

노동정책연구  
2020. 제20권 제2호 pp.185~226  
한국노동연구원

연구논문

## 임금체불 관리 행정시스템 전환에 관한 연구

김증호\*

본 논문은 한국의 임금체불 상황과 임금체불 청산제도, 임금체불 행정시스템을 분석하였다. 한국의 임금체불 특징은 매년 임금체불이 증가하는 추세로 형사처벌 등 강력한 제재수단이 있음에도 임금체불이 감소하지 않고 있으며, 임금체불은 대부분 30인 미만 영세사업장에서 발생하는 것으로 나타났다.

임금체불 청산제도와 고용노동부의 신고사건처리는 역의 상관관계가 있는데, 체당금 지급 등 임금체불 청산제도 이용 실적과 임금체불이 함께 증가하는 것은 현재 임금체불 청산 시스템이 제대로 기능을 하지 못하는 결과라고 평가할 수 있다. 이러한 연구결과를 토대로 임금체불 해결을 위해서 현실적이고 실천 가능한 방안으로 임금체불 다발 사업장, 상습체불 사업장 등에 대해서는 사업장 감독계획에 반영하여 수시감독을 실시함으로써 기존 신고사건처리를 통한 임금체불 관리에서 사업장 감독에 의한 임금체불관리로 전환할 필요가 있다. 또한 근로감독관이 신고사건을 처리하며 가장 큰 애로점인 피신고인 및 피의자 불출석 문제는 지방고용노동관서에 강제수사 지원팀을 구성하여 운영하고 체불사업주에 대한 금융거래 추적 등을 위하여 (가칭) 임금체불 추적수사팀을 운영함으로써 신고사건처리 과정의 현안 문제를 해결하고 수사역량을 강화할 필요가 있다. 그 결과 근로감독관의 업무부담 경감, 신고사건 감소 및 효율적인 체불관리가 가능하다는 점을 제시하였다.

핵심용어 : 근로감독관, 임금체불, 신고사건처리, 사업장 감독, 반의사불벌죄

논문접수일: 2020년 2월 28일, 심사의뢰일: 2020년 3월 4일, 심사완료일: 2020년 3월 19일

\* 인하대학교 산업경영공학과 박사과정(kimjh1948@daum.net)

## I. 머리말

임금은 근로자와 그 가족에게는 가계의 주요 수입원으로 의식주 해결에 필수적인 요소이므로 임금체불은 현재의 생계는 물론 미래 노동능력에도 심각한 장애를 초래할 수 있다. 임금은 근로자에게는 생계비와 직결되지만 사용자에게는 생산비의 일부를 형성하고 국가경제에서는 구매력의 원천이다. 임금은 그 본질적 차이로 인해 노사 양측에 긴장과 대립을 불러올 수 있으며, 임금체불은 국가경제와 시장 전반에도 큰 악영향을 주게 된다. 국가가 임금을 보호하는 이유는 노동력이 일반 상품과 다른 여러 특징을 갖고 있기 때문이다(Mashall, 1956). 노동력은 저장·보존이 불가능하므로 다른 상품처럼 공급을 조절할 수 없고, 근로자는 자신의 생활을 유지하기 위해 궁박하게 판매하거나 때로는 투매하는 것이 불가피하다. 더구나 노동력은 근로자와 분리할 수 없으므로 사용자보다 약자의 위치에 있는 근로자들은 여러 불리한 조건을 수용하며 사용자와 근로계약을 체결하고 노동력의 대가로 임금을 지급받게 된다. 이처럼 근로자들은 불리한 여건에서 결정된 임금을 감내할 수밖에 없고 임금이 체불된 경우라도 적절히 대응하는 것이 힘들다.

오늘날 임금체불 문제는 변방으로 밀려난 느낌이다. 임금체불이 사회적으로 그리 관심을 받지 못하는 데는 여러 가지 이유가 있다. 그중 하나는 임금체불이라는 상황에 놓인 근로자 대다수가 노동조합 활동이라는 제도화된 수단을 활용할 수 없고 제도권 밖에 있으므로 자신들의 당면한 문제를 정당화하거나 사회적 이슈로 만들어 내는 일이 쉽지 않기 때문이다. 이들 가운데 상당수는 재산이 빈약하거나 업무의 숙련도도 갖추지 못하고 있으므로 우리 사회에서 가장 밑바닥에 놓여 있어 스스로 투쟁할 힘이 가장 약한 사람들이다. 또한 법의 사각지대에 놓여 있는 근로자들은 노동시장 주변부에 있거나 노동시장으로부터 밀려난 사람들이 대부분이다. 이들은 우리사회의 취약계층 가운데 하나로 우선적으로 법의 보호를 받아야 함에도 불구하고 법은 사업의 규모·기간 등 일정 요건을 충족하여야 하므로 법 적용대상에서 제외될 수 있고, 법에 대한 무지와 복잡한

절차 등으로 타인의 도움 없이 법의 보호나 혜택을 받기가 쉽지 않다. 나아가 고용노동부 통계를 보더라도 임금체불은 매년 증가하는 등 만연화되는 추세에 있다 보니 당사자인 피해근로자를 제외하고는 사회적인 관심에서 점차 멀어지고 있다.

임금체불에 관한 논의는 가장 현실적이어야 함에도 그동안 임금체불 해소 방안이나 관련 대책은 법·제도의 제·개정 등 개괄적이고 추상적인 수준에서 논의되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 임금체불에 관한 논의는 공허한 것이 될 수밖에 없었다. 오늘날 노동관계법·제도가 산업현장에서 제대로 작동하지 않는 이유와 근로자들에게 효율적인 구제수단이 되지 못한 문제점이 어디에 있는지에 관한 실질적인 논의가 필요하다. 임금체불 문제를 거시적인 시각에서 바라볼 것이 아니라 세부적이고 구체적으로 접근할 필요성이 있다. 현재 임금체불 상황을 해결하기 위해서는 새로운 법과 제도의 도입 등에서 대안을 찾는 것은 한계가 있으므로, 체불관리 행정시스템인 근로감독제도를 중심으로 해결방안을 찾는 데 연구의 목적이 있다.

따라서 본고에서는 새로이 법·제도의 도입 등에 관한 논의를 지양하고 고용노동부 지방관서에서 신고사건처리와 사업장 감독을 통해 이루어지는 임금체불 관리실태와 문제점, 임금체불 관리시스템의 전환, 임금체불 예방과 효율적인 권리구제를 위한 구체적 방안 등에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 임금체불 현황과 임금체불 보호제도

### 1. 임금체불 현황

오늘날 임금체불에 관한 논의의 핵심은 임금체불 해소를 위해 지속적으로 노력하였음에도 불구하고 임금체불은 줄어들지 않고 있다는 점이다. 최근 10년 동안 고용노동부의 임금체불 상황을 보면, 체불규모는 금융위기 직후인 2009년 1조 3,438억 원으로 처음 1조 원을 상회한 이래 그 후 일시적으로 감소하였다가 2011년 이후부터는 체불액이 지속적으로 증가하여 2018년에는 무려 1조

6,472억 원으로 증가하였다. 체불근로자 수도 2009년도에 30만 명을 초과하였다가 감소추세를 보였으나 2013년부터는 증가하고 있으며 체불 신고사건 수도 증가하는 추세이다.

〈표 1〉 임금체불 신고사건처리 현황

(단위: 건수, 명, 억 원, %)

	신고건수	체불 금액	지도해결		사법처리		처리 중	
			건수	금액	건수	금액	건수	금액
2006	127,626 (277,355)	10,297	81,296 (63.7)	3,614 (35.1)	39,957	6,159	6,373	524
2007	151,802 (194,381)	8,403	90,831 (59.8)	3,627 (43.2)	55,531	4,480	540	296
2008	169,490 (249,485)	9,561	109,746 (64.8)	8,171 (85.5)	52,856	3,945	6,888	445
2009	187,799 (300,651)	13,438	118,670 (63.2)	7,784 (57.9)	63,005	5,243	6,124	490
2010	186,363 (276,417)	11,630	121,673 (65.3)	6,037 (51.9)	57,830	5,090	6,870	503
2011	193,536 (278,494)	10,874	135,366 (69.4)	6,105 (56.1)	52,049	4,195	6,121	574
2012	186,624 (284,755)	11,772	121,664 (65.2)	6,252 (53.1)	57,614	4,873	7,346	647
2013	181,182 (266,508)	11,930	114,064 (62.9)	5,565 (46.6)	60,977	5,826	6,141	539
2014	195,783 (292,558)	13,195	131,052 (66.9)	6,452 (48.9)	59,025	6,264	5,706	479
2015	204,329 (295,677)	12,993	141,171 (69.1)	6,020 (46.3)	56,222	6,309	6,936	664
2016	217,530 (325,430)	14,286	152,290 (70.0)	6,866 (48.1)	58,951	6,623	6,289	797
2017	209,714 (326,661)	13,811	149,464 (71.3)	6,751 (48.9)	52,751	6,139	7,499	921
2018	224,781 (351,531)	16,472	151,504 (67.4)	7,292 (44.3)	66,454	8,217	6,823	963

자료: 1) 2019년판 고용노동백서.

2) 2006년부터 임금체불 통계 집계방식 변경(청산/미청산 → 지도해결/사법처리).

3) 지도해결=청산+행정종결(합의)+송치종결(합의).

임금체불이 가장 큰 사회적 이슈가 된 것은 1998년 IMF(국제통화기금) 경제 위기다. 당시 기업 구조조정 등으로 많은 기업이 도산하자 도산기업에서 퇴직한 근로자들의 임금채권을 보장하고 근로자들의 생활안정을 위해 정부는 1998년 2월 20일 임금채권보장법을 제정하고 그해 7월부터 근로자 임금체불을 정부가 대신 지급하는 체당금제도를 시행하였다. 임금체불과 신고사건이 급증하고 근로기준법 및 최저임금법 적용대상 사업장이 확대되는 등 행정수요 확대와 맞물려 근로감독관 업무 부담이 가중되고 신고사건처리 지연 등으로 인해 노동 행정 시스템 개선이 시급한 과제로 대두되었다. 그 후 임금체불 조기 청산을 유도하고 근로감독관의 업무 경감, 임금체불에 대한 불합리한 형사처벌의 문제점을 개선하기 위해 2005년 5월 31일 근로기준법 및 임금채권보장법 개정으로 반의사불벌죄,<sup>1)</sup> 지연이자제도, 무료법률구조지원제도가 각각 도입되었다. 그 후 명단공개 및 임금체불자료 정보제공 등의 제도가 신설되는 등 다양한 임금체불 보호방안이 마련되었다.

그동안 임금체불 해소를 위한 정책수단들은 체불사업주에 대해 처벌을 강화하고 근로자 권리구제에 주안점을 두고 발전해 왔으나, 정책효과가 제한적인 것에 그치고 주목할 만한 성과를 거두지 못하고 있다.<sup>2)</sup> 반의사불벌죄에 대해서는 폐지 의견도 있으나 제도개선이 바람직하다는 의견들도 있으며,<sup>3)</sup> 지연이자 제도의 경우 지연이자보다 앞서 해결되어야 할 것은 임금체불이므로 근로자들의 관심이 적을 수밖에 없으며, 지연이자 미지급에 대하여 임금체불로 책임을 묻기 어렵고 민사소송을 통해 받아야 하므로 근로자 권리구제 수단으로서는 한계가 있다. 또한 체불사업주 명단공개는 3년 이내 임금체불로 2회 이상 유죄가

1) 임금체불은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으나, 피해자의 명시적인 의사(처벌불원의사)와는 다르게 공소를 제기할 수 없다고 규정하고 있다(근로기준법 제109조 제1항, 제2항).

2) <표 1>에서 알 수 있듯이 임금체불 신고사건 및 체불금액은 매년 증가하는 추세인 반면, 지도해결 실적은 감소하고 있다. 2018년도 사법처리 실적은 전년 대비 큰 폭으로 증가하였는데 임금체불 청산이나 형사처벌 과다 측면에서 바람직한 현상이 아니다.

3) 반의사불벌 폐지에 대해서는 송은희(2017), 이종수(2017)의 연구가 있으며, 제도개선에 관한 입법 발의가 있었다. 서형수 의원 대표발의(2016. 8. 10) 근로기준법 제42조2에 따라 명단이 공개된 체불사업주의 경우에는 반의사불벌죄 적용을 제외함, 임이자 의원 대표발의(2017. 9. 1) 상습적인 임금체불 사업주에 대하여는 벌칙을 5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금으로 상향하고, 반의사불벌죄를 적용하지 아니함, 송옥주 의원 대표발의(2018. 2. 14) 임금체불 등 지급명령을 불이행한 사업주에 대해 반의사불벌죄를 적용하지 아니함.

확정되고 기준일 이전 1년 이내 체불총액이 3천만 원 이상인 경우 등으로 명단 공개 시점에서는 휴·폐업 등으로 인해 임금체불 및 청산 효과는 그리 높지 않다. 따라서 기존의 임금체불 청산시스템은 그 역할과 기능을 다하고 있다고 보기 어렵다.

