

영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(II)

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

■ 머리말

본지 2017년 11월호의 Taylor 보고서 분석(I)¹⁾에서는 Taylor 보고서²⁾가 제안한 영국 노동시장의 문제점, 고용·노동정책 목표로서 ‘좋은 일자리(good work)’의 의미, 최우선 과제로서 근로자·노무제공자·독립사업자 구별 기준의 법령 도입 방안 등을 살펴보았다. 한편 지난 2017년 11월 17일 영국 하원의 특별위원회(Select Committee)인 노동·연금 위원회(Work and Pensions Committee)와 사업·에너지·노사관계전략 위원회(Business, Energy and Industrial Strategy Committee)는 공동으로 Taylor 보고서의 정책 권고를 상당 부분 반영한 법령 개정안 초안(Committees’ draft bill: 이하 ‘초안’) 및 관련 배경 및 세부내용을 수록한 보고서(이하 ‘위원회 보고서’)를 발표했다.³⁾ 이 초안은 Taylor 보고서 발간 후 축적된 연구·조사 및 Taylor 보고서에 대한 이해관계자의 반응과 평가, 연구책임자인 Matthew Taylor를 포함한 관련 전문가의 증언을 토대로 작성되었다. 초안은 이후 예정된 관련 협의와 심사를 거쳐

1) 남궁준(2017), 「영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석 (I)」, 『국제노동브리프』 15(11), pp.57~67.

2) Good work: the Taylor review of modern working practices, 11 July 2017.

3) House of Commons Work and Pensions and Business, Energy and Industrial Strategy Committees, A Framework for Modern Employment, HC 352, 15 November 2017,” <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/work-and-pensions-committee/news-parliament-2017/future-of-work-report-17-19/>.

그 결과에 따라 정식 법안으로 의회에 제출될 수 있다. 이는 Taylor 보고서가 법제도적 차원에서 이루어낸 첫 번째 구체적 성과이다. 그 중요성을 감안해 이 글은 초안과 위원회 보고서에 담긴 Taylor 보고서의 내용을 집중적으로 분석한다.⁴⁾

■ 고용형태의 명확성 제고

판례법 기준의 제정법 도입

지난 글에서 자세히 검토한 Taylor 보고서 제5장의 정책제안이 전면적으로 수용되었다. 위원회 역시 판례법리에 정통한 전문가를 제외한 일반인이 제정법 규정에 비추어 자신의 고용 형태를 정확히 판단하는 것은 사실상 불가능한 현재 상황을 문제로 파악했다. 위원회는 개별 사건의 구체적 특수성을 감안해 법규정을 해석·적용하는 고용심판소와 법원의 역할을 존중하면서도, 보다 명확하고 자세한 제정법 규정을 통해 이 문제를 상당히 해소할 수 있다고 보았다. 구체적으로 초안은 「고용권법(Employment Rights Act 1996)」 제230조의 개정안을 제시했다. 먼저 근로자(employee) 개념의 정의를 위해 순환논법에 가까운 현 방식⁵⁾ 대신, 판례로 인정되던 대표적 기준 여섯 가지를 열거했다. ① 대체근로 제공 가능성, ② 근로제공 방법에 대한 통제권, ③ 사용자 사업조직에의 통합성, ④ 노무제공을 위한 도구·장비 제공 여부, ⑤ 재정적 위험부담의 정도, ⑥ 다른 사용자를 위한 근로 가능성이 그것이다.⁶⁾ 노무제공자 판단기준 역시 제시되었는데, 명시적으로 위 ① 요건을 준용하지 못하도록 해 자신 대신 타인의 노동을 제공하더라도 노무제공자로 인정될 수 있는 길을 열어두었다.⁷⁾ 초안은 근로자와 노무

4) 이 한도에서 Taylor 보고서 제6장부터 제13장의 개별 정책을 전반적으로 검토하려 했던 원래 계획을 변경한다. 초안 및 위원회 보고서에 반영되지 못한 정책은 향후 연구과제로 남겨둔다.

5) 남궁준(2017), 「영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(I)」, p.62 참조; Taylor 보고서, pp.38~39 참조.

6) 초안 Part 1. (3)(a)-(f). 고용권법 제230조 3항 개정.

7) 초안 Part 1. (3B)(a). 고용권법 제230조 3B항 신설.

