

# 참여연대 이슈리포트

발행일 2019.10.07.

## 임금체불 보고서

2015~2018년 임금체불 현황 분석과  
임금체불 근절을 위한 제안

# 목차

---

<b>목차</b>	<b>2</b>
<b>요약</b>	<b>3</b>
<b>임금체불 현황 분석</b>	<b>4</b>
1. 임금체불 현황 분석방법	4
2. 임금체불 전체 현황	4
3. 임금체불 신고사건 관련 통계와 처리결과	6
<b>임금체불 근절을 위한 제안</b>	<b>13</b>
1. 임금체불에 대한 제재 강화	13
2. 피해자 권리구제 확대	15
3. 임금체불 관련 노동행정 개선	16

참여연대는 우리나라 임금체불 현황을 파악하고 근절 방향을 제시하기 위해, 고용노동부에 사업장 근로감독을 통해 적발한 임금체불 사건(이하 '근로감독사건')과 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건(이하 '신고사건')과 관련된 2015~2018년 자료를 정보공개청구하여 수령한 자료를 분석하였음.

2015년~2018년 임금체불피해 노동자수와 임금체불액은 매년 증가하고 있는 것으로 확인됨. 임금체불 피해 노동자수는 2017년 이래 50만 명 후반대를 유지하고 있고, 임금체불액은 2016년 이래 1조원 후반대를 유지하고 있음. 특히, 2018년 임금체불 피해 노동자는 약 57만 명이며, 임금체불액은 약 1조 7천억 원으로 사상최대 규모로서 임금체불 문제가 심각한 수준임을 확인할 수 있음.

임금체불 신고사건 통계(업종별, 사업장 규모별, 원인별) 및 처리결과에 대한 분석은 다음과 같음.

- 임금체불은 제조업·건설업·도소매및음식숙박업 등 업종에서 다수 발생되며, 30인 미만 사업장의 임금체불피해 노동자 비중은 2015년부터 2018년까지 각각 78.1%, 77.2%, 76.5%, 76.7%로 대동소이하여 소규모 사업장의 임금체불 문제가 고질적이라는 것이 확인됨. 임금체불 피해가 집중된 업종 및 소규모 사업장에 대한 대책마련이 시급함.
- 임금체불 가장 주요한 원인으로 '일시적 경영악화'가 지목되나 고용노동부에는 '일시적 경영악화'에 대한 정확한 정의나 기준을 가지고 있지 않은 것으로 확인됨. 임금체불 원인을 정확하게 파악하고 대안을 모색하기 위해 임금체불 통계 산출방식의 변경이 필요함.
- 최저임금 인상으로 임금체불이 증가했다는 언론기사가 다수 보도되고 있음. 최저임금 인상으로 임금체불이 증가했다면, 임금체불 원인 중 '일시적 경영악화'와 '사업장 도산폐업' 비중이 높아져야 함. 하지만, '일시적 경영악화' 비중은 2015년부터 2018년까지 각각 57%, 54.7%, 56.9%, 57.4%으로 의미 있는 변화를 찾아볼 수 없으며, '사업장 도산폐업' 비율은 2015년부터 2018년까지 각각 15.5%, 16.7%, 14.1%, 12.3%으로 줄어드는 추세임. 이러한 임금체불 원인의 연도별 비중을 살펴보았을 때 최저임금 인상과 임금체불 간의 명확한 상관관계를 확인하기는 어렵다고 판단됨.
- 임금체불 신고사건에 대한 처리 현황을 확인하였을 때, '지도해결된 임금체불 신고사건수 비중'이 '지도해결된 임금체불액 비중' 보다 21.9~23.1% 가량 낮은 것으로 확인됨. 이는 ▲임금체불을 지도해결하는 과정에서 근로감독관의 '합의 종용'으로 체불 노동자가 임금체불액의 일부만을 받는 상황이 발생했거나 ▲소액 임금체불 사건은 지도해결 과정에서 종료되고 고액 임금체불은 사법처리로 이어지는 경향에 의한 결과라는 추론이 가능함. 해당 결과에 대한 원인 분석이 필요해보임.

임금체불 근절을 위하여 다음 방안을 제안함.

- 임금체불에 대한 제재 강화 : 반의사불벌 폐지, 지연이자제 실효성 강화, 징벌적 부가금(손해배상) 제도 도입
- 피해자 권리구제 확대 : 체당금 제도 개선, 체불청산 업무 전담 기구 설립
- 임금체불 관련 노동행정 개선 : 임금체불 근로감독의 강화, 권리구제지원팀 단계적 축소, 임금직접지급제 확대, 고용노동지청-노동위 역할 분담

# 임금체불 현황 분석

## 1. 임금체불 현황 분석방법

- 정부는 2017.7.19. 발표한 100대 국정과제에서 노동존중 사회 실현을 위해 '체불근로자 생계보호 강화 및 체불사업주 제재 강화'를 제시한 바 있음. 관련하여 참여연대는 2017.9.11. 발표한 <임금체불 보고서>에서 2014~2016년 임금체불 근로감독·신고사건을 분석하고 임금체불 근절을 위한 방안들을 제안하였음.
- 이후의 임금체불 현황을 파악하기 위해, 참여연대는 고용노동부에 사업장 근로감독을 통해 적발한 임금체불 사건(이하 '근로감독사건')과 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건(이하 '신고사건') 관련 2015~2018년 자료를 정보공개청구하여 수령한 자료를 분석하였음. 분석한 자료는 다음과 같음.
  - 사업장 근로감독을 통해 적발한 임금체불피해 노동자 수와 임금체불액
  - 노동자가 직접 고용노동부에 임금체불을 신고한 사건 피해 노동자 수와 임금체불액
  - 업종별 임금체불액 규모
  - 사업장 규모별 임금체불액 및 피해 노동자 수
  - 임금체불 원인별 사건수
  - 임금체불 신고사건 처리 현황
- 해당 보고서를 통해 한국사회의 임금체불 실태를 확인하고 개선 방향을 제시함으로써 임금체불 문제를 근절하는 데 기여하고자 함.

