

# KLSI

## ISSUE PAPER

www.klsi.org

### 임금체불 해소와 권리구제를 위한 정책과제

이종수 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

#### [목차]

#### I. 들어가며

- 1. 임금체불 현황 2. 임금체불의 원인과 논의의 전개방향

#### II. 근로감독제도의 문제점과 개선방안

- 1. 현황과 문제점 2. 개선방안

#### IV. 체당금제도와 무료법률구조사업

- 1. 현황 및 문제점 2. 개선방안

#### V. 결론

#### 한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/ksiedit

## <요약>

본 이슈페이퍼에서는 우리나라 임금체불의 현황, 문제점, 개선방안에 대해 검토하였다. 임금체불액은 2016년 14,286억원에 이르러 최고치를 보이고 있으며, 일본의 2014년 임금체불액의 10배에 달한다. 규모별로 30인미만 사업장의 체불금액이 전체 체불액의 68%(2014년)이고 체불신고건수로는 84%(2014년)에 이르러 소규모 사업장의 임금체불 비중이 높게 나타난다. 또한 전체 체불액 대비 가동 중인 사업장은 89.3%(2014년)으로 대부분을 차지한다.

본 고에서는 임금체불 해소와 권리구제를 위해 근로감독제도의 문제점 및 개선방안, 체당금 및 무료법률구조사업의 문제점 및 개선방안을 각각 살펴 보았다. 이렇게 구분한 것은 근로감독제도와 사업주 징벌제도가 사전예방조치로서 임금체불액 규모를 낮추는데 절대적으로 중요한 기능을 담당하기 때문이다. 아울러 임금체불 피해를 당한 근로자에 대한 권리구제로서 체당금과 무료법률구조사업이 중요한 기능을 담당하고 있다.

우선 근로감독제도 및 체불사업주에 대한 징벌제도의 경우, 임금체불 사건이 급증하면서 근로감독관 업무가 과중하여 예방활동의 여력이 없고, 근로기준법상 반의사불벌조항의 영향으로 임금체불로 인해 사업주가 치러야 할 민·형사적 비용이 크지 않으며, 이에 따라 사업주는 임금체불을 감수하고라도 최대한 사업을 지속함에 따라 임금체불사건이 반복되고 장기화하는 악순환에 빠져 있다고 보았다. 이에 대한 대책으로 ‘신고감독’ 제도 등을 도입하여 근로감독 활동을 강화하는 한편, 반의사불벌조항을 폐지할 것을 제안하였다. 다만 사업주로 하여금 임금체불을 지급할 유인을 마련하기 위해 근로감독관이 임금체불을 확인 한 후 시정지시(지급지시)를 하고, 그 기한에 지급하면 형사처벌을 면책해 주고, 동시에 임금체불이 발생한 시점부터 임금지급 기한까지 과태료를 부과하는 방안을 제시하였다. 형사적 제재방안과 함께 민사적으로 가산임금(징벌적 손해배상)제를 도입할 필요가 있음도 지적하였다.

체불피해 근로자를 위한 권리구제는 근로감독관에 의한 지도해결, 체당금, 무료법률구조사업 등으로 이루어지는데, 지도해결율은 2015년 기준으로 46.3%, 체당금 지급은 22.9%, 나머지 30.8%는 무료법률구조사업과 개인적인 민사소송, 권리구제 포기 등으로 이루어지므로, 이 부분에 대한 체당금 지급 확대가 필요하다고 보았다. 체당금제도 확대는 체불 개월수나 근속 기간에 관계없이 체불된 임금 및 퇴직금의 합계액을 “총액한도” 범위에서 체당금으로 변제받도록 하는 것이며, 체당금 지급요건으로서 현행 도산등 사실인정 등을 폐지하고 퇴직근로자가 임금체불확인서를 첨부하여 신청하면 지급하는 것을 제안하였다. 또한 무료법률구조사업의 경우 현재 법률구조공단에 위탁하고 있으나, 체당금제도와 유기적 관계, 임금체불사건의 전문성 강화를 위해 별도 (가칭) ‘임금채권보장기구’를 설치(또는 근로복지공단 조직 확대)할 것과 체당금 지급범위가 확대됨에 따라 임금채권보장기금의 부담금비율을 상향조정할 것을 제안하였다. 마지막으로 체당금 확대에 따른 도덕적 해이를 예방하기 위해 근로감독제도와 징벌제도 강화가 필요함을 주장하였고, 가칭 임금채권보장기구에 의한 사후적 모니터링을 강화함으로써 도덕적 해이를 줄일 수 있을 것으로 보았다.

# 임금체불 해소와 권리구제를 위한 정책과제

이종수 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

## I. 들어가며

### 1. 임금체불 현황

우리나라의 임금체불규모는 매년 증가하여 2016년 12월 기준 14,286억원 수준이다<sup>1)</sup>. 이는 전년도 체불임금규모에 비해 10%가량 증가한 수치이며, 2011년과 비교하면 31% 증가한 것이다. 우리나라의 임금체불은 신고건수, 신고근로자수, 체불금액 등이 모두 꾸준히 증가하고 있다는데 심각성이 있다. 반면 근로감독관에 의한 지도해결율<sup>2)</sup>은 낮아지고 있으며(2011년 56.1% →2016년 48.1%), 사법처리 비율은 소폭 등락하면서 증가추세에 있다(2011년 38.7% →2016년 46.3%). 체불근로자수와 체불금액이 급증하는 반면 고용노동부 근로감독관에 의한 지도해결율이 낮아지고, 이와함께 사법처리건수가 증가하면서 현행 임금체불과 관련된 근로감독제도 및 권리구제 제도 전반에 대한 검토가 필요하다.

[표 1] 연도별 임금체불 현황(단위 : 개소, 명, 억원)

연도	신고건수 (근로자수)	금 액	지 도 해 결		사 법 처 리		처 리 중	
			건 수 (근로자수)	금 액	건 수 (근로자수)	금 액	건 수 (근로자수)	금액
2011년	193,536 (278,494)	10,874	135,366 (188,098)	6,105	52,049 (80,585)	4,195	6,121 (9,811)	574
2012년	186,624 (284,755)	11,772	121,664 (172,003)	6,252	57,614 (101,420)	4,873	7,346 (11,332)	647
2013년	181,182 (266,508)	11,930	114,064 (157,644)	5,565	60,977 (100,198)	5,826	6,141 (8,666)	539
2014년	195,783 (292,558)	13,195	131,052 (176,209)	6,452	59,025 (107,615)	6,264	5,706 (8,734)	479

1) 임금체불액 1조4286억원에는 근로자들이 고용노동청에 신고하지 않은 임금체불, 근로자들이 민사법원에 소송 제기한 사건, 근로자성을 인정받지 못하는 특수고용형태근로자(특고)들의 임금체불 등은 제외된 수치이며, 이를 포함할 경우 그 금액은 훨씬 증가할 수 있다.

2) 지도해결율 = 지도해결금액/총 체불액 ×100

2015년	204,329 (295,677)	12,993	141,171 (178,926)	6,020	56,222 (105,608)	6,309	6,936 (11,143)	664
2016년	217,530 (325,430)	14,286	152,290 (198,392)	6,866	58,951 (114,262)	6,623	6,289 12,776	797

자료 : 고용노동부(www.moel.go.kr).

