



2024.11.18.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 114호

# 근로감독관에 관한 열 개의 질문

## - 집단적 노사관계에서 근로감독관의 역할을 중심으로



정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 11월 18일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

# Contents

<b>01</b> 03	<b>02</b> 05	<b>03</b> 10	<b>04</b> 12
근로감독관, 드라마처럼 노동자의 억울함을 풀어줄 수 있을까?	우리나라 근로감독관, 어떤 특징이 있을까?	근로감독관의 집단적 노사관계 업무, 어느 나라에서 하고 있을까?	우리는 언제부터 집단적 노사관계 업무를 시작했을까?
<b>05</b> 14	<b>06</b> 16	<b>07</b> 18	<b>08</b> 21
어느 시기에 근로감독관의 업무가 집단적 노사관계 업무에 집중되었을까?	민주화 이후 집단적 노사관계 업무에 변화가 있었을까?	민주화 이후 왜 근로감독관은 집단적 노사관계 업무를 지속했을까?	어떤 논쟁이 있었나?
<b>09</b> 24	<b>10</b> 25		
근로감독 행정 역사를 통해 알 수 있는 한국 노동행정 발전의 특징은?	무엇을 고민해야 할까?		



## 요약

### ■ 이 글은 근로감독관 제도에 관한 대한 열 가지 질문을 중심으로 논의를 풀어가고자 함

**Q 1** 근로감독관, 드라마처럼 노동자의 억울함을 풀어줄 수 있을까?

**A** 있다! 근로감독관(labor inspector)은 노동관계법상의 근로기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속기관에 배치되어있는 **특별사법경찰관**

**Q 2** 우리나라 근로감독관, 어떤 특징이 있을까?

**A** 첫째, 근로감독관이 사업장지도감독, 신고사건처리, 사법경찰관의 직무, 일반행정 사무 등 총 19개의 소관 법률에 해당하는 **광범위한 업무**를 담당. 둘째, 감독관의 업무 비중에서 **신고사건처리**와 **체불청산지원**이 **가장 많은 비중**을 차지. 셋째, 이에 **근로감독관 인원은 계속 증원**됨. 넷째, **근로감독관이 집단적 노사관계 업무를 다루는데 이는 한국 근로감독 행정의 중요한 특징**. 이 글은 **이 점에 주목해 한국 노동행정의 한 성격을 포착하고자 함**.

**Q 3** 근로감독관의 집단적 노사관계 업무, 어느 나라에서 하고 있을까?

**A** 포괄적 근로감독체계를 갖춘 나라 중 프랑스, 남미, 프랑스 구식민지 국가들에서 감독관이 집단적 노사관계 업무를 담당

**Q 4** 우리는 언제부터 집단적 노사관계 업무를 시작했을까?

**A** 한국의 현대적 근로기준행정은 1957년에 시작되었는데 집단적 노사관계 업무가 공식적으로 문서에 포함된 것은 **1981년으로 분류 억제**를 위한 목적

**Q 5** 어느 시기에 근로감독관의 업무가 집단적 노사관계 업무에 집중되었을까?

**A** 노동운동이 크게 활성화된 **1980년대 후반**기로 **근로감독행정은 사실상 사업장 감독보다 노동자의 집단적 움직임을 막는데 집중**

**Q 6** 민주화 이후 집단적 노사관계 업무에 변화가 있었을까?

**A** 민주화 직후에는 오히려 노동통제 감독이 강화되었고, **1993년 문민정부가 들어오며 근로감독관은 최소한의 수준에서 조정업무를 담당**하고 **집단적 노사관계 업무는 노동위원회 기능을 강화하는 방향으로 개선하려는 시도**를 함. 그러나 **문민정부시기, 노무현 정부 시기 두 번의 시도**는 모두 좌절



**Q 7** 민주화 이후 왜 근로감독관은 집단적 노사관계 업무를 지속했을까?

**A** **첫째**, 실제적 노사 간 중재와 조정업무가 필요할 때 근로감독관만한 이들이 없다는 현실적 이유, **둘째**, **정부의 합법적 노동통제 인력 동원의 이유도 존재**. 민주화 기간이 길어질수록 정부는 과거처럼 정보경찰이나 공권력을 노골적으로 동원하기 어려워지며 감독관의 합법적 직무권한을 활용해 정부정책 추진에 동원

---

**Q 8** 어떤 논쟁이 있었나?

**A** 몇몇 업무가 **ILO협약 위반**이라는 논쟁, 또한 해당 업무가 **노동위원회 이관**이 현실적 대안이 될 수 있는가에 대한 논쟁이 존재

---

**Q 9** 근로감독 행정 역사를 통해 알 수 있는 한국 노동행정 발전의 특징은?

**A** 우리 노동행정 조직은 경제성장이 우선이고 노동자의 욕구를 억제해왔던 **'발전국가'**의 유산 속에 성장해왔고, 민주화 이후에도 이러한 특성은 주로 **노사관계 행정분야**에서 유지

---

**Q 10** 무엇을 고민해야 할까?

**A** 노동관계법 중 정부 개입적이고 **노동 통제적 요소는 지우고**, **노사자율적 특성을 강화**해 해당 업무에 감독관이 동원되거나 과도한 부담을 지우지 않도록 해야 할 것. 특히 플랫폼 노동과 같이 새로운 고용형태 확산으로 보다 근로감독 강화가 필요한 시대에 우리 감독행정이 무엇을 빼고 어디에 초점을 맞출지 논의를 본격 시작해야 함

---

## 01

# 근로감독관, 드라마처럼 노동자의 억울함을 풀어줄 수 있을까?

## ■ 있다!

근로감독관(labor inspector)은 노동관계법상의 근로기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속기관에 배치되어있는 특별사법경찰관으로, 감독관은 근로기준법 제102조 5항에 근로기준법 등 노동관계법령 위반의 죄에 관해 그 직무를 수행하도록 되어 있음

## ■ 정의와 기원

- ILO는 근로감독(labor inspection) 행정이란 작업장에서 노동법 적용을 보장하는 노동 행정의 공공 기능으로 정의(ILO 2010, 8), 한국에서는 근로기준법 등 노동관계법을 보장하기 위해 근로기준의 최저기준을 사전적으로 점검하고 노동자의 법적 권리구제를 신속히 처리하는 것을 목적으로 하는 행정을(김의영 2013, 54) 말하는데, 감독관은 이 직무를 수행하는 공무원
- 근로감독 행정은 산업혁명 이후 열악한 노동자의 노동조건 보호를 위해 영국에서 처음 도입. 한국에서는 1953년 근로기준법이 제정되며 근로기준 업무와 근로감독 행정의 제도적 기반이 마련되었으며, 1957년에 시·도에 주재감독관 55명이 임명되면서 현대적인 근로감독행정이 시작

## ■ 근로감독관의 유형

- 한국의 근로감독은 분야에 따라 크게 (일반) 근로감독, 산업안전보건 근로감독, 선원 근로감독, 고용보험수사관으로 나눌 수 있으나, 이 글은 주로 (일반) 근로감독관을 기준으로 논의를 진행하고자 함

## ■ 근로감독관의 관계 법령

- **현재 한국의 전반적인 노동행정은 구체적으로 근로감독관에 의해 이루어짐.** 근로감독관은 근로시간, 임금, 노동 3권 등에 관한 국내 노동기준이 산업 현장에서 어떻게 적용되는지를 조사하고 그 적용의 개선 방법에 대하여 행정적 관점에서 조언 지도하며, 현장조사 기타 자료 제출 요구, 심문이나 검진 등 권력적·비권력적 사실행위를 하기도 하고, 경우에 따라 법령상 근거에 의해 시정명령 등 행정처분을 내리거나 시정지시를 하기도 함. 아울러 **사법경찰관으로서 형벌에 의해 강제되는 노동법의 집행**을 사법적 관점에서 보장하기 위한 전 단계의 중요 역할을 수행함(노상현 외 2022, 1)
- 그럼에도 현재 근로감독관 제도는 별도의 근거 법률 없이 구체적인 내용은 고용노동부 훈령인 근로감독관 직무규정을 통해 규율하고 있으며, 감독관의 특별사법경찰관리에 관한 것 역시 구체적인 내용은 법무부 예규와 법무부령으로

규정하고 있음. 근로감독의 소관 법률인 노동관계법이 대부분 1953년 ‘근로기준법’ 제정 이후 제정되었다는 점을 고려할 때 근로감독 권한의 근거에 대한 명확화 및 역할 강화를 위한 독자적 법률을 만들 필요성이 제기됨. ‘근로감독관 직무 규정’의 내용 중 법률 차원에서 규율이 필요한 부분을 근로기준법으로 규정하는 내용에 대하여 성안 작업 및 논의가 전개되고 있음<sup>1)</sup>

---

1) 보다 상세한 논의는 노상현 외(2022; 2023)의 보고서를 참고

# 02

## 우리나라 근로감독관, 어떤 특징이 있을까

그렇다면 감독관은 어떤 업무를 할까?

