

# 영국 지방정부 노사관계 및 노동시장의 최근 이슈

채준호 (워릭대 정치학과 박사과정)

## ■ 머리말

영국의 지방정부는 1979년 대처정부 이후 다양한 형태의 시장경쟁논리에 기반에 둔 정책들을 펴왔다. 이들 정책들은 1997년 토니 블레어 정권이 출범한 이후에도 큰 변화 없이 계속적으로 추진되어 왔으며 지방정부에서의 경쟁도입은 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 1997년 당선 초기 블레어 정부가 가지고 있던 ‘공공부문이든 민간부문이든 질 좋은 서비스만 제공하면 문제가 되지 않는다’는 명제는 시간이 지나며 ‘공공부문은 민간부문을 통해 배울 점이 많다’는 명확한 신념으로 변했다(Geddes, 2001: 498). 이 같은 노동당의 태도 변화는 가뜩이나 좋지 않은 공공부문 노동자들의 대정부 반감에 더욱 악영향을 주었고 보수당의 입장과 실제적으로 별 차이가 없어 보이는 블레어 정권에 대한 불신은 더욱 커져만 가고 있다. 실제로 이러한 불만은 2002년 지방정부 노동자들의 최초의 파업을 통해 분출되기도 했다. 대처 정부 이후의 악화된 지방재정, 이로 인한 불공평한 임금의 유지, 시장주의 도입, 지방정부 서비스의 민영화(외주화), 고용의 비정규직화, 고령화, 교육·개발의 부족 등은 지방정부 노동조합의 큰 숙제로 남아 있다. 지난 10년간 지방정부 노동조합들은 이러한 문제를 해결하기 위해 ‘끝없는 혁명(Permanent Revolution)’이라 명명한 투쟁을 지속해 왔지만 아직도 갈 길은 멀어 보인다. 현재 진행 중인 지방정부의 ‘뜨거운 감자’는 연금, 불평등한 임금문제, 채용문제, 남녀 차별 문제, 노동의 유연화, 단체교섭 구조의 변화 요구 등이다.<sup>1)</sup>

1) 이 중 연금문제는 ‘국제노동브리프’ 2005년 2월호 「영국의 연금제도 변화와 지방공무원 연금제 개정동향」참고.

## ■ 지방정부 노사관계 · 노동시장의 최근 이슈

### 임금

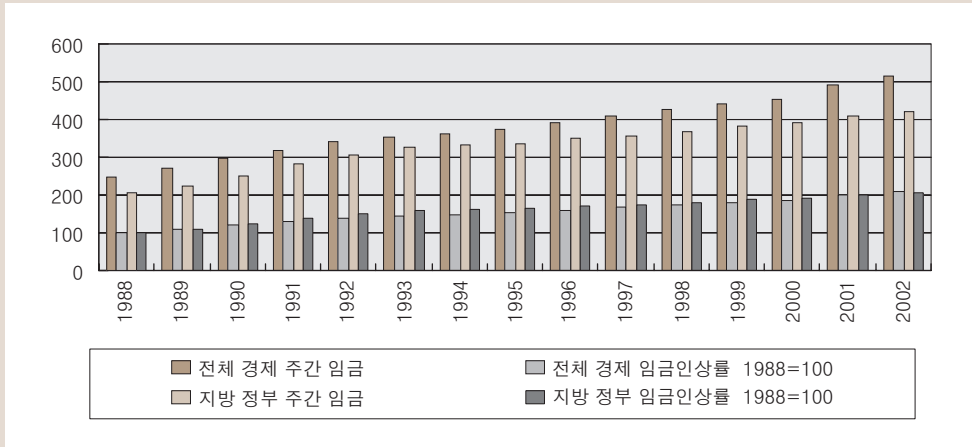
지방정부 노동조합이 가장 강력하게 주장하는 부분들 중 하나는 아직도 지방정부 노동자들의 임금이 다른 공공부문이나 민간부문에 비해 상당히 낮다는 것이다. 이와 함께 아직도 심각하게 남아 있는 남녀 임금격차는 노동조합이 풀어야 할 시급한 문제로 남아 있다. 이러한 지방정부에서의 저임금의 문제는 대처 정부에서 민간부문과의 경쟁을 위해 도입한 ‘강제경쟁입찰제(Compulsory Competitive Tendering : CCT)’ 다, 이것의 변형된 형태로 토니 블레어 정권이 도입한 Best Value (BV) 제도, 그리고 이로 인한 민영화와도 깊은 관련이 있다. 노동조합측은 이러한 저임금 문제의 뿌리는 CCT가 처음 도입된 1980년부터 1985년 사이에 심각하게 나타났으며 이후 계속적으로 해결되지 않은 채 남아 있다고 주장한다(NJC Trade Union Side, 2003). 또한 이러한 문제는 여성노동자들에게서 더욱 심각하게 나타난다. 그림 구체적인 데이터를 가지고 이 문제를 살펴보기로 하자.

