

정책연구
2020-01

노동분쟁 해결 및 예방기능 활성화 방안 연구

이성희 · 남궁준 · 김동배

목 차

제1장 서 론	(이성희)	1
제1절 노동분쟁 해결기능 강화방안 연구 필요성		1
제2절 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책 방향		2
제3절 연구방법		3

제2장 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화 관련 선행연구	(이성희)	5
제1절 노동분쟁 해결기능 강화방안 관련 선행연구		5
1. 노동위원회 노동분쟁 해결기능의 발전 과정		5
2. 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책과제		7
제2절 노동위원회 집단 노동분쟁 해결기능 강화		8
1. 사전·사후 조정기능 강화		8
2. 집단 노동분쟁에 대한 교섭촉진 지원제도 도입		9
3. 조정기간 확대를 통한 조정 실효성 제고		9
4. 준상근 조정위원제도를 통한 예방적 조정기능 강화		10
5. 조정대상 범위 확대를 통한 조정기능 강화		11
제3절 노동위원회 개별 노동분쟁 해결기능 강화		12
1. 화해전치주의를 통한 개별 노동분쟁 해결기능 강화		12
2. 노동위원회 내에 ‘개별 노동분쟁조정위원회’ 설치		13
3. 노동위원회 개별적 노동분쟁 조정업무 확대		14
4. 구제신청 유형별 심판사건 처리절차 도입		15
제4절 노동위원회 노동분쟁 해결 전문성 제고		16

1. 상임위원 수 확대를 통한 분쟁해결기능 전문화	16
2. 준상근위원 수 확대를 통한 노동분쟁 해결 전문성 강화	17
3. 조사관 전문성 축적을 위한 경력경로 개발	17
4. 공익위원 및 조사관 전문성 교육프로그램 강화	18
5. 노동위원회 정책연구 역량 강화	19
제5절 노동위원회 공정성 및 서비스 개선	20
1. 공익위원 선출제도 개선을 통한 공정성 신뢰도 제고	20
2. 현장조정 및 순회심판제도 등 서비스 개선	20

제3장 노동분쟁 해결기능 강화방안 전문가 심층인터뷰 결과

..... (이성희) 22

제1절 노동분쟁 해결기능 관련 전문가 FGI	22
1. 전문가 심층인터뷰 진행	22
2. 전문가 심층인터뷰 내용	23
제2절 노동위원회 집단 노동분쟁 해결기능 강화방안	26
1. 노동위원회 조정성립률 제고를 통한 분쟁해결기능 강화방안 · 26	
2. 사전·사후 조정기능의 현황과 교섭촉진 지원제도 도입방안 · 26	
3. 조정기간 확대를 통한 조정 실효성 제고방안	27
4. 준상근 조정위원제도를 통한 예방적 조정기능 강화방안	29
5. 현장조정을 통한 조정의 실효성 제고방안	30
6. 조정위원회의 행정지도 결정의 공정성 관련 의견	31
7. 조정대상 범위 확대를 통한 조정기능 강화방안	33
제3절 노동위원회 개별 노동분쟁 해결기능 강화방안	34
1. 화해제도를 통한 노동분쟁 해결효과 제고방안	34
2. 화해전치주의를 통한 개별 노동분쟁 해결기능 강화방안	36
3. 구제신청사건 유형에 따른 화해절차 효과 제고방안	37
4. 노동위원회 내에 ‘개별 노동분쟁 조정위원회’ 설치방안	38
5. 준상근 심판위원제도를 활용한 심판제도 전문화 방안	39
제4절 노동위원회 노동분쟁 해결 전문성 및 공정성 제고방안 ···	39

1. 상임위원 수 확대를 통한 분쟁해결기능 전문화 방안	39
2. 조사관 전문성 축적을 위한 경력경로 개발방안	40
3. 공익위원 및 조사관 전문성 교육프로그램 강화방안	41
4. 노동위원회 정책연구 역량 강화방안	42
5. 공익위원 선출제도 개선을 통한 공정성 신뢰도 제고방안	44
제5절 전문가 심층인터뷰의 정책적 함의	45

제4장 노동위원회 심판제도의 절차적 공정성 실태조사

..... (김동배·이성희)	47
제1절 노동위원회 심판제도에서 절차적 공정성의 의미	47
제2절 분쟁해결과 절차적 공정성에 대한 선행연구	49
제3절 노동위원회의 절차적 공정성에 대한 실태조사	52
1. 조사개요	52
2. 실태조사 표본 특성	55
3. 조사관 조사과정 및 심문회의 절차공정성	58
4. 심판판정 결과에 대한 당사자 평가	60
5. 심판사건 화해제도에 대한 평가	61
6. 노동위원회 심판제도 운영에 대한 평가	62
제4절 절차적 공정성, 판정결과 평가, 노동위원회에 대한 태도 분석	63
제5절 심판제도 절차적 공정성 실태조사 결과의 요약 및 함의 ..	70

제5장 영국의 노동분쟁 해결시스템 비교분석과 정책적 함의

..... (남궁준)	72
제1절 외국의 노동분쟁 해결제도 비교연구의 목적	72
제2절 영국 조언알선중재청(ACAS)	73
1. 개 관	73
2. 조직구조	74

3. 예 산	78
4. 주요 업무	80
5. 인력 채용과 운용	92
제3절 영국 고용심판소의 근로자·사용자위원	93
1. 관 할	93
2. 심판부의 구성과 변화양상	95
3. 근로자·사용자위원(lay member)	97
제4절 정책적 함의	102
1. ACAS의 적극적 분쟁예방·조기해결서비스 제공	102
2. ACAS와 고용심판소 간 유기적 협력과 적절한 거리두기	103
3. 3자구성 원칙의 쇠퇴와 노동분쟁 해결기구 담당자의 전문성	104
4. ACAS의 행위준칙 제정 권한	104

제6장 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책 제언

..... (이성희)	106
제1절 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책 방향	106
제2절 노동위원회 집단 노동분쟁 해결기능(조정제도) 강화방안	108
1. 준상근 조정위원제를 활용한 예방적 조정서비스 기능 강화	108
2. 조정기간 연장을 통한 조정서비스 기능 강화	109
3. 조정기간과 쟁의행위 금지기간 연계 단절로 조정제도 활성화	111
4. 행정지도 검토가 필요한 조정사건 전담위원회 운영방안	112
5. 조정대상 범위 확대를 통한 조정기능 강화방안	113
제3절 노동위원회 개별 노동분쟁 해결기능(심판제도) 강화방안	114
1. 심판판정의 절차적 공정성 신뢰도 제고방안	114
2. 심판사건에 대한 화해절차 운영의 공정성 제고방안	116

3. 공정한 심문회의 진행을 위한 심문회의 운영방식 개선	117
제4절 노동위원회 노동분쟁 해결 전문성 및 공정성 제고방안 ..	118
1. 공익위원 위촉제도의 전문성과 공정성 제고방안	118
2. 노동위원회의 전문성 강화를 위한 인사독립성 제고방안	119
3. 노동분쟁 해결 전문성 강화를 위한 상근·준상근위원 활용 ...	120
4. 노동위원회 조사관 전문성 강화를 위한 전문직 경력경로 개발	121
5. 노동위원회 공익위원, 조사관 교육훈련 기능 강화	122
6. 노동위원회 판례 및 정책기능 강화와 조사분석 조직 신설 ...	123
참고문헌	125
[부록] 노동위원회 심판제도 절차적 공정성 실태조사 설문지 ..	129

표 목 차

<표 3- 1> 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화방안 전문가 심층인터뷰	23
<표 4- 1> 표본특성	56
<표 4- 2> 구제신청 당시 사업장 특성	56
<표 4- 3> 조사과정에서의 절차공정성 인식	58
<표 4- 4> 심문회의에서의 절차공정성 인식	59
<표 4- 5> 심문회의 특성에 관한 질문	59
<표 4- 6> 최종 판정결과	60
<표 4- 7> 판정결과에 대한 평가	60
<표 4- 8> 화해를 권유받은 적 있음	61
<표 4- 9> 화해를 권유한 주체	61
<표 4-10> 화해 관련 평가	61
<표 4-11> 노동위원회에 대한 평가	62
<표 4-12> 변수 작성내역 및 기술통계	64
<표 4-13> 조사과정 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족 ...	65
<표 4-14> 조사과정 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 신뢰 ...	66
<표 4-15> 심문회의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족 ...	67
<표 4-16> 심문회의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 신뢰 ...	68
<표 5- 1> 평의회 위원 구성	75
<표 5- 2> 이사회 구성	78

그림목차

[그림 1- 1] 갈등해결 유형에 따른 분쟁해결 방법	3
[그림 4- 1] 연구모형	55
[그림 4- 2] 조사의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족과 신뢰	69
[그림 4- 3] 심문회의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족과 신뢰	69
[그림 5- 1] 2019년 고용심판소의 Lay Members 채용절차 일정	99

제1장 서론

제1절 노동분쟁 해결기능 강화방안 연구 필요성

1987년 이후 우리나라 노사관계 발전을 위해서는 노사갈등 비용을 낮추고 상생의 노사관계 시스템을 구축하는 것이 중요한 숙제로 제기돼 왔다. 1987년 이후 형성된 갈등적 노사관계 관행은 노동분쟁의 증가로 나타났고, 이러한 노동분쟁은 갈등적 노사관계를 낳는 악순환이 이어져 왔다. 갈등적 노사관계 관행의 악순환의 고리를 끊기 위해서는 노사분쟁을 신속하고 공정하게 해결하는 노동분쟁 해결시스템을 갖추는 것이 가장 중요한 과제이다.

우리나라 노동분쟁 해결시스템에서는 노동위원회의 조정(집단적 분쟁 해결)과 심판(개별적 분쟁해결)이 가장 핵심적인 역할을 해 왔다. 실제로 1997년 이후 노동분쟁 해결기능 강화를 위해 노동위원회의 위상강화, 조정과 심판의 전문성 강화¹⁾, 노동분쟁 해결 영역의 확대 등 다양한 제도 개선이 이뤄져 왔다.²⁾ 이러한 제도개선을 통해 노동위원회의 노동분쟁 해

1) 1997년 노동위원회법 개정으로 중앙노동위원장이 장관급으로 격상되었고, 조정위원과 심판위원의 위촉기준과 절차가 전문화되었다.

2) 2007년부터 노동위원회에서 필수공익사업장의 필수유지업무 결정, 비정규직 차별시정업무를 담당하였고, 2011년부터는 복수노조 사업장의 교섭창구단일화 관련 업무, 공정대표의무 관련 판정업무를 담당하고 있다.

결기능은 높아진 것도 사실이다. 조정성립률이 높아지고, 심판제도를 통한 분쟁해결기능도 높아졌다는 평가를 받고 있다(이성희 외, 2012).

최근 노동위원회가 해결해야 할 노동분쟁은 증가 추세에 있다. 노동위원회 심판사건 접수는 2018년에 전년대비 10% 증가한 데 이어 2019년에도 20% 가까이 증가한 것으로 나타나고 있다.

운수업종, 아파트·건물 관리업종, 특수고용형태·플랫폼 노동 관련 새로운 노동분쟁의 출현 등 노동분쟁의 유형도 다양화되는 추세를 보이고 있다. 이러한 노동분쟁을 효과적으로 해결하기 위해서는 개별적·집단적 노동분쟁 해결기능을 진단하고, 그에 맞는 분쟁예방과 분쟁해결시스템에 관한 개선방안 연구가 필요하다. 이를 위해서는 노동분쟁 당사자들이 수용할 수 있는 분쟁해결서비스 절차와 방법을 개발할 필요가 있다. 노동위원회에 접수되는 노동분쟁 유형과 당사자 특성, 분쟁해결서비스에 대한 당사자들의 인식조사를 토대로 다양한 노동분쟁 유형에 맞는 분쟁해결 방법과 절차 등 실질적인 분쟁해결 방안에 대한 연구가 필요하다.

제2절 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책 방향

우리나라에서 개별적 집단적 노사분쟁 해결을 주로 담당하는 기관은 노동위원회이다. 노동분쟁 해결능력을 제고하고, 생산적인 노사관계를 구축하기 위해서는 이를 담당하는 노동위원회의 노동분쟁 해결기능을 높일 수 있어야 한다.

노동분쟁은 크게 이익분쟁과 권리분쟁으로 구분된다. 우리나라 노동위원회제도는 이러한 노동분쟁에 대해 이익분쟁은 조정(Mediation) 제도, 권리분쟁은 심판제도를 통해 분쟁해결을 지원하고 있다. 노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화를 위해서는 이러한 노동분쟁 유형에 맞는 분쟁해결 지원기능을 강화할 필요가 있다. 이익분쟁에 대해서는 조정, 중재를 통한 분쟁해결 능력(조정성립률 등)을 강화해야 하고, 권리분쟁에 대해서는 공정한 심판결정을 통해서 노사가 이를 수용하고 갈등을 해결할 수

[그림 1-1] 갈등해결 유형에 따른 분쟁해결 방법

의사결정 유형	갈등해결 유형	강제성
초법적 강제 의사결정	폭력 등 행동으로 제압	 당사자 만족도
법적, 권위적 제3자 의사결정	입법적 결정	
	재판적 결정	
사적 제3자 의사결정	중재	
사적 당사자 의사결정	조정	
	협상	자율성
	대화와 토론	
	갈등회피	

자료 : 원창희(2010), 『노동분쟁 해결 이해과정』.

있도록 하는 심판의 공정성을 높여야 한다.

이에 본 연구에서는 노동위원회의 노동분쟁 해결능력을 높이기 위해 조정성립률이나 화해율을 높일 수 있는 방안, 심판제도의 공정성을 높일 수 있는 방안을 찾아보도록 한다. 또한 이러한 노동분쟁 해결기능 강화를 위해 노동위원회의 전문성 강화방안을 찾아보고자 한다.

현재 노동분쟁 해결을 위한 제도는 노동위원회의 조정과 심판제도 이외에도 법원의 노동사건 판결을 통한 해결, 고용노동부의 행정처분을 통한 해결방안이 있다. 이에 대해 본 연구에서는 노동위원회의 조정과 심판제도 운영을 통한 노동분쟁 해결기능 강화방안을 중심으로 다루고자 한다.³⁾

제3절 연구방법

본 연구에서는 노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화방안을 도출하기 위해 지금까지 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화와 관련한 선행연구를

3) 최근 논의되고 있는 노동법원 설치나 노동위원회의 기능 조정 문제는 본 연구에서 검토하지 않았다.

분석해서 노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책과제를 종합적으로 정리하였다.

이러한 노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화방안이 실제 우리나라 노사관계 제도와 노동위원회 운영개선 방안으로 적용될 수 있는지, 이를 통해 노동분쟁 해결기능이 강화될 수 있는지에 대해 노동위원회의 전문가 심층인터뷰를 진행하였다. 이를 위해 노동위원회 상임위원, 조정 및 심판담당 공익위원, 조정 및 심판담당 조사관 등 그동안 노동위원회의 노동분쟁 해결 지원제도 현장에서 실무경험을 통해서 노동분쟁 해결을 위해 애써오신 전문가들의 의견을 청취하였다.

노동위원회 심판제도의 경우 심판제도 운영의 공정성 신뢰도를 높이는 게 가장 핵심적인 과제인데, 이러한 심판제도의 공정성 신뢰도 제고방안을 찾기 위해 심판사건에 참여했던 노사 당사자(신청인, 피신청인)를 대상으로 심판제도의 절차적 공정성 신뢰도에 관한 설문조사를 실시하였다. 심판서비스를 경험한 노사 당사자들이 현재 심판제도 운영의 절차적 공정성에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 분석해서 심판제도의 절차적 공정성 제고방안을 도출하였다.

본 연구에서는 노동분쟁 해결제도가 잘 운영되는 선진국의 노동분쟁 해결시스템 분석을 통해 정책적인 시사점을 도출하고자 2000년대 이후 노동분쟁 해결기구 제도 개선을 통해 노동분쟁 해결의 실효성을 높이고 있는 영국의 노동분쟁 해결시스템과 노동분쟁 해결 전문가 양성 방법에 대해 사례연구를 진행하였다. 이 사례연구를 통해 우리나라 노동위원회의 노동분쟁 해결 전문성 제고방안을 찾아보고자 한다.

제 2 장

노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화 관련 선행연구

제1절 노동분쟁 해결기능 강화방안 관련 선행연구

1. 노동위원회 노동분쟁 해결기능의 발전 과정

우리나라 노동위원회는 1953년 노동위원회법 제정 이후 노동분쟁 해결 기구로서 기능과 역할이 지속적으로 확대되었다. 노동위원회 설립 초기에는 노동조합법과 근로기준법의 심사·의결, 노동쟁의 조정업무가 중심이었다. 이후에 부당해고 및 부당노동행위 구제제도가 도입되면서 현재와 같은 조정제도와 심판제도, 노동관계법 심사·의결 기능이 정착되었다.

1953년 노동위원회 설립 초기에는 ① 노동조합법과 근로기준법 등 노동관련 법령에서 정한 사항의 심사·의결(심의·의결 기능), ② 노동쟁의조정법에서 정한 노동쟁의 조정과 중재 등을 통한 노동분쟁 해결(조정기능)이 주요한 업무였다. 여기에 1963년 노동조합법상의 부당노동행위 구제제도가 신설되고, 1989년 근로기준법의 부당해고 구제제도를 노동위원회가 담당하게 되면서⁴⁾ 현재와 같은 ③ 부당해고 및 부당노동행위 구제제

4) 1989년에 노동위원회에 부당해고 구제절차가 도입된 데는 노동위원회를 통한 구제절차가 법원에 민사소송을 제기하는 것보다도 ‘전문적’이고 ‘공정한’ 기관에 의해 ‘신속하고 경제적’으로 ‘탄력적’인 구제를 받을 수 있다는 이점이 있기 때문이었다 (김재훈, 1997).

도(심판기능)가 정착되었다(중앙노동위원회, 2003).

1960~70년대 경제성장과 권위주의 정부 시기에는 노동조합법과 근로기준법의 적용과 관련하여 노동분쟁의 심의·의결을 통한 분쟁해결 기능 및 노동쟁의의 조정·중재 기능이 중심이었다. 이에 비해 1987년 이후의 노동위원회는 1989년 부당해고 구제제도를 담당하게 되면서 우리나라의 개별 노동분쟁(심판제도)과 집단 노동분쟁(조정제도) 전반을 책임지는 노동분쟁 해결기구로서 자리잡게 되었다. 여기에 2007년도부터는 비정규직 차별시정제도가 도입되고, 2010년부터는 복수노조 교섭창구 단일화 관련 교섭대표 결정업무가 신설되는 등 노동위원회의 심판업무가 확대되어 왔다. 이러한 노동위원회의 노동분쟁 해결기능은 우리나라 노동분쟁의 역사적 변화과정과 노동분쟁의 증가 및 다양화 추세에 맞게 노동위원회의 노동분쟁 해결기능이 확대되고, 강화되어 왔다는 것을 확인할 수 있다.

1990년대 이후부터는 노동위원회의 노동분쟁 해결기구의 전문성과 공정성 제고에 초점을 두는 노동위원회 운영체제 개혁이 진행되었다. 1994년 노동관계법연구위원회와 1996년 노사관계개혁위원회에서는 노동위원회의 개별적 노동분쟁의 경우 심판위원회의 판정으로 분쟁을 해결하고(심판제도), 집단적 노동분쟁에 대해서는 조정과 중재를 통한 분쟁해결(조정제도)에 집중하는 심판위원회와 조정위원회의 분리 구성 및 운영이 제도화되었다. 여기에 노동위원회의 공정성 제고를 위해 중앙노동위원장을 장관급으로 격상하고, 노동위원회 공익위원 위촉제도를 노사위원이 참여하는 선출제도(교차배제 방식)를 도입하였다.

2000년대 이후 개별 노동분쟁(심판사건)의 지속적인 증가와 노동분쟁 유형의 다양화 추세에 따라 노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화를 위해서는 현실 노동분쟁 변화 추세에 맞게 조정제도와 심판제도의 전문성과 공정성 제고방안을 모색하고, 이에 따른 제도 및 운영 개선방안을 모색할 필요성이 제기되고 있다.

2. 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책과제

최근 들어 노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화를 위해서 주요하게 제기된 정책과제는 노동위원회의 ① 조정 및 화해를 통한 노동분쟁 해결 기능 강화, ② 심판판정 및 결정과정에서의 공정성 신뢰도 제고, ③ 공익위원과 조사관의 전문성 제고 등이라고 할 수 있다(이성희 외, 2012: 이영면 외, 2019).

첫째, 노동위원회의 이익분쟁에 대해서 조정(집단적 노동분쟁) 또는 화해(개별적 노동분쟁)를 통해 당사자 간에 대화와 타협으로 분쟁을 해결하도록 지원하는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해서는 노동분쟁에 대한 조정(화해) 전문성을 높이고, 조정서비스 기능을 강화하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 노동위원회 권리분쟁에 대해서 심판판정과 심의·의결 등 법률적인 판단을 하는 과정에서 노사 당사자들의 공정성에 대한 신뢰도를 높여 분쟁해결의 수용성을 높이는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다. 특히 노동위원회의 노동분쟁 해결 지원기능에서 가장 큰 비중을 차지하는 부당해고 및 부당노동행위 구제신청에 대한 심판판정의 공정성에 대한 신뢰도 제고를 통해 신청인과 피신청인 당사자들이 심판 판정을 수용하도록 하는 것이 중요한 과제가 될 수 있다는 것이다.

셋째, 노동위원회의 조정제도와 심판제도를 통한 노동분쟁 해결 지원 기능 강화를 위해서는 조정 및 심판담당 위원과 조사관의 전문성 제고와 이를 통한 노동분쟁 해결능력 제고가 필수적인 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 쟁의조정과 법률심판의 전문가들을 위원으로 위촉하고, 조정서비스와 법률 판례동향 등에 대한 전문가 양성교육 등이 과제로 제기되고 있다.

제2절 노동위원회 집단 노동분쟁 해결기능 강화

1. 사전·사후 조정기능 강화

집단적 노사갈등은 갈등이 본격화되기 전에 노동분쟁 해결 지원을 하는 것이 노동분쟁을 예방하고, 노동분쟁으로 인한 사회경제적 비용을 줄일 수 있는 효과적인 방법이다.

실제로 영국의 조언알선중재청(ACAS)은 노사간에 노동분쟁이 발생되기 전에 먼저 노사간 갈등을 사전에 조정하고, 분쟁을 조기에 해결함으로써 노사갈등을 조기에 해결하고 있다(허찬영, 1999). 영국의 조언알선중재청(ACAS)에서는 근로자가 고용심판소(Employment Tribunal)에 구제신청을 하면, 먼저 ACAS에서 조정(알선)서비스를 제공하는 조정전치주의를 도입하고 있다. 이러한 조정(알선)이 실패하면 고용심판소에서 법률심리를 하게 되는데, 이 경우에도 심문회의 전까지는 알선서비스가 계속 가능하다. ACAS에서는 집단 노동분쟁과 관련해 임금이나 근로조건에 대해 노동조합(또는 근로자단체)과 사용자 간의 갈등을 해결하기 위한 조정 서비스를 제공한다. 2013~14년 동안 850개의 집단 조정(알선)서비스를 제공하였고 94%는 조정을 통해 갈등이 해결되었다(이영면 외, 2019).

미국의 기업에서는 다양한 개인적 차원과 집단적 차원의 분쟁에 대해 제3자를 이용하여 조정·중재절차를 활용하는데, 이는 우리나라의 사적 조정·중재라고 할 수 있다. 미국에서는 이러한 사적 조정·중재가 활성화되어 있다. 미국의 집단적 노동분쟁은 주로 정부의 집단적 노동분쟁 조정기관인 알선조정청(FMCS)에서 담당하는데, FMCS는 10개 지방사무소와 60여 개 출장사무소에서 상근 조정위원과 노사관계 전문가들이 관할 지역의 노사관계 갈등을 사전에 관리하고, 조정서비스를 제공하고 있어, 80%가 넘는 조정성립률을 기록하고 있다(이영면 외, 2019).

우리나라는 조정전치주의를 시행하고 있지만, 이미 분쟁이 발생한 이후에 조정을 시행함으로써 조정성립률이 미국에 비해서 낮을 수밖에 없

다. 우리나라의 경우 미국에 비해서는 정부의 노사간 단체교섭에 대한 조정 역할은 매우 미흡하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에 여건이 허락된다면 분쟁이 빈발하는 지역이나 업종, 근로자집단에 대해서는 상근인력이 반복적으로 분쟁예방 및 조정활동을 함으로써, 노사관계 안정화에 기여할 수 있을 것이다(이영면 외, 2019).

2. 집단 노동분쟁에 대한 교섭촉진 지원제도 도입

우리나라 노동쟁의 조정제도는 집단적 이익분쟁에 대해서 조정서비스를 통해 노동쟁의를 신속하고 공정하게 해결하는 것을 목적으로 하고 있다(노동조합및노동쟁의조정법 제49조).

현행 노조법상의 조정제도는 노동쟁의 상태가 발생한 이후에 조정신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 조정신청의 요건이 노동쟁의의 발생을 전제로 하고 있어 사실상 사후적 조정을 원칙으로 하고 있다. 이렇게 노동쟁의 발생 이후에 사후적으로 조정서비스가 제공되다 보니, 노동쟁의의 예방과, 노사갈등 초기에 신속한 노동분쟁 해결 지원이 이뤄지기 어려운 단점이 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 이러한 사후적 조정제도의 단점을 극복하기 위해 ‘교섭촉진 지원제도’를 제안하고 있다. 현행 사후적 조정제도와 별도로 노사 당사자가 단체교섭을 원만하게 진행하며, 협약체결을 할 수 있도록 교섭을 촉진하고 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 노사 당사자가 노동위원회에 교섭촉진 지원신청 시 노사간 교섭과정에 필요한 정보제공(동종 산업 타회사나 외국의 사례 등)과 법률자문을 제공하는 방안을 제시하고 있다.

3. 조정기간 확대를 통한 조정 실효성 제고

우리나라 노동위원회의 노동쟁의 조정제도는 조정전치주의에 의해 쟁의행위 전에 반드시 조정절차를 거치도록 규정하고 있다. 또한 조정기간(일반 사업장 10일, 공익 사업장 15일) 동안에는 쟁의행위가 금지되어 있

다. 이렇게 조정전치주의에 의한 쟁의행위 금지기간이 설정되어 있어 조정절차는 노조법에 정해진 조정기간에만 진행되는 것이 원칙이다. 물론 노사 동의 시 사전·사후조정이 가능하지만 노사 동의가 쉽지 않은 상황이라서 거의 활용되지 않는 실정이다.

현행 노조법에서 정해진 조정기간(일반 사업장 10일, 공익 사업장 15일) 내에만 조정서비스를 제공하는 것은 분명한 한계가 있다. 노동위원회 조정성립률이 50% 수준에 머무르고 있는 것도 이러한 조정기간의 제약이 큰 원인으로 작용하고 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 조정서비스의 실효성 제고를 위해 조정기간이 노사 당사자의 선택에 따라서 다양화될 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요성을 제시하고 있다.

4. 준상근 조정위원제도를 통한 예방적 조정기능 강화

우리나라 노동쟁의 조정제도에서 조정서비스를 담당하는 조정위원회는 조정담당 공익위원과 노사위원 등 3인으로 구성된다. 이 중에서도 공익위원의 역할이 중요한데, 조정담당 공익위원은 비상임이라서 조정위원회가 구성된 이후부터 조정업무를 담당하다 보니, 노동쟁의 쟁점이나 노사 당사자에 대한 이해도가 부족할 수밖에 없는 구조적인 한계를 안고 있다. 물론 상임위원(위원장 포함)이 조정을 맡을 수는 있지만 상임위원은 심판업무에 집중하는 경우가 많아 조정서비스는 대부분 비상임 공익위원들이 담당하고 있는 것이 현실이다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 노동위원회에서 조정서비스 전문화를 위해 노사관계 경험이 풍부한 조정 전문가를 준상근 조정위원으로 위촉해서 집단적 노동분쟁 해결기능을 강화하는 방안이 제안되고 있다. 경험이 풍부한 조정위원을 일정기간 상근으로 일할 수 있도록 해서 주요 노동분쟁 업종이나 기업을 담당하도록 함으로써 조정성립률을 높일 수 있다는 것이다.

영국에서는 조언알선중재청의 상근 조정 전문가(공무원)가 집단적 노동분쟁에 대한 조정서비스를 제공하면서 집단적 노동분쟁 조정성립률이

2018년의 경우 93%나 되는 것으로 조사되고 있다. 영국의 조언알선중재청에서는 조정 전문가가 상근 조정위원으로 활동하면서 교섭 초기단계부터 상황을 파악하고, 노사 양측과 노사갈등이 발생하기 전부터 사전조정을 실시하는 것이 긍정적인 역할을 한 것으로 확인되고 있다(이영면 외, 2019).

5. 조정대상 범위 확대를 통한 조정기능 강화

노동위원회의 조정대상 범위는 집단적 이익분쟁(임금 및 근로조건 등 규범적 사항)에만 한정되어 있다. 여기에 노동조합법상 노사 당사자 간의 노동쟁의에 대해서만 조정서비스를 제공할 수 있다.

이러한 노동위원회 조정제도는 이익분쟁 대상 범위에 벗어나는 노동쟁의나 노사 당사자 적격에 해당하지 않는 노동분쟁에 대해서는 노동분쟁임에도 불구하고 조정서비스를 제공하지 못하는 장애요인으로 기능하고 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 노사간 실질적인 분쟁해결 지원을 위하여 조정 대상을 권리분쟁까지 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다고 제안하고 있다. 성격상 절대적 교섭금지 사항(일반적 구속력 적용배제, 갑근세 감면, 구속자 석방, 노동조합 경비 원조 등)은 제외할 필요가 있지만 권리분쟁 사항이 포함되어 있더라도 조정을 신청한 경우, 노사갈등 해결을 위하여 적극적으로 조정서비스를 제공할 필요가 있다는 것이다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 새로운 형태의 집단적 노동분쟁에 대한 조정서비스를 담당하는 전문적 조정기능 강화방안도 제시하고 있다. 최근 특수고용형태 근로자가 증가하면서 새로운 고용형태에서 발생하는 권리분쟁과 이익분쟁이 증가하고 있으나, 이러한 분쟁해결을 기존 노동위원회의 조정기능을 통해서 해결하기에는 한계가 있는 실정이다. 이에 노동위원회의 조정서비스 전문성을 활용해서 이들 특수고용형태 근로자 관련 노동분쟁 해결을 위해 노동위원회 조정위원을 알선위원으로 선정하여 노동분쟁을 신속하게 해결하도록 지원하는 방안을 제시하고 있다.

제3절 노동위원회 개별 노동분쟁 해결기능 강화

1. 화해전치주의를 통한 개별 노동분쟁 해결기능 강화

노동위원회에서는 개별적 권리분쟁에 대해서 화해를 통한 분쟁해결을 지원할 수 있다. 노동위원회법(제16조의3)에서는 ‘당사자의 신청’을 또는 ‘직권’으로 화해를 통한 분쟁해결을 지원할 수 있도록 하고 있다.

이러한 개별 노동분쟁 화해제도는 시간과 비용의 절감, 노사 당사자의 자기결정권 보장, 노사간의 고용관계 유지 등 노동분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 장점을 갖고 있다. 이에 따라 우리나라 노동위원회에서도 당사자의 화해의사가 확인되고 모두 동의하는 경우에 화해절차를 밟을 수 있다.

영국에서는 근로자가 고용심판소에 구제신청을 제기하면, 고용심판소는 조언알선중재청(ACAS)의 조정(화해)을 통한 분쟁해결을 지원하고 있다. 고용심판소에 접수된 개별적 노동분쟁은 대부분 이 조정전치주의 단계에서 분쟁이 해결된다(배규식, 2006). 실제로 2018년의 경우 영국 고용심판소에 접수된 구제신청건수(12만 4천 건)의 73%(9만 2천 건)가 조언알선중재청(ACAS)의 조정절차를 통해 해결되었다(이영면 외, 2019).

독일 노동법원에서는 최초 구두변론에 앞서 소송상 화해절차를 우선적으로 실시하도록 하고 있다. 이때 직업법관인 재판장은 단독으로 화해절차를 진행한다. 이러한 화해심리(Güteverhandlung) 절차는 직업법관인 재판장이 단독으로 진행하며, 분쟁 당사자 간의 분쟁에 대한 법률적 관점에서의 해결보다는 말 그대로 당사자 간의 원만한 화해를 유도하는 데 집중하고 있다(이영면 외, 2019).

이성희 외(2012)의 연구에서 독일 노동법원에서는 화해를 통한 분쟁해결률이 높은 데는 분안 심리 이전에 이뤄지는 화해절차의 효과가 크다고 말하고 있다. 이에 따라 우리나라의 노동위원회에서도 심판사건에 대해 화해절차를 통한 해결기능을 강화하는 방안을 제안하고 있다. 이를 위해

심판사건 처리과정에서 화해절차를 통한 분쟁해결을 적극적으로 활용하는 심판사건 처리절차 개선방안을 제시하고 있다. 노동위원회 구제신청 접수 이후에 조사관이 사실관계를 조사하는 과정에서 화해를 통한 사건 처리를 염두에 두고 화해제도를 안내하고, 초기 사건 조사를 진행하는 과정에서 화해 가능성을 확인하며, 기초적인 사실관계와 쟁점 정리, 당사자의 의사를 종합하여 화해권고 회의를 여는 방안을 제시하고 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 노동위원회법에 개별 권리분쟁에 대해 조정전치주의(화해전치주의)를 입법화하고, 노동위원회에 심판사건 구제신청을 접수하면 반드시 조정절차를 거치도록 제도를 개선할 필요가 있다고 제안하고 있다.

2. 노동위원회 내에 ‘개별 노동분쟁조정위원회’ 설치

노동위원회에서 개별적 권리분쟁에 대해서 조정을 통한 노동분쟁 해결을 전담하는 개별 노동분쟁해결위원회를 설치 운영하여 개별적 권리분쟁을 해결하는 제도를 도입하자는 의견제시도 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 노동위원회의 심판 판정회의에 앞서 노사 양당사자 간에 자율적인 화해 등을 도모할 수 있도록 하는 가칭 ‘개별 노동분쟁조정위원회’를 노동위원회에 설치하는 방안을 제안하고 있다. 이를 위해서는 개별 노동분쟁 조정을 담당하는 상근 조정위원을 위촉하여, 조정 전문가가 개별적 권리분쟁을 조정으로 해결하자는 제안이다.

이러한 개별 노동분쟁조정위원회 제안은 상근 조정 전문가가 조정을 담당한다는 점에서 현재의 조정위원회와 유사한 성격의 위원회를 별도로 신설하자고 제안하고 있다. 이를 위해 개별 노동분쟁 조정위원은 다양한 현장경험을 가진 노사관계 전문가를 상근 조정위원으로 위촉하는 방안을 제시하고 있다. 또한 별도의 개별 노동분쟁조정위원회를 신설하고, 노동분쟁 당사자들이 조정절차에 참여하는 조정위원을 직접 지정하도록 해서 조정위원회를 구성하여, 조정절차를 진행하도록 하는 방안을 제시하고 있다. 또한 노동분쟁의 유형과 노사 당사자의 노동분쟁 이력을 감안하여 전문영역화된 조정위원 선임이 이뤄지도록 하는 방안을 제시하고 있다.

3. 노동위원회 개별적 노동분쟁 조정업무 확대

우리나라에서 개별 노동분쟁 해결업무는 노동위원회의 부당해고 구제 제도와 고용노동부 근로감독관의 근로기준법 위반 신고사건으로 이원화 되어 있다.

노동위원회의 부당해고 등 불이익 처우 관련 구제신청사건은 1만 4,323 건(2019년 지노위 신청사건 기준)이고 고용노동부 근로감독관의 임금채 불 관련 신고사건 35만여 건(2018년 기준)에 이른다.

고용노동부 근로감독관이 담당하는 임금채불사건을 보면 임금산정액의 해석 차이에서 발생하는 분쟁과 임금지급 거부 또는 불가능 상황에서 발생하는 분쟁이 섞여 있는 경우가 많다. 그러다 보니 근로감독관은 준사법경찰관의 임무를 수행하면서 채불금액의 액수를 둘러싼 논란 등에 대해서 사실상 조정(Mediation)을 해야 하는 경우도 많다. 이로 인해 근로감독관 업무는 근로기준법 위반사건 처리업무와 조정업무가 혼용되는 경우도 나타나고 있다.

이성희 외(2012)의 연구에서는 현재 고용노동부 근로감독관이 담당하는 임금채불사건 중에서 근로기준법 위반보다 이익분쟁의 성격이 강한 사건은 노동위원회에서 개별 노동분쟁 조정을 통해 해결하는 방안을 제시하고 있다. 영국의 경우 고용심판소(Tribunal)에 개별 노동분쟁 구제신청이 접수되면 조언알선중재청(ACAS)에 이송을 해서 알선과 조정절차를 진행하여 70% 정도의 개별 노동분쟁을 조언알선중재청 조정절차 단계에서 해결하고 있다. 이러한 외국제도의 장점을 우리나라에도 접목해서 임금채불사건 중에 이익분쟁에 대해서는 조정(화해)을 통해서 해결하도록 하고, 명백한 임금채불과 같은 근로기준법 위반사건은 근로감독관이 처리하도록 할 수 있다.

이성희 외(2012)의 연구에서는 영국 고용심판소(Tribunal)에서 시행하고 있는 알선조정(Pre-Claim Conciliation: PCC) 제도와 같이 개별 노동분쟁에 대해 구제신청 전에 사전조정서비스를 제공하는 방안도 제안하고 있다. 예를 들어 고용노동부 민원상담 콜센터에서 접수된 사안 중에서 노동위원회에서 해결하는 것이 적합한 사안의 경우 노동위원회로 이관을

해서 신속한 조정(화해)서비스를 제공하는 방안을 제시하고 있다.

