

| 사회적 대화 논단 2주제 |

최저임금 인상을 둘러싼 갈등과 사회적 대화

김남근 변호사

- 고려대학교 법학전문대학원 겸임교수
- “민주사회를 위한 변호사 모임(민변)” 부회장
- 경제민주화네트워크 정책위원장



최저임금 인상과 사회적 갈등

최저임금 인상에 민감한 사업군은 대부분 자영업자들과 영세제조업체들이다. 최저임금 인상분이 2018년 16%에 이어 2019년 10%를 넘으니, 특히 자영업자들이 지킬 수 없는 최저임금 인상을 강요한다며 강력한 투쟁을 예고하고 있다. 일부 보수언론들은 최저임금 인상이 과도하여 영세자영업자들의 폐업이 늘고, 고용축소로 저임금 근로자의 일자리가 줄어들었다며 정부의 실정을 공격하고 있다. 이러한 비판의 내용 중에는 정부 정책으로 인해 영세상공인과 근로자 모두가 힘들게 되었다며 은근히 ‘을’들 간의 갈등을 부추기는 측면도 있다. 정부도 최저임금 인상이 위와 같이 영세중소기업과 자영업자들의 경영상 고통을 심화시키고 고용을 악화시킨다는 비판이 계속되면서, 임대료 인상억제, 신용카드 수수료 인하 등 중소기업들을 위한 여러 대책을 제시하고 있다. 하지만 급속하게 최저임금 인상 정책이 추진되는 반면, 위와 같은 중소기업 지원정책의 추진은 지지부진하니 중소기업인들의 불만이 고조되고 있다. 최저임금위원회가 2019년 최저임금 인상분을 최종 심의하기 전에 중소기업 지원대책이 작동

되었다면 하는 아쉬움이 있다. 최저임금 인상에 따른 영세중소기업이나 자영업자들의 퇴출 등의 구조조정은 불가피하다거나 일부 재정지원 등으로 달래면 어떻게 해결될 수 있지 않을까 하는 안이한 판단도 있었던 것이 아닌가 생각된다.

최저임금 인상 부담을 분담하기 위한 사회적 교섭구조 필요성

지속적인 최저임금 인상이 가능하려면 최저임금 인상을 통해 내수경제를 활성화시켜 영세 중소기업이나 자영업자들에게도 그 긍정적 효과가 미치게 될 것이라는 희망의 비전 제시뿐만 아니라, 최저임금 인상에 따른 부담을 중소기업이나 자영업자들의 저임금 의존 사업구조의 원인을 제공하고 있는 대기업들도 분담하도록 시스템의 구조화도 필요하다. 1975년 “중소기업 계열화 촉진에 관한 법률” 등과 같은 산업합리화 조치는 수출대기업을 중심으로 중소기업들이 수직계열화 할 것을 촉진하였고, 그 결과 대부분의 하청협력 중소기업들은 대기업에 대한 종속성이 강화되었다. 자동차는 2014년 기준으로 부품업체 매출에서 차지하는 현대기아차의 비중이 79.9%를 차지하고 있다. 이러한 전속적 거래구조에서는 원청 대기업과 하청 중소기업이 대등한 교섭을 통하여 납품대금을 결정하는 것이 아니라, 원청 대기업이 하청 중소기업의 원가구조를 파악하여 일방적으로 납품대금을 통보하는 방식으로 납품대금이 결정되고 있다. 원청 대기업이 하청 중소기업의 원가구조를 파악하는 내용에는 “노무비임률”과 같은 하청노동자의 임금수준도 포함되어 있어, 하청노동자의 임금을 사실상 원청 대기업이 납품대금 통제를 통하여 결정하고 있는 셈이다. 이렇게 대기업 본사가 거래상대방의 원가구조를 파악하여 최소한의 이윤만을 보장하려는 사업방식은 편의점거래에서 볼 수 있듯이 프랜차이즈 본사와 프랜차이즈 가맹점주, 대형유통점과 납품업체나 입점업체 사이의 관계에서도 나타난다. 결국 지속적인 최저임금 인상을 통한 저임금 구조를 타개하기 위해서는 저임금구조 고착화에 책임이 있는 대기업도 최저임금 인상에 따른 그 부담을 나누는 시스템이 마련되어야 한다. 서구의 임금주도성장이 한국에서는 소득주도성장으로 변형되어 추진되는 이유도 대기업과 중소기업·소상공인 사이의 격차가 커서 이러한 중소기업·소상공인의 소득을 높이는 공정경제 정책이 같이 추진되어야 중소기업과 소상공인에 고용된 노동자들의 임금을 높이는 정책도 가능하다고 보았기 때문이다. 최저임금 인상과 중소기업·소상공인의 소득을 높이기 위해서는 대기업 본사가 일방적으로 정해 온 납품대금, 가맹수수료, 물류비용 등을 대등한 상생교섭을 통하여 정하

는 시스템이 필요하다.

