

영국 보수당 정부의 공공부문 개혁

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

지난 2015년 5월 총선에서 승리한 보수당은 같은 달에 있었던 2015년 여왕 연설(Queen's speech)을 통해 새정부 출범을 공식화하고 주요 정책을 발표했다. 발표된 정책 대부분은 총선에서 공약으로 제시되었던 만큼 당초 예상을 벗어나지 않았고 전체적으로 매우 보수적인 성향을 띠는 것으로 평가된다. 주요 정책 가운데 '2015~16년 복지개혁 및 노동 법안(Welfare Reform and Work Bill 2015~16)'과 '2015~16년 노동조합 법안(Trade Union Bill 2015~16)'은 새정부의 보수적 성향을 가장 잘 드러낼 뿐만 아니라 공공부문 개혁과 관련하여 논란의 중심에 있다. 이 글에서는 두 법안의 주요 내용을 살펴봄으로써 새로 출범한 보수당 정부가 추진하고 있는 공공부문 개혁을 개괄하고자 한다.

■ 2015~16년 복지개혁 및 노동 법안¹⁾

2015년 7월 9일 하원의 1차 검토를 시작으로 11월 17일 상원의 2차 검토를 기다리고 있는

1) 복지개혁 및 노동 법안에 관한 내용은 Steven Kennedy(2015. 7. 16). *Welfare Reform and Work Bill [Bill 51 of 2015-16] Briefing Paper*. House of Commons Library와 영국 의회 홈페이지에 게재된 Welfare Reform And Work Bill: Explanatory Notes(<http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0051/en/16051en01.htm>)를 참고함.

복지개혁 및 노동 법안은 검토 과정을 거치면서 수정을 거듭하고 있으나²⁾ 완전고용, 견습생 제도, 문제가정 프로그램(Troubled Families Programme)의 진척 상황에 대한 정부 보고의 의무화, 2010년 아동빈곤법(Child Poverty Act 2010)의 개정 및 관련 위원회 재편, 각종 복지수당과 지원금의 감축 및 동결을 주요 내용으로 하고 있다.

법안의 첫째 조항은 노동연금부 장관(Secretary of State for Work and Pensions)이 완전고용의 진척 상황에 대해 의회에 매년 보고할 것을 요구하고 있다. 이는 고용 증진에 대한 보수당 정부의 의지를 보여주지만 무엇을 완전고용으로 볼 것인가에 대한 규정이 법안에 포함되어 있지는 않다. 완전고용을 정의하는 방식이 다양하기 때문에 노동연금부 장관의 대(對)의회 보고는 완전고용에 대한 정의를 별도로 명시해야 할 것이다. 다만, 영국의 최근 경험을 토대로 네 가지 방식을 고려해 볼 수 있다. 첫째는 G7(캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국) 중 최고 고용률 달성을 완전고용으로 보는 것이다. 데이비드 카메론(David Cameron) 총리와 조지 오스본(George Osborne) 재무장관은 완전고용과 관련하여 이를 목표로 언급한 바 있다. 둘째는 G7 중 최저 실업률 달성을 완전고용으로 보는 것이다. 영국은 2002년부터 2004년 사이 G7 국가 중 가장 낮은 실업률을 기록했었다. 셋째는 물가상승률이 안정적인 수준의 실업률을 의미하는 '물가안정실업률(Non-Accelerating Inflation Rate: NAIRU)'을 완전고용의 기준으로 사용하는 것이다. 예산책임청(Office for Budget Responsibility)이 추정한 바에 따르면 영국의 중기 물가안정실업률은 5.4%이고 현재 실업률은 5.6%이다. 넷째는 장기 고용률이 80%를 넘으면 완전고용이 이루어졌다고 보는 것으로 노동연금부(Department for Work and Pensions)가 2007년 세운 기준이다. 완전고용 진척 상황에 관한 정부의 대(對)의회 보고 조항은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 모두에 적용되나 현 의회의 해산과 함께 폐지될 예정이며 따라서 차기 정부에까지 구속력을 가지지는 않는다.

법안의 둘째 조항은 관련 부처 장관이 견습생 일자리 신규 창출에 관한 진척 상황에 대해 각 학년도가 종료된 후 9개월 내에 의무적으로 보고서를 발간하도록 하고 있다. 보수당 정부는 고용 및 기술 향상을 위한 전략의 일환으로 2015년 5월부터 2020년 3월 31일까지 잉글랜드 지역

2) 법안의 검토 과정 및 수정 내용은 <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/welfarereformandwork/stages.html>와 <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/welfarereformandwork/documents.html>에서 각각 확인할 수 있다.

