

영국의 고용심판소 수수료 납부제도 도입과 현황

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

■ 머리말

2013년 7월 29일부터 원칙적으로 모든 근로자는 고용심판소의 소송절차 개시 및 유지를 위해 수수료를 납부해야 한다.¹⁾ 이로 인해 최대 1,200파운드(한화 약 180만 원), 고용항소심판소에 항소하는 경우 추가로 최대 1,600파운드(한화 약 240만 원)에 이르는 금액의 수수료를 근로자가 부담한다. 이는 고용심판소 제소사건 수의 현저한 감소로 이어졌는데 이를 두고 승소가능성이 없는 무익한 소송 제기를 억지함으로써 노동분쟁 완화에 기여한다고 평가하는 정부와 경영계의 입장과, 고용심판소를 통한 소액 사건의 해결을 실질적으로 제한한다는 노동계와 시민사회 측의 비판적 입장이 첨예하게 대립하고 있다.

이 글은 수수료 도입과 그것이 근로자의 권리구제²⁾에 미친 영향을 두고 벌어지고 있는 영국 내 논의를 검토한다. 먼저 시행되고 있는 수수료 제도의 내용을 살피고, 제도 도입 후 발생한 고용심판소 사건 수의 급격한 변화를 통계자료를 통해 확인한다. 이어 이를 둘러싼 최근까지의 논의를 개괄적으로 반영해 2016년 6월 영국 하원의 사법위원회가 발표한 보고서의 내

1) 당시 보수당-자유민주당 연립정부는 Employment Tribunals and the Employment Appeal Tribunal Fees Order 2013(SI 2013 No. 1893)을 2013년 7월 28일 제정하였고 이 명령은 그 익일부터 발효하였다.

2) 영국 노동분쟁해결기구에 대한 개관과 고용심판소의 구성 및 역할에 대한 자세한 내용은 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』(중앙노동위원회 학술연구용역 보고서) 2014.12, pp.49~82 참조.

용을 간략히 소개한다. 마지막으로 영국 공공부문 노동조합(Unison)이 수수료 제도의 위법성을 다투고자 법원에 제기한 소송의 주요 법적 쟁점과 진행상황을 개략적으로 점검한 후 이후의 전망과 함께 글을 맺는다.

■ 수수료의 내용

수수료의 액수는 해당 사건의 소송가액 규모가 아닌, 쟁점의 복잡성을 기준으로 결정된다. 고용심판소의 사건은 크게 ‘Type A 사건’과 ‘Type B 사건’으로 구분된다.³⁾ 전자는 임금체불, 해고예고 통지에 갈음하는 수당 미지급, 경영상 해고수당 미지급 사건 등 비교적 단순한 사건이, 후자는 불공정해고와 각종 차별 사건 등이 해당된다. 단독소송에서 전자의 경우 심판 신청 수수료는 160파운드, 후자의 경우 250파운드이다. 이후 심문 절차가 진행되면 추가로 수수료를 지불해야 하는데, 심문 수수료(hearing fee)는 전자의 경우 230파운드, 후자의 경우 950파운드이다.⁴⁾ 사용자는 별도의 수수료를 납부할 의무가 없다.

만약 근로자 혹은 사용자가 고용심판소의 판정에 불복하여 고용항소심판소에 재심을 신청하는 경우 다시 수수료를 납부해야 한다. 이때는 사건 유형과 무관하게 신청 수수료로서 400파운드, 그리고 필요한 경우 심문 수수료로서 1,200파운드를 납부해야 한다. 따라서 한 근로자가 고용심판소 및 고용항소심판소에서 권리구제를 받기 위해 납부해야 하는 수수료 총합은 최대 2,800파운드에 이를 수 있다.

구제 신청 근로자가 승소 판정을 받은 경우 패소한 사용자로부터 당해 근로자가 심판소에 납부한 수수료를 상환(reimbursement)받을 수 있다. 다만 그것이 승소 결과에 따라 자동으로 주어지는 것은 아니며, 심판부가 별도로 사용자에게 수수료의 지급을 명령해야 한다. 나아가 일부승소의 경우 전액이 아닌 일부 금액의 상환에 그친다. 신청인이 처한 조건에 따라 수

3) Employment Tribunals and the Employment Appeal Tribunal Fees Order 2013(SI 2013 No. 1893) ss 6, 7.

4) 위 명령 Table 3 Amount of fee - claim made by a single claimant 참조.

