

근로감독권의 광역지방자치단체 위임 근거 마련을 위한

「근로기준법」 개정 촉구 건의안

검 토 보 고

1. 회부경위

1. 의안번호 : 제2480호
2. 제 안 자 : 이병도 의원 외 29명
3. 제안일자 : 2021년 05월 28일
4. 회부일자 : 2021년 06월 01일

2. 주 문

- 「근로기준법」은 근로감독관의 설치와 운영을 고용노동부와 그 소속 기관에 두도록 하고 있음.
- 그러나 한정된 인력으로 모든 사업장을 감독하기에는 어려움이 있으며, 대규모 사업장이나 사후조치 위주의 근로감독으로 인해 노동자에 대한 시의적절한 권리구제나 산업재해 예방이 이루어지지 못하고 있음.
- 이로 인해 최저임금 미달, 임금체불 등의 「근로기준법」 위반사례가 지속적으로 증가하고 있고, 산업현장에서 노동자 사망사고와 같은 중대산업재해가 빈번하게 발생하고 있음.

- 이에 서울특별시와 경기도 등의 광역지방자치단체에서는 고용노동부의 근로감독권한을 위임받아 노동현장에서 위법행위를 감독·단속할 수 있도록 「근로기준법」의 개정요청을 지속해 왔음.
- 또한, 국회에서도 광역지방자치단체에 근로감독권한을 위임하는 내용의 「근로기준법 일부개정법률안」(의안번호 제2101976호 및 제2104997호, 윤준병의원 대표발의)이 발의되어 있음.
- 고용노동부는 국제노동기구(ILO)가 근로감독기관을 중앙 국가기관에 두도록 권고하고 있다는 이유로 「근로기준법」의 개정에 부정적임.
- 하지만, 지역사업장에 대해 지속적인 관리·감독할 수 있도록 그 권한을 지방자치단체에 위임할 수 있도록 함으로써, 실효적인 근로감독이 이루어 질 수 있도록 제도를 개선할 필요성이 있음.
- 이에 고용노동부가 지방자치단체에 근로감독권한을 위임하여 모든 사업장에서 노동현장 안전시각지대 최소화와 실질적인 노동자 보호 정책 이루어질 수 있도록 「근로기준법」을 개정할 것을 강력하게 촉구·건의함.

3. 제안이유

- 최근 최저임금 미달, 임금체불 등의 「근로기준법」 위반 사례가 지속적

으로 증가하고 있고, 산업현장에서 노동자 사망사고 등의 중대산업 재해가 빈번히 발생하고 있음.

- 이는 근로감독권한을 고용노동부와 그 소속기관에만 부여하고 있는 현행 「근로기준법」의 한계로 인해 모든 사업장을 대상으로 근로 감독을 실시할 수 있는 충분한 인력을 확보하지 못하고 있기 때문임.
- 따라서 국회에 고용노동부가 지방자치단체에 근로감독권한을 위임함으로써 충분한 근로감독인력을 확보하고, 모든 사업장에 대한 근로 감독을 실시할 수 있는 기반을 마련하여 노동자의 노동권익과 안전을 보장할 수 있도록 「근로기준법」을 개정할 것을 촉구·건의함.

4. 이송처 : 대통령, 국회의장, 고용노동부장관

5. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 건의안의 개요

- 노동현장에서의 노동권익 침해행위에 대한 신속한 구제와 산업재해 예방을 위해 중앙정부에 귀속되어 있는 근로감독권한을 광역지방자치 단체에 위임할 수 있도록 「근로기준법」의 개정을 촉구·건의하는 것임.

나. 근로감독권의 개념과 쟁점

- 근로감독권은 노동자를 고용하고 있는 사업장을 대상으로 「근로기준법」 등 노동관계법령의 준수 여부를 점검하고, 위반사항이 있는 경우에는 시정요구, 사법처리, 과태료 부과를 통해 이를 개선토록 할 수 있는 권한을 의미함.
- 현행 「근로기준법」은 근로감독권을 행사할 수 있는 “근로감독관”을 고용노동부와 그 소속기관(지방노동청)에 두도록 하고 있고, 2021년 현재 소속 공무원 중에서 3,016명을 근로감독관으로 임명하고 있음¹⁾.
- 「지방자치법」 제11조²⁾에 따르면 ‘근로기준’ 등 전국적으로 기준을 통일·조정을 해야 하는 사무를 국가사무로 보고, 지방자치단체가 처리할 수 없도록 규정하고 있음.
- 또한, 우리나라가 1992년 비준³⁾한 국제노동기구(ILO)의 국제노동기준협약은 근로감독관을 중앙정부의 감독과 관리 하에 두도록 하고 (제81호), 감독기관을 지방기관의 관할에 두어서는 안된다고 권고 (제20호)하고 있음.

1) 고용노동부 공무원 중 여성근로자 보호, 노동조합, 노사분규, 근로기준, 임금, 산업보건, 산업안전에 대한 업무를 수행하는 부서에 소속된 3급부터 7급까지의 공무원과 지방고용노동청과 그 사업소에서 근로개선지도 및 산업안전보건에 관한 업무를 담당하는 4급부터 7급까지의 공무원은 당연직 근로감독관으로 임명되며, 그 외 부서 소속의 고용노동부 공무원 중 장관과 지방고용노동청장이 임명하는 공무원은 임명직 근로감독관으로 임명될 수 있음.

2) 「지방자치법」 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무

3) 국회 비준을 거친 국제협약은 국내법과 동일한 효력을 가짐.

