

KLSI

ISSUE PAPER

제 147호
2021-06호
(2021.4.28)

www.ksli.org

임금체불 해소를 위한 근로감독제도 개선방안

이종수 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

[목차]

- I. 임금체불 현황과 원인
- II. 신고사건 처리 및 근로감독 현황
- III. 정부의 임금체불 사전예방 대책
- IV. 근로감독 제도 현황과 개선방안
- V. 결론 및 시사점

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로 50 (골든브릿지빌딩) 3층
전화 02)393-1459
팩스 02)393-4449
www.facebook.com/ksli.org/

〈요 약〉

한국의 임금체불 문제는 심각하다. 체불액의 절대규모 측면에서 선진국과 비교할 수 없을 만큼 많기도 하지만, ‘노동존중’을 표방한 문재인정부에서도 별로 개선되지 않았다는 점에서 그렇다. 그러나 해법이 없는 것은 아니다. 임금체불이 근로기준법 등 노동관계법 위반으로 발생하는 문제이기 때문에, 기본적으로 근로감독 강화를 통해 해결할 수 있다. 물론 사업주의 경영악화 등 경제적 요인으로 임금체불이 발생할 경우에는 근로감독 강화에도 불구하고 임금체불 발생을 피하기 어려울 것이지만, 순수하게 경제적 요인으로 인한 임금체불 비중이 생각보다 높지 않다면 근로감독 강화의 효과는 상당할 것이다.

그런데 고용노동부가 발표한 임금체불 원인에 대한 조사결과를 보면 경제적 요인이 81.5%에 이른다. 이 조사결과만 보면 아무리 근로감독을 강화해도 우리나라에서 임금체불은 해소되기 어려워 보인다. 그러나 한국기업데이터 DB를 분석한 다른 문건에서는 임금체불 원인으로 비경제적 요인을 80.1%로 제시하고 있다. 원인을 알아야 정확한 처방이 가능할 텐데, 현재 우리나라는 임금체불의 심각성에 비추어, 그 원인에 대한 조사마저 충분하지 않은 상황이다. 비록 정확하고 객관적 조사결과를 확인할 수 없지만, 일본보다 16~17배에 이르는 임금체불 사건의 대부분이 경제적 요인이라고 보기는 어렵고, 오히려 대부분의 임금체불은 근로감독 강화를 통해 사전 예방이 가능한 비경제적 요인으로 발생한다고 보는 것이 합리적일 것이다.

현행 근로감독제도 문제점 및 개선방안과 관련하여, 이 보고서는 현행 근로기준법 및 ILO 제81호 협약, 해외 사례를 토대로 근로감독관의 수, 자격과 훈련, 권한, 감독 방식, 감독 실적, 제재수단 등 사안별로 현행 근로감독관제도 운영의 문제점을 분석하고 대안을 제시한다. 우선 적정한 수준의 근로감독관의 규모에 대해 ILO는 선진국의 경우 감독관 1명에 노동자 1만 명 수준을 유지할 것을 권고하고 있는데 2018년 이후 1천 명의 근로감독관(근로기준)이 증원되었으며 적어도 근로기준 분야 근로감독관은 충분한 수준의 인력이 확보된 것으로 보인다. 둘째 근로감독 방식의 측면에서 정부는 사업장 감독 실적을 늘리기보다 영세사업장에 대한 교육훈련, 근로조건 자율개선 지원 등 비감독 방식의 확대를 강조하고 있으나 비감독 활동의 확대보다 사업장 감독 실적의 확대가 필요하다고 본다. 셋째 근로감독 체계 측면에서 공인노무사에 의한 ‘근로조건 자율개선사업’이 근로기준법 및 ILO 제81호 협약 위반에 해당할 수 있다. 또한 각 지방관서에 설치된 권리구제지원팀의 역할도 ILO 제81호 협약 및 제81호 권고에 비추어 개선이 필요해 보인다. 넷째 근로감독의 절차 측면에서 ILO 제81호 협약에 규정된 ‘불시감독’ 원칙이 현행 [근로감독관집

무규정에 반영되지 않아 사업장 감독의 효과가 저하될 우려가 있다. 마지막으로 근로감독제도의 정상적 운영과 함께 임금체불 사업주에 대한 적절한 제재수단이 강구되어야 하며 현행 '반의사 불벌' 조항의 폐지, 체불 사업주에 대한 경제적 불이익(제재)의 강화, 체불이 발생한 사업장에 대한 근로감독 강화, 임금명세서 교부의무 입법화 등 개선이 필요하다.

임금체불 해소를 위한 근로감독제도 개선방안

이종수¹⁾ | 한국노동사회연구소 객원연구위원

I. 임금체불 현황과 문제점

1. 현황

임금체불은 사용자가 노동자에게 지급해야 하는 임금의 전부 또는 일부를 지급하지 않거나 지연하여 지급하는 행위를 의미한다. 노동자가 생계를 유지할 수 있는 유일한 수단이 '임금'이라는 점에서 임금체불은 개인의 신용과 가정경제, 더 나아가 사회질서에 심각한 위협이 될 수 있다.

임금체불은 다양한 형태로 발생하게 되는데, ① 연장·야간 근로 수당 미지급, ② 최저임금 미지급(최임법 위반), ③ 직원을 특고종사자로 잘못 분류하고 법정 수당을 미지급하거나 최저임금을 지급하지 않는 경우, ④ 급여의 불법 공제, ⑤ 도산 등으로 임금지급일에 임금을 전혀 지급하지 않는 경우 등이다. 이중 ⑤번 유형의 체불에서는 사업주 변제능력이 없는 경우가 많아서 정부는 임금대지급금제도(체당금제도)를 통해 구제받도록 하고 있다. 한편 ①~④번 형태의 체불은 수당의 일부 미지급이나 최저임금 위반 등 임금의 일부가 지급되지 않는다는 점에서 그 피해는 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 다만 사업장내 급여관리 능력의 부족이나 사업주의 인식부족, 인건비 절감을 위한 방편으로 임금체불이 발생하며, 다수 근로자에게 반복적으로 피해가 발생하기 때문에 장기적으로 보면 그 피해가 상당할 수 있다. 일반적으로 ⑤번이 '경제적 요인'에 의해, ①~④번이 '비경제적 요인'으로 발생하는 경우가 많다고 볼 수 있다.

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

1) 노무법인 화평(공인노무사, 경영학박사)

인이 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.자 서울신문 해명자료 참조).

그런데 한국기업데이터 DB를 이용한 분석결과를 보면, 위 고용노동부 분석결과와 정반대의 결과를 나타내고 있어서, 진정한 체불원인에 대한 의구심을 키우고 있다. 즉 2015년부터 2017년까지 체불유형 정보가 있는 121,371개 사업자를 대상으로 한국기업데이터 DB를 분석한 결과를 보면, 경제적 요인으로 인한 임금체불은 사업자 기준 19.9%, 노동자 기준 56.8%로 나타난다. 반면 비경제적 요인으로 인한 임금체불은 사업자 80.1%, 노동자 43.2%로 나타나서, 사업자 기준으로는 비경제적 요인이 높고, 노동자 기준으로 경제적 요인이 다소 높다. 비경제적 요인을 살펴보면 당사자 간 다툼, 지급의무 미인지, 임금채권 후순위 간주 등 사업주 측의 주관적 사정이 원인으로 나타났다(국회 환경노동위원회, 2019).

[표 1] 임금체불 유형별 현황(단위: 개, %, 명, 백만원)

구 분		체불사업자		3년간 총 체불노동자		3년간 총 체불금액		
		사례수(개사)	비율	합계(명)	비율	합계(백만원)	비율	
체 불 유 형 별	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
		도산·폐업	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	17.0
	전체		121,371	100.0	944,867	100.0	2,710,234	100.0

자료 : 국회 환경노동위원회(2019), 근로기준법개정법률안 검토보고서(의안번호 2019315).

[표 2] 임금체불 유형 분석기준

분석기준		설명
경제적 요인	일시적 경영위기	- 순수 경제적인 요인
	사업장 도산·폐업	
비경제적 요인	상습체불	- 최근 3년 이내 일정기준* 이상의 비경제적 체불 발생 ① 6개월 이상 & 6,000만원 이상 ② 6개월 이상 & 15회 이상 ③ 6개월 이상 & 9회 이상 & 3,000만원 이상)
	당사자 간 다툼	- 사업주와 노동자 간 체불사실 등에 대한 다툼이 있거나 감정 대립으로 인한 경우
	지급의무 미인지	- 사업주가 노동법 지식 부족 등으로 지급의무 자체를 모르는 경우
	임금채권 후순위 간주	- 사업주가 임금채권을 다른 채권들에 비해 후순위로 간주하여 체불예방을 위한 최선의 노력을 다하지 않은 경우

자료 : 국회 환경노동위원회(2019), 근로기준법개정법률안 검토보고서(의안번호 2019315).

임금체불 원인을 ‘경제적 요인’으로 보느냐, ‘비경제적 요인’으로 보느냐에 따라서 임금체불 대책은 달라질 수밖에 없다. ‘경제적 요인’에 의한 임금체불에 대해서는 사업주가 통제할 수 없는 ‘불가피한 사정’으로 발생한 것이므로 사전예방보다는 사후 구제방안이 강조될 수밖에 없고, 사업주의 주관적 사정인 ‘비경제적 요인’으로 발생한 임금체불에 대해 근로감독 강화 등 사전 예방적 기능을 강조하게 된다.

고용노동부 통계에 따르면, 경제적 요인에 의한 임금체불이 전체의 81.5%에 이르기 때문에, 현재의 심각한 임금체불 문제에 대한 대응이 임금대지급금제도 정비 등 사후구제 방안에 정책의 초점이 맞추어지게 되는데, 지금까지 정부의 임금체불 대책도 주로 사후구제 방안에 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 한국의 경제적 위상, 일본 등 선진국의 사례 등을 볼 때, 한국의 막대한 임금체불이 사업주가 통제할 수 없는 ‘경제적 요인’으로 대부분 발생한다는 주장에 선뜻 동의하기 어렵다. 또 현실에서 경제적 요인과 비경제적 요인을 쉽게 구분할 수 없을 뿐 아니라, 신고사건에서 사업주는 책임을 회피하기 위해 당연히 경제적 요인을 강조할 것이기 때문에 정부차원에서 임금체불 원인을 조사할 때 면밀한 조사가 지속적으로 전개될 필요가 있다.

이하에서는 한국의 임금체불이 얼마나 심각한 상황인지 살펴보고, 그 후 임금체불 사전예방을 위한 정책적 개선방안을 제시한다. 임금체불에 대한 대책은 사전예방과 사후구제로 나눌 수 있는데, 현재 정부가 제시하는 방안이 주로 권리구제지원팀을 통한 지도해결 비율의 개선, 체당금제도 개선 등 사후구제에 초점이 맞추어져 있는바, 그 문제점을 제시하면서 근로감독 강화 등 사전예방기능의 중요성을 강조하고자 한다.

