

토론회

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

- 일시 : 2021년 3월 24일(수) 오전 10시
- 장소 : 참여연대 2층 아름드리홀

- 사회 | 이승은(참여연대 노동사회위원회 위원장)
- 발제 | 임금체불 현황과 근절을 위한 정책 제안
 - 이종수(노무법인 화평 대표)
 - 임금체불 해결을 위한 법제도 개선 방안
 - 권오성(성신여대 지식산업법학과 교수)
- 토론 | 1. 문은영(변호사, 민변 노동위원회)
2. 홍석환(민주노총 정책국장)
3. 김종진(한국노동사회연구소 선임연구원)
4. 이민재 (고용노동부 근로감독기획과 과장)

· 공동주최

더불어민주당 송옥주·안호영·이수진(비례) 의원,
정의당 강은미 의원, 민변 노동위원회,
민주노총, 참여연대

목 차

[인사말]

송옥주 국회의원	05
안호영 국회의원	07
이수진 (비례)국회의원	09
강은미 국회의원	11

[발 제]

발제1 이종수 노무사 (노무법인 화평 대표)	15
발제2 권오성 교수 (성신여대 지식산업법학과)	47

[토 론]

토론1 문은영 변호사 (민변 노동위원회)	87
토론2 홍석환 정책국장 (민주노총)	101
토론3 김종진 선임연구위원 (한국노동사회연구소)	109
토론4 이민재 과장 (고용노동부 근로감독기획과)	115



송옥주 (더불어민주당 국회의원)
국회 환경노동위원회 위원장

안녕하세요, 국회 환경노동위원회 위원장 송옥주입니다.

먼저, 소중한 시간을 내어 「임금체불 근절, 어떻게 할 것인가」 토론회에 참석해주신 여러분께 감사드립니다.

오늘 토론회를 함께 준비해주신 국회 환경노동위원회 안호영 더불어민주당 간사님, 이수진 더불어민주당 의원님, 강은미 정의당 원내대표님께 감사드립니다. 아울러 민주노총 양경수 위원장님, 민주사회를 위한 변호사 모임 노동위원회 고윤덕 위원장님, 참여연대 노동사회위원회 이승은 위원장님과 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

고용노동부의 「2020년 고용노동백서」에 따르면, 2019년 한 해 동안 발생한 임금체불액은 1조 7,217억 원으로 피해 인원만 34만 명에 달합니다. 노동자의 생계유지

를 어렵게 하는 임금체불은 우리 사회에서 여전히 심각한 문제입니다.

특히 영세사업장의 임금체불은 더욱 심각합니다. 같은 자료에 따르면, 임금체불 발생사업장 중 30인 미만, 5인 미만 사업장의 비율이 각각 41.5%, 31.7%에 달합니다. 그리고 최근 미디어 비정규직 노동자 사례와 같이 근로자성을 인정받지 못해 임금체불에 노출된 사례를 고려해 볼 때, 사업장의 규모와 계약의 형태에 따른 법적 보호의 사각지대에 있는 노동자들을 위한 제도 정비가 절실합니다.

해외 사례를 보면, 미국은 2000년대 이후 주별로 임금체불을 한 사업주에게 부가배상금 도입과 같은 민사적 제재 수단을 활용하고 있고, 일본의 경우에는 임금채권 소멸시효를 5년까지 연장하여 노동자 권리 보호에 적극적으로 대응하고 있습니다.

하지만 우리나라에서는 임금체불 피해 노동자의 '처벌불원 확인서'로 사업주의 형사처벌이 면책되고 체불임금보다 더 적은 금액으로 합의하는 것이 현실입니다. 이에 임금체불시 지연이자제, 임금명세서 지급의무 등 문제 해결을 위한 여러 법 개정이 국회 환경노동위원회에서 심사 중에 있습니다.

그런 의미에서 오늘 토론회는 매우 뜻깊은 자리입니다. 국회 환경노동위원회 위원장으로서 전문가분들의 고견을 듣고, 토론회에서 제시된 대안을 바탕으로 임금체불 방지와 피해 노동자의 권리구제 확대를 위한 법과 제도 마련에 최선을 다하겠습니다.

다시 한번, 바쁘신 일정에도 자리를 빛내주신 모든 분들께 감사드리며, 오늘 토론회가 임금체불 문제를 해결할 실질적인 정책 제안의 장이 되길 바랍니다.

감사합니다.



안호영 (더불어민주당 국회의원)
국회 환경노동위원회 간사

환경노동위원회 간사위원 안호영 국회의원입니다.

「임금체불 근절, 어떻게 할 것인가」토론회 준비를 위해 애써주신 참여연대 정강자, 하태훈 공동 대표님을 비롯해 참여연대 노동사회위원회 이승은 위원장님, 공동주최에 참여한 송옥주 위원장님, 이수진·강은미 의원님, 민주노총, 민변노동위원회에 진심으로 감사드립니다.

2020년 한 해 동안 직장에서 임금을 받지 못한 노동자가 41만명이 넘고 임금체불액만 1조6천억원에 달하고 있습니다.

특히 최근 5년(2016~2020)간 사업장 규모별 임금체불액 비중은 5인 미만 사업장이 29.4%이고, 5~29인 사업장은 40.7%에 달하고 있습니다.

또한 30~99인 사업장은 17.4%, 100~299인 사업장은 7.2%, 300인 이상 사업장에서 5.2% 순으로 나타났습니다.

이렇듯 임금체불이 30인 미만 사업장에서 70% 이상 차지하고 있습니다.

중소기업의 자금 여력이 부족해 경영상 임금체불 문제도 있지만, 그보다 더 심각한 것은 고의로 매시간당 임금을 매년도 최저임금에 미달하여 지급하는 경우와 노동자가 퇴직 후 14일 이내에 지급해야 할 퇴직금을 지급하지 않아 임금체불이 발생하는 사례도 있습니다.

현행법에서 단순 임금체불 위반은 「근로기준법」에서 규정하고, 최저 임금체불은 「최저임금법」, 퇴직금 임금체불은 「근로자퇴직급여 보장법」에서 규정하고 있습니다.

그러나 현행법을 무시하고 사용자가 임금을 지급하지 않으면 사용자와 노동자 간 민·형사상 소송을 통해 임금을 받을 수밖에 없습니다.

그렇지만 민·형사 소송은 많은 시간이 소요되고 절차가 복잡하여 노동자의 생활 여건에 따라 생계에 미치는 영향이 커질 수밖에 없습니다.

따라서, 임금체불 근절을 위해 제도적 보완이 필요한 시점에서 오늘 토론회가 개최되어 더욱 의미가 크다고 봅니다.

오늘 토론회를 통해 노동력을 제공하고도 정당한 임금을 지급 받지 못하는 노동자들의 현실을 잘 담아 임금체불 근절을 위해 머리를 맞대는 자리가 되길 기대합니다.

또한, 토론회를 위해 발제해주신 노무법인 화평 이종수 대표님과 성신여대 권오성 교수님 그리고 패널로 참여해주신 여러분들에게 진심으로 감사드립니다.

저 또한 환경노동위원회 간사로서 토론회에서 나온 결과를 바탕으로 임금체불 근절을 위해 제도개선 및 입법 활동에 최선을 다 하겠습니다.



이수진 (더불어민주당 국회의원)
국회 환경노동위원회 위원

안녕하십니까. 노동존중 국회의원 이수진입니다.

임금체불은 노동자와 그 가족의 생계를 위협하는 중대 범죄행위입니다. 이러한 중대 범죄가 매년 계속 반복되고 있으며, 2020년만 해도 피해노동자가 약 41만명에 이르고 체불액도 무려 1조 6천억원이 넘는 등 좀처럼 줄어들 기미를 보이지 않고 있습니다.

이렇듯 매년 수십 만명의 노동자가 임금체불로 고통받고 있고, 특히 최근 코로나 19가 장기화되면서 피해노동자의 증가도 우려됩니다. 이에 저도 임금체불 피해노동자의 권리구제를 위해 ‘재직자 체당금을 신설하고, 소액 체당금 지급절차를 간소화’하는 것을 주요 내용으로 하는 「임금채권보장법」 개정안을 대표 발의하는 등 제도 개선을 위해 힘써 왔고, 이 법은 현재 국회 환경노동위원회의 의결을 거쳐 국회 본

회의 통과를 앞두고 있습니다.

또한, 임금체불 근절을 위해서는 여러 방면에서의 다양한 법 개정이 필요하다는 인식에 공감하고 있으며 조만간 ‘임금채권의 소멸시효를 3년에서 5년으로 연장하고, 고의·상습 체불사업주에 대한 처벌을 강화’하는 「근로기준법」 개정안과 ‘근로감독관을 증원하고 전문성을 강화하여 임금체불 일소에 매진할 수 있도록 근로감독청을 신설하는 것을 주요 내용으로 하는 「정부조직법」 개정안을 대표 발의할 예정입니다.

그 외에도 오늘 토론회에서 두 분의 발제자께서 공통으로 제안해 주신 ‘반의사불벌 제도의 개선’에 대해서도 ‘반복·상습적인 체불사업주에 대해 해당 조항의 적용을 제외’하는 방향으로 제도개선을 적극적으로 추진하겠습니다.

임금은 노동에 대한 정당한 대가이며 노동자와 그 가족의 삶을 위해 꼭 필요한 생계비인 만큼, 임금체불이 대폭 줄어들 수 있도록 21대 국회에서 법 개정 등 최선의 노력을 다하겠습니다. 이를 통해 노동교육 및 근로감독 등 사전예방은 물론 체불발생시 피해자 구제와 사업주 제재 강화 등 사후대책도 더 충실히 이루어질 수 있도록 하겠습니다.

끝으로 오늘 토론회의 사회를 맡아주신 이승은 참여연대 노동사회위원회 위원장님과 발제를 해주시는 이종수 노무법인 화평 대표노무사님, 권오성 성신여대 교수님께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 토론자로 참여해 주시는 문은영 민변 노동위원회 변호사님, 홍석환 민주노총 정책국장님, 김종진 한국노동사회연구소 선임연구위원님 그리고 이민재 고용노동부 근로감독기획과 과장님께도 고맙다는 인사를 드립니다.

이번 토론회에 함께 해주신 모든 분의 건강과 건승을 기원합니다.

감사합니다.



강은미 국회의원
정의당 원내대표

오늘 우리나라 임금체불 현황을 살펴보고, 임금체불 근절을 위한 법제도 개선 방안을 모색하는 토론회에 참여해 주신 많은 분께 감사드립니다. 정의당 원내대표 강은미 국회의원입니다. 참여연대와 민변 노동위원회, 민주노총과 함께 송옥주·안호영·이수진의원님께도 깊은 감사를 전합니다.

고용노동부가 발표하는 임금체불액은 2000년대 8천억원 수준에서 계속 증가해 2019년 1조 7,217억원으로 정점을 찍었습니다. 작년 말 기준으로 전년대비 다소 감소하였지만, 문재인 정부 출범(2017년)과 비교하면 2,019억이 증가한 것으로 전반적인 추세는 감소하고 있다고 보기는 어렵습니다. 이마저도 실제 체불 임금 규모에 비해서는 현저히 적은 숫자입니다.

우리나라의 임금체불 문제는 신고건수, 신고근로자수, 체불금액 등이 모두 꾸준히 증가하고 있고, 그 대상이 되는 피해 노동자의 규모도 30만명에 육박합니다.

매번 발표되는 정부의 대책 역시 사후적인 구제에 머물러 있으며, 최근 코로나, 경제침체 장기화 등으로 누적 된 체불 임금 피해를 겪고 있는 노동자들의 고통이 이루 말 할 수 없는 지경에 이르고 있습니다.

코로나와 경기불황 등을 이유로 한다고 해도 매년 1,000억원 이상 체불액이 급증하는 현상은 OECD 국가를 기준으로 해도 찾아보기 힘든 상황입니다. 우리나라는 임금체불에 대해 범죄로 인식하지 않고, 사용자의 부득이하고 곤란한 상황으로 치부하는 어려움도 지속되고 있습니다.

이에 오늘 토론회를 통해 고질적인 임금체불 실태와 현황에 대해 살피고, 근본적인 대책 마련을 모색하려 합니다. 임금체불에 대한 실질적인 처벌 수준을 높이고, 체불 피해 노동자들에게 보탬이 되는 체당금 제도 등에 대한 보완도 검토해 가겠습니다.

일터이자 삶터에서의 노동에 정당한 대우와 보상을 지급하고, 체불된 임금에 대한 피해로 노동자와 그의 가족들의 삶이 무너지지 않도록 사후 대책을 넘어 사전 예방을 위한 체불사업주 제재 강화와 근로감독 강화 등의 근본대책 마련에도 나서겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론을 위해 함께 해 주신 이승은 위원장님과 이종수 대표님, 권오성 교수님께 진심으로 감사드립니다. 오늘 논의가 더욱 풍성해 질 수 있도록 토론해 주신 문은영 변호사님, 홍석환 국장님, 김종진 연구원님과 고용노동부 관계자 분께도 감사드립니다.

발제 1

이종수 노무사(노무법인 화평 대표)

임금체불 현황과 근절을 위한 정책 제언

이종수

노무법인 화평 대표 · 노무사

I. 서론

임금체불은 사용자가 노동자에게 지급해야 하는 임금의 지급을 거부하는 행위를 의미한다. 임금체불은 다양한 방법으로 발생하게 되는데, 임금체불 형태를 정리해 보면, ① 연장·야간 근로 수당 미지급, ② 최저임금 미지급(최임법 위반), ③ 직원을 특고종사자로 잘못 분류하고 법정 수당을 미지급하거나 최저임금을 지급하지 않는 경우, ④ 급여의 불법 공제, ⑤ 임금지급일에 임금을 전혀 지급하지 않는 경우 등이 다.

‘①~④형태’의 경우 임금지급일에 지급되어야 할 임금중 일부가 미지급되는 경우인데, 마치 법령을 오해하거나 법에 무지하여 발생한 것과 같은 외관을 갖추기 때문에, 처벌보다는 교육과 지도가 우선되어야 한다는 등 온정주의적 시각에 빠지게 된다. 한편 ‘⑤형태’의 경우 노동자에게 미치는 피해가 심각할 뿐 아니라 대부분 고의적으로 발생하기 때문에 강력한 처벌과 대응이 필요하게 된다. ‘①~④형태’의 경우도 사업주의 ‘비용절감’과 같은 일정한 의도하에 발생하는 경우 ⑤형태와 동일한 잣대와 기준을 적용해야 한다고 본다.

한편 임금체불 대책 마련을 위해 체불 원인에 대한 조사결과를 살펴볼 필요가 있다. 한국기업데이터 DB를 이용하여 2015년부터 2017년까지 체불유형 정보가 있는 121,371개 사업자를 대상으로 분석한 결과를 보면, 경제적 요인으로 인한 임금체불은 사업자 기준 19.9%, 노동자 기준 56.8%로 나타난다. 반면 비경제적 요인으로 인한 임금체불은 사업자 80.1%, 노동자 38.8%로 나타나서, 사업자 기준으로는 비경제

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

적요인이 높고, 노동자 기준으로 비경제적요인이 높다. 비경제적 요인을 살펴보면 당사자간 다툼, 지급의무 미인지, 임금채권 후순위 간주 등 사업주측의 주관적 사정이 원인으로 나타났다(국회 환경노동위원회, 2019).

한편 고용노동부는 임금체불 원인으로 일시적 경영악화(61.0%), 사업장 도산·폐업(20.5%), 사실관계다툼(10.5%), 법해석다툼(4.4%), 노사간 감정다툼(3.0%), 근로자 귀책사유(0.2%)로 파악하고 있으며, 이에 따를 경우 경제적 요인이 81.5%에 이르러서 사업주의 주관적 사유는 매우 낮은 것으로 파악된다(고용노동부 2019.10.8.자 서울신문 해명자료 참조)

<표 1-1> 임금체불 유형별 현황(단위: 개, %, 명, 백만원)

구 분		체불사업자		3년간 총 체불노동자		3년간 총 체불금액		
		사례수(개사)	비율	합계(명)	비율	합계(백만원)	비율	
체 불 유 형 별	경제적 요인	[소계]	24,192	19.9	536,498	56.8	1,800,376	66.4
		일시적경영위기	8,762	7.2	169,711	18.0	568,768	21.0
		도산폐업	15,430	12.7	366,787	38.8	1,231,608	45.4
	비경제 적 요인	[소계]	97,179	80.1	408,369	43.2	909,858	33.6
		상습체불	3,164	2.6	144,543	15.3	251,589	9.3
		당사자간다툼	33,292	27.4	68,011	7.2	155,181	5.7
		지급의무미인지	6,676	5.5	16,828	1.8	41,325	1.5
		임금채권후순위 간주	54,047	44.5	178,987	18.9	461,762	17.0
	전체		121,371	100.0	944,867	100.0	2,710,234	100.0

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

<표 1-2> 분석기준

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

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

임금체불 원인을 ‘경제적 요인’으로 보느냐, ‘비경제적 요인’으로 보느냐에 따라서 임금체불 대책은 달라질 수 밖에 없다. ‘경제적 요인’을 사업주가 통제할 수 없는 ‘불가피한 사정’으로 이해한다면 사전예방보다는 사후구제방안이 강조될 수 밖에 없고, 사업주의 주관적 사정인 ‘비경제적 요인’을 사업주가 통제할 수 있는 요인으로 본다면 근로감독강화 등 사전예방적 기능을 강조하게 된다. 다만 경제적 요인과 비경제적 요인을 쉽게 구분할 수 있는 것이 아니며, 많은 경우에 임금체불은 경제적 요인과 비경제적 요인이 결부되어 발생할 것으로 보여진다.

위에서 살펴본 임금체불의 형태(일부, 전액)와 원인(경제적, 비경제적)을 기준으로 새로운 유형분류를 시도해 볼 수 있다. ‘I 유형’은 경제적 요인에 의한 일부 미지급이고 Ⅲ유형은 비경제적 요인에 의한 일부 미지급인데, 일부 미지급이 대체로 법정수당 또는 최저임금의 전부를 지급하지 않아서 발생한다는 점을 고려하면 I 유형보다는 Ⅲ유형이 더 많이 발생할 것으로 보이지만, 일시적 경제위기 시에도 I 유형은 발생할 수 있다. 한편 II유형과 IV유형은 전액 미지급이라는 점에서 공통되지만 II유형은 경제적 요인으로, IV유형은 비경제적 요인으로 발생하게 되며, 전액미지급의 특성상 경제적 요인으로 발생할 가능성이 높지만, 상습체불 사업장의 경우는 비경제적요인으로도 발생할 수 있다.

〈표 1-3〉 임금체불 유형분류

구분		임금체불 형태	
		일부 미지급	전액 미지급
임금체불 원인	경제적 요인	I 유형	II유형
	비경제적 요인	Ⅲ유형	IV유형

임금체불 원인에 대한 통계작성과 관련하여, 현행 고용노동부의 임금체불 원인에 대한 분석은 근로감독관이 사업주 조사과정에서 분석·집계한 데이터를 활용하고 있으나, 사업주 및 근로자의 인식이 객관적으로 조사되지 않고 있으며, 감독관의 인식만 데이터로 집계된다는 한계가 있다.

이하에서는 고용노동부 발표자료를 토대로 임금체불 현황을 살펴보고, 일본 사례를

통해 임금체불의 심각성을 확인하며, 그 후 임금체불 사전예방을 위한 정책적 개선 방안을 제시한다. 임금체불에 대한 대책은 사전예방과 사후구제로 나눌 수 있는데, 현재 정부가 제시하는 방안이 주로 권리구제지원팀을 통한 지도해결 비율의 개선, 체당금제도 개선 등 사후구제에 초점이 맞추어져 있는바, 그 문제점을 분석하고, 근로감독 강화 등 사전예방기능의 중요성을 강조하고자 한다.

II. 임금체불 문제의 심각성

고용노동부가 발표하는 임금체불액은 2000년대 8천억원 수준에서 2012년 1조원을 돌파하였다. 그후로도 체불임금액이 계속 증가하여 2019년 1조7,217억원으로 정점을 찍었고, 2020년말 기준 1조5,830억원으로 전년대비 다소 감소하였다.

2020년 임금체불액 1조5,830억원은 비록 전년도 체불임금액(17,217억원)보다 1,387억원 감소한 수치이지만, 문재인정부가 출범한 2017년과 비교하면 2,019억원 증가한 것으로, 아직 추세적으로 임금체불이 감소한 것으로 보기 어렵다.

참고로 고용노동부가 발표하는 임금체불액 통계는 신고사건에서 확인된 체불액만 산입한 결과이며, 다음과 같은 체불금액, 즉 ① 고용노동부가 근로감독 및 자율개선 지원사업에서 확인한 체불액, ② 각 지방노동청에 접수된 신고사건 중 권리구제지원팀과 근로감독관이 지도해결(화해)한 금액과 ‘실제 체불액’¹⁾의 차이, ③ 임금체불 피해 근로자들이 민사법원에 소송을 제기하여 확인한 체불액 ④ 임금체불에도 불구하고 신고하지 않은 금액, ⑤ 근로자성을 인정받지 못하는 특수형태근로종사자(특고)들의 보수 체불액 등은 제외된 수치이며, 이를 포함할 경우 그 금액은 훨씬 증가할 수 있다.

2020년 임금체불액 감소는 ① 제조 및 서비스업 등의 가동율이 크게 낮아진 점, ② 중앙정부와 지자체의 사업주지원금이 대폭 증가한 점, ③ 고용유지지원금 수급자격에서 임금체불사업주가 제외된 점 등이 복합적으로 작용한 결과로 보인다.

1) 다만 체불금액 확정전 합의한 사건에서는 실제 체불액을 알 수 없음

우리나라의 임금체불 문제는 신고건수, 신고근로자수, 체불금액 등이 모두 꾸준히 증가해 왔다는데 그 심각성이 있다. 2020년 신고사건에서 체불 피해 노동자 수는 294,312명이고, 근로감독에서 확인된 체불 피해 노동자 수는 119,410명(합계 413,722명)이다.

연도별로 신고사건 기준 임금체불 피해 노동자수는 2016년 약 32.5만명, 2017년 32.6만명, 2018년 35.1만 명, 2019년 34.5만 명으로 점차 증가 추세를 보이다가 2020년 약 29.4만명으로 전년 대비 약 5만 명(약 14.5%) 감소한 상황이다.

특히 임금체불 피해는 소규모 사업장에 집중되고 있다. 피해 노동자를 사업장 규모 별로 살펴보면, 2020년 기준으로 29인 이하 사업장의 체불 피해 노동자가 전체의 82.2%를 차지하고 있다. 29인 이하 사업장 소속의 종사자 비중은 전체의 54.7%로²⁾, 임금체불 피해 노동자 비중이 더 높게 나타나고 있다. 29인 이하 영세사업장의 임금체불액 비중이 30인 이상 사업장보다 더 높게 나타나고 있다.

〈표 2-1〉 사업장 규모별 임금체불 피해 노동자수 (단위: 명, %)

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

자료 : 참여연대(2021).

한국의 임금체불 실태를 일본과 비교해 보면, 2018년 한국의 임금체불액(1조6,472 억원)은 일본의 통상적인 임금체불액(약1천억원)과 비교하여 16.5배 높고, 반면 일본의 취업자수는 한국보다 3배 높아서 그 심각성을 알 수 있다.

2) 통계청 '2016년 규모별 사업체 수 및 종사자수' 참조

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

〈표 2-2〉 일본 임금체불 현황과 비교(2018년 기준)

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

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

한편 임금체불수준이 심각한 상황에서 코로나19 확산으로 사업장감독은 대폭 감소하여 우려를 더한다. 2020년 근로감독 실시 사업장이 전년 대비 1/5 수준으로 감소하면서 근로감독에서 확인된 임금체불 피해자수가 전년대비 약 12.5만 명 줄어들었다. 이하에서 임금체불 사전예방 대책과 관련하여 근로감독 제도의 문제점과 개선방안을 좀 더 살펴보기로 한다.

〈표 2-3〉 최근 5년간 근로감독으로 적발된 임금체불 현황(단위: 개소, 명, 억원)

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

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

III. 임금체불 사전예방 대책

1. 현황

문재인정부의 ‘국정과제’ 를 보면, 임금체불해소와 관련하여 “건설분야 임금체불 최소화”(32번), “임금체불로부터 근로자 권익구제 강화”, “체불 근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화”(63번)등이 제시된 바 있다.

건설분야 ‘임금지급보증제 도입’은 2017.12. 일자리위원회·관계부처합동 발표에서 건설근로자법 개정을 통해 ‘임금지급보증제 도입’을 약속했지만, 현재까지 실현되지 않았고, 다만 건설근로자법에 ‘임금비용 구분지급제’(법제7조의3)가 도입된 상태이다.

일반 노동자들의 경우, 체불근로자 생계보호 강화와 체불사업주 제재 강화를 약속하였고, 고용노동부는 ①2019.1.17. 보도자료(‘임금체불 청산제도 개편방안 수립·시행’), ②2019.9.10. 보도자료(‘근로감독행정 종합개선방안 수립·시행’), ③2019.9.16. 보도자료(‘반복·상습 임금체불 사업장을 대상으로 근로감독 시행’)을 발표하였다. 그러나 정부가 발표한 자료에서 체불사업주 제재 강화 대책은 확인되지 않는다. 임금체불 대책으로 발표된 보도자료(①,②)를 볼 때 주요 대책은 근로감독 강화, 강제수사 강화 정도가 확인되고, 반의사불벌조항 폐지·개정, 부가금제도 도입과 같은 적극적 대책은 제시되지 않았다.

〈표 3-1〉 국정과제중 임금체불 대책

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

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

〈표 3-2〉 임금체불 관련 정부 발표 자료

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

한편 대통령의 국정과제를 좀 더 이해하기 위해 대통령 공약사항을 확인할 수 있는 ‘문재인미터’ (<http://moonmeter.kr/>)에서 관련 내용을 찾아 보았다. ‘임금체불 근절을 위한 제도개선’으로 ①퇴직근로자에게만 지급되는 체불임금에 대한 지연이자(연 20%)를 재직근로자에게 적용, ②체불 피해 근로자가 체불임금 외에 동일한 금액(100%)의 부가금을 지급받을 수 있도록 부가금제도 도입, ③고액·상습 체불사업주에 대한 반의사불벌죄 적용 제외 등 처벌 강화, ④임금채권의 소멸 시효(3년→5년) 연장이 포함되어 있다. 안타깝지만 대통령의 4가지 공약사항 중 ①번 공약만 지

금까지 정부 대책(2019.1. 보도자료 참조)에 포함되었을 뿐이고 나머지 3개 공약은 지금까지 정부대책에 포함되지 않았다.

다음으로 임금체불 예방을 위한 국회 차원의 입법노력을 살펴본다. 임금체불 사전 예방과 근로감독제 개선을 위한 근로기준법 개정안을 필자가 의안정보시스템에서 조사한 바로 21대 국회에서 12차례 발의되었다.

