용하여 최저임금에 미달한 임금을 지급하려는 문제가 매우 심각함을 알 수 있었다. 둘째, 고용노동부의 가이드라인의 적용 대상은 감시·단속적 노동자로 한정되어 있지만, 현실에서는 요양보호사 등 여타 직종의 휴게시간 편법 운영 문제도 매우 심각하다는 사실을 알 수 있었다. 감시·단속적 노동자가 아닌 요양보호사 역시 실제보다 긴 휴게시간으로 임금 수준이 낮아지는 문제가 있었고, 주휴수당 지급 여부가 최저임금 미달 여부에 결정적인 영향을 미치고 있었다. 셋째, 맥도날드 아르바이트 노동자에 대한 심층면접을 통해 휴게시간 편법 운영뿐만 아니라 근로시간 깎기 문제도 매우 심각하다는 것을 확인할 수 있었다.

우리나라는 최저임금 미만율이 OECD 최고 수준임에도 불구하고 근로감독 체계가 상당히 미흡한 것으로 평가되고 있다. 본 연구는 영국, 프랑스, 일본, 독일 등에서 최저임금 위반 근로감독 강화를 위해 최근 어떠한 제도들이 운영되고 있으며 우리나라에 대해 어떠한 시사점을 주는지를 살펴보았다.

2. 연구결과의 함의

본 연구의 결과를 통해 도출된 시사점과 후속 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 최저임금 위반 문제에 대한 추가적 실태조사가 필요하다. 정확한 실태 조

사는 올바른 대책 마련을 위한 선결조건이다. 최근 미조직·취약계층 노동자가 빠르게 증가하면서 휴게시간 조정, 근로시간 꺾기, 최저임금 산입범위 조정 같은 편법 활용이 늘고 있지만 정확한 실태 조사는 매우 부족하다. 본 연구는 사업체 자료인 고용형태별 근로실태 조사 자료를 이용해 주휴수당 포함 여부에 따라 최저임금 위반률이 크게 달라질 수 있음을 보였다. 일반적으로 사업체 자료의 최저임금 위반율은 가계조사 자료보다 낮다. 가계조사 자료를 이용해 본 연구에서 제시된 결과의 강건성을 확인할 필요가 있다. 아울러 자료의 한계로 인해 휴게·근로시간 실태를 고려한 최저임금 위반율은 추정하지 못했는데 이 역시 후속 연구를 통해 극복될 필요가 있다.

둘째, 최저임금법 편법 적용 판단 기준을 명확히 하고 명시적 불법 상황뿐 아니라 편법 적용 상황도 포함되도록 근로감독 범위를 전면적으로 확대해야 한다. 최근 고용노동부에서 감시단속적 근로자의 휴게시간 지침에 관한 가이드라인을 제시했지만 적용대상이 아파트 경비노동자와 학교 당직자 등 일부 직종에 국한되었고 그마저도 사업주 권고 수준을 넘어선 후속조치가 이어지지 않고 있다. 본 연구의 심층면접 결과에서 볼 수 있듯이 가이드라인 수준 개입으로는 현실에 만연한 최저임금법 편법 운용 문제를 극복할 수 없다. 감시단속적 노동자뿐 아니라 요양보호사 등 다른 직종에서도 휴게시간 편법 운용이 만연해 있으며, 휴게시간 조정뿐만 아니라 근로시간 꺾기도 최저임금법 회피를 위한 수단으로 악용되고 있다. 따라서 최저임금 산입범위, 휴게·근로시간 규정을 명확히 하고 점검 대상을 전 산업, 전 직종에 걸쳐 확대해야 한다.

셋째, 업종별, 직종별 특성을 고려한 세분화된 대책이 필요하다. 본 연구의 결과를 통해 최저임금 산입범위 조정 방식, 휴게·근로시간 운영 방식 등이 업종별·직종별로 상당히 다르다는 점을 확인할 수 있었다. 아파트 경비노동자, 요양보호사 간에 최저임금 산입에 포함되는 임금 유형이 다르고 주간 및 야간 휴게시간 편법 운영 실태도 다르다. 맥도날드 아르바이트 노동자의 경우에는 휴게시간 편법 운영뿐 아니라 근로시간 꺾기도 최저임금법 회피를 위한 수단으로 악용되고 있다. 따라서 모든 부문에 대응하는 일반적 해결책보다 각 부문에서 최저임금 위반을 발생시키는 주요한 원인이 무엇인지를 밝히고 대처 방안을 강구하는 것이 더 효과적일 수 있다.

넷째, 최저임금 위반 사업주에 대한 처벌을 강화해야 한다. 우리나라의 최저임금 수준이 OECD 평균 이하지만 최저임금 미만율은 OECD 최고 수준인 이유 중 하나는 최저임금 위반 사업주에 대한 처벌이 너무 약하기 때문이다. 현재의 시정지

시 우선 경향에서 벗어나 위반 사업주에 대한 사법처리를 강화해야 한다. 위반 사업주의 명단을 공개하고 징벌적 손해배상을 부과하는 방안 등도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체의 역할도 중요하다. 광역 시도 최저임금특별위원회 등을 통한 근로감독 활동과 공공조달 제도 등을 활용한 모범 사용자의 역할을 강화할 필요가 있다. 지역 노동조합과 시민사회단체, 사업주 단체 등 지역 구성원들의 적극적인 참여를 보장하는 거버넌스 구조에 대한 고민도 필요하다.

