



영국 노동당과 노동조합: 정치자금을 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 영국

이정희 (영국 워릭대학교 노사관계학 박사과정)

■ 머리말

‘노동당, 노조, 그리고 영국항공 파업’, 총선을 두 달여 앞둔 지난 3월 영국 언론을 달궜던 이슈 중 하나가 이 셋의 연관성이다. 5월 총선에서 집권당이었던 노동당의 패배가 예견되던 가운데 노동당을 더욱 곤혹스럽게 한 사건 중의 하나가 바로 영국항공(BA) 파업이었다. 많은 언론 매체들은 고든 브라운 당시 영국 총리가 BA 파업에 적절히 대처하지 못하고 있다고 지적하면서 그 이유가 노동당이 BA 파업을 주도하는 노조인 유나이티드(UNITE)로부터 엄청난 액수의 정치자금을 받고 있기 때문이라고 보도했다¹⁾. 물론 노동진영은 파업의 배경이 된 ‘노동조건 하향 변경’이라는 BA의 조치가 노동당 정부의 지원 속에 이뤄진 것이라며 고든 브라운을 비난했지만, 당시 언론 보도는 ‘정치자금’을 고리로 하는 노동당과 노동조합의 관계에 초점이 맞춰져 있었다.

잘 알려진 것처럼 영국 노동당은 노동조합들의 최상층 기구인 노동조합회의(Trade Union Congress)가 주도해 1900년 2월에 결성된 노동대표위원회(Labour Representative Committee:

1) BBC, 2010년 3월15일자 “Labour, Unite and the BA Strike”. http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/8569124.stm,

텔레그래프 2010년 3월13일자 “Union Behind British Airways Strike Receives £ 380,000 from Taxpayers”. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/7429265/Union-behind-British-Airways-strike-receives-380000-from-taxpayers.html>

LRC)에 뿌리를 두고 있다. 때문에 당에 대한 노동조합의 영향력은 엄청나다. 노조는 때로 당의 의사결정 과정에 깊숙이 개입하고, 때로는 당의 결정에 반발하면서 정책 변화를 촉구하기도 한다. 이때 노조가 갖는 강력한 무기 중의 하나가 정치자금이다. 지난 9월 치러진 노동당 당수 선거 과정에서 몇몇 노조가 다섯 명의 후보자 가운데 에드 밀리반드를 지지한다고 공식 선언한 가운데, 영국 일반노조(GMB)는 에드가 선출되지 않을 경우 정치자금 지원을 ‘중단’하겠다고 엄포를 놓았다. GMB는 노동당에 세 번째로 많은 정치자금을 납부하는 조직이다. 노동당 출신 국회의원들과 유럽 국회의원, 일반 당원 다수의 지지를 받았던 데이비드 밀리반드를 제치고 그의 동생인 에드가 당선된 데에는 노동조합의 이 같은 지지가 큰 몫을 한 것은 물론이다.

노동당과 노조 사이의 오랜, 그리고 긴밀한 역사만큼이나 이 둘의 관계는 ‘영국 정치에서 가장 논쟁적인 관계(the most controversial relationship)’²⁾라고 불릴 만큼 복잡하다. 이 글에서는 영국 노동당과 노동조합 관계를 최근 일련의 선거 과정에서 보여진 ‘정치자금’ 이슈를 중심으로 살펴본다.

■ 노동당 최대 후원자, 빅3 노조

먼저 살펴볼 것은 노동조합이 노동당에 납부하는 정치자금 규모이다. 선거관리위원회가 내놓은 2010년 2/4분기 정당 재정분석³⁾에 따르면, 4월부터 6월까지 노동당에 납부된 정치자금 중 노동조합이 기부한 금액이 차지하는 비중(50.7%)이 절반을 넘었다.

각 당별 정치자금 모금 현황을 구체적으로 살펴보면, 노동당에 대한 정치자금은 1,087만 파운드로 전체 정치자금의 41%를 차지한다. 이는 보수당(1,232만 파운드, 48%)보다는 적은 금액이다.

