

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 부당노동행위 제도 개선 권고 및 의견표명

주 문

집단적 노사관계의 질서를 파괴하는 사용자의 행위를 예방·시정함으로써 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 실질적으로 보장하기 위하여,

1. 국회의장에게,

국회에 계류 중인 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」(의안번호 제8510호)의 주요 내용인 부당노동행위와 관련한 분쟁에서 “입증책임은 사용자가 부담하도록 한다”는 규정을 같은 법 제82조 내지는 제84조에 신설하여 조속히 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 표명합니다.

2. 고용노동부장관에게,

가. 「노동위원회법」 제23조를 개정하여 당사자의 신청에 따라 노동위원회가 문서제출을 명할 수 있는 규정의 신설을 추진할 것,

나. 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 노동조건이나 노동조합 활동에 관하여 실질적·구체적으로 지배력·영향력이 있는 자는 사용자로 볼 수 있도록 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조(사용자 정의) 규정의 개정을 추진할 것을 권고합니다.

이 유

I. 권고 및 의견표명 배경

노동조합 결성 또는 가입을 이유로 한 근로자 집단해고 및 노조 탈퇴 종용, 위장폐업, 괴롭힘 및 각종 불이익 취급, 노조 와해 추진 문건 등 전근대적인 노동사건이 지속적으로 발생하고 있다. 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조가 노동3권 침해행위를 ‘부당노동행위’로 금지하고 제82조 이하에서 그 구제제도를 두고 있으나, 노동위원회에서의 부당노동행위 인정률은 낮은 수준이며, 헌법상 노동3권을 보장하기 위한 제도적 장치로서 실효적으로 작동되고 있지 못하다는 한계가 지적되어 왔다.

이에 국가인권위원회(이하 “인권위”라 한다)는 그 문제의 심각성을 인식하였는바, 노조설립과정에서 근로자에 대한 괴롭힘, 불이익, 해고 등 인권침해에 대해 실태조사 및 제도개선 권고를 요청하는 진정이 2019. 7. 인권위에 접수됨에 따라, 2020년 「노동조합 설립과정에서의 인권침해 실태조사」 연구용역을 실시하였고, 2021. 9. 29. ‘부당노동행위 구제제도의 실효성 확보방안 모색을 위한 정책간담회’를 개최하였다. 인권위는 이러한 내용을 토대로, 노동기본권의 실질적 보장을 위하

여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 이하의 부당노동행위 제도 개선방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

본 권고와 의견표명을 함에 있어 인권위는 「대한민국 헌법」 제10조, 제32조, 제33조, 제119조 제2항, 유엔 「세계인권선언」 제23조 제4항, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조, 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 “ILO”라 한다) 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」 및 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」을 판단기준으로 하였고,

ILO의 「결사의 자유위원회 제359차 보고서」 및 「한국정부에 대한 권고」(2011), 「결사의 자유위원회 제363차 보고서」 및 「한국정부에 대한 권고」(2012), 「더 나은 미래를 위한 일」 보고서 및 「ILO 100주년 선언문」(2019), 인권위 <사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고>(2009. 9. 3.), <간접고용근로자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고>(2019. 8. 30.)를 참고기준으로 하였다.

III. 판단

1. 노동3권의 실질적 보장을 위한 부당노동행위 구제제도

근로자는 사용자에게 근로를 제공하고 그 대가로 받는 임금으로 근로자와 그 가족의 생계를 유지한다. 근로자는 사용자와의 근로관계에

서 경제적 약자로서 설사 불리한 근로계약이라 하더라도 이를 감수해야 하는 위치에 놓여있다. 개별 근로자로선 어렵지만, 근로자가 인간다운 삶을 확보하고 자신의 노동조건을 스스로 개선시켜 나아갈 수 있는 방안 중 하나가 바로 다수 근로자들의 단결체 즉, 노동조합 가입이라 할 것이다. 통상 노동문제는 노사간 이해가 대립되는 노동조건을 사용자가 일방적으로 결정하고 이로 인해 근로자가 불리한 조건에서 근로를 제공한다는 데서 비롯되는바, 이를 해결하기 위해서는 노사 쌍방이 대등한 입장에서 자유로운 협상을 통해 노동조건을 결정하게 하는, 이른바 ‘노사자치’에 의한 접근이 필요하며, 효과적인 해결책이었음은 역사적으로도 검증되어온 바 있다.

