

노동정책연구  
2024. 제24권 제1호 pp.75~105  
한국노동연구원  
<http://doi.org/10.22914/jlp.2024.24.1.004>

연구논문

## 사업장 근로감독의 실효성 제고 방안 : 행동경제학적 대안을 중심으로\*

김중호\*\*

노동보호법의 집행은 대부분 근로감독을 통해 이루어진다. 근로감독은 형사사범을 최종수단으로 하며 근로감독, 행정지도 등 비교적 탄력적 수단으로 문제를 해결하고 있다. 사업장 감독은 근로감독제도의 가장 핵심적인 수단으로 오늘날 사업장 감독이 안고 있는 문제점은 낮은 적발건수와 적발률이다. 이처럼 낮은 수준의 감독결과는 근로감독의 위하효과를 기대하기 어렵고 기업의 자율적인 노동법 준수 의지를 약화시킬 수 있다.

이 논문은 행동경제학 관점에서 근로감독 정책의 활용방안에 대하여 살펴보았다. 특히, 사업장 감독의 비효율성 및 비효과성의 원인과 문제점은 근로감독제도의 운영에 있음을 밝히고 있다. 고용노동부 노사누리 시스템의 비대면 '전자결재' 방식은 감독과정에서 상호 커뮤니케이션을 통한 의사결정이 어렵고 내부통제 시스템이 작동하지 않는 부작용을 초래하고 있다. 또한, 사업장 감독과정에서 '완전시정' 시스템은 업무부담, 평가 등을 이유로 시정이 쉬운 경미한 법 위반사항 적발에 그치거나 이에 적발을 기피하게 만들 개연성이 높다. 행동경제학에서 말하는 '넛지'라는 부드러운 개입 혹은 간섭이라는 접근방법을 통해 적발건수와 적발률을 높여 사업장 감독효과의 제고를 기대할 수 있다.

핵심용어 : 사업장 감독, 적발건수, 노사누리시스템, 전자결재, 완전시정

논문접수일 : 2023년 7월 22일, 심사의뢰일 : 2023년 7월 27일, 심사완료일 : 2024년 1월 8일

\* 본 논문 초고에 대하여 날카로운 지적과 고견을 보내주신 익명의 심사자분들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 공학박사/공인노무사(kimjh1948@daum.net)

## I. 서론

노동법은 전통적으로 기간의 정함이 없이 사용종속 관계에서 노무를 제공하는 근로자를 보호대상으로 삼고 있다. 그러나 오늘날 하나의 기업에서 자신의 생애 대부분을 보내는 경우는 사라지고 있으며, 많은 근로자들은 여러 기업에서 일하는 등 취업과 실업을 반복하고 있어 근로빈곤층은 더욱 확산되는 추세다. 이들은 적절한 법적 보호장치 없이 사각지대에 놓여 있는 경우가 많아 노동법의 보호대상과 영역은 점차 확대될 수밖에 없다. 노동법은 근로감독제도에 의해 효율적으로 집행력이 확보되고 있으며, 사업장 감독은 가장 중요한 정책수단이라고 평가되고 있다. 그러나 우리나라의 사업장 감독결과를 보면 산업현장에서 노동법이 작동하지 않거나 노동법의 유효성이 의심받는 중요한 원인이 되고 있다. 노동법의 강한 규범력 확보를 위해서는 근로감독제도의 활성화가 필수적이다. 본고는 근로감독 기능이 어떻게 더 효과적으로 수행되도록 할 수 있을 것인가 하는 물음에서 출발하여 그 대안을 모색하고자 하는 문제인식에 기초하고 있다.

과거에는 법·제도 및 정책의 경우 일단 제정되거나 수립되기만 하면 그 효과는 자동적으로 나타나는 것으로 생각하였다. 그 결과 정책집행은 정책수립이나 결정에 비해 상대적으로 주목받지 못하였으나, 오늘날에는 다양한 정책 환경에 대응하기 위해서 정책집행의 중요성이 크게 부각되고 있다. 정책집행은 법 규정이나 각종 지침을 단순히 적용하는 기계적 과정이 아니고 때로는 정책집행 과정에서 변질되어 정책목표와는 전혀 다른 결과가 나올 수 있다. 법과 정책의 집행에 영향을 미치는 요인에 대한 원인 규명이 필요하며, 정책집행을 담당하는 공무원들의 전문성과 경험만을 믿고 맡겨 놓은 채 방임할 수 없는 이유가 여기에 있다.

혁신과 변화, 성과는 조직이나 개인에게도 항상 관심을 불러오는 주제라 할 수 있으며, '무엇이 사람을 행동하게 하는가'에 관한 문제의식을 갖고 있을 때 실현가능하고 목표 달성에 쉽게 다가갈 수 있다. 결국 모든 것이 사람에게 달려 있다는 것을 의미한다. 행동경제학(Behavioral Economics)은 인간의 합리성을 가정하는 주류경제학과는 달리 예측 불가능한 인간의 심리와 본성에 주목한다. 심리학을

비슷한 여러 사회과학을 경제학 모형에 폭넓게 적용함으로써 번덕스러운 인간 행동을 보다 정확하게 설명하고자 시도한다는 점이 특징이다.<sup>1)</sup> 행동경제학자 리처드 탈러(Richard H. Thaler)는 경제학과 심리학의 가교를 이어 비이성적인 인간 행동의 비밀을 밝혀낸 공으로 2017년 노벨경제학상을 수상했다. 그는 이론 연구에만 그치지 않고 일상생활에서 넛지(nudge)를 활용한 다양한 정책을 제시해 사회문제를 해결하는 데도 크게 기여했다. 그가 ‘자유주의적 개입주의’라는 별명을 붙인 것처럼, 넛지는 어떠한 명령이나 강압 없이 사람들이 스스로 판단하는 과정에서 더 나은 선택을 하도록 유도함으로써 효과적인 해결책이 될 수 있음을 보여준다. 고용노동부의 근로감독행정 정보시스템(이하 노사누리시스템이라 함)은 근로감독관의 노동관계법 집행에 관한 사업장 감독, 신고사건처리 등을 지원하는 전산시스템으로 이를 통해 근로감독 모든 활동이 이루어진다. 사업장 근로감독의 문제점과 원인을 찾아 행동경제학 관점에서 개선 방안을 논의해 나간다면, 노동법의 규범력 약화라는 문제의 심각성에 기여할 수 있다. 오늘날 법·정책의 집행에 영향을 미치는 요인은 집행주체, 대상 집단, 집행환경, 집행수단 등 그 범위는 매우 광범위하다. 여기서는 범위를 좁혀 노동정책의 핵심수단이라 할 수 있는 사업장 감독과 그 결과를 토대로 노동법의 집행 실태를 살펴보고 근로감독의 실효성 제고 방안에 대하여 검토하기로 한다.

## II. 국제노동기준과 근로감독제도의 연혁

### 1. 근로감독제도

현대자본주의 위기를 극복하기 위해 확립된 법과 제도가 노동법과 근로감독제도다. 근로감독제도(labour inspection systems)는 영국의 공장법에서 유래한다. 18세기 후반부터 산업혁명 시대에 접어든 영국은 열악한 노동조건과 노동환경이 만연하였다. 이를 해결하기 위해 근대 공장제도에 대한 국가의 간섭은 공장법

1) 행동경제학은 합리적이고 이기적인 호모에코노미쿠스(homo economicus) 모델로는 설명할 수 없는 인간의 어처구니없는 현실세계의 경제활동을 규명하고 있다. 예를 들어 기부나 자선행위는 주류경제학의 “경제적 합리성”으로는 설명하기 어렵다.

으로 나타났다. 영국 최초의 공장법은 1802년 「도제의 건강과 도덕을 위한 법률」이지만, 감독제도의 형태를 갖춘 본격적인 공장법은 1833년 제정되었다. 1833년 공장법은 영국 노동입법 역사에 있어 중요한 비중을 차지한다. 그 핵심내용은 18세 미만 연소자의 야간작업 금지 및 12시간 노동 제한, 9세 미만 아동 고용 금지, 단계적으로 13세 미만 어린이의 8시간 노동일 시행, 공장주의 아동에 대한 학교교육 제공, 감독관제도 도입 등이었다. 1833년 영국의 공장법은 공장 가운데 면공업에 국한되었으나 대상이 점차 확대되었고, 이후 공장법은 점차 유럽으로 퍼져나가 전체 근로자를 대상으로 하는 노동보호법의 토대가 되었다. 이전에도 공장법이 제정되었지만, 1833년 공장법은 처음으로 4명의 공장 감독관을 임명, 공장실태를 조사하여 보고서를 제출하고 위반 공장주를 기소할 수 있는 강력한 권한을 가지고 있었다. 공장법은 산업자본주의 발전과정에서 나타난 사회문제를 국가가 규제를 통해 해결하려고 한 최초 사회입법의 하나로 평가된다(이영석, 2015: 208).

제1차 세계대전을 마무리 짓기 위해 1919년 1월 개최된 파리강화회의에서 얻은 가장 큰 결실은 1919년 6월 체결된 베르사유 평화조약이다. 베르사유 조약 제13편(노동) 제1부 전문에서는 ILO 설립에 관한 배경과 목적, 시대적 동기를 잘 보여주고 있다. 세계평화는 사회정의가 실현될 때 달성될 수 있으며, 세계평화를 위협하는 열악한 근로조건을 개선하기 위해 국제적 기준을 마련하는 것이 사회불안을 해소할 수 있다고 보았다. 조약 제13편 제2부는 ILO 기본원칙을 규정하고 있는데, 노동의 비상품성과 결사의 자유, 생활수준 유지를 위한 적절한 임금보장, 1일 8시간 노동(1주 48시간)의 원칙, 주휴일, 아동 노동금지 및 연소자 보호, 남녀 동일임금 원칙, 외국인 근로자에 대한 공평한 처우 등은 ILO 협약으로 탄생하여 오늘날까지 중요한 국제노동기준으로 작용하고 있다. 특히, 조약 제2부에 해당하는 제427조 마지막 아홉 번째 문단은 ‘각국은 근로자 보호를 위한 법령의 이행을 보장하기 위하여 감독제도(provision for a system of inspection)를 설정하고 여성도 참가하도록 할 것’을 규정하고 있어 오늘날 근로감독제도의 기원이 되었다.<sup>2)</sup> 베르사유 조약을 바탕으로 설립된 ILO는 현장에서 모든 회원국은 근로감독 제도를 둘 것을 요구하였다. 1923년 제5회 ILO 총회에서 「근로자보호를 위한 법령의 시행상 필요한 감독제도에 관한 일반원칙 권고」(제20호)를 채택하여 감독제

2) Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany(Versailles, signed at June 28th, 1919), part XIII, section II, art. 427.

