

참여연대 이슈리포트

발행일 2021.02.09.

2016~2020년

임금체불 현황 분석 보고서

5년간 임금체불 규모 여전해
제조업·건설업 분야, 소규모 사업장
임금체불 고질적이고 심각

목차

목차	2
요약	4
<임금체불 현황 분석>	7
임금체불 전체 현황 : 2020년 임금체불 규모 감소는 착시효과, 사실상 규모 유지	7
임금체불 피해 노동자 규모와 추이	
임금체불액의 규모와 추이	
임금체불 신고사건 관련 통계와 처리결과	9
업종별 임금체불 현황 (체불액 기준) : 제조업·건설업 분야 체불문제 심각	
사업장 규모별 임금체불 현황 : 30인 미만 사업장 집중, 5인 미만 사업장 증가 추세	
원인별 임금체불 현황 (피해 노동자수 기준) : 임금체불 원인 구분 자의적 해석 위험성 있어	
임금체불 신고사건 처리 현황 : 근로감독관의 과도한 합의 중용 줄일 대책 필요	
<임금체불 근절을 위한 정책 제안>	16
임금체불에 대한 제재 강화	16
반의사불벌 폐지	
지연이자제 실효성 강화	
징벌적 손해배상(부가금) 제도 도입	
피해자 권리구제 확대	17
체당금 제도 개선	
체불청산 업무 전담 기구(임금채권보장기구) 설립	
임금체불 관련 노동행정 개선	18
임금체불 예방을 위한 근로감독 강화	
권리구제지원팀 단계적 축소	
임금직접지급제 확대	
고용노동지청-노동위원회 역할 분담	
임금체불 통계 개선	

임금체불은 노동자와 부양가족의 생존을 위협하는 심각한 문제임. 정부는 2017년 7월 발표한 100대 국정과제에서 노동존중 사회 실현을 위해 '체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화'를 제시한 바 있음. 그러나 2019년 한 차례 체불임금 청산제도를 일부 개편한 것 외에 구체적인 개선이 이뤄지지 않고 있는 사이에, 임금체불 피해 노동자수는 매년 40만 명 이상, 임금체불액은 1조 원 후반대를 기록하여 만연한 임금체불에 대한 근본적인 해법이 요구되는 상황임.

참여연대는 우리나라 임금체불 현황을 파악하고 근절 방향을 제시하기 위해, 고용노동부에 사업장 근로감독을 통해 적발한 임금체불 사건(이하 '근로감독사건')과 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건(이하 '신고사건') 관련 2016~2020년 자료를 정보공개청구하여 수령한 자료를 분석하였음.

- **임금체불 전체 현황(신고사건+근로감독) 분석: 2020년 임금체불 규모 감소는 착시효과, 사실상 규모 여전히**

: 2016년~2019년 임금체불피해 노동자수와 임금체불액은 매년 증가하는 추세에 있다가 2020년에 감소한 것으로 확인됨. 임금체불 피해 노동자는 매년 증가하며 50만 명 후반대를 유지하다가 2020년에 약 41만 명으로 감소하였으며, 임금체불액은 매년 증가하여 2019년에는 1조 8,391억 원으로 사상최대액을 달성했다가 2020년에는 1조 6,393억 원으로 감소함. 코로나19 경제위기에도 불구하고 2020년에 임금체불액이 감소한 것은 근로감독 실시업체가 1/5 수준으로 감소하여 임금체불 적발사례가 줄었기 때문으로 보임. 임금체불액 감소에도 불구하고, 2020년 기준 임금체불은 피해노동자 약 41만 명, 피해금액 1조 6,393억 원으로 여전히 심각한 수준임을 확인할 수 있음. 2020년 임금체불 규모 감소는 착시효과이고, 사실상 임금체불 규모는 여전히하다고 평가됨.

- **업종별 신고사건 분석: 제조업·건설업 분야 체불문제 고질적**

: 신고사건 기준 2016년~2020년 업종별 임금체불액 비중은 제조업(평균 37.1%)·건설업(평균 17.4%)·도소매및음식숙박업(평균 14%)·금융보험부동산및사업서비스업(평균 10.2%)·운수창고및통신업(8.5%) 순으로 확인됨. 제조업, 건설업 등 임금체불이 많은 업종에 대한 원인 파악 및 근절 대책이 필요함.

- **규모별 분석: 30인 미만 사업장에 임금체불 집중, 5인 미만 사업장 증가 추세**

: 1인 이상 30인 미만 사업장의 임금체불 '피해 노동자 수' 비중이 2016년부터 2020년까지 평균 약 78.6%를 차지하는 것으로 확인됨. 특히 5인 미만 사업장은 2016년 40%에서 점차 증가하여 2020년은 45.4%로 나타남. 임금 체불액도 2016년에 26.7%에서 2020년 32.3%로 약 5.6% 증가함. 상대적으로 열악한 위치에 있는 5인 미만 소규모 사업장의 임금체불 문제가 악화되고 있다는 측면에서 소규모, 영세 사업장을 중심으로 임금체불 문제 해결을 위한 특단의 조치가 필요하다고 판단됨.

- **원인별 분석 : 임금체불 원인 구분 자의적 해석 위험성 있어**
: ‘일시적 경영악화’가 임금체불의 가장 주요한 원인으로 지목되고 있음. 그러나 ‘일시적 경영악화’에 대한 정확한 정의나 기준이 없고, 진정사건 조사시 근로감독관이 사업주 및 근로자 조사를 통해 종합적으로 판단하여 결정하는 것으로 되어 있어 자의적 해석의 위험성이 있음. 경제규모에 비해 지나치게 큰 임금체불 규모의 원인을 정확하게 파악하고 그 대안을 모색하기 위해 임금체불의 원인을 정확하게 분석해야 함.
- **임금체불 신고사건에 대한 처리 현황 분석 : 근로감독관의 과도한 합의 중용 줄일 대책 필요**
: 최근 5년간 ‘지도해결된 사건 수의 비율’과 ‘지도해결된 임금체불액 비율’을 비교해보면 체불액 비율이 약 15.8~22.4% 낮게 나타남. 이와 관련하여 ▲임금체불을 지도해결하는 과정에서 근로감독관의 ‘합의 중용’으로 체불 노동자가 임금체불액의 일부만을 받았거나 ▲소액 임금체불 사건은 지도해결 과정에서 종료되고, 고액 임금체불은 사법처리로 이어졌을 것이라는 추론이 가능함. 해당 결과에 대한 원인 분석 및 과도한 합의 중용 문제를 줄이기 위한 대책 마련이 필요해보임.

임금체불 근절을 위하여 다음 10가지 방안을 제안함.

