

勞 動 經 濟 論 集
 第28卷(1), 2005. 4, pp. 83~104
 © 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

노동심판제도의 효율성 평가*

김태기**

노동위원회의 심판제도는 부당해고사건과 부당노동행위사건을 신속하게 해결한다는 점에서 분쟁해결의 중요한 장점을 가지고 있지만 여러 가지 비판을 받고 있다. 본 논문은 노동위원회 심판기능의 효율성을 실증적으로 분석하고 노사분쟁을 보다 효과적으로 해결할 수 있는 방안을 제시한다. 분석 결과는 노동심판제도에 대한 불만이 분쟁해결의 결과보다는 분쟁해결의 과정에 기인하고 있다는 점을 보여준다. 또한 노동심판제도의 문제점도 노사 당사자의 의식이나 태도보다는 노동위원회의 위원이나 심사관의 자세나 자질 등에 기인하는 바가 크다는 점을 보여준다. 이것은 사건에 대한 노동위원회의 조사활동이 보다 충실하게 이루어져야 하고, 노사 당사자가 자신의 주장을 충분히 뒷받침할 수 있도록 심문회의의 진행방식과 위원들의 심문태도가 개선되어야 하며, 판정을 하는 경우 그 내용이 실효성을 가질 수 있도록 적절해야 하며, 판정이 존중받을 수 있도록 법적 판단에 대한 권위도 확보해야 한다는 점을 시사한다.

—주제어 : 노동심판제도, 경제학적 분석, 부당해고, 부당노동행위, 노동위원회, 분쟁해결

I. 문제의 제기

노동위원회의 심판기능은 노사분쟁을 해결하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 어떤 구

* 이 연구는 2005년도 단국대학교 대학연구비의 지원으로 연구되었다.

** 단국대학교(gotgk@hanmail.net)

체적인 노사분쟁사건에 대해서 노동위원회는 시시비비를 가리며, 노동법을 해석하고 적용하는 권한을 갖게 된다. 노동법이 분쟁해결에 대한 세부적인 기준을 일일이 규정할 수 없기 때문에 노동위원회가 그 공백을 메우는 역할을 하게 된다. 노동위원회는 법원과 달리 판정이 구속력을 가지고 있는 것은 아니지만 분쟁을 해결하는 데 지렛대 역할을 한다. 이러한 점에서 노동위원회는 심판기능을 수행함으로써 노사관계의 질서를 형성하는데 기여한다고 볼 수 있다.

노동위원회의 심판기능은 사용자가 정당한 이유 없이 근로자를 해고하는지 여부를 판단하여 부당해고분쟁을 해결하고, 사용자가 근로자의 노동3권을 침해하는지 여부를 판단함으로써 부당노동행위분쟁을 해결하는 데 있다. 노사분쟁을 해결하는 데 있어서 노동위원회의 심판기능이 갈수록 커지고 있다는 점은 근로자나 노동조합이 신청한 부당해고사건과 부당노동행위사건의 숫자로 확인할 수 있다. 노동위원회에 신청된 부당해고사건과 부당노동행위사건은 지속적인 증가세를 보여왔으며 2001년에는 각각 6,117건과 1,830건을 기록했다.¹⁾

노동위원회의 심판기능은 부당해고사건과 부당노동행위사건을 신속하게 해결한다는 점에서 분쟁해결의 중요한 장점을 가지고 있지만 여러 가지 비판을 받고 있다.²⁾ 특히 노동계는 부당해고제도와 부당노동행위제도가 근로자측의 권리를 보호하는 데 취지가 있지만 실제로는 그렇지 못하다는 비판을 제기하고 있다. 노동위원회는 심문절차나 방식이 근로자에게 불리하다는 비판, 판정의 중립성에 대한 비판, 구제명령의 실효성이 떨어진다는 비판, 심판을 담당하는 위원들의 자질에 대한 비판 등에 직면하고 있다.

노동위원회의 심판기능의 실효성을 향상시키고 노사분쟁이 보다 효과적으로 해결될 수 있도록 기여하기 위해서는 이러한 비판에 대한 타당성을 분석할 필요가 있다. 첫째, 노동위원회의 심판제도에 대한 불만이 분쟁해결의 결과에 기인하는 것인지 아니면 분쟁해결의 과정에 기인하는 것인지를 분석할 필요가 있다. 즉 불만이 분쟁사건의 해결 결과가 자신에게 불리하기 때문인지 아니면 해결 과정이 공정하지 못해서 나오게 된 것인지를 조사할 필요가 있다. 둘째, 노동위원회제도에 대한 불만이 노동위원회의 위원이나 심사관의 자세나 자질 등에 기인하는지 아니면 노사 당사자의 의식이나 태도 등에 기인하

1) 2001년 이후 부당해고사건과 부당노동행위사건은 감소하였지만 그 숫자는 여전히 많다. 노동위원회의 부당해고사건과 부당노동행위사건 처리 추이에 대해서는 중앙노동위원회의 노동위원회 판례집 참조.

2) 노동위원회의 판정사건 처리기간은 미국의 노동관계위원회나 일본의 노동위원회, 독일의 노동법원에 비해서 짧다. 국가간의 비교에 대해서는 졸고(1992) 참조.

는지 등에 대한 객관적인 분석이 필요하다. 즉 노사 당사자가 자신이 해야 할 것은 제대로 하지 않고 노동위원회에 지나치게 기대를 하기 때문에 불만이 발생한 것인지를 조사할 필요가 있다.

노동위원회의 심판제도에 대한 노사간의 공방은 권익 다툼에서 비롯되지만 이 문제를 경제학적으로 분석한 연구를 국내에서 찾아보기 힘들다.³⁾ 외국의 경우 부당노동행위에 대한 경제학적 분석이 시도되어 왔지만 우리나라는 지금까지 노동위원회의 심판제도에 대한 연구가 거의 대부분 법리적인 측면에서 이루어져 왔다. 반면, 노동위원회 심판제도의 개선 문제는 노동계와 경영계 간의 공방거리가 되었다. 심판제도의 개선에 대한 공방도 구제명령의 실효성 확보 문제 등 단편적인 측면에서 이루어져 왔고, 분쟁의 효과적 해결을 위한 심판절차의 개선과제 등 종합적이고 실질적인 개선방안을 찾으려는 노력과는 거리가 멀었다. 이러한 이유 때문에 노동위원회의 심판제도가 실제로 어떻게 작용하는지에 대한 체계적인 분석과 평가에 대한 관심은 부족했고, 어떠한 부분이 제도의 효율성을 떨어뜨리는지에 대한 연구도 거의 이루어지지 못했다.

노동위원회의 심판제도에 대한 경제학적 분석이 부족한 이유는 두 가지 측면에서 볼 수 있다. 하나는 심판제도가 작동하는 구체적인 모습을 보여주는 자료나 통계가 부족하다는 점이다. 노동위원회의 심판사건에 대한 통계는 기관의 업무처리 현황을 보여주고 있기 때문에 이것만으로는 노사 당사자와 노동위원회가 어떻게 행동하고 상호대응을 하는지 조사하기 어렵다. 다른 하나는 심판제도의 작동 원리에 대한 경제학자들의 관심이 부족하다는 것이다.⁴⁾ 부당해고분쟁이나 부당노동행위분쟁이 노사간의 이해관계 다툼에서 비롯한다고 볼 수 있기 때문에 경제학적 분석이 요구되지만, 노동위원회의 심판제도를 법적인 문제로 돌리는 경향이 있었다.

