

수 신 각 언론사 정치부 · 사회부

발 신 참여연대 노동사회위원회 (담당 : 최재혁 간사 02-723-5036 labor@pspd.org)

제 목 [논평] 고용노동부 <2016년 상반기 기초고용질서 일제점검 결과>에 관한 논평

날 짜 2016. 6. 29. (총 15 쪽)

논 평

보다 적극적인 근로감독과 근로감독 결과의 투명한 공개가 필요하다 과태료 부과 3배 증가가 ‘핵심근로조건’의 개선과 긴밀히 연관된 것인지 의문 최저임금법 벌칙조항 삭제 입법 추진 방안은 폐기되어야

1. 고용노동부는 4월 중순부터 6월 중순까지 실시한 <기초고용질서 일제점검> 결과를 6/28(화)에 발표했다. 고용노동부는 임금체불, 근로조건 서면 명시·교부(근로계약서 관련), 최저임금액 미달 지급 여부를 “기초고용질서”라고 명명하여 위 3가지 항목에 한정하여 근로감독을 진행하고 있다. 발표한 보도자료에서 고용노동부는 △전년 동기 대비 적발률과 과태료 부과율이 증가하였으며 △점검, 감독만으로 해결이 어려워 최저임금 위반에 대한 벌칙을 형사처벌에서 과태료로 변경하고 근로조건자율개선 지원사업 등을 확대한다고 밝혔다. 그러나 고용노동부가 보도자료에서 강조하고 있는 ‘과태료 부과율 3배 증가’가 이번 근로감독의 목표로 제시된 “핵심근로조건”의 개선과 긴밀히 연관된 것인지 의문이며 대안으로 제시된 최저임금법 벌칙조항 삭제 입법 추진 방안은 폐기되어야 함을 분명히 한다.
2. 고용노동부는 이번 점검결과 전체를 두고 “전년 상반기의 일제점검 대비 적발율은 23.4%p 증가하였고, 과태료 부과율은 3배 이상 증가”한 점을 강조하고 있다. 그러나 이는 점검결과의 일부가 과장되어 해석되었을 가능성을 배제할 수 없다. “기초고용질서”로 명명된 이번 근로감독의 점검항목인 ‘임금체불, 근로조건 서면 명시·교부(근로계약서 관련), 최저

임금액 미달 지급 여부’ 등은 「근로기준법」 17조와 67조, 36조와 43조, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 17조, 「최저임금법」 6조와 관련된 내용인데 이 중에 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 17조, 즉 기간제노동자 등의 근로계약서 관련 내용만 과태료 부과 사항이고 「근로기준법」 상 서면근로계약서 작성과 임금 관련 조항, 「최저임금법」 상 최저임금 지급 여부 등은 모두 형사처벌 대상이다.

때문에 과태료 부과 증가는 이번 근로감독의 점검항목 중 유일한 과태료 부과 대상인 기간제·단시간 노동자 등의 서면근로계약서 관련 점검 결과는 <근로감독관집무규정> 상 조치기준의 차이에 의해 과장되어 드러난 결과일 가능성도 배제할 수 없다. 과태료 부과 대상인 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 17조 위반은 이번 점검결과 드러난 위반건수 전체의 10% 에도 미치지 못하는 것으로 보인다. 이번 점검결과 드러난 위반건수 전체는 4,930건인데 과태료 부과는 343건이다. 그런데, 위반에 대한 <근로감독관집무규정> 조치기준을 보면, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 17조는 “즉시 과태료 부과” 인 반면, 나머지 점검항목인 「최저임금법」 6조와 「근로기준법」 67조는 즉시시정이고 「근로기준법」 17조, 36조와 43조는 각각 7일과 14일의 시정기간을 주고 있다. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 17조 위반은 이번 점검항목 중 유일한 과태료 부과 대상이며, <근로감독관집무규정> 상 위반적발시 즉시 과태료에 처하도록 되어있어 이번 점검결과 중 과태료는 모두 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 17조 위반이라고 해석하는데 무리가 없다. 따라서, 위반건수 전체의 10%에 미치지 못하는 즉시 과태료 부과 대상을 두고 점검결과의 전체에 걸쳐 과태료 부과율이 높아졌다는 뉘앙스로 서술된 점검결과에 대해 면밀한 검토가 필요하다.

