



제418회국회(정기회)
제1차환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 부당노동행위 입증책임의 사용자 부담 >

■ 이수진의원 대표발의(의안번호 제2202259호)

2024. 9.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 손을춘

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 부당노동행위 입증책임의 사용자 부담(안 제81조제3항 신설)	3

I. 제안경위

2024년 7월 25일 이수진의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2024년 7월 26일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

우리 헌법은 노사 간 실질적인 대등성을 구현하고 경제민주주의를 실현하기 위하여 노동3권을 헌법상 기본권으로 보장하고, 이에 대한 침해행위인 부당노동행위를 노동조합 및 노동관계조정법(이하 “노동조합법”이라 함) 제81조부터 제86조 등을 통해 엄격히 금지하고 있음.

그런데 현행 노동조합법은 부당노동행위에 대한 입증책임에 관한 규정을 두지 않고 있어, 이에 대한 입증책임을 사법(私法)의 원리에 따라 노동자 또는 노동조합이 부담하는 것으로 해석하는 경향이 나타나고 있음.

그러나 노동조합법의 부당노동행위제도는 헌법상 기본권인 노동3권을 보장하기 위해 사회법(社會法)의 원리에 따라 도입된 것이라는 점, 현행 근로기준법의 부당해고제도가 입증책임에 관한 규정을 두지 않고 있지만 그 입증책임이 사용자에게 있는 것으로 해석이 정립되어 있고 노동조합법은 노동조합 가입·활동 등을 이유로 한 부당해고 등 불이익 취급행위를 부당노동행위의 유형으로 규정하고 있는 점 등을 고려할 때 우리나라의 현행법체계상 부당노동행위에 대한 입증책임도 사용자가 부담하는 것이 합리적이라는 의견이 있음.

또한, 부당노동행위와 관련한 분쟁이 발생한 경우 노동자 또는 노동조합이 부당노동행위의 입증을 위해 필요한 정보를 요구하는 경우 사용자가 영업상 비밀을 이유로 정보제공을 거부하는 경우가 많아 막대한 시간과 비용이 드는 상황이고, 사용자의 주관적 의사인 부당노동행위 의사 등 인과관계를 입증하기란 사실상 곤란하여 실제 부당노동행위 인정률이 10% 내외로 매우 낮게 나타나고 있어, 현행 부당노동행위제도가 효과적으로 노동3권을 보장할 수 있도록 보완이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되고 있음.

이에 부당노동행위와 관련한 분쟁이 발생한 경우 이에 대한 입증책임을 사용자가 부담하도록 법적 근거를 마련함으로써 노동관계를 공정하게 조정하고 노동쟁의를 예방·해결하는 데 실효성을 제고하려는 것임(안 제81조제3항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 부당노동행위 입증책임의 사용자 부담(안 제81조제3항 신설)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 부당노동행위와 관련한 분쟁에서 입증책임을 사용자가 부담하도록 하는 내용임.

현행	개정안
第81條(不當勞動行爲) ①・② (생략) <u><신설></u>	第81條(不當勞動行爲) ①・② (현행과 같음) <u>③ 제1항과 관련한 분쟁에서 입증책임은 사용자가 부담한다.</u>

나. 부당노동행위 구제제도 개요

현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”이라 함) 제81조는 사용자에게 의한 노동3권 침해행위 중 근로자의 노동조합 관련 활동을 이유로 해고하거나 불이익을 주는 행위 등 5가지 행위를 ‘부당노동행위’로 정의하여 금지하고 있음.

