# 영국의 노사관계와 노동정책, 1945-1997년

- 영국병의 발병과 상처, 그리고 치유의 50년사 -

존경하는 나의 어머니와 사랑하는 아내 홍순향,
그리고 나의 분신 성규와 승연에게 이글을 드립니다.

# 머 리 말

영국은 참으로 영국적이며 영국의 노사관계와 노동정책은 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 LSE의 냄새나는 지하서고와 런던거리에서 만난 영국을 통해 우리 노사문제의 본질과 노동정책이 가야할 방향을 어렴풋하게나마 볼 수 있었던 것은 아마도 영국이 가지는 특수성과 그 속에 내재되어 있는 보편성 때문이라고 생각된다. 이 책은 우리보다 훨씬 앞서 산업화와 노사문제를 경험한 한 나라를 제대로 이해해보자는 소박한 마음에서 시작되었다. 당초에는 집단적 자율주의니 신자유주의니 하는 것을 이해하기에도 벅찼지만 내친김에 국내에 이렇다할 자료나 서적이 없다는 것을 핑계삼아 책으로 정리해보자는 생각으로까지 발전하게 되었다. 하지만 영국을 전혀 모르던 이방인의 입장에서 영문자료와 관계자와의 대화, 그리고 언론보도에만 의지해서 글로 정리한다는 것은 여간 어려운 일이 아니었다. 이 과정에서 각 정당의 전당대회와 TUC 총회를 처음부터 끝까지 생중계해준 BBC 방송은 많은 도움이 되었다.

50여년이 넘는 기간에 걸쳐 전개된 낯선 나라의 노사관계와 노동정책을 체계적으로 정리하고 분석하는 일은 당연히 쉽지 않았다. 특히 각 시대의 정치·경제상황을 종합적으로 이해하고 그 맥락 속에서 이루어진 노사관계와 노동정책을 올바로 설명하는 것이 얼마나 어려운지를 실감하였다. 그러나 노동정책을 주업으로 하는 노동부 공무원으로서 가질 수밖에 없는 직업적 문제의식과 관련학문을 연구하는 벗들의 도움이 큰 힘이 되었던 것 같다.

제2차대전이후 서구산업사회의 전형을 제시한 복지국가와 완전고용의 정치경제학, 그리고 이를 뒷받침한 영국적인 집단적 자율주의 모델의 형성과 수정, 모순의 심화에 따른 신자유주의 혁명, 그리고 1997년 새로운 사회주의자 토니 블레어의 등장으로 이어지는 대역사의 파노라마는 필자로 하여금 런던의 숱한 밤을 꼬박 새우도록 만들었다.

그럼에도 불구하고 이 책이 세상에 나오는데는 2년이라는 짧지 않은 시간이 필요했다. 필자가 1년여에 걸친 초안구성 작업을 마치고 귀국하자마자 한국의 노사관계개혁에 동참하여야 했기 때문이다. 비록 1년동안 집필을 미루어져야 했지만 노사관계개혁을 총괄하는 일을 거든 경험은 소중한 자산이 되었다고 자부한다. 우리의 것을 개혁하는 과정에서 영국의 개혁을 다시 한번 새로운 시각으로 바라볼 수 있었다. 시간이 지연됨에 따라 새로 집권한 노동당 정부의 정책에 대해 살펴볼 수 있게 된 것도 다행이라면 다행이다.

이 책이 나오기까지 많은 사람들의 도움이 있었다. 먼저 필자에게 노동문제에 대한

새로운 시각을 가지게 해 준 LSE의 은사 David Metcalf 교수와 토론에 많은 시간을 할애해 준 Steve Dunn, David Marsden 교수에게 감사하지 않을 수 없다. Office for National Statistics, CBI, TUC, Certification Officer, ACAS, Adam Smith 연구소 관계자들은 생생한 자료를 아끼지 않고 제공함으로써 폐쇄적 조직문화에 젖어있던 한국의 한 공직자를 감동시켰다. 이성기 서기관, 홍철규, 정은수, 김종철, 이현정, 김차갑, 이재강, 서장욱, 이성규 박사 등 LSE의 동료들과 서강대학교 남성일 교수님의 우정어린 관심과 격려는 잊을 수 없다. 특히 영국정치와 노동문제의 정치학적 이해와 관련자료 조사에 대한 강원택 박사의 도움이 없었다면 이 책이 빛을 볼 수 없었을 것이다. 원고정리를 도와준 오선화 등 노동부 노정과의 동료들과 해외협력과의 정해영 사무관에게도 감사드린다. 끝으로 이 책의 출판을 맡아주신 한국노동연구원의 박훤구 원장님을 비롯하여 아낌없는 격려와 조언을 해 주신 이원덕 부원장님, 선한승 연구조정실장님, 그리고 박찬영 실장님 등 출판실 관계자들께 진심으로 감사드린다.

1997년 8월　　임무송

## 제1부 집단주의시대의 노사관계와 노동정책, 1945-1979년


제1장 완전고용의 경제와 전후합의의 형성, 1945-51년 노동당 정부 ·····

1. 서 론 ·····
2. 통제의 경제학과 계속되는 경제위기 ·····
3. 노동조합과 정치 ·····
4. 완전고용의 경제와 노동정책 ·····
5. 결론 ·····

제2장 자유시장과 전후합의의 결합, 1951-1964년 보수당 정부 ·····

1. 서 론 ·····
2. 보수당 전통의 재발견과 '노동자 헌장(Workers' Charter)' ·····
3. 자율주의의 전성시대 ·····
4. 토니 크로프트의 반란과 흔들리는 전후합의 ·····
5. 자율주의와 소득정책 ·····
6. 적극적 국가론의 대두 ·····
7. 결 론 ·····

제3장 경제현대화와 위대한 모험, 1964-69년 노동당 정부 ·····

1. 서 문 ·····
2. 소득정책과 동지애의 한계 ·····
3. 임금억제와 개별적 고용관계법의 교환 ·····
4. 집단적 노사관계 : 보완론 대 개혁론의 갈등 ·····
5. 결 론 ·····

제4장 실패한 혁명, 1970-74년 보수당 정부 ·····

1. 서 문 ·····
2. 노사관계 개혁과 예견된 실패 ·····
3. 인플레이션과 임금동결 ·····
4. 누가 영국을 다스리는가?(Who Governs Britain?) ·····
5. 결 론 ·····

제5장 사회계약의 실패와 집단주의의 종말, 1974-1979년 노동당 정부 ·····

1. 서 문 ·····
2. 사회계약과 친노동조합 입법 ·····
3. 하이퍼 인플레이션과 소득정책의 재등장 ·····
4. 불만의 겨울(Winter of Discontent) ·····
5. 결 론 ·····

**제2부 신자유주의 시대의 노사관계 개혁정책, 1979-1997년 보수당 정부**

제1장 신자유주의의 배경과 의미 ·····

제2장 신자유주의와 노사관계 개혁 ·····

1. 이데올로기와 기본전략 ·····
2. 1단계 개혁입법, 1980-1984년 ·····
3. 노동조합의 저항과 법의 위력, 1984-86년 ·····
4. 탄광분규 이후 2단계 개혁입법, 1987-1993 ·····

제3장 노동시장의 유연화와 구조개편 ·····

1. 시장경제와 규제완화 ·····
2. 노동시장 유연화 ·····
3. 공공부문의 개혁 ·····

제4장 노동정책을 둘러싼 영국 보수당 정부와 EU의 갈등 ·····

1. 서 문 ·····
2. EC의 노동 및 사회정책 변화과정과 영국 ·····
3. 영국과 EC의 끝없는 충돌 ·····

제5장 보수당 개혁정책의 평가 ·····

1. 서 문 ·····
2. 노사관계의 변화 ·····
3. 노동시장의 유연화 ·····
4. 경제적 성과 ·····

## 제3부 새로운 영국(New Britain)을 향하여, 1997년 노동당 정부

제1장 서 문 ·····

제2장 블레어 혁명 - 제3의 정치모델과 이해관계자의 경제학 ·····

제3장 노동당 정부의 주요정책 ·····

1. 경제정책 ·····
2. 노동시장과 노사관계정책 ·····

제4장 노동당의 과제 ·····

[부록 ]

The Protocol on Social Policy(사회정책에 관한 의정서) ·····

표 A. 시간제 고용현황 및 제도 국제비교(1991년 현재) ·····

표 B. 역대 총선거 결과: 1935-1997 ·····

# 약어(Abbreviations)

| | |
|---|---|
| ACAS | Advisory, Conciliation and Arbitration Service |
| AEEU | Amalgamated Engineering and Electrical Union(AEU와 EETPU가 통합하여 결성 |
| AEU | Amalgamated Engineering Union |
| ASLEF | Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen |
| ASRS | Amalgamated Society of Railways Servants |
| BJIR | British Journal of Industrial Relations |
| CA | Court of Appeal |
| CAC | Central Arbitration Committee |
| CBI | Confederation of British Industry |
| CEP, WP | Centre for Economic Performance, Working Paper |
| CIR | Commission on Industrial Relations |
| Cm./Cmd./Cmnd. | Command Paper(백서 등 영국 행정부의 공식문서 일련번호) |
| CO | Certification Officer |
| CPPI | Council on Prices, Productivity and Incomes |
| CRE | Commission on Racial Equality |
| CROTUM | Commissioner for the Rights of Trade Union Members |
| EAT | Employment Appeal Tribunal |
| ECJ | European Court of Justice |
| ECSC | European Coal and Steel Community |
| EEC | European Economic Community |
| EETPU | Electrical Electronic Telecommunications and Plumbing Union |
| ELUS | European Labour Use Strategy Survey |
| EMS | European Monetary System |
| EOC | Equal Opportunities Commission |
| ESA | Employment Service Agency |
| ETU | Electrical Trade Union |
| EU | European Union |
| EURATOM | European Atomic Energy Community |
| FBU | Fire Brigade Union |
| GCHQ | Government Communications Headquarters |
| GMB | General, Municipal and Boilmakers' Union |
| GPMU | Graphical Paper and Media Union |
| HC/Deb | House of Commons/Debate (하원의 토론기록을 의미) |
| HL | House of Lords |
| HMSO | Her Majesty's Stationary Office |
| IDS | Incomes Data Service |
| IJM | International Journal of Manpower |
| ILJ | Industrial Law Journal |
| ILR | International Labour Review |
| ILO | International Labour Organisation |
| IMF | International Monetary Fund |
| IRLR | Industrial Relations Law Report |
| IRRR | Industrial Relations Review and Report |
| IRJ | Industrial Relations Journal |
| IRSF | Inland Revenue Staff Federation |

| | |
|---|---|
| ISTC | Iron and Steel Trades Confederation |
| IT | Industrial Tribunal |
| ITB | Industrial Training Board |
| LECs | Local Enterprise Companies |
| LFS | Labour Force Survey |
| LSE | London School of Economics |
| MLR | Modern Law Review |
| MSC | Manpower Service Commission |
| MSFU | Management Science and Finance Union |
| MTFS | Mid-term Financial Strategy |
| NAS/UWT | National Association of School Masters/Union of Women Teachers |
| NATFHE | National Association of Teachers in Further and Higher Education |
| NBPI | National Board for Prices and Incomes |
| NCB | National Coal Board |
| NEDC | National Economic Development Council |
| NGA | National Graphical Association |
| NHS | National Health Service |
| NIC | National Incomes Commission |
| NIER | National Institute of Economic Review |
| NIESR | National Institute of Economic and Social Research |
| NIRC | National Industrial Relations Court |
| NJAC | National Joint Advisory Council |
| NUCPS | National Union of Civil and Public Servants |
| NUKFAT | National Union of Knitwear, Footwear and Apparel Trades |
| NUM | National Union of Mineworkers |
| NUPE | National Union of Public Employees(UNISON으로 통합됨) |
| NUR | National Union of Railwaymen(RMT로 통합됨) |
| NUS | National Union of Seamen(RMT로 통합됨) |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| ONS | Office for National Statistics |
| RMT | National Union of Rail, Maritime and Transport Workers |
| SI | Statutory Instrument |
| SLADE | Society of Lithographic Artists, Designers, Engravers, and Process Workers |
| SOGAT | Society of Graphical and Allied Trade(GPMU에 통합됨) |
| SR&O | Statutory Rules and Orders |
| TC | Training Commission |
| TECs | Training and Enterprise Councils |
| TGWU | Transport and General Workers Union |
| TSA | Training Service Agency |
| TUC | Trade Union Congress |
| UNISON | The Public Service Union('93.5.6 National and Local Government Officers Association, NUPE, Confederation of Health Service Employees가 통합하여 결성함) |
| YTS | Youth Training Scheme |
| YWS | Young Workers Scheme |
| WIRS | Workplace Industrial Relations Survey |

## 【주요법률 약어】

| | |
|---|---|
| EA | Employment Act |
| EPA | Employment Protection Act |
| EPCA | Employment Protection (Consolidation) Act |
| LGA | Local Government Act |
| PWA | Payment of Wages Act |
| SSA | Social Security Act |
| TA | Truck Act |
| TUA | Trade Union Act |
| TULRCA | Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act |
| TURERA | Trade Unions Reform and Employment Rights Act |
| WA | Wages Act |

# 서 론

최근 미국과 영국을 비롯한 앵글로색슨 국가들이 눈부신 경제적 성과를 이룩하면서 이른바 영미형 자유시장론이 우리 사회의 이른바 '고비용·저효율' 구조를 타파하기 위한 모형으로 풍미하고 있는 듯 하다. 특히 '96년부터 1년반에 걸쳐 우여곡절을 겪으며 노동법 개정을 추진하면서 우리의 노사관계와 경제의 문제점이라 할 수 있는 『한국병』은 『영국병』에 비유되었고, 이를 치유할 수 있는 방법은 『영국병』을 치유했다고 평가되는 대처(Thatcher)의 『신자유주의 개혁』에서 찾아야 한다는 주장이 강력히 제기되기도 하였다. 그렇다면 과연 기울어 가는 영국의 중병을 고쳤다는 신자유주의 개혁은 무엇인가? 대처리즘(Thatcherism)에서 출발한 신자유주의 개혁의 핵심은 물가안정을 통해 안정된 경제환경을 조성하고 자유시장의 경쟁을 촉진시킴으로써 경제의 효율성을 높이는 것으로 요약할 수 있다. 이를 위해 노동시장과 기업활동에 대한 규제는 과감히 철폐되어야 했고, 힘을 남용하는 무책임한 노동조합은 독점집단의 하나로서 규제되어야 했다. 무능하고 비효율적인 정부와 국영기업 등 공공부문은 이윤동기를 가지고 재빠르고 합리적으로 움직이는 민간기업에게 자리를 내어주어야 했다. 오늘날 이러한 신자유주의 개혁이 범세계적인 흐름으로 퍼져가면서 노사관계와 노동정책의 파라다임도 변해가고 있는 듯 하다. 노사관계는 힘센 자본과 이에 대항하여 뭉친 노동자들간의 집단적 관계였고, 이 관계는 당연히 갈등과 긴장의 관계이거나 또는 동반자적 의식 위에서 집단적으로 협조하는 관계로 이해되었다. 과거의 미국이 전자였고 독일, 일본 등이 후자였다면, 1979년 이전의 영국은 전자에 가까웠다. 그러나 1979년 이후의 영국은 이러한 집단적 관계의 파라다임을 거의 완전하게 깨뜨리고 개인주의로 대체하였다. 사용자에게는 자유와 창의가 보장되었고 독점집단인 노조에게는 책임과 규제가 부과되었다. 노동시장은 능력 있는 개인과 이를 필요로 하는 기업이 만나는 장으로 규정되었고, 노사관계는 이제 고용관계로 복귀되었으며, 가장 대표적인 사회적 규제요인으로 규정된 노동조합을 포함하여 효율적인 시장원리의 작동을 제약하는 모든 규제요인은 철폐되어야 했다. 영국적 사회주의 위에서 설계된 복지국가 모델도 사회적 형평 대신에 시장적 효율성을 가장 우선적인 고려요인으로 하게 되었다. 공공부문(public sector)은 비효율을 상징하는 단어로 인식되었고, 민간부문(private sector)은 창의와 효율을 의미하게 되었다. 그 결과 실업이 줄고 성장률은 올라가고 외국자본은 기업하기 좋은 땅으로 몰려들고 있다.

그러나 이와 같이 신자유주의가 확산되어 가는 사이에 그 본산지인 영국에서는 대처리즘의 산파인 보수당이 참패하고 노동당이 권력을 잡는 현상이 나타난 것을 우리는 어떻

게 이해해야 하는가? 사실 좌파의 대반격은 도버해를 넘어 프랑스, 독일, 이태리 등 유럽 각국에서 거의 동시다발적으로 이루어지고 있다. 최근 벌어지고 있는 『좌파 르네상스』의 배경에 대해선 분석이 다양하다. 그러나 가장 큰 요인을 들자면 첫째, 신자유주의의 영향을 받아 좌파 자체가 우경화 됨으로써 좌·우파간에 이념적인 차이가 별로 없게 되었다는 점과 둘째, 신자유주의정책이 사회세력간 불평등과 고용불안감의 심화를 결과하고 있는데 대한 국민들의 불만을 들 수 있다. 자유시장경제의 최첨단을 달리고 있는 미국경제가 최근 물가안정, 완전고용, 경제성장, 재정흑자 등 모든 정부가 목표로 하는 모든 것을 누리는 가운데 소득불평등은 심화되고 있다는 사실은 개인주의와 자유시장경제의 그늘을 보여주는 좋은 예이다.

따라서 어느 한 국가의 노사관계와 노동정책을 이해하기 위해서는 그 역사적 배경과 발전과정, 그 사회의 정치·경제·사회·문화적 맥락, 그리고 정책의 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 종합적으로 살펴보아야 한다는 것이 필자의 생각이다. 영국의 경우에는 더욱 그렇고, 영국 노사관계와 노동정책의 경우에는 더더욱 그렇다. 왜냐하면 "영국은 매우 영국적"이기 때문이다.

우리에게 영국은 산업혁명의 발상지이자 의회민주주의의 본산지, 자본주의의 모국, "요람에서 무덤까지" 보호해주는 복지모델을 제시한 나라, 노조의 파업으로 대표되는 '영국병', 해가 기울어 가는 늙은 제국 등 다양한 모습으로 기억되고 불려져 왔다. 영국의 노사관계의 특징은 바로 이러한 복합적인 역사와 맥락 속에서 형성되고 발전되어 왔다.

영국 노사관계는 자율주의와 법과 국가의 불개입, 그리고 대립적·대항적 노사관을 전통적인 특징으로 하여왔다. 이를 한마디로 요약한다면 『집단적 자율주의(Collective Laissez-Faire)』라 할 수 있다. 노사관계에 대한 법과 국가의 불개입 또는 자제의 전통을 의미하는 소극적 국가론은 기본적으로 개인의 자유와 이러한 자유의 시장적 표현인 계약자유의 원칙이 지배하는 자유시장의 우월성에 대한 신념을 바탕으로 하고 있다. 따라서 노사관계에 대한 법과 국가의 개입은 극도로 자제되었고 대신 당사자인 노사의 자율성이 최대한 보장되었다.

대표적인 예가 근로조건의 결정방법이다. 근로시간 등 고용관계에서 발생하는 문제에 대한 규율방법은 노사의 자율과 선택에 맡겨졌다. 즉, 사용자는 노조와 교섭하여 단체협약을 체결할 것인지 아니면 교섭을 거부하고 개별적인 고용계약을 통해 결정할 것인지 선택할 수 있었다. 뿐만 아니라 노사가 체결한 단체협약의 효력은 법에 의해 보장되지 않았다. 그저 신사들간에 명예를 걸고 체결한 『신사협정』에 불과하였다. 따라서 법적인 이행의무가 부여되는 것이 아니었다. 다만, 이 협정을 지키는 것이 유리한지 여부를 당사자가 판단하여 결정할 일이었다. 노동3권이 성문법으로 보장되지 않았으며, 노조의 파업

은 단지 면책권(Immunity)을 부여받아 불법행위 책임을 면할 뿐이었다.

그러나 노조의 사실상의 힘은 법과 국가의 개입이 없어도 노동자의 권익을 보호하는 장치로 충분히 기능 하도록 하였다. 물론 계약자유의 원칙을 중시하는 법원의 판례에 의한 방해도 있었다. 그러나 제2차대전과 노동당의 성장을 가능케 한 노동조합의 정치적 영향력 확대는 노동조합을 영국사회의 핵심적인 축으로 확실하게 자리잡도록 하였다. 따라서 자율성이 보장된 노동조합이라는 집단을 동반자로 하는 『집단적 자율주의』는 영국사회와 노사관계의 견고한 틀로 굳어져 간 것이다. 이 과정에서 법과 국가의 역할은 단체교섭이 제대로 작동하지 못하는 영역을 보완하고, 단체교섭이 원활하게 작동하도록 지원하는 보조적이고 제한적인 것에 한정되었다. 오늘날까지도 가장 기본적인 근로조건인 근로시간이 법이 아니라 단체협약에 의해 규율되고 있는 점은 영국 노사관계의 특징을 보여주는 또하나의 대표적인 예이다.

하지만 정치·경제·사회적 상황의 변화에 따라 이러한 『집단적 자율주의』는 지속적으로 수정되어 왔다. 영국 노사관계와 노동정책의 변천과정은 크게 보아 1979년이전의 『집단주의(Collectivism)』의 시대와 1979년이후의 『개인주의(Individualism)』 시대로 나뉘어진다. 1979년이전은 다시 완전고용의 경제와 복지국가론을 핵심으로 하는 이른바 『전후합의(Post-war Consensus)』가 확고하게 자리잡았던 1960년대 중반이전과 집단적 자율주의의 모순이 심화되면서 전후합의에 대한 회의가 대두되고 이를 치유하기 위한 다양한 실험이 시도된 1970년대로 나누어진다. 한편, 1979년이후는 굳이 나눈다면 개인주의와 자유시장경제를 신봉하는 보수당의 대처리즘의 시대와 '97년 5월 1일 집권한 노동당 정부에 의해 집단주의와 신자유주의의 새로운 조화가 모색되고 있는 현재의 시기로 구분해 볼 수 있겠다.

여기서 각 시대의 특징과 변화과정을 간단히 살펴보기로 하자. 먼저 『전후합의』란 제2차대전이후 노동당이 집권하면서 제시한 복지국가(Welfare State)와 완전고용(Full-employment)의 모델이 당파를 불문하고 영국정치와 사회에 최우선의 국가목표로 수용된 것을 말한다. 이러한 『전후합의』는 방만한 재정지출과 고용창출을 위한 정부의 적극적인 역할을 요구하는 것이었다. 그런데 문제는 이러한 『전후합의』의 정책이 필연적으로 물가상승의 위험을 안고 있다는 것이었다. 즉, 복지증진을 위한 정부지출의 확대가 물가에 부담을 줄뿐만 아니라, 정부의 인위적인 개입에 의해 완전고용이 보장됨에 따라 파업으로 인한 실직의 위험이 없어진 노동조합에게는 생산성 향상을 통한 임금인상보다는 실력행사에 의한 임금인상 유혹이 더 가까이 다가오게 되는 구조적 문제점을 안고 있었던 것이다.

그렇다고 자치의 영역인 노사관계에 국가가 개입하여 규제를 시도하는 것은 당분간 상

정될 수 없었다. 왜냐하면 유구한 자율주의(Voluntarism)의 전통과 아울러 『노동자의 전쟁(War of Worker)』이라고 부를 정도로 온 국민이 총동원된 제2차대전을 겪으면서 노동조합은 가장 효율적이고 협조적인 조직으로서 국가조직과 하나가 되어 움직였으며, 이 과정에서 가장 강력한 정치적 압력집단으로 성장하였기 때문이다.

이러한 상황에서 정부가 찾은 대안은 노사관계의 집단적 자율주의 또는 자율적 단체교섭을 최대한 보장하되, 노조가 선의를 가지고 국가경영에 협조할 수 있도록 유도하는 것이었다. 이러한 접근방법은 전쟁이 가져온 애국심과 사회적 연대의식이 남아있던 초기에는 비교적 성공적으로 기능 하였다. 노조 지도자들은 마치 정부관료처럼 경제문제를 걱정하고 책임 있게 행동하려고 하였다. 노동조합이 모태가 된 노동당의 존재는 이러한 분위기 조성에 중요한 요소가 되었다.

그러나 시간이 갈수록 사회분위기가 점차 이완됨에 따라 사회적 연대의식이 약화되고, 근본적으로 벌기보다는 쓰기에 적합한 집단적 자율주의와 이에 기초한 『전후합의』의 모순이 점차 드러나기 시작하면서 국가 개입의 필요성에 대한 목소리가 커지기 시작하였다. 즉, 전쟁으로 약화된 경제기반의 상처는 아물지 않은 채 완전고용과 복지정책 유지를 위한 정부지출의 확대는 노동조합의 잦은 파업과 이로 인한 임금상승과 함께 인플레와 계속되는 외환위기를 야기하였던 것이다. 한편, 선거과정에서 정부의 경제적 성과가 점점 더 중요한 판단기준이 됨에 따라 정부는 물가안정과 적정 경제성장을 위한 정책적 개입의 필요성을 느끼게 되고, 그 전제조건의 하나로서 노사관계 안정을 도모하지 않을 수 없게 되어갔다. 이와 같은 적극적 국가론이 점점 세를 더해감에 따라 집단적 자율주의는 서서히 수정되고 정부의 정책과 법의 역할은 조심스럽게 확대되어 갔다.

그러나 법의 개입이 곧바로 집단적 자율주의의 심장인 집단적 노사관계 분야로 전개된 것은 아니다. 정부는 우선 노조의 저항이 약한 개별적 고용관계 분야를 중심으로 개입하기 시작하였다. 초기의 개입은 최저수준의 임금과 안전·보건 등 근로조건을 보장하고, 고용관계에 있어 성과 인종을 이유로 한 차별을 시정하는 것으로 시작되었다. 그러나 1960년대 중반이후부터 파업증가와 임금인플레 등 『집단적 자율주의』의 모순이 심화되면서 정부는 고민하기 시작하였다.

먼저 1964년 집권한 윌슨(Wilson)과 노동당은 노조와의 연대를 강화하여 자율적인 임금억제를 유도하고자 소득정책(Income Policy)을 추진하였다. 그러나 노조의 선의를 전제로 한 자율억제정책은 실패하자 노동당은 투쟁적 노사관계를 청산하자는 구호아래 노사관계 개혁을 시도하였다. 그러나 노동조합은 거부하였고 노동당은 정권을 잃었다.

뒤이어 1971년 집권한 히드(Heath)와 보수당은 자유시장론으로 돌아가고자 하였다. 야심작인 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act)은 노동조합을 시장경쟁을 저해하는

무책임한 독점집단으로 규정하였고, 이에 따라 단체교섭은 물론 노조 내부의 문제까지 법의 규제영역으로 하였다. 그러나 이번에도 노조는 반발하였고, 히드는 누가 영국을 다스리는지 보여 주자며 벌인 싸움에서 패배하고 정권을 잃었다.

1974년 다시 집권한 윌슨과 노동당은 이번에는 더욱 강력한 조합주의적 연대를 통해 문제를 해결하고자 하였다. 이른바 『사회계약(Social Contract)』의 실험이 그것이었다. 정부는 물가안정과 노동자 및 노동조합의 권리보호를 위한 입법, 그리고 복지정책 확대를 추진하는 대신 노동조합은 노사관계와 임금안정에 협조한다는 『사회계약』이 시도된 것이다. 그러나 이 역시 결국에는 실패하고 말았다. 노동조합은 대외경제여건 악화로 강요된 긴축정책에 대해서 자신들의 임금을 희생해가면서까지 협조할 의사도 능력도 없었던 것이다. 이렇게 해서 1970년대의 상반된 실험은 실패로 돌아가고 1979년 춥고도 암울한 『불만의 겨울(Winter of Discontent)』를 맞이하게 된 것이다. 집단적 자율주의와 전후합의의 적실성 자체에 대한 회의는 근본적으로 새로운 접근방법을 요구하고 있었다.

1970년대의 실험, 특히 『사회계약』의 실패는 대처로 하여금 1979년 총선에서 새로운 파라다임을 들고나올 수 있도록 하였다. 이제 더 이상 노동조합에 대해 기대할 것은 없었으며, 비효율적이고 반시장적인 『집단주의』는 타파되어야 할 적이었다. 영국경제를 쇠락의 길로 끌고 간 완전고용은 더 이상 정부의 정책목표가 될 수 없었다. 영국경제의 구원은 물가안정과 노조와 같은 탐욕적이고 무책임한 독점집단이 활보하지 않는 자유로운 시장에 달려있었다. 『전후합의』와 같은 합의의 정치학(Politics of Consensus)은 더 이상 인정될 수 없었다. 최저임금제와 같은 제도적인 개입은 노동시장의 효율성을 저해하고 보호하고자 했던 한계노동력을 실업으로 내모는 잘못된 것으로 규정되었다.

이러한 배경과 철학을 바탕으로 『신자유주의 개혁』이 전개되었으며, 이 싸움에서 노동조합은 제1의 적이 된 것이다. 18년간의 보수당 집권기간동안 노동조합은 철저히 배제되고 공격당했다. 규제 없는 시장이 최우선시되었으며, 이 과정에서 정부 자신도 개혁의 대상이 되었다. 개혁 초기단계인 1980년대는 엄청난 고통의 시기였다. 실업자의 수가 오랫동안 정치적 위험선이라 여겨졌던 백만 명을 세배나 넘는 규모로 급등하고, 경쟁력이 없는 기업들이 수없이 쓰러져갔다. 안정된 직장의 대명사였던 공무원들도 하루아침에 민간기업 종사자로 신분이 바뀌거나 민간회사와 경쟁해야 되었다. 그러나 대처는 흔들리지 않았으며, 개혁은 일관되게 추진되었다. 그 결과 메이저(Major)가 수상직을 물려받은 '90년대부터 실업률이 낮아지기 시작하고, 경제성장률은 증가하기 시작하였으며, 외국기업은 영국이 유럽에서 기업하기 제일 좋은 나라라며 몰려들기 시작하였다. 이 대열에 동참한 독일기업들은 영국의 성공을 상징하는 증거로 인용되었다. 고질적인 영국병이 치유되었다는 평가가 국내외로부터 나오기 시작한 것이다.

그러나 경쟁에서 탈락한 사람들의 불만도 커져갔다. 소득격차는 심화되었으며, 국가에 의한 복지수준은 낮아졌다. 일자리가 늘었다지만 고용불안은 커져갔다. 생산성의 향상은 보수당 개혁의 성과가 아니라 실업증가에 따른 노동투입량 감소에 따른 것이라는 비판도 잇달았다. 각종 스캔들과 함께 18년간의 장기집권에 대한 염증이 커져갔고, 한쪽 방향으로만 내달았던 보수당은 각종 선거에서 국민들로부터 점점 멀어져갔다. 결국 1997년 5월 1일 『노동절(May Day)』에 치러진 총선에서 보수당은 역대선거중 가장 치욕적인 모습으로 패배하고 말았다.

18년만에 토니 블레어(Tony Blair)라는 젊은 기수를 앞세우고 돌아온 노동당은 『새로운 노동당(New Labour), 새로운 영국(New Britain)』을 제창하고 있다. 새로운 영국(New Britain)이라는 정치적 구호는 사실 새로운 것이 아니다. 1964년 윌슨이 경제현대화를 주장하면서 이미 사용했던 표현이다. 그러나 노동당은 그들의 주장대로라면 전혀 새로운 노동당이었다. 새 노동당(New Labour)은 신자유주의 개혁이 가져온 경제적 성과를 수용하면서 이를 보완하는 모델로 중도주의로 분류될 수 있는 『제3의 정치학』과 사회 제세력의 이해 조화를 도모하는 『이해관계자의 경제학(Stake-holder Economy)』를 제시하고 있다. 이는 분명 전통적인 집단적 자율주의와도 다르며 신자유주의의 극단적인 개인주의와도 구별되는 것이다. 그러나 과연 새 노동당이 표방하는 자유시장과 사회적 연대의 조화가 어떤 모습으로 전개되고 성공할지는 미지수다. 『영국병』의 깊은 상처에서 막 벗어난 영국의 21세기가 어떤 모습으로 전개될 것인가는 신자유주의와 사회주의의 조화라는 새 노동당의 실험이 어떤 결과를 가져올 것이냐에 달려있다.

이 책은 위와 같이 숨가쁘게 전개되어온 영국 노사관계의 흐름과 그 과정에서 전개된 노동정책을 짚어보는데 목적이 있다. 이러한 작업은 제2차대전부터 1997년 현재에 이르기까지 50년이상의 시기를 대상으로 하고 있으며, 각 시대의 구분은 기본적으로 집권당의 변화를 기준으로 하고 있다. 다만, 1979년이 영국 노사관계의 파라다임을 가르는 분수령이 되었다고 보아 1979년이전과 1979년이후를 대분류하여 각각 제1부와 제2부로 하고, 집단주의와 개인주의의 시대로 대비시켜 보았다. 한편, 최근 집권한 노동당의 정책내용과 전망에 대해서는 제3부로 분리하여 서술하였다. 필자의 능력으로서는 다소 무모하고도 용감하게 제2차대전이후 각 시대의 노사관계와 노동정책에 대한 섭렵을 시도하고 있지만 주된 관심은 역시 1979년이후 전개된 보수당 정부의 개혁정책의 배경과 내용, 그리고 그 성과와 문제점에 집중되고 있다. 하지만 대처이후 보수당의 개혁정책을 이해하려다 보니 그 전시대에 대한 이해가 필요하고 이는 다시 그 전전시대에 대한 산책으로 이어지게 되었다.

이 책의 특징은 노동문제를 그 시대의 정치과정 및 경제정책과 연결시켜 가능하면 종

합적으로 이해하고 설명하는 것을 시도하고 있다는 점이다. 이는 노동문제와 노동정책은 가장 정치적인 과정에 의해 결정되고 전개되는 것이라는 필자의 인식에 따른 것이다. 특히, 영국의 경우에는 노동당과 노동조합의 특수한 관계 때문에 더더욱 노동정책을 정치과정과 분리해서 생각할 수 없는 특징이 있다는 점에도 기인한다.

한편, 가능하면 참고문헌이나 자료를 상세히 밝히려고 노력하였다. 필자가 처음 영국 노동문제에 관심을 가졌을 때 이를 충족시킬만한 최근 국내자료나 연구가 거의 전무함을 보고 느꼈던 당혹감을 잊을 수가 없다. 그 결과 혹시라도 영국 노사관계를 공부하고자 하는 이들에게 조그마한 도움이라도 될까 싶어 각주를 충실히 달고자 하였다. 일반인 입장에서는 100% 영문자료로만 각주를 달게된 점이 다소 불편할 수도 있겠으나 널리 이해하여 주기 바란다.

이와 같은 노력에도 불구하고 이방인(Alien)이라는 한계 때문에 독특한 영국의 노사관계와 노동정책을 충분히 이해하고 설명하는데 많은 부족함을 피할 수는 없었다. 하지만 이방인의 시각으로 바라보는 것도 본질에 접근하는 빠른 방법의 하나일 수 있다는 위로를 스스로 해 본다. 이제 필자와 함께 낯설지만 사귀어보면 볼수록 친숙해질 영국으로의 여행을 떠나보자. 때로는 지루하겠지만 끝까지 함께 하는 가운데 우리의 문제와 미래를 생각해볼 수 있기를 바란다.

# 제1부 집단주의시대의 노사관계와 노동정책, 1945-1979년

## 제1장 완전고용의 경제와 전후합의의 형성, 1945-51년 노동당 정부

### 1. 서 론

표 1-1-1. 하원의원 총선거 결과

| 선거일 | 전체의석 | 노동당 | 보수당 | 자유당 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1945. 7. 5 | 640 | 393 (47.8) | 213 (39.8) | 12 (9.0) | 22[1](2.8) |
| 1950. 2. 23 | 625 | 315 (46.1) | 298 (43.5) | 9 (9.1) | 3 (1.3) |

(  ) 득표율.

자료 : David Butler & Gareth Butler, British Political Facts 1900-1992, London: Macmillan Press.

1945년 5월 독일의 항복으로 제2차 세계대전이 사실상 끝났다. 같은 해 7월 5일 총선에서 과반수를 훨씬 넘는 의석을 차지하며 집권한 노동당[1)]이 물려받은 것은 6년여의 기나긴 전쟁에서 이겼으니 모든 것이 좋아질 것이라는 국민들의 맹목적인 기대와 이러한 기대를 충족시키기에는 너무나 취약해진 경제구조였다. 전쟁 직후 영국이 당면한 경제적 문제점 가운데 무엇보다도 심각했던 것은 외화부족이었다. 종전에도 불구하고 여전히 독일에서부터 인도네시아에 이르기까지 상당한 규모의 군대를 해외에 주둔시켜야 했고, 전쟁기간 억제되었던 국민들의 소비욕구는 날로 증가하는 가운데 그동안 쌓인 외채만도 이미 100억 파운드에 달했다. 더욱이 제2차세계대전이 진행되는 동안 영국과 미국사이에는 미국이 식량과 원자재를 지원하는 대신 영국은 모든 인적자원을 전쟁에 투입한다는 일종의 국제분업이 이루어지고 있었다. 그러나 일본이 항복한 직후 미국은 영국의 대외적자의 3분의 2 이상을 보전해주던 지원을 일방적으로 중단하였다. 미처 수출상품을 생산할 수 있는 산업시설을 복구하지 못한채 식량 및 원자재의 대부분을 해외수입에 의존하고 있던 영국으로서는 갑작스럽게 어려운 입장에 처하게 된 것이다.

국내부문에서도 문제는 산적하였다. 우선 무엇보다도 전쟁으로 파괴된 주택과 산업시설을 복구하는 한편, 전시에 과도하게 확장되었던 철강, 엔지니어링 등 군수부문을 적절

1) 노동당이 정부를 구성한 경험은 1924년 1월 22일부터 11월 3일까지의 MacDonald 정부와 1929년 6월 5일부터 1931년 8월 24일까지의 역시 R. MacDonald 정부가 있었으나, 안정적인 과반수 의석을 가지고 단독 집권한 것은 1945년 선거가 처음이다.

표 1-1-2. 영국의 무역수지, 1938-1945년

| 연 도 | 수 출(백만£) | 수 입(백만£) | 무역수지(백만£) |
|---|---|---|---|
| 1938 | 471 | 858 | △387 |
| 1939 | 440 | 840 | △400 |
| 1941 | 365 | 1,132 | △767 |
| 1943 | 234 | 1,228 | △994 |
| 1945 | 399 | 1,053 | △654 |

출처: Sidney Pollard (1992), The Development of the British Economy, 1914-1990, 표 5.10.

표 1-1-3. 영국의 해외부채, 1945년 현재

| 국 가 | 외채액(백만£) | 국 가 | 외채액(백만£) |
|---|---|---|---|
| 호주, 뉴질랜드, 아프리카, 에이레 | 384 | 아메리카 | 303 |
| 인디아, 버마, 중동 | 1,732 | 유럽 | 267 |
| 식민지 기타 파운드통화권 | 607 | 기타 지역 | 62 |
| 스털링 통화권 전체 | 2,723 | 총계 | 3,355 |

출처: Sidney Pollard, 위의 책, 표 5.11.

히 축소하고 민간수요가 급증하는 석탄, 섬유, 건설 부문을 시급히 복구하여야 했다. 이 과정에서 군대와 군수품 생산에 종사하고 있던 9백여만명의 노동력을 민간부문으로 흡수해야 하는 고용조정 문제가 또 하나의 중요한 과제로 제기되었다. 뿐만 아니라 전시동안 억제되었던 소비욕구가 폭발하면 인플레가 발생할 우려가 컸기 때문에 총수요를 적절히 관리하는 동시에 복구사업 및 사회재건에 필요한 재원도 조달해야 했다.

이와 같이 전쟁이 결과할 수 있는 모든 문제가 쌓여 있는 가운데 애틀리(Attlee) 노동당 정부는 완전고용의 경제와 복지국가 건설을 통해 모든 사람에게 일할 권리가 보장되고 사회적 형평의 원리가 지배하는 사회를 만들겠다며 1945년 7월 26일 출범하였다. 당시 노동당 정부가 가지고 있던 정치이념과 정책은 경제계획과 공유제(Common ownership)를 통해 시장의 효율성을 높이고 노동자의 생활수준을 향상시킴으로써 계급없는 사회를 이룩한다는 것이었다. 이는 다분히 보수당의 자유시장경제론에 대한 대항이념으로서의 성격을 가지는 것이었다. 특히 공유제는 1918년 노동당 당헌에 그 유명한 제4조(Clause IV)로 도입된 이래 노동당의 경제·사회정책을 지배하는 원칙으로 자리잡았다. 애틀리정부는 개인의 경제적 부담능력 보다는 사회적 형평의 원리가 우선한다는 신조에 기초를 두고 있는 공유의 이념에 따라 기간산업의 대대적인 국유화(Nationalisation)와 사회적 불평등 완화를 위한 광범위한 사회정책 프로그램을 핵심정책과제로 설정하였다.[2)]

여기서 노동당의 경제관을 간단히 살펴보자. 노동당은 우선 보수당의 개인주의와 자유시장 원리는 계획의 결여에 따른 무질서로 인해 경제적 비효율성과 고용불안, 그리고 소득 불평등을 낳았고, 소득 불평등은 부담능력이 없는 다수로부터 교육, 주택, 의료, 연금 등에 있어서의 기회를 박탈해갔다고 보았다. 따라서 비인간적인 시장원리를 보편주의와 형평의 원리가 지배하는 공유의 원리로 대체함으로써 시장의 실패를 치유하고, 노동당이 추구하는 복지국가를 실현할 수 있는 경제적 번영을 이룰 수 있다는 것이다. 이와 같은 공유제와 이의 실현을 위한 구체적 방안으로서의 국유화를 중심으로 한 노동당의 계획경제 정책은 당시 새롭게 제기되고 있던 케인즈(Keynes)의 경제이론에 큰 영향을 받은 것이었다. 케인즈의 총수요관리 이론과 노동당의 완전고용 및 소득재분배 정책과의 만남은 1945년 노동당 정부에서 재무부를 이끈 휴 달톤(Hugh Dalton)[3]과 다글라스 제이(Douglas Jay)[4]에 의해 이론적 기초가 마련되었다. 이들에 따르면 완전고용을 위해서는 총수요관리만으로는 부족하며 여기에 사회주의적 경제계획이 결합되어야 한다는 것이었다.

한편, 완전고용의 유지가 1945년 노동당 정부에 의해 최우선의 정책목표로 설정된 것은 제2차세계대전을 거치면서 영국경제가 사상 처음으로 완전고용이라는 새로운 경험을 한데서 출발한다. 1920년대 이래 영국의 실업율은 1927년을 제외하고는 평균 14%에 달해 2백만명 이상이 일자리가 없어 방황하고 있었고, 조선과 같이 해외의존도가 높은 산업은 1932년의 경우 무려 62%가 실업상태였다. 따라서 제1차대전 이후 발생한 엄청난 실업에 대한 기억이 생생히 남아있었던 것을 고려하면 향후 정부가 (최소한 대처정부 이전까지는) 완전고용 상태를 계속 유지하는 것을 가장 우선적인 경제정책 목표로 채택할 수 밖에 없었던 배경을 이해할 수 있다. 그러나 이와 같은 완전고용의 경제는 인플레라는 값비싼 대가를 동반하는 것이었다. 이론적으로 완전고용은 실업의 가능성이라는 안전장치를 제거함으로써 임금협상에서 노사간의 힘의 균형을 변화시키고, 따라서 임금상승과 이로 인한 인플레를 결과할 우려가 크다. 아울러 임금상승은 수요측면에서는 소비증가를 유발하고, 공급측면에서는 생산자가 임금인상분을 가격에 전가시켜 인플레 압력을 가중시키고 이는 다시 실질임금의 하락을 가져와 결국 물가상승과 임금인상의 악순환으로 연결될 위험이 있다.

이러한 위험에 대해 노동당 정부는 전시통제장치를 계속 유지하여 물가와 수요를 억제시키고, 노조와의 특수관계를 활용하여 임금안정을 도모하고자 하였다. 이는 인플레의 원

2). M. Mullard (1992), Understanding Economic Policy, London, Routledge: 168-171.
3). Practical Socialism for Britain, 1935, London, Routledge.
4). The Socialist Case, 1937, London, Faber & Faber.

표 1-1-4. 주요산업의 실업율, 1932년 및 1937년

| 산 업 | 1932년 (%) | 1937년 (%) |
|---|---|---|
| 건 설 | 29.0 | 13.8 |
| 자동차 | 20.0 | 4.3 |
| 전 자 | 16.3 | 3.1 |
| 석 탄 | 33.9 | 14.7 |
| 조 선 | 62.2 | 23.8 |
| 선 철 | 43.5 | 9.8 |

출처: Sidney Pollard, The Development of the British Economy, 1914-1990. 표 4.1.

인은 기본적으로 초과수요보다는 비용상승에 있다고 이해한 데 따른 것이다. 그 결과 오히려 사회정책분야에 대한 이전지출을 확대하고 물가는 비용요인에 대한 직접적인 통제를 통해서 관리하고자 하였으며, 긴축재정정책은 경기침체와 고용감소 우려가 있는 것으로 금기시되었다. 그러나 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 국제수지 적자와 달러부족, 그리고 달러태환위기 등을 겪으면서 노동당의 정책은 끊임없는 위기에 직면하게 되고, 결국 1951년 보수당에 정권을 넘겨주게 되고 말았다.

## 2. 통제의 경제학과 계속되는 경제위기

노동당 정부는 계획적인 경제운용을 위해서는 효율적인 자원배분을 위한 적절한 통제가 불가피하다고 주장했다. 하지만 이러한 경제계획론보다는 전쟁직후 모든 것이 부족한 상황에서 전시통제를 풀면 곧바로 인플레로 연결될 것이라는 우려가 전시통제를 유지해야 했던 보다 직접적인 이유라고 할 수 있다. 사실 노동당 정부는 계획경제를 내세웠지만 뚜렸한 경제계획을 발표하지도 않았고, 1947년 여름의 달러위기에서 겨울의 석탄위기로 다시 1949년의 환율위기로 끊임없이 이어지는 경제위기는 노동당의 경제계획론을 무색하게 만들기에 충분했다. 뿐만 아니라 다양한 통제장치가 서로 어떻게 유기적으로 연결되는지 언제까지 통제를 유지할 것인지도 전혀 제시되지 않았다.

전후 노동당 정부가 의존한 경제통제 수단은 대략 6가지로 나누어 볼 수 있다.[5] 먼저 정부가 구매 또는 판매하는 모든 물품과 민간소비지출의 절반가량의 품목이 정부의 직접적인 가격통제를 받았다. 이러한 통제는 1949년에 일부 완화되었다가 1951년 한국전쟁 기간동안 다시 강화되어 보수당에 정권을 넘겨줄 때까지 공공요금, 석탄, 의류 및 식료품 등의 가격이 통제되었다. 다음으로 소비물자에 대해서는 선착순제, 점수제, 소비량 제한

5). A. Cairncross (1994), The British Economy since 1945, Blackwell: 65-77.

제 등 다양한 통제방법이 동원되었다. 그 결과 전시에도 배급제의 적용을 받지않던 빵과 감자도 1946년 7월부터 2년여간 배급을 받아야 했으며 가구, 의류, 버터, 치즈, 베이컨, 고기 등도 예외가 아니었다. 투자도 정부의 직접적인 통제를 받았다. 우선 정부가 주체가 되는 공공투자에 대해선 투자기간 및 시기를 조절하는 방법을 사용했다. 민간투자에 대해선 건축허가, 철강 및 목재의 할당제, 정부정책상 우선순위 사업에 대한 물자 우선배정, 그리고 수출부문 우선투자 유도 등의 방법이 동원되었다. 이와 같은 투자 통제와 아울러 석탄과 철강을 제외한 거의 모든 원자재를 정부가 직접 수입하거나 허가제를 통해 통제함에 따라 사실상 거의 모든 원자재가 정부에 의해 배분되었다. 국제수지 문제가 심각한 상황에서 수입규제는 무엇보다도 중요한 통제수단이었다. 민간의 수입은 수입허가 또는 쿼타제에 의해 수입규모를 통제하였을 뿐만 아니라, 달러지출을 줄이기 위해 수입선도 규제를 하였다. 1949년에 유럽경제협력기구(OEEC)[6] 회원국이 수입자유화에 합의함에 따라 비공산권 비달러지역에 대한 수입규제는 철폐되었지만 달러지역으로부터의 수입은 1950년대 초반까지도 계속되었다. 경제에 대한 정부의 통제대상은 물적 자원에만 한정된 것이 아니었다. 전시에 정부는 실제로는 빈번히 사용되지는 않았지만 노동력을 필요한 부문에 강제로 배치하거나 정부의 허가없이 해고하지 못하도록 하는 권한을 가지고 있었다. 1945년 12월부터 이러한 규제는 대부분 해제되었지만 노동당 정부는 석탄, 농업, 건설 등의 부문에 대한 통제권은 1950년 초까지 유지하였다.

그런데 이와 같은 통제정책은 시장의 가격원리보다 정치논리가 우선한다는 것을 의미한다. 정치와 경제의 관계는 여러가지 각도에서 논할 수 있겠지만 정부의 목표는 정치이념에 의해 설정된 정책과제들간의 우선순위 갈등(priority conflict)을 해결하고, 이러한 정책과제들을 제약조건으로 주어진 경제여건과 조화시키는 것이라고 할 수 있다. 따라서 경제여건은 기본적으로 정책의 범위를 제약하지만 정부가 반드시 경제논리에 따라 정책을 선택하는 것은 아님을 알 수 있다. 어려운 경제여건에도 불구하고 대규모의 공공지출을 수반하는 사회복지정책을 대대적으로 추진한 1945년 노동당 정부가 대표적 예였다. 그러나 경제논리보다 정치논리가 우선한 노동당 정부의 정책은 결국 값비싼 대가를 치루게 된다.

### 가. 석탄위기

노동당이 공유원리의 실현과 계획경제의 건설을 위해 추진한 국유화는 1946년 영국은행(Bank of England)의 국유화를 시작으로 하여 석탄, 전력, 용수, 운송, 통신 등 사회간

6). OECD의 전신.

접자본 부문 뿐만 아니라 철강 등 제조업에 이르기까지 광범위한 분야에 걸쳐 추진되었다. 그 결과 250만여명이 새로이 공공부문으로 흡수되었고 대형투자를 요구하는 대부분의 산업이 정부의 직접적인 관리하에 놓이게 되었다. 그 결과 이들 공공부문은 전후 복구사업과 산업정책의 핵심부문으로서의 중요성을 가지게 되었는데 결과적으로는 불행하게도 노동당 정부가 주장한 국유화의 당위성을 뒷받침할만한 뚜렸한 성과를 보여주지 못하였다. 굳이 당위성을 찾자면 민간독점보다는 정부독점이 낫다는 것이었다.

이러한 문제점은 1947년 겨울의 석탄위기를 통해서 뚜렸하게 나타났다. 전후에 석탄은 국내 뿐만 아니라 인근 유럽국가에서도 절실한 에너지원이어서 아주 적은 양의 석탄도 쌍무무역 협상에서 중요한 가치를 발휘하곤 했다. 그러나 전쟁을 겪으면서 석탄생산량이 급격히 감소하여 1939년 생산량보다 무려 25%나 줄어들었고, 1945년에는 이미 석탄생산 인력이 추가 투입되지 않으면 재고위기가 도래할 것이 확실히 예측되고 있었으나, 생산인력은 노동력 통제장치의 유지에도 불구하고 계속하여 줄어들고 있었다. 국유화를 통해 투자를 확대하는 한편, 작업시간을 단축하는 등 노동조건을 개선함으로써 인력을 유치하고 이에 따라 생산량을 증대하겠다는 노동당 정부의 주장에도 불구하고 결과는 그렇게 나타나지 않았다. 광부들은 계속해서 다른 부문의 전후재건 사업으로 빠져나갔고 작업시간 단축은 당초 의도와는 달리 생산량의 감축만 가져왔다. 이에 따라 혹한이 찾아왔던 1947년 겨울 석탄재고가 바닥이 나 전력공급이 제한되고 많은 산업시설들은 무려 3주간 문을 닫아야 했다. 그 결과 최소한 1억파운드의 수출손실이 발생하였고 많은 노동자들은 일자리를 잃고 실업수당을 타기위해 기나긴 줄을 서야 했다. 이와 같은 석탄문제는 1950년까지도 계속되었다. 국영화 옹호론자들은 만일 정부가 국영화를 안했으면 상황이 더욱 악화되었을 것이라며 변호하였지만 이제 석탄산업이 정부의 관리하에 놓인 상태에서 벌어진 심각한 석탄위기는 노동당 정부의 경제정책에 대한 직접적인 비판을 야기하기에 충분한 것이었다.

### 나. 국제수지와 외환위기[7)]

영국은 전쟁 전에도 수출액이 수입액의 절반에 불과해 나머지는 상선 및 해외자산 수익으로 충당하고 있었다. 그러나 상선의 절반은 전쟁중에 침몰되었고 해외자산은 외채를 갚기위해 처분하기에 급급한 실정이었는데 일본의 무조건 항복으로 제2차대전이 공식적으로 끝난 지 며칠이 지나지도 않아 미국이 아무런 사전예고도 없이 일방적으로 전시의 무상원조를 중단함에 따라 식량 및 원자재를 해외로부터의 수입에 의존하던 영국으로서

7). Cairncross, 앞의 책: 47-59.

는 심각한 위기에 처하게 되었다.

이에 따라 영국정부는 경제자문관으로 일하던 케인즈를 미국으로 급파하여 차관협상을 벌였으나 전쟁 동맹국에 대해 무상원조나 최소한 무이자로 대규모의 차관을 지원해 줄 것이라는 기대와는 달리 케인즈가 얻어낼 수 있었던 것은 5년 거치후 연리 2%로 50년에 걸쳐 상환할 것을 조건으로 한 50억달러에 불과하였다. 이것도 미국은 37억 5천만달러만 부담하고 나머지는 카나다가 지원하기로 하였다. 그러나 차관조건 가운데 장기적 관점에서 더욱 중요했던 것은 1947년 중반까지 영국이 파운드화와 달러와의 태환을 허용한다는 것이었다.

태환 허용에 대한 일부의 우려에도 불구하고 당장의 여유가 절실했던 노동당 정부로서는 케인즈의 노고를 치하하기에 주저하지 않았다. 그러나 불행하게도 미국의 차관을 국제수지 개선을 위한 투자에 사용하지 않고 노동당이 정치적 우선순위를 두고 있던 사회정책에 투입함으로서 이후 영국정부를 오랫동안 괴롭힌 국제수지 문제를 완화할 수 있는 기회를 놓치고 말았다. 이는 시민을 소비자로 보는 경제적 시각보다는 선거에서 투표권을 행사하는 존재로 보는 정치적 시각이 우선한 때문이라고도 할 수 있다.

미국과의 차관계약의 조건으로 합의한 대가를 치루는데는 오랜 시간이 필요하지 않았다. 계약조건에 따라 1947년 5월 영국의 파운드화는 외환시장에 합류하여 달러와 태환할 수 있게 되었으나 그 결과는 엄청난 달러 유출사태로 나타났다. 그렇지 않아도 달러부족으로 인해 주요 원자재 수입선인 북미와의 무역에 어려움을 겪고 있던 상태에서 태환조치가 있은지 며칠만에 파운드화를 팔고 달러를 사려는 사람들이 장사진을 침에 따라 영국은 심각한 금과 달러 고갈사태 위험에 직면하게 되었다. 당시 달러의 유출상황을 보면 1946년에는 정부의 달러 보유고 감소규모가 불과 9억불에 불과하였으나 태환조치가 있은 1947년에는 미국으로부터 빌려온 금액보다 많은 무려 41억불이 빠져나갔고, 절정을 이룬 여름에는 한달에 무려 10억불씩 빠져나가는 사태가 발생하자 노동당 정부는 결국 1947년 8월 20일 태환 정지조치를 취하고 말았다.

이러한 달러부족 위기는 1948년 마샬원조계획의 집행으로 인해 다소 완화되지만 여전히 심각하여 결국 1949년 평가절하를 강요하였다. 1947년의 위기가 1945년 차관계약에서의 지나친 낙관주의에 기인한 것이었다면, 1949년의 환율위기는 미국경제의 일시적 침체와 이를 버티지 못한 영국경제의 취약성에서 비롯된 것이었다. 산업시설과 수출시장이 상당수준 복구된 1949년의 영국경제는 다소 양호한 편이었으나 미국경제의 침체로 달러가치가 하락함에 따라 영국상품의 가격경쟁력이 급격히 낮아져 수출에 커다란 지장을 초래하게 되었다. 이에 따라 노동당 정부는 뜨거운 논란 끝에 9월 18일 파운드화의 가치를 1파운드당 4.02불에서 2.80불로 무려 30%나 대폭 평가절하하였다. 그러나 다른 나라들도

미국달러에 대한 평가절하 조치를 취함에 따라 파운드화 평가절하의 효과는 상당부분 줄어들 수 밖에 없었다. 그런데 문제는 수입이 수출을 초과하는 무역구조하에서의 평가절하는 수입가격 상승에 따른 생계비 급등과 실질임금 보전을 위한 노동조합의 임금인상 요구 때문에 인플레를 야기할 위험이 크다는 점에 있었다. 다시 평가절상을 할 수도 없는 상황에서 결과적으로 노조를 대상으로 한 임금정책은 노동당 정부를 곤혹스럽게 한 뜨거운 감자가 된 것이다.

3. 노동조합과 정치

"이 당(노동당)을 창설한 것은 케어 하디(Keir Hardie)[8]가 아니다. 노동당은 TUC라는 화분 안에서 자라났다."[9] 이는 영국 노동운동계의 거두 어니스트 베빈(Ernest Bevin)이 1935년 노동당 전당대회에서 노동당 당수인 죠지 란즈베리(George Lansbury)를 앞에 두고 한 말이다. 당시 지구당 대의원들은 베빈의 이와 같은 직설적인 표현을 당연히 싫어했지만 노동조합의 조직과 자금지원이 없었으면 노동당은 영국정치의 한 모퉁이를 맴도는 군소정당에 불과하고 말았을 것이라는 데에는 이견이 없었다. 노동당의 뿌리는 1899년 TUC 정기총회에서 통과된 철도종사자협의회(Amalgamated Society of Railway Servants)의 제안에 따라 이루어진 1900년 2월 런던의 파링톤(Faringdon)가 기념회관(Memorial Hall)에서의 회합에서 노동자를 대표할 의원후보를 뽑기 위한 노동자대표위원회(Labour Representation Committee, LRC)를 결성한데서 출발한다. 이후 노동조합의 면책권을 위협한 1901년의 타프 베일(Taff Vale) 판례를 계기로 다수의 노동조합이 대표위원회에 참여하게 되었다. 노동당에게 있어서 노동조합의 중요성은 노동조합의 정치기금을 불법화한 1909년의 오스본(Osborne) 판례가 역설적으로 보여주고 있다. 이러한 규제에 대해 노동조합은 정치기금 모금에 아무런 제한이 없는 기업과의 불평등을 거세게 항의하자 당시 자유당 정부는 1913년 노동조합법(Trade Union Act)에 의해 조합원의 투표를 거쳐 노동조합의 일반기금과 분리하여 둔다는 것을 조건으로 노동조합의 정치기금을 합법화하였다. 초기부터 노동당의 노동조합에 대한 의존도는 절대적인 것이었다. 우선 1918년에 노동당이 TUC와 같은 건물에 입주하고 1920년에는 연구시설 및 기구를 같이 사용하게 됨으로써 노동계의 양날개가 물적·지적 자산을 공유하게 되었다. 뿐만 아니라 노동당 운영비의 90%, 노동당 의원후보 3분의 1의 선거자금, 노동당 원내의원의 80% 이상의 정치자금을 노동조합이 지원하고 있었다.[10]

8). 노동당의 초대 당수.
9). Labour Party Conference, Annual Report, 1935.

이와 같은 노동조합과 노동당의 동거관계는 노동조합이 인적, 물적, 재정적 지원을 제공하는 대신 노동당은 웨스트민스터에서 노동조합의 정치적 이익을 대변한다는 상호보완적인 이해의 일치에 기초한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 노동조합의 절대적인 중요성은 노동당에게 확고한 정치이념과 계급적 지지기반을 제공하는 반면, 집권을 위해서는 국민 전체의 이익을 대변하지 못한다는 일반의 부정적 인식과 싸워야 하는 이중적 측면이 있는 것이었다.

노동조합의 절대적 영향력은 당시 노동당 정부를 이끌던 람지 맥도날드(Ramsay MacDonald) 수상과 노동조합과의 갈등으로 야기된 1931년 8월의 위기에서 여실히 입증되었다. 당시 맥도날드와 재무부가 경제적 어려움을 이유로 실업보험 기금의 규모를 대폭 줄일 것을 제안하자 베빈, 씨트린(Citrine) 등의 노조 지도자들은 이에 대해 강력히 반대하고 나섰다. 이러한 노조의 반응에 대해 맥도날드는 일부의 집단이익보다 정부가 판단한 국가이익이 우선한다며 당초 입장을 밀어부치려 하였지만 TUC가 절대반대의 뜻을 강력히 표명하자 그동안 눈치를 보고있던 다수의 장관들이 노조의 입장에 동조하고 나섰다. 결국 노동당은 1931년 10월 선거에서 대패를 하고 맥도날드는 노동당 일선에서 물러나고 말았던 것이다.

