

# KLSI

## ISSUE PAPER

제 171호  
2022-10호  
(2022.6.10.)

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 제도개선 방안

이종수 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

#### [목차]

- I. 서론
- II. 최저임금 위반 실태
- III. 최저임금 위반의 원인
- IV. 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 대책

#### 한국노동사회연구소

서울시 서대문구 연희로 407 (백련빌딩) 701호

전화 02)393-1459

팩스 02)393-4449

[www.facebook.com/ksli.org/](http://www.facebook.com/ksli.org/)

## 〈요 약〉

한국은 임금노동자들의 처우가 양극화되는 상황에서 2018년 이후 최저임금 인상을 통해 불평등을 완화하는데 일정하게 성과를 거둔 것으로 보인다. 다만, 최저임금의 증가에도 불구하고, 여전히 통계에서는 최저임금 미만율<sup>1)</sup>이 높게 나타나고 있으며, 시간당 임금으로 볼 때 최저임금에 미달하는 노동자들이 상당수 있을 것으로 추정된다. 이 연구는 국내외 문헌분석을 통해 최저임금 위반이 발생하는 원인을 분석한 후, 최저임금 위반을 감소시킬 수 있는 현실적인 제도개선 방안을 모색하였으며 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 제도개선 방안은 ILO 제135호 권고(최저임금 결정에 관한 권고)를 기초로 하고 국내외 선행연구를 참고하여 정리하였다.

필자는 최저임금 위반이 발생하는 원인으로 첫째 정부의 신자유주의적 기조와 정책, 저숙련 노동시장, 균열된 고용관계 등 산업환경적 측면의 요인을 지적하였다. 둘째 최저임금법이 장애인, 수습근로자 등 최저임금 적용의 예외를 폭넓게 인정하는 점, 그리고 최저임금 산입범위 등 관련 법령의 모호성과 해석상 어려움으로 인하여 최저임금 위반 가능성을 높일 수 있는 점을 제기하였다. 셋째 정부의 사업장 감독과 같은 집행 노력이 부족할 경우 사업주의 최저임금 위반을 유발할 수 있다는 점을 지적하였다. 넷째 영세사업장 노동자들의 조직률이 낮을 경우 최저임금 위반에 대해 사업자에게 이의를 제기하거나, 근로감독관에 신고하기를 주저하거나 포기하는 비율이 높아질 수 있는 문제를 제기하였다. 마지막으로 임금체불의 유형에 대한 정부의 분석이 충분하지 않은 점과 ‘비경제적 요인’으로 임금체불이 발생할 경우 근로감독 강화 등 사전 예방적 기능이 강조되어야 한다는 점을 지적하였다.

결론적으로 필자는 ILO 제131호 협약 제1조1항 및 제135호 권고 제14항에 근거하여 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 대책으로 7개 사항을 검토하였다. 우선 법제도 측면에서 최저임금법상 최저임금 적용범위를 확대하고, 최저임금을 알릴 책임을 사용자뿐 아니라 정부(지자체 포함)에게 부여하며, 근로계약서와 급여명세서 등에 최저임금 사항이 포함되도록 하고, 위반에 따른 비용을 높이도록 행정벌과 손해배상제도를 도입하는 등 법령 개정이 필요하다는 점, 둘째 위반 사업장에 대한 점검과 처벌 및 지도를 담당하는 근로감독관에 대해 충분한 교육훈련이 필요할 뿐 아니라 불시감독권 등 충분한 권한을 보장하고, 사업장 감독 물량을 충분하게 확보하는 정책적 노력이 필요하다는 점, 셋째 사후적 구제방안으로 최저임금 신고사건과 대지급금 신청사건에 대한 처리기간을 단축하고 절차를 간소화해야 하며, 최저임금 위반을 신고한 노동자에 대한 보호를 위해 최저임금법 개정이 필요하다는 점을 제시하고, 마지막으로 노동단체와 사용자단체가 역할을 할 수 있도록 청원형 근

로감독제도에 대한 개선이 필요하며, 보다 효율적인 모니터링 및 집행계획 기능 향상을 위해 중앙정부 및 지방자치단체에 최저임금 모니터링과 집행계획 수립을 위한 노사정기구 설치를 제안하였다.

---

1) 최저임금 미만율은 조사시점 현재 임금근로자의 시간당 임금이 최저임금 미만인 임금근로자 수 비율(추정치)로 '위반율'을 의미하지 않음

# 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 제도개선 방안<sup>3)</sup>

이종수<sup>2)</sup> | 한국노동사회연구소 객원연구위원

## I. 서론

헌법 제32조 제1항은 “국가는 ... 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”라고 하여 최저임금제 시행을 국가의 책무로 규정하고 있다. 이러한 헌법 규정에 따라 “임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로”하는 최저임금법이 1986년 제정·시행되었다. 한편 한국은 2002년 ILO협약 제25호(최저임금 결정제도의 수립에 관한 협약)와 제131호(개발도상국을 특별히 고려한 최저임금결정에 관한 협약)을 비준하였다.

한국은 임금노동자들의 처우가 양극화되는 상황에서 2018년 이후 최저임금 인상을 통해 불평등을 완화하는데 일정하게 성과를 거둔 것으로 보인다. 임금 5분위 배율<sup>4)</sup>은 2017년 5.06배에서 2020년 4.35로 개선되었고(고용노동부 「고용형태별근로실태조사」 참조), 저임금 근로자 비율<sup>5)</sup>은 2017년 22.3%에서 2019년 17.0%로 개선되었는데(OECD, Earnings 참조), 이는 미국(23.4%), 캐나다(19.4%), 영국(18.1%)보다 낮은 수준이다.

다만, 최저임금의 증가에도 불구하고, 여전히 통계에서는 최저임금 미만율<sup>6)</sup>이 높게 나타나고 있으며, 시간당 임금으로 볼 때 최저임금에 미달하는 노동자들이 상당수 있을 것으로 추정된다. 경제활동인구조사 부가조사 결과에 따르면 2020년 최저임금 미만율은 15.6%, 고용형태별근로실태조사 결과에 따르면 미만율은 2020년 4.4%이다.

최저임금 위반 문제를 개선하기 위한 방안을 찾으려면, 원인을 파악하는 게 우선이지만, 아직까지 국내 문헌에서 최저임금 위반의 원인을 분석한 연구는 많지 않다. 이 연구는 국내외

2) 노무법인 화평(공인노무사, 경영학박사)

3) 본 원고는 2021년 최저임금위원회의 연구사업으로 수행한 「최저임금 위반 사업장 감소를 위한 제도개선방안」 연구보고서를 보완한 것임.

4) 임금5분위배율 = 상위 20% 근로자 평균임금 ÷ 하위 20% 근로자 평균임금.

5) 저임금근로자비율 = (월임금 중위값의 2/3 미만 임금근로자 수 ÷ 전체 임금근로자 수) × 100.

6) 최저임금 미만율은 조사시점 현재 임금근로자의 시간당 임금이 최저임금 미만인 임금근로자 수 비율(추정치)로 ‘위반율’을 의미하지 않음

문헌분석을 통해 최저임금 위반이 발생하는 원인을 분석한 후, 최저임금 위반을 감소시킬 수 있는 현실적인 제도개선 방안을 모색하였으며, 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 제도개선방안은 ILO 제135호 권고(최저임금 결정에 관한 권고)를 기초로 하고 국내외 선행연구를 참고하여 정리하였다.

## II. 최저임금 위반 실태

### 1. 국내 위반 실태

2018년 최저임금이 급격히 인상되었음에도 불구하고, 2018년 최저임금 미만자 수 및 미만율은 전체적으로 2017년에 비해 감소하였고, 2019년에도 이 같은 추세가 지속되었다. 다만 '1-4인' 구간의 경우 다른 구간에 비해 높은 미만율을 보이는 것으로 나타났다.

[표1] 사업장 규모별 최저임금 미만 근로자 현황 (단위: 천 명,%)

		근로자 수(A)	구성비	최저임금 미만 현황		
				미만자 수(B)	구성비	미만율(B/A)
2017년	전체	15,859	100	974	100	6.1
	1-4인	4,368	27.5	580	59.5	13.3
	5-9인	2,165	13.7	115	11.8	5.3
	10-29인	2,943	18.6	123	12.6	4.2
	30-99인	2,625	16.6	95	9.7	3.6
	100-299인	1,673	10.5	46	4.8	2.8
	300인 이상	2,086	13.2	16	1.6	0.8
2018년	전체	15,971	100	817	100	5.1
	1-4인	4,369	27.4	545	66.7	12.5
	5-9인	2,190	13.7	84	10.3	3.9
	10-29인	2,943	18.4	71	8.7	2.4
	30-99인	2,556	16	70	8.6	2.7
	100-299인	1,708	10.7	35	4.3	2
	300인 이상	2,205	13.8	12	1.5	0.5
2019년	전체	16,307	100	788	100	4.8
	1-4인	4,351	26.7	489	62.1	11.2
	5-9인	2,288	14	77	9.7	3.4
	10-29인	3,076	18.9	85	10.8	2.8
	30-99인	2,641	16.2	84	10.7	3.2
	100-299인	1,727	10.6	42	5.3	2.4
	300인 이상	2,223	13.6	10	1.3	0.5

자료 : 고용형태별근로실태조사 결과, 임무송(2021)에서 재인용함.

연도별로 살펴보면, 미만율은 2016년까지 증가하다가 2017년 이후 감소하는 것으로 나타났다.

[표2] 최저임금 미만을 전체 추이(연도별)(단위: 천 명, %)

조사기간	2010.6	2011.6	2012.6	2013.6	2014.6	2015.6	2016.6	2017.6	2018.6	2019.6
임금근로자 수(A)	11,889	12,588	12,971	13,471	13,962	14,670	15,354	15,859	15,971	16,307
미만근로자 수(B)	941	767	506	558	687	915	1,126	974	817	788
미만율(B/A)	7.9	6.1	3.9	4.1	4.9	6.2	7.3	6.1	5.1	4.8

자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」, 각년 6월 원 자료

통계조사 자료 외에 고용노동부의 근로감독 결과를 통해 점검대상 사업장 중 위반사업장 비율을 확인해 볼 수 있다. 2021년 고용노동백서에 따르면, 코로나19로 사업장 감독 건수가 감소한 2020년을 제외하고, 2019년까지 매년 약 22,000~28,000건의 사업장 감독이 이루어졌고, 이를 통하여 약 1,100~1,500건의 최저임금법 제6조(가) 위반이 확인되었다. 그 비율은 감독업체 수 대비 매년 5.0%~5.9% 수준이다. 참고로 최저임금법 제11조는 사용자의 최저임금 주지의무를, 동법 제6조는 최저임금액 이상 지급 의무를 규정하고 있다.

[표3] 최저임금 근로감독 결과 (단위: 개소, 건, %)

구분	감독 업체 수	위반 업체 수	최저임금법 위반 건수				조치내역 건수			
			계	6조 (비율)	11조	기타	계	시정조치	사법처리	과태료
2020년	7,628	710	731	171 (2.2)	560	-	731	726	2	3
2019년	27,530	4,762	4,965	1,377 (5.0)	3,588	-	4,965	4,954	9	2
2018년	28,655	2,021	2,067	1,557 (5.4)	497	13	2,067	2,011	56	-
2017년	22,574	1,671	1,724	1,147 (5.1)	563	14	1,724	1,618	106	-
2016년	22,161	2,001	2,058	1,278 (5.8)	780	-	2,058	2,036	17	5

자료 : 2021년 고용노동백서 참조. 6조(비율)=위반건 수/감독업체 수

## 2. 미국의 최저임금 위반실태

### 가. 근로감독제도 및 위반 시 법적 제재

미국은 ILO 제81호 협약(근로감독협약)을 비준하지 않았고, 연방정부의 근로감독관(labor inspector)이 절대적으로 부족하며, 사업장 감독도 거의 이루어지지 않는 것으로 알려져 있다. 2015년 현재 최저임금 위반 조사를 담당하는 미국 노동부의 WHD(임금시간국)는 70년 전과 거의 동일한 조사관(investigator) 수 1,000명 내외를 유지하고 있다. 그러나 조사관이 보호해야 할 노동자는 1940년대보다 거의 6배 더 증가한 상황이다. 1948년에 노동자 수가 2,260만

7) 최저임금법 제6조(최저임금의 효력) 제1항 “사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하여야 한다.”

