



영국 공공부문 유급 노조 활동시간을 둘러싼 최근 동향

이정희 (영국 워릭대학교 박사과정(노사관계 및 조직행동))

■ 머리말

지난 2010년 5월 총선에서 13년간 집권했던 노동당의 실각과 보수당이 주도한 자유민주당과의 연립정부 구성은 1970년대 말 ‘불만의 겨울’ 이후 집권한 마가렛 대처를 떠올리게 할 정도의 전방위적인 개혁의 서막이었다. 정부는 재정적자 축소를 이유로 인원 감축, 임금 동결 등에 나서는 한편, 연금개혁을 포함한 각종 사회보장 혜택 축소, 전국민의료서비스(NHS) 등 공공서비스에 민간 참여 보장 등을 통한 민영화, 시장화 정책 도입 등 개혁드라이브를 걸고 있다. 기업 규제완화를 이유로 한 해고제한법 적용 축소와 개별적 노사분쟁 조정과정에서의 비용부담 등도 개혁과제의 한 축이다. 영국 노동계는 이에 반발, ‘사상 최초’ 혹은 ‘몇 십 년 만에 처음’이라는 수식어를 내걸고 대규모 파업과 집회 등을 조직하고 있다. 그 가운데 하나가 노조 대표들에게 보장되는 유급 노조활동시간 축소 움직임에 대한 저항이다.

이 글에서는 현재 영국의 노동조합 전임자들에 대한 사용자 재정지원 현황과 이를 둘러싼 법제도상의 규정들을 살펴본다. 이어 지난해 말 정부가 발표한 재정지원 축소 방침의 내용과 배경을 짚어보고, 재정지원 중단을 주장하는 영국 납세자연합(Tax Payer Alliance) 및 보수당 내 우파 그룹의 입장과, 반대를 주장하는 영국노총(TUC)을 비롯한 노동계 입장을 차례로 살펴본다.

■ 유급 전임 활동 보장, 사용자 의무로 규정

영국에서 노조 대표들에게 유급 노조활동이 보장된 것은 1975년 일이다. 고용보호법(Employment Protection Act of 1975)은 노조 직무를 수행하는 노조 대표들(union representatives)¹⁾에게 유급 노조활동시간을 보장해야 한다고 규정했다. 이어 1992년에 유급 노조활동시간 관련 모든 조항들은 ‘노동조합 및 노동관계법 1992’²⁾에 통합됐다. 2002년 고용법(Employment Act) 개정 과정에서 노조 학습대표(learning representatives)에 대한 유급 활동시간이 보장됨에 따라 학습대표로서 임무를 수행하거나, 수행하기 위해 교육훈련을 받는 시간 역시 유급 노조활동으로 인정되었다. 이 같은 법 규정 외에 우리나라 노동위원회와 비슷한 역할을 하는 조정중재기구(ACAS)의 전임자에 관한 규정³⁾은 사용자들이 노조 대표의 유급 활동시간을 어떻게 보장할 것인지에 관한 실무적인 가이드라인을 제시하고 있다.

이들 법 조항 및 규정에 따르면, 사용자는 그들이 단체교섭의 당사자로 승인한 노조(recognised trade unions)의 대표에게 ‘합당한(reasonable) 시간’ 만큼의 유급 노조활동을 보장할 의무가 있다. 유급 노조활동시간은 주로 타임오프(time-off)로 불리기도 하는데, 공식 명칭은 ‘퍼실리티 타임(facility time)’이다. 유급 노조활동시간으로 인정되는 노조 대표들의 직무(trade union duties)에는 ① 임금, 노동시간, 휴일, 연금, 평등한 기회 등 고용계약조건에 관한 사항, ② 채용과 선발 정책, 인적자원기획, 해고 및 정리해고 등 고용관련 사항, ③ 직무 평가, 분석, 유연노동관련 정책, 가족친화적 정책(일과 생활의 균형)에 관한 사항, ④ 징계 절차 등에 관한 사항, ⑤ 조합원 규정에 관한 사항 등에 관한 사용자와의 교섭 및 협의가 포함된다. 노조 학습대표의 경우, 조합원들의 교육 훈련에 관한 수요 분석, 각종 이슈에 관한 정보 제공 및 조언, 교육 및 훈련일정 수립, 관련 이슈에 대한 사용자와의 협의, 학습대표로서의 훈련 등의 활동이 법상 유급 노조활동으로 보장받을 수 있는 범주에 포함된다. 덧붙여 모든 노조 대표들은 그들의 역할을 수행하는 데 필요한 훈련을 받