에서 3백만 개의 견습생 일자리를 창출한다는 계획을 가지고 있는데, 관련 정부부처의 보고서 발간 의무화는 해당 목표 달성이 현 정부의 핵심 정책이라는 점을 반영한다. 이 조항은 2021년 3월에 폐지될 것이다.

법안의 셋째 조항은 관련 정부부처가 ‘문제가족 프로그램(Troubled Families programme)’의 진행 상황에 대해 매년 의회에 보고하도록 강제한다. 2012년부터 잉글랜드 지역에서 실시되고 있는 문제가족 프로그램은 어려움에 처한 가정의 다양한 문제들을 통합적인 방식으로 다루으로써 해당 가정들이 이용하는 공공서비스의 수를 줄여 공공부문 자원의 불필요한 손실을 막아 보고자 도입된 비법적 프로그램이다.³⁾ 지난 연립정부는 ‘2013년 정부지출 보고(2013 Spending Review)’를 통해 이 프로그램을 2015~2020년까지 확대한다고 발표했었다. 문제가족 프로그램의 진행 상황에 대한 정부의 대(對)의회 보고 의무화가 가진 목적은 문제 가정들이 받는 지원 형태를 밝히는 것으로, 관련 정부부처는 각 회계연도에 앞서 프로그램에 참여할 수 있는 가정의 조건과 프로그램을 통한 향상을 측정할 수 있는 방법을 마련해야 하고 각 회계연도 말 이전에 의회에 보고서를 제출해야 한다.

복지개혁 및 노동 법안의 4-6 조항을 차지하고 있는 주요 내용은 2010년 아동빈곤법의 수정 및 삶의 기회 증진을 위한 관련 사항들의 재정비다. 2010년 아동빈곤법은 2008~09년에 노동당 정부가 도입해 2009~10년 회기에 통과된 아동빈곤퇴치법으로, ① 집세 지불 전 중위소득이 60% 이하인 가정에 속한 아동의 비율을 10% 이하로 낮추는 것, ② 집세 지불 전 중위소득이 70% 이하인 가정에 속하면서 물질적 궁핍을 경험하고 있는 아동의 비율을 5% 이하로 낮추는 것, ③ 2010~11년 중위소득의 60%에 해당하는 가정에 속한 아동의 비율을 5% 이하로 낮추는 것, ④ 상대적 빈곤을 오랜 기간 경험하는 아동의 비율을 7% 이하로 줄이는 것, 그리고 이 네 가지 목표를 2020~21년까지 달성한다는 내용을 골자로 한다. 복지개혁 및 노동 법안은 2010년 아동빈곤법의 이 네 가지 목표 및 정부의 목표 달성 의무를 폐기하는 내용을 포함하고 있다. 대신 실직가정 아동과 16세가 되는 시기의 학업 성취에 관한 정부 연례보고서의 출간을 의무화하는 한편, 아동빈곤퇴치 전략 자문기관이었던 ‘사회이동 및 아동빈곤위원회(Social

3) 문제가족 프로그램에 대한 자세한 내용은 하원 도서관 브리핑 페이지, “Community budgets and city deals” (<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05955>)에서 확인할 수 있다.

Mobility and Child Poverty Commission)’의 명칭을 ‘사회이동위원회(the Social Mobility Commission)’로 변경하고 그 역할 역시 잉글랜드 지역의 사회적 이동 및 ‘삶의 기회’ 증진에 초점을 맞추도록 하였다.

복지개혁 및 노동 법안의 7 조항 이후의 주요 내용은 복지수당과 주택 관련 지원금 감축 또는 동결에 관한 것이다. 먼저, 현재 연 26,000파운드인 가구당 복지수당 상한선을 2016년 4월부터 단계적으로 낮추어 런던 지역은 23,000파운드, 런던 외 지역은 20,000파운드로 하고, 복지수당 상한선을 평균 근로소득과 연동시키지 않는다.⁴⁾ 둘째, 소득지원금(Income Support), 구직자 수당(Jobseeker’s Allowance), 고용지원수당(Employment and Support Allowance) 등 생산연령대를 대상으로 한 대부분의 수당 및 주택수당(Housing Benefit)의 기본 요율과 아동수당(Child Benefit), 유니버설 크레딧 수급자의 기본수당, 고용지원수당 중 근로관련 활동 부분(Employment and Support Allowance Work-Related Activity Component), 주택수당 중 근로관련 활동 부분(Work-Related Activity Component of Housing Benefit), 유니버설 크레딧 중 제한 근로능력 부분(Limited Capability for Work element of Universal Credit), 유니버설 크레딧 장애아 추가 적용률, 근로세액공제(Working Tax Credit)의 기본요소, 30시간 요소, 제2성인 요소 및 편부모 요소, 장애가 없거나 장애가 심각하지 않은 아동 및 적격 청소년에게 지급되는 자녀 세액공제(Child Tax Credit)의 개인 요소 등을 2015~16년 회계연도 요율로 4년간 동결한다. 셋째, 2017년 이후 출생자에 대해 가족에게 지불되는 자녀 세액공제 총액을 제한하고 2017년 4월 6일 이전에 아동 및 적격 청소년에 대한 양육책임이 없던 청구자에 대한 크레딧 산정에서 가족 요소는 고려하지 않는다. 유니버설 크레딧 역시 혜택을 받을 수 있는 아동의 수를 2인으로 제한하고 첫 번째 아동에게 적용되었던 더 높은 요율을 폐지하여 단일 요율을 적용한다. 넷째, 고용지원수당 중 근로관련 활동(Employment and Support Allowance Work-Related Activity Component)에 대한 지급 준비와 유니버설 크레딧의 제한 근로능력 부분을 폐지한다. 다섯째, 현재 유니버설 크레딧 혜택을 받는 편부모 혹은 책임 보호자는 가장 어린 아이가 3세가 될 때까지 ‘근로준비’ 조건을 만족시키지 않아도 되고 가장 어린 아이가 5세가 될 때까지 일자리를 찾지 않아도 되는데, 새 법안은 연령 기준을 각각 2세와 3세로

