

정책연구
2018-04

근로감독제도의 정책적 개선방안

김근주 · 박은정 · 전형배

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(김근주) 1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 범위	2
제2장 근로감독제도의 현황과 체계	(김근주) 5
제1절 근로감독 개선 논의의 필요성	5
제2절 근로감독의 제도적 연혁	8
1. 노동법과 근로감독제도	8
2. 근로감독제도의 통일화: ILO 국제기준의 도입	9
3. 우리나라 근로감독제도의 변천	14
제3절 근로감독제도의 체계와 유형	25
1. 근로감독제도의 체계	25
2. 근로감독의 권한과 의무	27
3. 근로감독제도의 유형	31
제4절 소 결	47
제3장 일반 근로감독제도 개선방안	(박은정) 49
제1절 서 론	49
제2절 근로감독제도에 대한 선행연구	50
1. 정책연구의 주된 내용과 제안	51
2. 학술연구의 주요내용과 제안	62

3. 선행연구의 근로감독제도 개선방안 검토	65
제3절 근로감독제도 개선방안	67
1. 근로감독의 위상과 인식 제고	67
2. 근로감독관 확충과 교육체계 확립을 통한 전문성 제고	73
3. 전문근로감독관제 도입	80
4. 현장 중심, 사전지원형 근로감독활동	84
5. 근로감독의 내용과 방법 등	87
제4장 산업안전보건근로감독제도의 개선방안	(전형배) 93
제1절 서론	93
제2절 산업안전보건근로감독관제도 현황	94
1. 산업안전보건근로감독관의 임용	94
2. 산업안전보건근로감독관의 교육	94
3. 산업안전보건근로감독관의 배치	97
제3절 산업안전보건근로감독관의 직무와 권한 근거법령에 따른 감독의 유형	98
1. 근거법령에 따른 산업안전보건근로감독 유형	98
2. 사업장감독	100
3. 사업장 점검과 조사	106
4. 재해조사업무와 안전보건진단명령	107
5. 2017년 감독현황	109
제4절 감독행정 감독체계상 문제점	110
1. 산업안전보건감독관 수의 부족	110
2. 중대재해의 발생과 체계적 수사 지휘의 문제	112
3. 비계획적 수시시달 감독과 업무부담	112
4. 사업장 안전보건경영체계에 대한 질적 감독	113
제5절 감독행정과 감독체계의 개선방안	115
1. 감독관 업무의 효율적 지원: 명예산업안전감독관	115

2. 중대재해의 원인 조사 및 수사 지휘 총괄부서 신설	117
3. 지방청 산하 특별감독 및 수시시달 기획감독 전담조직 신설	118
4. 산업안전보건청의 설립 문제	118
제5장 근로감독 실효성 제고를 위한 새로운 접근법	121
제1절 서론	(김근주) 121
제2절 새로운 위험과 보건감독	(전형배) 123
1. 고객응대근로자의 건강장해 예방조치 입법	123
2. 새로운 위험의 등장과 확산	124
3. 과로사와 보건감독	125
4. 직장 내 괴롭힘 등 직무 스트레스와 보건감독	131
5. 직업병 감시와 보건감독	135
제3절 근로감독결과공표제도	(박은정 · 김근주) 138
1. 근로감독결과공표제도의 필요성	138
2. 행정정보공표제도의 종류	140
3. 근로감독결과의 공표	142
4. 근로감독결과 공표의 성격과 요건 등	144
5. 노동공시제도	148
제4절 외부 근로감독기능 활용방안	(김근주) 151
1. 외부 근로감독기능과의 연계방안	151
2. 특별근로감독과 외부 근로감독기능의 연계	153
3. 성희롱규정 변화와 근로감독	155
제6장 결 론	(김근주) 157
제1절 연구결과 요약	157
제2절 근로감독 개선의 향후 과제	160
참고문헌	162

표 목 차

<표 2- 1> 2018년 고용노동부 업무계획 중 근로감독행정 혁신 사항	6
<표 2- 2> 공장법의 연도별 주요내용	8
<표 2- 3> 근로감독 관련 국제노동기준 현황(채택일 순)	11
<표 2- 4> 현행 근로감독 관련 국제 노동기준의 주요사항 및 우리나라의 비준 여부	13
<표 2- 5> 헌법상 근로권 규정의 변화	15
<표 2- 6> 1953년 제정 근로기준법상 근로감독관 규정	17
<표 2- 7> 1990년 「산업안전보건법」상 산업안전근로감독관 관련 규정	23
<표 2- 8> 근로감독관 직무규정상 근로감독관의 직무(집무규정 제2조 제1항)	29
<표 2- 9> (일반)근로감독관 직무 관련 법령	32
<표 2-10> (일반)근로감독관 사업장감독의 종류 및 시행요건	33
<표 2-11> 정기감독 처분현황	34
<표 2-12> 수시감독 처분현황	35
<표 2-13> 특별감독 처분현황	36
<표 2-14> 산업안전보건근로감독관 사업장감독의 종류별 특성	42
<표 2-15> 산업안전보건근로감독관 사업장감독의 종류 및 실시 요건	42
<표 3- 1> 근로감독관제도 및 근로감독행정 개선방안(요약)	66
<표 4- 1> 신규 산업안전보건감독관 교육내용	95

<표 4- 2> 산업안전보건감독관 보수교육 내용	96
<표 4- 3> 산업안전보건감독관 배치현황	97
<표 4- 4> 감독행정대상 제출서류(집무규정 별표 1)	104
<표 4- 5> 2017년 감독조치 현황	110

그림목차

[그림 2-1] 근로감독제도의 주요변화	18
[그림 2-2] 근로감독 분야별 규율제도	26
[그림 2-3] 신고사건 처리단계	40
[그림 3-1] 근로감독관제도의 업무 개선방안	59

요 약

1. 근로감독제도 문제에 대한 접근방법

이 연구는 근로감독제도 자체의 정책적 개선을 통하여 효율적인 근로감독행정을 구축하기 위한 수단을 모색하는 데 목적이 있다. 근로감독의 영역에서 체계적 보완과 개선방안을 제시하면서 변화하는 노동정책에 대응하기 위한 근로감독제도의 대응방안을 모색하고자 한다. 일반적으로 근로감독제도는 일반근로감독과 산업안전근로감독으로 구분되지만, 그 밖의 근로감독제도는 다양한 척도를 활용하여 유형화할 수 있다. 법의 영역을 기준으로 판단하면, 근로감독의 영역은 개별적 근로관계, 집단적 근로관계, 비정규직과 차별관계, 산업안전관계 등으로 나눌 수 있다. 이 가운데, 산업안전 근로감독은 그 법적 근거와 체계가 다른 영역과 구별되기 때문에 별도로 검토할 필요성이 있다. 이에 따라 연구의 구성은 먼저 근로감독 전체의 현황과 연혁, 체계를 검토하고(제2장), 일반근로감독(제3장)과 산업안전 근로감독(제4장)에 대한 정책적 내용들을 분석한 후, 향후 체계적 관점에서 검토되어야 할 근로감독에 대한 정책적 개선방안(제5장)에 대한 논의와 결론을 도출하는 것으로 이뤄진다.

2. 근로감독제도의 현황과 문제점

근로감독제도는 노동관계법령의 실효성을 담보하기 위하여 실시되는 행정상 점검·감시·감독을 포괄한다. 그러므로 근로감독제도의 범위는 노동관계는 물론 사회보험 관계까지 포괄하고 있으며, 모든 노동제도들을 현장에서 의미 있게 만들어주는 마중물 역할을 담

당하고 있지만, 현재 「근로기준법」을 중심으로 한 노동관계법령들은 구체적인 의무위반행위에 대하여 형사처벌을 규정하는 사례가 대부분이다. 따라서 행정단계 근로감독의 실효성보다는 사법적 판단에 의해 주요한 분쟁이 종결되고 있다. 형사처벌은 형사법의 범리, 즉 고의성·명확성·가벌성 등에서 엄격한 판단이 요구되며, 이에 따라 노동관계법령 위반에 대한 형사처벌 사례는 근로감독 적발에 비하면 미미하다. 이러한 사실은 사업주로 하여금 노동관계법령을 준수치 않는 경우에 있어서도 큰 제재가 이루어지지 않는다는 인식을 확산시킬 우려가 있다. 이에 따라 근로감독 본연의 목적을 재검토하고, 현행 근로감독제도가 제대로 운영되고 있는지에 대해 지속적으로 검토할 필요가 있다. 한편 근로감독제도의 실효적인 사후 조치를 위해서는 사법적 처리와는 별도의 보완장치가 필요하다.

3. (일반)근로감독제도의 개선방안

근로감독제도에 대한 선행연구와 최근의 관련 논의를 검토하면, (일반)근로감독제도 개선방향에 대하여는 근로감독의 위상과 인식 제고, 근로감독관 확충과 교육체계 확립, 전문근로감독관제도 도입 등으로 요약할 수 있다. 첫 번째, 근로감독의 위상과 인식 제고와 관련해 살펴보면 다음과 같은 문제점이 도출된다. 근로감독관이 「근로기준법」과 관련한 역할만을 담당하는 것도 아니면서 근로감독관에 대한 일반적 근거규정을 「근로기준법」에 두고 있는 체계적 비정합성, 근로감독행정의 일반과 근로감독관의 역할에 대하여 규정하고 있는 것이 법규명령으로서 효력이 없는 행정규칙인 점, 근로감독관의 시정지시에 법적 근거나 효력이 없는 점, 근로감독관의 근로감독에 대한 독립성 훼손의 시도가 가능한 점 등이다. 이 같은 문제점들을 고려한다면, 근로감독의 법적 근거를 별도로 마련하는 것이 필요하다. 이를 위하여 (가칭)「근로감독에 관한 법」을 제정하면서 근로감독의 전문성과 독립성 보장, 근로감독행정의 관할부서 명확화, 근로

감독관의 역할과 기능, 근로감독의 방법과 내용, 근로감독 시 조치 내용 등에 대한 법제적 근거를 마련하여 근로감독의 위상을 재정립할 필요가 있다.

두 번째, 근로감독관의 확충과 전문성 제고 문제다. 근로감독관의 근로감독이 현장에서 유효하고 적절하게 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 근로감독관 스스로 자신의 업무에 만족하면서 정부정책과 법제, 사회환경과 노동현장의 변화에 충분히 적응할 수 있도록 지원받을 수 있는 역량 강화 프로그램 및 매뉴얼이 요구된다. 단순한 업무 매뉴얼만으로는 현장의 문제에 즉각적으로 대응하기 어렵다. 더욱이 노동법제에 대한 학설·판례의 대응과 변화가 시시각각 달라지고 있기 때문에 노동법을 현장에 적용하는 근로감독관에게 관련 지식이 부족할 경우 전문성에 대한 시비가 따르기 마련이다. 가능한 많은 근로감독관들이 자신의 업무에 대해 자부심을 갖고 노동행정 일선에서 전문성과 역량을 축적할 수 있도록 조직적 기반이 마련될 필요가 있다.

세 번째, 전문근로감독관제도의 도입이다. 산업안전감독관이나 고용보험수사관을 별도로 두고 있는 근거는 해당 직무의 특수성에 있다. 다른 노동보호법제 분야보다도 더 전문성이 필요함을 인정하는 것이다. 특히 산업안전이나 고용보험부정수급 못지않게 전문성이 필요한 분야가 차별 분야이다. 차별이 존재하는가의 여부를 확인하기 위해서는 비교대상 근로자를 찾아 정할 수 있어야 하고, 비교대상 근로자를 찾더라도 근로조건상 차이를 확인해야 하며, 차이가 있더라도 그것에 합리적인 이유가 없어야 한다. 그런데 합리적인 이유를 발견하는 것은 단순한 근로감독활동으로 가능한 일이 아니다. 따라서 일정한 경우 차별에 대한 행정적 판단을 하고 이를 시정할 수 있도록 전문화된 감독체계가 필요하다. 이를 위해 (가칭)차별시정감독관과 같은 별도의 근로감독행정을 고려해볼 필요가 있다.

네 번째, 현장 중심·사전지원형 근로감독활동의 지원에 관한 문제다. 근로감독의 목적은 “근로조건을 확보”하는 것에 있고,

근로감독의 방법은 임검 및 점검이며, 근로감독의 실효성 확보 수단은 시정조치, 행정처분, 사법처리이다. 사전지원형 근로감독활동이 이루어지기 위해서는 무엇보다 근로감독관 수 확충이 필요하다. 특히 신고사건처리와 감독활동을 병행해야 하는 근로감독관들의 업무상 부담을 경감시키고 현재의 근로감독활동과 함께 사전지원형 근로감독활동이 제대로 이루어질 수 있기 위해서는, 현장지원형 근로감독관과 (지방관서를 방문하는 사업주 또는 근로자를 응대하면서 신고사건을 처리하는) 내근형 근로감독관으로 근로감독 조직이 분리될 필요도 있을 것으로 생각한다.

마지막으로 사전예고 없는 근로감독의 필요성과 신고(고발)제도에 대한 도입 논의의 문제를 들 수 있겠다. 사전통보 후 점검하는 근로감독방식은 사업장이 노동법제 위반 여부를 선제적으로 확인한 후 노동법제 위반의 소지가 있는 내용을 자발적으로 시정하고 법을 위반하지 않도록 유도할 수 있다는 측면에서 예방적 근로감독의 효과를 높일 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 근로감독방식은 노동법제 위반을 은폐할 시간을 벌어줌으로써 법 회피 의지를 높이는 부작용이 있다. 따라서 현행 제도를 유지하되 예외적인 불시감독이 적절한 수준에서 이루어질 수 있도록 함으로써, 근로감독의 예방적 기능을 제고하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다는 것이다.

4. 산업안전보건근로감독제도의 문제점 및 개선방안

산업안전보건근로감독제도는 (일반)근로감독제도와 달리 산업안전분야에 대한 전문근로감독제도이다. 따라서 (일반)근로감독제도에보다 전문성과 특수성이 고려되는 제도 개선에 대한 논의가 이루어지고 있다. 산업안전보건근로감독제도의 문제점으로는 감독관 수의 부족, 업무부담 문제, 수사 지휘 문제, 질적 관리감독 문제가 지적된다. 각각의 내용을 살펴보면 첫 번째, 산업안전보건감독관 수의 부족 부분이다. 국제노동기구(ILO) 자료를 검토하여 보면, 우리나라는 0.6으

로 프랑스(0.8), 독일(1.5), 핀란드(1.5), 스페인(1.0)보다는 그 수가 작고, 일본(0.6), 스웨덴(0.6)과는 비슷한 수준이다. 부족한 산업안전보건감독관 수와 증가하는 감독 수요의 문제를 완화하기 위하여 현재로서는 재해 발생 요인이 많은 사업장 위주로 감독을 집중하고 있다. 그러나 감독행정은 1회 감독에 그치는 것이 아니라 유해 위험요인에 대해 정기적이고 계속적으로 이뤄져야 하는 특징이 있다. 따라서 감독관 수의 증대, 감독관을 지원할 수 있는 보조적 인력의 확충 등 감독행정 종사자 수의 증가는 불가피하다.

두 번째, 중대재해의 발생과 체계적 수사 지휘의 문제다. 산재예방 정책과는 감독업무와 관련하여 산업안전보건법제의 제·개정, 직무 규정 개정 및 관리, 검찰 합동단속 등을 총괄한다. 그런데 전국적으로 이루어지는 감독행정에 대하여 소수의 인원이 이를 총괄하다 보니 업무부담이 매우 높고 이로 인하여 개별 감독행정상 생길 수 있는 문제를 적기에 대처하지 못하는 문제가 생긴다. 특히, 중대재해 발생 시 감독관에 대한 조직적이고 체계적인 수사 지휘를 할 수 있는 전문인력이 부족하여 전국적으로 발생하는 개별 산안사고에 대하여 통일적인 수사 지휘를 못한다는 지적이 있다.

세 번째, 비계획적 수시시달 감독과 업무부담 문제다. 산업안전보건감독관 수의 부족이 과중한 업무의 근본적 원인이라면 비계획적인 수시시달 감독은 실무적으로 감독관이 겪는 사후적인 업무과다의 원인이 된다.

네 번째, 사업장 안전보건경영체계(Occupational Safety and Health Management System : OSHMS)에 대한 질적 감독 문제가 제기되고 있다. 사업장 안전보건경영체계는 우리나라 「산업안전보건법」 제2장에 규정된 것과 같은 사업장의 안전과 보건을 관리하기 위하여 조직되는 경영조직을 말한다. 산업안전보건감독관은 형식적으로는 국가가 사업주에게 이행을 요구하는 안전보건조직이 사업장 내에 설치되어 있는지, 각 조직에게 요구하는 법령상 의무가 이행되었는지를 우선적으로 감독하게 된다. 감독행정 실무적으로는 감독표상 '직무이

행실태의 적절성'이나 '운영실태'라는 점검사항을 보다 적극적으로 해석하여 실질적으로 사업장의 안전보건수준이 향상될 수 있는 조직 운영을 유도하고, 나아가서 실질적인 조직 운영 여부를 감독할 수 있도록 감독표의 점검사항을 세분화할 필요가 있다.

산업안전보건근로감독제도의 개선방안으로는 첫 번째, 명예산업 안전감독관제도를 활용하는 방법이다. 좀 더 실효적인 방법을 위해서는 무엇보다 사업장 외부에서 위촉한 명예감독관의 업무범위를 지금과 같은 추상적인 정책 건의 수준에서 개별 사업장에 대한 안전보건사항 점검 지원으로 확대하여야 한다. 노동조합의 지원이 없는 사업장은 사실상 명예감독관이 사업장의 안전보건관리 문제에 대하여 시정을 요구하기가 매우 어렵기 때문이다. 따라서 명예감독관의 감독지원업무가 실효적이 될 수 있도록 이들에 대한 적극적인 교육이 필요하다. 명예감독관의 교육을 공무원인 감독관 수준까지 끌어올리기는 어렵다 하더라도 공무원인 감독관의 교육수준에 맞게 분야별, 단계별로 체계화하여 설계하고 시행할 필요가 있다.

두 번째, 중대재해의 원인 조사 및 수사 지휘 총괄부서 신설이다. 안전사고, 화학사고, 급성중독사고 등 사고유형별로 원인조사의 대상, 절차, 방식을 체계적으로 조율하고, 법령 위반 사항에 대한 적용법조를 일관되게 결정할 수 있는 중앙의 총괄부서 신설이 필요하다. 현재의 산재예방정책과가 그 업무의 일부를 수행하고 있으나 해당 인력이 부족하고 업무량이 지나치게 많아서 수사권이 있는 산업안전보건감독관에 대한 효과적이고 일관된 수사 지휘를 하지 못하고 있다. 중앙의 수사 지휘 결여는 현장의 산업안전감독관의 수사 방향이나 방식에 대한 혼란을 야기하고 경찰이나 검찰 등 타 수사기관의 공조에서 신뢰도를 떨어뜨리는 문제를 만든다. 따라서 재해발생 전에 사고유형별 원인 조사와 수사절차상의 필요한 사항을 체계적으로 연구하고, 사고 발생 시 현장의 산업안전보건감독관이 수사 지휘를 신속히 할 수 있는 중앙의 조직을 신설하여야 한다.

세 번째, 지방청 산하 특별감독 및 수시시달 기획감독 전담조직의

신설이다. 지방청(지청) 소속 산업안전보건감독관의 업무량 증가원인의 1순위로 지목되는 것이 수시시달 기획감독이다. 즉, 연초 미리 계획된 정기감독과 기획감독 이외에 사회적으로 이슈가 된 사고가 발생하면 전국적으로 일제히 실시되는 수시시달 기획감독의 양이 급증하면서 산업안전보건감독관의 피로도를 높이고, 감독업무의 효율성을 저하시키는 원인이 되고 있다. 따라서 수시시달 기획감독을 정기감독과 사전에 예정한 기획감독 업무에서 분리하여 이를 전담할 수 있는 조직을 지방청 내에 신설하는 방안을 고려할 필요가 있다.

네 번째, 산업안전보건청의 설립에 관한 제안이다. 법제상·체계상 변화가 큰 안이 산업안전보건청을 설립하는 것이다. 우선적으로 고용노동부와 지방고용노동청의 안전보건인력이 청으로 소속을 변경하게 된다. 아울러 산업안전보건청의 초기 인력 부족을 지원하기 위하여 안전보건공단의 지원인력 중 일부를 산업안전보건청에서 흡수하는 방안을 고려할 수 있고, 단계적으로 안전보건공단과 산업안전보건청의 업무협력관계의 내용을 조정할 필요가 있다. 장기적으로 영국식 산업안전보건청(HSE)을 염두에 둔다면 안전보건공단을 산업안전보건청과 통합하여 통합 산업안전보건청이 안전보건에 관한 법과 정책의 입안·집행·감독, 기술적 지원, 교육 등 안전보건 전반에 관한 업무를 수행하게 할 수도 있다.

5. 근로감독 실효성 제고를 위한 새로운 접근법

노동 관련 제도들이 다양하고 새로운 방식으로 이루어지고 있고 고용형태와 일하는 방식의 다양성이 추구되는 현대사회에서, 임금 중심의 노동분쟁을 상정한 근로감독제도로는 현실의 다양한 문제들을 포괄적으로 다루는 데 한계가 있다. 이러한 변화들은 근로감독 내부의 효율성을 극대화하는 한편 근로감독 외부와 협업을 강조하고, 일반 대중에 대한 노동권 인식을 향상시킴으로써 단순 행정을 넘어 통상적인 모니터링 구조를 구축하는 것을 목적으로 한다. 이러한 관

점에서 근로감독의 실효성 제고를 위한 정책적 개선방안이 필요하다.

가. 새로운 위험의 등장과 보건감독의 필요성

『산업안전보건법』은 2018. 4. 17. 개정과 더불어 제26조의 2에서 고객의 폭언 등으로 인한 고객 응대 근로자의 건강장해 예방조치를 규정한 바 있다. 사업주에게 고객의 폭언 등으로부터 고객 응대 근로자의 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 규정한 것이다(제1항). 『산업안전보건법』 제5조 제1항은 사업장 안전보건에 관한 사업주의 기본적 의무를 규정하면서 제2호에서 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경 조성과 근로조건 개선의 의무를 포함시키고 있다. 그러나 제5조에는 의무위반을 전제로 사업주에게 부과하는 벌칙 규정이 없어 위 규정은 사업주의 기본적 의무에 관한 선언적 규정이라는 성격이 강하다. 따라서 수범자인 사업주에게 정신적 스트레스 또는 직무 스트레스의 예방에 대한 강행적 조치를 강구할 의무를 부담시키려면 법률의 개정이 필요하다.

근로감독의 결과 법정근로시간을 초과하여 근로를 한다는 것은 과로를 하고 있다는 징표로 볼 수 있는데 현재의 감독 후 조치는 근로시간을 준수하라는 취지의 시정조치일 뿐 과로에 따른 근로자의 건강상 문제에 대한 조치를 그 내용으로 삼고 있지는 않다. 애초에 감독이 산업안전보건의 측면에서 이루어지지 아니하고 근로기준감독으로 행하여지는 데서 오는 한계라고 할 수 있다.

『산업안전보건법』 개정을 통하여 고객 응대 근로자의 건강장해 예방조치 입법이 이루어진 것은 앞서 설명하였는데 이와 더불어 최근 크게 문제가 되고 있는 사업장 보건관리 대상이 ‘직장 내 괴롭힘’이다. 직장 내 괴롭힘은 일반적인 직무 스트레스와 달리 대인관계에서 벌어지는 유형이고 이는 비공식적으로 행하여질 수 있어 정기적인 보건감독의 직접 대상으로 삼기는 어렵다. 따라서 신고에 의한 개별적인 감독을 제외하면 직장 내 괴롭힘에 대한 보건감독의 방식은 사

업주에게 직무 스트레스를 포함한 직장 내 괴롭힘을 방지할 수 있는 보건관리체계를 사업장에 구축하고 이를 실효적으로 운영하도록 요구하는 것이 이상적이다. 현행 산업안전보건법의 수준에서는 직장 내 괴롭힘에 대한 보건감독의 기준과 내용이 명확하게 설정된 것이 없으므로 강제수사로 이행할 수 있는 감독행정의 특징을 고려하면 해당 기준과 내용에 대한 입법이 필요하다. 현행 산업안전보건법령만 고려하면 앞서 언급한 산업안전보건기준에 관한 규칙 제669조가 향후 입법에 참고할 만한 내용을 담고 있다. 제669조는 직무 스트레스 평가와 개선대책 마련, 근로자의 의견 수렴, 근로조건의 개선, 근로시간 외 복지 개선, 근로자의 배치 및 직무 스트레스 요인·건강문제 발생가능성·대비책 등에 대한 설명의무, 건강 증진 프로그램 등의 시행을 규정하고 있다. 직장 내 괴롭힘에 대한 강행적 감독이 가능하려면 위와 같은 의무나 프로그램에 직장 내 괴롭힘에 관한 사항이 포함되도록 하고 이후 그 실질적인 시행 여부에 대한 보건감독이 이루어져야 한다.

일본의 스트레스체크제도는 근로자의 정신보건 관리방안의 하나로 도입된 것인데 최근에는 장시간 노동이 정신건강에 미치는 영향(특히, 과로자살)을 관리하는 방안으로 중요성이 강조되고 있다. 스트레스체크제도를 도입한다면 감독의 측면에서는 직장 내 괴롭힘을 포함하여 사업장 내 전반적 스트레스 수준이 높다는 결과가 있는 경우 그에 대하여 사업주가 적절한 조치를 취하고 있는지, 취하고 있다면 그 내용은 무엇인지에 대한 감독을 할 수 있게 된다. 특히 직업병 감시체계에서 작업환경 측정이나 특수 건강 진단은 직업병 감시체계에서 관련 정책을 입안하는 데 필요한 주요 자료를 제공하고 해당 사업장 보건관리의 기초가 되므로 그 정확성과 신뢰성을 보장하기 위해서는 이에 대한 공정한 감독과 더불어 측정·검진의 방법과 내용에 대한 지속적인 개선이 필요하다.

나. 근로감독결과공표제도 도입의 논의

고용노동부 보도자료 중에는 근로감독의 내용 내지 성과를 보도하는 자료들이 종종 보이는데, 고용노동부가 이러한 보도자료를 내보이는 이유는 동일한 위법례를 미연에 예방하고자 하는 목적이 가장 클 것이다. 그런데 이와 같은 보도자료로만 그치는 것이 아니라, 수시 또는 정기적으로 근로감독관들이 근로감독의 결과 발견한 법 위반 사실 혹은 사업주들에게 시정명령을 내린 것에 대한 자료를 공개하는 제도를 갖춘다면 근로감독행정의 결과적 실효성을 높이는 한편, 사전예방기능도 제고할 수 있는 것이 아닌가 하는 생각을 하게 된다.

노동관계법제 등 여러 법제에서 법 위반 사실에 대한 공표 및 시정명령을 받은 사실에 대한 공표제도를 두고 있음을 알 수 있다. 하지만 일관되게 공표의 방식을 정하거나 하는 법률은 아직 없고, 각 개별 법제의 개별 규정에 따라 운용이 되고 있을 뿐이다. 따라서 기존의 공표제도가 유의미한 선례로서 참고가 될 수 있기는 하겠지만, 근로감독제도의 특성에 따라서 근로감독결과를 공표하는 것에 대한 방안의 검토가 필요하다.

근로감독결과를 공표하는 방안은 크게 세 가지 정도로 구분할 수 있다. 첫 번째는 비입법적 방식으로 현재 활용되고 있는 노동 관련 정보의 공표방식을 토대로 하되 다만 분쟁의 가능성을 고려하여 근로감독관 직무규정 안에 공표의 근거를 마련하는 것이다. 두 번째는 「근로기준법」 등 개별 법령에서 근로감독의 결과를 공표하는 법적 근거를 마련하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 단순한 근로감독결과에 공표에 그치지 않고, 현재 시행되고 있는 고용형태공시제도를 포용하면서 현재 논의 중인 임금공시제 등을 고려하여 포괄적으로 노동 관련 정보를 공시하도록 하는 노동공시법 형태의 단일법을 제정하는 방안도 장기적 방안으로서 고려할 가치가 있다.

다. 외부 근로감독 기능 활용

비정규직 정규직화, 근로시간 단축, 노동교육 활성화 방안들이 지방자치단체를 통하여 추진되고 있는데, 서울시는 ‘노동조사관’이라는 별도의 근로감독기능을 수행하는 담당관을 두고, 공공근로자들의 임금, 근로시간, 부당해고 등 모든 근로조건에 대해 조사하고 부당·위법 사례 적발 시엔 시정권고하는 역할을 수행하고 있다. 그리고 기존의 노동권익 및 인권에 관한 센터들은 물론 각종 노동문제(비정규직, 직장 내 괴롭힘 등)에 대응하기 위한 신설 조직들이 나타나고 있다. 이러한 조직들은 다양한 사업장의 노동문제들에 대한 상담창구로 작용하고 있으며, 해당 문제에 대한 사실 확인과 후속조치에 대한 전문성을 지닌 경우도 있다. 그러므로 이러한 외부 전문가들을 근로감독에 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

‘성희롱’이나 ‘직장 내 괴롭힘’과 같은 개인적 문제에 가까운 사건에 관해서는, 특별한 문제가 없는 한 근로감독을 통한 사업장 전체의 조사가 어려운 구조이다. 문제는 그 ‘특별성’을 근로감독관이 자체적으로 판단하기 어려우며, 이는 주로 정책적인 결단에 따르게 된다는 점이다. 이러한 정책적인 결단에 의존하기보다는 지속가능한 시스템을 구축하는 방안이 요구된다. 2017년 11월 28일 남녀고용평등법 개정을 통해 ‘직장 내 성희롱’에 대한 신고의무를 확대한 것에 더하여 근로감독에 대한 부담을 경감시키기 위한 일환으로 사업장의 노동관계 법령에 대한 일반적 신고조치를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제1장 서론

제1절 연구의 배경

노동기본권 실현을 국정과제로 삼고 있는 현 정부에서는 다양한 정책적 시도들을 통하여 노동권이 존중되는 사회를 구현하는 것을 큰 방향성의 하나로 설정하고 있다.¹⁾ 이에 따라 노동의 영역에서 논의된 다양한 정책방안들이 제도적 개선으로 이어지고 있으며, 궁극적으로 이들은 노동관계법령에 편입되는 것으로 귀결될 것이다.

기본적으로 노사의 입장에 차이가 있을 수밖에 없는 노동정책의 특성을 감안한다면, 노동정책의 추진과정에서 방향성은 물론 그 구체적인 내용에 있어서 많은 논란들이 항상 발생하여 왔음을 알 수 있다. 그런데 이러한 논란을 살펴보면, 그 주된 축 중의 하나는 현실에서 정책의 실현가능성이 있는지에 관한 것이다. 노동정책의 실효성 문제는 정책과 제도의 내용 그 자체와도 연계되어 있지만, 근로감독을 주된 수단으로 하는 노동행정을 활용하여 실효성을 담보할 수 있는 방안을 모색하는 점에서도 중요하다.

노동법·제도는 궁극적으로 노동현실을 개선하기 위한 목표로 추진되고 있다. 때문에 일반 국민들이 인식할 수 있는 ‘명확하고 합리적인 기준’

1) 문재인 정부 100대 국정과제(2018. 7. 19.) 목표 [내 삶을 책임지는 국가] 중 전략 63번 “노동 존중 사회 실현”

2 근로감독제도의 정책적 개선방안

이 제시되고, 이를 바탕으로 노사 모두가 합리적·합법적인 관계를 형성해 나가는 것이 필요하다. 하지만 우리나라 노동현장의 모습을 돌이켜보면, 장시간 노동과 그로 인하여 체계화되지 못한 임금체계, 노동조합에 대한 사용자의 부정적 태도, 성장우선주의에 기반한 사업장 내 ‘업무 중심 문화’ 등 ‘법과 현실의 괴리’가 심각하게 나타나 왔으며, 이는 현행 노동법제도의 개선 논의에서도 쉽게 풀지 못하는 난제로 지적받고 있다.

이제까지 근로감독 문제는 주로 행정적 차원의 문제 또는 정책적 의지의 문제로 다루어져 왔다. 그래서 근로감독제도는 엄밀한 의미에서 불 때 독자적인 영역의 ‘연구분야’는 아니라고 판단되어 온 듯하다. 이러한 인식의 연장선에서 선행연구들이 다양한 방식으로 이루어지지 못했다. 단순히 근로감독의 실무적 필요성에 착안한 행정·조직적 접근법이나 개별적인 노동제도의 효율적인 근로감독을 위한 방안 등과 같은 내용들에 대한 검토가 주를 이루었다. 다만 이러한 분절된 검토들은 전체 근로감독체계를 돌아보는 데 한계가 있다. 또한 현실에서 근로감독이 갖는 중요성을 감안한다면 근로감독에 관한 연구와 정책대안들은 지속적으로 검토될 필요가 있다.

결국 어떠한 방향성과 실체를 갖추고 있는 노동 개혁 제도 개선이라 하더라도, 그 이행을 담보할 수 있는 근로감독체계가 갖추어지지 않는 한, ‘빛 좋은 개살구’에 그칠 수밖에 없다. 이러한 관점에서 근로감독의 실효성을 높이기 위한 시도들은 노동행정의 영역에서 지속적으로 고민되어야 할 테제라고 볼 수 있다.

제2절 연구의 범위

이 연구는 근로감독제도 자체의 정책적 개선을 통하여 효율적인 근로감독행정을 구축하기 위한 수단을 모색하는 데 목적이 있다. 구체적으로 ‘근로감독의 전체 행정체계에 관한 재구성’을 논의하는 것은 아니며, ‘근로감독의 영역에서의 체계적 보완과 개선방안’을 제시하면서 변화하는

노동정책에 대응하기 위한 근로감독제도의 대응방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 이 연구에서는 다음의 세 가지 사항들을 고려하였다.

이 연구는 근로감독제도를 일반근로감독과 산업안전근로감독으로 구분하고 검토하는 방식으로 진행된다. 근로감독제도는 다양한 척도를 활용하여 유형화할 수 있다. 법의 영역을 기준으로 판단하면, 근로감독의 영역은 개별적 근로관계, 집단적 근로관계, 비정규직과 차별관계, 산업안전관계 등으로 나눌 수 있다. 이 가운데 산업안전근로감독은 그 법적 근거와 체계가 다른 영역과 구별되기 때문에 별도로 검토할 필요성이 있다. 이에 따라 연구의 구성은 근로감독 전체의 현황과 연혁, 체계를 검토하고(제2장), 일반근로감독(제3장)과 산업안전근로감독(제4장)에 대한 정책적 내용들을 분석한 후, 향후 체계적 관점에서 검토되어야 할 근로감독에 대한 정책적 개선방안(제5장)에 대한 논의와 결론의 도출로 이뤄진다.

그러나 이 연구는 근로감독에 관한 실무·행정적인 개선방안에 주안점을 둔 것이 아니다. 그러므로 근로감독 인원의 적정성이나 구체적인 근로감독관 교육방안 등의 내용은 이 연구의 주된 검토사항이 아니다. 근로감독관제도의 규모에 관하여 ILO는 제도의 효율성을 위하여 근로자 1만 명당 1명 이상의 근로감독관을 두는 것이 바람직하다고 하고 있는데,²⁾ 국내외적으로 근로감독관의 충원 필요성에 관한 의견들이 제시되어 왔으며, 이에 관해서는 이미 충분한 공감대가 형성된 듯하다. 다만 근로감독 인원의 적정성을 검토하기 위해서는 정책적인 타당성뿐만 아니라 담당하는 업무에 따라 적정 인원을 추계할 수 있는 구체적인 틀이 필요하다. 이에 관한 연구들은 본문에서 살펴보는 바와 같이 최근에 수행된 바 있고, 실무 차원에서도 지속적으로 논의되고 있는 중이다. 그리고 이러한 논의의 연장선에서 고용노동행정의 조직 개편을 통한 근로감독행정의 강화나 근로감독관의 선발·교육에 있어서 전문성의 강화도 근로감독의 실효성 확보를 위하여 중요한 논의임을 밝혀 둔다. 이에 관해서는 정책적인 개선보다 실무적인 접근법이 더 중요한 사항이므로 이 연구에서 중점적으로 검토하지는 않을 것이다.

2) ILO의 협약 내용 및 기준에 관해서는 제2장 「근로감독제도의 현황과 체계」 제2절에서 별도로 검토하도록 한다.

4 근로감독제도의 정책적 개선방안

마지막으로 기존의 근로감독체계에 관한 연구들을 살펴보면, 비교제 토론 연구, 즉 소위 선진국이라고 할 수 있는 국가들의 제도 소개 방식이 주를 이루었음을 지적하려 한다. 국제적으로 볼 때 노동제도를 갖추고 있다는 국가들에서는 어떤 형태로든 근로감독조직이 존재하고 ‘불법노동’을 감시·감독하고 있다는 점은 분명하다. 국가에 따라서 모든 분야를 총괄하는 단일 근로감독제도가 있는 경우가 있는 반면, 분야별로 세분화된 국가도 있다. 양자의 차이를 살펴보면 단일 감독관제도가 통일적이고 효율적인 활동을 하기 용이해 보이지만, 기술적인 지도가 어려워 추가 교육훈련이 필요하다는 점 등이 선행연구 및 ILO의 국제비교 연구 등에서 나타나고 있다.³⁾ 다만 이러한 전체적인 체계는 정치적·사회적·제도적 배경을 고려한 정책적 선호도에 좌우되는 것으로, 효율적인 근로감독체계가 수행되고 있는 다른 국가의 시스템이 우리나라에서 어떻게 기능할 것인지에 관해서는 누구도 단언하기 어렵다고 생각된다. 즉 근로감독제도에 있어서 어떤 제도가 본질적으로 우월한 것인지에 관한 결론을 도출할 수는 없다. 그러므로 이 연구에서는 비교법 등을 중심으로 한 단순 소개를 별도의 장 내지 절로 구성하지 않고, 관련되는 쟁점에서 언급하는 방식으로 연구를 진행하였다.

3) 해외사례 검토를 통하여 근로감독제도의 문제를 해결하기 위한 정책적 시사점을 도출하기 어려운 이유는, 각 국가들이 직면하고 있는 ‘불법노동’의 실태에 큰 차이가 있다는 점에 있다. 그리고 이러한 불법노동의 형성이 각 국가의 고유한 노동관행과 밀접하게 연계되어 있기 때문에, 각 국가들의 근로감독제도는 그에 맞추어 형성되어 온 측면이 크기 때문이다.

제 2 장 근로감독제도의 현황과 체계

제1절 근로감독 개선 논의의 필요성

통상적으로 근로감독이란 「헌법」(이하, 헌법), 「근로기준법」(이하, 근로기준법), 「최저임금법」(이하, 최저임금법) 등 노동관계 법제가 명시하고 있는 근로자의 권리와 근로조건이 실제 사업장에서 제대로 보장·이행되고 있는지의 여부를 관리·감독하는 고용노동부의 행정이라고 말한다.⁴⁾ 그러므로 노동관계 법제가 현실적인 노동보호규범으로서 실효성을 갖기 위한 1차적 실효성 담보장치가 근로감독이다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부의 일자리위원회는 대통령 취임 전날인 5월 9일 작성한 정책방향 제시 보고서에서 근로감독 강화를 큰 방향으로 제시하였다.⁵⁾ 이 보고서에서는 노동법 위반사안을 신속히 수사·처벌하기 위한 근로감독청의 신설, 근로감독청에 대한 노동검사 파견 등의 내용과 함께 근로감독관을 1,000명 증원 같은 인적 정비 방안, 그리고 근로감독의 실제 운영에 큰 영향을 미치는 행정해석과 관련 지침들의 개정을 통한 근로감독 운영 정비 방안 등이 제도적 대안으로 제시되어 있다.

4) 김진 외(2017), 『근로감독관 직무규정 분석』, 2017년 국회사무처 정책연구과제 보고서, p.3.

5) http://theminjoo.kr/policyReferenceDetail.do?bd_seq=70118 더불어민주당 제19대 대통령선거 정책공약집 참조.

6 근로감독제도의 정책적 개선방안

이처럼 근로감독에 관한 최근의 정책적 관심이 높아진 이유는 노동의 영역에서 제시되고 있는 다양한 제도 개선 방안들이 실효성을 갖기 위해서는 근로감독이라는 수단이 실효성을 갖는 것이 대전제로 작용하기 때문이다. 정부의 국정운영 5개년 계획에서 나타난 근로감독 개선방안의 내용을 살펴보면, ① 직장 내 성차별 근로감독 강화, ② 최저임금 전담 근로감독관 신설, ③ 장시간 노동 사업장에 대한 특별근로감독 실시, ④ 일자리 최소기준 준수를 위한 노동행정·근로감독의 강화 및 근로감독관 충원, ⑤ 청소년 노동에 대한 근로감독 강화 등의 내용이 담겨 있다.

새 정부 이후 고용노동부가 처음 발표한 2018년 업무계획은 노동관계법의 실효성을 확보하기 위한 수단으로서 근로감독의 중요성을 한층 더 강조하고 있다. 2017년 고용노동부의 업무계획 시 근로감독에 관한 내용은 취약근로자 보호를 위한 현장감독, 불합리한 원하청 구조개선을 위한 근로감독(상생감독), 불합리한 차별 해소를 위한 현장지도 및 감독 강

〈표 2-1〉 2018년 고용노동부 업무계획 중 근로감독행정 혁신사항

1. 전략적·사전 예방적 근로 감독	- (현장 중심 감독) 현장에서 체감할 수 있고 사회적 파급력이 있는 전략적 근로감독 실시(2018년 2.5만 개소 실시, 전년 대비 25% 확대) <ul style="list-style-type: none"> • 근로감독관 증원과 연계한 전방위적 예방감독 • 노동법제 위반 징후를 보이는 업종·사업장에 대한 선제적 기획 감독 • 언론에 보도되거나 사회적 물의를 야기한 중대법 위반 사업장에 대한 특별감독 - (공정성·신뢰성 제고) 감독대상 사업장 선정 → 실행 → 결과 공개 까지 공정성 제고 추진
2. 근로감독의 실효성 강화	- (감독조치 기준 강화) 노동관계법 위반의 경우 현행 ‘시정 지시’ → ‘사법처리 원칙’으로 전환 <ul style="list-style-type: none"> - (제재 강화) ▲ 체불에 대한 징벌적 손해배상제 도입, ▲ 부과금 신설(임채기금 귀속), ▲ 미지급임금지연이자제(20%) 적용 확대 - (검찰과의 업무협조) 노동관계법 위반에 대한 상호간 이해 확대 등을 위해 교육·인력파견 등 검찰과 협조 강화
3. 근로감독관 역량 강화	- (채용절차) 노동전문가 선발을 위해 고용노동직류 선발 추진 <ul style="list-style-type: none"> - (교육 강화) 내실 있는 교육(6주 → 12주)으로 근로감독관 전문성 향상 - (공정·투명성) 「근로감독관 행동강령」을 마련, 부조리·비리 차단

자료 : 고용노동부(2018), 『2018년 고용노동부 업무계획』, p.12.

화, 임금 체불 사업장에 대한 근로감독 등 근로감독을 세부적으로 활용하는 방안에 초점을 맞추었다. 반면 2018년 고용노동부의 업무계획에서는 근로감독 내지 근로감독관이라는 단어를 20번 이상 등장시키면서 근로감독이 일자리 질의 제고를 위한 수단으로서 이용되어야 함을 밝히며, 근로감독의 전반적인 체계에 관한 검토는 물론, 근로감독의 질과 내용을 제고하기 위한 근로감독행정 혁신사항들을 제시하였다.

이처럼 노동정책을 수립함에 있어서 근로감독의 중요성을 강조하는 것이 이번 정부에서만 나타나는 현상은 아니다. 노동에 있어서의 다양한 접근법이 이루어지는 시점에서, 이를 민간 영역에 강제할 수 있는 수단은 근로감독이 거의 유일하다 해도 과언은 아니다. 그러므로 근로감독을 어떻게 효과적으로, 그리고 체계적으로 재편할 것인지에 관한 논의는 ‘노동 존중 사회의 실현’을 지향하고 있는 현 정부의 정책적 토대라고 할 수 있다.

하지만 이러한 근로감독제도의 중요성에 비하여, 근로감독제도 자체에 대한 논의와 평가, 정책적 개선방안에 관한 연구들은 지금까지 활발하게 이루어지고 있지 않다. 근로감독제도가 행정상 문제이며, 근로감독제도의 활용은 정책적 결단이라는 인식이 지배적인 가운데, 노동정책에서 근로감독을 어떻게 ‘활용’할 것인지에 초점이 맞추어져 있을 뿐, 제도 개선의 대상으로서 다루어진 연구들은 그렇게 많지 않다. 특히 행정부처가 발주한 정책연구용역 보고서들에서는 근로감독제도 전반을 다루기보다는 그 활용도를 고려한 특정 계층 내지 범위에 국한된 내용들이 주를 이루고 있다.

이러한 상황에서, 본 연구에서는 근로감독제도의 개편방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 그 첫 걸음으로서, 본 장에서는 우선 근로감독제도의 현재를 분석·평가하기 위해 근로감독의 제도적 변천과 함께 현황을 살펴본 이후, 근로감독제도의 개선 논의들이 어떻게 진행되어 오고 있는지를 먼저 살펴보고자 한다. 이러한 연구의 이면에는 현행 근로감독제도가 어떻게 평가되고 있으며, 어떠한 개선점이 요구되는지, 그리고 그러한 개선점에 도달하기 위해서는 어떤 제도적 장치가 요구되는지 등에 대해 검토한다.

제2절 근로감독의 제도적 연혁

1. 노동법과 근로감독제도

근로감독제도의 시초는 1833년 제정된 영국의 공장법(Factory Act) 실시와 이를 이행하기 위한 체계를 구축하는 과정에서 나타난 것으로 알려져 있다. 1760년경부터 1830년경까지 농업인구의 감소 및 공장제도의 발달 등 산업혁명의 출현으로 인해 발생한 일련의 상황들은 영국 공장노동자들의 가혹한 노동조건에 대한 규율을 요구하고 있었다. 이에 영국은 1802년 도제의 건강과 도덕에 관한 법(Health and Morals of Apprentices Act)을 통해 아동 노동자를 보호하고자 하였다. 그러나 1819년, 1925년, 1931년 개정에도 불구하고 관련 법 내용이 제대로 작동하지 않았다. 이에 1833년 공장법 제정과 함께 해당 법령의 실효성을 확보하고자 ‘공장감독관제도’를 마련하였다.

영국 공장법은 1883년 제정 이후, 공장 아동의 연령과 노동시간에 대한

〈표 2-2〉 공장법의 연도별 주요내용

	적용범위	주요 규정
1833	직물공장	- 9세 미만 아동의 고용 금지 - 고용주에 대한 아동노동자의 연령증명서 보유 - 9~13세 아동에 대한 1일 9시간 이상 근로 제한 - 13~18세 연소자에 대한 1일 12시간 이상 근로 제한 - 아동·연소자에 대한 야간근로 금지 - 공장 아동에 대한 1일 2시간의 교육 의무화 - 공장법 집행을 위한 4명의 공장감독관 임명
1844	직물공장	- 8~13세 아동에 대한 1일 6시간 30분 이상 노동 제한 - 여성에 대한 1일 12시간 이상 노동 제한 및 야간근로 제한
1847	직물공장	- 여성과 18세 미만 아동에 대한 1일 10시간 이상 노동 제한
1867	모든 공장	- 5인 이상 사업장에 대한 공장법 적용
1901	모든 공장	- 아동노동의 연령 제한을 12세로 상향

자료 : The National Archives 홈페이지 참조(www.nationalarchives.gov.uk).

규정을 강화시키는 방향으로 개정되어 왔다. 1844년에는 18세 이상의 여성 노동자를 보호대상으로 확대하여 1일 12시간 노동시간 제한 및 야간 노동의 금지를 규정하였다. 1847년에는 이른바 ‘10시간법’으로 불리는 연소자와 여성 노동자의 노동시간을 1일 10시간으로 단축하여 시행하기 시작했다. 이러한 공장법의 준수를 위하여 공장감독관으로 하여금 ‘공장감독관 보고서’를 작성하게 함으로써 실태조사 보고 및 법 위반 사항이 확인되었다. 1867년 공장법은 그 적용대상을 5인 이상의 모든 공장으로 확대하였고, 이러한 공장법의 시행은 간접적이지만 남성 노동자에 대한 노동 일수 제한에 영향을 미치게 되었다.⁶⁾ 이처럼 영국의 공장법 시행과 공장 감독관의 설치는 다른 유럽 국가들로 확대되어 1874년 프랑스, 1877년 스위스, 1878년 독일, 1883년 오스트리아 등이 유사한 감독관 제도를 운영하기 시작하였다.⁷⁾

2. 근로감독제도의 통일화 : ILO 국제기준의 도입

근로감독제도가 국제규범으로서 도입된 계기는 제1차 세계대전 이후이다. 제1차 세계대전이 종료된 이후, 1919년 6월 베르사유 조약에 따라 설립된 ILO는, 베르사유 조약 “제13권 노동”에 규정된 근로감독관(Labour Inspection)을 국제적 기준으로 수립하고자 하였다. ILO는 현장을 통하여 모든 회원국으로 하여금 근로감독관제도를 둘 것을 요구하였다.⁸⁾ 이에 ILO가 창립된 1919년에 최초로 제5호 (보건부문)근로감독에 관한 권고(Labour Inspection (Health Services) Recommendation, 1919, No.5)를 채택하여 공장과 일터에서 근로감독이 효과적으로 이루어질 수 있는 기초를 마련하고, 각 회원국에 대하여 근로자들의 건강을 보호해야 하는 책임을 부여함으로써 공공서비스를 마련할 수 있도록 하였다. 이후 1923년

6) 마토바 아키히로 · 우치다 히로시 · 이시즈카 마사히데 · 시바타 다카유키(2011), 『맑스사전』, 도서출판 b; 네이버 지식백과

7) 노상현(2012), 『근로감독관제도의 재검토와 과제』, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회, pp.175~176.

8) 노상현(2012), 『근로감독관제도의 재검토와 과제』, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회, pp.175~176.

에는 근로감독제도 기능의 효과성을 높이기 위한 기본 틀을 만들고자 제 20호 근로감독권고(Labour Inspection Recommendation, 1923, No.20)를 채택하였다.⁹⁾ 다만 이와 같은 ILO의 노력에도 불구하고, 각 회원국마다 사회적·행정적 차이가 있는 근로감독제도 수립은, 협약(conventions)이 아닌 권고(recommendations)의 형식으로 이루어질 수밖에 없어서 회원국을 구속하지 못하는 한계를 갖고 있었다.¹⁰⁾

이러한 형식적 한계에도 불구하고 ILO는 지속적으로 업종별, 인종별, 지역별 등을 고려하여 관련 기준을 확대하고 있는데, 2018년 10월 현재 시점에서 근로감독 관련 국제노동기준은 협약 4개, 권고 5개, 의정서 1개가 존재한다. 그 밖에 직접적인 근로감독 관련 기준은 아니지만, 제85호 비본토 지역 근로감독기관에 관한 협약과 제110호 농원근로자의 고용조건 협약(협약 중 ‘제11장 근로감독’ 내용을 규정) 등에서 근로감독에 관한 국제기준을 제시하고 있다.

근로감독에 대해서는 ILO 제81호 협약(공업 및 상업부문에서의 근로감독협약)과 제129호(농업) 및 제178호(선원) 협약에서 “근로조건과 근로자 보호에 관한 법규정 집행을 보장하기 위한” 근로감독 기능과 체계의 중요성을 강조하고 있고, 제29호(강제근로금지협약), 제110호(플랜테이션 협약), 제181호(민간 직업소개소 협약) 등의 협약에서는 협약의 기능을 보장하기 위한 수단으로서 근로감독의 역할을 규정하고 있기도 하다. ILO 제81호 협약을 비롯하여 국제기준이 정하고 있는 근로감독의 기본원칙을 대별해 보면, 첫째 근로감독기능은 정부책임하에 잘 조직된 공공기능으로서 확립될 것, 둘째 근로감독은 노사와 긴밀한 협력을 유지할 것, 셋째 학계·전문가 및 사회보장기관 등 다른 기관과 효과적으로 협력할 것, 넷째 예방적 근로감독의 중요성에 관심을 경주할 것, 마지막으로, 근로감독의 보편적 적용을 위해 비공식부문 등에 대한 그 기능의 확장에 노력할 것 등이 있다.¹¹⁾

9) ILO(2006), 『General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention』, International Labour Conference(95th Session), pp.1~2.

10) 강현철(2017), 『근로감독체계 개선방안』, 인제개발정보센터, p.3.

11) 김정환 외(2006), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독 행정 효율화 방안』, 노동부 학술연구용역 보고서, p.4.

