

정책연구  
2021-20

# 노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 연구

정영훈

# KIL

정책연구  
2021-20

## 노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 연구

정영훈



# 목 차

요 약 .....	i
제1장 서 론 .....	1
제1절 연구의 목적 필요성 .....	1
제2절 연구방법 및 연구내용 .....	4
제2장 노동분쟁해결제도의 법이론 .....	7
제1절 노동분쟁해결제도의 특수성 .....	7
제2절 노동분쟁해결제도의 법원리 .....	10
1. 노동분쟁의 특수성에 기반한 노동분쟁해결제도의 형성 원칙 .....	10
2. 독립성 .....	10
3. 전문성 .....	12
4. 공정성 .....	13
5. 신속성 .....	14
6. 경제성의 원칙 .....	15
7. 자율성의 원칙 .....	15
제3장 노동법원의 설치 및 노동위원회 개편에 관한 논의 .....	17
제1절 노동법원의 설치 및 관련 논의 .....	17
1. 노동법원의 도입 필요성 .....	17
2. 노동법원 도입에 따른 노동위원회 심판기능 조정 .....	19
3. 노동법원 설치 및 그에 따른 노동위원회 개편에 관한 입법안 .....	21

제2절 노동위원회 심판기능 개편 관련 논의 .....	26
1. 노동위원회 심판기능 개편 논의의 쟁점 .....	26
2. 근본적인 개편 논의 .....	34
제3절 소 결 .....	39
1. 노동위원회에 의한 노동분쟁해결의 성과 .....	39
2. 노동위원회에 의한 노동분쟁해결의 한계 .....	43
3. 개편 방향성 .....	45
제4장 공익위원·근로자위원·사용자위원 대상 조사 결과 .....	48
제1절 조사 개요 및 응답자 특성 .....	48
제2절 조사 결과 .....	50
1. 노동위원회 심판제도 개편에 관한 질문 .....	50
2. 노동분쟁해결제도 개편 방안에 관한 질문 .....	59
제3절 조사 결과 분석 및 정책적 함의 .....	79
1. 조사 결과 분석 .....	79
2. 정책적 함의 .....	87
제5장 결론 : 노동분쟁해결시스템의 개편 방향 .....	89
참고문헌 .....	94
[부록] 설문조사표 .....	98

## 표 목 차

<표 3- 1> 김병욱 의원 대표발의 노동법원 설치 관련 법률안 .....	23
<표 3- 2> 연도별 분쟁 종결 건수 .....	32
<표 3- 3> 연도별 재심사건에 대한 행정소송의 평균 처리 일수 .....	32
<표 3- 4> 유형별 처리 일수 .....	33
<표 3- 5> 연도별 화해 및 인정 건수 .....	38
<표 3- 6> 연도별 전체 사건 처리 건수 .....	41
<표 3- 7> 연도별 부당해고 등 사건 처리 결과 .....	42
<표 3- 8> 연도별 재심 유지 건수 .....	43
<표 4- 1> 조사 설계 .....	49
<표 4- 2> 주요 조사영역 및 조사항목 .....	49
<표 4- 3> 응답현황 .....	50
<표 4- 4> 현행 심판제도의 기능 적절성 .....	51
<표 4- 5> 현행 노동위원회 심판제도의 장점 .....	53
<표 4- 6> 현행 노동위원회 심판제도의 장점(1+2+3순위) .....	54
<표 4- 7> 현행 노동위원회 심판제도의 문제점 .....	55
<표 4- 8> 현행 노동위원회 심판제도의 문제점(1+2+3순위) .....	56
<표 4- 9> 현행 노동위원회 심판제도 개선사항 .....	57
<표 4-10> 현행 노동위원회 심판제도 개선사항(1+2+3순위) .....	58
<표 4-11> 노동분쟁해결제도 체계 개편 필요성 .....	60
<표 4-12> 노동분쟁해결제도 개편 방식 .....	61
<표 4-13> 노동분쟁해결제도 개편 방식(1+2순위) .....	62
<표 4-14> 노동법원 신설 필요성 .....	64
<표 4-15> 노동법원 신설이 필요한 이유 .....	65
<표 4-16> 노동법원 신설이 필요한 이유(1+2순위) .....	66

<표 4-17> 노동법원 신설이 불필요한 이유 .....	67
<표 4-18> 노동법원 신설이 불필요한 이유(1+2순위) .....	69
<표 4-19> 노동법원 도입 시 재판부 구성 방안 .....	71
<표 4-20> 노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항 (복수응답) .....	73
<표 4-21> 노동법원이 신설될 경우의 기존 노동위원회 심판기능 .....	75
<표 4-22> 기존 노동위원회의 심판기능을 유지해야 하는 이유 .....	78

## 그림목차

[그림 3-1] 유형별 행정소송 현황 .....	44
[그림 4-1] 현행 심판제도의 기능 적절성 .....	51
[그림 4-2] 노동분쟁해결제도 체계 개편 필요성 .....	59
[그림 4-3] 노동법원 신설 필요성 .....	63
[그림 4-4] 노동법원 도입 시 재판부 구성 방안 .....	70
[그림 4-5] 노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항 (복수응답) .....	72
[그림 4-6] 노동법원이 신설될 경우의 기존 노동위원회 심판기능 .....	74
[그림 4-7] 기존 노동위원회의 심판기능을 유지해야 하는 이유 .....	78





## 요약

### 1. 연구 목적 및 연구방법

법원과 노동위원회는 1989년 이래 우리나라의 노동분쟁해결제도에서 양대 축을 형성하여 왔기 때문에 전문법원으로서 노동법원의 설립은 노동분쟁해결제도의 근본적인 개편, 즉 노동법원과 노동위원회가 각각 어떠한 기능과 역할을 수행하여야 하는지에 관한 근본적인 개편에 관한 논의를 수반하지 않을 수 없다. 노동법원의 설립론은 법원의 노동사건 판단에 대한 비판뿐만 아니라 노동위원회의 결정과 법원의 판결로 이어지는 노동분쟁해결제도의 문제점에 대한 비판에서 출발하였기 때문이다. 노동법원과 노동위원회의 관계 설정과 기능의 조정은 노동분쟁해결제도의 개편에 있어서 매우 중요한 의제이지만 이제까지는 노동법원 설립의 실현가능성이 높지 않았던 탓에 현실적으로 중요 논의 의제가 되지 못하였다. 하지만 대법원이 노동법원의 설립 추진을 결정한 것을 계기로 관련 논의가 학계와 실무계에서 진행되기 시작하면서 노동법원과 노동위원회의 관계 설정은 노동분쟁해결제도의 개편 논의에서 현안이 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 노동법원 설립이라고 하는 노동분쟁해결제도의 근본적 개편의 경우에 노동법원과 노동위원회가 각각 어떠한 기능과 역할을 수행하여야 하는지에 관해서 검토하고 일정한 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이제까지는 노동법원의 설립론과 노동위원회의 강화론이 각기 전개되었지만 향후에는 노동분쟁해결제도를 새롭게 전면 개편한다는 차원에서 통합적인 시각으로 이 문제를 검토할 필요성이 있다.

노동법원과 노동위원회의 관계를 어떻게 설정할지에 관한 대안을

모색하는 것은 매우 어렵다. 소송법이론에 근거한 이론적 당위성을 중심으로 하는 추상적인 논의나 외국의 관련 법제도의 검토만으로는 설득력 있는 개편 방안을 도출하는 데 많은 한계가 있을 수밖에 없다. 근로자와 사용자 간에 발생하는 구체적인 분쟁을 해결하기 위한 제도라는 점에서 노동분쟁해결제도의 과거와 현재에 대한 평가뿐만 아니라 아직 설립되지 않는 노동법원이 장래 수행하게 될 역할 및 노동법원을 중심으로 하는 노동분쟁해결제도의 효과에 대한 예측도 포함될 수밖에 없기 때문이다. 노동법원과 노동위원회의 관계 설정에 관한 논의가 가지는 이와 같은 어려움을 고려할 때 양자의 관계 설정 방안을 검토하는 유력한 방법으로서 이들 분쟁 절차에서 법적 판단을 위하여 참여하고 있는 전문가의 평가를 청취하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 법원의 경우에는 판사, 노동위원회의 경우에는 심판위원회(또는 차별시정위원회)를 구성하는 공익위원, 근로자위원, 사용자위원의 평가를 듣고 이로부터 노동법원과 노동위원회의 관계 설정 방법에 관한 시사점을 찾는 것이다. 노동법원 설립론과 노동위원회 강화론은 이미 상당히 구체적으로 전개되고 있기 때문에 이러한 논의를 바탕으로 하여 양자의 바람직한 관계를 어떻게 설정할지에 대해서 노동분쟁해결제도의 관련 전문가 의견을 듣는 것은 매우 유의미한 시사점을 줄 것이다. 이들 전문가는 과거와 현재의 경험은 물론 노동법 및 각종 분쟁 처리 관련 법률에 관한 전문적 지식을 가지고 있기 때문에 미래 예측에 기반한 제도 설계를 위한 최적의 조언자라고 할 수 있을 것이다. 따라서 이 연구에서는 노동분쟁해결제도에 관한 이론적 검토에 아울러 심판위원회(또는 차별시정위원회)를 구성하는 공익위원, 근로자위원, 사용자위원을 대상으로 노동위원회의 근본적인 개편 방안, 노동법원의 설치 방법, 양자의 바람직한 관계 설정 방안 등에 관한 의견을 조사하고 그 결과를 분석하여 일정한 시사점을 도출할 것이다.

## 2. 조사 결과

### 가. 조사 개요

이 연구에서는 전현직 공익위원·근로자위원·사용자위원 총 4,701명(공익위원 1,276명/근로자위원 1,702명/사용자위원 1,723명)을 대상으로 구조화된 설문지를 통한 온라인 조사를 실시하였다(2021년 5월 10일~2021년 5월 24일). 응답 표본 수는 640개로 공익위원 209개(32.7%), 근로자위원 221개(34.5%), 사용자위원 210개(32.8%)였다.

### 나. 노동위원회의 기능에 대한 평가 및 개선 필요성에 관한 인식

설문조사 결과에 따르면 노동위원회의 기능에 대해서는 긍정적인 평가를 받고 있는 것으로 나타났다. 현행 노동위원회 심판제도의 기능이 적절한지를 묻는 질문에서 ‘약간 그렇다’와 ‘매우 그렇다’로 긍정적 평가의 비율이 전체 응답자의 78%가량을 차지하고 있다. 다만, 위원 집단별 편차가 존재한다. 긍정 평가는 공익위원(87.6%)에서 가장 높았고, 사용자위원 82.9%, 근로자위원 65.6% 순으로 높게 나타났다.

노동위원회가 이와 같이 긍정적인 평가를 받는 이유는 노동위원회 심판제도의 장점 때문이라고 할 것인데, 특히 구제절차가 신속하다는 점, 화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 점, 경제적 부담이 적다는 점 등이 노동위원회 심판제도의 장점으로 꼽히고 있다. 다만 근로자위원 및 사용자위원, 공익위원이 생각하는 노동위원회 심판제도의 장점에 대한 순위는 각각 다른데, ① 근로자위원은 구제절차가 신속하다는 것-화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것-경제적 부담이 적다는 것-노사 대표위원이 심판절차에 참가한다는 것의 순으로 장점을 평가하였고, ② 사용자위원은 화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것-구제절차가 신속하다는 것-노동문제 전문가에 의하여 분쟁

해결이 이루어진다는 것-노사 대표위원이 심판절차에 참가한다는 것의 순으로 장점을 평가하였으며, ③ 공익위원은 구제절차가 신속하다는 것-경제적 부담이 적다는 것-화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것-노동문제 전문가에 의하여 분쟁해결이 이루어진다는 것의 순으로 장점을 평가하였다. 근로자위원과 사용자위원은 모두 ‘노사 대표위원이 심판절차에 참가한다는 것’을 비교적 높은 순위로 평가하였음에 반해, 공익위원은 이를 가장 낮게 평가하였다. 노사대표의 성격을 갖는 근로자위원과 사용자위원은 노사 대표위원이 분쟁해결절차에 참여한다는 것 자체가 노동위원회제도의 큰 장점이라고 보는 반면, 공익위원은 상대적으로 그러하지 않았음을 알 수 있다.

반면, 노동위원회 심판제도가 갖는 문제점에 대한 설문조사 결과를 살펴보면, 가장 높은 응답률을 보였던 것은 ① 심문회의 심리절차가 부실하다는 것(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)이었다. 그리고 ② 구제명령의 실효성이 부족하다는 것, ③ 심판 담당 공익위원의 전문성이 부족하다는 것, ④ 심판 결과의 일관성과 타당성이 부족하다는 것 등의 순으로 결과가 나타났다. 노동위원회의 구제절차가 신속하고, 화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것, 그리고 노사대표가 심판절차에 참가한다는 것을 높이 평가하고 있음을 위에서 확인하였는데, 이러한 긍정적 평가 요인은 부정적 평가를 이끄는 요인이 되기도 하였다. 구제절차의 신속성은 심문회의 심리절차의 부실성을 이끌 수 있는 것이다. 근로자위원이나 사용자위원과 달리 공익위원은 조사가 부실하다는 점도 주요한 문제점으로 인식하였는데 이 또한 구제절차의 신속성과 관련되어 있다. 한편, 노동위원회 심판제도에 대해서는 심판 결과의 일관성/타당성이 부족하고, 심판 담당 공익위원의 전문성이 부족하며, 구제명령의 실효성이 부족하다는 것에 대한 문제의식이 적지 않게 나타나고 있다. 이러한 문제점에 대한 인식이 노동위원회제도의 개편 요구에서 주된 동력이 되는 것으로 보인다.

위와 같은 실태조사의 결과는 노동위원회의 심판에 의한 권리 구

제제도가 제도적으로 적절하지만, 그 기능을 뒷받침하는 운용적 측면에서는 문제점이 있다는 의미로 이해할 수 있다. 이 점은 현행 노동위원회 심판제도에서 개선되어야 할 사항에 대한 질문의 응답 결과에서 확인된다. ㉠ 심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영) 및 ㉡ 화해·조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담제도 포함)이 강하게 요구되는 한편, ㉢ 심판 담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식을 개선하는 것이 필요하고, ㉣ 조사관 증원 및 역량 강화가 요구된다는 결과가 도출되었다. ㉠의 심판회의 심리절차 개선에 대한 요구는 노동위원회제도에 대한 문제점으로서 ① 심문회의 심리절차가 부실하다는 것(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)과 관련되어 있고, ㉡의 화해·조정 기능 강화를 위한 제도 도입에 대한 요구는 ② 구제명령의 실효성이 부족하다는 것이나 ④ 심판결과와 일관성과 타당성이 부족하다는 것과 관련되어 있을 것이다.

#### 다. 노동위원회제도의 개편 필요성 및 개편 방안에 관한 인식

노동위원회의 심판을 통한 권리구제에서 가장 많이 문제제기되거나 주된 개편방향으로 제안되는 바는 노동위원회 “절차”에 관한 것이다. 이 문제는 노동위원회의 법적 성격, 즉 준사법적 행정위원회의 한계와 관련된 것인데, 분쟁이 화해로 종결되지 않는 한 노동위원회에서 도출되는 결론(즉, 판정)이 노동분쟁을 종국적으로 해결할 수 없기 때문이다. 노동위원회의 행정적 구제절차는 민사소송을 통한 통상적인 권리 구제방법에 따른 소송절차의 번잡성, 절차의 지연, 과다한 비용부담 등의 폐해를 지양하고 신속·간이하며 경제적이고 탄력적인 권리구제를 도모하기 위한 것으로서, 노동위원회의 판정은 행정처분의 성격을 갖는다. 그렇기 때문에 노동위원회의 판정은 그것을 취소할 수 있는 취소소송이 예정될 수밖에 없고, 소송특례제도가 존재하지 않는 이상 행정소송절차에 따른 3심제 적용을 받게 되

므로, 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원(1심)-고등법원(2심)-대법원이라는 사실상 5심제 구조하에 놓이게 된다. 이 결과는, 노동위원회제도가 갖고 있는 주요한 장점인 신속성을 저해하는 결과를 초래한다.

이러한 점은 심판사건 처리의 신속성과 전문성을 제고하기 위하여 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 체계를 개편할 필요가 있다는 응답이 72.1%(약간 필요하다 34.1%, 매우 필요하다 38.0%)로 높다는 점에서 잘 드러나 있다. 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 체계를 개편한다면 가장 타당한 방식으로는 ‘지방노동위원회 결정에 불복하는 경우, 재심 청구 및 행정법원 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 한다.’(1순위 46.1%, 1+2순위 71.4%)로 조사되었다. 다음으로 ‘노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소한다.’(1순위 27.2%, 1+2순위 62.3%), ‘중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 1단계로 종료하도록 한다.’(1순위 22.8%, 1+2순위 48.4%) 등의 순이다. 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 모두 지방노동위원회 결정에 불복하는 경우에 중앙노동위원회에 재심을 청구할 것인지 행정법원에 곧바로 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 하는 방식에 대한 선호가 가장 높았다. 현재 체계 개편을 위한 가장 타당한 방식으로 지방노동위원회 결정에 불복하는 경우 재심 청구 및 행정법원 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하도록 하거나, 또는 노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소하도록 하는 것이 필요하다는 요구가 도출되는 것이다.

#### 라. 노동법원의 도입 필요성 및 노동법원 성립 방안에 대한 인식

설문조사 응답자 중 78.9%가 노동법원 신설이 필요하다는 것으로 응답한 것으로 보면, 노동법원 설립에 대한 요구는 일반적으로 상당히 강하게 나타나고 있다. 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원 모두

노동법원제도 도입이 필요하다는 데 인식을 같이 하고 있다. 특히 근로자위원은 다른 위원보다 노동법원의 필요성을 강하게 긍정하고 있는데, 이는 노동위원회 심판제도의 여러 가지 문제점을 고르게 인식하고 있는 것과 연관된 것으로 풀이된다. 반면, 사용자위원은 노동위원회의 심리절차가 부실하다거나 심판 결과의 일관성/타당성이 부족하다거나 구체명령의 실효성이 부족하다는 문제의식을 강하게 갖고 있음에도 불구하고, 노동법원제도의 필요성에 대한 인식은 상대적으로 낮다. 특히 노동법원제도가 ‘전혀 필요하지 않다’고 응답한 사례는 사용자위원에서 가장 높게 나타났고, ‘그다지 필요하지 않다’고 인식한 경우도 높았다. 공익위원 또한 ‘매우 필요하다’는 응답비율이 가장 높기는 하였지만, ‘약간 필요하다’와 ‘그다지 필요하지 않다’는 응답도 적지는 않았다. 이 설문조사 결과는 노동법원 설립에 대한 요구가 노동계에서 시작되었다는 역사적 경위와 일치한다. 노동법원제도 도입이 필요한 가장 중요한 이유는 ‘노동사건은 일반 민·형사사건과 다른 특수성이 있기 때문’이라거나 ‘노동위원회의 심판기능을 노동법원으로 통일하는 것이 노동사건을 전문성과 공정성 있게 신속하고 효과적으로 해결할 수 있기 때문’이라고 보고 있다. 반면, 노동법원제도 도입이 필요하지 않은 이유는, ‘노동위원회 심판제도가 적절하게 기능하고 있기 때문’이라는 답변이 압도적으로 높았다. 여기에는 ‘법원에 의해서 노동사건이 적절하게 처리되고 있기 때문’이라는 견해도 적지 않았다.

다만, 노동법원의 설립에 대한 긍정 응답 결과는 각각의 응답자가 어떠한 노동법원의 모델과 구체적인 제도를 상정하고 응답을 한 것인가에 대한 정보가 없어 단순한 찬성 비율만으로는 정보의 한계가 있다. 이를 보완하는 것이 “노동법원 도입 시 재판부 구성 방안”과 “노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항”에 관한 질문이다. 전자에 대한 응답에서는 재판부 구성에 대해서 ‘준참심제 형태’가 36.4%로 가장 높았고, ‘완전참심제’(27.7%), ‘배심제 형태’(22.3%), ‘직업법관으로만 재판부 구성’(13.6%)이 뒤를 이었다. 직업법관으로



만 재판부를 구성하는 것은 기존의 일반 법원에 의한 사법적 분쟁해결과 다르지 않을 수 있고, 노동위원회제도의 발전적 개편 방향으로서 노동법원제도는 노동위원회가 갖고 있는 장점인 노사대표의 참여를 보장해야 한다는 요구가 높다는 점에서 보면, 직업법관만으로 재판부를 구성해야 한다는 의견이 가장 적은 선택을 받은 것은 당연한 결과이다. ‘준참심제 형태’의 선택이 완전참심제의 선택보다 많은 점도 주목된다. 근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정 및 합의과정에 참여하여 직업법관과 동일한 의결권을 행사하는 완전참심제는 법원의 판결이 비법관에 의하여 이루어지는 것으로서 그 공정성과 전문성에 대한 의문이 다수 제기되는 한편, 노동위원회제도에 대한 문제점 가운데에서는 공익위원에 대한 공정성이나 전문성에 대한 문제의식이 높았던바, 직업법관이 판결은 내리되 근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정에 참여하는 방식을 바람직하다고 보는 의견이 좀 더 많았던 것으로 보인다. 다만, 사용자위원이나 공익위원은 준참심제형태가 바람직하다는 의견이 근로자위원에 비하여 상당히 높은 비율을 차지하였지만, 근로자위원의 경우에는 완전참심제가 바람직하다는 의견이 가장 많았다는 것을 참고할 필요는 있다. 다음으로 노동법원을 설립할 때 반드시 규정되어야 할 소송절차상 특례에 관한 질문에 대해서 보면 가장 많은 응답을 차지한 것은 재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등)이 66.3%로 가장 높았다.

#### 마. 노동법원과 노동위원회에 관한 역할 분담에 대한 인식

노동법원이 설립될 경우 노동위원회제도의 심판기능을 어떻게 해야 하는가에 대한 질문에 대해서는 ‘② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다.’는 의견이 30.5%로 가장 높았다. 다음으로 ‘③ 노동위원회의 심판기

능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다.’(21.3%), ‘④ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합·일원화한다.’(17.3%), ‘① 부당해고에 관한 심판기능은 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 부당해고에 대한 화해와 조정기능, 부당노동행위에 대한 심판기능을 담당한다.’(17.0%), ‘⑤ 중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 심판기능은 현재와 같이 유지되어야 한다.’(13.4%) 순으로 조사되었다. ①의 답변 비율이 가장 높기는 했지만, 노동위원회의 심판기능을 유지해야 한다는 취지의 응답인 ③, ④, ⑤의 합이 21.3%+17.3%+13.4%=52%로 ①보다 훨씬 많다. 특히 교수나 변호사 등 법률과 법학에 전문적 능력을 가진 것으로 분류할 수 있는 공익위원들은 ③-④-②-⑤-①의 순으로 심판기능 유지에 대한 의견을 보였다. 노동위원회의 심판기능을 유지해야 한다고 답변한 경우, ‘① 노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재하는 것이 근로자의 권리구제에 더욱 도움이 될 것’이라는 답변이 가장 많았고, 이 외 ‘② 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원회 심판제도의 강점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이기 때문’이라거나, ‘③ 노동위원회의 심판기능이 폐지된다면 노동법원에 노동소송이 대폭 증가하여 사건처리가 더 지연될 가능성이 높기 때문’이라는 의견이 뒤를 이었다.

#### 바. 정책적 함의

노동위원회제도는 그 신속성의 측면에서 가장 높은 평가를 받고 있다. 그러나 노동위원회 판정에 대한 취소소송절차를 거치게 되는 경우 노동위원회제도가 갖고 있었던 주요한 장점은 사라지고, 사실상 5심제를 통한 절차의 반복과 시간의 지연이라는 문제점이 남게

된다. 특히 노동위원회 공익위원의 전문성과 공정성에 대한 문제의식, 노동위원회의 판정이 법원의 판결과 같은 기속성을 갖지 못한다는 문제의식 등이 겹쳐지게 되는 경우 노동위원회의 절차를 생략하고 법원의 절차를 더 중요하게 여기는 결과가 나타날 것으로 예측할 수 있다.

설문조사 결과 현재의 실질적 5심제를 개선하기 위한 방안이 요구된다. 설문조사에서도 노동분쟁해결제도 개편과 관련하여 가장 요구되는 것은 중노위 재심절차의 임의화와 함께, 노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소해야 한다는 의견이었다. 따라서 노동법원제도가 도입되는 경우 노동위원회 결정에 대한 소송은 현재와 같은 3심제가 아닐 것이 요구되는 것이다.

노동위원회제도 개편은 위와 같은 점들을 심도있게 고려하면서 그 방안이 제안되어야 할 것인데, 현재의 노동위원회-법원의 구조하에서 어느 한쪽의 심급을 줄인다거나 하는 것만으로 노동위원회제도 개편에 대한 요구가 모두 충족될 수 있을 것인가에 대한 의문이 발생할 수밖에 없다. 특히 노동위원회의 순기능과 현재 분쟁해결에 대한 기여를 고려하지 않고 노동위원회 절차를 일률적으로 생략하도록 한다거나(예를 들어, 지방노동위원회-중앙노동위원회 구조를 폐지하고 단일노동위원회체도로 개편하는 것), 노동위원회의 심판기능을 일률적으로 제거한 후 이를 법원으로 이관하도록 한다거나(예를 들어, 노동위원회 심판제도 폐지 후 법원에서만 법률적 판단이 이루어질 수 있도록 개편하는 것) 하는 것은 그다지 좋은 방안이 되지 못한다고 생각된다.

### 3. 정책제언

노동위원회에 의한 부당해고 등 구제·부당노동행위 구제·차별시정 등은 행정기관에 의한 행정(行政)작용이라는 점에서, 그리고 법원에 의한 노동사건 재판은 사법(司法)기관에 의한 사법작용이라는 점

에서 양자는 명확히 구별되는 노동분쟁해결체도로써 각각의 역할과 기능이 부여되어야 한다. 노동위원회가 준사법적 기능을 가지고 있다고 하더라도 노동위원회의 심판기능을 강화한다고 하여 법원과 같은 재판 기능을 수행할 순 없다. 또한 노동법원에 의한 노동소송에 관해서 특례를 정교하게 설계한다고 하더라도 노동법원에 의한 재판은 노동위원회와 같은 심판처럼 기능할 수는 없다. 따라서 노동법원과 노동위원회를 양대 축으로 하는 노동분쟁해결체도의 개편 방안을 모색함에 있어서 양 제도의 본질적 속성에 따른 한계를 명확히 인식하고 각자의 역할을 모색할 필요가 있다.

따라서 노동법원이 설립되는 경우에 노동위원회의 부당해고 등 구제제도, 부당노동행위 구제제도, 차별시정제도가 도입된 목적 및 취지, 역할이 무엇인지를 확인하고, 이러한 역할을 노동법원이라는 사법기관이 수행할 수 있는지 여부에 관한 면밀한 검토가 필요하다. 노동위원회의 심판기능은 ‘심판’이 핵심이 아니라 심판의 결과 행정위원회에서 ‘구제명령’을 발령한다는 데 있다고 할 수 있다. 즉, 노동위원회의 심판기능은 단독행정청에 의한 구제명령제도가 가져올 수 있는 문제점(전단적 의사결정)을 피하기 위해 행정위원회라는 합의제 방식으로 ‘구제명령’을 발령한다는 데 있는 것이다. 이를 통해서 노동위원회는 근로자 보호를 위한 후견적 보호의 역할을 하게 된다. 노동법원의 노동소송 특례가 아무리 잘 정비된다고 하더라도 이러한 후견적 보호가 가능하지 않는다는 점에서, 노동법원을 설립하는 경우에도 노동위원회의 심판 기능을 폐지하거나 대폭 축소하는 것은 근로자의 권리 보장 수준 등을 고려하면서 신중하게 판단하여야 할 것이다.

이상의 이론적 검토 결과 및 설문조사 결과를 토대로 노동법원과 노동위원회를 양대 축으로 하는 노동분쟁해결체도의 개편 방안에 관해서 제언하면 다음과 같다.

첫째, 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 체계를 개편하여야 한다. 심판사건 처리의 신속성과 전문성을 제

고하기 위하여 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 체계를 개편할 필요가 있다는 응답이 72.1%(약간 필요하다 34.1%, 매우 필요하다 38.0%)로 높다는 점이 이를 잘 말해준다. 체계를 개편하지 않으면 현행 노동심판제도의 개선사항 중 상위 순위로 선정된 ‘심판회의 심리절차 개선’도 실현되기 어려울 수 있다. 노동위원회의 심판기능에 투입될 수 있는 전문가와 재정은 한정되어 있기 때문이다. 한정된 자원을 효율적으로 투입하여 전문성과 신속성을 확보하기 위해서는 현재의 체계 개편이 불가피할 것이다.

둘째, 노동분쟁해결제도의 체계 개편 방식을 선택할 때 심판의 전문성을 높이면서 화해·조정 기능도 높이기 위한 세밀한 제도 개선안을 마련하여야 한다. 체계 개편 방식에 대한 선호를 보면 ‘① 지방노동위원회 결정에 불복하는 경우, 재심 청구 및 행정법원 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 한다.’(1순위 46.1%, 1+2순위 71.4%)가 가장 높은 비중을 차지하였다. 다음으로 ‘② 노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소한다.’(1순위 27.2%, 1+2순위 62.3%), ‘③ 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 1단계로 종료하도록 한다.’(1순위 22.8%, 1+2순위 48.4%) 등의 순으로 이어졌다. 이들 ①, ②, ③ 중에서는 ②+③을 하나의 개편 과제로 하여 동시에 추진할 수도 있는데, ②+③으로 개편하게 되면 노동분쟁이 더욱 신속하게 해결될 수 있고, 노동위원회의 심판 역량을 집중함으로써 노동위원회의 전문성을 더욱 높일 수 있을 것이다. 하지만, 이렇게 개편하게 되면 노동위원회의 분쟁해결기능에서 장점이라고 평가된 화해·조정에 의한 기능이 약화될 우려가 있다. 설문조사 결과 노동위원회 심판제도에서 개선해야 할 사항으로 ‘화해·조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해·조정 기능의 별도 전담 제도 포함)’(1순위 31.1%, 1+2+3순위 66.9%)이라는 응답이 가장 높은 점을 볼 때, 화해·조정 기능 약화의 우려를 불식할 수 있는 방안을 별도로 마련하여야 할 것이다.

따라서 셋째, 노동법원이 설립된다고 하더라도 노동위원회의 심판

기능은 유지되어야 한다는 방향으로 노동분쟁해결제도가 재편되어야 한다. 노동법원이 신설될 경우 기존 노동위원회의 심판기능에 대한 설문 응답을 보면, 거의 절반 이상이 심판 기능의 유지를 선택하고 있다는 점을 존중하여야 한다. 특히 전문법원으로서 노동법원이 신설될 경우 기존 노동위원회의 심판기능을 유지해야 하는 이유로는 ‘노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재하는 것이 근로자의 권리구제에 더욱 도움이 될 것이므로’라는 답변 항목이 과반 이상(61.8%)으로 높았다는 점, 그리고 ‘노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원회 심판제도의 강점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이므로’라는 항목이 다음으로 높았다는 점(21.6%)에서 볼 때에도, 노동위원회의 심판기능 축소나 폐지는 결코 쉽게 선택될 수 있는 대안이 아니라는 점이 분명하다. 다만, 이러한 심판기능 유지에 관한 선택에는 노동분쟁해결제도의 첫 번째 개편 방안에서 본 것처럼 노동위원회의 심판제도를 근본적으로 개편하여야 한다는 인식이 자리 잡고 있다는 점에 유의하여야 한다.

넷째, 근로자위원의 노동위원회 심판제도에 대한 부정적인 평가의 원인을 심층적으로 분석하여 노동위원회의 제도 개편에 반영할 필요가 있다는 점이다. 근로자위원의 선호는 공익위원 및 사용자위원과 명확히 구별되지만, 전체 응답에서 상당히 일관된다. 현행 노동위원회의 심판제도에 대한 부정적인 평가는 노동분쟁해결제도의 체계 개편 필요성과 노동법원 도입의 필요성에 대한 강한 긍정으로 나타난다. 현행 노동분쟁해결제도에 대한 근로자위원의 부정적인 평가에는 다양한 이유가 있을 것인데, 노동법원 도입 시 재판부 구성 방안에서 근로자위원이 다른 위원과 달리 완전참심제에 강한 선호를 보이는 점에서 볼 때, 노동위원회의 심판에서 근로자위원의 제한적인 역할에 대한 불만이 현행 노동위원회의 심판제도에 대한 부정적인 평가로 나타나고 있을 가능성이 높다. 근로자위원의 이와 같은 불만은,

노동법원 도입 시 재판부가 준참심제 형태로 구성될 경우에는 결국 노동법원에 대한 불만으로 이어질 가능성을 시사한다. 현행 헌법이 보장하고 있는 법관에 의한 재판을 받을 권리로 인하여 완전참심제가 채택될 수 없다는 점과는 별개로 노동분쟁해결제도에서 근로자와 사용자의 심판 기능에 어떠한 역할이 부여되어야 할지에 대해서 깊이 있는 검토가 필요할 것이다.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 목적 필요성

사용자와 근로자 간에 노동력의 제공과 이용을 둘러싸고 다툼이 발생하였을 때, 특히 법적 권리의무의 존부·범위, 법률상의 지위, 법률상 보호되는 이익 등에 관하여 다툼(이른바 권리분쟁<sup>1)</sup>)이 발생하였을 때 사용자와 근로자가 대화와 타협 등으로 이를 원만하게 해결하지 못하는 경우에는 사용자 또는 근로자가 권리분쟁에 관한 법적 판단 권한을 가진 국가 기관에 해결을 요청하게 된다. 헌법에 의해서 사법권이 부여된 법원<sup>2)</sup>의 심판에 의한 재판<sup>3)</sup>이 가장 전형적인 해결 방법이다.