명이었으나 2015년에는 1억 3,500만 명 이상이다. 1948년에는 조사관 1인당 노동자 수가 22,600명이었으나, 2015년 현재 135,000명으로 급증하였고, 따라서 노동법 위반을 효과적으로 단속할 수 있는 WHD의 능력도 감소했다(Cooper & Kroeger, 2017).

또한 사용자가 임금절도<sup>8)</sup>로 적발되더라도 처벌수준은 사용자의 미래 행동을 바꿀 만큼 가혹하지 않다. 미국 노동부(DOL)가 사용하는 두 가지 주요 처벌 수단은 금전적 제재(벌금)와 손해배상액 부과이다. 최저임금 및 초과근무수당 미지급을 반복적으로 또는 고의적으로 위반하는 사용자는 위반 시 최대 US \$1,100의 벌금을 부과받을 수 있지만 노동부(DOL)는 이러한 처벌제도를 거의 사용하지 않는다(Bobo, 2008; Kim & Allmang, 2021).

## 나. 임금체불 및 최저임금 위반 실태

미국은 체불임금에 관한 정부통계가 나오지 않기 때문에 최저임금과 관련한 위반실태는 통계조사에 근거하여 추정된다. Kim(2021)은 2008년 소득 및 프로그램 참여 조사(Survey of Income and Program Partnership) 자료를 바탕으로, 표본의 24~32%가 최저임금 위반 행위를 경험한다고 보고했다. 또 2008년 Unregulated Work Study(UWS) 설문조사 자료에 근거할 때 보육 노동자의 66%가 최저임금 위반을 경험한 것으로 나타났다(Kim, 2021).

Cooper & Kroeger(2017), Bernhardt et al.(2013) 등은 인구가 많은 10개 주에서는 해당 주에서 적용되는 최저임금보다 적은 임금을 받는 노동자를 240만 명으로 추정하고 이는 최저임금이 적용되는 저임금 노동자의 약 17%에 해당한다고 보고했다. 이는 이들 주에 살고 있는 전체 노동자(FLSA 적용)의 4% 수준이다. 이 연구에 따르면 노동자에 대한 임금체불 총액은 10개 주에서 연간 80억 달러가 넘는다. 이들 주에 대한 조사 결과를 미국 전체로 확대하면 매년 150억 달러를 넘는 것으로 추정할 수 있다. 이에 따라 Cooper & Kroeger(2017)는 미국에서 도난당한 임금이 강도나 절도로 인해 도난당한 모든 금액보다 많다고 추정했다. FBI(2016) 자료에 따르면, 강도나 절도로 인한 피해액이 2015년 127억 달러였다(Cooper & Kroeger, 2017)<sup>9)</sup>.

임금절도 피해를 주별로 살펴보면, 10개 주 각각에서 노동자가 최저임금 위반을 경험한 비율이 주마다 큰 차이를 보여준다. 최저임금 위반 비율이 가장 높은 주는 플로리다로, FLSA(Fair Labor Standards Act)가 적용되는 노동자의 7.3%(약 400,000명)가 최저임금보다 적은 임금을 받고 있으며, 데이터에 따르면 플로리다의 저임금 노동자 4명 중 1명은 임금절도의 피해자이다.

8) 미국은 '임금체불(wage arrears)'보다는 '임금절도(wage theft)'라는 표현을 사용하여 사회적 경각심을 높이고 있음. 뉴욕주 등에서 'The Wage Theft Prevention Act'를 제정·시행하고 있고, 해외 연구자들은 '임금절도(wage theft)'라는 표현을 더 많이 사용하고 있음. 이 연구에서는 '임금체불' 용어를 주로 사용하되, 인용되는 문헌에 따라 '임금절도'로 표기하며, 두 용어는 같은 의미로 사용되었음

9) 한국의 2020년 절도 피해액은 3,084억 원, 강도 피해액은 105억 원임(통계청 재산피해 및 회수상황 통계자료 참조)

[표4] 미국 주요 10개 주 노동자들의 최저임금 위반에 따른 손실액

	2015년 최저 임금	최임 적용 노동자 수 (천명)	최저임금 위반을 경험한 노동자								
			인원 (천명)	비율 (노동자 수 대비)	비율 (저임 노동자 대비)	주당 미지급액	주당 수령액	평균 연간 미지급액	평균 연간 수령액	비율 (미지급액/ 총임금)	총 미지급액 (백만 불)
합계		59,014	2,422	4.1%	17.2%	\$64	\$203	\$3,300	\$10,500	23.9%	\$8,002
캘리포니아	\$9.00	14,569	590	4.1%	19.2%	\$64	\$224	\$3,400	\$11,700	22.3%	\$1,979
플로리다	\$8.05	5,515	404	7.3%	24.9%	\$54	\$213	\$2,800	\$11,100	20.1%	\$1,124
조지아	\$7.25	3,769	82	2.2%	9.4%	\$71	\$203	\$3,700	\$10,600	25.9%	\$301
일리노이	\$8.25	5,185	243	4.7%	22.1%	\$53	\$205	\$2,800	\$10,700	20.6%	\$675
미시간	\$8.15	2,861	130	4.5%	17.2%	\$63	\$169	\$3,300	\$8,800	27.3%	\$429
뉴욕	\$8.75	6,047	300	5.0%	19.4%	\$62	\$210	\$3,200	\$10,900	22.8%	\$965
노스캐롤라이나	\$7.25	3,111	84	2.7%	12.3%	\$72	\$179	\$3,800	\$9,300	28.8%	\$316
오하이오	\$8.10	3,915	217	5.5%	22.7%	\$53	\$185	\$2,800	\$9,600	22.4%	\$601
펜실베이니아	\$7.25	4,299	107	2.5%	10.4%	\$80	\$164	\$4,200	\$8,500	32.9%	\$448
텍사스	\$7.25	9,743	265	2.7%	10.8%	\$85	\$182	\$4,400	\$9,500	31.7%	\$1,165

자료: EPI analysis of Current Population Survey Outgoing Rotation Group data(2013-2015), Cooper & Kroeger(2017)에서 재인용.

### 3. 일본의 최저임금 위반실태

#### 가. 근로감독제도 및 위반 시 법적 제재

일본 최저임금법에 따르면 최저임금 위반에 대해 50만엔 이하 벌금에 처하도록 규정되어 있어서 한국(3년 이하 징역 또는 2천만 원 이하 벌금)과 비교할 때 제재 수단이 강한 것은 아니다.

그러나 일본의 사업장 감독 건수는 2016년 169,623건, 2018년 170,192건을 기록하고 있고, 일본의 전체 사업장 수를 약 4백만 개로 본다면<sup>10)</sup> 약 4%에 이르는 수치이고, 한국의 2018년 실적 26,082건(1.4%)과 비교하면 전체 사업장 수 대비 비율로 3배에 달한다. 일본은 사업장 감독에 있어서 정기감독을 중심으로 하면서 신고감독과 재감독을 꾸준히 실시하는 방식을 취하고 있다. 특히 신고감독<sup>11)</sup>은 전체 감독 건수의 13%로 높은 수준을 유지하고 있으며, 임금체불이 전반적으로 낮은 수준을 유지하는 데 있어서 신고감독이 일정하게 긍정적 영향을 주는 것으로 보인다. 일본은 근로감독에서 적발된 사항이 시정되었는지 재감독(임검)을 통해 확인하는데 전체 감독 건수의 8%수준을 유지하면서 실적을 발표하고 있다. 특히 일본은 완전시정률이라는 통계를 관리함으로써 위법 사항이 확인된 사업장에 대한 사후관리에 철저를 기하고 있다(이종수, 2021).

10) 일본 후생노동성의 2018년 「노동기준감독연보」에 의하면 일본의 사업장 수는 4,120,804개임.

11) 신고감독은 근로자가 사용자로부터 위법·부당한 권익 침해를 당하여 진정·고소·고발의 형태로 관계기관 또는 근로감독관에게 신고했을 경우, 그것에 따른 감독을 의미함.



[표5] 일본 연도별 사업장감독 실적(단위: 개소, %)

연도	정기감독 등	신고감독	재감독	계
2011년	132,829(75.7)	29,442(16.8)	13,261(7.6)	175,532(100.0)
2012년	134,295(77.4)	25,418(14.6)	13,807(8.0)	173,520(100.0)
2013년	140,499(78.9)	23,408(13.1)	14,226(8.0)	178,133(100.0)
2014년	129,881(78.0)	22,430(13.5)	14,138(8.5)	166,449(100.0)
2015년	133,116(78.7)	22,312(13.2)	13,808(8.2)	169,236(100.0)
2016년	134,617(79.4)	21,994(13.0)	13,012(7.7)	169,623(100.0)

자료: 일본 후생노동성 연도별 「노동기준감독연보」 참조.

일본 근로감독관은 2018년 기준으로 2,991명이고, 일본의 전체 취업자 수(52,935천 명, 2014년 기준)를 감독관 수로 나누면 감독관 1인당 취업자 수는 17,700명 수준으로, 한국보다 2배 정도 더 많은 것으로 나타난다. 이처럼 근로감독관 규모에서 한국보다 불리한 상황이지만 사업장 감독 실적에 있어서 일본은 한국을 압도하고 있다. 한국은 2019년까지 매년 25,000건 수준의 사업장 감독 실적을 올리는데 그쳤고, 2019년 기준 근로감독관 1인(정원기준)의 사업장감독 실적은 12건<sup>12)</sup>에 불과한데, 이는 2018년 일본의 근로감독관 총 2,991명이 170,192건의 사업장 감독을 실시하여 감독관 1인당 56.9건의 감독실적을 나타낸 것과 비교하면 큰 차이를 보이고 있다(이종수, 2021).

#### 나. 임금체불 및 최저임금 위반 실태

일본은 근로감독관 1인당 노동자 수가 한국보다 더 많은 불리한 조건에서도 일본의 연간 임금체불액은 2018년 기준 10,072백만 엔(약 1,000억 원)으로(일본 후생노동성, 2018), 한국의 임금체불액(약 1조 6천억 원, 2020년 기준)의 6% 수준이다.

지역별 최저임금 ‘미만율’은 2010년대 들어 2.0% 전후의 추이를 보이다가 2016년 최저임금 인상률이 2% 이상으로 증가(1.9%→2.7%) 하였으나, 다시 종전 수준으로 돌아와 2017년 1.7%, 2018년 1.9%를 기록하였다. ‘영향률’ 역시 최저임금의 상승과 함께 2007년(2.2%) 이래 상승세를 이어가며 2018년 13.8%까지 상승하였다(최저임금위원회, 2020).

[표6] 일본 최저임금 미만율 및 영향률 추이(단위: %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
미만율	1.6	1.7	2.1	1.9	2.0	1.9	2.7	1.7	1.9
영향률	4.1	3.4	4.9	7.4	7.3	9.0	11.0	11.8	13.8

자료: 최저임금위원회(2020).

\* “미만율”은 최저임금액을 개정하기 전에, 최저임금액을 하회하는 노동자 비율임.

\*\* “영향률”은 최저임금액을 개정한 이후, 개정후의 최저임금액을 하회하게 될 예상 노동자 비율임.