도의 필요성, 감독관의 직무와 권한, 감독기관의 조직 등 근로감독제도의 기본원칙을 담고 있다. ILO 국제노동기준은 작업장에서의 기본원칙과 권리를 규정하는 법적 도구로 각 회원국이 비준함으로써 법적 구속력을 지니는 국제조약인 협약(Convention)과 구속력은 없지만 각 회원국의 정책수립과 제도 확립의 기준이 되는 권고(Recommendation)로 이루어져 있다. 1947년 제30회 ILO 총회에서 오늘날 근로감독 협약으로 불리는「공업 및 상업부문에서 근로감독 협약」(제81호)과 부속 권고들(제81호 근로감독 권고, 제82호 광업·운송부문 근로감독 권고)이 채택되었다.

우리나라의 경우 국제적인 배경과 헌법에 따라 노동조합법, 노동위원회법, 노동쟁의조정법이 1953년 3월 8일 각각 제정되었고 뒤를 이어 1953년 5월 10일 근로기준법이 제정되었다. 특히, 6·25 전쟁 중에 발생한 일련의 노동쟁의<sup>3)</sup>는 노동입법을 촉진하는 계기가 되었다. 민법(1958. 2. 22) 및 형법(1953. 9. 18) 제정에 앞서 노동법이 먼저 제정된 것은 당시 전시하에서 노동자를 위한 기본법 제정 없이는 전쟁위기를 극복할 수 없다는 인식을 보여주는 것이라고 볼 수 있다(이흥재, 2010: 133). 이때 근로기준법은 ‘근로감독관’이라는 장을 두고 감독기관, 감독관의 권한 및 의무 등을 규정함으로써 근로감독제도 설치·운영에 관한 법적 기반을 갖추게 되었다. 이들 규정은 큰 변함 없이 오늘날까지 그대로 이어지고 있다.

노동력의 상품화는 자본주의 체제가 안고 있는 모순의 뿌리다. 노동보호법의 본질은 근로조건이나 작업환경에 관한 일정한 기준을 정하고 사용자에게 준수를 강제하는 데 있다. 이때 근로감독관은 감독과 벌칙을 사용하여 사용자를 규제하게 된다. 근로조건의 보호는 근로자의 생계는 물론 생명, 건강 등과 직결되는 것으로 사후 처벌이나 민사구제만으로 실효를 거두기 어렵다. 사전 점검과 같은 예방적 조치와 함께 피해에 대한 신속한 구제를 위해서 근로감독제도가 필요하다. 근로감독제도 기능은 근로자의 권리와 관련된 법률 조항의 집행을 감독하며, 다른 하나는 효과적인 법 규정 준수를 위해 정보와 조언, 교육을 제공하는 것이고, 마지막으로 법 규정에 규정되지 않은 흠결이나 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 주의를 환기시키는 데 있다(ILO 근로감독 협약 제81호, 제2조). 노동법상 규제의 핵심적인

3) 1951년 12월 조선방직쟁의, 1951년 9월 인천부두노동자 노임분규, 1952년 2월 상동광산 등 쟁의, 1952년 7월 부산부두노동자 임금인상 파업 등이 있었다. 특히 중업원 6,000여 명이 근로하던 부산 조선방직쟁의는 대한민국 수립 이후 가장 치열한 대규모 쟁의로 노동입법이 급격히 촉진되는 계기가 되었다(김윤환·김낙중, 1997: 146~160).

근거는 근로계약에서 비롯된 지배·종속관계에서 사용자의 근로조건에 관한 단독 결정을 막는 것에 있다. 노동력의 판매는 겉으로는 근로자와 사용자 사이에 자유로운 계약으로 결정되지만, 인적 종속성(노동이 사용자의 지휘명령으로 행해지는 것)과 경제적 종속성의 두 가지 요소가 결합되어 근로자와 사용자의 지위가 실제로는 대등하지 않기 때문이다. 결국 근로자의 종속성이 계속되는 한 노동법은 필요하고 노동법과 그 이행수단으로 근로감독의 필요성이 존재할 근거는 사라지지 않는다(니시타니 사토시, 2016: 5). 근로감독제도라는 공공 기능이 우리의 삶에 있어 계속해서 중심적인 역할을 해 나갈 필요성과 이유가 존재하고 있다.

## 2. 근로감독에 관한 국제노동기준과 관련 규정

ILO는 근로감독 협약(제81호)에서 근로감독에 관한 일련의 기준을 마련하고 있는데, 공업 및 상업부분 사업장의 근로조건 및 근로자보호에 관한 법 집행과 관련하여 전반적인 사항을 규정하고 있다. 1969년에는 농업 부문까지 확장하는 근로감독(농업부문)협약(제129호)이 채택되었다.

〈표 1〉 근로감독을 위한 ILO 제81호 협약 주요 내용

- 근로감독관은 노동보호법의 집행, 노사 모두에게 법령 준수에 대한 정보와 자문 제공, 법령상 결함이나 남용이 있을 경우 이를 권한 있는 기관 보고하여야 함(제3조제1항)
- 사업장 감독은 법 규정의 효과적 시행을 위하여 수시로 철저하게 실시하여야 함(제16조)
- 근로감독관에게 감독대상 사업장에 주야 어느 시간이든 예고 없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한, 법 규정 준수 여부 확인을 위한 조사·검사 또는 신문할 수 있는 권한, 근로조건에 관한 장부, 대장 및 서류를 확인하고 복사·발췌 및 문서의 제출을 요구할 권한, 법 규정에 따라 고지사항을 게시하도록 할 권한 등이 부여되어야 함(제12조제1항)
- 근로감독관은 사법절차 대신 재량에 따라 경고 및 조언을 할 수 있음(제17조제2항)
- 근로감독관이 집행하는 법 규정 위반 및 업무수행 방해 등에 대하여는 벌칙을 정하여 효과적으로 집행함(제18조)

ILO 근로감독협약은 근로감독에 관하여 근로감독관이 사법절차 대신 경고 및

조언을 할 수 있도록 비교적 넓은 재량을 부여하고 있다(제17조제2항). 근로감독 방법에 대해서는 “수시로 그리고 철저하게(as often and as thoroughly as is necessary)” 실시되어야 한다고 규정하고 있으나, 어느 정도 수준에서 철저히 감독해야 하는지 명확한 기준을 제시하지 않고 있으며, 1년에 몇 차례 감독 사업장을 방문하여 감독해야 하는지 등 감독의 빈도 등에 대해서도 규정한 바가 없다. 이들 규정은 ILO 협약의 보편성과 탄력성을 유지하기 위한 것으로 평가할 수 있으며, 한정된 자원을 가지고 사업장 감독의 효과성을 높이는 방안은 각 국가가 처해 있는 여러 사정 등을 고려하여 결정될 수밖에 없다. 또한, ILO 근로감독 협약에는 사업장 감독이 제대로 이행되고 있는지를 평가할 수 있는 기준이 마련되어 있지 않다. 근로감독에 있어 가장 기초적인 것으로 근로감독관 수, 감독사업장 수, 적발 건수, 사법처리 및 행정처리건수 등을 비교할 수 있는데, 이러한 통계치는 매우 단순한 정보로 근로감독의 질적 측면까지 포함하는 것이 아니다. 따라서 사업장 감독의 효과를 높이기 위한 수단과 방법 등에 관심을 기울이게 되는데, 감독 우선 순위에 따른 감독 실시, 반복되는 높은 사고율과 민원 다발 사업장에 대한 집중 감독 등이 그것이다.

우리 법제상 근로감독을 직접 규율하는 법령은 없다. 근로기준법 제11장에서 근로감독관의 권한과 의무, 사법경찰권 행사자의 제한 등에 대하여 규정하고 있을 뿐이다. 근로감독관집무규정(고용노동부 훈령)은 행정규칙이지만 근로감독관의 업무수행에 필요한 사항을 규정하고 있어, 실제 산업현장에서 노동관계법 집행 기준으로 작용하고 있다. 현재 근로감독을 위해 고용노동부 본부에 근로감독 정책을 담당하는 부서를 두고 있으며, 집행업무는 전국 6개 지방노동청(서울, 중부, 부산, 대구, 광주, 대전)과 40개의 지청, 2개 출장소가 담당하고 있다.

〈표 2〉 근로감독에 관한 근거규정

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로기준법 제102조(근로감독관의 권한) ① 근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문(審問)할 수 있다.</li> <li>· 근로감독관집무규정 제12조(사업장감독의 종류) 나. 근로감독 청원 등이 접수되어 사업장 감독이 필요하다고 인정되는 사업장</li> </ul>
---

〈표 3〉 근로감독관집무규정에 나오는 사업장 감독 주요규정

- 사업장 감독을 실시하기 전에 사업장대장·단체협약·취업규칙 등 근로조건 관련 자료를 검토·분석, 근로자 또는 노동조합으로부터 필요한 정보를 수집하는 등 대상 사업장의 실태와 문제점을 미리 파악함으로써 효과적인 감독 준비(제18조제1항)
- 사업장 감독을 실시하기 전에 필요한 경우 근로기준법 제13조에 따라 해당 사용자 또는 근로자에 대하여 임금대장 등 감독에 필요한 자료 등의 제출 요구(제18조제2항)
- 지방관서장 또는 과장은 사업장 감독을 실시하기 전에 필요한 경우 감독의 목적·방법 등에 대해 사전교육 실시(제18조제3항)
- 사업장 감독은 사업장에 출장하여 실시함을 원칙으로 함(제19조제3항)
- 사업장 감독을 개시하기 전에 사용자, 근로자대표를 면담하여 감독의 목적과 선정사유 등을 설명하고, 근로조건 및 노무관리 실태 등을 미리 파악(제19조제4항)
- 사업장 감독은 〈별표 2〉에 기재된 장부와 서류의 제출을 요구하여 이를 점검·확인하는 방법으로 함(제19조제5항)
- 사업장 감독 결과 확인된 위법사항에 대하여는 〈별표 3〉 및 〈별표 4〉의 위반사항 조치기준에 따라 처리(제21조제1항)

근로감독관집무규정에는 사업장 감독의 준비, 방법, 절차, 결과보고 등 근로감독관의 직무집행에 필요한 사항을 규정하고 있으나, 효과적인 사업장 감독을 담보할 수 있는 기준이나 방안은 마련되어 있지 않다. 근로감독관집무규정의 〈별표 2〉 사업장 감독 시 점검 확인 주요서류와 〈별지 11〉 감독점검표에 의하면, 사업장 근로감독 시 적용하여야 할 법률은 근로기준법을 비롯하여 모두 10개의 법률이다(노동조합 설립 사업장을 대상으로 하는 노동조합법 및 노동관계조정법을 더하면 11개 법률이다).<sup>4)</sup> 감독 시 점검·확인할 주요서류는 근로기준법 분야 19여 가지, 최저임금법 분야 4가지, 근로자퇴직급여보장법 분야 7가지 등 100여 가지에 이른다.<sup>5)</sup> 또한 감독점검표(별지 11호 서식)에 나오는 점검해야 할 법 조항은 근로기준법 70개, 최저임금법 5개, 퇴직급여보장법 17개, 기간제법 6개, 파견법 21개, 근로자복지기본법 29개, 남녀고용평등법 24개, 근로자참여법 8개, 건설근로자 고용개선법 9개, 연령차별금지법 7개로 이를 합치면 총 196개 조항에 달하고 있다.

4) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조의2 제1항은 「근로기준법」에 따른 근로감독관은 그의 관할 구역에서 발생하는 19개 법률에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다고 규정하고 있다. 여기서는 산업안전보건 분야를 제외한 일반 근로감독관에 의한 노동관계 분야의 법 집행만을 의미한다.  
 5) 근로감독관집무규정 〈별표 2〉 개별근로관계법 조치기준 및 〈별표 4〉 집단노사관계법 위반 사항 조치기준 참조.



법 집행의 실효성 확보는 법령상 의무를 준수하게 하거나 법령에 따른 조치를 따르도록 하는 데 목적이 있다. 사업장 감독은 노동관계법이 규정하고 있는 벌칙, 과태료 등의 집행에 따른 위하(威嚇)효과를 줌으로써 법 위반행위의 발생을 사전에 예방하는 데 있다. 효과적인 감독을 수행하기 위해서는 충분한 근로감독관 수 유지, 사무실 및 각종 집기, 재정 지원, 유자격자 채용 및 직무훈련 등 전문성 유지·제고 등이 요구된다.<sup>6)</sup> 효과적인 근로감독에 대하여 구체적인 대안을 제시하기가 쉽지 않지만, 근로감독 효과는 노동법 집행을 담당하는 근로감독관에게 전적으로 달려 있다. 근로감독관의 전문적 능력과 헌신적 노력, 사명감 내지 강한 책임의식이 결합될 때 감독의 성과를 거둘 수 있다.

### 3. 우리나라 근로감독 연혁

1953년 제정된 근로기준법은 근로기준을 확보하기 위하여 사회부, 특별시, 도, 시, 군에 근로감독관을 두도록 규정하였다(제102조 제1항). 그러나 한국전쟁으로 인한 전후 복구사업 추진, 근로감독 인력 미확보 등으로 지도 및 계몽에 주력할 수밖에 없었다. 1961년 2월 20일 근로감독관 규정(국무원령 제205호)이 공포되고, 그해 6월 25일 자로 특별사법경찰관인 근로감독관 55명이 각 시도에 주재하게 되면서 근로감독업무가 정상적으로 추진되었다(고용노동부, 2006: 34). 근로감독관집무규정은 1965년 7월 12일 제정(노동부 훈령 제23호)되어 근로감독 업무를 통일적으로 수행할 수 있는 구체적 기준이 마련되었다.

우리나라 사업장 감독은 1980년대까지 정기·수시감독, 신고감독 형태로 운영되었다. 그러나 1997년 외환위기 이후 임금체불 신고사건 등이 급증하자 신고감독은 '신고사건처리'로 분화되었다. 이후 사업장 감독은 정기감독, 수시감독, 특별감독으로 운영되어 왔으며 노무관리지도 등은 감독을 대체하는 낮은 수준의 점검 형태로 운영되고 있다(1992~2006년 고용노동부 참조). 지금부터 40여 년 전인 1985년의 경우 정기감독 877개소, 수시감독 302개소, 신고감독 39,992개소에 대한 근로감독을 실시하였다. 신고감독 중 가장 위반건수가 많은 경우는 금품청산이 34,315건으로 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 당시 근로감독관은 309명으로 이들이 신고감독으로 처리한 사건은 1인당 연평균 129건으로, 이때에도

6) ILO 협약 제81호 제7조·제10조·제11조.

신고사건처리는 근로감독관 업무에서 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다 (한역만, 1988: 58~59).

〈표 4〉 근로감독관집무규정 중 사업장 감독 관련 규정의 변화

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1987년 특별감독 규정 신설</li> <li>· 1995년 정기감독 유보 및 노무관리지도규정 신설(근로조건 자율개선과 규제완화 차원에서 정기감독 유보, 문제발생 시 특별감독 실시)</li> <li>· 2000년 예방점검 도입</li> <li>· 2007년 사업장 감독종류 재정립(정기감독, 특별감독, 수시감독)</li> <li>· 2008년 감독 청원제 도입</li> <li>· 2013년 특별감독 사유 추가, 감독범위 규정(정기특별감독 3년간, 수시감독 1년간)</li> <li>· 2019년 특별감독 대상 확대 및 수시감독 대상 명확화 등</li> <li>· 2023년 특별감독 대상 명확화, 확인감독 결과 해당 사업장 통보 등</li> </ul>
--

자료: 고용노동부 사업장 지도감독 요령 및 방법(2013. 6. 3) 및 별제처 근로감독관집무규정 '제정·개정이유'에서 발췌·정리.

노동부는 1993년부터 2006년까지 기업의 근로조건 자율개선 및 규제완화 차원에서 정기감독을 실시하지 않거나 감독물량을 대폭 축소하였다. 이후에도 금융위기, 코로나19 등을 맞이하여 사업장 감독을 축소하는 조치를 하였다. 과거 IMF 외환위기 무렵에는 임금체불 신고사건이 폭발적으로 증가하여 신속한 사건처리와 권리구제에 큰 영향을 미쳤다. 근로감독의 기준이 느슨해져 시간이 지남에 따라 처벌이나 제재의 두려움이 줄어들게 되었다. 이런 현상은 임금체불의 만연 등과 함께 근로감독제도가 제대로 작동하지 않는 문제를 야기하였다. 커다란 위기가 닥치면 위기를 극복하는 것만으로 끝나지 않고 많은 흔적을 남기게 되는데, 1997년 IMF 외환위기는 우리 사회의 법·제도, 관행, 가치관 등 다방면에 걸쳐 많은 문제점과 휴유증을 남기고 있다.

근로감독제도에 관한 선행연구는 근로감독관의 확충 및 전문성 제고, 근로감독의 위상 제고, 근로감독결과 공표제도 도입 등이 주로 논의대상이었다. 특히, 근로감독 인력 증원의 필요성은 지속적으로 논의되어 왔다(김정한, 2008: 219; 전용일 외, 2010: 183; 이승길 외, 2014: 213; 권순원 외, 2018; 김근주 외, 2018: 73 등). 근로감독 인력의 부족은 행정대상의 확대 및 행정환경의 변화 등에 적절하게 대처하지 못하기 때문이다. 그러나 근로감독 인력 증원이 사업장 감독의 실효성을 담보할 수 있는가는 또 다른 문제로 이에 대해서는 관련 연구가 필요하다.

2017년 이후 1,000여 명 이상 근로감독관이 큰 폭으로 증원되었으므로, 이제는 감독인력 활용 방안 및 감독의 실효성 제고 등으로 논의의 중심이 옮겨 가야 한다는 생각이다.

#### 4. 사업장 감독결과로 본 우리나라 감독정책

그동안 고용노동부의 고용노동백서 등에 나오는 사업장 감독에 관한 시계열 자료를 보면 다음과 같이 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 사업장 감독이 소홀히 다루어지고 있다. 감독 인력부족 등 현실적 제약으로 인해 사업장 감독이 전체 노동인구를 포괄할 수는 없으므로 근로조건이 보호되지 않거나 침해 가능성이 높은 사업장을 대상으로 감독을 실시할 수밖에 없다. 그렇지만 2022년 한 해 동안 (정기·수시·특별)감독 사업체 수는 27,180개소에 불과하다는 사실은 근로감독관 수(2022년 정원 2,283명)를 고려하면 빈약한 수준이다(고용노동부, 2023a: 250, 253). 2022년 감독 사업장 수는 전체 사업장(1,995,751개소)의 1.4%, 근로기준법이 전면 적용되는 5인 이상 사업장(755,991개소)의 3.6%에 해당하며,<sup>7)</sup> 이는 예방감독이 충분히 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 2017년 이후 근로감독관은 큰 폭으로 증원되었고,<sup>8)</sup> 이제는 예방감독을 크게 강화함으로써 근로감독 행정의 변곡점이 마련되어야 한다. 근로감독관이 상시 처리하는 신고사건은 기업이 자율적으로 노동법을 준수할 가능성이 커져야 비로소 줄어든다고 볼 수 있다. 따라서 사업장 감독 사업장 수를 크게 늘리는 한편, 위반행위에 상응하는 제재를 함으로써 노동법 위반 기업이 부담하는 비용을 높여야 한다(도재형, 2016: 405).

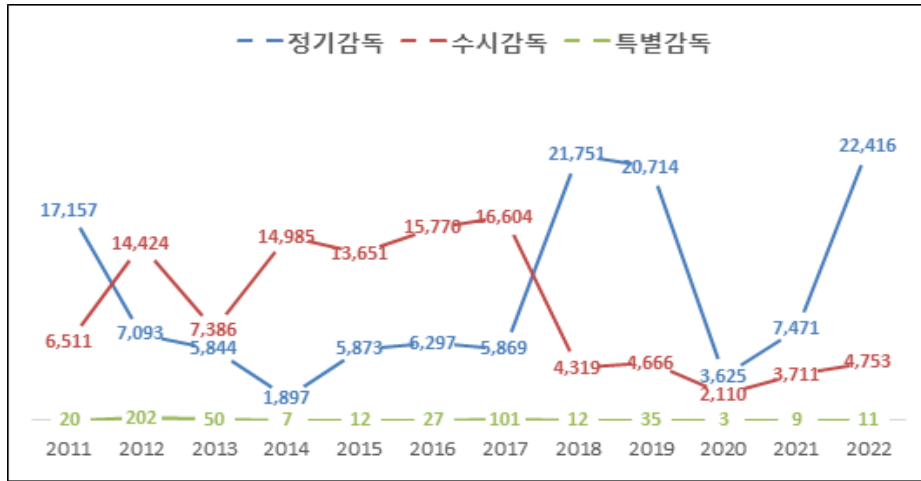
둘째, 특히 눈여겨볼 점은 사업장 감독정책의 일관성(consistency)과 연속성 문제다. 정기감독은 오랜 역사를 갖는 고용노동부의 대표적인 감독수단이다. 고용노동부의 정기감독 계획은 감독정책을 대표하고 있어 산업현장에 중요한 시그널로 작용하고 있다. 경제 활성화 목적 또는 기업의 근로조건 자율개선과 규제 완화 측면에서 1993년부터 정기감독을 실시하지 않았고 2000년부터 2006년까지는 정

7) 감독 사업체 수는 특별·정기·수시 감독 사업장 수를 의미한다. 행정대상인 사업체 수는 2021. 12월 말 기준 고용노동행정 주요대상을 참고하였다(고용노동부, 2023a: 253, 525).

