

영국의 노동분쟁 해결에서 '자문 · 알선 · 중재위원회(ACAS)'의 역할

채준호 (영국 워릭대학교 정치학과 박사과정)

■ 들어가는 말

영국의 노사분쟁 해결방법은 우리나라의 그것과는 차이가 있다. 가장 근본적으로 영국의 제도는 법적인 절차에 들어가기에 앞서 노사 당사자 간의 자체조율을 중시한다는 것이다. 특히 노사분쟁의 해결을 위해 고용심판소(Employment Tribunal, 이하 ET)에 분쟁해결 신청을 할 경우 실질적인 심판절차에 회부되기 전에 앞서 '자문 · 알선 · 중재위원회' (Advisory, Conciliation and Arbitration Service, 이하 ACAS)에서 우선 자발적인 분쟁해결을 꾀하는 '조정전치주의'를 택하고 있는 것이 특징이다. 또한 우리나라가 노동쟁의에 대해 제한적으로 조정서비스를 제공하는 것과는 달리 영국의 경우 개별적 노동분쟁을 포함한 광범위한 범위의 노동분쟁 및 권리분쟁을 조정의 대상으로 포함한다는 차이점이 발견된다. 이 글에서는 영국의 중재제도에 있어 ACAS의 제도와 기능을 중심으로 영국의 노사분쟁 해결 방법을 살펴보는 동시에 구체적인 통계자료를 통해 최근의 ACAS의 활동을 조명해 보고자 한다.

■ ACAS의 역할과 조직

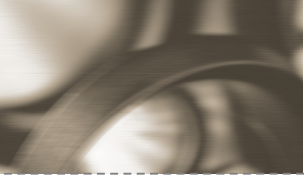
ACAS의 뿌리는 영국 정부가 자체적 알선중재서비스를 시작한 1896년에서부터 찾을 수 있다. 이후 1960년 '노사관계위원회(Industrial Relations Service)'에서 1972년 '알선중재위원회(Conciliation and Arbitration Service)'로 이름이 바뀌고 1974년에는 정부에서 독립된 독립기구로서 성격이 바뀌었

다. 1975년에는 기관의 성격에 맞게 자문(Advisory)이라는 단어가 추가된 현재의 ACAS의 명칭으로 바뀌었다. 1976년 1월 1일 1975년 ‘고용보호법(Employment Protection Act 1975)’에 근거하여 새롭게 설립되었고, 이후 1992년 ‘노동조합및노동관계법’, 1993년 ‘노동조합개혁및고용권법’과 1999년 ‘고용관계법’에 의해 원칙적으로 규율되는 현재 모습을 갖추게 된다. 특히 1970년대 말부터 1980년대 중반까지 전반적으로 불안정한 노사관계로 인해 ACAS의 역할은 강화되었다. 하지만 최근 들어 개별 노동자로서의 권리를 강화하기 위한 노동관계법이 개정됨에 따라 개별적 노동분쟁의 수가 증가했고 1990년대 초 이후로는 개별적 노동분쟁 해결에 많은 역할을 하고 있다.

앞에서 언급되었듯이 노동관계 분쟁에 있어 ACAS는 ET와 유기적인 관계에 있다. ACAS가 독립된 기관으로서 노사간 분쟁을 조정절차에 의한 해결을 모색하는 반면, ET는 접수된 분쟁건에 대해 심판절차에 따라 법적으로 처리한다는 점에서 차이가 있다. 하지만 ET에 접수된 모든 사건은 심판절차에 앞서 ACAS에서 조정절차를 먼저 거치는 것을 원칙으로 한다. 이것은 법적인 잣대보다는 자체적인 중재를 통해 문제를 해결하려는 ‘조정전치주의’에 입각한 조치라고 볼 수 있다. 실제로 ET에 접수된 분쟁건의 75% 정도가 ACAS 단계에서 해결되거나 취하된다는 점을 고려한다면 ACAS의 역할은 가히 막중하다고 하겠다.

