

# 영국 : 파업 제한법과 향후 전망

남선우 (영국 런던정치경제대학교 노사관계와 인사관리학 박사과정)

## ■ 머리말

2023년 1월 10일 영국 정부가 의회에 상정한 “파업 제한법”은 2023년 7월 20일 법률로 공포되었다.<sup>1)</sup> 이 글에서는 법으로 공포된 파업 제한법이 어떤 법인지 간략히 살펴보고 영국 정부가 향후 노조와 어떻게 협상해 나갈지 살펴보고자 한다.

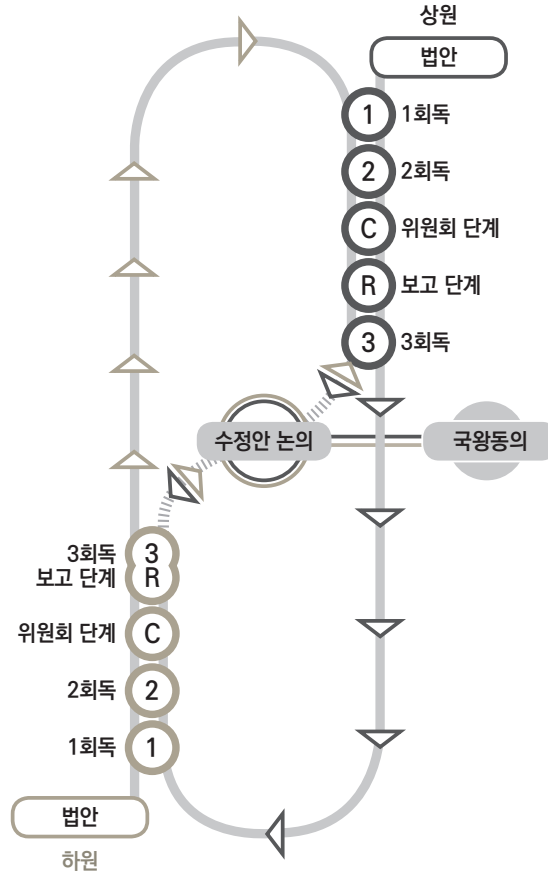
## ■ 파업 제한법 소개

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 2023년 1월 의회에 상정된 배경엔 파업이 지역사회와 경제에 끼치는 부정적인 영향을 줄이기 위함이 있다.<sup>2)</sup> 2022년 12월 이후 영국 내에서는 교육, 철도, 보건 등 공공부문 종사자들이 전방위적인 파업에 돌입했고 다양한 공공부문의 파업은 여전히 현재 진행형이다. 실제로 이러한 대규모의 파업 여파로

1) Department for Business and Trade, “Strikes Bill Becomes Law”, 2023.7.20.

2) Department for Business and Trade(2023), “Impact Assessment for Strikes (Minimum Service Levels) Bill”, <https://bills.parliament.uk/> (2023.10.10).

[그림 1] 영국의 입법과정



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

철도 운행에 큰 혼잡이 있었으며 수술과 외래진료가 취소되는 등 공공부문에서 많은 혼란이 발생하였다.<sup>3)</sup> 파업은 지역사회 및 경제에 큰 영향을 끼쳤고 현재에도 많은 영향을 미치고 있다. 위와 같은 배경으로 영국 정부는 파업으로 인한 부정적 영향을 줄이고자 2023년 1월 10일 파업 제한법 법안을 의회에 상정하였다.

3) Department for Business and Trade, "Strikes Bill Becomes Law", 2023.7.20.

[그림 1]의 영국 입법과정을 간략히 살펴보면 법안이 확정되기 위해서는 상원 의회, 하원 의회에서 각각 법률안에 대한 논의를 거쳐야 한다. 상하 양원이 합의해야 법안이 통과되고, 최종적으로 국왕의 동의를 있어야 정식 법률이 된다. 2023년 1월 10일에 법안이 상정된 이후 같은 해 7월 20일까지 상하 양원은 법률안에 대해 논의 및 수정을 진행했다. 그리고 2023년 7월 20일 국왕의 동의 아래 정식 법으로 공포되었다.<sup>4)</sup>

파업 제한법은 특정 공공부문에만 적용된다. 공포된 법안은 파업 제한법의 영향을 받을 공공 부문을 보건부문, 소방·구급부문, 교육부문, 교통부문, 원자력시설해체 및 방사성폐기물관리 부문, 국경 관리 부문으로 규정하였다.<sup>5)</sup> 따라서 앞으로 해당 공공부문에서 근무하는 노동자들은 시민들에게 최소한의 서비스를 제공하면서 파업을 진행해야 한다.