8) 근로감독관 정원(근로기준 분야)은 2016년 1,282명, 2022년은 2,283명으로 이를 비교하면 2017년 이후 1,008명이 증원되었다(고용노동부, 2023a: 250).

기감독 대신 예방점검을 하였다(고용노동부, 2006: 361~362). [그림 1] 연도별 사업장 감독 현황에 따르면, 2012년부터 2017년까지 기간은 경제위기를 이유로, 2020년 및 2021년은 코로나19 사태로 정기감독 사업장 수를 크게 줄였다(고용노동부, 2006: 2023a: 657~658). 이 같은 결과는 단지 감독 사업장 수의 축소에 그치지 않고 여러 방면에 걸쳐 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 경기상황 악화에 대비하여 가장 먼저 근로자 보호에 앞장서야 할 고용노동부가 사업장 감독을 크게 감축하는 것은 노동보호법의 본질을 도외시하는 것과 다를 바가 없다.9) 사업장 감독을 실시하지 않거나 축소할 경우 경기 활성화 등에 미치는 영향에 관한 실증적 연구도 찾기 어렵거나 이론적 근거 또한 부실한 상태다. 따라서 검증이나 충분한 정책적 검토 없이 사업장 감독을 축소하는 것은 정책의 연속성과 일관성 측면에서도 재고(再考)되어야 한다. 나아가 사업장 감독을 규제완화 차원에서 접근하는 것이 꼭 필요한 정책이라고 할 수 있는가 하는 문제와 함께 노동정책이 경제정책의 부속물처럼 취급되는 인상을 지우기 어렵다.

[그림 1] 연도별 사업장 감독 현황



자료 : 고용노동부(2023a): 253.

9) 경제위기 상황이 계속되면 객관적으로 종속성이 더욱 심각해지는 상황에서 정부 규제마저 후퇴한다면 근로자는 최악의 사태에 놓여 질 수 있다는 것을 생각해 볼 수 있다. 노동법 분야에서 규제완화는 근로자의 종속성을 부정하거나 과소하게 평가하려는 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 사업장 감독은 임금체불 예방 및 청산에 크게 기여하지 못하고 있다. 우리나라에서 임금체불은 중요한 노동 현안으로 2022년 한 해 동안 고용노동부에 신고된 체불임금은 무려 1조 3천억 원에 달하고 있다. 신고사건처리와 사업장 감독은 모두 근로감독 업무임에도 고용노동부는 이를 별도의 업무로 구분하여 추진하고 있다. 근로감독은 사업장 감독과 민원에 의한 감독(regular visits versus complaint-based visits)으로 대별된다. 따라서 신고사건처리, 사업장 감독의 유기적인 관계 구축과 통합 운영이 필요하다. 일본과 같이 신고사업장을 선별하여 사업장 감독을 실시할 경우 노동사건처리와 감독효과 제고라는 시너지 효과를 충분히 기대할 수 있다.<sup>10)</sup> 상습·고의적 체불 사업장, 차별적 처우, 폭행, 괴롭힘 등 신고사건은 사업장 감독을 통해 처리할 경우 피해근로자의 권리구제와 감독효과를 함께 높일 수 있을 뿐만 아니라 감독 사업장 선정의 부담도 덜 수 있다(김증호, 2020: 211~217).<sup>11)</sup> 신고사건 등 피해자 제보를 바탕으로 감독을 실시하는 것은 합리적인 감독대상 선정이나 문제기업 집중 감독, 감독효과 제고 측면에서 새로운 시도가 될 수 있고 아울러 성과도 기대할 수 있다.

넷째, 노무관리지도, 자율점검 문제다. <표 5>에서 보는 바와 같이 사업장 감독을 축소하는 대신 노무관리지도를 2020년도 및 2021년에 실시하였고 영세사업장을 대상으로는 자율점검을 실시하고 있다. 사업장 노무관리지도는 근로자와 사용자에게 노동관계법령의 내용을 주지시켜 근로조건 등을 자율적으로 개선하도록 지도하고 교육하는 것을 말한다(근로감독관집무규정 제24조). 노무관리지도는 감독의 실효성도 부족하고 정부가 수행해야 할 규제업무인 사업장 감독을 민간에 이양하였다는 비판을 불러오고 있다. 또한 자율점검은 사업장에서 스스로 근로조건을 점검하여 위반사항을 개선하는 것을 목적으로 하고 있으나, 감독효과도 크지 않을 뿐만 아니라 근로감독제도의 취지에 비추어 보아도 실효성 논란은 계속될 수밖에 없다.

다섯째, 사업장 감독이 최근 법 개정 내용과 현안문제를 포섭하지 못하고 있다. 고용노동부는 4대 기초고용질서(근로계약서 작성 및 교부, 임금명세서 교부, 최저임금 준수, 임금체불 예방 등) 확립을 위해 일제점검, 캠페인, 자료 제공 등을

10) 2019년 일본의 신고사건 처리상황을 보면, 신고사업장 27,471개소 중 71.7%인 19,691개소에 대해서 사업장 감독을 실시하였다(厚生労働省労働基準局, 2019: 18).

11) 사업장 감독 방식의 임금체불 관리방안은 필자의 논문을 참고(김증호(2020). 「임금체불 관리 시스템 전환에 관한 연구」).

〈표 5〉 사업장 감독 및 자율점검 현황

(단위: 개소)

	전체	감독			노무관리 지도	기타 (자율점검 등)
	사업장 수	정기	수시	특별		
2019	35,077	20,714	4,666	35	-	9,662
2020	25,686	3,625	2,110	3	10,057	9,889
2021	33,319	7,471	3,711	9	11,061	11,067
2022	38,892	22,416	4,753	11	-	11,712

자료: 고용노동부(2023a): 263, 〈표 6-①-3〉 연도별 사업장 감독 및 자율점검 등 실적 비교.

오래전부터 실시하고 있으나, 사업장 감독결과 법 위반건수를 보면 정책의 목표 내지 성과가 감독결과로 나타나고 있다고 보기 어렵다. 사용자가 근로자에게 임금을 지급하는 때에는 임금명세서를 서면으로 교부하도록 「근로기준법」이 개정되어 2021년 11월 9일부터 시행되고 있다(제48조). 임금명세서에는 근로자를 특정할 수 있는 정보, 임금지급일, 임금총액, 임금 구성항목, 계산방법, 공제내역을 기재하여 교부하여야 하며, 위반 시 500만 원 이하 과태료 제재를 받게 된다. 이들 노동관계법 개정 사항과 주요 근로감독 정책들은 사업장 감독을 통해 이행과 정착여부가 확인되어야 한다. 마지막으로 법과 제도의 시행결과가 입법자나 정책결정자의 의도와 다르게 나타날 수 있는데, 이런 예상하지 못한 결과나 부작용 사례는 펠츠만 효과(Peltzman Effect)<sup>12)</sup>가 잘 설명해 주고 있다. 근로감독 정책도 예외가 아니다. 지난 근로감독 정책이 왜곡되거나 변질되었는지 되돌아볼 필요가 있다.

12) 미국 시카고대 샘 펠츠만(Sam Peltzman) 교수가 1975년 *Journal of Political Economy*에 발표한 “The Effects of Automobile Safety Regulation”이라는 논문에서 밝혔다. 1960년대 말 미국에 도입된 안전띠 착용 의무화 규제를 분석한 결과, 운전자 사망률은 실제로 크게 낮아졌으나 보행자 등 운전자가 아닌 사람들의 사망률은 증가하여 의외의 부작용이 나타났다. 이는 운전자는 안전띠 착용으로 스스로 안전하다는 생각에 과속이나 난폭 운전을 불러온 것이라고 추정할 수 있다는 것이다. 새로운 제도, 규제 등이 본래 의도와 다른 결과를 가져올 수 있는 사례는 무수히 많다.

### Ⅲ. 사업장 감독에 관한 행동경제학적 접근

#### 1. 사업장 근로감독 효과

형법은 형벌이라는 수단을 사용하여 그 목적을 달성하는데 보복, 일반예방, 특별예방이라는 세 가지 목적이 있다. 일반예방적 효과는 범죄자가 아닌 일반인들에게 영향을 주어 범죄를 예방하려는 것이다. ‘시범 케이스’처럼 강하게 처벌하면 다른 사람들도 이 소식을 듣고 스스로 조심할 거란 얘기다. 이는 19세기 독일의 유명한 법학자이자 철학자인 포이에르바하(Paul Feuerbach)가 형벌의 기능에 대해서 이야기하며 언급한 내용이라고 한다(최승필, 2016: 84). 일벌백계는 그다지 좋은 말은 아니지만 일일이 위반사항을 처벌하기 어려울 때 한 번 걸리면 본때를 보여준다는 것으로 이 또한 일반예방적 효과를 노린다. 사업장 감독은 노동관계법이 규정하고 있는 체형, 벌금, 과태료 부과를 활용하여 근로기준 확보 및 이행을 강제하고 있어 사용자에게 미치는 경제적·심리적 영향이 크다. 노동법의 이행력을 제고하기 위해서는 위반행위가 있을 때 그에 상응하는 제재를 가함으로써 노동법을 위반한 기업이 부담하는 비용을 높여야 하며, 제재를 당할 가능성이 높으면 높은 수록 기업이 자율적으로 법을 지킬 가능성도 커진다고 한다(도재형, 2016: 404~405). 따라서 감독효과는 사실상 적발건수와 적발률 제고에 달려 있다고 보아야 한다.

근로감독은 법 위반사항에 대한 처벌적 기능에서 점차 예방적 기능을 강조하는 방향으로 변화해 왔다. ILO 근로감독 협약 제81호 제3조 제1항은 근로감독 기능을 근로자보호에 관한 법 집행과 기술적 정보제공과 자문으로 규정하고 있는데, 이는 예방감독을 전제로 한 것이다. 예방감독은 노동법 집행을 담보하는 수단으로 낮은 수준의 제재이며 아울러 유연한 수단이라고 볼 수 있다. 실제로 모든 사업장<sup>13)</sup>을 감독하는 데는 수년 내지 십수 년이 걸리는 것이 현실이고 보면, 감독의

13) 2021년 12월 31일 기준 총 사업체 수는 1,995,751개소이다. 근로기준법이 전면 적용되는 5인 이상 사업체 수는 755,991개소이다(고용노동부, 2023a: 524~525).

효과성을 극대화하기 위한 수단·방법에 관심을 가질 수밖에 없다.<sup>14)</sup> 감독효과를 위해 문제 사업장 중심으로 감독을 실시하게 되지만, 감독을 받지 않는 사업장의 경우 감독을 받아 경제적 부담은 물론 형사처벌까지 감수해야 하는 등 커다란 불이익을 받을 수 있으므로 평소 관심을 갖고 법을 잘 준수하라는 애기다.