〈표 2-3〉 근로감독 관련 국제노동기준 현황(채택일 순)

채택일	유형 ¹²⁾	기준 명칭	협약현황
1919. 11. 28.	권고	제5호 (보건부문)근로감독 권고	폐기 (2002년)
1923. 10. 29.	권고	제20호 근로감독 권고	현행
1926. 06. 22.	권고	제20호 (선원)근로감독 권고	현행
1937. 06. 23.	권고	제54호 건축업의 감독 권고	폐기 (2002년)
1939. 06. 27.	권고	제59호 (토착민)근로감독 권고	폐기 (2002년)
1947. 07. 11.	(거버넌스) 협약	제81호 근로감독 협약	폐기 예정 (2020. 04. 07. ~ 2021. 04. 07.)
1947. 07. 11.	권고	제81호 근로감독 권고	현행
1947. 07. 11.	권고	제82호 (광업·운송부문)근로감독 권고	현행
1947. 07. 26.	(전문) 협약	제85호 (비분토 지역)근로감독기관 협약	폐기 예정 (2025. 07. 26. ~ 2026. 07. 26.)
1958. 06. 24.	(전문) 협약	제110호 농원근로자의 고용조건 협약	폐기 예정 (2020. 01. 22. ~ 2021. 01. 22.)
1969. 06. 25.	(거버넌스) 협약	제129호 (농업부문)근로감독 협약	폐기 예정 (2022. 01. 19. ~ 2023. 01. 19.)
1969. 06. 25.	권고	제133호 (농업부문)근로감독 권고	현행
1995. 06. 22.	의정서	제81호 근로감독협약 의정서 *비상업 부문(공공기관·공기업·지방단체 등)을 확장하는 의정서	현행
1996. 10. 22.	(전문) 협약	제178호 (선원)근로감독 협약	폐기 예정 (2020. 04. 22. ~ 2021. 04. 22.)
2006. 02. 23.	(전문) 협약	2006 해사노동협약(MLC)	현행

자료 : 2018년 10월 기준, ILO홈페이지(<http://www.ilo.org>) 참조.

12) ILO 협약은 그 중요성과 지위를 기준으로 기본협약, 거버넌스 협약, 전문협약으로 구분하고 있다. 기본협약(fundamental conventions)에는 결산의 자유와 단체교섭,

이 중 근로감독에 관한 현행 협약(up-to date conventions)은 제81호 (공업·산업부문)근로감독협약, 제129호 (농업부문)근로감독협약, 제178호 (선원)근로감독협약이 있는데, 그 주요 내용과 취지는 다음과 같다.

(1) 제81호 (공업·산업부문)근로감독협약(Labour Inspection Convention, 1947, No.81): 1947년 근로감독에 관한 보편적인 기준을 마련하기 위하여 채택하였다. 2008년 “공정한 세계화를 위한 사회적 정의에 관한 선언(Declaration on Social Justice for Fair Globalization)”을 통해 거버넌스 협약에 포함되었으며, 회원국이 우선적으로 비준해야 하는 협약으로서 권고하고 있다.¹³⁾

(2) 제129호 (농업부문)근로감독협약(Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969, No.129): 1966년 근로감독에 관한 일반조사위원회(General Survey Committee)는 농업부문에 대한 근로감독 채택을 통하여 제81호 근로감독협약의 보완 필요성을 제기하였고, 1969년 제129호 농업부문에 관한 근로감독협약이 채택되었다.

(3) 제178호 (선원)근로감독협약(Labour Inspection (Seafarers) Convention, 1996, No.178): 1926년 채택된 제126호 (선원)근로감독권고를 개정하고자, 1996년 선박이 속한 국가에서만 해당 기준이 이행될 수 있도록 국제협약 형식의 제178호 (선원)근로감독협약을 채택하였다. 그러나 종래의 여러 해사노동 협약 및 권고를 통합하여 2006년 단일의 2006 해사노동 협약(Maritime Labour Convention, 2006)으로 채택하여 대표적인 근로감독협약으로서 시행 중이다.

강제노동의 금지, 아동노동의 철폐, 고용과 직업 등에서의 차별금지 등으로서 ILO 헌장의 기본 원칙들을 반영한 것이다. 거버넌스 협약(governance conventions)은 근로감독협약, 정책고용협약, 노사정협의협약 등으로서 정책의 결정과 집행에 관한 기본사항을 규율하는 협약이다. 전문협약(또는 일반협약, general conventions)은 기본협약과 거버넌스협약을 제외한 협약으로서 노동기준에 관한 세부주제별 영역을 규정한 협약이다. 보다 자세한 ILO협약의 유형에 대한 설명은 “김근주 (2015), 『국제기준의 근로조건 규율: ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원, pp. 19~25”을 참조 바란다.

13) 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율: ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원, pp.20~21.

현행 근로감독 관련 국제기준 협약 및 권고의 핵심 규율 사항과 우리나라의 비준 여부는 다음과 같다.

우리나라는 근로감독 관련 국제노동기준 중, 제81조 근로감독협약과 2006 해사노동협약(MLC) 2개를 비준하고 있다. 각 협약의 비준배경을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제81호 협약의 경우, 1991년 우리나라는 유엔 가입과 함께 ILO의 자동회원국이 되면서 1992년 2월, 10개의 국제노동기준을 비준하게 되었는데 그중 제81호 근로감독협약을 비준하게 되었다. 2006 해사노동협약의 경우, ILO에서 2006 해사노동협약(MLC)을 새롭게

〈표 2-4〉 현행 근로감독 관련 국제노동기준의 주요사항 및 우리나라의 비준 여부

협약명	핵심 규율 사항	비준국가	우리나라 비준 여부
제81호 근로감독협약	- 공업·운송업·상업부문 사업장의 근로감독제도의 기능, 조치, 운영, 보고 등에 대한 의무	145개국	비준 (1992. 12. 09.)
제85호 (비분토 지역) 근로감독기관협약	- 비분토 지역에 대한 영토정부와의 협의, 근로감독, 보고 등에 대한 의무	11개국	미비준
제110호 농원근로자의 고용조건협약	- 이 협약 제11장에 따라 비준국에 대한 근로감독제도의 보장, 조치, 운영, 보고 등에 대한 의무	12개국	미비준
제129호 (농업부문) 근로감독협약	- 농업부문 사업장의 종류 및 적용 대상, 기능, 조치, 운영, 보고 등에 대한 의무	53개국	미비준
제178호 (선원) 근로감독협약	- 선원의 근로 및 생활 상태를 조사하기 위한 감독조직, 벌칙규정, 보고 등에 대한 의무	2개국 ¹⁴⁾	미비준
2006 해사노동협약 (MLC)	- 이 협약의 비준국에 대한 주기적인(3년) 근로감독제도의 유지 및 시행에 대한 의무	86개국	비준 (2014. 01. 09.)

자료 : 2018년 4월 기준, ILO홈페이지(<http://www.ilo.org>) 참조.

14) ILO가 2006 해사노동협약을 채택(2006. 2. 23.)함에 따라 기존의 제178호 (선원)근로감독협약을 비준하던 국가들이 2006 해사노동협약을 비준하게 되었는데, 현재 2006 해사노동협약을 비준하는 국가들은 86개국에 이르고, 제178호 협약 비준을 유지하고 있는 국가는 브라질과 페루 2개국뿐이다.

채택하면서 기존에 선원 관련 ILO 협약을 비준하고 있었던¹⁵⁾ 우리나라에서는 자동적으로 2006년 해사노동협약을 비준하게 되었다. 이에 우리나라는 국제노동기구가 채택한 선원의 근로 및 생활 기준에 관한 2006년 해사노동협약을 비준하기 위하여 「선원법」(이하, 선원법)을 전부 개정하여 2011년 8월 4일자로 공포하고,¹⁶⁾ 2014년 10월 해당 협약을 비준하였다.¹⁷⁾

우리나라는 아직까지 제81호 근로감독협약의 후속조치인 1995년 의정서(protocol)와 제129호 (농업부문)근로감독협약은 비준하지 않고 있다. 특히 최근 우리나라에 외국인 근로자들이 농업부문에 종사하는 사례가 증가하고 있는데, 외국인 근로자의 경우 근로의 단기성(계절 근로의 형태), 불안정성 등의 이유로 근로조건 위반 및 인권 침해 등의 문제가 현실화되고 있어 이에 대한 근로감독의 필요성이 제기된 바 있다.¹⁸⁾

3. 우리나라 근로감독제도의 변천

가. 근로감독의 제도적 기반 : 근로권

우리나라 근로감독제도는 1948년 제정된 「대한민국 헌법」에서 그 법적

15) 제53호 항해사 해기(海技) 면허 협약(1936년)과 제73호 선원의 건강진단에 관한 협약(1946년)

16) 신동운(2014), 「선원의 노동기본권과 근로조건에 관한 선원법과 해사노동협약의 비교분석」, 『서울법학』 22(1), 서울대학교 법학연구소, p.165.

17) 우리나라는 2006 해사노동협약을 비준하고자 선원법을 전면 개정하는 노력을 하였지만, 선행연구들에서는 ① 선원법상 정의가 협약상 정의보다 좁게 해석되고 있는 점, ② 국내외 선박의 운항책임상 위탁이나 하청계약 시 누가 선박소유자인지 관련 정의 및 해석이 명확하지 않다는 점, ③ 공식적인 해사노동협약은 비준하고 있으나 실질적으로 선원의 기본권이 근거가 되는 기본협약(제87호 결사의 자유와 단결권 보호에 관한 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약, 제29호 강제노동에 관한 협약, 제105호 강제노동의 폐지에 관한 협약)을 아직까지 비준하고 있지 않고 있다는 점 등에 대한 문제를 제기하고 있다(전영우(2014), 「2006년 해사노동협약 전문 및 본문의 주요내용에 관한 연구」, 『해사법연구』 26(3), 한국해사법학회, pp.130~131; 신동운(2014), 「선원의 노동기본권과 근로조건에 관한 선원법과 해사노동협약의 비교분석」, 『서울법학』 22(1), 서울대학교 법학연구소, p.183).

18) 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율 : ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원, pp.66~68.

〈표 2-5〉 헌법상 근로권 규정의 변화

	규 정	제·개정 사항
1948. 7. 17., 제정	제17조 모든 국민은 근로의 권리와 의무를 가진다. 근로조건의 기준은 법률로써 정한다. 여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다.	- 근로의 권리와 의무에 대하여 규정 - 근로조건의 기준을 법률로써 규정 - 여자와 소년의 근로를 보호
1962. 12. 26., 전부개정	제28조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진에 노력하여야 한다. ② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정한다. ③ 근로조건의 기준은 법률로 정한다. ④ 여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다.	- 근로의 권리와 의무를 분리하여 규정하고 각각 국가의 의무에 대하여 규정 - 근로의 의무의 내용과 조건을 법률로 규정
1980. 10. 27., 전부개정	제30조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 한다. ② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정한다. ③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다. ④ 여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다. ⑤ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.	- 근로의 권리 보장을 위하여 국가의 고용 증진 및 적정임금 보장 의무 강화 - 근로조건 기준에 있어 인권보호적 측면을 강조 - 국가유공자 등의 유가족에 대한 근로의 기회 우선적 부여
1987. 10. 29., 전부개정 (현행)	제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다. ② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의 원칙에 따라 법률로 정한다. ③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다. ④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다. ⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다. ⑥ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.	- 근로의 권리에 있어 최저임금제 시행을 통한 근로조건 보장을 규정 - 여자와 연소자의 근로를 분리하여 규정 - 임금 및 근로조건에 있어 부당한 성차별을 금지

자료: 필자 정리.

근거를 규정하고 있다. 다만 헌법상 근로권 규정을 개정함에 따라 그 의미가 조금씩 변화하고 있는데, 특히 헌법상 근로권의 개정은 노동관계법령의 근거가 되기 때문에 근로감독제도의 범위와 위반행위에 대한 처벌의 경중에도 영향을 미치게 된다.

헌법상 근로권의 주요 개정사항을 살펴보면, 제정 헌법 이후 (1) 근로의 권리와 의무를 분리하여 규정하면서 국가의 의무를 제시하였으며, (2) 근로조건에 있어 인권보호적 측면을 강조하였고, (3) 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족에 대한 우선적 근로기회의 부여를 규정하였으며, (4) 여자와 연소자의 근로를 분리하여 규정하면서 특히 여성에 대하여는 임금 및 근로조건에 있어 부당한 성차별을 금지할 것을 명시하였다.

헌법상 근로권의 보장은 근로기준법을 통하여 근로조건에 대한 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장 및 향상시키는 근거(동법 제1조)이고, 이에 근로기준법상 근로조건에 대한 기준 확보를 위한 ‘근로감독관제도’를 규정하고 있다.

나. 근로기준법상 근로감독제도의 변화

우리나라는 1953년 근로기준법의 제정과 함께 근로조건에 대한 기준 확보를 목적으로 하는 근로감독제도를 도입하였다. 당시 제정 근로기준법에서는 제1장 총칙, 제11장 근로감독관, 제12장 벌칙에서 근로감독에 관하여 규정하고 있었다.

특히 제11장에 “근로감독관”이라는 표제하에서 감독기관(제102조), 감독관의 권한(제103조), 감독관의 의무(제104조), 감독기관에 관한 신고(제105조), 사법경찰권행사자의 제한(제106조)을 규정하였고, 그 큰 틀은 현재까지 이어지고 있다. 다만, 1961년 감독기관에 사업주를 신고한 근로자에 대한 불리한 처우의 금지에 관하여 기존의 벌금형에서 징역형을 추가하였고, 1996년 제106조 권한의 위임조항을 신설하는 등 근로감독제도의 실효성 확보 및 체계 적립을 위한 개정이 있었다. 우리나라 근로감독제도의 변화를 주요 연도별로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-6〉 1953년 제정 근로기준법상 근로감독관 규정

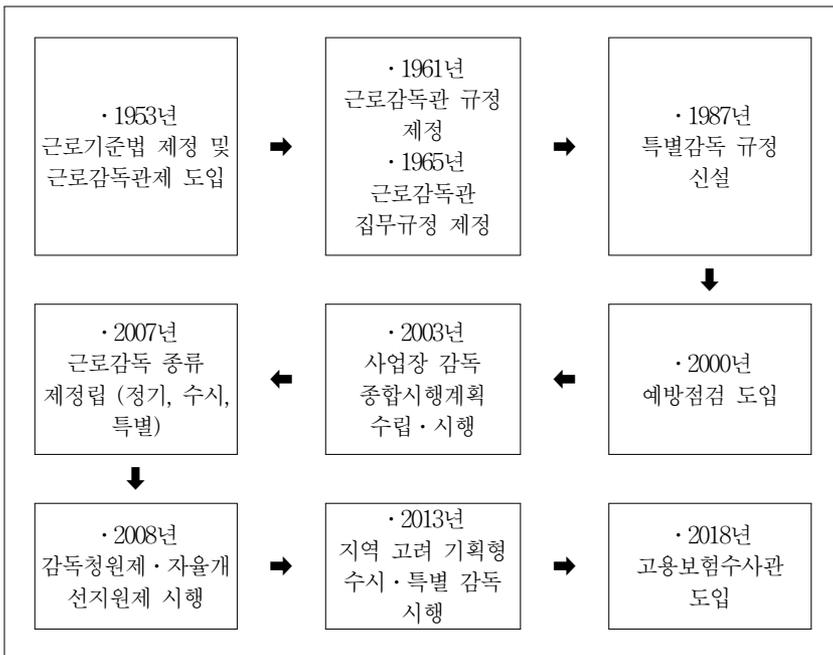
장	조 문	조문 내용
제1장 총칙	제12조(보고, 출석의 의무)	사용자 또는 근로자는 본법의 시행에 관하여 사회부, 노동위원회 또는 근로감독관의 요구가 있는 경우에는 지체 없이 필요한 사항에 대하여 보고 또는 출석하여야 한다.
제11장 근로 감독관	제102조 (감독기관)	① 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 사회부, 특별시, 도, 시, 군에 근로감독관을 둔다. ② 근로감독관의 자격, 임면과 직무, 배치에 관한 사항은 대통령령으로써 정한다.
	제103조 (감독관의 권한)	① 근로감독관은 사업장, 기숙사 기타 부속 건설물에 임검하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 또 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다. ② 의사인 근로감독관 또는 근로감독관의 위촉을 받은 의사는 취업의 금지를 하여야 할 질병에 걸릴 의심이 있는 근로자의 검진을 행할 수 있다. ③ 전 2항의 경우에 근로감독관 또는 그 위촉을 받은 의사는 그 신분증명서와 사회부의 검진지령서를 제시하여야 한다. ④ 전 항의 임검 또는 검진 지령서에는 그 시일과 장소 범위를 명기하여야 한다. ⑤ 근로감독관은 본 법 위반의 죄에 대하여 형사소송법에 규정된 사법경찰관의 직무를 행한다. ⑥ 근로감독관은 본 법의 안전과 보건에 관한 기준에 반하고 근로자에게 급박한 위험이 있는 경우에는 제73조 제2항, 제3항의 규정에 의한 사회부의 권한을 직시행할 수 있다.
	제104조 (감독관의 의무)	근로감독관직은 직무상 지득한 비밀을 엄수하여야 한다. 근로감독관을 퇴관한 때에도 또한 같다.
	제105조 (감독기관에 대한 신고)	① 사업장에서 본 법 또는 본 법에 기하여 발하는 대통령령에 위반한 사실이 있는 경우에는 근로자는 그 사실을 사회부 또는 감독관에게 통고할 수 있다. ② 사용자는 전 항의 통고를 이유로 근로자에 대하여 해고 기타 불리한 처우를 하지 못한다.
	제106조 (사법경찰권행 사자의 제한)	본 법 기타 노동관계법령에 의한 임검, 서류의 제출, 심문 등 수사는 검사와 근로감독관이 진행한다. 단 근로감독관의 직무에 관한 범죄의 수사에 한하여는 예외로 한다.
제12장 벌칙	제108조	근로감독관이 본 법에 위반된 사실을 고의로 묵과한 때에는 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.
	제110조	다음 각 호의 1에 해당하는 자는 2천 원 이하의 벌금에 처한다. 제105조 제2항에 위반한 자

〈표 2-6〉의 계속

장	조 문	조문 내용
제12장 벌칙	제111조	다음 각 호의 1에 해당하는 자는 1천 원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제104조의 규정에 위반한 자. 4. 제103조의 규정에 의한 근로감독관 또는 그 위촉을 받은 의사의 임검 또는 검진을 거절, 방해 또는 기피하고 그 심문에 대하여 진술을 하지 아니하거나 허위진술을 하며 장부서류의 제출을 하지 아니하거나 또는 허위 장부서류를 제출한 자. 5. 제12조의 규정에 의한 사회부, 노동위원회 또는 근로감독관의 요구가 있을 경우에 보고를 하지 않거나 허위의 보고를 하고 또는 출두하지 아니하는 자.

자료: 필자 정리.

〈그림 2-1〉 근로감독제도의 주요변화



자료: 노상현(2012), 『근로감독관제도의 재검토와 과제』, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회, p.181; 강현철(2017), 『근로감독체계 개선방안』, 인제개발정보센터, pp. 24~26. 재구성.

(1) 1953년 근로기준법의 제정과 근로감독관제도의 도입: 우리나라의 근로감독제도는 1953년 근로기준법의 제정 및 시행과 함께 시작되었다.

1957년 6월에는 근로감독 사무축타이 각 시·도에 주재하여 근로감독사무를 담당하도록 하였다.

(2) 1961년 「근로감독관 규정」, 1965년 「근로감독관 직무규정」 제정: 본격적인 근로감독행정업무가 시작된 것은 1961년 2월 「근로감독관 규정」(국무원령 제205호)이 공포되고, 같은 해 6월 25일 특별사법경찰관의 지위를 갖는 근로감독관 55명이 각 시·도에 배치되면서부터이다. 이후 1965년 7월 12일 「근로감독관 직무규정」을 제정하여 근로감독관의 직무(사업장 감독, 신고사건 처리, 법령질의 처리, 사법경찰관의 직무, 인·허가 및 승인사무, 취업규칙 등의 심사, 노동동향 파악 및 노사분규 예방 등)를 구체화하면서 근로감독행정과 관련된 법령체계 및 감독관의 배치가 비로소 정비될 수 있었다.¹⁹⁾

(3) 1987년 사업장 특별감독제도의 도입: 근로감독의 업무는 초기에는 정기감독과 수시감독 체계로 운영되었으나, 1987년 개정 근로기준법부터 특별감독을 규정하여, 1995년에는 규제 완화와 기업의 자율개선 유도 차원에서 정기감독을 유보하고 문제 발생 사업장을 중심으로 하는 특별감독을 실시하였다. 한편 신설 사업장에 대한 근로감독업무의 내용에 사업장 감독 업무 외에 분쟁의 예방을 달성하기 위한 노무관리업무까지 담당하도록 하였다.

(4) 2000년 예방점검의 도입: 2000년부터는 예방점검 기능이 도입되어 예방점검, 정기감독, 특별감독이 실시되었는데, 예방점검이란 지방관서장이 본부의 업무계획을 중심으로 매년 특정한 업종이나 일정한 규모 이상의 사업장을 대상으로 노동관계법 준수·미준수를 점검하고 위반사항을 시정하도록 하는 것으로서, 2007년까지는 이 예방점검 위주의 근로감독이 진행되었다.

(5) 사업장 감독 종합시행계획의 수립: 2003년부터는 ‘사업장 감독 종합시행계획’이 수립 및 시행되었는데, 당시 외환위기 이후 사회양극화 현상

19) 김정한·이인재·옥우석·강병식(2006), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안』, 한국노동연구원, pp.5~8.

(기업규모 및 근로계층 간 소득격차 심화 문제 등)으로 비정규직을 포함한 취약계층의 근로조건에 대한 보호가 사회적 문제로 대두되었던 때이다. ‘사업장 감독 종합시행계획’에 따라 취약계층(비정규직·외국인 등) 및 취약분야(최저임금·근로시간 등)를 중심으로 감독업무가 진행되었다.

(6) 2007년 근로감독 종류의 재정립: 2007년에는 감독의 종류를 예방점검, 정기감독, 특별감독, 특별조사로 재정립하였는데, 개념상의 혼란을 야기함에 따라 정기감독, 특별감독, 수시감독으로 개념을 재정립하였다.

(7) 2008년 자율점검 및 감독청원제 도입: 2008년에는 ‘감독청원제(신고감독의 일종)’, ‘자율점검(사업주가 스스로 근로조건을 점검)’, ‘근로조건 자율개선 지원(자율점검을 노동관계 전문가가 지원)’ 제도를 시행하였다. 2009년에는 정기감독의 일환으로서 근로조건 자율점검을 근로개선 자율지원사업으로 확대하여 실시하였다. 2010년에는 정기감독에서 근로조건 자율개선 지원사업을 분리하였고 수시·특별 감독의 경우 사전예고 없이 실시하면서 감독결과를 공지하는 제도를 도입하기에 이르렀다. 2012년에는 정기감독의 양을 줄이고 기획형 수시 및 특별 감독의 감독체계를 강화하였다.

(8) 2013년 지역 고려 기획형 수시 및 특별 감독의 시행: 2013년에는 감독의 양을 축소하면서 각 지역의 특성을 고려한 특별감독 및 기획형 수시 감독을 시행하였다. 또한 2014년에는 정기감독을 수시감독체제로 전환하였다.

(9) 2018년 고용보험수사관제도의 도입: 최근에는 사법경찰직무법 개정을 통하여 ‘고용보험수사관’ 제도를 도입함으로써, “고용노동부와 그 소속 기관에 근무하며 「고용보험법」(이하, 고용보험법) 또는 「근로자직업능력 개발법」(이하, 직업능력개발법)에 따른 실업급여 및 직업능력개발 훈련비용 등의 부정수급에 관한 사무에 종사하는 공무원에게 고용보험법 또는 직업능력개발법에 규정된 범죄에 대한 사법경찰권을 부여”하게 되었다.²⁰⁾ 이에 2018년 4월부터 특별사법경찰관리로서 고용보험수사관제를

20) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 일부개정 법률안」,

도입하여 운영하고 있다.²¹⁾

근로감독제도는 사업장 감독의 범위가 점차 확대되면서 불법과건, 임금체불, 부당노동행위, 사내하도급, 취약계층 노동인권 감독, 차별시정 등 다양한 분야를 아우르고 있다. 이에 따라 근로감독분야를 담당하는 공무원의 정원도 확대되고 있지만,²²⁾ 근로감독관의 업무 증대에 비하여 근로감독관의 인력이 절대적으로 부족하다는 지적과 함께, 근로감독 사전 예방업무와 지도감독업무의 저하, 위반 적발 건수의 감소 등 전반적인 대인 서비스 질 저하에 대한 문제가 발생하고 있다.²³⁾

다. 「산업안전보건법」상 근로감독제도의 변화

일반적인 근로감독제도의 변화에 대하여는 제정 근로기준법에서 규율하고 있었기 때문에 해당 법령 이외의 관련 규정(근로감독관 규정, 근로감독관 직무규정)을 통하여 연혁적 검토가 가능하다. 그러나 산업안전 부분의 근로감독관에 대하여는 관련 규정을 1990년 구(舊) 「산업안전보건법」부터 명시하고 있어 1990년 이전의 연혁적 검토를 하기 어렵다. 다만, 김정환 외(2006)에서는 우리나라 근로감독행정의 연혁에 대하여 자세히 설명하면서 산업안전근로감독관에 대하여도 다루고 있어 관련 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우리나라의 산업안전 관련 근로감독은 1966년 12월 노정국에 산업안전과를 신설하면서 기존의 근로기준업무 중 산업안전 및 보건업무가 분

제안자: 법제사법위원회, 제안연월일: 2017. 11., 의안번호: 10527.

21) 고용노동부 보도자료(2018), 「4월부터 특별사법경찰관 “고용보험수사관” 본격 활동 시작」, 2018. 4. 3.자

22) 「고용노동부 공무원 정원 배정표」에 따르면 지방 노동관서의 근로감독분야 정원은 2015년 1,251명, 2016년 1,289명, 2017년 1,298명, 2018년 1,459명으로 점차 증원되고 있다(「고용노동부 공무원 정원 배정표」 참조).

23) 이는 근로감독의 지연처리율과 초과근무시간 확대로 연결되는데, 2014년 말 기준 감독관 1인당 담당 사업장 수는 1,571개소, 담당 근로자 수는 13,727명, 신고사건 처리는 353건으로 평균처리기간은 46.1일, 지연처리율은 212%에 달하는 것으로 파악되었다(장홍근(2015), 『근로감독관업무 개선방안 연구』, 2015년 고용노동부 학술연구용역 보고서).

리·운영되면서부터 시작되었다. 이후 1979년 6월 노동청의 ‘산업안전관’ 신설에 따라 기존의 근로감독관의 업무였던 산업안전담당을 산업안전관이 관할하게 되었다. 1981년 구 「산업안전보건법」 제정 이후 여러 차례의 직제 개편이 있었는데, 1989년 노동부 본부에 산업안전국, 지방관서에는 산업안전과가 신설되면서 지금까지 독립된 부서(현 산재예방보상정책국)로 운영되고 있다.²⁴⁾

산업안전근로감독에 대하여 법에 명시하기 시작한 것은 1990년 舊 「산업안전보건법」에서 제1장 총칙, 제4장 유해·위험예방조치, 제6장 감독과 명령, 제9장 벌칙 부분에 근로감독관 관련 조항을 신설하면서부터이다.

관련 내용에는 정부의 책무 중 안전·보건상의 조치에 대한 지도 및 감독을 포함하고, 중대재해 발생 시 근로감독관을 통한 필요한 조치를 해야 할 의무, 근로감독상의 조치, 「산업안전보건법」(이하, 산업안전보건법)위반 시 감독기관(노동부장관 또는 근로감독관)에 대한 신고 및 불리한 처우의 금지, 근로감독관의 검사 등을 거부하거나 기피한 자에 대한 벌칙 등이다.

이후 2009년에는 근로자에 대하여 근로감독관 등 관계자가 실시하는 산업재해 방지에 관한 조치에 따를 의무를 규정하였고(제6조), 그 밖에는 기존의 관련 규정을 강화하고 확대하는 방식으로 개정이 이루어졌다.²⁵⁾

산업안전보건근로감독관 임명과 관련하여, 1989년 노동부 본부에 산업안전국이 설치되고, 1989년 2월 「근로감독관규정」 제2조(보직)에서 근로감독관의 임명과 관련하여 “산업안전국의 5급 이상 공무원”이 처음 명시되었다. 동년 12월에는 이를 보다 구체화하여, “기계·전기·화공·보건·토목 또는 건축직렬 6급 또는 7급 공무원 중 산업안전보건행정분야에서 근무한 경력이 7년 이상이거나 7급 이상으로 산업안전보건행정분야에서 근무한 경력이 3년 이상인 자”로 개정하였다.

24) 김정한 외(2006), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독조직 개편에 따른 근로감독 행정 효율화 방안』, 2006년 노동부 학술연구용역 보고서. pp.8~11.

25) 근로감독제도의 변화에 대한 자세한 내용은 김정한 외(2006), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안』, 한국노동연구원; 노상현(2012), 「근로감독관제도의 재검토와 과제」, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회; 김기선·강선희·김근주·조임영·황수옥(2014), 『비공식고용의 해결을 위한 법률시스템 국제비교: ‘탈법고용’을 중심으로』, 한국노동연구원 참조.

〈표 2-7〉 1990년 「산업안전보건법」상 산업안전근로감독관 관련 규정

장	조문	조문 내용
제1장 총칙	제4조 (정부의 책무)	① 정부는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 성실히 이행할 책무를 진다. 4. 유해 또는 위험한 기계·기구·설비 및 물질 등에 대한 안전·보건상의 조치기준의 작성 및 지도·감독에 관한 사항 8. 안전·보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독에 관한 사항
제4장 유해· 위험 예방 조치	제26조 (작업 중지 등)	② 노동부장관은 중대재해가 발생한 경우 근로감독관과 관계전문가로 하여금 재해원인조사, 안전·보건 진단 기타 필요한 조치를 하게 할 수 있다.
	제51조 (감독상의 조치)	① 근로기준법 제102조의 규정에 의한 근로감독관은 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 시행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 당해 사업장에 출입하여 관계자에게 질문을 하고, 장부·서류 기타 물건의 검사 및 작업환경 점검을 행하며, 검사에 필요한 한도 내에서 무상으로 제품·원재료 또는 기구를 수거할 수 있다. ② 노동부장관은 제65조의 규정에 의하여 공단에 위탁된 권한을 행사하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공단소속직원으로 하여금 사업장에 출입하여 산업재해예방에 필요한 검사 및 지도등을 행하게 할 수 있다. ③ 제2항의 규정에 의하여 공단소속 직원이 검사 또는 지도업무등을 행한 때에는 그 결과를 노동부 장관에게 보고하여야 한다. ④ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 사업장을 출입할 경우 출입자는 그 신분을 나타내는 증표를 지니고 관계인에게 이를 내보여야 한다. ⑤ 노동부 장관은 제1항 및 제3항의 규정에 의한 검사 등의 결과 필요하다고 인정할 때에는 사업주에 대하여 건설물이나 또는 그 부속 건설물·기계·기구·설비·원재료의 대체·사용 중지·제거 또는 시설의 개선 기타 필요한 조치를 명할 수 있다. ⑥ 노동부 장관은 제5항의 규정에 의한 명령이 지켜지지 아니하거나, 위험상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단될 때에는 당해 기계·설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부의 중지를 명할 수 있다. ⑦ 노동부 장관은 제1항 및 제3항의 경우에 산업재해 예방을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 근로자에 대하여 안전보건관리규정의 준수 등 적절한 조치를 할 것을 명할 수 있다.

〈표 2-7〉의 계속

장	조문	조문 내용
제6장 감독과 명령	제51조 (감독상의 조치)	<p>① 근로기준법 제102조의 규정에 의한 근로감독관은 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 시행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 당해 사업장에 출입하여 관계자에게 질문을 하고, 장부·서류 기타 물건의 검사 및 작업환경 점검을 행하며, 검사에 필요한 한도 내에서 무상으로 제품·원재료 또는 기구를 수거할 수 있다.</p> <p>② 노동부 장관은 제65조의 규정에 의하여 공단에 위탁된 권한을 행사하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공단소속 직원으로 하여금 사업장에 출입하여 산업재해 예방에 필요한 검사 및 지도 등을 행하게 할 수 있다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의하여 공단소속 직원이 검사 또는 지도업무 등을 행한 때에는 그 결과를 노동부 장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 사업장을 출입할 경우 출입자는 그 신분을 나타내는 증표를 지니고 관계인에게 이를 내보여야 한다.</p> <p>⑤ 노동부 장관은 제1항 및 제3항의 규정에 의한 검사 등의 결과 필요하다고 인정할 때에는 사업주에 대하여 건설물이나 또는 그 부속건설물·기계·기구·설비·원재료의 대체·사용 중지·제거 또는 시설의 개선 기타 필요한 조치를 명할 수 있다.</p> <p>⑥ 노동부 장관은 제5항의 규정에 의한 명령이 지켜지지 아니하거나, 위험상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단될 때에는 당해 기계·설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부의 중지를 명할 수 있다.</p> <p>⑦ 노동부 장관은 제1항 및 제3항의 경우에 산업재해 예방을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 근로자에 대하여 안전보건관리규정의 준수 등 적절한 조치를 할 것을 명할 수 있다.</p>
	제52조 (감독기관 에 대한 신고)	<p>① 사업장에서 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 사실이 있는 때에는 근로자는 그 사실을 노동부 장관 또는 근로감독관에게 신고할 수 있다.</p> <p>② 사업주는 제1항의 신고를 이유로 당해 근로자에 대하여 해고 기타 불리한 처우를 하지 못한다.</p>
제9장 벌칙	제69조 (벌칙)	<p>다음 각 호의 1에 해당하는 자는 500만 원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>7. 제51조 제1항의 규정에 의한 근로감독관의 검사·점검 또는 수거를 거부·방해 또는 기피한 자</p>

자료: 필자 정리.

근로감독의 분야가 점차 다양화되고 전문화되면서, 1998년 종전에는 실제로 근로감독관의 업무를 수행하지 아니하는 자도 근로감독관이 될 수 있도록 하였으나, 앞으로는 실제로 근로감독관의 업무를 수행하는 자에 대하여만 근로감독관이 될 수 있도록 하고자²⁶⁾ 계급에 따른 직렬구분을 폐지하고, 구 「노동부와 그 소속기관직제」(현 「고용노동부와 그 소속기관 직제」)에 따른 산업안전에 관한 업무 수행자 및 각 분야별(노사조정, 노동조합, 노사협력, 근로기준, 산업안전, 근로여성 등) 업무를 분장하는 과 또는 과 소속 공무원이 당연직 근로감독관이 되도록 개정하였다. 현재에도 「고용노동부와 그 소속기관 직제」 및 각 분야별 업무를 수행하는 공무원을 대상으로 근로감독관에 임명한다.

제3절 근로감독제도의 체계와 유형

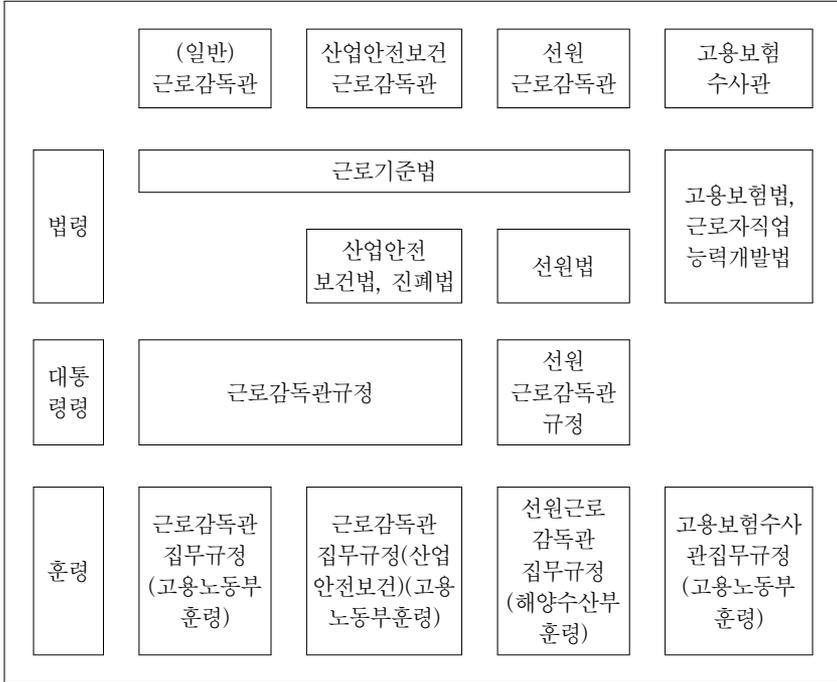
1. 근로감독제도의 체계

근로감독제도는 헌법, 근로기준법, 최저임금법 등 노동관계법제가 명시하고 있는 근로자의 권리와 근로조건이 실제 사업장에서 제대로 보장·이행되고 있는지의 여부를 관리·감독하는 고용노동부의 행정이다.²⁷⁾ 근로감독행정의 기본 법원은 헌법 제32조 제3항의 근로조건 법정주의일 것이지만, 실질적으로 근로감독행정의 기초를 이루는 기본법은 근로기준법 제11장(근로감독관 등)이다. 근로기준법은 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속기관에 근로감독관을 둔다고 규정하면서(동법 제101조), 근로감독관의 권한, 의무, 감독기관에 대한 신고, 사법경찰권행사자의 제한, 권한의 위임 등에 대하여 규정하고 있다.

26) 「근로감독관규정」 [시행 1998. 12. 31.] [대통령령 제16062호, 1998. 12. 31., 전부개정] 제·개정 이유

27) 김진 외(2017), 『근로감독관 직무규정 분석』, 2017년 국회사무처 정책연구 과제보고서, p.3.

[그림 2-2] 근로감독분야별 규율제도



자료: 필자 정리.

다만 근로기준법 제11장은 근로감독행정의 담당자인 근로감독관에 관한 규정으로서, 근로감독관의 권한과 활동에 따라 이루어지는 근로조건 등에 대한 관리·감독이 근로감독제도라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 의미에서 근로감독행정의 실체는 근로감독관규정에 따라 임명되어 직무 배치를 받은 근로감독관의 집무에 대한 근로감독관 집무규정이 담당하고 있다고도 말할 수 있다.

근로감독의 유형은 근로감독분야에 따라 크게 (일반)근로감독, 산업안전보건근로감독, 선원근로감독, 고용보험수사관으로 나눌 수 있다. 각 근로감독제도는 근로기준법, 산업안전보건법, 『진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률』(이하, 진폐법), 선원법, 『사범경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』(이하, 사범경찰직무법) 규정에 근거하고 있다. 구체적인 근로감독관의 자격, 집무(직무)규정 등에 대하여는 대통령령과 고용노동부훈령, 해양수산부훈령 등의 형식으로 정하고 있다.

근로감독관의 구체적인 업무에 대하여 규정하고 있는 「근로감독관 직무규정」에 따르면, 고용보험수사관을 제외한 모든 근로감독관제도는 근로기준법에 근거하고 있는 것을 명시하고 있다. 그 밖에 각 근로감독 분야별 규율제도를 살펴보면, 먼저 (일반)근로감독관의 자격, 임면, 직무 배치에 관한 사항에 대하여는 대통령령에 따라 「근로감독관규정」으로 정하고 있다. 해당 규정에서는 일반직 공무원에 대한 근로감독관의 임명 방식을 직급, 직무, 자격에 따라 당연직 근로감독관과 임명직 근로감독관으로 분류하고 있다. 그 밖에 근로감독관의 직무 집행에 필요한 사항에 대하여는 고용노동부훈령의 형식으로 직무규정에서 규정하고 있다.

산업안전보건근로감독의 경우 산업안전보건법 및 진폐법에 근거하고 있으며, 산업안전보건근로감독의 직무 집행에 필요한 사항에 대하여는 「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」으로 규정하고 있다. 다만 산업안전보건에 관한 직무규정은 (일반)근로감독관 직무규정과 다른 근로감독이 적용되는 법률과 사업장 감독의 종류가 다르고, 재해 조사 및 조치에 관한 내용이 포함되어 있다는 점이 다르다.

선원근로감독의 경우 선원법 및 근로기준법에 근거하는 「선원근로감독관규정」으로 규정하고 있고, 선원근로감독의 종류와 구체적인 직무내용에 대하여는 「선원근로감독관 직무취급요령」에서 규정하고 있다.

고용보험수사관은 사법경찰직무법에 근거하여 고용보험법 또는 직업능력개발법에 따른 지원금 등의 부정수급에 대하여 「고용보험수사관 직무규정」에 따라 직무를 수행한다. 고용보험수사관은 사법경찰관리로서 직무를 수행한다는 점에서 기존의 근로감독제도와 같은 성격으로 이해할 수 있다.

2. 근로감독의 권한과 의무

가. 근로감독의 권한

우리 법제상 근로감독행정을 직접 규율하는 법령은 없다. 다만 근로감독기관으로서 근로감독관의 권한과 의무에 대해서는 근로기준법, 근로

감독관의 직무에 관해서는 근로감독관 직무규정이 규정하고 있고, 앞서 말한 바와 같이 근로감독관 직무규정이 근로감독행정의 실체를 맡고 있다.

근로기준법상 근로감독관은 “근로조건을 확보”하기 위한 목적으로 배치되고(제101조), 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문하는 등의 권한을 갖는다(제102조 제1항). 특히 근로감독관은 근로기준법에 따라 노동관계법령 위반의 죄에 관하여 사법경찰직무법에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행하도록 되어 있다(제102조 제5항).

근로감독관 직무규정은 “근로기준법 제11장에 따른 근로감독관의 직무 집행에 필요한 사항을 규정”하는 것을 목적으로 하는데, 다만 산업안전보건법 및 진폐법을 집행하는 근로감독관의 직무에 관한 사항은 별도로 정해진다. 직무규정상 근로감독관의 직무는 다음과 같다.

근로기준법상 “근로조건을 확보”하기 위해 근로감독관을 두도록 하고 있는데, 근로감독관 직무규정상 근로감독관의 역할은 사업장 근로감독 이외 신고사건의 접수 및 처리에서부터 노동동향의 파악에 이르기까지 무척 다양한 임무를 부여받고 있다. 그리고 이러한 임무에 따라 근로감독관은 2016년 기준 10만 건 이상의 임금 체불 사건, 1천 건 이상의 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 남녀고용평등법)상 성차별 금지와 관련된 각종 예방·지도·점검 및 1천 건 이상의 범위반사항에 대한 시정조치, 284개의 취약사업장에 대한 노사분규 예방 활동, 36만 건 이상의 신고사건 처리, 21개 브랜드 직영점 360개 사업장에 대한 기획감독 등을 수행하였다.²⁸⁾

한편 2008년 3월 3일부터 근로감독청원제가 실시되고 있다. 근로감독청원제는 “일하는 곳에서 임금·근로시간 등 근로조건에 관한 사항이 열악(본인은 물론 동료 근로자가 법상의 근로기준을 확보하지 못함)하여 노동부에 전반적인 근로조건 준수 여부에 대한 근로감독을 신청하는 제도”이다. 근로감독청원제는 2008년 사업장 근로감독 종합시행계획에서 도입

28) 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.24, p.116, p.283

〈표 2-8〉 근로감독관 직무규정상 근로감독관의 직무(집무규정 제2조 제1항)

1. 노동관계법령과 그 하위규정의 집행을 위한 다음 각 목의 업무
 - 가. 제11조에 따른 사업장 근로감독
 - 나. 제33조에 따른 신고사건의 접수 및 처리
 - 다. 각종 인·허가 및 승인
 - 라. 취업규칙 등 각종 신고의 접수·심사 및 처리
 - 마. 과태료 부과
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 수습지도에 관한 업무
6. 「근로복지기본법」에 따른 우리사주조합의 설립·운영 및 사내근로복지기금의 설립·운영 등과 관련한 업무
7. 삭제 <2011. 12. 23>
8. 「건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률」에 따른 건설근로자퇴직공제사업의 운영 등과 관련한 업무
9. 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘파견법’이라 한다)에 따른 파견사업의 적정한 운영과 파견근로자의 근로조건 보호·차별 시정 등과 관련한 업무
10. 「근로자퇴직급여보장법」에 따른 퇴직급여제도의 설정 및 운영에 관한 업무
11. 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 “기간제법”이라 한다)에 따른 기간제 및 단시간근로자의 근로조건 보호·차별 시정 등과 관련한 업무
12. 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제1장의2(고용상 연령차별 금지)의 적용과 위반사항조치에 관한 업무
- 12의2. 「임금채권보장법」에 따른 근로자의 임금채권 보장에 관한 업무
13. 그 밖에 노동관계법령의 운영과 관련하여 고용노동부 장관(이하 “장관”이라 한다)이 지시하는 업무

계획을 명시하는 한편 근로감독청원제 시행지침(근로기준법-942, 2008. 2. 26)을 마련하여 실시하고 있고, 법적 근거는 「청원법」 제10조²⁹⁾에 두고 있다. 청원의 대상이 되는 것은 근로감독관 직무규정상 ‘사업장 근로감독업무’이다. 청원권자는 근로자 개인 또는 노동조합(연합단체, 총연합단체 포함)이며, 실명으로 요청함이 원칙이지만 익명으로도 가능하다. 근

29) 청원법 제10조(위임규정) 청원을 관장하는 기관은 청원의 처리 등 필요한 사항에 관하여 이 법에 위반되지 아니하는 범위 내에서 규칙을 제정할 수 있다.

로감독청원이 있으면 처리과에서 심사 후 처리방향(① 감독계획 반영, ② 신고사건으로 처리, ③ 별도조치 없이 종결)을 결정하고 90일 이내에 결과를 통지하게 되는데, 이때 근로감독 대상 풀에 포함시킬 경우 근로감독의 종류(정기·수시·특별감독), 시기(당해 연도, 다음 연도), 범위(대상, 점검사항) 등을 결정하게 된다.³⁰⁾ 따라서 근로감독관이 수행하는 근로감독업무에는 근로감독청원제도에 의한 청원사항의 처리가 포함된다고 볼 수 있다. 다만 청원사항이 근로감독관 직무규정상 근로감독관의 직무에 포함되는 것이므로, 근로감독관의 직무 종류가 추가된다고 하기보다는 사업장감독 건수의 증가효과를 가져오는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 근로감독관은 이 법이나 그 밖의 노동관계법령 위반의 죄에 관하여 사법경찰직무법에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행한다(근로기준법 제102호 제5항). 여기서 “그 밖의 노동관계법령”이란 사법경찰직무법 제6의2 제1항에서 규정하고 있는 16개의 노동관계법령을 말한다. 16개의 노동관계법령에는 (일반)근로감독관에 감독하는 14개의 노동관계법령과 산업안전근로감독관이 감독하는 산업안전보건법과 진폐법을 포함한다. 그 밖에 선원근로감독관은 선원법 및 근로기준법에 규정한 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다(사법경찰직무법 제6조의2).

나. 근로감독의 의무

근로감독관에게는 직무상 알게 된 비밀을 엄수하여야 하는 비밀유지의 의무가 있으며, 근로감독관을 그만 둔 경우에도 이를 지켜야 한다(근로기준법 제103조). 이를 위반할 시에는 근로기준법 제114조에 따라 500만 원 이하의 벌금에 처하게 된다. 또한 근로감독관이 이 법을 위반한 사실을 고의로 묵과하면 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처하게 된다(동법 제108조).

30) 고용노동연수원(2014), 『제2차 근로감독업무기본과정』, 한국기술교육대학교 고용노동연수원, p.62.

3. 근로감독제도의 유형

가. 근로감독제도의 유형과 범위

근로감독은 근로감독행정상의 구별에 따라서, 정기감독, 수시감독, 특별감독으로 구별되며, 법령과 행정상의 기준에 의해서는 통상 근로감독과 산업안전근로감독으로 구분된다.

근로감독행정이라는 측면에서 보면, 행정상의 분류를 검토하여 효과적인 이행방식으로 도모하는 개선방안이 필요하고, 정책적 관점에서 본다면 근로기준과 산업안전으로 이분화되어 있는 근로감독에 관하여 각각의 정책적 개선방안들을 도출하고, 전체적인 근로감독체계에 관한 유효한 시사점을 도출하는 것이 필요하다. 어떤 접근법이든지 근로감독 정책을 다룬다는 점에서는 동일하지만, 정책 연구자의 관점에서 이하에서는 후자의 방식으로 서술하도록 한다.

나. (일반)근로감독관

(일반)근로감독관은 근로기준법 제11장에 근거하여 근로감독관의 직무를 집행하고 있다. 근로감독관이 수행하는 ‘사업장 근로감독’이란 감독관이 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 사업장, 기숙사 그 밖의 부속건물에 임검하여 노동관계법령 위반 여부를 점검하고 법 위반사항을 시정하도록 하거나 행정처분 또는 사법처리하는 일련의 과정을 말한다(근로감독관 직무규정 제11조).

(일반)근로감독관의 직무는 크게 사업장감독, 사업장 노무관리지도, 노사분규 예방 및 노동동향 파악, 체불임금 청산지도, 신고사건의 처리 등으로 나누고 있다. 각각의 직무에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 사업장감독

사업장감독은 「근로감독관 직무규정」 제1조 단서에서 규정하는 바와 같이 산업안전보건법 및 진폐법을 제외한 나머지 노동관계법령과 그 하위

〈표 2-9〉 (일반)근로감독관 직무 관련 법령

	관련 법령
개별 근로관계법	<ul style="list-style-type: none"> - 근로기준법 - 최저임금법 - 남녀 고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 - 임금채권보장법 - 근로복지기본법 - 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률 - 파견근로자 보호 등에 관한 법률 - 근로자퇴직급여보장법 - 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률 - 고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률
집단노사관계법	<ul style="list-style-type: none"> - 노동조합 및 노동관계 조정법 - 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 - 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 - 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률

자료: 『근로감독집무규정』 ‘별표 3. 개별 근로관계법 위반사항 조치기준’과 ‘별표 4. 집단노사관계법 위반사항 조치기준’ 재구성.

규정에 대하여 사업장감독을 집행한다.

가) 사업장감독의 종류

(일반)근로감독관의 사업장감독 종류는 정기감독, 수시감독, 특별감독으로 나누어 시행 중으로, 각 사업장감독의 실시요건, 감독범위, 시행시기, 사후조치 등은 다음과 같다.

근로감독관의 근로감독은 정기감독, 수시감독 및 특별감독으로 구분된다(집무규정 제12조 각 호). 정기감독은 고용노동부 장관의 사업장 근로감독 종합시행계획에 따라 실시하는 근로감독이고, 수시감독은 사업장 근로감독 종합(세부)시행계획이 확정된 이후 법령의 제·개정, 사회적 요구 등으로 정기감독계획에 반영하지 못한 사항에 대하여 별도의 계획을 수립하여 실시하는 근로감독이다. 특별감독은 노동관계법령·단체협약·취업규칙 및 근로계약 등을 위반하는 중대한 행위로 인하여 노사분규가 발생하였거나 발생 우려가 큰 사업장, 임금 등 금품을 지급기일 내에 지급하지 아니하여 다수인 관련 민원이 발생하거나 상습체불 등으로 사회적 물

〈표 2-10〉 (일반)근로감독관 사업장감독의 종류 및 시행요건

	정기감독	수시감독	특별감독
근거	『근로감독관 직무규정』 제12조 제1호	『근로감독관 직무규정』 제12조 제2호	『근로감독관 직무규정』 제12조 제3호
실시요건	○ “사업장감독 종합시행 계획”에 따라 - 근로조건이 취약하여 감독이 필요하다고 판단되는 사업장 등에 대하여 일정한 기준에 따라 선정	○ 정기감독계획 확정 이후의 법령 제·개정, 사회적 요구 등에 따라 별도 계획을 수립하여 실시하는 감독	○ 노동관계법령·단체협약·취업규칙 및 근로계약 등에 규정된 근로조건을 미이행 - 노사분규가 발생하였거나 발생 우려가 큰 사업장 ○ 임금 등 법정금품을 지급 기일 내에 미지급 - 다수인 관련 민원이 발생하는 등 사회적 물의를 일으킨 사업장 ○ 불법파견 또는 차별적 처우 - 사회적 물의를 일으킨 사업장
감독범위	○ 노동관계법령 관련 사항 전반에 걸쳐 종합적으로 실시 ○ 사업장감독 중 정기·특별 감독은 실시일 전 3년간, 수시감독은 실시일 전 1년간 해당 사업장에서 이루어진 노동관계법령 관련 사항 - 다만, 법 위반이 반복되거나 그 이전부터 법 위반 행위가 있었다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우, 점검 종료일 현재 공소시효까지 - 계속되는 차별적 처우에 대해서는 감독 실시일 현재 그 차별적 처우가 종료된 날부터 6개월이 지나지 않은 경우 점검 종료일 현재 관계 근로자 권리의 소멸시효가 완료되지 아니한 법 위반사항이 대상		
시행시기	매년 시행	수시로 시행	특정 사유가 발생한 경우 시행
사후조치	○ 시정지시 이행 시 행정종결, 불이행 시 사법처리 또는 행정처분 - 특별감독, 최근 3년간 동일사항 위반, 자율점검결과 허위보고, 고의 또는 중과실로 사회적 물의를 야기한 경우는 시정기회 부여 없이 사법처리 또는 행정처분		

자료: 『근로감독관 직무규정』 및 한국기술교육대학 고용노동연수원(2015), 『제1차 신규근로감독관과정』 재구성.