4) 1인일 경우에는 현재 연간 18,200파운드까지 복지수당을 받을 수 있지만 런던 지역은 15,410파운드, 런던 외 지역은 13,400파운드가 상한선이 될 것이다.

낮추었다.⁵⁾ 여섯째, 2016년 4월부터 주택담보대출 이자지원(Support for Mortgage Interest)을 주택담보대출 이자대출(Loans for Mortgage Interest)로 변경한다. 마지막으로, 2016~17년부터 4년 동안 공공임대주택 임대료를 매년 1%씩 낮추는 것을 포함한다.

■ 2015~16년 노동조합 법안⁶⁾

2015년 7월 15일 하원의 1차 검토를 시작으로 11월 10일 하원의 마지막 3차 검토를 앞두고 있는 2015~16년 노동조합 법안 역시 현 영국 정부의 보수적 정책 성향을 여실히 드러낸다.⁷⁾ 이 법안은 파업 찬반투표 기준 강화와 공공부문 근로자들의 노조조합비 자동납부 금지를 주요 내용으로 포함하고 있는데, 이는 노동계, 특히 공공부문 근로자들의 반발을 사고 있다.

현재 노동조합의 파업은 투표에 참여한 인원의 다수가 파업을 지지하면 가능하다. 그러나 새 노동조합 법안은 파업 실행의 기본요건으로 투표권을 가진 모든 조합원의 50% 이상이 투표에 참여해야 한다고 둘째 조항에 규정하고 있다. 이어 셋째 조항에서는 보건, 교육, 소방, 교통, 핵 시설 폐기처분, 방사능 폐기물 및 사용후연료 관리, 국경 경비 등 주요 공공서비스 부문의 파업에 대해 더욱 강력한 규정을 두고 있는데, 이 부문의 파업은 조합원 50% 이상의 투표 참여와 더불어 투표에 참여한 조합원의 40% 이상의 지지가 있어야 가능하다. 또한 사용자에 대한 파

5) 유니버설 크레딧은 신청자의 환경 요건에 따라 ① 크레딧을 받기 위해 어떤 추가적인 활동을 요구받지 않는 집단, ② 노동시장 재진입을 위해서 혹은 더 나은 일자리로의 이직을 위해 정기적인 상담에 응해야 하는 집단, ③ 정기적인 상담과 더불어 기술평가를 받거나 발표 능력을 향상시키거나, 일자리 프로그램(Work Programme)에 참여하는 등 보다 책임 있는 근로준비를 요구받는 집단, ④ 적극적인 구직 혹은 이직 활동이 요구되는 집단으로 분류한다.

6) 노동조합 법안에 대한 내용은 영국 의회 홈페이지에 게재된 Trade Union Bill: Explanatory Notes(<http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0058/en/16058en01.htm>)와 Personnel Today, (2015년 8월 6일), "Trade Union Bill: Government to stop automatic payment of union fee" (<http://www.personneltoday.com/hr/trade-union-bill-government-stop-automatic-payment-union-fees/>)를 참조하였다.

7) 법안의 검토 과정 및 수정 내용은 각각 <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/tradeunion/stages.html#dhk>와 <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/tradeunion/documents.html>에서 확인할 수 있다.

업일 고지기간이 현재 7일에서 14일로 늘어나고, 파업 찬반투표일로부터 4~8주 사이에 파업을 진행해야 한다는 규정은 투표일로부터 4개월 이후에는 파업할 수 있는 권한이 자동적으로 폐기되는 것으로 변경되었다.

