

영국 : 파업 제한법을 둘러싼 쟁점

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

남선우 (영국 런던정치경제대학교 노사관계 박사과정)

■ 머리말

현재 영국에서는 물가상승과 이에 따른 생계비 위기 등으로 인해 2022년부터 대규모 파업이 일어나고 있다. 특히 잦은 공공부문 내 파업으로 시민이 느끼는 불편이 컸다. 2023년 1월 10일 영국 정부는 “파업 제한법”을 영국 의회에 상정했고 영국 상원 의회에서 해당 법안을 검토 중이다. 이 글에서는 파업 제한법이 어떤 법인지 살펴보고 해당 법안을 바라보는 상반된 시각에 대해 논의하고자 한다.

■ 파업 제한법과 그 배경

파업 제한법(Minimum Service Law)은 이름 그대로 파업 동안 노조의 파업 행위를 제한한다. 파업 제한법의 목적은 파업 동안 특정 부문에서 노동자들이 시민들에게 최소한의 서비스(Minimum Service Level)를 제공할 수 있도록 하는 것이다. 파업 제한법이 의회에 상정된 배경엔 파업이 지역사회와 경제에 끼치는 부정적인 영향을 줄이기 위함이 있다.¹⁾ 공공부문에서 파업이 진행되는 경우 사용자뿐만 아니라 파업에 참여하지 않는 노동자, 시민까지 영향을 받

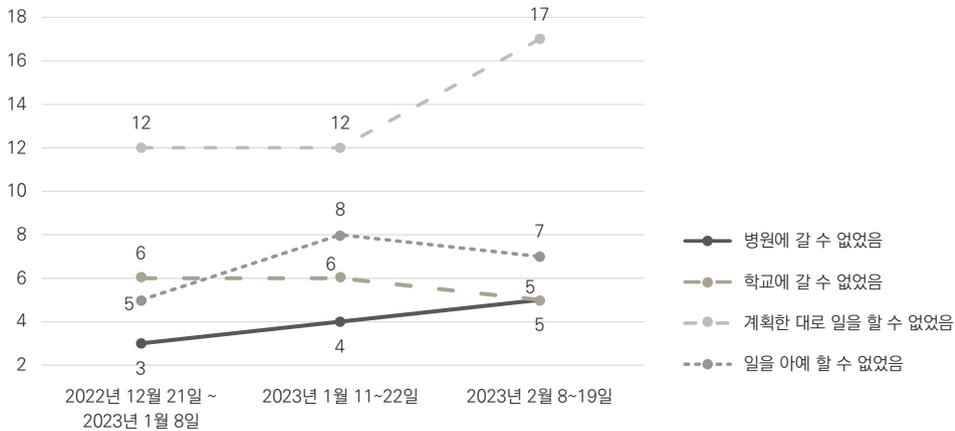
1) Department for Business and Trade(2023), “Impact Assessment for Strikes (Minimum Service Levels) Bill”, <https://bills.parliament.uk/> (2023.4.2).

는다. 2022년 12월 이후로 영국 내에서 교육, 철도, 보건 등 공공부문 종사자들이 전방위적인 파업에 들어갔고 현재진행형이다. 실제로 이러한 대규모의 파업 여파로 철도 운행에 큰 혼잡이 있었으며 수술과 외래진료가 취소되는 등 공공부문에서 많은 혼란이 발생하였다.²⁾ 영국 통계청이 2023년 3월에 발표한 보고서에 따르면 5~16세 자녀를 둔 부모의 절반 이상은 교육 부문의 파업으로 인해 자녀가 학교에 가지 못하는 경우 업무에 지장이 있을 것이라고 응답했다. 특히 이 중 31%는 교육 부문의 파업이 발생하면 평소보다 일을 적게 해야 한다고 응답했고 28%는 일을 하지 못할 것이라고 응답했다. 또한 [그림 1]처럼 응답자의 5~10% 정도가 철도 파업으로 인해 업무에 지장을 받았다고 응답했다. 2022년 12월부터 2023년 1월까지 응답자의 12%는 철도 파업으로 인해 계획했던 것보다 일을 적게 할 수밖에 없었다. 이 수치는 2023년 2월에 17%까지 증가했다. 더불어 2023년 1월 응답자의 8%가 철도 파업으로 인해 일을 아예 할 수 없었다고 응답했다.³⁾

이처럼 파업은 지역사회뿐만 아니라 경제에도 영향을 미쳤다. 2022년 10~12월 영국의

[그림 1] 2022년 12월 ~ 2023년 2월까지 철도 파업으로 인해 영향을 받았다고 응답한 비율

(단위: %)



자료: Office for National Statistics(2023), “The Impact of Strikes in the UK: June 2022 to February 2023”, <https://www.ons.gov.uk/> (2023.4.4).