비록 ACAS의 예산이 통상산업부(Department of Trade and Industry)로부터 지원되지만 ACAS는 정부조직이 아닌 중립적이고 독립적인 기구이다.¹⁾ 특히 ACAS의 조정절차에 대해 정부의 공무원은 어떠한 영향도 미칠 수 없으며 ACAS의 자체적인 판단에 의해 분쟁을 해결한다. 2005년 현재 ACAS는 런던에 본부(Head Office)를 두고 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스에 11개의 지역사무소(Regional ACAS Offices)를 두고 있으며 전국 지역사무소의 인력을 합쳐 약 900명의 직원을 채용하고 있다. ACAS는 이사회(council)에 의해 운영되며 이 이사회는 통상산업부 장관이 임명하는 의장(1인) 외에 노사양측을 대표하는 위원(각 4명)과 공익위원(4명, 위원장 포함) 등 총 12인의 비상임 위원으로 구성된다. 이사회는 ACAS 전체 운영에 대한 지도와 감독, 기관의 정책방향이나 우선순위 결정, 분쟁해결의 효과적 도출 등 전반적인 책임을 진다.

1) 2004~05년의 예산은 총 45,619,000 파운드였고 자체 출판과 유료교육 등을 통해 총 2,610,000 파운드의 수입을 올렸다(ACAS 방문자료, 2005년 10월 20일).



〈표 1〉 ACAS의 최근 주요 지표

	2001-02	2002-03	2003-04
개별적 노동분쟁 해결 신청 전체 건수	100,878	95,856	104,952
고용심판소에 분쟁해결을 신청하지 않은 개별적 분쟁해결 신청 건수*	2,044	1,403	2,393
복직 건수	523	711	757
집단적 알선 요청 건수	1,371	1,353	1,245
추진된 자문 프로젝트 (Advisory Projects) 건수	507	452	419
노동쟁의 중재 요청 건수	68	80	69
전화상담 건수	755,449	723,615	796,649
자문 방문 (Advisory Visits) 건수	2,010	1,828	1,912
노사관계 개선/교육 이벤트 건수	1,084	2,014	2,462
집단알선 요청 당사자 중 ACAS의 역할이 장기적인 노사관계 개선에 영향을 줬다고 생각하는 비율	39%	-	-
자문 프로젝트 참가자 중 ACAS의 프로젝트 이후 노사간의 신뢰가 개선됐다고 생각하는 비율	70%	-	-
고용심판소에 심판을 요구한 당사자 중 ACAS가 조속한 분쟁해결을 촉진했다고 생각하는 비율	57%	59%	63%
전화상담자 중 상담정보가 차후 선택을 결정하게 했다고 답한 비율	80%	79%	83%

주 : 고용심판소에 분쟁 해결신청서를 제출하지 않았지만 앞으로 개인이 신청서를 제출할 것이라는 예측하에 ACAS가 분쟁해결에 관여할 수 있음.

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 43.

■ ACAS의 주요 기능

ACAS는 노동분쟁의 해결에 있어 판정적 심판기능을 하는 ET와는 구별되게 조정기능을 통한 분쟁해결을 담당하고 있다. 사실, 설립될 당시의 역할은 집단적인 노동분쟁으로 인해 악화된 노사관계의 개선에 초점이 맞춰졌던 것이 사실이다. 하지만 시간이 지남에 따라 정보·서비스산업의 발달과 개인 노동권의 강화 등으로 인해 ACAS의 기능은 확대되었다. 우선 <표 1>에서 볼 수 있듯이 집단적 노동쟁의의 예방과 해결뿐 아니라 개별적 분쟁의 예방과 해결에 필요한 본연의 기능인 자문·알

선·중재·조정 외에도 노사관계 개선과 노동법 개정으로 인한 새로운 정보의 제공을 위한 각종 교육이나 전화상담 등 다양한 역할을 하고 있다.

그럼 여기서 각각의 세부 기능에 대해 더욱 자세히 살펴보기로 하자.