노동부가 2000년도에 실시한 노동위원회 심판서비스의 문제점 및 개선방향에 대한 설문조사는(이하 설문조사라고 함) 심판제도의 효율성을 분석하는 데 중요한 자료로 활용할 수 있다. 이 설문조사는 우리나라에서 처음으로 노동위원회 심판제도의 전반을 평가하고 제도개선방안을 찾기 위해서 실시되었다. 비록 이 설문조사는 2000년도 한 해에만 실시되었으며, 설문조사의 목적상 분석에 필요한 변수가 충분히 반영되어 있지 못하다

3) 부당노동행위의 발생에 대한 경제학 연구로는 Roomkin(1981), Roomkin and Harris(1984), Flanagan(1987), 줄고(1989) 참조.

4) 노동위원회 심판 담당 공익위원은 주로 법률전문가들이 담당하고 있어 경제학자들이 심판제도를 이해할 기회가 부족하다고 볼 수 있다.

는 한계가 있다. 그러나 노동위원회가 다룬 부당해고사건과 부당노동행위사건의 노사 당사자와 노동위원회의 위원들을 상대로 설문조사가 실시되었기 때문에 심판제도가 실제로 어떻게 작동하는지를 조사하는 데 필요한 정보를 제공하고 있다.

본 논문의 목적은 이 설문조사 결과를 이용하여 노동위원회 심판제도의 문제점을 분석하고 제도의 효율성을 높일 수 있는 방안을 찾는 데 있다. 구체적으로 말하면 본 논문의 목적은 다음과 같다. 첫째, 노동위원회 심판제도가 어떻게 작동하는지 그 실태를 노사 당사자와 노동위원회 간의 상호작용 측면에서 살펴보고, 이를 통해서 심판제도의 문제점이 노사 당사자의 의식에 기인하는지 아니면 노동위원회에 기인하는지를 분석하고자 한다. 둘째, 노동위원회 심판제도에 대한 노사 당사자의 불만이 판정의 과정뿐 아니라 판정의 결과에도 기인하는지를 살펴보고, 이를 통해서 자신에게 유리하거나 불리한 판정의 결과가 판정의 과정에 대한 정당성을 좌우하는지를 분석하고자 한다. 셋째, 이러한 분석 결과를 토대로 노동위원회 심판제도의 효율성을 높일 수 있는 정책적 방안을 제시하고자 한다.

본 논문의 순서는 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 설문조사 자료의 성격을 살펴보고, 노동위원회 심판제도의 개요와 성격을 정리한다. 제Ⅲ장에서는 설문조사 자료를 활용해 판정을 둘러싼 노사 당사자와 노동위원회 간의 상호작용의 실태를 정리하고, 노동위원회 심판제도의 각 단계에서 나타나는 문제점을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 노동위원회의 판정 결과와 판정 과정 그리고 노사 당사자와 노동위원회 담당자의 자세 등을 변수로 삼아 노사 당사자의 심판제도에 대한 만족도를 결정하는 요인이 무엇인지를 계량분석을 통해서 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 노동위원회 심판제도의 개선을 위한 정책적 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 자료의 개요와 심판제도의 성격

1. 설문조사의 개요

가. 당사자 설문조사

노동위원회 심판서비스의 문제점 및 개선방향에 대한 설문조사는 노동부가 1999년도

에 서울지방노동위원회 또는 중앙노동위원회에 구제가 신청된 부당해고사건 및 부당노동행위사건의 노사 당사자를 대상으로 실시하였다.⁵⁾ 설문조사 기간은 2000년 10월 10일부터 10월 25일까지였다. 설문조사는 두 개로 구성되어 있다. 하나는 서울지방노동위원회 또는 중앙노동위원회의 심판사건을 신청했던 노사 당사자를 대상으로 하는 조사이고(이하 당사자 설문조사), 다른 하나는 심판사건을 담당했던 노동위원회 위원을 대상으로 하는 조사이다(이하 위원 설문조사).

당사자 설문조사는 노사 당사자들이 노동위원회의 심판절차와 결과 등을 어떻게 평가하고 있으며, 심판에 대비해 어떤 준비를 했으며 심판 결과가 어떻게 이행되었는지 등을 묻고 있다. 위원 설문조사는 노동위원회 위원들이 노사 당사자가 심판사건에서 취한 자세나 행동을 어떻게 평가하고 있으며, 심판사건을 어떻게 다루었는지 등을 묻고 있다. 당사자 설문조사는 노사 양 당사자를 대상으로 개별적으로 실시되었다. 조사대상은 서울지방노동위원회에서 초심판정을 받고 중앙노동위원회에 재심신청을 하여 양쪽 위원회에서 당사자로 중복되는 경우나, 한 당사자가 여러 사건에 당사자가 되는 경우를 제외한 총 2,778명이었다. 설문조사는 근로자로부터 199부를 그리고 사용자로부터 168부를 회수하였으며 전체 회수율은 13.2%였다.

당사자 설문조사의 항목에는 응답자의 일반적인 사항, 노동위원회의 심판절차, 구제명령, 불복절차 등으로 구성되어 있다. 일반적인 사항에는 신청사건의 성격, 사건의 처리 결과 등을 묻고 있다. 노동위원회의 심판절차에 대한 문항은 심문에 대한 당사자들의 준비, 심사관의 조사, 심문회의 시간, 위원들의 심문태도 등을 묻고 있다. 구제명령에 대한 문항은 노동위원회가 구제신청을 인정하는 경우 이행 여부 등을 묻고 있다. 불복절차에 대한 문항은 지방노동위원회의 판정에 불복하는 경우 재심이나 행정소송에 대해서 묻고 있다.

심판 결과에 대한 응답 내용을 살펴보면 초심의 경우 구제신청 부정(사용자측이 이김)이 46.4%로 가장 높고 구제신청 인정(근로자측이 이김)이 36.7%로 조금 낮았다. 이것은 노동위원회가 1999년도에 구제명령을 내린 사건의 비율(37.0%)과 비슷하다. 반면 설문조사에서는 취하 또는 화해가 차지하는 비율이 16.9%에 지나지 않았다. 그러나 노동

5) 본 설문조사에 대한 자세한 내용은 노동부(2000) 참조. 해당 사건은 서울지방노동위원회의 경우 부당노동행위사건이 243건, 부당해고사건이 1,120건이고, 중앙노동위원회의 경우 부당노동행위사건이 215건, 부당해고사건이 829건으로 총 2,407건이며, 이것은 노동위원회가 1999년도에 처리한 사건 총 6,324건의 38%에 해당한다.

