



하도급 노동자 보호법규 및 협약: 영국 NHS와 지방정부를 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 영국

이정희 (영국 워릭대학교 박사과정(노사관계))

■ 머리말

학계는 물론 정치권에서도 노동의 미래(future of work)에 관한 관심이 높아지고 있는 가운데, 다양한 고용형태의 비정규 중에서도 하도급 고용관계가 빠르게 확산되면서 일자리의 의미를 재구성하고 있다(Wills, 2009). 영국의 경우, 최근 고용 및 경영 변화에 관한 설문조사에 따르면, 하도급이 다른 형태의 유연한 고용보다 훨씬 더 많이 확산되고 있다(Kersley et al., 2006).

거의 대부분의 영국 회사들은 하도급을 사용하고 있고, 영국에 사업장을 두고 있는 2,000개 회사의 매니저들을 상대로 한 설문조사에서는 응답자의 93%가 하나 이상의 서비스를, 절반의 응답자는 4개 이상의 서비스를 아웃소싱했다고 답했다(White et al., 2004: 25). 2004년 영국 사업장 고용관계조사(British Workplace Employment Relations Survey)¹⁾에 따르면, 건물유지보수 서비스는 59%, 청소업무는 52%, 훈련업무는 34%, 운송서비스는 29%, 경비업무는 29%가 아웃소싱되었다(Kersley et al., 2006: 106). 이러한 수치는 점점 더 많은 노동자들이 더 이상 자신이 일하고 있는 조직에 직접 고용돼 있지 않다는 것을 의미한다.

하도급은 사용자들에게 비용절감, 사용자 책임의 전가, 유연성 증가, 노동력의 영향력 상실 등을 꾀하는 데 효과적인 수단임에 틀림없고, 특히 하도급 노동자들이 그들의 '실질적인 사용

1) 영국 산업경제부(BIS)에 따르면, 사업장 고용관계조사는 1980년 처음 시작된 이래 1984, 1990, 1998, 2004년까지 다섯 차례 실시되었고, 6차 결과는 2012년에 제출될 예정이다.

자와 노사관계를 형성할 수 없다는 점은 주목해야 한다(Wills, 2009). 하도급 노동자들은 그들의 임금과 노동조건이 정해지는 공간으로부터 분리될 수밖에 없다. 많은 나라에서 노동법은 ‘고용계약’에 근간을 두고 고용관계를 반영하도록 발전돼 왔기 때문에 하도급 노동자들은 그들의 실사용자와 의미 있는 단체교섭을 하기가 거의 불가능하다.

이 글에서는 사업(의 전부 혹은 일부) 양도 후 하도급 노동자들을 보호하기 위한 법규 및 관련 노사정 합의가 영국에서는 어떻게 진행돼 왔는지 국가의료서비스(National Health Service: NHS)와 지방정부를 중심으로 살펴본다. 이를 위해 대처를 필두로 한 보수당 정부 시절 강제경쟁입찰제(CCT)²⁾를 통해 본격적으로 외주화를 실시하기 시작한 초기의 하도급 노동자 보호장치를 먼저 살펴보고, 노동시장 이중구조화의 완화(혹은 폐지)를 천명한 노동당 정부 시절 마련되었던 규정들을 검토해 본다. 이후 현 연립정부의 이중구조화에 대한 입장변화에 대해 살펴본다.

■ TUPE 규정

사업의 양도에 따라 고용관계가 이전되는 노동자들에 대한 보호장치로는 먼저 TUPE 규정³⁾을 들 수 있다. 1981년 제정된 TUPE는 사업의 전체 혹은 부분이 다른 기관으로 이전될 때 기존에 해당 업무를 해 오고 있던 노동자들의 계속 고용과 같은 수준의 임금 및 노동조건 보호를 목적으로 하고 있다(UNISON, 2009). 이 규정의 적용으로 민간업체들이 승계한 인력의 임금이나 노동조건을 악화시킬 수 있는 여지는 상당부분 제한되었다(Kessler and Bayliss, 1998: 146). 하지만 초기 대처 정부는 TUPE의 적용대상을 ‘상업적 업무’로 한정하면서 공공부문을 제외했다.

2) Compulsory Competitive Tendering.

