

수 신 각 언론사 정치부 · 사회부

발 신 참여연대 노동사회위원회 (담당 : 송은희 간사 02-723-5036 labor@pspd.org)

제 목 최저임금법 벌칙규정 삭제하는 최저임금법 개정안 국무회의 통과에 대한 논평

날 짜 2016. 6. 23. (총 6쪽)

논 평

최저임금 미지급에 대한 형사처벌조항 삭제, 찬성할 수 없어 헌법위임사항인 최저임금제도, 위상에 걸맞은 준수율 제고 방안 필요해 근로감독 절대부족, 최저임금 미지급에 대한 정부의 안이한 태도가 문제

1. 고용노동부는 “사업주를 실효적으로 제재” 하기 위해 최저임금에 미달하는 임금을 지급한 사업주에 대해 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하에 벌금에 처하도록 하는 벌칙조항을 삭제하고 최대 2천만 원의 과태료 부과로 대체하는 내용을 골자로 하는 최저임금법 개정안을 입법예고했다.(고용노동부공고 제2016-183호, <https://goo.gl/69Agdz>) 그리고 6/21(화) 열린 국무회의에서 이 최저임금법 개정안을 심의·의결했다. 참여연대 노동사회위원회는 헌법상 명문으로 규정된 최저임금에 대한 제재로서 과태료 부과가 제도의 위상에 비추어 적절치 않다고 판단한다. 또한 △과태료 조항이 최저임금 준수율 제고를 담보한다는 고용노동부의 주장이 실증적으로 증명되지 않은 점 △근로감독으로 인한 적발이 아닌 신고사건의 경우 사법처리율이 높다는 점 등을 지적하며 정부의 개정안에 대한 반대 입장을 재차 분명히 밝힌다.
2. 최저임금제도는 근로의 권리를 보장하는 헌법 제32조 제1항에 제도의 이행 근거가 명시되어 있다. 헌법재판소는 이 조항이 “생활의 기본적인 수요를 충족시킬 수 있는 생활수단을 확보해 주며, 나아가 인격의 자유로운 발현과 인간의 존엄성을 보장해 주는 의의”를 가진다고 보고 있다(헌재 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정). 헌법위임사항으로서 인간의 존엄과

생존을 위한 국가의 최소한의 보장인 최저임금제도의 위반을 과태료 부과 수준으로 제재하겠다는 발상은 최저임금제도의 헌법상 위상에 걸맞지 않는다. 최저임금법의 준수율을 제고시키기 위해 제도의 헌법상 위상에 걸맞은 엄중한 방안이 고민되어야 한다. 현행 벌칙조항을 선불리 삭제할 수는 없다.

3. 고용노동부는 입법예고문에서 벌칙조항을 과태료 조항으로 변경하는 이유에 대해 “위반 시 즉시 시정을 지시하고 이에 따르는 경우에는 형벌을 부과하지 않고 있어 현장에서는 최저임금에 미달하는 임금을 지급하고, 적발되면 시정하는 관행이 만연” 해 있는 현실을 지적했다. 현행 「근로감독관집무규정」(이하 집무규정)에 따라 근로감독관은 최저임금에 미달하는 임금을 지급한 사업주에게 적발된 위반사항의 ‘즉시 시정’을 명령하고 미시정시에만 범죄인지하여 수사를 개시한다. 따라서 사업주는 자신의 최저임금 위반 사실이 적발되었을 때 사후적으로 최저임금법을 이행해도 별다른 불이익이 없는 것이다. 1986년 12월 최저임금법이 제정된 이래로 최저임금액 미만 지급에 대한 벌칙조항이 존재하여 왔음에도 불구하고 현재 최저임금에 미달하는 임금을 받는 노동자가 2백만 명에 달하는 현실은 집무규정과 근로감독의 적극적인 이행 여부와 관련한 문제이다. 이전에는 최저임금 미지급에 대한 시정기간을 25일이나 부여하였다. 또한 ‘3년 이내 최저임금액 미달로 행정지도 또는 범죄인지한 사실이 있는 경우 즉시 범죄인지 보고 후 수사에 착수’ 한다는 조치기준도 2010년 4월에야 도입된 내용이다. 최근 고용노동부는 집무규정을 변경하였고 이에 따라 새로운 집무규정이 7월부터 시행되는데, 고용노동부는 최저임금법과 관련한 현행 집무규정은 충분하다고 평가하면서 현행 규정을 유지했다. 고용노동부는 문제의 원인을 스스로 인정하고서도 엉뚱한 대답을 내놓고 있는 것이다.