수수료 납부 면제(remission)가 가능⁵⁾하나 그 자격기준의 적정성에 대해서는 논란이 있다. 한편 일단 납부된 수수료는 반환되지 않는다. 예를 들어, 심문 수수료 납부 후 당사자 간 합의가 이루어져 심문이 열리지 않게 되더라도 상환되지 않는다.⁶⁾

■ 수수료 도입과 고용심판소 제소사건 수 감소

영국 법무부는 분기별 심판소(tribunals)에 대한 통계를 발표한다. 이 기초통계자료는 수수료 제도를 다루는 거의 모든 보고서, 논문, 기사 등의 문헌에서 빈번하게 인용되어 왔다. 가장 최근 통계⁷⁾에 따르면 수수료 도입 전 2012년 7월부터 2013년 6월까지 1년 동안 매달 평균적으로 4,908개의 사건이 고용심판소에 접수되었던 것에 비해 도입 후 2013년 10월부터 2016년 9월까지 평균적으로 매달 1,588개의 사건만이 제소되었다.⁸⁾ 수수료 도입 시점을 기준으로 제소사건 수가 약 70% 감소했다는 이 통계적 사실은 수수료가 근로자의 정당한 권리 구제를 가로막는다는 주장을 뒷받침하는 핵심 근거로 이용되고 있다.

나아가 사건의 종류에 따라 월별 증감폭에 차이는 있지만 예외 없이 모든 영역에서 제소사건이 줄어든 사실이 확인된다.⁹⁾ 이는 수수료 도입이 사건 감소의 주요 원인이라는 주장을 보강하는 증거로 사용되고 있다.¹⁰⁾ 다만 위 통계자료의 해석, 즉 고용심판소 접수사건 감소의

5) 위 명령 ss 17, 18.

6) HM Courts & Tribunals Service, *Employment tribunal fees for individuals(From 29 July 2013)*, T435, p.8.

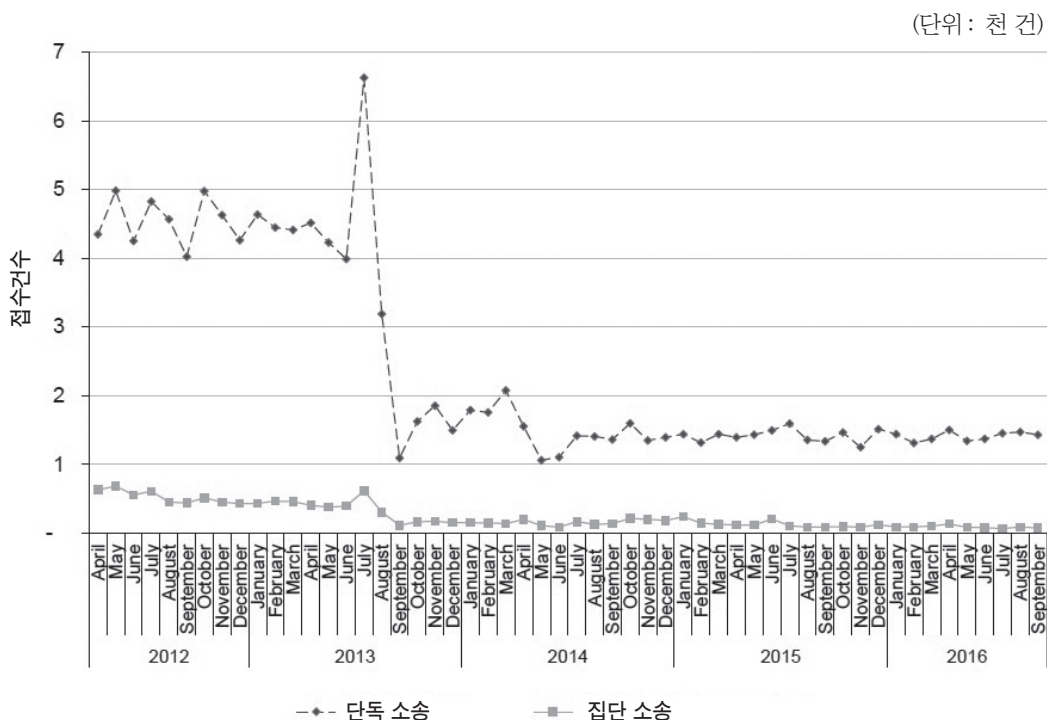
7) Ministry of Justice Statistics bulletin, *Tribunals and Gender Recognition Certificate Statistics Quarterly-July to September 2016*, 8 December 2016.