4. 구제신청 유형별 심판사건 처리절차 도입

노동위원회 심판회의에서 부당해고 등 불이익 처분에 대한 구제신청이나 차별시정신청사건 등 구제신청사건을 다루다 보면, 개별적 노동분쟁이라는 공통점은 있지만 쟁점의 성격이나 노사 당사자 특성에 따라 사건의 복잡성이나 사건 조사에 소요되는 시간이 상당히 다른 경우가 많다. 따라서 개별 노동분쟁들에 대해서 쟁점과 당사자 유형별로 사건 조사와 심문회의 진행, 처리기간 등을 달리할 필요성이 제기되고 있다.

이성희 외(2012)의 연구에 따르면 영국의 조언알선중재청에서는 노동분쟁의 신속한 해결을 위해서 접수된 사건을 세 가지 트랙(track)으로 구분하여 알선조정을 진행하고 있다. 법이나 계약에 명시된 임금 미지급 사건과 같이 빠른 시일 내에 처리 가능한 사건은 신속 처리(fast track), 부당해고와 관련된 사건은 표준 처리(standard track), 차별시정과 관련된 사건의 경우 장기간 사건 처리를 하는 무기한 처리(open track)의 방식으로 사건 유형별로 처리기간과 절차를 달리하고 있다. 독일 노동법원에서 해고사건의 경우 신속 처리의 원칙에 따라 신속한 화해 또는 법안심리를 진행하도록 하고 있다.

이성희 외(2012)의 연구에서는 우리나라 노동위원회에서 심판사건 유형별로 적합한 심판위원회에 사건 배당을 하고, 조사관을 배정하는 방안을 제시하고 있다.

제4절 노동위원회 노동분쟁 해결 전문성 제고

1. 상임위원 수 확대를 통한 분쟁해결기능 전문화

노동위원회 조정과 심판을 통한 노동분쟁 해결기능이 강화되기 위해서는 노사관계와 노동관계법 전문가로 구성된 상임 조정위원, 심판위원들이 노동분쟁 해결을 위해 조정과 심판서비스를 담당하는 것이 필요하다.

이를 위해 현행 노동위원회법에서는 “심판위원회, 차별시정위원회를 구성할 때 위원장 또는 상임위원의 업무가 과도하여 정상적인 업무수행이 곤란하게 되는 등 부득이한 사유가 있는 경우 외에는 위원장 또는 상임위원 1명이 포함되도록 한다”라고 규정하고 있다.

그러나 실제로는 구제신청은 증가하는데 노동분쟁 해결에 투입할 수 있는 상임위원 수가 부족한 게 현실이다. 우리나라 노동위원회에서 조정과 심판서비스를 제공하는 조정위원과 심판위원이 대부분 비상임위원이다. 상임위원은 조정위원과 심판위원을 겸직할 수 있는데, 지방노동위원장을 포함해서 총 21명이다.

노동위원회의 조정과 심판이 비상임위원 중심으로 운영되면서 심판사건의 상임위원 참여비율은 58% 수준(2018년 기준)으로 상대적으로 낮다. 조정위원회의 경우도 상임위원의 참여비율이 낮은 형편이다. 이렇게 비상임위원 중심으로 조정과 심판서비스를 제공하면서 조정과 심판의 전문성 제고는 한계가 있다는 지적이 제기되어 왔다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 비상임위원으로만 구성된 심판위원회와 조정위원회에서 노동분쟁 해결을 지원하는 것은 노동위원회의 조정과 심판서비스에 대한 신뢰성 하락 요인으로 작용할 수도 있으므로 상임위원 증원의 필요성을 제기하고 있다. 상임위원이 조정사건과 심판사건, 차별시정사건 등을 전담하도록 하기 위해서는 현재 상임위원 수를 두배로 증원할 필요가 있다고 제안하고 있다. 구체적으로 조정·심판회의에 상임위원 참여를 70% 수준까지 끌어올리려면 상임위원 11명, 90%까지 끌어올

리려면 두 배의 증원이 필요하다고 제시하고 있다.

이성희 외(2012)의 연구에서는 심판담당 상임위원의 경우 법원에서 노동사건 재판 경력이 있는 판사, 노동사건을 많이 경험한 변호사 출신 경력자를 임명하고, 조정담당 상임위원의 경우 노사관계 경험이 풍부한 전문가를 임명하는 방안을 제시하고 있다.

2. 준상근위원 수 확대를 통한 노동분쟁 해결 전문성 강화

노동위원회에서 상임위원 증원이 인력운영상 어렵다면 준상근 공익위원 제도를 확대하는 방안을 제시하고 있다. 준상근 조정위원과 심판위원 위촉을 통해서 조정과 심판서비스의 전문성을 제고할 필요가 있다. 조정과 심판업무 관련 전문성이 있는 경험 많은 변호사나 노무사, 퇴직 공무원이나 노사관계 전문가를 조정담당·심판담당 준상근 공익위원으로 위촉해서 해당분야의 전문가가 조정과 심판사건을 담당하도록 함으로써 노동분쟁 해결기능을 강화할 필요가 있다는 것이다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 조정담당 공익위원들이 자동차나 병원과 같이 업종별로 전문화된 조정서비스를 제공하면서 높은 조정성공률을 보이고 있어 철강이나 조선, 자동차 업종에 대해서 준상근 조정 공익위원을 활용하는 방안을 제안하고 있다.

3. 조사관 전문성 축적을 위한 경력경로 개발

노동위원회 조사관들은 조정과 심판서비스를 통한 노동분쟁 해결 지원 과정에서 노사 당사자를 대상으로 한 조사와 협의를 통해 쟁점을 파악하고, 당사자들의 실제 요구사항을 확인하며, 이를 조정위원회나 심판위원회에 보고하는 등 노동위원회의 노동분쟁 해결의 첨병 역할을 수행한다.

노동위원회의 노동분쟁 해결기능을 강화하기 위해서는 조사관들의 전문성을 쌓고, 이런 전문성을 활용해서 쟁점을 정확하게 파악하며, 조정과 심판 과정에서 신속하고 공정한 분쟁해결 대안을 도출하도록 지원하는 것이 필요하다.

이러한 조사관의 전문성 제고를 위해서는 조사관들이 노동위원회에 오래 근무하면서 경험을 쌓을 수 있어야 한다. 그런데 현재 노동위원회 조사관들은 승진기회의 부족, 고용노동부 순환인사 등으로 인해 노동위원회 조사관 근무경력이 2~3년을 넘지 않는 경우가 많다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 노동위원회 조사관의 전문성 확보를 위해 노동위원회 내에서 경력을 쌓아 승진까지 할 수 있는 경력경로를 설계하는 방안을 제안하고 있다. 노동위원회 조사관들이 안정적인 다년간의 근무경험을 쌓을 수 있도록 4년 이상 장기근무가 가능한 전문직위 직원을 현재 5% 수준에서 고용노동부 본부 수준(17%)으로 증원하는 방안을 제안하고 있다. 나아가 노동위원회 조사관들이 노동위원회 내에서 과장-국장-상임위원으로 승진할 수 있는 경력경로를 개발할 필요가 있다고 제안한다.

4. 공익위원 및 조사관 전문성 교육프로그램 강화

노동위원회 조사관이나 공익위원들의 노동분쟁 해결기능 전문화를 위해서는 교육프로그램 개발과 집체교육, 온라인 교육, 워크숍 등을 통해 지속적인 전문성 강화 교육프로그램이 가동될 필요가 있다.

특히 조사관들의 경우 노동위원회 조정과 심판업무를 처음 담당하는 경우가 많아 조정과 심판사건 접수 시 조사기법, 관련 판례 등에 대한 체계적인 교육프로그램을 수강하도록 하는 것이 조정과 심판업무 관련 전문성을 갖추는 데 효과적일 수 있다. 심판담당 공익위원의 경우도 부당해고 및 부당노동행위 구제신청 관련 주요 판례 경향과 최신 판례들에 대해 지속적으로 정보를 제공하는 것이 공정한 심판판정 전문성을 강화하는 데 기여할 수 있다.

이성희 외(2012)의 연구에서는 노동위원회에서 신입 공익위원과 노사위원이 위촉되면 먼저 심문회의 운영 요령, 심판제도 관련 교육을 받은 이후에 심판위원회에 배정을 해서 심문회의에 참여하도록 하는 방안을 제시하고 있다. 영국의 고용심판소(Tribunal)에서는 일반법관(Lay Member)이 새로 임명되면 심판정의 심리에 참여하기 전에 먼저 취임훈련(Induction

training)을 받아야 한다. 취업훈련은 법률적 사항에 대한 교육프로그램과 심문회의 참관으로 구성되어 심문절차 등에 대한 경험과 능력을 갖춘 후에 심문회의에 참여할 수 있도록 하고 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 위원과 조사관의 전문성 제고 및 신속한 적응을 위해 각종 판례집 등이 신속하게 제공되고, 지속적인 교육훈련을 통해서 전문성을 제고할 필요가 있다고 제안하고 있다. 또한 교육훈련 과정도 초급, 중급, 고급 과정으로 구분하여 수준별 교육훈련을 실시하는 등 교육방식의 다양화 방안도 제시하고 있다. 또한 노동위원회가 노동교육원과 연계하여 조사관들에 대한 교육 프로그램을 운영하는 방안도 제안하고 있다.

5. 노동위원회 정책연구 역량 강화

노동위원회 조정과 심판서비스 전문화를 위해서는 정책연구 기능을 강화할 필요가 있다. 노동위원회 심판서비스의 경우 구제신청의 증가, 기간제와 특별고용형태 근로자 등 고용형태의 다양화에 따른 근로자성 판단, 새로운 구제신청사건의 유형에 맞는 판례법리 분석과 법률이론 연구가 필요하다. 조정서비스의 경우에도 원청과 하청기업노조 간의 단체교섭 관련 분쟁, 새로운 형태의 복수노조사건 등 새로운 분쟁형태가 증가하고 있다. 이러한 노동분쟁의 변화에 맞게 노동분쟁 해결 지원능력을 제고하기 위해서는 새로운 노동분쟁 유형에 맞는 해법을 도출하기 위한 정책연구 기능 강화가 필요한 실정이다. 그런데 현재 노동위원회는 정책연구, 판례분석 기능이 상당히 취약한 상태라서 이에 대한 정책연구 및 판례분석기능 강화가 시급한 실정이다.

이와 관련해 이영면 외(2019)의 연구에서는 노동위원회가 노동분쟁 예방과 해결능력 강화를 위한 정책 연구 및 판례분석 기능을 강화할 필요가 있다고 제안하고 있다. 이를 위해 노동위원회 사무처에 정책을 담당하는 조직을 신설하는 방안을 제시하고 있다.

제5절 노동위원회 공정성 및 서비스 개선

1. 공익위원 선출제도 개선을 통한 공정성 신뢰도 제고

노동위원회의 노동분쟁 해결은 조정위원회와 심판위원회에서 이뤄지고 있어 조정과 심판에서 조정담당 공익위원과 심판담당 공익위원이 가장 핵심적인 역할을 하고 있다. 그만큼 노동위원회 공익위원 위촉과정에서 전문성과 공정성 신뢰도를 확보하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

현재 노동위원회의 공익위원 위촉절차는 노동위원회 위원장, 노동조합 및 사용자단체가 각각 1배수 추천을 하고, 이렇게 추천된 후보자 중에서 노조단체와 사용자단체가 순차배제 방식으로 1배수를 선출하는 방식으로 공익위원을 위촉하고 있다. 1997년 노동위원회법 개정으로 도입된 교차배제 방식의 공익위원 선출제도는 공익위원의 중립성을 강화하는 계기가 되었다는 평가를 받고 있다. 그러나 또 한편에서는 교차배제 방식의 선출과정에서 노사단체가 추천된 후보자 중에서 공정성, 전문성을 기준으로 하기보다 상대방이 추천한 후보자를 배제하는 경향이 나타나, 공정성과 전문성을 갖춘 후보자가 배제되거나 연임되지 못하는 경우가 발생하는 등의 한계점도 노출되고 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 교차배제 방식의 공익위원 선출제도 개선을 위해서 공익위원 선출을 근로자위원과 사용자위원이 투표 선출방식으로 하는 내용의 개정안(2012년 한정애 의원안), 노동위원회 위원장, 노동조합 및 사용자 단체가 각 동수로 추천한 자 모두를 위촉하는 방안(2014년 홍영표 의원안) 등 공익위원 위촉제도 개선방안을 제시하고 있다.

2. 현장조정 및 순회심판제도 등 서비스 개선

현재 지방노동위원회는 전국에 12개 광역지자체의 행정거점 도시에만 사무실이 설치되어 있어, 이 도시에서만 심판과 조정서비스가 제공되고

있다. 심판사건 재심사건과 2개 이상 광역자치단체에 걸쳐 있는 사업장의 조정사건은 중노위에서 담당을 하고 있다. 이러한 관할구역 설정은 조정과 심판서비스를 이용하는 노사 당사자 입장에서는 원거리 이동이 불가피한 경우가 발생한다.

지노위 사무소는 광역자치단체에 1개만 있으므로 지방 소도시에 위치한 사업장의 경우 조정회의나 심판회의 참석을 위해 지노위가 설치돼 있는 도시까지 가야만 한다. 특히 중노위 조정 및 재심 심판사건의 경우 노사 당사자가 세종시까지 가야 하는 원거리 이동이 불가피하다. 이런 이유로 장애인이나 저임금 근로자 등 취약계층 근로자의 경우 회의에 참석하는 데 시간과 비용의 부담이 클 수밖에 없다. 이영면 외(2019)의 연구에 따르면 중노위 재심 심판사건의 수도권 비중은 2017년 52.7%, 2018년 54.3% 수준이다. 조정사건도 대기업의 경우 대부분 본사가 수도권에 있는데도 조정회의에 참석하기 위해 세종시의 중노위까지 와야 해서 서비스 제공이 불편한 상황이다.

이성희 외(2012)의 연구에 따르면 영국의 조언알선중재청의 경우 ACAS 사무소가 설치되어 있지 않은 소도시 지역에서 노동분쟁 알선조정을 위해 해당지역에 법원이나 노동관련 사무실을 임대하여 임시 사무소를 활용하고 있다. 이렇게 함으로써 노동분쟁 당사자가 편리하게 행정서비스를 받을 수 있도록 하고 있다.

이성희 외(2012)의 연구에서는 우리나라 노동위원회에서도 노동위원회가 설치돼 있지 않은 지방 소도시에 거주하는 노사 당사자들의 접근성을 높이고, 편리한 서비스를 받을 수 있도록 순회심판 및 조정 회의실을 운영하는 방안을 제시하고 있다.

이영면 외(2019)의 연구에서는 이러한 조정과 심판서비스의 장거리 이동문제를 해결하기 위해 수도권의 재심 심판회의를 서울에서 개최할 수 있도록 서울에 중노위의 조정·심판 출장소를 두는 제안을 하고 있다. 노사 당사자가 원하는 경우 사건 당사자들의 편의성 지원을 위해 서울에 출장 조정·심판정을 설치하여 운영할 필요가 있다는 것이다.

제3장

노동분쟁 해결기능 강화방안 전문가 심층인터뷰 결과

제1절 노동분쟁 해결기능 관련 전문가 FGI

1. 전문가 심층인터뷰 진행

노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화방안은 현실적 적합성을 갖추어야 한다. 노동분쟁 해결기능을 강화하는 방안이 실제 정책시행 효과를 내기 위해서는 현재 우리나라 노동위원회 조정제도와 심판제도 운영을 통해 실행할 수 있는 방안이 되어야 한다.

본 연구에서는 현재 노동위원회 법제도와 운영체제에서 실행 가능한 노동분쟁 해결기능 강화방안을 도출하기 위해 노동위원회의 조정 및 심판제도를 직접 담당하는 전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 심층인터뷰는 현재 노동위원회에서 조정과 심판업무를 담당하고 있는 상임위원, 조정담당 공익위원, 심판담당 공익위원, 조사관들을 대상으로 진행하였다. 심층인터뷰는 7월부터 10월 중순까지 진행하였는데, 해당 노동위원회에 방문하여 회의실에서 면접인터뷰로 진행하였다.

〈표 3-1〉 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화방안 전문가 심층인터뷰

	조정담당 공익위원	심판담당 공익위원	조정담당 조사관	심판담당 조사관	상임위원
중앙노동위원회	1	1	1(과장)	1(과장)	
서울지노위	2	2	2	3	1
경기지노위	2	3	2	2	
충남지노위	3	2	2	3	

자료: 필자 작성.

2. 전문가 심층인터뷰 내용

노동위원회 전문가들을 대상으로 노동분쟁 해결기능 강화방안 연구를 위해 노동위원회 조정·심판제도를 통한 분쟁해결 효과, 공정성 신뢰도, 분쟁해결기능 강화를 위한 운영절차 및 제도 개선방안 등에 대하여 심층 인터뷰를 진행하였다.

〈집단적 노동분쟁 조정기능(조정제도) 강화방안 관련 질문 요지〉

- 조정을 통해 노동분쟁을 효과적으로 해결하는 방법은 무엇인가?
 - 조정안 제시/교섭방법 제시를 통한 조정성립
 - 조정불성립 시 처리 방식(사후조정 권유, 교섭방법 제시)
 - 준상근 조정위원제도 운영현황 및 노동분쟁 해결 효과성
 - 현장조정을 통한 노사분쟁 해결능력 강화방안
- 조정제도의 서비스 기능을 강화하는 제도 개선방안
 - 조정제도에서 법적인 분쟁(당사자 적격, 비교섭대상 등) 별도의 법률판단(행정해석)을 하는 위원회 구성 및 운영
- 사전/사후 조정제도 활성화를 위한 조정제도 운영절차 개선방안
 - 사전/사후 조정 활성화를 위한 사적 조정제도(조정위원 추천 등) 운영 개선방안
 - 조정절차를 거친 후 쟁의행위 여부와 상관없이 사후조정 권고 및

조정서비스 제공방안

- 조정기간 연장에 대한 노사의 선호도 제고
 - 당사자 합의 시 조정기간 연장의 탄력적인 운영
 - 조정기간 연장 시 조정전치주의에 의한 쟁의행위 금지기간의 연장을 하지 않는 방안
- 조정신청에 대한 행정지도 사례와 운영 실태조사
 - 행정지도를 판단할 때 고민하는 지점이 무엇인가?
 - 행정지도와 관련된 노사의 문제제기 해결방안은 무엇인가?
- 조정을 통한 분쟁해결 지원능력 강화를 위한 조정 전문성 강화방안은 무엇인가?
 - 현재 조정담당 공익위원의 전문성에 대한 평가(집단적 노사관계 연구, 실무경험 경력)
 - 경험과 전문성을 인정받은 준상근 조정위원의 위촉 및 준상근 조정제도 운영 개선방안
 - 현장 경험과 조정 전문성을 갖춘 조정위원 위촉절차 개선방안
 - 조정위원, 조사관 대상 교육훈련, 워크숍
- 조정사건 조사과정의 주요 애로사항(조사관)
 - 당사자 주장 확인 및 교섭촉진 방법
 - 교섭대상 여부/당사자 적격 확인/교섭미진 등 조정대상 여부 확인

〈개별적 노동분쟁 해결기능(심판제도) 강화방안 관련 질문 요지〉

- 심판사건 조사과정에서 사실조사와 쟁점 파악을 어떻게 하는가?
 - 조사과정에서 당사자 진술기회, 자료제출권 보장
 - 조사과정에서 현장조사가 필요할 경우, 현장조사가 활용되고 있는지?
- 심문회의 과정에서 절차적 공정성이 잘 지켜지고 있는가?
 - 당사자들이 심문회의에서 솔직하게 진술을 할 수 있는 분위기 조성

- 심문회의 과정에서 진술기회, 자료제출권 보장
- 현재 심판위원장과 주심위원제도를 어떻게 운영하고 있는지?
 - 심판위원장의 역할
 - 주심이 심문회의 주도/판정요지 작성
- 현재 화해제도의 실효성과 장단점, 운영개선 방안은 무엇인가?
 - 구제신청 후 화해를 통해 분쟁해결 의사 존재 여부 확인
 - 화해를 통한 해결을 언제 제안하는지(심문회의 전, 심문회의 중)
 - 화해를 제안할 때 당사자 의사 존중을 어떻게 하는지
 - 화해 전담 심판위원회 운영의 효과와 개선방안
- 심판담당 공익위원의 전문성을 강화하는 방안은 무엇인가?
 - 심판담당 공익위원의 전문성을 강화하기 위한 위원 위촉기준 개선방안
 - 심판위원에 대한 전문성 강화방안
 - 준상근 심판위원 활용을 통한 심판제도의 전문성 제고방안
- 심판담당 조사관의 전문성 강화방안은 무엇인가?
 - 조사관이 사실조사와 법률적 쟁점 파악에 필요한 판례분석 및 법률지식 교육 강화
 - 주요 개별 노동분쟁 유형별 관련 판례 및 판정례를 정리하여 심판위원, 조사관 교육 강화
 - 노동위원회 판례/판정 경향 연구 및 교육프로그램을 전담하는 조직 신설방안

제2절 노동위원회 집단 노동분쟁 해결기능 강화방안

1. 노동위원회 조정성립률 제고를 통한 분쟁해결기능 강화방안

우리나라 집단적 노동분쟁 해결기능은 노동위원회의 조정제도를 통해 이뤄지고 있다. 따라서 노동위원회의 조정제도를 통한 노동분쟁 해결, 즉 조정성립률을 높이는 것이 집단적 노동분쟁 해결기능 강화에 가장 중요한 목표가 되고 있다.

노동위원회 조정성립률은 1990년대 20% 수준에서 1997년 노동위원회법 개정으로 조정제도와 심판제도가 전문화되고, 노동위원회의 위상이 높아지면서 지속적으로 상승하여 2005년부터는 50%를 상회하는 수준을 기록하고 있다. 2007년 64.8%, 2008년 65.6%, 2011년에는 70.3%를 기록하기도 했다. 그러나 최근 3년간 평균 조정성립률은 51.7% 수준을 기록하는 등 조정제도를 통한 집단적 노동분쟁 해결기능 강화가 정체상태를 보이고 있는 실정이다.

이에 비해 영국 조연알선중재청의 집단적 노동분쟁 조정성립률은 90%를 상회하고 있고, 미국의 알선조정청(FMCS)의 조정성립률도 80%를 상회하고 있다.

그러면 우리나라 노동위원회 조정제도를 통한 노동분쟁 해결기능의 장애요인은 무엇이고, 어떻게 하면 조정성립률을 높여서 노동분쟁 해결기능을 강화할 수 있을 것인가. 본 연구에서는 노동위원회 전문가들의 의견을 정리해 보았다.

2. 사전·사후 조정기능의 현황과 교섭촉진 지원제도 도입방안

현행 노조법상의 조정제도는 노동쟁의가 발생한 이후에 조정신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 조정신청의 요건이 노동쟁의의 발생을 전제로 하고 있어 사실상 사후적 조정을 원칙으로 하고 있다. 이렇게 노동쟁의

발생 이후에 사후적으로 조정서비스를 제공하다 보니 사전 조정서비스나 사후 조정서비스는 별로 활용되지 않고 있는 실정이다.

지노위에서는 사전조정은 별로 활용되고 있지는 않아요. 매년 사전조정건 수 목표치가 있어요. 이걸 달성하기 위해 현장방문을 하는 방식으로 진행이 되고 있죠. 기관평가에서 가점을 준다던가 그래서 작년에 2건인가 3건인가 사전조정 형식으로 현장을 방문한 것 같습니다. (지노위 조정위원)

우리 지노위에서는 사전조정을 추진하는 게, 주로 중점지원 사업장에 한번 나가서 노사 얘기 들어보고 대충 노사관계가 어떻게 돌아가는지 이 정도 파악하고 들어오는 수준이거든요. 평상시에 현장 방문을 해서 노사 당사자들하고 관계를 형성하는 식으로 진행을 하고 있습니다. (지노위 조정위원)

우리 지노위 관할 지역에는 파업이 장기화되는 사업장이 있습니다. 지금 3개월째 파업을 하고 있습니다. 이게 노사가 해결하도록 하면 정리가 안 돼요. 그런데도 우리 조정제도에서는 보고만 있어야 되는 상황이거든요. 노동위원회의 조정제도에서는 도와줄 수 있는 방법이 없어요. (지노위 조정위원)

저희 지노위에서는 중점관리 사업장을 지정해서 준상근 조정위원 1인당 1~2개의 사업장을 담당하고 있고, 1년에 1회 정도 현장방문을 하고 있습니다. 그런데 이런 현장방문이 실효성이 크다고 보지는 않습니다. 실제 노사 교섭의 여건을 고려하지 않고, 위원회에서 가는 거라서 노사 입장에서 아마 노동위원회가 우리 사업장 노사관계를 조금 관심 있게 보고 있구나, 이 정도의 메시지가 있고 그 메시지가 노사교섭하는 데 어느 정도 영향을 주는 정도지 그 이상 큰 효과를 기대하기는 어려운 실정입니다. (지노위 조정담당 조사관)

3. 조정기간 확대를 통한 조정 실효성 제고방안

노동위원회 조정제도를 통한 집단적 노동분쟁 해결 지원을 하는 데 있어서 가장 큰 장애요인 중의 하나는 조정기간(일반 사업장 10일, 공익 사업장 15일) 내에만 조정서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 노동위원회

조정담당 공익위원이나 조사관들은 조정을 통한 노동분쟁 해결에 가장 큰 장애요인이 조정기간 문제라고 지적하고 있다.

조정신청사건 중에는 아예 조정절차만 거쳐가려고 신청하는 경우도 많아요. 조정에 소극적으로 임하다가 조정기간만 지나면 빨리 끝내 달라고 하는 거죠. 대부분 큰 노조나 산별노조들은 워낙 조정제도를 많이 이용해보아서 실제로 그런 태도를 취합니다. 이러면 참 속으로 참 답답하죠. (지노위 조정위원)

노동위원회 조정담당 공익위원으로 조정을 하면서 가장 절실하게 한계를 느끼는 게 조정기간이 10일이라는 겁니다. 조정신청 접수하고 조사관이 사전 조사하고 나면 며칠 안 남는데, 1차, 2차 조정회의할 시간적 여유도 없습니다. 잘 아는 사업장 같으면 모르는데 잘 모르는 사업장도 있잖습니까. 이런 상황에서 10일 이내에 조정을 통해 합의를 도출하는 게 정말 어려운 일이라고 생각합니다. (지노위 조정위원)

조정신청이 접수되면 10일 만에 합의를 도출한다는 게 여간 어려운 게 아니죠. 노사는 어떤 경우에는 종이쪽지 하나 딱 내놓고 나 요구 조건 이거다 그러고, 어떤 경우는 수십 가지 쟁점을 다 가져오는 경우도 있어요. 그렇게 하다 보니까 시간이 촉박한 게 가장 큰 문제지요. 현재 그러다 보니까 안 되는 건 조정 중지예요. 현재와 같이 단시간 내에 조정위원회에서 결론을 내기에는 어려움이 많지요. (지노위 조정위원)

현행 조정제도하에서는 노사 합의 시 조정기간을 연장할 수 있기는 하지만, 노조 측에서는 조정기간 연장 시 쟁의행위 금지기간도 같이 연장돼 쟁의행위권 확보를 위해 조정기간 연장을 부담스러워하고, 조정기간이 연장돼도 1회만 연장할 수 있어, 실질적인 조정서비스를 제공하는 데 한계가 있다고 지적하고 있다.

조정기간 연장을 하려면 노조에서는 일단 부담스러워합니다. 노사 합의로 조정기간 연장하면 그 기간 동안 쟁의행위가 금지되니까요. 그러니까 노조에서는 일단 쟁의권을 확보하기 위해서 조정신청을 하고, 빨리 끝내 달라고 하는 겁니다. (지노위 조정위원)

조정업무는 어떻게 보면 서비스이기 때문에 무한대로 하는 게 좋습니다. 노동위원회에서 조정서비스를 하면서 노사가 합의할 때까지 조정서비스를 제공하고, 노사가 “우리 이 단체교섭(조정) 안 할래” 하기 전까지는 조정 위원들이 계속 조정을 할 수 있도록 좀 길을 터줬으면 좋겠습니다. (지노위 조정위원)

작년에 우리 지노위 조정신청사건이 100건이 넘었는데, 이 중에서 통과 의례로 조정 신청하는 경우가 20% 정도는 되었던 것 같습니다. 조정성립률이 60% 가까이 됐으니까 조정이 성립되지 않는 사건의 절반 가까이는 아예 쟁의권 확보를 위해 통과의례로 조정신청을 한거라고 봅니다. 이렇게 쟁의행위권 확보를 위해서 조정신청을 한 경우에는 조정기간 연장에 동의하지 않는 경우가 대부분입니다. (지노위 조사관)

4. 준상근 조정위원제도를 통한 예방적 조정기능 강화방안

노동위원회에서는 조정제도 전문화를 위해서 노사관계 경험이 풍부한 조정 전문가를 준상근 조정위원으로 위촉해서 집단적 노동분쟁 해결기능을 강화하려 하고 있다.

이러한 준상근 조정위원은 중점관리 사업장을 담당해서 평상시에 현장을 방문해서 노사 당사자들과 신뢰관계를 형성하고, 조정신청 시 이러한 신뢰관계를 바탕으로 조정을 함으로써 분쟁해결 능력을 강화할 수 있는 장점이 있다.

그러나 현재 준상근 조정위원으로 지정된 조정위원은 1~2개 중점관리 사업장을 담당하고, 1년에 1회 정도 현장을 방문하는 정도로 활용되고 있어 조정기능 강화에 한계가 있는 것으로 나타나고 있다.

병원 사업장 등과 같이 조정신청을 자주 하는 사업장을 중점관리 대상 사업장으로 지정해서 준상근 조정위원들이 찾아가고 있습니다. 공익위원이 사업장 현장을 찾아가서 회의 참관하고 하는 것을 노조 측은 적극적으로 찬성을 하는데, 사측은 내심 거부감을 느끼는 경우가 많습니다. 정부 측이 들여다보고 간섭하는 거 자체를 싫어하는 거죠. (지노위 조정위원)

우리 지노위에서는 중점관리 사업장이 16개입니다. 이들 사업장을 조정위원 8명이 나누어 담당을 하고 있습니다. 조정위원 1명당 2개 사업장을 담당하고요, 1년에 1번 정도 조사관과 함께 사업장을 방문해서 교섭 상황이나, 현안 쟁점을 청취하는 정도로 관리를 하고 있습니다. (지노위 조사관)

5. 현장조정을 통한 조정의 실효성 제고방안

노동위원회에서는 집단적 노사분쟁 지원기능 강화를 위해 노사갈등이 발생한 현장을 찾아가서 조정서비스를 제공하는 현장조정 서비스를 제공하고 있다. 이러한 현장조정은 당사자들 간의 친밀도를 높이고, 노사의 실질적 교섭대표와 교섭을 할 수 있는 장점이 있다.

이러한 현장조정은 노사 당사자가 동의할 경우에 이뤄지는데, 조정위원들이 사업장 현장에 가서 조정을 함으로써 실질적인 조정성립에 효과가 있다는 평가가 나오고 있다. 또한 일각에서는 일부 사용자가 부담스러워 하는 경우도 나타나고 있다.

현장조정을 나가보면 조정위원 스스로가 사건을 보는 눈이 바뀌어요. 이 쟁의조정사건이 어떻게 흘러와서 지금 어떻게 가고 있고, 이걸 풀려면 '어디를 어떻게 풀어야 되겠다'라는 게 일정한 부분 감이 오고, '이렇게 풀면 어떻게 되겠다'라는 게 감이 잡힙니다. 그냥 사무실에 앉아서 서류만 보고, 진실인지 아닌지 모를 당사자들의 이야기만 듣고는 판단하기가 어려운 경우가 많다. 조정은 심판사건 같이 자료를 보고 판단하는 게 아니라, 사람들 마음을 움직여줘야 된다. 그래서 현장조정은 적극 활용할 필요가 있습니다. (중노위 공익위원)

현장조정이 분명히 효과는 있습니다. 조정위원이 용역업체 노동쟁의 조정 신청 같은 경우에 현장조정을 나가면 원청을 좀 압박을 하는 효과가 있습니다. 또 조정회의를 위원회에서 하다보면 사용자 측에서 근로조건 결정권 있는 사람이 나오지 않는 경우가 많이 있습니다. 그런데 현장조정을 하면 아무래도 그런 결정권이 있는 사람을 만날 수 있으니까 현장조정이 효과가 있다고 봅니다. (지노위 조정위원)

준상근 조정위원회제도를 활용해서 사전조정 차원에서 현장에 나가보면 아무래도 가만히 앉아 있는 것보다도 낫겠지요. 실제로 얼마 전에 현장에 나갔는데, 그렇게 하니깐 또 노사분쟁을 해결하는 데 도움이 되더라고요. 마지막 교섭 직전에 조정위원하고 조사관이 현장 가서 잘해달라고 얘기를 하고 그래서 결국 잘 마무리됐다는 얘기를 들었습니다. (지노위 조정위원)

6. 조정위원회의 행정지도 결정의 공정성 관련 의견

우리나라 노동쟁의 조정제도는 집단적 이익분쟁에 대해서만 조정신청 대상이 된다. 따라서 조정대상이 아니거나(권리분쟁), 쟁의상태가 아니거나(교섭 미진), 교섭 당사자가 아니거나(당사자 적격) 하면 조정절차를 진행하지 않고 적절한 해결방법을 제시(행정지도)하도록 규정하고 있다. 이렇게 조정대상이 아니라서 행정지도 결정이 내려지면 고용노동부는 조정 전치주의 절차를 거치지 않은 것으로 해석하고 있고, 행정지도에도 불구하고 쟁의행위를 할 경우 쟁의행위의 적법성 문제가 발생하게 된다. 그래서 노조 측은 행정지도 결정에 반발하게 되고, 이런 행정지도가 노동위원회 조정제도에 대한 노조 측의 거부감의 원인이 되고 있기도 하다.

실제로 노동위원회 조정위원들은 행정지도 대상이 되는 조정사건을 맡으면 행정지도 결정 시 노조의 반발 등을 우려해 상당히 부담을 느끼는 것으로 나타나고 있다.

조정담당 공익위원이 조정위원회 위원장을 맡잖아요. 저도 조정위원을 하면서 행정지도로 종결했던 사건이 딱 한 번 있었거든요. 교섭 미진으로 행정지도를 하긴 했는데, 고민이 많이 되더라고요. 행정지도를 하면 노동조합에서 반발하게 되고, 그래서 그런 사건을 맡게 되면 조정위원은 부담을 많이 갖게 됩니다. (지노위 조정위원)

노조에서 조정신청을 했는데, 이에 대해 조정위원회가 행정지도 결정을 하면 노조는 쟁의행위가 금지되니까 결과적으로 조정위원이 어느 한쪽의 편에 서게 되는 문제가 발생을 하거든요. 그러니까 교섭 미진이든 비교섭 대상이든 아니면 당사자 적격의 문제든 조정위원회로서는 부담스럽습니다. (지노위 조정위원)

조정위원회에서 행정지도를 하면 결과적으로 약간의 연기만 될 뿐이지 또 들어온단 말이에요. 그러면 똑같습니다. 그래서 행정지도는 가급적이면 안 하려고 합니다. (지노위 조정위원)

노조에서 교섭도 제대로 안 했는데 조정신청을 하면, 사측에서 행정지도를 해 달라 이렇게 주장하는 경우가 있는데, 저는 그런 경우에 일단은 조정기간 내에 집중적으로 교섭이 이뤄지도록 보완을 하는 방향으로 나갑니다. 가급적 행정지도는 안 합니다. (지노위 조정위원)

노동위원회 조정위원들은 행정지도 관련 결정이 법률적 판단을 해야 하는 문제이기에 가능하면 법률 전문가가 참여하는 별도의 위원회에서 판단하도록 하는 것이 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

지난번에 당사자 적격 문제에 대한 판단이 필요한 조정사건을 맡은 적이 있다. 이런 사건을 맡을 때 조정위원은 법률 전문가가 아닌데 참 부담스럽다. 노동위원회가 접수할 때 판단하든가, 아니면 이런 법률 판단 사항을 별도로 심의할 수 있도록 해야 한다. 조정 전문가들한테 법률적인 판단을 하라고 하는 것은 노동위원회의 신뢰도에도 문제가 있다고 생각한다. (중노위 공익위원)

조정위원회는 순수하게 조정 서비스만 제공하는 방식으로 가고, 법률 판단이 필요한 경우에는 별도의 법률 판단 위원회를 구성해서 거기서 법률 판단을 하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각합니다. 조정신청사건이 접수되면 당사자 적격이나 교섭 미진, 교섭대상 여부 등에 대해 법률 판단이 필요한 경우는 별도의 교섭대표결정위원회 같은 법률 판단을 하는 위원회가 담당을 하면 조정위원회는 상당히 부담을 덜 수 있겠죠. 그러면 조정위원회는 조정서비스만 전담을 하면 되니까, 조정 전문성도 강화될 수 있을 거 같습니다. (지노위 조정위원)

조정제도의 공정성 신뢰는 조정위원회만의 문제로 국한되는 게 아니고 위원회 전체가 책임지는 겁니다. 어떤 위원회에서 행정지도 판단을 하든 어쨌든 노동위원회 내부에서 다 결정이 이루어지는 거기 때문에, 기본적으로 조정제도에 대한 신뢰는 전체 노동위원회가 통으로 평가받게 될 것 같습니다. (지노위 조정위원)

7. 조정대상 범위 확대를 통한 조정기능 강화방안

노동위원회의 조정대상 범위는 집단적 이익분쟁(임금 및 근로조건 등 규범적 사항)에만 한정되어 있다. 여기에 노동조합법상 노사 당사자 간의 노동쟁의에 대해서만 조정서비스를 제공할 수 있다.