2. 사태의 심각성

고용노동부가 발표하는 임금체불액은 2000년대 8천억 원 수준에서 2012년 1조 원을 돌파하였다. 그 후로도 체불임금액이 계속 증가하여 2019년 1조7,217억 원으로 정점을 찍었고, 2020년 1조5,830억 원으로 전년대비 다소 감소하였다. 2020년 임금체불액 1조5,830억 원은 비록 전년도 체불임금액(17,217억 원)보다 1,387억 원 감소한 수치이지만, 문재인정부가 출범한 2017년과 비교하면 2,019억 원 증가한 것으로, 아직 추세적으로 임금체불이 감소한 것으로 보기 어렵다. 2020년 임금체불액 감소는 코로나19 영향으로 ① 제조 및 서비스업 등의 가동률이 크게 낮아진 점, ② 중앙정부와 지자체의 사업주지원금이 대폭 증가한 점, ③ 고용유지지원금 수급자격에서 임금체불 사업주를 배제하고 있는 점 등이 복합적으로 작용한 결과로 보인다.

참고로 고용노동부가 발표하는 임금체불액 통계는 신고사건에서 확인된 체불액만 산입한 결과이며, 다음과 같은 체불금액, 즉 ① 고용노동부가 근로감독 및 자율개선지원사업에서 확인한 체불액, ② 각 지방노동청에 접수된 신고사건 중 권리구제지원팀과 근로감독관이 지도해결(화해)한 금액과 ‘실제 체불액’²⁾의 차이, ③ 민사법원에 소송제기 등 다른 방식으로 권리구제

를 진행한 임금체불액 ④ 근로자성을 인정받지 못하는 특수형태근로종사자(특고)들의 보수 체불액 등은 제외된 수치이며, 이를 포함할 경우 그 금액은 보다 증가할 수 있다.

우선 우리나라의 임금체불 문제는 신고건수, 신고근로자수, 체불금액 등이 모두 꾸준히 증가해 왔는데 그 심각성이 있다. 2020년 신고사건에서 체불 피해 노동자 수는 294,312명이 고, 근로감독에서 확인된 체불 피해 노동자 수는 119,410명(합계 413,722명)이다. 연도별로 신고사건 기준 임금체불 피해 노동자수는 2016년 약 32.5만 명, 2017년 32.6만 명, 2018년 35.1만 명, 2019년 34.5만 명으로 점차 증가 추세를 보이다가 2020년 약 29만 명으로 전년 대비 약 5만 명(약 14.5%) 감소한 상황이다.

한국의 임금체불 실태를 일본과 비교해 보면, 2018년 한국의 임금체불액(1조 6,472억 원)은 일본의 통상적인 연간 임금체불액(약1천억 원)과 비교하여 16.5배 높고, 반면 일본의 취업자수는 한국보다 3배 높아서 그 심각성을 알 수 있다.

[표 3] 일본 임금체불 현황과 비교(2018년 기준)

구분	한국	일본	비고
임금체불액	16,472억원	10,072백만엔 (한화 약 1,000억원)	한국이 약 16.5배 높음
신고건수	224,781건	12,712건	한국이 약 17.7배 높음
대상근로자수	351,531명	37,000명	한국이 약 9.5배 높음
사업장수	2,017천개	4,120천개 (2014.7월 기준)	일본이 약 2배 높음
취업자수	17,736천명	52,935천명 (2014.7월 기준)	일본이 약 3배 높음

자료 : 고용노동부 '2019년 고용노동백서'와 일본 후생노동성 '2018년 노동기준감독연보'를 참조함.

다음으로 임금체불 피해가 주로 소규모 사업장에서 집중적으로 발생하고 있다는 점이다. 2020년 기준으로 29인 이하 사업장의 체불 피해 노동자가 전체의 82.2%를 차지하고 있다. 29인 이하 사업장 소속의 종사자 비중은 전체의 54.7%로³⁾, 임금체불 피해 노동자 비중이 더 높게 나타나고 있다. 대체로 소규모 사업장의 임금 지불 능력이 낮을 뿐 아니라, 30인 미만 사업체 수가 187만개에 이르기 때문에 정부 대응에 어려움이 발생하게 된다.

[표 4] 사업장 규모별 임금체불 피해 노동자수 (단위: 명, %)

구분	총계 (비율)	5인 미만	5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
2016년	325,430 (100)	130,394 (40)	120,994 (37.2)	42,487 (13.1)	19,402 (6)	12,153 (3.7)
2017년	326,661 (100)	132,901 (40.7)	116,880 (35.8)	40,522 (12.4)	19,030 (5.8)	17,222 (5.3)

2) 다만 체불금액 확정 전에 합의한 사건에서는 실제 체불액을 알 수 없음.

3) 통계청 '2016년 규모별 사업체 수 및 종사자수' 참조.

구분	총계 (비율)	5인 미만	5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
2018년	351,531 (100)	146,124 (41.6)	123,284 (35.1)	43,791 (12.5)	18,963 (5.4)	19,095 (5.4)
2019년	344,977 (100)	154,802 (44.9)	122,648 (35.6)	37,121 (10.8)	17,124 (5)	12,920 (3.7)
2020년	294,312 (100)	133,632 (45.4)	108,138 (36.8)	31,786 (10.8)	14,012 (4.8)	6,580 (2.2)

자료 : 참여연대(2021).

임금체불이 심각한 상황에서도 한국의 연간 사업장 감독 물량은 코로나19 이전에도 25,000건 수준에 불과하였다. 2020년에는 코로나19 확산으로 사업장 감독 실적이 전년 대비 1/5 수준으로 감소하면서 근로감독에서 확인된 임금체불 피해자수도 전년 대비 약 12.5만 명 감소하였다. 사업장 감독 실적이 낮아서 현장의 임금체불 피해가 제대로 확인되지 않는다면, 결국 신고사건 증가로 이어질 수밖에 없다.

[표 5] 최근 5년간 근로감독으로 적발된 임금체불 현황(단위: 개소, 명, 억원)

구분	근로감독 실시업체수	피해노동자수	피해금액
2016년	31,867	145,660	1,073
2017년	29,454	243,851	1,399
2018년	34,594	243,851	974
2019년	25,415	243,921	1,174
2020년	5,740	119,410	561

자료: 참여연대 이슈리포트(2021.2.9.), 「임금체불보고서」 참조.

II. 신고사건 처리 및 근로감독 현황

1. 임금체불 신고사건 처리

임금체불 신고사건을 접수건수 기준으로 연도별 처리현황을 살펴보면, 임금체불로 인한 신고사건 수는 매년 증가 추세를 보였고, 2017년 이전 20만 건 수준을 유지하다가 2018년 22만 건으로 증가하였고, 2020년에는 코로나19 영향으로 19만 건 수준으로 감소하였다. 처리현황을 보면, 지도해결율은 69%수준을 유지하고 있고, 사법처리율은 30% 수준으로 나타난다. 연도별 비교에서는 지도해결율과 사법처리율 모두 일정 간격을 유지하며 등락하는 것으로 보인다. 임금체불 사업주에 대한 반의사불벌조항 도입이 2005년 시행되었는데, 2005년 이후 지도해결률이 획기적으로 개선된 것으로 보이지 않는다.

[표 6] 연도별 임금체불 신고사건 처리현황(단위: 건, %)

연도	신고 계 (C+D)	처리총계 (C=A+B)	지도해결(A)				사법처리(B)				처리중 (D)
			계	청산	반의사불벌		계	기소	기소중지	기타	
					행정종결	송치종결					
2018년	224,781	217,958	151,504 (69.5)	76,447 (35.1)	67,879	7,178	66,454 (30.5)	45,830	8,701	11,923	6,823
2019년	227,739	222,618	150,798 (67.7)	74,743 (33.6)	69,791	6,264	71,820 (32.3)	47,251	8,449	16,120	5,121
2020년	196,547	192,813	134,170 (69.6)	62,875 (32.6)	66,419	4,876	58,643 (30.4)	36,894	6,149	15,600	3,734

자료 : 참여연대.

[그림 1] 연도별 임금체불사건 처리현황(단위: %)



주 : 지도해결률 및 사법처리율은 지도해결건수 및 사법처리건수를 신고사건수(2005년 이전은 업체수)로 나눈 값임.

2. 사업장 감독

노무관리지도와 자율개선지원사업을 제외한 사업장 감독 건수는 매년 2만 건 내외를 기록하고 있다. 전체 사업장수를 2백만 개로 본다면, 평균적으로 약 1% 수준의 사업장에 대해 감독이 이루어지고 있다. 이마저도 2020년에는 코로나19를 이유로 5,740건으로 대폭 감소하였다.

[표 7] 연도별 사업장 감독 실적 비교

구분	총계		감독				기타(지도 등)
	사업장수	증감율	정기	수시	특별		
2010년	35,034	11.3	19,882	13,587	6,280	15	15,152
2011년	39,980	14.1	23,688	17,157	6,511	20	16,292
2012년	31,048	-22.3	21,719	7093	14,424	202	9,329
2013년	22,245	-28.4	13,280	5844	7,386	50	8,965
2014년	24,281	12.2	16,889	1897	14,985	7	7,392
2015년	29,425	18.9	19,536	5873	13,651	12	9,889

구분	총계		감독				기타(지도 등)
	사업장수	증감율	정기	수시	특별		
2016년	31,867	7.4	22,094	6297	15,770	27	9,773
2017년	29,454	-7.6	22,574	5869	16,604	101	6,880
2018년	34,594	17.5	26,082	21751	4,319	12	8,512
2019년	35,077	1.4	25,415	20714	4,666	35	9,662

자료 : 고용노동부, [2020년 고용노동백서] 참조

반면 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 2018년 실적 26,082건(1.4%)과 비교하면 전체 사업장수 대비 비율로 3배에 달한다.

일본의 사업장 감독은 정기감독 등을 중심으로 하면서 신고감독과 재감독을 꾸준히 실시하는 방식을 취하고 있다. 신고감독은 최근 한국이 도입한 방식과 유사한 것으로 보이는데, 전체 감독건수의 13%로 높은 수준을 유지하고 있다. 임금체불사건이 전반적으로 낮은 수준을 유지하는 데 있어서 신고감독이 일정하게 긍정적 영향을 주는 것으로 보인다.

[표 8] 일본 연도별 사업장 감독 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

일본은 사업장 감독의 시정결과를 확인하기 위해 재감독 실시를 활성화 하고 있다. 이는 한국의 '확인감독'과 유사한 제도로 보이지만, 한국이 확인감독 제도를 사실상 운영하지 않는 것과 달리, 일본은 전체 감독건수의 8%수준을 유지하면서 실적을 발표하고 있어서 차이를 보인다. 특히 일본은 완전시정율이라는 통계를 관리함으로써 위법 사항이 확인된 사업장에 대한 사후관리에 철저를 기하고 있다. 일본의 자료를 보면, 재감독에도 불구하고 재감독을 통한 완전시정율은 45%수준에 불과하다. 확인감독이 제대로 이루어지지 않는 한국에서 완전시정율은 얼마나 될지 의문이다.