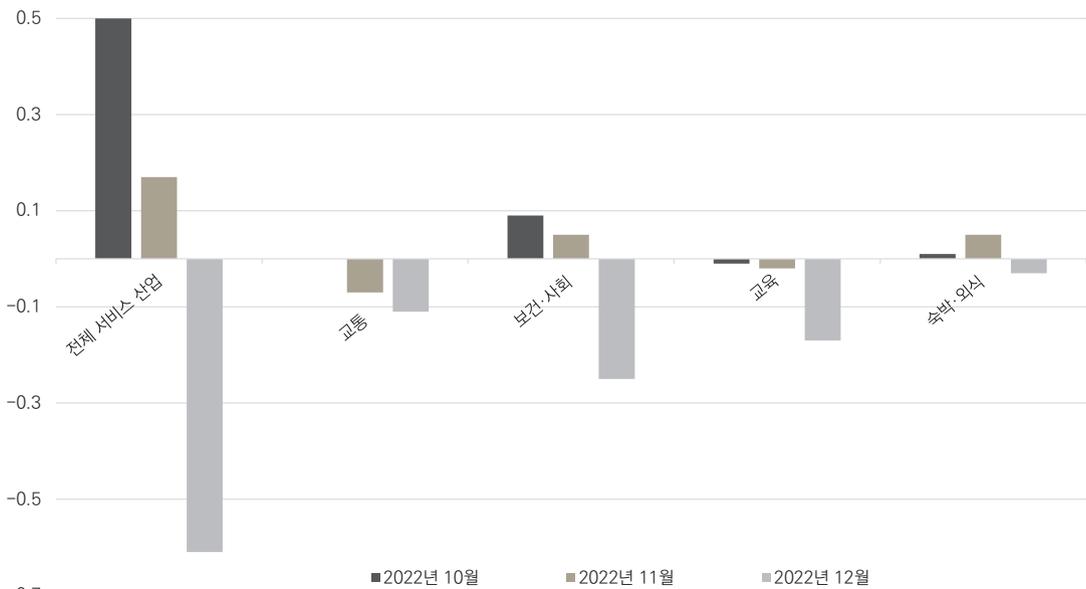
2) BBC, “Strike Dates: Who Is Striking When and What Pay Do They Want?”, 2023.3.17.

3) Office for National Statistics(2023), “The Impact of Strikes in the UK: June 2022 to February 2023”, <https://www.ons.gov.uk/> (2023.4.4).

실질GDP는 큰 변화가 없는 것으로 보였다. 하지만 해당 기간 산업별 실질GDP 성장기여율을 보면 특정 산업의 실질GDP 성장기여율이 감소했다. 영국 통계청은 [그림 2]처럼 2022년 10월부터 2022년 12월까지 서비스 산업의 실질GDP 성장기여율을 분석하였다. 가령 2022년 10월에는 전체 서비스 산업의 실질GDP 성장기여율은 0.5%였지만 2022년 12월에 -0.61%까지 감소하였다. 영국 통계청은 나아가 전체 서비스 산업 내에서 물류서비스, 보건·사회, 교육, 숙박·외식 등으로 부문을 세세하게 나누어 실질GDP 성장기여율을 분석했다. 이 중 물류서비스, 보건·사회, 교육 부문에서 큰 감소가 발생했다. 물류서비스 부문을 살펴보면 2022년 10월부터 12월까지 실질GDP 증가율이 꾸준히 감소하였다. 교육 부문도 마찬가지로 2022년 10월부터 12월까지 수치는 지속적으로 감소하였고 12월에는 -0.17%를 기록하였다. 특히 보건·사회가 가장 큰 감소 폭을 보였다. 2022년 10월에는 0.09%, 11월에는 0.05%였지만 12월에는 -0.25%였다. 영국 통계청은 파업이 빈번히 일어났던 산업에서 마이