3) TUPE(Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations)는 1981년 제정된 이후 1995년에서 2006년 사이 수차례 개정되었다. Hyman(2010: 67~68)에 따르면, TUPE를 제정하는데 중요한 영향을 미친 것은 EU의 ‘기업양도시 노동자 보호 지침(1977 Acquired Rights Directive: ARD, 1998년과 2001년에 개정됨)이다. Hyman은 ARD가 애매한 내용을 많이 담고 있어 혼선을 불러일으키는 점이 없지 않다고 평하면서도 임금삭감의 한 수단으로 하도급을 사용하는 것을 제어하는 데에는 효과가 있었다고 평가한다.

1983년과 1988년부터 NHS와 각 지방정부가 강제입찰제를 통해 업무를 민간에 위탁했을 때 TUPE 규정은 적용되지 않았다. 하지만 노동조합들의 법적 투쟁 등의 영향으로 이러한 좁은 해석은 EU의 ARD(기업양도시 노동자 보호 지침)에 부합되지 않는다고 판단되었고, 정부는 1994년부터 공공부문에도 확대 적용하기 시작했다(Culter and Waine, 1998: 93).

반면, TUPE 규정은 영국 공공부문 사용자들에게 엄청난 수준의 충격을 주었다(Andeman, 2004: 107). 보수당 정부가 추진한 강제경쟁입찰제의 큰 목적 중 하나가 ‘공공서비스 민간위탁을 통한 노동비용 축소’였는데, TUPE의 적용은 이러한 보수당 전략을 약화시키는 역할을 했기 때문이다. 하지만 현실적으로는 민간업체가 공공서비스 업무를 위탁 받은 뒤 새롭게 노동자들을 채용하면서 이들에 대해 낮은 수준의 임금 및 근로조건을 적용하는 것을 막지 못했고, 민간위탁 이후 채용된 노동자들은 보호장치 없이 취약한 조건에 놓이는 결과를 초래했다. 이는 의료서비스 및 지방공공서비스 내 이중 노동시장 구조(two-tier workforce)를 야기하였다(UNISON, 2009).

■ 이중 노동시장 코드(Two-Tier Code)

1997년 노동당 정부가 들어선 이후에도 외주화 추세가 계속되는 가운데 이중 노동시장의 문제는 더욱 심각해졌다. UNISON을 비롯한 영국 노동조합들은 공공서비스를 담당하는 민간업체 소속 노동자들 내에서 TUPE 적용 여부에 따라 임금과 노동조건의 차이가 발생하는 것을 중단해야 한다고 주장해 왔다. 이러한 노력에 힘입어 노동당 정부는 이중 노동시장을 폐지하겠다는 의지를 천명했다(UNISON, 2008a): “외주화가 노동조건을 침해하는 효과를 낳는다면 서비스의 질을 담보해 내지 못할 것”(토니 블레어 당시 총리, 2001년 10월 하원 연설), “정부는 이중 노동시장 구조를 폐지하기 위해 끊임없이 노력할 것”(고든 브라운 당시 재무장관, 2003년 영국 노총(TUC) 대의원대회). 이 같은 정부 의지는 2004년 워릭협약(Warwick Agreement 2004)에도 반영돼 있다.

민간업체로 이전된 노동자들과 업무 위탁 이후 새롭게 채용된 노동자들의 노동조건을 보호

하기 위한 협약은 영국 전역에 걸쳐 총 여섯 가지가 있고(UNISON, 2008a), 지역⁴⁾과 부문, 직업군에 따라 달리 적용되는데, 그 중에서 지방정부와 NHS에 적용되는 협약(코드)을 살펴보기로 한다.

■ 지방정부

흔히 ‘Two tier code’로 불리는 Code of Practice on Workforce Matters는 공공업무의 민간위탁 이후 ‘새로’ 고용된 노동자들의 경우, 공공부문에서 민간계약자로 ‘이전’해 온 노동자들에 비해 불리한 수준의 임금 및 노동조건을 적용하는 것을 막기 위해 만들어진 것이다. 이 코드⁵⁾는 2003년 3월부터 지방정부 민간위탁 관련 노동력 이전과 신규 채용문제에 적용돼 왔다. 그러다 2005년 7월부터 다른 공공서비스, 즉 NHS, 공립학교, 정부 행정조직 및 중앙부처 등을 포괄하는 ‘Code of Practice Workforce Matters in Public Sector Service Contracts’가 도입되었다(UNISON, 2008b).