의를 일으킨 사업장, 불법파견 또는 기간제·단시간·파견근로자에 대한 차별적 처우 등으로 사회적 물의를 일으킨 사업장에 대하여 노동관계법령 위반사실을 수사하기 위해 실시하는 근로감독이다.

사업장감독은 노동관계법령 관련 사항 전반에 걸쳐 종합적으로 실시함을 원칙으로 하는데, 다만 ‘사업장 근로감독 종합시행계획’에서 그 범위를 따로 정하거나 사업장감독의 목적에 따라 달리 정할 수 있다. 특히 특별감독의 경우 실시일 전 3년간, 수시감독은 실시일 전 1년간 해당 사업장에서 이루어진 노동관계법령 관련 사항을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하지만, 법 위반행위가 그 이전부터 반복되거나 그 이전에 법 위반행위가 있었다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 점검 종료일 현재 공소시효가 완료되지 아니한 법 위반사항까지 감독대상을 확대할 수 있다(집무규정 제14조). 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」(이하, 기간제법) 제8조와 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하, 파견법) 제21조 제1항 위반에 대한 사업장 감독은 실시일 전 6개월 동안 해당 사업장에서 이루어진 관계 법령 관련 사항을 대상으로 하는 것이 원칙이지만,

〈표 2-11〉 정기감독 처분현황

(단위: 건)

	감독 사업체 (개소)	처분내용(개소)		법 위반 내용별 건수					
		사법 처리	행정 시정	계	금품 청산	해고 제한	근로시간 및 휴가	근로조건 미명시	기타
2004	6,086	50	3,196	5,693	709	1	1,019	-	3,088
2005	15,128	104	7,364	13,850	1,128	3	1,369	-	10,014
2006	17,732	67	10,803	26,955	2,645	1	2,460	-	18,774
2007	20,224	41	14,553	39,615	5,654	4	2,999	-	25,898
2008	24,915	62	20,828	86,945	7,543	52	4,156	-	67,671
2009	25,505	66	22,694	94,676	3,089	100	1,624	-	87,595
2010	13,587	79	12,229	62,469	5,563	69	3,060	-	46,120
2011	17,157	117	15,491	77,685	8,091	10	5,077	8,605	55,920
2012	7,093	38	6,013	29,870	3,585	3	2,287	3,320	20,675
2013	5,844	68	5,148	23,504	2,842	-	2,287	2,961	15,414
2014	1,897	39	1,668	6,444	1,260	-	811	952	3,421
2015	6,128	72	4,142	14,154	3,681	-	1,592	2,203	6,678
2016	6,297	145	4,205	17,646	3,269	-	1,401	2,399	10,577

자료: 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.602.

계속되는 차별적 처우에 대해서는 감독 실시일 현재 그 차별적 처우가 종료된 날부터 6개월이 지나지 않은 경우 점검 종료일 현재 관계근로자 권리의 소멸시효가 완료되지 아니한 법 위반사항을 대상으로 한다(집무규정 제14조의2).

나) 사업장감독의 방법

지방관서장은 정기감독을 실시하려는 경우 특별한 사유가 없는 한 감독일 10일 전에 해당 사업장에 그 사실을 문서로 통보해야 하고, 사업장의 요청이 있는 경우 10일의 범위에서 감독일자를 조정할 수 있다(집무규정 제17조). 감독관은 사업장감독을 실시하기 전에 필요한 경우 근로기준법 제13조에 따라 해당 사용자 또는 근로자에 대하여 임금대장 등 감독에 필요한 자료 등의 제출을 요구할 수 있다(집무규정 제18조 제2항).

정기 또는 수시 감독 결과 감독관이 위법사항을 확인한 경우 감독관은 감독점검표에 그 내용을 기재한 후 사용자와 노사협의회 근로자위원의 기명날인 또는 서명을 받고 관련 서류의 사본을 확보하는 등 증거 보전에 만전을 기하여야 한다. 사용자 또는 노사협의회 근로자위원이 감독점검

〈표 2-12〉 수시감독 처분현황

(단위: 건)

	감독 사업체 (개소)	처분내용(개소)		법 위반 내용별 건수					
		사법 처리	행정 시정	계	금품 청산	해고 제한	근로시간 및 휴가	근로조건 미명시	기타
2008	195	2	131	493	65	-	33	-	360
2009	380	3	265	711	38	-	30	-	590
2010	6,280	36	4,674	17,511	1,602	9	964	-	13,726
2011	6,511	37	4,570	21,349	2,445	1	1,996	2,689	14,218
2012	14,424	188	11,031	36,927	4,959	-	3,915	5,623	22,430
2013	7,386	98	6,462	20,357	2,044	1	1,694	2,751	13,867
2014	14,985	165	8,658	22,325	3,219	-	2,138	3,054	13,464
2015	13,651	145	5,294	12,756	2,967	-	1,074	3,445	5,270
2016	15,770	485	9,762	31,621	6,940	-	2,569	6,741	15,371

자료: 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.603.

〈표 2-13〉 특별감독 처분현황

(단위: 건)

	감독 사업체 (개소)	처분내용(개소)		법 위반 내용별 건수					
		사법 처리	행정 시정	계	금품 청산	해고 제한	근로시간 및 휴가	근로조건 미명시	기타
2004	20	2	18	181	39	-	19	-	102
2005	90	12	60	297	46	-	27	-	188
2006	96	16	66	453	97	2	39	-	258
2007	54	8	45	288	68	-	32	-	161
2008	14	9	3	60	13	-	15	-	30
2009	7	5	1	73	12	-	9	-	43
2010	15	12	3	77	24	-	9	-	40
2011	20	13	4	85	20	1	8	6	50
2012	202	37	5	167	46	-	35	16	70
2013	50	10	21	100	14	-	4	9	73
2014	7	6	1	51	9	-	6	3	33
2015	12	8	0	60	9	-	10	4	37
2016	27	16	4	128	38	-	10	3	77

주: 2007년 근로감독관 직무규정 개정을 통해 사업장 근로감독의 종류를 '정기감독, 특별감독, 수시감독'으로 재정립(이전까지는 예방점검, 정기감독, 특별감독, 특별조사로 구분)

자료: 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.602.

표에 기명날인 또는 서명을 거부할 때에는 거부 이유를 명시하고 기명날인 또는 서명을 받지 아니할 수 있다(집무규정 제19조).

사업장감독 결과 확인된 위법사항에 대해서는 근로감독관은 집무규정상 위법사항 조치기준에 따라 처리를 하고³¹⁾, 다만 특별감독 결과 위법사

31) 조치기준은 집무규정 별표 3(개별근로관계법 위반사항) 및 별표 4(집단노사관계법 위반사항)가 정하고 있다. 예를 들어 근로기준법 제43조 관련 임금체불사항에 대해서는 시정기간을 14일 이내로 하고 미시정 시 범죄 인지(단, 반의사불법)를 하도록 하고 있고, 남녀고용평등법 제7조 모집채용 시의 차별에 대해서는 모집기간이 경과한 경우 1차 서면경고조치하고 그 이후 3년 이내에 재차 위반 시 즉시 범죄 인지 보고 후 수사에 착수하도록 하는 한편, 모집기간이 경과하지 않은 경우에는 즉시 서면으로 시정을 지시하되(단, 3년 이내 행정지도 또는 범죄 인지한 사실이 있는 경우에는 즉시 범죄 인지 보고 후 수사에 착수), 시정하지 않을 경우

항을 확인한 경우, 감독실시일 기준 최근 3년간 위 위반사항 조치기준의 동일한 사항을 다시 위반한 경우, 근로조건 자율개선 지원을 받은 사용자가 점검결과를 허위로 보고한 경우, 고의 또는 중과실로 주요 근로조건을 위반하여 사회적 물의를 일으켜 즉시 범죄 인지 또는 과태료 부과가 필요하다고 판단되는 경우에는 즉시 범죄 인지 또는 과태료 부과 등의 조치를 한다(집무규정 제21조). 사용자가 시정기한 연장을 요청한 경우에는 1차 시정기간의 범위에서 시정기간을 연장할 수 있다. 감독관이 사용자로부터 시정결과 보고서를 받은 경우에는 서류로 시정 여부를 확인한 후 서류만으로 확인이 불가능한 사항에 대해서는 현장에 나가 직접 확인을 해야 한다(집무규정 제22조).

2) 사업장 노무관리지도

사업장 노무관리지도란 근로자와 사용자가 노사문제를 스스로 해결할 수 있는 기반을 강화하기 위하여 사용자의 노무관리능력을 향상시키고 근로자와 사용자에게 노동관계법령의 내용을 주지시켜 근로조건과 근로복지제도 등을 자율적으로 개선하도록 지도 및 교육하는 것을 말한다. 사업장 노무관리지도를 위하여 지방관서장은 노사관계가 불안정하거나 노무관리가 취약하여 지도가 필요하다고 판단되는 사업장에 대하여는 지도하고 있으며, 필요한 경우 사업장감독을 실시하고 있다(동 규정 제24조).

또한 사업장 노무관리지도의 일환으로 근로감독관이 노동법 위반 여부를 근로감독을 통해 시정·처벌하기 전에 사업장에서 해당 사업장의 법 위반 여부를 스스로 점검하고 근로조건을 개선할 수 있도록 지원하는 “근로조건 자율개선 지원제도”가 있다. 해당 제도의 지원을 받을 수 있는 대상자에는 근로감독이 필요한 사업장, 사업주가 신청한 사업장, 상시근로자 30인 미만 사업장, 신설 사업장 등이 있다. 고용노동부에서는 신청한 사업장을 대상으로 기초노동질서지원 위탁운영기관을 통하여 자율점검을 시행하고, 대상 사업장의 법 위반사항 시정과 근로조건 개선을 위한 노무관리 지도를 병행하고 있다.³²⁾

범죄 인지 보고 후 수사에 착수하도록 하고 있는 것 등이다.

32) 정부24(www.gov.kr) ‘근로조건 자율개선 지원사업’ 참조.

3) 체불임금 청산 지도

『근로감독관 직무규정』에 따르면 근로감독관은 임금 체불이 발생한 경우에는 신속히 청산될 수 있도록 체불임금 발생 보고, 금품 청산 지도를 수행해야 하며(동 규정 제27조),³³⁾ 취약근로자에 대한 임금 체불 청산을 위하여 지방관서에 권리구제지원팀을 설치하여 운영하도록 하고 있다.

체불임금은 사업주를 상대로 한 청산 지도, 민사절차 지원, 체당금 지급 등을 통하여 해결하고 있으나, 근로자들의 입장에서는 민사절차가 복잡하고 어렵기 때문에 지방고용노동관서를 통하여 신고사건(진정, 고소·고발 등)을 제기한 후 근로감독관을 통해 신속하고 간편하게 해결하는 것을 선호한다. 이에 따라 지방고용노동관서에서는 사업주를 상대로 금품 청산을 우선 지도하고 금품 청산이 어려운 경우 형사처벌 절차를 진행한다. 또한 기존에는 체불금품확인원 발급을 통하여 법률구조공단에 무료법률구조지원을 받도록 하였는데, 2016년 『임금채권보장법』에 체불임금 등 사업주확인서 발급 근거가 마련됨에 따라 체불금품확인원 발급 규정을 삭제하였다.³⁴⁾

그 밖에 체불임금 청산 지도의 일환으로 권리구제지원팀이 운영되고 있다. 최근 퇴직급여제도 등 노동관계법 적용이 5인 미만 사업장까지 확대되고 근로자성 문제, 불법파견, 비정규직 차별 시정과 같은 노동분쟁사건이 복잡하고 다양한 양상을 나타내면서 사건 처리과정에서 필요한 법률적 소양, 전문적인 노동 관련 경험 및 지식을 갖춘 전문가의 필요성이 증대되었다. 이에 따라 변호사 및 공인노무사와 더불어 민간경력자(민간조정관) 등으로 구성된 ‘권리구제지원팀’을 운영 중이며, 2016년 12월 기

33) 이러한 체불임금 청산 지도는 설이나 추석 등 명절에 『체불임금 청산 집중지도기간』을 운영하여 체불 근로자 보호에 행정력을 집중하고 있다.

34) 고용노동부(2014), 『고용노동백서』, p.228; 그 밖에 체불임금 발생의 예방 및 강력한 행정제재를 위하여 2015년부터는 근로기준법 및 같은 법 시행령 개정을 통하여 고용노동부 홈페이지에 체불사업주에 대한 명단 공개 및 신용제재를 시행하였다. 또한 2015년 『임금채권보장법』 개정을 통하여 도산하지 아니한 사업장에서 임금을 지급받지 못하고 퇴직한 근로자의 생활안정을 지원하기 위하여 고용노동부 장관이 사업주를 대신하여 임금을 지급하는 체당금(替當金)을 지급할 수 있도록 하고, 퇴직근로자뿐만 아니라 재직 중인 근로자에게 임금 등을 지급하고자 하는 경우에도 사업주에게 용자를 할 수 있도록 용자의 지급대상을 확대하였다.

준 변호사 23명, 공인노무사 28명, 민간조정관 117명 등 총 168명이 근무하면서 권리분쟁 조정대상의 약 54%(101,989건 중 55,024건)를 조정·해결하였다.³⁵⁾

4) 노동동향 파악 및 노사분규 예방

근로감독관은 노동시장 및 노사관계의 동향 파악, 노조가 있는 사업장에 대한 임금·단체 교섭 지도, 노사분규 취약사업장에 대한 예방 및 수습지도, 공무원·교원 노사관계의 지원 및 현황 파악 등의 업무를 수행한다.

노동동향의 신속한 파악을 통하여 사회적 물의를 축소시키고 노사분규 취약요인이 있다고 판단되는 사업장에 대하여는 취약요인을 해소할 수 있도록 지도함으로써 노사대화를 주선하여 원만한 합의를 유도하는 적극적인 개입을 규정하고 있다. 이러한 근로감독관의 업무 수행의 범위는 민간부문 및 공공부문, 기업별 및 초기업별 노동조합, 사업장 규모를 불문하고 있으며, 근로감독관에 대하여는 동향파악 및 노사분규 예방의 의무를 지우고 있어 근로감독관이 대변하는 정부의 입장이 대변된다거나 노사자율을 위축시킬 수 있다는 평가가 가능하다.³⁶⁾

5) 신고사건의 처리

근로감독관의 직무 중 ‘신고사건의 접수 및 처리’에서 ‘신고사건’이란 사업 또는 사업장에서 노동관계법령의 위반행위로 권익을 침해당한 자 또는 제3자(이하 “신고인”이라 한다)가 그 위반사항(이하 “신고내용”이라 한다)에 대하여 문서·구술·전화·우편·기타의 방법으로 행정관청에 권리 구제 및 시정을 요구하는 진정, 청원, 탄원 등과 형사 처벌을 요구하는 고소·고발 등을 한 사건을 말한다(『근로감독관 직무규정』 제33조).

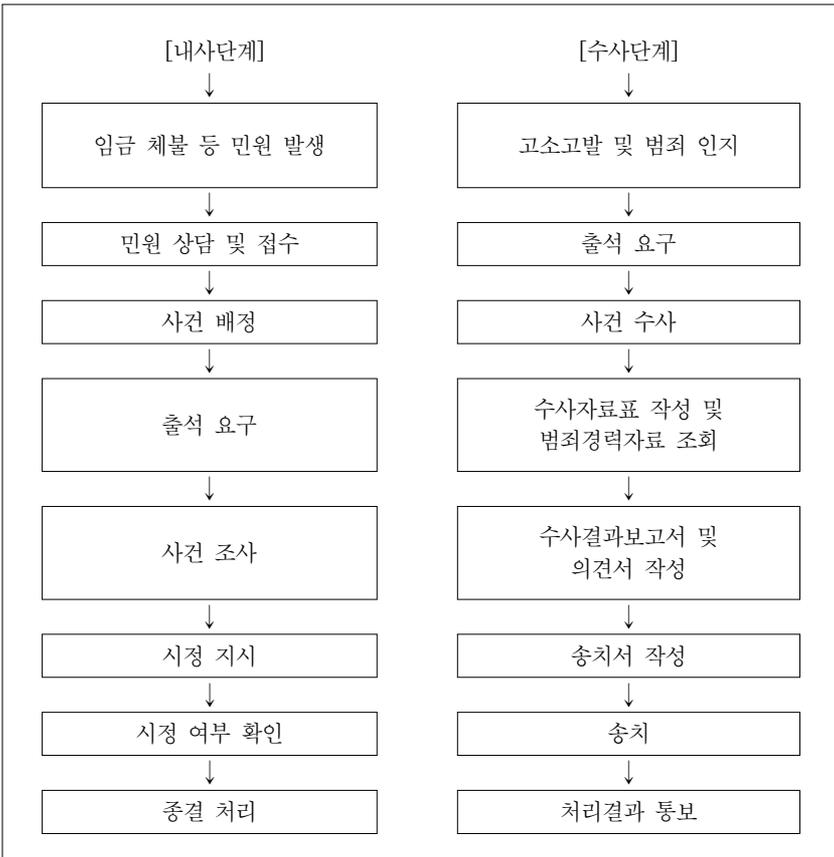
35) 권리구제지원팀의 운영방식은 근로자가 노동분쟁 발생 시 권리구제지원팀에 지원을 요청하면 권리구제지원팀에서 상담 및 조언, 조정 및 해결 등을 방식으로 해결하는 것이다. 권리구제지원팀에서 사건이 종결되지 않는 경우에는 관할기관(체불 사법처리/체당금 지급은 지방고용노동관서, 체불 민사소송 지원은 대한법률구조공단, 부당해고/비정규직 차별은 노동위원회, 산업재해는 근로복지공단)으로 이관한다[고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, pp.273~274. 참조].

36) 김기우·노상현·조임영·오상호(2017), 『근로감독제도 개선방안-우리나라와 외국의 단체협약시정제도 운영사례를 중심으로-』, 한국노총 중앙연구원, pp.33~34.

신고사건이 접수되면 ‘내사단계’에 따라 신고사건을 처리하게 되는데, 고소·고발 사건의 경우 ‘수사단계’ 절차를 거치게 된다. 먼저 내사단계에 거치는 고소·고발 및 범죄 인지 사건을 제외한 신고사건에서 해당 사건의 조사결과, 법을 위반한 사실이 확인되었을 경우에는 위반사항 조치기준에 따라 처리한다. 신고인의 신고내용 중 법 위반사실이 시정되었음이 확인되면 그 사실을 신고인에게 회시하고 내사 종결처리를 한다.

‘수사단계’를 거치는 경우는 고소·고발·범죄 인지 사건으로서, 접수 또는 범죄 인지일로부터 2월 이내에 수사를 완료하여 검찰에 송치하여야 하

[그림 2-3] 신고사건 처리단계



자료: 한국기술교육대학교 고용노동연수원(2014), 『제2차 근로감독업무기본과정』, pp. 204~205.

며 그 외의 사건은 접수한 날로부터 25일 이내에 처리하여야 한다(동 규정 제42조). 그 밖에 고소·고발은 아니더라도 신고인이 피신고인의 처벌등 법에 따른 처리를 요구하는 경우로서 법 위반 사실이 발견된 때에는 범죄인지보고 후 ‘수사단계’에 착수하거나 과태료를 부과하는 등의 조치를 한다(동 규정 제40조). 내사단계와 수사단계의 주요 절차는 아래와 같다.

다. 산업안전보건근로감독관

산업안전보건근로감독관은 근로기준법 제11장에 근거하여 산업안전보건법 및 진폐법에 관한 근로감독을 집행한다. 다만, 산업안전보건근로감독의 적용범위는 (일반)근로감독에 적용되는 근로기준법상의 적용범위와 다르다. 즉, 산업안전보건법시행령에서 법의 일부를 적용하지 아니하는 사업 및 규정을 명시하여 업종별, 기업규모별, 수행업무별, 사업의 성격별³⁷⁾ 등에 따라 산업안전보건법의 적용범위를 규정한다(같은 법 제3조, 시행령 제2조의2).

진폐법의 적용범위는 한국표준산업분류에 따른 광업 중 석탄광업(연탄과 그 밖의 응집연료 생산업은 제외한다), 철광업, 텅스텐광업, 금·은광업, 연·아연광업, 규석채굴광업, 흑연광업, 활석광업에 한한다. 이에 적용되지는 않지만 광업에 종사하던 중 진폐로 인하여 「산업재해보상보험법」에 따른 유족급여를 지급받은 자 또는 같은 법에 따른 장해급여를 지급받고 퇴직한 자가 있는 광업을 포함한다(시행령 제2조).

산업안전보건근로감독관의 직무는 일반행정사무에서는 (일반)근로감독관의 직무와 비슷하다. 그러나 산업안전보건영역이라는 특수성으로 사업장감독과 재해 조사 및 조치 등에 대한 직무를 수행한다. 이하에서는 산업안전보건영역의 사업장 감독과 재해 조사 등에 관한 직무내용에 대하여 살펴보도록 한다.

37) ‘사업의 성격별’이란 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 국제 및 외국기관 등을 의미한다(「산업안전보건법 시행령」 [별표 1] 법의 일부를 적용하지 아니하는 사업 및 규정 참조).

1) 사업장감독

사업장감독은 감독점검표에 따라 법령 관련 사항 전 분야를 대상(종합감독)으로 실시함을 원칙으로 한다. 다만, 지방관서장은 감독의 목적 및 사업장 규모 등을 고려하여 사업장의 일부공정 또는 안전보건의 일부분에 한정하여 감독(부분감독)을 실시할 수 있다[「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제12조 제1항]. 사업장감독의 종류는 정기감독, 예방감독, 기획감독, 특별감독으로 나뉘고 있으며, 각 사업장감독의 종류별 특성은 다음과 같다.

〈표 2-14〉 산업안전보건근로감독관 사업장감독의 종류별 특성

	의의	비고
정기감독	- 지방관서장이 중대재해 발생사업장, 재해 다발 사업장 등에 대하여 주기적으로 감독계획을 수립하여 그 계획에 따라 실시하는 정기감독	매년 시행
예방감독	- 지방관서장으로부터 정기감독대상으로 통보받은 사업주의 신청으로 한국산업안전보건공단의 안전·보건 컨설팅을 받아 개선을 완료한 사업장에 대하여 이를 확인하는 예방감독	특정 사유가 발생한 경우 시행
기획감독	- 재해발생 위험이 높은 기인물, 유해·위험 작업 등을 대상으로 집중 단속기간을 정하여 실시하는 기획감독	수시로 시행
특별감독	- 국장 또는 지방고용노동청장이 대형사고 발생 또는 중대재해 다발 사업장 등에 대하여 필요하다고 판단하여 실시하는 특별감독	특정 사유가 발생한 경우 시행

자료: 「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 참조.

산업안전보건근로감독관의 사업장감독 실시요건 및 시행기간, 사후조치 등은 다음과 같다.

〈표 2-15〉 산업안전보건근로감독관 사업장감독의 종류 및 실시요건

	정기감독	예방감독	기획감독	특별감독
근거	「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제9조 제1호	「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제9조 제2호	「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제9조 제3호	「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제9조 제4호

〈표 2-15〉의 계속

	정기감독	예방감독	기획감독	특별감독
실시 요건	○ 「근로감독관 집무규정(산업안전보건)」 제10조 제1항 - 중대재해·중대 산업사고 발생 사업장 - 평균 재해율·환산재해율 기준에 초과하는 사업장·건설공사현장 - 직업병·직업병 유소견자 발생 사업장 - 산업재해 발생 보고의무 위반으로 과태료 부과 받은 사업장	○ 정기 감독 대상 사업장 중 업무 추진지침 등에서 정하는 사업장의 사업주가 지방관서에 예방 감독 신청서를 제출한 사업장	○ 산업재해 통계의 분석결과를 바탕으로 업무 추진지침 등에서 정하는 기인물, 유해·위험 작업을 보유하고 있는 사업장 ○ 업무 추진지침 등이 확정된 이후 대형사고 발생 등으로 사회적 물의를 일으키거나 산업재해 예방을 위하여 장관 또는 지방관서가 필요하다고 판단한 사업장	○ 안전·보건 관리가 매우 불량하거나, 대형사고 발생 또는 중대 재해 다발 등으로 사회적 물의를 일으켰거나 일으킬 우려가 있어 국장 또는 지방청장이 필요하다고 판단한 사업장
감독 범위	○ 「산업안전보건법」 및 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」 - 다만, 그 범위를 따로 정하거나 감독의 목적에 따라 달리 정할 수 있음. 「근로감독관 집무규정(산업안전보건)」 제10조			
기간	○ 사업장감독은 실시일 전 3년간 - 다만, 법령 위반행위가 그 이전부터 반복되거나 그 이전에 법령 위반이 있었다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 공소시효 또는 제척 기간이 완료되지 아니한 법령 위반행위까지 - 정기감독은 사유 발생일로부터 1개월 이내에 신속하게 실시, 다만, 개인 질병 의심 등 1개월 이내에 법 위반 여부를 알 수 없는 경우는 제외			
사후 조치	○ 시정지시 이행 시 행정종결, 불이행 시 사법처리 또는 행정처분			

자료: 「근로감독관 집무규정(산업안전보건)」 및 한국기술교육대학 고용노동연구센터(2015), 『제1차 신규근로감독관과정』 재구성[사업장감독의 구체적인 '실시요건'은 「근로감독관 집무규정(산업안전보건)」 참조]

2) 재해 조사 및 조치

산업안전보건근로감독관의 직무에는 (일반)근로감독관 직무와 달리, 재해 조사 및 조치 등에 관한 사항을 포함하고 있다. 구체적인 업무내용

으로는 재해 발생상황 파악, 중대재해 발생 보고, 재해 조사 및 처리, 중대재해 특별조사 등이다. 각 업무내용을 살펴보면 다음과 같다.

가) 재해 발생상황 파악

재해 발생상황 파악업무의 경우 1. 정보시스템을 통한 산재요양정보의 확인, 2. 산업안전보건법 제10조 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따른 산업재해조사표 등 산업재해 발생 보고의 확인, 3. 민원인 등으로부터 지방관서에 신고 접수한 사항, 4. 요양업무처리규정에 따라 근로복지공단이 사분하여 송부(전자적인 방법을 포함한다)한 유족보상 청구서류의 확인, 5. 신문·방송·인터넷 등 언론매체를 통한 확인 등의 재해 발생상황을 파악하는 업무이다(동 규정 제23조).

나) 중대재해의 발생 보고

중대재해의 발생 보고는 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심한 중대재해 또는 대형재해, 화학사고 발생 시 지방관서장이 필요한 조치의 이행 및 장관에 대한 신속한 보고를 해야 하는 업무이다(동 규정 제24조). 재해의 유형 및 유형별 보고방법을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 중대재해란 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심한 것으로서 1. 사망자가 1명 이상 발생한 재해, 2. 3개월 이상의 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 재해, 3. 부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생한 재해를 말한다(「산업안전보건법 시행규칙」 제2조 제1항). 중대재해의 발생 시 지방관서장은 관할 사업장에서 중대재해가 발생하여 이를 알게 된 시각부터 24시간 이내에 중대재해 등 발생보고서식에 따라 모사전송 또는 그 밖의 신속한 방법으로 장관에게 보고해야 한다.

대형재해란 1. 제29조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 중대재해 또는 동일한 사업장에서 동시 2명 이상 사망 또는 3명(사망자 포함) 이상 사상한 경우, 2. 위험물질에 의한 화재·폭발·누출사고 등 사회적 물의를 야기한 사고(이하 “화학사고”라 한다), 3. 그 밖에 장관이 동향보고가 필요하다고 판단하여 보고를 지시한 재해 및 사고를 말한다(「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제24조 제2항]. 대형재해가 발생한 때에는 재해 발생 개요 등의 동향을 파악하여 유선 등 가장 신속한 방법으로 장관에게

우선 보고하여야 한다.

화학사고 발생 사실을 최초로 신고 받은 지방관서장은 해당 사업장에 산업재해 예방을 위해 필요한 조치를 실시한 후 즉시 관할 지방환경관서에 상황을 통보하여야 한다.

이와 같이 재해의 유형에 따라 보고의 방법 및 보고와 조치의 순서 등 대응방식이 다른 것을 알 수 있다.

다) 재해 조사 및 처리

재해 조사 및 처리 업무에 있어서 근로감독관이 조사해야 하는 조사대상 재해에는 중대재해, 근로자의 부상 또는 사업장 인근지역에 피해를 동반한 중대산업사고 등이 있다. 해당 업무를 수행하는 근로감독관에게는 재해 조사 및 범죄 인지에 대한 보고의무가 있으며, 급박한 위험이 있는 산업재해에 대하여는 작업중지명령의 권한이 있다.

먼저 보고의 의무와 관련하여, 근로감독관은 조사대상 재해에 대하여는 즉시 재해발생원인 등에 대한 조사(재해 조사)에 착수하되, 최초로 현장을 조사하는 경우에는 재해조사에 필요한 안전보건교육일지 등의 관련 서류 및 목격자 진술서 등을 확보하도록 노력하고 재해발생원인 등을 철저히 조사하여야 한다. 또한 근로감독관은 범죄 인지 보고를 해야 하며, 조사대상 재해가 아니라고 판단되는 경우에는³⁸⁾ 즉시 조사를 중지하고 그 사실을 지방관서장에게 보고한 뒤 종결하여야 한다.

다음으로 작업중지명령의 권한과 관련하여, 조사대상 재해 중 산업재해 재발의 급박한 위험이 있을 경우에는 위험이 미치는 범위를 고려하여 해당 작업 또는 공정 등에 대해 부분 또는 전면 작업 중지를 명하거나, 기계·설비 등에 대해 사용 중지를 명령할 수 있는 권한이 있다(동 규정 제

38) 1. 산업안전보건법 제3조 제1항 단서에 따라 법의 일부 적용대상 사업장에서 발생한 재해 중 적용조항 외의 원인으로 발생한 것이 객관적으로 명백한 재해, 2. 교통사고, 고혈압 등 개인지병, 방화 등에 의한 재해로서 재해원인이 사업주의 직접적인 산업안전보건법 위반에 기인하지 아니한 것이 명백한 재해, 3. 해당 사업장의 폐지, 재해발생 후 84일 이상 요양 중 사망한 재해로서 목격자 등 참고인의 소 재불명 등으로 재해발생에 대하여 원인규명이 불가능하여 재해조사의 실익이 없다고 지방관서장이 인정하는 재해[「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제26조 제2항]

27조).

라) 중대재해특별조사

중대재해특별조사란 조사대상 재해 중 중대재해 또는 중대산업사고³⁹⁾가 발생하여 1. 동일한 사업장에서 동시에 3명 이상이 사망하거나 1년 동안에 사망재해가 5건 이상 발생한 경우, 2. 신공법 시공 등에 따른 새로운 형태의 재해로서 예방대책의 수립 및 전파가 필요한 경우, 3. 사회적 물의를 일으키거나 근로자들의 소요사태, 인근 다수 주민의 피해가 우려되는 등 조사가 필요하다고 인정되는 경우에 해당하는 사안에는 본부 또는 해당 지방청 소속 감독관으로 하여금 재해원인 등을 조사하여 적절한 조치를 하는 업무이다(동 규정 제29조 제1항).

라. 기타 근로감독 : 고용보험수사관

고용보험수사관은 사법경찰직무법 제5조 제51호에 따른 사법경찰관리(이하, 수사관)이다. 고용보험수사관제도는 일반적인 근로감독과 같이 기간 또는 감독 특성에 따른 수사(사업장감독)의 종류가 분류되어 있지 않고 일원화되어 있다. 다만 수사관의 직무는 1. 사법경찰직무법 제6조 제48호에 따른 직무에 관한 사법경찰관의 직무, 2. 부정수급을 한 사람(이하 “정수급자”라 한다)에 대한 지원 제한, 추가징수 등 부정수급 관련 행정 처분에 관한 직무, 3. 그 밖에 장관 또는 지방관서장이 지시한 부정수급에 관한 직무로 명시되어 있다(동 규정 제3조).

「고용보험수사관 직무규정」에서는 「근로감독관 직무규정」에서와 같이 해당 직무의 수행 범위(법령 또는 그 하위규정)에 대하여 명시하고 있지 않다. 다만, 「고용보험수사관 직무규정」에서 규정하는 ‘부정수급’의 정의 규정에서 “「고용보험법」 또는 「근로자직업능력개발법」에 따른 지원금”이

39) 1. 원유정제처리업, 질소 화합물, 화학 살균, 화약 및 불꽃 제품 제조업 등 대통령령으로 정하는 유해·위험 설비에 해당하는 사업을 하는 사업장에서 근로자가 사망하거나 부상을 입을 수 있는 누출·화재·폭발 사고, 2. 인근 지역의 주민이 인적 피해를 입을 수 있는 제1항에 따른 설비에서의 누출·화재·폭발 사고(「산업안전보건법시행령」 제33조의6 제1항 및 제2항 참조)

라고 명시하는 점에 따르면, 고용보험수사의 범위는 고용보험법 제3장 고용안정·직업능력개발사업, 제4장 실업급여, 제5장 육아휴직급여 등에 따라 지급받은 지원금 및 직업능력개발법상 제2장 근로자의 자율적인 직업능력개발 지원 등, 제3장 사업주 등의 직업능력개발사업 지원 등에 따라 지급받은 지원금에 대하여 적용되는 것으로 보인다.

제4절 소 결

근로감독제도는 노동관계법령의 실효성을 담보하기 위하여 실시되는 행정상 점검·감시·감독을 포괄한다. 그러므로 근로감독제도의 범위는 노동관계는 물론 사회보험관계까지 포괄하고 있으며, 모든 노동제도들을 현장에서 의미 있게 만들어주는 마중물 역할을 담당한다.

법체계적으로 볼 때, 근로기준법은 사용자의 근로조건 준수를 위하여 헌법에 따라 근로조건을 규정하고 있으며, 그 확보 수단으로 근로감독을 시행하는 것이다. 근로감독의 주된 목적은 행정감독을 통해 법 위반 사실을 발견하고 이를 시정하는 사후적 교정제도에 중점을 두고 있지만, 이러한 근로감독이 사업장 전반에서 공평·평등하게 이루어진다는 시그널을 통하여 사업주들이 법을 위반하지 않도록 유도하는 예방적 목적도 함께 갖고 있다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 효과적인 근로감독은 노동보호입법(Employment Rights Legislations)이 작동하기 위한 최소한의 전제조건이며, ILO에서는 각 회원국이 근로감독제도의 형평성과 실효성, 그리고 효과성의 측면에서 지속적인 노력을 기울여야 한다고 강조하고 있다.

그런데 현재 근로기준법을 중심으로 한 노동관계법령들은 구체적인 의무 위반 행위에 대하여 형사처벌을 규정하는 사례가 대부분이어서, 행정 단계에서 근로감독의 실효성보다는 사법적 판단을 통해 주요한 분쟁이 종결되고 있다. 형사처벌은 형사법의 법리, 즉 고의성·명확성·가벌성 등에서 엄격한 판단이 요구되며, 이에 따라 노동관계법령 위반에 대한 형

사처별 사례는 근로감독 적발에 비하면 미미하다. 이러한 사실은 사업주
로 하여금 노동관계법령을 미준수하는 경우에 있어서도 큰 제재가 이루어지지 않는다는 인식을 확산시킬 우려가 있다.

이에 따라 근로감독 본연의 목적을 재검토하고, 이에 따라 현행 근로감독제도가 제대로 운영되고 있는지에 대한 지속적인 검토가 필요하다. 특히 변화하고 있는 노동현실과 제도적 환경들을 고려하여, 근로감독이 어떠한 방식으로 변경되어야 하는지에 관해서는 주기적인 방식으로 검토가 요구된다. 한편 근로감독제도의 실효적인 사후조치를 위해서는, 근로감독의 예방적 측면에서 사법적 처리와는 별도의 보완장치가 필요하다.

이러한 관점에서, 이하에서는 근로감독이 형식적인 절차에 그치지 않고, 보다 현실에서 작동할 수 있도록 하는 제도적 개선방안에 관하여 검토하도록 한다. 이러한 검토는 일반근로감독과 산업안전근로감독으로 나누어서 총론적인 검토를 한 후, 제5장에서 새로운 정책적 접근법에 대한 구체적인 검토를 하는 방식으로 진행한다.

제 3 장 일반근로감독제도 개선방안

제1절 서론

제2장에서는 정부의 국정운영 5개년 계획에 나타난 근로감독 개선방안으로는 ① 직장 내 성차별 근로감독 강화, ② 최저임금 전담 근로감독관 신설, ③ 장시간 노동 사업장에 대한 특별근로감독 실시, ④ 일자리 최소 기준 준수를 위한 노동행정·근로감독의 강화 및 근로감독관 충원, ⑤ 청소년 노동에 대한 근로감독 강화 등이 있음을, 그리고 2018년 고용노동부 업무계획 중에는 ① 전략적·사전예방적 근로감독으로서 현장에서 체감할 수 있고 사회적 파급력이 있는 전략적 근로감독을 실시하기 위해 근로감독관 증원, 노동법제 위반 징후를 보이는 업종·사업장에 대한 선제적 기획감독, 언론에 보도되거나 사회적 물의를 야기한 중대법 위반 사업장에 대한 특별감독을 실시하는 한편, 감독대상 사업장 선정 → 실행 → 결과 공개까지 공정성을 제고한다는 것, ② 근로감독의 실효성을 강화하기 위해 노동관계법 위반 시 현행 ‘시정 지시’ 중심에서 ‘사법처리 원칙’으로 전환하는 한편, 체불에 대한 징벌적 손해배상제 도입, 노동관계법 위반에 대한 상호간 이해 확대 등을 위해 교육·인력 파견 등 검찰과 협조 강화, ③ 근로감독관 역량 강화를 위해 고용노동직류 별도 선발 추진, 근로감독관 교육의 내실화, 그리고 「근로감독관 행동강령」을 마련해 부조리·비

리를 차단한다는 것 등이 담겨 있음을 확인하였다. 결국 이 모든 사항들이 현재의 근로감독제도를 개선하기 위한 과제들이라고 할 수 있을 것인데, 기존의 선행연구에서 나타난 여러 가지 개선방안 가운데 포함이 되어 있는 것들도 있고 그러하지 않은 것들도 있다. 이하에서는 우선 기존 선행연구들에서 나타난 여러 가지 개선방안들을 확인하는 한편, 기존의 연구들이 충분한 검토와 자료를 통해 제안하고 있는 개선방안에 대한 검토가 필요하다는 점을 전제하면서 근로감독제도 개선의 목표는 동일하지만 그 내용에서 차이가 있는 점들을 포함하여 선행연구에서 다루지 않은 몇 가지 방안들을 추가로 제안해 보고자 한다.

제2절 근로감독제도에 대한 선행연구

이제까지 근로감독 문제는 주로 행정적 차원의 문제 또는 정책적 결단의 문제로 다루어져 왔다. 그래서 근로감독제도는 엄밀한 의미에서 ‘연구의 분야’는 아니라고 판단되어 왔으며, 이에 따라 선행연구들이 다양하지 않은 편이다. 그래서 최근 10여 년간 근로감독제도 관련 연구는 정책연구가 7건, 학술연구가 6건 정도이다(산업안전감독관제도는 제외). 이들 연구 중 정책연구는 대개 근로감독관의 직무와 관련된 것이거나 근로감독의 효율성을 제고하기 위한 것인 한편, 학술연구는 근로감독관제도 자체에 대한 연구도 있기는 하지만 대개 정책연구와 마찬가지로 근로감독의 효율성을 제고하기 위한 것이 많다.

비록 연구의 시기와 목적에는 차이가 있지만, 근로감독제도의 개선방안을 제시하기 위한 본 연구를 위해서, 이들 선행연구가 제시하고 있는 연구결과를 분석하고 평가할 필요가 있다. 이하에서는 정책연구와 학술연구로 구분하여 살펴보도록 한다.⁴⁰⁾

40) 정책연구의 경우, 발주처(주로 고용노동부)의 정책적 목적에 따라서 연구가 이루어진 것이므로, 그 추진배경을 살펴보는 것이 보다 정확한 이해를 돕기 위해 필요할 것이다. 다만 그 배경들은 연구내용에서 충분히 유추할 수 있으므로, 이하

1. 정책연구의 주된 내용과 제안

가. 2006 : 취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로 감독행정 효율화 방안⁴¹⁾

2006년 당시 노동부의 학술연구용역사업 일환으로 연구된 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안』(이하, 2006년 보고서)은 참여정부하에서 사회양극화에 대한 대응방안의 일환으로서 특히 취약근로자의 기본적인 근로조건(임금, 근로시간, 휴일 등)을 실효적으로 보호하기 위한 방안으로서 근로감독행정의 과제를 연구하였다. 본 보고서는, 경제위기의 정책적 대응으로 나타난 노동시장 유연화로 인하여 비정규직 같은 취약계층의 근로자가 확산되는 한편 노동시장의 이중구조화, 소득격차 심화, 근로빈곤계층 확산 등이 문제로 제기되는 와중에, 근로감독을 통한 취약계층 근로자의 기본적 근로조건 보호가 노동시장의 양극화를 완화하고 사회통합을 이루는 중요한 기제가 됨에도 불구하고 당시의 노동정책이 취약계층근로자 보호에 대하여 긍정적이지 않다는 점을 지적한다. 아울러 그 이유를 근로감독의 행정이 많은 측면에서 여전히 미흡하기 때문이라고 보았다. 근로감독행정이 미흡한 이유로는 사업장 수와 같은 양적 부문의 성장에 집중하였던 탓으로 점검효과에 대한 평가환류가 미흡했던 점, 일반 국민(사업주를 포함)에 대한 노동관계법 이해 및 준법의식 제고를 위한 교육 및 홍보가 미흡했던 점, 노동관계법령에 대한 위반 여부에 중점을 두고 있어 결과적으로 소극적이고 사후적인 감독위주의 행정(적발·처벌 위주의 점검)이었던 점, 그 밖에 노동부 본부 조직의 취약, 근로감독관의 낮은 숙련도 등이 제시되고 있다.

그리고 당시 참여정부의 노동정책을 사회통합적 노동정책이라고 요약하면서, 사회통합적 노사관계를 구현하기 위해서는 노동행정서비스의 역량 확충이 필요하고 그중에서도 근로감독행정의 개선 및 효율성 제고가

에서도 공간된 보고서를 기준으로 분석·평가하도록 한다.
41) 김정환 외(2006), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독 행정 효율화 방안』, 2006년 노동부 학술연구용역 보고서.

불가결한 요인임을 강조했다. 이를 위해서는 먼저 근로감독행정의 패러다임을 환경변화와 정합성을 갖도록 전환할 필요성이 있는 한편, 근로감독행정의 방향은 기존의 처벌 위주 근로감독행정과 달리 ILO의 근로감독행정 관련 협정과 같이 사전예방에 중점을 두고 고객(민원인)을 만족시키고 감동시킬 수 있는 근로감독행정으로 나아가야 할 것임을 요구하였다. 이를 위해 다음과 같은 두 가지 방향의 개선방안이 강구되어야 한다고 하였다.

첫째는 근로감독행정의 수요요인을 완화시키기 위해, ① 사전예방 중심의 사업장감독을 내실화할 것, ② 비정규직 등 취약계층 근로자를 만족시킬 수 있는 근로감독행정을 실현할 것, ③ 영세사업장의 사용자에 대한 교육을 통해 사용자의 법 준수 의식을 제고할 것 등이다.

둘째는 근로감독행정의 공급요인 확대를 위해, ① 근로감독관의 전문성을 제고할 것, ② 근로감독 담당부서에 대한 조직 개편이 근로감독의 효율성·전문성을 제고할 수 있도록 할 것, ③ 기관평가, 감사활동 등 근로감독업무와 직접 연관이 없는 업무를 축소하거나 폐지할 것, ④ 근로감독관들의 직무에 대한 만족도를 제고하기 위해 사기 진작 방안을 취할 것, ⑤ 근로감독조직상 지방조직의 확대와 함께 본부조직도 확대·개편할 것, ⑥ 직위공모제 및 직무순환제를 적극 활용할 것 등이다.

나. 2008 : 선진국 근로감독 운영실태조사⁴²⁾

2008년 당시 노동부의 학술연구용역사업의 일환으로 연구된 『선진국 근로감독 운영실태조사』는 근로감독행정의 국제비교를 위한 연구이다. ILO 제81호 협약을 중심으로 한 근로감독의 목적 및 근로감독행정조직 등 근로감독에 관한 국제노동기준 원칙·내용 등과 함께, 일본, 프랑스, 미국, 영국, 아일랜드, 노르웨이, 이탈리아, 스페인 등 외국의 근로감독행정조직과 사업장감독 실태를 조사·연구하였다.

이 연구에서는 특히 우리나라의 근로감독행정 및 사업장감독을 근로감독

42) 김정환 외(2008), 『선진국 근로감독 운영실태조사』, 2008년 노동부 학술연구용역 보고서.

독에 관한 ILO의 국제노동기준 및 원칙에 입각하여 평가한바, 그 가운데 몇 가지를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 근로감독관이 담당하고 있는 업무 중에서 노사분규 조정 등과 같은 집단적 노사관계 분야에 대하여 ILO 제81호 권고에서 “근로감독기능은 노사분규에 조정이나 중재자로 참여하는 것까지 포함하는 것은 아니다”라고 규정하여 노사분규 조정기능과 근로감독 본연의 기능은 서로 상충되는 것으로 보고 있다.

또한 이익분쟁과 관련하여 노사관계전문가에 의한 사적 조정에 의할 것이지 근로감독을 통해 취급될 것은 아니라고 보았다. 다만 다른 주요국에 비해 우리나라는 사적조정제도가 크게 성장하지 못하고 있고, 아직까지도 소모적·대립적 노사관계가 지속되고 있기 때문에 현재 시점에서는 근로감독관의 조정역할이 필요한 기능으로 판단된다고 보았다.

둘째, ILO 협약은 근로감독관에 대해서는 임무수행에 필요한 자격을 고려한 채용, 신분 및 근무조건에 안정성 보장, 근로감독관 수의 적정성 확보, 남녀 구별 없는 채용, 임무수행에 필요한 편의 제공 등에 관한 내용을 규정하고 있는데, 우리나라 감독관들의 담당업무를 고려하였을 때 프랑스와 같이 내부임용과 외부채용을 혼용하는 방식을 고민할 필요가 있을 것으로 보았다.

셋째, ILO 협약은 근로감독관의 권한에 대하여 “사전통보 없이” 그리고 “낮과 밤을 가리지 않고 어느 시간대나” 근로감독관이 자유롭게 사업장을 방문하여 근로감독을 수행할 수 있어야 한다고 규정하고 있는데, 일본, 프랑스, 미국 등 대부분의 국가에서는 사전통지 없는 사업장 방문을 원칙으로 하고 있는바, 사업장감독방법에 대한 국제노동기준을 고려하면 우리나라에서도 사전통지 없는 사업장감독을 원칙으로 하되, 일정한 예외를 두는 방향으로 개정할 필요성이 있다고 보았다.

위와 같은 우리나라 근로감독제도에 대한 평가에 기초하여 이 연구의 결론으로서 다음과 같은 정책과제를 제안하였다.

첫째, 근로감독행정 수요의 확대에 대응하여 사회양극화 예방과 사회안전망으로서의 역할을 담당하는 근로감독관이 지속적으로 증원되어야 하는 한편, 인력과 업무가 지방노동관서별로 적절하게 주기적으로 재배

치될 필요가 있다는 것이다.

둘째, 외국의 사례로부터 시사점을 얻어 근로감독관의 전문성을 제고하기 위해 일반 공무원과 별도로 채용하는 방식을 도입할 필요가 있는 한편, 근로감독관에 대한 교육훈련이 강화되어야 한다는 것이다.

셋째, 사업주에 의한 근로조건 자율점검이 근로감독관의 현장감독만큼 효과를 거둘 수 있도록 자율점검을 지원하는 관련 담당자 및 단체에 대한 정확한 평가가 이루어질 것, 그리고 자율점검제도의 취지를 악용하는 관련 단체 또는 기업에 대한 현장감독 강화와 책임 추구를 할 것이 필요하다는 것이다.

넷째, 외국에서 실시하고 있는 신고감독제도를 실시하고, ILO 기준에 따라 사업장 방문 시 사전에 통보하지 않을 것을 원칙으로 할 것 등이다.

다. 2010 : 사업장 근로감독결과 평가 및 활용도 제고방안 연구⁴³⁾

2010년 고용노동부 정책연구용역사업 일환으로 연구된 『사업장 근로감독결과 평가 및 활용도 제고방안 연구』는 근로감독이 대상사업장의 제반 특성을 충분히 고려하지 않은 채 외형·물량 위주 중심의 일원화된 시스템으로 감독행정을 수행함에 따라 근로감독의 실효성이 떨어지고 있다는 문제의식에 기초하고 있다. 따라서 이 연구는 근로감독의 실효성을 제고하기 위한 방안을 모색하는 데 주안점을 두고 있으며, 이를 위해 실증분석방법을 이용하여 근로감독 활동의 실효성을 평가하였다. 그리고 근로감독행정의 결과를 성과적으로 극대화할 수 있는 시스템을 모색하는 것을 목적으로 하면서 다음과 같은 연구결과를 제시하였다.

첫째, 사업장 근로감독과 근로감독관의 실태를 분석한 결과, ① 사업장 근로감독 정책수립과정을 하향 지시 구조에서 순환 구조로 정착시킬 필요성이 있다고 보았다. 지방관서의 사업장 근로감독은 기관 평가와 연계되어 있기 때문에 매년 11월 말까지 종료되고 있다. 따라서 지방관서에서 사업장 근로감독결과 내용(분석과 평가) 및 앞으로 사업장 근로감독의 추

43) 전용일 외(2010), 『사업장 근로감독결과 평가 및 활용도 제고방안 연구』, 2010년 고용노동부 학술연구용역 보고서.

진방향 등에 대하여 본부에 보고하는 방식으로 개선 필요성이 제기되고 있다. 이후 본부는 지방관서의 의견을 반영하여 사업장 근로감독계획을 다시금 수립하여 그 결과를 지방관서로 시달하는 방식을 고려할 필요가 있다는 것이다. 그리고 ② 당시의 3대 취약분야 및 5대 취약계층 위주로 진행되고 있는 사업장 근로감독의 과학화 및 다양화가 필요한 바, i) 본부에서는 사업장 근로감독 타격을 다양화시킬 수 있는 노력이 필요하고, 정책방향의 설정에 있어 다양한 계층의 참여와 의견을 반영할 수 있도록 소통창구를 마련해야 하며, ii) 지방관서에서는 과학적이고 실증적인 근거를 바탕으로 그 지역 실정에 꼭 필요한 업종을 사업장 근로감독대상으로 선정하고자 하는 노력이 필요하다고 보았다. ③ 한편, 사업장 근로감독의 실효성 향상을 위하여 근로감독 관련 전문인력의 양성 및 조직 재정비에 대한 재고가 필요하고, 법 위반사실이 발생한 사업장에 대해서는 기존의 사후조치보다 강력한 조치를 마련할 필요성이 있다고 보았다.

둘째, 능동적 근로감독 및 사업장 근로감독의 효과성을 분석한 결과, ① 사업장 근로감독의 실시시기는 보통 9~11월(하반기)에 집중되고 있는 획일화된 현상을 개선할 필요가 있고, ② 현재 사업장 근로감독제도는 종합점검의 방식을 중심으로 시행되고 있는데, 적발이 용이한 분야를 중심으로 점검이 이루어지고 있음을 반증한다고도 볼 수 있으므로 근로감독 대상을 선정하는 취지를 고려하여 종합점검 및 부분점검의 형식을 선정할 필요성이 있고, ③ 1차 산업에서 3차 산업으로 산업의 유형이 변화되고 있다는 것을 유념하여 제조업 중심의 근로감독 실시 업종을 다양화시킬 필요성이 제기되며, ④ 4인 이하 사업장의 퇴직금 적용이 확대된 점과 최저임금 및 연소자의 근로조건 위반 등이 영세사업장에서 많이 발생할 수 있다는 점을 고려하여, 10인 미만 규모의 영세사업장에 대한 근로감독 강화가 요구된다고 보았다. 마지막으로 ⑤ 위반사업장에 대한 조치가 시정 지시를 통해 이루어지는 것이 대부분으로, 사업주로 하여금 노동관계법의 준수를 유인하기 어렵기 때문에 위반사업장에 대한 사후조치를 강화할 수 있는 방안에 대한 고려가 필요가 있다는 점도 지적하였다.