## 2. 임금체불 전체 현황

### 1) 임금체불 피해 노동자의 규모와 추이 (2015~2018년) <그림1> 참고

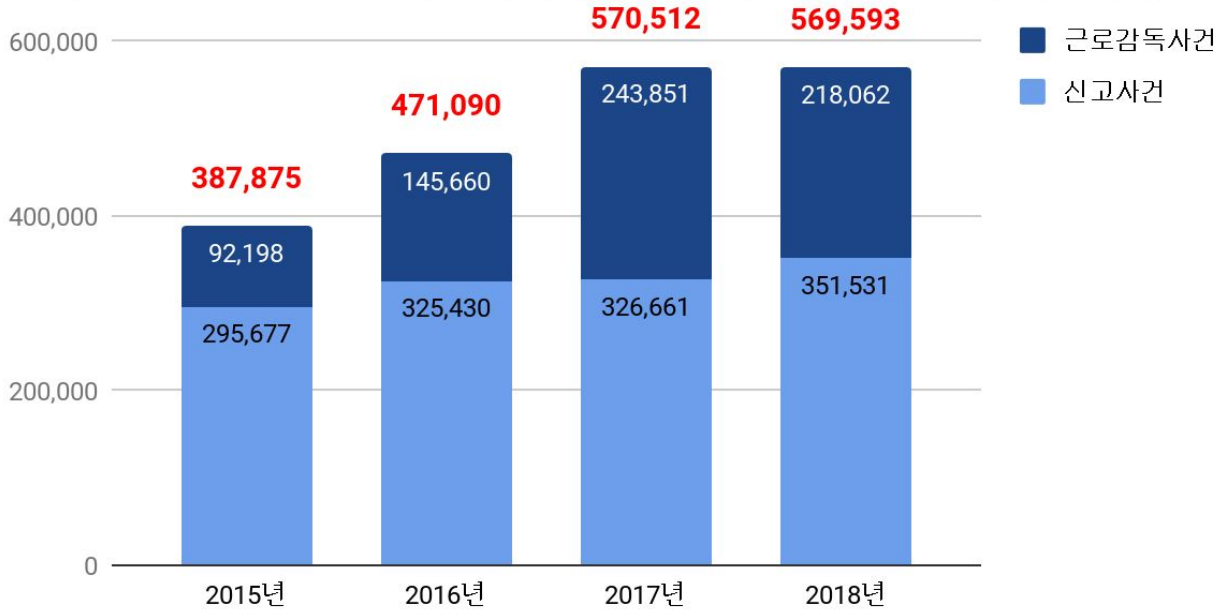
- 2018년 신고사건 피해 노동자 수는 351,531명이고, 근로감독사건 피해 노동자 수는 218,062명으로, 2018년 전체 임금체불 피해 노동자수는 569,593명임. 임금체불 노동자수는 2015년 약 39만, 2016년 약 47만 명, 2017년·2018년 약 57만 명으로 점차 증가하는 추세에 있음. 2016~2017년 임금체불피해 노동자수는 전년도에 비해 21.5%, 21.1% 증가하였음.

### 2) 임금체불액의 규모와 추이 (2015~2018년) <그림2> 참고

- 2018년 신고사건 임금체불액은 1조 6,472억 원이고, 근로감독사건 임금체불액은 972억 원으로 2018년 전체 임금체불액은 1조 7,445억 원임. 전년도에 비해 15%가량 증가한 수치이며, 2015년과 비교하면 30%가량 증가한 수치임. 임금체불액의 규모는 2015년 1조 3,453억 원, 2016년 1조 5,359억 원, 2017년 1조 5,210억 원, 2018년 1조 7,445억 원으로 점차 증가하는 추세에 있음.

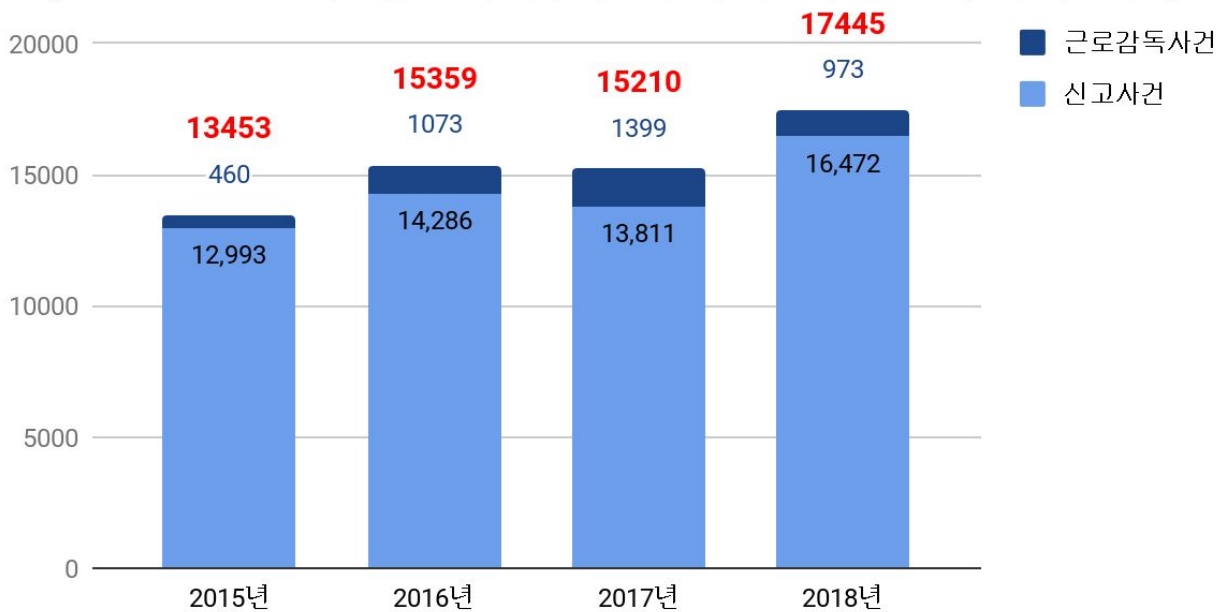
### <그림1> 임금체불 피해 노동자의 규모와 추이

(2015~2018년 신고사건 및 근로감독사건, 단위: 명, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



### <그림2> 임금체불액의 규모와 추이

(2015~2018년 신고사건 및 근로감독사건, 단위: 억 원, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