위원회가 다룬 1999년도 전체 사건 중에서 취하 또는 화해가 차지하는 비율은 초심의 경우 54.3%이었다. 설문조사에서 취하나 화해의 응답비율이 이렇게 낮은 이유는 노동위원회의 심판서비스에 대한 불만이 많은 사람일수록 설문조사에 적극적으로 응답했기 때문이라고 풀이된다.⁶⁾

나. 위원 설문조사

위원 설문조사는 1999년도에 심판사건을 담당했던 중앙노동위원회와 서울, 경남, 전남, 충남의 4개 지방노동위원회의 노사위원, 상임위원, 위원장, 심판담당 공익위원을 대상으로 실시하였다. 설문기간은 노사 당사자 대상 설문조사와 같았으며, 노사위원의 회수율은 33.3%, 심판담당 공익위원의 경우 65.1%로 나타났다. 응답을 한 노동위원회 위원의 경력을 보면 노사위원은 평균 1.4년으로 상당히 짧았고, 공익위원도 평균 3.3년에 지나지 않았다. 설문조사에 의하면 위원들은 1개월 평균 4.5건의 심판사건을 처리했다. 심문회의의 1건당 공익위원은 자료 검토, 이동시간, 회의시간 등을 포함하여 평균 8.6시간을 소요했고, 노사위원은 평균 7.4시간을 소요했던 것으로 나타났다. 1건의 심문회의를 하는데 걸린 시간은 대체로 30분 이상 1시간 이내였던 것으로 나타났다.

2. 심판제도의 법적 특징과 경제학적 개념

설문조사 결과를 분석하기 전에 노동위원회 심판제도의 법적 특징을 분쟁해결의 룰(rule) 측면에서 간단하게 정리하고, 이것을 경제학적인 개념으로 해석할 필요가 있다. 노동위원회의 심판업무는 노동조합및노동관계조정법, 근로기준법 등 법률에 의하여 노동위원회의 판정, 의결 승인, 인정 등을 받도록 규정된 사항을 처리하는 것을 말한다. 본 논문이 다루고 있는 노동위원회의 심판업무는 부당노동행위와 부당해고에 관련된다. 부당해고판, 사용자가 정당한 이유 없이 근로자를 해고하는 것을 말하며, 부당해고에 대해서 근로자는 노동위원회를 통해서 구제를 받을 수 있다. 부당노동행위판, 사용자가 근로자의 노동3권을 침해하는 행위를 말한다. 부당노동행위에 대해 근로자 또는 노동조합은 노동위원회를 통해서 구제를 받을 수 있다. 부당노동행위의 유형에는 불이익취급, 반조

6) 재심의 경우에도 구제신청 부정이 52.1%로 가장 높고, 구제신청 인정이 29.9%, 화해 또는 취하가 18.0%로 나타났다.

합계약, 단체교섭 거부, 지배개입 등이 있다. 노동위원회는 부당해고나 부당노동행위에 대한 구제신청을 받아 관련 법에서 금지하는 요건에 해당하지를 판정하게 된다. 부당해고나 부당노동행위로 인정하게 되면 사용자측에게 구제명령을 내리게 된다.⁷⁾

노동위원회는 부당해고나 부당노동행위를 당했다고 주장하는 근로자측이 구제신청을 함으로써 심판절차를 시작한다. 노동위원회는 구제가 신청된 사건에 대해서 지체없이 필요한 조사와 관계 당사자에 대해서 심문을 한다. 조사를 하기 위해서 노동위원회는 사건을 담당할 심사관을 지정하고, 심사관은 심문에 필요한 자료를 만들게 된다. 조사를 통해서 노사 당사자의 주장을 확인하고 주장을 뒷받침하는 증거 또는 증언을 확보하게 된다. 심문을 위해서 노동위원회는 심판담당 공익위원 3인으로 구성된 심판위원회를 구성하게 된다. 심문회의에는 노사 당사자 쌍방이 출석하며 근로자위원과 사용자위원도 참석한다. 근로자위원과 사용자위원은 증인을 심문할 수 있지만, 판정을 내리는 데 참여하지 않는다. 그 대신 판정 의결 전에 자신의 의견을 공익위원들에게 개진할 수 있다. 위원들은 심문을 통해서 당사자의 주장, 증거서류, 증인 또는 참고인의 진술 등을 통해서 사실관계를 확정하고 적법성 여부를 판단하게 된다.

노동위원회는 조사 및 심문 과정에서 언제든지 당사자에게 화해를 권고할 수 있다. 노동위원회는 심문을 종료하고 부당노동행위가 성립된다고 판정한 때에는 사용자에게 구제명령을 내리며, 부당노동행위가 성립되지 않는다고 판정한 때에는 그 구제신청을 기각하는 결정을 하게 된다. 구제명령이 내려지면 사용자는 이에 따라야 한다. 그러나 구제명령은 노동위원회가 사용자에게 명령대로 이행할 공법상의 의무를 부과하는 것이 아니라 사법상의 효력을 직접 발생시키는 효력은 없다. 따라서 사용자가 구제명령을 이행하지 않는 경우에 사용자를 상대로 별도의 민사소송을 제기하여야 한다.⁸⁾ 사용자가 구제명령을 따르지 않는 경우에는 형벌이 부과되지만 이것은 명령이 확정된 이후에 해당된다. 사용자가 노동위원회의 판정에 불복하여 재심을 신청하거나 행정소송을 제기하는 경우 명령은 확정되지 않는다. 지방노동위원회의 구제명령 또는 기각결정에 불복하는 당사자는 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있다. 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 당사자는 행정소송법이 정하는 바에 따라 취소소송을 제기할 수 있다. 행정소송은 행정법원, 고등법원, 대법원을 거치는 3심제가 된다. 부당노동행위사건의 경우 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 사용자가 행정소송을 제기한 경우 법원은 중앙노동위원회의

7) 부당해고제도와 부당노동행위제도에 대해서는 임종률(1999) 참조.

8) 노동위원회 구제명령의 문제에 대해서는 김홍영(2002) 참조.

구제명령의 전부 또는 일부를 이행하도록 긴급이행명령을 내릴 수 있다.

노동위원회의 심판은 노사 당사자가 노동위원회를 두고 게임을 하는 것으로 개념화할 수 있다.⁹⁾ 부당해고분쟁과 부당노동행위분쟁 모두 사용자측이 근로자측의 권익에 불리하게 영향을 미치는 어떤 조치를 취할 때 근로자측이 반발하면서 시작된다. 사용자는 이러한 조치를 취할지 결정하는 데 그 조치로서 얻을 수 있는 이익, 노동위원회가 부당노동행위(부당해고)로 판정할 가능성, 판정에 소요되는 비용이나 시간, 부당노동행위(부당해고)로 판정되었을 때 입게 될 불이익 등을 고려하게 된다. 근로자측도 노동위원회에 구제신청을 하기로 결정하는 데 있어서 노동위원회가 부당노동행위(부당해고)로 판정할 가능성, 판정에 소요되는 비용이나 시간, 다른 직장에 취업할 수 있는 가능성, 복직되었을 때 회사 내에서 자신의 지위, 사용자측이 판정을 이행할 가능성 등을 고려하게 된다.

심문 과정에서 노사 모두 노동위원회의 태도를 의식하게 된다. 노사 당사자는 노동위원회가 자신에게 유리한 판단을 하도록 노동위원회에 자료를 제출하고 증거와 증인을 채택하며 자신의 입장에 대한 진술을 통해 사건을 담당하는 노동위원회의 위원들을 설득하고자 한다. 이러한 과정에서 노사 당사자들은 상대방의 입장과 요구뿐 아니라 노동위원회의 입장을 이해하게 된다. 그러나 노동위원회의 판정을 통해서 분쟁을 해결하는 것보다 당사자들이 스스로 분쟁을 해결하는 것이 유리하다고 판단하면 화해나 취하를 선택하게 된다. 심문 과정에서 노동위원회의 입장이 분명해 더 이상 다툴 실익이 작거나, 노동위원회가 판정을 내리더라도 제대로 이행되지 않을 가능성이 높다고 판단하게 되면 당사자들이 화해나 취하를 선택할 가능성이 커지게 된다.