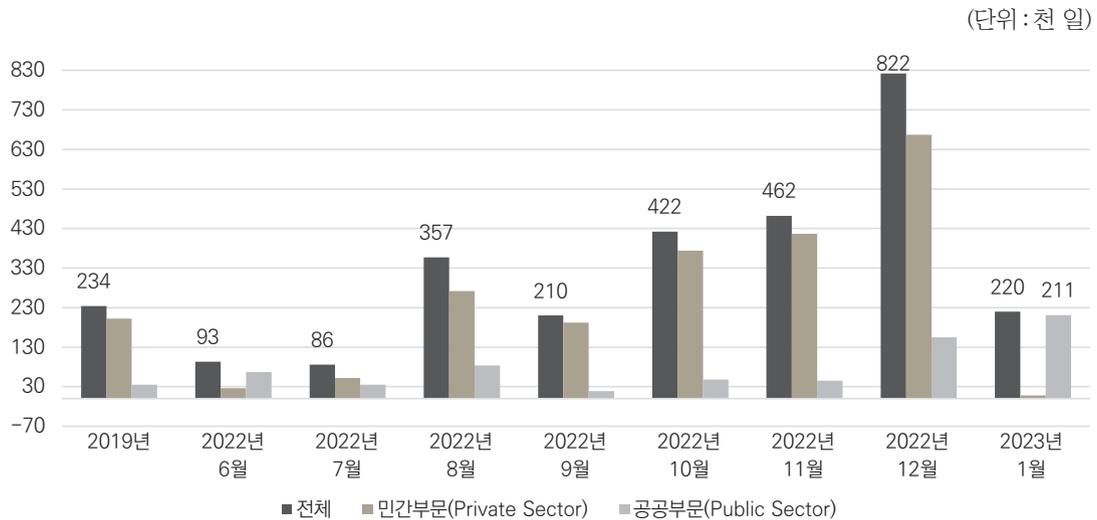
[그림 2] 2022년 10월 ~ 2022년 12월 산업별 GDP 성장기여율

(단위 : %)



자료 : Office for National Statistics(2023), "The Impact of Strikes in the UK: June 2022 to February 2023", <https://www.ons.gov.uk/> (2023.4.4).

[그림 3] 파업으로 인한 노동 손실일수



자료: Office for National Statistics(2023), “Working Days Lost Due to Strike”, <https://www.ons.gov.uk/> (2023.4.5).

너스 수치가 나타났다고 분석했다.⁴⁾

파업은 GDP뿐만 아니라 노동 손실일수 증가에도 영향을 미쳤다. 영국 통계청은 매달 파업으로 인한 노동 손실일수를 발표한다. 2010년부터 2019년까지 통계청 자료를 살펴보면 매년 파업으로 인한 평균 노동 손실일수는 45만 일이었다.⁵⁾ 하지만 2022년 한 해 파업이 지속해 발생하였고 이에 따라 2022년 노동 손실일수가 많이 증가하였다.⁶⁾

[그림 3]처럼 2022년 12월 한 달 동안 발생한 노동 손실일수는 82만 2천 일로 2019년 한 해 동안 발생한 월평균 노동 손실일수인 1만 9,500일을 크게 상회한다. 파업으로 인한 노동 손실일수는 계속 증가하였고 2022년 12월 가장 많은 노동 손실일수를 기록하였다. 노동 손

4) Office for National Statistics(2023), “The Impact of Strikes in the UK: June 2022 to February 2023”, <https://www.ons.gov.uk/> (2023.4.4).

5) Department for Business and Trade(2023), “Impact Assessment for Strikes (Minimum Service Levels) Bill”, <https://bills.parliament.uk/> (2023.4.2).

6) 영국 통계청은 파업으로 인한 노동 손실일수를 매달 발표한다. 하지만 2020년 2월부터 2022년 5월까지 는 코로나 팬데믹으로 인해 해당 데이터를 발표하지 않았다. 2022년 6월이 되어서야 해당 데이터를 다시 발표하였기 때문에 2022년 한 해 동안 발생한 평균 노동 손실일수 또한 통계청에서 발표하지 않았다.