[표 9] 일본 재감독 실시 상황(단위: 개소, %)

연도	재감독실시사업장수	완전시정사업장수	완전시정율
2011년	13,261	6,037	45.5
2012년	13,807	6,301	45.6
2013년	14,226	6,552	46.1
2014년	14,138	6,442	45.6
2015년	13,808	6,267	45.4
2016년	13,012	5,835	44.8

자료 : 일본 후생노동성 연도별 노동기준감독연보 참조.

III. 정부의 임금체불 사전예방 대책

1. 현황

문재인정부의 ‘국정과제’ 를 보면, 임금체불 해소와 관련하여 “건설분야 임금체불 최소화”(32번), “임금체불로부터 근로자 권익구제 강화”, “체불 근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화”(63번)등이 제시된 바 있다. 이중 건설분야 ‘임금지급보증제 도입’은 2017년 12월 일자리위원회·관계부처합동 발표에서 건설근로자법 개정을 통해 ‘임금지급보증제 도입’을 약속했지만, 현재까지 실현되지 않았고, 다만 건설근로자법에 ‘임금비용 구분지급제’(법제7조의3)가 도입된 상태이다.

정부는 국정과제에서 체불근로자 생계보호 강화와 체불사업주 제재 강화를 약속하였고, 고용노동부는 ① 2019.1.17. 보도자료(‘임금체불 청산제도 개편방안 수립·시행’), ② 2019.9.10. 보도자료(‘근로감독행정 종합개선방안 수립·시행’), ③ 2019.9.16. 보도자료(‘반복·상습 임금체불 사업장을 대상으로 근로감독 시행’)를 발표하였다. 그러나 정부가 발표한 자료에서 체불사업주에 대한 민·형사적 제재 강화 대책, 특히 반의사불벌조항의 폐지 또는 개정과 같이 노동단체와 시민단체가 주장해 온 대책은 확인되지 않는다. 임금체불 대책으로 발표된 보도자료(①, ②)를 볼 때 주요 대책은 근로감독 강화, 강제수사 강화 정도가 확인될 뿐이고, 반의사불벌조항 폐지·개정, 부가금제도 도입과 같은 적극적 대책은 제시되지 않았다.

[표 10] 국정과제 중 임금체불 대책

과제번호	과제목표(효과)	주요내용	성과
32	건설분야 임금체불 최소화	임금지급보증제 도입	2017.12. 일자리위원회·관계부처 합동으로 임금지급보증제 시행을 발표했지만 건설근로자법이 개정되지 않음. 현재 ‘임금비용 구분지급제’ 시행 (건설근로자법 제7조의3)
63	임금체불로부터 근로자 권익구제 강화	- 체불사업주 제재 강화 - 체불근로자 생계보호 강화	체불사업주 제재 강화 대책이 발표되지 않음.

[표 11] 임금체불 관련 정부 발표 자료

연월	보도자료 제목	주요내용
2019.1.17.	'임금체불 청산제도 개편방안 수립·시행'	① 체당금제도 개선 - 일반체당금 : 지원한도를 기존 1800만원에서 2100만원으로 상향 - 소액체당금 : 지원대상에 퇴직자뿐 아니라 저소득 재직자를 포함하고, 지원한도를 기존 4백만원에서 1천만원으로 상향. 처리기간을 기존 7개월에서 2개월로 단축 ② 체불 사전예방 대책 - '체불예보시스템' 구축 - 근로조건자율개선지원사업 확대 - 임금체불 상습 위반 사업주에 대한 노동관계교육 의무화 - 지연이자제(근기법 제37조) 적용대상을 재직자로 확대 - 악의적 체불 사업주에 대한 형사책임 강화
2019.9.10.	'근로감독행정 종합개선방안 수립·시행'	① 영세·중소기업에 노동법 교육과 노무관리지도 강화 ② 빅데이터 분석 활용으로 감독대상을 정확하게 선정 ③ 수시감독과 특별감독을 노동관계법 위반 우려가 높은 사업장에 집중 ④ 근로감독 절차 개선(근로감독 과정에 목적과 결과를 설명, 감독관의 회피·기피제 도입) ⑤ 근로감독 관련 인프가 강화(업무처리절차 표준화, 간소화, 교육강화)
2019.9.16.	'반복·상습 임금체불 사업장을 대상으로 근로감독 시행'	① 반복·상습적 임금체불 사업장대상 근로감독 실시 - 최근 1년간 3회 이상 신고되어 범위반이 확인된 사업장은 2,800개임. - 업종별로 반복·상습은 건설(25.4%), 도소매와 음식숙박업(18.7%)에서 높음. - 규모별로 반복·상습은 30인 미만이 대부분을 차지(85.9%) ② 상습적 임금체불 사업주에 대해 근로감독과 강제 수사 강화 - 신고형 감독 새로 도입

한편 대통령의 국정과제를 좀 더 이해하기 위해 대통령 공약사항을 확인할 수 있는 '문제인미터' (<http://moonmeter.kr/>)에서 관련 내용을 찾아보았다. '임금체불 근절을 위한 제도 개선'으로 ① 퇴직근로자에게만 지급해야 하는 체불임금에 대한 지연이자(연 20%)를 재직근로자에게 적용, ② 체불 피해 근로자가 체불임금 외에 동일한 금액(100%)의 부가금을 지급받을 수 있도록 부가금제도 도입, ③ 고액·상습 체불사업주에 대한 반의사불벌죄 적용 제외 등 처벌 강화, ④ 임금채권의 소멸 시효(3년→5년) 연장이 포함되어 있다. 안타깝지만 대통령의 4가지 공약사항 중 ①번 공약만 지금까지 정부 대책(2019.1. 보도자료 참조)에 포함되었을 뿐이고 나머지 3개 공약은 지금까지 정부대책에 포함되지 않았다.

다음으로 임금체불 예방을 위한 국회 차원의 입법노력을 살펴본다. 임금체불 사전 예방과 근로감독제 개선을 위한 근로기준법 개정안이 21대 국회에서 12차례 발의되었다. 관련 근로기준법 개정안의 주요 내용을 분류해 보면, ① 상습 임금체불 사업주에 대한 반의사불벌조항의 적용 제외(박대수의원안), ② 부가금제 도입 등 체불사업주에 대한 경제적 제재 강화(박대수의원안, 김경협의원안, 최종윤의원안, 한정애의원안), ③ 지연이자제를 재직자에게 확대(김경협의원안, 최종윤의원안, 한정애의원안), ④ 임금명세서 교부 의무 신설(류호정의원안, 김경협의원안, 송옥주의원안), ⑤ 광역지자체에 근로감독관을 두도록 함(윤준병의원안), ⑥ 포괄임금제 금지 및 사업주에게 근로시간 측정·기록 의무 부여(류호정의원안), ⑦ 고액·상습체불사업주

명단공개 및 신용제재의 대상을 확대(최종윤의원안, 한정애의원안), ⑧ 도급관계에서 직상수급인의 휴업수당 책임 강화(강은미의원안), ⑨ 임금채권의 소멸시효를 3년에서 5년으로 연장(최종윤의원안), ⑩명예근로감독관제 도입(김영식의의원안), ⑪ 사업주에 대한 노동관계법 교육(박대수의의원안, 백혜련의원안) 등이다.

임금체불 근절을 위한 대통령의 공약 이행에 필요한 근로기준법 개정안은, 일부 각론에서 추가 논의가 필요하겠지만, 주요 내용은 대부분 국회에 제출된 것으로 볼 수 있다. 현재 국회에 계류중인 법안에는 대통령 공약사항(4개) 외에 징벌적 손해배상제, 임금명세서 교부의무, 포괄임금제 금지 및 근로시간 측정 의무, 명예근로감독관제 도입 등 다양한 제도개선이 포함되어 있으며, 향후 이에 대한 논의가 활성화될 필요가 있다.

[표 12] 21대 국회 임금체불 예방 관련 근로기준법 개정안 발의 현황

의안번호/ 발의일	발의자	주요 내용
8261 / 2021.2.24.	박대수 의원 등 12인	상습임금체불사업주(명단이 공개된 체불임금 사업주의 경우) 반의사불벌죄의 적용을 하지 않음. 근로자가 법원에 체불임금 등의 3배 이하의 부가금 지급을 청구할 수 있도록 함. 체불사업주에 대해 고용노동부장관이 실시하는 임금체불방지 교육을 이수하도록 함.
8692 / 2021.3.10.	백혜련 의원 등 10인	고용노동부장관은 사업주를 대상으로 이 법과 그 밖의 노동관계법령에 따른 근로조건 등에 관한 교육을 실시할 수 있다.
5692 / 2020.11.24	류호정 의원 등 14인	포괄임금계약을 금지함(안 제19조의2 신설). 근로시간, 임금 등의 입증책임을 사용자가 부담하도록 함(안 제36조의2 신설). 사용증명서 교부 시 근로계약서, 임금명세서, 취업규칙 사본, 임금대장 등을 함께 교부하도록 사용자에게 의무를 부여함(안 제39조 후단 신설). 근로시간 측정·기록 및 보존 의무를 사용자에게 부여함(안 제42조 및 제50조제4항 신설). 사용자에게 임금명세서 교부 의무를 부여함(안 제48조).
4997 / 2020.11.5.	윤준병 의원 등 11인	근로조건을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관, 그리고 고용노동부장관이 지정하는 특별시광역시도에 근로감독관을 두도록 함(안 제101조제1항). 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방고용노동관서의 장 및 고용노동부장관이 지정하는 시도지사에게 위임할 수 있도록 함.
4436 / 2020.10.7.	강은미 의원 등 10인	직상 수급인의 귀책사유로 휴업하는 경우에도 직상 수급인이 그 하수급인과 연대하여 근로자의 휴업수당을 책임지도록 규정함.
3436 / 2020.9.2.	김경협 의원 등 13인	재직 근로자의 임금체불에 대해 지연이자제 적용. 사용자로 하여금 매월 급여명세서를 작성하여 서면 또는 전자문서로 근로자에게 교부하도록 함. 상습 체불 사업주에 대해 근로자가 체불액과 같은 금액의 부가금을 청구할 수 있도록 함.
2801 / 2020.8.7.	최종윤 의원 등 10인	사망 또는 퇴직한 근로자뿐만 아니라 재직 중인 근로자에게도 미지급 임금에 대한 지연이자를 부과하도록 함(안 제37조). 고액·상습체불사업주 명단공개 및 신용제재의 대상을 확대함(안 제43조의2 및 제43조의3). 임금체불 예방을 위해 고용노동부장관이 법무부장관에게 관련 자료를 요청할 수 있는 근거를 마련함(안 제43조의4 신설). 상습적인 임금체불 시 근로자가 사용자에게 임금등의 3배 이내의 배상을 청구할 수 있도록 징벌적 손해배상제도를 도입함(안 제44조의4 신설). 임금채권의 소멸시효를 3년에서 5년으로 연장함(안 제49조).