한국과 일본 그리고 미국은 모두 노동위원회제도를 도입하고 있는데, 한국은 일본과 미국에 비해서 화해·취하의 비율이 낮으며 반면 행정소송 제기율은 높다.¹⁰⁾ 설문조사의 기준 연도인 1999년의 경우 중앙노동위원회가 지방노동위원회의 초심을 인정한 비율은 50.2%이고, 초심을 취소한 비율은 11.1%이며, 화해·취하로 해결한 비율은 38.6%였다. 또한 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 노사 당사자의 행정소송 제기율도 35.8%로 나타났다. 이것은 노동위원회 판정의 법적 효력과 판정제도의 운영방식에도 기인하는 것으로 해석된다. 한국의 경우 노동위원회의 판정이 최종적이고 구속력을 갖는 것은

9) 부당노동행위를 둘러싼 노사와 노동위원회 간의 갈등게임에 대한 개념은 한국의 경우 줄고(1993)를, 미국의 경우 Flanagan(1987) 참조.

10) 일본의 노동위원회제도에 대해서는 Hananmi(1985), 미국의 노동위원회제도에 대해서는 Gould(1987) 참조.

아니다. 반면 미국의 경우 노동위원회 판정은 최종적이며 구속력을 갖고 있어 사실상 법원의 판결에 준한다. 또한 일본의 경우 노동위원회의 판정이 거의 대부분 법원에서 받아들여지고 있다. 또한 미국과 일본은 노동위원회가 사건을 처리하는 데 법원의 재판처럼 신중하기 때문에 걸리는 시간이 많아 당사자들이 화해나 취하를 선택할 가능성이 커지게 된다.¹¹⁾ 따라서 미국과 일본의 경우 법원까지 가서 분쟁을 해결할 실익이 그만큼 작아지게 된다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 판정을 둘러싼 당사자들간의 상호작용

판정을 둘러싼 노사 당사자와 노동위원회 간의 상호작용은 사용자측이 어떤 조치를 취하고 이에 반발해 근로자측이 노동위원회에 구제신청을 하는 단계, 노동위원회가 신청된 사건에 대해서 조사를 하고 노사 당사자를 상대로 심문을 하는 단계, 노동위원회가 판정을 내리기 이전까지 당사자들이 화해나 취하로 해결하거나 노동위원회가 판정을 내림으로써 분쟁을 해결하는 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

1. 구제신청

부당해고분쟁과 부당노동행위분쟁에 대한 심판제도는 근로자의 권리를 보호하는 데 주된 취지가 있으며 근로자가 구제신청을 함으로써 노동위원회가 분쟁을 해결하는 데 나서게 된다. 따라서 노사 당사자와 노동위원회 간의 일차적인 상호작용은 판정제도의 취지나 룰(rule) 등을 이해하고 이를 활용하는 문제로 나타난다. 설문조사의 결과를 보면 심판제도에 대한 노사 당사자의 이해도가 그렇게 높다고 볼 수 없으며 또한 사용자측이 오히려 근로자측보다 이해도가 높을 가능성이 있는 것으로 보인다. “노동위원회 심판제도에 대하여 잘 알고 있다”는 질문에 대해 5점 척도 기준으로 근로자측은 3.60, 사용자측은 3.89로 나타났다.

노사 당사자들은 노동위원회의 심판절차를 밟는 과정에서 공인노무사 또는 변호사를

11) 한국과 일본의 노동위원회는 준행정기관이라고 한다면 미국의 노동위원회는 준사법기관이라고 할 수 있다. 한국과 일본 그리고 미국의 차이에 대해서는 졸고(1993), 김홍영(1999) 참조.

대리인으로 선임하기도 한다. 설문조사에 의하면 노동위원회의 심판절차를 밟는 과정에서 공인노무사 또는 변호사를 선임한 비율은 근로자측은 32.8%, 사용자측은 49.1%로 나타났다. 그러나 대리인 선임에 대한 만족도를 보면 근로자측이 사용자측에 비해서 만족도가 약간 높은 것으로 나타났다. “대리인 선임이 도움이 되었다”는 질문에 대해서 근로자측은 3.81, 사용자측은 3.74로 평가하였다.

그러나 사건이 일단 노동위원회에 신청되면 노사 당사자는 노동위원회의 절차를 밟으려 하고 분쟁을 스스로 해결하려는 의사는 작은 것으로 보인다. <표 1>에서 보듯이 구제신청서가 접수된 이후 심문회의 이전까지 노사 당사자가 자율적으로 해결하기 위해 노력을 하였는가에 대해서 근로자측의 경우 별다른 노력 없이 심문회의를 기다리는 경우가(43.5%) 가장 많았다. 반면 사용자측은 심문회의 이전에 가능한 한 화해로 해결하도록 노력하였다는 비율(39.5%)이 별다른 노력 없이 심문회의를 기다렸다는 비율(32.1%)보다 높았다.

<표 1> 노사 당사자의 자율적인 해결 노력

질문	(단위 : %)		
	전체	근로자	사용자
심문회의 전에 가능한 한 화해로 해결하도록 노력하였음	27.9	18.1	39.5
노력하였으나 상대방이 접촉을 거부하였음	33.8	38.3	28.4
별다른 노력 없이 심문회의를 기다렸음	38.3	43.5	32.1

2. 심문 과정

노사 당사자 모두 노동위원회를 설득하기 위해서 자신의 주장을 입증할 수 있는 자료를 준비하게 된다. 설문조사 결과를 보면 “심문에 필요한 자료를 충분히 준비하였다”는 질문에 대해 근로자측은 5점척도 기준으로 4.14이었고, 사용자측은 4.37로 평가했다. 그러나 노사 모두 노동위원회의 사건에 대한 조사활동이 부실하다고 느끼고 있었다. 이것은 사용자측보다 근로자측이 보다 심각하게 느끼고 있는 것으로 나타났다. “입증자료를 준비하는 데 노동위원회 직원의 적절한 도움을 받았다”는 질문에 대해 5점척도 기준으로 근로자측은 2.01이었고 사용자측은 2.71로 부정적으로 평가하고 있다.

또한 노사 당사자 모두 심문 과정에서 증인 및 참고인 심문이 적절하게 이용되지 못하고 있다고 느끼고 있다. 이러한 불만은 상대적으로 근로자측이 큰 것으로 보인다. “심

문회의에서 증인 및 참고인이 적절히 이용되었다”는 질문에 사용자는 3.11인 반면 근로자는 2.15로 평가했다. 뿐만 아니라 노동위원회 위원들의 심문태도에 대해서도 특히 근로자측이 불만을 느끼고 있다. “위원들이 사건을 파악하는 데 논점을 잘 지적하였다”는 질문에 대해서 근로자측은 2.74인 반면 사용자측은 3.44로 평가했다. “위원들이 노사양측에 대해서 중립적이었다”라는 질문에 대해서도 근로자측은 2.57인 반면 사용자측은 3.24로 평가했다. “위원들의 심문태도가 권위적이었다”라는 평가에 대해서 근로자측은 3.30인 반면 사용자측은 3.12로 평가했다.