헌법상 노동3권은 노사교섭을 바탕으로 분쟁을 평화적으로 해결하게 함으로써 근로자의 이익과 지위의 향상을 도모하므로 그 자체가 공공의 복리에 합치된다. 그러나 헌법이 노동3권을 보장하고 있더라도 사용자가 그 정당한 행사를 침해하는 상태가 방치된다면 노동3권 보장의 실효성은 떨어지게 된다. 이러한 점을 감안하여 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”이라 한다)은 근로자나 노동조합의 노동3권 실현 활동에 대하여 사용자의 침해행위를 ‘부당노동행위’로 금지하고 있는바, 그 내용(제81조)은 ① 노동조합의 조직·가입·활동에 대한 불이익 취급, ② 근로자를 채용할 때 노동조합에 가입하지 않거나 노동조합에서 탈퇴할 것을 고용조건으로 하는 반(反)조합계약의 체결, ③ 단체교섭의 거부 또는 해태, ④ 노동조합의 조직·운영을 지배·개입하는 행위 등, ⑤ 단체행동 참가 또는 노동위원회에 신고·증언 등을 이유로 한 불이익 취급을 말한다. 노동조합법은 부당노동행위로 인하여 피해를 입은 근로자 또는 노동조합이 노동위원회에 의한 행정적 구

제와 부당노동행위 금지규정 위반에 대한 처벌규정에 근거한 형사적 제재를 제기할 수 있도록 하여, 노동위원회 구제명령을 통한 원상회복 주의와 처벌주의를 병행 채택하고 있다.

부당노동행위 제도는 노사 간의 세력균형을 이루고 근로자의 노동3권이 실질적으로 기능할 수 있도록 입법자가 취한 적극적인 입법조치의 대표적인 예로서, 근로자 또는 노동조합이 노동3권을 실현하는 활동에 대하여 사용자가 행하는 침해 내지 간섭행위를 금지하는 것이다 (헌법재판소 2018. 5. 31. 자 2012헌바90 결정 등 참조). 부당노동행위 금지 규정은 헌법이 규정하는 노동3권을 구체적으로 확보하기 위한 것이며, 부당노동행위에 대한 구제제도는 집단적 노사관계의 질서를 파괴하는 사용자의 행위를 예방·제거함으로써 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 확보하여 노사관계의 질서를 신속하게 정상화하고자 하는 데 그 목적이 있다(대법원 2018. 12. 27. 선고 2017두37031 판결 등 참조).

2021. 2. 26. 국회의 동의를 받아 4. 20. 정부가 비준한 ILO 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」(1949년)은 고용과 관련된 반노조적 차별행위에 대하여 노동자(worker)는 적절한 보호를 받아야 하며, ① 노동조합에 가입하지 않거나 노동조합으로부터 탈퇴할 것을 조건으로 한 노동자 고용 행위, ② 노동조합원이라는 이유, 근로시간 외 또는 사용자 동의하에 근로시간 내에 노동조합 활동에 참여하였다는 것을 이유로 노동자를 해고하거나 기타 불이익 취급 등 반노조적 차별행위로부터 보호할 것을 규정하고 있다.

