

勞 動 經 濟 論 集
第21卷(2), 1998, 12, pp.1~16
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

勞動爭議調整制度的 效率性和 우리나라 調整制度的 評價*

金 兌 基**

< 目 次 >

- | | |
|----------------|------------------------|
| I. 問題의 提起 | III. 우리나라 調整制度的 特徵과 評價 |
| II. 調整制度的 成功要因 | IV. 結論 |

I. 問題의 提起

우리나라는 노사간의 분쟁해결에 있어 조정제도의 활용을 법적으로 강화하여 왔다. 우리나라 노사 당사자들은 조정제도의 필요성을 느끼고 있었지만, 조정제도는 노사로부터 불신을 받고 제기능을 수행하지 못하고 있었다. 오히려 당사자의 요청이 있을 때 조정을 하는 선진국에 비해서 조정의 성과는 훨씬 미약하였다.

1997년 3월 노동법을 개정할 때 조정제도는 상당부분 바뀌게 되었다. 노동위원회의 지위와 구성, 조정의 대상 등 조정에 관련된 각종 제도에 대해 그동안 제기되었던 문제

* 이 연구는 1996년도 단국대학교 대학연구비의 지원으로 연구되었다.

** 단국대학교 경제학과 교수.

점이 상당부분 반영되었다. 1997년과 1998년의 단체교섭은 새로운 조정제도의 시험무대가 되었다. 조정제도의 개편 이전과 이후를 비교할 때 분쟁해결과정에서 조정의 기여도는 크게 높아졌고, 새로운 조정제도가 정착하고 있는 모습을 보여주고 있다.

조정을 통해서 합의에 도달한 조정성립률을 보면 노동위원회제도 개편 이전인 1996년에 14%에서 노동위원회제도가 개편된 1997년에는 24%로 증가하였고 1998년 9월 말 현재 25% 정도에 이른다.¹⁾ 특히 중앙노동위원회의 경우 조정성립률이 1997년에 43%, 1998년 9월 말 현재 50%로 증가하였다. 또한 지방위원회간에도 조정성립률이 큰 차이를 보이고 있으며, 경남이나 인천 등 파업성향이 높은 지역의 지방노동위원회일수록 조정성립률이 낮다.

새로운 노동쟁의조정제도를 완전히 평가하기 위해서는 좀더 시간이 지나야 할지 모른다. 그러나 지금까지 나타난 조정제도의 운영만을 보더라도 여러 가지 문제점을 찾을 수 있다. 조정제도의 내용뿐만 아니라 제도의 운영 및 조정에 대한 인식이 국가에 따라 다르기 때문에 맞비교하는 것은 무리가 따르지만, 조정의 분쟁해결에 대한 기여도가 우리나라는 미국이나 영국 등 선진국에 비해서 매우 낮다.²⁾ 미국은 연방알선조정청(FMCS)의 조정을 거친 사건 중에서 분류로 이어진 비율은 1986년 4% 정도이다. 영국은 1988년의 경우 자문알선중재청(ACAS)의 조정을 통해서 타결된 비율은 61%, 조정을 거쳐 합의에 근접한 사건까지의 비율을 합치면 80%를 상회한다.³⁾

본 논문의 목적은 조정을 통한 분쟁해결 시스템의 효율성을 결정하는 요인을 찾아보고, 조정제도의 효율성을 높일 수 있는 방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해서 우리나라 조정제도가 자리를 잡아가고 있는 이유와 조정의 성과가 선진국의 그것에 비해 낮은 이유를 찾고자 한다. 먼저 노동위원회제도 개편 이전과 이후의 조정제도의 차이점을 비교·분석하고, 현재 우리나라 조정제도의 특징을 미국과 영국 등 조정을 활발하게 이용하고 있는 선진국의 조정제도의 특징과 비교·분석한다. 또한 조정제도의 성공요인을 단체교섭과정 속에서 분석하며, 법·제도적 측면과 제도의 운영적 측면으로 나누어 분석하기로 한다.

본 논문의 순서는 제Ⅱ장에서 조정의 성공에 영향을 미치는 요인들에 관한 국내외

1) 조정성립률에는 반영되지 않지만 노사 쌍방 또는 어느 일방이 수락을 거부한 경우에도 조정이 그 이후의 단체교섭 진행에 큰 도움을 주고 있다. 이에 대해서 배무기(1998) 참조.

2) 예를 들어, 조정이 분쟁당사자의 요청으로 진행될 때 조정의 성립률이 의무적으로 조정을 거치게 할 때 보다 높게 나타날 수밖에 없다.

3) 조정의 성공건수는 조정을 통해서 합의에 도달한 건수와 합의에 도달하는 데 조정이 합의에 기여한 건수까지 포함된다. 미국의 경우 FMCS(1992), 영국의 경우 ACAS(1991) 참조.

연구결과를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 조정제도의 특징을 노동위원회제도 개편 이전과 이후의 변화를 비교하고, 다른 나라의 조정제도와 비교함으로써 조정제도의 특징 중에서 어떤 요인이 조정제도의 정착에 기여했으며, 반면 조정제도의 성공을 저해하고 있는 요인이 무엇인지 찾아본다. 제Ⅳ장에서는 이를 토대로 우리나라 조정제도의 개선방향과 과제를 제시한다.