- **임금체불에 대한 제재 강화**
 - **반의사불벌 폐지** : 근로기준법 상 임금을 체불당한 노동자가 처벌을 원하지 않을 경우 사업주를 사법처리 하지 않는 ‘반의사불벌 조항’이 있기 때문에 임금체불에 대한 형사처벌을 강화하더라도 체불예방 효과는 떨어질 수밖에 없음. 임금체불은 단순히 채무불이행이 아니라 범죄라는 관점을 정립하고 임금체불 예방 효과를 강화하기 위해, 반의사불벌 조항(「근로기준법」 제109조 제2항)을 삭제해야 함.
 - **지연이자제의 실효성 강화** : 지연이자제도는 근로기준법상 임금(청산대상 금품)으로 인정되지 않아서 노동의 체불임금 지급지시 대상이 아니고, 지연이자 미지급에 대한 벌칙조항도 없어서 실효성이 떨어진다는 한계가 있음. 지연이자제의 실효성을 강화하기 위해 ▲지연이자를 근로기준법상 임금이나 금품청산 대상으로 간주하도록 하고 지연이자(근로기준법 제37조) 미지급시 벌칙조항 도입, ▲재직자의 임금체불에 대해서도 지연이자제가 적용되고 미지급시 처벌되도록 관련 조항을 개정, ▲임금체불조사 시 지연이자에 대해 조사하고 청산하도록 관련 지침 마련, ▲임금체불확인서에 지연이자 금액 명시 등의 방안을 검토해야 함.
 - **징벌적 손해배상(부가금) 제도 도입** : 사업주의 고의상습적인 임금 체불을 근절하기 위해 사업주에게 징벌적 비용이 발생하는 구조를 만드는 것이 필요함. 체불임금 외에 체불임금의 3배 정도의 금액을 더해 노동자에게 지급하는 ‘징벌적 손해배상’ 제도를 도입해야 함.
- **피해자 권리구제 확대**
 - **체당금 제도 개선** : ▲재직자 체당금 신설, 소액 체당금 지급절차 간소화 등 현재 국회에 발의되어 있는 임금채권보장법 개정안의 신속한 처리가 필요함. ▲일반체당금 지급요건 완화를 위해 도산 등 사실인정·파산선고·회생절차개시결정 등 일반체당금 지급요건을 폐지하고, 소액체당금과 마찬가지로 노동부 자체

체불확인서가 발급되면 즉시 체당금을 지급하도록 해야 함. ▲일반체당금 지원한도의 추가적인 확대가 이루어져야 함. 일반체당금 지급범위(임금체불 기간, 퇴직금 산정기간) 및 월정 상한액 기준을 삭제하고, 퇴직근로자에 대해 총액한도 범위에서 체불임금 및 퇴직금을 지급하도록 개선해야 함.

- **체불청산 업무 전담 기구(임금채권보장기구) 설립** : 체불청산 업무를 통합·전담할 ‘임금채권보장기구’를 설립하여 구상권 행사(체당금 회수) 업무 외에 사용자 재산에 대한 파악과 가압류 조치, 임금체불 피해 노동자에 대한 법률지원 등 업무를 수행하도록 해야 함.

● **임금체불 관련 노동행정 개선**

- **임금체불 예방을 위한 근로감독 강화** : ▲‘합의 종용’ 없는 체불된 임금 100% 지급의 원칙 수립, ▲불시 근로감독 원칙 정립, ▲임금체불 사업주에게 임금청산계획서 작성 및 (근로감독관에게) 제출 의무화, ▲사업주가 제출한 서면만으로는 드러나기 어려운 세부 노동조건 등을 확인하기 위해 근로감독 과정에서 노동자와의 면대면 조사를 적극 활용 등 근로감독행정을 강화해야 함.
- **권리구제지원팀 단계적 축소** : 체불사건에서 조정업무를 담당하는 권리구제지원팀은 근로자들이 받아야 할 임금의 일정부분을 포기하는 조건의 화해를 주선하는 등 일부 부적절한 ‘합의 종용’ 방식으로 업무를 진행한다는 평가를 받고 있음. 근로감독관 증원에 맞추어 권리구제지원팀을 줄여나가야 함.
- **임금직접지급제 확대** : 공공건설현장에서의 임금·대금 체불을 예방하기 위해 도입된 임금직접지급제를 민간기업으로 적극 확장해야 함. 정부는 「임금직접지급제 개선방안」 발표 이후 민간기업에 임금직접지급제가 어느 정도 확산되었는지 실태를 파악하고, 민간 확대 방안을 적극 강구해야 함.
- **고용노동지청·노동위원회 역할 분담** : 임금체불 사건처리 효율화를 위해 임금체불과 관련한 처리과정에 있어 고용노동지청과 노동위원회의 역할 분담이 필요함. ▲신속한 권리구제가 가능한 건은 고용노동지청에서, ▲법적인 다툼의 여지가 있는 경우, 노동위원회가 담당하여 임금체불 사건을 처리하는 방안을 고려해볼 수 있음.
- **임금체불 통계 개선** : 근로감독으로 적발된 임금체불 피해 규모가 크지만 고용노동부는 노동부는 신고사건만을 기준으로 하는 임금체불 총액 통계를 작성함. 임금체불 총액·피해자수에 근로감독으로 확인된 임금체불 금액·피해자수, 권리구제지원팀에서 화해종결시키는 금액·피해자수를 포함해야 함.

임금체불 현황 분석

1. 임금체불 현황 분석방법

- 정부는 2017.7.19. 발표한 100대 국정과제에서 노동존중 사회 실현을 위해 '체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화'를 제시하였음. 이에 참여연대는 임금체불 실태를 파악하고 개선방향을 제시하기 위해, 고용노동부에 2016~2020년 5년간, 사업장 근로감독을 통해 적발한 임금체불 사건(이하 '근로감독사건')과 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건(이하 '신고사건') 자료를 정보공개청구해 수령한 자료를 분석함. 분석한 자료는 다음과 같음.
 - 사업장 근로감독으로 적발한 임금체불피해 노동자 수와 임금체불액
 - 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건 피해 노동자 수와 임금체불액
 - 신고사건 기준 업종별 임금체불액 규모
 - 신고사건 기준 사업장 규모별 임금체불액 및 피해 노동자 수
 - 신고사건 기준 원인별 임금체불 피해 노동자 수
 - 임금체불 신고사건 처리 현황

2. 임금체불 전체 현황(2016년~2020년)