이와 같은 사건이 있은 후 노동당에 대한 노동조합의 영향력이 더욱 커진 것은 그리 놀라운 일이 아니었다. 노동당의 국내외 정책결정에 있어서 노동조합과 노동당의 지도자들이 참여하는 전국합동위원회(National Joint Council)[11]의 역할은 더욱 무게를 더하게 되었다. 1931년 12월에는 13명으로 구성된 합동위원회의 위원 가운데 원내 노동당과 전국집행위원회(National Executive Committee)가 각각 3자리를 차지한데 반해 TUC는 과반수를 넘는 7자리를 차지하게 된다.[12] 노조의 영향력은 여기서 그치지 않고 1933년 노동당 전당대회에서는 향후 집권하는 노동당 정부는 각료를 임명하기 전에 합동위원회의 자문을 받을 것과 TUC 중앙위원회(General Council)에 정부각료가 참여하여 정책을 설명하고 협의할 것을 결의하였다.

여기서 주의할 것은 이와 같은 합동위원회의 역할 강화가 반드시 노동조합이 노동당을 일방적으로 주도했다는 것을 의미하지는 않는다는 점이다. 애틀리의 회고와 같이 전반적으로 협조적인 분위기가 유지되었으며, 오히려 노동계의 양날개가 일치된 목소리를 내고

---

10) 노동당과 노동조합의 관계에 대해서는 McIlroy, J. (1990) Trade Unions in Britain Today, Manchester University Press에 체계적으로 설명되어 있다.

11). 1921년 Henderson에 의해 창설되었는데 1934년 National Council of Labour로 명칭을 바꾸었다.

12) 1990년 현재 29석중 18석을 노동조합이 차지하거나 지배적인 영향력을 행사하고 있다. McIlroy, 위의 책, 278-279.

있다는 것을 보여주고자 하는데 중점이 두어졌던 것으로 보인다. 실제로 노동당의 정책결정은 노동조합의 직접적인 지배보다는 1931년에 창설된 전국집행위원회의 정책소위원회에 의해 주도되고 있었다. 1935년 노동당 전당대회에서 베빈이 노골적으로 란즈버리를 비판하고 결국 그를 사임시킨 것과 지구당이 독자적으로 일부 위원의 선출권을 부여받은 1937년까지 전국집행위원회를 노동조합이 독점하고 있던 사실 등은 노동조합의 힘을 보여주는 것이었지만 노동조합이 이러한 힘을 행사하는데 매우 조심했던 것도 사실이다.

이와 같이 영국의 노동조합과 노동당의 관계는 다른 나라의 경우보다 훨씬 밀접하고 하부조직부터 중앙에 이르기까지 직접적이어서 노동조합이 정당의 조직과 재정적 측면에서 절대적인 역할을 해왔다는 특징이 있다. 이러한 특수관계는 이후 노동당 정부의 노동정책을 이해하는데 필수적이다.

한편, 전쟁직후 정파를 막론하고 전시의 노동조합의 협조적 역할을 극찬하며 전쟁영웅으로 대접하고, 노조 자신도 전쟁을 승리로 이끈 주역으로서의 자부심과 책임감을 가지고 있던 당시 상황의 특수성도 1945년 노동당 정부의 정책에 대한 노조의 협조를 이해하는데 중요한 요소이다. 1945년 종전이 되자 윈스턴 처어칠(Winston Churchill)은 “우리는 (전쟁 수행과정에서) 노동조합에게 큰 빚을 졌다. 우리 모두 그들이 어떻게 협조하고 기여했는지를 잊어서는 안될 것이다.”라고 노조를 극찬하였다.[13] 전쟁기간의 노조의 역할을 간단히 살펴보면 우선 처어칠은 1940년 전시 거국내각의 노동장관에 TGWU 위원장인 어니스트 베빈을 임명하였다. 이는 처어칠 입장에서는 독일과의 전쟁에서 총력전을 전개할 수 있는 동원체제를 구축했다는 것을 의미한다. 동시에 정부 관료를 만나기 위해서는 와이트홀(White Hall)[14] 복도를 서성거리며 기다려야 했던 노동조합 입장에서는 영국사회의 중추세력으로서의 존재와 권위를 인정받았다는 것을 의미한다. 많은 영국인들이 제2차대전을 ‘노동자의 전쟁(Worker′s War)’이라고 부르고 있는 것은 노동조합과 정부간의 긴밀한 협조관계에 기초한 노동조합의 역할을 상징적으로 잘 표현하고 있다. 실로 처어칠과 베빈 체제 아래에서 노동조합은 정부조직과 구별하기 힘들 정도로 전시물자 생산의 독려에서부터 식량 및 소모품 배급에 이르기까지 다양한 분야에서 헌신적으로 일하고 있었으며, TUC의 연례보고서는 마치 정부 부처의 백서를 읽고 있다는 생각이 들 정도였다.[15] 이와 같이 정부의 정책결정 및 집행과정에 참여한 새로운 경험은 노동조합으로 하여금 자부심과 아울러 책임감을 갖도록 하였는데 전시의 노정 밀월관계는 전후 노동당 정부하에서는 정책협조관계로 더욱 발전되었다.

---

13). Mullard, 앞의 책: 180.
14). 영국의 중앙부처가 몰려있는 거리의 이름에서 유래.
15). H. Pelling, A History of British Trade Unionism, Harmondsworth, 1976: 215.

1945년 7월 26일 다우닝가 10번지에 입성한 애틀리는 베빈을 외무장관에 임명하고, NATSOPA 위원장을 역임한 죠지 이삭스(George Isaacs)를 노동장관에 임명하였다. 뿐만 아니라 애틀리내각의 주요각료 20명 가운데 6명이 노조 출신이었고, 81자리의 정부 고위직 가운데 29자리가 노조가 후원하는 의원들에게 돌아갔다. 한편, TUC에서는 TGWU 위원장 아더 디킨(Arthur Deakin), GMWU 위원장 톰 윌리암슨(Tom Williamson), NUM 위원장 윌 로더(Will Lawther) 3인방이 노동당 정부와의 협조관계를 주도하였다. 노동조합은 기존의 전국합동자문위원회(National Joint Advisory Council)[16]는 물론 1947년 설치된 경제기획위원회(Economic Planning Board) 등 다양한 3자기구에 참여하고 있었다. 이 장 서문에서 살펴본 완전고용의 경제정책, 복지국가 건설을 위한 사회정책 강화, 공유제 원리의 실현을 위한 대대적인 국영화 등은 이와 같은 노동조합과 노동당의 긴밀한 관계의 영향을 크게 받은 것이었다.

## 4. 완전고용의 경제와 노동정책

### 가. 쟁의행위의 통제

전시 거국내각의 노동부장관이 된 베빈은 군수물자의 원활한 생산과 총력전의 효율적인 수행을 위해서는 전시동안 임금에 관한 대립과 논쟁을 중지해야 한다고 보고 NJAC에 대해 두가지 안 가운데 하나를 선택하도록 제안하였다. 제1안은 임금을 현 수준에서 동결하고 책임있는 독립적 기구가 인정하는 경우에만 인상을 허용하는 안이었고, 제2안은 쟁의행위를 금지하고 당사자가 자율교섭에 의해 임금수준을 합의하지 못할 경우에는 노동부장관이 전국중재심판원(National Arbitration Tribunal)에 직권으로 회부하여 중재결정토록 하는 안이었다. 전통적으로 자율주의를 선호해 온 노동조합과 사용자 대표들은 제3자에 의한 직접통제 보다는 자율교섭이 인정되는 제2안을 선택하였다. 이에 따라 정부는 1940년 '고용조건 및 중재에 관한 명령 1305호'를 발함으로서 파업이 금지되게 되었다.[17] 따라서 1305호 명령의 당초 목적은 전시의 위기상황 관리를 위한 임시조치였음을 알 수 있다. 그러나 노동당 정부는 완전고용하의 임금인플레 억제책의 하나로 이와 같은 전시유산을 유지하고자 하였는데, 정부개입 최소화와 노사 자유방임주의를 주창해 온

16). 전시 주요 노동정책을 협의하기 위해 노동부장관 자문기관으로 1939년 10월 사용자단체 및 노동조합(TUC) 대표 각 15명으로 구성되었는데, 실질적인 활동은 각각 7명의 대표로 구성된 소위원회인 Joint Consultative Committee에서 합의의 원칙에 의해 이루어졌다.
17). SR & O 1940, No. 1305.; O. Kahn-Freund, 'Collective Agreements under War Legislation', 1943, 6 MLR 112.

TUC는 놀랍게도 이와 같은 노동당 정부의 정책을 언제든지 TUC가 원하면 폐지할 수 있다는 조건부로 수용하였다. 정부의 의도는 앞에서 본 물가 등 각종 통제정책의 연장선상에서 이루어진 임금비용의 통제정책으로 쉽게 이해할 수 있지만, TUC가 자율주의에 정면으로 배치되는 요소가 다분히 내포되어 있는 이와 같은 통제를 수용한 이유는 무엇인가?

우선 1305호 명령이 모든 쟁의행위를 금지한 것은 아니었다는 점이다. 즉, 파업만이 금지될 뿐 태업, 연장근로거부, 소위 준법투쟁 등 다른 형태의 쟁의행위는 가능하였다. 그러나 보다 중요한 것은 당시 파업의 다수가 쏘비에트 공산주의의 영향을 받은 현장운동가들에 의해 주도된 비공인 파업[18]이었다는 점이다. 노조의 통제력이 미치지 않는 이러한 비공인 파업은 노조의 권위와 존립기반 자체를 위협할 우려가 있는 것으로 인식되었고, 여기에 공산주의에 대한 경각심이 가미되어 조건부로 전시통제의 유지를 수용하게 된 것이다. 노조 입장에서 곤혹스러운 비공인 파업문제는 1960-70년대에 더욱 심화되는데, 이는 소수의 대형노조에 의해 주도된 전국단위의 단체교섭과 기업 또는 작업현장의 비공식 노사관계간의 갈등을 반영하는 것이었다.

1305호 명령은 전쟁중에는 매우 조심스럽게 집행되어 1947년의 노동부 보고에 따르면 전시동안 6,281명의 노동자가 관련된 109건의 기소가 이루어졌으며, 이 가운데 3분의 2이상은 노동부가 아니라 전통적으로 노동조합에 대해 부정적인 입장을 가지고 있던 사법부가 기소권을 관장하고 있던 스코틀랜드 지방에서 이루어진 것이었다.[19] 그러나 1950년말 가스산업과 부두노동자들의 비공인파업 주동자들을 검찰이 기소한데 반발하여 TUC가 1305호 명령에 대한 지지를 철회하자 노동당 정부는 1951년 '노동쟁의에 관한 명령(Industrial Disputes Order) 1376호'로 이를 대체하였다.[20] 1376호 명령은 노동조합의 파업권은 회복시키되 NAT의 후신이라고 할 수 있는 노동쟁의심판소(Industrial Disputes Tribunal)를 통한 노동부장관의 직권중재는 종전과 유사하게 유지시켰다. 그런데 직권중재제도는 교섭을 회피하는 사용자에 대해 IDT의 힘을 빌어 교섭을 강제함으로서 결국은 교섭 상대자로서의 노동조합의 입지를 강화하고 숍스튜어드를 중심으로 한 비공식 노사관계를 억제할 수 있다는 점에서 노조의 이익에도 부합하는 것이었다.

이와 같이 형사처벌의 위협을 기초로 한 파업억제정책은 1951년에 포기되지만 비공인

---

18). 비공인 파업(unofficial strike)이란 노조의 공식적인 기구에 의해 결정, 승인되지 않은 파업을 말한다. 이러한 비공인 파업은 이후 숍스튜어드 조직의 성장에 따른 노사관계의 현장화 및 비공식화와 밀접한 관계를 갖고 영국 노사관계의 구조적 문제점으로 등장하게 된다.

19). Ministry of Labour and National Service, Report for the Years 1939-46, Cmnd. 7225(1947): 282.

20). SI 1951, No. 1376.

표. 1-1-5. 1945-51년 노동당 정부의 노사관계 주요지표 (단위: 천명, %, 건, 천일)

| 연도 | 노동조합 | 조직율(조합원) | 파업건수(참가자) | 노동손실일수 | 실업율 | 임금상승율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1945 | 781 | 42.2(7,875) | 2,293(531) | 2,835 | 1.3 | 8.5 |
| 1946 | 757 | 44.4(8,803) | 2,205(526) | 2,158 | 2.5 | 9.0 |
| 1947 | 734 | 43.4(9,145) | 1,721(620) | 2,433 | 3.1 | 10.5 |
| 1948 | 749 | 43.3(9,362) | 1,759(424) | 1,944 | 1.8 | 8.4 |
| 1949 | 742 | 42.8(9,318) | 1,426(433) | 1,807 | 1.6 | 5.0 |
| 1950 | 732 | 42.1(9,289) | 1,339(302) | 1,389 | 1.6 | 3.9 |
| 1951 | 735 | 42.9(9,535) | 1,719(379) | 1,694 | 1.3 | 12.9 |

자료: Department of Employment, British Labour Statistics 1886-1968, HMSO, 1971: 396.

파업의 폐해에 대한 정부의 우려가 사라진 것은 아니었으며, 이에 대한 노동당 정부의 강력한 대응의지는 1920년에 제정된 '비상조치법(Emergency Powers Act)'과 1939년에 제정된 '비상시방위조치법(Emergency Powers (Defence) Act)'에 근거하여 필수산업의 비공인 파업에 대해 군병력 투입한 것에서도 잘 나타나 있다.[21] 전자는 탄광, 철도, 부두 노조의 연대파업을 계기로 제정된 것인데 시민생활에 긴요한 식료품, 물, 연료 또는 전기의 공급을 저해하는 경우에는 비상사태를 선포하고 광범위한 비상조치를 취할 수 있도록 한 것이고, 후자는 파업이 국가의 안전을 위협한다고 인정되는 경우에는 군병력을 대체인력으로 투입할 수 있도록 한 것으로서 1945-51년 기간중 노동당 정부는 부두, 가스, 전력노조 등의 파업에 대해 11차례나 군인력을 투입하였다. 이렇게 군인력을 빈번하게 투입하는데도 노조의 큰 저항이 없었던 이유는 비공인파업 규제의 필요성에 대해 노조와 정부의 이해가 일치했기 때문이다.

이상에서 본 바와 같이 어려운 대외경제여건과 완전고용의 노동시장 여건 하에서 노동당과 노동조합 지도부 사이에는 전시 통제장치의 존속에 대한 묵시적 합의가 이루어져 있었다. 따라서 전후 노동당 집권기는 노동당과 노동조합의 특수관계 및 전시 협조체제의 기초한 상호 인식의 공유와 노사관계의 비공식화 규제 필요성에 대한 상호 이해의 일치 위에서 정부의 개입과 규제가 지속된 시기였다고 할 수 있다.

### 나. 완전고용과 임금

'노동조합은 무엇을 위해 존재하는가?'라는 물음에 대한 대답은 여러 가지 각도에서 접근할 수 있을 것이다. 노동조합과 사용자, 나아가 사회 전체와의 관계에 초점을 맞추어

21). 1945-79년중 총 23건의 분규에 대해 사용되었는데 이중 11건이 1945-51년 노동당 정부에 의해 이루어졌다. C. J. Whelan (1979), 'Military Intervention in Industrial Disputes', 8 ILJ 222-5; K. Jeffery & P. Hennessy (1983), States of Emergency: 143.

살펴보자. 우선 조합원의 이익을 보호하고 안정된 고용이 보장되는 환경을 조성하기 위해서는 단기적인 집단이익에 집착하지 않고 경제 전체의 원만한 운용을 위해 사용자 및 전체 사회와의 장기적이고 안정된 협조체제를 마련하는 것이 중요하다고 보는 견해가 있다. 이에 따르면 국제수지 적자, 인플레와 같은 경제전체의 문제 해결을 위해 노동조합이 사용자 및 정부와 함께 책임있는 역할을 해야 한다는 것이다. 제도적으로는 독일이나 스웨덴처럼 노・사・정 3자가 장기적인 시각을 가지고 전반적인 경제운용에 긴밀히 협조하는 조합주의모형(Corporatist Model)이 이에 해당된다고 할 수 있다. 반면, 노동조합의 본질은 조합원의 이익을 보호하고 사용자와 교섭을 하기 위한 대항적 존재라고 보는 견해가 있다. 이러한 견해에 따르면 노동조합이 조합주의자가 주장하는 것과 같이 기업경영 또는 경제운용에 참여하거나 책임을 공유하게 되면 결국 민주주의의 필수적 요소인 대항적 존재로서의 독립성을 상실하고 조합원의 저항에 직면하게 된다는 것이다.

이와 같이 상호 대립되는 두가지 시각은 임금정책과 물가정책을 둘러싸고 역대 노동당 정부와 노동조합 사이에 지속적으로 존재해 온 딜레마와 긴장관계를 잘 반영하고 있다. 노동당 정부는 완전고용과 복지국가 건설을 최우선의 정책목표로 설정하고 임금문제는 노동당과 노동조합의 특수관계에 기초한 노동조합의 자발적 협조에 의해 관리할 수 있다고 보았다. 사실 노동당이 1945년에 집권할 때만 해도 인플레 위협을 심각하게 고려하지 않은 것으로 보여지는데 선거강령에서 인플레 문제가 전혀 거론되지 않은 것이 이를 말해준다.

그러나 완전고용하의 임금인상에 대한 우려는 이미 베버리지(Beveridge)에 의해 제기되었다.[22] 그는 대응책으로 임금결정에 있어서 노조간의 경쟁을 제어하고 TUC의 조정역할 강화와 단체협약에 노사간의 자율해결 실패시 제3자 중재조항을 두는 방안을 제시하였다. 이는 기본적으로 정부의 물가안정 및 소득 재분배를 중시하는 경제정책과 노동조합의 실력행사 자제가 균형을 이루는 자발적 조합주의의 통합을 지향하고 있는 것이었다. 이 과정에서 정부의 역할은 임금결정과정에 직접 개입하는 것이 아니라 물가안정을 보장함으로써 TUC를 통한 적정수준의 임금관리에 바람직한 여건을 조성하는데 한정시키자는 것이었다.

이와 같은 우려대로 1946년 상반기 임금상승율이 전시기간 평균상승율의 두배가 넘는 11%를 기록하는 등 완전고용하의 임금상승 문제가 가시화되자 노동당 정부도 임금상승 억제방안을 모색하기 시작하였고 일부에서는 강제적 소득정책의 필요성을 주장하기도 했다 그러나 노동당 정부가 강제적 소득정책을 채택하는 것을 제약하는 세가지 요인이 있었다. 첫째, 노동당 정부의 최우선 정책인 완전고용은 어느정도의 인플레를 감내하더라도

22). W. H. Beveridge (1944), Full Employment in a Free Society, London: 18.

유지해야 하는 정치적 부담이 있었다. 둘째, 임금안정의 필요성에도 불구하고 이를 강제화할 경우 예상되는 노동조합의 반발은 노동당으로선 큰 부담이 아닐 수가 없다. 셋째, 전통적으로 사용자들도 노사관계에 대한 정부의 간섭보다는 자율협상을 선호해왔다.

이에 따라 노동당 정부는 1947년 '노사관계에 대한 경제적 고려(Statement on The Economic Considerations Affecting Relations Between Employers and Workers)'[23]라는 문서를 통해 노사간의 자율교섭 원칙을 재확인하는 동시에 조심스럽게 노동조합의 자율적인 임금인상 억제의 필요성을 제기하였다. 그러나 1947년 7월 태환위기로 인해 달러가 대량유출되고 경제가 혼란에 빠지자 노동당 정부는 수입과 식료품 보조금 지출을 줄이는 한편, 노조에 대해서도 임금인상 요구를 자제할 것을 강력히 호소하였지만 이에 대한 노조의 반응은 만일 필요하다면 노조가 자율적으로 할 일이지 정부가 개입할 사항이 아니라는 것이었다. 이와 같은 노조의 매우 느리고도 모호한 반응은 정부의 기대에는 크게 못미치는 것이었다. 그 결과 노동당 정부는 1948년 2월 이례적으로 TUC와의 사전협의도 없이 백서(White Paper)[24]를 통해 인플레의 재난을 방지하기 위한 임금교섭 억제방안을 발표하였다. 이 백서에서 애틀리 수상은 특정집단 보다는 국가의 이익이 우선한다는 점을 강조하면서 두가지 원칙을 제시하였다. 첫째, 인력부족이 심각한 부문이나 국가경제상 특히 필요한 경우만 제외하고 임금을 포함한 개인의 화폐소득을 현 수준에서 동결시키자는 것이었다. 둘째, 향후 임금교섭에서 개별 사용자는 해당 산업 또는 지역에서 결정된 인상기준을 엄격히 준수함으로서 단체교섭체제 즉, 공식노조를 통한 전국교섭제도(National Bargaining System)의 안정을 위협하는 기업간 임금인상 경쟁을 방지하자는 것이었다. 애틀리는 NJAC로 하여금 이와 같은 임금정책의 집행과 예외인정 심사 등의 기능을 맡도록 하자고 제안하였다.

이와 같은 애틀리의 정책을 살펴보면 그 내용은 매우 강력한 것이었지만 강제력을 결여하여 사실상 노동조합의 자율규제를 기대한 강력한 호소이자 간접적인 경고에 그치는 것이었다고 볼 수 있다. 이에 대해 TUC 중앙위원회는 1948년 2월 정부의 입장을 수용하고 3월의 특별총회에서 이를 통과시켰다. 이 과정에서 TUC는 사전협의의 결여와 기업의 이윤억제에 대한 고려가 없다는 점에 대해 항의하면서 저임 노동자와 숙련 기술자 등에 대한 합리적인 예외인정과 이행여부에 대한 회원노조의 자율결정원칙을 강조하였지만 원칙적으로 정부의 입장을 수용하였다. 그 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 우선 근본적으로 TUC가 경제위기에 대한 정부의 분석과 임금인상 자제의 필요성을 수용했다는

23). 당초 정부안은 보다 강력한 임금억제 내용을 담고 있었으나 NJAC의 토의과정에서 노동조합 대표의 강력한 반대로 자율교섭원칙을 확인하고 논조도 대폭 완화되었다고 1947년 TUC 연례보고서(219)가 밝히고 있다.

24). Statement on Personal Incomes, Costs and Prices, Cmd. 7321 (1948).

점이다. 무역수지 문제가 해결되지 않으면 식료품과 원자재 등의 수입을 줄일 수 밖에 없고, 이는 긴축정책과 실업의 증가를 가져올 것이라는 분석에 인식을 같이하는 이상 정부의 임금안정 주장에 저항하기가 어려웠다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 자신들의 영역이라고 주장해 온 임금문제로 인해 노동계의 정치적 날개인 노동당 정부가 곤경에 빠지는 것은 노동조합으로서도 결코 바람직하지 않은 일이었다. 하지만 보다 현실적인 이유는 만일 TUC가 정부안을 수용하지 않으면 정부가 입법조치에 의해 강제로라도 임금을 억제하려 할 것이라는 점을 고려했기 때문이라고 할 수 있다. 결국 예외인정의 폭을 넓히고 정부가 물가안정에 확실한 정책적 노력을 기울인다는 것을 조건으로 자율임금동결을 수용하였다.

이와 같은 자율임금동결 방안에 대해 약간의 임금상승 제동역할 외에는 큰 효과가 없을 것이라는 일부의 비판과 우려에도 불구하고 1950년 붕괴되기 전까지는 커다란 성과를 거두었다. 1945년 6월부터 1947년 6월까지 임금(시간급 기준)이 연평균 8.5-9.0% 상승하고, 1947년 6월부터 1948년 3월까지 9개월 동안에는 9%나 상승한 반면, 1차 자율동결기간이라고 할 수 있는 1948년3월부터 1949년 9월까지의 임금상승율은 5%이하로 급속히 떨어졌으며 소비자물가 상승율도 3% 수준에서 안정되었다. 이와 같은 성과에 고무된 애틀리는 1949년 TUC 총회에서 노동당 임금정책의 목적은 결코 비용을 낮추기 위해 임금을 억제하려는 것이 아니라고 강조하면서도 경제난국을 극복하기 위한 노조의 협조와 사회적 책임의 이행을 호소하였다. 그 결과 장기적인 임금억제정책은 노동조합과 조합원간의 갈등과 이반을 야기할 것이라는 일부 노동조합의 경고에도 불구하고 총회는 자율임금억제의 연장을 결정하였다.[25)]

그러나 이와 같은 노동당과 노동조합 상층부간의 협조체제에 의한 자율임금억제 정책은 1949년 9월 심각한 위협에 직면하게 되는데 그것은 다름아닌 9월 18일의 대폭적인 파운드화 평가절하 조치였다. 정부의 조치에 대해 TUC는 즉각 지지를 표시하고 평가절하로 예상되는 인플레 압력을 완화하기 위해서는 임금, 이윤, 배당 등에 대한 강력한 억제조치가 필요하다고 공감하면서 회원노조에 대해 임금인상 자제를 설득하는 등 오히려 임금안정 노력을 강화하였다. 그러나 1950년 1월의 특별 대표자회의에서 임금동결 조치의 1년 추가연장을 결정하는 과정에서 평가절하에 따른 수입물가 상승과 그로 인한 실질임금이 하락에 대한 평조합원의 불만이 가시화되어 NUR, ETU, AEU, NUM 등은 임금동결에 대한 반대를 결의하고 다른 노조들도 속속 이에 동참함에 따라 TUC의 결정이 사실상 무력해지게 되었다. 당시 임금동결에 대한 조합원들의 반대이유는 크게 두가지로

25). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: Government and Unions since 1945, Blackwell: 51-54.

나누어 볼 수 있다. 우선 1949년 9월부터 1950년 6월 사이에 임금은 1% 정도 밖에 오르지 않았는데 반해 평가절하에 따라 대부분 수입에 의존하던 식료품의 가격이 7%나 올라 피부로 느끼는 실질임금 하락에 대한 노동자들의 불만이 커졌다는 점이다. 다른 한편에선 자율교섭에서 가장 유리한 결과를 끌어낼 수 있는 숙련 노동자 사이에서 임금동결에 대한 불만이 커졌다는 점도 중요한 이유였다. 이는 직종별 노조의 전통이 강한 영국 노사관계의 특성을 반영하는 것인데 결국 TUC 중앙위원회가 1950년 6월 임금동결조치에 대한 지지 중단을 선언함으로써 노동당 정부의 첫 소득정책(Incomes Policy)은 공식적으로 막을 내리고 말았다.

다. 전후보상과 고용정책[26)]

영국의 경우 집단적 노사관계에 있어서의 당사자 자율주의에 기초한 소극적 국가론 또는 국가 불개입주의의 전통은 계약자유의 원칙이 지배한 개별적 고용관계에서도 유사하게 관철되어 국가가 사용자의 자의적이고 차별적인 처우로부터 개별 피용자를 법적으로 보호해야 한다는 개념은 1960년대 이후에나 본격적으로 대두되었다. 따라서 제2차대전 직후에는 개별적 고용관계에 있어서의 국가의 역할은 전후 보상 차원에서의 고용정책이 일부 추진되었을 뿐 적극적인 고용조건 보호정책은 찾아볼 수 없었으며, 고용관계를 대상으로 한 직접적인 정책보다는 오히려 간접적인 영향을 미치는 사회보장제도의 발전이 더 큰 중요성을 가지고 있었다.

모든 전쟁은 승패에 관계없이 많은 사람의 희생을 필요로 한다. 이는 제2차대전의 승전국인 영국의 경우에도 예외는 아니어서 전선에 참여했던 많은 사람들이 전후 사회에 복귀하는데 큰 어려움을 겪었고, 특히 전쟁에서 부상을 당한 사람들의 경우에는 더욱 힘들었다. 이에 따라 정부는 전시 희생에 대한 보상 차원에서 전시인력의 노동시장 재진입 촉진을 위한 일종의 긍정적 차별정책(Positive Discrimination Policy)을 도입하였는데 그 대표적인 예가 1944년의 민간부문재고용법(Reinstatement in Civil Employment Act)과 장애인고용법(Disabled Persons Employment Act)이다. 사실 완전고용 상태의 노동시장에서 이러한 정책의 경제적 필요성은 그리 크지 않았다고 볼 때 사회윤리적 당위성과 정치적 동기가 직접적인 배경이었다고 할 수 있다.

민간부문재고용법에 따르면 사용자로 하여금 전쟁 전에 고용했던 자를 우선적으로 재고용하여 최소한 주당 24시간 이상 일을 보장하도록 하고, 노사대표 및 정부가 참여하는

26). P. Davies & M. Freedland (1994), Labour Legislation and Public Policy, Oxford, Clarendon Press: 61-67.

복직위원회로 하여금 이를 감독하도록 하였다. 장애인고용법은 당초에는 전쟁 부상자의 재고용이 주목적이었으나 결국 장애원인을 구별하지 않고 모든 장애자에 대하여 적용되었다. 주 내용은 노동이 가능한 장애자에게 직업훈련과 산업재활시설을 제공하는 한편 20인 이상 고용하고 있는 사용자는 고용인원의 3% 이상을 장애자로 고용하도록 하는 것이었다.

한편, 이 시기에 TUC는 노동당 정부에 압력을 가해 공공부문의 고용조건에 의미있는 성과를 거두었다. 영국의 경우에도 전통적으로 정부 종사자는 민간기업에 비해 고용보장, 연금 등 안정된 고용조건을 누려왔다. 공무원의 경우 이미 19세기초 부터 법제변화로 인해 일자리를 잃을 경우 경제적 보상을 받아왔고, 이는 19세기 말에는 자치단체로, 20세기 초에는 철도 및 전기부문 종사사로 확대되었다. TUC는 전후에 이러한 보상제도를 모든 국영기업으로 확대하도록 노동당 정부에 압력을 가해 당시 민간기업에서는 해고수당에 대한 개념조차 없던 상황에서 모든 국영기업 종사자는 해고시 퇴직연령까지 연봉의 6분의 1에 해당하는 기본수당과 45세이후에는 다시 연봉의 6분의 1에 해당하는 부가급여를 총 소득손실액의 3분의 2 범위내에서 지급토록 하고, 퇴직연령 이후에도 일정금액의 수당을 사망시까지 지급하도록 하는 획기적인 성과를 거두었다.

이 시기에 개별적 고용관계법 또는 정책의 발전이 미미했던 반면, 사회보장 부문에서는 획기적인 발전이 이루어져 '요람에서 무덤까지'라는 유명한 구호로 대표되는 복지국가의 기본체제가 이때 마련되었다. 다만 사회보장제도 자체가 우리의 직접적인 관심은 아니므로 아래에서는 노동정책과 관련된 의미만 간단히 언급하는데 그치고자 한다.

잘 알려진대로 제2차대전 중에 처어칠의 거국내각 정부는 전후 사회복구 대책의 일환으로 윌리암 베버리지(William Beveridg)에게 사회보장제도 발전방안에 대한 검토를 의뢰하였고, 그 결과 제출된 것이 향후 영국 사회보장제도의 기초가 된 1942년의 '사회보험과 공적부조(Social Insurance and Allied Services)'[27]이다. 베버리지는 보고서에서 5대악인 욕구(Want), 질병(Disease), 무지(Ignorance), 더러움(Squalor), 나태(Idleness)의 퇴치를 위해 상호연계없이 단편적으로 이루어지고 있던 제도를 사회보험과 공적 부조의 원리에 기초하여 체계적인 사회보장제도로 발전시킬 것을 제시하였다. 이것이 노동정책에서 가지는 의미는 공공부문의 확대와 국가의 적극적인 역할이라는 측면에서 찾아볼 수 있겠다. 다시 말해 베버리지가 제시한 바와 같이 '최소한의 생활의 질'을 보장하기 위해서는 결국 의료, 교육, 주택 등에 대한 국가의 공공지출 확대를 필요로 하는 데 이는 종래의 소극적 국가론의 수정을 의미하는 것이었다. 문제는 이러한 국가역할의 확대가 특히 개별적 고용조건의 보호를 둘러싸고 노사관계의 자율주의 전통과 충돌할 가능성이 크

27). Cmd. 6404. 일반적으로 베버리지 보고서(Beveridge report)로 알려짐.

다는 점이었다.

그런데 영국의 노동운동은 전통적으로 경영 또는 사회운영에 대한 책임있는 참여자보다는 민주적인 대항자로서의 역할을 선호해왔다. 따라서 단체협약에서 의료, 재해, 연금 등에 관한 내용을 자세하게 규정하는 미국식 모형 보다는 국가의 사회보장정책에 위임하는 유럽식 모형을 수용함으로서 베버리지의 사회보장제도와 노사관계에 대한 당사자 자율주의가 상징적인 공존관계를 형성할 수 있었다. 이 시기의 TUC 연례보고서들이 노동자의 전반적인 생활조건을 개선시키는 사회정책의 발전을 환영하면서도 동시에 단체교섭의 당사자 자율주의를 의도적으로 별도의 장으로 분리하여 강조하고 있는 것은 노동조합의 입장을 잘 보여주고 있다. 이와 같은 노동조합의 자율주의 선호에 따라 개별적 고용관계 보호입법의 발전이 극히 미미했던 반면, 베버리지가 제시한 복지국가론은 노동당의 정치이념과 결합되어 획기적으로 발전하였는데 보편주의(Universalism)에 입각한 교육제도, 1947년의 지역계획법(Town and Country Planning Act)에 따른 낙후지역 개발사업, 대대적인 공공주택 건설, 국민의료서비스(National Health Service), 국립보험(National Insurance) 등이 이때 마련되거나 본격적으로 발전하게 되었다.

## 5. 결론

노동당은 1951년 선거에서 제2차대전을 통해 세계경제에서 유일한 흑자국으로 발돋움한 미국과 달리 6년여간의 전쟁에서 국가경제 전체가 탈진한 어려운 여건 하에서도 자신들이 복지국가의 기초를 닦았고 경제적 측면에서도 커다란 성과를 이룩했다고 주장할 수 있었다. 먼저 복지제도 측면에서는 NHS를 통해 개인의 경제적 부담능력보다는 필요(Need)의 원리에 입각한 무료의료서비스 원칙을 세웠고, 가족수당, 연금제도 개선, 저렴한 공공주택 공급, 국민연금 등이 이때 시작되었다. 비록 석탄위기를 겪었지만 석탄, 전력, 가스 등 기간산업의 국유화를 통해 사회간접자본도 확충되었다. 아울러 국제경제에 있어서도 1951년에 전전의 수출시장을 대부분 회복하였다. 뿐만 아니라 그 무엇보다도 근대 영국 경제역사상 처음으로 완전고용을 보장함으로서 국민들이 실업의 공포없이 안정된 고용과 확대된 사회보장제도의 혜택을 누리게 되었고, 국가적으로도 세계경제의 주역으로서의 위치를 회복했다고 주장하였다.

그러나 이에 대한 비판은 과연 노동당의 주장대로라면 그와 같은 성공에도 불구하고 왜 1951년 선거에서 패배하였는가라는 간단치 않은 질문에서부터 시작될 수 있다. 먼저 랄프 밀리반드(Ralph Miliband)[28] 같은 사회주의자들은 노동당이 사회주의를 배반했기

28). Parliament Socialism, 1975.

때문이라고 주장한다. 즉, 노동당이 사회주의 이념과 달리 권력과 소득의 계급적 불평등을 해결하지 못하고 소유의 완전한 공유화를 실현하기 위한 국유화가 미진했기 때문에 배반감을 느낀 노동계급들이 노동당을 지지하지 않았다고 보는 것이다. 사실 노동조합 등 좌파 노동세력은 급진적 사회주의의 실현을 주장했지만 노동당 정부는 일련의 경제위기를 경험하면서 1949년 이후에는 더 이상의 국유화의 효율성에 대해 회의적인 입장을 가지게 되었다.

그러나 카인크로스(Caincross)[29], 케넷 오모간(Kenneth O'Morgan)[30] 같은 이들은 보다 실용주의적인 입장에서 노동당 정부의 전략결여, 사회정책의 경제적 비용에 대한 고려 부족과 국제수지 관리정책의 부재 등 경제정책의 무능에 원인이 있다고 본다. 이들에 따르면 노동당 정부는 복잡한 경제변수들에 대한 충분한 이해없이 정치적으로 선택된 프로그램 자체에 대해서만 집중하고 이를 뒷받침할 체계적인 경제정책을 결여했다는 것이다. 따라서 노동당 정부는 사회지출 확대라는 값비싼 대가를 치루고도 별다른 성과를 거두지못한 소득정책에 집착하기 보다는 재정정책을 통한 초과수요 억제 등 물가안정을 위한 효과적인 정책개발에 집중해야 했다고 주장한다. 다시 말해 긴축재정정책 대신에 임금과 요소비용에 대한 전시 통제정책에 의존해 물가를 관리하려던 노동당 정책은 비효과적이었고, 결국 물가불안과 외환불안 등 일련의 위기를 겪으면서 소득정책에 대한 노동조합의 자발적인 협조의 기반을 잠식했다는 것이다.

이와 같은 경제정책 실패론과 별도로 페니치(Panitch)[31]는 우리의 직접적 관심의 대상인 노사관계에 주목하고 소득정책, 보다 넓게는 노동당과 노동조합의 관계에서 실패의 원인을 찾았다. 그에 따르면 자본가의 이익에 대한 규제없이 임금비용만 억제하려던 소득정책은 실패할 수 밖에 없었다는 것이다. 식료품 등에 대한 보조금 삭감은 생계비 상승으로 이어지고 이는 자율이라는 명분하에 사실상 정부의 임금억제정책을 대리집행하던 노동조합이 결과적으로 조합원의 생활수준을 떨어뜨리는데 기여하도록 함으로서 노조 지도부와 조합원간의 갈등을 야기하고 소득정책의 붕괴로 이어졌으며, 결국 노동당의 지지기반인 노동자의 불만은 1951년 선거패배로 나타났다는 것이다.

이와 같이 보는 시각에 따라 분석이 다양하게 제시되고 있지만 우리는 노사관계에 보다 중점을 두고 1945년 노동당 정부의 노동정책 전개과정과 그 의미에 대해서 다시 한번 간단히 정리해보자. 우선 제1차대전에 이어 제2차대전에서도 승전국이 된 기쁨에 젖어 버킹검 궁전 앞에 환호하던 수만 인파의 뒤편에는 이장 서문에서 보았듯이 국제수지

29). Cairncross, A. (1985) Years of Recovery, London: Methuen.
30). O'Morgan, K. (1984) Labour in Power, 1945-1951, Oxford: Clarendon..
31). Panitch, L. (1976) Social Democracy and Industrial Militancy, The Labour Party, The Trade Unions and Incomes Policy 1945 to 1974, Cambridge University Press..

적자와 외채라는 어두운 그림자가 자리잡고 있었고, 이와 같은 영국경제의 구조적 문제점은 시종일관 노동당 정부를 제약하였다. 이 상황에서 사회주의 이념에 따른 노동당의 완전고용 및 복지국가 건설과 경제성장 및 인플레 억제 목표의 충돌은 어느 것에 우선순위를 둘 것인가 하는 정치적 선택을 요구하는 것이었다고 할 수 있다. 이 가운데 노동당은 정부지출의 확대를 요구하는 완전고용과 복지국가론을 선택하였다. 어떤 측면에서는 제1차 대전 이후 대량실업을 겪었던 영국사회가 처음으로 맛본 완전고용이라는 새롭고 달콤한 경험은 이미 노동당 정부의 정치적 선택의 범위를 좁혔다고도 볼 수 있다.

이에 따라 노동당 정부가 찾은 물가정책은 전시 물가통제 및 쟁의행위 규제의 연장과 노조와의 특수관계에 기초한 자율적 소득정책이었으나 노조는 장기적으로 실질임금 하락을 인내할 의사도 능력도 없었다. 노동수요가 노동공급을 초과하는 완전고용의 노동시장과 전쟁 직후 모든 물자가 부족한 판매자와 생산자 주도의 생산물 시장, 그리고 만성적인 외화부족과 국제수지 적자의 무역구조하에서 복지지출을 확대하는 한편, 임금안정은 노동조합의 선의와 협조에 의존한 노동당 정부의 정책은 사실상 정책의 성공여부를 노조에 맡긴 것에 다름없었다. 문제는 노동조합이 이와 같은 역할을 수행하기에는 구조적인 한계를 안고 있었다는 점이다.

우선 TUC가 전쟁수행과정과 노동당과의 특수관계에 기초하여 상당한 권위와 지도력을 행사한 것도 사실이지만 본질적으로 파업기금이나 의사결정과정을 통한 강제적 지도력을 결여한 연합단체에 불과했고, 설사 주요 노동조합 지도부가 TUC를 축으로 노동당 정부와 긴밀히 협조를 하였지만 현장 수준에서 노조를 통한 전국단위의 공식적 단체교섭이 자신들의 구체적인 상황을 반영하지 못하는데 불만을 가진 조합원들이 숍스튜어드를 주축으로 비공식 노사관계를 발전시킴으로써 노동조합의 지도력에 근본적인 한계가 있었다는 점이다. 이와 같은 노사관계의 분권화 요구와 공식 노조조직과의 갈등은 시간이 갈수록 더욱 심화되고, 1980년대에 이르러선 노조의 독점력 약화를 목적으로 政府가 오히려 이를 촉진시키기에 이르게 되는 것이다.

한편, 영국의 노동조합은 독일 등 대륙국가의 노동조합과 달리 경제 및 사회정책에서 책임과 권한을 공유하기 보다는 단체교섭에서 정부의 개입을 최소화한 당사자 자율주의에 집착하였고 정부도 이에 도전할 의사가 없었다. 결국 노동조합임금을 희생하기를 거부함으로서 1949년 외환위기를 겪으면서 소득정책이 무너지게 된 것이다. 1945년 노동당 정부가 제시한 완전고용과 복지국가라는 정책목표는 이후 최소한 1979년 보수당의 대처 정부가 집권하기 전까지는 모든 정부의 정책으로 채택됨으로서 이른바 '전후합의(Post-War Consensus)'의 기초를 제공하였다는 점은 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 노동당 정부의 경험을 통해서 제기된 경제정책의 4대과제(국제수지, 물가, 완전고

용, 공공지출 관리)의 조화와 복지정책 확대를 요구하면서도 조세부담 증가를 거부하는 유권자들을 어떻게 만족시킬 것인가 하는 문제는 구체적인 방법론의 차이에도 불구하고 전후 영국 정부의 공통된 과제로 남게 되었다.

# 제2장 자유시장과 전후합의의 결합, 1951-1964년 보수당 정부

## 1. 서 론

표 1-2-1. 하원의원 총선거 결과: 1951-1959년

| 선거일 | 전체의석 | 노동당 | 보수당 | 자유당 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1951. 10. 25 | 625 | 295 (48.8) | 321 (48.0) | 6 (2.5) | 3 (0.7) |
| 1955. 5. 26 | 630 | 277 (46.4) | 344 (49.7) | 6 (2.7) | 3 (1.2) |
| 1959. 10. 8 | 630 | 258 (43.8) | 365 (49.4) | 6 (5.9) | 1 (0.9) |

(  ) 득표율.

자료 : D. Butler & G. Butler, 앞의 책.

1951년 10월 25일 선거에서 배급제로 상징되는 통제의 철폐와 소비자의 선택이 보장되는 자유시장의 확대를 주창한 처어칠의 보수당은 노동당보다 0.8% 낮은 득표율에도 불구하고 소선거구제 덕분에 다수당이 될 수 있었다. 이후 보수당은 1964년 10월 총선에서 윌슨(Wilson)의 노동당에게 패배할 때까지 13년 동안 세차례의 총선에서 내리 승리하며 소비문화가 본격화되고 현대 영국경제사에서 상대적으로 가장 순탄했다고 평가되는 1950년대를 이끌었다.

13년 집권기간동안 전쟁영웅 처어칠로부터 최단임수상 더글라스-흄(Douglas-Home)에 이르기까지 총 4명의 수상이 보수당 정부를 이끌었는데,[1] 이 기간동안의 보수당의 노동 및 경제정책은 처어칠시대와 그 이후로 나누어진다. 먼저 처어칠이 직접 이끌던 1955년 중반까지는 완전고용과 복지국가라는 양대목표가 상대적으로 순조로운 경제여건 속에서 보수당의 전통적인 시장경제 원리와 큰 충돌없이 추구되었다. 그러나 1950년대 중반을 지나면서 고질적인 국제수지 적자와 인플레 문제가 심화됨에 따라 공공부문의 복지지출과 민간부문의 소비지출을 억제하기 위한 긴축정책이 시도되고, 노사관계에 있어선 자유시장의 한 축이던 자율임금교섭 대신에 노동당도 실패한 소득정책을 다시 채택하게 되었던 것이다.[2]

앞장에서 우리는 노동당 정부가 완전고용과 복지국가 정책을 영국정치와 경제정책에 있어서 최우선의 의제로 확립했음을 살펴 본 바 있다. 따라서 보수당은 우선 경기침체와 대량실업을 결과했던 과거의 자유방임주의 경제정책의 이미지로부터 탈출하고 정치적으로나 경제적으로 이미 움직일 수 없는 기정사실로 되어버린 노동당의 경제·사회정책 의

1). 처어칠(Sir W. Churchill) 1951.10.26-1955.4.5., 이든(Sir A. Eden) 1955.4.6-1957.1.9., 맥밀런(H. Macmillan) 1957.1.10-1963.10.13., 더글라스-흄(Sir A. Douglas-Home) 1963.10.18-1964.10.16.
2). Mullard, Understanding Economic Policy: 197-205.

제를 영국사회의 합의사항으로 수용하는 동시에 노동당과 무엇인가 다르다는 차별성을 보여주어야 하는 부담을 안고 있었다. 이는 다시말해 계속성과 차별성을 동시에 확보해야 하는 딜레마였다고 할 수 있다.

우선 계속성의 문제는 1945년 노동당에 패배한 뒤 향후 집권을 위해서는 보수당의 전통적인 자유방임주의를 수정하고 사회주의, 즉 노동당이 제시한 사회정의와 완전고용의 정치학을 수용해야 한다고 주장한 버틀러(Butler), 맥밀란(Macmillan) 등과 같은 보수당 내 신진보주의자들에 의해 제기되어[3] 산업헌장(Industrial Charter)으로 구체화되었는데, 이는 개인주의가 지배해 온 보수당이 집단주의를 수용하는 획기적인 계기가 되었다. 신진보주의자들의 주장은 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 그 핵심은 노동조합의 역할을 인정하여 경제정책에 대해 노・사・정이 협력하는 합의의 정치를 추구할 것과 과거 보수당의 전통에서 복지정책의 요소를 재발견, 재해석하자는 것이었다. 이들은 완전고용을 유지하기 위해서는 경제운용을 시장원리에만 맡겨두어서는 안되며 국가가 적극적으로 개입해야 한다고 주장하였다. 이는 이념적인 측면에서 볼 때 보수당의 전통적인 소극적 국가론과는 근본적인 차이가 있는 것이었다.[4] 이와 같이 보수당이 변화의 압력에 처한 것과 마찬가지로 1951년이후 세차례의 선거에서 연패한 노동당도 소비문화로 대표되는 사회 구성원간의 이해구조의 다변화를 수용하고 사회주의를 재해석해야 한다는 수정주의자들이 부각되는 것을 보면 선거를 통해 정치이념과 사회체제를 환경변화에 맞추어 탄력적으로 변화・적응시켜 나가는  영국 민주주의의 건강한 생명력을 확인하게 된다.

한편, 차별성의 확보는 정당의 생명력의 기반이라고도 할 수 있다. 그런데 운좋게도 1951년 보수당 정부는 1945년 노동당 정부의 통제경제에 대한 시민의 반감의 정치적 반사이익을 개인의 선택권과 자유를 중시해 온 보수당의 이념적 전통 안에서 극대화시킬 수 있었다. 우선 보수당은 완전고용과 복지국가 정책을 수용하면서도 이를 실현하기 위한 방법에 있어서 차별성을 유지하고자 하였다. 이에 따라 시장의 자율성과 물가안정의 중요성이 보다 강조되고 계획경제의 냄새가 나는 것은 가능한 한 거리를 두고자 하였다. 노동당 정부가 물가정책의 주요수단으로 의존했던 상품가격, 건축허가 및 수입 등의 통제와 식료품과 주요 원자재 배급제 등 환율을 제외한 대부분의 통제장치가 1950년대 전반에 폐지되고 시장의 가격원리가 이를 대체하였다. 노사관계에 있어서도 임금동결을 폐지하고 노동조합의 파업권이 회복됨으로써 당사자 자율주의의 제도적 틀이 복구되었다. 보수당 정부는 이와 같이 각종 통제장치를 폐지하는 대신 복지정책에 있어 노동당의 보편주의적 접근과 달리 지원대상을 정책의 효율성과 구체적인 지원의 필요성에 기초해 차

3). National Union Conference annual report, 1947: 42.
4). R. A. Butler, The Art of the Possible, Hamish Hamilton, 1971.

별화하는 선별주의(Selectivism)를 도입함으로써 재정지출 증가를 억제하는 한편, 이자율 인상, 신용구매 규제 등 수요측면에 초점을 맞춘 통화정책에 의해 물가를 안정시키고자 하였다.

그러나 시장기능과 통화관리를 통해 완전고용과 복지확대를 추구하고자 한 보수당 정부의 정책은 1950년대 중반을 지나면서 자율교섭이 가져온 임금 인플레와 국제수지 적자가 심화됨에따라 완전고용과 물가안정간의 우선순위를 둘러싸고 정부내 이견과 갈등에 직면하기도 하였다. 그러다가 1960년대에 들어선 본격적으로 장기적인 물가안정을 도모하기 위한 조합주의적 소득정책과 국제수지적자 문제를 근본적으로 개선하기 위한 경제성장계획의 수립을 모색하는 쪽으로 급선회하였다. 그러나 이번에도 노동조합은 실업의 위험이 사라진 완전고용의 경제 하에서 보수당의 임금억제 요구에 협조할 의사가 없었다. 오히려 노동조합의 입장에서 보면 자유시장 논리에 의해 다른 물가요인에 대한 규제는 다 풀면서 임금만 규제하려고 하는 보수당이 빨리 물러나는 것이 더 나았을 것이다. 노동당이 집권하면 그때 가서 전반적인 경제정책의 틀을 고려하여 자율적인 임금억제 문제를 검토하는 것이 합리적이라는 것이다.

여기서 우리의 관심을 끄는 것은 자유시장원리를 강조하면서도 가능하면 노동조합의 지나친 정치화를 견제하는 범위 내에서 조합주의적 협의장치를 통해 노조의 책임있는 협조를 확보해야겠다는 발상의 전환이 어떤 과정을 통해 일어났고, 어떻게 추진되었는가 하는 점이다. 집권당의 주요정책은 이미 야당 시절 준비되고 선거를 앞두고 발표되는 정강정책을 통해 정치적 정당성을 확인받는다. 따라서 우리도 1945년 선거에서 패배하여 야당으로 전락한 뒤 진지하고도 치열하게 전개된 보수당내 정책논쟁의 전개과정부터 살펴보자.

## 2. 보수당 전통의 재발견과 '노동자 헌장(Workers' Charter)'

1945년 총선에서 180석이라는 엄청난 의석차로 패배한 뒤 보수당은 신진보주의자들의 주도로 소위 '전후합의'의 내용을 대부분 수용하게 된다. 보수당이 다시 집권하기 위해선 무엇보다도 먼저 제1차대전이 끝난 1930년대에 대규모의 실업을 결과한 비정한 자유방임주의가 지배하는 정당이라는 이미지로부터 탈출해야 할 필요가 있었다.[5] 특히 노조의 영향력이 강화되고 그 위력이 입증된 제2차대전과 1945년 선거를 겪으면서 보수당은 최소한 노동조합과 적대관계를 맺어서는 안된다고 확실히 인식하게 되었다. 이에 따라 보수당은 노동당이 제시한 완전고용과 복지국가론을 우선적인 정책과제로 수용하고, 노동조

5). National Union Conference, Annual Report, 1947: 42.

합과의 관계개선을 위한 방안을 다각적으로 모색하였다. 이러한 노력은 먼저 과거 보수당의 정책을 재해석하는 것으로부터 시작되었는데, 급기야는 노조 활동과 단체행동을 공모죄(conspiracy)의 위협으로부터 보호한 것도 보수당이요 공장법(Factory Acts), 공중보건법(Public Health Act), 교육개혁 등을 통해 노동자의 기본적인 노동조건을 보호하고 복지제도의 기틀을 닦은 것도 보수당이라는 주장을 하게 되었다. 나아가 처어칠 당수는 보수당정책연구단(Conservative Research Unit) 책임자로 있던 버틀러에게 보수당 재건전략의 일환으로 향후 경제 및 노동정책에 대한 전략을 연구하도록 지시하였다. 그 결과 나온 것이 1947년 초 제출되어 5월 전당대회에서 보수당 공식정책으로 승인된 총 40쪽 분량의 '산업헌장(Industrial Charter)'이다.[6)]

산업헌장에서 보수당은 1944년 백서에서 제시된 '높고 안정된 수준의 고용' 유지를 정책목표로 수용하고 경제관리를 위한 국가의 시장개입을 지지하면서, 노동관련 부문은 '노동자 헌장(The Workers' Charter)'이라는 제목하에 별도의 장으로 설명하고 있다. 우선 보수당이 계약자유의 원칙에 입각한 보통법의 위협으로부터 노동조합을 보호해왔음을 강조하면서, 국가경제의 효율적인 운용을 위해선 모든 수준에 있어서 노동조합의 참여가 긴요하다고 노조의 역할을 적극 옹호하고 있다. 한편, 비공인파업에 대해선 소수의 극단주의자들에 의해 단체교섭이라는 자율기제의 기능이 약화되고 있다고 비판하면서 노동조합의 조직화 확대를 지지하고 있는데, 이는 노동조합이라는 공식적 기구를 통한 자율적 노사관계가 최선의 대안이라는 것을 인정한 것이다. 다만, 개인의 선택권이 박탈된 클로우즈드숍과 노동조합 정치기금 운영방법에 있어서 임의가입주의(contract-in)를 임의탈퇴주의(contract-out)[7)]로 바꾼 1946년 노동쟁의법(Trade Dispute Act)에 대해선 명백한 반대의 뜻을 표시하고 있다.

헌장의 기본성격은 구체적인 입법계획을 제시한 것이라기 보다는 기본적인 정책방향과 일련의 규범적인 기준을 제시한 것이었지만, 그렇다고 반드시 공허한 정치적 수사에만 머물렀던 것은 아니다. 특히 임금문제에 있어선 소득정책에 반대하여 당사자의 자율교섭을 지지하였고, 고용관계에 있어서도 서면계약서를 의무화하고 해고예고기간을 확대함으로써 개별 노동자의 보호를 강화할 것을 제안하였다. 1947년 헌장은 이후 17년동안 보수당 노동정책의 기본적인 틀을 제공하였다고 평가된다.

노동조합 또는 노동정책에 대한 보수당의 정책선회 증거는 산업헌장 이외에도 당내 각

---

6). The Industrial Charter, Conservative party, 1947.

7). 정치기금 납부방법에 있어서 납부여부를 개인의 선택에 맡기는 임의가입제(contract-in)보다 일단 모두 납부하는 것을 원칙으로 하고 납부거부 여부를 개인의 선택에 맡기는 임의탈퇴제(contract-out)가 노동조합 입장에서는 효과적이라고 할 수 있는데, 실제로 1946년 임의가입제를 임의탈퇴제로 바꾼 뒤 노동조합의 정치기금 납부자와 규모가 대폭 늘어났다.

종 정책연구기구의 문서를 통해서도 확인할 수 있다. 대표적인 것으로 1948년 마이클 프레이저(Michael Fraser)가 이끄는 보수당정책센타(Conservative Political Centre)의 '산업현장의 노동자들(The Worker in Industry)'이라는 팜프렛에서는 노동자의 고용불안을 최소화하기 위한 서면고용계약서 의무화와 정리해고시 보상강화, 실적주의 인사와 아울러 150인 이상 사업체에 대한 노사협의회 설치를 제안하고 있다.[8] 한편, 1949년의 '영국을 위한 올바른 길(The Right Road for Britain)'이라는 당 정책문서에서는 남녀 동일노동에 대한 동일임금원칙을 지지하고 있다.[9]

이와 같이 보수당이 노동당이 사회주의에 기초해 제시했던 여러가지 정책목표와 노동조합을 중심으로 한 집단주의를 수용하게 된 배경은 앞에서도 언급했지만 반노동자당 또는 실업당이라는 불신의 이미지를 벗지 않고서는 선거에서 이길 수 없다는 것을 깨달은데 따른 것이었다. 그러나 문제는 과연 이러한 친노조전략이 얼마만큼 선거에서 유효표로 연결되겠느냐 하는 것이었다. 당시 보수당내에는  노동자 집단 내에서도 전통적으로 보수당에 가까운 숙련노동자와 고학력자 등을 공략대상으로 해야한다는 선별론자와 보수당의 전통적인 자유시장경제에 입각해 노동당의 통제정책에 식상한 시민들에게 선택의 기회와 자유를 돌려주겠다고 제시하는 것이 더 효과적이라는 보수우파들의 자유론이 있었다. 하지만 노조의 현실적인 힘과 역할을 인정하면서 노조의 지나친 정치화는 막고자 하는, 다시 말해 노동당과는 일정한 거리를 두도록 하는 전략이 대세를 이루었다. 이에 따라 노동조합을 통한 집단주의의 확대를 지지하는 동시에 클로우즈드숍과 정치기금에 대해선 규제하는 정책이 모색되었던 것이다.

## 3. 자율주의의 전성시대

노동조합에 대해 화해의 손짓을 보내는 노선변경에 대하여 노동조합에 대한 뿌리깊은 적대의식을 가지고 있던 보수당내 우파의 이견과 비판도 없지 않았으나 최소한 1951년 선거 직후에는 노동조합과의 관계개선의 필요성에 대한 이견이 표출되지는 않았다. 보수당 정부와 노동조합이 관계를 개선하는 데는 처어칠수상 개인의 영향이 컸다. 처어칠은 비록 개인적으로는 1947년 헌장이 보수당의 전통에 맞지 않는다는 불만을 가지고 있었던 것으로 보이나[10] 전시 거국내각에서 TGWU 위원장 출신인 베빈을 노동부장관에 임명한데서 나타나듯이 노동조합의 정치적 중요성을 잘 인식하고 있었다. 처어칠은 1951년에

8). M. Fraser, The Worker in Industry, Conservative Political Centre, 1947.
9). The Right Road for Britain, Conservative party, 1949: 3.
10). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics 71쪽에서 R. Maulding, Memoirs, 45쪽의 내용을 재인용하였다.

재집권한 뒤에도 노동조합 지도자들을 수상관저에 초청하여 식사를 하는 등 개인적으로 깊은 친분을 유지하였으며, 처어칠이 와병 중이었을 때 문병을 한 노조 위원장이 노동당 좌파들로부터 공개적으로 비판을 받는 사건이 있기도 하였다. 처어칠은 내각을 구성함에 있어서도 강경노선으로 인해 노동조합의 공격을 받던 그림자내각(Shadow Cabinet)[11]의 데이비드 맥스웰 화이프(David Maxwell Fyfe) 대신에 중립적 인물로 평가받던 법조인 출신 월터 몽크톤(Walter Monckton)을 노동부장관에 임명하였다.[12] 처어칠의 지시 1호는 '보수당이 집권하면 노사관계의 대재난이 있을 것이라는 노동당의 공격이 틀림을 입증하고 노사평화를 유지하는데 최선을 다하라'는 것이었다는 몽크톤의 회고[13]에서도 나타나듯이 보수당 정부의 최우선 목표는 노조와의 우호적인 관계를 유지하는 것이었다. 이에 따라 단체교섭은 전적으로 노사의 자율에 맡겨졌으며 정부는 중립적인 중재자로서만 존재하였다. 처어칠과 몽크톤의 접근방법은 노동조합은 물론 당시 자율주의에 고취된 노동부 고위관료들에 의해서도 강력한 지지를 받았는데, 그들은 노동부의 역할은 노동자의 일반적인 고용 및 생활조건을 개선함과 아울러 자본과 노동을 공정하게 중재하는 것이라고 인식하고 있었다. 따라서 '50년대 중반까지도 경제정책 수립과정에 직접적으로 참여하지 않고 있었고, 생산성과 임금인플레 등에 대한 부내 논의가 전혀 이루어지지 않고 있었다.

한편, 노동조합으로서도 보수당 정부가 완전고용과 복지정책 확대정책을 유지하고, 임금교섭에 있어서 정부가 개입하지 않고 당사자의 자율을 인정하는 한 앞장서서 적대적 관계를 야기할 이유가 없었다. 아울러 당시까지만 해도 전시 처어칠 거국내각과의 우호적 협력의 영향이 크게 남아있었고, 최소한 노조 지도부는 어려운 경제여건하에서 노동조합이 자기파괴적인 임금인상 경쟁을 벌일 경우 악몽의 대량실업으로 쉽게 복귀할 수 있다는 것을 잘 인식하고 있었다. 이에 따라 1955년 중반까지는 보수당 정부와 원만한 관계를 유지하면서 국가의 간섭이 배제된 당사자 자율주의의 전성시대를 구가하게 되는 것이다. 이와 같은 자율주의 또는 방임주의에 대한 도전이 없었던 것은 아니다. 비록 자신이 1947년 헌장을 주도했지만 막상 집권해서는 재무부를 이끌면서 몽크톤의 중립적 자세가 결과하는 임금인플레 압력으로 애를 먹던 버틀러가 1952년 5월 임금과 생산성을 연계시킬 것을 제안하자, TUC는 즉각 기존의 자율교섭에 대해 어떤 형태로든지 개입하는 것은 산업평화의 기반을 위협하는 것이라며 반대한다고 선언하자 처어칠이 논의를 중지시키기도 하였다.[14]

---

11). 집권을 대비한 야당의 내각
12). Taylor, 앞의 책: 81.
13). Lord Birkenhead, Walter Monckton, Weidenfeld & Nicolson, 1969: 395.
14). R. A. Butler, Art of Memory: 183.

