

영국 야당과 노동계의 노동법 개혁 청사진 : 산별교섭제도의 재구축을 중심으로

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

■ 머리말

독립·민간 연구기관인 고용권연구소(Institute of Employment Rights: IER)는 2년 전 영국 노동법의 포괄적 개혁방향을 제시한 성명(이하 '성명')을 발표했고,¹⁾ 올해 9월 이에 필요한 기본정책을 담은 보고서(이하 '보고서')를 펴냈다.²⁾ 26명 노동법 전문가의 구상이 녹아 있는 이 연구는 노동계³⁾ 및 진보야권 정당⁴⁾의 지지를 받으며, 제1 야당인 노동당의 노동법 정책 공약에 상당 부분 반영되기도 했다.⁵⁾ 연구는 특정 분야 노동법 개정이 아닌 거의 모든 분야에 대한 전면적 재검구를 요구한다. 보고서는 크게 다섯 분야에 논의를 집중한다.

시작은 노동행정을 총괄하고 내각각료로서 정부의 최고위 정책결정 과정에 노동의 관점을

1) IER, *A Manifesto for Labour Law: Towards a Comprehensive Revision of Workers' Rights*, 2016. 6

2) IER, *Rolling out the Manifesto for Labour Law*, 2018. 9.(성명과 보고서를 함께 지칭할 때는 이하 '연구'로 지칭함). 노동당의 그림자 내각 재무장관(Shadow Chancellor)인 존 맥도넬(John McDonnell)은 Unite와 TUC의 전당대회 연설 및 보고서 서문을 통해 이 연구가 향후 집권 노동당의 노동법 정책에 영향을 줄 것이라는 점을 지속적으로 확인하며 당 차원에서 공식적 지지를 표명했다.

3) 영국노총(TUC), UNISON, Unite the Union 등을 예로 들 수 있다.

4) 녹색당(the Green Party), 스코틀랜드민족당(the Scottish Nationalist Party) 등이 예이다.

5) 노동당 정책공약, *A Fair Deal at Work*, <https://labour.org.uk/manifesto/fair-deal-work/>; 보고서, para. 1.13.

제공할 수 있는 노동 전담 부서의 부활이다. 둘째는 노동조합이 사업장 내 의사결정에 참여할 수 있는 경제 지배구조를 건설하고, 노동조합의 규제적 역할을 강화시킬 수 있는 새로운 산별 교섭제도⁶⁾를 (재)정립하는 것이다. 셋째는 기업/사업장 민주주의를 보장해 노동조합의 대표적 역할을 제고하는 것이고, 넷째는 고용관계(호출형 근로관계 등), 고용상 평등, 산업안전보건과 관련한 근로자의 권리를 급진적으로 개혁하는 것이다. 마지막은 이 권리보장을 가능하게 하는 법집행 제도를 정비하는 것이다.

연구는 제정법을 통한 최저 근로조건 보장의 중요성을 간과하지 않으면서도, 위 첫째와 둘째 주제인 제도·절차적 기틀을 마련하는 데 정책 우선순위를 둔다. 새롭게 설립된 노동부서의 효과적인 주도하에 단체교섭제도가 정상적으로 작동한다면, 현재 노동관계법령에 걸려 있는 부하와 문제점들이 상당 부분 해소될 수 있다고 보기 때문이다.⁷⁾ 다만 우리의 경우 고용노동부 및 노동위원회가 보고서가 제안하는 기능을 대체적으로 이미 수행하고 있기 때문에, 이하에서는 연구의 다른 한 축, 즉 산별교섭법 제정을 통한 산별교섭제도 (재)정립에 관한 연구의 내용을 집중적으로 살펴본다.

■ 산별교섭제도의 의의와 필요성

연구는 단체교섭을 (복수) 노동조합 대표와 사용자/사용자단체 대표가 (넓은 의미의) 근로관계 조건과 내용을 협상하는 절차로 이해한다. 그중 산별교섭은 한 산업/부문의 근로자 및 사용자의 대표가 해당 산업/부문에 일반적으로 적용될 최저 근로조건을 정하는 단체교섭으

6) 이 글은 연구의 sectoral bargaining을 산별교섭으로 번역했다. 그러나 이 sectoral bargaining의 교섭단위가 산업(industry)에 국한되는 것은 아니며 업종(trade)이나 직종(occupation) 혹은 각 산업, 업종, 직종의 하위단위에서 이루어질 수도 있다. 이러한 관점에서 보면 '초기업별 교섭'이 더 적합한 번역일 수 있으나, 전체적 맥락상 개별 산업/직종을 교섭단위로 전제했을 때 연구가 실질적으로 의도하는 교섭의 효과를 달성할 수 있을 것으로 판단되어 편의상 '산별교섭'을 번역어로 사용한다. 따라서 이것이 좁은 의미의 산업별 단체교섭을 의미하는 것이 아님을 밝힌다.