## 2. 우리나라 임금체불의 특징과 문제점

통계에 의하면 우리나라 임금체불은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 형사처벌 등 강력한 제재수단이 있음에도 불구하고 임금체불이 줄어들지 않는다는 점이다. 연도별 임금체불 청산실적은 큰 변화를 보이지 않고 있으며, 더구나 임금체불에 관한 반의사불벌죄를 도입하였음에도 도입 이전과 이후를 비교해도 청산율에 큰 변화가 보이지 않고 있어 체불예방 및 조기청산을 유도하기 위한 제도가 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 앞의 <표 1> 임금체불 신고사건처리 현황을 보면, 반의사불벌죄 도입으로 사업주의 형사책임을 완화시켜 줌으로써 범죄자가 될 개연성이 크게 줄어들었으므로 사법처리 건수는 크게 감소하여야 함에도 불구하고 2007년 이후 매년 5만~6만 건을 유지하고 있어 형사처벌제도가 임금체불 해소에 큰 역할을 하지 못하는 사실을 뒷받침하고 있다.

둘째, 임금체불은 30인 미만 영세사업장에서 대부분 발생하고 있다. <표 2> 연도별/규모별 임금체불 현황에 따르면, 30인 미만 사업장 임금체불액은 2018년도의 경우 사업장 수를 기준으로 91.7%, 접수건수 기준으로 86.0%, 근로자 수 기준으로 76.6%, 임금체불액 기준으로는 67.9%를 각각 차지하고 있다. 이는 영세사업장의 근로자들이 상대적으로 법의 보호를 받지 못하고 있음을 잘 설명해 주고 있다. 영세사업장은 대부분 노동조합이 미조직 상태이고, 30인 이상 사업장을 기준으로 하는 노사협의회가 미설치되어 있는 등 집단적으로 의사를 표출하기가 쉽지 않으므로, 어떻게 보면 근로감독관은 영세사업장 근로자가 법적 권리를 요구할 수 있는 마지막 보루라고 할 수 있다. 그러나 현재와 같은 피해 근로자의 신고에 의해서만 임금체불 문제를 해결하는 방식은 영세사업장 곳곳에 노동행정이 미치지 못함으로써 잠재된 임금체불을 예방하거나 해결하는 데는 한계가 있다.

〈표 2〉 연도별/규모별 임금체불 현황

(단위: 개소, 건수, 명, 원)

규모별 \ 연도별		2016	2017	2018
전 체	사업장 수	133,546	130,996	138,533
	접수건수	217,530	209,714	224,781
	근로자 수	325,430	326,661	351,531
	체불금액	1,428,631,465,349	1,381,064,961,385	1,647,197,312,205
5인 미만	사업장 수	76,668	76,449	81,636
	접수건수	103,400	101,955	111,766
	근로자 수	130,394	132,901	146,124
	체불금액	382,057,929,157	380,294,650,836	472,308,241,783
5~29인	사업장 수	45,281	43,408	45,387
	접수건수	81,179	76,442	81,507
	근로자 수	120,994	116,880	123,284
	체불금액	585,614,072,387	562,680,752,648	645,818,382,894
30~99인	사업장 수	8,339	7,947	8,189
	접수건수	21,464	20,382	21,191
	근로자 수	42,487	40,522	43,791
	체불금액	253,996,598,251	252,642,453,163	286,141,938,918
100~299인	사업장 수	2,481	2,410	2,443
	접수건수	7,843	8,054	7,240
	근로자 수	19,402	19,030	18,963
	체불금액	129,316,687,545	122,002,643,574	116,822,389,906
300~499인	사업장 수	436	407	464
	접수건수	1,855	1,485	1,030
	근로자 수	4,133	3,325	2,496
	체불금액	52,162,673,582	43,566,549,429	7,022,495,922
500인 이상	사업장 수	576	562	588
	접수건수	1,789	1,331	1,936
	근로자 수	8,020	13,897	16,599
	체불금액	25,483,504,427	19,301,838,815	117,925,337,101
근로자 수 미입력	사업장 수	-	55	88
	접수건수	-	65	111
	근로자 수	-	106	274
	체불금액	-	576,072,920	1,158,525,681

자료 : 고용노동부노사누리/통계분석/신고사건처리/임금체불현황자료(<http://nosanuri.moel.go.kr.8001/sso/ssosesschk-new.jsp>).

셋째, 우리나라 근로자들은 퇴직 후에 임금체불 신고를 하는 경향이 있으며, 4) 신고된 내용은 임금·퇴직금 체불이 대부분이다. 아래 <표 3>의 2018년 임금체불 신고사건 법조항별 현황을 보면, 접수된 신고사건의 위반법 조항을 통해 어떤 유형의 사건이 많이 접수되고 있는지를 알 수 있다. 접수건수를 기준으로 보면 근로기준법 제36조 임금체불 청산 위반사건이 117,701건, 체불금액이 7천 114억 원으로 가장 많고 근로자퇴직급여보장법 제9조 퇴직금 위반사건, 근로기준법 제26조 해고의 예고 위반사건, 근로기준법 제43조 위반사건 순으로 나타났다.

<표 3> 2018년 임금체불 신고사건 법조항별 현황

(단위: 건수, 원)

위반 법령	접수건수	체불금액
전 체	224,781	1,647,197,312,205
근로기준법 제26조(해고의 예고)	5,308	12,342,314,987
근로기준법 제36조(금품 청산)	117,701	711,499,902,699
근로기준법 제43조(임금 지급)	2,304	120,419,782,536
근로기준법 제44조(도급사업에 대한 임금지급)	117	1,040,033,329
근로기준법 제46조(휴업수당)	264	1,019,969,726
근로기준법 제56조(연장·야간 및 휴일근로)	40	750,018,894
근로기준법 제60조(연차 유급휴가)	21	28,014,351
근로기준법 제78조(요양보상)	43	274,613,508
근로기준법 제79조(휴업보상)	49	396,088,375
근로자퇴직급여 보장법 제9조(퇴직금의 지급)	52,063	571,020,214,091
근로자퇴직급여 보장법 17조(급여종류 및 수급요건)	42	1,434,683,257
근로자퇴직급여 보장법 제20조(부담금의 부담수준 및 납입 등)	195	1,449,346,941
최저임금법 제6조(최저임금의 효력)	244	1,408,321,969

자료: 고용노동부 노사누리/통계분석/신고사건처리/임금체불 현황 자료 중 법조항별 체불 자료에서 발췌하여 정리한 것으로 미입력 건수, 접수건수 10건 미만은 제외하였음.

4) 2018년 임금체불 근로자 중 퇴직자는 92.7%(308,934명), 재직자는 7.3%(24,313명)으로 나타나 근로자들이 사업장에 근무하면서 사업주를 상대로 임금체불 신고를 하는 것은 매우 어려운 것임을 알 수 있다(고용노동부 노사누리/통계분석/신고사건처리/임금체불 현황 자료). 또한 근로감독관(561명) 대상 설문조사 결과, 체불근로자들이 고용노동부 진정 이전에 회사에 임금지급을 요구한 횟수는 1~2회 38.7%, 3~4회 41.5%, 5~9회 15.9%, 10회 이상 1.8%로 나타났다(강승복, 2012).



특히 근로기준법 제36조 위반사건과 근로자퇴직급여보장법 제9조 위반사건은 퇴직 후에 임금·퇴직금 등을 받지 못한 경우로 접수건수 및 체불금액은 169,764건, 1조 2824억 원으로 전체 대비 접수건수 및 임금체불액은 75.5%, 77.9%를 각각 차지하고 있다. 이와 대비되는 근로기준법 제43조(임금 지급) 위반사건은 매월 1회 이상 임금을 지급하지 아니하여 재직 중인 근로자가 신고한 사건으로 근로자들은 퇴직 후에야 사업주를 상대로 체불신고를 하고 있음을 알 수 있으며, 임금체불 통계는 사실상 잠재된 임금체불이 고용노동부 신고사건으로 일부 표출된 결과일 뿐이다. 그동안 임금체불 해결은 고용노동부 지방관서에 신고된 임금체불에 대해서만 사후 권리구제를 하는 방식으로 사건처리를 통해 해결되고 있어 각 사업장에 잠재되어 있는 임금체불은 언제든지 임금체불 신고 사건화가 될 가능성이 매우 높다. 그러므로 현재와 같은 방식의 체불관리는 임금체불을 줄이는 데 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

넷째, 근로자와 사용자 간의 입장 차이, 감정대립 등으로 인한 신고사건은 구조적으로 해결이 어려운 성격을 띠고 있다. <표 4> 2018년 임금체불 발생사유별 현황은 근로감독관들이 임금체불 신고사건을 처리하며 판단한 체불 발생사유를 노사누리 전산시스템에 입력하여 집계한 결과이다. 도산·폐업, 일시적 경영악화 등 경제적 위기로 인한 것을 제외하고 법해석 다툼, 사실관계 다툼, 근로자 귀책사유, 노사간 감정다툼은 당사자 분쟁 사건으로 전체 사건의 33.9% (76,213건)를 차지하고 있다. 이들 사건은 전형적인 개별적 노동분쟁으로 쉽게 해결하기 어려운 특성이 있다. 예를 들어 몇 만 원에 불과한 소액 임금체불로 형사처벌되는 사례는 사용자의 지급능력이 부족해서가 아니라 대부분 감정대립으로 인한 경우라고 볼 수 있다. 더구나 사업주의 낮은 법 준수의식<sup>5)</sup>과 임금체불에 비해 현저히 작은 벌금액이 선고되고 있어 임금체불위반죄의 위하력(威嚇力)이 낮아 근로기준법 위반으로 사법처리되는 건수가 매년 5만~6만 건에 달하고 있다.

5) 대검찰청의 『2018 범죄분석』에 따르면, 근로기준법 위반 범죄 발생건수는 44,323 건, 근로자퇴직급여보장법은 14,003건으로, 검찰이 분석한 114개 특별법 위반 범죄 중 발생건수가 각각 5위, 10위를 차지하고 있다.

〈표 4〉 2018년 임금체불 발생사유별 현황

(단위: 개소, 건수, 명, 억 원)

	계	사업장 도산· 폐업	일시적 경영 악화	법해석 다툼	사실 관계 다툼	근로 자 귀책 사유	노사간 감정 다툼	미 입력
사업장 수	138,533	8,298	78,404	10,402	36,587	1,493	17,639	391
접수건수	224,781	16,308	131,517	11,857	43,277	1,583	19,496	743
(%)	(100)	(7.3)	(58.5)	(5.3)	(19.3)	(0.7)	(8.7)	(0.3)
근로자 수	351,531	43,366	201,628	19,115	59,103	1,736	25,639	944
체불금액	16,471	3,774	9,621	680	1,743	37	562	52
(%)	(100)	(22.9)	(58.4)	(4.1)	(10.6)	(0.2)	(3.4)	(0.3)

자료: 고용노동부 노사누리/통계분석/신고사건처리/임금체불 현황 자료.

임금체불의 배경에는 사업주의 법 준수 의식 부족, 근로계약 문화의 미정착, 노동을 경시하는 풍조(경영악화 시 사업을 계속하기 위해 먼저 임금을 체불하는 경향), 근로자와 사용자 간의 전근대적인 고용관계 등 다양한 이유가 자리 잡고 있다.<sup>6)</sup> 특히 한국인의 법문화·법의식의 특징으로 법에 대한 불신과 법행위에 대해 ‘이중성’이 두드러지게 나타나고 있다고 한다(양현아 외, 2013). 우리 사회는 법과 질서는 안 지키면서 자신의 이익과 권리를 챙기는 데는 급급한 사회라고 평가된다. 결국 이러한 태도는 준법의식 부족과 타인을 배려하는 의식이 결여되어 있는 이기적 권리의식이므로 타파되어야 하며, 타인을 배려할 줄 아는 시민의식의 함양이 실천적으로 필요한 법문화라고 할 수 있다. 따라서 임금체불이 만연화되고 있는 현상은 법과 제도만으로 해결하기 어려운 우리나라의 특수한 현상으로 이해할 수 있다.

### 3. 고용노동부 근로감독제도를 통한 임금체불 관리

근로기준법이 법의 실효성을 확보하기 위해 두고 있는 대표적인 수단은 근로감독제도이며, 근로자 보호를 위해 없어서는 안 될 가장 강력한 수단 중 하나이다. 근로감독제도를 통한 임금체불 관리는 1952년 제정된 근로기준법에 그 연

6) 이승욱 외(2016), 『임금체불행정시스템 개편 방안 연구』, 고용노동부, p.6.

혁을 두고 있다. 법 제정 이후 오랜 기간 지도계몽과 홍보 위주 방식에 머물러 왔으며 1963년 노동청 발족 이후 비로소 시정위주의 감독을 하였고, 신고사건 처리는 1965년부터 실시하였다고 기록하고 있다(노동행정사, 2006). 사업장 감독과 신고사건처리는 근로자 권리구제를 위한 중요한 수단으로 정착되어 오늘날까지 변함없이 그 역할과 기능을 다하고 있다.