의안번호/ 발의일	발의자	주요 내용
1976 / 2020.7.15.	윤준병 의원 등 13인	대통령령으로 정하는 사업장에 대하여 고용노동부장관의 위임을 받아 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 근로감독관을 둘 수 있도록 함(안 제101조제2항 신설). 고용노동부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 권한의 일부를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 위임할 수 있도록 함(안 제106조제2항 신설). 위임된 권한에 대해서는 이 법에서 정하는 근로조건의 보장을 위하여 고용노동부장관의 지휘·감독에 따라야 함(안 제106조제3항 신설).
1153 / 2020.6.29.	한정애 의원 등 18인	재직 중인 근로자에게도 미지급 임금에 대한 지연이자를 부과하도록 함(안 제37조). 고액·상습체불사업주 명단공개 및 신용제재의 대상을 확대함(안 제43조의2, 제43조의3). 고용노동부장관은 국민건강보험공단에 보험료를 체납한 사업장의 상시 근로자 수, 체납금액 등의 자료를 요청할 수 있도록 하고, 국민건강보험공단은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따르도록 함(안 제43조의4 신설). 상습적인 임금체불 시 근로자가 사용자에게 체불금액의 3배 이내의 배상을 청구할 수 있도록 징벌적 배상청구 근거를 마련함(안 제43조의5 신설). 근로감독 결과 노동관계 법령 위반 사실이 발견된 경우 해당 사업주의 임금, 위반 사실 등을 공표할 수 있는 근거를 마련함(안 제102조의2 신설).
971 / 2020.6.25.	김영식 의원 등 10인	일정 규모 이상의 사업 또는 사업장의 근로자 중 근로자대표가 추천하는 사람, 연합단체인 노동조합이 추천하는 사람, 전국 규모의 사용자단체가 추천하는 사람 등을 명예근로감독관으로 위촉하여 근로감독관의 업무를 지원할 수 있도록 함.
885 / 2020.6.23.	송옥주의원 등 10인	근로조건을 명시한 서면을 교부할 때 연장·야간·휴일 근로에 대한 임금, 연차 유급휴가 미사용 시의 보상 여부 등을 포함하도록 함.
846 / 2020.6.22.	송옥주 의원 등 10인	사용자가 임금을 지급할 때마다 의무적으로 임금명세서를 지급하도록 하여 근로자가 자신의 임금내역에 대한 정보를 확인할 수 있게 함.

자료 : 의안정보시스템(2021.3.17.현재)

2. 정부 대책의 문제점

2019년 1월과 9월에 발표된 고용노동부의 ‘임금체불 청산제도 개편방안’, ‘근로감독행정 종합 개선방안’ 등을 살펴보면 몇 가지 문제점이 발견된다.

우선 임금체불 문제에 대한 지금까지 정부 대책이 체불피해 노동자에 대한 사후구제에 초점이 맞추어져 있다는 점이다. 정부 발표를 보면, 임금체불에 대한 2019년 1월 대책발표는 제목부터 ‘청산제도 개편방안’으로 되어 있고 그 구체적 방안은 임금대지급(체당금)제도 개선으로 모아진다. 체불 피해 노동자들에게 임금대지급(체당금)제도를 개선하여 신속하게 지급할 수 있도록 하는 것은 매우 중요한 일이지만, 처음부터 체불피해가 발생하지 않도록 하는 것이 사후구제보다 더 중요하다는 점에서 아쉬운 대목이다. 한편 해당 문건에는 체불 사전예방 대책도 제시되었는데, ① ‘체불예보시스템’ 구축, ② 근로조건자율개선지원사업 확대, ③ 임금체불 상습 위반 사업주에 대한 노동관계교육 의무화, ④ 지연이자제(근기법 제37조) 적용대상을 재직자로 확대, ⑤ 악의적 체불 사업주에 대한 형사책임 강화 등이 포함되었다. 임금체불에 대한 제재 강화와 관련된 ④번 대책의 경우 ‘적용대상을 재직자로 확대’하는 것인데 지연이자 미지급에 대한 처벌 조항이 없는 상황에서 어떤 효과가 있을지 의문이다. ⑤번 대책의 경우 ‘고

의적인 재산 은닉 또는 사업장 부도처리, 위장폐업 등 악의적인 체불사업주에 대해서는 형사 책임을 강화'한다는 것이지만, 설령 입법조치가 이루어지더라도 반의사불벌조항이 남아 있는 상황에서 실효성을 기대하기 어려울 것이다.

둘째 임금체불 사전예방에 근로감독 강화가 반드시 필요하지만, 전체 감독실적을 크게 늘리지 않은 채, 빅데이터 분석 등 감독기법에 초점을 맞추는 것은 사안의 본질을 흐리는 것이다. 2020년을 제외하고 근로감독 실적은 25,000건 내외로 전체 사업장 수의 1% 수준이다. 100년에 한번 근로감독이 나오는 정도의 확률이라면 어느 사업주라도 경각심을 갖기 어려울 것이다.

셋째 '상습체불' 사업주에 대한 정부 대책이 ① 근로감독 실시, ② 강제수사 강화 정도에 불과하다는 점이다. 근로감독은 '상습체불'을 예방하기 위해 광범위하게 이루어져야 하며, 상습체불 사업장에 집중하여 징벌적으로 실시하는 것은 근로감독제도 취지에 어긋난다. 또 상습체불 사업주에게 '강제수사'가 필요하겠지만, 체불임금 지급을 거부하는 사업주를 구속하거나 압수수색하는 등의 조치는 상습체불이 아니라도 필요한 조치에 해당한다. 특히 반의사불벌조항 폐지·개정이 전제되지 않은 상황에서 강제수사 강화를 통한 사전예방 효과를 기대하기 어렵다.

넷째 영세사업장에 대해 근로감독 실시보다 노동법교육과 노무관리지도를 우선하는 정책이 재고될 필요가 있다. 정부 보도자료(2019.9.16.)를 보면, 반복·상습 체불은 30인 미만 사업장이 85.9%를 차지한다. 이런 상황에서 무조건 영세사업장을 '노무관리지도' 대상으로 홍보하는 것은 바람직하지 않으며, 적어도 임금체불 신고사건이 1회라도 발생한 사업장은 전부 근로감독(신고감독) 대상이 된다는 점을 명확히 하여, 영세사업장으로 하여금 경각심을 갖도록 할 필요가 있다.

마지막으로 2019년 9월 10일, 고용노동부 '근로감독행정 대책' 발표 자료를 보면, 감독절차 개선, 인프라 강화 등의 감독행정 개선방안을 제시하고 있으나, 한국이 비준한 ILO 제81호 협약과 국제적 기준에 비추어 보면 근로감독제도 운영에 여러 가지 문제가 확인된다.

IV. 근로감독 제도 현황과 개선방안

1. 근로감독제도 개요

임금체불 사전예방을 위한 제도개선 방안에 어떤 것이 있을까? 무엇보다 산업 생태계가 건전하게 조성되도록 하는 것이 가장 중요하다고 보인다. 한국은 산업구조상 다단계 하도급이 만연한 업종이 많고, 다단계 하도급 구조에서는 원청과 직상수급인의 불공정한 계약 및 대금지급 관행으로 인해 임금체불이 쉽게 발생할 수 있게 된다. 다단계하도급 구조에서

원청 등의 각종 불공정거래로 영세사업장들의 지불능력이 낮아진다면, 그로 인한 이득은 대기업이 가져가고, 체불피해 노동자에 대한 권리구제를 국가가 책임지는 모순과 악순환은 계속될 수밖에 없을 것이다. 다만 산업구조 합리화 및 공정거래와 관련된 사안은 이 글의 범위를 넘기 때문에 다음 기회에 검토하기로 한다.

현재 국가가 법제도와 정부기구를 통해 임금체불 등 노동관계법 위반에 대응할 수 있도록 고안한 가장 효과적인 제도가 근로감독(labor inspection)제도이다. 근로감독제도는 19세기 영국에서 처음 시작되었다. 19세기 영국에서 섬유공장 등의 작업환경이 매우 열악하였는데, 1802년 의회가 노동자 건강보호 그리고 여성과 아동의 장시간 노동문제를 해결하기 위해 공장법(Factory Act)을 제정하였고, 그 법률의 준수 여부를 자율적인 위원회가 감독하도록 하였으나 준법여부에 대한 감독이 제대로 이루어지지 않았다. 이에 따라 1833년 영국 정부는 노동자 건강 뿐 아니라 장시간 노동과 아동노동 등 당시 일반적 관행들을 감독하기 위해 신분이 높은 사람(person of high standing) 들을 선발하여 감독업무를 수행하게 하였고, 이렇게 처음 감독업무 수행자를 선발한 것이 현대적 의미의 근로감독 제도로 발전하게 된다. 그 후 이 제도가 19세기에 독일과 영국 등 유럽으로 전파되었는데, 근로감독 제도의 확산은 단순히 인도주의적 차원에서만 이루어진 것은 아니며, 아동 노동이 만연된 상황에서 공장의 노동환경 악화가 장기적으로 전쟁에 참여하는 병사들의 건강을 악화시킬 수 있다는 정치적 요소도 고려된 것이었다. 어쨌든 유럽의 대부분 국가들은 근로감독제도 필요성을 공감하게 되었고, 1890년 15개 국가의 대표들이 베를린에 모여 최초의 ‘국제 노동기준’을 채택하였다. 이 회의를 통해 근로감독 제도의 몇 가지 원칙이 만들어졌는데, ① 적절한 수의 감독관을 ② 정부가 임명하고, ③ 자격을 갖추도록 하며, ④ 노동자 및 사용자들로부터 독립적일 것 등이 그것이다 (Richthofen, 2002). 20세기 들어서 근로감독 제도의 발전을 살펴보면, 1919년 베르사유조약 제13편에서 각국이 근로감독 제도를 법령으로 제정하도록 하는 내용이 포함된 후, ILO가 1947년 제81호 협약(Labour Inspection Convention), 1969년 제129호 협약(Labour Inspection (Agriculture) Convention), 1996년 제178호 협약(Labour Inspection (Seafarers) Convention)을 채택하면서 구체화되었다. 한국은 1993년 12월 공업 및 상업 부문의 근로감독에 관한 제81호 협약을 비준하였으나, 농업에 관한 제129호 협약과 선원에 관한 178호 협약은 아직까지 비준하지 않고 있다.