8) 제소사건 수가 수수료 제도 도입 직전과 직후 각각 급증 및 급감한 2013년 7~9월 데이터를 제외하고 산출한 수치이다. 이 계산의 근거로 다음 통계자료를 참조. Table C.1, Monthly Total Number of Employment Tribunal Receipts by Single and Multiple cases, January 2012 to September 2016.

9) Table C.4, Monthly Total Number of Employment Tribunal Jurisdictional Complaints Received by Region, January 2012 to June 2016, *Annex C: Employment Tribunal Receipts tables*.

10) 예를 들어 영국노총(TUC)이 2015년 6월까지 위 법무부 통계자료를 분석해 발표한 자료

[그림 1] 단독 및 집단 소송 사건 접수 추이(2012. 4~2016. 9)



자료: MOJ(2016), *Tribunals and Gender Recognition Certificate Statistics Quarterly July to September 2016*, 8 December 2016, p.51(Figure C.3. Single and multiple claims cases(April 2012 to September 2016)).

정확한 원인이 무엇인지, 수수료가 어떻게 또 어느 정도 영향을 주었는지에 대해서는 합의가 도출되지 않고 있다. 이 문제는 2016년 영국 하원 사법위원회(House of Commons Justice Committee)가 발표한 보고서의 주된 쟁점이 되었다.

Written evidence from TUC, House of Commons Justice Committee, *Courts and tribunals fees, Second Report of Session 2016-17*(14 June 2016) para. 5.1. 참조.

■ 영국 하원 사법위원회 보고서

2015년 7월 21일 하원 사법위원회는 정부가 도입한 법원·심판소의 수수료 및 요금체계 변화가 근로자의 사법구제 접근권에 미친 영향에 대한 조사에 착수했다. 2016년 6월 14일 위원회는 개인과 단체로부터 제출받은 75개의 서면증거, 4차례의 청문절차를 거쳐 23명의 증인이 행한 진술을 바탕으로 작성된 보고서(이하 ‘보고서’)를 공개했다.¹¹⁾ 보고서에 따르면 정부는 수수료 도입을 통해 달성하고자 하는 목표로서 ‘① 비용경감(서비스 이용자에게 심판소 운영비용의 일부를 부담), ② 분쟁 당사자의 대안적 분쟁해결수단 이용 유인, ③ 사법 접근권의 지속적 보장’을 설정했다.¹²⁾ 이어 정부(법무부)는 수수료 도입 후 사건 수가 급감한 원인으로 노동법의 변화, 나아진 경제환경, 수수료 도입 이전에 이미 시작된 사건 수의 감소 경향을 제시했고,¹³⁾ 법무부장관인 Sahilesh Vara는 구두진술을 통해 2014년 5월 4일부터, 고용심판소 제소 전 의무적으로 거쳐야 하는 자문, 알선 및 중재위원회(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)의 조기알선조정(early conciliation)의 분쟁해결 효과를 주된 이유로 꼽았다.¹⁴⁾

이러한 정부 입장에 대해 보고서는 일단 수수료 납부를 통해, 재정부담을 줄이고, 무료서비스이기 때문에 발생할 수 있는 근로자 측의 무리한 소 남용을 억지하는 것이 합리적 정책목표라는 점을 인정했다.¹⁵⁾ 그러나 보고서는 정부가 예정된 기한이 훨씬 경과했음에도 수수료 도입의 영향 평가를 완성·공개하지 않는 것을 강도 높게 규탄하고 조속한 발표를 촉구하면서,¹⁶⁾ 바로 이 때문에 정부 측 주장이 실증적 근거를 결여하고 있다는 점을 지적했다. 아울러 보고서는 ACAS의 통계와 고용심판소 사건을 전문적으로 담당해온 법률가 및 관계자들의 증언을 폭

11) House of Commons Justice Committee, *Courts and tribunals fees, Second Report of Session 2016-17*(14 June 2016).

12) 위 보고서, para. 55, p.23.

13) 위 보고서, para. 67, p.27.

14) 위 보고서, para. 62, p.25.

15) 위 보고서, para. 68, p.27.

16) 이 정부 보고서는 이 글을 작성하는 2017년 1월 30일 현재까지도 발간되지 않았다.