이 코드는 모든 형태의 민간위탁에 적용된다. 새로운 민간업체, 재입찰을 받은 업체는 물론 민간업체의 하도급업체까지도 포괄한다. 이 코드 하에서 각 지방정부는 민간업체들이 공공부문에서 이전된 노동자와 함께 일을 하는, 새로 채용한 노동자들에 대해 정당하고 합당한 노동조건, 즉 이전된 노동자들에 비해 불리하지 않은 수준(no less favourable)을 제공하도록 보장해야 한다. 또한 민간업체는 새로 고용한 노동자들에 대해서도 지방정부 연금제도를 그대로 적용하거나 그 수준과 비교 가능한 양질의 연금제도의 적용을 받도록 해야 한다.

노동시장 이중구조를 없애기 위한 협약 중에는 일부 지방정부들이 사용한 ‘TUPE-plus’ 조항도 있다. 뉴캐슬(Newcastle), 더들리(Dudely), 헤링지(Haringey) 등의 지방정부는 UNISON 각 지부들과 TUPE-plus 조항에 합의함으로써 민간위탁 계약시 이 조항을 적용키로 했다. 이는

4) 몇몇 협약들은 잉글랜드와 웨일스, 스코틀랜드, 웨일스 등으로 적용 지역을 제한하고 있다.

5) 정확한 명칭은 ‘Best Value Code of Practice on Workforce Matters in Local Authority Service Contracts in England’.

TUPE에 명시된 권리들을 기반으로, 계약기간 동안 어떠한 임금과 노동조건의 저하가 없다는 것을 보장하는 것이다. 고용계약이 이전된 모든 노동자를 위한 단체교섭권을 보장하는 동시에 민간위탁 이후 업체에 신규로 고용된 노동자들까지 포함, TUPE 조항에서는 포함되지 않는 모든 노동자들의 임금 및 노동조건을 보장하고 있다(UNISON, 2008a). 이와 함께 런던광역시의 공정고용조항도 살펴볼 필요가 있다. 이 조항은 런던광역시의 업무에 위탁 받는 모든 민간업체들은 직접고용이든 간접고용이든 관계없이 모든 노동자에게 시간당 7.20파운드 이상을 지급할 것을 강제하는 것이다. 이 조항은 단지 고용계약이 민간으로 이전된 노동자들을 보호하는 것뿐 아니라 런던광역시의 위탁업무를 수행하는 어떠한 노동자에게라도 낮은 임금을 지급하는 것을 금지하고 있다(UNISON, 2008a).

■ NHS

2005년 10월, 보건부(DH), NHS 사용자, 4개의 노동조합(UNISON, GMB, TGWU, AMICUS⁶⁾), 민간업체의 대표 조직인 영국산업연맹(CBI) 및 사업서비스협회(BSA) 등 4자간 논의를 거쳐 NHS 민간계약자에 고용된 노동자들을 위한 공동성명서(Joint Statement)⁷⁾를 채택했다. 이 합의는, 이전에 NHS 노동자들에 의해 수행되다가 현재 민간업체에 위탁된 업무 가운데 소프트 그룹(soft facilities management), 즉 식당, 청소, 운반, 세탁, 리셉션, 전기실 등에 근무하는 노동자들에게 적용된다.⁸⁾

이 합의에 따르면, 민간업체에 소속된 노동자들도 NHS 단체교섭(Agenda for Change)⁹⁾에 의

6) TGWU와 AMICUS는 이 합의가 체결된 이듬해인 2006년, 통합과정을 거쳐 약 200만 명의 조합원을 포괄하는 UNITE가 되었다.

7) Agenda for Change and NHS Contractors Staff – A Joint Statement.

8) 하드 그룹(hard facilities management)으로 분류되는 건물 및 시설 유지보수 등의 업무 종사자에는 적용되지 않는다.