- 1) 이미 성립한 권리와 의무, 법률상의 지위나 이익 등에 관한 다툼을 흔히 권리분쟁이라고 하고, 새로운 법률관계의 형성을 피하기 위한 다툼을 이익분쟁이라고 한다. 이익분쟁은 헌법 제10조의 행복추구권에 내재된 사적 자치의 원칙에 따라 당사자에게 광범위한 형성의 자유가 부여되어 있어서, 특별한 사정(사용자가 노동조합의 단체교섭 당사자 지위를 부정하면서 단체교섭을 거부하거나, 계약체결과정에서 신의칙상 요구되는 주의의무를 위반하여 손해배상책임이 발생하는 경우 등)이 없는 한 법률상 쟁송에 포함되지 아니하므로, 법원의 심판권한에 포함되지 아니한다(서울남부지방법원 2009. 3. 4.자 2009자16 결정). 노동조합 및 노동관계조정법 제5장은 노동관계 당사자 사이에 이익분쟁이 있는 경우 노동위원회에 조정과 중재에 관한 권한을 부여하고 있다.
- 2) 헌법 제101조 제1항에서는 “사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다.”고 하고 있다.
- 3) 법원조직법 제2조 제1항 전단은 “법원은 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 일체의 법률상의 쟁송을 심판한다.”고 규정하고 있다.



그런데 우리의 법제도에서는 근로자와 사용자 간의 근로관계에서 발생하는 권리분쟁의 해결에 있어서 근로자를 보호하기 위하여 노동위원회에 의한 심판<sup>4)</sup>을 통한 해결이라는 특별한 방법을 마련해 놓고 있다. 물론 노동위원회의 심판을 통하여 해결할 수 있는 분쟁의 대상은 법원의 심판에 의한 해결보다 한정되어 있다.<sup>5)</sup> 현행 노동관계법에서는 근로자의 권리·법률상의 지위·법률상 보호되는 이익 중에서 중요한 사항, 즉 해고·휴직·정직·전직·감봉·그 밖의 징벌(근로기준법 제28조), 부당노동행위(노동조합 및 노동관계조정법 제82조, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제14조, 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제17조), 차별적 처우(기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 제9조, 파견근로자 보호 등에 관한 법률 제21조, 산업현장 일·학습 병행 지원에 관한 법률 제28조, 남녀 고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 제26조)를 둘러싼 다툼을 노동위원회 심판을 통해서 해결될 수 있도록 하고 있다. 이와 같은 분쟁에 대한 노동위원회의 심판은 그 본질에 있어서 법원의 법률상 쟁송에 관한 심판과 동일하다. 물론 사법권은 법원에 전속되어 있고 국민은 재판받을 권리가 있기 때문에 노동위원회가 이들 사항에 대해서 심판할 권한을 갖고 있더라도 이들 사항을 노동위원회가 종국적·확정적으로 해결할 수는 없다.

이와 같은 노동위원회의 심판제도는 근로자의 권리와 이익을 사용자에 의한 침해로부터 구제하기 위하여 특별히 마련된 제도이기 때문에 신속성, 간이성, 경제성 등을 특징으로 한다. 이러한 이유로 노동위원회의 심판제도는 근로자(또는 노동조합)에 의해서 매우 활발히 활용되고 있다. 노사 간의 권리분쟁을 해결하는 데 있어서 노동위원회는 법원과 함께 양대 축을 이루고 있다고 하여도 과언이 아닐 정도이다. 사법권이 법원에

4) 노동위원회법은 심판과 차별시정을 구분하여 공익위원을 임명하고 위원회를 구성하도록 하고 있어서 법적 분쟁의 해결에 있어서 심판과 차별시정이 본질적으로 다른 것이라는 식의 오해를 불러일으키고 있다. 하지만 부당해고 등 및 부당노동행위의 구제신청에 대한 판단이나 차별적 처우의 시정 신청에 대한 판단은 모두 본질적으로는 “심판”이라고 할 수 있다.

5) 이에 비하여 법원은 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 모든 법률상의 쟁송(爭訟)을 심판한다(법원조직법 제2조 제1항).

전속되어 있음에도 불구하고 노동분쟁해결제도에서 현실적으로 차지하고 있는 노동위원회의 위상과 역할로 인하여 노동위원회는 법원과 경쟁 및 보완, 또는 대체의 관계에 있다고 할 수 있다.

법원과 노동위원회의 이와 같은 관계는 만약 법원에 의한 노동분쟁해결기능을 강화하기 위하여 노동위원회의 장점을 노동법원의 설립과 노동소송절차를 통해서 받아들이게 되면, 노동위원회의 심판기능 축소, 심지어 폐지로 이어질 가능성을 내포하고 있다. 이로 인하여 종래 노동법원의 설립 논의에서는 노동법원이 설립되고 노동소송특례가 도입되는 경우에 노동위원회의 심판기능을 어떻게 하여야 할 것인지가 논란이 되었다. 하지만 종래 노동법원 설립 논의에서 이 문제는 그다지 심도 있게 논의되지 못하였다. 이는 노동법원 설립이 현실화될 가능성이 매우 낮았기 때문이라고 풀이된다. 양자의 관계 설정과 기능의 조정은 매우 중요한 의제이지만, 노동법원 도입의 실현 가능성이 높지 않은 탓에 현실적으로 중요 논의 의제가 되지 못하였던 것이다. 하지만 종래 노동법원의 설립에 그다지 적극적이지 않았던 대법원이 문제인 정부 들어서 노동법원 설립에 적극적인 움직임을 보이면서 노동법원과 노동위원회의 관계 설정과 기능 조정이 노동분쟁해결제도 개편 논의에서 주요한 의제로 등장하였다. 대법원 사법행정자문회의는 2020. 9. 24. 개최된 제8차 회의에서 “전문법원 추가 설치 여부 및 우선순위(사법정책 분과위원회 회부 안건)”에 대해서 “필요한 전문성의 정도, 별도의 법원으로 설치할 필요성 등을 종합적으로 고려할 때 우선적으로 노동법원, 해사법원의 추가 설치를 추진함이 상당하고, 향후 그 추진을 위한 구체적 노력을 법원행정처에서” 한다고 함에 따라 노동법원 설립 논의<sup>6)</sup>가 본격적으로 진행될 것이 예고되었다. 특히 대법원 사법행정자문회의의 사법정책 분과위원회 검토의견과 대법원 산하의 정책연구조직인 사법정책연구원의 보고서를 보면 노동법원을 설립하는 경우에는 노동위원회의 심판기능을 어떻게 하여야 하는지에 관해서 검토하고 그 방안을 제시하고 있다. 이를 계기로 노동법원과 노동위원회

6) 노동법원 설립을 둘러싼 논의의 역사에 대해서는 강성태 외(2021), 『노동분쟁해결 시스템 개선에 관한 연구』, 중앙노동위원회 학술연구용역사업 최종보고서, pp.120~130을 참조.

의 관계 설정은 관련 학계와 실무계에서 다시 한번 핵심 쟁점이 되었다.

이러한 논의는 노동법원의 설립과 노동소송절차 특례의 도입을 전제로 노동위원회의 심판기능을 어떻게 조정할 것인지에 집중된다. 논의의 방향은 현상 유지부터 완전 폐지까지 다양한데, 현상 유지를 제외하면 노동위원회의 심판기능에 대한 근본적인 개편이 논의의 주된 대상이다. 그런데 이 논의는 노동법원의 설립과 노동소송절차 특례의 도입을 전제로 하지 않더라도 독자적인 의의가 있다. 노동위원회의 심판기능에 대한 근본적인 개편을 논의할 수 있는 필요조건이 노동법원의 설립과 노동소송절차 특례의 도입은 아니기 때문이다. 노동법원과 노동소송절차 특례가 존재하지 않는 상황에서도 노동위원회의 심판기능에 대한 근본적인 개편의 필요성과 그 방안이야말로 독자적인 논의의 주제이며, 이와 관련한 기존의 논의도 없지는 않았다. 물론 이러한 근본적 개편은 노동법원의 설립과 노동소송절차 특례의 도입을 염두에 두고 논의될 때 제도의 목적에 충실하고 완성도 높은 분쟁해결제도 개편이 검토될 수 있을 것이다.

따라서 이 연구는 법원과 노동위원회를 양대 축으로 하는 노동분쟁해결제도의 근본적 개편 필요성과 방향을 검토하는 것을 목적으로 한다. 더 정확히 말하면 사용자와 근로자 간에 노동력의 제공과 이용 관계에서 발생하는 법률상의 쟁송(이하, 노동분쟁)에 관한 법원과 노동위원회의 심판에 의한 해결제도(이하, 노동분쟁해결제도)의 개편 필요성과 방향에 대해서 검토하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구방법 및 연구내용

노동분쟁해결제도의 근본적인 개편에 관해서는 상당한 연구와 논의가 축적되어 있다. 따라서 선행 연구와 논의로부터 노동분쟁해결제도의 법이론, 개편 필요성의 근거, 개편을 둘러싼 쟁점, 개편 방안을 확인하고 이로부터 정책적 시사점을 도출하는 것은 매우 중요하다(제2장). 하지만 기존 노동분쟁해결제도의 근본적인 개편에 관한 논의는 주로 실태상의 문

제점에 대한 지적이나 노동쟁송이론에 근거하여 다소 추상적으로 이루어져 왔다는 점에서 새로운 방법이 추가될 필요가 있다. 노동분쟁해결제도의 근본적인 개편 방향을 검토하기 위해서는 법원과 노동위원회를 핵심축으로 하는 노동분쟁해결제도의 과거와 현재에 대한 평가뿐만 아니라 새롭게 구상한 노동분쟁해결제도가 제대로 기능할 수 있을 것인지에 관한 예측도 필요하다. 이론과 당위에 근거한 논의만으로는 이와 같은 요소들을 모두 반영하는 데 적지 않은 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 이 연구에서는 노동분쟁의 심판에 참여하고 있거나 참여한 적이 있는 노동 관련 전문가로부터 노동분쟁해결제도의 재편에 관한 의견을 조사하고 이를 분석한 것을 토대로 개편의 필요성과 방향을 검토하고자 한다. 법원의 경우에는 판사, 노동위원회의 경우에는 심판위원회(또는 차별시정위원회)를 구성하는 공익위원, 근로자위원, 사용자위원의 평가를 듣고 이로부터 개편의 필요성과 방향에 관한 시사점을 얻는 것이다. 노동법원 설립론과 노동위원회 강화론은 상당히 많이 알려져 있기 때문에 이들 논의를 바탕으로 양자의 바람직한 관계를 어떻게 설정할지, 노동위원회의 심판기능을 어떻게 개편할지에 대해서 이들 전문가의 의견을 구하는 것은 개편 방향의 도출에 있어서 매우 유의미한 시사점을 줄 것이다. 이들 전문가는 과거 및 현재에 관한 경험과 노동법·분쟁해결법에 관한 전문적 지식을 충분히 가지고 있기 때문에 법원과 노동위원회를 양대 축으로 하는 노동분쟁해결제도의 과거 및 현재에 대한 평가와 미래 평가의 책임자라고 할 수 있을 것이다. 특히 공익위원은 심판회의의 구성원이기 때문에 이들의 평가와 의견을 면밀하게 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이러한 방법은 제2장에서 다룬 선행연구와 관련 논의에 대한 분석·정리가 가지는 한계를 적절하게 보완할 것이다.

이 연구에서는 심판위원회(또는 차별시정위원회)를 구성하는 공익위원, 근로자위원, 사용자위원을 대상으로 노동분쟁해결제도에 대한 평가, 노동위원회 심판기능의 근본적인 개편 방안, 양자의 바람직한 관계 설정 방안 등에 관한 의견을 조사하여 일정한 시사점을 도출하고 한다(제3장). 과거에도 노동위원회의 공익위원, 근로자위원, 사용자위원을 대상으로 하여 노동위원회 개선 방안을 묻는 조사가 있었지만 대상자의 범위가 한정

되어 있거나 질문이 한정되어 있었기 때문에<sup>7)</sup> 이들 전문가 집단으로부터 노동위원회제도의 근본적인 개편 방향에 관한 시사를 도출하기에는 한계가 적지 않았다. 그리고 판사의 경우에는 대법원 산하 연구기관인 사법정책연구원이 전국 각급 법원의 가동 가능 판사 2,609명(대법원장, 대법관 제외)를 대상으로 관련 설문조사를 한 결과<sup>8)</sup>(이하, 2019년 법관 대상 조사)가 있기 때문에 이번 연구에서는 법관을 설문조사의 대상에서 제외하였다. 공익위원, 근로자위원, 사용자위원 대상 조사 결과와 판사 대상 조사 결과를 대조하여 보는 것도 상당히 흥미로운 시사점을 줄 수 있을 것이다.

마지막으로는 이상의 검토를 바탕으로 노동위원회 심판기능의 근본적인 개편을 중심으로 노동분쟁해결제도의 개편 방향과 정책과제를 제안하고자 한다(제4장).

- 
- 7) 노동위원회의 위원을 대상으로 노동위원회의 근본적인 개편 방안, 노동위원회와 노동법원 간의 관계 조정에 관한 의견을 조사한 연구로는 김훈 외, 『노동위원회와 노동분쟁해결시스템 개선방안 연구』(한국노동연구원, 2009)(이하, 2009년 조사)가 있다. 이 연구에서 실시된 조사는 노동위원회의 현직 공익위원, 근로자위원, 사용자위원 전체를 대상으로 2008년 12월 10일에서 12월 29일에 걸쳐 우편조사 방식으로 실시되었는데, 총 521명의 노동위원회 위원들로부터 유효 응답을 얻었다.
- 8) 이 조사는 사법정책연구원이 노동법원 신설 등 노동쟁송절차의 개선과 관련된 쟁점에 대한 판사의 인식과 의견을 알아보기 위해 2019. 3. 14. 전국에 재직 중인 판사들 중 가동 가능한 인원 2,609명(대법원장, 대법관 제외)에게 이메일로 질문지를 송부하여 같은 달 21일까지 실시하였다. 응답자는 약 318명이다. 설문지에는 현행 노동쟁송절차에 대한 개선의 필요성, 노동법원 신설의 필요성, 노동법원 신설 시 재판부의 구성형태, 노동전문법관제도의 필요성, 노동전문법관에 대한 지원의사, 노동자를 위한 절차상 특례제도의 필요성, 현재 가장 필요한 절차상 특례제도 등에 관한 질문이 포함되어 있다. 설문 결과에 대한 자세한 소개는 이종훈·안문희·서용성·김성화(2019), 『노동쟁송절차의 개선에 관한 연구』, 사법정책연구원, pp.179~188을 참조.

## 제 2 장 노동분쟁해결제도의 법이론

### 제1절 노동분쟁해결제도의 특수성

해외 선진 국가의 노동분쟁해결제도를 보면 노동분쟁을 심판하기 위한 특별한 절차와 기관을 두고 있는 나라가 상당수에 이르고 그 역사도 깊다. 국가에 따라서 심판기관의 법적 지위나 심판의 법적 성격·효력, 심판기관의 구성 방식, 사물관할, 절차 등은 다양하지만,<sup>9)</sup> 일반적인 쟁송절차와는 다른 특별한 노동분쟁해결제도를 마련하고 있다는 점은 동일하다. 이는 노동분쟁에는 특수성이 존재한다는 점을 방증한다. 우리의 경우에 노동위원회에 의해서 부당노동행위 및 부당해고 등의 판단과 구제명령을 내릴 수 있도록 한 것도 노동분쟁의 특수성을 인정한 결과라고 할 것이다. 노동분쟁해결제도는 노동분쟁의 특수성이 인정되어 특별히 마련된 것

9) 미국, 독일, 일본, 영국, 프랑스의 노동분쟁 심판 기관 및 관련 절차에 대한 개략적인 설명으로는 이종훈·안문희·서용성·김성화(2019), pp.47~171을 참조; 오스트리아의 노동법원에 대해서는 장승혁(2022), 「오스트리아 노동사회법원과 그 제도적 수용을 위한 모색」, 『사법』 59를 참조; 오스트레일리아의 공정노동위원회에 대해서는 김소영(2020), 「호주 공정근로위원회(Fair Work Commission)의 분쟁해결 시스템과 ‘각노동 배달 라이더’에 대한 근로자성 및 불공정해고 판정」, 『강원법학』 60, pp.44~51; 덴마크, 스페인, 이탈리아의 노동분쟁 심판기관 및 관련 절차에 대한 개략적인 설명으로는 野口智明·山本陽大·細川良·池添弘邦(2015), 『解雇及び個別労働關係の紛争處理についての國際比較』, 労働政策研究・研修機構을 참조.

이기 때문에 노동분쟁해결제도의 형성에는 그 특수성이 반영될 것이다. 따라서 이 특수성이 무엇인지를 확인할 필요가 있다. 일반적인 쟁송절차와는 다른 특별한 노동분쟁해결제도를 마련하도록 하는 노동분쟁의 특수성이 무엇인지에 대해서는 대체로 다음과 설명된다.<sup>10)</sup>

첫째로, 노동분쟁의 인격적 성격이다. 근로계약은 근로자의 노동력을 사용자가 유상으로 활용하는 것을 목적으로 한다. 그런데 노동력은 근로자의 인격과 분리될 수 없다. 따라서 노동관계는 본질적으로 채권채무관계라고 할지라도 근로자의 노동력과 인격은 분리될 수 없고, 아래에서 보는 바와 같이 계속적 채권채무관계이기 때문에 노동관계는 어느 정도는 인격적 성격을 가지게 된다. 따라서 노동관계에서 발생하는 분쟁도 인격적 성격을 가지게 된다. 노동분쟁이 이러한 인격적 성격을 가지게 되는 경우, 특히 근로자가 인격적 이익이 사용자에게 의해서 침해되었다고 생각 하는 경우에 그 분쟁은 격렬해지며 그 해결도 매우 어렵게 된다. 법적으로 보호되는 인격적 이익이 직접적으로 침해되는 경우뿐만 아니라 해고나 징계, 부당노동행위 등에서 근로자들은 자신의 인격이 부정된다고 느끼는 경우가 종종 있다.

둘째로, 노동분쟁의 비대등적 성격이다. 노동분쟁은 근로자와 사용자의 분쟁이기 때문에 사용자와 근로자 간의 힘의 역관계가 노동분쟁에도 그대로 반영된다. 다양한 의미에서의 노동의 종속성 또는 교섭의 비대등성은 힘의 역관계에서 사용자에게 대해서 근로자가 열위에 있는 이유를 잘 표현한다. 근로자의 사용자에게 대한 인적·경제적·조직적 종속성, 또는 교섭력의 비대등성은 노동분쟁해결제도에서 근로자(또는 근로자집단으로서 노동조합)와 사용자는 실질적으로 대등한 지위에 있을 수 없도록 한다.

셋째로, 노동분쟁의 계속적·반복적 성격이다. 노동관계는 고용계약을 중심으로 하는 노무이용계약에 의해서 창설되고 유지되는데, 이 계약관계는 그 목적 달성을 위해서는 일정 기간 계속되어야 할 필요가 있다. 노

10) 이하는 다음의 문헌에서 관련 내용을 정리한 것이다. 정인섭(2005), 「노동분쟁의 특수성과 노동법원의 전문성」, 『노동법연구』 19, 서울대학교 노동법연구회, pp.13~14; 和田肇(2008), 「労働紛争の特徴と解決システム」, 『名古屋大學法政論集』 223, pp.464~465.

동관계의 계속성은 이로부터 발생하는 노동분쟁도 계속성과 반복성을 갖게 한다. 이러한 분쟁을 사전에 예방하고 신속하고 공정하게 해결하기 위해서 당사자의 권리와 의무를 빠짐없이 법률과 당사자의 합의로 사전에 정할 필요가 있지만, 모든 분쟁 사항을 명쾌하게 정하는 데는 한계가 있다. 설령 어느 정도 그것이 가능하다고 할지라도 노동관계는 독자적인 인격을 가진 다수의 인간들에 의해서 창설되고 유지되기 때문에 동일·유사한 분쟁이 발생하는 것을 모두 예방하는 것은 불가능하다. 노동관계의 인격적 성격과 계속적 성격은 비공식적인 관행의 형성을 낳는데, 이러한 관행은 노동분쟁을 처리하는 데 있어서 매우 중요한 요소가 된다. 특히 차별이나 부당노동행위는 이러한 비공식적인 관행하에서 상당한 시간 동안 계속되기도 하고 그 결과로서 나타나기도 한다.

셋째로, 집단적·조직적 성격이다. 노동관계는 사용자인 기업이 기업의 목적을 달성하기 위하여 근로자의 노동력을 효과적으로 활용하여야 하기 때문에 노동의 질서를 형성하고 노동력을 조직하지 않을 수 없다. 이를 위해서는 다양한 규칙·규범과 제도가 필요하고, 이들 규칙·규범과 제도는 집단적으로 적용된다. 따라서 노동분쟁도 집단적·조직적으로 발생하게 된다. 설령 노동분쟁의 당사자가 어느 한 개인이라고 하더라도 일반적으로 분쟁 당사자인 근로자 이외의 다른 근로자들도 당해 분쟁의 처리와 해결에 관심과 이해관계를 가지게 되는 경우가 흔하기 때문에 당해 분쟁은 개별적 분쟁이지만 집단적 성격을 가지게 된다. 이러한 분쟁의 집단성은 근로자 측에서만 기인하는 것이 아니라 사용자 측에서도 기인할 수 있다. 분쟁 사인에 따라서는 분쟁에 대해서 특정 산업, 업종, 지역의 경영계가 공통의 이해관계를 가지는 경우가 있기 때문인데, 이는 근로자 측에서도 마찬가지이다.

다섯째로, 노동분쟁의 다양성·복잡성이다. 과거에도 그랬지만, 현대의 노동관계에서 발생하는 노동분쟁은 더욱 다양해지고 복잡해지고 있다. 기업의 인사제도는 매우 다양하며 개별 제도는 복잡하고 정밀하다는 점이나 근로조건의 개별적 결정이 가지는 의의가 증가하고 있다는 점 등은 노동분쟁의 다양성을 촉진하고 복잡하게 하여 해결하기 어렵게 한다. 또한 노동분쟁은 법률상의 쟁송이기는 하지만 그 본질에서 이익분쟁의 성



격이 다분한 경우가 적지 않다. 근로조건을 불이익 변경, 배치전환, 경영상 이유에 의한 해고 등에는 사용자와 근로자의 이익 충돌이 분쟁의 주된 원인이 되는 경우가 많다.

여섯째로, 권리분쟁의 노동쟁의화이다.<sup>11)</sup> 권리분쟁이 노동쟁의의 대상이 아니라는 해석이 있기는 하지만, 종래 우리나라 노사분규의 원인이나 양상을 보면 개별적 권리분쟁(해고, 징계 등)과 집단적 권리분쟁(부당노동행위 등)을 해결하기 위하여 쟁의행위를 하는 경우가 적지 않다.

## 제2절 노동분쟁해결제도의 법원리

### 1. 노동분쟁의 특수성에 기반한 노동분쟁해결제도의 형성 원칙

이상에서 본 노동분쟁의 특수성은 독자적인 노동분쟁해결제도의 창설에 대한 근거가 되는데, 이는 노동분쟁해결제도를 형성할 때 견지되어야 할 몇 가지 원칙을 도출하는 데 중요한 의미를 가진다. 종래의 연구와 관련 논의를 종합해보면, 노동분쟁해결제도의 원칙으로 독립성, 전문성, 공정성, 신속성, 경제성, 자율성을 들 수 있다. 이들 원칙은 법률상의 쟁송을 심판하는 제도라면 일반적으로 견지되어야 할 것이다. 하지만 어떠한 분쟁에 특화된 분쟁해결제도를 마련한다고 할 때에는 그 분쟁의 특수성을 고려하여 각각의 원칙이 당해 분쟁해결제도의 형성에 반영되어 효과적으로 기능하도록 하여야 하기 때문에 각각의 원칙은 당해 분쟁의 특수성에 따라서 보다 구체적인 내용을 가질 것이다.

### 2. 독립성

노동분쟁에 관한 심판은 본질적으로 사법의 성격을 가지고 있기 때문

11) 임종률(1988), 「노동분쟁의 예방 및 처리제도의 개선방안」, 『전환기 노사문제와 대응방향(Ⅰ)』, 한국경제연구원, p.323.

에 심판기관이 독립성을 가지고 있어야 한다는 점은 당연하다. 심판기관의 독립성이 보장되어야 객관적이고 공정하게 당해 법적 쟁송을 판단할 수 있기 때문이다.

심판기관의 독립성은 법원인 경우보다는 행정기관인 경우에 문제의 소지가 있을 수 있다. 심판기관이 법원인 경우에는 사법부 자체의 독립성이 헌법적으로 보장되어 있어서 노동분쟁 심판 기능에 한정하여 법원과 법관의 독립성 문제가 발생하지는 않을 것이다.<sup>12)</sup> 하지만 법원이 아닌 행정기관인 경우에는 심판을 담당하는 사람의 임명 방식 및 신분 보장, 인사와 예산에 관한 권한 등에 있어서 행정부의 영향을 받을 수 있다. 이것이 행정기관인 이상 법원과 법관 수준의 고도의 독립성이 보장될 수는 없을 수도 있겠지만, 노동분쟁을 심판하는 행정기관은 조직적 측면에서의 독립성과 심판의 임무를 맡은 기관의 직무상·신분상의 독립성이 갖추어져야 할 것이다. 노동분쟁의 특수성에서도 보았듯이 노동분쟁에 관해서 사법적 기능을 하는 행정기관의 독립성이 보장되지 않는다면, 공정한 심판이 보장될 수 없고 판단에 대한 분쟁 당사자의 신뢰를 확보할 수 없기 때문에 노동관계는 오히려 격화될 수도 있다. 노동분쟁의 조속한 종식과 노동관계의 법적 평화를 회복하기 위해서는 심판기관으로서 행정기관이 독립성을 가질 수 있도록 더욱 세심하게 배려될 필요가 있다.

총재 노동위원회의 독립성을 제고하여야 한다는 주장<sup>13)</sup>이 지속적으로 제기되는 것도 바로 이 때문이다.<sup>14)</sup> 우리나라의 노동위원회는 근로자와 사용자 간에 발생하는 사법(私法)상의 권리분쟁을 판단할 권한을 부여받

12) 법원이 헌법에서 강한 독립성을 보장받고 있다고 하여 법원과 법관의 독립성이 문제가 되지 않는 것은 아니다. 최근에도 법관의 독립성 확보가 현안이 되고 있다. 이 점에 대해서는 정태호(2021), 「사법의 신뢰 회복을 위한 개혁의 주요 쟁점」, 『법제연구』 61, 한국법제연구원, pp.99~143을 참조.

13) 김선수(2015), 「노동위원회의 중립성·전문성 강화 방안」, 『노동법포럼』 16, 노동법이론실무학회, p.9; 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, pp.227~229; 도재형(2009), 「노동위원회와 법원, 그 갈등과 조절」, 『노동법학』 29, 한국노동법학회, pp.61~75.

14) 물론 이러한 독립성 문제는 노동위원회 고유의 문제는 아니다. 독립성의 제고는 행정심판을 담당하는 행정심판기관 모두에게 제기되는 문제이다. 이 점에 대해서는 김남철(2018), 「우리나라 행정심판의 위상과 발전방향」, 『행정법학』 14, 한국노동이론실무학회, p.9를 참조.

고 있다는 점에서 통상적인 행정심판과는 다르기 때문에 노동위원회의 독립성 보장은 더욱 제고될 필요가 있다고 할 수 있다.

### 3. 전문성

특별한 분쟁해결제도가 마련되는 이상 그 목적에 맞도록 전문성을 갖추어야 하는 것은 당연하다. 그런데 노동분쟁해결제도의 전문성에 대한 이해는 다소 복잡하다. 노동분쟁해결제도가 법적인 판단(심판)을 통한 해결이기 때문에 두 가지 점에 대한 전문성이 필요하다. 먼저 범규범에 관한 전문성이다. 다음으로 노동관계에 관한 전문성이다. 범규범에 관한 전문성은 절차법적 규범과 실체법적 규범에 관한 전문성으로 나눌 수 있을 것이다.<sup>15)</sup> 규범적 전문성의 제고에 관해서는 전문적인 법적 지식을 더 많이 갖추고 노동분쟁의 특수성을 반영한 절차를 정비함으로써 전문성을 제고할 수 있을 것인데, 법원과 노동위원회와 같은 준사법적 기능을 하는 심판기관 모두 실체법적 규범에 관한 전문성을 높이는 것에는 많은 현실적 제약이 따른다. 예산과 인력은 매우 한정되어 있기 때문에 단시간에 이를 높일 수 없다. 나아가 어느 정도의 예산과 인력이 확보되어야 하는지는 그 효과 등을 면밀하게 평가하여야만 알 수 있다.

노동관계에 관한 전문성을 제고하는 방법은 범규범에 관한 전문성에 비해서 복잡한 논란의 소지를 안고 있다. 법원의 예를 들면 직업법관은 규범에 관한 전문성이 높지만 노동관계에 대한 전문성은 낮을 수 있기 때문에 이를 보완하기 위해서 직업법관 이외의 자(者)를 참여시켜 이를 보완하려고 하는 것을 들 수 있다. 그런데 여기서 다양한 논란이 발생한다. 직업법관 이외의 자는 노동관계에 대해서 어느 정도의 식견을 가져야 하는지, 심판에서는 어떠한 역할과 권한을 가져야 하는지 등과 같은 문제를 둘러싸고 많은 논란이 있을 수 있다. 실제로 노동분쟁해결을 위한 독자적인 제도를 마련하고 있는 나라들의 제도를 보면 인적인 측면에서 범규범

15) 노동분쟁해결제도의 전문성에 관한 논의에 대해서는 차성안(2022), 「노동위원회 대체론에 기반한 노동사회법원 도입론에 대한 비판적 검토 - 독립성, 공정성, 전문성을 중심으로」, 『저스티스』 188, 한국법학원, pp.276~283을 참조.

에 관한 전문성과 노동관계에 관한 전문성을 구현하는 방법이 나라별로 다양하다. 이는 노동위원회와 같은 준사법적 기능을 하는 심판기관의 경우에도 마찬가지이다.

#### 4. 공정성

사법작용에서든 준사법작용에서든 공정성은 핵심적인 요소이다. 사법작용에서 공정성의 의미에 대해서는 많은 정의와 논의가 가능하지만, 공평하고 적법한 절차에 따라 심리를 진행하고 객관적 사실에 대한 판단을 근거로 심판을 내리는 것을 의미한다고 할 수 있다. 법원의 재판에서는 공정성에 관해 “공정한 재판을 받을 권리”의 보장을 중심으로 많은 논의가 있어서 대체로 그 의미가 밝혀져 있다. 헌법재판소는 공정한 재판을 받을 권리란 헌법과 법률이 정한 자격이 있고, 헌법 제104조 내지 헌법 제106조에 정한 절차에 의하여 임명되고 신분이 보장되어 독립하여 심판하는 법관으로부터 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 적법절차에 의하여 이루어지는 신속한 공개재판을 받을 권리라고 하고 있다.<sup>16)</sup> 여기에서는 특히 절차의 적법성과 적정성 보장이라고 하는 적법절차의 원리와 분쟁 당사자 간의 평등이 중요한 의미를 가진다.<sup>17)</sup> 이와 같이 보면 위에서 본 독립성과 전문성도 공정성에 포괄될 수 있을 것이다. 그만큼 공정성을 분쟁해결제도의 핵심적인 원리라고 할 수 있을 것이다.

그런데 앞에서 본 바와 같이 노동분쟁의 비대등성이라는 특수성을 고려할 때 당사자 간의 형식적이고 기계적인 평등의 확보만으로는 노동분쟁해결제도에서 공정성을 확보하기 어렵다. 즉, 노동분쟁해결제도에서는 실질적인 공정성이 확보될 필요가 있는 것이다.<sup>18)</sup> 특히 일반적인 민사재판, 즉 일반적인 민사소송절차는 평등한 당사자를 전제로 하는 당사자 대등주의 원칙에 입각하여 공정한 재판을 위한 각종 제도가 마련되어 있기 때문에 노동분쟁의 실질적 공정성의 확보를 위해서는 별도의 노동분쟁해

16) 헌법재판소 2013. 12. 26. 선고 2011헌바108.

17) 장석조(2009), 「재판받을 권리의 헌법상 보장」, 『사법』 7, pp.41~42.

18) 이종훈·안문희·서용성·김성화(2019), p.11.

결제도가 요구되는 것이다. 실체법으로서의 노동법이 근로자와 사용자의 비대등성을 이유로 사용자의 일방적인 결정 등으로부터 근로자를 보호하기 위한 최저 근로조건 등을 규정하도록 절차법에서 형식적 공정성, 즉 형식적 평등에 기초한 당사자대등주의가 관철된다면 실체법의 공정성은 절차법에서 구현될 수 없을 것이다. 현재의 노동위원회, 그리고 도입이 논의되고 있는 노동법원은 노동분쟁에서 형식적 공정성뿐만 아니라 실질적 공정성도 확보하기 위한 노동분쟁해결제도이다. 현재의 노동위원회의 심판제도에서는 노동분쟁의 비대등성을 고려하여 실질적 공정성을 확보하기 위한 다양한 제도적 장치들을 두고 있는데, 직권탐지주의적인 조사제도(조사관제도 및 조사권 등), 순차적 배제 방식에 의한 공익위원 구성, 근로자위원·사용자위원의 참여 등이 그 대표적인 장치라고 할 수 있다.

하지만 노동위원회는 여전히 실질적 공정성뿐만 아니라 형식적 공정성의 확보에 있어서도 상당한 비판을 받아 온 것이 사실이다. 심리가 충분히 이루어지지 못하고 있다는 점이나 조사가 부실하다는 비판은 상당히 오래전부터 있었는데, 지금까지 어느 정도 개선이 이루어졌음에도 여전히 문제가 지적되고 있다.<sup>19)</sup>

## 5. 신속성

공정성의 원칙에서 본 바와 같이 신속한 재판을 받아야 하는 것은 국민의 기본적 권리이다.<sup>20)</sup> 하지만 노동분쟁의 비대등성을 고려할 때 노동분쟁 해결 절차에서 신속성은 매우 중요하다. 노동분쟁의 비대등성의 원인이 노동의 종속성에 있다고 할 때 근로자의 경제적 종속성으로 인하여 시간과 비용이 많이 소요되는 노동분쟁해결제도는 근로자에게 불리한 기울어진 운동장이기 때문이다. 특히 근로자에게 경제적 불이익을 직접 주

19) 이성희·남궁준·김동배(2020), 『노동분쟁 해결 및 예방기능 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원, pp.114~121.