우리나라의 임금체불 규모를 다른 국가와 비교하면 상황의 심각성을 알 수 있다. 일본은 2014년 임금체불액이 131억3502만엔(약 1,340억원)으로 우리나라의 10분의1 수준이다. GDP규모를 기준으로 하면 우리나라의 임금체불액이 일본의 30배라는 주장도 가능하다. 우리나라의 임금체불액은 미국 노동부의 WHD(Wage and Hour Division)가 밝힌 2016년도 미국의 임금체불액(12억달러 이상)과 유사한 수준이다. 이들 선진국과 비교하면 우리나라의 체불임금 규모는 1,500억~2,000억원 수준이 적정하다고 볼 수 있다.

임금체불을 지역별로 살펴보면, 2016년 8월 현재 근로자 1인당 가장 많은 임금체불이 발생한 지역은 경상북도로 1인당 평균 634만원이 체불된 것으로 확인된다. 그 뒤로 서울(483만원)과 충청남도(476만원), 경상남도(463만원)가 1인당 임금체불액이 높은 것으로 나타난다. 특히 전년도와 비교했을 때, 경상북도는 1인당 체불금액이 212.3%, 울산은 133.9% 각각 급증한 것으로 나타나서, 최근 불거져 나온 조선업 구조조정 등 지역 제조업종의 불황이 근로자들의 임금체불까지 영향을 미치는 것으로 보인다(국회의원 송옥주, 2016).

업종별로는 제조업 및 도소매음식숙박업에서 증가추세이며, 소상공인 및 제조업 종사 근로자들의 임금체불이 심각하다. 일반적으로 제조업과 건설업에서 임금체불이 많이 발생하는 것으로 알려져 있는데, 제조업과 도소매음식숙박업에서 임금체불이 증가하고 있는 것은 특기할 만하다.

[표 2] 업종별 임금체불 현황(단위 : %)

구분	제조업	건설업	도소매및음식숙박업	운수창고및통신업	사업서비스업	기타
2014년	30.7	23	12.1	9.8	10.8	13.7
2015년	36.6 (△5.9)	19.1 (▽3.8)	13.4 (△1.2)	8.3 (▽1.5)	9.9 (▽0.9)	12.6 (▽1.1)

자료 : 고용노동부(2016)

규모별로는 300인 이상 사업장의 체불이 큰 폭으로 감소하였으나 5인 이하 및 30-99인 사업장에서 증가하고 있다(고용노동부, 2016). 한편 30인 미만 사업장의 체불금액 비율은 2005-2014년 10년간 평균 65%(7,240억)이고, 2014년에 68%(9,026억원), 체불신고건수는 2006-2014년 평균 83%이고 2014년 한해만 보면 84%를 차지한다(이승욱, 2016). 다만 우리나라 50인 미만 사업장 수는 전체의 98.8%, 종사자 수는 전체의 65.7%를 차지하고 있어 30인 미만 사업장이 상위 규모 사업장에 비해 임금체불 발생 확률이 더 높다고 말하기는 어려워 보인다.

가동상황별로는 전체 체불액 대비 가동중인 사업장의 체불액 비중이 2014년 89.3%, 2015년 90.1%로 증가하였고, 휴·폐업 사업장은 0.8% 감소하였다(2014년 10.7%→2015년 9.9%)(고용노

동부, 2016).

한편 고용노동부(2016) 자료에 의하면 2015년에 발생한 체불임금 1조 2,993억원(296천명) 중 1조 534억원(258천명)의 체불임금 청산을 지원(81%)한 것으로 나타났다. 구체적으로 보면 근로감독관에 의한 지도해결은 46.3%(6,020억원), 체당금지급 22.9%(2,979억원), 무료법률구조지원 11.8%(1,535억원)이다.

[표 3] 2016년 임금체불사건 처리 결과(단위 : %,억원)

구분		근로감독관 지도해결	체당금	무료법률 구조지원	합계
2015년	%	46.3	22.9	11.8	81
	금액(억원)	6,020	2,979	1,535	10,534

## 2. 임금체불의 원인과 논의의 전개방향

고용노동부가 밝힌 임금체불 사유를 보면 일시적 경영악화는 56%, 사업장 도산 및 폐업은 15.5%, 노사간 감정다툼 13.8%, 사실관계 다툼 8.3%, 법해석 다툼 4.7%이며, 일시적 경영악화와 사업장 도산 및 폐업 등 경영상 이유로 인한 체불은 72.5%에 이른다. 일시적 경영악화와 사업장 도산 등 경영상 이유가 70-80%에 이르지만, 나머지 20-30%가 사업장내의 노사갈등, 법해석상의 다툼으로 나타나고 있을 뿐 아니라, 근로자들이 임금체불을 사업주의 고의적 행위로 인식하는 경우도 21.6%에 이르고 있다(강승복, 2012). 실제로 상담 등을 통해서 이같은 정황들을 확인할 수 있는데, 임금체불에 대한 처벌이 낮다 보니, 사업주들이 근로자를 괴롭히는 방편으로 임금체불이 사용되는 경우가 발생하고 있다. 또한 우리나라의 경우 대부분 사업장에서 임금지급주기가 월급제이고 이직이 어려운 노동시장의 특성으로 말미암아 임금체불이 발생하더라도 근로자들이 곧바로 퇴직하지 못하고 장기화되는 점, 원하청관계에서 불공정계약으로 인한 하청기업의 경영악화와 원청기업의 도산이 하청기업들의 집단적 임금체불로 이어지는 산업구조적 특성이 지적되고 있다. 무엇보다도 임금을 체불한 사업주에 대한 형사 처벌과 민사적 책임수준이 낮다보니 임금체불이 반복·확산되고 있으며, 사회적으로도 임금체불을 범죄로 인식하지 않는 문화가 임금체불의 해소를 어렵게 하고 있다.

[표 4] 임금체불 원인에 대한 다양한 견해

구분		주요 내용
사업주 측면	경영악화/ 폐업 등	• 일시적 경영악화와 사업장 도산·휴폐업 등이 임금체불의 직접적이며 주된 원인임
	고의적 체불	• 체불 근로자들에 대한 설문조사 결과 사업주가 고의적으로 체불하였다는 응답이 21.6%에 이룸
사용자-근로자간 다툼 / 법적 분쟁		• 근로계약에 대한 다툼, 법해석상 차이 등으로 노동부 신고사건이 발생
노동시장 특성		• 미국·유럽의 경우 임금지급 주기가 주급인 경우가 많고 임금체불이 되

	면 곧바로 이직하기 때문에 대규모 임금체불로 이어지기 어려움
산업구조적 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>원하청관계에서 불공정한 계약으로 하청기업의 경영이 악화하거나, 또는 원청의 도산으로 하청기업들의 집단적인 임금체불이 발생</li> </ul>
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>체불 사업주에 대한 처벌이 낮고, 사업주 입장에서 임금체불을 하더라도 금전적 손실과 비용이 크지 않아서 임금체불이 반복됨</li> </ul>
기업과 사회의 전반적 분위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금체불이 범죄라는 인식이 부족하고 나중에 지급하면 된다는 안이한 인식이 팽배함</li> </ul>

위와 같이 우리나라에서 임금체불이 급증하는 원인을 다양하게 생각해 볼 수 있으며, 특히 제도적 측면의 허점을 신속하게 보완하여 임금체불 증가현상을 해소하고, 체불근로자들의 생계대책을 강화하는 노력이 필요하다. 본고에서는 급증하는 임금체불을 해소할 수 있는 대책으로 사전 예방적 근로감독 및 사업주에 대한 처벌 등 근로감독제도의 개선과제와, 임금체불 근로자들에 대한 체당금 지급 등 권리구제제도 개선방안을 검토한다.