관련 근로기준법 개정안의 주요 내용을 분류해 보면, ① 상습 임금체불 사업주에 대한 반의사불벌조항의 적용 제외(박대수의원안), ② 부가금제 도입 등 체불사업주에 대한 경제적 제재 강화(박대수의원안, 김경협의원안, 최종윤의원안, 한정애의원안), ③ 지연이자제를 재직자에게 확대(김경협의원안, 최종윤의원안, 한정애의원안), ④ 임금명세서 교부 의무 신설(류호정의원안, 김경협의원안, 송옥주의원안), ⑤ 광역 지자체에 근로감독관을 두도록 함(윤준병의원안), ⑥ 포괄임금제 금지 및 사업주에 근로시간 측정·기록 의무 부여(류호정의원안), ⑦ 고액·상습체불사업주 명단공개 및 신용제재의 대상을 확대(최종윤의원안, 한정애의원안), ⑧ 도급관계에서 직상수급인의 휴업수당 책임 강화(강은미의원안), ⑨ 임금채권의 소멸시효를 3년에서 5년으로 연장(최종윤의원안), ⑩ 명예근로감독관제 도입(김영식의원안), ⑪ 사업주에 대한 노동관계법 교육(박대수의원안, 백혜련의원안) 등이다.

임금체불 근절을 위한 대통령의 공약이행에 필요한 근로기준법 개정안은, 일부 각론에서 추가 논의가 필요하겠지만, 모두 제출된 것으로 볼 수 있다. 현재 국회 계류 중인 법안에는 대통령 공약사항 외에 징벌적 손해배상제, 임금명세서 교부 의무, 포괄임금제 금지 및 근로시간 측정 의무, 명예근로감독관제 도입 등 다양한 제도개선이 포함되어 있으며, 향후 이에 대한 논의가 활성화될 필요가 있다.

<표 3-3> 21대 국회 임금체불 예방 관련 근로기준법 개정안 발의 현황

의안번호/ 발의일	발의자	주요 내용
8261 / 2021.2.24.	박 대 수 의 원 등 12인	<ul style="list-style-type: none"> 상습임금체불사업주(명단이 공개된 체불임금 사업주의 경우) 반의사불벌조의 적용을 하지 않음 근로자가 법원에 체불임금등의 3배 이하의 부가금 지급을 청구할 수 있도록 함 체불 사업주에 대해 고용노동부장관이 실시하는 임금체불방지 교육을 이수하도록 함

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

8692 / 2021.3.10.	백혜인 원인 10인	<ul style="list-style-type: none"> 고용노동부장관은 사업주를 대상으로 이 법과 그 밖의 노동관계법령에 따른 근로조건 등에 관한 교육을 실시할 수 있다.
5692 / 2020.11.24.	류정원 원인 14인	<ul style="list-style-type: none"> 포괄임금계약을 금지함(안 제19조의2 신설). 근로시간, 임금 등의 입증책임을 사용자가 부담하도록 함(안 제36조의2 신설). 사용증명서 교부 시 근로계약서, 임금명세서, 취업규칙 사본, 임금대장 등을 함께 교부하도록 사용자에게 의무를 부여함(안 제39조 후단 신설). 근로시간 측정·기록 및 보존 의무를 사용자에게 부여함(안 제42조 및 제50조제4항 신설). 사용자에게 임금명세표를 교부 의무를 부여함(안 제48조).
4997 / 2020.11.5.	유병원 원인 11인	<ul style="list-style-type: none"> 근로조건을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관, 그리고 고용노동부장관이 지정하는 특별시·광역시·도에 근로감독관을 두도록 함(안 제101조제1항). 이 법에 따른 고용노동부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 지방고용노동관서의 장 및 고용노동부장관이 지정하는 시·도지사에게 위임할 수 있도록 함
4436 / 2020.10.7.	강미원 원인 10인	<ul style="list-style-type: none"> 직상 수급인의 귀책사유로 휴업하는 경우에도 직상 수급인이 그 하수급인과 연대하여 근로자의 휴업수당을 책임지도록 규정함
3436 / 2020.9.2.	김현원 원인 13인	<ul style="list-style-type: none"> 재직 근로자의 임금체불에 대해 지연이자제 적용 사용자로 하여금 매월 급여명세서를 작성하여 서면 또는 전자문서로 근로자에게 교부하도록 함 상습 체불 사업주에 대해 근로자가 체불액과 같은 금액의 부가금을 청구할 수 있도록 함
2801 / 2020.8.7.	최유원 원인 10인	<ul style="list-style-type: none"> 사망 또는 퇴직한 근로자 뿐만 아니라 재직 중인 근로자에게도 미지급 임금에 대한 지연이자를 부과하도록 함(안 제37조). 고액·상습체불사업주 명단공개 및 신용제재의 대상을 확대함(안 제43조의2 및 제43조의3). 임금체불 예방을 위해 고용노동부장관이 법무부장관에게 관련 자료를 요청할 수 있는 근거를 마련함(안 제43조의4 신설). 상습적인 임금체불 시 근로자가 사용자에게 임금등의 3배 이내의 배상을 청구할 수 있도록 징벌적 손해배상제도를 도입함(안 제44조의4 신설). 임금채권의 소멸시효를 3년에서 5년으로 연장함(안 제49조).
1976 / 2020.7.15.	유병원 원인 13인	<ul style="list-style-type: none"> 대통령령으로 정하는 사업장에 대하여 고용노동부장관의 위임을 받아 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 근로감독관을 둘 수 있도록 함(안 제101조제2항 신설). 고용노동부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 권한의 일부를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사에게 위임할 수 있도록 함(안 제106조제2항 신설). 위임된 권한에 대해서는 이 법에서 정하는 근로조건의 보장을 위하여 고용노동부장관의 지휘·감독에 따라야 함(안 제106조제3항 신설).
1153 / 2020.6.29.	한애정 원인	<ul style="list-style-type: none"> 재직 중인 근로자에게도 미지급 임금에 대한 지연이자를 부과하도록

	원 18인 등	<p>함(안 제37조).</p> <ul style="list-style-type: none"> 고액·상습체불사업주 명단공개 및 신용제재의 대상을 확대함(안 제43조의2, 제43조의3). 고용노동부장관은 국민건강보험공단에 보험료를 체납한 사업장의 상시 근로자 수, 체납금액 등의 자료를 요청할 수 있도록 하고, 국민건강보험공단은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따르도록 함(안 제43조의4 신설). 상습적인 임금체불 시 근로자가 사용자에게 체불금액의 3배 이내의 배상을 청구할 수 있도록 징벌적 배상청구근거를 마련함(안 제43조의5 신설). 근로감독 결과 노동관계 법령 위반 사실이 발견된 경우 해당 사업주의 임금, 위반 사실 등을 공표할 수 있는 근거를 마련함(안 제102조의2 신설).
971 / 2020.6.25.	김영식 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 일정 규모 이상의 사업 또는 사업장의 근로자 중 근로자대표가 추천하는 사람, 연합단체인 노동조합이 추천하는 사람, 전국 규모의 사용자단체가 추천하는 사람 등을 명예근로감독관으로 위촉하여 근로감독관의 업무를 지원할 수 있도록 하
885 / 2020.6.23.	송주욱 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 근로조건을 명시한 서면을 교부할 때 연장·야간·휴일 근로에 대한 임금, 연차 유급휴가 미사용 시의 보상 여부 등을 포함하도록 함
846 / 2020.6.22.	송주욱 의원 등 10인	<ul style="list-style-type: none"> 사용자가 임금을 지급할 때마다 의무적으로 임금명세서를 지급하도록 하여 근로자가 자신의 임금내역에 대한 정보를 확인할 수 있게 함

자료 : 의안정보시스템(2021.3.17.현재)

2. 정부 대책의 문제점

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

우선 임금체불문제에 대한 지금까지 정부 대책이 체불피해 노동자에 대한 사후구제에 초점이 맞추어져 있다는 점이다. 정부 발표를 보면, 임금체불에 대한 2019.1월 대책발표는 제목부터 ‘청산제도 개편방안’으로 되어 있고 그 구체적 방안은 체당금제도 개선으로 모아진다. 체불 피해 노동자들에게 체당금제도를 개선하여 신속하게 지급할 수 있도록 하는 것은 매우 중요한 일이지만, 처음부터 체불피해가 발생하지 않도록 하는 것이 사후구제보다 더 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 한편 해당 문건에는 체불 사전예방 대책도 제시되었는데, ① ‘체불예보시스템’ 구축, ② 근로조

건자율개선지원사업 확대, ③ 임금체불 상습 위반 사업주에 대한 노동관계교육 의무화, ④ 지연이자제(근기법 제37조) 적용대상을 재직자로 확대, ⑤ 악의적 체불 사업주에 대한 형사책임 강화 등이다. 이중 임금체불 예방에 실제 효과를 가져올 수 있는 대안은 ⑤번이지만, 정부입법으로 근로기준법 개정안이 제출되지 않은 상황이다.

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

셋째 상습체불 사업주에 대한 정부 대책이 ①근로감독 실시, ②강제수사 강화 정도에 불과하며, 매우 미흡하다고 평가된다. 상습체불 사업주에게 처벌이 가해져야 하며, 근로감독은 상습체불이 발생하기 전에 국가가 시행해야 하는 조치라고 볼 수 있다. 상습체불 사업주에게 ‘강제수사’가 필요하겠지만, 체불임금 지급을 거부하는 사업주를 구속하거나 압수수색하는 등의 조치는 상습체불이 아니라도 필요한 조치에 해당한다. 정부 대책 발표에서 상습체불사업주에 대한 형사책임 강화와 부가금제도 등 경제적 제재강화가 제시되기를 바라지만, 근로기준법 개정이 필요한 사안이다보니 정부 대책이 제한적일 수 밖에 없다는 점에서 아쉬움이 크다.

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

마지막으로 2019.9.10. 고용노동부 ‘근로감독행정 대책’ 발표자료를 보면, 감독절차 개선, 인프라 강화 등의 감독행정 개선방안을 제시하고 있으나, 한국이 비준한 ILO 제81호 협약과 국제적 기준에 비추어 보면 근로감독제도 운영에 여러 가지 문제가 확인된다. 이하에서 상세히 살펴보기로 한다.

IV. 근로감독 제도 현황과 개선방안

임금체불 사전예방을 위한 제도개선 방안에 어떤 것이 있을까? 무엇보다 산업 생태계가 건전하게 조성되도록 하는 것이 가장 중요하다고 보여진다. 포스코건설 하청업체에서 발생한 임금체불로 노동자가 사망한 사건에서 나타나듯이, 무분별한 다단계 하도급과 같은 산업구조의 문제로 파생되는 임금체불이 상당한 비중을 차지할 것이기 때문이다. 다단계하도급구조와 단가후려치기 등 불공정거래로 영세사업장들의 지불능력이 낮아진다면, 그로 인한 이득은 대기업이 가져가고, 체불피해 노동자에 대한 권리구제를 국가가 책임지는 모순과 악순환은 계속될 수밖에 없을 것이다. 다만 산업구조 합리화 문제는 이번 토론회의 범위를 넘기 때문에 이를 제외한다.

그 다음의 대안을 살펴보면 결국 사전예방을 위한 ‘체불사업주 제재 강화’, ‘근로감독 강화’로 귀결된다. 근로감독의 중요성이나 개선방안에 관한 논의는 그동안 수없이 반복된 것이지만, 임금체불 예방에 있어서 근로감독 강화가 가장 중요한 대안일 뿐 아니라, 정부의 근로감독행정이 크게 개선되었다고 평가하기 어렵기 때문에, 다시 강조할 수 밖에 없다.

이 글에서는 한국의 근로감독 제도 현황, 업무프로세스, 감독건수 등 실적에 관한 현황을 살펴보고, 국제노동기준과 일본 사례를 검토하면서 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 현행 근로기준법 및 ILO 제81호 협약의 주요 내용

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

ILO는 사업장에서 안전과 보건, 적절한 처우 보장을 위해 근로감독제도를 도입하도록 하고 있으며, 특히 근로감독에 관한 제81호 협약에서 국가의 근로감독관 운영에 대한 책임을 부여하고 있다.

동협약 제3조(목표)를 보면, 근로감독은 임금 등 근로조건에 관한 법규정을 근로감독관 권한 범위안에서 집행력을 확보하는 것 뿐 아니라 사용자 및 근로자에게 기술적 정보나 조언을 제공하는 것이 포함된다. 따라서 근로감독을 운영함에 있어서 노동관계법 위반사항에 대해 처벌만 강조하거나, 또는 집행력 확보를 위한 공권력 사용을 포기한 채 교육 또는 조언만 강조하는 것은 동 협약이 정하고 있는 근로감독제의 목표에 어긋나게 된다.

동 협약 제6조는 근로감독관의 신분 및 독립성을 보장한다. 특히 동 협약은 감독관의 독립성이 정부의 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립적이어야 한다는 점을 강조한다. 2013년 고용노동부는 중부지방고용노동청 근로감독관들이 2013년 6월부터 1개월간 삼성전자서비스에 대해 수시근로감독을 진행한 후 불법파견에 해당한다고 결론을 내리자, 고용노동부 고위 간부들이 근로감독 기간을 연장하며 불법파견 결론을 바꾸도록 근로감독관들에게 영향력을 행사했다는 의심을 받은 바 있다. 당시 관련자들에 대한 법원의 유죄인정 여부를 떠나서 근로감독관 독립성을 어느정도 보

장해야 하는가 문제에 대해 구체적 기준이 마련될 필요가 있다. 더구나 근로기준법이나 근로감독관집무규정에서 근로감독관의 독립성 보장과 관련하여 아무런 규정이 마련되어 있지 않다는 점도 아쉬운 대목이다.

동 협약은 근로감독관의 효과적 임무수행에 충분한 인원의 확보, 필요한 자격과 훈련에 관해서도 규정한다(제7조 및 제10조). 근로감독관이 충분히 확보되지 않는다면 사실상 근로감독제도가 형해화 되고, 산업현장의 노동권 확보가 불가능하게 된다는 점에서 근로감독관의 충분한 확보는 실질적 근로감독제도 운영을 위해 필수불가결한 조건이다. 또 근로감독관이 충분히 확보되더라도 임무수행에 필요한 훈련이 적절하게 제공되지 않는다면, 사업장 감독에서 소기의 성과를 기대할 수 없을 것이다.

동 협약은 근로감독관의 권한에 대해서도 규정하고 있는데(제12조), 현행 법령이 근로감독관에게 동 협약과 같은 수준의 권한을 부여하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 특히 동 협약이 정하는 감독 대상 사업장에 예고없이 자유롭게 출입할 수 있는 ‘불시감독의 권한’이 보장되지 않고 있다는 점은 큰 문제라고 보여진다.

마지막으로 동 협약은 근로감독관의 공정성 청렴성 확보를 위해 근로감독관이 기업체와 직·간접적인 이해관계를 갖지 못하도록 하고, 감독관직 사퇴 후 업무상 비밀을 누설할 수 없도록 하고 있으며, 법규정 위반 등에 대해 감독관에게 제기되는 진정의 출처를 극비로 취급하도록 하고 있다(제15조). 진정의 출처를 극비로 취급하도록 하는 규정과 관련하여, 특히 재직중인 노동자가 제기한 신고사건 접수시 개인적 권리구제 요구 사건을 제외하고 극비취급 원칙을 준수하고 있는지 의문이며, 근로감독관집무규정에서 신고사건 처리절차에 관련내용을 포함하는 조치, 그리고 신고자 익명성 보장을 위한 근로감독청원제 활성화가 필요하다.

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

〈표 4-1〉 ILO 제81호 협약 주요 내용

구분	주요 내용
근로감독의 목표 (제3조)	(가) 근로시간·임금·안전·건강 및 복지·아동 및 연소자의 고용·그 밖의 관련사항에 관한 규정 등 근로조건 및 작업중인 근로자 보호에 관한 법규정을 근로감독관의 권한 범위안에서 집행하도록 확보하는 것 (나) 사용자 및 근로자에게 법규정을 준수하는 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적 정보 및 조언을 제공하는 것 (다) 현행 법규정에 구체적으로 규정되지 아니한 흠결 또는 폐해에 관하여 권한있는 기관에 주의를 환기시키는 것
다른 기관 및 단체와 협력 (제5조)	(가) 근로감독기관과 이와 유사한 활동에 관여하는 그 밖의 정부 기관 및 공사기관간의 효과적 협력 (나) 근로감독기관의 감독관과 사용자 및 근로자간의 협력 또는 이들 단체간의 협력
근로감독관의 신분 및 독립성 보장 (제6조)	근로감독직원은 신분 및 근무조건이 안정이 보장되고, 정부의 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립적인 공무원으로 구성된다.
근로감독관의 필요한 자격과 훈련(제7조)	1. 근로감독관은 국내법규에 규정된 공무원의 채용조건에 따라 특히 임무 수행에 필요한 자격을 고려하여 채용된다. 2. 위 자격을 확인하는 방법은 권한있는 기관이 결정한다. 3. 근로감독관은 임무수행을 위하여 적절한 훈련을 받는다.
전문가의 감독업무 관여(제9조)	국내여건상 가장 적절하다고 인정되는 방법으로 의학·공학·전기학 및 화학분야의 전문가를 포함한 유자격 기술자 및 전문가가 감독업무에 관여하도록 하기 위하여 필요한 조치를 취한다.
근로감독관의 적절한 수 (제10조)	근로감독관의 수는 감독직 임무를 효과적으로 수행하는 데 충분한 인원이어야 하며, 다음 사항을 적절히 고려하여 결정한다. (가) 감독관이 수행할 임무의 중요성, 특히 (1) 감독대상 사업장의 수·성격·규모 및 위치 (2) 이들 사업장에 고용된 근로자의 수 및 종류 (3) 시행될 법규정의 수 및 복잡성 (나) 감독관이 사용할 수 있는 물적 수단 (다) 효과적 감독을 위하여 임검을 필요로 하는 실제 여건
근로감독관의 권한(제12조)	1. 적절한 증명서를 소지하고 있는 근로감독관에게 다음과 같은 권한이 부여된다. (가) 감독대상인 사업장에 주야 어느 시간이든 예고없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한 (나) 감독대상으로 인정할 만한 합당한 이유가 있는 건물에 주간에 출입할 수 있는 권한 (다) 법규정의 엄격한 준수 여부를 확인하기 위하여 필요한 조사·검사 또는 신문할 수 있는 권한, 특히 (1) 법규정의 적용에 관련된 사항에 대하여 단독으로 또는 증인의 입회하에 사용자 또는 사업체 직원을 신문하는 권한 (2) 근로조건에 관한 국내법규에 따라 비치하여야 할 장부, 대장 및 그 밖의 서류가 법규정에 적합한지를 확인하고 이들 문서를 복사하거나

구분	주요 내용
	발체하기 위하여 문서의 제출을 요구하는 권한 (3) 법규정에 따라 고지사항을 게시하도록 하는 권한 (4) 사용자 또는 그 대리인에 대한 통고를 조건으로 사용 또는 취급되는 원료의 견본 및 재료를 분석하기 위하여 수거하는 권한
시정조치권(제13조)	1. 근로감독관은 설비·배치 또는 작업방법에서 발견된 결함이 근로자의 건강 또는 안전을 위협한다고 인정할 만한 합당한 이유가 있을 때 이를 시정하기 위한 조치를 취할 권한을 가진다.
감독관의 공정성/청렴성(제15조)	국내법규에 정한 예외를 제외하고는, 근로감독관은 (가) 감독을 받는 기업체에 대하여 직접 또는 간접적 이해관계를 가지지 못한다. (나) 감독관직을 사퇴한 후에도 업무처리 중 알게 된 제조상·영업상 비밀 또는 작업공정을 누설하여서는 아니되며, 위반 하는 경우 이에 상당한 처벌 또는 징계처분을 받는다. (다) 법규정의 흠결 또는 위반에 관하여 감독관에게 제기되는 진정의 출처를 극비로 취급하여야 하며, 이러한 진정에 따라 임검을 하였음을 사용자 또는 그 대리인에게 알려서는 아니 된다.

임금체불 근절 방안으로 근로감독제도 개선이 필요하다. 이하에서는 위에서 설명한 ILO제81호 협약이 제시한 기준 중, 근로감독관의 수와 훈련제도, 근로감독 방식과 체계, 감독절차 중심으로 살펴본다.

2. 현행 근로감독제도 검토

2-1. 근로감독관 수

근로감독에서 적정 수의 근로감독관을 유지하고 있는가가 중요하다. 어느 정도 인원을 확보하는 것이 적정한 수인가에 대해 근로감독관 인원 확보의 국제적 기준이 있는 것은 아니지만, ILO 2006년 11월 이사회 보고서를 보면, 선진국의 경우 감독관 1명에 노동자 1만명 수준을 유지하는 것을 기준으로 제시하고 있다³⁾.

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

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

2020년 고용노동백서를 보면, 2019년 고용노동부 근로감독관 전체 정원은 2,894명이고 이중 근로기준 분야 2,213명, 산업안전분야 681명이다. 근로기준분야의 경우 근로감독관 정원기준으로 1인당 근로자수가 1만명 이하로 선진국 수준의 근로감독관 정원을 확보한 것으로 볼 수 있다. 2021.1월 현재 한국의 사업체 종사자수는 18,280천명 수준이므로, 근로기준 담당 감독관(정원) 1인당 근로자수는 8,260명이다. 다만 한국은 근로기준과 산안의 업무영역이 명확히 구분되어 있으므로 산안근로감독관도 이러한 기준에 맞게 정원이 책정될 필요가 있으나, 현재 산안감독관 정원이 681명에 불과한 것은 심각한 문제로 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 근로감독관 정원 현황(단위: 명)

2019년	합계	근로기준	산업안전
정원	2,894	2,213	681

자료 : 「2020년 고용노동백서」

〈표 4-3〉 근로기준분야 근로감독관 정원 연도별 현황(단위: 명)

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

자료 : 「2020년 고용노동백서」

한편 일본의 경우 2018년 기준으로 근로감독관은 2,991명이고, 일본의 전체 취업자수(52,935천명, 2014년 기준)를 감독관수로 나누면 감독관 1인당 취업자수는 17,700명 수준으로, 한국보다 2배정도 더 많은 것으로 나타난다. 놀라운 것은 감독관 1인당 노동자수가 한국보다 더 많은 일본의 한 해 임금체불액은 2018년 기준 10,072백만엔(약 1000억원)으로 한국의 임금체불액(약 1조6천억)의 6%수준이라는 점이다.

사업장 감독 실적에 있어서도 일본은 한국을 압도하고 있다. 2019년 이전 사업장 감독 실적을 살펴보면, 한국은 매년 25,000건 정도 사업장감독 실적을 올리고 있고 2019년 기준 근로감독관 1인(정원기준)의 사업장감독 실적은 12건⁴⁾에 불과한데, 이

는 2018년 일본의 근로감독관 총 2,991명이 170,192건의 사업장감독을 실시하여 감독관 1인당 56.9건의 감독실적을 나타낸 것과 비교하면 큰 차이를 보이고 있다.

2-2. 근로감독관 전문성

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

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

다만 현행 감독관집무규정을 보면 부득이한 사유로 초임감독관이 교육을 이수하지 못한 경우, 4주 이상 현장직무교육(OJT)을 거치면 사업장감독 또는 신고사건을 처리하게 할 수 있다고 규정하는데(제6조제2항), 충분한 감독관이 확보된 현재 상황에서 이같은 예외 규정을 존치하는 것은 부적절해 보인다.

2-3. 근로감독 방식

우리나라 근로감독은 근로감독관에 의한 ‘사업장 감독’ 외에 감독관을 통한 노무관리지도, 공인노무사를 통한 자율개선지원사업 등이 이루어지고 있다. 직접적으로 위법사항을 확인·시정하는 근로감독에 집중하기 보다는 50인 이하 중소기업에 대한 사전예방과 지도에 집중하는 방식이다. 중소·영세 사업주에 대한 교육과 지도를 선행하여 사전예방적 효과를 거두겠다는 것으로 보인다.

참고로 ‘노무관리 지도’는 사용자 노무관리 능력 향상을 위해 노동관계 법령을 주

4) 12건 = 25,415건/2,124명

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

지시키고 자율적으로 개선하도록 교육하는 것(집무규정 제24조), ‘근로조건 자율개선 지원사업’은 법정 근로조건 준수 여부를 사업장 스스로 점검하여 위반사항을 개선하는 것에 대해 공인노무사가 지원하는 사업을 의미한다(집무규정 제25조).

〈표 4-4〉 노무관리 지도, 근로감독 비교

구분	교육·홍보	근로조건 자율 개선 지원사업	노무관리 지도	근로 감독
목적	노동관계법 교육	자율 개선 유도	맞춤형 사전예방	위법사항 시정
주체	근로감독관, 공인노무사	공인노무사	근로감독관	근로감독관
주요 대상	<ul style="list-style-type: none"> 5인 미만 소규모 사업장 신규 설립 사업장 	<ul style="list-style-type: none"> 20인 미만 규모 소규모 사업장 신규 설립 사업장 	<ul style="list-style-type: none"> 20~50인 규모 중소기업 노무관리 취약 업종·분야 	<ul style="list-style-type: none"> 근로조건 자율 개선·노무관리 지도 결과 미개선 사업장 특정 업종·분야
방법	<ul style="list-style-type: none"> 홍보 자료 배포 업종별 협회 등과 연계하여 교육 	<ul style="list-style-type: none"> 공인노무사 등 노동 전문가가 상담 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 근로감독관이 현지 출장하여 노무관리 지도 	<ul style="list-style-type: none"> 근로감독관이 현지 출장하여 법 위반사항 점검

자료 : 고용노동부 보도자료(2019.9.10.) 참조

‘근로감독’ 유형과 관련하여, 근로감독관집무규정에서 정기감독, 수시감독, 특별감독으로 분류하고 있으며, 특히 2019년 근로감독행정 개선 대책에서는 수시감독을 기획형, 청원형, 신고형으로 개편한 바 있다. 특히 청원감독(근로감독청원제)은 근로자나 시민단체 등이 청원법에 따라 근로감독을 청원할 수 있고, 신고자의 익명성 보장이 가능하며, 노동관계법 위반 사업장을 특정하여 감독을 실시할 수 있는 장점이 있다. 최근 개정된 ‘청원형 근로감독 운영지침’을 보면, 처리절차와 청원 불수리 사유가 보다 명확해진 것을 확인할 수 있으나, 운영지침이 비공개되는 등 아직도 운영상 문제점이 확인된다.