Ⅱ. 調整制度의 成功要因

1. 노사분쟁에서 조정의 역할

가. 조정의 의미

조정제도의 성공요인을 찾기 위해서는 ‘조정 성공’이 갖고 있는 의미 즉, 조정이 분쟁해결에 기여하는 바가 무엇인지를 분명히 할 필요가 있다. 조정은 분쟁당사자들이 협상을 통해서 스스로 해결방안을 찾는 과정에서 협상이 결렬되거나 결렬될 위기에 처해 있을 때 제3자 즉, 조정자가 합의를 도와주는 노력을 의미한다.⁴⁾ 조정은 사법적 판단을 내리는 과정이 아니며, 당사자들간의 협상을 지원하는 데 그 목적이 있다. 따라서 합의의 조건이나 내용이 조정자가 보기에 바람직한지의 여부는 중요한 것이 아니며, 조정자가 판단하기에 합리적이라고 해서 어떤 해결방안을 강요할 수 없다. 조정자가 제시한 해결방안 즉, 조정안은 당사자들이 수락할 때 효력을 갖는다.

나. 노사분쟁조정 특징

조정은 노사간의 분쟁뿐 아니라 각종 분쟁의 해결에 활용되고 있다. Folberg and Taylor(1984)에 의하면, 노사간의 분쟁조정은 다른 분야의 분쟁조정에 있어서 ‘모형’(model)이 된다고 할 수 있다. 노사간의 분쟁해결에는 다른 분야의 분쟁해결에 비해서 법이나 단체협약 등에 의해서 협상의 규칙(rule)이 확립되어 있다. 또한 노사간의 분쟁에 대한 조정은 협상과정의 일환으로서 ‘지원을 통한 협상’(assisted negotiation)의 성

4) 조정의 의미와 역할에 대한 이론적인 정의는 Raiffa(1982), Goldberg, Green and Sander(1985), 김태기(1990) 참조.

격이 강하다고 할 수 있다.⁵⁾ 따라서 노사간의 분쟁에 대한 조정 또한 다른 분쟁에 비해서 일정한 규칙이 확립되어 있다. 노사간의 분쟁조정은 조정자의 자격요건, 조정회의 개최, 조정회의에서 당사자의 지위 등에 대한 명시적이든 묵시적이든 규칙을 따르게 된다.

다. 노사분쟁 관련 법·제도와 조정의 역할

노사간의 분쟁에 대한 조정이라도 조정관련 법·제도의 설계에 따라 조정자의 역할이 달라지게 된다. 우리나라의 경우처럼 조정자의 사회적 지위나 경력 등 형식적인 요건을 강조할 때, 조정은 보다 공식적인 성격을 띠게 된다. 조정자가 어떤 기관에 소속되어 있을 때 조정자는 그 기관의 입장을 어느 정도는 대변하게 된다. 또한 조정이 노사의 요청과 관계없이 강제될 때 조정은 실효성이 떨어지며, 절차적인 성격을 보다 강하게 띤다. 어떤 조정사건을 조정자가 전담하는 것이 아니라 조정자의 시간적 여유 등을 고려하여 그 사건을 담당하게 될 때 조정자와 분쟁당사자의 관계는 지속적이라기보다 일회적으로 흐르게 된다.⁶⁾

2. 조정의 성공요인

조정 성공요인에 대한 실증적인 분석은 외국에서도 자료의 한계 때문에 그다지 많지 않았다. 또한 연구결과에 따라 조정의 성공요인에 대한 평가가 엇갈리고 있었다. 그러나 1980년대에 들어와서 조정에 대한 연구가 활기를 띠에 따라 조정의 효과를 비교적 체계적으로 예측할 수 있게 되었다.⁷⁾

이러한 연구결과들에 따르면 조정의 효과는 조정자의 자세와 능력뿐 아니라 분쟁당사자들이 조정 그 자체와 조정자를 어떻게 인식하느냐에 따라 달라진다. 조정을 통해서 분쟁해결에 도움을 받을 수 없다고 인식할 때 조정의 효과는 그만큼 줄어들게 된다. 조정의 효과는 또한 분쟁당사자의 성격, 협상의 단계 등에 따라 달라진다. 분쟁이슈가 합의에 도달하기 어렵거나, 당사자들의 관계가 대립적이거나, 시간적으로 합의의 압력을 크게 느끼고 있지 못할 때 조정의 효과는 그만큼 줄어들게 된다.

5) 각종 분쟁에 대한 조정의 의미를 비교한 문헌으로는 Folberg and Taylor(1984)와 Susskind and Cruikshank(1987) 참조.

6) 조정제도에 따른 조정자의 역할의 차이에 대해서는 Rubin(1981) 참조.

7) 80년대 조정연구에 대한 서베이(survey)적 성격의 문헌으로는 Kressel and Pruitt(1989)를 참조.

가. 조정자의 자세와 능력

조정자의 자세와 능력에 따라 조정의 성과가 크게 달라진다. 분쟁당사자가 조정자를 중립적이라고 느끼지 못할 때 조정의 성과를 기대하기 어렵다. 이영희·김태기(1989)는 우리나라 노동쟁의조정제도가 분쟁해결에 도움을 주지 못했던 가장 큰 이유는, 신뢰할 수 없는 조정기관이나 조정자가 없기 때문이라고 주장하고 있다.⁸⁾ Hiltrop(1989)는 분쟁당사자가 합의에 대해서 비현실적인 기대를 하거나, 합의에 대한 의지가 약한 경우보다 조정자를 불신하는 경우 조정의 성공 가능성은 훨씬 낮아진다고 주장하고 있다.⁹⁾ 그리고 조정자에 기대하는 능력은 조정사건의 성격이나 조정의 단계에 따라 다르지만 조정의 능력 그 중에서도 조정의 경험이 가장 크게 작용하는 것으로 보인다.¹⁰⁾