### 3. 임금체불 신고사건 관련 통계와 처리결과

#### 1) 업종별 임금체불 현황

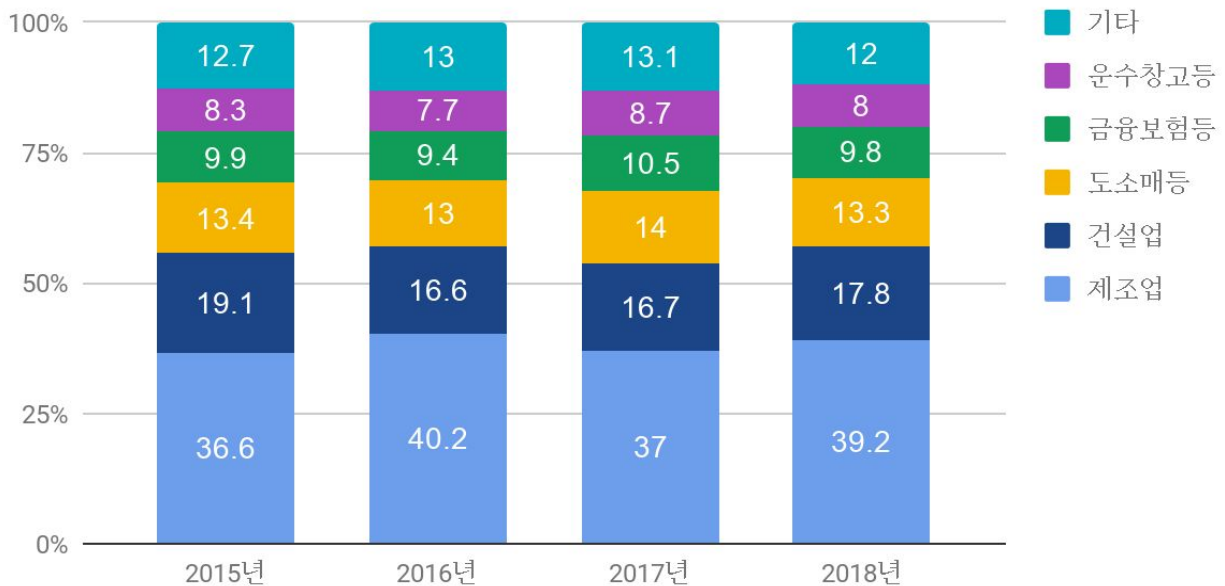
- 신고사건 기준 2015~2018년 업종별 임금체불액은, ▲제조업이 2015년 4,750억 원, 2016년 5,750억 원, 2017년 5,114억 원, 2018년 6,449억 원으로 가장 크고(전체 임금체불액의 36.6~40.2%), ▲건설업이 2015년 2,488억 원, 2016년 2,366억 원, 2017년 2,311억 원, 2018년 2,926억 원(전체 임금체불액의 16.6~19.1%), ▲도소매및음식숙박업이 2015년 1,740억 원, 2016년 1,863억 원, 2017년 1,933억 원, 2018년 2,187억 원(전체 임금체불액의 13~14%) 순으로 임금체불액 규모가 큰 것으로 나타남. (<표1>, <그림3> 참고)
- 제조업, 건설업 등 임금체불이 많은 업종별 임금체불 원인 파악 및 임금체불 근절 대책 마련이 시급하다고 판단됨.

<표1> 업종별 임금체불액 현황 (2018년 신고사건, 단위: 억 원, %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)

구분	총계 (비율)	제조업	건설업	도소매및 음식숙박업	금융보험부 동산및사업 서비스업	운수창고 및통신업	기타
2015년	12,993 (100)	4,750 (36.6)	2,488 (19.1)	1,740 (13.4)	1,286 (9.9)	1,078 (8.3)	1,651 (12.7)
2016년	14,286 (100)	5,750 (40.2)	2,366 (16.6)	1,863 (13)	1,339 (9.4)	1,107 (7.7)	1,861 (13)
2017년	13,811 (100)	5,114 (37)	2,311 (16.7)	1,933 (14)	1,449 (10.5)	1,201 (8.7)	1,803 (13.1)
2018년	16,472 (100)	6,449 (39.2)	2,926 (17.8)	2,187 (13.3)	1,621 (9.8)	1,311 (8)	1,978 (12)

#### <그림3> 업종별 임금체불액 비중 변화

(2015~2018년 신고사건, 단위 : %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



## 2-1) 사업장 규모별 임금체불 현황 (피해 노동자수 기준)

- 신고사건 기준 2015~2018년 사업장 규모별 임금체불 피해 노동자수는, ▲5인 미만 사업장이 2015년 119,342명, 2016년 130,394명, 2017년 132,901명, 2018년 146,124명(전체 피해 노동자수의 40~41.6%)으로 가장 많고, ▲5~29인 사업장이 2015년 111,535명, 2016년 120,994명, 2017년 116,880명, 2018년 123,284명(전체 피해 노동자수의 35.1~37.7%), ▲30~99인 사업장 2015년 38,530명, 2016년 42,487명, 2017년 40,522명, 2018년 43,791명(전체 피해 노동자수의 12.4~13.1%) 순으로 임금체불 피해 노동자수가 많은 것으로 나타남. (<표2>, <그림4> 참고)
- 30인 미만 사업장의 임금체불피해 노동자 비중은 2015년부터 2018년까지 각각 78.1%, 77.2%, 76.5%, 76.7%로 대동소이함. 소규모 사업장의 임금체불 문제가 고질적임을 보여줌.

<표2> 사업장 규모별 임금체불 피해 노동자수 (2015~2018년 신고사건, 단위: 명, 출처: 정보공개청구 자료 가공)

	총계 (비율)	5인 미만	5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
2015년	295,677 (100)	119,342 (40.4)	111,535 (37.7)	38,530 (13)	16,828 (5.7)	9,301 (3.1)
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)

\* 규모 미상을 제거하여 합계가 다를 수 있음.

## <그림4> 사업장 규모별 '임금체불 피해 노동자수' 비중 변화

(2015~2018년 신고사건, 단위: %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



## 2-2) 사업장 규모별 임금체불 현황 (임금체불액 기준)

- 신고사건 기준 2015~2018년 사업장 규모별 임금체불액은, ▲5~29인 사업장이 2015년 5,339억 원, 2016년 5,856억 원, 2017년 5,627억 원, 2018년 6,458억 원(전체 임금체불액의 39.2~41.1%)으로 가장 많고, ▲5인 미만 사업장이 2015년 3,503억 원, 2016년 3,821억 원, 2017년 3,803억 원, 2018년 4,723억 원(전체 임금체불액의 26.7~28.7%), ▲30~99인 사업장 2015년 2,528억 원, 2016년 2,540억 원, 2017년 2,526억 원, 2018년 2,861억 원(전체 임금체불액의 17.4~19.5%) 순으로 임금체불액이 많은 것으로 나타남. (<표3>, <그림5> 참고)
- 30인 미만 사업장의 임금체불액 비중은 2015년부터 2018년까지 각각 68.1%, 67.7%, 68.2%, 67.9%로 대동소이함. 5인 미만 사업장의 임금체불 피해노동자수 비중은 40%이나 임금체불액 비중은 28% 내외임. 5인 미만 사업장 종사 노동자들이 5인 이상 사업장 종사 노동자들보다 상대적으로 적은 액수를 체불당하고 있는 것으로 보임.
- 상대적으로 열악한 위치에 있는 소규모 사업장의 노동자가 처한 지속적인 임금체불 문제 해결을 위한 특단의 조치가 필요한 상황임.