그렇다면 보수당 집권 전반기에 이와 같은 자율주의의 전성시대가 가능했던 이유는 무엇인가? 우선 앞에서 살펴 보았듯이 선거에서 나타난 노동조합의 정치적 영향력과 산업현장에서의 실력행사 위력을 보수당이 인정한 때문이라고 할 수 있다. 다시 말해 전쟁을 겪으면서 그동안 소외되어 왔던 노동자계층이 영국사회의 주도적인 집단으로 성장하였고, 이들의 이익을 대변하는 노동조합의 권위와 영향력이 커진 상태에서 실업당이라는 어두운 과거의 그림자를 벗어 던지고 집권하기 위해선 노사관계에 있어서 정부의 개입을 거부하는 노동조합의 요구를 받아들일 수 밖에 없었다. 아울러 보수당은 전시의 유산인 각종 통제의 폐지와 자유시장경제로의 복귀를 주창하였는데, 노사관계에 있어서도 규제완화는 동일하게 적용되어 임금결정이 소득정책 대신에 당사자의 자율에 맡겨져야 했다. 이는 어떤 측면에서는 정파를 막론하고 자율주의 이외엔 대안이 없다고 생각한 때문이었다고 볼 수 있다.

자율만개시대의 노사관계에 대해선 보는 시각에 따라서 평가가 달라질 수 있다. 옹호론자들은 대대적인 노사분규를 예견한 노동당의 주장과는 달리 노동당이 집권했을 때와 유사한 수준에 머물렀고 경제지표에 있어서도 한국전쟁에 따른 재무장이 가져온 1951-2년의 일시적인 경기불안을 제외하고는 비교적 안정되었다고 강조한다. 나아가 이들은 만일 보수당 정부가 임금교섭에 개입하고자 했다면 걷잡을 수 없는 파업이 일어났을 것이라며 노동당 정부 말기의 상황을 환기시킨다. 이에 반해 비판론자들은 처어칠과 몽크톤이 자율주의라는 이름아래 노조의 파업자제를 높은 임금인상이라는 값비싼 대가를 치루고 산 것에 다름없는데 결과적으로는 파업도 점차 증가하고 임금인플레만 유발했다고 비판하였다.

이들의 비판대로 완전고용 경제하의 자율주의에 대한 도전은 노동조합 내부에서부터 제기되었다. 1955년 4월 5일 처어칠은 80세라는 고령을 이유로 외무장관 안토니 이든(Anthony Eden)에게 수상직을 물려주고 퇴임하였다. 그런데 탄광, 버스, 부두, 철도 및 인쇄노동자들이 비록 연대파업은 아니었지만 공교롭게도 총선을 목전에 둔 시점에서 동시에 전국적인 파업에 돌입함으로서 처어칠과 몽크톤 라인의 자율주의가 위기에 처하게 되었다. 더욱 심각한 것은 당시 파업의 원인이 정부와의 갈등이 아니라 전적으로 노동조합간의 경쟁에 있었다는 점이다. 항만파업의 경우 NASDU가 교섭권을 행사하려는데 위협을 느낀 TGWU가 사용자에게 압력을 넣어 이를 견제하자, NASDU가 무려 6주간 파업에 돌입함으로써 영국 전체 항만의 3분의 1이 마비되었고, 결국 NASDU는 1959년 TGWU에 의해 TUC로부터 축출당하고 만다. 한편 철도파업은 철도노동자 가운데 상대적적으로 숙련자라고 할 수 있는 기관사 및 차량운행 종사자들로 구성된 ASLEF가 선로공 등 철도산업내 다른 직종보다 높은 임금을 받아야 한다고 주장한데서 비롯되었는데,

표 1-2-2. 몽크톤 시대의 노사관계 주요지표: 1952-1955년 (단위: %, 건, 천일)

| 연 도 | 조직율 | 파업건수 | 노동손실일수 | 실업율 | 임금인상율 | 물가상승율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1952 | 43.3 | 1,174 | 1,792 | 2.2 | 7.5 | 4.4 |
| 1953 | 42.7 | 1,746 | 2,184 | 1.8 | 5.4 | 1.3 |
| 1954 | 42.2 | 1,989 | 2,457 | 1.5 | 7.4 | 4.2 |
| 1955 | 42.4 | 2,419 | 3,781 | 1.2 | 9.0 | 5.1 |

자료: Office for National Statistics.

총선을 불과 이틀 앞둔 5월 28일 파업에 돌입하여 몽크톤과 TUC의 적극적인 중재로 겨우 17일만에 타협을 보았다. 신문 인쇄산업의 파업도 마찬가지로 전기 및 기계기술자들이 동일 산업내 다른 직종과 임금격차를 유지하려는데 따른 것이었는데 무려 4주간이나 비공인파업이 진행되었다.[15)]

당황한 이든정부는 대책을 모색하지만 자율론과 개입론이 맞서서 여름까지도 결론을 내리지 못하고 이견만 심화되었다. 개입론자들은 파업전 찬반투표를 의무화하고 비공인파업을 불법화하여 제재를 가하는 한편, 21간의 냉각기간과 강제중재제도를 도입할 것을 주장하였다. 이러한 적극개입론에 대해 노동조합의 반대는 예상되는 것이었으나 의외로 사용자들도 오히려 문제를 악화시킬 것이라며 반대하였다. 정부내에서도 몽크톤과 노동부는 현실적으로 부작용이 더 크다며 강력히 반대하자 주저하던 이든은 결국 당사자 자율주의와 정부의 불개입노선을 택하였다. 정부가 불개입정책을 택한 배경을 보면 비공인파업으로 가장 위협을 받는 자는 노조 지도부이기 때문에 그들이 자신들의 권위와 영향력을 바로세우기 위해서라도 내부통제를 강화할 것이므로 정부가 반발을 초래하면서까지 직접 개입하는 것보다는 자율에 맡겨두면서 TUC의 권위강화를 간접적으로 지원하는 것이 효과적이라는 주장이 설득력을 가졌기 때문이었다. 사실 TUC도 자신의 권위강화를 위해 통제를 강화하려고 노력하였으나 노동력 수요가 공급을 초과하는 완전고용의 노동시장에서 규범적 지도력을 토대로 한 느슨한 연합체에 불과한 TUC의 역할에는 근본적인 한계가 있었다. 완전고용 상황 하에서 영국의 특징적인 직종별 노동조합체제는 직종간의 임금인상 경쟁을 촉진시켰고, 강력한 사용자단체를 갖지 못한 사용자들도 노동력 확보를 위해 높은 임금을 제시하는데 주저하지 않음에 따라 서로 상승작용이 일어났고, 이는 임금비용 상승 뿐만 아니라 임금인상분의 가격 전가로 인해 즉각 인플레 압력으로 나타났던 것이다.

일반적으로 직종별 노동조합체제는 산업별체제 또는 기업별체제에 비해 집단이기주의가 강하게 나타날 가능성이 많다고 본다. 즉, 숙련자 집단은 적절한 임금격차를 유지하려 하고 미숙련자는 벌어진 임금격차를 따라잡으려 하는 사이에 이들의 요구에 민감한 현장

15). Taylor, 앞의 책: 90-91.

의 숍스튜어드들이 가세하여 임금인상 경쟁과 파업을 주도하고, 지불능력 또는 가격전가 능력이 있는 사용자는 노동력 확보를 위해 쉽게 이들의 요구를 수용하였는데, 당시 호황을 누리던 자동차 산업이 대표적인 사례였다. 이에 따라 보수당 지도부가 노조의 힘에 굴복하여 손을 들고 완전고용으로 인해 교섭력이 강화된 노동조합과 무책임한 사용자를 방임함으로써 임금인플레만 결과하고 있다는 비판의 목소리가 점점 커져갔던 것이다.

## 4. 토니 크로프트의 반란과 흔들리는 전후합의

1954-55년의 노사분규가 바로 급격한 정책변화를 가져오지는 않았지만 분규증가와 그에 따른 임금인플레는 완전고용 및 복지확대라는 전후합의를 위협하기 시작했고 이 과정에서 노사관계도 점차 긴장이 고조되어 갔다. 일찍이 베버리지가 완전고용하의 임금인플레 문제를 우려한대로[16] 1952년이래 하락하던 물가가 1954-55년 노사분규를 겪으면서 급격히 상승하기 시작하고, 임금상승에 따른 국내소비의 증가로 1952년 이후 흑자를 보이던 국제수지도 적자로 반전되면서 인플레 압력이 커지자 보수당 정부도 점차 물가문제를 심각하게 생각하지 않을 수가 없었다. 이에 재무장관 버틀러는 1955년 11월 세금인상, 신용구매 규제, 공공지출 축소 등 수요억제를 위한 긴축예산을 편성하면서 사용자에게 가격인상을 자제하도록 압력을 가하는 한편, 1956년 3월 '완전고용의 경제적 함의(The Economic Implications of Full Employment)'라는 백서[17]를 통해 집단이익보다는 국가이익이 우선한다며 노동조합에 대해서도 처음으로 완전고용하의 임금인플레 위험에 대해 공식적으로 경고하고 나섰다. 백서는 구체적인 강제조치를 제시하기 보다는 이성에 대한 호소의 수준에 머물렀지만 그 논조는 이제까지의 정책노선과는 확실히 구별되는 것이었다. 그러나 이러한 호소가 노조의 태도변화에 미친 영향은 거의 없었다. 오히려 1956년 강경좌파인 프랭크 쿠진스(Frank Cousins)가 TGWU 위원장에 당선되어 노동조합의 기본목적은 조합원의 이익을 보호하는데 있다며 전후이래 우파가 주도해온 TUC를 공격하고 나섬에 따라 우파 독점시대가 막을 내리게 되었다.

이와 같이 악화되어 가는 상황 속에서도 1957년 2월 수에즈운하 사태 직후 건강을 이유로 사퇴한 이든의 뒤를 이어 수상에 취임한 헤롤드 맥밀란(Harold Macmillan)은 평소 '중도론자'라고 알려졌듯이 자율주의를 지지하면서 인플레 완화를 위한 노동조합과의 협조를 모색하였다. 맥밀란은 '신 산업헌장' 제정을 제안하면서 3현인회로 알려진 '물가, 생산성, 소득위원회(Council on Prices, Producticvity and Incomes, CPPI)'를 설립하였다.

16). W. H. Beveridge, Full Employment in a Free Society, 1944.
17). Cmd. 9725.

그러나 강제력의 결여와 노동조합의 비협조로 별 성과가 없었고 1957년 들어 오히려 파업이 급격히 증가하였다. 이에 새로이 재무장관에 임명된 토니크로프트(Thorneycroft)는 물가문제를 해결하기 위해서는 실업율이 다소 올라가더라도 임금상승과 국내수요 억제를 위한 강력한 긴축정책이 필요하다고 보고 차년도 공공지출 현수준 동결, 건축 및 신용구매 규제, 이자율을 2%에서 7%로 인상하는 등의 조치를 단행하였다. 이와 같은 토니크로프트의 조치는 물가보다는 고용을 우선시하는 소위 전후합의를 정면으로 도전하는 것이었다. 그러나 그 여파로 실업자 수가 1956년말 26만여명에서 70만명선으로 증가하는데 놀란 맥밀란은 1958년 1월 공공지출 확대로 선회하고 이에 반대하던 토니크로프트(Thorneycroft), 에녹 파월(Enoch Powell), 나이젤 버츠(Nigel Birch) 등 재무팀은 사임하였다.[18]

이와 같은 사태는 1959년의 총선거를 앞두고 보수당이 실업의 증가를 얼마나 두려위했는가를 여실히 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이에 따라 새로이 재무장관이 된 아모리(Amory)는 실업율을 낮추기 위해 이자율과 세금을 인하하고 확장예산을 편성하는 한편, 노동장관 맥로드(Macleod)는 보수당 정부는 임금동결을 고려하고 있지 않으며 정부개입의 최소화와 자율노사관계를 지지한다며 노조를 무마하고자 하였다. 그러나 보수당은 1959년 10월 선거에서 노동당보다 무려 107석이나 더 얻으며 대승하자마자 긴축정책 압력에 처하게 되었다. 1955년 이전에는 연평균 1,700여건에 머물던 노사분규는 여전히 2,700여건을 기록하고 있는 사이에 일시 안정되었던 임금인상율이 다시 상승세를 보이기 시작하고, 무었보다도 1957년이후 호조를 보이던 국제수지가 1959년부터 다시 적자로 반전됨에 따라 인플레를 우려한 외환시장이 크게 흔들리기 시작한 것이다. 이에 따라 보수당 정부는 긴축정책을 실시하라는 대내외의 압력에 처하게 되었는데 문제는 선거가 끝나자마자 강력한 긴축정책을 실시하기에는 정치적인 명분이 궁했다는 점이었다. 결국 보수당 정부는 1961년 7월 이자율 인상, 정부지출 축소, 간접세 인상, 외환통제 등의 긴축정책을 취하는 한편, 임금부문에 있어서도 정부가 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 공공부문을 대상으로 7개월간 임금동결조치를 실시하였다.[19] 결국 1951년 노동당 정부의 통제경제와 소득정책을 비판하며 집권했던 보수당 정부도 악화되어가는 경제여건을 경험하면서 완전고용하의 당사자 자율주의의 한계를 인식하기 시작한 것이다.

18). Mullard, 앞의 책: 201-203.
19). Taylor, 앞의 책: 108-109.

## 5. 자율주의와 소득정책

1951년 이후 보수당 정부의 임금정책을 살펴보면 완전고용을 우선시하여 적정수준의 물가상승 감내하고자 하였으나 점증하는 인플레 압력으로 인해 완전고용정책의 완화를 시도하다가, 실업율의 급증에 당황하여 전후합의 의제로 복귀하면서 결국 10년전 집권하며 부인했던 소득정책의 실시로 변화해갔음을 볼 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 1955년까지의 처어칠 시대에는 임금문제는 전적으로 당사자의 자율교섭에 맡겨지고 정부는 노사분규 발생시 소극적 중재자로서만 존재하였다. 그 결과 노사분규가 증가하고 임금이 연평균 8%에 가깝게 상승하는 등 물가를 압박함에 따라 보수당 정부는 1956년 백서를 통해 노사 당사자의 자율적인 임금안정이 없이는 완전고용을 유지할 수 없다고 경고하면서 설득하고 나섰다. 이때까지만 해도 보수당 정부는 당사자 자율의 전통을 깨고 정부가 임금교섭 과정에 개입하는 것은 오히려 노조의 반발로 부작용이 더 클 것이라고 보고, 정부의 역할은 최저임금을 결정하는 산업별 임금위원회의 임금인상율에 대한 재심요구권을 통해 간접적으로 영향력을 행사하는데 그쳤으나 이 권한도 노조의 반발을 우려하여 거의 사용되지 않았던 것이다.

그러나 1957년 외환부족 사태에 따라 IMF로부터 외화를 차입하면서 인플레 억제정책의 압력을 받게 되자 보수당 정부는 1957년 7월 독립적 인사들로 구성된 CPPI를 설치하고 적정임금인상율을 제시하도록 하였다. 보수당의 의도는 노동당식의 소득정책을 회피하면서 무질서한 임금교섭의 문제점을 완화해 보자는 것이었다. 그러나 CPPI의 기능이 구속력을 가지는 구체적인 가이드라인을 제시하는 것이 아니라 임금결정에 참고가 되는 전반적인 경제상황에 관한 정보를 제시하는데 그쳐 근본적인 한계가 있었을 뿐만 아니라 노동조합이 이를 외면함에 따라 결국 1961년 폐지되고 말았다. CPPI는 다섯차례의 보고서를 제출하였는데, 특히 1959년의 제3차 보고서부터는 인플레의 주원인은 비용요인에 있으며 수요억제만으로는 임금과 물가의 악순환 문제를 해결할 수 없다고 강조하면서 경제의 주요집단과의 협조를 통한 소득정책의 필요성을 주장하였다. 그러나 TUC는 물가와 기업이윤 및 주주배당 등 다른 부문에 대한 통제와 임금의 실질구매력 보장이 없이는 어떠한 형태의 소득정책에 대한 협의에도 응할 수 수 없음을 이미 선언해놓은 터였다. 중도론자인 맥밀란은 처음에는 처어칠과 이든으로부터 물려받은 자율체제를 유지하면서 노동조합의 임금인상자제 협조를 끌어내려고 시도하였으나, 인플레와 국제수지 적자 등 어려운 경제상황에도 불구하고 CPPI를 비롯한 일련의 협의과정에서 노조의 비협조적 자세를 경험하면서 환율위기가 악화된 1961년에 이르러서는 노조는 자신의 집단이익만 추구하는 무책임한 집단이라는 부정적 인식을 굳히게 되었다. 이에 따라 1961년 7월 공공부

표 1-2-3. 맥밀런 정부의 노사관계 주요지표: 1957-1963년 (단위: %, 건, 천일)

| 연 도 | 조직율 | 파업건수 | 노동손실일수 | 실업율 | 임금인상율 | 물가상승율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1956 | 42.2 | 2,648 | 2,083 | 1.3 | 7.3 | 4.4 |
| 1957 | 42.4 | 2,859 | 8,412 | 1.6 | 5.8 | 3.5 |
| 1958 | 41.8 | 2,629 | 3,462 | 2.2 | 2.3 | 2.1 |
| 1959 | 41.5 | 2,093 | 5,270 | 2.3 | 5.1 | 0.5 |
| 1960 | 41.5 | 2,832 | 3,024 | 1.7 | 6.6 | 2.2 |
| 1961 | 41.3 | 2,686 | 3,046 | 1.6 | 5.4 | 4.6 |
| 1962 | 41.4 | 2,449 | 5,798 | 2.1 | 3.2 | 2.7 |
| 1963 | 41.5 | 2,068 | 1,755 | 2.6 | 5.3 | 1.9 |

자료: Office for National Statistics.

문 임금동결 조치를 실시하고 민간부문도 이에 동참하도록 사용자들을 독려하는 것으로 보수당 정부의 소득정책은 시작되었다.[20] 공공부문 임금동결 조치는 임금위원회의 임금인상 결정이 적용되는 부문에 대해선 노동부장관의 직권으로 시행을 연기하여 사실상 일정기간 임금이 동결되도록 하는 방법 등을 사용하였다. 그러나 비록 정부가 직접사용자라 하더라도 경우에 따라선 노조의 저항과 위협에 양보할 수 밖에 없었는데 전력노동자들의 파업위협 앞에 굴복한 것이 그 예였다.

맥밀란의 회고에 따르면 1962년에 이르러서는 완전고용 상태에서의 자율교섭은 인플레와 경제불안을 야기할 수 밖에 없다는 결론을 내리고 정부가 완전고용, 물가안정, 국제수지 개선 그리고 경제성장을 이루기 위해서는 적절한 경제계획과 상시적인 소득정책이 필요하다고 믿게 되었음을 시사하고 있다.[21] 이에 따라 1962년 초부터 정부 안에서는 보다 체계적인 소득정책 추진방법에 관한 논의가 본격화되었다. 가장 큰 쟁점은 기준 임금인상율 보다 높은 수준에서 임금을 타결했을 경우 어떻게 제재할 것인가 하는 이행강제방법이었다. 각료들간의 치열한 논쟁 끝에 결국 법적 제재 대신에 여론의 힘에 의지하기로 결론을 내렸다. 그 결과 1962년 2월 2% 임금인상과 이를 감독할 전국임금위원회(National Incomes Commission) 설치를 골자로 하는 '소득정책: 후속조치(Incomes Policy: The Next Step)'이라는 백서[22]를 의회에 제출하였는데, 이때 소관부처 장관명의로 제출하는 관례를 깨고 수상이 직접 제출하였다. 제안설명에서 맥밀란은 소득정책이 자유로운 단체교섭의 종말을 의도하는 것은 아니며 보수당이 추진하고 있는 소득정책은 긴축정책의 수단이 아니라 경제성장을 이루기 위한 기반을 조성하기 위한 것이라고 강조하였다. 그러나 노동조합에 대한 사전협의조차 결여한 보수당의 소득정책에 대한 노동조합의 반발은 쉽게 예상할 수 있는 것이었다. 노동조합의 반발 이외에도 1962년 10월 발

20). H. Macmillan, Pointing the Way, Macmillan, 1972: 360.
21). H. Macmillan, At the End of the Day, Macmillan, 1973: 70.
22). Cmnd. 1626.

족한 NIC는 강제력이 없었고 정부가 회부한 건만을 심사할 수 있었는데 1964년 폐지되기까지 불과 5건만이 회부됨으로써 실제로는 임금인플레를 방지하는데 거의 영향을 미치지 못했다. CPPI와 NIC가 실패한데 반해 전반적인 경제정책을 논의하기 위해 1962년 3월 발족된 전국경제개발위원회(National Economic Development Council, NEDC)는 비록 소득정책을 논의하지 않는다는 것을 조건으로 TUC가 참여하였지만 TUC가 보수당의 3자협의기구 자체를 거부한 것은 아님을 보여주고 있다. NEDC는 적정 경제성장률은 4%로 합의하는 등 비교적 순조롭게 운영되어 1964년 윌슨의 노동당 정부가 추진한 경제계획의 시초가 되었다.

이상의 전반적인 임금정책과는 별도로 보수당 집권기간 동안에 공무원 임금정책에 중요한 변화가 있었다. 공무원의 임금은 1930년대 이래 기본적으로 비교(comparability)의 원리에 의해 결정되어 왔다. 비교원리에 의한 임금결정이란 공공부문은 임금결정의 기초가 되는 수익이나 생산성의 산정이 어려우므로 민간부문의 유사업무에 종사하는 유사한 능력의 소유자에게 지급하는 임금수준에 맞추어 임금을 결정하는 방법을 말한다. 이러한 방법은 기술적인 어려움과 민간부문의 임금인플레가 공공부문으로 자동적으로 확산될 우려가 있는 등의 문제점에도 불구하고, 임금결정의 공정성을 높이고 임금수준을 납세자에 대하여 정당화시키는 동시에 임금결정에 있어서 정치적 논리와 압력을 배제시키고 기준의 객관화를 통해 노사갈등을 완화시킬 수 있다는 장점이 있다[23]. 이 원리의 타당성은 1955년 공무원 임금결정방법을 검토한 프리스트리(Priestley) 위원회에 의해서 재확인되었는데,[24] 프리스트리의 제안에 따라 민간부문과의 보다 합리적인 비교를 위해 공무원보수조사단(Civil Service Pay Research Unit)이 설치되었고, 1980년대까지도 공무원 임금은 비교원리에 의해 결정되어 왔다.[25]

이와 아울러 남녀간 임금평등문제와 관련하여 중요한 변화가 보수당 정부에 의해 이루어졌다. 동일노동에 대한 동일임금(Equal Pay for Equal Work) 문제는 1888년 TUC가 이를 공식정책으로 채택한 이래 지속적인 논의가 있어왔지만 결정적인 변화는 제2차대전을 계기로 일어났다. 전쟁으로 인해 남성들이 전투현장으로 불려나감에 따라 자연스럽게 여성 노동력의 중요성이 커졌고, 이러한 상황에서 같은 일을 하는 여성에 대해 같은 수준의 임금을 지불해야 하는 도덕적 당위성이 무게를 가지게 되었다. 그러나 보다 직접적인 배경으로는 여성 노동력의 증가에 따라 자신의 일자리가 위협받는다고 느낀 남성 노동자들이 여성의 상대적 고용비용을 높일 목적으로 남성들이 지배하고 있던 노동조합을

23). Paul Davies & Mark Freedland (1994), 앞의 책: 118.
24). Report of Royal Commission on the Civil Service, Cmd. 9613.
25). Report of the Inquiry into Civil Service Pay, Cmnd. 8590 (1982).

중심으로 동일노동에 대한 동일임금 원칙을 주장하게 되었던 것이다. 전시에 노동조합의 협조가 절실했던 정부는 결국 1946년 이를 공식정책으로 확인하였는데, 다만 여기서 동일노동이란 오늘날 논의되고 있는 동일가치의 노동이 아니라 동일종류 또는 유사노동에 대한 임금형평을 의미하는 것이었다.[26] 어쨌든 이러한 원칙은 1955년 1월 공식적으로 공공부문중 비육체노동에 종사하는 자에 대해 공식적으로 적용되었고, 1960년대 초까지는 지방정부와 국영기업 및 보건종사자에게로 확대됨으로써 성별 임금불평등 완화에 중요한 진전을 이룩하게 되었던 것이다.[27]

## 6. 적극적 국가론의 대두

노사자율주의는 임금교섭 뿐만 아니라 집단적 노사관계 전반을 포괄하는 것이었으며, 1950년대 초반까지는 개별적인 고용관계에 있어서도 국가의 개입은 극히 제한적인 것이었다. 집단적 노사관계에 있어선 파업권을 규제하던 1927년 노동쟁의및노동조합법과 1305호 명령이 1946년 노동당 정부에 의해 폐지됨으로써 면책권의 보호아래 자유로운 노동3권의 행사를 보장한 1906년의 노동쟁의법 체제가 완전히 복구되었고, 개별적 고용관계는 기본적으로 법원에 의한 보통법의 지배영역이었다. 1951년 집권한 보수당도 당분간은 노동당으로부터 물려받은 이러한 상황의 인위적 변화에 대한 필요성을 크게 느끼지 않았다. 그러나 1950년대 중반이후 노사분규를 겪으면서 방임적 자율주의의 문제점이 부각되자 국가가 의회법을 통해 보다 적극적으로 개입해야 한다는 목소리가 커져갔다. 아래에서는 편의상 이를 집단적 노사관계와 개별적 고용관계로 나누어 살펴보고자 한다.

### 가. 노사관계 규제론

1950년대 중반까지만 해도 노사관계는 직접 당사자인 사용자와 노동조합의 자치의 영역이었으며, 특히 단체교섭 과정이나 노동조합 내부의 문제에 정부가 개입하는 것은 금기시되었다. 그러나 1955년 분규를 겪으면서 보수당내 우파들 가운데서는 좌파주도의 친노동조합 정책에 대한 비판과 우려의 소리가 커져 갔다. 1957년 토니크로프트의 경제경책 전환시도가 좌절된 후, 보수당내 법조계 출신들 사이에서는 노사관계를 더 이상 무책임한 당사자의 자치에 맡겨두어서는 안되며 실정법의 영역으로 끌어들여 엄격히 규제해야 한다는 주장이 강력하게 제기되었다. 이들은 1958년 6월에 '거인의 힘(A Giant's

26). Report of the Royal Commission on Equal Pay, Cmd. 6937 (1946).
27). C. A. Larsen, 'Equal Pay for Women in the UK', 1971, 103 International Labour Review 1.

Strength)'[28]이라는 제목의 86쪽짜리 정책제안서를 발표하였는데, 그 제목이 시사하듯이 이들은 기본적으로 노동조합을 과도한 힘을 가진 무책임한 존재로 보았다. 따라서 노동조합의 파업은 공인, 비공인 여부를 불문하고 규제되어야 한다고 보았다.

우선 비공인파업 참가자는 보통법상의 불법행위에 대한 면책보호를 박탈하고, 노동조합에 의한 공식파업도 일정한 조건을 충족시킬 경우에만 면책권(Immunity)을 부여하자고 주장하였다. 그들이 제시한 면책조건이란 노동조합이 등록사무소에 등록할 것, 파업결정시 노조규약을 준수할 것, 모든 파업은 분규쟁점 및 요구사항에 대한 독립된 심판기관의 조사·중재를 받도록 하고 그래도 타결이 안될 경우 14일간의 냉각기간을 거칠 것 등이었다. 아울러 조합원의 노조 가입·탈퇴의 자유와 노조로부터 불이익을 당한 경우 법원에 제소할 권리를 부여할 것, 노조가 경직적인 작업관행을 고집하여 사용자의 경영을 방해할 경우 소송의 대상이 되도록 하고 이 경우 거증책임을 노동조합이 지도록 할 것, 노동조합간의 분쟁도 TUC에 의한 자율조정이 아니라 법원의 판정을 받을 것 등 노동조합 내부문제에 대해서도 법률이 개입할 것을 주장하였다. 한편 노동조합이 일정비율 이상의 종업원의 지지를 받는 경우에는 교섭권을 인정하여 사용자가 노조와 의무적으로 교섭토록 하자고 제안하였다.

1980년대의 기준으로 보면 과연 위와 같은 정도의 조치가 거인의 힘을 규제하기에 충분한 것인가는 의문이지만, 1947년의 헌장과 비교해보면 노동조합을 보는 시각이 현저하게 차이가 남을 알 수 있다. 방임에 가까운 당사자 자율주의를 정면으로 부인하고 법률에 의한 노사관계 규제를 주장한 1958년 문서가 비록 당장에는 보수당 정책에 별 영향을 미치지 못하였으나, 1960년대 초반 소득정책의 실시와 더불어 세를 얻어가다가 1964년 선거에서 패배한 뒤에는 많은 내용이 보수당 정책으로 채택되고, 1980년대에는 대부분의 내용을 법전에서 발견할 수 있게 되었다는 점에서 큰 중요성을 가지고 있다. 노동조합과 자율주의에 대한 비판이 우파 법률가들에 의해서만 제기된 것은 아니었다. 1950년대 후반으로 가면서 인플레 및 국제수지 적자 등으로 경제가 더욱 어려워지자 노동조합을 경제발전의 장애물로 보는 여론도 점차 커져갔다. 1961년 5월 OECD는 중앙조직인 TUC의 취약성과 무질서한 단체교섭 체제로 인해 노동조합간에 임금인상 경쟁이 심화되고, 정부가 사용자로 있는 공공부문에 있어서도 정치적 영향이 크게 작용함에 따라 인플레를 유발하여 왔다며, 영국 노사관계체제는 완전고용이라는 새로운 상황에 적합하지 않다고 실랄하게 비판하였다.[29]

---

28). Shakespeare의 "Measure for Measure' 가운데 'O it is excellent / To have a giant's strength; / but it is tyrannous / To use it as a giant"라는 구절에서 따온 말이다.
29). OEEC (1961), The Problem of Rising Prices: 8.

한편, 주요 언론인도 비판의 대열에 동참하여 나름대로 대안을 제시하였는데 옵저버(Observer)지의 경제부 편집장인 앤드류 숀필드(Andrew Shonfield)는 노동조합이 자신들의 이익을 수호하기 위하여 작업장에서 기술도입을 반대하고 비효율적이고 경직적인 관행을 고집함으로서 비용극대화를 결과하고 있다고 비판하였다. 그는 이와 같은 문제점의 주된 원인은 자신들의 상대적 지위와 임금격차를 유지하려는 직종별 노동조합체제에 있다고 주장하였다.[30] 한편, 파이낸셜 타임즈(Financial Times)지의 마이클 쉥크스(Michael Shanks)는 노조의 강경파업은 노조의 힘을 입증하는 것이 아니라 경제 및 사회변화에 제대로 적응하지 못하고 있다는 문제점을 반영하는 것이라고 비판하고 나섰다. 나아가 그는 소집단적인 이익추구에만 몰두하고 전문성도 없는 직종별 노동조합 중심의 노동운동 대신에 산업별 단일노조와 권위와 자금을 가진 강력한 중앙조직이 유기적으로 협조하여 임금교섭을 통제함으로서 노조끼리 임금인상 경쟁을 하는 것을 막고 연대임금정책을 통해 조합원간의 임금격차를 완화시키는 것이 필요하다고 제안하였다.[31] 더 타임즈(The Times)지의 노사관계분야 편집자인 에릭 위그햄(Eric Wigham)도 노동조합 자체는 여전히 경제전체에 있어 유익한 존재이지만, 전체적인 노동운동은 방향감각을 잃고 있다고 비판하면서 단체협약에 법적 효력을 부여할 것을 제안하기도 하였다.[32] 숀필드와 위그햄은 1965년 노동당 정부에 의해 설립된 도노반위원회에 참여하기도 하였다.

이와 같은 당내외의 압력에도 불구하고 맥밀란 수상과 노동장관 존 해어(John Hare)는 자율주의를 견지하면서 노사분규와 노동조합 내부문제를 법으로 규율하는 것에 반대하였다. 1961년 보수당 전당대회에서 해어는 노사관계 개혁을 위한 입법문제 검토위원회를 구성하자는 제안에 단호히 반대하였다. 그는 비록 노동조합에 문제가 없는 것은 아니지만 노조문제를 법률로 규제하는 것은 현실적으로도 어려우며 결국엔 법을 위반한 수천명의 노동자를 감옥에 보내야하는 결과가 초래될 것이라고 지적하면서, 문제해결을 위해선 지속적인 설득과 협의가 바람직하다고 주장하였다. 그러나 그 자신도 1961년에 시작된 TUC를 중심으로 한 노동조합의 자체개혁이 실패하면 최종적으로는 정부가 개입할 수 밖에 없을 것이라는 점을 인정하였다.

이와 같이 1950년대 말을 지나면서 노사관계 정책방향에 관한 논쟁이 뜨거워진 가운데 보수당은 총선을 1년정도 앞둔 1963년 9월 보수당정책센타의 일명 브라운보고서(Brown Report) 로 알려진 '산업변화의 인간적 측면(Industrial Change: The Human Aspect)'이라는 제목의 보고서를 통해 쟁점사항에 대한 입장을 제시하였다.[33] 브라운보고서는 기본

30). Andrew Shonfield, British Economic Policy since the War, Penguin, 1958: 14.
31). Michael Shanks, The Stagnant Society, Penguin, 1961: 44.
32). Erig Wigham, What's Wrong with the Unions?, Penguin, 1961: 196.
33) Industrial Change: The Human Aspect, Conservative Political Centre, 1963.

적으로 노사관계 정책의 급격한 변화에는 반대하였으며, 특히 비공인파업 규제에 대해선 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 원칙에도 어긋난다고 주장하였다. 비공인파업을 불법화하는 것은 결과적으로 노동조합에게만 독점권을 부여함에 따라 개인의 기본권을 제약하고 노조가입을 강제하게 되는 모순이 있다는 것이다. 보고서는 불법파업시 노동조합 자체의 민사상 면책권을 박탈함으로서 배상책임을 지도록 하자는 주장에 대해서도 소수의 강경 조합원에 의해 하루아침에 노조가 재정파탄에 빠질 우려가 있다는 이유로 반대하였다. 다만, 파업전 찬반투표에 대해선 노조가 자체규약으로 규정하지 않으면 법률로 규정하는 것도 바람직하다고 보았다. 아울러 비록 강제중재는 반대하였지만, 파업돌입전 일정기간 파업을 금지하고 최종적으로 협의기회를 갖도록 하는 화해제도를 도입하는 것은 지지하였다. 나아가 사용자의 부당해고와 노동조합의 자의적 처분으로부터 조합원 개인을 보호하기 위하여 '단체등록사무소(Registrar of Friendly Societies)'의 권한을 강화하고 노동문제를 전담할 준사법기구를 설치할 것을 제안하였다.

이와 같은 브라운보고서의 내용을 검토해 보면 이제까지와는 달리 노사관계 문제를 규율할 입법의 필요성을 부분적으로 인정하였지만 본질적으로는 자율적 노사관계 체제를 해체하는 것이 아니라 이를 보완, 강화하기 위한 것이었다고 할 수 있다. 흥미로운 것은 1964년 노동조합법(Trade Union (Amalgamation) Act)에 의해 조합원 50%이상이 투표에 참가하여 찬성이 반대보다 20% 많을 경우에 인정하던 노동조합 합병요건을 단순다수결로 완화한 것이다. 그러나 이는 규제적 목적보다는 노동조합의 구조개편을 촉진시켜 단체교섭의 효율성을 높이고자 한 것이었다는 점에서 보수당 정부의 자율주의 정책과 궤를 같이하는 것이라고 하겠다. 하지만 1964년초에 들어서자 선거에서 승리하면 노사관계 개편을 위한 입법이 불가피하다는 우파의 주장이 보수당내 다수여론으로 굳어져가고 있었다.

1964년의 루크스 대 바나드(Rookes v. Barnard) 판례[34]를 둘러싼 일시적 혼란은 이러한 압력을 가중시킨 것이었다. 사건의 내용은 BOAC항공사에 근무하던 루크스가 1955년 소속 노동조합(AESD)으로부터 탈퇴하자, 노동조합이 조합원만 고용하도록 합의한 클로우즈드숍 조항 위반이라며 그를 3일안에 해고하지 않으면 파업에 돌입하겠다고 위협하여 결국 해고당하자 노동조합 간부들을 상대로 소송을 제기한 것이다. 루크스는 1심에서 승리하였지만, 항소법원(Appeal Court)은 노동조합에게 면책권을 부여한 1906년 노동쟁의법(Trade Disputes Act)에 의해 노동조합은 배상책임이 없다고 하여 1심판결을 번복시켰다. 그러나 대법원이 이를 다시 뒤집어 노조간부의 배상책임을 인정함으로써 위기에 몰린 노동조합은 TUC를 중심으로 1906년법의 해석상 논란을 없애도록 법개정을 할 것

34). AC 1129 (HL).

을 보수당 정부에 요구하고 나섰다. 이에 대해 보수당 정부는 즉각 답변을 하지 않았지만, 노동관계법의 개편압력은 더욱 커져갔던 것이다.

### 나. 정부개입의 서막[35]

보수당 정부가 노동조합과의 대결 가능성이 있는 집단적 노사관계에 대한 개입은 일관되게 회피하였지만 집단적 방임주의의 문제점 자체를 부인한 것은 아니었다. 일반적으로 노동조합에 의한 단체교섭은 노동조합이라는 우산의 보호를 받지 못하는 집단의 이익은 제대로 반영하지 못하는 문제점이 있다. 특히 유사 기술과 직종을 중심으로 노동조합을 결성한 경우에는 내부자(Insider)의 이익을 우선함에 따라 노동조합 가입율이 낮은 여성 및 연소자 등 노동시장의 주변집단들은 외부자(Outsider)로 남게되어 고용 및 노동조건, 해고 등에 있어서 상대적으로 취약한 입장이 될 가능성이 많은 것이 현실이다. 직종별 노조가 지배적인 영국의 경우엔 이와 같은 내부자와 외부자의 구별이 산업별 노조나 기업별 노조에 비해 두드러졌다. 따라서 이와 같이 단체협약에 의한 보호가 미치지 못하는 부분은 궁극적으로는 정부의 개입을 요구하는 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 영국의 경우 1950년대 초까지만 하더라도 노동관계를 계약자유 원칙이 지배하는 고용관계로 보는 경향이 강해 고용 및 노동조건 등에 대한 정부의 개입은 극히 제한적이고 최소한의 수준에 머물러왔으나, 1950년대를 지나면서 노동조합을 중심으로 한 집단적 방임주의의 한계가 부각되면서 정부의 능동적 역할에 대한 요구가 커져갔다. 하지만 1950년대의 고용관계 입법은 단체교섭이 효과적으로 미치지 않는 영역을 정부가 법률에 의해 보완하는 전통적인 성격의 연장선상에 있었다고 할 수 있으며, 노동조합의 협조에 대한 대가 또는 적극적 노동시장정책의 개념 등이 고용관계법에 모습을 보이기 위해서는 1960년대를 기다려야 했다.

일반적으로 개별적 고용관계에 있어 전통적으로 정부가 적극 개입해 온 분야는 노동시간과 작업장에서의 안전 및 보건에 관한 사항이라고 할 수 있다. 그러나 영국의 경우 노동시간은 당사자의 계약이나 단체교섭 사항으로 남겨져 왔다. 오늘날 대부분의 국가가 1일 또는 1주 등을 기준으로 법정근로시간을 두고 있는데 반해, 영국은 이에 대한 법규정이 없는 것은 이러한 오랜 전통에 기인하는 것이다. 따라서 야간작업에 대한 규제를 담고 있는 1954년 은행업법(Baking Industry Act)은 비록 특정 산업의 특정 작업형태를 대상으로 한 것이지만 최초로 노동시간에 대한 규제를 법률로 규정했다는 점에서 큰 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 여전히 1년의 반 이상은 야간작업을 시킬 수 있도록 하고,

35). Davies & Freedland, 앞의 책: 142-164를 주로 참고하였다.

노사가 합의할 경우 노동부장관은 법적용을 제외할 수 있도록 함으로서 노동시간에 대한 법규제를 최소화하려는 의도를 보여주고 있다. 상대적으로 정부가 적극 개입해 온 안전·보건분야에서는 이 기간동안 상당한 발전이 있었는데 1954년 광산법(Mines and Quarries Act), 1956년 농업법(Agriculture (Safety, Health and Welfare Provisions) Act), 1959년 공장법(Factories Act), 1960년 사무실법(Offices Act) 등에 의해 기존의 작업장에서의 안전·보건 기준을 개선하고, 보호대상이 종래의 탄광 및 공장 노동자에서 농업 및 사무직 종사자에게 까지 확대되었다.

이상의 법률이 노동자를 보호하기 위한 것이었다면 1960년 임금지급법(Payment of Wage Act)은 규제완화라는 전혀 새로운 개념에 입각하여 사용자의 부담을 덜어주기 위한 것이었다는 점에서 1980년대 보수당 입법의 선구자가 되었다. 1950년대 중반을 지나면서 사용자들로부터 노동조합의 비효율적 작업관행 고수에 따른 불만과 규제완화 요구가 꾸준히 제기되었는데, 이에 따라 보수당 정부는 사용자의 자금부담을 덜어줄 목적으로 1831년 거래법(Truck Act)에 의해 확립된 임금의 현금지급원칙을 완화하여, 피용자의 신청이 있는 경우에는 임금의 일부를 현물 등 현금 이외의 형태로도 지급할 수 있도록 하였다.

1960년대에 들어서면서 고용관계에 대한 정부의 개입이 전혀 새로운 논리에 의해 본격화되었다. 1950년대 중반 이후의 경제위기를 겪은 이후 60년대에 들어서면서 국제수지 적자문제의 구조적 해결과 경제성장을 위한 방법으로 영국경제 현대화론이 제기되기 시작했는데, 1962년 NEDC의 설립과 1964년 노동당의 윌슨정부에 의한 국가계획(National Plan) 등은 바로 이러한 인식에 따른 것이었다. 현대화론자들은 계획적인 경제운용을 위해서는 수요관리 만으로는 미흡하며 공급부문에 정부가 적극적으로 개입해야 한다고 보았다. 다시 말해 완전고용에 따라 야기되는 인력부족 문제를 해결하고 지속적인 성장을 하기 위해서는 여성 등의 경제활동 참가율을 높이는 한편, 산업구조 조정에 맞추어 노동력의 부문간, 지역간 이동성(mobolity)을 높이고 체계적인 직업훈련을 통해 기술인력 부족문제를 해결하는데 정부가 적극적으로 개입하여야 한다는 것이었다. 보수당 정부에 의해 이루어진 1963년의 고용계약법(Contract of Employment Act)과 1964년의 산업훈련법(Industrial Training Act), 그리고 노동당 정부에 의해 이루어진 1965년의 정리해고수당법(Redundancy Payment Act)과 1966년의 국민보험법(National Insurance Act)은 이러한 배경의 산물이었다.

1963년 고용계약법은 우선 구두계약에 따른 사용자의 자의적 행위를 방지하고 분쟁의 소지를 줄임으로써 근로자가 안정감을 가지고 일할 수 있도록 하기 위하여 고용계약시 구체적인 노동조건을 서면으로 작성하도록 하였다. 나아가 사용자가 피용자를 해고하고

자 할 경우 6월이상 근무한 자에 대해선 1주, 2년이상 근무한 자에 대해선 2주, 5년이상 근무한 자에 대해선 4주전에 통보하도록 하고, 피용자가 자발적으로 퇴직하는 경우에는 1주전에 통보하도록 하는 예고제를 도입하였다. 1963년법은 고용계약 체결 및 해지와 관련한 피용자의 권리보호를 강화함과 아울러 이를 객관화함으로써 향후 정리해고 및 부당해고에 관한 입법과 결합하여 과잉인원 정리시 분쟁의 소지를 완화하려 한 것이었다.

한편 영국의 경우 직업훈련은 도제제도(Apprenticeship) 또는 사용자의 자율에 의존하는 전형적인 자유방임주의의 영역이었다. 그러나 이와 같은 자율체제가 독일 등 외국에 비해 영국의 기술낙후를 초래하고 있을 뿐만 아니라, 비체계적인 기존제도 하에서는 무임승차 유인 때문에 사용자의 기술훈련에 대한 경제적 동기가 약화되고 있다는 지적이 강하게 제기되었다. 이에 따라 보수당 정부는 1964년 산업훈련법에 의해 산업별로 산업훈련위원회(Industrial Training Board)를 구성하여 노사 대표와 함께 정부가 참여하도록 함으로서 기존의 자율요소와 정책적 요소를 결합시키고, 사용자에게 직업훈련부담금을 부과하고 훈련을 실시하는 자에게는 장려금을 지원함으로서 무임승차유인을 없애고자 하였다. 아울러 훈련부담금과 관련한 분쟁을 다루기 위해 법률전문가를 위원장으로 하고 노사 대표가 참여하는 고용분쟁심판원(Industrial Tribunal)을 설치하였다. 심판원은 이후 1963년법에 의한 해고예고 및 고용계약, 1965년법의 정리해고, 1966년법의 실업수당과 관련한 분쟁 뿐만 아니라 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act)에 의한 부당해고 구제에 대한 심판까지 관할하게 됨으로써 1970년대에 이르러선 영국판 노동법원으로 발전하게 되었다.

도제제도는 이론적으로는 기능인력의 수요와 공급이 시장원리에 의해 해결될 수도 있으나 노동시장의 불완전성, 훈련의 비공식성 및 비체계성과 표준적인 자격기준의 결여로 인해 영국의 기능인력 부족 및 기술수준 낙후의 원인으로 지적되어 오던 터였다. 따라서 1964년법은 비록 재원은 국가재정이 아니라 사용자의 부담금으로 조달하는 것이었지만 기능인력 양성 및 기술수준 향상 문제를 본격적으로 정부의 책임으로 인정하였다는 데에 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

노동장관 해어는 이와 아울러 기술변화 또는 경영상의 이유로 인해 불가피하게 해고되는 경우 단지 16% 만이 해고수당을 받고 있다고 지적하면서 정리해고수당의 법제화 문제도 적극적으로 검토하고 초안까지 작성하였으나, 당분간은 노사가 단체협약 등에 의해 자율적으로 규정하도록 하는 것이 바람직하다는 의견에 따라 입법을 잠정 유보하였다. 1965년 노동당 정부에 의해 도입된 정리해고수당법(Redundancy Payment Act)는 바로 이 초안에 기초한 것이었다. 실업수당을 균일부담 균일지급 원칙을 수정하여 실직전 임금수준에 따라 차등지급토록 한 노동당 정부의 1965년 국립보험법(National Insurance

Act)도 이미 보수당 정부가 검토하던 것이었다. 따라서 최소한 개별적 고용관계에 있어선 집권당의 변화에도 불구하고 정책의 연속성이 유지되었다고 할 수 있다. 다만, 보수당의 정책이 노동시장의 유동성을 높이는데 중점을 둔 개별화전략의 일환이었다면, 노동당은 뒤에서 다시 살펴보겠지만 임금정책 및 집단 노사관계에 있어서 노동조합의 협조를 유도하기 위한 거래의 성격이 더 컸다는 점에서 구별된다. 흥미로운 것은 보수당 정부가 서면계약서, 해고예고제, 해고절차, 고용에 영향을 미치는 공정 및 조직 개편시 사전통보제 등의 법제화 문제를 협의했을 때 TUC는 노동조합의 영향력 축소와 노사관계에 대한 정부의 개입을 우려해 반대하였었다는 점이다. 따라서 1960년대 보수당 정부의 고용관계 입법은 향후 노사관계에 있어서 자율주의의 후퇴와 정부개입의 증대를 예고하는 것이었다.

## 7. 결 론

보수당 정부의 경제적 성과에 대한 평가는 보는 시각에 따라 달라지는데, 우선 영국 자체의 기준만으로만 보면 안정적인 고용, 대폭적인 생활수준향상, 소비문화의 본격화 그리고 높은 임금인상 등을 가져온 지속적인 성장과 풍요의 시기였다고 할 수 있다. 그러나 눈을 돌려 다른 선진국가와 비교해 보면 상대적으로 실패한 시기라고 할 수 있다. 1951-64년 기간 영국의 연평균 성장율이 2.5~2.9%였던데 반해 독일은 5%, 프랑스는 7%에 달했다. 뿐만 아니라 다른 나라와 달리 국제무역 확대의 기회를 제대로 살리지 못해 세계무역 점유율도 하락하였으며, 실업율과 인플레율은 다른 경쟁국에 비해 높았다.

사실 노동당 집권 후반의 임금동결 정책은 수출증가와 국제수지 개선에 어느정도 기여했다고 할 수 있다. 그러나 전시의 절제와 사회적 연대의식이 시간이 지남에 따라 약화되고 자유와 소비욕구가 커져가던 시점에 보수당 정부는 국가에 의한 통제와 비효율적인 계획을 철폐하고 이를 시장기능으로 대체함으로써 국민들에게 소비자로서의 선택의 자유를 돌려주겠다고 주창하며 1951년 집권하였다. 그러나 동시에 보수당은 노동당의 사회주의가 발견한 완전고용과 복지국가라는 유산도 아울러 수용해야 했다. 따라서 보수당이 당면한 문제는 어떻게 국가통제와 계획에 의한 개입없이 완전고용 및 복지확대와 이를 유지시키는 임금 및 물가안정과 경제성장을 이룩하느냐 하는 것이었다. 보수당 정부는 집권 초기인 1950-55년 기간에는 전임 노동당 정부의 임금 및 물가 통제정책과 결별하고 조세, 이자율, 공공지출 조정을 통한 국제수지 관리에만 집중하고 임금문제는 노사의 자율협상에 맡겼다.

보수당의 이와 같은 수요억제정책은 전임 노동당 정부가 고질적인 국제수지 적자의 원

인을 비용측면에서 찾아 수지개선은 수출확대로 가능하며 이를 위해서는 경쟁국보다 노동비용을 낮추기 위한 전략적이고 장기적인 경제계획과 소득정책이 필요하다고 본 반면, 보수당 정부는 적자원인이 국내 초과수요에 따른 수입증가에 있다고 본 데 따른 것이었다. 그러나 이러한 단기대응정책은 1950년대말 환율위기를 겪으면서 급변하여 계획적인 경제운용과 노조와의 합의를 통한 소득정책 등을 포함하는 보다 개입적인 경제정책을 추구하게 되었다. 이에 따라 1961년 노사정 대표가 참여하는 NEDC를 설치하고 경제성장 목표를 4%로 설정하는 한편 투자, 노동, 수출 등 경제정책 전반에 관한 협의를 도모하였다. 환율과 무역적자 압력에도 불구하고 1962년부터 본격적인 성장정책을 추구한 것은 이와 같은 정책전환에 따른 것이었다.

보수당 정부 노동정책의 변화과정도 이와 같은 경제정책 변화와 밀접히 관련되어 있었다. 초기의 노사관계를 돌이켜보면 전통적으로 보수당과 불편한 관계에 있던 노동조합이 이 시기에 자율주의의 황금기를 누렸다는 사실은 아이러니라고도 할 수 있는데, 완전고용 상태에서의 자유로운 단체교섭은 직종별 노조의 분열성과 실질적인 힘의 무게중심이 중앙 및 공식노조 조직에서 점차 현장으로 이동되어 가는 노사관계의 구조변화 속에서 급격한 임금인상에 따른 인플레 압력의 소지를 필연적으로 가지고 있었다. 이와 같은 문제점에도 불구하고 전임 노동당 정부의 소득정책에 대한 불만에 편승하여 집권한 보수당으로서는 최소한 당분간은 시장에 맡겨둘 수 밖에 없었다. 초기 보수당 정부 안에서 임금인플레에 대한 우려의 지적이 없었던 것은 아니었다. 1951-55년 재무장관으로 있던 버틀러는 임금인상율은 생산성 증가율을 반영해야 한다고 주장하였지만 구체적인 임금정책으로까지 발전되지는 못하였다. 당시 그의 생산성임금 주장에 대한 노동조합의 반응은 임금인상 요인을 제공한 것은 자유시장 논리에 의해 가격 보조금을 폐지함으로써 생계비를 상승시킨 정부라고 반박하였다. 노조의 주장은 보수당 정부가 물가, 기업이윤 등 다른 것은 다 풀면서 임금만 생산성 논리에 의해 규제하려 한다며 노조로서는 조합원의 생활수준 유지를 위해 단체교섭을 통해 싸울 수 밖에 없다는 것이었다.

완전고용 하의 노동정책을 둘러싼 잠재적 갈등과 긴장은 1955년의 분규를 겪으면서 구체적인 모습으로 나타나기 시작하였다. 노동자에게는 고용을, 기업에게는 안정된 시장이 보장되는 완전고용의 경제를 유지하기 위해서는 임금상승으로 인한 인플레를 방지할 수 있는 자율규제가 필요하다고 선언한 1956년의 백서 완전고용의 경제적 함의(The Economic Implications of Full Employment)가 노사관계를 바라보는 보수당 인식의 변화를 공식적으로 확인하는 것이었다면, 소득정책의 대안으로 시도한 CPPI의 실패 뒤에 발표된 1962년의 소득정책 후속조치(Incomes Policy: The Next Step)는 경제문제 해결을 위해서는 노조의 동의가 없이도 정부가 적극적으로 개입하겠다는 통보였다. 10년전에 계

획과 통제의 비효율성을 비판하고 자유와 시장기능을 주창하며 집권했던 보수당 정부가 오히려 더욱 강력한 임금억제정책을 채택하게 된 것은 노조와의 보다 강력한 협조를 강조하며 1964년 집권했다가 종국에는 노사관계 개혁론을 제기하며 노조와 대립해야 했던 노동당 정부의 경험과 함께 영국 정치에서 노동정책이 차지하는 복잡하고도 미묘한 위치를 보여주는 것이었다.

이와 같이 임금문제에 관한 보수당의 정책이 상대적으로 급박하게 변화되어 갔던 반면, 집단적 노사관계 자체에 대한 개입문제는 매우 조심스럽게 다루어졌다고 할 수 있다. 1958년의 거인의 힘(A Giant's Strength)으로 대표되는 당내 우파를 중심으로 한 단체교섭 및 파업과 노조 내부문제에 대한 개입론에도 불구하고 보수당 정부는 오랫동안 노사자치의 영역이라고 여겨져 온 부문에 법률을 통해 개입하는 것을 가능한 한 회피하고자 하였다. 보수당 정부가 이와 같이 소득정책과 집단 노사관계의 이원화를 유지하려고 한 배경은 노조의 엄청난 반발에 따른 정치적 경제적 위험부담에 대한 우려와 자율주의의 우월성에 대한 희망적 믿음이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 그러나 1964년 총선을 얼마 앞두고서는 부분적으로는 종래의 자치법을 의회법의 영역으로 끌어 들여 법의 규제를 받도록 해야 한다는 여론이 당내 다수를 점하게 되었으나, 총선에서 윌슨이 이끄는 노동당에게 다우닝가 10번지와 화이트홀을 넘겨주게 됨에 따라 보수당의 노동관계 개혁입법은 좀 더 긴 토론과 준비과정을 기다려야 했다.

정치적 쟁점이 많은 집단 노사관계에 비해서 개별적 고용관계에 대한 개입은 영향력 축소를 우려한 노조의 일부 반대에도 불구하고 상대적으로 정부의 개입이 용이한 부문이었다고 할 수 있다. 1950-60년대의 개별적 고용관계 입법은 이전까지는 전통적으로 계약자유의 원칙에 기초한 법원의 판례가 지배해 오던 고용계약관계를 사회적 성격을 가진 노동계약관계로 보고 의회법에 의해 정부가 본격적으로 개입하기 시작했다는데 중요한 의의가 있다. 이 시기에 논의되고 이루어진 고용관계의 공식화와 보호강화 정책은 이후 노동당 정부에 의해 더욱 강화되었다. 이와 아울러 직업훈련 분야에 있어서 정부의 책임을 확인한 ITA는 1980년대에 보수당 정부에 의해 다시 시장원리에 의한 정책으로 회귀하기 전까지는 인력정책에 있어서 국가의 개입이 지속적으로 확대되는 중요한 출발점이 되는 것이었다. 노사관계에 있어서 시장원리에 기초한 경제운용과 자율주의 노사관계를 옹호하며 출발했던 보수당 정부는 집권당 자리에서 물러나기 직전에는 경제계획 수립과 노사관계 개편의 필요성을 인정하여 NEDC를 설립하고 노동관계입법을 검토하기도 하였으나, 총선에서 패배함에 따라 구체적인 작업은 윌슨의 국가계획(National Plan)과 도노반위원회에 넘겨 주어야 했다.

# 제3장 경제현대화와 위대한 모험, 1964-69년 노동당 정부

## 1. 서 문

표 1-3-1. 하원의원 선거결과: 1964년, 1966년

| 선거일 | 전체의석 | 노동당 | 보수당 | 자유당 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1964. 10. 15 | 630 | 317 (44.1) | 304 (43.4) | 9 (11.2) | - (1.3) |
| 1966. 3. 31 | 630 | 363 (47.9) | 253 (41.9) | 12 (8.5) | 2 (1.2) |

(  ) 득표율.

자료: R. Butler & G. Butler: 앞의 책.

보수당이 1945년 총선에서 대패한 후 변화의 압력에 처한 것과 마찬가지로 노동당도 1951년 이후 세차례의 총선에서 연패하면서 똑같은 입장에 처하였다. 1951년 총선에 이어 1955년 5월 선거에서도 보수당에게 패배하자 휴 가이츠켈(Hugh Gaitskell), 토리 크로스랜드(Tory Crosland) 등 노동당내 우파들은 과거 노동당의 사회주의는 일자리를 가지고 있는 자와 이들이 주축이 된 노동조합이라는 부분적 이익만을 대변해 왔다고 비판하면서 사회구조의 변화에 따라 사회주의의 의미도 재해석되어야 한다고 주장하고 나섰다. 이들 수정론자들은 노동당이 다시 집권하기 위해서는 더 이상의 국유화를 중단하고 노조와의 관계를 재정리하여 일정한 거리를 유지하는 한편, 새로운 소비사회의 도래에 부응하여 전문가집단 및 사무직 노동자들과의 연대를 강화해야 한다고 주장하였다.

1955년 당수로 선출되기 직전인 10월 전당대회에서 가이츠켈은 "나는 지난 30여년간 사회주의자였고 지금도 사회주의자이지만 내가 사회주의자가 된 이유는 ..... 사회의 불평등을 혐오했기 때문이다. 내가 사회주의자인 이유는 동지애를 원하기 때문이다. 나에게 있어선 이것이 사회주의이다. 이러한 목표를 이루기 위해서는 국유화가 중요한 수단이지만 그것은 여러가지 방법 가운데 하나에 불과한 것"[1)]이라고 선언하였다. 1959년 선거에서 패배한 뒤에는 노동조합과의 특수관계가 오히려 노동당에 불이익을 주고 있으며 전면적인 국유화를 함의하고 있는 당헌 제4조(Clause IV)를 수정해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다. 그러나 연이은 선거에서의 패배는 오히려 노동당에게 있어서 노동조합의 중요성을 다시 확인시켜 주는 것이기도 하였으며 당내의 논쟁에도 불구하고 노동조합과의 결별은 상상할 수도 없는 것이었다. 이와 같은 변화와 안정이라는 상충되는 압력에 대한 타협안으로 제시된 것이 해롤드 윌슨(Harold Wilson)의 '경제 현대화

1). H. Gaitskell이 1955년 10월 노동당 전당대회에서 한 발언내용을 Mullard, Understanding Economic Policy: 192에서 재인용하였다.

(Modernisation)' 정책이었다.