알선(Conciliation)

ACAS의 가장 중요한 분쟁해결의 방법은 단연 알선(conciliation)일 것이다. <표 1>서에도 볼 수 있듯이 건수로 보면 ACAS의 거의 대부분의 분쟁해결은 알선에 의해 이루어진다고 해도 과언은 아니다. 알선은 말 그대로 노사간 분쟁(노동조합 차원의 분쟁과 개인적 분쟁을 포함한)에 대해 분쟁의 원인과 경과를 숙지한 후 철저히 독립적이고 객관적인 차원에서 노사 당사자들에게 법률적인 부분에 대해 정보를 제공하고 나름의 제안을 한다. 하지만 중요한 것은 알선이 구속력이 있는 것은 아니라는 것이다. 2003-04년 사이 ACAS의 알선건수는 ET를 통해 접수된 것만 102,559건에 달했다. 이 중 24%만이 ET의 심판절차를 거쳤고 76%가 ACAS의 알선단계에서 해결됐다. 이것은 대부분의 노동 분쟁의 원인이 노사간 의사소통의 단절에 있고 이 단절된 부분을 ACAS가 연결하는 역할을 하는 것이다. 이 단계를 거쳐 노사간의 의견차는 좁혀지거나 사라지고, 의견일치에 대한 가능성이 높아짐에 따라 문제의 빠른 해결을 가져오게 된다. 더불어 만약 이 분쟁이 ET의 심사를 받을 경우의 노사 각자의 장점과 단점을 설명해 줌으로써 노사 양자는 ET의 심판 결과를 예상할 수 있고 결과가 불리하다고 판단되는 당사자는 차라리 알선단계에서 합의하는 것이 이익이라는 결론에 도달하게 되는 것이다. 또한 흥미로운 것은 알선단계의 검토 내용이나 합의 내용은 철저히 비밀로 유지된다. 이러한 이유로 — ET에서 심판이 대중들에게 공개되는 것이 반해 — 섬세하고 미묘한 부분들까지 심의가 이루어지고 적정 수준에서 합의가 이루어진다.

ACAS의 알선은 개별적(개인) 알선과 노동조합 차원의 집단적 알선으로 구분될 수 있다. 개별적 알선의 경우 대부분 전화로 알선이 진행되는 반면, 집단적 알선의 경우는 대부분 직접적인 면담을 통해 이루어진다. 집단적 알선은 실질적으로 ‘교섭 지원’의 성격이 강하다. 이 때 알선인은 양 당사자 간의 중간자 역할을 하며 의사소통을 돕는다. 이 같은 알선은 대개 ① 당사자간 쟁점을 명확히 하고, ② 공감대를 형성하며, ③ 교섭 진전의 장애물을 제거하고, ④ 비현실적인 기대를 불식시키며, ⑤ 분쟁이 해결되지 않을 시의 비용과 불이익을 강조하고, ⑥ 가능한 해결책을 개발하며, ⑦ 양자가 만족할

〈표 2〉 ET에서 ACAS로 접수된 개별적 노동분쟁(Individual Dispute)의 유형

	2003-04		2002-03		2001-02	
	건수	%	건수	%	건수	%
불공정 해고	39,766	39	41,611	44	46,326	47
임금법 위반	20,724	20	21,201	22	21,191	21
계약위반	8,271	8	9,366	10	9,274	9
감원수당	4,386	4	4,323	5	5,224	5
성차별	10,560	10	4,839	5	4,538	5
인종차별	2,704	3	2,943	3	3,123	3
장애우차별	2,716	3	2,681	3	2,456	2
근로시간	2,251	2	1,561	2	1,553	2
동일임금	2,428	2	1,856	2	1,814	2
최저임금	210	0.2	173	0.2	150	0.3
기타	8,543	8	3,899	4	3,186	3
전 체	102,559		94,453		98,834	

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 45.