1) 이 글에서 ‘노조 대표’는 사업장 단위에서 선출된 노조 활동가를 뜻한다. 전국 단위 산업별 혹은 일반노조의 사업장 단위 지회(branch)에서 일하는 상근 혹은 비상근 활동가들이다. 현장위원(shop stewards)이라 불리기도 한다.

2) Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992.

3) The ACAS Code of Practice on ‘Time off for Trade Union Duties and Activities’.

을 경우, 역시 전임활동의 일환으로 인정돼 유급 노조활동시간을 보장받을 수 있다.

노조 대표가 사용자와의 관계에서 노조로서 역할을 하는 경우(trade union duties)를 제외한 일상적인 노조 활동(union activities or union business)도 노조활동시간으로 보장받을 수는 있다. 하지만 법상 ‘유급’은 아니다. 노조 내부적인 이슈를 토의하기 위한 모임에 참석하는 것, 노조 정책결정기구의 모임에 참석하는 것, 사용자와의 교섭 시 필요한 노조 전술 등을 논의하기 위해 사업장 단위 모임에 참석하는 것, 사업장 단위 이슈를 논의하기 위해 사업장과 떨어진 곳에서 노조 대표들을 만나는 것, 현장위원(shop steward) 등을 뽑는 노조 선거에서 투표를 하는 경우 등은 유급 노조활동 범위에 포함되지 않는다. 하지만 이는 법 규정이 그렇다는 것이고, 실제 많은 사용자들은 노조와의 별도 합의를 통해 노조 내부적인 활동에 대해서도 추가적인 유급 노조활동시간을 보장하고 있다(Carley, 2012).⁴⁾ TUC는 공공, 민간부문 가릴 것 없이 사용자들은 효과적이고 효율적이며 보다 전문적인 노조의 이해대변 기능이 사업장 내 현안문제 해결이나 교섭과정에서 유리하다는 것을 알고 있기 때문에 추가적인 지원을 하고 있다고 주장했다(TUC, 2012).⁵⁾

현재 영국에는 약 20만여 명의 노조 대표들이 사업장 단위에서 사용자로부터 노조 활동에 대한 전임시간(facility time)을 보장받으며 활동하고 있는 것으로 추정된다.⁶⁾ 노조 조합원들의 총수가 650만여 명임을 감안하면 사용자로부터 활동시간을 부여받는 노조 대표는 조합원 약 32명당 1명꼴로 존재하는 셈이다. 하지만 사업장 단위 노조 대표들이 모두 풀타임으로 노조 활동에 종사하는 전임자들이 아니고 사안에 따라 노조활동시간을 부여받는 경우가 많아 한국과 직접 비교할 수는 없다. 유급 노조활동시간을 보장받는 노조 대표들이 존재하는 사업장의 비율은 1980년대 이후 지속적인 노조 조직률 및 교섭력 하락 등의 영향으로 줄어들고 있다. 승인받은 노조가 1개 이상 있는 사업장에서 노조 대표가 존재하는 비율은 1980년 79%에서 1984년 83%까지 증가하였다가 이후 감소세를 기록, 2004년에는 62%에 불과했다(Willman and Bryson, 2006: 18).⁷⁾

4) Carley(2012), Trade union ‘facility time’ under review, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/03/articles/uk1203019i.htm>

5) TUC(2012), Facility time for union reps – separating fact from fiction, <http://www.tuc.org.uk/tucfiles/206/FacilityTimeSeparatingfactfromFiction.pdf>

6) Carley(2012); TUC(2012).

7) Willman and Bryson(2006), Accounting for Collective Action: Resource Acquisition and Mobilization in British Unions, CEP Discussion Paper No. 768, London: Centre for Economic Performance.