노사 당사자의 심문 과정에 대한 만족도는 전반적으로 낮지만 판정 결과에 따라 만족도가 크게 달라진다. “노동위원회의 심문 과정이 분쟁을 해결하는 데 도움이 되었다”는 질문에 대해서 <표 2>에서 보듯이, 근로자측이 초심판정에서 이긴 경우 “전혀 아니다”라는 대답이 43.2%이지만 근로자측이 판정에서 진 경우에는 그 비율이 74.2%나 된다. 또한 사용자측의 경우 근로자측보다 그 차이가 작지만, 판정에서 이긴 경우 그 비율이 37.2%였고 진 경우에는 42.9%로 높아졌다. 이것은 판정의 결과가 판정의 절차에 대한 정당성의 평가를 크게 좌우할 수 있다는 점을 시사하고 있다.

<표 2> 초심판정 결과와 심문 과정 만족도

(단위: %, 건)

판정 결과		전혀 아니다	약간 아니다	그저 그렇다	약간 그렇다	매우 그렇다	사례수
근로자	근로자 이김	43.2	9.5	18.9	18.9	9.5	74
	사용자 이김	74.2	9.0	12.4	4.5	-	89
사용자	근로자 이김	42.9	8.9	22.4	21.4	5.4	56
	사용자 이김	37.2	3.8	19.2	28.2	11.5	78

또한 노사 모두 판정에서 지면 심문회의가 부실하다고 느끼는 경향이 있다. 상대적으로 볼 때 근로자측이 사용자측에 비해서 심문회의가 부실하다고 평가하고 있지만 사용자측도 판정 결과에 따라 평가가 크게 차이가 난다. <표 3>에서 보듯이 “심문회의에 소요된 시간은 당사자가 의견을 진술하고 적절한 증거를 제출하기에 충분하였다”라는 질문에 대해서 판정에서 이긴 근로자측은 3.41인 반면 판정에서 진 근로자측은 2.18로 평가하고 있다. 또한 판정에서 이긴 사용자측은 3.82인 반면 판정에서 진 사용자측은 3.07로 평가하고 있다.

〈표 3〉 초심판정 결과와 심문회의 시간에 대한 평가

판정 결과		평균	사례수	표준편차
근로자	근로자 이김	3.41	74	1.34
	사용자 이김	2.18	88	1.21
사용자	근로자 이김	3.07	57	1.18
	사용자 이김	3.82	78	1.20
전 체		3.09	297	1.39

3. 분쟁해결

노동위원회는 심판사건에 대해서도 조정자 역할을 함으로써 노사 당사자들이 화해나 취하 등을 통해서 분쟁을 스스로 해결하게 하거나 또는 판정을 내림으로써 해결하게 된다. 분쟁을 당사자들이 스스로 해결하는 것이 바람직하지만, 실제로 화해 등으로 분쟁이 해결되는 비율은 낮다. 실태조사의 결과를 보면 노동위원회가 화해나 취하로 분쟁을 해결하는 데 적극적이지 않다는 점을 알 수 있다. 화해 등을 권유하는 시점이나 화해를 권유하는 당사자의 문제를 조정의 성공원리에 비추어 보면, 화해를 권유하는 시점이 조사 단계에 집중되어 있어서 조정의 시점이 지나치게 빠를 수 있고 또한 주로 심사관이 화해 권유를 담당하고 있어 신뢰성이 떨어질 가능성이 높다.¹²⁾ <표 4>에서 보듯이 조사 단계에서 심사관이 화해를 권유하는 경우가 근로자의 경우 73.2%, 사용자의 경우 77.8%로 가장 많다. 반면 심문회의 도중 위원들이 화해를 권유하는 경우(노사 각각 27.8%과 34.2%) 심문회의가 끝나고 심사관이나 상임위원 등이 화해를 권유하는 경우는(노사 각각 28.9%와 22.2%) 상대적으로 작은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 화해 권유의 시점 및 당사자(복수응답)

구 분	(단위 : %, 건)	
	근로자	사용자
조사단계에서 심사관으로부터	73.2(71)	77.8(91)
심문회의 중 심문회의에 참석한 위원들로부터	27.8(27)	34.2(40)
심문회의 종료 후 심사관, 상임위원 등으로부터	28.9(28)	22.2(26)

12) 조정의 성공 원리에 대해서는 줄고(2003) 참조.

또한 노동위원회가 화해 등을 권유하더라도 기술적인 측면에서 문제점을 가지고 있을 가능성이 높다. “노동위원회로부터 화해 권유를 받은 내용이 적절했다”라는 관한 질문에 대해서 근로자측은 2.80으로 다소 부정적이었고 사용자측은 3.40으로 다소 긍정적이었다. 그리고 <표 5>에서 보듯이 화해로 합의한 내용을 당사자들이 상호 제대로 이행했는가에 대해서도 노사간의 판단이 크게 달랐다. 사용자측은 대체로 이행되었다고 보는 비율이 88.9%로 높다. 그러나 근로자측은 그 비율이 39.0%로 낮고, 일부만 이행되었다고 보는 비율이 41.5%로 나타났다. 전혀 이행되지 않았다는 대답은 근로자의 경우 19.5%, 사용자의 경우 2.8%로 나타났다.

<표 5> 화해내용의 이행에 대한 평가

(단위 : %, 건)

구분	대체로 이행됨	일부만 이행됨	전혀 이행되지 않음	사례수
근로자	39.0	41.5	19.5	41
사용자	88.9	8.3	2.8	36
전 체	62.3	26.0	11.7	77

노동위원회는 근로자의 구제신청이 이유가 있다고 인정하는 경우 판정과 함께 사용자에 대해서 구제명령을 내린다. 구제명령 내용의 적절성에 대해서 노사 당사자간의 인식 차이가 크지만 근로자측은 긍정적으로 받아들이고 있다. 설문조사 결과를 보면 “구제명령이 적절하다”는 질문에 대해서 근로자는 5점척도 기준으로 4.12로 평가하고 있지만 사용자측은 2.07로 부정적으로 평가하고 있다. 그러나 구제명령의 내용이 제대로 이행되었는지 여부에 대해서 근로자측은 부정적인 반면 사용자측은 긍정적이다. <표 6>에서 보듯이 “전혀 이행되지 않고 있다”는 대답이 근로자의 경우 42.7%, 사용자의 경우 22.4%가 된다.

<표 6> 구제명령 내용의 이행에 대한 평가

(단위 : %, 건)

구분	대체로 이행됨	일부만 이행됨	전혀 이행되지 않음	사례수
근로자	26.7	30.7	42.7	75
사용자	62.1	15.5	22.4	58
전 체	42.1	24.1	33.8	133

노동위원회가 내린 구제명령을 이행하지 않는 이유는, 불이행에 대한 제재장치의 미흡 등 법·제도적 문제에 기인하거나 구제명령 내용의 부적절 등 심판제도의 운영방식에 기인할 수 있다. 설문조사 결과를 보면 구제명령 내용이 이행되지 못하는 이유에 대해서 노사간의 평가가 크게 엇갈리고 있다. <표 7>에서 보듯이 근로자측은 불이행에 대한 제재가 미비하거나 이행에 대한 행정감독이 없다고(각각 33.9%와 23.2%) 평가하고 있고 반면 구제명령의 내용이 이행하기에 부적절하거나 구제명령에 대해 불복절차가 진행중이기 때문이라는 대답은 소수에 그치고 있다(각각 7.1%와 28.6%). 그러나 사용자측은 구제명령 이행의 제도적 문제보다는 심판제도의 운영방식에 문제가 있다고 보고 있다. 구제명령의 내용이 이행하기에 부적절하다는 비율이 54.2%로 가장 높고, 구제명령에 대해 불복절차가 진행되고 있다는 비율도 37.5%이다.