< ILO 국제노동기준협약 중 근로감독권 관련 규정 >

- ILO 협약 제81호(근로감독 협약) 제4조 : 1. 근로감독관은 회원국의 행정관행에 반하지 아니하는 한 중앙기관의 감독 및 관리 하에 두어야 한다.
2. 연방국가의 경우, ‘중앙기관’ 이라 함은 연방정부기관 또는 연방구성 단위의 중앙기관을 말한다.
- ILO 권고 제20호(근로자 보호를 위한 법령의 시행상 필요한 감독제도에 관한 일반원칙 권고) 제10조 : “감독기관은 중앙 국가기관의 직접적이고 배타적인 통제 하에 있어야 하고 그들의 어떠한 직무집행과 관련하여서도 이를 지방기관의 관할 하에 두거나 혹은 이에 대한 어떤 책임을 물어서도 안된다.”

- 이와 같은 이유로 고용노동부는 근로감독권을 지방자치단체에 이양하거나 위임하는 것은 현행 법체계상 어려우며, 「근로기준법」을 개정하더라도 국제협약을 위반하게 되므로 신중한 논의가 필요하다는 입장임.
- 그러나 「지방자치법」이 국가사무로 정한 ‘근로기준’은 임금, 근로시간, 휴일, 연차 등 근로조건에 대한 통일된 기준을 의미하는 것으로, 근로조건 위반에 대한 감독행위를 의미하는 ‘근로감독’과는 다른 개념으로 보아야 한다는 주장이 있음.
- 또한 중앙정부의 관리·감독 하에 지방자치단체가 근로감독을 실시한다면 국제노동기준협약을 위반하는 것은 아니라는 주장도 있음.
- 이 같은 의견을 반영하여 국회에서는 근로감독권을 광역지방자치단체에 위임하는 내용의 「근로기준법 일부개정법률안」 3건⁴⁾이 발의되어 있는 상태임[참고자료].

4) 윤준병 의원 발의안 2건(2020.7.15., 2020.11.5.), 임종성 의원 발의안(2021.5.31.)

다. 건의안의 필요성

- 정부는 2017년부터 근로감독관을 대폭 증원⁵⁾했으나 감독대상 사업장이 전국단위로 광범위하여 근로감독 기능과 산업재해 예방 활동이 사후 조치 위주로 이루어지고 있음.
- 2019년 기준으로 전체 사업장 201만여개 중에 근로감독이 이루어진 사업장은 25,415개(1.3%)에 불과하며, 전체 임금체불사건의 73%를 차지⁶⁾하는 30명 미만 소규모 영세사업장에 대한 근로감독이나 산업재해 예방 등의 실질적인 근로감독 활동이 어려운 실정임.
- 이러한 상황을 해소하고자 서울시와 경기도 등은 자체적으로 노동 관련 부서를 신설하면서 노동정책에서 의미 있는 성과를 보이고 있으나, 근로감독권한의 부재로 교육·상담·컨설팅과 권리구제 등의 지원 역할에 머무르고 있음.
 - 서울시와 부산시는 자체조례를 근거로 노동조사관을 두고, 시와 그 산하기관, 시 업무를 수행하는 수탁기관의 노동관계법 위반사항에 대한 조사와 시정권고 권한을 부여했으나, 법령상의 근거 부재로 민간 사업장에 대한 조사와 시정권고는 수행하지 못하고 있음.
- 지방공무원을 근로감독업무에 활용하면 중앙정부 소속인 근로감독관 보다 지역 현안을 소상히 알 수 있어, 현지성을 바탕으로 효과적인

5) 2016년 1,694명 → 2021년 3,016명

6) 2020년 사업장 규모별 체불현황은 5인 미만 5,120억(32%), 5~29인 미만(6,560억)이 41%로 전체 체불액(15,830억) 대비 73% 비율을 차지함

노동현장에 대한 관리가 가능하며, 업무과중으로 인해 중소기업장에 대한 근로감독을 제대로 수행하지 못하는 현행 근로감독체계를 보완할 수 있는 장점이 있음.

- 특히 임금체불이나 기초 고용질서 위반, 공공발주된 건설현장에 대한 산업안전 감독 등의 분야에서 행정처분 및 관련업무 수단을 가지고 있는 지방정부의 노동행정 역량을 활용할 수 있게 됨.
- 또한, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 지방노동청과 같은 특별지방행정기관⁷⁾이 수행하고 있는 사무 중에 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당토록 하고 있는 바, 중앙기관에 집중된 근로감독체계를 지방자치단체와 공유하면 업무효율 증대와 수요자 중심의 노동행정을 구현할 수 있음.
- 이에 따라 서울시와 경기도는 근로감독권의 광역지방자치단체 위임을 지속적으로 건의하고 있으며, 최근 정치권에서도 중앙-지방 간 근로감독권의 공유를 공식의제로 정한 점을 고려하면 건의안은 시의적절하고 바람직한 것으로 판단됨.
- 다만, 지방자치단체가 근로감독권을 행사할 경우 단체장의 정치적 성향에 따라 지역별로 근로감독 역량에 큰 차이를 보일 수 있고, 예산의 중복투입과 기존 감독기능 약화에 대한 우려가 제기될 수 있음.

7) 국세청, 관세청, 지방검찰청과 같이 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 해당 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관.

- 따라서 근로감독권의 지방위임 문제는 노동자에 대한 적극적인 보호의 필요성과 함께, 국제법규와 현행 법과의 관계, 근로감독체계의 한계, 지방 감독기능의 제고 등을 종합적으로 고려해 판단할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8058