3. 사실, 지난해 상반기 기초고용질서는 편의점, 패스트푸드, 커피전문점 등 5개 분야 4천개소를 점검하여 1,863개소에서 2,646건의 법 위반 적발했고 2016년 상반기의 경우, PC방, 카페, 주점, 노래방, 당구장 등 4,589개소 대상으로 실시되었다. 지난해 상반기와 올해 상반기 점검대상이 판이하

게 다르기 때문에 적발된 위반내용을 두고 단순비교하기도 어렵다. 또한, 임금체불, 근로조건 서면 명시·교부(근로계약서 관련), 최저임금액 미달 지급 여부 외에 다른 노동관계법령 상 과태료 부과 대상을 점검한 결과 등으로도 생각해 볼 수 있다. 고용노동부가 이번 점검의 결과를 투명하게 공개할 필요가 있다.

4. 고용노동부는 이번 점검결과의 발표에서 “최저임금 위반, 임금체불 등은 점검, 감독만으로 해결이 어렵” 다며 △전자근로계약서 확산, 자율준수 캠페인, 근로조건자율개선 지원사업 등을 확대하고 △최저임금 위반 시 경제적 제재를 강화하기 위하여 최저임금 미지급에 대한 형사처벌 조항을 과태료 부과 조항으로 개정하는 것을 20대 국회에서 추진하겠다고 밝혔다. 그러나 고용노동부가 인정하였듯이 최저임금에 미달하는 임금을 지급하고도 근로감독관에게 적발되면 시정하는 관행이 만연한 것은 최저임금법 상 형사처벌 조항을 적용하지 않고 고용노동부 훈령인 <근로감독관 집무규정>에 따라 근로감독을 받은 후 시정지시만 따르면 어떠한 법적 책임도 부과하지 않는 노동행정이 지속되어 왔기 때문이다. 고용노동부가 발표한 보도자료에서 밝힌 <사례1>의 경우와 같이 최저임금에 미달하는 임금을 지급한 사업주가 수사대상이 되려면, 현행 근로감독관집무규정에 따라 근로감독관의 시정조치에 즉시 시정하지 않은 경우이거나 3년 이내 최저임금액 미달로 행정지도 또는 범죄인지한 사실이 있는 경우에만 바로 수사 대상이 된다.

이미 참여연대가 6/23에 발표한 논평(<http://goo.gl/ZnFQi7>)에서 지적하였다시피 최저임금을 위반하는 문제의 해결이 과태료라고 생각하지 않는다. 「최저임금법」의 경우, 근로감독은 줄어드는 경향을 보이고 있고(표1 참조) 최저임금에 미달하는 임금을 받는 노동자가 200만 명이 넘는다. 근로감독의 절대량이 줄어드는 한편, 근로감독이 미치지 못하는 영역이 매우 크다는 점은, 적발되는 이들에게만 제재수단이 되는 과태료 보다는 범죄 억지력 측면에서 더 우월하다고 볼 수 있는 형사처벌 조항이 존재해야 하는 이유가 된다.

또한 노동자가 직접 지방고용노동관서에 접수하는 신고사건 건수가 증가하고 신고사건의 경우 근로감독 사건의 경우와는 비교할 수 없을 만큼 사법처리 건수가 많다는 사실(표2 참조), 검찰청에 접수되는 최저임금위반사건이 꾸준히 증가하고 있는 모습(표3 참조)은 노동행정이 미치지 못하는 영역에서 사법처리가 일정 부분 기능하고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 「최저임금법」 준수율의 제고를 위해 지금 필요한 것은 △근로감독은 줄어 들고 있는 상황에서 마땅히 중앙정부가 해야 할 노동행정을 “자율준수 캠페인, 근로조건자율개선 지원사업”이란 이름으로 민간에 내맡기거나 △최저임금 위반 시 형사처벌 조항을 과태료 부과 조항으로 개정하는 것이 아니라 보다 적극적인 노동행정을 기반으로 한 「최저임금법」의 법적 규범력의 회복이다.

5. 고용노동부가 “청년 등 취약계층의 근로조건 보호”를 위한 진행하고 있는 “기초고용질서” 확립을 굳이 폄하할 이유는 없다할 것이다. 하지만 근로감독을 진행한 결과, 적발률이나 과태료 부과율이 증가하였다는 점만을 강조하면서 자화자찬할 것이 아니라 법조문 별 위반내역 공지를 통해 실태를 정확히 파악할 수 있도록 근로감독의 결과를 고용노동부 홈페이지 등에 공시하는 등 점검결과를 투명하게 공개해야 할 것이다.