근로기준법은 ‘근로조건 확보’가 아닌 ‘근로조건을 확보’하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관에 근로감독관을 둔다고 규정하고 있다(제101조). 근로조건을 확보하는 두 가지 효과를 목적으로 하고 있다. 하나는 사업장 감독을 통해 적발된 법 위반사항의 개선은 당해 사업장에서 권리를 침해받은 근로자와 ‘다른 근로자에게 미치는 영향(effect on other workers)’을 말한다. 다른 하나는 감독 사업장 이외 ‘다른 사업장에 미치는 영향(effects on other workplaces)’을 의미한다. ILO는 다른 사업장에 미치는 영향은 감독상 조치가 특정 사업장을 대상으로 한다는 사실을 말하며, 동일한 부문이나 지역에서 유사한 기능을 공유하는 다른 조직에도 영향을 미칠 수 있다고 설명하고 있다(ILO, 2022).<sup>15)</sup> 근로조건을 확보하는 당해 사업장 근로자들의 근로조건을 개선하거나 확보하는 것을 넘어 감독을 받지 않는 사업장 전체 근로조건을 확보하는 데 의의가 있다. 따라서 감독효과 제고를 위해서는 다른 사업장에 미치는 영향을 고려하여 전략적으로 접근할 필요성이 크다. 근로감독 효과는 감독결과 나타나는 위하효과를 의미하며, 적발건수와 적발률 확대가 직접적인 영향을 미친다. 노동법의 실현과 규범력 확보, 근로감독의 위상과 인식제고, 근로감독의 실효성 보장 등 이론적 정의는 강한(strong)·공정한(fair)·효과적(effective)인 감독에 달려 있다.

근로감독 효과는 세 가지 측면에서 고려되어야 한다. 첫째, 위반사업장을 얼마나 적발하고 있는가, 둘째, 위반사항에 대한 개선이 얼마나 이루어지고 있는가, 셋째, 근로감독에서 적발된 사업장이 그 이후 지속적으로 노동관계법을 준수하고 있는가이다(박원주·전용일, 2012: 167). 우리나라의 경우 감독 시 적발된 위반사항은 대부분 시정되고 있고 동일한 사업장을 반복해서 감독하지 않는 점, 사실상 재감독을 실시하지 않는 점 등으로 인해 감독효과를 측정하거나 기대하기 어렵다.

14) 예를 들면, 미국 산업안전보건청(OSHA)이 사용하는 세 가지 기본전략 중 하나는 '강한, 공정한, 효과적인 집행(strong, fair, and effective enforcement)'이다(OSHA(2023). All about OSHA, 2056-07R).

15) ILO(2022). *Study of the Impact of Labour Inspection Actions on Compliance with Labour Legislation*.



과거 근로감독 실적 전체를 조망하면 사업장 감독은 그 기능이 약화된 반면, 신고 사건은 늘어나는 추세라고 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 근로감독의 선순환 구조는 사업장 감독을 통해 신고사건 등 노동분쟁의 발생을 사전 예방하는 것이므로, 근로감독의 위하효과는 더욱 제고되는 방향으로 나가야 한다.

## 2. 근로감독과 적극행정

오늘날 근로감독 행정은 고객중심의 서비스라는 측면과 효과적이면서 엄중한 근로감독이라는 이중의 과제를 요구받고 있다. 최근 적극행정에 관해 관심이 높아지고 그 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있음은 주지의 사실이다. 행정기본법은 행정은 공공의 이익을 위하여 적극 추진되어야 한다고 규정하고 있으며(제3조), 「적극행정 운영규정」(대통령령)은 적극행정에 대하여 공무원이 불합리한 규제를 개선하는 등 공공의 이익을 위해 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위라고 규정하고 있다(제2조). 적극행정이 요구되는 것은 공무원의 무사안일한 행태가 조직, 사회, 국가에 부정적 영향을 미치고 있다고 보기 때문이다. 문제는 의지의 부재를 처벌하기가 어렵다 보니 실제 소극행정을 이유로 징계를 받는 사례를 찾기 어렵다. 적극행정은 실질적인 행동변화를 요구한다는 점에서 공직 행동으로 내재화되지 못하고 현재도 논의 수준에 머물러 있다.

사업장 감독은 적극행정 측면에서도 다루어야 할 과제다. 사업장 감독은 근로감독관에게 폭넓은 재량과 신축성(flexibility)이 부여되어 있다. ILO 근로감독협약(제81호)과 근로감독관직무규정은 적절한 방문 감독의 빈도수 또는 감독의 수준 등에 대한 구체적인 기준을 언급하고 있지 않다. 따라서 근로감독관들은 각자의 판단에 따라 감독종류, 감독횟수, 감독기간, 감독수준 등을 결정하여야 한다. 문제는 법 집행에 있어 과도한 재량은 자칫 잘못하면 재량권 남용을 초래하여 목표의 변질이나 비효과적인 법 집행을 가져올 수 있다는 점이다. 특히, 처벌은 개인 인권이나 재산권 침해로 인해 여러 가지 제약요건이 따르게 되므로 이를 회피하게 된다. 만약 사업장 감독을 실시하였으나 산출물(법 위반건수 등)이 없는 경우라면,

16) 2019년 고용노동부 신고사건은 403,023건이 접수되었고, 행정처리는 335,764건, 사법처리는 81,944건이다(고용노동부, 2023a: 656). 일본의 경우 2019년 신고사건은 27,471건이 접수된 것으로 나타났다(厚生労働省労働基準局, 2019: 18).

근로감독의 훼손과 낭비만을 초래하는 셈이다.

적극행정 또는 소극행정의 영향요인 대부분은 공무원의 행태 등 개인적 요인과 제도, 조직·환경적 요인이 차지하고 있다(안성호 외, 2021: 261). 그중 집행조직의 관료규범(bureaucratic norms)은 구성원 전체가 갖는 지배적 태도로 모든 조직에 공통적으로 존재하며, 법·정책 집행에 결정적 영향을 미친다. 어떤 조직이든지 목표나 목표달성을 위한 업무추진 방법 등에 대하여 구성원들 사이에 묵시적인 합의가 있다. 조직 구성원 대부분은 무엇보다 기존의 표준화된 또는 루틴화(routinized)된 운영방식에 따른 법·정책의 집행을 선호하는 타성(inertia)에 빠져 있다. 따라서 관료규범이 법·정책의 성공적인 집행에 미치는 역기능을 충분히 고려할 필요가 있다. 적극행정을 독려할 수 있는 면책제도나 인센티브 등도 필요하지만, 다른 한편으로는 공무원을 움직이는 동기의 진정한 핵심을 어떻게 파악하느냐가 중요하다.

### 3. 사업장 감독결과 분석 및 평가

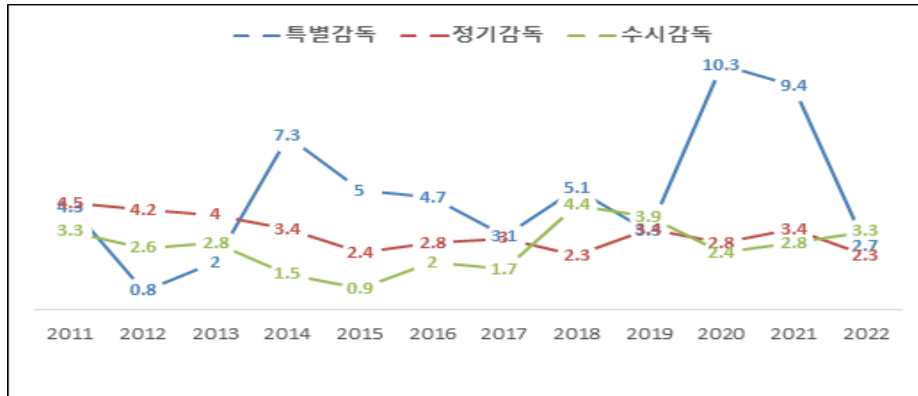
근로감독은 중요성에 비해 그 효과를 측정할 수 있는 지표가 존재하지 않을 뿐만 아니라 실증적 연구도 전무한 실정이다. 다만, 감독 사업장 수, 위반사항 적발 건수, 위반 법조항 등을 통해 제한적이거나 감독효과를 평가할 수 있다. 근로감독관 대상 설문조사 결과에 따르면, 근로감독관 절반 이상이 사업장 감독이 부실하게 실시되고 있다고 인식하고 있다. 그 이유로 사건처리 등 타 업무 치중(70.8%), 기관평가를 의식한 형식적 감독(62.0%), 감독계획 부적정성(30.6%), 사업장 감독 효과 의문(12.3%) 등을 지적하고 있다(전용일 외, 2010: 168). 또한 근로감독관들은 사업장에서 2시간 정도 점검을 하고, 기초고용질서 점검은 1시간 정도 점검에 그치는 등 사업장 감독이 형식적으로 이루어진다고 응답하고 있다. 뿐만 아니라 감독대상 선정 기준 모호, 사업장 감독 면제 사업장 과다, 사업장 감독과정의 투명성 부족 등의 문제를 제기하고 있다(권순원 외, 2018: 83). 문제는 근로감독관들 스스로 사업장 감독의 문제점을 인식하고 있으나 개선에 이르지 못하고 있다는 점이다.

사업장 감독의 경우 적발건수와 적발률을 양적 평가기준이나 지표로 사용하더라도 큰 문제는 없다는 생각이다. 여기서는 연도별 감독 사업체당 평균 적발건수를 사업장 감독 시 적용할 법령 가짓수 등에 비추어 사업장 감독결과를 분석하고

자 한다. 감독의 종류나 성격에 비추어 보면, 감독 강도의 세기는 특별감독, 정기 감독, 수시감독 순이다. 특별감독은 노동관계법령 위반사실을 수사하기 위해 실시하는 감독을 말한다. 감독대상으로는 노사분규가 발생하였거나 발생 우려가 있는 사업장, 상습체불 및 불법파견 또는 기간제·단시간·파견근로자에 대한 차별적 처우 등 사회적 물의를 일으킨 사업장 등이며, 처음부터 수사를 목적으로 하고 있다는 점이 특징이다. 정기감독은 고용노동부 본부에서 연초에 사업장 근로감독 종합계획을 수립하여 시달하며, 수시감독은 지방고용노동관서에서 정기감독 계획에 반영되지 않은 사업장을 선정하여 별도 계획을 수립하여 실시하고 있다. 감독범위는 특별감독은 감독 실시일 전 3년간, 정기 및 수시감독은 실시일 전 1년간 해당 사업장의 노동관계법령 위반사항을 대상으로 하고 있다. 노동관계법 위반행위가 그 이전부터 반복되거나 그 이전에 법 위반행위가 있었다고 판단할 경우에는 점검 종료일 현재 공소시효가 완료되지 아니한 법 위반사항까지 감독대상을 확대할 수 있다(고용노동부, 2023b: 근로감독관집무규정 제14조제2항).<sup>17)</sup>

[그림 2]는 2011년부터 2022년까지 특별감독, 정기감독, 수시감독 결과에 따른 연도별 평균 법 위반건수를 나타내고 있다.