## II. 근로감독제도의 문제점과 개선방안

### 1. 현황과 문제점

경영악화로 인한 임금체불은 갑자기 나타나는 현상이 아니며, 최소 수개월전부터 여러 가지 징후가 나타난다. 예를 들어서 과도한 영업적자, 4대보험료와 부가세 등의 체납, 다수 근로자에 대한 권고사직/희망퇴직 시행 등이며, 노동조합이 있다면 임금교섭 과정에서 분쟁도 발생할 수 있다. 따라서 사전에 많은 사업장에 대해 근로감독을 시행할 수 있다면 근로감독관은 임금체불을 예측하고, 사업주 및 근로자들로 하여금 수개월씩 임금체불이 발생하는 최악의 상황을 피하도록 지도할 수 있으나 현재 근로감독은 연간 2만개 내외를 점검하는데 그치고 있다.

한편 임금체불 사건이 노동청에 접수되면 권리구제지원팀(민간조정관 등)이 사건을 사전검토하게 되는데, 과도한 합의종용과 취하요구 등이 발생하여 근로자들의 권리가 오히려 침해되는 사례들이 발생하고 있다. 민간조정관 등의 조정이 불성립한 경우에 근로감독관에게 넘어가는데, 근로감독관은 1인당 신고사건 처리건수가 253건에 이르는 등(이승길외, 2014) 업무과중으로 처리기간이 지연되는 일이 빈번하고, 조사과정에서도 과도한 합의종용과 취하요구 등이 발생하고 있다.

또한 근로감독관은 일반행정직 공무원시험을 통해 선발되므로, 초임 감독관의 경우 노동관계법에 대한 이해가 부족하여 근로자, 사업주, 공인노무사 대리인 등과 갈등이 발생하기도 한다. 특히 단순 임금체불사건이 아닌 법리논쟁이 필요한 임금체불 사건의 경우, 근로감독관은 상당한 스트레스를 받으며 사건을 처리할 수 밖에 없고 업무과중을 유발하게 된다. 법리적 해석이 필요한 임금체불 사건의 경우 대부분은 근로자들에게 불리한 방향으로 결정될 수 밖에 없으며 근로감독관제도의 효용성을 떨어뜨리는 요인이 된다. 아울러 근로감독관의 신고사건 처리결과에 대해 다룰 수 있는 방법(이의제기절차)이 마련되어 있지 않다 보니 근로자들의 불만과 고충이 해소되기 어렵다.<sup>3)</sup>

3) 신고(진정)사건의 처리결과에 불복하는 경우에 재진정을 할 수 있으나, 동료 근로감독관이 다시 검토하는 정

무엇보다도 임금체불 사건이 급증하면서 근로감독관 업무가 과중하여 예방활동의 여력이 없고, 임금체불로 인해 사업주가 치러야 할 민형사적 비용이 크지 않은 상황에서 사업주는 임금체불을 감수하고라도 최대한 사업을 지속하며 재기할 수 있는 기회를 얻으려고 함에 따라 임금체불사건이 반복되고 장기화하는 악순환에 빠져 있다. 현재 근로기준법상 사전예방과 사건처리를 위한 근로감독제도로 근로감독, 임금체불에 대한 사업주처벌제도, 지연이자제도, 체불사업주 명단공개 제도 등이 시행되고 있으나, 아래와 같은 문제점이 지적되고 있다.

[표 5] 현행 근로감독제도의 문제점

구분	제도 취지	문제점
근로감독 (제101조, 제102조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로자들에 대한 부당한 위법행위를 사전에 예방함으로써 근로자를 효율적으로 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로감독관의 부족으로 사전예방적 업무보다는 사건조사에 몰두</li> </ul>
체불사업주 처벌제도 (제43조 및 109조) ※ 3년이하 징역 또는 2천만원이하 벌금(반의사불벌)	<ul style="list-style-type: none"> <li>강력한 처벌제도를 바탕으로 사업주들이 임금체불의 의지를 갖지 못하도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>체불사업주에 대한 처벌수위가 낮고, 반의사불벌죄로 되어 있어서 위하력(威嚇力)이 현저히 낮음</li> <li>벌금형외에 민사적인 징벌적손해배상제도가 없음</li> <li>임금을 체불해도 조기에 변제하면 처벌되지 않는다는 점을 악용한 고의적 상습적 임금체불 발생</li> </ul>
명단공개제도 (제43조의2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>체불사업주에 대한 일종의 명예형이며, 근로자들로 하여금 잠재적 체불사업주를 기피하도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014년부터 실시하고 있으나 현재 840건만 등재됨</li> <li>타인 명의로 사업을 재개할 경우 예방적 효과가 낮음</li> </ul>
미지급임금 지연이자제도 (제37조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>퇴직자에 대한 금품청산의무(제36조) 위반시, 시행령제17조에 따라 지연 이자율 연 20% 인정</li> <li>임금체불을 예방하고 임금미지급에 대한 징벌적 성격임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재직 근로자 임금체불시 지연이자는 적용되지 않음</li> <li>지연이자는 '임금'으로 인정되지 않으며, 이자 미지급에 대한 처벌조항이 없음</li> <li>이자율이 월 2%내외로 비용부담에 대한 인식이 없음(민사소송에서 적용되는이자율과 유사한 수준임<sup>4)</sup>)</li> <li>지연이자제도의 효과성이 떨어지면서 체불기간이 장기화되는 문제가 발생</li> </ul>

현재 우리나라 근로감독관은 2014년 기준 1,486명이고<sup>5)</sup>(이승길 외, 2014), 임금체불 사건으로

도라서 재진정사건을 통해 처리결과가 반복되는 경우는 거의 없다.  
 4) 소송촉진등에 관한 특례법 제3조제1항 법정이율은 연100분의 15이다.  
 5) 근로개선지도 1,091명, 산업안전347명이다.



업무량이 급증하여 증원 필요성이 제기되고 있다. 2010년 이후 근로감독관이 처리해야 할 신고사건은 꾸준히 증가해 왔으나 근로감독관 수는 정체되면서 근로감독관 증원 필요성이 제기되어 왔다. 실제로 근로감독관의 업무량이 급증하면서 다른 부처로 전직하는 사례가 많은 것으로 알려지고 있다. 그런데 일본의 사례(2010년 기준)와 비교하면, 우리나라 근로감독관수는 일본에 비해 오히려 많거나 또는 비슷한 수준이다. 따라서 신고사건이 증가할 때마다 근로감독관을 계속 증원하는 임시적 방식으로 대응할 것인지 아니면 근본적 원인을 밝혀서 업무량 자체를 줄이는 방법을 택할지 신중한 검토가 필요하다.

[표 6] 한국과 일본의 근로감독관 현황(단위 : 만명,명)

구분	한국			일본		
	임금 근로자수 (만명)	근로감독관 수(명)	감독관1인당 근로자수(만명)	임금근로자수 (만명)	노동기준감독관수(명)	감독관1인당 근로자수(만명)
현황	1,962	1,486	1.3	5,200	3,700	1.4

자료 : 고용노동부(2016) 고용노동백서 및 후생노동성(2014) 노동기준감독연보를 참고함

한편 연도별 근로감독 현황을 살펴보면, 우리나라의 근로감독관들은 일본에 비해 예방적 감독활동을 거의 하지 못하는 것으로 나타나며, 우리나라 예방감독 건수는 일본의 10분의1 수준에 불과하다. 이처럼 예방감독활동이 부진한 것은 임금체불 등 신고사건이 급증하면서 근로감독관들이 신고사건 처리에 매달려 있기 때문이다.