20) 헌법 제27조 제3항은 “모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다.”고 규정하고 있다.

는 해고, 휴직, 정직의 효력을 다투는 경우에 분쟁절차가 장기화되면 근로자와 그 가족은 심각한 경제적·정신적 피해를 겪지 않을 수 없다. 노동분쟁에서 신속성의 확보는 공정성의 확보와 직결된다고 할 수 있다.

따라서 노분쟁해결절차는 최대한 빠른 시간 내에 사건을 처리할 수 있도록 제도가 만들어져야 한다.

## 6. 경제성의 원칙

노동분쟁의 당사자인 근로자는 일반적으로 사용자 측에 비해 경제적으로 열위에 있다고 상정되므로 분쟁해결에 소요되는 비용으로 인하여 권리구제를 위한 적극적인 노력을 포기할 가능성이 있다.<sup>21)</sup> 앞에서 본 바와 같이 노동분쟁의 양상은 매우 다양해서 다수의 근로자에게 심대한 경제적 불이익을 미치는 경영상 이유에 의한 해고의 효력을 둘러싼 사건이 있는가 하면 배치전환이나 가벼운 징계의 효력을 다투는 것도 있다. 근로자의 입장에서는 자신이 입은 불이익과 분쟁해결 비용을 비교하여 후자가 상대적으로 크다고 판단하면 노동분쟁해결제도를 이용하여 자신의 권리를 지키는 것을 포기할 수도 있을 것이다.

따라서 노동분쟁해결절차는 근로자들에게 경제적 부담 없이 보다 쉽게 접근할 수 있게 운영되어야 한다.

## 7. 자율성의 원칙

노동분쟁이 신속하고 경제적으로 종식되면서 근로자와 사용자가 분쟁해결 결과에 대해서 공정성을 느끼기 위해서는 노동분쟁이 근로자와 사용자의 자율적 타협으로 마무리될 필요가 있다. 이러한 자율적 타협의 필요성은 노동분쟁의 계속성, 집단성·조직성의 관점에서 볼 때 절실하게 요청된다. 노동분쟁의 종식은 노동관계의 법적 평화를 가져와야 하기 때문에 분쟁과정에서 발생할 수 있는 후유증과 부작용을 최소화할

21) 이종훈·안문희·서용성·김성화(2019), p.11.

필요가 있는 것이다.

따라서 노동분쟁의 해결과정에서는 최대한 노사 양측이 자율적으로 타협하여 분쟁을 해결할 수 있도록 화해·조정이 활성화되어야 한다.<sup>22)</sup>

---

22) 앞의 책, pp.11~12.

## 제 3 장

# 노동법원의 설치 및 노동위원회 개편에 관한 논의

## 제1절 노동법원의 설치 및 관련 논의

### 1. 노동법원의 도입 필요성

노동분쟁해결을 위한 특별법원인 노동법원을 도입해야 한다는 주장이 1970년대부터 있었지만, 노동법원의 도입이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1987년 민주화 및 노동자 대투쟁을 겪은 직후라고 할 수 있다. 당시의 대표적인 노동법원 도입론은 한국노동조합총연맹과 임종률 교수의 노동법원 도입론인데, 노동법원 도입 필요성의 내용은 대동소이하다. 1988. 7.의 한국노동조합총연맹의 “노동법개정에 관한 청원”에서는 노동법원법 제정의 필요성에 대해서 크게 세 가지 이유를 들고 있다. 첫째로, 노동위원회에 의한 권리분쟁 처리의 문제점이다. 즉, 노동위원회는 행정부에 소속되어 독립성을 기하기 어렵고 권리분쟁과 이익분쟁을 모두 다루므로 전문성을 기하기가 어렵다. 이로 인하여 사건의 공정한 처리를 기하기 어렵고 권리분쟁 전반을 관할할 수 없어서 상당 부분을 여전히 일반 민사소송에 맡기고 있다는 것이다. 둘째로, 민사재판의 문제점이다. 위에서도 언급한 바와 같이 민사재판의 경우 “근로자들은 소송비용, 전문적 지식, 재판기간, 거리상의 이유, 시간상의 문제 등을 해결하지 못하여 개인적 권리를 포기하는 사례가 허다”하다고 비판하고 있다. 셋째로, 노동위원회를



개편하여 노동심판소를 설치하는 경우에도 “준사법적 행정기관인 심판소의 독립성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 심판소의 판정에 불복할 때에는 행정소송을 특히 근로자 측이 감당하기 어려움”을 들고 있다. “또한 심판절차를 초심과 재심으로 편성할 때에 사건해결을 지연시키게 되며 당사자가 심판소에의 절차와 별도로 민사재판에 호소할 수도 있어 분쟁 해결에 혼선이 빚어질 우려가” 있다고 한다.<sup>23)</sup>

이와 같이 노동법원 설치론에는 법원뿐만 아니라 노동위원회의 노동분쟁해결에 대한 깊은 불신과 노동분쟁해결제도의 원칙이 구현되지 못하고 있다는 비판이 자리 잡고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>24)25)</sup> 특히 노동위원회 같은 행정기관의 노동분쟁해결에 대한 문제의식<sup>26)</sup>은 노동법원 설치론으로 이어지고 있다는 점이 주목되며, 이 점은 현재에도 여전하다.<sup>27)</sup> 이는 노동분쟁해결 노동위원회의 판정 결과에 대한 불만뿐만 아니라 행정기관에 의한 노동분쟁의 처리에 있어서 독립성, 전문성, 신속성, 판단의 통일성, 권리구제의 실효성을 확보하는 데 있어서 구조적이고 이론적으로 문제가 있어서 그 한계가 매우 크다는 문제의식<sup>28)</sup>에 기반하고 있음을 알 수 있다.

23) 임종률 교수의 노동법원 도입 필요성의 논거도 대동소이하다. 임종률(1988), pp. 323~324 참조.

24) 박석운(1990), 「노동법원 설치 논의의 몇 가지 전제」, 『월간 말』, 1990년 11월호, pp.156~157.

25) 현행 법제도에 따른 노동위원회 및 법원에 의한 노동분쟁해결의 문제점 및 한계에 대해서는 이종훈 외(2019), pp.37~39, pp.44~45를 참조.

26) 김치선(1991), 「노동분쟁의 처리제도 고찰」, 『대한민국 학술원 논문집(인문사회과학편)』 30, 대한민국 학술원, pp.329~330.

27) 신인수(2019), 「노동사건 전문법원 도입의 쟁점과 방안」, 『월간 노동법률』 338, 2019년 7월, 중앙경제사, p.86.

28) 노동위원회가 부당노동행위와 같은 집단적 권리분쟁에 관한 심판 외에도 개별적 권리분쟁에 관한 심판 권한을 가지는 것에 대해서 예전부터 이론적인 측면의 비판이 있었다. 이는 근로기준법에서 근로조건 위반에 따른 손해배상 청구를 노동위원회에 신청할 수 있도록 하고 있는 것(현 근로기준법 제19조 제2항)에 대해서 공익위원, 사용자위원, 근로자위원으로 구성된 노동위원회가 행정기관이면서 사법적 판단을 하는 데 대한 비판이었다[김형배(1983), 「노동위원회를 통한 손해배상청구: 근기법 제23조 제1항의 확대적용에 대한 비판」, 『勞勤法과 現代法の 諸問題: 南觀 沈泰植博士 華甲紀念』, 법문사, pp.12~27].

이와 같은 문제의식에 따른 노동법원의 설립론은 이후 정부와 대법원의 사법제도개혁 논의에서도 그대로 이어진다. 노무현 정부 시절 대법원의 사법개혁위원회(2003. 10.~2004. 11.) 및 정부의 사법제도개혁추진위원회(2005. 1.~2006. 12.),<sup>29)</sup> 그리고 김명수 대법원장 취임 이후 사법행정자문위원회 및 사법정책분과위원회<sup>30)</sup>에서의 노동법원 설립 논의에서도 역시 노동법원 설립 필요성의 논거는 법원에 의한 재판의 문제점뿐만 아니라 노동위원회의 심판권한 및 기능의 구조적이고 이론적인 문제점에서도 찾아지고 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 노동법원 도입에 따른 노동위원회 심판기능 조정

노동위원회에 대한 위와 같은 비판은 노동법원 설립 시 노동위원회의 심판기능을 폐지하여야 한다는 주장으로 이어진다. 즉, 노동 관련 법률상 쟁송의 심판권을 노동법원으로 모두 이전하는 것이다. 1997년 이래 노동

29) 노무현 정부의 사법개혁 논의 및 노동법원 논의의 경과 및 평가에 대해서는 김선수(2008), 『사법개혁 리포트』, 박영사, pp.442~447을 참조.

30) 2019. 10.에 출범한 사법행정자문회의는 “전문법원 추가 설치 필요 여부 및 우선순위”에 관한 안건을 사법정책분과위원회에 회부하였는데, 사법정책분과위원회는 기존에 존재하는 행정법원, 특허법원, 회생법원, 가정법원 외에 노동법원, 해사법원, 인신보호법원, 소년법원, 조세법원 등의 분야별 전문법원의 추가 설치 필요 여부 및 우선순위를 논의하였다. 이후 사법정책분과위원회는 전문법원 소위원회를 구성하여 소위원회와 전체회의를 병행하여 9개월 정도 논의가 진행되었다. 2020. 6. 사법정책분과위에서는 단기 설치 필요성이 있는 법원으로 노동법원, 해사법원 2개를 의결해 사법행정자문회의에 보고하였다. 노동법원 단기 설치 필요성은 13명 위원 전원이 찬성의견을 냈고, 반대의견은 없었다. 다만, 노동법원의 재판부 구성문제(참심제 또는 준참심 관할 범위, 법원 명칭, 노동위원회와의 관계 등의 세부 쟁점별로는 위원들 의견이 갈렸다. 사법정책분과위원회의 보고를 받은 사법행정자문회의는 2020. 9. 24. 제8차 회의에서 “6. 전문법원 추가 설치 여부 및 우선순위(소관: 사법정책분과위원회)” 안건에 대해서 논의한 뒤에 ‘노동법원, 해사법원의 추가 설치를 추진함이 상당하다는 의견’에 위원 전원이 동의하였다. 이에 비하여 사법정책분과위원회에서와 마찬가지로 노동위원회의 관계, 재판부의 구성 방법, 2심 설치 여부 등에 대해서는 이견이 있었다.

31) 특별법원으로서 노동법원 도입의 반대론에 관해서는 정진경(2009), 「부당하고 구제 기관으로서의 노동위원회의 문제점과 그 대안에 대한 검토」, 『노동법연구』 26, 서울대학교 노동법연구회, pp.14~21; 허병도 외(2017), 『노동위원회, 그 존재이유를 말하다 - 노동법원 도입의 반대 이유』, 한국공인노무사회 참조.

위원회 심판제도의 독립성, 전문성, 공정성, 실효성 등을 강화하기 위한 제도 개편을 수차례 거듭하였지만 이와 같은 주장은 계속되고 사라지지 않고 있다.<sup>32)</sup> 물론 노동법원 설치와 연계된 노동위원회 심판기능의 폐지론은 노동법원이 노동분쟁의 특수성과 노동분쟁처리의 원칙에 맞게 특별법원으로서 설립되고 노동소송특례절차에 따라서 분쟁을 해결할 수 있어야 한다는 점이 전제되어 있다.<sup>33)</sup> 특히 노동법원 설립론 일부에서는 노동법원의 재판부를 구성할 때 근로자의 이익을 대변하는 사람이 심판관으로 참여하는 참심제가 반드시 채택되어야 한다고 주장한다.<sup>34)35)</sup>

그런데 노동법원 설립 시 노동위원회와의 관계에 관해서는 노동위원회의 심판기능 완전 폐지 및 노동법원 이관이라는 견해만이 존재하는 것은 아니다. 이에 관해서는 노동위원회의 심판기능 중 부당노동행위 심판기능만 유지하자는 견해와 노동위원회의 심판기능 모두를 유지하자는 견해가 존재한다. 첫 번째 견해는 부당노동행위사건은 권리분쟁이기는 하지만 다른 권리분쟁사건과는 다른 특질을 가지고 있기 때문에 노동위원회가 부당노동행위에 대한 심판의 권한을 유지하는 것이 타당하다고 한다. 즉, 부당노동행위에 대한 구제는 동적인 노사관계의 특색을 반영하여 유동적이고 다양한 방법으로 행해져야 하는 한편, 구제의 내용은 현재의 상태에 대한 징벌적·금전적 구제보다는 원상의 회복과 함께 침해의 반복을 예방할 수 있는 소급적인 동시에 장래적인 구제여야 하고, 사용자에게

32) 박수근(2004), 「노동분쟁해결기관으로서 노동위원회의 구조 및 운영실태와 문제점」, 『노동과 법』 4, 전국금속산업노동조합연맹 법률원, pp.249~370; 유성재(2005), 『노동위원회 기능의 활성화를 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, pp.47~48; 신인수(2019), p.87; 민주사회를 위한 변호사모임(2019), 『2019 정기국회 30대 개혁입법과제』, pp.64~67.

33) 김선수(2004), 「한국에서의 노동분쟁 처리기구로서의 법원의 구조 및 운영 실태: 노동법원의 도입 방향」, 『노동과 법』 4, 전국금속산업노동조합연맹 법률원, pp.309~365.

34) 김기덕(2004), 「노동자 권리구제의 실효성 확보 및 노동자(대표)의 참여보장을 위한 노동법원의 도입방향」, 『노동과 법』 4, 전국금속산업노동조합연맹 법률원, pp.367~407.

35) 직업법관 이외에 근로자와 사용자의 이익을 대표하는 사람의 참여 보장에 관해서는 참심제와 준참심제의 대립이 있다. 노동법원을 설립하는 재판부를 구성하는 방법에 관해서는 이종훈 외(2019), pp.141~148 참조.

다양한 형태로 작위 혹은 부작위의 의무를 부과해야 할 필요가 있다고 한다.<sup>36)</sup> 두 번째 견해는 노동위원회의 심판기능에 의한 노동분쟁해결제도에 대해서 제기되는 문제점은 과장되었으며 노동법원이 설립되었더라도 노동위원회의 장점과 순기능을 모두 흡수할 수는 없을 것이라는 점 등을 이유로 노동법원이 설립되더라도 노동위원회의 심판기능은 유지하여 양 기관이 상호 경쟁 또는 보완함으로써 노동분쟁해결제도의 발전을 더욱 촉진시켜야 한다고 한다.<sup>37)</sup>

### 3. 노동법원 설치 및 그에 따른 노동위원회 개편에 관한 입법안

#### 가. 입법안의 개요

노동법원 설치를 위한 입법안은 18대(2008. 5. 30.~2012. 5. 29), 19대(2012. 5. 30~2016. 5. 29), 20대(2017. 5. 30~2020. 5. 29) 국회에 각각 발의되었지만, 모두 임기만료로 폐안되었다.<sup>38)</sup>

18대 국회에서 발의된 입법안(조배숙 의원 대표발의)은 노무현 정부의 사법개혁추진위원회의 노동분쟁해결제도연구회가 마련한 노동법원법안(제정안), 법원조직법 및 각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 개정안을 원안으로 한다.<sup>39)</sup> 이 입법안에서는 노동위원회의 심판기능을 그대

36) 박은정(2006), 「노동분쟁해결제도 개선방향의 모색」, 『노동법학』 22, 한국노동법학회, pp.104~105; 김형배(2021), 『노동법』, 박영사, p.699.

37) 도재형(2019), 「노동위원회의 기능 강화와 노동법원의 신설」, 『서울대학교 노동법연구회 2019년 공동학술대회(“노동법원, 어떻게 만들 것인가?”) 자료집』, pp.142~144; 이상희(2019), 「우리나라 노동위원회 운영 현황과 과제」, 『비교노동법논총』 45, 한국비교노동법학회, pp.316~318; 차성안(2021), 「노동사회법원과 노동위원회의 경쟁·보완관계의 설정 방안」, 『법조』 70 (6), 법조협회, pp.297~318.

38) 21대 국회에서는 노동법원 설치를 위한 법안은 아직까지는 발의되지 않았다.

39) 당시 사법제도개혁추진위원회는 이들 법률안을 의결하여 노동부로 하여금 바로 입법절차를 진행하도록 하지는 않았다. 사법개혁추진위원회와 정부는 노동법원 도입 자체에 대하여 찬반양론이 팽팽하게 대립하고 있었다는 점, 주무부처인 노동부가 노동법원 도입에 강력하게 반대하고 있던 점, 사법개혁추진위원회가 의결하여 국회에 제출한 법률안들이 국회에서 처리되지 않고 있던 상황에서 무리하게 노동법원 설립 입법을 추진할 경우 이미 국회에 계류 중인 법률안의 처리에도 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점 등을 고려하여 노동법원 입법을 추진하는 것

로 존치시키고 있었다. 당시 사법개혁추진위원회는 노동법원 도입 방안과 함께 중앙노동위원회 재심절차 임의화 방안도 함께 의결하였지만, 조배숙 의원 대표발의안에는 중앙노동위원회 재심절차 임의화를 담은 개정 법률안은 없었다. 당시 노동법원 도입을 주장하는 쪽에서 이른바 5심제의 문제를 지적하며 노동법원 도입과 함께 노동위원회의 심판 기능을 완전히 폐지할 것을 주장한 점으로 볼 때 중앙노동위원회의 재심 절차를 임의화한 것은 권리구제를 신속하게 하기 위한 일종의 타협책으로 보인다. 즉, 노동위원회의 심판기능 존치와 완전한 폐지 사이의 타협안인 것이다.

19대 국회에서 발의된 입법안(최원식 의원 대표발의)은 노동소송법안, 법원조직법 일부개정법률안 및 각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안을 중심으로 노동법원 설치와 노동쟁송관련 특례를 규정하고 있다. 이 법안은 위의 법안과 달리 노동위원회의 심판 기능을 지방노동법원으로 이관하는 것으로 하고 있기 때문에 노동위원회에 구제 또는 시정을 신청하도록 규정하고 있는 법률들도 개정하는 7개 법률안을 포함하고 있다. 즉, 이들 법률안은 근로기준법 일부개정법률안, 노동위원회법 일부개정법률안, 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안, 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안, 기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안, 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안의 의결을 각각 전제로 하는 것이었다(총 10건의 법률안).

20대 국회에서 발의된 입법안(김병욱 의원 대표발의)은 노동소송법안, 법원조직법 일부개정법률안을 중심으로 노동법원 설치와 노동쟁송관련 특례를 규정하고 있다. 이 법안은 최원식 의원 대표발의안과 마찬가지로 노동위원회의 심판기능을 노동법원으로 이관하는 것으로 하고 있기 때문에 노동위원회에 구제 또는 시정을 신청하도록 규정하고 있는 7개의 법률도 개정하는 법률안을 포함하고 있다(총 9건의 법률안).

---

에 무리가 있다는 판단을 내리고, 2006. 11. 20. 법률안으로 의결하지 않고 정책자료 채택의 형태로 의결하였다(p.64). 따라서 조배숙 의원 대표발의안은 이명박 정부하에서 발의되었다.

## 나. 김병욱 의원 대표발의 노동법원 입법안의 특징

최원식 의원 대표발의 입법안과 김병욱 의원 대표발의 입법안의 내용은 대동소이하기 때문에 아래에서는 김병욱 의원이 대표발의한 노동법원 입법안의 내용과 그 특징에 대해서 간략하게 살펴본다.

〈표 3-1〉 김병욱 의원 대표발의 노동법원 설치 관련 법률안

	제명	주요내용	제안자
1	노동소송법안 (의안번호 2006898)	일정한 범위의 노동사건을 전문법원인 노동법원으로 하여금 전속 관할하도록 하고, 분쟁 해결을 위한 소송 등에 관한 절차상의 특례를 둔.	김병욱 의원
2	파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2006899)	차별적 처우의 시정을 노동위원회가 아닌 지방노동법원에 신청하도록 하고 고용노동부장관의 차별적 처우 시정요구 조항 및 시정명령에 관한 조항을 삭제함(안 제21조제2항, 제21조의2·제21조의3 삭제).	김병욱 의원
3	기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2006900)	차별적 처우의 시정신청에 관한 업무를 지방노동법원에 신청하도록 하고 차별적 처우의 시정과 관련한 조사·심문 규정, 조정·중재 규정, 시정명령 및 과태료 규정 등을 삭제함(안 제9조, 제10조부터 제15조의3까지 및 제24조제1항 삭제).	김병욱 의원
4	공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2006901)	현행법의 부당노동행위 구제신청을 중앙노동위원회가 아닌 지방노동법원에 신청하도록 관련 규정을 정비하려는 것임(안 제6조제3항 등).	김병욱 의원
5	법원조직법 일부개정법률안 (의안번호 2006902)	노동사건을 전문법원인 고등노동법원 및 지방노동법원으로 하여금 전속하여 관할하도록 하는 「노동소송법」이 제정됨에 따라 고등노동법원 및 지방노동법원의 설치 근거와 조직 등에 관한 사항을 정하려는 것임(안 제3조제1항).	김병욱 의원
6	각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2006903)	노동사건을 전문법원인 고등노동법원 및 지방노동법원으로 하여금 전속하여 관할하도록 하는 「노동소송법」이 제정됨에 따라 서울특별시를 관할구역으로 하는 서울지방노동법원과 서울특별시, 인천광역시, 경기도와 강원도를 관할구역으로 하는 서울고등노동법원을 설치하려는 것임(안 제2조제1항, 안 제4조제2호의2 신설, 안 별표 1, 안 별표 4의2 신설, 별표 6의2 신설).	김병욱 의원

〈표 3-1〉의 계속

	제명	주요내용	제안자
7	근로기준법 일부개정법률안 (의안번호 2006904)	현행법에 따라 노동위원회가 담당하고 있는 부당하고 여부에 관한 판정, 근로조건 위반으로 인한 손해배상 여부 결정, 재해보상 심사 또는 중재 등의 기능을 지방노동법원으로 이전하려는 것임.	김병욱 의원
8	노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (의안번호 2006905)	현행법에 따른 노동위원회의 소관 사무 중 임시총회 소집권자의 지명, 단체협약의 해석 등에 관한 견해의 제시, 공정대표의 무 위반 및 부당노동행위가 있는 경우의 시정명령에 관한 조항을 정비하려는 것임(안 제2조·제18조제3항·제29조의4·제34조·제82조, 제83조부터 제86조·제95조 삭제).	김병욱 의원
9	노동위원회법 일부개정법률안 (의안번호 2006908)	일정한 범위의 노동사건을 전문적으로 다루는 노동법원을 설치하고 노동위원회의 심판 기능을 노동법원으로 이관하기 위하여 현행법에 따른 노동위원회의 소관 사무 중 판정에 관한 부분을 삭제하고 관련 조항을 정비하려는 것임(안 제2조의2제1호·제5조제3항·제6조제6항, 제15조제4항·제16조의3 삭제).	김병욱 의원
10	교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 2006909)	노동위원회에 불이익행위에 대한 구제신청을 하도록 한 현행법 규정을 지방노동법원에 소를 제기하도록 하는 규정으로 정비하려는 것임(안 제2조·제9조 및 제13조).	김병욱 의원

자료: 저자 정리.

김병욱 의원이 대표발의한 노동법원 입법의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 노동위원회의 사무에 속해 있던 법의 해석과 적용으로 판정이 필요한 노동분쟁과 차별적 처우 시정은 노동법원으로 이관하고, 노동쟁의 조정과 집단적 노사관계관리와 같이 정책적 요소가 많은 업무는 노동위원회가 그대로 담당하는 이원화 방식을 취하고 있다.

둘째, 노동민사소송사건, 노동행정사건, 노동비송사건뿐만 아니라 노동형사사건까지 심판대상으로 하고 있다.<sup>40)</sup>

40) 2006년 사법제도개혁추진위원회의 노동법원법(안)에서는 노동형사사건까지 포함되어야 한다는 의견(노동계)이 있었으나, 제외되었다. 이는 노동형사사건이 노동

셋째, 노동분쟁의 특수성을 고려하여 법률전문가(법관)가 아닌 노동 또는 노사관계의 전문가가 노동법원의 재판부에 속하여 심리와 합의에 참여하는 참심관 제도를 도입하고 있다. 김병욱 의원안에서는 일정한 노동 사건, 즉 재산권상의 청구를 목적으로 하는 노동민사소송사건 중 소송목적의 값이 2천만 원을 초과하는 사건과 비재산권상의 청구를 목적으로 하는 노동민사소송사건, 노동행정소송사건 및 이를 본안으로 하는 보전 처분에 관한 사건을 참심재판대상사건으로 하고 있다.

넷째, 변호사대리원칙의 예외를 인정하고 있는데, 즉 노동조합과 사용자단체 및 그 연합단체의 구성원이 당사자인 노동사건에서 해당 노동조합, 사용자단체 및 그 연합단체와 고용관계에 있어 그 사건에 관한 통상 사무를 처리하는 실무자가 소송대리할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 노동사건에서 증거의 구조적 편재 현상에 대응하여 근로자 측에게 실효적인 구제수단을 제공하기 위하여 근로자 측은 사용자 측이 가지고 있는 소송사건과 관련성이 있는 서류·물건 등의 열람·등사 또는 교부를 신청할 수 있고, 사용자가 이를 제한하면 법원에 신청할 수 있으며, 사용자 측이 법원의 결정을 지체 없이 이행하지 아니하면, 근로자 측이 “해당 서류 등에 의하여 주장하고자 하는 사실을 인정할 것으로 본

---

법원의 전속관할로 될 경우 국가 형벌권 행사에 있어 형평성 문제가 발생할 우려가 있으며, 노동형사사건에 참심관이 참여하기 곤란하다는 점을 고려해 제외된 것으로 보인다. 참고로 독일의 경우 ① 단체협약당사자 사이 또는 이들과 제3자 사이의 단체협약에 기인한 민사상 법률분쟁 또는 단체협약의 준부에 관한 민사상 법률분쟁, ② 단체협약체결능력이 있는 당사자 사이 또는 이들과 제3자 사이의 불법행위에 기인한 민사상 법률분쟁으로서 쟁의행위를 목적으로 한 조치 또는 단체의 활동권을 포함한 결사의 자유가 문제되는 경우, ③ 근로관계에 기인하거나 근로관계의 준부에 관한 근로자와 사용자 사이의 민사상 법률분쟁, ④ 근로자 또는 그 유족과 사용자 사이에 근로관계와 법적 또는 직접적인 경제적 관계가 있는 청구권이나, 단체협약당사자의 공동운영시설 또는 사법상의 복리후생시설, 근로관계에 기인한 청구권 또는 근로관계와 법적 또는 직접적인 경제적 관계에 있는 청구권에 관한 민사상 법률분쟁, ⑤ 근로자 또는 그 유족과 과산보험기관 사이의 「사회연금법」 제1장 제4절에 따른 과산보험금부 청구에 관한 민사상 법률분쟁, ⑥ 근로관계와 관련이 있는 경우 공동작업 및 불법행위에 기인하는 근로자 사이의 민사상 법률분쟁, ⑦ 「사회법전」 제9편 제138조에 규정된 유사한 법률관계에 기인한 장애인 작업장에서 근로하는 장애인과 작업장 사이의 민사상 법률분쟁 등의 판결절차가 노동법원의 전속관할이다(독일 노동법원법 제2조).



다.”고 규정하고 있다.

여섯째, 노동위원회의 조사관과 같은 노동조사관을 두어 판사의 명을 받아 노동관계에 관한 사실을 조사하도록 하고 있고, 조사관의 공정성을 담보하기 위하여 노동조사관에 대한 제척·기피·회피를 규정하고 있다.

일곱째, 당사자의 소송제도 이용편의를 제고하기 위하여 민사소송절차의 특례를 규정하고 있다. 중요한 특례로서는 답변서 제출기한의 단축, 노동민사사건의 소송비용 감액, 판결이유 생략, 구술에 의한 소제기 허용, 공휴일·야간개정, 직권증거조사, 해고무효판결에 대한 원직복직명령 및 간접강제명령 등이 있다.

여덟째, 노동형사사건의 경우 국민참여재판의 특례를 두어 특정 노동형사사건에 대하여는 국민참여재판으로 심리·재판을 하도록 규정하고 있다.

## 제2절 노동위원회 심판기능 개편 관련 논의

### 1. 노동위원회 심판기능 개편 논의의 쟁점

#### 가. 쟁점의 개략

1953년 제정된 노동위원회법에서는 노동위원회에 심판기능이 부여되어 있지 않았다. 당초에는 노동조합 활동에 관한 각종 결의, 단체협약의 지역적 구속력 결의, 노동쟁의의 조정과 중재, 근로기준법상의 각종 승인·인정이 주된 사무였다. 당시에는 노동쟁의가 많지 않았기 때문에 노동위원회의 활동 실적도 미미하였고 조직 규모가 매우 작았다.<sup>41)</sup> 따라서

41) 1953년 3월 노동위원회법이 제정되고 한 달여 뒤인 4월 20일 시행령이 제정되었지만 중앙노동위원회가 정식으로 출범하고 사무국이 설치된 것은 1년 뒤인 1954년 2월 20일이었다. 노동위원회는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원의 각 3인으로 조직하도록 하였는데, 중앙노동위원장의 초대 위원장과 부위원장으로서는 김세완 대법관과 최규남 서울대학교 총장이 선출됐다. 노동위원회 시행령은 사무국에

당시에는 노동위원회에 대한 비판이랄 것이 존재하지 않았다. 하지만 5.16 군사쿠데타를 거쳐서 집권한 박정희 정부가 노동쟁의에 국가 개입을 확대하는 방향으로 노동관계법을 개정하고 부당노동행위 구제에 있어서 종래의 처벌주의에 원상회복주의를 병용하게 되면서 노동위원회의 권한이 확대되자 현재까지 이어지는 노동위원회에 대한 비판이 등장하기 시작한다. 앞에서 보았듯이 노동위원회의 문제로서 독립성, 공정성, 전문성 등이 이때부터 줄곧 제기되기 시작하였다. 여기에 1989년 부당해고 등에 관한 구제제도가 도입됨에 따라서 노동위원회의 심판기능이 집단적 권리 분쟁에 이어 개별적 권리분쟁으로 확대되면서 종래의 독립성, 공정성, 전문성 문제에 더하여 구제제도의 신속성, 구제명령의 실효성, 법적 구제의 통일성 문제가 제기되었다.

#### 나. 독립성 및 공정성

노동위원회에 대한 비판 중에서 독립성 및 공정성에 대한 비판은 오래 전부터 있었다. 1963년 4월 및 12월에 개정된 노동위원회법은 노동조합법 및 노동관계조정법의 개정과 더불어 노동계는 물론 학계와 야당 등으로부터 상당한 비판에 직면하였다.<sup>42)</sup> 특히 쟁의행위 적법성 여부에 관한 판단 권한이 노동위원회에 부여된 것이 비판의 표적이었는데, 노동위원회의 구성과 판정 방식에 따른 독립성과 공정성 비판도 상당하였다.<sup>43)</sup> 공교

---

국장 외에 사무관, 주사, 서기 등의 공무원을 두고 정원은 별도의 영으로 정하게 했다. 당시에는 노동쟁의가 많지 않았기 때문에 1957년에 사무국에 주사 1명만을 두는 것으로 시행령이 개정됐다. 그러나 1960년 4·19혁명 이후 전국 각지에서 노동쟁의가 빈발함에 따라서 사무국 정원의 증원이 필요하게 됐다. 하지만 정부는 사무국 정원을 늘리지 않고 전문위원제도를 도입했다. 1960년 12월 노동위원회법 시행령을 개정하여 중앙노동위원회 사무국에 전문위원 3명을 두는 것으로 하였다[김인재 외(2014), p.6].

42) 중앙노동위원회(2003), 『노동위원회 50년사 1953~2003』, p.46.

43) 한국노총의 전신인 대한노총은 “노동행정의 민주화를 위하여 설치한 노동위원회의 구성에 있어 종신직 공무원인 상임공익위원제 신설, 공익위원만을 3명에서 5명으로 구성함으로써 삼자동수 구성의 원칙을 깨뜨리는 한편 그 임기에 있어서도 공익위원은 상임 종신, 비상임 2년으로 하고 근로자위원과 사용자위원의 임기는 1년으로 하는 등 완전히 균형을 잃게 하였으며, 그 직무권한에 있어서도 공익위

롭게도 1963년 4월 노동위원회법 개정에서는 공익위원이 중립성을 유지하여야 하며, “노동위원회는 법령에 의해서 그 권한에 속하는 사항을 독립하여 행한다.”는 조항을 신설하였다. 노동위원회의 독립성에 대한 비판은 위에서 본 바와 같이 1988. 7.의 한국노동조합총연맹의 “노동법개정에 관한 청원”에서도 등장하고 있다. 즉, 노동위원회가 행정부에 속하여 있는 한 독립성을 유지하기 어렵다는 것이다. 이와 같은 이유로 인하여 노동위원회의 독립성 강화는 지속적으로 노동위원회 개선 과제로 등장하였지만, 제도적으로 실현되지는 못하였다. 다만, 1996년 개정 노동위원회법 및 1997년 제정 노동위원회법에서 노동위원회 위원장의 직급이 장관급으로 격상되고 중앙노동위원회의 위원장 권한이 강화되어 “중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 예산·인사·교육훈련, 그 밖의 행정사무를 총괄하며, 소속 공무원을 지휘·감독”할 수 있도록 되었지만, 1992년 발족한 노동관계법연구위원회 및 1996년 발족한 노사관계개혁위원회에서는 노동위원회를 예산·인사에 있어서 독립된 권한을 가지는 정부조직법상 중앙행정기관으로 하는 것에 상당한 이견을 보이고 있다. 노동위원회의 조직적 독립성은 이후에도 지속적으로 문제 제기되고 있다. 공정성에 관해서는 다양한 점들이 지적되고 있는데, 공익위원의 선출 방식 문제가 종래 가장 큰 쟁점이었다. 공익위원의 선출 방식에 있어서는 1996년 개정 노동위원회법 및 1997년 제정 노동위원회법에서 다수득표자 선출 방식을 채용하였는데, 2007년 개정 노동위원회법에서는 순차배제방식으로 변경하였다. 하지만 전문성이 있으면서 공정한 판단을 내릴 수 있는 공익위원을 선출하는 방식이 무엇인지를 둘러싸고 여전히 논란이 많다.<sup>44)</sup> 앞에서 언

---

원의 단독 권한을 대폭 확대하여 주요한 권한은 거의 공익위원만이 전담 처리케 함으로써 근로자위원과 사용자위원은 삼자구성의 명분을 세워주는 형식적인 여건을 갖추는 것 외에 아무런 의의도 없게 되었다.”고 비판하였다. 그리고 당시 국회의원이었던 김대중 의원도 “정부가 위촉하는 공익위원이 우위에 서는 것은 잘못하면 노동위원회가 어용화되기 쉽다는 위험성과 비난을 면치 못할 것”이라고 비판하였다[중앙노동위원회(2003), pp.47~48].