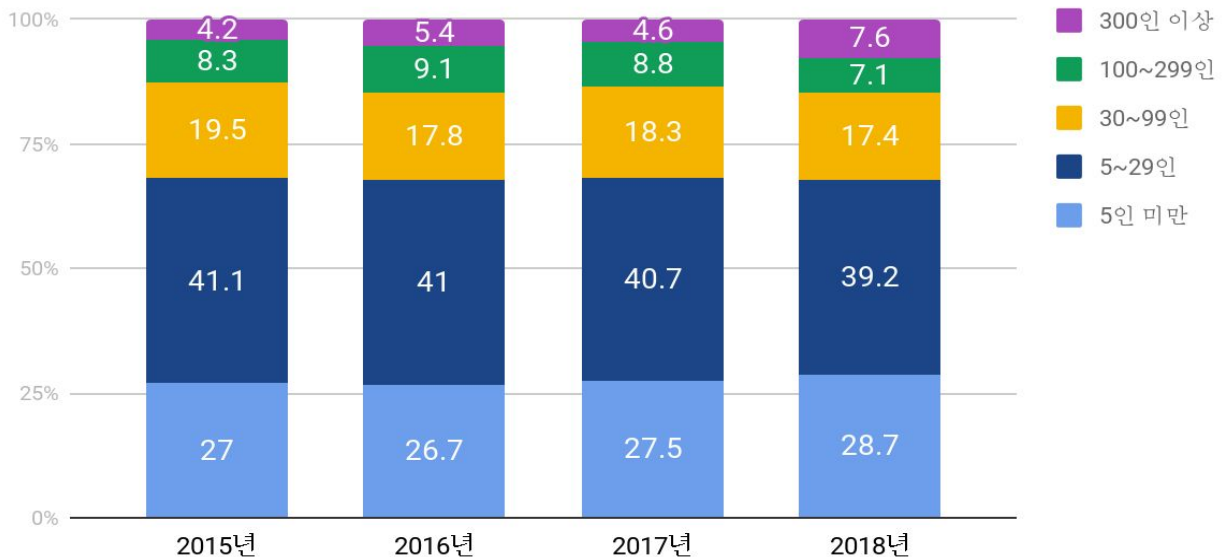
<표3> 사업장 규모별 임금체불액 (2015~2018년 신고사건, 단위: 명, 출처: 정보공개청구 자료 가공)

	총계 (비율)	5인 미만	5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
2015년	12,993 (100)	3,503 (27)	5,339 (41.1)	2,528 (19.5)	1,081 (8.3)	541 (4.2)
2016년	14,286 (100)	3,821 (26.7)	5,856 (41)	2,540 (17.8)	1,293 (9.1)	776 (5.4)
2017년	13,811 (100)	3,803 (27.5)	5,627 (40.7)	2,526 (18.3)	1,220 (8.8)	629 (4.6)
2018년	16,472 (100)	4,723 (28.7)	6,458 (39.2)	2,861 (17.4)	1,168 (7.1)	1,249 (7.6)

\* 규모 미상을 제거하여 합계가 다를 수 있음.

## <그림5> 사업장 규모별 '임금체불액' 비중 변화

(2015~2018년 신고사건, 단위: %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)





### 3) 원인별 임금체불 현황

- 신고사건수 기준 2015~2018년 임금체불 원인으로, ▲‘일시적 경영악화’가 2015년 168,416명, 2016년 178,117명, 2017년 185,902명, 2018년 201,628명(전체 임금체불 원인의 54.7~57.4%)으로 가장 많았으며, ▲‘사실관계 다툼’이 2015년 40,684명, 2016년 49,371명, 2017년 49,891명, 2018년 59,103명(전체 임금체불 원인의 13.8~16.8%), ▲‘사업장 도산폐업’이 2015년 45,692명, 2016년 54,274명, 2017년 46,022명, 2018년 43,366명(전체 임금체불 원인의 12.3~16.7%) 순으로 확인됨. (<표4>,<그림6> 참고)
- ‘일시적 경영악화’가 임금체불의 가장 주요한 원인으로 지목되나, 고용노동부에는 ‘일시적 경영악화’에 대한 정확한 정의나 기준은 없는 것으로 확인됨.
  - 고용노동부는 임금체불에 대한 원인을, ‘일시적 경영악화’, ‘사업체 도산폐업’ 등의 이유로 분류하여 그 결과를 축적하고 있음. 통계산출 방식에 대한 참여연대의 질의에 고용노동부는 “진정사건 조사시 근로감독관이 사업주 및 근로자 조사를 통해 종합적으로 판단하여 결정하는 것으로 이에 대한 내부 지침이나 가이드라인은 존재하지 않음”이라고 응답함. 임금체불 원인 통계가 명확한 기준에 의해 분류되지 않는 상황으로 통계결과를 그대로 수용하기 어려움.
  - 경제규모에 비해 지나치게 큰 임금체불 규모의 원인을 정확하게 파악하고 그 대안을 모색하기 위해 임금체불의 원인이 정확하게 분석될 필요 있음. 통계 작성 시 사업주 답변과 노동자의 신고 이유를 따로 조사해서 분석하는 등 통계 산출방식의 변경이 필요함.
- 최저임금 인상으로 임금체불이 증가했다는 언론기사가 다수 보도되고 있으나, 임금체불 원인의 연도별 비중 을 살펴보았을 때 최저임금 인상과 임금체불 간의 명확한 상관관계를 확인하기는 어렵다고 판단됨.
  - 최저임금 인상으로 임금체불이 증가했다면, 임금체불 원인 중 ‘일시적 경영악화’와 ‘사업장 도산폐업’ 비중이 높아져야 함. 하지만, ‘일시적 경영악화’ 비중은 2015년 57%, 2016년 54.7%, 2017년 56.9%, 2018년 57.4%으로 의미 있는 변화를 찾아볼 수 없으며, ‘사업장 도산폐업’ 비율은 2015년 57.4%, 2016년 16.7%, 2017년 14.1%, 2018년 12.3%으로 줄어드는 추세임.
  - ‘사실관계 다툼’ 비중은 2015년 13.8%, 2016년 15.2%, 2017년 15.3%, 2018년 16.8%으로 높아졌음. 이는 주휴수당 등 노동권리 인식 제고가 영향을 끼친 것으로 해석할 수 있음.