**첫째**, 근로감독관 직무 규정에 의하면 다양한 업무를 담당함. 근로감독관의 직무는 크게 (1) 사업장 지도 감독 (2) 신고사건 처리 (3) 사법경찰관의 직무 (4) 일반 행정 사무로 구분되며, 사업장 지도 감독은 사업장감독, 사업장노무관리지도, 체불임금 청산지도, 집단적 노사관계 업무로 나뉨. 일반행정사무도 인허가 및 승인 사무, 취업규칙 등의 심사, 법령질의 처리, 도산 등 사실인정 및 확인 업무 등으로 구분됨. 상세 내용은 [표1]을 참고

표 1 근로감독관의 주요 직무

사업장지도감독	<b>사업장 감독</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정기감독: 조건이 취약해 감독이 필요하다고 판단되는 사업장에 대해 매년 실시하는 근로감독</li> <li>- 수시감독: 정기감독 계획에 반영하지 못한 사업장 중 별도 계획 수립해 실시하는 근로감독</li> <li>- 특별감독: 노동관계 법령 위반 사실을 수사하기 위해 실시하는 근로감독</li> <li>- 재감독: 최근 3년 내 위 3가지 중 어느 하나에 해당되는 감독 받은 이후 위반에 따른 신고사건이 접수된 사업장에 대해 다시 실시하는 근로감독</li> </ul>
	<p><b>사업장 노무관리지도:</b> 노사가 노사 문제를 스스로 해결할 수 있는 기반을 강화하기 위하여 사용자의 노무관리 능력을 향상시키고 노사가 관계 법령의 내용을 자율적으로 개선하도록 지도 및 교육</p> <p><b>체불임금 청산지도:</b> 체불임금을 기일 내 전액 청산하도록 지도하고 지원하는 제반 조치하는 업무 및 임금체불액이 10억 원 이상이거나 임금체불로 인하여 사회적 물의가 발생한 사업장의 경우 장관에게 보고 등의 업무</p>
<b>노동 동향 파악 및 노사분규 예방 등의 집단적 노사관계 업무</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동동향 파악 및 동향 보고 작성</li> <li>- 노조사업장 임금 및 단체교섭 지도</li> <li>- 노사분규 취약요인 사업장 파악 및 관리 및 수습 및 지도</li> </ul>
신고사건처리	신고사건에 대한 진정 및 민원 처리
사법경찰관의 직무	고소고발에 대한 범죄 사건 처리
일반행정사무	<b>인허가 및 승인 사무</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15세 미만인 자의 취직 인허가</li> <li>- 미성년자에게 불리한 근로계약 해지</li> <li>- 임산부 및 18세 미만인 자의 야간작업, 휴일근로 인가</li> <li>- 감시단속적 적용 제외 인가</li> <li>- 기준미달의 휴업수당지급 승인</li> <li>- 근로시간연장 인가 또는 승인</li> <li>- 수습사용 중에 있는 자의 최저임금적용 제외 인가</li> <li>- 정신장애나 신체장애로 인한 최저임금 적용제외 인가</li> </ul>

근로감독관 업무	취업규칙 등의 심사
	법령질의 처리
	도산 등 사실 인정 및 확인 업무

출처: 근로감독관직무 규정, 권순원 외(2018), 20-21을 토대로 작성

○ **해당 업무 소관 법률만해도 총 19개가 해당**

- ①근로기준법, ②최저임금법, ③남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, ④임금채권보장법, ⑤ 노동조합 및 노동관계조정법 ⑥ 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법 ⑦ 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 ⑧ 근로복지기본법 ⑨ 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 ⑩ 파견근로자보호 등에 관한 법률(파견법) ⑪ 근로자퇴직급여 보장법 ⑫ 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 ⑬ 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 ⑭ 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 ⑮ 산업안전보건법(산안법) ⑯ 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률(진폐법), ⑰ 산업재해보상보험법, ⑱ 중대재해처벌법(2022.1.27.부터 시행), ⑲ 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2022.6.16.부터 시행).(단, 산안법, 진폐법, 중대재해처벌법은 산업안전 근로감독관 담당)(노상헌 외, 2022 9-10)

○ 노상헌(2014)은 제도의 연원을 같이하는 일본과 비교해도 업무의 내용이 너무 많으며 **일본은 감독행정을 담당하는 법률이 노동보호법 8개에 한정된 데 비해 우리 감독관은 16개(현재 19개)를 담당**하고 있다고 설명(2014, 13)

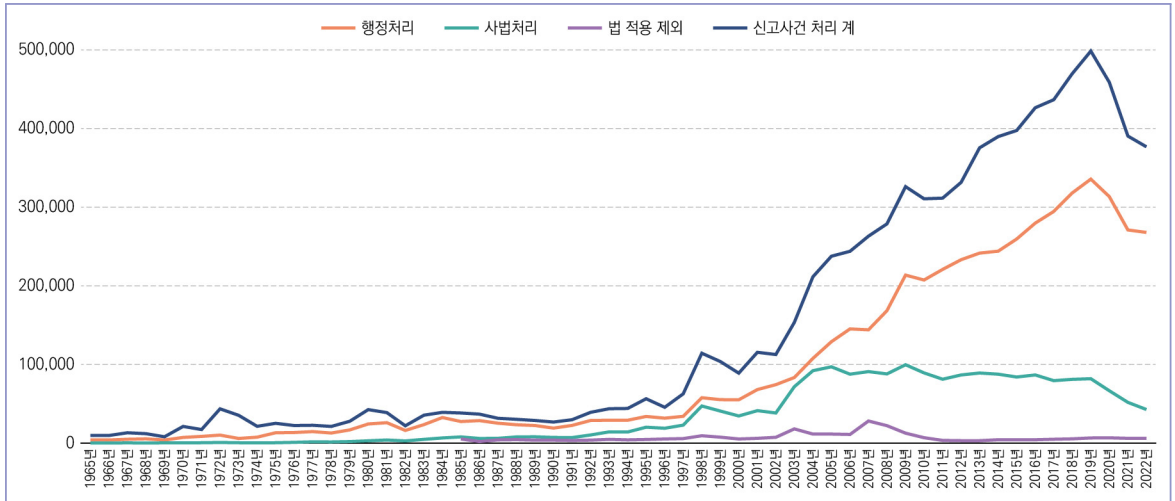
- 특히 IMF 금융위기 이후 노동시장 불평등이 심화되며 감독행정의 강화로 이어졌고 이는 감독관의 업무를 가중시킴. 1999년도 1월 1일부터 근로기준법의 일부 규정을 5인 미만 이하 사업장으로 적용 확대하는 등 각종 보호 법제가 마련되며 감독 사업장이 크게 늘어났고 신고 사건이나 임금체불 피해자가 기하급수적으로 증가하며 신고사건 처리 업무도 늘어남
- 2003년 '사업장 감독종합시행계획'에는 비정규직, 연소자, 여성, 외국인, 장애인 등 취약 분야에 대한 감독의 체계화 및 근로감독 제도를 통한 보호 대상이 다양화됨(김정환·옥우석 2008, 2). 또한 성희롱이나 모성보호, 최저임금, 근로시간에 대한 사업장 감독도 중요한 근로감독관의 업무로 다루도록 규정해 사실상 1990년대 이후 감독사업장이나 노동자들의 수는 급속도로 늘어났고 그만큼 **감독관의 업무는 폭증**

