

영국의 노동당과 노동조합



Owen Tudor

(영국노총(TUC) EU 및 국제관계부 국장)

■ 머리말

영국노총 TUC(Trade Union Congress)와 노동당은 지난 101년간 자신들의 정치적인 관계를 지속적으로 재협상해 왔다. 과거를 돌이켜보면 양자간의 관계가 어떤 면에서는 돌에 새겨진 듯 굳어진 것 같다는 인상을 주기도 하지만, 실상 영국 노동운동의 양 날개 격인 이 두 단체 간의 관계는 시간의 흐름과 함께 변화해 왔다고 할 수 있다. 정치·경제적 환경과 두 집단의 상대적인 필요에 적응해서, 양자간의 관계는 앞으로도 지속적으로 변화해 갈 것이다. 물론 이 유서 깊은 파트너십이 와해되었다는 것은 과장된 소문에 불과하다.

■ 기원

서유럽에서는 드문 경우로, 영국의 노동조합운동은 영국에서 중도좌파정당이 나타나기 전부터 발달했다. 19세기 영국의 노동조합은 정당과 무관하거나(특히 영국의 노동조합운동은 성인 남성이 참정권을 갖게 되기 전부터 발달했다) 보다 급진적인 집권당(휘그당이나 자유당)과 연계했다.

19세기 후반에 이르면서 ‘신(new)’ 또는 비직종별(non-craft) 조합을 특징으로 하는 노동조합이 부상함에 따라, 많은 노동조합들이 노동자들의 정치적 야망의 실현을 주목적으로 하는 정당을 결성하고자 하는 움직임을 보였다.

독립노동당¹⁾이나 파비안 소사이어티²⁾(이

* 각주는 모두 편집자주, 저자 주는 본문에 괄호로 처리했음.

1) Independent Labour Party 영국에서 사회주의 사

들도 당시 몇몇 산별 노동조합들과 마찬가지로 자유당과 결별했다)와 같은 온건사회주의자들과 손을 잡으면서, 노동조합들은 1900년 노동대표위원회³⁾를 결성했으며, 이 위원회는 독립노동당으로부터 친노동조합 입장을 견지하는 지위를 넘겨받았다.

■ 100년의 신화

그때부터 많은 사람들이 노동자들 전체의 경제적·정치적 이해를 대표하고자 하는 정당은 선거에서 ‘당연히’ 다수표를 얻을 수 있어야 한다고 생각하게 되었다.

실상 노동당은 늘 의회에서 다수당이 되기 위해 전력을 다해 왔으며 2001년 선거에서야 최초로 재집권할 수 있었다. 이는 지난 100년간 보수당 행정부들에게는 혼란 일이었다.

노동조합 조직률이 최고에 달했을 때조차도(1979년 당시 조합원수가 1천 2백만 명을 넘어섰다) 노동조합원들은 전체 유권자수의 3분의 1에 불과했으며, 지난 세기 대부분 노동당의 득표수는 노동조합원수보다 월등히 많았다(물론 1979년과 1983년에 득표수보다 조합원수가 더 많았지만, 정당 결성 초기였던 1923년 이후 이런 경우는 이 두 해에 불과하다). (표 참조)

노동당이 이 기간 동안 대부분 실용주의적이고 노동조합을 바탕으로 하는 접근법을 채택했음에도 불구하고, 노동당이 견지한 사회주의당 또는 시민당으로서의 정치적 입장 때문에 조합원들(특히 교사나 관리자와 같은 노동계층을 포함하는 직종별 조합들)의 표를 기대하는 것은 불가능했다.

[1903~2003년 TUC 조합원수와 노동당 득표수 비교]

총선	노동당 득표수	TUC 조합원수
1900	41,900	1,250,000
1906	254,202	1,555,000
1910 (2월)	435,770	1,647,715
1910 (12월)	309,963	1,647,715
1918	2,171,230	4,532,085
1922	4,076,665	5,128,648
1923	4,267,831	4,369,268
1924	5,281,626	4,327,235
1929	8,048,968	3,673,144
1931	6,081,826	3,719,401
1935	7,984,988	3,338,810
1945	11,557,821	6,575,654
1950	13,266,176	7,883,355
1951	13,948,883	7,827,945
1955	12,405,254	8,106,958
1959	12,216,172	8,176,252
1964	12,205,808	8,325,790
1966	13,096,629	8,867,522
1970	13,145,123	9,402,170
1974 (2월)	11,645,616	10,002,224
1974 (10월)	11,457,079	10,002,224
1979	11,532,218	12,128,078
1983	8,456,934	10,510,157
1987	10,029,270	9,243,297
1992	11,560,484	7,762,469
1997	13,518,167	6,756,544
2001	10,724,953	6,722,118