제공자 모두에 해당하지 않는 이를 독립사업자(independent contractor)로 규정하고,⁸⁾ 진정한 자영업자 판단을 위해 심판소와 법원이 참고할 징표 6개를 추가로 제시하였다.⁹⁾ 사안에서 고용형태가 문제되는 개인이 사업의 성공 혹은 실패에 대한 책임을 부담하는지,¹⁰⁾ 적극적으로 자신의 급부(노무)를 홍보(marketing)하는지 여부¹¹⁾ 등이 그 예다.

노동법상 지위와 관련 권리의 서면 고지 의무¹²⁾

위원회도 Taylor 보고서와 마찬가지로 자신의 노동법상 지위와 그에 수반한 권리가 무엇인지 인식하는 것이 문제 해결의 첫걸음이라고 보았다. 이행이 비교적 간편하고 쉬우면서도 그 효과가 상당할 것이라는 전문가의 증언도 이와 맥을 같이했다.¹³⁾ 따라서 초안은 「고용권법」 제1조에 앞서 기존 근로조건명세서 교부 관련 조항을 대체·강화하여 현재 근로자에게 두 달 이내 교부하기로 되어 있는 근로조건 명세서를, 근로자뿐만 아니라 노무제공자에게도 7일 이내에 제공하도록 하되, 고용형태가 근로자인지 노무제공자인지 명시하도록 정했다. 또한 주무장관이 부령을 통해 이 사용자의 의무와 관련된 세부사항을 정할 수 있도록 했다.¹⁴⁾

■ 노동관계 당사자 모두를 위한 유연성

Taylor 보고서가 제시하는 정책방안의 일관된 지침은 ‘영국모델’의 강점인 유연성을 잃지 않되, 그 비용을 노사가 공정하게 분담하는 것이다. 그러나 연구진이 보기에 이 유연성은 사

8) 초안 Part 1. (3C). 고용권법 제230조 3C항 신설.

9) 초안 Part 1. (3D)(a)-(f). 고용권법 제230조 3D항 신설.

10) 초안 Part 1. (3D)(a).

11) 초안 Part 1. (3D)(d).

12) 남공준(2017), 「영국의 현대 고용·노동관행에 대한 Taylor 보고서 분석(I)」, p.65 참조.

13) 위원회 보고서(전문가 증언기록), 노동시장집행위원회 위원장 David Metcalf의 증언(Q273).

14) 초안 Part 2. (3). 고용권법 제1ZA조 Statement of status 신설.

실상 ‘호출형 근로(zero hours contracts)’¹⁵⁾ 등으로 대표되는 취약근로계층의 일방적 희생으로 유지되는 상황이다. 보고서는 최소 근로시간도 확정되지 않고, 근로일정도 지나치게 짧은 기간을 두고 통지되어 불안정한 수입은 물론 근로 및 개인생활을 계획하기 어렵다는 점을 특히 문제로 여긴다.¹⁶⁾ 다만 Taylor 보고서는 이 문제를 예컨대 호출형 근로의 전면적 금지와 같은 단순하고 급진적 방식으로 해결할 수 없다고 본다. 또한 행정제재, 형사처벌과 같은 전통적 규제 방식도 실효성이 낮을 것으로 판단한다. 모든 사용자의 법규준수를 관리, 감독, 집행하는 것은 상당한 추가비용을 수반하며, 그 복잡성으로 인해 실제 보호가 필요한 이에게 그 혜택이 돌아가지 못하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.¹⁷⁾ Taylor 보고서는 이 일방적인 유연성 문제를 해결하기 위해 여러 방안을 제시했는데, 위원회는 그중 다음의 두 가지를 채택해 초안에 반영했다.

확정근로시간을 초과한 근로에 대한 가산된 최저임금 적용

위원회가 주목한 첫 번째 방안은 근로계약 혹은 노무제공계약 체결 당시 확정/보장되지 않은 근로시간을 초과해 이루어진 근로에 대해 가산된 최저임금을 적용하는 방안이다. Taylor 보고서는 이 방안이 사용자는 노동력 운용의 유연성을 확보하고, 해당 근로자/노무제공자는 그에 대한 경제적 보상을 받음으로써 보다 공정하게 비용을 배분할 수 있다고 본다.¹⁸⁾ 다만 이 정책의 체계와 가산되는 임금의 정도(premium rate) 및 노동시장에 미칠 영향에 대해 최저임금위원회(Low Pay Commission)의 자문을 얻어 정책을 수립할 것을 권고한다. 위원회는 이를 초안에 수용해 「국가최저임금법(The National Minimum Wage Act 1998)」의 제51조(하위법령으로의 위임) 9항 내지 11항을 신설하도록 했다. 이는 정부가 최저임금위원회와 협의해 최대 24개월 동안 일부 산업부문 또는 일부 사용자에게 적용되는 위 정책 시범사업을

15) 호출형 근로란 소정근로시간을 사전에 특정하지 않고, 사용자의 필요에 따라서 비정기적으로 근로를 제공할 것을 내용으로 하는 근로형태를 말한다. 구미영(2011), 「호출형 근로를 둘러싼 영국 노동법의 쟁점」, 『국제노동브리프』 5(3), 2011년 9월호, p.66.