■ 연립정부, 유급 노조활동시간 축소 방침

지난해 10월, 프란시스 모드 내각장관은 보수당 전당대회에서 “노조에 부여되는 유급 활동시간(paid time off)을 줄이겠다”는 정부 방침을 밝히고, 국회에 정부 법안을 제출하기 전 관련 단체나 개인의 의견을 수렴하는 협의(consultation)에 들어가겠다고 발표했다. 모드 장관의 제안은 일단 공무원 노조에 국한된 것이었는데, 그는 공무원들로 조직된 노조에 제공되는 유급 노조활동시간을 금액으로 환산하면 연간 3천만 파운드(약 180억 원)에 달할 뿐만 아니라, 약 150명의 공무원들이 정부로부터 임금을 받으면서 풀타임으로 노조 활동에만 전념하고 있는 셈이라고 주장했다. 공무원노조의 유급 전임활동이 국민들(납세자들)의 지나친 부담에 의존하고 있기 때문에 이를 줄여나갈 필요가 있다는 것이다. 이어 정부는 지난 2월 말, 법안 개정에서 ① 유급 노조활동시간 축소, ② 자신의 모든 업무시간을 노조활동에 전념하는 관행 중지 또는 제한, ③ 사용자와 관련되지 않은 노조 자체 활동에 관한 타임오프 보장 종료, ④ 유급 전임활동시간을 보고하고 검토하는 시스템 개발 등에 초점이 맞춰져야 한다고 밝혔다. 정부는 또한 유급 노조활동시간에 관한 광범위한 개혁을 공무원 노조뿐 아니라 공공부문 전반으로 확산시킬 것을 원하고 있다. 이미 정부는 산하기관들에 유급 노조활동시간을 검토할 것을 지침으로 내렸고, 보수당이 집권하고 있는 영국 중서부 스윈돈 자치구의회의(Swindon Borough Council)는 이미 폐지를 검토하고 있다.⁸⁾

국회에서라도 이 문제에 대한 논의가 시작됐는데, 보수당 에이단 벌리 의원은 지난해 10월 하원 논의에서 “전적으로 노조활동에 전념하는 노조 대표들이 납세자들로부터 임금을 받는 관행은 종식되어야 한다”고 주장했다. 지방정부 장관인 보수당 밥 닐 의원도 국회 질의응답시간에 “유급 노조활동시간이 특히 공공부문에서 과도하게 활용되고 있다”며 “적어도 민간부문 수준으로 줄여나가기 위해 정부가 적극 권장하겠다”고 밝혔다. 우파 압력단체인 납세자연합(Tax Payers Alliance)과 보수당의 우파 등의 캠페인은 정부의 든든한 우군이다. 지난 1월 출범한 노조 개혁 캠페인(Trade Union Reform Campaign)은 “납세자들이 노조에게 비용을 지불하도록 강제받아서 안 된다”는 원칙에 따라 노조와 관련된 각종 법과 기금지원 규정의 개혁을 추진하고 있다.

그렇다면 얼마나 많은 노조 대표들이 얼마나 많은 시간을 유급 노조활동에 쓰고 있을까? 현행

8) Carley(2012).

영국 법규상 유급 노조활동시간에 대한 상한규제가 없다. 노동조합 및 노동관계법에 따르면, 유급 노조활동시간은 ACAS가 정한 규정에 따라 사용자와 노조 대표들에 의해 ‘합당하다’고 여겨지는 범주에서 제한 없이 활용 가능하다.⁹⁾ 그런데 사업장 단위에서 노사 합의하에 보장되고 있는 유급 노조활동시간이 어느 정도 되는지 가늠하기는 쉽지 않다. 이 시간을 기록해야 하는 의무는 누구에게도 없기 때문이다. 사업장별로 노조 대표들에게 부여되는 유급활동시간이 필수적인 것인지 따지기 위해 기록하는 곳도 있지만 모든 시간을 꼼꼼히 적는 경우는 별로 없어 일부에서는 이 같은 유급 노조활동시간이 얼마나 ‘남용’되고 있는지 확인하기 어렵다는 지적도 제기된다. 납세자연합(TPA)이 매년 유급 노조활동시간을 조사하는 이유가 바로 이 때문이다. 정부 차원의 보고서는 기업규제개혁부(BERR)¹⁰⁾가 2004년 사업장고용관계조사(WERS) 결과를 분석하여 2007년 내놓은 것이 최신 자료인데, 이에 따르면 선임 현장위원들(senior union representatives)은 주당 평균 10시간이 약간 넘는 시간을 유급 노조활동시간으로 인정받고 있었다. 또 다른 조사에 따르면, 노조학습대표들과 건강안전대표들의 유급 노조활동시간은 각각 주당 2시간과 주당 1시간을 넘지 않는 것으로 나타났다(TUC, 2011).¹¹⁾