선행연구에 따르면 사용자가 최저임금을 위반하는 동기는 ‘이윤 극대화 전략’의 일부로 이

12) 12건 = 25,415건/2,124명

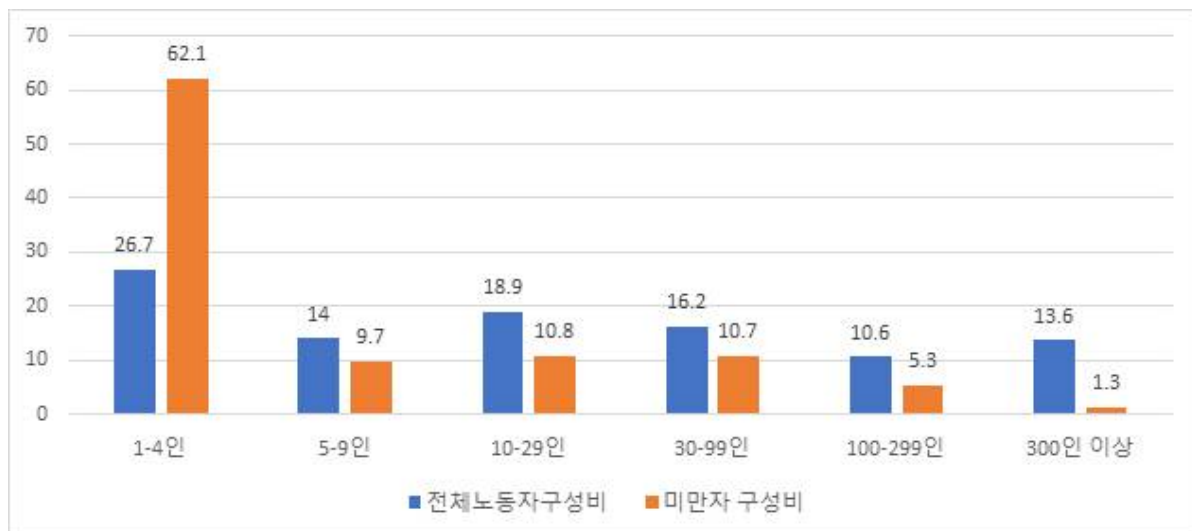
해될 수 있다. 즉 최저임금 미준수율은 위반의 결과와 준수 비용의 영향을 받게 되는데 특히 위반의 결과는 적발될 확률과 예상되는 처벌의 함수로 볼 수 있다(Ashenfelter and Smith, 1979; Galvin, 2016). Kim, 2021). 한국의 경우 처벌수준은 높지만 적발 확률이 매우 낮기 때문에 전반적인 임금체불 수준과 최저임금 위반율이 높은 반면, 일본은 비록 처벌수준이 낮지만 적발 확률이 높기 때문에 최저임금 위반율이 낮은 것으로 풀이된다.

#### 4. 최저임금 위반 사업장의 특성

##### 가. 사업장 규모(영세성)

한국 정부의 통계에 따르면 소규모 사업장(1-4인)에서 최저임금 미만자 비율이 전체 노동자 구성비와 비교할 때 높게 나타난다. 5인 이상 구간에서는 총 노동자 구성비와 비교할 때 높지 않으며, 100인 이상 구간에서 미만자 구성비는 현저히 낮게 나타났다. 미국의 경우에도 100명 미만인 사업체의 노동자는 대기업 노동자보다 최저임금 위반을 경험할 확률이 더 컸다 (Bernhardt et al., 2009). 4인 이하 영세사업장은 기업의 노무관리 역량이 부족하기 때문에, 자율적 개선이 어렵다는 특성이 있으므로, 정부가 적극적으로 컨설팅 등을 제공할 필요가 있다.

[그림1] 2019년 기준 최저임금 미만자 구성비 비교(단위:%)



자료 : 고용형태별근로실태조사 결과를 재구성함.

##### 나. 취약 업종

한국의 최저임금 미만율을 업종별로 살펴보면 최저임금 미만율은 예술·여가(14.8%), 운수업(11.1%), 숙박음식업(11.0%), 기타서비스업(10.8%), 교육서비스(9.8%), 부동산임대업(9.8%)에서 높게 나타났다(임무송, 2021). 다만 정부통계에서는 사업장규모와 업종별 미만율 외에도 구체적인 사업장 특성을 파악하는데 한계가 있다.

미국의 경우, 선행연구에 따르면 최저임금 위반이 업종 특성에 의해 크게 영향을 받는다는 것을 발견했다. 최저임금 위반율은 의류 및 섬유 제조, 개인 및 수리 서비스, 개인 가구(모두 위반율이 40%를 초과함)에서 높았다. 식당업, 소매 및 식료품점, 창고업과 같은 산업은 중간에 속했으며, 노동자의 약 20~25%가 최저임금 위반을 경험했다. 위반율 직업별로 큰 차이를 보였다(Bernhardt et al., 2009). 또한 미용, 드라이클리닝, 봉제 및 의류 노동자의 43%가 최저임금 위반을 경험했고 건설서비스, 공장, 세차장에서 일하는 노동자의 약 4분의 1이 최저임금 위반을 경험했다(Kim, 2021).

#### 다. 개인사업장

선행연구에 따르면, 개인사업장이 전체 36.7%이며 법인 사업장에 비해 위반 사업장의 비율이 9.7%p 높게 나타났다. 또한 단일 사업장이 전체 80.2%이며 복수 사업장에 비해 위반 비율이 4.8%p 높게 나타났다(전세구·유명식, 2018).

#### 마. 최저임금 미만 노동자 특성

노조 가입 여부, 사회보장보험 가입 여부, 시간제 고용 여부, 하청업체 여부, 분열된 고용 관계(특고종사자로 오분류) 여부 등이 최저임금 미준수에 영향을 줄 수 있다. 선행연구에 따르면 노동조합 가입과 4대 보험 가입은 최저임금 위반 가능성을 크게 줄이고, 시간제 고용은 최저임금 위반 가능성을 높이는 것으로 나타났다(Kim, 2021). 임금절도에 기여하는 중요한 요인에 하도급, 프랜차이즈, 고용 관계의 균열이 포함되고(Kim & Allamang, 2021), 국내 아웃소싱의 증가가 최저임금 위반을 설명한다고 본다(Kim, 2021).

또 여성은 남성보다 최저임금 위반을 경험할 확률이 더 높았고, 외국 태생 노동자는 미국 태생 노동자보다 약 2배 이상 최저임금 위반을 경험했다. 외국 태생 라틴계 노동자는 인종·민족 그룹 중 최저임금 위반율이 가장 높았다. 돌봄(가사) 노동자의 최저임금(66%)과 초과 근무(90%) 위반율은 매우 높았고, 출납원과 같은 직종은 최저임금 위반율이 21%, 초과근무 위반율이 59%로 높았다(Bernhardt et al., 2009).

### Ⅲ. 최저임금 위반의 원인

#### 1. 산업환경

##### 가. 정부의 신자유주의적 기조와 정책

노동시장 규제 완화는 전 세계적 현상이지만, 특히 미국 노동시장은 서유럽 국가보다 규제

가 더 많이 완화되었다(Peters, 2008). 정부의 개입을 최소화해야 한다는 이데올로기에 뿌리를 둔 신자유주의는 사용자에 대한 부담과 의무도 최소화되어야 한다고 본다(Zwick, 2018). 1980년대 이후 미국 노동조합의 힘은 경제 세계화, 첨단 기술, 신자유주의의 출현으로 급격히 감소하였다. 세계화된 노동시장은 미국의 기업들이 저임금 국가에 노동을 아웃소싱할 수 있도록 하였고, 최저 노동기준과 노동자의 권리를 설정하는 규제가 폐지되거나 기업에 유리하도록 수정되었다. 또 기업은 시간제 및 임시직 근로자와 독립 계약자(특고 종사자)를 고용할 수 있는 더 많은 자유를 얻었는데(Kim & Allamang, 2021), 정부정책의 신자유주의적 기조는 사업주의 최저임금 준수 의식과 경각심을 약화시킬 우려가 있다.

#### 나. 저숙련 노동시장

임금절도(wage theft)는 본질적으로 노동기준 위반이다. 노동기준을 위반하려는 고용주의 동기는 주로 위반 비용(costs of a violation)보다는 준수 비용(costs of compliance)에 의해 결정된다. 최저임금을 준수할 경우 발생하는 비용이 위반비용보다 높다면, 즉 위반비용이 더 낮다면 사업주는 최저임금 위반을 선택할 가능성이 높아질 것이고 임금절도는 증가한다(Ashenfelter and Smith, 1979; Kim & Allamang, 2021).

최저임금 위반에 영향을 미치는 '준수 비용'은 실제 시장 임금과 규정된 최저임금 간의 격차로 설명할 수 있다. 실제 시장임금과 법정 최저임금의 차이가 클 경우 준수 비용이 높은 것이므로 실제 시장임금이 낮을수록(즉, 실제 시장임금과 최저임금의 차이가 클수록) 최저임금 위반율은 높아진다. 이는 저숙련 노동자에 많이 의존하는 노동집약적 산업이 최저임금을 위반할 유인이 가장 높다는 것을 시사한다(Kim, 2021).

#### 다. 균열된 고용관계

사용자와 노동자의 관계가 '균열' 되면 최저임금 위반이 쉬워진다. 저임금 노동자의 고용관계는 종종 하도급, 프랜차이즈, 파견회사 등 제3자를 통해 관리되고, 임금과 노동조건을 설정하는 주된 회사(원청)와 분리된다. 사용자와 노동자 사이의 법적 거리가 멀어질수록 원청의 책임을 줄여준다. 동시에 원청을 위해 저임금 노동자를 고용·관리하는 소규모 사업주들은 서로 경쟁하며 가장 취약한 노동자들을 착취하고 인건비를 낮추는 경쟁에 뛰어들게 되며(Kim, 2021), 최저임금 위반이 많아지게 된다.

## 2. 최저임금 법제도

### 가. 최저임금 관련 법령

현행 최저임금법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용되지만 몇 가지 예외

를 인정한다. 첫째 가사사용인에 대해 적용하지 않는다(제3조). 둘째 △정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 사람과 △그 밖에 최저임금을 적용하는 것이 적당하지 아니하다고 인정(고용노동부장관의 인가)되는 사람에 대해 적용하지 않도록 하고 있다(제7조). 셋째 1년 이상의 기간을 정하여 근로계약을 체결하고 수습 중에 있는 근로자로서 수습을 시작한 날부터 3개월 이내인 사람에 대해 시간급 최저임금의 10%를 공제할 수 있도록 하고 있다(제5조).

2021년 국정감사에서 국회 환경노동위원회 소속 윤준병 더불어민주당 의원이 고용노동부와 한국장애인고용공단으로부터 제출받은 ‘최근 3년간 최저임금 적용제의 인가 장애인 현황’에 따르면 최저임금 적용제의 장애인 노동자는 2019년 8,971명, 2020년 9,005명, 2021년 8월 6,547명이고, 이들 노동자의 월 평균 임금은 2019년 380,169원, 2020년 371,790원, 2021년 8월 363,441원으로 조사되었다.

**[표기] 최저임금 적용제의 장애인 임금 수준 (단위: 원, %)**

구분	2019년	2020년	2021.8월말
전체 근로자 월 최저임금(A)	1,745,150	1,795,310	1,822,480
전체 장애인 임금근로자 월 평균임금	1,971,000	1,922,000	미확인
최저임금 적용제의 장애인근로자 월 평균임금(B)	380,169	371,790	363,441
월 최저임금 대비 최저임금 적용제의 장애인근로자 월평균임금 비율(B/A*100)	21.8	20.7	19.9

자료 : 윤준병 의원실 자료, 이투데이(2021.10.14.) 기사(최저임금 적용제의 장애인 노동자 임금, 최저임금 20% 수준에 불과)에서 재인용함.

최저임금법은 최저임금 위반 시 ‘3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금’에 처할 수 있도록 규정한다. 또 최저임금 준수를 위한 사용자의 주지 의무 위반에 대해서는 과태료(100만 원 이하)를 규정한다. 최저임금의 위반과 근로기준법상 임금체불에 대한 처벌 수위는 같지만, 일반 임금체불에 대해 ‘반의사불벌’이 적용됨에 비하여(근로기준법 제109조), 최저임금 위반은 피해자의 의사에 관계없이 처벌이 가능하고 징역과 벌금을 동시에 병과(並科)할 수 있다. 그러나 최저임금법은 그 위반에 대해 노동자가 신고할 때 신분보장과 보복금지에 대해 규정하지 않는다.

최저임금 위반이 만연한 미국의 경우 고의적 최저임금 위반에 대해 FLSA에 경범죄로 규정되어 있지만 형사처벌은 거의 사용되지 않는다(Lee and Smith, 2019). 근로감독관(조사관)의 절대적 부족과 사업장 감독이 거의 이루어지지 않는 현실을 고려할 때 임금절도에 대한 실제 적발이나 처벌은 사용자 입장에서 확률 0에 가까울 수 있다(Galvin, 2016; Kim & Allamang, 2021). 처벌수위와 적발확률이 낮을 때 위반에 따른 비용이 낮아질 것이므로, 사회 전반적으로 최저임금 위반이 만연할 수 있다.