2) Harrison, M. (1960), *Trade Union and the Labour Party*, London: George Allen & Unwin; Minkin, L. (1992), *The Contentious Alliance Trade Unions and the Labour Party*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

3) The Electoral Commission, “Party Finance Analysis”, quarter 2 2010. <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/party-finance-analysis/party-finance-analysis-Q2-2010#DA>

후원자 유형별로는 보수당의 경우 개인 후원(793만 파운드), 기업 후원(382만 파운드) 순이었던 반면, 노동당은 노조 후원이 551만 파운드로 가장 많았고, 다음으로 개인 후원(377만 파운드), 기업 후원(119만 파운드) 순이었다.

이 같은 노조 후원은 오직 노동당에 한해 이루어졌다. 나머지 모든 당들은 공식적으로 노조로부터 한 푼의 정치자금도 받지 못한 것으로 집계됐다. 이 때문에 모든 정당에 대한 개인/기관 후원자 가운데 가장 많은 정치자금을 기부한 기관으로 빅3 노조가 1~3위를 차지한 것을 포함, 20위권 안에 꼽힌 기관 중 노조는 총 5곳이었다. 200만 명을 거느리고 있는 유나이티드(UNITE)는 2분기 동안 노동당에 총 167만 파운드를 기부했고, 100만 명 노조원을 자랑하는 유니슨(UNISON)은 같은 기간 122만 파운드, 60만의 영국 일반노조(GMB)는 105만 파운드를 각각 기부했다.

2008년과 2009년 연간 통계를 비교해 보면 노동당의 노동조합에 대한 정치자금 의존도는 더욱 두드러진다. 2008년 노동당에 대한 전체 정치자금 중 노조 후원금이 차지하는 비중이 52.2%였는데 비해 2009년의 경우 그 비중이 60.3%로 높아졌다. 실제 2009년 한 해 노동당에 대한 정치자금 1,622만 파운드 가운데 노조가 납부한 금액은 총 978만 파운드였다.

■ 노동조합-노동당 은밀한 거래?

노동조합의 노동당에 대한 ‘배타적’ 정치자금 후원은 끊이지 않는 논란 대상이었는데, 특히 올해는 BA 파업 당시인 지난 3월에 가장 거세었다. 당시 BBC⁴⁾는 “노동당의 가장 큰 기부자인 유나이티드 노조가 없었다면 노동당이 아마도 파산되었을 것”이라며 노동당이 정치자금 측면에서 얼마나 노조에 의존하고 있었는지를 보여주었다. 결국 이 때문에 노동당이 유나이티드가 주도하는 BA 파업을 제재할 수 없다는 지적이었다.

이 같은 노동당과 노조 관계에 대한 비판은 결국 노조와 노동당이 국민의 세금으로 ‘자금세탁(money laundering)’⁵⁾을 하고 있다는 주장으로까지 이어졌다. 국민들이 납부한 세금을 노동당

4) BBC 2010년 3월15일자 “Labour, Unite and the BA Strike”.

5) 텔레그래프 2010년 8월18일자 “Union Behind BA Strike Receives £18m from Taxpayers in

정부가 ‘노조 현대화 기금(Union Modernisation Fund)⁶⁾’이라는 명목으로 노조에 지원하고, 노조가 이를 다시 노동당에 정치자금 형태로 되돌려준다는 것이다. 예를 들어, 노동당의 최대 후원자인 유나이티드 노조가 지난 3년 동안 받은 노조 현대화 기금이 38만 파운드에 달하는데, 결국 국민들은 38만 파운드에 달하는 세금을 정부가 아닌 노조에 납부한 셈이 되는 데다가, 그 노조가 주도하는 BA 파업에 따른 피해를 고스란히 입게 된다는 논리이다. 보수 성향의 일간 텔레그래프⁷⁾는 “노동당과 경쟁하는 다른 당들은 노조 현대화 기금이 노동당을 정치적·재정적으로 지원하는 그룹에게 검은 돈(bung)을 주는 것과 다름 없다고 지적한다”고 보도했다.

때문에 연립정부는 노동당에 대한 노조의 정치자금 후원 규정을 바꾸려는 시도를 하고 있다. 지난 2월 당시 보수당 당수였던 데이비드 케머론 총리는 “노동조합비가 자동적으로 노동당으로 기부되는 방식을 종식시켜야 한다”고 주장했다⁸⁾. 정치자금 후원 규정의 변경에 대한 구체적인 방법으로는 정당에 대한 후원금 규모를 일정하게 제한하는 방안이 제시되고 있다⁹⁾. 물론 노동당은 정치 후원금 한도 설정이 수많은 조합원들의 기여로 이뤄진 조합비에는 적용되어서는 안 된다고 주장하고 있다.