영국 정부는 파업 제한법이 파업의 부정적 영향을 줄일 수 있다고 주장했다. 영국뿐만 아니라 다른 여러 유럽 국가도 비슷한 골자를 가진 법과 규정들이 있고, 노사 합의하에 잘 운영되고 있다는 점과 국제노동기구가 파업 제한법을 긍정적으로 평가한 부분을 인용하면서, 파업 제한법이 지역사회와 경제에 끼치는 부정적인 결과로부터 시민들을 보호할 것이라고 영국 정부는 입장을 밝혔다.<sup>6)</sup>

하지만 파업 제한법안을 바라보는 영국 노동계의 시각은 정부와 정반대이다. 여러 노조는 파업 제한법안을 반파업법(Anti-strike)이라고 부르며 오히려 이 법안이 노동자들의 파업 할 권리를 억압한다고 주장했다. 노동계가 파업 제한법을 반대하는 주된 이유는 해당 법안이 노동자들의 권익을 심각하게 침해한다는 것이다. 첫째, 파업 제한법안으로 노동자들이 해고 위험 및 소송 위험에 더 쉽게 노출될 것이라고 노동계는 지적했다. 둘째, 파업 제한법안은 노조가 막대한 손해배상금을 정부에 지급해야 하는 위험을 높인다. 마지막으로 노동계는 파업 제한법안이 국제 노동법 흐름에 정반대되거나 국제법을 위반하는 것이라고 주장한다.<sup>7)</sup>

4) UK Parliament(2023), "Strikes (Minimum Service Levels) Act 2023", <https://bills.parliament.uk/> (2023.10.10).

5) OGL(2023), "Strikes (Minimum Service Levels) Act 2023: 2023 CHAPTER 39", <https://www.legislation.gov.uk/> (2023.10.12).

6) Department for Business and Trade(2023), "Impact Assessment for Strikes (Minimum Service Levels) Bill", <https://bills.parliament.uk/> (2023.10.10); UK Parliament(2023), "Strikes (Minimum Service Levels) Act 2023", <https://bills.parliament.uk/> (2023.10.10).

7) BBC, "Employers Could Sue Unions Under Planned Anti-Strike Laws", 2023.1.5; TUC, "Fighting the anti-strike law", 2023.1.20; The Guardian, "Sunak's Anti-Union Laws Would

이처럼 법안 상정부터 법안 제정 후 지금까지 해당 법을 바라보는 정부와 노동계의 시각은 첨예하게 다르다. 법안이 공포된 이후 영국 정부는 해당 법의 효율적인 시행을 위해 보고서를 발간하였다. 보고서 내에는 파업 제한법 제정과 그 배경, 파업이 지역사회 및 경제에 미치는 영향, 법 시행에 대한 제안 등이 포함되어 있다. 이 중 법 시행에 대한 영국 정부의 제안에 대해서 간략하게 소개하고자 한다.<sup>8)9)</sup>

## ■ 파업 제한법 시행을 위한 영국 정부의 제안

2023년 7월 해당 법 공포 이후 영국 국제통상부(Department for Business and Trade)는 법률 실천강령 보고서를 발표했다. 해당 법안에 영향을 받는 다양한 이해관계자(사용자, 노동자, 노조 등) 들을 대상으로 한 법률 상담을 2023년 10월 6일까지 진행했다. 주된 상담은 법률실천강령 보고서와 관련하여 실제 법의 “합리적인 조치(Reasonable Steps)”에 대해 이루어졌다.<sup>10)</sup> 보고서에 나온 5가지 강령에 대해 소개하고자 한다.