#### 나. 관련 법령의 모호성(해석상 어려움)

임금절도의 몇 가지 주요 방법으로 현행 최저임금보다 적은 금액을 지불하거나, 초과근무

시간에 대해 적절한 수당을 지불하지 않으며, 노동자를 독립계약자(특고 종사자)로 잘못 분류하여 최저임금을 준수하지 않는 방법이 포함된다(Bobo, 2009; Kim, 2021). 한국의 경우에도 최저임금 위반은 유사한 방법으로 발생한다고 보여진다. 특히 한국은 최저임금법 제6조 제1항 ‘최저임금액 이상의 임금’을 산정함에 있어서 △‘1개월을 초과하는 기간에 걸친 상여금 등’과 △복리후생수당(식비, 교통비 등)에 대해 일정 비율만큼 산입하도록 하는 등 ‘최저임금액 이상의 임금’을 판단하기 어려운 제도를 운영하고 있다.

반면 임금산정이 적정하게 산정되는지를 알려주기 위해 근로기준법 제48조에 도입된 ‘급여명세서 교부의무 제도’는 임금의 구성항목별 금액, 계산방법 등을 적어서 노동자에게 교부하도록 하고 있으나, 최저임금 위반여부를 쉽게 판단할 수 있는 계산식 제공은 누락되어 있다.

강승복(2012)에 따르면, 사업주를 대상으로 한 설문조사에서 임금체불의 주요 원인을 질문한 결과, △회사가 노동법을 잘 몰라서 4.3%, △약정한 근로조건이 회사와 노동자 간에 해석이나 입장이 다른 14.1% 등 법령이나 계약의 해석상 어려움으로 인한 임금체불이 18.4%로 나타났다.

### 3. 정부의 최저임금 집행 노력

최저임금 위반은 사용자가 노동자의 휴게(식사)시간을 부여하지 않거나, 노동자 급여에서 불법적으로 급여를 공제하거나, 약정된 노동시간을 연장하여 근무하게 하는 경우 등 다양한 이유로 발생할 수 있다(Cooper & Kroeger, 2017). 즉 근로감독관이 급여대장에 기재된 숫자를 재산정하는 것만으로 최저임금 위반을 적발할 수 있는 게 아니라, 휴게시간을 포함하여 실제 노동시간을 확인해야 정확한 위반 여부 판단이 가능하다. 따라서 능력과 자격을 갖춘 근로감독관이 사업장에 임검하여 노동자 인터뷰와 노동시간 자료 확인 등 구체적인 작업 실태를 파악해야 한다. 개별 사업장 점검에서 정확성을 기하는 노력과 함께 정부는 전반적인 사업장 감독 실적을 높이고 근로감독관이 자주 사업장에 방문하는 모습을 보여줌으로써 사업주의 적발 확률을 높이고, 사업주의 ‘위반 비용’을 높이는 노력도 필요하다.

〈표3〉을 보면 정부의 사업장 감독 실적은 2019년 27,530개소, 2018년 28,655개소이다. 이는 전체 사업장 2백만 개를 기준으로 볼 때, 1.4% 수준에 불과하고, 사용자 입장에서 최저임금 위반 비용을 높이기에는 턱없이 부족한 수준이다. 2020년 5월 기준 최저임금법 위반 및 조치현황을 보면, 현 정부 출범 첫 해인 2017년 최저임금법 근로감독 결과 위반업체 수는 1,671개였으나 2019년 근로감독에서 4,762개로 급등하였다. 다만 최저임금법 중 최저임금액보다 적은 임금을 지급한 경우에 성립하는 제6조 위반은 이전 수준(5% 내외)을 유지한 것으로 나타났다(표3 참조).

미국의 50개 주 중 6개 주는 주 WHD 사무실에 조사관이 한 명도 없고, 26개 주에는 조사관이 10명 미만이다(Lee and Smith, 2019). 이렇게 근로감독관을 제한적으로 운영할 경우

임금체불 사업주가 적발되어 조사를 받을 가능성을 낮추고 최저임금 위반의 비용을 낮추어 결과적으로 최저임금 위반이 만연해질 우려가 있다(Kim & Allamang, 2021).

#### 4. 노동조합 역할

노동조합은 저임금 노동시장에서 노동 기준을 설정하고 시행하는 데 큰 역할을 하기 때문에 사용자의 임금절도를 저지하는 가장 효과적인 수단 중 하나이다. 노동조합의 보호를 받는 노동자는 최저임금 위반의 피해자가 될 가능성이 절반으로 줄어들 수 있다.

미국에서는 1940년대와 1950년대 전체 노동자의 3분의1이 노동조합으로 대표되었으나, 1970년대 이후 신자유주의의 강화로 인해 2019년까지 노조원의 비율은 10.3%로 떨어졌고 민간 부문은 6.2%만 노조에 가입한 것으로 나타났다(Cooper and Kroeger, 2017; Kim & Allmang, 2021). 노조 조직률의 감소는 노동조합의 권한과 영향력을 약화시키고 고용주의 임금절도 관행에 대한 개입을 어렵게 만들고 있다(Galvin, 2019).

한국의 경우 전체 노조 조직률은 2019년 기준 12.5%로 증가추세이다. 그러나 민간부문 조직률은 10.1%에 불과하고, 공공부문 조직률이 70.5%로 나타난다. 특히 공공부문 중 공무원 부문이 86.2%를 차지하는 등, 공무원과 공공부문에서 노조 조직률이 높다. 다만 전체 조합원 수 중 민간부문 노동자 비율은 87% 수준으로 절대적 규모에서 민간부문 조합원이 더 많다. 사업장 규모별 조합원수 비율을 살펴보면 영세사업장인 30명 미만 사업장 소속 조합원수 비율은 전체 조합원의 1.1%에 불과한 실정이고, 300명 이상 대형 사업장 소속 조합원수 비율이 87.8%를 차지한다. 사업장 규모별 노동자수 대비 조직률은 30명 미만 구간에서 0.1%에 불과하고 300명 이상 구간에서 조직률은 54.8%로 높은 수준이다(고용노동부, 2020).

소규모 사업장에서 노동조합에 의해 대표되지 않는 노동자 대부분은 최저임금 위반에 대해 사업자에게 이의를 제기하거나, 근로감독관에 신고하기를 주저하거나 포기하는 비율이 높을 수밖에 없다는 점에서 노조 조직률의 확대 필요성이 제기된다.

[표8] 기업규모별 조직현황

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금노동자 수	12,067,739	3,990,581	1,983,521	2,647,908
조합원 수	9,402	68,521	176,843	1,451,438
조직률(%)	0.1	1.7	8.9	54.8

자료 : 고용노동부(2020).

#### 5. 임금체불 유형과 원인

임금체불의 대책을 논의하려면, 실제 임금체불 당사자를 통해 체불이 발생하게 된 원인을 파악하는 노력이 중요하다. 고용노동부는 근로감독관을 통해 임금체불 원인을 파악하고 있는

데, 최근 자료를 보면 일시적 경영악화(61.0%), 사업장 도산·폐업(20.5%), 사실관계다툼(10.5%), 법해석다툼(4.4%), 노사 간 감정다툼(3.0%), 근로자 귀책사유(0.2%) 순으로 체불 원인이 공개된 바 있다. 이에 따를 경우 도산 등 ‘경제적 요인’이 81.5%에 이르러서 사업주의 주관적 사유(비경제적 요인)는 매우 낮은 것으로 보게 된다(고용노동부 2019.10.8. 서울신문 해명자료 참조).

그런데 고용노동부는 2015년~2017년 사이에 발생한 임금체불 중 분석이 가능한 사례(사업자수 기준 121,371개소; 근로자수 기준 944,867명)를 바탕으로 체불원인에 대한 실태를 분석한 바 있다. 분석결과를 보면, 위 고용노동부 설명 자료와 정반대의 결과를 보여주고 있어서, 진정한 체불 원인에 대한 의구심을 갖지 않을 수 없다(이종수, 2021). 즉 2015년부터 2017년까지 체불유형 정보가 있는 121,371개 사업자를 대상으로 분석한 결과를 보면, 경제적 요인으로 인한 임금체불은 체불 사업자 기준 19.9%, 피해 노동자 기준 56.8%로 나타난다. 반면 비경제적 요인으로 인한 임금체불은 체불사업자 기준 80.1%, 피해노동자 43.2%로 나타나서, 체불 사업자 기준으로는 ‘비경제적 요인’ 이 매우 높고, ‘피해노동자 기준’으로 경제적 요인이 다소 높다.

근로감독 등 정부의 정책 대상은 ‘사업장’ 기준이기 때문에 체불사업자 기준으로 판단할 필요가 있고, 비경제적 요인으로 인한 임금체불이 대부분을 차지한다고 볼 수 있다. 참고로 ‘경제적 요인’에 의한 임금체불에 대해서는 사업주가 통제할 수 없는 ‘불가피한 사정’으로 발생한 것이므로 사전예방보다는 사후 구제방안이 강조될 수밖에 없다. 반면 사업주의 주관적 사정인 ‘비경제적 요인’으로 임금체불이 발생한다면 근로감독 강화 등 사전 예방적 기능을 강조할 수 있게 된다. 최저임금 위반 등 임금체불 대책에서 사업장 감독과 같은 사전예방 대책을 강조하는 이유이기도 하다.

**[표외] 임금체불 유형별 현황(개사, %, 명, 백만 원)**

구분		체불사업자		3년간 총 체불노동자		3년간 총 체불금액		
		사례 수(개사)	비율	합계(명)	비율	합계(백만 원)	비율	
체불 유형별	경제적 요인	소계	24,192	19.9	536,498	56.8	1,800,376	66.4
		일시적 경영위기*	8,762	7.2	169,711	18.0	568,768	21.0
		도산폐업	15,430	12.7	366,787	38.8	1,231,608	45.4
	비경제적 요인	소계	97,179	80.1	408,369	43.2	909,858	33.6
		상습체불	3,164	2.6	144,543	15.3	251,589	9.3
		당사자 간 다툼	33,292	27.4	68,011	7.2	155,181	5.7
		지급의무 미인지	6,676	5.5	16,828	1.8	41,325	1.5
		임금채권 후순위 간주	54,047	44.5	178,987	18.9	461,762	17
		전체	121,371	100.0	944,867	100.0	2,710,234	100.0

자료 : 김린 외(2018).국회 환경노동위원회 검토보고서(의안번호 2019315) 참조.

\* 경제적 요인 중 '일시적 경영위기'는 주로 금융기관 여신을 30일 이상 연체가 발생한 경우임.



## IV. 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 대책

임금절도를 저지르는 사용자는 인위적으로 인건비를 낮추기 때문에 법을 준수하는 경쟁자들보다 우위에 설 수 있다. 법을 준수하여 사업이 성공할 수 없다면 그 기업은 존재해서는 안 된다(Cooper & Kroeger, 2017).

Ashenfelter & Smith(1979)는 임금수준 또는 고용조건을 법률로 규율하려면 사용자가 법 준수를 회피하지 못하게 하는 유인을 강화하는 조치, 즉 사업장 감독과 제재가 필요하다고 주장하였다. 정부의 사업장 감독과 제재가 충분하다면 법 준수가 보편적으로 이루어지겠지만, 대체로 정부의 근로감독관 인력은 엄격한 감독 프로그램을 채택·운영하는데 충분하지 않은 것이 보통이므로, 여러 가지 대안을 필요로 하게 된다.

최저임금 위반 사업장의 감소를 위한 대안을 여러 가지 유형으로 제시할 수 있지만, 이 연구에서는 ILO 제131호 협약 제1조1항 “이 협약을 비준하는 국제노동기구의 회원국은 고용조건에 비추어 보아 대상이 되기에 적절한 모든 임금근로자 그룹에게 적용되는 최저임금제도를 수립할 것을 약속한다.”, 그리고 제135호 권고 제14항이 제시하는 6가지 ‘조치’를 중심으로 살펴본다.

이를 정리하면 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 제도개선방안은 다음과 같다. △최저임금 적용범위 확대(제131호 협약 제1조 1항), △보호를 필요로 하는 노동자가 이해할 수 있는 언어로 된 최저임금 홍보 조치(제135호 권고 제14항a), △사업장 감독업무를 수행할 수 있도록 잘 훈련된 적절한 수의 근로감독관과 그 임무를 수행하는데 필요한 권한과 시설의 부여(제135호 권고 제14항b), △최저임금 법령 위반에 대한 적절한 처벌(제135호 권고 제14항c), △법적 규정 및 절차의 단순화(simplification), 그리고 노동자가 지급받지 못한 급여를 회수할 권리를 포함하여 최저임금 법령에 따른 권리를 효과적으로 행사할 수 있도록 하는 기타 적절한 수단(제135호 권고 제14항d), △사용자의 불법행위로부터 노동자를 보호하기 위한 사용자 및 노동자 단체의 협력(cooperation)(제135호 권고 제14항e), △피해 당한 노동자의 적절한 보호(제135호 권고 제14항f).