현재 심각한 임금체불 문제를 해결하기 위한 정책적 방향은 근로감독 강화와 사업장 급여 관리 합리화(임금명세서 교부) 등을 포함하는 ‘사전예방’과 임금대지급제도(체당금제도) 개선 등 ‘사후구제’ 방안으로 크게 나누어진다. 다만 사전예방과 사후구제 방안이 항상 명확히 나뉘어지는 것은 아니며, 임금체불 사업주에 대한 반의사불벌조항 개정(또는 폐지), 부가금제 도입, 지연이자제 실효성 강화 등은 제도가 실행된다면 사전예방 기능과 사후구제 기능을 모두 기대할 수 있을 것이다.

임금체불의 심각성을 고려할 때 모든 대안을 검토해야 하겠지만, 국제적 기준이나 해외 사

례를 볼 때, 임금체불 예방에 있어서 근로감독제도 운영이 가장 중요한 정책적 대안이 될 수밖에 없다. 특히 현재 한국의 근로감독제도는 ILO 협약과 같은 국제적 기준에 비추어 미흡한 점이 다수 발견되므로, 근로감독제도를 ILO 제81호 협약에 따라 정상화 하는 노력이 필요하고, 동시에 근로감독관 수가 충분히 확보된 상황이므로 사업장 감독 물량의 확대가 무엇보다 중요하다.

2. 근로감독 제도에 관한 법적 근거

가. 근로기준법

근로기준법은 감독기관(제101조), 근로감독관의 권한(제102조), 근로감독관의 의무(제103조), 감독기관에 대한 신고(제104조), 사법경찰권 행사자의 제한(제105조) 등을 정하고 있다. 이중 사업장 감독에 있어서 핵심적 조항은 근로감독관에 대한 사업장 감독권 부여(제102조제1항)와 사법경찰권 부여(제105조)이며 이를 통해 근로감독관이 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구하며 사용자에게 대해 심문할 수 있을 뿐 아니라, 사업장 감독과 신고사건에서 발견되는 법 위반 사항에 대해 수사, 강제수사(체포·구속), 사건의 송치와 기소중지 등 수사 활동을 할 수 있다.

근로감독관의 실제 활동에 관한 구체적 절차와 요건 등은 모두 고용노동부 훈령인 근로감독관집무규정(이하 ‘집무규정’)에 근거하게 된다. 집무규정은 총 5장으로 구성되는데, 제1장은 총칙으로 감독관의 직무, 집무자세, 업무분장, 직무교육 등을 규정한다. 이에 따르면 근로감독관은 사업장 근로감독, 신고사건 처리, 각종 인·허가 승인, 취업규칙 등 신고의 접수 및 심사, 과태료 부과, 수사 등 사법경찰관의 직무, 노조 설립·운영 관련 업무, 노동동향 파악과 노사분규 및 집단체불의 예방, 사내근로복지기금 업무, 건설근로자퇴직공제사업 운영 업무, 파견근로자보호법 업무 등 다양한 업무를 수행하고 있다. 제2장은 사업장 지도감독과 관련하여 감독의 종류, 감독계획의 수립, 감독의 준비와 실시 등 절차, 사업장 노무관리지도, 근로조건자율개선, 권리구제지원팀 운영 등을 규정한다. 제3장은 신고사건 처리와 관련하여 신고사건의 접수, 조사, 조사원칙, 조사결과 처리, 반의사불벌죄 처리, 처리기간, 재신고사건 처리 등을 규정한다. 제4장은 범죄 내사와 인지, 사건의 수사, 수사개시통보, 구속영장 청구, 경찰장구 사용, 사건의 송치 등을 규정하고, 제5장은 일반행정사무와 관련하여 법령 질의의 처리, 감시적·단속적 근로, 15세 미만자의 취직인허, 취업규칙 신고 등 업무를 규정한다.

나. ILO 제81호 협약

ILO는 사업장에서 안전과 보건, 적절한 처우 보장을 위해 각국으로 하여금 근로감독 제도를 도입하도록 하고 있으며, 특히 ‘근로감독에 관한 제81호 협약’에서 국가의 근로감독 제도를

운영에 대한 책임을 부여하고 있다. 동 협약 제3조(목표)를 보면, 근로감독 제도를 통해 사업장에서 임금 등 근로조건에 관한 법규정을 근로감독관 권한 범위안에서 집행력을 확보하는 것 뿐 아니라 사용자 및 근로자에게 기술적 정보나 조언을 제공하는 것도 목적으로 한다. 협약 제4조는 근로감독관을 국가의 행정관행에 일치하는 한 중앙기관의 감독 및 관리하에 둔다고 규정한다. 근로감독관을 중앙행정기관에만 둘 것인지, 아니면 지방정부와 역할을 분담하거나 삼자기구로 둘 것인지 등은 협약의 범위에서 각 국가가 자율적으로 결정하게 되며, 한국은 프랑스, 일본 등과 유사하게 중앙행정기관이 직접 수행한다는 점에서 종합행정유형에 해당하게 된다.

[표 13] 근로감독 유형

유형	영역	기구	대표국가
종합행정유형	노동관계법 전반	중앙행정기관이 직접 수행, 지방기관을 직할기구로 편성	프랑스, 일본, 그리스, 벨기에 등
영국-스칸디나비아 국가유형	산업안전복지 및 여성아동 등 특정 근로조건(임금 제외)	양자 또는 삼자기구로서 독립 또는 자문위원회 등 형태로 구성	영국, 아일랜드, 스웨덴 등
연방유형	산업안전+일반근로조건	지방정부와 역할분담이나 업무위양 형태로 업무수행	미국, 캐나다, 호주, 독일, 스위스 등
전문가유형	특정산업	특별기구	오스트리아의 운송산업만을 위한 특별감독기구

자료 : 김정환 외(2008).

협약 제5조는 근로감독관과 기관 간 협력 및 노사 단체 간의 협력을 규정하고, 제6조는 감독관의 신분 보장 및 외부 부당한 영향으로부터 독립성을 유지할 수 있도록 공무원으로 구성할 것을 요구한다. 협약 제7조와 제10조는 근로감독관의 효과적 임무수행에 충분한 인원의 확보, 필요한 자격과 훈련에 관해 규정한다. 근로감독관이 충분히 확보되지 않는다면 사실상 근로감독제도가 형해화 되고, 산업현장의 노동권 확보가 불가능하게 된다는 점에서 근로감독관 수의 충분한 확보는 실질적 근로감독제도 운영을 위해 필수불가결한 조건이다. 또 근로감독관이 충분히 확보되더라도 임무수행에 필요한 훈련이 적절하게 제공되지 않는다면, 사업장 감독에서 소기의 성과를 기대할 수 없을 것이다. 협약 제8조는 근로감독관이 남녀로 임명되도록 하고, 필요한 경우 남녀 감독관에게 특별한 임무가 부여될 수 있도록 규정한다, 협약 제11조는 업무에 필요한 적정 시설을 갖출 것과 적절한 교통수단을 제공할 것을 규정하며, 제12조는 적절한 증명서를 소지하고 있는 근로감독관에게 ‘감독 대상인 사업장에 주야 어느 시간이든 예고없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한’이 부여된다는 점을 명시하고 있으며, 동시에 감독관이 임무수행을 방해할 염려가 있다고 인정하지 아니하는 한 임검계획을 사용자 또는 그 대리인에게 통고하도록 하고 있다. 또한 근로감독관은 법규정의 엄격한 준수 여부를 확인하기 위해 조사·검사 또는 신문할 수 있는 권한이 부여되는데, 사업체 직원을 신문하는 권한, 서류

가 법규정에 적합한지 확인하고 이들 문서를 복사하거나 문서의 제출을 요구하는 권한, 법규정에 따라 고지사항을 게시하도록 하는 권한 등을 부여하도록 하고 있다. 협약 제15조는 감독관의 청렴의무를 규정하는데, 감독을 받는 기업체에 대해 직간접적 이해관계를 갖지 못하며, 업무상 지득한 비밀이나 작업공정을 누설하여서 아니되고, 감독관에게 제기되는 진정의 출처를 극비로 취급해야 한다는 점을 규정한다. 협약 제16조는 관계 법규정의 효과적 시행에 필요한 경우 사업장 감독을 수시로 철저하게 실시하도록 규정한다. 협약 제17조는 법규정을 위반하거나 그 준수를 태만히 한 자에 대해 사전 경고 없이 즉각적 사법절차 대상이 된다는 점, 다만 근로감독관은 사법절차를 개시하거나 권고하는 대신 재량에 따라 경고 및 조언을 할 수 있다는 점을 규정한다. 특히 제18조는 근로감독관이 집행하는 법규정 위반 및 그 업무수행의 방해에 대하여는 국내법규로 이에 상당하는 벌칙을 정하고 이를 효과적으로 집행하도록 정하고 있다.

다. 문제점과 개선방안

(1) 근로감독관의 직무

직무규정이 정하는 근로감독관의 직무범위는 매우 방대하다. 직무규정은 감독관이 담당하는 노동관계법령의 범위를 ‘사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(사법경찰직무법)’ 제6조의2를 원용하는 방식을 취하는데, 해당 법률이 정하는 노동관계법령이 16개에 이른다. 여기에 직업안정법, 산업재해보상보험법, 외국인근로자고용법, 채용절차 공정화에 관한 법률 등 실제로 감독관이 집행하고 있으나, 사법경찰직무법에서 열거하지 않은 법령을 포함하면, 실제 감독관이 집행해야 하는 법령의 수는 더 늘어난다. 법령의 수가 많고 복잡할 뿐 아니라, 수시로 법령이 개정되거나, 새로운 판례와 행정해석이 쏟아져 나오는 점을 고려하면, 수시로 감독관(재직자) 보수교육을 시행할 필요성은 매우 크다.

실무적으로 근로감독관은 많은 업무시간을 신고사건처리에 사용하고 있다. 2014년 기준으로 근로감독관의 업무비중을 조사한 내부자료를 보면, 신고사건처리(68.4%), 체불청산 지원(14.4%) 등 임금체불 신고사건 처리 업무의 비중이 82.8%에 달하고, 사업장 감독은 8.3%에 불과한 것으로 나타났다. 다만 현재는 근로감독관 충원이 완료된 상황이므로 신고사건 처리 관련 업무비중은 개선될 것으로 기대된다.