<표 7> 구제명령이 제대로 이행되지 않는 이유

(단위 : %, 건)

질 문	근로자	사용자	전 체
구제명령의 내용이 이행하기 부적절함	7.1	54.2	21.3
구제명령에 대해 불복절차가 진행되고 있는 중임	28.6	37.5	31.3
불이행에 대한 제재가 없거나 벌금에 그침	33.9	-	23.8
구제명령이행에 대한 행정감독이 없음	23.2	-	16.3
기타	7.1	8.3	7.5
사례수	56	24	80

구제명령의 이행문제에 대한 불만은 노동위원회 위원들의 판정기준과 관련이 있는 것으로 보인다. 설문조사 결과를 보면 노동위원회 위원들이 판정을 내릴 때의 기준은, <표 8>에서 보듯이 1순위가 적법·위법 여부이다. 그러나 2순위는 노사간의 형평성이며, 반면 노사 당사자의 판정에 대한 수용가능성은 그렇게 중시하지 않고 있다. 특히 공익심판위원의 경우 공공이익의 고려가 당사자의 수용가능성보다 높은 비율을 차지하고 있다. 더군다나 분쟁 재발 가능성에 대한 고려는 매우 낮다. 다만, 공익심판위원회에 비해서 노사위원회는 상대적으로 당사자의 수용가능성과 분쟁의 재발 가능성을 중시하고 있다. 노동위원회의 판정에 불복하는 경우 당사자들은 법원에서 재판을 통해서 분쟁을 해결하게 되지만, 노동위원회 위원들이 이러한 점은 크게 의식하지 않는 것으로 나타났다. 설문조사 결과를 보면, 노동위원회 위원들은 소수만이(23.1%) 판정을 내릴 때 법원의 판례를

엄격히 참작해야 한다고 생각하고 있다.

〈표 8〉 공익심판위원 및 노사위원의 판정기준

(단위 : %, 건)

구 분	1순위		2순위	
	공익심판위원	노사위원	공익심판위원	노사위원
적법·위법 여부	94.9	75.6	-	15
당사자 수용가능성	2.6	9.8	10.5	20
노사간 형평성	-	9.8	65.8	47.5
공공이익	2.6	4.9	21.1	11.3
분쟁 재발 가능성	-	-	2.6	6.3
사례수	39	82	38	80

IV. 심판제도의 평가

설문조사에 대한 제Ⅲ장의 조사는 노동위원회의 심판제도에 대한 노사 당사자의 평가가 부정적이며, 특히 근로자측의 불만이 크다는 점을 확인해 주고 있다. 그러나 이러한 조사 결과만으로는 노동위원회의 심판제도가 가지고 있는 문제의 본질에 대해서 단정적으로 말하기 어렵다. 노사 당사자가 제기하는 심판제도의 문제점은 표면적일 뿐 실제로는 복합적이고 상호밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 심판제도의 문제점을 객관적으로 평가하기 위해서는 노사의 불만이 판정의 결과에 기인하는 것인지, 아니면 판정 과정의 문제에 기인하는 것인지를 찾아내야 하고 또한 심판제도의 문제점이 노사 당사자의 인식이나 자세 등에 기인하는 것인지, 아니면 노동위원회 담당자의 자세나 능력 등에 기인하는 것인지를 찾아내야 한다.

이러한 이유 때문에 설문조사 결과를 이용해 노사 당사자의 심판제도 만족도를 결정하는 요인에 대한 계량분석을 시도할 필요가 있다. 노사 당사자의 심판제도에 대한 만족도가 주관적인 문제인 것은 사실이지만 평가지수는 상대방과 노동위원회 간의 상호작용 과정 속에서 결정된다고 볼 수 있다. 계량분석을 위해서 심판제도의 만족도가 사건에 대한 노사 당사자의 의식과 자세, 노동위원회 담당자의 사건처리 자세나 능력, 사건의 처

리 결과에 의해서 좌우한다고 가정한다. 각각의 요인을 설명하는 데 필요한 변수는 설문 조사자료 중에서 다음과 같이 선택하였다.

첫째, 노사 당사자의 심판제도에 대한 의식과 자세 등은 응답자가 근로자측인지 사용자측인지를 더미변수로 구분하고, 심문에 대비하기 위한 노사 당사자의 자료준비 노력을 변수로 삼았다.

둘째, 노동위원회 담당자의 자세나 능력 등은 3가지 변수로 평가하였다. 하나는 사건이 접수되고 심문이 시작되기 이전까지 노동위원회 심사관의 조사활동에 대한 평가이다. 다른 하나는 심문을 할 때 노사 당사자가 위원들에게 자신의 생각을 개진할 수 있는 기회이며 이것은 심문회의 시간에 대한 평가를 변수로 삼았다. 그리고 심판위원의 논점 지적 등 심문 자세에 대한 평가를 또 다른 변수로 삼았다.

셋째, 심판사건의 처리 결과도 심판제도의 평가변수로 삼았다. 심판사건의 결과는 크게 보면 화해 및 취하로 해결되거나 구제신청 인정 및 부정으로 해결되기 때문에 각각의 경우를 더미변수로 구분했다. 또한 판정을 통해서 해결된 사건만을 분석하는 경우 판정 결과는 인정과 부정으로 나눌 수 있기 때문에 각각의 경우를 더미변수로 구분했다.

먼저 노동위원회가 인정이나 부정 등 판정으로 해결한 사건과, 화해나 취하 등으로 해결한 사건을 합친 전체 사건을 대상으로 심판제도에 대한 평가를 분석하였다. 분석 결과는 <표 9>로 정리할 수 있다. 여기서 dummy1은 설문 응답자의 근로자와 사용자의 여부에 대한 더미변수이고, dummy2는 심판사건의 해결 결과에 관한 더미변수이다. 초심단계에서 취하 또는 화해로 해결된 사건은 1로, 구제 인정 및 부인으로 해결된 사건은 0으로 처리하였다.

<표 9> 심판제도 만족도 결정요인: 전체 사건 대상

변 수	계 수	표준오차	t-Value	유의확률
(상수)	0.066261307	0.339527	0.195158	0.845395
자료 준비	0.010196215	0.068704	0.148408	0.882116
심사관 조사	0.305314321	0.066242	4.60908	5.88E-06
심문회의 시간	0.20730942	0.065083	3.185293	0.001591
위원의 심문 자세	0.388021587	0.065447	5.928787	8.01E-09
dummy1	0.100142206	0.148932	0.672402	0.501821
dummy2	-0.16325529	0.208307	-0.78373	0.43379
adj.R ²	0.452			
DW	1.76			
사례수	330			

분석 결과를 보면 노사 당사자의 차이, 노사 당사자의 자료 준비, 사건 해결의 결과는 심판제도의 만족도에 통계적으로 의미있는 영향을 끼치지 못하고 있으며, 반면 심사관의 조사, 심문회의 시간, 위원의 심문 자세 등은 크게 영향을 미치고 있다는 점을 알 수 있다. 그 중에서도 노동위원회 위원들의 심문 자세가 제도에 대한 만족도를 결정하는 데 가장 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 그 다음으로 노동위원회 심사관의 조사활동과 심문회의의 시간이 중요한 변수로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 심판제도에 대해서 사용자측이 근로자측보다 불만이 많다는 주장은 통계적으로 유의미하다고 볼 수 없다. 이러한 결과들은 심판사건의 해결 결과에 따라 제도 자체에 대한 만족도가 달라지는 것은 표면적인 관찰에 지나지 않는다는 점을 시사한다. 따라서 다른 변수들을 종합적으로 고려하면 심판의 결과가 심판의 절차를 정당화시키는 것이 아니라 심판의 절차가 심판의 결과를 정당화시킨다고 볼 수 있다.