최저임금 인상에 따른 납품대금 조정제도

최저임금 인상에 따른 부담을 대기업이 함께 부담하도록 하는 대표적인 교섭구조는 “하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 “하도급법”)” 제16조의 2에 있는 납품대금 조정제도이다. 그동안 불공정 관행이나 제도적 한계 등으로 인해 납품단가에 최저임금 인상액 등이 제대로 반영되지 못하고 있었다. 예를 들면, 최저임금 인상률은 (2014) 7.2% → (2015) 7.1% → (2016) 8.1% → (2017) 7.2% → (2018) 16.4%로 인상되었는데, 중소기업의 평균 노임 인상률은 (2014) 1.6% → (2016) 2.6% → (2017) 2.9% → (2018) 4.8%로 최저임금상률에 훨씬 못 미치고 있다. 하도급상의 납품대금 조정제도는 종전에 원재료 가격변동이 있을 경우 납품대금을 조정할 수 있도록 한 제도인데, 2018년 1월 법 개정으로 저임금인상으로 인한 인건비 변동에 대해서도 하도급대금 조정을 할 수 있게 되었다. 인건비가 하도급 계약금액의 10% 이상을 차지하고 최저임금이 7%이상 인상되는 경우 개별 중소기업이나 중소기업단체가 납품대금의 조정을 신청할 수 있다. 그러나 납품대금 조정제도는 납품대금 조정신청을 하였다가 대기업의 납품계약 단절 등의 보복조치를 우려한 중소기업의 회피로 사실상 작동되지 못하고 있었다. 하도급법상의 납품대금 조정제도가 활성화되기 위해서는 공정거래위원회가 납품대금 조정신청에 따른 보복행위에 대해서는 철저한 조사와 검찰고발 등 제재조치를 하겠다는 의지를 보여야 한다. 고용노동부도 원청 대기업이 하도급대금을 결정하면서 인건비를 최저임금 이하로 책정하도록 한 경우 연대책임을 부담하도록 행정조치를 해야 한다. 최저임금법 제6조 제7항은 “도급으로 사업을 행하는 경우 도급이 책임져야 할 사유로 수급인이 근로자에게 최저임금에 미치지 못하는 임금을 지급한 경우 도급인은 수급인과 연대하여 책임을 진다”고 규정하고 있다.

대기업의 상생방안을 교섭구조화

2018. 4. 6. 각 재벌그룹별로 최저임금 인상에 따른 대중소기업 상생방안 발표가 있었다. 삼성그룹, 현대자동차그룹 등 11개 그룹은 대부분 1차 협력사가 2차 협력사의 최저임금 인상

이나 현금 지급비율 상향 등 거래조건 개선을 위해 기금을 조성하여 무이자나 저리 대출을 하는 예년의 상생방안을 내놓고 있다. 직접 최저임금 인상에 따른 보전을 위해 총액규모의 기금을 출연한 경우도 있다. 네이버는 처음으로 하청업체 노동자의 최저임금 대비 110%의 임금 목표를 설정하고 그러한 목표를 달성할 수 있도록 1차 협력사와 하도급대금을 정하는 상생방안을 보여주었다. CJ제일제당 그룹은 협력업체 노동자들의 장기근속 지원 상생방안을 내놓았다. 재벌 대기업은 1차 협력사들로 하여금 2차 협력사 노동자의 최저임금 인상을 위해 납품대금을 조정해 주도록 하고 있는데, 이를 담보하는 방법이 구체적으로 없는 경우가 많다. 네이버는 2차 협력사에게 정해진 목표의 대금지급을 하였다는 확인서를 제출해야만 중도금과 잔금을 지급하는 방안을 제시하였다. 이 경우에도 실제로 목표한 대금지급 없이 2차 협력사를 압박하여 확인서를 받았는지에 대한 조사가 병행되어야 한다. 2018. 1. 6. 발표된 표준하도급계약서는 원도급 업체가 지원받은 금액을 일정비율에 비례하여 2차 하도급업체에 지급하도록 하고, 2,3차 협력업체들이 적극적으로 납품대금 조정신청을 하도록 하고 있다. 표준하도급계약을 보급하여 2,3차 협력사들이 1차 협력사와 최저임금 인상에 따른 납품대금 조정을 신청하도록 하고 재벌대기업 본사들이 1차 협력사와 2,3차 협력사의 교섭을 중재하거나 지원하는 교섭방식이 현실적으로 적절한 방식이다. 재벌대기업 본사들은 1차 협력사들에 대한 부당 경영간섭이 될 수 있다는 핑계로 이러한 역할을 회피해 왔는데, 2018. 7. 개정된 “하도급거래 공정화지침”은 1차 협력사로 하여금 2차 이하 협력사와 표준하도급계약을 사용해 계약을 체결하도록 독려하는 행위, 공정거래협약을 체결하도록 하는 행위, 1차 협력사 노동자들의 근로조건 개선을 위한 비용을 지원하고, 그 지원범위 내에서 2차 이하 협력사에게 동일한 지원을 하도록 독려하는 행위는 불공정행위로 보지 않는다고 명시하였다. 재벌대기업들이 1차 협력사와 2,3차 협력사 사이에서 최저임금인상에 따른 납품대금조정 교섭을 활성화 할 수 있도록 적극적인 역할이 부여되고 있다.