참여연대는 최저임금제도의 무게, 사회적 의미를 다시 한번 강조한다. 고용노동부는 노동시민사회계의 반대에도 불구하고 최저임금 미만 지급에 대한 처벌규정을 형사처벌에서 과태료로 변경하는 최저임금법 개정안을 발의했다(6/27(월) 발의, 의안번호: 2000511). 참여연대는 이 법안에 대한 반대 입장을 재차 확인한다. 고용노동부는 별칙규정의 실효성을 운운할 것이 아니라 그동안의 노동행정에서 비롯된 최저임금법 미준수의 문제를 근본적으로 해결할 방안을 찾아야 할 것이다. 끝.

- 별첨1: 표1, 표2, 표3
- 별첨2: 2016년 2월 고용노동부가 발표한 <2016년 상반기 기초고용질서 일제 점검 계획(안)>
- 별첨3: 2016년 3월 발표한 고용노동부의 2016년 상반기 기초고용질서 일제 점검 실시를 알리는 보도자료.

■ 별첨1

<표1> 최저임금법 위반 관련 사업장 근로감독결과.(출처: 2015년도 환경노동위원회 국정감사요구자료(I), p.32)

구분	감독업체 수	위반업체 수	최저임금법 위반건수				조치내역 건수			
			계	6조	11조	기타	계	시정 조치	사법 처리	과태료
2015.6월	7,123	421	434	286	148	-	434	433	-	1
2014년	16,982	1,577	1,645	694	950	1	1,645	1,627	16	2
2013년	13,280	5,467	6,081	1,044	5,035	2	6,081	6,063	12	6
2012년	21,719	8,093	9,051	1,649	7,399	3	9,051	9,039	6	6

- * 출처: 사업장감독 결과 전산입력 집계자료, 단, 노무관리(자율개선지원사업) 제외
* 위반조항: 최저임금 미만 지급(제6조), 주지의무 위반(제11조), 기타-임금에 관한 사항 미보고(제25조), 서류 미제출(제26조 제2항) 등

<표2> 최저임금법 위반 관련 신고사건처리결과.(출처: 2015년도 환경노동위원회 국정감사요구자료(I), p.32)

구분	신고사건전체		최저임금법 위반건수					조치내역			
	접수	처리	접수	처리건수(조항별)				계	행정 종결	사법 처리	과태료
				계	6조	11조	기타				
2015.6월	201,254	167,437	818	1,059	1,037	20	2	1,059	669	384	6
2014년	331,370	336,308	1,240	1,685	1,669	27	-	1,696	814	880	2
2013년	329,261	334,007	1,101	1,423	1,408	11	4	1,423	708	715	-
2012년	320,582	323,133	620	771	754	17	-	771	408	360	3

- * 출처: 신고사건 처리결과 전산입력 집계자료, 접수건수는 병합된 사건 수 기준

<표3> 연도별 최저임금법 위반 검찰 처리 현황(출처: 참여연대가 2016년 4월 대검찰청에 정보공개청구하여 받은 자료)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국청	접수	15	40	60	93	61	75	103	149	166	208	235	261	223	482	440
	처리	기소	6	9	15	18	21	26	34	61	74	86	84	99	91	103
		불기소	8	29	44	65	37	42	64	80	84	113	119	141	109	223
		기타	0	0	0	7	0	3	1	1	5	7	7	4	12	24
	미제	1	2	1	3	3	4	4	7	3	2	25	17	11	132	19



참여연대

공동대표 법인 · 정강자 · 하태훈 | 110-043 서울 종로구 자하문로 9길 16 (통인동)

T.02-723-5300 F.02-6919-2004 www.peoplepower21.org | [트위터](#) [페이스북](#) [카카오톡](#) @peoplepower21

■ 별첨2

2016년 상반기

기초 고용질서 일제점검 계획(안)

2016. 2.