< 부당노동행위(헌행법 제81조제1항) >

1. 근로자가 노동조합에 가입 또는 가입하려고 하였거나 노동조합을 조직하려고 하였거나 기타 노동조합의 업무를 위한 정당한 행위를 한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위
2. 근로자가 어느 노동조합에 가입하지 아니할 것 또는 탈퇴할 것을 고용조건으로 하거나 특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위. 다만, 노동조합이 당해 사업장에 종사하는 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 때에는 근로자가 그 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 단체협약의 체결은 예외로 하며, 이 경우 사용자는 근로자가 그 노동조합에서 제명된 것 또는 그 노동조합을 탈퇴하여 새로 노동조합을 조직하거나 다른 노동조합에 가입한 것을 이유로 근로자에게 신분상 불이익한 행위를 할 수 없다.
3. 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 단체협약체결 기타의 단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태하는 행위
4. 근로자가 노동조합을 조직 또는 운영하는 것을 지배하거나 이에 개입하는 행위와 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하거나 노동조합의 운영비를 원조하는 행위. 다만, 근로자가 근로시간 중에 제24조제2항에 따른 활동을 하는 것을 사용자가 허용함은 무방하며, 또한 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 그 밖에 재해의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부와 최소한의 규모의 노동조합사무소의 제공 및 그 밖에 이에 준하여 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조행위는 예외로 한다.
5. 근로자가 정당한 단체행위에 참가한 것을 이유로 하거나 또는 노동위원회에 대하여 사용자가 이 조의 규정에 위반한 것을 신고하거나 그에 관한 증언을 하거나 기타 행정관청에 증거를 제출한 것을 이유로 그 근로자를 해고하거나 그 근로자에게 불이익을 주는 행위

노동조합법은 제81조부터 제86조까지의 규정을 통해 부당노동행위의 행정적 구제절차를 마련하고 있으며, 이는 집단적 노사관계의 질서를 파괴하는 사용자의 행위를 예방·제거함으로써 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 확보하여 노사관계의 질서를 신속하게 정

상화하고자 하는 데 그 목적이 있음.¹⁾

노동조합법 제82조부터 제84조까지에 따라 사용자의 부당노동행위로 인하여 그 권리를 침해당한 근로자 또는 노동조합원은 지방노동위원회에 그 구제를 신청하고, 노동위원회의 조사와 심문을 거친 후 부당노동행위가 성립한다고 판정한 때에는 사용자에게 구제명령을 발하고, 부당노동행위가 성립되지 아니한다고 판정한 때에는 기각결정을 내리게 됨.²⁾

지방노동위원회의 구제명령 또는 기각결정에 불복하는 관계 당사자는 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있으며, 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 「행정소송법」에 따라 행정소송을 제기할 수 있음.³⁾

한편, 노동조합법 제90조는 부당노동행위를 한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으므로, 부당노동행위로 인하여 그 권리를 침해당한 근로자 또는 노동조합원은 고용노동부(지방고용노동관서)에 진정·고소 등을 통해 사용자의 처

1) 대법원 2018. 12. 27. 선고 2017두37031 판결

2) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제82조(구제신청) ①사용자의 부당노동행위로 인하여 그 권리를 침해당한 근로자 또는 노동조합은 노동위원회에 그 구제를 신청할 수 있다.

제83조(조사등) ①노동위원회는 제82조의 규정에 의한 구제신청을 받은 때에는 지체없이 필요한 조사와 관계 당사자의 심문을 하여야 한다.

제84조(구제명령) ①노동위원회는 제83조의 규정에 의한 심문을 종료하고 부당노동행위가 성립한다고 판정한 때에는 사용자에게 구제명령을 발하여야 하며, 부당노동행위가 성립되지 아니한다고 판정한 때에는 그 구제신청을 기각하는 결정을 하여야 한다.

3) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제85조(구제명령의 확정) ①지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 구제명령 또는 기각결정에 불복이 있는 관계 당사자는 그 명령서 또는 결정서의 송달을 받은 날부터 10일 이내에 중앙노동위원회에 그 재심을 신청할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 관계 당사자는 그 재심판정서의 송달을 받은 날부터 15일 이내에 행정소송법이 정하는 바에 의하여 소를 제기할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 규정된 기간내에 재심을 신청하지 아니하거나 행정소송을 제기하지 아니한 때에는 그 구제명령·기각결정 또는 재심판정은 확정된다.

벌을 요구할 수 있으며, 고용노동부(지방고용노동관서)는 근로감독을 통해 직권으로 수사기관에의 고소·고발을 거쳐 처벌하게 됨.

이를 종합하면, 부당노동행위에 대해서는 노동위원회의 행정구제절차 및 동 처분에 대한 행정소송절차, 형사소송절차에 따라 각각 처분과 처벌이 이루어지고 있음.

다. 검토의견

앞서 살펴본 바와 같이 현행법이 근로자의 노동3권을 보장하기 위해 노동위원회의 행정구제제도 등을 마련하고 있음에도 불구하고, 그 실효성이 낮다는 지적이 있어 왔음.