근로기준법과 근로감독관 직무규정(고용노동부 훈령 제291호, 2019. 8. 30) 등에서 정하고 있는 근로감독관 업무는 ① 노동관계법령(근로기준법 등 16개 법률)<sup>7)</sup>과 그 하위규정의 집행을 위한 사업장 근로감독, 신고사건의 접수 및 처리, 각종 인·허가 및 승인, 취업규칙 등 각종 신고의 접수·심사 및 처리, 과태료 부과 업무, ② 노동관계법령 위반의 죄에 대한 수사 등 사법경찰관의 직무, ③ 노동조합의 설립·운영 등과 관련한 업무, ④ 노사협의회의 설치·운영 등과 관련한 업무, ⑤ 노동동향의 파악, 노사분규 및 집단체불의 예방과 그 수습 지도에 관한 업무, ⑥ 그 밖에 노동관계법령의 운영과 관련하여 고용노동부장관이 지시하는 업무 등이다. 그러나 근로감독관의 업무 대부분은 임금체불 등 신고사건처리와 사업장 감독이다. 근로감독업무의 전형적인 모습은 근로감독관이 사업장에 임검하여 행하는 노동관계법령 위반에 대한 감독이다. 현재 고용노동부 47개 지방노동관서 소속 근로감독관(산업안전분야 감독관 제외) 업무의 80% 이상은 임금체불 등 신고사건처리 업무이므로 근로감독관 본연의 업무인 사업장 예방감독 업무는 상대적으로 소홀히 취급될 수밖에 없는 실정이다.<sup>8)</sup>

<표 5> 2018년 고용노동부 사업장 감독현황을 보면 정기감독은 21,751개 사업장에 대해 50,770건의 법 위반내용을 적발하였고 이 중 체불금품은 8,867건으로 나타났다. 이는 사업장당 적발건수는 2.3건, 체불금품은 2.5개로 사업장당 1건 정도 적발이 되었다고 볼 수 있는데, 사업장 감독은 임금체불 청산 기능을 충분히 하지 못하고 있다고 평가해도 과언이 아니다.

7) 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무에 관한 법률(법률 제16768호, 2019. 12. 10. 개정) 제6조의2에는 근로감독관이 범죄에 관하여 직무를 수행하여야 할 16개 법률을 규정하고 있다.

8) 권순원 외(2018)의 연구에 의하면, 임금체불 관련 신고사건처리가 근로감독관 업무량의 82.8%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 2018년 고용노동부 사업장 감독 현황

(단위: 개소, 건수)

	감독 업체수	처분내용		법 위반 내용별 건수					
		사법 처리	행정 처리	계	금품 청산	해고 제한	근로 시간 및 휴가	근로 조건 미명시	기타
특별 감독	12	8	0	61	11	-	4	3	43
정기 감독	21,751	1,163	14,674	50,770	8,867	-	1,027	10,009	30,867
수시 감독	4,319	190	3,376	19,178	3,525	-	1,338	2,310	1,977

자료: 2019년 고용노동백서.

특별감독은 정기 및 수시감독과 달리 법 위반 내용별 적출 개선건수를 의미함.

근로감독관은 신고사건처리 결과 체불금품이 청산되지 않은 경우에는 신고인에게 임금채권보장법에 따른 체당금 신청절차와 무료법률구조서비스 등 민사절차를 안내하거나 지원하도록 규정하고 있어 사실상 근로감독관이 처음부터 끝까지 임금체불 해결에 나서도록 규정하고 있다(근로감독관 직무규정 제40조). 근로자 대부분은 법률정보가 무지하거나 부족하므로 통상 사건처리 후 발급하는 「임금체불등·사업주확인서」<sup>9)</sup>는 체불근로자가 임금체불 청산제도를 쉽게 이용할 수 있도록 하는 매우 중요한 서류이다. 근로자들은 이 확인서를 근거로 무료법률구조서비스를 이용하여 소액사건심판 등 민사소송을 하며 체당금 지급과 체불사업주 용자제도 등의 업무도 지원받을 수 있다. 「임금체불등·사업주확인서」는 체불사업주(실제사업주 또는 명의상 사업주), 사업기간, 사업자등록번호, 직상사업주(무면허건설업), 체불된 임금의 항목 및 금액 등이 기재되어 있는 등 소송요건을 대부분 구비하고 있어 체불근로자에게 승소판결 가능성을 높여 준다. 실제 체불사업주 상당수는 변론기일에 출석하지 않거나 처음부터 답변서를 제출하지 않는 경우가 많아 ‘자백간주’<sup>10)</sup> 등으로 빠른 기일

9) 임금채권보장법 시행규칙 제9조2에는 서식 및 확인·발급사항 등에 대하여 상세히 규정하고 있다.

10) 민사소송법 제150조(자백간주) ① 당사자가 변론에서 상대방이 주장하는 사실을 명백히 다투지 아니한 때에는 그 사실을 자백한 것으로 본다. 다만, 변론 전체의 취지로 보아

내 판결이 내려질 수 있다.

고용노동부 임금체불 관리는 신고사건처리와 사업장 감독이라는 수단을 유효 적정하게 행사하면서 발전해 왔다. 1998년 IMF 경제위기 이후 임금체불 청산 및 관리는 주로 사후적 권리구제방식인 신고사건처리 방식에 의존하여 왔는데, 사업장 감독을 활용한 임금체불 예방을 상대적으로 소홀히 한 것은 근로감독제도 운용에 있어서 문제점으로 지적할 수 있다.

#### 4. 임금체불 위반 형사처벌과 반의사불벌죄

임금체불에 대한 형사처벌은 1953년 제정된 근로기준법에 그 연혁을 두고 있다. 실제 고용노동부 신고사건처리는 1965년부터 실시되었는데 당시에도 오늘날처럼 임금·퇴직금, 해고예고수당, 재해보상 등 금품 미청산 등에 관한 사항이 주요 신고사항이었다(노동행정사, 2006). IMF 외환위기를 맞아 기업 구조조정 등으로 급증한 임금체불은 근로기준법상의 제도만으로 보호하기 어렵게 되자 1998년 임금채권보장법이 제정·시행되었다. 이후 1999년 근로기준법 및 2000년 최저임금 적용 확대 등으로 임금체불 신고사건은 폭발적으로 증가함에 따라 근로감독관 증원 등으로 대처하기에는 한계가 있었다. 이에 정부는 임금체불 조기 청산을 유도하는 한편, 근로감독관의 업무 경감, 임금체불 사건의 불합리한 형사처벌을 개선하기 위해 2005년 5월 31일 근로기준법을 개정하여 반의사불벌죄, 지연이자제도 등의 제도를 도입하여 그해 7월 1일부터 시행하였다.

근로기준법은 임금체불에 관하여 비교적 높은 법정형을 규정하고 있으나, 실제 임금체불로 처벌하는 경우에는 체불금액에 비해 현저히 작은 벌금형이 부과되고 있어 형사처벌이 실효성 있는 임금체불 해결수단으로 기능을 하지 못한다는 비판이 계속되고 있다. 대검찰청 2018년 범죄분석통계에 의하면, 근로기준법 위반자에 대한 구속은 28명에 불과하고 근로기준법 위반으로 기소된 사업주 20,230명 중 88.2%(17,843명)가 구약식<sup>11)</sup> 처분되었다. 이들 체불사업주는 형사

그 사실에 대하여 다툴 것으로 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

11) 범죄가 경미한 경우에 검찰이 약식명령을 청구하는 것으로 벌금형을 받게 되는 것이 일반적이다.

처벌에 대하여 강한 심리적 압박을 받거나 근로자들로부터 반의사불벌 취하서를 받아내기 위해 적극적으로 변제 노력을 하였다고 볼 수 없는 경우이다. 그런 이유 중 하나는 가벼운 벌금형이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 임금체불로 인한 근로기준법 위반사건의 경우 임금체불의 10% 내지 15% 수준의 벌금형이 부과되는 데 그치고 있어 임금체불 형사처벌제도가 임금체불 해결방안으로 실효성 있게 작용하지 못하고 있는 점은 분명하다.

<표 6> 체불금액 대비 벌금액 수준 현황을 보면 임금체불액의 10~15% 수준에서 벌금이 결정되는 비율이 무려 42.6%에 달하고 있다. 이를테면 임금체불 1,000만 원을 미지급해도 벌금액이 150만 원 수준에서 결정되므로 사회적인 신분이나 인격, 명예 등을 고려하지 않고 단순히 경제적 이익만을 고려한다면, 체불사업주가 임금체불을 지급하는 대신 벌금형을 선택할 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 법경제학에서 얘기하는 것처럼 범죄를 저지르는 사람들을 보통 사람들과 마찬가지로 이해득실을 따지는 합리적인 인간이라고 본다면, 이들이 임

<표 6> 체불금액 대비 벌금액 수준 현황

(단위: 건, %)

	확정 일자								합계	
	2009		2010		2011		2012. 6월 말			
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
전 체	16,792		18,589		12,788		7,594		55,763	
10% 미만	3,090	18.4	3,970	19.2	2,574	20.1	1,356	17.9	10,590	18.9
10~20% 미만	7,350	43.8	8,045	43.3	5,200	40.7	3,181	41.9	23,776	42.6
20~30% 미만	3,022	17.9	3,314	17.8	2,354	18.4	1,449	19.1	10,139	18.2
30~40% 미만	2,302	13.7	2,562	13.8	1,817	14.2	1,098	14.5	7,779	13.9
50% 이상	1,028	6.1	1,098	5.9	843	6.6	510	6.7	3,479	6.2

자료: 2014 국회 환경노동위원회 고용노동부 국정감사 정책 자료집, 새누리당 이자스민 의원(2014. 10. 7), p.36(고용노동부 근로개선정책과 제출자료, 2014. 3. 4).

금체불로 얻을 수 있는 기대이익(expected benefit)에서 기대비용(expected cost)을 뺀 기대순이익(expected net gain)을 극대화하려 한다는 추론이 가능하다.<sup>12)</sup> 체불사업주는 임금체불으로 인해 벌금을 납부하였으므로 나머지 임금체불은 이익으로 여길 수 있다는 얘기다.

또한 형사처벌의 효과가 높지 않은 이유는 처벌이 적시성(timely) 있게 결정되지 못하는 데도 원인이 있다. 예를 들어 퇴직 후 14일 이내 임금체불을 청산하지 아니한 경우 근로기준법 제36조 위반으로 임금체불죄가 발생하지만, 대부분 근로자들은 즉시 신고(고소·고발, 진정 등)하지 않고 더 이상 임금체불을 받기가 어렵다고 생각하는 경우에 고용노동부에 신고를 하게 된다. 고용노동부 지방관서에서 사건처리에 상당한 시일이 소요되고, 사건이 검찰에 송치된 후에도 공소제기까지 수개월이 걸리는 등 범죄발생부터 형의 선고까지는 경우에 따라 1년 이상 상당한 기간이 소요되고 있다. 범죄에 대한 죄의식이 이미 상실된 마당에 뒤늦게 자유형(징역 등)이 아닌 재산형(벌금)이 선고되는 경우라면 형벌로 인해 범죄억지효과가 크다고 보기는 어렵다. 한편 임금체불에 대한 반의사불벌죄는 사업주들로 하여금 임금체불을 범죄행위가 아니라 개인 사이의 단순한 채무관계에 지나지 않는다는 인식을 가져와 근로기준법 준수율을 낮추는 결과를 초래할 위험이 있다는 주장도 제기되고 있다.<sup>13)</sup> 임금체불은 형사처벌만이 능사가 아니므로 형벌 이외 체불사업주를 압박할 심리적 수단 등 적절한 제재 수단이 오히려 체불청산에 더 효과적일 수도 있다.

반의사불벌제도는 근로자가 체불사업주에 대해 처벌을 원하지 않는다는 의사를 표시하면 이에 반하여 공소를 제기할 수 없는 제도이다.<sup>14)</sup> 근로기준법은 제36조(금품 청산), 제43조(임금 지급), 제44조(도급사업에 대한 임금 지급), 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대 책임), 제46조(휴업수당), 제56조(연장·야간 및 휴일근로)를, 근로자퇴직급여 보장법은 제9조(퇴직금의 지급), 제17조 제2항·제3항, 제20조제5항 또는 제25조제3항을 각각 반의사불벌죄로 규정하

12) 박세일 외(2019), 『법경제학』, 박영사, pp.430~434.

13) 권오성(2018), 『임금체불죄에 대한 몇 가지 쟁점에 관한 연구』, 대검찰청·노동법이론실무학회, p.96.

14) 처벌불원 의사표시를 한 후에는 이를 번복할 수 없으므로 재진정, 재고소가 불가능하다(형사소송법 제232조 제3항).

고 있다. 반의사불벌제도는 근로자에게 다양한 권리구제 방법의 기회를 주고, 임금체불 조기청산, 체불사건의 과도한 형사사건화 방지, 근로감독관의 업무부담 경감 등의 효과가 있다고 평가할 수 있다. 그러나 근로자가 먼저 처벌불원의사를 표시하지 않으면 임금체불을 지급하지 않겠다고 하거나 처벌불원의사를 표시로 형사처벌을 면한 다음에 임금체불을 지급하지 않거나 지연시키는 행위, 고소는 제1심 판결선고 전까지 취소할 수 있다<sup>15)</sup>는 점을 알고 임금지급을 고의로 미루는 행위 등은 반의사불벌제도를 악용하는 사례이다.

범죄를 줄이기 위해서는 처벌강도(형량)를 높이거나 또는 처벌확률을 높이는 방안이 있다. 중(重)한 범죄와 달리 경(輕)한 범죄의 경우에는 처벌강도보다 처벌확률이 범죄를 억제하는 데 영향력이 크다고 한다. 즉 가벼운 범죄의 경우에는 법 위반사실이 쉽게 적발될 가능성을 높임으로써 범죄행위를 줄일 수 있다는 것이다. 따라서 사업장 점검이나 감독 횟수를 높여 임금체불 적발 가능성을 높이는 것이야말로 임금체불 청산 및 예방을 위해 가장 적절한 대책이라고 볼 수 있다. 임금체불에 대한 형사처벌과 관련하여 임금체불 신고사건처리는 형사처벌에 과다하게 의존해서는 안 된다는 점이다.<sup>16)</sup> 고용노동부에서 임금체불 사건을 사법처리로 종결하더라도 피해근로자 입장에서는 민사소송 등을 해야 하므로 분쟁의 시작에 불과하다고 생각하기 때문이다.