넓게 인용해¹⁷⁾ 사건 수 급감과 조기알선조정제도를 연계하는 장관의 설명이 비현실적임을 지적했다. 다시 말해 사용자의 입장에서는 (과도한 액수의 수수료 도입으로) 고용심판소를 통한 분쟁해결을 꺼리는 근로자와의 알선조정에 적극적으로 임할 필요가 없다는 것이다.

보고서는 수수료의 납부가 고용심판소를 통한 근로자의 정당한 권리구제를 방해하지 않으면서 사용자를 괴롭힐 목적으로 제기되는 소송(vexatious claims)을 얼마나 효과적으로 억지하는지에 대한 문제도 다뤘다. 보고서는 수수료의 이 긍정적 효과를 강조한 경영계, 예컨대 중소기업협회(Federation of Small Businesses), Peninsula Business Services, 영국경총(Confederation of British Industry)의 입장¹⁸⁾과 그와 상반된 시각을 모두 검토한 후 이 문제에 대한 합의된 이해가 존재하지 않는다는 사실을 인정했다. 그러나 수수료 도입 후 제소사건 수가 현저하게 감소했음에도 근로자 측 승소 비율이 그 이전과 비교해 큰 변함이 없다는 사실을 지적한 심판소총장(Senior President of Tribunals)¹⁹⁾ Sir Ernest Ryder의 증언을 비중 있게 다루며²⁰⁾ 수수료가 고용심판소를 통한 근로자의 정당한 권리 실현에 상당히 부정적 영향을 미치고 있다고 결론지었다.²¹⁾

이러한 결론을 바탕으로 보고서는 정부에 네 가지의 정책 변경을 제안했다.²²⁾ 첫째, 수수료 액수를 현저하게 낮출 것, 둘째, 현재 이분화된 수수료 제도를 폐지하고 사건 종류와 관계 없이 같은 금액의 수수료를 납부하는 방안, 혹은 소가에 비례해 수수료를 정하되 일정 금액에 못 미치는 소송의 경우 그 수수료를 면제해주는 방안 등으로 대체할 것, 셋째, 수수료 면제 신청 근로자의 가처분 자본액과 가처분 월별수입 요건의 하한을 인상하고 한 번의 신청으로 전체 수수료가 면제될 수 있도록 절차를 정비할 것, 넷째, 임신 혹은 육아를 이유로 한 차별을 다루는 여성에 대한 특별한 배려, 예컨대 현재 3개월로 제한하고 있는 출소기간의 연장 등과 같은 정책을 고려할 것이 제시되었다.

17) House of Commons Justice Committee, *Courts and tribunals fees, Second Report of Session 2016-17*(14 June 2016), paras. 63-64, pp.25-26.

18) 위 보고서, para. 66, pp.26-27.

19) 고용심판소뿐만 아니라 영국의 모든 심판소(Tribunal)를 통괄·대표하는 기관장

20) 위 보고서, para. 65, p.26.

21) 위 보고서, para. 69, p.27.

22) 위 보고서, para. 79, p.30.

■ Unison의 소송제기와 진행 경과

보수당 정부에 의해 도입된 고용심판소 수수료 제도를 폐기 혹은 개선하기 위해 노동계는 위 보고서와 같은 정치적 수단만이 아닌 사법적 수단도 활용해오고 있다. 영국 공공부문 노동조합(이하 Unison)은 수수료 제도가 도입된 당일(2013년 7월 29일) 고등법원(High Court)²³⁾에 동 제도의 위법성을 다투기 위한 첫 번째 소송을 제기했다. 그러나 고등법원에 제기한 Unison의 첫 번째 청구는 2014년 2월 7일 기각되었다. 2014년 9월 23일 Unison은 수수료 도입 후 급감한 제소사건 수 통계자료를 증거로 보충하여 두 번째로 고등법원에 소송을 제기하였으나 패소했다. Unison은 이 두 판결에 불복해 항소법원(Court of Appeal)에 제소하였으나 2015년 8월 26일 기각되었다. 2017년 1월 현재 Unison의 상고심은 대법원에 계류 중이며 3월 27일과 28일 첫 심리가 예정되어 있다.