1) 임금체불 피해 노동자 규모와 추이

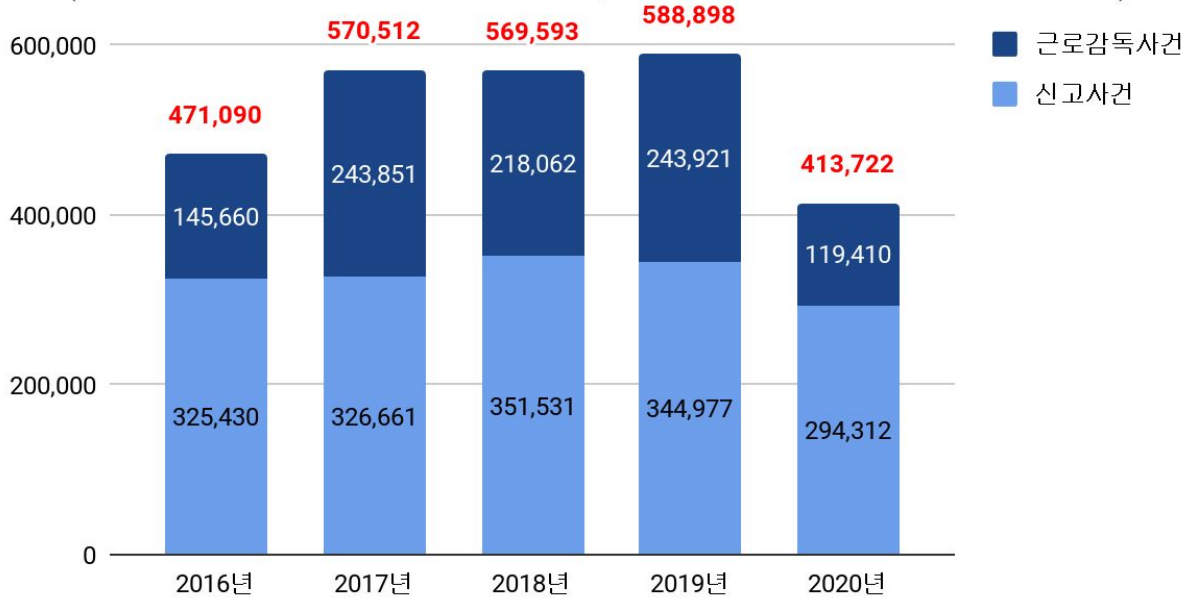
: 2020년 임금체불 규모 감소는 착시효과, 사실상 규모 유지

- 2020년 신고사건 피해 노동자 수는 294,312명이고, 근로감독사건 피해 노동자 수는 119,410명으로, 2020년 전체 임금체불 피해 노동자수는 413,722명임. 임금체불 노동자수가 2016년 약 47만 명에서 2019년 약 59만 명으로 점차 증가하였으나 2020년 약 41만 명으로 전년 대비 약 18만 명(약 30%) 감소함.
- 코로나 19로 인한 경제위기에도 불구하고 2020년 임금체불이 감소한 것에 대하여 고용노동부는 "고용유지지원금, 소상공인 지원금 등 정부 지원금의 영향도 반영된 것"으로 보인다고 평가하였음. 현재 고용유지지원금을 사업주가 신청한 경우 고용노동부는 해당 사업장의 임금체불이 확인되면 해당 고용유지지원금 신청을 반려할 수 있으므로, 사업주로서 임금체불을 자제하게 된다는 설명임. 하지만, 고용유지지원금은 임금체불 감소에 단기적이고 제한적 효과가 있을 수는 있어도 근본적인 대책으로 보기 어려움. 고용유지지원금이 제외되는 업종(건설업 등)이나 고용형태가 있고, 고용유지지원금 지원으로 부실기업들이 계속 운영되다가 지원금이 끊기면 부실기업의 임금체불이 다시 증가할 수 있기 때문임.
- 임금체불이 큰 폭으로 감소한 가장 중요한 요인은 2020년 근로감독 실시 사업장이 전년 대비 1/5 수준으로 줄어 근로감독 임금체불 피해자수가 약 12.5만 명 줄어들었기 때문으로

추정됨. 그러나, 2020년 근로감독 실시 사업장이 전년에 비해 5분의 4가 감소했음에도 불구하고, 피해노동자수·피해금액은 전년에 비해 2분의 1정도만 감소함. 이는 그동안 봐주기식 근로감독이 만연했거나 2020년 한 해 동안 코로나19로 실제 현장에서 임금체불 문제가 매우 심각했던 것으로 평가할 수 있음(<그림1>, <표1>).

<그림1> 임금체불 피해 노동자의 규모와 추이

(2016~2020년 신고사건 및 근로감독사건, 단위 : 명, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



<표1> 근로감독으로 적발된 임금체불 현황 (2016~2020년)

구분	근로감독 실시 사업장수 (개소)	피해노동자수 (명)	피해금액 (억 원)
2016년	31,867	145,660	1,073
2017년	29,454	243,851	1,399
2018년	34,594	218,062	973
2019년	25,415	243,921	1,174
2020년	5,740	119,410	563

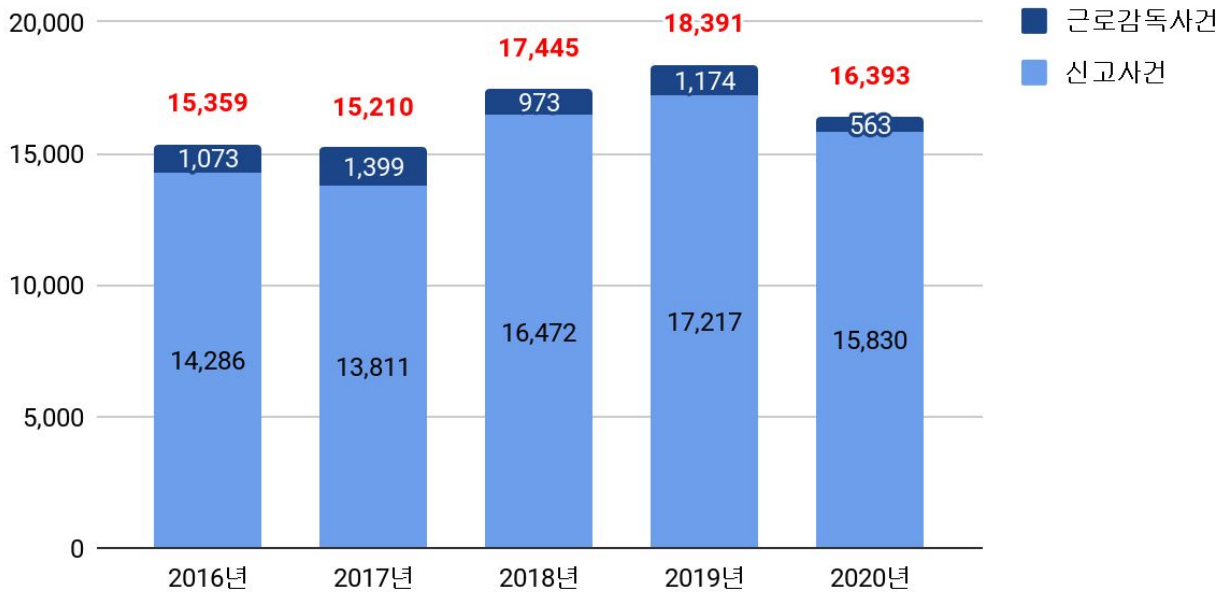
*출처: 정보공개청구 자료 가공

2) 임금체불액의 규모와 추이

- 2020년 신고사건 임금체불액은 1조 5,830억 원이고, 근로감독사건에서 확인된 임금체불액은 563억 원으로 2020년 전체 임금체불액은 1조 6,393억 원임. 전체 임금체불액은 2016년 1조 5,359억 원에서 2019년 1조 8,391억 원으로 점차 증가하다가 2020년 1조 6,393억 원으로 전년 대비 1,998억 원(약 11%) 감소함<그림2>. 이 역시 2020년 근로감독 실시 사업장이 전년에 비해 대폭 감소한 영향으로 판단함.

<그림2> 임금체불액의 규모와 추이

(2016~2020년 신고사건 및 근로감독사건, 단위 : 억 원, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



3. 임금체불 신고사건 관련 통계와 처리결과

1) 업종별 임금체불 현황 (임금체불액 기준)

: 제조업·건설업 분야 체불문제 고질적

- 신고사건 기준 2016년 ~2020년 업종별 임금체불액 비중은 제조업(평균 37.1%)·건설업(평균 17.4%)·도소매및음식숙박업(평균 14%)·금융보험부동산및사업서비스업(평균 10.2%)·운수창고및통신업(평균 8.5%) 순으로 확인됨. 제조업, 건설업 등 임금체불이 많은 업종에 대한 원인 파악 및 임금체불 근절 대책 마련이 시급하다고 판단됨(<표2>, <그림3>).