[그림 1]은 전체 경제의 임금인상률과 비교해 지방정부 전일 남성근로자의 임금인상률이 거의 비슷하게 증가했음을 보여준다. 전체 경제의 경우 1988년 임금을 100으로 했을 때 2002년 현재 209, 지방정부의 경우 205.3으로 거의 비슷하게 2배 정도 임금이 오른 것으로 나타난다. 하지만 문제는 이들 간의 임금격차 또한 거의 같은 수준으로 증가했다는 것이다. 전체 경제의 경우 1988년 주당 임금이 245.8 파운드로 지방정부의 204.7파운드보다 41.1파운드가 더 많지만 2002년에는 전체 경제 513.8파운드, 지방정부 420.3파운드로 그 격차가 93.5파운드로 벌어진 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 볼 때 임금의 형평성 문제에 있어서 대처 정부 이후 현재까지 별다른 개선이 없다고 말할 수 있을 것이다.

지방정부 임금의 형평성의 문제는 단지 전체 경제와의 비교에서만 문제가 아닌 같은 공공부문 내 다른 분야와의 비교에서도 발견된다. 2002년 파업 이후 지방정부의 노사문제 해결을 위해 설립된

[그림 1] 전체 경제 · 지방정부 전일 남성노동자의 임금비교

(단위 : 파운드)



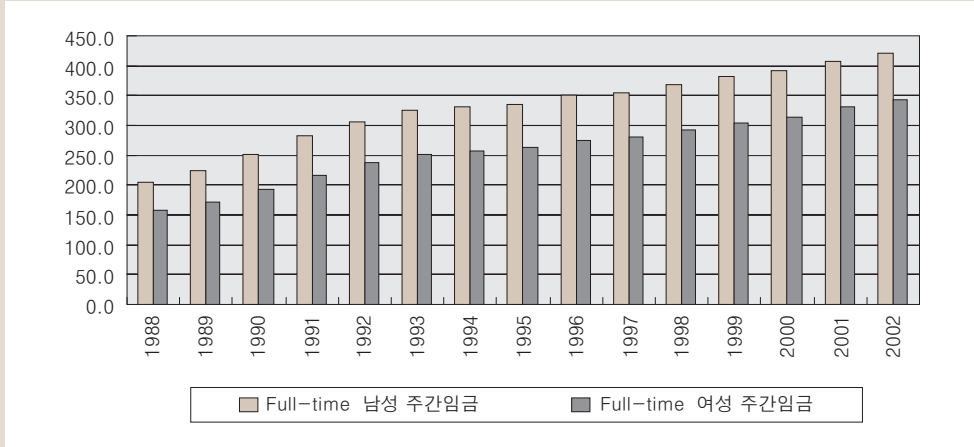
자료 : New Earnings survey 1988~2002.

임금위원회(Pay Commission)가 지방정부, 교사, 경찰관, 소방관, 그리고 간호사들의 평균 임금인상률을 비교한 2003년 조사 결과에 의하면 1993년부터 2002년까지 지방정부 노동자 임금의 평균인상률은 2.8%로 교사의 3.3%, 경찰관의 3.2%, 소방관의 3.4%, 간호사의 3.1%보다 낮은 것으로 나타났다(Pay Commission, 2003: 55).

지방정부의 임금 문제는 위에 살펴본 외부와의 형평성 문제 외에도 지방정부 내의 남성노동자와 여성노동자 사이의 불공평성이라는 심각한 문제도 남아 있다. 지방정부 전체 고용의 75% 정도가 여성노동자라는 사실을 고려하면 이 문제의 중요성은 굳이 설명할 필요가 없을 것이다. ‘임금위원회’는 2003년 보고서에서 가장 시급하게 풀어야 할 문제로 지방정부 내 성별 임금차를 꼽고 있다(Pay Commission, 2003). [그림 2]는 지방정부의 전일 남성노동자와 여성노동자의 1988년부터 2002년까지의 임금비교를 보여준다. 그 차이가 점점 벌어지고 있음을 알 수 있다. 1988년 전일 남성노동자의 평균 주간 임금이 204.7파운드, 여성의 경우 158.1파운드로 그 차가 46.6파운드였던 것이 2002년 남

[그림 2] 지방정부 전일 노동자의 성별 임금비교 (1988~2002)

(단위 : 파운드)



자료 : New Earnings survey 1988~2002.