<표4> 임금체불 원인별 사건수 (2015~2018년 신고사건, 단위 : 명, %, 출처: 참여연대가 정보공개청구로 확인한 자료를 가공)

	전체 (비율)	일시적 경영악화	사업장 도산폐업	사실관계 다툼	법해석 다툼	근로자 귀책사유	노사간 감정다툼
2015	295,677 (100)	168,416 (57.0)	45,692 (15.5)	40,684 (13.8)	13,839 (4.7)	2,115 (0.7)	24,553 (8.3)
2016	325,430 (100)	178,117 (54.7)	54,274 (16.7)	49,371 (15.2)	16,515 (5.1)	1,956 (0.6)	24,905 (7.7)
2017	326,661 (100)	185,902 (56.9)	46,022 (14.1)	49,891 (15.3)	18,125 (5.5)	2,068 (0.6)	24,143 (7.4)
2018	351,531 (100)	201,628 (57.4)	43,366 (12.3)	59,103 (16.8)	19,115 (5.4)	1,736 (0.5)	25,639 (7.3)

<그림6> 원인별 임금체불 사건수 비중 변화

(2015~2018년 신고사건, 단위 : %, 출처: 정보공개청구 자료 가공)



#### 4) 임금체불 신고사건 처리 현황(임금체불 신고사건수 및 임금체불액 기준)

- 임금체불 신고사건에 대한 처리는 고용노동부 근로감독관에 의해 사업주와 노동자 사이의 합의·반의사불벌 등으로 사건이 종결되는 '지도해결'과 기소 또는 불기소 의견으로 사업주를 검찰에 송치하는 '사법처리'로 구분됨. 임금체불 신고사건에 대한 처리 현황을 살펴보기 위해 신고건수와 임금체불액을 기준으로 '지도해결'과 '사법처리' 비율을 확인함. (<표5>,<그림7>,<그림8> 참고)
- 임금체불 신고사건 관련하여 최근 4년간 '지도해결된 임금체불 신고사건수 비중'은 69.1%(2015년), 70.0%(2016년), 71.3%(2017년), 67.4%(2018년)이고, '지도해결된 임금체불액 비중'은 46.3%(2015년), 48.1%(2016년), 48.9%(2017년), 44.3%(2018년)인 것으로 확인됨. 최근 4년간 '임금체불액 기준 지도해결 비율'은 '임금체불 신고사건수 기준 지도해결 비율' 보다 21.9~23.1% 가량 낮은 것으로 나타남.
- '임금체불액 기준 지도해결 비율'이 '임금체불 신고사건수 기준 지도해결 비율' 보다 20% 가량 낮은 것은 ▲임금체불을 지도해결하는 과정에서 근로감독관의 '합의 중용'으로 체불 노동자가 임금체불액의 일부만을 받는 상황이 발생했거나<sup>1</sup> ▲소액 임금체불 사건은 지도해결 과정에서 종료되고 고액 임금체불은 사법처리로 이어지는 경향이 있다는 추론이 가능함. 해당 결과에 대한 원인 분석 및 과도한 합의 중용 문제를 줄이기 위한 대책 마련이 필요해보임.

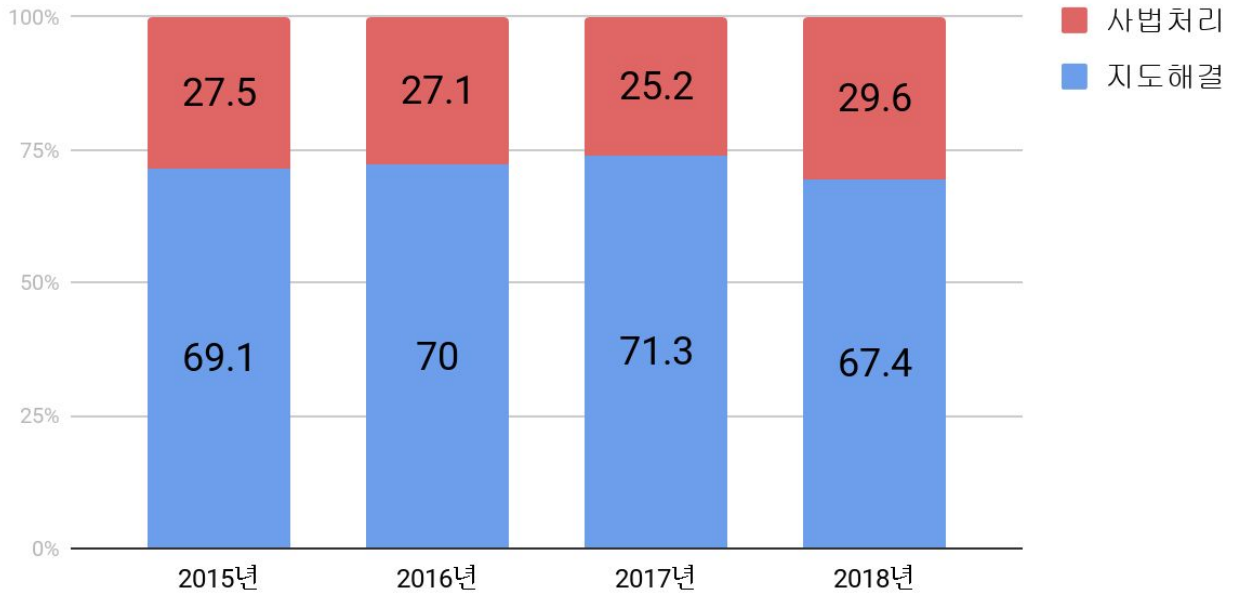
<표 5> 임금체불 신고사건 처리 현황 : 임금체불 신고사건수 및 임금체불액 기준 (2015~2018년 신고사건, 단위: 건, 억 원, 출처: 참여연대가 정보공개청구로 확인한 자료를 가공)

연도	임금체불 신고사건수				임금체불액			
	전체	처리		처리 중 (비율)	전체	처리		처리 중 (비율)
		지도해결 (비율)	사법처리 (비율)			지도해결 (비율)	사법처리 (비율)	
2015	204,329	141,171 (69.1)	56,222 (27.5)	6,936 (3.4)	12,993	6,020 (46.3)	6,309 (48.6)	664 (5.1)
2016	217,530	152,290 (70.0)	58,951 (27.1)	6,289 (2.9)	14,286	6,866 (48.1)	6,623 (46.4)	797 (5.6)
2017	209,714	149,464 (71.3)	52,751 (25.2)	7,499 (3.6)	13,810	6,750 (48.9)	6,139 (44.5)	921 (6.7)
2018	224,781	151,504 (67.4)	66,454 (29.6)	6,823 (3.0)	16,472	7,292 (44.3)	8,217 (49.9)	963 (5.8)