근로기준정책관

I 추진 배경

□ 그간 주요 근로조건 서면 명시와 최저임금 준수 등 기초고용질서 확립에 행정력을 집중

○ (서면근로계약) 전년대비 취약 업종 및 직종별, 연령대별 체결율이 증가*하는 등 개선되고 있으나 지속적 개선 요구

< 취약 부문별 근로계약 서면 체결율 >

구분	전체	취약업종 (농림어업)	취약사업장규모 (1~4인)	취약연령대 (15~19세)	취약직종	
					서비스	판매
'14년도	56.7%	25.9%	28.5%	35.0%	37.8%	46.7%
'15년도	59.3%	19.9%	30.5%	34.8%	39.5%	52.5%

○ (최저임금) 최저임금 미만 근로자 비율이 '01년(4.3%)부터 '07년(11.9%)까지 지속적으로 상승하다가 '09년(12.8%) 이후 감소되었으나 '13년에 다시 상승(11.4%<2,086천명>)'하고 있어 모니터링 필요

○ (임금체불) 매년 1조원을 상회하고 있고, 이로 인해 29만명에 넘는 근로자가 피해를 입는 등 체불규모가 줄고 있지 않은 상황

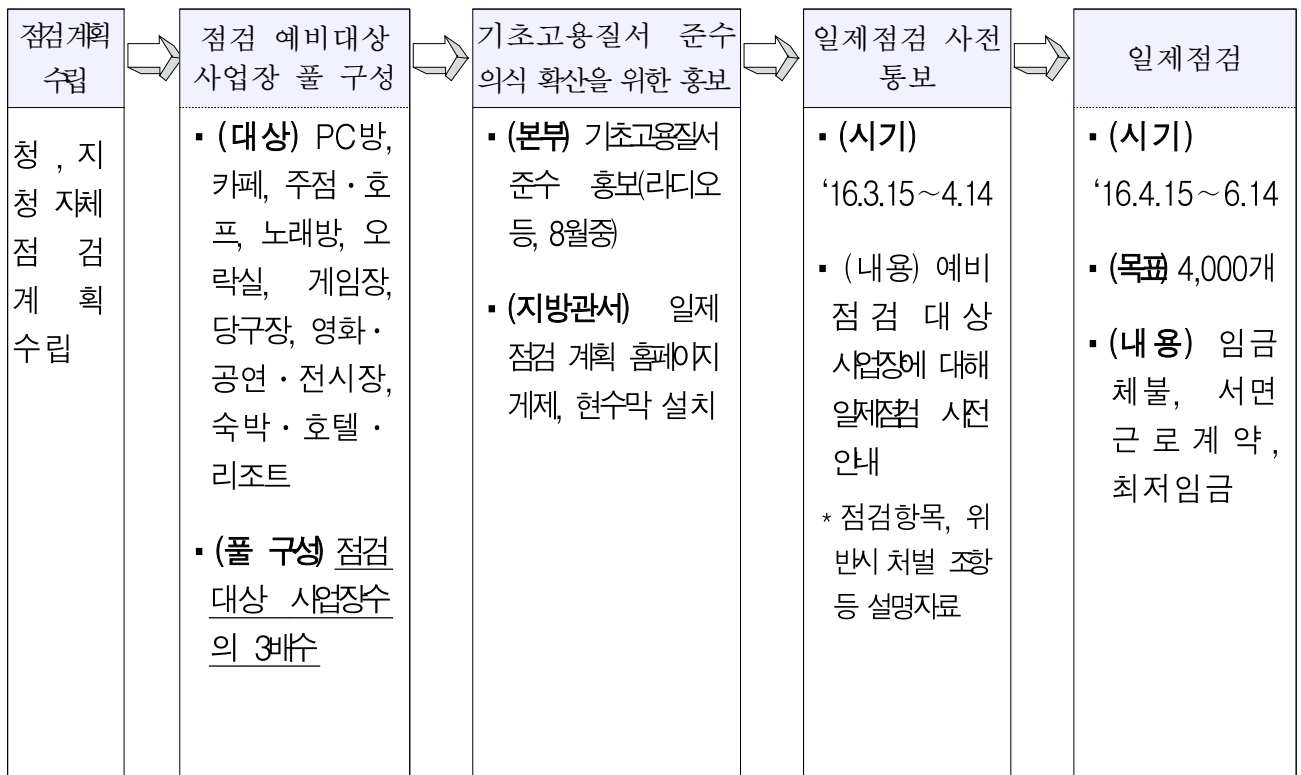
□ 이에, 건전한 근로와 고용 관행이 뿌리내릴 수 있도록 '15년부터 실시한 청소년 고용사업장 등 취약분야 대상의 기초고용질서 일제점검을 '16년에도 상·하반기에 집중 점검하여 기초 고용질서를 확립

