

근로감독관의 광역지방자치단체 위임 근거 마련을 위한

「근로기준법」 개정 촉구 건의안

심 사 보 고 서

의안번호	2480
------	------

2021. 06. 21.

기획경제위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2021년 05월 28일, 이병도 의원 외 29명

나. 회부일자 : 2021년 06월 01일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제301회 정례회】

- 제4차 기획경제위원회(2021.06.21.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(이병도 의원)

1. 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」 위반사태가 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.

2. 제안이유

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

3. 이송처 : 대통령, 국회의장, 고용노동부장관

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 강상원)

가. 건의안의 개요

- 노동현장에서의 노동권익 침해행위에 대한 신속한 구제와 산업재해 예방을 위해 중앙정부에 귀속되어 있는 근로감독권한을 광역지방자치단체에 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

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.

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.

< 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,

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

3) 국회 비준을 거친 국제협약은 국내법과 동일한 효력을 가짐.

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.

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.

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

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

- 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 근로감독관보다 지역 현안을 소상히 알 수 있어, 현지성을 바탕으로 효과적인 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 지방 노동청과 같은 특별지방행정기관⁷⁾이 수행하고 있는 사무 중에 지방 자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당

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

토록 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 중복 투입과 기존 감독기능 약화에 대한 우려가 제기될 수 있음.
- 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.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 13명, 참석위원 10명, 전원찬성)

VI. 소수의견 요지 : 「없음」

VII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

근로감독관의 광역지방자치단체 위임 근거 마련을 위한 「근로기준법」 개정 촉구 건의안 (이병도 의원 대표 발의)

의안 번호	2480
----------	------

발 의 년 월 일 : 2021년 05월 28일

발 의 자 : 이병도, 권수정, 김경영,
김기덕, 김인호, 김정환,
김제리, 김태수, 김평남,
김화숙, 김희걸, 노승재,
박기재, 박상구, 서윤기,
송명화, 송아량, 신정호,
양민규, 이경선, 이영실,
이태성, 임종국, 장상기,
전석기, 조상호, 최 선,
한기영, 홍성룡, 황규복
의원(30명)

1. 주문

- 「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」 위반사태가 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 보호정책이 이루어질 수 있도록 「근로기준법」을 개정할 것을 강력하게 촉구·건의함.

2. 제안이유

- 최근 최저임금 미달, 임금체불 등의 「근로기준법」 위반 사례가 지속적으로 증가하고 있고, 산업현장에서 노동자 사망사고 등의 중대산업재해가 빈번히 발생하고 있음.
- 이는 근로감독권한을 고용노동부와 그 소속기관에만 부여하고 있는 현행 「근로기준법」의 한계로 인해 모든 사업장을 대상으로 근로감독을 실시할 수 있는 충분한 인력을 확보하지 못하고 있기 때문임.

- 따라서 서울특별시의회는 국회에 고용노동부가 지방자치단체에 근로감독권한을 위임함으로써 충분한 근로감독인력을 확보하고, 모든 사업장에 대한 근로감독을 실시할 수 있는 기반을 마련하여 노동자의 노동권익과 안전을 보장할 수 있도록 「근로기준법」을 개정할 것을 촉구·건의함.

3. 이송처

- 대통령, 국회의장, 고용노동부장관

근로감독권의 광역지방자치단체 위임 근거 마련을 위한 「근로기준법」 개정 촉구 건의안

「근로기준법」은 국가가 산업현장에 대한 근로감독을 실시하여 인간의 존엄성이 보장되는 노동조건을 확보하도록 규정하고 있다.

그러나 중앙정부에 귀속되어 있는 근로감독권한과 그에 따른 근로감독 인력의 부족으로 인해 실제 산업현장에서 합법적 노동조건과 노동환경을 보장받는데 어려움을 겪고 있다.

정부 소속 근로감독관은 2012년 1,241명에서 2021년 3,016명으로 2배가 넘게 증원되었으나 200만여 개의 전체 사업장 중에서 근로감독이 이루어진 사업장은 전체의 2.5%에 불과할 정도로 인력이 부족한 실정이다.

이에 따라 대규모 사업장이나 사후조치 위주의 근로감독이 이루어지고 있어 소규모 사업장에 대한 관리·감독과 노동자에 대한 시의적절한 권리구제 조치, 산업재해에 대한 사전적 예방조치는 어려운 상태이다.

최근 발생한 이천 물류창고 화재사고, 평택항 화물적재 노동자 사망사고 등의 산업재해사고도 사전에 근로감독관의 관리·감독으로 예방조치가 이루어졌다면 사전에 막을 수 있었다는 지적이 이어지고 있다.

이와 같은 상황을 해결하고자 서울특별시와 경기도 등은 이미 수년 전부터 정부에 「근로기준법」을 개정하여 근로감독권한을 광역지방자치단체에 위임함으로써 보다 많은 산업현장에서 노동자를 보호할 수 있게 달라는 요청을 지속해 왔고, 국회에서도 광역지방자치단체에 근로감독권한을 위임하는 내용의 「근로기준법 일부개정법률안」이 발의되어 있다.

정부는 국제노동기구(ILO)가 근로감독기관을 중앙 국가기관에 두도록 권고하고 있다는 이유로 「근로기준법」의 개정에 부정적인 입장을 취하고 있다.

하지만 ILO협약 제81호제5조는 국가단위의 일률적인 근로감독 기준을 위해서 중앙정부가 그 밖의 정부기관이나 공공기관 등과 협력적 조치를 취하도록 규정하고 있다.

따라서 근로감독권한의 완전한 이양이 아닌 고용노동부의 관리·감독 하에 지방자치단체가 근로감독을 실시할 수 있도록 권한을 위임한다면 지방자치단체의 지역사업장에 대해 근로감독의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

또한 ILO협약의 취지가 노동자에게 최소한의 기본권리를 보장하기 위해 국제적인 노동기준을 정하는 것임을 감안할 때, 지방자치단체가 노동자의 권리를 보호하기 위해 근로감독권한을 요청하는 것을 ILO협약을 이유로 무시하는 것은 본말전도라고 할 것이다.

이에 서울특별시의회는 국회와 정부에 광역지방자치단체에 대한 근로감독권한을 위임하여 노동현장 안전시각지대를 최소화하고, 지방자치단체 차원의 실질적인 노동자 보호정책을 실시할 수 있도록 「근로기준법」을 즉각적으로 개정할 것을 강력히 촉구·건의한다.

2021. . .

서울특별시의회의원 일동