16) Taylor 보고서, p.43.

17) Ibid. p.44.

18) Ibid.

추진할 권한을 부여한 것이다.¹⁹⁾

계속근로 단절로 간주되는 기간 요건 증가: 현행 1주에서 1개월로

일방적 유연성 문제와 관련해 Taylor 보고서와 위원회가 모두 문제로 여긴 것은 특정 근로자 집단의 경우, 일정 노동법상 권리 취득을 위한 최소 계속근로기간 요건 달성이 쉽지 않고 사용자에게 의해 쉽게 무산될 수 있다는 것이다.²⁰⁾ 현행법상 노무제공자(worker)는 근로시작일부터 노동관계법령상 권리를 보유하며 행사할 수 있다. 그러나 근로자(employee)에게 보장되는 권리 중 일부는 일정한 요건, 예컨대 최소 계속근로기간 요건을 충족한 근로자만 향유한다. 예를 들어 26주 이상의 기간 동안 근로를 제공한 근로자가 유연근로요청권을 가지며, 2년 이상 계속근로를 한 경우에만 불공정해고 관련 보호를 받을 수 있다.²¹⁾ 그리고 만약 1주 혹은 그 이상 기간 동안 근로제공이 없다면 계속근로는 단절되게 된다.²²⁾ 그런데 앞서 본 호출형 근로와 함께 비정기근로(casual work)와 단속적 근로(intermittent work) 종사자는 근로의 성질상 실제 총 근로기간이 2년이 넘는 경우에도 계속근로기간 요건 때문에 이러한 노동관계법상 권리를 거의 향유하지 못한다. Taylor 보고서는 이를 해결하기 위해 현행 1주의 계속근로 단절 기준을 1개월로 연장하는 방안을 제시한다.²³⁾ 위원회도 Taylor 보고서의 이 문제 인식과 해법에 동의하며 초안에 「고용권법」 제210조 4항의 ‘1주’를 ‘1개월’로 개정하는 내용을 포함했다.²⁴⁾

각 경제 종사자에 대한 최저임금 특례 제안과 위원회의 거부

위원회가 명시적으로 채택을 거부한 Taylor 보고서의 정책은 디지털 플랫폼에 기반해 운영

19) 초안 Part 3. (4).

20) Taylor 보고서, p.44; 위원회 보고서, pp.12~13.

21) 고용권법 제108조 1항.

22) 고용권법 제210조 4항.

23) Taylor 보고서, p.45.

24) 위원회 보고서, p.13; 초안 Part 5 (6).

되는 각 경제 종사자에게 ‘공정하게 산정된 생산고(fair piece rates)’ 혹은 ‘시간당 평균 생산고(mean hourly output rate)’에 따라 최저임금을 계산하되, 세 가지 조건을 충족하면 최저임금 미만의 임금지급을 허용하는 것이다. 이 세 조건은 다음과 같다. 첫째, 사용자는 사업 운영과정 중 축적된 방대한 데이터를 활용해, 평균적인 업무능력을 가진 이가 평균적인 노동강도로 근로를 했을 때 20%의 오차범위 내로 최저임금에 해당하는 소득을 올릴 수 있는 생산고를 정한다. 즉 이 생산고에 따르면 평균적 근로자/노무제공자는 최저임금의 120%에 해당하는 금액을 벌 수 있어야 한다. 둘째, 이 정보를 실시간으로 근로자/노무제공자에게 제공해 해당 시간대의 기대 가능한 수입이 어느 정도인지 숙지할 수 있게 한다. 셋째, 근로자/노무제공자가 이러한 정보를 바탕으로 진정한 의미에서 자유롭게 근로 제공 여부를 결정해야 한다. Taylor 보고서는 이러한 제도가 신기술 기반의 사업모델이 불러온 유연성의 혜택과 최저임금법의 목적을 동시에 조화시키는 방안이라고 주장한다. 그러나 위원회는 어떤 경우에도 최저임금 미만의 급여 지급을 정당화하는 정책 도입을 삼갈 것을 강하게 주문했다.²⁵⁾