실일수 수치를 공공부문과 민간부문으로 나누어 보면 2023년 1월 민간부문 내 노동 손실일수는 2022년 12월 대비 급감했다. 하지만 공공부문 내 노동 손실일수는 2022년 10월 이후부터 2023년 1월까지 꾸준히 증가했다. 흥미로운 점은 2022년 6월 이후 공공부문이 전체 노동 손실일수에서 차지하는 비중이 2023년 1월에 가장 높았다는 점이다.

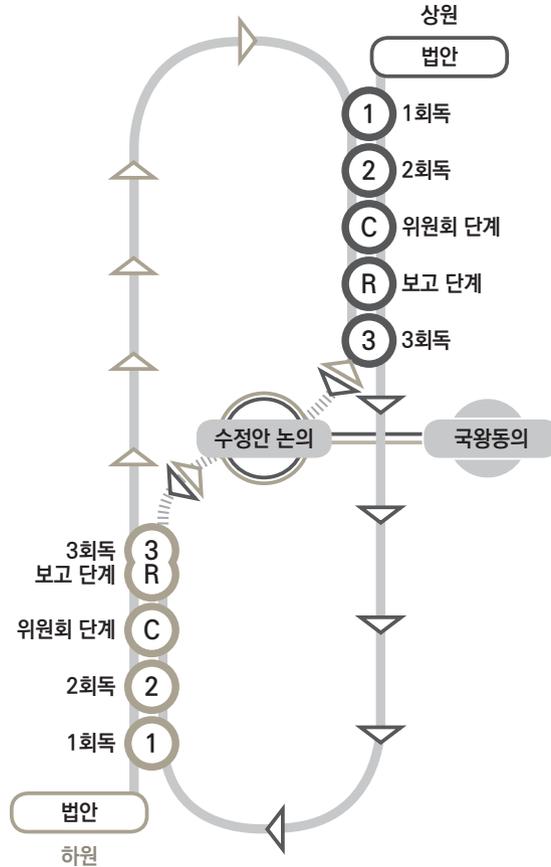
이처럼 파업은 지역사회 및 경제에 큰 영향을 끼쳤고 현재도 많은 영향을 끼치고 있다. 위와 같은 배경으로 영국 정부는 파업으로 인한 부정적 영향을 줄이고자 2023년 1월 10일에 파업 제한법 법안을 의회에 상정하였다. 특히 철도, 교육, 보건 부문 등 공공부문 내 파업은 시민들에게 더욱 직접적인 영향을 미친다. 따라서 파업 제한법이 통과된다면 해당 법안은 특정 공공부문에만 적용될 예정이다. 영국 하원 의회에서 작성한 법률안 제안문서에 따르면 영국 정부는 파업 제한법의 영향을 받을 공공부문을 보건, 소방·구급, 교육, 교통, 원자력시설해체 및 방사성폐기물관리, 국경 관리로 규정하였다.⁷⁾

현재 파업 제한법은 하원 의회에 상정되어 입법과정에 있는 법률안이며 아직 공식 법으로는 채택되지 않았다. [그림 4]의 영국 입법과정을 간략히 살펴보면 법안이 확정되기 위해서는 상원과 하원 의회에서 각각 법률안에 대한 논의를 거쳐야 한다. 상하 양원이 합의해야 법안이 통과되고, 최종적으로 국왕의 동기가 있어야 정식 법률이 된다.⁸⁾ 리시 수낙 총리가 이끄는 영국 정부는 2023년 1월 10일에 영국 하원 의회에 파업 제한 법률안을 상정했다. 같은 해 1월 16일, 하원 의회는 해당 법안의 목적과 주요 내용에 대해 토론을 했다. 이후 1월 30일, 하원 의회는 파업 제한 법률안에 대한 최종 토론을 마친 후 표결을 진행했고 이 법안은 하원 의회를 통과하여 상원 의회로 넘어갔다. 상원 의회에서도 하원 의회에서 진행한 순서 그대로 파업 제한법을 검토하고 있다. 2월 21일, 상원 의회는 해당 법안의 목적과 주요 내용에 대한 토론을 진행했다. 3월 9일부터 법률안심사위원회가 구성되어 법안을 심사 중이고 이후 상원 의회 의원들이 법안에 대해 논의를 진행한다. 상원 의회와 하원 의회가 최종 합의에 이를 때까지 법안 심사는 계속

7) House of Commons(2023), “Strikes (Minimum Service Levels) Bill Explanatory Notes”, <https://bills.parliament.uk/publications/49593/documents/2847> (2023.4.1).