성 420.3파운드, 여성 343.2 파운드로 67.1파운드로 늘어난 것을 알 수 있다(EO, 2003).

이러한 성별 임금격차의 주된 원인은 대부분의 시간제 노동자들이 여성이고, 정규직의 여성노동자라 할지라도 대부분이 하위 직급에 속해 있기 때문이다.<sup>2)</sup> 이러한 성별 임금격차의 심각성을 잘 인식하고 있는 노동조합은 정부를 상대로 지속적인 투쟁을 벌여 왔다. 이러한 예는 2002년 여성노동자들이 주축으로 벌인 전국 단위로는 최초로 발생한 지방정부 파업에서도 잘 나타난다. 물론 지금도 이러한 성별 임금격차가 심각한 문제로 남아 있긴 하지만 최근 들어 미미하게나마 개선의 기미가 나타나고 있는 것도 사실이다. 즉 1998년 이후 지방정부 여성노동자의 임금인상률이 남성들의 인상률보다 높게 책정되고 있다는 점이 바로 그것이다. 이러한 결과는 임금인상률 교섭시 특별히 저임금에 대한

2) UNISON의 최근 연구에 의하면 약 25%의 여성노동자들이 단지 그들이 여성이라는 이유만으로 또는 그들의 업무가 여성의 업무로 여겨지기 때문에 임금이 낮게 책정된다고 보고 있다(UNISON, 2004:32).

추가인상 요구로 인해 가능했다. 또한 노동조합의 지속적으로 요구했던 지방정부 내에서의 최저임금에 대한 인상도 중요한 역할을 했다고 할 수 있다. 2004년 단체협상에서 노사는 3년간 8.9%의 임금인상안 외에 2004년 4월 현재의 시간당 최저임금 5.47파운드를 2006년 4월까지 5.80파운드로 올리는 것에 합의했다(IDS, 2004: 11). 이것은 기존의 노동조합안인 6.50파운드에는 못 미치는 것이지만 진일보한 측면이 있다고 볼 수 있다.

## ■ 채용과 고용유지(retention)

1980년대 후반부터 불거져 나온 지방정부에서의 채용문제, 그리고 높은 이직률로 인해 발생하는 고용유지의 문제는 현재 지방정부 전체의 문제로 확산돼 왔다. 이것은 업무량의 증가, 이로 인한 스트레스 그리고 무엇보다도 저임금이 가장 중요한 이유일 것이다. 이 같은 경향은 특히 지방정부의 재정억제, 전통적 저임금과 함께 최근 들어 강조되고 있는 서비스 질의 향상, Best Value제로 인한 감사와 실사의 증가 등이 업무량과 스트레스를 증가시켰다고 볼 수 있다. UNISON의 2004년 연구결과를 보면 지방정부 노동자들의 절반 정도가 본인의 업무량 이외의 업무를 항상(19.9%) 또는 자주(30.6%) 수행하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 과다업무(exceeding duties)의 형태는 업무를 퇴근 후 자택까지 가져가는 경우, 계약된 시간외 근무를 하는 경우, 그리고 채용문제로 공석이 된 업무 때문에 생기는 경우가 대부분이다(UNISON, 2004). 이와 비슷하게 UNISON 조합원들을 대상으로 한 조사 결과에 의하면 2003년 초를 기준으로 지난 12개월간 자신의 업무에 대한 요구사항이 급증하거나 증가했다고 답한 조합원이 전체의 76.8%에 달하는 것으로 나타난다. 자신의 업무외의 업무(과다업무)와 자신의 업무에 대한 요구의 증가는 해당 노동자들의 스트레스 증가에 직접적인 영향을 주었을 것이다. 같은 조사에서 80% 이상의 지방정부 노동자들이 가끔(59.5%) 또는 자주(23.2%) 스트레스에 시달린다고 응답했다(UNISON, 2004).