첫째, 노조원 식별이 이루어져야 한다. 파업 제한법은 파업 동안 최소 서비스 수준을 확보하기 위해 파업에 참여하는 노조원과 그렇지 않은 노동자를 구분하도록 규정하고 있다. 파업 참여 여부는 근로통지서(work notice)를 통해 보고되어야 한다. 근로통지서는 노조에 부여되는 것으로 노조 또한 이 내용을 확인할 수 있다. 노조는 이 첫 번째 단계에서 근로통지서를 통해 파업에 참여하는 노동자와 그렇지 않은 노동자를 식별해야 한다. 만약 노조가 이 단계를 제대로 완료하지 않고, 개별 조합원의 파업 참여 여부를 제대로 식별하지 않게 되면 다음 두 번째 단계로 넘어갈 수 없다. 영국 국제통상부는 노조원의 파업 참여 여부 식별이 제대로 이루어져야 노

Make UK ‘International Outlier’, Lawyers Say”, 2023.1.30.

8) 교통부문 내 철도에 관련한 보고서는 조금 더 상세하다. 보고서 출처는 다음과 같다. UK Parliament(2023), “Minimum Service Levels for Rail”, <https://publications.parliament.uk/> (2023.10.12).

9) 이 파업 제한법 소개 부분은 『국제노동브리프』 2023년 4월호(Vol.21, No.4)에 수록된 「영국: 파업 제한법을 둘러싼 쟁점」에 좀 더 자세히 소개되어 있다.

10) Department for Business and Trade(2023), “Code of Practice on ‘Reasonable Steps’ in Relation to Minimum Service Levels”, <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (2023.10.13).

동자들에게 “합리적 조치”를 취할 수 있다고 강조했다.<sup>11)</sup>

둘째, 노동자들에게 파업 기간 동안 근무 지침사항을 준수하도록 권장해야 한다. 법률실천강령 보고서 내에서 지침사항은 “준법 지침사항(compliance notice)”으로 명시되어 있다. 파업 기간 동안 파업에 참여하지 않고 최소 서비스를 제공하는 노동자들이 추가적인 파업 조치를 취하지 않고 근무함과 동시에 지침사항에 명시된 근무사항을 준수하도록 권장하는 것이다. 만약 지침사항에 명시된 것과 달리 노동자가 지침사항을 준수하지 않거나 추가 파업 조치를 감행하면 노동자는 징계 절차에 회부되거나 나아가 해고될 가능성이 있다. 더불어 해당 지침사항은 노조 및 파업을 결의하고 총괄하는 노조위원회에도 공유된다. 만약 파업 기간 동안 근무를 해야 하는 노동자가 있을 경우, 노조와 위원회는 노동자가 근무 지침사항을 준수하도록 하고 주의사항을 안내해야 한다. 또한 이러한 근무 지침사항은 근로통지서를 제출한 노동자들에게 개별적으로 전달되어야 한다. 노동자들이 미리 근무 지침사항을 받은 후 해당 사항을 준수할 수 있도록 충분한 적용 시간이 보장되어야 하기 때문이다.

셋째, 노조원, 노동자들과 충분한 대화가 이루어져야 한다. 보고서는 노조 내에서 “정보 공지(Information notice)”가 충분히 공유되고, 이에 관하여 사용자와 노동자 간 대화가 이루어져야 한다고 강조한다. 파업 결의 전이나 후 파업과 관련 있는 모든 노조원들에게 파업, 파업 제한법, 근무 지침사항 등이 포함된 정보가 전달되고 공유되어야 한다. 정보가 전달된 후 노조는 최소 서비스 제공 및 최소 근무 준수사항 등을 노조원들에게 충분히 설명해야 하며 일부 노조원은 파업 기간 동안 근무해야 함을 전달해야 한다. 이 과정에서 근무 준수사항 등과 관련해 노조원들 사이에서도 충분한 대화가 이루어져야 한다. 국제통상부는 정보 공지의 목적을 다음과 같이 설명한다. 정보 공지가 충분히 이루어진다면, 파업 기간 동안 근무해야 하는 노동자와 파업에 참여하는 노동자 모두 두 번째 단계에서 전달된 근무 준수사항 공지가 추후 파업에 어떠한 영향을 미치는지 알 수 있으며, 더 나아가 대응방침 준비 및 논의를 할 수 있다.