### Ⅲ. 임금체불 관리의 문제점과 평가

#### 1. 현행 임금체불 관리의 문제점

현행 임금체불 관리는 고용노동부의 신고사건처리와 사업장 감독을 중심으로 임금체불 청산을 직·간접적으로 해결 내지 지원하는 제도로 이루어져 있으

15) 형사소송법 제232조(고소의 취소) ① 고소는 제1심 판결선고 전까지 취소할 수 있다.

16) 회복적 사법이론(Restorative Justice)은 전통 형사사법시스템의 문제점·부작용 등에 대한 대안으로 등장하였으며, 가해자에 대한 엄벌보다는 범죄 피해를 회복시켜 주는 측면에서 피해자와 가해자 간의 화해와 조정을 중요하게 여긴다.



므로 이를 하나의 청산관리 시스템<sup>17)</sup>으로 묶어 논의할 수 있다. 임금채권보장 제도, 무료법률구조지원제도, 사업주 용자, 지연이자제도, 반의사불벌죄, 체불 사업주 공개, 체불 근로자 생계비 대부, 사업장 지도감독 등은 주요한 임금체불 청산제도이다. 그중 임금체불 행정시스템은 근로감독관이 처리하는 신고사건 처리와 사업장 감독이 핵심적인 업무이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 임금체불 청산과 관련된 문제점은 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 임금체불 해소를 위한 다양한 정책수단들이 성과를 거두지 못하고 있다. 임금체불이 매년 증가하고 있으며 그 대안으로 도입된 여러 임금체불 청산 제도의 이용실적도 함께 증가하고 있는 현상이 이를 설명하고 있다. 이론적으로 고용노동부 신고사건처리를 통해 임금체불 청산이 해결된다면 무료법률구조, 체당금 지급 등 체불청산제도를 활용하는 실적이 현저히 감소해야 하기 때문이다.

둘째, 임금체불에 대한 형사처벌은 실효성 있는 임금체불 해결수단으로 기능을 하지 못하고 있다. 그 원인이 전적으로 반의사불벌죄에 있다고 보기는 어렵다. 보호 법익, 다른 형벌과의 관계 등에 비추어 볼 때 임금체불 위반에 대한 양형기준을 현재 수준보다 크게 높이는 것은 어렵다고 볼 수 있으므로,<sup>18)</sup> 대신 처벌의 확률을 높여 나가는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다. 임금체불 사업장에 대해 수시로 감독을 하는 방식이 처벌의 확률을 높이고 제재의 예측 가능성을 담보할 수 있는 최선의 방법이다. 처벌 수위가 낮아 임금체불 억제효과가 없다면, 경제적 부담을 가중시킬 수 있는 과태료 부과 등 행정질서벌도 적극 활용할 필요가 있다.

셋째, 사업장 감독이 임금체불 청산에 큰 역할을 하지 못하고 있다. 그 이유는 근로감독관이 사후처리방식인 임금체불 신고사건에 매달려 사업장 감독이 제대로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 사업장 근로감독은 근로자 개인의 권

17) 일반적으로 관리시스템은 법과 조직, 조직운영, 정보화, 자원관리 및 교육훈련 등을 포함하고 있는데 여기서는 임금체불 신고사건처리와 사업장감독제도를 중심으로 논의를 하였다.

18) 대법원 양형위원회의 설명에 의하면 임금 등 미지급 범죄들은 모두 일종의 ‘채무 불이행’으로서 임금체불죄의 양형을 사기, 횡령·배임범죄 등의 이득범죄와 동일하게 바라보고 있다고 밝히고 있다(대법원 양형위원회, 「2016 양형기준에 관한 제12차 공청회 결과 보고」, pp.10~29).

리구제를 하는 신고사건처리와 달리 해당 사업장에 근로하는 전체 근로자의 권리구제와 권익을 보장할 수 있다. 임금체불 청산 이외에도 노동관계법령상의 위반사항을 개선하도록 시정지시할 수 있고, 감독결과를 노동조합 및 근로자들에게 알려줌으로써 근로자 권리보호에 기여할 수 있다. 또한 사업주로 하여금 노동관계법령을 준수하도록 인식을 제고하는 데 매우 중요한 기능을 담당하고 있다. 따라서 임금체불 해소방안과 정책적 대안은 새로운 법·제도의 도입 등에서 찾기보다는 고용노동부의 체불관리 행정시스템과 근로감독제도 개선을 통해 마련하는 것이 가장 실천적이고 실현 가능한 대안이 될 수 있다.

## 2. 임금체불 관리 실태 및 평가

현행 임금체불 행정시스템에 대하여는 임금체불이 발생하는 원인에 따른 해결지원제도가 체불청산에 적절한 제도인지 여부, 제도가 구제대상 근로자 범위를 적절하게 정하고 있는지 여부, 구제 또는 지원방식이 적절한지 여부, 구제에 효과적인지 여부, 해당제도를 근로자가 쉽게 이용하며 체불청산에 효과적으로 기여할 수 있는 절차로 구성되어 있는지 여부 등을 평가해 볼 수 있다(이승욱 외, 2016).

임금체불 발생 원인에 따른 해결을 지원하는 방법으로 도산 또는 일시적 경영악화 등 경제적 요인에 대해서는 체당금제도·무료법률구조지원·체불사업주 용자지원제도를 통해 해결하고 있다. 반면 당사자 간의 다툼과 같은 비경제적 요인으로 임금체불이 발생한 경우에는 근로감독관의 지도해결 등의 노력으로 해결되거나 소액체당금제도, 무료법률구조지원제도를 이용할 수 있다. 지원 방식 등에 따라 직접지원 방식, 비용지원 방식, 대여방식으로 구분할 수 있다. 직접지원 방식으로 일반 체당금제도, 소액 체당금제도가 있고, 비용지원 방식으로는 체당금 조력지원 사업, 무료 법률구조지원제도가 있다. 대여방식으로는 체불사업주 용자제도와 임금체불 근로자 생계비 대부제도가 있다.

현재 임금체불 청산제도가 효과적으로 운용되고 있는지 여부는 청산지원 실적 등을 통해 평가할 수 있는데, 각 제도별 임금체불 해결실적은 <표 7>과 같다. 다만, 발생한 임금체불과 사건접수 시기, 청산금액 사이에는 시간적인 차이가

있으므로 해당연도에 발생된 체불액과 청산액을 단순 비교하여 체불청산 현황을 간접적으로나마 평가할 수 있다. 2018년도 임금체불액은 1조 6,472억 원이며 이 중 근로감독관이 신고사건처리를 통해 해결된 임금체불은 전체 임금체불액의 44.3%(7,292억 원)이고, 체당금(일반체당금 및 소액체당금)은 3,724억 원이 지급되어 전체 체불액의 22.6%를 차지하고 있다. 체당금 지급은 2017년도 3,724억 원에서 2018년도에는 3,739억 원으로 0.42% 소폭 증가하는 데 그쳤다. 체불청산지원 사업주 용자제도는 2018년 127억 원의 실적을 나타내고 있다. 사업장 감독을 통해 청산된 임금체불 규모는 파악하기 어렵다. 소액체당금은 2019년 7월부터 1천만 원으로 상향되어 지급 규모는 2017년 1,292억 원에서 1,865억 원으로 무려 33.6%가 증가하였다.

〈표 7〉 2018년 제도별 임금체불 청산 및 지원 실적

	임금체불 청산 및 지원 실적
임금체불 발생	1조 6,472억 원
임금체불 신고사건처리(지도해결)	151,504건, 7,292억 원
사업장 지도감독(금품청산)	정기감독 21,751개소, 8,867건, 수시감독 4,319개소, 3,525건, 특별감독 12개소, 11건
체당금제도(일반 및 소액)	15,055개소 92,376명, 3,739억 원
체당금 조력지원제도(공인노무사 비용 지원)	146건, 150백만 원
체불청산지원 사업주 용자제도	460건, 3,038명, 12,777백만 원
무료법률지원서비스	253억 원 출연 <sup>19)</sup> 150,447명, 95,137건, 9,834억 원 (소액 및 민사 분안, 보전처분 및 강제집행)

자료: 2019판 고용노동백서.

최근 10년간 임금체불 신고사건 수·체불근로자 수·체불금액·사법처리건 수·체불금액은 모두 증가하고 있다. 체당금 지급금액, 체당금 조력지원 비용, 체불청산 사업주 용자 지원실적, 무료법률구조사업의 신청인원 및 건수 등의 실적이나 지표 모두 증가추세에 있다. 이러한 임금체불 청산제도는 근로감독관의 임금체불 지도해결 실적과 역(逆)의 상관관계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

19) 고용노동부가 무료법률구조지원사업을 위해 임금채권보장기금에서 대한법률구조공단에 출연한 금액을 말한다.

근로자들이 근로감독관의 신고사건처리 절차를 통해 임금체불을 지급받지 못할 경우 체당금, 무료법률구조 등 임금체불 청산제도를 이용하기 때문이다. 체당금 지급이나 무료법률구조제도 등의 이용실적이 증가하는 것은 바람직한 현상이라고 보기 어렵다. 왜냐하면 고용노동부의 신고사건처리와 사업장 감독이라는 체불청산 시스템이 제대로 작동하지 않은 결과라고 평가할 수 있기 때문이다.

### 3. 향후 임금체불 청산수단으로서의 소액체당금 역할

임금채권보장제도는 도산기업에서 퇴직한 근로자가 사업주로부터 임금 등을 받지 못한 경우에 국가가 임금채권보장기금에서 사업주를 대신하여 임금을 지급하는 제도로서 1998년 IMF 경제위기 당시 도입된 이래 근로자들의 **생활안정**에 많은 기여를 하였다. 그러나 재판상 도산 또는 고용노동부의 도산 인정을 받은 경우에만 체당금을 지급함으로써 도산하지 않은 기업에서 퇴직한 근로자는 혜택을 받을 수 없었고, 민사소송을 통해 집행권원을 확보해도 사업주 재산이 없을 경우 임금을 받기 어려웠다. 이런 문제점을 개선하기 위해 2015년 1월 20일 임금채권보장법 개정을 통해 소액체당금제도가 도입되었다.

소액체당금은 사업주가 도산하지 않은 사업장에서 퇴직한 근로자도 체당금을 지급받을 수 있다는 점에서 일반체당금과 가장 큰 차이를 가진다고 할 수 있다. 소액체당금 지급 상한액은 300만 원(2015. 7. 1), 400만 원(2017. 7. 1), 1,000만 원(2019. 7. 1)으로 점차 확대됨에 따라 소액체당금은 2015년 352억 원, 2016년 1,182억 원, 2017년 1,292억 원, 2018년 1,865억 원으로 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히 소액체당금 지급 상한액이 1,000만 원으로 확대된 것은 임금체불 청산제도의 큰 전환점이 될 수 있다. 그 이유는 근로자들 입장에서 체당금을 통해 1,000만 원 이하 소액 임금 전액을 지급받을 수 있고, 체당금 지급에 있어 사업주의 협조가 필요하지 않을 뿐만 아니라 사업주의 체불임금 지급에 의존하기보다 고용노동부에 신고하여 체당금을 받는 편이 훨씬 수월하기 때문이다. 그 결과 무료법률구조지원제도 이용실적과 함께 소액체당금 지급실적은 급격히 증가할 것으로 예상되므로, 향후 소액체당금제도는 근로자의 권리를 적

극적으로 보장하며 집행절차의 부담을 덜어준다는 점에서 체불청산제도의 근간이 되고 핵심적인 권리구제 수단이 될 것으로 전망된다(김중현, 2018). 반면 체불사업주가 체불임금을 직접 지급하는 경우는 줄어들 수밖에 없으므로 임금체불 청산율과 소액체당금 회수율을 높여야 하는 과제가 남아 있다.

## IV. 임금체불 관리시스템의 전환

### 1. 현행 임금체불 관리시스템

#### 가. 신고사건처리

현재 노동분쟁의 해결은 부당노동행위와 노동쟁의, 부당해고 등에 대하여 조정적·판정적 기능을 갖는 전문화된 노동위원회제도와 개별적 분쟁사건인 신고사건처리를 담당하는 근로감독제도로 이원화되어 있다. 근로감독관이 처리하는 신고사건은 권리분쟁<sup>20)</sup>에 관한 사건이 대다수를 차지하고 있는데, 사건처리는 근로기준법을 비롯한 노동관계법령과 그 하위법령, 근로감독관 집무규정 등에 따라 권익을 침해당한 근로자들의 권리구제를 위해 필요하고 적절한 조치를 하는 일련의 과정이라고 볼 수 있다. 현재 가장 중요한 임금체불 관리는 근로감독관 개인이 단독으로 처리하는 신고사건처리다. 임금체불 사건의 경우 노동위원회와 같이 합의제 방식을 따르지 않고 근로감독관이 노동관계법령 위반 사항에 관한 조사와 수사를 하고 행정종결하거나 사법처리로 사건을 종결하고 있다. 따라서 신고사건의 처리절차나 처리결과는 전적으로 근로감독관의 지식과 경험, 역량에 달려 있으므로 노동위원회와 달리 사업주 및 근로자들의 불만 등 민원이 제기될 가능성이 상대적으로 높다.