**둘째, 근로감독관의 업무에서 가장 높은 비중을 차지하는 분야는 '신고사건 처리'와 '체불청산 지원'으로, 그에 비해 사업장 감독은 많지 않음**

- 근로감독관의 가장 많은 업무를 차지하는 분야는 '신고사건 처리'가 차지
  - 2014년 내부 조사에 의하면(이중수, 2021, 16) 신고사건 처리(68.4%), 체불 청산 지원(14.4%)이 근로감독관 업무에서 가장 높은 비중을 차지하는데 신고사건 처리 업무 중 82.8% 가 임금 체불 신고사건
  - 사실상 근로감독관 업무에서 임금 체불 문제가 높은 비중을 차지하는 반면 사업장 감독은 8.3%에 불과
  - 1965년부터 2022년까지 신고사건 처리 건수와 결과를 확인하면 [그림1]과 같음. 전반적으로 1997년 이후 급증하고 있다는 점을 확인할 수 있음



그림 1 1965~2022년 신고사건 처리 결과



출처: (고용)노동통계연감(1971년~2023년) 토대로 작성

- 1980년대부터 체불노동자 숫자, 체불사업체 숫자, 체불 액수를 살펴보면 시기별 부침이 있기는 하지만 꾸준히 증가해왔고 크게 개선되지 못했기에 근로감독행정에서 체불임금 청산이 높은 비율을 차지할 수밖에 없다는 사실을 알 수 있음

표 2 임금체불의 규모

(단위: 개소, 명, 억원)

연도	사업체	노동자	발생금액	처리금액	미청산(처리 중)
1985년	993	189,004	514	490	24
1988년	698	124,057	494	460	34
1991년	344	57,672	802	681	121
1994년	766	74,655	1,710	1,029	681
1997년	3,213	180,163	6,581	2,743	3,838
1998년	7,035	311,965	12,185	7,048	5,137
2001년	4,638	180,711	8,897	7,863	1,034
2004년	100,607	301,032	10,426	7,221	3,205
2007년	92,293	194,831	8,403	8,107	296
2010년	106,434	276,417	11,630	11,127	503
2013년	108,034	266,508	11,930	11,391	539
2016년	133,546	325,430	14,286	13,489	797
2018년	138,533	351,531	16,472	15,509	963
2021년	94,385	247,005	13,505	13,141	364
2022년	88,870	237,501	13,472	13,101	371

출처: (고용)노동통계연감 1991년~2023년

**셋째, 늘어나는 근로감독관**

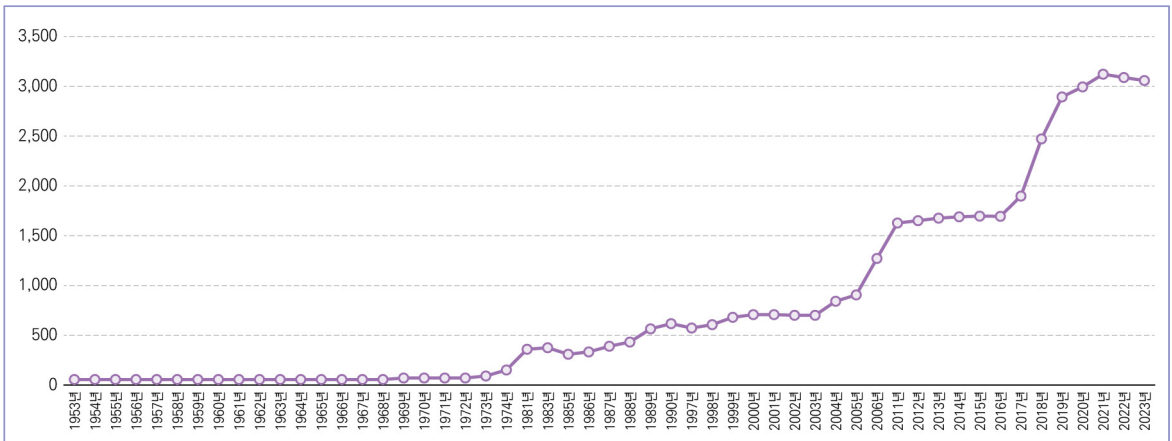
- 그러다보니 **노무현 정부시기** 근로감독관이 2003년 701명에서, 2005년 906명, 2006년 1272명, 2008년 1628명까지 **2배 이상 크게 증원**
- 그럼에도 인원이 부족하다는 지적이 계속되었고, **문재인정부에서도 인력이 1.6배 이상 크게 충원**(특히 산업안전 분야)
- 현재 **고용노동부 본부 직원**이 8000명 정도로 본다면 근로기준 분야 **근로감독관이 약 1/4 정도를 차지, 산업분야까지 합하면 1/3 이상을 차지**

**표 3** 근로감독관 정원 증원(2017~2023)

연도	근로감독관 정원	근로기준 분야 정원	산업안전 분야 정원
2017	1,898	1,450	
2018	2,472	1,902	
2019	2,894	2,213	681
2020	2,995	2,290	705
2021	3,122	2,307	815
2022	3,089	2,283	806
2023	3,058	2,260	798

출처: 노동백서(2017~2023)

**그림 2** 근로감독관 정원(1953~2023)



- 그러나 근로감독관의 숫자가 여전히 청원 건수 및 1인당 관리해야하는 대상 사업장수에 비해 적다는 지적은 계속되고 있음

“2019년 2,073건, 2021년 2,740건으로 크게 증가함. 근로감독관 수도 함께 증가하긴 했으나 감독관 1인당 관리해야 하는 행정 대상 사업장 수는 2019년 이래 1,000여 개에서 줄어들지 않고 있다.”

(한국일보 “근로감독 실시비율 30%대로 ‘뚝’...” 신고해도 소용 없다“ 포기하는 노동자들(2022.9.12.)

**넷째, 근로감독관이 집단적 노사관계 직무를 수행**

- 우리나라 감독관의 주요 업무 중 하나는 노동조합을 주기적으로 돌면서 본부와 지청 등에 노동조합의 동향을 보고하고, 단체교섭과 임금교섭을 지도하며, 분쟁이 일어나면 노사를 중재하는 일
- 세계 노동행정은 각국의 정치경제체제, 노사관계제도, 국가 시민사회의 관계 등에 따라 각기 다른 형태로 발전했으며 이는 근로감독행정도 마찬가지로 나라별로 제도 차이가 존재하는데, 감독관이 집단적 노사관계 업무를 한다는 점 역시 중요한 한국적 특징이라고 볼 수 있음
- 집단적 노사관계 업무를 다루는 한국 근로감독 행정의 특징을 밝혀 한국 노동행정의 한 성격을 포착하는 것이 이 글의 목적

# 03

## 근로감독관의 집단적 노사관계 업무, 어느 나라에서 하고 있을까?

- 리히트호펜(Richthofen, 37-43)은 근로감독 행정을 근로감독관 기구와 업무 영역에 따라 이하와 같이 4가지 유형으로 구분하고 있음

표 4 근로감독의 유형

유형	영역	기구	대표국가
일반행정가 유형	노동관계법 전반	중앙행정기관이 직접 수행, 지방기관을 직할기구로 편성	프랑스, 일본, 그리스, 스페인, 벨기에, 프랑스 언어 및 스페인 언어 사용 국가들, 남미 국가들, 한국
앵글로-스칸디나비아 유형	산업안전·복지 및 여성 아동 등 특정 근로조건(임금 제외)	양자 또는 삼자기구로서 독립 또는 자문위원회 등의 형태로 구성	영국, 아일랜드, 스웨덴 등
연방유형	산업안전+ 일반근로조건	지방정부와의 역할분담	미국, 캐나다, 호주, 독일, 스위스 등
전문가유형	특정산업	특별기구	오스트리아의 운송 산업 만을 위한 특별감독기구

출처: 김정환·옥우석(2008, 3)