2. 부당노동행위 입증책임의 완화 필요

노동조합법에 부당노동행위를 규정하고 있고, 그 행위에 대해 구제 제도가 마련되어 있음에도 현실은 그 제도가 제대로 작동되지 못하고 있음을 보여주고 있다. 『2020년 노동위원회 통계연보』에 따르면, 노동위원회의 부당노동행위 인정률은 7.4%로, 노동위원회의 부당해고 인정률 34.0%와 차별시정 인정률 40.3%에 견주어 낮은 수준인바, 이는 부당노동행위를 입증하기가 어렵다는 데에 그 원인이 있다. 대법원은 부당노동행위가 성립하려면 사용자의 부당노동행위 의사가 필요하다고 하면서 그 사실의 주장 및 증명책임은 부당노동행위임을 주장하는 근로자에게 있다고 판결하였고(대법원 2018. 12. 27. 선고 2017두37031 판결, 대법원 2017. 11. 14. 선고 2017두52924 판결 등 참조), 노동위원회도 대법원과 같은 입장에서 부당노동행위 구제제도를 운영하고 있다. 그러나 노동위원회 제도는 신속·간이한 행정적 구제절차로 민사절차가 아니며, 사용자의 부당노동행위 의사는 내심(內心)의 것으로 근로자가 그것의 존재를 구체적으로 확인하고 증명하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 사용자는 인사노무관리를 통해 근로자의 입사시부터 축적된 다양한 자료를 보유하고 있으며, 노동3권 침해행위로 주장되는 사실관계는 대부분 사용자가 행하는 인사노무관리 영역과 혼재되어 있어 사용자는 자신에게 유리한 자료를 선택적으로 제출할 수 있지만 근로자는 이를 확보하는 것조차 어렵다.

즉, 노동조합법은 부당노동행위에 대한 입증책임 규정을 두고 있지 않으나, 법원과 노동위원회는 부당노동행위를 주장하는 근로자 또는 노동조합에게 있다고 해석함으로써, 사용자의 노동3권 침해행위에도

불구하고 근로자나 노동조합이 이를 증명하지 못한 경우 부당노동행위로 인정하지 않고 있는 것이다.

그러나 부당해고의 경우 「근로기준법」에 입증책임에 관한 규정이 없음에도 법원은 그 입증책임이 사용자에게 있는 것으로 해석하고 있고 (대법원 2021. 7. 29. 선고 2016두64876 판결 등 참조), 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 비롯하여 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 및 「과전근로자 보호 등에 관한 법률」 등 고용상 차별 관련 법률에서는 사용자의 차별적 처우를 금지하고, “이와 관련된 분쟁에서 입증책임은 사용자가 부담한다”는 규정을 명시하고 있다. 이는 근로자와 사용자간 고용관계에서의 분쟁에서 증거의 사용자 편중으로 인하여 근로자측이 증명에 상당한 어려움을 겪는 것을 고려한 취지이다.

노동위원회의 부당노동행위 구제제도는 민사절차가 아닌 신속·간이한 행정적 구제절차이다. 노동위원회는 독립적인 행정기구로서 엄격한 증거법칙에 구애됨이 없이 자유로이 심증을 형성할 수 있고, 부당노동행위 구제명령의 내용은 원상회복을 위해 상당한 재량을 가지며, 합목적적이고 탄력적인 구제를 행할 수 있다. 부당노동행위에 대한 구제제도는 집단적 노사관계의 질서를 파괴하는 사용자의 행위를 예방·시정함으로써 노사관계의 질서를 신속하게 정상화하기 위한 것이므로 사용자의 반조합적인 주관적 의도나 내심의 의사에 따라 구제제도를 운영하는 것은 입법취지에 맞지 않는다. 따라서 당사자주의가 지배하는 민사소송에서의 입증책임 법리를 행정적 구제절차인 노동위원회의 부당노동행위 구제제도에 그대로 적용하는 것은 타당하지 않다 할 것이다.

이와 같은 의미에서, 부당노동행위와 관련한 분쟁에서 노사관계 질서의 신속한 회복이라는 공익적 목적의 실현을 위해 근로자에게 부과되고 있는 입증책임은 완화될 필요가 있다. 즉, 신청인인 근로자측이 입증하지 못했다 하여 부당노동행위 성립을 부인할 것이 아니라, 증거보유의 우위에 있는 사용자에게 증명하도록 하게 하여 부당노동행위가 아님을 적극적으로 입증하지 못한 경우 부당노동행위로 인정하는 구조로 제도화할 필요가 있다. 따라서 부당노동행위에 대한 입증책임을 일반 민사소송의 원리에 따라 근로자측이 부담하는 것으로 해석하는 법원과 노동위원회의 입장이 바뀌지 않는 상황에서, 이를 근본적으로 개선하기 위해서는 입법적으로 해결할 수밖에 없다.