### 1. 최저임금 적용범위 확대

ILO 제131호 협약 제2조 1항은 최저임금이 ‘법적 효력을 가지며 인하의 대상이 되어서는 안 된다.’고 명확히 규정한다. 이 조항으로 인해 제131호 협약은 이전 최저임금협약인 제26호 협약<sup>13)</sup> 및 제99호 협약을 뛰어넘는 것으로 평가된다.

13) 최저임금결정제도의 수립에 관한 협약(1930), 한국은 2001년 12월 비준함.

ILO 제26호 협약은 최저임금이 “개별적 계약이나 권한 있는 기관의 일반적 또는 개별적 승인이 없는 한 단체협약에 의하여 인하되지 아니하도록 할 것”이라고 규정하고 있는데, 반대로 해석하면 당사자 간 합의나 당국의 승인으로 최저임금이 경감될 수 있음을 의미한다. 또한 제99호 협약<sup>14)</sup>은 “최저임금이 감소 대상이 되지 않도록 관련 사용자와 근로자를 구속해야 하며, 신체적 또는 정신적 장애가 있는 근로자의 고용 기회가 축소되는 것을 방지하기 위해 개별 예외의 가능성을 허용해야 한다.”고 규정한다. 그러나 제131호 협약은 개별 예외와 단체협약에 의해 도입된 예외를 모두 금지하고 있다.

최저임금의 강행규범적 성격은 호주, 브라질, 인도네시아, 룩셈부르크, 멕시코, 러시아 연방, 남아프리카, 영국 및 미국 등 많은 국가의 법률에 확립되어 있다. 그러나 일부 국가의 법률에서 특정 노동자 집단의 적용제외를 규정하며 최저임금의 인하 가능성을 포함하고 있다. 예를 들어 한국에서 사용자는 고용노동부 장관의 승인을 받아 정신적 또는 신체적 장애로 인해 “근로능력이 현저히 낮은 사람”에 대해 최저임금 적용을 제외할 수 있다. 스페인에서는 장애인 노동자가 통상적 근무시간을 일하더라도 생산성이 평균보다 낮은 경우 장애인 노동자와 “저생산성” 계약을 체결할 수 있으며 다만 노동자의 임금 감소는 법이 정한 비율을 초과할 수 없다. 일본에서는 노동자의 노동능력 및 기타 상황을 고려하여 결정된 비율로 삭감된 최저임금을 장애인 노동자에게 지급할 수 있는데, 장애인 노동자에게 적용되는 최저임금 비율은 후생노동성이 고시한다. 미국에서는 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act)에 따라 노동부 장관이 고용 기회의 축소를 방지하는 데 필요한 범위 내에서 특히 장애로 인해 생산 능력이 손상된 개인의 고용을 위하여 최저임금보다 낮은 임금 지급을 승인할 수 있다. 최저임금 적용 제외는 다른 범주의 노동자로 확장되기도 하는데, 일본에서는 수습 중인 노동자와 직업 훈련을 받거나 가벼운 일에 종사하는 노동자가 이에 해당한다. 한국은 최저임금법에서 “최저임금을 적용하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 사람”에 대한 예외를 규정하며 모호하다(ILO, 2014).

### 가. 장애인 노동자

최저임금법에서 고용노동부장관의 승인을 얻은 경우 장애인에 대한 최저임금 적용제외를 허용한 것은 한국이 제131호 협약을 비준한 점에 비추어 납득하기 어렵다. 협약에 따라 모든 노동자에게 최저임금 적용을 명시하는 한편, 장애인 고용 촉진을 위해 정부가 사용자를 지원하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

민주노총 실태조사에 따르면 직업재활시설에서 일하는 노동자의 2019년 시급은 3,056원이다. 같은 해 법정 최저임금(8천350원)의 36.6% 수준이다. 최저임금 적용제외를 적용받는 장애인은 매년 9천여 명 수준이다(매일노동뉴스 2021.6.21. 기사 참조).

14) 최저임금결정제도협약(농업부문)(1951). 한국은 비준하지 않음.

## 나. 가사사용인

최저임금법은 가사노동자에 대한 적용을 제외하고 있다. 비록 2022년 6월 시행되는 가사근로자법에서 가사서비스 제공기관에 고용된 가사노동자의 최저임금법 적용을 인정하기로 하였으나, 여전히 최저임금법상 가사사용인의 적용제외 조항이 유지됨에 따라 사각지대에 남는 가사노동자들이 많다. 2016년 국가인권위원회는 고용노동부장관에게 △ILO 제189호 협약(가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약)에 가입할 것, △근로기준법 제11조 제1항의 가사사용인 적용제외 문구를 삭제하고 입법적 조치를 취할 것 등을 권고한 바 있다.

최근 플랫폼 가사노동자 실태조사 결과에서 월평균 소득 104.8만 원, 월평균 100만 원 미만인 경우가 42.3%에 달하는 것으로 나타났다(국미애, 2021). 가사노동자의 시간당 소득은 1만 원 수준으로 계약이 이루어지지만, 노동시간을 정확히 측정하기 어렵고 휴게시간이 보장되지 않는 점 등을 고려할 때 최저임금법의 적용과 이에 대한 관리감독 필요성이 큰 상황이다.

## 다. 수습기간

최저임금법 제5조 제1항은 1년 이상 고용기간을 정한 노동자의 수습기간에 최저임금의 10%를 감액할 수 있도록 정하고 있으나, 이는 최저임금이 인하의 대상이 되지 않는다고 정한 제131호 협약 제2조 위반으로 볼 수 있으며 개선될 필요가 있다.

## 라. 오분류 문제

경제의 신자유주의적 기조로 인해 사업장에서 고용관계 분열이 벌어지고 있다. 사용자는 인건비를 줄이기 위해 하청, 프랜차이즈 등 제3자에 의한 간접고용 모델을 점점 더 많이 수용하고 있다. 노동자의 고용에 따른 책임이 원청 아래의 하청에 위임되면서 하청기업 간 경쟁으로 임금 및 노동 기준에 하향 압력이 가해졌다. 이러한 맥락에서 점점 더 많은 수의 노동자들이 “독립 계약자”로 잘못 분류되고 있으며, 최저임금과 법정 노동기준의 적용을 받지 못하게 되었다(Galvin, 2016).

미국은 노동자 오분류를 줄이기 위해 연방정부 노동부 및 주정부 간 협력을 통해 오분류 및 FLSA 위반을 퇴치하는 것을 목표로 하는 ‘오분류 이니셔티브’를 시작했다. 그 후 캘리포니아, 플로리다, 일리노이, 위스콘신, 뉴저지를 포함한 주 중 절반 이상이 노동자를 ‘employee’로 간주하여 처우하고, 노동자성이 입증될 때까지 독립 계약자가 아닌 ‘노동자(employee)’라고 간주하는 ‘노동자 지위 간주’법을 제정하게 되었다. 여기서 간주란 ‘ABC’ 테스트를 사용하는 것을 말하며, 사용자가 노동자를 독립계약자로 분류하려면 A)기업에 의해 통제되거나 지시를 받지 않고 B)기업의 중심적인 업무를 수행하지 않으며 C)해당 산업에서 독립적인 사업으로 운영하고 있다는 것 등 3가지를 입증해야 한다.

이 같은 ABC테스트 제도가 도입되지 않은 한국의 경우, 노동자 지위를 어떻게 정할 것인지 사용자 일방적으로 결정하게 되고, 이에 대해 노동자가 법원 판결을 통해 자신이 노동법상 ‘노동자(employee)’ 지위에 있다는 점을 확인받아야 하는 어려운 상황이다. 오분류 문제를 해소하고, 최저임금 적용대상 확대를 위해, 미국식 ABC테스트 기준을 근로감독에서 활용하여 근로기준법 및 최저임금법 위반을 적발할 수 있도록 개선하고, 노동위원회 제도를 통해 근로자지위를 확인받도록 하는 등의 제도개선이 필요하다.

## 2. 최저임금을 알릴 책임

ILO 제135호 권고의 14(a)항에 따르면 정부는 노동자가 이해할 수 있는 언어로 최저임금을 알려주어야 한다. 일부 국가에서는 사용자가 노동자에게 고용조건, 특히 현행 최저임금을 알릴 책임이 있다. 한국과 일본 등에서 사용자는 최저임금을 게시하거나 기타 적절한 방법으로 직원에게 최저임금을 알려야 한다. 일부 국가, 예를 들어 헝가리, 폴란드, 남아프리카 공화국, 베트남에서는 근로감독관이 최저임금에 대한 정보를 제공할 책임이 있다(ILO, 2014).

### 가. 정부의 책임

최저임금법은 사용자에게 최저임금 주지의무를 규정할 뿐, 정부의 노동자에 대한 주지의무 또는 최저임금을 알릴 책임에 대해 직접적으로 규정하지 않는다. 그러나 ILO 제135호 권고에 따라 국가와 지방자치단체가 노동자에게 최저임금 정보를 제공할 책임을 부담하도록 최저임금법을 개정하는 것이 바람직하다. 국가와 지자체는 관공서와 시설, 차량, 공문, 고지서, 인터넷 등 다양한 수단을 동원하여 최저임금을 국민에게 홍보할 수 있도록 최저임금법을 개정할 필요가 있다.

한국이 비준한 ILO 제81호 협약(공업 및 상업부문 근로감독에 관한 협약) 제3조는 근로감독관이 사용자 및 근로자에게 법 규정을 준수하는 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적 정보 및 조언을 제공하는 것을 근로감독제도의 기능으로 규정하고 있다. 여기서 근로감독관이 제공하는 ‘기술적 정보’에 최저임금액이 포함될 수 있다. 따라서 최저임금법과 근로기준법 등에 국가와 지방자치단체의 최저임금을 알릴 책임에 대해 명확히 규정할 필요가 있다.

또한 근로기준법 제17조(근로조건 명시)에서 근로계약서에 명시할 사항에 ‘최저임금’을 포함하는 방안을 고려할 수 있다.

### 나. 급여명세서 교부

근로기준법 시행령 제27조의2(임금명세서의 기재사항)에 최저임금 위반여부를 판단할 수 있는 정보가 포함되어 있지 않다. 최저임금법 제6조의 최저임금 산입범위 등 복잡한 계산방법을 노동자들이 이해하고, 최저임금 위반여부를 판단하기 어렵기 때문에, 사용자가 매월 노동자

에게 교부하는 급여명세서에서 최저임금 산입범위, 시간급으로 산정한 금액을 제시하도록 한다면 노동자들이 최저임금 위반여부를 쉽게 판단할 수 있을 것이다. 아울러 근로기준법시행령 제22조의 보존대상 서류 목록에 근기법 제48조 2항의 임금명세서는 누락되어 있으므로, 개선이 필요하다.

뉴욕주의 임금절도방지법(The Wage Theft Prevention Act)에 따르면, 사용자가 노동자에게 (i)고용 시 급여 및 정규 급여 날짜를 알리는 “임금 통지서”(wage notice)를 제공하고 (ii) 급여 지급 시 급여 명세서(paystub 또는 wage statement)를 제공해야 한다. 임금 통지서와 급여명세서에는 특히 급여산정 기준(시간, 일, 주, 교대, 커미션, 급여 등)이 포함되어야 하며 최저임금의 산정 범위에 포함된 수당(예: 팁, 식사 또는 숙박 수당)을 명시해야 한다. 급여 명세서에는 정규 급여와 초과근무수당, 소정근무시간 및 초과근무시간이 모두 포함되어야 하고, 도급근로자의 경우 임금산정 요율(piece rate)과 수행한 실적(완성한 개수)이 명시되어야 한다. 또한 급여기록은 6년간 보관해야 하고 급여명세서도 동일한 의무를 부담한다. 사용자가 노동자에게 필요한 임금통지서를 제공하지 않으면 사용자에게 주당 \$50, 최대 \$2,500의 벌금을 부과할 수 있다(Shyer, 2010). 또 최저임금 노동자의 급여 기록을 유지하지 않으면 초범에 대해 \$5,000의 벌금 또는 1년의 징역형에 처할 수 있다. 두 번째 유죄가 인정되면 \$20,000의 벌금, 1년 1일 이하의 징역형에 처해질 수 있고, 중범죄로 간주된다.

