

노동위원회법 개정안의 주요 내용과 쟁점

박지순*

◆ 들어가는 말

근로자의 비용부담 없는 권리구제와 노사분쟁의 신속하고 공정한 해결을 위해 노·사·공익의 합의제 행정기관인 노동위원회가 출범한지 2013년이면 60년이 된다. 그 동안 노동위원회는 독립된 전문적 행정위원회로서 노동조합 및 노동관계조정법(이하 노조법이라 한다)과 근로기준법(이하 근기법이라 한다) 등에 의한 개별적 권리분쟁의 판정과 집단적 이익분쟁의 조정·중재를 담당해 왔다. 그런데 최근에는 노동시장 유연화, 고용형태 다양화, 경영환경의 변화 등 사회구조적 변화에 수반하여 권리분쟁과 이익분쟁의 대상과 범위가 확대되는 등 노사분쟁의 양상이 크게 변화하고 있다. 그럼에도 노동위원회제도는 그 동안 크고 작은 개혁을 거치긴 하였지만 기본적으로 1950년대의 노사관계 및 경제사회 여건에 맞게 설계된 조직·기능이 현재까지 큰 틀에서 변화 없이 유지되고 있고, 그 결과 오늘날 다변화된 노사분쟁 해결을 전담하는데 한계를 노정하고 있다.

특히 의무적 2심 구조로 인한 판정기간의 지연, 운영에 대한 노·사의 과도한 개입, 공익위원의 전문성·중립성 약화와 같은 구조적인 문제를 개선해야 한다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다.

또한 노동부가 새로 고용노동부로 재탄생하면서 노동부의 기존 역할이나 업무에 상당한 변화가 예상된다. 특히 종래의 노사관계 관련 업무의 상당부분은 노동위원회의 분쟁해결 및 조정 내지 결정에 맡겨지게 되는 등 업무분장에 대한 조정이 불가피하게 될 전망이다. 특히 내년 7월부터는 복수노조의 설립이 자유화됨에 따라 교섭창

* 고려대학교 법학전문대학원 교수(jis-park@hanmail.net).

구 문제를 포함하여 노조건 분쟁도 다양하게 전개될 가능성이 있다. 따라서 이러한 새로운 환경변화를 감안하여 모든 노동분쟁을 포괄적이고 통합적으로 해결할 수 있는 시스템이 필요하고 이를 위해서 노동위원회의 역할이나 기능이 한층 업그레이드 되어야 한다. 때마침 올해 노조법 개정에 따라 교섭창구 단일화 과정에서의 각종 결정사건을 관장하게 되어 노동위원회법의 개정을 통한 운영과 조직개편이 불가결하게 되었다. 정부는 노동위원회가 안고 있는 핵심 문제에 대한 개선방안을 함께 개정함으로써 노동위원회가 본연의 위상에 맞게 신속·공정한 노동분쟁 해결 서비스를 제공할 수 있도록 노동위원회법 개정안을 제출하였다. 본고는 노동위원회법 개정안의 내용과 그에 관한 주요 쟁점을 소개하고 향후 논의과제를 제시하기로 한다.

◆ 노동위원회 현황·성과·문제점

노동위원회는 중노위와 12개의 지노위로 구성되어 있으며 기본적으로 지노위-중노위 2심 구조로 운영되고 있다. 지노위는 관할구역 내의 심판·조정사건을 담당하는데, 사건이 주로 서울·경기지역에 집중되는 등 위원회별로 업무량 편차가 심한 실정이다. 중노위는 2개 이상 지노위에 걸치는 조정사건, 긴급조정, 심판사건 및 필수유지업무 운영수준 결정 재심, 공무원·교원노동관계 조정 등을 관장한다. 노동위원회는 노조법, 근기법 등에 따른 부당노동행위·부당해고의 심판사건과 노동쟁의 조정사건을 담당하는데, 심판사건의 비중이 높고(90% 이상), 심판사건 중에서는 부당해고의 비중이 높다(전체 심판사건 중 85% 이상).