[표 7] 한국과 일본의 근로감독 실시 현황(단위 : 건,%)

구분	한국				일본				비율 (한국/ 일본)
	특별 감독	정기 감독	수시 감독	합계	정기 감독등	신고 감독 <sup>6)</sup>	재 감독	합계	
2012년	202	7,093	14,424	21,719	134,295	25,418	13,807	173,520	12.5
2013년	50	5,488	7,386	12,924	140,499	23,408	14,226	178,133	7.3
2014년	7	1,897	14,985	16,889	129,881	22,430	14,138	166,449	10.1

자료 : 고용노동부(2016) 고용노동백서 및 후생노동성(2014) 노동기준감독연보를 참고함

근로감독관의 지급지시에도 불구하고 체불임금을 지급하지 않는 체불사업주에 대한 처벌이 낮은 점은 계속 지적되고 있다. 정확한 통계는 없으나, 대체로 사업주의 반성 및 경영상태 등을 고려하여 체불임금액의 20% 수준에서 약식으로 벌금이 부과된다. 사업주에게 부과된 벌금중 60%는 체불액의 30%이하 수준이고, 벌금액이 체불액의 50% 이상인 경우는 6%에 그치며<sup>7)</sup>, 심지어 근로감독관이 신고사건을 조사하는 기간에 사업주가 임금을 지급하면 대부분 종결처리하고 별도의 벌칙이 부과되지 않는다. 노동청에서 근로자-사업주 사이에 합의가 이루어지면 처벌불원 취하서를

6) 일본은 예방적 정기감독외에 신고사건이 접수된 피신고사업장에 대해 신고감독 활동을 하는 것으로 보인다. 2014년 노동기준감독연보를 보면 신규신고건수는 27,089건, 신고감독 실시는 22430건으로 신고사건에 대한 사업장 감독실시율이 82.8%에 이른다. 재감독이란 범위반이 확인된 사업장에 대한 재감독을 의미한다.

7) 문화일보 2015.2.17.자 기사 참조. 2017.2월 전주지법은 3억원대 임금체불 사업주에게 뒤늦게라도 체불임금을 변제했다며 벌금 500만원(약1.7%)을 선고하였다(연합뉴스, 2017.2.10.).



제출하도록 함으로써 실제 아무런 처벌이 이루어지지 않는 것이다. 이는 근로기준법상 반의사불벌 조항(제109조제2항)에 근거한 것이다. 형사처벌로 사업주를 압박하되 체불임금 지급시 처벌받지 않는다는 점을 강조한다면, 근로자에 대한 임금지급 가능성이 커질 수 있다. 그러나 사업주가 이같은 노동행정의 방식을 학습하고 익숙해지면서 노동청 조사기간에만 임금을 변제하면 별다른 문제가 발생하지 않는다는 점을 악용하는 사례가 증가하고 있다.

마지막으로 노동청 사건처리 기간이 평균 45.7일로 많은 경우에 2개월 정도 소요되며, 그후 무료법률구조사업이나 체당금사건 단계로 넘어가서 최종 변제받기까지 6개월 이상 장기화되기도 한다. 임금체불액 규모 자체도 중요하지만, 근로자들이 얼마나 오래동안 임금체불로 고통받는지도 현행 제도를 평가하고 개선하는데 있어서 중요한 요소가 되어야 한다.

## 2. 개선방안

강승복(2012)에 의하면, '임금체불 사업주에게 필요한 조치'를 근로감독관 389명에게 질문한 결과, 영업상 불이익(금융제재, 사업운영제한 등)이 25.2%, 형사처벌 강화 14.1%, 임금체불사업주 명단공개 10.3% 순으로 나타났다. 또한 '임금체불을 해소할 수 있는 제도중 개선되거나 신설되어야 할 방안으로 형사처벌 강화 17.0%, 민사절차 간소화 및 활성화 8.0%, 과태료 부과 6.3%, 영업상 불이익 4.3% 등 형사처벌 강화가 필요하다는 응답이 가장 높게 나타났다.

본 고에서 임금체불을 사전에 예방하기 위한 개선방안의 골자는, 사업주가 임금을 체불할 경우에 민형사적 징벌을 통해 임금체불에 따르는 비용을 높이는 것이며, 동시에 이를 사업주들이 명확히 인식하도록 하는 것이다. 이를 통해 사업주가 임금을 체불하려는 의사를 꺾고, 다른 채무에 우선하여 근로자 임금을 최우선 변제하도록 하는데 그 목적이 있다.

우선 임금체불 사업주에 대한 처벌(형벌 및 손해배상)을 강화하여야 한다. 이를 위해 형사적으로 현행 임금체불에 대한 반의사불벌 조항(제109조제2항)을 폐지할 필요가 있다. 현행 근로기준법에 따르면 사용자는 근로자에게 임금을 정해진 날에 전액을 지불하지 않더라도 노동청 조사과정에서 임금을 지급하기만 하면, 그리고 근로자가 '사업주의 처벌을 원하지 않는다'는 취지의 취하서를 제출해 주면 처벌받지 않는다. 반의사불벌조항이 사업주로 하여금 노동청 조사과정에 임금지급에 협조하는 유인이 되기는 하지만, 동시에 많은 사업주들은 다른 채무를 먼저 변제하기 위해, 또는 이유로 쉽게 임금체불을 실행하게 된다. 근로자 임금을 제때 지불하지 않아도 두세달 뒤에 지불하면 자신에게 아무런 비용이 발생하지 않기 때문에 우리 사회에서 임금체불은 범죄라는 인식이 점차 희미해진 상황이다. 반면 근로자들에게 한두달 임금체불이 발생한다면 신용불량자로 전락하거나 가정경제에 치명적인 상황이 전개되기 때문에 임금체불로 인한 비용은 상상을 초월하기 마련이다. 반의사불벌 조항이 폐지되면 두가지 문제가 제기된다. 첫째는 근로감독관이 사업주를 설득해서 임금을 지불하도록 할 방안이 없어진다는 것과 둘째 모든 임금체불 사업주들이 곧바로 형사처벌 대상이 되는데 대한 부담이다. 따라서 반의사불벌조항을 폐지하되 근로감독관이 임금체불을 확인한 후 시정지시(지급지시)를 하고, 그후 일정 기한에 지급하면 형사처벌을 면책해 줄 필요가 있다. 그리고 동시에 임금체불이 발생한 시점부터 임금지급 기한까지 과태료를 부과하는 방안이 필요하다. 과태료 부과는 회사의 경영상태, 사업주 사후조치 노력 등을 고려하여 과태료 수준을 결정할

수 있을 것이다. 임금체불에 대한 형사처벌 및 행정벌 부과와 함께 민사적으로 가산임금(징벌적 손해배상) 제를 도입할 필요가 있다. 체불 근로자는 민사소송으로 임금을 청구할 경우 최대 100% 까지 가산율을 적용하여 가산임금을 청구할 수 있도록 제도를 도입할 필요가 있다.<sup>8)</sup>

[표 8] 체불사업주에 대한 처벌 강화 방안

구 분	현 행	개선안
형사처벌시점	• 임금체불 즉시	• 근로감독관의 시정지시에도 불구하고 미지급시 처벌
과태료 병과	• 없음	• 임금체불후 즉시 임금지급시까지 체불금액 및 미지급 일수에 비례하여 과태료 부과
반의사불벌 조항	• 있음	• 폐지
민사소송시 가산임금적용	• 없음	• 민사소송으로 임금청구시 최대 100%까지 가산임금청구를 인정 (확정판결후 가산임금 미지급시 임금 미지급으로 형사처벌 가능)