- 포괄적 근로감독 행정체계를 갖추고 있는 ①일반행정가 유형(The generalist pattern), 근로감독 행정의 역할이 산업안전, 아동 및 여성 노동 등 작업 조건의 범위에 한정되어 있는 ②앵글로-스칸디나비아 유형(The Anglo-Scandinavian pattern), 지방정부와 중앙정부와 역할이 분담되어 있는 ③ 연방 유형(The federal pattern), 전문가나 관련 별도의 감독기관을 설치한 ④ 전문가 및 관련 감독기관(Specialist and associated inspectorates) 유형
- 그 중 ①일반행정가 유형(The generalist pattern)에 속하는 라틴아메리카 대부분의 국가와 알제리, 부룬디, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 지부티, 기니, 마다가스카르, 말리, 모로코 등의 나라의 경우 근로감독관의 업무에서 사업장 방문보다 노동분쟁 조정 활동이 더 많은 편임
- 볼리비아, 에콰도르, 엘살바도르, 케냐, 모리셔스 및 베네수엘라의 경우 근로감독관은 중재자 또는 조정자로서 분쟁에 개입하도록 규정(ILO 2006, 22-23)
  - ⇒ 그러나 통상 선진민주주의 국가 중 근로감독관이 집단적 노사분쟁 조정을 적극적으로 하는 나라는 프랑스 정도임
- 프랑스는 1871년 노동경찰(근로감독관)을 만들어 점차 아동 노동에 대한 효과적인 통제를 시작했으며 1892년에는 막대한 국가재정을 들여 감독행정이 중앙집권화 되었고 체계화됨(Dumas 2016). 이후 1936년 사회민주당의 레온

블룸(Léon Blum)을 내각 수반으로 하는 인민전선정부의 출범과 함께 집단교섭 및 노사분규 규제 및 예방에 개입하는 수단으로 근로감독제도가 발달. 즉 **프랑스 근로감독관의 집단적 노사관계 업무는 노측에 편향적이라는 비판이 존재할 정도(김정한·옥우석 2008)로 우리와 도입 배경이 다름**

- ILO 역시 근로감독관이 노사 갈등을 잘 이해할 수 있는 위치에 있어 분쟁 조정이 감독관의 역할로 자연스럽게 자리잡은 나라가 있으나, 가장 논란이 되는 업무 중 하나라고 밝히고 있음
- “많은 나라들이 조정과 집행 역할을 분리시키는 이유는 근로감독의 성격과 역할이 법 위반과 무관한 노동분쟁 조정에 효과적이기 않기 때문으로, 조사관이 집단적 노동분쟁에 해결책을 찾느라 시간과 에너지를 쏟아 본연의 업무를 희생하는 경향이 많아서”라고 설명(ILO 2006, 23)
- ILO는 1969년 제133호 근로감독(농업) 협약을 채택하며 “감독관 기능에 노동쟁의 조정이나 중재자로서 역할을 포함해서는 안된다”고 보다 명확히 밝히기도 했음

# 04

## 우리는 언제부터 집단적 노사관계 업무를 시작했을까?

### 1) 개별 노동자 보호를 위한 근로감독 제도의 확장

- 한국의 근로감독행정의 시작은 1953년 근로기준법이 제정되며 근로기준업무와 근로감독행정의 제도적 기반이 마련
- 1957년에는 시·도에 주재감독관 55명을 임명하며 현대적인 근로기준행정이 시작
- 1961년 근로감독 규정이 2월 20일에 공포되고, 6월 25일에 특별사법경찰관 지위를 갖는 근로감독관이 55명이 각 시도에 배치되며 진정한 활동을 시작
- 이후 근로감독 제도의 변천은 우리 노동법 개정사와 밀접하게 관련
  - 민주화 이전 중대한 노동법 개정은 1961년 5.16 쿠데타, 1972년 유신헌법, 1980년 군사쿠데타 이후 있었는데 그 방향을 요약하면 집단적 노사관계법 분야에서는 노동 3권을 ‘제약’ 하는 반면 개별노동관계법은 개별 노동자 보호를 강화하는 방향(이철수·최영기 외 2000, 24-27)이라고 할 수 있음
  - 따라서 **근로감독 행정체계 정비의 일차적 목적 역시 정당성이 취약한 정부가 노동자들의 불만이 조직화되지 못하도록 개별적 노동자에 대한 보호는 강화하되, 노동운동의 성장은 억제하는 방향이었음. 1980년까지 개별 노동자 보호를 위한 근로감독 제도가 확장**
  - 1953년부터 1981년까지 근로감독 제도의 역사는 [표5]를 참고

표 5 근로감독 제도의 형성(1953~1981)

연도	내용
1953	‘ <b>근로기준법</b> ’이 제정되며 근로기준 업무와 근로감독 행정이 시작
1957	시·도에 주재감독관을 55명을 임명하며 비로소 <b>현대적인 근로기준행정이 시작</b>
1961	근로감독 규정이 2월 20일에 공포, 6월 25일에 특별사법경찰관 지위 갖는 <b>근로감독관이 55명이 각 시도에 배치</b>
1963	<b>노동청의 발족</b> 과 노동국 내 근로기준과의 설치, 근로감독관 지휘 아래 감독행정 시작
1966	<b>근로감독집무규정이 최초로 제정</b>
1970	4월 7일 근로기준과가 국 단위로 승격, 근로감독관 소속이 현재와 같은 지방사무소로 변경
1974	산업재해보상보험사무소 및 직업안정소가 통합되면서 <b>현재와 같은 지방관서로 개편되며 총 33개의 근로감독과가 설치</b>
1979	<b>산업안전과 근로기준의 업무수행조직이 완전히 분리</b>
1981	<b>노동청이 노동부로 승격되며 근로기준국이 신설</b>

참고: 권창준, 2020, 13-14; 노동부 2006, 43

2) 집단적 노사관계 업무의 공식적인 시작

- 노동자의 집단적 움직임이 거세지며 근로감독관 업무에 분규 억제를 위한 집단적 노사관계 업무가 1981년에 공식적으로 포함
  - 법무부 유권해석(법무 810-14632. 근로감독권의 한계), 노동관계 법령(勤基 1455-23113)에 근로감독관은 집단적 노사관계법의 사법처리까지 맡게 됨(정인수·정병석 1992, 10)
- 이후 1983년 근로감독관 직렬을 별도로 신설하고 인원을 대폭 증원한 이유도 당시 급증하는 노사 갈등 대응에 초점이 있었음<sup>2)</sup>
  - 노동자들의 투쟁이 거세질수록 감독관 인원이 늘어났는데 1981년부터 1989년까지 약 1.5배 증원

표 6 1980년대 근로감독관 정원

구분	1981	1983	1987	1988	1989
감독관 정원	360	375	389	432	564

출처: 노동부 2006

2) “근로감독관 특수직제 신설 검토”(1983.1.16. 동아일보), “근로감독관 직렬 내 1일부터 신설”(1983.3.28.매일경제)

# 05

## 어느 시기에 근로감독관의 업무가 집단적 노사관계 업무에 집중되었을까?

### 1) 근로감독관의 늘어난 노사분쟁 대응 업무

- 87년 노동자 대투쟁 시기 근로감독관의 업무는 노사분쟁 대응이 우선
  - 언론은 근로감독관의 근본 취지는 사전 예방감독에 있는데, 현재 노사문제의 사후 처리에만 매달리고 있어 본래 업무가 사실상 어렵다고 보도

*노동부 관계자는 근로감독관제도를 둔 근본적인 취지는 발생된 노사문제의 사후처리보다도 노사 간 발생할 수 있는 각종 문제를 사전에 예방·감독하는 데 있음에도 인원부족으로 예방적 차원의 업무수행은 사실상 어렵다면서 근로감독관의 대폭적인 증원이 시급하다고 말했다. (매일경제, 1987.6.9.)*

- 노동부의 공식 문서에서도 87년 수시감독 실적이 86년보다 저조한 이유는 근로감독관 인력이 폭발적인 노사분쟁에 투입되어서라고 밝히고 있음(1990년, 노동백서, 44)

표 7 수시감독 실적(1981~1996년)

구분	감독 사업체 (개소)	처분내용(개소)		법위반 내용별 적출 개선 건수						
		사법처리	행정시정	계	금품정산	해고제한	근로시간 및 휴가	노사협의	안전보건	기타
'81	291	6	285	355	39	-	7	-	297	12
'82	176	2	174	700	114	-	98	-	140	348
'83	476	45	431	945	183	2	130	-	254	376
'84	209	4	205	530	102	-	20	-	220	118
'85	302	14	288	589	90	3	55	-	222	219
'86	279	10	269	839	199	5	85	-	210	340
'87	173	-	173	728	101	3	145	121	114	244
'88	118	13	105	455	62	1	120	53	97	122
'89	59	3	56	278	28	1	77	42	12	118
'90	48	5	43	209	34	2	42	58	12	61
'91	63	4	58	278	25	-	74	46	36	97
'92	28	25	3	105	12	2	15	11	33	32
'93	3	-	3	17	3	-	6	1	-	7
'94	24	5	19	122	21	1	31	24	-	45
'95	370	21	349	951	224	-	150	236	-	341
'96	324	25	299	1,030	287	-	128	259	-	356

※ '82~'86 노사협의의 건수는 기타란에 포함되어 있음.