심판사건은 1995년 3,349건에서 2000년에는 5,316건, 2005년에는 6,703건, 2009년에는 10,714건에 이른다. 2000년에서 2009년까지 약 10년 동안 2배가 증가한 것이다. 반면에 조정사건은 1995년 688건에서 2000년 1,090건, 2005년에는 827건이고 2009년에는 718건으로 큰 변동이 없다.

심판사건 중에서는 부당해고의 비중이 높을 뿐만 아니라(전체 심판사건 중 85% 이상), 지속적으로 증가하는 추세이다. 1995년에는 1,858건이었으나, 2000년에는 4,046건으로 증가했고, 2005년에는 5,487건, 2009년에는 9,292건으로 급증하고 있다.

노동위원회는 산별교섭 조정·지도, 당사자 신청에 의한 중재, 긴급조정 결정과정에서의 참여 등 집단적 노사분쟁 해결기관으로서 주도적 역할을 담당해 왔다. 특히 “조정전치주의”하에서 최근 5년간 60% 내외의 조정성립률을 유지해 왔다는 점은 적지 않은 성과라고 할 수 있다.

최근 필수공익사업의 유지업무 운영수준 결정 등 노동위원회의 권한이 확대되면서

철도, 지하철, 병원 등의 유지업무 결정수준을 법원에서도 그대로 인정하고 있음에 비추어볼 때 노동위원회의 전문적 판단에 대한 법원의 인식도 제고되고 있음을 알 수 있다. 특히 차별시정 등 개별적 권리분쟁이 증가하는 상황에서 노동부의 행정력과 연계되어 실효성 있는 권리구제기관으로서 위상을 높여 나갈 것으로 기대된다.

그러나 이러한 성과의 이면에는 문제점도 적지않다. 먼저 지노위-중노위 2심 구조로 인해 처리기간이 장기화되는 등 신속성에 반하는 운영이 이루어지고 심지어 중노위의 결정에 대한 항고소송을 1심인 행정법원이 관장하면서, 사실상 5심 구조로 확대되었다는 비판이 있다. 또한 공익위원 선정·운영이 13개 위원회별로 구분되어 있고 위원에 대한 관리도 능력·성과에 따라 차등화되지 않아 공익위원의 전문성 제고에 한계가 노정되고 있다. 뿐만 아니라 공익위원 위촉 및 노동위원회 운영 등과 관련하여 노사단체의 개입이 과도하고 공익위원의 중립성 확보를 위한 제도적 장치가 부재하다는 평가도 받고 있다. 신속하고 간이한 운영을 위하여 도입된 단독심판·화해제도가 그 엄격한 요건으로 인하여 활성화되지 못하고 전원회의의 개최도 전무할 뿐만 아니라 부문별 위원회의 인력운영이 제한되는 등 신속하고 효율적인 업무수행이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 등의 문제가 제기되고 있다. 특히 중노위 판정에 대한 소송제기율이 35~40%에 이르고 승소율도 수년간 개선되지 않고 있으며, 이는 국내·외 유사사례와 비교하더라도 상대적으로 높다는 점도 노동위원회제도의 개선을 촉구하는 배경이 되고 있다.

◆ 노동위원회법 개정안의 취지 및 개정내용

2010년 8월 5일 노동위원회법 일부 개정법률안(이하 “개정안”)이 입법예고되었고 각 단체의 다양한 의견을 수렴하여 최종 개정안이 확정되었다. 이번 개정은 2011년 7월 1일부터 복수노조 설립 규제가 폐지되고 사업장 단위에서 교섭대표 노동조합을 통한 교섭창구 단일화가 의무화되면서 교섭대표 노동조합 결정 등 제도운영과정에서 발생할 수 있는 각종 분쟁해결 및 이의신청에 대한 결정을 노동위원회에서 관장하도록 한 노조법의 규정에 따라 노동위원회의 사무를 개편하기 위해 단행된 것이었다. 그런데 거기서 더 나아가 그동안 노동위원회에 대하여 제기된 문제점을 개선하고 신속·공정한 노사분쟁 해결서비스를 제공할 수 있도록 노동위원회의 사건처리 절차·체계를 개선하는 내용으로 개정 대상을 확대한 것이다. 주요 개정내용은 다음과 같다.