한편 ILO 제81호 협약 제3조2항은 ‘근로감독관에게 부여된 추가적 임무는 근로감독관이 주된 임무를 효과적으로 수행하는 데 지장을 주어서는 아니된다’고 규정한다. 여기서 말하는 주된 임무는 사업장 감독을 통한 ‘노동관계법의 집행’으로 이해할 수 있는데, 정부는 신고사건에서 체불 피해 근로자를 위한 신속한 권리구제라는 명분으로 신고사건의 처리, 즉 화해와 지도해결에 집중하는 모습을 보였고, 사업장 감독은 인력 부족 등 이유로 최소한으로 실시하였다. 그러나 사업장 감독과 신고사건은 동전의 앞뒷면과 같이 밀접하게 연결된 것으로, 사업장

감독 실적이 낮아지면 산업현장에서 노동관계법의 집행력이 낮아지기 때문에 신고사건은 증가하게 된다. 결국 개별 분쟁사건 해결을 이유로, 사업장 감독을 소홀히 하고, 그 결과로 신고사건이 더 증가하는 악순환이 지금까지 계속된 것으로 볼 수 있다. 앞으로 근로감독관의 주된 업무가 신고사건 처리가 아니라 사업장 감독이라는 점을 보다 명확히 하고, 감독계획을 수립·시행할 필요가 있다.

(2) 근로감독관 수

근로감독 제도 운영에서 적정 수의 근로감독관을 유지하고 있는가가 중요하다. 일반적으로 말하자면 감독관의 수가 많을수록 근로감독은 더 효과적으로 수행될 수 있다(Suzuki, 2016). 어느 정도 인원을 확보하는 것이 적정한 수인가에 대해 근로감독관 인원 확보의 국제적 기준이 있는 것은 아니지만, ILO 2006년 11월 이사회 보고서를 보면, 선진국의 경우 감독관 1명에 노동자 1만명 수준을 유지하는 것을 기준으로 제시하고 있다⁴⁾.

2020년 고용노동백서를 보면, 2019년 고용노동부 근로감독관 전체 정원은 2,894명이고 이중 근로기준 분야 2,213명, 산업안전분야 681명이다. 근로기준분야의 경우 근로감독관 정원 기준으로 1인당 근로자수가 1만명 이하로 선진국 수준의 근로감독관 정원을 확보한 것으로 볼 수 있다. 2021년 1월 현재 한국의 사업체 종사자수는 18,280천명 수준이므로, 근로기준 담당 감독관(정원) 1인당 근로자수는 8,260명으로 ILO가 권고하는 수준보다 더 양호한 상황이다. 다만 한국은 근로감독관의 업무가 근로기준과 산업안전으로 나뉘어 업무영역이 명확히 구분되어 있으므로 산안 근로감독관도 이러한 기준에 부합하도록 정원이 책정될 필요가 있다.

[표 14] 근로감독관 정원 현황(단위: 명)

2019년	합계	구분	
		근로기준	산업안전
정원	2,894	2,213	681

자료 : 고용노동부, 「2020년 고용노동백서」

[표 15] 근로기준분야 근로감독관 정원 연도별 현황(단위: 명)

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

자료 : 고용노동부, 「2020년 고용노동백서」

한편 일본의 경우 2018년 기준으로 근로감독관은 2,991명이고, 일본의 전체 취업자수(52,935천명, 2014년 기준)를 감독관수로 나누면 감독관 1인당 취업자수는 17,700명 수준으로

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

로, 한국보다 2배정도 더 많은 것으로 나타난다. 그러나 감독관 1인당 노동자수가 한국보다 더 많은 일본의 임금체불액은 2018년 기준 10,072백만 엔(약 1,000억 원)으로 한국의 임금체불액(약 1조6천억)의 6%수준이다. 이뿐 아니라 사업장 감독 실적에 있어서도 일본은 한국을 압도하고 있다. 한국은 2019년까지 매년 25,000건 수준의 사업장 감독 실적을 올리고 있고 2019년 기준 근로감독관 1인(정원기준)의 사업장 감독 실적은 12건⁵⁾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.

한국의 경우, 여전히 신고사건 발생이 높게 나타나는 상황에서 사업장 감독 실적을 획기적으로 높이기 어렵지만, 감독관 인력이 충분히 확보된 점을 활용하여 매년 감독 물량을 점진적으로 높여가는 방향으로 근로감독 정책을 전환할 필요가 있다.

(3) 근로감독관 자격 및 교육훈련

정부는 2018년부터 근로감독관을 ‘고용노동직류’로 선발하고 있다. 그 이전에는 감독관을 일반행정직으로 선발하면서 노동관계법에 대한 이해가 부족한 감독관들이 일선에 배치되었고, 전문성 부족으로 인해 노동행정서비스에 문제가 있다는 지적이 있었다. 2018년 이후 배치되는 근로감독관들의 경우 선발과정에 노동관계법에 대한 지식을 갖출 수 있게 된 점을 긍정적으로 평가할 수 있다.

근로감독관의 채용방식뿐 아니라 임용 후 교육훈련제도가 감독관의 전문성에 큰 영향을 줄 수 있다. 현행 근로감독관집무규정에 따르면, 초임감독관의 교육기간에 대해 기존 4주이던 것을 삭제하고, 연간 교육계획에 따르도록 하였다. 2019년 고용노동백서에 따르면 초임감독관 교육은 8주~12주로 확대된 것으로 나타난다. 이 같은 개선이 지속된다면 일본의 신규감독관 교육과정(집체교육)과 유사한 수준에 접근할 것으로 보인다.

한편 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).

근로감독관 교육훈련의 목적은 과업지향(task orientation)과 동기부여지향(motivation orientation)으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 과업지향은 직무에서 요구하는 사항과 감독관의 실제 자격(qualification) 사이의 갭(gap)을 메운다는 측면에서 필요하게 된다. 감독관은 방대한 노동관계 법령을 집행하기 위한 지식, 기술, 태도와 행동을 주기적으로 습득할 기회가 부여되어야 하고, 특히 최초 입직단계에서 적절한 자격을 확보한 자를 임용하여 충분한 교육기회를 제공하는 것이 중요하다. 다음으로 동기부여지향에서는 교육훈련 → 성과향상 → 매

5) 12건 = 25,415건/2,124명

력적인 인센티브 및 승진제도로 연결하는 것이 중요하고(Richthofen, 2002), 단순히 지식을 전달하는데 그칠 경우 효과가 반감될 수 있다.

한국의 경우 아직까지 근로감독관에 대한 개선된 연간 교육계획의 구체적 내용 및 교육실적 등은 확인되지 않지만, 감독관 교육에 있어서 ‘기간’ 뿐 아니라 교육과정 설계와 교수진 확보 등 질적인 측면의 개선, 재직자에 대한 보수교육 내실화, 승진제도 개선 등 인센티브 방안이 필요하다.

(4) 근로감독 방법

한국의 근로감독은 근로감독관에 의한 ‘사업장 감독’ 외에 감독관을 통한 노무관리지도, 공인노무사를 통한 자율개선지원사업을 중심으로 전개되고 있다. 사업장 감독이란 감독관이 근로조건의 기준을 확보하기 위해 사업장 등에 임검하여 노동관계법령 위반여부를 점검하고 법위반사항을 시정하도록 하거나 행정처분 또는 사법처리하는 일련의 과정을 말한다(근로감독관 직무규정 제11조).

이에 대해 ILO 제81호 협약은 ‘사업장에 대한 감독은 관계 법규정의 효과적 시행을 위하여 필요한 경우 수시로 철저히 실시한다’고 규정한다(제16조). 협약 제16조의 규정, 즉 ‘수시로 철저히 사업장 감독을 실시하는지 여부’는 제81호 협약을 통틀어 근로감독제도가 얼마나 잘 운영되는지를 확인할 수 있는 가장 중요한 척도라고 할 수 있다. 한편 감독관이 사업장 감독을 잘 하기 위해, 국가는 이동을 위한 적절한 수단, 사업장에 자유롭게 방문(임검)할 수 있는 권한, 그리고 사업장의 고용관계와 산업안전보건 등에 관한 적절한 정보를 제공해야 한다(ILO, 2006). 사업장에 자유롭게 방문할 수 있는 권한을 보장하기 위해 협약은 근로감독관에게 ‘감독대상인 사업장에 주야 어느 시간이든 예고없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한’(불시감독권)을 부여한다고 규정한다(제12조).

한국의 사업장 감독에 있어서, 특히 문제가 되는 것은 사업장 감독 실적이 현저히 낮을 뿐 아니라, 근로감독관이 사업장에 자유롭게 출입할 권한(불시감독 권한)이 보장되지 않는다는 점이다. 우선 사업장 감독 물량이 절대적으로 부족하다는 점은 2019년 감독 실적이 25천건에 불과한데서 쉽게 알 수 있다. 이미 한국은 2011년 이후 3차례 걸쳐 ILO 전문가위원회로부터 감독 물량이 부족하다는 노동계의 문제제기와 관련하여 효과적인 근로감독이 이루어지도록 근로감독관 수를 증원하도록 권고받은 바 있다(ILO, 2015; ILO, 2012; ILO, 2011).

협약 제12조가 규정하는 불시감독 원칙과 관련하여, 현행 직무규정은 정기감독을 실시하려는 경우에 특별한 사유가 없으면 감독일 10일전에 해당 사업장에 그 사실을 문서로 통보하도록 하고 있어서 한국은 불시감독 권한이 원칙적으로 부인되는 상황이다, 또 사업장의 요청이 있는 경우에 10일의 범위에서 감독일자를 조정할 수 있으므로(직무규정 제17조), 사업장은 최대 20일전에 감독계획을 알고 대응할 수 있게 된다. 이뿐만 아니라 고용노동부는 2019년 정기감독 대상 2만여개 사업장에 대해 현장 점검 1~2개월 전에 사전 통보함으로써 사업장 스스

로 노동관계법을 준수시정할 수 있는 충분한 기간을 부여할 예정이라고 밝힌 바 있다 (2018.12.27.자 보도자료). 수시감독의 경우 이 같은 조항은 없으나 불시감독이 이루어지는 경우는 거의 없는 것으로 보인다. 공인노무사에 의한 ‘자율개선지원사업’의 경우 사업장 감독이 아니므로 이같은 제한을 받지 않으며 충분한 기간을 두고 사전통보를 받게 된다.

감독계획의 사전통보를 의무화한 현행 집무규정과 고용노동부의 사전통보 관행은 ILO 제 81호 협약 취지에 어긋나는 것으로 보여진다. ILO 전문가위원회는 과거 여러 차례에 걸쳐 한국의 사업장 감독이 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 한국정부가 협약 제12조에 따라 불시감독 원칙을 근로감독관집무규정에 반영할 것을 권고한 바 있다(ILO, 2015; ILO, 2012; ILO, 2011).

한편 ILO전문가위원회는 노동자의 신고와 진정에 따라 사업장 감독이 이루어질 경우, 그 진정의 출처를 비밀에 부쳐야 한다는 점을 강조하면서, 한국의 감독관집무규정에 진정 출처의 비밀유지의무가 명시되지 않았다는 점을 지적하고 개선을 권고한 바 있다(ILO, 2012). 정부는 신고감독을 활성화할 계획을 밝히고 있으나, 아직 근로감독관집무규정에서 감독관의 진정출처에 대한 비밀유지의무가 반영되지 않고 있다. 최근 개정된 청원형 근로감독 운영지침에서는 청원자 신원보호 의무가 포함되어 있으나, 동일한 내용이 감독관집무규정에 누락된 것은 개선될 필요가 있다.