사건의 쟁점은 크게 두 가지이다. 첫째 새로 도입되어 시행되고 있는 고용심판소 수수료 제도가 '실효적 사법구제의 원칙(principle of effectiveness)'을 위반하는가이다. 동 원칙은 유럽연합 회원국 시민의 유럽연합법상 보장되는 권리가 침해된 경우 이를 사법적 방법을 통해 효과적으로 구제할 수 있어야 한다는 것이다. 항소법원은 이 원칙에 관한 다양한 선례를 검토한 후 해당 고용심판소 수수료 사안에서 이 원칙의 의미를 '근로자가 수수료 납부로 인해 소송절차를 이용하는 것이 현실적으로 불가능한 경우가 존재하는가'라고 이해했다.²⁴⁾ 항소법원은 수수료 도입 후 제소사건 수가 급격하게 감소한 것을 감안할 때, 제소를 단념한 근로자 중에는 단지 수수료를 지불하기 원하지 않은(won't pay) 근로자뿐 아니라 도저히 수수료를 납부할 능력이 없어(can't pay) 그러한 결정을 내린 근로자도 있을 것이라고 보았다.²⁵⁾ 다만 항소법원은 후자의 존재만으로 곧바로 수수료 제도를 위법하다고 볼 수는 없다고 판단했다. 설령 현실적으로 수수료를 지불할 수 없는 근로자들이 존재하더라도 그들의 상황을 '예외적인

23) 여기서 '고등법원'으로 번역한 영국의 법원은 심급에 있어서 우리의 고등법원과 다르다. 영국에서는 이 '고등법원' 판결에 불복한 사건은 '항소법원(Court of Appeal)'이 담당하며, 항소법원의 결정에 대해서는 최종심을 담당하는 대법원(Supreme Court of the United Kingdom)에 상고할 수 있다.

24) *R v The Lord Chancellor* [2015] EWCA Civ 935, para. 67.

25) 위 판결, para. 68.

상황(exceptional circumstances)²⁶⁾으로 해석해 수수료를 감면해줄 수 있다면 원칙 위반이 아닐 수 있다는 것이다.²⁷⁾

두 번째 쟁점은 수수료 제도가 여성 근로자를 간접적으로 차별하는가이다. Unison은 수수료 제도가 여성 근로자를 간접적으로 차별한다고 주장했다.²⁸⁾ 여성 근로자가 현저히 높은 비율로 저임금 직종에 몰려 있고, 이들이 주로 이용할 차별구제 관련 소송의 경우 Type B 사건으로 보다 고액의 수수료를 지불해야 하는 점을 근거로 제시했다. 항소법원은 고등법원과 마찬가지로 수수료 제도가 차별적이라는 Unison의 주장을 기각했다. 이 제도가 적용되는 전체 근로자가 아니라 임의적으로 일부 집단의 근로자를 선별해 그들을 기준으로 차별적 효과가 있는지 살피는 것은 잘못이라는 것이다. 만약 이 논리대로라면 같은 Type B 사건 중 불공정해고를 예로 들 때 수수료는 통계적으로 남성 근로자에게 더욱 큰 부정적 효과를 미친다는 것을 인정해야 하는데 이는 간접차별 여부를 판단하는 올바른 방법이 아니라는 것이다.²⁹⁾ 나아가 두 법원 모두 보다 많은 심판소의 인력, 비용, 시간을 필요로 하는 사건 유형, 즉 Type B 사건에 대해 보다 높은 수수료를 책정하는 것은 정당하며 그 자체로 차별이 될 수 없다고 판단했다.³⁰⁾

다만 첫 번째 쟁점과 관련하여 수수료가 일정 근로자들 입장에서 지불할 수 없을 만큼 높은 수준이어서 그들의 사법구제 접근권을 제한한다는 주장을 위해 —고등법원이 판단한 것처럼³¹⁾— 실제 근로자의 경험을 증거로 제시할 필요가 없다는 항소법원의 판단은 주목할 만하다. 즉 그것이 관념적이라 하더라도 통계자료를 포함한 탄탄한 증거에 기반을 둔 논리적 주장이라면 그것에 근거해 위 문제를 결정할 수 있다는 것이다.³²⁾ 다만 당시 법원에 제기된 주장과 증거는 그러한 판단을 내릴 만큼 충분하지 못하다고 보았다.³³⁾ 이는 Unison이 상고심 소송전략

26) Schedule 3 Remissions and Part Remissions(sec 8), Employment Tribunals and the Employment Appeal Tribunal Fees Order 2013(SI 2013 No. 1893).

27) *R v The Lord Chancellor* [2015] EWCA Civ 935, para. 73.

28) 위 판결, para. 29; Unison(No. 2), *R v The Lord Chancellor* [2014] EWHC 4198, para. 2.