이러한 노동위원회 조정제도는 이익분쟁 대상 범위에서 벗어나는 노동쟁의나, 노사 당사자 적격에 해당되지 않는 노동분쟁에 대해서는 노동분쟁임에도 불구하고 조정서비스를 제공하지 못하는 장애요인으로 기능하고 있다.

조정제도 활성화를 위해서는 노조활동 등과 같은 채무적 부분에 대해서도 조정대상으로 넣어줬으면 좋겠다 싶어요. 채무적 부분은 대부분의 경우에 어느 정도 관행으로 되고 있는 게 있으니, 이런 정도는 해주자고 할 수 있는 게 어느 정도 있지 않습니까? 만약에 가능하다면 저는 초기 노조에는 채무적인 부분도 조정대상에 포함시키는 게 도움이 될 것 같습니다. (지노위 조정위원)

노사갈등 예방과 해결의 관점에서 보면, 현재 노사갈등 상황 파악과 교섭지도 업무는 고용노동청에서 담당을 하고 노동쟁의가 발생하면 노동위원회에서 조정을 하다가, 조정에서 해결이 안 되면 쟁의행위를 할 경우 다시 고용노동청에서 담당을 하는 이원적인 구조로 되어 있다.

현재 노동위원회의 조정제도는 노동쟁의가 발생한 때부터 조정을 진행하는 방식으로 일부분만 담당하고 있잖아요. 앞부분에 상황 파악 업무는 사실 그 노동위원회에 지금 없는 거예요. 그리고 조정에서 해결이 안 된 노사갈등에 대한 뒷단도 없는 거죠. 행정기관들 간의 협력을 통해서 이러한 행정처리의 단절을 매꿔줘야 한다고 생각합니다. (지노위 조정위원)

제3절 노동위원회 개별 노동분쟁 해결기능 강화방안

1. 화해제도를 통한 노동분쟁 해결효과 제고방안

노동위원회 심판제도는 근로자의 구제신청에 대해 불이익 처우의 정당성 여부를 법률적으로 판단하는 제도이다. 이러한 개별적 노동분쟁을 해결하는데, 법률적인 판단에 앞서 당사자들의 합의에 의해 분쟁을 해결하는 제도가 화해제도이다.

이러한 화해제도는 당사자들의 이해를 반영할 수 있고, 노사 당사자들의 신뢰관계를 유지함으로써 해당 사업장에 계속 근로를 하는 해법을 도출하는 데 장점이 있다. 그래서 노동위원회에서는 화해제도를 통한 노동분쟁 해결방안을 강화하고 있다.

현재 노동위원회 심판위원들은 화해제도가 개별적 노동분쟁을 실질적으로 해결하는 데 효과적이고, 앞으로도 화해제도를 활성화할 필요가 있다고 말하고 있다.

화해제도를 활성화하는 것이 사회적 비용도 절약되고, 당사자들 간의 갈등을 실질적으로 치유하는 효과가 있습니다. 구제신청사건을 심판 판정까지 가면 제로섬 게임이잖아요. 판정에서 진 사람은 응어리가 남는단 말이죠. 그래서 화해제도를 활성화하는 게 근본적으로 치유가 되는 길입니다. (지노위 심판위원)

저는 조정위원인데 화해권고위원회에 참여하고 있어요. 우리 위원회에서 수요일날, 목요일날 이렇게 한 달에 여덟 번을 화해권고회의를 합니다. 사건이 워낙 많이 들어오니깐, 금전 보상을 요구하는 것을 우선 거기다 배정을 합니다. 그래서 금전 보상을 통해서 화해가 되는 비율을 따져보면 제 경우에 한 70% 정도 됩니다. 굉장히 힘들기는 하지만 효과는 있습니다. (지노위 조정위원)

심판사건 화해를 하다 보니까 화해는 신청서 들어온 다음에 빠른 시간 내

에 해야 돼요. 뭐 이유서, 답변서 받고 하면 서로 감정이 상해 가지고 이게 어려워지거든요. 그래서 화해를 제도화해서 이유서, 답변서 오가기 전에 빨리하도록 하는 게 화해 확률도 높고, 갈등이 생기기 전에 해결할 수 있어서 좋을 것 같습니다. (지노위 조정위원)

심판제도에서 화해를 통한 분쟁해결은 당사자들의 이해를 반영해서 분쟁을 해결한다는 장점도 있지만, 당사자들이 원하지 않는데도 화해를 강권하는 것은 구제신청제도의 취지와 어긋난다는 지적도 나오고 있다. 특히 노동위원회에서 화해율을 기관평가에 반영하면서 노동위원회에서 무리하게 화해를 권하는 경우도 일부 발생한다는 지적도 나오고 있다.

최근에는 심문회의 과정에서 화해권고를 하려고 근로자위원님들이 반대를 해서 공익위원님들이 화해 얘기를 못 꺼내는 경우도 있어요. 근로자위원님은 ‘왜 판정하러 왔는데 합의 부쳐서 끝내려고 하느냐’면서 화해를 반대하는 거죠. 그러니까 화해를 조금 더 활성화시키려면 기본적으로 1주든 2주든 화해기간을 의무적으로 부여해서 공식 절차로 만들든지 제도화하는 게 필요합니다. (지노위 심판담당 조사관)

전체적으로 보면 화해제도가 노동분쟁을 해결하는 효과가 좋은데, 일부에서는 기관평가라는 것 때문에 좀 무리하게 추진되는 경우도 있는 것 같습니다. 화해율을 가지고 지노위 평가에서 서열을 쫓 나눠 버리고, 조사관별로 쫓 서열을 나눠 버리니까 무리하게 화해를 시도하는 경향도 가끔 나타나고 있습니다. (지노위 조사관)

중노위에서 기관평가를 하다 보니까 지노위에서는 실적경쟁을 하게 되고, 그러다 보니까 화해를 무리하게 추진하는 사례도 나올 수 있는거죠... 중노위에서 기관평가를 할 때 화해율을 가지고 서열을 매기고 등수를 매겨서 하는 것보다, 평가점수를 낮춘다든가, 평가에 반영하기보다 인센티브로만 활용을 한다든가 하면 화해를 활성화하면서 부작용을 줄일 수 있을 것 같습니다. (지노위 조사관)

화해를 통한 갈등해결은 양쪽이 좀 원만하게 합의해서 양쪽이 다 만족하는 관계에서 화해를 시켜야 되는데 약간 무리하게 하는 경향도 있습니다. 노동위원회에서 화해를 적극적으로 추진하게 되면 당사자들은 노동위원회

절차가 이렇구나! 그러면서 그냥 따라가는 부분도 있거든요. 그래서 사인할 때는 아무런 얘기가 없다가 나중에 친절만족도조사 같은 거 할 때 위원이 압박을 했다고 하는 경우도 가끔씩 나오고 있죠. (지노위 조사관)

화해라고 하는 것이 당사자들이 알아서 판단하는 임의절차인데, 이것을 강제성을 띤 절차로 가게 되면 오히려 노동위원회가 권리구제 기관으로서의 자기 역할을 충분히 못할 가능성이 크다. 기본적으로 노동위원회는 신청인의 권리 구제에 대해 법률적 판단을 하는데, 화해제도가 강권되면 그 구제 이익이 침해될 가능성이 저는 크다고 봅니다. (지노위 근로자 위원)

2. 화해전치주의를 통한 개별 노동분쟁 해결기능 강화방안

화해제도를 활성화하기 위해서는 조사관 조사단계에서부터 화해제도를 안내하고, 당사자들의 화해의사를 확인하며, 심문회의 전에 화해 권고 회의(단독심판)를 열어서 화해를 시도하는 것이 효과적이라고 제시하고 있다.

구제신청 사건이 접수되면 심문회의를 열기 전에 화해를 시도하는 게 낫다고 생각해요. 조사관들이 적극적으로 개입을 해가지고 심문회의를 하기 전에 양쪽 얘기를 들어가지고 어느 정도 판단이 서면 심문회의 개최 전에 심판위원들한테 화해 의사나 조건 등에 대한 정보를 제공해 줬으면 좋겠습니다. (지노위 사용자 위원)

구제신청이 접수가 되면 일차적으로 당사자들에게 화해절차를 소개하고, 화해절차를 밟을 생각이 없는지를 물어서 화해 의사가 있으면 화해절차로 들어가 버리고, 그게 안 되는 사건은 본안 심리를 하는 방향으로 처리를 하는 게 필요합니다. 아예 이런 절차를 제도화해서 화해를 활성화할 필요가 있다고 생각해요. (지노위 심판담당 공익위원)

저희 지노위에서는 올해부터 구제신청이 접수되면 바로 화해권고 문서를 보내고 있습니다. 예전에는 조사관들이 조사를 시작하고, 한 달 정도 되는 시점에서 양당사자에게 화해 의사를 물어서 당사자들의 의사가 확인되면 화해를 추진했었는데, 올해부터는 화해율을 높여 보자고 해서 이렇게 접수

초기 단계부터 화해를 안내하고 권고를 하고 있습니다. (지노위 심판담당 조사관)

올해부터 조사관이 양당사자에게 화해 의사를 확인해서 화해 의사가 있다면 단독심판으로 화해권고회의를 열어서 화해로 종결될 수 있도록 하고 있습니다. 이렇게 하니 화해율이 올라간 것으로 알고 있습니다. 지노위에서도 상당히 성공적이라고 보는 것 같아요. (지노위 심판담당 공익위원)

3. 구제신청사건 유형에 따른 화해절차 효과 제고방안

화해제도를 통한 노동분쟁 해결기능을 강화하기 위해서는 구제신청 사건의 성격과 유형에 따라서 화해를 통해 해결하는 것이 더 효과적인 사건을 분류하고, 화해를 통한 분쟁해결이 효과적인 사건에 대해서는 집중적인 화해 시도를 하는 것이 효과적이라고 제시하고 있다.

구제신청사건 초기에 이 사건이 화해를 붙일 사건인지, 심문회의를 진행할 사건인지를 분류하는 게 중요할 수 있습니다. 이것을 조사관들이 판단하기 보다 지노위원장이나, 상임위원이 할 필요가 있습니다. (지노위 심판담당 공익위원)

화해 성립이 잘 되는 사건은 주로 신청인의 근로기간이 길지 않고, 규모가 작은 사업장이고, 부당해고 판정 시 임금상당액이 상대적으로 적은 사건들입니다. 이런 유형의 사건이 노사 당사자 간에 화해를 통해서 풀려고 하는 경향이 많은 것 같습니다. (지노위 심판담당 공익위원)

구제신청사건이 접수되면 조사관들이 1차 조사를 해서 이거는 집중심리가 필요한 사건, 이거는 화해나 간단하게 처리할 수 있는 거, 이렇게 분류해서 가는 것은 또 다른 공정성 시비가 나타날 것 같습니다. 그렇게 사건분류를 하면 신청인이나 피신청인 당사자는 왜 내 사건을 이렇게 분류를 했냐, 왜 내 사건은 빨리 처리하려고 하냐 등 분란이 많이 생기고, 그래서 조사관들한테 엄청 부담을 줄 수 있을 것 같습니다. (지노위 심판담당 조사관)

4. 노동위원회 내에 ‘개별 노동분쟁 조정위원회’ 설치방안

이영면 외(2019)의 연구에서는 노동위원회의 심판 판정회의에 앞서 노사 양당사자 간에 자율적인 화해 등을 도모할 수 있도록 하는 가칭 ‘개별 노동분쟁조정위원회’를 노동위원회에 설치하는 방안을 제안하고 있다. 이러한 개별 노동분쟁조정위원회 설치에 대해서는 화해절차와의 차별성을 찾기 어렵다는 의견이 많았다. 또한 심판사건 구제신청은 법률 판단을 필요로 하기 때문에 조정을 통한 접근보다는 심판상 화해제도를 활용하는 것이 공정한 해결 절차라는 의견도 제시되었다.

개별 노동분쟁에 대해 조정위원회를 신설하는 거는 제도개선을 해야만 가능할 것 같은 한데, 일차적으로 조정과 화해 무슨 차이가 있는지 모르겠습니다. 어차피 조정도 강제할 수가 없는 거고, 조정안을 적극적으로 낼 수 있다는 점에서 화해와 조금 구분된다고 볼 수는 있겠지만, 어차피 양당사자가 수락하지 않으면 그게 화해와 별다른 차이점이 없는 것 같습니다. 그리고 조정이 성립된다 하더라도 결국은 그게 화해조서와 같은 효력을 가질 수밖에 없게끔 만들어야 하는데 별 실익이 없을 것 같다는 생각이 듭니다. (지노위 심판담당 공익위원)

심판사건에서 화해제도 외에 조정제도라는 걸 별도로 두기보다는 화해절차를 진행하는 화해권고위원회를 구성할 때 조정위원이 필요한 경우에는 조정위원의 지원을 받아서 화해 성립 효과를 높이도록 실효성 있게 운영하는 게 나을 것 같습니다. 그게 아니라 개별 노동분쟁조정위원회에서 조정이 안 되면 다시 심판위원회로 가는, 옥상옥 구조로 가는 2개의 별도의 제도를 두는 거는 바람직하지 않다고 생각합니다. (지노위 심판담당 공익위원)

조정은 심판과 달리 위법이나 불법이나 그 정당성 여부를 다투는 게 아니라 파이를 어떻게 나눌까 그런 문제이기 때문에 법률적 판단이 필요한 심판사건과는 안 맞는 거 같습니다. 심판상 화해는 법률적 판단의 토대 위에서 이게 정당한지 부당한지의 기준을 갖고 조정을 하는 거기 때문에, 개별 노동분쟁조정위원회처럼 무조건 조정으로 접근하는 것은 적절하지 않을 것 같습니다. (지노위 심판담당 조사관)

5. 준상근 심판위원제도를 활용한 심판제도 전문화 방안

노동위원회에서는 상임위원 증원이 어려운 현실에서 이를 보완하기 위해 준상근 공익위원 제도를 도입하고 있다. 기존 연구에서 구제신청사건의 유형별로 준상근 심판위원제도를 도입해서 심판제도의 전문성을 제고 하자는 의견 제시가 있었다. 이에 대해 노동위원회 전문가들은 준상근 심판위원제도가 필요하다는 의견도 있었지만 일각에서는 심판사건 배당의 배분 원칙 등 공정성 문제가 나타날 수도 있다는 의견을 제시했다.

심판제도에서 준상근 심판위원을 두고 특정 유형의 사건을 전담하는 것은 장단점이 있을 것 같습니다. 예를 들어서 전문가를 준상근 심판위원으로, 기간제면 갱신기대권과 관련된 부분에 전문적이신 분을 위촉한다면 장점도 있겠지만 운영이 잘 안될 수도 있을 것 같아요. 특정 사건에 특정 공익위원이 집중적으로 사건을 전담하다 보면, 전문성을 살릴 수도 있지만 공정성 시비가 발생할 가능성도 많이 있습니다. (지노위 심판담당 공익위원)

제4절 노동위원회 노동분쟁 해결 전문성 및 공정성 제고방안

1. 상임위원 수 확대를 통한 분쟁해결기능 전문화 방안

노동위원회 조정제도와 심판제도를 통한 노동분쟁 해결기능이 강화되기 위해서는 이러한 노동분쟁 해결 지원기능이 전문화되어야 한다. 이러한 노동분쟁 해결기능 전문성 강화를 위해서는 노사관계와 노동관계법 전문가로 구성된 상임위원을 늘리고, 상임위원 중심의 조정제도와 심판제도 운영이 필요하다는 의견이 제시되었다. 또한 상임위원이 증원되는 것과 함께 상임위원의 전문성을 활용하는 역할을 해야 한다는 의견도 제시되었다.

노동위원회 심판사건에 대해 특별한 이유가 없는 경우에는 상임위원이 참

여할 수 있어야 한다고 생각합니다. 법률 전문가를 상임위원으로 임명해서 심판관정을 해야 노사 당사자들도 전문가가 판정한 거니까 더 신뢰하고 수용할 수 있을 거라고 생각합니다. (지노위 조사관)

저는 심판사건을 담당하는 상임위원을 확대하는 것만큼 중요한 게 상임위원의 역할이라고 생각합니다. 현재 상임위원은 심판위원회 의장 역할만 하고 있는데, 실제 심문회의는 주심이 주도하는 방식으로 운영됩니다. 심판위원장(의장)은 그냥 사회를 보고 진행하는 역할이 크단 말이에요. 그런 상임위원 수를 늘려봐야 무슨 의미가 있어요? 저는 상임위원 확대가 의미가 있으려면 상임위원이 주심을 말도록 해야 한다고 생각합니다. 그래야 상임위원을 전문가로 위촉을 하면 그게 전문적인 심판제도 운영이 될 수 있는거죠. (중노위 심판담당 공익위원)

2. 조사관 전문성 축적을 위한 경력경로 개발방안

노동위원회 조사관들은 조정과 심판서비스를 통한 노동분쟁 해결 지원 과정에서 쟁점을 조사하고 노동분쟁 해결을 위한 법률적 쟁점과 당사자 간의 해결 의사(화해, 조정)를 파악하는 업무를 담당하고 있다. 이러한 조사관의 업무는 조사기법 숙지와 함께 노사관계 및 노동법에 대한 법률적 이해 등의 전문성을 필요로 한다. 따라서 노동위원회의 노동분쟁 해결 기능 강화를 위해서는 조사관의 전문성 강화가 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 노동위원회 조사관의 전문성 강화를 위해서는 일차적으로 노동위원회에서 조사관 업무 경력을 쌓아서 전문성을 강화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이를 위해 조사관들이 노동위원회에서 장기근속을 할 수 있는 여건을 조성해야 한다는 의견이 제시되었다.

제가 노동위원회 조사관 업무를 6년째 해보니까 이제 전체적으로 감이 잡힌다는 생각이 들더라고요. 사건이 들어오면 무슨 일을 어떻게 할 건지가 눈에 들어오고, 어떤 판례를 어디서 찾아야 될지 알게 되는 거죠. 조사관 전문성이라는 게 사건 조사를 통해서 쟁점을 찾아내고, 해당 판례를 파일링을 해서 위원님들한테 제공을 해주는 거죠. 그게 조사관의 전문성이라고 생각하거든요. 이런 전문성은 시간이 해결해 주더라고요. 제가 머리가 똑

꼭해서가 아니라 노동위원회에서 조사관으로 근무한 시간이 해결해 주는 작업이더라고요. (지노위 심판담당 조사관)

노동위원회에서 조사관이 제 역할을 하려면 최소 3년 이상은 근무해야 한다고 생각합니다. 1년 지나면 조사관 역할에 개념을 좀 잡고, 2년 지나면 조사보고서, 판정문 작성 배우고, 3년 정도 되면 자신이 붙는 거죠. 그런데 중노위에서는 본부 인사위원회 방침에 따라서 무조건 그냥 방출해 내야 되거든요. 그래서 지노위원장님들도 “저 조사관이 일을 좀 할 만한테 가 버리네”, 연말되면 “이번에 조사관들 몇 명 바뀌지” 하면서 위원회 운영에 어려움을 겪는 경우가 많습니다. (지노위 조사관)

조사관들이 나름대로 역할을 하려면 근로자들이나 노동조합 관계자들하고 친밀도가 있어야 되거든요. 조정사건의 경우 들어오는 데가 주로 많이 들어오기 때문에 계속 근무를 하면 그쪽 사정이 훤히 잡아요. 그래야 조정을 하는 데도 좋은 결과가 나오는데, 지금은 조사관들이 자리 이동이 너무 심하다 보니까, 사실 이게 잘 안돼요. (지노위 조정위원)

3. 공익위원 및 조사관 전문성 교육프로그램 강화방안

노동위원회 공익위원이나 공익위원들의 노동분쟁 해결기능 전문화를 위해서는 교육프로그램 개발과 집체교육, 온라인 교육, 워크숍 등을 통해 지속적인 전문성 강화 프로그램이 가동될 필요가 있다.

이에 대해 공익위원과 조사관들은 신임 심판담당 공익위원들에 대해 심문회의 진행방법, 주요 판례분석 등 심판 전문성 강화를 위한 워크숍 등 전문성 교육이 강화될 필요가 있다고 지적하고 있다. 조사관들에 대해서도 조정과 심판 관련 전문성 강화를 위한 집체교육이 필요하다고 제안하고 있다.

심판담당 공익위원으로 처음 위촉되면 조찬회의를 개최하거나 해서 심판 제도에 관해서 소개하기는 하지만 시간이 짧아가지고 그걸 통해서 자기가 심문회의를 어떻게 진행해야 할지 이런 것을 알기는 어렵습니다. 좀 구체적인 심문회의의 진행 노하우라든지 이런 것들을 학습할 수 있는 시간이 부

죽한 것 같습니다. (중노위 심판위원)

심판위원회에 참여해서 심문을 진행할 때 위원들이 신청인이나 피신청인을 상대로 질문 요령이나 아니면 예우하는 방법, 이런 것들이 조금 결여되는 경우도 있는 것 같습니다. 그러면 당사자들은 이미 상실감을 많이 갖고 심판회의에 오는데 또 다른 상처를 받고 갈 수 있는 소지가 있다는 거죠. 심판위원회가 신청인이든 피신청인이든 사람들을 배려하고, 심문을 진행하는 방법을 가르쳐 줬으면 좋겠어요. (지노위 사용자 위원)

전에는 심판위원의 전문성 강화를 위해서 워크숍이나 판례분석한 자료를 공유하는 게 형식적으로는 매년 몇 번씩 있었어요. 그러다가 최근 몇 년 사이에는 예산부족이 이유인지 뭔지 모르지만 그런 회의도 줄어들고, 판례 분석 자료 공유도 안되고 있어요. (지노위 심판위원)

조사관 교육은 기본적으로 80시간을 받아야 하고요. 그중에 20시간은 집체교육을 하라고 돼 있는데, 노동위원회에 있는 조사관들은 20시간 집체교육을 중노위에서 운영하는 심판업무 심화과정이나 조정업무 심화과정, 1년 미만이면 신규 조사관 심판업무, 조정업무 과정, 이런 교육을 받다보면 집체교육이 20시간 정도 받고 있습니다. (지노위 조사관)

공익위원들이나 조사관들을 대상으로 전문가 교육을 노동교육원에서 교육 프로그램을 만들어서 집체교육을 할 필요가 있다고 생각합니다. 노동위원회 업무는 고용부 근로감독관이 하던 업무, 고용노동센터에서 하던 업무하고는 완전히 판이하게 다른 업무이기 때문에, 노동위원회에 오면 조정과 심판 업무 전체적으로 이해를 하고, 조사관이 뭐를 해야 되는 역할 이런 것들을 정확히 숙지하고 업무에 투입되도록 할 필요가 있을 것 같습니다. (지노위 조정위원)

4. 노동위원회 정책연구 역량 강화방안

노동위원회 조정과 심판서비스 전문화를 위해서는 정책·연구기능을 강화할 필요가 있다. 노동위원회 심판서비스의 경우 구제신청의 증가, 기간제와 특별고용형태 근로자 등 고용형태의 다양화에 따른 근로자성 판단,

새로운 구제신청사건 유형에 맞는 판례법리 분석과 법률이론 연구가 필요하다.

이에 대해 노동위원회 차원에서 판례분석과 새로운 노동분쟁 쟁점에 대한 법리 연구 등 정책연구조사 역량을 강화할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이를 위해 중노위에 조사분석과를 신설하고, 여기서 조사분석 자료를 공익위원과 조사관 교육에 활용할 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

구제신청의 구제이익이나, 근로관계 승계, 교섭창구단일화 등 현안 쟁점들에 대해서는 노동위원회 내부 의견을 정리해 두는 것이 필요하다. 특히 노동위원회 판정 상호간에 다른 입장들이 있거나, 노동위원회 판정과 법원 판례 간의 상이한 입장이 존재하는 경우, 혹은 기존 판례 입장에 변화를 추구하고자 하고자 하는 경우, 그리고 적극적인 해석론으로 새로운 논점들을 적극 수용하는 것이 필요한 경우 등에 있어서는 노동위원회 내부 입장을 정리하여 심판회의에서 참고할 수 있도록 함으로써 체계적으로 입장을 견지할 수 있는 방안 마련이 필요하다. (중노위 공익위원)

심판제도의 전문성 강화를 위해서는 조사관 역할이 중요합니다. 해당 사건을 해결하기 위해 적절한 판례와 판정례를 찾아서 심판위원회에 서포트해주는 게 심판위원회의 전문성을 이렇게 제고하는데 효과적이라고 보거든요. 그런데 지금 현재 참고 판례라고 하는 것이 굉장히 전형적이어서 해당 사건을 해결하는 데 실제 도움이 될 수 있는 판례나 판정례를 제시해주는 시스템이 안 갖춰져 있다는 거예요, 적어도 중노위 차원에서 최신 판례나 판정례가 참고할 수 있도록 적절하게 시스템적으로 지원될 수 있는 그런 체계를 좀 잡아줬으면 좋겠습니다. 예컨대 이러이러한 쟁점이나 사건에서 참고할 만한 중요한 판례, 판정례 사건번호가 목록화돼 있다든지 사건번호만 클릭하면 바로 이게 뜨게끔 돼 있다라든지 뭐 시스템이 필요하다고 생각해요. (지노위 심판담당 공익위원)

중노위에서 판례나 판정례 분석도 하고, 최근 쟁점되는 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책도 개발하고 그러려면 중노위에 그런 법률 조사분석과 정책기능을 하는 부서를 신설해서 그런 전문성을 강화하는 것이 필요하다고 생각합니다. (지노위 심판위원)

5. 공익위원 선출제도 개선을 통한 공정성 신뢰도 제고방안

노동위원회의 노동분쟁 해결기능을 강화하기 위해서는 공익위원의 공정성 신뢰도를 높이는 것이 가장 중요한 과제이다. 이러한 공익위원의 공정성 신뢰도는 대부분 공익위원 위촉절차에 의해서 결정된다.

현재 공익위원 위촉절차는 노사단체와 위원장이 1배수씩 추천을 하고, 노사가 교차배제 방식으로 선출을 하고 있다. 이러한 공익위원 위촉제도에서는 노사단체의 추천권 행사가, 공익위원 선출 후에 노사 일방이 추천한 공익위원이라는 이유로 심판판정의 공정성 신뢰도에 부정적인 영향을 미친다는 의견이 제시되고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 노동위원회에서 별도로 공익위원 추천위원회를 설치해서 운영하는 방안도 제시되고 있다.

노동위원회 심판제도의 공정성 제고를 위해서 공익위원 위촉절차를 개선할 필요가 있다. 공익위원 선출과정에서 노사 당사자의 이해관계 존중은 하되, 교차배제의 부작용을 방지할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. (중노위 심판위원)

그동안 경험을 보면 공익위원들이 지금 노동단체에서 추천하시는 분, 경총에서 추천된 분이 오시잖아요. 이분들이 자기를 어디서 추천한지를 대부분 아시잖아요. 그러다 보니까 공정하고 객관적으로 하려고 해도, 다른 사람들은 어느 쪽 편이라는 의식을 하는 경우가 있어요. (지노위 심판위원)

현행 공익위원 선출 시 교차배제 방식이 일부 문제가 있는 것으로 느껴질 수도 있는데, 그래도 역사적으로 보면 나름대로의 어떤 공정성을 살리기 위한 공익위원 선출 시스템으로 교차배제 방식을 채택해서 시행해 온 게 아닌가 싶거든요. 오랜 역사를 통해가지고 진행되어 온 방식이고, 공정성에 우려할 만하다고 볼 수 있는 지표도 아직 분명하지 않은 것 같습니다. (지노위 심판담당 공익위원)

현재 노동위원회 제도가 공정하게 운영되려면 공익위원을 공정성이 있는 분들로 추천하는 게 중요하죠. 저는 그 권한을 현재는 노사 양측, 위원장이 추천을 하는데, 공익위원을 대표해서 위원장이 하기에는 위원장님도 조금

부담스러울 것 같아요. 차라리 노동위원회별로 공익위원 추천위원회 비슷하게 그런 걸 꾸려서 하면 조금 더 공정성 신뢰도가 높아지지 않을까 생각돼요. (지노위 심판위원)

제5절 전문가 심층인터뷰의 정책적 함의

노동위원회의 조정과 심판을 직접 담당하고 있는 공익위원, 조사관 등 전문가들은 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 현실적인 상황을 고려해 노동분쟁 해결기능의 장애요인을 분석하고, 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책제안과 제도개선, 노동위원회 운영개선 방안을 제시하였다.

노동위원회 집단적 노동분쟁 해결기능인 조정제도와 관련해서는 가장 일차적으로 조정기간 내에만 조정을 해야 한다는 제도적 한계가 조정서비스의 실효성을 강화하는 데 가장 큰 장애요인이라고 지적하고 있다. 또한 조정위원회에서 조정서비스에 집중해야 하는데, 조정위원회가 일부 조정 대상이 아닌 조정신청사건에 대해 행정지도 관련 결정을 해야 하는 경우 노동조합으로부터 공정성 문제제기 등으로 조정서비스 기능 강화에 장애요인이 되고 있다고 지적하고 있다. 이러한 장애요인을 해결하고 조정서비스 기능 강화를 위해서는 조정기간을 노사가 합의하는 경우 노사분쟁을 해결할 때까지 지원할 수 있는 제도개선이 필요하다고 지적하고 있다. 또한 조정위원회에서는 조정서비스에만 집중할 수 있도록 행정지도 관련 업무를 별도의 위원회에서 전담 처리하는 방안을 제시하고 있다. 조정대상도 이익분쟁뿐만 아니라 권리분쟁, 채무적 조항의 영역까지 확대하는 방안을 검토할 필요성을 제시하고 있다. 조정서비스 기능 강화를 위해서는 노동위원회 조정제도를 담당하는 조정위원과 조사관들은 조정 전문가들이 사전조정과 현장 조정기능을 강화할 필요가 있다고 제안하고 있다.

노동위원회의 개별적 노동분쟁 해결제도인 심판제도와 관련해서는 화해전치주의 등 화해기능을 강화할 필요성과 함께 화해제도 권고를 할 때 당사자에게 압박감이 느껴지지 않도록 공정하게 운영하는 것이 필요하다

는 의견도 제시되었다. 또한 구제신청 조사와 심문회의 진행과정에서 절차적 정당성을 준수해서 노사 당사자들의 공정성 신뢰도를 높이는 방안도 제시되었다. 노동위원회의 심판판정 공정성에 대한 신뢰도 제고를 위해 법률 전문가들을 준상근 심판위원으로 위촉하여 법률 전문가들의 역할을 강화하는 방안을 제시하고 있다.

노동위원회의 공익위원과 조사관의 전문성 제고를 위해 쟁의조정과 법률심판의 전문가들을 공익위원으로 위촉할 수 있도록 공익위원 위촉과정의 공정성과 전문성을 강화할 필요가 있다고 지적하고 있다. 또한 노동위원회의 노동분쟁 해결 지원 관련 전문역량 강화를 위해 중노위에 판례분석과 새로운 노동분쟁에 대한 법률분석 등을 담당하는 조직을 신설하고, 조정서비스와 법률 판례 동향 등에 대한 전문가 양성 교육훈련 기능 강화가 과제로 제기되고 있다.

제 4 장

노동위원회 심판제도의 절차적 공정성 실태조사

제1절 노동위원회 심판제도에서 절차적 공정성의 의미

1953년 출범한 이후 우리나라 노동위원회는 노사분쟁 해결의 중추적 기구로서의 역할을 수행해 왔다. 1981년부터 부당해고 구제신청사건을 노동위원회가 담당하면서 노동위원회는 개별적 및 집단적 노사분쟁 해결 기구로서의 위상을 확립하였고, 1997년 노동위원회법 개정으로 중앙노동위원회 위원장이 장관급으로 격상되어 노동위원회의 위상이 격상됨과 동시에 조정업무와 심판업무의 분리·전문화가 이뤄졌으며, 2007년 비정규직 차별시정업무가 추가되어 담당하는 노사분쟁의 영역이 확대되었다.

노사분쟁 해결기구로서 노동위원회가 그동안 꾸준히 발전되어 왔던 것은 사실이지만, 우리나라 노사분쟁 해결기구로서 노동위원회가 노동현장에서 정의를 구현하고 생산적인 노사관계 구축의 제도적 인프라로서 임무를 다하기 위해서는 해결해야 할 과제들이 있다. 특히 분쟁해결의 효율성 제고와 분쟁해결 과정과 판정결과에 있어서 공정성 제고 그리고 분쟁해결의 전문성 강화는 중요한 과제들이다(이성희, 2010). 이러한 과제는 노동위원회가 존속하는 한 지속적으로 꾸준히 개선해야 할 과제들인데, 본 연구는 그중 특별히 분쟁해결기구로서의 노동위원회의 공정성 제고에 주목하고자 한다. 구체적으로는 분쟁해결 과정에서의 절차적

공정성 제고의 중요성에 대한 선행연구를 검토하고 실태조사 분석결과에 근거해서 노동위원회의 절차적 공정성 제고방안에 대해서 검토하고자 한다.

분쟁해결 과정에서 절차적 공정성은 왜 중요한가? 노사분쟁 해결기구로서의 노동위원회가 실제적 진실을 밝히는 것도 중요하지만 그에 못지않게 중요한 것이 분쟁해결 과정에서의 공정성 즉 절차적 공정성의 확보이다(이성희, 2010; Sevier, 2020; Tyler, 1990, 2000). 조사관의 조사과정과 심판회의는 진실을 밝혀내는 과학적 탐구과정의 측면도 있지만 경우에 따라서 이해관계의 공정한 조정이 더 중요할 수도 있다. 분쟁해결 과정에서 절차적 공정성이란 노사 당사자에게 충분한 발언 기회와 실질적인 소명 기회를 제공하는 것, 노동위원회가 중립성을 유지하는 것, 노동위원회는 자비와 배려로 노사 당사자의 권리를 살피고 보호하는 정의의 보루라는 신뢰를 심어주는 것, 그리고 노사 당사자를 인격적으로 존중하고 인간적으로 대우하며 그들의 권리를 존중한다는 크게 네 가지 요소로 구성된다. 연구에 의하면 이러한 절차적 공정성은 판정결과의 공정성 인식을 높이는 도구로서의 기능도 있지만, 판정결과와는 독립적으로 절차적 공정성 그 자체가 노사 당사자에게는 매우 가치 있는 보상으로서 판정결과의 수용성을 높이고 분쟁해결기구에 대한 만족도와 신뢰를 높이는 것으로 보고되고 있다(Tyler, 1990, 2000; Tyler et al., 1996).

노동위원회의 절차적 공정성과 관련해서 그동안 많은 개선이 이루어졌고 지금도 절차적 공정성 제고를 위한 노력이 지속되고 있는 것은 사실이다. 그러나 여전히 근로자 측 당사자는 노동위원회가 사용자 편향적이라고 생각하는 반면 사용자 측 당사자는 노동위원회가 근로자 편향적이라고 판단하고 있으며, 일부의 경우지만 조사관과 심판회의의 위원들은 권위주의적인 태도를 버리지 못하여 노사 당사자를 인격적으로 대우하지 못하는 경우가 있으며, 노동위원회가 노사 당사자로부터 깊은 신뢰를 받고 있다고 장담할 수 없는 것이 현실로 보인다. 이성희(2010)가 지적한 효율성 제고와 전문성 제고도 중요하지만 절차적 공정성 제고도 그에 못지않게 중요한 것이 엄연한 현실일 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 노동위원회의 절차적 공정성 연구의 의

의를 소개하는 문제제기에 이어서 제2절은 분쟁해결에 있어서 절차적 공정성에 대한 선행연구와 이론을 다룬다. 이어서 제3절은 노동위원회 절차적 공정성에 대한 실태조사 자료를 분석한다. 마지막으로 제4절은 이상의 연구결과를 요약하고 정책함의를 제시한다.

제2절 분쟁해결과 절차적 공정성에 대한 선행연구

분쟁해결에 있어서 절차적 공정성(procedural justice)은 왜 중요한가? 절차적 공정성은 분배공정성(distributive justice)과 대비되는 개념으로서, 분배공정성이 분쟁해결 결과의 형평성을 지칭하는 것에 비해 절차적 공정성은 분쟁해결 과정의 형평성을 지칭한다. 분쟁해결에 있어서 절차적 공정성에 대한 연구의 발단은 심리학자와 법학자인 Thibaut & Walker(1975)의 연구가 효시이다. 이들에 의하면 분쟁해결의 목적은 진실(truth)과 정의(justice)로 구분되고, 진실은 분쟁 관련 사실을 밝히는 것이며 정의는 분배적 정의와 절차적 정의로 구성되고, 분배적 정의는 분쟁결과의 공정성을 그리고 절차적 정의(공정성)는 분쟁해결에 사용된 절차의 공정성이라고 보았으며, 절차는 일방적으로 분쟁결과를 강제하는 의사결정 통제와 분쟁해결을 위한 정보의 제공과 선택에 대한 통제인 프로세스 통제로 구분된다고 보았다(Sevier, 2020).