보수당 의원이자 지방정부 장관인 밥 닐(Bob Neill)은 지난해 10월 국회 하원에서 2010년 발표된 납세자연합의 자료를 근거로 “공공부문, 특히 공무원 조직에서 이른바 유급 노조활동시간이 민간부문에 비해 광범위하게 활용되고 있다”고 지적했다.¹²⁾ 이 자료에 따르면, 공공부문 연간 임금총액의 0.14%가 유급 노조활동시간으로 지출되고 있다. 반면 민간부문의 유급 노조활동시간이 임금 총액에서 차지하는 비중은 공공부문의 29%인 0.04%에 불과하며, 공공부문 가운데에서도 공무원 노조의 경우 그 비중은 0.2%에 달한다. 밥 닐 장관은 “공공부문, 특히 공무원 조직에서 합당한 범위를 넘어 지나치게 많은 유급 노조활동이 보장되고 있음을 보여준다”며 “이는 제

9) Trade Union and Labour Relations(Consolidation) Act 1992, part III, section 168. 만약 사용자들이 유급 활동시간을 보장하지 않는다면 노조는 노동법원에 제소할 수 있다.

10) 기업규제개혁부(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR)는 기업혁신기술부(Department for Business Innovation and Skills, BIS)로 바뀌었다.

11) TUC(2011), The Facts about Facility Time for Union Reps. 하지만 유급 노조활동시간은 산업부문, 사업장 노사관계 특성 등에 따라 같은 노조 안에서도 지부별로 차이가 있다.

12) R. Neill MP, Hansard: Written answers to questions, column 126W, Local Government: Trade Unions, 25 Oct 2011.

도개선이 얼마나 시급한지 여실히 보여주는 증거”라고 말했다.¹³⁾

납세자연합은 지난해에도 50명 이상의 근로자를 고용하고 있는 1,300개 공공부문 기관을 대상으로 설문조사를 실시하여 11월에 그 결과를 공개했다.¹⁴⁾ 이에 따르면, 2010~2011년 회계연도 중 1억 1,300만 파운드(약 2,037억 원)가 노조 활동에 쓰였다. 납세자연합은 또한 사업장 단위에서 유급 노조활동시간을 제대로 기록하지 않아 보고되지 않은 사례를 포함하면 실제 규모는 확실히 더 늘어날 것이라고 덧붙였다. 논의를 부추긴 또 하나의 사건은 지난해 11월 30일, 정부 재정지출 감축과 연금개혁안에 반대하는 공공부문 노조들의 대규모 파업이었다. 유급 활동시간 보장에 반대하는 납세자연합 같은 조직은 노조가 정부 정책방향에 반대하는 캠페인을 조직하는데 납세자들로부터 엄청난 재정적 지원을 받고 있다고 지적한다. 노조 대표들에게 보장되는 전임활동시간을 일반 노동자들의 노동시간으로 환산하면 총 2,840명의 풀타임 노동자와 같은 수준이고 납세자들이 내는 세금 8천만 파운드(약 1,442억 원)가 자신들도 모르는 사이 노조 활동을 하는 대표들의 임금으로 지급되고 있다는 것이다. 이들은 여기에 덧붙여 세금 3,300만 파운드(약 595억 원)가 노조의 정치적 캠페인이나 활동에 총당되고 있다고 주장한다. 따라서 이들은 노조, 특히 공공부문 노조들은 국민의 세금이 아닌 자신들의 조합비로 노조 대표들의 임금을 총당해야 한다고 강조한다. 노조 조합원들은 자유의지로 그들의 조합비를 내는 만큼 노동조합들은 그들의 원하는 방식대로 조합비를 써야 하며, 앞으로는 납세자들이 노조 대표들에게 돈을 지급한다고 여겨져서는 안 된다는 것이다.

