

영국의 근로시간 제한의 선택적 적용배제

심재진

(런던정경대학(LSE) 박사과정)

■ 근로시간 입법

영국은 근대산업화가 가장 오래된 나라이면서도 근로시간에 관한 법제의 발전은 대단히 늦었다. 이것은 부분적으로 영국 특유의 자율주의(voluntarism)의 결과이다. 즉 영국 정부는 단체협약을 최대한 지원해 해당 협약이 가능하지 않는 곳에서만 입법에 개입하는 형태를 취해 왔다. 따라서 놀랍게도 영국에서는 상점 영업시간을 제한하는 특수한 경우를 제외하고는 1980년대까지도 근로시간에 관해서는 일반 입법이 존재하지 않았다. 그러나 실근로시간은 단체협약에 의해 점진적으로 축소되어 일부 분야에서는 1979년에 이미 주 39시간으로 줄어들기도 하였다. 그렇지만 입법적인 규제가 없는 가운데 단체협약은 연장근로의 절대 상한선을 정하거나 교대근무에 제한을 두려고 하기보다 연장근로나 교대근무수당에 중점을 두었다. 그 결과로 영국의 전일제 근로자들은 대륙유럽의 근로자들보다 연장근무와 교대근무를 훨씬 많이 하게 된다.

그러나 근로시간을 제한하는 입법을 만들지 않는 영국의 전통은 1993년을 기점으로 중대한 기로에 놓이게 된다. 왜냐하면 1993년에 유럽연합은 ‘근로시간의 편성의 특정 측면에 관한 지침(93/104/EC)(이하 근로시간 지침)’을 채택했기 때문이다. 당시 영국의 보수당 정부는 이 근로시간 지침을 유럽연합이 채택하는데 아주 완강하게 반대했고, 결국 유럽사법재판소를 상대로 소송을 제기하는 데까지 이르렀으나(Case 84/94 UK v. Council [1996] ECR I - 5755) 성공하지 못했다. 당시 이 판결의 법률적 논점은 건강과 안전에 관련해 근로환경을 개선할 수 있

는 조치를 취할 수 있도록 규정한 현 유럽 연합 조약 137조(당시 118a)의 해석에서 근로시간에 대한 규제가 건강과 안전에 관련한 조치로 볼 수 있는가의 문제였다. 위 판결에서 유럽사법재판소는 이 조항을 넓게 해석해서 건강과 안전의 조치로 위의 근로시간 지침이 정당화된다고 보고, 이 근로시간 지침이 유럽연합 회원국의 국내법에서 이행되어야 한다고 결정했다. 이에 따라 당시 보수당 정부는 마지못해 1996년 근로시간에 관한 ‘협의용 보고서’까지 만들었으나 입법초안은 나오지 못하고, 노동당 정부가 들어선 후인 1998년 근로시간 규정(the Working Time Regulations 1998)(이하 근로시간 규정)이 채택되었다.

■ 개별적인 선택적 적용배제 조항

영국의 근로시간 규정에 명시된 문제의 개별적인 선택적 적용배제(individual opt-out) 조항들은 근로시간 지침 93/104/EC 19조 (b)(i)을 근거로 하는 것이다. 이 조항의 내용은 뒤에서 다룰 영국의 개별적인 선택적 적용배제조항과 거의 유사하다. 위에서 언급한 것처럼 당시의 영국 정부는 근로시간 지침을 결국 수용하지 않으려 재판까지 진행했지만, 또한 지침 제정을 위한 협상 과정에서 지침의 적용예외를 강력히 요구해 이 조항이 삽입되었다. 문제는 위 근로시간 지침을 유럽연합 국가들이 국내법으로 전화하는 과정에서, 유일하게 영국만이 위 근로시간 지침 19조 (b)(i)를 근거로 개별적인 선택적 적용배제조항을 국내법에서 만들었다는 점이다. 또 하나는 새로 들어선 노동당 정부

가 보수당 정부에 의해 삽입된 조항을 적극적으로 이용했다는 점도 눈여겨볼 만하다.

