

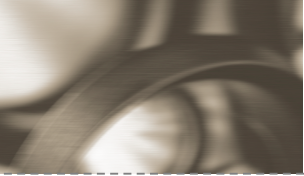
# 일본의 노동분쟁 해결시스템 : 최근의 동향, 배경 및 미래 전망

류이치 야마카와 (일본 게이오대학교 법대 교수)

## ■ 노동분쟁(labor disputes)과 고용분쟁(employment disputes)의 현황

일본에서는 최근 개별적인 노동분쟁 건수가 극적으로 증가하고 있다. 집단 노동분쟁수는 30년 전에 비해 1/3 정도이지만 지난 10년간 개별적인 노동분쟁수는 3배로 증가했다. 개별 노동분쟁 중 가장 흔한 것은 고용계약의 해지(해고 등을 통한)와 미지급 임금에 관련된 것들이다. 2004년 지방 법원에 제소된 2,519건의 민간소송 중에서 소송인(근로자)이 미지급된 임금에 대해 제소한 경우는 1,427건이었다. 또한 고용계약의 준부에 대한 확인 판정을 요구한 소송도 573건이었다. 통계에 따르면 2004년 민간 고용분쟁 중 해고에 대한 상담이 차지하는 비율은 27.1%이다. 그 다음은 임금 삭감 등 근로 조건에 대한 불이익 변경에 대한 상담으로 그 비율은 16%에 이른다. 노동위원회에 의한 집단분쟁조정(adjustment)에 관한 주요 주제는 근로조건(2004년에 38.4%), 해고나 또 다른 인사관리에 관련된 문제(22.3%) 등 경제에 관련된 문제와 단체교섭의 촉진 등이다(교섭의 당사자와 방법에 관련된 분쟁 등) (29.9%).

개별 노동분쟁이 급격하게 증가한 것은 다음에서 설명하는 최근의 일련의 사회경제적 변화에 기인한다. 첫째, 일본은 10년간에 걸친 경기침체를 겪었기 때문에 많은 회사들은 노동비용의 절감을 위해 근로조건의 일방적인 변경, 근로자의 전출, 전직, 경제적인 이유로 인한 해고 등의 조치를 취했다. 동시에 해외시장에서의 경쟁력의 유지를 위해 일본 회사들은 인사관리제도를 바꾸고 있다. 이제 새로 도입되는 제도는 근로자 각 개인의 성과에 집중하는 제도를 도입하고 있다. 개별화된 제도에서 발



생하는 분쟁은 어쩔 수 없이 개인적인 성격을 갖게 된다. 둘째, 노동력의 다양화가 개별분쟁 증가의 또 다른 이유로 보인다. 전통적으로 일본 노동시장 대부분의 사업장의 정규직 근로자는 남성이다. 그러나 여성의 노동시장 참여 비율은 증가일로에 있다. 또한 비정규 근로자의 수도 증가하고 있는데 이들은 파트타임 근로자와 기간제 근로자들이다. 노동력의 구성이 이처럼 다양화됨에 따라 현장에서는 새로운 종류의 갈등인 근로자간 차별, 계약기간 갱신 거부 같은 문제들이 발생하게 되었다. 대부분의 이런 분쟁을 이해하기 위해서는 각 근로자의 개별적인 사정을 감안해야 한다. 사업장에서 갈등과 불만이 증가하고 있지만 노동분쟁은 여러 가지 방법을 통해 방지할 수 있다. 일본에서는 노사공동자문을 통해 노조가 구성되어 있는 현장에서 노동분쟁 방지 역할을 할 수 있는데 이는 노조와 근로자가 분쟁 요인이 될 수 있는 사항을 논의하고 상호 협의를 통해 분쟁 요인이 분쟁으로 발생하는 것을 방지할 수 있다. 또한 일본의 중간관리자들은 고위관리자와 현장 근로자 사이에서 ‘완충’ 역할을 하는데 그 이유는 일본의 현장 근로자들은 일반적으로 작업반장의 영향을 받는 편이고 작업조건에 불만족하거나 작업장에서 문제가 생기면 작업반장과 상담하기 때문이다. 마지막으로 일본의 고용관행인 장기고용이나 연공서열 중심 임금체계도 노동분쟁을 방지하는 역할을 해왔다. 근로자 입장에서는 오랜 기간 주어진 체계 내에서 계속근무를 통해 더 나은 근로조건과 지위를 획득할 수 있는 전망이 있다면 인내심을 발휘하면서 불만이 있더라도 드러내지 않는 것이 이성적인 판단이라는 것을 깨닫고 있는 것이다.