이와 같은 업무의 문제, 위에 살펴본 저임금 문제 등은 지방정부에서 채용과 고용유지라는 새로운 문제를 야기하는 데 일조를 한다. UNISON의 2003년 연구에 따르면 전체 UNISON 지부 중 98%의 조합원이 채용문제가 심각하다고 생각하며 수석행정관(우리나라의 부자치단체장에 해당), 인력관리

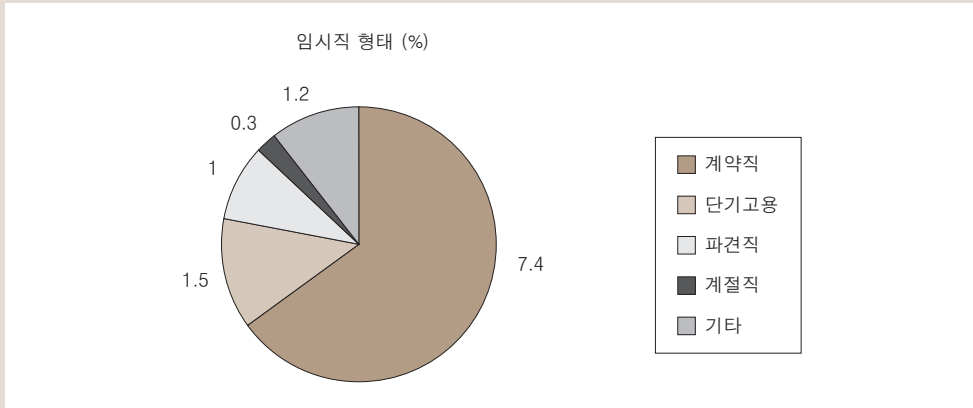
자, Best Value 관련업무자 중 84%가 이 문제의 심각성에 대해 동의하고 있다(UNISON, 2003b). 나아가 '지방정부 사용자단체(Employers' Organisation for Local Government, EO)'의 2002년 연구를 살펴보면 지방정부 전체의 37.7%가 채용과 고용유지의 어려움을 겪고 있으며, 이 중 노동시장이 가장 경직된 런던 지방정부의 경우가 가장 높은 57.1%로 나타났다. 이러한 채용·고용유지의 어려움은 대도시와 잉글랜드의 문제가 지방이나 웨일즈, 북아일랜드보다 심각한 것을 볼 수 있다(EO, 2003).

문제는 이러한 채용과 고용유지의 어려움이 지방정부 노동자들에게 직접적인 영향을 미친다는 것이다. UNISON의 연구에 의하면 이러한 문제들이 더 많은 스트레스를 주고 있다고 답한 조합원이 98%, 노동자들의 서비스 제공을 어렵게 만든다고 답한 조합원이 85%에 이르는 것으로 나타났다(UNISON, 2003b). 또한 노사가 함께 강조하는 서비스 질의 향상을 위해서는 적당한 시기, 적당한 장소에 적당한 노동력의 배치가 최소한의 조건이라는 것을 생각하면 이 문제는 노사가 함께 시급히 풀어야 할 문제임은 틀림없다. 채용과 고용유지의 문제를 해결하기 위해 지방정부가 채택하는 보편적 해결방안으로 임금과 직급에 대한 평가나 채용방법에 대한 재검토와 더불어 더욱더 유연한 노동형태의 도입, 인턴제 이용, 임시직 이용 등이 있다. 하지만 노동조합측은 이러한 대부분의 사용자측의 대응이 너무 즉흥적이고 단기적인 해결책에만 집중하고 있다고 비판하고 있다.

## ■ 노동의 유연화

지방정부에서의 노동의 유연화는 대처 정부 이후 계속적으로 진행되고 있으며 위에 살펴본 것과 같이 채용문제의 해결방안으로, 시장주의 정책의 핵심정책으로 진행되고 있다. 특히 파견근로자나 임시직근로자를 통한 노동력의 이용이 지방정부 노동시장 유연화의 주요방법이라 하겠다. IDS의 최근 자료에 의하면 규모가 큰 지방정부의 경우 특히 대인복지업무(care work)를 중심으로 최대 20%의 비정규직을 고용하고 있다. 이들 비정규직의 경우 대부분 부서별로 채용을 하며 인력관리 정책결정에 있어 고려대상이 아니다. 사회복지사와 같은 전문직의 경우 정규직보다 임금을 더 받는 경우도 있지만 다른 임금 외 혜택(휴가나 질병수당)에서는 낮은 수준의 조건이 주어진다(NJC Trade Union Side, 2003: 40). 이러한 파견근로자의 사용은 임시직의 사용이나 민간부문의 계약자에 고용된 노동

[그림 3] 지방정부 임시직 형태



자료 : Labour Force Survey (2002).