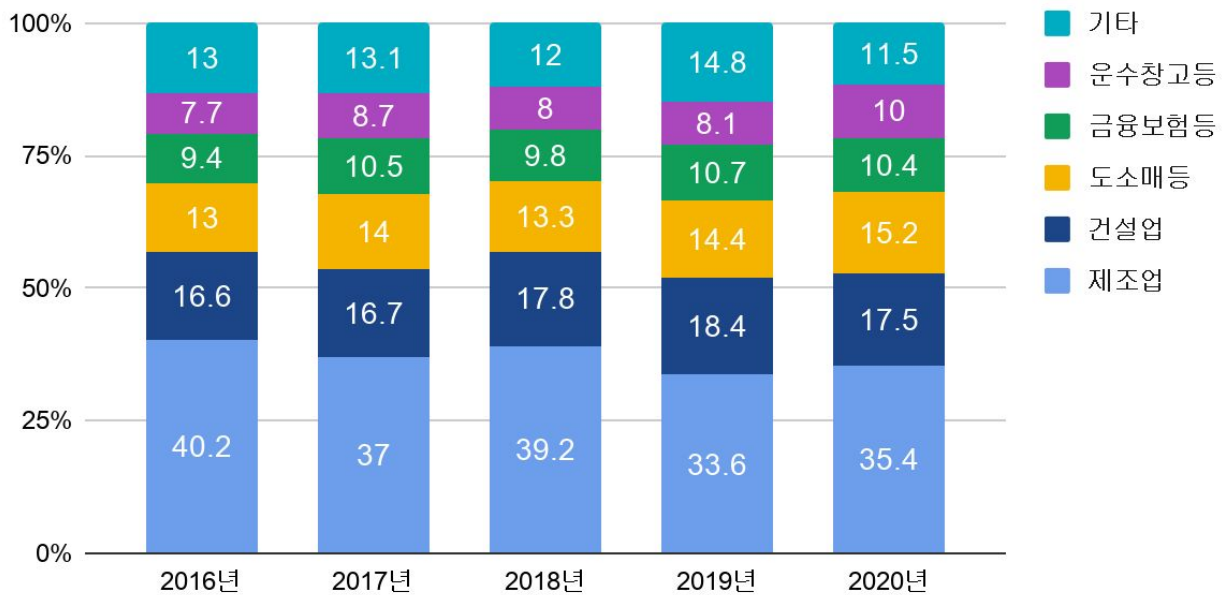
<표2>업종별 임금체불액 현황 (2016~2020년 신고사건, 단위:억 원, %)

구분	총계 (비율)	제조업	건설업	도소매및 음식숙박업	금융보험부 동산및사업 서비스업	운수창고 및통신업	기타
2016년	14,286 (100)	5,750 (40.2)	2,366 (16.6)	1,863 (13)	1,339 (9.4)	1,107 (7.7)	1,861 (13)
2017년	13,811 (100)	5,114 (37)	2,311 (16.7)	1,933 (14)	1,449 (10.5)	1,201 (8.7)	1,803 (13.1)
2018년	16,472 (100)	6,449 (39.2)	2,926 (17.8)	2,187 (13.3)	1,621 (9.8)	1,311 (8)	1,978 (12)
2019년	17,217 (100)	5,794 (33.6)	3,168 (18.4)	2,484 (14.4)	1,836 (10.7)	1,387 (8.1)	2,548 (14.8)
2020년	15,830 (100)	5,603 (35.4)	2,779 (17.5)	2,403 (15.2)	1,639 (10.4)	1,581 (10.0)	1,825 (11.5)

* 출처:정보공개청구 자료 가공

<그림3> 업종별 임금체불액 비중 추이

(2016~2020년 신고사건, 단위 : %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



2) 사업장 규모별 임금체불 현황 (피해 노동자수, 임금체불액 기준)

: 30인 미만 사업장에 임금체불 집중, 5인 미만 사업장 증가 추세

- 신고사건 기준, 사업장 규모별 임금체불 현황은 5인 미만 사업장(평균 42.5%), 5~29인 사업장(평균 36.1%)에 집중되어 있고, 30~99인 사업장(평균 11.9%), 100~299인 사업장(평균 5.4%), 300인 이상 사업장(평균 4.1%) 순으로 확인됨(<표3>, <그림4>).

<표3> 사업장 규모별 임금체불 피해 노동자수 (2016~2020년 신고사건, 단위: 명, %)

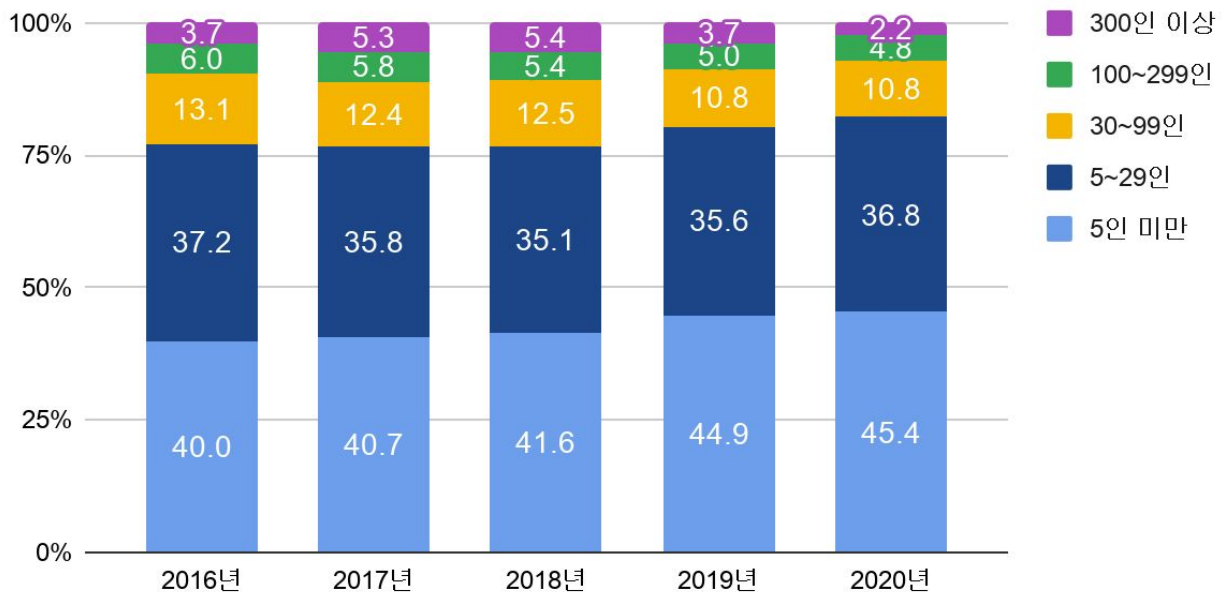
	총계 (비율)	5인 미만	5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
2016년	325,430 (100)	130,394 (40)	120,994 (37.2)	42,487 (13.1)	19,402 (6)	12,153 (3.7)
2017년	326,661 (100)	132,901 (40.7)	116,880 (35.8)	40,522 (12.4)	19,030 (5.8)	17,222 (5.3)
2018년	351,531 (100)	146,124 (41.6)	123,284 (35.1)	43,791 (12.5)	18,963 (5.4)	19,095 (5.4)
2019년	344,977 (100)	154,802 (44.9)	122,648 (35.6)	37,121 (10.8)	17,124 (5)	12,920 (3.7)
2020년	294,312 (100)	133,632 (45.4)	108,138 (36.8)	31,786 (10.8)	14,012 (4.8)	6,580 (2.2)

* 출처: 정보공개청구 자료 가공

* 규모 미상을 제거하여 합계가 다를 수 있음.