고용노동부 지방관서에 접수되는 신고사건은 상담 및 접수, 사건 배정 등을 거쳐 진정사건은 ‘내사절차’에 따라 사건을 처리하게 되고, 고소·고발사건이

20) 권리분쟁은 이미 형성된 권리의무 관계에 대한 해석 및 이행을 둘러싼 당사자 간의 다툼에 관한 분쟁을 말하고, 이익분쟁은 임금 및 단체교섭을 둘러싸고 아직 형성되지 아니한 권리, 의무관계를 유리하게 만들기 위한 다툼을 의미한다.

나 범죄인지 사건은 형사소송법상의 ‘수사절차’를 거치게 된다. 근로감독관이 처리하는 신고사건은 행정종결과 사법처리 두 가지 유형으로 구분되는데 이는 근로기준법을 비롯한 노동관계법령이 형사처벌이라는 제재수단을 갖고 있으며, 법적 분쟁해결은 모두 형사분쟁으로 귀착되기 때문이다.

임금체불 등 진정사건은 대부분 임금지급 등 권리구제가 목적이므로 임금체불이 청산되도록 합의를 유도하게 되는데, 이러한 처리방식은 사건처리를 통해 분쟁을 해결하는 것은 물론이고 임금체불 등으로 근로자와 사용자 사이에 손상된 신뢰를 회복시키는 역할을 한다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 볼 수 있다. 임금체불 등 노동사건을 형사법적인 시각에서 사법처리로 종결하는 것은 행정종결 방식보다 상대적으로 어렵지 않다고 볼 수 있는데, 이러한 처리방식은 근로감독제도의 취지와 근로자 권리구제 측면에서 부합하지 아니하므로 비판의 대상이 되는 것은 당연한 것이다.<sup>21)</sup> 특히 근로감독관은 노동관계법 위반 사건을 형사법적인 시각이 아닌 사회법적 시각에서 노동정책이나 노사관계 측면을 고려하여 처리하고 있어 업무의 어려움이 가중될 수밖에 없다. 또한 당사자 간의 입장 차이, 감정대립 등의 사건은 화해 및 조정을 통해 해결하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있으나, 근로감독관의 역량이 가장 크게 필요하며 노동관계법 지식만으로는 당사자 사이에 원만한 합의를 이끌어내기 어렵다. 관련 사건을 처리한 경험, 조정·중재 능력, 협상력, 심리학 등 다방면의 지식과 경험이 필요하기 때문이다.

#### 나. 신고사건처리의 문제점

근로감독관이 신고사건을 처리하며 느끼는 문제점이나 어려운 점은 설문조사를 통해서도 확인할 수 있다(전용일 외, 2015). 근로감독관들의 업무 만족도가 낮은 주된 요인은 업무량 과다, 악성 민원 등의 순으로, 신고사건처리에 있어 근로감독관이 겪는 어려움은 피신고인 불출석, 자료 미제출·증거 부족 등으로 나타났다. 또한 근로감독관들은 업무가 다양하고 업무량이 많고 사건 조

21) 임금체불 사건이 형사처벌(벌금형)로 종결되는 경우, 근로자 입장에서는 형사절차에서 제외되고 피해회복을 하지 못해 민사소송 등을 해야 한다. 직접 이해당사자가 아닌 국가가 범죄자로부터 벌금을 걷어 가고 있으나, 범죄자를 제대로 처벌하지 못하고 재범의 양산도 막지 못한다는 비난을 받게 된다.

사단계에서 사업주의 출석 불응과 비협조, 급여명세서 등 임금자료 부족 등을 문제점으로 지적하였다(권순원 외, 2018).

이 설문조사 및 BPR 워크숍 결과는 오늘날 근로감독관이 처해 있는 상황과도 별반 다르지 않다고 볼 수 있다. 근로감독관들의 업무량 과다는 신고사건 수가 많은 데 가장 큰 원인이 있으며, 피신고인 불출석이나 자료 미제출·증거부족 등은 업무처리를 하는 과정에서 나타나는 문제라고 볼 수 있다. 임금체불 신고 사건수가 과다한 이유는 여러 가지 원인을 찾을 수 있다. 사업주의 임금체불에 대한 책임의식과 법 준수 의식 결여, 임금체불 위반죄에 대한 가벼운 처벌, 상습적 근로기준법 위반에 대하여 누범이나 가중처벌이 어려운 점, 사업주의 도덕적 해이 현상 심화 등 일일이 열거하기가 어렵다.

신고사건처리의 문제점은 진정사건(탄원, 청원 등 포함)의 경우 사업주가 출석에 응하지 않는 경우 이를 강제할 마땅한 수단이 없어 사건처리가 장기화될 수 밖에 없다는 점이다. 현재의 과다한 신고사건을 줄이고 피신고인 불출석에 대한 적절한 대응방안이 마련된다면 사건처리 과정에서 발생하는 문제점도 동시에 해결될 수 있다. 근로감독관들이 조사단계의 문제점으로 지적한 사업장의 자료 미제출·증거부족, 급여명세서 등 임금자료 부족은 사업장에서 임금대장, 근로자명부, 서면 근로계약서 등을 작성하지 않거나 보관하지 않기 때문에 발생하는 문제들이다. 근로기준법은 이를 사업주의 의무로 규정하고, 위반 시 형벌이나 과태료를 부과하는 제재 규정을 두고 있다. 이들 법 위반사항은 법 위반 사실 발견 시 시정지시를 하거나 사업장 감독을 통해 시정되어야 할 것으로 고용노동부가 그 책임으로부터 벗어나기 어렵다.

관점을 달리하여 신고사건처리의 문제점으로 임금체불 발생 원인분석·평가·대응전략이 미흡하였고 신고사건처리 프로세스 개선 등의 노력이 크게 부족하였다고 볼 수 있다. 임금체불 신고사건에 대한 업무 개선방안은 오래전부터 논의되어 왔으며 다양한 개선방안<sup>22)</sup>들이 제시되었으나 아직까지 성과로 이어지지 못하고 있다.

22) 체불임금 추심을 위한 전문기관 설립(노상현, 2014), 개별적 노동분쟁 해결 등에 관한 법률 제정과 (가칭)한국노동분쟁조정원 설립(이승욱 외, 2016), 근로감독청 설치·운영 및 임금체불전담기구(가칭 임금채권보장본부)를 근로복지공단 내 부설기관으로 설립하는 방안(권순원 외, 2018) 등이 제시되었다.

#### 다. 임금체불 신고사건처리와 근로감독과의 업무 관련성

##### 1) 사업장 감독 계획

사업장 근로감독은 감독관이 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속건물에 임검하여 노동관계법령 위반 여부를 점검하고 법 위반사항을 시정하거나 행정처분 또는 사법처리하는 일련의 과정을 말한다(근로감독관 직무규정 제11조). 고용노동부는 매년 1월경 사업장 근로감독 종합계획을 시달하고 이를 토대로 지방고용노동관서는 사업장 근로감독 자체 시행계획을 수립하여 근로감독을 실시하고 있다. 사업장 근로감독은 정기감독, 수시감독, 특별감독으로 구분되는데, 정기감독은 사업장 근로감독 종합 시행계획에 따라 실시하는 감독을 말하며, 수시감독은 사업장 근로감독 종합계획이 확정된 이후 정기감독 계획에 반영하지 못한 사항 중 법령위반 가능성이 있다고 판단되거나 본부에서 수시감독계획을 시달하는 경우에 실시하는 것을 말한다. 특별감독은 노동관계법령 위반 등 중대한 행위로 노사분규 발생 우려가 있거나 근로자에 대한 부당한 대우로 사회적 물의를 일으킨 사업장을 대상으로 감독을 하며, 그 특성상 감독 사업장 수는 매우 적은 편이다.

고용노동부의 「2019년도 사업장 근로감독 종합계획」(2019. 2. 1.)에 따르면, 기존의 적발 중심에서 자율시정 중심으로, 정기감독은 사전계도를 통해 충분한 자율 시정기회를 부여하고, 노동관계법 위반이 의심되거나 사회적 물의를 야기한 사업장은 예외 없이 수시·특별감독을 실시하도록 하고 있다. 정기감독은 상시적인 점검이 필요한 분야에 대하여 실시하고, 수시·특별감독은 정책적 필요 및 사회적 이슈 대응을 위해 실시하도록 지침을 시달하였다. 감독물량은 정기감독의 경우 본부 주관 17,000개소, 지방 자체 3,000개소, 수시감독은 본부 주관 500개소, 지방 자체 4,500개소를 선정하였다.<sup>23)</sup> 정기감독은 30인 이상 사업장 중심으로 실시하고 감독의 효과를 높이기 위해 100인 이상 사업장을 20% 이상 포함하도록 하고 있다. 30인 미만 소규모 영세 사업장의 경우 기초노동질서점검, 근로조건 자율개선 지원사업 등을 통해 노무관리 지원을 하며, 감독내용은 정기감독은 분야별 중점사항 중심으로 부분점검을, 수시·특별감독은 중

23) 2020년 사업장 감독계획은 코로나19 사태로 정기감독은 5,000개소, 수시감독은 4,500개소로 전년 대비 감독 사업장 수가 대폭 축소되었다.



합점검을 실시하도록 계획하고 있다. 또한 사업장 감독 세부계획은 정기감독은 상시적인 점검이 필요한 핵심분야(기초고용질서, 임금체불, 비정규직, 노동시간, 부당노동행위), 취약계층(외국인, 장애인, 여성, 건설노동자, 공공분야 용역노동자) 다수고용분야 및 지방관서에 자율적으로 선정하여 감독을 실시하도록 하였다. 정기 및 수시감독은 실시일 전 1년간, 특별감독은 실시일 전 3년간 해당 사업장에서 이루어진 노동관계법령 관련 사항을 대상으로 하고 있다(집무규정 제14조).

고용노동행정 주요 대상<sup>24)</sup>을 보면 30인 미만 영세소규모 사업체가 전체 사업체 수의 96% 이상을 점유하고 있고, 앞의 <표 2> 2018년 임금체불 현황 자료에 의하면 사업장 수를 기준으로 30인 미만 사업장 임금체불은 전체 사업장의 91.7%를 차지하고 있다. 그러나 정기감독 대상 사업장 선정기준을 30인 이상 사업장을 중심으로 100인 이상 사업장을 20% 이상 포함하도록 하고 있으므로 감독계획이 임금체불 예방 및 청산과 서로 동떨어져 있을 뿐만 아니라 상대적으로 보호되어야 할 영세소규모 사업장이 법의 사각지대에 계속 놓여 있게 되는 결과가 초래되고 있다. 또한 30인 미만 영세 소규모 사업장은 기초 고용노동질서 점검, 근로조건 자율개선 지원 사업을 통해 노무관리 지원을 하도록 하여 사업장 감독을 통해 임금체불 사전예방이나 청산 가능성은 기대하기 어렵다. 특히 신고사건을 처리하는 과정에서 해당 사업장의 다수 근로자에 대한 노동관계법령 위반 가능성이 있다고 판단되는 사업장에 대해서는 수시감독을 할 수 있도록 규정하고 있음에도(집무규정 제12조 2호 다), 사업장 감독계획은 매년 증가하는 임금체불 청산, 신고사건 증가 등 당면한 노동현안과 지나치게 괴리되어 있다고 볼 수 있다.

## 2) 사업장 감독 결과 및 시사점

사업장 감독이 기본적인 근로조건 보호를 위해 노동관계법령 위반 여부를 점검하고 법 위반사항을 시정하는 것이 목적이라면, 첫째, 감독사업장에 대하여 법 위반건수를 얼마나 적발하였는지, 둘째, 위반내용이 근로계약 명시 의무 위

24) 2017년 12월 31일 기준 사업규모별 행정대상은 전체 2,017,707개소이며 이 중 1~4인 1,253,681개소, 5~9인 461,609개소, 10~29인 222,693개소로 30인 미만 사업장은 전체 사업체 수 대비 96%를 차지하고 있다(2019년판 고용노동백서, p.468).

반, 임금대장 등 장부의 비치 및 보존 등 간접적인 근로조건 보호를 위한 법령 위반에 국한하지 않고 상습적인 금품체불, 차별, 부당한 처우 등 적극적 근로조건 개선에 집중하고 있는지, 셋째, 근로감독효과로 인해 사업장 근로감독이 진행됨에 따라 사업주가 경각심을 갖게 되어 범 위반건수 감소 여부 등이 면밀히 평가되어야 한다.