13) 정부와 우파 조직들이 민간부문과의 형평성을 강조하는 근거 중에는 공공부문과 비교할 때 민간부문의 조직률이 지나치게 낮다는 점도 한몫한다. 2011년 말 현재 노조 조직률은 전년에 비해 0.6%p 떨어진 26%인데, 공공부문은 0.2%p 증가한 56.5%, 민간부문은 0.1%p 줄어든 14.1%를 기록했다(BIS, 2012).

14) TPA(2011), Taxpayer funding of trade unions 2011, *Research Note 97*, London: The Taxpayers Alliances. 조사대상 기관에는 26개 정부 중앙부처, 434개 지방 정부, 197개 NHS 트러스트, 145개 NHS 기초건강보호 트러스트, 97개 경찰기관, 278개 준공공기관 등이 포함됐다.

■ 노동계 입장 - “노조의 긍정적 역할 배제한 이념 공세”

노동조합들은 정부나 보수단체들의 이 같은 움직임이 지극히 이데올로기 공세에 불과할 뿐만 아니라 사업장 단위에서 노동조합이 하고 있는 긍정적인 역할에 대한 고려를 배제한 것이라고 비판하고 있다. 노동계의 반발 근거는 크게 3가지이다. 첫째, 오히려 현행 법 규정상 유급 노조활동으로 인정받을 수 있는 범주가 엄격하게 규정되어 있어 노조활동을 수행하기에 어려움이 많다고 주장한다. TUC는 유급 노조활동시간이 부족해 적지 않은 노조 대표들이 유급 노조활동으로 인정받는 시간을 초과해서, 즉 자신이 회사에서 맡은 업무를 하기 전이나 후에 별도의 시간을 내어 노조활동을 하고 있다고 주장한다. TUC가 2005년 실시한 한 설문조사를 보면, 노조 대표의 16%가 노조활동을 위해 쓰는 전체 시간 중에 유급 노조활동으로 보장받는 시간은 전체의 4분의 1에도 미치지 못한다고 답했다. 또한 공무원들을 조직하고 있는 공공서비스노조(PCS)는 “유급 노조활동시간은 특히나 1990년대 이후 정부가 전국 단위 교섭구조를 분권화했기 때문에 사업장 단위에서 해야 할 일이 늘어나 불가피하게 필요한 시간”이라고 주장한다.

둘째, 노조에 투자되는 비용(costs)만 볼 것이 아니라 이득(benefits)도 함께 살펴야 한다는 주장이다. 유급 노조활동시간 보장이 각 사업장 단위에 어떤 효과를 주는지에 대한 정부 분석 보고서(BERR, 2007)에 따르면, 노조가 사업장에서 다양한 긍정적인 역할을 수행하고 있었다. 노조가 있는 사업장에서는 정리해고 비율과 자발적 이직비율이 낮았고, 고용심판소 구제신청 사건 수 및 업무와 관련된 사고 및 질병 건수도 낮아 연간 총 3억 7,200만~9억 7,700만 파운드의 비용이 절감된 것으로 조사됐다. TUC는 노조가 있는 사업장의 60%가량이 공공부문이라는 점과, 노조 대표들의 활동으로 발생한 이득을 물가 등을 감안해 산정한 비용을 2010년 가치로 환산하면 공공부문에서 노조 대표들의 활동에 따라 발생한 이득이 연간 2억 6,700만~7억 100만 파운드에 달한다고 주장했다.¹⁵⁾ 따라서 TUC는 공공부문에서 노조 대표들에 대한 유급 노조활동시간에 연간 1억 1,300만 파운드가 지불됐다는 납세자연합 주장에 따르면이라도 투자된 1파운드당 2~5파운드의 이득을 남긴 것으로 집계된다고 주장했다.

15) TUC는 노조활동이 생산성에 미치는 이득은 WERS 조사에 포함되지 못했다는 점을 들어 노조 활동으로 발생한 사업장 전체 이득은 훨씬 클 것이라는 점을 강조했다. 하지만 엄밀하게 계산되기 어렵다는 이유로 포함하지 않았다.