9) 영국 보건의료산업 단체교섭 구조 일반에 관한 자세한 내용은 윤진호(2006), 채준호·신지원(2009) 참조.

해 결정된 기본 임금과 직무 평가, 교육훈련 등에서 거의 동등한 혜택을 받을 수 있다. 또한 이 합의를 지키지 않는 민간업체에는 어떠한 정부 발주업무도 위탁 받을 자격을 부여하지 않겠다고 명시하면서 합의의 효력을 유지하려 했다.

우선 기본 임금의 경우, NHS 단체교섭을 통해 정해진 동등한 급여 밴드 수준보다 낮아서는 안 된다.¹⁰⁾ 2011년 현재 각 밴드별로 3~9개의 임금 포인트가 있는데, 민간업체로 고용이 승계된 지원인력들이 주로 포함되는 급여 밴드 1~3의 경우, 최저 수준의 임금이 13,903파운드(한화 약 2,345만 원), 최고 수준이 18,827파운드(한화 약 3,176만 원)이다(NHS Staff Council, 2011). 같은 급여 밴드에 포함되더라도 기술수준, 직무 등에 따라 서로 다른 임금 포인트의 적용을 받을 수 있는데, 이 합의에 따라 민간업체들은 소속 노동자들에게 단순히 각 급여 밴드의 최하위 임금 포인트를 적용시켜서는 안 되고, 이들도 최소한 같은 기간 동안 각 밴드에서 최고치의 임금 포인트를 적용받을 수 있도록 권리를 보장해야 한다.

둘째는 직무 평가이다. 민간업체는 반드시 NHS의 직무 평가 수단을 채택하고 시행함으로써 NHS 업무를 위탁 받은 다른 업체 노동자들과 비교할 때 동일한 가치의 노동에 대해서는 동일한 임금을 지급하여야 한다. 물론 노동조합과 동의가 될 경우 NHS 직무 평가 수단이 아닌 다른 제도를 채택할 수도 있지만, 이 경우에도 동일가치노동, 동일임금이 보장된다는 조건에서만 가능하다.

셋째는 직무능력 향상이다. 민간업체들은 또한 임금수준선(pay progression)과 연동된 직무능력 향상을 위한 시스템을 채택하고 시행하여야 한다. 이 때 민간업체들은 NHS 지식및기술프레임워크(KSF) 또는 이와 동등한 수준의 제도를 시행해야 하는데, KSF는 현재의 노동자 자신의 직무뿐 아니라 앞으로 경력 향상을 돕는 데도 아주 중요한 합의사항 중 하나이다.

10) 1999년 노동당 정부는 10개의 중앙교섭구조(휘틀리 위원회)였던 NHS 단체교섭 구조를 3개의 교섭구조로 통합하기로 했는데 청소, 급식 등 단순 지원인력과 이들의 관리자, 사무인력 등은 의사, 간호사에 이어 세 번째 그룹으로 분류돼 9개의 통합된 급여체계(pay band)의 영향을 받게 된다(채준호 · 신지원, 2009). 2010년 현재 AfC의 대상이 되는 NHS 인력의 연간 기본임금은 최저 13,903 파운드, 최대 97,478파운드로 9개 임금 밴드에 54개의 임금 포인트로 나뉘어 있다(NHS Staff Council, 2011).

■ 노동시장 이중구조 금지 코드 폐지

앞에서 살펴본 것처럼 영국에는 공공서비스 부문의 노동시장 이중구조를 막기 위한 주요한 2개의 코드가 있었다. 그런데 2010년 5월 출범한 보수-자민당 연립정부는 2010년 12월(중앙 정부 및 NHS 코드)과 2011년 3월(지방정부 코드)부터 이 2개의 코드를 각각 폐지했다. 대신 정부는 양질의 노동력 운용 증진, 적절한 훈련과 기술 향상, 공정하고 합당한 수준의 임금과 노동조건 보장, 노조에 의해 대변될 권리 인정 등을 명시한 모범고용관행원칙(Principles of Good Employment Practice)을 발표했다.