노동위원회가 판정을 내린 사건만 따로 분석을 할 필요가 있다. 화해나 취하를 통해서 분쟁을 해결한 당사자가 설문조사에 소극적으로 임했다는 점을 감안할 필요가 있기 때문이다. 또한 노동위원회의 판정을 통해서 분쟁을 해결한 경우 구제명령에 대해서 노사의 불만이 크기 때문에 이것이 심판제도의 만족도에 영향을 끼치고 있는지 확인해 볼 필요가 있기 때문이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 노동위원회의 구제명령에 대해서 근로자측은 구제명령의 내용 자체에 대해서는 긍정적으로 평가를 하지만 구제명령의 이행에 대해서는 부정적으로 평가를 하고 있다.

노동위원회의 판정을 내린 사건만을 별도로 계량분석함으로써 결과가 절차를 정당화하는지 아니면 절차가 결과를 정당화하는지를 판단하고, 구제명령에 대한 노사의 불만이 심판제도의 만족도를 결정하는 데 실제로 의미 있는 변수로 작용하는지를 확인하였다. 분석 결과는 <표 10>으로 정리할 수 있다. 판정을 내린 사건을 대상으로 심판제도의 만족도를 결정하는 요인을 찾기 위해서 구제명령의 적절성에 대한 평가를 설명변수가 추가되었다. 그리고 dummy는 초심, 재심, 행정소송단계에서 결과가 구제신청 인정 및 부정에 해당하는 더미변수이며 구제신청 인정의 경우는 0, 구제신청 부인의 경우는 1에 해당한다.

전체 사건에 대한 분석과 판정 사건에 대한 분석 결과를 비교해 보면 모두 절차가 결과를 정당화하는 것으로 나타났다. 취하 및 화해나 판정 그리고 구제신청 인정이나 구제신청 부인이 심판제도의 만족도에 미치는 영향은 통계적으로 의미를 갖지 못하고 있다는 점을 알 수 있다. 반면 노동위원회 위원의 심문 자세는 공통적으로 만족도를 결정하

는데 가장 중요한 핵심 변수로 작용하고 있다. 그리고 노동위원회가 구제명령을 내리는 경우 적절성의 여부는 심판제도의 만족도에 매우 중요한 변수로 작용하고 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 전체 사건의 분석과 달리 판정을 통해서 분쟁을 해결한 사건의 경우 심사관의 조사는 통계적으로 유의미하게 영향을 끼치지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 심판제도 만족도 결정요인 : 판정사건 대상

변 수	회귀 계수	표준오차	t-Value	유의확률
(상수)	-0.76155948	0.710859	-1.07132	0.287653
자료 준비	0.081627873	0.155986	0.523302	0.602393
심사관 조사	0.025493385	0.137352	0.185607	0.853282
심문회의 시간	0.264134324	0.147645	1.788988	0.077882
위원의 심문 자세	0.519021099	0.135784	3.8224	0.000281
구제명령의 적절성 dummy	0.291954289	0.117051	2.494254	0.014952
	0.022161692	0.375782	0.058975	0.953138
adj.R ²	0.493			
DW	1.93			
사례수	127			

V. 결론 및 시사점

앞에서 조사한 바와 같이 노동위원회의 심판제도에 대한 노사 당사자의 불만은 분쟁 해결의 결과보다는 분쟁해결의 과정에 있으며, 분쟁해결의 과정에 대한 불만은 노사 당사자의 문제보다는 노동위원회의 자세나 행동에 문제가 많다고 할 수 있다. 따라서 심판제도의 효율성을 높이기 위해서는 노동위원회가 심판제도의 운영방식을 개선하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 노동위원회는 사건에 대한 노동위원회의 조사활동을 보다 충실하게 하고, 노사 당사자가 자신의 주장을 충분히 뒷받침할 수 있도록 심문회의의 진행방식을 개선하며, 당사자들이 거부감을 느끼지 않도록 위원들의 심문태도를 개선하고 위원들의 전문성을 제고해야 한다. 또한 판정을 내리게 되는 경우 그 내용이 실효성을 가질 수 있도록 적절한 개선조치를 취해야 하며, 판정의 해석이나 적용을 둘러싼 분쟁이 발생하지 않도록 내용이 명료해야 하고, 법원이 노동위원회의 판정을 존중할 수 있도록 법적 판단에 대한 권위도 확보해야 한다고 할 수 있다.¹³⁾

판정은 분쟁을 해결하기 위한 방법 중의 하나이다. 분쟁을 가장 효과적으로 해결하는 방법은 당사자들이 스스로 해결하는 것이다. 노동위원회 위원들이 아무리 유능하다고 하더라도 당사자들보다 분쟁을 정확하게 이해하기 힘들고, 쌍방이 모두 수용할 수 있는 합리적인 해결방안을 제시하기가 어렵다. 이러한 점에서 볼 때 노동위원회 심판제도의 성격을 대안적인 분쟁해결 방법이라는 점(alternative dispute resolution:ADR) 명확히 하여, 노동위원회가 심판사건을 해결하는 데 있어서 운영상의 문제나 절차적 문제를 개선하고 조정자 역할을 강화할 필요가 있다. 따라서 당사자들이 부당노동행위분쟁이나 부당해고분쟁을 해결하기 위해서 노동위원회의 판정서비스를 받고자 하더라도 당사자들이 먼저 자율적으로 해결하도록 노력하게 만드는 것이 중요하다. 이러한 점에서 볼 때 노동위원회위원회의 심판 과정은 당사자들이 분쟁을 스스로 해결하는 데 도움이 되도록 설계·운영되어야 할 것이다.¹³⁾

이러한 측면에서 본다면 노동위원회는 유사한 사건의 화해 결과, 판정 결과 및 법원의 판례 등을 수집해 당사자들이 쉽게 활용할 수 있도록 정보를 제공하고 당사자들이 원한다면 상담에 적극적인 자세로 응해야 할 것이다. 또한 노동위원회의 심사관이 분쟁현장을 직접 방문하는 등 사건조사 기능을 대폭 강화함으로써 중립적인 입장에서 사실관계를 판단하고 당사자들이 스스로 사건을 해결하는 데 도움이 되는 자료 등도 제공할 필요가 있다. 그리고 부당해고제나 부당노동행위제도의 취지가 근로자의 권익보호에 있는 만큼 제도의 취지와 운영방식 등에 대한 정보제공 기능도 강화해야 한다. 특히 당사자들이 법적인 지식이 부족하고 전문가로부터 조력을 받을 수 있는 재정적 능력이 없기 때문에 권리가 침해당하는 일이 발생하지 않도록 제도적으로 배려할 필요가 있다.