출처: 노동백서(1997)



- 노동운동이 크게 활성화된 1980년대 후반기 근로감독 행정은 사실상 노동자의 집단적 움직임을 막는 통제가 우선
  - 1988년 1월 5일에 노사분규대책본부 상설기구가 만들어졌고, 50~300인 근로조건 취약 사업장과 작년에 분규사업장 등에 특별근로감독을 하겠다고 계획을 밝히고 있는데 그 목적은 **분규 사전 예방과 분규 재발 요인 제거에 있었음**<sup>3)</sup>
- 1990년 실시한 근로감독관 595명 대한 설문조사 결과에서도 감독관 업무에서 우선적으로 분리돼야 할 업무로 집단적 노사관계 조정 지도업무를 22.1%, 집단적 노사관계법 위반에 대한 사법경찰관 업무를 15.7% 1, 2위로 선택(정인수·정병석, 1992, 22)
- 한국노동연구원은 1988년 말 노사분규에 대한 연구를 진행했는데, 근로감독관은 사용자에게는 신뢰를 받지만, 노동자에게는 불신을 받고 있다는 연구결과를 밝히기도 함<sup>4)</sup>

## 2) 노동통제 감독 행정의 강화

- **민주화 직후에는 오히려 노동통제 행정이 강화됨.** 1990년 7월 15일 근로감독관 직무규정을 개정해 **집단적 노사관계에 관한 권한을 대폭 강화해 노동자의 쟁의권을 억압**하려는 정부의 의도를 분명히 함<sup>5)</sup>
  - 쟁의행위를 주동한 사람에 대한 구속 수사권을 근로감독관이 전담하도록 하고, 쟁의행위자의 구속기준을 확대한 반면, 사용자에 대한 처벌기준은 크게 완화
  - 감독관이 '분규 취약 사업장 카드'와 '노사분규 사업체 대장'을 작성·관리하도록 규정해 쟁의행위에 대해 보다 효율적으로 통제할 수 있도록 함
  - 언론도 **1992년 근로감독 행정 실태의 가장 큰 문제점**으로 “한정된 근로감독 인력으로 근로자의 민원 처리나 **사업장 감독 등 본연의 업무는 뒷전이고 노사분규 해결 및 노동조합법 위반 사범의 처벌업무에 주력하고 있다**”고 지적

3) “노사분규대책본부상설”(동아일보 1988.1.5.)

4) “근로감독관 노동심의회 사 ‘신뢰’ 노 ‘배척’ 두드러져”(매일경제 1989.6.3.)

5) “근로감독관 권한 대폭 강화”(1990.6.27. 경향신문), “노동통제에 악용될 근로감독 행정”(한겨레 1990.6.29.)

# 06

## 민주화 이후 집단적 노사관계 업무에 변화가 있었을까?

■ 근로감독관의 비대화 된 집단적 노사관계 업무, 이를 통한 정부의 노동 통제 방침에 대한 변화가 시작된 시점은 1993년 문민정부의 출범 이후

### 1) 김영삼 문민정부 시기의 시도와 좌절

- 1993년 5월 노동부는 지금까지 노사분규 등 집단적 노사관계에 대해 근로감독관이 행사해온 **특별사법경찰권(이하 사법권) 중 근로자에 대한 사법권을 검경 등 사법기관에 넘기기로 계획하고, 집단적 노사관계 업무는 노동위원회 기능을 강화하는 방향으로 가고 근로감독관은 최소한의 수준에서 조정업무를 담당하는 것이 문민정부 노동정책의 초기 입장<sup>6)</sup>**
  - 그러나 노사 간 자율적인 해결을 위해 정부 개입을 억제한다는 새 정부의 노사정책은 **한달만에 철회**
    - 노동부는 1993년 6월 18일 노사분규 예방과 조기 수습을 위해 전 행정력을 동원해 적극 개입하겠다고 선언하고, 노동부 장관은 전국 근로감독관 및 산업안전과장회의를 소집해, “모든 근로감독관은 현재 진행중인 노사분규의 조기 수습에 총력을 기울이고 수시로 사업장을 방문해 분규 예방 활동을 강화”를 지시<sup>7)</sup>
  - 당시 **문민정부의 ‘신노동정책’**, 이른바 권위주의적 노동 배제의 기제를 완화하고 노사 자율을 권장하는 한편 **정부가 공정한 중재자로서 역할 수행을 통해 노동과 자본으로부터 신뢰를 확보해가겠다는 계획이 좌절된** 배경과 관계가 있음
    - 노동부의 개혁방침은 자본가 단체들의 저항과 정부 내 경제부처들의 거센 반발을 가져오며 결국 중단되었기 때문
      - ex) ‘무노동 부분 임금’ 방침은 5월 27일 당정협약에서 민자당의 반대로 사실상 유보되었으며, ‘복수노조허용’ 방침도 6월 10일 민자당 사회개혁특위에서 백지화
    - 이후 김영삼 대통령은 7월 3일 재벌 총수들과의 면담에서 “국가 경제를 망치고 국민 이익에 배치되는 노사분규가 계속될 때 중대 결심을 할 수밖에 없다”고 언명하였고 이날 대검찰청을 비롯한 공간기관들은 제3자 개입금지조항을 근거로 당시 노동 현안인 현대사태<sup>8)</sup>와 관련된 일체의 불법행위에 대해 강경하게 대처할 것을 천명(김용철 2019, 209-216)
- ⇒ 민주화 이후에도 근로감독관은 정부가 노동조합을 통제하고자 할 때 동원 인력으로서 역할을 담당

6) “내년부터 불법징의 검경서 전담한다”(매일경제 1993.5.26.), “노동부 쟁의 개입 않기로”(경향신문. 1993.5.26)  
 7) “노사분규 수습 적극 개입키로 노동부 방침바뀐”(1993.6.19.)  
 8) 1993년 6월 5일부터 8월 19일까지 76일간 진행된 울산지역 현대계열사들의 노사분규 사건

- 1994년 4월 21일 노동부는 운영에 문제가 있는 노동조합 20여 개를 골라 그간 실질적으로 활용하지 않았던 ‘업무조사권’을 발동하며 임금 협상이 시작되는 시기에 노조를 조사해 여전히 노동을 통제하려 한다는 비판을 받음<sup>9)</sup>
- 이후 노동부는 1995년 초 근로감독관에 맡겨진 노사분규 관련된 사법처리 업무를 경찰로 이관하고, 조정업무도 노동위원회로 이관하는 등 ‘동향 보고’를 폐지하겠다는 방침을 밝히기도 했으나<sup>10)</sup> 실현되지 못함
  - 1996년 노동법개정 사태로 연말부터 노동자 총파업이 전개되며, 감독관의 업무에서 노동동향 보고업무는 계속 중요한 위상을 가지게 됨<sup>11)</sup>