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

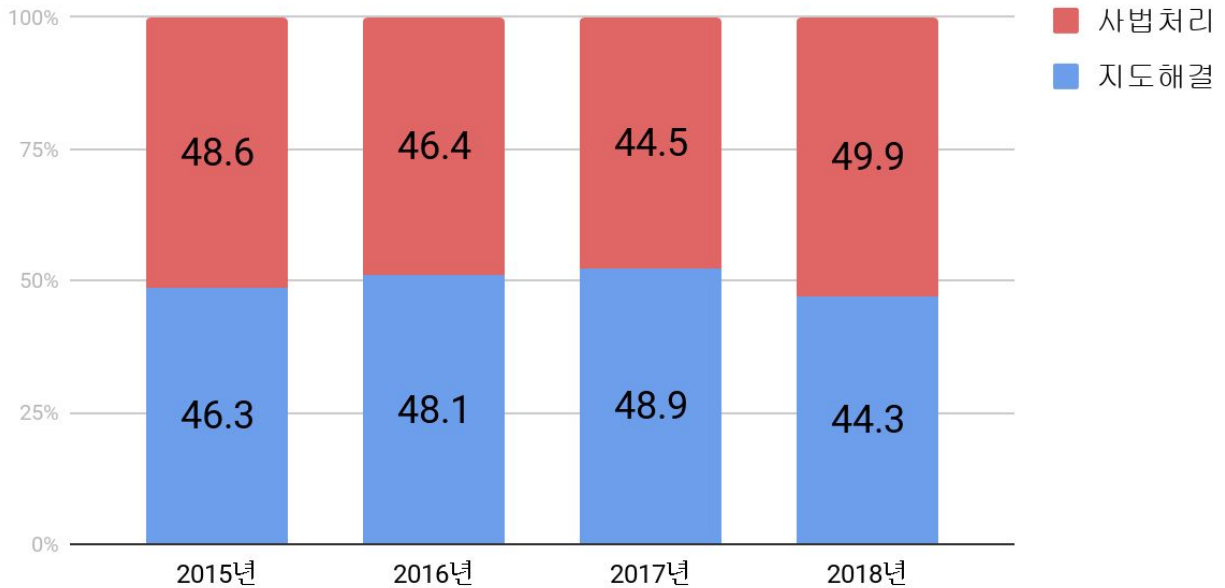
### <그림7> 임금체불 신고사건 처리 비중 변화 (신고건수 기준)

(2015~2018년, 단위 : %, 출처 : 정보공개청구 자료 가공)



### <그림8> 임금체불 신고사건 처리 비중 변화 (임금체불액 기준)

(2015~2018년, 단위 : %, 출처 : 정보공개청구 자료 가공)



# 임금체불 근절을 위한 제안

## 1. 임금체불에 대한 제재 강화

### 1) 반의사불벌 폐지

- 고용노동부는 2019.1.17. 발표한 <임금체불 청산제도 개편방안>(http://bit.ly/2CoMzmC)을 통해 “고의적인 재산 은닉 또는 사업장 부도처리, 위장폐업 등 악의적인 체불사업주에 대해서는 형사책임을 강화한다.”고 밝힌 바 있음. 관련하여 임금체불에 대한 형사처벌을 현행 ‘3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금’에서 ‘5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금’으로 강화하는 근로기준법 일부개정법률안이 2019.3.20. 국회에 발의되어 계류 중임. (의안번호 : 2019315, 대표발의 : 설훈 의원)
- 하지만, 현행법에는 임금을 체불당한 노동자가 처벌을 원하지 않을 경우 사업주를 사법처리 하지 않는 ‘반의사불벌 조항<sup>2)</sup>이 있기 때문에 임금체불에 대한 형사처벌을 강화하더라도 체불예방 효과는 떨어질 수밖에 없음. 임금체불 신고처리 과정, 근로감독 과정에서 사업주가 체불임금을 지급하거나 근로감독의 합의 종용으로 노동자가 고소를 취하하면 사업주는 임금체불에 대한 어떠한 법적 처벌도 받지않음. 우월적 지위에 있는 사업주에 대해 재직 중인 노동자가 처벌을 요구하는 것은 현실적으로 어려우며, 일부 사업주에 의해 악용되어 고의상습적인 임금체불이 발생할 가능성이 높음.
- 임금체불 예방 효과를 강화하기 위해 임금체불에 대한 반의사불벌 조항(근로기준법 제109조제2항)을 폐지해야 함. 더불어민주당 또한 지난 대선 당시 ‘고액, 상습 체불사업주에 대한 반의사불벌죄 적용 제외’를 공약한 바 있음.

### 2) 지연이자제 실효성 강화

- 임금체불에 대한 지연이자제도<sup>3)</sup>는 임금체불이 발생할 경우 법정이율보다 높은 이율이 적용되게 하여 신속한 체불임금 변제를 유도하는 제도임. 퇴직 또는 사망으로 인하여 근로관계가 종료된 노동자에 대하여 사업주는 임금·퇴직금을 지급사유가 발생한 날부터 14일 이내에 지급하지 않았을 경우, 지연된 일수만큼 연 20%의 지연이자를 지급해야 함.

<sup>2</sup> 근로기준법 제109조제2항 "제36조, 제43조, 제44조, 제44조의2, 제46조 또는 제56조를 위반한 자에 대하여는 피해자의 명시적인 의사와 다르게 공소를 제기할 수 없다."

<sup>3</sup> 근로기준법 제37조제1항 "사업주는 제36조에 따라 지급하여야 하는 임금 및 「근로자퇴직급여 보장법」 제2조제5호에 따른 급여(일시금만 해당된다)의 전부 또는 일부를 그 지급 사유가 발생한 날부터 14일 이내에 지급하지 아니한 경우 그 다음 날부터 지급하는 날까지의 지연 일수에 대하여 연 100분의 40 이내의 범위에서 「은행법」에 따른 은행이 적용하는 연체금리 등 경제 여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 이율에 따른 지연이자를 지급하여야 한다."

- 고용노동부는 2019.1.17. 발표한 <임금체불 청산제도 개편방안>을 통해 지연이자 적용대상을 기존의 퇴직노동자에서 재직자까지 넓히겠다고 발표하였으며, 관련 법안(의안번호 : 2005317, 강병원의원 등 16인)이 국회에 발의된 상황임.
- 지연이자제 대상을 재직자로 확대하려는 시도는 의미가 있음. 하지만, 지연이자제도는 근로기준법상 임금이나 청산대상 금품으로 인정되지 않고, 지연이자 미지급에 대한 벌칙조항이 없어서 실효성이 떨어진다는 한계가 있음. 결국 노동자가 지연이자를 청구하려면 민사소송 진행해야 하는데, 피해 노동자 입장에서 체불임금을 지급받은 경우 지연이자만 별도로 청구하기 위해 복잡한 민사소송을 진행하는 것에는 현실적인 어려움이 있음.
- 지연이자제의 실효성을 강화하기 위해 ▲임금체불조사 시 지연이자에 대해 조사하고 청산하도록 관련 지침 마련, ▲임금체불확인서에 지연이자 금액 명시, ▲지연이자제도(근로기준법 제37조)에 벌칙조항 도입, ▲지연이자를 근로기준법상 임금이나 금품청산 대상으로 간주하도록 관련법 개정 등의 방안을 검토해야 함.

