

영국의 노사분쟁조정시스템

- 조정중재기구(ACAS)와 고용심판소(Employment Tribunals)를 중심으로¹⁾

배규식 (한국노동연구원 연구위원)

우리나라의 노사분쟁조정시스템의 핵심적 기구는 노동위원회이다. 그동안 많았던 노사분규와 갈등을 감안하면 정부가 노사분쟁조정기구인 노동위원회가 제 역할을 할 수 있도록 그 기능과 역할을 적절하게 강화하려는 노력을 제대로 기울이지 못한 것이 아쉽다. 노동위원회는 그동안 학자 출신의 중앙노동위원장들이나 내부의 직원들에 의해 많이 개선되기는 했지만, 독립성, 전문성, 책임성이라는 점에서 낙제점을 면하기 어려워 보인다.

내년도 사업장 단위 복수노조의 허용에 따른 교섭창구 단일화, 공무원노조 설립에 따른 공무원 노사분쟁조정기구의 마련, 비정규직 입법에 따른 차별 심판 등을 둘러싸고 노동위원회 기능과 역할을 강화해야 한다는 논의가 정부는 물론 노사 사이에서도 이루어져 왔다.

이 글에서는 이런 문제의식에서 영국의 노사분쟁조정시스템을 전반적으로 개관하는 가운데 우리에게 주는 정책적 시사점이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

1) 본 원고는 필자가 지난 6월 13일부터 22일까지 영국의 조정중재기구(ACAS), 고용심판소(Employment Tribunals), 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)를 방문하여 관계자들을 면담하고 거기에서 받은 자료들을 정리한 내용이다.

■ 영국의 노사분쟁조정시스템의 구조

영국의 노사분쟁조정에는 크게 세 조직에 의해 이루어지고 있다. 주로 개별 노사분쟁과 집단적 노사분쟁의 조정, 노사관계 및 새로운 입법 관련 훈련과 자문, 각종 문의에 대한 상담을 담당하는 조정중재기구(ACAS : Advisory Conciliation and Arbitration Services), 개별 노사분쟁의 심판을 담당하는 고용심판소(Employment Tribunals) 그리고 노동조합의 승인, 유럽연합의 근로자 정보권과 노사협의 지침의 이행, 유럽직장평의회 지침의 이행을 감독하는 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)로 나뉘어져 있다.

영국에는 보건안전에 대한 감독을 제외하면 우리와 같은 근로감독제도(Labour Inspection)가 없어 근로감독관이 처리해야 할 개별적 노사분쟁이 조정중재기구(ACAS)에서 조정을 통해 처리된다는 점이 우리와 크게 다르다.

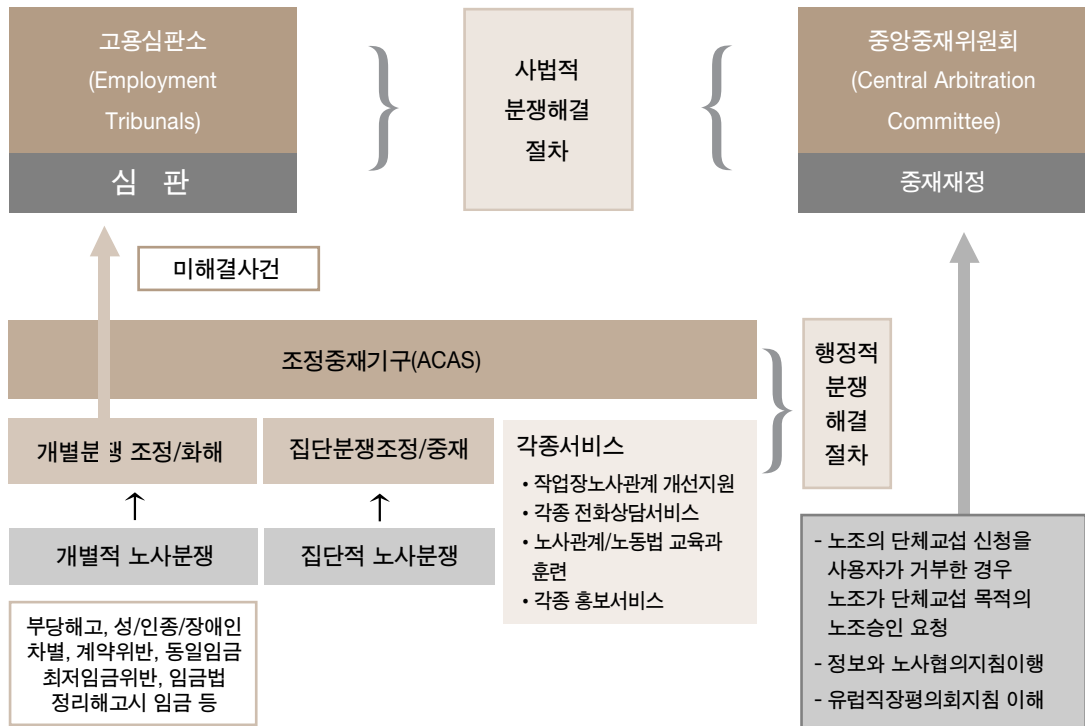
조정중재기구(ACAS)는 사법적이거나 준사법적인 심판기구가 아니라 어디까지나 행정적 분쟁 처리를 담당하는 기구이다. 고용심판소와 중앙중재위원회는 사법적 혹은 준사법적인 기구이다.