신고감독은 신고사건이 접수된 사업장에 대해 다수 근로자가 관련된 법위반 사항이 의심될 때, 감독을 추진한다는 점에서 임금체불 근절 대책으로 실효성이 기대되는 방식이다. 그런데 현행 집무규정은 신고감독을 정의하면서 ‘사업장의 다수의 근로자에 대한 노동관계법령 위반의 가능성’이라는 조건을 요구하고 있다. 한정된 인력으로 감독을 계획하는 과정에 ‘다수인 관련성’을 요구하는 것은 당연하지만, ‘다수’의 개념이 명확하지 않고, 1인 신고사건이라도 상습적인 경우가 신고감독 대상에

서 배제되어 있어서 아쉽다. 임금체불 등 중요한 범위만 사항을 1인이 신고한 경우 단지 다수 노동자가 신고하지 않았다는 이유로 신고감독 대상에서 제외된다면 신고감독제도가 활발하게 운영되기 어려울 것이다.

다만 청원감독이나 신고감독이 얼마나 이루어지는지 아직까지 통계가 나오지 않아서 실효성을 판단하기 이르다.

여러 사업장감독 유형중 제대로 주목받지 못하는 방식이 ‘확인감독’이다(집무규정 제22조). 사업장감독이 이루어진 후, 그 시정여부를 확인하는 방식은 여전히 제도적으로 미흡하다. 현행 집무규정은 시정지시를 받은 사용자가 시정결과보고서를 감독관에게 제출하면 우선 서류로 시정여부를 확인하고, 서류에 의해 확인이 불가능한 상황은 현지에 출장하여 ‘확인감독’을 실시하도록 하고 있다. 그러나 실제로 확인감독이 얼마나 활발하게 이루어지는지 통계로 확인되지 않는다. 서류로 확인되지 않는 경우에만 확인감독(임검)을 나가는 현행 방식에 의하면, 감독관은 공문과 자료, 사진 등으로 시정여부를 확인하게 되는데, 그 시정이 완전한 것인지, 지속될 것인지, 모든 직원들에게 전파된 것인지 확인하기 어려운 경우가 많을 것이다. 현행 집무규정에 따르면 업무과다를 우려하는 근로감독관으로서는 대부분의 시정조치를 서류만으로 확인하게 될 것이므로, 전체 감독실적의 일정 비율에 대해 반드시 현지 출장하여 확인하도록 집무규정을 개정할 필요가 있다.

2-4. 근로감독 체계에 관한 쟁점

우선 공인노무사가 중심이 되는 근로조건자율개선사업의 적절성 문제이다. 비록 자율개선이 근로감독 종류에서 제외되어 있으나(집무규정 제12조), 집무규정에서 감독관의 업무로 규정되어 있고(제25조), 매년 발행되는 고용노동백서의 ‘연도별 사업장 감독 실적비교’ 표에 그 실적이 나타난다. 또한 자율개선을 신청한 사업장중 범위만 사항이 없거나 범위만 사항을 개선한 사업장에 대해 당해 연도 및 차년도 정기감독 대상에서 제외할 수 있도록 정하고 있다(제25조).

실제 자율개선지원업무를 수행하는 방식에 있어서도 법조항과 체크리스트에 따라 공인노무사가 범위만 여부를 점검하는 방식으로 이루어지고, 범위만 사항이 발견될

경우 시정지시가 이루어지고, 사업주는 위반사항 시정결과보고서를 제출해야 하기 때문에, 실질적인 사업장 감독으로 볼 수 밖에 없다. 실질적 사업장감독을 민간인인 공인노무사가 주관한다는 점에서, 노동관계법 위반에 대한 현장조사를 검사와 근로감독관이 전담하도록 한 근로기준법 제105조에 위반될 소지가 있다. ILO 제81호 협약 제6조도 ‘근로감독직원은 신분 및 근무조건이 안정이 보장되고, 정부의 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립적인 공무원으로 구성된다’고 명시하고 있다. 과거 근로감독관이 불충분한 상황에서 감독관 업무를 지원하기 위해 ‘자율개선지원사업’이 도입되었지만, 충분한 감독관 인력이 확보된 마당에 이 제도를 계속 유지해야 하는지 의문이 든다.

다음으로 각 지방관서에 설치된 ‘권리구제지원팀’의 문제이다. 권리구제지원팀은 2014년부터 변호사, 공인노무사, 민간경력자 등을 비공무원 근로자로 채용하여 임금체불, 부당해고, 비정규직 차별 등에 관한 상담과 조정업무를 담당하게 하고 있다. 2019년 12월 현재 변호사 21명, 공인노무사 32명, 민간조정관 108명 등 총 161명이 근무하고 있으며, 권리분쟁조정대상의 53.8%(95,150건 중 51,184건)를 조정·해결한 것으로 나타난다(2020 고용노동백서). 이밖에 권리구제지원팀은 민원인에 대한 각종 상담, 민사소송지원 등 업무를 수행하고 있으며, 근로감독관을 지원하고 권리구제업무의 효율성·효과성을 높인다는 점에서 필요성이 인정된다.

다만 권리구제지원팀에 속한 민간인 공무원들이 법적 권한없이 신고사건에 적극적으로 개입하는 것을 어떻게 볼 것인가 하는 문제는 여전히 남는다. 권리구제지원팀이 접수 창구에서, 전체 임금체불 신고사건(2019년 22만건)의 절반에 가까운 95,150건을 조정대상으로 정하고, 이중 절반에 가까운 51,184건을 조정·해결한 것을 긍정적으로만 볼 수 있을까?

우선 법적 근거와 관련하여 권리구제지원팀 운영은 훈령인 집무규정에 규정되어 있으나 ‘임금체불 청산 등 서비스’를 제공한다는 것 외에 구체적으로 어떤 업무를 어떻게 수행하는지 규정된 바 없다(집무규정 제27조의2). 따라서 신고사건으로 접수된 분쟁사건에 대해 근로감독관 아닌 민간인 조정관이 어디까지 개입할 수 있는가 하는 문제는 여전히 남으며, 이 제도를 유지하더라도 권리구제지원팀의 역할, 업무

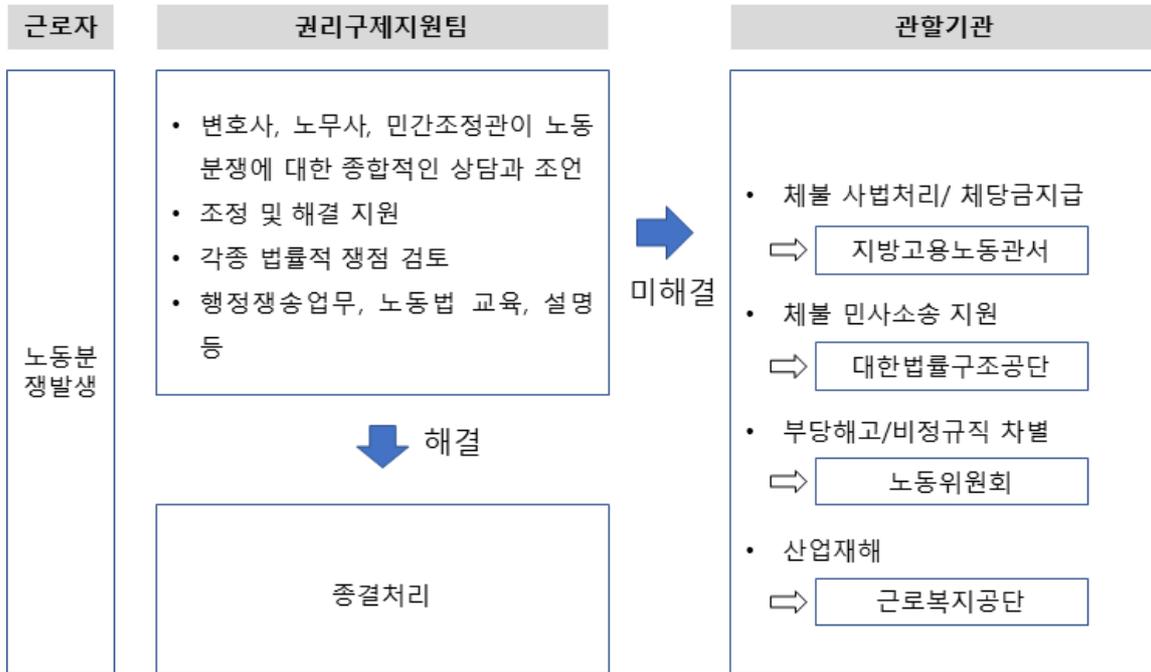
내용, 절차에 대한 상세한 규정화가 요구된다. 주지하다시피 노동관계법령 위반에 대한 서류제출과 심문 등 수사는 근로감독관과 검사가 전담해야 한다.

둘째 임금전액불 지급 원칙 준수를 위해, 신고사건을 조정 방식으로 해결하더라도 체불임금이 확정 후 전개될 필요가 있다는 점에서 현행 권리구제지원팀이 게이트키퍼 역할을 하는데 문제를 제기하게 된다. 근로기준법 제43조는 임금을 ‘근로자에게 전액 지급해야 한다’고 규정한다. 임금체불 신고사건에서 근로감독관의 역할은 근로자 임금이 전액 지급되도록 하는데 있다. 혹여나 권리구제지원팀이 ‘조정’이라는 이름으로 전액불 지급 원칙을 훼손하는 편법을 동원하는 것은 아닌지 우려하지 않을 수 없다. 신고사건이 접수되면 일단 근로감독관에게 사건을 배당하고, 감독관이 체불금액을 확정된 후, 필요에 따라 화해를 유도하는 것이 바람직한 업무처리절차이며 원칙에 부합한다고 보여진다.

셋째 권리구제지원팀의 조정 성과가 감독관의 업무효율성, 노동자의 권리구제에 정말 도움이 될 것인가의 문제이다. 권리구제지원팀이 2주간 잡고 있는 약 10만건중 절반에 가까운 사건이 해결되었다손 치더라도 여전히 5만건은 아무런 성과도 내지 못한 채 2주가 지나서 근로감독관에게 배당된다. 결국 신속한 해결을 기대했던 근로자는 2주간 시간을 허비한 결과가 되고(권리침해), 감독관으로서도 정해진 민원처리 기한에서 2주가 지나버린 상황이 되기 때문에 결과적으로 감독관들의 업무효율성에 문제가 발생하게 된다.

마지막으로 임금체불 통계의 착시문제이다. 체불액이 확정되기 전에 조정이 이루어지기 때문에 설령 해결된 금품을 임금체불 통계에 포함하더라도 실제 체불금액과 차이가 발생할 수 밖에 없으며, 대부분의 경우 통계에 잡히는 체불금액은 낮아지게 될 것이다.

[그림 4-1] 권리구제지원팀 운영방안



자료 : 2020 고용노동백서 참조

2-5. 감독계획의 사전통보 문제

현행 집무규정은 정기감독을 실시하려는 경우에 특별한 사유가 없으면 감독일 10일전에 해당 사업장에 그 사실을 문서로 통보하도록 하고 있다. 또 사업장의 요청이 있는 경우에 10일의 범위에서 감독일자를 조정할 수 있다(제17조). 사업장은 최대 20일전에 감독계획을 알고 대응할 수 있게 된다.

이뿐만 아니라 고용노동부는 2019년 정기감독 대상 2만여개 사업장에 대해 현장 점검 1~2개월 전에 사전 통보함으로써 사업장 스스로 노동관계법을 준수·시정할 수 있는 충분한 시간을 부여할 예정이라고 밝힌 바 있다(2018.12.27.자 보도자료). 수시 감독의 경우 이같은 조항은 없으나 불시감독이 이루어지는 경우는 거의 없는 것으로 알려져 있다. ‘자율개선지원사업’의 경우 사업장 감독이 아니므로 이같은 제한을 받지 않으며 충분한 시간을 두고 사전통보를 받게 된다.

그러나 감독계획의 사전통보를 의무화한 현행 집무규정, 그리고 고용노동부의 사전 통보 관행은 ILO 제81호 협약 취지에 어긋나는 것으로 보여진다. 동 협약은 근로감

독관에게 ‘감독대상인 사업장에 주야 어느 시간이든 예고없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한’(불시감독권한)을 부여한다고 규정한다(제12조). 하지만 한국의 근로기준법, 집무규정 어디에도 근로감독관의 권한으로 불시감독 권한이 부여되지 않고 있다.

2-6. 근로자 대표의 사업장 감독에 참여 문제

감독관은 사업장감독을 개시하기 전에 사용자와 ‘근로자대표’를 면담하여 감독의 목적과 선정사유 등을 설명하고, 근로조건 및 노무관리 실태 등을 미리 파악하여야 한다. 다만, 상시근로자 30인 미만 사업장에 대해서는 근로자 대표 면담을 생략할 수 있다(집무규정 제19조4항).

‘근로자대표 면담 제도’는 2019년 8월 개정에서 도입된 것인데, 개정 전 집무규정에서 감독개시전 노사 대표자 면담조항을 두지 않던 것에 비하면 진일보한 규정이다. 물론 임금체불 등 노동법 위반 가능성이 가장 높은 30인 미만 사업장에서 근로자대표 면담을 생략할 수 있도록 한 것은 문제로 지적할 수 있고, 앞으로 개선되어야 할 사항이다. 또한 과반수 노조가 없거나 노사협의회가 구성되지 않은 경우 근로자대표를 감독관이 지명하도록 하고 있는데, 근로자대표 참여 조항이 형식적으로 흐를 가능성이 있어서 우려된다.

한편 사업장감독이 진행되고 나서, 감독결과 위법사항이 확인된 경우 감독관은 감독점검표에 내용을 기재한 후 사용자와 근로자대표의 기명날인 또는 서명을 받도록 하고 있으나, 형식적으로 서명이 이루어질 가능성을 우려할 수 밖에 없다. 다행히 2019년 8월 집무규정 개정시에 사업장 감독 결과를 노사 대표에게 설명하도록 하는 조항이 신설되었고, 앞으로 근로자대표 인정과 참여가 투명하고 공정하게 이루어진다면 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

근로자대표의 참여가 중요한 이유는 사업장 감독에서 확인되는 위법사항들을 노사가 자율적으로 시정할 수 있는 기회를 줄 수 있기 때문이다. 근로자 대표가 참여할 경우 위법한 것으로 지적된 사항들의 시정을 사업주가 게을리 하거나 무마하기 어렵기 때문에, 근로조건의 실질적 개선을 기대할 수 있다.

V. 근로감독 실적에 대한 평가

1. 임금체불 신고사건 처리

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

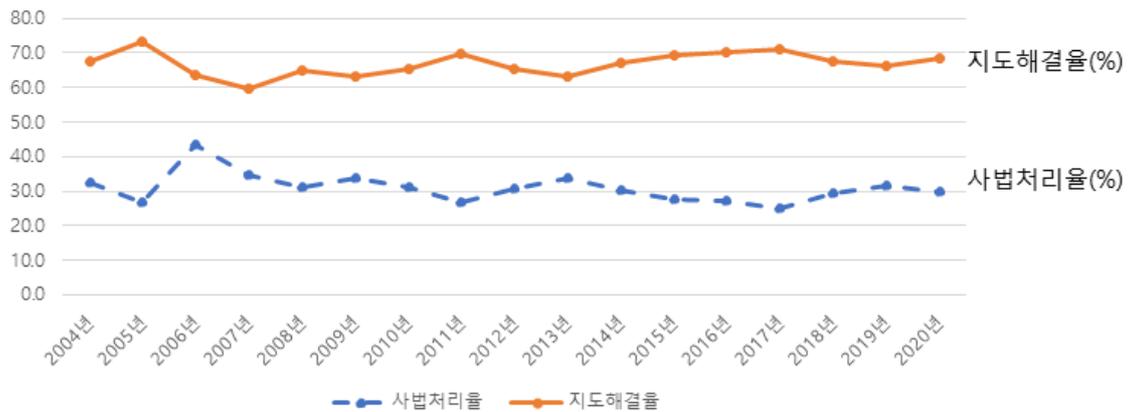
〈표 5-1〉 연도별 임금체불 신고사건 처리현황(단위: 건, %)

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

자료 : 참여연대

[그림 5-1] 연도별 임금체불사건 처리현황(단위: %)

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



2. 사업장 감독

노무관리지도와 자율개선사업을 제외한 사업장감독 건수는 매년 2만건 내외를 기록하고 있다. 전체 사업장수를 2백만개로 본다면, 평균적으로 약 1% 수준의 사업장에 대해 감독이 이루어지고 있다. 이마저도 2020년에는 코로나19를 이유로 5,740건으로 대폭 감소하였다.

〈표 5-2〉 연도별 사업장감독 실적 비교

구분	총계		감독				기타(지도등)
	사업장수	증감율	정기	수시	특별		
2010년	35,034	11.3	19,882	13,587	6,280	15	15,152
2011년	39,980	14.1	23,688	17,157	6,511	20	16,292
2012년	31,048	-22.3	21,719	7093	14,424	202	9,329
2013년	22,245	-28.4	13,280	5844	7,386	50	8,965
2014년	24,281	12.2	16,889	1897	14,985	7	7,392
2015년	29,425	18.9	19,536	5873	13,651	12	9,889
2016년	31,867	7.4	22,094	6297	15,770	27	9,773
2017년	29,454	-7.6	22,574	5869	16,604	101	6,880
2018년	34,594	17.5	26,082	21751	4,319	12	8,512
2019년	35,077	1.4	25,415	20714	4,666	35	9,662

자료 : 2020년 고용노동백서 참조

반면 일본의 사업장감독 건수는 2016년 169,623건, 2018년 170,192건을 기록하고 있다. 일본의 전체 사업장수를 약 4백만개로 본다면 약 4%에 이르는 수치이고, 한

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

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

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

〈표 5-3〉 일본 연도별 사업장감독 실적(단위: 개소, %)

연도	정기감독 등	신고감독	재감독	계
2011년	132,829(75.7)	29,442(16.8)	13,261(7.6)	175,532(100.0)
2012년	134,295(77.4)	25,418(14.6)	13,807(8.0)	173,520(100.0)
2013년	140,499(78.9)	23,408(13.1)	14,226(8.0)	178,133(100.0)
2014년	129,881(78.0)	22,430(13.5)	14,138(8.5)	166,449(100.0)
2015년	133,116(78.7)	22,312(13.2)	13,808(8.2)	169,236(100.0)
2016년	134,617(79.4)	21,994(13.0)	13,012(7.7)	169,623(100.0)

자료 : 일본 후생노동성 연도별 노동기준감독연보 참조

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

〈표 5-4〉 일본 재감독 실시상황(단위: 개소, %)

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

자료 : 일본 후생노동성 연도별 노동기준감독연보 참조

V. 결론 및 시사점

임금체불 신고사건과 체불액은 매년 증가해 왔고, 2020년 임금체불액의 감소가 나타났지만 추세적 반전이 일어난 것으로 보기 어렵다. 한편 2005.7월 반의사불벌 조항 도입에도 불구하고, 지도해결실적이 높아진 증거는 확인되지 않으며, 오히려 임금체불액, 신고건수, 피해노동자의 꾸준한 증가가 나타났다는 점에서 임금체불 문제에 대한 단호한 대응이 요구된다. 근로감독제도 관련하여 2018년 이후 근로감독관이 1천여명 증원되었음에도, 2020년까지 근로감독 실적이 개선되지 않았으며, 일본과 비교할 때 근로감독 실적의 낮은 흐름이 현재 임금체불이 만연한 상황에 부정적 영향을 준 것으로 보인다.

현재 당면한 임금체불 문제에 어떻게 대응할 것인가? 의외로 대응 방향은 단순해 보인다. 체불 사업주에 대해 민형사적으로 제재수단을 강화하는 조치가 필요하며, 임금을 체불하면 형사처벌은 물론 상당한 경제적 손해를 받게 된다는 인식을 심어줄 필요가 있다. 현재 사업주가 임금을 체불해도, 피해 노동자의 ‘처벌불원 확인서’를 받으면 형사처벌이 면책될 뿐 아니라, 피해 노동자와 협상 결과에 따라 오히려 체불임금보다 더 적은 임금을 주고 합의할 수 있는 상황에서, 임금체불 문제가 저절로 해결되기를 바란다는 것은 망상에 불과할 것이다.

임금체불 문제에 대응하기 위해 가능한 모든 수단이 동원되어야 하겠지만, 필자가 생각하는 우선순위로 몇 가지 대안을 정리하면 다음과 같다.

첫째 ‘반의사불벌 조항’의 폐지 또는 개정이 중요하다. 당장 근로기준법 제109조제2항을 폐지하기 어렵다면 이를 ‘개정’하여 반복적 임금체불로 신고된 사업주에 대하여 합의여부에 관계없이 반의사불벌조항을 적용하지 않도록 개선해야 한다.

둘째 체불 사업주에 대한 경제적 불이익을 강화하여야 하며, 임금을 체불하면 지연이자제도와 부가금(신설 필요) 등으로 인해 상당한 경제적 손해를 입게 된다는 점을 명확히 해야 한다. 지연이자제의 경우 재직근로자에게 적용하는 문제도 중요하지만, 근로기준법 제37조(미지급 임금에 대한 지연이자)에 대한 처벌 근거조항을 마련하는 것, 지연 기간에 따라 지연이자율을 단계적으로 상향하는 조치(예: 3개월 이상

25%, 6개월 이상 30%)가 필요하다. 고의적인 임금체불 사건에서는 체불액의 2~3배에 해당하는 부가금제 또는 징벌적 손해배상제 도입도 필요하다.

셋째 체불사건이 발생한 사업장에 대한 근로감독 강화가 필요하다. 우리나라는 이미 선진국 수준의 근로감독관(근로기준분야)이 확보된 상황이므로, 적어도 일본 등 선진국 수준의 사업장감독 실적을 겨냥할 필요가 있다. 현재 전체 사업장의 1%수준인 감독 실적을 5% 이상으로 확대해야 한다. 특히 현재는 소규모 사업장에 대해, 근로감독보다 교육·홍보, 자율개선 등 비감독 방식이 우선 적용되고 있으나, 적어도 신고사건이 1회라도 접수된 사업장에 대해 근로감독 대상으로 지정하고 집중적으로 사업장 감독을 전개할 필요가 있다. 이를 위해 집무규정상 신고감독 요건으로 ‘다수 근로자 위반 가능성’을 요건으로 하나, 이를 완화할 필요가 크다. 아울러 근로감독 사업장에 대한 ‘확인감독’에 대해서도 전체 감독실적의 일정 비율 이상으로 지정하고 실적 통계를 공개해야 한다.

넷째 근로감독제도 원칙을 확립하고, 근로감독관에 대한 교육훈련 강화와 함께 이들의 업무상 독립성, 불시근로감독권 부여 등 원칙 확립이 중요하다.

다섯째 임금결정 및 지급과정에 불필요한 노사 분쟁 예방을 위한 방안으로서, 포괄 임금제 폐지, 노동시간의 측정 및 기록유지, 임금명세서 교부 등의 입법적 조치가 필요하다.

참고문헌

국회 환경노동위원회, 「근로기준법개정법률안 검토보고서(의안번호 2019315)」.

고용노동부, 각 년도 「고용노동백서」.

일본 후생노동성, 각 년도 「노동기준감독연보」.

참여연대, 「임금체불보고서」(2021.2.9.).

발제 2

권오성 교수(성신여대 지식산업법학과)

임금체불 해결을 위한 법제도 개선 방안

권오성

성신여자대학교 법과대학 교수 · 변호사

1. 들어가며

임금은 근로자의 생존의 기초를 이루는 가장 중요한 근로조건으로 근로자가 근로 계약을 체결하는 주된 목적이 된다. 그런데 노동력은 성질상 축장(蓄藏)과 보존(保存)이 불가능하기 때문에 근로자는 당장의 생활상 수요로 인하여 궁박(窮迫)한 상태에서 자신의 노동력을 판매하는 경우가 빈번하다. 더구나 노동력은 근로자와 분리될 수 없으므로 근로자가 노동력을 거래하는 경우 자신이 처한 생활조건에 따른 제약을 받게 된다. 이처럼 상대적 약자로서 종속된 근로자의 지위는 불리한 여건에서 책정된 임금을 감내하도록 강제할 뿐 아니라, 그러한 임금이 제 때에 전액 지급되지 않을 경우에도 적절하게 대응하는 것을 어렵게 한다.

그런데 우리나라의 경우 임금체불 발생액과 피해근로자는 계속 증가하고 있음은 물론 외국과 비교하여도 상대적으로 규모가 큰 편이다.⁵⁾ 또한, 업종별로는 제조업(39%), 건설업(18%), 도소매·음식숙박업(13%)에서 주로 발생하고 있으며, 규모별로는 30인 미만이 대부분(68%)을 차지하는 등 취약분야에 임금체불이 집중되어 있다. 임금은 근로자에게는 주요 수입원이자 미래의 노동을 위한 의식주 해결에 필수적인 요소이고, 따라서 임금이 체불되면 현재의 생계는 물론 미래의 노동능력에도 심각한 장애가 발생할 수 있다는 점에서 이러한 임금체불의 근절이 매우 시급한 정책과제임은 분명하다.

5) 미국, 일본은 체불노동자가 전체 노동자의 0.2~0.6% 수준인데 비해 우리나라는 전체 임금노동자의 1.7%에 달한다(2019. 1. 17.자 고용노동부 보도자료, 「“임금체불 청산제도 개편방안”수립·시행」, 1면).

임금체불의 발생원인을 소박하게 상상해보면 ① 사용자가 임금을 제 때에 지급하기 싫어하거나, ② 사용자가 임금을 지급할 자원(財源)을 보유하지 못하거나 또는 ③ 사용자가 법정수당 등 지급해야 할 임금액을 제대로 산정하지 못하는 등이 임금체불의 이유가 될 것으로 생각된다. 따라서, 임금체불을 근절하기 위하여는 이러한 각각의 원인에 대응할 수 있도록 구체적이면서도 임금체불의 근절이라는 궁극적인 목표를 달성할 수 있도록 포괄적인 법제도 개선이 필요하다.

각각의 임금체불의 원인에 대응하기 위한 제도개선의 방향으로는, 먼저 위 ①의 요인, 즉 사용자가 임금을 지급하기 싫어하는 원인에 대응해서는 사용자가 임금을 지급하도록 심리적으로 강제하는 방법을 강구해야 할 것이다. ‘임금체불로 인한 이득과 그로 인하여 발생할 수 있는 제재(손실)를 저울에 달아 예상되는 손실보다 이득이 크다’고 판단하는 경우 사용자는 임금체불로 나아가게 된다. 따라서 임금체불을 근절하기 위해서는 우선 임금체불로 인하여 사용자에게 발생하는 손실(즉, 제재)을 강화하는 방안을 고려해야 할 것이다.

다음으로, 위 ②의 요인 즉 사용자가 임금을 지급할 재원을 보유하지 못하는 경우에 대한 대응방안으로는 (i) 미지급된 임금채권이 누적(累積)되는 것을 줄이는 방법과 (ii) 임금채권의 집행에 복종할 책임재산의 범위를 확장하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

마지막으로, 위 ③의 요인, 즉 사용자가 법정수당 등 임금액의 산정을 제대로 하지 못하는 경우에 대응하기 위해서는 무엇보다 임금체계를 보다 투명하고 단순하게 개선하도록 법제도를 정비할 필요가 있으며 또한 사용자에게 대한 교육의 강화도 필요할 것이다.