<그림4> 사업장 규모별 '임금체불 피해 노동자수' 비중 변화

(2016~2020년 신고사건, 단위: %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



- 신고사건 기준 사업장 규모별 '임금체불액' 비중은 5~29인 사업장(평균 40.7%), 5인 미만 사업장(평균 29.4%), 30~99인 사업장(평균 17.4%), 100~299인 사업장(평균 7.2%), 300인 이상 사업장(평균 5.2%) 순으로 확인됨(<표4>, <그림5>).

<표4> 사업장 규모별 임금체불액 (2016~2020년 신고사건, 단위: 명, %)

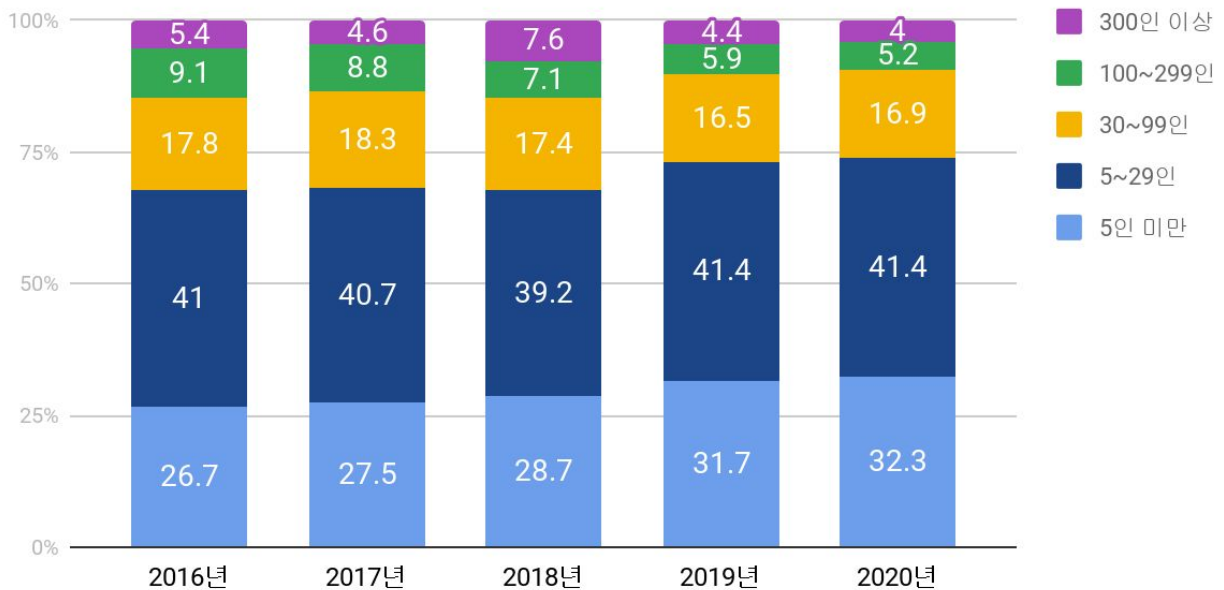
	총계 (비율)	5인 미만	5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
2016년	14,286 (100)	3,821 (26.7)	5,856 (41)	2,540 (17.8)	1,293 (9.1)	776 (5.4)
2017년	13,811 (100)	3,803 (27.5)	5,627 (40.7)	2,526 (18.3)	1,220 (8.8)	629 (4.6)
2018년	16,472 (100)	4,723 (28.7)	6,458 (39.2)	2,861 (17.4)	1,168 (7.1)	1,249 (7.6)
2019년	17,217 (100)	5,456 (31.7)	7,126 (41.4)	2,843 (16.5)	1,010 (5.9)	759 (4.4)
2020년	15,830 (100)	5,120 (32.3)	6,560 (41.4)	2,673 (16.9)	829 (5.2)	635 (4)

* 출처 : 정보공개청구 자료 가공

* 규모 미상을 제거하여 합계가 다를 수 있음.

<그림5> 사업장 규모별 '임금체불액' 비중 변화

(2016~2020년 신고사건, 단위 : %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



- 1인 이상 30인 미만 사업장의 임금체불 '피해 노동자 수' 비중이 2016년부터 2020년까지 평균 약 78.6%를 차지하는 것으로 확인됨. 특히 5인 미만 사업장은 2016년 40%에서 점차 증가하여 2020년은 45.4%로 나타남. 임금 체불액도 2016년에 26.7%에서 2020년 32.3%로 약 5.6% 증가하였음. 상대적으로 열악한 위치에 있는 5인 미만 소규모 사업장의 임금체불 문제가 악화되고 있다는 측면에서 소규모, 영세 사업장을 중심으로 임금체불 문제 해결을 위한 특단의 조치가 필요하다고 판단됨.

3) 원인별 임금체불 현황 (피해 노동자수 기준)

: 임금체불 원인 구분 자의적 해석 위험성 있어

- 신고사건 기준 2016~2020년 원인별 임금체불 피해 노동자수 비중은 일시적 경영악화(평균 58.1%)·사실관계 다툼(평균 16%)·사업장 도산폐업(평균 12.5%)·법해석 다툼(평균 5.6%)·노사간 감정다툼(평균 6.7%)·근로자 귀책사유 (평균 0.5%) 순으로 확인됨. 임금체불이 경영상 어려움 이외 약 30%가 '사실관계 다툼, 법해석 다툼, 노사간 감정 다툼'에 의한 것으로 확인됨(<표5>, <그림6>).
- 일시적 경영악화 비중이 2020년에 증가한 것은 코로나19의 영향으로 해석될 수 있음. '일시적 경영악화'가 임금체불의 가장 주요한 원인으로 지목되고 있음에도 불구하고, 고용노동부에는 '일시적 경영악화'에 대한 정확한 정의나 기준은 없는 것으로 확인됨. 또한 고용노동부는 진정사건 조사시 근로감독관이 사업주 및 근로자 조사를 통해 종합적으로 판단하여 결정하는 것으로 되어 있어 자의적 해석의 위험성이 있음.
- 경제규모에 비해 지나치게 큰 임금체불 규모의 원인을 정확하게 파악하고 그 대안을 모색하기 위해 임금체불의 원인을 정확하게 분석해야 함. 통계 작성 시 사업주 답변과 노동자의 신고 이유를 따로 조사해서 분석하는 등 통계 산출방식의 변경이 필요함.

