

영국 노사분쟁조정법 간소화 방안

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

하세정 (LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

영국 의회는 2007년 12월 발표한 노동법 간소화 법안(Employment Simplification Bill)을 통해, 노동분쟁조정시스템을 간단명료하게 정비하고, 세부 노동법들에 대해서도 간소화, 명확화, 집행력 강화를 추진하고 있다¹⁾. 법안의 주요 내용으로는 첫째, 노동분쟁 심판 과정의 간소화, 둘째, 최저임금제 시행의 집행력 강화, 셋째, 파견근로 사업주들에 대한 감독 강화, 넷째, 자원봉사 근로자에 대한 최저임금제의 명확한 적용 기준 확립 등이다. 간소화 법안에 세부 노동법들의 개정이 필요한 이유는 노사분쟁의 조정 과정이 매끄럽지 못한 원인이 적용하기 어렵거나 강제성이 떨어지는 노동법에 있다는 전문가와 관계자들의 여론이 높았기 때문이다. 따라서, 노동법 간소화 법안이 가장 우선시 하는 목적은 노동분쟁시스템을 효율적으로 재정비하는 것이라 할 수 있다. 본 법안의 배경에는 현행 노사분쟁 심판제도를 검토해 문제점을 지적하고, 개정 방향을 제시한 ‘노사분쟁 해결제도 검토보고서(A review of employment dispute resolution in Great Britain)’가 있다²⁾. 보고서 생산을 담당한 위원회의 위원장 이름을 본따, 기본스 보고서라고도 불리는 이 보고서를 중심으로 노동분쟁조정시스템의 간소화 방향이 어떻게 계획되어 있는지 살펴보기로 한다.

1) 법안에 대한 초안은 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/governance.aspx>에서 열람이 가능하다.

2) 보고서는 <http://www.dti.gov.uk/files/file38516.pdf>에서 내려받기가 가능하다.

■ 현행 노동분쟁해결제도 개요³⁾

현행 노동분쟁조정시스템은 3단계로 이뤄져 있다. 첫 번째 단계는 사내 해결 시도 단계로 노사간의 분쟁이 발생할 경우 먼저 회사 내규로 정해진 분쟁해결절차에 따라 해결을 시도해야 한다. 2004년 도입된 분쟁해결규정(Dispute Resolution Regulation 2004)이 정한 법정최소준수절차(Minimum Statutory Procedure)를 따라야 하며, 노사분쟁해결을 지원하는 정부 조정중재기구 ACAS(Advisory Conciliation and Arbitration Service)에서 제시하는 가이드라인을 내부지침으로 삼을 수 있다⁴⁾. 법정최소준수절차는 서면통보, 분쟁 당사자 미팅, 이의제기의 3단계로 구성된다. 분쟁을 제기하는 측이 다른 쪽에 분쟁 내용을 서면으로 통보하고, 양측이 모두 문제를 인식했을 경우, 사측이 분쟁해결을 모색하는 자리를 마련한 다음, 논의 끝에 내린 사측의 결정을 근로자에게 통보한다. 근로자가 사측의 결정에 만족하지 못할 경우, 이의를 제기할 수 있고 추가적인 협상을 가질 수 있다. 두 번째 단계는 분규 당사자 간의 자율합의가 실패할 경우에 취하는 단계로 노사는 중재심판(Employment Tribunal)을 요청할 수 있다. 하지만, 본격적인 중재심판에 앞서 ACAS의 도움을 받아 다시 한번 양측 간의 자발적인 합의를 시도할 수 있는 조정 과정을 먼저 거쳐야 한다. 마지막으로 ACAS의 조정(conciliation) 시도가 실패했을 경우, ACAS의 법적 구속력이 있는 중재(arbitration)를 따를 수도 있지만, 대개 심판관 1인과 근로자측과 사측이 각각 추천하는 일반심판위원 1인씩이 참여하는 심판의 결과에 따라 분쟁이 해결된다.

■ 노사분쟁해결제도의 문제점과 추천 해결안

기본스 보고서의 목적은 현행 심판제도의 효율성을 전 단계에 걸쳐 점검하고 보완해야 할 부분에 대해서 개정안을 내놓는 것이다. 따라서, 보고서에는 각 단계별로 현황을 개요하고, 관련 당사자들로부터 접수된 문제점을 분석한 후 적절한 처방을 내놓고 있다.

3) 자세한 내용은 『국제노동브리프』 2006년 7월호의 ‘영국의 노사분쟁조정시스템’ 참고.