44) 정부는 순차배제방식이 노동조합은 사용자단체 측 위원을, 사용자단체는 노동조합 측 위원을 우선적으로 배제시키므로 순차배제 절차가 형식화되고, 공익위원이 전문성 높은 인사들로 균형있게 구성되지 못하는 문제점이 있다는 점을 이유로 공익위원 선정의 순차배제 방식을 개선하여 노동위원회 위원장, 노동조합 및 사

급한 바와 같이 공정성은 심판자뿐만 아니라 심리절차 면에서도 제기된다. 심판사건 배당 방식의 불투명성, 기일연기의 악용, 화해 중용, 사실조사 및 심문의 불충실 등에 대한 비판은 여전히 계속되고 있다.<sup>45)</sup>

#### 다. 전문성

앞에서 본 바와 같이 독립성과 공정성의 문제만큼이나 전문성의 문제도 노동법원 도입 필요성의 중요 논거 중의 하나였다. 1992년 발족한 노동관계법연구위원회와 1996년 발족한 노사관계개혁위원회에서 논의된 노동위원회법 개정에서 가장 핵심적인 문제는 독립성 확보와 함께 전문성 확보였다. 1996년 개정 노동위원회법 및 1997년 제정 노동위원회법에서는 노동위원회의 심판기능에서 전문성을 높이기 위하여 공익위원을 심판담당 공익위원과 조정담당 공익위원으로 구분하여 위촉하였다(김인재 외, 2014, p.19). 하지만 전문성에 대한 문제점은 계속 지적되었다. 이 점은 노사정위원회의 2002. 11. 21. 「노동쟁의 조정제도와 관행 개선을 위한 합의문」에서도 나타난다. 전문성과 관련된 합의사항을 보면, ① 노동위원회에 노동법 전문가 증원(노동법 전문가가 심판담당 공익위원에 위촉될 수 있도록 하는 방안을 강구), ② 상임위원 수의 증원, ③ 노동위원회 조사관의 권한과 책임에 관한 법적 근거 마련(심사관의 업무 및 지위 등에 관한 사항을 노동위원회법에 규정하고, 자격·직무범위 등에 관한 사항은 법 시행령에 규정), ④ 조사관 증원 및 전문 교육 실시, ⑤ 중앙노동위원회

---

용자단체가 각각 추천한 사람 중에서 노동위원회 위원장이 위촉대상 공익위원을 선정할 수 있도록 하는 내용을 담은 노동위원회법 개정안을 2010. 10. 15. 국회에 제출하였지만, 노사 양측의 반발로 환경노동위원회에서 제대로 심사도 되지 못한 채 18대 국회 임기만료와 함께 폐안 처리되었다. 이와 같은 선출방식에 대한 검토로는 박은정(2011), 「노동분쟁해결을 위한 법절차의 편리와 공정 - 2010년 노동위원회법 일부개정법률안의 검토」, 『노동법학』 37, pp.7~12를 참조; 순차배제방식이 공익위원의 전문성과 공정성 확보에 문제가 있다고 비판하면서 다수득표자 선출방식으로 환원해야 한다는 주장으로는 김선수(2015), 「노동위원회의 중립성·전문성 강화 방안」, 『노동법포럼』 16, 노동법이론실무학회, pp.14~15 참조; 순차배제방식의 문제점에 대한 비판 및 공익위원 위촉 방식에 관한 다양한 개선 방안을 검토한 것으로는 김인재 외(2014), p.211~216을 참조.

45) 김선수(2015), pp.16~20; 이성희·남궁준·김동배(2020), pp.114~118.

내에 소송수행 전담 부서의 신설 및 소송수행자의 전문성 제고 등이다.<sup>46)</sup> 비슷한 시기 사법개혁 논의 과정에서 노동법원 도입이 활발히 논의되는 한편, 노동부는 위의 2002년 노사정위원회의 합의를 바탕으로 2004년도에 두 차례(2월 “노사분쟁해결시스템을 강화하기 위한 안” 및 6월 “노동위원회를 중심으로 분쟁해결시스템을 구축하기 위한 방안”)에 걸쳐 노동위원회 강화 방안을 마련하였는데, 여기에서도 역시 노동위원회의 심판 기능의 전문성을 제고하는 방안이 담겨 있었다.<sup>47)</sup> 이상에서 합의되고 검토된 내용 중에서 법 개정이 필요한 사항은 2007년 법개정에서 반영되었고, 법개정이 필요 없는 사항은 노동위원회의 인사·조직 및 실무 개편에서 반영되었다. 2007년 노동위원회법 개정과 인사·조직 및 실무 개편은 현재의 노동위원회의 기틀을 형성하였다고 할 수 있다. 하지만 노동위원회의 전문성 문제, 특히 공익위원 및 조사관의 전문성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 2020. 12. 18. 중앙노동위원회가 발표한 「노동위원회 발전 방안」을 보면 “공익위원 전문성 제고”, “조사관 역량 강화”, “소송수행의 전문성 확충”을 주요 과제로 제시하면서 문제점과 해결 방안을 제시하고 있다. 이들 과제는 위에서 본 2002년의 노사정위원회 합의안에서도 등장하는 것이다. 인적·물적 제약이 큰 상황하에서 심판의 전문성 향상을 위해서 다양한 방법들이 법정화되었는데, 부문별 위원회 구성 시 원칙적으로 위원장 또는 상임위원을 포함하도록 하고 단독심판을 허용하는 것 등이 그것이다.<sup>48)</sup>

46) 중앙노동위원회(2003), pp.176~178.

47) 2002년 노사정위원회와 2004년 노동부의 노동위원회 개선 방안에 대한 검토로는 이철수(2006), 「노동위원회 개선방안」, 『산업관계연구』 16(2), pp.171~190을 참조.

48) 전문성과 공정성 제고는 노동위원회 심판 기능에 제기되는 핵심적인 개선 과제이다. 문재인 정부 출범 이후 고용노동부 장관의 자문 기구로 발족한 고용노동행정개혁위원회(위원장: 이병훈)가 9개월(2017. 11. 1.~2018. 7. 31.) 간의 논의를 거쳐 15대 과제를 제시하였는데, “노동위원회 운영의 실태와 개선”에 관해서 다음의 세부 과제를 권고하고 있다. ① 부당노동행위 구제를 위한 실효성 있는 방안 마련(문서제출명령제도의 도입을 위한 노동위원회법 개정, 지방관서의 감독관과 노동위원회 조사관이 협력하여 적극적인 수사와 조사가 이루어질 수 있는 방안 마련, 부당노동행위가 중대·명백한 사업장에 대하여는 즉시 내사할 수 있도록 노동위원회와 지방관서 사이의 협조가 이루어질 수 있는 명확한 지침을 마련), ② 공익

## 라. 신속성

1988. 7.의 한국노동조합총연맹의 “노동법개정에 관한 청원”에서도 언급하고 있는 것처럼 노동위원회의 심판에 의한 노동분쟁해결에 대해서 현재까지 지속적으로 제기되고 있는 비판은 분쟁해결의 지연이다. 즉 신속성의 문제이다. 이 문제가 지적되는 이유는 노동위원회에서 사건 처리가 지연되는 것에 있다기보다는<sup>49)</sup> 분쟁이 노동위원회 단계에서 끝나지 않는 경우에 행정법원-고등법원-대법원으로 이어지는 것에 있다. 지방노동위원회에서 시작하여 대법원까지 이르러 사건이 종결되는 경우는 지방

---

위원 선정과정을 투명화하고 전문성 있는 자를 선정할 수 있는 방법 마련(노동조합 및 사용자단체가 후보자를 배제하는 사유와 배제순위를 공개하여 합리적 이유에 의한 추천과 배제가 이루어지도록 할 것, 전문성을 갖춘 대상자가 배제되는 문제점을 해소할 수 있는 구체적이고 실효성 있는 방안 마련, 미조직 노동자 및 다양한 사용자를 대변할 수 있는 단체에게도 추천권을 확대하고 선정에 관여할 수 있는 방안을 마련), ③ 노동위원회의 전문성과 공정성 강화를 위한 방안 마련(상임위원이 심판위원회에 반드시 참석할 수 있도록 상임위원을 최소 8명 이상 증원, 해당 사건의 공익위원 외의 자가 사건 처리에 개입할 수 없도록 매뉴얼 등 방안을 마련, 조사관의 전문성 확보를 위해 노동위원회의 전문직위 비율을 고용노동부 본부수준으로 확대), ④ 노동위원회의 사건에서 당사자들이 대등한 지위에서 충분히 반론할 수 있도록 필요한 정보 공개(심판 사건에서 노위증을 심문회의 이전에 당사자에게 공개할 것), ⑤ 각 지방노동위원회의 공익위원 구성의 편차를 줄일 수 있는 방안 마련(상임위원의 확대, 혹은 준상임위원제도 활용 등 공익위원들 중심의 심문회의로 이루어질 수 있도록 개선방안 마련, 지방노동위원회 공익위원의 인력 풀을 권역별로 통합하여 활용하거나 보다 전문성이 요구되는 부당노동행위 사건과 차별시정 사건은 권역별 혹은 중앙노동위원회로 단일화하는 방안 등을 마련), ⑥ 노동위원회 내부통제 기능을 강화하기 위하여 상시적인 신고 및 감시기구 마련, ⑦ 중앙노동위원회의 접근성 문제 개선 등이다.

- 49) 노동위원회 차원의 사건 처리 지연은 1987년 노동자 대투쟁 이후 노동운동이 고조되며 부당노동행위가 급증하면서, 그리고 1989년 근로기준법 개정으로 부당하고 등에 대한 구제가 노동위원회에서 가능하게 됨에 따라서 부당하고 구제신청이 급증하면서 2000년대 중반까지 사건처리의 지연, 특히 노동위원회 규칙에서 정한 심문 시작 기한과 사건처리 기한을 준수하지 못하는 사건 비율이 상당한 점 등이 반복적으로 지적되었다[이철수·박은정(2005), 「노동분쟁해결시스템의 현황과 과제 - 법원 및 노동위원회를 중심으로」, 『노동법연구』 18, 서울대학교 노동법연구회, pp.80~89; 김선수(2009), 「노동위원회의 역할과 과제 - 심판기능을 중심으로」, 『노동법학』 29, 한국노동법학회, p.16]. 하지만, 2000년대 이후로 공익위원 및 조사관 수를 증원하면서 노동위원회 차원의 사건 처리 지연은 노동위원회 심판기능의 문제점으로 지적되고 있지는 않다.

노동위원회에 접수된 사건에 비하여 그 비율이 극히 적지만, 중앙노동위원회의 결정에 불복하여 법원 재판 절차로 이행하는 경우에 권리 구제가 지연되는 점은 명확하다.

2020년도 노동위원회 사건 처리 실적을 예로 들어보면 지방노동위원회에서 처리한 사건 13,668건(조정 사건 제외) 중에 9,131건이 화해·취하로 종료되었고, 4,537건 대해서 판정이 내려졌는데, 그중에 2,289건이 중앙노동위원회에 재심이 청구되었다. 중앙노동위원회에서는 그중에서 537건이 화해·취하로 종료되었고, 1,752건에서 판정이 내려졌는데, 이 중에서 593건에 대해서 행정소송이 제기되었다(표 3-2 참조).

〈표 3-2〉 연도별 분쟁 종결 건수

(단위: 건, %)

	지노위 처리(A)			중노위 처리(B)			소송 제기(C)	노동위 분쟁 종결			분쟁종결률(D/A)
	전체	화해·취하	판정(판정수용)	전체	화해·취하	판정(판정수용)		전체(D=A-C)	초심종결(A-B)	재심종결(B-C)	
2016	9,981	6,539	3,442 (1,600)	1,842	565	1,277 (820)	457	9,524	8,139	1,385	95.4
2017	10,241	7,152	3,089 (1,372)	1,717	426	1,291 (842)	449	9,792	8,524	1,268	95.6
2018	11,359	7,657	3,702 (1,967)	1,735	439	1,296 (808)	488	10,871	9,624	1,247	95.7
2019	13,815	9,150	4,665 (2,443)	2,222	561	1,661 (1,022)	639	13,176	11,593	1,583	95.4
2020	13,668	9,131	4,537 (2,137)	2,289	537	1,752 (1,159)	593	13,075	11,379	1,696	95.7

자료: 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

〈표 3-3〉 연도별 재심사건에 대한 행정소송의 평균 처리 일수

(단위: 일)

	1심 종결	1~2심 종결	1~3심 종결
2016	419	552	728
2017	301	537	797
2018	352	612	704
2019	270	664	824
2020	356	743	791

자료: 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

행정소송이 제기된 이후 심급별 사건 종료에 대해서 보면 1심 종결 187건, 2심 종결 81건, 3심 종결 118건이었다. 그리고 <표 3-3>에서 2020년 기준 행정소송 평균일수를 보면, 1심 종결까지 356일, 1심~2심 종결까지 743일, 1심~3심 종결까지 791일 소요되는 것으로 나타났다.<sup>50)</sup> 심지어 행정법원-고등법원-대법원을 거쳐서 노동위원회의 결정이 최종 확정되었다라도 이의 민사적 효력의 부재로 인하여 지방법원에 민사재판을 청구하여야 하는 경우에는 지방법원-고등법원-대법원으로 이어는 권리 구제 절차를 밟을 수밖에 없게 된다. 이른바, 5심제, 8심제라는 비판이다. 하지만 2020년도 전체 심판사건의 평균 처리기간(표 3-4 참조)은 56일이고, 초심은 51일, 재심은 86일(합계 137일)이 소요되는 것과 비교하여 볼 때 신속성의 문제는 노동위원회에 기인하는 문제가 아니라 법원에 기인하는 문제라는 비판도 타당한 면이 있다.<sup>51)</sup>

<표 3-4> 유형별 처리 일수

(단위: 일)

		전체 평균	중노위	지노위
2016	전체	57.2	97.9	50.0
	판정 화해·취하	91.0 35.5	113.5 63.6	82.8 33.2
	전체	54.3	88.8	48.4
2017	판정 화해·취하	88.4 34.0	98.8 58.6	83.9 32.6
	전체	54.2	83.9	50.2
	판정 화해·취하	87.2 35.2	94.1 64.5	85.4 34.2
2018	전체	55.3	87.4	50.4
	판정 화해·취하	90.3 33.7	97.7 58.8	87.8 32.3
	전체	55.9	86.1	50.9
2019	판정 화해·취하	91.5 33.8	97.1 53.7	89.4 32.6
	전체	55.3	87.4	50.4
	판정 화해·취하	90.3 33.7	97.7 58.8	87.8 32.3
2020	전체	55.9	86.1	50.9
	판정 화해·취하	91.5 33.8	97.1 53.7	89.4 32.6
	전체	55.3	87.4	50.4

주 : 1) 판정사건의 평균 처리기간은 신청서 접수일로부터 판정서 송부일까지의 평균 소요 일수이며, 화해·취하로 인한 사건 종결일까지의 평균 소요 일수임.  
 2) 재심의 평균 처리기간이 초심보다 긴 것은 초심은 당사자 간 화해 또는 합의 취하 비율이 높으나, 재심은 판정까지 진행된 사건이 많기 때문임.  
 3) 심판 및 차별시정 사건을 대상으로 집계하였음.  
 자료 : 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

50) 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.  
 51) 허병도 외(2017), pp.58~73.



### 마. 구제명령의 실효성 및 법적 구제의 통일성

신속성이 노동위원회의 심판제도에서 기인하는 문제가 아닌 것처럼 구제명령의 실효성과 법적 구제의 통일성 역시 노동위원회제의 심판제도가 아니라, 법원 아닌 노동위원회에 심판권한이 부여된 것과 법원의 재판제도가 결합되어 발생하는 것이라고 할 것이다. 먼저 구제명령의 실효성 문제는 노동위원회라는 행정기관에 사법작용으로서의 심판기능이 부여된 것 자체에 따른 한계이다. 노동위원회의 구제명령이 법원의 판결이 아니고 행정기관의 행정처분과 같은 법적 성격을 가진 이상 노동위원회의 명령을 강제하는 것에는 한계가 있다.<sup>52)</sup> 부당노동행위의 경우에 긴급이행명령이나 부당해고 등의 이행강제금 부과가 최선이라고 할 것이다. 이 문제가 가장 심하게 제기되는 것은 노동위원회의 구제명령이 법원에 의해서 최종적으로 확정된 경우에도 그것의 민사적 효력이 없기 때문에 다시 민사소송을 제기하여야 하는 상황에 있다. 법적 구제의 통일성 문제는 노동위원회에 심판권한이 부여된 데서 야기된다기보다는 노동민사사건과 노동행정사건의 관할이 일반법원과 행정법원으로 나누어져 있기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 어떻게 보면, 이 문제는 노동위원회의 문제가 아니라 법원의 사물관할과 법원조직으로 인하여 발생한 것이라고도 할 수 있다. 하지만 처음부터 사법적 권한인 심판권한을 노동위원회에 부여하지 않았다면 발생하지 않았을 문제라는 점에서 보면 이 문제로부터 노동위원회가 완전히 자유로울 수는 없을 것이다.

## 2. 근본적인 개편 논의

### 가. 근본적 개편 논의의 배경

이상에서는 노동위원회에 대해서 제기되는 비판을 독립성, 공정성, 전

52) 구 노동조합법 제46조는 노동위원회의 구제명령에 따르지 않는 자에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금에 처한다고 하고 있었으나, 확정되지 않은 구제명령 위반에 대한 형사처벌은 죄형법정주의에 반한다 하여 위헌으로 결정되었다(헌법재판소 1995. 3. 23. 선고 92헌가14).

문성, 구제제도의 신속성, 구제명령의 실효성, 법적 구제의 통일성으로 나누어서 살펴보았는데, 이들과 관련된 문제의 해결 방법은 동일 평면상에서 찾을 수 있는 것이 아니다. 방법에 따라서는 노동위원회법을 개정하여 해결을 강구할 수 있는 것도 있지만, 노동위원회법과 소송 관련법을 모두 개정하여야 하는 것도 있을 수 있으며, 근본적으로 새로운 법원조직과 노동소송특례를 도입하지 않으면 해결될 수 없는 문제들도 있다. 특히 구제의 실효성이나 법적 구제의 통일성 같은 문제는 노동위원회의 심판권한을 법원과 소송절차로 완전히 이관하지 않으면 완전히 해결하는 것은 불가능할 것이다. 이는 완전히 사법(司法)제도 개편의 영역이라고 할 것이다. 이에 비하여 독립성, 공정성, 전문성, 신속성은 노동위원회제도를 개편함으로써 문제를 상당히 개선할 수 있을 것이다. 하지만, 종래에도 독립성, 공정성, 전문성, 신속성에 관한 문제는 계속 지적되어 왔기 때문에 노동위원회가 이 문제를 해결하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔음에도 여전히 문제가 획기적으로 개선되었다는 평가는 존재하지 않는다. 따라서 기존 제도의 획기적이고 근본적인 개편이 필요하다는 인식이 있었고, 몇 가지 획기적인 제도 개편안이 제안되었다.

#### 나. 노동위원회의 독립성 강화

노동위원회의 독립성을 높이기 위하여 대통령 또는 국무총리 소속으로 지위를 격상하여야 한다는 주장은 1988. 7. 한국노동조합총연맹의 입법청원에서 등장한 이래 지속적으로 제기되어 왔고,<sup>53)</sup> 이를 담은 노동위원회법 일부개정법률안<sup>54)</sup>도 발의된 적이 있다. 대통령 소속으로 하는 경우에도 공정거래위원회나 국민권익위원회처럼 중앙행정기관으로 할 수도 있고, 국가인권위원회처럼 독립적인 합의제 행정기관으로 할 수도 있을 것이다. 또는 조세심판원<sup>55)</sup>처럼 국무총리 소속으로 할 수도 있을 것이다.

53) 한국노동조합총연맹의 “제20대 대통령 선거 정책공약 요구안”에서는 노동위원회의 독립성을 강화하기 위하여 “노동위원회를 현재 고용노동부장관 소속에서 ‘대통령 직속’ 정부기구로 편제”시킬 것을 요구하고 있다.

54) 한정애 의원 대표발의(2012. 9.) 노동위원회법 일부개정법률안.

55) 조세심판원은 2008년까지는 재정경제부 소속이었지만, 국세와 지방세에 관한 불

중앙노동위원회의 지위 격상을 주장하는 견해로는 현재와 같이 고용노동부 소속으로 하여서는 공정성과 전문성을 강화하는 것도 매우 어렵다고 한다.<sup>56)</sup> 즉, 고용노동부로부터의 독립성 확보는 공정성과 전문성을 강화하는 중요한 제도적·물적·인적 토대라고 본다.

#### 다. 지방노동위원회와 중앙노동위원회의 일원화

노동위원회 일원화란 중앙노동위원회와 지방노동위원회라는 2단계 조직 구조를 폐지하고 하나의 조직으로 단일화하는 것이다. 지방노동위원회의 초심과 중앙노동위원회의 재심으로 인한 사건처리의 지연 방지, 공익위원 특히 심판담당 공익위원이나 차별시정담당 공익위원 풀의 확대를 통한 전문성 강화, 사건처리의 집중화, 교섭창구 단일화 등 새로운 수요에 대한 신속한 대처 등을 위하여 심판단계를 하나로 하는 것이다. 이 방안은 단일조직으로서 노동위원회가 현재와 같이 특별시·광역시·도 단위로 설치되기보다는 5개 권역별로 설치될 것을 요구한다. 또한, 부위원장을 각 권역별로 1인 배치하고 상임위원 규모도 각 권역별로 3~5인을 배치하도록 대폭 확대하여 모든 판정회의와 조정회의에 부위원장, 상임위원 1인 이상이 참석하게 하는 한편 공익위원 자격을 대폭 강화하여야 한다고 한다. 이와 같이 단일조직으로서 노동위원회가 전문성과 독립성을 갖춘다면 노동위원회 결정에 대한 사법심사의 심급을 단축하여 행정법원을 거치지 않고 공정거래위원회나 특허심판원처럼 고등법원 관할로 해야 한다는 것이 제안의 내용이다.<sup>57)</sup>

---

복절차를 관할하게 됨에 따라서 독립성 등을 강화하기 위하여 소속을 국무총리 설로 변경하였다.

56) 김인재 외(2014), pp.227~228; 박세일·이선(1989), 『노동행정의 중장기 발전 방향』, 한국노동연구원, p.78; 이영면 외(2019), 『노동위원회 사건 분쟁유형과 향후 과제』, 중앙노동위원회 학술연구용역사업 최종보고서, pp.337~338; 이상희(2019), pp.318~319; 이종훈 외(2019), pp.128~129 등.

57) 이승욱·정인섭(2009), 『노동위원회제도 발전방안 세부연구』, 노동부 학술연구용역사업 보고서, pp.432~437.

## 라. 노동심판원과 노동분쟁조정원의 설립

노동심판과 노동분쟁조정원의 기능을 완전히 분리하여 각각 독립적인 기관으로 하는 방안이다.<sup>58)</sup> 구체적인 제도 설계 방식에서는 다소 차이가 있지만 이를 주장하는 견해들의 핵심은 동일하다. 심판과 조정을 하는 각각의 독립적이고 전문적인 별도 기구를 설립하여 전담하게 하는 것이다.

## 마. 중앙노동위원회 재심절차의 임의화

중앙노동위원회의 재심절차를 임의화하는 방안은 사법개혁위원회(2003. 10. ~2004. 11.) 및 사법제도개혁추진위원회(2005. 1. ~2006. 12.)에서도 의결된 것이다.<sup>59)</sup> 그리고 이것은 정부가 2010. 10. 15. 발의한 노동위원회법 개정법률안에도 담겨 있었다. 하지만 중앙노동위원회 재심절차의 임의화에 대해서는 사법개혁 추진 과정에서부터 찬반 양론이 대립<sup>60)</sup>하고 있어서 사회적 합의를 이루기는 매우 어려울 것으로 생각된다.

## 바. 중앙노동위원회 재심판정에 대한 법원 심급의 축소

중앙노동위원회 재심에 대한 항고소송의 2심제화이다. 이른바 5심제라는 비판에 대응하기 위하여 중앙노동위원회 재심에 대한 취소소송을 행정법원이 아닌 고등법원이 맡도록 함으로써 2심제를 취하는 것이다. 이에 대해서는 신중론이 우세한 듯하다. 이는 원론적으로 헌법상 국민의 재판받을 권리를 침해할 우려가 있고 당사자의 권리구제 측면에서도 바람직

58) 김인재 외(2014), pp.231~232; 이승욱·정인섭(2009), pp.437~439; 김태기(1994), 『노동위원회제도 개선방안연구』, 한국노동연구원, pp.73~74; 김훈 외(2009), pp.133~134.

59) 대통령자문 정책기획위원회(2008), 『사법제도 개혁(참여정부 정책보고서 1-02)』, p.64.

60) 중앙노동위원회 재심절차의 임의화에 대한 찬성론으로는 이종훈 외(2019), pp.124~126을 참조. 반대론으로는 박은정(2011), pp.37~44을 참조; 중앙노동위원회 재심절차의 임의화에 대한 장단점의 검토로는 김홍영(2006), 「중앙노동위원회 재심절차의 임의화 문제에 대한 검토」, 『법학연구』 17, 충남대학교 법학연구소, pp.59~72를 참조.

하지 않기 때문이며,<sup>61)</sup> 현실적으로 2심제를 취하기 위해서는 노동위원회의 전문성과 신속성, 그리고 고등법원의 노동분쟁 해결 전문성 및 신속성까지도 획기적으로 강화되어야 할 것이기 때문이다.<sup>62)</sup>

사. 화해(조정)전치주의의 도입

<표 3-5>를 보면 2020년도 노동위원회가 처리한 사건이 총 15,242건

<표 3-5> 연도별 화해 및 인정 건수

(단위: 건, %)

	처리 합계	판정						화해	취하	화해 율	화해· 취하율
		소계	인정	기각	각하	인정률					
2016	전체	11,362	4,438	1,674	1,969	795	37.7	2,693	4,231	23.7	60.9
	중 노위	1,738	1,196	508	509	179	42.5	137	405	7.9	31.2
	지 노위	9,624	3,242	1,166	1,460	616	36.0	2,556	3,826	26.6	66.3
2017	전체	11,150	4,157	1,479	1,913	765	35.6	3,072	3,921	27.6	66.3
	중 노위	1,642	1,234	451	591	192	36.5	134	274	8.2	24.8
	지 노위	9,508	2,923	1,028	1,322	573	32.2	2,938	3,647	30.9	69.3
2018	전체	12,369	4,513	1,585	2,111	817	35.1	3,730	4,126	30.2	63.5
	중 노위	1,570	1,149	376	587	186	32.7	158	263	10.1	26.8
	지 노위	10,799	3,364	1,209	1,524	631	35.9	3,572	3,863	33.1	68.8
2019	전체	14,824	5,659	1,974	2,761	924	34.9	3,966	5,199	26.8	61.8
	중 노위	2,035	1,507	519	800	188	34.4	201	327	9.9	25.9
	지 노위	12,789	4,152	1,455	1,961	736	35.0	3,765	4,872	29.4	67.5
2020	전체	15,242	5,844	1,887	3,103	854	32.3	4,066	5,332	26.7	61.7
	중 노위	2,154	1,630	509	952	169	31.2	193	331	9.0	24.3
	지 노위	13,088	4,214	1,378	2,151	685	32.7	3,873	5,001	29.6	67.8

자료: 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

61) 이종훈 외(2019), p.127.

62) 김홍영(2000), 「노동위원회를 통한 구제절차상의 심급제도의 개선 논의에 관한 검토」, 『노동법학』 10, 한국노동법학회, pp.360~364.

인데, 그중 4,066건에서 화해가 성립되어 26.7%의 화해율을 기록하였다. 위원회별로 보면 지방노동위원회에서는 29.6%, 중앙노동위원회에서는 9.0%였다. 노동분쟁을 신속하고 원만하게 종국적으로 해결하기 위해서 화해에 의한 해결의 비율을 더 높여야 하는데, 이를 위해서는 심판에 앞서 화해(또는 조정)전치주의를 제도화할 필요가 있다.<sup>63)</sup> 이를 임의절차로 할 것인지, 의무절차로 할 것인지에 대해서는 의견이 다르지만, 노동위원회의 화해(또는 조정) 능력을 대폭 강화하고 이에 관한 절차와 준칙을 제정하여 공정하고 효과적으로 화해가 이루어질 수 있도록 제도적으로 뒷받침하여야 한다는 점에서는 동일하다.

## 제3절 소 결

### 1. 노동위원회에 의한 노동분쟁해결의 성과

노동위원회에 의한 분쟁해결에 대해서는 종래 많은 비판이 제기되고 있지만, 그 성과 또한 매우 크다는 점을 부정하기는 어려울 것이다. 특히 1989년 근로기준법 개정에 의해서 노동위원회에 부당해고 등에 대한 구제신청을 할 수 있게 된 이래 노동분쟁해결제도에서 노동위원회의 기능과 위상은 매우 높다고 할 수 있다.

먼저 주목하여야 하는 것이 지방노동위원회와 중앙노동위원회에서의 사건 종결 양상이다. 노동위원회의 심판제도가 근로자의 권리구제를 위하여 특별히 마련된 제도라고 한다면 심판 사건 처리 결과에서 이 점이 확인되어야 할 것이다. <표 3-5>에서 보는 것처럼 2020년도 지방노동위원회가 처리한 사건 중에서 29.6%가 화해로 종결되고, 32.1%는 취하로

63) 김훈 외(2009), pp.278~279; 박은정(2006), pp.110~115; 이성희·채준호·장은숙(2012), 『노동분쟁해결방안에 대한 국제비교 및 개선방안』, 중앙노동위원회 학술연구용역 사업 최종보고서, pp.244~245; 이성희·남궁준·김동배(2020), p.117; 이종훈 외(2019), p.123 등.

종결된다. 67.8%는 “관정”에 의해서 종료되지 않는다. “관정”이 내려진 사건을 100으로 볼 때, “인정”은 32.7%이고, “기각”은 51%, “각하”가 16.2%이다. 근로자의 입장에서는 “인정”이라는 결과가 완전한 승리라고 할 수 있지만, 근로자의 이익이 일정 정도 지켜진 “화해”도 노동분쟁해결에 있어서 상당히 바람직한 분쟁 종결방식이라는 점에서 보면, 전체 처리 건수에서 취하 건수를 제외할 때 “인정”과 “화해”로 종결된 사건이 차지하는 비율(이른바 권리구제율)은 64.8%이다. 중앙노동위원회의 권리구제율은 38.6%인데, 중앙노동위원회에서의 화해율은 9.0%이고 취하율은 15.3%이다. 중앙노동위원회 재심절차로 가면 인정률은 31.2%로 지방노동위원회와 거의 차이가 없는데, 화해율이 현저히 낮아지면서 권리구제율도 낮아진다.

다음으로 권리구제의 신속성이다. 앞에서 언급하였지만, 지방노동위원회에서 심판사건이 종결되지 않고 중앙노동위원회의 재결과 법원 소송으로 이어지게 되면 노동분쟁해결은 장기화된다. 더군다나 화해로 종결될 가능성도 현저히 낮아진다. <표 3-2>와 같이 2020년도의 단계별 분쟁 종결 상황을 보면 지방노동위원회의 전체 처리 사건(조정 사건 제외)에 대해서 지방노동위원회에서 종결된 비율(이른바 분쟁종결률)이 83.3%이고, 중앙노동위원회에서 최종 종결된 비율이 12.4%이다. 노동위원회 전체 차원에서 보면, 지방노동위원회의 전체 처리 사건 대비 95.7%이다. 위에서 보았듯이 중앙노동위원회의 재심결정 593건에 대해서 행정소송이 제기되었는데, 이는 지방노동위원회가 처리한 총 13,668건의 4.3%이고, 중앙노동위원회 재심 결정에 대한 비율(소송제기율)로 보면 34.4%이다.