7) 보고서, para. 3.8.

로 본다. 전통적으로 교섭의 결과인 단체협약은 조합원 여부와 무관하게 모든 관련 근로자⁸⁾에게 적용된다.⁹⁾ 연구는 산별교섭과 기업별 교섭이 공존할 수 있다고 여긴다. 산별교섭이 다를 수 없는 개별 기업의 특수한 사정을 감안한 내용을 규율하고, 산별교섭으로 정해진 근로조건을 상회하는 수준의 근로조건 합의를 위해 유용하다는 점을 인정한다. 그러나 연구는 기업별 교섭이 산별교섭을 대체할 수 없으며, 산별교섭체제가 무너진 게 지난 15년이 넘는 기간 동안 영국의 실질임금이 하락한 원인이라는 점을 강조한다.¹⁰⁾

연구는 사업장 민주주의, 사회정의, 국제노동법 준수와 같은 규범적 근거에 더해, 산별교섭이 영국 노사관계와 경제 전반에 미칠 긍정적 효과를 제시한다. 첫째는 산별교섭이 실질임금의 지속적 감소에 대한 유효한 해법이라는 점이다. 산별교섭은 이른바 노동조합 프리미엄 효과에 기반을 둔 임금상승이 수요를 확대해 경제성장을 촉진하고, 정부의 복지급여 지출 감소 및 세수 증대를 가져올 수 있다고 주장한다.¹¹⁾ 둘째는 산별교섭이 해당 산업 내 개별 기업이 임금인하 등 근로조건을 낮춤으로써 노동비용을 감축해 경쟁력을 확보하려는 유인을 사전에 제거할 수 있다는 점을 강조한다. 이른바 바닥으로의 경쟁을 방지해 사용자가 효율성·생산성 제고 및 연구개발을 통해 기업경쟁력을 키우도록 유도할 수 있다는 것이다.¹²⁾ 셋째는 산별교섭이 해당 부문의 최저임금 및 기타 근로조건을 설정해 이주근로자가 그 이하의 조건으로 취업할 가능성을 미리 차단할 수 있다는 점이다.¹³⁾

이러한 효과는 기업별 교섭이 거두기 어려운 산별교섭의 강점이다. 노사관계를 넘어 국민 경제 차원에서도 연구는 광범위한 산별교섭이 불평등, 특히 소득불평등을 완화할 수 있는 가장 효과적 수단이라는 점에 주목한다. 보고서는 최근 관련 경제학 연구를 인용하며 불평등이

8) 이하에서 근로자는 영국 고용관계법상 좁은 의미의 근로자(employee)와 노무제공자(worker)를 아우르는 넓은 의미로 사용한다.

9) 보고서, para. 3.5.

10) id. para. 3.7.

11) id. para. 3.9.

12) id. para. 3.10.

13) id. para. 3.12. 세 번째 강점은 영국의 유럽연합 탈퇴를 촉발한 가장 근본적 원인 중 하나가 무제한적 이민자 유입과 —그 객관적 사실 여부를 떠나— 그로 인한 근로조건 하락이라는 점을 고려할 때 특히 브렉시트를 지지했던 노동자 계층에 설득력 있는 근거로 비춰질 수 있다.

저소득층은 물론 고소득층에게도 해로우며, 지속가능한 성장잠재력을 훼손해 중장기적으로 경제에 부정적 영향을 끼친다는 점을 지적한다. 계층이동의 가능성 감소, 능력주의의 후퇴, 비효율적 인적자원 활용의 영속화를 그 이유로 든다.¹⁴⁾ 역동적인 경제를 운영하면서도 상대적으로 부의 불평등 정도가 낮은 독일, 스웨덴 등 국가들이 안정적인 산별교섭 체제를 가지고 있다는 점을 증거로 제시한다.

■ 전국합동교섭위원회의 설립과 구성

연구는 신설 노동부-산별교섭 체제-노동조건 증진의 고리를 완성하기 위한 법적 기초로 산별교섭법 제정을 제안한다. 노동부장관은 이 법에 근거해 산별교섭제도의 핵심기구인 전국합동교섭위원회(National Joint Council, 이하 ‘교섭위원회’)를 필요한 산업분야에 설립할 수 있다.¹⁵⁾ 해당 산업부문에 단체교섭이 이루어지지 않거나 단체교섭이 이루어지더라도 최저근로조건을 설정하는 데 있어 충분히 효과적으로 작동하지 않는 경우, 장관은 해당 부문의 노동조합 또는 사용자/사용자단체의 요청에 의해, 혹은 직권으로 설립절차를 개시할 수 있다.