### 3) 징벌적 부가금(손해배상) 제도 도입

- 임금체불 행위를 근절하고 체불임금이 빠르게 지급되게 하기 위해서는 사업주에게 징벌적 비용이 발생하는 구조를 만들어야 할 필요가 있음.
- 사업주가 고의상습적으로 임금 등을 지급하지 않는 경우, 노동자가 체불임금 외에 체불임금에 상응하는 부가금을 사업주에게 청구할 수 있도록 하는 징벌적 부가금(손해배상) 제도로 체불에 대한 경제적 제재를 강화할 수 있음. 관련하여 2017. 3. 16 체불임금 등의 3배 이하의 부가금 지급(의안번호 : 2006198, 이정미 등 20인) 등 다수의 법안이 환경노동위원회에 계류 중임.
- 더불어민주당은 지난 대선 공약에서 체불 피해 근로자가 체불임금 외에 동일한 금액(100%)의 부가금을 지급받을 수 있도록 부가금제도를 도입할 것을 공약했으며, 대통령 직속 일자리위원회는 2017.10.18에 발표한 <일자리정책 5년 로드맵>에서 상습체불 관련하여 체불금 외 체불금액 3배 이내의 징벌적 배상제도 신설을 추진하겠다고 발표한 바 있음.
- 체불임금 외에 체불임금의 1~3배 정도의 금액을 더해 노동자에게 지급하는 ‘부가금’ 제도 도입해야 함.

## 2. 피해자 권리구제 확대

### 1) 체당금 제도 개선

- 체당금은 사업주의 도산 등으로 임금체불이 발생한 경우 국가가 사용자를 대신하여 노동자에게 일정범위 내의 체불임금을 지급하고 향후 사업주에 구상권을 행사하는 제도로써, 도산 사업장의 퇴직한 체불노동자에게 지급되는 '일반체당금'과 도산 여부와 상관없이 체불노동자에게 지급되는 '소액체당금'으로 구분됨.
  - 일반체당금의 지급 요건인 도산 사업장은, 사업장이 법원에 의한 파산선고 또는 회생개시결정을 받는 '재판상 도산'과 상시 300인 이하 사업장 중에서 사업주가 경영악화 등으로 사실상 도산 상태에 빠져 있는 경우에 지방 고용노동관서의 장이 노동자의 청구에 의해 이를 도산으로 인정하는 '사실상 도산'이 있음.
  - '사실상 도산' 사업장의 노동자가 일반체당금 지급 요건인 도산등사실인정을 받으려면 도산관련 서류들을 확보해야 하는데, 사업주가 협조하지 않을 경우 수개월이 소요됨. 결국 일반체당금 지급에서 사업체의 도산사실인정을 요건으로 하는 것은 피해 노동자에게 큰 부담을 지움으로써 실효성을 담보할 수 없음.
- 고용노동부는 2019.1.17. 발표한 <임금체불 청산제도 개편방안>을 통해 △소액체당금 제도 적용범위 확대(도산·가동 사업장의 퇴직자→재직자 포함), △소액체당금 상한액 인상(400만 원→1,000만 원) 및 법원의 확정판결 요건 삭제를 통한 지급기간 단축(7개월→2개월), △일반체당금 상한액 인상(1,800만 원→2,100만 원) 등 체당금 제도를 개선하기로 하였음.
  - 하지만 제도 개선방안이 소액체당금 제도에 방점이 찍혀 있고, 가장 중요한 일반체당금에서는 지급한도를 약간 인상한 수준이라는 한계가 있음. 또한, 일반체당금 지급범위(최종 3월분의 임금 또는 휴업수당 및 최종 3년간의 퇴직금중 미지급액)와 연령대별 일반체당금 지급한도(표 4 참고)도 그대로 유지되어 있어서 체불임금에 대한 전액지급이 어렵다는 문제도 여전히 남아 있음.

<표 6> 일반체당금 지급 수준(현행 체당금의 월정 상한액)

※ 최종 3월분의 임금 또는 휴업수당 및 최종 3년간의 퇴직금 중 미지급액으로 아래의 상한액을 한도로 함.

퇴직당시 연령	30세 미만	30세 이상 40세 미만	40세 이상 50세 미만	50세 이상 60세 미만	60세 이상
임금·퇴직금	180 만 원	260 만 원	300 만 원	280 만 원	210 만 원
휴업수당	126 만 원	182 만 원	210 만 원	190 만 원	147만 원

- 임금채권보장법 개정안의 국회 통과 : 고용노동부의 '임금체불청산제도 개선 방안' 중 법개정이 필요한 사안(재직자 체당금 신설, 소액 체당금 지급절차 간소화 등)에 대하여

임금채권보장법 개정안(의안번호 : 2018570, 신창현 등 18인)이 국회에 발의되었으나 여전히 환경노동위원회에 계류되어 있는 상황임. 임금채권보장법 개정안의 신속한 통과가 필요함.

- 일반체당금 지급요건 완화 : 도산등사실인정·파산선고·회생절차개시결정 등 일반체당금 지급요건을 폐지하고, 소액체당금과 마찬가지로 노동부 자체 체불확인서가 발급되면 즉시 체당금을 지급해야 함.
- 일반체당금 지원한도 및 지급범위 확대 : 일반체당금 지원한도의 추가적인 확대가 이루어져야 함. 또한, 일반체당금 지급범위(임금체불 기간, 퇴직금 산정기간) 및 월정 상한액 기준을 삭제하고, 퇴직근로자에 대해 총액한도 범위에서 체불임금 및 퇴직금을 지급하도록 개선해야 함.

## 2) 체불청산 업무 전담 기구(임금채권보장기구) 설립

- 고용노동부 산하 고용노동행정개혁위원회는 2018. 8. 1. 발표한 권고안에서 ‘체불청산 업무 효율화’를 위해 현재 지방관서, 근로복지공단, 법률구조공단 등에 분산되어 있는 체불청산 업무에 대하여 체불 피해 노동자가 쉽고 빠르게 체불청산 서비스를 받을 수 있도록 제도를 개편할 것을 권고한 바 있음.
- 관련하여 체불청산 업무를 통합·전담할 ‘임금채권보장기구’를 설립할 필요가 있음. 임금채권보장기구는 구상권 행사(체당금 회수) 업무 외에 사용자 재산에 대한 파악과 가압류 조치, 임금체불 피해 노동자에 대한 법률지원 등 업무를 수행할 수 있을 것임.