법원의 노동민사사건의 권리구제율과 분쟁종결률에 관한 통계가 없기 때문에 노동위원회의 결과와 비교할 수는 없지만, 분쟁종결률 95.7%는 매우 좋은 실적이라고 할 것이다. 특히 노동위원회 심판사건의 처리기간이 지방노동위원회의 경우 평균 51일, 중앙노동위원회는 평균 86일(합계 평균 137일)이라는 점까지 함께 보면 노동위원회의 노동분쟁해결은 근로자에게 매우 유용한 분쟁해결제도라는 점을 부인할 수 없을 것이다. 현행 재판제도하에서 법원이 도달할 수 없는 실적일 것이고, 설령 노동법원을 설치하고 노동소송특례를 마련한다고 해도 노동법원에 상당한 물적·인적 자원을 투입하지 않고서는 도달하기 힘든 실적이라고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 연도별 전체 사건 처리 건수

(단위: 건)

연도 및 구분	합계	노동쟁의 조정(調整)			심판				복수 노조	차별 시정	
		조정 (調停)	중재	필수 유지	소계	부해	부노	기타 심판			
2016	전체	12,619	796	9	11	11,247	9,932	1,129	186	441	115
	중 노위	1,952	110	3	4	1,706	1,429	264	13	97	32
	지 노위	10,667	686	6	7	9,541	8,503	865	173	344	83
2017	전체	12,797	839	3	11	10,995	9,783	928	284	794	155
	중 노위	1,814	97	1	3	1,605	1,355	238	12	71	37
	지 노위	10,983	742	2	8	9,390	8,428	690	272	723	118
2018	전체	14,224	1,130	10	14	12,047	10,939	859	249	701	322
	중 노위	1,866	131	3	3	1,523	1,322	180	21	159	47
	지 노위	12,358	999	7	11	10,524	9,617	679	228	542	275
2019	전체	17,281	1,244	9	31	14,653	13,119	1,129	405	1,173	171
	중 노위	2,384	162	3	7	1,994	1,677	292	25	177	41
	지 노위	14,897	1,082	6	24	12,659	11,442	837	380	996	130
2020	전체	16,914	957	9	8	15,080	13,507	1,156	417	698	162
	중 노위	2,392	103	2	2	2,131	1,838	276	17	131	23
	지 노위	14,522	854	7	6	12,949	11,669	880	400	567	139

자료: 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

이와 같은 노동위원회 분쟁해결제도의 성과는 노동위원회에 구제신청을 한 근로자의 속성을 볼 때 그 의미가 더욱 두드러진다. 2020년 접수사건 기준으로 보면 신청인이 속한 사업장의 규모별 분포는 50인 미만 사업장이 66.4%를 차지하고 있고, 신청인의 소득별 분포는 월평균 임금 300만 원 미만인 경우가 55.1%를 차지하고 있다. 이는 노동위원회의 분쟁해결제도가 중소기업의 저임금근로자에게 매우 손쉽게 접근할 수 있는 제도



라는 점을 시사한다. 노동위원회의 구제신청에는 민사재판과 같은 인지대와 패소 비용 부담과 같은 직접 비용이 전혀 들지 않는다는 점도 중요하다. 지방노동위원회가 처리한 심판사건의 절대 다수(83.3%)가 부당해고 등의 구제신청이라는 점에서 보면, 노동위원회는 사용자에게 의한 부당해고, 휴직, 정직, 전직, 징계 등에 있어서 근로자의 권리와 이익을 구제하는 데 매우 중요한 역할을 하였다고 평가할 수 있을 것이다.

〈표 3-7〉 연도별 부당해고 등 사건 처리 결과

(단위: 건, %)

연도 및 구분	처리 합계	판정						화해	취하	화해율	권리 구제율
		소계	인정	기각	각하	인정률					
2016	전체	9,932	3,605	1,404	1,442	759	38.9	2,581	3,746	26.0	64.4
	중 노위	1,429	978	418	386	174	42.7	128	323	9.0	49.4
	지 노위	8,503	2,627	986	1,056	585	37.5	2,453	3,423	28.8	67.7
2017	전체	9,783	3,383	1,223	1,461	699	36.2	2,972	3,428	30.4	66.0
	중 노위	1,355	1,007	380	453	174	37.7	118	230	8.7	44.3
	지 노위	8,428	2,376	843	1,008	525	35.5	2,854	3,198	33.9	70.7
2018	전체	10,939	3,767	1,378	1,629	760	36.6	3,504	3,668	32.0	67.1
	중 노위	1,322	961	333	457	171	34.7	140	221	10.6	43.0
	지 노위	9,617	2,806	1,045	1,172	589	37.2	3,364	3,447	35.0	71.5
2019	전체	13,119	4,491	1,506	2,142	843	33.5	3,846	4,782	29.3	64.2
	중 노위	1,677	1,215	422	625	168	34.7	189	273	11.3	43.5
	지 노위	11,442	3,276	1,084	1,517	375	33.1	3,657	4,509	32.0	68.4
2020	전체	13,507	4,832	1,642	2,402	788	34.0	3,892	4,783	28.8	63.4
	중 노위	1,838	1,389	465	766	158	33.5	180	269	9.8	41.1
	지 노위	11,669	3,443	1,177	1,636	630	34.2	3,712	4,514	31.8	68.3

자료 : 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

## 2. 노동위원회에 의한 노동분쟁해결의 한계

노동위원회에 의한 노동분쟁해결제도는 지난 30여 년간 상당한 성과를 이루었고 많은 장점이 있지만, 그 한계도 뚜렷하다.

첫째, 현재와 같이 부당노동행위와 부당해고 등에 관한 심판이 노동위원회의 전속 관할이 아닌 법원 제소로도 이뤄질 수 있고, 중앙노동위원회의 재심에 대한 취소소송이 행정법원, 고등법원, 대법원으로 이어질 수 있는 사법제도하에서는 신속성, 구제명령의 실효성, 법적 구제의 통일성 문제를 획기적으로 개선하는 것이 불가능하거나 매우 어렵다. 물론 앞에서 본 바와 같이 2020년도 중앙노동위원회의 재심 판정에 대해서 행정법원에 취소소송을 제기한 건수는 593건으로 지방노동위원회 처리 건수에서 차지하는 비중이 4.3%로 매우 작기 때문에 전체 노동분쟁해결제도에서는 신속성, 구제명령의 실효성, 법적 구제의 통일성 문제가 사소한 것으로 치부될 수 있을지도 모른다. 하지만 신속하고 실효성 있게 노동위원회에 의한 노동분쟁해결을 기대한 593건의 청구인들(근로자)은 취소소송이 제기되는 순간부터 노동위원회에 의한 분쟁해결의 장점은 기대할 수 없게 되고, 그들에게는 대법원 확정 판결 시까지 평균 791일이 소요되는 긴

〈표 3-8〉 연도별 재심 유지 건수

(단위: 건, %)

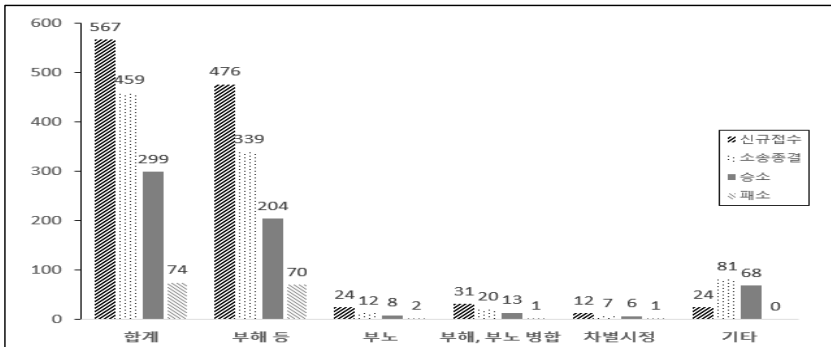
	소송대상 (중노위 처분)	소송제기		소송 종결					재심 유지율
		건수	소송 제기율	합계	재심판정 유지			재심 판정 취소	
					소계	중노위 승소	소송 취하		
2016	1,423	457	32.1	387	325	241	84	62	84.0
2017	1,417	449	31.7	466	363	297	66	103	77.9
2018	1,398	488	34.9	452	391	312	79	61	86.5
2019	1,746	639	36.6	453	401	273	128	52	88.5
2020	1,724	593	34.4	384	328	255	73	56	85.4

자료: 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

법정 투쟁만이 남게 된다.<sup>64)</sup>

2020년도의 중앙노동위원회 재심판정의 위법·부당성을 다투는 행정 소송에서 중앙노동위원회가 피고로서 승소한 경우 또는 원고가 소송을 취하함으로써 ‘재심판정이 유지’된 비율(이른바 재심 유지율)이 85.4%에 이르지만, 행정법원에 취소소송을 제기한 593건의 당사자(사용자 또는 근로자)에게 이러한 비율은 취소소송을 포기할 정도의 영향을 주지는 못하는 듯하다. 이는 <표 3-8>에서 보듯이 2016년부터 2020년도까지의 소송 제기 건수 및 재심 유지율이 2016년도 457건(재심 유지율 84.0%), 2017년도 449건(재심 유지율 77.9%), 2018년도 488건(재심 유지율 86.5%), 2019년도 639건(재심 유지율 88.5%)로 별다른 차이가 없다는 점에서도 확인된다. 취소소송을 제기하여도 승소할 가능성이 상당히 낮다는 점을 알면서도 근로자 또는 사용자는 상당한 시간과 비용을 들여 소송에 나서는 것이다. 더군다나 해고를 둘러싼 분쟁은 사안의 성격상 근로자와 사용자 모두 최종심까지 다투는 경향이 강하다. 해고는 근로자의 생존과 직결되어 있기 때문에 신속성의 문제가 더욱 집중적으로 부각되며, 여기에 구제명령의 실효성 및 법적 구제의 통일성 문제도 수반된다.

(그림 3-1) 유형별 행정소송 현황



자료 : 중앙노동위원회(2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.

64) 2020. 6. 9. 노동조합 및 노동관계조정법의 개정에 의해서 종래의 법 제2조제4호 라.의 단서, 즉 “다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다.”가 삭제되기 전까지는 노동위원회 부당노동행위 구제를 신청함으로써 근로자의 지위를 유지할 수 있다는 이익을 누릴 수 있었다.

이 문제의 주된 근원이 현행 재판제도에 있다고 할 수 있을 것이고, 결국 답은 노동법원과 노동소송특례를 도입하는 것에 있을 것이다. 하지만 그 전까지 이 문제는 방치될 수는 없을 것이고, 노동법원과 노동소송특례가 도입된다고 하여도 모두 해결될 수 있을 것이라고 장담할 수도 없다.

둘째, 전문성과 공정성 제고는 2000년대 이후 계속하여 개선과제의 핵심이었지만, 여전히 획기적으로 해결되고 있지 않다. 더욱 문제인 것은 이 점이 향후에도 획기적으로 해결되기 쉽지 않다는 점이다. 위에서도 보았듯이 심판을 담당하는 공익위원과 조사관의 전문성 제고, 직권탐지주의 강화 및 심문의 내실화는 항상 제기되는 문제지만 노동위원회의 분쟁 해결제도에 투입될 수 있는 인적·물적 자원이 사실적·제도적으로 상당히 제약되어 있는 상황에서 이들 문제의 해결은 매우 어렵다. 이러한 제약 상황에서 신속성, 전문성, 공정성이라는 세 가지 원칙을 모두 최대로 실현하고자 하는 것은 이상적인 목표일 뿐이다. 예를 들어 화해 가능성이 높거나 법적 쟁점이 단순하다고 판단되는 사건과 그렇지 않은 사건을 구분하여 공익위원과 조사관의 역량을 후자에 집중한다고 할 때 신속성과 전문성은 어느 정도 높일 수는 있겠지만, 전자의 사건 당사자들에게는 자신의 사건이 공정하게 다루어지지 않는다고 느낄 수 있다. 또한, 상임위원 중심으로 심판회의를 운영하여 전문성과 신속성을 함께 제고하고자 할 때도 상임위원의 자격과 임용 방식에 따라서는 공정성 시비가 불거질 수 있을 것이다.

### 3. 개편 방향성

이상의 검토에서 볼 때 노동위원회와 법원을 핵심축으로 하는 노동분쟁해결제도의 개편 방향은 아래와 같이 정리될 수 있을 것이다.

첫째로, 노동법원을 설치하고 노동소송특례를 도입한다고 했을 때 노동위원회가 달성한 분쟁해결의 성과가 담보될 수 있어야 한다. 2020년 중앙노동위원회의 재심결정에 대해서 취소소송을 제기한 593건에 관련된 근로자의 입장에서는 노동위원회의 심판기능을 폐지하고 노동법원으로 그 기능을 이관하는 경우에는 그만큼 더 신속하면서도 효과적인 권리구

제를 도모할 수 있을 것이지만, 그렇지 않은 95.7%의 신청인 근로자에게는 권리구제수준의 후퇴가 될 것이다.

둘째로는, 지방노동위원회의 역할이 매우 중요하다는 점이다. 지방노동위원회의 분쟁종결률이 매우 높기 때문에 첫 번째 단계에서 분쟁 해결을 위한 역량이 더욱 집중되어야 한다는 점을 의미한다. 2020년 현재 지방노동위원회의 판정에 대한 수용률은 47.1%(수용 2,137건/판정 4,537건)인데, 중앙노동위원회의 재심에 대한 수용률 66.1%(수용 1,159건/판정 1,752건)에 비하면 상당히 낮기 때문에 이를 획기적으로 개선하여야 한다(표 3-2 참조). 중앙노동위원회 재심절차에서는 화해율도 현저하게 줄어들기 때문에 지방노동위원회 단계에서 화해율을 더욱 높일 수 있어야 할 것이다. 따라서 위에서도 언급한 바와 같이 노동위원회의 분쟁해결제도에 투입될 수 있는 인적·물적 자원이 매우 제약되어 있는 상황에서 지방노동위원회 간의 공익위원 및 조사관의 편차를 극복하고 지방노동위원회의 전문성과 공정성을 획기적으로 제고하는 방법이 무엇인지를 근본적인 제도 개편도 고려하면서 고민해야 할 것이다.

셋째로는, 노동법원을 설치하고 노동소송특례가 도입된 경우에도 노동분쟁해결제도에서 노동위원회가 심판기능을 유지하기 위해서는 중복에 따른 비효율성과 권리구제의 지연이라는 문제를 극복할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 신속성을 유지하면서도 전문성과 공정성 문제를 획기적으로 해결할 수 있는 방안이 무엇인지를 근본적인 제도 개편도 고려하면서 고민해야 할 것이다. 이 문제는 근로자의 권리구제를 목적으로 하는 노동위원회에 의한 분쟁해결이 법원 또는 노동법원에 의한 분쟁해결과 무엇이 다른가라는 문제일 것이다. 이 점은 공익위원이 노동법에 대한 높은 이해도를 가지고 개별 사안에 대해서 노동법을 해석·적용할 수 있어야 한다는 전문성을 높이는 것만으로는 해결하기 어려울 수도 있다. 물론 공익위원의 노동법적 전문성을 강화하여야 하는 것은 당연하지만, “노동법 전문가 특세형의 구조”를 더욱 심화시키는 전문성 강화방안이 어느 정도까지 가능할지, 그리고 사용자 및 근로자로서의 직접적인 노동현장 경험에서 오는 전문성을 노동위원회 심판절차에서 축소해 나가는 것이 바람직한 것인지에 관해서는 충분한 논의가 필요할 것이다.<sup>65)66)</sup>

넷째로, 결국 권리분쟁에 대한 심판 권한이 부여된 노동위원회가 분쟁 해결기관으로서 어떠한 위상을 가지고 자리매김하는 것이 근로자의 권리 구제에 있어서 바람직한 것인지라는 근본적인 관점에서 접근하여야 한다는 점이다. 법원의 외부에 존재하면서도 강한 독립성, 전문성, 공정성을 가진 심판기관이 되기 위해서는 영국의 고용심판소<sup>67)</sup>나 오스트레일리아의 공정근로위원회(Fair Work Commission)<sup>68)</sup>와 같은 모델이 참고가 될 수 있을 것이다. 그렇지 않고 법원의 내부에서 종래의 성과와 현재의 장점을 이어가려면 일본의 노동심판제도와 같이 법원 관할의 심판절차도 모델로 삼을 수 있을 것이다.

---

65) 차성안(2022), pp.291~292.

66) 노동위원회법에서 다양한 직종 출신의 공익위원을 위촉할 수 있도록 한 취지는 직종 및 전문분야의 다양성을 활용하여 판정의 정확성과 공정성을 개선하는 데 그 목적이 있다고 하여 현재의 공익위원 구성에 있어서 교수와 변호사의 편중을 비판하는 견해도 있다(참여연대 노동사회위원회(2022), 『노동위원회 운영실태 보고서(참여연대 이슈리포트)』, p.39).

67) 영국의 고용심판소에 대한 상세한 소개로는 김인재 외(2014), pp.67~78; 이영민 외(2019), pp.79~88 참조.

68) 오스트레일리아의 공정근로위원회에 대한 소개로는 김소영(2020), 「호주 공정근로위원회(Fair Work Commission)의 분쟁해결시스템과 ‘긱노동 배달 라이더’에 대한 근로자성 및 불공정해고 판정」, 『강원법학』 60, 강원대학교 비교법학연구소, pp.44~51 참조.

## 제 4 장

### 공익위원 · 근로자위원 · 사용자위원 대상 조사 결과

#### 제1절 조사 개요 및 응답자 특성

이 조사는 중앙노동위원회 및 전국 13개 지방노동위원회의 전·현직 공익위원, 근로자위원, 사용자위원을 대상으로 실시되었다. 이 조사의 목적은 노동분쟁해결시스템의 문제점을 파악하고 근본적인 제도 개편의 방안을 모색하기 위한 시사점을 얻는 것에 있기 때문에 조사 대상을 반드시 현직 위원에 한정할 필요는 없다고 판단되어 전직 위원도 조사 대상에 포함하는 것으로 하였다. 참고로 2021.5. 현재 중앙노동위원회 및 지방노동위원회 합계 공익위원의 정원은 심판 및 차별시정 담당 공익위원이 526명(현원 524명)이고, 근로자위원이 535명(현원 535명), 사용자위원이 535명(현원 535명)이다. 따라서 최종 조사 대상자는 연락처가 파악되는 위원으로서 공익위원은 전직 위원 포함 1,276명, 근로자위원은 1,702명, 사용자위원은 1,723명이다. 이 조사는 구조화된 설문지를 전·현직 공익위원, 근로자위원, 사용자위원에게 이메일로 발송하여 온라인상에서 응답하는 방식으로 이루어졌다(표 4-1 참조).

조사영역과 조사항목은 인적 사항을 묻는 항목 외에 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째는 노동위원회의 심판기능에 대한 평가와 심판제도의 세부적인 개선 사항에 관한 것이다. 둘째는 노동분쟁해결제도의 근본적인 개편의 필요성과 개편의 방향성에 관한 것이다(표 4-2 참조).

〈표 4-1〉 조사 설계

조사 설계	
조사대상	노동위원회 전·현직 공익위원, 근로자위원, 사용자위원
표본 수	640명
조사방법	구조화된 설문지를 통한 온라인 조사
조사(실사) 기간	2021년 5월 10일~2021년 5월 24일

자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

〈표 4-2〉 주요 조사영역 및 조사항목

조사영역	조사항목
인적사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동위원회 위원 활동 기간</li> <li>○ 노동위원회 구분 및 배경</li> </ul>
노동위원회 심판제도 개편에 관한 질문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 심판제도의 기능</li> <li>○ 현행 노동위원회 심판제도의 장점 및 문제점</li> <li>○ 현행 노동위원회 심판제도 개선사항</li> </ul>
노동분쟁 해결제도 개편 방안에 관한 질문	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노동분쟁해결제도 개편 필요성</li> <li>○ 노동분쟁해결제도 개편 방향성</li> <li>○ 노동법원 신설 필요성</li> <li>○ 노동법원 신설이 필요하다고 한 경우, 그 이유</li> <li>○ 노동법원 신설이 필요 없다고 한 경우, 그 이유</li> <li>○ 노동법원 도입 시 재판부 구성</li> <li>○ 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례 도입 시 반드시 규정되어야 할 사항</li> <li>○ 전문법원으로서 노동법원이 신설될 경우 노동위원회의 심판기능</li> </ul>

자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

설문조사에 대해서는 총 640명으로부터 응답을 받았는데(표 4-3 참조), 근로자위원 221명(34.5%), 사용자위원 210명(32.8%), 공익위원 209명(32.7%)로 근로자위원의 비중이 다소 높았다. 위원으로서의 활동 기간별로는 5~10년 미만인 28.3%로 가장 높았는데, 활동 기간별 분포는 큰 차이가 없다. 노동계 221명은 근로자위원 221명과 정확히 일치하고, 경영계 210명은 사용자위원과 정확히 일치한다는 점에서 교수, 변호사, 공인노무사, 전직 공무원, 고용·노동분야 연구자의 분포는 공익위원에 해당함을 알 수 있다. 공익위원 응답자 중에서는 위촉 교수와 변호사가 절대 다수를 차지하는데 교수가 가장 많고, 변호사가 그다음으로 많다. 이는 조사 당시 공익위원 중에서 교수와 변호사가 차지하는 비율이 각 44.9%와 46.6%



〈표 4-3〉 응답현황

		사례 수	비중(%)
전 체		640	100.0
활동 유형	근로자위원	221	34.5
	사용자위원	210	32.8
	공익위원	209	32.7
활동 기간	3년 미만	177	27.7
	3~5년 미만	143	22.3
	5~10년 미만	181	28.3
	10년 이상	139	21.7
위촉 (임명) 배경	교수	116	18.1
	변호사	66	10.3
	공인노무사	5	0.8
	전직 공무원	17	2.7
	고용·노동 분야 연구자(교수제외)	5	0.8
	노동계	221	34.5
	경영계	210	32.8

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

인 것에 기인한다.<sup>69)</sup> 현직 공익위원의 구성 상황에 비추어 볼 때 변호사인 공익위원의 응답 수가 다소 적다고 할 수 있다.

## 제2절 조사 결과

### 1. 노동위원회 심판제도 개편에 관한 질문

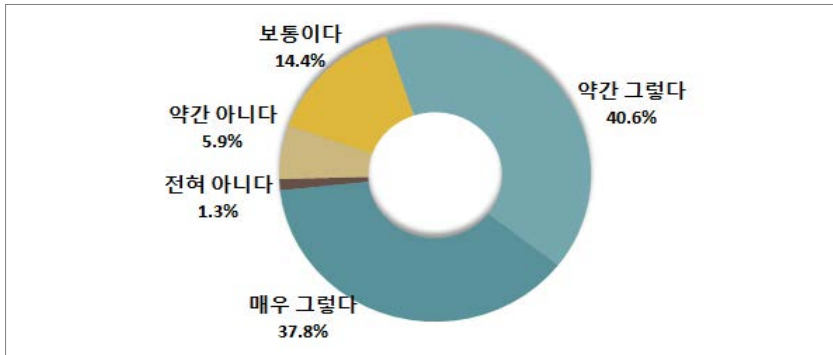
#### 가. 현행 심판제도의 기능 적절성

현행 심판제도가 노동분쟁 해결을 위하여 적절하게 기능하고 있는지에 대한 질문에 ‘약간 그렇다’ 40.6%, ‘매우 그렇다’ 37.8%로 응답자의 78.4%

69) 참여연대 노동사회위원회(2022), p.26.

가 적절하게 기능하고 있다고 응답했다. 적절하게 기능하지 않는다는 응답은 7.2%이다(그림 4-1 참조).

(그림 4-1) 현행 심판제도의 기능 적절성



자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

〈표 4-4〉 현행 심판제도의 기능 적절성

(단위: 명, %)

		사례 수	전혀 아니다	약간 아니다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
전 체		640	1.3	5.9	14.4	40.6	37.8
활동 유형	근로자위원	221	2.3	9.5	22.6	41.6	24.0
	사용자위원	210	1.4	5.7	10.0	41.0	41.9
	공익위원	209	0.0	2.4	10.0	39.2	48.3
활동 기간	3년 미만	177	2.8	4.5	12.4	41.8	38.4
	3~5년 미만	143	0.0	8.4	16.1	44.8	30.8
	5~10년 미만	181	1.7	5.0	13.3	40.9	39.2
	10년 이상	139	0.0	6.5	16.5	34.5	42.4
위촉 (임명) 배경	교수	116	0.0	1.7	9.5	37.9	50.9
	변호사	66	0.0	4.5	10.6	45.5	39.4
	공인노무사	5	0.0	0.0	40.0	20.0	40.0
	전직 공무원	17	0.0	0.0	5.9	23.5	70.6
	고용·노동 분야 연구자	5	0.0	0.0	0.0	60.0	40.0
	노동계	221	2.3	9.5	22.6	41.6	24.0
	경영계	210	1.4	5.7	10.0	41.0	41.9

자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

이 설문지의 응답 결과에서 가장 주목되는 것은 <표 4-4>에서 보듯이 위원 군별 응답의 차이이다. 현행 심판제도가 노동분쟁 해결을 위하여 적절하게 기능하고 있다는 응답은 공익위원(87.6%)에서 가장 높았고, 사용자위원 82.9%, 근로자위원 65.6% 순으로 높게 나타났다. 근로자위원의 경우 ‘매우 그렇다’가 24.0%로 다른 집단에 비해서 매우 적고, ‘보통이다’는 22.6%로 상대적으로 훨씬 많다.

근로자위원의 긍정 평가 응답이 다른 위원군에 비하여 낮은 것은 2009년 조사 결과와도 일치한다. 2009년 조사에서는 “현행 심판제도가 피해자의 구제 또는 분쟁의 해결을 위해 적절한 기능을 수행하고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해, ‘그렇다’는 응답이 86.0%로, ‘중간’이 8.1%, ‘그렇지 않다’는 응답은 5.9%였다. 이번 조사에서는 ‘약간 그렇다’ 40.6%, ‘매우 그렇다’ 37.8%로 응답자의 78.4%가 긍정평가를 한 것에 비하여 다소 높았다.<sup>70)</sup> 이와 같은 결과는 근로자위원과 사용자위원의 긍정평가 비율이 2009년 조사에 비하여 더 낮아졌기 때문이다. 위원군별로 보면 근로자위원의 경우 ‘그렇다’는 응답이 75.0%, ‘그렇지 않다’는 응답은 14.8%이었는데, 공익위원과 사용자위원의 경우 ‘그렇다’는 응답이 각각 87.8%과 93.8%, ‘그렇지 않다’는 응답은 각각 2.7%와 1.4%였다. 근로자위원은 공익위원과 사용자위원에 비하여 긍정평가 비율이 낮고 부정평가 비율이 높았다. 양자를 단순 비교할 수는 없지만, 이번 조사 결과와 비교하면 근로자위원과 사용자위원의 긍정평가 비율은 2009년 조사보다 더 낮다.

#### 나. 현행 노동위원회 심판제도의 장점

현행 노동위원회 심판제도의 장점으로는 ‘구제절차의 신속성’(1순위 37.7%, 1+2+3순위 73.0%)이 가장 많이 꼽혔고, 다음으로 ‘화해를 통한 분쟁 해결’(1순위 22.0%, 1+2+3순위 69.4%), ‘경제적 부담 경감’(1순위 17.7%, 1+2+3순위 55.3%), ‘노동문제 전문가에 의한 분쟁해결’(1순위 10.0%, 1+2+3순위 39.5%) 등의 순으로 나타났다(표 4-5 참조).

70) 김훈 외(2009), p.110.

〈표 4-5〉 현행 노동위원회 심판제도의 장점

(단위: %)

	1순위	2순위	3순위	1+2+3순위
경제적 부담 경감	17.7	20.8	17.1	55.3
구제절차의 신속성	37.7	22.2	13.3	73.0
직권조사의 활용 가능성	3.9	9.2	10.3	23.3
화해를 통한 분쟁 해결	22.0	25.2	22.5	69.4
노동문제 전문가에 의한 분쟁해결	10.0	12.5	17.2	39.5
노사 대표위원의 심판 절차 참가 (삼자주의에 의한 공정한 해결)	8.8	9.9	19.5	37.8
기타	0.0	0.2	0.2	0.3

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

〈표 4-6〉을 보면 현행 노동위원회 심판제도의 장점으로는 ‘구제절차의 신속성’이 공익위원(85.2%)에서 높았고, ‘화해를 통한 분쟁 해결’은 사용자위원(83.3%)에서 높게 나타났다. 노동위원 활동 기간별로 살펴보면, 5년 이상인 경우는 ‘구제절차의 신속성’을 가장 큰 장점이라고 응답한 가운데, 5년 미만은 ‘화해를 통한 분쟁해결’을 가장 큰 장점이라고 응답하여 활동 기간별로 응답에 차이가 있었다.

설문에서 제시한 경제적 장점 등 6가지 사항은 종래 노동위원회에 의한 분쟁해결제도의 장점으로 인정되어 온 것이다. 전체 조사 결과가 ‘구제절차의 신속성’, ‘화해를 통한 분쟁 해결’, ‘경제적 부담 경감’ 순으로 선택된 것도 이러한 점을 반영한다. 그런데 ‘직권조사의 활용 가능성’, ‘노동문제 전문가에 의한 분쟁 해결’, ‘노사 대표위원의 심판 절차 참가(삼자주의에 의한 공정한 해결)’에 대한 공익위원의 선택을 보면, 다른 위원군과 비교하여 유의미한 차이를 보이지 않는다. 이들 세 가지 사항은 노동위원회의 전문성과 관련된 것으로 이해될 수 있다는 점에서 이와 같은 응답 결과는 노동위원회의 전문성의 현재 수준 또는 상황을 보여준다고 할 수 있다.

공익위원의 위촉 배경에 따라서 선택 결과는 다소 격차를 보이는데, 변호사인 공익위원의 경우 ‘직권조사의 활용 가능성’을 상대적으로 더 많이 선택하였다. 법원의 재판과 노동위원회의 심판회의에 모두 참여한 경험이 있는 변호사인 공익위원이 ‘직권조사의 활용 가능성’을 노동위원회

<표 4-6> 현행 노동위원회 심판제도의 장점(1+2+3순위)

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
전 체		640	55.3	73.0	23.3	69.4	39.5	37.8	0.3
활동 유형	근로자위원	221	54.3	68.3	27.1	64.3	38.0	44.8	0.5
	사용자위원	210	43.3	65.7	16.7	83.3	46.2	44.8	0.0
	공익위원	209	68.4	85.2	25.8	60.8	34.4	23.4	0.5
활동 기간	3년 미만	177	49.7	72.3	20.9	75.1	42.9	37.9	0.0
	3~5년 미만	143	51.0	69.2	29.4	69.9	35.7	41.3	0.7
	5~10년 미만	181	54.1	73.5	24.9	65.7	39.2	42.0	0.0
	10년 이상	139	68.3	77.0	18.0	66.2	39.6	28.8	0.7
위촉 (임명) 배경	교수	116	70.7	83.6	18.1	58.6	37.9	28.4	0.9
	변호사	66	62.1	86.4	40.9	66.7	30.3	12.1	0.0
	공인노무사	5	60.0	100.0	0.0	80.0	20.0	40.0	0.0
	전직 공무원	17	82.4	88.2	17.6	58.8	29.4	23.5	0.0
	고용·노동 분야 연구자	5	60.0	80.0	60.0	20.0	40.0	40.0	0.0
	노동계	221	54.3	68.3	27.1	64.3	38.0	44.8	0.5
	경영계	210	43.3	65.7	16.7	83.3	46.2	44.8	0.0

주: ①경제적 부담 경감, ②구제절차의 신속성, ③직권조사의 활용 가능성, ④ 화해를 통한 분쟁 해결, ⑤노동문제 전문가에 의한 분쟁 해결, ⑥노사 대표위원의 심판 절차 참가(삼자주의에 의한 공정한 해결), ⑦ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

심판제도의 장점으로 상대적으로 더 많이 선택하였다는 점은 노동위원회의 심판기능이 법원과의 차별성에 있어서 지향하여야 할 사항을 시사한다. 이에 비해서 변호사인 공익위원은 ‘노사 대표위원의 심판 절차 참가(삼자주의에 의한 공정한 해결)’를 상대적으로 덜 선택하였다. 이는 근로자위원과 사용자위원의 참여의 의의 및 방법에 대해서 향후 검토하여야 할 필요성을 제기한다.

#### 다. 현행 노동위원회 심판제도의 문제점

<표 4-7>에 나타난 현행 노동위원회 심판제도의 문제점으로는 ‘심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)’(1순

〈표 4-7〉 현행 노동위원회 심판제도의 문제점

(단위: %)

	1순위	2순위	3순위	1+2+3순위
심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)	33.0	24.8	18.6	72.8
조사의 부실	6.3	9.7	12.2	26.3
심판결과의 일관성/타당성 부족	13.9	23.8	18.4	52.7
심판담당 공익위원의 전문성 부족	15.9	15.5	13.6	42.7
비상임 위원 중심의 사건 처리	8.0	12.4	12.5	30.8
구제명령의 실효성 부족	18.9	13.2	21.9	50.8
기타	4.1	0.7	2.8	7.2

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

위 33.0%, 1+2+3순위 72.8%)이 가장 높았으며, 다음으로 ‘구제명령의 실효성 부족’(1순위 18.9%, 1+2+3순위 50.8%), ‘심판담당 공익위원의 전문성 부족’(1순위 15.9%, 1+2+3순위 42.7%), ‘심판결과의 일관성/타당성 부족’(1순위 13.9%, 1+2+3순위 52.7%) 등이 뒤를 이었다.

한편, <표 4-8>은 현행 노동위원회 심판제도의 문제점에 대해서 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 모두 ‘심문회의 심문절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)’을 가장 큰 문제점으로 꼽고 있음을 알려준다.

설문에서 제기한 ‘심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)’ 포함 6개 사항은 종래 노동위원회 심판제도의 문제점으로 계속 제기되던 것들인데, 조사의 부실(직권탐지주의와 조사관제도에 대한 문제점)은 상대적으로 매우 낮게 선택되었다. 이에 대해서 ‘심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)’, ‘심판담당 공익위원의 전문성 부족’, ‘심판결과의 일관성/타당성 부족’이 상당히 많은 선택을 받고 있다는 점은 노동위원회의 전문성과 공정성이 여전히 획기적으로 개선되지 못하고 있다는 점을 시사한다. 특히 노동위원회 심판기능에 투입될 수 있는 인적·물적 제약이 큰 상황에서 ‘심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)’이 노동위원회 심판제도의 문제점으로 가장 많이 선택된 점은 노동위원회제도 개선에 가장 어려운 숙제를 던지고 있다. 심리의 부실은 노사 당사자들에

계 심판 결과에 불복할 가능성을 높이는 최대 요인이라고 할 수 있다.