한편, 새로운 노조 법안은 현재 급여에서 자동으로 공제되는 공공부문 근로자들의 노조조합비 자동납부를 금지하는 내용을 포함하고 있다. 정부는 현재의 자동납부 방식 대신 근로자 각자가 은행 계좌이체를 통해 노조조합비를 지불함으로써 회비 지불에 대한 근로자의 통제가 가능할 것이며 자동납부로 인해 사용자가 부담하는 연간 6백만 파운드의 행정 비용을 줄일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

■ 비판의 쟁점

지금까지 살펴본 복지개혁 및 노동 법안과 노동조합 법안의 주요 내용을 통해 알 수 있는 보수당 정부의 공공부문 개혁의 핵심은 복지지출을 줄여 고용향상에 전력을 다하고 수년간 이어진 노동계의 파업을 저지하여 사회안정을 꾀하겠다는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 두 법안은 의회의 검토와 수정이 막바지를 향하고 있는 현 시점에도 끊임없이 비판의 대상이 되고 있다.

복지개혁 및 노동 법안에 대한 비판의 내용은 광범위한 복지 지출의 감소에 초점이 맞추어져 있다. 법안이 포괄하고 있는 각종 복지수당의 감축 및 동결은 지금까지 구축해 온 최소한의 사회안전망을 파괴하고 저소득 가정의 아동, 장애인, 편부모 등 가장 취약한 계층을 사회에서 더욱 소외시킬 뿐만 아니라 결과적으로는 이들에게 120억 파운드를 지불하게 만드는 꼴이 된다는 것이다. 또한 해당 법안이 국민을 ‘복지 혜택을 받는 자’와 ‘세금을 내는 자’로 이분화하려 들지만 실질적으로는 두 집단을 구분하기 어렵다는 사실을 간과하고 있다는 점이 지적되고 있다.⁸⁾

8) NewStatesman(2015. 10. 30), “The Welfare Bill is a disaster from start to finish” (<http://www.newstatesman.com/politics/welfare/2015/10/welfare-bill-disaster-start-finish>)

한편 노동조합 법안은 발표 직후 노동계의 강력한 반발에 직면했는데, 영국에서 가장 큰 규모의 공공부문 노조인 유니슨(Unison)의 데이브 프랜티스(Dave Prentis) 사무총장은 ‘악의적인’ 법안이라고 비판하면서 이 법안의 철회를 위해 의회와 유럽재판소에서 끝까지 싸울 것이며 필요하다면 법의 테두리 밖에서도 투쟁할 가능성이 있음을 시사하기도 했다.⁹⁾ 유니슨을 비롯한 노동조합은 새로운 노조 법안에 포함된 조치들이 합법적인 파업을 불가능하게 하고 노사 관계를 해칠 것이라고 주장했다. 영국 노총(TUC)의 프랜시스 오그레이디(Frances O’Grady) 사무총장은 해당 법안이 임금 및 근로조건 교섭과 일자리 손실 방지를 훨씬 더 어렵게 만들고, 작업장에서 발생하는 문제들이 분쟁으로 발전하기 전에 노조가 중재할 기회를 축소시키며, 착취 방지나 생산성 향상을 위한 방안은 없이 근로자의 정당한 권리와 시민의 자유만 불필요하게 공격한다고 논평하면서 공정하지 못하고 불필요하며 비민주적인 법안이라고 비판했다.¹⁰⁾

■ 맺음말

끊임없는 논란과 새롭게 제기되는 문제에도 불구하고 두 법안의 주요 내용이 획기적으로 변경될 가능성은 낮아 보인다. 고용에 전력을 다해 대다수의 국민을 복지 혜택을 받지 않는 납세자로 만들겠다는 보수당 정부의 포부가 집권 기간 동안 어떤 결과를 가져올지는 확실하지 않다. 다만, 지난 연립정부가 집권 하반기에 다양한 지표들을 통해 고용 향상과 경제회복을 알렸으나 임금상승과 근로조건 향상을 요구하는 근로자들의 파업이 계속해서 이어졌다는 사실은 고용 증진에 초점을 맞춘 보수당 정부의 공공부문 개혁에 시사하는 바가 있을 것으로 보인다. **KLI**

9) Financial Times(2015. 6. 15), “Union leader throws down gauntlet over ‘vicious’ strike laws”(http://www.ft.com/cms/s/0/f856f8e6-126e-11e5-8cd7-00144feabdc0.html#axzz3dCFurWb9)

10) Frances O’Grady(2015. 7. 15), “Trade Unions Bill: Unfair, unnecessary and undemocratic”(http://touchstoneblog.org.uk/2015/07/trade-unions-bill-unfair-unnecessary-and-undemocratic/)