형태를 고려할 때 지방정부 노동의 유연화가 상당한 수준으로 발전하고 있음을 보여준다. LFS(Labour Force Survey)의 2002년 조사결과 아직도 88.3%라는 대다수가 정규직으로 남아 있음에도 불구하고 11% 정도 노동력이 다양한 임시직의 형태를 띠고 있음을 알 수 있다. 이것은 특히 전체 경제와 비교해서도 상당히 높은 수준이다. [그림 3]은 이들 11% 임시직의 형태별 비율을 보여주며 이 중 특별한 조건이나 직무가 정해진 계약직(Fixed Contract/Task)의 비중이 가장 많은 것이 눈에 띈다(EO, 2003).

계속적인 중앙정부의 재정압박에 대한 돌파구로 정규직 고용의 형태를 줄이고 임시직이나 파견근로자들의 사용을 늘리는 이와 같은 현상에 대해, 노동조합측은 사용자측이 법적인 책임이나 정치적인 민감함 때문에 지방정부 서비스를 민영화하지 못할 때 또 하나의 차선책으로 사용하고 있는 방법이라고 주장하고 있다(NJC Trade Union Side, 2003: 41).

이러한 고용형태의 유연화와 함께 노동시간(형태)의 유연화도 함께 진행되고 있다. 예를 들어 지방정부에서의 전통적 노동시간 형태인 월요일부터 금요일까지 9시부터 5시까지 근무하는 형태는 지금은 일반적인 법칙이 아니라 예외적인 경우가 되어 버렸다. 2001년의 '환경·교통·지방부(DETR)'가

272개 지방정부를 대상으로 한 연구에 의하면 대부분의 지방정부에서 유연화된 업무형태를 이용하고 있다. 거의 대부분(92%)의 지방정부가 근로시간 단축을 통한 ‘일자리 나누기(job sharing)’와 자신의 출퇴근 시간을 정할 수 있는 ‘변형근로시간제(flexitime)’를 사용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 53%의 지방정부가 학기 중에만 근무하는 제도(tem time work - 특히 학교 급식이나 청소 업무에 유용)를 41%가 평균 노동시간을 연간 단위로 계산하는 ‘연간노동시간제(annualised hours)’를 사용하는 것으로 나타났다. 이 중 63%의 지방정부가 변형근로시간제를 전체 인력의 절반 이상에게 적용하고 있고, 기능직의 경우 제한적으로 적용하고 있다. 조사대상 중 34%의 지방정부만이 생산직에서의 ‘일자리 나누기’ 제도를 허용하고 있고 이것은 하위직 관리자(57%)나 고위관리자(47%)에 비해 상당히 낮은 수준이라 할 수 있다. 특히 91%의 지방정부가 변형근로시간제를 사용하면서도 생산직에게 이 제도를 적용하는 경우는 단지 9%에 불과하다(Pay Commission, 2003: 69-70). 이 같은 결과는 노동시간의 유연화가 결국 대부분의 여성노동자와 사무직노동자들의 업무에 더 많이 적용되고 있음을 의미한다.

## ■ 단체교섭구조 변화의 필요성

최근 들어 전통적으로 대다수의 노사대표가 참여하는 전국 단위의 단체교섭구조 (지방정부 공동평의회, NJC)에 대한 변화의 필요성을 노동조합측이나 사용자측 모두 느끼고 있다. 특히 80명 이상이 참여해 진행하는 교섭에 대해 실질적인 대화는 부족하고 협약을 이끌어내기까지 너무 형식적이고 장시간이 걸린다는 비판적 의견이 있는 것이 사실이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 현재 ‘지방정부 공동평의회 집행위원회(NJC Executive)’를 만들자는 의견이 나와 있다. 이 경우 기존의 NJC의 모든 역할과 대표성을 가지며 일부 실무그룹의 역할까지 통합함으로써 보다 효율적으로 단체협약을 이끌어 낼 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이와 관련해 2002년 지방정부 노동자의 파업 이후 사용자측은 NJC의 효율적 운영을 위해 그들의 대표자 수를 줄이고 더 중량감 있는(노동조합의 표현을 빌리자면 헤비급(heavy weight)) 인사로의 교체를 단행했다(UNISON, 2003a: 9).