아래에서는 민사, 형사 및 행정의 각 영역에서 임금체불의 근절을 위해 추진할 수 있는 법제도 개선방안에 관한 다양한 아이디어를 제시해 보고자 한다.

2. 민사법 영역에서의 법제도개선 방안

가. 임금채권의 소멸시효의 개정

사용자와 근로자의 역학관계상 근로관계가 계속 중에 근로자가 사용자를 임금채부로 진정 또는 고소하거나, 사용자를 상대로 임금청구의 소를 제기함이 용이하지 않은 경우가 많다. 이러한 경우 근로자는 결국 퇴사한 이후에야 사용자를 진정 또는 고소하거나 임금청구의 소를 제기할 수밖에 없다. 그런데, 근로기준법 제49조는 임금채권은 3년간 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다고 규정하고 있으므로, 소를 제기하는 시점으로부터 3년 이전에 발생한 임금채불에 대하여는 법적으로 구제를 받을 수 없다는 문제가 발생한다.⁶⁾

한편, 지난 2007. 12. 21. 법률 제8730호로 개정된 형사소송법은 법정형(法定刑)이 장기 5년 미만의 징역 또는 벌금에 해당하는 범죄의 공소시효를 5년으로 개정하였다(형사소송법 제249조 제1항 제5호). 이에 따라 임금채불죄의 공소시효는 종래의 3년에서 5년으로 변경되었고, 이로 인하여 임금채권의 민사상 소멸시효(3년)와 임금채불죄에 대한 공소시효(5년)가 상이해졌다. 그 결과 2007년 개정 형사소송법의 시행 이후에는 민사상으로는 3년의 소멸시효가 완성되었으나(즉, 사용자의 임금지급의무는 소멸하였지만), 공소시효는 완성되지 않아 형사처벌의 대상이 되는 사례가 등장하게 되었다.⁷⁾ 정반대로, 임금채불죄의 공소시효가 완성되었더라도 소멸시효의 중단(中斷) 등으로 임금채권의 소멸시효가 완성되지 않은 사례도 있는바, 이러한 경우 근로자는 당연히 민사절차를 통하여 임금채권을 소구(訴求)할 수 있다. 후자의 사례는 공소시효 제도의 취지상 불가피한 측면이 있으나, 전자의 경우에는 ‘민사상 임금지급의무가 소멸되었음에도 사용자를 형사처벌을 하는 것이 적절한가’의 측면에서 논란의 소지가 있다.

고용노동청의 실무에서는 임금채권의 소멸시효는 3년이므로 진정 시점을 기준으로

6) 민법 제163조 제1호는 ‘급료’에 대하여 3년의 단기소멸시효를, 동법 제164조 제3호는 ‘노역인, 연예인의 임금’에 대하여 1년의 단기소멸시효를 규정하고 있다.

7) 강지현, “임금채권의 소멸시효 관련 실무상 쟁점”, 『변호사』 제49집(2016), 14면.

3년 이전의 임금체불 사건에 대하여는 ‘체불임금등사업주확인서’를 발급하지 아니하고 내사종결처리를 하는 경우가 많은바, 이에 대하여 근로감독관은 「사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행하므로(근로기준법 제102조 제5항), 임금체불 사실이 확인되었을 때에는 소멸시효가 완성되었다 하더라도 공소시효가 남아 있는 한 즉시 수사에 착수하여 근로자에게 ‘체불임금등사업주확인서’를 발급하고 사건을 입건(立件)하여 검찰에 송치해야 한다는 주장이 있다.⁸⁾ 그런데, 근로감독관은 고용노동부 장관의 권한을 위임받아 근로조건 확보를 목적으로 고용노동부 공무원으로서 수행하는 ‘감독행정업무’와 검사의 지휘를 받아 형사처벌을 목적으로 ‘특별사법경찰관’으로서 사건을 수사하는 수사보조기관으로서의 업무를 동시에 수행하는바,⁹⁾ 근로감독관의 업무 중 사법경찰관의 지위에서 업무를 처리하는 것은 신고사건 처리이고, 신고사건의 경우에도 진정 사건의 경우에는 형사사건이 아닌 민원의 일종으로 보아 행정사건으로 처리한다는 점을 고려할 때,¹⁰⁾ 위와 같은 실무처리 관행을 위법하다고 단정하기는 어렵다고 생각한다. 그러나, 진정 사건이 아니라 고소(告訴) 사건의 경우에는 「근로감독관집무규정」에 따라 고소장이 접수된 때 범죄인지를 하여야 하므로, 이러한 경우에는 소멸시효가 완성된 경우에도 입건을 하여야 할 것이다. 그런데, 동일한 임금체불에 대하여 피해근로자가 진정을 한 경우와 고소를 한 경우의 사건처리를 달리 취급하는 것은 피해근로자의 구제의 측면에서 적절하지 않다고 생각한다. 따라서, 진정 사건의 경우에도 공소시효가 완성되지 않은 임금체불에 대하여는 민사상 소멸시효의 완성 여부를 불문하고 입건을 원칙으로 할 필요가 있다고 생각한다.

민사상 임금지급의무가 소멸되었음에도 사용자를 형사처벌을 하는 것이 적절한가의 문제와 관련하여는 임금채권에 대한 소멸시효를 5년으로 개정함을 통하여 소멸시효와 공소시효의 균형을 맞출 필요가 있다고 생각한다.

참고로, 일본의 경우에는 2017년 민법 개정으로 급료(給料) 등에 대한 단기소멸시효 규정이 폐지됨을 계기로 노동기준법상 임금채권에 대한 소멸시효기간을 5년으로

8) 위의 글, 29면.

9) 김동욱, “사업장 근로감독의 체계적 지위와 적법성 제고방안”, 『산업관계연구』 제27권 제4호(2017.12), 89면.

10) 위의 글, 96면.

변경하는 방안이 논의되었다. 일본의 경우 2020년 개정 전 노동기준법 제115조는 “이 법률의 규정에 의한 임금(퇴직수당 제외), 재해보상 및 기타 청구권은 2년간, 이 법률의 규정에 의한 퇴직수당 청구권은 5년간 행사하지 않는 경우에는 시효에 따라 소멸한다.”라고 규정하여 임금채권의 소멸시효가 2년이었으나, 2020. 4. 1. 노동기준법 개정으로 동법 제115조를 “이 법률의 규정에 따른 임금의 청구권은 이를 행사할 수 있는 때부터 5년간, 이 법률의 규정에 따른 재해보상 및 기타 청구권(임금의 청구권을 제외한다.)은 이를 행사할 수 있는 때부터 2년간 행사하지 아니하는 경우에는 시효에 의하여 소멸한다.”고 개정하여 임금채권의 소멸시효를 5년간으로 연장하였다. 다만 개정법 부칙 제2조 제2항에서 “신법 제115조 및 제143조 제3항의 규정은 시행일 이후에 지급기일이 도래하는 노동기준법의 규정에 의한 임금청구권의 시효에 대하여 적용하고, 시행일 전에 지급기일이 도래한 같은 법의 규정에 따른 임금청구권의 시효에 관해서는 계속 종전의 예에 따른다.”라는 경과조치를 마련하였다.

〈표 1〉 일본의 임금채권 소멸시효 변경

	2020. 3. 31.까지	2020. 4. 1. 이후
민법 (일반법)	1년 (급료는 단기소멸채권)	5년 (단기소멸채권 폐지로 5년 통일)
노동기준법 (특별법)	2년 (노동자 보호의 특례)	5년 (경과조치로 당분간 3년)

우리 민법 제163조 제1호는 ‘급료’의 소멸시효를 3년으로 정하고 있다. 따라서 일본과 같이 민법과 근로기준법의 관계에서 임금채권의 소멸시효의 역전 문제는 발생하지 않는다. 하지만, 일반 민사채권의 소멸시효가 10년이고 상사채권의 소멸시효가 5년이라는 점, 영리기업에서의 임금채권은 보조적 상행위로 인한 상사채권의 성격을 갖는다는 점을 고려할 때 근로기준법상 임금채권의 소멸시효기간을 5년으로 늘리는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이에 앞서 향후 임금채권 소멸시효의 연장으로 인하여 발생할 실무상 혼란을 줄이기 위하여 소멸시효 규정의 개정에 앞서 임

금과 관련한 서류의 보존기간을 퇴직 후 5년으로 연장하는 입법을 선행하는 것이 유익할 것으로 생각된다.

나. 임금의 매월 1회 이상 정기지급 원칙의 규범력 제고

임금체불의 규모를 줄이기 위해서는 노무제공일과 임금지급일 사이의 시간적 간격이 짧을수록 좋다. 노무제공일과 임금지급일 사이의 간격이 길어지면 변제기가 도래하지 않은 임금채권의 규모는 그 기간에 비례하여 커지게 될 것이고, 그러한 기간 동안 사용자의 재산에 강제집행이 개시되는 등의 위험이 발생할 경우 임금체불의 가능성이 높아질 것이기 때문이다.

*너는 네 이웃을 억압하지 말며 착취하지 말며 품꾼의 삯을 아침까지
밤새도록 내게 두지 말라. - 레위기 19장 13절*

우리 민법 제656조 제2항은 고용계약의 보수의 지급시기에 관하여 “보수는 약정한 시기에 지급하여야 하며 시기의 약정이 없으면 관습에 의하고 관습이 없으면 약정한 노무를 종료한 후 지체없이 지급하여야 한다.”고 규정하고 있다. 한편 근로기준법 제43조 제2항은 “임금은 매월 1회 이상 일정한 날짜를 정하여 지급하여야 한다”고 규정한다. 따라서 민법상 고용계약의 보수의 지급시기는 ‘사적자치의 영역’에 속할 수 있겠지만, 근로기준법상 임금의 지급시기를 정함에 있어서는 위 근로기준법 제43조 제2항의 구속을 받게 된다. 따라서 소정근로에 대한 임금은 당연히 1개월을 넘지 않는 기간을 주기로 ‘정기적’으로 지급되어야 한다. 소정근로에 대한 임금이 ‘1개월 이내의 기간’을 주기로 정기적으로 지급되지 않을 경우 이는 근로기준법 제43조 제2항 위반으로 보아야 한다.

일본의 경우 ‘매월 1회 이상 정기지급의 원칙’은 1916년 공장법시행령 제22조에서 그 연원을 찾아볼 수 있다. 이후 1947년 제정된 일본 노동기준법 제24조 제2항 본문은 위 공장법시행령 규정을 받아 매월 1회 이상 정기지급의 원칙을 규정하되, 그

단서에서 ‘임시로 지급하는 임금, 상여, 그 밖에 이에 준하는 것으로서 후생노동성령으로 정하는 임금’은 예외로 허용하였다.

제24조(임금의 지급)

임금은 매월 1회 이상, 일정한 날을 정하여 지급하여야 한다. 다만, 임시로 지급하는 임금, 상여, 그 밖에 이에 준하는 것으로서 후생노동성령으로 정하는 임금(제89조에서 “임시 임금 등”이라 한다)에 대해서는 그러하지 아니하다.

같은 해 일본의 노동성은 위 노동기준법 제24조의 시행에 관하여 다음과 같은 행정해석을 제시하였다.¹¹⁾

노동기준법의 시행에 관한 건

[법 제24조 관계] 상여란, 정기 또는 임시로, 원칙적으로 근로자의 근무성적에 따라서 지급되는 것이며, 그 지급액이 미리 확정되지 않은 것을 말한다. 정기적으로 지급되고, 그 지급액이 확정되어 있는 것은 명칭의 여하에도 불구하고 이를 상여로 보지 않는다. 따라서 시행규칙 제8조에 해당하지 않는 것은 법 제24조 제2항의 규정에 따라 매월 지불되어야 한다.

이와 같이 일본은 노동기준법이 제정되던 1947년부터 “상여란 정기 또는 임시로, 원칙적으로 근로자의 근무성적에 따라서 지급되는 것이며, 그 지급액이 미리 확정되지 않은 것을 말한다. 정기적으로 지급되고, 그 지급액이 확정되어 있는 것은 명칭의 여하에도 불구하고 이를 상여로 보지 않는다. 따라서 시행규칙 제8조에 해당하지 않는 것은 법 제24조 제2항의 규정에 따라 매월 지불되어야 한다.”는 취지가 행정해석으로 명확하게 제시되었고, 이러한 해석은 그대로 유지되고 있다.¹²⁾

우리나라의 경우, 1953년 제정 근로기준법 제36조 제2항은 “임금은 매월 1회 이상 일정한 기일을 정하여 지급하여야 한다. 단 임시로 지급하는 임금, 수당 기타 이에 준하는 것 또는 대통령령으로써 정하는 임금에 대하여는 예외로 한다.”이라고 규

11) 労働基準法の施行に関する件(1947(昭22).9.13, 發基17号).

12) 厚生労働省労働基準局 編, 労働基準法解釈総覧(改訂15版), 労働調査会, 2014, p.258.

정하고 있었는데, 위 조항은 단서 부분에서 일본의 노동기준법이 명시하고 있는 ‘상여’라는 말이 우리 근로기준법에는 기재되지 않은 정도의 차이가 있을 뿐, 위 일본 노동기준법 제24조 제2항과 동일하다.¹³⁾ 한편, 1954년 제정 근로기준법시행령 제15조는 “법 제36조제2항 단서의 규정에 의한 임금수당”을 다음과 같이 규정하고 있다.

제15조 법 제36조제2항 단서의 규정에 의한 임금수당이라 함은 다음에 계기하는 것을 말한다.

1. 1월을 초과하는 기간의 출근성적에 의하여 지급되는 정근수당
2. 1월을 초과하는 일정기간의 계속근무에 대하여 지급되는 근속수당
3. 1월을 초과하는 기간에 공한 사유에 의하여 산정되는 장려기급·능률수당 또는 상여금
4. 기타 부정기적으로 지급되는 제수당

이러한 연혁을 살펴 볼 때, 우리 근로기준법의 ‘매월 1회 이상 정기지급의 원칙’은 일본의 노동기준법의 영향을 받아 입법된 것임을 부정하기 어렵다. 이러한 배경에서 보자면, 대법원 1981. 11. 24. 선고 81다카174 판결 중 ‘상여금’의 개념에 관한 판사가 일본의 행정해석과 거의 동일한 표현으로 이루어진 이유가 설명이 될 것이다.

〈표 2〉 고정급으로 지급되는 상여의 정기일 지급 임금성

노동기준법의 시행에 관한 건(1947.9.13, 發基17号)	대법원 1981. 11. 24. 선고 81다카174 판결
상여란, 정기 또는 임시로, 원칙적으로 근로자의 근무성적에 따라서 지급되는 것이며, 그 지급액이 미리 확정되지 않은 것을 말한다. 정기적으로 지급되고, 그 지급액이 확정되어 있는 것은 명칭의 여하에도 불구하고 이를 상여로 보지 않는다. 따라서 시행규칙 제8조에 해당하지 않는 것은 법 제24조 제2항의 규정에 따라 매월 지불되어야 한다.	상여금이 정기적으로 지급되고 그 지급액이 확정되어 있다면 이는 근로기준법 제36조 제2항 단서 및 동법시행령 제18조에 규정된 임시지급의 임금과 같이 볼 수 없고 정기일지급 임금의 성질을 띤 것이라고 보아야 하므로, 상여금지급기간 만료전에 퇴직한 근로자라도 특단의 사정이 없는 한 이미 근무한 기간에 해당하는 상여금은 근로의 대가로서 청구할 수 있다.

13) 위 조항은 현행 근로기준법 제43조 제2항에 그대로 유지되고 있다.

이렇게 이해한다면, 대법원 1981. 11. 24. 선고 81다카174 판결의 취지는 정기적으로 지급되고 그 지급액이 확정된 금품은 그 명칭에 관계없이 ‘정기일지급 임금’에 해당한다는 것을 명확히 하여 근로기준법 제43조 제2항의 적용 기준을 판단한 것이라고 생각된다.

따라서, 소정근로의 대가로 지급되는 임금을 지급함에 있어 이러한 원칙을 준수하지 않을 경우 그러한 임금지급방식은 근로기준법 제43조 제2항에 반하는 위법한 임금지급방식으로 보고, 근로기준법 제43조 제2항을 적용하여 매월의 임금지급일에 해당 월의 근로에 대한 대가를 지급하도록 하여야 할 것이다. 즉, 사용자가 근로자에게 비정기적으로 또는 1개월을 넘는 기간을 주기로 지급하는 금품의 경우 그러한 금품지급이 정기일지급의 원칙의 예외에 해당하는지를 먼저 판단하여야만 한다.

정기상여금이라는 명목으로 지급되는 금품 중 계속적·정기적으로 지급되고 지급액이 확정되어 있는 금품은 그 명칭에도 불구하고 소정근로의 대가로 지급되는 임금에 해당하고, 따라서 이러한 정기상여금에 근로기준법 제43조 제2항이 적용됨은 물론이다. 다만, 이러한 고정급의 정기상여금이 근로기준법 시행령 제23조 각호가 정하는 ‘임시로 지급하는 임금 등’에 해당하는 경우에는 임금 정기일지급의 원칙의 적용이 배제될 수 있는지 문제될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 근로기준법 시행령 제23조 제3호는 “1개월을 초과하는 기간에 걸친 사유에 따라 산정되는 장려금, 능률수당 또는 상여금”이라고 규정하고 있어, 일견 고정급의 정기상여금도 이에 해당하는 것처럼 보일 여지도 있으나, 앞서 본 바와 같이 근로기준법 시행령 제23조 제3호의 상여금은 1개월을 초과하는 기간에 걸쳐 기업의 경영실적, 근로자의 근무성적 등의 사유에 따라 산정하여 지급하는, 따라서 본질적으로 그 지급여부 및 지급금액이 가변적인 금품만을 의미하는 것이므로 기본급 등에 일정한 비율을 곱하여 산정한 금액을 정기적으로 지급하는 형태의 정기상여금은 위 조항이 당초 예정한 상여금에는 해당하지 않는다. 한편, 근로기준법시행령 제23조 제4호는 ‘그밖에 부정기적으로 지급되는 모든 수당’이라고 규정하고 있는바, 고정급의 정기상여금도 이러한 ‘부정기적으로 지급되는 모든 수당’에 해당하는 것으로 보일 여지도 있다. 그러나 위 법문 자체가 ‘수당’이라는 문언을 쓰고 있다는 점

에서 정기상여금을 ‘부정기적으로 지급되는 모든 수당’으로 보는 것은 문언의 의미를 넘는 것으로 생각된다.

강행법규의 범문의 범위 내에서 법률행위가 이루어져야 하는 것이지, 강행법규에 반하는 법률행위의 효력을 긍정하기 위해 그 범문을 본래의 취지와 다르게 해석하는 것은 허용되어서는 아니 된다. 나아가 고정급의 정기상여금이 근로기준법시행령 제23조 제4호의 ‘부정기적으로 지급되는 모든 수당’에 포함된다고 본다면 이는 결국 대통령령으로 근로기준법 제43조 제2항의 적용범위를 임의로 정할 수 있다는 것인바, 이러한 결과는 사용자로 하여금 적어도 매월 한 번은 일정한 날짜를 미리 정하여 근로의 대가를 지급하게 함으로써 근로자의 생활안정을 도모한다는 근로기준법 제42조 제2항의 취지를 몰각하는 것으로 동의할 수 없다.

결론적으로, 고정급의 정기상여금은 ‘소정근로의 대가’로 ‘정기일지급 임금’에 해당하며,¹⁴⁾ 따라서 수개월의 간격으로 고정급의 정기상여금을 지급하기로 하는 약정은 근로기준법 제42조 제2항에 위반하여 무효이고, 다만 무효행위의 전환의 법리¹⁵⁾에 따라 정기상여금 명목의 금품을 매월의 임금지급일에 분할하여 지급하는 취지의 약정으로 전환될 수 있을 뿐이다.

이와 관련하여, 서울고등법원 2018. 12. 18. 선고 2017나2025282 판결은 “고정적 금액이 계속적·정기적으로 지급되는 형태의 정기상여금은 임금, 즉 근로의 대가에 해당하고, 그 지급기간이 수개월 단위인 경우에도 이는 근로의 대가를 수개월 간 누적하여 후불하는 것에 불과”하다고 보고, 이러한 정기상여금은 그 실질에서 기본급과 다를 바 없다고 판단하였다. 위 판결의 판단을 확장해 보면 ‘상여금’이라는 명목으로 지급되는 금품이 그 실질에 있어 ‘정기적으로 지급되고 그 지급액이 확정’되어 있는 경우, 이러한 금품은 실질적으로는 ‘기본급’에 해당하므로 근로기준법 제43조 제2항 본문에 따라 원래는 매월 1회 이상 지급되어야 하는 임금에 해당한다는 해석이 가능할 것이다.

14) 도재형, “통상임금의 범위-상여금을 중심으로-”, 「노동법연구」 제7호, 서울대학교 노동법연구회, 1998. 5, p.342.

15) 민법 제138조(무효행위의 전환) 무효인 법률행위가 다른 법률행위의 요건을 구비하고 당사자가 그 무효를 알았다더라면 다른 법률행위를 하는 것을 의욕하였으리라고 인정될 때에는 다른 법률행위로서 효력을 가진다.

다만, 최근 선고된 서울고등법원 2020. 12. 2. 선고 2016나2032917 판결은 고정급의 정기상여금의 법적 성질을 ‘연간 소정근로의 대가’로 보면서도 근로기준법상 임금의 정기일 지급원칙과의 관계에서 이 사건 상여금을 연 8회 분할하여 지급하는 방식을 적법하다고 판단하였는바, 이러한 태도는 근로기준법 제43조 제2항의 의미를 충분히 고려하지 못한 것으로 동의할 수 없다.

다. 임금체계의 단순화 및 투명성의 제고

근로자가 자신의 임금이 얼마인지, 나아가 통상임금이 얼마인지 알 수 없는 상황에서 임금체불의 발생은 필연에 가깝다. 따라서, 임금성 및 통상임금성의 판단은 근로자와 사용자의 입장에서 직관적으로 알 수 있을 정도로 단순하고 명료해야 할 것이다. 이를 위해서는 임금성 및 통상임금성의 개념은 법문에 명시된 개념표지만을 사용하여 보다 단순하게 판단되어야 한다고 생각한다.

사용자가 근로자에게 지급하는 금품이 임금에 해당하려면 그 금품이 ‘근로의 대가’로 지급되는 것이어야 한다. 종래 판례는 어떤 금품이 ‘근로의 대가’로 지급된 것인가를 판단함에 있어 “그 금품지급의무의 발생이 근로제공과 직접적으로 관련되거나 그것과 밀접하게 관련된 것으로 볼 수 있어야 하고, 이러한 관련 없이 그 지급의무의 발생이 개별 근로자의 특수하고 우연한 사정에 의하여 좌우되는 경우에는 그 금품의 지급이 단체협약·취업규칙·근로계약 등이나 사용자의 방침 등에 의하여 이루어진 것이라 하더라도 그러한 금품은 근로의 대상으로 지급된 것으로 볼 수 없다”는 입장을 취하였다.¹⁶⁾ 이러한 상황에서 성과급이 퇴직금의 산정기초가 되는 평균임금에 포함되는가를 둘러싸고 성과급의 임금성이 빈번하게 다투어져 왔다.

개인별 성과급의 경우에는 그것이 근로자 개인의 근로의 대가로 지급되는 것이 비교적 명확하고, 지급조건의 충족 여부가 개인에게 달려 있다고는 하더라도 사전에 지급조건 및 그에 따른 지급률이 정해진 경우에는 지급조건이 충족된 이상 사용자로서는 그에 따른 성과급을 지급할 의무가 있다고 할 것이므로 임금성을 인정하는

16) 대법원 1995. 5. 12. 선고 94다55934 판결.

데 큰 어려움이 없었으나, 성과급이 회사 이윤에 따른 분배금 내지 부서별 성과급(소위 ‘집단적 성과급’)에 대하여는 비교적 최근까지 판례는 그 임금성을 부정해 왔다. 그러나, 대법원은 대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두36157 판결에서 정부지침에 따라 경영평가성과급을 퇴직금에서 제외했더라도 성과급은 노동의 대가이기 때문에 평균임금에 포함시켜 퇴직금을 지급해야 한다고 판단하였고, 뒤이어 대법원 2018. 12. 13. 선고 2018다231536 판결에서도 공공기관 경영평가성과급이 계속적·정기적으로 지급되고 지급대상, 지급조건 등이 확정되어 있어 사용자에게 지급의무가 있다면 이는 근로의 대가로 지급되는 임금의 성질을 가지므로 평균임금 산정의 기초가 되는 임금에 포함된다고 판단하였다.

사건으로는 임금성의 판단은 ‘근로의 대가성’이라는 표지 하나만으로 판단되어야 한다고 생각한다.¹⁷⁾ 따라서 지급사유의 발생이나 지급액이 불확정적이고 가변적인 경우에도 그러한 금품이 ‘근로의 대가’로서의 성격이 조금이라도 인정된다면 그러한 금품은 근로기준법 제2조 제1항 제5호의 임금의 개념에 포섭될 수 있다고 생각한다.¹⁸⁾

조금 더 생각해 보면, 어떠한 금품에 대한 ‘지급의무’는 구속력 있는 노사관행이 긍정되는 등의 예외적인 사례를 제외하고는 당사자의 의사의 합치, 즉 ‘합의’가 있는 경우에 성립한다. 그러한 합의는 단체협약과 같이 집단적 차원에서 이루어지기도 하고, 근로계약과 같이 개별적 차원에서 이루어지기도 하지만, 결국 그러한 금품지급의무는 사용자의 의사에 기초하여 성립될 수밖에 없다. 따라서, 그러한 합의가 있기 전까지는 합의가 성립할 것이라는(즉, 지급의무가 발생할 것이라는) ‘기대(期待)’는 별론 구체적인 지급의무는 발생하지 않는다. 따라서, 어떠한 금품이 임금에 해당

17) 대법원 2006. 8. 24. 선고 2004다35052 판결도 “임금은 계속적·정기적으로 지급되는 것이 통상적이므로 그 지급사유의 발생이 확정되어 있지 않고 일시적으로 지급되는 것은 근로의 제공과 관련 없이 지급되는 것으로 판단 받을 여지가 많기는 하지만, 그렇다고 하여 반드시 계속적·정기적으로 지급되어야만 근로제공과 관련된 것이고 그렇지 않은 것은 근로제공과 무관한 것이라는 논리필연적인 관계가 있는 것은 아니므로, 드물게나마 계속적·정기적으로 지급되는 것이 아니라 하더라도 다른 사정을 종합하여 사용자가 근로자의 근로제공과 관련하여 지급하는 것으로 볼 수 있으면 임금에 해당하고, 이와 달리 어느 금품이 계속적·정기적으로 지급되는 것이라 하더라도 근로의 제공과 관련 없이 지급되는 것이라면 그 금품의 지급이 단체협약, 취업규칙, 근로계약 등에 의하여 지급의무가 발생한 것이라 하더라도 임금에 포함시킬 수 없을 것이다”고 판단한 바 있다.