그러나 최근 들어 분쟁을 방지해 왔던 요소들이 그 힘을 잃어가고 있다. 노조 조직물의 저하로 공동협의를 혜택을 받는 근로자의 수가 줄어들고 있다. 중간관리자들은 업무량의 증가로 더욱 바빠지고 협의를 할 수 있는 시간이 줄어든다. 또한 때때로 중간관리자들은 그들의 하급자에 대한 업무수행 능력 평가로 인해 하급자들의 급여가 줄어드는 일이 생기게 되는 경우 ‘완충제’로서의 역할보다는 서로 대립하는 관계가 되는 일이 생기는 것이다. 마지막으로 장기고용이나 연공서열 임금에 대한 신뢰성이 떨어지고 있는 상황에서 근로자들은 현재 순종적이고 인내심이 높은 자세를 견지함으로써 과거처럼 시간이 지나면 더 나은 대우를 받게 될 것이라는 것에 대해 점점 더 의구심을 갖고 있는 것이다.

이런 새로운 환경의 출현으로 인해 새로운 체계를 설정해야 하는 필요가 생기게 되었다. 2001년 ‘개별노동분쟁해결촉진법’이 제정되었다. 또한 이 문제는 사법제도의 개혁 움직임과 함께 논의되었다. 형사사건에 배심원 제도를 도입하는 문제와 함께 개별 노동분쟁 해결을 위한 사법제도가 중요한 문제로 떠올랐다. 그 결과 2004년 ‘노동심판법’이 제정되었다.

## ■ 일본 노동분쟁 해결시스템의 개요


### 공적 시스템(public system)

#### 1) 법원

유럽과는 달리 일본에는 노동법원이 존재하지 않는다. 일반법원이 다른 민사 사건과 마찬가지로 노동분쟁을 해결하도록 위임받고 있다. 다만 유사 사법기관인 노동위원회에서는 집단분쟁에 관한 사법권을 행사한다. 위에서 설명한 대로 노동심판법률이 제정되었고 이 법률에 따라 노동법원이 만들어지지는 않았지만 개별 노동분쟁 해결을 위한 새로운 사법 체계가 구축되었다('노동재판소' 시스템). 이 제도에 따르면 각 지방 법원에 노동재판소(Labor Tribunal)가 생기게 되며, 여기에는 한 명의 판사와 노사 양쪽의 입장에서 노동과 고용관계에 대한 경험과 전문 지식을 보유한 파트타임 멤버와 일하게 된다. 이 재판소(패널)는 세 번의 청문회 내에서 사건을 처리하도록 되어 있다. 처리 과정에서 패널은 항상 분쟁을 중재하는 노력을 경주할 수 있다. 이처럼 빠르게 진행되는 청문회를 바탕으로 패널은 세 명의 구성원 간의 과반수 투표를 통해 분쟁 해결을 위한 재정(裁定) 판결을 하게 된다. 패널의 재정 내용은 판결 대상 당사자들의 법적 지위와 의도에 일치하는 한 유연성 있게 결정할 수 있다. 이 재정 결정은 판결 대상자들이 반대하지 않는 조건하에서 최종적이며 구속력을 갖는다. 반대 의견이 제소된다고 해도 사건이 종료되는 것은 아니다. 법률에 따르면 사건이 민사재판소에 자동으로 이관된 경우, 계류중인 일반 민사소송으로 간주되어야 한다. 따라서 노동재판소 체계하에서는 전문적인 판사와 노동, 고용 전문가에 의한 중재와 유연한 조정을 통해 빠른 개별 노동분쟁 해결을 도모한다. 또한 이 체계는 분쟁 당사자들이 반대했을 경우 일반 민사소송과 연계될 수 있도록 되어 있다.

#### 2) 개별노동분쟁 해결 촉진제도하에서의 행정절차

예전에는 노동분쟁 해결을 위한 행정절차는 집단적 노동쟁의의 경우에만 적용할 수 있었다. 노동조합법에서 노동위원회는 부당노동행위와 노사분쟁의 조정에 사법권을 행사할 수 있다. 이외에 노동기준법에 의하면 근로감독 체계가 가능하고 근로감독관(Inspector)의 역할은 작업장의 검열과 행정지도를 시행하고 필요하다면 체포 및 압수 등의 사법권도 행사할 수 있다. 근로감독관은 분쟁의 조정 알선을 행할 수 있는 권한은 없다. 그러나 2001년 개별노동분쟁해결촉진법에서는 세 가지 기능의 행



정체계를 지정했다. 그 기능들은 ① 각 현의 노동사무소에서의 종합적인 상담 ② 현의 근로감독관에 의한 행정 추천, ③ 분쟁조정위원회에 의한 중재 등이다. 또한 법률에 따르면 각 현에 분쟁조정위원회를 설치하도록 되어 있다. 각 위원회는 노동 문제에 대한 중립적인 전문가(노동법 교수, 변호사 등)와 세 명의 패널로 구성되며 대부분의 개별적인 노동분쟁의 조정알선 역할을 담당한다. 조정알선 과정에서 각 패널은 분쟁 당사자의 주장을 경청하고 협상 과정을 촉진함으로써 사건 해결을 위한 합의 도출을 유도한다. 조정알선 절차는 아래에 설명되어 있다. 고용평등기회법(Equal Employment Opportunity Law)에 명시된 바에 따르면 위원회는 조정 (mediation) 과정에 참여하는데 이는 알선보다는 약간 더 공식적인 절차다.