1963년 2월 14일 브라운(Brown), 칼라한(Callaghan) 등과의 경쟁에서 승리하여 가이츠켈로부터 당수직을 물려받은 윌슨은 '새로운 영국 : 노동당의 계획(The New Britain: Labour's Plan)'이라는 문서를 통해 보수당이 장기적인 소득정책과 수출 및 투자확대에 실패하고 자유시장의 도그마에 사로잡혀 단편적이고 단기적인 정책에 의존함으로서 경제불안을 야기했다고 비판하고 나섰다.[2] 노동당은 영국 경제의 현대화를 통해 고질적인 경기불안과 국제수지 적자를 구조적으로 해결하겠다고 공약하면서, 이러한 '위대한 모험(Great Adventure)'에 동반자로 참여하라고 총선 직전에 열린 1964년 전당대회에 참석한 대표들을 독려하였다.[3] 이제 1964년 노동당 선거강령에서 종래의 국유화는 의도적으로 언급되지 않았고 대신에 경제 현대화가 전면에 등장하였다.[4]

드디어 1964년 10월 선거에서 노동당은 13석이라는 근소한 차이로 보수당을 누르고 산업구조 개편과 경제 현대화를 통해 새로운 영국(New Britain)을 건설하겠다는 야심찬 계획을 가지고 13년만에 다우닝가와 와이트홀로 돌아왔다. 윌슨이 제시한 경제현대화 방안은 크게 장기적인 경제성장을 위한 경제계획 수립, 산업의 효율성을 높이기 위한 산업구조 개편, 고도기술산업 및 수출주력부문에 대한 지원 강화, 경제 및 산업정책의 효율적인 추진을 위한 제도개편, 그리고 노동조합과의 협조를 통한 안정적인 임금 및 물가 관리체계 구축 등으로 정리할 수 있다.[5]

윌슨은 우선 그동안의 경제정책이 단기적인 목표에 편향된 재무부(Treasury)에 의해 주도되어 왔다고 비판하면서 경제부(Department of Economic Affairs)를 재무부로부터 분리하여 장기적인 경제정책 수립을 담당하도록 하였다. 이는 프랑스의 유도계획 성공에 영향을 받은 보수당 정부가 NEDC를 통해 목표성장율을 설정하는 등 경제계획을 실험하던 것을 보다 체계적으로 발전시킨 것이었는데, DEA는 1964-1970년 기간동안 25% 성장하는 것을 주내용으로 하는 국가계획(National Plan)을 1965년 9월 발표하였다. 한편, 노동당 정부는 산업의 경쟁력을 높이고 수출을 확대하기 위해서는 기술 및 산업정책을 통한 정부의 적극적인 개입이 필요하다고 보아 기술부(Ministry of Technology)와 산업구조조정공단(Industrial Reorganisation Corporation)을 설치하고, 1968년에는 이에 필요한 재정지원을 강화하기 위해 산업육성법(Industrial Expansion Act)을 제정하였다.

MOT는 원자력연구소, 국립산업기술연구소 등 주요 연구기관을 산하에 두고 전기, 통신, 공작기계, 컴퓨터, 항공, 조선, 섬유 등 전략적인 부문의 기술개발과 산학협조 지원에

2). Mullard, 앞의 책: 205-206.
3). Labour Party Conference, Annual Report, 1964.
4). Labour Party Manifesto, 1964.
5). Mullard, 위의 책: 206-209.

표 1-3-2. 노동당 정부하의 국제수지, 1964-70년

| 연 도 | 무역수지 | 무역외수지 | 경상수지 |
|---|---|---|---|
| 1964 | -543 | 171 | -372 |
| 1965 | -260 | 183 | -77 |
| 1966 | -108 | 236 | 128 |
| 1967 | -599 | 318 | -281 |
| 1968 | -712 | 448 | -264 |
| 1969 | -209 | 691 | 482 |
| 1970 | -11 | 835 | 821 |

출처: Office for National Statistics.

주력하였다. IRC는 1억5천만 파운드를 재원으로 항공, 조선, 전기, 섬유산업의 효율성을 높이기 위하여 기업합병을 지원, 투자하는 것이 기본목적이었으며, IRC의 지원을 받아 합병하는 경우에는 독과점 규제를 완화하여 주었다. 1968년법은 IRC의 재원을 확충하고 의회가 승인하는 경우 특정 기술개발 사업에 재정을 지원할 수 있도록 함에 따라 고속여객기 콩코드(Concord)와 영국을 대표하는 호화유람선 퀸엘리자베스(Queen Elizabeth) 2호가 이 법의 혜택을 받았다.

한편, 윌슨은 노동당의 경제성장 및 수출확대정책 성공의 관건은 형제적 관계에 있는 노조와의 협력을 강화하여 산업의 단위노동비용을 낮추는데 달려있다고 보고, 소득정책에 대한 노동조합의 협조를 끌어내기 위하여 물가관리를 강화하고 연금 및 의료서비스 등 사회부문 지출을 확대하겠다고 제시하였다. 이에 따라 임금문제만을 다루던 전국임금위원회(National Incomes Commission)를 물가및임금에관한전국위원회(National Board of Prices and Incomes)로 대체하여 물가와 임금을 통합 관리하도록 하였다.

체계적인 경제계획과 전략산업 육성을 통한 수출확대로 전후 역대정부를 괴롭혀 온 국제수지 문제를 해결하고 장기적인 경제성장을 이룩하겠다는 노동당 정부의 야심찬 계획이 순조롭게 진행되었다면 오늘날 영국경제의 모습이 달라졌을 수도 있었을 것이다. 그러나 불행하게도 상황은 노동당의 편이 아니었다. 노동당이 집권하자마자 윌슨은 외환시장에서 흔들리는 파운드화의 가치를 유지시키기 위한 하루하루의 싸움에 매달려야 했다. 전임 보수당 정부로부터 물려받은 국제수지 적자의 경제와 노동당 인플레 관리능력에 대한 불신으로 야기된 외환위기는 사실상 윌슨으로 하여금 긴축정책과 평가절하 가운데 최소한 하나를 선택하도록 강요하는 것이었다. 파운드화가 실제가치에 비해 높게 평가되어 있다는 많은 지적에도 불구하고 윌슨은 긴축정책을 선택함으로서 노동당이 계획했던 경제성장 계획과 노동조합과의 협조를 통한 소득정책의 기반을 상실하게 되었다. 그러나 이와 같은 노동당 정부의 긴축정책은 외환시장의 신뢰를 얻는데 실패하여 영국은행(Bank of England)의 달러보유고를 위기상황으로 몰고가는 외환위기가 계속되고, 이에

대한 미국 등 선진국과 IMF의 지원도 한계에 이르자 결국 1967년 11월 평가절하를 단행하고 말았다.

앞의 표에서 보듯이 국제수지 적자는 전임 보수당 정부 말기의 성장정책에서 비롯된 것이었으나 그 수습 책임은 노동당이 떠안게 되었다고 볼 수도 있었다. 위에서 보았듯이 노동당 정부는 소득정책과 산업정책을 통해 영국 산업의 경쟁력을 개선하고자 하였다. 그러나 호황 상태에서 임금인상을 억제하는 것은 노동당 정부에 대한 노동조합의 헌신이 없이는 쉽지않은 과제였고, 산업정책의 효과가 가시화되는데는 상당한 시간이 필요하였다. 따라서 당장에 선택할 수 있는 정책수단은 긴축이냐 환율이냐였다. 그러나 윌슨은 망설였다. 첫째는 정치적 이유에 따른 것이었는데, 윌슨으로서는 1949년에도 노동당 정부가 평가절하를 했는데 이번에 또 평가절하를 하면 노동당은 경제가 어려워지면 늘 당장에 손쉬운 환율조작을 하는 당이라는 낙인이 찍혀 장기적으로 해가 될 것이라고 우려했다. 한편, 경제적 측면에서도 국제수지 적자의 원인은 전임 보수당 정부의 확장정책과 세계경기의 호황에 기인한 초과수요에 따른 것이라는 주장이 제기되었는데, 그렇다면 먼저 국내수요를 억제하기 위한 긴축정책을 시행하여 본 뒤에 환율조정을 검토하는 것이 바람직하지 않겠느냐는 것이었다.

결국 윌슨은 선거에서 공약한대로 연금 등 사회복지 급여를 인상하는 동시에 소득세, 국민보험 기여금 및 석유세를 인상하고 자본이득세(Capital Gains Tax)와 기존의 회사세를 개편한 법인세를 새로이 도입하는 한편, EFTA의 반대에도 불구하고 수입품에 대하여 15% 관세를 부과하였다. 그러나 노동당 정부의 긴축정책에 대한 불신과 신규세제의 불확실성이 씨티(City)[6]를 동요시킴에 따라 파운드화를 팔고 달러를 사려는 투자자들로 인해 외환위기가 심화되자 미국의 연방준비은행과 독일의 분데스방크, 그리고 IMF의 도움으로 겨우 위기를 모면하였다. 이와 같은 1964년 11월의 외환위기는 1965년 7월의 2차 환율위기, 1966년 7월의 3차 환율위기 등 끊임없이 이어지는 일련의 위기의 시작에 불과했다.[7] 윌슨은 고집스럽게 평가절하를 거부하고 강제적인 소득정책과 긴축정책에 의존하였지만 이는 노조와의 대립만 심화시켰고, 선원 및 부두노조 등 무역에 직접적인 영향을 미치는 노동조합의 파업에 따라 사상최대의 무역적자가 발생하였다. 다급해진 윌슨은 뒤늦게 1967년 11월 11일 파운드화를 2.80달러에서 2.40달러로 평가절하하는 한편, IMF를 통해 외국의 중앙은행들로부터 30억달러를 빌려오는 조건으로 강력한 긴축정책을 실시하고 분기별로 IMF의 전문가들이 방문하여 영국 경제상황을 점검하는데 동의하고 말았다.

6). 런던의 씨티구역에 위치한 세계적인 금융가의 별칭.
7). 일련의 외환위기와 이에 대한 노동당 정부의 대응에 관한 자세한 내용은 A. Cairncross, The British Economy since 1945: 151-171을 참고하라.

그 여파로 재무장관으로 있던 제임스 칼라한(James Callaghan)은 사임하였다.

그러나 평가절하와 공공지출 축소로 인해 수입 생필품 가격 상승과 생활수준 하락, 그리고 실업율 상승에 대한 노동조합의 불만이 커짐에 따라 노사관계가 동요하기 시작하였다. 특히 소득정책이 더 이상 경제성장을 위한 수단이 아니라 단기적인 인플레 대책으로 사용됨에 따라 현장수준에서 그동안의 임금억제로 인한 손실분을 보전하려는 욕구가 분출하자 TUC를 매개로 한 소득정책의 기반이 손쉽게 무너지고 말았다. 동지애에 기초하여 소득정책에 대한 노조의 자발적 협조를 기반으로 장기적인 경제계획과 적극적인 산업정책으로 국제경쟁력을 개선하고 경제성장을 이루겠다는 1964년 노동당 정부의 위대한 모험은 국제수지라는 암초에 걸려 시작부터 흔들리다가, 결국 강제로라도 임금을 안정시키려는 노동당 정부와 자율교섭을 고수하려는 노동조합의 충돌로 인해 침몰하고 급기야는 노동당 정부가 노사관계제도의 개편을 주장하기에 이르렀던 것이다. 아래에서는 먼저 위와 같은 경제여건속에서 전개된 소득정책과 임금억제에 대한 보상으로 추진한 개별적 고용관계분야의 정책을 살펴본 후에 집단적 노사관계 개편논쟁을 검토하고자 한다.

## 2. 소득정책과 동지애의 한계

1948년 노동당 정부의 임금동결 조치와 보수당 정부에 의해 1950년대 중반 이후 추진된 소득정책이 위기관리적인 임시조치였다고 한다면, 1960년대의 소득정책은 노동비용의 상승율을 통제함으로써 인플레를 완화하고 무역적자 문제를 해결할 수 있으리라는 기대속에 상설적인 제도로 상정되고 추진되었다는 점에서 성격을 달리한다. 소득정책을 상시화시키려는 시도는 1960년대초 보수당 정부에 의해 시작되었으나 노동조합의 반발에 따라 실패로 돌아갔다. 그러나 13년간의 야당생활은 최소한 노동당과 노동조합의 지도부 사이에서는 충성스러운 동지애를 회복할 수 있는 계기를 제공하였다. 이에 따라 1964년 12월 16일 노동조합 및 사용자 대표와 정부가 '생산성, 물가 및 임금에 관한 공동합의(Joint Statement of Intent on Productivity, Prices and Productivity)'에 서명함으로써 노동당 정부의 소득정책이 공식적으로 시작되었다.

### 가. 소득정책의 내용

공동합의 직후 노동당 정부는 소득정책의 구체적인 집행을 위하여 '물가 및 소득정책 기구(Machinery of Prices and Incomes Policy)'[8]와 '물가 및 소득정책(Prices and Incomes Policy)'[9]이라는 두 개의 정책백서를 1965년 2월과 4월에 각각 발표하였다. 2월

백서는 물가 및 소득정책의 입안은 기본적으로 정부가 담당하되 NEDC를 통해 노사대표와 협의하도록 하였다. 특이한 것은 외형상으로는 정책을 정부가 직접 집행하지 않고 노사대표 및 공익위원으로 구성된 '물가및소득에관한전국위원회(National Board for Prices and Incomes)'가 담당하도록 하였다는 점이다. 이는 자율억제의 성격을 강조하기 위한 것이었다고 할 수 있다. 그러나 위원회에 대한 사건 회부권을 정부가 독점하였고 위원회의 조사인력에도 한계가 있음에 따라 실제로는 기준 위반여부에 대한 1차적 판단권을 가진 정부가 전반적인 소득정책의 집행을 담당했다고 보는 것이 타당하다. 4월 백서는 경제 전체의 평균 임금인상율을 3.0-3.5%로 하되 기준 인상율보다 높게 인상할 수 있는 네가지 예외사유[10]를 인정하였다[제1차 소득정책]. 당초 노동당 정부는 자율억제를 유도하였기 때문에 1965년 백서들에서는 기준 위반시 구체적인 제재수단이 제시되지는 않고, 만일 자율정책이 실패할 경우 다른 수단을 강구할 것이라고 경고하는데 그쳤다. 곧이어 4월 30일에 열린 TUC 특별총회에서 브라운(Brown)과 TUC 위원장 우드콕(Woodcock)은 TUC가 자율적으로 임금인상을 억제하는데 성공하지 못할 경우 정부는 완전고용과 자율교섭 중 하나를 포기할 수 밖에 없을 것이라고 설득하는데 성공하여 최대노조인 TGWU의 반대에도 불구하고 자율억제안을 가결시켰다.[11]

국제수지 적자와 환율 문제가 더욱 심각해짐에 따라 칼라한은 1965년 7월 사회복지수당 인상을 유예하는 등 공공지출을 축소하기 위한 조치를 취하였지만 노동당의 임금인플레 억제능력에 대한 외환시장의 불신은 해소되지 않았다. 이에 따라 강제적인 임금인상 억제 조치를 주장하는 칼라한과 TUC 사이에 뜨거운 논쟁이 전개된 끝에 극적으로 타협이 이루어졌다. 이에 따르면 TUC의 지도에 의한 자율억제를 원칙으로 하되, 정부가 필요하다고 인정하는 경우에는 특정 임금인상 협약 또는 물가인상 조치의 적정성을 NBPI가 검토하도록 회부하고, 조사가 진행중인 동안에는 효력이 정지되도록 하는 한편, 불가피한 경우 정부가 강제력을 행사할 수 있도록 하였다. 이는 정부의 잠재적인 강제력을 배경으로 TUC를 통한 자율억제가 효과적으로 이루어지도록 하겠다는 것이었다. 이에 따라 노동당 정부는 1966년 '물가및소득에관한법(Prices and Incomes Act)'을 제정하여 임금교섭 타결시 7일 이내에 정부에 통보토록 하고 이를 불이행할 시에는 벌금에 처하도록 하는 한편, 타결 협약의 위원회 회부에 따른 협약의 효력정지에도 불구하고 이를 적용하

8). Cmnd. 2577.
9). Cmnd. 2639.
10). 네가지 예외란 ①관련 피용자들이 해당 기업 또는 산업의 생산성 증대에 직접적으로 기여하는 경우, ②인력확보가 국가이익에 긴요한 경우, ③기존의 임금 수준이 적절한 생활수준을 유지하기 위해서는 지나치게 낮다고 일반적으로 인정되는 경우, ④임금이 유사직종에 비해 현저히 낮고 국가이익을 위해 이의 개선이 필요하다고 널리 인정되는 경우를 말한다.
11). TUC Special Congress Report, 1965: 16.

는 사용자나 이행압력을 가하는 노동조합에 대해서도 벌금을 부과할 수 있도록 하였다. 그러나 법안이 통과되기도 전에 경제여건이 더욱 악화됨에 따라 더 이상 노동조합의 자율억제에 의존할 수 없다고 판단한 노동당 정부는 1966년 7월 6개월간의 임금동결 조치를 취하고,[12] 11월에는 이를 6개월간 연장하면서 1965년 조치에서 인정한 예외사유를 보다 엄격히 해석하도록 하였다[13][제2차 소득정책]. 아울러 당시 의회에 계류중이던 법안에 정부의 승인없이 기준 임금인상율보다 높게 인상하는 것을 금지하는 내용을 추가함으로써 임금동결 조치의 강제력을 강화하였다.

노동당 정부는 1967년에도 6월 30일을 기준으로 예외적인 경우를 제외하고는 원칙적으로 임금을 동결시켰다. 다만, 예외해석이 1966년의 제2차 조치 때보다는 다소 완화되었고, 1966년법의 정부승인조항도 1967년 8월 11일 폐지하였다[제3차 소득정책]. 1968년에는 규제를 보다 완화하여 3.5% 범위 안에서 임금을 인상할 수 있도록 하고 예외사유 해석을 더욱 완화하는 한편 생산성 향상을 위한 임금체계 개편을 예외사유로 추가하였다[제4차 소득정책]. 마지막 백서인 '1969년 이후의 생산성, 물가 및 소득정책(Producivity, Prices and Incomes Policy after 1969)'에서는 향후의 임금인상 기준으로 2.5-4.5% 범위 안에서 전체 평균 3.5% 인상율을 제시하는 한편, 남녀동일임금 지급 등 예외인정 사유를 더욱 확대하였다[제5차 소득정책].[14]

## 나. 소득정책과 조합주의

1948-51년 및 1960년대 초의 우울한 기억에도 불구하고 1964년 노동당 정부의 소득정책은 노동조합과 사용자단체의 지지하에 시작되었다. 그렇다면 전통적으로 임금교섭은 자치의 영역으로 간주하여 정부의 개입을 강력히 반대하고 저항했던 노동조합이 윌슨정부의 소득정책을 수용했던 이유는 무엇인가? 우선 이론적으로는 소득정책이 성공적으로 시행되면 임금과 물가의 악순환에 따른 국제경쟁력의 약화와 실질소득 감소를 막을 수 있어 노동조합에게도 불리할 것이 없다. 다시 말해서 전체 경제성장률의 범위 안에서 임금이 인상되면 물가에 대한 압력이 없다. 따라서 노동자 입장에선 실질소득이 감소하지 않고, 경제전체로는 상품가격 인상요인이 발생하지 않아 수출증대를 통한 경제성장이 가능하며, 이는 결국 실질임금의 증가를 가져올 수 있다는 것이다. 물론 이러한 논리 자체가 새로운 것은 아니었고 보수당 정부의 소득정책도 똑같은 논리에 기초한 것이었다. 다

12). White Paper, Prices and Incomes Standstill, 1966. 7.
13). White Paper, Prices and Incomes Standstill: Period of Severe Restraint, 1966. 11.
14). 윌슨정부의 소득정책에 대해선 Taylor, 앞의 책: 134-147; Mullard, 앞의 책: 210; Cairncross, 앞의 책: 161-162; Davies & Freedland, 앞의 책: 164-181을 참고하라.

표 1-3-3. 윌슨시대의 노사관계, 1964-70년 (단위: 개소, 천명, %, 건, 천일)

| | 노동조합 | 조합원 | 조직율 | 파업건수 | 참가자 | 노동손실일수 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1964 | 641 | 10,218 | 41.6 | 2,524 | 872 | 2,277 |
| 1965 | 629 | 10,325 | 41.6 | 2,354 | 868 | 2,925 |
| 1966 | 621 | 10,262 | 41.1 | 1,937 | 530 | 2,398 |
| 1967 | 602 | 10,190 | 41.5 | 2,116 | 732 | 2,787 |
| 1968 | 582 | 10,193 | 41.7 | 2,378 | 2,256 | 4,690 |
| 1969 | 561 | 10,472 | 42.8 | 3,116 | 1,654 | 6,846 |
| 1970 | 538 | 11,179 | 45.8 | 3,906 | 1,793 | 10,980 |

자료: Office for National Statistics.

만, 보수당 정부와 달리 노동당 정부가 노동자의 임금과 더불어 기업의 이윤과 자본의 주식배당 등도 함께 규제하겠다고 한 것이 TUC가 동의할 수 있는 명분을 찾는데 기여했을 것이다. 한편 TUC 입장에서도 소득정책을 매개로 NEDC 등을 통해 정부의 전반적인 정책결정 및 집행과정에 직접 영향력을 행사할 수 있다는 정치적 측면에 매력을 느꼈다고 볼 수 있다. 도노반보고서(Donnovan Report)도 지적했듯이 당시 숍스튜어드(Shop steward)들이 주도하는 현장 노사관계에 대한 지도력과 영향력을 급속히 잃어가는데 불안을 느끼고 있던 노동조합 지도부와 TUC로서는 역설적이지만 소득정책이 정부의 일방적인 강제가 아니라 TUC를 매개로 하는 한 자신의 권위를 강화시켜 주는 유용한 장치였다고 할 수 있다.

그러나 1965년의 자율억제 기간동안 TUC의 자체 심사기구가 600여건의 임금협약을 검토했지만 실제로 기준 인상율을 적용한 예는 거의 없고 대부분 예외사유에 해당된다고 해석함에 따라 임금교섭에 미친 영향은 극히 미미했다.[15] 이와 같은 TUC의 무기력과 의지 부족으로 자율억제 정책이 실패하고 경제는 더욱 악화되자 노동당 정부는 1966년부터 강제정책으로 전환하였다. 17% 임금인상을 요구하며 무려 7주간이나 상선의 운행을 마비시킨 전국선원노조(National Union of Seamen)의 파업은 정부의 강제조치를 촉진시킨 계기가 되었다. 1966년 7월 20일의 임금동결 조치를 4일 뒤에 통보받은 노조 지도자들은 당연히 반발하였으나 칼라한과 브라운은 선원노조의 파업과 국제 원자재 가격의 상승 그리고 지난 1년간의 높은 임금상승을 결과한 자율억제 조치의 문제점 등을 설명하며 정부로서는 다른 대안이 없음을 강조하였다. 강제동결 조치는 현장의 불만을 고조시키고 강경세력의 입지만을 강화시킴으로써 결국 엄청난 현장 노동자들의 반발 때문에 제대로 시행되지 못할 것이라는 TUC 위원장 우드콕의 우려도 나름대로 설득력이 있는 것이었다. 그러나 윌슨수상이 임금억제에 실패할 경우 200백만 여명의 실업을 감수해야 할 것이라고 경고하자 TUC 중앙위원회는 주저하면서 정부조치를 수용하고 TUC 총회도 이를 근

15). Gerald Dorfman (1979), Wage Politics: 138.

소한 표차로 승인하였다.[16]

연속되는 경제위기 속에서 소득정책이 더 이상 장기적인 경제성장 전략의 일환이 아니라 단기적인 물가억제 정책의 하나로 사용되고 있다는 인식이 확산됨에 따라 노동당 정부에 대한 신뢰와 동지애가 식어가기 시작했다. 제2차 조치의 시한이 만료되는 1967년 7월이 가까워 옴에 따라 노동당 정부는 다시 한 번 TUC의 공식협조를 확보하고자 애썼다. 그러나 물가상승에도 불구하고 계속되는 임금억제에 대한 하부조직의 반발과 정부가 강제조치를 TUC와의 충분한 사전협의도 없이 시행하는데 더 이상 끌려다닐 수 없다고 판단한 TUC는 1967년 4월 26일 특별총회를 통해 정부의 강제조치를 반대하고 1965년 체제로 돌아가 TUC가 자율적으로 임금인상 자제를 추진할 것을 결정하였다.[17] 따라서 이때부터 노동당 정부와 노동조합간의 소득정책에 대한 공식적인 협조체제는 무너지기 시작하였다고 할 수 있다.

그렇다고 TUC가 어려운 경제현실과 노동당 정부의 경제정책 기본방향에 대해 부정한 것은 아니었다. TUC도 국제경쟁력 저하와 인플레 요인으로 작용하고 있는 임금인상 자제의 필요성 자체는 인정했지만 전통적인 자율주의를 깨고 정부가 강제적으로 임금을 동결하는 것은 반대했던 것이다. 1967년 11월의 평가절하 조치를 수출시장 회복을 위한 불가피한 조치라고 인정하고 공식 지지한 것은 경제현황에 대한 인식의 공유를 보여주는 하나의 예였다. 따라서 TUC는 정부의 강제적인 소득정책에 대하여 즉각 전면적인 반대운동을 벌이지는 않고 각 회원조합이 자율적으로 판단하도록 하고, TUC 차원에서는 정부의 정책결정 과정에서 발을 빼는 전술을 채택하였다.

한편, 노동당 정부로서도 TUC의 협조를 확보하지 못한 상태에서 비록 법적 강제수단은 마련하였지만 이를 적극적으로 행사하는데는 정치적 위험이 컸다. 이에 따라 기준 인상율 적용의 예외사유를 확대하는 동시에 위반 사례에 대해서도 사실상 묵인하는 자세를 취했던 것이다. 바바라 카슬(Barbara Castle) 노동장관은 1968년 TUC 총회에서 소득정책에도 불구하고 노동당 정부가 집권한 이후 실질임금이 매년 개선되어 온데서 나타나듯이 정부가 추진하는 소득정책은 노동자의 생활수준을 떨어뜨리기 위한 것이 아니라 수출경쟁력을 회복하기 위한 불가피한 조치라고 강조하면서, 임금안정에 실패하면 평가절하로 마련한 여유공간을 상실하고 결국 인플레 억제를 위한 긴축정책과 그로 인한 실업증가가 뒤따르게 될 것이라고 호소하였다.[18] 그러나 집권 초기에 양 진영을 결속시켰던 뜨거운 연대의식은 이미 식어있었다.

---

16). Taylor, 앞의 책: 140-141.
17). TUC Special Congress, 1967.
18). Labour Party Conference Report, 1968: 147.

표 1-3-4. 윌슨 시대의 주요경제지표, 1965-70년 (단위 : 명, %, 백만£)

| | 실업자 | 실업율 | 임금인상율 | 물가상승율 | 노동생산성 | 경제성장율 | 무역수지 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1964 | 413 | 1.7 | 7.1 | 4.6 | 7.7 | 5.1 | -543 |
| 1965 | 360 | 1.5 | 7.3 | 4.4 | 1.4 | 2.5 | -260 |
| 1966 | 391 | 1.6 | 6.6 | 3.7 | 1.8 | 1.7 | -108 |
| 1967 | 599 | 2.5 | 3.6 | 2.6 | 3.5 | 2.2 | -599 |
| 1968 | 601 | 2.5 | 7.9 | 6.2 | 7.8 | 3.7 | -712 |
| 1969 | 597 | 2.5 | 7.8 | 4.9 | 2.5 | 2.3 | -209 |
| 1970 | 640 | 2.7 | 12.1 | 8.5 | 0.6 | 2.3 | -11 |

출처: Office for National Statistics.

소득정책의 실패요인에 대해선 과거의 경험에서와 같이 실질적인 교섭권을 TUC가 아니라 개별 노동조합이 가지고 있었고 이들 노동조합도 숍스튜어드를 중심으로 한 현장의 노사관계를 장악하지 못하고 있던 점 등 다양한 설명이 가능하겠지만, 1960년대 중반 이후의 경우엔 예견치 못했던 심각한 무역적자와 잇따른 외환위기가 직접적인 장애물로 작용했다는 점도 아울러 지적할 수 있다. 경제위기 극복을 위한 노동당 정부의 강력한 긴축정책과 강제적인 소득정책은 계획된 경제성장을 달성하기 위해서는 임금인상 억제가 필요하다고 TUC를 설득했던 논리적 토대를 앗아감으로서 장기정책에 관한 합의의 기반이 무너지게 된 것이다. 노동당 정부의 강제적인 임금억제 정책에 대한 불만이 총선을 눈 앞에 둔 1970년 여름 지난 40여년 동안 경험하지 못했던 대규모 노사분규와 급속한 임금상승으로 나타나면서 5년여간 지속되어 왔던 소득정책은 산산조각 나고 말았다.

위의 표에서 보듯이 1965년 이후의 임금인상율은 정부의 임금억제 조치에도 불구하고 꾸준히 상당한 폭으로 상승하였고, 특히 1970년에는 1966-69년 평균인상율의 두배 가까이 올랐음을 알 수 있다. 따라서 많은 정치적, 경제적 비용을 치루면서 추진했던 소득정책이 사실상 실패했음을 통계적으로도 확인할 수 있는 것이다.

## 3. 임금억제와 개별적 고용관계법의 교환

노동당 정부의 법적 강제와 이의 불이행에 대한 제재를 동반한 강제적 소득정책은 노사관계에 있어서 정부의 역할에 대한 중요한 인식의 변화라고 할 수 있는데, 이와 같은 정책의 변화는 이미 1950년대부터 개별적 고용관계를 중심으로 발전하여 왔음은 앞장에서 논한 바 있다. 다만 노동시장 정책에 있어서 개별적 고용관계법이 가지는 유용성의 발견이라는 공통점에도 불구하고, 보수당 정부의 전략이 노동력의 유동성 제고와 노사관계의 개별화(Individualisation)를 통해 노동조합에 의존하는 자율주의의 문제점을 완화하려는 의도를 수반한 것이었다면, 노동당의 입장은 개별적 고용관계의 보호수준을 개선하

여 집단노사관계에 있어서의 분쟁요인을 완화하고 집단주의를 발전시키려는데 기본적인 목적이 있었다는 점에서 중요한 차이가 있었다.

### 가. 해고자 보호

1964년 집권한 노동당 정부는 우선 전임 보수당 정부에 의해 논의되었던 해고 및 실업시 경제적 보상문제부터 시작하였다. 1965년 정리해고수당법(Redundancy Payment Act)과 1966년의 국립보험법(National Insurance Act)이 그것이다. 1965년법은 경영상의 애로 등으로 인해 정리해고되는 자에게 정액기준으로 대략 1년 근속당 1주 급여에 해당하는 수당[19]을 지급하도록 하고, 해당 사용자에 대해선 모든 사용자에 대한 부담금을 재원으로 조성된 정리해고기금(Redundancy Fund)에서 해고수당의 3분의 2에 해당하는 금액을 지원하도록 하였다. 1966년법은 실업수당을 지급함에 있어서 베버리지에 의해 주창된 '동일액 부담 동일액 지급의 원칙'을 수정하여 '소득수준에 따른 차등부담 차등지급' 제도를 도입하였다. 앞의 방법에 따르면 모든 임금소득자가 동일액의 기여금을 부담하게 된다. 그런데 이 경우 일반적으로 저소득자의 부담완화를 위해 평균소득 이하 수준의 소득을 기준으로 기여금을 결정하여 실직전 임금수준에 관계없이 동일액의 수당을 지급하게 되므로 평균 이상의 소득자는 임금대체율(Replacement Ratio)[20]이 낮아지게 된다. 그러나 뒤의 방법에 따르면 각자의 임금수준에 기여금과 수당액이 차등적으로 연동되게 됨에 따라 전반적으로는 실업수당 수준이 개선되는 효과가 있게 되는 것이다.[21] 이와 같은 해고시 경제적 보상의 강화는 경영상의 불가피한 사유로 인한 정리해고를 촉진시킴으로써 노동시장의 경직성을 완화하고 해고와 관련한 분쟁을 감소시키는 효과가 있는 반면, 정리해고를 빙자한 부당해고를 증가시킬 우려도 있었다.

1963년 ILO가 부당해고 규제를 내용으로 하는 제119호 권고를 채택한 것을 계기로 이러한 문제점을 보완하기 위한 입법문제가 활발하게 논의되었는데, 노동당 정부는 부당해고 구제신청 절차와 기구 등에 관한 입법문제 검토를 NJAC에 의뢰하였다. NJAC가 제시한 법제화 지지논리는 집단적 측면과 개별적 측면으로 나눌 수 있다. 우선 앞의 것에 따르면 해고가 노사분규의 중요한 요인이 되고 있다는 것이었다. 도노반보고서에 의하면 1964-66년에 해고를 이유로 한 비공인 파업이 연평균 276건에 달했다. 따라서 당사자 계

19). 수당산정에 있어서 40세 이후의 근속기간에 대해선 연 1.5주로 계산하되 18-21세 사이의 근속기간에 대해선 0.5주로 감하여 계산하고, 18세 미만의 근속기간은 산입하지 않도록 하였다.
20). 실직 이전의 임금수준에 대한 실업수당의 비율을 의미한다.
21). 극저소득자의 경우엔 임금연동제가 불리할 가능성도 있으나 이 경우 실업수당 이외에 소득지원(Income Support) 등 다른 수당의 추가 지원을 받을 수 있으므로 실제로 전체적인 사회보장 지원수준이 하락할 가능성은 매우 작았다.

약과 자율적 단체교섭이 모두 무력한 부당해고 문제를 법으로 규제함으로써 집단쟁의의 소지를 제거하자는 실용론이었다. 뒤의 것은 비자발적 퇴직은 현재 직업의 계속성을 전제로 가계를 계획하고 살아가는 개인과 가족에게 엄청난 재난일 뿐 아니라 사회 공동체의 지속을 위협하는 것으로 이를 계약자유 원칙과 사용자의 선의에만 맡겨둘 수 없다는 규범론이었다. 그러나 노동당 집권기간 동안에 이와 같은 논의가 법으로 구체화되지는 못하고 보수당의 1971년법에 의해서야 그 모습을 드러내게 되었다.

### 나. 고용관계에 있어서 차별금지정책의 발전

1960년대에 서구사회 전반을 지배했던 인본주의의 물결은 노동관계에 있어서도 큰 영향을 미쳤는데 세계에 걸쳐 식민지를 경영하였던 영국의 경우 가장 치열하게 제기되던 문제 중의 하나는 인종차별 문제였다. 전후 복구와 1950년대 중반이후의 경제성장 과정에서 노동력 부족이 심각해짐에 따라 영국 정부는 아프리카, 카리브해, 인도권 등 과거의 식민지로부터 인력을 적극적으로 유치하는 정책을 폈다. 이에 따라 1950년에 10만명에 불과하던 유색 외국인 노동자가 1960년대 중반에는 100만명에 달하게 되고 인종을 원인으로 한 각종 사회적 문제가 증가하자 과다한 이민유입을 규제해야 한다는 주장이 커졌다. 당시 집을 세놓을 때 유색인종과 아일랜드인 그리고 아이가 있는 사람은 받지 않는다는 '삼불방침(Three No Policy-No Collor, No Children, No Irish)'이 사회문제가 될 정도로 인종차별 문제가 극심하였다.[22] 이에 따라 영국 정부는 '통합없는 규제가 용인될 수 없듯이 규제없는 통합도 불가능하다'는 인식하에 이민을 규제하는 동시에 고용관계에 있어서의 인종차별을 법으로 금지하고자 하였다.

이에 따라 1965년 인종관계법(Race Relations Act)을 제정하여 공공장소에서의 차별과 적대적 언행을 금지하고 인종차별 문제를 다룰 위원회를 설치토록 한 뒤 1968년에는 이를 더욱 구체화시켰다. 1968년 인종관계법에 따르면 인종을 이유로 차별을 받았다고 불만을 제기하는 경우 노동부장관은 우선 당사자간 자율해결기구를 통해 해결토록 하되 4주내에 문제를 해결하지 못하는 경우나 자율해결기구가 없는 경우 인종관계위원회에 회부하여 조사, 시정토록 하였다.[23] 인종관계법은 노동조건을 둘러싼 기존의 대등한 당사자간의 다툼이 아니라 내부자와 새로 참입한 외부자와의 갈등 문제를 다루고 있다는 점과 사용자 뿐만 아니라 노동조합에 의한 차별도 규제의 대상으로 하였다는 점에 특색이 있다. 특히 남녀차별이나 부당해고 관련법 보다 먼저 제정되어 노동정의 입법의 효시가 되

22). BBC Archives.
23). Davies & Freedland, 앞의 책: 220-230.

었다는 점에도 의의가 있다.

임금관련 문제 가운데 가장 오래된 쟁점의 하나였던 동일임금론은 제2장 살펴보았듯이 제2차대전을 계기로 정부 및 공공부문의 비육체 노동자에 대해서는 동일종류 노동에 대한 동일수준의 임금을 지급한다는 원칙이 확립되었으나 여타 부문에서는 여전히 차별적 임금관행이 지속되고 있었다. 이에 대하여 TUC를 중심으로 노동조합은 동일가치 노동에 대한 동일임금 지급을 규정한 국제노동기구 조약 제100호(1951년)[24]를 비준하라고 요구하였으나, 1960년대의 보수당과 노동당 정부 모두 국내 임금관행 및 현실적 여건과 상당한 괴리가 있는 상태에서 조약을 비준하는 것은 바람직하지 않다는 입장을 고수하였다.

변화의 계기는 역시 1964년 선거였다. 노동당이 선거공약에서 동일노동에 대한 동일임금 원칙을 법제화하겠다고 공약함에 따라 뜨거운 논쟁이 시작되었는데, 불가피론과 시기상조론이 대립하여 집권 후에도 오랫동안 결론을 내지 못하다가 소득정책과 집단적 노사관계법 개혁 추진에 대한 노동조합의 불만 완화책으로 1970년 동일임금법(Equal Pay Act)이 제정되게 되었다.[25]

정부로서는 동일임금원칙을 법제화함에 있어서 이것이 기존의 임금관행 전반에 대한 형평성 논쟁을 촉발하여 노사관계 불안을 야기하고 파업을 증가시켜 인플레 유발요인으로 작용할 수 있다는 점을 우려하지 않을 수 없었다. 이에 따라 5년간의 시행 경과기간을 두는 한편, 법을 제한적으로 적용하여 이와 같은 문제점을 완화하고자 하였다. 동일임금원칙 적용의 제한은 네가지 측면에서 이루어졌다. 첫째, 임금규정이 직접적이고 명시적으로 남녀간의 차별을 규정하고 있는 경우에만 제소할 수 있도록 하였다. 다시 말해 명시적으로 남녀의 인상율을 달리하는 경우에는 제소의 대상이 되나(예: 남자 10% 인상, 여자 5% 인상), 내용적으로 보면 남녀간의 직급분포가 현저히 다름에도 불구하고(예: 가직급 남 90%, 여 10%; 나직급 남 10%, 여 90%) 표면적으로는 동일 직급간에 동일한 인상율을 적용하면(예: 가직급 10%, 나직급 5%) 법 위반이 아니라고 하였다. 둘째, 남녀간에 임금차별이 인정되는 경우에도 법원은 여성의 임금인상율을 남성 노동자의 최저인상율 수준으로 올리는 제한적 교정권만을 갖도록 하였다. 셋째, 동일성의 개념에 있어서 동일가치 노동을 주장한 국제노동기구와 동일종류 노동이라고 본 EC의 로마조약 제119조 사이에는 커다란 차이가 있었는데 1970년법은 후자의 입장을 취하였다. 아울러 동일성에 대한 이견이 있을 경우 법원이 조사를 강제하거나 조사기관을 직접 정하는 것이 아니라 당사자가 전문기관 등의 도움을 받아 정하도록 하였다. 뿐만 아니라 기존의 임금교섭구조 보호와 인플레 방지에도 유의하여 차별 인정시 소급지급(back pay) 기간을 2년으로

24). Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value.
25). Davies & Freedland, 앞의 책: 211-220.

제한하고, 제소권도 사용자 또는 노동조합에게만 부여하여 개별 여성노동자는 노동조합을 통해서만 시정을 요구할 수 있었다.

정부의 이와 같은 충격완화 전략은 임금수준에 그대로 반영되었다. 1970년 남성 대비 여성의 시간급이 58%였는데 비해, 1970년법이 시행된 지 3년이 지난 1977년에도 그 비율이 68%에 그쳐 1970년법의 단기적인 효과는 그리 크지 않았다고 할 수 있다. 더욱이 1970년법은 임금에 관한 내용만을 담고 있었지 고용, 승진, 훈련 등에 있어서의 기회균등(Equal Opportunity)과는 거리가 먼 것이었으며, 이러한 기회균등의 법제화는 1975년 성차별금지법(Sex Discrimination Act)을 기다려야 했다.

## 4. 집단적 노사관계 : 보완론 대 개혁론의 갈등

### 가. 도노반 보고서(Donnovan Report)[26]

일반적으로 도노반보고서로 알려진 '노동조합 및 사용자단체에 관한 왕립위원회 보고서(The Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association)'[27]은 전후 영국의 노사관계 현황 및 문제점과 이의 개선을 위한 관련단체 및 법의 역할에 대한 검토를 위하여 1965년 2월 2일 법조계 출신인 도노반을 위원장으로 하여 설치된 위원회(Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association)가 3년여의 방대한 자료수집과 검토과정을 거쳐 1968년 5월 최종적으로 제출한 보고서를 말한다.

도노반위원회의 설치배경은 제2차대전 이후 계속되는 경제위기를 경험하면서 집단적 자율주의에 기초한 영국의 노사관계 체제를 경제위기의 중요한 책임요인으로 보는 견해가 증가한 것과 밀접한 관계가 있었다. 집단적 자율주의에 대한 회의론은 이미 1958년의 '거인의 힘'에 의해 강력히 제기된 바 있는데, 1950년대 말부터는 소득정책과 집단적 노사관계의 이원화가 더 이상 곤란하다는 인식이 커져 갔다. 이러한 가운데 1964년의 루크스(Rookes) 대 바나드(Barnard)[28]와 1965년의 스트랏포드(Stratford) 대 린드리(Lindley)[29] 사건에서 법원이 노동조합의 제2차쟁의행위(Secondary Action)의 면책권을 부인함으로써 1906년법 이래 확립되어 온 노동조합의 면책권이 위기에 처하게 되었다. 이와 같은 법원의 공격에 위협을 느낀 노동조합은 보수당 정부에 대하여 판례를 뒤집는 입법을

26). 도노반보고서에 대해선 주로 Davies & Freedland, 앞의 책: 243-267을 참고하였다.
27). Cmnd. 3623 (1968).
28). [1964] AC 1129.
29). [1965] AC 209.

하는 조건으로 노사관계 전반의 문제점과 입법문제를 검토할 위원회에 참여하겠다고 제안하였으나 보수당 정부는 입법보다 조사가 선행되어야 한다며 이를 거부하였다. 그러나 1964년 10월 보수당의 뒤를 이어 노동당이 집권하자 양측간에 즉시 거래가 이루어져 노동당 정부는 1965년 2월 2일 도노반 위원회를 발족시키고 이튿날 대법원의 두 판례를 뒤집을 노동쟁의법안(Trade Disputes Bill)을 의회에 제출하였던 것이다.

도노반위원회가 활동하던 1965-68년은 전후 누적되어 온 노사관계의 문제점이 급속히 표출되던 시기였다. 숍스튜어드가 급격히 증가하고 이들을 중심으로 한 사업장 단위의 비공식 노사관계와 노동조합을 중심으로 한 공식 노사관계의 괴리가 심화되는 가운데, 1966년의 선원파업과 1967년의 부두파업, 그리고 1965년 이후 계속된 외환위기와 1967년의 파운드화 평가절하 등 일련의 위기와 혼란은 전후 노사관계 전반에 대한 근본적인 재검토와 대책 수립을 요구하고 있었다. 따라서 도노반위원회의 주된 목적은 영국 노사관계의 현황과 문제점에 대한 분석과 노사관계 발전을 위한 법의 역할을 검토하는데 있었는데, 3년여의 활동기간 동안 정부는 물론 노동조합, 사용자 단체 및 기타 관련단체들로부터 방대한 자료를 제출받고 필요시에는 현장조사도 실시하였다. 그러나 최종 보고서 작성과정에서 옥스포드 대학의 법학과 교수인 오토 칸 프로인드(Otto Kahn-Freund)와 법조계 출신인 도노반의 친분을 매개로 휴 클랙(Hugh Clegg), 윌리암 맥카티(William McCarthy), 존 휴스(John Hughs), 알란 플란더스(Allan Flanders) 등 옥스포드의 자율주의학파가 대거 참여하여 보고서의 방향에 커다란 영향을 미쳤다.

이들이 내린 결론은 단체교섭이 노사관계를 규율하는 가장 최선의 민주적인 방안이며 법의 역할은 매우 제한적으로만 인정되어야 한다고 집단적 자율주의에 대한 지지를 재확인하는 것이었다. 따라서 클로우즈드숍의 금지, 단체협약의 법적 구속력 인정, 노조 규약에 대한 법적 개입, 냉각기간 및 찬반투표 등을 통한 파업의 규제 등 당시 제기되고 있던 다양한 형태의 법적 개입론에 대해 반대하였다. 도노반 위원회가 법의 필요성 자체를 부인한 것은 아니었으나 법에 의한 개혁은 현실적으로 어려우므로 당사자에 의한 자율개선이 바람직하다는 것이었다.

노사관계 진단편을 집필한 휴 클랙은 영국의 노사관계가 산업수준에서 노동조합과 사용자(단체)간의 공식적 단체교섭이 지배하는 공식체제와 개별기업 및 작업현장 수준에서 경영(관리)자와 숍스튜어드 및 소규모 작업집단 사이의 비공식 교섭에 의해 만들어진 관행과 자치규정이 지배하는 비공식체제의 이원적 구조로 구성되어 있다고 보았다. 그런데 문제는 비공식체제가 공식체제에 의한 협약의 영향력을 무력화시킴으로써 두 체제간의 갈등이 심화되고 있다는 것이다. 공식적 관계가 여전히 규범적 영향력을 가지고 비공식 과정이 체계적인 제도적 관계로 발전하는 것을 어느정도 제어하고는 있지만, 임금교섭에

있어서 노조를 통한 전국 또는 지역단위의 협약인상율과 실제 사업장 또는 작업현장 단위에서 숍스튜어드와의 비공식 협상에서 합의된 실제인상율간의 괴리가 커짐에 따라 노동조합이 개별 현장 단위의 분규에 대한 지도력을 상실하고 있다는 것이다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위해 도노반 위원회가 제시한 대안은 비공식 관계를 공식관계로 통합하자는 것이었다. 우선 임금 및 작업관리에 있어서 숍스튜어드의 역할을 인정하고, 전국단위의 교섭이 효율적으로 이루어질 수 있는 사항은 노동조합을 통한 단체교섭에 의해 결정하되 기업 또는 사업장 단위에서의 보완교섭을 인정하자는 것이었다. 단, 이러한 방향으로의 개선을 법에 의해 강제하는 것이 아니라 노사 자율에 맡기고 정부는 미국식의 노사관계위원회를 통해 조직분쟁을 조정하는 자율개편 지원 역할에 그쳐야 한다고 주장하였다. 아울러 클로우즈드숍의 부작용과 단체교섭이 작업관행 및 기업경영에 초래하는 경직성 개선의 필요성을 인정하면서 5,000인이상 사업장은 단체교섭 타결결과를 노동부에 통보토록 하고, 기존의 고용분쟁심판소(Industrial Tribunal)의 기능을 확대하여 부당해고 문제도 관할토록 하며, 노동조합등록사무소(Registrar of Trade Union)를 설치하여 노조규약을 지도토록 하고 이곳에 등록한 단체에 대해서만 쟁의행위 면책권을 인정토록 하는 등 노사관계 제도의 개선과 이를 위한 법의 긍정적 역할을 일부 인정하였다.

그러나 도노반위원회는 기본적으로 법과 정부의 역할은 자율적인 단체교섭이 효과적으로 이루어 질 수 있도록 지원하는데 그쳐야 한다고 주장하였다는 점에서 보수성을 면치 못하였다. 산업별 최저임금 결정을 담당하던 임금위원회(Wage Councils)가 단체교섭의 발전을 저해하고 있다고 지적하면서 이를 폐지할 것을 주장한 것은 이와 같은 보수성의 대표적인 예라고 하겠다. 도노반보고서에 대한 노동조합의 반응은 규제적 입법이 배제되고 자율주의의 우월성이 재확인되었다는 점에서 환영하는 분위기가 지배적이었던 반면, 사용자측의 반응은 다소 복합적이었다. 학계의 비판 가운데 주목되는 것은 도노반 위원회가 지나치게 민간부문 제조업 육체노동자에 치중하였다는 것인데 이들에 따르면 도노반위원회가 주장한 '공식-비공식 노사관계' 구도가 적용되는 부문은 전체 고용인구의 3분의 1에 불과한 6백여만명에 불과하고, 임금위원회 결정의 적용을 받는 4백만명과 순수한 전국협약이 적용되는 7백만명, 단체교섭이 적용되지 않는 5백만명 등은 전혀 고려하지 못했다는 것이었다.[30] 뿐만 아니라 당시 급속하게 성장하고 있던 공공부문 노사관계에 대한 검토도 부족하였다. 따라서 지나치게 제조업 부문의 단체교섭 과정에 치중한 단편적인 분석에 그쳐 복잡하고 역동적인 개방경제하에서 노사관계가 경제에 미치는 영향, 국가와 노동조합의 관계 등 노사관계 전반에 대한 근본적인 물음을 던지지 못함으로써

30). Taylor, 앞의 책: 153-154.

임금과 물가의 악순환, 낮은 생산성과 과잉인력에 따른 경쟁력 약화, 과도한 복지지출과 건강한 노동윤리의 붕괴 등 이른바 '영국병'의 조기치유 기회를 놓치고 전통적 자율주의 지속을 정당화하는데 그치고 말았다는 비판을 면키 어려웠다. 도노반보고서는 전후 처음으로 광범위한 집단과 개인이 참여하여 전후 영국의 노사관계를 총체적으로 검토하고 새로운 변화에 부합하는 대안을 모색하였다는 점에서는 큰 의의가 있었다고 할 수 있다. 하지만 그 처방은 당시 정치권이 느끼고 있던 것과는 거리가 먼 것이어서 도노반보고서에 대한 노동당 정부의 불만은 1969년 '투쟁 대신에(In Place of Strife)'라는 정부백서로 나타났다.

### 나. 투쟁의 종식

1965년 도노반위원회를 설치한 주된 원인의 하나였던 파업문제는 위원회 활동기간 중에 더욱 심화되어 경제안정을 위해서는 파업을 강력히 규제해야 한다는 정치적 압력이 날로 커지고 있었다. 이와 같은 상황 속에서 노동당 정부는 1968년 물가 등 경제전문인력을 노동부에 보강시키고 명칭도 고용 및 생산성부로 바꾸면서 초대장관에 바바라 카슬을 임명하였다. 부처 명칭이 말하고 있듯이 노동당 정부는 마침내 고용문제는 궁극적으로 생산성과 연계될 수 밖에 없다는 것을 인식한 것으로 보이는데, 카슬의 눈에는 도노반보고서가 개혁을 외면하고 타성에 젖어있는 노동조합에게 면죄부를 준 것이나 다름없었다.

노사관계 개혁에 대한 정부의 입장은 도노반위원회에 제출한 정부자료에 잘 나타나 있다. 그에 따르면 국민경제에 심대한 영향을 미치는 노동조합이 더 이상 오로지 자신들의 집단적 이익의 수호자로 남겨져서는 안되며 이제는 사회전체의 공동선을 위한 책임있는 존재로서의 역할을 다 해야 한다는 것이었다. 즉, 노조원의 이익도 나라 전체의 경제적 발전과 운명을 같이 하는 것이며, 따라서 경제성장과 완전고용 유지에 필요한 경제적 조건을 달성하기 위한 정부정책에 노동조합도 협조해야 한다는 것이었다.[31] 카슬은 1968년 12월 학계와의 간담회에서 도노반보고서가 경제에 막대한 악영향을 끼치고 있는 '산업무정부 상태'와 노동쟁의가 직접 사용자가 아니라 전체 사회를 대상으로 하고 있다는 문제점을 제대로 다루지 못했다고 비판하면서, 국가의 적극적인 개입을 통한 포괄적인 노사관계 개혁의지를 강력히 표명하였다.[32] 문제는 어떻게 노동조합의 물리적인 실력행사를 규제할 것인가인데 분명한 것은 TUC로부터는 어떠한 형태의 긍정적 답변도 기대할

31). Ministry of Labour written evidence to the Donovan Commission, HMSO, 1965: 2.
32). B. Castle, Diaries 1964-1970: 549-551.

수 없으며 정부가 정치적 위험을 감수해야 한다는데 의견이 모아졌다.

그런데 마침 무질서한 노사관계의 문제점을 극명하게 보여주는 사례가 발생하였다.[33] 자동차 제동장치를 만드는 걸링(Girling) 공장에서 오일공급 밸브 담당 22명의 파업으로 5,000대 규모의 자동차 생산이 전면중단되는 사태가 발생하였는데, 이 공장에서는 지난 1년 6개월간 57회의 작업중단 사태가 발생하였다. 한편, 복스홀(Vauxhall) 자동차의 한 공장에서는 단 10명의 파업으로 15,000명이 작업을 중단해야 하기도 하였다. 정부는 이제 때가 무르익었다고 판단하고 1969년 1월 노사관계 개혁방안을 담은 '투쟁 대신에(In Place of Strife)'라는 백서를 발표하였다.[34]

이 백서에서 카슬은 영국 노사관계가 교섭력을 독점하고 있는 일부 집단을 중심으로 전개되어 사회불평등과 인력의 비효율적 사용을 결과하는 심각한 문제점을 안고 있으며, 이러한 취약성에 따른 비용을 노동조합과 사용자가 부당하게 소비자에게 전가시킴으로써 경제전체의 효율성을 위협하고 있다고 실날하게 비판하였다. 나아가 이와 같은 문제점을 시정하고 사회 전체의 이익을 반영하는 정의롭고 질서있고 효율적인 노사관계를 발전시키기 위해서는 정부가 개입하여야 한다고 주장하였다. 노동당 정부는 자율주의의 수정은 이미 새로운 것이 아니며 필수산업이나 시민의 생명 또는 재산을 위협하는 파업을 규제한 1875년 공모및재산보호에관한법(Conspiracy and Protection of Property Act), 임금의 현금지급 원칙을 규정한 일련의 거래법(Truck Acts), 저임금 노동자 보호를 위한 임금위원회(Wage Council)의 설치, 공정임금결의(Fair Wage resolutions), 1963년 고용계약법(Contracts of Employment Act), 산업훈련위원회(Industrial Training Board)의 설치, 1965년의 정리해고수당 법정화 등을 통해 정부의 개입은 지속적으로 확대되어 왔다고 지적하면서, 오늘날 문제는 정부 개입의 타당성 여부가 아니라 어떤 형태로 개입하느냐에 있다고 주장하였다. 정부의 역할에 대한 노동당 정부의 이와 같은 인식은 비록 확고한 이념적 토대를 가진 것은 아니었으나 노사관계는 당사자 자치의 영역이라고 보아 온 전통적 시각의 근본적인 수정을 의미하는 것이었다.

카슬은 노사관계 개혁의 목적은 단체교섭의 발전과 노동조합의 성장 및 권위를 강화하고자 하는데 있다고 강조하면서, 숍스튜어드 인정 촉진, 기업내 고충처리절차 마련, 분규원인 조사 및 생산성 향상 방안 연구 등을 통해 바람직한 노사관계의 발전을 지원하기 위한 독립적 기구(Commission on Industrial Relations)의 창설을 제안하였다. 노동조합의 구조개편 지원과 노조간 교섭권 분쟁도 이 기구가 다루도록 하자고 하였다. 한편 노동조합의 지도력을 강화하기 위하여 사용자로 하여금 단체교섭에 필요한 경영정보를 노

33). Taylor, 앞의 책: 159.
34). Cmnd. 3888.

조 대표에게 제공토록 하고, 회사의 이사회에 노동자 대표를 참여시키며, 노동조합의 교육 프로그램에 대한 정부 재정 지원과 부당해고 규제를 강화하는 방안 등도 제시되었다. 카슬은 비공인파업 지도자에 대한 처벌은 반대하였으나 파업찬반투표와 화해 및 냉각기간제도 도입은 지지하였다. 이에 따라 노동부장관이 파업에 대한 조합원의 지지를 확인할 필요가 있다고 판단하는 경우에는 찬반투표 실시를 명령할 수 있도록 하고, 충분한 사전교섭을 거치지 않고 파업에 돌입하고자 하는 경우 노동부장관이 28일간 파업을 금지하고 교섭을 행하도록 명령을 내릴 수 있도록 하였다. 한편 교섭권 분쟁에 관한 CIR의 결정 불이행과 노동부장관의 화해명령 및 찬반투표명령 불이행에 대해선 벌금을 부과할 수 있도록 하였다.

이와 같은 개혁안에 대하여 윌슨 수상은 전폭적으로 지지하였다. 그러나 전시를 제외하고는 영국 노사관계 역사상 처음으로 제재를 동반한 정부의 개입에 대한 반발은 노동조합 뿐만 아니라 노동당 내에서도 적지 않았다. 논란 끝에 결국 당 중앙집행위원회에서 찬성 5, 반대 16으로 부결됨에 따라 윌슨은 당초 방침대로 추진하지도 못하고 백지화시키지도 못하는 상황에 빠져 수상으로서의 권위에 심각한 타격을 받게 되었다. 결국 윌슨은 가을에 있을 TUC 총회 및 노동당 전당대회에서의 패배를 피하기 위하여 1969년 4월 원안의 내용을 대폭 축소한 수정안을 제출하고 1968년 물가및임금에관한법(Prices and Incomes Act)에 의한 임금협약 효력 유보권을 1970년초부터 폐지하겠다고 발표하였다.[35] 윌슨이 이와 같이 노사관계법에 집착한 이유는 노사관계 자체의 개혁의지 외에도 법에 의한 노사관계 규제를 노동조합의 반발로 점점 무력해지는 소득정책의 대안으로 생각했기 때문이었다.

1969년 4월 16일 카슬이 제시한 수정법안은 단지 다섯가지의 내용을 담고 있었으나 그 중에 두가지가 노동조합이 강력히 반발하던 제재조항이었다는 점에서 이 법안의 장래도 밝지가 못했다.[36] 제재조항의 내용을 살펴보면 우선 노노분쟁의 자율해결이 실패할 경우 노동부장관이 강제적으로 조정하도록 하고, 이를 따르지 않을 경우 벌금에 처하도록 하였다. 또한 비공인파업에 대하여 28일간 파업이 금지되는 화해명령을 내릴 수 있도록 하고, 이를 위반하는 자에 대하여도 벌금을 부과할 수 있도록 하였다. 이와 같은 강제조항과의 균형을 유지하기 위하여 노동조합 및 개인의 권리강화 조항을 두어 모든 노동자의 노동조합 가입권을 법으로 명시하고, 노사관계위원회(CIR)가 사용자에 대하여 노동조합을 인정하도록 결정한 경우 정부가 이를 강제할 수 있도록 하는 한편, 직접 가담하지 않은 파업으로 인해 해고되었을 경우에도 실업수당을 지급받을 수 있도록 하였다. 그러나

35). HC Deb., 5th ser., vol. 781, col. 1006 & 1181 (15 Apr. 1969)
36). Davies & Freedland, 앞의 책: 272.

논란이 되던 파업 찬반투표제는 포함되지 않았다.

수정안을 제출하면서 카슬은 정부로서는 노동자를 감옥에 보내고자 하는 의도가 전혀 없으며 따라서 경제벌만을 규정하고 있다고 강조하면서 만일 TUC가 보다 나은 제재방안을 제안한다면 수용하겠다고 보다 조심스럽게 접근하였지만 TUC로서는 제재조항을 받아들일 수가 없었다. 이에 따라 새로이 TUC 위원장으로 취임한 빅 피더(Vic Feather)는 윌슨 및 카슬과의 셀 수 없는 비공식 회동을 통해 타협을 모색한 끝에 쟁점 가운데 하나였던 노노분쟁 문제는 TUC가 자체 조정토록 하고 이를 거부하는 조합은 TUC로부터 축출하기로 합의하였다. 또 다른 쟁점인 비공인파업 규제문제에 대해 TUC가 제시한 안은 회원노조가 파업을 결정하기 전에 TUC와 사전 협의토록 하고, 비공인 파업이 발생한 때에는 즉각 TUC에 보고하여 TUC의 견해와 지도를 구하도록 하겠다는 것이었다. 그러나 윌슨과 카슬은 제재방안을 결여한 TUC안의 효과여부는 물론 TUC 자체의 의지와 능력을 믿을 수가 없었다.[37]

1969년 6월 1일 수상의 시골 별장인 체커스(Chequers)에서의 비밀회동도 무위로 돌아가고, TUC는 6월 5일 특별총회에서 법률에 의한 제재 반대와 TUC에 의한 자율규제안을 압도적 지지로 통과시켰다.[38] 카슬은 총선에서의 승리를 위해서도 노조의 압력에 굴복해서는 않된다고 주장하였지만 이미 윌슨과 카슬은 내각 내에서 소수파가 되어 있었고, 법안에 협조하지 않으면 수상직을 사임하겠다는 윌슨의 협박도 내각을 움직이지 못했다. 결국 TUC가 두 문제를 '진지하게 책임지고 처리(solemn and binding undertaking)'하겠다는 구속력없는 약속으로 윌슨의 체면을 살리는데 만족하고 제재조항은 삭제하고 말았다.

이는 더 이코노미스트(The Economist)지가 기사 제목에서 '투쟁 대신에(In Place of Strife)'가 '정부 대신에(In Place of Government)'로 바뀌었다고 표현한 바와 같이 정부의 일방적이고 치욕적인 패배였다. 그 결과 노동당 정부로서는 노조의 압력에 굴복했다는 여론의 비난을 면할 길이 없었고 보수당은 이러한 약점을 1970년 총선에서 최대한 살릴 수 있었다. 한편 TUC 입장에서 보면 외면적인 승리에도 불구하고 노사관계 문제를 자율적으로 해결할 수 있다는 것을 보여줄 수 있는 기회를 놓쳤다는 점에서 완전한 승리라고 할 수는 없었다. TUC의 진지하고 책임있는 처리 약속에도 불구하고 오히려 파업이 증가하고 노조간의 경쟁과 갈등이 심화되어 임금이 급상승하는 등 문제가 악화됨에 따라 결과적으로 노동조합에 대한 부정적 인식을 확인시켜 주고 말았다. 이와 같은 좌절에도

37). Jack Jones는 이때의 상황을 "윌슨과 카슬은 기본적으로 학자적 성향이 있어 현상을 현장의 시각에서 바라보도록 설득하기가 힘들었다"고 회고하고 있다. J. Jones, Trade Unions in the Seventies, TGWU, 1970: 204.
38). Taylor, 앞의 책: 166.