■ 사법구제의 강화

Taylor 보고서는 모두 영국의 가장 큰 노동문제 중 하나로 노동법상 권리를 주장하는 이가 관련된 모든 비용과 위험을 감수하고 주로 고용심판소와 법원의 소송을 통해 사법적으로 구제를 받아야 한다는 점을 지적한다. 이는 여러 구체적 문제를 야기한다. 한 예로 판결의 효력이 원칙적으로 소송을 제기한 당사자에게만 미친다는 점을 들 수 있다.²⁶⁾ 따라서 사용자가 자발적으로 응하지 않을 경우 동일 혹은 유사한 상황의 다른 근로자/노무제공자도 권리 실현을 위해 별도의 소송을 제기할 수밖에 없다. 그러나 소송은 경제적 비용²⁷⁾과 패소의 위험은

25) 위 문헌, pp.16~17. 그러나 연구책임자 Taylor는 이러한 위원회의 입장이 시장에서 모든 ‘on-demand’ 산업을 교대근무(shift work) 산업으로 회귀시키는 부작용을 낳을 수 있다고 우려한다. “Taylor welcomes proposals in draft gig economy Bill,” Personnel Today, 2017. 11. 23,” <https://www.personneltoday.com/hr/taylor-welcomes-draft-gig-economy-bill/>.

26) Taylor 보고서, p.63.

27) 이 문제는 지난해 7월 영국 대법원이 고용심판소 수수료 납부제도를 위법하다고 판결하여

물론 이후 재계약 거부나 근로시간 감소에 대한 우려 등 근로관계 특성을 고려할 때 실효적이라고 보기 어렵다.²⁸⁾ 위원회는 이를 해결하기 위한 Taylor 보고서의 제안 중 노무제공자의 지위를 추정하는 방안과 무익한 소송을 악의적으로 지속하는 사용자를 제재하기 위한 고용심판소의 권한을 창설·강화하는 정책에 특히 주목했다.

노무제공자 지위 추정: 주장·증명책임의 전환

첫째 방안은 고용심판소 사건에서 원고의 노무제공자 지위를 추정하도록 해, 이를 부정하고 원고가 독립사업자 혹은 진정한 자영업자임을 주장하는 피고에게 그 사실을 주장·증명할 책임을 부과하는 것이다.²⁹⁾ 위원회는 사용자가 우월한 교섭력으로 계약상 자영업자의 외관을 창출할 수 있다는 점, 원고가 이를 뒤집기 위해서 근로자/노무제공자로서 근로형태의 실질을 증명해야 하는데, 대체로 사용자가 관련 증거를 보유하고 용이하게 접근할 수 있다는 점을 고려했다.³⁰⁾ 위원회는 「고용권법」 제1ZB조를 신설해 이 제안을 초안에 반영했다.³¹⁾

사용자의 남소 억지 수단 확보와 노동법상 단체소송 신설

앞서 살펴본 판결의 개별적 효력과 근로관계의 특수성 때문에 사용자는 대체로 근로자/노무제공자의 정당한 요구를 들어주는 대신, ‘최대한 기다리며 사태를 관망(wait and see)’한다. 소송제기 자체를 포기하거나 장기화되는 소송을 견디지 못해 상대적으로 불리한 조건으로 사용자와 합의하는 경우가 많기 때문이다. Taylor 보고서와 위원회는 사용자가 고용심판소 소송을 남용하고 장기화하는 것을 억지하기 위해, 사용자가 유사한 소송에서 패소하고도 계속해서 소송을 하는 경우 고용심판소가 의무적으로 징벌적 성격의 벌금을 부과하거나 소송

(ACAS에 의한 의무적 조기알선 절차를 거친 후) 비용부담 없이 심판소에 제소할 수 있게 됨으로써 어느 정도 해소되었다. [2017] UKSC 51 R (UNISON) v Lord Chancellor(26 July 2017).

28) 위원회 보고서, p.13.

29) Ibid, p.62.

30) 위원회 보고서, p.10.

31) 초안 Part 2 (3).

비용부담 명령을 내리도록 관련 법령을 개정하는 것이 필요하다고 보았다.³²⁾ 나아가 위원회는 판결의 개별적 효력의 한계를 극복하기 위해, 「고용심판소법(The Employment Tribunals Act 1996)」 제15A조를 신설해 임금,³³⁾ 노동법상 지위,³⁴⁾ 근로시간³⁵⁾ 사건의 경우 강화된 단체소송(collective proceedings) 제도를 통해 권리구제의 실효성을 높이는 내용을 초안에 포함했다.³⁶⁾ 다만 이 단체소송은 고용심판소가 적정하다고 판단한 소송대표에 의해 소송이 개시되고 심판소의 허가(order)를 통해서만 유지된다는 점에서,³⁷⁾ (특히 미국의) 소비자 소송에서 주로 사용되는 집단소송(class action)과는 구별된다.