[그림 2] 사업장 감독결과 평균 법 위반건수



자료 : 고용노동부(2023a): 657~658.

평균 법 위반 건수=법 위반 내용별 건수/감독 사업체 수.

17) 형사소송법 제249조는 법정형이 장기 5년 미만의 징역, 금고, 벌금형에 해당하는 범죄의 공소시효를 5년으로 규정하고 있다. 임금채권의 소멸시효는 3년 도과로 완성되지만, 체불임금 위반죄의 공소시효는 5년이므로 공소시효가 만료되기 전까지는 체불임금을 청산하여야 형사처벌을 면할 수 있다.

[그림 2]에 따르면, 특별감독 위반건수는 2012년은 0.8건, 2013년은 2건으로 저조했으나, 2014년은 7.3건, 2020년은 10.3건으로 나타나 감독편차가 크게 나타나고 있다. 정기감독의 경우, 법 위반건수는 2011년 4.5건으로 정점을 보인 후 계속 하락하는 추세를 보이다가 2019년 3.4건으로 다소 증가하는 등 대체로 2~3건 대 수준에 머물러 있다. 평균 법 위반건수가 2012년에는 0.8건, 2015년 0.9건으로 1건 이하라는 사실은 사업장이 노동법을 잘 준수하고 있어 법 위반 사실이 없는 경우이거나 법 위반사실이 있음에도 적발해 내지 못한 경우, 적발을 기피한 경우 중 어느 하나에 해당한다고 보여진다. [그림 2] 감독결과를 보면 감독 사업장 선정이나 감독방법 등에서 개선할 점이 많다는 것을 추론할 수 있다.<sup>18)</sup>

아래 [그림 3] 위반업체당 적발률 및 적발건수를 보면, 적발률은 2015년 57.6%로 가장 낮고, 2019년 93.5%로 가장 높게 나타났다. 위반업체당 평균 적발건수는 2.3건 내지 3.8건으로 나타났다. 예를 들면, 2015년 평균 적발률이 57.6%라는 사실은 나머지 42.4% 사업장은 단 1건도 법 위반건수가 적발되지 않았다는 것과 다름없다.

[그림 3] 연도별 위반업체당 적발률 및 적발건수



자료: 고용노동부 e-고용노동지표(<https://eboard.moel.go.kr/>).

18) 2015년 수시감독 결과를 보면, 13,651개 사업장을 감독하여 감독 사업장 수에 미치지 못한 12,756건의 위반건수가 적발되었다(고용노동부, 2023a: 658).

앞에서 설명한 사업장 감독 시 적용할 법령 가짓수(11개), 법 조항 수(196개), 점검·확인할 서류(100여 개 정도) 등에 비추어 보면, 사업장 감독이 부실하게 운영되고 있다는 것을 보여주고 있다. 근로감독관 1명에게 주어진 연간 감독 사업장 수는 전체 근로감독 업무에 큰 부담을 줄 정도라고 할 수 없음에도 적발건수와 적발률이 낮은 이유를 설명하기 어렵다. 사업장 규모, 업종, 감독종류, 점검방법, 감독시간 등은 사업장 감독에 영향을 미치는 외생적 변수일 뿐, 오히려 근로감독관의 책임의식, 사명감이 적발건수 및 적발률 확대에 직접적으로 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.<sup>19)</sup> 이처럼 낮은 적발건수와 적발률은 소극행정에서도 그 원인을 찾을 수 있는데, 노동법의 규범력 확보와 근로감독의 실효성을 높이는 데 큰 장애가 되고 있다.

통상 사업장 감독은 감독준비 과정을 거쳐 근로감독관이 사업장을 방문하여, 장부와 서류의 제출을 요구하여 법 조항 위반 여부를 점검·확인하는 방법으로 행하고 있다(제19조제5항). 사업장 감독에 영향을 미치는 많은 요인이 있지만, 현재 단계에서 사업장 감독의 가장 큰 문제는 감독시간이 지나치게 짧다는 것이다. 근로감독관이 한 사업장에서 2시간 정도 점검을 하고, 기초고용질서 점검은 1시간 정도 단시간 점검을 한다고 한다. 2016년도의 경우 근로감독관 1인당 연간 감독 사업장 수는 연간 32개소이므로, 월 2.7개소 수준이지만, 감독물량을 채우는 데 급급하다는 것이 근로감독관들이 얘기하는 사업장 감독의 모습이다(권순원 외, 2018: 82~85). 근로감독관 개인에게 주어진 감독대상 사업장 수가 결코 많다고 볼 수 없음에도 짧은 시간에 감독을 끝내는 형식적 감독은 시급히 개선되어야 한다.

공무원에게 주어진 자율재량이 입법취지나 정책의 목적에 맞게 공정하고 효율적으로 행사되는가에 따라 정책의 성공과 실패를 가늠할 수 있다. 과거 노동법이 분화되기 전에는 근로기준법을 중심으로 사업장 감독이 노동정책 수단으로 매우 유효적절하게 운영되었다고 볼 수 있으나, 오늘날에는 크게 약화·변형되었다는 평가다. 오늘날 사업장 감독은 너무 소극적이고 무기력한 모습을 보여주고 있어 근로감독의 핵심가치가 쉽게 낭비되고 훼손되는 결과를 초래하고 있다. 근로감독 과정에서 나타난 근로감독관들의 소극적·위험 회피적 행태의 원인을 정확히 파

19) 박원주·전용일(2012: 177~178)의 연구는 사업장 근로감독 효과를 '위반사업장 적발'과 '위반사항 개선'이라는 두 가지로 한정하고 근로감독 효과에 대한 실증분석을 하였다. 종속변수인 '사업장 위반 적발' 여부의 설명변수로 근로자 수, 감독유형, 점검방법, 점검분야, 업종, 연도, 지방관서를 사용하고 있다.

악하고 어떻게 변화시킬 것인가는 근로감독이 안고 있는 매우 중요한 과제다.

#### 4. 감독효과 제고를 위한 행동경제학적 접근

행동경제학은 심리학, 사회학 등 다양한 학문의 관점에서 인간의 행동을 해석하는 경제학의 한 분야로 태어난 지 몇십 년 정도밖에 되지 않는다.<sup>20)</sup> 행동경제학은 주류경제학의 ‘합리적인 인간’을 부정하고 인간은 제한적으로 합리적이며 때로는 감정적으로 선택하는 경향이 있다고 주장하고 있다. 행동경제학은 ‘자유온정주의’라는 사회철학적 관점을 정책기조로 삼고 있다. 용어에서 이해될 수 있듯이 정부 개입은 적극적인 개입이 아닌 경제주체들이 합리적으로 선택할 수 있도록 유도하는 수준의 최저 개입을 말한다. 자유온정주의는 소극적 의미의 개입이므로 ‘넛지(nudge)’로 표현된다. 넛지란 선택에 대한 적극적인 강제가 아니라 팔꿈치로 슬쩍 짚러 유도를 이끈다는 의미로 행동경제학자인 탈러 교수와 선스타인 교수의 저작인 『넛지(NUDGE)』를 통해 유명해졌다(Thaler and Sunstein, 2008). 오늘날 넛지라는 말은 정책결정에 관한 특정한 접근방식을 의미하는 세계적인 용어로 자리 잡았다. 우리는 넛지라는 아주 부드러운 개입을 통해 사람들의 행동이 사소한 프레임에 따라 달라질 수 있음을 확인할 수 있다. 때론 별것 아닌 것처럼 보이는 일이 사람들의 행동에 중대한 영향을 줄 수 있다. 사람들의 행동을 바꾸게 하는 것을 ‘행동디자인’이라고 하는데, 직접적 권유 대신 간접적으로 행동을 유도할 것을 강조하고 있다. 이런 원리가 적용된 사례가 네덜란드 암스테르담 스키폴 공항이다. 공항 소변기에 파리 모양의 표적을 설치한 후 밖으로 튀는 소변량이 80%나 감소하였다고 한다. 화장실을 깨끗하게 사용하라는 경고를 하지도 않았을 뿐 아니라 파리를 겨냥하라(You aim too, please)는 부탁조차 없었는데도 훌륭한 결과를 얻어낸 것이다. 사람들의 행동변화를 이끌어 내어 유익한 세상이 실현될 수 있음을 넛지효과는 보여주고 있다.

행동경제학적 접근법은 개인과 기업이 다양한 인센티브 및 상황에 반응하는 것

20) 행동경제학 연구의 시작은 1978년 노벨경제학상을 수상한 사이먼(Robert Simon)이다. 행동경제학의 본격적 도약은 카너먼(Daniel Kahneman)과 트버스키(Amos Tversky)의 연구에 힘입은 바가 크다. 이들이 1974년 *Science*지에 발표한 「불확실성 상태에서의 판단: 휴리스틱과 편향」과 1979년 *Econometrica*에 발표한 「프로스펙트 이론: 리스크 하에서의 결정」은 행동경제학의 기념비적 논문으로 평가받고 있다.

을 효과적으로 파악하여 정부의 개입이 정책효과를 향상시키는 데 사용되며, 비용이 적게 들고 실행 가능하다. OECD 규제개혁보고서(2017)<sup>21)</sup>는 우리나라의 산업 안전 분야 규제정책에 대하여 인력 등 자원과 역량이 부족하다고 평가하고 행동경제학적 접근법을 제시하고 있다. 특히 행동기반안전(Behavior-Based Safety : BBS) 접근법은 여러 국가와 산업분야에서 주목받고 있는데, 작업장 내 위험 행동의 방지를 위해 기존의 명령·통제형 제도, 벌칙 또는 법규 등을 대체할 수 있는 수단으로 각광받고 있다. 행동경제학은 오늘날 분야를 막론하고 다양한 학문과 기업경영, 정책 활용 분야에서 다루어지고 있다. 리처드 탈러는 영국 데이비드 캐머런 총리가 2010년 국무조정실 산하에 설치한 BIT(Behavioural Insights Team)의 자문관으로 임명되어 행동경제학적인 관점에서 정부 및 공공기관의 업무를 개선하는 연구를 수행하였다. 미국은 2015년 SBST(The Social and Behavioral Sciences Team)를 설치해 운영하였다. 오바마 대통령은 넛지의 공동저자인 캐스 선스타인(Cass Sunstein)을 자신의 규제 차르(regulation czar)로 임명하였다. 행동경제학적 접근방법에 의한 공공정책의 성과 및 활용 등에 관해서는 많은 사례가 알려져 있다(Thaler, 2015).<sup>22)</sup>

행동경제학에서 얘기하는 넛지효과(nudge effect)를 활용하여 사업장 감독효과 제고방안을 논의하고자 한다. 근로감독 업무 처리시스템인 노사누리시스템에 약간의 변화를 줌으로써 사업장 감독 시 적발건수와 적발률을 높여 감독효과를 높일 수 있다. 이를 위해 일단 ‘전자결재’ 방식과 감독결과 ‘완전시정’이라는 시스템을 개선할 필요가 있다. 오늘날 사업장 감독의 문제는 제도(전문성, 근로감독관 수 등)에서 원인을 찾기보다 근로감독행정 운영(사건처리 중심의 감독행정, 소극적 감독, 비효율성과 비효과성 등)에 있다는 것이 올바른 진단에 가깝다. 근로감독관은 노동행정의 최일선에서 노동관계법 집행의 주도적 행위자(primary actor)이므로, 근로감독이 실효를 거둘 수 있는지를 누구보다 적절하게 판단할 수 있다. 그렇다면 ‘무엇이 이들을 행동하게 하는가’에 초점을 두고 사업장 감독을 논의할 때 가장 현실적인 대안을 마련할 수 있다.