<표 8>은 최근 3년간 사업장 감독 현황 자료로 개별 사업장 감독결과에 관한 자료가 없어 사업장 감독 효과를 구체적으로 평가하기는 어렵다. 다만, 2018년도 정기감독의 경우 21,751개 사업장에 대해 감독을 실시하였으며, 범 위반내용 적발건수는 50,770건으로 사업장당 2.3건이며 금품청산 위반은 8,867건으로 나타났다. 수시감독의 경우 적발건수는 사업장당 4.4건이며 금품청산 적발건수는 3,525건이고, 특별감독은 감독사업체 12개소, 적발 개선건수는 61건, 금품청산 위반건수는 11건의 실적을 보이고 있다. 패널자료를 이용한 감독실적 분석의 한계가 있는 점을 고려하더라도 최근 3년간 감독결과는 기대에 미치지 못하고 있다. 사업장 감독은 근로기준법을 비롯한 노동관계법령 위반사항 전반에 걸쳐 종합적으로 실시하는 것을 원칙으로 하고 있는 점, 임금체불은 감독종류를 불문하고 중점점검 및 감독 항목인 점, 정기·수시감독은 감독 실시일 전 1년간, 특별감독은 감독 실시일 전 3년간 노동관계법 위반사항을 감독대상으로 하고 있는 점 등에서 보면 사업장 감독이 당초 목적인 성과를 달성하였다고

<표 8> 사업장 감독 현황

(단위: 개소, 건수)

	정기감독			수시감독			특별감독		
	감독 사업체	범위반 내용건수		감독 사업체	범위반 내용건수		감독 사업체	범위반 적출 개선건수	
		소계	금품 청산		소계	금품 청산		소계	금품 청산
2016	6,297	17,646	3,269	15,770	31,621	6,940	27	128	38
2017	5,869	17,835	3,114	16,604	28,031	8,615	101	315	89
2018	21,751	50,770	8,867	4,319	19,178	3,525	12	61	11

자료: 2016~2018년 고용노동백서.

평가하기는 어렵다. 또한 사업장 감독이 취약계층을 보호하는 등 정책적 필요에 대한 대응과 관련하여 소기의 성과를 거두었는지 여부에 대한 평가는 차치하고라도 사업장 감독과 임금체불 예방 및 청산 사이에 의미있는 상관관계를 발견할 수 없는 점은 가장 큰 문제점이라 하지 않을 수 없다.

사업장 감독이 성과를 거두지 못하는 이유로 근로감독관들은 신고사건 등 업무과다, 한 사업장에 2시간 이상 감독이 어려운 점, 기관평가를 의식한 형식적 감독 실시, 본부 중심의 감독계획 수립, 감독대상 선정기준 모호성 등이 부실한 감독결과를 낳고 있다고 지적하고 있다(전용일 외, 2010; 권순원 외, 2018). 감독결과를 감독과 계획과 대비하여 보면 핵심분야(기초노동질서, 임금체불, 비정규직, 노동시간, 부당노동행위) 및 취약계층(외국인, 장애인, 여성, 건설노동자, 공공분야 용역노동자)을 사업장 감독대상으로 설정한 의미를 찾기 어렵고, 실제 사업장 감독에 있어서 맞춤형 감독, 부분점검, 종합점검 등 구분은 명확한 감독범위와 감독방법을 설명하기가 어렵다. 임금체불 신고사건과 근로감독관의 업무량을 감소시키는 방안은 집단체불 발생이 예상되는 사업장, 상습 체불 사업장 등을 선정하여 특별감독을 실시하는 등으로 사업장 감독과 연계하는 데서 찾아야 한다. 특히 상습 체불사업주는 임금체불에 대한 근로기준법 범죄진력이 다수인 경우가 많아 형사처벌에 대하여 높은 학습효과로 인해 불출석·비협조 문제를 대부분 발생시키고 있으므로, 특별관리를 비롯하여 감독을 집중하여야 문제를 해결할 수 있다. 아울러 감독효과를 높이기 위해 불시감독을 원칙으로 하여야 하고, 감독횟수는 필요한 경우 제한 없이 연중 수시로 사업장 감독을 하는 전략이 필요하다.

## 2. 사업장 감독 방식의 임금체불 관리시스템 개선

### 가. 사업장 감독 방식의 임금체불 관리

현재 고용노동부 지방관서는 임금체불 신고사건처리 업무가 과다하여 근로감독관 본연의 업무인 사업장 점검·감독을 통한 임금체불 예방 기능이 실종되고 있다는 지적이 있다(이승길 외, 2017; 장홍근 외, 2015; 이병희 외, 2012). 기존의 신고사건처리 방식을 통해 임금체불 다발 사업장을 관리할 경우 신고인

의 피해사실에 국한하여 사건처리를 하게 되고, 잠재된 임금체불까지 조사범위를 확대하기 어려워 피해 근로자들로부터 연중 사건이 접수될 수 있다. 근로감독관은 신고사건마다 일일이 임금체불 여부와 법 위반사실 등에 대해 조사(수사)를 하여야 하고 사업주를 출석하도록 하여 임금체불액, 지급 여부 등을 확인하는 등 사건조사에 많은 시간과 노력을 기울여야 한다.

근로감독관 대부분이 신고사건처리에 매달려 있으므로 사업장 감독에 많은 시간을 투자하기 어렵다고 반론을 제기할 수 있으나, 임금체불과 신고사건 수를 줄이기 위해서는 이른바 발상의 전환이 필요하다. 현재와 같이 근로감독관들이 신고사건처리에 매달려 효과적인 사업장 감독을 하기 어렵다면 임금체불 증가와 신고사건 과다 문제의 악순환은 계속 반복될 수밖에 없다. 특히 경력이 부족한 근로감독관이 신고사건처리를 하며 부딪치는 악성·상습 체불사건 조사(수사), 체포·압수수색·구속 등 강제수사, 사건처리 지연에 대한 민원인의 불만 등으로 인한 업무추진의 어려움과 비난을 감당해야 하는 상황을 개선하여야 한다. 아래의 경우는 고용노동부 지방관서에서 임금체불사건이 다발하는 사업장에 대해 신고사건처리와 사업장 감독으로 체불관리를 하고 있는 사례이다.

서울 소재 (의료법인)○○○○병원<sup>25)</sup>은 2019년 1월부터 같은 해 12월 말까지 1년 동안 임금체불로 고용노동부 ○○○○지청에 접수된 신고사건은 총 150건으로 이 중 88건은 사법처리, 15건은 행정종결되었고, 47건은 현재 처리 중에 있다. 이 사업장은 고용노동부의 반복·상습체불 사업장 근로감독 계획에 따라 감독대상 사업장으로 선정되어 2019. 10. 21. 사업장 감독을 한 결과, 퇴직자 7명의 임금 1천9백만 원, 재직근로자 35명의 임금 8천6백만 원, 퇴직자 10명의 퇴직금 3천4백만 원 합계 1억 4천여만 원 상당의 임금체불이 적발되어 같은 해 10. 24. 시정지시(시정기한 2019. 11. 15)하고 그 이후 임금체불이 청산되지 아니하여 2019. 12. 27. 범죄인지 하고 수사 중인 것으로 나타났다.

만약, 이 사건을 여러 근로감독관들에게 고루 배정할 경우 근로감독관마다 사건처리계획과 조사일정을 달리하게 되므로 한 명의 체불사업주를 상대로 여러 명의 감독관이 사건처리를 하는 등 매우 비효율적인 신고사건처리 결과가

25) 고용노동부 노사누리/신고사건 목록 및 사업장 감독/반복·상습체불 사업장 감독자료 및 신고사건처리 자료를 바탕으로 정리한 것이다(<http://nosanuri.moel.go.kr.8001/ssosesschk-new.jsp>).

초래될 수밖에 없다. 체불 사업장에 대한 사업장 감독은 당해 사업장에서 3년간 청산되지 아니한 잠재된 임금체불 전체를 찾아내어 시정지시를 하고, 미시정 시 범죄인지 등의 수사절차를 거쳐 검찰에 사건을 송치하고 종결하게 된다. 이 경우 나중에 체불 신고사건이 접수되더라도 당해 사업장의 모든 체불금품은 사법처리 절차 등을 통해 이미 확정·처리되었으므로, 근로감독관은 별도의 사건조사 절차 없이 「임금체불등·사업주확인서」를 발급할 수 있으므로 해당 사업장의 많은 신고사건을 한꺼번에 해결하는 효과가 있다. 체불근로자들도 별도의 사건조사절차 없이 무료법률구조지원을 받아 바로 권리구제에 나설 수 있다. 아래 <표 9>에서 보는 바와 같이 신고사건처리 방식에 비해 사업장 감독은 적극적·능동적으로 노동문제를 해결하게 되므로, 많은 시간과 비용, 노력 등

<표 9> 노동관계법 위반에 대한 신고사건처리와 사업장 감독 비교

	신고사건처리	사업장 근로감독
배경 취지	· 근로자·사용자의 자율적 노력과 책임으로 노동법 준수	· 국가가 근로자의 권리와 근로조건 보장·이행 여부 관리·감독
조사 및 감독 내용	· 신고내용에 대해서만 조사(신고내용 이외 조사 가능) · 신고인, 피신고인과 조사일정 등 협의 · 출석요구 시 사업장에 임금대장 등 관련자료 등 제출요구 <sup>26)</sup>	· 감독 실시 전 근로조건 관련 자료 검토 분석, 필요한 정보 수집 · 노동관계법령(16개 법률) 관련 사항 전반에 대한 감독 · 감독계획 일정에 따라 감독 실시 · 필요 시 사업장에 임금대장 등 관련자료 등 제출요구 · 감독 거절, 방해 등에 대한 제재
인원	· 근로감독관 1명	· 감독관 2명 이상을 1개 조로 감독반 편성
처리 기간	· 진정사건은 25일 이내(1회 내지 2회 연장 가능) · 고소·고발, 범죄인지 사건은 접수일로부터 2개월 이내 수사완료	· 감독계획 감독 10일 전 통보, 불시감독 · 감독기간은 통상 1~2일(필요시 연장) · 감독결과는 감독 종료일로부터 3일 또는 10일 이내 보고
조치 결과	· 법 위반사실 시정지시 · 미시정 시 범죄인지 후 수사, 검찰송치	· 감독결과, 즉시 범죄인지, 과태료 부과, 시정지시, 타 행정기관 통보 · 사용자는 시정지시서를 근로자들이 잘 볼 수 있는 장소에 게시 · 미시정 시 범죄인지 수사, 검찰송치
업무 성격	· 신고된 내용에 국한, 소극적·수동적	· 법 위반사항을 적발, 적극적·능동적 · 익명에 의한 청원 감독

자료 : 근로감독관집무규정(고용노동부 훈령 제291호).

을 줄일 수 있는 장점이 있다. 한편 근로감독관집무규정 제12조(사업장감독의 종류)에는 신고사건을 처리하는 과정에서 해당 사업장의 다수의 근로자에 대한 노동관계법령 위반의 가능성이 있다고 판단되는 사업장은 ‘수시감독’을 할 수 있고, 임금 등 금품을 지급기일 내에 지급하지 아니하여 다수인 관련 민원이 발생하거나 상습체불 등으로 사회적 물의를 일으킨 사업장은 ‘특별감독’을 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 사업장 감독은 임금체불 예방 및 청산을 위하여 충분한 기능과 역할을 할 수 있다.

사업장 감독을 통한 임금체불 관리가 효과적이라는 사실은 근로감독제도 자체에서 연유한다. ILO 협약<sup>27)</sup>은 근로감독관에게 필요한 권위를 보장하도록 규정하고 있는데 근로기준법도 이를 반영하여 제정되었다. 근로기준법 제102조에는 ‘근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문(審問)할 수 있다’고 규정하고, 아래 <표 10>과 같이 위반 시 각각의 위반행위별로 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 노동관계법 위반사항에 대한 형사처벌과 별개로 근로감독관의 사업장 감독을 위한 현장조사, 심문, 요구 등의 법 집행을 저해하는

<표 10> 근로기준법 제102조 사업장 감독 관련 과태료 부과기준 및 금액

위반행위	과태료 금액(만 원)		
	1차	2차	3차
근로감독관의 현장조사를 거절·방해 또는 기피하는 경우	500	500	500
근로감독관의 심문에 대하여 진술을 하지 않은 경우	50	100	200
근로감독관의 심문에 대하여 거짓된 진술을 한 자	300	300	300
근로감독관의 요구에 대하여 장부·서류를 제출하지 않은 경우	50	100	200
근로감독관의 요구에 대하여 거짓된 장부·서류를 제출한 경우	300	300	300

자료: 근로기준법 시행령 별표 7 「과태료의 부과기준」.

- 26) 근로기준법 제13조(보고·출석의 의무)는 ‘사용자 또는 근로자는 이 법의 시행에 관하여 근로감독관의 요구가 있으면 지체 없이 필요한 사항에 대하여 보고하거나 출석하여야 한다’라고 규정하고 있으며, ① 보고 또는 출석을 하지 않은 경우 1차 50만 원, 2차 100만 원, 3차 200만 원, ② 거짓된 보고를 한 경우 1·2·3차 모두 각각 300만 원의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.
- 27) 사용자 및 근로자와의 관계에서 근로감독관에게 필요한 권위 및 공정성을 어떠한 경우에도 해하여서는 안 된다고 규정하고 있다(제81호 협약 제3조제2항, 제129호 협약 제6조 제3항).