이상의 6개 질문 이외에 ‘기타’에는 다양한 의견이 기술되어 있는데, 먼저 근로자위원의 기타 의견을 보면 화해 강요, 공익위원만에 의한 판정, 공익위원의 편향성을 지적하고 있는데, 이들 세 가지는 사용자위원도 동일하게 지적하고 있다. 공익위원의 기타 의견을 보면 역시 지나친 화해의 강조와 공익위원의 편향성을 지적하고 있다. 화해에 의한 분쟁의 종결은 노동위원회의 강점이지만, 다른 한편으로 화해의 중용이라는 문제점은 위에서 언급한 노동위원회의 심판제도의 본질적 한계를 잘 보여주는 예라고 할 것이다. 또한, 전문성을 가지고 있으면서 공정한 판단을 내릴 수 있는 공익위원을 위촉하는 것이 여전히 큰 문제가 되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 4-8〉 현행 노동위원회 심판제도의 문제점(1+2+3순위)

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
전 체		640	72.8	26.3	52.7	42.7	30.8	50.8	7.2
활동 유형	근로자위원	221	69.2	27.6	53.8	48.0	29.4	56.1	4.1
	사용자위원	210	75.7	21.0	54.3	38.1	35.2	46.2	8.1
	공익위원	209	73.7	30.1	49.8	41.6	27.8	49.8	9.6
활동 기간	3년 미만	177	73.4	24.9	47.5	41.8	29.4	53.1	7.3
	3~5년 미만	143	68.5	25.2	62.9	33.6	31.5	49.0	8.4
	5~10년 미만	181	74.0	27.6	53.6	44.8	31.5	48.6	5.0
	10년 이상	139	74.8	27.3	47.5	50.4	30.9	52.5	8.6
위촉 (임명) 배경	교수	116	73.3	30.2	49.1	45.7	26.7	54.3	9.5
	변호사	66	75.8	31.8	51.5	34.8	30.3	39.4	12.1
	공인노무사	5	60.0	20.0	60.0	80.0	40.0	40.0	0.0
	전직 공무원	17	76.5	29.4	41.2	29.4	17.6	58.8	0.0
	고용·노동 분야 연구자	5	60.0	20.0	60.0	40.0	40.0	60.0	20.0
	노동계	221	69.2	27.6	53.8	48.0	29.4	56.1	4.1
	경영계	210	75.7	21.0	54.3	38.1	35.2	46.2	8.1

주: ① 심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등), ② 조사의 부실, ③ 심판결과의 일관성/타당성 부족, ④ 심판담당 공익위원의 전문성 부족, ⑤ 비상임 위원 중심의 사건 처리, ⑥ 구제명령의 실효성 부족, ⑦ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

## 라. 현행 노동위원회 심판제도 개선사항

노동위원회 심판제도에서 개선해야 할 사항으로는 ‘화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담 제도 포함)’(1순위 31.1%, 1+2+3순위 66.9%)이라는 응답이 가장 높았다. 다음으로 ‘심판담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식의 개선’(1순위 24.7%, 1+2+3순위 53.0%), ‘심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영)’(1순위 18.9%, 1+2+3순위 68.3%), ‘조사관 증원 및 역량강화’(1순위 10.6%, 1+2+3순위 45.8%) 순으로 조사되었다(표 4-9 참조).

<표 4-10>에서 위원군별 응답 결과를 살펴보면, ‘심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영)’이 필요하다는 응답은 근로자위원(67.4%)과 공익위원(70.8%)에서 높았고, 사용자위원은 ‘화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담 제도 포함)’(81.9%)이 필요하다는 응답이 높았다.

〈표 4-9〉 현행 노동위원회 심판제도 개선사항

(단위: %)

	1순위	2순위	3순위	1+2+3순위
화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담 제도 포함)	31.1	16.1	21.4	66.9
준상근 조정위원제도와 같은 준상근 심판위원제도의 도입	8.6	17.4	13.6	38.3
상임위원 중심의 심판제도 운영	3.8	6.2	5.7	15.2
심판담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식의 개선	24.7	15.8	13.7	53.0
심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영)	18.9	28.4	23.1	68.3
조사관 증원 및 역량 강화	10.6	15.5	21.4	45.8
기타	2.3	0.6	1.0	3.9

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.



〈표 4-10〉 현행 노동위원회 심판제도 개선사항(1+2+3순위)

(단위: 명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
전 체		640	66.9	38.3	15.2	53.0	68.3	45.8	3.9
활동 유형	근로자위원	221	62.0	33.0	16.7	60.6	67.4	49.3	4.1
	사용자위원	210	81.9	44.8	11.9	48.1	66.7	33.8	1.9
	공익위원	209	56.9	37.3	16.7	49.8	70.8	54.1	5.7
활동 기간	3년 미만	177	69.5	40.7	16.9	52.0	65.0	42.4	3.4
	3~5년 미만	143	64.3	34.3	12.6	54.5	67.8	49.7	6.3
	5~10년 미만	181	70.2	39.8	15.5	51.9	69.1	44.2	3.3
	10년 이상	139	61.9	37.4	15.1	54.0	71.9	48.2	2.9
위촉 (임명) 배경	교수	116	56.0	33.6	15.5	54.3	70.7	56.9	6.0
	변호사	66	59.1	39.4	18.2	45.5	71.2	51.5	6.1
	공인노무사	5	20.0	20.0	60.0	40.0	60.0	60.0	0.0
	전직 공무원	17	58.8	47.1	5.9	52.9	76.5	41.2	5.9
	고용·노동 분야 연구자	5	80.0	80.0	20.0	0.0	60.0	60.0	0.0
	노동계	221	62.0	33.0	16.7	60.6	67.4	49.3	4.1
	경영계	210	81.9	44.8	11.9	48.1	66.7	33.8	1.9

주: ① 화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담 제도 포함), ② 준상근 조정위원회제도와 같은 준상근 심판위원회제도의 도입, ③ 상임위원 중심의 심판제도 운영, ④ 심판담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식의 개선, ⑤ 심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영), ⑥ 조사관 증원 및 역량 강화, ⑦ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

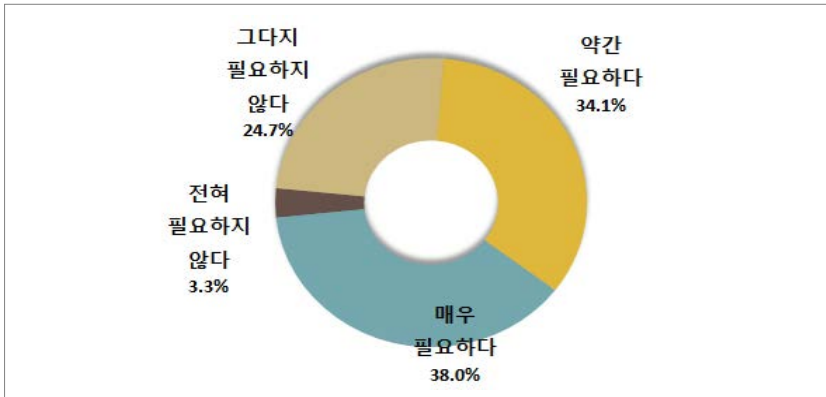
이상의 6개 질문 이외에 ‘기타’에는 다양한 의견이 기술되어 있는데, 먼저 근로자위원의 기타 의견을 보면 공익위원의 구성에 있어서 변호사와 교수가 지나치게 많다는 점, 공익위원의 사건 배경에 있어서 공정성이 담보되어 있지 않는 점, 증거자료가 공개되지 않는 점이 지적되었다.

## 2. 노동분쟁해결제도 개편 방안에 관한 질문

### 가. 노동분쟁해결제도 체계 개편 필요성

심판사건 처리의 신속성과 전문성을 제고하기 위하여 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 체계를 개편할 필요가 있다는 응답이 72.1%(약간 필요하다 34.1%, 매우 필요하다 38.0%)로 높았다(그림 4-2 참조).

[그림 4-2] 노동분쟁해결제도 체계 개편 필요성



자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

<표 4-11>을 보면 노동분쟁해결제도 체계 개편이 필요하다는 응답이 근로자위원(83.3%)에서 높고, 공익위원 68.9%, 사용자위원 63.3%의 순으로 나타난다. 노동위원회 활동 기간별로는 5~10년 미만에서 필요하다는 응답이 80.1%로 가장 높고, 3년 미만(70.1%), 10년 이상(69.1%), 3~5년 미만(67.1%) 등의 순이다.

이와 유사한 질문이 2019년 법관 대상 조사에서도 이루어졌다. 이 조사에서는 “현재 우리나라의 노동쟁송절차는 노동위원회와 법원으로 이원화되어 있습니다. 즉 부당해고 등에 대해 노동위원회에 구제신청을 할 수도 있고 법원에 바로 제소할 수도 있는데, 노동위원회의 심판에 불복하여 행정소송을 제기하고 항소, 상고까지 할 경우 사실상 5심을 거치게 되는 구

〈표 4-11〉 노동분쟁해결제도 체계 개편 필요성

(단위: 명, %)

		사례 수	전혀 필요하지 않다	그다지 필요하지 않다	약간 필요하다	매우 필요하다
전 체		640	3.3	24.7	34.1	38.0
활동 유형	근로자위원	221	1.8	14.9	31.2	52.0
	사용자위원	210	4.3	32.4	37.1	26.2
	공익위원	209	3.8	27.3	34.0	34.9
활동 기간	3년 미만	177	2.3	27.7	39.5	30.5
	3~5년 미만	143	4.9	28.0	30.8	36.4
	5~10년 미만	181	2.2	17.7	36.5	43.6
	10년 이상	139	4.3	26.6	27.3	41.7
위촉 (임명) 배경	교수	116	1.7	27.6	32.8	37.9
	변호사	66	3.0	25.8	39.4	31.8
	공인노무사	5	20.0	40.0	0.0	40.0
	전직 공무원	17	17.6	35.3	23.5	23.5
	고용·노동 분야 연구자	5	0.0	0.0	60.0	40.0
	노동계	221	1.8	14.9	31.2	52.0
	경영계	210	4.3	32.4	37.1	26.2

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

조입니다.”라고 설명한 뒤에 “이러한 노동쟁송절차에 개선이 필요하다고 생각하십니까?”라고 묻고 있다. 이에 대해서 79.9%가 ‘개선필요’라고 응답하였는데, 노동사건 전담재판부 근무 경험이 있는 판사의 경우 83.8%가 개선할 필요성이 있다고 응답하였다.<sup>71)</sup> 이러한 수치는 본 연구의 조사에서 개편 필요성이 있다고 응답한 공익위원의 비율이 68.9%인 점과 비교할 때 상당히 높다는 점을 알 수 있다.

71) 이종훈 외(2019), p.180.

## 나. 노동분쟁해결제도 개편 방식

지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 구제 체계를 개편한다면 가장 타당한 방식으로는 ‘지방노동위원회 결정에 불복하는 경우, 재심 청구 및 행정법원 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 한다’(1순위 46.1%, 1+2순위 71.4%)로 조사되었다. 다음으로 ‘노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소한다’(1순위 27.2%, 1+2순위 62.3%), ‘중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 1단계로 종료하도록 한다’(1순위 22.8%, 1+2순위 48.4%) 등의 순이다(표 4-12 참조).

노동위원 활동유형별로는 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 모두에서 지방노동위원회 결정에 불복하는 경우에 중앙노동위원회에 재심을 청구할 것인지 행정법원에 곧바로 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 하는 방식이 가장 높았다.

〈표 4-12〉 노동분쟁해결제도 개편 방식

(단위: %)

	1순위	2순위	1+2순위
지방노동위원회 결정에 불복하는 경우에 중앙노동위원회에 재심을 청구할 것인지 행정법원에 곧바로 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 한다	46.1	28.5	71.4
중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 1단계로 종료하도록 한다	22.8	28.8	48.4
노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소한다	27.2	39.5	62.3
개별 노동분쟁사건에 관한 노동위원회의 심판기능을 폐지한다	1.7	2.1	3.6
기타	2.2	1.1	3.1

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

〈표 4-13〉 노동분쟁해결제도 개편 방식(1+2순위)

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤
전 체		640	71.4	48.4	62.3	3.6	3.1
활동 유형	근로자위원	221	68.8	45.2	64.7	2.7	5.9
	사용자위원	210	72.4	51.4	62.4	3.3	0.5
	공익위원	209	73.2	48.8	59.8	4.8	2.9
활동 기간	3년 미만	177	75.7	53.1	53.7	4.0	2.3
	3~5년 미만	143	63.6	44.8	67.8	5.6	4.2
	5~10년 미만	181	75.1	48.6	62.4	2.8	2.2
	10년 이상	139	69.1	46.0	67.6	2.2	4.3
위촉 (임명) 배경	교수	116	73.3	49.1	63.8	2.6	2.6
	변호사	66	80.3	53.0	42.4	7.6	4.5
	공인노무사	5	20.0	60.0	80.0	20.0	0.0
	전직 공무원	17	70.6	23.5	82.4	5.9	0.0
	고용·노동 분야 연구자	5	40.0	60.0	100.0	0.0	0.0
	노동계	221	68.8	45.2	64.7	2.7	5.9
	경영계	210	72.4	51.4	62.4	3.3	0.5

주: ① 지방노동위원회 결정에 불복하는 경우에 중앙노동위원회에 재심을 청구할 것인지 행정법원에 곧바로 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 한다.

② 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 1단계로 종료하도록 한다.

③ 노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소한다.

④ 개별 노동분쟁사건에 관한 노동위원회의 심판기능을 폐지한다.

⑤ 기타

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

이들 4가지 선택 사항은 노동위원회 심판제도의 장점을 살리면서 근본적인 한계를 해결하기 위한 방안으로서 종래 제안되던 것들인데, ‘개별 노동분쟁사건에 관한 노동위원회의 심판기능을 폐지한다.’는 모든 위원군에서 거의 선택을 받지 못하였다. 중앙노동위원회 재심절차의 임의화는 공인노무사와 전직 공무원, 전문 연구자인 공익위원을 제외한 모든 공익위원, 그리고 근로자위원과 사용자위원 모두에게 가장 많은 선택을 받았다. 법원의 심급을 줄이자는 방법에 대해서는 교수, 변호사인 공익위원을 제외한 모든 공익위원, 그리고 근로자위원과 사용자위원 모두에 있어

서 가장 많은 선택을 받았다. 신속성 문제, 즉 권리구제 지연이 노동위원회가 아니라 법원에 있다고 보는 이해의 결과라고 풀이된다. 이러한 이해는 노동위원회의 재심결과에 대한 법원의 심급을 축소하는 방식에 대한 선호로 나타난다. 이에 비하여 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 단순화하자는 방법은 거의 선호되지 못하고 있다. 이 점은 중앙노동위원회 재심절차를 임의화하는 방식에 관한 선호와 대비되는데, 구제 절차가 다양하게 존재하는 것이 좋지만, 분쟁 당사자의 선택을 존중하는 것이 바람직하다고 보는 듯하다.

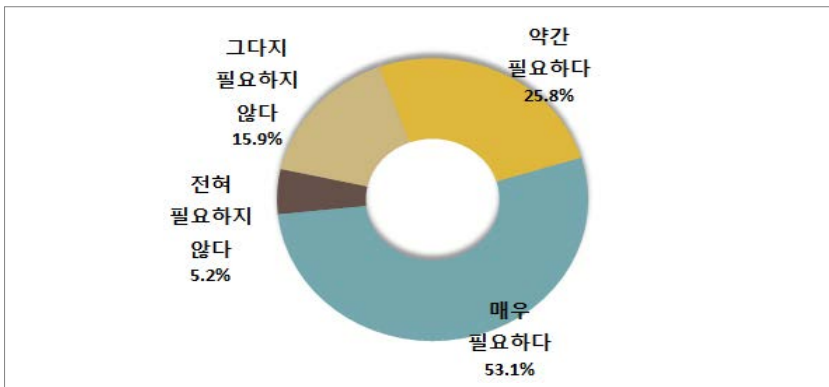
이상의 4개 질문 이외에 ‘기타’에서 공익위원의 의견을 보면 노동위원회 결정에 대해 법원이 쉽게 번복하지 못하도록 제도화할 것을 제안하고 있는 점이 주목된다.

#### 다. 노동법원 신설 필요성

전문법원으로 노동법원을 신설할 필요성에 대해 응답자의 78.9%는 신설이 필요하다고 응답하였다(그림 4-3 참조).

<표 4-14>에서 위원군별로 살펴보면, 근로자위원의 81.0%는 노동법원 신설이 매우 필요하다고 응답했으며, 약간 필요하다 15.4%를 포함하여 필요하다는 응답은 96.4%로 매우 높았다. 공익위원 71.3%, 사용자위원 68.1%

[그림 4-3] 노동법원 신설 필요성



자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

가 노동법원 신설이 필요하다고 응답했는데, 매우 필요하다고 응답한 비율은 각각 38.8%, 38.1%였다.

2019년 법관 대상 조사에서도 동일한 질문이 이루어졌다. 이에 대해서 73.6%의 판사가 ‘필요하다’고 답하였는데, 노동사건 전담재판부 근무 경험에 있는 판사의 경우 84.8%가 ‘필요하다’고 답변하였다.<sup>72)</sup> 이러한 수치는 공익위원의 71.3%보다 높다.

〈표 4-14〉 노동법원 신설 필요성

(단위:명, %)

		사례 수	전혀 필요하지 않다	그다지 필요하지 않다	약간 필요하다	매우 필요하다
전 체		640	5.2	15.9	25.8	53.1
활동 유형	근로자위원	221	2.3	1.4	15.4	81.0
	사용자위원	210	8.1	23.8	30.0	38.1
	공익위원	209	5.3	23.4	32.5	38.8
활동 기간	3년 미만	177	4.5	15.3	29.4	50.8
	3~5년 미만	143	4.9	16.8	21.0	57.3
	5~10년 미만	181	6.1	14.4	28.7	50.8
	10년 이상	139	5.0	18.0	22.3	54.7
위촉 (임명) 배경	교수	116	5.2	25.9	34.5	34.5
	변호사	66	3.0	18.2	27.3	51.5
	공인노무사	5	0.0	40.0	0.0	60.0
	전직 공무원	17	17.6	29.4	41.2	11.8
	고용·노동 분야 연구자	5	0.0	0.0	60.0	40.0
	노동계	221	2.3	1.4	15.4	81.0
	경영계	210	8.1	23.8	30.0	38.1

자료 : 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

72) 이종훈 외(2019), p.181.

## 라. 노동법원 신설이 필요한 이유

<표 4-15>를 보면 전문법원으로서 노동법원을 신설할 필요가 있는 이유로 ‘노동사건은 일반 민·형사건과 다른 특수성이 있기 때문에 전문법원에서 특별한 절차에 따라서 처리되는 것이 바람직하므로’(1순위 44.2%, 1+2순위 76.2%)가 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘현재의 일반법원은 노동사건을 처리하기에 전문성이 부족하므로’(1순위 26.7%, 1+2순위 41.8%), ‘노동위원회의 심판기능을 노동법원으로 통일하는 것이 노동사건을 전문성과 공정성 있게 신속하고 효과적으로 해결할 수 있으므로’(1순위 25.9%, 1+2순위 59.4%) 등이 있었다.

노동법원의 신설이 필요한 이유에 대해 ‘노동사건은 일반 민·형사건과 다른 특수성이 있기 때문에 전문법원에서 특별한 절차에 따라서 처리되는 것이 바람직하므로’에 대한 응답은 공익위원(85.9%)에서 높았으며, 사용자위원(75.5%), 근로자위원(70.0%) 등에서도 높게 나타났다(표 4-16 참조).

〈표 4-15〉 노동법원 신설이 필요한 이유

(단위: %)

	1순위	2순위	1+2순위
현재의 일반법원은 노동사건을 처리하기에 전문성이 부족하므로	26.7	15.4	41.8
노동사건은 일반 민·형사건과 다른 특수성이 있기 때문에 전문법원에서 특별한 절차에 따라서 처리되는 것이 바람직하므로	44.2	32.9	76.2
노동위원회의 심판기능을 노동법원으로 통일하는 것이 노동사건을 전문성과 공정성 있게 신속하고 효과적으로 해결할 수 있으므로	25.9	34.3	59.4
법원의 노동사건 재판에 근로자와 사용자의 대표자가 의견제시권 또는 의결권을 가지고 참여하는 것이 바람직하므로	3.2	17.4	20.2

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.



〈표 4-16〉 노동법원 신설이 필요한 이유(1+2순위)

(단위: 명, %)

		사례 수	①	②	③	④
전 체		505	41.8	76.2	59.4	20.2
활동 유형	근로자위원	213	47.9	70.0	56.8	23.9
	사용자위원	143	36.4	75.5	65.7	20.3
	공익위원	149	38.3	85.9	57.0	14.8
활동 기간	3년 미만	142	43.7	74.6	56.3	21.8
	3~5년 미만	112	40.2	75.0	60.7	23.2
	5~10년 미만	144	41.0	77.8	63.2	16.0
	10년 이상	107	42.1	77.6	57.0	20.6
위촉 (임명) 배경	교수	80	33.8	88.8	55.0	18.8
	변호사	52	40.4	82.7	61.5	9.6
	공인노무사	3	33.3	66.7	66.7	33.3
	전직 공무원	9	55.6	77.8	55.6	11.1
	고용·노동 분야 연구자	5	60.0	100.0	40.0	0.0
	노동계	213	47.9	70.0	56.8	23.9
	경영계	143	36.4	75.5	65.7	20.3

주: ① 현재의 일반법원은 노동사건을 처리하기에 전문성이 부족하므로

② 노동사건은 일반 민·형사건과 다른 특수성이 있기 때문에 전문법원에서 특별한 절차에 따라서 처리되는 것이 바람직하므로

③ 노동위원회의 심판기능을 노동법원으로 통일하는 것이 노동사건을 전문성과 공정성 있게 신속하고 효과적으로 해결할 수 있으므로

④ 법원의 노동사건 재판에 근로자와 사용자의 대표자가 의견제시권 또는 의견권을 가지고 참여하는 것이 바람직하므로

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

2019년 법관 대상 조사에서도 동일한 질문이 이루어졌다. ‘노동법원의 설치가 필요하다’고 응답한 사람들은 ① ‘노동위원회와 법원으로 이원화 되어 있는 현행 노동쟁송절차를 노동법원으로 통일하여 신속하고 효율적인 분쟁해결을 도모할 필요가 있으므로’(82.5%), ② ‘노동사건은 그 특수성으로 인해 별도의 전문법원에서 특수한 절차에 따라 처리되는 것이 바람직하므로’(79.5%), ③ ‘현재의 일반법원은 노동사건을 처리하기에 전문성이 부족하므로’(39.7%), ④ ‘노사대표가 재판에 참여하는 참심형 노동법원을 도입하여 재판의 공정성과 신뢰성, 시민의 사법참여를 보장할 필요가 있으므로’(35.5%)의 순으로 이유를 들었다(복수응답이 가능). 노동사건 전담재판부에서 근무한 경험이 있는 판사의 경우에는 ① ‘노동위원회

와 법원으로 이원화되어 있는 현행 노동쟁송절차를 노동법원으로 통일하여 신속하고 효율적인 분쟁해결을 도모할 필요가 있으므로'(88.6%), ② '노동사건은 그 특수성으로 인해 별도의 전문법원에서 특수한 절차에 따라 처리되는 것이 바람직하므로'(76.1%), ③ '노사대표가 재판에 참여하는 참심형 노동법원을 도입하여 재판의 공정성과 신뢰성, 시민의 사법참여를 보장할 필요가 있으므로'(38.6%), ④ '현재의 일반법원은 노동사건을 처리하기에 전문성이 부족하므로'(36.4%)의 순으로 답변하였다.<sup>73)</sup>

노동법원 신설이 필요한 이유에 관한 본 연구의 조사 결과와 2019년 법관 대상 조사 결과를 비교해 보면, 미묘한 인식의 차이가 보인다. 즉, 판사들은 노동쟁송절차의 이원화에 따른 문제의 해결을 위한 노동법원 도입을 가장 큰 이유로 꼽고 있지만, 공익위원들은 노동사건의 특수성에 따른 특별한 사건 처리를 가장 큰 이유로 꼽는 것이다.

#### 마. 노동법원 신설이 불필요한 이유

전문법원으로서 노동법원을 신설할 필요가 없다고 생각하는 이유에 대해서는 '노동위원회의 심판제도가 적절하게 기능하고 있으므로'(1순위 69.6%, 1+2순위 85.9%), '법원에 의해서 노동사건이 적절하게 처리되고 있으므로'(1순위 20.7%, 1+2순위 56.3%) 등이 높게 나타났다(표 4-17 참조).

〈표 4-17〉 노동법원 신설이 불필요한 이유

(단위: %)

	1순위	2순위	1+2순위
법원에 의해서 노동사건이 적절하게 처리되고 있으므로	20.7	40.0	56.3
노동위원회의 심판제도가 적절하게 기능하고 있으므로	69.6	18.3	85.9
현재보다 사용자가 더 불리하게 될 것이므로	3.7	10.8	13.3
현재보다 근로자가 더 불리하게 될 것이므로	3.0	13.3	14.8
노동사건 재판에 근로자와 사용자의 대표자가 의견 제시권 또는 의결권을 가지고 참여하는 것은 바람직하지 않으므로	1.5	14.2	14.1
기타	1.5	3.3	4.4

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

73) 이종훈 외(2019), pp.181~182.

노동법원 신설이 필요하지 않는 이유에 대해서 <표 4-18>을 살펴보면, 근로자위원(87.5%), 사용자위원(82.1%), 공익위원(90.0%) 모두 ‘노동위원회의 심판제도가 적절하게 기능하고 있으므로’ 항목을 꼽고 있다.

활동 기간별로 살펴보면, 3~5년 미만(93.5%), 10년 이상(90.6%), 5~10년 미만(89.2%), 3년 미만(71.4%) 모두 70% 이상이 노동위원회의 심판제도가 적절하게 기능하고 있기 때문에 전문법원으로 노동법원을 신설할 필요가 없다고 응답한다.

기타 의견에서는 노동법원이 설치되어도 신속성의 문제가 해결되지 않을 것이라거나 노동법원 법관의 전문성이 담보되기 어려울 것이라는 점이 지적되었다.

2019년 법관 대상 조사에서도 동일한 질문이 이루어졌다. 노동법원의 신설이 불필요하다고 답변한 응답자들은 ① ‘기존의 노동사건 전담재판부를 통해서 충분히 노동사건을 효율적으로 처리할 수 있으므로’(74.7%), ② ‘노동법원을 신설해야 할 만큼 노동사건의 특수성이 강하다고 할 수 없으므로’(47%), ③ ‘노동법원에 노동계에서 주장하는 참심제가 도입될 경우 그 부작용이 우려되므로’(22.9), ④ ‘노동법원을 신설해야 할 만큼 노동사건의 수가 많지 않으므로’(19.3%)의 순으로 답변하였다(복수응답 가능). 노동사건 전담재판부에서 근무한 경험이 있는 판사의 경우에는 ① ‘기존의 노동사건 전담재판부를 통해서 충분히 노동사건을 효율적으로 처리할 수 있으므로’(68.8%), ② ‘노동법원을 신설해야 할 만큼 노동사건의 특수성이 강하다고 할 수 없으므로’(43.8%), ③ ‘노동법원에 노동계에서 주장하는 참심제가 도입될 경우 그 부작용이 우려되므로’(43.8%), ④ ‘노동법원을 신설해야 할 만큼 노동사건의 수가 많지 않으므로’(25%)의 순으로 답변하였다(복수응답 가능).<sup>74)</sup>

노동법원 신설이 불필요한 이유에 관한 본 연구의 조사 결과와 2019년 법관 대상 조사 결과를 비교해 보면, 확연한 인식의 차이가 보인다. 2019년 법관 대상 조사의 경우 설문지 선택지가 달라서 직접 비교는 어렵지만, 법관들은 대체로 노동사건 전담재판부 등 기존의 제도를 통해 법원이 충분히 노동사건을 효율적으로 처리할 수 있으므로 노동법원을 따로 신설할

74) 이종훈 외(2019), p.182.

〈표 4-18〉 노동법원 신설이 불필요한 이유(1+2순위)

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥
전 체		135	56.3	85.9	13.3	14.8	14.1	4.4
활동 유형	근로자위원	8	0.0	87.5	12.5	75.0	0.0	0.0
	사용자위원	67	62.7	82.1	20.9	4.5	16.4	3.0
	공익위원	60	56.7	90.0	5.0	18.3	13.3	6.7
활동 기간	3년 미만	35	57.1	71.4	22.9	17.1	17.1	2.9
	3~5년 미만	31	58.1	93.5	6.5	12.9	12.9	3.2
	5~10년 미만	37	56.8	89.2	10.8	16.2	16.2	0.0
	10년 이상	32	53.1	90.6	12.5	12.5	9.4	12.5
위촉 (임명) 배경	교수	36	52.8	94.4	8.3	19.4	8.3	11.1
	변호사	14	85.7	78.6	0.0	0.0	28.6	0.0
	공인노무사	2	50.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	전직 공무원	8	25.0	87.5	0.0	50.0	12.5	0.0
	노동계	8	0.0	87.5	12.5	75.0	0.0	0.0
	경영계	67	62.7	82.1	20.9	4.5	16.4	3.0

- 주: ① 법원에 의해서 노동사건이 적절하게 처리되고 있으므로  
 ② 노동위원회의 심판제도가 적절하게 기능하고 있으므로  
 ③ 현재보다 사용자가 더 불리하게 될 것이므로  
 ④ 현재보다 근로자가 더 불리하게 될 것이므로  
 ⑤ 노동사건 재판에 근로자와 사용자의 대표자가 의견제시권 또는 의결권을 가지고 참여하는 것은 바람직하지 않으므로  
 ⑥ 기타.

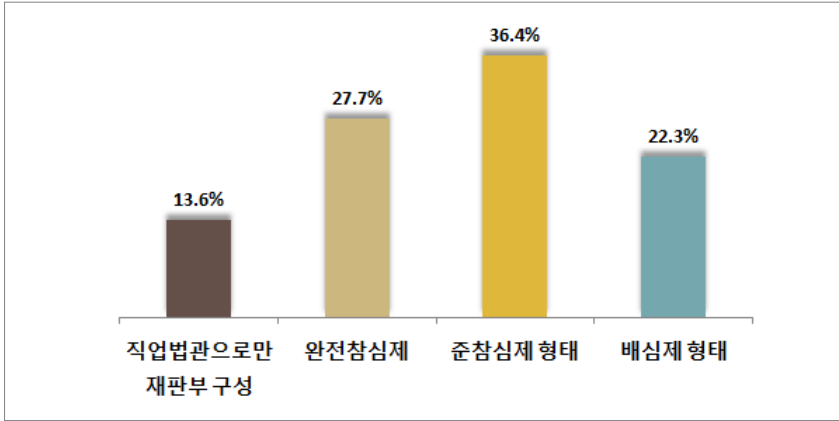
자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

필요가 없다는 의견이 다수를 이루었지만, 이와 같은 이유를 꼽은 근로자위원은 0%, 사용자위원은 62.7%, 공익위원은 56.7%였다(이종훈 외, 2019, p.182).

#### 바. 노동법원 도입 시 재판부 구성 방안

노동법원이 도입된다고 가정할 때, 재판부 구성에 대해서는 ‘준참심제 형태’가 36.4%로 가장 높았고, ‘완전참심제’(27.7%), ‘배심제 형태’(22.3%), ‘직업법관으로만 재판부 구성’(13.6%) 순으로 조사되었다(그림 4-4 참조).

(그림 4-4) 노동법원 도입 시 재판부 구성 방안



- 주: 1) 완전참심제: 근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정 및 합의과정에 참여하여 직업법관과 동일한 의결권을 행사하는 형태.  
 2) 준참심제 형태: 근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정에 참여하여 의견을 진술하지만 직업법관이 그 의견에 구속되지 않는 형태.  
 3) 배심제 형태: 노동법원에서는 국민참여형사재판과 같이 배심재판을 원칙적으로 하도록 하는 형태.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

<표 4-19>에서 노동위원회 활동유형별로 살펴보면, 근로자위원은 ‘완전참심제’(41.6%), 사용자위원과 공익위원은 ‘준참심제 형태’(각각 39.0%, 48.8%)가 적절하다고 응답했다. 활동 기간별로 ‘준참심제 형태’가 적절하다는 응답은 모든 기간별 군에서 높는데, 3년 미만(39.0%)에서 수치가 가장 높았다.