셋째, 노동시장의 요구에 따른 근로감독 및 신고사건을 분석한 결과, ① 지금까지 임금 체불과 관련하여 근로자의 자발적인 신고를 받은 이후

사후적 권리 구제에 치중하였으나, 이는 사업장 근로감독을 통해 사전에 예방이 가능한 방안이 마련되어야 하므로, i) 임금 체불의 신고사건 발생 빈도가 높게 나타나는 사업장에 대하여는 별도로 관리하고, 이를 매년 정기감독대상으로 선정하여 감독을 실시할 필요가 있고, ii) 특정업종 및 특정분야에서 임금 체불 관련 사건의 빈도가 높은 지역(대표적으로 서울강남지청)의 경우에는 수시감독을 실시할 수 있게끔 수시로 해당 지역의 경제활동 동향을 수집 및 분석하는 등 임금 체불 관련 사건에 대하여 사전 예방의 기능을 강화하는 노력이 필요하며, ② 연도별 신고사건 및 근로감독 대상 증가추이 등을 비교 검토함으로써, 선순환적인 업무연결시스템이 구축되도록 사업장 근로감독 대상 선정방식을 과학화할 필요가 있다고 보았다.

넷째 근로감독행정의 효과성과 지방관서 평가가 연계되고 있는 점과 관련하여, 현행 지방관서 평가는 본부에서 지방관서별로 배정한 근로감독 물량을 달성하였는지의 여부에 따라 판단하거나, 사업장 근로감독 시 적발된 건수에 일정한 점수를 부여하고 목표점수를 달성하였는지의 여부에 따라 평가하고 있는바, 이러한 사업장 근로감독방식에 대한 기관평가는 지방관서가 기관평가에서 점수를 높이기 위한 방식에 맞추어져 있어 근로감독 본래의 목적을 달성하지 못하게 되는 우려가 존재한다고 보았다. 따라서 기존의 사업장 근로감독 결과만을 중시하던 평가방식에서 탈피하여, 사업장 근로감독 계획수립부터 실시 후 효과분석에 이르기까지 전 과정이 기관평가에 반영되도록 해야 할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

라. 2014 : 근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제⁴⁴⁾

2014년 국회입법조사처 정책연구용역사업에 의해 작성된 『근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제』는 특히 영세사업장에 대한 근로감독행정을 근로감독의 사각지대로 간주하면서 이를 위한 근로감독의 입법·정책 과제를 제안하고자 하는 목적을 갖고 있다. 이를 위해 이 연

44) 이승길(2014), 『근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제』, 2014년 국회입법조사처 정책연구용역 보고서.

구에서는 우선 주요 선진국의 취약근로자에 대한 기본적인 근로조건 보호를 위한 사업장감독제도 및 근로감독행정에 대한 분석을 통해 얻은 시사점을 통해 근로감독제도의 사각지대를 해소하기 위한 정책 및 입법과제를 다섯 가지로 정리하면서 세부적 정책 및 입법과제를 제안하고 있다.

첫째는 입법과제로서 근로기준법의 적용범위를 확대하는 것이다. 국가 근로감독능력의 적절한 확보는 근로자의 실효적인 권리 보장을 위한 기초이자 법 집행력을 담보하는 전제조건으로 그 제고방안을 마련해야 하는데, 영세사업장에 적용 제외 핵심규정에도 불구하고 부족한 근로감독의 능력을 논거로 제시하고 있다(해고, 임금, 근로시간 관련 조항은 근로자 고용 및 근로조건 보호). 다만 5인 미만 영세사업장에 적용조항을 확대할 시 사용자의 법 준수 능력(경제적 능력 등)을 고려하고, 적용범위의 확대가 소규모 영세사업장과 같은 노동시장의 보호대상에 해당하는 근로자의 실업과 근로조건 저하라는 부정적 영향을 줄 수 있음에 유의할 필요가 있다고 한다.

둘째는 입법 및 정책 과제로서 근로감독관 직무에 대한 교육 및 합리적 조정에 관한 것이다. 근로감독관이 사업장감독이라는 본연의 업무에 집중하지 못하고 체불임금 청산 지도에 집중하고 있는 실정이므로 이를 위해 우선 근로감독관의 체불임금 청산 지도 업무부담이 감소되어야 하고, 이를 위해 임금 체불에 대한 추심체계를 갖출 필요가 있다고 보고 있다. 이와 함께 근로감독관의 직무분석 및 교육 프로그램이 개발될 필요가 있다고 보고 있다.

셋째는 정책과제로서 근로감독관을 일반직 공무원이 아니라 특별직 공무원으로 채용하도록 하고 사업장 근로감독업무에 충실히 임할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다는 것, 근로감독관의 업무상 정기·수시 감독의 대상 선정기준 개선 및 본부-지방관서 간 소통을 강화할 것, 근로감독관의 업무환경 개선과 사기 진작을 위해 지속적인 지원과 투자가 이루어질 것을 요구하고 있다.

넷째는 정책과제로서 근로감독관의 주된 업무가 되고 있는 임금체불사건의 해결을 위해 향후 임금 체불의 원인을 사전적으로 해소할 수 있게끔 사업주를 대상으로 다양한 지원 및 제재 조치를 하는 한편, 사건당 근로

감독관 1인과 민관조정관 1인이 결합된 형태의 ‘집중처리제’ 추진, ‘체불 임금 추심 전문기관의 설립’을 도모할 것을 요구하고 있다.

마지막으로 다섯째는 역시 정책과제로서 근로감독 사각지대 해소를 위해 근로감독관 증원, 신고사건 처리 전담부서와 근로감독행정업무 전담 부서의 별도 편제, 임금체불사건을 노동위원회 ‘임금체불사건심판위원회’ 설치를 통해 이관할 것, 광역 단위 근로감독 전담부서를 설치·운영할 것을 제안하고 있다.

마. 2015 : 근로감독업무 개선방안 연구⁴⁵⁾

2015년 고용노동부의 학술연구용역사업의 일환으로 작성된 『근로감독관업무 개선방안 연구』는 근로감독관 인원의 타당성 검토와 업무개선안 제시를 위한 목적을 갖고 있다. 이를 위해 이 연구는 인력 운용의 측면에서 근로감독관의 다양화되고 고도화된 업무를 분석하는 한편, 다른 특별사법경찰관리와의 비교를 통해 근로감독관 인원의 적정성 및 타당성 검토 결과를 제시하였다. 그리고 업무 개선 측면에서는 근로감독관업무 프로세스를 분석함으로써 처리가 지연되는 지점을 파악하고 그에 대한 개선 방안을 제시하는 한편, 근로감독관들에 대한 실태조사(설문조사, FGI)를 수행하여 다양한 문제점을 파악하여 종합적인 개선방안을 제시하였다. 그리고 근로감독관의 업무가 임금체불업무에 치우쳐 있다는 문제점에 기초하여 근로감독관업무의 개선방안 및 장기적 비전을 제시하고 있다.

특히 이 연구에서는 미국의 근로감독시스템으로부터 다음과 같은 시사점을 얻고 있다. 첫째, 미국의 경우 취약사업장 혹은 산업을 선제적으로 선별하여 감독대상에 적극 포함하고 있다는 점, 이를 통해 근로자들의 신고 접수 가능성 낮추어 근로감독관의 업무에 대한 부담감을 줄이는 효과를 기대하거나, 근로자의 신고가 미비한 부문에 대하여는 근로감독 기능이 수행될 수 있다는 점, 둘째, 미국도 우리나라와 같이 근로감독관의 업무범위가 확대되는 경향이 나타나고 있는데 이것이 불가피한 추세

45) 장홍근 외(2015), 『근로감독관업무 개선방안 연구』, 2015년 고용노동부 학술연구용역 보고서.

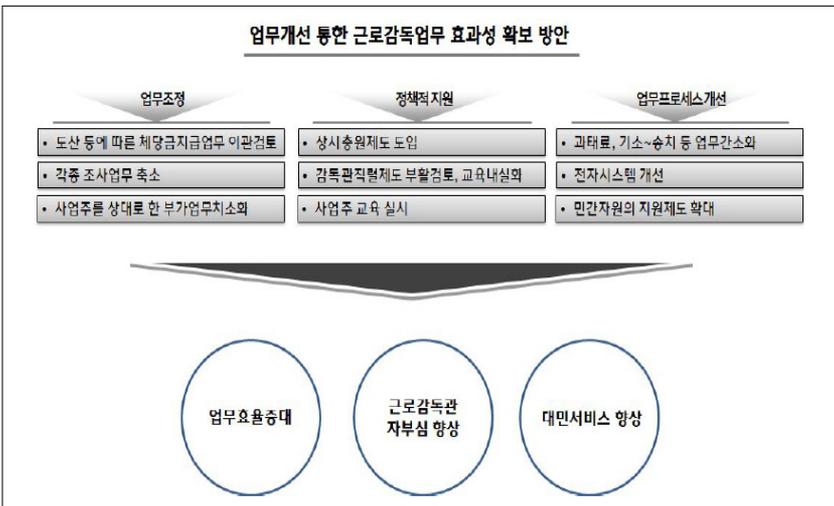
라면 이를 회피하기보다는 근로감독관들이 근무하는 부서를 담당업무 영역별로 확실히 분할하거나, 직군 내 세부직군을 여러 개 구분하는 등의 방법으로 감독업무 수행의 전문성을 담보할 필요가 있다는 점, 셋째 연도별로 구체적인 성과목표를 설정하고, 해당 성과목표의 달성 여부를 평가함으로써 향후 개선과제를 제안하는 시스템의 구축이 필요하다는 점, 넷째 근로감독관 수를 늘리는 데 인색해서는 안 된다는 점 등이다.

결론적으로 이 연구가 취하고 있는 근로감독관제도의 업무 개선방안은 다음과 같다.

가장 먼저 필요한 것은 업무효율성의 개선을 위한 업무 조정이라고 본다. 이때 체불사업장 용자업무, 부가적인 조사업무, 사업주에 대한 고용 등 부가적인 업무들에 대한 조정을 예로 들고 있다.

두 번째 필요한 사항은 업무 프로세스의 개선이다. 이를 위해 직접적으로 업무 자체를 간소화하거나 업무의 효과성을 위해 현재 사용 중인 전산 시스템을 개선할 필요가 있는 한편, 인력측면에서 상시적인 충원제도를 실시함으로써 정원 대비 현원의 결원인력에 대하여 보충하고, 전문적인 민간역량의 확대에 대한 검토가 필요하다고 보고 있다.

(그림 3-1) 근로감독관제도의 업무 개선방안



자료: 필자 정리.

마지막으로 근로감독관의 업무효율화를 위한 정책적 지원이 필요함을 주장하고 있다. 그리고 이를 위해 결원인력에 대한 상시적 충원시스템 마련, 근로감독관의 역량 강화를 위한 교육 프로그램 재설계, 감독관업무의 전문화를 위한 근로감독관직렬 별도 채용, 사업주 교육을 통한 민원예방, 근로감독관 사기 진작 방안 등을 요구하고 있다.

바. 2017 : 근로감독결과 공표 및 활용방안 연구⁴⁶⁾

2017년 고용노동부 학술연구용역사업 일환으로 연구된 『근로감독 결과 공표 및 활용방안 연구』는 앞선 다른 연구들과 다르게 근로감독의 예방적 기능을 효율적으로 달성하기 위한 방안으로서 근로감독결과를 공개하는 방법에 대한 것이다. 다만 현행법상 근로감독결과를 공개하기 위한 법적 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 법적 근거가 없는 상태에서 행정적으로 근로감독결과를 공개하기 위해서는 공익적 정보 제공임을 명시적으로 밝혀야 한다는 점, 그러나 법적 근거를 마련하는 것이 보다 바람직하므로 우선적으로 『근로감독관 직무규정』에 근로감독결과 법령위반사항을 공표할 수 있도록 하는 것을 추가해야 한다는 점, 보다 안정적인 근로감독결과의 공개를 위해서는 근로감독에 대한 일반법 역할을 하는 근로기준법에서 사업장감독 이후 근로감독관의 적절한 조치와 공익을 위한 결과 공표의 법적 근거를 규정할 필요가 있다는 점, 장기적으로는 현재 시행 중인 ‘고용형태공시제’와 도입 논의 중인 ‘임금공시’, ‘산업안전공시’, ‘산재 발생건수 공표’에 ‘근로감독결과공시제’를 추가하여 『노동공시법』(가칭)의 제정을 검토할 수 있다는 점을 제안하였다.

사. 2017 : 근로감독관 직무규정 분석⁴⁷⁾

2017년 국회사무처 정책연구과제로 연구된 『근로감독관 직무규정 분석』

46) 김근주 외(2017), 『근로감독 결과 공표 및 활용방안 연구』, 2017년 고용노동부 학술연구용역 보고서.

47) 김진 외(2017), 『근로감독관 직무규정 분석』, 2017년 국회사무처 정책연구과제 보고서.

은 법적 측면에서 근로감독행정의 실체를 담당하고 있는 근로감독관 집무규정의 문제점을 분석하고 그에 대한 대안을 제시하였다. 이 가운데 근로감독관의 구체적 직무에 대한 구체적이고 다양한 문제점과 대안은 제외하고, 근로감독관의 직무범위 조정에 대한 문제점과 대안, 사업장감독의 실효성 강화를 위한 문제점과 대안을 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 노사관계의 자율성을 보장하고 본연의 근로감독업무에 충실하기 위해서는 노동동향 파악 및 노사분규 예방, 임금·단체 교섭 지도 등 노사관계 관련 업무를 근로감독관의 직무범위에서 제외하는 것이 타당하다고 보고 있다.

둘째, 사업장감독의 종류를 현행 3개에서 신고감독, 사후감독, 예방감독 등으로 개편할 필요가 있다.

셋째, 감독대상 및 사유와 관련하여, 수시감독대상에 문제가 빈번하게 발생하는 미조직, 비정규, 영세사업장과 임금 체불 사업장, 최저임금 위반 다발 사업장 등을 명시하여 해당 분야와 사업장에 대한 감독에 중점을 두도록 할 필요가 있다. 특히, 근로감독관은 영세사업장 등 취약 근로자의 민원이나 진정 등을 접수할 때 민원을 제기한 근로자의 업종과 지역 등이 확인되면 신고가 접수된 사업장뿐만 아니라 인근지역 복수의 사업장으로 대상을 넓혀서 개별 근로자의 권리 보호와 더불어 탈법적인 노무관리나 근로계약이 확대되지 않도록 적극적인 사업장감독을 진행하는 등 영세사업장의 특수성을 고려한 적극적인 감독을 진행할 필요가 있다는 것, 그리고 새로운 법제도가 시행될 경우 해당 제도의 효과를 극대화함은 물론 이에 대한 탈법적 시도를 방지하기 위해서 관련 사항이 사업장감독의 내용으로 반드시 포함되도록 집무규정에 명시할 필요가 있다는 것이다. 나아가 특별감독 대상 중 가목의 ‘중대한’, 나목과 다목의 ‘사회적으로 물의를 일으킨’ 등의 불분명한 용어를 삭제하여 감독대상을 폭넓게 허용할 수 있도록 하고, 세 가지 사유에 상응하는 ‘그 밖에 이에 준하는 경우’를 신설하여 사업장감독을 탄력적으로 운용해야 한다는 점이다.

넷째, 정기감독 면제대상 사업장 중 장애인 고용 우수 사업장, 고용창출 우수 사업장, 정기감독을 받은 사업장 중 법 위반 발견 사업장 등은 정기감독의 면제 취지에 부합하지 않고 오히려 정기감독이 필요할 경우도

있으므로 면제대상에서 제외해야 한다.

다섯째, 사업장감독을 근로조건 자율개선제도로 대체하는 것은 실효성도 없고 공정하지도 않다는 점에서 근로감독관 충원 등을 통해 장기적으로 폐지해야 한다.

여섯째, 사업장감독이 근로감독관 본연의 업무이므로 감독물량을 확대하고 기획감독, 상시감독 등을 통해 사회적 현안 등에 기민하고 실질적으로 대응할 수 있도록 감독이 이루어져야 한다.

일곱째, 사업장감독의 감독대상 선정, 감독계획 수립, 실시과정, 감독결과통보, 사후시정 등의 전 과정에서 근로자와 노동조합(총연맹부터 단위사업장 노동조합 포함)의 의견을 수렴하여 반영할 필요가 있다. 특히 노동조합의 요구로 실시되는 특별감독 등의 경우에는 반드시 노동조합의 참여가 보장되어야 한다.

여덟째, 실효적인 사업장감독과 규정의 통일을 기하기 위해서 사전 통보 없는 불시감독을 사업장감독의 원칙으로 규정해야 한다.

2. 학술연구의 주요내용과 제안

근로감독제도에 대한 학술연구는 위 정책연구보고서의 수정·요약본을 제외한다면 최근 10여 년 동안 발표된 것은 3편 정도에 불과하다. 학술적 연구의 영역에서 근로감독제도에 관한 논의 주제는 다소 제한적이기 때문이라고 보이는데, 특히 노동법학의 영역에서 근로감독제도에 관한 논의는 감독행정의 법적 성질에 대한 분석과 그에 따른 현행법의 개선 과제 및 영세사업장에 대한 근로감독의 실시문제를 둘러싼 법적 틀에 관한 것이 대부분이다.

가. 2012 : 근로감독관제도의 재검토와 과제⁴⁸⁾

2012년의 이 논문은 기본적으로 산업안전보건법에 관한 근로감독문제

48) 노상현(2012), 『근로감독관제도의 재검토와 과제』, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회, pp.175~207.

를 다루고 있다. 다만 이 글에서 근로감독관의 시정 또는 경고조치의 법적 성질을 언급하고 있는바, 의무이행 확보수단으로서 근로감독관의 시정 또는 경고 조치는 법규 위반에 대하여 그 위법사실을 시정하도록 함으로써 정상적인 법질서가 회복되도록 행해지는 행정행위라고 본다. 즉 시정 또는 경고 조치는 행정청에 대한 행정청에 의한 행정처분이며, 입법자가 위임한 기준이나 절차에 의해서 행정청은 적법, 위법의 판단을 내리고 처분하는 것이다. 이러한 근로감독관의 행정행위와 관련하여 2012년의 위 논문은 다음과 같은 개선사항을 제안하고 있다.

첫째, 근로감독관의 증원. 특히 일본과의 비교연구를 통해 우리나라 근로감독관이 일본의 근로감독관보다 훨씬 더 많은 업무를 처리하면서도 그 수는 보다 적다는 점을 지적하였다.

둘째, 감독실시상 근로감독관의 전문성과 자율성을 확보하여 현장에서 즉시 해결할 수 있도록 권한을 확대하도록 하는 것. 특히 실적주의의 경직성을 탈피할 것을 요구하였다.

나. 2013 : 영세사업장의 비공식 고용과 근로감독제도⁴⁹⁾

이 연구는 이전까지의 근로감독에 대한 연구가 근로감독행정 일반에 대한 연구이거나, 취약근로자에 대한 근로감독에 관한 연구도 다수 고용사업장을 중심으로 한 연구라는 것에 대한 문제를 인식하고 5인 미만의 영세사업장에서 근로감독이 현실화될 수 있도록 하는 개선방안을 도출하는 데 목적을 갖고 있다. 그리고 여기에서 제안하고 있는 것은 다음과 같은 것들이다.

첫째, 영세사업장에 대한 근로감독 모델 개발을 요구하고 있다. 특히 이것을 위해서는 근로계약서 작성 점검, 최저임금 및 주휴일 등 5인 미만 사업장에도 적용되는 근로기준법 준수 점검, 고용 및 산재 보험 가입 여부의 점검, 임금 체불 여부나 퇴직자에 대한 퇴직금 지급 여부의 점검 등이 수반되어야 함을 언급하고 있다.

49) 김홍영(2013), 『영세사업장의 비공식 고용과 근로감독제도』, 『성균관법학』 25(4), 성균관대학교 법학연구소, pp.571~590.

둘째, 근로감독관 근로감독업무의 상시화 및 전문화가 필요하다고 한다.

셋째, 근로감독 점검 사업장 수를 확대할 필요가 있다고 본다. 특히 수시감독관의 수를 늘려 영세사업장을 점검할 필요가 있음을 말하고 있다.

넷째, 자율점검방식을 다양화해야 한다고 말한다.

다섯째, 법률서비스에 대한 접근성을 제고해야 한다고 보고 있다. 이를 위해 다수의 사람이 이용하는 장소에 노동지원센터 부스 설치, 노동조합에게 신고 및 신청의 대리권을 인정하는 것 등의 방안을 제안하고 있다.

다. 2017 : 사업장 근로감독의 체계적 지위와 적법성 제고방안⁵⁰⁾

2017년의 이 연구는 근로감독의 효율성을 높일 방안에 대한 기존의 연구들과는 달리, 근로감독의 합법성에 초점을 맞추고 있다. 즉 근로감독관에 관한 근로기준법은 근로감독이 행정작용인지 사법작용인지를 구별하지 못하고 있고, 실무적으로도 근로감독관들이 근로감독을 사전예방이 목적인 행정작용으로 인식하기보다는 수사의 일종으로서 처벌이라는 중착점을 향해 가는 사법작용의 일종으로 인식하고 있다는 것이다. 그러나 근로감독은 본질적으로 행정작용인바, 근로감독을 행정작용으로서 구성하기 위해서는 특별근로감독이 근로감독에서 제외되어야 한다는 것, 근로감독과정에서 법 위반 사실을 발견하는 경우 시정 지시를 명하고 사용자가 이에 불응하는 경우의 강제수단으로서 과태료로 통일하는 것이 바람직하다는 등의 견해를 제시하고 있다. 그러나 이것만으로 근로감독의 목적 달성이 어려울 수 있으므로 근로감독이 사법작용으로 자리매김할 수 있도록 하기 위해서는 근로기준법에서 직접 근로감독관 집무규정상 범죄 인지 등에 대한 내용을 포함시킴으로써 적법절차원리를 준수해야 하는 한편, 영장주의 적용을 받아야 한다는 등의 견해를 제시하고 있다.

50) 김동욱(2017), 『사업장 근로감독의 체계적 지위와 적법성 제고방안』, 『산업관계연구』 27(4), 한국고용노동사관계학회, pp.87~105.

3. 선행연구의 근로감독제도 개선방안 검토

이상에서 살펴본 선행연구들에서 제안하였던 근로감독제도의 개선방안은 근로감독관 수의 증원부터 근로감독관의 전문성 확보, 근로감독관 선출방법, 근로감독활동 지원을 위한 수단의 확보부터 근로감독관의 사기 진작을 위한 지원제도 그리고 근로감독행정의 성질 등에 이른다. 그 내용을 간략하게 재정리해 보면 다음의 표와 같다(학술연구논문의 개선방안은 이하에 포함시킬 수 있는 내용들이므로 별도 정리하지 않았다).

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 근로감독관제도에 대한 개선방안은 대체로 근로감독관의 전문성을 제고할 것, 그것을 위해 근로감독관을 채용하기 위한 시스템을 확충할 것, 업무효율성 증진을 위해 근로감독관들의 사기를 진작시킬 수 있는 방안을 강구하는 한편 근로감독관 수를 확대할 것 등이다. 이러한 개선방안은 일견 하나의 방향을 향하고 있다고 볼 수 있는데, 그것은 근로감독관으로서의 업무를 수행할 수 있는 행정환경을 조성하는 것이다. 근로감독행정의 주체가 근로감독관이기 때문에, 이것은 결국 근로감독행정의 개선을 위한 기초사항이라고도 볼 수 있다. 그리고 이들 개선방안 중 근로감독관 수의 확대는 근로감독관채용시스템의 개선(근로감독관 직렬 신설)과 함께 현재 도모되고 있는 내용이다. 한편, 근로감독관 채용절차의 독립과 이를 통한 근로감독관 증원은 곧 근로감독관의 전문성 제고 효과를 도모할 수도 있을 것으로 보인다. 또 이를 통해 현재 가장 문제되고 있는 근로감독관의 격무, 곧 감독대상 사업장이 지나치게 많다는 점도 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 보인다. 문제는 근로감독관의 업무가 근로감독보다도 임금 체불 등 신고사건을 처리하는 데 집중되는 한편, 근로감독 및 신고사건의 처리 등에서 발생하는 대인관계로 인한 사기저하 등에 의해 직무만족도가 상당히 떨어지고 있다는 점이다. 이 문제는 근로감독행정의 개선을 통해 해결방안이 모색되어야 하는 부분이다.

그리하여 근로감독행정의 개선을 위해 제안되고 있는 사항들은 상당히 다양하다. 이 각각의 사항들 모두 근로감독행정에 대한 분석을 기초로 한 합리적인 평가와 그에 대한 대안으로서 의미가 있다. 다수의 연구가 제시

〈표 3-1〉 근로감독관제도 및 근로감독행정 개선방안(요약)

	내 용	06	08	10	14	15	17 (1)	17 (2)
근로 감독관	근로감독관 역량 강화: 전문성 제고/교육훈련 강화	○	○		○	○		
	직무만족도 제고: 사기 진작	○			○	○		
	별도/상시채용 시스템 확보	○	○		○	○		
	근로감독관 증원		○		○			
근로 감독 행정	사전예방 중심의 사업장감독	○			○			
	임금체불집중도 개선, 감독업무 집중			○	○			
	- 체불임금 추심 전문기관의 설립				○			
	- 노동위원회 임금체불심판위원회 설치				○			
	영세사업장 근로감독 실시				○			
	취약계층 대상 근로감독 강화	○		○		○		
	근로감독행정을 위한 조직 개편	○	○			○		
	- 신고사건 처리/근로감독행정 전담부서 별도 편제				○			
	- 광역단위 근로감독 전담부서 설치·운영				○			
	사업장 자율점검제도의 개선		○					
	- 자율점검제도의 장기적 폐지							○
	사용자 교육	○						
	업무 프로세스 개편					○		
	- 근로감독 시기 개선(9~11월 집중개선)			○				
	- 종합점검 위주의 근로감독행정 개편			○				
	- 점검대상 산업의 다양화(제조업 위주 개선)			○				
	- 위반사업장에 대한 조치 강화			○				
	- 근로감독대상 선정방식의 과학화			○				
	- 근로감독취약지수제도 도입			○				
	- 지방관서평가제도 개선			○				
- 신고감독제도 활용		○						
- 사전통보 없는 사업장 방문		○						
- 근로감독결과공시제도 도입						○		
- 감독의 다양화 및 대상 확대, 물량 확대							○	
- 집중근로감독대상 선정 및 감독							○	
- 정기감독 면제대상 폐지							○	
- 근로감독에 대한 근로자/노동조합 의견 수렴제도							○	

자료: 필자 정리.

하고 있는 대안 중 가장 자주 거론되고 있는 점은 취약계층에 대한 근로감독이 활성화되어야 한다는 점이다. 취약계층에 대한 근로감독 활성화가 중요하게 거론되는 것이야말로 근로감독관제도 및 근로감독행정의 모든 문제점을 포괄적으로 드러내는 것이라고 생각한다. 왜냐하면 마땅히 노동법제의 적용상 사각지대를 형성하게 되는 취약계층에 대한 근로감독행정이 가장 효과적으로 이루어져야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 근로감독관제도의 문제(즉, 근로감독관의 전문성 취약, 근로감독관 수의 부족 등)와 근로감독행정의 문제(즉, 신고사건에 집중되고 있는 근로감독행정, 근로감독행정의 비효율성과 비효과성 등)로부터 취약계층에 대한 충분한 감독이 이루어지고 있지 못하고 있는 것이다.

제3절 근로감독제도 개선방안

1. 근로감독의 위상과 인식 제고

네이버에서 “근로감독”이라는 키워드를 넣고 검색해 보면, 인사담당자들이 주로 방문·가입하는 실무카페를 중심으로 근로감독 안내 혹은 후기들이 많이 올라와 있다. 근로감독을 위한 컨설팅을 요청하는 글들도 보인다. 경우에 따라서는 노무법인이 근로감독을 대비하여 무료상담을 하고 문제가 있을 경우 컨설팅에 나서는 경우도 있는 것으로 보인다.

근로감독에 대한 글들은 넘쳐나지만, 그 가운데 근로감독을 받기 전까지 회사의 인사노무담당자들이 겪는 스트레스와 근로감독 진행과정의 부담함, 근로감독 후의 대처 등에 관한 글들을 읽어 보면 근로감독은 대단히 부담스럽고 귀찮은 일, 근로감독관은 아무 문제 없는 인사노무관행들을 지적하며 문제 삼는 존재 정도로 인식되는 듯하다. 특히 무엇을 준비해야 할지, 어떤 점에 유의해야 할지, 근로감독결과 문제가 없으려면 어떤 내용들을 미리 시정해야 할지 등에 대한 의문이 많다. 그도 그럴 것이, 근로감독관들이 활용하는 근로감독 종합점검표를 보면 근로감독 시 점검

해야 하는 법령이 근로기준법 62개 조문, 최저임금법 3개 조문, 남녀고용평등법 17개 조문, 근로자참여법 10개 조문, 근로복지법 16개 조문, 건설근로자고용개선법 6개 조문, 파견법 25개 조문, 근로자퇴직급여법 8개 조문, 기간제법 5개 조문, 연령차별금지법 7개 조문 등이다.

사업장에 따라 해당 항목이 조금씩 다르겠지만, 정기감독대상으로 선정된 사업장의 인사노무담당자가 준비해야 하는 서류만 해도 수십 종이 이를 것이고, 근로감독 시 준비해 두었어야 할 서류의 준비를 불충분하게 하거나 요구하는 자료를 제시하지 못할 경우, 법적 요건에 충분히 따랐다고 판단하였다. 하지만 그러하지 못한 결과 발생하는 과태료 처분, 크게는 사업주에 대한 벌금형 등이 예정되어 있으므로 근로자이면서도 근로감독을 준비해야 하는 인사노무담당자들의 고충을 충분히 예상할 수 있다. 그래서 사업장 근로감독을 받고 난 후 인사노무담당자들끼리 서로 축하(별일 없이 넘어간 경우 또는 과태료 처분이 경미한 경우)나 위로(과태료 처분이 큰 경우)를 주고받는 모습들을 쉽게 볼 수 있다.

반면, 근로자의 입장에서 근로감독에 대하여 쓴 글을 읽어보면 근로감독행정에 대한 분위기가 다소 다르다. 대개는 사업주의 노동관계법 위반 사실에 기초하여 특별근로감독을 요구하거나, 진정을 제기하였는데 근로감독이 제대로 이루어지지 않았으므로 더욱 적극적인 근로감독을 요구하거나, 근로감독을 하기는 하였지만 솜방망이 처벌을 하였다며 시정 지시만 하지 말고 형사처벌을 요구하는 등이다. 최근에는 하청노동자들이 불법파견 진정을 넣었지만 제때 근로감독이 이루어지지 않거나, 회사로부터 접대를 받는 모습을 보이기도 했다는 주장이 있기도 했다.⁵¹⁾ 근로감독행정에 대한 불만도 많지만, 근로감독행정이 제대로 이루어지지 못하고 있는 이유를 분석하고 그에 대한 대처를 요구하는 경우도 있다.

가끔은 근로감독관의 입장에서 쓴 기사도 있는데, 이런 경우에는 근로감독관의 수가 얼마나 부족한지, 그래서 얼마나 격무에 시달리는지 등을 보고하고 있다. 회사 측에 의해 조직적인 근로감독 방해행위가 이루어지는 경우도 있다고 한다.⁵²⁾ 민원인의 갑질, 근로감독 시 감독대상과의 충

51) 한겨레(2018. 4. 19), “최저임금 신고했더니 되레…근로감독관은 근로자감독관”, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/841242.html

돌 등 감정노동이 근로감독관의 자살 또는 과로사로 이어지고 있다는 얘기도 있다.

근로감독에는 세 당사자가 있다. 첫째는 사업주(혹은 사업자의 업무를 대신하는 인사노무담당자), 둘째는 근로자, 그리고 마지막 당사자가 근로감독관이다. 근로감독 자체가, ILO 협약에서도 밝히고 있듯, “근로조건과 근로자 보호에 관한 법규정 집행을 보장하기 위한 것”이다. 따라서 이 과정에서 근로감독의 세 당사자 간에 입장이 충돌하는 것이 당연한 일 일지도 모르겠다. 비록 인터넷 검색상 보이는 근로감독에 관한 내용들이 근로감독의 주체가 되었던 객체가 되었던 만족스럽지 못한 것이라고 하지만, 물론 알려지지 않은 더 많은 경우에는 근로감독으로 임금 체불로부터 구제가 되었거나 부당노동행위가 근절되는 등의 긍정적 측면이 있다.

그러나 근로감독제도에 대한 일정한 개선이 필요한 것은 사실이다. 그리고 그 출발은 근로감독의 위상을 재정립하는 한편, 근로감독에 대한 여러 가지 인식 제고 활동이라고 본다. 특히 후자의 경우는 아래에서 다룰 내용과 연관이 되어 있는데, 주된 요지는 사업주의 입장에서 근로감독이 단순히 규제적이기만 한 행정이 아니고, 기업들이 근로감독에 대처하기 위해 컨설팅 업체를 찾아가는 것 대신 자발적인 근로감독의 일상화를 유도하는 한편, 문제가 발생하였을 때 근로감독관과 적극 상의하고 개선방안을 모색하도록 한다는 취지이다. 이 부분에 대해서는 아래 4.에서 보다 자세하게 언급한다.

근로감독의 위상을 재정립해야 한다는 것과 관련하여, 우선 근로감독에 대한 현행 법제의 태도를 살펴보지 않을 수 없다.

근로감독행정의 기초를 이루는 기본법은 근로기준법이고, 다른 법에서는 대체로 고용노동부 장관이 법 시행을 위하여 필요한 경우에는 사업주에게 보고와 관계 서류의 제출을 명령하거나 관계 공무원이 사업장에 출입하여 관계인에게 질문하거나 관계 서류를 검사하도록 할 수 있다거나(남녀고용평등법), 사용자가 법을 위반한 경우 그 위반의 시정을 명할 수

52) SBS 뉴스(2018. 2. 19.), “‘단톡방’까지 만들어 동선 공유…‘근로 감독’ 조직적 방해”, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004630035&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND

있다(근로자퇴직급여보장법) 등의 형식으로 근로감독의 근거를 마련하고 있다. 근로감독관이라는 용어를 직접 사용하고 있는 노동법제는 근로기준법 이외 기간제법, 산업안전보건법, 임금채권보장법, 최저임금법 등이 고, 규정내용은 다음과 같다(산업안전보건법, 선원법은 제외).⁵³⁾

근로기준법 제101조(감독기관) ① 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속기관에 근로감독관을 둔다.

② 근로감독관의 자격, 임면(任免), 직무 배치에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제102조(근로감독관의 권한) ① 근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문(尋問)할 수 있다.

⑤ 근로감독관은 이 법이나 그 밖의 노동관계법령 위반의 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행한다.

제105조(사법경찰관행사자의 제한) 이 법이나 그 밖의 노동관계법령에 따른 현장조사, 서류의 제출, 심문 등의 수사는 검사와 근로감독관이 전담하여 수행한다. 다만, 근로감독관의 직무에 관한 범죄의 수사는 그러하지 아니하다.

기간제법 제18조(감독기관에 대한 통고) 사업 또는 사업장에서 이 법 또는 이 법에 의한 명령을 위반한 사실이 있는 경우에는 근로자는 그 사실을 고용노동부 장관 또는 근로감독관에게 통고할 수 있다.

임금채권보장법 제25조(신고) 사업주가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 사실이 있으면 근로자는 그 사실을 근로감독관에게 신고하여 시정을 위한 조치를 요구할 수 있다.

최저임금법 제26조(근로감독관의 권한) ① 고용노동부 장관은 근로기준법 제101조에 따른 근로감독관에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 시행에 관한 사무를 관장하도록 한다.

② 근로감독관은 제1항에 따른 권한을 행사하기 위하여 사업장에 출입하여 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문할 수 있다.

③ 제2항에 따라 출입·검사를 하는 근로감독관은 그 신분을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

④ 근로감독관은 이 법 위반의 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」로 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 행한다.

53) 선원법상 근로감독관이 명시되어 있고, 선원근로감독관의 권한 등에 대하여 직접 규정하고 있다. 다만, 선원법에 대한 내용은 본문에서 제외하였다.

제28조(벌칙) ② 도급인에게 제6조 제7항에 따라 연대책임이 발생하여 근로감독관이 그 연대책임을 이행하도록 시정 지시하였음에도 불구하고 도급인이 시정기한 내에 이를 이행하지 아니한 경우 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

제31조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만 원 이하의 과태료를 부과한다.

3. 제26조 제2항에 따른 근로감독관의 요구 또는 검사를 거부·방해 또는 기피하거나 질문에 대하여 거짓 진술을 한 자

결국 근로기준법과 최저임금법 이외 다른 법제에 대한 근로감독관의 역할과 권한은 근로기준법 제105조에 따라 정해지는 한편, 근로감독관에 대해서는 사법경찰관으로서 지위를 인정하는바, 이에 대해서는 사법경찰 직무법에서 근로감독관이 근로기준법 등 16개의 법률에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행함을 밝히고 있다(사법경찰직무법 제6조의2). 그러나 근로감독관의 구체적인 업무내용과 집행방법은 법규명령으로서 효력이 없는 행정규칙인 근로감독관 직무규정에서 정해지고 있다. 결국 근로감독관의 역할과 권한에 대한 법적 효력에 의문과 오해가 발생하기 쉽다.

근로감독관이 사업장 근로감독에 임하여 법 위반 사실을 발견했다라도 근로감독관 직무규정에서는 많은 경우 일정 기간을 두고 ‘시정 지시’를 내리도록 하고 있고(근로감독관 직무규정 <별표3> 개별근로관계법 위반사항 조치기준 중 일반조치기준 참조), 시정 지시에 따라 즉시시정이 이루어지면 시정 완료, 시정하지 않으면 범죄로 인지하도록 하고 있다. 그런데 1차적으로 이루어지는 ‘시정 지시’는 “행정주체가 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 사인 등 상대방에 대하여 권고·조언 등의 방법으로 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 유도하는 비권력적 사실행위로서, 그 자체로 일정한 법적 효과의 발생을 목적으로 하지 않고, 다만 상대방의 임의적인 협력을 통하여 사실상의 효과를 발생시키는 것에 불과”하다.(헌법재판소 2003. 6. 26. 선고 2002헌마337 등 결정). 근로감독관은 근로감독관 직무규정에 따라 근로기준법 등 위반 사실을 적발하여 시정조치를 내리지만, 시정조치의 1단계인 시정 지시는 사실상 근로기준법 등 노동법제를 지켜줄 것을 요청하는 행위에 불과하다는 것이다. 시정 지시

가 근로감독관의 법적 권한이 아니라 행정규칙인 근로감독관 직무규정에 따라 근로감독행정의 목적을 달성하기 위해 근로감독관이 행하는 것이기 때문에 법적 효과를 발생시킬 권원이 부족하고, 법적으로 명확한 권한을 부여하는 것도 부족하고, 감독행위 후 조치 또한 사실상의 협조요청행위를 1차적으로 하게 되는 근로감독의 위상에 다소간의 의문이 발생하는 지점이다.

한편, 근로감독에 관한 ILO 제81호 협약에서는 근로감독관의 신분보장과 고용의 안정성 보장을 요구하는 한편, 정권 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립성을 가져야 함을 요구하고 있다(제81호 협약 제6조). 그런데 2013년 삼성전자서비스 협력사 노조 파괴 작업 과정에서 드러난 사실은 근로감독의 위상에 대한 의문을 더욱 증폭시킨다. 중부지방고용노동청 경기지청의 근로감독관들이 삼성전자서비스에 대해 수시근로감독을 진행한 후 불법파견에 해당한다는 결론을 내렸지만, 고용노동부의 고위 간부들이 근로감독기간을 연장하며 그 결론을 바꾸도록 영향력을 행사했었던 것이다.⁵⁴⁾ 이 사건은 근로감독관의 독립성에 심각한 문제를 제기하는 한편, 근로감독의 위상에 더 큰 의문을 제기한다. 근로감독관의 근로감독활동이 독립적이지 못하고 상급자의 의사에 따라 좌지우지된다면 근로감독결과에 대한 신뢰를 구하기는 어려울 것이다.

생각건대, 근로감독관의 근로기준법과 관련된 역할만을 담당하는 것도 아니면서 근로감독관에 대한 일반적 근거규정을 근로기준법에 두고 있는 체계적 비정합성, 근로감독행정의 일반과 근로감독관의 역할에 대하여 규정하고 있는 것이 범규명령으로서 효력이 없는 행정규칙인 점, 근로감독관의 시정 지시에 법적 근거나 효력이 없는 점, 근로감독관의 근로감독에 대한 독립성 훼손의 시도가 가능한 점 등의 문제점을 고려한다면, 근로감독의 법적 근거를 별도로 마련하는 것이 옳다고 생각한다. 즉, (가칭) 「근로감독에 관한 법」을 제정하면서 근로감독의 전문성과 독립성 보장, 근로감독행정의 관할 부서 명확화, 근로감독관의 역할과 기능, 근로감독의 방법과 내용, 근로감독 시 조치내용 등에 대한 법적 근거를 마련하

54) 한겨레(2018. 6. 26.), “고용부, 삼성 불법파견 수사의견 두 차례 뒤흔다”, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/850632.html#csidx4efcb947felfd97a63b4e946073749>

여 근로감독의 위상을 재정립할 필요가 있다고 생각한다. 아래에서는 근로감독제도의 여러 가지 개선방안을 논하면서 근로감독관 증원이 필요하다는 점, 근로감독관에 대한 상시적 교육체계가 요구된다는 점, 전문근로감독관제가 필요하다는 점 등에 대하여 언급하게 될 것이다. 이러한 개선방안을 시행하기 위해서는 근로감독행정에 대한 체계적인 근거법의 제정, 그것을 통해 근로감독행정 관할 부서하에서의 예방적이고 전문적인 근로감독 수행이 전제가 되어야 한다.

문재인 정부는 출범 초기 근로감독과 관련하여 근로감독 강화, 근로감독관 증원, 근로감독청 신설이라는 세 가지 사항을 노동정책과제로 제시하였다. 여기에서 근로감독청 신설은 근로감독의 효율성 및 효과성을 높이기 위한 것이기도 하겠지만, 무엇보다도 근로감독관이 고용노동부 내 다른 부서로부터 부당한 간섭 내지 압력을 받지 못하게 하려는, 즉 독립성을 확고하게 하기 위한 조치임과 함께 근로감독제도의 위상을 제고시키려는 것이라고 할 수 있다. 근로감독행정에 대한 명확한 법과 독립부서 신설은 근로감독의 위상 제고를 위해 반드시 필요하다고 생각한다.

2. 근로감독관 확충과 교육체계 확립을 통한 전문성 제고

현재의 근로감독제도를 원하는 방향으로 개선하기 위하여 가장 시급한 일이 무엇이나고 묻는다면, 아마 근로감독관 확충이라고 대답해야 하지 않을까 생각된다. 선행연구들에서 지적하고 있듯, 과거에 비하여 근로감독관의 직무가 상당히 증가하였다. 그 원인은 2000년대 후반 다양한 법률이 제정되었기 때문인데, 근로감독관제도의 연원이 유사한 일본과 비교할 때 우리나라 근로감독관의 업무내용은 상당히 많다는 주장이 있다. 일본은 감독행정을 담당하는 법률이 노동보호법 8개에 한정되어 있는데 반하여 우리나라의 근로감독관은 16개의 법률을 담당하고 있다는 것이다.⁵⁵⁾ 특히 우리나라의 근로감독관들은 개별적 노동보호법제만이 아니라 집단적 노사관계까지 다루고 있다.

55) 노상현(2014), 「영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독」, 『노동법연구』 37, 서울대학교 노동법연구회, p.13.

근로감독관들이 처리해야 하는 신고사건은 꾸준히 증가하고 있다. 2007년 신고접수 건수가 261,591건이었던 것에 비하여, 2016년에는 363,291건으로 증가하였다. 이 중 행정종결처리된 것이 2007년에는 172,170건(65.4%)이었던 것에 비해, 2016년에는 279,698건(76.3%)이다. 2016년 신고접수 건수는 2007년 대비 10만 건(약 38%) 증가한 것이고, 행정종결처리 건수 역시 10만 건(약 62%) 증가한 수치이다. 신고사건 이외, 근로감독관이 수행해야 하는 특별감독, 정기감독 및 수시감독의 수는 등락이 있지만 한 해의 사업장 근로감독 종합시행계획에 따라 감독 건수를 조절하기 때문에 정량적 비교에 따라 업무량을 직접 판단하기는 힘들다. 예를 들어 2012년 특별감독 수는 202건이 넘어 다른 해의 평균 20건 정도에 비하여 약 10배 증가하였지만, 이것은 2012년 기초 고용질서 확립, 장시간근로 개선, 고3실습생 실태점검, 스터디카페, 요양보호사점검 등 본부 각 실·국의 정책적 필요, 사회적 필요에 의한 감독에 집중하기 위해 정기감독을 줄이고 취약 분야에 대한 수시·특별감독을 강화한 결과로서, 2012년 사업장감독 전체 물량은 전년 대비 22.3%가 감소하였다.⁵⁶⁾ 다만 산술적으로 1,200여 명의 근로감독관이 관할해야 하는 사업장 수가 2백만 개 정도에 달하는 현재 근로감독관 1인당 관리감독해야 하는 사업장 수는 1,700여 개가 된다. 이 가운데 매년 일정 사업장을 정해 정기감독을 실시하는 한편 현안에 따른 수시감독과 특별감독을 실시해야 한다는 점과 점검대상 법률의 수를 고려하면 분명 근로감독관의 업무량이 이미 적정치를 넘은 것은 아닌가 충분히 추측할 수 있게 한다.

근로감독관들에게 직접 설문조사를 한 자료에 따르면 근로감독관들 평균적으로 1주일에 13시간의 초과근로를 하는 것으로 조사되었다. 인력이 충분한지와 관련하여서는 전체 582명의 근로감독관 중 2.7%만이 적정하다고 답한 반면, 대부분은 “부족하여 어려움을 초래”한다거나 “시급하게 인력충원이 필요”하다는 답변이었다.⁵⁷⁾

한편 근로감독관들이 상시적으로 담당해야 하는 신고사건 처리나 사업

56) 해당 기간의 『고용노동백서』 내용 참조.

57) 송민수(2016), 「근로감독관의 업무강도 현황」, 월간 『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원, pp.109~111.

장 감독 업무 이외, 근로감독관들은 정부의 노동정책에 따른 각종 행정행위들을 처리해야 할 의무도 부담한다. 예를 들어 2018년 최저임금이 16.4%가 인상되면서 상시근로자 30인 미만 사업장에 대해서는 고용안정자금이 투입되었다. 고용안정자금을 홍보하고 사업장들이 고용안정자금을 수급할 수 있도록 지도하는 것도 근로감독관의 업무가 되었다. 2017년 고용노동백서를 통해 근로감독관들에게 맡겨진 역할을 살펴보면, 일상적인 신고사건 처리 및 근로감독을 포함하여 다음과 같은 것들이 보인다(산업안전보건분야는 제외).

- (p.23) 임금 체불 문제의 해결을 위해 지방고용노동관서의 근로감독관을 통한 지도 해결과 체당금 지급, 무료법률구조 지원 등 제도 마련을 통한 청산 지원과 근로자 생계 지원, 위반 사업주 제재 강화 등에 역량을 집중하였다.
- (p.24) 법 위반 가능성이 높은 취약사업장에 대한 근로감독을 확대하였다. 특히 최저임금 준수, 서면근로계약 체결, 임금 체불 예방을 3대 기초고용질서로 정하고, 편의점, 커피전문점, 기타 프랜차이즈 업종 등 취약업종을 대상으로 기초고용질서 점검을 집중 실시하였다.
- (p.25) 2016년에는 과거 위반이력이나 고용보험 등 체납정보 등을 빅데이터로 분석하여 임금 체불 등 분야별로 취약사업장을 도출하고 이를 근로감독대상으로 선정하는 스마트 근로감독을 최초로 시행하였으며, 불시점검과 익명정보 등을 실시하는 등 근로감독의 효율성을 높이는 데 주력하였다. 그 결과, 2016년에 2015년 대비 기초고용질서 점검의 적발률이 20.6%p 증가하는 등 높은 성과를 거두었다.
- (p.26) 비정규직 서포터스 활동과 근로감독 등을 연계하여 가이드라인 현장 확산 노력을 펼친 결과, 2016년에는 194개 업체와 가이드라인 준수협약을 체결하는 성과를 이루었다.
- (p.27) 장시간 근로관행이 심각한 업종을 중심으로 근로감독도 강화하고 있다. 2016년에는 자동차, 금속 등 장시간근로가 심각한 업종을 중심으로 495개소를 집중점검하여 42.5%인 202개소를 근로시간 한도 위반으로 적발하여 시정토록 하였다.
- (p.110) 2016년 6월부터 근로자가 눈치 보지 않고 모성보호 및 일·가정 양립 지원 제도를 활용할 수 있도록 건강보험상의 임신·출산 정보와 고용보험상의 근로자 정보를 연계하여 출산휴가 미부여이거나 육아휴직자 비율이 출산휴가자에 비해 30% 미만인 경우, 그리고 출산휴가 등으로 인한 부당해고 의심 사업장(총 500개소)에 대하여 예방적 차원의 근로감독을 실시하였다. 2016년에는 병원업종, 어린이집 등 취약업종을 중심으로 근로감독을 실시하였으며, 총 535개소 점검 결과 436개소 1,162건의 법 위반을 적발하였다.

- (p.116) 성차별 금지 등의 준수를 위하여 지방고용노동관서 근로감독관을 통하여 관련 문제의 예방과 지도 및 점검사업을 시행 중이다. 2016년도에는 모성보호 관련 법 위반이 의심되는 병원, 어린이집 업종을 중심으로 차별적인 고용관행을 점검 및 지도한 결과 1,162건의 법 위반사항을 적발하여 시정 조치하였다.
- (p.224) 비정규직 차별 해소를 위해 정부는 2016년 약 2만 개 사업장에 대해서 근로감독을 한 바 있으며, 이 모든 사업장 감독 시에 비정규직 차별 유무를 필수적으로 점검하고, 특히 모든 근로자들에게 공통적으로 제공되어야 할 복리후생 등의 차별을 중점적으로 점검하였다.
- (p.245) 신규노조 설립 사업장, 구조조정 예상 사업장 등 노사분규 발생 가능성이 높은 사업장 248개소를 취약사업장으로 선정하고 전담 근로감독관을 지정하여 임·단협 교섭 이전부터 갈등요인을 파악·분석하는 등 집중적인 노사분규 예방활동을 하였다. 또한 파급력이 큰 사업장 285개소를 핵심사업장으로 선정하여 임금체계 개편, 원·하청 상생협력 등 노동개혁 이슈에 대해 적극 지도하였다.
- (p.283) 2016년에는 운전기사 폭행, 지적 장애인 강제근로 등 취약계층에 대한 부당한 대우가 발생한 사업장에 대하여 즉각적이고 강도 높은 기획감독을 실시하여 부당한 인사관행의 재발 방지 및 개선을 유도하였으며, 카페·커피전문점 등 청소년 다수 고용 사업장 전반에 대해 법 준수 인식을 제고하기 위해 8,578개소에 대해 기초고용질서 일제점검을 실시하여 11,088건의 법 위반, 10,839명의 체불임금 64억 원을 적발하고 시정조치토록 하였다. 한편 ‘임금 깎기’ 등으로 사회적으로 물의를 일으킨 대기업 프랜차이즈 음식점 (주)○○○파크에서 운영하는 21개 브랜드 직영점 360개 전체 사업장에 대하여 2016. 10월부터 12월까지 전국 40개 지방관서 700여 명의 근로감독관을 투입, 기획감독을 실시하여 44천여 명의 체불임금 84억여 원을 적발하였다.
- (p.284) 기간제근로자 다수 고용 사업장 447개소를 대상으로 비정규직 차별 시정 및 근로기준법 등의 노동관계법령에 대한 위반 여부의 근로감독을 실시하였다. 그 결과 23개사에서 23건의 차별사례를 적발하였고, 이에 대한 시정 지도를 하였다. 점검대상 업체의 86.4%인 386개소에서 근로기준법 등 각종 법 위반사항 1,251건을 적발하여, 244개소 1,029건은 시정조치를 통해 개선하였고 30건은 사법처리, 107건은 과태료 처분조치를 하였다.
- (p.293) (일경험 수련생 가이드라인에 따라) 2016년도 하반기(9~12월)에 가이드라인 발표 후 가이드라인 이행 여부를 점검하고 현장 정착을 위하여 인턴 다수 고용 사업장 345개소, ▲특성화고 현장실습생 155개소 등 총 500개소를 대상으로 열정페이 근절을 위한 근로감독을 실시하였다.