최저임금 인상부담의 분담교섭 구조의 확대

하도급법 제16조의 2도 납품대금 조정신청자를 하도급수급자뿐만 아니라 중소기업협동조합법 제3조 제1항 제1호 또는 제2호의 중소기업협동조합으로 규정하고 있다. 수천 개에 달하는 중소기업 협동조합 또는 단체들 중 최저임금 인상에 따른 인건비 부담을 납품대금에 반영

하기 위한 납품대금 조정신청을 해야 할 필요성이 큰 영세중소기업을 회원대상으로 하고 있는 협동조합이 상당수 있을 것으로 보이나, 이러한 영세중소기업을 회원대상으로 해야 하는 협동조합일수록 조합 운영이나 회원과의 소통이 잘되지 않고 납품대금 조정신청과 같은 신청실무 교육이나 상담 등을 운영하기 어려울 것으로 보인다. 또한 거래상 우월한 지위에 있는 원사업자와 하도급사업자 사이의 하도급거래에서뿐만 아니라 상생협력을 기본으로 하는 상생법상의 수탁기업협의회도 납품대금 조정을 할 수 있도록 “상생법”에도 하도급법 제16조의 2와 같은 제도를 도입할 필요가 있다. 2018년 2월 기준으로 대기업 본사와 1차 협력사 간 수탁기업협의회는 160개, 1차 협력사와 2,3차 협력사 간 수탁협의회는 300개, 수탁기업협의회 소속사는 약 1만 개에 달하는 것으로 알려져 있다. 또한 이러한 최저임금 인상에 따른 부담을 대기업 본사가 분담하는 교섭의 필요성은 백화점, 대형마트 등 대형유통점과 납품업체 사이, 프랜차이즈 본사와 프랜차이즈 가맹점 사이에서도 요구되고 있다. 2018. 1. 개정된 대형유통점과 납품업체 사이의 표준납품계약서에는 최저임금 인상 등으로 인해 공급 원가가 상승하는 경우, 납품업체가 대형유통업체에 대해 납품가격을 증액해 달라고 요청할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 2017. 12. 개정된 표준가맹점계약서도 최저임금 인상에 따른 부담을 분담하기 위하여 가맹점주단체가 가맹수수료 인하 등의 협상을 할 수 있는 권리를 부여하고 있다.

중소상공인단체의 공동행위 활성화 정책이 필요

문제는 이러한 교섭구조가 부여되어 있어도 보복조치를 두려워하는 가맹점주단체나 납품업체들이 교섭신청을 하기 어렵다는 것이다. 대등한 교섭구조가 만들어지려면 중소기업들이 개별 기업 단위로 교섭하는 것이 아니라, 단체를 구성하여 단체교섭을 할 수 있도록 해야 한다. 독일이나 일본 등 중소기업 강국처럼 중소기업단체가 거래조건 개선이나 경쟁력 강화를 위한 공동행위는 담합행위에서 제외하여 이러한 중소기업단체가 대기업들에게 공동교섭, 공동브랜드 사용, 필요하면 공동가격 정책을 추진하는 등 공동행동을 활성화 할 수 있도록 해야 한다. 우리 공정거래법 제19조도 공정거래위원회의 인가를 받으면 중소기업단체들이 납품대금 공동교섭을 할 수 있으나, 공정위가 이러한 인가를 한 예는 한 건도 없었다. 과거 이러한 인가제도를 운영한 나라는 일본이 있었고, 우리가 일본제도를 직수입한 것이나 지금은 일본도 독일 경쟁제한방지법과 마찬가지로 인가제도가 아니라 중소기업단체의 거래조건 개선

등을 위한 공동행위는 담합행위의 예외로 하고 있다. 4차 산업혁명에서 중소기업이 주도적 역할을 하기 위해서도 공동기술개발, 공동투자, 공동교섭, 공동브랜드가격 등 다양한 중소기업 단체들의 공동행위가 이루어져야 한다. 중소기업인들의 단체를 불온시(?)하던 과거 권위주의 정권시대의 시각에서 벗어나, 중소기업단체들과 대기업들의 다양한 교섭을 활성화 하고, 더 나아가 중소벤처기업부나 지방자치단체, 공정거래위원회 등이 가맹점주단체, 하도급기업단체, 대형유통점 납품업체단체 등 중소기업단체를 육성하고 지원하는 정책을 추진해야 한다.