다음으로 근로감독을 강화하는 방안이다. 우리나라의 사업장 근로감독은 일본의 10분의1 수준이다. 이는 우리나라 근로감독관들이 일본의 10배 이상 많은 신고사건을 처리하고 있기 때문이다. 따라서 신고사건을 지금과 같은 수준으로 처리하는 상황에서 일본과 같은 수준의 사업장 근로감독을 실시하기 어렵다. 물론 공인노무사와 자율개선사업을 확대할 수도 있지만, 기본적으로 이를 근로감독으로 보기는 어렵다. 따라서 일본 사례를 벤치마킹하여 '신고감독' 제를 활용할 필요가 있다. 임금체불로 신고가 접수되면 근로감독관이 선별하여 사업장을 방문하여 근로감독과 신고사건을 동시에 처리하는 방식이다. 이와함께 임금체불 사업주에 하여금 임금청산계획서의 작성 및 제출을 의무화하는 방안이 필요하다. 임금청산계획서에는 경영상태, 재산내역, 근로자들에 대한 임금지급 내역 등이 포함되어야 한다. 또 임금청산계획서를 제출하도록 하면 임금지급 등 권리구제를 신속하게 하며, 체당금 지급시 정확성과 객관성을 높일 수 있을 것이다.

[표 9] 근로감독 강화 방안

구 분	현 행	개선안
근로감독 확대 / '신고감독' 시행	• 2015년 19,791건	• 피신고 사업장에 대한 근로감독(신고감독)과 신고사건 조사를 병행 실시 • 근로감독은 신고감독 포함하여 연간 55,000건을 목표로 함
임금청산계획서 제출 의무화	• 없음	• 최초 임금체불시 사업주가 작성하여 근로감독관에게 제출 의무화

한편 근로감독 강화와 함께 근로감독관의 역량강화와 업무부담 경감 대책이 필요하다. 근로감독관 역량강화를 위해 근로감독관직을 별도로 채용할 필요가 있다. 현재 일반직 공무원으로 선발한 후 일정 교육과정을 거쳐 근로감독관으로 임용하고 있으나 일반직 선발로 인해 일부 감독관들은

8) 미국의 경우 민사소송(임금청구소송)시 체불임금액에 더하여 체불임금액과 같은 액수의 부가 배상금의 지급을 구할 수 있다.

사기와 역량이 저하되는 문제가 발생하고 있다. 따라서 근로감독관직을 별도 신설하여 전문성을 갖춘 인력을 근로감독관으로 채용할 필요가 있다.<sup>9)</sup> 또한 임금체불사건중 고도의 법리적 판단이 필요한 사건에 대하여 노동위원회 심판사건으로 처리하는 방안을 제안한다. 현재 근기법 제19조에서 근로계약 위반에 대한 손해배상 및 귀향여비 청구사건에서 근로자가 노동위원회에 제기할 수 있도록 하고 있다. 이를 보다 확대하여 법리적 다툼의 여지가 크고 법리적 판단이 필요한 사건을 노동청이 아니라 ‘노동위원회’에 청구하도록 함으로써 근로감독관의 업무를 경감하고 보다 전문적이고 신속한 판단을 구할 수 있도록 해야 한다. 특히 노동위원회법 제16조의3 제5항은 ‘노동위원회 화해조서에 대해 재판상 화해의 효력’을 인정하고 있다. 재판상 화해는 확정판결과 같은 효력이므로 (민사소송법 제220조), 근로자 보호에 보다 충실할 수 있고, 신속한 분쟁해결이 가능할 것이다.

[표 10] 근로감독관 역량강화 및 업무경감 대책

구분	현행	개선안
근로감독관직 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반직 공무원으로 선발후 임용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로감독관직을 신설하여 전문성을 갖춘 인재를 근로감독관으로 임용</li> </ul>
노동위원회에 의한 임금체불 사건 처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 노동위원회는 손해배상 사건만 담당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금체불 사건중 법리적 판단을 요하는 복잡한 사건에 대해 근로자가 노동위원회에 구제신청할 수 있도록 함</li> <li>임금체불 심판사건에서 노동위원회법상 화해조서 제도를 이용할 경우 신속하고 확실한 권리구제 가능(확정된 법원판결과 같은 효력)</li> <li>노동위원회 판정이 확정된 후 사용자가 이행하지 않을 경우, 근로감독관이 조사후 근기법 제 43조 위반 등으로 처벌</li> </ul>

마지막으로 후술하는 채당금제도 및 법률구조사업 강화를 위해 임금정보시스템을 수립하고 관리할 필요가 있다. 정보수집(신고)은 사업장이 자율적으로 하되, 신고사업장에 대해 각종 사업주 지원금 및 고용·산재·임금채권 보험료를 결정 등에 혜택을 부여한다.<sup>10)</sup> 신고 내용은 사업장 재산상황, 영업상황 등 정보를 전산시스템에 자율 신고하도록 법제화하고 근로감독을 통해 확인하는 것이다. 특히 개인별 급여지급내역이 포함된 급여대장을 매월 전산시스템에 자율 신고하도록 하고, 미신고 사업장의 경우는 임금체불 사건 발생시 임금청산계획서를 제출하면서 1년간 급여대장 및 사업장정보 등을 제출하도록 법제화 필요가 있다. 사업장 재산상황 정보는 사업주 재산 가압류 및 구상권 행사에 활용하고, 개인별 임금내역은 신속한 조사와 채당금 지급의 근거자료로 활용될 수 있다.

[표 11] 임금정보시스템 구축방안

9) 김정한·옥우석(2008)은 감독관직 채용과 일반직 채용을 혼용할 것을 제안한 바 있다. 우리나라는 1992년 이전까지 근로감독관직 시험을 실시하였으나, 그후 폐지하고 일반직 공무원으로 충원하고 있다. 일본은 1965년부터 일반국가공무원과 별도로 노동기준감독관 채용시험을 실시하고 있다.

10) 현재도 사업장에서는 매년 개인별 임금을 과세/비과세로 합산하여 국세청 및 근로복지공단, 건강보험공단에 신고하고 있다. 다만 사업장의 재산 및 영업정보와 급여대장 정보는 이보다 구체적인 정보라서 초기에 저항이 있을 것으로 판단되므로 자율신고를 유도하는 것이 바람직하다.

구분	현행	개선안
급여지급내역 및 재산상황 등 자율 신고	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금채권보장법 제13조. 해당금지급시점에 사업주가 재산목록을 제출하도록 명할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금정보시스템에 사업장 재산정보 및 급여지급내역 정보를 자율적으로 신고하도록 법제화</li> </ul>

#### IV. 체당금제도와 무료법률구조사업

##### 1. 현황 및 문제점

임금채불액중 민간조정관 등 및 근로감독관을 통한 지도해결은 2015년 기준으로 6,020억원이며 전체 채불액중 46.3%로 계속 낮아지는 추세이다. 반면 체당금 지급은 2013년 이후 증가추세이며, 2015년 기준으로 2,979억원, 전체 채불액의 22.9%를 차지한다. 사법처리는 2015년 기준 6,309억원으로 48.9%이며 지도해결율과 유사한 수준이다.