나. 분쟁당사자의 조정에 대한 자세

분쟁당사자의 자세가 조정의 성공에 큰 영향을 미친다. 당사자들이 합의의 필요성을 강하게 느낄수록 조정의 성공 가능성이 높다. Kochan and Jicks(1978)는 분쟁당사자의 협상에 대한 기대수준이 비현실적으로 높을 때, 어떤 주장이나 요구에 지나치게 집착할 때 조정의 성공 가능성이 낮다고 주장하고 있다. 이영희·김태기(1989)는 조정에 대한 당사자들의 비협조가 조정의 성공을 가로막는 가장 중요한 요인이라고 주장하고 있다. Hiltrop(1989)은 조정신청을 어느 일방이 신청할 때보다 쌍방이 합의로 신청할 때 당사자들이 조정의 필요성을 크게 느낀다고 볼 수 있기 때문에 노사 어느 일방보다 쌍방이 합의해서 조정을 신청할 때 조정의 성공률이 훨씬 높다고 주장하고 있다.¹¹⁾

다. 분쟁이슈의 성격

분쟁이슈의 성격에 따라 조정의 성과가 달라진다. 임금 및 근로조건 문제 등 금전적 문제와 노동조합의 활동 등 비금전적 문제를 비교할 때, 금전적 문제일수록 조정의 성

8) 이영희·김태기(1989)의 주장은 1988년에 실시한 설문조사의 결과에 토대를 두고 있다.

9) Hiltrop(1989)는 1981~82년과 1985년 영국의 조정사건 분석결과에 토대를 두고 있다.

10) 미국의 FMCS나 영국의 ACAS는 조정자의 선발과 사건배치시 경험을 가장 중시하고 있다. 미국의 경우 Simkin and Fidandis(1986)를, 영국의 경우 ACAS(1991)를 참조.

11) 1981~82년 자료의 경우 쌍방이 신청할 때 조정성공률이 71%이고 어느 일방이 신청할 때 50%이고 1985년 자료의 경우 그 비율이 각각 77%와 47%이다.

공 가능성이 높다. Kressel(1972)과 Kochan and Jick(1978)은 원칙과 관련된 문제일수록 조정의 성공 가능성이 낮다고 주장하고 있다. Hiltrop(1989)도 금전적인 문제일수록 조정성공률이 높다고 주장하고 있다.¹²⁾ 이영희·김태기(1989)도 분쟁의 이슈가 회사의 지불능력 문제나 경영권에 직결될 때 조정의 성공 가능성이 낮다고 주장하고 있다.

라. 분쟁당사자의 성격

분쟁당사자의 개인적 또는 조직적 성격에 따라 조정의 성과가 달라진다. Kochan and Jick(1978)는 협상당사자의 권한이 미약할 때, 조직 내부의 갈등이 있을 때, 조정의 성과가 낮다고 주장하고 있다. 그러나 협상당사자의 협상경험과 조정의 성과 사이의 관계에 대해서는 주장이 엇갈리고 있다. Kressel(1972)은 협상당사자의 경험이 적을 때 조정의 효과는 작다고 주장하고 있는 반면, Kochan and Jick(1978)은 오히려 조정의 효과가 크다고 주장하고 있다. Carnevale and Pagnetter(1985)는 협상경험과 조정의 성과는 관계가 없다고 주장하고 있다. Hiltrop(1989)은 협상경험이 부족할 때 조정의 성과는 낮아진다고 주장하고 있다. 이영희·김태기(1989)는 노사당사자들의 협상경험이 적을 때 조정의 성공 가능성은 커지고 노조 내부에 강경파와 온건파의 분열이 있을 때, 회사의 주인은 따로 있고 고용사장이 운영할 때 조정의 성공 가능성은 낮아진다고 주장하고 있다.

마. 조정의 시작시점

조정을 언제 시작하는 것이 조정의 성공에 도움이 되는지에 대해서도 주장이 엇갈리고 있다. Kerr(1954)는 조정을 통해서 당사자들이 분쟁의 성격을 보다 정확하게 파악할 수 있도록 도와주어야 하며, 너무 늦게 시작할 때 조정의 성공 가능성이 낮아지기 때문에 조기에 조정을 시작해야 한다고 주장하고 있다. 반면 Wall(1981)와 Rubin(1981)은 당사자들이 조정의 필요성을 크게 느낄 때까지 기다릴 때 조정의 효과가 커지며, 조정을 빨리 시작하면 협상이 오히려 지연될 수 있다고 주장하고 있다. Hiltrop(1989)은 조정의 성공과 조정의 시작시점의 관계는 협상이 어떤 단계에 놓여 있느냐에 따라 달라진다고 주장하고 있다.¹³⁾

12) 1981~82년 자료를 분석한 결과 조정성공률이 금전적 문제일 때 73%인 반면, 비금전적인 문제일 때 46%로 추정하고 있다. 1985년 자료를 분석한 결과 각각 71%와 47%로 추정하고 있다.

13) 1981~82년 자료를 분석한 결과 파업이나 직장폐쇄 단계에 있을 때 80%가 조정이 성공하였다. 파업이 발생하지는 않았지만 발생 가능성이 있는 단계에서는 67%가, 기타 경우 53%가 성공하였다.

바. 조정의 기법

조정 전략 등 조정의 기법은 매우 다양하며 조정의 대상, 분쟁당사자의 성격, 협상의 단계뿐 아니라 조정자의 성격에 따라 그 효과가 달라진다.¹⁴⁾ Carnevale(1986)은 조정에 대한 기존의 연구결과를 토대로 조정의 기법을 전략적 측면에서 다음의 네 가지 형태로 유형화시키고 있다. 첫째, 쌍방의 요구나 주장의 최저수준을 알아내는 것이다. 둘째, 어느 일방 또는 쌍방이 양보하도록 압력을 가하는 것이다. 셋째, 쌍방이 합의를 할 때 이를 보상해 줄 수 있는 방안을 찾는 것이다. 넷째, 당사자들이 분쟁을 스스로 해결하도록 기다리는 것이다.