근로자들이 제기하는 개별적 노사분쟁은 일단 고용심판소(ET : Employment Tribunals)에 접수되지만, 접수된 사건은 고용심판소(ET)에서 바로 심판 과정을 밟는 것이 아니다. 고용심판소(ET)에 접수된 사건은 조정중재기구(ACAS)로 넘겨져서 조정중재기구에서 조정(conciliation)을 겪게 된다.

집단적인 노사분쟁은 노사의 동의에 의해 조정중재기구(ACAS)가 조정에 나서지만, 조정안을 제시하지 않고 노사가 상호의 입장을 이해시키면서 의견을 접근시켜 결국은 타협을 이끌어 내도록 도우미 역할을 충실히 하고 있다. 일부 집단적인 노사분쟁 사건은 노사의 동의에 의해 조정이나 중재에 회부되기도 하지만 그 건수는 매우 제한되어 있다

고용심판소(ET)는 우리 노동위원회의 부당해고 심판 기능과 유사하게 심판기능을 수용하되 부당해고만이 아니라 부당해고를 포함한 70개의 다른 유형의 개별 고용노동권과 관련된 노사분쟁 사항에 대해 심판을 하는 기구이다. 고용심판소에 신청된 모든 사건은 일단 조정중재기구로 보내져서 조정을 통해 노사간의 자율합의를 시도한 뒤 실패한 사건만을 고용심판소가 맡아서 처리하

[그림 1] 영국의 노사분쟁 해결시스템



게 된다. 여기에서 기각된 사건들에 대해 고용항소심판소(Employment Appeal Tribunal)에 항소할 수 있다.

중앙중재위원회(CAC : Central Arbitration Committee)는 노조의 단체교섭 신청을 사용자가 거부한 경우에 노조가 신청하며 일정한 요건을 갖춘 노조에 대해 사용자가 단체교섭을 하도록 노조 승인 중재재정을 내린다. 그러나 중앙중재위원회에는 사업장 단위 복수노조의 교섭창구를 단일화하는 법적인 강제제도나 복수노조 아래에서 교섭창구 단일화를 위한 절차를 규정해 놓고 있지 않다.²⁾ 유럽연합의 지침에 따른 근로자대표의 정보권과 협의권 이행, 유럽직장평의회 지침의 이행에 관한 문제를 관장하고 있다.

■ 영국의 노사분쟁조정시스템의 운영

▲ — (ACAS)

조정중재기구(ACAS)는 무엇보다도 부당해고, 계약위반, 각종 차별(성차별, 인종차별, 장애인 차별, 연령차별 등), 최저임금제, 임금법, 정리해고시 임금, 동일임금, 노동시간, 유연한 노동 등 개별 노사분쟁의 조정을 담당하고 있다.