(1) 선택적 재심제로 전환

개정안은 중노위의 재심신청기간 도과 후 당사자의 선택에 의해 지노위 판정 등에 대해 직접 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써 당사자에게 지노위 판정을 불복할 경우에는 직접 소송을 제기하거나 중노위에 재심신청을 할 수 있는 선택권을 부여하도록 하여 절차의 신속성을 제고하고 또한 개별 당사자의 이익도 함께 고려할 수 있도록 하였다. 즉, 중노위 재심신청기간(10일) 도과 후 재심신청이 없는 경우에는 지노위의 판정에 대해 직접 행정소송을 제기할 수 있도록 하였다(개정안 제27조 제2항).

(2) 공익위원의 전문성 제고를 위한 선정방식 개선

노·사·정이 각각 추천한 자에 대해 노사단체가 다시 순차적으로 배제하고 남은 자를 선정하는 현행 공익위원 선정방식은 노사의 이해관계나 담합에 의해 노사가 추천한 인사들이 주로 선정되거나 전문성을 갖춘 중립적 인사가 다수 배제되는 문제가 발생하였다. 따라서 개정안은 공익위원에 대해서 노사단체에게 부여되었던 추천권과 교차배제권 중에서 교차배제권을 폐지하고 노동위원회 위원장이 노사단체가 추천한 후보 중에서 공익위원을 선정하도록 개편하였다(개정안 제6조 제4항).

(3) 교섭대표노조 결정사건의 관장

개정안은 교섭창구 단일화와 관련된 각종 분쟁해결 및 이의신청에 대한 신속하고 공정한 처리를 위하여 위원장과 상임위원의 업무에 교섭대표노조 결정사건 등을 포함하고 조정담당 공익위원 3명이 담당하는 부문별위원회로 교섭대표 결정위원회를 신설하였다. 교섭대표 결정업무 등을 수행할 조직구조가 갖추어짐으로써 복수노조 도입에 따른 각종 노사분쟁의 체계적인 해결이 기대되며, 교섭대표 결정업무가 심판 및 조정과 함께 독립된 업무로 자리잡게 되어 이와 관련된 전문인력이 양성되는 효과도 기대해 볼 수 있을 것이다(개정안 제15조 제1항 및 제6항).

(4) 공익위원 운영의 효율성 제고

현실적으로는 지역별로 전문가 인력풀이 제한되어 있음에도 현행제도에서는 각 지노위별로 엄격히 권역을 구분하여 공익위원을 각각 선정·관리하는 방식을 취하고 있었다. 그 결과 지역에 따라서는 공익위원 후보군의 제한으로 공익위원에 대한 평가

없이 계속해서 연임케 하는 관행이 형성되고 있다. 또한 노동위원회 내부적으로도 공익위원의 담당분야가 심판사건, 차별시정사건, 조정사건으로 세분화되어 있는데 담당분야별로 공익위원의 사건심리 참여를 제한하고 있어 공익위원의 전문성을 적절하게 활용하지 못하는 문제가 발생하고 있다.

개정안은 이 문제를 개선하기 위하여 지노위가 일정 권역별로 위원들을 공유하여 부문별위원회를 구성할 수 있도록 하였다(개정안 제15조의 3). 또한 노동위원회 내부적으로도 유사업무간 공익위원 담당분야를 통합하여 현행 3개 담당분야(심판·차별시정·조정)를 2개 담당분야(심판 및 차별시정담당과 조정담당)로 통합하도록 하였다(개정안 제6조 제6항).