8) 영국의 자세한 입법과정은 다음 자료들을 통해 살펴볼 수 있다. 상하 양원은 1독회, 2독회, 위원회 단계, 보고단계, 3독회 순서로 법률안을 검토한다. 국회사무처(2014), 「영국의회 입법과정」, <https://nas.na.go.kr/> (2023.4.1); 이지민(2020), 「영국 입법과정에 관한 연구 - 이해관계 조정절차를 중심으로」, <https://jpri.scourt.go.kr/> (2023.4.1).

[그림 4] 영국의 입법과정



자료: S. Patrick and M. Sandford(2012), "House of Commons Background Paper: Public Bills", <https://commonslibrary.parliament.uk/> (2023.4.4).

되므로 파업 제한법이 실제 법으로 제정되기까지는 수개월이 걸릴 것으로 보인다.

■ 파업 제한법에 대한 영국 정부의 입장

영국 산업통상부는 파업 제한법이 추후 사회 및 경제에 어떤 영향을 미칠지 분석하여 영향

평가 보고서를 하원에 제출하였다. 해당 보고서 내에서는 영국 정부가 파업 제한법을 발의하게 된 배경과 입장이 잘 나타나 있다. 영국 정부는 파업 제한법과 비슷한 법과 규정이 이미 다른 국가에 있다는 점을 법안 상정의 근거로 들었다. 영국 정부가 상정한 파업 제한법의 주요 골자인 파업 중 최소 서비스를 제공해야 한다는 규정은 실제로 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 스페인, 벨기에, 이탈리아, 호주, 캐나다, 미국에서 법으로 제정되어 있거나 사측 및 노조가 함께 지켜야 하는 규정으로 명시되어 있다.

[그림 5]처럼 여러 유럽 국가들은 영국 정부가 상정한 파업 제한법과 비슷한 법과 규정들이 존재하고 공공부문에서 파업을 제한하고 최소 서비스를 시민들에게 제공하도록 정해놓고 있다. 더 나아가 미국, 호주, 캐나다는 공공부문 내 지역사회에 직접적으로 영향을 미치는 경찰 및 소방 부문은 파업을 더욱 엄격하게 제한하고 있다. 영국 정부는 다른 여러 유럽 국가도 비슷한 골자를 가진 법과 규정들이 있고 또한 노사 간 합의하에 잘 운영되고 있다는 점을 근거로 파업 제한법이 파업의 부정적 영향을 줄일 수 있다고 전망한다.

더불어 영국 정부는 국제노동기구가 파업 제한법을 긍정적으로 평가한 부분을 인용하면서 이를 긍정적으로 보고 있다. 국제노동기구는 시민의 생명, 안전 혹은 건강에 위협이 있는 경우 파업 제한을 실제로 허용하고 있다. 또한 영국 정부는 국제노동기구가 파업 제한법을 파업의 심각한 부정적인 결과로부터 시민을 보호하기 위한 적절한 해결책으로 인식하고 있다고 주장한다. 따라서 영국 정부는 파업 제한법을 상정함에 따라 국제노동기구 협약을 포함한 국제적 의무를 계속 준수할 것이라고 입장을 밝혔다.⁹⁾

현재 파업 제한법에 대한 세부 수정안들이 지속적으로 제안되고 있기 때문에 파업 제한법이 특정 부문에 어떻게 적용될 것인지는 확실치 않다. 따라서 영국 정부는 파업 제한법이 추후 경제 및 지역사회에 끼칠 긍정적인 영향에 대한 구체적인 수치는 계산하기 어렵다고 밝혔다. 하지만 대략 파업 제한법으로 인해 노동 손실일수가 감소할 것이고 노동 생산성이 증가할 것으로 파악했다. 또한 교통, 의료 등 공공부문 파업으로 시민들이 일상생활에서 받는 지장들이 감소할 것이라고 주장했다.