< 15년 기초고용질서 점검 실적 >

- (상반기) 편의점, 패스트푸드, 커피전문점 등 5개 분야 4천개소 점검
 - * 1,863개소 2,646건의 법 위반 적발
- (하반기) 주유소, 미용실, 음식점 등 4개 분야 4천개소 점검
 - * 1,808개소 2,410건의 법 위반 적발

II 점검계획

▶ 1. 점검 체계



▶ 2. 점검개요

□ 점검 시기 및 목표

- (감독시기) '16.4.15.(금) ~ 6.14.(화)

○ 감독목표: 4,000개(근로감독 1인당 5개소)

- * 청 상황담당, 청 광역근로감독과, 각 관서 권리구제지원팀장, 3개월 이상 휴직자 등 계획수립일 현재 재직자 기준

□ 점검 대상 및 방식

- 5인이하 사업장, 취약연령대(15~19세) 다수 고용 사업장, 서비스·판매업 등 기초고용질서 위반 우려가 높은 4대 부문 20개 취약분야(붙임 1 참조)를 선정하여 주기적으로 지도하고, 개선 상황 모니터링

- 부문별로 주기적 순환점검을 통해 점검의 실효성을 제고하고 부문별로 파급효과를 강화

- 금년 상반기에는 PC방 등 7개 분야와 최저임금 관련 사회적 물의 야기 사업장 등에 대해 집중 점검 실시

- * ('15년 상반기) 편의점 등 주요 프랜차이즈 부문 → (하반기) 주유소, 미용실·음식업 부문 → ('16년 상반기) PC방 등 유흥·오락 부문 → (하반기) 백화점 등 유통 부문

<16년 상반기 일제점검 대상 사업장>

① 사업장 풀(본부→지방관서 통보)

연번	분야		세세분류	사업장 수	비고
				40,958	
1	PC방		91222	2,347	12,000개소에 문서발송 → 4,000개소 점검
2	카페		56220	16,884	
3	주점 및 호프		56219	8,613	
4	노래방	전자게임장운영업	91221	395	
	오락실	노래연습장운영업	91223	2,379	
	게임장	기타오락장운영업	91229	720	
5	당구장		91135	405	
6	영화 공연 전시	영화관운영업	59141	213	
		공연시설운영업	90110	229	
7	숙박 호텔 리조트	호텔업	55111	1,616	
		여관업	55112	5,577	
		청소년수련시설운영업	55114	223	
		기타관광시설운영업	55119	1,357	

② 기타 지방관서의 장이 필요하다고 인정한 사업장 등

- 본부에서 통보한 사업장 풀과 지방관서장이 인정한 사업장 등을 합쳐 총 4,000개소 범위내에서 점검 실시

* 감독업무 부담 경감을 위해 한국고용정보원으로부터 본부가 일괄 기본정보를 입수하여 각 지청별로 위 업종별 사업장명단 제공(엑셀 암호 moel)

□ 감독 대상 선정기준

- 상반기 감독대상 사업장은 감독목적에 맞게 균형 있게 선정하되 아래 사업장은 우선 선정

〈 우선 선정 예시 〉

- ① 청소년 고용 또는 최저임금 관련 사회적 물의 야기 사업장, 법 위반 신고 또는 제보 사업장
 - * 최근, 아르바이트생 켜기(강제조퇴 후 임금 미지급), 근로자 동의 없는 근로시간 변경” 등의 의혹이 제기된 사업장은 반드시 포함
- ② 모집공고 빈도수가 높은 사업장
- ③ 모집공고 시 급여 협의 후 결정 사업장 등 자체 기준에 따라 선정
- ④ 전년도 상반기 실시 사업장중 재점검이 필요한 사업장(5% 이내)

- 기타 대상풀 중 빅데이터* 를 활용·취약지수가 높은 사업장

【 빅데이터를 활용한 사업장감독 선정<노사누리 시스템 구현>】

- ❖ (정의) 과거 위반내역·건강보험(득·실 정보), 국세청(지방세 체납) 등 타부처 DB·검색어·SNS 등 정보를 종합 분석한 감독대상 선정 시스템 구축
- ❖ “노사누리 → 지도감독 → 분야별 취약사업장 선정 → 취약지수 조회 → 지방관서 선택 → 규모, 업종 선택 등 검색“을 통해 취약지수 높은 순으로 선정