(5) 근로감독 유형

정부는 지금까지 연간 사업장 감독 물량을 전체 사업체 수의 1%내외로 유지하면서, 그 부족한 물량을 사업장에 대한 지도와 홍보사업으로 대체해 왔다. 즉 직접적으로 위법사항을 확인·시정하는 근로감독에 집중하기 보다는 50인 이하 중소기업에 대한 사전예방과 지도에 집중하는 방식을 취한 것이다. 이같은 비감독 방식의 중시 정책은 중소·영세 사업주에 대한 교육과 지도를 선행하여 사전예방적 효과를 거두겠다는 의도로 풀이된다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼, 사업장 감독의 물량이 절대적으로 부족하고, 이로 인해 임금체불액이 매년 증가하는 상황에서 교육·홍보, 자율개선지원, 노무관리지도 등 비감독방식에 집중하는 것은 ILO 협약 제81호 제 16조에 비추어 볼 때 적절하지 않다.

[표 16] 임금체불 사전예방 활동

구분	교육·홍보	근로조건 자율 개선 지원사업	노무관리 지도	근로 감독
목적	노동관계법 교육	자율 개선 유도	맞춤형 사전예방	위법사항 시정
주체	근로감독관, 공인노무사	공인노무사	근로감독관	근로감독관

구분	교육·홍보	근로조건 자율 개선 지원사업	노무관리 지도	근로 감독
주요 대상	- 5인 미만 소규모 사업장 - 신규 설립 사업장	- 20인 미만 규모 소규모 사업장 - 신규 설립 사업장	- 20~50인 규모 중소기업 - 노무관리 취약 업종·분야	- 근로조건 자율 개선·노무관리 지도 결과 미개선 사업장 - 특정 업종 분야
방법	- 홍보 자료 배포 - 업종별 협회 등과 연계하여 교육	- 공인노무사 등 노동 전문가가 상담 지원	- 근로감독관이 현지 출장하여 노무관리 지도	- 근로감독관이 현지 출장하여 법 위반사항 점검

자료 : 고용노동부 보도자료(2019.9.10.) 참조

한편 ‘사업장 감독’의 유형과 관련하여, 정부는 근로감독관집무규정에서 정기감독, 수시감독, 특별감독으로 분류하고 있으며, 특히 2019년 근로감독행정 개선 대책에서는 수시감독을 기획형, 청원형, 신고형으로 개편한 바 있다.

청원감독(근로감독청원제)은 근로자나 시민단체 등이 청원법에 따라 근로감독을 청원할 수 있고, 신고자의 익명성 보장이 가능하며, 노동관계법 위반 사업장을 특정하여 감독을 실시할 수 있는 장점이 있다. 최근 개정된 ‘청원형 근로감독 운영지침’을 보면, 처리절차와 청원 불수리 사유가 보다 명확해진 것을 확인할 수 있으나, ‘운영지침’이 비공개되고 적극 홍보에 나서지 않는 등 아직도 운영상 문제점이 확인된다. 신고감독은 신고사건이 접수된 사업장에 대해 다수 근로자가 관련된 법위반 사항이 의심될 때, 감독을 추진한다는 점에서 임금체불 근절 대책으로 실효성이 기대되는 방식이다. 다만 현행 집무규정은 신고감독을 정의하면서 ‘사업장의 다수의 근로자에 대한 노동관계법령 위반의 가능성’이라는 조건을 요구하고 있는데 임금체불 등 중요한 법위반 사항을 1인이 신고한 경우 단지 다수 노동자가 신고하지 않았거나, 다수인이 관련될 것으로 보이지 않는다는 이유로 신고감독 대상에서 제외된다면 신고감독제도가 활성화되기 어려울 것이다.

여러 사업장 감독 유형중 제대로 주목받지 못하는 방식이 ‘확인감독’이다(집무규정 제22조). 한국에서 사업장 감독이 이루어진 후, 그 시정여부를 확인하는 방식은 여전히 제도적으로 미흡하다. 현행 집무규정은 시정지시를 받은 사용자가 시정결과보고서를 감독관에게 제출하면 우선 서류로 시정여부를 확인하고, 서류에 의해 확인이 불가능한 경우 현지에 출장하여 ‘확인감독’을 실시하도록 하고 있다. 그러나 실제로 확인감독이 얼마나 활발하게 이루어지는지 통계로 확인되지 않는다. 서류로 확인되지 않는 경우에만 확인감독(임검)을 나가는 현행 방식에 의하면, 감독관은 사업주가 제출한 자료와 사진만으로 시정여부를 확인하게 되는데, 그 시정이 완전한 것인지, 지속될 것인지, 모든 직원들에게 전파된 것인지 확인하기 어려운 경우가 많을 것이다. 재감독이 활성화된 일본에서도 재감독을 통한 완전시정율이 45%수준에 불과하다는 점을 고려하면 앞으로 전체 감독실적의 일정 비율에 대해 반드시 현지 출장하여 확인하도록 집무규정이나 감독계획을 개선할 필요가 있다.

사업장 감독 외에 비감독 방식은 문제가 더 심각하다. 우선 공인노무사가 중심이 되는 근

로조건자율개선사업의 적절성 문제이다. 비록 자율개선지원사업이 근로감독의 종류에서 제외되어 있으나(집무규정 제12조), 집무규정에서 감독관의 업무로 규정되어 있고(제25조), 매년 발행되는 고용노동부의 '연도별 사업장 감독 실적비교' 표에 그 실적이 나타난다. 또한 자율개선을 신청한 사업장중 범위반 사항이 없거나 범위반 사항을 개선한 사업장에 대해 당해 연도 및 차년도 정기감독 대상에서 제외할 수 있도록 정하고 있어서(제25조), 실질적으로 사업장 감독과 유사한 성격을 갖는다. 실제 자율개선지원업무를 수행하는 방식에 있어서도 법조항과 체크리스트에 따라 공인노무사가 범위반 여부를 점검하는 방식으로 이루어지고, 범위반 사항이 발견될 경우 시정지시가 내려지며, 사업주는 위반사항 시정결과보고서를 근로감독관에게 제출해야 하기 때문에, 결국 실질적인 사업장 감독으로 볼 수 밖에 없다. 실질적 사업장 감독을 민간인인 공인노무사가 주관한다는 점에서, 근로감독관이 사업장 등을 현장조사하고 장부와 서류 제출을 요구할 수 있도록 한 근로기준법 제102조에 위반될 소지가 있다. ILO 제81호 협약 제6조는 '근로감독직원은 신분 및 근무조건이 안정이 보장되고, 정부의 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립적인 공무원으로 구성된다'고 명시하고 있다. 사업장 감독을 신분이 보장된 근로감독관이 맡도록 한 제도의 취지는 감독과정에 독립성과 공정성, 전문성을 확보하기 위함일 것이다. 만에 하나 공인노무사가 점검 대상인 사업주를 '잠재적 고객'으로 인식한다면, 사업주는 허술한 자율개선지원사업을 받아 정기감독을 면제받는 결과가 초래될 것이므로, 근로감독제도가 왜곡될 가능성을 배제할 수 없다. 과거 근로감독관이 불충분한 상황에서 감독관 업무를 지원하기 위해 '자율개선지원사업'이 도입되었지만, 충분한 감독관 인력이 확보된 마당에 이 제도를 계속 유지해야 하는지 의문이다.

(6) 법 위반에 대한 제재수단

현행 근로기준법 제109조는 임금체불 사업주에 대한 반의사불벌조항을 유지하고 있으며, 징벌적 손해배상이나 부가금제도 등 별다른 경제적 제재수단도 없는 상황이다. 이로 인해 사업주가 심지어 고의적으로 임금을 체불하더라도 근로자와 합의하여 처벌불원서를 근로감독관에게 제출하면, 감독관이나 검사가 해당 사업주를 처벌할 수 없다. 더 나아가 사업주는 체불된 금액보다 낮추어 합의할 수도 있고, 처벌불원서를 제출할 수 있기 때문에 임금체불을 범한 사업주가 민·형사적으로 제재나 손해를 받는 경우는 드물고, 오히려 경제적 이익을 취할 가능성도 배제할 수 없다.

반면 ILO 제81호 협약은 근로감독관이 집행하는 법규정을 위반하거나 이의 준수를 태만히 한 자는 사전경고 없이 즉각적 사법절차의 대상이 되며(제17조1항), 근로감독관이 집행하는 법규정 위반 및 그 업무수행의 방해에 대하여는 국내 법규로 이에 상당하는 벌칙을 정하고 이를 효과적으로 집행 한다(제18조)고 규정하고 있으나, 한국의 상황에서는 공허한 규정일 뿐이다.

노동관계법령의 집행에서는 특히 신뢰성(credibility)이 중요하다. 법령 위반의 내용과 중대성에 비례하여 위반자에게 제재가 가해져야 하는데, 만약 이 원칙이 노동자의 '처벌불원서'로

형해화 된다면, 사업장 수준에서 법령의 집행력은 무너지게 될 것이다. 임금체불은 하나의 사업장에서 반복적으로 발생하는 경우가 많기 때문에, 법위반이 반복되는 사업장에 대해서는 노동환경이 악화되는데 대해 기존 형량(양형기준)을 2~3배로 높이고, 반의사불벌조항을 폐지하는 방안이 필요할 것이다(ILO, 2006).

(7) 신고사건 처리

임금체불을 포함하여 노동관계법령 위반의 죄에 대한 조사와 수사는 감독관과 검사가 전담한다(근기법 제105조). ILO 제81호 협약에서도 근로감독관은 독립적인 공무원으로 구성하도록 정하고 있다. 그런데 현재 각 지방관서에 설치된 권리구제지원팀은 민간인 전문가로 구성되어 주로 임금체불 신고사건을 담당하고 있으며, 법률적 근거가 없다보니 근기법 제105조의 예외적 조치가 될 우려가 있다.

권리구제지원팀은 2014년부터 변호사, 공인노무사, 민간경력자 등을 근로자로 채용하여 임금체불, 부당해고, 비정규직 차별 등에 관한 상담과 조정업무를 담당하게 하고 있다. 2019년 12월 현재 변호사 21명, 공인노무사 32명, 민간조정관 108명 등 총 161명이 근무하고 있으며, 권리분쟁조정대상의 53.8%(95,150건 중 51,184건)를 조정·해결한 것으로 나타난다(2020 고용노동백서). 이밖에 권리구제지원팀은 민원인에 대한 각종 상담, 민사소송지원 등 업무를 수행하고 있으며, 근로감독관을 지원하고 권리구제업무의 효율성·효과성을 높인다는 점에서 필요성이 인정된다. 다만 권리구제지원팀에 속한 민간인 공무원들이 법적 권한없이 신고사건에 적극적으로 개입하는 것을 어떻게 볼 것인가 하는 문제는 여전히 남는다. 권리구제지원팀이 지방관서의 신고사건 접수 창구에서, 전체 임금체불 신고사건(2019년 22만건)의 절반에 가까운 95,150건을 조정대상으로 정하고, 이중 절반에 가까운 51,184건을 조정·해결한 것을 긍정적으로만 볼 수 없는 이유이다.