따라서, 영국이 직면한 중대한 경제적·정치적 이슈에 대한 일반적인 합의가 이루어졌던 지난 세기 동안 노동당은 노동조합원들을 넘어 보다 폭넓은 유권자층을 확보하

상을 강령으로 선언한 최초의 조직인 민주연맹(Democratic Federation, 1884년에 사회민주연맹(Social Democratic Federation)으로 이름을 바꿈)의 배타적인 정치방침에 반대하는 ‘현실 사회주의자’ 또는 ‘윤리적 사회주의자’들이 1893년 창당한 정당

2) Fabian Society: 1884년 결성된 영국 사회주의 단체

3) Labour Representation Committee 의회에 독자 노동자대표를 후보로 내보내기 위해 결성, 1906년 총선에서 29명의 당선자를 배출하며 노동당(Labour Party)으로 개칭

고자 노력했고, 노동조합들은 노동당과 반드시 이해가 완전히 일치하지는 않는 노동자 단체들을 대표하고자 했다.

이러한 두 집단 간의 차이가 공공연한 갈등으로 이어지는 경우는 드물었다. 그러나 이른바 ‘불만의 겨울’⁴⁾이라 불리는 1978~79년 사이의 기간처럼 갈등이 불거졌을 때는 대처 수상의 급진적인 우익보수정부가 한 세대에 걸쳐 집권하게 됨에 따라 결과적으로 노동당과 노동조합이 모두 손해를 보았다.

그에 비해 비교적 의견이 일치한 복지국가라는 사안의 경우에는 사회보험에 기반한 복지국가 대신, 사회안전망을 사회적 임금의 일부가 아니라 일종의 시민권으로 보는 국가보조 원칙에 입각한 복지국가가 들어서는 결과를 초래했다. 이는 복지국가에 대한 노동조합의 영향력을 축소시켰고(또한 감세를 주창하는 신자유주의자들의 주장에 대항하기가 더욱 어려워졌다) 실업, 질병, 퇴직, 복리후생 수준을 하락시켰다.

■ 공식적인 관계

지난 수십년간(사실은 지난 세기 전반에 걸쳐) 대중의 관심을 끌었던 중요한 이슈들

4) Winter of discontent: 70년대에 높은 인플레이와 저성장으로 경제적 위기에 시달린 영국 정치의 분수령이 되는 사건으로, 79년 1월 22일 공공근로자 전국조합(National Union of Public Employees)의 주도 아래 지방자치단체·병원 등 의료서비스, 기타 공공부문 종사자들이 주당 60파운드의 최저임금을 요구하며 연대파업에 돌입하면서 시작됐다. 그 결과 거리에는 쓰레기가 넘쳐났고, 어린이와 노인을 비롯한 환자들이 치료는 고사하고 병원으로 운송조차 되지 못했다. 학교는 문을 닫고 주검이 묻히지 못하는 등 시민생활에 엄청난 혼란과 고통을 가져왔다. 이 ‘불만의 겨울’은 노동문제의 한계를 넘어 정치적으로도 커다란 영향을 미쳤고, 보수당 대처정부가 집권하게 되었다.

중의 하나는 노동조합과 이른바 ‘신노동당’ 사이의 공식적인 관계였다.

TUC가 당초 노동대표위원회에 참여했고 20세기 초반에는 독자적인 의회 위원회를 보유했음에도 불구하고, 노동당은 1919년 스스로 공식적인 정치 조직을 구성하여 노동조합들이 노동당에 가입하도록 했다.

20세기에 들어설 때까지도 자유주의자들과 관계를 유지했던 광부들을 제외하고, 당초 TUC에 가입했던 대부분의 노동조합들은 노동당에도 가입하고 있었다. 그러나 노동조합이 사무직종과 전문직종으로 확대됨에 따라 노동당에 가입한 노동조합의 비율은 줄어들었다. 오늘날 대부분의 노동조합원들은 노동당에 가입하지 않은 노동조합에 소속되어 있다.