## 3. 임금체불 관련 노동행정 개선

### 1) 임금체불 예방을 위한 근로감독 강화

- 고용노동부는 2019.9.10. 발표한 '근로감독 행정 종합 개선방안'에서 신고사건 처리 과정에서 반복·상습적인 임금 체불 등과 같이 중대한 법 위반이 확인된 경우는 즉시 근로감독하는 '신고형 수시 감독'을 도입할 계획임을 밝혔으며, 2019.9.16. 임금체불 피해 노동자들의 권리 구제를 위해 반복·상습적으로 임금 체불이 발생한 2,800여 개 사업장을 대상으로 한 근로 감독 시행계획을 발표하였음.
- 참여연대가 주장해온 임금체불 근로감독 개선방안(▲임금체불 의심사업장에 대한 정교한 타겟팅(혹은 근로감독 대상의 다양화), ▲임금체불 적발(‘피’신고) 사업장에 대한 일정 기간 내 추가점검 혹은 재(再)근로감독, ▲동일 사업장에 대한 반복적인 근로감독 등)이 일부



반영된 점은 긍정적으로 평가함. 하지만, 사상최대 규모로 증가한 임금체불 문제를 근절하기 위해 임금체불 근로감독을 더욱 강화할 필요가 있음.

- 관련하여 <▲‘합의 중용’ 없는 체불된 임금 100% 지급의 원칙 수립, ▲임금체불 사업주에게 임금청산계획서 작성 및 (근로감독관에게) 제출 의무화, ▲사업주가 제출한 서면만으로는 드러나기 어려운 세부 노동조건 등을 확인하기 위해 근로감독 과정에서 노동자와의 면대면 조사를 적극 활용 등> 근로감독행정을 강화해야 함.

## 2) 권리구제지원팀 단계적 축소

- 권리구제지원팀은 2018년 기준으로 47개 지방관서에 변호사(32명)·노무사(34명)·민간조정관(111명) 등 177명을 채용하여 임금체불 상담, 조정업무를 담당하고 있음. 고용노동부는 권리구제지원팀이 2017년 12월 기준 권리분쟁 조정 대상의 51.5%(98,289건 중 50,624건)를 조정·해결하는 성과를 거두었다고 자평하고 있음(2018년 고용노동백서).
- 권리구제지원팀은 체불사건에서 조정업무를 담당하지만 체불금액이 확정되지 않은 상태에서 근로자들이 받아야 할 임금의 일정부분을 포기하는 조건의 화해를 주선하는 ‘합의 중용’ 방식으로 업무가 이루어지고 있음. 또한 약 10만여 건의 체불사건을 권리구제지원팀이 조정대상으로 지정하면 근로감독관의 조사가 이루어지지 않게 되며, 이로 인해 오히려 권리구제가 지연될 우려가 있음.
- <2019년 환경노동위원회 소관 예산안 예비심사보고서>에 따르면 지청에 접수되는 민원 중 권리구제지원팀에 배정되는 민원의 비중은 2014년 13.3%에서 2017년 26.4%로 증가하였고, 권리구제지원팀에 배정되는 민원이 증가하면서 그 중 절반 정도(2017년 조정해결율 51.5%)에 해당하는 사건이 미해결되었다고 함. 환경노동위원회는 해당 보고서에서 “근로개선지도과로 배정받는다든 것은, 결국 민간조정관이 해결하기 어려운 수준의 민원까지 과도하게 권리구제지원팀으로 넘긴다는 의미로 해석됨”이라는 평가를 하였음.
- 한편 한정애 국회의원이 2017.10.02. 발표한 보도자료에 따르면 권리구제지원팀에 근무하는 민간조정관 중 공무원 출신이 전체의 42%에 해당하고, 55세 이상이 106명으로 전체의 94.6%를 차지하며, 이중 최고령자는 76세로 고용노동부 퇴직 공무원이이라며 민간조정관제도가 공무원들의 퇴직 후 자리보전용이 된 것이라고 주장한 바 있음.
- 따라서 권리구제지원팀이 노동자 권리구제에 기여하지 못한다는 비판에 대해 충분히 검토하지 않은 채, 매년 막대한 예산(2019년 고용노동부의 '근로조건개선지원 사업' 예산 117억 원 중 '권리구제지원팀 운영' 사업은 62억 원으로 전체 예산의 50% 이상 차지)을 투입하는 것은 문제라고 판단됨. 근로감독관 증원에 맞추어 권리구제지원팀을 줄여나가야 함.

### 3) 임금직접지급제 확대

- 2018.12.7. 국회를 통과한 건설산업기본법 개정안에 따라 2019년 6월 19일부터 공공발주자 임금직접지급제 시행됨. 건설현장 임금체불 근절을 위해 도입된 공공발주자 임금직접지급제는 지방자치단체·공공기관이 발주하는 모든 공공공사에 전자적 대금지급 시스템을 통한 공사대금 청구와 지급을 의무화하는 제도임. 원도급사와 하도급사를 거치지 않고 발주처가 직접 노동자에게 임금을 지급하기 때문에 임금체불이 발생하기 어려운 구조임.
- 2019.9.9. 국토교통부는 추석을 앞두고 실시한 소속 및 산하기관의 공공공사 현장 2,623개소에 대한 체불상황 전수점검 결과, 2018년 추석 이후 발표 당일까지 임금체불이 전혀 발생하지 않은 것으로 확인되었다고 발표하여 임금직접지급제의 임금체불 근절 효과를 확인함.
- 임금체불 효과적인 근절을 위해 임금직접지급제의 민간 확대가 필요함.

### 4) 고용노동지청-노동위 역할 분담

- 임금체불 신고사건의 증가는 노동행정 전반의 과부하로 이어짐. 임금체불의 증가, 그로 인한 신고사건의 증가를 대비하기 위해 근로감독관의 증원과 함께, 업무처리의 효율성 제고가 요구됨.
- 임금체불사건 조사로 인한 과도한 업무량의 해소와 사건처리 효율화를 위해 임금체불과 관련한 처리과정에 있어 고용노동지청과 노동위원회의 역할을 분담할 필요가 있음. ‘임금체불 사건을 처리하는 시스템을 어떻게 구축할 것인가’라는 관점의 접근에서, 법률적인 조력에 앞서 빠르게 권리구제할 수 있는 사건과 법적으로 다툼의 여지가 있거나 법적인 책임을 물어야 할 사건을 구분하여 ▲신속한 권리구제가 가능한 건은 고용노동지청에서, ▲법적인 다툼의 여지가 있는 경우, 노동위원회가 담당하여 임금체불 사건을 처리하는 방안을 고민해볼 수 있음.

참여연대 이슈리포트  
임금체불 보고서

발행일 2019. 10. 07.

발행처 참여연대 노동사회위원회 (위원장 : 임상훈 교수)

담당 이조은 간사 02-723-5036 labor@pspd.org

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.



참여연대는 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

대표전화 02-723-5300 회원가입 02-723-4251

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

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