4. 최저임금법의 헌법상 의미나 근로감독 실태를 차치하고서 정부가 내놓은 방안만을 놓고 보더라도, 과태료 부과방식의 제재가 최저임금법 준수율을 제고할 방안인지 따져봐야 하며 이를 위해 과태료의 법 준수율 제고

효과에 대한 실증적인 자료가 필요하다. 참여연대는 지난 4월, 과태료 규정이 형사처벌보다 법 준수율 제고에 효과가 있는지 여부를 확인하기 위해 벌칙조항에서 과태료 조항으로 바뀐 근로기준법 조항과 최저임금법 조항의 위반건수 및 조치건수 등을 고용노동부에 정보공개청구했으나(근로기준법: 2005년에서 2015년까지의 자료, 최저임금법: 1995년에서 2016년 2월까지의 자료) 고용노동부는 2012년 이전 자료에 대해 ‘정보부존재’라고 통보하였다. 근로기준법은 2007년 1월, 최저임금법은 1999년 2월, 법률이 개정되어 일부 법조항의 처벌이 벌금에서 과태료로 변경되었다. 때문에 2012년 이전 자료가 없다면 과태료 조항으로 변경 후 해당 법조항의 위반율이 실제 어떻게 변화했는지 여부를 확인하기가 어렵다. 고용노동부가 지금 자신의 논리를 입증할 뚜렷한 증거도 없으면서 막연한 추정에 근거해 중대한 제도의 변경을 관철하고자 하는 것은 아닌지 우려스럽다. 고용노동부는 과태료가 형사처벌보다 법 준수율 제고에 실효성이 있다는 자신의 주장을 증명할 실증적인 증거를 스스로 내놓아야 할 것이다.

5. 고용노동부는 규제영향분석서에서 현행의 제재방식은 엄격한 사법처리 절차를 따라야 하므로 실효성이 떨어진다고 주장하고 있다. 고용노동부의 주장대로 사법처리 과정은 즉각적 제재가 어렵고 최저임금액 미만의 임금을 받은 노동자를 구제하는 데에 시간이 더 걸릴 수는 있다. 그러나 구제의 문제는 국가가 우선 지급한 후 대위권을 행사하는 방식으로 해결할 수 있고 노동계와 시민사회계는 줄곧 이러한 방안을 주장해왔다. 19대 국회에서 이러한 내용의 법안이 제출되었고 20대 국회에도 제출될 예정에 있다. 노동·시민사회의 다양한 의견이 있고 입법대안이 있으므로 과태료라는 제재수단에만 고집할 이유는 없다.

또한, 고용노동부가 같은 문서에서 밝히고 있는 사법처리건수도 면밀히 살펴볼 지점이 있다. 고용노동부는 2013년의 경우 감독으로 적발된 최저임금법 위반건수는 6,081건이나 사법처리건수는 12건이라고 설명하고 있다. 이 수치만 보면 벌칙규정이 실효성이 없다고 보일 수 있다. 그러나

6,081건 중 최저임금액 미만 지급인 6조 위반은 1,044건이고 나머지 5,035건은 주지의무(11조) 위반사항으로 과태료 부과사항으로 애초에 사법처리 대상이 아니다(별첨1의 표1 참조). 더욱 중요한 사실은 근로감독이 아닌 신고사건까지 포함할 경우, 사법처리 건수는 늘어난다는 점이고 이러한 사실은 고용노동부 자료에는 구체적으로 드러나지 않는다. 근로감독이 아닌 최저임금법 관련 신고사건 처리결과에 따르면 2013년의 경우 최저임금법 6조 위반에 대한 신고는 1,408건이었고 이중 사법처리건수는 715건이었다. 신고사건의 경우 50% 정도가 사법처리되고 있는 것이다(별첨1의 표2 참조). 또한 참여연대가 대검찰청에 정보공개청구하여 수령한 자료에 따르면 최저임금법 위반으로 검찰에 접수된 사건의 수는 2000년 이래 꾸준히 증가하고 있다(별첨1의 표3 참조). 때문에 고용노동부가 주장하듯이 근로감독 결과에 따른 사법처리 건수만 놓고서 벌칙조항의 무용성을 주장할 수 없는 것이다.