‘money-laundering’ deal with Labour”. <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/politics/7473683/Union-behind-BA-strike-receives-18m-from-taxpayers-in-money-laundering-deal-with-Labour.html>

- 6) 노조 현대화기금은 2006년에 만들어진 정부 주도 기금으로, 노조 교육훈련 전문가 양성, 노조 운영구조 개선, 인터넷 등을 통한 새롭고 젊은 조합원들에 대한 접근성 향상, 취약노동자 지원 등을 목적으로 한 프로젝트에 지원되고 있다.
- 7) 텔레그래프 2010년 3월13일자 “Union Behind British Airways Strike Receives £ 380,000 from Taxpayers”. <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/politics/7429265/Union-behind-British-Airways-strike-receives-380000-from-taxpayers.htm>
- 8) 텔레그래프 2010년 2월13일자, “David Cameron to Take on the Unions by Scrapping Automatic Funding of Labour”. <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/politics/conservative/7223662/David-Cameron-to-take-on-the-unions-by-scrapping-automatic-funding-of-Labour.html>
- 9) 인디펜던트 2010년 7월9일자 “Straw: Changes to Labour’s Funding ‘Undemocratic’”. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/straw-changes-to-labours-funding-undemocratic-2022211.html>

하지만 연립정부의 내각장관인 프란시스 마우드는 이 방안을 추진하는 이유로 “노동당과 노동조합의 제휴가 완전히 허위적인 방법(completely bogus way)으로 운영되고 있기 때문”이라고 지적했다. 그는 “노조원들은 의무적으로 (노동당에) 정치자금을 후원해야 하는 것은 아니라는 것을 분명히 알아야 하고, 그들이 후원하고 싶은 정당을 결정할 권리를 부여받아야 한다”고 강조했다.

이 점에서 영국의 한 조사기관인 포플러스(Populus)의 보고서 내용이 흥미롭다. 2009년 3월 유나이티드 조합원 1,023명을 대상으로 설문 조사한 결과¹⁰⁾에 따르면, 응답자의 34%만이 노동당에 투표할 의사가 있다고 밝혔다. 보수당을 지지하겠다는 응답은 31%였다. 특히 주목할 만한 결과는 ‘유나이티드가 노동당에 대한 더 많은 재정적 후원을 하는 것’에 대한 의견을 묻는 질문에 단지 31%만이 찬성한다고 답했고, 절반이 넘는 54%가 반대했다는 점이다. 보수 진영은 이 결과를 부각시키면서 기업이 주주(shareholders)의 이익에 반하는 재정적 후원을 하지 않는 것처럼 노조 역시 정치자금 후원 과정에서 조합원들의 다양한 정치적 견해를 수용해야 한다고 충고한다.

그럼에도 노동당과 노조의 정치자금을 고리로 한 유대는 아직 끈끈하다. 영국 노동당과 당에 가맹된 15개 노조를 아우르는 조직인 TULO(Trade Union and Labour Party Liaison Organisation)은 지난 8월 “정당에 대한 기부 방식을 바꾸려는 연립정부의 제안은 현재 노조와 당의 연계는 물론 조합원들을 대변하는 방식 그 자체를 위협할 것”이라고 밝히기도 했다.

■ 거리두기: 특수한 관계 맺기보다 광범위한 정치 캠페인

하지만, 궁금한 것은 실제 최대 주주인 노동조합이 엄청난 액수의 정치자금을 납부하는 만큼 자신들의 이해가 충분히 노동당 정치활동 과정에서 발현된다고 여기고 있는가 하는 점이다.