행위에 대하여 제재 규정을 두고 있는 것은 노동관계법의 실효성 있는 집행을 보장하도록 하는 대표적인 규정이다.<sup>28)</sup>

오늘날 노동법의 준수와 이행은 노동법의 새로운 과제이다. 노동법은 기업의 자율적 이행이 가장 바람직한 것이지만, 미준수 행위에 대해서는 근로감독을 통해 제재를 강화할 때 노동관계법의 이행력을 높일 수 있다.<sup>29)</sup> 즉 노동관계법령을 준수하지 않을 경우 제재를 당할 가능성이 높을수록 기업이 자율적으로 법을 준수할 가능성도 높아지기 때문이다. 이와 관련하여 ILO 근로감독 협약(제81호 협약 제16조 및 제129호 협약 제21조)은 사업장 감독은 관련 법 규정의 효과적인 시행을 위하여 필요한 경우 “수시로 그리고 철저하게(as often and as thoroughly as is necessary)” 실시하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 따라서 사업장 감독은 ‘감독효과’가 나타나도록 철저한 감독이 뒷받침되어야 한다. 그러나 <표 8> 사업장 감독 결과를 보면, 임금체불 청산뿐만 아니라 감독효과를 기대하기 어렵다. 매년 20만 건 이상 임금체불 신고사건이 접수되고 신고사건처리와 관련하여 사업주의 자료 미제출과 서면 증거부족 등에 비추어 볼 때, 사업장 감독 시 법 위반 적발건수가 사업장당 평균 2건 내지 5건에 그치고 있고, 특별감독의 경우 정기·수시감독과는 차별화되어야 하므로, 이를 종합하면 부실한 감독이라는 비판을 피하기 어렵다. 이를 확대하여 논의하면 사업장 감독을 포함한 근로감독제도 자체의 문제가 아니라 근로감독제도를 실효성 있게 운영하는 문제라는 결론에 다다르게 된다. 어떤 시스템의 정착에 있어서 가장 중요한 것은 법과 제도의 도입보다 실질적으로 운영에 참여하는 구성원의 적극적 활동, 예산 지원 등 내용적 측면이 중요하다는 것을 인식할 필요가 있다.

28) 형사소송법은 피고인의 진술거부권 및 고지(제283조의2) 또는 피의자에게 진술거부권 등의 고지(제244조의3)를 법으로 규정하고 있어 근로기준법 제102조와 크게 대비된다.

29) 미국 산업안전보건청(OSHA)은 ① 강력하고 공정하며 효과적인 집행(strong, fair, and effective enforcement), ② 봉사 활동, 교육 및 규정 준수 지원, ③ 파트너십 및 기타 협력 프로그램. 세 가지 기본 전략을 사용하여 산업재해 예방을 하고 있다. 사업주의 자발적인 협력을 이끌어 내는 것은 강력하고 공정하며 효과적인 집행(strong, fair, and effective enforcement) 전략이다.(All About Occupational Safety and Health Administration - OSHA, <https://www.osha.gov/archive/Publications/osha2056.html>).

30) ILO협약(제81호) 제16조에는 관련 법규정의 효과적 적용을 위하여 필요한 경우 사업장을 수시로 철저하게 감독하여야 한다고 명시하고 있다(Article 16, Workplaces shall be inspected as often and as thoroughly as is necessary to ensure the effective application of the relevant legal provisions.).

### 나. 기대효과

이와 같이 사업장 감독 방식을 이용한 체불관리는 신고사건처리에 비해 많은 장점을 갖고 있다. 첫째, 사업장 감독은 신고사건처리와 달리 감독관 개인역량에만 의존하지 않고 ‘팀’ 등 집단방식에 의한 업무처리로 부족한 개인역량을 보완하는 한편, 책임을 완화하고 감독관 개인의 업무부담을 크게 덜어줄 수 있다. 또한 감독결과는 감독종료일로부터 3일 이내 보고하여야 하고, 즉시 범죄인지, 과태료 부과 등의 조치를 하는 등 감독 계획과 일정에 따라 진행되므로 합의 등을 위해 당사자 의견을 들어야 하는 신고사건처리에 비해 기간이 현저히 단축되고 관련절차가 신속하게 이행된다(근로감독관집무규정 제20조, 제21조).

둘째, 신고사건처리와는 달리 정책효과와 감독효과를 높일 수 있으며, 노동관계법 위반을 사전에 예방하고 재발방지에 기여할 수 있다. 노동관계법령 관련사항 전반에 대한 감독<sup>31)</sup>은 물론 사업장 감독을 진행하는 과정에서 불법하도급 사실, 도급업체·수급업체 등에 대해서도 사업장 감독을 실시할 수 있기 때문이다(집무규정 제14조 제3항, 제21조 제7항). 또한 감독결과 시정지시서는 사업장의 근로자들이 잘 볼 수 있는 장소에 게시하도록 하고 있으며(집무규정 제21조 제2항), 기업의 현안사항, 노사관계 등에 대하여 종합적인 관점에서 접근하여 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공한다.

셋째, 사업장 감독은 신고 여부와 관계 없이 해당 사업장 근로자들에게 노동관계법령이 준수되고 있는지를 감독하는 매우 능동적이고 적극적인 수단이다. 신고되지 않고 잠재상태인 임금체불을 제도권 내로 끌어들이어 사전적·사후적으로 해결할 수 있으므로 신고사건을 줄이는 데 크게 기여할 수 있다.

넷째, 사업주의 임금체불에 관한 인식을 제고시킴으로써 사건 재발을 방지할 수 있다. 임금체불이 신고사건처리 방식에만 머물러 있을 경우 체불사업주는 피해근로자의 신고가 있어야만 해결에 나서거나 형사처벌을 받을 수 있다는 인식을 갖게 되므로 임금체불 신고사건 접수가 줄어들지 않는다. 그러나 예방감독으로 전환하여야 사업주가 임금체불은 근로자의 신고가 없더라도 사업장 감

31) 근로감독관 근로감독관집무규정 별표 11호 감독점검표는 근로기준법의 경우 65개 조항을 점검하여야 하며, 그 이외 최저임금법 위반 4개 조항, 퇴직급여보장법 11개 조항, 기간제법 6개 조항, 파견법 15개 조항, 근로복지기본법 26개 조항, 고용법 21개 조항, 근친법 8개 조항, 건설근로자고용법 5개 조항을 점검하도록 서식이 마련되어 있다.



독을 받아 형사처벌 등의 제재를 받을 가능성이 높다고 인식하게 되고, 불시감독은 그 자체로 긴장감을 높여 기업이 평소 자율적으로 노동법을 준수할 가능성을 높일 수 있다.

다시 한 번 강조하지만, 사업장 감독은 그 역할과 기능을 유효·적절하게 활용할 경우 노동행정 목적을 달성하는 데 큰 기여를 할 수 있다. 신고사건 전부를 사업장 감독 방식에 의해 관리할 수는 없지만, 적어도 상습체불 사업장, 임금체불 사건 다발 사업장에 대해서 사업장 감독 방식을 활용한 임금체불 관리는 기업의 자율적인 노동법 이행을 촉진하는 데 중요한 역할을 담당할 수 있다.

### 3. 임금체불 수사시스템 구축 및 강화

#### 가. 임금체불 사건처리 지원 시스템 구축

근로감독관들은 체불신고사건 처리가 어려운 원인으로 업무량 과다, 사업주 출석거부와 비협조적인 태도, 자료 미제출·증거부족 등을 문제점으로 들고 있다(권순원 외, 2019). 또한 가장 큰 애로사항인 피신고인 불출석에 대한 대처방안으로 전화 출석독려(75.1%), 소재수사 후 출석독려(66.5%), 고소장 접수 유도(33.3%), 신고인 주장만으로 인지(15.5%), 기타(3.9%), 과태료 부과(1.2%) 순으로 나타났다(전용일 외, 2010). 근로감독관이 단 1건의 신고사건처리를 위해 10여 회 이상(우편·전화·SMS 등) 출석요구를 하고, 수회에 걸쳐 소재수사를 하는 경우도 있으므로 피신고인 및 피의자 불출석은 신고사건처리에 있어서 가장 해결하기 어려운 과제이다. 근로감독관들이 제시하는 피신고인 불출석에 대한 대처방안은 근본적인 사건 해결방법이라고 볼 수 없으며, 또한 관련규정에 따른 올바른 사건처리 방안이 아니다. 고소·고발사건과 범죄인지 사건은 형사소송법에 따라 체포 등 강제수사가 가능하지만, 진정 등의 신고사건은 피신고인의 출석을 강제할 수단이 사실 없다는 점이다. 더구나 특별사법경찰관에게 요구되는 것은 업무 전문성과 수사업무에 있어서의 역량, 즉 체포·구속·압수·수색·검증 등 강제수사를 위한 지식과 수사기법 등이지만, 현재 고용노동부가 처한 여건하에서 수사업무의 전문성을 빠른 시일 내에 높이는 힘들다고 볼 수 있다.

이에 대한 해결방안으로 고용노동부 지방관서에 (가칭) ‘강제수사 지원팀’<sup>32)</sup>을 구성하여 운영할 필요가 있다. 그 이유는 다음과 같다. 고용노동부의 2019년 지방관서별 근로감독관 정·현원 및 충원을 현황(2019. 7. 3)에 따르면, 충원율은 73.2%(정원 2,213명 대비 현원 1,620명)로 매우 저조하고, 경력이 3년 미만인 근로감독관 비율이 45%로 절반에 가깝고, 20~30대 비율이 근로감독관의 41% 정도를 차지하며 여성 감독관 비율이 전체 감독관 중에서 39.4%를 차지하는 등 감독관 경험이 상대적으로 부족하고 연령이 낮은 근로감독관들 상당수가 근무하고 있다. 당연히 새로운 노동현안이나 복잡한 사건 등에 대한 대응력이 부족할 수밖에 없다. 그러므로 현재 고용노동부 지방관서에서 1~3개 과가 신고사건처리를 하고 있으므로 각 과별로 소수 정예감독관 중심으로 강제수사 지원팀을 운영하거나 또는 특정과에서 전담팀을 운영하는 방식을 택할 수 있다. 전담팀은 다양한 비강제적인 설득 기술과 방법을 사용하기 위해 최대한 노력하여야 하고, 공권력을 무력화하는 악성 민원 대응,<sup>33)</sup> 고의·상습 체불사업주의 출석과 검거를 전담하는 역할, 공휴일 피의자 관리, 과태료 부과 등의 업무를 수행하게 할 수 있다. 특히 피신고인 불출석에 대해서는 과태료 부과 등 적극적으로 행정적 제재를 할 필요가 있다.<sup>34)</sup> 이를 통해 형사처벌이 실효성 있는 임금체불 해결수단으로 기능하지 못한다는 비판을 불식시키고, 체불청산제도의 활성화에 기여할 수 있다.

사건수사는 법 위반에 대한 판단과 적용에 그쳐서는 안 되고 실행력이 뒷받

32) 고용노동부는 2004년부터 지방관서에 근로감독관과 민간전문가로 구성된 ‘임금체불청산 지원팀’을 운영하였고, 2011년도부터는 상담위주에서 조정위주로 기능을 변경하여 ‘체불제로서비스팀’을 운영하였다. 2012년도부터는 변호사, 공인노무사로 구성된 ‘노동분쟁해결지원팀’을 운영하였고, 2014년부터는 변호사, 공인노무사, 민간조정관으로 구성된 ‘권리구제지원팀’을 운영하고 있다. 노동사건에 관한 법률상담, 체불사건 사전조정, 법률검토 및 자문 등의 업무를 하고 있다.

33) 경찰은 법집행력 확보를 위해 피해경찰관 지원 현장법률지원팀 운영, 공권력 무력화 사범에 대한 민·형사소송 지원 등을 하고 있으며 이를 참고할 필요가 있다.

34) 개리 베커(Gary Becker) 교수의 합리적 기대가설은 범죄행위의 기대이익을 낮추고 기대비용을 높임으로써 범죄행위를 억제할 수 있다는 것이다. 논의를 단순화하여 100만 원을 체불한 사업주가 출석에 불응할 경우 50만 원(1차 위반), 100만 원(2차), 200만 원(3차) 합계 350만 원의 과태료를 부과하게 된다면, 범죄의 기대이익은 100만 원인 데 반해 기대비용은 350만 원이므로 체불로 얻는 순이익은 마이너스 250만 원이다. 만일, 합리적인 판단을 하는 사업주라면 당연히 임금체불을 지급하거나 근로자와의 합의를 시도하게 되므로 범죄억제효과 등이 나타날 수 있다는 것이다.

침되지 않을 경우 장식에 불과한 것이다.<sup>35)</sup> 법은 정당성과 공정성이 확보되어야 하고 일관성 있게 집행되어야 하며, 실제 실행에 옮기지 않는 것은 갈수록 공권력의 무력화를 조장할 뿐이다. 그러므로 실질적인 법 집행력 확보가 신고사건처리에 있어서 최우선적으로 해결되어야 한다. 사업주의 불출석 문제가 해결될 경우 업무량 과다, 출석독려, 자료 미제출, 민원처리 지연 사례, 근로감독관에 대한 불신, 처리기간 준수, 상급기관 민원제기 등 신고사건처리를 둘러싸고 발생하는 문제와 근로감독관이 겪는 어려움을 해결할 수 있는 계기가 마련될 수 있다.

나. (가칭) 임금체불 추적수사팀 운영

아래 <표 11>과 같이 대검찰청 2018 범죄분석에 따르면, 근로기준법 위반 사건으로 기소된 20,230명 중 불과 11.8%(2,387명)만이 구공판<sup>36)</sup>으로 사건이 처리되었고, 나머지 88.2%(17,843명)는 구약식 처리되었다. 임금체불 사건 대부분은 사업주가 근로감독관에게 피의자 신문을 받으면 검찰로 사건기록이 송치되어 구약식으로 처리되고, 벌금을 납부함으로써 사실상 형사처벌은 종결된다고 볼 수 있다.