4) ACAS는 노사분쟁 조정 의무를 담당하는 정부기관으로 분쟁해결절차를 제공할 뿐만 아니라, 화해권고와 강제중재에도 관여할 수 있다. ACAS의 분쟁해결에 관한 가이드라인 <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=914>에서 찾을 수 있다.

사내 해결 시도 단계

2004년에 법정최소준수절차를 통해 사내 해결 시도를 법적으로 의무화시킨 목적은 노사분쟁을 초기에 해결하여, 정식 심판에 대한 의존도를 낮춤으로써 분쟁 당사자들의 원만한 관계 회복뿐만 아니라 정부의 자원이 불필요하게 낭비되는 것을 막는 데에 있었다. 하지만, 기본스 보고서는 절차 준수의 법정화가 분쟁의 초기 해결에 대한 의지를 제공하기보다는 절차만 맹목적으로 따르게 유도함으로써 주객을 전도시켰다고 주장했다. 법적 절차를 제대로 따르지 않을 경우, 중재 심판에서 자동으로 패소하거나, 심판 신청 자체가 거부되는 것이 우선 법적 절차에 충실해야 한다는 압박감을 주는 원인이 되고 있다.

이러한 의무감에 형식적이고, 복잡한 제도가 법률서비스를 찾는 계기가 되고, 이는 분쟁해결 과정 전반에 걸쳐 법적인 해결책에 기대게 하는 결과를 낳고 있다. 분쟁 발생시 구두보다 공식적인 서면으로 상대방에게 분쟁의 내용을 고지토록 함으로써 첫 단계부터 법률적 자문을 구하도록 유도하고 있으며, 결국 중재심판이라는 법률적 해결에 기대게 하는 빌미를 제공하고 있다. 결과적으로 상당수의 회사에서 정식으로 소가 제기된 분쟁이 증가했다고 밝혔다. 또한, 법에 의한 강제집행은 개별 사안의 예외성을 인정하지 않기 때문에 불필요한 비용을 낳고, 다양하고 탈형식적인 해결방안을 허락치 않음으로써, 규정 제정 의도에 어긋나는 결과들을 양산하고 있다. 이러한 문제에 대해서 중소기업들이 더 큰 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났다. 규모가 작을수록 비공식적으로 사내의 문제를 해결하는 문화가 지배적이고, 서면통보와 같은 공식적인 형식을 통하는 것이 유기적인 노사의 관계를 더욱 악화시킬 가능성이 크기 때문이다.

가정분쟁 중재를 직업적 배경으로 하는 기본스 위원장은 분쟁의 내용, 이유, 진행 상태가 경우마다 다르기 때문에 모든 분쟁을 일괄적으로 해결할 수 있는 간단한 시스템이 존재하기는 불가능함을 잘 인식하고, 예외없는 적용을 강제하는 노동분쟁 법정해결절차 폐지를 가장 먼저 주장했다. 대신 가급적 심판에 의한 해결을 피하고, 분쟁 초기에 노사간의 화해를 추구하는 현 제도의 정신은 살리면서, ACAS가 제공하는 분쟁해결 지침을 기본으로 단순명료하고 탈관습적인 가이드라인을 세울 것을 제안했다. 새로운 가이드라인의 주요 내용으로 초기 해결 유도 방안, 중소기업의 필요에 부응, 노사관계가 파기된 후의 분쟁해결방안 등을 포함할 것을 주장했다.

보고서는 분쟁조정절차에서 법적 강제력을 제거하는 대신, 당사자들로 하여금 절차를 따르게 할

유인책을 부여할 필요가 있다고 설명했다. 기본스는 초기 해결 의지 및 이행 노력에 따라 중재심판관이 신청인의 비용 또는 보상을 가감할 수 있도록 권한을 강화하여 분쟁 당사자들의 초기 해결 의지를 고취시킬 것을 제시했다. 이외에도 교육, 홍보 및 행정지도 등을 통해 당사자들이 자발적으로 대안적이고 초기에 적용할 수 있는 방법들을 택하도록 유도해야 한다고 주장했다. 상당수의 회사들이 분쟁해결절차를 두고 있거나 필요성을 느끼고 있지만, 실질적으로 절차를 수행하는 인력들을 유지하지 않고, 회계사나 변호사 등 외부 전문인력에 의존하고 있다. 더욱이 법률적 해결 외에 조정(conciliation), 중재(arbitration)와 같은 대안적 방법의 장점에 대해서 인식이 낮은 편이다. 기본스 보고서는 정부가 분쟁 관련 노사로 하여금 대안적 방법에 대해 조사하고, 상호 수용가능한 방법을 찾도록 유도해야 한다고 촉구했다.