18) 권오성, 앞의 글, 236면 이하.

하는가에 대한 판단은 그러한 금품의 '지급의무'가 발생한 이후의 단계에서 이루어질 수밖에 없을 것이다. 즉, 어떠한 금품에 대한 지급의무 자체가 성립하지 않았다면 임금성에 대한 판단을 할 대상 자체가 존재하지 않는다고 보아야 할 것이다. 결국 임금성은 사용자가 근로자에게 특정 금품에 대한 지급의무를 부담하기로 한 의사결정의 동기가 무엇인가를 근거로 판단할 수밖에 없다고 생각한다. 따라서 경영성과급 등의 임금성은 회사가 근로자들에게 그러한 '경영 성과급'을 지급한 이유가 무엇인가, 즉 원래 피고회사의 주주(株主)들에게 분배되어야 할 이익(profit)을 근로자들에게 분여(sharing)한 것인지, 아니면 근로자들의 '과거'의 근로에 대한 보상 또는 '장래'의 생산성(productivity)에 대한 유인(incentive)으로 지급한 것인가라는 질문에 대한 대답에서 찾아야 할 것이다. 나아가, 이러한 판단에 있어서 '사실우선의 원칙'에 입각하여 그러한 금품의 명칭(예컨대, 경영 성과급)이 아니라, 그러한 금품을 지급하기로 한 의사결정의 실질에 따라 판단하여야 함은 물론이다.

〈표 3〉 임금성의 판단 기준

지급의무 없이 지급된 금품	임금성 부정 장기간 반복하여 지급될 경우 구속력 있는 노사관행이 성립되어 임금성 긍정될 여지가 있음		
지급의무가 있는 금품	근로의 대가성 부정	임금성 부정 약정금의 성격을 가지므로 근로자는 민사소송을 통하여 소구할 수 있으나, 임금체불 등 임금채권에 대하여 인정되는 특별한 보호의 대상에서 제외됨	
	근로의 대가성 긍정	소정의 근로의 대가 및 총근로의 보상	임금성 긍정 근로기준법 시행령 제23조에 해당하는 경우 정기일 지급 원칙의 배제 가능
		소정근로의 대가	임금성 긍정 정기일지급 원칙의 대상이므로, 정기성과 일률성이 긍정되어 '통상임금'에 해당

라. 퇴직일시금의 퇴직연금 전환 촉진

우리나라의 법정 퇴직금 제도는 1953. 5. 10. 법률 제286호로 제정된 근로기준법 제28조의 해고자에 대한 지급 규정에서 시작되어,¹⁹⁾ 1961. 12. 4. 법률 제791호로 개정된 근로기준법 제28조에서 법정 강제급여제도로 도입되었다.²⁰⁾ 한편, 퇴직금 제도를 갈음할 수 있는 ‘퇴직연금보험’ 제도가 근로기준법에 처음으로 도입된 것은 1996. 12. 31. 개정 근로기준법 제28조 제4항에 “사용자가 근로자를 피보험자로 하여 대통령령이 정하는 퇴직연금보험 기타 이에 준하는 보험에 가입하여 근로자의 퇴직 시에 일시금 또는 연금으로 수령하게 하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 퇴직금 제도를 설정한 것으로 본다.”라는 규정이 신설되면서부터이다. 당시 퇴직연금 보험제도 도입의 주된 취지는 퇴직충당금의 사외적립을 통하여 근로자의 퇴직금 지급보장, 기업의 퇴직금부담 평준화를 통한 재정충실화 도모, 연금지급을 통한 안정적인 노후생활보장을 주된 목적으로 도입된 것이다.²¹⁾

이후 퇴직금 제도는 2005. 1. 27. 「근로자퇴직급여 보장법」의 제정으로 근본적인 변화를 겪게 되었는데, 동법은 조기퇴직이나 빈번한 전직, 퇴직금의 중간정산 등 노동환경의 급격한 변화와 인구의 고령화에 대응하기 위하여 일시금 위주로 운영되고 있던 기존의 퇴직금 제도를 퇴직연금제도로 전환함을 주된 취지로 한다. 그러나 아래 <표 4>에서 보듯이 300인 이상 사업장의 경우 퇴직연금 도입률이 90%에 이르지만, 30인 미만 사업장의 경우에는 퇴직연금 도입률이 22%에 불과한 실정이다.

19) 1953년 제정 근로기준법 제28조 제1항은 “사용자가 근로자를 해고하고자 할 경우에는 30일분 이상의 평균임금을 근로자에게 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있었고, 동조 제2항은 “2년 이상 계속 근로한 근로자에 대하여는 계속근로연수 1년에 대하여 30일식을, 계속근로연수 10년 이상인 때에는 10년을 넘는 1년에 대하여 60일식을 전항일수에 가산하여야 한다.”고 규정하고 있었다.

20) 1961년 개정 근로기준법 제28조는 “사용자는 계속근로연수 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로서 퇴직하는 근로자에게 지급할 수 있는 제도를 설정하여야 한다. 단 근로년수가 1년 미만인 경우에는 예외로 한다.”라고 규정하고 있었다.

21) 방하남 외, 『퇴직금제도개선방안』, 한국노동연구원(2001.12), 86면.

〈표 4〉 연도별 퇴직연금제도 도입률²²⁾

(단위: 개소, %)

연도	전체			30인 미만			300인 이상		
	도입대상 사업장	도입 사업장	도입률	도입대상 사업장	도입 사업장	도입률	도입대상 사업장	도입 사업장	도입률
'17년	1,259,585	343,134	27.2	1,177,993	281,234	23.9	5,047	4,583	90.8
'16년	1,203,784	323,864	26.9	1,121,978	262,300	23.4	5,009	4,551	90.9
'15년	1,144,609	299,833	26.2	1,062,997	239,872	22.6	4,996	4,504	90.1

퇴직일시금 제도는 퇴직금의 재원을 회계적으로 부채로 인식할 뿐, 그러한 채무의 변제에 사용할 재원을 별도로 구분하여 사외에 적립하는 것은 아니며, 따라서 사용자의 다른 채권자가 사용자의 재산에 집행할 경우 퇴직금이 실제로 발생하기 전까지는 대항할 방법을 전혀 갖지 못한다. 따라서, 퇴직금의 미지급이 임금체불의 상당한 부분을 차지한다는 점을 고려할 때, 퇴직연금을 도입하지 않은 다수의 30인 미만 사업장에 소속된 근로자들의 경우, 사용자가 퇴직금의 지급에 사용할 재원을 충분히 유보하고 있지 못한 경우 퇴직금이 체불될 위험성이 높다.

따라서, 단기적으로는 아직까지 퇴직연금으로 전환하지 않은 사업장을 대상으로 퇴직연금으로 전환하도록 지도하고, 장기적으로는 퇴직일시금 제도를 폐지하고 퇴직연금 전환을 강제하는 방향으로 「근로자퇴직급여 보장법」을 개정할 필요가 있다.

마. 강제집행의 용이성 제고

임금체불에 대한 진정·고소를 통하여 임금체불 사실이 확인되어 ‘체불임금등사업주 확인서’가 발급된 경우에도 사용자의 재산을 강제집행하기 위해서는 근로자는 새로이 임금청구의 소를 제기하여야만 한다. 그 결과 임금체불 사실이 공적으로 확인되었음에도 사용자가 그 변제를 거부할 경우, 근로자 측에서 직접 민사소송을 거쳐야 하는 불편함이 발생함은 물론 그 사이 사용자의 책임재산이 일실될 위험도 상존한다. 물론, 근로자가 지급명령신청 절차를 활용하는 것도 가능하겠으나, 사용자가 이

22) <<https://www.moel.go.kr/pension/statistics/year.do>>

의할 경우 소송절차로 이전된다는 점에서 지급명령신청 절차는 그 실익이 크지 않다. 따라서, 소송보다 간이하고 신속한 방법으로 ‘체불임금등사업주확인서’가 발급된 임금채권에 집행력을 부여하는 제도의 신설을 고려할 필요가 있다.

다만, 집행력의 부여는 기본적으로 법원(法院)의 권한에 속하는 것이므로 근로감독관이 발급한 ‘체불임금등사업주확인서’에 바로 집행력을 인정하는 방안은 다소 무리가 따를 것으로 생각된다. 따라서, ‘체불임금등사업주확인서’를 발급받은 근로자가 법원에 ‘체불임금등사업주확인서’에 기재된 금액에 대한 ‘집행권원’의 부여의 결정(決定)을 신청할 수 있도록 하는 제도의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 구체적으로, 근로자로부터 ‘집행권원’의 부여를 신청받은 법원은 ‘체불임금등사업주확인서’의 진정성립 등에 대한 형식적 심사를 거쳐 변론(辯論) 없이 ‘집행력’을 부여하는 결정(決定)을 하도록 하되(이러한 결정을 사법보좌관의 업무로 하는 것도 고려할 수 있을 것이다), 이러한 결정은 기판력(既判力)은 인정되지 않으므로 결정에 이의가 있는 사용자는 채무부존재확인 소 내지 청구이의의 소를 통하여 결정의 효력을 다투도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 방식으로 쟁송의 구조가 변경될 경우, 임금청구의 소에서는 임금의 존부 및 범위에 대한 입증책임이 원고인 근로자에게 있던 것과는 반대로, 채무부존재 확인의 소 등에서는 임금의 부존재에 대한 입증책임이 그러한 소송의 원고인 사용자 측으로 전환되는 점에서도 피해근로자의 보호에 도움이 될 것으로 생각한다.

한편, 이러한 신청절차는 변론(辯論)을 거치지 않는다는 점에서 변호사에게만 대리권을 허용할 이유가 크지는 않다고 생각된다. 물론, 이러한 신청도 법률사무이고 변호사의 업무범위에 속하는 것은 사실이나, 임금체불의 피해근로자의 신속하고 경제적인 구제라는 관점에서 임금체불에 관한 진정 사건을 취급하여 사안의 내용을 이미 파악하고 있는 공인노무사에게 이러한 신청에 대한 대리를 허용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

바. 임금채권에 관한 책임재산의 인적 확장

규범적으로 근로자의 임금채권이 인정되는 경우에도, 사용자(정확하게는 ‘사업주’)에게 임금채권을 변제하는데 충분한 자력(資力)이 없는 경우 근로자가 자신의 임금채권을 실현할 수 없다는 현실적인 문제가 발생한다. 이에 대응하기 위하여 근로기준법은 임금채권의 우선변제를 규정하여 임금채권자를 일종의 법정담보권자와 유사하게 보호하고 있으며(제38조), 나아가 동법 제44조 이하에서는 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우에서의 임금채권에 관한 책임재산의 인적 확장, 즉 사업주 이외의 자(예컨대, 그 직상 수급인)에게 임금채권에 대한 법정 연대책임을 부담하도록 규정하고 있다. 이러한 연대책임을 규정한 취지는 ‘하수급인은 도급인 또는 상수급인에 대한 종속도가 높으며 영세성을 면치 못해 임금미지급의 위험이 상대적으로 크다’는데 있다.²³⁾

이러한 기존 제도들 이외에 법인 사업주의 완전모회사나 과점주주로 하여금 자회사 등의 임금채권에 대한 연대책무 내지 보증채무를 지도록 하는 방안의 도입을 고려할 필요가 있다.

경제의 발달에 따라 기업의 형태가 개인기업에서 민법상 조합, 익명조합, 회사 등의 공동기업의 형태로 발전되어 왔다. 이러한 공동기업의 형태 중 특히 주식회사는 자본의 집중과 위험의 분산이라는 경제적 기능을 통하여 개인으로서는 불가능한 대규모 기업을 가능케 하였고, 그 결과 오늘날 자본주의 경제체제에 있어서 경제활동의 중추적 기능을 담당하고 있다.²⁴⁾ 그런데, 기업의 법인화(incorporation)를 통하여 주주들은 그들의 경제적 및 법적 위험 노출을 주식의 가치로 제한할 수 있다. 이와 같은 회사에 대한 청구로부터의 주주의 보호는 종종 회사의 장막(corporate veil)이라고 불리며, 주식회사에 있어서는 주주의 유한책임(有限責任)으로 표현된다.

기업의 역사는 자본이 사업에서 발생하는 이익은 누리면서 책임은 제한하는 방향으로 전개되었다. 이윤이 있는 곳에 책임이 있다(Ubi emolumentum ibi onus)는 법언과 달리 이윤은 집중되나 책임은 분산되는 것이 현실이다. 특히 주식회사의 경우

23) 하갑래, 『노동법』(제3판), (주)중앙경제, 2020, 214면.

24) 권오성, “현물출자와 주주의 신주인수권”, 『홍익법학』 제15권 제4호(2014), 735면.

지배주주는 기업활동으로 인한 이익은 온전히 누리면서 주주의 유한책임 뒤에 숨어 기업활동으로 인한 위험과 책임은 적법하게 회피할 수 있게 되었다.

특히, 오늘날 사업은 종종 각 자회사의 주식을 보유한 모회사와 복수의 자회사 들의 결합으로 구성되기도 하는데, 이러한 경우 각각의 회사들이 일단 적법하게 설립되기만 하면, 각각의 회사는 원칙적으로 기업집단 내 다른 회사의 채무와 책임에서 자유롭다. 그런데, 2008. 12. 26 법인세법 개정으로 모회사와 자회사가 경제적으로 결합되어 있는 경우 경제적 실질에 따라 해당 모회사와 자회사를 하나의 과세단위로 보아 소득을 통산하여 법인세를 과세하는 연결납세제도가 도입되었음이 시사하듯, 완전모자회사의 경우에는 법인격은 분리되어 있으나 경제적으로는 하나의 단위(unit)로 행동한다. 나아가 주식회사의 과점주주는 회사의 조세채무에 대하여 보증채무와 유사한 2차 납세의무를 부담한다.

회사의 배후에 있는 지배주주 등에게 임금채권에 대한 책임을 확장하는 방법으로 판례상 긍정되는 ‘법인격 부인의 법리’의 활용도 고려할 있을 것이나, 법인격의 부인이 매우 예외적인 경우에만 허용된다는 점을 고려할 때, 세법상 과점주주의 2차 납세의무와 유사하게 일정한 요건에 해당하는 과점주주 등에게 임금채권에 대한 직접적인 지급의무를 부담하도록 규율하는 방안의 도입을 고려할 필요가 있다고 생각한다.

이러한 입법은 향후 ‘공동사용자 법리’의 확산을 위한 마중물로 기능할 수 있을 것이다. 임금채권에 대한 책임의 인적 확장에서 근로기준법 준수에 관한 의무의 확장으로, 임금지급에 대한 책임에서 다른 근로조건에 대한 책임의 확장으로, 종국적으로 ‘법인격을 넘는 사용자 책임의 확장’으로 가는 법제도 개선의 출발점이 될 수 있을 것이다.

사. 근로자의 개별적 유치권 및 집단적 자력구제의 허용 문제

민법 제536조 제1항은 “쌍무계약의 당사자 일방은 상대방이 그 채무이행을 제공할 때까지 자기의 채무이행을 거절할 수 있다. 그러나 상대방의 채무가 변제기에 있지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하여 쌍무계약에서의 동시이행의 항변권을 규정한다. 그런데, 앞서 언급한 바와 같이 우리 민법 제656조 제2항은 고용계약의 보수의 지급시기에 관하여 “보수는 약정한 시기에 지급하여야 하며 시기의 약정이 없으면 관습에 의하고 관습이 없으면 약정한 노무를 종료한 후 지체없이 지급하여야 한다.”고 규정하여 임금채권이 원칙적으로 후급(後給)임을 규정하고 있다. 따라서 고용계약 내지 근로계약은 쌍무계약임에도 민법 제536조 제1항 단서에 따라 근로자는 임금채권의 변제기에 앞서 노무제공 의무를 선이행해야 한다. 이러한 임금의 후급(後給)이 임금채불에 관한 모든 문제의 근원이다.

한편, 민법 제320조 제1항은 “타인의 물건 또는 유가증권을 점유한 자는 그 물건이나 유가증권에 관하여 생긴 채권이 변제기에 있는 경우에는 변제를 받을 때까지 그 물건 또는 유가증권을 유치할 권리가 있다.”고 규정한다. 도급계약의 경우 고용계약과 마찬가지로 보수의 지급시기가 후급이지만(민법 제665조 제1항),²⁵⁾ 판례는 수급인의 유치권을 긍정하고 있다(대법원 1995. 9. 15. 선고 95다16202, 16219 판결 등 참조). 근로계약의 경우에도 임금채권을 피담보채권으로 하여 근로자가 제공한 노동의 산출물을 근로자가 적법하게 유치할 수 있다는 적극적인 법해석을 모색할 필요가 있다.

이와 관련하여 민법 제259조 제1항은 “타인의 동산에 가공한 때에는 그 물건의 소유권은 원재료의 소유자에게 속한다. 그러나 가공으로 인한 가액의 증가가 원재료의 가액보다 현저히 다액인 때에는 가공자의 소유로 한다.”고 규정하는바, 위 본문에 따라 기본적으로 근로자가 제공한 노동의 산출물은 원재료의 소유자인 사용자에게 귀속하겠지만, 예외적으로 위 단서 조항의 적용으로 가공자, 즉 근로자에게 산출물

25) 민법 제665조(보수의 지급시기) ①보수는 그 완성된 목적물의 인도와 동시에 지급하여야 한다. 그러나 목적물의 인도를 요하지 아니하는 경우에는 그 일을 완성한 후 지체없이 지급하여야 한다.

이 귀속한다고 볼 수 있는 예외적인 사안도 있을 수 있다(예컨대, 객공의 경우). 이러한 경우에는 근로자(가공자)는 산출물에 대한 소유권에 근거하여 그 반환을 적법하게 거절할 수 있을 것이다. 물론, 이러한 경우 가공자의 법적 지위는 근로자라기보다 수급인에 가까울 것이다. 나아가 사업에 편입되어 노무를 제공하는 전형적인 근로자가 제공한 노동의 경우 분업화(division of labor)라는 근대적 생산방식으로 인하여 각 근로자가 제공한 노동과 산출물 간의 개별적 대응관계를 확정하기 어렵다는 점에서 그 산출물의 소유권을 근로자에게 귀속하기 어렵기에 민법 제259조 제1항 단서의 적용은 곤란할 것이다.

다만, 노동의 산출물에 대한 소유권이 기업에 직접 귀속하는 경우에도 개별 근로자나 근로자집단이 그 산출물 등을 적법하게 점유한 것으로 평가할 수 있는 경우에는 “점유자는 그 점유를 부정히 침탈 또는 방해하는 행위에 대하여 자력으로써 이를 방위할 수 있다.”는 민법 제209조 제1항의 자력구제가 허용될 수 있다고 생각한다.

이와 관련하여 ‘고용·임금 확보기능형 직장점거’에 관한 이시이 야스오(石井保雄) 교수의 주장을 소개한다.²⁶⁾ 이시이 교수는 ‘고용·임금 확보기능형(雇用·賃金確保機能型) 직장점거’를 기업이 도산하는 경우 임금이나 퇴직금의 확보를 목적으로 직장을 점거하는 행위로 설명한다. 이 경우 근로자의 구내 체류는 사용자·관재인(管財人)과의 단체교섭 개시 및 전개를 위한 압력으로, 임금채권을 실현하기 위한 유치권, 동시이행의 항변권과 유사한 구조를 갖는다. 이러한 점에서 고용·임금 확보기능형 직장점거는 기업도산시 임금이나 퇴직금의 확보에 대한 충분한 구제수단이 없는 것에 기인하는 자력구제 행위의 성격을 갖는다.

이시이 교수는 이러한 유형의 직장점거에 대하여 사용자와의 관계에서는 회사의 도산에 반대하여 회사의 구내에 체류하는 것 자체는 정의행위로서 적법하고, 관재인과의 관계에서도 관재인에게 단체교섭의무가 있음을 긍정하면서 이러한 직장점거가 부당하다고 보기 어렵다고 주장한다.

사실 개별 근로자가 노동의 산출물에 대하여 유치권을 행사하거나, 근로자집단이 체불임금 등의 지급을 목적으로 사업장을 점거하는 행위를 허용하는 입법은 용이하

26) 毛塚勝利·岩村正彦·大内伸哉, “労働法理論の現在—1996~98年の業績を通じて”, 日本労働研究雑誌 64号, 1999, 6면 이하.

지 않을 것으로 생각한다. 다만, 임금체불과 관련한 문제의 근원이 임금의 후급에 있다는 점 및 임금의 체불은 그 자체로 범죄를 구성하는 위법한 공격이라는 점을 명확하게 인식하고, 정당방위나 긴급피난의 법리를 원용하여 체불임금의 확보를 위한 근로자나 근로자집단의 자력구제 행위를 정당화하는 법해석을 모색할 필요가 있다고 생각한다.

3. 형사법 영역에서의 법제도 개선방안

가. 소위 임금체불 비범죄화론의 문제점

역사적으로 노동관계에 형법이 개입한 방향은 근로자들의 단결활동을 공모죄로 처벌하거나, 주종법으로 근로자의 근로제공의무 위반을 형사처벌하는 방향에서 출발하였다. 형벌을 노동관계를 규율하는 수단으로 하는 것에 대한 우려는 이러한 역사적 경험에서 출발한다. 한편, 형법의 보충성이라는 근대형법의 이념과 사회입법의 확대(법률의 홍수)로 인하여 사회체계가 정치체계의 식민지가 된다는 ‘생활세계의 식민화’론 등은 노동형법의 비범죄화 주장의 근거가 되고 있다.

그러나, 근로자와 사용자의 관계에는 사용종속관계로 표현되는 세력불균형이 존재하며, 그러한 까닭에 사적자치의 원칙에 입각한 사법(私法) 규정들만으로는 근로자의 권리가 효과적으로 보호되기 어렵다.²⁷⁾ 이에 우리 근로기준법은 임금체불에 대한 형사벌을 규정하고 있는바, 이러한 임금체불죄의 보호법익은 단순한 재산권이 아니라, 생존권적 성격의 근로권과 높은 관련성을 가지는 재산적 법익으로 보아야 할 것이다. 그런데 이러한 임금체불죄의 적정성에 관하여, (i) 경영의 자유나 계약자유를 부정하는 형법(예컨대, 개별근로관계에서 ‘악의적이지 않은 임금체불’까지 처벌하는 것)은 비례성원칙(과잉금지원칙)에 위반한다거나,²⁸⁾ 임금체불죄에 있어 형사처벌

27) 김종현, 『근로자의 체불임금 보호·보장에 관한 헌법적 연구』, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2018, 40-41면 참조.

28) 이상돈, “노동형법정책과 헌법질서”, 『형사정책연구』 제17권 제4호(2006.12), 118면.

조항은 본질적으로 단순한 민사상 채권채무 관계에 불과하고, 사회적 안정망을 구축할 의무가 있는 국가가 근로자의 생존권 보장의 책임을 민사법리와 형사법리를 초월하여 개인에게 형사책임을 묻는 것은 다소간 국가형벌권의 남용으로 볼 여지가 크며, 근로기준법상 처벌 규정에서 주체와 객체인 사용자성, 근로자성 판단에 어려움이 있어 형사상 원칙인 명확성의 원칙을 해하고 법적 안정성을 해칠 수 있다는 점에서 임금체불에 대한 형사처벌은 무리가 있다는 주장이 제기되기도 한다.²⁹⁾

미국이나 유럽에서 임금체불을 ‘임금절도(Wage theft)’, ‘임금사기(Wage fraud)’라는 말로 표현하는 것은 단순한 수사(修辭)가 아니다. 앞에서 언급한 바와 같이 임금은 후급(後給)인 반면 임금을 수령함에 앞서 제공된 노동의 결과는 기업에게 직접 귀속된다. 따라서 사용자는 근로자가 제공한 매일의 노동으로 발생한 임금을 임금지급일까지 근로자를 위하여 보관하는 지위에 있다고 볼 수 있다. “사용자는 근로자가 사망 또는 퇴직한 경우에는 그 지급 사유가 발생한 때부터 14일 이내에 임금, 보상금, 그 밖의 모든 금품을 지급하여야 한다.”라는 근로기준법 제36조 본문 규정은 이러한 점을 잘 보여주고 있다.

따라서 임금체불은 사용자가 근로자를 위하여 보관하고 있는 ‘관념적으로는 근로자에게 이미 귀속된 금품’의 지급을 거절하는 행위라고 평가할 수 있으며, 우리 형법은 이러한 행위를 횡령(橫領)으로 처벌한다. 나아가, 사용자가 근로자가 실제로 제공한 근로시간을 은폐하는 등의 방법으로 임금액을 과소산정하는 것은 근로자를 기망하여 무상으로 노동을 제공받는 것이므로 사기(詐欺)에 다름 아니다. 횡령죄와 사기죄를 처벌하지 말자고 감히 주장하는 자는 찾아보기 어렵다. 그런데 왜 노동법을 연구하고 가르치는 사람 중에 임금체불을 비범죄화하자는 자가 있는지 매우 의아하다.

임금은 근로자에게는 주요 수입원이자 미래의 노동을 위한 의식주 해결에 필수적인 요소이므로, 임금이 체불되면 현재의 생계는 물론 미래의 노동능력에도 심각한 장애가 발생할 수 있다. 따라서 임금을 단순한 민사상 채권관계로 보는 관점에 동의할 수 없다. 필자도 체불임금 관련 정책이 ‘처벌’ 위주에서 지속적인 ‘예방’ 위주로 전환할 필요가 있다고 생각하나, 명확성이나 법적 안정성을 근거로 노동자의 기본적

29) 하지환, “임금 체불의 형사처벌에 대한 비판적 검토”, 『법학논총』 제33집 제2호, 한양대학교 법학연구소(2016), 191면.

생존권의 보장이라는 사회국가적 요청을 경시하는 발상은 ‘형식적 합리성’의 외피 속에 은닉된 자본의 이데올로기에 불과하며, 따라서 절대로 동의할 수 없다.

나. 임금체불에 관한 ‘양형기준’의 문제점

현행 근로기준법위반범죄 양형기준(2016. 3. 28. 의결, 2016. 7. 1. 시행)은 임금체불죄(양형기준의 표현으로는 “임금 등 미지급 관련”)의 양형기준을 다음과 같이 정하고 있다.