〈표 3〉 ACAS의 개별적 노동분쟁 알선처리 현황(2003-04)

구분	알선완료	알선에 의한 해결		취하		고용심판소 소송 진행		기타(기각 또는 각하)	
	건수	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%
불공정해고	42,550	20,297	48	11,013	26	9,625	22	1,615	4
임금법위반	20,093	7,633	38	6,773	34	5,062	25	625	3
계약위반	8,758	3,458	39	2,746	31	2,242	26	312	4
감원수당	4,332	740	17	1,473	34	1,937	45	182	4
성차별	4,610	2,393	52	1,429	31	640	14	148	3
인종차별	2,854	1,196	42	839	29	652	23	167	6
장애우차별	2,695	1,362	51	845	31	392	14	96	4
근로시간	1,698	783	46	474	28	415	24	26	2
동일임금	632	242	38	313	50	52	8	25	4
최저임금	142	64	45	35	25	30	21	13	9
기타	4,000	934	23	1,636	41	1,333	33	97	2
전 체	92,364	39,102	42	27,576	30	22,380	24	3,306	4

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003 / 04, p. 46.

만한 해결책의 도출에 대한 믿음을 주는 등의 방법에 의해 이루어진다(Corby, 2005, p : 108).

최근의 알선 현황을 살펴보면 2003-04년 사이 102,559건의 ET에서 ACAS로 알선이 요청된 개별적 노동분쟁의 경우 대부분 불공정해고와 임금법 위반, 성차별 위반에 관한 것임을 알 수 있다(표 2 참조).

<표 3>에서 볼 수 있듯이 같은 기간 92,364건의 알선이 완료됐고 이 중 42%가 알선에 성공했으며 30%가 소송을 취하해 단지 24%만이 ET에서 소송이 진행됐다.

개별적 알선과 비교해 집단적 알선의 경우 그 건수는 9분의 1 정도에 그친다. 집단적 알선의 경우 그 해당 지역에서 해결이 되는 경우가 대부분이며, 전국적 이슈가 된 노동쟁의 등 주요사건에 경우 ACAS 본부에서 사건의 알선을 맡는다. 예를 들어 2003-04년 사이 총 1,245건의 집단적 알선 신청의 경우 단지 22건만이 본부에 알선을 요청했다. 또한 <표 4>를 통해 알 수 있듯이 노사양측이 집단 알선을 요청하는 경우가 가장 많다. 2003-04년의 경우 총 1,245건의 집단알선 신청건수 중 임금관련(645건) 분쟁과 노동조합 단체교섭권 승인관련(236건) 분쟁으로 인한 신청건수가 총 681건으로 전체 신청건수의 절반 이상을 차지했다(ACAS 2004, pp. 47-48).

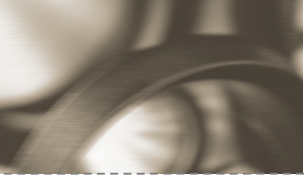
<표 4> ACAS 집단알선 신청건수

신청자	2001-02	2002-03	2003-04
사용자	180	205	172
노동조합	411	359	348
노사양측	641	663	581
ACAS	139	126	144
전체	1,371	1,353	1,245

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 47.

ACAS의 알선 결과 현황을 살펴보면 <표 5>가 보여주듯이 2003-04년의 총알선건수 1,271 중 97%인 1,232건이 종료되고 3%인 39건이 취하됐고 종료된 알선의 경우 전체 알선 대비 알선성공이 1,149건으로 90%, 실패가 90건으로 7%에 달했다. 집단알선의 경우 90%의 알선 성공률은 개별적 알선의 경우에 비해 월등히 높은 것이 특징이다.

2002년 한 조사 결과에 따르면 집단적 알선의 경우 71% 이상이 ACAS의 알선이 조속한 분쟁해결



〈표 5〉 ACAS의 집단적 노동분쟁 알선 결과 현황

	총 알선건수	알선종료건수	성공건수	실패건수	취하
2001-02	1,326	1,270	1,166	104	56
2002-03	1,381	1,325	1,241	84	56
2003-04	1,271	1,232	1,149	90	39

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 49.

에 도움을 준 것으로 답했고, 약 90% 이상이 ACAS의 알선서비스를 향후 이용할 것이라고 답했으며, 약 80%의 응답자가 ACAS의 알선서비스에 만족하는 것으로 나타났다(Corby, 2005, p. 112).