연립정부의 설명은 이렇다(Cabinet Office, 2010). 정부는 정부 조달의 폭과 범주를 넓히고 조달비용을 낮추는 것을 목표로 세웠고, 정부 계약의 25%를 중소기업들에게 발주할 방침이다. 연립정부는 기존의 이중구조가 하도급 노동자 보호 측면에서는 물론 정부 업무를 위탁 받는 기업 활동의 측면에서도 도움이 되지 않는다고 판단했다. 내각장관인 프랜시스 모드(Francis Maude)는 “이중 코드는 노동자들을 거의 보호하지도 못하면서 책임 있는 사용자들이 공공서비스를 제공하는 것을 막아 왔고, 규모가 작은 조직들은 특히나 이 코드에 의해 어려움을 겪어 왔다”며 “중소기업과 제3섹터 조직들이 공공서비스 시장에서 성공하는 것을 더욱 어렵게 만들어서는 안 된다”고 말했다. 특히 그는 “새로운 원칙은 사용자들에게 노동자들의 동기부여를 높이고 사용자들이 감당 가능한 노동조건을 제공할 수 있는 자유를 부여하는 것”이라고 강조했다.

노동계는 반발하고 있다. UNISON(2011)은 “물론 이중 코드 자체에 문제가 없는 것은 아니지만 노동시장 이중구조 확산을 제어하는 데, 또한 작업장에서 공정성과 형평성을 증진시키는 데 중요한 역할을 했다”고 평가하면서 “이 코드의 폐지는 민간업체들이 노동자들에게 더 낮은 임금 및 노동조건을 제공하게 만드는 ‘바닥을 향한 경주(race to the bottom)’를 이끌 것”이라고 비난했다. 연립정부가 내놓은 모범고용관행원칙에 대해서도 “강제성이 없고, 기존의 이중 코드들과 견줘 훨씬 덜 엄격한 것들이기 때문에 새로운 원칙이 기존의 코드들을 대체한다고 볼 수 없다”고 비난하고 있다.

■ 맺음말

이상에서 영국 지방정부와 NHS의 사업 양도 후 하도급 노동자들을 보호하기 위해 만들어진 법규 및 관련 노사정 합의에 대해 살펴보았다. 보수-자민당 연립정부가 최근 핵심 2개의 코드를 폐지했기 때문에 현재로서는 사업이 양도된 이후 새로 민간업체에 채용된 노동자와 공공부문에서 고용이 승계된 노동자들 간 임금 및 노동조건 격차를 직접 규제할 협약은 더 이상 유효하지 않다. 이 코드의 폐지와 관계없이 TUPE 규정은 존속되지만 기존 사용자로부터 승계된 인력이 아닐 경우 별도의 교섭을 통해 합의하지 않는 한 이 규정의 적용을 받기 어렵다. 다만 현재 체결된 민간위탁계약이 만료될 때까지, 혹은 계약이 연장되는 경우에 한해서 기존의 코드는 계속 유지된다. 또한 계약이 재교섭될 경우 계약 당사자들이 기존 코드의 적용을 중단할 것에 대해 합의하지 않았다면 적용은 연장될 수 있다. 이런 경우를 제외한다면 앞으로 민간업체들이 공공서비스를 위탁 받은 뒤에 신규로 채용하는 노동자들에 대해서는 별도의 임금 및 노동조건 적용이 가능하게 된다는 것이 노동계의 우려다.

물론 정부는 이 코드를 대체할 목적으로 모범고용관행원칙을 발표했지만, 이 역시도 기업들이 자발적으로 준수 여부를 결정할 수 있기 때문에 실제 어느 정도 효력을 발휘할지는 의문이다. 이 모범고용관행원칙의 효과에 대해서는 2012년 1월, 공공서비스포럼(Public Services Forum)¹¹⁾에서 재검토될 예정이다. 노동계는 지난 보수당 집권기에 강제경쟁입찰제(CCT)의 도입으로 노동자들의 임금과 노동조건이 악화되고 이직률이 높아졌으며, 결과적으로 공공서비스의 기준이 하락했던 점을 지적하며 그 전철을 다시 밟는 것이라고 반발하고 있는데, 연립정부의 새로운 계획이 어떤 결과를 낳게 될지 주목된다. **KLI**

11) PSF는 노동조합과 정부가 공공서비스 이슈에 관해 논의하는 비공식적인 토론장구이다.