그런데 의사들의 대기근무시간이 유럽연합 지침의 근무시간에 포함된다는 2000년 유럽사법재판소 판례(Case C-303/98 Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana [2000] IRLR 845(ECJ))를 계기로 몇몇 나라에서 개별적인 선택적 적용배제조항을 도입하였다. 그렇지만 다른 유럽연합국가들의 도입은 영국과 같이 전산업에 대해 모두 적용하는 것이 아니라 판례에 따라 불가피하게 해당 분야에 한해서 극히 제한적으로 도입했다는 점을 유의할 필요가 있다. 한 예로 룩셈부르크는 호텔과 급식에 한해 2003년 1월부터 시행하고 있고, 프랑스는 병원의사나 공공기관에 고용된 약사에 한해 2002년 도입했고, 독일이나 스페인 네덜란드 등에서는 근무시간에 대기근무가 포함되는 보건분야 종사자에게 이를 적용하는 입법을 추진중이다. 한편 모든 회원국이 위 지침에 근거해 국내법을 제정해야 할 시한인 1996년 11월 23일부터 7년이 경과하기 전에, 유럽연합 각료이사회(Council)는 평가보고서가 포함된 유럽연합 집행위원회(Commission)의 제안에 기초해 근로시간 지침 19조 (b)(i)를 다시 검토해, 폐지까지를 포함해 어떤 조치를 취할지를 결정하도록 되어 있고, 현재 그 시한을 넘겨 그 검토가 진행중에 있다.

이제 영국의 근로시간 규정의 개별적인 선택적 적용배제조항에 대해 살펴보자. 우선 규정 4조 1항에서 “사용자가 서면으로 노동자의 동의를 얻지 못하면, 연장근로를 포함해 근로자의 근로시간이, 산정기준기간을 평

균하여 주7일 동안 48시간을 넘지 못”하도록 규정하고 있다. 규정 4조 2항에서는 “근로자의 건강과 안정을 보호할 필요성에 부합해, 위 1항의 48시간 제한이 각 근로자에게 적용되고 있다는 것을 확인하기 위해 사용자들은 합당한 조치를 취해야 하고, 위 1항에서 언급한 근로자의 동의를 얻었다는 사실을 이유로 적용되지 않는 업무를 수행하는 모든 노동자들의 기록을 계속 갱신하여 보관해야 한다.”고 규정하고 있다. 이 기록 보존 조항은 원래 제정 때보다 상당히 약화된 것이다. 왜냐하면 위 근로시간 규정 제정후 사용자단체들이 이 조항을 불필요한 군더더기라고 문제 제기하면서, 원래 1998년 근로시간 규정 제정때 구체적인 연장근로의 시간이나 기간까지도 자료를 갱신해 보관하도록 한 상세한 규정들이, 1999년의 개정으로 단순히 이행하고 있다는 사실을 증명하면 되고, 어떤 서류를 보존해야 하는지는 사용자의 재량에 맡기는 내용으로 바뀌었기 때문이다. 한편 근로시간 규정 5조 2항과 5조 3항에서는 해당 동의가 최소 7일 전의 통보로 언제든지 철회될 수 있으며, 이 철회통보통지기간은 3개월을 넘을 수 없도록 규정하고 있다. 그런데 유럽연합의 근로시간 지침과 영국의 근로시간 규정에서 언급한 근로자의 동의는 근로자의 실제적인 동의를 말하는 것으로 단체협약이나 근로자 대표와의 합의에 의해 대체될 수 없음을 유럽사법재판소는 분명히 하고 있다(Case C-303/8Sindicato de Médicos de Asistencia Publica (SIMAP) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana [2000] IRLR 845(ECJ)).

■ 근로시간 실태와 개별적 선택적 적용배제조항 이용

근로시간 실태

영국노총(TUC)에 따르면 1998년 10월 전에 거의 250만 근로자(전체 근로자의 12%)가 유급휴가를 전혀 받지 못했다. 유급휴가를 받지 못한 근로자들의 거의 60%가 시간제 여성근로자들이었다. 영국은 유럽연합 회원국 중에서 최장시간 근로국가인데, 영국 근로자들은 1998년 기준으로 주평균 44시간 일하는데, 네덜란드의 39시간, 독일의 40.5시간, EU 전체 평균 40.5시간에 비교하면 대단히 길다. 또한 영국의 근로시간은 최근 15년간 급격히 늘어났는데, 1998년 5월에 주 48시간 이상 일하는 근로자들이 400백만 이상이 되는데, 1984년의 270만과 비교하면 그 증가 속도를 짐작할 수 있다. 또한 1998년 거의 5명 중 1명꼴로 매주 50시간 이상 일하고 있었다.