## 2) 노무현정부 시기의 시도와 좌절

- **참여정부는 ‘사회통합적 노사관계 구축’을 위해 자율과 책임의 노사자치주의를 확립하고 노사분규에 대한 공권력 개입의 최소화를 선언하며, 2003년 9월 4일 ‘노사관계 로드맵’으로 알려진 ‘노사관계법 제도 선진화 방안’에 노동위원회에 노사분규 사전 조정업무를 이관하는 방안을 포함**
- 새정부가 출범하고 얼마 지나지 않아 화물연대 파업으로 노정관계가 격렬하게 대립하며 노정관계가 악화됨. 이후 공공부문 노조, 정부의 일괄 매각 추진에 반대하는 조흥은행 노조의 파업, 한국노총과 민주노총 소속 제조 노조의 공공투쟁본부의 파업 등이 이어지고 노사 분규가 많아지며 그 규모가 커질수록 감독관의 조정이나 노동동향 보고는 정부의 정치와 행정 양쪽에서 중요 부분으로 부상
  - 노무현대통령은 2003년 6월 23일 전국 46개 지방노동관서의 근로감독관 178명을 청와대 영빈관에 초청해 노총의 총파업 등 줄줄이 예정된 파업을 앞두고 일선 근로감독관을 격려하는 자리를 가짐<sup>12)</sup>
- 2004년, 근로감독관의 인력의 대거 확충과 업무 조정을 위한 ‘업무효율화’ 계획에 근로감독관의 분쟁 조정 업무를 축소할 필요가 있다는 **로드맵의 내용은 실현되지 않음**
  - 당시 노동부는 “결국 노사 문제는 노동부 장관의 책임이고 **노동부의 고유 업무가 아니겠냐**”며, “**지방노동관청을 활용하는 것이 더 효율적**”<sup>13)</sup> 이라고 설명, 이후 해당 논의는 더 이상 고용노동부에서 공식적으로 거론되지 않음

9) “노조의 자율과 조사권” (동아일보, 1994.4.21.)

10) “노동부가 해왔던 노사분규 사법처리 업무를 경찰로 이관, 노동부가 주로 해오던 조정 업무도 노동위원회로 이관하기로” (중앙일보, 1995.1.21.)

11) “분규예방 폭염속 비상근무, 노사동향 점검 박덕희 노동부 상황실장” (매일경제, 1997.7.31.)

12) “盧, 근로감독관 오찬 안팎 - “조흥銀 공권력 경고는 협상용”” (경향신문 20003.6.24)

13) “노사분규 전담엔 이견…서비스 우선엔 한목소리” (해럴드경제 2004.8.18.)

# 07

## 민주화 이후 왜 근로감독관은 집단적 노사관계 업무를 지속했을까?

민주화 이후에도 왜 근로감독관은 권위적 요소가 있는 집단적 노사관계 업무를 지속했을까?

### ■ 첫째, 실제적 노사 간 중재와 조정업무의 필요

- 노동조합이 설립되고 노사관계가 형성되는 과정에서 ‘노동조합’과 접촉 빈도가 높고 내부 사정을 잘 아는 사람은 근로감독관만한 이들이 없다는 현실적 이유
  - 1990년대는 IMF 금융위기 이후 노사분쟁이 급증했을 뿐 아니라 민주노총과 전교조 합법화, 창구교섭 단일화·타임오프 제도 시행 등 노사관계의 큰 변화가 많은 격동의 시기였음. 갈등적이고 대립적인 한국 노사관계에서 근로감독관은 단체협상이나 파업 전후 해결 과정에서 노동관계법에 근거해 노사에게 상호 의견을 전달하고 조정할 수 있는 유일한 행위자에 가까움
  - 노동위원회는 상당한 분쟁이 지속된 이후 판단이 이루어지는 공간으로 그 이전 사업장에서의 중재 역할은 근로감독관이 담당하기에 용이
- 근로손실 일수, 파업 건수, 등의 노동조합 동향 등의 보고는 통계 작성 등 근대적 노동행정의 체계를 갖추기 위해서도 필요 업무

### ■ 둘째, 정부의 노동 통제 기능

- 민주화 기간이 길어질수록 행정부가 과거처럼 노동문제에 정보 경찰이나 공권력을 노골적으로 동원하기 어려워짐. 정보경찰에 비해 근로감독관은 정부가 합법적 직무 권한을 활용해 보다 정당성을 가지고 정부정책 추진에 동원할 수 있는 조직

“옛날의 정보경찰들은 자기들이 나서서 무슨 문제를 막 주도적으로 해결하려고 그랬어요. 그러가지고 그게 안 좋은 영향이 많이 있었고. 그래서 감옥 갔다 온 사람도 있어요..... 지금 정보경찰은 문재인 정부 때 정보라는 용어도 못 쓰게 했어요. 대화경찰, 뭐. 그래서 영등포 경찰서는 오로지 집회, 국회 앞에서 하는 집회, 노총 주변에서 일어나는 사건? 이런 것만. .... 정보 파악을 안 해요. 서울경찰청도 그래서 동향보고라는 것도 안 해요, ..... 지금 경찰청 직원들은 노총 잘 안 가요. 옛날에는 국정원까지 들어왔었죠. 시대가 많이 바뀐 것 같아요.”

(노동 상담 센터 인터뷰 참여자 C)

- 이명박 정부에서는 노조전임자의 근로시간면제(타임오프)제도 시행과정에서 근로감독관을 통해 타임오프제를 강제하기 위한 중요한 수단으로 활용
    - 2007년 타임오프 시행을 앞두고 전국 47개 지방노동청마다 전임자·복수노조 이행점검단이 구성되고 지방노동관서장(청·지청장)이 단장을 맡았고, 지방노동관서 근로감독관은 종업원 수 5000명 이상인 대기업과 공공기관을 중심으로 현장에 나가 편법이나 탈법 행위가 있는지를 꼼꼼하게 점검하도록 함. 이러한 방침은 정권 내내 반복되며 노정 갈등의 중심 의제가 됨<sup>14)</sup>
  - 박근혜정부와 윤석열 정부에서 각각 노동 개혁을 추진하는 과정에서 노동조합에 대한 공세를 취하기 위한 방편으로 근로감독 행정을 활용
    - 박근혜 정부는 노동개혁을 위해 ‘노동시장구조개선특별위원회’를 발족하고 노사정 대타협을 추진함. 그러나 협상이 결렬되자 정확히 1주일 뒤 2015년 4월 15일 ‘위법·불합리한 단체협약 개선 지도계획’을 발표해 이듬해 2월까지 100명 이상 유노조 사업장 단체협약 2천769개에 대해 실태 조사를 실시해 우선·특별채용 단협 694개를 확인하고 시정명령 절차를 밟음
    - **이 때도 단협 실태조사와 시정명령을 집행하는 주체들은 근로감독관이었음. 이들의 조사결과는 언론과 정치권이 세습채용 등 노동조합에 대한 공격을 통해 노정관계에서 우위를 점할 수 있는 좋은 명분이 됨**
    - 윤정부에서는 노동조합 회계공시제도, 근로시간면제제도(2023.5~8월)시정 명령을 통해 노동조합에 대한 통제권을 발휘했는데, 역시 이 때 집행 주체도 근로감독관
  - 본래 **근로감독관의 집단적 노사관계 업무의 취지는 노사 분쟁을 예방 및 조정하고 노사 간 협조 및 지도를 목표로** 하나, 한편 근로감독관의 해당 권한이 오히려 **총노동과 총자본 및 노동과 국가 간 갈등을 격화시키거나 노동 통제의 수단으로 활용된다는 점에서 근로감독관 역할의 일종의 변용**이라는 평가가 가능
- **전체근로감독관 중 집단적 노사관계 업무를 담당하는 인력은 5~10%(2019년 통계 참고시 6~8%, 인터뷰 증언7~8%과도 일치)**
- 노사상생지원과, 노사상생지원과가 없는 38개 지청의 경우 근로개선지도1과의 2~4명이 해당 업무를 담당
  - **인원은 적지만 근로감독관 중 경력이 있고 실력이 있는 사람이 해당 업무를 담당**하며, 승진시 평가에 유리하게 작용하는 등, **고용노동부의 집단적 노사관계 업무에서 근로감독 행정은 중요한 축**

“인원은 적어도 지방에서 이 업무를 하는 사람들은 그래도 그 지청에서 제일 실력을 인정받고 하는 사람들이고 사무관 승진이 있으면 상황실장이 사무관 승진을 대부분 해요. 상황실장이 매일 아침에 기관장한테 들어가서 보고를 하거든요. 그 지역의 동향. 저희 본부는 전국 동향을 장차관님한테 보고하지만, 각 지청은 자기 관할구역에 있는 노동동향을 보고하지요.”

(전직 근로감독관 인터뷰 참여자 A)

14) “勞·政, ‘타임오프’ 단협신고도 마찰”(세계일보 2007.7.3.)