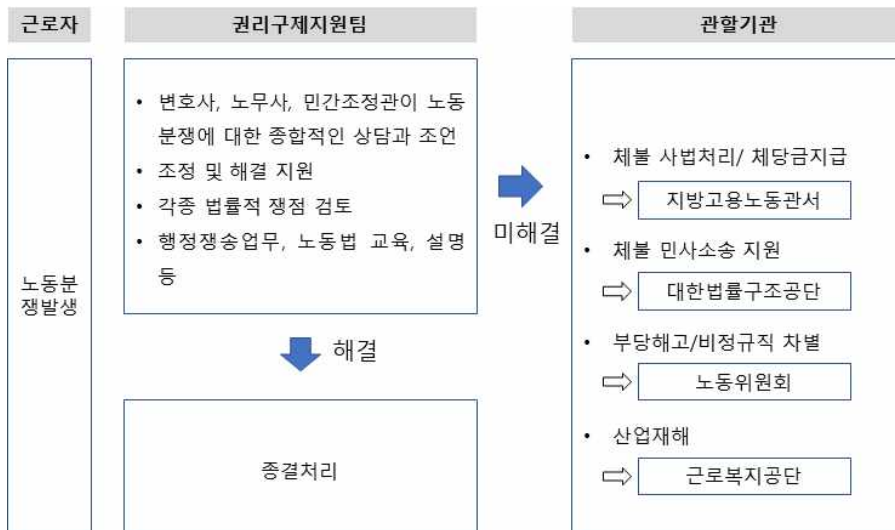
우선 법적 근거와 관련하여 권리구제지원팀 운영은 훈령인 근로감독관집무규정에 규정되어 있으나 '임금체불 청산 등 서비스'를 제공한다는 것 외에 구체적으로 어떤 업무를 어떻게 수행하는지 규정된 바 없다(집무규정 제27조의2). 따라서 신고사건으로 접수된 분쟁사건에 대해 근로감독관 아닌 민간인 조정관이 어디까지 개입할 수 있는가 하는 문제는 여전히 남겨진 숙제이다. 이 제도를 유지하더라도 권리구제지원팀의 역할, 업무내용, 절차, 권한과 의무에 대해 법령에 반영이 요구된다. 주지하다시피 노동관계법령 위반에 대한 서류제출과 심문 등 수사는 근로감독관과 검사가 전담해야 한다.

둘째 근기법 제43조가 정하는 '임금전액불 지급 원칙'의 집행을 위해 절차적 개선이 필요하다. 현재 권리구제지원팀은 임금체불 사건에서 당사자가 체불액 수준에 동의하면 조정을 의무적으로 실시하도록 하고 있으나, 노동자가 주장하는 임금체불액이 실제로 정확한지 여부는 근로감독관이 확인해야 한다는 점에서, 감독관에 의해 체불임금액 확정 후 조정이 전개될 필요가 있다. 임금체불 신고사건에서 근로감독관의 역할은 근로자 임금이 전액 지급되도록 하는

데 있다. 혹여나 권리구제지원팀이 ‘조정’이라는 이름으로 전액불 지급 원칙을 훼손하는 편법을 동원하는 것은 아닌지 우려하지 않을 수 없다. 신고사건이 접수되면 일단 근로감독관에게 사건을 배당하고, 감독관이 체불금액을 확정된 후, 필요에 따라 화해를 유도하는 것이 바람직한 업무처리절차이며 원칙에 부합한다고 보여진다.

셋째 권리구제지원팀의 조정 성과가 감독관의 업무효율성, 노동자의 권리구제에 정말 도움이 될 것인가의 문제이다. 권리구제지원팀이 2주간 잡고 있는 약 10만건중 절반에 가까운 사건이 해결되었다손 치더라도 여전히 나머지 절반은 아무런 성과도 내지 못한 채 2주가 지나서 근로감독관에게 배당된다. 결국 신속한 해결을 기대했던 근로자는 2주간 시간을 허비한 결과가 되고(권리침해), 감독관으로서도 정해진 민원처리기한에서 2주가 지나버린 상황이 되기 때문에 결과적으로 감독관들의 업무효율성에 문제가 발생하게 된다.

[그림 2] 권리구제지원팀 운영방안



자료 : 고용노동부, [2020 고용노동백서], 참조.

V. 결론 및 시사점

임금체불 신고사건의 수와 임금체불액은 매년 증가해 왔고, 2020년 임금체불액의 감소가 나타났지만 추세적 반전이 일어난 것으로 보기 어렵다. 한편 2005년 7월 임금체불 사건에서 반의사불벌 조항 도입에도 불구하고, 지도해결 실적이 높아진 증거는 확인되지 않으며, 오히려 임금체불액, 신고건수, 피해노동자의 꾸준한 증가가 나타났다는 점에서, 반의사불벌조항과 사업주의 선의에 기대어 임금체불 문제에 대응할 수 없으며, 임금체불 문제에 대한 단호한 대응이 요구된다.

한편 근로감독제도와 관련하여 2018년 이후 근로감독관이 1천여 명 증원되었음에도, 2020년까지 근로감독 실적이 개선되지 않았으며, 그동안 근로감독 실적이 지나치게 낮게 유

지되었는데, 이러한 정책방향이 현재 임금체불 사태를 초래한 중요한 요인이 되었다고 진단할 수 있다.

현재 당면한 임금체불 문제를 해소하려면, 임금체불 사업주에 대해 민·형사적 제재수단을 강화하는 조치가 필요하며, 임금을 체불하면 형사처벌은 물론 상당한 경제적 손해를 받게 된다는 인식을 심어줄 필요가 있다. 근기법상 반의사불벌조항이 존치될 경우, 사업주가 임금을 체불해도, 피해 노동자의 ‘처벌불원서’만 받으면 형사처벌이 면책될 뿐 아니라, 피해 노동자와 협상 결과에 따라 오히려 체불임금보다 더 적은 임금을 주고 합의할 수 있는 상황에서, 임금체불 문제가 저절로 해결되기 어려울 것이다. 임금체불 문제에 대응하기 위해 가능한 모든 수단이 동원되어야 하겠지만, 필자가 생각하는 우선순위로 몇 가지 대안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, ‘반의사불벌 조항’의 폐지 또는 개정이 중요하다. 당장 근로기준법 제109조제2항을 폐지하기 어렵다면 이를 ‘개정’하여 반복적 임금체불로 신고된 사업주에 대하여 합의여부에 관계없이 반의사불벌조항 적용을 제외하도록 개선하고 양형기준을 높여야 한다.

둘째, 임금체불 사업주에 대한 형사책임과 별도로 경제적 제재 방안을 도입해야 한다. 임금을 체불하면 사업주가 지연이자는 물론 부가금을 지급하는 등 상당한 경제적 손해를 입게 된다는 점을 명확히 해야 한다. 현행 지연이자제도의 경우 재직근로자에게 적용하는 것도 필요하겠지만, 근로기준법 제37조(미지급 임금에 대한 지연이자)에 대한 처벌 근거조항을 마련하는 것, 지연 기간에 따라 지연이자율을 단계적으로 상향하는 조치(예: 3개월 이상 25%, 6개월 이상 30%)가 필요하다. 고의적인 임금체불 사건에서는 체불액의 2~3배에 해당하는 부가금제 또는 징벌적 손해배상제 도입도 필요하다.

셋째, 체불사건이 발생한 사업장에 대한 근로감독 강화가 필요하다. 우리나라는 이미 선진국 수준의 근로감독관(근로기준분야)이 확보된 상황이므로, 적어도 일본 등 선진국 수준의 사업장 감독을 실시할 필요가 있다. 현재 전체 사업장의 1% 내외 수준인 감독 실적을 5% 이상으로 확대해야 한다. 특히 현재는 소규모 사업장에 대해, 근로감독보다 교육·홍보, 자율개선지원 등 비감독 방식이 우선 적용되고 있으나, 적어도 신고사건이 1회라도 접수된 사업장에 대해 근로감독 대상으로 지정하고 집중적으로 사업장 감독을 전개할 필요가 있다.

넷째, 사업장 감독의 효과를 제고하기 위해 ILO 제81호 협약에 따라 근로감독제도 원칙을 확립해야 한다. 근로감독관에 대한 교육훈련 강화와 함께 이들의 업무상 독립성, 비밀유지의무, 불시감독권 부여 등 사업장 감독의 원칙과 기준을 확립하는 것이 중요하다.

다섯째, 근로자에 대한 임금결정 및 지급과정에 불필요한 노사 분쟁 예방을 위한 방안으로서, 포괄임금제 금지, 노동시간의 측정 및 기록유지, 임금명세서 교부 등의 입법적 조치가 필요하다.

참고문헌

- 국회 환경노동위원회, 「근로기준법개정법률안 검토보고서(의안번호 2019315)」.
- 고용노동부, 각 년도 「고용노동백서」.
- 김정한·옥우석(2008). 「선진국 근로감독 운영 실태조사」, 한국노동연구원.
- 김진·이용우·조아라(2017) 「근로감독관 직무규정 분석」, 국회환경노동위원회 2017년 정책연구 과제.
- 김홍영(2013), “영세사업장의 비공식 고용과 근로감독 제도”, 「성균관법학」제25권제4호, pp.
- 노상현(2012), “근로감독관 제도의 재검토와 과제”, 「노동법학」 제42호, pp.
- 노상현(2014), “영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독”, 「노동법연구」제37호, pp.
- 일본 후생노동성, 각 년도 「노동기준감독연보」.
- 참여연대, 「임금체불보고서」(2021.2.9.).
- ILO(International Labor Office)(2006), Report III : Labor Inspection, International Labor Conference, 95th Session, Geneva: International Labor Office.
- ILO(International Labor Office)(2011), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labor Conference, 100th Session, Geneva: International Labor Office.
- ILO(International Labor Office)(2012), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labor Conference, 101th Session, Geneva: International Labor Office.
- ILO(International Labor Office)(2015), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labor Conference, 104th Session, Geneva: International Labor Office.
- Richthofen, von W.(2002), Labor Inspection : A guide to the profession, Geneva, International Labor Office.
- Suzuki, Toshiharu(2016), International Trends in Systems for Inspection of labor Law Violations, Japan Labor Review, vol. 13, no. 4, pp.83-97.