- (p.298) 비정규직 보호 가이드라인에 따라 정부는 가이드라인의 제·개정에 머무르지 않고 실효성 확보를 위하여 관련 전문가들로 구성된 비정규직 서포터스 활동과 근로감독 등을 연계하여 가이드라인 준수 및 이행상황 모니터링 활동을 통해 가이드라인 현장 확산 노력을 펼쳐갔다. 그 결과 2016년에는 194개 업체와 가이드라인 준수협약을 체결하는 성과를 이루었다. 아울러 2016년부터 모든 사업장(12천 개소) 근로감독 시 차별항목을 필수적으로 점검하고, 비교대상 근로자가 없는 경우라도 가이드라인 내용에 따라 각종 복리후생 등에 차별이 없도록 행정지도를 펼쳤다.
- (p.299) 차별시정제도 강화를 위해 2014. 9. 19. 징벌적 금전배상명령제도를 도입하여 노동위원회로 하여금 “명백한 고의가 인정되거나 반복되는 차별적 처우”에 대하여는 근로자가 입은 손해금액의 3배까지 손해배상명령을 하게끔 하였다. 확정된 차별시정명령 효력의 당사자인 근로자 이외에도 근로감독관은 근로자가 소속되어 있는 사업장 내 동종의 비정규직 근로자에 대하여 차별적 처우 여부를 조사하고 사업주에게 시정을 요구할 수 있도록 하여 사업장 내 일괄적인 차별해소를 도모하고자 하였다.
- (p.300) 2016년에 부서는 모든 근로감독 시 비정규직 차별 유무를 필수 점검항목에 포함하여 불합리한 차별 개선을 유도하고 법 위반사항에 대해서는 엄정하게 처리하는 한편, 법 위반이 아니더라도 각종 복리후생 등이 차별 없이 적용되도록 행정지도를 하였다.
- (p.301) 2016년도 파견·사내도급 근로감독은 고용형태별 근로자 구성현황 등 사업장 정보를 사전에 수집·분석하여 그 파급효과가 크고 법 위반 가능성이 높은 사업장에 집중함으로써 감독의 실효성을 제고하였다.
- (p.424) 외국인근로자에 대한 근로조건 보호와 개선을 위해 지방관서 근로감독관 및 고용허가제 담당자가 합동으로 상반기 및 하반기에 사업장 점검을 수행하여 (3,316개소), 임금 체불 예방·불법고용 방지·최저임금 준수 등과 같은 외국인 근로자의 권익을 보호하기 위한 노력(1,623개 사업장 7,005건의 법 위반사항 시정조치)을 하였다.

2016년 기준 47개 지방고용노동관서(지방고용노동청 6개, 지청 40개, 출장소 1개)가 존재하고 있고, 이 아래 근로감독관들은 주로 노사생상지원과나 근로개선지도과에 배치되어 있는데, 근로감독관 전체 인원이 약 1,240명 정도이므로 각 지방고용노동관서마다 평균 26명 정도의 근로감독관이 배치된다. 그러므로 평균 26명의 근로감독관이 1년 중 위와 같은 업무들을 처리하고 있다는 의미가 된다.

정부의 노동정책이 폭넓고 다양해질수록 근로감독관의 업무도 가중될 수밖에 없다. 그래서 현 정부는 국정과제로서 제시한 “노동 존중 사회 실현”을 위해 근로감독관 증원을 도모하고 있다. 그런데 문재인 대통령 임기 내 근로감독관을 두 배 이상 증원하기로 하고 2017년 추경 때 800명의 추가인원을 신청했지만 실제 올해 증원된 근로감독관은 240명 정도라고 한다.⁵⁸⁾ 전국 47개 지방고용노동관서에 평균 5명 정도의 근로감독관이 추가로 배치되었을 것으로 보인다.

어느 정도의 증원이 적절한지를 판단할 명확한 기준은 물론 없다. 다만 정부의 “노동 존중 사회”는 일반 근로자들에게만 해당하는 구호는 아니다. 근로감독관도 공무원인 근로자로서 노동 존중 사회의 혜택을 받을 자격이 있을 것인데, 그 노동 존중 사회의 실현을 위해 일하는 근로감독관의 노동이 얼마나 존중받고 있는지를 생각해볼 필요가 있다. 참고적으로, 다소 오래된 자료이기는 하지만, 근로감독관 규모의 적정성과 관련하여 산업안전에 관한 유럽기구(European Agency for Safety and Health at Work)의 기초조사(폴란드 감독기구 10주년 기념회의, 바르샤바)에서 제시한 바에 따르면 회원국의 1/3이 감독관 1인당 7,500명의 근로자를, 다른 1/3은 감독관 1인당 10,000명을, 나머지 1/3이 1인당 12,500~15,000명을 담당하고 있고, 산업화 국가 및 동구권 국가는 감독관 1인당 20,000명의 근로자를, 개발도상국은 40,000명(공식·비공식, 도시·농촌 불문)의 근로자를 담당하고 있다고 한다.⁵⁹⁾ 2015년 한국노동연구원에서 수행한 연구에 따르면, 2015년 기준 약 2배의 증원이 필요하다고 보았고, 감독업무 전담인력을 보강할 경우에는 추가로 235명의 증원이 필요하다고 보았다.⁶⁰⁾

근로감독관 수의 적정성 유지는 근로감독관의 사기 진작과 역량 강화 문제와도 연결된다. 근로감독관의 근로감독이 현장에서 유효하고 적절하게 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 근로감독관 스스로 자신의 업

58) 프레시안, “폭염 속에 일하고 싶은 노동자는 없다”, http://www.pressian.com/news/article.html?no=206314&utm_source=daum&utm_medium=search

59) 문기섭(2003), 『노동행정과 근로감독』, 한국노동연구원, p.34.

60) 장홍근 외(2015), 『근로감독관업무개선방안 연구』, 2015년 고용노동부 학술연구용역보고서, p.102.

무에 만족하면서 정부정책과 법제, 사회환경과 노동현장의 변화에 충분히 적응할 수 있도록 지원받을 수 있는 역량 강화 프로그램 및 매뉴얼이 요구된다. 현재 고용노동부는 근로감독행정의 역량 강화를 위해 정규교육과정으로서 노동분야 22개 교육과정을 운영하는 한편 지방관서 현장에서 사용가능한 “체불사건 업무처리 요령”과 “사업장 감독 매뉴얼”을 제작·배포하고 있기는 하다. 다만, 단순한 업무 매뉴얼만으로는 현장의 문제에 즉각적으로 대응하기 어려운 면이 있거니와, 노동법제에 대한 학술·판례의 변화와 이에 대한 대응이 시시각각 이뤄지고 있기 때문에 노동법을 현장에 적용하는 근로감독관에게 관련 전문지식이 부족할 경우 전문성에 대한 시비가 따르기 마련이다. 그래서 근로감독관의 전문성이 확보되지 않은 상태에서는 인력 확충만으로 근본적인 해결이 불가능하다고 말해지기도 한다.⁶¹⁾

물론 모든 근로감독관들이 자신의 업무에 100% 만족하도록 하는 것이나, 모든 근로감독관들이 노동법적 전문지식을 완벽하게 갖추는 것은 불가능한 일이다. 그러나 가능한 많은 근로감독관들이 자신의 업무에 대한 자부심을 갖고 노동행정 일선에서 전문성과 역량을 축적할 수 있는 조직적 기반이 마련될 필요는 있다.

이를 위해 우선, 근로감독관을 별도 직렬로 선발하면서, 채용시험 과목으로 다양한 노동법제를 필수과목으로 하는 방법을 고려해야 한다. 근로감독관 채용절차의 개선은 2018년 고용노동부 업무계획 중 근로감독행정 혁신사항에도 포함되어 있다. 그러나 2018년 8월 현재까지 구체적인 채용계획은 알려지지 않았다.

교육체계와 관련하여 2018년 고용노동부 업무계획 중 근로감독행정 혁신사항에서는 “내실 있는 교육으로 근로감독관 전문성 향상”이라고 밝히고 있는데, 해마다 바뀌는 고용노동정책과 노동법제의 내용에 전문적으

61) 국민일보(2017. 8. 16.), “주간 ‘벼락치기 공부’ 근로감독관… 전문성은 어찌나”, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923799233> 이 기사에 대하여 고용노동부는 “근로감독관 채용방식 변경, 신입감독관 교육 내실화, 보수교육 강화, 평가 및 피드백 등 근로감독제도 전반을 혁신하여, 감독관의 전문성과 공정성을 높여 나갈 계획”이라는 해명자료를 게시하였다(2017. 8. 16. 고용노동부 해명 및 설명자료 참조).

로 대처하기에 고용노동부 본부 주도의 교육은 충분하지 않다. 현재 근로감독관들에 대한 직무교육은 매년 초 직무교육계획을 수립하여, 매월 6시간 이상 직무관계법령·훈령·판례·행정 해석 및 복무자세 등 업무 수행과 관련된 사항을 교육하는 정도로 이루어진다(근로감독관 직무규정 제5조 참조). 초임 근로감독관으로 배치된 경우 고용노동연수원에서 16개 노동관계법제를 4주간에 걸쳐 받은 후 추가교육을 받을 수는 있지만(근로감독관 직무규정 제6조 참조), 한 해 개설된 법제 강의가 3~4개 정도에 불과하고, 각 강의마다 정원이 30~40명이니 한 해에 많아야 160명가량만 수업을 들을 수 있다고 한다.⁶²⁾

근로감독관에 대한 교육이 좀 더 체계화되어, 예를 들어 근로감독관들의 요청에 따른 교육시스템, 근로감독관들의 자발적 노동법교육에 대한 지원 등이 필요하다고 생각한다. 이를 위해 6개 지방고용노동청을 중심으로 노동법 전공 교수가 있는 관할 지역 내 대학과 교육연계시스템을 구축하여, 필요한 경우에는 상시적으로, 또는 상시적이지는 않더라도 현안이 발생하였거나 법 해석상 논란이 될 수 있는 경우 및 근로감독관들의 요청이 있는 경우 등에는 세미나 형식의 교육이 이루어질 수 있도록 하는 것을 고려해볼 수 있다. 특히 업무강도가 높은 근로감독관들에게 특정 기관에서 장시간 지속되는 교육을 받을 것을 요구하기는 어렵다. 따라서 근로감독관들의 접근성을 최대한 고려하여 교육과정을 구성하는 것도 필요하다.

3. 전문근로감독관제 도입

현재 일반근로감독관 이외 산업안전보건업무를 담당하는 357명의 산업안전감독관이 있다. 산업안전보건업무를 별도로 담당하는 근로감독관을 두고 있는 이유는 수많은 위험기계·기구 및 설비, 유해화학물질, 다양한 공정을 보유한 사업장을 관리·감독해야 하기 때문이며, 산업안전보건교육원을 중심으로 한 별도의 교육체계를 갖추고 있고 채용도 특별채용절

62) 주간동아(2018. 2. 6.), “소방관, 근로감독관 필요한데 정부 대책은 미흡: 현장에서 직접 뛰는 인력은 부족... 적재적소 배치와 교육 등한시”, <http://news.donga.com/WEEKLY/Main/3/all/23/1212607/1>

차를 거친다. 산업안전감독관제도는 1987년부터 시행되었다.

또 2018년 4월부터 고용보험수사관이 활동을 하고 있다. 고용보험수사관은 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조 제51호에서 정하는바 “고용노동부와 그 소속기관에 근무하며 『고용보험법』에 따른 실업급여, 육아휴직급여, 출산전후휴가급여 등의 부정수급에 관한 사무에 종사하거나 『근로자직업능력개발법』에 따른 직업능력개발 훈련비용·훈련수당 등의 부정수급에 관한 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원”이다. 고용보험수사관은 위 법 제6조 제48호에서 규정하는 바와 같이, 소속관서·관할구역에서 발생하는 고용보험법 제116조 제2항에 규정된 범죄 및 이와 관련되는 제117조에 규정된 범죄, 직업능력개발법 제62조의3에 규정된 범죄에 대하여 사법경찰관리의 직무를 수행한다.

산업안전감독관이나 고용보험수사관을 별도로 두고 있는 근거는 해당 직무의 특수성에 있다. 다른 노동보호법제 분야보다도 더 전문적인 지식과 전문성을 필요로 함을 인정하는 것이다. 산업안전감독의 경우, 일반적인 노동법 지식으로는 알 수 없는 건설기계, 화학약품, 기술안전 등에 대한 전문지식을 요구하기 때문에 이러한 전문지식을 갖춘 사람을 특별채용하여 산업안전근로감독관으로 활동하게 한다. 고용보험수사관의 경우, 산업안전감독관과 다소 다르기는 하지만, 고용보험료 부정수급자를 발견하고 그에 대한 보험행정처분을 내리는 것을 주된 목적으로 한다. 사회보험법제에 대한 전문성이 요구되는 한편 노사 공모 또는 브로커 개입형태처럼 행정력만으로 적발하기 어려운 부정수급이 매년 증가하면서 사회보험법제에 대한 전문성을 갖춘 사람의 수사권이 필요해지는 양상이다.

산업안전이나 고용보험 부정수급 못지않게 전문성이 필요한 분야가 차별분야이다. 고용노동백서에 따르면 근로감독관은 남녀고용평등법상의 성차별 및 기간제법과 파견법상의 비정규직 차별에 대한 근로감독을 수행하고 있다. 근로감독관 직무규정상 사업장감독 시 점검 확인할 주요서류 목록(별표 2)에는 기간제법에 따라 “기간제근로자 및 단시간근로자의 차별적 처우 여부를 판단하는 데 필요한 관련 서류”가 포함되어 있고, “남녀고용평등법상 동일가치 동일임금 등 차별 판단에 필요한 서류”들이

포함되어 있다. 그런데 어떤 차별이 이루어졌고, 그에 대해 구체적으로 어떤 조치를 하였는지에 대해서는 확인할 수 없다.

통계상 고용노동부는 2016년 기준 기간제근로자 다수 고용 사업장 447개소를 대상으로 근로기준법 및 비정규직 차별 시정 등의 노동관계법령 위반에 대한 근로감독을 실시하였다. 그 결과 23개사에서 23건의 차별 사례를 적발한 이후 이에 대한 시정 지도를 하고, 점검대상 업체의 86.4%인 386개소에서 차별 이외 기간제법, 파견법, 근로기준법 등 각종 법 위반사항 1,251건을 적발하여, 244개소 1,029건은 시정조치를 통해 개선하였고 30건은 사법처리, 107건은 과태료 처분조치를 하였다. 차별 이외에 기간제법, 파견법, 근로기준법, 최저임금법, 남녀고용평등법 등에 대한 감독결과 점검대상 업체의 86.4%인 386개소에서 근로기준법 등 각종 법 위반사항 1,251건을 적발하여, 244개소 1,029건은 시정조치를 통해 개선하였고 30건은 사법처리, 107건은 과태료 처분조치를 하였다고 한다.⁶³⁾

남녀고용평등법과 관련하여 고용노동부는 모성보호 관련 법 위반이 의심되는 병원, 어린이집 업종의 사업장을 중심으로 차별적 고용관행을 지도·점검한 결과 1,162건의 법 위반사항을 적발하여 시정조치하였다고 한다.⁶⁴⁾ 또 여성 다수 고용 사업장을 중심으로 직장 내 성희롱 등을 점검한 결과, 2016년도 535개소의 점검사업장 중 직장 내 성희롱 관련 위반 사업장 179개소를 적발, 시정조치하였다고 한다.⁶⁵⁾ 하지만 채용모집상의 차별, 임금상 차별, 해고상 차별 등 남녀고용평등법 제7조 이하의 차별금지행위들에 대한 점검이나 시정조치 내용은 확인할 수 없다. 연초 논란이 되었던 금융기관들의 채용상 성차별 사건도 금융감독원의 조사결과 발견된 사실이고, 이후 고용노동부는 성차별을 한 것으로 의심되는 공공기관과 금융기관 47곳에 대해 집중 근로감독을 실시하기로 하였다.⁶⁶⁾ 채용 과정의 성차별 사례 접수를 위해 올해 하반기 중으로 익명신고를 포함한

63) 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.284.

64) 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.116.

65) 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.121.

66) 연합뉴스(2018. 7. 5.), “‘채용 성차별’ 의심 공공·금융기관 47곳 집중 근로감독”, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/05/0200000000AKR20180705100700004.HTML>

‘채용 성차별 신고·조사·구제 원스톱 체계’를 구축하기로 했다는 소식도 들린다.

차별은 단순한 차이가 아니다. 차별이 존재하는지의 여부를 확인하기 위해서는 비교대상 근로자를 찾아 정할 수 있어야 하고, 비교대상 근로자를 찾더라도 근로조건상 차이를 확인해야 하며, 차이가 있더라도 그것에 합리적인 이유가 없어야 한다. 그런데 합리적인 이유를 발견하는 것은 단순한 근로감독활동으로 가능한 일이 아니다. 16개의 노동 관련 법률, 159개의 점검항목을 조사해야 하는 일반적인 근로감독과정에서 합리적 이유가 없는 차별을 발견하고 시정조치를 내리기 위해서는 사실상 명백한 직접적 차별이 아닌 이상 대단히 어렵고, 사업장에서 제출한 서류에 기초한 판단이 이루어질 수밖에 없다. 차별과 관련한 근로감독이 서류에 기초해 판단할 수 있는 모성보호항목과 같은 것에 치중되어 있는 것도 그러한 이유가 있다고 생각한다.

근로감독과정에서 차별이 성립하는지에 대한 사법적 판단을 내리기는 어렵다. 차별인지 아닌지를 판단할 수 있는 “합리적 이유”의 유무는 근로감독관의 판단영역을 벗어난 문제이기도 하다. 그러나 그렇다고 해서 단순명백한 법 위반 여부를 판단하는 것은 사회적으로 만연한 성차별이나 비정규직 차별을 근로감독행정이 도외시한다는 문제가 있다.

한편, 우리가 체감하는 성(性)과 고용형태로부터 기인하는 차별은 다양하고 폭넓음에도 불구하고, 그것들이 모두 법적 문제로 발전하지 않는 이유는 근로자들이 차별을 주장하기 어렵기 때문이다. 차별을 주장하기 어렵다는 것은 단지 차별을 판단하고 입증하는 문제를 의미하는 것이 아니고, 근로제공이 계속되는 과정에서 근로자가 차별문제를 제기하기가 어렵다는 의미이다. 근로자가 직접 차별을 주장해야 하지만, 직장 내에서 관계를 고려하지 않을 수 없고, 계속 일할 것이 전제되어 있는 상황에서는 직장 분위기를 결코 좋게 만들 뿐이라고 생각하여 차별주장을 포기하기 쉽다. 실제 기간제법에 근거한 비정규직차별시정신청제도가 사실상 사문화되어 가고 있다는 비판에 직면하고 있는 주된 이유도, 예를 들어 기간제 근로계약의 갱신을 앞둔 근로자가 기간제근로자임을 이유로 차별시정신청을 하기 어렵다는 데 있기도 하다. 이러한 문제를 고려해 기간제

법에서 고용노동부 장관에 의한 차별시정통고제도를 도입하였다는 것은 주지의 사실이다.

따라서 일정한 경우 차별에 대한 행정적 판단을 하고 이를 시정할 수 있도록 전문화된 감독체계가 필요하다. 예를 들어, 익명신고센터를 통해 성차별이나 비정규직 차별문제가 제기된 경우, 근로감독관이 차별 관련 조사를 실시하고, 조사결과 차별의 의심이 발견되는 경우 대법원 판례 등에 기초하여 차별시정조치를 하도록 하는 한편, 사업주로부터 이의제기가 있는 경우에는 분쟁해결절차를 밟도록 하는 것이다. 근로감독관의 차별시정조치는 시정권고보다 높은 단계의 것으로서 그 자체가 행정처분의 효력을 갖도록 한다면, 차별시정처분의 부당성에 대한 행정소송을 사업주가 제기할 수 있을 것이다.

행정처분으로서 차별시정처분을 근로감독관이 내릴 수 있기 위해서는 무엇보다도 차별문제에 대한 근로감독관의 전문성이 요구된다. 차별의 구조, 차별이론, 판례의 동향, 합리적 이유 유무를 판단할 수 있는 전문지식 등에 대한 이해와 숙지가 필요한데, 이를 위해 (가칭)차별시정감독관과 같은 별도의 근로감독행정을 고려해볼 필요가 있다고 생각한다.

4. 현장 중심, 사전지원형 근로감독활동

여러 가지 조건이 충족된다면, 특히 근로감독관 충원이 적절한 수준으로 이루어진다면, 근로감독행정의 지향점을 검토해 보아야 한다고 생각한다. 근로감독관 직무규정에서도 밝히고 있듯, 근로감독이란 “감독관이 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 사업장, 기숙사 그 밖의 부속건물에 임검하여 노동관계법령 위반 여부를 점검하고 법 위반사항을 시정하도록 하거나 행정처분 또는 사법처리하는 일련의 과정”이다(근로감독관 직무규정 제11조). 근로감독의 목적은 “근로조건의 기준을 확보”하는 것에 있고, 근로감독의 방법은 임검 및 점검이며, 근로감독의 실효성 확보수단은 시정조치, 행정처분, 사법처리이다. 근로감독은 사업주의 노동관계법 위반으로 인해 근로자들의 권리가 침해되는 것을 예방하기 위한 것이므로 사업주에게는 규제적 행정이었지만 행정 자체의 입장에서는 법 위반을

예방하는 예방적 행정이라고 볼 수 있다.

이러한 근로감독 이외에 근로감독관 직무규정에서는 지방관서장에 의한 “사업장 노무관리지도”가 이루어진다. 노무관리지도란 “근로자와 사용자가 노사문제를 스스로 해결할 수 있는 기반을 강화하기 위하여 사용자의 노무관리능력을 향상시키고 근로자와 사용자에게 노동관계법령의 내용을 주지시켜 근로조건과 근로복지제도 등을 자율적으로 개선하도록 지도 및 교육하는 것”이다(근로감독관 직무규정 제24조 제1항). 노무관리지도는 지방관서장이 직접 현장을 방문하여 하는 경우도 있지만, 대체로는 지방관서의 관할구역 내 유관기관(사용자단체, 노동조합 등 근로자단체, 관할경찰서 등)의 관계자들이 모인 자리에서 실시하곤 한다. 근로감독관이 근로감독을 하는 현장에서 특히 정부 정책에 따른 제도변화 등에 대해 별도 안내를 하는 경우도 있다.

근로감독과 사업장 노무관리지도가 구분되어 있기는 하지만, 근로감독행정이 근로감독의 목적을 달성하기 위해 근로감독과 함께 노무관리지도가 이루어지는 것이 아닐까 생각한다. 물론 이때의 노무관리지도는 부당한 사업장 노무관리나 집단적 노사관계 개입, 혹은 (일부 지방관서에서 이루어지고 있듯) 유관기관 관계자들과의 형식적 모임을 의미하는 것은 아니다. 사업주가 법 위반을 하기 전에 실질적인 노무관리지도를 하는 것을 의미하는 것이고, 사업주가 근로감독행정을 규제적인 것으로만 느끼지 않고 사업주에 대한 지원행정으로 이해할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 근로자 또한 근로조건 보호를 위한 사전적인 제도적 지원으로서 이를 이해할 수 있을 듯하다.

이를 위해 우선 신규사업장 사업주를 대상으로 근로기준법 기타 노동보호법제에 대한 기본교육 및 안내서 배포, 주요 노동법제의 변화가 있을 경우 그에 대한 충분한 안내 및 교육 프로그램 운용, 사업주의 요청이 있을 경우 사업주들을 대상으로 한 노동법 교육, 영세사업장이 밀집된 공단 지역의 경우 중소/영세사업주를 위한 지원제도 안내 및 노동법 교육 등을 생각해볼 수 있다. 근로자에 대해서도 요청이 있는 경우 현안에 대한 교육, 정기적 노동법교실 등을 지방관서 단위에서 조직하고 운영하는 것을 제안한다.

이러한 사전지원형 근로감독활동이 이루어지기 위해서는 무엇보다 근로감독관 수 확충이 필요하다. 특히 신고사건 처리와 감독활동을 병행해야 하는 근로감독관들의 업무상 부담을 경감시키고 현재의 근로감독활동과 함께 사전지원형 근로감독활동이 제대로 이루어질 수 있기 위해서는 현장지원형 근로감독관, 그리고 지방관서를 방문하는 사업주 또는 근로자를 응대하면서 신고사건을 처리하는 내근형 근로감독관으로 근로감독조직이 분리될 필요도 있을 것으로 생각한다(물론 조직은 분리되지만 업무는 상호 협조적으로 연계되어야 민원상담 및 신고사건 처리가 원만하게 이루어질 수 있을 것이다).

현재도 이러한 사전지원행정이 일부 시행되고 있기는 하다. 즉 신규노조 설립 사업장, 구조조정 예상 사업장 등 노사분규 발생 가능성이 높은 사업장 248개소를 취약사업장으로 선정하고 전담 근로감독관을 지정하여 임·단협 교섭 이전부터 갈등요인을 파악·분석하는 등 집중적인 노사분규 예방활동을 하거나, 파급력이 큰 사업장 285개소를 핵심사업장으로 선정하여 임금체계 개편, 원·하청 상생협력 등 노동개혁 이슈에 대해 적극 지도하는 것과 같은 지원이 이루어지고 있는 것이다. 지방고용노동관서별로 「노사관계 지원 TF팀」을 구성하고 이를 통해 핵심·취약 사업장에 대한 효율적 지원방안을 검토하기도 하였다고 한다.⁶⁷⁾

여기에서 제안하는 것은 위와 같은 지원을 넘어서서 상시적이고 지속적인 지원행정이 제도적으로 구축되고, 다른 한편으로는 노동교육체계가 구축되는 것이다. 근로감독관에 의한 사전지원행정이 효과적으로 시행될 수 있기 위해서는, 사전지원을 하는 근로감독관에 대한 교육체계 구축과 함께 근로자 및 사업주를 대상으로 하는 교육체계 또한 구축이 되어야 한다. 사전지원행정을 근로감독관이 전담할 것인지 아니면 교육전문인력의 지원을 받을 것인지는 선택의 문제이다. 예를 들어, 교육전담근로감독관을 두고 근로자 및 사업주에 대한 교육체계를 잡아가는 것도 구성해볼 수 있고, 노동교육전문가의 지원을 받아 근로자 및 사업주 그리고 근로감독관에 대한 교육까지 체계화하는 것을 구성해볼 수도 있다. 또한 정기적인 사업주 교육은 외부 교육전문가가 담당하되, 사업주나 근로자의 요청을

67) 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.245.

받아 이루어지는 수시교육을 수행하는 것도 가능하다. 필요한 경우 거버넌스가 구축된 노동법교육센터의 지원을 받는 것도 고려할 수 있을 것이다.

이러한 지원행정은 근로감독에 관한 ILO 제81호 협약의 실효적 준수에도 부합하는 것이다. ILO 협약상 근로감독기관은 법령상의 의무에 대하여 노사 모두에게 정보와 자문을 제공하도록 하고 있는데(제81호 협약 제3조 제1항), 이는 정보 제공·안내 기능이 단순한 정책홍보의 수준을 넘어 보다 실효성 있는 법 집행을 위한 것으로서 감독관의 구두나 자료를 통한 안내뿐만 아니라 강의, 세미나, 대중매체 등 다양한 수단이 활용될 수 있는 것으로 볼 수 있다.⁶⁸⁾

5. 근로감독의 내용과 방법 등

가. 사전예고 없는 근로감독의 필요

여러 가지 제도적 개선에 대한 제안을 하였는데, 이러한 제안들은 결국 근로감독이 추구하는 목표를 달성하기 위함이다. ILO 역사상 두 번째로 오랫동안 사무총장을 역임한 Francis Blanchard가 말한 것처럼 “근로감독 없는 노동법제는 구속력 있는 사회규범이 아니라 윤리적 활동에 불과하다.”⁶⁹⁾

제도적 개선방안들이 모두 갖추어졌더라도 근로감독의 내용이나 방법이 적절하지 못한 경우에는 근로감독관 수의 확충, 교육체계의 확립, 근로감독의 위상 정립 등의 의미를 찾기 어려울 것이다. 그러므로 내용과 방법에서 근로감독의 목적을 달성하기에 충분한 근로감독이 이루어져야 마땅하다. 그리고 여기에서는 현재의 근로감독의 문제점을 지적할 필요가 있다.

근로감독관 직무규정에 따라 정기감독을 진행하기 전 근로감독관은 특별한 사유가 없는 한 감독일 10일 전에 해당 사업장에 그 사실을 문서로

68) 문기섭(2003), 『노동행정과 근로감독』, 한국노동연구원, p.21.

69) Wolfgang von Richthofen(2002), 『Labour Inspection』, ILO, p.7.

통보해야 하고, 사업장의 요청이 있는 경우 10일의 범위에서 감독일자를 조정할 수 있다(근로감독관 집무규정 제17조). 그리고 근로감독은 “장부와 서류의 제출을 요구하여 이를 점검 확인하는 방법”으로 이루어진다(근로감독관 집무규정 제19조 제4항). 정기감독의 한계에 대응하기 위해 마련되어 있는 것이 수시감독제도인데, 수시감독 또한 정기감독과 마찬가지로의 방법으로 이루어진다. 이렇다 보니 모 병원과 관련하여 시간외근로수당을 못 받았다는 병원노조의 신고를 받고 조사에 나선 근로감독관을 방해하기 위해 감독관의 동선을 실시간으로 단톡방에 올려 미리 대비하게 하거나, 감독관이 직원면담을 하려 하면 절대 응대하지 말라고 하는 등으로 대처했다는 등의 얘기가 나오기도 한다.⁷⁰⁾

그런데 ILO 제81호 협약 제12조에서는 근로감독관이 어떤 사업장이든, 밤낮의 어떤 시간이나 “사전통지 없이(without previous notice)” 자유롭게 들어갈 권리를 가져야 한다고 규정하고 있다. 따라서 근로감독대상 사업장에 미리 문서로 통보하는 현행의 근로감독방법은 위 협약내용과 맞지 않는 것이라고 할 수 있다.

노동법제 위반을 예방한다는 의미에서 사전통보 후 점검하는 근로감독 방식은 선제적으로 사업장이 노동법제 위반 여부를 확인한 후 노동법제 위반의 소지가 있는 내용을 자발적으로 시정하고 법을 위반하지 않도록 유도할 수 있다는 측면에서 예방적 근로감독의 효과를 높일 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 장점에 반하여, 사전통보 후 이루어지는 근로감독은 노동법제 위반을 은폐할 시간을 벌어들여서 법 회피의지를 높이는 부작용이 있다. 고용노동행정개혁위원회가 7월 31일 활동을 종료하면서 발표한 개선방안에서는 가장 먼저 근로감독과 관련하여 불시 근로감독 원칙을 정립할 것을 요구하였다. 즉 사업장 근로감독에 있어서 감독 계획을 사업장에 사전통보하지 않고 방문하는 ‘불시 근로감독’을 원칙으로 할 것을 요구한 것이다.

사전통고 없는 불시 근로감독이 근로감독의 원칙이 되어야 할 것이라

70) SBS 뉴스(2018. 2. 19.), “‘단톡방’까지 만들어 동선 공유…‘근로감독’ 조직적 방해”, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004630035&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND

는 점에는 이견이 없다. 다만, 불시 근로감독이 이루어질 경우 근로감독관이 현장방문하여 감독할 수 있는 사업장의 수가 지금보다 더 제한적일 수밖에 없다. 지금도 산술적으로 근로감독관 1인이 1,700여 개의 사업장을 관할하고 있지만 이 사업장 전체에 대한 현장감독이 이루어지고 있는 것은 아니라는 점을 앞에서도 말했는데, 현장감독의 수가 제한적일 수밖에 없는 이유는 근로감독관 1인당 하루에 처리할 수 있는 감독 건수에 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 사업장의 담당자가 근로감독 관련 서류 등을 사전에 준비하고 이루어지는 감독의 내용은 상당히 포괄적이지만 효율적일 수 있다는 장점이 충분히 있다. 그런데 불시감독을 원칙으로 하다보면 사업장의 혼란은 충분히 예상할 수 있는 한편, 근로감독의 내용 또한 시간적 한계에 따라 제한이 될 수 있다. 사업장의 혼란과 시간적 한계하에서 근로감독관은 아무래도 감독하기 쉬운 항목만을 중심으로 검토하거나 감독대상 사업장 수를 대폭 줄여 감독에 임할 수밖에 없다.

여러 가지 현실적 문제와 한계를 고려했을 때 근로감독의 원칙을 사전 통지 없는 사업장감독으로 한다고 할지라도 근로감독의 효율을 높이기 위해서는 모든 근로감독을 불시감독으로 진행하는 것이 다소 무리가 있다고 생각한다. 근로감독관 수를 충분히 확대하여 근로감독관들의 업무가 전담화되는 방식으로 개편되는 본고의 제안내용이 충족될 경우, 근로감독관들에 의한 불시감독이 일부 사업장에서 이루어질 수 있을 것이다. 한편, 현재의 방식처럼 법 위반 사실이 있거나 법 위반 위험이 높은 사업장에 대해서 정기 및 수시 근로감독을 병행하여 사전통보 후 현장점검을 병행한다면 근로감독의 효과와 효율을 한층 높이는 방법이 되지 않을까 생각한다. 즉 현행 제도를 유지하되, 예외적인 불시감독(특별감독 이외의 근로감독을 의미한다)이 적절한 수준에서 이루어질 수 있도록 함으로써, 근로감독의 예방적 기능을 제고하도록 하는 것이다.

다만 현행의 사업장감독에 대해서도 보완은 필요하다. 근로감독관 집무규정에서는 감독관이 사업장감독을 실시하기 전 사업장대장·단체협약·취업규칙 등 근로조건 관련 자료를 검토·분석하고 근로자 또는 노동조합으로부터 필요한 정보를 수집하는 등, 대상 사업장의 실태와 문제점을 미리 파악함으로써 효과적인 감독이 되도록 준비에 만전을 기할 것

을 요구하고 있다(근로감독관 직무규정 제18조). 이러한 사전적 준비뿐만 아니라 사업장감독 시 근로자 측 관계자를 근로감독 현장에 입회시켜 의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 사전예고 후 이루어지는 사업장 감독에서 점검하는 자료는 사업주가 준비·제출하는 것이므로, 그 자료들의 실질성을 확인하는 과정을 거치도록 하는 것이다. 그리고 이때 입회하는 근로자 측 관계자란 노동조합이 있는 경우 노동조합의 대표자(복수노조의 경우 교섭대표자), 노동조합이 없는 경우 근로감독관이 임의로 지정한 복수의 근로자로 할 수 있다.

나. 신고(고발)감독제도에 대한 검토

위 가.에서 현행 사업장감독과 병행하여 불시감독이 이루어짐으로써 근로감독의 효과와 효율을 제고할 수 있다고 말했는데, 불시감독제도가 도입이 될지의 여부에 상관없이 현재의 근로감독은 매년 수립되는 사업장 근로감독 종합시행계획에 기초하여 이루어진다. 특별감독의 경우를 제외하고는 정해진 틀 안에서 정해진 내용으로 근로감독을 행한다고도 말할 수 있어서, 이를 벗어나 신고사건이 접수되거나 다른 간접적 방법을 통해 법 위반 사실을 인지할 수 있게 된 경우 곧 현장감독을 불시에 진행하는 것을 제안해 본다.

지난 7월 경남 김해의 한 시민단체가 자체적으로 지난 3월과 4월 두 달에 걸쳐 김해지역 379개소의 편의점 중 도심에 위치한 200개소 편의점 노동환경 실태조사결과를 발표했는데, 29%(26개소)가 근로계약서를 작성하지 않았고, 34%(31개소)는 최저임금법을 위반해 더 낮은 임금을 지급했으며, 법상 규정된 주휴수당을 지급하지 않은 곳은 81%나 되는 것으로 드러났다. 이에 시민단체는 위와 같은 실태조사를 발표하면서 김해시 관할지청인 양산지청에 김해시 전체 편의점을 대상으로 근로감독을 실시할 것을 요청했지만, “기초노동질서 위반사항이므로 근로감독을 실시하되 중복된 위반사항이 있는 18개 편의점을 대상으로 하반기에 근로감독을 실시할 예정이며, 나머지는 2019년 상반기에 근로감독대상 선정 시 우선 고려할 계획”이라는 답변을 받았다고 한다.⁷¹⁾ 근로자들이 직접 최저임금

위반 등을 신고한 것은 아니지만, 시민단체의 자발적인 사업장감독이 이루어졌고, 위법사실이 발견된 것이다. 그럼에도 불구하고 근로감독관의 입장에서는 이미 연초에 정해진 사업장감독계획에 따른 정기감독대상 사업장들이 결정되어 있었던 데다, 추가적으로 수시감독까지 예정되어 있던 마당이라 별도의 지역감독을 수행하는 것에 업무상 상당한 부담이 있었을 것이다. 또한 수시감독대상에도 포함되지 않는다면, 특별감독을 시행하지 않는 이상, 연말에 의견을 제출하여 다음 해 정기감독대상사업장에 선정시키거나 하는 방법 이외에는 별다른 방법을 취할 수 없었을 것이라는 점도 충분히 이해할 수 있다.

그러나 근로자에 의한 신고로부터 발견된 법 위반 사실이 위중한 경우, 반복될 위험이 있는 경우, 다수의 근로자들에게 공통된 사항일 경우, 시급한 권리 구제가 이루어지지 않는다면 권리 회복의 필요성이 사라지거나 할 경우 등 급박하게 대처할 필요가 있는 사안에는 신고·고발 사건에 대한 현장감독이 곧 실시될 필요가 있다고 생각한다.

그리고 이러한 신고감독제를 통해 근로감독대상 사업장 수를 확대할 필요도 있다. 연도별 사업장감독 실적을 보면 정기·수시·특별 감독을 포함하여 2만여 개의 사업장이 감독대상이 되었다. 해마다 큰 차이는 없다. 그런데 2016년 기준 우리나라의 전체 사업체 수는 395만 개이다.⁷¹⁾ 이 가운데 1인 부동산임대업자 등 근로감독의 대상이 되지 않는 사업체 수를 제외하고 행정대상인 사업장 수는 186만 개소 정도이다.⁷²⁾ 따라서 약 1% 정도의 사업장에 대해서만 근로감독이 이루어지고 있는 것이다. 그런데 2016년 기준 지방고용노동관서에 접수된 신고사건은 36만 건이 넘는다. 신고사건 대부분이 금품 채불과 관련된 것이고(306,658건), 이 외 근로조건 미명시(6,303건), 근로시간 및 휴가 위반(1,072건), 강제근로폭행(589건) 등을 이유로 하는 신고사건들이 있다. 동일한 금품채불사건이라도 구체적인 내용은 다를 것이고, 사안에 따라 단순한 시정조치만으로는

71) 경남일보(2018. 8. 18.), “김해지역 편의점 노동자 실태조사하라”, <http://www.gnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=333265>

72) 통계청(2017), “2016년 기준 전국사업체조사 잠정결과” 보도자료 참조.

73) 강현철(2017), 『근로감독체계 개선방안』, p.33.

충분하지 않은 경우들도 있을 것이다. 형사처벌되는 경우도 적지 않은데, 279천건 정도는 행정종결처리되었지만, 86천건 정도는 사법처리되고 있다.⁷⁴⁾

근로감독사업장 수가 행정감독대상 사업장 수의 1% 정도에 불과한 것은 근로감독관업무가 과중하다는 것, 특히 신고사건 처리에 대부분의 노력을 할애하고 있는 것, 근로감독관의 업무량에 비해 근로감독관 수가 적다는 것 등 여러 가지 이유를 찾을 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 어느 정도 확대할 필요가 있다고 생각하고, 현행의 사업장감독 수를 원칙적으로 유지하면서도 불시감독으로서 신고사건에 대한 사업장감독이 적절히 이루어질 수 있기를 바란다.

74) 보다 자세한 내용은 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.281 이하의 신고사건 접수 건수 등에 대한 자료 참조.

제 4 장

산업안전보건근로감독제도의 개선방안

제1절 서론

정부통계상 우리나라의 산업재해는 점차 감소하고 있으나 산재사고 사망자 수는 2017년 말을 기준으로 964명에 이르고 사고사망만인율은 0.52를 기록하고 있다.⁷⁵⁾ OECD 국가의 사고사망만인율이 0.30인 것과 비교하면 높은 수치이다. 정부는 산재사망사고를 줄이기 위하여 2017.8월 ‘중대 산업재해 예방대책’을 발표한 바 있고, 2018. 1월에는 위 예방대책을 구체화한 ‘산업재해 사망사고 감소대책’을 발표한 바 있다.

이러한 정부의 산업재해 사망사고 대책이 실효성을 발휘하려면 관련 법제의 정비도 중요하거니와 해당 법제에서 요구하는 의무가 노동현장에서 제대로 이행되고 있는지를 점검 및 지도·감독하는 행정기능 또한 매우 중요하다.

지금의 제도에서 위와 같은 의무이행을 감독하는 기능은 고용노동청에 소속된 산업안전보건근로감독관(이하 ‘산업안전보건감독관’)이 수행하고 있다. 따라서 감독상 실무를 직접 담당하는 산업안전보건감독관의 역할에 따라서 산업재해 예방에 필요한 사업주의 의무 이행을 적절히 추구하고 불이행에 따른 적정한 책임을 추궁할 수 있게 된다.

75) 안전보건공단(2018), 『2017년 산업재해 발생현황』, p.4.

이 장의 연구는 산업안전보건감독관제도의 현황을 살펴보고, 제도의 운영상 발견되는 법령상·체계상 한계점을 분석한 뒤 그 해결방안을 제시하는 데 목적을 둔다.

제2절 산업안전보건근로감독관제도 현황

1. 산업안전보건근로감독관의 임용

산업안전보건감독관을 포함하여 근로감독관은 공무원임용령 제3조 제1항에 따라서 일반직공무원의 한 유형으로 임용한다. 공무원임용령 제3조 제1항 별표 1은 직군·직렬을 행정으로 하고 직류를 ‘고용노동’으로 하는 일반공무원의 직급을 분류하고 있다. 다만, 2017년까지는 근로감독관을 위와 같은 직류에 따라 선발을 하지 않다가 2018년부터 인사혁신처 주관으로 일반행정과 구분하여 고용노동직류로 임용하게 된다.

산업안전보건감독관은 임용 당시의 직류나 구체적인 업무내용에 따라 행정직과 기술직으로 구분할 수 있는데 2017년 말을 기준으로 하면 기술직의 비율이 전체 산업안전보건감독관의 약 40%를 차지한다. 기술직 산업안전보건감독관은 건축, 토목, 화공, 기계, 전기, 보건 등 6개 분야로 임용하고 있으며 임용방식은 공개채용 또는 경력채용이 있다.⁷⁶⁾

2. 산업안전보건근로감독관의 교육

가. 신규임용 감독관의 교육

근로감독관 직무규정(산업안전보건) 제5조 제1항은 지방고용노동관서의 장에게 산업안전보건감독관의 업무수행 능력과 자질 향상을 위하여

76) 이 부분의 내용은 고용노동부(2018), 『정책자문위원회 산재예방보상정책분과 논의자료』를 참고하여 정리하였다.

매년 2월까지 직무교육계획을 수립하여 시행하도록 규정하고 있다.⁷⁷⁾ 아울러, 산업안전보건업무의 실무경력이 1년 미만인 감독관에 대해서는 3개월 이상의 현장직무교육계획을 수립하고 교육을 실시하도록 규정한다(제5조 제3항). 신규임용 산업안전보건감독관은 중앙에서 아래와 같은 교육을 시행한다.

신규임용 산업안전보건감독관은 총 17주의 신규임용 교육을 받는다. 기본교육 4주 + 현장실습 4주 + 실습확인 1주 + 현장실습 8주로 구성되며, 집체교육인 기본교육 4주는 노동관계법 2주와 산업안전 기본교육 2주로 구성된다. 총 12주의 현장실습은 신고사건처리, 사업장감독, 재해 조사 등 수사로 이어지는 업무에 대해 인사배치된 부서에서 시행하며, 현장실습

〈표 4-1〉 신규 산업안전보건감독관 교육내용

<p>1. 노동관계 기본집체 특별사법경찰제도 및 수사체계 이해 신고사건처리기법, 체포·구속·압수수색 등 강제수사기법 디지털 증거 분석</p> <p>2. 산업안전 집체교육 산업안전보건 정책방향 및 산업안전보건법 개요 감독관 직무규정, 감독방법 및 사례 분야별 안전보건규칙, 화학물질 관리체계 전산활용 방법</p> <p>3. 현장교육 : 주 3회 이상 감독·재해 조사 등 현장동행 후 활동보고서 작성 및 총 30회 이상 감독 등 참여 시 이수 인정 감독동행 등을 통한 현장 도제식 교육 수사과정 참여 등을 통한 수사기법 전수 각종 시스템 활용방법 기타 현장교육</p> <p>4. 현장교육 집체 : 현장직무교육 실습내용 공유 및 수사실무교육 보강 산업안전보건 벌칙 및 판례, 과태료 부과 절차 및 해설 현장직무교육 시 참여한 감독사례 발표 및 토론 수사 관련 법규 해설</p>

자료: 필자 정리.

77) 산업안전보건감독관의 전문성 강화는 제4차 산재예방 5개년 계획의 정책과제 중 하나였다[고용노동부(2015), 『제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)』, p.18 참조].

4주 후 실습내용을 공유하고 실습한 내용을 토대로 수사실무에 대한 교육을 보장하는 집체교육 1주를 실시한다. 현장실습이 내실 있게 운영되도록 감독 인원수 산정 시 실습 중인 감독관을 배제하고, 단독 업무 수행을 지양하고 있다. 교육내용을 총괄하여 보면 아래와 같다.

나. 산업안전보건감독관의 보수교육

기존 산업안전보건감독관은 경력에 따라 연 20~60시간의 산업안전분야 집체교육을 받는다. 이에 관한 내용은 근로감독관 집무규정(산업안전보건)(이하 ‘집무규정’) 제5조 제4항에 규정되어 있다. 경력 1년 미만의 감독관은 연 60시간, 경력 3년 미만의 감독관은 연 40시간 또는 5일의 교육을 받으며, 경력 5년 미만의 감독관은 연 40시간 또는 4일, 경력 5년 이상의 감독관은 연 20시간 또는 3일의 교육을 받는다. 아울러 산업안전보건

〈표 4-2〉 산업안전보건감독관 보수교육 내용

<p>1. 관리자 과정 신규 산재예방지도과장 과정</p> <p>2. 신규자 과정 신규 산업안전보건감독관 대상 교육 (업무전환자와 신규 임용자 대상)</p> <p>3. 기본과정 (1단계) 산업안전 기본과정 산업보건 기본과정 건설안전 기본과정 화학물질 기본과정 화학사고예방 기본과정 석면안전관리 기본과정 산업안전보건수사 실무 과정</p> <p>4. 심화과정 (2단계) 산업안전보건감독심화 중대재해조사심화</p> <p>5. 전문과정 (3단계) 위험성평가 전문가 과정 등 47개 과정</p>
--

자료: 필자 정리.

교육원에서 안전보건관계자를 대상으로 운영하는 분야별 전문화과정에 감독관도 참여한다. 보수교육의 내용은 <표 4-2>와 같다.

한편, 위와 같은 보수교육과정 이외에 산업안전보건법의 이해(총 9회), 건설현장의 안전, 직업병·중독사고 예방, 석면작업의 안전, 기계작업의 안전, 전기작업의 안전(각 2회) 등을 사이버교육으로 운영하고 있다.

3. 산업안전보건근로감독관의 배치

근로감독관 직무규정(산업안전보건) 제4조 제1항은 지방고용노동관서의 장이 기술직, 이공계열 전공자, 국가기술자격법에 의한 기술분야의 산업기사 이상 국가기술자격증 소지자, 산업안전보건분야의 직무교육(1주 이상)을 받은 자, 그 밖에 산업안전보건에 관한 학식과 경험이 있는 사람을 감독관으로 우선 배치하도록 규정하고 있다. 직무규정에 따르면 각 지방청 내부에서 근로감독관의 배치에 관한 권한은 지방청장이 갖게 된다. 다만, 지방고용노동관서 산재예방지도과의 업무는 기능별로 분장함을 원칙으로 하되 효율적인 업무 수행을 위하여 지역별로 분장할 수 있으며 감독관 진보 등 특별한 사정이 없는 한 이를 1년 이내에 변경하여서는 아니 된다(같은 조 제2항)고 규정하여 감독관 업무의 전문성, 계속성을 강조하

<표 4-3> 산업안전보건감독관 배치현황

관서	계		근로기준		산업안전	
	정원	현원	정원	현원	정원	현원
합 계	1,898	1,687	1,450	1,278	448	409
서울청	397	364	345	310	52	54
중부청	617	533	473	406	144	127
부산청	325	282	237	204	88	78
대구청	168	161	125	120	43	41
광주청	198	181	139	123	59	58
대전청	193	166	131	115	62	51

자료: 고용노동부(2015), 『제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)』, p.18.

서울경제(2018.9.4), “근로감독관 내년 2,000명 돌파”(기사 검색: 2018/9/4).

고 있다.

2017년 말을 기준으로 근로감독관의 총원은 1,898명이고 그중 산업안전보건감독관의 정원은 448명이다. 2018. 3월 말로 근로감독관 309명을 증원하는데 그중 산업안전보건감독관이 69명이다. 2017년 말을 기준으로 지방청별 산업안전보건감독관의 배치현황은 <표 4-3>과 같다.⁷⁸⁾

제3절 산업안전보건근로감독관의 직무와 권한 근거법령에 따른 감독의 유형

1. 근거법령에 따른 산업안전보건근로감독 유형

가. 산업안전보건법상 감독

산업안전감독관은 산업안전보건법 또는 산업안전보건법에 따른 명령을 시행하기 위하여 ① 산업재해가 발생하거나 산업재해 발생의 급박한 위험이 있는 경우, ② 근로자의 신고 또는 고소·고발 등에 대한 조사가 필요한 경우, ③ 산업안전보건법 또는 산업안전보건법에 따른 명령을 위반한 범죄의 수사 등 사법경찰관리의 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우, ④ 그 밖에 고용노동부 장관 또는 지방고용노동관서의 장이 법 또는 법에 따른 명령의 위반 여부를 조사하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 ① 사업주의 사업장, ② 산업안전보건법이 정한 기관의 사무소,⁷⁹⁾ ③

78) 산업안전보건감독관 수의 증원은 제4차 산재예방 5개년 계획의 정책과제 중 하나였다[고용노동부(2015), 『제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)』, p.18 참조.]

79) 제15조 제4항(안전관리전문기관), 제16조 제3항(보건관리전문기관), 제30조의2 제1항(재해예방전문지도기관), 제31조 제5항(안전보건교육위탁기관), 제31조의2 제1항(건설업 기초안전보건교육기관), 제32조 제3항(관리책임자 등 안전보건 직무교육기관), 제34조의5 제1항(안전인증기관), 제36조 제5항(안전검사기관), 제36조의2 제3항(지정검사기관), 제38조의2 제2항(석면조사기관), 제42조 제4항(작업환경측정 지정측정기관), 제43조 제1항(건강진단기관) 및 제49조 제1항(안전보건진단기관)에 따른 기관의 사무소.

산업안전 및 보건지도사의 사무소 등에 출입하여 다음의 조치를 할 수 있고, 해당 사업주 등에게 그 결과를 서면으로 알려야 한다(산업안전보건법 제51조 제1항, 시행규칙 제132조의2).

- 관계자에 대한 질문
- 장부, 서류, 그 밖의 물건의 검사 및 안전·보건 점검
- 검사에 필요한 한도에서 제품·원재료 또는 기구의 무상수거

위와 같은 감독상 조치에 덧붙여 고용노동부 장관은 산업안전보건법령의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 사업주·근로자 또는 제52조의4에 따라 등록된 산업안전 및 보건지도사에게 보고 또는 출석을 명할 수 있다(산업안전보건법 제51조 제2항). 법문에서는 고용노동부 장관의 권한으로 규정되어 있으나 실무적으로는 근로감독관이 그 권한을 행사한다. 보고 또는 출석명령은 문서로 하되 긴급한 경우를 제외하고 상대방에게 7일 이상의 기간을 주어야 한다(시행규칙 제133조).⁸⁰⁾

나. 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률상 감독

진폐법은 산업안전보건법과 달리 감독행정에 관한 자세한 규정을 두고 있지는 않으나 제31조는 사업주 또는 근로자가 진폐법의 시행에 관하여 고용노동부 장관이 요구하면 지체 없이 필요한 사항을 보고하거나 출석·답변하여야 한다고 규정함으로써 감독행정의 근거를 마련하고 있다. 나아가 고용노동부 장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 진폐법에 규정된 권한의 일부를 소속기관의 장에게 위임하거나 『산업재해보상보험법』에 따른 근로복지공단과 『한국산업안전보건공단법』에 따른 한국산업안전보건공단에 위탁할 수 있다고 규정한다(제32조). 이에 따라 진폐법 시행령 제16조는 지방고용노동관서의 장이나 안전보건공단에 진폐 예방에 필요한 감독사항이나 관련 근로자 등에 대한 보호사업에 관한 권한을 위임하고 있다.

80) 산업안전보건법 시행령 제46조(행정권한의 위임) ① 고용노동부 장관은 법 제65조 제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 지방고용노동청장 또는 지청장에게 위임한다. 32. 법 제51조 제2항에 따른 보고 및 출석 명령.