<표5> 원인별 임금체불 피해 노동자수 (2016~2020년 신고사건, 단위: 명, %)

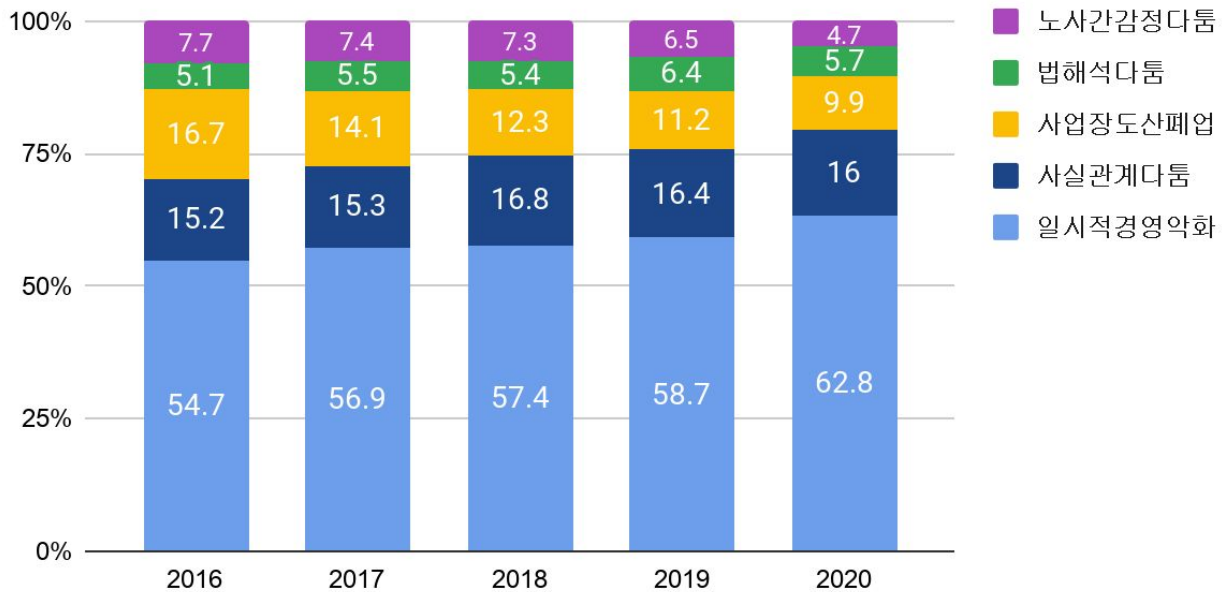
	전체 (비율)	일시적 경영악화	사실관계 다툼	사업장 도산폐업	법해석 다툼	노사간 감정다툼	근로자 귀책사유
2016	325,430 (100)	178,117 (54.7)	49,371 (15.2)	54,274 (16.7)	16,515 (5.1)	24,905 (7.7)	1,956 (0.6)
2017	326,661 (100)	185,902 (56.9)	49,891 (15.3)	46,022 (14.1)	18,125 (5.5)	24,143 (7.4)	2,068 (0.6)
2018	351,531 (100)	201,628 (57.4)	59,103 (16.8)	43,366 (12.3)	19,115 (5.4)	25,639 (7.3)	1,736 (0.5)
2019	344,977 (100)	202,339 (58.7)	56,611 (16.4)	38,704 (11.2)	22,092 (6.4)	22,555 (6.5)	1,662 (0.5)
2020	294,312 (100)	184,958 (62.8)	46,977 (16)	29,114 (9.9)	16,909 (5.7)	13,977 (4.7)	1,528 (0.5)

* 출처: 정보공개청구 자료 가공

* 규모 미상을 제거하여 합계가 다를 수 있음.

<그림6> 원인별 임금체불 사건수 비중 변화

(2016~2020년 신고사건, 단위 : %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



4) 임금체불 신고사건 처리 현황

: 근로감독관의 과도한 합의 중용 줄일 대책 필요

- 임금체불 신고사건에 대한 처리는 고용노동부 근로감독관이 사업주와 노동자 사이에 합의를 유도하여 사건이 종결되는 '지도해결'과 기소 의견으로 사업주를 검찰에 송치하는 '사법처리'로 구분됨. 임금체불 신고사건에 대한 처리 현황을 살펴보았음<표6>.
- 최근 5년간 '지도해결된 사건 수의 비율'과 '지도해결된 임금체불액 비율'을 비교해보면 체불액 비율이 약 15.8~22.4% 낮게 나타남. 이와 관련하여 ▲임금체불을 지도해결하는 과정에서 근로감독관의 '합의 중용'으로 체불 노동자가 임금체불액의 일부만을 받았거나¹ ▲소액 임금체불 사건은 지도해결 과정에서 종료되고, 고액 임금체불은 사법처리로 이어졌을 것이라는 추론이 가능함. 해당 결과에 대한 원인 분석 및 과도한 합의 중용 문제를 줄이기 위한 대책 마련이 필요해보임<그림 7>.
- 한편 근로감독관이 임금체불 사건을 지도해결하는 과정에서 근로기준법 제109조 제2항의 반의사불벌 조항을 활용하는 것이 신속한 합의에 효과적이라는 일각의 주장이 있음. 그러나, 2007년 반의사불벌조항 도입 이후 사업주들의 임금체불에 대한 경각심이 사라지고 실제로 지속적 임금체불이 증가한 점을 고려할 때, 반의사불벌조항 폐지 및 처벌강화가 필요하다는 판단임.

<표 6> 임금체불 신고사건 처리 현황 : 임금체불 신고사건수 및 임금체불액 기준 (2016~2020년 신고사건, 단위: 건, 억 원)

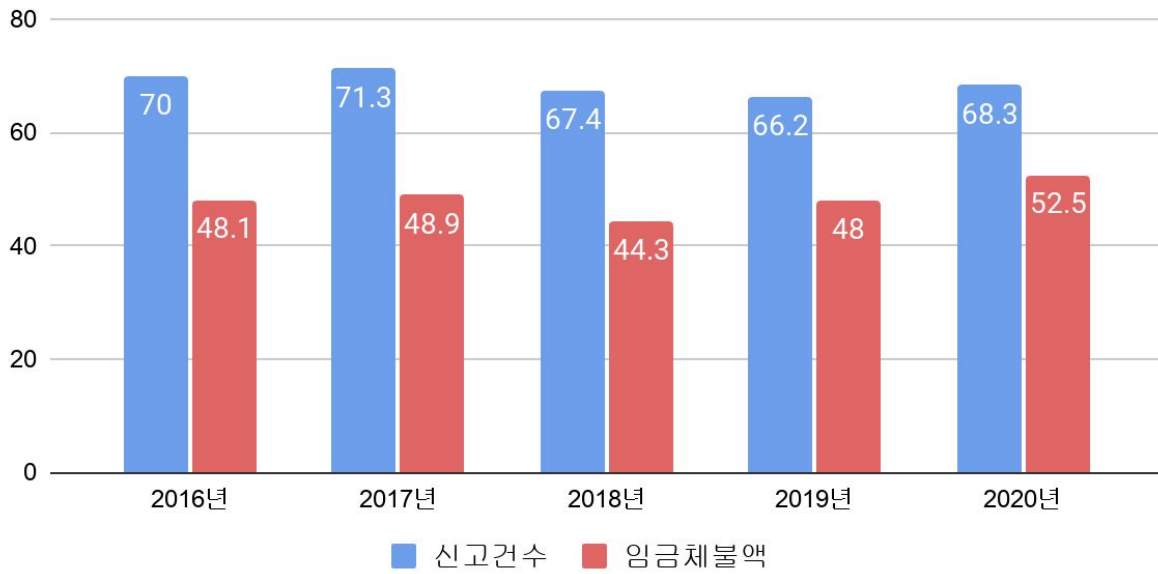
연도	임금체불 신고사건수				임금체불액			
	전체	처리		처리 중 (비율)	전체	처리		처리 중 (비율)
		지도해결 (비율)	사법처리 (비율)			지도해결 (비율)	사법처리 (비율)	
2016	217,530 (100.0)	152,290 (70.0)	58,951 (27.1)	6,289 (2.9)	14,286 (100.0)	6,866 (48.1)	6,623 (46.4)	797 (5.6)
2017	209,714 (100.0)	149,464 (71.3)	52,751 (25.2)	7,499 (3.6)	13,810 (100.0)	6,750 (48.9)	6,139 (44.5)	921 (6.7)
2018	224,781 (100.0)	151,504 (67.4)	66,454 (29.6)	6,823 (3.0)	16,472 (100.0)	7,292 (44.3)	8,217 (49.9)	963 (5.8)
2019	227,739 (100.0)	150,798 (66.2)	71,820 (31.5)	5,121 (2.2)	17,217 (100.0)	8,260 (48.0)	8,301 (48.2)	656 (3.8)
2020	196,547 (100.0)	134,170 (68.3)	58,643 (29.8)	3,734 (1.9)	15,830 (100.0)	8,307 (52.5)	7,067 (44.6)	456 (2.9)