Kochan(1980)은 쌍방의 요구나 주장이 근접할 때까지 조정안을 내지 말고 기다리면서 압력을 가하는 방법이 바람직하다고 주장하고 있다. Kressel and Pruitt(1985)는 쌍방의 관계가 대립적일 때 압력을 가하는 방법이 유효하다고 주장하고 있다. Hiltrop(1989)는 조정자가 압력을 가하는 방법은 분쟁이슈가 비금전적일 때 유효하지만 금전적 문제일 때 오히려 효과를 저하시킨다고 주장하고 있다. 또한 상대방의 입장이나 요구를 이해시키고, 쌍방의 요구나 주장을 같이 논의하고, 합의가 가능한 사항을 찾아보는 방법은 쌍방간의 관계가 대립적일 때도 유효하다고 주장하고 있다. 이영희·김태기(1989)는 조정자가 중립적인 위치에 서 있는 것을 보여주는 것이 가장 중요하며 이것을 제외한 다른 조정방법 중에서는 쌍방의 요구나 주장을 이해하고 지적하는 것이 가장 유효하지만 반면 여론이나 국가의 정책 등을 이유로 압력을 가하는 것은 유효성이 떨어진다고 주장하고 있다.

Ⅲ. 우리나라 調整制度의 特徵과 評價

1. 조정제도와 국가의 역할

우리나라는 노사관계의 안정을 위해서 노사간의 분쟁에 대한 조정기능이 법적으로 강화되어 있다.¹⁵⁾ 노동쟁의에 돌입하기 이전에 당사자의 의사에 관계없이 반드시 조정

14) 노사분쟁 조정에 관한 소개는 김태기(1999년 2월 출판 예정) 참조.

15) 노동조합 및 노동관계조정법은 제1조에서 "이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권, 단체교섭권 및 단체

을 거치도록 법적으로 의무화하고 있다(노동조합 및 노동관계조정법 제45조 제2호). 이러한 조정전치주의가 노동기본권을 침해하지 않도록 조정의 대상뿐 아니라 조정기간, 조정위원의 자격, 조정위원회의 구성방법 등에 대해서 법으로 엄격히 규정하고 있다. 1997년 노동법 개정 이후에도 이러한 조정제도의 특징은 계속 유지되고 있다. 냉각기간 제도를 조정전치주의제도로 바꾸고, 조정의 대상을 이익분쟁으로 명확히 하는 등 조정 제도를 명료화하고 동시에 강화하였다.

미국이나 영국 등 선진국의 경우 조정제도의 활용을 당사자간의 자발적인 의사 즉, 당사자들이 조정을 요청할 때 조정을 하는 조정신청주의를 택한다. 따라서 선진국의 조정 제도는 우리나라에 비해서 훨씬 유연하게 운영되고 있으며 조정기관의 존재가치도 법이 아니라 조정 성과에 의해서 뒷받침되고 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 조정의 대상, 조정의 기간, 조정자의 자격, 조정위원회의 구성 등에 대한 세부적인 규정을 법으로 정하기보다는 조정을 담당하는 기관의 역할을 규정하는 법에서 조정제도의 운영에 대한 규정을 만들고 세부적인 내용은 조정을 담당하는 기관이 독자적으로 정하도록 하고 있다. 또한 조정의 방법 등에 대해서는 조정자에게 권한을 위임하고 있다. 따라서 Rubin(1981)의 주장에 비추어볼 때, 조정전치주의를 택하는 우리나라에서는 조정신청주의를 택하는 선진국에 비해서 성공 가능성이 낮아지게 된다.

2. 조정에 대한 당사자들의 인식과 자세

우리나라는 조정제도가 강화되어 있는 데 비해서 조정에 대한 당사자들의 인식은 부정적이다. 특히 조정제도 때문에 단체행동권이 침해당하거나 조정과정에서 피해를 볼지 모른다는 우려가 근로자 측에서 강하다. 이러한 인식은 조정제도가 바뀌면서 상당부분 개선되어 가는 것으로 보인다.¹⁷⁾ 그러나 이러한 인식은 지방노동위원회의 조정성립률 차이에서 알 수 있듯이 경남이나 인천 등 노사관계가 불안정한 지역에 여전히 많이 남아 있는 것으로 보인다.¹⁸⁾ 또한 Kochan and Jick(1978)의 주장에 비추어볼 때 우리나라

행동권을 보장하여 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동 관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다"고 규정하고 있고, 동법 제49조에서 쟁의행위의 예방과 신속 공정한 해결을 위한 국가의 책무를 규정하고 있다.

16) 미국의 경우 조정을 담당하는 연방기관인 FMCS에 협약만료 60일 전에 통보하게 되어 있고 FMCS는 그 사업장의 단체교섭 동향을 지켜보고 당사자가 요청할 때 조정을 시작한다.

17) 조정기간의 연장에 대한 노사합의는 조정에 대한 당사자들의 인식을 보여준다. 1997년 노동법 개정 이후 조정기간 연장에 대한 노사 합의건수는 중앙노동위의 경우 1997년 4건이었다가 1998년에는 9월 말 현재 16건으로 증가하였다.

라는 합의수준에 대한 노사간의 기대가 크게 차이가 있기 때문에 조정의 성공 가능성이 낮아지게 된다.¹⁹⁾

3. 조정의 대상

노동법 개정으로 노동위원회에 의한 '공식적인 조정'은 노동쟁의에 한정된다.²⁰⁾ 노동법 개정으로 노동쟁의는 임금, 근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등 근로조건에 결정에 관한 주장의 불일치로 인한 분쟁에 한정된다. 이때 주장의 불일치는 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적인 합의의 여지가 없을 때를 의미한다(노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제5호).