〈표 5〉 임금 등 미지급 관련 범죄의 양형기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	5,000만 원 미만	~ 6월	4월 ~ 8월	6월 ~ 1년
2	5,000만 원 이상, 1억 원 미만	~ 8월	6월 ~ 1년	8월 ~ 1년6월
3	1억 원 이상	6월 ~ 1년	8월 ~ 1년 6월	1년 2월 ~ 2년 6월

위 양형기준을 적용함에 있어 ‘임금 등 미지급 금액’은 1인 또는 수인(數人)의 근로자에 대한 미지급 임금, 퇴직금, 휴업수당 등을 합산한 금액을 의미한다. 대법원 양형위원회의 설명에 의하면 동 위원회는 당초 ‘임금 등 미지급’유형을 ① 피해자수에 따라 ‘일반적 미지급’과 ‘다수 피해자에 대한 미지급’으로 분류하는 방안과 ② 미지급 금액에 따라 분류하는 방안을 검토하였으나, 임금 등 미지급 관련 범죄들은 모두 ‘일종의 채무불이행’으로서 이득범죄와 유사하고, 양형기준이 설정된 범죄 중 사기, 횡령·배임범죄 등 대부분의 이득범죄에서 금액에 따라 소유형을 분류하였다는 점을 고려하여 ②안으로 결정하였다고 한다.

이러한 양형기준은 임금체불죄의 양형을 사기, 횡령·배임범죄 등의 재산범죄와 같은 평면에서 바라보았다는 점에서 수궁하기 어렵다. 임금체불죄의 보호법익은 단순한 ‘재산’이 아니라 ‘생존권적 성격의 근로권과 높은 관련성을 가지는 재산적 법익’

이다. 하나의 회사에서 1억 원을 횡령하는 행위와 100명의 근로자에게 각 100만원의 임금을 체불하는 행위가 그 불법이나 책임의 정도가 같다고 볼 수는 없다고 생각한다. 따라서, 이러한 사정을 반영하지 못하고 있는 현행 양형기준은 임금체불죄의 보호법익의 본질을 충분하게 고려하지 못하였다는 점에서 개선이 필요한바, 특히 임금체불죄의 양형에 있어서는 ‘피해근로자의 수’와 ‘미지급 기간’ 등은 반드시 고려되어야 할 것이다.

다. 반의사불벌죄 관련

근로기준법 제109조 제2항은 동법 제36조, 제43조, 제44조, 제44조의2, 제46조 또는 제56조를 위반한 자에 대하여는 피해자의 명시적인 의사와 다르게 공소를 제기할 수 없다고 규정하는바, 따라서 피해자의 처벌불원 의사는 소극적 소송조건으로 법원의 직권조사사항이다.³⁰⁾ 이처럼 임금체불죄를 반의사불벌죄로 규정한 것은 2005. 3. 31. 개정 근로기준법에서 체불임금에 대한 지연이자를 강화하는 대신 형사 책임에 대하여는 반의사불벌죄로 규정하여 책임을 다소 완화한 것이다.³¹⁾

그런데, 임금체불에 대한 감독행정과 범죄 수사의 두 가지 역할을 동시에 수행하는 근로감독관의 업무처리의 단계에서는 행정지도로서의 임금지급 지시의 실효성 제고의 측면에서 임금체불죄를 반의사불벌죄로 하는 것이 의미가 있을 수 있겠으나, 임금체불죄로 입건되어 사건을 검찰로 송치한 이후의 단계, 나아가 기소(起訴)된 이후의 단계에서까지 피해자의 의사에 국가형벌권의 행사 여부를 종속시키는 것은 문제가 있다고 생각한다. 나아가, 임금체불죄를 반의사불벌죄로 규정함으로써 임금체불 행위가 국가법질서를 위반하는 범죄가 아니라 단순한 채무불이행에 불과하다는 인식이 더욱 확산된 것으로 보이며(위에서 본 임금체불의 ‘비범죄화’ 주장은 이러한 변화의 결과로 보인다), 이는 결국 근로기준법 전반에 대한 준수율을 저하시키는 결과를 야기할 수 있을 것이다.

30) 대법원 2002. 3. 15. 선고 2002도158 판결.

31) 노동법실무연구회, 『근로기준법주해(III)』, 박영사(2010), 54면.

따라서, 임금체불을 반의사불벌죄로 규정한 근로기준법 제10조 제2항을 폐지하거나, 적어도 피해자가 처벌불원의 의사의 표시할 수 있는 기한을 공소제기 이전으로 제한할 필요가 있다고 생각한다. 또한, 피해자의 처벌불원 의사 외에 사용자가 체불 임금을 변제하거나 또는 충분한 담보를 제공한 경우에 한하여 공소권을 소멸시키는 방안도 고려할 필요가 있다고 생각한다.

라. 공인노무사의 임금체불에 대한 고소대리권 허용

공인노무사는 노동 관련 사건의 기초단계에서 대리인으로서 활동하다가도, 이후 형사사건으로 진화·발현된 경우에는 이들 기관에 대하여 의견을 진술하는 사례가 있거나 의견진술의 법적근거가 불명확하거나 부족한 상황이다. 이 경우 공인노무사는 사실관계 및 법률판단에 관하여 노동법 전문가로서의 의견을 제출할 필요성이 있으므로, 공인노무사가 고소·고발 사건에 있어서 의견진술을 할 수 있도록 하는 방안도 검토가 필요하다. 제20대 국회에 이러한 공인노무사법 일부개정법률안(이정미의원 대표발의, 의안번호 2001713)이 국회에 제출되었다가 회기만료로 폐기된바 있다.

위 개정법률안은 공인노무사의 직무 중 노동 관계 법령에 따라 관계 기관에 행하는 진술에 ‘고소·고발사건에 관한 진술’을 포함하는 내용인바(개정법률안 제2조 제1항 제1호), 위 개정안에 대해서 대한변호사협회는 진정·고소·고발사건에 관하여 당사자를 대리하여 관계기관에 진술하는 것은 사법행위로서 전형적인 법률사무에 해당하며, 행정행위의 대행·대리를 목적으로 창설된 공인노무사 직역에 적합하지 않은 사무라는 반대의견을 제시한바 있다. 대한변호사협회의 의견도 경청할 부분이 있다. 특히, 수사기관에서의 ‘진술’은 대리할 성질의 행위가 아니다. 기본적으로 대리는 법률행위를 대상으로 하는 것이므로, 사실관계에 대한 진술을 대리한다는 것은 어색하다. 그러나, 검찰 단계에서의 수사는 별론으로 하더라도, 고용노동청 단계에서의 임금체불죄에 대한 고소(告訴)에 대하여는 공인노무사에게도 대리권을 허용하는 것이 근로자의 이익에 부합한다고 생각한다. 특히, 진정 사건으로 진행되던 중 범죄혐의

가 있음이 확인되었음에도 근로감독관이 적극적으로 입건하지 않는 경우에는 근로자 측에서는 고소를 통하여 형사 입건을 피할 수밖에 없는데, 이를 위하여 별도로 변호사를 선임하는 것은 근로자에게 추가적인 금전적 부담을 지우는 것이므로 수궁하기 어렵다.

다만, 이러한 고소대리권은 피해근로자를 대리하여 ‘임금체불죄’에 대한 수사를 개시할 것을 신청하는 범위에 한하여 허용되어야 할 것이며, 피의자인 사용자에 대한 조력은 헌법상 변호인의 조력을 받을 권리와 의 관계상 변호사에게 전속된다고 봄이 상당할 것이다. 또한 공인노무사에게 고소대리권을 허용하는 근본적인 취지가 피해근로자의 충실한 보호에 있음을 고려할 때, 굳이 공인노무사에게 사용자의 수사에 조력할 권한까지 허용할 필요성은 크지 않다고 생각한다.

4. 행정법 영역에서의 개선방안

가. 급여명세서 교부의무

형행 근로기준법은 사용자가 임금대장을 작성하고 이를 3년 동안 보관하도록 정하고 있을 뿐, 매 임금지급기에 임금대장에 기초한 급여명세서를 근로자들에게 교부할 것을 의무화하고 있지 않다. 사실 임금체불 문제를 풀어가는 첫 단추는 급여명세서 교부의무를 법정화하는 것이라고 생각한다. 근로자가 어떠한 근거에서 얼마의 임금을 지급받았는지 알 수 있어야 사용자를 상대로 쟁송을 할 수 있을 것이기 때문이다.

참고로, 2010년 제정되어 2011. 4. 9.에 시행된 미국 뉴욕주 임금절도 방지법(the Wage Theft Prevention Act, “WTPA”)은 사용자가 신규채용한 각 근로자에게 아래의 사항을 서면으로 통지하도록 의무화하였다. 나아가 사용자는 근로자의 요청에 따라 근로자의 임금 계산 방법에 대한 설명을 서면으로 제공해야 한다.

- ① 초과 근무 급여를 포함한 급여 또는 임금율
- ② 급여지급 방법: 시간, 근무조, 요일, 주, 커미션 등
- ③ 정기 급여일
- ④ 사용자의 공식 명칭 및 영업에 사용되는 기타 명칭
- ⑤ 사용자의 본사 또는 주된 영업소의 주소 및 전화번호
- ⑥ 최저임금의 일부로 받는 수당 (팁, 식사 및 숙박 공제)

동법은 나아가 사용자로 하여금 임금을 지급할 때마다 각 근로자에게 다음 정보가 기재된 명세서를 제공하도록 규정하고 있다.

- ⑦ 해당 임금에 포함되는 근무일
- ⑧ 근로자의 이름
- ⑨ 사용자의 이름
- ⑩ 사용자의 주소와 전화번호
- ⑪ 급여 또는 임금율 및 급여산정의 기준(예: 시간, 근무조, 요일, 주, 급여, 커미션)
- ⑫ [비면제 근로자의 경우] 정규시간당 임금 또는 임금율, 초과근무시 임금율, 정규근무시간수 및 초과근무시간수
- ⑬ 총임금
- ⑭ 공제
- ⑮ 최저임금의 일부로 받는 수당
- ⑯ 순임금

나. 행정적 제재의 다양화

앞서 본 바와 같이 우리나라의 근로기준법은 임금체불을 범죄로 처벌하고 있다. 그런데, 2019년 기준으로 근로기준법 위반으로 기소된 사건이 80,000건을 초과하는 사실이 시사하듯(물론, 위 사건 모두가 임금체불 사건은 아니다) 근로기준법 위반에

대한 처벌이 사용자에게 위하력을 발휘하고 있지 못하다. 물론, 근로기준법의 준수율의 제고를 위하여 형사벌의 수준을 강화하는 것이 유일한 해법은 아닐 것이다. 형사벌 이외의 다양한 (행정적) 제재수단을 확대하여 검찰의 기소 및 법원의 재판을 거치지 않고 고용노동부가 적시에 행정적 이행강제수단을 활용하여 근로기준법 위반의 위법상태를 교정하는 방식을 강구할 필요가 있다고 생각한다.

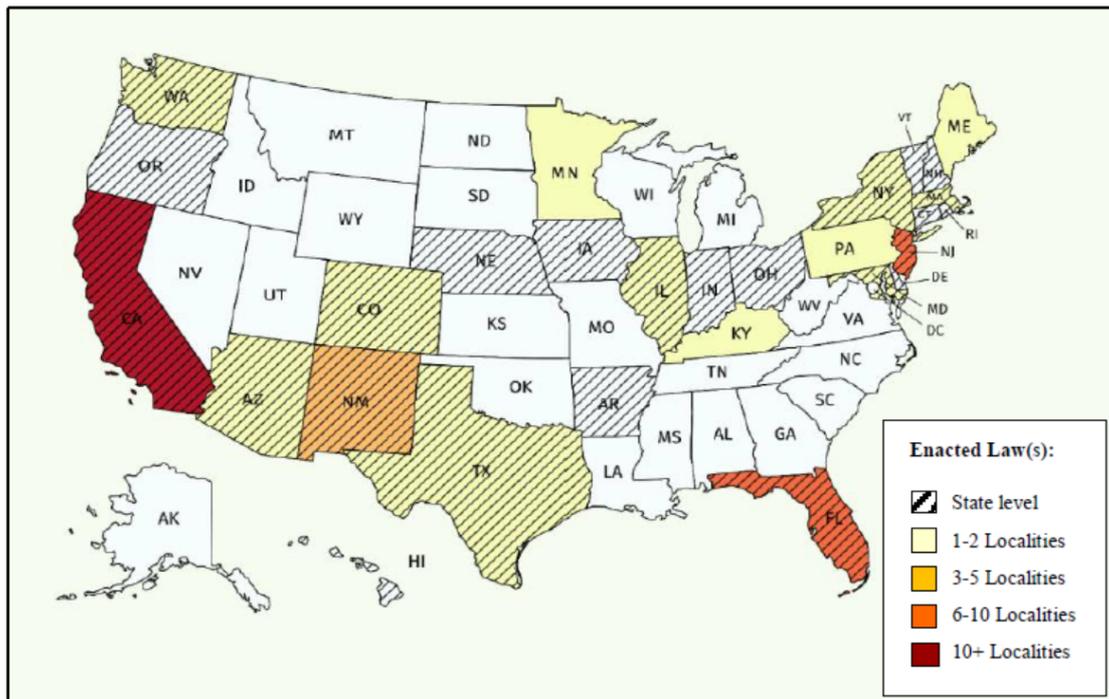
미국의 경우를 살펴보면, 연방 수준에서 개별적 근로관계에 관한 처벌을 규정하는 경우가 많지 않고, 있다고 하더라도 실제 기소 및 처벌되는 사례가 많지 않다. 이로 인하여 임금지급에 대한 준수율이 낮아진다는 문제제기가 있다. 예컨대, Progressive States Network라는 민간단체는 2012년 ‘Where Theft is Legal: Mapping Wage Theft Laws in the 50 States’라는 보고서에서 미국 50개 주의 임금보호에 관한 주법을 분석하고, 근로자에 대한 법적 보호에 따라 주(州)의 등급을 평가한 후 극히 소수의 주(동 보고서에 의하면 뉴욕, 메사추세츠, 코네티컷, 일리노이, 노스 캐롤라이나, 캘리포니아의 6개 주)에서만 입법을 통하여 임금절도 문제에 대응하고 있으며, 대다수의 주에서는 입법적 보호가 매우 부실하다고 지적하였다. 동 보고서는 50개 주 중에서 뉴욕 등 6개주를 제외한 44개주는 임금절도를 해결하기 위한 적절한 입법에 실패하고 있다고 지적하였다.

이러한 비판에 대응하여 다수의 주에서 2000년 이후 주법으로 임금절도와 관련한 제재를 강화하는 입법을 도입하고 있다. 다만, 이러한 임금절도법은 임금체불에 대한 제재의 수단으로 형사벌의 방식을 취하기 보다는 ① 소위 ‘부가배상금(liquidated damages)’을 규정하거나(예컨대, 미지급액의 2배, 3배, 4배), ② 우리법의 과태료 또는 과징금과 유사한 민사벌(civil penalty) 제도를 강화하거나(다만 FLSA의 경우 civil penalty가 국고에 귀속되는 반면, 주법의 경우에는 주에 따라 civil penalty를 피해근로자에게 지급하는 경우가 많은바, 이러한 방식은 civil penalty라기보다는 지방정부가 미지급 임금 등을 사용자로부터 징수하여 근로자에게 변제하는 방식으로 이해할 수도 있을 것이다), ③ 명단공표, ④ 사용자의 제한에 대한 담보권 설정, ⑤ 보증금의 예치 등 다양한 제재수단을 사용하고 있으며, 벌금과 금고 등 형사벌을 강화하는 입법이 일반적이지는 않다.

1) 임금절도 방지법의 유형

미국에서는 2005년부터 2018년까지 24개 주와 57개 지역에서 70개 주법과 70개의 지방 법령을 포함하여 총 141개의 법이 제정되었다.

주(States) 및 지방(Localities)의 임금절도 방지법령³²⁾



이러한 임금절도 방지법령의 4분의 3 이상이 근로자 또는 정부에 대한 민사벌, 형사벌, 사업 등 면허취소, 명단공표, 임금 담보권, 보증금 요구 등 제재규정을 포함하고 있다.³³⁾ 이와 같이 임금절도에 대한 제재수단은 다양한바, 그 비율은 아래 표와 같다.

32) p.772의 Figure 1.

33) p.793.

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

〈표〉 임금절도에 대한 제재의 유형과 비율

제재의 유형	비율
민사벌	47%
면허취소	23%
명단공표	11%
형사벌	10%
임금 담보권	5%
보증금	4%

한편, 범위를 좁혀서 2004년부터 2012년까지의 기간에는 주 차원에서 255개의 임금절도 대응 입법이 도입되었고, 2006년과 2013년의 기간 동안 아래 표와 같이 12개의 주요 임금절도법이 통과되었다

〈표〉 2006년과 2013년의 기간 중 임금절도 대응입법

Treble damages	Arizona: Ballot Initiative Proposition 202 "Raise the Minimum Wage for Working Arizonans Act" (2006) Ohio: "The Ohio Fair Minimum Wage Amendment" (2006) Massachusetts: SB 1059 "An Act to Clarify the Law Protecting Employee Compensation" (2008) New Mexico: HB 489 "An Act Relating to the Payment of Wages" (2009) Rhode Island: S 2422 "Amendments to Payment of Wages Act" (2012)
Civil/Criminal penalties	Iowa: H618 "Wage Payment Collection Penalties" (2009) New York: S8380 "Wage Theft Prevention Act" (2011) Texas: SB 1024 "An Act Relating to the Prosecution of the Offense of Theft of Service" (2011)
Small claims process	Maryland: H404 "Wage Payment and Collection: Order to Pay Wages" (2010) Illinois: SB3568 "Amendment to the Wage Payment and Collection Act" (2011)
Post-judgment penalties	Washington: HB 3145 "Wage Payment Requirements: Wage Complaints" (2010) California: AB 469 "Wage Theft Prevention Act" (2012)

위 표에 기재된 12개 주법의 유형을 살펴보면, (i) 애리조나, 매사추세츠, 뉴 멕시코, 오하이오, 로드 아일랜드의 5개 주에서는 '3배의 부가배상금'을 규정하는 방식의 입법이 이루어졌고, (ii) 아이오와, 뉴욕, 텍사스의 3개 주에서는 민사벌 및 형사벌을 강화하는 입법이 이루어졌고, (iii) 일리노이와 메릴랜드 주에서는 \$3,000 미만의 청구를 판결하기 위한 새로운 소액 청구절차를 도입하였고, (iv) 캘리포니아와 워싱턴 주에서는 판결 선고 이후 지연배상을 강화하는 취지의 post-judgment penalties를 도입하는 입법을 하였다.

이러한 사실은 미국의 각주의 임금절도 방지 입법들은 어떠한 획일적인 방법을 취하는 것이 아니라 각주의 사정에 따라 다양한 대응방안을 강구하고 있음을 보여준다. 이는 어떠한 유형의 입법이 임금절도에 대응하는데 효과적인지 선형적으로 알기 어렵다는 점 및 각주의 입법은 해당 주에서 기존에 시행되고 있던 제도를 기반으로 이를 개선하는 방식으로 이루어지는 경향이 있음을 보여준다. 예컨대, 캘리포니아, 메릴랜드 및 워싱턴 주는 이미 2배 또는 3배의 부가배상금과 상당한 민사벌을 부과하는 비교적 강력한 규제 체제를 갖추고 있었지만 비준수율이 지속적으로 높았고, 이에 이들 주에서의 입법은 기존의 프로세스를 강화하는 방향(새로운 소액 청구절차 도입, post-judgement penalties 도입)으로 진행되었다.

2) 부가배상금의 한도 상황

현재 8개 주는 최저임금 청구나 미지급 임금 청구에 대하여 ‘3배의 부가배상금’ 조항을 두고 있다(애리조나, 아이다호, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미시간, 뉴 멕시코, 오하이오, 로드아일랜드).³⁴⁾ 한편, 플로리다 주와 같이 집행체제가 약한 주에서는 마이애미-데이드(Miami-Dade) 카운티에서 2010년에 ‘3배의 부가배상금’ 조항을 입법하였다.³⁵⁾ 나아가, 2013년 컬럼비아 특별구는 미지급 임금 청구에 대해 ‘4배의 부가배상금’을 최초로 도입하였다.³⁶⁾

34) ARIZ. REV. STAT. ANN. § 23-364(g) (West 2008); IDAHO CODE ANN. § 45-615(West 2016); ME. REV. STAT. tit. 26, § § 626-A, 670 (West 2012); MASS. GEN.LAWS ch. 151, § 1B, 20 (West 2012); MD. CODE ANN. LAB. & EMPL. § 3-507.1; MICH. COMP. LAWS § 408.488 (West 2012); N.M. STAT ANN. § 50-4-26(c) (West 2012); OHIO CONST. art. II § 34a.; R.I. Gen. Laws § 28-14-19.2 (West 2012).

35) Miami Dade Wage Theft Ordinance, Miami-Dade Municipal Code 22-2(h). The State of Florida dismantled the state's Department of Labor and Employment Security (DOLES) in 2000 and the Attorney General's Office, the agency tasked with enforcing the state's wage and hour laws, has not held an employer responsible for violating the laws since 2011. See Spencer Woodman, Florida Has Not Held an Employer Responsible for Violating the Minimum Wage Since 2011, NATION (July 11, 2016).

36) See D.C. CODE ANN. § 32-1303 (West 2015). Other states, such as New York, have considered and rejected treble damages for wage and hour claims.

3) 민사벌(civil penalty)

연방차원에서, FLSA에 위반하는 행위(제15조)에 대해서는 행정처분으로의 민사벌(civil penalty, 우리 근로기준법상 과태료와 유사하다고 이해해도 좋을 것이다) 제도가 있다. 아동의 사용에 관하여는 매 위반행위마다 11,000달러 또는 50,000달러(사망, 중상을 야기한 경우. 재범 또는 고의의 경우에는 배액이 된다)를, 최저임금과 시간외임금에 관해서는 (재범 또는 고의를 요건으로, repeatedly or willfully) 매 위반행위마다 1,100달러를 그 상한액으로 하여 노동부 장관이 금액을 결정하여 위반자에게 지급하도록 명령할 수 있다(제16조(e)). FLSA상 민사벌은 국고에 귀속하는 것이고, 사용자가 지급하지 않은 경우에는 노동부 장관은 소송을 제기하여 징수한다.³⁷⁾ 한편, 2016년부터 매년 인플레이션을 고려하여 민사벌의 한도를 조정하여야 한다. 2021년 2월 현재 민사벌의 상한은 아래 표와 같다(발췌).

위반 유형	관련 조항	관련 CFR	2021. 1. 15. 이전	2021. 1. 16. 이후
§206 또는 §207를 반복적으로 또는 고의적으로 위반.	29 USC 216 (e)	29 CFR 579.1 (a) (2)	\$2,050	\$2,074
§206 또는 §207조를 반복적으로 또는 고의로 위반.	29 USC 216 (e) (2)	29 CFR 578.3 (a)	\$2,050	\$2,074

한편, 주법 차원에서는 일부 주법률의 경우 별도의 공식이 있기는 하지만,³⁸⁾ 대부분의 법률은 민사벌을 채무액에 기초하여 계산한다. 일부 주에서는 행정기관에게 민사벌을 지급하지만 대부분의 경우에는 근로자에게 민사벌을 지급한다.³⁹⁾ 재범에 의

37) <https://webapps.dol.gov/elaws/whd/flsa/screen74.asp>

38) COLO. REV. STAT. § 8-4-109 to 8-4-110 (2019) (providing that civil penalties are calculated with a “daily earnings” penalty for an employer’s failure to pay wages within fourteen days of demand and a 50% greater penalty for willful violations).

39) 820 ILL. COMP. STAT. ANN. 105/12 (West 2019) (providing that where an employer is found liable and acted willfully, repeatedly, or recklessly, that employer must pay up to 20% of the wages owed to the employee to the agency).

한 고의적인 위반의 경우 일부 법률은 더 높은 민사벌을 부과하도록 규정한다.⁴⁰⁾ 일부 주에는 변호사 비용이나 행정 집행비용을 포함한다.⁴¹⁾

참고로, 2010년 워싱턴주는 임금 미지급에 대한 민사벌의 하한을 \$500에서 \$1000으로 인상하였다.⁴²⁾ 같은 해 아이오와주는 사용자에 대한 민사벌을 위반당 \$100에서 \$500으로 5배 인상하는 법안을 통과시켰다.⁴³⁾ 이러한 금액은 경미해 보이지만 매 근로주에 근로자에게 임금을 체불하는 것을 별도의 위반으로 취급한다. 즉, 1년 동안 15명의 근로자에게 최저임금을 지급하지 않은 사용자에게 위반 당 \$500의 민사벌을 부과할 경우 합산액은 15명×52주×\$500 = \$390,000에 이르게 된다.

4) 사업면허 취소 등

면허취소 등은 임금절도를 범한 사용자에 대한 면허발급의 거부, 기 발급된 면허의 정지 또는 취소를 내용으로 한다. 대상이 되는 면허는 일반 사업면허에서 토지이용 허가 등 사업주체의 사업 운영에 필요한 보다 구체적인 면허에 이르기까지 다양하다.⁴⁴⁾ 면허 취소권한은 해당 면허의 발급 담당기관에 있다.⁴⁵⁾

2013년 시카고주는 임금절도 유죄판결을 받은 사용자의 사업면허를 취소할 수 있는 임금도난 방지 조례를 통과시켰다.⁴⁶⁾ 플로리다주와 뉴저지주에 위치한 카운티들에서 이후 유사한 조례를 통과시켰다.⁴⁷⁾

40) WASH. REV. CODE § 49.48.125(1) (2019) (increasing penalties for willful violators).

41) ST. PETERSBURG, FLA., CODE §§ 15-42, 15-45(b) (2019) (including within civil penalties: attorney's fees, costs, and costs to the city for the administrative cost of handling the complaint).

42) See 2010 WASH. LEGIS. SERV. CH. 42 (S.H.B. 3145) (West 2010).

43) See 2009 IA. LEGIS. SERV. CH. 49 (H.F. 618) (West 2009).

44) 820 ILL. COMP. STAT. ANN. 175/70 (revoking day or temporary labor agency registration); OAKLAND, CAL., CODE § 5.92.050(F) (2019) (regarding approval of land use permits).

45) BERKELEY, CAL., CODE § 13.99.090 (2019) (providing that "city agencies or departments may revoke or suspend any registration certificates, permits or licenses held or requested by the Employer ...").

46) Anti-Wage Theft Ordinance Passes City Council Unanimously, ARISE CHICAGO (Feb. 18, 2015). Win For Labor in Chicago, SALON (Jan. 18, 2013).

47) Alan Pyke, Florida County Makes It Easier For Workers To Get Unpaid Wages From

5) 명단공표 등

명단공표 등은 임금절도를 범한 사용자를 일방 공중에게 공시한다. 이러한 정보를 공시하는 방법은 행정기관의 웹 사이트에 게시하는 것부터 사용자의 사업장에 게시하는 것까지 다양하다.⁴⁸⁾

6) 임금담보권(선취특권)

임금 담보권은 사용자의 재산에 대한 임금채무나 민사벌에 대한 담보를 설정하도록 규정한다. 현재 10개 주는 다양한 형태의 임금 담보권을 규정하고 있다.