29) [2015] EWCA Civ 935, para. 101 참조; [2014] EWHC 4198, para. 71.

30) [2015] EWCA Civ 935, para. 96; [2014] EWHC 4198, para. 69.

31) [2014] EWHC 4198, paras 52-54.

32) [2015] EWCA Civ 935, para. 69.

33) 위 판결, para. 71.

을 세울 때 참고할 만한 사항이 될 수 있다.

■ 맺음말

이미 샅샅이 고용심판소 수수료 제도 도입에 대한 정부³⁴⁾와 경영계³⁵⁾ 그리고 노동계³⁶⁾의 입장은 서로 팽팽히 맞서고 있다. 다만 제도 시행 후 3년이 넘는 기간 동안 관련 통계자료가 축적되어 그 객관적 효과가 점차 검증되면서 법조계³⁷⁾ 및 다수 노사관계 전문가³⁸⁾ 사이에서도 이러한 정부의 정책이 근로자의 정당한 사법구제 접근권을 과도하게 침해한 것이라는 관점이 조금 더 널리 받아들여지고 있다.³⁹⁾ 앞으로 이 제도의 운명이 어떻게 될지 예측하기는 어렵다. 다만 제도의 존속 혹은 변화에 영향을 줄 결정적 변수로 올해 3월에 심리가 예정

34) 대표적으로 Charging Fees in Employment Tribunals and the Employment Appeal Tribunal, Response to Consultation CP22/2011, Ministry of Justice, July 2012; Payment of Tribunal Awards, Department for Business, Innovation and Skills, Report on Employment Law, Adrian Beecroft, October 2011.

35) 예를 들어 CBI, The Right Balance: Delivering Effective Employment Tribunals, (March 2013).

36) 예를 들어 Unison, “The government should admit employment tribunal fees were a mistake and scrap them,” <https://www.unison.org.uk/news/press-release/2017/01/the-government-should-admit-employment-tribunal-fees-were-a-mistake-and-scrap-them-says-unison/>

37) 예를 들어 The Law Society, Impact of courts and tribunal fees should urgently be revisited by ministers(10 November 2016) <http://www.lawsociety.org.uk/news/press-releases/impact-of-courts-and-tribunal-fees-should-urgently-be-revisited-by-ministers/>; Law Society of Scotland urges rethink on employment tribunal fees <http://www.lawscot.org.uk/media/334389/employment-tribunal-fees-report.pdf>

38) 예를 들어 옥스퍼드대학교의 Hugh Collins 교수는 영국의 한 언론매체와의 인터뷰에서 지나치게 높게 책정된 수수료가 정당한 도입목적(불필요한 구제 신청의 억제)을 넘어 정당한 권리구제까지 억압하고 있다고 평가한 바 있다. 아울러 그는 적절한 수수료로 50파운드를 예로 들었다(<http://www.lawgazette.co.uk/law/government-to-consider-lowering-employment-tribunal-fees/5040657.fullarticle>).

39) 이에 대해 자세한 내용은 각주 2의 용역보고서 pp.79~81 참조.

된 Unison의 대법원 상고심이 있다. 이와 함께 하원 사법위원회가 발간한 보고서에 담긴 정책 권고에 대해 정부가 어떻게 대응할지에도 관심이 모이고 있다. 오랫동안 지연된 정부의 수수료 영향 조사와 정부가 각계의 의견을 수렴해 작성한 보고서가 발표되면 수수료 제도의 내용 또한 변경될 수 있기 때문이다. 마지막으로 이 문제가 위와 같은 방식으로 해결되지 않을 경우, 영국 중앙정부와 스코틀랜드 정부 간 권력이양(devolution) 문제와 맞물려 남(잉글랜드와 웨일즈)-북(스코틀랜드) 간 제도의 차이로 귀결될 수도 있다.⁴⁰⁾ 아직 정확한 시기를 확정하진 않았지만 스코틀랜드 지방정부는 수수료 제도의 폐지를 공표한 바 있기 때문이다.⁴¹⁾

KLI

40) 수수료 제도에 대한 그간의 스코틀랜드 지역의 대응에 대해서는 Nicole Busby(2015), "Challenging Employment Tribunal Fees: *R (Unison) v Lord Chancellor and another(No 2)*" 19 *The Edinburgh Law Review* pp.258~259 참조.

41) Scottish Government pledges to scrap employment tribunal fees <http://www.personneltoday.com/hr/scottish-government-pledges-scrap-employment-tribunal-fees/>