* 출처 : 정보공개청구 자료 가공

¹ 시민단체 '직장갑질119'가 2019년 6월 5일 발표한 설문조사(현직 노무사 61명 대상) 결과에 따르면, 근로감독관의 가장 큰 문제점(복수응답 가능)으로 응답자의 절반(50.8%)이 '합의 중용'을 꼽았음. (연합뉴스 「직장갑질 119 "노무사들, 근로감독관 신뢰 안해"」, 2019.6.5.)

<그림7> 임금체불 신고사건에 대한 지도해결 비중 변화

(2016~2020년, 단위 : %, 출처 : 정보공개청구 자료 가공)



임금체불 근절을 위한 정책 제안

1. 임금체불에 대한 제재 강화

1) 반의사불벌 폐지

- **현황과 문제점** : 근로기준법 상 임금을 체불당한 노동자가 처벌을 원하지 않을 경우 사업주를 사법처리 하지 않는 ‘반의사불벌 조항’이 있기 때문에 임금체불에 대한 형사처벌을 강화하더라도 체불예방 효과는 떨어질 수밖에 없음. 임금체불 신고처리 과정, 근로감독 과정에서 사업주가 체불임금을 지급하거나 근로감독의 합의 유도로 노동자가 고소를 취하하면 사업주는 임금체불에 대한 어떠한 법적 처벌도 받지 않음. 노동관계법 위반 범죄 중 임금체불 범죄가 유일하게 반의사 불벌죄에 해당되어 일부 사용자에 의해 고의상습적인 임금 체불이 악용되고 있어 문제임.
- **제안** : 임금체불은 단순히 채무불이행이 아니라 범죄라는 관점을 정립하고, 임금체불 예방 효과를 강화하기 위해 임금을 체불당한 노동자가 처벌을 원하지 않을 경우 사업주를 사법처리하지 않는 반의사불벌 조항(「근로기준법」 제109조 제2항)을 삭제해야 함.

2) 지연이자제 실효성 강화

- **현황과 문제점** : 임금체불에 대한 지연이자제도²는 임금체불이 발생할 경우 법정이율보다 높은 이율을 적용하여 신속한 체불임금 변제를 유도하는 제도임. 퇴직 또는 사망으로 인하여 근로관계가 종료된 노동자에 대하여 사업주는 임금·퇴직금을 지급사유가 발생한 날부터 14일 이내에 지급하지 않을 경우, 지연된 일수만큼 연 20%의 지연이자를 지급해야 함. 그러나 지연이자제도는 근로기준법상 임금(청산대상 금품)으로 인정되지 않아서 노동의 체불임금 지급지시 대상이 아니고, 지연이자 미지급에 대한 벌칙조항도 없어서 실효성이 떨어진다는 한계가 있음. 결국 노동자가 지연이자를 청구하려면 민사소송을 진행해야 하는데, 피해 노동자 입장에서 체불임금을 지급받은 경우 지연이자만 별도로 청구하기 위해 민사소송을 진행하는 것은 현실적으로 어려움.
- **제안** : 지연이자제의 실효성을 강화하기 위해 ▲지연이자를 근로기준법상 임금이나 금품청산 대상으로 간주하도록 하고 지연이자(근로기준법 제37조) 미지급시 벌칙조항 도입, ▲재직자의 임금체불에 대해서도 지연이자제를 적용하고 미지급시 처벌되도록 관련 조항 개정, ▲임금체불 조사 시 지연이자에 대해 조사하고 청산하도록 관련 지침 마련, ▲임금체불확인서에 지연이자 금액 명시 등의 방안을 적극 논의해야 함.

² 근로기준법 제37조제1항 “사용자는 제36조에 따라 지급하여야 하는 임금 및 「근로자퇴직급여 보장법」 제2조제5호에 따른 급여(일시금만 해당된다)의 전부 또는 일부를 그 지급 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 지급하지 아니한 경우 그 다음 날부터 지급하는 날까지의 지연 일수에 대하여 연 100분의 40 이내의 범위에서 「은행법」에 따른 은행이 적용하는 연체금리 등 경제 여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 이율에 따른 지연이자를 지급하여야 한다.”

3) 징벌적 손해배상(부가금) 제도 도입

- 사업주의 고의상습적인 임금 체불을 근절하기 위해 사업주에게 징벌적 비용이 발생하는 구조를 만드는 것이 필요함.
- **제안** : 임금체불에 대한 사업주의 경제적 책임을 강화하기 위해 체불임금 외에 체불임금의 3배 정도의 금액을 더해 노동자에게 지급하는 '징벌적 손해배상' 제도를 도입해야 함.

2. 피해자 권리구제 확대

1) 체당금 제도 개선

- 체당금은 사업주의 도산 등으로 임금체불이 발생한 경우 국가가 사용자를 대신하여 노동자에게 일정범위 내의 체불임금을 지급하고 향후 사업주에 구상권을 행사하는 제도로, 도산 사업장의 퇴직한 체불노동자에게 지급되는 '일반체당금'과 도산 여부와 상관없이 지급되는 '소액체당금'으로 구분됨. 또 일반체당금의 지급 요건인 사업장 도산은 '재판상 도산'과 지방 고용노동관서의 장이 노동자의 청구에 의해 도산으로 인정하는 '사실상 도산'으로 나뉘짐. 그런데 '사실상 도산' 사업장의 노동자가 일반체당금 지급 요건인 도산 등 사실인정을 받으려면 도산 관련 서류를 확보해야 하나, 사업주가 협조하지 않을 경우 수개월이 소요되기도 함.
- 한편, 정부는 2019년, <임금체불 청산제도 개편방안>을 내놓고 △소액체당금 제도 적용범위 확대(도산·가동 사업장의 퇴직자→재직자 포함), △소액체당금 상한액 인상(400만 원→1,000만 원) 및 법원의 확정판결 요건 삭제를 통한 지급기간 단축(7개월→2개월), △일반체당금 상한액 인상(1,800만 원→2,100만 원) 등 체당금 제도 개선을 추진함. 그러나 제도 개선이 소액체당금 위주로 이루어졌고, 가장 중요한 일반체당금의 지급범위(최종 3월분의 임금 또는 휴업수당 및 최종 3년간의 퇴직금중 미지급액)와 연령대별 지급한도를 그대로 유지해 체불임금에 대한 전액지급이 여전히 어려운 문제가 있음.
- **제안** : ▲재직자 체당금 신설, 소액 체당금 지급절차 간소화 등 현재 국회에 발의되어 있는 임금채권보장법 개정안의 신속한 처리가 필요함. ▲일반체당금 지급요건 완화를 위해 도산 등 사실인정·파산선고·회생절차개시결정 등 일반체당금 지급요건을 폐지하고, 소액체당금과 마찬가지로 노동부 자체 체불확인서가 발급되면 즉시 체당금을 지급하도록 해야 함. ▲일반체당금 지원한도의 추가적인 확대가 이루어져야 함. 또한, 일반체당금 지급범위(임금체불 기간, 퇴직금 산정기간) 및 월정 상한액 기준을 삭제하고, 퇴직근로자에 대해 총액한도 범위에서 체불임금 및 퇴직금을 지급하도록 개선해야 함.