조정중재기구(ACAS)는 사건을 심판하는 기구가 아니기 때문에 소수 중재사중재를 제외하면, 대부분 조정중재기구의 직원인 조정관이나 선임조정관이 개별적으로 담당한다.

조정중재기구(ACAS)는 일단 고용심판소에 접수된 개별 노사분쟁을 넘겨 받아 이들 개별 노사분쟁사건의 조정을 통한 화해에 많은 인력을 투입하여 고용심판소(Employment Tribunals)로 가는 사건수를 대폭 줄였다. 이렇게 하여 조정중재기구는 2004/05년 고용심판소에 접수된 86,816건의 개별 노사분쟁 사건의 77%를 조정을 통해 노사가 타협적으로 해결하도록 도왔고 조정중재기구의 개별적 노사분쟁 조정에 실패한 23%만이 고용심판소로 넘어갔다. 조정중재기구는 이와 같은 개별 노사분쟁의 조정을 통해 노사가 자발적으로 합의에 이르거나 소를 취하하여 감정적 대결로 발전하지 않고 스트레스를 덜 받게 되며, 고용심판소로 가는 사건의 수를 크게 줄여 노사와 국가의 비용을 크게 절약해 왔다.

만약 조정을 통해 개별 노사분쟁 해결에 실패한 경우 고용심판소로 가는 대신 조정중재기구(ACAS)에서 ‘중재제도(Arbitration Scheme)’를 통해 중재를 받는 길이 있다. 이러한 ACAS 중재 제도는 ACAS의 조정관이 아닌 외부 전문가들이 참여하는 패널에서 부당해고와 유연한 노동과 관련된 경우에 한해 중재결정을 내리며 1년에 58건 정도가 이런 방식으로 해결된다.

2) 일부 국내에서는 영국의 중앙중재위원회(CAC)가 단위 사업장에서 복수노조의 교섭장구를 단일화하는 법적인 강제제도에 따라 교섭장구 단일화를 위한 절차를 규정해 놓고 그 업무를 담당하는 것으로 잘못 알려져 있다.

〈표 1〉 고용심판소에 제기된 각 개별노사분쟁의 연도별 건수

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
부당해고	51,270	49,401	51,512	49,424	47,682	42,459
임금법	39,894	41,711	42,205	39,656	40,928	36,785
계약위반	30,958	31,333	30,791	29,206	28,471	21,030
성차별	7,801	25,940	15,703	7,713	13,778	10,813
정리해고임금	10,846	9,440	8,919	8,478	8,707	6,427
동일임금	4,712	17,153	8,762	2,665	3,073	7,586
장애인차별	3,765	4,630	5,273	5,380	5,490	4,730
노동시간지침	5,595	6,389	4,980	6,420	7,506	3,255
인종차별	4,015	4,238	3,889	3,624	3,418	3,277
전 체	176,749	218,101	194,120	162,932	176,505	147,418

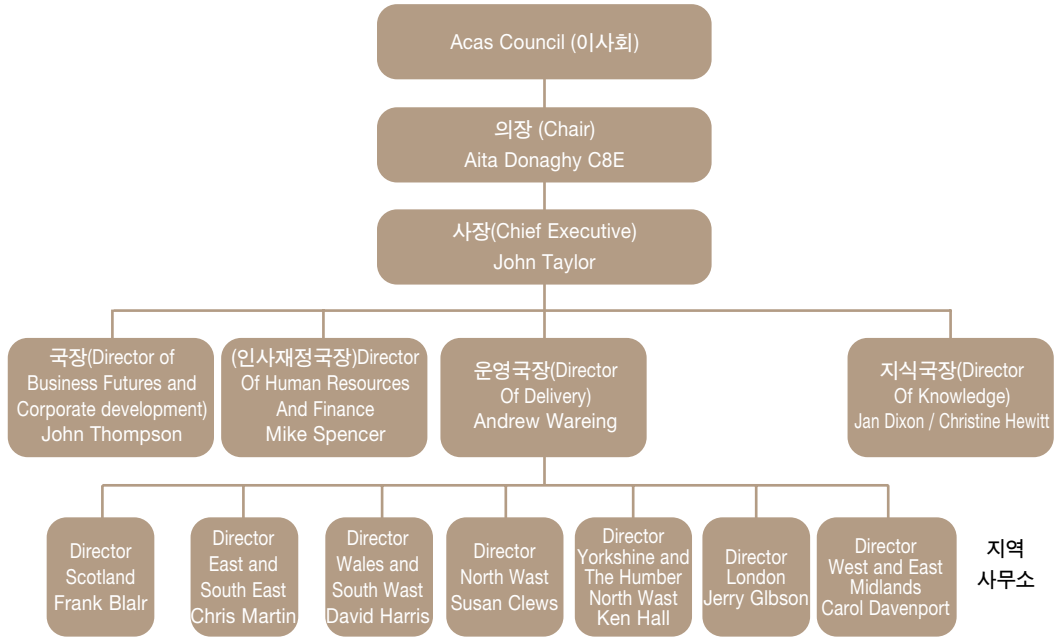
자료 : ACAS Annual Report and Account 2004/05.