ACAS 조정 시도 단계

노사 당사자들 간에 해결되지 못하고, 중재심판 요청이 이뤄졌을 경우에도 마지막 절차인 정식 심판보다는 대부분 ACAS를 통해 해결하고 있다. 2006년 중재심판 신청을 한 건수 중 48%가 정식 재판 전에 ACAS의 조정으로 해결됐고, 25%는 ACAS의 영향으로 소를 취하하거나, 양자 간에 사적 합의가 이뤄진 경우였다. ACAS의 조정서비스 덕택으로 중재재판을 요청한 사례 중에서, 공청회(hearing)를 동반하는 정식 심판은 26%로 높은 편은 아니지만, 여전히 많은 경우에 그 전 단계에서 해결될 수 있었던 것으로 조사됐다. 이러한 사례들이 초기에 해결되지 못한 이유 중 하나는 심판에 대한 잘못된 인식 때문이다. 심판 요청을 한 사례 중 적지 않은 경우가 공청회 직전에 해결됐는데, 이는 심판 요청자의 상당수가 정식 심판이 주는 물질적·정신적 부담을 심판 전에는 잘 느끼지 못하기 때문인 것으로 생각된다. 또한, 단순한 사안에 대해서는 정식 심판이 불필요하거나 부적절하다는 인식이 약하다. 임금관련 분쟁의 경우, 책임과 권리의 소재가 상대적으로 명확한 경우가 많음에도 불구하고, 정식 심판까지 올라오는 경우가 많았다.

다른 이유로는 심판 요청자들이 ACAS의 중재서비스를 충분히 이용하지 못하기 때문이다. ACAS의 중재서비스는 심판 요청이 접수된 후에 제공되는 경우가 다반사다. 사전에 분쟁을 파악하는 것이 쉽지 않고, ACAS 서비스의 잠재 수요자들 역시 심판 요청 전에도 조정서비스를 이용할 수 있음을 잘 알지 못하기 때문이다. 둘째, ACAS는 주로 중재심판 요청을 받은 후에도 노사 모두

가 ACAS의 조정서비스를 원할 경우에만 조정 시도가 가능하다. 분쟁 당사자 중 어느 한쪽이라도 ACAS를 외면한다면, 조정 시도 단계를 거치지 않고 정식 심판에 직행하게 된다. 셋째, 현행 규정 하에서는 ACAS가 조정을 알선할 수 있는 시간이 짧게 설정돼 있다. 2004년에 도입된 조정 시도 기간에 대한 제한은 본래 짧은 시간 안에 당사자들이 합의에 이를 수 있도록 압박하는 장치로 고안됐으나, 의도와는 다르게 실제로 당사자들이 화해에 걸리는 시간은 제한 시간을 넘어서기 일쑤였고, 결과적으로 조정 시간이 충분히 주어졌다면 심판없이도 해결 가능했던 사례들이 중재심판으로 넘어가게 되는 상황을 초래했다.

기본스 보고서는 앞의 문제점들에 대처할 몇 가지 추천안을 내놓았다. 첫째, 상대적으로 책임 소재가 분명한 금전적 이유에 의한 분쟁일 경우, 공청회보다는 임금 채무·채권 관계에 대한 전문가의 법률적 판단에 맡기고, 이를 집행할 법적인 강제수단을 강구하는 것이 당사자들에게는 간단하고 효율적인 해결방안이 될 수 있다. 뿐만 아니라 중재심판도 좀더 복잡한 사례에 집중될 수 있어서, 사회적 자원 낭비도 막을 수 있는 효과도 얻을 수 있다. 둘째, 정부는 잠재적인 심판 요청자들에게도 중재심판의 정확한 과정과 금전적·정신적 부담감을 홍보하고, 대안적인 해결책들과 그 장점을 홍보하는 방식으로 분쟁해결 관련 조언서비스를 제공할 것을 추천했다. 셋째, 중재심판 신청 과정의 접수창구를 일원화시켜, 중재심판 신청 전에 잠재 요청자들이 우선 상담 등을 통해 대안적 해결책을 찾을 수 있도록 유도할 것을 주문했다. 넷째, 대안적인 분쟁해결 방식에 대한 홍보를 강화하고, 중재심판 요청 전에 시도하도록 유도하는 대신, 그 비용을 정부가 부담할 것을 건의했다. 다섯째, 중재심판원의 자율권을 강화하여 초기 분쟁해결 의지와 노력에 대해서 최종 판결시 적절한 보상 또는 벌칙성 비용을 부과하여 초기 해결 노력을 유도할 것을 제안했다. 여섯째, ACAS가 조정 서비스를 제공할 수 있는 기한을 철폐하여, 심판이 이뤄지기 전까지 지속적인 조정 시도를 해야 한다고 주장했다.