### 3. 최저임금 집행에 책임을 지는 감독 기구

ILO 제131호 협약 제5조는 최저임금과 관련된 규정의 효과적인 적용을 보장하기 위해 취해야 할 적절한 조치로 ‘적절한 근로감독’을 명시하고 있다. ILO 제135호 권고의 14(b)항에 의하면 이러한 조치에는 근로감독관의 업무를 수행하는 데 필요한 권한과 시설을 갖춘 충분한 수의 적절하게 훈련된 감독관의 고용을 포함해야 한다고 명시한다. ILO는 이와 관련하여 1947년 근로감독협약(No. 81)의 제3조(1)(a)항과 1969년 근로감독(농업)협약(No. 129)에서 임금을 포함하여 근로 조건과 관련된 법적 조항의 집행을 보장할 책임을 근로감독관에게 부여하고 있다.

많은 국가에서 최저임금법 시행은 일반적으로 특별한 지위를 가진 공무원으로 구성된 근로감독관에 의해 수행된다. 근로감독관의 지위와 기능은 일반적으로 일반 노동법, 근로감독에 관한 특별법 또는 근로기준에 관한 법률 등에 명시되어 있다. 대부분의 국가에서 이 법률은 근로감독관에게 광범위한 권한을 부여한다. 이에 따라 근로감독관은 사업장에 임검하여 모든 조사와 검사를 수행할 수 있고 노동관계법에 의해 일정기간 보관할 의무가 있는 장부 또는 문서의 제출을 요구할 수 있다(ILO, 2014).

### 가. 근로감독관

문재인 정부 출범 후 근로감독관을 증원하고 교육훈련을 강화하는 조치가 이루어졌다. 2016년 1,282명이던 근로기준 감독관은 2020년 2,290명에 이른다(고용노동백서 참조). 근로감독관을 위한 신규교육과정도 대폭 개편되어 기존 20주에서 24주로 늘었고, 교과목도 45개에서 71개로 확대되었다. 새로운 교과목에는 재무재표나 사업보고서에 대한 이해, 강제수사기법(이론과 실무), 인권감수성 등 역량개발 과목도 포함되었다.<sup>15)</sup> ILO 제81호 협약을 보면, ‘근로감독관은 국내법규에 규정된 공무원의 채용조건에 따라 특히 임무 수행에 필요한 자격을 고려하여 채용된다.’, ‘근로감독관은 임무수행을 위하여 적절한 훈련을 받는다.’고 규정한다. 제81호 협약에서 감독관의 채용 자격과 교육훈련을 강조하는 이유는 필요한 ‘자격’을 갖춘 인재를 선발하고 적절한 ‘교육’을 제공하는 것이 감독업무의 성과 향상에 가장 중요한 전략이기 때문이다(Richthofen, 2002).

[표10] 근로기준분야 근로감독관 정원 연도별 현황(단위: 명)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
정원	1,237	1,250	1,243	1,282	1,450	1,902	2,213	2,290

자료 : 「2020년 고용노동백서」

고용노동통계를 보면 2019년 기준 사업체수는 2,146,156개, 종사자수는 18,743,650명이다. 종사자수를 근로기준 감독관수 2,290명으로 나누면 근로감독관 1인당 종사자수는 8,185명이다. 일본의 경우 2018년 기준으로 근로감독관은 2,991명이고, 일본의 전체 취업자수(52,935천 명, 2014년 기준)를 감독관수로 나누면 감독관 1인당 취업자수는 17,700명 수준으로, 한국보다 2배 정도 더 많은 것으로 나타난다(이종수, 2021). 또한 최저임금 위반이 만연한 미국의 경우, WHD(임금시간국)에 1,100명의 조사관이 전국에 걸쳐 730만 개 이상의 사업장, 1억 3500만 명 이상의 노동자의 근로감독업무를 수행한다(Costa, 2019). ILO 2006년 11월 이사회 보고서를 보면, 선진국의 경우 근로감독관 1명에 노동자 1만 명 수준을 유지하는 것을 기준으로 제시하고 있다<sup>16)</sup>. 이 권고에 비추어 볼 때 한국의 근로감독관 수는 적정 수준으로 평가된다.

### 나. 근로감독관의 권한

ILO 제81호 협약 제12조 1항은 근로감독관 권한으로 “감독대상인 사업장에 주야 어느 시간이든 예고없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한”(불시감독권), “감독대상으로 인정할 만한 합

15) 매일노동뉴스 2021.10.6. 기사(근로기준분야 근로감독관 2천 명 넘었다) 참조.

16) European Parliament resolution of 14 January 2014 on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI))

당한 이유가 있는 건물에 주간에 출입할 수 있는 권한”을 부여하도록 정하고 있다. 동 협약 제12조가 규정하는 불시감독 원칙과 관련하여, 현행 근로감독관 직무규정에 따르면, 정기감독을 실시하려는 경우에 특별한 사유가 없으면 감독일 10일 전에 해당 사업장에 그 사실을 문서로 통보하도록 하고 있어서 한국은 불시감독 권한이 원칙적으로 부인되는 상황이다. 현행 근로기준법과 근로감독관 직무규정에 ‘불시감독권’ 인정에 관한 원칙적 조항조차 찾아 볼 수 없다. 다만 산업안전 근로감독관직무규정 제13조(감독의 준비) 제1항은 ‘지방관서장은 감독관이 감독을 수행하고자 할 경우 불시에 해당 사업장을 방문하여 실시하게 하여야 한다.’고 규정한다. 산업안전 근로감독관에게만 불시감독권을 인정하고 근로기준 근로감독관에게 불시감독권을 인정하지 않는 현행 감독관직무규정은 ILO 제81협약 취지에 맞게 개정될 필요가 있다. 2021년 ILO 핵심협약을 비준하는 과정에 제기되었던 ‘선입법 후비준’ 논란을 생각해 보면, 제81호 협약의 핵심적 내용인 ‘불시감독권’을 부인하는 태도를 이해하기 어렵다.

ILO 전문가위원회는 과거 여러 차례에 걸쳐 한국 정부가 사업장 감독에서 제81호 협약 제12조(불시감독 원칙)를 이행하지 않고 있다는 점을 지적했다. 특히 전문가위원회보고서는 사업장 감독 계획을 사전에 사업주에게 제공할 경우, 사업주가 법 위반 사실을 숨기거나 통상적인 노동조건을 변경하고, 목격자가 출석하지 못하게 하는 방식으로 사업장 감독을 방해할 우려가 있다고 지적했다. 따라서 전문가위원회는 한국 정부가 협약 제12조에 따라 불시감독 원칙을 근로감독관 직무규정에 반영할 것을 여러 차례 권고한 바 있다(ILO, 2015; ILO, 2012; ILO, 2011).

#### 다. 사업장 감독 물량

ILO 제81호 협약 제16조는 ‘사업장에 대한 감독은 관계 법 규정의 효과적 시행을 위하여 필요한 경우 수시로 철저하게 실시한다.’ 규정한다.

일본의 사업장 감독 건수는 2016년 169,623건, 2018년 170,192건을 기록하고 있다. 일본의 전체 사업장수를 약 4백만 개로 본다면 약 4%에 이르는 수치이고, 한국의 2019년 실적 25,415건(1.2%)과 비교하면 전체 사업장수 대비 3배 이상의 사업장 감독 실적을 올리고 있다. 일본이 연간 임금체불액 1천억 원 수준을 유지하는 반면, 한국은 연간 1조 6천억 원 수준의 임금체불액이 발생하는 배경에 사업장 감독 물량의 차이가 존재한다고 본다.

미국의 경우 2012년 기준 WHD가 특정 사업장을 감독할 확률은 0.5%에 불과했고 소매, 패스트푸드, 청소 서비스 등 가장 표적이 심한 산업에서도 해당 연도에 검사를 받을 확률은 1%에 미치지 못했다(Galvin, 2016)는 연구결과가 있다. 근로감독관에 의한 사업장 감독의 부족은 결국 최저임금과 임금체불 확대에 이어질 수밖에 없다는 점을 유념할 필요가 있다.

한국은 2019년까지 매년 25천 건 수준의 사업장에 대해 근로감독이 이루어졌지만 이마저도 2020년 발생한 코로나19를 이유로 5,740건으로 대폭 감소하였다. 한국은 충분한 근로감독관을 보유하고도, 신고사건 처리를 이유로 현장중심의 사업장 지도·감독을 사실상 포기한 것으로 보인다. 그러나 신고사건의 증가는 사업장 감독의 부족에 기인하며 이는 해외 사례에서

입증되고 있다. 앞으로 최저임금을 포함한 노동기준 확보는 ILO 제81호 협약이 정한대로 △ 충분한 감독 물량을 집행하는 것, △ 근로감독관에게 불시감독권을 보장하는 것에서 출발하면 된다. 그 과정에 구체적인 사업계획과 모니터링을 별도 노사정기구에서 논의함으로써 효율성을 개선할 수 있다.

#### 라. 정부의 기술적 지도 강화

근로감독관은 단순히 법 위반에 대한 처벌 중심의 사법경찰관 역할만 하는 것은 아니다. ILO 제81호 협약 제3조를 보면 근로감독제도의 기능으로 ‘사용자 및 근로자에게 법 규정을 준수하는 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적 정보 및 조언을 제공하는 것’, ‘현행 법 규정에 구체적으로 규정되지 아니한 흠결 또는 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 주의를 환기시키는 것’을 규정하고 있다. 전자의 기능은 사업주와 사업장 노동자를 대상으로 한 컨설턴트로서 역할이고, 후자는 사업장 지도와 감독을 통해 얻은 경험과 지식으로 법의 흠결을 발견하고 이를 중앙정부는 물론 지방자치단체 등에 정보를 제공하는 것을 의미한다.

아쉽게도 한국의 근로감독관이 이런 역할을 제대로 하고 있는지 의문이다. 첫째는 근로감독관이 아직 민간부문 사업주를 지도할 만큼 고도의 전문성을 확보하지 못했기 때문이고, 둘째는 신고사건 처리에 매몰되어 현장을 방문하지 않기 때문인데, 최저임금 위반이 많은 영세 사업장의 특성을 이해하고, 공정하고 합리적인 방법으로 사업주를 지도할 수 있는 기술개발과 교육훈련이 요구된다. 또한 지방자치단체 및 노사단체와 협력하는 방식의 노무관리 지도사업도 필요하다. 지방자치단체는 관할 지역의 영세사업장 실태를 잘 파악하고 있으므로, 지자체 및 노사단체가 협력하여 급여관리 및 노동시간 관리를 중심으로 사업장 지도 및 컨설팅을 지원할 수 있다.

### 4. 최저임금 미준수에 대한 제재

ILO 제131호 협약 제2조 1항은 최저임금을 위반하면 사용자는 적절한 처벌 또는 기타 제재를 받도록 규정하고 있고, ILO 권고 제135호 14(c)항은 최저임금과 관련된 조항의 효과적인 적용을 보장하기 위해 최저임금 위반에 대한 적절한 처벌이 각국의 조치에 포함되어야 한다는 점을 강조한다.

이에 따라 대부분의 국가에서 최저임금 관련 법률은 그 위반에 대한 처벌을 규정한다. 캐나다(앨버타)에서는 노동자가 최저임금 미만으로 일하는 것을 수락하는 경우 사용자와 노동자가 함께 범죄를 저지른 것으로 보고 금전적 제재(financial penalty) 부과할 수 있도록 법률에 규정하고 있다. 한국, 인도, 인도네시아, 멕시코 등은 법률에 따라 최저임금 조항을 준수하지 않는 사용자에 대해 벌금 및 징역형이 가능하다. 남아프리카 공화국에서는 법률에 따라 벌금이 반복 범죄 횟수에 따라 점차 증가하는 시스템이 규정되어 있다. 프랑스에서는 반복 위반



에 대해 개인은 2배, 법인은 10배의 벌금이 부과된다. 미국 정부가 밝힌 바에 의하면 최저임금법을 위반한 사용자는 벌금형에 처해지고, 반복적인 위반의 경우에는 최대 6개월의 징역형에 처해질 수 있다. 헝가리 정부 보고서에 따르면 최저임금법을 준수하지 않는 사용자는 경우에 따라 국가 보조금 신청이 제한될 수 있다. 이탈리아 정부에 따르면 노동 법원이 노동자에게 임금을 지급하도록 명령하였음에도 이를 이행하지 않는 사용자에게 대해 사회보장 기여금 면제 혜택을 받을 수 없도록 하고 있고, 최저임금 이하의 임금을 지급하는 기업을 정부 입찰에서 배제할 수 있다. 캐나다(퀘벡), 이스라엘 및 영국에서는 최저임금법 위반 사실이 주무부서 또는 근로감독부서 홈페이지에 게시된다(ILO, 2014).