위스콘신 주는 가장 오래되고 광범위한 임금 담보권을 인정하는데, 근로자나 노동부는 최장 6개월 동안 사용자의 동산 또는 부동산에 담보권을 설정할 수 있다(최대 \$3,000).⁴⁹⁾ 2013. 10. 1. 발효된 메릴랜드주 미지급 임금 선취특권법은 근로자로 하여금 사용자의 재산에 대하여 미지급 임금에 대한 유치권을 신청할 수 있도록 하였다. 사용자가 통지 후 30일 이내에 응답하지 않으면 유치권이 자동으로 설정된다. 미지급 임금 유치권은 부동산 또는 동산에 대한 유치권과 마찬가지로 자산매각시 판매자가 지급받기 전에 지급받을 권리를 인정한다.⁵⁰⁾⁵¹⁾

Bosses, THINK PROGRESS (Mar. 24, 2015).

48) In New York, the agency can post information about employers who have committed an “egregious violation” of the wage theft law. N.Y. LAB. LAW § 219-c(3) (McKinney 2019). In San Francisco, the employer itself is required to post a notice if it fails to comply with an order to pay back wages or penalties. S.F., CAL., CODE § 12R.7(f) (2019).

49) Wisc. Stat Ann. § 109.09 (West 2018).

<https://law.justia.com/codes/wisconsin/2012/chapter-109/section-109.09/>

50) MD. CODE ANN., LAB. & EMPL. § 3-1101 to 3-1110 (West 2019) (authorizes a lien for unpaid wages).

51) <https://lebauneuworth.com/blog/blog-view/marylands-lien-for-unpaid-wages-law>

7) 보증금 예치

보증금 예치는 인가를 받아야 하는 고위험 산업의 사용자에게 요구될 수 있으며,⁵²⁾ 보다 구체적으로 임금절도를 범한 사용자에게 대한 벌칙으로 요구될 수 있다.

8) 시사점

우리나라의 경우에도 질서위반행위규제법의 제정으로 공법상 의무의 위반 이외에 사법상 의무의 위반에 대하여 과태료를 부과하는 것에 대한 이론적 다툼이 입법적으로 해소되었다. 따라서 향후 근로관계에서 사용자의 위반행위에 대하여 과태료를 부과하는 방식으로 일부 처벌규정을 비범죄화하는 것도 고려할 필요가 있을 것이다. 나아가, 미국에서 매년 물가인상률을 고려하여 civil penalty의 상한을 조정하는 것처럼 과태료가 실질적인 위하력을 가질 수 있도록 과태료의 금액을 적시에 조정할 필요가 있다고 생각한다. 또한, 종래 공정거래법 등에 규정하던 과징금 제도를 산업안전보건법 등 노동관계법령에서도 규정하고 있는바, 이러한 과징금이 법령위반으로 인한 사업자의 부당한 이익의 박탈을 그 이유로 한다는 점을 고려하여 근로기준법 위반행위 중에서 반사회성이 큰 행위유형(예컨대, 반복적인 임금체불)에 대하여는 사용자의 부당한 이익을 환수한다는 취지에서 형사벌에 추가하여 과징금 제도를 도입하는 방안도 고려할 필요가 있다고 생각한다.

5. 맺으며

임금체불을 근절하기 위해서는 임금체불이 발생하는 원인을 분석하고, 그러한 원인을 해소함에 필요한 정책을 추진해야 할 것인바, 임금체불은 주로 사용자가 임금을

52) BERKELEY, CAL., CODE § 13.104.070 Issuance of a Certificate of Occupancy. (2019)

지급하기 싫거나, 사용자가 임금을 지급할 재원을 보유하고 있지 못하거나 사용자가 법정수당 등 지급해야 할 임금액을 제대로 하지 못하는 등의 이유에서 발생한다고 생각된다. 임금체불을 근절하기 위하여는 이러한 다층적인 원인에 개별적으로 대응하면서도 동시에 각각의 대응방법이 상호 정합성을 유지할 수 있도록 포괄적인 고려가 필요하다. 이에 본고에서는 임금체불의 근절을 위해 추진할 수 있는 개선방안으로 민사법 영역에서는 ① 임금채권의 소멸시효를 5년으로 늘리고, ② 임금의 매월 정기일 지급원칙의 규범력의 회복을 위해 고정급의 정기상여금을 매월 안분하여 지급하도록 하며, ③ 노사당사자가 임금 및 통상임금을 직관적으로 알 수 있도록 임금성 및 통상임금성의 판단기준을 단순화하고, ④ 퇴직일시금 제도를 퇴직연금으로 전환하도록 촉진하며, ⑤ 임금채권에 대한 강제집행을 용이하게 할 수 있도록 ‘체불임금등사업주확인서’에 집행력을 부여할 수 있는 절차를 도입하고, ⑥ 임금채권에 대한 책임재산의 인적 범위를 확장하기 위하여 과점주주 등에게 법정 보증채무를 부담하도록 하는 등의 방안과 ⑦ 근로자의 개별적 유치권 및 집단적 자력구제의 허용 문제를 제시하였고, 형사법의 영역에서는 ① ‘피해근로자의 수’와 ‘미지급 기간’ 등을 필수적으로 고려하도록 임금체불죄에 대한 양형기준을 개선하고, ② 임금체불죄를 반의사불벌죄로 규정한 근로기준법 제10조 제2항을 폐지하거나 또는 피해근로자가 처벌불원의 의사의 표시할 수 있는 기한을 공소제기 이전으로 제한하고, ③ 임금체불죄 고소에 대하여 공인노무사의 대리권을 허용하는 방안을 제시하였고, 행정법 영역에서는 ① 급여명세서 교부의무의 법정 및 ② 행정적 제재의 다양화를 제시하였다.

필자가 제시한 방안들은 노동법의 영역에 한정되는 것이 아니라 민사법, 형사법 및 행정법의 영역과 교차되는 부분에 관한 사항이 많은바, 이러한 제도의 도입을 위해서는 고용노동부 외에 법무부는 물론 법원(法院)과의 협의가 전제되어야 하는 것들도 있으며, ‘체불임금등사업주확인서’에 집행력을 부여하는 신청절차의 도입이나 주주의 유한책임을 제한하여 과점주주 등에게 법정 보증채무를 부담케 하거나, 근로자의 개별적 유치권 및 집단적 자력구제의 허용하는 등 기존 제도의 관점에서 보면 수용하기 쉽지 않은 제안들도 있다. 그러나, 임금체불의 근절이라는 정책목표의 시

급성과 중요성을 고려할 때, 임금체불의 원인을 제거하기 위한 다양한 정책적 상상력이 필요하다고 생각한다.

필자의 제안들이 향후 보다 구체적인 제도개선 논의의 단초(端初)가 되기를 감히 희망해 본다.

토론 1

문은영 변호사 (민변 노동위원회)

임금체불 사건

실무상 문제점과 개선방안 중심으로

문은영

변호사·공인노무사, 민변 노동위원회

1. 들어가며

최근 발표된 참여연대의 ‘임금체불 현황 분석 보고서(2016~2020년)’에 따르면, 2020년 임금체불 피해 노동자는 41만 3,722명, 전체 임금체불액은 1조 6,793억원으로 전체 노동자 대비 피해노동자의 비율을 고려할 때 임금체불 규모는 상당하며 좀처럼 감소하지 않는 것으로 드러났다. 임금체불은 노동자의 생존권을 위협하는 중대한 범죄임에도 임금체불이 다뤄지는 노동청과 법원에서는 사용자의 사정에 따라 늦은 이행이 가능하거나 때론 일부 이행해도 괜찮은 채권·채무 관계로 보고 있으며 임금을 체불한 사용자의 처벌 수준이 여전히 낮다.

임금체불은 노동자들의 생존에 직접적으로 위협을 가하는 범죄행위이기 때문에 그에 합당한 처벌이 뒤따를 때에만 예방이 가능하며 그 결과 임금체불 규모의 감소가 가능하고 노동자의 생존권이 보호될 수 있을 것이다. 그러나 현재 실무에서 임금체불은 당사자간의 합의(사실상 노동자가 자신이 받을 임금의 일정부분을 포기하는 방식으로)를 통해 해결되고 있으며 형사재판으로 가더라도 피해회복 없이 체불 금액의 일부에 해당하는 벌금만 내면 처벌이 종결되기 때문에 수범자인 사용자들에게 법을 준수할 동기가 부족한 것이 현실이다.

본 토론회는 두 발제자들이 현행 임금체불 사건을 처리하는 법과 정책상의 문제점

을 다양한 각도에서 정확히 지적하고 있으며 향후 이러한 지적들이 정책에 반영될 경우 임금체불을 줄이는데 상당히 기여할 것으로 보인다. 본 토론자는 두 분의 발제자가 제시한 문제의식과 개선방안에 대부분은 동의한다. 다만 본 토론자는 임금체불 사건에 관하여 노동부 진정·고소사건을 대리하거나 민사소송을 진행하는 법률대리인으로서 현실에서 경험한 법과 제도상 문제점을 정리하고 시급히 개선되었으면 하는 사항을 위주로 첨언하고자 한다.

2. 행정 영역에서 문제점 및 개선방안: 반의사불벌죄 조항으로 인한 임금체불 사건 ‘조정·합의’ 시도의 문제점

임금체불 사건이 노동자의 생존권을 위협하는 중대한 범죄임에도 실무에서 기소율은 18.7%에 불과⁵³⁾하고 2020년 전국법원에서 임금체불죄로만 선고된 형사판결문 1,247건 중 징역형을 선고받은 사건은 45건(4%)에 불과한 것으로 확인되었다⁵⁴⁾. 즉 임금체불 사건이 범죄로서 엄하게 처벌되는 사례는 드물다. 임금체불 사건은 여전히 대부분 신고 단계에서 사실상 ‘채무불이행 사건’처럼 처리되고 있기 때문에 임금체불은 좀처럼 해결되지 않고 있다. 임금체불이라는 명백한 위법사항이 존재해도 반의사불벌죄 조항이 있는 한 사용자는 근로감독 또는 수사과정에서 언제든지 체불임금을 지급하거나 합의하여 노동자의 처벌불원 의사가 표시되면 처벌을 받지 않을 수 있기 때문에 사용자는 임금체불을 중대한 범죄로 인식하지 않게 되고 노동청도 당사자간의 조정, 합의를 통하여 조기에 사건을 종결지을 수 있기 때문에 엄격한 처벌을 위한 노력에 소극적일 수밖에 없다.

권오성 교수의 지적(제2 발제문 17~18쪽)과 같이 임금의 후급적 특성으로 인하여 이미 노무를 제공받은 사용자가 임금을 지급하지 않는다면 이는 횡령, 사기와 같은

53) 제1 발제문(이종수 노무사) 24쪽 참고, 2020년 전체 임금체불 신고사건 196,547건 중 기소처리는 36,894건이다.

54) 2021. 2. 8. KBS뉴스 “체불임금 안 줘도 실현은 4%…벌금은 체불액의 1/10”
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5113913>

범죄라 볼 수 있는 점, 근로기준법에서 임금체불에 대하여 형사처벌 규정을 엄연히 두고 있는 점, 무엇보다 노동자들이 임금체불로 생존의 고통을 겪는 점을 고려할 때 임금체불은 중대한 범죄임에도 실무에서는 채권·채무관계에서 적절한 이행과 합의의 문제로 취급 및 처리되고 있는 것이 현실인데 이러한 현실의 변화가 반드시 필요할 시점이다.

노동청 단계에서 임금체불을 줄이지 못하는 주요한 요인은 임금체불을 조정과 합의문제로 접근하여 해결하기 때문이라고 생각한다. 2005년 반의사불벌죄 도입으로 노동자의 처벌불원의사가 있을 경우 위법행위가 있어도 처벌받지 않는 길이 열리면서 노동청은 진정·고소사건에 대한 적극적인 조사와 수사에 앞서 당사자간의 조정·합의 의사를 최우선적으로 확인한 후 합의를 유도하는 경향이 강해졌다. 과거 일부 근로감독관은 임금체불 신고사건에 대하여 신속한(?) 해결을 위해 노동자도 양보(체불임금의 일정금액이 삭감된 금액)하고 사용자도 양보(전액 지급에서 일부 지급하는 것)하도록 조정자적 입장을 자처하기도 했다.

이종수 노무사의 제1 발제문⁵⁵⁾에서 지적한 바와 같이 2019년 기준으로 22만 건의 임금체불 신고사건의 절반 가까운 95,150건을 조정대상으로 정하여 이중 절반 가까운 51,184건(53.8%)을 조정·해결하는 것이 현실이며 노동부는 2014년도부터 권리구제지원팀을 구성하여 신고된 임금체불 사건의 절반 가까운 사건들을 조정방식으로 해결하려는 정책을 강화했다. 그런데 이러한 조정 방식은 대부분 체불된 임금의 일부를 삭감하는 방식, 즉 노동자가 정당하게 받아야 할 임금의 일부를 포기하는 수준에서 금액을 조정하는 방식으로 추정된다. 노동청의 권리구제지원팀 도입은 노동청이 임금체불 사건 조사 및 처벌을 위한 수사기관이기 전에 제도적으로 ‘조정기구’로서 역할을 자임하고 있다고 평가할 수 있다. 조정과 합의의 부정적 영향, 즉 임금체불을 범죄라고 인식하기 어렵게 하기 때문에 행정기관의 법 집행과정에서 조정은 최소한으로 이루어질 필요가 있고 법 집행 및 근로감독이란 본연의 역할에 충실하

55) 이종수 노무사의 제1 발제문 20~21쪽 참조

계 정책 방향이 수정되어야 한다고 생각한다.

또한 임금체불 사건은 임금체불 사실에 대한 정확한 조사와 임금체불액에 대한 확정 후에 당사자간의 조정, 합의 의사를 확인하는 방식으로 현재의 조정을 먼저 시도하는 제도 운영은 전환될 필요가 있다. 임금체불 사실의 확정, 즉 사용자가 임금체불이란 범죄행위를 정확히 확정하고 난 뒤에 합의, 조정에 나아가야 피해자는 합의·조정에서도 우위를 점하고 사용자는 임금체불이 범죄행위임을 명확히 인식할 수 있을 것이다. 다른 범죄에 있어 형사조정이 이루어질 때도 범죄사실의 확정 후 형사조정이 이루어지는데 임금체불 사건은 그 선후가 뒤바뀜으로 인하여 범죄사실이 드러나지 않고 피해자가 불리한 위치에서 합의를 받아들이는 불공평한 구조 속에 놓이도록 하는 현 상황을 시급히 개선할 필요가 있다.

본 토론자는 신고 단계에서 본격적인 수사가 이루어지기도 전에 당사자의 주장이 대립될 때 수사의 어려움을 이유로, 입증의 어려움을 이유로 적당한 선에서 합의하는 것이 임금을 전혀 못받는 것보다 이득이지않느냐는 근로감독관의 설득에 흔들리는 노동자들을 많이 보아야 왔다. 물론 임금체불 유형에 따라 범위반 여부가 확실하지 않는 사건의 경우 수사의 어려움이 있는 것을 이해하지 못하는 바는 아니나 이는 근로관계에서 입증의 어려움을 덜 수 있는 여러 제도적 정비를 통해 해결하고 수사기법의 개발을 통해 해결할 문제이지 당사자간의 합의로 해결한 사안은 아니라고 본다. 노동청은 범위반 사실에 대한 조사와 수사, 기소의견을 밝히는 집행기관이란 목적에 걸맞게 원칙에 따를 필요가 있고 노동자의 임금체불로 인한 피해를 줄이도록 하는 차원에서 제도를 운영할 필요가 있다.

피해 노동자가 체불된 임금을 포기하는 방식의 합의·조정 방식은 기존의 상습적인 임금체불 현상을 더욱 공고히 하거나 개선을 가로막는 중요한 요인이라고 생각한다. 노동자는 당연히 임금 전액을 지급받아야 함에도 임금이 체불되어 노동청에 신고한 경우 어차피 못받을 임금을 조정하여 일부라도 신속히 지급받을 수 있다는 종용에

올며겨자먹기 식으로 합의를 받아들일 수밖에 없는데 이는 체불 사용자로 하여금 합법적으로 지급해야 할 임금채무의 일부를 탕감받는 것이고 노동자는 협상력이 없는 상태에서 노동의 일부를 착취 당하는 구조가 반복되는 것이다. 사용자는 임금이 체불되어 노동청 신고가 접수되어도 조사과정에서 적정한 선에서 합의가 이루어지면 전액 지급하지 않아도 된다는 계산이 선 경우 임금체불할 요인이 더 많아지는 것이다. 현재의 반의사불벌죄 조항을 근거로 한 조정·합의 제도는 전면 제고되어야 한다.

3. 사법 체계에서의 문제점과 개선방안

가. 형사법 영역-반의사불벌죄 폐지와 전면적인 양형기준의 개선의 필요성

권오성 교수는 일각에서 주장되는 임금체불 비범죄화론에 대하여 날카롭게 비판하고 있는데 이에 필자도 전적으로 동의한다. 노동자와 사용자의 사용종속적관계를 고려하여 사적자치 원칙을 수정하여 탄생한 노동관계법령이 보호하고자 하는 법익은 노동자의 ‘재산권’을 넘어선 노동자의 ‘생존권’임을 인식할 필요가 있고 임금체불을 금지하는 것은 노동자의 생존권을 보장하기 국가와 사회의 노력의 결과물이다. 그러나 실무에서는 임금체불 사건은 여전히 단순 재산범으로 경미한 범죄에 준하는 처벌을 하고 있는 것이 현실이다.

임금체불 범죄의 특성을 고려할 때, 임금체불 근절을 위하여 가장 우선적으로 필요한 것은 반의사불벌죄 폐지이다. 임금체불죄는 단순한 재산권 침해나 임금채권의 채무불이행 문제가 아니며 노동자의 생존권을 위협하는 중대한 문제이고 법을 지키도록 하기 위해 위반시 그에 합당한 제재가 이루어지는 것은 반드시 필요하다. 임금체불 범죄가 사기죄, 횡령죄와 유사하게 재산범죄로서의 성격을 가진다는 점을 고려하더라도 현행 형법이 두 재산범죄에 대하여 반의사불벌죄의 단서를 두지 않고 있는 점을 고려할 때 유독 임금체불에 대해서만 반의사불벌죄 조항을 두는 것은 타당하

지 않다. 또한 사기죄, 횡령죄와 달리 임금체불의 경우 노동자가 사용자와의 관계가 사용종속관계라는 대등하지 못한 관계에서 발생하는 범죄이고 반의사불벌죄 조항이 사용종속관계로 인하여 악용될 여지가 있는 만큼 임금체불 범죄의 본질(노동자의 생존권을 위협하는 중대한 범죄)을 고려할 때 폐지가 필요하다. ‘현행 형사법에서 폭행죄와 모욕죄를 제외한 범죄에서 반의사불벌죄를 두는 사례는 많지 않으며 피해자의 피해회복 정도는 기소여부나 양형기준을 정하는데 참작할 사유임에도 유독 임금체불 사건에만 반의사불벌죄 조항을 두어 제대로된 처벌을 어렵게 하는 것은 납득하기 어렵다.

두 발제자 모두 공통적으로 반의사불벌죄 조항의 폐지를 주장하고 있는바 본 토론자의 문제의식과 궤를 같이한다고 본다. 반의사불벌죄 조항을 폐지할 경우 진정과 기소, 판결에 이르기까지 임금체불 사건 처리를 하는 실무과정상의 기존 문제점의 많은 부분이 개선될 것으로 보인다.

또한 임금을 체불하면 그에 합당한 처벌이 뒤따른다는 신뢰가 형성될 때 임금체불은 근절이 가능한데 현재 법원의 처벌 수준은 임금체불 사건의 중대함에 비하여 지나치게 낮다. 이는 현행 대법원 양형기준이 임금체불 사건을 재산범, 경제범으로 보아 단순히 채불액 기준으로만 양형기준을 정하고 있고 있고 처벌시 가중, 감경사유에 대한 구체적인 기준이 없는 실정에서 대부분의 판결은 채불액에 일부금액 수준으로 벌금형을 내리고 있다.

2020년 2월 KBS에서 임금체불에 관한 집중보도를 준비하면서 2020년 1년 동안 전국 법원에서 임금체불죄 형사판결문 총 1,626건을 입수하여 분석한 결과 임금체불사건만 판단한 1,247건 중 징역형이 선고된 건은 45건(4%)에 불과했고 징역형의 평균형량은 7.4개월에 불과했다. 징역형의 집행유예는 28%(355건), 벌금형은 59%(736건), 선고유예 4%로 나타나 대부분은 벌금형에 그치는 것으로 조사되었다. 평균 벌금액은 199만원이었고 벌금형의 벌금액수는 임금체불액 대비 13.1% 수준으

로 나타났고 임금체불액이 많아질수록 벌금 비율이 낮아지는 것으로 나타났다. 예상했던바와 같이 임금체불에 대한 처벌 수위가 낮은 것이 확인되었다.

또한 문제점으로 양형이유가 판결마다 상이한데 현재 담당 판사의 재량에 따라 각기 다른 양형기준을 적용하고 있었다. 판결문에 기재된 양형이유는 ‘체불액과 체불근로자수, 체불 피해회복 여부, 범죄전력, 피고인의 죄 인정여부 및 반성 유무, 체불경위가 악의적인가 여부 등’이 적시되어 있는데, 체불경위가 악의적이지 않다고 판단한 경우 어떠한 경우가 악의적이지 않은 것인지를 납득할만한 설명이 없다. 또한 피해자가 국가(근로복지공단)에서 체당금을 받은 것을 피해회복으로 보아 감형이유로 삼고 있는 판결은 161건이 확인되었고 단 3건의 판결에서 체당금 지급 사유를 감형요소가 아니라고 판단한 사례도 발견된만큼 양형판단의 기준이 상이한 것을 확인할 수 있었다. 체당금 기금이 사업주가 낸 산재보험기금에서 마련된 것이라고 하여도 국가가 정책적으로 노동자를 보호하기 위한 제도를 통하여 일부 피해회복이 이루어진 것이 체불 사용자의 감형사유로 삼을 수 있는 것인지 납득하기 어려웠다.

기타 사업체를 계속 운영하고 있는 점, 피해회복 기회를 주기 위해라는 이유도 감형요소나 실행을 선고하지 않은 이유로 언급된 것이 있으나 이 역시 납득하기 어려운 판결 내용이다. 오히려 임금을 지급하지 못할 사유는 실제 사업체의 운영을 못할 정도로 운영상 어려움이 존재할 경우 양형 참작사유로 삼을 수 있을 것이고 오히려 사업체를 계속 운영하고 있다는 점은 임금을 지급할 수 있는 상황임에도 체불을 했다는 것이므로 임금체불 고의성이 있음을 감안하여 오히려 형의 가중 사유로 판단해야 한다고 생각한다. 즉 노동자의 노무 제공으로 사업체를 운영하여 이익을 얻었음에도 임금체불을 하고 있다는 사실은 감형 사유에서 적극적으로 배제할 필요가 있다. 노동자 임금을 체불한 상태에서 그 노무제공으로 사업체가 운영되고 있다면 사용자는 그 노동자의 노무를 착취하여 이득을 취한 것이므로 이는 범죄행위이다.

2심으로 갈 경우 감형되는 사례가 많았다. 즉 사용자의 경우 기소되어도 재판과정

에서 반의사불벌죄 조항을 근거로 당사자와 합의하거나 뒤늦게라도 체불임금을 지급하거나 체당금이 지급되면 감형될 수 있으므로 임금을 제때 지급하지 않아도 언젠가는 지급하면 되기 때문에 임금 체불을 범죄로 인식하거나 중대한 범죄로 처벌 받아야 한다고 인식하기 어렵다. 판결에서 유죄가 선고된 경우 상습체불인 경우가 다수였는데 심지어 동종의 범죄전력(임금체불)이 있으나 벌금형을 초과하는 전력이 없다는 점이 감형의 양형사유로 언급하는 경우도 발견되어 상습체불의 경우도 경미하게 취급되고 있다는 사실이 확인되었다.

권오성 교수의 지적과 같이 현행 대법원 양형기준은 임금체불 범죄를 이득범죄(횡령배임죄, 사기죄 등)와 유사하다고 보아 미지급 금액 기준으로 양형기준을 정한 것은 문제가 많고 개정이 필요하다는 의견에 동의하며, 임금체불죄의 중대성, 임금체불죄 재발방지 등을 위해 여러 가지 요인을 고려한 세부적인 양형기준을 마련할 필요가 있다.

나. 민법 및 근로기준법상의 임금채권 소멸시효 기간 개정의 필요성

현행 민법과 근로기준법에는 임금채권의 소멸시효를 3년으로 정하고 있는바, 이는 재직기간동안 임금체불이 발생한 경우 쉽게 신고하기 어려운 노동관계의 특성을 고려할 때 개선이 필요한 부분이다. 대부분의 피해 노동자들이 퇴직 후 임금체불 신고를 하는 현실에서 3년 이전 체불임금은 포기할 수밖에 없는 구조이다.

임금채권의 소멸시효 기간을 연장하자는 논의는 꾸준히 제기되어왔다. 일반 민사채권은 10년, 상사채권은 5년임에 비하여 임금채권은 지나치게 짧다. 임금채권의 경우 영리기업에서 보조적 상행위로 인한 상사채권의 성격을 갖는다는 점을 고려할 때⁵⁶⁾을 현행 3년의 기간은 연장할 필요가 있다. 아울러 형사소송법 개정으로 임금체불 위반의 죄에 대하여 공소시효가 5년으로 연장된 것과도 균형을 맞출 필요가 있다.

56) 권오성 교수의 제2 발제문 4쪽 참고.

임금지급의무가 존재하는 상태에서 형사처벌을 물어야 제재의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 현재도 임금채권의 소멸시효가 도과한 상태에서 처벌이 불가능한 것은 아니나 제도의 실효성은 크지 않다고 본다. 최근 일본도 단기소멸시효 규정을 폐지하고 5년으로 개정된 점도 참조할 필요가 있다.

또한 임금채권 소멸시효 기산점을 매월 임금지급일마다 발생한다고 보는 것이 타당한지 생각해볼 필요가 있다. 소멸시효 제도의 취지상 자신의 권리를 행사할 수 있을 때 소멸시효가 시작되는 것인데 노동관계의 특성을 고려하면 재직기간에 임금채권에 대한 권리주장이 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 재직기간동안 발생한 임금채권에 대하여 사용자의 소멸시효 주장은 권리남용이라고 해석가능하며, 적어도 명백한 임금채권의 경우 소멸시효 중단 사유인 승인으로 해석할 여지도 있기 때문에 아무런 제한 없이 기간이 도과함에 따라 임금채권이 소멸한다고 보는 것은 부당한 측면이 있다. 따라서 향후 법개정을 통하여 임금채권 소멸시효 기산점을 퇴사시점으로 정하고 그때부터 소멸시효가 진행되도록 하는 방안을 제안한다. 임금채권에 대한 소멸시효 기산점에 관한 고민을 한 것은 체불한 임금이 소멸시효를 이유로 받지 못하게 될 경우 임금체불 행위를 가벼이 여기는 인식의 전환을 위해서도 필요하다고 생각한다.