21) OECD 규제정책위원회가 우리나라 총리실의 지원으로 현지실사를 거쳐 작성된 것으로 「한국 규제정책: 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정」이라는 제목의 보고서다(<https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=pdf&attachNo=77495>).

22) 영국, 미국, 호주 등을 비롯하여 국내외 행동경제학의 정책적 응용 사례는 김윤권 외(2019)의 「행동경제학 원리를 적용한 정부조직 운영사례 연구」를 참고.

## 5. 노사누리시스템의 문제점과 개선 방안

노사누리시스템은 근로감독관들이 수작업으로 관리하던 근로감독 및 산업안전 보건 분야 업무 등을 자동화한 정보시스템으로 고용노동부는 2003년 1월부터 운영하고 있다. 사업장 감독, 신고사건처리, 각종 인허가, 산재예방 업무 등을 처리하며 축적된 정보는 노동정책 수립의 기초자료로 활용되고 있다(고용노동부, 2023a: 266). 근로감독관집무규정에는 근로감독관이 각종 업무 대장의 작성·관리·보고 의무 등을 노사누리시스템에 입력하는 것으로 이를 갈음하도록 하고 있다(제10조 제3항).

행동경제학적 관점에서 사람들의 본성을 고려하여 이에 부합하는 방안을 마련하는 것은 의미가 크다. 행동경제학적 접근방법으로 인센티브 및 경쟁 유도, 책임감 제고, 넋지, 개인화한 메시지 및 적시성 활용, 넋지에 의한 사회적 규범 강조<sup>23)</sup> 등의 방안이 있다(OECD, 2017: 40~41). 정부가 넋지를 이용하여 최소비용으로 조직 구성원들 스스로 긍정적인 행동 변화를 이끌어내어 조직의 성과뿐만 아니라 예산 절감에도 기여할 수 있다. 여기서는 넋지를 활용하여 노사누리시스템상의 업무처리 방식 일부 변경을 통해 ‘티 안 나게’ 감독효과를 높이는 방안을 중심으로 논의하고자 한다. 사업장 감독은 감독준비, 감독실시, 결과보고, 결과조치, 확인감독 순으로 이루어지며, 이런 절차는 단계마다 노사누리시스템에 입력되어 처리된다. 노사누리시스템을 통한 전자결재의 장점은 굳이 따로 설명할 필요가 없지만, 사업장 감독효과를 무력화시키거나 억제시킬 여지가 있다.

첫째, 전자결재로 인한 의사결정의 장애와 소통 부족의 문제다. 근로감독관은 사업장 감독을 종료할 경우 근로감독결과보고서에 감독점검표(별지 11호 서식)와 기타 사업장 감독 관련서류 사본을 첨부하여 감독종료일로부터 3일 이내 결재권자에게 보고한다(제20조제1항). 이때 회사로부터 제출받거나 발취 복사한 감독에 관한 각종 서류 사본은 양이 방대하므로 PDF 파일 등으로 전자 문서화하기 어렵

23) 미국 미네소타주 공무원들이 진행한 실험은 납세 행동에 커다란 변화를 보여주고 있다. 그들은 납세자를 네 집단으로 나눈 다음 첫 번째 집단에는 납세자가 내는 세금이 교육, 치안, 소방 등에 사회적으로 유익한 활동에 사용된다는 점을, 두 번째 집단에는 세금 미납 시 처벌 가능성을, 세 번째 집단에는 소득세 신고양식 작성에 대한 서비스 제공을, 네 번째 집단에는 미네소타 주민 90% 이상이 납기 기간에 세금을 납부했다는 사실을 알려주는 것이었다. 네 번째 집단의 세금 납부가 월등히 높았다고 한다(Coleman, 1996).



다. 사정이 그렇다보니 결재권자인 고용노동부 지방관서장, 과장은 특별한 경우가 아니라면 사업장 감독서류를 직접 열람하거나 검토하지 않은 상태에서 전자결재를 하게 된다. 감독계획, 시정지시, 범죄인지, 과태료 부과 등은 중요한 의사결정이 요구됨에도 전자결재는 지방관서장, 과장이 업무에서 배제되는 결과를 불러올 수 있다. 중요한 업무는 대면보고와 토론을 통해서 본질을 정확하게 파악할 수 있어야 한다. 또 다른 문제는 전자결재가 의사소통이 단절되는 결과를 가져오게 하므로 결재권자가 담당자의 정확한 의증을 파악하기 어렵고, 업무추진 과정에서 발생한 문제점에 대한 커뮤니케이션과 피드백이 이루어지기 어렵다. 근로감독은 노동관계법에 관한 지식과 경험, 공무원으로서의 사명감 등이 각별히 요구된다. 하지만 전자결재는 경험과 암묵적 지식(tacit knowledge)의 전수가 어렵고 정책결정 및 집행에 중요한 미션(mission)과 핵심가치(core values), 전략(strategy) 등을 공유하기 어렵다. 소통은 조직 내 갈등을 예방하고 합리적 의사결정과 사기진작, 응집력이 강한 네트워크를 만드는 데 기여한다. 소통의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 아이컨택(eye contact)은 상대방의 눈을 정확하게 보는 것을 의미하며 진실성을 체크하는 최대의 무기다. 대면결재를 통해 소통이 활성화되도록 해야 하고 중요한 의사결정에 함께 참여할 수 있는 계기가 마련되어야 한다.

또한 전자결재 방식하에서는 내부통제 시스템이 제대로 작동되지 않는다. 예를 들면, 결재권자는 보고문서에 대하여 보안을 요구하거나 반려할 수 있다. 대면결재의 경우 구두로 쉽게 할 수 있지만, 전자결재는 반려 내지 보안 사유를 구체적으로 노사누리시스템에 입력해야 한다. 결재권자 스스로도 피곤한 일이고 때로는 담당자와 불편한 관계 등을 고려해야 하므로 될 수 있으면 이를 회피하게 된다. ‘글에서 부스럼 만들지 마라’는 속담처럼 전자결재는 사소한 잘못은 덮고 넘어가게 되므로 소극적·위험 회피적으로 업무를 할 개연성이 높다. [그림 3] 적발률과 같이 근로감독관이 사업장 감독 후 법 위반사항을 단 1건도 적발하지 못한 상태로 감독결과보고를 하는 경우를 예상할 수 있는데, 대면결재하에서는 이런 사례를 찾아보기 어렵다. 대면결재와 비대면 전자결재 방식 중 어떤 것이 효율적인지 의견이 나눌 수 있지만, 장단점을 살펴 업무에 따라 최적의 대안을 선택하여야 한다. 결론적으로 사업장 근로감독 과정에서 오는 소통 부족과 중요한 의사결정의 문제점을 개선해야 한다는 것이 논의의 핵심이다.

둘째, 사업장 감독결과에 대한 ‘완전시정’에서 오는 문제다.<sup>24)</sup> 근로감독관은 사

업장 방문감독을 종료하면 적발된 위반 법 조항에 대해서는 시정기한<sup>25)</sup>을 적은 ‘시정지시서’를 발급한다. 감독 사업장으로부터 시정지시 결과보고서가 제출되면 확인절차를 거쳐 확인감독보고를 하고 감독이 종결된다. 노사누리시스템에서는 시정지시가 단 1건이라도 미이행 상태로 남을 경우 사업장 감독 업무가 종료되지 않고 계속 미해결 상태로 남게 된다. 즉, 노사누리시스템은 ‘완전시정’을 전제로 설계되어 평가에 반영된다. 그 결과 미시정의 경우 연말 고용노동부 지방관서별 기관평가에 반영되지 않고 기관 및 개인별 성과상여금 지급에서 불이익을 받게 된다. 사정이 이렇다 보니 근로감독관 입장에서는 완전시정을 늘 염두에 두고 사업장 감독을 하게 된다. 그 결과 시정에 장기간이 필요하거나 처리가 곤란한 법 조항은 적발을 기피하고, 상대적으로 시정기간이 짧고 시정이 쉬운 경미한 법 위반사항을 적발하는 방향으로 나아가게 된다. 실제로 감독 사업장에서 시정지시 이행에 막대한 비용이 드는 경우, 예산·회계 기준에 따라 다음 연도에 가서야 시정이 가능한 경우, 근로자 및 노동조합의 동의 내지 협조 등으로 상당한 기간이 필요한 경우, 사용자가 시정지시를 거부하는 경우 등의 사례가 발생할 수 있다. 의도하던 의도하지 않던 간에 노사누리시스템의 완전시정 시스템은 감독 시 적발건수와 적발률을 낮추게 만들어 결국에는 사업장 감독을 왜곡하는 결과를 가져올 수 있다. 대안으로는 위반사항 적발건수의 많고 적음이나 중요한 적발건수에 대하여 가중치를 부여하는 방식 등으로 완전시정에서 오는 문제를 보완해 나가야 한다.

그 밖에 감독과정에서 사용자에게 보내는 메시지 내지 전자메일의 재설계, 각종 문서를 통한 정보제공 등을 통해 사용자의 책임의식을 높이고, 넋지에 의한 사회적 규범을 강조하는 것도 행동경제학적 접근방법 중 하나다. 이러한 노력은 사용자로 하여금 노동법을 준수하고자 하는 행동의 변화를 가져와 자율적인 이행력을 높이는 데 기여할 수 있다. 사람들은 현재 상황에서 좀처럼 벗어나려고 하지 않는 습성을 갖고 있는데, 이를 현상유지편향(status quo bias)이라고 부른다. 복지부동하며 최소한의 행동만 하려는 편향을 부작위편향(omission bias)<sup>26)</sup>이라 한다.