그러나, 대부분의 노동조합들이 자신들의 정치적 방향을 정의할 때 노동당을 언급하고 있다. 이는 주로 노동당이 지난 세기 대부분 동안 노동조합을 지원하고 노동조합이 주창하는 정책을 옹호해 온 유일한 정당이기 때문이다. 따라서 노동조합과 다른 정당들 사이에 그리고 TUC와 집권당 사이에 이해관계가 있다 하더라도, 일반적으로 노동당은 ‘노동조합정당’으로 인식되고 있다.

이러한 관계에 불균형이 존재한다면, 그것은 노동당이 어떤 특정 이슈와 관련해서 친기업 또는 친조합적 입장을 선택적으로 개진할 수 있는 데 반해, 노동조합은 노동당 외에 별다른 대안이 없다는 것이다. 이는 노동조합들이 기독교민주당들과 공식적인 접촉을 가질 수 있고 실제로 가지는(사회당이나 공산당과의 관계가 더 친밀하긴 하지만) 대부분의 유럽대륙 국가들과 상당한 차이가 있다.

그동안 지역정당과 녹색정당의 탄생이 변화를 가져올 것이라는 주장이 있었지만, 아직까지는 장기적인 또는 문화적인 변화의 증거는 찾아보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 가끔 누군가 이런 노동당과 TUC와의 공식적인 관계를 청산할 것을 주장하곤 하는데, 보통은 노동당이나 노동조합과 관계가 없는(그리고 보통 편파적인 동기를 가진) 사람이며, 가끔은 정당은 개인 당원만을 보유해야 한다면서 ‘민주주의적’ 신임을 쌓으려고 하거나 노동조합이 정치인들의 눈에 거슬리는 일을 했을 때 노동조합과의 관계에 따르는 정치적인 비난을 피하고자 하는 노동당 정치인인 경우도 있다.

오히려 최근에는 오히려 반대현상이 나타나고 있다. 노동당의 행보를 못마땅히 여기는 노동조합들이 ‘관계를 단절’하고자 하는 것이다. 그러나 노동조합은 일반적으로 관계를 청산하겠다고 협박하기보다는 그러한 관계를 이용해서 노동당이 노동조합의 정책을 지지하도록 설득하고 있다.

■ 규제와 유연성

지난 수년간 노동당과 노동조합이 논쟁을 벌여온 분야 중 하나는 고용관계와 작업장 환경에 있어서 규제와 법의 역할이다. 그러나 이 논의는 진퇴를 거듭해 왔다.

역사적으로 볼 때 영국의 노동조합운동은 규제를 피하고 자유로운 국가 또는 산별수준의 단체교섭(여러 가지로 표현되며 현재 유럽에서는 ‘사회적 대화’라는 용어를 사용하고 있다)과 기업별 단체협약을 선호해 왔다. 노동조합은 규제를 최저 기준뿐만 아니라 최고 기준까지 강요하는 족쇄로 여겨왔

으며, 중요한 것은 규제에 의해 유연성이 부족해진다는(정도 차이는 있지만) 것이다.

유연성은 노동조합과 고용주 양쪽 모두에게 호소력을 지닌다. 노동조합은 유연성을 이용해서 조합원들에게 이익을 줄 수 있고(그리고 이를 통해 조합원들에게 조합의 가치를 보여줄 수 있다), 고용주는 자신들의 경영여건에 맞는 조치를 취할 수 있도록 해주기 때문에 유연성을 중요하게 생각한다.

따라서 1960년대에 노동당은 규제를 옹호했으며 노동조합은 이에 저항했다. 노동당은 노동조합보다 더 광범위한 유권자층을 확보해야 한다는 필요에 의해 움직였다. 특히 조합원이 아니기 때문에 계약조건을 협상할 때 규제완화를 통한 유연한 접근법의 이익을 볼 수 없는 사람들을 그 대상으로 했다.

노동조합은 특히 노사관계 규제에 강하게 반발했다. 1969년 노동조합은 노동당이 발의한 개혁안(바바라 캐슬의 『분쟁을 대신해서』 백서⁵⁾)을 지지했다. 1973년 노조는 대규모 파업을 통해 보수당 정부의 노사관계법을 파기시켰다.