9) Department for Business and Trade(2023), "Impact Assessment for Strikes (Minimum Service Levels) Bill", <https://bills.parliament.uk/> (2023.4.2).

[그림 5] 유럽 국가 내 파업 중 최소 서비스 수준 규정

국가	최소 서비스 수준(MSLs) 세부 내용	부문
덴마크	법률규정; "필수"라고 간주되는 부문에서 기본적인 수준의 서비스가 유지되도록 법적으로 노사에게 요구됨.	보건, 응급
프랑스	정부가 규정; 공공질서와 서비스를 유지하기 위해 병원을 포함한 중요한 부문에서 MSLs은 의무화되어 있음. 항공 여행을 제외하고 민간부문에서는 MSLs이 없음.	보건, 교육, 교통, 통신
아일랜드	노사 합의, 법률규정; "필수"라고 간주되는 부문에서 기본적인 수준의 서비스가 유지되도록 법적으로 노사에게 요구됨.	보건, 응급, 교통, 공익사업
스페인	법원 판결; 파업으로 지역사회에 필요한 서비스가 중단될 우려가 있다면 정부나 지역 당국이 사안별로 MSLs을 결정할 수 있음.	교통
벨기에	노사 합의; 노사는 의무적으로 MSLs에 대해 합의를 해야 함. 합의가 이루어지지 않는 경우 정부가 개입 가능함.	보건, 교통
이탈리아	노사정 합의; 노사 합의하에 모든 공공부문에 MSLs의 적용이 가능함.	보건, 교육, 응급

국가	부문	파업 금지 정책의 영향을 받는 노동자 예시
호주	응급	경찰관, 소방관
캐나다	보건, 응급, 교통, 공공 안전 서비스	경찰관, 교도관, 소방관, 의료계 종사자, 보안 및 정보국 종사자 (Canadian Security and Intelligence Service employees)
미국	응급	경찰관, 소방관

자료 : Department for Business and Trade(2023), "Impact Assessment for Strikes (Minimum Service Levels) Bill", <https://bills.parliament.uk/> (2023.4.2)

■ 파업 제한법에 대한 영국 노동계의 입장

영국 정부는 파업 제한법의 필요성과 긍정적인 부분들을 강조하면서 파업 제한법이 필요하다고 주장한다. 하지만 파업 제한법을 바라보는 영국 노동계의 시각은 정부와 정반대이다. 여러 노조는 파업 제한법을 반파업법이라고 부르며 노동자들의 파업 할 권리를 억압한다고 주장했다. 2023년 1월 해당 법안이 상정된 이후 영국 노동당은 즉각적인 반대의견을 개진했다. 노동당 안젤라 레이너 부대표는 “말도 안 되는 법안이고 노동자들을 모욕하는 법안”이라고 비판했다.¹⁰⁾

10) BBC, "Strikes Bill: Unions Criticise Plans as Unworkable", 2023.1.10.

법안 상정 이후 여러 노조도 파업 제한법을 반대한다고 의견을 밝혔다. 노동계가 파업 제한법을 반대하는 주된 이유는 해당 법안이 노동자들의 권익을 심각하게 침해한다는 것이다. 첫째, 파업 제한법으로 노동자들이 해고 및 소송 위험에 더 쉽게 노출될 것이라고 노동계는 지적했다. 파업 제한법이 통과되면 사용자는 노동자에게 파업 중 노동을 요구할 수 있다. 만약 노동자들이 이러한 요구를 무시하고 파업을 지속하게 되면 노동자들은 부당해고로부터 보호(Protection from automatic unfair dismissal)받지 못한다. 그뿐만 아니라 법을 어기고 파업을 강행했기 때문에 노조 및 조합원들이 사용자로부터 소송을 당할 위험성도 있다. 영국 노총은 노동자들이 민주적 투표로 논의가 종료되었음에도 파업 행동을 취했기 때문에 해고 및 소송 대상이 될 수 있다는 점을 강조하면서 해당 법안은 노동자의 자유를 심각하게 침해하는 것이라고 비판했다.¹¹⁾