중재심판 단계

현행 노동분쟁심판제도가 기초하고 있는 2004년 노동분쟁해결규정(Dispute Resolution Act 2004)은 중재심판 역시 매우 복잡하게 만들었다. 우선 노동분쟁 심판요청 절차가 한층 까다로워졌다. 한 예로 2004년 규정이 도입되기 전에는 심판 요청서의 길이가 2쪽이었으나, 현 규정은 8쪽을

요구하고 있기 때문에, 행정상의 비용이 증가하고 심판 진행의 지체가 빈번해지고 있다. 서류의 내용 또한 법률적 지식이 없는 일반인이 이해하고 작성하기엔 복잡하다는 의견이 많고, 해당 분쟁 사항에 표시(box-ticking)하는 방식은 신청자로 하여금 작은 연관성만 가지고도 분쟁의 가짓수를 쉽게 늘리게 함으로써 심판의 비용과 기간을 불필요하게 증가시키고 있다.

중재심판을 신청할 수 있는 시간 제한 규정 역시 신청자들의 혼란을 가중시키고 있다. 현 규정은 각기 다른 분쟁 사항에 대해서 다른 시간제한을 적용하고 있다. 대부분의 경우 심판 요청의 원인이 된 사건이 발생한 지 3개월 내로 심판 요청을 해야 한다. 다만 심판위원회의 재량으로 시간을 늘릴 수는 있다. 하지만 문제는 복합적인 사안으로 소가 제기되었을 경우인데, 각 소마다 적용될 시간 제한이 다르기 때문에 어떤 사안들이 심판에서 다뤄지고 거부될지에 대한 불확실성이 늘어나게 되어 심판 요청자들의 혼란을 가중시키고 있다.

현 제도하에서는 복수의 근로자들이 동일 사안, 동일 고용주에 대해 소를 제기하는 복수심판 요청자(multi-claimant)가 관련된 사건이 단일요청자의 사례를 약 6대 4의 비율로 앞지르고 있다. 규정은 거의 대부분의 경우 이들의 사례를 개별적으로 처리하기를 고용주에 요구하고 있어, 상당한 행정 비용이 낭비되고 있다. 다만, 현재 시범적으로 관련자들의 협조하에 하나의 소송으로서 제출될 수 있을 경우에는 단수심판 요청처럼 취급될 수 있으나, 이마저도 제출 시의 편의를 도모할 뿐, 실질적으로 결정된 사항을 이행하거나 소가 취하될 경우에는 다시 소송자 한 명 한 명을 개별적 사례처럼 대응해야 한다. 전반적으로 심판위원회가 동일 또는 유사 사안을 한꺼번에 처리할 수 있는 권한이 부족한 상태이다.

중재심판제도가 또 다른 심각한 문제점은 판결 내용의 일관성이 떨어진다는 것이다. 사례간의 일관성이 떨어지는 판결은 당사자들로 하여금 자신들의 판결 결과에 대한 불확실성을 높여 혼란을 가중시키게 된다. 물론 심판의 독립성을 보장하는 것도 중요하지만, 정확하고 일관성 있는 심판 결과가 성공적인 제도 정착의 열쇠임은 자명하다. 특히 고용심판소의 결정이 최종적인 판결임을 고려하면, 일관성 없는 판결 결과는 노동분쟁해결제도 전체의 신뢰와 권위를 무너뜨릴 수 있다.

현재 중재심판에는 심판관인 의장 1명과 일반심판위원 2인이 참석하도록 되어 있다. 약 2,300여 명의 심판위원이 활동 중에 있으며, 실질적으로 70세까지 임기가 보장되어 있다. 일반심판위원과 관련된 문제점은 첫째, 위원 개개인의 사정을 다 고려하여 참석시키기 위해 심판 일정이 미뤄지는 경우가 많으며, 둘째, 70세까지의 임기 보장 때문에 상당수 위원들이 근로현장에서 물러난 상태로

최근 노사관계의 분위기 등에 대한 인식이 충분치 못하다는 점이다.

보고서가 마지막으로 지적한 심판의 문제점은 심판 제기의 근거가 부족하고, 심판을 남용하려는 의도가 강한 사례들이 제도의 맹점을 이용해 나타난다는 점이다. 물론 현재도 심판위원회가 이러한 사안들에 대해 거부할 수 있는 권한을 가지고 있다. 공청회를 열기 전의 서류심사 단계에서 승소 확률이 매우 낮은 측에 대해 공탁금(deposit) 유치를 명령할 수 있고, 판결 후 남용 여부에 따라 심판 관련자들에게 벌금 성격의 비용을 부과할 수 있는 권한도 가진다. 하지만, 심판관들이 권한 행사에 소극적이고 일관성있는 적용을 하지 못하고 있다는 외부 의견이 팽배하다.