일반적으로 당과 노동조합의 관계를 분석할 때 조직적 통합과 정책 영향력이 주로 고려된다. Ludlam et al.(2002)¹¹⁾는 이 두 가지 요소를 바탕으로 외부적 로비 모델, 내부적 로비 모델¹²⁾,

10) http://populuslimited.com/uploads/download_pdf-160309-Unite-Poll-of-Unite-Members.pdf

11) Ludlam, S., Bodan, M. and Coates, D. (2002), “Trajectories of Solidarity: Changing Union-

노조-당 결합 모델, 노조 지배 모델 등 4가지 형태의 관계를 제시한다. 이 연구에 따르면, 영국 노조와 노동당의 관계는 로비 모델 단계가 아니라 ‘노조가 당 안에서 중요한 위치를 차지하고 있지만 당의 정책 결정 과정을 지배하지는 않는’ 노조-당 결합 모델과 ‘노조가 당 운영 과정에 깊숙이 간여하면서 정책 결정의 방향에 대해서도 지배할 수 있는’ 노조 지배 모델 사이에 위치해 있다.

역사적으로 볼 때 영국 노동당과 노조의 관계 변화를 가져온 커다란 두 가지 사건이 있는데, 그 하나가 1960년대 케인스주의의 위기이고, 다른 하나가 전통적인 노동당 지지세력인 노동계급 규모의 감소이다¹³. 영국 노동당은 1980년대 중반부터 신자유주의로 선회하면서 점차 노동계급의 지지를 받지 못하게 된 데다가, 노동계급으로 분류되는 유권자의 규모가 1964년 60%에서 1997년 38%까지 하락했고, 노조 조합원의 규모 역시 1979년에서 1997년 사이 절반으로 줄어들면서 새로운 길을 모색하기 시작했다¹⁴. 더 많은 중간계급과 사회적 신분의 상향을 바라는 일부 노동계급 (aspirational working-class votes)의 지지를 얻지 못한다면 선거에서도 이길 수 없다는 상황 판단을 하였기 때문이다. 그러는 동안 노동당 안에서 노동조합의 공식적인 파워는 1980년대 중반 이후 계속 감소해 왔다. 노조 파워 감소는 노동당이 당내 민주화 과정에서 채택한 블록투표제(union block votes) 폐지, 노동조합이 전당대회에서 차지하는 투표권 제한 등의 조치에 직접적으로 영향을 받았음은 물론이다¹⁵.

Party Linkages in the UK and the US”, *British Journal of Politics and International Relations* 4, pp.222-244.

12) 외부적 로비 모델은 노조와 당이 공식적으로 조직적 통합을 하지 않고 노조가 아주 미약한 정책 결정 영향력을 가진 경우를 말하고, 내부적 로비 모델은 미약한 규모의 통합된 조직을 갖고 있으면서 노조가 당내에서 특별한 위치를 부여받거나 당의 정책 결정에 특정한 의견을 전달할 수 있는 구조를 말한다.

13) Ludlam, S. and Taylor, A. (2003), “The Political Representation of the Labour Interest in Britain”, *British Journal of Industrial Relations* 41 (4), pp.727-749.

14) Heath, A. (1999), “Social Change, Value Orientations and Voting Patterns since the 1980s”, In H. Kastendiek, R. Stinshoff and R. Sturm (eds), *The Return of Labour: A Turning Point in British Politics?* Berlin: Philo, pp.43-64

15) Ludlam, S. (2000), “Norms and blocks: Trade Unions and the Labour Party since 1964”, In B. Brivati and R. Heffernan, *The Labour Party: A Centenary History*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.220-245.

하지만 노동조합의 노동당에 대한 영향력이 과거에 비해 축소되었음에도 정치자금을 보유하고 있는 노조의 수는 별다른 차이가 없다. 노동조합법(The Trade Union Act 1984)에 따라 노조는 10년 단위로 정치자금을 계속 보유할지 여부에 대한 조합원 의견을 물어야 하는데, 투표가 진행된 1985~86년과 1994~96년 각각 모든 노조의 투표 결과가 정치자금 보유에 '찬성'이었다¹⁶⁾. 찬성률은 1994~96년이 평균 82%로 1984~85년(80%)보다 약간 높았다. 이 연구를 진행한 존 레오폴드 교수는 “이 같은 투표 결과는 노조가 노동당과의 특별한 관계보다는 더욱 광범위한 정치적 캠페인에 대한 노조의 권리에 중점을 두었기 때문”이라고 분석했다.