불구하고 카슬은 새로운 법안을 준비하려 하였으나 이제는 윌슨도 더 이상 노조가 반대하는 법안을 지지할 의사가 없었고 1970년 6월 선거에서 패배함에 따라 노사관계 개혁의 과제는 보수당에게 넘겨주어야 했다.

## 5. 결 론

자유시장의 도그마에 사로잡혀 경제불안을 야기하고 불평등을 심화시켰다고 전임 보수당 정부를 비판하면서, 노동조합과 긴밀히 협조하여 임금과 물가를 안정시키고 체계적인 경제계획과 적극적인 산업정책을 통해 국제수지를 개선하고 경제를 성장시키겠다는 낙관적이고도 원대한 포부를 가지고 출발했던 윌슨의 시대는 집권 초기부터 괴롭힌 국제수지 적자와 이의 극복을 위해 추진한 긴축정책과 소득정책에 대한 노동조합의 반발로 결국 실패로 돌아갔다. 윌슨의 몰락은 한편으로는 노동당 정책의 실패를 의미하는 것이었지만, 다른 한편으로는 완전고용과 복지확대라는 전후합의의 붕괴의 시작을 의미하는 것이기도 하였다.

사실 1960년대 중반의 국제수지 적자와 환율위기는 집권말기 인플레 압력과 국제수지 적자에도 불구하고 선거를 의식한 성장위주의 정책을 편 보수당에게도 상당 부분 책임이 있었다고 할 수 있다. 그러나 문제는 이와 같은 경제위기를 극복함에 있어서 노동당 정부가 효과적으로 대응하지 못하였고 노동조합도 집단이익을 우선시함에 따라 집단적 자율주의와 완전고용의 경제가 공존할 수 있는가에 대한 근본적인 물음이 다시 제기되었다는 점이다. 윌슨은 일련의 경제위기 극복을 위한 방안으로 제기되던 경제력에 비해 상대적으로 고평가되어 있다고 인정되던 환율조정을 배제하고 단기적인 긴축정책에 의존하였으나, 이는 근본적으로 구조적인 문제를 치유하는 것은 아니었으며 국제수지 적자는 계속되었다. 게다가 이러한 단기 대응책이 불확실성의 요인으로 작용하여 경제 현대화 계획의 주요 부문중 하나였던 기술 및 생산성 향상을 위한 투자에 부정적인 영향을 미침에 따라 국제 경쟁력은 더욱 약화되었다. 더욱이 공공지출의 억제는 노조의 반발로 인해 정치적 부담이 큰 사회정책 분야 보다는 철도, 통신 등 사회간접자본 분야를 대상으로 함에 따라 장기적인 경쟁력 약화의 요인이 되었다. 이와 더불어 노동조합의 협조에 의해 추진하고자 했던 자율적 소득정책은 노동조합의 비협조로 결국 강제정책으로 선회하였으나 이에 대한 노동조합 및 현장 노동자들의 반발로 뒤늦은 평가절하로 마련한 여유공간마저 잃어버리고 말았다. 1951년의 경험과 같이 영국의 노동조합은 노동당 정부의 정책을 지지하기 위하여 조합원들의 임금인상을 장기간 억제할 수 없다는 것을 재확인시켜 주었다. 20여년이 지난 뒤에 반복된 대립과 실패의 결과는 노동조합과 노동당 모두에게

더욱 실망스러운 것이었다.

이제 윌슨과 노동당 정부는 노동조합의 근본적인 개혁없이는 경제문제를 해결할 수 없다는 결론에 도달한 것 같았다. 도노반위원회 활동기간에 전개된 논쟁과 그 보고서에 나타난 자율주의 옹호에 대한 반작용으로 제시된 '투쟁 대신에(In Place of Strife)'는 노사관계를 바라보는 노동당 시각의 전환을 보여주기에 충분한 것이었다. 노동당 정부가 단체교섭과 집단주의 자체를 부인한 것은 아니었으나 노사 당사자는 경제발전에 기여할 수 있는 효율적인 노사관계를 유지할 능력이 없으며 결국 정부가 개입하여 집단주의가 효율적으로 운영될 수 있도록 규제와 지원을 하여야 한다고 보았다. 이에 따라 당시 가장 첨예하게 문제가 되고 있던 노조간의 갈등과 경쟁이라는 내부문제와 무질서한 파업에 대하여 전후 처음으로 법의 제재력으로 무장하고 정부가 직접 개입하고자 하였다. 그러나 윌슨과 카슬은 최소한 선거에 있어서 주된 지지의 기반을 노동자 계층에 두고 있는 노동당의 근본적인 제약을 극복하기에는 준비과정이 너무 없었다고 할 수 있었다. 노동정책에 대한 내각 안의 합의가 취약한 상태에서 다가오는 선거는 카슬의 좌절을 예고하고 있었다.

그러나 보다 근본적으로는 성장의 동력을 결여한 경제가 안고 있는 인플레 억제와 완전고용이라는 대립되는 목표 앞에서 여전히 완전고용을 우선시하고 인플레 문제는 가망없는 노동조합의 협조에 의해 해결하려고 한 데에 있었다고 할 수 있다. 적어도 1960년대말 까지는 최소한 TUC 상층부는 비록 소극적이나마 노동당의 경제문제에 대한 인식과 기본적인 접근방법에 대해 협조적이었으나 점증하는 현장의 불만을 대변하는 좌파의 부상으로 중앙단체의 협조마저 기대하기 힘든 상황이었다. 더욱이 현장 수준에서는 이미 숍스튜어드를 주축으로 한 비공식적 노사관계가 노조의 영향력 범위 밖에서 움직이고 있어 분열적인 영국 노사관계의 문제점이 더욱 심화되고 있었다.

사실 노조를 통한 전국 또는 지역단위의 단체교섭과 기업수준의 구체적인 상황간의 괴리와 긴장이 새로운 것은 아니었다. 사회가 다원화되고 생산방식도 소비자 욕구와 기술의 변화로 인해 대량생산 방식에서 탄력적인 체제로 변화해 가는 과정에서 기업경영과 생산조직도 점차 분권화되어 가고, 이에 따라 노사관계도 점차 분권화되는 것은 세계적인 추세였다. 따라서 영국에서 나타난 숍스튜어드의 성장은 이와 같은 분권화 현상이 독일이나 일본식의 안정적인 이원체제로 가느냐 아니면 보다 완전한 자유경쟁 하의 분권적 관계로 핵분열하느냐 하는 과도기적 현상이었다. 그러나 불행하게도 영국의 경우엔 분권적 흐름에 대한 적절한 대응없이 날로 문제점이 심화되는 집단주의에 집착함으로써 노사관계가 기업의 기술혁신과 생산성 제고 및 경제발전의 장애요인으로 작용하게 되었던 것이다. 더욱 불행한 것은 이러한 제한적인 시도마저 정치적 제약때문에 좌절로 돌아가고

말았다는 것이다.

비록 1970년 선거에서 보수당이 노조의 압력에 굴복한 노동당의 약점을 효과적으로 활용하였지만, 적어도 1960년대 말에 이르러선 자율주의에 기초한 노사관계를 수정하지 않고서는 완전고용, 복지확대, 물가안정, 경제성장 그리고 국제수지 개선이라는 목표를 달성할 수 없다는데 양당이 정치적인 합의를 이루게 되었던 것으로 보인다. 일부는 이 시기의 노사 또는 노정갈등의 증폭을 1960년대의 베이비 붐 세대의 낭만적 트로키즘에 기초한 좌파운동의 유행과 연결시켜 해석하는 견해도 있으나,[39] 보다 객관적으로는 전후합의가 상정했던 낙관적 가정과 경제적 현실의 충돌이 노동운동의 격렬화를 보다 잘 설명한다고 하겠다. 집단노사관계를 중심으로 전개된 이와 같은 갈등과 문제점에도 불구하고 1964-70년은 1960년대 초 보수당 정부에 의해 시작된 개별적 고용관계 정책이 본격적으로 발전한 중요한 시기였다. 특히 단체교섭의 손길이 미치지 못하던 해고부문과 인종 또는 성을 이유로 한 차별을 규제하는 사회정의(Social justice) 부문에 정부가 본격적으로 개입하기 시작함으로써 안전・보건부문에 한정되어 있던 노동자 보호정책의 지평을 획기적으로 넓히는 계기를 마련하였다는 점은 큰 의미가 있다.

39). Taylor, 앞의 책: 173.

# 제4장 실패한 혁명, 1970-74년 보수당 정부

## 1. 서 문

표 1-4-1. 1970년 하원의원 총선결과

| 선거일 | 전체의석 | 노동당 | 보수당 | 자유당 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1970. 6. 18 | 630 | 287 (43.0) | 330 (46.4) | 6 (7.5) | 7 (3.2) |

(  ) 득표율.

자료: R. Butler & G. Butler: 앞의 책.

1970년 6월 총선에서 승리한 에드워드 히드(Edward Heath)는 가을 전당대회에서 "우리는 이 나라의 역사의 진로를 바꾸라는 사명을 받고 돌아왔다. 그것은 다름 아니라 신속한 변화, 조용하지만 총체적인 혁명을 이룩하라는 것이다"라고 선언하였다.[1] 돌이켜 보면 1970년 선거전은 계속성과 변화라는 상반된 흐름간의 긴장관계와 전후의 경제정책 성과에 대한 대립되는 평가를 반영하는 것이었다. 노동당은 완전고용과 복지확대라는 전후합의의 목표를 고수하면서 이의 성공적인 추진을 위해서는 노동조합 및 사용자와 정부가 보다 강력한 사회적 동반자 관계를 구축하여 협력하여야 한다고 주장하였다. 이에 따라 노동당의 선거강령에는 노.사.정 협력에 의한 물가 및 임금안정, 기술개발 및 수출 주력산업 육성, 체계적인 경제발전계획의 수립과 함께 국유화가 성장정책의 전략적 거점으로 다시 등장하였다. 노동당의 입장은 이러한 목표 자체에 문제가 있는 것이 아니라 이를 추진함에 있어 주요 사회세력간의 보다 긴밀한 협조가 요구된다는 것이었다.

반면, 보수당은 종래와 마찬가지로 경제관리 및 노사관계에 있어서 정부의 개입에 대해 부정적으로 평가하는 동시에 완전고용과 복지확대라는 전후합의 자체에 의문을 제기하기 시작하였다. 히드는 정부의 개입과 규제 대신에 경쟁원리와 개인의 선택의 자유가 보장되는 시장이 경제성장을 가져올 수 있다고 주장하였다. 이에 따라 사양산업으로 전락해 가는 국영기업에 대한 보조금 지원을 중단하고, 복지정책에 있어서도 낭비적인 보편주의 대신에 선택주의를 강화하며, 경제주체들의 동기부여를 위해 세금을 인하하겠다고 제시하였다. 아울러 비효율적이고 방만한 공공부문을 축소하고, 노사관계는 당사자가 법의 테두리 안에서 책임지고 운영하도록 하며, 공식적인 소득정책은 실시하지 않겠다고 공약하였다.[2]

---

1). National Union Conference report, 1970.

2). Conservative Party, General Election Manifesto: A Better Tomorrow, 1970.

그러나 히드와 보수당이 돌려주겠다던 선택의 자유는 그 결과에 대한 책임이라는 대가를 수반하는 것이었다. 이러한 자유와 책임의 균형론은 시장에서의 경쟁력이 열세에 있는 개인 입장에서는 불확실성과 위험의 증가를 의미하는 것이었고, 노동조합 입장에서는 집단적 자유방임주의 하에서 누리던 특권의 축소를 의미하는 것이었다. 보수당 정부가 소득정책을 고려하지 않겠다고 한 이면에는 이와 같이 노동조합의 책임성을 강화하는 노사관계 개편을 통해 무질서한 파업과 임금상승을 억제하고 비효율적인 노동관행을 개선하겠다는 전략이 자리잡고 있었던 것이다. 무질서한 노사관계가 영국경제의 발전을 가로막는 장애물이며 이의 개혁을 위해서는 정부가 법을 통해 적극적으로 개입하여 노동조합의 힘의 남용을 규제해야 한다는 인식은 1964년 선거직후 이미 보수당의 공식적인 정책으로 채택되었고, 보수당이 집권하게 되면 즉시 노사관계법(Industrial Relations Act)을 제정하겠다는 것이 선거공약으로 제시되었다.

결국 1970년 선거를 통해 히드의 '조용한 혁명(Quiet Revolution)'이 윌슨의 '위대한 모험(Great Adventure)'을 대신하게 되었다. 그러나 윌슨정부가 전임 보수당 정부로부터 물려받은 국제수지 적자 및 외환위기와 씨름하느라 현대화계획을 제대로 시도도 못해보고 끝난 것과 마찬가지로, 히드정부도 집권 초기부터 인플레라는 장애물과 싸우는데 몰두해야 했다. 사실 1970년대 전체가 인플레와의 싸움으로 기록될 수 있다. 높은 물가상승은 국제수지를 더욱 악화시켰고, 결국엔 저성장하의 실업증가라는 제2차대전 종전이래 경험하지 못한 전혀 새로운 위기상황으로 연결되었다. 인플레는 임금이 연 12% 이상 오르고 소비자물가 상승율도 8.5%를 기록한 1970년부터 이미 심화되고 있었는데 보수당의 가격 및 임금억제정책 폐지는 화약고에 불을 당긴 격이었다. 그러나 이와 같은 스테그플레이션은 영국에 국한된 것이 아니라 미국 등도 마찬가지였다. 결국 1971년 가을 닉슨은 미국 달러의 태환중지 조치를 단행하기에 이르고, 독일, 네덜란드, 이태리, 일본 등도 잇달아 고정환율제를 포기함에 따라 세계경제가 근본적인 변화를 맞게 되었다.

한편, 1971년 가을 영국은행(Bank of England)이 보수당의 자유시장정책의 일환으로 금융시장 자율화 조치를 취함에 따라 대출한도 등의 규제가 풀리자 화폐공급이 급증하였고, 이는 즉각 인플레요인으로 작용하였다. 미국의 엄청난 국제수지 적자로 시작된 외환위기는 결국 1973년 고정환율제를 유지해주던 브레튼우즈(Bretton Woods)체제의 붕괴로 연결되고, 그 결과 이제 경쟁과 불확실성이 지배하는 변동환율제 위에서 새로운 국제경제질서가 형성되게 되었다.[3] 영국 등 개별국가의 입장에서 변동환율제가 가지는 의미는 경제정책에 있어서 외환 투자자들의 신뢰를 유지하기 위한 외환 및 이자율 정책이 더욱 중요해졌다는 것을 의미한다. 따라서 때로는 비록 경기침체 및 실업 등 국내경제에 부정

3). A. Cairncross, The British Economy since 1945: 182-201.

적인 영향이 있더라도 외국의 투자자들에게 미국의 달러나 독일의 마르크화보다 영국의 파운드스털링화가 매력있다는 것을 보여주기 위해 이자율을 올리는 등 경제정책에 있어 고려해야 할 변수가 많아진 것을 의미한다. 다시 말해서 미국의 연방준비은행이나 독일의 분데스방크가 이자율 인상을 결정하면 영국도 파운드화의 매각사태를 막기 위해 유사한 조치를 취해야 하게 되었다. 그런데 이자율 인상은 금융비용을 인상시켜 경기침체를 유발하고 나아가 실업의 증가로 연결될 수 있는 것이다. 따라서 변동환율제가 가지는 또 하나의 의미는 환율의 변동과 이에 대한 대응 필요성이 전후합의의 핵심인 완전고용과 복지정책 목표를 위협하기 시작했다는 것이다.

브레튼우즈체제가 붕괴된 상황에서 발생한 1973년의 제1차 석유파동(Oil Shock)은 전세계적인 인플레와 경기침체를 가져왔다. 경기침체에 따른 실업 증가와 인플레의 심화라는 경제위기는 히드 정부의 정책노선을 완전히 바꾸어 놓았다. 비효율적인 국영기업에 대한 보조금 철폐, 공공지출 축소, 그리고 소득정책의 철폐를 주장하던 히드는 1971년 실업자가 당시 정치적 마지노선이라고 인식되던 1백만명에 육박하자 도산 위기에 놓인 롤스로이스와 조선산업에 대해 긴급자금을 지원하고 주택건설 등에 대한 공공지출을 오히려 확대하여 경기부양을 추구하는 한편, 임금억제를 위한 강제적 소득정책을 실시하고 공산품 및 공공서비스 가격을 통제함에 따라 역대 어느 정부보다 가장 깊숙히 시장에 개입한 정부로 기록되게 되었던 것이다. 따라서 4년여라는 비교적 짧은 집권기간 내내 히드 정부는 스태그플레이션이라는 벅찬 상대와 기나긴 싸움을 하여야 했으며, 이 과정에서 야심작으로 추진했던 노사관계 개혁과 소득정책의 실패는 결국 '누가 영국을 다스리는가?(Who Governs Britain?)'라는 슬로건 하에 노동조합과 정부가 직접 대결하는 파국으로 이어지고 말았다.

## 2. 노사관계 개혁과 예견된 실패

### 가. 개혁의 준비

보수당은 1964년 선거에서 패배한 직후인 10월 24일 당 정책 자문위원회 의장에 전임 통상장관 히드를 임명하고 국내정책 전반에 대한 재검토 작업에 돌입하였는데 이 위원회의 최우선 검토과제의 하나가 노동문제였다. 각 분과위원회 가운데 전임 재무장관 비스카운트 아모리(Viscount Amory)가 이끄는 노동정책소위원회(Amory Group)에는 역대 노동장관 및 경영계 출신 인사들과 1958년 거인의 힘(A Giant Strength) 보고서의 주역인 제프리 휴(Geoffrey Howe) 등이 포함되어 있었다.

발족 5개월만인 1965년 7월 제출한 내부보고서[4]에서 아모리그룹은 정부가 적극적으로 개입하여 무책임한 노동조합을 규제하고 노사관계의 질서를 회복해야 한다는 우파의 주장을 대변하였다. 아모리보고서는 향후 노동정책의 기본방향을 경제발전에 기여할 수 있는 노사관계 정립으로 설정하고, 이를 위해 파업의 규제, 조합내 민주주의 강화, 비효율적 노동관행의 개선, 노사협조 증진, 분규 당사자가 아닌 선의의 제3자 보호 등을 구체적인 세부목표로 설정하였다.

이러한 목표달성을 위해 아모리그룹이 제시한 노사관계 개혁방안을 살펴보면, 노동조합과 사용자 단체의 관리·감독을 위한 등록관(Registrar)을 설치하고, 이곳에 등록하지 아니한 노조는 파업에 대한 민사상 면책권을 박탈하도록 하고 있다. 아울러 이제까지는 신사협정에 불과하던 단체협약에 법적 구속력을 인정하여 노동조합 또는 사용자가 협약을 위반할 경우에는 재판의 대상이 되도록 하는 한편, 노사분규의 중재와 쟁송을 효율적으로 다루도록 노동법원과 노사중재위원회를 독립기관으로 설치할 것을 제안하였다. 나아가 종업원 50% 이상의 지지를 받는 노조에 대해선 법적 교섭권을 인정하여 사용자가 교섭에 응하도록 하고 있다.

노동조합의 입장에서 보면 자신들의 고유영역에 정부가 부당하게 개입한다고 받아들일 만한 이러한 내용들에 대하여 아모리그룹은 오히려 노동조합의 법적 정당성을 강화하고, 개별 노동자 및 일반 대중의 이익과 노동조합 및 사용자의 권리를 균형있게 보호하기 위한 공정성의 원리를 반영하고 있다고 반박하였다. 아모리보고서가 지나치게 급진적이라는 당내 반론도 없지 않았으나 1967년 7월 정책자문위원회를 주도하던 히드가 더글라스-홈으로부터 당수직을 승계함에 따라 개혁론이 더욱 힘을 얻게 되었다. 그 결과 아모리보고서는 보수당의 공식정책으로 수용되어 1966년의 총선을 겨냥한 '영국의 올바른 전진을 위하여(Putting Britain Right Ahead)'라는 정책보고서[5]에 반영됨으로써 노동입법을 통한 노사관계의 규제와 개혁론이 처음으로 영국 정당의 공식정책으로 채택되게 되었다.

이와 같은 보수당의 정책전환은 1966년 3월의 총선 패배에도 불구하고 일관되게 유지되었는데 이는 한편으로는 당시 활동 중에 있던 도노반위원회를 의식한 것이기도 하였다. 전후 처음으로 노사관계 전반에 대한 종합적인 검토작업을 벌이고 있던 도노반위원회의 활동은 노동조합 및 노사관계를 둘러싼 여러 문제점에 대해 여론의 주의를 환기시킬 수 있는 좋은 환경을 제공하고 있었다. 노동정책에 있어서 주도권을 잡기 위한 보수당의 전략적 접근은 도노반보고서가 발표되기 직전인 1968년 3월 보수당의 노사관계 개혁방안을 발표한데서 잘 나타나고 있다.[6]

---

4). Conservative Party Archives, Oxford.
5). Putting Britain Right Ahead, 1965.

1968년보고서[7]에서는 노사단체의 규약과 운영을 관리·감독하는 노사단체등록관(Registrar of Trade Unions and Employers' Organisation)[8]을 신설하고, 이곳에 등록한 노조에 대해서만 법적 지위를 인하도록 하였다. 사용자는 과반수 종업원이 지지하는 노동조합에 대해선 법적 교섭권을 인정토록 하고, 단체협약은 당사자가 달리 정하지 않는 한 법적 구속력을 갖도록 하며, 교섭권 등 단체교섭과 관련한 분쟁을 관할할 전국노사관계법원(National Industrial Relations Court)을 설치토록 하는 등 아모리 보고서의 내용을 대부분 그대로 반영하였다. 아울러 비효율적 노동관행의 주범이라고 본 클로우즈드숍의 규제를 위해 개별 노동자에게 클로우즈드숍에 가입하지 않을 권리를 부여하고, 노동조합 가입여부 등을 이유로 한 사용자의 부당해고나 노동조합의 부당한 징계에 대해 구제를 신청할 수 있도록 하였다. 보수당은 나아가 노동조합의 파업을 규제하기 위하여 클로우즈드숍의 강제, 특정집단의 노동자 고용 반대, 노동조합간의 분쟁 등을 이유로 한 파업과 동정파업(sympathy strike)에 대해서는 면책권을 박탈하도록 하는 한편, 파업이 국익을 심각하게 위협한다고 판단되는 경우에는 노동부장관이 법원에 대해 60일간 쟁의행위중지명령(Injunction)을 신청할 수 있도록 하고, 중지명령이 결정되면 사용자의 최종 제시안을 조합원 투표에 회부할 수 있도록 하였다.

사용자단체는 이러한 노사관계 규제방안에 대해 내놓고 반대하지는 않았으나 비효율적인 노동관행 개선을 목적으로 한 생산성 위원회(Productivity Board)의 설치에 대해서는 경영의 자율성을 해치고 노사관계를 불안하게 할 것이라는 이유로 반대하였다. 노동조합은 당연히 노사자율에 대한 심각한 위협이라며 강력히 반발하였으나 보수당은 노동조합의 합법적 권위를 현장수준까지 확장함으로써 오히려 단체교섭의 효율성과 자율성을 높일 것이라고 주장하며 1969년에는 추가 개혁방안을 발표하였다.

1969년에 추가된 내용은 주로 사용자 또는 노동조합에 대한 노동자 개인의 권리를 강화하기 위한 것으로서 노동조합에 가입하지 않을 소극적 단결권을 보장하기 위한 것이었다. 기존의 단체협약을 해지하고자 할 경우에는 60일 전에 통보하도록 하였다. 아울러 고용계약서에 기본적인 권리·의무와 고충처리 절차를 명시토록 하고, 일정규모이상 기업의 사용자는 주주와 동일하게 종업원에게도 경영정보를 제공하도록 하며, 독일의 직장협의회와 유사하게 종업원의 직접 선거에 의해 선출하여 기업의 의사결정 과정에 참여하는 종업원 대표위원회를 설립할 수 있도록 하자고 제안하였다.[9] TUC의 노골적인 적대감에

6). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: 180-183.
7). Conservative Party, Fair Deal at Work, 1968.
8). 노동조합과 사용자단체를 같이 등록토록 하고 관리한 것은 구성원의 종류를 불문하고 단체는 개인의 자유를 제약하고 자유시장의 기능을 제약하는 부정적 존재라고 보아 결사 자체를 규제하던 영국의 독특한 전통에 따른 것이었다.
9). National Union Annual Conference, 1969.

도 불구하고 최소한 히드 입장에서는 1970년 6월 총선에서의 승리는 보수당의 노사관계 개혁정책의 합리성과 정치적 정당성을 확인시켜 주는 것이었다. 노사관계 개혁이 과거의 소득정책이 야기했던 문제를 회피하면서 경제를 효율적으로 관리할 수 있는 수단을 제공할 것으로 확신했다는 대처 정부의 초대 노동장관 짐 프라이어(Jim Prior)의 회고는 노사관계법안에 대한 보수당 지도부의 시각을 잘 보여주고 있다.[10)]

보수당의 노사관계개혁 구상은 숍스튜어드를 중심으로 한 비공식 관계를 공식화시키고 노동조합이 독점력을 남용하는 것을 규제함으로써 노사관계 안정과 임금인상 요구의 현실화를 도모하는 한편, 비합리적인 노동관행 개선과 생산성협약 체결의 촉진을 유도하겠다는 것이었다. 그러나 이러한 다분히 희망성 논리는 충분한 실증적 근거없이 순진한 낙관론에 기초한 것이어서 흡사 노사관계법을 만병통치약으로 기대한 것과 같았다. 노사관계개혁 구상을 현장 경험이 없는 당내 정책 전문가들과 법률가들이 주도하고 현장에서 이를 집행하게 될 사용자 등과의 충분한 사전협의도 결여하고 있었으며, 그 내용도 서로 상충되는 집단주의적 접근과 개인주의적 접근이 혼재되어 있었던 것이다. 다시 말해 관료와 당내 정책전문가들은 질서정연한 노사관계의 확보에 주된 관심을 둔 반면, 법률가들은 개인의 권리보장에 주안점을 두었다. 따라서 노동조합 지도부에 대한 조합 내부 통제권 부여 등 의사결정의 중앙집권화를 통해 산만한 노사관계의 질서를 회복하려 하는 동시에 클로우즈드숍의 배제와 노조를 상대로 한 개별 노동자의 권리 강화 등 노조의 약화를 추구하는 개인주의적 요소를 한 법에 담으려 함에 따라 상호 충돌과 갈등의 소지를 안고 있었던 것이다. 아울러 노조의 통제력이 강화되면 노사관계 안정에 기여할 수 있다는 생각은 영국의 경험상 오히려 강화된 동원력을 바탕으로 더 강경한 노선을 취할 수도 있다는 점을 고려하지 않은 낙관적인 기대였다고 할 수 있겠다. 보수당 정책에 내포되어 있던 이와 같은 문제점은 한편으로는 노사관계 개혁 방안을 단체교섭의 효율성 개선 수준에서 찾으려는 집단주의와 근본적으로 집단주의를 해체하고 시장원리로 대체하려는 개인주의간의 긴장관계의 표현으로도 볼 수 있겠다. 이와 같은 당내의 잠재적인 갈등은 1970년대의 실패를 경험하면서 대처의 개인주의로 이행해가는 과정의 시작이었다고도 할 수 있겠다.

노사관계 개혁과 관련하여 역설적인 것은 '정부는 최대한 충고와 조언을 구하고 이를 주의깊게 경청해야 한다. 정책결정을 조급하게 서둘러서는 안되고, 상황평가는 최신의 기법을 사용하여 사려깊고 신중하게 하여야 한다. 뿐만 아니라 정책결정은 장기적인 안목에 입각하여야 한다. 손쉬운 방안과 얕은 술수는 대중성측면에서는 즉각적인 반응이 있을 수 있으나 결국에는 국가이익에 보탬이 되지 않을 것'이라는 히드의 정책결정론이 불

10). J. Prior, A Balance of Power, Hamish Hamilton, 1986: 72.

행하게도 히드 자신에게는 적용되지 않았다는 점이었다. 히드는 서둘렀다. 총선에서 승리하자마자 노사관계개혁 입법작업에 돌입하여 협의문서를 돌리고 협의기간도 단 1개월로 제한하였다. 노동장관 카르(Carr)는 10월 13일 TUC 지도부와 만난 자리에서 정부는 법안의 주요 골자에 대해 어떠한 수정도 가할 의사가 없다고 단호히 선언하고 타협을 거부함에 따라 양자간의 만남이 보수당정부의 일방적인 입장통고 자리로 끝나고 말았다.[11] 그 결과 이미 1970년부터 물가안정을 위한 정부의 간접적인 임금억제 정책에 반발하던 부두노조 및 지방자치단체노조 등 공공부문 노동조합이 파업에 돌입함에 따라 사이가 좋지않던 정부와 TUC의 관계가 더욱 악화되고, TUC는 보수당 정부의 노사관계 규제정책에 대한 전면적인 거부투쟁에 돌입하게 되는 것이다.[12]

### 나. 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act)과 TUC의 반발

전임 노동당 정부의 소득정책에 의해 눌려있던 임금인상 욕구가 분출하고 공공부문 노조의 강경투쟁이 심화되는 가운데 전후 가장 규제적이고 포괄적인 내용을 담고 있는 노사관계법이 1971년 법전에 등장하게 되었다. 보수당 정부는 1971법의 입법취지를 더욱 강력한 내부 통솔력을 가지고 노조 구성원은 물론 사회 전체에 대해 책임을 지는 노조가 되도록 함으로써 무분별한 파업을 억제하고 경제발전에 기여하는 노사관계가 정착되도록 하는데에 있다고 설명하고 있다. 1971년법의 기본구조는 노조가입권, 단체교섭권, 정당한 파업에 대한 면책권, 파업참가를 이유로 한 해고의 위협으로부터 보호받을 권리 등 새로운 법적 권리를 확대하는 한편, 이러한 권리를 누리기 위해서는 노조가 공식적으로 등록을 하고 규약이행에 대한 감독을 받도록 하고, 특정형태의 쟁의행위로 인한 사회일반의 피해에 대해서는 책임을 지도록 한다는 것이었다.

1971년법의 주요내용을 보다 구체적으로 살펴보자. 첫째, 입법적인 방법에 의해 노조의 면책권의 범위를 축소하였다. 우선 1906년 및 1965년의 노동쟁의법(Trade Disputes Acts)을 폐지함으로써 노동조합이 더 이상 이들 법에 의하여 보통법의 공격으로부터 보호받을 수 없도록 하고, 노동조합과 쟁의 참가자의 면책여부는 전적으로 1971년법에만 의존하도록 하였다. 나아가 노동쟁의의 개념을 축소하여 노동조합간의 분쟁을 이유로 한 쟁의를 적법쟁의에서 배제하고, 제2차 파업 및 동정파업은 부당노동행위로 규정하였다.

둘째, 단체협약의 이행을 둘러싼 분쟁을 방지하기 위하여 당사자가 합의하는 경우에는

---

11). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: 187.

12). 히드의 정치보좌관으로 일했던 Douglas Hurd는 회고록에서 공공부문 파업 때문에 히드는 대부분의 시간을 이 문제와 씨름하는데 보내야했다고 적고 있다. Hurd, D. (1976) An End to Promises, Collins: 95.

단체협약에 법적 구속력을 인정하고 이를 파기하는 행위를 부당노동행위로 규정하였다. 또한 파업예고제도와 협약 유효기간중 파업을 금지하는 독일식의 평화의무제도를 도입하는 한편, 단체협약에 협약 이행방법에 관한 분쟁의 해결절차를 명시한 절차적 조항을 두도록 하고 이를 위반할 경우에는 정부 또는 당사자 일방이 새로이 설치된 NIRC에 제소토록 하였다.

셋째, 교섭의무제도(Statutory Recognition Procedure)를 도입하여 사용자는 노조와의 교섭에 성실히 응하도록 하고 정당한 이유없이 거부하는 행위를 부당노동행위로 규정하였다. 동일 교섭단위에 복수노조가 존재하고 노조간에 교섭권 분쟁이 있는 경우에는 미국의 유일교섭권 제도와 유사하게 투표에서 해당 종업원의 과반수 지지를 얻은 노조를 교섭단체로 인정하도록 하였다.

넷째, 유니온숍은 인정하되 클로우즈드숍에 대해서는 강력히 규제하여 개인의 노조 선택권과 가입 거부권을 인정하고 클로우즈드숍 협약은 원칙적으로 무효라고 규정하였다. 다만, 전체 근로자 과반수 또는 투표 근로자 3분의 2의 찬성을 얻어 노사가 합동으로 신청하는 경우에 한해 정부가 클로우즈드숍을 승인할 수 있도록 하였다.

다섯째, 1966년의 선원파업과 1967년의 부두노조 파업 경험과 미국의 태프트-하트리법 성공의 영향을 받아 비상조치제도를 도입하였다. 이에 따르면 파업으로 인해 국가안전과 공공질서, 그리고 국가경제와 다수 국민의 생활이 위협받거나 심각한 질병 및 사고의 위험이 있는 경우 노동부장관은 법원에 60일간의 쟁의행위 중지명령과 쟁의행위찬반투표 실시명령을 신청할 수 있도록 하였다. 이 경우 두 권한은 서로 배타적인 것이 아니어서 예컨대 철도 또는 발전소 등 필수산업에서 파업이 발생한 경우 60일간 쟁의행위를 중지토록 한 뒤 파업찬반투표를 실시토록 할 수 있었다.

여섯째, 등록관에게 등록한 노조에 대해서만 법적 권리와 면책권을 인정하였다. 이에 따라 노동조합은 노조 가입과 탈퇴, 노조간부 선임, 투표, 징계절차, 재산·회계 등에 관한 사항을 규약으로 정하고, 등록관이 그 이행여부를 감독하도록 하였다.

1971년법은 앞에서 살펴 본 이론적인 문제점과 아울러 기술적인 측면에서도 많은 헛점을 내포하고 있었다. 우선 노사관계 전반에 걸친 포괄적인 내용에도 불구하고 그 성공여부는 전적으로 노조와 사용자의 선택 여부에 의존하고 있었다. 1971년법의 핵심이라고 할 수 있는 노조의 등록여부를 강제하지 않고 노조가 선택할 수 있도록 한 것은 미등록시 면책권 박탈 위협 때문에 노조가 자발적으로 등록할 것이라는 기대에 근거한 것이었다. 그러나 보수당 정부의 예상과는 전혀 다르게 TUC의 주도로 등록거부 운동이 확산되자 법이 사실상 무력화되고 말았다. 또한 단체협약의 법적 구속력 문제도 당사자가 자율적으로 결정할 수 있도록 한 결과 대부분의 단체협약 마지막 조항에 법적 효력을 배제한

다는 문구가 추가되는 현상이 나타났다. 이러한 현상은 1971년법의 실효성에 대해 회의적일 뿐 아니라 전통적인 자율의 영역에 정부가 개입하는 것을 꺼리던 CBI 등 사용자단체의 태도가 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 게다가 정부 스스로도 노조의 반발을 의식하여 자신이 사용자로 있던 국영기업에 대해 법 적용을 강제하지 않았다. 따라서 거부하는 당사자들에게 당신들에게 이로운 것이니 선택하라고 호소하는 격이 되고 말았던 것이다.

사전교섭도 없이 노조의 내부문제에까지 개입하는 내용의 법을 정부가 일방적으로 밀어붙여 만든데 대한 TUC의 반격은 TUC조차 처음부터 자신감을 가지고 시작되었던 것은 아니었다.[13] 1970년 12월 갤럽조사에 따르면 다수의 여론이 정부의 입장을 지지함으로서 노조가 수세에 몰리고 있었음을 잘 보여주고 있다.[14] 이에 따라 TUC는 1971년법 전체를 부정하는 전면투쟁보다 등록제도의 무력화에 전술적 공격의 초점을 맞추었다. 정부의 협상거부를 명분으로 하여 벌인 1971년 2월 21일 웨스트민스터 의사당과 버킹검궁이 양쪽으로 내려다 보이는 런던의 트라팔가(Trafalga) 광장에서 벌인 시위에 14만여명이 참가하는 대성공을 거둔 뒤에, 3월 18일에는 크로이든(Croyden)에서 특별총회를 개최하여 등록거부와 단체협약의 법적 구속력 배제조항 삽입을 강력히 추진키로 결의하는 한편, 1971년법에 의한 법적 교섭권 인정에 유혹받지 말도록 산하노조에 대해 경고하였다.[15] 아울러 법 위반에 따른 법원과 NIRC의 출석요구에 거부투쟁을 벌이도록 하고 그 투쟁비용을 TUC가 지원키로 하였다. 이에 따라 6월까지 82개 노조가 등록을 철회하였다. 그러나 상당수의 노조가 여전히 결정을 미루고 주저함에 따라 TUC와 정부 모두 곤혹스러운 입장에 처하게 되었다.[16]

이와 같은 곤경에서 TUC를 구출한 것은 1972년 1월 8일부터 파업에 돌입한 광부들이었다. 1960년부터 지속적으로 추진된 폐광조치로 12년만에 고용규모가 70여만명에서 29만여명으로 150% 가까이 감소하는 등 고용불안이 심화되고 다른 산업에 비해 임금수준이 낮은 데다가 최근 실질임금도 하락했다고 불만을 가진 광부들이 47% 임금인상을 요구하며 전국적인 파업에 돌입하였다. 6주간에 걸친 강경파업 앞에 보수당 정부는 어쩔줄 몰라하다가 결국 손을 들고 말았다.[17] 당시 정부를 더욱 곤혹스럽게 한 것은 파업결정 자체의 합법성엔 전혀 문제가 없었다는 점이었다. NUM의 자체 규약은 파업에 돌입하기

13). Moran, Politics of Industrial Relations, London, 1977: 제5장 The Politics of Consultation.
14). R. Taylor, 앞의 책: 194, 표 6.2(Public attitudes to the 1971 Industrial Relations Act, Gallup). 이 조사에 따르면 주요쟁점조항에 대한 정부의 법안에 대하여 평균 65%이상이 찬성하고 있는 것으로 나타났다.
15). D. Barnes & E. Reid(1980), Governments and Trade Unions: The British Experience 1964-79, London; TUC, Special Congress Report, 1971.
16). Moran, 위의 책: 제7장 The Campaigns against the Bill 및 제8장 The Politics of Defiance.
17). R. Taylor, 앞의 책: 196-199.

위해서는 찬반투표에서 55%이상 지지를 얻도록 규정하고 있었는데, 투표 결과 55.8%가 파업을 지지하였다. 석탄재고상황도 광부들의 편이었다. 큰 강이 없는 영국은 동력원을 주로 화력발전에 의존하고 있었는데 당시 발전소의 석탄재고가 2개월분에 불과했다. '노동계급은 오로지 힘을 과시할 수밖에 없다'며 피해의식에 젖어있던 광부들을 선동하던 젊은 극좌주의자 아더 스카길(Arthur Scargill)의 동원력과 파업현장에서 처음으로 등장한 유격피켓팅(Flying picketing) 전술은 석탄수송을 효과적으로 차단하였다. 게다가 시기도 전력수요가 많은 겨울철이었고 철도, 도로 등 석탄수송과 연관된 타 부문 노동조합들이 광부들을 지지하는 연대파업을 벌였다.

광부들의 격렬한 파업 앞에서 보수당 정부는 거리 소요를 우려하면서 주저하다가 2월 8일 비상사태를 선포하기까지 무려 5주를 소비하였다. 히드의 뒤늦은 조치는 이미 승리의 고삐를 잡은 노조 앞에서 무력했고 오히려 상황 악화만 예견되고 있었다. 결국 정부는 전력부족에 따라 산업시설의 주 3일 가동제를 실시하는 한편, 노조측 요구안을 검토할 위원회를 발족키로 하였다. 이에따라 구성된 윌버포스(Wilberforce)위원회는 20% 인상안을 제시하였지만 노조측은 이를 거부하고 결국 전의를 상실한 히드로부터 작업교대수당 등 추가보상을 얻어내는 전과를 올렸다.[18)]

1972년 광부파업은 보수당 정부에게 잊을 수 없는 깊은 상처를 남기고 1979년 이후의 대처정부의 노동정책에도 결정적인 영향을 미쳤는데, 광부들에 대한 적대감은 대처수상 자신이 1차 대결에서 패배한 뒤에 더욱 굳어졌다. 1970년대 이후 노사관계의 중요한 고비 때마다 탄광노조와 정부가 대결하는 형태로 전개된 것은 흥미로운 사실이다. 1972년 광부파업이 1971년법 자체에 대해 반발하여 발생한 것은 아니었으나 노사관계에 대한 정부의 규제적 개입에 대한 반대투쟁의 역량을 모으고 정부에 대해 압력을 가할 수 있는 계기를 제공하였다는 점에서 노정관계의 힘의 균형을 깬 사건이었다.

인플레가 계속되고 실업인구도 100만명에 육박하는 등 경제위기가 심화되어 가는 가운데 1972년 4월에는 철도와 부두가 파업에 돌입함으로서 1971년법을 둘러싼 노조와 정부의 힘 겨루기가 본격화되었다. 특히 부두파업은 항만 하역기술의 진보에 따라 사용자들이 콘테이너 터미널을 도입하려 하자 TGWU 소속 부두노동자들이 터미널을 봉쇄하고 피켓팅 시위에 돌입함으로서 시작되었다. NIRC는 TGWU에 대해 봉쇄 중지명령을 내리고 법정에 출두토록 하였으나 TGWU가 이를 거부하자 1차 5,000파운드, 2차 50,000파운드의 벌금을 부과하였다. 벌금납부를 거부하던 TGWU는 노조기금 전체가 압류위기에 처하자 결국 법정에 출두하여 노조가 숍스튜어드가 주도하는 비공인 파업을 막을 권한과 능력이 없다고 책임없음을 주장하였지만 받아들여지지 않았다. 문제는 항소법원이

18). Wilberforce Inquiry Report, 1972, Cmnd. 4903.

TGWU의 주장을 수용하여 비공인 파업의 경우 노동조합은 책임이 없고 행위자만 책임이 있다고 판시함에 따라 등록거부와 불법파업에 대한 노조의 면책권 박탈이라는 1971년법의 무기가 무력화되고 파업을 주동하던 5인방이 투옥되는 것으로 노조는 위기를 넘기게 된 것이었다. 일단 고비를 넘긴 노조는 TUC를 통해 총파업 위협을 가하고 수천명의 시위자가 5인방을 석방하라고 펜튼빌(Pentonville) 교도소에 집결하였다. 그러나 대법원은 2심판결을 부인하고 불법피켓팅의 책임은 숍스튜어드가 아니라 노동조합에 있다고 판결함에 따라 노동조합의 민사책임이 확인되고 5인방은 석방되었다.[19]

비록 최종적으로는 대법원의 지지를 받았지만 이와 같은 사건은 1971년법의 권위에 치명타를 가하는 것이었다. 몇 개월 전만 해도 1971년법에 대해 확신을 가졌던 보수당 정부로서는 당혹스러운 일이 아닐 수 없었다. 파업 주동자의 투옥은 보수당 정부에 대한 노조의 반감을 심화시켰고, 등록거부 결정에 미온적인 태도를 보이던 주요 노조들도 TUC의 강경노선에 동참함에 따라 1971년법과 보수당 정부는 급속히 종이 호랑이로 전락했던 것이다.

### 3. 인플레이션과 임금동결

보수당 정부는 1970년 6월 집권하면서 소득정책 등을 통해 임금교섭과정에 개입하지 않을 것임을 분명히 선언하였다. 임금문제는 사용자에게 맡기고, 정부는 간접적으로 노사관계법을 통해 노조의 무분별한 실력행사를 규제하고 임금인상율을 생산성 증가율에 연동시키는 생산성교섭을 촉진시키겠다는 전략을 가지고 있었던 것이다. 그러나 세계적인 원자재 가격의 상승과 경기과열로 물가가 상승하고, 전임 노동당 정부의 소득정책으로 억제되어 있던 임금인상 욕구가 폭발함에 따라 임금과 물가가 서로 꼬리를 물고 올라가는 현상이 나타나기 시작하였다. 이 과정에서 1960년대에 급속히 성장한 공공부문 노조가 임금상승과 강경투쟁을 주도하고 이는 바로 민간부문에 파급효과를 미치게 됨에 따라 결국 어떤 형태로든 경제관리의 책임을 맡고 있는 정부의 개입이 요구되었다. 임금상승율이 12%를 상회하는 상황에서 이 문제를 사용자들에게만 맡겨두기에는 인플레 압력이 너무 컸고, 공공부문에 있어선 비록 공기업 등의 형태로 있지만 결국은 예산과 정책결정권을 가지고 있는 정부가 바로 사용자였다. 하지만 소득정책 배제를 공약하고 집권한 지 얼마 지나지도 않아 이를 전면적으로 번복할 수도 없었다. 이에 따라 보수당 정부가 선택한 것이 공공부문을 주 대상으로 한 소위 'N-1' 전략과 사용자에 대한 가격인상자제 압력이었다. 다만 임금문제에 정부가 직접 개입한다는 비난을 회피하기 위해 당사자가

19). P. Whitehead, (1985) The Writing on the Wall, Michael Joseph.: 70-78.

타결에 실패할 경우에는 중립적인 조사위원회(Court of Inquiry)를 구성하여 적정 인상율을 제시하도록 하였다.

'N-1'은 글자 그대로 전년도 임금상승율보다 1% 낮추어 금년 임금을 결정하자는 것이었다. 그러나 국유화된 전력부문과 정부조직으로 있던 우체국, 그리고 지방자치단체 소속으로 있던 환경미화원 파업 등을 조사한 윌버포스위원회가 'N-1' 방침보다 훨씬 높은 인상율을 제시함으로써 정부가 곤혹스럽게 되었다. 전력노조 파업이 대표적인 예인데 1970년 겨울 25% 임금인상을 요구하면서 소위 준법투쟁 및 시간외 작업 거부에 돌입하자 정부는 대법원 판사 출신인 윌버포스를 책임자로 하는 조사위원회를 설치하여 적정 인상율을 제시하도록 하였다. 그런데 윌버포스는 보고서에서 노조측 요구보다는 낮지만 정부의 'N-1' 기준과는 크게 차이가 나는 15-18% 인상을 권고하였다. 보다 정부를 당혹스럽게 한 것은 윌버포스의 배경 설명이었다. 윌버포스는 무역수지와 환율이 위협받는 상황에서 임금과 물가 상승의 악순환으로 노동당이 집권하고 있던 1969년 이전보다 실질임금이 감소하고 사회적 불평등이 초래되고 있으며 다른 부문의 임금은 규제되지 않는데 전력노동자만 저율인상을 수용할 이유가 없다고 설명하였다. 윌버포스의 논리는 보수당 정부의 정책을 정면으로 비판한 것과 다름없었다. 한편으로 보면 이미 임금상승의 고삐가 풀린 상황에서 노조는 정부의 방침을 수용할 의사가 없었고, 근본적으로 조사위원회라는 강제성도 없고 효율성도 없는 방법으로는 'N-1' 방침을 관철시킬 가능성이 없었다.[20]

'N-1' 전략이 무력화된 반면 CBI를 통한 가격인상 억제는 성공적이었다. 정부는 1971년 여름 사용자 단체인 CBI를 통해 12개월간 가격을 최대한 동결하고 불가피한 경우에는 5%를 넘지 않도록 협조 요청을 하였다. 이에 대해 200여개 대기업이 적극적으로 협조하고 정부도 국영기업의 가격과 요금을 동결함에 따라 물가안정에 상당한 기여를 하였다. 그러나 임금이 계속하여 연평균 10%이상 급상승하는 상황에서 가격인상 억제에도 한계가 있었다. 결국 1972년부터 상품 및 서비스의 가격이 다시 상승하기 시작하여 1970년 및 1971년의 8.2-8.5%에서 7.7%로 다소 낮아졌던 소비자 물가가 1973년에는 12%를 기록하고 석유파동 직후인 1974년에는 무려 20% 가까이 올랐다.[21]

보수당 정부를 더욱 압박하던 것은 당초의 기대와 확신과 달리 노사관계법이 노사관계 안정과 임금인상 완화에 전혀 기여하지 못하고 오히려 노조의 저항 앞에 급격히 무력화되고 있었다는 사실이었다. 노조 등록과 단체협약의 법적 구속력이라는 당사자 선택조건부 장치는 둘째로 하더라도, 보수당이 믿고 있었던 냉각기간과 찬반투표 장치가 파업 억제에 전혀 기여하지 못했다. 1972년의 철도파업에 적용된 14일간의 냉각기간은 단지 협

20). R. Taylor, 앞의 책: 188-189.
21). A. Cairncross, British Economy since 1945: 187-200.

상을 지연시키는 역할만 했고, 파업 찬반투표도 노조의 강경노선에 대한 다수 조합원의 지지를 확인함으로써 오히려 지도부의 강성노선을 강화시켰다. 임금과 물가는 급격히 오르는데 노사 현장은 어지럽고 경기는 침체국면으로 들어가자 보수당 정부로서도 무력한 노사관계법과 'N-1'에만 의존하고 있을 수가 없었다. 노사분규가 다소 가라앉기 시작한 1972년 여름부터 히드는 CBI 및 TUC와 타협을 모색하기 시작하였다.[22)]

사실 히드는 보수당 정부로서는 놀랍도록 많은 양보안을 제시하였다. 9월 27일의 TUC 대표자와의 회동에서 정부는 경제성장율과 소비자 물가상승율을 5%대로 유지하는 대신 CBI는 공산품 가격 인상을 4% 이내로 억제하고, TUC는 임금인상율을 주급 기준으로 2파운드 이하에서 억제할 것을 요구하였다. 히드는 이와 아울러 물가안정에 대한 노조의 의구심을 없애기 위해 소비자물가 상승율이 6%를 넘을 경우에는 1% 상승마다 임금을 20펜스씩 인상하는 물가연동제 도입과 저임부문의 임금수준 개선 및 노령연금 인상을 제시하였다. 히드의 타협안은 정부의 계산에 따르면 연간 약 8%의 임금인상 효과가 있을 것으로 추정되었다. 그러나 히드가 제시한 목록은 TUC를 만족시키지 못하였다. TUC는 우선 1971년법을 폐지하든지 아니면 사문화시켜야 한다고 요구하면서 물가는 법에 의해 강제적으로 통제할 것, 공공주택의 임대료 인상을 연기할 것, 부유세(Wealth Tax)와 자본이득세를 도입하고 주주배당을 제한할 것, 사회보장 급여중 가족수당을 대폭 인상할 것, 임금은 주급 기준으로 최소한 3.4파운드 이상 인상할 것 등을 제시하였다.[23)]

그러나 히드로서는 보수당 정책의 상징인 1971년법의 폐지와 정부의 심각한 재정부담을 초래할 공공주택의 임대료 인상 연기를 받아들일 수 없었고, 보수당의 주된 지지계층에 대해 과세를 강화하고 물가를 법으로 통제한다는 것도 수용할 수가 없었다. 11월까지 계속된 지리한 협상에도 불구하고 미동도 않는 TUC를 보고 히드는 TUC가 보수당 정부와 타협할 의사가 없다고 판단하였다. 결국 합의의 모색은 실패로 돌아갔다. 그럼에도 불구하고 히드는 최소한 TUC와 적대적인 관계에 서지 않으려고 노력했다. 1973년 고용및 훈련법(Employment and Training Act)에 의해 노동부로부터 고용정책 및 직업훈련 업무를 넘겨 받은 인력관리위원회(Manpower Service Commission)에 CBI와 TUC 대표를 참여시켜 간접적으로 공동책임을 확보하려 하였다. 이와 같은 3자주의적 접근방법은 산업안전보건위원회(Health and Safety at Work Commission), 알선·조정·중재원(ACAS), 성 및 인종차별 관련기구 등에도 유사하게 채택되었다. 그러나 급등하는 물가와 경제난을 타개하기 위해 히드정부는 결국 강제적인 소득정책을 시행함으로서 노조와

---

22). M. Holmes (1982), Political Pressure and Economic Policy: British Government 1970-74, London, 제3장 The "N minus 1" Experiment and the Reaction to Rising Unemployment.
23). R. Taylor, 앞의 책: 202-205; D. Hurd, An End to Promises: 104-105.

의 전면전을 예고하였다.[24]

1972년 11월 6일 실시된 1차 조치에서 물가위원회(Price Commission)와 임금위원회(Pay Board)를 설치하고 임금 및 물가와 임대료, 그리고 주주배당을 90일간 동결하였다. 3개월간 물가 상승율은 0.7%, 임금 인상율은 1%로 안정되는 등의 성과에 고무되어 히드 정부는 동결조치를 다시 90일간 연장하였다. 그러나 동결조치가 임금교섭 자체를 막을 수는 없었다. 단지 그 시행을 일정기간 연기시켰을 뿐이었다.[25] 6개월간의 동결조치가 만료되는 4월에 실시된 2차 조치에서는 향후 1년간 임금인상을 250파운드 한도 안에서 주급기준 1파운드에 직전 12개월간 임금의 4%를 더하여 결정하도록 하였는데 이는 대략 8%의 임금인상 효과가 예상되는 수준이었다. 모든 물가인상과 임금협약은 1차조치에 의해 창설된 물가위원회와 임금위원회에 회부되었고, 1960년대 소득정책때 남용되었던 생산성 상승분 반영도 허용되지 않았다. 다만, 연금 및 해고수당 인상과 노동시간 단축, 휴가 확대 등이 보상책으로 허용되었다.[26]

1973년 11월 7일 발표한 3차 조치에서는 22-46% 임금인상 투쟁을 결의한 NUM 등 노조의 반발을 의식하여 보다 정교하고 조심스러운 기준이 마련되었다. 기본적으로 연간 350파운드 범위 안에서 주급 기준 2.25파운드 또는 연 7% 안에서 정액 또는 정률인상을 자율적으로 선택하도록 하고 생산성증가 등의 경우 1% 추가인상을 허용하였다. 아울러 임금체계 및 휴가제도 개편, 연장·야간·시간외 작업 등에 대해선 예외를 인정하고, 실질임금 보전을 위해 소비자 물가 상승율이 1973년 10월을 기준으로 7%를 초과하는 경우 1%마다 주당 40펜스를 인상하는 '물가-임금 연동제'를 도입하였다. 보수당 정부는 제3차 조치가 8-9%의 임금인상 효과가 있을 것으로 추정하였다. 노동조합의 반발을 완화하기 위하여 연간 판매규모 5백만파운드이상 기업에 대한 집중 물가관리, 노령연금자에 대한 10파운드 성탄절 보너스, 처음 주택을 구입하는 자에 대한 자금지원 등이 약속되었다.[27]

그러나 보수당 정부의 물가 및 소득정책은 사실상 종이 호랑이에 불과하였다. 노조의 반발을 우려하여 정부가 결코 기준 이상의 임금인상과 파업을 허용하지 않을 것이라는 정부의 엄포를 노조와 노동자들이 믿고 따르리라는 기대 이외에는 위반에 대한 제재 등 이행강제 수단이 마련되지 않았다. 사실 기술적으로도 임금인상 기준을 위반한 노조나 노조 지도부에 대해 벌금이나 실형을 부과하는 것은 쉽지 않았고, 사용자에 대한 제재는 과연 사용자가 노조의 압력을 이겨낼 힘이 있느냐 하는 문제와는 별도로 보수당의 전통

24). M. Holmes, 앞의 책: 제3장.
25). M. Holmes, 앞의 책, 제4장 The "Heath Dilemma" and the Drift to Incomes Policy.
26). Counter-Inflation Act 1973; Counter-Inflation (Price and Pay Code) Order 1973, SI 1973, No. 658; M. Holmes, 앞의 책: 제5장.
27). M. Holmes, 앞의 책: 제7장 Stage III, the Miners' Strike and the February 1974 Election.

에도 부합하지 않았다. 수치로 보면 소득정책의 실패가 명백히 확인되는데 1970-1974년 기간동안 연평균 임금인상율은 10%를 훨씬 상회하였고 해가 갈수록 인상율이 더욱 높아져 전후 기록을 갱신하고 있었다. 소비자 물가도 1973년에는 1951년을 제외하고는 전후 처음으로 10%를 넘어섰고 1974년에는 20%에 육박하였다.

## 4. 누가 영국을 다스리는가?(Who Governs Britain?)

성과없는 소득정책과 사문화된 1971년법을 사이에 두고 팽팽히 대치하던 보수당 정부와 노동조합은 3차 임금억제조치에 반발하는 광부파업을 계기로 전면전에 돌입하게 되었다. 사실 히드는 3차 조치의 성공은 사실상 6월 총회에서 대폭 임금인상 쟁취를 선언한 NUM을 설득하는데 달려있다고 판단하였다.[28] 이에 따라 7월 16일 다우닝가 10번지에서 NUM 위원장 죠 곰리(Joe Gormley)와 비밀회동을 하여 정부의 권위도 지키면서 공포의 탄광파업을 피하는 기술적 방안으로 광부들의 연장작업 등에 대해서는 예외를 인정하는데 합의하였다. 그러나 다른 부문에 비해 저임금이라고 인정되던 탄광 노동자의 상대임금 개선을 위해 마련된 예외조항이 다른 부문에서도 일반화되자 NUM이 불만을 품고 강경투쟁을 선언하고 나선 것이다.

전국석탄위원회(NCB)는 3차 조치아래서 이론상 최대로 인상가능한 수준인 연 16% 인상에 교대수당 4.4% 및 갱내작업에 대한 추가보상을 제시하였으나 NUM은 즉각 이를 거부하였다. 이번에도 상황은 NUM의 편이었다. 10월 6일의 중동전쟁과 잇따른 석유파동은 석유의 대체 에너지인 석탄을 장악하고 있던 NUM에게는 희소식이었다. 유가폭등과 이에 따른 물가의 급상승에도 불구하고 히드는 3차 조치의 수정을 고려하지 않았다. 그러나 NUM은 2년 전보다도 더욱 단결력이 강화되어 있었다. 찬반투표에서 압도적인 지지로 파업을 결정하고 11월 12일부터 연장작업 거부에 들어감에 따라 채탄량이 30% 감소하였다. 곧이어 전력노조도 파업대열에 참여하고 철도노조도 술렁거리자 정부는 재빨리 비상사태를 선포하고 주 3일 근무 등 전기사용 제한조치를 발표하였다. 북아일랜드 전쟁의 종식을 위한 시도[29]가 실패하고 석유파동으로 경제가 휘청거리는 등 곤경에 처한 히드는 어떻게든지 소득정책의 틀만이라도 유지하는 선에서 타협하고자 하였고 곰리와의 마지막 협상에서 상당수준 의견이 접근하였다.

하지만 이번에는 강경론이 득세하던 NUM 안에서 협상론을 주도하던 곰리 자신이 일

28). Heath의 NUM 설득과 실패과정에 대해선 Taylor, 앞의 책: 210-214에 실감나게 요약되어 있다.
29). 북아일랜드의 각 정파가 권력을 분점하는 Power Sharing Scheme이 시도되었으나 실패로 돌아갔다.

을 그르쳤다. 그가 타개책으로 요구한 갱내작업전 대기시간 및 작업후 목욕시간을 작업시간으로 간주해 임금에 가산하자는 안을 보수당이 최종적으로 검토하고 있는 사이 똑같은 내용을 노동당의 윌슨에게도 제안하고, 윌슨은 의회에서 이를 자신의 타협안으로 제시함에 따라 보수당이 이를 수용할 수 있는 정치적 명분을 잃어버리게 된 것이다. 히드는 NUM을 비난하고, NUM은 윌슨을 원망하는 사이에 상황은 점점 악화되었다.

그러자 조업단축으로 인한 소득감소를 우려하던 TUC가 중재안을 들고 나섰다. TUC는 탄광산업의 특수한 상황을 이해하며 만일 정부가 NUM과 NCB간의 자율적 합의도출을 허용한다면 TUC는 다른 노조들이 이를 협상준거로 이용하지 못하도록 하겠다고 제안한 것이다. 그러나 보수당 정부는 TUC를 믿을 수가 없었다. 석탄산업에 대해 예외를 인정하면 전력노조도 즉시 똑같은 요구를 하며 파업위협을 할 것이 확실하다고 보았다. 더욱이 공산주의자인 NUM 부위원장 믹 맥게히(Mick McGahey)의 '나는 정부가 패배하는 모습을 보고 싶다'는 발언은 탄광파업의 정치적 동기에 대한 의구심을 불러 일으켰고,[30] 보수당내 우파들은 '침대 밑의 붉은 공산주의자들이 민주적으로 선출된 정부를 파괴하려 한다'고 공격하는 등 대결이 점점 악화되고 있었다.

돌이켜 보면 히드는 TUC의 제안을 수용함으로써 설사 NUM에 대한 예외가 일반화되어 소득정책이 무너지더라도 그 책임을 TUC와 노동조합에게 떠넘기면서 정치적 위기상황을 일단 모면할 수도 있었을 것이다. 이제 파국은 기정사실이 되었다. 보수당 안팎에서 위기극복을 위해서는 총선이 불가피하다는 주장이 점점 현실적인 대안으로 떠올랐다. 그러나 히드는 망설였다. NUM과의 합의를 통한 전면파업 방지와 임금안정을 위한 3차 조치의 유지라는 두 마리 토끼를 동시에 잡으려는 미련을 버리지 못하였다. 타협을 위한 마지막 시도가 임금위원회에 의해 제시되었다. 산업부문간의 임금격차 실태를 검토하자고 임금위원회가 제안하자 히드는 먼저 조업을 정상화한 뒤에 실태조사를 한다는 것을 조건부로 환영하였다. 그러나 NUM은 더 이상 기다릴 의사가 없었다.