집단적 노사분쟁의 경우에도 노사동의 아래 조정을 통해 대부분의 노사분쟁을 해결해 왔다. 2004/05년 총 1,123건의 집단적 노사분쟁 사건을 맡아 92%의 집단적 분쟁을 해결하거나 혹은 노사간의 상당한 의견접근을 하도록 분쟁을 촉진했다. 집단적 노사분쟁의 조정에도 외부의 중립적인 학자나 전문가가 참여하는 것이 아니라 주로 선임조정관들이 노사를 개별적으로 각각 만나거나 함께 만나서 양측의 주장을 듣고 의견을 좁혀가는 방식으로 노사가 타협에 이르도록 하는 것이다. 영국에는 부당노동행위제도 자체가 없기 때문에 조정중재기구도 고용심판소도 부당노동행위를 다루지 않는 점이 우리와 다르다.

그 외에도 기업이나 공공부문 조직으로부터 위탁받아 개별 사업장에서의 노사관계 개선을 위한 350~400건의 프로젝트를 수행해 왔다. 이런 프로젝트에서는 개별 근로자들의 권리, 근로자 참여와 협의, 단체교섭, 임금과 보상시스템 등 작업장에서의 변화 관리와 노사관계에 영향을 미치는 문제해결 등을 통해 수행하고 있다.

또한 조정중재기구(ACAS)는 고용관계와 권리 등에 대해 전화상담 서비스를 제공하고 있다. 특

[그림 2] Acas의 조직도



히 징계와 해고, 계약, 정리해고, 단시간 노동 등 문제를 중심으로 1년에 약 88만건의 전화상담을 하고 있다. 전화의 55%는 근로자들부터 35%는 사용자로부터 걸려온 것이고, 22%는 근로자나 사용자를 대표하는 노조나 변호사 등으로부터 걸려온 것이었다.

조정중재기구(ACAS)는 기업들을, 특히 중소기업들을 대상으로 고용관계 이슈들을 중심으로 다양한 훈련기회를 제공해 왔다. 인사관리 전문가들을 상대로 하는 특정한 고용관계 이슈나 신규 입법에 대한 심층적인 교육(점심시간 교육, 조찬교육, 1일 교육, 한나절 교육)을 집단적인 형식으로 제공하거나 개별 사업장의 요청에 따라 개별 사업장 맞춤형 훈련을 제공해 왔다. 2004~05년에 조정중재기구는 2,989건의 훈련을 제공했다.