그런데 문제는 위와 같은 영국의 장시간 근로의 실태가 1998년 근로시간 지침이 시행되고 나서도 그 변화가 미미하다는 점이다. 통상산업부(Department of Trade and Industry)의 조사에 따르면 2001년 봄 모든 근로자의 16%(400만), 전일제 근로자의 22%가 주48시간 이상을 일하고 있는데, 이 수치는 1998년에 비해 아주 미미하게 감소한 것이고, 1990년대 초반 주48시간 이상 일하는 근로자가 전체 근로자의 15%인 300만인 것과 비교하면 오히려 늘어난 것이다. 유럽연합에서 최근 10년 사이에 근로자들의 평균 근로시간이 늘어난 유일한 국가가 영국이라는 사실은 영국의 장시간근로의 심각성을 말해준다.

이용 실태

근로시간 규정이 영국 근로자들의 실제 근로시간 축소에 별다른 영향을 주지 못하고 있는 가장 큰 이유는 바로 이 개별적인 선택적 적용배제조항 때문인 것으로 판단된다. 실제로 48시간을 넘는 근로가 필요할 경우 사용자들이 가장 흔하게 사용하는 방법이 바로 이 조항인 것으로 실태조사 결과 드러났다. 최근 캠브리지대학 연구진이 13개 사업장을 표본으로 조사한 결과에 의하면 이 조항의 사용이 상당히 광범위하고 다양한 것으로 드러났다. 또한 다른 조사 결과에 의하면, 설문조사에 응답한 759개 사업장 중에서 65%가 사업장 근로자들이 선택적 적용배제에 동의하도록 요청했다고 응답했고, 이 사업장들의 61%에서 근로자들의 과반수가 서명한 것으로 나타났다. 또한 조사대상 사업장의 28%는 모든 근로자들이 적용배제 요구에 서명한 것으로 드러났다.

사용자들은 다양한 방식으로 근로자들이 48시간을 넘는 연장근로에 동의하도록 하고 있다. 이것은 근로시간 적용이 제외되는 '계산하기 어려운 근로시간', 단체협약이나 근로자대표와의 합의에 의한 '계산 기준 단위 시간의 변경' 등을 이용하는 것보다는 더욱 직접적이고 확실하기 때문일 것이다. 실제로 경영자단체는 이 조항이 규정 중에서 유일하게 가장 간단하고 직접적인 조항이라고 판단하고 있다. 위 캠브리지대학 연구팀의 조사에서 13개의 오용 사례가 발견되었는데, 그것들은 적용배제조항에 강제적으로 서명하도록 하거나, 직원들이 서명하도록 압력을 가하거나, 신입사원에게 적용제외 신청양식을 보내는 것 등이다. 또한 더 심하게는 고

용계약서에 그 적용배제조항을 포함한 사례도 발견되었다. 또한 TUC의 조사에 의하면 적용배제조항의 적용에 동의하는, 즉 48시간 이상의 연장에 동의한 근로자 3명 중 1명은 그들이 그것 외에 달리 선택할 여지가 없다고 대답했다.

유럽연합 집행위원회는 최근 영국의 이런 실태조사를 바탕으로 영국의 입법과 관행이 유럽연합의 지침이 확보하도록 한 보장사항을 담보해 주지 못하는 것으로 판단하고 있다. 더 나아가 집행위원회는 어떤 근로자도 연장근로를 동의하지 않는다는 사실 때문에 불이익을 당할 수 없다는 것을 확실하게 해 해당 근로자의 자유 동의를 보장할 것을 목적으로 하는 근로시간 지침(18(1)(b)(i))의 취지를 이 실태가 훼손하고 있는 것으로 보고 있다. 특히 그 중에서도 고용계약서와 동시에 서명하도록 하는 것은 선택의 자유가 해당 근로자의 특정 상황 때문에 침해한다고 판단하고 있다.