어떤 사건의 경우 판정을 통해서 분쟁을 해결하는 것이 불가피할 때가 있다. 본 논문의 분석에 의하면 판정에 대한 만족도는 판정 결과의 이행에도 크게 영향을 받는다. 따라서 노동위원회는 판정의 공정성을 확보하고 당사자들이 판정 결과를 적극적으로 이행하려는 의사를 가지도록 만드는 등 판정제도의 실효성을 확보해야 한다. 심문회의가 보다 충실하게 진행되도록 만들기 위해서는 당사자들이 자신의 정당함을 주장할 수 있는 자료 준비와 증거나 증인의 채택 등에 관한 규칙을 만들 필요가 있으며, 이러한 점에서 볼 때 노동위원회의 판정절차를 민사소송이나 형사소송 등의 절차를 참조해 명문화시킬

13) 협약이나 판정 내용의 해석이나 적용 등을 둘러싼 분쟁을 줄이기 위한 방안은 졸고(1999) 참조.

14) 노동위원회 심판제도의 개선방안에 대해서는 중앙노동위원회(2004) 참조.

필요가 있다. 또한 판정의 내용이 현실성을 가질 수 있도록 만들기 위해서는 다양한 형태의 권리구제 방식을 법으로 인정해야 할 것이다. 그리고 판정 결과의 이행성을 확보하기 위해서는 판정의 내용이 노사관계의 현실과 동떨어져서는 안 되며 동시에 법적인 안정성을 가질 수 있도록 만들어야 한다. 부당노동행위사건과 마찬가지로 부당해고사건의 경우에도 중앙노동위원회의 판정에 대한 긴급이행명령제도를 도입할 필요가 있다.

노동위원회는 사건을 신속하게 처리하고 공정하게 해결하라는 압력을 받고 있다. 현행 제도하에서 이러한 압력은 상반된 압력이라고 할 수 있다. 사건을 신속하게 처리하다 보면 당사자들의 주장을 심도있게 청취하고 면밀하게 사건을 조사하기 어렵다. 반면 사건을 공정하게 처리하는 데 주력하다 보면 사건을 해결하는 데 걸리는 시간은 길어질 수밖에 없다. 노동위원회는 이러한 문제를 해결하기 위한 방안을 다각적으로 검토해야 할 것이다. 특히 심판담당 위원들이나 심사관의 태도 및 자질이 심판제도의 만족도에 크게 영향을 미치고 있다는 점을 감안하면서 사건을 신속하게 해결하는 장점을 살리기 위해서는 심판담당 위원의 숫자를 늘리고, 사건에 따라서는 위원 한 사람이 단독으로 사건을 다룰 수 있도록 단독심판제의 도입 등을 검토할 필요가 있다. 그러나 위원의 자격요건과 신분 등은 현 상태를 유지하면서 단순히 위원의 숫자를 늘리는 것은 위원의 자질 하락을 초래하고 심판제도 자체에 대한 당사자들의 신뢰가 흔들리는 결과를 초래할 수 있다는 점을 유념해야 할 것이다.

판정사건을 처리하는 데 심사관의 역할은 매우 크다. 심사관이 사건을 어떻게 조사하고 부의안으로 정리하는가는 분쟁의 해결에 커다란 영향을 미치게 된다. 실제로 당사자들은 위원들을 만나기 전에 먼저 심사관을 만나게 되며, 심사관의 의견이 당사자들의 분쟁해결에 대한 태도에 크게 영향을 미치게 된다. 또한 위원들도 심사관의 부의안을 통해서 사건을 인식하기 쉽다. 그러나 심사관의 역할이 매우 중요한 데도 불구하고 심사관의 역할과 신분 등에 대한 법제도적인 뒷받침은 미흡하다. 유능한 심사관을 확보하고 이들이 열의를 가지고 일할 수 있도록 하기 위해서는 현행 인사제도를 개선해야 한다. 명칭도 조정을 담당하는 심사관은 조정관으로 부르고, 심사관은 심판사건을 담당하도록 만들어 업무에 대한 자긍심과 사기를 높여야 할 것이다. 뿐만 아니라 별도의 직렬에 따라 심사관을 선발하고 승진될 수 있도록 만들어 심사관이 자신의 전문성과 경력을 스스로 개발할 수 있도록 노력하게 만드는 제도적인 보완책이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김태기. 「한국분쟁해결제도의 개선방향」. 『분기별 노동동향분석』, 한국노동연구원, 제2권 1호 (1989): 35-48.
- _____. 「노사관계와 정부」. 『경제학연구』 39집 2호 (1991.12): 132-145.
- _____. 『노동위원회제도 개선방안연구』. 서울: 한국노동연구원, 1992.
- _____. 「단체협약이론과 한국 단체협약의 개선과제」. 『노동경제논집』, 한국노동경제학회, 22권 1호 (1999. 6): 165-179.
- _____. 「조정 성공요인: 노사분쟁의 경우」. 『노동경제논집』, 한국노동경제학회, 26권 1호 (2003. 3): 53-73.
- 김홍영. 「부당노동행위 구제의 실효성 확보」. 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- _____. 「노동위원회 구제명령 내용의 적절성 및 구제명령의 이행 확보」. 『중앙노동위원회 조정과 심판』 2호 (2002) : 3-23.
- 노동부. 『노동위원회 조정·심판 서비스의 문제점 및 개선방향에 대한 연구』. 2000.
- 임종률. 『노동법』. 서울: 박영사, 1999.
- 중앙노동위원회. 「노동위원회 기능강화를 위한 구체적 정책방안」. 2004.
- _____. 『노동위원회 판례집』, 각년도.
- Flanagan, Robert J. *Labor Relations and the Litigation Explosion*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1987.
- Gould, William B. *A Premier on American Labor Law*. Cambridge: MIT Press, 1987.
- Hananni, Tadashi. *Labor Relations in Japan Today*. Tokyo: Kodansha, 1981.
- Roomkin, Myron J. "A Quantitive Study of Unfair Labor Practice Cases." *Industrial and Labor Relations Review* 34 (2) (January 1981): 245-256.
- Roomkin, Myron J., and Dawn A. Harris. "Interindustry Patterns in Unfair Labor Practice Cases." *Journal of Labor Research* 5 (2) (Spring 1984): 113-126.

abstract

The Efficiency of the Korean System of Labor Adjudication

Tai-Gi Kim

The Korean system of labor adjudication on the cases of unfair dismissal and unfair labor practices has been criticized by labor and management in spite of the strong point that the Labor Relations Commission processes the cases quickly. This paper empirically investigates the effectiveness of labor adjudication dealt by the Labor Relations Commission with economic approach. It shows that the grievances of labor and management on the existing labor adjudication system have come from the inadequate processes of labor adjudication rather than the favorable or unfavorable ruling. It also shows that a major deterrent to make an effective labor adjudication system has been not the problems of the selfish attitude and expectation of labor and management but the improper attitude and quality of the member and staff of the Labor Relations Commission.

Key Words: Labor Adjudication, Economic Approach, Labor Relations Commission, Unfair Dismissal, Unfair Labor Practices, Dispute Resolution