5) In place of strife: 1960년대 이래 정부는 노조활동을 제약하고 노조의 힘을 약화시키려는 노력을 기울였다. 윌슨 내각 당시 노동부 장관 바바라 캐슬(Barbara Castle)이 간행한 정부백서 『투쟁을 대신해서(In Place of Strife)』(1968)는 노조의 비정상적인 활동에 대한 통렬한 비판을 담고 있다. 이 백서는 노조의 무분별한 파업을 제한하기 위해 파업 전 냉각기와 찬반 비밀투표를 선행할 것을 제안한다. 이러한 제안은 그후 보수당 정부에 의해서 도입되었다. 1971년의 노사관계법(The Industrial Relations Act)은 1968년 정부백서의 제안대로 파업 이전에 냉각기를 가진 후, 전국노사관계법정(NIRC)에 대해 필요한 경우 노조에 파업 여부를 묻는 비밀투표를 명령할 수 있는 권한을 부여하였다. 물론 이 법은 노조의 반발을 불러일으켰고 차기 노동당 정부하에 폐기되었다.

그러나 1970년대를 지나면서 논의는 변화했다. 노동당은 계속해서 평등, 빈곤(예를 들어 저임금, 그러나 또한 사회보험보다는 국가보조) 등의 문제에 대한 해법으로서의 규제를 옹호했다. 상당한 산업적 영향력을 가진 노동조합들은 1980년대에 들어설 때까지 계속해서 규제 도입을 통한 문제해결(예를 들어 국가최저임금)에 반대했다.

그러나 그러한 세력이 없는 노동조합들(예를 들어 장기과업이 매우 드물며 특히 대중과의 관계에 미칠 영향을 고려하여 거의 그런 방법을 사용하지 않는 공공부문의 경우) 그리고 최저 규제한도가 최고 규제한도의 역할을 하기보다는 노동조합들에 의해 점점 확대될 수 있다는 주장에 동조하는 노동조합들은 규제를 통한 해결 쪽으로 입장을 선회하기 시작했다.

1970년대에 제정된 보건 및 안전법들은 당시의 작업장에서의 몇 가지 추세를 보여준다. 당초 보수당 정부가 발의하여 노동당 정부가 수정없이 제정한(중요한 법안이 이런 식으로 제정된 것은 아마도 이 때가 유일한 경우였을 것이다) 1974년 '작업장에서의 보건 및 안전에 관한 법률(Health and Safety at Work Act)'은 모든 사람에게 적용되었던 최저 규제기준을 통합시키는 대신, 노동조합들이 직장협의회(안전담당임원) 또는 고용주와의 유연성있는 합의를 통해 조합원들에게 보다 안전한 환경을 보장할 수 있도록 했다.

그러나 1970년대와 특히 1980년대를 통해 노동조합은 자신의 산업적 영향력을 잇따간 경제적인(이후 정치에도 반영된) 변화로 인해 유연성보다는 규제를 크게 선호하는 쪽으로 균형이 바뀌었다. 가장 강력한 노동조세력이던 에너지산업과 제조업의 노동 조

합들이 일자리 감소와 경기침체로 인해 가장 큰 타격을 받았다.

영국의 노동조합운동은 유연성의 전통을 버리고 규제를 통한 개입을 전적으로 지지하게 되었으며, 노동조합의 역할은 규제의 입안을 돕거나 때로는 규제의 집행을 돕는 것으로 축소되었다.

1979년부터 1997년까지 선거 결과를 보면 규제와 유연성 간의 균형에 대해 노동당이 어떤 입장을 취했는지가 별로 큰 의미가 없었음을 알 수 있다. 혹자는 권력으로 복귀하기 위한 조건이었다고 평하기도 하는데, 1997년 이후 노동당은 미국과 국제사회의 규제완화 및 친유연성이라는 이념으로 전향했다고 보는 것이 옳을 것이다.

따라서 노동당이 집권한 최근 7년간의 노동당과 노동조합 사이의 긴장은 1960년대와 정반대 상황으로, 노동조합은 보다 강력한 규제(현재 주요 이슈는 근무시간, 직업훈련, 임시직 등)를 주장하고 있고 정부는 이에 맞서고 있다.

그러나, 이는 일부 갈등을 빚고 있는 사안에 국한된 것이다. 일부 야당 시절의 공약 때문에 노동당은 노동조합이 고용주들이 자신들을 단체교섭 상대로 인정하도록 강요할 수 있게 하기 위하여 국가최저임금법을 제정했다. 또한 노동조합운동이 기업별 단체협약을 통해 유연하게 이행할 수 있도록 하는 법안들을 통해 유연화의 장점을 다시 인식하기 시작했다는 증거(예를 들어 노동자 경영참여와 관련된 EU 정보 및 협의 지침의 실행)가 나타나고 있다.