2) 체불청산 업무 전담 기구(임금채권보장기구) 설립

- 고용노동행정개혁위원회는 지난 2018년 8월, 체불청산 업무 효율화를 위해 “현재 지방관서, 근로복지공단, 법률구조공단 등에 분산되어 있는 체불청산 업무에 대하여 체불 피해 노동자가 쉽고 빠르게 체불청산 서비스를 받을 수 있도록 제도를 개편할 것”을 권고한 바 있음.
- 제안** : 체불청산 업무를 통합·전담할 ‘임금채권보장기구’를 설립하여 구상권 행사(체당금 회수) 업무 외에 사용자 재산에 대한 파악과 가압류 조치, 임금체불 피해 노동자에 대한 법률지원 등 업무를 수행하도록 해야 함.

3. 임금체불 관련 노동행정 개선

1) 임금체불 예방을 위한 근로감독 강화

- 정부는 2019년 반복·상습적인 임금 체불 등과 같이 중대한 법 위반이 확인된 경우는 즉시 근로감독하는 '신고형 수시 감독'을 도입함. 하지만, 2020년 근로감독 실시업체가 전년 대비 1/5 수준으로 감소하면서 임금체불 예방을 위한 근로감독의 실효성을 담보할 수 없게 됨. 고질적인 임금체불 문제를 근절하기 위해 근로감독 실시업체를 확대하고 임금체불 근로감독 기능을 더욱 강화할 필요가 있음.
- 제안** : <▲‘합의 중용’ 없는 체불된 임금 100% 지급의 원칙 수립, ▲불시 근로감독 원칙 정립, ▲임금체불 사업주에게 임금청산계획서 작성 및 (근로감독관에게) 제출 의무화, ▲사업주가 제출한 서면만으로는 드러나기 어려운 세부 노동조건 등을 확인하기 위해 근로감독 과정에서 노동자와의 면대면 조사를 적극 활용 등> 근로감독행정을 강화해야 함.

2) 권리구제지원팀 단계적 축소

- 고용노동부 내에 권리구제지원팀은 체불사건에서 조정업무를 담당하지만 체불금액이 확정되지 않은 상태에서 근로자들이 받아야 할 임금의 일정부분을 포기하는 조건의 화해를 주선하는 등 일부 부적절한 ‘합의 중용’ 방식으로 업무가 이루어지고 있음. 또한 권리구제지원팀이 조정대상으로 지정하면 근로감독관의 조사 대상에서 제외되고, 이로 인해 오히려 권리구제가 지연될 우려가 있음. 지청에 접수되는 민원 중 권리구제지원팀에 배정되는 민원의 비중은 2014년 13.3%에서 2018년 25.8%로 증가하였고, 권리구제지원팀에 배정되는 민원이 증가하면서 그 중 절반 정도(2018년 조정해결율 51.4%)에 해당하는 사건이 미해결되었음(고용노동부, 2020).
- 제안** : 근로감독관 증원에 맞추어 권리구제지원팀을 줄여나가야 함.

3) 임금직접지급제 확대

- 2018년 국회에서 건설산업기본법 개정안이 통과되어 공공발주자 임금직접지급제가 시행됨. 공공발주자 임금직접지급제는 지방자치단체·공공기관이 발주하는 모든 공공 공사에 전자적 대금지급 시스템을 통한 공사대금 청구와 지급을 의무화하는 제도로, 임금체불이 발생하기

어려운 구조임. 이후 정부는 임금직접지급제를 민간현장으로 확산하기 위해 하도급 대금 지급보증 수수료를 인하하고, 상호협력평가 가점을 확대함. 실제 공공 공사 현장에서 제도가 제대로 적용되고 있는지, 민간기업으로 임금직접지급제가 확산되고 있는지 구체적인 현황 파악과 점검이 필요함.

- **제안** : 임금체불 근절 효과가 입증된 임금직접지급제를 민간기업으로 적극 확장해야 함. 정부는 「임금직접지급제 개선방안」 발표 이후 민간기업에 임금직접지급제가 어느 정도 확산되었는지 실태를 파악하고, 민간 확대 방안을 적극 강구해야 함.

4) 고용노동지청-노동위원회 역할 분담

- 임금체불 신고사건의 증가는 노동행정 전반의 과부하로 이어짐. 근로감독관의 증원과 더불어 업무처리의 효율성 제고가 필요함. 사건처리 효율화를 위해 임금체불과 관련한 처리과정에 있어 고용노동지청과 노동위원회의 역할을 분담할 필요가 있음.
- **제안** : ‘임금체불 사건을 처리하는 시스템을 어떻게 구축할 것인가’라는 점에서, 법률적인 조력에 앞서 빠르게 권리구제할 수 있는 사건과 법적으로 다툼의 여지가 있거나 법적인 책임을 물어야 할 사건을 구분하여 ▲ 신속한 권리구제가 가능한 건은 고용노동지청에서, ▲ 법적인 다툼의 여지가 있는 경우 노동위원회가 담당하여 임금체불 사건을 처리하는 방안을 고려해볼 수 있음.

5) 임금체불 통계 개선

- 고용노동부가 발표하는 임금체불 총액은 '신고사건'만을 기준으로 함. 고용노동부는 신고사건만으로 한정하여 임금체불 통계를 발표하는 것에 대해, 근로감독의 규모와 업종 변동성으로 통계 일관성이 왜곡되기 때문에 근로감독 임금체불을 포함하지 않는다는 입장임. 하지만, 근로감독에서 확인된 체불금액을 임금체불 총액에서 제외하는 게 오히려 통계를 왜곡하는 것임. 근로감독으로 적발된 임금체불 피해 노동자의 수가 매년 10~20만 명이며, 체불임금액은 1천억 원 안팎으로 규모가 크다는 점에서 신고사건만으로는 임금체불 현황을 제대로 드러내지 못함.
- **제안** : 고용노동부는 우리나라 임금체불 현황을 명확히 드러낼 수 있도록 임금체불 총액·피해자수에 근로감독으로 확인된 임금체불 금액·피해자수, 권리구제지원팀에서 화해종결시키는 금액·피해자수를 포함해야 함.

참여연대 이슈리포트
임금체불 보고서

발행일 2021. 02. 09.

발행처 참여연대 노동사회위원회 (위원장 : 이승은 노무사)

담당 이조은 선임간사 02-723-5036 labor@pspd.org

※ 본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 www.peoplepower21.org

[참여연대 커뮤니케이션 채널 안내\(SNS·뉴스레터·보도자료 수신 등\)](#)