(5) 부문별위원회 운영의 효율성 제고

부문별위원회 구성시 필요한 경우 위원장이 직권으로 해당 분야(심판·차별시정 또는 조정)와 관계없이 공익위원을 유연하게 참여할 수 있도록 개선하였다. 기존의 경직적인 부문별위원회의 운영으로 공익위원의 활용도가 현저히 낮았을 뿐만 아니라 효율적이고 전문적인 노동위원회의 역할 제고에도 장애가 되었다. 따라서 특정 부문별위원회에 사건이 집중되거나 다른 분야의 지식이나 경험이 요구되는 경우에는 다른 분야 위원의 참여를 넓게 허용할 수 있도록 개선하였다(개정안 제15조 제8항 및 제6조 제7항).

(6) 단독심판 확대 및 화해제도의 활성화

신속한 권리구제를 위해 2007년에 도입된 단독심판제도는 실시요건이 엄격하여 예외적으로만 활용되는데 그치고 있다. 개정안은 교섭창구 단일화 과정에서의 결정사건 등 사실조사 중심의 사건이나 당사자간 사실관계가 명확한 경우에도 단독심판을 실시할 수 있도록 그 요건을 확대하였다. 단독심판의 요건을 확대하면 사안이 명확하거나 단순한 사건 등에 대해서는 공익위원 1명만으로 처리할 수 있게 되어 사건심리 절차나 방법이 간소화되므로 사건 처리기간이 크게 단축될 것으로 기대된다(개정안 제15조의 2).

또한 노사관계의 복잡한 이해관계를 고려하여 당사자 사이에 실질적이고 신속한 권리구제가 가능하도록 화해제도를 도입하였으나 현실적으로는 활성화되지 못하고 있는 실정을 고려하여 개정안은 사건 심문회의에서 뿐만 아니라 사건심문전 조사단계에서도 화해를 개시할 수 있도록 하여 화해 활성화를 적극적으로 유도하고, 차별시

정 사건과 복수노조 공정대표의무 위반 결정사건에 대해서도 화해제도가 적용될 수 있도록 정하고 있다(개정안 제16조의 3).

〈노동위원회법 개정안 주요 내용 요약〉

개정조항	개정안의 내용	개정대안
노동위원회 구성 (안 제6조 제4항)	추천권과 선발권을 분리하여 노사단체가 제출한 추천후보 중에서 위원장이 선정	<ul style="list-style-type: none"> - 일정한 자격을 갖춘 공익위원을 위원장이 단독으로 지명하는 방식 - 공익위원 후보자를 공모하여 공익위원선정위원회에서 공개경쟁방식으로 임명하는 방식 - 현행안 유지(노사측 주장)
교섭대표노조 결정사건 등 업무관장 (안 제6조 제5항, 제9조 제4항, 제11조 제2항, 제15조 제1항 및 제6항)	공익위원 담당분야를 심판담당과 조정담당 2개 분야로 통합하고 교섭대표노조 결정사건 등을 조정담당 공익위원 업무에 포함함	교섭대표노조 결정사건 등을 심판담당공익위원의 업무에 포함
부문별위원회의 구성 (안 제15조의 3)	공익위원의 전문역량을 효율적으로 활용할 수 있도록 지방노동위원회가 일정 권역별로 위원들을 공유하여 부문별위원회를 구성할 수 있도록 변경	
단독심판 등 (안 제15조의 2)	당사자간 사실관계에 대해 다툼이 없는 경우와 노조법 제29조의 2에 따른 교섭대표노조 결정사건에 대해서는 공익위원 1인으로 사건처리를 가능하게 함	<ul style="list-style-type: none"> - 단독심판 대상사건의 확대 : 약식심판회의에 정당한 이유 없이 출석하지 않은 경우에도 단독심판을 할 수 있도록 하는 방안 - 남용방지제도 도입 : 당사자 일방이 정식심문을 신청한 때에는 정식심문에 회부하여야 한다는 규정 삽입
화해의 권고 등 (안 제16조의 3)	화해제도의 활성화를 위해 차별시정 사건 및 공정대표의무 위반 결정사건에 대해서도 화해제도를 적용하며 사건심문전에도 화해가 성립될 수 있는 근거 마련	
노동위원회 처분에 대한 소송 (안 제27조)	중노위의 재심 신청기간 도과 후 당사자 선택에 의해지노위 관정 등에 대해 직접 행정소송을 제기할 수 있도록 함	<ul style="list-style-type: none"> - 중노위의 관정에 대한 불복을 고등법원에서 하는 방안 - 지노위의 결정을 최종적인 노동위원회 결정으로 대체하는 방안 - 지노위-중노위의 이중구조를 1단계로 축소하고 노동위원회를 광역화하는 방안