분쟁해결에서 절차적 공정성의 중요성에 대한 접근은 크게 도구적 관점과 규범적 관점으로 구분되는데 Thibaut & Walker(1975)의 초기 연구는 도구적 관점이고 이후 Tyler를 중심으로 개발된 집단가치모형(group-value model)이 규범적 관점에 해당된다. 도구적 관점에 의하면 절차적 공정성은 자신에게 유리한 방향으로 최종 결과에 영향을 미칠 수 있는 도구로서 기능하기 때문에 중요하다. 이를 절차적 공정성에 대한 통제모형(control model) 또는 도구적 모형(instrumental view)으로 지칭하는 이유도 여기에 있다. 이 관점의 인간행위에 대한 가정은 자기효용 극대화를 위한 합리적 인간이며, 여기에서 절차적 공정성은 프로세스 통제로서 자

신에게 유리한 결과를 낳는데 있어서 도구로 기능하기 때문에 중요해진다. 이 관점에 의하면 결과에 영향을 미치지 않는 절차적 공정성 관련 구성 요소들은 분쟁 당사자의 절차적 공정성 인식과 관련이 없다. 예컨대 절차적 공정성의 관계적 측면에 해당되는 의사결정자의 중립성이나 의사결정자에 대한 신뢰 그리고 분쟁 당사자에 대한 존중 등은 직접적으로 결과에 영향을 미치지 않지만 규범적 관점의 연구에 의하면 절차적 공정성을 규정하는 중요한 요소들이다. 이것은 규범적 관점에 입각한 연구자들이 도구적 관점의 절차적 공정성 연구에 대한 지평이 너무 협소하다고 비판하는 이유이기도 하다.

절차적 공정성에 대한 규범적 관점은 Tyler(1990, 2000)가 대표적인 연구자이다. 이 관점은 도구적 관점과는 반대로 절차적 공정성은 분쟁해결 결과와 독립적으로 그 자체로서 중요하며 이것이 의사결정자나 분쟁해결기관에 대한 신뢰와 분쟁해결 판단의 정당성 인식을 제고한다는 것이다. 단순히 말하면 분쟁해결 결과가 자신에게 불리하더라도 절차적 공정성이 높다고 인식하면 판단에 대한 수용성이 높아지고 분쟁해결기관에 대한 만족도나 정당성 인식 그리고 신뢰가 증가한다고 본다. 이 관점은 절차적 공정성에 대한 집단가치모형으로 부르는데, 절차적 공정성은 개인이 소속된 집단에서의 개인의 지위와 집단 멤버십(inclusion)에 대한 메시지를 담고 있다(변진석, 2016; McComas et al., 2007; Sevier, 2020; Tyler, 1990, 2000; Tyler et al., 1996).

절차적 공정성에 대한 규범적 관점에 의하면 사람들은 본질적으로 타인과 어울리려 하고 집단 속에서 시간을 보낸다. 사람들은 많은 사회적 그리고 업무 관련 집단만이 아니라 법, 정치, 크게는 사회체계에 가입하고 참여한다. 사회정체성 이론에 기반한 집단가치모형에 의하면 사람들은 사회집단과의 동일시(identification)를 통하여 자원, 자기인식, 자기 정체성, 사회적 보상을 제공받는다. 일단 집단과의 동일시가 이루어지고 나면 사람들은 자신의 사적인 이익을 버리고 집단의 이익을 위해 행동한다. 사적인 이익의 포기 대가로 긍정적이고 존중받는 지위(status)와 집단소속을 보장받고 이는 자아존중감으로 연결된다. 그런데 여기서 개인과 집단 간에 긴장이 발생한다. 자기이익 추구의 자제라는 자기희생이 타인에

의해서 이용당하지 않으면서 집단구성원으로서의 보상을 얻는 것 사이의 긴장이다. 이때 절차적 공정성이 이러한 긴장을 해소하는 해결책을 제시하는데, 절차적 공정성은 자신의 희생이 남들에게 이용당하지 않고 결과들이 공정하게 분배되도록 보장하는 메커니즘으로서, 자신의 집단 내 지위와 멤버십이 지속될 것이라는 메시지를 전달한다. 절차적 공정성에 대한 도구적 관점이 효용 극대화를 추구하는 합리적 인간의 행위를 전제하고 있다면 규범적 관점은 집단과의 관계에서 긍정적 자기개념(self-concept)을 추구하는 인간의 행위를 전제한다. 전자의 경우 절차적 공정성은 효용 극대화의 도구인 반면 후자의 경우 절차적 공정성은 긍정적 자기개념을 낳는 장치이며 긍정적 자기개념은 자아존중감(self-esteem)이라는 심리적 자산 내지 보상으로 이어진다.

절차적 공정성에 대한 도구적 관점과 규범적 관점 모두 제도의 내용이나 규칙 자체가 아니라 이를 구현하는 ‘절차’의 중요성에 주목하는 것이 공통점이다. 두 접근의 결정적인 차이는 절차가 우호적인 결정 결과를 위한 도구나 수단으로서의 가치인가 아니면 결정 결과의 우호성과 별개로 그 자체로서 중요한가이다.⁵⁾ 도구적 접근에 의하면 사람들은 분쟁해결 관련 경험 전체에 대해서 도구적으로 반응하는데, 개인의 절차적 공정성에 대한 평가는 결과의 우호성에 기반한 것으로서 의사결정에 대한 통제력을 갖고 있다고 느끼면 절차가 공정하다고 믿는 반면, 없다고 느끼면 절차가 불공정하다고 느낀다. 이에 의하면 결과와 연관되지 않은 절차들은 절차적 공정성 설명에 의미가 없다. 반면 규범적 관점에 의하면 결과와 연계되지 않은 경험들, 예컨대 중립성, 무편향, 정직, 공정하려는 노력, 정중함, 당사자 권리 존중 등 개념적으로 결과와는 구분되고 결과와는 독립적으로 절차공정성 인식에 영향을 미치는 요인들이다(Tyler, 1990).

지금까지의 연구에 의하면 절차적 공정성에 영향을 미치는 요인은 크게 4가지로 구분된다(변진석, 2016: 288; Tyler et al., 1996). 당사자가 자

5) 물론 규범적 접근에서도 절차적 공정성은 자아존중감(self-esteem)으로 연결되는 집단에서의 긍정적인 지위와 소속을 확정하는 메시지로 작용하기 때문에, 절차적 공정성은 여전히 이와 같이 집단 동일시가 가져오는 집단의 보상을 위한 도구 내지 수단으로 기능한다는 점에서 광의의 관점에서 보면 이 역시 도구성을 갖는 것으로 볼 수 있다(Sevier, 2020).

신의 주장을 펼칠 수 있는 기회, 분쟁해결기관의 중립성, 분쟁해결기관의 신뢰성, 당사자 존중이 그것들이다. 주장을 펼칠 기회는 당사자가 해당 절차에 어느 정도 참여했는지나 당사자가 절차에 대하여 어느 정도의 통제권을 가질 수 있는지를 의미한다. 중립성은 의사결정 절차가 편향되지 않고, 정직하고, 증거에 기반한 결정에 얼마나 충실한지를 의미한다. 신뢰성은 분쟁해결기관의 동기와 관련된 것으로서 분쟁해결기관의 배려와 당사자의 필요에 대한 관심을 의미한다. 마지막으로 당사자에 대한 존중은 당사자의 지위에 대한 인정으로서 공손, 당사자에 대한 정중한 대우, 당사자들의 권리 존중을 의미한다.

제3절 노동위원회의 절차적 공정성에 대한 실태조사

1. 조사개요

가. 조사대상 및 조사절차

실태조사는 노동위원회의 분쟁해결 기능에 대한 만족도 제고방안을 모색하고자, 조사 및 심문회의 과정의 절차적 공정성 인식이 심판 결과에 대한 공정성 인식 및 만족도 그리고 이것들이 노동위원회에 대한 만족도와 신뢰에 미치는 영향을 분석한다.

설문조사 대상자 리스트의 확보와 조사협조 공문 등 실태조사는 중앙노동위원회의 전적인 협조로 이루어졌다. 조사대상은 2020년 1월 1일부터 조사시점까지 종결된 심판사건 당사자들로서, 신청인과 피신청인의 비중을 5:5로 정해서 설문지를 배포하도록 요청하였다. 설문조사 절차는 연구진이 총 3천여부의 설문지를 중노위와 전국 11개의 지방노동위원회(제주도 제외)에 규모를 고려하여 150~400부 정도씩 배송하였다. 지방노동위원회에 발송한 서류에는 설문지와 함께 반송용 봉투와 우편이 동봉되어 있어 응답자가 연구진에게 설문을 회송할 수 있도록 하였다. 각 지

방노동위원회는 조사대상에 해당하는 심판사건 신청인과 피신청인에게 설문지(반송용 봉투와 우편 동봉)를 배포하였고 응답자들은 반송용 봉투를 사용하여 연구진에게 설문지를 회송하였다. 조사 대상자들은 노동위원회 심판서비스를 받았을 당시 개인정보 사용 동의에 수락한 사람들로써 이 개인정보는 해당 노동위원회만 사용할 수 있기 때문에 위와 같은 절차를 사용해서 조사를 실시하였다. 배포된 설문지 중 2020년 10월 16일 까지 회수하여 분석에 사용한 설문지는 총 204부이며, 응답 문항별 결측치로 인해서 최종 분석에 사용된 사례 수는 분석 문항이나 모형에 따라 달라진다.

나. 실태조사 조사표

조사표는 크게 당사자 개인 특성 및 사업체 특성에 관한 질문, 사건 유형과 최종 결과에 대한 질문, 조사관의 조사과정에 대한 질문, 심문회의 과정에 대한 질문, 심판사건의 결과와 결과에 대한 평가, 노동위원회에 대한 평가로 구성된다. 당사자 개인 특성은 사건 당사자, 성별, 연령대를, 사업체 특성은 규모, 업종, 노동조합 유무, 사건 관련 문항은 사건의 유형과 최종 결과에 대한 문항을 구성하였다. 본 연구의 핵심인 절차공정성은 앞서 선행연구에서 살펴보았던 절차공정성을 구성 또는 규정하는 절차의 네 가지 측면 즉 당사자의 발언 기회, 기관의 중립성, 기관의 신뢰성, 그리고 당사자 존중으로 구성된다.

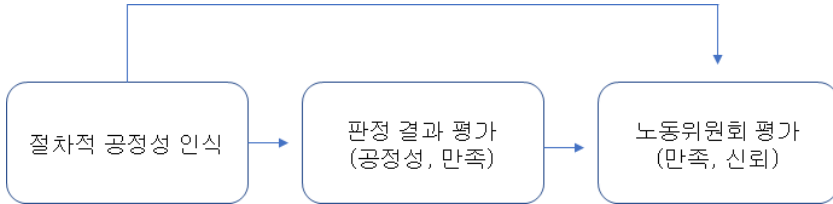
절차적 공정성은 조사관의 조사과정과 심문회의 진행과정을 모두 질문하였는데 구체적인 문항은 조사과정과 심문회의 진행과정의 차이로 인해 약간의 차이가 있다. 심문회의 진행과정의 절차적 공정성 측정 문항을 중심으로 설명하면 다음과 같다. 우선 “발언 기회는 심문회의 진행과정에서 귀하의 입장을 설명할 기회가 충분히 주어졌습니까”, “심문회의 시간은 당사자가 의견을 진술하고 증거를 제출하기에 충분하였습니까?”, “귀하는 위원회의 결정에 영향을 미칠 수 있었습니까?”로 측정하였다. 다만 조사관에 대한 질문에서는 위원회의 결정에 대한 영향은 제외하였다. 기관의 중립성은 “심문회의 진행과정에서 정확한 판단을 위해 사실 확인을

충실히 하였습니까”, “심문회의 진행과정에서 심판위원들이 사건의 쟁점을 잘 파악하려고 노력했습니까”, “심문회의 진행과정에서 심판위원들은 귀하와 솔직한 대화를 나누었습니까”, “심문회의에서 위원들은 어느 한편에 치우치지 않고 중립을 지키려 노력했습니까”로 측정하였다. 다만 조사의 경우 마지막 문항은 측정하지 않았다. 기관의 신뢰성은 “심문회의 진행과정에서 귀하의 형편을 고려해 배려를 해주었습니까”로 측정하였다. 마지막으로 당사자에 대한 존중은 “심문회의 진행과정에서 귀하를 정중하게 대우했습니까”, “심문회의 진행과정에서 귀하의 법적인 권리를 존중했습니까”, “심문회의 진행과정에서 심판위원들은 귀하를 인격적으로 존중했습니까”라는 질문으로 측정하였다(이상 각 5점 척도, 1=매우 그렇다, 5=전혀 그렇지 않다).

다. 실태조사 연구모형

연구의 개념적 틀은 심판 진행과정의 절차적 공정성에 대한 인식, 심판 결과에 대한 평가, 노동위원회에 대한 평가로 구성된다. 우리는 노동위원회 심판과정에 대한 당사자의 절차적 공정성 인식이 판정결과에 대한 평가 즉 판정결과에 대한 만족이나 공정성 인식에 영향을 미칠 것이며, 이는 다시 노동위원회에 대한 만족이나 신뢰에 영향을 미칠 것이라고 예측하였다. [그림 4-1]의 연구모형은 분쟁해결 과정에서의 절차적 공정성 인식이 판정결과에 대한 평가를 거치지 않고 직접적으로 노동위원회에 대한 만족도와 신뢰도에 영향을 미칠 것이라고 보고 있다. 즉 절차적 공정성 인식은 판정결과에 대한 평가를 매개하거나 매개 없이 직접적으로 노동위원회에 대한 만족과 신뢰에 영향을 미칠 수 있다는 부분매개모형을 설정하였다. 만일 우리의 연구모형이 지지를 받는다면, 노동위원회 판정결과에 대한 수용도를 높이고 노동위원회에 대한 이용자 만족도와 신뢰를 제고하기 위해서 노동위원회의 조사 및 심판과정에서 노사 당사자들의 절차적 공정성 인식을 제고하기 위한 방안들이 필요할 것이다.

〔그림 4-1〕 연구모형



자료: 필자 작성.

2. 실태조사 표본 특성

우선 심판사건 당사자 분포를 보면 사용자가 133명(65.2%)으로 다수이며 근로자 측 64명(31.4%)보다 사용자 측의 응답이 대략 2배 이상으로 많다. 한편 공정대표 등의 사건과 관련된 노동조합 당사자는 7명(3.4%)이다. 성별 분포를 보면 남성이 154명(75.5%)으로 대다수이며, 연령대별로는 40대가 가장 많고 이어서 50대와 60대의 순이다.

심판사건의 유형별 분포를 보면 부당해고사건이 187건(91.7%)으로 대부분을 차지하고, 이어서 부당노동행위 37건(18.1%)의 순이며 비정규직 차별시정은 5건으로 가장 적다. 법정 대리인을 선임한 경우는 123명(60.3%)으로 다수이며 그중에는 자신이 비용을 부담한 경우가 102명(50%)으로 정부 지원에 의한 선임 21명(10.3%)보다 5배 정도 많았다.

구제신청 당시 사업장 특성을 보면 100인 미만 사업장이 114명(55.9%)으로 과반이며 300인 이상 사업장은 47명(23.1%)이다. 노동조합 유무로 보면 노동조합이 없는 경우가 112명(54.9%)으로 과반이었으며, 업종별로는 뚜렷한 특징이 없는 가운데 제조업, 운수업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업의 순으로 응답자가 많았다.

〈표 4-1〉 표본특성

		빈도	%
사건 당사자	근로자 측	64	31.4
	사용자 측	133	65.2
	노동조합 당사자	7	3.4
성별	남성	154	75.5
	여성	50	24.5
연령	30세 미만	8	3.9
	30대	28	13.7
	40대	75	36.8
	50대	59	28.9
	60세 이상	34	16.7
사건 유형	부당해고	187	91.7
	부당노동행위	37	18.1
	비정규직 차별시정	5	2.5
	의결 및 기타 사건	10	4.9
대리인 선임	예(자비)	102	50.0
	예(정부지원 선임)	21	10.3
	아니오	72	35.3
	기타	2	1.0
	무응답	7	3.4
전 체		204	100.0

주: 사건 유형은 복수응답으로 합계가 100% 초과.

〈표 4-2〉 구제신청 당시 사업장 특성

		빈도	%
규모	50명 미만	85	41.7
	50~99명	29	14.2
	100~299명	38	18.6
	300~499명	14	6.9
	500~999명	18	8.8
	1,000명 이상	15	7.4
	무응답	5	2.5

〈표 4-2〉의 계속

		빈도	%
노동 조합	단수노조	39	19.1
	복수노조	47	23.0
	노조 없음	112	54.9
	무응답	6	2.9
업종	농림어업	1	.5
	제조업	30	14.7
	전기·가스·증기 및 수도 사업	1	.5
	하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	1	.5
	건설업	9	4.4
	도매 및 소매업	12	5.9
	운수업	29	14.2
	숙박 및 음식점업	11	5.4
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스	3	1.5
	금융보험업	12	5.9
	부동산업 및 임대업	4	2.0
	전문과학기술 서비스업	4	2.0
	사업시설관리 및 사업지원서비스업	27	13.2
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	10	4.9
	교육서비스업	7	3.4
	보건업 및 사회복지서비스업	24	11.8
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	4	2.0
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	11	5.4
	가구내 고용활동, 자가소비 생산활동	1	.5
	무응답	3	1.5
전 체		204	100.0

3. 조사관 조사과정 및 심문회의 절차공정성

조사관의 조사과정에서의 절차적 공정성 인식에 대한 조사결과를 요약한 것이 <표 4-3>이다. 절차적 공정성 질문에 대해서 공정했다고 긍정적으로 응답한 경우의 분포를 10개 질문 문항별로 살펴보면 63.8~81.9% 사이에 분포하고 있는데, 긍정적 응답이 가장 낮은 문항이 조사 과정에서 ‘조사관과 솔직한 대화를 나누었다’로 63.8%가 긍정적으로 응답했고 긍정적 응답이 가장 높은 경우는 ‘조사관은 나를 정중하게 대우했다’로 81.9%가 긍정적으로 응답했다. <표 4-4>의 심문회의에서의 절차공정성 인식 문항 12개를 보면 긍정적으로 응답한 경우의 비중이 48.0~67.6%의 범위에 분포하고 있어 조사과정에서의 절차적 공정성 인식에 비해서 훨씬 낮다. 긍정적 응답이 가장 낮은 경우는 심문회의 진행과정에서 ‘위원들과 솔직한 대화를 나누었다’로 48.0%였고, 긍정적 응답이 가장 높은 경우는 ‘위원들은 나를 정중하게 대우했다’의 67.6%였다. 이처럼 조사과정에서의 절차적 공정성 인식과 비교하면 심문회의의 절차적 공정성 인식이 훨씬 낮아서, 절차적 공정성 인식 제고를 위한 우선적인 대상은 심문회의인 것으로 나타났다.

<표 4-3> 조사과정에서의 절차공정성 인식

	예	중간	아니오	N
나의 입장을 충분히 설명할 기회가 주어졌음	66.3	18.1	15.6	199
조사시간은 의견 제시와 증거 제출에 충분	71.4	18.4	10.2	196
사건과 관련된 정보를 자세하게 조사	73.4	14.6	12.1	199
사건의 쟁점을 잘 파악하려고 노력했음	72.4	12.1	15.6	199
조사관과 솔직한 대화를 나누었음	63.8	18.1	18.1	199
조사관은 나의 형편을 고려해 배려해 주었음	65.7	20.2	14.1	198
조사관은 나를 정중하게 대우했음	81.9	13.1	5.0	199
조사관은 나의 법적인 권리를 존중했음	80.2	15.2	4.6	197
조사관은 나를 인격적으로 존중했음	79.4	16.1	4.5	199
전체적으로 조사과정은 공정했음	66.3	16.6	17.1	199

주: ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’=예, ‘그렇지 않다’와 ‘매우 그렇지 않다’=아니오로 구분. 이하 동일.

나머지 심문회의의 특성에 대한 조사결과를 요약한 것이 <표 4-5>이다. 이에 의하면 ‘증인 및 참고인 심문이 적절하게 이용되었다’에 대해서 긍정적으로 응답한 비중이 49.7%로 절반에 미치지 못하고 있는 점도 주목할 만하다. ‘심문회의는 사전 기대보다 좋았다’에 대해서 그렇다고 응답한 경우는 34.6%, ‘심문회의는 주변에서 들었던 것보다 좋았다’에 긍정적으로 응답한 경우는 32.4%로 두 경우 모두 긍정적 응답이 30%대로 노동위원회의 심문회의가 심판 당사자들의 평소 인식이나 기대를 개선하는데 도움을 주지 않는 것으로 나타났다.

<표 4-4> 심문회의에서의 절차공정성 인식

	예	중간	아니오	N
나의 입장을 충분히 설명할 기회가 주어졌음	57.8	17.8	24.4	180
심문시간은 의견 제시와 증거 제출에 충분	61.0	18.1	20.9	182
나는 위원회의 결정에 영향을 미칠 수 있었음	52.7	24.7	22.5	182
정확한 판단을 위해 사실확인을 충실히 하였음	59.0	17.5	23.5	183
사건의 쟁점을 잘 파악하려고 노력했음	63.3	13.3	23.3	180
나는 위원들과 솔직한 대화를 나누었음	48.0	22.9	29.1	179
위원들은 중립을 지키려 노력했음	57.1	14.3	28.6	182
위원들은 나의 형편을 고려해 배려해 주었음	50.6	28.3	21.1	180
위원들은 나를 정중하게 대우했음	67.6	19.8	12.6	182
위원들은 나의 법적인 권리를 존중했음	62.6	24.2	13.2	182
위원들은 나를 인격적으로 존중했음	65.9	23.5	10.6	179
전체적으로 심문과정은 공정했음	60.6	15.6	23.9	180

<표 4-5> 심문회의의 특성에 관한 질문

	예	중간	아니오	N
증인 및 참고인 심문이 적절하게 이용	49.7	24.9	25.4	177
심문회의는 사전 기대보다 좋았음	34.6	35.7	29.7	182
심문회의는 주변에서 들었던 것보다 좋았음	32.4	45.8	21.8	179

4. 심판판정 결과에 대한 당사자 평가

아래의 표는 심판의 최종결과와 판정결과에 대한 당사자들의 평가를 요약한 것이다. 우선 최종 판정결과를 보면 지노위의 초심단계에서는 근로자 구제신청이 기각된 경우와 인정과 화해를 합한 경우가 거의 비슷하게 나타나고, 중노위의 재심에서는 기각이 인정과 화해를 합한 것보다 약간 더 높게 나타나고 있다. 판정결과에 대한 당사자의 평가를 보면 ‘판정결과가 공정했다’, ‘판정결과에 만족했다’, ‘판정결과는 내게 유리했다’는 대략 50% 내외로서 거의 절반 정도가 긍정적으로 응답하고 있는 반면, ‘기대와 비교해서 더 좋았다’는 응답보다 ‘더 나빴다’는 응답이 2배 이상 더 많이 나타나고 있다. ‘기대 대비 판정결과가 더 나빴다’는 응답이 ‘좋았다’는 응답을 몇 배 더 압도하는 것은 노동위원회에 대한 당사자들의 기대가 높다는 점에서 보면 긍정적으로 볼 수도 있겠다.

〈표 4-6〉 최종 판정결과

	지노위(초심)		중노위(재심)	
	빈도	%	빈도	%
취하	5	2.7	6	5.6
근로자 구제신청 인정	62	33.9	28	25.9
근로자 구제신청 기각	93	50.8	61	56.5
화해	23	12.6	13	12.0
전 체	183	100.0	108	100.0

〈표 4-7〉 판정결과에 대한 평가

	예	중간	아니오	N
판정결과는 공정했다	55.6	15.7	28.7	178
판정결과는 기대에 비해서 좋았다	13.9	54.4	31.7	180
판정결과에 만족했다	56.7	11.1	32.2	180
판정결과는 내게 유리했다	49.2	17.1	33.7	193

5. 심판사건 화해제도에 대한 평가

노동위원회에 구제신청이 접수되면 조사과정 또는 심문회의를 진행하는 과정에서 당사자 간 화해의사를 확인하고, 화해의사가 확인되면 화해절차를 진행하게 된다.

이러한 화해절차 운영과정을 보면 당사자들은 대부분 화해절차를 권유받는 것으로 조사되었다. 실태조사에서 당사자들은 ‘화해절차를 권유받았다’라는 답변이 85.1%로 대부분 화해절차를 권고받은 것으로 나타났다.

화해를 권유하는 절차는 조사관 조사과정에서 권유받았다는 답변이 54.7%, 심문회의 진행 중에 권유받았다는 답변이 54.7%로 조사과정과 심문회의 진행과정에서 절반 정도는 화해를 통한 해결을 권유받은 것으로

〈표 4-8〉 화해를 권유받은 적 있음

예	아니오	N
85.1	14.9	101

〈표 4-9〉 화해를 권유한 주체

	빈도	%
조사단계에서 조사관으로부터	47	54.7
심문회의 중 심문회의에 참석한 위원들로부터	47	54.7
심문회의 종료 후 조사관, 상임위원으로부터	16	18.6
전 체	86	100.0

주: 복수응답으로 합계가 100%를 넘음.

〈표 4-10〉 화해 관련 평가

	예	중간	아니오	N
화해권유 내용은 적절	37.3	28.9	33.7	83
화해절차 진행 중 노동위원회의 압박 느낌	42.5	12.5	45.0	80
화해 결과 만족	31.4	31.4	37.1	70

주: ‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’=예, ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 그렇지 않다’=아니오.

조사되고 있다.

화해절차에 대한 당사자 평가를 보면 화해권유 내용이 적절했다(37.3%)는 의견이 적절하지 않았다(33.7%)는 의견보다 약간 높게 나타나고 있으나, 화해결과에 만족하느냐에 대한 질문에는 ‘만족한다’는 답변이 31.4%, ‘만족하지 않는다’는 답변이 37.1%로 불만족스럽다는 답변이 더 많은 것으로 조사되고 있다.

화해절차 진행 중에 노동위원회의 압박 느낌에 대해서는 ‘그렇다’는 답변이 42.5%, ‘아니다’는 답변이 45%로 나타났다. 이는 압박감을 느끼지 않는 경우도 많지만 한편에서는 압박감을 느끼는 경우도 상당수 있었다는 것을 말해주고 있다.

앞서 화해절차에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 것은 화해절차 진행 과정에서 노동위원회의 화해권고가 당사자들에게는 압박 느낌으로 인식되었던 것과 무관하지 않을 것으로 분석된다.

6. 노동위원회 심판제도 운영에 대한 평가

마지막으로 노동위원회에 대한 당사자들의 평가를 요약한 것이 <표 4-11>이다. 4개 문항은 노동위원회에 대한 만족도를, 그리고 마지막 문항은 노동위원회에 대한 신뢰를 측정한 것인데 모든 질문에 대해서 긍정적으로 응답한 비중은 52.2~59.0%로 60%를 넘지 못하고 있다. 앞에서 살펴본 심문회의의 절차적 공정성에 대한 긍정적 응답의 범위가 48.0~67.6%였던 점과 비교하면 상당부분 중첩이 나타나는데, 심문회의의 절차적

<표 4-11> 노동위원회에 대한 평가

	예	중간	아니오	N
심판과 판정은 공정하다	54.2	21.2	24.6	179
심판사건 처리방식에 만족한다	54.5	20.8	24.7	178
사람들을 공정하게 대우한다	59.0	21.9	19.1	178
전체적으로 노동위원회의 활동에 만족한다	52.2	20.8	27.0	178
전체적으로 노동위원회에 믿음이 간다	52.8	19.1	28.1	178

공정성 인식이 노동위원회에 대한 평가와 밀접한 관련성이 있을 수 있음을 시사한다고 하겠다. 이 점에 대해서는 이하 다변량 분석을 통해서 살펴보기로 한다.

제4절 절차적 공정성, 판정결과 평가, 노동위원회에 대한 태도 분석

조사과정 및 심문회의의 절차공정성이 판정결과에 대한 평가를 거쳐 노동위원회에 대한 만족과 신뢰에 미치는 영향을 분석하기 위해 [그림 4-1]의 연구모형에 따른 다변량 분석을 실시하였다. 다변량 분석을 위해 작성한 변수 내역과 기술통계량은 <표 4-12>와 같다.

노동위원회 만족은 <표 4-11>의 네 가지 만족 항목의 평균으로 작성하였다. 4문항은 ‘노동위원회가 내리는 심판 판정은 공정하다’, ‘노동위원회의 심판사건 처리방식에 만족한다’, ‘노동위원회는 찾아오는 사람들을 공정하게 대우한다’, ‘전체적으로 볼 때 노동위원회의 활동에 만족한다’이다. 노동위원회 신뢰는 ‘전체적으로 볼 때 노동위원회에 믿음이 간다’로 측정하였다. 판정결과 만족은 2문항의 평균으로서 2문항은 ‘노동위원회 심판위원회의 최종 판정결과는 공정했습니다’, ‘귀하는 최종 판정결과에 만족했습니다’이다. 두 문항의 상관관계가 0.926으로 매우 높게 나타나 평균값을 사용하여 판정결과에 대한 만족 변수를 작성하였다.

조사과정의 절차공정성과 심문회의의 절차공정성은 앞서 설문지 작성에서 설명한 바와 같이 각각 10문항 및 12문항의 문항으로 측정하였다. 조사과정의 절차공정성 10문항에 대한 요인분석을 실시한 결과 하나의 요인으로 구분되었고 심문회의의 절차공정성 분석결과도 하나의 요인으로 구분되어 각각의 평균값으로 조사과정 절차공정성과 심문회의의 절차공정성 변수를 작성하여 분석에 사용하였다. 그런데 조사과정의 절차공정성과 심문회의의 절차공정성의 상관관계 계수가 0.783으로 매우 높아 각각 따로 분석하였다.

나머지 통제변수의 작성내역은 <표 4-12>와 같은데 판정결과의 우호성(favorability)은 설명이 필요하다. Tyler(1990, 2000)에 의하면 판정결과의 우호성은 절차공정성에 대한 도구적 접근의 핵심 변수이다. 반면 절차공정성에 대한 규범적 접근에 의하면 절차공정성은 결과의 유불리와는 독립적으로 결과 수용이나 기관에 대한 신뢰를 높인다. 따라서 본 연구 모형에서 상정하고 있는 절차적 공정성 효과를 엄격하게 분리하기 위해서는 결과의 우호성을 통제할 필요가 있다. 결과의 우호성은 ‘최종 판정 결과는 귀하에게 얼마나 유리했습니까’로 측정하였다.

<표 4-13>부터 <표 4-16>은 연구모형에 따라 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회에 대한 태도에 대한 매개모형을 검증하는 회귀분석이다. 각 표에서 모형 1은 매개변수인 판정결과에 대한 만족도를 종속변수로 하는 회귀모형이고, 모형 2는 최종 결과변수인 노동위원회에 대한 태도(만족과 신뢰)를 종속변수로 하되 매개변수를 투입하지 않은 회귀모형이며

<표 4-12> 변수 작성내역 및 기술통계

		평균	표준 편차	N
노동위원회 만족	노동위원회 만족 4문항 평균	3.41	1.17	178
노동위원회 신뢰	노동위원회 신뢰 1문항	3.38	1.27	178
판정결과 만족	판정결과 공정성과 만족 2문항 평균	3.43	1.52	174
조사절차 공정성	조사과정 절차공정성 10문항 평균	3.89	0.87	194
심문절차 공정성	심문과정 절차공정성 12문항 평균	3.55	1.06	177
근로자 측 당사자	근로자 측 당사자=1 더미	0.31	0.47	204
남성	남성=1 더미	0.75	0.43	204
50세 이상	50세 이상=1 더미	0.46	0.50	204
부해의 사건	부당해고 이외 사건=1 더미	0.22	0.42	204
대리인 미선임	대리인 미선임=1 더미	0.35	0.48	204
재심 받음	재심판정 받음=1 더미	0.53	0.50	204
노조 있음	사업장 노동조합 있었음=1 더미	0.43	0.50	198
300인 이상	사업장 규모 300인 이상=1 더미	0.24	0.43	199
판정결과 우호성	판정결과 자신에게 유리	3.15	1.59	193

모형 3은 여기에 매개변수를 투입한 회귀모형이다. 만일 절차공정성이 모형 1에서 유의하고, 모형 2에서 절차공정성의 추정계수와 통계적으로 유의하고 모형 3에서 매개변수는 유의하지만 절차공정성의 회귀계수가 유의성을 상실하면 완전매개(full mediation) 관계가 존재하고, 나머지는 동일하지만 모형 3에서 절차공정성의 회귀계수도 통계적으로 유의한 경우 부분매개(partial mediation) 관계가 존재한다.

<표 4-13>에서 조사과정의 절차공정성, 판정결과에 대한 만족, 노동위원회에 대한 만족의 매개모형 추정 결과에 의하면, 조사과정의 절차공정성과 노동위원회에 대한 만족을 판정결과에 대한 만족이 부분매개하고 있음을 알 수 있다. 모형 2와 비교해서 모형 3에서 조사과정의 절차공정성 인식의 추정계수 크기가 많이 감소하고 있다. <표 4-14>는 조사과정의 절차공정성, 판정결과에 대한 만족, 노동위원회에 대한 신뢰의 매개모형을 추정한 결과인데 이 경우도 마찬가지로 판정결과에 대한 만족도가 조사

<표 4-13> 조사과정 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족

	종속변수 = 판정결과 만족		종속변수=노동위원회 만족			
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
상수	-0.06	0.28	0.26	0.40	0.32	0.35
조사절차 공정성	0.24***	0.07	0.61***	0.09	0.44***	0.09
근로자 당사자	-0.05	0.11	0.15	0.16	0.19	0.14
남성	-0.03	0.12	0.06	0.16	0.09	0.15
50세 이상	0.00	0.10	0.06	0.14	0.05	0.13
부해의 사건	0.05	0.13	-0.20	0.18	-0.21	0.16
대리인 미선임	0.16	0.11	-0.21	0.15	-0.27**	0.13
재심판정	-0.07	0.10	-0.06	0.14	-0.03	0.13
노동조합	0.04	0.11	-0.14	0.16	-0.13	0.14
300인 이상	-0.03	0.12	0.00	0.17	0.00	0.15
결과우호성	0.81***	0.04	0.29***	0.05	-0.19**	0.09
판정결과 만족					0.60***	0.10
F	84.0***		17.2***		23.0***	
Adj.R2	.835		.528		.625	
N	165		146			

주: ***p<.01, **p<.05, *p<.1(양측 검증).

〈표 4-14〉 조사과정 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 신뢰

	종속변수= 판정결과 만족		종속변수=노동위원회 신뢰			
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
상수	-0.06	0.28	0.10	0.44	0.17	0.39
조사절차 공정성	0.24***	0.07	0.69***	0.10	0.51***	0.10
근로자 당사자	-0.05	0.11	0.05	0.17	0.09	0.15
남성	-0.03	0.12	-0.12	0.18	-0.07	0.16
50세 이상	0.00	0.10	0.23	0.16	0.22	0.14
부해외 사건	0.05	0.13	-0.16	0.20	-0.17	0.18
대리인 미선임	0.16	0.11	-0.21	0.17	-0.28*	0.15
재심판정	-0.07	0.10	-0.13	0.16	-0.10	0.14
노동조합	0.04	0.11	-0.25	0.18	-0.24	0.16
300인 이상	-0.03	0.12	0.08	0.18	0.09	0.16
결과우호성	0.81***	0.04	0.28***	0.06	-0.26**	0.10
판정결과 만족					0.68***	0.11
F	84.0***		16.1***		21.9***	
Adj.R2	.835		.510		.614	
N	165		146			

주: ***p<.01, **p<.05, *p<.1(양측 검증).

과정의 절차적 공정성과 노동위원회에 대한 신뢰를 부분매개하는 것으로 나타났다. 여기에서도 모형 2와 비교해서 매개변수가 투입된 모형 3에서의 절차적 공정성의 추정계수 크기가 상당히 감소하고 있다. <표 4-13> 및 <표 4-14> 모두 판정결과의 우호성을 통제한 것으로서 판정결과의 유효리와는 무관하게 절차적 공정성이 판정결과 및 노동위원회에 대한 만족도와 노동위원회에 대한 신뢰를 증가시킨다는 것을 알 수 있다.

<표 4-15>는 심문회의에서의 절차공정성 인식, 판정결과에 대한 만족, 노동위원회에 대한 만족의 매개모형을 추정한 결과이다. 이에 의하면 심문회의에서의 절차공정성 인식과 노동위원회에 대한 만족을 판정결과에 대한 만족이 부분매개하고 있음을 알 수 있다. 모형 2와 비교해서 모형 3

〈표 4-15〉 심문회의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족

	종속변수= 판정결과 만족		종속변수=노동위원회 만족			
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
상수	-0.33	0.20	0.19	0.28	0.28	0.27
심문절차 공정성	0.46***	0.06	0.83***	0.07	0.68***	0.09
근로자 당사자	-0.05	0.10	0.15	0.13	0.18	0.13
남성	-0.04	0.11	0.16	0.14	0.17	0.14
50세 이상	0.00	0.09	-0.06	0.12	-0.05	0.11
부해외 사건	0.16	0.11	-0.04	0.15	-0.07	0.15
대리인 미선임	0.10	0.09	-0.25**	0.13	-0.27**	0.12
재심판정	0.00	0.09	0.04	0.12	0.03	0.12
노동조합	0.05	0.10	-0.08	0.13	-0.07	0.13
300인 이상	-0.05	0.10	0.01	0.14	0.01	0.13
결과우호성	0.67***	0.04	0.09*	0.05	-0.11	0.09
판정결과 만족					0.31***	0.10
F	116.9***		30.4***		30.0***	
Adj.R2	.876		.671		.689	
N	165		145			

주: ***p<.01, **p<.05, *p<.1(양측 검증).