2019년 법관 대상 조사에서도 동일한 질문이 이루어졌다. 노동법원이 신설될 경우 재판부의 구성형태에 대하여는, ① 준참심제형태(노사 대표인 참심관이 노동재판의 심리과정에 참여하고 의견을 진술하되, 직업법관이 그 의견에 반드시 구속되지 않는 형태)(52.8%), ② 직업법관만으로 구성된 형태(34.9%), ③ 배심제 형태(현재의 국민참여재판과 같이 일반국민이 배심원으로 참여하되, 직업법관이 그 평의의견에 반드시 구속되지 않는 형태)(7.6%), ④ 완전참심제 형태(노사 대표인 참심관이 노동재판의 심리과정뿐만 아니라 합의과정에도 참여하여 직업법관과 동일한 의결권을 행사하는 형태)(3.1%) 순으로 나타났다. 노동사건 전담재판

부에서 근무한 경험이 있는 판사의 경우에는 ① 준참심제 형태(51.4%), ② 직업법관만으로 구성된 형태(32.4%), ③ 배심제 형태(11.4%), ④ 완전참심제 형태(3.8%)의 순이었다.<sup>75)</sup>

노동법원 도입 시 재판부 구성 방안에 관한 본 연구의 조사 결과와 2019년 법관 대상 조사 결과를 비교해 보면, 위원군별로 공통점과 차이점이 발견된다. 공익위원의 경우에는 준참심제의 선호가 가장 높고, 완전참심제에 대한 선호가 가장 낮다는 점에서 법관들의 선호와 매우 유사하다. 특히 변호사인 공익위원은 완전참심제를 전혀 선호하지 않는 것으로 나타났다. 이에 비해서 근로자위원 및 사용자위원은 직업법관으로 재판부를 구성하는 방법에 대한 선호가 각 4.1% 및 10.0%에 지나지 않아서 사법절차에 대해서 참여하는 것을 강하게 선호한다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-19〉 노동법원 도입 시 재판부 구성 방안

(단위: 명, %)

		사례 수	직업법관으로만 재판부 구성	완전참심제	준참심제 형태	배심제 형태
전 체		640	13.6	27.7	36.4	22.3
활동 유형	근로자위원	221	4.1	41.6	22.2	32.1
	사용자위원	210	10.0	31.0	39.0	20.0
	공익위원	209	27.3	9.6	48.8	14.4
활동 기간	3년 미만	177	10.7	23.7	39.0	26.6
	3~5년 미만	143	18.2	24.5	33.6	23.8
	5~10년 미만	181	12.7	29.3	35.9	22.1
	10년 이상	139	13.7	33.8	36.7	15.8
위촉 (임명) 배경	교수	116	15.5	14.7	53.4	16.4
	변호사	66	47.0	0.0	43.9	9.1
	공인노무사	5	40.0	0.0	20.0	40.0
	전직 공무원	17	29.4	17.6	52.9	0.0
	고용·노동 분야 연구자	5	20.0	0.0	20.0	60.0
	노동계	221	4.1	41.6	22.2	32.1
	경영계	210	10.0	31.0	39.0	20.0

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

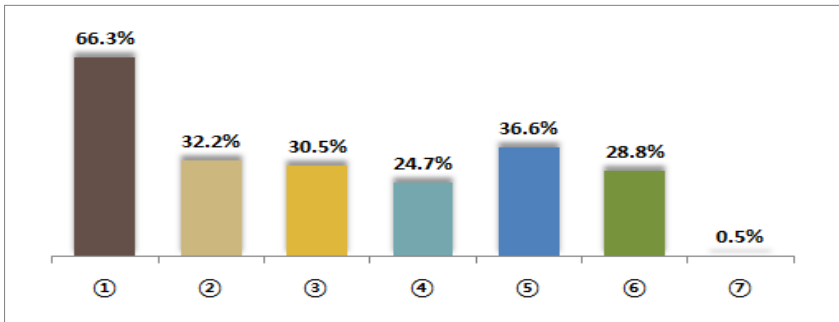
75) 이종훈 외(2019), pp.182~183

사. 노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항

노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 할 때 반드시 규정되어야 할 사항에 대해서는 ‘재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등)’이 66.3%로 가장 높았다. 다음으로 ‘소송대리권의 확대(노동조합, 사용자단체, 공인노무사 등에게 소송대리권 등 부여)’ 36.6%, ‘증거의 편재문제 해결 방안(직권주의 강화, 증거개시제도의 도입 등)’ 32.2%, ‘소송비용의 감면(인지대 및 소송비용 패소자부담원칙 완화)’ 30.5% 등의 순으로 나타났다(그림 4-5 참조).

<표 4-20>에서 위원군별로 살펴보면, 근로자위원은 ‘재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등)’(60.2%)과 ‘소송대리권의 확대(노동조합, 사용자단체, 공인노무사 등에게 소송대리권 등 부여)’(60.2%)가 필요하다는 응답이 많았고, 사용자위원은 ‘재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등)’(70.0%), ‘조정전치주의 도입’(35.7%)이 필요하다고 응답했다. 공익위원은 ‘재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리

(그림 4-5) 노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항(복수응답)



- 주: ① 재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등).
- ② 증거의 편재문제 해결 방안(직권주의 강화, 증거개시제도의 도입 등).
- ③ 소송비용의 감면(인지대 및 소송비용 패소자부담원칙 완화).
- ④ 조정전치주의 도입.
- ⑤ 소송대리권의 확대(노동조합, 사용자단체, 공인노무사 등에게 소송대리권 등 부여).
- ⑥ 임시구제제도 마련(임금 가지급, 복직명령 등).
- ⑦ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

제도 등)'(68.9%)과 함께 '증거의 편재문제 해결 방안(직권주의 강화, 증거개시제도의 도입 등)'(48.8%)이 필요하다고 응답했다.

2019년 법관 대상 조사에서도 동일한 질문이 이루어졌다. 도입의 필요성이 큰 제도에 대해서는 ① 증거의 편재 문제 해결방안으로서의 증거개시제도(74.2%), ② 조정전치주의의 도입(48.7%), ③ 재판의 신속화 방안으로서의 제1심 판결문 이유의 생략 또는 간이화(36.2%) 순으로 답변하였다. 그 외의 절차상 특례제도에 관해서는 재판의 신속화 방안으로서의 답변서 제출기간의 단축(23.3%), 인지대 등 소송비용의 감축(25.8%), 소송비용 패소자부담원칙의 완화(24.8%), 소송대리권을 변호사 아닌 노동조

〈표 4-20〉 노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항(복수응답)

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
전 체		640	66.3	32.2	30.5	24.7	36.6	28.8	0.5
활동 유형	근로자위원	221	60.2	22.2	36.7	7.7	60.2	39.4	0.5
	사용자위원	210	70.0	26.2	17.1	35.7	23.8	12.4	0.5
	공익위원	209	68.9	48.8	37.3	31.6	24.4	34.0	0.5
활동 기간	3년 미만	177	61.0	35.6	27.1	22.6	38.4	31.6	0.6
	3~5년 미만	143	65.0	33.6	28.0	27.3	31.5	28.0	0.7
	5~10년 미만	181	67.4	33.7	32.6	23.8	38.7	28.7	0.6
	10년 이상	139	72.7	24.5	34.5	25.9	36.7	25.9	0.0
위촉 (임명) 배경	교수	116	73.3	38.8	41.4	33.6	28.4	34.5	0.0
	변호사	66	62.1	72.7	28.8	27.3	7.6	39.4	1.5
	공인노무사	5	20.0	20.0	40.0	40.0	80.0	40.0	0.0
	전직 공무원	17	76.5	47.1	41.2	29.4	41.2	11.8	0.0
	고용·노동 분야 연구자	5	80.0	0.0	40.0	40.0	40.0	20.0	0.0
	노동계	221	60.2	22.2	36.7	7.7	60.2	39.4	0.5
	경영계	210	70.0	26.2	17.1	35.7	23.8	12.4	0.5

- 주: ① 재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등).  
 ② 증거의 편재문제 해결 방안(직권주의 강화, 증거개시제도의 도입 등).  
 ③ 소송비용의 감면(인지대 및 소송비용 패소자부담원칙 완화).  
 ④ 조정전치주의의 도입.  
 ⑤ 소송대리권의 확대(노동조합, 사용자단체, 공인노무사 등에게 소송대리권 등 부여).  
 ⑥ 임시구제제도 마련(임금 가지급, 복직명령 등).  
 ⑦ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.



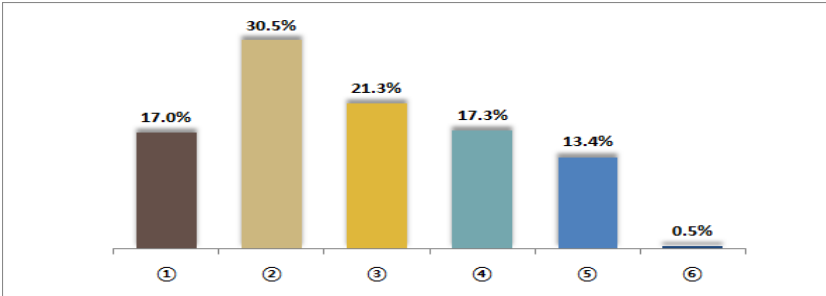
합 대표자, 공인노무사 등에게도 부여하는 방안(10.1%), 공휴일 및 야간 법정 개정(8.8%) 등으로 나타났다.<sup>76)</sup>

노동소송특례에 관한 본 연구의 조사 결과와 2019년 법관 대상 조사 결과를 비교해 보면, 확연한 차이가 발견된다. 공익위원, 근로자위원, 사용자위원 모두 ‘재판의 신속화 방안’이 가장 필요하다고 본 반면, 법관들은 재판의 신속화를 위한 방안보다는 증거의 편재 문제 해결과 조정전치주의가 더 필요하다고 본다.

### 아. 노동법원이 신설될 경우의 기존 노동위원회 심판기능

[그림 4-6]에서 보듯이, 노동법원이 신설될 경우 기존의 노동위원회의 심판기능에 대해서 ‘부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능

(그림 4-6) 노동법원이 신설될 경우의 기존 노동위원회 심판기능



- 주: ① 부당해고에 관한 심판기능은 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 부당해고에 대한 화해와 조정기능, 부당노동행위에 대한 심판기능을 담당한다.  
 ② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다.  
 ③ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다.  
 ④ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합·일원화한다.  
 ⑤ 중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 심판기능은 현재와 같이 유지되어야 한다.  
 ⑥ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

76) 이종훈 외(2019), pp.185~186.

도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다’는 의견이 30.5%로 가장 높았다. 다음으로 ‘노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다’(21.3%), ‘노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합·일원화한다’(17.3%) 순으로 조사되었다.

〈표 4-21〉 노동법원이 신설될 경우의 기존 노동위원회 심판기능

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥
전 체		640	17.0	30.5	21.3	17.3	13.4	0.5
활동 유형	근로자위원	221	16.3	43.9	15.4	13.6	10.4	0.5
	사용자위원	210	20.0	27.1	20.0	17.6	14.8	0.5
	공익위원	209	14.8	19.6	28.7	21.1	15.3	0.5
활동 기간	3년 미만	177	16.9	28.8	23.7	15.8	14.1	0.6
	3~5년 미만	143	16.1	33.6	20.3	14.0	16.1	0.0
	5~10년 미만	181	17.7	31.5	18.8	21.0	10.5	0.6
	10년 이상	139	17.3	28.1	22.3	18.0	13.7	0.7
위촉 (임명) 배경	교수	116	19.0	17.2	24.1	25.0	13.8	0.9
	변호사	66	10.6	24.2	40.9	18.2	6.1	0.0
	공인노무사	5	0.0	40.0	0.0	20.0	40.0	0.0
	전직 공무원	17	11.8	11.8	23.5	0.0	52.9	0.0
	고용·노동 분야 연구자	5	0.0	20.0	20.0	40.0	20.0	0.0
	노동계	221	16.3	43.9	15.4	13.6	10.4	0.5
	경영계	210	20.0	27.1	20.0	17.6	14.8	0.5

주: ① 부당해고에 관한 심판기능은 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 부당해고에 대한 화해와 조정기능, 부당노동행위에 대한 심판기능을 담당한다.

② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다.

③ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다.

④ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합·일원화한다.

⑤ 중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 심판기능은 현재와 같이 유지되어야 한다.

⑥ 기타.

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

<표 4-21>에서 위원군별로 보면 ‘부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다’는 의견은 근로자위원(43.9%), 사용자위원(27.1%)에서 높게 나타났으며, 공익위원은 ‘노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다’(28.7%) 항목이 높았다. 공익위원 중에서는 변호사인 공익위원의 경우에는 특히 이 방법에 대한 선호가 높게 나타났다.

2008년 조사와 2019년 법관 대상 조사에서도 유사한 질문이 이루어졌다. 먼저 2009년 조사 결과를 보면, “법관이 재판하는 노동법원을 신설해 노동위원회의 심판 기능을 흡수해야 한다”는 개선안에 대해, 응답자 전체 중 ‘그렇다’는 응답이 47.3%, ‘중간’이라는 응답이 18.0%, ‘그렇지 않다’는 응답이 34.8%로 나타났다. 공익위원의 경우에는 ‘그렇다’, ‘중간’, ‘그렇지 않다’는 응답이 각각 62.5%, 13.2%, 24.3%였다. 이에 비해서 근로자위원은 41.1%, 22.7%, 36.2%였고, 사용자위원은 42.3%, 17.4%, 40.4%였다. 본 연구의 설문조사 결과와 비교하면 근로자위원의 경우에는 별 차이가 없지만, 공익위원과 사용자위원의 경우에는 상당히 차이를 보인다. 특히 공익위원의 경우 그 차이가 매우 크다. 본 연구의 조사 결과에서는 노동위원회 심판기능의 완전한 이전을 찬성한 공익위원은 전체 공익위원 중 19.6%에 지나지 않는 데 비하여 2009년 조사에서는 62.5%의 공익위원이 이에 찬성하였다.

다음으로 2019년 법관 대상 조사의 결과를 보면, 노동법원이 신설될 경우 기존의 노동위원회는 어떤 역할을 하는 것이 바람직한지’라는 질문에 대해서는 ① 부당해고와 부당노동행위에 대한 심판기능을 모두 노동법원에 이관하되, 위 심판에 앞선 사전화해절차 및 노동쟁의에 대한 조정기능을 담당하여야 한다는 답변(53.1%), ② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원에 이관하고 노동위원회는 노동쟁의에 대한 조정기능만 담당하여야 한다는 답변(18.6%), ③ 부당해고에 대한 심판기능은 노동법원에 이관하되, 부당노동행위에 대한 심판기능은 여전히 노동위원회가 담당하여야 한다는 순으로 답변(7.2%)이 이어졌다. 노동

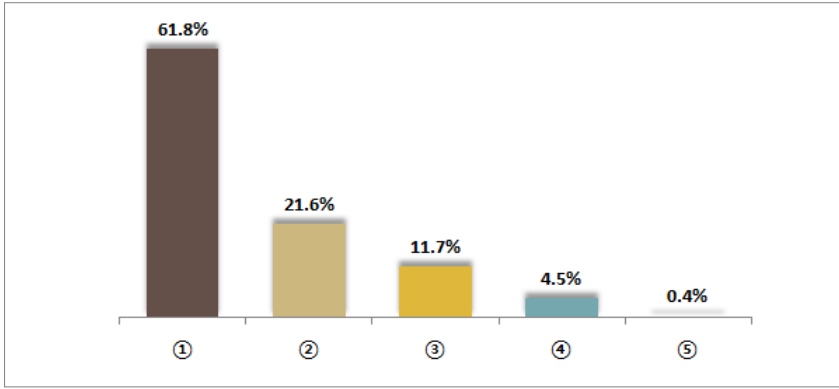
사건 전담재판부에서 근무한 경험이 있는 판사의 경우에는 ① 부당해고와 부당노동행위에 대한 심판기능을 모두 노동법원에 이관하되, 위 심판에 앞선 사전화해절차 및 노동쟁의에 대한 조정기능을 노동위원회가 담당하여야 한다는 답변(60%), ② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원에 이관하고 노동위원회는 노동쟁의에 대한 조정기능만 담당하여야 한다는 답변(20%), ③ 부당해고에 대한 심판기능은 노동법원에 이관하되, 부당노동행위에 대한 심판기능은 여전히 노동위원회가 담당하여야 한다는 답변(5.7%) 순으로 나타났다.<sup>77)</sup> 본 연구의 설문조사 결과와 비교하면 법관의 경우에는 노동법원의 설립 시 노동위원회의 심판기능을 모두 노동법원으로 이전하여야 한다는 의견이 압도적으로 높다(① 53.1%+② 18.6%=61.7%). 노동사건 전담재판부에서 근무한 경험이 있는 판사의 경우에 이 비율은 80%에 달한다.

#### 자. 기존 노동위원회의 심판기능을 유지해야 하는 이유

전문법원으로서 노동법원이 신설될 경우 기존의 노동위원회 심판기능을 유지해야 하는 이유에 대해서 ‘노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재하는 것이 근로자의 권리 구제에 더욱 도움이 될 것이므로’ 항목이 61.8%로 과반 이상으로 높았다. 다음으로는 ‘노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원회 심판제도의 강점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이므로’(21.6%), ‘노동위원회의 심판기능이 폐지된다면 노동법원에 노동소송이 대폭 증가하여 사건처리가 더 지연될 가능성이 높으므로’(11.7%) 등의 순이다(그림 4-7 참조).

77) 이종훈 외(2019), p.187.

(그림 4-7) 기존 노동위원회의 심판기능을 유지해야 하는 이유



- 주: ① 노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재하는 것이 근로자의 권리구제에 더욱 도움이 될 것이므로  
 ② 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원회 심판제도의 강점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이므로  
 ③ 노동위원회의 심판기능이 폐지된다면 노동법원에 노동소송이 대폭 증가하여 사건처리가 더 지연될 가능성이 높으므로  
 ④ 심판기능이 폐지되고 화해·조정기능만 존재한다면 노동위원회의 개별적 노동분쟁해결 기능이 매우 약화될 것이므로  
 ⑤ 기타

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

<표 4-22>는 질문에 대한 응답으로서 ①을 선택한 것이 근로자위원(66.9%)에서 높았고, 노동위원회 활동 기간이 길수록 높았음을 알려준다.

<표 4-22> 기존 노동위원회의 심판기능을 유지해야 하는 이유

(단위:명, %)

		사례 수	①	②	③	④	⑤
전 체		445	61.8	21.6	11.7	4.5	0.4
활동 유형	근로자위원	124	66.9	20.2	8.9	3.2	0.8
	사용자위원	153	53.6	20.3	16.3	9.2	0.7
	공익위원	168	65.5	23.8	9.5	1.2	0.0
활동 기간	3년 미만	126	54.8	25.4	15.1	4.0	0.8
	3~5년 미만	95	58.9	18.9	16.8	5.3	0.0
	5~10년 미만	124	66.9	19.4	8.9	4.0	0.8
	10년 이상	100	67.0	22.0	6.0	5.0	0.0

〈표 4-22〉의 계속

		사례수	①	②	③	④	⑤
위촉 (임명) 배경	교수	96	64.6	21.9	11.5	2.1	0.0
	변호사	50	66.0	24.0	10.0	0.0	0.0
	공인노무사	3	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0
	전직 공무원	15	73.3	26.7	0.0	0.0	0.0
	고용·노동 분야 연구자	4	75.0	25.0	0.0	0.0	0.0
	노동계	124	66.9	20.2	8.9	3.2	0.8
	경영계	153	53.6	20.3	16.3	9.2	0.7

- 주: ① 노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재하는 것이 근로자의 권리구제에 더욱 도움이 될 것이므로
- ② 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원회 심판제도의 장점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이므로
- ③ 노동위원회의 심판기능이 폐지된다면 노동법원에 노동소송이 대폭 증가하여 사건처리가 더 지연될 가능성이 높으므로
- ④ 심판기능이 폐지되고 화해·조정기능만 존재한다면 노동위원회의 개별적 노동분쟁해결 기능이 매우 약화될 것이므로
- ⑤ 기타

자료: 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 설문조사」.

### 제3절 조사 결과 분석 및 정책적 함의

#### 1. 조사 결과 분석

##### 가. 노동위원회의 기능에 대한 평가 및 개선 필요성에 관한 인식

설문조사 결과에 따르면 노동위원회의 심판 기능에 대한 공익위원, 근로자위원, 사용자위원의 평가는 상당히 긍정적이다. 현행 노동위원회 심판제도의 기능이 적절한지를 묻는 질문에서 ‘약간 그렇다’와 ‘매우 그렇다’로 긍정적 평가의 비율이 전체 응답자의 78%가량을 차지하고 있음을 알 수 있다(그림 4-1 참조). 노동위원회의 이와 같이 긍정적인 평가를 받는 이유는 위에서 본 바와 같이 노동위원회 심판제도의 장점과 성과 때문

이라고 할 수 있다. 특히 구제절차가 신속하다는 점, 화해를 통한 분쟁 해결이 가능하다는 점, 경제적 부담이 적다는 점 등이 노동위원회 심판제도의 장점으로 꼽힌다(표 4-5 참조). 다만 노사위원과 공익위원들이 생각하는 노동위원회 심판제도의 장점에 대한 순위는 각각 다른데, ① 근로자위원은 구제절차가 신속하다는 것-화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것-경제적 부담이 적다는 것-노사 대표위원이 심판절차에 참가한다는 것의 순으로 장점을 평가하였고, ② 사용자위원은 화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것-구제절차가 신속하다는 것-노동문제 전문가에 의하여 분쟁해결이 이루어진다는 것-노사 대표위원이 심판절차에 참가한다는 것의 순으로 장점을 평가하였으며, ③ 공익위원은 구제절차가 신속하다는 것-경제적 부담이 적다는 것-화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것-노동문제 전문가에 의하여 분쟁해결이 이루어진다는 것의 순으로 장점을 평가하였다(표 4-6 참조, 복수응답 기준). 노사 모두 ‘노사 대표위원이 심판절차에 참가한다는 것’을 비교적 높은 순위로 평가하였음에 반해, 공익위원은 이를 가장 낮게 평가하였다. 노사대표의 성격을 갖는 근로자위원과 사용자위원은 노사 대표위원이 분쟁해결절차에 참여한다는 것 자체가 노동위원회제도의 큰 장점이라고 보는 반면, 공익위원은 상대적으로 그러하지 않았음을 알 수 있다.

반면, 노동위원회 심판제도가 갖는 문제점에 대한 설문조사 결과를 살펴보면, 가장 높은 응답률을 보였던 것은 ① 심문회의 심리절차가 부실하다는 것(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)이었다. 그리고 ② 구제명령의 실효성이 부족하다는 것, ③ 심판담당 공익위원의 전문성이 부족하다는 것, ④ 심판결과의 일관성과 타당성이 부족하다는 것 등의 순으로 결과가 나타났다(표 4-7 참조, 복수응답 기준). 노동위원회의 구제절차가 신속하고, 화해를 통한 분쟁해결이 가능하다는 것 및 노사 대표가 심판절차에 참가한다는 것을 높이 평가하고 있음을 위에서 확인하였는데, 이러한 긍정적 평가 요인은 부정적 평가를 이끄는 요인이 되기도 한다. 곧, 구제절차의 신속성이 심문회의 심리절차의 부실성을 이끌 수 있는 것이다. 근로자위원이나 사용자위원에 비해 공익위원은 조사가 부실하다는 점도 비교적 높게 문제점으로 인식하였는데(표 4-8 참조), 이 또한 구제

절차의 신속성과 관련되어 있다. 한편, 노동위원회 심판제도에 대해서는 심판결과의 일관성/타당성이 부족하고, 심판담당 공익위원의 전문성이 부족하며, 구제명령의 실효성이 부족하다는 것에 대한 문제의식이 적지 않게 나타나고 있는데(표 4-8 참조), 이러한 문제점에 대한 인식이 노동위원회제도의 개편 요구에 주된 동력이 되는 것으로 보인다.

위와 같은 실태조사의 결과는 노동위원회의 심판에 의한 권리 구제제도가 제도적으로 적절하지만, 그 기능을 뒷받침하는 운용적 측면에서는 문제점이 있다는 의미로 이해할 수 있다. 이에 따라 설문조사에서는 현행 노동위원회 심판제도에서 개선되어야 할 사항으로 ① 심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영) 및 ② 화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담제도 포함)이 강하게 요구되는 한편, ③ 심판 담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식을 개선하는 것이 필요하고, ④ 조사관 증원 및 역량 강화가 요구된다는 결과가 도출되었다(표 4-9 참조). ①의 심판회의 심리절차 개선에 대한 요구는 앞에서 노동위원회제도에 대한 문제점으로 제시된 ① 심문회의 심리절차가 부실하다는 것(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)과 관련되어 있고, ②의 화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입에 대한 요구는 ② 구제명령의 실효성이 부족하다는 것이나 ④ 심판결과의 일관성과 타당성이 부족하다는 것과 관련되어 있을 것이다. 노동위원회 심판에 따른 구제명령으로는 실효성이 부족한 한편, 그 결과에 일관성과 타당성도 부족하기 때문에 결국 화해나 조정에 의한 분쟁해결을 더욱 강화할 필요가 있게 되는 것이다. 이 지점은 노동위원회제도의 개편을 위해 중요한 의미가 있다고 보인다. 준사법적 행정기구로서 노동위원회의 구제명령이 법원의 판결과 같은 기속성을 갖지 못함에 따른 문제제기의 차원에서, 그리고 노동위원회가 법원 판결처럼 기속력 있는 구제명령을 제시할 수 없다면 판정이라는 결과를 내기보다는 화해나 조정같이 양 당사자의 자율적 분쟁해결을 최대한 유도하는 형태로 제도 운용을 하는 것이 바람직하다는 의견 제시의 차원에서도 그러하다. 그리고 이러한 문제의식은, 노동위원회와 법원의 관계에서 분쟁해결절차의 개편을 도모하는 경우 노동위원회가 어떤 위상을 가져야 할 것인가에 대



한 시사점을 던지며, 다른 한편으로는 설사 노동법원제도가 도입되는 경우라 하더라도 노동위원회는 어떤 역할에 중점을 두어야 할 것인가에 대한 시사점을 주는 것이기도 하다.

또한 ㉔ 심판 담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식 개선에 대한 요구나, ㉕ 조사관 증원 및 역량 강화에 대한 요구가 높다는 것 역시 중요한 의미를 갖는다. 이는 ㉑ 심문회의 심리절차가 부실하다는 문제의식과 ㉒ 심판 담당 공익위원의 전문성이 부족하다는 문제의식과 관련되어 있는 한편, 결과적으로 ㉔ 심판결과의 일관성과 타당성에 대한 문제제기를 낳고 있는 것으로 보인다.

#### 나. 노동위원회 제도의 개편 방안에 관한 인식

노동위원회 심판을 통한 권리구제에서 가장 많이 문제제기되거나 가장 주된 개편방향으로 제안되는 것이 노동위원회 절차 관련 문제이다. 사실이 문제는 노동위원회라는 준사법적 행정기구의 한계와 관련된 것인데, 노동위원회에서 도출되는 결론(즉, 판정)이 노동분쟁해결 과정에서 중국적이지 못하기 때문이다. 노동위원회의 행정적 구제절차는 민사소송을 통한 통상적인 권리 구제방법에 따른 소송절차의 번잡성, 절차의 지연, 과도한 비용부담 등의 폐해를 지양하고 신속·간이하며 경제적이고 탄력적인 권리구제를 도모하기 위한 것으로서, 노동위원회의 판정은 행정처분으로서의 성격을 갖는다.<sup>78)</sup> 그렇기 때문에 노동위원회의 판정은 그것을 취소할 수 있는 취소소송이 예정될 수밖에 없고, 소송특례제도가 존재하지 않는 이상 행정소송절차에 따른 3심제 적용을 받게 되므로, 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원(1심)-고등법원(2심)-대법원이라는 사실상 5심제 구조하에 놓이게 된다. 이 결과는, 노동위원회제도가 갖고 있는 주요한 장점인 신속성을 저해하는 결과를 초래한다. 이에 따라 설문조사의 결과에서와 같이 구제체계 개편을 위한 가장 타당한 방식으로 지방노동위원회 결정에 불복하는 경우 재심 청구 및 행정법원 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하도록 하거나, 또는 노동위원회 결정에 대

78) 대법원 1997. 2. 14. 선고 96누5926 판결.

한 법원 심사의 심급을 축소하도록 하는 것이 필요하다는 요구가 도출되는 것이다(표 4-12 참조).

#### 다. 노동법원 도입 필요성 및 노동법원 설립 방안에 대한 인식

설문조사 결과 응답자 중 78.9%가 노동법원 신설이 필요하다는 것으로 응답한 것으로 보면, 노동법원제도 도입에 대한 요구는 일반적으로 상당히 강하다고 할 수 있다. 설문조사에서 나타난 바와 같이, 근로자위원, 사용자위원 및 공익위원 모두 노동법원제도 도입이 필요하다는 데 인식을 같이 하고 있다. 특히 근로자위원의 대다수는 노동법원제도의 필요성을 강하게 인식하고 있는데(표 4-14 참조), 이는 노동위원회 심판제도의 여러 가지 문제점을 고르게 인식하고 있는 것과 연관된 것으로 보인다(표 4-8 참조). 반면, 사용자위원은 노동위원회의 심리절차가 부실하다거나 심판결과의 일관성/타당성이 부족하다거나 구제명령의 실효성이 부족하다는 문제의식을 강하게 갖고 있음에도 불구하고(표 4-8 참조), 노동법원제도의 필요성에 대한 인식은 상대적으로 낮다(표 4-14 참조). 특히 노동법원제도가 ‘전혀 필요하지 않다’고 응답한 사례는 사용자위원에서 가장 높게 나타났고, ‘그다지 필요하지 않다’고 인식한 경우도 높았다. 공익위원 또한 ‘매우 필요하다’는 응답비율이 가장 높기는 하였지만, ‘약간 필요하다’와 ‘그다지 필요하지 않다’는 응답도 적지는 않았다(표 4-14 참조). 이 설문조사 결과를 두고 본다면, 노동법원제도 도입에 대한 요구는 노동계에서 가장 크다고 할 수 있다. 그리고 노동법원제도 도입이 필요한 가장 중요한 이유는 ‘노동사건은 일반 민·형사사건과 다른 특수성이 있기 때문’이라거나 ‘노동위원회의 심판기능을 노동법원으로 통일하는 것이 노동사건을 전문성과 공정성 있게 신속하고 효과적으로 해결할 수 있기 때문’이라고 보고 있다(표 4-15 참조). 반면, 노동법원제도 도입이 필요하지 않은 이유는, ‘노동위원회 심판제도가 적절하게 기능하고 있기 때문’이라는 답변이 압도적으로 높았다(표 4-17 참조). 여기에는 ‘법원에 의해서 노동사건이 적절하게 처리되고 있기 때문’이라는 견해도 적지 않았다.

다만, 노동법원의 설립에 대한 긍정 응답 결과는 각각의 응답자가 어떠

한 노동법원의 모델과 구체적인 제도를 상정하고 응답을 한 것인가에 대한 정보가 없어 단순한 찬성 비율만으로는 정보의 한계가 있다. 이를 보완하는 것이 “노동법원 도입 시 재판부 구성 방안”과 “노동사건에 특화된 특례 도입 시 규정해야 할 사항”에 관한 조사이다. 전자에 대한 응답에서는 판부 구성에 대해서 ‘준참심제 형태’가 36.4%로 가장 높았고, ‘완전참심제’(27.7%), ‘배심제 형태’(22.3%), ‘직업법관으로만 재판부 구성’(13.6%) 순이다(그림 4-4 참조). 직업법관으로만 재판부를 구성하는 것은 기존의 일반 법원에 의한 사법적 분쟁해결과 다르지 않을 수 있고, 노동위원회제도의 발전적 개편 방향으로서 노동법원제도가 노동위원회제도의 장점인 노사대표 참여를 보장해야 한다는 요구가 높다는 점에서 보면, 직업법관만으로 재판부를 구성해야 한다는 의견이 가장 적은 선택을 받은 것은 당연한 결과이다. ‘준참심제 형태’의 선택이 완전참심제의 선택보다 많은 점도 주목된다. 근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정 및 합의과정에 참여하여 직업법관과 동일한 의결권을 행사하는 완전참심제는 법원의 판결이 비법관에 의하여 이루어지는 것으로서 그 공정성과 전문성에 대한 의문이 다수 제기되는 현실이다. 또한, 노동위원회제도에 대한 문제점 가운데 공익위원에 대한 공정성이나 전문성에 대한 문제의식이 높았던바, 직업법관이 판결은 내리되 근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정에 참여하는 방식을 바람직하다고 보는 의견이 좀 더 많았던 것으로 보인다. 다만, 사용자위원이나 공익위원은 준참심제형태가 바람직하다는 의견이 다른 의견에 비하여 상당히 높은 비율을 차지하였지만, 근로자위원의 경우에는 완전참심제가 바람직하다는 의견이 가장 많았다는 것을 참고할 필요는 있을 듯하다(표 4-19 참조). 다음으로 노동법원제도를 도입할 때 반드시 규정되어야 할 소송절차상 특례에 관한 질문에 대해서 가장 많은 응답을 차지한 것은 재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등)이 66.3%로 가장 높았다(그림 4-5 참조). 이 외에 증거의 편재문제 해결 방안(직권주의 강화, 증거개시제도의 도입 등), 소송비용의 감면(인지대 및 소송비용 패소자부담원칙 완화), 조정전치주의 도입, 소송대리권의 확대(노동조합, 사용자단체, 공인노무사 등에게 소송대리권 등 부여), 임시구제제도 마련(임금 가지급,

복직명령 등) 등은 큰 차이가 없는 비율로 요구되었다(그림 4-5 참조).

#### 라. 노동법원과 노동위원회에 관한 역할 분담에 대한 인식

노동법원제도가 도입될 경우 노동위원회제도의 심판기능을 어떻게 해야 하는가에 대한 질문에 대해서는, ② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다-③ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다-④ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합·일원화한다-① 부당해고에 관한 심판기능은 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 부당해고에 대한 화해와 조정기능, 부당노동행위에 대한 심판기능을 담당한다-⑤ 중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 심판기능은 현재와 같이 유지되어야 한다는 순으로 답변이 이루어졌다(그림 4-6 참조). ②의 답변 비율이 가장 높기는 했지만, 항목 간 비율의 차이가 아주 크지는 않았다. 노동위원회의 심판기능을 유지해야 한다고 답변한 경우, 그 이유는 ‘① 노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재하는 것이 근로자의 권리구제에 더욱 도움이 될 것’이라는 답변이 가장 많았고, 이 외 ② 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원회 심판제도의 강점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이기 때문이라거나, ③ 노동위원회의 심판기능이 폐지된다면 노동법원에 노동소송이 대폭 증가하여 사건처리가 더 지연될 가능성이 높기 때문이라는 의견이 뒤를 이었다.