다. 안전보건공단 직원의 검사 및 조사

고용노동부 장관은 제65조⁸¹⁾에 따라 안전보건공단에 위탁된 권한을 행사하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공단 소속 직원으로 하여금 사업장에 출입하여 산업재해 예방에 필요한 검사 및 지도 등을 하거나, 역학조사를 위하여 필요한 경우 관계자에게 질문에 대한 답변 또는 필요한 서류의 제출을 요구할 수 있다. 안전보건공단 소속 직원이 검사 또는 지도업무 등을 하였을 때에는 그 결과를 고용노동부 장관에게 보고하여야 한다(산업안전보건법 제51조 제3항, 제4항).

2. 사업장감독

가. 감독대상

감독의 대상은 감독의 목적에 기초한 4분류 방식에 따라 다르다. 정기 감독은 ① 산업안전보건법 시행규칙 제2조 제1항에 따른 중대재해 또는 산업안전보건법 제49조의2 제1항에 따른 중대산업사고가 발생한 사업장, ② 요양결정일을 기준으로 하여 최근 1년간 사고성 휴업재해가 2명 이상 발생한 사업장(건설공사 현장은 제외한다)으로서 재해율이 전년도 동종 업종 규모별 평균 재해율을 초과하는 사업장, ③ 산업안전보건법 시행규칙 별표 1에 따른 환산재해율이 불량한 건설업체가 시공 중인 건설공사 현장, ④ 최초 요양결정일을 기준으로 하여 최근 1년간 직업병에 걸린 자가 있는 사업장 또는 최초 판정일 기준으로 하여 최근 1년간 직업병 유소견자가 발생한 사업장, ⑤ 최근 1년간 산업재해 발생 보고 의무 위반으로 과태료 부과를 받은 사업장, ⑥ 공정안전보고서 이행상태 평가등급이 낮은 사업장, ⑦ 기타 안전·보건 관리실태 불량 사업장, 안전·보건 관련으로 사회적 물의를 일으킨 사업장 또는 유해·위험 요인을 보유하여 재해

81) 산업안전보건법 제65조 제2항 고용노동부 장관은 이 법에 따른 업무 중 다음 각 호의 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단·비영리법인 또는 관계 전문기관에 위탁할 수 있다.

발생 위험이 높은 사업장 등 장관이 감독이 필요하다고 업무추진지침 등에 정하거나 지방관서장이 감독이 필요하다고 판단한 사업장을 상대로 시행한다(집무규정 제10조 제1항).

예방감독은 제10조 제1항에 의한 감독대상 사업장 중 업무추진지침 등에서 정하는 사업장의 사업주가 지방관서에 예방감독신청서(별지 제3호의 2 서식)를 작성하여 제출한 사업장에 대하여 실시한다(집무규정 제10조 제2항).

기획감독은 ① 산재발생 유해·위험 요인 등 산업재해통계의 분석결과를 바탕으로 업무추진지침 등에서 정하는 기인물, 유해·위험 작업을 보유하고 있는 사업장, ② 업무추진지침 등이 확정된 이후 대형사고 발생 등으로 사회적 물의를 일으키거나, 그 밖에 산업재해 예방을 위하여 감독이 필요하다고 장관이 판단하여 지방관서장에게 지시하거나 지방관서장이 필요하다고 판단한 사업장에 대하여 실시한다(집무규정 제10조 제3항).

특별감독은 안전·보건 관리가 매우 불량한 사업장, 또는 대형사고 발생이나 중대재해 다발 등으로 사회적 물의를 일으켰는지 일으킬 우려가 있어 국장 또는 지방청장이 필요하다고 판단한 사업장에 대하여 실시한다(집무규정 제10조 제4항).

나. 감독 유형과 절차

지방관서장은 정기·기획 감독을 하는 경우 ① 특별한 사정이 없는 한 감독관 2명 이상을 1개조로 편성하고, ② 감독관 2명 이상을 1개조로 편성할 경우 집무규정 제4조 제1항에 따른 감독관을 각 조에 적절하게 배치하여 감독반을 편성하여야 한다. 이 경우, 산재예방지도과가 있는 지방관서장은 감독결과 조치 등을 주도적으로 처리할 감독관을 지정하여야 한다. 또한 국장 또는 지방관서장이 감독반을 편성할 때에는 산업안전지도사 또는 산업보건지도사(이하 “지도사”라 한다), 관련 학과 교수, 공단 직원 등 관계전문가(이하 “관계전문가”라 한다)를 참여시켜 기술 지원을 받을 수 있다. 관계전문가를 감독반에 참여시키고자 하는 경우에는 감독실

시 전에 문서로 알려야 하고, 정밀기술검토 등이 필요한 경우에는 감독 종료 후에 지체 없이 관계전문가의 검토보고서를 제출받아 제14조에 따른 감독결과 보고서에 첨부하여야 한다(집무규정 제12조 제1항, 제4항, 제5항). 한편, 예방감독을 하는 경우 지방관서장은 특별한 사정이 없는 한 감독대상 사업장의 소재지 담당 감독관을 지정하여야 하지만, 특별감독을 하는 경우에는 국장 또는 지방청장이 본부 및 지방관서 감독관을 뽑아 특별감독반을 편성함으로써 감독을 실시하도록 할 수 있다(집무규정 제12조 제2항, 제3항).

감독은 그 규모에 따라 감독점검표에 따른 법령 관련 사항 전 분야를 대상으로 하는 종합감독과 사업장의 일부 공정 또는 안전보건의 일부 분야에 한정하는 부분감독으로 나뉜다(집무규정 제12조 제1항).

사업장감독은 실시일 전 3년간 해당 사업장에서 이루어진 법령 관련 사항을 대상으로 한다. 다만, 법령 위반 행위가 그 이전부터 반복되거나 그 이전에 법령 위반이 있었다고 판단할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 공소시효 또는 제척기간이 완료되지 아니한 법령 위반 행위까지 감독 범위를 확대할 수 있다(집무규정 제12조 제2항). 장관은 정기감독, 예방감독, 기획감독에 대해 감독의 범위 및 시기, 사업장 수 등을 정하여 지방관서장에게 지시할 수 있으며, 지방관서장은 감독대상, 감독일정, 감독반 편성 등 사업장감독계획을 자체적으로 수립하여야 한다. 다만, 중대재해나 중대산업사고가 발생한 사업장 중 공사 준공 등 특별한 사유로 인해 감독 실시가 시급한 때에는 임검지령서로 갈음할 수 있다(집무규정 제12조 제3항). 아울러 중대재해나 중대산업사고가 발생한 사업장에 대한 정기감독은 사유 발생일로부터 1개월 이내에 신속하게 실시하여야 한다. 다만, 개인질병 의심 등 1개월 이내에 범 위반 여부를 알 수 없는 경우는 그러하지 아니하다(집무규정 제12조 제5항). 또, 중대재해나 중대산업사고가 산업안전보건법 제29조 제1항에 해당하는 도급사업⁸²⁾에서 발생한 경우에는 도급인 및 수급인에 대하여 정기감독을 실시하여야 한다. 이 경우 지방관서장은 재해 등의 발생형태, 공정의 관련성, 업종 특성 및 사업장 규

82) 일부도급 또는 전문분야 도급에서 도급인의 근로자와 수급인의 근로자가 공동(혼재)작업한 경우이다.

모 등을 고려하여 감독대상 범위를 결정할 수 있다(집무규정 제12조 제5항). 국장 또는 지방청장은 특별감독에 대해 감독의 범위 및 시기, 사업장 수 등을 정하여 사업장감독계획을 수립하여야 한다. 이 경우 지방청장은 청 주관으로 실시하는 특별감독의 계획 및 결과를 장관에게 보고하여야 한다(집무규정 제12조 제4항).

예방감독은 ① 예방감독대상 사업장에 신청방법, 감독절차 등을 사전 안내, ② 지방관서에서는 신청사업장을 공단으로 통보하고, 공단은 통보된 사업장에 대해 컨설팅을 실시한 후 컨설팅보고서를 작성하여 사업주에게 제공, ③ 공단은 컨설팅에 따른 안전보건 개선사항 이행결과 보고서를 지방관서에 제출, ④ 감독관은 이행결과 보고서의 개선 여부 최종 확인 후 개선 완료된 사항은 종결하고 개선이 완료되지 않은 사항은 제16조에서 정한 조치 등의 순서에 따라 시행한다(집무규정 제12조의2).

다. 감독의 구체적 방식(집무규정 제15조)

감독관은 사업장을 방문하여 감독을 실시할 때에는 근로감독관증 등 신분증을 나타내는 증표와 임검지령서를 내보이고, 사업주에게 방문의 목적과 취지를 설명한 후 감독에 입회하도록 하여야 한다. 이 경우 사업주가 감독에 입회하기 곤란한 경우에는 대리인을 지정하게 하여야 한다. 감독관은 감독을 수행할 때 근로자대표 또는 해당 사업장 소속 명예산업안전감독관을 참여시켜야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

감독관은 감독을 수행할 때에는 집무규정 별표 1에 기재된 장부와 서류의 제출을 요구하여 이를 조사·확인하여야 한다. 다만, 일부공정 또는 안전보건의 일부분에 감독을 수행하는 경우에는 해당 분야에 대한 장부 또는 서류만을 요구할 수 있다.

감독관은 감독업무를 수행하는 경우에 근로자의 안전·보건 확보와 행정·사법 처리에 대비하여 관련 증거의 확보를 위한 사진촬영, 관련된 근로자 등과의 면담, 계측기기 등을 이용한 측정 등의 방법으로 증거보전에 만전을 기하여야 한다. 아울러 검사에 필요한 제품·원재료 또는 기구

〈표 4-4〉 감독행정대상 제출서류(집무규정 별표 1)

1. 공통분야
 - 고용노동부 관련 문서철(산업안전보건분야 관련)
 - 안전보건관리규정, 단체협약, 취업규칙, 근로자 명부
 - 산업안전보건위원회 구성 및 운영 관련 서류
 - 관리책임자, 안전·보건 관리자 등 안전·보건 관계자 선임 관련 서류
 - 위험성평가에 관한 서류
 - 안전·보건 관계자(관리감독자 포함) 직무 수행 관계 서류
 - 사업장 내 안전·보건 교육 관련 서류
 - 산업안전·보건 인·허가 및 승인 관련 서류
 - 명예산업안전감독관 위촉 및 활동에 관한 사항
 - 보호구 지급 및 관리에 관한 서류
 - 재해 발생 원인 분석 및 대책 수립·시행 등 산업재해 관련 서류
 - 안전·보건 진단 관련 서류
 - 화학물질에 대한 원·부자재 입출고 현황
 - 도급사업 시 안전·보건 조치에 관한 서류
 - 그 밖의 법령 이행 여부 확인을 위해 필요하다고 판단되는 서류
2. 산업안전분야
 - 공정안전보고서 관련 서류
 - 유해·위험 방지계획서 관련 서류
 - 법령에 의한 위험기계·기구검사 및 자율검사 프로그램에 관한 서류
 - 위험기계·기구, 방호장치 및 보호구에 대한 안전인증 및 자율안전확인 관련 서류 등
3. 건설안전분야
 - 산업안전보건관리비 계상 및 집행현황
 - 유해·위험 방지계획서 관련 서류
 - 안전·보건 협의체 구성 및 운영, 순회점검 등 관련 서류
 - 재해예방전문지도기관 기술지도 관련 서류 등
4. 산업보건환경분야
 - 근로자 건강진단 실시 및 사후조치에 관한 서류
 - 작업공정별 유해인자의 종류, 사용량, 사용실태 관련 자료
 - 작업환경측정 실시 및 개선에 관한 서류
 - 유해작업 도급관계 서류
 - MSDS 이행실태에 관한 서류
 - 석면작업에 관한 서류 등

를 수거할 경우에는 사업장 관계자에게 사전에 그 취지를 설명하고 정상적인 경영활동에 지장이 없도록 하여야 한다. 감독관은 감독결과 법령 위반사항이 있으면 점검표(본부에서 점검표를 별도로 정한 경우는 제외한다)에 해당사항을 기재하고, 사업주 및 감독에 참여한 근로자대표 또는 해당 사업장 소속 명예산업안전감독관의 서명이나 날인을 받고 관련 서류의 사본을 확보하여야 한다. 다만, 사업주, 근로자대표 등이 확인서에 서명이나 날인을 거부할 때에는 그 이유를 명시하고 서명이나 날인을 받지 아니할 수 있다.

라. 감독 후 조치

감독관은 감독을 수행한 후 노사관계자에게 해당 사업장의 유해·위험요인, 법령 위반사항 및 개선대책, 이의 제기 방법·절차 등을 설명하여야 한다(집무규정 제15조 제9항). 감독관은 감독을 종료한 때에는 점검표 또는 확인서, 안전보건 개선사항 이행결과 보고서 등 관련 서류 사본을 첨부한 감독결과보고서를 종료일부터 3일 이내에 소속기관장에게 보고하여야 한다(집무규정 제15조 제1항부터 제3항).

감독관은 감독결과를 보고한 후 법 위반이 아닌 것으로 확인되면 ① 범죄 인지 보고나 과태료 부과결정을 하지 않은 경우에 관련 증빙자료를 첨부하여 과장에게 보고 후 종결, ② 과태료 부과결정을 한 경우에는 지방관서장의 결재를 받아 취소, ③ 범죄 인지 보고한 경우에는 불기소의 견으로 송치, ④ 범죄 인지 보고 후 송치한 경우에는 구제절차를 안내하는 등 해당자의 불이익 방지를 위한 필요한 조치 등을 하게 된다. 다음 각 호의 상황에 따른 조치를 하여야 한다(집무규정 제15조 제3항).

감독관은 감독결과 법령 위반사항을 확인한 경우 정보시스템을 활용하여 감독결과보고를 하여야 한다(집무규정 제15조 제2항). 법령 위반사항이 범죄 인지 또는 과태료 부과대상이 아닌 경우에는 시정 지시 또는 행정조치를 하여야 하며, 범죄 인지 또는 과태료 부과대상인 때에도 시정 또는 개선이 필요하다고 판단되는 경우에는 시정명령 등 행정조치를 병과하여야 한다(집무규정 제16조 제2항). 시정명령 등 행정조치사항은 사

업장의 근로자가 잘 볼 수 있는 장소에 게시하여야 한다(집무규정 제16조 제3항). 감독관은 법령 등에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 재해 발생과 직접적인 관련성이 높은 안전·보건상의 조치를 10일 이내, 그 밖의 사항은 20일 이내로 적정한 시정기간을 부여하되, 기간이 부족하다고 판단되는 경우에는 시정에 필요한 적정기간을 부여할 수 있다. 감독관은 사업주가 부득이한 사유로 미리 정한 시정기간 내에 시정을 완료하지 못하여 해당 기간이 끝나기 전에 연장을 요청한 때에는 1차 시정기간의 범위에서 시정기간을 연장할 수 있다(집무규정 제16조 제4항, 제5항). 감독관은 시정지시 등 행정조치에 대하여 사업장으로부터 시정결과보고서를 받은 경우에는 우선 서류에 따른 시정여부를 확인하여야 하며, 서류에 따른 확인이 불가능한 사항은 사업장에 출장하여 직접 확인하여야 한다(집무규정 제17조 제1항).

감독관은 감독, 점검, 조사 등의 산재예방업무 수행결과 적발된 법령 위반사항이 산업안전보건법 제66조의2부터 제70조까지 또는 진폐법 제33조 및 제34조에 해당하는 경우에는 행정조치 또는 범죄 인지 보고를 하고 수사에 착수하여야 한다. 수사에 착수하는 경우 감독관은 사법경찰관의 직무를 수행하게 된다(집무규정 제5장). 감독관은 중대재해가 발생하는 등 일정한 경우에 해당하고 피의자가 일정한 주거가 없거나, 증거를 인멸할 염려가 있거나, 도망하거나 도망할 염려가 있는 때에는 검사에게 구속영장을 신청하여야 한다(집무규정 제32조 제1항). 감독관이 피의자를 구속하면 장관에게 보고하여야 한다(집무규정 제33조).

3. 사업장 점검과 조사

지방관서장은 감독대상 사업장을 제외하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우 사업장 점검을 실시할 수 있다. ① 장관이 사업장감독과 유사한 산재예방업무 수행을 위하여 업무추진지침 등으로 정하는 사업장, ② 장관이 산업재해 예방을 위하여 전국적으로 특정한 업종 또는 작업, 유해·위험 요인 등에 대한 안전·보건 실태를 집중 확인하고 조치하기 위해 필요하다고 인정하여 지방관서로 시달한 사업장, ③ 국장이 산업재해예방을

위하여 점검이 필요하다고 인정한 대형사고 발생 사업장의 전국 단위 계열 사업장, ④ 지방관서장이 안전·보건 관리 전문기관 등 지정(등록)기관에 대한 점검을 위해 사전에 계획에 따라 위탁관리 사업장을 대상으로 안전·보건 실태를 확인하는 사업장, ⑤ 지방관서장이 안전·보건 관리실태 등을 평가하고 안전·보건 관리수준에 따라 차등관리하는 사업장(집무규정 제18조). 아울러 지방관서장은 장관이 산재 예방을 위해 필요하다고 판단하여 지시하거나 자체적으로 필요하다고 판단하는 경우에는 산재 발생 미보고, 안전검사·작업환경 측정·건강진단 등의 미실시 또는 유해·위험방지계획서·공정안전보고서 등의 미제출 등에 대한 조사계획을 수립하여 조사할 수 있다(집무규정 제19조). 감독관은 사업장 점검결과 법령 위반사항이 과태료대상인 경우에는 즉시 부과하고 형사처벌대상인 경우에는 시정 지시 또는 시정 명령 등 행정조치를 우선하여야 하며, 이를 이행하지 아니할 경우에는 범죄 인지 보고하고 수사에 착수하여야 한다. 또, 사업장을 조사한 결과 법령 위반사항이 확인된 경우에는 정기 감독 결과 조치기준에 따라 행정·사법처리하여야 한다(집무규정 제21조, 제16조). 국장은 안전보건공단 또는 지정기관, 비영리법인 등 재해예방기관에게 점검 및 조사의 업무를 위탁하여 실시하게 할 수 있다(제22조).

4. 재해조사업무와 안전보건진단명령

감독관은 정보시스템을 통한 산재요양정보의 확인 등 여러 경로를 통하여 재해발생 상황을 파악하여야 한다(집무규정 제23조). 지방관서장은 사업장에 중대재해가 발생한 경우는 이를 안 때로부터 24시간 내에 장관에게 보고를 하여야 한다. 화학사고가 발생하여 최초 신고를 받은 지방관서장은 해당 사업장에 산재예방조치를 실시한 후 즉시 관할 지방환경관서에 상황을 통보하여야 한다(집무규정 제24조). 감독관은 중대재해 등에 관하여 재해발생 원인 등을 조사할 의무를 부담한다(재해조사). 지방관서장은 재해조사를 실시함에 있어서 재해 조사 시작단계에서 종료할 때까지 감독관 2명 이상이 참여하도록 하여야 하며, 감독관은 필요할 경우 관계전문가로부터 전문적인 사항을 지원받아 재해의 원인 등을 조사할 수

있다(집무규정 제28조 제1항). 국장 또는 지방청장은 조사대상 재해 중 일정한 유형의 재해⁸³⁾에 대해서 본부 또는 해당 지방청(소속 지청을 포함한다) 소속 감독관으로 하여금 재해원인 등을 조사하여 적절한 조치를 하게 할 수 있다. 이 경우 전문적 사항의 자문을 위하여 관계전문가에게 지원을 요청할 수 있다(집무규정 제29조 제1항).

감독관은 산업재해 재발의 급박한 위험이 있을 경우에는 위험이 미치는 범위를 고려하여 해당 작업 또는 공정 등에 대해 부분 또는 전면 작업 중지를 명하거나, 기계·설비 등에 대해 사용 중지를 명하여야 한다(집무규정 제27조 제6항). 지방관서장이 작업 중지를 명령할 경우에는 그 범위를 최소한으로 하여야 한다.

지방관서장은 작업중지명령 해제요청서가 접수되면 감독관의 현지확인을 통하여 개선이 완료되고 추가적인 위험요소가 없다고 판단되는 경우에 해제하여야 한다. 다만, 해당 사업장의 근로자대표 또는 명예산업안전감독관, 안전·보건 관리 전문기관, 재해예방 전문지도기관, 안전·보건 진단기관(종합진단기관 포함)이 개선사실을 확인하여 별지 제14호 서식의 작업중지개선완료확인서를 제출한 경우에는 특정 작업에 대한 부분 작업 중지에 한하여 현장 확인을 생략할 수 있다. 감독관은 작업중지명령 후 10일 이내에 작업중지명령 해제요청이 없고 그 밖에 다른 방법으로도 개선 여부를 확인할 수 없는 경우에는 현지에 방문하는 등 적절한 방법을 통하여 그 개선 여부를 확인하여야 한다(집무규정 제44조).

지방관서장은 사용중지명령을 해제하고자 하는 경우에 안전보건진단 보고서와 사업장의 해제요청서(개선결과를 포함한다)를 검토하여 결정하여야 하며, 감독관은 안전보건진단보고서가 제출되기 전에 경영상 중대하고 긴급한 필요에 의하여 사용중지명령의 해제요청이 있는 경우 현지 확인을 통해 해당 사용중지명령 사유의 개선 여부를 확인해 결정하여야 한다. 이 경우 사용중지명령 해제 후 제출된 안전보건진단보고서에 급박

83) 중대재해 또는 중대산업사고로서 ① 동일한 사업장에서 동시에 3명 이상이 사망하거나 1년 동안에 사망재해가 5건 이상 발생한 경우, ② 신공법 시공 등에 따른 새로운 형태의 재해로서 예방대책의 수립 및 전파가 필요한 경우, ③ 사회적 물의를 일으키거나 근로자들의 소요사태, 인근 다수 주민의 피해가 우려되는 등 조사가 필요하다고 인정되는 경우 등이다.

한 위험이 새로이 발견된 경우에는 다시 사용중지명령을 할 수 있다(집무규정 제41조 제3항).

지방관서장은 재해조사결과 동종 또는 유사한 재해의 재발을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 산업안전보건법 제49조 제1항에 따른 안전·보건진단명령 또는 같은 법 제50조 제1항에 따른 안전·보건개선계획의 수립·시행을 명할 수 있다(집무규정 제27조 제5항). 감독관은 사업주가 안전보건개선계획서를 제출한 경우에는 검토하여 보완이 필요한 경우 제출일부터 15일 이내에 보완을 명하여야 한다. 다만, 지도사가 검토한 확인서를 붙여서 제출한 경우에는 감독관의 검토를 생략할 수 있다. 검토결과 개선되어야 할 사항이 누락되는 등 개선계획이 부적정하게 작성된 경우에는 사업장감독을 실시할 수 있다. 감독관은 안전보건개선계획의 완료일자에 해당 계획서를 제출한 사업장을 현지 확인한 결과 계획대로 준수하지 않은 경우에는 위반내용에 따라 범죄 인지 보고를 하고 수사에 착수하거나 과태료 부과결정을 하여야 한다. 다만, 지도사가 확인하여 이행완료확인서를 제출한 경우에는 감독관은 현지 확인을 하지 아니할 수 있다(집무규정 제42조).

재해조사결과 범죄를 인지한 때에는 범죄 인지 보고를 하고 수사에 착수한다(집무규정 제27조).

5. 2017년 감독현황

2017년 감독 사업장의 수는 총 21,286개소로서 당초 20,000개소의 사업장 감독계획을 모두 이행하였다.⁸⁴⁾ 특히, 대형사고, 사회적 이슈 발생에 따른 수시감독을 강화하여 4,055개소의 사업장감독을 하였는바, 2014년(627개소), 2015년(2,218개소), 2016년(5,121개소)과 비교하면 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있다. 아울러 2017년 수시감독은 7,366건으로 건설업 및 타워크레인 사고 예방을 위한 기획감독이 크게 증가하였는바, 2016년

84) 본 항의 내용은 고용노동부(2018), 『정책자문위원회 산재예방보상정책분과 논의자료』를 주로 참고하여 정리하였다.

〈표 4-5〉 2017년 감독조치 현황

	실사업체	위반업체	사법처리	과태료 부과	
				개소	금액(원)
2017	21,286	15,209	4,491	9,722	23,791,328,520
2016	26,920	18,426	4,285	13,051	24,989,378,480

자료: 고용노동부(2018), 『정책자문위원회 산재예방보상정책분과 논의자료』.
 고용노동부(2018), 『2017년 고용노동백서』, p.457 참조 후 재구성.

(5,590개소)보다 약 1,800건 이상 증가하였다. 감독에 따른 조치사항을 살펴보면 감독 사업장의 71%에 해당하는 15,209개소에서 41,739개 항목의 산업안전보건법 위반을 확인하여 4,491개소에 사법처리 및 약 237억 원의 과태료를 부과하였다. 자세한 내용은 <표 4-5>와 같다.

산업안전보건법 위반사항을 분석하여 보면 안전조치 위반(37.2%), 안전보건교육 위반(12.3%), 물질안전보건자료 관련 사항 위반(10.3%) 순서이다. 전년과 비교하여 보면 노동현장의 안전보건조치 위반 건수는 감소하였으나 안전보건관리체계 및 교육사항 위반은 증가하였다. 안전조치 위반 중 추락방지, 작업계획서, 작업지휘자, 보호구와 같은 중대재해 발생 요인과 관련한 위반사항이 32%를 차지한다.

제4절 감독행정 감독체계상 문제점

1. 산업안전보건감독관 수의 부족

우리나라 산업안전보건감독관의 수는 올 초 증원된 인원을 포함하면 517명이다. 이는 정원으로 실제 노동현장에서 감독업무에 종사하는 감독관의 수(현원)는 이보다 약간 적을 것이다. 통계 시기가 다소 다르기는 하나 2015년 말을 기준으로 전국 사업체 수가 3,875,000개소임을 고려하면 수리적으로 감독관 1인이 감독하여야 할 사업장의 수는 7,000개소가 넘는다. 물리적으로 1년 1회 감독이 불가능한 숫자라고 할 수 있다. 나아가 산

업안전보건감독관의 설문조사에 따르면⁸⁵⁾ 전체 응답자의 95%가 업무량이 많다고 응답을 하였고, 업무량 증가 원인의 1순위로 수시시달 기획감독의 증가(26%)라고 답을 하였다.

산업안전보건감독관 수의 국제비교자료로서 국제노동기구(ILO) 자료를 검토하여 보면,⁸⁶⁾ 우리나라는 0.6으로 프랑스(0.8), 독일(1.5), 핀란드(1.5), 스페인(1.0)보다는 그 수가 작고, 일본(0.6), 스웨덴(0.6)과는 비슷한 수준이다.

부족한 산업안전보건감독관 수와 증가하는 감독 수요의 문제를 완화하기 위하여 현재로서는 재해 발생 요인이 많은 사업장 위주로 감독을 집중하고 있다. 2018년에도 정기감독은 중대재해·중대산업사고 발생 사업장, 사고성 휴업재해 발생 사업장, 직업병 발생사업장, 공정안전관리 불량 사업장, 화학물질 취급 고위험사업장 중심으로 시행한다. 기획감독은 추락위험 건설현장 등 재해 다발 작업이 이루어지는 사업장, 해빙기·장마철·동절기 등 산재 취약시기의 작업현장, 중대재해 다발 건설업체, 직업병의 심 사업장 등 사회적 이슈 사안에 따른 관심 사업장에 집중하여 실시한다.

그러나 감독행정은 1회 감독에 그치는 것이 아니라 유해 위험요인에 대해 정기적이고 계속적으로 이뤄져야 한다. 따라서 감독관 수의 증대, 감독관을 지원할 수 있는 보조적 인력의 확충 등 감독행정 종사자 수의 증가는 불가피하다.⁸⁷⁾

85) 감독관 업무량 설문조사 결과(2017년 8월 시행, 산업안전보건감독관 213명 응답, 고용노동부 내부자료).

86) http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page27.jspx?subject=OSH&indicator=LAI_INDE_NOC_RT&datasetCode=A&collectionCode=YI&_afLoop=162425555773474&_afWindowMode=0&_afWindowId=35gkzbxw_1#!%40%40%3Findicator%3DLAI_INDE_NOC_RT%26_afWindowId%3D35gkzbxw_1%26subject%3DOSHP%26_afLoop%3D162425555773474%26datasetCode%3DA%26collectionCode%3DYI%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D35gkzbxw_45 (2018. 7. 3. 검색). 숫자는 노동자(worker) 10,000명당 감독관의 수를 표시한 것이다. 국제통계의 한계상 비교대상이 되는 기준 연도가 2015년 내외로 조금씩 다르다. 한편, 이 자료는 각국의 산업구조나 재해발생 상황을 고려하지 아니한 것이다.

87) 산업안전보건감독관의 증원에 관한 종전 학술연구로 노상현(2012), 『근로감독관 제도의 재검토와 과제』, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회, p.175 이하 참조.

2. 중대재해의 발생과 체계적 수사 지휘의 문제

사업장의 감독계획을 수립하고 지도하는 고용노동부 내 부서는 산재예방보상정책국 산재예방정책과이다. 산재예방정책과는 감독업무와 관련하여 산업안전보건법제의 제·개정, 집무규정 개정 및 관리, 검찰 합동단속 등을 총괄한다. 그런데 전국적으로 이루어지는 감독행정에 대하여 소수의 인원이 이를 총괄하다 보니 업무부담이 매우 높고 이로 인하여 개별 감독행정상 생길 수 있는 문제를 적기에 대처하지 못하는 문제가 생긴다.

특히, 중대재해 발생 시 감독관에 대한 조직적이고 체계적인 수사 지휘를 할 수 있는 전문인력이 부족하여 전국적으로 발생하는 개별 산안사고에 대하여 통일적인 수사 지휘를 못 한다는 지적이 있다. 산업안전보건법 위반사고는 행정상의 조치를 넘어서 형사처벌을 전제로 하는 수사절차의 성격이 있으므로 형사절차의 효과적인 진행을 지휘할 필요성이 매우 높지만 법령 위반사항에 대하여 적용법조 검토 등 기술적, 법률적 검토를 전담할 수 있는 조직이 없어 경찰이나 검찰과의 수사협의 시 적절한 대응이 어렵다.

나아가, 재해예방 혹은 법령 위반 여부를 미리 사업주에게 안내하고 필요한 조치를 취할 수 있는 서비스가 이루어져야 하나 현재로서는 개별적 질의회신 이외에는 산업안전보건법령의 해석과 적용에 대한 체계적인 연구와 사업장에 대한 자문이 어려운 실정이다.

3. 비계획적 수시시달 감독과 업무부담

산업안전보건감독관 수의 부족이 과중한 업무의 근본적 원인이라면 비계획적인 수시시달 감독은 실무적으로 감독관이 겪는 사후적인 업무과다의 원인이 된다. 사회적으로 이슈가 되는 재해가 발생하면 관련 사업장에 대한 일제 감독이 시달되는데 이 경우 기존 업무의 양이 줄어들지 않는 상황에서 새로운 감독업무가 가중되고 있다. 특히, 2014년 627개소였던 수시시달 감독업무는 2015년 2,218개소로 대폭 증가하였고, 2016년 5,121개소로 다시 폭증하고 있다. 수시시달 감독업무의 증가는 그 만큼 사회적

과장이 큰 재해가 발생하였다는 뜻이므로 그 필요성을 부인하기 어려우나 감독관이 감당하는 업무의 폭증을 가져오는 문제점이 있으므로 이를 합리적으로 조정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

4. 사업장 안전보건경영체계에 대한 질적 감독

사업장 안전보건경영체계(Occupational Safety and Health Management Sytem : OSHMS)는 우리나라 산업안전보건법 제2장에 규정된 것과 같은 사업장의 안전과 보건을 관리하기 위하여 조직되는 경영조직을 말한다. 사업장 안전보건경영체계가 중요한 이유는 무엇보다 수많은 사업장의 서로 다른 유해요인·위험요소를 국가의 산업안전보건감독관이 일일이 확인하여 그 저감 혹은 제거를 지도하고 감독하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 따라서 현재의 사업장 안전보건정책은 사업장 수준의 안전보건에 관한 1차적 의무 이행과 책임을 사업주가 주도적으로 부담하도록 하고 감독행정은 그러한 시스템이 온전히 작동하는지를 지도하고 살핀다는 것이다.⁸⁸⁾

따라서 산업안전보건감독관은 형식적으로는 국가가 사업주에게 이행을 요구하는 안전보건조직이 사업장 내에 설치되어 있는지, 각 조직에게 요구하는 법령상 의무가 이행되었는지를 우선적으로 감독하게 된다. 나아가 위와 같은 형식에 관한 감독뿐만 아니라 해당 조직이 사업장의 안전보건에 관한 위험요인을 저감 혹은 제거하기 위하여 실질적으로 작동하는지를 감독하여야 한다.

근로감독관 직무규정(산업안전보건) [별표 1] 감독 시 확인 주요서류 목록을 살펴보면, 공통분야의 확인서류로서 산업안전보건위원회 구성 및 운영 관련 서류, 관리책임자, 안전보건관리자 등 안전보건관계자 선임 관련 서류, 안전보건관계자(관리감독자 포함) 직무수행 관계 서류가 포함되

88) 같은 취지로 사업장감독 시 단순한 법령 위반사항뿐만 아니라 안전보건관리체계가 제대로 작동하지 아니하는 점을 적극적으로 감독할 수 있도록 하여야 한다는 의견으로 정진우(2018), 『산업안전보건법정책의 문제점과 개선방안』, 『한국산업보건학회지』, 한국산업보건학회, 2018.3 참조.

어 있고⁸⁹⁾ 건설안전분야에서는 추가하여 안전보건협의체 구성 및 운영과 순회점검 등 관련 서류를 포함하고 있다.

나아가 감독점검표[서식 2]를 살펴보면, 제조업 등에 사용되는 안전보건감독표에는 안전보건관리체계에 관한 사항으로 안전보건관리책임자, 안전보건관리자 등의 선임 및 직무이행실태의 적정성을 평가하고, 산업안전보건위원회 구성 및 운영 실태를 감독하도록 하고 있다.⁹⁰⁾

이렇게 직무규정상 산업안전보건감독관은 안전보건관리체계에 대한 감독을 시행할 수 있는데 문제는 감독행정의 실무가 주로 법령이 요구하는 형식적 의무의 이행 여부만을 대상으로 할뿐 해당 조직이 실질적으로 사업장에서 작동하고 있는지에 관한 감독을 하지 못하고 있다는 것이다. 감독대상을 명시한 제조업 등 감독점검표[서식 2]의 해당 부분을 살펴보면 안전보건관리체계의 점검사항으로 법 위반사항을 감독하도록 기재되어 있어 ‘실질적이고 충분한’ 조직 운영 여부는 매우 제한적으로 감독할 수 밖에 없다.

감독행정 실무로는 감독표상 ‘직무이행실태의 적절성’이나 ‘운영 실태’라는 점검사항을 보다 적극적으로 해석하여 실질적으로 사업장의 안전보건수준이 향상될 수 있는 조직 운영을 유도하고, 나아가서 실질적인 조직 운영 여부를 감독할 수 있도록 감독표의 점검사항을 세분화할 필요가 있다.

89) 사업장의 직접적 안전보건조직에 편입되지는 아니하나 명예산업안전감독관 위촉 및 활동에 관한 사항도 ‘공통분야’의 확인사항이다.

90) 다만 [서식 3]의 건설업 안전보건감독 점검표에는 안전보건조직에 대한 감독사항이 없고, 14번 기타 사항에 이를 포함할 여지를 남기고 있다. 이에 대한 지적으로 정진우(2018), 『산업안전보건법정책의 문제점과 개선방안』, 『한국산업보건학회지』, 28(1), 한국산업보건학회, p.21.

제5절 감독행정과 감독체계의 개선방안

1. 감독관 업무의 효율적 지원 : 명예산업안전감독관

가. 위촉의 근거

고용노동부 장관은 산업재해 예방활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 근로자, 근로자단체, 사업주단체 및 산업재해 예방 관련 전문단체에 소속된 자 중에서 명예산업안전감독관(이하 ‘명예감독관’)을 위촉할 수 있다(산업안전보건법 제61조의2). 명예감독관은 ① 산업안전보건위원회 또는 노사협의체 설치 대상 사업의 근로자 중에서 근로자대표가 사업주의 의견을 들어 추천하는 사람, ② 「노동조합 및 노동관계조정법」 제10조에 따른 연합단체인 노동조합 또는 그 지역 대표기구에 소속된 임직원 중에서 해당 연합단체인 노동조합 또는 그 지역 대표기구가 추천하는 사람, ③ 전국 규모의 사업주단체 또는 그 산하조직에 소속된 임직원 중에서 해당 단체 또는 그 산하조직이 추천하는 사람, ④ 산업재해 예방 관련 업무를 하는 단체 또는 그 산하조직에 소속된 임직원 중에서 해당 단체 또는 그 산하조직이 추천하는 사람 중에서 고용노동부 장관이 위촉한다(시행령 제45조의2).

나. 명예감독관의 업무범위

명예감독관 중 산업안전보건위원회 또는 노사협의체 설치 대상 사업의 근로자 중에서 위촉된 사람은 아래 ⑧번을 제외하고는 해당 사업장의 업무에만 참여가 가능하다(시행령 제45조의2 제2항). 해당 사업장의 업무에는 다음과 같은 것들이 있다. ① 사업장에서 하는 자체점검 참여 및 근로감독관이 하는 사업장감독 참여, ② 사업장 산업재해 예방계획 수립 참여 및 사업장에서 하는 기계·기구 자체검사 입회, ③ 법령을 위반한 사실이

있는 경우 사업주에 대한 개선 요청 및 감독기관에의 신고, ④ 산업재해 발생의 급박한 위험이 있는 경우 사업주에 대한 작업 중지 요청, ⑤ 작업 환경 측정, 근로자 건강진단 시의 입회 및 그 결과에 대한 설명회 참여, ⑥ 직업성 질환의 증상이 있거나 질병에 걸린 근로자가 여럿 발생한 경우 사업주에 대한 임시건강진단 실시 요청, ⑦ 근로자에 대한 안전수칙 준수 지도, ⑧ 법령 및 산업재해 예방정책 개선 건의, ⑨ 안전·보건 의식을 북돋우기 위한 활동과 무재해운동 등에 대한 참여와 지원, ⑩ 그 밖에 산업재해 예방에 대한 홍보·계몽 등 산업재해예방업무와 관련하여 고용노동부 장관이 정하는 업무

한편, 사업장의 외부에서 위촉된 명예감독관의 업무에는 개별 사업장에 관한 것이 제외되어 있다. 즉, 위 10개의 업무 중 ⑧번부터 ⑩번 업무에 대해서만 참여가 가능하다. 즉, 개별 사업장의 안전보건사항에 대해서는 참여가 불가하다.

다. 명예감독관제도의 활성화

2016년 말 기준으로 집계된 명예감독관의 수는 3,202명으로 그중 3,090명이 사내 감독관이고(93.6%), 사내 명예감독관의 91.7%가 재해 발생이 상대적으로 덜 한 비건설 부문에 집중되어 있다. 사내 명예감독관의 비중이 절대적으로 높기 때문에 노동조합의 지원을 받지 못하는 경우에는 독립적인 활동이 어렵고, 산재 다발 사업장이 아닌 부문에 명예감독관이 집중되어 있어 실질적인 재해예방에 기여하기 어려운 구조적 문제점을 가지고 있다. 중소기업 사업장의 경우 노동조합 조직률이 매우 낮은 점을 고려하면⁹¹⁾ 산재 다발 중소기업 사업장의 경우에는 명예감독관의 위촉 및 활동을 기대하기 어려운 실정이다.

명예감독관제도를 실효적으로 활성화하기 위해서는 무엇보다 사업장

91) 정부통계에 따르면 2016년 말 기준 우리나라 노동조합 조직률은 10.3% 인데, 사업장 규모별 조직률은 300명 이상 55.1%, 100~299명 15.0%, 30~99명 3.5% 등으로 사업장 규모가 작을수록 조직률이 매우 낮다(고용노동부 홈페이지(<http://www.moel.go.kr>) 게시자료 참조).

외부에서 위촉한 명예감독관의 업무범위를 지금과 같은 추상적인 정책건의 수준에서 개별 사업장에 대한 안전보건사항 점검 지원으로 확대하여야 한다. 앞서 언급한 것처럼 노동조합의 지원이 없는 사업장은 사실상 명예감독관이 사업장의 안전보건 관리문제에 대하여 시정을 요구하기가 매우 어렵기 때문이다.⁹²⁾ 다만, 외부 명예감독관은 일반 감독관과 달리 직무규정상 감독관의 권한을 갖는 것이 아니므로 공무원인 감독관의 사업장 감독, 점검, 조사 시 동행하는 방식으로 사업장에 출입하면서 공무원인 감독관의 업무를 지원하는 방식을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 나아가 명예감독관의 감독 지원업무가 실효적이 될 수 있도록 이들에 대한 적극적인 교육이 필요하다. 명예감독관의 교육을 공무원인 감독관 수준까지 끌어올리기는 어렵다 하더라도 공무원인 감독관의 교육수준에 맞게 분야별, 단계별로 체계화하여 설계하고 시행할 필요가 있다.

2. 중대재해의 원인 조사 및 수사 지휘 총괄부서 신설

안전사고, 화학사고, 급성중독사고 등 사고유형별로 원인조사의 대상, 절차, 방식을 체계적으로 조율하고, 법령 위반사항에 대한 적용법조를 일관되게 결정할 수 있는 중앙의 총괄부서 신설이 필요하다. 현재의 산재예방정책과가 그 업무의 일부를 수행하고 있으나 해당 인력이 부족하고 업무량이 지나치게 많아서 수사권이 있는 산업안전보건감독관에 대한 효과적이고 일관된 수사 지휘를 하지 못하고 있다. 중앙의 수사 지휘 결여는 현장의 산업안전감독관의 수사 방향이나 방식에 대한 혼란을 야기하고 경찰이나 검찰 등 타 수사기관의 공조에서 신뢰도를 떨어뜨리는 문제를 만든다.

따라서 재해 발생 전에 사고유형별 원인조사와 수사절차상의 필요한 사항을 체계적으로 연구하고, 사고 발생 시 신속히 현장의 산업안전보건

92) 더 나아가 사업주의 업무지휘계통에 있는 중간 관리자를 명예감독관으로 위촉하는 문제점을 비롯한 현행 명예감독관 운영상 문제점에 대해서는 임진석·이경용(2014), 『명예산업안전감독관제도 활성화 방안에 관한 연구』, 『사회법연구』 24, 한국사회법학회 참조.

감독관에 대하여 수사지휘를 할 수 있는 중앙의 조직을 신설하여야 한다.⁹³⁾

3. 지방청 산하 특별감독 및 수시시달 기획감독 전담조직 신설

지방청(지청) 소속 산업안전보건감독관의 업무량 증가원인의 1순위로 지목되는 것이 수시시달 기획감독이다. 즉, 연초 미리 계획된 정기감독과 기획감독 이외에 사회적으로 이슈가 된 사고가 발생하면 전국적으로 일제히 실시되는 수시시달 기획감독의 양이 급증하면서 산업안전보건감독관의 피로도를 높이고, 감독업무의 효율성을 저하시키는 원인이 되고 있다. 따라서 수시시달 기획감독을 정기감독과 사전에 예정한 기획감독 업무에서 분리하여 이를 전담할 수 있는 조직을 지방청 내에 신설하는 방안을 고려할 필요가 있다. 한정된 감독 인원으로 전담인력을 확보하기 어렵다면 수시시달 기획감독의 증가가 있는 경우에는 기존에 예정된 정기감독과 기획감독의 양을 선별적으로 감소시키는 감독계획의 유연한 변경이 가능한 제도를 고려하여 볼 수도 있다.

4. 산업안전보건청의 설립 문제

종전부터 언급되어 온 현행 산업안전보건감독관제도의 문제점을 두 가지로 요약하면 인력 부족과 전문성 부족이라고 표현할 수 있다. 전자에 관해서는 앞서 상술을 하였는데 후자의 문제는 연구자에 따라서 문제를 접근하는 방식이 다를 수 있다. 주로 제시되고 있는 전문성 부족 문제는 채용단계에서 안전보건에 관한 전문적 지식과 경험이 없는 사람이 일반 공채절차를 통하여 산업안전보건감독관으로 임용이 되어 활동을 한다는 것이다.⁹⁴⁾ 그러나 위와 같은 지적은 주로 신규 채용된 산업안전보건감독

93) 산업안전보건법의 전문적 특징 등을 고려하여 서구의 예에 따라 독립적인 산업안전보건청을 신설하여야 한다는 의견으로 정진우(2017), 『산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구』, 『한국산업보건학회지』, 한국산업보건학회, 2017. 3월 참조.

94) 정진우(2017), 『산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구』, 『한국산

관의 경험과 지식에 관한 문제제기라고 판단된다. 특히 안전이나 보건 분야를 대학에서 전공하지 않거나 혹은 해당 실무에 종사하지 아니한 자가 채용되었을 때 생기는 문제점을 지적한 것으로 보이는데 현재는 이러한 문제를 해결하기 위하여 2018년부터 일반공채절차에서 고용노동직류로 선발하고 있고, 산업안전보건감독관으로 활동하기 전에 현장 중심의 교육을 강화하고 있다. 따라서 산업안전보건감독관의 전문성은 초기 임용 후의 문제점으로 생각되며 따라서 감독관의 경력이 쌓이면서 전문성 문제는 상당부분 해소될 것으로 보인다.⁹⁵⁾

오히려 문제는 산업안전보건감독관 업무의 지속성 결여라고 보는 것이 타당할 수 있다. 즉, 지방청의 근로감독관과 산업안전보건감독관의 업무가 분리되어 있지 않은 경우가 있고, 나아가 주기적인 인사발령으로 인하여 산업안전보건감독관의 업무를 수행하는 자가 수시로 바뀌는 것이 더욱 문제인 것으로 보인다. 특히, 지역 산업단지는 해당 산업단지의 업종 특성상 발생하는 고유한 안전보건상 문제가 있을 수 있는데 이는 해당 지역에서 장기 근속하는 산업안전보건감독관이 그 내용을 상세히 알고 대처할 수 있는 장점이 있다. 그러나 현행 제도는 주기적인 인사발령으로 인하여 지역 안전보건 전문가의 지위를 갖는 산업안전보건감독관을 육성하는 데 한계가 있을 수 있다. 이런 점에서 본 장의 연구에서는 현행 산업안전보건감독관제도의 문제점을 인력 부족과 업무의 지속성 결여라고 보고자 한다.

위와 같은 2가지 주된 문제점을 해결하기 위한 방안 중 가장 법제상·체계상 변화가 큰 안이 산업안전보건청을 설립하는 것이다. 안전보건에 관한 고용노동부의 외곽조직 혹은 지방조직은 안전보건공단과 지방고용노동청이 있는데 안전보건에 관한 감독행정은 후자가 전속적으로 수행하

『업보건학회지』 27(1), p.4 이하 참조.

95) 아울러 제기되는 문제점이 중앙부처 고위공무원의 전문성 부족 문제이다. 본문에서 언급한 것과 같은 취지로 안전보건정책을 입안하는 고위공무원들도 안전보건에 관한 전문적 지식과 경험이 부족한 상태에서 업무를 수행한다는 것이다. 본 장의 연구에서는 이를 업무의 지속성 문제로 파악하고자 한다. 산업안전보건감독관에 대하여 지휘감독권이 있는 지방고용노동청장에 대한 인사방식에 대하여도 같은 문제점이 제기된다.

고 있으며, 전자는 이에 대한 기술적 지원을 하는 정도에 그치고 있다.

관련 법제를 정비하고 필요한 입법을 한 후 산업안전보건청을 신설하게 되면 우선적으로 고용노동부와 지방고용노동청의 안전보건인력이 청으로 소속을 변경하게 된다. 아울러 산업안전보건청의 초기 인력 부족을 지원하기 위하여 안전보건공단의 지원인력 중 일부를 산업안전보건청에서 흡수하는 방안을 고려할 수 있고, 단계적으로 안전보건공단과 산업안전보건청의 업무협력관계의 내용을 조정할 필요가 있다. 장기적으로는 영국식의 산업안전보건청(HSE)을 염두에 둔다면 안전보건공단을 산업안전보건청과 통합하여 통합된 산업안전보건청이 안전보건에 관한 법과 정책의 입안·집행·감독, 기술적 지원, 교육 등 안전보건 전반에 관한 업무를 수행하게 할 수도 있다.⁹⁶⁾

96) 영국식 제도에 관해서는 전형배(2010), 「영국 산업안전보건체계의 시사점」, 『노동법논총』 20, p.349 이하 참조.

제 5 장 근로감독 실효성 제고를 위한 새로운 접근법

제1절 서론

제3장과 제4장에서 살펴본 근로감독제도의 개선방안들은 기존의 문제점을 확인하고, 이에 대한 보완 차원에서 제기된 문제들에 관한 것이다. 노동 관련 제도들이 다양하고 새로운 방식으로 이루어지고 있고, 다양한 고용형태와 일하는 방식의 다양성이 추구되는 현대사회에서는, 임금 중심의 노동분쟁을 상정한 근로감독제도는 현실의 다양한 문제들을 포괄적으로 다루는 데 한계가 있다.

변화하는 고용형태와 다양한 노동문제들에 대응하기 위한 일반적인 대응방식은 ‘정도 활용’을 통한 근로감독제도의 고도화이다. 우리나라에서도 ‘스마트 근로감독’이라는 명칭하에서, 과거 위반내역, 사회보험 자료 등을 기초로 한 근로감독이 이루어지고 있다. 예컨대 모성보호 근로감독에서 과거 출산전후휴가 부여 위반내역, 4대 보험 데이터베이스와의 연계 등을 통하여 ① 임금근로자 출산전후휴가 미부여(고용보험 출산 전후휴가 급여 미신청) 의심 사업장, ② 출산휴가자 수 대비 육아휴직 사용률(30% 미만) 부진 사업장, ③ 임신·출산·육아를 사유로 한 부당해고 의심 사업장 등에 대한 근로감독을 실시하는 것이다.

이처럼 전형적 사업장 감독에서 탈피하여, 근로감독행정분야에서 정보기반 행정이 시작되고 있으며,⁹⁷⁾ 근로감독 내부는 물론 외부의 네트워크

크,⁹⁸⁾ 더 나아가 국제적인 공조를 통한 근로감독체계 구축까지 나타나고 있다.⁹⁹⁾ 이러한 변화들은 근로감독의 내부적인 효율성을 극대화하는 한

-
- 97) 프랑스에서는 2000년에 노동부에 의해 SITERE라는 인터넷 네트워크 시스템이 만들어졌다. 이 시스템은 근로감독관의 업무 지원 및 행정문서 등의 데이터베이스의 제공, 감독관끼리의 정보 교환 등을 목적으로 하고 있다. 현재 이 사이트에는 중앙정부 및 지방자치단체의 행정문서가 3,000가지 정도 보관되어 있으며, 근로감독관의 직무수행 시에 활용되고 있다. 특히 이 사이트의 CAP SITERE 항목에는 내부회의에 대한 모든 정보 및 사업장 사찰에 의해 얻어진 데이터가 축적되어 있다. 근로감독관은 이러한 데이터를 분석하여 향후 사찰계획을 세우거나, 사찰 등에 관한 통계자료를 작성하고 공표하기도 한다. 또한 이 사이트의 Rédac 항목에서는 감독관이 일상감독활동을 기록하기도 한다. 중앙정부는 RHRC라는 프로그램을 사용하여 고용을 종료시킬 만한 중대한 사건을 보다 효율적으로 감시할 수 있게 된다.
- 98) 벨기에의 「연방고용노동사회협약국(Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale)」에서는 노동차별사건을 조사하기 위한 네트워크 사이트를 개설하고 있으며 노동차별을 어떻게 발견하는지 또 어떻게 대처할지 등에 대하여 근로감독관이 훈련할 수 있는 프로그램이 구축되어 있다. 또한 근로감독행정 내부 뿐만 아니라 다른 행정기관과의 정보 공유를 위해 인터넷 네트워크를 활용하고자 하는 나라도 나타나기 시작했다. 2011년부터 스페인은 근로감독관과 사회보장기관이 정보 공유를 할 수 있는 시스템의 구축을 시도하고 있는 것으로 알려졌다.
- 99) 근로감독행정에 있어서 최근에 직무의 효율화를 목표로 한 다양한 시도가 이루어지고 있다. 그중에서도 초국가적인 근로감독조직을 구축하려는 시도가 있다는 것이 주목할 만한 점이다. EU의 유럽위원회는 「상급근로감독위원회(Senior Labour Inspectors Committee)」(이하, SLIC)라는 조직이 있다. 이 SLIC는 1982년에 비공식적인 형태로 설립된 후, 1995년의 위원회결정(95/319/EC)에 의해 정식으로 설립되었다. SLIC의 주요임무는 산업안전보건에 대한 공통원칙을 정하고 그 원칙을 달성하기 위해 각국의 감사(監事)방법을 정하는 것이다. 또한 각국의 근로감독제도의 상호이해를 깊게 하고, 정보 교환을 하는 것을 목표로 하고 있다. 기타 국제적인 노동문제에 대해서 제3국에 원조를 하거나 노동안전보건에 관하여 더 나은 감독제도의 구축을 목표로 하고, 다른 나라의 근로감독제도를 조사하는 등의 폭넓은 활동을 하고 있다. SLIC의 구성원은 유럽위원회에서 위원 및 EU각국의 근로감독제도 대표자 1명씩이다. 회의는 6개월마다 개최된다. 한편 유럽에서는 2011년부터 스페인의 노동감독국이 주도가 되어 CIBELES(Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System)라는 국제 컴퓨터 네트워크가 구축됐다. 이 네트워크는 외국인의 불법취업문제 등 국제적인 불법노동이 좀처럼 감소하지 않는 상황에서 EU 수준의 통일된 근로감독 시스템을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 EU 국가에서 근로감독제도에 관한 정보 교환이나 상호협력 등을 추진하는 것이 주된 목적이다. 현재 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 헝가리, 몰타, 이탈리아, 포르투갈, 그리고 스페인이 여기에 참가하고 있다.