중재(Arbitration)와 조정(Mediation)

알선과 더불어 ACAS에서 집단적 노동분쟁 해결에 사용되는 방법에는 중재와 조정이 있다. 물론 알선에 비해 사용되는 경우가 저조하기는 하지만 이 또한 중요한 집단적 노동분쟁 해결수단임은 부정할 수 없다. 우선 중재(arbitration)를 살펴보면 알선과 달리 구속력이 있다는 것이 가장 큰 특징이다. 하지만 중재의 경우 노사양측이 중재안을 받아들일겠다는 합의하에 진행되며 노사 양측이 동의한 1인의 독립적인 중재위원회에 일임하거나 중재단을 구성해 중재안이 도출될 수 있다. 하지만 <표 6>이 보여주듯 실질적으로 중재단이 구성되는 경우는 극히 드문 것을 알 수 있다. 이후 도출된 중재안에 대해서는 노사 양측은 반드시 따라야만 한다.

〈표 6〉 집단적 노동분쟁의 중재와 조정 건수와 방법

	2001-02	2002-03	2003-04
단일 중재인에 의한 중재 (Single arbitrator)	61	70	62
중재단에 의한 중재 (Board of arbitration)	0	1	1
단일 조정인에 의한 조정 (Single mediator)	4	8	6
조정단에 의한 조정 (Board of mediation)	1	1	0
경찰중재심판	2	-	-
전 체	68	80	69

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 50.

〈표 7〉 중재와 조정의 유형

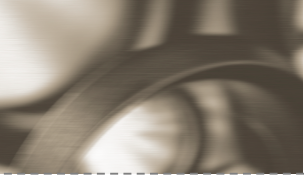
유형	2001-02		2002-03		2003-04	
	건수	%	건수	%	건수	%
임금관련(Annual pay)	16	24	19	24	21	30
기타임금과 고용조건관련(Other pay and conditions of employment)	22	32	26	32	16	24
해고와 징계관련(Dismissal and discipline)	22	32	15	19	11	16
직급관련(Grading)	5	7	3	4	0	0
기타	3	5	17	21	21	30
전 체	68	100	80	100	69	100

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 50.

이와는 별개로 조정(mediation)은 알선과 중재의 중간 정도의 제도이다. 알선과 같이 양자는 조정안을 받아들이든 그렇지 않든 자유롭게 선택할 수 있다. 최종 결정을 중재자의 손에 맡기기를 원하지 않을 경우 이 방법을 사용한다. 하지만 조정안을 만들어 양 당사자에게 제시하는 것은 중재와 같다. 즉 노사가 모두 동의하는 인물로 ACAS가 지명한 조정인이 조정안을 제시하지만 노사가 이를 따라야만 하는 강제성은 없는 것이 특징이다. 중재와 마찬가지로 조정단이 구성돼 조정을 하는 경우는 극히 예외적이다. 중재와 조정이 알선과 구분되는 또 하나의 특징은 알선의 경우 ACAS에 고용된 알선자(conciliator)에 의해 알선이 이루어지는 반면, 중재자와 조정자는 ACAS에 고용되어 있는 자가 아니며 지명된 중재자와 조정자는 이들의 역할에 따라 임금을 지급받는다. (Corby, 2005, p. 109) 중재와 조정 사례를 유형별로 살펴보면 전체 중재·조정 50% 이상이 임금과 고용조건에 관한 것임을 알 수 있다(표 7 참조).