참고문헌

- 윤진호 (2006), 「선진국의 보건의료산업 단체교섭에 관한 사례연구」, 『노동사회』 107.
- 채준호 · 신지원 (2009), 「영국 물 민영화 및 의료서비스 시장화와 노사관계」, 조성재 · 채준호 · 신지원 · 손영우 · 송태수 · Michael O'Donnell · 전인 · 성시경, 『공공부문 민영화의 쟁점과 노사관계』, 한국노동연구원.
- Andeman, S. (2004), "Termination of employment: Whose property rights?," in C. Bamard, S. F. Deakin, and G. S. Morris (eds.), *The Future of Labour Law: Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Oxford: Hart.
- Bach, S. (2010), "Public sector industrial relations: The challenge of modernization," in T. Colling and M. Terry (eds.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, 3th ed., Oxford: Blackwell.
- Bach, S. and D. Winchester(2003), "Industrial relations in the public sector," in P. Edwards (ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, 2nd ed., Oxford: Blackwell.
- Bach, S. and R. Givan(2005), "Union responses to public-private partnerships in the National Health Service," in S. Femie and D. Metcalf (eds.), *British Unions: Resurgence or Decline*, London: Routledge.
- Cabinet Office (2010), Supplier Information Note: Withdrawal of Two-Tier Code.
<http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/431441/co-supplier-information-note.pdf>
- Culter, T. and B. Waine (1998), *Managing the Welfare State*, Oxford: Berg.
- Department for Business Innovation and Skills (2007), "Employment Rights on the Transfer of an Undertaking: A Guide to the 2006 TUPE Regulations for Employees, Employers and Representatives."
- Flynn, N. (1997), *Public Sector Management*, London: Prentice-Hall.
- Givan, R. K. and S. Bach (2007), "Workforce Responses to the Creeping Privatization of the UK National Health Service," *International Labour and Working-Class History*, No. 71 133-153.
- Hyman, R. (2010), "British industrial relations: The European dimension," in T. Colling and M.

- Terry (eds.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, 3th ed., Oxford: Blackwell.
- Kersley, B., C. Alpin, J. Forth, A. Bryson, H. Bewley, G. Dix, and S. Oxenbridge (2006), *Inside the Workplace: Findings from the 2004 Workplace Employee Relations Survey*, London: Routledge.
 - Kessler, I. and F. Bayliss (1998), *Contemporary British Industrial Relations*, London: Macmillan.
 - Morgan, P. and N. Allington (2002), "Has the public sector retained its 'model employer' status?," *Public Money and Management Journal* 22 (1), pp.35~42.
 - Morgan, P. et al. (2000), "Employment insecurity in the public sector," in E. Heery and J. Salmon (eds.), *The Insecure Workforce*, London: Routledge.
 - NHS Staff Council (2011), NHS Terms and Conditions of Service Handbook: Amendment number 24. http://www.nhsemployers.org/SiteCollectionDocuments/AfC_tc_of_service_handbook_fb.pdf
 - Unison (2005), Agenda for Change and Private Contractor Staff – England: A UNISON guide. <http://www.unison.org.uk/acrobat/B2036.pdf>
 - _____ (2008a), Tackling the Two Tier Workforce: Problems and Issues. <http://www.unison.org.uk/acrobat/PP040308.pdf>
 - _____ (2008b), Organising Guide to Transfers of Employment 2008. http://www.unison.org.uk/acrobat/PCU_Organising_guide.pdf
 - _____ (2009), An Introduction to Procurement: A Concise Version of UNISON's Full Procurement Guide. <http://www.unison.org.uk/file/Introduction%20to%20Procurement%20Final..2.pdf>
 - _____ (2011), "Bargaining Support: Withdrawal of Two Tier Codes."
 - Unite (2011), Activists briefing: Withdrawal of "Two-tier Code." http://www.unitetheunion.org/pdf/two_tier_workforce_1april11%5B1%5D.pdf
 - White, M., S. Hill, C. Mills, and D. Smeaton (2004), *Managing to Change? British Workplaces and the Future of Work*, Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
 - Wills, J. (2009), "Subcontracted employment and its challenge to labour," *Labor Studies Journal* 34(4).