이와 관련하여, 2021. 3. 4. 발의된 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」(이수진의원(비례) 대표발의, 의안번호 제8510호)은 ‘부당노동행위와 관련한 분쟁에서 입증책임은 사용자가 부담한다’는 규정을 제81조 제3항으로 신설하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 인권위는 이와 같은 개정안의 취지에 대해 적극적으로 공감을 표한다. 다만, 노동조합법 제81조는 부당노동행위의 개념을 정의하면서 이를 금지하는 규정으로, 제81조에 입증책임 규정을 신설할 경우 부당노동행위와 관련한 분쟁인 노동위원회의 행정적 구제 절차와 형사적 제재 절차 모두에 적용될 수 있으므로(형사사건의 범죄사실 증명은 국가(검사)에게 있음) 형사절차와 행정적 구제를 포괄하여 적용되는 제81조보다는, 노동위원회의 구제제도에 관련된 조항인 제82조 내지는 제84조에 신설함으로써 노동위원회를 통한 부당노동행위 구제제도에 한정하여 적용되도록 하는 것이 적절하다고 본다.

3. 당사자 신청에 의한 문서제출명령제도의 도입 필요

노동위원회의 부당노동행위 성립의 판정에서 증거는 승패를 좌우한다. 그렇기 때문에 노동위원회의 부당노동행위 판정을 위해서는 사실조사 단계에서부터 행정력이 집중될 필요가 있다. 노동위원회 조사와 심문절차는 직권조사주의와 당사자주의를 병행 채택하고 있는데, 직권조사주의에 따라 노동위원회는 부당노동행위와 관련한 사실관계를 확인하기 위하여 직권으로 증인 출석 및 질문권, 조사권과 서류제출요구권을 가진다. 또한 노동위원회의 서류제출 요구에 응하지 않는 등 그 위반에 대하여는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

부당노동행위 사건은 사실관계의 판단을 위하여 되도록 많은 정황증거가 요구되므로 적극적인 직권조사가 필요하다. 또한 부당노동행위에 관한 증거는 사용자에게 대부분 있으므로 노동위원회가 직권조사권을 적극적으로 행사해야 한다. 더욱이 부당노동행위 구제제도는 노동기본권의 실현이라는 측면 이외에도 노사관계 질서의 신속한 정상화 기능도 아울러 수행하고 있으므로 이러한 질서유지 기능의 원활한 수행을 위하여 노동위원회가 충분한 직권조사를 할 필요가 있다.

이와 같이 볼 때, 근로자와 사용자간의 부당노동행위 분쟁은 노동위원회가 직권으로 사용자에게 문서의 제출을 요구하지 않는 경우 근로자가 사용자의 부당노동행위 의사를 입증할 수 없다는 문제가 있다. 이에 노동위원회가 당사자의 문서제출신청에 정당한 이유가 있다고 인정하면 문서를 가진 사람에게 제출을 명할 수 있도록 하여 사용자만이

보유하고 있는 증거의 구조적 편재 문제를 해결할 필요가 있다.

따라서 노동위원회가 직권조사권을 적극적으로 행사하면서, 한편으로 증거확보가 어려운 근로자측에서 문서제출을 요구할 수 있도록 「노동위원회법」 제23조를 개정하여 노동위원회는 직권 또는 당사자의 신청에 따라 문서제출신청에 정당한 이유가 있으면 문서를 가진 사람에게 제출을 명할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다.