연구는 노동부장관이 교섭위원회 설치 여부를 판단할 때 고려할 요소로 다음의 다섯 가지를 제시한다. 해당 산업분야에서 ① 상당한 비율의 근로자의 가계가 저임금을 보전하기 위한 복지급여를 수령하는지, ② 중위소득의 수준이 소매가격지수(RPI)와 비교해 현저히 미달하는지, ③ 상당한 비율의 사용자가 국가보조금을 지원받는지, ④ 상당한 비율의 사업이 정부가 발급한 면허(licence)에 의해 운영되고 있는지, ⑤ 상당한 비율의 경제활동이 공공조달계약(public contracts)에 의해 이루어지는지가 그것이다.¹⁶⁾

교섭위원회는 노사를 각각 대표하는 같은 수의 위원으로 구성되며, 노동조합과 사용자단체가 해당 위원들을 임명한다. 위원들의 임기는 보장되고 연임도 가능하며, 해당 위원 측 소속

14) id. para. 3.13.

15) id. para. 4.1.

16) id. para. 4.4.

위원의 만장일치 혹은 전체 위원 2/3 이상의 찬성이 없이는 제명되지 않는다.¹⁷⁾ 노동부장관은 자신이 임명한 3명의 독립위원을 교섭위원회에 포함시킬지 결정할 수 있다.¹⁸⁾ 세 위원 중 한 명은 교섭위원회의 위원장(chair)직을 수행하고 나머지 두 명은 배석위원(assessor)으로 노사를 각각 대표한다.¹⁹⁾ 독립위원은 교섭위원회의 협상이 교착상태에 빠졌을 때 한해 표결권을 행사한다. 따라서 독립위원은 해당 산업분야의 분쟁을 해결하는 실질적 중재자 역할을 수행한다.²⁰⁾

■ 사용자의 단체교섭 거부와 복수노조 문제

연구는 사용자/사용자단체가 단체교섭절차 참여를 거부하는 경우 두 가지 해결책을 제시한다. 첫째, 노동부장관이 산별교섭법에 근거해 임의로 사용자 측 교섭대표를 임명할 수 있도록 할 것을 제안한다.²¹⁾ 둘째, 국가가 해당 부문 사용자의 단체교섭 참여를 인·허가, 면허 등의 발급, 또는 중앙정부, 지방정부 및 공공기관과의 공공조달계약 체결 조건으로 하는 방안을 제시한다.²²⁾ 연구는 이러한 제도가 도입될 경우 사용자의 단체교섭 거부는 사실상 발생하기 어려울 것으로 예상한다.

한편 연구는 복수의 노동조합이 한 교섭단위(예: 부문·산업·직종)에 존재할 경우 발생할 수 있는 문제점을 인지한다. 다만 이는 (연구가 제안하는 교섭위원회와 유사한 기능을 수행한) 과거 임금위원회(Wage Councils) 제도를 운용했을 때와 2000년 노동조합의 법정 승인 제도가 도입되었을 때 이미 경험한 문제로서 큰 어려움 없이 해결될 수 있을 것으로 전망한

17) id. para. 4.7.

18) 노동부장관은 기왕에 독립위원 없이 설립되어 작동 중인 교섭위원회에 사후적으로 독립위원을 임명할 수 있으나 이는 매우 드문 예외적 상황에만 발생할 것으로 예상된다. id. para. 4.8.

19) id.

20) id. para. 4.9.

21) id. para. 4.10.

22) id. para. 4.12.