기본스 보고서는 첫째, 전반적으로 노동법을 명료화시키는 작업이 필요하다고 주장했다. 둘째, 중재심판 관련 서류를 간소화하고, 법적인 절차만을 위해 존재하는 불필요한 세부사항 제출 요구를 철폐하고, 분쟁 사안 보고서 해당 칸에 단순 표기하는 방식을 탈피하여, 심판 신청자들이 간결한 고소장을 작성하거나 피해가 있을 경우 피해액에 대해 산정할 것을 제안했다. 고소인이 피해액을 산정할 경우, 상대방에서 소송의 규모를 짐작할 수 있어서 정식 심판에 회부되지 않고도 양측의 합의가 이뤄질 공산이 크다고 주장했다. 셋째, 심판 신청에 요구되는 시간 제한을 통일하고, 신청 시간 연장을 위한 이유들을 간소화시켜, 신청인들의 혼란을 줄여야 한다. 넷째, 심판위원의 권한을 강화시켜 복수신청자 사건의 경우에도 대표성 있는 판결(test case)을 다른 신청자들에게도 동일하게 적용시킬 수 있도록 권고했다. 이를 통해 비용 절약뿐만 아니라 판결의 일관성 부재 문제도 동시에 해결할 수 있을 것으로 보인다. 다섯째, 심판관들이 분쟁의 초기 해결에도 관여할 필요가 있다. 구체적으로, 심판관의 감독하에 법적으로 자격을 갖춘 조정관을 두어, 신속히 처리될 수 있는 사안들을 선별하여 처리함으로써, 심판관들의 역량이 복잡한 사안에 집중될 수 있도록 한다. 여섯째, 심판위원의 배석이 심판 과정의 지체와 비효율성을 불러일으킬 수도 있는 만큼 심판관 1인이 심판을 진행할 수 있는지에 대해 검토할 것을 추천했다. 일곱째, 근거가 빈약하거나, 심판을 남용하려는 의도가 다분한 경우에 대비하기 위해, 심판관에게 주어진 권한을 충분히 사용토록 독려하고, 권한이 더 강화될 필요가 있는지에 대해 검토할 것을 제안했다.

■ 맺음말

기본스 보고서가 궁극적으로 추구하는 목표는 현행 제도가 지나치게 법률에 의해 간섭받고, 경

직되어 있어서, 분쟁의 초기 해결이라는 의도와는 다르게 비효율적으로 변질됐기 때문에 탈형식적·탈법률적인 방향으로 개혁하여, 사적, 공적 자원의 낭비를 막고, 매끄러운 노사분쟁 해소 문화를 정착시키는 데에 있다. 이러한 접근방식이 제시된 이유는 법에 의한 해결이 실패했으니, 법에 대한 의존도를 낮추자는 상황 인식에서 출발했기 때문인 것으로 보인다. 특히, 추천안의 상당수가 중재심판이라는 법률 의존도가 가장 심한 단계를 되도록이면 피할 수 있도록 제안했다는 점에서 이를 확실히 느낄 수 있다. 대부분의 분쟁을 초기 단계에서 탈형식적인 방법들로 해결하여 정식적이지만 당사자들에게는 낯익고, 대가가 비싼 절차에까지 이르지 않게 하려는 개혁방향은 가정 내 불화를 다뤄 온 마이클 기본스 의장의 경험에서 온 것임을 짐작할 수 있다. 하지만, 가족구성원들간 관계의 성격과는 전혀 다른 노사의 관계에서 무리하게 법의 강제성이나 집행력을 가급적 배제한 채, 비공식적이고 유화적인 방법으로 분쟁을 앙금없이 해결할 수 있을지는 아직 의문스럽다. 특히, 법률화를 탈피하게 됨에 따라 대개 약자의 입장에서 서 있는 근로자들의 권익이 제대로 보호받을 수 있을지 불확실해 보이기 때문에, 새로운 법안이 가져올 효과에 대해서 정치권과 노동계, 재계가 모두 예의주시할 필요가 있는 상황이다. **KL**

참고문헌

- ACAS (2003), *Disciplinary and Grievance Procedures*, London.
- Gibbons, M. (2006), *A Review of Employment Dispute Resolution in Great Britain*, London.
- Office of the Leader of the House of Commons (2007), *The Governance of Britain – The Government’s Draft Legislative Programme*, London.