6. 고용노동부는 최저임금에 미달하는 임금을 지급한 사업자에 대한 형사처벌 규정을 삭제하고 만약, 형사처벌이 필요하다면 근로기준법 상 임금체불 관련 규정으로 처벌하면 되지 않겠느냐는 입장을 가지고 있는 것으로 추정된다. 그러나 근로기준법 상 임금 관련 규정은 반의사불벌규정으로, 피해 근로자의 의사에 반하여 그 책임을 묻기가 어렵다. 또한 벌칙조항 삭제 시 양벌규정이 적용되지 않게 되는 문제점도 고려되어야 한다. 고용노동부는 최저임금법의 준수율 제고를 위해 다양한 방안을 마련해도 모자란 상황에서 자신의 정당한 권리를 보장받지 못한 노동자를 구제할 방안은 제시하지 않고 사용자에 대한 처벌규정만 후퇴시키고 있다.
7. 최저임금법 준수율 제고를 내세우며 고용노동부가 제재 방식과 그 실효성을 운운하고 있지만, 고용노동부가 형사처벌과 과태료, 두 처벌방식 간의 실효성을 논할 수 있을만큼의 근로감독을 진행했는지 의문이다. 물론, 처벌이 능사가 아니겠으나 문제는 타인의 노동을 통해 이득을 취한 자가 마땅히 이행해야 하는 임금 지불의 의무를 외면해도 최소한의 법적 책임도 묻지 않고 있는 것이 현재의 상황이다. 때문에 고용노동부의 최저임

금법 개정안을 결코 수용할 수 없다. 최저임금에 미달하는 임금을 지급 받는 노동자가 200만 명이 넘는 지금 필요한 것은 보다 적극적이고 엄중한 근로감독의 이행과 피해노동자에 대한 빠른 구제, 위반 사업자에 대한 처벌 강화이다. 끝.

별첨 1

<표1> 최저임금법 위반 관련 사업장 근로감독결과.(출처: 2015년도 환경노동위원회 국정감사요구자료(I), p.32)

구분	감독업체 수	위반업체 수	최저임금법 위반건수				조치내역 건수			
			계	6조	11조	기타	계	시정 조치	사법 처리	과태료
2015.6월	7,123	421	434	286	148	-	434	433	-	1
2014년	16,982	1,577	1,645	694	950	1	1,645	1,627	16	2
2013년	13,280	5,467	6,081	1,044	5,035	2	6,081	6,063	12	6
2012년	21,719	8,093	9,051	1,649	7,399	3	9,051	9,039	6	6

- * 출처: 사업장감독 결과 전산입력 집계자료, 단, 노무관리(자율개선지원사업) 제외
* 위반조항: 최저임금 미만 지급(제6조), 주지의무 위반(제11조), 기타-임금에 관한 사항 미 보고(제25조), 서류 미제출(제26조 제2항) 등

<표2> 최저임금법 위반 관련 신고사건처리결과.(출처: 2015년도 환경노동위원회 국정감사요구자료(I), p.32)

구분	신고사건전체		최저임금법 위반건수					조치내역			
	접수	처리	접수	처리건수(조항별)				계	행정 종결	사법 처리	과태료
				계	6조	11조	기타				
2015.6월	201,254	167,437	818	1,059	1,037	20	2	1,059	669	384	6
2014년	331,370	336,308	1,240	1,685	1,669	27	-	1,696	814	880	2
2013년	329,261	334,007	1,101	1,423	1,408	11	4	1,423	708	715	-
2012년	320,582	323,133	620	771	754	17	-	771	408	360	3

- * 출처: 신고사건 처리결과 전산입력 집계자료, 접수건수는 병합된 사건 수 기준

<표3> 연도별 최저임금법 위반 검찰 처리 현황(출처: 참여연대가 2016년 4월 대검찰청에 정보공개청구하여 받은 자료)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국청	접수	15	40	60	93	61	75	103	149	166	208	235	261	223	482	440
	기소	6	9	15	18	21	26	34	61	74	86	84	99	91	103	146
	불기소	8	29	44	65	37	42	64	84	113	119	141	109	223	290	190
	기타	0	0	0	7	0	3	1	1	5	7	4	12	24	49	61
	미제	1	2	1	3	3	4	4	7	3	2	25	17	11	132	43