[표 12] 임금채불신고액 기준 처리결과(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
채불발생액(억원)		10,874	11,772	11,930	13,195	12,993
청산	금액	6,105	6,252	5,565	6,452	6,020
	비율	56.1	53.1	46.6	48.9	46.3
체당금	지급액	2,356	2,323	2,239	2,632	2,979
	지급율	21.7	19.7	18.8	19.9	22.9
사법처리	금액	4,195	4,873	5,826	6,294	6,309
	비율	38.6	41.4	48.8	47.7	48.6
합계 <sup>11)</sup>	금액	12,656	13,448	13,630	15,378	15,308
	비율	116.3	114.2	114.2	116.5	117.8

따라서 2015년 기준 지도해결율 46.3%와 체당금 지급율 22.9%를 제외한 나머지 30.8%에 해당하는 채불임금에 대한 대책이 필요하다. 현재는 개인의 민사소송 또는 법률구조공단을 통한 법률구조사업으로 해결하고 있다. 민사적 방법에 의하는 경우는 2016년 채불임금 14,286억원 기준으로 30.8%인 4,400억원에 이른다. 만약 체당금제도를 확대하여 30.8%의 채불임금을 구제한다면 특히 임금채불을 당하고도 복잡한 절차 등으로 포기하거나 노동청 신고없이 민사소송으로 가던 사건들이 노동청 신고사건으로 집중될 수 있을 것이다.

‘지도해결’과 관련하여 현재 권리구제지원팀(변호사, 노무사, 민간조정관)에 의해 조정이 이루어

11) 지도해결율+체당금비율+사법처리비율의 합계가 100%를 초과하는 이유는 지도해결 및 체당금지급 후 사법처리되는 경우가 있기 때문이다.

진 후, 미해결시 근로감독관으로 사건이 배당되고 있다. 권리구제지원팀 또는 근로감독관이 조정과정에서 과도하게 합의를 중용하거나 취하를 요구하면서 근로자들의 불만도 증가하고 있다. 2016년 기준으로 지도해결 금액은 6,866억원인데, 이 금액은 최종 합의하여 지급받은 금액이므로, 실제 체불임금은 이보다 많을 가능성이 높다. 근로자들은 지도해결과정에서 체불임금중 일부를 포기하는 상황이 발생하고 있다. 체당금을 통해 임금을 받는 경우에도 모든 체불임금을 지급받는 것은 아니며, 아래 표와 같이 3개월 임금과 3년간 퇴직금에 한하여 지급받고 있다. 추가적인 미지급 임금에 대해서는 민사소송에 의하여야 한다. 체불근로자의 경우 체당금지급기간 및 연령별 월정 상한액 기준을 초과하는 체불임금을 다시 민사소송에 의해 구제받아야 하는 상황이다.

[표 13] 현행 체당금 지급기준(단위:만원/월)

구분	30세 미만	30세 이상 40세 미만	40세 이상 50세 미만	50세 이상 60세 미만	60세 이상
임금·퇴직금	180만원	260만원	300만원	280만원	210만원
휴업수당	126만원	182만원	210만원	196만원	147만원

한편 도산·폐업 사업장이 아닌 일반 사업장에서 퇴직한 임금체불 근로자에게 임금을 지급하기 위해 소액체당금제도가 운영중이다(임금채권보장법 제7조1항4호). 그러나 법원에 소송을 제기하여 승소 확정판결을 받은 경우에만 체당금을 지급하므로 경우에 따라 장시간 소요될 뿐 아니라 상한액도 합계 300만원으로 한정되어 있어서 권리구제에 미흡한 실정이다. 특히 현행 체당금 제도는 법령이 정하는 엄격한 요건을 충족하여야 하는데 실무자인 근로감독관이 책임을 면하기 위해 과도한 증거와 자료를 요구하게 되며, 도산사실에 관련된 입증책임을 근로자에게 전가하고 있어서, 체당금을 받는데 근로자가 많은 비용을 부담하고 있다. 결과적으로 신고사건 조사에 평균 45일, 보통 2개월 이상 소요되고 있고, 체당금 지급요건인 도산등사실인정을 받기 위해 근로자들이 도산관련 서류들을 확보하여야 하며, 사업주가 협조하지 않을 경우 6개월 이상 소요되는 실정이다. 또 체당금으로 커버되지 않는 3개월 초과 임금, 3년 초과 퇴직금, 월정 상한액을 초과하는 임금 및 퇴직금을 지급받기 위해 민사소송을 제기할 경우 1년 이상의 시간이 소요될 수 있다.

[표 14] 임금체불 근로자의 권리구제 소요기간(단위:개월)

사유	소요기간
퇴직후 대기 기간 (근로기준법 제36조1항)	0.5개월(14일)
신고사건 처리 및 임금체불확인서 발급	2개월
도산등사실인정사건	3개월-6개월
체당금외 체불임금에 대한 민사소송	0-1년

정부가 체당금을 지급한 경우에 기금 건전성 확보를 사업주로부터 체불임금을 회수(구상)하여야 하나, 현재 체당금 지급에 대한 회수가능율은 2016년 기준 35%에 불과하다. 2016년 ‘임금채권보장기금 기금운영계획’(고용노동부)에 의하면 2016년 체당금지급액에 대해 5.42%, 2015년 체당금지급액에 대해 15.85%, 2014년 체당금지급액에 대해 7.01%, 2013년 체당금지급액에 대해 4.2%, 2012년 체당금지급액에 대해 2.49%의 회수가능율을 적용하고 있다. 회수가능율이 낮은 것

은 도산사업장의 특성상 잔여 재산이 없거나 이미 빼돌린 경우가 많고, 내부적으로 체불사업주에 대한 신속한 가압류 등 보전조치 부족, 추심업무 관련 전담인력 및 전문성 부족 등이 원인으로 보인다.

[표 15] 연도별 체당금지급액 회수가능액(단위 : %,억원)

구분	체당금지급액(억원)	회수 가능률	회수가능액(억원)
합계	-	35%	941.5
2016년	3146	5.42%	170.5
2015년	2742	15.85%	434.6
2014년	2632	7.01%	184.5
2013년	2239	4.20%	94.0
2012년	2323	2.49%	57.8

자료 : 고용노동부(2016), 임금채권보장기금 기금운영계획.

체당금 대상이 아닌 체불임금에 대해서는 무료법률구조사업을 이용하여야 한다. 현재 고용노동부가 임금채권보장기금을 활용하여 법률구조공단에 법률구조사업을 위탁하고 있다. 다만 무료법률구조는 월400만원 이상 급여를 받는 근로자는 이용할 수 없다. 무료법률구조지원에 소요되는 기금액이 2016년 기준으로 연 203억원에 이른다. 무료법률구조지원에 따른 회수금(소송비용 회수)은 전체 지출액 대비 46.6%수준이다(2016년 기준, 기금운영계획 참조). 이상의 문제점을 정리하면 아래와 같다.