셋째, 납세자연합의 유급 노조활동시간에 따른 비용부담 추정치를 신뢰할 수 있는지에 대한 문제다. TUC는 몇 가지 방법론적인 문제제기를 하였다. 하나는 법상 노조가 아닌 조직이나 더 이상 존재하지 않는 노조를 조사대상에 포함해 유급 활동시간을 부풀렸다는 점이다. 또 다른 하나는 일반적으로 조합원들을 대변하는 노조활동과는 다른 노조 주도의 학습과 기술훈련 활동이 포함됐다는 점이다. 노조학습기금(Union Learning Fund)은 노동조합의 관여와 작업장 노동자의 자발적 참여를 통해 기술개발과 직업훈련을 활성화하기 위해 1998년 정부 주도로 도입된 것이고¹⁶⁾ 이에 대한 활동을 맡고 있는 것이 노조학습대표(Union Learning Representative)임에도 이를 여타의 노조 이해대변 활동과 묶어선 곤란하다는 주장이다. 이를 감안하면 납세자연합이 주장하는 유급 노조활동시간으로 총당된 금액은 8천만 파운드로 줄게 되고, 따라서 노조에 투자되는 1 파운드는 3~9파운드가량의 가치로 현장에 돌아가는 것으로 집계된다고 주장했다.

■ 맺음말

이 글에서는 최근 영국에서 벌어지고 있는 노조 대표들에 대한 유급 노조활동시간을 둘러싼 논쟁을 다루었다. 살펴본 것처럼 영국의 법 조항 및 규정은 일반적인 노조 직무(duties)의 범위를 명시하고 이를 수행하기 위해 ‘합당하다’고 여겨지는 시간만큼을 노조 대표들이 유급 노조활동 시간으로 활용할 수 있도록 보장하고 있다. 교섭 상대방인 사용자와 관계없이 이뤄지는 노조 자체 활동(activities)에 대해서도 ‘유급’은 아니지만 노조활동시간으로 인정하고 있고, 사업장에 따라 이를 ‘유급’으로 보장하는 경우도 적지 않다.

지난 2010년 출범한 보수-자민당 연립정부는 재정적자 감축을 목표로 이뤄지고 있는 각종 재정지출 축소 방편의 하나로 유급 노조활동시간 축소를 추진 중이다. 그 대상이 현재 공무원 노조로 국한돼 있지만 정부는 이를 공공부문 노조 전체로 확산해 나갈 방침이다. 근거는 국민들이 낸 세금이 공무원을 비롯한 공공부문의 노조 활동에 투입되는 것이 부당하고, 납세자들에게 과도하게 부담을 주고 있기 때문이라는 것이다. 하지만 노동계는 ‘이념적 공세’로 규정하고 노

16) 김주섭(2002), 「노동자 학습재원 마련이 시급하다」, 『월간 노동사회』 제66호, 한국노동사회연구소.

조 대표들의 활동이 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 정리해고와 이에 따른 채용비용, 개별적 분쟁 여지를 줄이면서 사용자는 물론 납세자들의 비용을 줄이고 있다는 점을 강조하고 있다.¹⁷⁾

유급 노조활동시간 축소에 관한 정부방침이 발표된 것은 정부의 공공부문 연금개혁안에 반대하는 대규모 파업(지난해 11월)이 벌어지기 한 달 전인데다, 정부가 이외에도 NHS 시장화 민영화를 통한 공공부문 축소, 중앙집중화된 공공부문 교섭구조의 분권화 등을 추진하고 있음을 감안하면 노조 영향력 축소라는 정부 의지는 더욱 분명해 보인다. 영국 노동계는 유급 노조활동시간을 포함하여 연금개혁, NHS 개혁, 교섭구조 분권화 등 사업장 단위로, 혹은 전국적으로 영향을 미칠 노동관련 법제도에 대한 정부방침에 대해 10월 20일 영국노총(TUC) 주최로 전국 단위 대규모 집회를 여는 등 반발을 확산시키려 하고 있다. **KLI**

17) UNISON, 2012년 7월13일자 보도자료, 'Benefits of facility time far outweigh the costs' http://www.unison.org.uk/asppresspack/pressrelease_view.asp?id=2763