◆ 평가 및 과제

그동안 노동위원회는 외형이나 내실 모두 크게 성장하여 왔으며, 그 역할에 대한 근로자와 사용자의 인식도 크게 신장되었음은 부인할 수 없다. 그렇지만 변화된 노동환경의 전개에 따른 새로운 노동분쟁 해결 수요를 만족시키는데 한계가 있다. 이는 과거 50년전 근대화 과정에서 정립된 분쟁해결구조를 답습하면서 새로운 과제영역에 따라 부분적·단편적으로만 대응한 데 따른 결과이다. 고용노동부는 과거처럼 노사간의 분쟁해결기관으로서 안주할 것이 아니라 분쟁을 예방하고 바람직한 노사관계의 미래를 위한 규칙과 방법을 조성하기 위한 정책과제를 수행하며, 다른 한편으로 고용정책을 수립하고 일자리 문제를 해결하는데 역점을 두어야 한다. 고용노동부의 출범에 맞추어 과거 노동부가 맡아 왔던 분쟁해결의 업무는 앞으로 노동위원회가 통합적·포괄적으로 떠맡아야 한다고 생각된다. 그를 위해서는 노동위원회는 그동안 노정되었던 문제점을 구조적·혁신적으로 개선하여 신속·공정한 노동분쟁 해결을 위한 서비스기관으로 재탄생할 수 있는 근본적 개편방안이 모색되어야 한다. 특히 노사관계분쟁의 성격상 심판중심의 분쟁해결보다는 조정과 화해 중심의 분쟁해결방안이 강구되어야 하며, 노동위원회는 전문성과 공정성 그리하여 신뢰성을 갖추어 준사법기관으로서의 위상에 맞는 역량과 품위를 갖추어야 한다. 그러한 관점에서 보면 이번 개정안은 종합적이고 완결적이라기 보다는 최소한의 범위에서 단기적으로 시급히 개선되어야 할 과제를 선별하였다는 인상이 강하다. 이번 개정안에 대해서는 부분적으로 다른 대안이 제시되고 있지만 원칙과 방향에서는 대체로 일치하고 있다고 생각된다. 다만, 공익위원 선정방식과 단심제의 방식(예컨대 노동위원회 관정에 대한 불복절차를 고등법원이 1심으로 맡는 방안 등) 및 그에 따른 노동위원회체제의 개편 등이 앞으로 계속해서 논란의 대상이 될 것으로 예상된다. 이번에 제출된 법개정안은 사건으로는 중폭 정도의 범위에서 개선방안을 담고 있다고 생각된다. 즉, 노동위원회 제도의 개선이 완성된 것이 아니라 오히려 논의의 본격적인 시작이라고 할 수 있다. 특히 심판사건에 대한 화의(조정)전치주의의 도입 문제 및 단심제에 따른 노동위원회의 역량 강화 및 전문인력 양성방안 그리고 공익위원의 전문성과 책임성을 제고하기 위한 운영 효율화 방안 등이 향후 집중적으로 논의되어야 할 것이다. **KLI**