NUM은 1974년 2월 9일부터 전면파업에 돌입한다고 발표하였다. 히드도 더 이상 머뭇거릴 수가 없게 되었다. 석유파동으로 경제의 어려움은 날로 심각해지는데 탄광노조가 전면파업에 돌입하면 당장 산업시설을 마비시킴은 물론 파업이 전력, 철도, 부두노조 등으로 확산되어 걷잡을 수 없는 혼란으로 치달을 것이 눈에 선하게 보였다. 무엇보다도 히드는 사태를 정상화시킬 수 있는 정치적 힘을 잃고 있었다. 기대했던 1971년법은 노동조합의 거부와 사용자의 외면 앞에서 사실상 무용지물이 되어 버렸고, 강제력을 결여한 소득정책은 실질적인 성과도 없이 대결만 심화시키고 있었다. 독일, 일본 등은 노조 및 사용자단체가 정부와 긴밀히 협조하여 석유파동을 헤쳐나가기 위한 경제정책을 추진하고

30). TUC Congress Report, 1973.

있는 사이, 분열된 영국의 노조는 자신들의 이익을 추구하기에 급급했고 TUC도 CBI도 지도력을 발휘하기에는 너무 취약했다. 노동조합이 경제안정에 협조할 의지와 능력이 없다면 정부가 끌고 갈 수 밖에 없으며 이는 여론의 지지를 필요로 하였다. 결국 히드는 마지막 남은 탈출구는 국회해산과 총선거를 통해 노조에 대한 부정적 여론을 정치적 힘으로 재생산하는 방법 뿐이라고 판단하고 2월 28일 총선거를 실시한다고 발표하였다.

보수당은 선거전략을 NUM으로 대표되는 노종조합 문제에 초점을 맞추었다. 보수당은 극소수의 불순한 극단주의자들이 노조원들을 조종하고 조합의 힘을 남용하여 엄청난 국가적 사회적 피해를 야기하고 있다고 비난하면서 '내부의 적의 위협 앞에서 국민의 선택은 분명하다. 만일 NUM의 주장을 수용한다면 그것은 특혜를 누리기 위한 부당한 힘의 남용을 인용하는 결과가 되고 만다. 이는 온건한 노조 지도자들의 입지를 약화시키고 장래에 유사한 사례가 빈발할 것이며 인플레 억제의 기회를 앗아가고 말 것이다. 또한 이미 3차 조치에 의해 임금을 타결한 6백여만 노동자들과 형평에 맞지 않는 것이다. 극단주의에 사로잡혀 분열하지 말고 합리적 이성 앞에 단결하자. 우리 모두 누가 나라를 다스리는지 보여주자고 역설하였다.[31]

대부분은 히드가 승리할 것이라고 보았다. 이는 NUM의 강경투쟁에 대한 여론의 비난에 근거한 것이었다. 그러나 선거가 임박한 시점에서 돌출한 일련의 악재가 분위기를 바꾸어 놓았다. 먼저 보수당으로서는 난감하게 CBI의 캠벨 아담슨(Campbell Adamson)이 1971년법의 폐지를 주장하고 나섰다. 1971년법이 노사관계를 개혁하기 보다는 오히려 노사의 자율해결 능력을 약화시키고 소모적인 대립만 심화시키고 있다는 것이었다.[32] 이어서 임금위원회의 부위원장인 데릭 로빈슨(Derek Robinson)이 NUM의 임금인상 요구에 대한 정부와 NCB의 반박자료 가운데 임금 비교자료가 잘못되었다고 발표함으로써 정부의 신뢰성에 결정타를 가했다. 한편, 히드가 총선의 쟁점을 지나치게 노조문제로 축소하여 접근한 것도 착오였다. 선거운동이 진행됨에 따라 선거의 쟁점이 점차 보수당 정부의 전체적인 국정운영 실적에 대한 평가로 확산되고, 석유파동 충격으로 악화일로를 치닫던 인플레와 기록적인 무역적자 등이 히드를 수세적인 입장으로 몰고 갔다. 결국 히드와 보수당은 노동당에게 패배하고 정부구성의 권한을 윌슨에게 넘겨주고 말았다. 노동당이 집권한 뒤 얼마 지나지 않아 NUM의 주장은 대부분 수용되고 석탄산업은 정상화되었다.

노동조합과 보수당 정부의 대결은 이렇게 끝이 났다. 그러나 그것은 끝이 아니라 또 다른 시작이었다. 석유파동과 탄광파업, 그리고 '누가 영국을 다스리는가'라는 정치적 구

---

31). Conservative Party Election Manifesto, October 1974.

32). D. Butler & D. Kavanagh (1974) The British General Election of February 1974, Macmillan: 85.

호 아래 치뤄진 1974년의 총선거는 정치집단과 노동운동 세력이 현실적인 이해가 부합되지 않으면 언제든지 전면전에 돌입할 수 있다는 것을 보여준 뼈아픈 사건이었다. 히드가 총선패배 직후 노조문제는 머지않아 분명히 다시 대두될 것이라고 말한 것을 확인이나 하듯이 1979년의 '불만의 겨울'에는 노동당과 노동조합이 충돌하게 되는 것이다.

## 5. 결 론

영국의 1970년대는 인플레와 실업이 공존하는 스태그플레이션의 시작을 알리면서 시작되었다. 히드가 주창한 자유시장의 회복을 위한 조용한 혁명에도 불구하고 1960년대 말부터 본격화된 인플레와 고정환율제의 붕괴, 그리고 석유파동은 이제까지의 정책의 우선순위에 근본적인 변화를 요구하는 것이었다. 고용보다는 인플레 억제가, 복지확대보다는 위기를 이겨낼 내핍이 시급했고 무엇보다도 이러한 변화에 대한 주요 사회세력간의 이해와 협조가 필요하였다. 그러나 분열된 노동조합은 사회 전체의 이익을 고려할 안목도 보수당 정부와 협조할 의사도 없었고, 사용자단체는 너무도 무기력했다. 보수당 정부는 여전히 완전고용과 복지국가론의 제약을 벗어나지 못하여 공공부문을 방만하게 유지하고 복지재원 조달을 위해 세금을 올리는 한편 노조의 협조를 구하는 등 집단주의의 모퉁이에서 서성대고 있었다. 어떤 면에서 히드와 보수당으로서는 불운한 시기이기도 하였다. 노사관계법을 통해 영국의 노사관계를 개혁하고 개인의 자유로운 선택과 창의성이 지배하는 시장기능을 통해 경제성장을 이룩하겠다는 포부는 예상치 못한 경제위기와 미처 깨닫지 못한 노사관계법의 헛점으로 인해 시작부터 잘못 풀리고 있었다. 경쟁력을 잃고 레임덕으로 전락해가는 국영기업에 지원을 중단하겠다던 공약은 롤스로이스, 업퍼클라이드 조선소, 콩코드기 개발사업 등에 대한 긴급보조금 지원으로 반전되었다.

노조의 약화를 지향했던 노사관계 개혁전략과는 반대로 인플레 극복을 위한 소득정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 내부 통솔력을 가진 강력한 노조를 필요로 하였다. 그러나 TUC는 소득정책에 대하여 더더구나 보수당 정부와 협조할 의사가 없었다. 히드로서도 보수당의 핵심정책인 1971년법을 폐지할 수는 없었다. 결국 노조의 반대 속에 강제적인 소득정책을 실시하였지만 물가는 급등하고, 당사자가 반발하는 가운데 임금을 언제까지 묶어둘 수는 없었고 이를 강제할 법적 근거나 행정력도 없었다. 1974년의 탄광분규는 영국 노사관계의 문제점을 상징적으로 보여주는 예였다. 석유파동이라는 경제위기 앞에서 석유의 대체연료인 석탄을 장악하고 있던 탄광노동자들의 파업은 광산노조 입장에서 보면 협상력을 극대화할 수 있는 최적의 시기를 선택한 성공적인 투쟁이었다고 할 수

표 1-4-2. 1970-74년 보수당 정부의 노사관계 주요지표 (단위: %, 건, 천일)

| | 조직율 | 파업건수 | 노동손실일수 | 실업율 | 임금인상율 | 물가상승율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 45.8 | 3,906 | 10,980 | 2.7 | 12.1 | 8.5 |
| 1971 | 46.0 | 2,228 | 13,551 | 2.6 | 11.3 | 8.2 |
| 1972 | 47.0 | 2,497 | 23,909 | 2.8 | 12.9 | 7.7 |
| 1973 | 46.3 | 2,873 | 7,197 | 2.0 | 13.5 | 12.0 |
| 1974 | 47.4 | 2,922 | 14,750 | 2.0 | 17.8 | 19.9 |

자료: Office for National Statistics.

도 있다. 그러나 이는 다른 부문 노동자들의 조업단축과 경제위기의 심화라는 값비싼 대가를 요구하는 것이었고 장기적으로는 광산 노동자 자신들도 경기침체의 제물이 될 수 있는 것이었다. 그러나 NUM은 아랑곳하지 않았고 TUC는 무력했다. NUM이 다른 부문과의 상대임금 격차에 불만을 품고 강경 일변도의 투쟁을 벌인 것이나, 탄광파업에 편승하여 자신들의 임금수준도 올리려고 한 다른 부문의 노동조합 모두 영국의 직종별 노조체제의 분열성을 극명하게 보여주는 것이었다.

히드가 '누가 영국을 다스리는가' 보여 주자며 벌인 선거에서 영국인들은 NUM이 다스리는 것은 아니지만 최소한 히드에게 맡길 수는 없다고 판결을 내렸고, 3년 8개월의 집권을 통해 보수당은 향후 노조문제를 어떻게 다루어야 할 것인지에 대해 쓰라린 교훈을 얻었다. 1974년 선거에서의 패배 이후 보수당은 무엇보다도 히드가 노조의 힘에 의해 무너졌고, 앞으로 보수당의 운명은 노조와의 싸움에서 어떻게 승리하느냐에 달려 있다는 인식을 확고히 심어주었다. 한편, 1970-72년의 자유시장 정책의 실패와 1972-74년의 조합주의 정책의 실패는 인플레 억제와 완전고용의 동시달성 가능성에 대한 회의론의 확산으로 이어졌다. 그 결과 경제정책에 있어서는 인플레 억제에 중점을 둔 통화론의 영향력이 확대되고, 노사관계에 있어선 조합주의 또는 집단주의를 개인주의와 시장원리로 대치해야 한다는 주장이 커져 갔다. 이는 대처리즘의 전주곡이었다. 많은 측면에서 히드 초기의 정책은 대처주의의 시초였다고도 볼 수 있었다. 공공부문 축소, 노조의 독점력 약화 등은 이후 대처의 개인주의적 접근의 핵심적인 구성요소로 자리잡았다. 다만, 히드의 정책은 확고한 이념도 방법론상의 정교함도 갖추지 못하였고 결국 경제위기라는 암초에 걸려 좌초하고 말았다. 이제 총선 패배로 개혁의 책임은 다시 돌아온 윌슨의 노동당에게 넘겨주고 보수당은 전후 영국사회의 파라다임을 바꿔놓는 대처리즘의 시대를 예고하는 뜨거운 논쟁으로 빨려 들어가고 있었다.

# 제5장 사회계약의 실패와 집단주의의 종말, 1974-1979년 노동당 정부

## 1. 서 문

표 1-5-1. 하원의원 총선결과: 1972년 2월 및 10월

| 선거일 | 전체의석 | 노동당 | 보수당 | 자유당 | 기타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1974. 2. 28 | 635 | 301 (37.1) | 297 (37.9) | 14 (19.3) | 23 (5.3) |
| 1974. 10. 10 | 635 | 319 (39.2) | 277 (35.8) | 13 (18.3) | 26 (6.6) |

(  ) 득표율.

자료: R. Butler & G. Butler, 앞의 책.

1970년 선거에서 예상외의 패배를 한 뒤 노동당과 노동조합은 향후 진로를 놓고 뜨거운 논쟁에 돌입하였다. 노동당과 TUC 모두 1970년 선거에서 윌슨이 제시했던 보다 강력한 사회적 동반자관계(Social Partnership)의 구축과 적극적인 산업정책을 통해 완전고용 유지, 복지 확대, 그리고 경제성장을 추구한다는 기본적인 정책 틀에 대해선 큰 이견이 없었다. 그러나 1969년의 '투쟁의 종식(In Place of Strife)'을 통해 파업을 규제하려다 실패한 악몽은 양측 모두에게 생생하게 남아 있었고, 특히 소득정책에 대해선 양측이 날카롭게 대립하였다.

윌슨의 경제정책 자문관이었던 토마스 발로(Thomas Balogh)는 소위 '자율교섭'은 완전고용 및 경제성장과 양립할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 임금격차를 확대한다고 주장하였다. 따라서 향후 집권시 과거의 갈등과 실패를 되풀이하지 않고 임금 인플레를 방지하면서 완전고용을 유지하기 위해선 노동계의 양날개인 노동당과 노동조합이 임금과 물가의 악순환을 단절시키기 위한 사회적 합의를 이룩해야 하며, 소득정책이 합의의 핵심요소가 되어야 한다고 제시하였다.[1] 칼라한도 1970년 노동당 전당대회에서 '사회주의 국가의 건설(Building Socialist Nation)'이라는 문서를 통해 무질서한 자율교섭이 과연 사회정의에 기여하는지에 대해 진지하게 재검토해야 한다고 문제를 제기하면서 소득정책에 대한 합의의 필요성을 강조하였다. 그러나 강제적인 소득정책에 대한 노조의 반대의지는 확고하였다. 같은 전당대회 석상에서 최대노조인 TGWU의 잭 존스(Jack Jones)가 생계를 위해 노동해 보지 않은 언론집단과 정치인이 소득정책을 운운한다고 실날하게 비판하고, AEU의 휴 스캔론(Hugh Scanlon)도 노동자가 생산수단과 분배 및 거래제도를 장악했을 때에 사회주의적 소득정책이 논의될 수 있다고 반박하는 등 노조 지도자들은 노골

1). T. Balogh, Labour and Inflation, Fabian Society, October 1970: 34.

적인 적대감을 표시하는데 주저하지 않았다.[2)]

그러나 양측 모두 노동당이 영원한 야당으로 남는 것은 원하지 않았고 노동조합과 노동당이 언제까지 적대적인 관계로 머물 수는 없다는데도 인식을 같이하고 있었다. 이러한 상황에서 보수당 정부가 일방적으로 추진한 1971년법은 '투쟁의 종식'으로 야기된 서로간의 갈등과 상처를 봉합할 수 있는 계기를 제공하였다. 노동당이 향후 집권하게 되면 1971년법을 즉각 폐지하겠다고 공표하자, 노동조합은 상호간에 긴밀한 대화와 협의를 통해 공동정책을 추진하기를 원한다고 화답하였다. 이에 따라 1972년 1월 23일 '노동당 - TUC 연석회의(Liaison Committee)'가 발족되고, 이후 연석회의는 급속하게 중추적인 공동 정책결정기구로 발전하면서 노동당의 전국집행위원회(National Executive Committee)의 기능을 사실상 대체하게 되는 것이다. 연석회의는 TUC의 중앙위원회(GC) 대표 6인, 노동당 전국집행위원회(NEC) 6인, 노동당 그림자내각(Shadow Cabinet)의 6인 등 총 18인으로 구성되어 명실공히 정치권과 노동운동 세력의 지도자가 참여하는 최고 의사결정기구로서의 면모를 갖추고 있었다. 당초 NEC는 자신들의 영향력 축소를 우려하여 현역의원들의 참여를 반대하였다. 그러나 1971년법의 폐지에 최우선의 목표를 두고 있던 TUC가 현역의원들의 참여없이는 무의미하다고 주장함에 따라 그림자내각의 각료가 참여하게 된 것이다. 연석회의는 매월 첫째 월요일 세 집단을 상징하는 노동당사, TUC 본부, 의사당으로 장소를 번갈아 옮겨가며 정례모임을 가졌는데, 이곳에서 논의되고 합의된 정책들이 그 유명한 '사회계약(Social Contract)'의 모태가 되었다. 사실 사회계약이라는 용어에도 불구하고 노동당과 노동조합이 특별한 계약을 체결한 것은 아니었다. 두차례에 걸친 연석회의의 합동보고서와 1974년 집권 전까지 2년여에 걸쳐 논의되고 합의된 정책을 통칭하여 사회계약이라고 부르고 있는 것이다. 따라서 계약의 구체적인 내용과 의미에 관하여 양측간에 근본적인 해석의 차이가 내재하고 있었지만 이러한 문제점은 소득정책 논의가 본격화되기 전까지는 의도적으로 가리워져 있었다.

연석회의가 발족한지 6개월 만에 발표된 제1차 보고서의 내용은 마치 TUC가 히드에게 제시했던 요구목록을 그대로 복사한 것과 같았는데 무엇보다도 먼저 1971년법을 폐지할 것을 요구하였다. 노사분규 중재를 위해 노사대표 및 공익 전문가가 참여하는 조정·중재원(Conciliation and Arbitration Service)을 창설하고, 노조와의 교섭을 거부하는 사용자는 중재위원회에 제소할 수 있도록 하였다. 사용자는 단체교섭에 필요한 회사의 경영정보를 노조에 제공하도록 하고, 작업장의 안전 및 보건문제에 대한 노조대표의 참여를 강화하기로 하였다. 한편, 해고예고기간을 연장하고 부당해고 구제를 신청할 수 있는 최저근속기간을 단축하는 등 고용보호를 강화할 것을 제안하였다.[3)] 1차 보고서는 노조의

2). Labour Party Conference Annual Report, 1970.

단체교섭을 지원하고 해고의 위협으로부터 개별 노동자를 보호한다는 내용적 측면 뿐만 아니라, 이제 TUC가 연석회의라는 창구를 통해 노동정책에 직접적인 영향력을 행사할 수 있게 되었다는 것을 보여주는 것이었다.

정책과정에 대한 노동조합의 참여는 노동정책에 한정되지 않고 경제정책 전반으로 확대되어 갔다. 1973년 1월에 발표된 2차 보고서에서는 차기 노동당 정부가 추진할 정책목록을 제시하였다. 그 내용을 보면 1972년 TUC가 히드에게 요구했던 것과 유사하다는 것을 알 수 있다. 먼저 보조금에 의한 식료품 가격 및 공공요금 안정, 부와 소득의 대대적인 재분배, 사회복지 서비스의 무료화, 노령연금 지급수준의 즉각적인 개선 등이 채택되었다. 아울러 생활수준의 개선에 필요한 정책 전반과 추진 우선순위에 관하여 TUC와 합의를 도출하는 것이 차기 노동당 정부의 최우선의 과제라고 선언하였다.[4] 여기서 소득정책에 대한 직접적인 언급은 없었으나 윌슨은 이것을 물가안정을 위한 자발적 임금억제를 수용하겠다는 것으로 해석하고자 하였다.

윌슨의 인식에서 나타나듯이 사회계약의 성격에 대하여 당과 노조 사이에 해석상 상당한 이견이 존재하고 있었다. 즉, 노동당이 사회계약을 노동보호 입법 및 사회정책 강화와 임금억제의 교환적 성격으로 축소하여 해석하고자 한 반면, 노동조합측은 사회계약의 범위는 노사관계나 경제문제에 한정되지 않고 사회정책 부문까지 포함하는 포괄적인 정부정책에 대한 합의를 의미하는 것으로 확대해석하고자 하였다. 이러한 차이는 노동당이 노사관계 안정과 인플레 억제에 주된 관심을 두고 노동조합에게 우호적인 입법이나 사회정책 등은 이를 달성하기 위한 보완적인 것으로 인식한 반면, 노동조합은 정책 전반에 걸친 영향력 확대에 관심이 있었고 물가안정에 대한 협조나 소득정책과 같은 부담스러운 것들은 가능한 한 명확히 언급하는 것을 회피하고자 한 것에서 비롯되는 것이었다. 이러한 해석의 차이에 따른 갈등은 1974년 말부터 본격적으로 나타나기 시작하였다.[5]

1974년 선거에서 제시된 노동당의 정책은 1970년의 그것과 크게 다르지 않았다. 다만, 사회계약이라는 보다 강력한 협조장치를 가지고 있었다는 점에서 이전의 노동당 정부와 달랐는데 과연 독일 등의 사회민주주의 모형과 같이 성공적으로 운영될 수 있을지 여부를 판단하는데는 그리 오랜 시간이 필요하지 않았다. 윌슨은 히드와 노동조합의 대결로 결과된 1974년 선거에서 제1당이 되어 4년여만에 다우닝가로 돌아왔다. 그러나 대립과 갈등의 정치를 청산하고 합의의 정신이 지배하는 새로운 사회계약을 통해 보다 정의로운 사회를 건설하겠다며 돌아온 노동당 정부를 가장 먼저 기다리고 있던 것은 전후 최악의

3). TUC, Annual Report, 1971.
4). TUC-Labour Party Liaison Committee, Economic Policy and the Cost of Living, 1975.
5). H. Wilson, Final Term, Weidenfeld & Nicolson, 1979.

상태에 놓여 있는 경제였다. 1973년 석유파동의 충격으로 무역적자는 사상 최대규모를 기록했고 이미 전후 최고기록을 돌파한 물가상승률은 노동자들의 임금인상 요구에 따라 가속화되었다. 전임 히드정부의 성장우선정책으로 인한 대규모 정부차입과 통화공급 확대는 인플레를 더욱 심화시켰고, 산업의 생산은 급속하게 둔화되어 갔으며, 실업률도 높아지기 시작하였다.

그러나 2월 선거에서 비록 원내 제1당이 되었지만 과반수 의석을 확보하지 못한 정부라는 한계는 윌슨으로 하여금 정권의 생존을 위한 단기적인 인기정책에 몰두하도록 하였고, 이러한 약점은 10월 선거에서도 크게 개선되지 않았다. 게다가 1976년 윌슨이 칼라한에게 다우닝가 10번지를 넘겨주는 지도부 교체가 있었고, 일부 의원의 탈당으로 원내 과반수를 상실함에 따라 1977년부터는 정치색이 상이한 자유당과 손을 잡아야 했다. 이와 같은 원내 과반수 미달이라는 약점뿐만 아니라 일반에게 공지의 사실이 될 정도로 날로 깊어만 가는 정책방향에 대한 내각의 분열은 윌슨정부의 발목을 잡고 있었다. 노동당 정부의 기본전략은 사회계약을 통해 노사관계와 국내 경제환경을 안정시킨 다음, 적극적인 재정정책을 통해 경제를 성장시키고 수출을 확대하겠다는 것이었다. 그러나 석유파동의 여파에 따른 인플레와 세계경기의 불황은 노동당이 의도했던 적자재정을 통한 성장전략이 성공하기 어려운 여건으로 작용하였다. 더욱이 독일, 일본 등이 채택한 고이자율 정책이 파운드화에 압력을 가하였다. 그러나 조기 총선을 의식해야 하는 소수정부라는 약점 때문에 노동당은 오히려 공공지출을 확대함에 따라 인플레를 더욱 악화시키고 노동당 정부에 대한 외환시장의 부정적 평가를 심화시키고 말았다.[6)]

그러나 사회계약에 따라 복지지출을 확대하고 노동관계법을 개정하였음에도 불구하고 노동조합은 구체적인 소득정책에 대해 합의하지 않고 있었고, 내각 안에서도 정책방향에 대한 이견이 깊어만 갔다. 재무부의 조엘 바네트(Joel Barnett)와 데니스 힐리(Dennis Healey) 등은 경제가 성장하지 않는 상황에서 공공지출을 줄이지 않으면 정부차입 확대와 세금인상 가운데 하나를 선택할 수 밖에 없는데, 앞의 것은 이자율에 부담을 주고 민간투자를 위축시킬 것이며, 뒤의 것은 정치적 부담이 크고 노조가 세금 인상분 보전을 위해 임금인상을 추구하게 되면 인플레를 더욱 심화시킬 것이라고 주장하였다.[7)] 결국 해답은 원점으로 돌아가 복지지출을 축소하는 것이었는데 이는 노동당 정부의 정치적 운명의 열쇠를 쥐고 있던 사회계약의 기초를 흔드는 것이었다. 사회계약의 정치적 의미에 민감했던 보건부와 주택부 등 지출부처의 각료들은 노조의 동의없이 사회계약의 내용을 번

6). A. Cairncross, The British Economy since 1945: 201-206.
7). J. Barnett, Inside the Treasury, Deutsch, 1982; D. Healey, The Time of My Life, Michael Joseph, 1989.

복시키면 노동당의 경제정책 전체가 무너지는 결과를 초래할 것이라며 반대하였다. 이와 같이 대립되는 논리와 인식간의 긴장은 1979년까지 계속되었다.[8)]

1975년부터 노동당 정부는 조심스럽게 정책을 수정하기 시작하였다. 그러나 직접적인 압력은 외부로부터 찾아왔다.[9)] 석유파동과 노동당의 단기정책으로 인해 국제수지 적자가 커지고 외환시장도 동요함에 따라 결국 1976년에는 IMF로부터 차관을 도입하여야 했다. 노동당 정부는 그 조건으로 제시된 공공지출억제 등 긴축정책을 수용할 수 밖에 없었다. 정부가 사회계약에 의해 너무 많은 것을 주고도 받은 것은 아무것도 없다는 정부내 불만과 날로 악화되는 경제여건은 노조에게도 부담으로 작용하여 그토록 회피하던 소득정책을 실시하기로 합의하고 말았다. 그러나 소득정책을 일사분란하게 추진하기에는 노사관계 체제가 이미 크게 변화하여 있었고 2차대전 직후에 존재했던 뜨거운 사회적 연대도 사라져가고 있었다. 따라서 계약내용에 대한 해석의 차이가 점점 갈등과 대립으로 증폭되고 결국 1979년의 '불만의 겨울'을 지나면서 집단주의의 마지막 실험은 실패로 돌아가게 되는 것이다. 그렇다면 사회계약을 통해 노동당과 노동조합이 주고 받은 것은 무엇이었는가?

## 2. 사회계약과 친노동조합 입법

노동조합 입장에서 보면 공식적인 정치 및 정책과정에 직접 참여한다는 것은 노동운동의 자율성과 탄력성을 제약하는 요소가 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 TUC가 연석회의와 사회계약에 집착을 한 이유는 무엇이었을까? 그것은 아마도 날로 분권화되어가는 노사관계 속에서 TUC의 위상과 힘을 강화시킬 수 있다는 조직적인 측면과 아울러 노동당내 우파를 포함한 정치집단의 공격으로부터 자율주의를 방어하기 위해서는 자신들이 정책과정에 직접 참여하는 것이 효과적이라고 판단했기 때문일 것이다. '투쟁의 종식' 보고서를 둘러싸고 전개된 파동을 통해 노조를 거스르고서는 노동당이 집권을 하기가 어렵다는 것을 실감한 윌슨으로서도 합의와 협력이라는 정치적 수사 이면에는 사회계약을 통해 노조의 발을 묶을 수 있다는 점이 가장 큰 유인이었다고 볼 수 있다. 윌슨이 얼마나 노조를 의식했는가는 노조와 관계가 원만하지 않던 그림자내각의 뤠그 프렌타이스(Reg Prentice) 대신에 노동계 좌파 원로인 마이클 풋(Michael Foot)을 노동부장관에 임명하고, 내각 구성 수시간만에 TUC 대표단을 다우닝가에 초청하여 만난 사실에서도 잘 나타나고 있다.[10)]

---

8). Barbara Castle, Diaries 1974-76, Weidenfeld & Nicolson.
9). A. Cairncross, 앞의 책: 216-224.

이러한 양측의 현실적 이해를 연결시켜주는 고리가 이른바 '사회계약 입법'이었다. 사회계약 입법은 두가지의 복합적인 내용으로 구성되었는데, 첫째는 보수당과 법원의 판례에 의해 축소된 노동조합의 권리를 복원시키는 것이었고, 둘째는 이미 보수당의 1971년법에 의해 기정사실화된 노사관계에 대한 법의 개입은 수용하되 이를 노동조합과 단체교섭에 우호적인 방향으로 수정하는 것이었다.

### 가. 고용보호 및 단체교섭의 지원

마이클 풋과 윌슨은 공약대로 집권하자마자 1974년 노동조합및노동관계조정법(TULRA)에 의해 노조의 증오의 대상이던 1971년법을 폐지하였다. LSE의 웨더번(Wedderburn) 교수의 도움을 받아 TUC가 마련한 초안에 기초한 1974년 노동조합및노동관계조정법과 1974년법의 내용을 일부 보완한 1976년법에 의해 노조의 면책권이 1906년 노동쟁의법(Trade Disputes Act) 수준으로 회복되었고, 전국노사관계법원, 노사관계위원회(CIR), 노사단체등록관(Registrar) 등의 기구도 폐지되었다. 다만 쟁의행위의 면책권과 관련하여 차량출입 차단행위에 대해서는 노조의 요구에도 불구하고 경찰의 반대로 인정되지 않았다.[11]

쟁의행위에 대한 법률적 수용은 유럽대륙과 같이 파업권 자체를 인정하는 적극적 유형과 영국과 같이 파업에 대한 불법행위 책임을 면책해주는 소극적 유형으로 나눌 수 있는데, 옥스포드의 데이비스(Davies)와 프리드랜드(Freedland)는 영국이 이와 같은 소극적 접근을 택한 이유를 유럽에 비해 노동조합의 정치세력화가 늦었던 데에 기인한다고 본다.[12] 그런데 연석회의와 사회계약이라는 강력한 노·정 합작체제에 의해 마련된 노동조합및노사관계법도 이러한 전통까지는 수정하지 않았다. 1971년법에 의해 축소되었던 노동쟁의의 개념 또는 쟁의행위의 대상도 다시 확대되었고, 법원에 의한 파업중지명령도 제한을 함으로써 전통적으로 노조에 부정적인 태도를 보여왔던 법원이 노사분규에 개입할 수 있는 범위를 대폭 축소하였다. 아울러 노조의 권위를 위협하던 노조에 대한 조합원의 항변권도 삭제되었고, 노조규약에 대한 규제도 폐지되었다. 그 결과 집단적 노사관계는 법원이나 정부의 직접적 개입으로부터 자유롭게 되었고, 분규의 중재기능은 정부가 재정지원을 하되 노사 및 공익대표가 참여하며 업무상 독립성을 가지는 알선·조정·중재원(Advisory, Conciliation, and Arbitration Service)이 담당하게 되었다. 이후 ACAS의

10). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: 228.
11). K. W. Wedderburn, 'The New Structure of Labour Law in Britain', 1978, 13 Israel Law Review 435.
12). Davies & Freedland, Labour Legislation and Public Policy: 368-369.

기능은 사회계약 입법의 제2단계라 할 수 있는 1975년 고용보호법에 의해 더욱 강화된다.

잭 존스에 의해 '숍스튜어드의 헌장'이라고 불리운 1975년 고용보호법(Employment Protection Act)은 자율주의의 범위 안에서 노동조합과 노동자의 권리를 확대시키는데 기본목적이 있었다. 우선 단체교섭의 기능을 강화하기 위하여 노조가 요구할 경우 사용자가 의무적으로 교섭에 응하도록 하는 이른바 '교섭의무제도(statutory recognition procedure)'를 도입하고, 경영 또는 국가안전상의 위협, 개인에 관한 정보 등 특수한 경우를 제외하고는 단체교섭과 관련하여 필요한 정보를 노조에게 공개토록 하였다. 노조가 정보공개에 대하여 이의가 있는 경우에는 ACAS의 도움을 받아 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)에 시정명령을 청구하고, 중앙중재위원회는 최종적으로 정보의 공개범위를 직권으로 결정할 수 있도록 하였다.

1975년 고용보호법은 해고에 있어서도 노조의 권한을 강화하여 노조활동을 이유로 차별하여 해고하지 못하도록 하고, 한 사업장에서 100인 이상 해고시에는 90일전, 10-99인은 30일전에 해고사유와 기준 및 규모 등을 노조와 협의토록 하였다. 아울러 사용자의 노조 거부 유인을 제거하기 위하여 부칙 제11장(Schedule 11)에 의해 동일 산업이나 지역에서 일반적으로 적용되는 수준의 고용조건에 미달하는 경우 노조가 중앙중재위원회에 시정명령을 청구하고, 이에 대한 중앙중재위원회의 결정은 구속력을 갖도록 하였다. 한편, 개별적 고용관계분야에 있어선 출산과 관련한 고용보호를 강화하고, 근로시간 단축 또는 일시해고(lay-off)시 소득손실분을 보전하도록 하고, 노조업무 또는 공무로 인한 외출을 근무시간으로 인정받을 수 있도록 하였다.

사회계약 입법의 특색은 이와 같은 제도를 집행함에 있어서 정부의 직접 개입을 배제하고 3자주의 원리에 의해 구성된 독립기구가 담당하게 하였다는 데에 있었다. 우선 1974년 TULRA에 의해 폐지된 기구들 대신에 ACAS, CAC, 고용분쟁항소심판원(Employment Appeal Tribunal) 및 등록사무소(Certification Officer)가 창설되었다. 이들 기구들은 일부 기능조정이 이루어진 것을 제외하고는 보수당이 집권한 1979년 이후에도 계속하여 존속되었다.[13)]

단체교섭의 촉진과 노사관계의 발전을 지원하기 위하여 1974년 발족한 ACAS는 이제 법적 근거를 가지고 분규중재 및 노조의 교섭권 관련분쟁 등 집단노사관계 관련 기능과 부당해고 등 개별적 고용관계에 관한 이의신청 조사기능을 수행하게 되었다. ACAS의 위원은 상임위원장 1명과 TUC 및 CBI가 추천하는 노사대표 각 3명, 그리고 공익대표 3명을 노동부장관이 임명하도록 하되, 업무상 정부로부터 완전한 독립성을 가지고 있었다.

13). S. Deakin & G. Morris (1995), Labour Law, Butterworths: 79-98.

ACAS의 권한과 관련하여 흥미로운 점은 1971년법은 노조의 교섭권 분쟁이 발생할 경우 NIRC가 노사관계위원회(Commission on Industrial Relations)에게 사건을 조사토록 하고, 사용자가 이에 협조하지 않을 경우에는 법정 모독죄로 제재한 반면, 1975년법은 법원을 거치지않고 바로 ACAS로 갈 수 있도록 하고, ACAS는 단지 권고만 할 수 있을 뿐 이행강제수단을 갖지 못하도록 하였다는 점이다. 이는 노사관계 문제를 사법적 절차보다는 중재와 조정을 중심으로 한 행정적 절차에 의해 해결하려 했다는 점과 아울러 집단적 노사관계법에서 제재와 처벌을 배제하여 자율주의를 극대화하려는 전략의 소산이었다고 볼 수 있다.

CAC는 1919년 노동법원법(Industrial Court Act)에 의해 설치된 노동법원(Industrial Court)이 1971년 노동분쟁중재원(Industrial Arbitration Board)을 거쳐 발전한 것인데, 이 역시 ACAS의 추천을 받아 노동부장관이 임명하는 의장 및 부의장과 노사대표로 구성된 상설 독립기구였다. 공정임금결의(Fair Wage Resolution)와 관련된 분쟁과 경영정보 공개, 동일임금관련 분쟁, ACAS에 의해 해결되지 못한 노조의 교섭권 관련 분쟁에 대한 조정 등이 주 임무였다.

한편, 등록관(Registrar)의 후신인 등록사무소(Certification Officer)는 노조 및 사용자단체의 명부관리, 노조의 독립성 판정, 회계기록 조사 및 관리, 노조의 연금운영 및 정치기금 감독 등의 기능을 수행하였는데, CO의 기능은 뒷날 보수당 정부에 의해 더욱 강화되었다.

고용분쟁항소심판원(EAT)은 1971년법에 의한 NIRC의 기능을 물려받았는 바, 부당해고 등에 관한 고용분쟁심판원(Industrial Tribunal)의 심판과 등록사무소(Certification Officer)의 결정에 불복하는 경우 제2심원으로서의 기능을 수행하도록 하였다. 고등법원 판사인 위원장 1명과 노사대표 각 1명을 노동부장관과 대법원장의 공동추천을 받아 왕이 임명하고, 재판수행과 관련하여 고등법원에 준한 권한을 부여함으로써 그 권위를 강화하였다.

### 나. 고용관계에 있어서의 차별금지

1975년 고용보호법은 그 명칭과 달리 개별적 고용관계 보호규정은 단편적인 내용만 포함하는데 그쳤던 반면, 1975년 성차별금지법(Sex Discrimination Act)과 1976년 인종관계법(Race Relations Act)은 보다 포괄적이고 체계적인 보호규정을 가지고 있었다. 그러나 엄격히 보면 두 차별금지법이 사회계약 입법의 핵심이라고 하기는 어렵다. 물론 노동부도 참여하였지만 두 법을 만드는 과정을 내무부(Home Office)가 주도하였으며, TUC는

다소 소극적인 태도를 보였다. TUC가 소극적이었던 이유는 명분상 반대할 수는 없지만 고용관계의 지나친 법제화가 노동조합과 단체교섭의 영향력을 약화시킬 수 있다는 점과 여성 및 소수인종에 대한 보호 강화가 남성이 중심이 된 기존 노조원의 이익과 상충될 수도 있다는 점을 우려했던 때문으로 보인다.

그러나 고용관계에 있어서 소수 또는 열세집단에 대한 보호입법은 이미 동일 또는 유사종류 노동에 대한 동일임금 지급을 의무화한 1970년 동일임금법(Equal Pay Act)에 의해 본격적으로 시작되었다. 그리고 성이나 인종을 이유로 한 차별적 해고도 일반적인 부당해고 규제에 의해 보호받을 수 있었다. 아울러 고용에 있어서 인종을 이유로 한 차별은 비록 제한적이지만 이미 1968년 인종관계법(Race Relations Act)에 의해 규제되고 있었다. 그러나 1975년 이전의 차별규제법들은 직접적인 차별에 대해서만 제한적으로 규제하였고 법 위반에 대한 시정은 제재위협을 통한 이행강제보다는 화해 또는 중재 등에 의존하고 있었다.

반면, 1975년법 및 1976년법은 성이나 인종을 이유로 한 차별금지원칙을 매우 철저하고 포괄적으로 반영하고 있었다는 점에서 고용보호 입법에 있어서 하나의 획을 그었다.[14)]

첫째, 고용관계 전과정에 걸쳐 차별이 금지되었다. 따라서 이제까지는 채용단계에서만 규제되던 것이 직업훈련, 채용, 고용조건, 승진, 고용관계 종료 등의 전과정으로 확대되었고, 일반적인 부당해고 규제규정에 의해선 보호받지 못하던 부당한 차별징계 등으로부터도 보호받을 수 있게 되었다.

둘째, 차별금지는 직접적인 고용관계에만 한정되지 않았고 고용과 관련된 사회생활 전과정에 대해 적용되었다. 따라서 사용자 뿐만 아니라 노동조합도 규제의 대상이었고, 직업훈련기관, 직업알선기관, 자격증취득관련기관 또는 단체 등에 대해서도 차별이 금지되었다.

셋째, 직접적 차별 뿐만 아니라 간접적인 차별도 금지되었다. 여기서 간접적 차별이라 함은 비록 외형적으로는 모든 사람에게 적용되지만 실질적으로는 여성이나 소수인종이 충족시키기 어려운 조건을 통해 결과적으로 불리하게 되는 상황을 초래하는 행위를 말한다. 예컨대 업무와 직접적으로 관련이 없음에도 키를 제한하여 여성을 차별한다든지, 출생지를 제한함으로써 대부분의 이민집단을 구성하고 있는 소수인종을 차별하는 행위 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 하지만 사실상의 불이익을 초래하는 모든 행위를 차별로 볼 것인가, 업무의 특성 등을 고려한 합리적 차별과의 한계를 어떻게 구분할 것인

14). L. Lustgarten, 'The New Meaning of Discrimination', 1978, PL 178; C. MaCrudden, 'Institutional Discrimination', 1982, 2 OJLS 303.

가하는 문제는 여전히 논의의 대상으로 남는다. 예컨대 경찰을 모집할 때 체격조건을 제한하는 행위가 합리적 차별에 근거한 것인가 아니면 사회적 힘을 반영한 관행의 결과인가 하는 문제도 같은 맥락에서 생각해 볼 수 있다. 이러한 문제는 결국 시대상황을 반영하는 판례와 해석을 통해서 해결될 수 밖에 없을 것이다.

넷째, 차별의 개념을 간접적 차별까지 확대함에 따라 기존에 인정되고 있던 차별적 관행들도 사법적 재검토의 대상이 될 수 있게 되었다. 따라서 대부분이 여성인 시간제로 고용된 사람을 우선적으로 해고하거나 연금제도에서 배제하는 행위, 채용연령에 상한을 둠으로써 육아후 노동시장에 재진입하려는 여성을 차별하는 행위 등이 법의 도전을 받게 된 것이다.

이와 같은 차별규제의 확대와 아울러 집행기구도 강화되었다. 개인이 직접 소청할 수 있는 권리를 부여하는 한편, 기회균등위원회(Equal Opportunities Commission)와 인종평등위원회(Commission on Racial Equality)를 설치하여 관련법의 집행을 담당하도록 하는 한편, 필요시에는 차별적 관행에 대한 조사와 시정을 명령(non-discrimination notice)할 수 있도록 하였다.

### 다. 산업민주주의(Industrial Democracy) 논쟁

단체교섭의 강화와 고용관계에 있어서의 차별금지를 위한 입법이 비교적 신속하고도 원만하게 이루어진 반면, 사회계약 입법의 제3단계로 논의되었던 산업민주주의 입법문제를 둘러싸고는 양측이 근본적인 견해차이로 대립하다가 결국 무산되고 말았다.[15] 산업민주주의의 의미와 제도적 형태는 여러 가지로 정의될 수 있지만 여기서는 일반적으로 기업의 의사결정 과정에 노동자가 직접 참여하는 것으로 보고자 한다. 노동자의 참여수준과 방법은 독일의 공동결정제와 같은 이사회 수준에서의 간접적인 참여, 일본의 노사협의회와 같은 자율적 협의제도, 소집단 활동과 제안제도와 같은 작업현장 수준에서의 직접참여 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 산업민주주의를 좁은 의미로 해석하면 공동결정제나 노사협의회 등에 한정되지만, 이를 넓게 해석하면 단체교섭까지 포함한다고 볼 수 있다. 그런데 영국에서 논의된 산업민주주의는 주로 공동결정제 형태의 참여확대를 의미하는 것이었다.

사실 그간 영국 노사관계에서 산업민주주의는 별로 주목받지 못하였다. 1966년 도노반

15). 보다 깊이있는 논의를 보려면 J. Elliott, Conflict or Cooperation? The Growth of Industrial Democracy, London, 1978; J. Clark et al., Trade Unions, National Politics and Economic Management, London, 1980을 참고하라.

위원회에 제출한 자료에서 TUC가 처음으로 민간부문의 이사회 수준에 노동자 대표를 참여시키는 방안을 제안하고, 노동당도 1967년 비슷한 제안을 한 것이 효시를 이룬다. 그러나 이때까지만 해도 구체적인 내용을 결여한 초보적 제안에 불과했다. 그러나 1970년대초 EEC 가입을 앞두고 독일과 네덜란드식의 공동결정제를 도입하는 문제가 보다 적극적으로 검토되기 시작하였다. TUC는 1973년 및 1974년 총회를 통해 노동자 대표의 이사회 참여를 주내용으로 하는 산업민주주의 입법을 보다 구체적으로 주장하기 시작하였다.[16] TUC가 이와 같은 주장을 하게 된 것은 자본의 집중과 다국적 기업의 성장 등 환경변화로 인해 전통적인 단체교섭의 한계가 커지고 있다는 것을 인식한 결과라고 할 수 있다. 따라서 간접민주주의라고 할 수 있는 단체교섭의 한계를 직접민주주의적인 노동자 참여를 통해 보완하는 전략을 채택한 것인데, 대규모 투자, 공장 입지선정, 가격결정, 제품 다변화 등의 전략적 경영계획 또는 의사결정 영역이 참여의 주 대상영역으로 상정되었다. 다시 말해 만일 투자계획에 의해 한 공장을 폐쇄하고 다른 곳으로 이전하기로 결정한 경우 공장 단위에서의 노동조건에 대한 단체교섭은 의미가 없어진다는 것이다. TUC의 이러한 주장은 기업경영은 사용자 또는 자본의 것으로 보고 노동조합의 역할은 자본과의 대항적 관계에서 조합원의 이익을 대변하는 것이라고 보아 온 영국 노사관계의 전통을 고려해 볼 때 매우 새로운 것이었다.

이에 따라 노동당 정부는 1975년 벌록 경(Lord Bullock)을 위원장으로 하는 '산업민주주의연구위원회(Committee of Inquiry on Industrial Democracy)'를 설치하고 독일식의 공동결정제 도입 방안을 검토하도록 하였다. 노사대표가 참여한 벌록위원회는 1977년 1월 제출한 보고서를 통해 구체적인 참여방법으로 2X+Y 공식을 제시하였다.[17] 2,000인 이상 사업장에 대하여 종업원의 20% 이상을 대표하는 노동조합이 원하는 경우 같은 수의 노조 및 주주대표와 약간명의 중립적 인사로 구성되는 최고의사결정기구를 둘 수 있도록 하자는 것이었다. 만일 한 사업장에 복수의 노조가 존재하는 경우에는 노조들이 공동대표기구를 구성해 위원을 배분하도록 하였다.

그러나 벌록위원회에 참여했던 CBI 대표 3인은 별도로 소수의견서를 통해 명백한 반대의사를 표시하고 대대적인 반대운동을 벌였다. 하지만 보다 근본적인 문제는 노동조합 진영 내부의 분열에 있었다. TGWU 위원장 잭 존스의 적극적인 지지에도 불구하고 상당수의 노동조합들은 벌록위원회의 제안에 대하여 반대하였다. 이는 근본적으로 노동과

---

16). 특히 TUC General Council이 1974년 Trade Union Congress에 보고한 Industrial Democracy, Supplementary Report B를 참고하라.

17). P. Davies, 'The Bullock Report and Employee Participation in Corporate Planning in the U.K.', 1978, Journal of Comparative Corporate Law and Securities Regulation 245; Bullock Report, Cmnd. 6706 (1977. 1월).

정에 대한 노사 공동규율(joint-regulation)의 범위에 대한 견해차에서 비롯된 것이었다. 노조진영 안의 정치적 좌파(political left)들의 반대논리는 공동규율에의 참여는 기업경영에 대한 공동책임을 인정하는 것이며 이는 자본주의의 이윤원리를 수용하는 결과가 된다는 것이었다. 하지만 이들도 국영기업에 있어선 공익의 원리에 의해 운영된다는 것을 명분으로 경영참여를 인정하기도 하였다. 한편, 정치적 우파(political right)들은 민영 또는 국영을 막론하고 이사회 참여를 반대하였는데, 그 이유는 노동조합의 전통적인 역할은 기업의 공동경영자 또는 협조자가 아니라 비토권을 가진 대항집단으로 존재하는데에 있다는 것이었다. 반면, 찬성론자들은 전통적인 단체교섭 자체가 이미 대항집단론의 수정을 의미한다고 주장하였다. 다시 말해 단체교섭의 산물인 단체협약에 서명하는 것 자체가 기업경영에 있어서 노조의 일정한 책임을 수용하는 행위라는 것이다. 결국 정부는 양측의 눈치를 보다가 1978년 5월 종업원대표의 수를 줄이는 등 당초안의 내용을 크게 희석시킨 백서[18]를 발표하지만 1979년 총선에서 패배함에 따라 훗날을 기약하게 되었다.

### 3. 하이퍼 인플레이션과 소득정책의 재등장

노동당은 사회계약을 정부가 완전고용과 복지정책의 유지 및 노동조합 보호입법을 하는 대신에  노동조합은 임금 및 물가안정에 협조하는 교환적 성격으로 보았음은 이미 앞에서도 살펴 보았다. 그러나 과거와 같이 소득정책을 강제할 수는 없다는 것을 노동당정부는 잘 알고 있었다. 따라서 정부가 성의를 가지고 할만큼 하면 노동조합이 자율적으로 소득정책을 결정할 것이라는 노조의 선의에 대한 기대와 자율억제가 이루어지지 않으면 강제조치를 취할 수 밖에 없다고 말하는 정도의 자신없는 압력에 의존할 수 밖에 없었다. 이에 따라 윌슨은 집권하자마자 전임 보수당 정부의 물가관리기구 가운데 물가위원회(Price Commission)의 권한은 강화하는 대신, 1974년 11월로 시한이 만료되는 물가-임금 연동제만 남겨놓고 임금위원회(Pay Board) 등 강제적 소득정책을 위한 장치를 모두 폐지하였다.

그러나 TUC는 1974년이 다가도록 이렇다 할 반응이 없었고, 산업현장은 임금인상 물결에 휩쓸리고 있었다. 노동당이 집권할 때 진행중이었던 탄광의 33% 임금인상을 시작으로 하여, 공무원 24-36%, 교사 27%, 간호사 30% 등 공공부문의 임금이 급속하게 상승함에 따라 하이퍼인플레에 대한 우려가 점차 현실화되었다. 1975년 1월을 기준으로 한 전년동기 대비 전산업 평균 임금인상율은 무려 26.5%에 달하고, 소비자물가 상승율도 23.4%를 기록하고 있었다. 이와 같이 임금이 급상승하게 된 이유는 석유파동에 따른 물

18). Industrial Democracy, Cmnd. 7231(1978).

가상승이 히드정부의 유산인 물가연동제에 의해 곧바로 임금인상율로 반영됨에 따라 물가와 임금이 서로 꼬리를 물고 올라가는 악순환이 발생한데 따른 것이었다.[19]

이와 같은 임금폭발에 대해 TUC 지도부는 자기 파괴적인 물가상승과 임금인상의 악순환의 재난을 경고하는 서한을 회원조합에게 보내는 등 자율규제를 호소하였지만 이러한 호소는 현장의 단체협상과정에서 철처히 무시당했다. 1974년의 기록적인 무역적자는 이미 빨간불이 켜진 경제를 더욱 심각한 상태로 몰고 갔다. 1975년에 들어서면서 더 이상 가만히 있을 수가 없다고 판단한 정부는 노동조합의 요구와는 반대로 공공지출을 축소하고, 실업자 수가 사상 처음으로 백만명을 넘어섰는데도 이를 불가피하다고 인정하는 듯한 자세를 보이는 등 조심스럽게 정책을 전환하기 시작하였다. 노동당 안에선 정부가 주기만 하고 받은 것은 전혀 없다는 불만과 비판의 소리가 점점 커져가는 가운데 자율적인 임금억제가 이루어지지 않으면 정부가 개입할 수 밖에 없다고 공식적으로 경고하기 시작하였다. 그러나 양측 모두 사회계약의 붕괴를 원하지는 않았다. 사회계약은 노동당 정부와 TUC 모두에게 있어 정치적 생명선과 같았고, 물가상승율을 웃도는 임금 인플레와 석유파동이라는 충격이 가져온 경제적 위기를 노조 지도자들도 우려하지 않을 수가 없었다. 당시 TUC 위원장이었던 머레이(Murray)의 회고에 따르면 회의장에서는 30-40% 임금인상을 결정하던 대의원들이 휴게실에서는 이대로 가서는 안되니 무슨 조치를 취해야한다고 얘기하고 있었다고 한다.[20]

TUC의 무능력과 미온적인 자세에 대한 비판과 정부가 주도권을 잡고 임금억제 정책을 취해야 한다는 주장이 점차 커지고 있었으나 윌슨은 망설였다. 이때 잭 존스가 생계비를 고려한 단일율 인상안을 골자로 하는 임금자율규제를 5월 TGWU 집회에서 제안하고 나섰다. 이를 계기로 정부와 TUC는 지루한 협상 끝에 1975년 7월부터 76년 7월까지 1년동안 적용될 [제1차 소득정책]에 합의하였다. 재무장관은 10% 이상 또는 주급기준 5파운드 이상은 경제가 감당할 수 없다고 주장하였으나, 윌슨은 자율억제가 실패로 돌아갈 경우 강제정책이 불가피하다는 것을 노조가 수용하는 조건으로 주급기준 6파운드 균일인상, 연봉 8,500 파운드 이상은 동결하자는 TUC의 안을 받아들였다. 자율억제정책의 시행결과는 비교적 성공적이었다. 평균 임금인상율이 전년 같은 기간의 27%에서 13-14%로 하락하고 물가상승율도 13%로 하락하였다.[21] 이러한 임금억제의 대가로 1975년 고용보호법 등 노동자 및 노동조합의 권한을 강화하는 사회계약 입법이 본격적으로 이루어지게 된 것이다.

---

19). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: 233-234.
20). P. Whitehead, The Writing on the Wall, Michael Joseph, 1975: 148-9.
21). R. Taylor, 위의 책: 236-237.

사실 제1차 소득정책 합의과정에서 노동조합 지도자들이 한 목소리를 낸 것은 아니었다. 당시 TUC 중앙위원회 구성원 32명 가운데 13명은 소득정책을 실시하는 것에 반대하였다. 따라서 [제2차 소득정책]도 순탄하게 합의되기는 어려웠다. 그러나 결국 윌슨은 세액공제를 확대해주는 것을 대가로 TUC를 설득하는데 성공하여 평균 5% 인상을 상한으로 하여 주급기준 2.5-4.0 파운드 인상을 골자로 하는 제2차 소득정책에 합의하였다. 시행결과는 임금안정 측면에서 보면 제1차 연도에 비해서 더욱 성공적이었다. 소비자물가가 17.6% 상승한데 비해 임금인상율은 9%에서 안정되었다.[22] 그러나 이와 같은 실질임금 하락은 소득정책에 대한 평조합원들의 불만을 더욱 증폭시켰다. 1976년 9월의 TUC 총회는 더 이상 임금억제 수용이 불가능하다고 기정사실화하는 분위기가 지배하여 2차 합의가 만료되는 1977년 8월부터 자유교섭으로 복귀할 것을 결의하였다.[23] 1976년 3월 윌슨으로부터 수상직을 물려받은 칼라한은 장기적인 소득정책의 필요성을 설득하려 노력하였으나 실질임금 하락에 반발하는 조합원들과 강경 분위기를 주도하고 있는 숍스튜어드를 의식한 TUC의 반응은 냉담했다. 현장 노동자들 가운데 특히 단일율 인상정책에 따라 비숙련공에 비해 자신들의 상대적 임금우위가 줄어들고 있다고 느낀 숙련 노동자들의 불만이 가장 컸다.

한편, 2차 소득정책의 성공적인 결과에도 불구하고 무역적자가 심화되고 외환시장에서 파운드화의 가치가 급락하는 등 외환부족 사태가 심각해짐에 따라 노동당 정부는 긴급히 G10 국가와 IMF로부터 차관을 도입하면서 그 조건으로 긴축정책을 시행하여야 했다. 소득정책에 따라 실질임금이 하락하는 상황에서 공공지출 축소와 세금인상 등의 긴축정책은 노동자들의 불만을 더욱 심화시켰다. 그 결과 칼라한은 [제3차 소득정책]에 대한 TUC의 공식적 지지를 확보하는데 실패하고 10% 인상기준에 대해 적극적으로 반대투쟁은 하지 않는다는 묵인을 얻는 것으로 만족하여야 했다. 비록 제한적인 영향력밖에 가지고 있지 않았지만 TUC 지지의 결여는 곧바로 소비자물가가 7.8% 상승에 그친데 반해 임금인상율은 그 두배에 가까운 14%를 기록하여 지난해의 실질임금 하락분이 거의 복구되는 결과로 나타났다.[24] 먹구름의 징조는 여기에 그치지 않았다. 자율적 임금억제와 숍스튜어드의 포용 등 합리적 지도노선으로 명망이 높던 잭 존스와 스캔론이 1978년 물러나게 됨에 따라 노동계 안에 지도력의 공백이 생기게 된 것이다.

정부와 노동조합간에 긴장이 증폭되는 가운데 연석회의 차원에서의 연대의식 복원노력이 시도되기도 하였으나,[25] 1977년 TUC 총회는 자유교섭으로의 복귀를 확인하였다. 북

22). R. Taylor, 앞의 책: 244.
23). TUC Congress Report, 1976: 523.
24). R. Taylor, 위의 책: 248-249
25). TUC-Labour Liaison Committee, The Next Three Years and into the Eighties, 1977.

해유전의 발굴 등으로 경제상황이 다소 호전되자 억눌렸던 숙련 노동자들의 불만이 고조되어 갔고 더 이상의 임금억제는 현실적으로 어렵다는 분위기가 노동현장에 확산되어갔다. 그러나 칼라한은 사태를 지나치게 낙관적으로 보는 것 같았다. 그는 노사 지도자들의 거듭되는 비관적 전망과 우려에도 불구하고 1977년 12월 다음해의 경제전망을 논의하는 내각회의에서 5퍼센트 인상안을 제기하더니 노조와의 사전협의도 없이 라디오인터뷰에서 이를 공표하였다. 소득정책에 대한 칼라한의 생각은 "서독의 경험을 볼 때 물가를 낮은 수준에서 유지할 수 있는 전국단위의 임금 합의를 위하여 정부, 노조, 사용자가 매년 만나 3자협의를 하는 것이 바람직하다고 본다"[26]고 말한데서도 잘 나타나고 있는데, 이와 같은 그의 생각은 1978년 7월의 '물가와의 전쟁에서 이기는 법(Winning the Battle against Inflation)'이라는 백서에 그대로 반영되었다.

TUC도 사회계약이 대변하듯이 임금 및 경제정책에 대한 광범위한 이해증진을 위해 3자간의 긴밀한 대화가 필요하며 임금폭발은 막아야 한다는데는 기본적인 인식을 같이 하였다. 그러나 칼라한의 5퍼센트 인상안에 대해서는 사전에 전혀 협의한 바가 없고 단지 재무부의 경제전망에 기초한 수치에 불과한 것이라고 별로 대수롭지 않게 여겼다. 당시 정치상황을 보면 1974년 10월 선거에서 전체의석 635석 가운데 319석을 차지하여 과반수를 겨우 넘겼으나 그후 4명의 의원이 탈당함에 따라 자유당과 연정상태에 있었고, 자유당과의 협약이 종료되는 1978년 10월경 총선이 실시될 것이라는게 지배적인 예상이었다. 따라서 총선을 앞둔 칼라한이 노조와 협의없이 일방적으로 임금 억제정책을 시행하기에는 정치적 위험부담이 컸다. 이러한 점을 잘 알고 있는 TUC는 노동당이 총선에서 승리한 뒤에 보다 탄력적인 임금정책을 논의해도 시간이 충분하다고 판단하고 있었다.

그러나 칼라한은 결정적인 정치적 오류를 범하고 말았다. 그는 당시 일반의 예상대로 1978년 TUC 총회 연설에서 가을 총선을 강력히 시사하였다. 그러나 총회가 끝나고 참석대의원들이 지역으로 돌아가는 날 TV를 통해 가을총선은 없으며 현 의회 임기 때까지 끌고 나가겠다고 발표하자, 노조는 총선을 의식해 칼라한의 정책에 협조하였는데 결국 기만당하고 말았다며 분노하였다. 이제 계약은 공식적으로 파기될 위험에 놓였고 양측의 격돌은 불가피해지고 있었다. TUC 총회 직후에 있은 1978년 노동당 전당대회는 칼라한의 대재난을 예고하고 있었다. '정부는 즉각 임금교섭에 대한 개입을 중단하고 노동조합의 자유로운 교섭권을 인정해야 한다', '임금에 대한 개입은 사회주의 계획경제의 틀 안에서 물가, 이윤, 투자에 대한 계획과 규제가 수반될 때에만 인정될 수 있다'는 리버풀 웨버트리(Wavertree) 지역구의 강경 결의안이 압도적인 지지로 통과되고, '우리 노조는 5% 기준을 결코 받아들이지 않겠다'고 선언한 AUEW 위원장 가빈 라이드(Gavin Laird)

26). J. Callaghan, Time and Change: 521.

의 연설은 회의장의 열띤 호응을 받았다.[27]

위기감이 감도는 가운데 양측은 돌파구를 모색하였다. 존스의 뒤를 이은 TGWU의 모스 에반스(Moss Evans)의 제안에 따라 물가위원회의 권한을 확대하여 물가통제를 강화하는 대신, TUC는 생산성 향상과 노동비용 상승 억제를 골자로 하는 교섭지침을 가지고 산하노조를 지도키로 하는데 잠정합의하였다.[28] 그러나 에반스가 타협안이 쉽게 통과될 것으로 낙관하고 휴가를 간 사이에 TUC 중앙위원회는 이와 같은 온건한 내용조차 인준하기를 거부하였다. 이제 칼라한의 노동당 정부는 형제적 관계에 있다고 자타가 공인해 온 TUC 조차 설득하지 못한다는 여론의 비난에 직면하게 되었고, 노조는 자신의 이익만 생각하는 무책임하고 비겁한 집단이라는 보수당의 공격이 설득력을 더해 갔다. 칼라한의 부인에도 불구하고 조기총선을 의식해야 했던 노동당 정부는 이제 선택의 기로에 서게 되었다. (형제와의 대결을 피하기 위해) 노조를 붙잡을 것인가? 아니면 노조의 포로가 아니고 경제를 관리할 능력이 있다는 것을 여론에 보여줄 것인가? 노동당 정부는 후자를 선택하였다. 그러나 소득정책을 강제할 법적 장치를 갖추지 못함에 따라 공공부문은 예산통제를 통해, 민간부문에 대해선 수출신용보증 및 정부발주 계약으로부터의 배제 위협을 무기로 5% 임금억제정책을 강행하였다.