노동위원회가 2023년 부당노동행위 사건을 처리한 내역을 살펴보면, 전체 처리건수 823건 중 88건만 인정되어 처리건수 대비 인정건수 비율이 10.7%로 낮은 수준이고, 절반이 넘는 460건이 기각되었음.

< 노동위원회의 부당노동행위 사건 처리 현황 >

(단위 : 건, %)

구 분	처리(A)						인정율 (B/A)
		인정(B)	기각	각하	화해	취하	
2019	1,129	205	522	43	83	276	18.2
2020	1,156	86	627	28	102	313	7.4
2021	1,082	86	572	58	80	286	7.9
2022	786	85	427	21	73	180	7.9
2023	823	88	460	9	75	191	10.7

자료 : 중앙노동위원회, 「2023 노동위원회 통계연보」, 2024.7.

이와 관련하여, 현재 우리 판례가 형사소송에서는 유죄를 주장하는 검사에게, 행정절차 및 행정소송에서는 부당노동행위를 주장하는 근로자 또는 노동조합에 입증책임이 있다고 일관되게 판시하고 있어⁴⁾ 부당노동행위가 있었음을 근로자 또는 노동조합이 증명해야 하므로 충분한 구제가 이루어지지 못하고 있다는 지적이 제기되어 왔음.

< 입증책임 관련 판례 >

구 분	판례 내용
형사소송	대법원 1984.6.12. 선고 84도796 판결 : 현행 형사소송법 체계에서는 소송범죄사실 또는 피고인의 변소 사실이 증거가 없거나 불충분한 경우에 불이익을 받을 당사자는 바로 검사이거나 피고인 <u>이므로 공소범죄 사실에 대한 입증책임은 검사에게 있고 증거가 없거나 불충분하여 의심스러운 경우에는 피고인의 이익으로 판단하여야 한다.</u> 대법원 2010.7.22. 선고 2009도1151 판결 : 형사재판에서 공소가 제기된 범죄사실에 대한 증명책임은 검사에게 있고, 유죄의 인정은 법관으로 하여금 합리적인 의심을 할 여지가 없을 정도로 공소사실이 진실한 것이라는 확신을 가지게 하는 증명력을 가진 증거에 의하여 하므로, 그와 같은 증거가 없다면 <u>설령 피고인에게 유죄의 의심이 간다하더라도 피고인의 이익으로 판단할 수 밖에 없다.</u>
노동위원회 구제절차	대법원 2007.11.15. 선고, 2005두4120 판결 등 : 사용자의 행위가 노동조합 및 노동관계조정법에 정한 부당노동행위에 해당하는지 여부는 사용자의 부당노동행위 의사의 존재 여부를 추정할 수 있는 모든 사정을 전체적으로 심리 검토하여 종합적으로 판단하여야 하고, <u>부당노동행위에 대한 입증 책임은 이를 주장하는 근로자 또는 노동조합에게 있으므로, 필요한 심리를 다하였어도 사용자에게 부당노동행위 의사가 존재하였는지 여부가 분명하지 아니하여 그 존재 여부를 확정할 수 없는 경우에는 그로 인한 위협이나 불이익은 그것을 주장한 근로자 또는 노동조합이 부담할 수 밖에 없다.</u>

4) 다만 지방노동위원회 판정 불복에 따른 재심 및 행정소송과 관련하여, 노동위원회가 구제명령을 내린 경우 해당 명령에 불복하는 사용자가, 행정소송에서는 해당 명령을 내린 노동위원회가 입증책임을 지게 됨.

구 분	판례 내용
노동위원회 판정에 대한 행정소송	대법원 2001. 10. 23. 선고 99두3423 판결 : 행정소송에 있어서 특별한 사정이 있는 경우를 제외하면 당해 행정처분의 적법성에 관하여는 행정청이 이를 주장·입증하여야 할 것이나 행정소송에 있어서 직권주의가 가미되어 있다고 하더라도 여전히 변론주의를 기본 구조로 하는 이상 <u>행정처분의 위법을 들어 그 취소를 청구함에 있어서는 직권조사 사항을 제외하고는 그 취소를 구하는 자가 위법사유에 해당하는 구체적 사실을 먼저 주장하여야 하고</u> , (후략)