여섯째, 저임금 취약계층 노동자의 노동조건 개선을 위한 적극적 조치가 시급하다. 단기적으로는 휴게시간과 근무시간의 구분을 명확히 하고 사업주의 휴게시간 고지 의무와 휴게공간 제공 의무를 강화하여 최저임금법 회피 수단으로 휴게시간이 악용되지 않도록 해야 한다. 최저임금 신고제도 활성화 방안과 미지급 임금에 대한 신속한 구제 방안도 마련되어야 한다. 중장기적으로는 교대제 개편 및 신규 채용 확대가 불가피하다. 현재 OECD 평균 수준에도 한참 미달하는 최저임금 수준을 상향 조정해 저임금 취약계층 노동자들의 소득 수준과 소득 안정성을 제고해야 한다.

참 고 문 헌

고용노동부 보도자료. 2016.10.02. “근로시간? 휴게시간? 이제 다투지 마세요!”

고용노동부. 2015. 『고용형태별 근로실태조사 보고서』. 고용노동부

고용노동부. 2016. 『2016 고용노동백서』. 고용노동부.

국민건강보험 노인장기요양보험 제도소개.

<http://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/101/npeb101m01.web?menuId=npe0000000030>

국민건강보험공단. 노인장기요양보험 등급판정결과 현황 (2008-2016).

김기선·강선희·김근주·조임영·황수옥. 2014. 『비공식고용의 해결을 위한 법률시스템 국제비교: ‘탈법고용’을 중심으로』. 한국노동연구원.

김유선. 2016. “비정규직 규모와 실태: 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2016.3) 결과.” 『노동사회』. 한국노동사회연구소.

김유선·김종진·황수옥. 2016. 『성남지역 노동권 보호와 권리 확대 정책연구』. 성남시.

김재희·인수범·남우근·강지윤. 2015. 『아파트 노동자 지원방안 연구: 경비·청소 노동자의 실태 분석과 대안 모색』. 서울노동권익센터.

맥도날드 홈페이지. http://www.mcdonalds.co.kr/www/kor/recruit/recruit_work.do

서울 통계정보 시스템. 2015. 주택종류별 주택.

<http://stat.seoul.go.kr/octagonweb/jsp/WWS7/WWSDS7100.jsp>

손정순·남우근·최혜인·김진숙·문상흠. 2015. 『안산시 요양보호사 노동실태와 개선방안 연구』. 안산시비정규직노동자지원센터.

신경희·남우근·최경숙·윤지영·류임량·장보현·임지민·윤민석·최지원. 2013. 『서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안』. 서울연구원.

알바노조. 2014. 맥도날드 근로실태 설문조사.

이정석·이호용·권진희·한은정. 2014. 『장기요양기관 종사자 임금 및 근로환경 실태조사』. 국민건강보험 건강보험정책연구원.

이정아. 2015. “한국 최저임금제 연구.” 고려대학교 박사학위 논문.

조돈문 외. 2016. 『초단시간 근로자 인권상황 실태조사』. 국가인권위원회.

참여연대. 2016. “이슈리포트: 최저임금법 보고서 1_ 2015년 근로감독 결과.”

최저임금위원회. 2015. 『주요 국가의 최저임금제도』.

통계청. 2014. 프랜차이즈 통계.

통계청. 경제활동인구조사 부가조사, 각 년도 8월 원자료(2005, 2015)

통계청. 지역고용조사 2015년 하반기 원자료

한국경제매거진. 2014. “가맹점 확대 승부수 던진 맥도날드, 버거킹.” 11월. 제987호.

http://magazine.hankyung.com/business/apps/news?popup=0&nid=01&c1=1003&nkey=2014110600987000211&mode=sub_view

한국비정규노동센터. 2015. 통계로 본 한국의 비정규노동자.

Deutscher Bundestag Drucksache 117/14800.

Deutscher Bundestag Drucksache 15/2573.

Lechner, Helmut-Strunz, Richard. 2007, Bekämpfung der Schwarzarbeit, München.

OECD. 2015. “FOCUS on Minimum Wages After the Crisis: Making Them Pay.”

◎ 저자 약력

- 황 선 웅
 - ▶ 부경대학교 경제학부 조교수
- 정 흥 준
 - ▶ 한국노동연구원 부연구위원
- 박 종 식
 - ▶ 연세대학교 사회발전연구소 전문연구원
- 황 수 옥
 - ▶ 한국노동사회연구소 연구위원
- 이 철
 - ▶ 서울노동권익센터 정책연구팀장

최저임금 위반과 휴게시간 활용 실태조사

- 발행연월일 2016년 12월 31일
- 발행인 문종찬
- 발행처 서울노동권익센터
서울시 종로구 율곡로 56 운현하늘빌딩 10층
02)6925-4349, www.labors.or.kr

ISBN 979-11-87917-06-9

(비매품)