## 4. 불만의 겨울(Winter of Discontent)

5% 억제정책에도 불구하고 미국계 다국적기업인 포드 자동차가 9주간의 파업 끝에 정부기준을 훨씬 넘는 16.5% 인상에 합의하고 이에 대한 정부의 제재조치가 의회에서 보수당의 반대로 제동이 걸림에 따라 칼라한의 마지막 방어선이 무너지게 되었다. 사실 정부와 TUC간에 소득정책 지속에 대한 합의가 이루어졌다고 하더라도 그것이 현장에서 준수될 수 있을지는 의문이었다. 이미 현장 노사관계는 숍스튜어드가 장악하고 있었고, 노조 지도부의 지침이 현장에서 무시되는 것은 흔한 일이었다. 지도부의 지도력 공백 속에 TGWU의 숍 스튜어드들이 공격의 선봉에 나섰다.[29]

TGWU 소속 유조차 운전기사들이 숍 스튜어드의 주도로 25% 임금인상을 요구하며 전면파업을 위협하고 나서자 자원부장관 벤(Benn)은 정치적으로 부담스러운 군인력 대체투입이라는 비상사태는 막아달라고 TGWU 지도부에 긴급히 요청하였다. 그러나 에반스의 답변은 '면목이 없지만 숍 스튜어드들이 노조 지도부의 말을 듣지 않아 자신도 어

27). TUC Congress Report, 1978.
28). TUC Congress Report, 1979: 272.
29). W. Rodgers, 'Government under Stress-Britain's Winter of Discontent 1978-79', Political Quarterly, 155(2), 1984: 173.

쩔수 없다'는 것이었다. TGWU의 유조차부문 협상 책임자가 필수공급대상 목록을 전달하자 텍사코(Texaco) 숍스튜어드들의 반응은 소방차, 경찰차, 구급차, 병원 등에 대한 석유공급은 수용하겠지만 그 이외에는 자신들이 지역에서 알아서 결정할 일이니 개입하지 말라는 것이었다. 결국 진통과 수모 끝에 20% 인상에 합의하는 것으로 파업이 종결되었다.[30] 유조차 운전기사들에 이어 1979년 1월 3일 TGWU 소속 조합원이 주 구성원인 육상화물 운송기사들도 파업에 돌입하여 식료품과 생활필수품의 수송을 차단하자 정부는 TGWU 지도부를 통해 필수부문에 대한 공급은 지속해 줄 것을 요청하였으나 이 역시 거절당했다. 파업 참가자들이 유일하게 의식한 것이 있었다면 피켓을 들고 강경구호를 외치는 것을 따가운 시선으로 바라보는 여론의 눈길이었다고 할 수 있다. 그러나 파업은 3주간이나 계속된 끝에 21% 임금인상에 합의하였다.[31]

그러나 보다 심각한 사태가 공공부문에서 발생하였다. '불만의 겨울(Winter of Discontent)'로 알려진 영국 노동운동사의 불행한 사태는 1979년 1월 22일 NUPE의 주도 아래 지방자치단체, 병원 등 의료서비스, 기타 공공부문 종사자들이 주당 60파운드 최저임금을 요구하며 연대파업에 돌입하면서 시작되었다. 이들 부문은 정부가 사용자이였기 때문에 5% 기준을 강행할 수 밖에 없었는데, 이에 대해 숍스튜어드를 주축으로 한 현장 노조원들이 강경투쟁으로 반발하고 나선 것이다. 그 결과 거리에는 쓰레기가 넘쳐나고, 어린이와 노인을 비롯한 환자들이 치료는 고사하고 병원으로 운송되지도 못하였고, 학교는 문을 닫고 주검이 묻히지 못하는 등 시민생활에 엄청난 혼란과 고통을 가져왔다. 이로 인한 상처는 노동문제의 한계를 넘어 정치적으로도 커다란 영향을 미치며 아직도 아물지 않고 있는 것이다.

맑스주의에 정통한 에릭 홉스봄(Eric Hobsbawm)은 공공노조의 이와 같은 극단적인 강경행동을 사회적 연대의 약화에 따른 신 집단이기주의의 대두로 설명하면서, 이는 노동자 집단간의 잠재적 갈등을 심화시킬 뿐만 아니라 나아가 노동운동 전체를 약화시킬 것이라고 분석하고 있다.[32] 사실 단일 임금인상 정책에 의해 가장 피해를 본 것은 공공부문의 저임금집단이 아니라 자신들의 기능과 교섭력에 비해 정당한 대우를 받지 못한 숙련기능인력 및 사무직 노동자들이었다. 아울러 만일 공공노조의 요구를 수용했다 하더라도 다른 부문의 노동자들이 상대적 임금격차를 유지하기 위해 연쇄파업에 돌입할 것이 확실했다.

노사관계 측면에서 불만의 겨울은 두가지 중요한 문제점을 제기하였다. 하나는 민간부

30). T. Benn, Conflicts of Interest 1977-1980, Hutchinson, 1990: 391, 419-420.
31). R. Taylor, 앞의 책: 256-257.
32). Eric Hobsbawm (1981), The Forward March of Labour Halted?, Verso: 14.

문과 비교하여 상대적으로 효율성이 떨어짐에도 불구하고 공공부문이 지나치게 비대하게 확대되어 왔다는 점이고, 다른 하나는 파업이 사용자가 아니라 사회의 불특정 다수를 공격의 대상으로 삼았다는 점이었다. 시민의 봉사자인 공공부문 종사자들이 결과적으로 시민과 사회에 대해 직접적으로 공격한 것은 갈등적 노사관계로 규정되어 온 영국 노사관계에 있어서도 전혀 새로운 것이었으며, 이와 같은 쓰라린 상처는 일반 시민은 물론 노동당 정부와 다수의 노동자들로서도 충격적인 것이었다. 정치적으로 보면 1979년 1-3월의 혼란은 결국 노동당 정부의 운명에 종지부를 찍는 것이었으며, 노사관계 측면에서는 집단주의의 종말을 예고하는 것이었다.

정신적·신체적으로 지친 칼라한은 마치 음악이 꺼진 타이타닉호에 앉아 침몰하는 자신의 운명을 지켜보는 사람과 같았다. '불만의 겨울'이 시민들에게 엄청난 고통을 가져다주고 있음에도 불구하고 칼라한은 노조를 공격하는 것을 회피하려 하였다. 젊은 시절 참여했던 노동운동에 자신의 정치경력의 뿌리를 두고 있던 그로서는 개인적으로 모태와 같은 노조와 적대적 관계에 서서 싸우는 것이 불가능했는지도 모르겠다. 결국 칼라한은 자신의 과거의 포로가 되어 노조를 공식적으로 비난하는 것조차 회피하였고 비상사태 선포를 통해 사태를 수습할 시기를 놓치고 말았다. 정부는 뒤늦게 문제해결을 위해 1979년 3월 휴 클레그(Hugh Clegg)를 위원장으로 하는 공공부문과 민간부문의 '임금비교를 위한 위원회(Standing Pay Commission on Comparability)'를 설치하고, 간호사, 교사, 자치단체 및 NHS 소속 현업직 등의 임금에 관한 보고서를 제출토록 하지만 이내 총선의 그늘에 가려버리고 말았다. 클레그위원회는 너무 늦게 설치되어 3년만에 대처정부에 의해 폐지됨으로써 많은 아쉬움을 남겼다.

대혼란에 놀란 정부와 TUC는 난국을 타개하기 위한 논의를 재개하였다. 3년 내에 인플레율을 5% 이하로 낮추도록 공동노력하고 쟁의행위, 협상절차, 노조운영 등에 관한 지침을 TUC가 만들어 지도하는 한편, 파업전 찬반투표 실시를 권장하고 파업시 피켓팅에 관한 노조 지도부의 통제를 강화할 것 등에 2월 23일 합의하였다.[33] 사실 TUC로서도 파업현장의 격렬한 시위와 이에 대한 노조의 통제력 결여를 우려하지 않을 수 없었다. 그러나 정부가 위와 같은 합의를 소득정책 상설화의 기초로 해석하고자 한 반면, TUC는 매년 경제상황을 평가하고 인플레 억제에 공동 노력한다는 수준을 넘지않는 것으로 해석하는 등 근본적인 의견차는 좁혀지지 않았다. 아울러 합의의 건설적인 내용에도 불구하고 상황에 대처하기엔 너무 빈약하고 또한 때늦은 것이었다. 노동당과 TUC의 마지막 몸짓에도 불구하고 불만의 겨울은 노조는 물론 노동당의 국가관리 능력에 대한 국민적 신뢰의 기반을 앗아가 버린 것이다.

33). 이때 합의한 것을 Concordat이라 한다. R. Taylor, 앞의 책: 259.

## 5. 결 론

1970년대는 히드의 자유주의와 윌슨의 사회계약이 모두 실패한 실험으로 끝나버린 역설과 모순의 시기였다. 1960년대 말을 지나면서 점차 심화되던 집단적 자율주의와 완전고용·복지국가라는 전후합의간의 충돌과 갈등을 해결하기 위해 양당이 제시한 대안은 정반대의 것이었다. 보수당은 자유시장주의의 확대와 노조에 대한 법적 규제 강화를 통해 문제를 해결하려 하였다. 그러나 석유파동과 국제수지 적자, 그리고 그에 따른 인플레 위기 앞에서 오히려 노조와의 협력에 의존하는 집단주의적 접근방법으로 선회하였다. 하지만 노조는 보수당을 거부하였고, 결국 '누가 영국을 다스리는가' 보여주겠다며 싸움을 벌였지만 패배하고 말았다. 뒤를 이어 집권한 노동당 정부는 영국 경제의 구조적 문제점을 해결하기 위해서는 보다 강력한 사회적 연대의 구축이 필요하다고 보고 사회계약을 통해 노조와 권력을 나누어 갖는 대신에 정부 정책에 대한 협조를 확보하려고 하였다. 이에 따라 보수당 정부의 1971년법에 의해 축소되었던 노조의 권리를 회복시키고 석유파동의 여파로 어려워진 경제여건에도 불구하고 복지지출을 확대하는 등 값비싼 투자를 하였다. 이에 대해 노조도 당분간은 자율적인 임금억제로 화답함으로써 노동당의 사회계약 실험은 성공하는 듯 했다. 그러나 노조의 협력은 당장의 경제위기를 극복하기 위한 임시적인 것으로 끝나고 말았다. 불과 2년여의 임금인상 자제로 실질임금이 다소 하락하자 즉시 자신들의 단기적인 집단이익을 추구하는 모습으로 돌변한 것이다.

그러나 이와 같은 실험의 실패에는 보다 근본적인 원인이 있었다. 이는 다름 아니라 1945년 이후부터 1970년대 말까지 영국 노사관계를 지배한 집단적 자율주의의 토대 위에서 완전고용과 물가안정을 동시에 이룰 수 있는가 하는 문제였다. 실업의 위협이 인위적으로 배제된 완전고용의 경제는 노조의 교섭력을 강화시킴으로써 늘 임금인플레의 위험을 안고 있었고, 인플레의 심화는 결국엔 실업이라는 댓가를 강요하는 것이었다. 전후의 역대 노동당 정부들은 노조와의 협력을 통해 이러한 갈등을 해결하고 날로 병이 깊어가는 영국경제의 회생을 시도하였으나 노조의 협력은 늘 단기적인 것으로 끝나고 장기적이고 안정적인 협조체제의 구축에는 실패하고 말았다. 1974-79년 노동당 정부의 사회계약의 실패는 집단주의에 대한 적실성에 대한 마지막 실험과 같은 의미를 지니고 있었는데, 이 역시 '불만의 겨울'이라는 최악의 상황을 겪으면서 1900년 이후 유지되어 온 노동당과

표 1-5-2. 1974-79년 노동당 정부의 노사관계 주요지표 (단위: %, 건, 천일)

| | 조직율 | 파업건수 | 노동손실일수 | 실업율 | 임금인상율 | 물가상승율 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1974 | 47.4 | 2,922 | 14,750 | 2.0 | 17.8 | 19.9 |
| 1975 | 48.6 | 2,282 | 6,012 | 3.1 | 26.5 | 23.4 |
| 1976 | 50.5 | 2,016 | 3,284 | 4.2 | 16.2 | 16.6 |
| 1977 | 52.3 | 2,703 | 10,142 | 4.4 | 9.0 | 9.9 |
| 1978 | 53.1 | 2,471 | 9,405 | 4.3 | 13.0 | 9.3 |
| 1979 | 53.0 | 2,080 | 29,474 | 4.0 | 15.5 | 18.4 |

자료: Office for National Statistics.

노동조합의 동지적 관계까지 위협받는 것으로 귀결되고 만 것이다. '불만의 겨울'은 노조는 힘이 지나치게 강하고 무책임하며, 노동당 정부는 노조에 예속되어 경제를 다스릴 능력이 없다는 인식을 일반의 기억에 깊게 각인시켰다.

끝으로 노사관계체제에 대해 보다 초점을 맞추어 사회계약 실패의 이유와 의미를 살펴보자. 일반적으로 사회계약 또는 소득정책 실패의 책임을 TUC를 중심으로 한 노조 지도부의 배반으로 돌리는 견해가 많으나 사실은 이미 분권화된 노사관계체제가 상층부 중심의 협조의 효과성을 제약하고 있었고, 본질적으로는 연합체에 불과한 TUC에 대해 능력 이상의 책임을 요구한 것이었다고도 할 수 있다. 자율주의와 법의 방임에 따른 문제점에 더하여 직종별, 부문별로 분열된 노조를 대상으로 사회 전체의 이익을 위한 합의를 시도한 것 자체가 한계를 안고 있었다. 이미 사회적 연대가 약화된 상태에서 경직적인 전국교섭에 반발하는 숍 스튜어드와 개별 기업의 현장 노동자들의 요구를 수용하여 중앙 수준의 정책과 조화시킬 제도적 장치를 결여하고 있었던 것도 문제였다. 독일 등의 대륙국가들이나 일본 등은 전국단위의 산별협약이나 춘투를 통해 정부와 노조 및 사용자가 기본적인 임금인상율과 경제정책에 대한 합의를 도출하고, 사업장 단위에서는 직장협의회(Work Council)나 노사협의회 및 기업별 노조를 통해 구체적인 내용을 보완하는 이원체제에 의해 장기적인 사회민주주의적 조합주의 또는 협조적 노사관계를 구축하고 있다. 반면, 영국의 경우엔 중앙 단위노조가 직종별로 분열되어 있고 파업기금을 통해 강력한 지도력을 발휘하고 있는 독일의 DGB에 비해 TUC의 지도력은 제한적이었으며, 현장 단위에서도 체계적인 협조체제를 결여하고 있어 장기적인 소득정책을 유지하기가 어려웠던 것이다. 아울러 노조는 지나치게 정치화되어 있는 반면, 현장 노동자들 사이에선 경제적 전투성이 확산되어 감에 따라 내부적 분열이 심화되고 있었다. 한편, 사용자 단체의 취약성도 집단주의 실패의 중요한 원인의 하나였다. 노조가 전국단위 노조를 중심으로 상당한 동원력을 가지고 있던 반면, 사용자들은 노동당 정부와 연대한 노조의 힘에 눌려 대항력을 상실하고 있었고 사용자 단체의 역할도 미미하였다.

돌이켜 보면 시련과 사건으로 점철된 1970년대, 특히 1974-79년의 경험은 방임적·분권적 노사관계 위에서 임금억제와 경제정책에 대한 합의를 도출하고 이를 효과적으로 시행하는 것이 얼마나 어려운 것인가를 잘 보여 주었다. 그 결과 과연 완전고용이라는 목표는 과연 절대적인 것인가? 노동조합과의 단체교섭을 중심으로 한 집단적 자율주의가 더 이상 타당한가? 만성적인 노사분규와 국제수지 적자, 생산성 저하, 부담능력을 넘는 복지 등으로 묘사되는 소위 '영국병'을 고치고 경제를 발전시키기 위한 정부의 역할은 무엇인가? 등의 근본적인 물음이 제기되게 되었다. 아울러 1974년 히드정부의 정치적 패배와 1979년 '불만의 겨울'로 침몰한 노동당 정부의 경험은 공히 이익집단의 요구와 실력행사에 더 이상 끌려다니지 않고 강력한 지도력을 발휘할 수 있는 강한 정부가 필요하다는 주장이 더욱 설득력을 갖게 하였다.

이미 원내 과반수를 상실한 칼라한 정부는 1979년 3월 28일 근대 영국 정치사에서 유일하게 311 대 310으로 불신임을 당하고 총선을 강요당했다. 선거의 결과는 이미 '불만의 겨울'이 결정하고 있었다. 노동당은 5월 3일 실시된 선거에서 '철의 여인' 마가렛 대처가 이끈 보수당에게 패배함에 따라 '불만의 겨울'보다 훨씬 더 길고 추운 정치적 겨울을 맞이해야 했고, 전후 35년간 영국 노사관계를 지배해 온 집단주의는 그 자리를 시장경제 혁명을 주창하는 대처의 개인주의에게 내어 주게 된 것이다.

# 제2부 신자유주의 시대의 노사관계 개혁정책, 1979-1997년 보수당 정부

## 제1장 신자유주의의 배경과 의미

'불만의 겨울'을 통해 전후 영국사회를 지배했던 집단적 자율주의의 모순을 온몸으로 체험한 유권자들은 1979년 선거에서 개인주의에 토대를 둔 시장경제혁명이라는 새로운 파라다임(Paradigm)을 제시한 마가렛 대처(Margaret Thatcher)의 보수당을 선택하였다.[34] 그러나 집단주의를 물리치고 개인주의가 승리한 원인을 단순히 '불만의 겨울'이라는 일회적인 사건에서 찾는 것은 지나치게 단순한 논리라고 할 수 있다. 1979년이후 18여년간 집권한 보수당 정부에 의해 점진적이고도 누적적으로 이루어진 집단주의 종말의 근본적 원인은 노조를 주축으로 한 집단적 자율주의가 완전고용과 복지확대의 전제조건이라 할 수 있는 물가안정을 이룩하는데 실패한 데에 있었다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 시도되었던 1970년대의 상반된 두차례의 실험은 모두 실패로 돌아갔다. 1970-74년 히드에 의해 소위 '조용한 혁명'이란 구호아래 추진되었던 자유시장 정책과 노사관계 개혁은 개혁안 자체의 문제점과 경제여건의 악화로 인해 수포로 돌아갔고, 영국사에서 가장 강력하고도 체계적인 조합주의적 접근이었다고 할 수 있는 윌슨과 칼라한의 '사회계약' 실험도 노조와 노동당이 서로 배반자라고 비난하며 극렬하게 대립하는 모습으로 끝나고 말았다.

이와 같은 히드의 쓰라린 패배와 노동당의 참담한 실패를 지켜보면서 대처와 보수당이 내린 결론은 노사관계의 근본적인 개혁과 총체적인 파라다임의 변화가 없이는 '영국병'의 치유가 불가능하다는 것이었다. 여기서 영국사회가 선택할 수 있는 대안은 크게 두가지였다고 할 수 있다. 하나는 집단주의를 보다 강화하여 독일, 스웨덴 등과 같이 총체적이고 강력한 사회민주주의적 접근방법에 의해 노조와 사용자 그리고 정부가 경제 및 사회정책에 대해 협조하는 것이었고, 다른 하나는 미국과 같이 시장의 자유를 극대화하고 노조를 비롯하여 시장 기능에 장애가 되는 독점적 요소를 최소화하는 개인주의적 접근방법이었다. 보수당의 구상은 후자에 가까웠다.

'철의 여인'으로 불리웠던 영국 최초의 여수상 대처가 1990년 11월 존 메이저에게 다우닝가 10번지를 물려주고 떠날 때 다른 분야에 대한 공과는 논란이 있었지만 그녀가 전후 지속되어 온 고질병인 노조 문제를 풀었다는데에는 일반적인 합의가 형성되어 있었고, 보수당 개혁입법의 최종판이라고 할 수 있는 1993년법 이후에는 노조 문제가 신문의 1면에서 자취를 감추게 되었다. 그러나 대처가 처음 집권할 때부터 노사관계 개혁에 관한

34). 1979-1992년의 구체적인 총선결과는 부록 [표 B]를 참고하라.

총체적인 프로그램을 가지고 있었던 것은 아니다. 대처의 초기 연설문 집필자였던 데이비드 하웰(David Howell)에 따르면 “그녀는 단지 자신이 무었을 싫어하는 지를 확실히 알고 있었다. 그것은 노동조합의 헤게모니와 과도한 공공지출이었다. 그녀는 ..... 본능적 감각을 지니고 있었다. 그녀는 마치 어지럽게 엉망이 된 집을 깨끗이 청소하겠다고 굳게 결심한 가정주부와 같았다”라고 적고 있다.[35] 특히, 히드가 야심을 가지고 추진했다 치욕적인 패배로 끝난 1971년법의 비운을 잘 알고 있던 그녀는 조심스럽게 점진적이고 단계적으로 접근하면서도 정책 집행과정에서 문제가 발생할 때에는 날카로운 정치적 감각과 흔들리지 않는 신념을 가지고 신속히 대응했다. 그 대표적인 예가 뒤에서 자세히 살펴볼 1984년 탄광파업이었다.

대처혁명의 기초는 그녀가 당내 투쟁에서 히드를 물리치고 보수당 당수에 취임한 1975년부터 이미 다져지기 시작하였다. 당시는 석유파동의 여파로 세계경제가 스태그플레이션에 빠짐에 따라 인플레를 억제하기 위해서는 건전한 통화관리가 중요하다고 주장하며 케인즈 경제학을 비판하고 나선 통화론자들이 정책결정자들 사이에서도 세를 얻어가던 시기였다. 이러한 흐름을 반영하여 영국의 경제문제연구소(Institute of Economic Affairs), 아담스미스연구소(Adam Smith Institute) 등 우파 연구기관들은 보수당의 전통적인 자유시장론에 통화주의의 이념을 접목시키는데 주력하였고, 이들의 연구는 보수당 정책연구기관인 정책연구센타(Centre for Policy Studies)에 의해 보다 체계적인 정치이념으로 발전되었다.

이렇게 해서 다듬어진 대처리즘의 핵심은 인위적인 제도나 정부의 개입보다 시장의 힘이 훨씬 우월하며 효율적이라는 자유시장주의였다. 규제와 보조금 등에 의한 정부의 개입은 시장의 기능을 왜곡할 뿐이며, 반대로 시장의 자유를 회복시키면 이윤동기에 따라 움직이는 기업이 경제원리에 의해 가장 효율적으로 행동할 것이라는 것이다. 다시 말해 경제성장의 원천은 시장과 기업에 있으며 정부는 뒤로 물러서야 한다는 것이었다. 따라서 민간자본을 구축하는 정부의 방만한 공공지출은 축소되어야 하고, 경제주체들의 동기부여를 위해 세금은 인하되어야 하며, 비효율적인 국영기업은 시장원리에 따라 합리적으로 행동하는 민간에게 돌려주어야 한다는 것이었다. 아울러 생산자와 소비자에게 선택의 자유를 돌려주고, 정부의 규제는 최소화되어야 한다는 것이었다.

그러나 대처리즘이 곧 정부의 역할을 국방과 치안에만 한정하는 경찰국가로의 복귀를 의미하는 것은 아니었다. 오히려 시장이 제대로 기능할 수 있도록 안정적인 경제환경을 조성하기 위해서는 통화의 건전성을 유지하고 물가를 안정시키며 규제를 철폐하기 위한 적극적인 역할이 요구되었다. 그러나 이는 종래의 규제적 역할과는 질적으로 성격을 달

35). Sunday Telegraph 1984. 4. 23 : 14면.

리하는 것이었다. 메이저 정부에서 규제완화 정책을 총괄한 마이클 헤셀타인 부수상이 규제를 완화하기 위해서는 정부의 새로운 규제적 역할이 필요하지만 이는 질적으로는 전혀 다른 것이라고 한 것은 이와 같은 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 따라서 대처리즘(Thatcherism) 또는 신자유주의가 상정한 국가는 '작지만 강력한 정부'라는 다소 상충되는 모습이었다.[36] 작은 정부의 모습을 규제완화와 시장원리의 극대화 등 주로 경제부문에서 찾아볼 수 있다면, 강한 정부의 모습은 대런던시청(The Great London City)을 폐지하는 등 지방자치단체의 권한을 축소하여 중앙정부로 권력을 집중시키고 포클랜드 전쟁을 감행한 정치부문에서 주로 나타나고 있다. 멀라드(Mullard)는 대처의 개인주의 혁명은 '강력한 중앙집권적 국가의 품 안에서의 개인의 자유 신장'이라는 제한된 성격의 것이었다고 평가하고 있다.[37]

그럼에도 불구하고 대처리즘의 혁명적 성격은 전후합의의 핵심인 완전고용 대신에 화폐가치의 안정성을 유지하기 위한 인플레 억제를 거시경제정책의 최우선 목표로 자리매김했다는데 있다. '인플레는 어떤 사회도 파괴할 수 있는 악이다.... 화폐가 더 이상 가치축적 수단으로 생각되지 않으면 저축과 투자의 기초가 파괴되고 계약의 기반이 왜곡되게 된다.' '우리는 통화의 건전성 유지와 인플레 제거가 책임있는 정부의 첫째 과제라고 인식하고 있다. 인플레의 막대한 해악 가운데 하나는 국가 전체가 생산적 노력과 창의적인 국가운영 보다는 통화가치의 변동과 씨름하고 소득과 부의 분배에 관한 논쟁에 더 많은 시간을 보내게 된다는 점이다. 물가와의 전쟁에서의 승리 없이는 안정적 성장을 위한 튼튼한 기반이 마련될 수 없는 것이다.'라는 대처의 발언들은 경제정책의 우선순위에 대한 보수당 정부의 생각을 잘 보여주고 있다. 대처주의자(Thatcherite)들에 따르면 고용수준, 즉 실업문제는 기본적으로 임금수준과 연계되어 움직이는 미시정책의 문제라고 인식되었다. 따라서 만일 노동자들이 자신들의 고용 축소를 결과할 과도한 임금인상을 주장한다면 그것은 노사가 알아서 선택할 일이며 정부가 개입하여 물가안정을 희생하면서까지 고용을 창출하는 것은 바람직하지 않다는 것이었다. 한편, 이들은 인플레 억제를 위해서는 총수요보다는 통화량을 관리하는 것이 보다 효과적이라고 보았다. 정부의 경제정책은 장기목표에 근거하여야 하며 예산의 미조정이라는 재정정책을 가지고 단기적인 총 수요관리를 하게 되면 오히려 경제의 불확실성을 증대시키고 시장을 불안하게 한다는 것이었

---

36) 갬블(Gamble)은 대처리즘의 핵심을 '시장경제로의 복귀'와 '강력한 중앙집권화의 결합'이라고 보면서 다음과 같이 표현하고 있다. "국가는 첫째 자유경제의 숨통을 조이고 있는 사회민주주의와 복지주의의 코일을 바로펴기 위해서, 둘째 시장의 질서를 유지하기 위해서, 셋째 경제의 생산성을 제고시키기 위해서, 넷째, 정치적 사회적 권위를 정립하기 위해서 강력해야만 한다." Gamble. A. (1988) The Free Economy and the Strong State, London: Macmillan, 32.

37). D. Mullard, Understanding Economic Policy: 256-257을 참고하라.

다.

이와 같은 통화주의 논리의 극단성은 많은 비판을 받기도 하였는데 가장 단순하면서도 강력한 비판은 만일 통화공급의 규제를 통해서 인플레를 효과적으로 통제할 수 있다면 다른 정책은 전혀 불필요하게 될 것이지만 현실은 그렇지 않다는 것이었다. 예컨대 초기 대처정부는 M3를 통화관리 지표로 선택하고 고이자율 정책을 실시하였다. 그러나 통화량 증가를 억제하는데 실패하여 인플레는 계속되고 금융비용 증가로 인해 생산만 위축시켜 제조업의 대재난을 초래하였다. 1979년의 2차 석유파동은 초기의 이자율 정책 실패로 야기된 불황을 더욱 심화시키는 역할을 하였다. 그 결과 1980년부터는 중기재정전략(Mid-term Financial Strategy)을 통해 통화량을 관리하는 방향으로 정책을 수정하였다. MTFS의 기본개념은 정부가 중기(3-4년)의 통화공급량을 사전에 명확히 공표하고 이를 준수함으로써 경제주체들의 인플레 심리를 방지하고 장기투자를 할 수 있는 안정적인 경제환경을 조성하겠다는 것이었다. MTFS는 임금교섭 당사자가 정부의 추가적인 통화공급을 기대하여 지불능력이상의 수준으로 임금을 결정하는 것을 막겠다는 의미도 내포하고 있었다. 당시 공공부문 임금은 예산 범위내에서 인상하는 것이 아니라 일단 임금교섭을 한 뒤에 재원이 부족할 때에는 정부가 부족분을 추가로 보전해 주고 있었는 바, 이러한 예산운용 방식이 임금상승을 간접적으로 조장하고 인플레를 유발한다는 지적이 많았던 것이다. 한편, MTFS는 정부차입 규모와 통화공급, 그리고 물가정책 간에 논리적인 일관성을 유지하겠다는 것이었다. 즉, 정부차입 규모를 MTFS를 통해 점진적으로 축소해 나감으로써 통화증발을 막아 인플레를 억제하고, 통화량 가운데 공공부문의 점유율을 줄임으로써 구축효과(Crowding-out effect)를 최소화시키고, 공공부문과 민간부문간의 자금확보 경쟁에 따른 이자율 상승부담을 완화함으로써 자유시장에서 가장 효율적인 민간의 투자를 촉진시킬 수 있다는 것이었다.[38)]

그러나 현실 정책을 맡고 있는 정부가 특정 이론대로만 정책을 수행할 수는 없는 것이다. 1980년 말부터 실업자가 한달에 10만명씩 증가하고 제조업이 몰락하는 한편, 고이자율 정책의 영향으로 파운드화의 환율이 급속히 오름에 따라 수출경쟁력이 급락하는 등 경제상황이 악화되자 대처정부는 정책을 수정해야 할 압력에 처하게 되었다. 이에 따라 1981년부터 이자율을 다소 내리고 환율안정에도 관심을 가지기 시작하였고, 1982년부터는 경기를 부양시키기 위해 재정지출을 확대하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 실업율이 계속 상승하고 1980-82년 흑자를 기록했던 무역수지는 1983년부터 다시 적자로 돌아서는 등 경제의 어려움이 계속됨에 따라 집권 초기의 구호와는 달리 재정정책의 역할이

38). 통화주의정책의 한계와 영국 보수당 정책의 문제점에 대한 비판적 분석은 D. Roninson의 명저 Monetarism and the Labour Market, Oxford, 1986을 보라.

점차 커지게 되었다. 실업율을 내리기 위하여 1년이상의 장기실업자를 고용하는 경우에 보조금을 지원하는 임시단기고용보상제도(Temporary Short-time Working Compensation Scheme),[39] 실업의 위험에 가장 취약한 신규 학졸자들의 취업능력을 길러주기 위해 지방자치단체에서 시간제로 고용하는 지역공동체(고용)프로그램(Community Programme Scheme), 정규학교에 다니지 않는 16세이하 청소년들을 대상으로 직업훈련과 현장실습을 실시하는 젊은이훈련제도(Youth Training Scheme) 등 특별고용촉진 프로그램에 대한 투자가 확대되었다.[40]

제2차 석유파동의 충격에서 벗어나기 시작한 1982년부터는 점차 경기가 회복되기 시작하고 물가도 안정세로 돌아서는 등 경제가 바닥권을 벗어나기 시작하였다. 이러한 물가안정이 1980년부터 시작된 노사관계 개혁의 효과인지 유가하락과 국제 원자재가격 하락에 따른 것인지, 아니면 제조업의 몰락과 실업의 급증에 따른 수치상의 안정인지에 대해선 논의가 분분했다. 그러나 1989년부터 경기가 다시 하락하기 시작하여 1980-81년의 1차 불황에 이어 1990-92년 2차 불황이 찾아왔다. 경제성장률이 마이너스로 돌아서고 소비자 물가도 상승하기 시작하였다. 이와 같은 2차불황의 원인의 하나는 1차불황때 제조업 종사자를 40만명이나 감축시킨 석탄, 철강, 자동차 등 중공업의 사실상 몰락에 있었다. 이같은 제조업의 몰락은 수출부문을 약화시켜 1987년 무역적자가 100억 파운드를 넘어서더니 1988-89년에는 무려 200억 파운드를 웃도는 등 심각한 국제수지 악화를 가져오는 원인이 되었다. 무역적자는 대처의 뒤를 이어 존 메이저가 집권한 이후에 다소 줄어들었으나 여전히 100억 파운드를 웃돌고 있다. 한편, 노사관계의 개혁에도 불구하고 노동시장에서 임금의 경직성이 그다지 개선되지 않은 점도 물가불안 재현의 원인이 되었다. 이에 따라 보수당 정권 중반이후에는 시장의 규제완화에 개혁의 초점을 맞추게 되는 것이다.

이와 같이 경제여건의 변화에 따라 경제정책이 수정, 변질되어 왔으나 가장 일관성을 가지고 추진된 분야가 있다면 그것은 노동정책 분야였다. 보수당의 노사관계 개혁정책은 크게 노사관계분야와 노동시장분야로 나누어 볼 수 있다. 노사관계분야가 과도한 힘을 가지고 시장의 기능을 제약하고 있는 노조를 직접적인 공격의 대상으로 한 것이었다면, 노동시장분야는 노동시장 자체의 효율성을 높이기 위해 공공부문을 축소하고 정부에 의한 법적·행정적 규제와 노동조합 등 독점집단에 의한 사회적 규제를 철폐함으로써 노동

39). M. R. Freedland, 'Leaflet Law : The Temporary Short Time Working Compensation Scheme', 1980, 9 ILJ 254.
40). MSC, A New Training Initiative : A Consultative Document, 1981. 5월; MSC, A New Training Initiative : An Agenda for Action, 1981. 12월; White Paper, A New Training Initiative : A Programme for Action, Cmnd. 8455 (1981. 12월) 등을 참조하라.

시장을 유연하게 만들겠다는 것이었다. 그런데 보수당 정부의 이러한 시장주의 개혁정책을 방해하는 거의 유일한 존재가 있었다. 그것은 노조도 아니고 노동당도 아니었다. 영국과 전혀 다른 법적 사회적 전통이 지배하는 유럽연합(European Union)이었다. 아래에서는 이러한 주제들을 차례로 살펴본 뒤에 개혁의 성과와 전망에 대해서 논하고자 한다.[41]

## 제2장 신자유주의와 노사관계 개혁

### 1. 이데올로기와 기본전략

하바드대 교수 프리만(Freeman)의 명저[42] 제목으로도 유명한 '노동조합은 무엇을 하는가'라는 물음은 노동조합이 존재한 이래 끊임없이 제기되어 온 것이지만 그에 대한 답은 일면 당연하게도 사회와 경제를 보는 시각과 논의의 초점에 따라 다양하다. 하지만 각도를 조금 달리하여 노동조합이 현실적으로 하고 있는 역할과 그 영향이 무엇인지를 생각해 보면 논의가 다소 구체화될 수 있겠다.

우선 노동조합의 역할을 정치·경제·사회적 측면으로 나누고, 경제적 역할은 다시 미시적·거시적 측면으로 나누어 볼 수 있겠다. 방법론적으로 노조의 미시경제적 영향은 노조가 조직된 부문과 비조직 부문, 또는 노조원과 비노조원간에 임금(수준, 격차, 구조), 비임금적 편익(복리, 후생시설 및 제도), 노동조건(노동시간 및 기타), 기업성과(생산성, 수익성, 투자율) 등을 비교하는 방법이 널리 쓰이고 있다. 거시경제적 측면에서는 노조가 임금을 통해 인플레에 미치는 영향과 그로 인한 고용변화가 주된 관심의 영역이 되어왔다. 한편, 조직공동체로서의 노조가 가지는 사회적 역할은 노동조합이 조합원들의 목소리를 대변하는 매개자(Collective voice)로서의 역할과 관리자대신에 조합의 내부규율기능(Self-disciplinary function)을 통해 노동과정의 관리·통제에 기여하는 효과 등이 주된 논의의 대상이 되어 왔다. 노동조합의 정치적 역할은 정치과정에 대한 참여 정도에 따라서 직접 노동자정당을 구성하는 것과 조직 차원에서는 정치활동이 금지된 것을 양극단으로 하여 다양하게 나타날 수 있다.

여기서는 이와 같이 노동조합이 가지고 있는 다양한 역할과 영향 가운데서도 임금 및 고용문제와 정치적 측면에 주된 관심을 두고자 한다. 이는 기존의 영국 노동조합과 노사관계가 주로 이 두 분야를 중심으로 전개되어 왔다고 보기 때문이다.

---

41). 보수당 정부의 노사관계 개혁입법의 흐름은 S. Auerbach, Legislating for Conflict (Oxford, 1990), 정치·경제적 측면은 P. Riddell, The Thatcher Era and its Legacy (Oxford, 1991)를 참조하라.

42). R. Freeman & J.L. Medoff (1984), What Do Union Do?, New York: Basic Books.

우선 영국 노조의 정치적 역할은 1900년 노동당의 출범이 노동조합 운동을 모태로 하여 시작되었다는 점을 고려하면 그 비중을 짐작할 수 있다.[43] 제1부에서 논의된 바와 같이 역대 노동당 정부는 기본적으로 노동조합의 정치적 재정적 지지를 받는 대신에 이들의 정치적 대변자 역할을 하는 일종의 교환적 성격을 가지고 있는 조합주의 체제에 의존하여 왔다. 이른바 '전후합의'라고 불리우는 완전고용과 복지국가론은 노동조합이 영국정치에 미친 대표적인 영향이라 할 수 있으며, 윌슨 정부의 '사회계약'은 최소한 영국사에 있어서는 그 정점을 보여주는 것이었다. 노동조합의 정치적 역할이 날로 커지는데 대해 보수당은 당연히 부정적인 입장을 가지고 있었다. 1913년 노동조합법에 의해 노조의 정치기금은 일반기금과 분리하여 별도로 설치하고 계리토록 한 것이 좋은 예이다. 그러나 1979년 이전까지는 보수당 정부도 노동조합의 현실적인 영향력을 인정하여 보수당의 전통적인 이념이 위협받지 않는 범위 안에선 이른바 노·사·정 3자주의 모델에 입각하여 노조를 정책과정에 수용하려고 노력하였다. 그러나 히드정부의 실패와 노동당의 사회계약의 붕괴를 지켜보면서 대처는 정치와 경제를 분리해야 한다고 판단한 것 같다. 즉, 경제정책이 정치논리에 의해 왜곡되어서는 안된다는 것이었다. 이는 다시말해 노동조합의 탈정치화를 의미하는 것이었다. 이에 따라 노조의 정치기금에 대한 규제가 강화되고, 정책과정에 노조를 참여시키던 3자주의 기구들이 지속적으로 축소 또는 폐지되었다. 상징적인 예로 1970년대 말 칼라한 수상 시절 다우닝가의 실제 주인은 노동조합이라는 항간의 얘기가 있을 정도로 정부청사와 수상실을 빈번하게 드나들던 노조 지도자들이 대처 이후에는 최소한 공식적으로는 정부로부터 완전히 외면되는 것이다. 물론 이것이 노동당을 통한 정치참여의 종말까지 의미하는 것은 아니었지만 무려 네 번의 총선패배는 노동당 내에서도 노동조합의 영향력이 현저하게 축소되는 결과를 야기하게 되었다.

한편, 우리의 주된 관심영역이라 할 수 있는 경제적 역할에 대해선 더욱 치열한 논의가 있어 왔다. 노조의 긍정적 역할을 강조하는 대표적인 예로 프리만(Freeman) 교수는 노조의 사회적 연대의식(Solidarity)과 소위 '정의의 칼(Sword of Justice)'로서의 역할을 강조하면서 다양한 계량적 분석을 통해 노동조합이 임금격차를 완화하고 집단의사의 매개기능을 통해 생산성 향상에도 기여할 수 있다고 주장하고 있다.[44] 그러나 이에 대한

---

43). 1945년이전 시기의 TUC-노동당 관계의 변화에 대해선 R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: 32-63; E. Wertheimer, Portrait of the Labour Party, Putnam, 1929; R. McKibbin, The Evolution of the Labour Party 1910-1924, Oxford University Press, 1974 등을 참고하라.

44). R. Freeman, 'Unionism and the Dispersion of Wages', ILRR, Vol. 34, No. 1 (1980. 10월); 'Longitudinal Analysis of the Effects of Trade Unions', Journal of Labour Economics, Vol. 2, No. 1 (1984); R. Freeman & J. L. Medoff, 'The Two Face of Unionism', The Public Interest, No. 57 (1979. 2월): 69-93; What Do Unions Do?: 43-60 & 94-110.

반론 또한 장구한 역사를 가지고 있는데 그 대표적인 예가 대처정부의 노사관계 개혁의 이론적 지주라고 할 수 있는 하이예크였다. “노조에게 부여된 특권적 지위를 박탈하지 않고서는 영국의 구원은 없다”[45]는 말이 노조에 대한 하이예크의 인식을 잘 나타내고 있는데 그의 논거를 요약하면 다음과 같다.[46] 경쟁시장은 인간의 설계로 이루어 질 수 있는 것이 아니며 시장 자체에 맡겨둘 때 개인의 재능과 기술, 위험과 행운에 따라서 시장이 효율적으로 보상을 배분한다. 국가나 노조를 비롯한 독점적 세력에 의한 시장조작은 결국 억압과 강제를 가져와 개인이 집단에 종속되는 결과를 초래하게 되고, 그에 따른 규제와 개입은 모험을 추구하는 기업가 정신을 약화시키고 자원배분을 왜곡하게 된다. 그 결과 시장에 맡겼을 때보다 경제는 더욱 빈곤하게 되고 사회의 자유는 위축되게 된다. 따라서 하이예크는 영국의 노동조합을 조합원의 집단이익 추구로 말미암아 오히려 ‘노동계급 전반의 생활수준 향상을 방해하는 가장 큰 장애물’이자 ‘노동자간에 불필요한 불평등을 심화시키는 기본원인’이며, ‘인플레와 실업의 근원’이고 ‘영국경제 침체의 주된 원인’이라고 질타하였던 것이다. 하이예크는 나아가 국가에 대해서도 노조의 파업에 대해 무책임하게 면책특권을 부여함으로써 노동시장의 독점권을 바친 격이 되었다고 비판하였다. 따라서 전통적으로 집단주의에 부정적인 법원의 보통법에 대항하여 의회의 입법에 의해 마련된 면책권이 하이예크에게 있어선 독점을 최소화하고 계약자유와 거래의 자유를 증진시켜야 할 국가의 직무를 유기한 것이었다.

노조문제에 대한 하이예크의 이론적인 해결책은 파업의 면책권을 완전히 박탈하는 것이었으나 그 자신도 정부가 현실적으로 이를 실천할 수 있을 지에 대해선 회의적이었다. 물론 역대 어느 정부도 이를 실천에 옮기지는 못하였다. 따라서 과연 하이예크의 해결책이 영국을 구원할 수 있을 지에 대한 입증은 불가능했다.[47] 하지만 보수당에 의해 이루어진 노사관계 개혁의 내용을 보면 하이예크의 이상에 한껏 다가간 것을 알 수 있다. 그의 주장대로 대규모의 피켓팅과 시위, 클로우즈드숍, 노조원 우대, 제2차 파업 등이 추방되었다. 아울러 그가 제시하지 않은 다양한 방법들도 동원되었다.

대처와 메이저 정부가 추진한 노사관계 개혁의 가장 큰 특징은 점진적이고도 누적적으로 추진했다는 점이다. 이는 히드정부가 1971년 노사관계법을 통해 일거에 개혁하려다 실패한 뼈저린 경험을 생생하게 기억하고 있던 보수당의 조심스러운 전략에 따른 것이었다. 아울러 1971년법이 노조에 대한 일부 보호조항을 두어 균형을 확보하려 한 반면,

---

45). F. Hayek (1984), 1980s Unemployment & the Unions, Hobart Paper No. 87, 2nd Ed., Institute of Economic Affairs: 68.
46). F. Hayek (1960), The Constitution of Liberty, Routledge & Kegan Paul.
47). R. Richardson (1995), ‘Freidrich Hayek, Social Philosopher or Propagandist?’ in Frowen, S. (ed.), Hayek, the Economist and Social Philosopher: A Critical Retrospect, London: Macmillan.

1980년대 입법은 노조로 대표되는 집단주의에 대한 일방적인 공격으로 일관되었다. 보수당 개혁입법의 기본목표에 대한 논의는 수없이 이루어져 왔는데 대표적인 예로 써쎅스대의 데이비드 마쉬(David Marsh)는 정치학적 관점에서 조합주의의 폐기, 노조의 정치적 역할 축소, 정부의 권위 회복, 사용자의 독려 등으로 정리하고 있다.[48] 법학적 접근에 기초하고 있는 옥스포드대의 데이비스(Davies)와 프리드랜드(Freedland)도 유사하게 노조의 탈정치화, 사용자의 대항력 강화, 집단주의에 대한 공격과 개인주의의 옹호 등으로 요약하고 있다.[49] 한편 LSE의 멧카프(Metcalf)와 던(Dunn)은 노사관계에 초점을 맞추어 '소극적 단결권의 보호 - 노동조합의 민주화 - 노사의 책임성 강화(Exit - Voice - Responsibility)' 모델을 제시하고 있는데 아래에서는 이를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.[50]

### 가. 당사자의 책임 강화 (Responsibility)

1979년 이전에는 정부가 법을 통해 집단노사관계에 개입하는 것을 자제하고, 광범위한 면책권 제도에 의해 노조에게 단결과 단체교섭 및 단체행동의 자유를 부여하여 노사가 절차와 실체에 관한 규정을 자율적으로 발전시킬 수 있도록 맡겨두고 있었다. 그러나 1979년 이후의 입법에 의해 종래의 자율권이 크게 축소되었을 뿐만 아니라 새로운 책임과 제재위협이 부과되었는데 그 주된 대상은 노조였다.

우선 가장 근본적인 변화는 노동조합 자체에 대해 소속 간부 및 조합원의 행위에 대한 법적 책임을 물을 수 있도록 함으로써 1971년법을 예외로 하면 1906년 이래 처음으로 노동조합의 기금이 몰수될 수 있게 되었다. 따라서 불법파업의 경우 종래에는 특정 간부만이 문책의 대상이 되었으나 이제 단체협약의 상대방인 사용자 뿐만 아니라 노동쟁의로 인해 피해를 입은 자는 누구나 노조에 대해 배상책임을 물을 수 있게 된 것이다. 이와 같이 노조에 대해 책임을 인정한 목적은 노조가 자신의 기금을 보호하기 위해선 면책권의 범위를 넘어서는 행위를 자제하고 하부단위의 숍스튜어드 등에 의한 비공인 파업과 확실하게 단절하라는 것이었다. 따라서 만일 노조에 의해 공식적으로 서면에 의해 부인되지 않는 한 모든 파업이 노조가 주도하는 공식파업으로 간주되어 법적 책임 앞에 노출되도록 하였다. 한편, 합법파업인 경우에는 여전히 해고의 위협으로부터 보호되었지만 불

---

48). D. Marsh (1992), The New Politics of British Trade Unionism: Union Power & the Thatcher Legacy, London: Macmillan: 74-80.
49). P. Davies & M. Freedland, Labour Legislation and Public Policy: 425-430.
50). D. Metcalf & Steve Dunn (1994), Trade Union Law Since 1979: Ideology, Intent, Impact, CEP WP 663, London School of Economics.

법파업 참가자에 대해선 사용자가 임의로 선별하여 해고할 수 있도록 하였다. 따라서 노조의 공식체계를 벗어나 불법파업을 주도하던 숍스튜어드들은 새로운 법의 제물이 되지 않으려면 노조의 공식체계에 귀속되어야 할 압력에 처하게 되었다. 아울러 한 가구의 주 소득자, 즉 가장이 파업으로 인해 일시적으로 수입이 단절된 경우 생활보호지원금을 지급하던 제도를 폐지하였는데, 그 논거는 이 제도가 결과적으로 정부가 파업보조금을 지급하는 것이 되고 그로 인해 노사관계의 불안이 심화되어 왔다는 것이었다.

개별기업과 사업장을 외부노조의 영향으로부터 보호하기 위한 조치도 잇달았다. 1982년 클로우즈드숍 또는 특정 사업장에 대해 노조 인정을 강요하기 위한 외부노조의 쟁의행위가 금지되었고, 노동쟁의의 개념을 사용자와 소속 근로자간의 관계로 축소 규정함으로써 합법쟁의에 대한 면책권의 범위를 추가로 제한하는 효과를 가져왔다. 나아가 1990년에는 직접 사용자가 아닌 자를 대상으로 한 모든 2차파업이 금지되었고, 1993년에는 최종적으로 모든 클로우즈드숍이 불법화되었다.[51)]

한편, 단체교섭에 있어선 1974년 노동당 정부에 의해 마련된 강제적 교섭권 인정절차(Statutory Recognition Procedure)가 폐지됨에 따라 노조인정 및 교섭여부에 대한 사용자의 자유가 복원되고, 시장원리가 아니라 부문간 임금비교 원리에 기초하여 임금을 결정하던 일련의 제도들도 폐지되었다. 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)를 통해 비교임금을 요구할 수 있도록 하여 결과적으로 전국교섭의 효과를 낳도록 하던 1975년법 부칙 제11장(Schedule 11)이 폐지되었다. 관급계약 사업에 대해 유사부문과의 동일수준 임금 및 근로조건 보장을 강제하던 공정임금결의(Fair Wage Resolution)도 폐지되었다. 그리고 1993년에는 최저임금을 결정하던 임금위원회(Wage Councils)마저 폐지되었다. 아울러 사용자가 노조원과 비노조원간에 다른 조건으로 계약을 체결할 수 있도록 함으로써 사용자는 유리한 조건을 제시하여 단체교섭 탈퇴를 유도할 수 있게 되었다.

단체교섭을 폐지하고 노조를 친목단체로 만드는 것이 하이예크의 그림이었다면, 보수당의 조치는 그 차선책으로 정부가 직접 개입하지 않고 개별화 전략에 의해 평조합원의 권한을 강화하고 사용자의 대항력을 보강하는 한편, 조직부문과 비조직부문간의 경쟁을 촉진시켜 책임있는 노사관계를 유도하겠다는 것이었다. 다시 말해 노조가 조직되어 있는 기업의 사용자와 소속 노동자들은 점증하는 비노조부문과의 치열한 경쟁의 장에서 노동조합주의의 비용을 스스로 책임지고 부담하라는 것이었다.

---

51). 영국의 클로우즈드숍의 역사와 영향 등에 대하여는 Dunn, S. & Gennard, J. (1984), The Closed Shop in Britain, London: Macmillan을 참고하라.

## 나. 노조 민주화와 투표민주주의(Ballot Democracy)

이론적으로 개인의 권리를 보장하는 노조운영의 민주화와 공조직으로서의 노조의 책임을 강조하는 책임성의 원리는 본질적으로 충돌 가능성이 있는 긴장관계에 있다고 할 수 있다. 우선 책임성의 강조는 노사관계를 개별 기업에 국한시키려는데 반해, 조합 임원의 선출과 정치기금 및 파업 등에 관한 투표제도는 노조를 국가에 준한 기구로 간주하는 것이다. 또한 책임성의 강조는 노조 지도부가 조합원에 대한 내부통제를 강화할 것을 요구하는 반면, 조합 민주주의는 조합 내부의 지휘·통솔관계에 반하는 것이 될 수도 있는 것이다. 한편, 이와 같은 긴장관계와 별도로 투표제도 자체의 맹점에 대해 한슨(Hanson)과 마터(Mather)는 "투표가 쟁의행위 자체를 합리화시킬 수는 없다.... 투표라는 민주적 절차가 합법성을 부여할 수는 있으나.... 파업 찬반투표가 파업의 위협을 감소시킨다는 생각은 전혀 타당하지 않다고 지적하고 있다."[52]

그렇다면 보수당 정부는 이러한 문제점을 어떻게 해소하고자 하였는가? 우선 노동조합을 소수의 강경 지도부가 장악하고 있으며 평조합원들은 능동적으로 자신의 개인적 시간과 노력을 투입해 참여하기 보다는 보다 활동적인 소수에게 맡겨버린다고 보았다. 따라서 주요 의사결정에 대한 투표절차의 강제를 통해 말없는 다수 온건 조합원들의 목소리를 강화함으로써 소수 지도부의 무책임한 강경행위를 견제할 수 있다는 것이었다. 이에 따라 1980년에 노조가 비밀투표를 실시하는 경우 국가가 비용을 지원하는 제도를 도입한 것을 시작으로 1984년에는 중앙집행부 선출, 정치기금 설치 인준, 쟁의행위 찬반여부 등에 대한 투표를 의무화하고, 1993년에는 우편투표제도를 의무화하면서 1980년에 도입한 비용지원제도는 폐지하였다. 이는 노동조합에 대해선 투표실시의 번잡성과 경제적 비용부담을 높이고, 조합원에 대해선 집단적 압력으로부터 자유로운 상태에서 개인의 경제적 사정 등을 고려하여 합리적으로 의사를 결정할 수 있도록 하기 위한 것이었다.

이상이 다수의 목소리를 강화하기 위한 것이었다면, 1988년 이후에는 개별 조합원이 조합의 재정 및 회계운영에 관한 사항과 노조규약 준수여부에 관한 자료를 요구할 수 있는 법적 권리를 보장하고, 이의가 있을 때에는 정부기관(CROTUM)의 물적·인적 도움을 받아 소송을 제기할 수 있게 하는 등 그동안 외면되어 온 소수의 목소리를 보호하기 위한 조치가 이루어졌다.

---

52). Metcalf & Dunn의 앞의 논문 9쪽에 있는 Hanson & Mather, 'Striking Out Strikes', Hobat Paper, No. 110, Institute of Economic Affairs, 1988: 76-77의 내용을 재인용하였다.

### 다. 소극적 단결권의 보호 (Exit)

노사관계에 있어서 완전한 선택의 자유는 노조에 가입할 수 있는 권리(적극적 단결권) 뿐만 아니라 가입하지 않을 수 있는 권리(소극적 단결권)의 보호까지 포함하는 것이어야 할 것이다. 1979년 이전까지는 이러한 소극적 단결권이 노조를 약화시키고 따라서 집단주의의 발전을 저해하는 부정적인 것으로만 인식되어 왔다. 따라서 노조원이 아니면 취업할 수 없도록 하는 클로우즈드숍이나 임금으로부터 조합비를 일괄원천공제(Check-off)하는 것은 물론, 노조의 징계에 대한 조합원의 항변이나 구제장치가 거의 마련되어 있지 않았던 것이다. 시장의 기능을 제약하고 개인의 선택의 자유를 억압하는 집단주의에 대한 공격을 목표로 하고 있던 보수당 정부가 이러한 사항들을 개혁의 최우선 과제로 설정한 것은 당연한 것이었다.

먼저 클로우즈드숍에 대해 살펴보자. 클로우즈드숍은 그동안 거의 법의 규제를 받지않고 급속히 확대되어 왔다. 조합 가입을 강제하기 위한 파업이 면책되었을 뿐만 아니라 개인이 노조에 가입하는 것을 거부할 경우에는 임의로 해고하여도 부당해고로 인정되지 않았었다. 따라서 동원력이 있는 노조는 실력행사 위협을 통해 클로우즈드숍 설치를 강제하고, 조합에 가입하지 않거나 탈퇴하는 자는 해고하도록 사용자에게 압력을 가함으로써 고용권을 사실상 노조가 장악하고 있었던 것이다. 나아가 이와 같은 노동력 공급의 독점은 노동과정에 있어서 노조에 유리한 비합리적 관행의 유지나 기술도입 거부 등을 가능하게 하여 노동생산성 저하의 주된 원인의 하나가 되고 있었던 것이다. 클로우즈드숍의 불법화는 1971년법에 의해 잠시 시도되었으나 1974년 노동당 정부에 의해 자율적 지위가 즉시 회복되었다. 이제 다시 돌아온 보수당의 클로우즈드숍에 대한 적대감과 개혁 의지는 매우 결연하였다. 그러나 실제로 이에 대한 개혁은 10년여에 걸쳐 매우 신중하고도 조심스럽게 이루어졌다. 클로우즈드숍의 추방은 면책권과 개인의 권리강화라는 두가지 측면에서 추진되었다. 먼저 면책권에 있어선 클로우즈드숍을 강요하기 위한 2차 행동이 1982년 금지되었고, 1988년에는 클로우즈드숍의 방어를 위한 어떤 형태의 쟁의행위도 금지되었다. 한편, 개인의 권리강화를 위해 1980년에 클로우즈드숍 조항으로 인해 부당한 처우를 받은 경우 시정을 요구할 수 있도록 하고, 1988년에는 노조 가입을 거부하는 것을 이유로 한 해고는 자동적으로 부당해고에 해당하도록 규정함으로써 1971년법에서 의도하였던 적극적 단결권과 소극적 단결권의 균형이 복원되었다.

클로우즈드숍의 불법화는 정책의 초점이 노조 운영의 민주성 강화에서 개별 근로자의 소극적 단결권 보호로 이행하는 것을 의미한다고 보면 1988년법은 그 교차점에 있었다고 할 수 있다. 이전까지는 투표에 의해 확인된 다수의 동의를 조건부로 클로우즈드숍의 유

지가 인정되었으나, 1988년부터는 조합원의 탈퇴권 보호 강화를 통해 노조와 조합원을 분리하는 전략으로 전환하였다. 우선 개별 조합원의 노조 운영에 관한 자료 요구권을 강화하고 파업불참을 이유로 한 내부징계로부터 조합원을 보호하는 한편, 1990년에는 조합원 여부를 이유로 고용을 거부하는 것을 금지함으로써 클로우즈드숍을 완전히 불법화시켰다. 다른 한편, 조합비 일괄공제제도(Check-off System)는 주기적으로 조합원의 동의를 받도록 하고, 개인이 원하는 경우에는 공제를 거부할 수 있도록 하여 개인의 선택권을 강화하였는데 이는 노조의 재정적 기반을 약화시키고자 한 것으로 받아들여졌다.

이제 비록 우연이지만 흥미롭게도 2년씩의 시차를 두고 진행된 노사관계 개혁입법의 배경과 주요 내용을 차례로 살펴보고자 한다.[53] 현행 제도를 알기 위해선 1992년법 및 1993년법의 요약만으로 충분하다고 볼 수도 있지만 아래에서 각 개별법을 검토하고자 하는 이유는 보수당의 입법전략과 그 전개과정을 이해하고 앞으로의 방향을 전망하는데 중요한 의미가 있다고 보기 때문이다.

## 2. 1단계 개혁입법, 1980-1984년

### 가. 노조에 대한 우회공격, 1980년 고용법(Employment Act)

1980년법은 1971년법과 같이 보수당이 야당으로 있던 시절에 주된 내용이 마련되었는데 당시 보수당내에는 1971년과 같은 단일 포괄입법의 실패를 되풀이해선 안되겠다는 공감대가 형성되어 있었다. 그러나 노동당의 사회계약에 의해 마련된 조합주의의 틀을 어디까지 철거해야 하는지에 대해선 대처와 케이트 조셉(Keith Joseph) 등을 주축으로 한 급진개혁파와 제임스 프라이어(James Prior)를 주축으로 한 온건파간에 의견이 달랐다. 당시 강경론자들은 노조의 힘을 근본적으로 규제해서 약화시켜야 한다고 본 반면, 온건론자들은 개혁의 목적은 노사간에 새로운 힘의 균형을 복원하는 것이라고 보고 있었다. 다시 말해서 전자가 집단주의를 철폐하고 개인주의로 대체할 것을 주장한 반면, 후자는 집단주의의 수정에 그쳐야 한다고 보았던 것이다. 이러한 갈등과 긴장은 보수당이 1979년 5월 집권에 성공한 때까지도 해결되지 않고 있었다. 그러나 1978-79년의 '불만의 겨울'은 이같은 내부적 견해 차이를 봉합하고 신속히 새 법안을 준비할 수 있는 분위기로 몰아갔다. 1980년 고용법과 이에 근거한 피켓팅과 클로우즈드숍에 관한 두 개의 규정에서 정부는 당시 문제되던 부분에 대한 대응 이상으로 나아가지는 않았는데, 이는 보수당

53). 각 법의 주요골자와 영향은 Kessler, S. & Bayliss, F. (1992), Contemporary British Industrial Relations, London, Macmillan: 67-100에 잘 요약되어 있다.

의 점진적 접근전략과 더불어 온건파인 프라이어(Prior) 노동장관의 영향에 따른 것이었다.

첫째, 노동조합이 파업 찬반투표, 노조간부 및 숍스튜어드의 선출, 노조규약 변경 및 합병 등을 위한 비밀투표를 실시할 경우 그 비용을 노동부장관이 등록사무소(Certification Officer)를 통해 지원할 수 있도록 하고, 사용자는 투표실시에 협조토록 하는 간접적 접근방법을 채택하였다. 그러나 지원범위가 너무 넓다는 비판에 따라 시행령에서는 우편투표를 실시하는 경우에만 지원하도록 축소하고, 작업현장에서의 투표와 숍스튜어드 선출을 위한 투표는 지원대상에서 제외하였다.