ACAS의 분쟁 예방 역할

위에 살펴본 알선·중재·조정과 같은 실질적인 노동분쟁해결의 역할 외에 ACAS는 노동분쟁을 사전에 예방하기 위한 역할도 함께 병행하고 있다. 그 대표적인 예가 전화상담(Helpline)을 통해 갖가지 노사분쟁의 해결에 도움을 주는 것이다. 2003-04년의 경우 1년간 총 796,649건의 전화상담을 했다. 상담 분야는 상당히 다양하나 징계와 해고에 관한 것이 상당 부분을 차지한다. 또한 같은 기간 상담만족도를 조사한 결과 83%의 고객들이 전화상담 결과 향후 조치를 결정했으며, 93%가 전화상담



〈표 8〉 ACAS의 교육과정(Training sessions) 건수

유료 교육 과정			유료 작업장 교육			무료 교육 과정			총 교육 과정		
01-02	02-03	03-04	01-02	02-03	03-04	01-02	02-03	03-04	01-02	02-03	03-04
481	852	877	220	565	1,110	383	597	475	1,084	2,014	2,462

자료 : ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04, p. 53.

내용에 만족하는 것으로 나타났다(ACAS 2004, p. 18). 전화상담 외에도 직접적인 교육을 통해 노사 관계의 발전적 방안을 모색한다. ACAS는 지속적인 노동법 개정으로 인해 이에 대한 충분한 이해가 어려운 중소기업들을 지원하기 위해 정보의 제공, 자문 그리고 별도의 교육을 담당한다. <표 8>에서 볼 수 있듯이 최근 2년 동안 ACAS의 건설적인 노사관계 구축을 위한 교육과정은 2001-02년에 1,084건이었던 것이 2배 이상 증가해 2003-04년에 2,462건에 달한 것을 알 수 있다. ACAS가 노사 관계 증진을 위해 노동교육 부문에 많은 관심을 가지고 있음을 엿볼 수 있는 부분이다.

전화상담과 교육 이외에도 ACAS는 노동분쟁 예방 차원에서 자문프로젝트나 웹사이트를 통한 정보제공, 출판 등을 통해 다양한 방법으로 노동분쟁을 사전에 차단하려는 노력을 하고 있다. 2004-05년 1년 간 웹사이트의 총 방문자 수는 약 50만 명에 이르렀고 총 7만 부의 출판물을 판매했다.²⁾

■ 맺음말

이 글에서는 영국의 노동분쟁 해결방안을 살펴봤다. 이것은 한국의 분쟁해결의 방법과는 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 첫째, 한국에서는 발견되지 않는 알선의 역할이 노사분쟁 해결에 중요한 부분을 담당한다는 점은 우리에게 의미하는 바가 크다. 알선이라는 개념 자체가 생소한 한국적 상황에서 이러한 제도를 도입하기란 쉬운 일은 아닐 것이다. 하지만 최소한 이 알선이라는 제도가 노사분쟁의 해결의 중요한 도구로 사용되고 있다는 사실은 앞으로 연구가치가 충분하다고 볼 수 있다. 둘째, 알선·중재의 대상을 노동쟁의로 제한하지 않고 고용관계를 둘러싼 다양한 개별적 노동분쟁 및 권리분쟁을 포함한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다. 끝으로 갈등의 골이 깊어지기 전 사전 예방적 차원의 자문과 조정의 기능을 하고 있는 ACAS의 사례는 문제가 불거진 후에야 노동위원

2) ACAS 방문자료, 2005년 10월 20일.

회의 법적인 절차에 의해 해결되는 한국의 분쟁해결 시스템에 주는 의미는 크다고 하겠다. 특히 중소기업을 대상으로 진행되는 갖가지 교육 프로그램은 크고 작은 노사분쟁의 싹을 사전에 제거할 수 있는 매우 유용한 장치로 보인다. **KLI**

참고문헌

- ACAS (2004), ACAS Annual Report and Resource Accounts 2003/04 (London: ACAS, 2004).
www.acas.org.uk
- Corby, S.(2005), 'Spot the Difference Between the Public and Private Sector: Disputes and Third-Party Intervention in Britain', Public Money and Management, 25(2), pp. 107-117.
- Towers, B. and Brown, W. (eds) (2000), Employment Relations in Britain: 25 Years of the Advisory, Conciliation and Arbitration Service (London: Blackwell)

*ACAS 방문, 2005년 10월 20일 (한국노동교육원 노사정 대표시찰단 방문 시)