구노동법하에서는 노동쟁의나 주장의 불일치 개념이 명확하지 않아 혼돈이 발생하였다.²¹⁾ 노동법 개정으로 조정의 대상을 임금 및 근로조건에 결정 등 주로 금전적 문제로 한정시키게 된 것은 Hiltrop(1989)의 주장에 비추어볼 때 조정제도의 역할제고에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 조정의 대상을 이익분쟁에 한정시킨 것은 조정을 필요로 하는 노동위원회가 당사자들에게 조정서비스를 제공하기 어렵게 만든다는 점에서 문제점을 안고 있다.

미국이나 영국의 경우 우리나라와 달리 조정이 당사자의 요청으로 시작되기 때문에 조정의 대상이 이익분쟁에 제한되지는 않는다. 미국의 경우 조정의 대상은 이익분쟁뿐 아니라 당사자들의 요청이 있으면 권리분쟁과 교섭단위 결정에 관련된 분쟁에 대해서도 조정 서비스를 제공하며, 분쟁이 현재 발생하고 있지 않지만 노사관계가 불안정한 사업장을 대상으로 예방적 조정 서비스까지 담당하고 있다.²²⁾ 영국의 경우에도 이익분쟁뿐 아니라 해고와 생계 문제 등 권리분쟁, 노동조합간의 분쟁에 대해서도 조정 서비스를 한다.

18) 박기성(1990)과 김태기(1991)는 파업성향이 다른 변수들을 고려하더라도 지역에 따라 큰 차이가 있음을 보여준다.

19) 노사단체의 임금인상요구율과 제시율을 예로 들면 1997년의 경우 한국경총에서는 임금총액 동결율, 한국노총에서는 11.2%, 민주노총에서는 10.6%를 주장하고 있다. 1998년의 경우 한국경총에서는 인건비 20% 감축율, 한국노총에서는 4.7%, 민주노총에서는 물가상승률을 주장하고 있다(「1998년 KLI 노동통계」) 참조.

20) 권리분쟁에 대해서도 노사당사자가 조정을 신청하고 노동위원회가 동의하면 법으로 '비공식적 조정'까지 금지하고 있는 것은 아니다. 전수는 적지만 노동위원회가 이러한 분쟁을 성공시키고 있다.

21) 대법원 판례는(1990. 5. 15.) 이익분쟁과 권리분쟁이 모두 노동쟁의의 대상에 포함된다고 보고, 반면 행정해석은 이익분쟁에 한정된다고 하였다.

22) 미국의 경우 단체협약의 95%가 권리분쟁에 대한 해결절차를 별도로 정해 놓고, 자주적으로 해결하지 못할 때 중재를 통해서 해결하고 있다.

4. 조정의 시작시점

노동위원회에 의한 조정은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적인 합의의 여지가 없을 때 시작된다. 또한 조정은 노사당사자 중 어느 일방이 신청할 수 있으며 조정을 거쳐야만 쟁의행위에 들어갈 수 있다(노동조합 및 노동관계조정법 제 45조). 노동위원회는 조정신청을 받으면 담당심사관을 결정하고 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 3인으로 구성된 조정위원회를 구성하여 지체없이 조정을 시작하게 된다.

앞서 살펴본 조정의 성공요인에 비추어볼 때, 교섭을 여러 차례 했음에도 불구하고 합의가 어려워 쟁의행위에 돌입할 수밖에 없다고 판단할 때 조정을 시작하게 한 것은 노동법 개정이 조정의 효과를 높이는 방향으로 작용하게 된다고 평가할 수 있을지 모른다. 그러나 실제로는 주장의 불일치가 어느 일방에 의해서 제기되므로 주관적이며 당사자들이 조정을 협상의 전술로 활용하는 경우 Wall(1981)의 주장대로 조정이 지나치게 일찍 시작되어 조정의 성과가 떨어질 수 있다. 반면 Kerr(1954)의 주장대로 법개정으로 조정기간이 단축되어 조정이 너무 늦게 시작될 가능성도 배제할 수 없다. 조정을 신청하기 이전의 협상단계에서 노사가 지나치게 대립하고 불신을 하게 되었다면 조정이 적기(適期)를 놓칠 수도 있다.

미국이나 영국의 경우 조정의 시작시점은 조정자의 판단에 맡겨진다. 조정자가 조정사건의 성격을 파악하고 협상의 흐름을 지켜보면서 조정에 착수하게 된다. 따라서 Hiltrop(1989)의 주장에 비추어볼 때 이것은 조정을 시작하는 시점을 전략적으로 선택할 수 있도록 만들어 조정의 성공 가능성을 높이게 된다.²³⁾

5. 조정의 절차

노동위원회는 조정신청을 받을 때 사업장 개요, 단체교섭 경위, 당사자간의 의견의 불일치 사항 및 이에 대한 당사자의 주장내용, 기타 참고사항을 제출하도록 요구하고 있다.²⁴⁾ 담당심사관은 조정신청사건의 주요쟁점을 확인하고 조정안 작성에 필요한 자료 수집 및 분석을 하여 조정부의안을 작성한다. 조정위원회 또는 단독조정인은 기일을 정

23) 미국의 경우 단체협약 만료 60일 전에 상대방에게 그 사실을 통지하고 30일 전에 연방알선조정청(FMCS)에 통지하게 되어 있어, 조정의 시작시점을 조정자가 선택할 수 있는 여유가 있다. 이에 대해서 Simkin and Fidandis(1986) 참조.

24) 노동위원회 업무현황(1997) 참조.