편, 근로감독 외부와의 협업을 강조하고, 일반 대중에 대한 노동권 인식을 향상시킴으로서, 단순한 행정을 넘어서는 통상적인 모니터링 구조를 구축하는 것을 목적으로 한다. 이러한 관점으로 이하에서는 근로감독 실효성 제고를 위한 근로감독의 정책적 개선방안을 검토하도록 한다.

제2절 새로운 위험과 보건감독

1. 고객응대근로자의 건강장해 예방조치 입법

산업안전보건법은 2018. 4. 17. 개정을 통하여 제26조의2에 고객의 폭언 등으로 인한 고객응대근로자의 건강장해 예방조치를 규정하였다. 내용은 사업주에게 고객의 폭언 등으로부터 고객응대근로자의 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 규정한 것이다(제1항). 예방조치로는 시행규칙에 폭언 등을 하지 아니하도록 요청하는 문구 또는 음성안내, 고객응대업무 매뉴얼 마련, 매뉴얼의 내용 및 건강장해 예방 관련 교육 실시, 그 밖의 필요한 조치를 규정하고 있다(제26조의2). 한편, 폭언 등이 발생하였을 경우에는 법률 수준에서 업무의 일시적 중단 또는 전환을 규정하고(제2항) 시행령에는 이에 추가하여 휴게시간의 연장, 건강장해 관련 치료 및 상담 지원, 고소, 고발 또는 손해배상 청구 등을 하는 데 필요한 지원 등을 규정하고 있다(제25조의7).

위 개정이 있기 전 산업안전보건법상 근로자의 건강장해를 예방하기 위한 법률 수준의 조치는 제24조 보건조치에 해당 내용이 규정되어 있었다. 제24조 제1항은 건강장해의 유형을 6가지로 규정하고 있는데 6가지 유형은 모두 물리·화학적 유해인자를 규율의 대상으로 하고 있지 새로 입법된 내용과 같은 사회적 유해인자로부터 발생할 수 있는 건강장해를 규율의 대상으로 하지 않고 있다. 다만, 산업안전보건기준에 관한 규칙 제 669조는 직무 스트레스에 의한 건강장해 예방조치를 규정하고 있었는데 그 모법의 근거규정은 제24조가 아니라 제5조 제1항이었다. 산업안전보

건법 제5조 제1항은 사업장 안전보건에 관한 사업주의 기본적 의무를 규정하면서 제2호에 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선할 의무를 내용에 포함시키고 있다. 그러나 제5조의 의무 위반을 전제로 하여 사업주에게 부과하는 벌칙규정이 없어 위 규정은 사업주의 기본적 의무에 관한 선언적 규정이라는 성격이 강하다. 따라서 수범자인 사업주에게 정신적 스트레스 또는 직무 스트레스의 예방에 대한 강행적 조치를 강구할 의무를 부담시키려면 법률의 개정이 필요하였다. 제26조의2가 사업장에서 생길 수 있는 각종 직무 스트레스 전반을 포괄하는 입법은 아니나 적어도 이제는 사업주의 보건조치 대상에 직무 스트레스를 유발하는 등 정신보건에 관한 사항이 새롭게 추가되었다는 의미가 있다.

2. 새로운 위험의 등장과 확산

산업안전보건법은 사업주의 조치의무로 크게 안전조치의무(제23조)와 보건조치의무(제24조)를 규정한다. 그중 안전조치의무에 관하여는 제4장에서 도급인의 안전조치(제29조), 유해·위험 기계·기구 등의 안전조치 등이 규정되어 있고, 보건관리에 관하여는 제5장에서 규정되어 있다. 형식적으로는 안전조치와 보건조치가 사업장 안전보건관리에서 대등한 중요성을 갖는 것으로 규정되어 있고, 실무적으로도 그렇게 작동하여야 하나 지금까지 안전보건정책의 주된 대상은 안전조치에 집중되어 있다. 그 이유는 무엇보다 사고사망재해가 크게 줄지 않고 있는 데에 있다. 우리나라의 사고사망재해는 전반적으로는 감소추세이나 여전히 안전보건부문에서 앞서 나간다고 평가하는 국가들과 사고사망만인율을 비교하면 0.58(2014년 기준)로서 2~3배 수준이다.¹⁰⁰⁾ 이에 따라 정책의 중심이 여전히 사고사망을 줄이는 데로 가 있을 수밖에 없다.

그런데 이렇게 사고사망재해가 빈발하는 상황에서 최근에는 산업보건 분야의 수요가 폭증하고 있다. 산업보건의 수요가 빠르게 증가하는 이유

100) 일본(0.19), 독일(0.16), 미국(0.36)이다[관계부처 합동(2018), 『산업재해 사망사고 감소대책』, p.1].

는 여러 가지가 있겠지만 일반적으로 들고 있는 요인은 90년대부터 서비스업의 비중이 지속적으로 증가하는 반면 제조업의 비중은 감소하는 산업구조의 변화가 큰 요인으로 지적된다. 서비스업 분야에서 사고사망의 위험은 제조업이나 건설업보다 낮지만 뒤에서 살펴보듯 과로의 문제, 직무 스트레스 혹은 감정노동의 문제, 그리고 이로 인하여 발생하는 정신보건상의 직업병 문제 등이 더욱 크게 부각되고 있다. 아울러 저출산·고령화의 영향으로 노동력의 양적·질적 변화가 생기면서 고령 노동에 대한 새로운 산업보건 수요도 증가하고 있다. 또한 여성의 경제활동참가가 지속적으로 늘어나면서 생식독성 등 여성의 산업보건도 주요한 정책적 이슈가 되고 있다. 여기에 덧붙여 기술의 발전에 따라 새로운 기계·기구·화학물질 등 유해위험요인이 증가하면서 그에 대한 산업보건의 역할도 크게 강조되고 있다. 본 장에서는 그중에서 과로사, 직장 내 괴롭힘을 포함한 직무 스트레스, 직업병 감시라는 주제에 관하여 살펴보고 이에 대한 보건감독의 방향에 대하여 논하고자 한다.

3. 과로사와 보건감독

가. 과로사의 개념

국내법에서는 아직까지 과로사에 대한 규범적 정의가 있지는 않다. 다만, 학계에서 많이 언급되는 과로사에 관한 정의는 일본의 ‘과로사 등 방지대책 추진법(이하 ‘과로사방지법’)에서 규정하고 있는 것이다.¹⁰¹⁾ 위 법률 제2조는 “과로사 등”을 ① 업무에서의 과중한 부하에 의한 뇌혈관질환 또는 심장질환, ② 업무에서의 강한 심리적 부하에 의한 정신장애, ③ 업무에서의 과중한 부하에 의한 뇌혈관질환 혹은 심장질환을 원인으로 하는 사망, ④ 업무에서의 강한 심리적 부하에 의한 정신장애를 원인으로 한 자살에 의한 사망으로 규정하고 있다. 정의에서 보듯이 과로로 인한 뇌심혈관질환과 정신질환 및 그로 인하여 발생한 사망과 자살을 규정하

101) 해당 법률의 입법경과는 박선영(2017), 『일본에서의 과로사 등 방지대책의 전개와 시사점』, 『노동정책연구』 17(3), 한국노동연구원, p.158 이하 참조.

고 있다.

과로사 등에 관한 직접적인 정의는 아니지만 뇌심혈관질환과 자살 등에 관한 업무상 질병의 규정에 비슷한 내용이 포함되어 있기는 하다. 즉, 「산업재해보상보험법」 시행령 제34조 제1항은 업무상 질병의 인정기준을 정하면서 근로기준법 시행령 별표 5의 업무상 질병과 요양의 범위를 준용하고 있는데, 해당 내용에 업무상 과로 등으로 인한 뇌혈관 또는 심장 질병, 업무와 관련하여 정신적 충격을 유발할 수 있는 사건으로 인한 외상후 스트레스장애가 규정되어 있다. 한편 「산업재해보상보험법」 시행령 제36조는 자해행위에 따른 업무상 지해의 인정기준으로 ① 업무상의 사유로 발생한 정신질환으로 치료를 받았거나 받고 있는 사람이 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우, ② 업무상의 재해로 요양 중인 사람이 그 업무상의 재해로 인한 정신적 이상상태에서 자해행위를 한 경우, ③ 그 밖에 업무상의 사유로 인한 정신적 이상상태에서 자해행위를 하였다 것이 의학적으로 인정되는 경우를 규정하고 있다.¹⁰²⁾

한편, 2018년 초, 고용노동부는 과로사로 알려져 있는 뇌심혈관계 질환의 업무관련성 판단에 대한 고시를 개정한 바 있다. 이는 이전의 인정기준이 장시간 노동과 과로에 대한 최근의 관심과 한국의 현황을 반영하고 있지 못하다는 지적에서 시작된 것이다.¹⁰³⁾

102) 대법원은 시행령의 규정과는 별도로 자살의 업무상 재해인정기준으로 다음과 같은 법리를 제시하고 있다. 근로자가 자살행위로 인하여 사망한 경우에, 업무로 인하여 질병이 발생하거나 업무상 과로나 스트레스가 그 질병의 주된 발생원인에 겹쳐서 질병이 유발 또는 악화되고, 그러한 질병으로 인하여 정상적인 인식능력이나 행위선택능력, 정신적 억제력이 결여되거나 현저히 저하되어 합리적인 판단을 기대할 수 없을 정도의 상황에서 자살에 이르게 된 것이라고 추단할 수 있는 때에는 업무와 사망 사이에 상당인과관계가 있다고 할 수 있다. 그리고 그와 같은 상당인과관계를 인정하기 위해서는 자살자의 질병 내지 후유증상의 정도, 그 질병의 일반적 증상, 요양기간, 회복가능성 유무, 연령, 신체적·심리적 상황, 자살자를 에워싸고 있는 주위상황, 자살에 이르게 된 경위 등을 종합적으로 고려하여야 한다(대법원 2017. 5. 11. 선고 2016두57502 판결).

103) 특히, 만성과로에 대한 판단기준은 다음과 같다. 먼저 발병 전 12주 동안 업무시간이 1주 기준으로 평균 60시간(4주 기준으로 평균 64시간)을 초과하게 되면 업무관련성이 강한 것으로 규정되어 있다. 또한 업무시간이 60시간 이상이 아니더라도 업무시간이 늘어날수록 업무와 발병 간의 관계가 증가하며, 야간 및 교대근무의 경우 신체적으로나 정신적으로 부담을 가중시킬 수 있기 때문에 이에 대

이번 개정의 주요내용은 “과로기준시간을 3단계로 확대하여 현행 60시간 기준은 해당기준을 충족하면 개인질병이 원인이라는 반증이 없는 한 업무상 질병으로 인정하는 당연인정기준”으로 하고, “발병 전 12주 동안 1주 평균 52시간을 초과하는 경우 업무와 발병 간 관련성이 증가한다는 것을 명시하고, 교대근무 등 가중요인에 해당하는 경우에는 관련성이 강하다는 규정”을 신설하였다. 관련한 가중 요인은 사례분석결과, 판례, 외국의 최근 역학연구결과 등을 검토하여 (a)근무일정 예측 곤란 업무, (b)교대제 업무, (c)휴일 부족 업무, (d)유해한 작업환경(한랭, 온도변화, 소음) 노출 업무, (e)육체적 강도가 높은 업무, (f)시차가 큰 출장업무, (g)정신적 긴장 수반 업무를 제안하였다. 또한 “52시간을 초과하지 않는 경우라도 가중요인에 복합적으로 노출되는 경우에는 관련성이 증가하는 것”으로 명시하였다.¹⁰⁴⁾

나. 근로시간 규제의 현실과 과로

근로기준법 제50조 제1항은 1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다고 규정하여 주 40시간제를 규정하고 있다. 아울러 제2항에서는 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할

한 종합적 판단을 요구한다. 다만 1주 기준으로 평균 60시간이 다소 엄격할 수 있으므로, 기타 종합적 고려요인(야간 또는 교대근무 등)의 경우에는 현재 판단 기준이 명확하지 않기 때문에 60시간이라는 획일적 기준의 충족이 산재인정으로 인식되는 문제가 존재했다.

- 104) “야간근무는 신체적·정신적 부담이 더욱 가중되는 점을 고려하여 업무시간 산출 시 주간근무의 30%를 가산토록 규정”하였다. 단기과로와 돌발상황 및 급격한 작업환경 변화에 대해서도 구체적인 예와 판단기간, 기준시간 등을 제시하여, 일관성 있는 판단이 이루어지도록 하였다. 또한 업무의 특성상 업무관련성 판단이 어렵다고 알려져 있고, 소송사례가 많은 택시 운전 업무와 아파트 경비 업무에 대해서는 별도의 조사 방법과 기준 등을 제시하여, 해당 업무에 대한 조사와 판단의 일관성을 확보할 수 있도록 하였다. 그 밖에서도 최근의 판례경향을 반영하여, 뇌심혈관질병은 자연경과적 변화를 거치는 이상지질혈증, 고혈압, 동맥경화증 등의 기초질병일 경우가 일반적이지만 산재보험상의 무과실책임 원칙이나 최근 판례경향 등에서 강조되고 있는 추정 원칙과 당사자주의를 감안할 때 기초질병이 있더라도 업무상 부담요인이 명확하다면 업무상 질병으로 인정될 수 있다는 점을 분명히 하였다.

수 없다고 규정하여 1일 8시간 근로시간제를 규정한다. 그러나 이와 같은 원칙적인 근로시간 규정은 근로기준법의 다른 조항에서 상당한 예외를 인정하고 있고, 따라서 해당 조항이 적용되는 산업부문에서는 과로의 문제가 항상 제기될 수밖에 없는 구조가 있다.

먼저, 소규모 사업장 근로시간 연장을 들 수 있는데, 최근 국회는 근로시간 규정의 적용이 배제되어 왔던 특례업종의 수를 아래에서 살펴보는 것처럼 5개로 줄이면서(근로기준법 제59조), 아울러 근로시간의 전반적인 감축으로 인하여 생길 수 있는 소규모 사업장의 경영상 어려움을 감안하여 연장근로에 관한 종전 규제를 다소 완화하는 개정도 하였다. 근로기준법 제53조가 그것인데¹⁰⁵⁾ 이에 따르면 30명 미만의 상시 근로자를 사용하는 사용자는 주 60시간(=40+12+8)까지 근로를 시킬 수 있다.

다음으로, 근로자 수가 5명 미만인 사업 또는 사업장은 근로기준법 제50조 제1항에서 규정하는 법정근로시간 규제가 적용되지 아니한다. 셋째, 근로기준법은 5명 이상 근로자를 사용하는 사용자라도 동거친족만을 사용하는 사업장이나 가사사용인에게는 적용 제외(제11조 제1항단서)를 규정하여 역시 근로시간 규제를 적용하지 아니한다. 넷째, 근로기준법 제59조에서 규정하는 5대 특례업종¹⁰⁶⁾에 대해서도 주 12시간을 초과하여 연장근로를 할 수 있도록 규정하고 있다. 특례업종에 대해서는 비록 근로시간 사이에 11시간의 휴식시간을 주도록 규정하고 있으나 주간 혹은 월간 근로시간의 총량 규제가 없어 과로의 위험이 크다. 다섯째, 종전부터 문제가 되어 왔던 감시·단속직을 포함하고 있고 근로기준법 제63조의 근로시간 및 휴게에 관한 포괄적 적용 제외 4대 사업¹⁰⁷⁾이 있다. 끝으로 근

105) 다만, 제53조 제3항 및 제6항은 법률 제15513호(2018. 3. 20.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 2021년 7월부터 2022년까지만 유효하다.

106) ① 육상운송 및 파이프라인 운송업(다만, 「여객자동차운수사업법」 제3조 제1항 제1호에 따른 노선(路線) 여객자동차운송사업은 제외한다), ② 수상운송업, ③ 항공운송업, ④ 기타 운송 관련 서비스업, ⑤ 보건업.

107) ① 토지의 경작·개간, 식물의 재식(栽植)·재배·채취 사업, 그 밖의 농림사업, ② 동물의 사육, 수산 동식물의 채포(採捕)·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산사업, ③ 감시(監視) 또는 단속직(斷續的)으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부 장관의 승인을 받은 자, ④ 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

로기준법 제58조 제3항 전단이 규정하고 있는 재량근로 또한 과로의 문제가 심각하게 제기되고 있는 업종이다.¹⁰⁸⁾

법령의 규정을 분석하여 보면 상당수의 근로자가 장시간 노동을 할 개연성이 매우 높다는 점을 알 수 있는데 실제 통계조사¹⁰⁹⁾를 보아도 같은 결론에 이르게 된다.¹¹⁰⁾ OECD 통계에 따르면 2017년 우리나라 1인당 평균 노동시간이 2,024시간으로 OECD 평균인 1,759시간보다 상당히 많다. 2017년 통계청 경제활동인구조사 내용에 따르면 1주당 45시간 이상을 일하는 취업자 수는 1,196만 8,000명으로 전체 취업자 수 2,634만 3,000명(일시휴직자 제외)의 45.4%이고, 1주당 54시간 이상을 일하는 취업자 수는 517만 9,000명으로 전체 취업자 수의 19.7%를 차지한다.¹¹¹⁾

다. 근로시간감독의 현황

2014년부터 2017년까지 근로시간 관련 근로기준법 위반 건수는 총 8,872건으로 그중 시정 지시를 받은 것은 8,630건으로 위반 건수의 97.3%를 차지하며, 사법처리가 된 것은 242건으로 2.7% 정도이다.¹¹²⁾ 근로시간 감독은 대부분 시정 지시에 그칠 뿐 사법처리가 되는 비율은 미미한 것을 알 수 있다.

108) 대상업종은 근로기준법 시행령 제31조에 규정되어 있는바, ① 신상품 또는 신기술의 연구개발이나 인문사회과학 또는 자연과학분야의 연구업무, ② 정보처리시스템의 설계 또는 분석 업무, ③ 신문, 방송 또는 출판 사업에서의 기사의 취재, 편성 또는 편집 업무, ④ 의복·실내장식·공업제품·광고 등의 디자인 또는 고안 업무, ⑤ 방송 프로그램·영화 등의 제작사업에서의 프로듀서나 감독 업무, ⑥ 그 밖에 고용노동부 장관이 정하는 업무 등이다.

109) 본 연구에서 이에 관하여 이미 분석한 자료서 참여연대 이슈리포트(2018), 『노동시간 근로감독 분석보고서』, pp.5~6의 것을 사용하였다.

110) 과로가 특히 문제가 되는 개별 업종 종사자에 대한 르포 형식의 연구로는 김영선(2018), 『누가 김부장을 죽였나』, 한빛비즈 참조.

111) 일본의 과로상황에 대한 분석으로는 모리오카 코지(김경원 옮김)(2018), 『죽도록 일하는 사회』, 지식여행 참조. 이 책에서는 비정규직 단시간 노동이 확대되면서 평균적으로는 근로시간이 감소하는 듯한 통계지표를 보이지만 정규직 화이트칼라를 중심으로는 장시간 근로가 여전히 만연하고 있다는 점을 강조한다.

112) 본 현황의 분석에 대해서도 참여연대 이슈리포트(2018), 『노동시간 근로감독 분석보고서』, p.8 이하의 것을 사용하였다.

좀 더 구체적으로 같은 기간 근로기준법 제56조(연장·야간 및 휴일 근로수당)에 대한 근로감독현황을 살펴보면, 총 위반 건수는 4,987건인데 그중 시정 지시는 4,811건으로 위반사건의 96.5%를 차지하고, 사법처리는 176건으로 3.5%를 차지한다. 역시 장시간 근로에 대하여 사용자를 사법 처리하는 비율은 낮다.

근로기준법 제59조의 적용대상이 되는 5개 특례업종에 대해서는 2017년 근로시간감독결과가 있는데 이에 따르면 총 위반 건수는 227건인데 그중 보건업이 127건으로 전체 위반 건수의 55.9%를 차지하고 있다. 근로시간 위반내용으로 살펴보면 서면합의를 통하여 주 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 할 수 있다는 근로기준법 제56조 위반 건수가 165건으로 전체 위반 건수의 72.7%를 차지한다. 감독결과만 종합하면 5개 특례업종 중 법령 위반이 가장 많은 업종은 보건업이고 위반유형은 제56조 위반이 가장 많았다.

라. 보건감독의 방향

위와 같은 근로시간감독의 내용을 살펴보면 근로기준법을 위반하여 법령이 규정한 근로시간을 초과한 근로를 사용자가 시킨다는 것이다. 그리고 그에 대한 행정적인 대응은 대부분 시정조치로 끝난다. 위반사항을 연차별로 살펴보면 시정조치가 있어도 그 다음해에 다시 비슷한 수준의 위반 건수가 적발되는 상황을 알 수 있다. 물론 적발되는 사업장을 달리 하기 때문에 시정조치를 한 사업장이 다시 근로시간에 관련한 근로기준법을 위반한다고 단언할 수는 없으나 전반적인 통계의 흐름은 과연 시정조치 이후 해당 사업장이 근로시간을 적법하게 준수하고 있는지에 대한 확인은 어렵다고 말할 수 있다.

산업보건의 측면에서 이 문제를 접근하면 근로감독의 결과 법정된 근로시간을 초과하여 근로한다는 것은 과로하고 있다는 징표로 볼 수 있는데, 현재의 감독 후 조치는 근로시간을 준수하라는 취지의 시정조치를 하는 것이지 과로에 따른 근로자의 건강상 문제에 대한 조치를 그 내용으로 삼고 있지 않다. 애초 감독이 산업안전보건의 측면에서 이루어지지 아니하

고 근로기준감독으로 행하여지는 데서 오는 한계라고 할 수 있다.

여기서 과로의 문제를 보건감독의 대상으로 삼고 감독을 하려면 기존 보건감독정책의 변화도 필요하다. 종전에 이루어진 보건감독의 내용을 살펴보면 직업병 발생 사업장, 화학물질 취급 고위험 사업장, 밀폐 작업공간이나 근골격계질환의 발생 혹은 예방이 필요한 사업장, 급성 중독사고가 발생할 우려가 있는 사업장 등을 주된 대상으로 하고 있어 보건감독에서 과로로 인한 건강장해예방을 감독대상으로 크게 문제 삼고 있지 아니하다.¹¹³⁾

따라서 과로로 인한 건강장해를 적극적으로 감독하기 위해서는 감독의 대상이 되는 과로의 범위를 획정하고 현행 근로시간감독과 병행하여 근로시간을 준수하지 아니하는 사업장의 근로자에 대한 보건감독 기준을 정립할 필요가 있다. 현행 보건관리체계에서 과로에 대한 관리는 특수건강진단의 대상으로 야간작업¹¹⁴⁾을 규율하는 정도가 전부라고 말할 수 있다. 그러나 과로로 인한 건강장해가 문제되는 근로제공 형태는 야간작업 이외에도 교대제 작업이 크게 문제되고 있으며¹¹⁵⁾ 1주당 근로시간이 52시간을 초과하는 특례업종 종사 근로자들의 과로도 중요한 보건관리의 대상이다. 따라서 적어도 이들에 대한 보건관리와 감독대책은 신속하게 수립·집행되어야 한다.¹¹⁶⁾

4. 직장 내 괴롭힘 등 직무 스트레스와 보건감독

산업안전보건법 개정을 통하여 고객응대근로자의 건강장해 예방조치 입법이 이루어진 것은 앞서 설명하였는데 이와 더불어 최근 크게 문제가 되고 있는 사업장 보건관리대상이 ‘직장 내 괴롭힘’이다.

113) 고용노동부(2018), 『정책자문위원회 산재예방보상정책분과 논의자료』

114) 산업안전보건법 시행규칙 [별표 12의2], ① 6개월간 밤 12시부터 오전 5시까지의 시간을 포함하여 계속되는 8시간 작업을 월평균 4회 이상 수행하는 경우, ② 6개월간 오후 10시부터 다음날 오전 6시 사이의 시간 중 작업을 월평균 60시간 이상 수행하는 경우.

115) 교대제 근로에 대한 분석과 대안 제시로는 한국노동안전보건연구소(2015), 『좋은 교대제는 없다』, 한국노동안전보건연구소 참조.

116) 고용노동부는 내부적으로 2018년 보건감독의 과제 중 하나로 과로사 예방점검을 선정하고 있는바, 그 결과에 대해서는 향후 검토가 필요하다.

가. 직장 내 괴롭힘의 개념

직장 내 괴롭힘은 아직까지 실정법으로 규정된 개념은 아니다. 다만, 국회 의안정보시스템에 등록된 관련 특별법안을 살펴보면 직장 내 괴롭힘을 “직장 내의 지위나 다수의 우월성을 이용하여 직장 안팎에서 특정 근로자를 소외시키거나 괴롭히는 행위 등을 통해 다른 근로자의 권리와 존엄을 침해하거나 신체적·정신적 건강을 해치는 것”으로 정의한 것이 있고(이하 “이정미 의원안”),¹¹⁷⁾ “사용자 또는 근로자가 직장 내의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무의 적정범위를 넘어 지속적·반복적인 부당한 언동 등을 함으로써 근로자에게 신체적·정신적·정서적 고통을 주거나 업무환경을 악화시키는 행위”라고 정의한 것(이하 “강병원 의원안”)도 있다.¹¹⁸⁾ 학술적으로는 “사용자 및 근로자가 직장 내외에서 직무상 지위 또는 수적인 우월성을 이용하여 다른 근로자에게 지속적·반복적으로 신체적·정신적 고통을 가하거나, 고객 등 업무와 밀접한 관련이 있는 제3자가 업무 수행과정에서 근로자에게 신체적·정신적 고통을 가하여 근로자의 신체적·정신적 건강을 훼손하고 인격을 침해하는 행위”로 정의한 견해가 있다.¹¹⁹⁾ 2개의 입법안과 비교하면 마지막의 것은 제3자에 의한 괴롭힘을 직장 내 괴롭힘으로 포섭하고 있는데 앞서 살펴본 것처럼 제3자에 의한 괴롭힘에 관해서는 산업안전보건법 개정을 통하여 현재 사업주의 안전보건조치의 내용으로 규정되어 있다.

나. 입법안에 규정된 구제수단

입법안에서 언급하고 있는 국가의 책무를 검토하여 보면 이정미 의원안은 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 국가의 조사·연구·교육·지도 등에

117) 제20대 국회 이정미 의원 대표 발의안, “직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자 보호에 관한 법률안” 제2조 제1호 참조.

118) 제20대 국회 강병원 의원 대표 발의안, “직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자 보호에 관한 법률안” 제2조 제1호 참조.

119) 문준혁(2016), 『직장 내 괴롭힘에 대한 노동법적 검토』, 서울대학교 석사학위논문, 25면 참조.

필요한 법적·제도적 장치를 두도록 규정하고(제3조 제1항), 고용노동부장관에 대한 직장 내 괴롭힘 조사 요청을 구제수단으로 규정한다(제12조). 강병원 의원은 국가의 직장 내 괴롭힘 방지문화 조성 노력(제4조 제1항), 직장 내 괴롭힘 방지 및 대책에 관한 기본계획 수립의무(제6조), 실태조사의무(제7조), 권리구제절차로서 노동위원회의 구제절차 신설(제14조부터 제20조), 노동부 장관의 시정요구권(제21조)을 규정하고 있다. 아울러 직장 내 괴롭힘에 따른 사업주의 조치내용에 대해서는 양 입법안이 모두 “근무장소의 변경, 배치 전환, 유급휴가 명령” 정도를 규정하고 있다(각 제11조, 제13조). 물론 양 입법안 모두 “등 적절한 조치”라는 예시적 열거의 범문을 사용하고 있으나 그 구체적인 내용까지는 입법안에 담겨져 있지 않다.

다. 직장 내 괴롭힘 등 직무 스트레스 관리와 감독

산업보건의 측면에서 직장 내 괴롭힘의 문제는 직무 스트레스의 문제로 접근할 수 있다. 물론 직무 스트레스는 업무의 속성상 발생할 수도 있으나 널리 직장 내 괴롭힘 등에 의한 스트레스도 직무 스트레스에 포섭하여 관리하는 방안을 제시하기도 한다.¹²⁰⁾

그런데 직장 내 괴롭힘은 일반적인 직무 스트레스와 달리 대인관계에서 벌어지는 유형이고 이는 비공식적으로 행하여질 수 있어 정기적인 보건감독의 직접대상으로 삼기는 어렵다. 따라서 신고에 의한 개별적인 감독을 제외하면 직장 내 괴롭힘에 대한 보건감독의 방식은 사업주에게 직무 스트레스를 포함한 직장 내 괴롭힘을 방지할 수 있는 보건관리체계를 사업장에 구축하고 이를 실효적으로 운영하도록 요구하는 것이 이상적이다.¹²¹⁾ 따라서 상시적이고 정기적인 보건감독은 직장 내 체계가 적절하게 작동하는지를 평가하는 방식이 된다. 이는 종전의 사업장 안전보건경영체

120) HSE(2017), Tackling work-related stress using the Management Standards approach.

121) 사업장 내 자정능력에 대한 비판적인 분석으로는 국가인권위원회·대한민국국회(2018), 『직장 내 괴롭힘 실태 파악 및 개선방안 모색 토론회』, p.31 참조.

계의 운영을 감독하는 일반적인 산업안전보건감독방식과 동일하다. 다만, 현행 산업안전보건법의 수준에서는 직장 내 괴롭힘에 대한 보건감독의 기준과 내용이 명확하게 설정된 것이 없으므로 강제수사로 이행할 수 있는 감독행정의 특징을 고려하면 해당 기준과 내용에 대한 입법이 필요하다. 현행 산업안전보건법령만 고려하면 앞서 언급한 산업안전보건기준에 관한 규칙 제669조가 향후 입법에 참고할 만한 내용을 담고 있다. 제669조는 직무 스트레스 평가와 개선대책 마련, 근로자의 의견 수렴, 근로조건의 개선, 근로시간 외 복지 개선, 근로자의 배치 및 직무 스트레스 요인·건강 문제 발생가능성·대비책 등에 대한 설명의무, 건강증진 프로그램 등의 시행을 규정하고 있다. 직장 내 괴롭힘에 대한 강행적 감독이 가능하려면 위와 같은 의무나 프로그램에 직장 내 괴롭힘에 관한 사항이 포함되도록 하고 이후 그 실질적인 시행 여부에 대한 보건감독이 이루어져야 한다.

한편, 일본 노동안전위생법은 스트레스체크제도를 별도의 법률상 제도로 운영하고 있다. 즉, 노동안전위생법 제66조의10 제1항은 사업주에게 근로자에 대하여 후생노동성령에서 정하는 바에 따라 의사, 보건사 기타 후생노동성령에서 정하는 자(이하 “의사 등”)에 의한 근로자가 심리적으로 겪는 부담의 정도를 확인하기 위한 검사를 하도록 규정하고 있다.¹²²⁾ 이를 실무적으로 “스트레스체크제도”라고 부른다. 스트레스 체크를 받은 근로자는 당해 체크를 행한 의사 등으로부터 해당 검사결과를 통지받으며, 사업주에게 해당 사업장의 전체적인 스트레스 수준을 알 수 있는 자료가 제공된다. 이 경우 당해 의사 등은 미리 당해 검사를 받은 근로자의 동의를 얻지 않고 해당 근로자의 검사결과를 사업주에게 제공하여서는 아니 된다(제2항). 스트레스 체크 결과를 받은 근로자는 의사의 추가진찰이나 상담(일본에서는 이를 “면접지도”라고 한다)을 받을 수 있으며 이 경우 사업주는 해당 근로자에게 불이익한 취급을 하여서는 아니 된다(제3항). 사업주는 면접지도의 결과에 따라 해당 근로자의 건강을 유지하기 위해 후생노동성령에서 정하는 바에 따라 의사의 의견을 들어야 하며(제5항), 의사의 의견을 감안하여 그 필요가 있다고 인정하는 때에는 당해 근로자의 실정을 고려하여 취업장소의 변경, 작업 전환, 근로시간 단축,

122) 상시근로자 50인 이상 사업장을 적용대상으로 하고 있다.

야간근무 횟수 감소 등의 조치를 취할 것 외에 해당 의사의 의견을 위생위원회 또는 안전위원회 또는 노동시간 등 설정 개선위원회에 보고하는 등 기타 적절한 조치를 강구하여야 한다(제6항). 특히, 제9항은 국가의 의무로 심리적 부담의 정도가 근로자의 건강 유지에 미치는 영향에 관한 의사 등에 대한 연수를 실시하도록 노력함과 동시에 스트레스 체크 결과를 이용하는 근로자에 대한 건강상담의 실시 기타 당해 근로자의 건강 유지 증진을 위한 조치를 강구하는 노력의무를 규정하고 있다.

일본의 스트레스체크제도는 근로자의 정신보건관리방안의 하나로 도입된 것인데 최근에는 장시간 노동이 정신건강에 미치는 영향(특히, 과로 자살)을 관리하는 방안으로 중요성이 강조되고 있다. 사업장 내 근로자 정신보건에 대한 관리가 여전히 미흡한 우리나라의 상황에서 본 제도를 직장 내 괴롭힘을 비롯한 직무 스트레스 관리방안으로 도입할 가치가 충분하다고 판단된다.¹²³⁾ 스트레스체크제도를 도입한다면 감독의 측면에서는 직장 내 괴롭힘을 포함하여 사업장 내 전반적 스트레스 수준이 높다는 결과가 있는 경우 그에 대하여 사업주가 적절한 조치를 취하고 있는지, 취하고 있다면 그 내용은 무엇인지에 대한 감독을 할 수 있게 된다.

5. 직업병 감시와 보건감독

가. 직업병 감시의 개념

직업병 감시는¹²⁴⁾ 계속적이고 체계적으로 직업병의 발생자료나 유해요인 노출자료를 수집·분석·해석하여 정보를 알아야 할 사람에게 배포하는 것이다. 평가한 결과는 직업병을 예방하기 위한 계획을 세우고 이를 적용하여 개입을 시행하는 데 사용된다. 아울러 이러한 과정 자체에 대하여 평가하는 자료가 되기도 한다. 정보를 알아야 할 사람이란 증상 또는

123) 일본 제도의 개괄적인 소개는 中央勞働再防止協會(2018), 『勞働衛生のしおり』, p.73 이하 참조. 2016년을 기준으로 대상 사업장의 56.5%가 제도를 시행하고 있으며 2022년까지 80%의 시행을 목표로 하고 있다.

124) 본 항의 직업병감시체계에 대한 기본적 내용은 대한예방의학회(2017), 『예방의학과 공중보건학Ⅱ』 제3판, pp.592~594를 정리한 것이다.

질병이 확인된 사람, 보고에 참가한 의사나 사업주 등 관계자, 동일 또는 유사한 건강위험에 노출된 사람, 조치를 취할 정책담당자, 보건교육과 홍보 담당자 및 보건의료서비스 제공자 등이다. 여기에서 보건감독기관은 조치를 취할 정책담당자가 된다.

직업병 감시체계는 질병의 종류, 중증도 또는 유병률¹²⁵⁾에 따라 구체적인 질병을 찾아야 하는 경우도 있고 질병의 추세만을 파악하는 경우도 있다. 구체적인 질병을 찾기 위해서는 자료의 개별 정보는 물론 가능하면 누락되는 사례 없이 수집을 하여야 한다.

나. 직업병 감시의 방법

직업병 감시를 하는 방법은 분류기준에 따라 여러 가지로 나눌 수 있으나 산업보건영역에서 특히 관심을 갖는 방법론은 다양한 유해요인 자료를 수집하는 노출 감시와 그로 인한 건강상의 문제에 대한 자료를 수집하는 질병 감시(또는 건강 영향 감시)이다. 노출 감시는 유해한 물질에 노출된 수준을 파악하고 직업병이 발생하지 않도록 예방조치를 취할 근거를 제공한다. 직업병 예방을 위하여 집중관리사업장을 선정하고, 유해물질에 노출되는 과정이나 노출을 최소화하는 데 사용된다. 질병 감시는 특정 질병에 대한 전체적 발생양상을 파악하거나 지역사업장 근로자들의 유병률과 발생률¹²⁶⁾과 같은 직업병 발생양상 또는 특성을 파악함과 동시에 새로운 직업병을 발견하는 데 기여한다.

다. 직업병 감시의 자료와 보건감독

노출 감시의 자료는 사업장의 유해물질 사용량, 배출량, 작업환경 측정 결과 생체지표(혈액, 소변 등) 측정결과 등을 통해서 얻을 수 있고, 질병 감시의 주요 자료원은 일반 및 특수 건강진단결과와 산재보상결과, 사망

125) 어떤 시점에 일정한 지역에서 나타나는 병자 수와 그 지역 인구수에 대한 비율.

126) 단위인구당 일정기간에 새로 질병이 발생한 환자 수로서 면역을 가진 사람은 분모에서 제외한다.

자료, 건강보험자료, 암등록자료, 근무일지와 사건보고, 병원의무기록 등이다. 특수건강진단결과가 질병자료를 얻는 대표적인 자료인데 특히 진폐증이나 소음성 난청같이 근로자가 증상을 느끼지 못하는 시기에 검사를 통하여 이상소견을 보이는 경우 효과적이다. 산재보상자료는 천식이나 근골격계질환과 같이 발병 전에 객관적인 검사에 나타나지 않는 질환을 관찰할 수 있는 자료이나 산재 승인이 이루어지지 아니한 사례는 활용이 어렵다는 단점이 있다. 이를 보완하기 위하여 임상 의사의 진료자료를 확인하여야 하므로 직업성 질환에 대해서는 임상전문의의 참여가 필요하다.

직업병감시체계에서 보건감독은 작업환경 측정이나 특수건강 진단의 신뢰도 확보를 위한 기능을 한다. 앞서 언급하였던 감독활동은 근로자를 고용하여 사업을 영위하는 사업주에 대한 것이라면 여기서의 보건감독은 측정기관이나 진단기관에 대한 감독이 주된 내용이 된다.¹²⁷⁾

산업안전보건법은 고용노동부 장관이 작업환경 측정의 정확성과 신뢰성을 확보하기 위하여 지정측정기관의 작업환경 측정·분석 능력을 평가하고 평가결과에 따라 지도·교육하여야 한다고 규정한다(제42조 제8항). 지정측정기관이 작업환경 측정·분석능력 평가에서 부적합 판정을 받으면 지정을 취소한다(시행령 제32의6 제5호). 아울러 고용노동부 장관은 작업환경 측정결과가 노출기준 미만인데도 직업병 유소견자가 발생하는 등 측정결과와 정확성과 정밀성에 문제가 있다고 판단하면 작업환경 측정결과에 대한 신뢰성 평가를 할 수 있다(제42조의2, 시행규칙 제97조의4 제1항). 신뢰성 평가는 안전보건공단이 해당 사업장에 대하여 재측정한 결과와 비교하여 판단한다(시행규칙 제97조의4 제2항).

건강진단기관에 대해서도 작업환경 측정기관과 동일하게 건강 진단·분석 능력을 평가하며(제43조 제9항). 건강 진단·분석 능력 평가에서 부적합 판정을 받으면 지정이 취소된다(시행규칙 제32조의7 제3호).

위와 같은 산업안전보건법상 측정·검진에 대한 감독체계는 그동안 측정·검진 제도에 대한 불신을 일소하기 위하여 법률 개정을 통하여 입안된 것이나 노동현장에서는 여전히 해당 제도에 대한 신뢰도가 높지 않다

127) 따라서 정확히는 보건 관련 업무를 수행하는 기관에 대한 감독이라고 표현할 수 있다.

는 것이 지속적으로 지적되고 있다.¹²⁸⁾¹²⁹⁾

직업병감시체계에서 작업환경 측정이나 특수건강 진단은 직업병 감시 체계에서 관련 정책을 입안하는 데 필요한 주요한 자료를 제공하고 해당 사업장 보건관리의 기초가 되므로 그 정확성과 신뢰성을 보장하기 위해서 이에 대한 공정한 감독과 더불어 측정·검진의 방법과 내용에 대한 지속적인 개선이 필요하다.

제3절 근로감독결과공표제도

1. 근로감독결과공표제도의 필요성

2018년 7월 2일자 고용노동부 보도자료 중에는 “근로자 47명, 1억 5천여 만 원 체불, 잡코리아 등 유명 인터넷 취업사이트에 사기취업 광고로 모집”이라는 제목이 있었다.¹³⁰⁾ 그 내용은 “광주고용노동청(청장 김영미)은 6.30.(토) 청년노동자 47명의 임금 및 해고예고수당 약 1억 5천만 원을 체불한 H사 대표 이모씨(남, 33세)를 근로기준법 위반혐의로 구속하였

128) 그럼에도 측정사항이 개별 사업장의 환경을 고려하지 않고 법령의 기준만을 충족하는 데 급급하고, 측정결과를 사업장 근로자에게 충분히 설명하는 절차가 부족하고, 작업환경 측정결과를 반영한 사업장 공정 개선이 미미하다는 점이 지속적으로 문제가 되고 있다[최상준(2008), 『작업환경측정제도 운영실태에 관한 고찰』, 『한국산업위생학회지』 18(4), 한국산업위생학회, p.282 이하 참조]. 위 연구의 내용은 지금의 측정제도 현실을 여전히 보여주고 있다.

129) 특수건강진단의 문제점으로는 보건수요가 급증하면서 산업의가 아닌 자에 의하여 건강진단이 이루어져 진단결과와 신뢰도가 떨어지고, 진단기관의 난립으로 독립적이고 객관적인 검진을 보장하기 어려워지고 있으며, 검진결과와 신뢰도를 평가하고 이를 통합 관리하는 안전보건공단 인력이 매우 부족하며, 진단대상이 되는 근로자가 노출되는 유해요인의 특성을 고려하여 진단범위를 확정하지 아니하므로 불필요한 항목의 진단을 기계적으로 한다는 점 등이 언급된다[강영중·엄희수·최보화(2016), 『근로자 건강진단제도 개선방안 연구』(연구보고서), 안전보건공단 참조].

130) http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=8952

다.”는 것으로 시작한다. 광주고용노동청 소속 근로감독관 3명이 검거반을 구성하여 전주, 대전 등 주요 출몰지를 탐문 수색한 결과였다.

고용노동부 보도자료 중에는 위와 같은 근로감독의 내용 내지 성과를 보도하는 자료들이 종종 보이는데, 고용노동부가 이러한 보도자료를 내보이는 이유는 동일한 위법례를 미연에 예방하고자 하는 목적이 가장 클 것이다. 그런데 이와 같은 보도자료로만 그치는 것이 아니라, 수사 또는 정기적으로 근로감독관들이 근로감독 결과 발견한 법 위반 사실 혹은 사업주들에게 시정명령을 내린 것에 대한 자료를 공개하는 제도를 갖춘다면 근로감독행정의 결과적 실효성을 높이는 한편, 사전예방기능도 제고할 수 있는 것이 아닌가 하는 생각을 하게 된다.

근로감독제도의 주된 목적은 행정감독을 통해 법 위반 사실을 발견하고 이를 시정하는 사후적 교정의 목적과 함께, 이를 통해 사업주들이 법을 위반하지 않도록 유도하는 예방적 목적을 갖고 있다. 그렇기 때문에 효과적인 근로감독은 노동보호입법(Employment Rights Legislations)이 작동하기 위한 최소한의 전제조건이다. 그런데, 현재 근로기준법을 중심으로 한 노동관계법령에서는 그 위반에 대하여 다수의 형사처벌을 규정하고 있으며, 근로감독의 실효성은 행정단계에서의 근로감독 그 자체보다 사법적 판단에 의존하고 있는 실정이다. 그런데 형사처벌의 고의성·명확성·가벌성 등을 고려할 때, 노동관계법령 위반에 대한 형사처벌은 현실에서 크게 작동하지 않으며, 이러한 점은 사용자들로 하여금 노동관계법령을 미준수하는 경우에 있어서도 큰 제재가 이루어지지 않는다는 선입관을 갖게 할 수 있다. 또 노동법 위반이 빈번하게 발생하고 있는 상황에서는 현행 근로감독을 통한 근로조건 개선이 한계를 가질 수밖에 없으며, 이를 방지하기 위하여 근로자가 주체적으로 근로조건 위반에 대한 이의를 제기하는 것이 사실상 근로자의 불이익만 초래할 위험도 있다. 이러한 상황에서 위에서 언급한 바와 같이 사업장의 법 위반 사실 등에 대한 근로감독의 결과가 공표되는 것은 사법적 판단에 의존하고 있는 근로감독의 실질적 실효성을 제고하는 한편, 근로감독의 법 위반 예방조치로서도 검토할 만한 의미가 있다고 생각한다. 그리고 이 검토를 위해 먼저 현재 제도상 운영되고 있는 공표제도들을 살펴본 후, 근로감독결과를 공

표하기 위해서는 어떤 제도적 필요사항들이 있는지에 대해 살펴보도록 한다.¹³¹⁾

2. 행정정보공표제도의 종류

『공공기관의 정보 공개에 관한 법률』(이하 “정보공개법”)에 따르면 공공기관에 의한 정보는 공개되거나 공표될 수 있다. ① 정보의 공개는 정보공개법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 제공하는 것 또는 『전자정부법』 제2조 제10호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”)을 통하여 정보를 제공하는 것 등을 의미하는 한편, ② 정보의 공표는 정보공개법이 정하는 정보에 대하여 정보 공개 청구가 없더라도 정보 공개의 구체적인 범위, 공개의 주기·시기·방법 등을 미리 정하여 알리고, 이에 따라 정기적으로 공개하는 것을 의미한다(법 제7조 제1항).¹³²⁾ 따라서 만약 누군가의 청구 없이 고용노동부가 필요에 따라 수시 또는 정기적으로 근로감독의 결과를 대중에게 공개한다면, 이것은 정보공개법상 ‘공개’가 아닌 ‘공표’에 해당하게 될 것이다.

현재 노동관계법 기타 다른 법률에서는 행정감독이나 처분의 실질적 유효성(경고적·예방적 효과)을 담보하기 위하여 감독 내지 조사 결과를 공표하도록 하고 있는 경우들이 있다. 이 제도들은 두 가지 범주로 구분할 수 있는데, 첫째는 범위반자에 관한 정보를 공표하는 것이고, 둘째는 행정기관으로부터 시정명령을 받은 사실을 공표하는 것이다.

노동관계법상 범위반자에 대한 정보를 공표하는 제도로는 근로기준법의 체불사업주명단공개제도(동법 제43조의2)와 『고용보험 및 산업재해보상보험법의 보험료 징부 등에 관한 법률』의 보험료체납자에 대한 고용보

131) 근로감독결과 공시제도에 관해서는 김근주·박은정(2017), 『근로감독공시제도에 관한 연구』, 고용노동부 학술용역 보고서에서 검토한 바 있다. 다만 이 보고서의 내용은 2018년 11월 현재 미공간 상태로서, 검토되었던 주요 내용들은 공시제도를 도입했을 때의 법적 문제들에 관한 것이다. 따라서 여기에서는 이전 보고서의 내용과 겹치지 않는 범위에서의 논의, 즉 근로감독 공시제도의 필요성과 도입 시 검토되어야 하는 법적 문제들에 관한 사항들을 중심으로 검토하도록 한다.

132) 국립국어원에서는 ‘공표’를 ‘공개 발표’ 또는 ‘발표’로 순화하여 사용할 것을 권고하고 있다.

협법위반사실공개제도(동법 제28조의6) 그리고 산업안전보건법의 사업장 산업재해발생건수등공표제도(동법 시행령 제8조의4) 등이 있다. 노동관계법 이외에는 「공중위생관리법」의 공중위생관리법 위반사실공표제도(동법 제11조의6), 「지방세 외 수입금의 징수 등에 관한 법률」의 지방세 외수입법위반사실공개제도(동법 제7조의3), 「영유아보육법」의 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 명단 공표제도(동법 제14조의2), 「식품위생법」의 식품위생의 위해발생공표제도(동법 제73조), 「공직자윤리법」의 공직자윤리법위반사실공표제도(동법 제8조의2), 「청소년보호법」의 정보통신망을 통한 청소년 유해매체물 제공자 등의 위반사실공표제도(동법 제23조) 등이 있다.

감독관청으로부터 시정명령을 받은 사실에 대한 공표제도는, 다시 두 가지 종류로 구분이 되는데, 첫째는 시정명령을 한 행정기관이 시정명령을 한 사실을 공표하는 것이고, 둘째는 시정명령을 받은 사인이 시정명령을 받은 사실을 공표하는 것이다. 다른 법 영역에서는 법 위반 사실에 대한 공표제도보다 광범위하게 이루어지고 있기는 하지만, 노동관계법제 중에서는 남녀고용평등법상 적극적 고용 개선 조치 미이행 시정명령 수명사실에 대한 공표제도가 유일하다. 즉 남녀고용평등법은 적극적 고용 개선 조치 미이행 시정명령 수명사실공표제도를 규정하고 있다(동법 제17조의5). 이 외 「공정거래위원회로부터 시정명령을 받은 사실의 공표에 관한 운영지침」에서는 피심인에게 공정거래위원회로부터 시정명령받은 사실의 공표를 명령하는 제도를 두고 있고(동 지침 3), 「불공정무역행위 조사 및 산업피해 구제에 관한 법률」은 무역위원회가 불공정무역행위가 있다고 판정하여 시정명령을 받은 사실의 공표를 명령하는 제도를 두고 있다(동법 제10조). 「농수산물품질관리법」에서도 유전자변형 표시를 위반한 농수산물의 판매 등 거래행위의 금지를 위반한 처분을 받은 자에게 해당 처분을 받았다는 사실의 공표를 명령하는 제도 등을 두고 있다(동법 제59조). 이 외 「건설산업기본법」, 「개인정보보호법」, 「해운법」, 「환경기술 및 환경산업 지원법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보 보호 등에 관한 법률」, 「고압가스안전관리법」, 「대외무역법」, 「수입식품안전관리특별법」, 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」, 「보조금 관리에 관한 법률」,

「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「가축 및 축산물 이력 관리에 관한 법률」, 「건강기능식품에 관한 법률」, 「어린이제품안전특별법」, 「노인장기요양보험법」, 「노인복지법」 등에서도 시정명령을 받은 사실에 대한 공표제도를 운영하고 있다.

3. 근로감독결과의 공표

위와 같이 노동관계법제 등 여러 법제에서 법 위반 사실에 대한 공표 및 시정명령을 받은 사실에 대한 공표제도를 두고 있음을 알 수 있다. 하지만 일관되게 공표의 방식을 정하거나 하는 법률은 아직 없고, 각 개별 법제의 개별 규정에 따라 운용이 되고 있을 뿐이다. 따라서 기존의 공표 제도가 유의미한 선례로서 참고가 될 수 있기는 하겠지만, 근로감독제도의 특성에 따라서 근로감독결과를 공표하는 것에 대한 방안의 검토가 필요하다.

근로감독결과를 공표하는 방안은 크게 세 가지 정도로 구분할 수 있다. 첫 번째는 비입법적 방식으로 현재 활용되고 있는 노동 관련 정보의 공표 방식을 토대로 하되 다만 분쟁의 가능성을 고려하여 근로감독관 직무규정 안에 공표의 근거를 마련하는 것이다. 두 번째는 근로기준법 등 개별 법령에서 근로감독의 결과를 공표하는 법적 근거를 마련하는 방안이 있을 수 있다. 그리고 단순한 근로감독결과의 공표에 그치지 않고, 현재 시행되고 있는 고용형태공시제도를 포용하면서 현재 논의 중인 임금공시제 등을 고려하여 포괄적으로 노동 관련 정보를 공시하도록 하는 노동공시법 형태의 단일법을 제정하는 방안도 장기적 방안으로서 고려할 가치가 있다고 생각한다.

각각의 방안은 장단점을 갖는다. 우선, 비입법적 방식의 경우 신속한 제도 시행이 가능하고 현장의 필요에 따라 관련 규정을 개정함으로써 시의적절한 대응이 가능하지만, 법적 근거가 없음에 따른 시비가 상존할 수 있고, 경우에 따라서는 형법상 범죄를 구성하는 것에 대한 문제제기가 이루어질 수 있다.