에서 조사과정의 절차공정성 인식에 관한 추정계수 크기가 상당히 감소하고 있다. <표 4-16>은 심문회의 과정의 절차공정성 인식, 판정결과에 대한 만족, 노동위원회에 대한 신뢰의 매개모형을 추정한 결과인데, 이 경우도 마찬가지로 판정결과에 대한 만족도가 조사과정의 절차적 공정성 인식과 노동위원회에 대한 신뢰를 부분매개하는 것으로 나타났다. 여기에서도 모형 2와 비교해서 매개변수가 투입된 모형 3에서의 절차적 공정성의 추정계수 크기가 상당히 감소하고 있다. 이상의 추정결과는 모두 판정결과의 우호성을 통제한 것으로서, 판정결과의 유불리와는 무관하게 심문회의 과정에서의 절차적 공정성이 판정결과 및 노동위원회에 대한 만족도와 노동위원회에 대한 신뢰를 증가시킨다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-16〉 심문회의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 신뢰

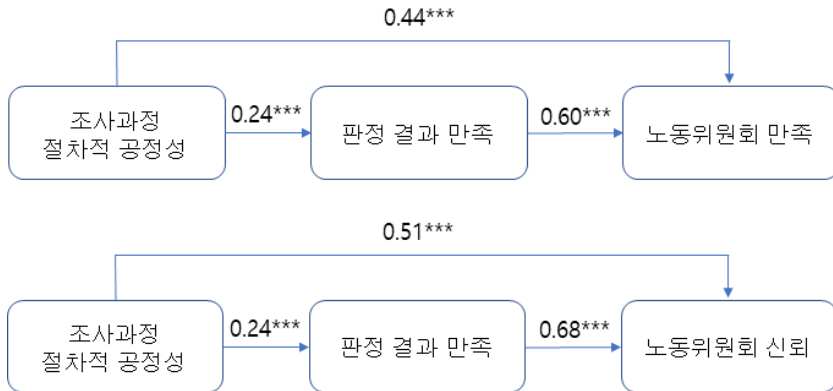
	종속변수= 판정결과 만족		종속변수=노동위원회 신뢰			
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
상수	-0.33	0.20	0.09	0.32	0.20	0.31
심문절차 공정성	0.46 ***	0.06	0.91 ***	0.08	0.74 ***	0.10
근로자 당사자	-0.05	0.10	0.07	0.15	0.09	0.14
남성	-0.04	0.11	-0.01	0.16	0.00	0.16
50세 이상	0.00	0.09	0.11	0.13	0.12	0.13
부해의 사건	0.16	0.11	0.02	0.17	-0.02	0.17
대리인 미선임	0.10	0.09	-0.23	0.14	-0.25 *	0.14
재심판정	0.00	0.09	-0.02	0.13	-0.02	0.13
노동조합	0.05	0.10	-0.19	0.15	-0.19	0.14
300인 이상	-0.05	0.10	0.09	0.15	0.09	0.15
결과우호성	0.67 ***	0.04	0.07	0.06	-0.17 *	0.10
판정결과 만족					0.36 ***	0.12
F	116.9***		27.4***		27.3***	
Adj.R2	.876		.647		.667	
N	165		145			

주: ***p<.01, **p<.05, *p<.1(양측 검증).

이하 [그림 4-2] 및 [그림 4-3]은 위 <표 4-13>부터 <표 4-16>의 추정결과를 보기 쉽게 그림으로 표시한 것이다. Tyler(1990)의 주장과 같이 절차적 공정성은 판정결과의 유효리와 독립적으로 판정결과가 공정하다는 인식과 판정결과에 대한 만족도를 높이고, 이는 다시 노동위원회에 대한 만족도와 신뢰를 높이는데, 절차적 공정성과 노동위원회에 대한 태도는 판정결과에 대한 만족도가 부분 매개한다. 즉 절차적 공정성 인식은 직접적으로 노동위원회에 대한 만족이나 신뢰를 증가시키기도 하고 다른 한편 판정결과에 대한 만족도 제고를 통해서 노동위원회에 대한 만족이나 신뢰를 높이는 것이다. 이상의 분석결과는 판정결과의 수용성과 노동위원회에 대한 만족 및 신뢰를 제고하기 위해서는 조사과정 및 심문회의

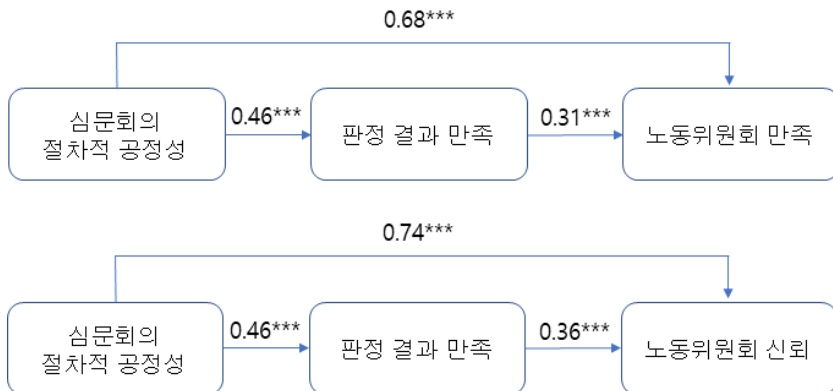
과정에서 노사 당사자의 절차적 공정성 인식을 높이는 것이 시급하다는 점을 다시 한번 확인해 주고 있다.

[그림 4-2] 조사의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족과 신뢰



주: ***p<.01, **p<.05, *p<.1
자료: 필자 작성.

[그림 4-3] 심문회의 절차공정성, 판정결과 만족, 노동위원회 만족과 신뢰



주: ***p<.01, **p<.05, *p<.1
자료: 필자 작성.

제5절 심판제도 절차적 공정성 실태조사 결과의 요약 및 함의

선행연구에 의하면 분쟁해결에 있어서 절차적 공정성이 중요하고, 절차적 공정성이 어떻게 결과의 수용성과 분쟁해결기구에 대한 만족도와 신뢰를 증가시키는지에 대해서는 초기 도구적 접근과 그 이후 집단가치 모형과 같은 규범적 접근이 있었다. 도구적 접근의 경우 절차적 공정성은 프로세서 통제를 의미하는 것으로 자신에게 유리한 결과를 낳는데 도구로 기능하기 때문이라고 설명하는 반면, 집단가치모형과 같은 규범적 접근의 경우 결과의 우호성(유불리)과는 무관하게 절차적 공정성은 해당 사회조직 단위에서의 긍정적인 지위와 소속에 대한 인정으로서 당사자의 자아존중감을 높이기 때문에 그 자체로서 중요하며 판정결과와 분쟁해결기구에 대한 만족과 신뢰를 높인다고 본다. 본 연구도 절차적 공정성에 대한 규범적 모형에 입각해서 절차적 공정성의 효과를 분석하였다. 2020년 1월부터 조사 시점까지 전국의 11개 노동위원회에서 심판서비스를 받았던 3천여 명을 대상으로 실시한 설문조사에서 수집된 204개 사례를 분석한 결과 조사과정 및 심문회의 과정에서의 절차적 공정성은 판정결과가 공정하고 만족스럽다는 인식을 높이고 이는 다시 노동위원회에 대한 만족과 신뢰를 높이는 것으로 나타났다.

노사 당사자의 절차적 공정성 인식이 미치는 영향의 중요성에도 불구하고 실태조사에 의하면 우리나라 노사 당사자는 노동위원회의 조사과정 특히 심문회의 과정의 절차적 공정성이 높지 않다고 평가한다. 조사관의 조사과정에서의 절차적 공정성을 측정한 10개 문항에 대해서 공정하다고 긍정적으로 응답한 비중은 63.8~81.9% 사이에 분포하고 있어 심문회의 과정에서의 절차적 공정성 인식과 비교해서 상대적으로 높게 나타나지만, 심문회의 과정에서의 절차공정성 인식에 대해서 긍정적으로 응답한 비중은 12개 문항에 대해서 52.2~59.0%로 나타나 긍정적 응답 비중이 최대 60%를 넘지 못하고 있다. 이러한 조사결과는 조사와 심문회의 진행과정에서 절차적 공정성 신뢰도를 높이기 위한 방안을 검토할 필요성이 있음

을 말해주고 있다.

노동위원회의 분쟁해결 과정에서의 절차적 공정성, 즉 조사 및 심문회의에서 충분한 진술과 발언 기회 부여, 조사관 및 심문회의에서 위원들의 중립성 견지, 조사관 및 심문회의 위원들의 신뢰성 제고, 상호작용 공정성(interpersonal justice)으로 지칭되기도 하는 심문회의 당사자들에 대한 인격적인 대우와 존중을 높이기 위한 다양한 방안을 고안할 필요가 있다. 이와 관련된 첫걸음으로서 본 연구는 조사과정 및 심문회의 과정에서 조사관과 심판위원들이 참고하고 숙지해야 할 절차적 공정성 가이드라인을 작성하여 활용할 것을 제안한다. 절차적 공정성 가이드라인은 절차적 공정성을 규정하는 네 가지 핵심 요인인 충분한 발언기회 부여, 노동위원회의 중립성, 신뢰성, 인격적 대우와 존중의 각 영역별로 세부 행동지침을 각 4~5개 정도씩 열거하는 방식으로 작성하는 것이 바람직할 것이다.

제 5 장

영국의 노동분쟁 해결시스템 비교분석과 정책적 함의

제1절 외국의 노동분쟁 해결제도 비교연구의 목적

본 연구에서는 노동분쟁 발생을 사전 예방하고, 발생한 경우 가급적 심판/재판 이전 단계에서 신속히 해결하며, 심판/재판에서 공정성과 전문성을 확보하기 위한 주요 국가 노동분쟁 해결기관의 제도(조직·절차)와 실태(제도 운용 실무)를 비교·검토해 정책적 시사점을 도출한다.

여기서는 2000년대 이후 노동분쟁 해결기구 개편을 통해 노동분쟁 해결효과를 높인 것으로 평가되는 영국의 노동분쟁 해결기관을 중점적으로 분석하는데, 특히 조언알선중재청(Advisory, Conciliation and Arbitration Service: ACAS)과 고용심판소(Employment Tribunals)의 근로자 및 사용자위원(lay member)의 내용을 자세히 살펴본다. 후자에 관해서는 독일과 프랑스의 노동법원의 관련 내용도 검토한다.

제2절 영국 조언알선중재청(ACAS)

1. 개 관

영국의 노동분쟁 해결기구의 중추는 ACAS와 고용심판소다. 우리는 권리분쟁 사건의 경우 지방노동위원회(초심), 중앙노동위원회(재심), 행정법원, 고등법원, 대법원의 순서로 최대 5심을 거친다.⁶⁾ 영국은 고용심판소, 고용항소심판소, 항소법원(Court of Appeal), 대법원까지 총 4번의 단계를 거치게 된다. 2014년 5월부터 근로자(employee) 또는 노무제공자(worker)가 고용심판소에 제소하기 위해서는 행정적 노동 분쟁해결기구인 ACAS가 마련한 조기알선조정(Early Conciliation) 절차를 먼저 거쳐야 한다. 그리고 이 과정을 종료한 후 발급되는 증명서(certificate)를 포함해 요구되는 각종 서류 제출 및 수수료 지급까지 완료해야만 비로소 고용심판소의 소송 절차가 개시된다. 영국에서 근로감독 행정이 이루어지는 분야는 산업 안전보건이 유일하기 때문에, 우리의 근로감독관이 처리할 수 있는 유형의 분쟁사건은 대체로 ACAS의 알선조정에 의해 해소되는 경향이 있다.⁷⁾

ACAS는 고용보호법(Employment Protection Act 1975: EPA 1975)에 따라 1975년에 신설되었다. ACAS를 도입한 것은 1974년 집권한 노동당 정부였는데, 이는 보수당 정부가 1971년 시도하였으나 실패했던 노동개혁정책에 대한 정책적 대응이었다.⁸⁾ 현재 ACAS의 법적 근거는 1975년 고용보호법 이후 1992년 제정된 노동조합 및 노동관계(통합)법(TULRA 1992)이다. 1970년대 말-1980년대 중반의 영국은 제2차 세계대전 이후 북미와 서유럽의 산업 황금기가 저물어가던 시기로서 노사관계가 매우 불안정했던 시기였고, 따라서 이 시기 노동분쟁해결기구로서 ACAS의 역할

6) 노동위원회 구제신청을 하지 않고 바로 법원에 소송을 제기할 경우 3심이 된다.
 7) 이성희 외(2012), 『노동분쟁 해결방안에 대한 국제비교 및 개선방안』, 중앙노동위원회, p.8.
 8) 김훈 외(2011), 『개별 노동분쟁의 화해제도 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원, p.181.

과 위상은 증대되었다. 한편 1990년대 이후 영국에서는 ‘집단적 자유방임주의’라는 노사관계 전통이 약화되고 동시에 근로자의 개별 근로관계에서의 권리를 확대·강화하는 방향으로 노동관계법령이 꾸준히 제·개정되었는데, 이와 함께 개별 노동분쟁의 수 역시 증가하면서 ACAS는 개별적 노동분쟁 해결에 대해서도 중요한 한 축을 담당하게 되었다.

노동분쟁 해결기구로서 ACAS는 고용심판소와 유기적 분업을 한다. 전자가 독립된 준정부기관으로서 주로 조정절차를 이용하여 노동분쟁을 초기 단계에 해소하고자 노력한다면, 고용심판소는 노동분쟁의 권리의무관계 측면에 집중하여 사법적 방식으로 분쟁을 해결한다는 차이가 있다. 설립 당시 ACAS의 주된 목적은 집단적 노동분쟁의 해소였다. 그러나 산업구조의 변화, 그와 맞물린 노동환경의 변화 및 제정법 도입을 통한 개별 근로자의 고용관계상 권리 강화 등이 복합적으로 작용해 ACAS의 권한·기능은 확대되었다. 현재 ACAS는 집단적 노동분쟁을 넘어 개별적 분쟁의 예방과 해결을 업무대상으로 삼으며 조언, 알선조정, 조정, 중재 서비스와 교육적 기능인 노사관계/노동법 관련 정보 제공 및 각종 교육프로그램 운영, 전화상담 등 광범위한 역할을 수행하고 있다.⁹⁾

2. 조직구조

가. ACAS 평의회와 소위원회

영국 ACAS의 최고 의사결정기구인 ACAS 평의회(Acas Council)이다. 평의회는 노와 사 그리고 공익을 각각 대표하는 4명의 위원, 즉 총 12명의 위원들로 균형 있게 구성되어 있다. 평의회는 위원장은 공익위원 4명 중 1명이 맡는다.¹⁰⁾ 평의회 위원의 선정은 1998년 이후 공직 취임에 대한 ‘놀란위원회(Nolan Committee)’의 권고를 받아들여 공개경쟁 방식에 의해 이루어지며, 그 과정에서 추대된 이가 기업에너지산업전략부(Department

9) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.55~56.

10) <https://www.acas.org.uk/how-we-are-governed>(최종검색일: 2020. 10. 21.).

for Business, Energy and Industrial Strategy: BEIS) 장관에 의해 공식적으로 평의회 위원으로 임명된다.¹¹⁾ 2020년 10월 11일 현재 평의회를 구성하는 위원은 다음과 같다(표 5-1 참조).

〈표 5-1〉 평의회 위원 구성

이 름	대표	성별	취임	주요 이력
Clare Champman	공	여	2020. 7.	ACAS 위원장, 최저임금위원회 위원, 공공부문(NHS)과 민간부문(Tesco, BT)에 걸친 다양한 기관/기업에서 인적자원을 관리하는 총괄 책임자 역임 ¹²⁾
Anne Davies	공	여	2018. 4.	옥스퍼드대학교 법대 교수(노동법·행정법) ¹³⁾
Jane McNeill QC	공	여	2014. 7.	조정인(mediator), 고용심판소 법관 및 법정/척선변호사(barrister/QC) 역임 ¹⁴⁾
Ben Summerskill	공	남	2017. 3.	시민단체의 장 및 임원 역임(예: 성소수자 인권보호를 위한 시민단체인 Stonewall, 형사 사법정의 실현을 위한 시민단체 연합인 Criminal Justice Alliance)
Mike Clancy	노	남	2016. 5.	노동조합 위원장(엔지니어, 과학자, 관리자 기타 전문가 집단의 노동조합인 Prospect), 중앙중재위원회(CAC) 중재위원, 고용항소심판소 근로자위원 역임
Sally Hunt	노	여	2015. 3.	대학노동조합 UCU 및 대학강사노조 위원장 역임, 영국노총(TUC) 집행부 및 중앙위원회 위원 및 국제대변인 역임, 영국노총의 2017~18 대의원회 의장(President) 역임
Christina McAnea	노	여	2017. 3.	영국 공공서비스 부문 노동조합이자 규모상 최대 노동조합인 UNISON의 정책·교섭국장
Paul Nowak	노	남	2011. 11.	영국노총 부위원장. 영국 정부(국재무역부)의 통상정책 차관이 주재하는 전략통상 자문위원회의 위원(통상 이해관계자로서 노동조합 대표) ¹⁵⁾
Neil Carberry	사	남	2014. 7.	채용대행·직업소개사업 연맹(Recruitment and Employment Confederation)의 총재, 최저임금위원회 위원, 공인인력개발연구소(CIPD) 위원, 영국경총(CBI) 대표이사(Managing Director) 역임 ¹⁶⁾

11) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.58.

12) <https://www.gov.uk/government/people/clare-chapman>; <https://www.hrmagazi>

〈표 5-1〉의 계속

이 름	대표	성별	취임	주요 이력
Mike Gooddie	사	남	2014. 7.	(ACAS 평의회 부속 2개의 소위원회 중 하나인) 회계감사·리스크·보험위원회의 의장, 영국의 운하와 강을 보존하는 사업을 수행하는 신탁기관(Canal and River Trust)의 인사노무관리 임원, 다양한 산업의 대기업에서 인적자원관리 고위직 역임(예: Shell(에너지), British Airways·GNER(운송), BBC(방송), Asda(유통))
Jayne Haines	사	여	2018. 4.	영국의 대표적 의약품제조업체인 GlaxoSmith Kline의 수석부회장(인사·교육·조직개발), 스포츠체육계의 여성을 지원하기 위한 민간단체(Women in Sport) 위원장
Susan Jordan	사	여	2018. 4.	CAC의 사용자위원, 공인인력개발연구소(CIPD) 위원, Citizens Advice 재단이사회 의장, 세계적 물류업체인 DHL Supply Chain의 부회장 역임

자료: ACAS 홈페이지의 “How We Are Governed”(https://www.acas.org.uk/how-we-are-governed)를 기반으로 각 위원에 대해 필자가 추가 조사하여 작성.

한편 ACAS 평의회는 두 개의 소위원회를 두고 있다. 하나는 회계감사·리스크·보험위원회(The Audit and Risk and Assurance Committee)인데 ACAS의 업무상 위험(risk)을 관리한다. 다른 하나는 ACAS 소속 고위공무원의 성과를 심사하고 그들의 임금 및 보상(상벌과 성과상여금

ne.co.uk/article-details/clare-chapman-leaves-department-of-health-to-take-the-role-of-group-people-director-at-bt; https://www.thehrdirector.com/hr-interviews/hrd-interview-with-clare-chapman-group-people-director-bt-group-plc/(최종검색일: 2020. 10. 11.).

13) https://www.gov.uk/government/news/government-announces-appointment-of-3-new-acas-council-members; https://www.law.ox.ac.uk/people/anne-davies (최종검색일: 2020. 10. 11.).

14) https://oldsquare.co.uk/people/jane-mcneill-qc/(최종검색일: 2020. 10. 11.).

15) https://www.tuc.org.uk/person/paul-nowak; https://www.gov.uk/government/groups/strategic-trade-advisory-group(최종검색일: 2020. 10. 11.).

16) https://www.gov.uk/government/people/nei-carberry(최종검색일: 2020. 10. 11.). 영국에서는 보통 최고경영(책임)자 또는 대표이사(Chief Executive Officer: CEO)에 해당하는 직위를 managing director라는 용어를 사용하여 표현한다.

포함)을 책정하는 보수산정위원회(The Remuneration Committee)이다. 두 위원회는 모두 평의회 위원이 의장직을 맡고 있는데, 전자는 Mike Gooddie가 관장하고 있고 후자는 위원장인 Clare Champman이 직접 의장으로서 보임하고 있다.

회계감사·리스크·보험위원회는 보수산정위원회에 비해 더 많은 수의 위원으로 구성되며 배경도 더 다양하다. 보수산정위원회는 의장인 평의회 위원장을 제외하고 4명의 위원으로 구성되어 있다. 3명의 평의회 위원과 1명의 ACAS의 인사관리국장(Head of Pay, Rewards and Workforce Planning)이 그들이다. 그러나 회계감사·리스크·보험위원회는 의장을 포함해 3명의 평의회 위원 외에도 ACAS의 이사장(Chief Executive)인 Susan Clews와 ACAS의 재무·총무국장 및 부국장 그리고 3명의 외부인사가 참여한다.¹⁷⁾ 이 3인의 소위 위원은 기업에너지산업전략부의 노동시장 정책 부서(BEIS Labour Markets)와 정부내부감사청(Government Internal Audit Agency)을 각 대표하는 2명의 관료와 외부의 독립적 재정 전문가 1명(현재 Anne Beasley)이다.¹⁸⁾

나. ACAS 최고경영자와 경영진

ACAS의 최고 의사결정은 평의회에 의해 이루어지지만 기관의 일상적 사무는 최고경영자(Chief Executive Officer)와 이사회(Executive Board)가

17) Susan Clews, Acas Chief Executive, Accounting Officer, Rob Mackintosh, Director of Finance, Estates and Procurement, Acas, Assistant Director of Finance, Acas.

18) 관련하여 Anne Beasley는 2016년 9월까지 법무부 수석재무관(Chief Finance and Commercial Officer)으로 일하고 퇴직했다. 이후 민간인 신분으로 병원 사외이사 및 ACAS의 독립 재정전문가로 임명된 것과 관련해 영국 정부의 자문기관인 인사위원회는 이 인사가 전 고위직 공무원에 대한 일종의 전관예우에 해당하는 것이 아니라는 법무부와 Ms. Beasley 본인의 진술을 확보하여 총리에게 임명을 추천하였고 총리는 Beasley가 전관으로서 지득한 정보를 부당하게 이용하지 않고 공직을 퇴임한 후 2년 내 직접 정부를 상대로 하는 로비에 관여하지 않을 것을 조건으로 하여 임명하였다. 중앙인사위원회의 추천서는 인터넷에 공개되어 있다. <https://www.gov.uk/government/publications/beasley-ann-chief-finance-and-commercial-officer-ministry-of-justice-acoba-recommendation/summary-of-business-appointments-applications-ann-beasley> (최종검색일: 2020. 10. 11.).

〈표 5-2〉 이사회 구성

이 름	직 위	비 고
Susan Clews	최고경영·회계책임자(Chief Executive Officer·Accounting Officer)	상시 참여
Tony Cooper	최고운영책임자(Chief Operations Officer)	상시 참여
Dan Ellis	인사국장(Director of People)	상시 참여
Rob Machintosh	재무·조달국장(Director of Finance, Estates and Procurement)	상시 참여
Catherine Nowicki	전략기획국장(Director of Strategic Planning, Performance and Change)	필요시 참여
James Vincent	정보기술국장(Director of Digital, Data and Technology)	상시 참여
Ian Wood	총괄기획국장(Director of Strategy)	상시 참여

자료 : ACAS 홈페이지의 “How We Are Governed”(https://www.acas.org.uk/how-we-are-governed)를 기반으로 필자 작성.

담당한다. 현재 ACAS의 최고경영책임자는 Susan Clews로서 2018년 11월 임명되었다. 이사회는 최고경영자를 포함해 총 7명으로 구성된다. 구체적으로 보면 다음과 같다(표 5-2 참조). 2000년까지는 ACAS 위원장(Chair)이 최고경영자(Chief Executive)의 직무도 겸했으나, 2000년부터 두 역할이 나누어지게 되었다. 2003년 이전에는 공무원이 ACAS의 모든 직위를 담당했으나 그 이후 공개채용 방식을 통해 인력을 충원하기 시작했다.

한편 ACAS는 런던에 본부(ACAS National)를 두고 있으며 런던을 포함한 영국의 각 지역에(북아일랜드 제외) 총 11개 지역사무소 혹은 지청을 두고 있다. ① London, ② East Midlands, ③ East of England, ④ North East, ⑤ North West, ⑥ South East, ⑦ South West, ⑧ West Midlands, ⑨ Yorkshire and Humber, ⑩ Scotland, ⑪ Wales가 그것이다.¹⁹⁾

3. 예 산

2018~19년 회계연도를 기준으로 ACAS는 산업자원부로부터 49.6백만

19) https://archive.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1565(최종검색일 : 2020. 12. 7.).

파운드의 예산을 배정받고²⁰⁾ 56.2백만 파운드를 지출했으며 비용을 충당하기 위해 제공하는 서비스의 일부를 유료화하여 총 5.6백만 파운드의 수입이 발생하였다.²¹⁾ ACAS는 비부처공공기관 혹은 준자율적 비정부조직(non-departmental public body: NDPD)이다. NDPD는 정부가 재정지원에 대한 책임을 지고 국가의 정책과정에 참여하며 관련 정부 부처의 전략틀(strategic framework) 안에서 활동하나 해당 부처의 지시에 종속되지 않는 비정부조직을 말한다.²²⁾

ACAS의 서비스 중 가장 많은 예산이 투입되는 집단은 개별 알선분야로서 전체 예산의 과반을 소요한다. ACAS는 총 699명의 인력을 운용하고 있다(2018~19).²³⁾ 'Help-line'이라는 전화상담을 맡는 자문관(adviser)이 215명이 있고, 알선조정관(conciliator)과 교육담당 직원 등이 305명이 있는 등, 개별 분쟁 서비스에 배치된 인력이 절반이 넘는다.²⁴⁾ 개별·집단 분쟁 알선, 전화상담(헬프라인)/자문 인력의 급여 목적으로 지출된 비용이 각각 20.7백만 파운드와 10.5백만 파운드로서 총비용의 약 37%와 18%를 차지한다.

한편 ACAS는 집단적 노동분쟁의 조정과 중재를 담당하는 패널, 고용심판소의 소송절차 대신 ACAS의 중재를 선택한 개별 권리분쟁 사안을 담당하는 패널이 있다. 또한, 동일가치노동 동일임금 원칙에 대한 전문가로 구성된 패널을 각각 하나씩 두고 있는데, 여기에 소속된 위원은 ACAS의 직원이 아니고 노사 모두로부터 독립되어 공익을 대표하는 자로 보임하며 보수는 일급 형식으로 지급한다.²⁵⁾

20) 2020년 4월 30일 환율(1파운드≈1,500원) 기준으로 한화 약 744억 원에 상당한다.

21) Acas Annual Report 2018-19, p.13.

22) 차미숙 외(2003), 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구』, 국토연구원, 2003-16, p.13. 다만 NDPD는 장관이 임명해 구성한 조직임에도 운영의 독립성 때문에 조직활동에 대한 책임(accountability)을 묻기가 어렵다는 점이 문제점으로 제기되기도 한다.

23) ACAS Annual Report 2018-19, p.88.

24) 채준호(2013), 「영국노동분쟁해결기구의 운영실태 연구」, 『산업관계연구』 23(1), 한국노사관계학회, p.131.

25) 이승욱 외(2009), 『노동위원회제도 발전방안 세부연구』, 노동부 학술연구용역 최종보고서, p.152.

설립 초기부터 ACAS는 지역에 기초한 구조를 가진 전국적 조직으로 이루어져 왔으며, 본부(headquarters)라고 불리는 ACAS 전국본부(ACAS National)는 정보기술, 디지털 솔루션, 재무, 인적 자원, 커뮤니케이션, 정책, 연구 평가를 하는 약 150명의 전문인력으로 이루어져 있다.²⁶⁾ 소규모인 ‘전국적 알선팀’ 외 모든 운영인력은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스에 걸쳐 있는 총 11개의 지역사무소(ACAS Regions)에 고용되어 있으며, 이들 직원에는 2002년 말 이후 전국 단일 전화번호에 의한 콜센터와 연계하여 종사하는 자문관이 포함되어 있다.²⁷⁾

4. 주요 업무

가. 조언과 정보제공 및 교육훈련²⁸⁾

ACAS는 노사관계와 관련되거나 그에 영향을 줄 수 있는 사안에 대하여 노동관계 당사자, 즉 근로자, 노동조합, 사용자 및 사용자단체에게 조언서비스를 제공할 수 있다.²⁹⁾ 이것은 당사자의 신청 혹은 다른 이유로 이루어지는데, 전화, 서신, 면담 등 그 수단은 다양할 수 있다. 이때 조언은 개별 사건에 대한 구체적 조언에 국한되지 않으며, 일반적 조언을 담은 자료를 발간하는 방식으로 이행될 수도 있다.³⁰⁾

조언서비스는 전화상담을 통해서 이루어지는 것이 가장 일반적이다. ACAS는 2018~19년 기준 총 약 83만 건의 전화상담서비스를 제공했으며, Facebook을 통해 3천 건의 질의/응답을, 웹채트를 이용해 1.3천 건이 넘

26) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.60.

27) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.60.

28) 이 목(가.)에서는 2014년 이전의 ACAS의 조언과 정보제공 및 교육훈련에 관한 내용을 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.60~62의 내용에 기반해 2014년 이후의 문헌과 변화된 사항을 반영하여 수정·보완·가필하였다.

29) TULRA 1992, Sec 213(1).

30) TULRA 1992, Sec 213(2).

는 상담을 제공했다.³¹⁾ 서비스는 무료이며 지역과 상관없이 전국적으로 동일한 번호를 통해 서비스를 받을 수 있다.³²⁾ 전화상담원은 미리 정해놓은 관련 매뉴얼을 일방적으로 전달하는 것이 아니라 개별 상담자의 구체적인 상황에 맞는 맞춤형 조언을 제공한다.³³⁾ 가장 빈번하게 문의된 주제는 징계, 고충처리 또는 해고로서 전체 전화상담 중 약 37%를 차지했으며, 신청자의 약 94%가 상담에 만족한다고 응답했다.³⁴⁾ 상담원에게 특히 요구되는 직무능력은 문의자와의 대화 속에서 쟁점을 포착·발굴해 해당 쟁점에 대한 정보를 제공하고, 상담자에게 도움이 될 수 있는 ACAS의 지원 또는 프로그램에 대한 정보를 추가적으로 알려주는 것이다.³⁵⁾ ACAS는 전화상담원(adviser)의 업무역량 향상을 위해 내부 교육훈련 프로그램을 마련하여 상담원의 실체적 노동법 지식과 상담기술을 강화하기 위해 꾸준히 노력하고 있다.³⁶⁾

또한 ACAS는 홈페이지를 통해 다양한 노사문제에 대한 실용적 조언, 정보, 지원을 제공하며 2018~19년 홈페이지 방문 횟수가 약 1.1백만에 이른다.³⁷⁾ 이용자의 약 42%는 관련 문제 해결을 위해 첫 번째로 방문한 사이트가 ACAS 홈페이지였으며, 두 번째는 영국정부 사이트(gov.uk)를 방문한 후 거기서 제공되는 링크를 통해 ACAS 사이트를 방문하는 비율이 약 28%에 달했다.³⁸⁾ 2013년 6월 그간 전화를 통해서만 제공되던

31) ACAS Annual Report and Accounts 2018-19, p.6.

32) 상담을 위한 전화번호는 0300-123-1100이며, 월요일부터 금요일까지는 오전 8시부터 오후 8시까지 이용 가능하며, 토요일은 오전 9시부터 오후 1시까지, 그리고 일요일은 서비스를 운영하지 않는다(김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.61 각주 76).

33) ACAS Annual Report 2013/14 p.38(김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.60에서 재인용).

34) ACAS Annual Report 2013/14 p.6.

35) Sisson, Keith and John Taylor, 'The Advisory, Conciliation and Arbitration Service', in Linda Dickens and Alan C. Neal(eds.), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations* (Kluwer Law International 2006) p.29 (김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.61에서 재인용).

36) ACAS Annual Report 2013/14 p.8(김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.61에서 재인용).

37) ACAS Annual Report and Accounts 2018-19, p.7.

ACAS의 Help-line 서비스가 홈페이지를 통해 온라인으로도 제공되기 시작했다. 이 'Help-line Online'은 서비스를 개시해서 1년이 채 안 되어 2014년 3월까지 약 25만 명에 달하는 고객이 문의한 거의 100만 개의 질문에 답했으며, 해당 기간 동안 일일 평균 1,500명이 넘는 사람들이 동 서비스를 이용했다.³⁸⁾ 2018~19년 기준으로도 총 약 41.7만 건의 온라인 세션을 통해 조언서비스를 제공했다.⁴⁰⁾

2014년 2월 실시된 설문조사에 따르면 Help-line Online 서비스에 대한 응답자의 만족도는 상당히 높았지만, 전화상담의 대체적 서비스가 아닌 보충적 서비스로 인식되는 경향이 발견되었다. 다시 말해 전화상담을 대비해 사전에 쟁점을 파악하고 질문을 정리하기 위한 목적으로 온라인 서비스를 이용하거나 온라인서비스로 충분히 해결되지 못한 질문사항들을 이후 전화상담을 통해 해소하는 빈도가 높았다.⁴¹⁾

ACAS는 좀 더 정밀한 조언을 제공하기 위한 전화상담 및 면담서비스도 운영했는데, 2013~14년 전화상담은 3,036회, 면담서비스가 1,685회 진행되었으며, 2018~19년에는 전자가 3,210회, 후자는 1,130회가 이루어졌다.⁴²⁾

ACAS는 전화상담과 면담처럼 1대1로 이루어지는 서비스에 더해 직접 사업장을 찾아가서 진행하거나 ACAS 시설에서 실시하는 교육·훈련 프로그램도 운영하고 있다. 먼저, 'Workplace Training'은 사업장 단위로 이루어지는 서비스이다. 개별 사업장을 현장 방문해 그곳의 특성을 반영한 맞춤형 교육프로그램을 제공한다. 이 사업의 경우 2013~14년 기준 총 1,053건이 진행되었고, 1만 8,975명이 참여했으며, 2018~19년 기준 총 1,587건이 진행되었고, 3만 4,177명이 참여했다.⁴³⁾ 반대로 ACAS 시설에

38) ACAS Annual Report and Accounts 2018-19, p.7.

39) ACAS Annual Report 2013/14 pp.8~9.

40) ACAS Annual Report and Accounts 2018-19, p.28.

41) Andrew Thomas and Emily Fu(2014. 2), 'User experiences of Acas 'Helpline Online': A qualitative evaluation of the new tool', ACAS, p.3(김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.61에서 재인용).

42) ACAS Annual Report and Accounts 2018-19, p.29.

43) ACAS Annual Report 2013/14 p.42; ACAS Annual Report and Accounts

서 진행되는 교육프로그램인 공개연수(Open Access Training)도 있다. 이 프로그램은 2013~14년 1,076건이 진행됐으며 1만 985명이 참여하였고 2018~19년 기준 1,368건이 이루어졌으며 1만 3,845명이 참여하였다.⁴⁴⁾

위 프로그램들의 기본 목적은 ACAS가 사용자와 노동조합(근로자)에게 정부가 추진하는 노동정책의 변화 및 노동법 개정에 대한 정보를 제공하고 관련된 실무적 조언을 해줌으로써 변경된 제도로 인해 발생할 수 있는 노동분쟁을 사전 예방하는 것이다. 1993년 이후 ACAS는 관계법령이 정하는 서비스를 제공한 경우 그에 대한 ‘수수료’를 징수할 수 있게 되었다. 다만 수수료 징수는 산업자원부 장관이 ACAS와 협의 후 지시를 한 경우에 한하여 가능하다.⁴⁵⁾ ACAS는 이 규정에 근거하여 일정한 교육·훈련 프로그램의 제공과 조언이 담긴 발간자료를 유료로 제공하고 있다.

나. 알선서비스⁴⁶⁾

ACAS의 알선(conciliation)이란 알선관(conciliation officer)이 근로자 측이 신청한 분쟁의 쟁점을 명확히 하고 사용자와 다툼이 있는 부분에 대한 합의(settlement)를 유도하나, 주도적으로 합의의 구체적 내용을 제시하지 않으며 분쟁 당사자가 스스로 합의 여부를 결정하도록 하는 서비스를 말한다.⁴⁷⁾ 알선절차는 분쟁 당사자의 신청을 통해 개시될 수 있고 ACAS의 권한으로 시작될 수도 있다. 알선의 특징은 절차의 진행 및 종료는 당사자의 자발적 의사에 따라 결정될 수 있다는 점이다. 개별적 분쟁과 집단적 분쟁의 알선 모두 이러한 점에서는 공통되며, ACAS의 알선

2018-19, p.31.

44) ACAS Annual Report 2013/14 p.43; ACAS Annual Report and Accounts 2018-19, p.32.

45) TURLA 1992, sec. 251A.

46) 이 목(나.)에서는 2014년 이전의 ACAS의 알선서비스에 관한 내용을 김인재 외 (2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.62~64의 내용에 기반해 2014년 이후의 문헌과 변화된 사항을 반영하여 수정·보완·가필하였다.

47) Simon Deakin and Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law(6th edn)*, Hart Publishing, p.96.

은 다음과 같이 구분된다.⁴⁸⁾ 가장 크게 개별적 알선과 집단적 알선으로 나누어질 수 있다. 그리고 개별적 알선은 다시 다음과 같이 분류된다. 첫째, 고용심판소에 제소하기 위해 반드시 거쳐야 하는 조기알선(Early Conciliation)⁴⁹⁾, 제소 후에 알선이 이루어지는 것으로 알선기간에 따라 주로 임금 기타 금전채권과 관련된 분쟁 신속알선(fast track), 주로 해고 등에 대한 분쟁을 위한 표준알선(standard track), 해고 등 신속과 무기알선이 아닌 나머지 분쟁과 차별 사건을 다루는 무기알선(open track)으로 구분된다.⁵⁰⁾ 이 기간을 경과하면 알선이 중단된다.