24) 2008년 및 2009년 감독결과 시정조치 비율은 99%에 달하고 있다(박원주·전용일, 2012: 172). 일본의 경우 2019년 재감독 실시 사업장(12,886개소)의 완전시정률은 45.2%이다(厚生労働省労働基準局, 2019: 19).

25) 근로감독관집무규정 <별표 3> 개별근로관계법 위반사항 조치기준에 시정기한의 종류는 ‘즉시 시정’, ‘시정기간 14일 이내’, ‘시정기간 25일 이내’, ‘시정기간 3개월 이내’, 즉시 범죄인지, 미시정 시 범죄인지 등이다.

26) 사람들은 어떤 일을 함으로써 발생하는 개인적 손해보다 어떤 일을 하지 않음으로써 발

정책 추진 시 이들 편향이 존재한다는 사실을 중요하게 고려해야 한다. 거기에는 링겔만 효과(Ringelmann Effect)<sup>27)</sup>가 나타날 경우 사업장 감독 시 법 위반사항 적발이 더욱 줄어들 것을 예상할 수 있다. 대부분 정책은 공무원으로 하여금 옛날과는 다른 새로운 행동을 할 것을 요구한다. 그렇게 행동을 바꿈으로써 정책 효과가 나타난다. 사람들의 행동을 바꾸기 위해서 넋지를 인센티브와 함께 적절하게 활용하면 역량을 높일 수 있다. 다른 한편으로는 책임부담을 감수하고 적극적으로 행동하는 사람을 보호하고 평가하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

## IV. 결 론

사업장 감독뿐 아니라 근로감독행정의 실효성을 높이는 방안은 노동법 이외에도 형법, 행정법, 법경제학 등 다른 학문분야를 통해 접근할 수 있다. 이 논문에서는 행동경제학적 관점에서 넋지를 이용하여 노사누리시스템의 전자결재 방식과 완전시정 시스템이 감독업무에 미치는 영향을 분석하고 정책 적용에 대하여 살펴 보았다. 넋지로 모든 문제를 해결할 수 있다고 볼 수는 없다. 여전히 법률과 규제 없이 사회가 잘 돌아가지 않는다.

문제를 해결하는 방법은 거시적 또는 미시적 접근방법으로 나눌 수 있다. 거시적인 방법은 구체적인 액션플랜 없이 접근하게 되므로 당초 계획이 용두사미로 끝날 가능성이 높아 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 이와 달리 미시적 접근방법이 문제 해결에 도움을 줄 수 있다. 왜냐하면, 사소하고 실천 가능한 것이 무엇 인지를 찾는 데서 출발하기 때문이다. 행동경제학은 인간의 행동과 이에 관한 의

---

생하는 사회적 피해를 비이성적으로 선호하는 특성을 지칭하는데, 부작용은 마땅히 해야 할 일을 하지 않는 것을 뜻한다. 이처럼 행동하지 않는 사회는 결과적으로 발전이 없고 더 많은 사회적 비용을 치러야 한다. 이와 비슷한 것으로 타조 효과(ostrich effect)가 있다. 타조가 맹수에 쫓기면 머리를 모래에 처박는 것처럼 눈앞에 닥친 문제를 해결할 의지 없이 회피만 하는 행태를 가리킨다.

27) 프랑스의 농공학자 막시밀리안 링겔만(Maximilien Ringelmann)이 발견한 것으로 집단 의 크기가 커질수록 개인의 공헌도는 더 떨어지는 현상을 말한다. 줄다리기 실험결과 일 대일 대결에서는 자신의 힘을 100% 발휘했지만, 2명이 참가하면 93%, 3명일 때는 85%, 8명일 때는 49%로 떨어졌다고 한다. 집단속에서 사람들은 자신이 하지 않아도 다른 누군가가 할 것이라고 생각하는 사회적 태만(social loafing)이 발생한다는 것이다.

사결정, 경제사회에 미치는 영향 등에 관해 체계적으로 규명하는 것을 목표로 한다. 사람들은 자기 통제력이 부족해서 최적의 선택을 하지 못하므로 선택이나 행동을 바람직한 방향으로 변화시킬 필요가 있다. 하지만 목적이 선(善)할 경우에도 정부가 개입해 개인 선택의 변화를 인위적으로 강요하는 방법은 이상적이지 않다는 것이다. 또한 행동경제학자들에 따르면 사람들은 변화를 싫어한다고 한다. 특히 사람의 뇌는 변화를 무척이나 싫어하기 때문에 변화가 급격할수록 뇌의 저항은 강렬하고 격해지므로, 뇌가 변화를 인지하지 못하도록 변화의 정도를 작고 가볍게 할 것을 강조하고 있다. 이는 작은 순간에서 위대한 혁명이 시작된다는 ‘스몰스텝 전략’과도 일맥상통한다(로버트 마우어, 2014).

고용노동부는 매년 사업장 감독 종합계획을 수립하여 지방관서에 시달하고 있지만 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있다. 그 이유는 감독의 핵심가치가 근로감독관 개개인에게 주입되어 실행됨으로써 목표한 결과가 나타나지 않기 때문이다. 그렇다면 무엇이 이들을 행동하게 하는가? 개별 노동보호법은 집단적 노사관계법과 달리 사용자를 규제하는 데 있다는 강한 법적 확신과 사명감을 되새길 필요가 있다. 노사누리시스템의 결재방식과 완전시정 처리시스템의 변화는 사업장 감독이 변화하는 단초를 제공할 수 있다. 행동경제학에 기반을 두고 사업장 감독이 갖고 있는 문제에 관한 원인과 숨은 동기를 밝히는 연구가 이루어진다면, 근로감독 분야에서 매우 의미있는 연구가 될 수 있다. 이는 노동법의 이행력 제고 관점에서 도 의미가 크다.

## 참고문헌

- 고용노동부(2006). 『노동행정사』.  
 \_\_\_\_\_(2023a). 『2023년판 고용노동백서』.  
 \_\_\_\_\_(2023b). 『근로감독관집무규정』.  
 권순원·강태선·노상현·도재형·박용철·이창길·이종수·이주영(2018). 『근로 감독행정 혁신방안 연구(최종보고서)』. 한국노동사회연구소.  
 김근주·박은정·전형배(2018). 『근로감독제도의 정책적 개선 방안』. 한국노동연구원.

- 김윤권·권오성·윤건·탁현우·지규원·오남경(2019). 『행동경제학 원리를 적용한 정부조직 운영사례 연구』. 한국행정연구원.
- 김윤희·김낙중(1997). 『한국노동운동사』. 일조각.
- 김정환(2008). 「선진국 근로감독 운영실태조사」. 한국노동연구원.
- 김증호(2020). 「임금체불 관리 행정시스템 전환에 관한 연구」. 『노동정책연구』, 20(2) : 185~225.
- 니시타니 사토시(2016). 한국노동법학회·한국비교노동법학회 역. 『노동법의 기초구조』. (주)박영사.
- 도재형(2016). 『노동법의 회생』. 이화여자대학교출판문화원.
- 로버트 마우어(2016). 장원철 역. 『아주 작은 반복의 힘』. 스몰빅미디어.
- 리처드 탈러(2022). 이경식 역. 『넛지』. (주)웅진씽크빅.
- 박원주·전용일(2012). 「사업장 근로조건 위반에 대한 근로감독의 효과 분석」. 『노동정책연구』 12(2) : 165~187.
- 안성호·마광열·정용덕(2021). 『적극행정의 이론과 실제』. (주)박영사.
- 이승길·노상현·송강직·김희성(2014). 「근로감독 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제」. 국회입법조사처.
- 이흥재(2010). 『노동법 제정과 전진한의 역할』. 서울대학교출판문화원.
- 이영석(2015). 『공장의 역사』. 도서출판 푸른역사.
- 전용일·김성태·박원주(2010). 「사업장 감독 결과 평가 및 활용도 제고방안 연구」. 고용노동부.
- 최승필(2016). 『법의 지도』. 헤이북스.
- 한억만(1988). 「우리나라 근로감독관제도에 관한 연구」. 건국대학교 석사학위 논문.
- 厚生労働省労働基準局(2019). 「平成 31年年・令和元年 労働基準監督年報(第72回)」.
- Coleman, S.(1996). *The Minnesota Income Tax Compliance Experiment : State Tax Results*.
- Kahneman, D. and A. Tversky(1979). “Prospect Theory : An Analysis of Decision under Risk”. *Econometrica* 47 (2) : 263~291.
- ILO(2006). “Strategies and Practice for Labour Inspection”. Document

- GB.297/ESP/3, Governing Body, 297th Session. Geneva.
- \_\_\_\_\_(2022). *Study of the Impact of Labour Inspection Actions on Compliance with Labour Legislation*.
- OECD(2017). 『한국 규제정책 : 더 나은 규제를 향한 끝없는 여정』.
- OSHA(2023). *All about OSHA*, 2056-07R.
- Peltzman, S.(1975). "The Effects of Automobile Safety Regulation". *Journal of Political Economy* 83 (4) : 677~726.
- Thaler, R. H.(2016). *Misbehaving*. W. W. Norton & Company.
- Thaler, R. H. and C. R. Sunstein(2008). *Nudge*. Yale University Press, New Haven. pp.356~360.
- Tversky, A. and D. Kahneman(1974). "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases". *Science* 185 : 1124~1131.

Abstract

---

Measures to Improve the Effectiveness of Workplace Labor Supervision : Focusing on Behavioral Economics Alternatives

Kim, Jeung Ho

The enforcement of labor protection laws is mostly carried out through labor inspection. Labor inspection uses criminal justice as the final means and solves problems through relatively flexible means such as labor inspection and administrative guidance. Workplace supervision is the most core means of the labor inspection system, and the problem of workplace supervision system today is the low number of detections and detection rates. Such a low level of supervision results makes it difficult to expect a negative effect from labor inspection and may weaken a company's will to voluntarily comply with labor laws.

This paper examines policy applications regarding labor inspection from a behavioral economics perspective. In particular, it is revealed that the causes and problems of inefficiency and ineffectiveness of workplace supervision lie in the operation of the labor supervision system. The non-face-to-face 'electronic approval' method of the Labor-Management Nuri System of the Ministry of Employment and Labor is causing the side effect of making decision-making through mutual communication difficult and the internal control system not functioning during the supervision process.

In addition, the 'complete correction' system in the workplace supervision process is highly likely to limit the detection of minor violations of law that are easy to correct or to avoid detection altogether due to work burden, evaluation, etc. Through a soft intervention or intervention approach called 'nudge' in behavioral economics, it is possible to increase the number of detections and detection rates, thereby improving the effectiveness of workplace supervision.

Keywords : workplace supervision, number of violations, Nosanuri inspection system, electronic approval, complete correction