앞서 언급한 개별 사업장 프로젝트, 개별 사업장 맞춤교육, 몇몇 자문형 출판물에 대해서는 서비스 제공에 따른 비용을 이용자에게 부담케 하며 나머지는 국가가 법률상 제공할 의무가 있는 서비스이므로 무료이다. 이처럼 조정중재기구(ACAS)가 유료서비스를 늘리는 이유는 정부의 예

[그림 3] Acas 지역사무소의 분포

Acas regional structure

East of England	Bury St Edmunds
East Midlands	Nottingham
London	London
North East	Newcastle
North West	Manchester Liverpool
Scotland	Glasgow
South East	Paddock Wood, Fleet
South West	Bristol
Wales	Cardiff
West Midlands	Birmingham
Yorkshire & Humber	Leeds



산절약 방침에 따라 2005년 말 140여 명에 이르는 조정중재기구의 인원을 감축(900명에서 750 명으로)하는 한편 법적인 제공의무가 있는 서비스를 제공하면서도 더 필요한 서비스는 수익자 부담원칙에 따른 것이다.

고용심판소... (Employment Tribunals) ...

고용심판소(ET)는 잉글랜드와 웨일스를 중심으로 25개의 고용심판소(ET)와 3개의 고용항소심판소(EAT)로 이루어져 있다. 고용심판소(ET)에서 각 사건은 고용심판소 직원이 아니라 노사 추천대표와 7년 이상의 경험을 가진 변호사로 구성된 각 사건의 심판관(judge) 등 3명이 심문을 담당한다. 잉글랜드와 웨일스의 고용심판소에는 약 400명의 변호사로 구성된 심판관(judge)이 있는데 이 가운데 상근 심판관은 130여 명이고 250명이 시간제 심판관으로 일하며, 노사추천 대표로 구성되는 일반심판위원(lay members)는 약 3,000여 명의 풀을 갖고 있다. 실제로 심판은 심판관인 의장이 주도적 역할을 하며 나머지 노사 심판위원도 참여한 가운데 이루어지나 언제나 3인이 참여하는 것은 아니고 경우에 따라 심판관인 의장 단독으로 혹은 일반 심판위원 1명만이 판정에 참여할 수도 있다.

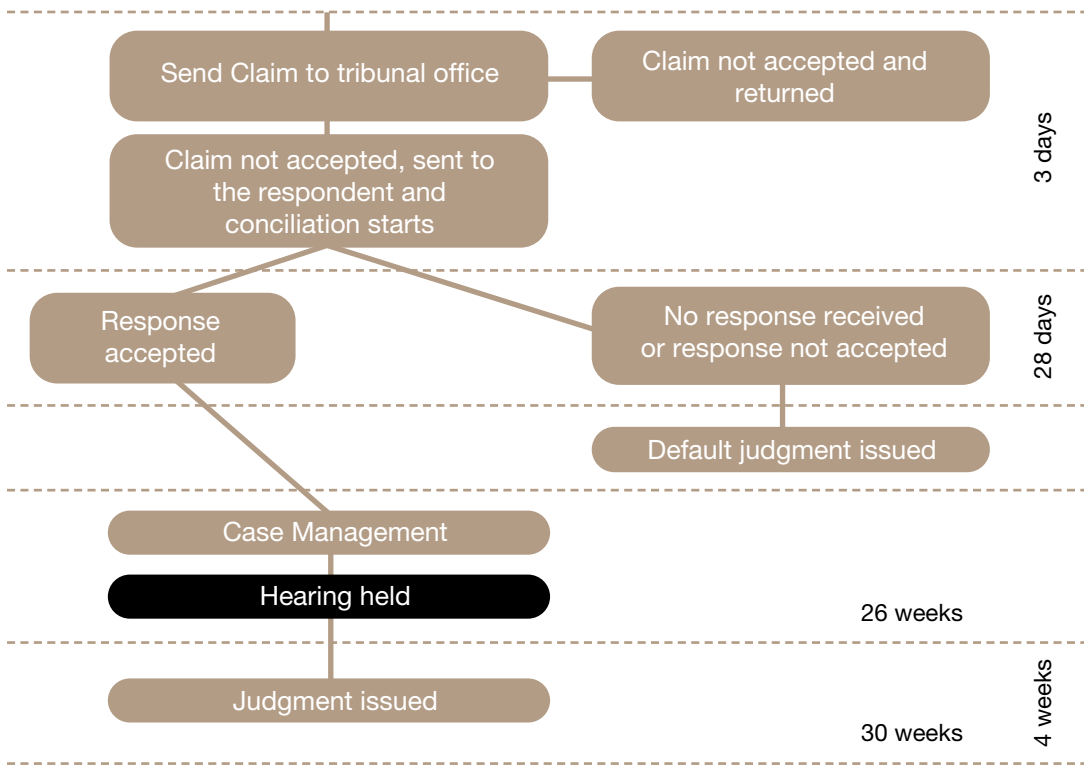
막상 심문이 시작될 경우 50% 이상의 사건에서 사용자측은 변호사를, 근로자측은 노조간부들을 대동하여 참여하며 이들 대변자들이 심문에서 대신 답변을 한다.