ACAS의 알선 성공률은 매우 높은 편이다.⁵¹⁾ 현재는 조기알선(Early Conciliation)으로 불리고 과거에는 고용심판소 제소 전 알선(Pre-Claim Conciliation)으로 불린 알선 서비스의 경우 2013~14년 기준 전체 분쟁사건의 83%를 성공적으로 해결했다. 고용심판소에서 심판이 이루어지고 있는 가운데 진행된 알선 중 신속알선(fast track case)은 49%, 표준알선(standard track case)은 69%, 무기알선(open track case)은 80%의 사건이 알선을 통해 원만히 종료되었다. 집단적 분쟁의 경우 ACAS의 알선 성공률은 더욱 높은데, 관련한 분쟁사건의 약 94%가 성공적으로 마무리되었다.⁵²⁾

조기알선(Early Conciliation)은 2014년 5월 6일 이후 고용심판소에 사건을 제소하고자 하는 모든 근로자가 먼저 신청해야 하는 ACAS의 알선 서비스이다. 근로자가 고용심판소에 소를 제기하기 위해 제출해야 하는 서류에 ACAS가 발급하는 증서, 즉 해당 근로자가 조기알선 절차를 밟았

48) Employment Tribunals Act 1996, sec. 18(1).

49) 2014년 5월 6일 이전까지 Pre-Claim Conciliation(PCC)라는 이름을 가지고 있었다. ACAS, How ACAS Can Help: Pre-Claim Conciliation explained, 2013. 4.

50) Tribunals Judiciary(2020), "The Employment Tribunals in England and Wales and in Scotland: FAQs arising from the Covid-19 pandemic (3rd edn)", 1 June 2020, pp.18~19.

51) 이에 대한 일반적인 설명으로 Linda Dickens, 'Doing More with Less', in Brian Towers and William Brown (eds)(2000), *Employment Relations in Britain: 25 Years of the Advisory Conciliation and Arbitration Service*, Blackwell, Oxford. 참조.

52) ACAS Annual Report 2013/14 p.26.

다는 사실을 증명하는 증거를 첨부해야 하기 때문이다. 조기알선 서비스 절차의 신청은 의무이지만, 분쟁당사자가 반드시 이에 적극적으로 참여해야 하는 것까지 의무인 것은 아니다. 조기알선 절차를 신청한 근로자나 사용자는 언제든지 동 절차 진행을 중지하거나 혹은 애초에 알선절차를 통한 합의를 거부할 수도 있다. 다만 ACAS의 조기알선 서비스는 무료로 이루어진다는 점, 중립적·전문적 노동분쟁해결 기구로서 신뢰를 받고 있다는 점 등의 이유로 위에서 검토했듯 상당한 분쟁해결 성공률을 보이고 있다.

ACAS와 고용심판소의 관계와 관련해 눈여겨 볼만한 특징으로 조기알선 서비스가 이후 이어질 고용심판소에서의 소송과 독립되어 이루어지고 양자 사이에는 어떠한 관련도 없다는 것이다. 예컨대 알선절차 도중 제공된 정보 및 도출된 합의사항이 비밀로 엄수되며, 알선실패 후 진행되는 고용심판소의 심판절차에 위 정보 등이 전달되지 않는다.⁵³⁾ 이는 고용심판소의 심판과정을 대중에게 공개하여 투명하게 분쟁을 해결하려는 방식과 또 다른 강점을 갖는다. 첫째, 외부에 공개하는 것이 내키지 않은 분쟁 당사자 사이의 특수한 사정을 섬세하게 반영한 해결이 가능하다는 점,⁵⁴⁾ 둘째, 알선에 참여하는 분쟁 당사자 입장에서는 사실 및 권리관계에 대한 자신의 주장과 합의 내용이 이후 고용심판소에서의 심판과정에서 자신에게 불리하게 작용할 수 있다는 우려로 인해 처음부터 방어적이고 소극적 자세로 알선에 임하는 것을 방지할 수 있다는 점이다. 알선관의 높은 기량에 더하여 이러한 제도가 뒷받침되어 높은 확률로 알선단계에서 합의가 도출되고 있다.⁵⁵⁾

조기알선(Early Conciliation)을 통해, 2018~19년 접수된 총 12만 5,975건의 분쟁 중 ACAS 알선관의 노력이 개입되어 고용심판소로 이송 전 사건이 해결된 것이 7만 9,401건(63%), 분쟁당사자 간 법률문서로써 합의

53) <https://www.acas.org.uk/early-conciliation>(최종검색일: 2020. 12. 21.).

54) 채준호(2013), 「영국 노동분쟁 해결기구의 운영실태 연구」, 『산업관계연구』 23(1), p.125(김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.64에서 재인용).

55) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.64.

(COT3 settlement)된 것이 1만 2,497건(10%), 고용심판소로 이송된 사건이 3만 4,077건(27%)이다.

다. 조정(mediation)·중재(arbitration)서비스⁵⁶⁾

노동조합 및 노동관계통합법(Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992; TULRCA 1992) 제209조 내지 제214조는 ACAS의 기능(function)에 대한 법적 근거를 규율하며 ‘조정(調停, mediation)’을 언급하지 않는다. ACAS의 기관 명칭에도 조정이란 용어가 들어가 있지 않다. 그러나 ACAS는 조정서비스를 제공한다.

조정은 알선과 다르다. 먼저, ACAS에서 조정은 조정인이 합의조건을 적극적으로 제안한다는 측면에서 알선(conciliation)과 구별된다. 알선인이 기본적으로 조력자 역할에 머무르기 때문이다. 조정과 알선 모두 최종 결정을 분쟁 당사자에게 맡겨둔다는 점에서는 차이가 없다. 둘째, 알선은 ACAS의 직원인 알선인(conciliator)이 수행하지만 조정은 ACAS의 조정인 명단(중재인 명단과 동일)에서 임명된 외부의 전문가에 의해 이루어진다. 셋째, 조정은 보충적 수단이다. 즉 분쟁당사자 간 약정된 분쟁 해결 수단이나 ACAS의 알선을 통해서도 사건 해결에 실패한 경우, 혹은 실질적으로 합의가 불가능한 경우에 예외적으로 사용될 수 있는 것이 조정 서비스다.⁵⁷⁾ 절차적으로도 조정은 양당사자 모두가 동의해야 한다. 일방이 조정을 신청한 경우 타방 또한 그에 동의해야만 조정 절차가 시작될 수 있다. 그러나 알선은 당사자가 신청하기 이전에도 먼저 ACAS가 개입할 수 있다.

ACAS의 조정서비스는 상대적으로 유연하고 자발적이며 비밀이 지켜지는 분쟁해결 방법으로, 사용자의 입장에서 핵심인재를 지킬 수 있으며,

56) 이 목(다.)에서는 2014년 이전의 ACAS의 조정·중재 서비스에 관한 내용을 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.64~66의 내용에 기반해 2014년 이후의 문헌과 변화된 사항을 반영하여 수정·보완·가필하였다.

57) Simon Deakin and Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law(6th edn)*, Hart Publishing, p.98.

분쟁당사자의 스트레스를 줄이는 한편, 미래지향적 문제해결에 적합하다.⁵⁸⁾ 만약 당사자가 사안의 당부를 명확하게 가리고 법적 권리를 실현하는 방식으로 분쟁을 해결하기 원한다면 조정은 정답이 아니다. 조정인은 계속해서 당사자에게 질문을 하며 분쟁의 실질적 쟁점을 파악하고 효과적 해결을 위한 접점을 마련하고자 노력한다. 조정인은 중립적인 자세로 신중하게 접근하며 시비를 분명히 따지기보다는 분쟁 당사자 간 상호이해를 도모하고 관계를 회복하는 데 중점을 둔다. 이런 이유로 조정은 통상 쟁점이 여럿이고 복잡한 사안, 예를 들어 임금체계에 작업편성의 대폭적인 변경처럼 당사자가 중재에 구속되는 것을 부담스러워하는 문제에 주로 활용된다. 다만 실무적으로 조정이 활용되는 정도는 중재에 크게 못 미친다.⁵⁹⁾ ACAS의 조정은 약 80%가 합의로 이어졌다. 조정이 이루어지는 장소는 대체로 사용자의 건물이다. 조정서비스의 특성상 분리된 공간이 최소 두 개 이상 확보되어야 한다. ACAS는 공간 마련에 대한 비용을 부담하지 않는다. 또한 조정은 알선과 달리 무료가 아니므로 분쟁 당사자가 조정비용을 부담해야 한다.

중재는 독립이고 중립적인 중재인(arbitrator)이 분쟁을 사법(司法)적으로 접근·해결한다는 점에서는 법원 및 고용심판소와 유사하나, 일반 법원에 비해 신속하고 유연하다는 특징을 갖는다.⁶⁰⁾ 중재절차를 개시하기 위해서는 조정과 마찬가지로 분쟁 당사자 양측의 동의가 모두 필요하다. 중재는 ACAS가 임명한 중재인 혹은 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee: CAC)가 독립적으로 진행한다. 앞서 간략히 언급했듯 중재재정은 엄밀한 의미에서의 법적 구속력은 없다. 그러나 사실상의 구속력이 인정된다. 이런 이유로 절차 개시요건은 관례적으로 엄격한 편이다. 예컨대 단체협약에서 분쟁해결 수단으로 미리 중재를 규정한 경우에도, 실제

58) “What mediation is and how it can help”, <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2009>(최종검색일: 2020. 12. 7.)

59) Simon Deakin & Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law(6th edn)*, Hart Publishing, 98. ACAS의 2007-08년 연차보고서(Annual Report)에 의하면 조정은 2005년에서 2008년까지 3년 동안 단독조정인에 의한 6건밖에 이루어지지 않았다고 한다.

60) Hugh Collins, Keith D. Ewing, Aileen McColgan(2019), *Labour Law* (2nd edition), Cambridge University Press, p.28.

분쟁이 발생한 시점에 양당사자에게 중재 회부에 대한 의사를 재확인하고 새롭게 합의하는 것이 일반적 관행이다. 그렇기에 단체협약상 중재를 분쟁해결 수단으로 정했더라도 ACAS의 알선서비스를 우선적으로 이용한다.⁶¹⁾

분쟁 당사자는 중재서비스 비용을 함께 부담한다. 법원이나 고용심판소에서는 일정한 요건을 충족한 경우 명령을 통해 패소 당사자가 승소 당사자의 소송비용을 지급할 수 있다는 점에서 둘은 차이가 있다.⁶²⁾ 중재재정은 ACAS 본부를 거쳐 문서의 형태로 분쟁 당사자 모두에게 송부된다. 중재는 사적으로 내밀한 문제로 인식되므로 특별한 경우(예: 당사자가 공개에 동의한 경우)가 아니면 중재재정은 외부에 공표되지 않는다.⁶³⁾ 이는 중재재정이 선례로서 갖는 구속력을 인정하고 관련 법리를 발전시키려는 미국과 다른 부분이다. 영국은 중재의 개별성, 탄력성을 고수하는 데 더 큰 가치를 부여한다.⁶⁴⁾ 다만 노동분쟁 해결수단으로서 중재서비스의 활용 정도는 현저하게 감소했다. 예를 들어 1979년 350건에 달했던 중재사건 수는 2010~11년 28건으로 줄어들었다.⁶⁵⁾

라. 행위준칙(code of practice) 제정

ACAS는 노사관계의 개선·증진을 위해 실무적 지침(practical guidance)을 제공하는 행위준칙(code of practice)을 제정할 수 있는 권한을 갖는다.⁶⁶⁾ 다만 효력을 발하기 위해서는 절차적으로 관할부처 장관(Secretary

61) 이승욱 외(2009), 『노동위원회제도 발전방안 세부연구』, 노동부 학술연구용역, p.159.

62) Simon Deakin & Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law(6th edn)*, Hart Publishing, p.98.

63) Simon Deakin & Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law(6th edn)*, Hart Publishing, p.98.

64) 이승욱 외(2009), 『노동위원회제도 발전방안 세부연구』, 노동부 학술연구용역, p.159.

65) Simon Deakin & Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law(6th edn)*, Hart Publishing, p.98.

66) TULRA 1992, Sec 199. 행정입법은 의회의 통제를 받는데 그 시기와 방식은 개별 모법의 위임 내용에 따라 달라진다. 다수의 행정법규는 모법이 정한 시기 이후 자동적으로 발효되고 일정한 기간 내 의회가 폐지할 수 있으며, 소수의 행정법규는 제정·발효되기 위해 의회의 동의를 얻어야 한다. 유럽공동체법 제2조 2항은 이와

of State: ACAS의 경우 기업에너지산업전략부 장관을 의미)과 의회(Parliament)로부터 승인을 받아야 한다.⁶⁷⁾

ACAS가 제정하는 행위준칙은 의회가 제정하는 법률(act)이나 행정부에 의해서 제정되는 법규명령 혹은 위임명령(statutory instrument: Orders, Regulations, Rules 등)⁶⁸⁾과 달리 노동관계 당사자의 사법(私法) 관계상 권리·의무를 변동(발생·변경·소멸)시키는 법원(法源)은 아니다. 따라서 행위준칙 자체의 위반만을 이유로 - 사법(私法)상으로는 물론 - 공법(公法)상 일정한 법적 책임이 발생하는 것도 아니다.⁶⁹⁾ TULRCA는 ACAS의 행위준칙에 특별한, 일종의 절차법적 효과를 부여하고 있다. 이를테면 ACAS의 행위준칙은 고용심판소, 중앙중재위원회 혹은 법원에서 증거로서 인용된다. 따라서 위 심판, 중재 혹은 재판 과정에서 어떤 쟁점을 판단할 때 행위준칙의 관련 규정이 반드시 고려되어야만 한다.⁷⁰⁾ 이러한 (노동법 영역의) 행위준칙은 ACAS에 의해서 제정될 수 있고 기업에너지산업전략부 장관에 의해서도 제정될 수 있다. 다만 전자의 경우 고용심판소 심판과 중앙중재위원회의 중재절차에서만 효력을 갖는 반면 후자는 법원

같은 행정입법 절차 원칙에 대한 예외를 두어, 법률의 명시적 위임 없이도 EU지침 이행을 위해 소관 행정부가 행정법규를 제정할 수 있도록 했다(남궁준(2017b), 「브렉시트 이후 영국의 노동법」, 『국제노동브리프』 15(9), p.62.).

67) TULRA 1992, Sec 200(2).

68) 영국의 법규명령 혹은 행정입법은 의회가 제정한 법률이 일정한 사항을 위임한 경우 그에 근거해 자세한 내용을 규율하기 위해 각부 장관에 의해서 제정된다(Statutory Instruments Act 1946, Sec. 1.:<http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/statutory-instruments/> 최종검색일: 2020. 10. 21). 행정입법은 의회의 통제를 받는데 그 시기와 방식은 개별 모법의 위임 내용에 따라 달라진다. 다수의 행정법규는 모법이 정한 시기 이후 자동적으로 발효되고, 일정한 기간 내 의회가 폐지할 수 있다(Statutory Instruments Act 1946, Sec. 5). 소수의 행정법규는 제정·발효되기 위해 의회의 동의를 얻어야 한다(Statutory Instruments Act 1946, Sec. 4). 유럽공동체법 제2조 2항은 이와 같은 행정입법 절차 원칙에 대한 예외를 두어, 법률의 명시적 위임 없이도 EU지침 이행을 위해 소관 행정부가 행정법규를 제정할 수 있도록 했다. 근로시간 시행령(Working Time Regulations 1998)이 여기에 해당한다. 동 시행령은 영국의 의회가 제정한 법률이 아닌 유럽연합(European Union)이 발행한 근로시간에 관한 입법지침(Directive 2003/88/EC)에 직접 근거하여 제정되었다.

69) TULRA 1992, Sec 207(1).

70) TULRA 1992, Sec 207(2).

의 재판에서도 효력을 갖는다는 차이가 있다.⁷¹⁾

ACAS는 지금까지 총 다섯 개의 행위준칙을 제정하였다. 첫째, 징계 고충처리절차 행위준칙(Code of Practice 1: Disciplinary and Grievance Procedures), 둘째, 노동조합에 대한 정보공개(Code of Practice 2: Disclosure of information to trade unions), 셋째, 노동조합 활동을 위한 타임오프(Code of Practice 3: Time off for trade union duties and activities), 넷째, 화해서면에 관한 행위준칙(Code of Practice on settlement agreements), 다섯째, 유연근로 신청의 합리적 처리에 관한 행위준칙(Code of Practice on handling in a reasonable manner requests to work flexibly)이 그것이다. ACAS 행위준칙은 일반인도 쉽게 이해할 수 있는 평이한 언어로 작성되어 있고 내용도 매우 구체적이어서 실무 또는 현장에서 바로 활용될 수 있다.⁷²⁾

여기서는 ACAS가 발령한 행위준칙이 실제 어떻게 구성되어 있고 구체적 효과는 무엇인지 검토하기 위해 2009년에 개정된 징계와 고충처리 절차에 관한 행위준칙의 규정 하나를 예로 들어본다. TULRCA에 의해 제정된⁷³⁾ 동 행위준칙이 정하는 절차를 위반하여 사용자가 근로자를 해고한 경우 그 해고가 자동적으로 불공정해고(unfair dismissal)로 간주되는 것은 아니다.⁷⁴⁾ 하지만 일단 불공정해고로 판단이 되었다면 동 절차를 준수했는지를 기준으로 하여 해당 해고를 원인으로 하여 발생한 손해에 대한 배상액을 25%를 증액(준칙 위반) 혹은 감액(준칙 준수)할 수 있어,⁷⁵⁾ 실질적 구속력을 갖고 있다고 평가된다.

행위준칙과 관련해 업무능력 부족을 이유로 한 해고 관련 내용을 예로 살펴보면 다음과 같다.⁷⁶⁾ 첫째, 사용자는 해고 관련하여 검토되어야 하는

71) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.66.

72) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.67.

73) TULRA 1992, Sec 109.

74) TULRA 1992, Sec 207(1).

75) TULRA 1992, Sec 207A.

76) 관련하여 자세한 내용은 박종희(2014), 「저성과자에 대한 합리적인 인사관리방안과 관련한 법률상 쟁점 검토 - 전략적·체계적 관리방안의 수용가능성 검토를 중

사실을 사전에 정확하게 조사·확정해야 한다.⁷⁷⁾ 근로자 업무능력에 대한 객관적 평가를 위해 사전에 기준을 마련하는 일도 이 작업에 포함된다. 둘째, 해당 근로자에게 업무성과가 근로자의 직위에 요구되는 기준에 미치지 못하고 있다는 점을 공식적으로 고지하는 서면 경고 혹은 주의(warning)가 이루어져야 한다.⁷⁸⁾ 이러한 경고 횟수는 두 번 정도 이루어지는 게 보통이지만 업무성과가 심각하게 저조한 경우 한 번의 경고로도 충분할 수 있다.⁷⁹⁾ 이러한 경고서면은 다음과 같은 내용을 기술해야 한다. (1) 부족한 업무능력의 구체적 내용, (2) 해당 근로자가 일정 기한까지 달성해야 하는 업무능력의 수준, (3) 목표 달성에 실패한 경우 주어지는 불이익 처우의 내용(예: 해고, 강등, 호봉의 삭감, 즉 계약상 정해진 징계 종류.⁸⁰⁾ 셋째, 당사자가 참여해 의견을 진술할 수 있는 공정한 청문절차(hearing)를 거친 후 해고가 이루어져야 하며, 근로자가 결과에 불복하는 경우 이의제기를 할 수 있는 기회를 보장받아야 한다.⁸¹⁾

반복하지만 사용자가 ACAS 행위준칙이 열거하는 위와 같은 절차적 요건 중 한 개 이상의 요건을 위반해 근로자를 해고하였다 하더라도 그것만으로 해고가 자동적으로 불공정해고로 간주되지 않는다. 즉 ACAS 행위준칙은 실체법적 법률관계에 영향을 줄 수 없다. 그러나 고용심판소가 해당 해고를 불공정 해고로 판단하고 사용자에게 손해배상 명령을 내린 경우, 산정된 손해배상액의 최대 25%를 증액할 수 있다. 거꾸로 어떤 사용자가 위 절차를 모두 충실하게 지켰지만 결과적으로 불공정해고로 판단된 경우 원 금액의 25%를 감액하여 구체적 손해배상액을 확정할 수 있다.

심으로」, 『고려법학』 75, pp.313~318 참조.

77) ACAS Code, para 4.

78) ACAS Code, para 17.

79) ACAS Code, para 19.

80) ACAS Code, para 20.

81) ACAS Code, para 25.

5. 인력 채용과 운용⁸²⁾

ACAS의 인력 충원은 공개채용이 기본입장이다. 일반적으로 신규채용된 직원들은 전화상담업무(helpline)를 담당하게 된다. 전화상담의 경력을 통해 전문성이 쌓이면 부당해고나 차별업무 그 이후 집단적 분쟁해결업무를 담당한다. 최근에는 그 수가 줄어들었지만 공무원이 조정관으로 채용되는 경우도 있다.

일반적으로 채용된 알선관들은 근로자의 기본적인 권리·의무, 즉 노동법에 대한 지식을 가지고 있다. 하지만 채용이 되면 통상 6주 동안의 내부교육(근무지에서)을 통해 알선관의 역할이나 필요한 노동권리, 차별금지 등 관련 법과 제도에 대한 교육을 받게 된다. ACAS는 다양한 종류의 교육 모듈을 운영하고 있는데, 이는 실체적 지식 전달뿐 아니라 실제 업무를 수행할 때 필수적인 대인상담기술, 설득기술 등의 실무에 필요한 기술적 측면이 강조된 교육을 제공하고 있다. 또한 매년 일정 기간의 교육이수를 목표로 설정해 운영하고 있다. 민사중재위원회(Civil Mediation Council)를 통한 교육도 유용하게 활용된다. 특히 이들 교육을 통해 최근 변화하는 법과 제도에 대한 이해도를 높이는 것을 목적으로 한다.

전화상담을 통해 일정 정도 전문성이 쌓이면 불공정 해고와 같은 사건을 담당하게 된다. 그리고 그 후 최소 2년 정도의 경력과 차별 관련 교육을 받아야 차별 관련 사건을 담당할 수 있다. 최근에는 런던대학교의 하나인 그리니치 대학교에서 원격교육을 실시하고 있다. 이 교육은 알선관들의 전문성 향상에 상당히 긍정적인 효과가 있다고 평가받고 있다. 일반적으로 개별적 분쟁을 다루는 알선관보다는 집단적 분쟁을 다루는 알선관이 상급자다. 오랜 경험을 가진 알선관들이 집단적 분쟁을 담당하고 있다. 대부분 사용자와 근로자들을 직접 면담해야 하는 경우도 많다.

ACAS 직원의 업무만족도는 대체로 상당히 높다고 알려져 있다. 정확한 근속연수에 대한 통계가 나와 있지는 않지만, 이직률이 비교 가능한 다른 기관에 비해 낮은 것으로 보인다.

82) 이 항목의 내용은 ACAS 버밍햄 사무실의 알선관 Amit Sen과 John Wood의 인터뷰에 기반해 작성하였다.

사건배당의 원칙은 사건 발생 지역을 고려하는 것이다. 먼저 가능한 사건 발생 지역사무소에 사건을 배당하고, 구체적으로 해당 산업분야에 대한 전문성, 유사한 사건을 담당해 본 경험, 담당 사건 등 업무량 등을 고려해 사건을 처리할 알선관을 선정한다. 특히 차별 관련 사건의 경우 직접 면담이 필수적이므로 지역적 고려가 가장 우선시된다.

전환근무도 가능하다. ACAS 알선관은 대체로 한 지역에서 근무하지만 본인이 원하는 경우 근무지를 변경할 수 있다. 최근에는 다수의 알선관이 재택근무를 하고 있다. 한 지역사무소에서 한 명은 노팅엄 지역에서 근무하고, 다른 직원은 맨체스터에서 근무하고, 또 다른 직원은 런던에서 재택근무를 하며 전화와 이메일 등으로 업무 관련 의사소통을 하는 사례도 있다.

제3절 영국 고용심판소의 근로자·사용자위원

1. 관 할

가. 원칙 : 고용심판소와 법원의 이원적 체제

영국에는 배타적 관할권을 가지고 모든 노동분쟁을 전담하는 노동법원 제도가 없다. 노동 분쟁의 사법(司法)적 해결은 고용심판소와 일반법원이 나누어 맡고 있다. TULRA 1992, 1996년 고용심판소법⁸³⁾, 2004년 고용심판소 (조직과 절차 내규) 규정⁸⁴⁾ 등 여러 법률과 시행령이 고용심판소의 법적 근거, 관할권의 범위 및 구제명령의 내용 등에 대해서 규정하고 있다. 고용심판소와 법원의 업무 분장은 기본적으로 고용심판소는 제정법에서 보장되는 근로자의 권리(statutory rights)가 쟁점이 된 사건을 맡는다.⁸⁵⁾ 따라서 고용심판소는 불공정해고, 차별시정 등 60개가 넘는 사물관

83) Employment Tribunals Act 1996.

84) Employment Tribunal(Constitution and Rules of Procedure) Regulation 2004.

할을 가지고 있다.⁸⁶⁾ 그에 비해 법원은 (고용)계약상 권리(contractual rights) 또는 불법행위(tort)와 관련된 분쟁 혹은 공무원관계가 문제되는 사건을 주로 담당한다. 고용심판소는 사건의 소송가액이 2만 5,000파운드⁸⁷⁾가 초과하는 경우 고등법원(High Court)에 소송을 제기해야 하고, 그 이하의 경우는 지방법원 내지 지원(county court)이 이를 맡아 처리한다. 한편 공무원관계와 관련된 사건은 행정법원(Administrative Court)의 몫이다.⁸⁸⁾

나. 예외 : 계약종료와 관련된 고용계약 소송

근로자가 소구(訴求)하는 쟁점이 고용계약상 권리와 제정법상 권리 모두에 걸쳐져 있는 경우 고용심판소와 법원에 각 쟁점, 즉 청구원인을 구별해 제소하는 것이 원칙이다. 다만 동 원칙에는 예외가 있는데, 소구 쟁점이 제소 근로자의 근로계약 종료 여부에 대한 것이거나 혹은 그것이 선결쟁점인 경우,⁸⁹⁾ 고용심판소는 금품지급 관련 채무불이행이 쟁점인 사건,⁹⁰⁾ 특히 소송가액이 2만 5,000파운드를 넘지 않는 사건을 심리할 수 있다.⁹¹⁾ 다시 말해 사용자가 사전 약정한 해고통지 기간을 위반하여 해고 처분을 한 경우 해고된 근로자는 계약 위반에 따른 손해와 제정법(ERA 1996)상 불공정해고 규정을 위반해 발생한 손해를 모두 배상 청구하는 소(訴)를 고용심판소 한 곳에 제기할 수 있다는 것이다.⁹²⁾

85) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.67~68.

86) 위 문헌 같은 쪽 참조 <http://www.justice.gov.uk/tribunals/employment/claims/jurisdiction>(최종검색일: 2020. 12. 7.).

87) 1파운드 = 약 1,500원으로 계산할 때 3,750만 원 정도가 된다.

88) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.67~68.

89) Employment Tribunal Extension of Jurisdiction (England and Wales) Order 1994, SI1994/1623, art. 3(c).

90) Id. art. 4.

91) Id. art. 10.

92) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.71~72.

2. 심판부의 구성과 변화양상⁹³⁾

가. 원칙 : 노동분쟁 전문 심판소로서 3자구성의 특징

영국의 법원과 비교할 때 고용심판소 제도가 갖는 가장 중요한 특징 중 하나는 심판부의 구성 방식이다. 원칙은 법조인 자격을 갖춘 법률전문가인 ‘고용심판관(Employment Judge)’과 2명의 노사관계 전문가인 ‘근로자위원’과 ‘사용자위원’(Lay Member)이 함께 사건을 심리하는 것이다.⁹⁴⁾ 고용심판관은 사무변호사(solicitor) 혹은 법정변호사(barrister)로서 최소 5년 이상의 경력을 가진 사람 가운데 Lord Chancellor에 의해 지명된다.⁹⁵⁾ 근로자위원과 사용자위원 역시 Lord Chancellor가 지명한다.⁹⁶⁾ 비록 고용심판관이 심리절차를 이끌어가기는 하지만 근로자·사용자위원이 적극적으로 이의를 제기할 수 있다. 또한, 근로자·사용자위원은 각자의 배경에 기인하는 편견 혹은 압박으로부터 벗어나, 오직 사안의 내용을 기준으로 독립적으로 판단해야 한다.⁹⁷⁾ 3인으로 심판부가 구성된 경우 명령이나 심판을 위해서는 과반수 표결이 필요한데,⁹⁸⁾ 대체로 만장일치로 결정된다고 보고되고 있다.⁹⁹⁾

93) 이 항(2.)에서는 2013년 이전의 고용심판소 심판부의 구성과 변화양상에 관한 내용을 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, pp.72~73의 내용에 기반해 2013년 이후의 법령 개정 사항 및 후속 문헌을 반영하여 수정·보완·가필하였다.

94) Employment Tribunal Act 1996, sec. 4(1); Employment Tribunals (Constitution and Rules of Procedure) Regulations 2013, r. 8.

95) Employment Tribunals (Constitution and Rules of Procedure) Regulations 2013, regs 5(2), 8(2)(a); Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007, sec. 50.

96) Employment Tribunals (Constitution and Rules of Procedure) Regulations 2013, r. 8(2)(b)-(c).

97) Gavin Mansfield QC (ed), Blackstone's Employment Law Practice 2017, Oxford University Press, para. 1.14.

98) Employment Tribunals (Constitution and Rules of Procedure) Regulations 2013, Schedule 1 The employment Tribunal Rules of Procedure, r. 49.

99) Burgess et al(2017), "The Roles, Resources and Competencies of Employee Lay Judges: A cross-national study of Germany, France and Great Britain", Working Paper Forschungsförderung No.051, p.54.

고용심판소는 기본적으로 법원처럼 사법(司法)기관으로서의 역할, 즉 법을 공식적으로 해석하고 해석한 법을 주어진 사건에 적용해 분쟁을 해결한다. 그러나 노동관계와 그에 대한 분쟁의 특수성을 감안하여 비법률가인 근로자·사용자위원이 가지고 있는 근로관계 및 노사관계 현장의 지식과 경험이 심판과정에 투입·반영될 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는 것이다.¹⁰⁰⁾ 실제 설문조사에서도 근로자·사용자위원은 비법적 관점을 제공하고 심리 중 쟁점·영역과 추가적으로 검토해야 할 사항을 포착하는 데 큰 기여를 하는 것으로 드러났다.¹⁰¹⁾

나. 예외 : 고용심판관 단독심의 증가

그러나 최근 들어 고용심판소의 고유한 특징이었던 근로자·사용자위원이 포함된 심판부 3자구성 원칙이 점점 약화되고 있다. 이 같은 변화는 1993년 이래 점진적으로 계속되고 있다.¹⁰²⁾ 변화가 발생한 초기에는 주로 임금사건 등 노동법상 금전 지급이 쟁점인 사건, 예를 들어 불법으로 감액된 임금액 청구라든지 또는 비교적 최근에 추가된 미지급된 휴가기간 동안의 급여¹⁰³⁾ 청구 등에 한해 고용심판관이 단독 심리가 허용되었다. 그러나 최근으로 올수록 단순 금전 지급 사건이 아닌 예컨대 불공정해고 사건조차 원칙적으로 (근로자·사용자위원 없이) 고용심판관이 단독사건으로 처리하는 것이 가능해졌다.¹⁰⁴⁾ 그러한 사건의 수도 실제 늘고 있다.¹⁰⁵⁾

100) Hugh Collins, Keith D. Ewing, Aileen McColgan(2019), *Labour Law* (2nd edition), Cambridge University Press, p.31.

101) Susan Corby and Paul L Latreille(2011), *The Role of Lay Members in Employment Right Cases -Survey evidence*, Univ. of Greenwich, Swansea Univ. and ESRC, p.25 (see Table 15).

102) Hugh Collins, Keith D. Ewing, Aileen McColgan(2019), *Labour Law* (2nd edition), Cambridge University Press, p.31.

103) The Employment Tribunals Act 1996 (Tribunal Composition) Order 2009, SI 2009/789(2009년 4월 6일 발효).

104) The Employment Tribunals Act 1996 (Tribunal Composition) Order 2009, SI 2012/988(2012년 4월 6일 발효).

105) Linda Dickens(2014), "The Coalition government's reforms to employment

이러한 경향은 노동법·노사관계 전문가로부터 강한 비판의 대상이 되고 있다. 임금 또는 기타 금전채권이 쟁점인 사건은 비교적 사실관계가 간명하다. 따라서 복잡한 노사관계의 맥락을 깊게 들여다보지 않고 고용심판관 단독으로 판단하더라도 큰 문제가 없다. 그러나 불공정해고의 경우는 노사관계와 사건의 맥락을 정확히 파악해야만 적절한 판단을 할 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다. 이를테면 합리적 혹은 정당한 기준에 따라 해고조치가 단행되었는지 판단하려면, 문제의 해고 관련 기준이 실제 노사관계 당사자의 관점에서 받아들여질 만한 것인지, 합리적인 것인지를 검토해야 하는데, 이때 근로자·사용자위원의 현장경험은 정확하고 정당한 결론을 도출하는 데 큰 기여를 할 수 있다는 것이다.¹⁰⁶⁾ 그러나 고용심판소의 3자구성 원칙, 즉 비법률가위원 제도는 영국 보수당 정부에서 지속적으로 그 존재 혹은 역할의 축소가 이루어지고 있다.¹⁰⁷⁾

3. 근로자·사용자위원(lay member)

가. 위원 수

현재 영국의 근로자·사용자위원의 수는 2017년을 기준으로 472명의 근로자위원과 512명의 사용자위원이 등록되어 있다. 한편 2019년 4월 340명의 신규위원 위촉공고를 냈다.¹⁰⁸⁾ 다만 총 987명이라는 숫자는 24,269명에 달하는 독일의 Ehrenamtliche Richter의 수나 14,500명에 이르는 프랑스의 Conseillers의 수와 비교할 때 현저히 작은 것이다.¹⁰⁹⁾

tribunals and statutory employment rights—echoes of the past”, *Industrial Relations Journal*, 45(3), p.236.

106) Hugh Collins, Keith D. Ewing, Aileen McColgan(2019), *Labour Law* (2nd edition), Cambridge University Press, p.31.

107) Department for Business, Innovation and Skills, ‘Resolving Workplace Dispute: Government Response to Consultation’ (November 2011) 참조.

108) <https://www.judicialappointments.gov.uk/vacancies/ETNL>(최종검색일 : 2020. 10. 21.).

109) Burgess et al(2017), “The Roles, Resources and Competencies of Employee Lay Judges: A cross-national study of Germany, France and Great Britain”,

나. 임기와 보수

영국의 근로자·사용자위원의 임기는 5년이고 연임 가능하며 실제로 연임되는 경우가 많다. 정년은 70세이며,¹¹⁰⁾ 1년에 최소 30일 이상 출석할 수 있어야 한다는 조건이 있다. 다만 이것이 반드시 실제 근무일수가 30일 이상이 된다는 뜻은 아니다. 아래에서 보듯 보수는 정기급여가 아니라 실제 근무 시 수당으로 받게 되는데, 모집요강과 계약서의 근로조건을 보면 최소 근무일수를 보증하고 있지 않음을 알 수 있다. 근로자·사용자위원의 보수는 2018. 4. 1. 기준으로 심판/교육 등의 근무일 출근 시 일당 187.30파운드를 지급한다.¹¹¹⁾ 교통비, 식비, 일비, 숙박비 등 실비(travel and subsistence expense)를 제외한 금액으로 한화 약 281,000원에 상당한다.

다. 지원자격

고용심판소 심판의 재판장인 고용심판관과 달리 근로자·사용자위원이 되기 위해서는 특별한 자격요건이 요구되지 않는다. 다만, 지원 당시 영국(United Kingdom), 영연방(the Commonwealth) 또는 아일랜드(Republic of Ireland)의 시민권자이어야 한다. 그에 비해 법률 전문가인 고용심판관(Employment Judge)은 7년 이상의 사무변호사(solicitor) 혹은 법정변호사(barrister)로서 경력을 가진 자 중 법무부 장관에 의해 임명된 자이어야 한다.¹¹²⁾

Working Paper Forschungsförderung No.051, p.15, pp.18~23.

110) Ministry of Justice, Fee Paid Non-Legal Members, Her Majesty's Courts and Tribunals Service, Memorandum on Conditions of Appointment and Terms of Service, 2016, para. 7.1.

111) Tribunals Judiciary(2019), Candidate Information Pack, "Non-Legal Members of the Employment Tribunals", p.6.

112) 김인재 외(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서, p.72.

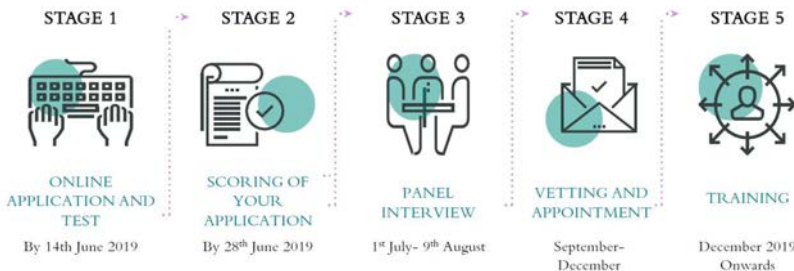
라. 선발과 임명

최근의 경향은 사법(司法)기관의 인력 임명을 관할하는 기관(Judicial Appointments Commission)의 위탁(및 감독)을 받은 외부 민간업체가 실무를 담당하는 공개경쟁 방식을 통해 선발하며 선발된 인원을 법무부 장관(Lord Chancellor)이 임명하는 방식이다. 이는 과거 1999년까지 근로자위원의 경우에는 영국노동조합총연맹(Trade Union Congress: TUC)이 지명하고, 사용자위원은 영국경영자총협회(Confederation of British Industry: CBI)가 지명하던 것과 대비된다. 1999년 관련 법령이 개정된 후부터 현재와 같은 절차, 즉 노총, 경총 등 사회적 파트너 기구의 개입 없이 개인별 경쟁에 근거해 선발되고 있다.¹¹³⁾

[그림 5-1]에서 보듯이 선발/임명은 ① 온라인 지원 및 테스트, ② 지원자별 점수 부여, ③ 면접을 통해 이루어지고, 교육·훈련이 뒤따르게 된다.