NJC의 구성과 관련된 다른 문제는 현재의 교섭구조에서는 성별·인종간 균형 잡힌 결론을 이끌어 내기가 쉽지 않다는 것이다. 특히 사용자측의 대표자들은 대부분 남성으로 구성되어 있으며 NJC



에도 오랜 기간 참여하고 있어 여성문제에 대해 전통적이고 보수적인 태도를 견지하고 있다는 것이 문제로 지적된다. 이에 반해 노동조합 대표자들의 성비는 거의 조합원의 성비와 같다고 할 수 있다. 하지만 인종 문제로 넘어가면 노동조합도 결코 자유로울 수 없다. 노사 양측 어느 쪽도 흑인이나 소수민족을 충분히(또는 조합원수나 인구수에 비례하게) 대표할 만한 대표자를 가지고 있지 못하다. 이런 점에서 노동조합측은 NJC의 대표성에 문제가 있고, 현재까지 성별 임금격차나 시간제·비정규직 노동자들의 문제를 제대로 고려하지 않는 NJC의 내부문화가 생겨났다고 비판하고 있으며, 또한 이런 전통의 최대 희생자는 저임금 여성노동자라고 강조한다(NJC Trade Unison Side, 2003: 87). 하지만 이러한 주장이 NJC의 존립 이유에 대한 비판은 아니다. 노동조합측은 계속적으로 전국 단위의 NJC의 역할이 중요하고 이를 통해서 노동자들이 더욱 나은 조건의 협약을 이끌어 낼 수 있다고 믿고 있다. 다만 성별 임금격차와 같은 다른 우선과제들을 해결함에 있어 문제가 있었고 이 같은 문제는 전국 단체교섭의 틀에서 풀어야 한다고 본다.

이러한 노동조합측의 입장에 대해 사용자측은 어느 정도 공감을 하면서도 상이한 부분이 존재한다. 대부분의 사용자들이 전국교섭을 통해 임금과 노사관계 안정화를 모색할 수 있고, 일반적으로 수용할 수 있는 협약안을 만들고 또한 비용절감을 이룰 수 있다는 긍정적인 면에 대해 지지하는 것이 사실이다. 하지만 사용자측은 지방단위·지부단위의 유연성이 현재보다 더 커져야 한다고 주장하고, 특히 각 지역별로 경제성장의 속도가 다르고 주어진 여건이 각각 다른 상황에서 전국협약의 일률적 집행은 ‘한 치수의 옷으로 모두에게 맞추려는(one size fits all) 것과 같고 결국은 모두를 불만족스럽게 만들고 말것’이라며 거부감을 보이고 있다(EO, 2003). 하지만 이러한 지방정부 사용자측의 전국교섭의 틀에 대한 비판과 위협은 노동조합측으로서도 상당히 예민한 부분이다. 노동조합은 전국교섭의 틀 속에서만이 ‘동일임금 동일가치’의 원칙이 고수될 수 있음을 강조하고, 현재의 시스템 안에서도 충분한 수준의 지역 유연성이 보장된다고 주장한다. 더 나아가 지역수준의 교섭이 진행될 때 지방정부간 채용경쟁은 더욱 심화될 것이라고 강조하고 있다(UNISON, 2003c). 이러한 노사간의 전국교섭에 대한 상이한 견해는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 현재 시장주의적 경영기법들의 도입과 노동의 유연화 등을 통해 발생하는 노동의 세분화로 인해 전통적 교섭구조가 흔들리고 있는 상황에서 노동조합의 앞으로의 대응이 주목된다. **KL**

---

---

## 참고문헌

---

---

- EO (Employers' Organisation for Local Government), Pay Commission 제출자료, 2003.
- IDS, 'Public Sector Pay in 2004', IDS Pay Report 911, 2004 8월.
- Geddes, M., 'What About the Workers? Best Value, Employment and Work in Local Public Services', Policy and Politics, 29:4, 2001.
- NJC Trade Union Side, 'Invest to Improve: Quality Treatment for Quality Services', NJC 노동조합 측 Pay Commission 제출자료, 2003.
- UNISON, Local Government Annual Report 2003 (London: UNISON, 2003a).
- \_\_\_\_\_, 'A UNISON Briefing for the NJC Local Government Pay Commission', Pay Commission 제출자료, 2003b.
- \_\_\_\_\_, 'Regional Pay and Local Government', UNISON Press Release, 2003c.
- \_\_\_\_\_, Perception at Work: Women and Men in Local Government (London: UNISON, 2004).
- Pay Commission, 2003, 'Report of the Local Government Pay Commission', London : Pay Commission