넷째, 파업 당일에는 파업에 참여하는 노동자와 최소 서비스 제공을 위해 근무하는 노동자가 잘 구분되어야 한다. 파업은 노동자가 합법적으로 자신의 목소리를 내고 “노동을 철회”할 수 있도록 해준다. 파업이 보장되는 환경은 노동자에게 꼭 필요하기 때문에 파업 당일에는 파업에

11) 합리적 조치란 다음과 같이 볼 수 있다. 파업 참여 여부가 제대로 구분되어야 파업 기간 동안 최소 시간 동안 근무할 노동자를 파악할 수 있다. 그래야 파업 기간 동안 노동자들이 최소 서비스를 시민들에게 제공할 수 있게 된다.

참여하는 노동자의 권리가 보호되어야 하며 “합리적인 조치”가 필요하다. 이와 더불어 파업 제한법에 영향을 받아 파업 당일에 근무를 해야 하는 노동자들은 근무 지침사항을 준수해야만 한다. 또한 파업을 총괄하는 노조위원회 및 노조원들은 근무 중인 노동자가 추가적인 파업을 감행하지 않도록 노력해야 한다.

마지막으로, 사용자와 노조가 각자 취하는 “합리적인 조치”를 보장해야 한다. 파업 제한법과 관련하여 노조와 노동자가 취할 합리적인 조치가 외부 요인에 의해 방해해서는 안 된다. 더불어 사용자가 취할 수 있는 합리적인 조치를 노조와 노동자가 방해해서는 안 된다. 만약 각 이해관계자가 취하는 합리적인 조치가 상대 이해관계자의 조치를 방해하거나 훼손할 위험이 생긴다면 조치를 수정해야만 한다. 국제통상부는 각 이해관계자의 합리적인 조치의 효과를 극대화하여 노동자들이 근무 준수사항을 따르고 추가 파업 조치를 취하여 불이익을 당하지 않도록 보장하는 데 도움이 될 것이라 밝혔다.<sup>12)</sup> [그림 2]는 위의 다섯 단계를 간략히 보여준다.

첫 번째, 두 번째, 세 번째 단계에서 노조는 가능한 한 빨리 근로통지서에 명시된 노조원들에게 해당 통지서를 준수할 것을 권장해야 한다. 더불어 근로통지서에 포함된 조건들에 대한 준비사항을 노조원들에게 명확히 공지해야 한다. 국제통상부는 첫 번째 단계에서 구분된 노동자

#### [그림 2] 파업 제한법 시행 제안

- ① 1단계: 노조 조합원 식별  
\* 다음 단계로 넘어가기 위한 필수 단계
- ② 2단계: 근무 공지사항 준수 권장
- ③ 3단계: 노조 조합원과의 충분한 대화  
\* 특정 조합원이 아닌 최대한 많은 노조원들과의 대화 필요
- ④ 4단계: 파업 당일
- ⑤ 5단계: 보장  
\* 모든 이해관계자들의 조치가 보장되어야 함

자료: Department for Business and Trade(2023), “Code of Practice on ‘Reasonable Steps’ in Relation to Minimum Service Levels”, <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (2023.10.13).

12) Department for Business and Trade(2023), “Code of Practice on ‘Reasonable Steps’ in Relation to Minimum Service Levels”, <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (2023.10.13).

들이 가능한 한 빨리 관련된 정보를 전달받을 수 있어야 한다고 밝혔다.