다.²³⁾ 연구는 두 가지 방안을 제시한다. 첫째, 교섭대표 지위를 얻기 전에 공동교섭대표 구성을 합의하는 등 관련 분쟁을 해소하는 것을 법정요건으로 정하는 것이다. 둘째, 영국노총이 발간한 분쟁해결 원칙과 절차(TUC Disputes Principles and Procedures)를 연구가 제안하는 산별교섭제도에 맞게 수정해서 활용하는 것이다.²⁴⁾

다만 동일 교섭단위라 하더라도 각기 다른 분야의 근로자에 의해 조직된 노동조합의 경우(예: 신문산업 내 행정직 종사자 노동조합과 기자 노동조합) 별도의 (하위) 교섭단위로 설정해 이 문제를 빚겨갈 수 있다는 점을 언급한다.²⁵⁾ 그러나 하부 교섭단위의 교섭위원회에서 체결한 단체협약이 해당 산업 교섭단위의 상급 교섭위원회의 승인을 요건으로 할 것을 주문한다.²⁶⁾ 연구는 -그것이 사용자 측이든 노조 측이든- 교섭대표 선정 문제가 자체적으로 해결되지 않을 경우 협의절차를 거쳐 노동부장관이 직권으로 최적임자를 교섭대표(위원)로 임명할 수 있도록 단체교섭법에 법적 근거를 둘 것을 권고한다.²⁷⁾

■ 단체교섭 대상 : 의무적 교섭사항

연구는 단체교섭이 본질적으로 자율적 절차라는 점을 감안해 단체교섭 대상은 국제노동기구(ILO)가 정하는 최광의의 정의를 따른다. 즉 교섭위원회가 관할권을 갖는 단체교섭 대상은, ① 해당 산업/직종 등 교섭단위의 (채용예정자 및 전직근로자를 포함한) 근로자의 근로조건은 물론 근로관계에서 도출되거나 관련되는 모든 사항과 ② 권한 범위 내에서 교섭위원회 위원들이 합의한 모든 사항을 말한다.²⁸⁾ 나아가 연구는 사용자에게 단체교섭 의무를 부과할 수 있는 일정한 교섭사항을 정하는 것이 산별교섭제도 재구축에 필수적이라고 주장한다. 교섭에

23) id. para. 4.13.

24) id. para. 4.14; <https://www.tuc.org.uk/publications/tuc-disputes-principles-and-procedures-0>.

25) id. para. 4.15.

26) id. para. 4.23.

27) id. para. 4.16.

28) id. para. 4.25.

임하는 의무일 뿐 구체적 내용은 당사자가 자유롭게 정할 수 있기 때문에 자치의 관념에 반하지 않는다고 본다.²⁹⁾ 연구는 의무적 교섭사항 목록을 정하는 이유 중 하나로 종래 경영권에 전속되는 사항으로 여겨져 단체교섭에서 배제되거나 혹은 다른 이유로 노사 모두 고려하지 않았던 사항에 대해 양측이 논의하고 협상할 수 있도록 하는 것을 든다.³⁰⁾ 또한 산별교섭체제의 실천적 목적 중 하나로 제정법(legislation)과 소송(litigation)이 아닌 단체교섭을 통한 노동분쟁 해결을 들며, 의무적 교섭사항의 범위를 넓게 잡는 한 근거로 제시한다.³¹⁾

연구가 예시한 의무적 교섭사항 목록은 현행법상 단체교섭 대상의 범주 혹은 전통적·실무적으로 단체협약이 규율하던 대상의 범주를 넘어선다. 먼저 현행 노동조합 및 노동관계(통합)법(이하 ‘노조법’)은 제178조 2항에서 단체교섭 대상으로 다음의 사항을 열거한다: ① 고용조건 또는 근로자가 일하는 데 필요한 물리적 조건, ② 근로자의 채용이나 채용거부, 고용의 종료 또는 정지, 고용상의 의무, ③ 근로자 또는 근로자집단 간의 일이나 고용상의 의무의 분배, ④ 징계, ⑤ 노동조합원 자격, ⑥ 노동조합 임원을 위한 편의제공, ⑦교섭, 협의 또는 기타 절차에 있어서 사용자 또는 사용자단체의 노동조합에 대한 근로자대표권의 인정 및 ① 내지 ⑥의 사항에 한 교섭, 협의 기타 절차를 정한 기구에 한 사항.³²⁾

이에 비해 연구는 총 41가지의 세부 항목을 의무적 교섭사항으로 열거한다.³³⁾ 그 이유는 첫째, 위 노조법이 간결하게 정의하고 있는 항목도 연구의 의무적 교섭사항 목록에서는 종종 여러 항목에 걸쳐 자세하게 그 내용을 풀어 규정하고 있고, 둘째, 이 목록에는 위 노조법의 단체교섭 대상 범주에 포함되지 않는 항목도 담겨 있기 때문이다. 이와 관련해 특기할 만한 사항으로 다음의 항목을 들 수 있다. ① 새로운 노동관행, 기술, 장비, 기법의 도입이 근로시간의 감소를 초래하는 경우 그에 대한 기업의 정책과 절차,³⁴⁾ ② 노동의 총량, 직원의 재배치, 사업장의 이전, 폐업 등 직업전망과 고용보장에 영향을 주는 전략적 경영 판단(투자, 연구개발, 생산성, 이윤의

29) id. para. 4.26.