하여 관계당사자 쌍방을 출석하게 하여 주장의 요점을 확인해야 한다(노동조합 및 노동관계조정법 제58조). 조정위원회 또는 단독조정인은 조정안을 작성하여 이를 관계당사자에게 제시하고 그 수락을 권고하는 동시에 그 조정안에 이유를 붙여 공표할 수 있으며 필요한 때에는 신문 또는 방송에 보도 등 협조를 요청할 수 있다(동법 제60조 제1항). 조정기간은 1997년도 노동법 개정으로 줄어들어 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에 조정을 종료한다. 다만 당사자간의 합의가 있을 경우에 각각 10일과 15일 이내에서 조정을 연장할 수 있다.²⁵⁾

구노동법하에서는 알선과 조정이 분리되었고, 알선은 알선위원이, 조정은 조정위원회가 담당하게 되어 있었다가 노동법 개정으로 알선과 조정이 통합되었다. 또한 구노동법하에서는 알선과 조정은 일반사업은 15일 동안의 냉각기간과, 공익사업은 20일 동안의 냉각기간 이내에 종료하게 되어 있었다. 그러나 15일과 20일은 냉각기간으로 구성되어 있을 뿐, 신노동법과 달리 당사자가 거부한다면 알선과 조정을 거치지 않은 채 냉각기간이 지나면 쟁의행위에 돌입할 수 있었다.

노동법 개정으로 알선과 조정을 통합한 것은 조정자가 분쟁의 성격을 보다 정확하게 파악하고 협상의 흐름을 지켜보면서 조정할 수 있는 시간적 공간을 확대시킨 점에서 조정의 성공에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 노동법 개정 이전과 마찬가지로 근로자위원, 사용자위원은 전원 비상근하고 있고 공익위원도 대부분 비상근이기 때문에 조정위원회의 구성이 그만큼 어렵고, 당사자들의 의사와 관계없이 모든 사건에 대해서 조정을 거치도록 한 것은 조정의 실효성을 저하시킬 가능성이 높다. 특히 조정기간이 짧고 반면 조정사건은 단체교섭기에 시간적으로 집중되는 데 비해서, 노동위원회는 조정을 전담할 위원도 절대적으로 부족하기 때문에 '조정을 위한 조정'이 될 가능성이 있으며, 분쟁의 사회적 비용이 큰 사업장에 조정의 노력을 집중시키기도 어렵게 만들 수 있다.

노동위원회의 조정절차 중에서 또 다른 중요한 특징은 조정이 심사관에 의한 '예비조정' 단계와 조정위원회 또는 단독조정인에 의한 '본조정' 단계로 나누어진다는 것이다. 심사관이 쟁점사항을 확인하고 조정부의안을 만드는 과정에서 당사자와 개별적으로 접촉함으로써 대화하게 되고, 쌍방의 주장이나 요구의 핵심을 파악하고, 때에 따라서는 쌍방이 합의할 수 있는 수준에 대한 감을 어느 정도 잡으면서 '예비조정'을 하게 된다. 조정위원회는 심사관의 조정부의안을 토대로 당사자들과 대화를 하면서 '본조정' 단계를 밟게 된다. 앞서 언급한 Carnevale(1986)이 제시한 조정의 기법에 대한 분류에 의하면 당연히 심사관은 분쟁의 성격과 쌍방의 요구와 주장을 알아내는 데 주안점을 두게

25) 조정기간이 짧아진 것은 노동계가 과거의 조정제도를 염두에 두고 냉각기간으로만 인식하였기 때문이다. 이에 대해서 배무기(1998) 참조.

되고, 조정위원회는 합의를 위한 압력을 가하는 데 주안점을 두게 된다.

조정을 담당하는 위원들의 거의 대부분이 비상근하고 있다는 단점은 상근위원과 사무국의 역할로 어느 정도 보완할 수 있을지 모르지만 한계가 있다. 심사관의 수가 적어 조정에 필요한 자료나 통계를 정리하기 어려우며 반면 사건은 일정기간에 집중되고, 심사관이 조정에 필요한 전문성을 습득할 기회가 부족하다. 또한 조정위원들이 비상근하기 때문에 심사관과 조정위원들이 팀워크(team work)를 쌓기 어렵다.

선진국의 경우 조정자는 거의 대부분 상근 공무원이다. 조정의 절차도 조정자의 판단에 맡겨진다. 조정자의 분쟁당사자에 대한 접촉부터 회의를 갖는 시점, 장소, 회의의 형태뿐 아니라 조정의 기간 등은 분쟁의 성격과 조정의 단계에 따라 다르다. 또한 조정은 조정에 필요한 기초 정보나 자료 정도만 사무국에 의존하고 핵심적인 정보나 자료는 분쟁당사자의 협조하에 조정자가 스스로 수집한다.²⁶⁾

우리나라의 조정절차와 선진국의 조정절차를 비교할 때 우리나라의 조정절차는 선진국에 비해서 경직적이기 때문에 조정의 성공 가능성이 그만큼 저하된다. 우리나라의 조정제도는 노동기본권의 침해를 피하면서 동시에 노사분규를 최대한 억제하고, 조정의 중립성을 높여야 한다는 노·사·정 간의 역학관계에 따른 여러 가지 '요구' 때문에 경직적으로 설계되었지만, 결과적으로 Susskind and Cruikshank(1987)가 주장하는 '지원을 통한 협상'(assisted negotiation)이라는 조정의 원래의 의미를 제대로 살리기 어렵게 되었다.

6. 조정담당의 주체

조정 거의 대부분은 노동위원회가 수행하고 있다. 노사당사자의 합의에 의하거나 또는 단체협약에 근거하여 노동위원회가 아닌 사인(私人)이나 사적 단체로부터 조정을 받을 수 있지만(노동조합 및 노동관계조정법 제52조) 실제로 사적 조정을 담당할 만한 기관이 존재하지 못한 상태이다. 노동위원회에서의 조정은 근로자위원, 사용자위원, 조정담당 공익위원 3인으로 구성된 조정위원회에서 담당한다. 단, 당사자 쌍방의 신청이 있거나 당사자의 동의를 얻는 경우에 단독 조정할 수 있다(동법 제57조). 근로자위원은 사용자가, 사용자위원은 노동조합이 추천하되 추천하는 위원이 없을 때에는 노동위원회 위원장이 지명하고 조정위원회의 위원장은 공익위원이 맡게 한다.