### 3) 노동위원회

노동조합법에 의거하여 노동위원회가 설립되었는데 이 위원회는 부당노동행위 구제사건에 대한 절차를 책임지고 있으며 세 단체가 참여하고 있는 행정기구다. 노동조합의 근로자가 접수한 불만을 중심으로 지방노동위원회는 우선 행정청문회를 실시하고 부당한 사례가 판명되면 시정조치를 명령한다. 이 결정에 만족하지 않는 관계 당사자는 중앙노동위원회에 항소할 수 있으며 사법부의 심사를 요청할 수도 있다.

부당노동행위의 내용 또한 집단적 노동분쟁의 평화적이고 자발적인 해결을 촉진하기 위해서 노동관계조정법에는 노동위원회가 취해야 할 절차가 명기되어 있다. 예를 들어 사용자와 노조가 단체교섭을 통해서도 합의에 이르지 못하고 파업이 발생하거나 발생할 것으로 예상될 때 양쪽 중 어느 누구라도 분쟁조정을 요청할 수 있다. 이런 조정의 가장 중요한 수단은 알선, 조정, 중재 등이다. 이 중 알선이 가장 흔하게 사용된다.

과거에는 한국의 노동위원회와는 달리 일본의 노동위원회는 개별 노동사건에 대해 사법권이 없었다. 하지만 이제 대부분의 현(縣) 노동위원회는 개별 분쟁의 알선을 실시하고 있다.

## 민간 조정 체계(private system)

일본 근로자들은 단체협약에 명기된 고충처리 절차를 사용하지 않고 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 일본에서는 분쟁이 발생했을 경우 해결 방법보다는, 사용자와 노조 간의 공동 상담, 중간관리자

와의 상담, 장기고용 체제, 연공서열 임금제 등의 방법을 활용하여, 작업현장에서의 분쟁을 사전에 방지하는 메커니즘을 개발해 왔다. 이런 분쟁방지 메커니즘이 약화되기는 했지만 근로자와 노조 모두 각 현장에 적용될 수 있는 새로운 분쟁해결 시스템은 아직 만들어내지 못하고 있다.

## ■ 현재의 분쟁해결 시스템의 평가

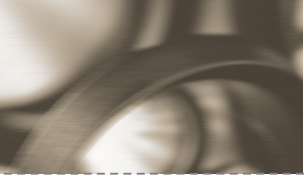
최근까지 일본에서 노동분쟁과 고용분쟁 해결은 집단적 노동분쟁에만 치중해 왔다. 부당노동행위 구제와 노동분쟁 해결에 노동위원회는 중요한 역할을 수행한다. 그러나 부당노동행위구제 절차에 대한 지연은 심한 비판을 받아 왔다. 더욱 중요한 사실은 개별적 노동분쟁을 전담할 특별기구가 존재하지 않는다는 것이다. 일반법원에서도 개별 노동분쟁에 대한 관할권을 갖고 있지만 시간과 비용이라는 측면에서 접근이 용이하지 않았다.

그러나 개별 노동분쟁 증가추세에 발 맞추어 사법과 행정 영역에 노동재판소 시스템과 개별노동분쟁해결촉진 시스템이라는 새로운 시스템이 도입되었다. 이 두 시스템은 신속하고 접근이 용이하며 특히 개별분쟁 해결을 목적으로 하고 있다. 부당노동행위구제 절차에 관련된 노동조합법의 개정과 맞물려 일본 노동법하의 분쟁해결 시스템에는 괄목할 만한 개선이 이루어졌다.

이 새 제도는 아직 초기 단계다. 개별 노동분쟁 해결 촉진을 위한 시스템은 2001년 10월 제 임무를 다하기 시작할 것이다. 따라서 새 시스템의 성공 여부는 그 시스템이 미래에 실제로 어떻게 적용될 것인가에 달려 있다.