“...그 자리가 지역 노사민정이라든가 그런 업무도 같이 할 수밖에 없어요. 그러다보니까 약간에 이제 승진할 때 이제 평가를 받잖아요. 그런 면에서 유리한 측면이 있기는 해요....근데 그게 예를 들면 울산과 현대차 때문에 노사관계가 심각한 그런 상황인 그런 데와 또 특별히 노사관계가 없는 데만 있는 쪽하고는 약간 다르다고 봐야되지 않을까요.”

(전직 근로감독관 인터뷰 참여자 B)

# 08

## 어떤 논쟁이 있었나?

### 1) 우리 몇몇 집단적 노사관계 업무는 ILO 협약 위반?

- 우리가 이미 비준하고 있는 ILO 제81호 협약 제3조에 비추어 볼 때 집단적 노사관계 관련 몇몇 업무는 해당 협약 위반 소지가 존재함. 그래서 그간 다양한 비판과 논쟁이 제기

표 8 ILO 81호 협약 제3조

1. 근로감독제도는 다음의 기능을 수행하여야 한다.
  - (가) 근로시간, 임금, 안전, 건강 및 복지, 아동 및 연소자의 고용, 그 밖의 관련사항에 관한 규정 등 근로조건 및 작업중인 근로자 보호에 관한 법규정이 근로감독관에 의해 집행가능한 한도 내에서 집행되도록 보장할 것
  - (나) 사용자 및 근로자에게 법규정을 준수하는 것은 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적 정보와 조언을 제공할 것
  - (다) 현행 법규정에 구체적으로 규정되어 있지 않은 결함이나 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 알릴 것
2. 근로감독관에게 부여될 수 있는 추가적 임무는 근로감독관이 주된 임무를 수행하는 데 지장을 주어서는 안되며, 어떠한 경우에도 사용자 및 근로자와의 관계에서 근로감독관에게 필요한 권위 및 공정성을 해하여서는 안된다.

- 제3조 1항은 근로감독관의 주요 업무에 대한 것으로, 개별 근로자를 보호하는 것을 우선으로 삼고 2항은 근로감독관의 추가 임무가 해당 주요 업무수행에 지장을 주어서는 안되며, 노사관계에서 근로감독관에게 필요한 권위 및 공정성을 훼손하면 안된다고 지적하고 있는 등 어디까지나 근로감독관의 역할은 노동자 보호를 1차 목적으로, 집단적 노사관계 업무가 해당 직무에 지장을 주거나 노사관계의 공정성을 훼손하는 등 노동통제 목적으로 사용되는 것은 조약 위반에 가깝다는 점을 확인

- 2012년 ILO의 전문가위원회가 연례보고서(Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)를 통해 한국에 직접 지적
  - 당시 한국노총: 근로감독관은 정부 정책 추진에 대한 행정 권한을 남용하고 사용자의 근로기준, 산업안전규칙 및 단체협약 준수 여부를 점검하는 데 소홀하다고 문제제기 VS 정부 : 근로감독관이 직무의 일환으로 단체교섭 및 노동쟁의 예방 및 해결에 관한 지침을 제공할 수 있다고 했으며, 2011년 7월 1일부터 시행된 복수노조의 근로시간면제 및 교섭대표제에 대한 지침을 제공하여 위반행위를 방지하고 있다고 답변
  - ILO전문가위원회는 어디까지나 근로감독관의 주된 역할은 노동이 수행되는 조건을 감시하는 것으로, 감독관에게 위임 가능한 추가 직무는 그들의 주된 직무를 방해하거나 노사 관계에서 감독관에게 필요한 권한과 공정성을 침해해서는 안 된다고 답변, 위원회는 정부에 결사의 자유 및 단체교섭에 관한 법적 조항의 이행을 위해 근로감독관이 수행하는 활동의 성격에 대한 추가 정보를 제공하고, 근로조건 및 근로자의 보호에 초점을 맞춘 활동과 관련하여 차지하는 비중을 명시하도록 요청(ILO 2012, 636)

- ILO는 근로감독관이 노동조합의 등록이나 노동조합 규약의 적법성을 검증하는 업무를 할 경우 이러한 감독이 조직의 정당한 활동에 대한 간섭의 형태로 과도하게 사용되어서는 안된다고 지적
  - ILO는 시민들 상당수가 비난하는 범죄나 법 위반 같은 예외적인 경우에만 집행해야한다며 감독관이 노동조합 내부 문제 간섭에 근거가 되었던 콜롬비아 법률의 조항이 폐지된 것을 긍정적으로 평가(ILO 2006, 26)

## 2) 노동위원회로 이관이 정당?

- 그간 대안 중 하나로 노사 분쟁 조정 업무의 노동위원회로 이관이 논의되었음. 그러나 현장에서는 전면적인 제도 개편이 아닌 이상 대안이 되기 어렵다고 지적
  - 전직 근로감독관은 이미 노동위원회 조정까지 갔을 때에는 노사 간 불신과 다툼이 극단적으로 치달은 상태로, 그 전에 개입해 조정과 중재를 하는 역할이 중요하다고 설명

*“집단적 노사관계를 노동위원회에 가는 건, 노동위원회에서 조정기능이 사실은, 마지막에 가서 조정절차가 들어가는 거잖아요. 우리가 쟁의행위 하기 전에 조정전치주의라고 그래서 파업을 하려면 노동위원회 조정을 거쳐야 되니까, 마지막 단계로 노동위원회로 보통 가는 거거든요. 물론 거기서 조정이 되는 데도 있지만, 우리 일반 감독관들이 하는 건, 그 조정 가기 전에 사실은 이렇게 하는 거고. 노사관계가 특히 신규사업장 같은 경우는 처음의 관계가 중요해요. 그때 감독관이 잘 지도를 해주면, 서로 불신이 안 생기고 분규 상태까지 안 가는데. 노동위원회 갈 때는 이미 끊고 끊아서 가는 거거든요”*

(전직 근로감독관 인터뷰 참여자 A)

- 노동위원회에서 근무한 경험이 있던 전직 근로감독관 역시 현재 노동위원회 인력과 구조로는 불가능하다고 설명, 노동위원회가 전국에 12개가 있고 현재 인력이 370~380명으로 그 중 대다수가 해고나 부당 불이익 등의 심판 업무를 담당하고 있어서 조정 업무를 수행하는 인력은 많지 않음. 노동위원회에 조정인력을 대폭 증원하고 현재 근로감독관처럼 6개의 지방고용노동청과 40개의 지청과 같은 수준의 전국조직으로 구성되지 않는 한 조정 업무를 담당하기 어렵다고 지적(전직 근로감독관 인터뷰 참여자 B)
- 오랫동안 정당과 국회에서 노동정책을 담당했던 관계자도 궁극적으로는 노사 분쟁을 자율에 맡기는 게 바람직하지만 한국 노사관계의 특성상 국가의 후견주의적 역할이 실제 노사분쟁에 상당히 효과가 있기 때문에 이를 바로 없애는 것이 정답은 아니라고 밝힘

*“집단적 노사관계를 노동위원회로 이관시켰을 때, 결국 이걸 심판기능만 하는 거거든요. 돌아갈까의 고민들이 있는 거예요. 어쨌건 정부가 가서 해보면, 지청장이 가서 사용자한테 훈계하는 게, 엄청 커요. ... 예를 들어 노총의 무슨 사업장에 문제가 있다고 하면, 대표적으로 한국노총의 포스코, 포운노조 같은 경우가 그 이전에 다른 이름들이었는데. .... 어쨌건 지청장들이 가서 포스코 압박하고 포운 사측 압박해서 니들 이러다가 큰일납니다, 라고 말씀드리고 했거든요. 그래서 그때는 어쨌든 사회적 합의도 나오고 했어요. 포스코는 시농이라도 했고. 근데 윤석열 정부에 들어와서는 정부가 압박을 안 하니깐 그냥 쪽 밀어버리잖아요. 이런 장단은 좀 봐야 된다고 보고. 아직까지는 한국적 노사의 수준에서는 저는 후견적 정부의 역할을 없애는 건 맞지만, 그렇다고 지금 당장 없애자,*



라는 거에 동의하기 쉽지 않은 측면이 좀 있고요. 노사의 자생력도 좀 있어야 된다고 보여지고요.”