고용심판소(ET)에는 약 700여 명의 직원들이 있는데, 대부분 3인의 패널로 구성된 심판관과 위원들을 도와주고 심문 준비, 심문, 심문 결과 등과 관련된 행정적인 서류 작성, 서류 전달, 심문 약속 등 행정적인 업무를 담당한다.

만약 근로자나 사용자가 고용심판소(Employment Tribunals)의 심판에서 졌을 경우 항소를 할 수 있으나 항소는 모든 심판이 난 사건의 4% 가량에서만 허용되는데 항소는 단순히 심판이 누가에게 불리하거나 억울해서가 아니고 법률을 잘못 적용했을 때에만 수용되기 때문이다.

중앙중재위원회는 우리 현실과는 큰 관련이 없기 때문에 운영에 관한 자세한 내용은 생략한다.

[그림 4] 고용심판 절차



■ 결론

영국의 노사분쟁조정시스템은 우리의 노동위원회보다 훨씬 정교하게 설계되어 있다. 근로감독기능이 없는 상태에서 개별 노사분쟁이 조정중재기구(ACAS)를 거쳐 고용심판소(ET)로 가기 때문에 사건의 양이 늘어나는 것은 당연하다. 그러나 우리 노동위원회의 경우에는 영국에는 없는 부당노동행위 심판사건이 꽤 많은 수를 차지하고 있다.

영국 노사분쟁조정시스템의 특징은 준사법적 절차인 조정이나 중재, 심판을 하기에 앞서 노사가 자율적으로 분쟁을 해결하도록 돕는 알선적 조정(conciliation)을 매우 광범하게 활용하고 있다는 점이다. 조정중재기구의 활동의 상당부분이 개별 노사분쟁과 집단 노사분쟁의 알선적 조정에 집중되고 있다. 이리하여 2004년 4월~2005년 3월까지 개별적 노사분쟁의 77%, 집단적 노사분쟁의 92%가 이러한 알선적 조정과정에서 노사가 합의하여 해결하거나, 사용자측의 약속에 따라 취하하는 방식으로 해결되었다.

개별적 노사분쟁 가운데 고용심판소의 심판으로 가는 경우는 23%, 집단적 노사분쟁이 해결되지 않는 것은 8%에 불과하므로 상당한 비용이 절약된다는 것을 알 수 있다.

이러한 제도를 지원하기 위해 900명(2006년 초부터는 760명)의 인력, 특히 상당수의 경험이 있고 전문성을 가진 상당수 조정관들을 육성하여 이들이 이와 같은 주요 역할을 담당케 하고 있다.

고용심판소에서도 지원인력만 700명에 이르며, 경력 7년의 법조 경력을 가진 400명의 변호사들이 심판관으로서 개별 사건의 의장을 맡게 함으로써 심판사건의 전문적이고 공정한 처리를 일정하게 확보하고 있다.

이런 점은 영국이 개별적 노사분쟁과 집단적 노사분쟁의 해결을 위해 상당한 투자를 행하고 있음을 알 수 있다.

우리 노동위원회도 공무원노사분쟁, 비정규직 입법에 따른 차별문제, 복수노조 허용에 따른 교섭창구 단일화라는 새로운 노사분쟁을 떠맡음에 따라 새로운 확대 개편을 논의하고 있다. 영국의 조정중재기구(ACAS)와 고용심판소(Employment Tribunals)의 사례에서 귀중한 시사점을 얻기를 기대해 본다. **KLI**