■ 공공과 민간

지난 50년간 노동당과 노동조합이 갈등을 빚어온 또 하나의 분야는 아마도 공공부문과 민간부문 간의 균형일 것이다. 한때 중요해 보였던 국가소득정책의 필요성 같은 이슈들은 오늘날 정치적인 논의에서 거의 사라졌다. 그러나 민간부문과 공공부문 사이의 경계는 여전히 중요한 정치적 이슈이다.

본질적으로, 이 이슈에 대한 이견은 '정도'에 관한 것이지 근본적인 질문에 관한 것이 아니다. 전통적으로 노동조합과 노동당은 공공 소유 쪽으로 많이 기울어 성향을 보여왔는데, 일반적으로 노동조합의 입장이 더욱 확고하다. 많은 경우 이는 단지 공공부문이 보다 친조합 친노동자적인 환경을 제공하는 경향이 있기 때문이다. 물론 노동조합이 민영화로 현금 부족으로 인한 쇠퇴보다는 나은 대안으로 인식하거나 민영화된 기업이 제공하는 교섭력과 자원으로부터 큰 이익을 본 경우도 종종 있었다.

최근 가장 큰 갈등이 빚어진 이슈는 문제를 겪고 있는 민간부문(1970년대에 심각한 쇠퇴기를 맞았던 산업과 오늘날 보다 구체적인 문제에 직면한 제조업 등)에 대한 정부의 개입 그리고 민간부문이 공공부문의 서비스 운영 및 제공에 어느 정도 관여할 것인가 하는 문제이다.

분명 노동조합은 조합원들이 일자리를 잃을 위험에 처할 수도 있는 경우에는 더 많은 정부 개입을 추진하고, 또 민간부문의 개입이 노동조합의 권리 또는 계약조건을 약화시킬 우려가 있을 때는 이들의 개입을 축소하려는 경향을 보인다. 또한 노동조합은 일반적으로 공공의 이익을 위한 서비스

라 불리는, 독점을 바탕으로 제공되는 필수 서비스(보건, 교육, 가스·전기·수도, 대중교통)를 민간부문이 제공하는 것에 반대한다.

일반적으로 노동당도 같은 견해를 가지고 있으나, 역사적으로 볼 때 불가피한 일자리 손실을 막기 위해 예산을 쓰는 데 있어서 노동조합보다는 덜 적극적이었으며, 공공서비스에 민간부문의 효율성과 경쟁을 도입하는 것에 보다 관심을 보였다. 그리고 고용주 역할을 하는 노동당 정부와 그들에 고용된 노동자들을 대표하는 공공노조와의 관계는 다른 모든 고용주와 그 종업원 사이와 마찬가지로 좋을 때도 있고 나쁠 때도 있는 것이다.

■ 결론

많은 사람들이 TUC와 노동당이 과거 그 어느 때보다도 사이가 멀어졌다고 말하고 있으며, 분명 두 조직간의 공식적 제도적인 관계가 전보다 소원해진 것은 사실이다(그 이유 중 하나는 노동당 자체의 의사결정 구조가 최근 몇 년간 크게 바뀌었기 때문이다).

그러나 최근 TUC가 전략적 검토를 실시한 결과 외부인들은 양자관계가 전보다 훨씬 굳건하다고 생각하는 경향이 있었으며, 노동조합들은 오히려 TUC가 노동당 정부와 너무 긴밀한 관계를 유지하고 있다고 느끼고 있었다.

아마도 진실은 다음과 같을 것이다.

한편으로는, 현재의 노동당 정부는 과거 어떤 노동당 정부보다도 사용자들과 가까운 관계를 유지하고 있다(이는 유럽식 사회모델이 제안하는 제로섬 분석이 적절하지는 않

지만, 그래도 분명 그에 따라 노동조합의 영향력이 축소되었음을 의미한다).

다른 한편으로는, TUC와 정부의 관계가 전보다 긴밀하긴 하나(장관과 관리들이 과거 어느 때보다도 더 자주 회의를 갖고 있다) 결코 전보다 더 우호적이지는 않다(즉, 노동조합은 정부와의 회의를 마치고 나올 때 전만큼 결과에 만족하지 않는다).

노동당과 TUC가 분리된 지 101년이 흐른 지금, TUC 회원 중 노동대표위원회를 구성한 것을 후회하는 사람은 아무도 없다. 그러나 앞으로 어떤 방향으로 변화하든 현재와 같은 관계가 지속되기를 바라는 사람도 아무도 없다.