최고 수준의 장시간근로와 이를 가능하도록 하기 위해 광범위하게 이용하는 개별적인 선택적 적용배제조항의 문제를 현재 영국노사관계의 특성에서 기인하는 것으로 파악하는 시각도 있다. 현재 영국은 공공부문을 제외하면 단체협약에 포괄되는 근로자들의 비율이 22%밖에 되지 않는다. 따라서 영국사용자단체의 말처럼, 단체협약보다 근로자 개인과 사용자의 협상에 훨씬 많이 의존하는 영국에서는 개별적인 선택적 적용배제조항이 대단히 중요할 수밖에 없다. 영국의 사용자단체들은 이를 일반화하여, "개별 회원국이 가장 빈번하게 이용하는 유연성 조치들은 그 나라의 노사관계제도에 좌우되는데, 어떤 회원국들은 단체협약과 근로자대표와의 합의를 이용하고 따라서 주로 기준근로시간을 변화

하는 방식으로 접근하고, 다른 회원국들은 고 임금 혹은 전문직 종사자들을 배제하는 자율적인 적용배제를 사용한다”고 말한다. 개별인 적용배제가 고임금 혹은 전문직에서 집중적으로 나타나는가, 그리고 과연 이것이 자율적인가에 대해서는 의문이 있지만, 개별적인 선택적 적용배제조항이 빈번하게 이용되는 것을 영국 노사관계의 현 상황을 반영하는 것으로 보는 지적은 정확하다할 것이다.

■ 관련 당사자들의 입장

유지 존속 입장

개별적인 유지 존속을 바라는 입장은 주로 정부와 사용자에 의해 표명되고 있다. 2003년 9월 재정경제부 장관 골든 브라운은 사회계년도 예산안 기초 연설에서 근로시간 지침과 같은 유럽연합 지침의 변경으로 영국의 고용창출이 위협받아서 안된다는 것이 영국 정부의 입장이라고 밝혔다. 이것은 지침에서 언급한 예외조항이 영국 노동시장이 다른 유럽연합 국가들보다 더 유연하도록 하는 중요한 요소라는 점을 분명히 한 것이다. 영국 정부는 이런 점에서 유연성을 ‘외부적 계약으로부터의 자유’의 동의어로 간주하고 있는 것으로 보인다. 고용주들은 장시간 근로를 전제하는 고객 수요나 요구를 충족하기 위해 개별적 적용배제조항이 필요한 것으로 보고 있다. 또한 인터뷰 조사에 의하면 일부 근로자들이 장시간근로 문화를 좀더 많은 소득을 버는 것과 결합해 바라보거나, 개별적 근로환경에 관한 개인적 자율성과 통제의 측면에서, 즉 이것에 대해 입법이 간섭해서는 안된다고 보는 경우도 있다.

■ 폐지 입장

TUC와 일부 노동법학, 노동경제학 연구진들은 현재 영국의 근로시간제가 경직되고 비효율적이라는 점을 지적한다. 이들은 우선 많은 연구 사례가 보여주듯이 장시간노동문화가 노동자의 질병과 결근을 유발해 결국 낮은 생산성으로 이어진다는 강조한다. 반면 근로시간을 줄이면, 근로시간제를 단순화하면서 장시간근로가 유발하는 비용부담을 회피할 수 있다. 한 예로 대륙유럽 국가에서 근로시간의 축소가 유연성을 강화하는 근로시간 산정기준 단위의 증가와 결합해 1980년대 중반부터 진행되었던 점을 주목한다. 결국 이들은 대륙유럽에서는 근로자들은 전체 근로시간의 축소로 이익을 얻고, 사용자들은 연장근로수당의 감소나 낮은 결근율과 건강악화를 방지하는 부수효과를 얻을 수 있었다고 본다.