(정당 노동정책전문위원 인터뷰참여자D)

- 선술한 바와 같이 한국의 근로감독행정의 집단적 노사관계 업무는 노동세력을 통제하기 위한 공안적 성격도 가졌지만, 아직 노사관계가 형성되지 않거나 갈등적 관계에서 현실적인 조정과 중재 역할을 수행하는 집단으로 성장했음. 특히 민주화가 진행될수록 정보 경찰보다 노동관계법 테두리 내에서 역할을 할 수 있는 근로감독관 이외에 이를 대체할 수 있는 전국적 조직과 인력은 없다고 볼 수 있음. 이런 점에서 업무 이관은 당장 현실적인 대안이 되기 어려울 수 있음

# 09

## 근로감독 행정 역사를 통해 알 수 있는 한국 노동행정 발전의 특징은?

- 한국의 근로감독행정은 노동3권은 제약하면서 개별노동권은 보호하는 형태로 발전해왔다고 볼 수 있음. 민주화 이후 노동의 힘이 커지고 권리의식이 향상되며 감독관의 노동보호의 역할이 커졌지만 여전히 노동을 통제하려는 국가의 성격을 반영해 일부는 그 역할이 변용되어 이어지고 있음
- 우리 노동행정 조직은 경제성장이 우선이고 노동자의 요구를 억제해왔던 '발전국가'의 유산 속에 성장. 민주화 이후에도 이러한 특성은 주로 노사관계에서 유지되고 있으며, 갈등적 노사·노동관계의 원인이 되고 있음

## 10

## 무엇을 고민해야하나?

- 현재 한국의 노동관계법은 그 자체가 정부 개입적이고 노동통제적 요소가 강함. 비단 근로감독관 제도만이 아니라 한국의 노동관계 제도 전반(대표적으로 노동조합법과 그 하위법령)에 권위주의적 요소들을 지우고 최대한 민주적이고 노사자율적 특성을 강화하도록 재구성하는 방안에 대한 고민이 필요
  - 가령 우리 노동조합법은 노동자의 3권 보호가 목적인 법률임에도 불구하고 오히려 사용자의 부당노동행위가 아니라 노동자에 대한 처벌 규정이 많음
    - 현행 노동조합법의 형사 처벌 규정 현황을 보면 쟁의행위에 대한 처벌조항이 15개나 되고, 사용자의 방어나 부당노동행위에 대한 처벌 조항은 5개뿐이며, 시정명령에 응하지 않을 때 처벌하는 노사 공통 조항이 7개에 이름(정길채 2023, 79-80)
    - 최근 노정관계에서 주요 갈등이 된 노동회계 공시 문제도 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본의 경우 법적 규정이 없이 자율 운영하거나, 조합원에게만 공개하도록 권고하거나 노동부 홈페이지에 회계보고서 제출을 규정할 뿐임. 과태료나 시정명령 등 헌법이 보장하는 단결권을 침해하는 위헌적 법률조항을 가진 나라를 찾기 어려움(정길채 2023, 77).
    - 그러므로 노동조합 선립신고서 반려제도, 단체협약 시정명령제도, 노동조합 회계공시 제도 등과 같은 권위주의 시대의 유제들을 찾아내어 철폐하는 데 오히려 고용노동부가 앞장설 필요가 있음(김준, 2024)
  - 2021년 노조법 개정시 제30조 제3항 “국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다”라는 규정이 신설되며 노사자치 확립의 근거가 마련됨. 단결권을 침해하는 위헌적 법률은 폐지하는 방향으로 가고 자치는 확대하는 방향으로 가야 노정 갈등에 근로감독관이 동원되며 과도한 업무 부담을 지는 일을 방지할 수 있을 것
  - 가령 근로시간 단축, 직장 내 괴롭힘 금지, 적정 임금 보장, 고용안정성 보장, 부당 노동행위 금지, 일자리 부족 해결 등 노사관계에서 풀어야 할 수 있는 노동 현안에 대해서는 보다 자율적 노사관계 구축을 통해 문제 해결을 도모해 감독행정의 부담을 경감하는 방법도 고려할 수 있을 것. 대신 플랫폼 노동과 같이 새로운 고용 형태 확산으로 노동보호 사각지대에 있는 노동자에 대해서는 보다 근로감독을 강화하고 행정체계를 재정비할 필요도 있음. 즉 우리 근로감독 행정이 무엇을 빼고 어디에 초점을 맞출지 이제 본격적인 논의가 필요

---

## 참고문헌

---

- 권순원·강태선·노상현·도재형·박용철·이창길·이종수·이주영(2018). 『〈노동존중 사회 실현을 위한〉 근로감독행정 혁신방안연구』 한국노동사회연구소.
- 권창준(2020). 『근로감독제도의 실효성 제도에 관한 연구』 단국대학교 박사학위 논문.
- 김근주·박은정·전형배(2018). 『근로감독제도의 정책적 개선방안』 한국노동연구원.
- 김의영(2013). 『노동행정론』 민음사.
- 김인재(2003). “노동기본권 회복을 위한 노동관계법 개정.” 『기억과 전망』 2, 304-316.
- 김정한·이인재·옥우석·강병식(2006). 『취약근로자 보호를 위한 근로감독 조직 개편에 따른 근로감독행정 효율화 방안』 노동부.
- 김정한·옥우석(2008). 『선진국 근로감독 운영실태조사』 노동부.
- 김준(2014). “1960년대 근로기준법 개정과 그 시행 실태.” 『사회와 역사』 101, 9-65.
- \_\_\_\_\_(2024). “한국 노동행정의 도전과 과제”, 정혜윤·박현석·김준·이상직·박상훈·안주영·이주경 『노동행정의 미래』, 국회미래연구원(발간 예정).
- 노동부(2006). 『노동행정사3 근로자보호정책』
- 노상현(2014). “영세사업장에 대한 노동법 적용과 근로감독.” 『노동법연구』 37, 1-30.
- 노상현·김홍영·조용만·노호창·조재호(2022). 『근로감독 행정 전문성 제고 방안 연구』 고용노동부.
- 노상현·김홍영·조용만·노호창·조재호(2023). 『근로감독 행정 제도적 기반 연구』. 고용노동부.
- 이종수(2021). 『임금체불 해소를 위한 근로감독제도 개선방안』. KLSI. ISSUE PAPER.
- 이철수·유범상(2000). “제2장 1987년 노동법 개정과 노사관계의 질서의 새로운 모색.” 최영기·전광석·이철수·유범상. 『(한국의 노사관계와 노동정치(II)) 한국의 노동법 개정과 노사관계: 87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』 한국노동연구원.
- 장흥근·김세움·류성민·정흥준·송민수(2015). 『근로감독관 업무개선방안 연구』 고용노동부.
- 정길채(2023.11.30). “[토론문] 국제기준과 헌법에 비춘 노동기본권 개선과제.” 『국제노동기준과 헌법에 비추어 본 노동기본권 실태와 개선과제』 토론회 자료집.
- 정인수·정병석(1992). 『근로감독행정제도의 개선방안 연구』 노동부.
- 정흥준·정흥근·송민수(2016). “근로감독관의 업무특성과 직무성과” 『산업노동연구』 22(3), 169-199.

한국조직학회(2019). 『근로감독부서 관리자 직무분석 및 개선방안 연구(고용노동부 연구과제 최종보고서)』.

**Dumas, Jean-Philippe**(2016). Chapitre IX. La police sanitaire et industrielle. L'Etat, moteur du progres, Institut de la gestion publique et du developpement economique. (<https://doi.org/10.4000/books.igpde.4323>)

**Michel Wallin**(1969). Labour administration: origins and development. *International labour review*, Vol.100(1), pp.51-110

**ILO**(2006). General Survey of reports concerning Labour Inspection Conventions and Recommendations, ILC 95th Session, Report III (Part B)

**ILO**(2010). LABOUR INSPECTION: WHAT IT IS AND WHAT IT DOES

**ILO**(2012). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations

연도별 『(고용)노동통계연감』

연도별 『(고용) 노동백서』

고용노동부. 2017. 『ILO 주요협약』

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및  
**열린국회정보**([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