노동법 개정으로 노동위원회의 공익위원은 노동위원회의 위원장, 노동조합 및 사용자 단체가 추천한 자 중에서 근로자위원과 사용자위원이 투표로 선출하게 되었다(노동위

26) 미국의 경우 조정의 절차와 조정자의 준비 등에 대해서는 Simkin and Findandis(1986)을 참조.

원회법 제6조 제4항). 또한 공익위원은 심판담당과 조정담당 위원으로 나누게 되었다. 공익위원의 자격요건은 법으로 정하고 있고 심판담당 공익위원은 주로 법률적 지식, 조정담당 공익위원은 주로 조정경험을 중시하고 있다. 그러나 실제로 법으로 정한 요건을 충족시키면서 조정경험이 있는 자를 확보하기 어렵기 때문에 일반적으로 공인되는 경력을 중시하고 있다.

구노동법하에서 중앙노동위원회의 공익위원은 대통령이, 지방노동위원회 위원은 노동부장관이 위촉하였고, 심판담당 위원과 조정담당 위원의 구분이 없었다. 노동법의 개정으로 조정을 담당하는 공익위원의 중립성과 전문성을 높이게 됨으로써 조정제도의 정착에 기여하였다고 평가할 수 있다. 특히 노동법 개정 이전에 노동위원회는 심판사건 위주로 운영되어 왔다가 조정을 별도로 담당하는 위원을 지명한 것은 조정제도의 정착에 크게 기여했다고 볼 수 있다.²⁷⁾

그러나 노동법 개정에도 불구하고 위원에 대한 법적 요건을 지나치게 높게 유지한 것은 조정을 담당할 수 있는 자원을 광범위하게 찾기 어렵게 만들고 있다. 또한 지방노동위원회가 공익위원을 지역의 인사에 한정하여 위촉하기 때문에 경험이 있는 조정위원의 확보가 더욱 어려워지며 전국적으로 활용하기 어렵다. 이러한 점은 조정의 성공 가능성을 저하시키며, 조정의 성공 가능성이 지방노동위원회에 따라 크게 차이가 나게 만드는 한 이유가 되는 것으로 보인다. 조정을 근로자위원, 사용자위원, 공익위원 3인으로 구성된 위원회가 담당하는 것은 조정의 공정성에 기여하고 분쟁의 성격을 파악하고 조정안을 만드는 데 도움을 줄 수 있다. 그러나 근로자위원과 사용자위원이 각각 노사의 이익을 대변하고 공익위원은 근로자위원과 사용자위원을 의식하는 경우 Kressel and Pruitt(1985) 등이 주장하는 다양한 조정기법을 활용하기 어려워지고, 조정의 실효성도 저하될 수 있다.

미국이나 영국의 경우 분권화된 국가임에도 불구하고 조정자를 전국 차원에서 선발하고 있다. 조정자의 요건으로 학력보다는 협상이나 조정경험을 중시한다. 조정자의 요건을 법으로 명문화시키지 않고 조정기관의 장(長)의 책임하에 선발하고 있다. 조정에 소질이 있는 유능한 사람을 확보하고 선발된 조정자를 지속적으로 교육시키고 있다. 미국의 연방알선조정청(FMCS)은 조정자의 선발에 독립적인 권한을 가지고 선발시 경력을 중시하고 있다. 영국의 경우 자문알선조정청(ACAS)에서 협상과 조정교육을 실시하고 조정에 투입하기 전에 수년 동안 실습을 쌓도록 한다.²⁸⁾

27) 노동법 개정 이전의 노동위원회 운영의 문제점에 대해서는 이영희·김태기(1989) 참조.

28) 미국의 경우 Simkin and Fidandis(1986)을, 영국의 경우 ACAS(1991)를 참조.

IV. 結 論

우리나라 조정제도의 변화는 선진국의 조정경험과 비교할 때 다음과 같이 평가할 수 있다. 냉각기간제도를 조정전치주의제도로 바꾼 것이 조정제도의 정착에 기여했다고 보기 어려우며, 또한 조정에 대한 분쟁당사자들의 인식개선이 조정제도의 정착을 가져왔다고 보기 어렵다. 조정의 대상을 이익분쟁에 한정시킨 것은 조정의 성공률을 높이는 데 기여했지만, 권리분쟁 등에 대한 조정을 오히려 어렵게 만든 측면도 있다. 조정기간을 단축시킨 것이 조정의 성공률을 높이는 데 기여했다고 보기는 어려우며, 반면 알선과 조정을 통합한 것은 조정의 성공률을 높이는 데 기여했다고 볼 수 있다. 조정을 담당하는 위원을 별도로 구분한 것은 조정의 성공률을 높이는 데 기여했다고 볼 수 있다.

우리나라 노동쟁의조정제도의 효율성을 보다 높이기 위해서는 조정제도 그 자체와 제도의 운영방법을 개선하고, 운영능력을 높이며, 조정제도에 대한 분쟁당사자들의 인식도 제고해야 한다. 우리나라 조정제도의 가장 큰 특징은 조정전치주의라고 할 수 있는데 모든 사건이 조정을 의무적으로 거치도록 만든 것은 제도의 효율적 측면에서 볼 때 문제가 있다. 조정전치주의가 단체행동권을 침해하지 않도록 조정의 시작시점, 조정의 절차 등에 대해서 법으로 규정하게 되고 이것은 조정제도의 운영을 경직화시키고 조정의 효율성을 저하시키고 있다.