실제 몇몇 노조들은 노동당에 직접 기부했던 정치자금을 회수하는 대신 자신들의 직접적인 정치 캠페인에 쓰고 있다. 영국통신노조(CWU)는 2001년 선거 이후 50만 파운드를 당으로부터 돌려받아 노동당 정부 정책에 반대하는 정치 캠페인에 썼고, 영국 일반노조(GMB) 역시 노동당 정부의 민영화 정책에 반대하는 캠페인에 쓰겠다고 발표하면서 이미 기부한 200만 파운드의 정치기금을 회수했다¹⁷⁾.

노조들은 또한 지역구 노동당 국회의원들을 상대로 직접적인 로비활동을 펼치고 있다. GMB 노조는 2007년 총 140만 파운드를 노동당에 기부했는데, 이 가운데 50만 파운드는 중앙당이 아닌 지역구로 보내지거나 지방정부를 상대로 한 캠페인 활동에 쓰여졌다. 2003년 NHS 내 독립적인 파운데이션 병원을 더욱 많이 설립하겠다는 노동당 정부의 제안에 대한 국회 투표가 진행되기 전, Unison과 GMB 노조는 이미 관계를 맺고 있던 약 170명의 노동당 의원들에게 정부 정책에 반대표를 던질 것을 요구하는 편지를 보냈다. 이는 노조가 모든 국회의원들의 투표행위를 추적하면서 지역구에 대한 재정지원 여부를 결정하겠다는 시그널인 것이다. 이 때문에 2008년 당시 법무장관이던 잭 스트로가 노조 정치자금을 모두 중앙당으로 일괄 기부토록 하겠다는 제안을 했다가 노조로부터 엄청난 반발에 처하기도 했다.

16) Leopold, J. (1997) “Trade Union, Political Fund Ballots and the Labour Party”, *British Journal of Industrial Relations*, 35 (1), pp. 23-38

17) Ludlam, S. and Taylor, A. (2003).

■ 맺음말

이상 영국 노동당과 노동조합의 관계를 간략히 살펴보았다. 여전히 노조가 노동당의 최대 재정적 후원기관임은 분명하지만 각 노조들은 노동당과의 특수한 관계를 지속하려 하기보다는 각 지구당 의원 공략, 자체 캠페인 등을 통한 더욱 확대된 정치활동을 펴 나가고 있다. 그럼에도 여전히 당과 노조는 앞서 분류한 4가지 모델 가운데 강고하게 ‘노동조합-당 결합 모델’을 유지하고 있다는 평가이다.

하지만 현재 노동당은 안팎으로 위기이다. 언론 보도¹⁸⁾에 따르면, 현재 부채만 약 2,000만 파운드(약 358억 6,000만 원)이다. 물론 재정 악화가 어제 오늘의 일은 아니지만 총선 패배 이후 당 재정마저 ‘파산 위기’라는 뉴스는 노동당으로서는 그리 달가운 일은 못 된다. 그런 가운데 노조의 지지를 받고 당선된 에드 밀리반드는 인터뷰¹⁹⁾에서 그간 알려졌던 친노조 성향에서 일정한 거리를 두려는 뉘앙스를 풍기고 있다: “당이 좌측으로 휘청거리지 않을 것이다”, “나는 누군가의 사람이 아니라 독립적인 사람(my own man)”, “(좌파 성향 때문에 자신에게 붙여진 Red Ed 라는 별명은) 말도 안 되는 소리이다”. 물론 에드는 “앞으로 10년간 영국의 가장 큰 과제는 더 많은 불평등과 부당함, 야수의 본성을 가진 미국식 자본주의로 갈 것인지, 아니면 민중들을 위해 기능하는 자본주의의 새로운 모델을 만들어낼 수 있을 것인지 하는 점”이라고 말하면서 기존 당수들과는 차별점을 부각하고 있다.

에드 당수 시대, 노동조합과 당의 관계가 어떻게 재정립될지, 양쪽 모두의 과제이다. **KLI**

18) 데일리메일 2010년 8월 28일자 “Union Boss Threatens to Withdraw Labour Funding Unless Ed Miliband is Elected as Party Leader”.

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1306941/GMB-union-boss-threatens-withdraw-Labour-funding-unless-Ed-Miliband-elected-party-leader.html>

19) BBC 2010년 9월 26일자 “I’m My Own man, Says New Labour Leader Ed Miliband”. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11413125>