[표 16] 현행 체당금제도 및 무료법률구조사업의 문제점

구분	문제점	
금액	지도해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>합의 중용과정에 임금 포기</li> </ul>
	체당금	<ul style="list-style-type: none"> <li>월정 상한액과 지급기간의 제한으로 일부 임금을 지급받지 못함</li> </ul>
	민사절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>월400만원 이상 급여를 받는 근로자는 이용할 수 없음</li> <li>원칙적으로 체불임금과 지연이자를 전액 받을 수 있으나, 사업장 도산 및 사업주 소유의 잔여재산이 없는 경우 변제받지 못함</li> </ul>
시간	지도해결	<ul style="list-style-type: none"> <li>신고사건 조사 등에 1-2개월 소요</li> </ul>
	체당금	<ul style="list-style-type: none"> <li>도산등사실인정사건 및 민사소송 확정판결(소액체당금)을 받는 데 수개월이 소요될 수 있음</li> </ul>
	민사절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률구조사업에 의하더라도 민사절차가 동일하게 적용되며 임금 수령까지 1-2년이 소요될 수 있음</li> </ul>
비용	체당금	<ul style="list-style-type: none"> <li>도산등사실인정사건 등에 노무사 수수료 발생</li> </ul>
	민사절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>월400만원 이상 임금을 받는 근로자는 개인 비용으로 소송을 제기하여야 하며, 변호사 비용이 발생할 수 있음</li> <li>무료법률구조사업의 경우 근로자는 무료로 지원</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>기금에서 소송비용이 지출되며, 2016년 기준 연 203억원임</li> </ul>
기금 회수	체당금	<ul style="list-style-type: none"> <li>회수 가능율이 35% 수준에 불과함</li> </ul>
	민사절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>무료법률구조사업에서 소송비용 회수율은 46.6%임</li> </ul>

## 2. 개선방안

현재 체당금제도와 무료법률구조사업으로 이원화된 것을 체당금 제도 중심으로 임금체불을 해소할 필요가 있다. 체불 개월수나 근속기간에 관계없이 체불된 임금 및 퇴직금의 합계액을 “총액한도” 범위에서 체당금으로 변제받도록 한다. 체당금 지급요건으로서 현행 도산등사실인정, 파산선고, 회생절차개시결정, 확정판결 등을 폐지하고 퇴직근로자가 임금체불확인서를 첨부하여 신청하면 지급한다. 체당금 지급 총액한도(예: 연령 또는 근속기간에 따라 최대 1,800만원)를 설정하고 이를 초과하는 경우에는 무료법률구조사업을 통해 변제받도록 한다. 체당금신청은 도산 사업장은 물론 가동중인 사업장의 ‘퇴직근로자’로 한정한다. 재직근로자에게 체당금을 지급할 경우 도덕적 해이로 인한 체당금지급액 증가가 우려된다.

[표 17] 체당금 및 무료법률구조사업 개선방안

구 분	현 행	개선안
체당금과 무료법률구조사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>합의가 이루어지지 않은 경우 체당금 또는(그리고) 무료법률구조사업으로 이원화됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도산여부를 불문하고 임금체불 근로자에게 체당금 지급</li> <li>근로자1인당 총액한도 범위에서 신속하게 지급</li> </ul>
체당금 지급요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>도산등사실인정, 확정판결 등 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도산 등 요건이 불필요함</li> <li>퇴직근로자에 대해 총액한도 범위에서 체불임금 및 퇴직금을 지급</li> </ul>

체당금 지급은 임금체불기간, 퇴직금산정기간(재직년수)에 관계없이 총액한도 범위에서 지급한다. 구체적인 총액한도 범위는 현재 체당금 월정상한액(40대: 300만원)에 6개월을 곱한 금액(40대:1,800만원)이 적정할 것으로 보인다. 체당금월정상한액을 총액한도로 변경하면 퇴직연금 가입의 증가로 퇴직금 체불보다는 임금 체불액에 대한 체당금 지급의 비중이 커질 것으로 보인다.

[표 18] 체당금 지급액의 금액한도 개선방안

구 분	현 행	개선안
체당금 상한액	<ul style="list-style-type: none"> <li>퇴직전 3개월 임금, 퇴직전 3년간 퇴직금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>퇴직전 임금체불기간, 퇴직금산정기간에 관계없이 최대 상한액의 범위에서 체당금 지급</li> <li>예: 40대의 경우 1800만원(300만원×6개월)의 범위에서 임금 및 퇴직금 체불액에 대해 체당금 지급</li> </ul>
총액한도에서	<ul style="list-style-type: none"> <li>월정상한액 범위에서 평균</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 월정상한액 총액한도로 변경</li> </ul>



체불임금 전액 지급 여부	임금 전액 지급 가능	
사업장규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 사실상도산인정의 체당금은 근로자 300인 이하 사업장에 적용</li> <li>• 파산, 회생절차개시 등 경우에는 사업장 규모에 관계없이 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법정 파산에 준하여 사업장 규모를 고려하지 않고 모든 사업장 근로자에게 체당금 지급</li> </ul>

체당금의 신속한 지급을 위해, 사실상도산인정 등 요건을 폐지하며, 근로감독관의 시정지시에도 불구하고 사업주가 임금을 지급하지 않을 경우 근로자는 근로감독관으로부터 임금체불확인서를 받아 근로복지공단 또는 별도 (가칭) 임금채권보장기구에 체당금신청서를 제출하여 체당금을 신속하게 지급받는다. 체불기간을 단축하고 체당금을 조기에 지급받을 수 있도록 근로기준법 제36조 퇴직후 14일 대기기간을 삭제하거나 또는 임금체불 근로자에 대한 적용제외를 규정할 필요가 있다.

[표 19] 체당금 지급절차 개선방안

구 분	현 행	개선안
체당금 지급 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임금체불확인서외에 도산 등사실인정이 있어야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도산등사실인정과 같은 체당금지급요건을 폐지</li> <li>• 근로자가 퇴직후 임금체불확인서를 첨부하여 체당금을 신청하면 지급</li> </ul>

무료법률구조사업의 경우 현재 법률구조공단에 위탁하고 있으나, 체당금제도와 유기적 관계, 임금체불사건의 전문성 강화를 위해 별도 (가칭) '임금채권보장기구'를 설치(또는 근로복지공단 조직 확대)하고, 이 기구를 통해 사업주 재산에 대한 신속한 가압류 조치, 체당금지급, 무료법률구조사업, 구상권 행사 및 소송비 회수, 체불임금 지급을 위한 사업주에 대한 대출사업 등 업무를 일원화할 필요가 있다. 임금채권보장기구를 통해 조기에 사업주 재산의 파악, 가압류 조치 등이 이루어진다면 현재 35.5%인 체당금 회수율과 46.6%인 소송비용 회수율을 높일 것으로 기대할 수 있다. 아울러 기존에 기금을 통한 무료법률구조사업(203억원), 체당금조력지원(3억원)<sup>12)</sup>, 사업주 용자(50억)에 대한 전면적 개편이 이루어져 기금사업의 효율성이 증대될 수 있다.

[표 20] 무료법률구조사업 위탁형태 개선방안

구 분	현 행	개선안
무료법률구조사업 담당 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률구조공단 위탁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가칭 '임금채권보장기구'를 설립 또는 근로복지공단 확대</li> </ul>
임금채권보장기구의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임금체불사건 초기에 사업주 재산을 파악하고 가압</li> </ul>

12) 체당금조력지원사업은 공인노무사에게 지급하며, 체당금 지급 근로자 수 등을 고려하여 사업장별로 300만원을 한도로 도산등사실인정 90만원, 도산등사실불인정 45만원, 체당금지급 1명당 6만원씩 지급하고 있다.

역할	류	<ul style="list-style-type: none"> <li>또한 체당금 지급후 구상권 행사, 무료법률구조사업, 소송비용 회수, 사업주 용자 등을 담당</li> </ul>
----	---	--

체당금 지급범위가 확대됨에 따라 임금채권보장기금의 부담금비율을 상향조정하여야 한다. 현재 임금채권보장기금의 사업주 부담금은 근로자 보수총액에 0.6/1000을 곱한 금액으로 징수하며, 근로자는 부담하지 않는다. 2016년의 경우 보수총액 추정액은 478,418,183,000,000원이며, 여기에 부담률(0.6/1000)을 곱하면 부담금 수입액은 2,870억원을 예상할 수 있다. 2016년 기금운용계획에서는 부담률 0.8/1000을 적용하여 기금수입액은 3,827억원을 예상하고 있다. 만약 체당금제도를 개선하여 도산여부에 관계없이 총액한도에서 체불임금을 체당금으로 지급한다면, 현재보다 두배 가까이 기금수입의 증대가 필요할 것으로 보이며, 부담금 비율도 상향조정되어야 한다.<sup>13)</sup> 다만 체당금제도가 확대된다면 그동안 권리구제를 포기하거나 민사소송으로 해결하던 수요가 체당금제도로 집중될 수 있다. 그러나 앞에서 검토한 것처럼 근로감독과 사업주처벌이 강화되고 체불임금에 대한 징벌적 손해배상(가산임금제)이 도입된다면 임금체불 발생이 줄어들 것이므로 임금채권보장기금 부담금 비율은 현행 2배 수준에서 해결할 수 있을 것으로 본다.