특히 부당노동행위 중 가장 빈번하게 분쟁의 대상이 되는 행위유형인 ‘정당한 노동조합 활동으로 인한 불이익행위(제81조제1항제1호)’와 ‘정당한 단체행동 참가 및 노동위원회에 대한 신고·증언 등을 이유로 한 불이익행위(제81조제1항제5호)’의 경우 부당노동행위의 성립에 부당노동행위의사가 필요하다는 것이 일반적인 견해⁵⁾로, 근로자가 사용자의 부당노동행위의사를 입증하는 것이 현실적으로 어렵다는 의견이 제기됨.⁶⁾

이에 개정안은 부당노동행위와 관련한 분쟁에서 입증책임을 사용자가 부담하도록 하고 있음.

이와 관련하여 제21대 국회에서는 개정안과 동일한 내용의 노동조합법 개정안(이수진의원 대표발의, 의안번호 제2108510호)이 발의된 바 있으며, 국가인권위원회가 2022년 동 의안을 조속히 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 국회의장에게 표명한 바 있음.⁷⁾

5) 노동법실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 III』, 박영사, 2023, 121면.

6) 김소영, “불이익취급의 부당노동행위와 입증구조 - 입증책임 전환 및 입증방법의 개선방향을 중심으로-”, 노동법논총 제22집, 2011.

국가인권위원회가 당시 현행 제도의 문제점으로 제시한 사항은, ①사용자의 부당노동행위 의사는 내심의 것으로 근로자가 그것의 존재를 구체적으로 확인하고 증명하는 것이 현실적으로 매우 어려우며, ②노동3권 침해행위로 주장되는 사실관계는 대부분 사용자가 행하는 인사노무관리 영역과 혼재되어 있어 사용자는 자신에게 유리한 자료를 선택적으로 제출할 수 있지만 근로자는 이를 확보하는 것조차 어렵다는 것이었음.

노동위원회의 부당노동행위 구제제도의 경우, 권리구제의 신속·간이성을 위한 행정적 구제절차로서, 당사자주의가 지배하는 민사소송에서의 입증책임 법리를 행정적 구제절차에 그대로 적용하는 것은 타당하지 않은 측면이 있음.

또한 현행법 체계 하에서 근로자와 사용자간 고용관계의 분쟁에서 증거의 사용자 편중으로 인한 근로자의 어려움을 해소하기 위하여 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 등 여러 노동관계 법령에서 노동위원회의 지정신청 시 입증책임을 사용자가 부담하도록 하는 입법례가 있고, 「제조물 책임법」 등 민사소송에 있어서도 피해자가 가해자의 고의·과실을 증명하기 어려운 환경이거나 사회적인 보호 필요성이 있다고 여겨지는 경우에는 원고(피해자)가 아닌 피고(가해자)에게 입증책임을 지도록 하는 입법례도 찾아볼 수 있음.

7) 국가인권위원회 상임위원회 결정, ‘부당노동행위 제도 개선 권고 및 의견표명’, 2022.5.4.

입증책임 전환 관련 입법례

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제26조(차별적 처우등의 시정신청) ① 근로자는 사업주로부터 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 차별적 처우 등(이하 "차별적 처우등"이라 한다)을 받은 경우 「노동위원회법」 제1조에 따른 노동위원회(이하 "노동위원회"라 한다)에 그 시정을 신청할 수 있다. (단서 생략)

1. 제7조부터 제11조까지 중 어느 하나를 위반한 행위(이하 "차별적 처우"라 한다)

제30조(입증책임) 이 법과 관련한 분쟁해결(제26조부터 제29조까지 및 제29조의2부터 제29조의7까지를 포함한다)에서 입증책임은 사업주가 부담한다.

「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제9조(차별적 처우의 시정신청) ① 기간제근로자 또는 단시간근로자는 차별적 처우를 받은 경우 「노동위원회법」 제1조의 규정에 따른 노동위원회(이하 "노동위원회"라 한다)에 그 시정을 신청할 수 있다. (단서 생략)

④ 제8조 및 제1항부터 제3항까지의 규정과 관련한 분쟁에서 입증책임은 사용자가 부담한다.

「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제21조(차별적 처우의 금지 및 시정 등) ② 파견근로자는 차별적 처우를 받은 경우 「노동위원회법」에 따른 노동위원회(이하 "노동위원회"라 한다)에 그 시정을 신청할 수 있다.