□ 점검 절차

- (점검 예비대상 사업장 풀 구성) ‘16.2.26.까지 지방관서별로 감독 대상 사업장수의 3배수로 사업장 풀을 구성
- (사전 통보 후 점검) ‘16.3.1.~3.31.까지 감독대상 사업장 풀

에 선정된 모든 사업장에 대해 아래 사항을 공문으로 통보(<붙임 2> 참조) 후 일제점검

* ① 예비 점검대상 사업장으로 선정되어 일부는 사업장 감독 대상이 될 수 있음 ② 예상 감독 실시 시기 ③ 점검 항목 ④ 근로조건의 서면 명시 의무 위반 시 과태료 등 처분기준 ⑤ 관련 규정 설명 자료 ⑥ 표준근로계약서 등 관련 서식

▶ 2. 점검범위

○ 임금체불, 근로조건 서면 명시·교부, 최저임금액 미달 지급 여부에 한정하여 점검

* 근로기준법 제17조, 제67조, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제17조, 근로기준법 제36조, 제43조, 최저임금법 제6조에 한정

○ 특히, 강제조퇴 후 임금 미지급(일명 “깎기”)과 근로자 동의 없는 근로시간 변경 의혹이 제기된 사업장에 대해서는 관련 사실을 확인

- (금품청산(법 제36조)) 퇴직일로부터 14일 이내 임금·퇴직금 등 금품 지급 여부

- (임금 정가지불 원칙 위반 등(법 제43조)) 월 1회 임금정기 지급일을 정하고 임금지급일에 지급하였는지 여부

▪ 임금 유보 또는 사용자가 일방적으로 임금을 삭감*하였는지 여부

〈 위반 유형 〉

- ① 사업주 지배 하의 대기시간을 휴게시간으로 산정하거나 강제조퇴 후 일방적 임금 삭감(일명 “깎기”)
- ② 주 6일 1일 8시간 근로계약을 체결한 이후 근로자 동의 없이 소정근로시간을 단축하고 단축한 시간만큼 임금 미지급

⇒ 사용자가 특별한 사정없이 근로자의 소정근로시간에 대한 근로제공 수령을 거부하는 경우에는 사용자가 수령하지 않은 근로시간 부분의 임금 전액을 지급하여야 함

* 단시간 근로자 초과근로지급 관련 지침시달(근로개선정책과-5425, 2014.10.2.)

■ 별첨3

“함께하는 공정사회! 더 큰 희망 대한민국”



보 도 자 료

“국민 누구나 일할 수 있고 일을 통해 행복한 나라”

▶ 보도일시 : 2016.03.15(화)

▶ 총 1 쪽(사진없음)

❖ 서울지방고용노동청서울강남지청
근로개선지도1과장 정대일
주무관 김혜정

☎ 02-3465-8417

< 본 자료는 <http://www.go.kr/seoulgangnam/> 에서도 볼 수 있습니다 >

2016년 상반기 기초고용질서 일제점검 실시

- ☐ 서울강남고용노동지청은 청소년을 주로 고용하고 있으면서, 근로계약 서면 계약율이 낮고 최저임금 위반율이 높은 PC방, 카페, 노래방, 오락실 등 서비스·판매업 등 기초고용질서 위반 우려가 높은 사업장을 대상으로 4월 15일부터 6월 14일까지 『2016년도 상반기 기초고용질서 일제점검』을 실시한다.
- ☐ 이번, 일제 점검의 목적은 여전히 줄지 않고 있는 임금체불을 예방하고, 임금체불과 더불어 서면 근로계약 체결과 최저임금 준수 등 노동현장내 3대 기초고용질서 확립에 있다고 밝혔다.
- ☐ 한편, 점검 결과 임금체불과 서면근로계약서 미체결이 확인될 경우 일정 시정기한 부여 후 불응시 사법처리하며, 최저임금미만 지급이 확인 될 경우 즉시 시정토록하여 불응시 사법처리하며 기간제 및 단시간 근로자와 서면 근로계약 미체결 적발시에는 시정지시 없이 즉시 500만원이하의 과태료

가 부과된다고 밝혔다.

- 노명종 서울강남고용노동지청장은 “기초고용질서 확립은 노동시장 개선의 가장 기본적인 최우선 과제”임을 강조하며, “이번 점검을 통하여 현장의 기초 고용질서가 확립되고 건전한 고용관행이 뿌리내릴 수 있도록 노력할 예정이며 사업장에서도 자발적인 개선 노력을 해 줄 것”을 당부했다.