뉴욕주의 임금절도방지법은 임금채불이 확인된 사용자에게 대해 지급해야 할 임금의 100%에 해당하는 손해배상액을 규정한다. 또 최저임금 및 초과근무 수당 미지급에 대한 형사처벌이 크게 강화되었으며 첫 번째 위반에 대해 최대 \$20,000의 벌금과 최대 1년의 징역형에 처할 수 있다. 두 번째 위반에 대해 동일한 처벌이 가해질 수 있고 중범죄로 간주된다(Shyer, 2010).

Galvin(2016)의 연구에 따르면 주에서 임금절도에 대해 강력한 처벌, 특히 임금절도 피해자에게 도난당한 임금 가치의 3배를 보상하는 “3배 손해배상” 법령을 제정하면 억제 효과가 있음이 밝혀졌다. 그는 50개 주 전체와 컬럼비아 특별구의 벌칙 제도를 체계적으로 측정하고 다양한 실증적 테스트를 수행한 결과, 주법이 강화될수록 최저임금 위반 발생률이 낮아지는 것과 통계적으로 유의미한 관련이 있음을 발견했다. 더욱이 지난 10년 동안 많은 주에서 성공적으로 제정된 많은 임금절도법들 중에서 징벌적 손해배상금을 높게 설정한 주에서 최저임금 위반 건수가 가장 크게 감소한 것으로 나타났다(Galvin, 2016).

한국은 사용자가 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 경우 또는 근로기준법상 임금채불에 해당하는 경우, 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 정하고 있어서 일본보다 처벌수준이 높게 설정되어 있다. 그러나 한국에서 임금채불 수준이 여타 OECD국가에 비해 매우 높고, 형법상 절도죄의 형량이 6년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다는 점을 고려할 때, 형사처벌 수준을 상향하는 것도 검토할 수 있다. 다만, 영세사업장에서 최저임금 위반이 많이 발생하는 현실에서 형사처벌만으로 해결하기 어렵다고 본다. 형사처벌과 함께 행정벌(과태료 등), 민사적 손해배상 등 최저임금 위반에 따른 비용을 높이고 동시에 사업장 감독 물량을 획기적으로 높여서 적발 확률을 높이고 사업주들의 경각심을 높이는 방안이 종합적으로 고려되어야 한다.

특히 한국은 위 Galvin(2016)이 제시한 것처럼 징벌적 손해배상제도(3배) 도입을 검토할 필요가 있다. 국회에 제출된 이수진의원의 근로기준법개정법률안(의안번호 12452)을 보면 상습적인 임금채불의 경우 2배 이내의 손해배상을 정하고 있다.

국가인권위원회는 2013년 5월 9일 고용노동부장관과 기획재정부장관에게, 최저임금법을 위반한 업체에 대해 고용정보서비스(워크넷) 이용을 일정 기간 제한하거나 고용보험의 고용지원금 지급을 일정 기간 유예 또는 공공분야 용역 입찰 시 감점을 부여하는 등 최저임금법 준

수을 제고방안을 도입할 것을 권고하기로 결정한 바 있다. 현재 사업주가 고용지원금을 받으려면 임금체불 사실이 없어야 한다. 고용지원금을 받으려는 기업들이 임금체불이 발생하지 않도록 관리에 나서면서 2020년 코로나19 상황에도 임금체불액이 8.1% 감소한 바 있다.

## 5. 노동자가 체불 임금을 회수할 권리

ILO 제135호 권고 14(d)항에 따르면, 국가는 최저임금과 관련된 모든 조항의 효과적인 적용을 보장하기 위한 조치로 △노동자가 최저임금 조항에 따라 자신의 권리를 효과적으로 행사할 수 있도록 하는 기타 적절한 수단(미지급 임금에 해당하는 금액을 회수할 수 있는 권리 포함)을 마련해야 한다. ILO는 1992년 최저임금과 관련하여 사용자가 지급하지 않은 금액을 노동자가 회복할 수 있도록 하는 조치가 제재의 부과와 함께 수반되지 않는다면 노동자 보호는 효과적이지 않을 것이라고 밝힌 바 있다. 많은 국가에서 법률에 따라 노동자는 최저임금을 위반하여 급여를 받지 못한 경우, 법원 등을 통해 미지급 임금을 회수할 권리가 보장된다(ILO, 2014).

한국은 고용노동부 신고사건, 무료 법률구조(민사소송), 체당금(대지급금) 제도를 통해 체불 피해 노동자의 권리를 보장하고 있다. 체불 임금 보전을 위한 정부의 지원에도 불구하고, 피해 노동자가 체불 임금 전부를 받아내기까지 상당한 시간과 노력이 요구된다. 2020년 기준 신고사건의 평균 처리일수는 44일에 이르고, 체당금(대지급금)을 받기 위해 추가적인 절차가 필요하다. 간이대지급금(소액체당금)은 정부가 2개월 이내로 단축하기로 하였지만, 도산대지급금(일반 체당금)의 경우는 여전히 상당한 기간이 소요되고 있다. 따라서 고용노동부 신고사건의 처리기한을 단축하는 한편, 대지급금 제도의 절차를 간소화하여 공인노무사 등 대리인 도움 없이 단기간에 체불임금을 받을 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있다.

## 6. 사용자와 노동자 단체의 역할

ILO 제135호 권고 14(e)항에 따르면 노동자를 사용자의 권리남용(abuses)으로부터 보호하기 위한 노력으로 사용자 및 노동자 단체가 연대·협력하는 것이 중요하다는 점을 밝히고 있다. 노사 단체는 종종 조합원(회원사)에게 정보와 조언을 제공하는데, 노동자의 권리를 보호하기 위한 일반적인 조치라 할 수 있다.

미국 정부 보고서에 따르면 임금시간국(WHD)은 최저임금에 대한 정보를 공유하고 법률 적용을 촉진하기 위해 노동자 및 사용자 단체, 시민·사회단체와 협력한다. 인도네시아 정부는 노동자 및 사용자 단체가 구성원(회원사) 간의 최저임금 정보를 알리는 역할을 하고 있다. 러시아 연방, 불가리아, 폴란드 등 일부 국가에서는 노동조합이 근로감독 기능을 수행하기도 한다.

사용자단체도 회원사들에게 최저임금 정보를 제공하는 중요한 역할을 수행한다. 핀란드에서 단체협약에 참여한 사용자단체와 사용자들은 이를 준수하여야 하고 특히 사용자 조직은 그 회원사들에게 협약 준수여부를 모니터링하여야 하고 그 결과에 따라 벌금이 부과될 수 있다.

캐나다(퀘벡)에서 노동법 준수를 모니터링하는 기능을 노동기준위원회(Labour Standards Commission)가 수행하며, 노동기준위원회는 미조직 노동자, 대기업 사용자, 중소기업 사용자를 포함하여 다양한 그룹을 대표하도록 구성되며 노동자와 사용자 동수로 구성되고 있다. 호주에서는 사용자가 최저임금을 준수하지 않는 경우 노동자, 노동자 단체, 사용자단체 또는 근로감독관이 관할 법원에 청구할 수 있다(ILO, 2014).

특수형태근로종사자와 같은 비전형적 고용형태가 확대되면서 전통적인 노동조합이 아닌 다양한 노동단체 중요성이 커지고 있다. 이런 노동단체에는 Restaurant Opportunities Centers United, National Day Laborer Organizing Network와 같은 “노동자 센터”와 주 전역에 퍼져 있는 약 200개의 소규모 커뮤니티 기반 센터가 포함된다. 전국택시노동자연맹(National Taxi Workers' Alliance) 및 전국 가사노동자연맹(National Domestic Workers' Alliance)과 같은 “노동자 동맹”, OUR Walmart와 같은 “노동자 협회”, 워킹 아메리카(Working America)와 같이 공식적으로 노조에 가입된 “준회원” 그룹 등이 포함된다(Galvin, 2016; Kim, 2021).

### 가. 청원형 근로감독

한국에서 노사단체와 협력에서 주목할 점은 청원형 근로감독제도이다. 노동자 개인이 최저임금위반 또는 임금체불을 지방관서에 신고할 경우 익명성이 보장되기 어렵고 보복에 대한 두려움 등으로 최저임금 위반 사업장이 근로감독관의 조사대상이 되는데 어려움이 있다. 노동조합 등 노동단체 또는 사용자단체가 피해 노동자를 대리하여 근로감독을 청원한다면, 최저임금 피해를 최소화할 수 있다.

고용노동부의 2021년 「청원형 근로감독 운영지침」에 따르면, 근로감독 청원은 개인(감독 청원 대상 사업장에 재직 중인 근로자, 퇴직한 근로자, 재직 중이거나 퇴직한 근로자의 직계존비속, 형제자매, 배우자) 또는 단체(감독 청원 대상 사업장에 조직된 노동조합, 해당 노동조합이 가입되어 있는 연합단체, 총연합단체 포함, 시민단체)가 청원할 수 있다. 고용노동부가 이전에 비해 청원권자 범위를 확대한 것이지만, 여전히 청원권 행사에 제한이 많다. 예컨대 ‘개인’의 경우 피해 노동자의 친구가 청원권자에 포함될 수 없고, ‘단체’의 경우 해당 사업장을 조직하지 않은 노동조합이 청원할 수 없도록 한 것은 청원제도 취지에 비추어 수긍하기 어렵다.

청원 방법에 있어서도 운영지침에 첨부된 청원서 서식을 이용하도록 하고 있으나, 정작 고용노동부 홈페이지에서 ‘청원형 근로감독 운영지침’을 검색하면 나타나지 않는다. 즉 동 운영지침은 아직까지 대중에게 공개되지 않은 자료인 것이다. 청원인이 서식을 작성하여 고용노동부에 접수하더라도 내용이 구체적이지 않다면 지방관서는 보완을 요청한 후, 보완이 이루어지지 않으면 종결처리할 수 있다. 또 보완이 이루어진 경우, 처리 담당부서는 청원내용의 구체성, 피해규모, 다른 구제절차 유무 등을 종합적으로 고려하여 청원 수리 여부를 결정하기 때문에 실제 청원이 근로감독으로 이어질 가능성은 높지 않을 것으로 보인다.

따라서 청원형 근로감독을 청원할 수 있는 자의 범위를 확대하는 한편, 관련 운영지침을 공개하고 청원심사가 투명하고 공정하게 이루어지도록 제도를 개선할 필요가 있다.

#### 나. 최저임금 집행을 위한 기능

최저임금위원회는 최저임금을 결정하는 기능만을 수행하고 있으며, 최저임금의 집행상황을 모니터링하고 대책을 마련하는 기능을 수행하지 못하고 있다. 현재 최저임금 적용 현황에 대한 모니터링, 최저임금 집행계획 수립 등은 고용노동부에서 담당하고 있으나, 노사정 3자 협의체 방식을 취하지 않는다. 보다 효율적인 모니터링 및 집행계획 기능 향상을 위해 중앙정부 및 지방자치단체에 최저임금 모니터링과 집행계획 수립을 위한 노사정기구 설치를 검토할 필요가 있다. 이 기구에서 중앙차원 또는 지역에 적합한 최저임금 홍보방안, 실태조사, 사업장지도와 감독계획 등을 수립하고 협력할 수 있을 것이다.

### 7. 피해 노동자의 보호

ILO 제135호 권고 14(f)는 최저임금 조항의 효과적인 적용을 보장하기 위한 조치로 피해자를 적절하게 보호하는 것을 포함해야 한다고 규정한다. 호주, 캐나다 및 미국을 포함한 많은 국가에서는 사용자를 상대로 신고한 것을 이유로 해고 또는 차별을 받지 않도록 보호하는 보복 금지법을 시행하고 있다. 이스라엘, 일본, 필리핀과 같은 일부 국가에서는 사용자가 최저임금에 대한 권리를 행사한 노동자를 위협하거나 불리하게 대우하는 것을 금지하고 있다(ILO, 2014).