③ 제2항에 따른 시정신청, 그 밖의 시정절차 등에 관하여는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제9조부터 제15조까지 및 제16조제2호·제3호를 준용한다. (후단 생략)

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제46조(손해배상) ① 누구든지 이 법의 규정을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자는 그로 인하여 피해를 입은 사람에 대하여 손해배상책임을 진다. 다만, 차별행위를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.

「제조물 책임법」 제3조(제조물 책임) ① 제조업자는 제조물의 결함으로 생명·신체 또는 재산에 손해(그 제조물에 대하여만 발생한 손해는 제외한다)를 입은 자에게 그 손해를 배상하여야 한다.

제4조(면책사유) ① 제3조에 따라 손해배상책임을 지는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사실을 입증한 경우에는 이 법에 따른 손해배상책임을 면(免)한다.

1. 제조업자가 해당 제조물을 공급하지 아니하였다는 사실
2. 제조업자가 해당 제조물을 공급한 당시의 과학·기술 수준으로는 결함의 존재를 발견할 수 없었다는 사실
3. 제조물의 결함이 제조업자가 해당 제조물을 공급한 당시의 법령에서 정하는 기준을 준수함으로써 발생하였다는 사실
4. 원재료나 부품의 경우에는 그 원재료나 부품을 사용한 제조물 제조업자의 설계 또는 제작에 관한 지시로 인하여 결함이 발생하였다는 사실

즉, 이를 종합적으로 감안할 때, 개정안과 같이 입증책임을 전환함으로써 공정한 노동관계의 조정 및 노동쟁의의 예방·해결이 가능하도록 하고 부당노동행위 구제제도의 실효성을 확보하는 의의가 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 추가적으로 고려할 필요가 있음.

첫째, 형사소송과 관련하여, 개정안은 모든 부당노동행위 관련 분쟁에서 입증책임을 사용자가 부담하도록 하고 있으므로 부당노동행위로 인한 형사소송에서도 입증책임을 사용자가 부담하게 되는바 헌법상 무죄추정의 원칙에 비추어 볼 때 신중한 검토가 필요함.

헌법 제27조제4항은 “형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다”고 명시하고 있으며, 이에 따라 모든 형사소송에서는 피고인을 기소한 검사에게 입증책임을 부담하도록 하고 있음.

국가인권위원회 또한 이러한 점을 감안하여 “형사절차와 행정적 구제를 포괄하여 적용되는 제81조보다는 노동위원회의 구제제도에 관련된 조항인 제82조 내지는 제84조에 신설함으로써 노동위원회를 통한 부당노동행위 구제제도에 한정하여 적용되도록 하는 것이 적절하다고 본다.”고 한 바 있음.

둘째, 노동위원회의 부당노동행위 구제절차와 관련하여, 「노동위원회법」은 노동위원회가 직권조사를 할 수 있도록 규정⁸⁾하고 있으므로,

8) 「노동위원회법」 제23조(위원회의 조사권 등) ① 노동위원회는 제2조의2에 따른 소관 사무(제3호의 업무는 제외한다)와 관련하여 사실관계를 확인하는 등 그 사무집행을 위하여 필요하

이를 통해 사실관계의 규명에 있어서 당사자인 근로자 또는 노동조합의 입증책임 부담을 다소 완화하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안에 대하여 고용노동부는 부당노동행위에 대한 사용자 입증책임 전환은 우리 법 체계상 정립된 입증책임의 기본원칙에 대한 중대한 예외를 규정하는 것으로서 입증책임에 관해 확립된 법원 판례와 이를 합리적으로 조정하기 위한 노동위원회 직권조사 규정, 부당노동행위 관련 법·제도와의 적합성 여부 등을 종합적으로 고려하여 신중히 검토할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5535

다고 인정할 때에는 근로자, 노동조합, 사용자, 사용자단체, 그 밖의 관계인에 대하여 출석·보고·진술 또는 필요한 서류의 제출을 요구하거나 위원장 또는 부문별 위원회의 위원장이 지명한 위원 또는 조사관으로 하여금 사업 또는 사업장의 업무상황, 서류, 그 밖의 물건을 조사하게 할 수 있다.