분쟁당사자들이 합의의 필요성을 강하게 느낄수록 조정의 성공 가능성이 높기 때문에 조정제도의 효율성을 높이기 위해서는 분쟁당사자의 어느 일방 또는 쌍방이 조정을 신청할 때 조정서비스를 제공하는 조정신청주의로 나아갈 필요가 있다. 이 때문에 노사관계의 불안이 발생하는 문제를 우려한다면 우려되는 사업장에 대해서 노동위원회가 조정을 거치도록 하고 필요하다면 예방적 조정서비스까지 제공할 수 있을 것이다.

조정전치주의를 조정신청주의로 바꾸기 위해서는 조정제도의 운영능력을 제고해야 할 것이다. 분쟁당사자들이 조정서비스를 통하여 분쟁해결에 도움을 받을 수 있다고 느끼도록 조정기관의 전문성을 높여야 할 것이다. 이를 위하여 조정기관은 조정능력이 있는 사람을 확보하고, 이들이 조정을 전담할 수 있도록 인사제도를 만들고, 조정자를 지원할 수 있는 정보제공 시스템도 구축해야 할 것이다.²⁹⁾ 조정의 대상도 이익분쟁에만

29) 조정제도의 개선과제로 배무기(1998)는 예방적 조정기능의 도입, 조정기간의 연장, 사무국의 조정지원 기능 강화 등을 제시하고 있다.

제한할 것이 아니라 노사간의 모든 분쟁에 대해서 조정서비스를 제공할 수 있도록 하고 또한 조정의 시작시점이나 조정의 기간, 조정자의 선정방법이나 조정의 절차도 분쟁의 성격이나 협상단계에 맞게 조정이 가능하도록 제도적으로 뒷받침해야 할 것이다.

조정제도를 조정신청주의로 나아갈 수 있는지의 여부는 궁극적으로 조정제도의 소비자 즉, 노사당사자의 인식과 자세에 달려 있다. 공동문제 해결적인 자세로 쌍방 모두에게 이익이 되는 대안을 찾는 협상의 논리로 분쟁을 해결하기보다는 자신의 이익만 추구하는 힘의 논리로 분쟁을 해결하고자 할 때 선진국처럼 효율적인 조정제도를 구축하기 힘들어진다.³⁰⁾

參 考 文 獻

- 김태기, 「분쟁조정 of 경제학」, 한국노동연구원, 1990.
- _____, 「노사분규연구」, 한국노동연구원, 1991.
- 박기성, 「한국의 노동조합(II)」, 한국노동연구원, 1991.
- 배무기, 「노사분쟁의 유형과 그 대응과제」, 한국경제학회 제8차 국제학술대회 전체회의 제4주제 발표논문, 1998.
- 이영희·김태기, 「노동쟁의조정제도 연구」, 한국노동연구원, 1989.
- 중앙노동위원회, 「노동위원회 업무편람」, 1997.
- _____, 「1997년도 노동위원회 판례집」, 제31호, 권2호, 1998.
- 한국노동연구원, 「1998년 KLI 노동통계」.
- Carnevale. P., and Pegnetter, R., "The Selection of Mediation Tactics in Public Sector Disputes: A Contingency Analysis", *Journal of Social Issues*, 1985, 41, pp.65~81.
- Advisory, Conciliation and Arbitration Service, "Industrial Relations Disputes : the ACAS Role", in *A Handbook of Dispute Resolution*, Mackie, K. J.(ed), London : Routledge, 1991.
- Carnevale, P. J., "Strategic Choice in Mediation", *Negotiation Journal*, 1986. 2. pp.41~56.
- FMCS, *Forty-Fourth and Forty-Fifth Annual Reports*, Federal Mediation

30) 분쟁해결 시스템의 설계문제에 대해서 Ury, W. L., Brett, J. M., Goldberg, S. B.(1993) 참조.

- Conciliation Service, 1992.
- Folberg, Jay and Taylor, Alison, *Mediation*, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1984.
- Goldberg, Stephen, B., Green, Eric, D. and Sander, Frank, E. A., *Dispute Resoution*, Boston : Little, Brown and Company, 1985.
- Hiltrop, J. M., "Factors Associated with Successful Labor Mediation", in *Mediation Research*, Kessel and Pruitt(ed), San Fransisco : Jossey-Bass Publishers, 1989.
- Kerr, C., "Industrial Conflict and Its Mediation", *American Journal of Sociology*, 1954, 60, pp. 230~245.
- Kochan, T. A., *Collective Bargaining and Industrial Relations : From Theory to Policy and Practice*, Homewood, Ill : Irwin, 1980.
- _____, and Jick, T., "The Public Sector Mediation Process : A Theory and Empirical Examination", *Journal of Conflict Resolution*, 1978. 22, pp. 209~240.
- Kolb, D. M., "Strategy and the Tactics of Mediation", *Human Relations*, 1983. 36, pp. 247~268.
- Kressel, K., *Labor Mediation : An Exploratory Survey*, Albany, NY. : Association of Labor Mediation Agencies, 1972.
- _____, and Pruitt D. G., "A Research Perspective on the Mediation of Social Conflict" in *Mediation Research*, Kressel and Pruitt(ed), San Fransisco: Jossey-Bass Publishers, 1989.
- Raiffa, Howard, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge : Harvard University Press, 1982.
- Rubin, J. Z., "Introduction" in *Dynamics of Third Party Intervention : Kissinger in the Middle East*, Rubin, J. Z.(ed.), New York : Praeger, 1981.
- Simkin, W. E. and Fidandis, N. A., *Mediation and the Dynamics of Collective Bargaining*, Washington D. C. : Bureau of National Affairs, 1986.
- Susskind, L. and Cruikshank, J., *Breaking the Impasse*, New York : Basic Books, 1987.
- Wall, J. A., Jr., "Mediation : An Analysis, Review and Proposed Research", *Journal of Conflict Resolution*, 1981. 25, pp.157~180.
- Ury, W. L., Brett, J. M., Goldberg, S. B., *Getting Disputes Resolved*, Cambridge : PON Books, 1993.