30) id. para. 4.28.

31) id. para. 4.29.

32) TULRA 1992, sec 218.

33) id. para. 4.31.

34) id. para. 4.31(vii). 연구는 인공지능과 자동화가 고용·노동에 미치는 영향을 특히 염두에 두고 이 항목을 구성했다.

분배, 자원의 할당 등),³⁵⁾ 파견근로자의 근로조건 및 파견업체 사용의 허용 여부 및 (허용의 경우) 조건,³⁶⁾ 평등법상 차별금지 목적에서의 임금 관련 회계감사(audits),³⁷⁾ 근로자에 대한 정보의 수집, 사용, 저장 및 감시,³⁸⁾ 환경오염을 방지 및 완화하기 위한 조치³⁹⁾ 등이 그 예다.

■ 맺음말

2016년 6월 이래 영국 사회의 가장 큰 관심은 영국의 유럽연합 탈퇴(‘브렉시트’)였다. 비록 곧바로 유예기간이 시작되지만 2019년 3월 29일은 영국이 공식적으로 유럽연합을 떠나는 날이다. 현지에서는 매일 첫 뉴스로 브렉시트 후 영국과 유럽연합 간 어떤 무역협정을 체결할 수 있을지에 대한 소식을 접한다. 노동법 관련 논의도 이 브렉시트의 자장 속에서 이루어지는 경우가 대부분이다. 탈퇴 이후에도 유럽연합 노동법상 보장되던 권리가 그대로 보장될 것인가가 주요 화두 중 하나다.⁴⁰⁾ 연구는 영국의 노사 및 경제 문제를 해결하기 위해 과거 영국의 산별교섭체제와 독일, 스웨덴 등 유럽연합 주요 회원국의 산별교섭체제를 현대 영국의 사정에 맞춰 (재)도입할 것을 주장한다. 다만 위 국가들과 유럽연합 자체가 (연구가 강하게 비판하는) 영국의 지난 약 40년 동안의 신자유주의적 노사관계 제도와 유사하게 선회하는 현상⁴¹⁾을 아이러니로 파악하며,⁴²⁾ 브렉시트가 영국 노사관계 발전의 계기가 될 수도 있음을 지적

35) id. para. 4.31(xiii).

36) id. para. 4.31(xiv). 동일한 내용에 대해 기간제 및 단시간 근로자의 경우(xv); 자영업자 및 유령회사(‘letter-box’ companies)의 경우(xvi).

37) id. para. 4.31(xviii).

38) id. para. 4.31(xviii).

39) id. para. 4.31(xxxvii).

40) 이에 대한 분석으로 남궁준, 「브렉시트 이후 영국의 노동법」, 『국제노동브리프』 15(9) 2017. 9, pp.58-69; 「세계노동소식」, 『국제노동브리프』 16(9) 2018. 9, p.85 참조.

41) 대표적 예로 Case C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line*(2007); Case C-341/05 *Laval v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*(2007).

42) 보고서, para. 1.7.

한다.⁴³⁾ 현 보수당 정부가 이 연구의 입법제안을 따라 산별교섭제도를 구축할 가능성은 거의 없다. 그러나 어느 정당도 단독으로 의회 과반의석을 차지하지 못하고 정당별 지지도 차이가 크지 않은 정치현실⁴⁴⁾을 고려할 때 브렉시트 결과와 맞물려 (어느 방향으로든) 노동법 제도의 급진적 변화가 가능할 것으로 보인다. 2016년 노동조합법⁴⁵⁾으로 상징되는 보수당의 노동 정책에 대한 (노동당을 포함한) 범진보야권의 정책대안으로 이 연구가 적극적으로 활용될 때 현 정치지형 속에서 이 연구가 어떠한 결실을 맺을 수 있을지 많은 관심이 모이고 있다. **KLI**

43) id. para. 1.8.

44) 총 650개의 의회의석 중 보수당은 315석, 노동당은 257석을 차지하고 있으며 지난 9.30-10.1 기준으로 지지도는 보수당 42%, 노동당 36%이다. <https://yougov.co.uk/news/2018/10/05/voting-intention-conservatives-42-labour-36-30-sep/>.

45) 이 법의 주요 내용에 대해서는 남궁준(2018), 「영국의 2016년 노동조합법 - 정의행위 관련 규정 분석」, 『국제노동브리프』 16(4), pp.70~81 참조.