뉴욕주의 임금절도방지법에 따르면, 임금체불(절도)에 대해 신고하는 노동자를 보복하는 행위를 금지하며, 특히 노동자의 신고로 실제 위반 사항이 발견된 경우뿐 아니라 합리적이고 성실하게 제기된 경우까지 보호한다. 또 노동자가 고충을 신고한 것으로 잘못 알고 사용자가 보복한 경우에도 적용된다(Shyer, 2010).

Bernhardt et al.(2009)에 따르면, 많은 노동자들이 사용자의 보복을 두려워하여 임금체불 등에 제대로 대응하지 못한다고 한다. 조사대상 노동자의 20%는 위험한 노동 조건이나 최저임금을 받지 못하는 등 심각한 문제를 겪었음에도 불구하고 지난 12개월 동안 사용자에게 이의를 제기하지 않은 것으로 나타났다. 이들 중 절반은 해고와 실직이 두려웠고 10%는 근무 시간이나 임금이 삭감될까 두려웠고, 36%는 효과가 없을 것이라고 생각했다.

한국의 근로기준법 제104조에 의하면 법 위반 사실을 근로감독관에게 통보할 수 있고, 사용자가 이를 이유로 노동자에게 해고 등 불리한 처우를 한 경우 2년 이하 징역 또는 2천만 원 이하 벌금에 처할 수 있다. 그러나 최저임금법에는 이와 동일한 조항이 마련되어 있지 않으며 개선이 필요하다.

## 8. 소결

이 글에서 ILO 제131호 협약 제1조1항 및 제135호 권고 제14항에 근거하여 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 대책으로 7개 사항을 살펴보았다. 우선 법제도 측면에서 최저임금법상 최저임금 적용범위를 확대하고, 최저임금을 알릴 책임을 사용자뿐 아니라 정부(지자체 포함)에 부여하며, 근로계약서와 급여명세서 등에 최저임금이 포함되도록 하고, 위반에 따른 비용을 높이도록 행정벌과 손해배상제도를 도입하는 등 법령 개정이 필요하다. 둘째 위반 사업장에 대한 점검과 처벌 및 지도를 담당하는 근로감독관에 대해 충분한 교육훈련이 필요할 뿐 아니라 불시감독권 등 충분한 권한을 보장하고, 사업장 감독 물량을 충분하게 확보하는 정책적 노력이 필요하다. 셋째 사후적 구제방안으로 최저임금 신고사건과 대지급금 신청사건에 대한 처리기간을 단축하고 절차를 간소화해야 하며, 최저임금 위반을 신고한 노동자에 대한 보호를 위해 최저임금법 개정이 필요하다. 마지막으로 노동단체와 사용자단체가 역할을 할 수 있도록 청원형 근로감독제도에 대한 개선이 필요하며, 보다 효율적인 모니터링 및 집행계획 기능 향상을 위해 중앙정부 및 지방자치단체에 최저임금 모니터링과 집행계획 수립을 위한 노사정기구 설치를 제안하였다.

[표11] 최저임금 위반 사업장 감소를 위한 대책

구분	문제점	대책
1. 최저임금 적용범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인 노동자에 대한 최저임금 적용제의 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 노동자에게 최저임금 적용을 명시하는 한편, 장애인 고용 촉진을 위해 정부가 사용자를 지원하는 방향으로 개선</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>가사근로자법에서 가사서비스 제공기관에 고용된 가사노동자의 최저임금법 적용을 인정하기로 하였으나, 사각지대가 많음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가사노동자에 대한 최저임금법의 적용과 이에 대한 관리감독 강화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>수습기간에 최저임금의 10%를 감액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>최저임금이 인하의 대상이 되지 않는다고 정한 제131호 협약 제2조 위반으로 볼 수 있으며 개선될 필요</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동자를 특수형태근로종사자로 잘못 분류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국식 ABC테스트 기준을 근로감독에서 활용하여 근로기준법 및 최저임금법 위반을 적발할 수 있도록 개선</li> <li>노동위원회에서 근로자지위를 확인반도록 하는 등의 제도 개선 필요</li> </ul>
2. 최저임금을 알릴 책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부가 노동자에 대해 최저임금을 알릴 책임에 대해 직접적으로 규정하지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ILO 제135호 권고에 따라 국가와 지방자치단체가 노동자에게 최저임금 정보를 제공할 책임을 부담하도록 최저임금법을 개정</li> <li>근로기준법 제17조(근로조건의 명시)에서 근로계약서에 명시할 사항에 '최저임금'을 포함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로기준법시행령 제27조의2(임금명세서의 기재사항)에 최저임금 위반여부를 판단할 수 있는 정보가 포함되어 있지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사용자가 매월 노동자에게 교부하는 급여명세서에서 최저임금 산입범위, 시간급으로 산정한 금액을 제시하도록 근로기준법시행령 제27조의2 개정</li> </ul>

구분	문제점	대책
3. 최저임금 집행에 책임을 지는 감독 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO 제81호 협약이 규정하는 불시감독권한이 법령과 근로감독관집무규정에 명시되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로기준법 및 근로감독관집무규정에 불시감독권 규정</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업장 감독 물량이 일본의 3분의1 수준이고 임금체불액은 천문학적 수준으로 많음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ILO 제81호 협약이 정한대로 충분한 감독 물량을 집행</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로감독관의 전문성 부족, 신고사건처리에 매물 등 이유로 기술적 지도역량과 실적이 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로감독관이 사업주를 지도할 수 있는 기술개발과 교육훈련 필요</li> <li>• 지방자치단체 및 노사단체와 협력하는 방식의 노무관리 지도사업 필요</li> </ul>
4. 최저임금 미준수에 대한 제재	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금 위반에 대한 형사처벌 낮지 않지만 임금체불수준이 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 형사처벌 뿐 아니라 행정벌, 민사적 손해배상 등 제재방안 필요</li> <li>• 사업장 감독 물량을 획기적으로 높여서 적발 확률을 높이고 사업주들의 경각심을 높이는 방안 필요</li> </ul>
5. 노동자가 체불임금을 회수할 권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 피해 노동자가 체불임금 전부를 받아내기까지 상당한 시간과 노력이 요구됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용노동부 신고사건의 처리기한을 단축하는 한편, 대지급금제도의 절차를 간소화하여 피해구제에 소요되는 비용을 줄이도록 개선 필요</li> </ul>
6. 사용자와 노동자 단체의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청원형 근로감독에서 청원권자 범위에 제한이 있음</li> <li>• 청원형 근로감독이 적극적으로 운영되지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청원형 근로감독의 청원권자 범위를 확대하고, 청원형 근로감독 운영지침을 공개하여 투명하고 적극적으로 운영</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금 적용 현황에 대한 모니터링, 최저임금 집행계획 수립 등은 고용노동부에서 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보다 효율적인 모니터링 및 집행계획 기능 향상을 위해 중앙정부 및 지방자치단체에 최저임금 모니터링과 집행계획 수립을 위한 노사정기구 설치</li> </ul>
7. 피해 노동자의 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금법에서 최저임금 위반을 신고한 근로자에 대한 보복을 금지하는 규정이 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금법에 보복금지 조항을 추가</li> </ul>

## 참고문헌

- 고용노동부(2020), 「2019 전국노동조합 조직현황」.
- 고용노동부(2021), 「고용노동백서」.
- 국미애(2021), “플랫폼 가사노동 실태 및 정책과제”, 「국제 가사노동자의 날 기념 정책토론회 자료집」.
- 김린 외(2018), 「체불행정 혁신을 위한 법제정비 방안」, 고용노동부.
- 김영민·정지운(2020), “최저임금이 산업별 임금과 근로시간에 미치는 영향”, 「한국경제연구」 38(4), pp.95-119.
- 나원준(2019), “독일에서 법정 최저 임금 도입의 영향과 시사점”, 「사회경제평론」제58호, pp.133-164.
- 오상봉(2016), “최저임금 미준수: 현황, 제도, 개선방안”, 「월간 노동리뷰」(2016년1월호), pp.51-56.
- 이승길(2018), “최저임금 준수율의 제고를 위한 소고”, 「사회법연구」(제34호), pp. 299-336.
- 이종수(2021), “임금체불 해소를 위한 근로감독제도 개선방안”, 「KLSI 이슈페이퍼」 제147호 (2021-06호), 한국노동사회연구소.
- 일본 후생노동성(2018), 「노동기준감독연보」.
- 전세구·유명식(2018), “과학적 통계분석에 기초한 최저임금 위반 사업장 특성에 대한 연구”, 「한국통신학회 학술대회논문집」(2018.1.). pp.615-616.
- 최저임금위원회(2020), 「주요 국가의 최저임금제도」.
- 한국경영자총협회(2021), 「최저임금 미만을 분석결과 및 시사점」.
- Ashenfelter, Orley & Smith, Robert S.(1979), "Compliance with the Minimum Wage Law", *Journal of Political Economy*, Vol.87. No.2, pp.333-50.
- Bernhardt, A., Ruth Milkman, Nik Theodore, Douglas Heckathorn, Mirabai Auer, James DeFilippis, Ana Luz Gonzalez, Victor Narro, Jason Perelshteyn, Diana Polson, and Michael Spiller(2009), *Broken Laws, Unprotected Workers: Violations of Employment and Labor Laws in America's Cities*. Center for Urban Economic Development, National Employment Law Project, and UCLA Institute for Research on Labor and Employment.
- Bobo, K.(2008), *Wage Theft in America: Why Millions of Americans Are Not Getting Paid - And What We Can Do about It*. New York: New Press.

- Croucher, Richard and White, Geoff(2007), "Enforcing a National Minimum Wage : The British case, Policy Studies", Vol.28, No.28, pp.145-161.
- Cooper, D. & Kroeger, T.(2017), Employers Steal Billions from Workers' Paychecks Each Year, Economic Policy Institute.
- Costa, D.(2019), Immigration Enforcement Is Funded at a Much Higher Rate Than Labour Standards Enforcement - And the Gap Is Widening (Working Economics Blog).
- DiLorenzo, Louis P.1 HR Specialist: New York Employment Law. Feb2011, Vol.6, Issue 2, p.6-6.
- Galvin, Daniel(2016), "Deterring Wage Theft: Alt-Labor, State Politics, and the Policy Determinants of Minimum Wage Compliance.", Perspectives on Politics, Vol.14, No.2, pp.324-350.
- ILO(2014), Minimum wage systems, Geneva, ILO.
- ILO(2011), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labor Conference, 100th Session, Geneva: International Labor Office.
- ILO(2012), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labor Conference, 101th Session, Geneva: International Labor Office.
- ILO(2015), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labor Conference, 104th Session, Geneva: International Labor Office.
- Kim, J. Jeonghee(2021), "Violations of the U.S. Minimum Wage Laws A Method of Wage Theft", JOURNAL OF ECONOMIC ISSUES, Vol.LV, No.4, pp.977-998.
- Kim, J. J. & Allmang, S.(2021), "Wage theft in the United States: Towards new research agendas", The Economic and Labour Relations Review, Vol.32, No.4, pp.534-551.
- Lee, J. and Smith, A.(2019), "Regulating wage theft", Washington Law Review, Vol.94(2), pp.759-822.
- New N.Y. 'wage theft' law imposes stiff penalties on employers.
- Peters, J.(2008), "Labour market deregulation and the decline of labour power in North America and Western Europe", Policy and Society, Vol.27(1), pp.83-98.
- Richthofen, von W.(2002), Labor Inspection : A guide to the profession, Geneva, International Labor Office.



- Shyer, John D.(2010), "Changes to New York State's Employment Law: The Wage Theft Prevention Act", Client Alert(Number 1116), pp.1-4.
- Weil, David(2005), "Public Enforcement/Private Monitoring: Evaluating a New Approach to Regulating the Minimum Wage" ILR Review, Vol.58(2), pp.238-57.
- Weil, David(2018), "Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change", Journal of Industrial Relations, Vol.60(3), pp.437-460.
- Weil, David and Pyles, Amanda(2005), "Why Complain—Complaints, Compliance, and the Problem of Enforcement in the US Workplace", Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol.27(59).
- Zwick, A.(2018), "Welcome to the gig economy: neoliberal industrial relations and the case of Uber", GeoJournal, Vol.83(4), pp.679-691.