[표 21] 임금채권보장기금 부담금 비율의 인상

구 분	현 행	개선안
기금 부담비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>0.6/1000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>약 2배 수준의 부담금 인상이 필요할 것으로 예상됨 (1.2/1000)</li> <li>다만 임금채권보장기금을 통한 기금운영 효율성이 높아지고, 근로감독 강화로 임금체불이 해소된다면 향후 기금부담율은 낮아질 것으로 보임</li> </ul>

마지막으로 체당금 대상범위를 확대함에 따라서 사업주 및 근로자의 도덕적 해이에 대한 대책이 필요하다. 사업주는 경영악화가 발생하면 임금을 지급하지 않으면서 체당금을 이용해 근로자들의 고용기간을 조금이라도 지속하고자 할 것이다. 한편 근로자는 임금체불에도 불구하고 퇴사하여 적극적 구직활동을 하기 보다는 체당금에 기대어 현재 직장에 안주하려고 할 가능성이 있다. 사업주와 근로자가 서로 암묵적으로 체당금 수급에 협조하기로 하고 고용관계를 계속 유지할 경우 임금체불기간, 임금체불액, 체당금수령액이 예상보다 증대할 가능성이 높다. 그러나 이같은 가정은 현재의 근로기준법, 근로감독제도, 체당금 제도에서 가능하며, 본 고에서 제시한 바와 같이 임금체불 사업주에 대한 처벌강화(형벌, 과태료, 징벌적 손해배상, 지연이자, 명단공개 등), 근로감독 강화, 사전적 가압류조치, 체당금 지급후 구상권 행사 등 제도개선이 제대로 이루어진다면 사업주로서 임금체불에 따른 비용이 너무 크게 발생하기 때문에 고의로 임금체불을 실행하거나 근로자와 모의하여 체당금 부정수급에 협조하기 어려울 것이다. 아울러 임금채권보장기구에 의한 사후적 모니터

13) 2015년 기준 지도해결율 46.3%, 체당금 지급율 22.9%이며, 나머지 체불임금 30.8%가 추가 체당금지급 대상이 될 것이다.

링을 강화하고, 체당금 부정수급자 발견시 사업주와 근로자에 대한 처벌 강화, 부정수급액에 대해 2배로 징수하는 등 조치를 취한다면 체당금 적용범위 확대와 관련된 ‘도덕적 해이’는 우려할 정도의 사안이 아니라고 판단된다.

[표 22] 도덕적 해이의 발생에 대한 대응방안

구 분	현 행	개선안
도덕적해이 발생 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금체불에 따른 사업주 처벌이 미약하여 도덕적 해이 발생가능성이 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금체불에 대한 사업주 처벌 및 징벌이 강화된다면 사업주의 도덕적 해이 발생 가능성은 낮아질것임</li> </ul>
체당금 부정수급에 대한 처벌	<ul style="list-style-type: none"> <li>임금채권보장법 제14조(부당이득의 환수), 제15조(포상금의 지급), 제28조(벌칙)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현행 제도외에 임금채권보장기구에 의한 사후적 모니터링을 강화</li> </ul>

## V. 결론

임금체불은 근로자의 사회·경제적 기반뿐 아니라 가정을 파괴하는 범죄행위이지만, 그동안 사업주들의 안일한 인식, 제도의 미비 등으로 임금체불이 해소되기는 커녕 계속 증대되었다. 특히 현행 ‘체불사업주에 대한 반의사불벌’ 조항은 체불임금을 조기에 지급하도록 유도하는데 긍정적 작용을 한 측면도 있으나, 사업주가 임금을 체불해도 추후 임금을 지급하거나 체당금을 지급하는데 협조하기만 하면 처벌받지 않는다는 인식이 점차 학습되고 강화되면서 임금체불 사건이 급증하는데 일정 부분 기여한 것으로 평가할 수 있다.

체당금제도는 임금채권보장기금을 통해 도산한 기업의 퇴직근로자들을 보호할 목적으로 만들어 졌으나, 근로감독관들이 체당금 지급요건을 엄격하게 충족할 것을 요구하면서 체불 근로자들의 권리구제에 미흡하다는 평가가 있었다. 또한 도산하지 아니한 기업의 근로자들은 체불임금을 받기 위해 민사소송절차를 거쳐야 하기 때문에 체당금 제도보다 임금을 변제받는데 더 오랜 시간이 소요되는 문제가 있었다.

따라서 임금체불 문제를 해소하려면 “근로감독의 강화와 임금체불 예방”, “체당금제도 개선 및 권리구제 강화”를 동전의 양면으로 보고 정책을 접근할 필요가 있다. 근로감독과 체불 사업주에 대한 처벌이 강화되면 임금체불 신고건수와 체불금액이 줄어들 것이므로 그 자체가 근로자들의 권리를 보호하는 방안이 될 수 있다. 또한 체당금 제도 개선과 임금채권보장기구를 통해 보다 많은 체불 근로자들에게 체당금이 지급되고 무료법률구조사업이 이루어진다면 권리구제가 강화될 수 있을 것이다. 아울러 체당금 지급범위가 확대될 경우 사업주 및 근로자의 도덕적 해이가 우려되나 근로감독과 체불사업주 처벌이 강화될 경우 오히려 도덕적 해이는 지금보다 줄어들 수 있으며, 이 점에서 근로감독강화와 체당금제도 개선은 밀접한 관련성을 갖게 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강승복(2012), 체불임금의 실태와 시사점, 월간노동리뷰(2012.4), pp.68-81.
- 강승복(2012), 「체불임금의 실태와 정책과제」, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2016), 「고용노동백서」.
- 고용노동부(2016), '설대비 체불예방 및 조기청산 대책'
- 고용노동부(2016), '연도별 임금체불 현황'
- 고용노동부(2016), 「임금채권보장기금 기금운영계획」.
- 고용노동부(2016), '체당금지급현황'.
- 관계부처합동(2016), 「원·하청 상생을 통한 근로자 임금체불 해소방안」.
- 국회의원송옥주(2016), 보도자료(2016.9.12.).
- 문화일보 2015.2.17.자 기사.
- 연합뉴스, 2017.2.10.자 기사.
- 유재원(2016), 「임금체불 피해 근로자를 위한 무료법률구조사업의 현황과 과제」, 국회입법조사처.
- 이승길 외(2014), 「근로감독의 사각지대 해소를 위한 입법 및 정책과제」, 국회입법조사처.
- 이승욱(2016), “임금체불 개선을 위한 임금체불행정시스템 개편방향”, 고용노동부 임금체불개선을 위한 전문가 토론회 자료집.
- 장홍근 외(2015), 「근로감독관 업무개선방안 연구」, 한국노동연구원.
- 후생노동성, '2014년 노동기준감독연보'.