둘째, 파업 제한법은 노조가 막대한 손해배상금을 정부에 지급해야 하는 위험을 높인다. 영국 정부가 상정한 법안에는 노조가 모든 조합원이 동시에 파업에 참여하지는 않도록 “합리적인 조치”를 취해야 한다고 명시되어 있다. 영국 노총은 우선 법안에 명시된 “합리적인 조치”가 정확히 무엇인지 규정되어 있지 않았다고 비판한다. 더불어 법안이 통과될 경우 노조가 모든 조합원과 함께 파업에 돌입하게 되면 정부는 파업을 강제로 중단시키거나 노조가 정부에 막대한 손해배상금을 지급해야 한다. 실제로 손해배상 상한액은 2022년 100만 파운드인 상되었다. 영국 노총은 이 비용이 조합원들의 조합비에서 나온다는 점을 강조했다.¹²⁾

마지막으로 노동계는 파업 제한법이 국제 노동법 흐름에 정반대되거나 국제법을 위반하는 것이라고 주장한다. 흥미롭게도 파업 제한법의 영향평가 보고서에서 영국 정부는 해당 법안이 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 다른 여러 유럽 국가의 제도와 비슷하다고 주장했다. 하지만 영국 노동계는 유럽노동조합총연맹의 의견을 인용하면서 파업 제한법이 국제법에 위배될 것이라고 주장한다. 유럽노동조합총연맹은 “영국은 이미 유럽에서 파업 할 권리에 대해 가장 엄격한 제한을 하고 있으며, 영국 정부의 계획은 유럽 전역의 정상적인 민주적 관행에서 훨씬 더 멀어질 것”이라고 말했다. 노동법 및 공법 전문가들도 파업 제한법으로 인해 영국은 노

11) BBC, “Employers Could Sue Unions Under Planned Anti-Strike Laws”, 2023.1.5.

12) TUC, “Fighting the Anti-Strike Law”, 2023.1.20.

사관계 부문에 있어 국제적인 아웃라이어가 될 것이라고 지적했다. 브리스톨대학 알란 보그 노동법 교수와 킹스칼리지 키이스 유잉 공법 교수는 파업 제한법이 노동자들의 파업 권리를 “용납할 수 없는” 정도로 제한할 수 있다고 지적했다. 또한 해당 법안이 통과되면 2016년 노동조합법을 포함하여 파업에 대한 기존의 매우 제한적인 법률에 추가될 것이다. 따라서 두 교수를 포함한 전문가들은 법안의 누적 효과로 인해 영국은 유사한 국가와 비교했을 때 노사관계 주류에서 훨씬 벗어나게 될 것이라고 지적했다.¹³⁾

영국노총 폴 노와 위원장은 해당 법안이 악랄하고 이를 통해 노사분쟁을 절대 해결할 수 없다고 강도 높게 비판했으며, 해당 법안이 통과된다면 영국 노사는 팽팽한 긴장관계에 놓일 것이라고 말했다. 영국 소방노조(FBU) 맷 우랙 위원장도 파업 제한법을 반대하면서 여러 노조와 함께하는 법안 반대 캠페인을 촉구했다. 2023년 2월 한 달간 여러 노조가 정부의 파업 제한법 반대를 골자로 대규모 파업을 감행했다.

■ 맺음말

파업 제한법은 파업 동안 노조의 파업 행위를 제한하고 특정 부문에서 노동자들이 시민들에게 최소한의 서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이다. 이 글을 통해 알아볼 수 있듯이 해당 법안을 바라보는 영국 정부의 시각과 영국 노동계의 시각은 첨예하게 다르다. 정부의 입장처럼 파업 제한법이 경제와 지역사회에 도움이 될지, 노동계의 입장처럼 법안이 노동자의 권리를 침해하는 악법이 될지는 모른다. 현재 상원 의회에서 영국 정부가 상정한 파업 제한법을 검토 중이며 앞으로 해당 법안이 정부와 노동계의 갈등에 어떠한 영향을 미칠지 귀추가 주목된다. **KLI**

13) The Guardian, “Sunak’s Anti-Union Laws Would Make UK ‘International Outlier’, Lawyers Say”, 2023.1.30.