두 번째 방안과 같이 근로기준법 등 개별법에 근거를 두는 경우 법적

기반을 마련하였다는 점에서 행정작용의 정당성을 확립하는 데 기초가 될 수 있다. 제도적 틀을 상위법에 두고 세부적인 시행사항을 시행령이나 시행규칙으로 두는 경우, 비입법적 방식의 유연성에는 미치지 못하겠지만, 비교적 유연하게 현장의 요구를 반영할 수 있다. 그러나 법을 개정해야 한다는 부담이 있는 한편, 현재 근로기준법 체계상 근로감독에 관한 장(제12장)에 근로감독의 공표에 관한 규정을 두는 것이 가장 적절할 것인데, 근로기준법 이외의 법에 대한 근로감독의 공표규정을 어떻게 둘 것인지 등에 대한 세부적 고려도 필요하다.

세 번째 방안과 같이 단일법령을 제정하여 공표제도에 대한 근거를 마련하는 것은 근로감독제도의 중요성을 드러낼 수 있는 한편, 근로감독의 유형에 따라 다양한 공표 내용과 방식을 규정할 수 있다는 점에서 유의미하다. 또한 장기적으로는 근로감독공표에 그치지 않고 기업공시제도와 같이 근로감독에 대한 정보를 모든 사람들에게 제공하도록 하는 노동공시제도로의 발전을 고려할 수 있다. 그러나 단일법의 제정이라는 부담이 크고 단일법을 제정해야 할 만큼 근로감독결과를 공표할 필요가 있는가에 대한 공감대 형성에 어려움이 있을 수 있다. 또 근로감독공표에 관한 단일법제의 목적이 행정관청에 의한 근로감독결과 공표인지 아니면 기업에 대한 근로감독결과 공표명령인지의 여부에 따라 개별법에 대한 접근 방식이 달라질 수 있는 한편, 장기적 관점에서 현재 개별 법률에 따른 고용형태공시 등이 이루어지고 있는바, 이러한 기존 제도들과의 관계를 어떻게 풀어나갈 것인지, 아울러 최근 유럽의 국가들에서 성평등적 임금체계를 위한 임금공시제도가 수립되고 있는바 장기적으로 이런 형태의 공시까지 포함할 것인지 등에 대한 고려도 필요하다.

다만, 어떤 방법을 취하든 근로감독결과를 공표하기 위해서는 제도적으로 갖추어야 할 사항들이 있다. 공표제도가 법제화되어 있는 경우라도 공표의 방법에 따라 공표명령이 위법·부당한 것이 될 수도 있기 때문이다. 다만, 앞서 언급했던 바와 같이 근로감독결과 공표는 근로기준법 등 노동법제를 위반한 사업주에 대한 제재적·침익적 행정작용으로서 작동할 것을 목적으로 한다기보다는, 공익적 목표하에서 근로감독결과를 공표함으로써 더 이상 동일한 노동관계법 위반사실이 반복되지 않도록 하

는 한편, 근로감독행정의 효과를 높이기 위한 것이므로 공표명령제도보다는 행정관청에 의한 공표제도가 보다 바람직한 방향일 것이다. 물론 장기적으로는 노동공시제도로의 발전이 보다 바람직하다고 생각한다(노동공시제도에 대해서는 4.에서 다시 본다).

4. 근로감독결과 공표의 성격과 요건 등

이러한 전제하에서 근로감독결과공표제도를 고려할 때, 어떤 형태의 공표제도이건 공표의 요건을 어떻게 정할지가 중요하다. 따라서 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

가. 공표성격

근로감독결과에 대한 공표제도 설계 시 공표의 성격에 대하여 분명한 인식이 있어야 한다. 현재 행정관청의 공표의 성격에 대한 명확한 지침이 없기 때문에 여기에 반드시 법적 근거를 요구하지 않는지의 여부에 대해서도 이견이 있는 것이다. 그러나 단순한 행정지도적 성격을 지닌 비권력적 사실행위의 성격을 지닌 공표제도를 구상하는 경우가 있는 반면 다른 특성을 갖는 경우도 있다. 곧, 법적 구속력 혹은 강제력을 갖는 행정행위로서 성격을 부여하고자 하는 공표제도를 구상할 때를 생각해볼 수 있는 것이다. 비권력적 공표제도와 강제력을 갖는 공표제도 간에 고려해야 할 입법적 요소들은 상당히 다르다. 또한 공표제도가 형법상 피의사실공표죄나 명예훼손죄의 구성요건에 해당하지 않는가 하는 문제도 제기될 수 있으므로, 이에 대하여 신중한 접근이 요구된다.

다만, 근로감독공표제도는 감독내용의 공표를 통한 노동관계법제 이행의 간접적 강제수단으로서 작동할 것이 필요하므로 공표의 대상과 범위, 방법 등을 통해 그러한 목적을 달성할 수 있도록 해야 할 것이다

나. 공표조건

근로감독결과의 공표를 입법하기 위해서는 공표요건, 공표내용, 공표방

법을 설정해야 한다. 공표조건상, 대검찰청이 피의사실 공표가 필요한 경우를 규율하기 위해 마련한 법무부훈령 제903호 [인권보호를 위한 수사공보 준칙]에 따르면 ① 공보담당관을 두고, ② “1. 사건관계인의 명예 또는 사생활 등 인권을 침해하거나, 수사에 지장을 초래하는 중대한 오보 또는 추측성 보도를 방지할 필요가 있는 경우 2. 범죄로 인한 피해의 급속한 확산 또는 동종 범죄의 발생이 심각하게 우려되는 경우 3. 공공의 안전에 대한 급박한 위협이나 그 대응조치에 관하여 국민들이 즉시 알 필요가 있는 경우 4. 범인의 검거 또는 중요한 증거 발견을 위하여 정보 제공 등 국민들의 협조가 필수적인 경우”에, ③ 익명 발표를 원칙으로 하되 “1. 수사사건과 관련하여 언론에 실명이 이미 공개되어 대중에게 널리 알려진 경우 2. 사건관계인이 공적(公的) 인물인 경우”에 실명공개가 허용된다. 물론 이러한 경우에도 익명 발표가 원칙이고, 특히 ②와 같은 조건하에서 ③을 부가적인 조건으로 하여 실명공개가 허용되는 것이다. 근로감독결과 및 법 위반 사실을 공표하거나 하는 것은 결국 근로기준법 위반 등의 범죄에 대한 수사내용을 공표하는 것으로서 피의사실 공표나 마찬가지로 할 수 있는데, 위와 같은 수사공보준칙은 피의사실 공표가 원칙적으로 피의사실공표죄를 구성하는 것이기는 하지만 피의사실의 공공성과 공익적 필요에 따라 개별적이고 종합적인 판단을 통해 위법성이 조각될 수 있는 피의사실의 공표를 예정하고 있는 것이므로, 원칙적으로 피의사실공표죄의 구성요건에 해당할 가능성이 있는 근로감독의 공표도 이러한 조건을 충족할 필요가 있다. 어떤 방식으로 피의사실 공표를 제도화하더라도 최소요건으로서 위 요건이 명시·충족되어야 할 것이다.

한편, 공표의 핵심요건으로는 이미 제도화되어 있는 근로기준법상 임금체불사업주 명단 공개 조항 및 타 법령에서 활용한 공개 및 공표 관련 조항을 참고할 필요가 있다. 특히 공표요건상 공익적 필요성에 관한 사항을 구체적으로 열거하여 규정할 것인지, 아니면 이를 해석에 맡겨 재량으로 인정할 것인지의 여부 등에 대한 고려도 필요하다. 판례상 ‘감독결과 공표에 대한 사례’에서 대법원이 ‘이익제공 강요’ 및 ‘불이익 제공’의 내용이 구체적으로 명확하게 특정되지 아니한 상태에서 시정 명령 등 행정처분을 한 것이 위법한지의 여부에 대하여 공정거래위원회의 시정명령이 그 대상

이 되는 행위의 내용을 구체적으로 명확하게 특정하지 않아 위법이라 판단한 바 있다(대법원 2007. 1. 12. 선고 2004두7139 판결[시정명령등취소청구]).

또한 대개 행정법관계규율에서는 점검이나 조사에 따른 결과에 대해, 심지어 법 위반에 대해서도 1차의 경우에는 시정명령이나 경고, 권고 등의 조치를 취하고, 그럼에도 불구하고 개선이 이루어지지 않는 경우에는 과태료 부과나 조업 정지 등의 조치를 취하도록 하는 점에서 공표 이전에 이행을 강제하도록 하는 조치명령규정이 선행되어야 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

다. 공표의 주체와 절차

사인에게 직접 시정명령을 받은 사실을 공표하도록 명령하는 제도가 있기는 하지만, 근로감독결과의 공표는 고용노동부 장관이 직접 일정한 조건과 기준에 따라 그 결과를 공표하는 방향이 바람직하다. 다만 고용노동부 장관이 근로감독결과를 발표하기 위한 요건으로서 불공정무역행위법과 같이 일정한 위원회의 의결행위를 필요로 할 것인지의 여부 등에 대한 검토가 필요하다.

그런데, 공표제도에 관한 현행 법제상 별도의 위원회를 구성하여 공표를 하도록 하는 경우는 사인에게 직접 시정명령을 받은 사실에 대한 공표명령을 하는 경우들이다. 시정명령을 받은 사실에 대한 공표명령은 사인의 작위의무를 수반하는 것이기 때문에 단순한 사실행위로서의 성격을 갖는 행정행위가 아니라고 판단될 가능성도 있고, 따라서 그 요건을 행정관청에 의한 법 위반 사실 공표행위보다 더 엄격하게 하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 만약 공표제도가 노동공시제도로 발전하고, 공시를 해야 하는 기업의 의무상 근로감독결과에 관한 사항이 포함된다면 이때에는 현재 시정명령을 받은 사실에 대한 공표명령의 요건에 준하는 절차적 요건들을 고려할 필요도 있을 것이다.

라. 공표의 방법

공표의 방법과 관련하여 현재의 임금체불사업주명단공개제도나 일본

의 장시간사업장 공표와 같이 근로감독결과 법 위반사항을 중심으로 장시간근로사업장 명단 공개, 연차휴가사용률 낮은 사업장 명단 공개 등과 같은 방식의 사안별 공표를 고려할 수 있다. 사안별 공표는 근로감독의 결과를 바탕으로 위반율이 높은 근로조건을 최우선적으로 고려해 공표하는 한편 사업장 규모, 지역, 업종 등에 따른 세분류를 가능하게 한다면, 일반적 정보 공개로서의 기능을 함께 수행함으로써 공익적 목적 달성에 보다 유리하게 만들 수 있다. 이를 위해 정기, 수시, 특별 근로감독 결과를 어떻게 수집하고 처리할 것인지에 대해, 또 이 업무를 어느 부서가 담당할지에 대해 상세한 검토가 필요하다.

마. 이의신청 및 불복 구제 절차

정보공개법에서는 공공기관의 공개 결정에 대하여 불복하는 경우 해당 기관에 이의신청을 할 수 있게 하고 있다(동법 제18조). 따라서 근로감독 결과공표제도규정을 신설할 경우 이의신청 및 불복 구제절차를 마련할 것인지, 마련한다면 이의신청에 대한 심의회는 어떤 기관에서 담당할지에 대한 검토가 필요하다.

현행법상 근로감독관의 판단 및 시정 지시에 대해 고용노동부 내에서 불복할 수 있는 방법이 없다. 사업주가 근로감독관의 시정 지시를 이행하지 않아 검찰에 기소되면 정식재판을 청구하여 법률적으로 다룰 수 있을 뿐이다. 이러한 상황에서 근로감독결과 공표에 대한 이의신청 및 불복 구제절차를 마련한다면 그 전제가 되는 고용노동부의 근로감독결과 시정 지시에 대한 이의신청 및 불복에 대한 방안이 선행됨으로써 사업주의 권리구제수단으로 작용할 수 있을 것이다.

근로감독결과 공표에 있어 공표대상과 범위 및 내용적 측면에서 『방송통신법』상의 반론보도 청구와 같이 공표된 내용이 사실과 다르거나 이의가 있는 경우, 당사자의 입장에서 의견을 진술하거나 공표된 내용의 변경, 중지, 삭제 등을 가능하게 하는 조치 등도 마련되어야 할 것이다. 따라서 근로감독 결과가 공표된 사업체에서 법 위반사항이라는 근로감독결과에 불복하는 경우 그 사실도 공시할 수 있도록 하는 방안에 대해 검토

를 할 수 있을 것이다. 특히 오늘날 기업 및 경영자의 비도덕성 등을 이유로 한 기업의 이미지 하락은 대규모 불매운동 등을 비롯해 매출과 직결되는 다양한 문제를 초래할 수 있으므로 결과 공표에 있어 기업을 특정하는 문제는 신중하게 접근해야 하며, 공개 여부에 대해서도 심의위원회 등을 두어 공개여부에 대한 결정을 거버넌스 차원에서 접근하도록 하고, 해당 위원회 위원들에 비밀 유지 의무를 부여하는 등의 조치가 필요하다.

5. 노동공시제도

2017년 3월 독일 정부는 성별 임금격차를 해소하기 위해 ‘임금구조 투명성 증진을 위한 법(Gesetz zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern - Entgelttransparenzgesetz)’(이하, 임금공개법)을 발표하였다(2018년 1월 6일 시행). 이 법의 내용 중에는 임금구조의 투명성을 증진하기 위한 방법으로 ‘개인 요구에 따른 동료 임금 공개’와 ‘기업 내 임금구조 점검’, ‘동등한 임금 지급 상태에 대한 기업보고서 작성’ 등이 포함되어 있다.¹³³⁾ 여기에서 ‘정보’가 의미하는 것은 세 금 등을 공제한 ‘실제 수령임금(Konkrete Entgelt)’만이 아니라, 동일하거나 비슷한 업무를 하는 동료에게 임금과 함께 한 달마다 주어지는 ‘전체적인 보상’을 포함하는 것이고, 직원이 이러한 정보를 요구할 때는 근로자대표협의회(Betriebsrat)를 통해 절차가 이뤄지며, 만약 협의회나 임금협약이 없는 직원의 경우에는 고용주에게 직접 정보 요청을 할 수 있도록 한다고 한다.¹³⁴⁾ 이러한 독일의 임금공개법은 2013년 유럽연합위원회가 회원국들에게 각국의 성별 임금격차를 연간 최소 5%씩 줄여 2020년에는 남녀 임금격차가 완전히 사라지는 것을 목표로 할 것을 요구한 것으로부터 시작되었다고 한다.¹³⁵⁾

133) 채혜원(2017), 『독일: 독일의 ‘남녀 동일임금 지급’을 위한 법안 발표와 남은 과제』, http://www.kwdi.re.kr/noticeView.kw;KWDI_KOR=6EA509790630039AE86E2282FCDAD079.WORKER_KWDI?currPg=6&sgrp=S01&siteCmsCd=CM0001&topCmsCd=CM0003&cmsCd=CM0026&pnum=4&num=2&dvsn=&src=&srcTemp=&ntNo=1493

134) 상동.

한편, 우리나라에는 현재 고용형태공시제도가 있다. 즉 「고용정책기본법」은 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업주가 매년 근로자를 정규직, 기간제, 사업장 소속 외 근로자(사내하도급·파견·용역 등) 등으로 나눠 고용노동부 고용안정정보망(워크넷)에 공시하도록 하고 있다(동법 제15조의2, 시행령 제26조의2, 시행규칙 제1조의2 등 참조). 고용형태공시 제도는 2012년 12월 18일의 「고용정책기본법」 개정으로 도입되었는데, 이 제도가 도입될 당시 입법취지는 “매년 근로자의 고용형태를 공시하도록 함으로써 비정규직을 과도하게 사용하는 사업주에 대해 자율적으로 개선하도록 하려는 것”이었다. 즉 기업의 고용정보를 공개하는 것만으로도 일정한 비정규직 남용에 대한 개선효과가 있는 것으로 보았다는 것이다.

독일의 임금공개제도나 우리나라의 고용형태공시제도는 위와 같이 사법적 강제효과를 통해 차별이나 불안정을 개선하려 한다기보다는 현재의 상황을 객관적으로 알림으로써 자율적인 차별 혹은 불안정 고용의 확산을 시정하고자 하는 데 목적이 있다. 아직 그 효과에 대해 입증된 자료는 없지만, 자율적 개선효과를 도모한다는 점에서 우리나라에서도 고용형태 공시 이외에 임금 기타 근로조건에 대한 공시제도를 도입할 필요가 있다는 의견들이 보인다. 특히 고용형태에 의한 차별과 성차별에 의한 임금격차문제를 해소하기 위한 자율적 개선방안으로서 임금공개제도도 제안되고 있다(2017년 7월 당시 정부가 발표한 ‘국정운영 5개년’ 계획의 4대 복합·혁신 과제 가운데에는 ‘불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리 경제’의 실현에 목적을 두고 ‘임금수준 공시 등을 통한 무기계약직 등 처우개선’과 ‘교육·노동·복지 체계 혁신으로 인구절벽 해소’를 위한 ‘성평등 임금공시제’를 포함하고 있었다).

이러한 논의들을 반영하는 한편, 본고에서 제안하고 있는 바와 같은 근로감독공표제도를 함께 고려하면 특정 항목에 대한 공개제도로부터 근로감독결과를 포함한 다소 포괄적인 형태로의 공시제도를 고민해볼 수 있지 않을까 생각된다. 제안하는 “노동 공시”는 “기업 공시”와 유사한 것이라고 볼 수 있다.

135) 황수욱(2017), 『성별 임금격차 해소 방안·독일 공정임금법 제정사례』, 한국노동사회연구소, pp.2~3.

전통적으로 공시제도는 투자대상인 기업에 대한 정보를 보유하고 있는 자가 그렇지 못한 자보다 증권투자에서 이익을 보게 된다는 전제하에 이 문제를 해결할 방법의 하나로 탄생된 것이다.¹³⁶⁾ 기업에 관한 기본법인 『상법』(이하, 상법)은 특히 주주와 채권자를 보호하기 위하여 일정한 내용의 공시를 규정하고 있다. 예를 들어, 상업등기제도(상법 제6장, 상법 제317조, 비송사건절차법 등), 주주총회 소집의 통지와 공고(상법 제363조), 재무제표 등의 비치(상법 제448조), 정관, 주주명부, 주주총회와 이사회 의사록의 비치(상법 제396조), 대차대조표의 공고(상법 제449조) 등이 그것이다.¹³⁷⁾ 그리고 1976년 개정된 증권거래법에서는 기업등록제도, 공개매수제도, 대량주식 취득의 신고제, 대주주 지분의 변동보고제, 내부거래의 규제 등 새로운 공시제도를 채택하는 한편, 기업공시제도를 통한 투자자보호제도를 보완하였다.¹³⁸⁾ 즉 기업의 정보 일반을 공개하는 기업공시제도는 이미 오래전부터 시행되고 있는 한편, 그것의 목적은 기업과 거래하는 상대방을 보호하고자 하는 제도인 것이다. 그리고 이러한 공개의 궁극적 목적은 투자를 유도함으로써 기업의 가치를 올리고자 하는 것이며, 이 목적을 달성하기 위해 기업은 회사의 가치를 올리기 위한 여러 가지 노력을 할 것이다.

노동 공시 또한 근로자들에게 기업의 노동 관련 정보를 공개하도록 함으로써 근로자를 보호하는 한편, 노동 관련 정보가 공개됨에 따라 기업의 가치를 상승시키고자 하는 목적을 도모할 수 있다. 기업의 가치가 상승하면 보다 유능한 인재들의 취업이 가능해질 것이고, 그에 따라 기업의 생산력과 경쟁력이 상승할 수 있는 것이다. 그리고 그러한 목적을 달성하기 위해 기업은 노동보호법 위반을 하지 않는 예방적 효과도 달성할 수 있다.

다만 근로감독결과를 포함하여 임금, 고용형태 등 기업의 정보를 포괄적으로 공개하도록 하는 것은 개인정보 침해·영업상 비밀 침해 등의 비판이 있고, 기업의 경영권을 침해하는 것이라는 비판도 있다. 다른 법률

136) [온주 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률 전주 [제11조의2~제11조의4] 공정거래법상 공시제도의 개요(2015. 3. 6.)]

137) 상동.

138) 상동.

로 보장되는 권리를 침해하지 않는 선에서 노동공시제도를 고려해야 할 것이다.

제4절 외부 근로감독기능 활용방안

1. 외부 근로감독기능과의 연계방안

전통적으로 중앙집권적인 형태의 행정체계를 유지하여 온 우리나라는 지방자치단체의 행정감독기능이 높지 않고, 자치입법권의 제약이 적지 않다. 지금까지 노동의 영역에 있어서는 많은 지방자치단체들이 ‘기업을 유치하는 것’에 초점을 맞추어 왔을 뿐, 일자리, 노동권, 복지, 비정규직, 사회적 불평등과 같은 거시적 관점에서 노동에 대한 접근법을 취해 오지 못하였던 것도 사실이다.

법체계적인 관점에서 보더라도, 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위) 제2항에서는 “주민의 복지 증진에 관한 사무”가 지방자치단체가 노동 관련 사무를 할 수 있는 유일한 근거조항이 되고 있으며, 이를 바탕으로 노동행정까지 연계시키는 것은 명문의 해석 범위를 벗어난다고 판단된다. 그러므로 노동관계법령의 위임사무 조항, 예컨대 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「고용정책기본법」, 「직업안정법」, 「기능장려법」 등에서 명시적으로 위임한 업무에 국한되어 지방자치단체가 권한을 가진다고 보고 있다.

다만 2000년대에 들어서면서 지방자치단체의 조례에 의한 ‘생활임금 도입’ 논의는 지속적으로 제시되어 왔으며, 현재 그 결실을 맺고 있는 사례들이 많이 나타나고 있다.¹³⁹⁾ 또한 최근 정부의 정책과 결을 같이 하는

139) 가장 큰 지방정부인 서울시의 경우 최저임금의 한계를 극복하기 위하여 ‘서울형 생활임금제’를 도입하여 실시하고 있다. 2017년 기준으로 8,197원인 서울형 생활임금은 2015년 서울시·투자출연기관의 직접고용 근로자에게 적용되던 것을 2016년 서울시 민간위탁기관(수익형 민간위탁기관 제외)까지 확대하여 왔으며, 생활임금의 민간 확산을 위하여 ‘생활임금의 날’을 운영하고, 서울시에 사업체 등록된 10여 개의 기관 및 기업과 MOU를 체결하고 있다.

비정규직 정규직화, 근로시간 단축, 노동교육 활성화 방안들이 지방자치단체를 통하여 추진되고 있다. 그리고 최근 서울시는 ‘노동조사관’이라는 별도의 근로감독기능을 수행하는 담당관을 두고, 공공근로자들의 근로조건(근로시간, 임금, 부당해고 등)에 대해 조사하고 부당하거나 위법적인 사례를 적발하는 경우 이에 대한 시정 및 권고를 하는 역할을 수행하고 있다.¹⁴⁰⁾ 노동조사관은 서울시가 감독권이 있는 사업장에 집중된 근로감독제도의 변형이라 할 수 있는데, 노동조사관에게 시정 권고를 받은 기관은 정해진 기한 내에 개선조치를 이행한 후 그 결과를 서울시 노동정책담당관에게 제출해야 한다.¹⁴¹⁾

한편, 이러한 지방자치단체의 유권적인 근로감독과 차이가 있지만, 최근 증가하고 있는 외부 노동권 보호단체들과 근로감독 당국의 상호작용 역시 중요하다. 최근 서울시를 중심으로 노동권을 보호하기 위한 단체들에 대한 지원이 이루어지고 있으며,¹⁴²⁾ 기존의 노동권익 및 인권에 관한 센터들은 물론 각종 노동문제(비정규직, 직장 내 괴롭힘 등)에 대응하기 위한 신설 조직들이 나타나고 있다. 이러한 조직들은 다양한 사업장의 노동문제들에 대한 상담창구로 작용하고 있으며, 해당 문제에 대한 사실 확

140) 서울시는 2017년 7월 노동존중특별시 2단계 발전계획을 통해 노동조사관 운영안을 발표하고 관련 조례(서울시 권리 보호 및 증진을 위한 조례)를 개정해 노동조사관제도의 운영근거를 마련하였다. 그리고 이에 따라 ‘서울시는 본청과 사업소, 자치구, 투자출연기관, 시 업무 관련 민간위탁사업장에서 일하는 노동자들의 노동권익 보호를 위한 ‘노동조사관’제도를 지자체 최초로 2018년 4월 19일(목) 운영하기 시작하였다. 노동조사관은 “시 감독권이 있는 산하 사업장, 투자출연기관, 자치구, 민간위탁사업장 등을 대상으로 임금, 근로시간, 부당해고 등 모든 근로조건에 대해 조사”할 수 있으며 노동자 신고가 접수된 경우뿐만 아니라 자체적으로 필요하다고 판단할 경우 직권조사도 가능하다.

141) 서울시는 2019년 상반기 노동정책담당관 내 ‘산업안전팀’을 신설하고, 노동안전조사관제도를 도입할 계획을 세우고 있다. 노동안전조사관은 일터의 안전관리수칙 적용 여부를 조사하고, 개선조치를 내리는 역할을 담당할 것으로 예상된다.

142) 일부 지자체의 조례에서는 ‘노동단체’에 관하여 정의하면서, 노동단체의 지원에 관하여 규정하고 있는 사례가 있다. 『서울특별시 노동단체 지원에 관한 조례』 제2조는 “노동단체란 노동자의 사회적·경제적 지위 향상을 목적으로 노동자가 조직하는 단체 또는 법인을 말한다”라고 정의하고 있다. 다만, 이 조례 제3조 지원대상은 해당 조례를 통해 지원받을 수 있는 자에 대하여 총 연합단체인 노동조합 산하 서울특별시 지역본부로 한정하고 있다.

인과 후속조치에 대한 전문성을 지닌 경우도 있다. 그러므로 이러한 외부 전문가들을 근로감독에 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 특별근로감독과 외부 근로감독기능의 연계

근로자의 입장에서는 노동조건 위반에 대한 신고 내지 진정 시 근로감독이 발동되는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 우선 근로관계가 지속되는 한 개인 근로자가 노동조건 위반에 대한 이익을 제기하면서 행정적·법적 절차(고용노동청 신고, 노동위원회 구제 신청, 법원에서의 제소)를 거치는 것은, 해당 근로자에게 상당한 부담이기 때문이다. 다만 모든 진정 사건에 관하여 근로감독이 이루어지는 것은 행정적으로도 타당하지 않으며, 현실적으로 불가능한 일이다. 그러므로 적어도 사업장에 ‘만연하고, 구조적인’ 문제를 제기하는 경우에 있어서, 특별근로감독이 이루어지는 것이 필요하다.

정부의 국정운영 5개년 계획에서는 ① 직장 내 성차별 근로감독 강화, ② 최저임금 전담 근로감독관 신설, ③ 장시간 노동 사업장에 대한 특별근로감독 실시, ④ 일자리 최소기준 준수를 위한 노동행정·근로감독의 강화 및 근로감독관 충원, ⑤ 청소년 노동에 대한 근로감독 강화 등의 내용이 담겨 있다. 하지만 특별근로감독과 같이 행정부의 판단이 필요한 영역 이외에, 사업장의 근로자 차원에서 문제제기가 특별근로감독으로 이어지는 구조를 구축하는 것은 아직까지 논의되고 있지 않다.

근로감독은 행적작용으로서 행정조사의 일종이며, 근로감독의 실시에 대한 판단은 행정부가 주도적으로 한다. 사업장 근로감독은 사업장 근로감독 종합 시행계획에 따라 계획되는 정기감독, 정기감독 이후 필요성에 따른 추가적인 계획에 따라 실시되는 수시감독, 그리고 특별근로감독이 있다.

특별근로감독은 근로자의 고발이나 진정, 노동에 관한 사회적 이슈 발생 등 특별한 사유가 발생하여,¹⁴³⁾ 특정 사업장 내지 기업에 대하여 실시

143) 최근 특별근로감독의 활용이 높아지고 있는 추세인데, 과거에는 주로 산업안전 위반으로 인한 사망사건 사업장(공사장) 또는 대규모의 근로조건 위반(임금 체불 등) 사업장을 중점으로 이루어져 왔지만, 최근에는 과로사나 단시간근로자(

하는 근로감독이다. 특별근로감독은 특별근로감독의 대상은 원칙적으로 「근로감독관 직무규정」 제12조 제3호 사유 해당 사업장이며, 주로 지방청 광역근로감독과 또는 지청에서 주관·계획되어 시행한다. 다만 노동관계법 전반에 걸쳐 실시, 2개 이상의 지방관서에 걸친 사업장에 대한 감독이거나 기타 필요하다고 인정되는 경우에는 청 광역근로감독과에서 실시한다.

특별근로감독은 말 그대로 ‘예외적으로 중대한 위반행위’에 대한 근로감독이다. 그러나 「근로감독관 직무규정」 제12조 제3호에서 보는 바와 같이 ‘중대한 행위’, ‘노사분규 발생(우려)’, ‘다수’, ‘상습’, ‘사회적 물의’ 등으로 요건이 엄격한 편이다. 특별근로감독이 사업장의 전반적인 노동법·기준 준수를 검토하는 것이 아니라, 원포인트 점검, 즉 ‘중대한 위반에 대한 일회적인 점검’이라는 점을 고려한다면, 남용되지 않는 범위 내에서 특별근로감독을 촉발할 수 있는 절차를 마련하는 것도 검토되어야 할 필요가 있다. 예컨대 지방자치단체의 근로감독기능을 수행하는 자나 외부의 전문가들이 특별근로감독을 촉발할 수 있는 구조를 마련하는 것이다.

다만 특별근로감독을 보다 유연하게 활용하기 위해서는 두 가지 측면이 검토되어야 한다. 우선 특별근로감독은 노동권 보호를 위해서 효과적인 방식이 될 수 있지만, 사업주의 측면에서 본다면 행정 점검임과 동시에 향후 형사처벌까지 이어지는 제재조치이다. 그러므로 특별근로감독을 하기 위해서는 단순히 사업장의 노동관계법령 위반으로 되는 것이 아니라, 중요한 위반행위에 국한한다.

「근로감독관 직무규정」 제12조 제3호

특별감독: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업장에 대하여 노동관계법령 위반사실을 수사하기 위해 실시하는 근로감독

- 가. 노동관계법령·단체협약·취업규칙 및 근로계약 등을 위반하는 중대한 행위로 인하여 노사분규가 발생하였거나 발생 우려가 큰 사업장
- 나. 임금 등 금품을 지급지일 내에 지급하지 아니하여 다수인 관련 민원이 발생하거나 상습체불 등으로 사회적 물의를 일으킨 사업장
- 다. 불법파견 또는 기간제·단시간·파견 근로자에 대한 차별적 처우 등으로 사회적 물의를 일으킨 사업장

르바이트 근로자의 최저임금 미지급, 불법파견관계까지 폭넓게 활용되고 있다.

이러한 특별근로감독의 엄격성에 대하여, 김동욱(2017)에서는 “특별감독은 법문상으로도 그렇고 실무상으로도 그렇고 수사절차로 보는 것이 타당”하다고 하면서, 특별근로감독을 근로감독에서 제외하여 사업장 근로감독의 체계적 지위를 행정작용으로 확립하는 것을 제안하고 있다.¹⁴⁴⁾ 법체계적인 관점에서 보면, 사업장 근로감독을 행정행위로 그 요건과 효과를 명확하게 하는 것이 타당한 측면이 있으며, 특별근로감독의 남용을 막기 위해서 ‘수사를 목적으로 하는’ 경우에 한정하는 근로감독관 직무규정의 취지도 근거가 없는 것은 아니다. 하지만 근로감독제도가 노동권을 달성하기 위한 행정수단이라는 측면을 고려한다면, 현재의 ‘수사 목적’이나 추상적이고 그 범주를 확정하기 어려운 “... 발생 우려가 큰 사업장, ... 사회적 물의를 일으킨 사업장” 등의 요건을 정비하는 한편, 노동조합이나 근로감독기능을 수행하는 행정 외 조직·단체에게 특별근로감독을 청구할 수 있는 권한을 인정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

3. 성희롱규정 변화와 근로감독

근로감독을 통한 노동현실을 개선하기 위해서는 근로자의 노동조건 위반에 대한 신고를 바탕으로 근로감독 사업장을 선정하는 것이 필요하다. 하지만 사업주의 노동관계법령 위반 사실에 기초하여 진정을 제기하는 경우라 하더라도 근로감독이 제대로 이루어지지 않는 경우가 많다. 근로시간(휴게시간, 주휴일, 연장근로 등)이나 임금(임금 미지급, 임금 체불, 전액불·정기불 지급원칙 위반) 관련한 사항에 관해서는 관련 근로자 수가 많거나 그 금액이 큰 것으로 판단하는 것과 같이, 사업장 전체에 문제가 발생하는 것으로 생각되는 경우에 한하여 특별근로감독 등의 조치를 취할 수 있다. 하지만 ‘성희롱’이나 ‘직장 내 괴롭힘’과 같은 개인적 문제에 가까운 사건에 관해서는, 특별한 문제가 없는 한 근로감독을 통한 사업장 전체의 조사가 어려운 구조이다. 문제는 그 ‘특별성’을 근로감독관이 자체적으로 판단하기 어려우며, 이는 주로 정책적인 결단에 따르게 된다.

144) 김동욱(2017), 『사업장 근로감독의 체계적 지위와 적법성 제고방안』, 『산업관계연구』 27(4), p.95, p.97.

이러한 정책적인 결단에 의존하기보다는 지속가능한 시스템을 구축하는 방안이 요구된다.

이에 관하여 2017년 11월 28일 남녀고용평등법 개정을 통하여 ‘직장 내 성희롱’에 대한 신고의무를 확대한 바 있다. 이 규정을 살펴보면, 이 법 제14조(직장 내 성희롱 발생 시 조치) 제1항에서 “누구든지 직장 내 성희롱 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 해당 사업주에게 신고할 수 있다.”라고 하여, 직장 내 성희롱을 개인의 문제에서 사업장 차원의 문제로 규율하고자 하는 입법적 의지를 나타내고 있다.

이처럼 노동권 침해 또는 노동관계법령 위반에 대하여, 당사자가 그 부당성을 검토하는 체계에서 벗어나서, 해당 침해 또는 위반을 인지한 모든 사람이 이에 대한 문제를 제기하게 하는 구조는 결과적으로 근로감독이 목표하는 감시·감독 체계 구축에 일조할 수 있다. 그러므로 ‘직장 내 성희롱’을 계기로, 근로감독에 대한 부담을 경감시키기 위한 일환으로 사업장의 노동관계법령에 대한 일반적 신고조치를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제6장 결론

제1절 연구결과 요약

이 연구는 근로감독제도 자체의 정책적 개선을 통하여 효율적인 근로감독행정을 구축하기 위한 수단을 모색하는 데 목적이 있다. 연구결과의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

(1) 우선 근로감독제도의 현황과 문제점에 있어서, 근로감독제도는 노동관계법령의 실효성을 담보하기 위하여 실시되는 행정상 점검·감시·감독을 포괄한다. 근로감독제도는 모든 노동제도들을 현장에서 의미 있게 만들어주는 마중물 역할을 담당하고 있지만, 현실에서는 주로 사법적 판단을 통해 노동분쟁들이 종결되고 있다. 그러므로 본연의 목적을 재검토하고, 현행 근로감독제도가 제대로 운영되고 있는지에 대한 지속적인 검토가 필요하다.

(2) 근로감독제도 일반에 관한 논의에서는 ① 근로감독의 위상과 인식 제고방안, ② 근로감독관의 확충과 전문성 제고 문제, ③ 전문근로감독관 제도 도입, ④ 현장 중심·사전지원형 근로감독활동 지원, ⑤ 사전예고 없는 근로감독의 필요성과 신고(고발)제도에 대한 도입을 검토하였다. 우선 근로감독의 위상 및 인식 제고와 관련하여, 근로감독관이 근로기준법에

국한된 역할을 하는 것이 아니므로 근로기준법상 근거규정을 바탕으로 하는 근로감독제도는 법체계적 타당성이 떨어진다는 점을 확인하였다. 이에 근로감독의 법적 근거를 별도로 마련하는 방안, 즉 독립적인 법률을 통하여 근로감독의 전문성과 독립성 보장, 근로감독행정의 관할부서 명확화, 근로감독관의 역할과 기능, 근로감독의 방법과 내용, 근로감독 시 조치내용 등에 대한 법제적 근거를 마련하는 방안을 제시하였다.

다음으로 근로감독관의 확충과 전문성 제고, 그리고 전문근로감독관제도의 도입에 관하여, 정부정책과 법제, 사회환경과 노동현장의 변화에 충분히 적응할 수 있는 조직적 기반의 중요성을 지적한 후, 전문화된 감독 체계를 위하여 차별 시정과 같은 특수 영역에 대한 독립된 감독관제도 도입을 제시하였다. 그리고 현장 중심·사전지원형 근로감독활동이 지원과 함께 사전예고 없는 근로감독을 통하여, 근로감독의 예방기능을 강화하는 것이 전반적인 노동권 인식 제고에 필요하다는 점을 검토하였다.

(3) 산업안전보건근로감독제도는 (일반)근로감독제도와 달리 산업안전 분야에 대한 전문근로감독제도이다. 따라서 (일반)근로감독제도보다 전문성과 특수성이 고려되는 제도 개선에 대한 논의가 이루어지고 있다. 산업안전보건근로감독제도는 ① 감독관 수의 부족, 업무 부담 문제, 수사 지휘 문제, 질적 관리감독 문제, ② 중대재해 발생 시 감독관에 대한 조직적이고 체계적인 수사 지휘를 할 수 있는 전문인력의 부족, ③ 사업장 안전보건경영체계에 대한 질적 감독의 한계 등이 지적되고 있다. 이를 개선하기 위하여 이 연구에서는, ㉠ 사업장 외부에서 위촉한 명예감독관의 업무 범위를 개별 사업장에 대한 안전보건사항 점검 지원으로 확대하는 방안, ㉡ 중대재해의 원인 조사 및 수사 지휘 총괄부서 신설, ㉢ 지방청 산하 특별감독 및 수시시달 기획감독 전담조직 신설, ㉣ 산업안전보건청의 설립 등을 제시하였다.

(4) 노동 관련 제도들이 다양하고 새로운 방식으로 이루어지고 있고, 다양한 고용형태와 일하는 방식의 다양성이 추구되는 현대사회에서는, 임금 중심의 노동분쟁을 상정한 근로감독제도로 현실의 다양한 문제들을 포괄적으로 다루는 데에는 한계가 있다. 이를 위하여 산업안전보건근로

감독의 범위를 정신적 스트레스, 건강장해, 직장 내 괴롭힘 등 근로환경의 영역까지 확대하는 방안이 모색될 필요가 있다. 그 구체적인 방안의 하나로 일본의 스트레스체크제도와 같이 장시간 노동과 정신건강, 과로 자살 등을 예방하기 위한 사업주의 의무를 강화하고, 변화하는 기술에 부합하는 직업병에 대한 감시·감독 체계의 지속적인 개선이 필요하다.

(5) 사업주는 물론 일반 대중들에 대한 정보 제공 차원에서 근로감독 결과, 즉 법 위반 사실 혹은 사업주들에게 시정명령을 내린 것에 대한 자료를 공개하는 제도를 갖춘다면 근로감독행정의 결과적 실효성을 높이는 한편, 사전예방기능도 제고할 수 있다. 근로감독결과를 공표하는 방안은 크게 세 가지 정도로 구분할 수 있다. 첫 번째는 비입법적 방식으로 현재 활용되고 있는 노동 관련 정보의 공표방식을 토대로 하되 다만 분쟁의 가능성을 고려하여 근로감독관 직무규정 안에 공표의 근거를 마련하는 것이다. 두 번째는 근로기준법 등 개별 법령에서 근로감독의 결과를 공표하는 법적 근거를 마련하는 방안이 있을 수 있다. 고용형태공시제도를 시작으로 최근 성별임금공시제도와 같은 공시·공표 제도를 활용하는 방안들이 논의되고 있는데, 근로감독결과를 포함한 노동공시법 형태의 단일법을 제정하는 방안도 장기적 방안으로서 고려할 가치가 있다.

(6) 비정규직 정규직화, 근로시간 단축, 노동교육 활성화 방안들이 지방자치단체를 통하여 추진되고 있는데, 서울시는 ‘노동조사관’이라는 별도의 근로감독기능을 수행하는 담당관을 두고, 공공근로자들의 근로조건(근로시간, 임금, 부당해고 등)에 대해 조사하고 부당하거나 위법적인 사례를 적발하는 경우 이에 대한 시정 및 권고를 하는 역할을 수행하고 있다. 그리고 기존의 노동권익 및 인권에 관한 센터들은 물론 각종 노동문제(비정규직, 직장 내 괴롭힘 등)에 대응하기 위한 신설 조직들이 나타나고 있다. 이러한 조직들은 다양한 사업장의 노동문제들에 대한 상담창구로 작용하고 있으며, 해당 문제에 대한 사실 확인과 후속조치에 대한 전문성을 지닌 경우도 있다. 그러므로 이러한 외부 전문가들을 근로감독에 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

‘성희롱’이나 ‘직장 내 괴롭힘’과 같이 개인적 문제에 가까운 사건에 관

해서는, 특별한 문제가 없는 한 근로감독을 통한 사업장 전체의 조사가 어려운 구조이다. 문제는 그 ‘특별성’을 근로감독관이 자체적으로 판단하기 어려우며, 이는 주로 정책적인 결단에 따르게 된다. 이러한 정책적인 결단에 의존하기보다는 지속가능한 시스템을 구축하는 방안이 요구된다. 2017년 11월 28일 남녀고용평등법 개정을 통해 ‘직장 내 성희롱’에 대한 신고의무를 확대한 것에 더하여 근로감독에 대한 부담을 경감시키기 위한 일환으로 사업장의 노동관계법령에 대한 일반적 신고조치를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제2절 근로감독 개선의 향후 과제

우리나라의 근로감독제도가 가진 다양한 문제점들을 지적하면서 근로감독제도를 통한 노동현실 개선에 대한 근본적인 개혁을 지적하는 견해들은 항상 존재하여 왔다. 하지만 대립적인 집단적 노사관계, 장시간 근로와 임금체계의 복잡성 등이 지속되고 있는 상황에서 이를 해결하기 위한 법제도와 행정체계 구축은 상당히 쉽지 않은 난제임이 분명하다. 오히려 고도로 전문화되어 가고 있는 노동관계법령은 노사 당사자에 대한 제도 인지를 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있으며, 법제도에 관한 법률적 분쟁들은 일선에서 통일적인 근로감독을 시행하는 데 장애요소가 된다.

따라서 근로감독제도에서 무엇보다도 중요한 것은 실질적인 노동정책을 수행하기 위한 효과적인 근로감독제도를 구축하기 위한 논의들이 지속적으로 이루어져야 한다는 점이다. 근로감독제도는 노동정책을 달성하기 위한 대표적인 행정적 수단이므로, 노동정책의 방향성과 내용에 부합하는 개별적 근로감독이 어떠한 방식으로 이루어지는 것이 타당한지에 관한 개별적 접근법도 필요하다. 특히 최근 다양한 노동정책을 통한 노동권 보장이 논의되고 있다는 점을 감안한다면, 이러한 정책들에 부합하는 노동행정조치들이 어떻게 이루어져야 하는지에 관한 검토가 필요하다. 근로감독제도는 노동정책의 내용에 따라 구체적인 모습을 달리할 수 있

는 유연성을 갖추는 것이 향후 고용노동정책의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요인이 될 것이다.

최근에는 새롭게 변화하는 고용형태와 일하는 방식을 고려하면서, 기술 발전을 활용한 근로감독체계를 구축하려고 하는 시도들이 나타나고 있다. 아직은 시행 초기단계이므로 그 성과를 단언할 수 없지만, 변화하는 노동환경을 고려하여 근로감독행정의 효율성을 제고할 수 있는 방안들이 지속적으로 모색되어야 할 것이다. 한편 노동법령의 실효성을 확보하기 위하여 다양한 감시체계를 구축하는 것과 별도로, 사용자와 근로자에게 노동관계법령에 관한 정보를 제공하고 안내를 하는 것도 넓은 의미에서의 근로감독의 영역에 포함될 수 있다. 우리나라의 노동관계법령은 집단적 노사관계와 개별적 근로관계에 관한 자세한 법적 규율을 특징으로 하고 있다. 그러므로 노동법적 전문가가 아닌 일반적인 사용자와 근로자들은 그 내용에 관하여 완벽하게 인식·인지하는 것이 불가능에 가깝다. 그러므로 사용자와 근로자들에 대한 사전예방활동을 어떻게 효과적으로 할 것인지 역시 근로감독을 비롯한 노동행정의 영역에서 다루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강영중·엄희수·최보화(2016), 『근로자 건강진단제도 개선방안 연구』, 안전보건공단.
- 강현철(2017), 『근로감독체계 개선방안』, 인재개발정보센터.
- 경남일보(2018. 8. 18), “김해지역 편의점 노동자 실태조사하라”, <http://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=333265>
- 고용노동부(2014), 『고용노동백서』.
- _____ (2015), 『제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)』.
- _____ (2018), 『2017년 고용노동백서』.
- _____ (2018), 『2018년 고용노동부 업무계획』.
- _____ (2018), 『정책자문위원회 산재예방보상정책분과 논의자료』.
- 고용노동부 보도자료(2018), 『4월부터 특별사법경찰관 “고용보험수사관” 본격 활동 시작』, 2018. 4. 3.자
- 고용노동부연수원(2014), 『제2차 근로감독업무기본과정』, 한국기술교육대학교 고용노동연수원.
- 관계부처 합동(2018), 『산업재해 사망사고 감소대책』.
- 국가인권위원회·대한민국국회(2018), 『직장 내 괴롭힘 실태 파악 및 개선방안 모색 토론회』.
- 국민일보(2017. 8. 16), “주간 ‘벼락치기 공부’ 근로감독관… 전문성은 어찌나”, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923799233>
- 김근주(2016), 『국제기준의 근로조건 규율: ILO 협약을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 김근주·박은정(2017), 『근로감독공시제도에 관한 연구』, 고용노동부학술용역 보고서.
- 김근주·박은정·정슬기(2017), 『근로감독 결과 공표 및 활용방안 연구』, 2017년 고용노동부 학술연구용역 보고서.

- 김기선·강선희·김근주·조임영·황수옥(2014), 『비공식고용의 해결을 위한 법률시스템 국제비교: ‘탈법고용’을 중심으로』, 한국노동연구원.
- 김기우·노상현·조임영·오상호(2017), 『근로감독제도 개선방안 - 우리나라와 외국의 단체협약시정제도 운영사례를 중심으로 -』, 한국노동중앙연구원.
- 김동욱(2017), 사업장 근로감독의 체계적 지위와 적법성 제고방안, 『산업관계연구』 27(4), 한국고용노사관계학회.
- 김영선(2018), 『누가 김부장을 죽였나』, 한빛비즈.
- 김정한·옥우석(2008), 『선진국 근로감독 운영실태조사』, 고용노동부 학술연구용역 보고서.
- 김정한·이인재·옥우석·강병식(2006), 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안』, 2006년 노동부 학술연구용역 보고서.
- 김진·이용우·조아라(2017), 『근로감독관 직무규정 분석』, 2017년 국회사무처 정책연구과제 보고서.
- 김홍영(2013), 『영세사업장의 비공식 고용과 근로감독제도』, 『성균관법학』 25(4), 성균관대학교 법학연구소.
- 노상현(2012), 『근로감독관제도의 재검토와 과제』, 『노동법학』 제42호, 한국노동법학회.
- _____ (2014), 『영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독』, 『노동법연구』37, 서울대학교 노동법연구회.
- 대한예방의학회(2017), 『예방의학과 공중보건학Ⅱ』 제3판.
- 마토바 아키히로·우치다 히로시·이시즈카 마사히데·시바타 다카유키(2011), 『맑스사전』, 도서출판 b.
- 모리오카 코지(김경원 옮김)(2018), 『죽도록 일하는 사회』, 지식여행.
- 문기섭(2003), 『노동행정과 근로감독』, 한국노동연구원.
- 문준혁(2016), 『직장 내 괴롭힘에 대한 노동법적 검토』, 서울대학교 석사학위논문.
- 박선영(2017), 『일본에서의 과로사 등 방지대책의 전개와 시사점』, 『노동정책연구』 17(3), 한국노동연구원.

- 서울경제(2018. 9. 4), “근로감독관 내년 2,000명 돌파”(기사 검색: 2018/9/4)
- 송민수(2016), 『근로감독관의 업무강도 현황』, 월간 『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원.
- 신동윤(2014), 『선원의 노동기본권과 근로조건에 관한 선원법과 해사노동협약의 비교분석』, 『서울법학』 22(1), 서울대학교 법학연구소.
- 안전보건공단(2018), 『2017년 산업재해 발생현황』.
- 연합뉴스(2018. 7. 5), “‘채용 성차별’ 의심 공공·금융기관 47곳 집중 근로감독”, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/05/0200000000AKR20180705100700004.HTML>
- 이승길(2014), 『근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제』, 2014년 국회입법조사처 정책연구용역 보고서.
- 임진석·이경용(2014), 『명예산업안전감독관제도 활성화 방안에 관한 연구』, 『사회법연구』 24, 한국사회법학회.
- 장홍근 외(2015), 『근로감독관업무 개선방안 연구』, 2015년 고용노동부 학술연구용역 보고서.
- 전영우(2014), 『2006년 해사노동협약 전문 및 본문의 주요내용에 관한 연구』, 『해사법연구』 26(3), 한국해사법학회.
- 전용일·김성태·박원주(2010), 『사업장 근로감독결과 평가 및 활용도 제고방안 연구』, 2010년 고용노동부 학술연구용역 보고서.
- 전형배(2010), 『영국 산업안전보건체계의 시사점』, 『노동법논총』 20, 한국비교노동법학회.
- 정부24(www.gov.kr) ‘근로조건 자율개선 지원사업’.
- 정진우(2017), 『산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구』, 『한국산업보건학회지』, 한국산업보건학회.
- _____ (2018), 『산업안전보건법정책의 문제점과 개선방안』, 『한국산업보건학회지』, 한국산업보건학회.
- 주간동아(2018. 2. 6), “소방관, 근로감독관 필요한데 정부 대책은 미흡: 현장에서 직접 뛰는 인력은 부족... 적재적소 배치와 교육 등한시”, <http://news.donga.com/WEEKLY/Main/3/all/23/1212607/1>
- 참여연대 이슈리포트(2018), 『노동시간 근로감독 분석보고서』.

- 채혜원(2017), 『독일: 독일의 ‘남녀 동일임금 지급’을 위한 법안 발표와 남은 과제』, http://www.kwdi.re.kr/noticeView.kw:KWDL_KOR=6EA509790630039AE86E2282FCDAD079.WORKER_KWDI?currtpg=6&sgpr=S01&siteCmsCd=CM0001&topCmsCd=CM0003&cmsCd=C M0026&pnum=4&num=2&dvsn=&src=&srcTemp=&ntNo=1493.
- 최상준(2008), 『작업환경측정제도 운영실태에 관한 고찰』, 『한국산업위생학회지』 18(4), 한국산업위생학회.
- 통계청(2017), “2016년 기준 전국사업체조사 잠정결과” 보도자료.
- 프레스리안, “폭염 속에 일하고 싶은 노동자는 없다”, http://www.pressian.com/news/article.html?no=206314&utm_source=daum&utm_medium=search
- 한겨레(2018. 4. 19), “최저임금 신고했더니 되레...근로감독관은 근로자감독관”, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/841242.html
- _____ (2018. 6. 26), “고용부, 삼성 불법파견 수사의견 두 차례 뭉갸다”, <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/850632.html#csidx4efcb947fe1fd97a63b4a9460737749>
- 한국기술교육대학 고용노동연수원(2015), 『제1차 신규근로감독관과정』.
- _____ (2014), 『제2차 근로감독업무기본과정』, pp.204~205.
- 한국노동안전보건연구소(2015), 『좋은 교대제는 없다』, 한국노동안전보건연구소.
- 황수옥(2017), 『성별 임금격차 해소 방안·독일 공정임금법 제정사례』, 한국노동사회연구소.
- SBS 뉴스(2018. 2. 19), “‘단톡방’까지 만들어 동선 공유...‘근로감독’ 조직적 방해”, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004630035&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND
- 中央労働再防止協會(2018), 『労働衛生のしおり』.
- HSE(2017), Tackling work-related stress using the Management

Standards approach.

ILO(2006), “General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention,” International Labour Conference(95th Session).

The National Archives 홈페이지. www.nationalarchives.gov.uk

Wolfgang von Richthofen(2002), *Labour Inspection*, ILO, p.7

◆ 執筆陣

- 김근주(한국노동연구원 부연구위원)
- 박은정(인제대 공공인재학부 교수)
- 전형배(강원대 법학전문대학원 교수)

근로감독제도의 정책적 개선방안

- 발행연월일 | 2018년 12월 24일 인쇄
2018년 12월 28일 발행
- 발 행 인 | 배 규 식
- 발 행 처 | **한국노동연구원**
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
- 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566
- 등록 일자 | 1988년 9월 13일
- 등록 번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2018 정가 8,000원

ISBN 979-11-260-0250-4