노동법원제도의 도입이 타당한지에 대한 검토는 본 연구의 목적이 아니다. 노동법원제도 도입 시 재판부 구성이나 절차 등에 대한 문제는 일단 뒤로 미루고, 노동법원제도 도입의 요구가 상당히 높은 현재, 노동법원제도가 도입될 경우 노동위원회의 기능을 어떻게 개편해야 할지에 대한 고민이 필요하고, 이에 대해 앞서 현재 노동위원회제도의 장점과 한계

를 명확하게 이해한다는 전제 위에서 노동위원회제도 개편이 이루어져야 할 것임을 말하였다. 여기에서 노동위원회제도에 대한 평가와 개선요구 사항, 노동법원제도가 도입될 경우 노동위원회 심판기능의 유지 여부에 대한 의견을 함께 나열해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

	현행 노동위원회 심판제도의 문제점(3개 복수응답)	현행 노동위원회 심판제도 개선사항(3개 복수응답)	노동분쟁해결제도 개편방식(2개 복수응답)	노동법원이 신설될 경우의 기존 노동위원회 심판기능
1순위	심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 확실적 절차 진행 등)	심판회의의 심리절차 개선(심문회의의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영)	지방노동위원회 결정에 불복하는 경우에 중앙노동위원회에 재심을 청구할 것인지 행정법원에 곧바로 취소소송을 제기할 것인지를 당사자가 결정하는 것으로 한다	②부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당한다
2순위	심판결과의 일관성/타당성 부족	화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담 제도 포함)	노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소한다	③노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 심급인(또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다
3순위	구제명령의 실효성 부족	심판담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식의 개선	중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합하여 노동위원회의 구제 절차를 1 단계로 종료하도록 한다	④노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동위원회를 통합·일원화한다
4순위	심판담당 공익위원의 전문성 부족	조사관 증원 및 역량 강화	개별 노동분쟁사건에 관한 노동위원회의 심판기능을 폐지한다	①부당해고에 관한 심판기능은 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 부당해고에 대한 화해와 조정기능, 부당노동행위에 대한 심판기능을 담당한다
5순위	비상임위원 중심의 사건 처리	준상근 조정위원회와 같은 준상근 심판위원제도의 도입		⑤중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 심판기능은 현재와 같이 유지되어야 한다
6순위	조사의 부실	상임위원 중심의 심판제도 운영		

위의 표에서 보는 바와 같이, 노동법원제도가 도입되는 경우에도 노동위원회 기능이 일부 혹은 전부 유지되는 게 보다 바람직한 방향이라고 보는 것이 좀 더 다수 의견임을 알 수 있다. 특히 교수나 변호사 등 법에 대한 경험이 좀 더 많을 것으로 분류할 수 있는 공익위원들은 ③-④-②-⑤-①(번호는 위 표의 지문 내용에 대한 번호를 의미함)의 순으로 심판기능 유지에 대한 의견을 보였다.

## 2. 정책적 함의

노동위원회제도는 그 신속성의 측면에서 가장 높은 평가를 받고 있다. 그러나 노동위원회 판정에 대한 취소소송절차를 거치게 되는 경우 노동위원회제도가 갖고 있었던 주요한 장점은 사라지고, 사실상 5심제를 통한 절차의 반복과 권리 구제의 지연이라는 문제점이 도드라진다. 특히 노동위원회 공익위원의 전문성과 공정성에 대한 문제의식, 노동위원회의 판정이 법원의 판결과 같은 기속성을 갖지 못한다는 문제의식 등이 겹쳐지게 되는 경우 노동위원회의 절차를 생략하고 법원의 절차를 더 중요하게 여기는 결과가 나타날 것으로 예측할 수 있다. 이것은 노동위원회의 판정에 대한 분쟁 당사자의 신뢰와도 관련되어 있을 것이다.

설문조사 결과 현재의 실질적 5심제를 개선하기 위한 방안이 요구된다. 설문조사에서도 노동분쟁해결제도 개편과 관련하여 가장 요구되는 것은 중노위 재심절차의 임의화와 함께, 노동위원회 결정에 대한 법원 심사의 심급을 축소해야 한다는 의견이었다. 노동법원제도가 도입되는 경우 노동위원회 결정에 대한 소송은 현재와 같은 3심제가 아닐 것이 요구되는 것이다(표 4-12 참조).

노동위원회제도 개편은 위와 같은 점들을 심도있게 고려하면서 그 방안이 제안되어야 할 것인데, 현재의 노동위원회-법원의 구조하에서 어느 한쪽의 심급을 줄인다거나 하는 것만으로 노동위원회제도 개편에 대한 요구가 모두 충족될 수 있을 것인가에 대한 의문이 발생할 수밖에 없다. 특히 노동위원회의 순기능과 현재 분쟁해결에 대한 기여를 고려하지 않고 노동위원회 절차를 일률적으로 생략한다거나(예를 들어, 지방노동위

원회-중앙노동위원회 구조를 폐지하고 단일 노동위원회제도로 개편하는 것), 노동위원회의 심판기능을 일률적으로 제거한 후 이를 법원으로 이관하도록 한다거나(예를 들어, 노동위원회 심판제도 폐지 후 법원에서만 법률적 판단이 이루어질 수 있도록 개편하는 것) 하는 것은 그다지 좋은 방안이 되지 못한다고 생각된다. 노동법원제도 도입론은 이러한 지점에서 제기된다.

다만, 실태조사에서는 법원에 대한 신뢰도 조사가 이루어지지 않는 탓에, 분쟁당사자들이 법원에 대하여 갖고 있는 기능적 장점이나 한계, 법원의 판결에 대한 문제의식이나 법관의 전문성에 대한 인식 관련 조사 등과 비교할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 법원에 의한 노동분쟁 해결에 대해서도 전문성이 부족하다거나, 권리구제가 지연되는 한편 소송 비용의 부담이 증가한다는 등의 문제의식이 높은 것은 주지의 사실이다. 특히 노동분쟁해결과 관련하여 법원에 의한 구제절차에 대하여 가장 문제의식이 높은 것은 노동사건에 대한 법관들의 전문성 부족 역시 부정할 수 없는 사실이라는 점이다. 이는 노동법원 설립이 필요한 첫 번째 이유로 꼽히곤 한다. 현재 노동사건 전담재판부가 설치되고 운영되고 있기는 하지만 법관들이 약 2년 정도 전담재판부에서 근무하다가 인사이동을 하거나 사무분담이 변경되기 때문에 노동사건을 처리하기에 충분한 전문성을 축적하기에는 한계가 있고, 노동위원회제도의 장점으로서 언급되었던 노사 대표가 직접 분쟁해결절차에 참가할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않기 때문에 노사관계의 특수성이 반영될 수 없다는 한계도 있다(이종훈 외, 2019, p.44).

## 제 5 장

### 결론 : 노동분쟁해결시스템의 개편 방향

현재 고용노동부 근로감독관제도 이외에 노동분쟁의 전문적 해결을 위해 제도화된 것이 노동위원회에 의한 조정·심판·차별시정이다. 따라서 노동분쟁해결제도 개편을 위한 방향은 노동위원회제도의 위상과 역할에 대한 정확한 평가와 한계에 기초하여 제시될 필요가 있다. 현재 노동법원 도입에 관한 논의가 수면 위로 부상하고 있는데, 이 또한 마찬가지이다. 상당한 성과를 이루면서 심판기능을 담당해 온 노동위원회제도를 도외시킨 노동분쟁해결제도 개편론은 타당하지 않으며 현실적이지도 않다.

결국 현재의 노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 논의는 노동위원회제도를 어떻게 개선할 것인가, 노동위원회라는 준사법적 행정기구에서의 노동분쟁해결과 법원이라는 사법기구에서의 노동분쟁해결을 어떻게 효율적으로 개편 내지 조정할 것인가의 문제로 귀결된다. 법원에서도 노동전문조정위원회 운영, 일부 하급심 법원에서의 노동사건 전담재판부 운영과 같은 방식으로 노동사건에 대처하고 있기는 하지만, 노동사건에 특화된 별도의 소송절차가 있다거나 하는 것은 아니므로 전문화된 노동분쟁해결제도라고 보기는 어렵다.

그렇다면 전문적인 노동분쟁해결기구는 노동위원회가 유일무이한 것인데, 지금까지 노동위원회가 노동분쟁에서 해 온 역할은 조정(조정과 중재)과 심판(부당해고구제, 부당노동행위구제), 그리고 차별시정(비정규직 차별시정)이다. 노동위원회의 역할은 1953년 노동관계법제가 정비된 이후 크게 세 차례 정도 변화를 겪었다. 첫 번째는 1963년 노동조합법의 전



면적인 개정과 함께 현재와 유사한 부당노동행위심판제도가 형성된 것이고, 두 번째는 1989년 3월 29일 근로기준법(제9차 개정)에서 근로기준법상 부당해고에 관하여 노동위원회를 통한 권리구제방법을 신설한 것이며, 세 번째는 2007년 7월 1일 「기간제 및 단시간근로자의 보호 등에 관한 법률」 제정 및 「과견근로자 보호 등에 관한 법률」 개정과 함께 기간제 등 비정규직 근로자에 대한 차별시정제도가 마련된 것이다. 그리고 또 한 번의 변화가 예정되어 있는바, 2022년 5월 이후부터는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하, 남녀고용평등법)의 차별적 처우 등에 대한 시정신청도 담당하게 된다.

위와 같이 노동위원회의 역할은 점차 증가하고 있는데, 노동분쟁해결제도 개편에 대한 요구가 지속적으로 제기되는 이유는, 노동위원회의 역할 증가와 함께 점증하는 기대치를 충족시키지 못하는 데 있다. 곧, 분쟁해결의 경제성이나 신속성 등의 측면에서 노동위원회제도가 갖고 있는 장점이 분명함에도 실질적으로는 노동위원회에 의한 노동분쟁해결이 사법적 분쟁해결을 대체할 수 있을 정도의 종국적이며 구속력 있는 해결방안이 되지 못한다거나, 노동위원회제도에서 중요한 역할을 담당하는 공익위원회에 대한 신뢰가 법원에 대한 신뢰에 미치지 못한다거나, 전체적인 노동분쟁해결의 절차가 과도하게 중복된다거나 하는 문제들이다. 이는 주로 노동위원회의 심판기능(차별시정기능도 포함하는 의미를 갖는다)과 관련되어 있다.

노동위원회를 중심으로 하는 노동분쟁해결제도에 대한 문제 제기와 개편 방향은 그 범주를 구분하여 생각해볼 수 있다. 첫 번째는 심판기능과 관련되어 있다. 두 번째는 심판의 절차와 관련되어 있다(이 부분은 법원 과도 관련되어 있는 부분이다). 세 번째는 판정의 효과와 관련되어 있다(이 부분 또한 노동법원제도 도입에 대한 논의와 이어지고 있는 부분이라고 생각된다).

노동법원 설립 시 심판기능의 노동법원 이관에 관해서는 부당노동행위 등 집단적 노사관계에 관한 심판, 부당해고 등에 관한 근로기준법상 심판, 차별시정 등 차별 관련 심판을 나누어 생각할 필요가 있다.

첫째, 부당노동행위에 대한 심판기능을 법원에 이관하자는 의견에 대

해서는 부당노동행위 구제제도의 연혁을 고려할 필요가 있다. 노동위원회의 기원 자체가 법원이 아니라 노동위원회로 하여금 사용자에 의한 노동3권 침해행위에 대한 일종의 명령(injunction) 기능을 담당하도록 한 데서 비롯된다. 부당노동행위 심판 기능을 법원에 이관하는 것은 결국 부당노동행위에 대한 처벌주의 일원화를 의미하게 될 것이다. 부당노동행위에 대한 비범죄화 논의가 있는 상황에서 부당노동행위 구제명령 제도를 법원으로 이관하는 것은 부당노동행위 구제명령 제도 자체의 실효성을 현저히 낮추는 결과를 초래할 수도 있다. 사실, 노동위원회의 심판기능은 ‘심판’이 핵심이 아니라 심판의 결과 행정위원회에서 ‘구제명령’을 발령한다는 데 있다고 할 수 있다. 이러한 ‘구제명령’은 법원의 본안판결이 아니라 보전절차에서 취급될 것인데, 소위 단행적 가치분에 관한 사법부의 엄격한 인정기준을 고려할 때, 부당노동행위에 대한 구제율 자체가 높게 나오기 어려울 수 있다. 부당노동행위 심판 기능의 법원 이관이 가져올 결과에 대한 신중한 고려가 필요할 것이다.

다음으로 부당해고 등에 관한 심판의 경우 1989년 현행 제도 도입 당시의 입법 취지, 즉 해고자에 대한 신속하고 경제적인 구제라는 목적을 포기하는 것이 정당인가 고려할 필요가 있을 것이다. 물론, 변호사 수 증가 등의 환경 변화로 1989년 당시보다 법원에 대한 접근가능성이 높아지는 했지만, 사법작용의 본질적인 성격(소극성)으로 인하여 노동법원에서의 소송(訴訟)은 행정위원회를 통한 ‘후견적 보호’에 비해 해고자에게 높은 문턱이 될 가능성이 높을 것이다. 이처럼 예상되는 문제에 대한 해결 없이 부당해고 등의 구제절차를 법원으로 이관하자는 것은 논리적 정합성(분쟁의 실질적 당사자와 소송당사자의 일치)은 있을지언정 해고자에 대한 적극적인 국가의 보호를 도모했던 1989년 개정 근로기준법의 취지와 헌법상 근로권 보장의 취지와 배치될 수 있다.

셋째, 차별시정에 관한 심판의 경우 종래 법원이 다양한 차별 관련 분쟁을 적극적으로 해결하지 못하여 왔다는 점을 고려할 때 차별은 노동위원회를 통한 행정적 개입이 특히 필요한 부분이라고 할 수 있다. 차별사건의 경우 그 사실관계가 복잡하고, 또한 사안의 파악을 위하여 많은 자료의 확인이 필요한 경우가 많은데(소위 간접차별의 경우 등) 기본적으로

변론주의를 따르는 소송절차에서 증거 확보에 어려움이 있는 근로자 측이 스스로 차별을 증명하는 것은 매우 어려울 것이다. 따라서, 차별시정 사건은 특히 노동위원회에 의한 직권주의적 절차진행이 절실한 영역이라고 할 것이다. 이것이 미국의 EEOC 등 다수의 국가에서 차별에 관하여 행정적 구제절차를 마련한 이유이기도 하다.

마지막으로 지적할 수 있는 것은 현재 노동분쟁해결제도가 실질적 5심제라는 비판이 과연 적절한 비판인가라는 점이다. 부당노동행위 구제제도와 부당해고 등의 구제제도가 ‘심판’이라는 성격이 있기는 하지만, 그 본질은 행정부의 ‘처분’에 있다. 현행 제도를 ‘5심제’라고 보는 견해를 일관하면, 모든 항고소송은 필요적 4심(행정처분+법원 3심), 임의적 5심(행정처분+행정심판+법원 3심)이라고 비판해야 할 것이다. 노동위원회의 심판기능은 단독행정청에 의한 구제명령제도가 가져올 수 있는 문제점(전단적 의사결정)을 피하기 위해 행정위원회라는 합의제 방식으로 ‘구제명령’을 발령한다는 데 있다. 노동위원회에서의 ‘심판’은 심판 자체가 주된 특징이라기보다는, 사인 간의 쟁송에 대하여 ‘구제명령’이라는 방식으로 원상회복을 도모한다는 점에 특징이 있다. 법원의 재판절차로 비유하면 본안소송이 아니라 단행적 가처분에 관한 보전절차에 해당하는 것이다 [일종의 명령(injunction)]. 따라서, 노동위원회의 심판기능을 법원으로 이관한다고 하더라도, 법원에서는 노동위원회의 구제명령에 상응하는 가처분(보전절차)과 법률관계에 대한 종국적인 판결을 하는 본안소송의 2단계 제도로 대응해야 할 것이다. 이렇게 이해할 경우, 노동위원회의 심판기능(구제명령 기능)을 법원으로 이관한다고 하여 특별히 절차의 단계가 간소화된다고 보기도 어려울 것이다.

오히려 문제의 본질은 노동위원회 스스로가 근로자의 후견적 보호기관이라는 역할을 얼마나 충실히 수행하여 왔는가라는 점에서 찾아야 할 것이다. 자신의 본령을 행정소송의 전심절차로 한정하여 법원의 관례에 스스로 구속되어 노동자 보호기능에 충실하지 못하다는 점에 문제의 본질이 있을 수 있다. 초심의 구제명령을 유지하는 재심판정 및 구제명령을 내용으로 하는 재심판정에 관한 항고소송에서 중노위가 패소하더라도 이는 전혀 부끄러울 일이 아니라 노동위원회가 근로자를 보호하기 위하여

적극행정을 한 것으로 평가해야 할 것이다. 반대로, 기각이나 각하를 내용으로 하는 재심판정에 대한 항고소송에서 패소할 경우 이는 노동위원회에 구제명령을 발령할 권한을 부여한 제도의 취지를 다하지 못한 것이라고 할 것이다. 소위 '5심제'로 절차가 지연될 것을 걱정하기에 앞서, 국회가 노동위원회에 부여한 권한을 위임의 취지에 맞게 적극적으로 행사하고 있는가를 성찰할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강성태 외(2021), 『노동분쟁해결시스템 개선에 관한 연구』, 중앙노동위원회 학술연구용역사업 최종보고서.
- 김기덕(2004), 「노동자 권리구제의 실효성확보 및 노동자(대표)의 참여보장을 위한 노동법원의 도입방향」, 『노동과 법』 4, 전국금속산업노동조합연맹 법률원.
- 김남철(2018), 「우리나라 행정심판의 위상과 발전방향」, 『행정법학』 14, 한국노동이론실무학회.
- 김선수(2004), 「한국에서의 노동분쟁 처리기구로서의 법원의 구조 및 운영실태 - 노동법원의 도입방향」, 『노동과 법』 4, 전국금속산업노동조합연맹 법률원.
- \_\_\_\_\_ (2008), 『사법개혁 리포트』, 박영사.
- \_\_\_\_\_ (2009), 「노동위원회의 역할과 과제 - 심판기능을 중심으로」, 『노동법학』 29, 한국노동법학회.
- \_\_\_\_\_ (2015), 「노동위원회의 중립성·전문성 강화 방안」, 『노동법포럼』 16, 노동법이론실무학회.
- 김소영(2020), 「호주 공정근로위원회(Fair Work Commission)의 분쟁해결시스템과 ‘긱노동 배달 라이더’에 대한 근로자성 및 불공정해고 판정」, 『강원법학』 60, 강원대학교 비교법학연구소.
- 김인재·김미영·노호창·이주환·남궁준(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술연구용역사업 최종보고서.
- 김치선(1991), 「노동분쟁의 처리제도 고찰」, 『대한민국 학술원 논문집(인문사회과학편)』 30, 대한민국 학술원.
- 김태기(1994), 『노동위원회제도 개선방안연구』, 한국노동연구원.
- 김형배(1983), 「노동위원회를 통한 손해배상 청구: 근기법 제23조 제1항

- 의 확대적용에 대한 비판], 『勞動法과 現代法の 諸問題: 南觀 沈泰植博士 華甲紀念』, 법문사.
- \_\_\_\_\_ (2021), 『노동법』, 박영사.
- 김홍영(2000), 「노동위원회를 통한 구제절차상의 심급제도의 개선 논의에 관한 검토」, 『노동법학』 10, 한국노동법학회.
- \_\_\_\_\_ (2006), 「중앙노동위원회 재심절차의 임의화 문제에 대한 검토」, 『법학연구』 17, 충남대학교 법학연구소.
- 김훈 외(2009), 『노동위원회와 노동분쟁해결시스템 개선방안 연구』, 한국노동연구원.
- 대통령자문 정책기획위원회(2008), 『사법제도 개혁(참여정부 정책보고서 1-02)』.
- 도재형(2009), 「노동위원회와 법원, 그 갈등과 조절」, 『노동법학』 29, 한국노동법학회.
- \_\_\_\_\_ (2019), 「노동위원회의 기능 강화와 노동법원의 신설」, 『노동법원, 어떻게 만들 것인가?(서울대학교 노동법연구회·법원 노동법분야 연구회·서울중앙지방법원 노동사건실무연구회 공동주최 학술대회 자료집)』.
- 민주사회를 위한 변호사모임(2019), 『2019 정기국회 30대 개혁입법과제』.
- 박석운(1990), 「노동법원 설치 논의의 몇 가지 전제」, 『월간 말』 11월호.
- 박세일·이선(1989), 『노동행정의 중장기 발전방향』, 한국노동연구원.
- 박수근(2004), 「노동분쟁해결기관으로서 노동위원회의 구조 및 운영실태와 문제점」, 『노동과 법』 4, 전국금속산업노동조합연맹 법률원.
- 박은정(2006), 「노동분쟁해결제도 개선방향의 모색」, 『노동법학』 22, 한국노동법학회.
- \_\_\_\_\_ (2011), 「노동분쟁해결을 위한 법절차의 편리와 공정 - 2010년 노동위원회법 일부개정법률안의 검토」, 『노동법학』 37, 한국노동법학회.
- 사법개혁위원회(2005), 『국민과 함께하는 사법개혁: 사법개혁위원회 백서』, 법원행정처.
- 사법제도개혁추진위원회(2006), 『사법제도개혁추진위원회 백서 상·하』,

사법제도개혁추진위원회.

- 신인수(2019), 「노동사건 전문법원 도입의 쟁점과 방안」, 『월간 노동법률』 338, 2019년 7월, 중앙경제사.
- 유성재(2005), 『노동위원회 기능의 활성화를 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원.
- 이상희(2019), 「우리나라 노동위원회 운영 현황과 과제 - 심판회의제도를 중심으로」, 『비교노동법논총』 45, 한국비교노동법학회.
- 이성희(2010), 『노동위원회 심판사건 분석 및 개선과제 연구』, 중앙노동위원회 학술연구용역사업 최종보고서.
- 이성희·남궁준·김동배(2020), 『노동분쟁 해결 및 예방기능 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원.
- 이승욱·정인섭(2009), 『노동위원회제도 발전방안 세부연구』, 노동부 학술연구용역사업 최종보고서.
- 이영면·권혁·황용경·김기선·이주형·김형탁(2019), 『노동위원회 사건 분쟁유형과 향후 과제』, 중앙노동위원회 학술연구용역사업 최종보고서.
- 이종훈·안문희·서용성·김성화(2019), 『노동쟁송절차의 개선에 관한 연구』, 사법정책연구원.
- 이철수(2006), 「노동위원회 개선방안」, 『산업관계연구』 16(2), 한국노사관계학회.
- 이철수·박은정(2005), 「노동분쟁해결시스템의 현황과 과제 - 법원 및 노동위원회를 중심으로」, 『노동법연구』 18, 서울대학교 노동법연구회.
- 임종률(1988), 「노동분쟁의 예방 및 처리제도의 개선방안」, 『전환기 노사문제와 대응방향(I)』, 한국경제연구원.
- 장석조(2009), 「재판 받을 권리의 헌법상 보장」, 『사법』 7, 사법발전재단.
- 장승혁(2022), 「오스트리아 노동사회법원과 그 제도적 수용을 위한 모색」, 『사법』 59, 사법발전재단.
- 정인섭(2005), 「노동분쟁의 특수성과 노동법원의 전문성」, 『노동법연구』 19, 서울대학교 노동법연구회.
- 정진경(2009), 「부당해고 구제기관으로서의 노동위원회의 문제점과 그 대

- 안에 대한 검토」, 『노동법연구』 26, 서울대학교 노동법연구회.
- 정태호(2021), 「사법의 신뢰 회복을 위한 개혁의 주요 쟁점」, 『법제연구』 61, 한국법제연구원.
- 조흠학(2005), 「사법제도개혁에 따른 노동분쟁제도의 재정립 - 노동법원 설립의 당위성에 관하여」, 『노동법논총』 8, 한국비교노동법학회.
- 중앙노동위원회(2003), 『노동위원회 50년사 1953~2003』.
- \_\_\_\_\_ (2021), 『2020 노동위원회 통계연보』.
- 차성안(2021), 「노동사회법원과 노동위원회의 경쟁·보완관계의 설정 방안」, 『법조』 70 (6), 법조협회.
- \_\_\_\_\_ (2022), 「노동위원회 대체론에 기반한 노동사회법원 도입론에 대한 비판적 검토 - 독립성, 공정성, 전문성을 중심으로」, 『저스티스』 188, 한국법학원.
- 참여연대 노동사회위원회(2020), 『노동위원회의 사건처리·위원구성·회의운영 현황과 과제』, 참여연대.
- 표현덕(2016), 『민사소액재판의 개선방안에 관한 연구』, 사법정책연구원.
- 한국노동연구원(2021), 「노동분쟁해결제도 개편 방안에 관한 설문조사」.
- 허병도 외(2017), 『노동위원회, 그 존재이유를 말하다 - 노동법원 도입의 반대 이유』, 한국공인노무사회.
- 野口智明・山本陽大・細川良・池添弘邦(2015), 『解雇及び個別労働関係の紛争處理についての國際比較』, 労働政策研究・研修機構.
- 和田肇(2008), 「労働紛争の特徴と解決システム」, 『名古屋大學法政論集』 223.



[부록] 설문조사표

**노동분쟁해결제도 개편 방안에 관한 설문조사**

안녕하십니까?

바쁘신 시간을 내어주셔서 감사합니다.

한국노동연구원은 노동시장 및 노사관계 관련 정책개발과 연구를 목적으로 설립된 정부출연 연구기관입니다.

본 연구원은 노동분쟁해결제도 개편 방안에 관해서 노동위원회 심판제도의 개선 및 법원과의 관계 설정 방안 등을 중심으로 연구하고 있습니다.

이를 위해 심판위원회 참여 경험이 있는 전·현직 공익위원·근로자위원·사용자위원을 대상으로 심판제도에 대한 평가와 개편 방안에 관한 고견을 듣고자 합니다.

본 조사는 노동위원회 심판제도의 개편 방안 도출을 위한 기초자료로 활용됩니다.

설문내용 및 응답자에 대한 모든 비밀은 통계법 제33조에 의거하여 철저히 지켜 보장되며, 모아진 설문지는 본 연구를 위한 통계분석의 목적으로만 이용됨을 약속드립니다. 설문조사지 작성에 귀한 시간을 허락해 주신 점에 진심으로 감사드립니다.

2021년 5월



※ 본 조사는 <한국노동연구원>을 대행하여 전문 조사업체 (주)아이알씨가 조사를 진행하고 있습니다. 본 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

- ▶ 조사기관 : (주)아이알씨 (서울시 영등포구 국회대로 70길 15-1 극동VIP빌딩)
- ▶ 담당자 : ○○○○
- ▶ 문의처 : (T) 02-6279-1900

## I 귀하의 일반적인 사항에 대한 질문입니다.

문1. 귀하가 노동위원회 위원으로 활동하신 기간은 총 몇 년이십니까?

(    년 ) (    개월 )

문2. 귀하는 현재 어떤 위원으로 활동하고 계십니까? 현재 위원이 아닌 분은 가장 직전의 활동을 기준으로 응답하십시오.

- ① 근로자위원                      ② 사용자위원                      ③ 공익위원

문3. 귀하의 경력 중 위원 위촉(임명)의 배경은 다음 중 어디에 해당됩니까?

- ① 교수                              ② 변호사                              ③ 공인노무사  
 ④ 전직 공무원                      ⑤ 고용·노동 분야 연구자(교수 제외)                      ⑥ 노동계  
 ⑦ 경영계                              ⑧ 기타 (                              )

## II 노동위원회 심판제도 개편에 관한 질문입니다.

문4. 현행 심판제도가 노동분쟁 해결을 위하여 적절하게 기능하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다                      ② 약간 그렇다                              ③ 보통이다  
 ④ 약간 아니다                      ⑤ 전혀 아니다

문5. 현행 노동위원회 심판제도의 장점은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도에 따라서 3개를 골라주십시오.

1순위 :     2순위 :     3순위:

- ① 경제적 부담 경감                              ② 구제절차의 신속성  
 ③ 직권조사의 활용 가능성                              ④ 화해를 통한 분쟁 해결  
 ⑤ 노동문제 전문가에 의한 분쟁 해결  
 ⑥ 노사 대표위원의 심판 절차 참가(삼자주의에 의한 공정한 해결)  
 ⑦ 기타 (                              )

**문6. 현행 노동위원회 심판제도의 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도에 따라서 3개를 골라주십시오.**

1순위 :  2순위 :  3순위:

- ① 심문회의 심리절차 부실(심문 시간 및 횟수 부족, 획일적 절차 진행 등)
- ② 조사의 부실
- ③ 심판결과의 일관성/타당성 부족
- ④ 심판담당 공익위원의 전문성 부족
- ⑤ 비상임위원 중심의 사건 처리
- ⑥ 구제명령의 실효성 부족
- ⑦ 기타 ( )

**문7. 현행 노동위원회 심판제도에서 개선해야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? 중요도에 따라서 3개를 골라 주십시오.**

1순위 :  2순위 :  3순위:

- ① 화해/조정 기능 강화를 위한 제도 도입(화해/조정 기능의 별도 전담 제도 포함)
- ② 준상근 조정위원회제도와 같은 준상근 심판위원회제도의 도입
- ③ 상임위원 중심의 심판제도 운영
- ④ 심판담당 공익위원의 전문성·공정성 확보를 위한 위원 자격 및 위촉 방식의 개선
- ⑤ 심판회의 심리절차 개선(심문회의 시간 및 횟수의 탄력적·효율적 운영)
- ⑥ 조사관 증원 및 역량 강화
- ⑦ 기타 ( )

### III 노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 질문입니다.

**문8. 심판사건 처리의 신속성과 전문성을 제고하기 위하여 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원의 체계를 개편할 필요가 있다고 생각하십니까?**

\* 노동위원회를 통한 구제절차가 최종적으로 확정되기 위해서는 지방노동위원회-중앙노동위원회-행정법원-고등법원-대법원을 거쳐야 하기 때문에 분쟁 해결이 지연되고, 노동위원회의 심판 역량이 지방노동위원회와 중앙노동위원회로 분산되어 있어서 전문성 확보가 어렵다는 비판이 있습니다.



- ④ 법원의 노동사건 재판에 근로자와 사용자의 대표자가 의견제시권 또는 의결권을 가지고 참여하는 것이 바람직하므로
- ⑤ 기타 ( )

**문10-2. 전문법원으로서 노동법원을 신설할 필요가 없다고 생각하시는 이유는 무엇입니까? 우선 순위대로 2개를 골라주십시오.**

1순위 :  2순위 :

- ① 법원에 의해서 노동사건이 적절하게 처리되고 있으므로
- ② 노동위원회의 심판제도가 적절하게 기능하고 있으므로
- ③ 현재보다 사용자가 더 불리하게 될 것이므로
- ④ 현재보다 근로자가 더 불리하게 될 것이므로
- ⑤ 노동사건 재판에 근로자와 사용자의 대표자가 의견제시권 또는 의결권을 가지고 참여하는 것은 바람직하지 않으므로
- ⑥ 기타 ( )

**문11. 노동법원이 도입된다고 가정할 때, 재판부는 어떻게 구성해야 한다고 생각하십니까?**

- ① 직업법관으로만 재판부 구성
- ② **완전참심제**(근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정 및 합의과정에 참여하여 직업법관과 동일한 의결권을 행사하는 형태)
- ③ **준참심제 형태**(근로자 및 사용자 대표가 참심관으로서 노동재판의 심리과정에 참여하여 의견을 진술하지만 직업법관이 그 의견에 구속되지 않는 형태)
- ④ **배심제 형태**(노동법원에서는 국민참여형사재판과 같이 배심재판을 원칙적으로 하도록 하는 형태)

**문12. 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 할 때 반드시 규정되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(복수 선택 가능)**

- ① 재판의 신속화 방안(재판 준비 절차, 집중심리제도 등)
- ② 증거의 편재문제 해결 방안(직권주의 강화, 증거개시제도의 도입 등)
- ③ 소송비용의 감면(인지대 및 소송비용패소자부담원칙 완화)
- ④ 조정전치주의 도입
- ⑤ 소송대리권의 확대(노동조합, 사용자단체, 공인노무사 등에게 소송대리권 등 부여)
- ⑥ 임시구제제도 마련(임금 가지급, 복직명령 등)
- ⑦ 기타 ( )

**문13. 전문법원으로서 노동법원이 신설될 경우 기존의 노동위원회의 심판기능은 어떻**

### 게 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 부당해고에 관한 심판기능은 노동법원으로 이관하고 노동위원회는 부당해고에 대한 화해와 조정기능, 부당노동행위에 대한 심판기능을 담당한다
- ② 부당해고뿐만 아니라 부당노동행위에 대한 심판기능도 모두 노동법원으로 이관 하되, 노동위원회는 화해 및 조정 기능 및 집단적 노사관계의 관리 기능을 담당 한다 (☞ **실문 종료**)
- ③ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회의 재심절차를 신청인 (또는 피신청인)이 선택할 수 있는 임의절차로 한다
- ④ 노동위원회의 심판기능을 모두 존속시키되 중앙노동위원회와 지방노동 위원회를 통합·일원화한다
- ⑤ 중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 심판기능은 현재와 같이 유지되어야 한다
- ⑥ 기타 ( )

### 문13-1. 전문법원으로서 노동법원이 신설될 경우 기존의 노동위원회의 심판기능 을 유지해야 한다고 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 노동위원회의 심판제도는 적절하게 기능하고 있기 때문에 노동위원회 심판제도의 문제점을 개선하고 기능을 강화한다면 노동위원회와 노동법원이 함께 존재 하는 것이 근로자의 권리구제에 더욱 도움이 될 것이므로
- ② 노동사건에 특화된 소송절차상의 특례를 도입한다고 해도 노동법원이 노동위원 회 심판제도의 강점과 순기능을 대체하는 데는 한계가 있을 것이므로
- ③ 노동위원회의 심판기능이 폐지된다면 노동법원에 노동소송이 대폭 증가하여 사 건처리가 더 지연될 가능성이 높으므로
- ④ 심판기능이 폐지되고 화해·조정기능만 존재한다면 노동위원회의 개별적 노동분 쟁해결기능이 매우 약화될 것이므로
- ⑤ 기타 ( )

♣ **마지막까지 응답해주셔서 감사합니다. 소중하게 활용하겠습니다.** ♣



◆ 執筆者

- 정영훈(한국노동연구원 연구위원)

노동분쟁해결제도 개편 방향에 관한 연구

- 발행연월일 | 2021년 12월 24일 인쇄  
2021년 12월 30일 발행
- 발 행 인 | 황 덕 순
- 발 행 처 | **한국노동연구원**  
30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997
- 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일
- 등 록 번 호 | 제2015-000013호

© 한국노동연구원 2021      정가 5,000원

ISBN 979-11-260-0542-0



**KLI**  
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동  
TEL : 044-287-6083    <http://www.kli.re.kr>



9 791126 005420

ISBN 979-11-260-0542-0