## ■ 미래에 대한 전망

첫째, 노동분쟁 해결을 위한 새 시스템의 성공을 위한 중요한 요소 중 하나는 이 시스템 내에서 함께 일할 인력의 질과 양이다. 특히 이 점은 노동재판소 시스템의 노동전문가와 경영전문가의 경우 특히 확연히 드러난다. 계속 강조한 것처럼 노동과 고용관계에서 전문지식과 경험은 노동분쟁 해결에 중요하지만 실제로 그런 지식과 경험을 보유한 사람을 골라 뽑는 것이 중요하다. 노동법에 대한 기본적인 지식과 중립성 유지의 중요성 등에 대한 이해를 돕기 위한 훈련도 중요하다. 노동재판소 위원으로서의 준비를 위해 약 1,000명의 후보자가 현재 훈련을 받고 있다. 또한 판사들과 개업 변호사들도 새



로운 절차에 익숙해져야 한다. 예를 들어 많은 양의 서류 제출과 신속한 청문회 진행과는 일치하지 않기 때문에, 노동재판소 시스템에서 구두(口頭) 논증의 중요성이 더 커지게 된다. 이것은 노동위원회에서도 마찬가지다. 개정 노동조합법이 발효된 후 중앙노동위원회에서는 현(縣)의 노동위원회 소속 직원과 비서들 외에 공익위원들을 대상으로 훈련을 시작했다.

둘째, 이제 일본에는 노동재판소 시스템(사법)과 개별노동분쟁 해결촉진 시스템(행정)이라는 두 개의 주요 개별 노동분쟁 해결 시스템이 존재하기 때문에 이 두 시스템 간의 역할 분장에 관한 다음과 같은 의문사항이 생기게 된다: 서로가 경쟁관계는 아닌지. 특정 분쟁은 이 두 시스템 중 하나의 시스템에만 의존하는 것은 아닌지. 두 체제 간의 협조 역시 고려되어야 할 또 다른 사항이기는 하지만 작고 간단한 분쟁에 관련된 당사자들은 행정 시스템에 해결을 의존한다. 그 이유는 행정 시스템의 사용료를 내지 않고 '원스톱' 서비스에서 상담을 받고자 하는 당사자들은 행정 시스템에서도 조정알선이나 추천을 받을 수 있는데, 특히 분쟁에 연관된 액수가 작거나 강제적인 해결이 필요 없을 때 특히 이 시스템이 유용하다.

반면 노동재판소에 의뢰된 사건은 양 당사자들이 판정에 반대할 경우 결국 일반 민사재판으로 회부되는데, 이 경우 양쪽은 재판을 진행하기 위해 변호사가 필요하게 될 수도 있다. 따라서 분쟁 당사자 중 판결 결정에 따라 변동되는 요소가 크고 빠른 결정을 원하는 당사자는 재판 절차를 원할 것이다. 부당해고 같은 경우가 전형적인 예다. 이런 해고 등의 경우가 개별적 분쟁의 가장 전형적인 본보기이므로 노동재판소 시스템이 개별노동 분쟁을 해결하는 주요한 시스템이 될 것이다. 집단 해고나 조직적인 차별 같이 좀 더 복잡한 사건의 경우 처음부터 일반 민사법원에 의뢰한다. 비록 수는 적지만 일반법원은 공식적인 절차에 의거 작업 현장에 법률에 의거한 규칙을 설정하는 중요한 역할을 계속 수행할 것이다.

노동위원회에 의한 집단분쟁 해결에 관련하여 2004년 개정 노동조합법이 이 개정의 목표인 부당노동행위 구제를 좀 더 신속하고 신뢰성 있게 진행한다는 목표를 얼마만큼 달성할지의 여부는 좀 더 시간을 두고 지켜보아야 한다. 그러나 필자가 관련하고 있는 중앙노동위원회에도 괄목할 만한 개선이 있는 것처럼 보인다. 어떤 경우든지 사법부의 과감한 혁신과 비교할 때 노동위원회는 상당한 개선 노력이 경주되지 않는 한 노동위원회는 신뢰성의 상실과 자신들의 위치 유지에 위기를 맞아야 하는 일이 발생할 수 있다.

마지막으로 노동분쟁을 내부 또는 자체적으로 해결하는 측면으로서 일본의 근로자들은 전통적으

---

로, 분쟁 발생 후 해결 방법을 찾기보다는 공동 상담 등을 통해 분쟁 발생을 사전에 방지해 왔다. 그러나 앞에서 말한 것처럼 그런 사전방지 메커니즘은 이제 힘을 잃어가고 있다. 근로자들 자신이 쉽게 공공의 분쟁 해결 시스템을 사용할 수 있다는 것을 깨달은 이상 사용자들은 그런 분쟁이 외부로 나가기 전에 회사 내부에서 해결되기를 원할 것이다. 사실, 그런 현상은 미국에서 여러 가지 대체적인 분쟁해결 방법을 개발함으로써 실제로 일어났던 일들이다. 이런 방법에는 내부 고충처리, 중재 같은 방법 등이 포함된다. 아직 일본에서는 효과적인 내부 분쟁해결 시스템이나 자체 중재방법 등에 비해 많은 토론이 있지는 않았지만 미래에는 이런 사항이 중요한 요소가 될 것이다. **KLI**