국제통상부에서 발간한 보고서뿐만 아니라 교통부문 내 철도부문 이해관계자들을 위한 보고서도 발간되었다. 해당 보고서 내에는 파업 제한법의 제정 배경, 파업이 지역사회 및 경제에 미치는 영향, 파업 제한법을 효율적으로 시행할 수 있는 기준 및 제안 등이 있다.<sup>13)</sup> 특히 제안 부분은 국제통상부에서 제시한 다섯 가지 단계와 내용이 비슷하다. 철도 부문 내에서도 회사에 따라 노동환경 혹은 철도 노조의 파업 양상 등은 다르다. 따라서 파업이 결의되면 다양한 양상을 반영하여 파업 제한법이 유연하게 적용될 수 있도록 이해관계자가 서로 노력해야 한다는 제안이 담겨 있다. 파업 제한법의 영향을 받는 공공부문 중 교통부문, 특히 철도부문에만 해당되는 보고서만 현재 발표되었다. 하지만 영국 의회에 따르면 각 공공부문을 관리하는 부처에서 시행 강령 및 현재 파업 제한법이 다양한 이해관계자에게 추후 미칠 영향에 대해 분석 중이기 때문에 자세한 내용은 추후 발표될 것으로 보인다.<sup>14)</sup>

## ■ 파업 제한법 공포 이후 노동계 입장

법안 상정부터 공포 이후 현재까지 노동계는 파업 제한법에 대한 반대 입장을 꾸준히 밝혀 왔다. 파업 제한법은 반파업법(Anti-strike law)이고 노동자들의 권리를 심각하게 침해하는 악법이라고 노동계는 주장해왔다. 2023년 9월 10~13일 동안 리버풀에서 열린 영국노총 연례회의에서 각 노조위원장들은 만장일치로 파업 제한법을 반대하는 투쟁을 할 것이라고 동의했다. 전국 철도해양운수 노동조합, 소방노조 위원장들은 인터뷰에서 불쾌하고 권위주의적인 파업 제한법에 반대하는 투쟁을 통해 노동자들의 강력한 반대 메시지를 전달할 것이라고 밝혔다. 영국 정부가 제안한 법안 시행령 중 준법 사항에 반대하고 정부의 권고사항을 따르지 않는 불이행 전략(strategy of non-compliance)을 행할 것이라고 영국노총은 밝혔다. 특히 근무 준수사항을 따르지 않을 경우 노동자가 징계에 회부되거나 나아가 해고될 수 있다는 점이 법 및 정부 권고사항 보고서에 명시되어 있기 때문에 노동계는 해당 부분에 대해 강력하게 반발하고 있다. 파업

13) UK Parliament(2023), "Minimum Service Levels for Rail", <https://publications.parliament.uk/> (2023.10.14).

14) *Ibid.*

제한법이 지역사회 및 경제에 긍정적인 영향을 끼칠 것이라는 정부의 기대와 달리, 파업 제한법이 오히려 노동자들의 권리를 제한하고 축소할 것이라는 게 노동계의 입장이다. 더불어 영국 노총은 파업 제한법을 제정한 영국 정부를 국제노동기구 및 유엔 감시기구에 제소할 것이라고 밝혔다. 노동계의 반대가 거센 와중에 영국 노동당은 파업 제한법을 폐기할 수 있도록 노력하겠다고 입장을 밝혔다.<sup>15)</sup>

## ■ 맺음말

교육부문도 파업 제한법의 영향을 받기 때문에 영국의 학교와 대학은 향후 파업일에 최소한의 교직원만 근무해야 한다. 킬리언 키건 교육부 장관은 처음에는 파업 제한법이 강제적으로 이루어지지 않을 것이지만 정부 권한으로 강제적으로 이루어질 수 있다고 밝혔다. 또한 키건 장관은 추후 이 문제에 대해 노조와 논의할 예정이다. 하지만 노조는 해당 법이 교사의 파업권에 대한 심각한 공격이라고 비판했다.<sup>16)</sup> 이처럼 파업 제한법을 향한 정부와 노동계의 입장은 아직도 첨예하게 대립하고 있다. 추후 정부가 파업 제한법에 관한 논의를 노동계와 함께 어떻게 풀어나갈지 귀추가 주목된다. **KLI**

15) The Guardian, "TUC Agrees 'Non-Compliance' Strategy Against Anti-Strike Laws", 2023.9.11; BBC, "UK Government To Be Reported to UN Over Strike Law by TUC", 2023.9.10.

16) BBC, "Minimum Staff Levels Demanded in School Strikes", 2023.10.20.