채용절차 전 단계에서 심사/검증하고자 하는 지원자의 역량은 다섯 가지로 요약된다. 첫째, 공정하고 객관적 결정을 할 수 있는 능력, 둘째, 빠르게 변화하는 고용노사관계에 대한 사실/지식을 신속하게 습득하는 능력, 셋째, 주어진 복잡한 사실관계 속에서 중요한 정보를 효과적으로 추출하고 법적 판단에 활용하는 능력, 넷째, 의사소통 능력, 다섯째, 효율적 업무

[그림 5-1] 2019년 고용심판소의 Lay Members 채용절차 일정



자료: Tribunals Judiciary(2019), Candidate Information Pack, “Non-Legal Members of the Employment Tribunals”, p.16.

113) Burgess et al(2017), The Roles, Resources and Competencies of Employee Lay Judges: A cross-national study of Germany, France and Great Britain, Working Paper Forschungsförderung No.051, p.43.

관리능력이 그것이다.¹¹⁴⁾

앞의 ① 단계에서 제출해야 하는 중요문서 중 하나는 자기소개서 (personal statement)인데 지원동기, 현재 직업, 생활양식, 자신의 경험과 근로자·사용자위원으로서의 역할이 어떻게 서로 잘 맞는지, 일정조정 등과 관련해 얼마만큼 유연하게 일할 수 있는지 등의 내용이 포함되어야 한다. 채용공고 등 관련 문서는 이 점의 숙지를 반복적으로 요구한다. 일반적으로 이틀에서 5일 정도 연속으로 변론절차에 배석해야 하며, 때때로 복잡한 사건의 경우는 여러 주에 걸쳐 사건의 심판절차가 지속될 수 있다는 점 그리고 예정되었던 변론절차가 분쟁당사자의 소취하, 화해 등의 이유로 급히 취소될 수 있다는 점 등을 지원자에게 신중히 고려할 것을 요구한다.

①의 테스트는 총 소요시간이 10분 이내이며 기본적인 언어능력, 추론 능력, 분석능력 등을 평가하기 위한 것이고 ②를 통해 서류심사를 통과한 지원자는 ③ 2명의 인터뷰어로 이루어진 심층면접을 보게 된다. 심층면접은 모든 과정을 합쳐 총 한 시간이 넘게 소요될 수 있다. 지원자는 인터뷰 시작 전 시나리오를 받게 되며 인터뷰 질문은 그 시나리오와 관련해 주어진다. 순수 인터뷰 자체는 보통 30분 정도 걸리며 위에서 언급한 다섯 가지 역량을 평가하는 데 목적이 있다.

관련 연구에 따르면 이러한 공개경쟁 방식이 도입된 이후 여성의 비중이 늘어났으며, 반면 노와 사의 이해관계를 대변하는 3자구성주의 원칙이 손상되었다는 비판도 함께 이루어지고 있다.¹¹⁵⁾ 이러한 측면은 독일과 프랑스의 근로자·사용자위원의 임명방식과 비교할 때 차이가 극명해진다. 이 두 나라에서는 여전히 노동조합 혹은 사용자단체와의 긴밀한 유대가 존재한다. 그 이유 중 하나는 근로자·사용자위원의 임명과정에서 각 단체가 행사할 수 있는 영향력이 있기 때문이다. 각 단체는 명단을 작성해 제출하면 독일의 경우 주의 장관 또는 (위임된 경우) 노동법원이 그 명단

114) Tribunals Judiciary(2019), "Candidate Information Pack - Non-Legal Members of the Employment Tribunals", pp.14~15.

115) Employment Lawyers Association(2016), "Proposals for Transforming Our Justice System: Panel Composition in Tribunals", Response by the *Employment Lawyers Association*, 21 November 2016, pp.2~3.

안에 있는 사람을 지명하고, 프랑스의 경우 선거를 통해 임명한다.¹¹⁶⁾

마. 교육·훈련

근로자·사용자위원의 교육·훈련은 법무부로부터 재정지원을 받는 독립된 국가기구인 사법연수원(Judicial College)이 담당하며 실제 교육은 법관들에 의해 진행된다.¹¹⁷⁾ 잉글랜드와 웨일스의 경우 임명된 근로자·사용자위원은 3일간 기초교육을 받는데, 하루는 강의형식의 수업을 받고 이들은 실제 심판사건의 변론절차 및 고용심판관과 근로자·사용자위원의 평의절차를 참관하는 수업을 진행한다. 이후 근로자·사용자위원은 법령 개정 또는 판례 변경 등의 내용을 담은 온라인 교육을 받을 수 있으며, 소속 지역에서 1년에 한 번 하루 일정으로 이루어지는 보수교육(continuation training)에 참가해야 한다(스코틀랜드의 경우 이틀 일정).

독일과 프랑스의 노동법원에서는 근로자·사용자위원에 대한 사전 교육·훈련 프로그램이 의무가 아니다. 다만 독일의 경우 일부 법원, 노동조합, 사용자단체는 자신들이 초기 교육·훈련프로그램을 제공하기도 한다. 이러한 프로그램은 프랑스에서 의무는 아니나 권장되며 대학이나, 법률가협회 또는 승인된 노동조합/사용자단체에 의해 교육·훈련이 제공된다. 이때 비용은 독일의 경우는 프로그램 제공자가 부담하고 프랑스에서는 국가가 부담한다.¹¹⁸⁾

바. 근로관계에서 타임오프 청구권

근로자·사용자위원은 각자의 원래 근로관계와 관련하여 위원으로서의

116) Burgess et al(2017), The Roles, Resources and Competencies of Employee Lay Judges: A cross-national study of Germany, France and Great Britain, Working Paper Forschungsförderung, No.051, October 2017, p.28.

117) Tribunals Judiciary(2019), Candidate Information Pack, “Non-Legal Members of the Employment Tribunals”, p.23.

118) Burgess et al(2017), “The Roles, Resources and Competencies of Employee Lay Judges: A cross-national study of Germany, France and Great Britain”, Working Paper Forschungsförderung No.051, p.30.

임무를 수행하기 위해 자신의 사용자에게 무급 근로시간면제(unpaid time off)를 청구할 수 있으며, 이로 인한 금전적 보상은 법무부에 의해 이루어진다. 근로시간면제 요구를 이유로 한 해고는 영국 노동법상 ‘불공정 해고(unfair dismissal)’로 간주된다.

제4절 정책적 함의

여기서는 지금까지 영국의 노동분쟁 해결제도, 특히 ACAS와 고용심판소(근로자·사용자위원)에 대해 검토한 사항을 기반으로 우리의 노동분쟁 해결제도를 개선함에 있어 도움이 될 수 있는 몇 가지 함의를 정리하고자 한다.

1. ACAS의 적극적 분쟁예방·조기해결서비스 제공

ACAS의 특징 중 하나는 분쟁의 가장 첫 단계 혹은 아직 분쟁이 구체적 형태를 띠기 전 근로자가 문제의식을 갖는 단계부터 이를 지원하는 서비스를 제공하고 있다는 것이다. 전화를 통한 헬프라인이나 웹챗 혹은 사회관계망 서비스인 Facebook 등을 통해 다양한 근로자의 접근성을 고려해 적극적이고 공세적으로 분쟁의 조기 해결을 도모하고 있다. ACAS 연례보고서에서 드러나듯이 이용 수의 가파른 증가와 높은 만족도는 이와 같은 서비스가 근로자의 수요에 적절히 대응하고 있다는 것을 보여준다. 분쟁해결 비용은 시간이 흐를수록, 그리고 더욱 공식적 수단(예: 소송)을 택할수록 증가하고 원만한 관계회복도 어려워진다는 점을 고려하면 최대한 빠른 분쟁해결은 언제나 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 가장 좋은 것은 분쟁의 예방이고, ACAS가 사업장 방문해 맞춤형으로 진행하거나 ACAS 시설에서 보다 일반적으로 실시하는 교육·훈련프로그램은 벤치마킹할 가치가 충분해 보인다.

ACAS는 기업에너지산업전략부의 승인을 전제로 서비스의 일부를 유

료화해 수익사업을 운영하고 있다는 것도 고려해볼 만한 사항이다. ACAS가 이를 통해 얻는 수입도 점진적으로 증가하여 2013/14 회계연도에는 372만 파운드,¹¹⁹⁾ 2018/19 회계연도에는 약 560만 파운드로 파악된다.¹²⁰⁾ 무료로 제공되던 공적 서비스를 유료화한 것은 고용심판소 수수료의 사례에서 보듯이 자칫 서비스 수요자의 권리보장 위축으로 이어질 수 있어 민감한 문제이고,¹²¹⁾ 실제 2017년 7월 대법원이 위헌판결을 내려 무효가 된 바 있다.¹²²⁾ 다만 권리 침해에 대한 사법구제를 받을 권리는 기본적인 권리로서 우리의 헌법상 기본권에 해당함에 반해, 각종 분쟁예방서비스나 교육·훈련서비스를 받을 권리는 그와 질적으로 구별될 수 있고, 따라서 현재 ACAS의 수익사업도 법적으로 정당화될 수 있다고 이해된다.

2. ACAS와 고용심판소 간 유기적 협력과 적절한 거리두기

다음은 ACAS와 고용심판소 간 유기적 협력체계가 있다. 두 기관은 서로 기능과 수단을 달리하지만 큰 틀에서 노동분쟁 해결이라는 최종 목적을 공유한다. 그리고 두 기관은 이 목적을 달성하기 위해 최적화된 분업을 통해 효율적으로 작동하고 있다. 첫째, 개별분쟁에 대해 ACAS의 조기 알선 절차를 먼저 거치고 난 후에야 고용심판소에 사법적 판단을 구할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 이 제도는 도입 초기 다소 비판이 있었지만 분쟁의 조기 해결에 상당히 효과적인 것으로 드러났다.

또한 고용심판소와의 연계 중에도 알선·조정 등에 활용된 모든 정보에 대한 비밀이 엄수되고 그것이 고용심판소에서 일종의 증거로써 이용되지 않도록 제도적으로 정비한 것은 중요하게 검토해 볼 만한 점이다. 기관 간 자료 공유를 차단하여 분쟁 당사자들이 다음 분쟁해결 단계에 대한 우려 없이 현재 알선 등의 절차에 보다 적극적으로 참여하고 자신의 의사를 보다 솔직하게 표현할 수 있게 된다. 지속적으로 증가하고 있는 ACAS의

119) 위 기준 한화 약 63억 원에 상당한다. ACAS Business Plan 2013/14 p.18~19 참조.

120) Acas Annual Report 2018-19, p.13. 한화 약 84억 원에 달한다.

121) 이 사건의 법적 쟁점과 배경에 대해서는 남궁준(2017a), 「영국의 고용심판소 수수료 납부제도 도입과 현황」, 『국제노동브리프』 15(2), pp.66~75.

122) [2017] UKSC 51 R (UNISON) v Lord Chancellor (26 July 2017).

높은 합의 성공률 뒤에는 이러한 세심한 제도설계가 나름의 역할을 했기 때문이라고 이해된다. ACAS가 다른 노동 관련 정부기관과 기능적으로 유기적이지만 조직적으로는 분리되어 있다는 점은 이와 맥이 닿아 있다. 다시 말해 노·사 모두가 ACAS를 신뢰하는 이유 중 하나는 ACAS가 사법기관도 집행기관도 아니라는 점이다. 따라서 노·사 모두 결과에 대한 큰 부담 없이 적극적으로 ACAS가 제공하는 다양한 서비스를 이용할 수 있다는 것이다.

3. 3자구성 원칙의 쇠퇴와 노동분쟁 해결기구 담당자의 전문성

ACAS와 고용심판소는 상당한 역량을 보유한 전문가에 의해 그 기능이 수행되고 있다. 이는 해당 인력을 선발하는 단계에서 시작되며 재직 중 지속적으로 이루어지는 전문성 강화 교육을 통해 강화되고 높은 조정 비율 등을 통해 확인된다. 다만 최근 들어 꾸준하게 진행된 고용심판소 심판관의 단독사건 종류 확대와 그와 함께 이루어지는 근로자·사용자위원의 역할 축소는 전문성을 반대로 약화시킨다고 할 수 있다. 이제는 차별사건을 제외한 거의 모든 사건을 법률 전문가인 고용심판관이 단독으로 심문·처리할 수 있어 특수 분쟁으로서 노동분쟁에 대한 고려가 상당히 퇴색되었다고 할 수 있다. 고용심판소의 3자구성은 현장경험이 풍부한 근로자·사용자위원을 통해 노동 현실의 구체적 맥락을 심판에 반영하는데 필수적이다. 이는 사건 해결의 전문성을 강화할 뿐만 아니라 당사자가 주어진 판결 및 심판부의 결정을 승복하는 점에도 긍정적인 영향을 미쳐왔다. 따라서 이는 영국의 사례 중 반면교사로 삼아야 할 지점으로 보인다.

4. ACAS의 행위준칙 제정 권한

ACAS는 기업에너지산업전략부 장관과 의회의 승인을 얻어 노사관계의 개선·증진을 위해 실무적 지침을 제공하는 행위준칙(code of practice)을 제정할 수 있다. 이 행위준칙의 성립요건과 효력은 독특하며 우리 법제에서 이에 비견되는 법규범 형식을 찾기는 어렵다. 첫째, 관계 장관과

의회의 승인을 모두 얻어야 한다는 점에서는 법규명령인 시행령(대통령령)과 시행규칙(부령) 및 행정규칙(예: 규칙, 훈령, 예규, 고시 등)과 모두 다르고 오히려 법률과 유사하다. 둘째, 노동관계 당사자의 사법(私法) 관계상 권리·의무를 변동(발생·변경·소멸)시키는 법원(法源)은 아니라는 점에서는 법규명령과 구별되고 행정규칙과 유사한 면이 있다. 그러나 셋째, 행위준칙은 고용심판소의 심판 혹은 중앙중재위원회의 중재 과정에서 증거로서 인용되고 행위준칙의 관련 조항들이 검토되어야 한다. 그리고 행위준칙의 위반 자체만으로는 어떠한 법적 책임도 발생하지 않지만 행위준칙 위반/준수 여부에 따라 금전 배상액을 25% 범위 내에서 증액/감액될 수 있다는 점에서 우리나라의 법규범과는 구별되는 독특한 지위를 갖는다.

영국의 ACAS에서 직접 초안·발의하는 행위준칙과 형식적·절차적으로 유사한 우리나라 제도는 노동위원회 규칙이다. 노동위원회규칙은 행정규칙으로서 위원회의 권한과 직무를 신속·공정하게 처리하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위해 제정된 것으로서,¹²³⁾ ACAS의 행위준칙이 그러하듯 분쟁당사자가 따라야 할 실체적 행위규범을 규율하고 있지는 않다.

우리나라 노동위원회 제도에서 ACAS의 행위준칙 제도의 취지를 살리는 방안으로 노동위원회가 자체적으로 ACAS 행위준칙과 유사한 내용을 가진 매뉴얼을 만들고 이를 노동위원회규칙을 통해 심판위원, 조정위원 등 모든 인력이 업무에 적극적으로 활용해야 하는 의무를 규정하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 이 경우 매뉴얼은 평이한 언어와 구체적인 사례를 통해 작성되도록 하고 대중에 공개하여 분쟁해결의 예측 가능성을 높이며 이것이 노동현장에서 일상적으로 활용되도록 하는 것이 효과적일 것이다.

123) 노동위원회법 제25조(중앙노동위원회의 규칙제정권) 중앙노동위원회는 중앙노동위원회, 지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 운영, 부문별 위원회가 처리하는 사건의 지정 방법 및 조사관이 처리하는 사건의 지정 방법, 그 밖에 위원회 운영에 필요한 사항에 관한 규칙을 제정할 수 있다.
노동위원회규칙 제1조(목적) 이 규칙은 노동위원회법(이하 “법”이라 한다) 제25조에 따라 관계법령에서 정한 노동위원회의 권한과 직무를 신속·공정하게 처리하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 6 장

노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책 제언

제1절 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책 방향

노동위원회의 노동분쟁 해결기능 강화를 위해서는 ① 조정 및 화해를 통한 노동분쟁 해결기능 강화, ② 심판판정 및 결정 과정에서의 공정성 신뢰도 제고, ③ 공익위원과 조사관의 전문성 제고 등이 주요한 정책과제로 제기되어 왔다(이성희 외, 2012; 이영면 외, 2019). 본 연구에서는 이러한 노동위원회 노동분쟁 해결기능 강화를 위한 정책과제들을 구체화하는 방안을 검토하였다.

첫째, 노동위원회의 집단적 노동분쟁 해결기능 강화를 위해서는 조정 제도의 ‘조정서비스’ 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 집단적 노동분쟁을 해결할 수 있도록 전문적이고 효과적인 조정서비스가 제공될 수 있도록 해야 한다. 노동위원회 조정위원과 조사관 등 조정 전문가들은 이런 실효성 있는 조정서비스 기능 강화를 위해서는 현장조정을 강화하고, 조정기간을 연장해서 실질적인 노동분쟁 해결이 될 때까지 조정을 진행하는 방식이 되어야 한다고 제안하고 있다. 조정위원회에서는 조정서비스에만 집중할 수 있도록 행정지도 관련 업무를 별도의 위원회에서 전담 처리하는 방안을 제시하고 있다. 나아가 집단적 노동분쟁 조정업무의 역할 확대를 위해 조정대상을 집단적 권리분쟁과 채무적 조항까지를 포

함해서 조정서비스를 제공할 수 있도록 하는 방안을 제시하고 있다.

둘째, 노동위원회 개별적 노동분쟁 해결기능 강화를 위해서 심판제도의 ‘공정성에 대한 신뢰도’를 높이는 것이 가장 중요한 과제로 제시되고 있다. 특히 노동위원회 부당해고 및 부당노동행위 구제신청에 대한 조사 및 심문회의 진행과정에서의 절차적 공정성과, 심판 판정결과의 공정성에 대한 신뢰도 제고를 통해 신청인과 피신청인 당사자들이 심판 판정을 수용하도록 하는 것이 중요한 과제라는 것이다. 노동위원회 전문가들은 심판제도의 공정성 신뢰도 제고를 위해 구제신청사건 조사와 심문회의 진행과정에서 당사자의 충분한 의견 진술권, 공정한 심문회의 운영 등 절차적 정당성을 확보하는 것도 중요한 과제라고 지적하고 있다. 여기에 최근 화해제도가 활성화되고 있는데, 공정한 화해제도 운영을 위해 지방노동위원회에서 실적경쟁에 쫓겨서 화해를 권유하는 문제 등 공정한 화해제도 운영이 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

셋째, 노동위원회의 조정제도와 심판제도를 통한 노동분쟁 해결 지원기능 강화를 위해서는 노동위원회의 인사 독립성 제고, 조정 및 심판담당 위원과 조사관의 전문성 제고와 이를 통한 노동분쟁 해결능력 제고가 필수적인 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 조정과 심판제도의 전문성과 공정성을 인정받은 전문가를 공익위원으로 위촉할 수 있도록 공익위원 위촉제도를 개선할 필요가 있다고 지적하고 있다. 또한 노동위원회의 노동분쟁 해결지원 관련 전문역량 강화를 위해 중노위에 판례분석과 새로운 노동분쟁에 대한 법률 분석 등을 담당하는 조직을 신설하고, 조정서비스와 심문회의 진행 요령, 조사기법 등에 대한 전문가 양성 교육훈련 기능 강화가 과제로 제기되고 있다.

제2절 노동위원회 집단 노동분쟁 해결기능(조정제도) 강화방안

1. 준상근 조정위원제를 활용한 예방적 조정서비스 기능 강화

노동위원회 조정제도를 통해 집단적 노동분쟁을 효과적으로 해결하기 위해서는 전문적인 조정서비스 기능을 강화할 필요가 있다. 이런 조정서비스 기능 강화를 위해서는 노사 당사자들과의 관계형성과 노사갈등 초기부터 조정서비스를 제공하는 사전조정, 현장조정을 활성화할 필요가 있다.

조정제도가 활성화되어 있는 미국의 알선조정청(FMCS)이나 영국의 조언알선중재청(ACAS)에서는 상임 조정관이 평상시에 노사 당사자들과 교육 및 상담을 통해서 우호적인 관계(Rapport)를 형성하고, 노사갈등 초기부터 교섭을 지원하는 등 사전 조정기능을 통해서 대부분의 조정을 성공(조정성립률 80~90%)시키는 성과를 내고 있다.

이에 비해 우리나라 노동위원회 조정제도는 노동쟁의 발생 이후에 조정신청을 하도록 제도화되어 있다. 이런 조정제도하에서 사전 조정기능을 강화하기 위해서는 미국의 알선조정청(FMCS)이나 영국의 조언알선중재청(ACAS)의 상임 조정관과 같은 역할을 하는 조정위원과 조사관 역할을 만들어 갈 필요가 있다.

현행 준상근 조정위원 제도는 원래 이런 취지를 담고 출발했으나 현재는 중점관리사업장을 1년에 1~2회 방문하는 정도에 그치고 있어 실질적인 사전 조정기능을 수행하기 어려운 게 현실이다.

노동위원회에서 사전 조정기능을 강화하기 위해서는 지역의 중점관리 대상 사업장을 평상시에 방문해서 교육이나 상담 기능을 수행하면서 우호적인 관계를 형성하고, 단체교섭 등 노사갈등 발생 시 초기부터 상황을 파악하며, 사전적 조정서비스를 제공할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

이러한 사전적 조정기능을 살리기 위해서는 평상시에 중점관리사업장 방문과 노사 당사자 교육 및 상담업무를 할 수 있는 조정위원을 준상근

조정위원으로 위촉하고, 파트타임 상근을 할 수 있도록 업무를 부여하며, 그에 맞는 보상을 하는 방식으로 준상근 조정위원제도를 운영할 필요가 있다. 이렇게 지노위마다 약간 명의 준상근 조정위원을 지명하고 활용하면 조정 전문가가 사전 조정기능을 담당하는 효과를 낼 수 있어, 사전 조정기능 강화를 통한 집단적 노동분쟁 해결 지원효과를 높일 수 있을 것이다.

2. 조정기간 연장을 통한 조정서비스 기능 강화

노동위원회 조정제도를 통한 노동분쟁 해결기능이 어느 정도 효과적인지는 조정성립률을 보면 알 수 있다. 노동위원회 조정성립률은 최근 3년 동안 51.7% 수준을 기록하고 있다. 2000년대 중반에 조정성립률이 60%를 상회한 적도 있지만 최근 들어서 조정제도를 통한 분쟁해결기능은 50% 수준에서 정체되어 있다(최근 3년간 조정성립률 51.7%).

앞서 조정위원과 조사관들을 대상으로 한 조정제도 운영평가에서는 조정제도를 통한 집단적 노동분쟁 해결기능의 가장 큰 장애요인으로 조정기간이 너무 짧다는 문제를 꼽고 있다. 현행 노동위원회의 노동쟁의 조정제도는 조정전치주의에 의해 쟁의행위 전에 반드시 조정절차를 거치도록 규정하고 있고¹²⁴⁾, 이러한 조정기간(일반 사업장 10일, 공익 사업장 15일) 동안에는 쟁의행위가 금지되어 있다. 현재 노동조합 및 노동관계조정법에서는 조정전치주의에 의한 쟁의행위 금지기간¹²⁵⁾이 설정되어 있어 조정절차는 노조법에 정해진 조정기간에만 진행되는 것이 원칙이다. 그러다보니 조정위원회에서는 조정기간 내에 충분한 조정서비스를 제공하기 어려운데, 노조 측은 조정기간이 만료가 되면 쟁의행위권 확보를 위해서

124) 제45조(조정 전치) ② 쟁의행위는 제5장 제2절 내지 제4절의 규정에 의한 조정절차(제61조의2의 규정에 따른 조정종료 결정 후의 조정절차를 제외한다)를 거치지 아니하면 이를 행할 수 없다.

125) 노동조합 및 노동관계조정법 제54조(조정기간) ① 조정은 제53조의 규정에 의한 조정의 신청이 있는 날부터 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에 종료하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 조정기간은 관계 당사자 간의 합의로 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에서 연장할 수 있다.

조정기간 연장을 꺼리는 것이 현실이다. 그러다 보니 충분한 조정서비스를 통한 노동분쟁 해결기능이 제대로 작동되지 못하고 있다는 것이다.

이러한 조정전치주의에 의한 쟁의행위 금지기간은 1997년 노동조합 및 노동관계조정법 개정으로 신설되었다. 1997년 이전에는 쟁의행위 전에 쟁의발생신고 후 냉각기간(10일) 동안 쟁의행위가 금지되는 냉각기간제도가 있었다. 1997년 노동조합법 개정시에 노동쟁의에 대한 조정제도 활성화를 위해 조정전치주의를 도입하면서 조정기간과 쟁의행위 금지기간(냉각기간)을 결합한 것이 현재 조정전치주의에 의한 쟁의행위 금지기간 설정으로 이어진 것이다. 1997년 조정전치주의 도입으로 조정제도를 통한 집단적 노동분쟁 해결효과는 높아졌지만 시간이 지나면서 조정전치주의에 의한 조정제도의 역할보다, 쟁의행위 금지기간(조정기간)의 제약 때문에 조정서비스의 기능이 제약되는 현상이 나타난 것이다.

본 연구에서 노동위원회 조정위원과 조사관들은 조정서비스 기능을 강화해서 집단적 노동분쟁 해결 지원능력을 강화하기 위해서는 조정기간을 연장해서 충분한 조정서비스를 제공하는 것이 선결과제라고 제시하고 있다.

이와 관련해서 현재도 노사가 합의하면 조정기간을 연장할 수 있고, 실제로 조정기간 연장이 많이 활용되고 있다. 하지만 조정기간을 1회 연장(일반 10일, 공익 15일)만 인정하고 있다 보니, 일반 사업장의 경우 조정기간을 연장하더라도 20일 이내에 합의를 도출하지 않으면 조정서비스를 더 이상 제공하기 어려운 실정이다(이 경우에 노사 합의 시 조정신청을 취하하고 재신청하는 방법을 쓰긴 하지만 실제 이런 방법은 아주 제한적으로 활용된다).

이런 조정기간 문제를 해결하기 위해서는 일차적으로 노사 합의 시 조정기간을 제한 없이 연장할 수 있도록 제도개선을 할 필요가 있다. 노사 합의 시 조정기간을 연장할 수 있도록 하면 노사 양측은 자율적인 판단에 의해서 조정기간을 기간제한 없이 연장할 수 있다는 장점이 있다. 이렇게 조정기간을 제한 없이 연장하기 위해서는 노동조합 및 노동관계조정법 제54조의 ②항 “조정기간은 관계 당사자 간의 합의로 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에서 연장할 수 있다”라는 조항을 “조정기간은 당사자 간 합의로 연장할 수 있다”라고 규정하는 방식으

로 개정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 조정기간과 쟁의행위 금지기간 연계 단절로 조정제도 활성화

노동위원회 조정제도를 통한 집단적 노동분쟁 해결 지원기능을 수행하는 데 주요한 장애요인 중의 하나는 노조가 쟁의권 확보를 위해 조정절차를 형식적으로 거치려고 하는 경향이 있다는 점이다. 특히 대기업노조나 산별노조의 경우, 일단 조정절차를 거쳐서 쟁의행위권을 확보해 놓고, 실질적인 교섭을 진행하려는 경향이 강한 게 현실이다. 그러다 보니 노동위원회에 조정신청을 하더라도 조정서비스를 받기보다 조정기간을 거치는 데 더 관심을 두게 되고, 조정기간이 만료되면 조정기간 연장도 거부하고 조정종료(조정 중지)를 재촉하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

이는 조정기간이 조정전치주의에 의한 쟁의행위 금지기간과 연동되어 있다 보니 생겨난 현상이다. 앞서 살펴본 대로 1998년 노동조합법 및 노동관계조정법 개정 당시 조정전치주의가 도입과 함께 쟁의행위 금지기간인 냉각기간(10일)이 조정기간과 연계되도록 법개정을 하면서 한편으로는 조정전치주의에 의해 조정제도가 활성화된 측면도 있지만 다른 한편으로는 노조의 형식적인 조정절차 거치기 경향도 강해지게 되었다.

이렇게 노조가 형식적으로 조정절차를 거치기 위한 조정신청으로 조정제도의 실효성이 잠식되는 문제를 해결하기 위해서는 조정전치주의에 의한 조정기간에 쟁의행위가 금지되도록 하는 기간을 1차 조정기간만 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이렇게 1차 조정기간(일반 10일, 공익 15일) 경과 후에는 노조가 쟁의행위권을 행사할 수 있도록 한다면 노조도 조정기간 연장에 부담이 적을 수 있다. 노조로서도 노동위원회 조정서비스가 효과적이라고 한다면 조정기간을 연장해서라도 조정서비스를 받으려고 할 가능성이 크다. 이렇게 하면 노동위원회 조정위원회는 전문적인 조정서비스 기능을 충분히 발휘해서 조정을 통한 분쟁해결 지원을 할 수 있다.

이렇게 조정전치주의에 의한 조정기간에 쟁의행위가 금지되도록 하는 기간을 1차 조정기간만 적용하도록 하려면 노동조합 및 노동관계조정법

의 45조(조정지 전치) ② “쟁의행위는 제5장 제2절 내지 제4절의 규정에 의한 조정절차(제61조의2의 규정에 따른 조정종료 결정 후의 조정절차를 제외한다)를 거치지 아니하면 이를 행할 수 없다”라는 쟁의행위 제한 규정이 54조 ②항의 조정기간 연장 시 적용되지 않는다는 규정을 추가하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

4. 행정지도 검토가 필요한 조정사건 전담위원회 운영방안

우리나라 노동쟁의 조정제도는 이익분쟁으로서 조정대상이 아니거나(권리분쟁), 쟁의상태가 아니거나(교섭 미진), 교섭 당사자가 아니거나(당사자 적격) 하면 조정절차를 진행하지 않고 적절한 해결방법을 제시(행정지도)하도록 규정하고 있다. 조정위원회에서 행정지도 결정을 하면 노조는 쟁의행위의 적법성이 문제가 되기 때문에 조정위원회가 편파적인 결정을 했다면 반발을 하는 경우가 많다. 이는 노조에서 노동위원회 조정제도에 대해 편파적이라고 불신을 하게 되는 한 원인이 되고 있기도 하다.

노동위원회 조정위원들도 행정지도를 검토해야 하는 조정사건을 상당히 부담스러워 한다. 조정위원들이 조정서비스를 제공하기 위해서는 노사 양측으로부터 중립성을 인정받아야 하는데, 어느 한 쪽에 편향되었다는 비난을 받게 되면 실질적인 조정서비스 제공에 장애가 될 수 있기 때문이다. 또 다른 측면에서 보면 행정지도는 법률적인 판단이 필요한 영역인데, 조정위원들은 대부분 노사관계 전문가라서 공정한 판단을 하기 어려울 수 있다. 이는 노조 측에서 행정지도 결정의 공정성 신뢰도에 문제제기를 하는 원인이 되고 있기도 하다.

노동위원회 조정제도 효과성을 높이기 위해서는 조정서비스 기능을 강화해야 한다. 그러기 위해서는 조정제도에서 조정서비스 기능이 아닌 행정처분(행정지도) 기능은 최소화할 필요가 있다. 불가피하게 그런 결정을 해야 한다면 법률 전문가들이 참여하는 별도의 위원회를 구성해서 행정지도 같은 법률판단 사건을 전담하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 노사관계 전문가(조정위원)와 법률 전문가(심판위원)로 구성된 별도의 위원회를 구성해서 이러한 법률적 쟁점을 전담하도록 하면 결정

의 일관성도 유지되고, 결정의 공신력을 높이는 방안이 될 수도 있다. 이렇게 함으로써 조정위원회가 순전히 조정서비스만 제공하는 관행을 정착 시키면 전문적인 조정서비스 기능을 강화하고 조정을 통한 분쟁해결 지원 기능을 강화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

5. 조정대상 범위 확대를 통한 조정기능 강화방안

노동위원회의 조정대상 범위는 집단적 이익분쟁(임금 및 근로조건 등 규범적 사항)에만 한정되어 있다. 여기에 노동조합법상 노사 당사자 간의 노동쟁의에 대해서만 조정서비스를 제공할 수 있다.

이러한 노동위원회 조정제도는 이익분쟁 대상 범위에서 벗어나는 노동쟁의나, 노사 당사자 적격에 해당되지 않는 노동분쟁에 대해서는 노동분쟁임에도 불구하고 조정서비스를 제공하지 못하는 장애요인으로 기능하고 있다.

현실에서 노사는 다양한 권리분쟁, 채무적 조항을 둘러싼 분쟁 등을 놓고 교섭을 하고 있고, 이러한 권리분쟁과 이익분쟁이 결합돼 있는 쟁점을 놓고 교섭을 하고 있다. 노사는 이런 교섭이 결렬되었을 때 조정신청을 한다는 점을 감안하면 조정대상의 확대 문제는 조정을 통한 분쟁해결 지원기능 강화를 위해서 검토가 필요한 사항이다.

이러한 점에서 노동위원회의 조정서비스 기능을 강화하기 위해서는 집단적 노동분쟁이면 일단 조정서비스를 제공할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 조정대상, 교섭 미진, 당사자 적격 등 넓은 의미에서의 조정대상인지 여부를 따지지 않고 조정신청이 접수되면 일단 조정서비스를 제공할 수 있는 조정대상 확대 방안을 검토할 필요가 있다.

예를 들어 노동위원회 조정신청사건에 대해 앞서 제시한 대로 행정지도 등 법률적 검토가 필요한 사건은 이를 전담하는 별도의 위원회가 이를 판단하도록 하고, 조정위원회는 일단 조정신청 사건이 접수되면 조정서비스를 제공하도록 제도개선을 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이를 위해 노동위원회의 조정위원회에서는 조정서비스만 제공하도록 하고, 행정지도와 같은 법률적인 판단은 교섭대표결정위원회와 유사한 별도의 위원

회에서 담당하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제3절 노동위원회 개별 노동분쟁 해결기능(심판제도) 강화방안

1. 심판판정의 절차적 공정성 신뢰도 제고방안

노동위원회 심판제도에서 공정성 신뢰도를 높이기 위해서는 심판위원의 전문성 신뢰도를 높이고, 절차적 공정성 신뢰도를 높이는 것이 중요한 과제이다.

노동위원회의 분쟁해결 과정에서의 절차적 공정성은 조사 및 심문회의에서 ① 당사자에게 충분한 진술 및 발언 기회 부여, ② 조사관 및 심문회의에서 위원들의 중립성 견지, ③ 조사관 및 심문회의의 위원들의 신뢰성 제고, ④ 심문회의의 당사자에 대한 인격적인 대우와 존중 등이 기본 요건으로 제시되고 있다.

본 연구에서 노동위원회의 조사과정과 심문회의의 진행과정에서 절차적 공정성과 심판사건 판정결과에 대한 만족도를 조사한 결과 조사과정 및 심문회의의 과정에서의 절차적 공정성은 판정결과가 공정하고 만족스럽다는 인식을 높이고 이는 다시 노동위원회에 대한 만족과 신뢰를 높이는 것으로 나타났다. 이렇게 조사과정과 심문회의의 진행과정에서의 절차적 공정성 제고는 심판제도의 공정성 신뢰도를 높이는 길이 될 수 있다는 것이다.

그런데 본 연구에서 심판제도 조사과정과 심문회의의 진행과정에서 절차적 공정성 준수여부를 실태조사한 결과 노사 당사자는 노동위원회의 조사과정, 특히 심문회의의 과정의 절차적 공정성이 높지 않다고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 심문회의의 과정에서의 절차공정성 인식에 대해서 긍정적으로 응답한 비중은 상대적으로 낮은 것으로 조사되고 있다. 이는 심문회의의 진행과정에서 심판담당 공익위원들이 당사자의 충분한 진술 및 발언 기회 부여나, 심문과정에서 중립성 견지, 법률적 전문성 신뢰도

인정, 당사자에 대한 인격적인 대우와 존중 등 절차적 공정성 기준을 잘 안 지키는 경우가 많다는 것을 말해주고 있다. 실제로 심판담당 조사관과 공익위원들에 대한 심층인터뷰에서도 이러한 문제점이 확인되고 있다.

이런 조사결과를 토대로 심문회의의 공정성 신뢰도 제고를 위해서 심판위원들이 지켜야 할 심문회의 운영준칙과 같은 가이드라인이 필요할 것으로 보인다. 심판담당 공익위원들이 심문회의를 진행할 때 노사 당사자에게 충분한 진술과 발언 기회를 부여하고, 어느 일방에 대해 편파적으로 인식될 수 있는 심문 질의를 삼가며, 노사 당사자에 대해 인격적인 대우와 존중 등을 실천하는 구체적인 심문회의 진행과정에서의 행위준칙(code of practice)을 구체적으로 규정하고 이를 노동위원회 규칙으로 제정해서 심판담당 공익위원들이 이 행위준칙을 준수할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

또한 심판담당 조사관에 대해서도 조사과정에서 준수해야 할 절차적 공정성 가이드라인을 담아서 절차적 공정성 행위준칙(code of practice)을 제정하여 활용할 것을 제안한다. 여기에는 조사과정에서 당사자의 충분한 진술과 발언 기회를 부여하고, 어느 일방에 대해 편파적으로 인식될 수 있는 질의를 삼가며, 노사 당사자에 대한 인격적인 대우와 존중 등 절차적 공정성 기준을 실현하는 행위준칙이 담길 필요가 있을 것이다.