4. 원청의 하청근로자에 대한 사용자 개념 확대

하청근로자는 직·간접적으로 원청의 노무지휘권의 영향을 받게 되며, 노동조건 및 고용의 지속 여부도 원청에서 실질적으로 결정하고, 하청업체는 근로계약상의 형식적인 사용자일 뿐으로 하청근로자의 노동조건을 결정할 수 있는 실질적 힘을 갖고 있지 못한 채, 중간에서 이윤을 얻는 데 불과한 경우가 많다. 그럼에도 하청근로자들이 노조에 가입하면 원청은 도급(용역)계약을 해지하고, 다시 하청근로자들의 집단해고로 이어지는 사건이 빈번히 발생하고 있다. 이러한 이유에서 하청근로자의 노동조건 개선과 관련한 집단적 노사관계에서 원청회사가 대항관계에 놓이지만, 원청회사는 근로계약상 사용자가 아니라는 이유로 단체교섭을 거부하고, 하청근로자가 단체교섭 거부에 대한 부당노동행위 구제신청을 제기하면 그 분쟁은 지방노동위원회, 중앙노동위원회, 소송으로 이어지는 긴 과정을 거치는 일이 많다. 이런 상황을 고려하면 하청근로자들의 노동조건 결정에 대해 실질적 영향력 내지 지배력을 갖는 원청회사를 단체교섭의 사용자에서 배제하는 경우, 단체교섭을 통한 노동조건 개선과 하청근로자 이익을 보호할 수 없게 된

다. 어렵게 노동조합을 만든다고 하더라도 원청회사는 도급계약을 해지하거나 하청업체 폐업 등으로 대응함으로써 하청근로자의 일자리 자체를 없앨 수 있는 것이다.

이렇듯 하청근로자들은 상시적인 고용불안의 위협 속에서 근무하며, 노동조합 활동에 기인한 도급계약 해지 등은 결국 하청근로자에 대한 집단해고로 나타나고 장기 분규로 이어져 우리 사회의 노동쟁의의 상당수는 원·하청 문제에 기인한다. 뿐만 아니라 원청의 계약해지 위협이나 실제 계약의 중도 해지 등으로 인하여, 근로자들이 열악한 노동조건을 어쩔 수 없이 받아들이거나 노동조합 활동 참가를 꺼리게 되는 등 노동조합 가입이나 유지 자체를 어렵게 한다. 그간 ILO 결사의 자유위원회의 한국정부에 대한 권고의 상당수는 원청과 하청근로자와의 관계에서 원청의 도급계약 해지 내지는 단체교섭의 거부 등, 외주화 자체가 하청근로자들의 단결권과 단체교섭권을 행사하는 데 장애가 되고 있음을 지적한 것이었다. 지난 십수년간 우리 사회에서 외주화로 인한 열악한 노동문제가 심각하며 지속되고 있음에도 불구하고 개선되고 있지 못한 배경에는 도급·용역으로 인한 불안정한 고용이 자리잡고 있다. 이는 현행 노동조합법이 열악한 지위에 있는 하청근로자에게 적절한 보호 장치로서 작동되지 못하고 있는 것과 깊은 관련이 있는바, 이들이 노동조합을 결성하여 실질적 영향력을 행사하는 원청회사와의 단체교섭을 통해 스스로 노동조건을 개선할 수 있도록 노동3권을 실질적으로 보장하기 위하여 집단적 노사관계 질서를 파괴하는 원청사용자의 행위를 예방·시정하도록 부당노동행위 구제제도의 실효성을 확보할 필요가 있다.

인권위는 2009. 9. 3. ‘사내하도급근로자 노동인권개선을 위한 법령 및 정책권고’와 2019. 8. 30. ‘간접고용근로자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고’를 통해, “근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 노동조건 등의 결정에 실질적인 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 노동조합법상 사용자 정의 규정을 확대 개정할 것”을 권고한 바 있다. 이는 모두 원·하청관계에서 하청근로자의 실질적인 사용자가 누구인지에 대한 법적 분쟁이 노동사건의 상당수를 차지하고 있고, 그 분쟁이 장기화되고 심각한 대립을 유발하는 등 사회적 비용이 발생하고 있는 바, 노동조합법상 사용자 정의규정의 확대개정을 통한 입법적 개선으로 원청의 사용자성을 인정하자는 것이었다.

따라서 하청근로자의 노동3권을 침해하는 원청의 부당노동행위를 예방하고 규율하기 위하여, 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 노동조건이나 노동조합 활동에 관하여 실질적·구체적으로 지배력·영향력이 있는 자는 사용자로 보도록 노동조합법 제2조(사용자 정의) 규정을 개정할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고 및 의견을 표명한다.

2022. 5. 4.

위 원 장 송 두 환

위 원 이 상 철

위 원 박 찬 운

위 원 남 규 선