<표 11> 근로기준법 및 퇴직급여보장법 위반자 처분결과

(단위: 명)

	계	기소				기타(기소중지, 공소권 없음, 기소유예 등)
		소계	구공판		구약식	
			구속	불구속		
근로기준법	41,724	20,230	28	2,359	17,843	15,908
퇴직급여보장법	9,638	4,720	7	895	3,818	4,260

자료: 대검찰청, 2018 범죄분석, p.230.

35) “효율적인 근로감독기관의 존재는 국내 노동법은 물론 국제노동기준이 법과 관행으로 준수되도록 하는 가장 확실한 보증수단(surest guarantee)이다.”-1964년 ILO 전문가위원회 (문기섭(2003), 『노동행정과 근로감독』, 한국노동연구원, p.15).

36) 구공판은 검찰이 법원에 정식재판을 청구했다는 의미로 피의자는 법원에 출석하여 형사재판을 받는 것을 의미한다. 구약식 처분은 범죄혐의가 있지만 그 정도가 약해서 검찰이 법원에 벌금형 처분을 요청하고 법원은 약식명령을 결정하는 것을 말한다.

현재 근로감독관이 사건처리를 하며 사업주가 스스로 밝히지 않는 한, 임금체불을 지급할 수 있는 능력 유무, 재산 은닉 여부 등을 찾아내기는 그리 쉬운 일이 아니다. 금융거래 내역 등에 대한 압수·수색 등 강제수사를 통해 체불사업주의 지불능력 등이 검증되어야 하는데, 현재 임금체불 수사는 사업주의 진술이나 자백에 크게 의존하는 수준에 머물러 있기 때문이다. 임금체불 청산을 가능하도록 하는 조건은 사업주의 지불능력과 지급의사이므로 체불사업주의 지급능력을 파악하고 임금체불 지급 회피를 목적으로 은닉한 재산을 찾는 것은 매우 중요하다. 또한 사업주 및 법인의 재산 관련 정보는 임금체불 해결을 위한 민사소송 및 강제집행, 근로복지공단의 구상권 행사를 위해 필수적으로 요구되는 것으로 체불사업주 재산 파악은 임금체불 해결에 큰 도움이 될 수 있다.

임금체불 신고사건 업무량이 과다하고 금융거래, 회계분석 등에 관한 전문성이 부족한 상황에서 근로감독관이 체불사업주를 상대로 재산 상태 및 은닉 여부 등을 수사를 통해 규명하기는 매우 어려운 실정이다. 실제 근로감독관이 임금체불위반죄 수사를 하며 금융거래 등 자금추적 등을 원활히 하여야 사업주가 임금체불 지급을 회피하거나 방치하지 않고 적극적으로 해결하는 동인(動因)이 될 수 있다. 따라서 고의적·상습적 체불사업주, 고액체불 사업주, 사업주가 임금체불 청산 노력 없이 체당금으로 임금체불을 해결하려는 사업주 등에 대해서는 사업주의 재산상황, 재산 은닉 여부 등에 대하여 검증하는 등 적극적인 수사를 할 필요가 있다. 임금체불 사건은 일종의 경제범죄 사건이라고 볼 수 있는데 회계자료 및 금융계좌 분석, 금융거래 추적 등은 높은 전문성이 요구된다. 이를 위해 (가칭)‘임금체불 추적수사팀’을 설치하고 공인회계사 등 전문자격증 소지자를 채용해 배치하거나 전문인력을 양성하는 등 전담팀<sup>37)</sup>을 운영할 필요가 있다. 초기에는 6개 지방고용노동청에 두고 소속 지청의 요청이 있을 경우 지원하는 방식으로 운영할 수 있을 것이다. 이러한 조치는 임금체불 해결에 대한 정부의 강력한 의지를 보여주게 됨으로써 체불사업주에게 시사하는 바가 매우

37) 경찰청은 ‘범죄수익 추적수사팀’의 운영이 은닉된 범죄수익의 추적과 동결을 촉진하고, 금융·회계 분야의 수사 전문성 제고 측면에서 효과가 큰 것으로 판단하여, 6개 지방청(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기남부)에 회계·금융 분석·수사 전문가를 3~5명씩 배치하여 운영하고 있다. 범죄수익 추적수사팀 업무는 금융계좌·회계·세무 분석, 기업 압수수색 지원, 현장지원, ‘기소 전 몰수보전 신청’ 지원 등이다(경찰청 보도자료(2018. 8. 8), 「범죄수익 추적수사팀 전국으로 확대」, [https://www.police.go.kr/user/search/ND\\_searchResult.do](https://www.police.go.kr/user/search/ND_searchResult.do)).

크다고 볼 수 있다. 또한 임금체불 중요사건에 대한 체불청산 실적과 수사역량을 높이고 증거 확보에 큰 기여를 할 수 있다.

## V. 맺음말

지금까지 임금체불 해소를 위해 현재 임금체불 상황, 체불청산제도, 신고사건처리 및 사업장 감독, 임금체불 관리시스템의 전환 등에 대하여 검토하였다. 우리나라 임금체불의 특징은 대부분 근로자들이 퇴직 후에 신고하므로 잠재적 체불이 만연해 있다고 보아야 하고, 특히 영세사업장 임금체불이 대부분을 차지한다는 점이다. 이에 대한 해소방안이 마련되지 않고서는 임금체불의 증가, 청산을 제고 등 여러 문제를 해결하기 어렵다. 왜냐하면 이들 잠재된 임금체불을 언제 어느 때를 막론하고 근로자의 퇴직과 함께 고용노동부 지방관서에 임금체불 신고사건으로 신고될 개연성이 매우 높기 때문이다. 또한 과도한 신고사건은 근로감독관의 업무량 과다로 부실한 사업장 감독, 임금체불 청산을 하락, 사건 처리기간 지연 등 악순환을 야기하게 될 수밖에 없다. 현재 임금체불 관리는 근로감독관 개인에 의한 신고사건처리 방식에 주로 의존하고 있으므로, 상대적으로 감독 경력 등이 부족한 근로감독관이 상습 체불, 악성 민원, 피신고인 및 형사피의자 불출석 등에 대해 적극 대처하기에는 한계가 있다.

사업장 감독은 신고사건 감소 및 임금체불 해소를 위한 기능을 충분히 하고 있다고 볼 수 없으므로, 현재의 임금체불 관리시스템은 신고사건처리 방식에서 벗어나 사업장 감독 방식으로 전환하여야 할 필요가 있다. 또한 근로감독관의 가장 큰 업무상 애로점으로 나타난 피신고인 및 피의자 불출석에 따른 문제점을 해결하는 것이 시급하다. 이를 위해 세 가지 실천 가능한 대안을 제시하였다. 먼저 지방관서별로 상습 및 악성 체불 사업장, 임금체불 신고사건 다발 사업장 등에 대해서는 연중 수시로 감독계획에 반영하여 감독을 실시하고, 감독효과를 거둘 수 있도록 적극적으로 감독을 실시하는 방안이다. 이를 통해 체불사업주의 경각심을 제고시켜, 잠재된 임금체불이 표출되지 않고 당사자 간에 자율적으로 해결되도록 함으로써 근로감독관의 업무량을 줄이고 신고사건 감

소를 가져올 수 있다.

다음으로 체불사건 수사시스템을 강화하기 위해 강제수사 지원팀을 운영하고 (가칭)임금체불 추적수사팀을 설치하여 운영할 것을 제시하였다. 강제수사 지원팀은 고의·상습 체불사업주의 출석과 검거를 전담하는 역할과 공휴일 피의자 관리, 과태료 부과 등의 업무를 수행하게 함으로써 신규 근로감독관들의 업무상의 애로점과 신고사건처리를 둘러싸고 발생하는 문제점을 해결할 수 있다. 또한 임금체불 청산은 사업주의 지불능력과 지급의사가 있어야 가능하므로 사업주의 임금체불 지불능력과 은닉한 재산을 찾아내는 것은 매우 중요하다. 이를 위해 회계자료 및 금융계좌 분석, 금융거래 추적 등을 위해 (가칭)임금체불 추적수사팀을 6개 지방고용노동청에 설치하여 운영할 필요가 있다. 금융거래 추적 등은 높은 전문성이 요구되므로 공인회계사 등 전문자격증 소지자를 채용해 임금체불 추적수사에 나서게 함으로써 임금체불 예방·청산과 수사역량을 강화할 필요가 있다.

그 동안 임금체불 청산에 관련된 연구는 노동법학, 형법, 경제학, 사회학, 정책학 등을 바탕으로, 또한 정부와 근로자의 시각에서 주로 논의되어 왔다. 임금체불 해결은 사업주의 지불능력과 지급의사에 달려 있다. 특히 사업주의 지급의사를 북돋우기 위해 어떤 방법과 수단이 필요한 것인지, 현행 제도가 사업주의 자발적인 임금체불 예방 노력을 촉진시켜 나갈 유인책이 부재(不在)하거나 불비(不備)한 것은 아닌지, 반대로 자발적인 임금체불 예방노력을 약화시키는 요인이 무엇인지 등에 관한 문제점을 밝히고 바람직한 제도적 대안을 마련해 나가야 한다. 기존의 임금체불 청산제도 등이 그 기능을 충분히 발휘하지 못하는 가장 큰 이유는 노동시장에서 사업주들이 이를 받아들이지 않기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 기존 연구와 함께 심리학, 행동경제학 등을 포함한 통섭적 사고에 의한 연구가 필요하다. 이를 바탕으로 신속하고 적절한 정책적 판단과 구체적인 방안이 수립되고 근로감독제도의 메커니즘이 제대로 작동된다면, 현재 임금체불 청산제도의 한계를 극복할 수 있다. 한편으로 오늘날 임금체불이 심각한 수준에 계속 머물러 있는 것은 법·제도 개선으로 목적을 달성할 수 있다는 법 만능주의 사고, 사회적 병폐에 대한 문제의식 부족, 기존의 제도에서 벗어나지 못하고 있는 일종의 잠금효과(lock-in-effect) 때문일 수 있다. 임금체

불 문제 해결은 가장 현실적이고 실천적이어야 한다. 개괄적이고 추상적이기보다는 구체적이고 세부적인 방안을 마련하여 실천할 때 그 의미를 찾을 수 있다.

## 참고문헌

- 강승복(2012). 『임금체불의 실태와 정책과제』. 한국노동연구원. pp.54.
- 고용노동부(2006). 『노동행정사』. pp.34-36.
- 권순원 외(2018). 『근로감독행정 혁신방안 연구(최종보고서)』. 한국노동사회연구소. pp.82~85, p.219.
- 권오성(2018). 「임금체불죄에 대한 몇 가지 쟁점에 관한 연구」. 검찰청·노동법이론실무학회. pp.96~100.
- 김종현(2018). 『근로자의 임금체불 보호보장에 관한 헌법적 연구』. 헌법재판소 헌법재판연구원. pp.88~89.
- 노상현(2014). 「영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독」. 『노동법연구』 (37): 7~16, 27.
- 대검찰청(2018). 『범죄분석』, p.230, pp.751~777.
- 문기섭(2003). 『노동행정과 근로감독』. 한국노동연구원. pp.48~50.
- 박세일 외(2019). 『박세일의 범경제학』. 박영사. pp.430~431.
- 송은희(2017). 「고용노동부의 임금체불 노동행정 개선방향」. 『복지동향』 229: 54.
- 양현아 외(2013). 『법사회학』. 다산출판사. pp.317~319.
- 이병희 외(2012). 『비공식 취업연구』. 한국노동연구원. pp.165~167.
- 이승길 외(2017). 『임금체불의 해법을 말하다』. 한국공인노무사회. pp.83~85.
- 이승욱 외(2016). 『임금체불 행정 시스템 개편 방안 연구』. 고용노동부. pp.6~15, pp.118~129, pp.251.
- 이종수(2017). 『임금체불 해소와 권리구제를 위한 정책과제』. 한국노동사회연구소. p.7.
- 장홍근 외(2015). 『근로감독관 업무개선방안 연구』. 한국노동연구원. pp.79~81.
- 전용일 외(2010). 『사업장 근로감독 결과 평가 및 활용도 제고방안 연구』. pp.

168~170.

Becker, Gary S.(1968). “Crime and Punishment : An Economic Approach.” *Journal of Political Economy* 76 (2) (March/April 1968).

Mashall, Alfred(1956). *Principals of Economics*. 8th ed, Macmillan & Co. pp. 466-474.

OSHA homepage, All About Occupational Safety and Health Administration,  
<https://www.osha.gov/archive/Publications/osha2056.html>



abstract

---

## A Study on the Change of Overdue Wages Management System

Kim Jeung-ho

This paper analyzes the wage delinquency situation in Korea, the payment system for overdue wages, and the administrative system for overdue wages. The characteristics of overdue wages include the increase in overdue wages every year, The delay in payment of wages does not decrease despite strong sanctions such as criminal penalties.

There is a negative correlation between the resolution of violation of labor law and the wage payment liquidation system. The increase in the use of the wage payment liquidation system and the delay in payment of wages are the result of the current payoff clearing system not functioning properly. Based on these findings, Presented a realistic and practicable way to solve the delay in payment of wages. Occasional supervision of workplace with delay in payment of wages or irregular late payments shall be reflected in the workplace supervision plan. For respondent and suspected non-attendance, Forced Investigation Team is organized and operated in the local employment labor office. As a result, it is possible to reduce the workload of labor inspectors and the delay in payment of wages case.

Keywords : labour inspector, the delay in payment of wages, wage payment liquidation system, workplace supervision, the crime not prosecuted against objection of the victim