위 캠브리지대학 연구팀의 결론도 이와 비슷한 취지인데, 이들은 개별적인 선택적 적용배제조항이 계속 시행되는 한, 유럽연합 지침의 취지로 보이는 근로시간의 근대화를 위한 필요불가결한 자극은 현실화하기 힘들다고 보고 있다. 그러나 이들은 이 조항만을 단순히 없애는 것으로는 대륙유럽 국가들에서와 같은 효과를 달성하기 어렵다고 본다. 왜냐하면 첫째로 단체협약이 과거와는 달리 영국 사업장의 다수에서 적용되고 있지 않는데다, 비노조 사업장에서 근로자대표제가 완비되어 있지 않기 때문이다. 두번째로는 다른 조항에 따라 갖추어야 할 기록의 관리 보존이나 적용 등이 훨씬 복잡하기 때문에 이것을 단순화하는 게 병행되지 않고서는 선택적 적용배제조항의 삭제가 실효성을 담보하기 어렵다. 세번째로는 사용자들은 만약

선택적 적용배제조항이 없다면, ‘계산되지 않는 근로시간’과 같은 다른 예외조항을 적극적으로 이용하려고 할 것이기 때문이다.

■ 향후 전망

앞으로도 영국 정부는 자발적으로 이 선택적 배제조항을 폐지하거나 개선하려고 하지는 않을 것으로 보인다. 따라서 초점은 이 조항의 근거가 되는 유럽연합의 근로시간 지침의 예외조항(19조 (b)(i))의 재검토 결과이다. 현재 TUC는 이 재검토 시기에 맞춰 영국의 초과근로시간 실태조사를 근거로 이 조항을 폐지할 것을 강력히 요구하고 있다. 한편 영국 정부의 예측조사에 의하면 만약 이 개별적인 선택적 적용배제조항이 없다면, 거의 3백만 근로자들이 이에 영향을 받

을 것으로 판단하고 있다.

현재 유럽연합 집행위원회는 관련 문서에서 영국에서 개별적인 선택적 적용배제조항이 이용되는 상황이 유럽연합의 근로시간 지침의 취지에 비추어 상당히 우려스러운 것으로 파악하고 있긴 하지만, 앞서 언급한 2000년 유럽사법재판소의 판례에 비추어 아주 특별한 업무에 대해서는 이 조항의 이용이 불가피할 수 있다는 판단을 하고 있다. 또한 최근 들어 근로조건에 대해 유연성을 강조하고 있는 입장에 비추어볼 때, 19조 (b)(i) 자체의 폐지보다는 이 조항의 적용조건을 엄격하게 하는 식으로 방향을 잡고 있는 것으로 보인다. 그러나 복잡한 협의 절차나 예상되는 영국 정부의 반대 때문에 최종적으로 어떤 결과가 나올지는 예측하기 힘들다.

■ 참고자료

- H. Collins, K D Ewing and A. McColgen, *Labour Law: Text and Materials*, 2001
S. Deakin and G. Morris, *Labour Law*, 2001
C. Barnard, S. Deakin and R. Hobbs, “Opting Out of the 48-Hour Week: Employer Necessity or Individual Choice? An Empirical Study of the Operation of Article 18(1)(b) of the Working Time Directive in the UK”, *Industrial Law Journal*, Vol. 32. No. 4, 2003
A.Blair, L. Karsten and J. Leopold, “Britain and the Working Time Regulations”, *Politics*, Vol. 21. No. 1, 2001
J. Fairhurst, “Interpreting the Working Time Directive”, *Industrial Law Journal*, Vol. 30. No. 2, 2001
European Commission, “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the re-exam of Directive 3/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time”, 2003/12
C. Barnard, “Recent Legislation The Working Time Regulations 1999”, *Industrial Law Journal*, Vol. 29. No.2, 2000
C. Barnard, “The Working Time Regulations 1998”, *Industrial Law Journal*, Vol.28. No.1, 1999.
TUC, Press Reliese 12/03, “Unpublished EU report exposes working time abuse in UK”, www.tuc.org.uk/ork_life/tuc-7381-f0.cfm

* 위 글의 내용은 필자의 개인적인 의견을 언급하지 않은 채, 해당 법령과 아래의 관련 자료를 종합적으로 재구성하여 작성되었다.