이러한 심문회의의 진행과정에서 지켜야 하는 행위준칙은 실제로 심판담당 공익위원들이 이를 실행할 수 있는 행위규범을 만드는 것이 중요하다. 이를 위해서 이러한 심문회의의 운영 행위준칙을 심판담당 공익위원들로 TF를 구성해서 심판담당 공익위원들 스스로가 이러한 행위준칙을 정하고, 이를 공익위원 전원회의에서 심의·의결하는 방식으로 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이렇게 심판위원들이 스스로 규범을 만드는 것이 이러한 행위준칙의 수용성을 높일 수 있을 것이다. 또한 이렇게 준비한 심문회의의 행위준칙을 신입 심판담당 공익위원 위촉 시 위원 교육프로그램으로 활용하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

아울러 조사관들이 조사과정에서 지켜야 할 절차적 공정성 행위규범도 조사관들을 중심으로 행위준칙을 만들고, 이를 신입 조사관 교육에 반영하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

2. 심판사건에 대한 화해절차 운영의 공정성 제고방안

노동위원회에서는 구제신청 심판사건에 대해 ‘당사자의 신청’을 또는 ‘직권’으로 화해를 통한 분쟁해결을 지원할 수 있도록 하고 있다. 이러한 개별 노동분쟁 화해제도는 시간과 비용의 절감, 노사 당사자의 자기결정권 보장, 노사간의 고용관계 유지 등 노동분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 장점을 갖고 있다.

실제로 노동위원회에서는 구제신청 사건에 대해 화해를 통한 분쟁해결을 적극 권장하고 지원해 왔다. 지노위별로 화해전담위원을 두기도 하고, 구제신청이 접수되면 우선적으로 화해절차를 권고하며, 적극적으로 화해를 진행하고 있다. 심판사건 당사자 대상 실태조사에서도 노사 당사자의 85%가 화해절차를 권유받았다고 답변할 정도로 적극적인 화해절차가 진행되고 있다. 그만큼 화해를 통한 분쟁해결률도 25%(2018년 기준)로 높은 편이다.

그러나 이러한 화해절차를 경험한 노사 당사자의 평가는 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다. 본 연구에서 실시한 심판사건 참여 당사자 실태조사에서 화해절차에 만족하지 못한다는 답변이 만족스럽다는 답변보다 많은 것으로 나타났다. 실제로 노사 당사자들은 사건조사나 심문회의 진행과정에서 화해절차 진행에 대해 노동위원회의 압박을 받는 느낌이었다는 답변이 42.5%나 되는 것으로 나타나, 한편에서는 압박감을 느끼는 경우도 상당수 있었다는 것을 확인할 수 있었다. 심판담당 조사관들에 대한 심층인터뷰에서는 이렇게 화해절차를 압박하는 경향이 나타나게 된 데는 화해성립률을 기관평가에 주요한 평가기준으로 하고 있는 것도 관련이 있는 것으로 확인되고 있다.

이러한 문제를 해결하고 화해절차의 공정성 신뢰도를 제고하기 위해서는 먼저 노동위원회 조사과정과 심문회의 진행과정에서 화해절차를 권유할 때, 당사자들의 의사를 최대한 존중하는 방식으로 화해절차가 개시되도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이를 위해 조사과정에서는 화해절차 소개와 화해 의사 확인, 화해절차 개시에 대해서 명확한 행위준칙(code of practice) 가이드라인을 만들 필

요가 있다. 이를 심판업무 매뉴얼에 조사관의 행위준칙으로 제시를 해서 공정한 화해절차가 진행되고, 이를 통한 당사자 만족도를 높이는 방안이 필요하다.

또한 심문회의 진행과정에서도 화해절차를 제안하고 당사자 화해의사를 확인하며, 화해절차를 개시하는 절차적 기준을 분명히 해서, 심판위원들이 공정한 화해절차를 진행하도록 행위준칙을 만드는 방안을 검토할 필요가 있다. 나아가 노동위원회법에 화해전치주의와 화해절차를 법제화하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

아울러 앞서 살펴본 대로 지노위에서 기관평가 실적에 화해성립률을 반영하고 있는 현재의 기관평가 방식은 개선이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해 기관평가에 화해성립률을 직접적으로 반영하기보다, 화해를 포함해 지노위에서 초심 구제신청을 해결한 비율(초심 구제신청 사건 대비 재심 신청으로 가지 않고 지노위에서 해결한 비율)과 같은 지표를 활용하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

3. 공정한 심문회의 진행을 위한 심문회의 운영방식 개선

심판제도의 절차적 공정성 신뢰도 제고를 위해서는 심문회의 기간에 노사 당사자들이 자신의 주장과 진술을 충분히 개진할 수 있는 시간이 주어져야 한다. 이러한 심문회의 진행과정에서 절차적 공정성 신뢰도를 높이기 위해서는 심문회의 시간을 충분히 확보해야 하는데, 중앙노동위원회와 서울지노위와 같이 심판사건이 많은 지노위에서는 충분한 심문회의 시간을 확보하는 것이 어려운 경우도 종종 발생하고 있다.

특히 중앙노동위원회의 경우 신청인·피신청인뿐만 아니라 심판담당 공익위원들까지 서울이나 지방에서 세종시의 중앙노동위원회 심판회의실로 출석을 해서 심문회의를 진행하다 보니 심문회의 시간을 충분히 제공하지 못하는 경우가 종종 발생한다고 조사되고 있다.

이러한 심문회의 시간 제약으로 인한 심문회의의 공정성 신뢰도 문제를 해결하기 위해서는 중앙노동위원회 재심사건의 경우 별도의 대책이 필요할 것이다. 예를 들어 중노위 재심사건 중에 50% 정도가 서울과 경

기 등 수도권에 위치한 사업장에서 발생한 구제신청사건이라는 점을 감안하면 수도권의 중노위 재심사건 중에 당사자들이 원할 경우, 서울지노위 회의실을 이용해 심문회의를 진행하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 일각에서는 중앙노동위원회의 서울사무소를 신설하자는 주장도 있었으나 이는 현실성이 없고, 공공기관 지방이전 정책과도 상충되는 측면이 있다. 이를 감안하면 서울지노위 회의실을 확대(임대공간 확대)하고, 수도권의 재심사건 관련 심문회의를 서울지노위 회의실을 임대해서 사용하는 방안이 적절한 해법이 될 수 있을 것이다.

중노위나 서울지노위의 경우 심판사건이 많아서 충분한 심문회의 시간을 확보하기 위해서는 하루에 배정하는 심판사건 수를 줄일 필요도 있다. 이렇게 하려면 심판회의실을 추가로 확보하고, 심판담당 조사관의 인력 증원하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

제4절 노동위원회 노동분쟁 해결 전문성 및 공정성 제고방안

1. 공익위원 위촉제도의 전문성과 공정성 제고방안

노동위원회의 노동분쟁 해결기능을 강화하기 위해서는 전문성과 공정성을 겸비한 조정 및 심판담당 공익위원을 위촉하는 것이 가장 중요한 과제이다.

현재 노동위원회 공익위원 위촉절차는 노사단체가 1배수 추천을 하고, 노동위원회 위원장이 1배수 추천을 해서, 3배수 추천된 후보자들을 놓고 노사가 순차배제 방식으로 공익위원을 선출하고 있다.

이러한 공익위원 선출방식은 노사단체에 선출권을 행사하도록 함으로써 중립성을 보장받을 수 있는 장점이 있지만, 또 한편에서는 공익위원 후보자 중에서 전문성을 기준으로 선출이 되기보다 노사 상대방이 추천한 후보를 우선적으로 배제하는 경향이 나타나면서 전문성이 있는 공익위원 후보들이 탈락하는 경향이 나타난다는 문제점이 지적돼 왔다. 또한

노사단체에서 추천권을 행사하다 보니, 선출된 심판담당 공익위원들에 대해서 노사 어느 일방이 추천한 공익위원이라는 꼬리표가 붙어다녀서 결과적으로 심판제도의 공정성 신뢰도가 낮아지는 문제도 지적이 되고 있다.

노동위원회의 조정과 심판의 전문성과 공정성 제고를 위해서는 이러한 공익위원 선출제도의 문제점을 극복하고, 전문성과 공정성 중심의 공익위원 선출제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

노동위원회 조정·심판제도가 공정하게 운영되려면 공익위원을 전문성과 공정성이 있는 분들로 추천하는 게 중요하다. 이를 고려하면 노동위원회에서 심판담당, 조정담당 공익위원을 추천할 때, 노동위원회별로 별도의 공익위원 추천위원회를 구성해서 전문성과 공정성을 기준으로 공익위원 후보를 추천하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 독립된 공익위원 추천위원회에서는 노사단체와 지역 대학, 시민단체, 노사관계 전문가 등의 의견을 취합하고, 전문성과 공익성 기준에 따라 공정한 평가를 토대로 공익위원 후보를 추천하도록 하자는 것이다. 이를 위해 기존 공익위원들의 경우 조정 실적, 심판회의 출석률, 위원 활동 기간 동안 노사의 공정성 및 전문성 평가 등을 반영하고, 신규 추천 위원들은 노사관계 경험과 법률 전문성 등 평가기준을 만들어서 공정한 평가를 실시하며, 이를 토대로 공익위원 후보로 추천하도록 하자는 것이다.

이렇게 공익위원 추천위원회에서 전문성과 공익성을 갖춘 위원을 2배 수 추천하도록 하고, 이들 후보자를 놓고 노사단체에서 교차배제 선출을 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이렇게 추천권과 선출권을 분리하면 추천 단계에서는 전문성과 공정성을 기준으로 추천을 하고, 선출단계에서는 노사 양측의 의견이 반영되는 이원화된 선출제도를 만들 수 있을 것이다.

2. 노동위원회의 전문성 강화를 위한 인사독립성 제고방안

노동위원회의 노동분쟁 해결기능을 강화하기 위해서는 노동분쟁 해결을 담당하는 공익위원, 상임위원, 조사관들이 전문성을 발휘할 수 있도록

하는 인사운영체제가 필요하다.

노동위원회의 조정위원회와 심판위원회에서 중심적인 역할을 하는 상임위원들과 노동분쟁 해결을 하는데 실무적인 지원을 담당하는 조사관들의 전문성 강화를 위해서는 노동위원회 내에서 노동분쟁해결 경험과 전문성을 쌓을 수 있는 인사 시스템이 필요하다. 특히 조사관의 전문성 제고를 위해서는 조사관들이 노동위원회에서 노동분쟁 해결 업무 경력을 쌓으면서 노동위원회에서 승진을 할 수 있는 인사 시스템 구축이 필요하다. 나아가 노동분쟁 해결의 전문성을 갖춘 변호사, 노사관계 전문가들을 전문위원이나 개방형 직위 공무원으로 채용하는 등 노동분쟁 해결 전문가 채용을 원활하게 할 수 있기 위해서는 노동위원회 자체의 인사시스템 구축이 필요하다.

또한 노동위원회 조정과 심판담당 공익위원들을 시간제 상임위원으로 활용하거나, 준상근 위원으로 활용할 수 있으려면 그에 맞는 보상시스템을 운용할 수 있는 재량권도 확대할 필요가 있다.

이렇게 노동위원회에서 노동분쟁 해결 전문가들을 확보하고 전문 경력을 쌓아나갈 수 있기 위해서는 중앙노동위원회에서 소속 공무원들에 대해 경력과 전문성을 토대로 승진과 전보인사를 할 수 있는 재량범위를 확대할 필요가 있다.

3. 노동분쟁 해결 전문성 강화를 위한 상근·준상근위원 활용

노동위원회 조정과 심판을 통한 노동분쟁 해결기능이 강화되기 위해서는 노사관계와 노동관계법 전문가로 구성된 상임 조정위원, 심판위원들이 노동분쟁 해결을 위해 조정과 심판서비스를 담당하는 것이 필요하다.

현재 노동위원회에서 조정과 심판서비스를 제공하는 조정위원과 심판위원은 대부분 비상임 위원이다. 상임위원은 조정위원과 심판위원을 겸직할 수 있는데, 지방노동위원장을 포함해서 총 21명이다.

심판제도의 경우, 심판위원회에 상임위원이 참여하는 것이 원칙이지만 실제로는 심판사건 수에 비해 상임위원이 부족해 실제 심판사건의 상임위원 참여비율은 58% 수준(2018년 기준)이다. 조정위원회의 경우 상임위

원의 참여비율이 낮은 형편이다. 이렇게 비상임위원 중심으로 조정과 심판서비스를 제공하면서 조정과 심판의 전문성 제고는 한계가 있다는 지적이 제기되어 왔다.

이를 위해서 먼저 전문가를 상임위원으로 증원하는 방안이 필요할 것이다. 이와 관련, 심판담당 상임위원의 경우 노동 관련 사건 담당 경력이 있는 판사 또는 변호사 출신을 임명하거나, 조정담당 상임위원의 경우 현장 노사관계 경험이 많고, 노사단체에 대한 이해도가 높은 노사관계 전문가를 임명하는 방안이 제시되고 있다.

이렇게 상임위원 증원이 어렵다면 전문성을 가진 조정·심판 공익위원을 시간제 상임위원으로 위촉해 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 심판제도의 경우 은퇴한 교수나 판사 등 전문가 출신 공익위원 중에서 1주일에 2~3일 상임위원처럼 심판위원회에 고정적으로 참여하고, 판정문도 검토하는 시간제 상임위원을 위촉하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 기존의 준상근 심판위원제도를 활용해서 이렇게 시간제 상임위원을 위촉하고 활용하면 공무원 신분이 아니더라도 위촉이 가능할 수 있고, 이에 대한 보상도 수당개념을 확대해서 지급하는 방식으로 적절한 보상을 할 수 있을 것이다.

조정위원의 경우도, 조정사건이 집중되는 시기에 조정 전문성을 검증 받은 조정위원 중에서 시간제 상임위원으로 위촉해서 현장조정과 사전 조정을 전담하게 할 경우, 보다 더 전문적이고 현장성 있는 조정서비스를 제공할 수 있다. 또한 집단적 노동분쟁 사전 예방을 위한 사전 조정도 더 활성화될 수 있을 것이다.

4. 노동위원회 조사관 전문성 강화를 위한 전문직 경력경로 개발

노동위원회의 노동분쟁 해결기능을 강화하기 위해서는 조사관들의 전문성을 쌓고, 이런 전문성을 활용해서 쟁점을 정확하게 파악하며, 조정과 심판 과정에서 신속하고 공정한 분쟁해결 대안을 도출하도록 지원하는 것이 필요하다.

이러한 조사관의 전문성 제고를 위해서는 조사관들이 노동위원회에 오

래 근무하면서 경험을 쌓을 수 있어야 한다. 그런데 현재 노동위원회 조사관들은 승진 기회의 부족, 고용노동부 순환인사 등으로 인해 노동위원회 조사관 근무경력이 2~3년을 넘지 않는 경우가 많다.

이런 문제를 해결하고 조사관들이 노동위원회에서 경력을 쌓으면서 조사관으로서 전문성을 강화할 수 있도록 하기 위해서는 일차적으로 노동위원회 조사관의 승진 기회를 확대하는 인사제도 개선이 필요하다. 조사관들의 근무평정 단위를 고용노동부 광역청과 동등하게 평가받을 수 있는 기회를 부여하고, 사무관 승진 T/O도 고용노동부 근무자들과 같은 수준으로 정해, 같은 수준의 승진 기회를 부여할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 노동위원회 전문직위 공무원제를 고용노동부 본부 수준으로 확대해서 전문직위제 공무원의 비중을 20% 수준으로 관리하는 인사제도를 마련할 필요가 있을 것이다.

이러한 인사제도를 마련해서 노동위원회의 조사관들이 전문성을 쌓고, 노동위원회 내에서 사무관, 과장, 상임위원으로 승진할 수 있는 기회를 더 많이 제공할 수 있어야 노동위원회 조사관과, 상임위원의 전문성이 높아질 수 있을 것이다.

5. 노동위원회 공익위원, 조사관 교육훈련 기능 강화

노동위원회 조사관이나 공익위원들의 노동분쟁 해결기능 전문화를 위해서는 교육프로그램 개발과 집체교육, 온라인 교육, 워크숍 등을 통해 지속적인 전문성 강화가 이뤄질 필요가 있다.

특히 신임 공익위원들의 경우 영국 고용심판소(Tribunal)의 일반 심판위원이 실제 심문회의에 투입되기 전에 받는 취임훈련(induction training)과 같이, 노동위원회 구제제도 소개와 심문회의 진행 요령, 주요한 부당해고 판례법리 등에 대한 기본 교육프로그램을 이수한 후에 심판위원회에 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 이러한 교육프로그램은 현실의 심판제도 운영을 반영한 현장 교육이 되도록 할 필요가 있다. 예를 들어 앞서 제시한 바대로 심문회의의 진행 요령을 교육하고, 그다음에는 바로 심문회의의 참관을 하도록 할 필요가 있다. 또한 심문회의의 진행과정에서 지켜야

할 절차적 공정성 행위준칙을 교육하고, 여기에 실제로 심문회의에서 발생한 행위준칙 위반 사례들을 녹음파일로 만들어 생생한 현장 교육 프로그램으로 활용하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 이와 함께 기존의 심판담당 공익위원의 경우도 부당해고 및 부당노동행위 구제신청 관련 주요 판례경향과 최신 판례들에 대해 지속적으로 정보를 제공하는 것이 공정한 심판판정 전문성을 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다.

조사관들의 경우도 노동위원회 조정과 심판업무를 처음 담당하는 경우에는 조정과 심판사건 접수 시 조사기법, 관련 판례 등에 대한 체계적인 교육프로그램을 수강하도록 하는 것이 조정과 심판업무 관련 전문성을 갖추는 데 효과적일 수 있다. 또한 조사관의 업무 전문성 강화를 위해 새로 나온 판례경향, 새로운 고용형태와 관련한 법리연구 자료들을 지속적으로 제공하고, 정기적인 전문성 강화 교육훈련 프로그램으로 활용하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

이러한 노동위원회 공익위원, 조사관 교육프로그램을 운영하기 위해 노동위원회가 노동교육원과 공동으로 교육프로그램을 개발하고, 운영하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

6. 노동위원회 판례 및 정책기능 강화와 조사분석 조직 신설

노동위원회 조정과 심판서비스 전문화를 위해서는 관련 법률과 판례분석 및 교육프로그램 개발 등을 담당하는 조사분석 기능을 수행하는 조직이 신설될 필요가 있다.

노동위원회 심판제도의 경우 최근 기간제와 특별고용형태 근로자 등 고용형태의 다양화에 따른 근로자성 판단, 새로운 구제신청사건 유형에 맞는 판례분석과 법률이론 연구가 필요하다.

조정업무와 관련해서도 원청과 하청기업 노조간의 단체교섭 관련 분쟁, 새로운 형태의 복수노조 사건 등 새로운 분쟁유형이 증가하고 있다. 이러한 노동분쟁에 맞는 법리를 분석하고, 미래지향적인 판정 방향을 도출하기 위해서는 중앙노동위원회에 판례법리와 법률분석을 조사하고 분석하는 기능을 수행하는 조사분석 조직을 신설하는 방안을 검토할 필요

가 있을 것이다. 현행 법무지원과의 경우, 송무업무에 전력을 다할 수밖에 없는 실정이라는 점을 감안하면 이러한 판례와 법리 조사분석을 담당하는 조직의 신설이 필요할 것이다. 여기에 조정심판연구관 제도를 신설해서 노동위원회 내부와 외부에서 노동법과 노사관계 전문가들을 선임하여 운영하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 이와함께 법무지원과에 변호사 등 법률 전문가를 더 많이 배치할 해서 노동위원회 송무업무를 강화하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

또한 이렇게 조사분석을 전담하는 조직에서 생산한 판례경향, 법률 이론을 노동위원회 공익위원과 조사관들을 대상으로 한 교육프로그램 개발에 활용하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 이는 노동위원회가 전문적인 노동분쟁 해결기구로서 기능할 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다.

노동위원회의 노동분쟁 해결 능력을 제고하기 위해서는 지속적으로 노동분쟁해결 시스템의 진단하고, 개선해 나갈 필요가 있다. 이러한 노동위원회 노동분쟁 해결 시스템 강화를 위해서는 지속적인 현황 진단과 정책방향을 논의하는 기구가 필요할 수 있다. 이를 위해 노동위원회 내부 및 외부의 노동전문가들이 참여하는 노동위원회 발전자문위원회를 설치 운영하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 김인재·김미영·노호창·이주환·남궁준(2014), 『노동위원회 60년 평가와 향후 발전방안 연구』, 중앙노동위원회 학술용역 최종보고서.
- 김재훈(1997), 『노동위원회 구제명령의 실효성 확보방안』, 한국노동연구원.
- 김훈·김재훈·문강분·이희진(2011), 『개별 노동분쟁의 화해제도 활성화 방안 연구』, 한국노동연구원.
- 남궁준(2017a), 「영국의 고용심판소 수수료 납부제도 도입과 현황」, 『국제노동브리프』 15(2), 한국노동연구원.
- _____(2017b), 「브렉시트 이후 영국의 노동법」, 『국제노동브리프』 15(9), 한국노동연구원.
- 노동위원회(2008), 「심판업무 매뉴얼」, 노동위원회.
- _____, 「조정업무 매뉴얼」, 노동위원회.
- 박중희(2014), 「저성과자에 대한 합리적인 인사관리방안과 관련한 법률상 쟁점 검토 - 전략적·체계적 관리방안의 수용가능성 검토를 중심으로」, 『고려법학』 75, 고려대학교 법학연구원.
- 배규식(2006), 「영국의 노사분쟁 조정시스템 - 조정중재기구(ACAS)와 고용심판소(Employment Tribunal)를 중심으로」, 『국제노동브리프』 4(7), 한국노동연구원.
- 변진석(2016), 「소송제도와 사법부의 신뢰도 미국의 당사자주의(Adversary System) 소송제도가 가지는 의미」, 『서울법학』 23(3), pp.265~295.
- 원창희(2010), 『노동분쟁 해결 이해과정』, 노동교육원 강의교재.
- 이성희(2010), 『노동위원회 심판사건 분석 및 개선과제 연구』, 중앙노동위원회.
- 이성희·채준호·장은숙(2012), 『노동분쟁 해결방안에 대한 국제비교 및 개선방안』, 중앙노동위원회.

- 이승욱·정인섭(2009), 『노동위원회제도 발전방안 세부연구』, 노동부 학술 연구용역 최종보고서.
- 이영면·권혁·황용경·김기선·이주형·김형탁(2019), 『노동위원회 사건 분쟁 유형과 향후 과제』, 중앙노동위원회.
- 중앙노동위원회(2003), 『노동위원회 50년사』, 중앙노동위원회.
- 차미숙·박형서·정윤희(2003), 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구-지역 중심의 국토발전전략 수립연구(제3주제)』, 국토연구원, 2003-16.
- 채준호(2013), 「영국 노동분쟁 해결기구의 운영실태 연구」, 『산업관계연구』 23(1).
- 허찬영(1999), 「영국 노사분규 관련정책의 구조적 변천」, 『산업관계연구』 9.
- ACAS(2014. 3), “How ACAS Can Help: Early Conciliation explained”. ACAS Annual Report 2013/2014.
- ACAS Annual Report and Accounts 2018-19.
- Andrew Thomas and Emily Fu(2014. 2), “User experiences of Acas ‘Helpline Online’: A qualitative evaluation of the new tool”, ACAS.
- Burgess et al.(2017), “The Roles, Resources and Competencies of Employee Lay Judges: A cross-national study of Germany, France and Great Britain”, Working Paper Forschungsförderung 51.
- Employment Lawyers Association(2016), “Proposals for Transforming Our Justice System: Panel Composition in Tribunals”, Response by the *Employment Lawyers Association*, 21 November 2016.
- Gavin Mansfield QC(ed), *Blackstone’s Employment Law Practice 2017*, Oxford University Press, para. 1.
- Hugh Collins, Keith D. Ewing, Aileen McColgan(2019), *Labour Law* (2nd edition), Cambridge University Press.
- Linda Dickens, ‘Doing More with Less’, in Brian Towers and William Brown (eds)(2000), *Employment Relations in Britain: 25 Years*

- of the Advisory Conciliation and Arbitration Service*, Blackwell, Oxford.
- Linda Dickens(2014), “The Coalition government’s reforms to employment tribunals and statutory employment rights – echoes of the past”, *Industrial Relations Journal* 45(3).
- McComas, K., L. E., Tuite, L., Waks, and Sherman, L. A.(2007), Predicting satisfaction and outcome acceptance with advisory committee meetings: The role of procedural justice, *Journal of Applied Social Psychology* 37(5), pp.905~927.
- Sevier, J.(2020), “A relational theory of procedure”, *Minnesota Law Review* 104(4), pp.1987~2060.
- Simon Deakin and Gillian, S., Morris(2012), *Labour Law*(6th edn), Hart Publishing.
- Sisson, Keith and John Taylor(2006), ‘The Advisory, Conciliation and Arbitration Service’, in Linda Dickens and Alan C. Neal(eds.), *The Changing Institutional Face of British Employment Relations*, Kluwer Law International.
- Susan Corby and Paul L Latreille(2011), *The Role of Lay Members in Employment Right Cases-Survey evidence*, Univ. of Greenwich, Swansea Univ., and ESRC.
- Thibaut, J., & L. Walker(1975). *Procedural justice: A psychological analysis*,. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Tribunals Judiciary(2019), Candidate Information Pack, “Non-Legal Members of the Employment Tribunals”.
- _____(2020), “The Employment Tribunals in England and Wales and in Scotland: FAQs arising from the Covid-19 pandemic (3rd edn)”, 1 June 2020.
- Tyler, T. R.(1990), *Why people obey the law: Procedural justice, legitimacy, and compliance*, New Haven and London: Yale University Press.

_____(2000), "Social justice: Outcome and procedure", *International Journal of Psychology* 35, pp.117~125.

Tyler, T. R., P. DeGoey and H. Smith(1996), "Understanding why the justice of group procedures matters: A test of the psychological dynamics of the group-value model", *Journal of Personality and Social Psychology* 70(5), pp.913~930.

[부록] 노동위원회 심판제도 절차적 공정성 실태조사 설문지

노동위원회 심판서비스에 대한 설문조사

안녕하십니까?

한국노동연구원은 노동시장 및 노사관계 관련 정책개발과 연구를 목적으로 설립된 정부출연 연구기관입니다. 본 연구원은 노동위원회 심판제도(부당해고 및 부당노동행위 구제신청, 비정규직 차별시정 등)의 분쟁해결 기능 강화방안을 연구하고 있습니다. 이를 위해 노동위원회 심판제도를 이용하신 당사자들을 대상으로 심판사건 처리과정과 절차에 대한 의견을 듣고자 합니다. 본 조사는 노동위원회 심판제도의 공정과 신뢰도 제고를 위한 제도·운영 개선방안 도출을 위한 기초자료로 활용됩니다.

설문내용 및 응답자에 대한 모든 비밀은 통계법 제33조에 의거하여 철저히 보장되며, 모아진 설문지는 본 연구를 위한 통계분석을 목적으로만 이용됨을 약속드립니다. 설문조사지 작성에 귀한 시간을 허락해 주신 점에 진심으로 감사드립니다.

- ☐ 심판사건의 일반적인 사항(해당 번호에 표시(✓)하여 주십시오)
- ※ 심판 사건을 여러 번 경험한 경우 가장 최근의 심판 사건에 대하여 응답하여 주십시오.
 - ※ 지방노동위원회의 판정으로 사건이 종결되었거나, 중앙노동위원회에 재심을 신청하여 재심절차가 진행되고 있는 경우는 ‘지방노동위원회’의 초심 심판을 기준으로 응답하여 주십시오.
 - ※ 중앙노동위원회에서 재심판정을 받은 경우는 ‘중앙노동위원회’의 심판을 기준으로 응답하여 주십시오.

1. 귀하는 노동위원회 심판사건과 관련해 어느 쪽 당사자입니까?

- ① 근로자측 ② 사용자측 ③ 노동조합 당사자

2. 귀하의 성별은?

- ① 남성 ② 여성

3. 귀하의 연령은?

- ① 30세 미만 ② 30대 ③ 40대
④ 50대 ⑤ 60세 이상

4. 귀하가 관련된 노동위원회 구제신청 당시를 기준으로 응답하여 주십시오.

4-1. 귀하가 일한 회사의 업종은 무엇입니까?()

※ 업종은 부록을 참조하십시오.

4-2. 귀하의 회사에 전체 직원 수는 몇 명입니까?

- ① 50명 미만 ② 50~99명 ③ 100~299명
④ 300~499명 ⑤ 500~999명 ⑥ 1,000명 이상

4-3. 귀하의 회사에 노동조합이 있었습니까?

- ① 예 (단수노조) ② 예 (복수노조) ③ 아니오

5. 귀하가 노동위원회에 참석했던 심판사건의 유형은 무엇이었습니까?

(복수 응답 가능)

- ① 부당해고 (해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 정리해고 등)
② 부당노동행위 (조합활동 이유로 한 불이익 처우, 단체교섭 거부, 경
비원조 등)
③ 비정규직 차별시정 신청사건
④ 의결 및 기타 사건

6. 노동위원회 절차에서 대리인(공인노무사 또는 변호사)을 선임하였습니까?

- ① 예(자비 선임) ② 예(정부지원 선임) ③ 아니오
④ 기타 ()

☐ 심판사건의 조사과정에 대한 질문

7. 구제신청 이후 노동위원회 조사관의 신청인과 피신청인에 대한 사실조사 과정에 대한 질문입니다. 해당 번호에 표시하여 주십시오.

조사관의 사실조사 과정에 대해 귀하의 의견을 말씀해 주십시오	매우 그렇다	그렇다	중간	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 조사과정에서 귀하를 정중하게 대우했습니까	1	2	3	4	5
2) 조사과정에서 귀하의 법적인 권리를 존중하였습니까	1	2	3	4	5
3) 조사과정에서 구제신청 사건과 관련해 필요한 정보들을 자세하게 조사했습니까	1	2	3	4	5
4) 조사과정에서 구제신청 사건의 핵심 쟁점을 파악하려고 노력했습니까	1	2	3	4	5
5) 조사과정에서 귀하의 입장을 충분히 설명할 기회가 주어졌습니까	1	2	3	4	5
6) 조사과정에서 귀하를 인격적으로 존중했습니까	1	2	3	4	5
7) 조사과정에서 귀하의 형편을 고려해 배려를 해주었습니까	1	2	3	4	5
8) 조사과정에서 귀하와 솔직한 대화를 나누었습니까	1	2	3	4	5
9) 전체적으로 볼 때 조사과정은 공정했습니까	1	2	3	4	5

8. 조사관의 조사시간은 귀하의 의견을 진술하고 증거를 제출하기에 충분하였습니까?

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

□ 심판사건의 심문회의 진행과정에 대한 질문

9. 심문회의에서 위원들의 심문과정에 대한 질문입니다. 해당 번호에 표시하여 주십시오.

위원회의 심문회의 진행과정에 대해 귀하의 의견을 말씀해주시요.	매우 그렇다	그렇다	중간	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 심문회의 진행과정에서 귀하를 정중하게 대우했습니까	1	2	3	4	5
2) 심문회의 진행과정에서 귀하의 법적인 권리를 존중했습니까	1	2	3	4	5
3) 심문회의 진행과정에서 정확한 판단을 위해 사실 확인을 충실히 하였습니까	1	2	3	4	5
4) 심문회의 진행과정에서 심판위원들이 사건의 쟁점을 잘 파악하려고 노력했습니까	1	2	3	4	5
5) 심문회의 진행과정에서 귀하의 입장을 설명할 기회가 충분히 주어졌습니까	1	2	3	4	5
6) 심문회의 진행과정에서 심판위원들은 귀하를 인격적으로 존중했습니까	1	2	3	4	5
7) 심문회의 진행과정에서 귀하의 형편을 고려해 배려를 해주었습니까	1	2	3	4	5
8) 심문회의 진행과정에서 심판위원들은 귀하와 솔직한 대화를 나누었습니까	1	2	3	4	5
9) 전체적으로 볼 때 심문회의 과정은 공정했습니까	1	2	3	4	5

10. 심문회의 시간은 당사자가 의견을 진술하고 증거를 제출하기에 충분하였습니까?

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

11. 심문회의에 증인 및 참고인 심문이 적절히 이용되었습니까? ()

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

12. 심문회의에서 위원들은 어느 한쪽에 치우치지 않고 중립을 지키려 노력했습니까?

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

13. 귀하는 위원회의 결정에 영향을 미칠 수 있었습니까?

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

14. 귀하가 사전에 기대했던 것과 비교해서 심문회의 과정은 어떠했습니까?

- ① 좋았다 ② 차이가 없었다 ③ 나빴다

15. 귀하가 평소에 주변에서 들었던 심문회의와 비교해서 심문회의는 어떠했습니까?

- ① 좋았다 ② 차이가 없었다 ③ 나빴다

☐ 심판사건 판정결과에 대한 질문

16. 귀하가 참석했던 심판사건의 판정결과는 어떤 것이었습니까? 각 단계 별로 결과를 표시하여 주십시오.

※ 초심에서 종결된 경우 재심부터는 표시하지 않습니다.

※ 구제신청 중 일부분만 인정된 경우에는 응답자에게 가장 중요하게 여긴 부분이 인정되었는지를 기준으로 응답하십시오.

16-1. 초심(지노위) 단계의 처리 결과

- [illegible]

16-2. 재심(중노위) 단계의 처리 결과(중노위 재심판정을 받은 경우만 기재하십시오)

- [illegible]

※ 17번 ~20번은 지방노동위원회의 초심으로 끝난 경우는 초심결과, 중앙노동위원회의 재심판정까지 받은 경우는 재심결과를 기준으로 응답하여 주십시오.

17. 노동위원회 심판위원회의 최종 판정결과는 공정했습니까?

- ① 매우 공정 ② 약간 공정 ③ 중간
④ 약간 불공정 ⑤ 매우 불공정

18. 노동위원회 심판위원회의 최종 판정결과는 귀하가 기대했던 것과 비교해서 어떠했습니까?

- ① 더 좋음 ② 비슷함 ③ 더 나쁨

19. 귀하는 최종판정 결과에 얼마나 만족했습니까?

- ① 매우 만족 ② 약간 만족 ③ 중간
④ 약간 불만 ⑤ 매우 불만

20. 최종판정 결과는 귀하에게 얼마나 유리했습니까?

- ① 매우 유리 ② 약간 유리 ③ 중간
④ 약간 불리 ⑤ 매우 불리

21. 노동위원회에 대한 귀하의 평소 생각입니다. 해당 번호에 표시하여 주십시오.

귀하는 평소에 노동위원회에 대해 어떻게 생각하십니까	매우 그렇다	그렇다	중간	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 노동위원회가 내리는 심판 판정은 공 정하다고 생각한다	1	2	3	4	5
2) 노동위원회의 심판사건 처리방식에 만 족한다	1	2	3	4	5
3) 노동위원회는 찾아오는 사람들은 공정 하게 대우한다고 생각한다	1	2	3	4	5
4) 전체적으로 볼 때 노동위원회에 믿음 이 간다	1	2	3	4	5
5) 전체적으로 볼 때 노동위원회의 활동 에 만족한다	1	2	3	4	5

☐ 심판사건에 대한 화해와 관련된 질문(질문 15에서 ④ 화해로 답변하신
분만 응답하십시오.)

22. 노동위원회로부터 화해로 해결하도록 권유를 받은 적이 있습니까?

① 예 ② 아니오

☞ ①에 응답하신 분만 22-1~4로 가십시오.

22-1. 누구로부터 권유받았습니까? (복수 응답 가능) ()

- ① 조사단계에서 조사관으로부터
- ② 심문회의 중 심문회의에 참석한 위원들로부터
- ③ 심문회의 종료 후 조사관, 상임위원 등으로부터

22-2. 화해 권유의 내용은 적절하였습니까? ()

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
- ④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

22-3. 화해절차 진행 중에 노동위원회로부터 압박을 느낀 적이 있습니까?

()

- ① 아주 그렇다 ② 약간 그렇다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

22-4. 화해 결과에 만족하십니까? ()

- ① 아주 만족한다 ② 약간 만족한다 ③ 그저 그렇다
④ 약간 아니다 ⑤ 전혀 아니다

23. 노동위원회 심판제도의 개선에 대한 의견이 있으시면 말씀해 주십시오.

- 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 -

※ 업종

(1) 농림어업	(2) 광업
(3) 제조업	(4) 전기·가스·증기 및 수도사업
(5) 하수, 폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	(6) 건설업
(7) 도매 및 소매업	(8) 운수업
(9) 숙박 및 음식점업	(10) 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스
(11) 금융보험업	(12) 부동산업 및 임대업
(13) 전문과학기술 서비스업	(14) 사업시설관리 및 사업지원서비스업
(15) 공공행정, 국방 및 사회보장행정	(16) 교육서비스업
(17) 보건업 및 사회복지서비스업	(18) 예술, 스포츠 및 여가관련서비스업
(19) 협회 및 단체, 수리 및 기타개인서비스업	(20) 가구내 고용활동, 자가소비생산활동
(21) 국제 및 외국기관	

◆ 執筆陣

- 이성희(한국노동연구원 선임연구위원)
- 남궁준(한국노동연구원 부연구위원)
- 김동배(인천대학교 교수)

노동분쟁 해결 및 예방기능 활성화 방안 연구

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2020년 11월 16일 인쇄
2020년 11월 20일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 미래기획 (044) 866-6331 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2020 정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0419-5