■ 노동법 집행 및 감독 강화와 기타 제안

앞서 살펴보았듯, 영국의 고질적 노동문제 중 하나로 (우리의 근로감독제도와 같은) 포괄적인 노동감독 제도의 부재가 꼽힌다. 2016년 이전까지는 총 4개의 기관이 개별 법령이 부여한 관할권을 가지고 제한된 사항에 대한 노동감독 행정을 담당했다. 예를 들어 국세청(Her Majesty's Revenue and Customs)은 국가최저(생활)임금의 집행과 법정병가제도의 이행확보를 책임지고 산업안전보건청(The Health and Safety Executive)은 근로시간시행령 중 일부 규정의 집행을 관장한다. 2016년 「이민법(The Immigration Act 2016)」에 의해 새로이 노동시장집행위원장(The Director of Labour Market Enforcement) 직책이 도입되었다. 이 위원장은 산업안전보건청을 제외한 세 기구, 즉 국세청, 이주노동자보호청(The Gangmasters and Labour Abuse Authority), 파견근로감독원(The Employment Agency Standards Inspectorate)의 개별 법집행을 단일 전략하에 조율하는 일을 맡게 되었다. 따라서 2018년 1월 현재 총 5개의 기관이 활동하고 있다. Taylor 보고서와 위원회는 부여된 권한, 가용할 수

32) 위원회 보고서, p.15.

33) 고용권법 Part II 관련 사건.

34) 고용권법 제230조 노동법상 지위가 쟁점이 된 사건.

35) 근로시간시행령(The Working Time Regulations 1998) 제30조 관련 사건.

36) 초안 Part 4 (5).

37) 초안 Part 4 (5), 신설 고용심판소법 제15A조 2항 내지 5항.

있는 인력과 자원 등 모든 면에서 영국의 「노동법」 집행기능이 부족하다는 점에 동의한다. 위원회는 정책안을 구체적 법규정 형태로 초안에 담지는 못했지만, 노동집행 기관의 담당 권한 확대, 벌금, 이행강제금, 명단공개 등 다양한 가용 제재수단 확보, 인력·자원의 증강 등을 정부에 요구했다. 한편 Taylor 보고서와 위원회는 모두 그간 사용자에게 의해 빈번하게 오·남용된 파견근로자규정(Agency Worker Regulation 2010)상 12개월의 근로를 마친 파견근로자(agency worker)³⁸⁾에 대한 동등대우의 예외(the Swedish Derogation)를 폐지하고, 파견근로감독관에게 충분한 감독권한 및 자원을 제공할 것을 촉구했다.³⁹⁾

■ 맺음말

초안 및 위원회 보고서는 Taylor 보고서가 제안한 정책 중 참여한 사회적 갈등을 야기하고 막대한 비용을 초래하면서도, 그 해결방안이 상대적으로 폭넓게 합의되고 즉각적으로 이행 가능한 정책에 집중했다. 다시 말해 여기에 포함되지 않은 Taylor 보고서의 제안은 대체로 해결을 위해 장기적 논의와 구조적 개혁을 요구하는 문제이기 때문에 우선 제외된 것이다. 예를 들어 노동법과 세법과의 연계, 즉 고용형태와 무관한 모든 노동에 대한 동일한 세율 및 국가 보험요율의 적용, 자영업자를 위한 새로운 제도적 혜택 부여 등은 좁은 의미의 노동법제도 영역을 넘어 사회 전반적인 변화를 요구하는 방안이다. 초안은 비교적 개선이 용이하고 단기적으로 이행 가능한 제도만을 주려했지만, 이 권고정책들도 모든 의회 입법절차를 거치면서 현재의 모습과 내용을 그대로 유지할 수 있을지 불확실하다. 노동계와 경영계 양쪽으로부터 (각기 다른 이유로) 비판을 받아온 Taylor 보고서를 상당 부분 반영한 이 초안의 운명이 어떻게 될지 많은 관심이 쏠리고 있다. **□□□**

38) 국내 노동법상 사용이 일반화된 법정 용어이기 때문에 편의상 ‘파견근로자’로 호칭하였을 뿐 이것이 영국노동법상 근로자(employee) 지위를 가진다는 것을 의미하는 것은 아니다.

39) Taylor 보고서, pp.58-59; 위원회 보고서, p.10.