다. 노동자의 피해 회복에 관한 절차의 간소화 필요성

임금체불 사건은 제대로 된 처벌과 함께 피해 노동자에 대한 신속한 피해회복 절차가 뒷받침되어야 한다. 그러나 피해 노동자는 법을 위반한 사용자를 신고하여 처벌받게 하는 것과 별개로 미지급된 임금을 받기 위해서는 별도로 민사소송을 제기하여 오랜기간 소송을 진행해야 하며, 간혹 민사소송을 진행하던 중 사용자의 책임 재산이 없어져 승소판결을 받아도 피해회복을 받을 수 없게 되는 경우도 있다. 임금체불 사건의 심각성, 즉 노동자가 생계의 위협을 받는 상황에서 노동자의 피해 회복을 조력할 적절한 제도를 만드는 것도 중요하다.

노동청을 통하여 임금체불 사실을 확인받아도 별도의 민사소송을 제기하여 판결문

을 받아야만 집행이 가능하고 민사소송이 확정되는데 오래걸리기 때문에 노동자들의 피해는 이중삼중일 수밖에 없다. 이러한 피해 회복을 조력하기 위한 제도적 보완 장치로 법원이 체불확인서에 바로 집행권원을 부여하는 제도가 마련된다면 피해노동자의 권리구제를 위한 큰 도움이 될 것으로 보인다. 최근 국회 상임위를 통과한 임금채권보장법 개정안에 따르면 소액채당금의 경우 퇴직자는 물론 재직자도 신청할 수 있도록 하며, 체불임금확인서만 있으면 별도로 법원에 의한 확정판결 없이 지급받을 수 있도록 하고 있어 법안이 통과될 경우 임금체불 피해 노동자의 피해구제에 도움이 될 것으로 예상된다.

아울러 필자는 형사배상명령제도⁵⁷⁾를 통한 권리구제 방안을 고민해보았다. 현재 형사 유죄판결을 통해 임금체불 사건이 처벌되는 경우는 일부분에 불과하나 형사 배상명령제도를 통하여 형사판결문에 배상명령이 기재될 경우 별도의 민사소송을 제기할 필요없이 집행권원이 되기 때문에 피해자에게 소송경제상 도움이 될 것으로 보인다. 피고인의 형사재판 절차에서 배상명령이 확정되기 때문에 형사재판결과를 기다렸다가 민사소송을 제기하거나 또는 형사재판 결과를 기다렸다가 민사소송을 진행할 필요가 없으며 피해자가 별도로 부담해야하는 인지대, 송달료 등의 비용도 들지 않는다.

다만, 현행 형사배상명령제도는 소송촉진 등 특례법 제25조에서 정한 일부 범죄(상해죄, 중상해죄, 특수상해죄, 상해치사와 폭행치사상 및 과실치사상의 죄, 강간과 추행의 죄, 절도와 강도의 죄, 사기와 공갈의 죄, 횡령과 배임의 죄, 손괴의 죄)만 신청할 수 있기 때문에 법개정을 통하여 명문화하는 과정이 필요하다.

57) 소송촉진 등에 관한 특례법 제25조

4. 결론

임금체불 문제 해결을 위해서는 원인 진단이 중요하다. 임금체불이 중대한 범죄라는 확실한 인식과 그에 따른 엄정한 처벌이 뒤따를 때 현재 반복되고 있는 임금체불 위반이란 악순환의 고리가 끊어질 수 있으리라 예상한다. 임금체불에 대하여 엄격하게 처벌하게 되면 중소기업은 사업하기 어렵다는 현실론이 제기될 것이 예상되나 이는 노동자의 임금을 착취하여 기업을 운영하겠다는 말에 불과하다. 기업은 사업운영상 임금체불이 예상되면 사전에 조치를 취하는 것이 사용자와 노동자 모두 피해를 최소화하는 길이다. 기업의 경영상황을 이유로 임금체불이 더 이상 정당화되어서는 안될 것이다.

임금체불 근절을 위해 여러 원인진단과 개선방안이 논의되고 있으나 핵심은 임금체불은 중대한 범죄이며 위반할 경우 그에 합당한 불이익과 처벌이 따르는 시스템이 확고히 운영되어야 한다. 임금체불을 비범죄로 전제한 제도와 정책은 전면적으로 개선될 필요가 있다. 임금이 조금 밀려도 노동청에서 통치면 되고 벌금 몇 십만원 내면 처벌 다 받았다고 하는 현실에서 절대 임금체불은 줄어들 수가 없다.

15년 가까이 반의사불벌죄 조항을 운영한 결과 임금체불 상황에 악영향을 주고 있는 것이 확인되었다. 임금체불에 대한 합당한 처벌을 어렵게 하고 노동자에게 ‘합의가 사실상 강요’되는 핵심적 근거이며 임금체불을 가볍게 여기도록 만드는 원인이라고 생각한다. 임금체불 후 피해회복이 이루어지면 진정이나 고소를 취하하거나 형사조정 절차에서 얼마든지 합의가 가능하기 때문에 반의사불벌죄를 굳이 고집할 필요는 더 이상 없다고 생각한다.

아울러 현행 임금체불에 관한 대법원 양형기준은 임금체불 범죄의 중대성을 고려하여 전면적인 개정이 시급하다. 현재 양형수준으로는 임금체불을 심각한 범죄로 인식하기는 대단히 어렵다고 본다.

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

부디 본 토론회를 시작으로 임금체불 문제의 심각성이 사회적으로 인식되고 제대로 된 처벌을 통하여 임금체불 관행이 근절되며 궁극적으로는 노동자가 자신의 노동에 대한 대가를 온전히 제때 받을 수 있는 노동환경이 조성되었으면 한다.

토론 2

홍석환 정책국장 (민주노총)

임금체불 근절을 위한 제도개선 방안_토론문

홍석환

민주노총 정책국장

0. 들어가며

- 두 발제문과 참여연대 ‘임금체불 현황 분석 보고서’에 따르면 여전히 임금체불 문제가 해결되지 않은 채 심각한 상황임을 확인할 수 있음. 문재인정부가 출범 당시 국정과제로 임금체불 대책을 발표하고, 2019년 관련 정책을 3차례 발표하였음에도 정책적 실효성이 나타나지 않은 것으로 평가할 수 있다고 생각함.
- 노동자가구의 총소득 중 임금이 차지하는 비중은 87.0%*로 임금이 체불되면 정상적인 사회생활이 불가능한 구조임. 임금은 이를 생계수단으로 하는 노동자는 물론 그 가족의 유일한 생계수단임. 따라서 임금체불은 노동자와 그 가족의 생계유지를 위한 수단을 박탈하는 것으로 임금체불 = “범죄”라는 사회적 인식을 분명히 할 필요가 있음.
 - * 통계청 ‘가구당 월평균 가계수지(도시, 2인 이상)’의 노동자 가구당 월평균 가계소득에서 근로소득이 차지하는 비중은 2019년 4/4분기 기준 85.8%, 2020년 4/4분기 기준 87.0%임.
- 또한 임금은 노동력에 대한 대가로 일반적 금전관계에서 발생하는 채권과 근본적 성격이 다름. 하지만 성장한 한국의 경제·사회적 여건에도 불구하고 여전히 후진적인 노동현실속에 임금채권을 단지 채권의 일종으로 평가함에 따른 제도적 미비점이 나타나고 있음.
- 임금체불을 근절하기 위한 근로감독 역시 부족하며, 임금체불 사업주에 대한 솜방망이 처벌로 사업주에게 강력한 준수 의무를 부과하지 않는 등 문제가 있음. 따라서 임금체불 근절을 위한 종합적인 대책 마련 및 법제도 정비가 필요함.

1. 임금체불의 원인

- 임금체불의 주된 원인으로 '일시적 경영악화'가 가장 높은 비중을 차지하고 있음. 하지만 근본적인 원인은 사업주의 준법의식 결여 및 낮은 처벌수준, 노동에 대한 사회적 경시(사업을 지속하기 위해 임금은 체불할 수 있다 등) 등으로 볼 수 있음. 즉, 결여된 노동존중 및 임금체불에 대한 범죄의식이 없기 때문임.
- 또한 발제문에도 나왔듯 무분별한 다단계하도급과 같은 산업구조의 문제로 임금체불이 발생하고 있음. 사실상 대기업(재벌) 중심의 경제구조에서 불공정거래로 인한 경제적 이익은 대기업(재벌)에 집중되고, 30인 미만의 작은사업장 노동자에게는 임금체불 등을 통해 피해가 발생하는 모순이 원인이기도 함.
- 근절되지 않고 있는 임금체불 현황을 볼 때 근로기준법 등 현재의 법제도가 문제점을 가지고 있음을 반증하는 것임. 따라서 임금체불을 근절할 수 있도록 사업주에 대한 처벌강화를 비롯한 법제도 개선이 필요하며, 정부의 강력한 의지가 담보되어야 함.

2. 정책제안

- 우선 참여연대 이슈리포트와 두 발제문에서 제안한 근절방안에 동의함. 비슷하거나 유사한 내용이긴 하지만 우선적으로 도입되어야 한다고 판단되는 과제 몇 가지만 정리하여 제안하는 바임.

① 사업장 근로감독 강화 및 명예근로감독관제도 도입

- 발제문에 따르면 한국의 근로감독관 규모가 2021년 기준으로 근로감독관 1인당 담당하는 노동자의 수가 8,260명으로 2006년 ILO가 권고한 규모를 상회하는 수준으로 근로감독관을 확보한 것으로 나옴. 하지만 일본과 비교한 수치를 보았을 때 일본에 비해 2배 정도 많은 근로감독관을 보유하고 있음에도 불구하고, 감독 실적은 일본의 1/5에도 미치지 못하는 것으로 나타남.

- 일본에 비해 한국의 근로감독관의 역량이 부족해서 나타나는 문제라 생각하지 않음. 과거에 비해 높은 전문성과 인력을 확보하고도 사전적 예방을 하지 못하는 것은 근로감독 시스템이 제대로 정비되지 않았기 때문일 것임. 발제문 등에서 나왔듯이 사전적 예방을 위한 근로감독 매뉴얼 등을 개발하고, 근로감독관의 윤리 강령 등을 통해 노동존중 인식을 고양할 필요가 있음.
- 이와 함께 ‘명예산업안전감독관’, ‘명예고용평등감독관’과 같은 ‘명예근로감독관’ 제도를 도입하여 현장 노동자가 직접 참여할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 정부가 근로감독관을 통한 임금체불 근절이 어렵다면, 체불임금에 한해서 지자체에 일부 업무를 부여하는 것 역시 검토가 필요하다고 판단함.

② 임금체불에 대한 처벌 강화

- 사업주 처벌 강화 : 현재 임금체불을 이유로 사업주가 사법처리를 받는 경우는 미비함. 이는 사업주의 임금체불이 범죄임을 인식하지 못하게 함으로서 체불을 근절하지 못하게 하는 원인이 될 수 있음. 따라서 임금체불 = 범죄라는 인식이 형성될 수 있도록 사법처리가 진행되어야 함. 이를 위해 ‘반의사불법 폐지’와 단 한번의 임금체불이라도 즉각 벌금형을 부과할 필요가 있음. 또한 현재 체불사업주 명단을 공개하도록 하고 있으나, 이러한 제도가 실제 체불을 근절하는데 실효성이 낮은 것으로 판단됨. 오히려 상습적인 체불사업주에 대해 새로운 사업에 진출하는 것을 규제할 필요가 있음. 금융관련법령에서는 금융기관의 대주주와 임원이 금고이상의 형을 받은 경우 자격을 제한하도록 하고 있음. 이러한 제도와 유사하게 상습 체불사업주에 대한 DB를 구축하고, 이들에 대해 법인 및 사업자 등록을 제한하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 징벌적 손해배상제도 도입 : 단1회의 임금체불만으로도 노동자와 그 가족은 일상적인 생활이 불가능할 수 있음. 하지만 사업주와 노동자가 합의할 경우 별도의 처벌을 할 수 없으며, 체불임금을 받는 과정에서의 고통이 해소되지 않음. 상습적이고 고의적인 임금체불을 근절하기 위해 체불임금의 일정 비율 이상의 징벌적 손해배상을 통해 사업주에 대한 처벌은 물론, 체불에 따른 피해를 노동자가 보상

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

받을 수 있도록 할 필요가 있음.

③ 원청 책임 강화

- 근로기준법 제44조(도급 사업에 대한 임금 지급) 및 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임), 제44조의3(건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례)를 통해 원청이 하청노동자의 임금지급에 대해 연대하도록 규정하고 있음. 하지만 이는 건설업에 한정되어 있음. 또한 다단계하도급, 불공정거래로 인해 발생하는 임금체불을 근절하기 부족함. 따라서 원청이 하청 소속 노동자에게 직접 임금을 지급하도록 하여, 원청의 책임을 강화해야 함.

④ 체불임금 구제절차 간소화

- 임금채권보장법 제7조(체불 임금등의 지급), 제7조의2(체불 임금등의 사업주 용자), 제8조(미지급 임금등의 청구권의 대위)를 통해 체불임금에 대한 지원을 규정하고 있음. 하지만 위 규정은 퇴직한 노동자를 대상으로 제한하고 있어 재직중인 노동자에게는 실효성이 없음. 또한 사업주 용자를 통한 지원 역시 사업주가 신청하지 않으면 받을 수 없는 제도로 마찬가지로 실효성이 없음. 따라서 재직자도 체당금을 받을 수 있도록 할 필요가 있으며, 체당금 지급 절차를 간소화할 필요가 있음. 이와 함께 체당금의 범위를 확대해 노동자의 실질적인 생계보장과 사업주에 대한 규제를 강화해야 함. 또한 대위권의 범위에 체당금만 아니라 징벌적 손해배상과 연동해서 행사할 필요가 있음.

⑤ 임금체불 근절을 위한 기구 설립

- 임금은 노동력에 대한 대가라는 점에서 본질적으로 미지급 채권의 문제로만 판단해서는 안됨. 더불어 임금은 노동자는 물론 가족의 생계를 유지하기 위한 수단이라는 점에서 개인의 문제가 아닌 사회적 문제로 인식해야 함.

- 따라서 임금체불을 근절하기 위해서는 임금체불 예방, 체불사업주에 대한 처벌 강화, 체불임금 구제절차 간소화, 원청 책임 강화 등이 종합적으로 마련되어야 함. 위에서 밝힌 방안으로 제도를 개선하는 것과 함께 정확한 체불임금 실태를 파악하고 이에 맞는 종합적인 대책이 필요함.
- 이를 위해 중장기적으로 임금체불의 근절하기 위한 노동계, 정부, 전문가 등이 참여하는 기구를 설립할 필요가 있음.
- 이러한 제도개선과 함께 발제문에서도 나왔듯이 노동자가 스스로 본인의 임금을 정확히 알고, 노사간의 불필요한 갈등을 없애기 위해 포괄임금제 금지, 노동시간의 측정 및 기록유지, 월 임금명세서 교부 의무화 등이 필요함.

토론 3

김종진 선임연구위원 (한국노동사회연구소)

임금체불 체불 현상과 특징 개선 방향 의미와 시사점

김종진

한국노동사회연구소 선임연구위원

□ 발제 주요 내용

○ 참여연대 임금 체불 분석 결과

- 참여연대는 고용노동부에 2016~2020년 5년간, 사업장 근로감독을 통해 적발한 임금체불 사건(‘근로감독사건’)과 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건(‘신고사건’) 자료를 정보공개청구 자료 분석 결과를 발표했다(2021.2.9).
- 주요 분석 내용을 보면 2016~2020년 임금체불 분석 결과, 임금체불 피해 노동자수는 매년 40만 명 이상이며, 임금체불액은 1조 원 후반대를 기록하고 있고, 2020년 임금체불 규모 감소는 착시효과·사실상 규모, 제조업·건설업 분야와 30인 미만 사업장 임금체불 고질적 문제를 지적하고 있음.
- 참여연대는 임금체불에 대한 제재 강화 방안을 10개로 제시하고 있으며, 주요 사항은 ▲반의사불벌 폐지, ▲지연이자제 실효성 강화, ▲징벌적 손해배상(부가금) 도입이 필요하며, 피해자 권리구제 확대를 위해 ▲체당금 제도 개선, ▲체불청산 업무 전담 기구(임금채권보장기구) 설립이 필요하다. 또한 임금체불 관련 노동행정 개선을 위해 ▲임금체불 예방을 위한 근로감독 강화, ▲권리구제지원팀 단계적 축소, ▲임금직접지급제 확대, ▲고용노동지청-노동위원회 역할 분담, ▲임금체불 통계 개선 등이 추진으로 제시하고 있음(참여연대, 2021.2.9.).

○ 발제 1(이종수)

- 기존 임금체불의 형태(일부, 전액)와 원인(경제적, 비경제적)을 기준으로 현상을 제시한 <표 1-1>의 ‘비경제적요인’과 ‘경제적 요인’으로 분석한 국회 환경노동위원회 자료를 재인용하며, 임금 체불의 원인은 전혀 달리 접근할 수 있다는 것을 지적하고 새롭게 임금 체불 유형화(4가지 형태)하고 있음.
- 한편 주요 임금 체불 분석 현황(<표 2-1>)의 특징은 2016년에서 2020년 사이 전체적으로 사업장 규모에서 미세하지만 <표>를 그대로 해석하면 다소 감소(%p)가 있음. 그런데 5인 미만 사업장은 역으로 2016년 40%에서 2020년 45.5%로 약 5.5%p 증가했음. 결국 우리 사회 고질적인 5인 미만 사업장 문제가 임금 체불에서도 그대로 드러나고 있고, 이에 대한 논의는 종합적 검토가 필요한 문제로 판단됨.

○ 발제 2(권오성)

- 우리나라 임금 체불 방생액과 피해 노동자가 계속 증가하고 있고, 외국과 비교해도 그 차이가 있다는 점과 30인 미만이 대부분(68%)을 차지하는 등 취약분야에 임금 체불이 집중되어 있다는 것을 언급하고 있음. 이와 관련하여 발제자는 민사법, 형사법, 행정법의 세 개 영역에서 법률적 검토 의견을 다양하게 제시하고 있음.
- 형사법에서의 미국이나 유럽 등에서 임금체불은 ‘임금절도(Wage theft)’, ‘임금사기(Wage fraud)’라는 말로 표현하는 것을 강조하며, “사용자는 근로자가 제공한 매일의 노동으로 발생한 임금을 임금지급일까지 근로자를 위하여 보관하는 지위에 있다고 볼 수 있다.”는 점을 근로법 36조와 연동하여 강조하고 있음.⁵⁸⁾
- 발제자는 결론에서 민사법 영역(7개), 형사법 영역(3개), 행정법 영역(2개) 총 12개를 제시하고 있고, 고용노동부와 법무부(사회권 영역)는 물론 법원과의 협의가

58) 특히 횡령죄와 사기죄를 처벌하지 말자고 하는 것을 찾아보기 어려운데, 왜 노동법 영역에서 임금체불과 같은 것을 ‘비범죄화’하자 목소리가 있는 것인지 의아함을 적시하고 있음. 발제자도 임금 체불 정책은 ‘처벌’위주에서 지속적 ‘예방’위주로 전환 필요성에 공감하면서도, 형식적 합리성에 의한 주장주의에 동의하지 못함을 강조하고 있음.

전제가 되어야할 것도 언급하고 있음.

□ 검토 방향 의견

○ 임금 체불 유형의 학술적 접근

- 발제자(이종수, 권오성)의 글의 대부분 동의하고 크게 이견은 없으나, 연구자적 시각에서 볼 때, <표 1-3>의 각기 유형별 연동 대책 방안도 학술적, 정책적, 제도적 검토가 향후 진행되면 더 의미가 있을 것으로 판단됨.

<표 1-3> 임금체불 유형분류

구분		임금체불 형태	
		일부 미지급	전액 미지급
임금체불 원인	경제적 요인	I 유형	II 유형
	비경제적 요인	III 유형(강성: 다툼)	IV 유형(약성: 상습 체불)

- 예를 들어 전액 미지급의 비경제적 요인(IV)과 일부 미지급 비경제적 요인(III)의 사전적 예방이나 사후적 방안은 어떻게 접근하는 것이 효과적인지, 혹은 경제적 요인의 전액 미지급(II)과 비경제적 요인의 전액 미지급(IV)의 사전적 예방이나 사후적 방안은 어떻게 달리 접근할 것인지 등임.

○ 임금 체불 유형의 정책적 접근

- 발제 자료에서 임금체불 대책을 사전적 예방과 사후적 구제로 제시하고 있고 이에 대한 발제자의 대책이 본문의 주요 요지이며, 거의 모두 노동계나 진보적 학계에서 이견이 없는 사항들도 보여짐. 다만, 임금체불 그 자체 문제와 근로감독 행정의 개선이 다소 혼재되어 있다는 인상이 있음. 전자의 문제를 후자의 문제로 환원될 수 있기도 하지만, 논의가 확장된 측면이 있는 듯함.⁵⁹⁾

임금체불 근절, 어떻게 할 것인가

- 현재 제시 방안 중 체불사업주 경제적 불이익 강화에 있어 근기법 37조(미지급 임금 지연이자)의 경우 지연기간의 지연이자율의 단계적 상향 조치(예: 3개월 25%, 6개월 이상 30%)를, 보다 강화(3개월 35%, 6개월 50%)되는 것으로 제시하는 것이나, 체불 발생 사업장 감독 실적 5% 이상 확대를 연차별 단계 목표로 하는 것도 이행과정에서 검토해볼 수 있을 것 같음.
- 한편 발제2(권오성)에서 제시한 임금미지급 양형 기준(〈표 5〉)의 유형별 (1,2,3)의 감경과 가중 문제도 우리 사회에서 실질적으로 타 법률의 양형에 비해 현저히 낮다는 측면에서 학계와 노동 및 시민사회단체의 개선 요구가 지속적으로 필요할 것으로 판단됨. 근기법이나 행정개편 이외에도 양형의 문제를 이상하게도 노동계에서도 개입력이 높지 않은 편임.

〈표 5〉 임금 등 미지급 관련 범죄의 양형기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	5,000만 원 미만	~ 6월	4월 ~ 8월	6월 ~ 1년
2	5,000만 원 이상, 1억 원 미만	~ 8월	6월 ~ 1년	8월 ~ 1년6월
3	1억 원 이상	6월 ~ 1년	8월 ~ 1년 6월	1년 2월 ~ 2년 6월

주 : 현행 근로기준법위반범죄 양형기준(2016. 3. 28. 의결, 2016. 7. 1. 시행)은 임금체불죄(양형기준의 표현으로는 “임금 등 미지급 관련”)의 양형기준

- 발제2(권오성)에서 미국 주요 제도 개선 방안(뉴욕주 임금절도 방지법 (the Wage Theft Prevention Act, “WTPA”)은 유의미한 시사점을 주고 있다고 판단됨.

59) 예를 들어, 근로감독관 전문성은 임금 체불만이 아니라, 집단적 노사관계나 새로운 고용관계(근로자성)를 접근할 때도 동일하게 지적되는 문제인 것 같음.

**미국 뉴욕주 임금절도 방지법(the Wage Theft Prevention Act, "WTPA")
2010년 제정(2011. 4. 9 시행)**

<p>신규채용한 각 근로자에게 아래의 사항을 서면으로 통지하도록 의무화. 사용자는 근로자의 요청에 따라 근로자의 임금 계산 방법에 대한 설명을 서면으로 제공</p>	<p>사용자로 하여금 임금을 지급할 때마다 각 근로자에게 다음 정보가 기재된 명세서를 제공하도록 규정</p>
<p>① 초과 근무 급여를 포함한 급여 또는 임금 ② 급여지급 방법: 시간, 근무조, 요일, 주, 커미션 등 ③ 정기 급여일 ④ 사용자의 공식 명칭 및 영업에 사용되는 기타 명칭 ⑤ 사용자의 본사 또는 주된 영업소의 주소 및 전화번호 ⑥ 최저임금의 일부로 받는 수당 (팁, 식사 및 숙박 공제)</p>	<p>① 해당 임금에 포함되는 근무일 ② 근로자의 이름 ③ 사용자의 이름 ④ 사용자의 주소와 전화번호 ⑤ 급여 또는 임금을 및 급여산정의 기준(예: 시간, 근무조, 요일, 주, 급여, 커미션) ⑥ [비면제 근로자의 경우] 정규시간당 임금 또는 임금을, 초과근무시 임금을, 정규 근무시간수 및 초과근무시간수 ⑦ 총임금 ⑧ 공제 ⑨ 최저임금의 일부로 받는 수당 ⑩ 순임금</p>

- 한편 독일 브레멘(지방정부)에서 시행하는 주요 정책(공공계약과 최저임금 감독)을 볼 때, 중앙정부와 지방정부가 협력적으로 임금 채불의 사전적 방안을 적극적으로 검토할 수 있다고 판단됨. 예를 들어, 5인 미만 사업장의 기본적인 근로계약 체결(임금 관련)과 임금 정보 명세서 확인 및 모니터링 정도는 검토해볼 사항으로 판단됨.

독일 브레멘 지방정부 - 공공계약과 최저임금 감독

가. 공공계약기관 위탁신고

- 신고 후 자동, 최저임금특별위원회 발송(위탁내용, 위탁기관, 장소, 기간, 수임기업, 계약액수 등 기재)

나. 최저임금특별위원회 임의 선정해 감독시행

- 주로 건물청소, 건축, 안전요원, 정원관리, 이사업체 등

다. 공공계약기관은 직접 감독하거나 또는 제3기관에 감독(변호사, 건축사 등) 의뢰. 보통 2주 정도 시간 소요

라. 일반적으로 두 명의 감독관이 사전 통보 없이 현장 조사

마. 해당 노동자 근로계약관계, 업무 종류, 시간당 수당, 시간외 수당 지급여부 등 질문조사

바. 근로계약서, 임금장부, 위탁계약서를 비롯한 그 밖에 필요한 증명서 제출 요청

사. 위반사항 없을 시 감독 종료. 위반사항 적발 시 공공계약기관 신고

아. 적발 시 공공계약기관은 수탁기업에 민사상 제재를 가하고 수탁기업은 향후 2년간 브레멘에서 공공입찰에 참여 할 수 없음. 이미 계약이 진행되었더라도 공공계약기관에 의해 즉시 계약해지 가능

자료: 김종진·이정희·권혜원·박용철·황수옥 외(2021), 『미래의 노동 : 제도와 노동은 어떻게 대응하나?』, 한국노동사회연구소, 235쪽.

토론 4

이민재 과장 (고용노동부 근로감독기획과)