둘째, 클로우즈드숍에 대한 첫 번째 규제조치로 클로우즈드숍 규정 당시의 비조합원을 노조에 가입하지 않는다는 이유로 해고하는 경우에는 부당해고에 해당되도록 하였다. 또한 신규로 클로우즈드숍을 두고자 하는 경우에는 종업원 80% 이상의 지지를 받도록 하고, 클로우즈드숍이 설치된 사업장에 일하고자 하는 개인이 부당하게 노조로부터 불이익을 받은 경우에는 고용분쟁심판소(Industrial Tribunal)을 통해 보상을 요구할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 클로우즈드숍에 관한 시행지침(Code of Practice on the Closed Shop)은 주기적으로 투표에 의해 클로우즈드숍에 대한 조합원들의 지지를 확인할 것과 개인이 쟁의행위 참여를 거부할 경우 피켓선을 넘어 조업에 참여하도록 허용할 것을 규정하였다.

셋째, 노조에 의한 조합원 강제모집 행위가 규제를 받게 되었다. 이는 앤드류 레가트(Andrew Legatt)가 주축이 된 일부 노동조합의 조합원 모집행위에 대한 조사보고서(Report of Inquiry into certain Trade Union Recruitment Activities)[54]의 직접적인 영향을 받은 것인데, 사연인즉 당시 인쇄공 노조인 SLADE는 노조가 조직되지 않았던 예술물 출판부문에 대해 만일 소속 노동자들이 SLADE에 가입하지 않을 경우 제품공급을 봉쇄하겠다고 위협하여 강제적으로 노조에 가입시킨 것이 발단이 되었다. 이는 쟁의행위 형태상 전형적인 2차행동이요 그 목적상 당사자들의 의사와 관계없이 클로우즈드숍과 노조를 강요하는 것이라는데 문제가 있었다. 이에 따라 1980년 고용법 제18조는 조합원 모집강제를 위한 쟁의행위에 대해선 면책권을 박탈하였다.

넷째, 피켓팅에 대한 규제가 시작되었다. 가장 큰 쟁점은 경찰력에 의한 규제와 자율규제 가운데 어느 것이 효과적인가, 피켓팅의 범위에 차량출입 봉쇄권까지 포함되는가, 선의의 제3자를 어떻게 보호할 것인가 등의 문제였는데, 무엇보다도 '불만의 겨울' 동안 재등장한 과격 피켓팅이 정부의 강경대응에 대한 여론의 지지 확보에 크게 기여하였다. 1980년법은 자신의 사업장에 대해서만 피켓팅 시위를 허용하고 이를 위반한 불법피켓팅

54). Cmnd. 7706 (1979).

에 대해선 면책권을 박탈하였다. 아울러 피켓팅에 관한 시행규정(Code of Practice on Picketing)에 의해 각 출입구의 피켓 수를 6개 이하로 제한하였는데 이 규정은 1984-85년 탄광파업에서 법원에 의해 그 법규성이 인정되어 법 위반 판정기준으로 인용됨에 따라 위력을 발휘하게 된다.[55]

다섯째, 동정파업 등 2차쟁의행위(Secondary Action)에 대한 규제조항은 법안 원안이 의회계류 중에 추가되었는데 그 배경은 다음과 같다. 사실 직접 당사자 이외에 어느 선까지가 정당한 쟁의행위의 대상이 될 수 있는가 하는 문제는 1960년대 중반이후 뜨거운 쟁점이 되어왔다. 1963년의 루크스(Rookes) 대 바바드(Barnard)[56], 1965년의 스트랏포드(Stratford) 대 린드리(Lindley)[57], 1971년 노사관계법, 1974년의 TULRA 등 일련의 판례와 법률을 통해 2차 쟁의행위에 대한 면책권의 범위가 엎치락 뒤치락해 왔다. 당초 1980년법이 입안될 때만 해도 2차피켓팅(Secondary Picketting)이 규제의 주대상이었지 전반적인 2차 파업에 대한 규제가 적극적으로 고려되지는 않았었다. 그러나 법안이 의회에 계류되어 있는 가운데 발생한 영국제철(British Steel) 분규에서 노조가 당시 국영기업으로서 막강한 시장지배력을 가지고 있던 점을 이용하여 영국제철과 협력관계에 있는 여타 민간기업 소속 노조들에 대하여 동정파업을 유도하였다. 그러나 노동당 정부에 의해 마련된 1976년법에 의해 파업으로 인한 계약파기 손해배상책임의 면책권이 주기업과 계약관계에 있는 협력기업과의 상사계약관계에까지 확대되었던 탓으로 이러한 대규모 연대동정파업을 규제할 길이 없었으며, 법원[58]도 소극적 자세를 보임에 따라 불의의 피해를 보게 된 민간철강업계가 강력히 로비를 하여 2차행동 전반에 대한 규제내용이 반영되게 된 것이다.

여섯째, 노조와의 단체교섭을 촉진하기 위한 법적 지원장치(Statutory instruments)들이 제거되었다. 1975년 고용보호법 부칙 제11장(Schedule 11)은 유사 또는 동일산업에서 일반적으로 적용되고 있는 수준의 임금 및 근로조건을 단체교섭이 이루어지지 않고 있는 부문이나 수준 미달부문에 대해 확장 적용할 수 있도록 하고 있었다. 이에 따라 사실상 전국단위의 교섭효과(National bargaining effect)를 낳게 되고, 정부는 이러한 절차가 생산성을 반영하지 못하고 인플레만 야기하며 노동시장을 자의적으로 규제하는 결과를 낳고 있다고 보았다. 즉, 만일 특정산업의 선도기업이 임금과 근로조건을 대폭 개선하는 경우, 이는 다른 기업에 연쇄적으로 파급되어 결국 시장기능을 왜곡하고 인플레와 노조의 영향력 확대라는 부작용만 가져온다는 것이었다. 한편, 노조의 교섭권을 법으로 인정해주

55). Thomas v. NUM(South Wales Area) [1985] IRLR 136.
56). [1964] AC 1129.
57). [1965] AC 269.
58). Duport Steels Ltd. v. Sirs [1980] ICR 161 사건에서 민간철강업자들이 패소하였다.

던 1975년법의 강제적인 교섭권 인정제도(Statutory recognition procedure)도 폐지하였는바, 이는 교섭권과 관련한 분쟁의 조사를 맡고 있던 ACAS가 인력부족 및 사안의 복잡성으로 인해 집행에 현실적인 어려움을 겪고 있다는 점과 그 결과 ACAS의 주 기능인 임의조정 및 중재 서비스의 기능이 약화되고 있다는 점이 명분으로 제시되었다. 그러나 사실은 단체교섭을 반시장적이라고 본 보수당의 부정적인 인식이 보다 근본적인 요인이었다고 할 수 있겠다.

일곱째, 1971년법과 유사하게 노동법의 개혁은 일련의 사회보장제도의 개편과 긴밀히 연계되어 추진되었는데 1980년 사회보장법(Social Security Act)은 노사분규에 대한 사회보장 급여의 중립성 원칙을 수정하였다. 1971년법에서는 파업 참가자가 노조로부터 파업수당을 받는 동시에 그 가족은 정부로부터 생계보조수당(Supplementary Benefit)을 받는 것이 파업참가를 조장하는 효과를 낳고 있다고 보고 가족에 대한 보조수당 자체를 제한했었다. 즉, 파업수당과 생계보조수당의 합계액이 당해 조합원의 평균임금을 초과하는 경우 수당을 감액하여 지급토록 한 것인데 이 경우 노조가 파업기금 보호를 위해 전략적으로 파업수당을 지불하지 않는 경우 제재방안이 무력화되는 약점이 있었다. 이에 따라 1980년에는 노조의 악용을 방지하기 위하여 노조가 일정액의 파업수당을 지급한다고 전제하고 사전에 일정액을 감액하여 생계보조수당을 지급하였다. 이는 노조가 최소한 일정액의 경제적 부담을 지도록 하여 파업을 간접적으로 억제하고자 한 것이라고 할 수 있다.[59]

### 나. 노조에 대한 직접적 공격의 시작, 1982년 고용법(Employment Act)

프라이어 장관은 노조를 더 이상 약화시키기 위한 조치의 지속 필요성에 대해 다소 부정적이었다. 그러나 대처 수상을 비롯한 보수당 정부내 지배적인 분위기는 강경 입법을 지지하고 있었고, 이러한 입장은 1981년 1월 노동조합의 면책특권(Trade Union Immunities)이라는 백서(White Paper)에 그대로 반영되었다.[60] 결국 대처는 1981년말 강경파인 노만 테빗(Norman Tebbit)[61]을 노동부장관에 임명하고 보다 본격적인 개혁준비에 돌입하였다. 1982년에 이르러서는 이제 1906년 이래 버티어 온 노조의 주춧돌을 들어낼 정치적 준비가 되었다고 판단하고 클로우즈드숍과 쟁의행위의 면책권을 직접 겨냥한 1982년법을 마련하였다.

---

59). 보다 상세한 분석은 M. Partington, 'Unemployment, Industrial Conflict and Social Security', 1980. 9. ILJ 243; K. Ewing (1990), The Right to Strike, Oxford: 104-110을 참고하라.
60). Cmnd. 8128 (Jan. 1981).
61). Tebbit, N. Upwardly Mobile, London, 1989.

첫째, 1980년법에서 채택한 조건부 수용에서 한걸음 더 나아가 클로우즈드숍에 대해 실질적이고도 상징적인 치명타를 가하였다. 먼저 1974-80년 기간동안 노조 가입 거부를 이유로 해고된 자에 대하여 노동부장관이 보상을 할 수 있도록 함으로써 상징적인 공격을 가하였다.[62] 한편, 최근 5년 이내에 클로우즈드숍 관련 찬반투표를 실시하지 않은 경우 또는 신규로 클로우즈드숍 조항을 두려고 하는 경우에는 종업원의 80% 이상 또는 투표자의 85% 이상의 지지를 받아야 합법 클로우즈드숍으로 인정하고, 이러한 요건을 갖추지 못한 노조에 가입하지 않는 것을 이유로 한 해고는 부당해고에 해당되도록 하였다. 아울러 협력기업에 대해 비노조원 또는 노조원만에 의해 생산된 제품만을 공급할 것을 조건으로 하거나 협력기업이 노조를 인정할 것을 조건으로 하는 계약은 무효로 규정하여 클로우즈드숍의 기반을 약화시키고 노사관계를 직접 당사자 관계로 개별화시키고자 하였다.

둘째, 노동조합 및 노동쟁의에 대한 면책권을 축소하였는데 그 기본목적은 사용자, 특히 쟁의당사자가 아닌 사용자들에게 노조의 압력에 대항할 수 있는 힘을 주자는 것이었다. 이에 따라 우선 노조의 불법행위 면책 근거조항이던 1974년 TULRA 제14조를 폐지함으로써 1906년 이래 최초로 노조간부 뿐만 아니라 노동조합 자체에 대해 손해배상 책임을 물을 수 있게 되었다. 구체적으로는 노동조합이 노조 지도부에 의해 승인 또는 지휘된 모든 불법쟁의행위에 대하여 책임을 지도록 하였다. 그러나 노조가 재정파탄에 빠지는 사태는 방지하기 위해 완충장치를 두었는데 우선 책임대상 행위를 노조의 집행위원회나 노조규약에 의해 권한을 위임받은 자 등에 의해 승인된 경우로 제한하고, 이 경우에도 위원장 등 최고기관이 승인을 취소할 수 있도록 하였다. 이는 당시 주된 쟁의형태였던 숍스튜어드에 의한 비공식파업에 대해 노조가 책임을 벗을 수 있는 기회를 부여하기 위한 것이었다. 이와 아울러 조합원 규모가 5,000인 미만은 10,000파운드, 5,000-25,000인은 50,000파운드, 25,000-100,000인은 125,000파운드, 100,000이상은 250,000파운드를 배상한도로 규정하였다.[63] 한편 노사분규의 개념을 '전적으로 또는 주로 임금, 근로조건 및 노동(고용)관계에 관한 것'이라 규정하여 쟁의대상을 단순 상관관계에서 직접 인과관계로 축소하였다. 따라서 직접 고용관계에 있지 않은 자를 대상으로 한 연대파업, 정치파업, 동정파업 또는 노동조합간의 분쟁이 불법화 되었다. 불법 피켓팅, 불법 2차행동, 그리고 거래관계에 있는 여타 사용자에게 숍스튜어드 또는 노조의 인정을 강요하기 위한 쟁의행위 등에 대한 면책권도 박탈되었다.

셋째, 위와 같이 노조의 면책권은 축소한 반면, 사용자의 면책권은 확대하였다. 피용자

62). P. Davies & M. Freedland, 앞의 책, 473쪽 참조
63). 법 제16조.

가 해고의 부당성을 다툴 수 있는 자격을 가지기 위한 최저 근속기간을 6월에서 1년으로 연장하고, 파업 참가자에 대한 선별적 해고를 부당해고 사유에서 제외함으로써 고용관계에 있어서 사용자의 권한을 강화하였다. 그러나 단체협약의 법적 구속력 인정이나 필수산업 및 공공부문의 쟁의행위를 규제하기 위한 조치 등은 고려되지 않았는데 이는 1971년법에서 경험했던 실수, 즉 집행가능성을 고려하지 않은 급진적 개혁의 실패를 되풀이하지 않기 위한 점진적이고도 현실적인 접근의 한 예였다고 할 수 있다.

### 다. 노사관계와 투표민주주의, 1984년 노동조합법(Trade Union Act)

1980년 및 1982년법에 이어 보수당 정부는 1983년초부터 추가 조치를 검토하기 시작하여 1월에 '노동조합에 있어서의 민주주의(Democracy in Trade Unions)'라는 정책협의문서(Green Paper)를 발간하였다.[64] 보수당정부는 1982년법을 통해 노조가 1906년 이래로 보통법에 의한 민사상 배상책임으로부터 보호받던 장막을 열어젖히자 마자 1983년 1월 정책협의문서를 통해 "노조는 다른 단체가 누리지 못하는 중요한 법적 면책과 특권을 누리고 있는 바, 조합원 뿐만 아니라 일반 공중이 노조의 내부문제가 적절히 운영되고 있는지 확실히 알 필요가 있다"고 공세를 강화하였다.[65] 따라서 노조의 민주적 운영을 위해선 노조 운영에 관한 주요 의사결정 과정에 조합원이 직접 참여할 수 있도록 하여 '노동조합을 주인인 조합원에게 돌려주어야 한다'고 역설하면서, 구체적으로 조합임원 선출, 파업여부 그리고 정치활동 등에 관한 비밀투표제를 도입할 것을 제안하고 나섰다. 이는 우선 종전의 임의투표제를 의무제로 강화함하여 다수 온건노조원의 이해와 의사를 반영시키고 노조에 대해선 투표라는 절차적 부담을 강화시킴으로써 노조의 손발을 좀 더 묶어 보자는 것이었다. 다시 말해서 개별 구성원의 이해와 노조의 집단의사 사이에는 상당한 간극이 있다는 전제하에 전자에 우선순위를 두고 노조가 구성원의 의사에 반하는 행위를 하지 못하도록 하자는 것이었다.

첫째, 노조의 집행위원회에서 투표권을 가지는 임원은 최소한 5년에 1회씩 직접선거로 선출토록 하고, 선출방법은 모든 조합원이 참여하는 비밀우편투표에 의하도록 하였다. 이는 1980년법에서 임의적 우편투표와 비용지원제를 도입하였으나 이용실적이 부진하자 '노조가 자율적으로 개혁할 수 있는 기회를 거부'하고 있다고 규탄하면서 우편투표제를 강제화시킨 것이다. 또한 노조로 하여금 조합원 명부와 주소를 기록·유지토록 하고, 이를 불이행 경우 조합원이 법원에 제소하여 시정명령을 구할 수 있도록 하였다.

---

64). Cmnd. 8778 (1983. 1월).
65). Cmnd. 8778, para. 1.

둘째, 쟁의행위 돌입 전에 비밀투표에 의해 조합원의 지지를 확보하지 못한 경우 면책권을 박탈하였다. 구체적으로는 투표자 과반수 찬성을 얻어야 했으며, 지지를 확보한 경우에도 투표 실시 후 4주 이내에 쟁의행위에 돌입하지 않으면 다시 투표를 실시하도록 하였다. 한편, 투표는 파업에 대한 찬반 여부만을 묻도록 하고, 파업참가로 인해 선별적으로 해고당할 수도 있다는 문구를 명시토록 하였다. 이와 같은 내용은 투표절차를 통해 쟁의행위를 억제하고자 하는 의도를 노골적으로 보여주는 것이었는데, 이는 노조원들 사이에 퍼져있는 대량실업에 대한 공포와 우려가 파업찬반투표에 있어서 반대표로 전환될 수 있으리라는 기대에 따른 것이었다. 그러나 이러한 기대는 최소한 단기적으로는 만족스러운 결과로 나타나지 않았다.

셋째, 1913년 노동조합법은 노조가 정치기금을 설립하고자 하는 경우에는 조합원 투표를 거쳐 노조의 일반자금과 분리하여 별도로 설치토록 하고 있었다. 1984년법은 기왕에 설치된 정치기금은 계속 유지여부를 최소한 매 10년마다 비밀투표에 의해 조합원의 의사를 확인하도록 하고, 1985년 3월 31일 기준으로 역산하여 9년이내에 투표를 거치지 않은 경우 1986년 3월 31일까지 투표를 실시토록 하였다. 뿐만 아니라 정치기금관련 투표규정에 대해선 매번 투표 실시 전에 등록사무소(Certification Officer)의 승인을 받도록 하고, 정치기금의 사용목적인 '정치적 목적(political objects)'의 개념을 확대하여 종래의 '정당에 대한 재정지원'에다가 '특정 정당 또는 후보에 대한 지지 또는 반대 설득을 주된 목적으로 하는 책자, 문서, 영상, 음반 또는 광고의 생산, 출판 또는 배포'를 추가하였다. 이와 같이 보수당이 정치기금의 사용목적을 확대한 것은 노조의 정치활동 영역을 확대한다는 적극적 측면보다는 이제까지 별도의 정치기금 없이도 간접적으로 정치활동을 해오던 대부분의 공공노조에게 경제적 부담을 가중시켜 오히려 정치활동을 약화시키는 것을 의도한 것이었다.[66]

아울러 조합비 일괄공제제도가 실시되고 있는 사업장에서 조합원이 정치기금 납부 거부의사를 사용자 또는 노조에게 표시한 경우에는 조합비에서 정치기금 몫을 감하여 공제하도록 하였다. 그러나 이들 노조들은 투표를 통해 별도의 정치기금을 설립하는데 성공하였고, 법의 규제에도 불구하고 정치기금을 조합비와 함께 일괄 공제할 수 있는 기술적 방법은 사실상 무궁무진하여 보수당이 기대한 효과가 뚜렷하게는 나타나지 않았다. 사실 이미 노동조합의 정치활동이 광범위하게 이루어지고 있던 상황에서 극히 간접적인 방법에 의해 바로 노조의 정치활동을 약화시키는 효과를 가져올 수 있으리라고는 보수당도 크게 기대하지 않았다고 할 수 있다. 그러나 사용자(단체)의 정치자금 지원이나 정치활동

66). D. Grant, 'Mrs. Thatcher's Own Goal: Unions and the Political Fund Ballots', Parliamentary Affairs 40 (1), January 1987: 69-70.

에 대해선 거의 규제가 없는 상태에서 노조에 대한 규제가 강화됨에 따라 장기적으로는 일정한 효과를 가져올 수 있을 것이다.

### 3. 노동조합의 저항과 법의 위력, 1984-86년

1984년 7월에 새 노동조합법이 시행됨에 따라 1979년 시작한 노사관계 개혁의 1단계가 어느정도 마무리되었다고 할 수 있었다. 그러나 법제 개혁이 사용자의 노조에 대한 태도와 전략까지 근본적으로 전환시킨 것은 아니었다. 그동안 노조의 힘에 눌려 있던 사용자들은 법이 현실 앞에 얼마나 무력해질 수 있는지를 히드 정부의 1971년법을 통해 똑똑히 지켜 보면서 실정법과 법원이 제공한 무기를 사용할 엄두를 내지 못하고 있었다. 1984년 가을 메신저 뉴스(Messenger News) 분쟁은 소기업의 사용자가 인쇄산업에서 강력한 독점력을 행사하던 인쇄공노조(NGA)에 대항하여 쟁의행위 중지명령과 노조 자산압류 등 새로운 법에 의해 부여된 무기를 어떻게 효과적으로 사용할 수 있는가를 잘 보여주었지만 이것이 사용자들 사이에 전반적인 분위기로 확실하게 자리를 잡은 것은 아니었다.[67] 게다가 정부도 자신이 사용자인 공공부문, 특히 철강(ISTC), 철도(ASLEF), 공무원, 용수산업 등에서 발생한 분규에 대해 성공적으로 대응하지 못함으로써 민간부문의 사용자를 선도하는 역할을 하지 못하였다. 그러나 1983년 겨울 정부통신본부(GCHQ, Government Communication Headquarters) 사건을 고비로 보수당 정부의 강공이 본격화되고, 1984-85년의 탄광파업에서 승리하면서 완전한 자신감을 가지게 되었다. 이러한 분위기는 민간부문에도 급속히 파급되어 1985-86년의 와핑(Wapping) 분규는 노사관계 개혁이 가져온 힘의 균형의 변화를 여실히 보여주었다.

GCHQ는 고도의 기밀을 담당하는 정보기관이었는데 이들의 노조활동 및 파업에 대해선 상당한 논란이 있어왔다. GCHQ 종사자들은 직종의 특수성을 내세워 고율의 임금인상을 요구하며 1979년이후 여러차례 파업을 일으켰다. 그런데 공무원노조가 1981년 공무원의 임금과 근로조건을 둘러싸고 발생한 전국적 분규의 와중에 GCHQ를 끌어넣자 대처수상은 이에 대항하여 1983년 12월 GCHQ 소속 공무원은 전국적 규모의 노조, 즉 공무원노조에 가입하지 못하도록 함으로써 결국 노조활동을 금지시켰다.[68] 이때 내세운 명분

---

67). G. Gall (1993), 'The Employers' Offensive in the Provincial Newspaper Industry', BJIR, 31(4), 12월: 615-624; J. Gennard (1984), 'The Implications of the Messenger Newspaper Group Dispute', Industrial Relations Journal, 15(3): 7-20.

68). 찰튼햄에 소재하고 있는 GCHQ는 인공위성, 전자통신장치를 통한 통신해독과 테러, 대량학살무기 확산, 마약거래, 전략적 천원자원 발굴 등의 정보를 수집하는 정부첩보기관의 통신센타로서 약 7,000여명의 직원을 거느리고 있었다. 대처정부는 노조탈퇴를 유도하기 위하여 탈퇴자에게는 1천파운드의 보상금 지급을 제시하였는데 전체 조합원 가운데 탈퇴를 거부한 14명은 끝내 해고되

은 GCHQ의 노조활동이 국가의 안전을 위협할 수 있다는 것이었다. 사실 GCHQ 직원의 노조가입은 영국법원과 유럽인권위원회에 의해 합법이라고 이미 인정되었고, ILO의 '결사의 자유 위원회'도 영국정부의 조치를 ILO 협약 위반이라고 규정하였다. 그러나 대처는 ILO 탈퇴를 위협하며 이에 전혀 굴복하지 않음에 따라 1997년 5월 토니 블레어(Tony Blair)의 노동당정부 초대 외무장관인 로빈 쿡(Robin Cook)에 의해 족쇄가 풀리기 전까지 13여년간 노조활동이 금지되었던 것이다.[69)]

그러나 정부와 노조간 힘의 균형에 근본적인 변화를 가져온 대격돌의 상대는 이번에도 탄광노조였다. 1984년 중반부터 1985년 3월에 걸쳐 지속된 탄광분규는 탄광폐쇄와 이에 따른 정리해고 문제가 직접적인 계기가 되었다. 결국 NUM(National Union of Mine Workers)의 일방적 패배로 끝난 1984-85년 탄광파업은 전국적 규모로서는 전후 최장기간 지속된 분규라는 기록과 함께 영국 노사관계에 있어서 힘의 우위가 노조로부터 사용자에게로 이동하는 결정적 분수령이 되었다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 한편, 탄광분규는 단순한 노사분규의 차원을 넘어 대처 수상의 정치적 승리를 의미하는 것이기도 했다. 1972년 및 1974년 히드와 1981년 대처 자신이 광산 노동자의 힘 앞에 무릎꿇고 겪어야 했던 치욕적인 패배를 통쾌하게 설욕하고 정부의 권위를 다시 세움으로써 노사관계 개혁에 더욱 자신감을 가지고 박차를 가할 수 있는 계기를 제공했던 것이다.

어떤 면에서 1984년 분규는 불가피했다고도 할 수 있다. 극좌파인 아더 스카길(Arthur Scargill)이 이끄는 NUM과 강경 신보수세력이 주도하는 대처정부는 마치 예정된 충돌을 향해 마주보고 달리는 기관차와도 같았다. 1982년 4월 압도적인 지지를 등에 엎고 위원장에 당선된 스카길은 정부에 대하여 경제성을 이유로 탄광을 폐쇄하지 않겠다는 서면약속을 요구하는 등 급진적 주장을 서슴치않았다. 그가 주장한 안전상의 위험없이 더 이상 캐낼 석탄이 없을 경우에만 폐광할 것, 연간 채탄량을 당시 생산량보다 두배 많은 양인 2억톤으로 늘릴 것, 30-40개의 신규탄광을 개발할 것 등의 내용은 스카길의 극단성을 잘 보여주고 있다. 그러나 스카길과 NUM은 여기서 그치지 않고 당시 계획 중에 있던 석유 또는 핵 발전소 대신에 석탄화력 발전소를 건설할 것, 주당 100파운드 최저임금과 주 4일제 근무 보장, 연금수준 인상과 55세 자진퇴직제 도입(노후생활은 정부가 보장), 임금규제 철폐 등을 요구하였다.

보수당의 입장에서 보면 "노조가 협상과 타협에 연연해 책임을 저버려서는 안되며, 조합원의 이익이 위기에 처한 때에 사용자와 정부에 대해 두려움을 느끼고 타협해서는 안

---

고 말았다. Marsh, D. (1992) The New Politics of British Trade Unionism: 228-230을 참고하라.
69). Lord Wedderburn, 'Freedom of Association and Philosophies of Labour Law', 1989, ILJ, 18(1); B. Napier, 'The ILO and GCHQ', 1989, ILJ, 18(255). 로반 쿡의 조치에 대해선 제3부를 참조하라.

된다"고 역설하는 스카길[70]이 노조의 힘을 이용해 사회주의를 위협하는 대처 정부를 다우닝가로부터 몰아내려 한다는데 별 의심의 여지가 없어 보였다. 그들의 주장은 협상이 불가능한 일방적인 요구사항이라는 일반의 인식에도 불구하고 1972년과 74년의 승리의 생생하고도 가슴 벅찬 기억은 지도부로 하여금 강경전략을 구사해 기울어가는 NUM의 영광을 재현할 수 있다고 굳게 믿게 하고 있었다. 그러나 스카길로서는 불행하게도 상당수의 광부들이 좌파 지도부의 비현실적 투쟁노선을 거부하고 있었다. 1981-83년 사이에 세 곳의 탄광에서 실시된 파업찬반투표에서 다수 조합원들은 파업에 반대하였다.[71] 이는 그들이 더이상 스카길의 무모한 전위대가 될 의사가 없음을 분명히 보여주는 것이었다.

한편, 대처는 전투준비가 완전히 갖추어지기 전까지는 광부들과의 싸움에 끌려들어가지 않으려고 조심하였다. 1981년초 파업에서 탄광폐쇄 문제에 대해 정부가 전술적인 후퇴를 한 것도 아직 준비가 덜 되었다는 판단에 따른 것이었다. 척박한 땅 스코틀랜드에서 태어나 자수성가한 사업가 출신의 강경파 이안 맥그리거(Ian MacGregor)를 1983년 9월 1일 석탄공사(National Coal Board) 회장에 임명한 것은 이제 본격적으로 싸울 준비가 끝났다는 신호탄이었다.[72] 맥그리거와 보수당 정부는 1947년 국유화된 이래 NUM과 NCB의 관계를 지배해 왔던 '전후합의' - 지역고용에 미칠 영향에 대한 고려와 노조의 동의없이는 폐광하지 않는다는 원칙을 폐기하고  대신에 순수한 '경제성의 원리'에 의해 운영하겠다는 확고한 방침을 가지고 있었다. 그러나 이는 노조 입장에서 보면 대대적인 탄광폐쇄와 그에 따른 실직이라는 고통을 의미하는 것이었다.

1984년 3월 6일 런던의 NCB 본부에서 있는 노조와의 만남에서 맥그리거는 20,000여명의 인원감축효과가 예상되는 20개의 광구폐쇄안을 공식적으로 제시하였다. 이러한 위기 앞에서도 스카길과 노조 지도부는 조합원들의 지지에 대해 그다지 자신이 없었고, 알려고도 하지 않았다. 사실 이미 1983년 가을부터 NUM은 연장근로 거부투쟁을 시작하였고, 요크셔(Yorkshire) 지방에선 탄광폐쇄 반대 파업이 진행 중이었다. 좌파지도부는 즉각 총파업 돌입을 결정하였다. 그러나 스카길은 총파업을 결정하는 과정에서 치명적인 실수를 범하였는데 그것은 NUM 규약에 규정된 파업찬반투표를 거치지 않은 것이다. 조합원들의 단결이 가장 절실한 때에 자신들의 헌법에 규정된 절차를 거치지 않음으로써 내분을 자초하였던 것이다. 좌파들은 대규모의 유격피켓팅 시위를 통해 미온적인 지역의 파업동참을 독려하였지만 전통적으로 온건한 노팅햄(Nottingham) 지방의 조합원들은 이를 거부하고 독자적인 찬반투표를 실시한 결과 무려 70%가 파업을 거부하였다. 그 결과 시민

70). A. Scagill의 선거공약, 1981: 4.
71). R. Taylor, The Trade Union Question in British Politics: 293.
72). R. Taylor, 앞의 책: 293.

들은 대규모의 경찰병력이 조업광부들을 피켓팅 시위대의 위협으로부터 보호하는 참으로 생소한 모습을 지켜보게 되었다.

'전부 아니면 전무(All or Nothing)'라는 계급투쟁의 전사 스카길은 쉐필드(Sheffield)의 NUM 본부에서 마치 노동운동의 나폴레옹과 같이 젊은 광부들을 선동하며 강경투쟁을 이끌었다. 그는 이번에도 1972년 및 1974년과 마찬가지로 화력발전소에 대한 석탄공급을 차단하면 정부를 굴복시키거나 최소한 과거의 3일 근무제와 같은 경제마비를 초래함으로써 정부의 양보를 받아낼 수 있으리라고 확신하고 있었다. 그러나 무엇보다도 먼저 조합원들을 투쟁의 대열에 일사분란하게 동원하는데 실패한 것이 패인이었다고 할 수 있다. 다수의 광부들이 조업을 계속하는 마당에 과거와 같이 다른 산업에서의 지지파업을 기대하기는 더욱 어려웠다. 비록 1984년 TUC 총회에서 주요 노조 지도자들이 NUM에 지지를 표시했지만 이는 실제로 소속 조합원들을 동원하지는 않는 형식적인 것에 불과하였다. 여론도 이번에는 노조에 불리하였고, 정부의 준비도 만만치 않았다. 당시 보수당 정부의 철저한 준비상황을 잘 보여주고 있는 예로 대처의 측근인 니콜라스 롸이드리(Nicholas Ridley)가 작성한 향후 탄광파업 대책에 따르면, 석탄수송 차단에 대비하여 발전소 안에 저탄소를 건설하고 해외로부터의 수입을 준비하도록 하고 있다. 아울러 필요시 비노조원인 운전기사를 대체 투입하고, 연료를 유류로 대체하며, 대규모 피켓팅에 대비하여 경찰의 전국적인 공조체제를 구축할 것 등을 제시하고 있다. 계획대로 자원부장관 나이젤 로슨(Nigel Lawson)은 발전소의 석탄재고량을 4,220만톤에서 5,800만톤으로 늘림으로써 장기간의 파업에도 불구하고 1972년 히드정부가 겪었던 산업 마비라는 혼란은 피할 수 있었다. 대처 수상은 맥그리거가 기대와 달리 미숙하고 우유부단한 모습을 보이자 자신이 몸소 나서 시종일관 강경대응을 직접 주도했다. 파업시점도 전술적으로 부적절했다. 즉, 이전의 파업과 달리 연료수요가 감소하는 봄에 파업을 감행함에 따라 파업효과가 크게 줄어들 수 밖에 없었다는 것이다. 한편, 석탄산업의 사양화로 NUM의 조합원 규모가 5년 사이에 20만명에서 4만명 수준으로 줄어들었고, 1984년 여름부터는 조업 참가세력이 주가 된 내부의 반대세력과 경쟁을 해야 되었다. 이들 온건세력들은 결국 파업이 종료된 후에 민주탄광노조 (Union of Democratic Mineworkers)라는 별도의 조직을 결성하게 된다. '철의 여인'답게 대처는 전혀 양보할 기색을 보이지 않고, 정부의 석탄비축과 노팅햄 지역의 조업계속으로 전력생산은 지속되는 가운데 여름이 찾아왔다. 스카길은 또 한 번의 겨울이 올 때까지 파업을 끌고 갈 자신이 없었다. 결국 NUM이 노조의 일방적 승리를 선언하고 조업복귀를 결의하면서 혼자 박수치는 것으로 대단원의 막이 내렸다. 그러나 결과는 누가 보아도 NUM의 일방적인 패배였다.

영국 노사관계에 있어서 1984-85년 탄광파업은 매우 중요한 의미를 가지는 것이었

다.[73] 첫째, NUM의 패배는 노조가 더 이상 공공부문 개혁과 노동시장 재편의 장애물이 되지 않는다는 것을 의미하였다. 둘째, NUM의 패배는 노동자 내부의 분열과 파업 주도 세력의 고립이 중요한 원인이 되었다. 이는 부분적으로는 독선적이고 강경 일변도인 스카길의 지도노선에도 기인하지만, 지도부와 일반조합원의 분리를 추구한 노동법 개정과도 깊은 관련이 있었다. NUM 지도부의 치명적인 약점은 당시 가장 민주적인 노조라고 인정되던 NUM의 자체규약에 규정된 찬반투표 절차를 거치지 않았다는 점이었다. 이러한 약점 때문에 파업 거부자가 증가했고 노조는 분열되었던 것이다. 정부는 1984년중반 분규초기에 의회에 계류 중이던 1984년 노동조합법안을 통과시키는 명분으로 이 점을 적극 활용할 수 있었다. 결국 스카길이 법정모독죄로 인한 압류위험을 피하기 위해 노조기금을 외국은행에다 예치하고 당시 소련의 탄광노조로부터 보조금을 지원받게 되는 지경에까지 이르자 파업이 국가이익에 반하는 행위로 비추어지고, 여론은 물론 여타 노동운동 세력으로부터도 고립되는 결과를 자초했던 것이다. 한편, NUM의 파업은 정치파업의 위험성과 자기 파괴성을 확실하게 보여주었고, 보수당에게는 자신감을 제공하였다. 1984-85년 탄광파업은 어찌보면 시대변화에 따라 꺼져가던 19세기적 프롤레타리아계급의 마지막 절규였다고도 할 수 있다.

그러나 NUM이 패배했다고 해서 탄광문제가 아주 사라진 것은 아니었다. 여론은 스카길의 승리를 보고 싶어하지는 않았지만, 동시에 광부들이 일자리를 잃고 경제적 고통을 당하는 것에 대해선 동정적이었다. 따라서 1992년 10월 메이저 정부의 통상산업장관 헤셀타인이 새로 민영화된 전력회사들이 연료를 가스로 전환키로 함에 따라 석탄수요가 부족하다는 이유로 30,000명 규모의 실업발생이 예상되는 31개 탄광 폐쇄계획을 발표하자 여론이 들끓었다. 1992년 10월 25일 TUC의 주도로 1971년법 반대시위 이후 최대규모인 20만명이 런던에서 시위를 벌이는 등 반대가 심해지자 1993년 봄 정부는 일부탄광의 폐쇄를 유보하는 조치를 발표하여야 했다. 그러나 결국 1995년에 이르러서는 모든 탄광이 민영화되고 말았다.

탄광파업은 노사분규에 관한 경찰의 역할에도 중요한 변화를 가져 왔다. 1984년 탄광파업이전까지는 정부가 과격한 노동쟁의는 국가안전 및 공공질서에 대한 위협이라고 부각시키는데 실패하였다. 따라서 '불만의 겨울' 동안의 피켓팅에서 나타났듯이 파업 억제를 주로 여론의 비판에 의존하고 있었으며, 경찰은 전통적으로 노사간에 중립적인 존재로 비추어지고 싶어하는 태도를 가지고 있어 파업시위에 대해 치안 차원에서 보다 강력히 대처하는데 주저하여 왔다. 그러나 스카길이 1972년 탄광파업에서 선도한 기동피켓팅

73). NUM 파업의 전반적인 평가에 대해선 K. Middlemas, Power Competition and the State, London, 1991: 296-303을 참고하라.

에 의해 저탄소가 봉쇄되고 경찰이 철수를 강요당하는 등 엄청난 위력을 발휘하게 됨에 따라 정부와 경찰 수뇌부는 지역간 공조체제 구축을 위한 중앙연락센타(National Reporting Centre)를 설치하는 등 효율적인 통제방안을 강구하기 시작하였다. 경찰자치제가 이루어지고 있는 상황에서 중앙연락센타는 시위상황을 총체적으로 파악하여 시위대 이동을 신속히 차단하는데 매우 효과적인 방법으로 실제 1984-85 탄광분규에서 큰 효과를 발휘하였다. 1984-85년 탄광파업에 대한 경찰의 개입은 노사분규로 인한 대규모 피켓팅도 도시소요나 악명높은 영국의 축구광(Hooligan) 난동과 같이 경찰이 당연히 다루어야 할 단순한 공공질서의 문제의 하나로 간주되도록 하는 계기가 되었다. 한편, 파업광부들의 이동을 저지하기 위해 도로에 장애물을 설치하는 것과 한 출입구에서 6개 이상의 피켓을 사용하지 못하도록 하는 것을 판례가 적법하다고 인정한 것도 경찰의 역할 변화에 기여하였다. 이러한 인식과 현장에서의 역할 변화를 발판으로 1986년 공공질서법(Public Order Act)이 내무부(Home Office) 주도로 제정되었다. 동법의 주된 내용은 범죄공모 또는 사유재산 침해에 해당하는 피켓팅의 경우 영장없이 체포할 수 있도록 하고, 대규모 피켓팅에 대해 경찰이 공공집회에 준하는 허가조건을 부여할 수 있도록 하는 것이었다.

일반적으로 와핑분규(Wapping Dispute)로 알려진 1985-86년의 뉴스인터네셔널(News International) 분규는 사용주가 정부가 아니라 전형적인 민간자본이었다는 점을 제외하고는 여러면에서 탄광파업과 유사성을 가지고 있었다. NCB가 경쟁력 저하를 이유로 탄광폐쇄를 추진했던 것과 마찬가지로 호주의 언론재벌 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)은 악명높은 인쇄노조가 장악하고 있던 런던시내의 플릿거리(Fleet Street)에서 런던 외곽지역인 와핑(Wapping)으로 제작소를 옮기고, 이제까지의 노동집약적인 제작방식 대신에 혁신된 신기술을 도입하고자 하였다. 이를 위해 머독은 NGA와 SOGAT의 파업에 대항하여 5,000명이상의 종업원 전원을 해고할 각오가 되어 있었다. 이번에도 1980년 이후 보수당이 추진한 노조 개별화 전략의 성과를 입증이나 하듯이 TUC에서 축출된 EETPU의 협조를 얻어 신규 인력을 충원할 수 있었고, 런던 경찰청은 조업중인 종업원들을 노조의 시위로부터 효과적으로 보호하였다. 와핑분규는 이제 탄광파업을 통해 입증된 힘의 변화에 대한 자신감이 민간부문의 사용자에게로 확산되고 있음을 확실하게 보여주는 것이었다.[74)]

74). K. Ewing & B. Napier, 'The Wapping Dispute and Labour Law', 1986, CLJ, 45(285).

## 4. 탄광분규 이후 제2단계 개혁입법, 1987-1993년

### 가. 더 커진 조합원의 목소리, 1988년 고용법(Employment Act)

1984-85년 탄광분규에서 나타난 과격 지도부와 온건 조합원의 이반현상을 통해 노조 내부 민주화 전략의 효과에 자신감을 가진 보수당 정부는 1987년 2월 '노동조합과 조합원(Trade Union and their Members)'이라는 정책협의문서(Green Paper)[75]를 통해 노사 간 힘의 균형을 회복시키기 위한 추가조치를 제시하였다. 당시 많은 사람들은 이미 세차례의 입법을 통해 대부분의 목표를 달성했다고 보는 분위기가 널리 퍼져 있었다. 그러나 1987년의 총선은 추가 개혁과제를 발굴할 계기를 제공했고, 총선에서의 승리는 더욱 강경한 개혁을 추진할 수 있는 정치적 발판이 되었다. 1988년법에서 보수당이 채택한 기본 전략은 조합원의 목소리(Voice of rank and file members)를 강화하여 노조를 견제하자는 것이었다.

첫째, 1984년법이 사용자에게만 부여했던 쟁의행위중지명령(injunction) 신청권을 일반 조합원에게도 부여하여 노조가 찬반투표를 거치지 않고 쟁의행위에 돌입한 경우 곧바로 법원에 중지명령을 신청할 수 있도록 하였다. 찬반투표에서 통과된 파업의 경우에도 본인이 참여를 거부함은 물론 동료에게도 적극적으로 불참을 권장할 수 있음을 명확히 하고, 이에 대한 노조의 징계로부터 보호받을 수 있도록 하였다. 둘째, 노조가 재산을 조합간부의 벌금 납부 등에 불법적으로 사용한 경우 개별 조합원이 법원에 제소할 수 있도록 하고, 법원은 이의 원상회복을 명령하고 필요한 경우 새로운 재산 관리인을 임명할 수 있도록 하였다. 다만, 조합간부의 소송비용에 대한 지원은 여전히 가능하였다.

셋째, 투표제도를 강화하여 선출대상 노조간부의 범위를 확대하고 특정간부의 선출과 정치기금 관련 투표는 우편투표에 의하도록 하는 한편, 투표에 하자가 있다고 판단하는 조합원은 누구든지 법원에 제소할 수 있도록 하였다. 넷째, 노조에 대한 조합원의 항변과 소송에 필요한 상담과 비용지원을 목적으로 CROTUM(The Commissioner for the Rights of Trade Union Members)을 설립하였다. 다섯째, 클로우즈드숍을 강제하기 위한 쟁의행동에 대해서는 면책권을 완전히 박탈하였다.

1988년법은 여러 가지 점에서 ILO의 '결사의 자유' 협약과 충돌소지가 많았는데 입법 협의과정에서 상당부분의 내용에 대해 CBI, 인사관리협회(Institute of Personnel Management) 등 사용자 단체들은 반대와 우려의 뜻을 표시하였다. 특히, 투표절차에 의

75). Cm. 95 (1987. 2월).

해 민주적으로 결의된 합법 쟁의행위에 불참하는 조합원에 대한 노조의 내부징계권을 불법화하게 되면 찬반투표의 신뢰성을 손상하고 노조의 공식적 징계보다 더 가혹한 동료간의 사회적 징계를 유발할 것이라는 지적이 제기되었다. 또한 CROTUM 창설의 당위성에 대한 의문도 제기되었다. 개인의 권리구제 지원이 목적이라면 지급기준 등에 대한 이의신청이 빈발하던 사회보장급여 등 보다 현실적 필요성이 큰 분야는 놔두고 굳이 노조문제만을 우선하여 재정지원까지 해야 하느냐는 것이었다. 그러나 이러한 지적들에도 불구하고 1987년 총선을 앞두고 있던 보수당정부는 노조에 대한 공격의 고삐를 늦출 의사가 전혀 없었던 것이다.

### 나. 비공인 파업과 노조의 책임, 1990년 고용법(Employment Act)

1990년법은 1980년대에 이루어진 집단적 노사관계 입법을 보다 세밀하게 보완하는 동시에 새로운 출발의 계기를 마련했다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있었다. 우선 1980년대 입법의 최종판으로서의 성격은 10년전만 하더라도 혁명적 내용이라고 할 수 있는 1990년법에 대해서 이미 마이클 하워드(Michael Howard) 노동부장관과 노동당 그림자내각의 토니 블레어(Tony Blair) 간에 벌어지곤 했던 의회 노동위원회 토의과정에서 별다른 논쟁이 이루어지지 않았다는 점에서도 찾아볼 수 있다.[76] 1990년법은 이미 약화된 노조의 마지막 근거에 대한 수술을 하고자 하였는데 이는 다름 아닌 클로우즈드숍과 2차행동이었다. 아울러 비공인 파업(Unofficial strike)이 재발하는 조짐을 보임에 따라 이에 대한 보다 구체적인 대응 조치를 모색하고자 하였다.

그런데 1990년법은 내용적으로는 노조의 약화라는 계속성을 가지고 있었지만 규제완화와 고용창출이라는 새로운 이념을 표방함으로써 보수당의 노사관계 개혁이 보다 세련된 모습을 갖추어 가는 전환점이 되었다. 1980년대 노사관계 입법을 고용창출을 위한 일관된 조치였다고 재해석하면서 고용에 부정적인 영향을 미치는 클로우즈드숍의 폐지를 주장한 1988년말의 백서(White Paper) '1990년대의 고용(정책)(Employment for the 1990s)'[77]을 계기로 노사관계 개혁에 노동시장의 기능회복을 통한 고용창출이라는 적극적 의미가 부여되기 시작하였다. 1989년에는 '고용장벽의 철폐(Removing Barriers to Employmen)'[78]라는 정책협의문서를 통해 클로우즈드숍 폐지와 2차쟁의행위 금지를 위한 구체적 방안을 공식적으로 제시하였다.

---

76). HC Deb., 6th ser., vol. 165, cols. 38ff.(29 Jan. 1990).
77). Cm. 540.
78). Cm. 655.

한편, 1980년대 입법에서 일관되게 견지된 목표는 힘을 남용하는 노조 지도부를 이에 반대하는 노조 내부의 현실적 세력을 이용하여 견제하려는 것이었으며, 이러한 전략이 탄광파업 등 일련의 노사분규에서 커다란 성과를 가져다 주었음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 1989년의 런던 지하철, 영국철도 등의 파업으로 야기된 소위 '불만의 여름' 기간동안 그동안 주춤하던 비공인 파업이 급속히 재발함에 따라 새로운 대응조치가 요구되었다.[79] 이에 대해 보수당 정부가 강구한 대응방안은 비공인 파업에 대해 노조가 명확한 입장을 표시하도록 하고, 비공인파업 참가자에 대한 해고를 보다 용이하게 함으로써 파업을 규제하겠다는 것이었다.[80] 이와 같은 일련의 백서에서 제시된 내용들은 대부분 1990년법에 반영되었는데 이를 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 클로우즈드숍이 불법화되었다. 이미 1988년법에서 클로우즈드숍을 강제하기 위한 쟁의행위의 면책권을 박탈하고, 노조가입 거부를 이유로 한 해고는 자동적으로 부당해고에 해당되도록 규정하여 사실상 클로우즈드숍이 불가능하도록 한 바 있다. 1990년법에서는 이를 더욱 강화하여 조합원 자격 여부를 이유로 고용을 거부하는 것은 불법이라고 규정함으로써 이론상으로도 완전하게 클로우즈드숍을 폐지하였다. 둘째, 이미 1980년법에 의해 현저히 약화된 2차쟁의행위도 1990년법에 의해 사실상 완전히 불법화되었다. 셋째, '불만의 여름(Summer of Discontent)'에서 재발한 비공인 파업을 규제하기 위하여 소속 조합원들이 비공인 파업을 벌였을 경우 노조가 책임을 면할 수 있는 요건을 더욱 강화하였다. 우선 노조의 책임을 야기하는 행위자의 범위를 확대하여 숍스튜어드 및 그 협의회를 추가하고, 노조가 면책을 받으려면 해당 파업이 노동조합에 의해 승인되지 않은 것임을 신속히 서면으로 개별 조합원에게 알릴 뿐만 아니라 쟁의행위에 참여하고 있거나 참여 가능성이 있는 모든 조합원과 해당 사용자에게 다음과 같은 내용을 서면으로 통지하도록 하였다.

"여러분의 노조는 이 통지와 관련된 쟁의행위 결의요구를 거부하였습니다. 그리고 이와 관련한 비공인 쟁의행위를 지지하지 않을 것입니다. 만일 당신이 비공인 쟁의행위 참가 기간중 해고된다 하여 부당해고 구제를 요구할 권한이 없음을 양지하시기 바랍니다."

아울러 노조는 모기업에서 발생한 비공인 쟁의행위로 인해 피해를 받고 있거나 받을 우려가 있는 거래업체 또는 협력업체가 쟁의발생 3개월 이내에 해당 쟁의행위의 공인 여부에 대한 확인을 요청한 경우 이에 답하도록 하였다. 이에 따라 비공인 파업이 발생한

79). B. Simpson, 'The Summer of Discontent and the Law', 1989, 18 ILJ: 234-41.
80). Green Paper, Unofficial Action and the Law, Cm. 821 (1989. 10월).

경우 노조가 노조기금을 보호하기 위해선 신속히 노조에서 승인 또는 지휘하지 아니하는 비공인 쟁의행위임을 공표하거나, 이를 지지하기 위한 찬반투표를 실시해야 하였다. 찬반투표를 실시하는 경우에도 노조는 투표 실시전에 쟁의행위를 소집하거나 승인해선 안되고, 찬반투표에서 쟁의행위 소집권자를 특정하여 지정하여야 하였다. 뿐만 아니라 투표 실시후 4주 이내에 쟁의행위에 돌입하지 않으면 그 투표의 효력은 사라지도록 하였다. 한편, 비공인 파업 참가로 인해 해고당한 경우 부당해고에 해당되지 않는다고 규정한 것은 영국 노동법에 있어서 전혀 새로운 법적 접근이었다.[81]

### 다. 개혁입법의 마무리, 1993년 노동조합개혁및고용권리에관한법률(Trade Unions Reform and Employment Rights Act)

1990년말 대처로부터 수상직을 물려받은 존 메이저는 1991년 7월 '1990년대의 노사관계: 노사관계 및 노동조합법의 추가개혁을 위한 제안(Industrial Relations in the 1990s: Proposals for Further Reform of Industrial Relations and Trade Union Law)'[82]이라는 보고서를 통해 대처정부가 추진한 개혁의 성과를 높이 평가하면서 앞으로의 추가개혁 과제를 제시하였다. 이 보고서에 따르면 1980년대의 개혁을 통해 노조의 과격한 실력행사가 자취를 감추고 파업이 크게 감소하였으며 시장기능을 제약하던 많은 요인이 제거되어 외국인 투자가 증가하는 등 매우 성공적이었다고 평가하면서, 공공서비스에 영향을 미치는 불법쟁의행위로부터 시민생활을 보호하고 단체협약에 법적 구속력을 부여하여 노사관계의 안정성을 제고시킬 것 등을 향후 개혁과제로 설정하고 있다. 이에 따라 1992년 7월 그동안의 집단적 노사관계법들을 노동조합및노동관계법통합법(TULR(C)A)으로 통합하는 한편, 1993년 7월에는 추가로 노동조합개혁및고용권리에관한법률(TURERA)를 제정함으로써 1980년 이후 13여년에 걸쳐 추진해 온 보수당의 집단적 노사관계 개혁의 법적 틀이 완성되었다.

1993년법의 목적은 노조에 대한 규제를 더욱 강화하는 한편, 영국 노동법과 상충되는 EU의 지침(Directive)과 법원의 판례를 반영하여 개별적 고용관계 규정을 보완하려는 것이었다. 그러나 노사관계에 보다 중요한 영향을 미친 내용은 1909년 이래 저임 근로자 보호역할을 해오던 임금위원회(Wage Councils)를 완전히 폐지한 것이었다. 1993년법의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면 우선 노조문제를 다룬 제1장에서 노조의 선거 및 투표관련 감시·감독절차를 강화하는 한편, 투표실시비용 지원제도를 폐지하고 사용자가

81). 62A조 (1)항.
82). Cm. 1602(July 1991).

투표에 필요한 시설을 제공할 의무도 삭제하였다. 아울러 노조의 재정문제에 대한 규제를 강화하여 위원장 등 노조간부의 보수지출 등에 관한 회계자료를 조합원에게 반드시 공개토록 하고, 등록사무소는 필요하다고 인정되면 언제든지 회계조사를 실시할 수 있도록 하였다.

조합비 일괄공제제도를 채택하고자 하는 경우에는 사전에 조합원의 서면동의를 받고 3년마다 갱신토록 하는 한편, 공제금액을 인상하고자 할 경우에는 1월전에 고지하도록 하였다. 쟁의행위 찬반투표는 반드시 우편투표에 의해 실시토록 하고,[83] 사용자에게는 사전에 투표용지 원본과 함께 투표실시 사실과 투표에 참가할 근로자 등을 서면으로 알리고 실시 후에는 그 투표결과를 통보하도록 하였다. 또한 사용자가 노조탈퇴를 유도하기 위하여 우월한 조건으로 개별 종업원과 고용계약을 체결할 수 있도록 하였다.

제2장에서는 국내법의 수정을 요구하는 EU 지침의 내용을 반영하여 임신근로자의 보호, 서면고용계약서 의무화, 해고시 노조와의 사전협의, 기업의 양도·양수 또는 합병시 근로자 보호강화, 작업장에서의 안전 및 보건 관련내용 등을 규정하였다. 제3장에서는 1986년 임금법(Wage Act) 제2장을 폐지함으로써 결과적으로 최저임금을 결정하던 임금위원회와 함께 최저임금제도 자체가 폐지되었다. 한편, 단체교섭에 대한 상징적 공격의 일환으로 ACAS의 기본목적에서 단체교섭 촉진 기능을 삭제하고 필요시에는 조정 서비스에 대한 요금을 징수할 수 있도록 유료화 근거를 마련하였다.[84]

83). 영국에서 의무적으로 우편투표를 실시해야 하는 사항은 일정한 노동조합 임원, 정치기금의 설치와 운영, 그리고 쟁의행위찬반투표 등이다. 보다 상세한 내용은 임무송, 영국 노사관계에 있어서의 우편투표제도 현황, 노동부 내부자료, 1997. 6월을 참고하라.
84). 서비스의 유료화는 ACAS의 방침에 따라 실제로 시행되지는 않았다.

## 제3장 노동시장의 유연화와 구조개편

### 1. 시장경제와 규제완화

보수당은 경제성장과 복지의 원천은 창의와 선택의 자유가 보장되는 자유시장(Free market)에 있고 시장에 대한 규제와 개입은 오히려 시장의 기능을 왜곡할 뿐이라고 보았다. 이윤동기를 가지고 효율적으로 행동하는 기업에게 시장의 운용을 맡기고 정부는 시장이 제대로 기능할 수 있도록 자유롭고 안정적인 경제환경을 조성하는데 주력해야 한다는 것이다. 이에 따라 안정된 경제환경의 기초라 할 수 있는 인플레 억제를 경제정책의 최우선 목표로 설정하는 한편, 시장의 자유를 제약하는 각종 규제의 완화와 비효율적인 공공부문의 축소를 통한 시장구조 개편을 대대적으로 추진하였다.[85)]

먼저 규제완화(Deregulation)는 당초 노조의 무책임한 힘의 남용을 규제한다는 소극적 의미를 가지고 시작되었던 노사관계 개혁이 1980년대 말부터는 노동시장의 유연화(Flexibilisation)를 통한 경제성장과 고용창출이라는 적극적 의미를 가지게 되면서 노동정책 부문에서도 본격적으로 추진되었다. 규제완화 또는 노동시장 유연화라는 개념이 공식적인 노동정책으로 등장하기 시작한 것은 1980년에서 1984년에 걸친 1차 개혁입법이 마무리되고 탄광분규가 정리된 1985년 중반부터라고 할 수 있는데, 개별적 고용관계, 임금체계 및 교섭제도, 인력양성체제 등이 주된 대상이 되었다. 한편, 경제적 효율성의 강화를 요체로 한 공공부문개혁(Public Sector Reform)은 노동당에 의해 국유화되었던 대부분의 국영기업을 민영화(Privatisation)하고, 교육, 의료 등 전통적인 공공부문과 정부운영에 있어서 단순 집행 및 서비스 기능을 외주계약(Contract-out 또는 Out-sourcing)에 의해 사실상 민간이 담당하도록 하는 한편, 예산통제 강화(Cash-limit), 정부조직 축소 등 다양한 방법에 의해 지속적으로 추진되었다.

이와 같은 노동시장 개편의 구체적인 내용을 살펴보기에 앞서 규제완화의 개념과 그 발전과정부터 간단히 살펴보자. 먼저 노동시장에 있어서 규제완화의 개념을 고용관계 및 노동시장에 관한 국가의 규제를 줄이자는 좁은 의미로 보면 고용관계법이 주 대상이 되겠지만, 이를 좀 더 넓게 보면 노동시장의 탄력성을 제약하는 비효율적이고 비합리적인 사회적 제도와 행태의 개혁까지 포함하는 것으로 노동조합 및 단체교섭이 대표적인 대상이 된다고 하겠다. 따라서 앞의 것을 국가 또는 행정규제 완화라고 한다면, 뒤의 것은 사회적 규제의 완화라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 노동시장의 유연성과 효율성을 높이

85). D. Robinson, Monetarism and the Labour Market, Oxford, 1986.

기 위한 보수당 정부의 규제완화는 단순한 법적 규제의 완화를 넘어서 전통적인 집단주의에 의한 사회적 규제의 완화까지 포함하는 것이었으며, 이러한 개념적 확장은 앞에서 살펴 본 집단적 노사관계분야의 개혁과 결부되어 노사관계의 틀에 근본적인 변화를 가져오게 되었다. 즉, 노동관계에 있어서 법과 단체교섭에 의한 보편적 보호의 장막이 사라지고 개인의 선택의 자유와 기회가 증진되는 대신, 자신의 능력과 성과에 따라 위험도 함께 감수해야 하는 불확실성이 커지게 되는 것을 의미하였다. 특히 시장에서 경쟁력을 가지고 있는 고학력 또는 숙련기술자 등은 자신의 인적 자산과 업무성과를 반영하여 고용조건을 더욱 높일 수 있게 된 반면, 이제까지 법과 제도에 의해 보호를 받던 여성, 학교를 막 졸업한 신규 참입자, 미숙련자 등 취약집단은 냉엄한 시장의 경쟁에서 낙오하여 점점 더 한계부문(Maginal sector)으로 밀려날 위험이 커지게 된 것이다. 한편, 대대적인 민영화와 외주계약의 확대는 공공부문 종사자의 수를 대폭 축소하는 결과를 가져왔고, 시장경쟁에의 노출은 일반적으로 기회의 증대보다는 고용불안 증대를 의미하는 것으로 받아들여졌다.

이와 같은 노동시장 개편은 1985년 3월 테빗이 이끌던 통상산업부에 의해 '기업의 부담: 행정적·입법적 필요조치에 대한 조사보고서(Burdens on Business: Report of a Scrutiny of Administrative and Legislative Requirements)'가 제출되면서 본격화되었는데 테빗은 보고서 제목에서도 나타나듯이 기업의 부담완화에 의한 고용창출을 기본목적으로 설정하고 규제완화 10대 과제를 제시하였다. 그 가운데 고용관련사항은 법정병가수당, 고용조건, 작업장의 안전 및 보건 등 3개였으며 특히, 고용조건과 관련해서는 해고와 최저임금제도 개선에 초점이 맞추어졌다. 테빗의 뒤를 이은 죠지 영(George Young)은 1985년 7월 '부담의 철폐(Lifting the Burden)'[86]라는 백서를 통해 수상실 및 중앙부처에 규제완화 추진기구를 설치할 것을 제안하였다. 노동부장관으로 자리를 옮긴 1986년 5월에는 '장벽이 아닌 기업의 건설(Building Business..... not Barriers)'[87]이라는 백서를 통해 이제까지의 규제완화 추진결과를 긍정적으로 평가하면서 형식주의의 철폐와 기업성장 및 고용창출을 지원하기 위한 향후 추진과제를 제시하고, 이를 추진하기 위한 기구로 규제완화추진반(task force)을 설치하였다.

한편, 1985년 3월 노동부장관으로 있던 톰 킹(Tom King)은 '고용, 영국을 위한 도전(Employment, the Challenge for the Nation)'[88]이라는 백서에서 '자유사회에 있어서 정부의 기본적인 역할은 무엇보다도 시장 특히, 노동시장의 기능에 장애가 되는 요인을 제

86). Cmnd. 9751.
87). Cmnd. 9794.
88). Cmnd. 9474.

거하여 기업이 발전할 수 있는 여건을 창출하는데 최선을 다하는 것'이라고 규정함으로써 노동시장 규제완화의 성격을 분명히 밝히고 있다. 이에 따라 노동시장의 유연화와 효율성을 높이기 위한 과제를 제시하였는데, 첫째 책임있고 건설적인 노사관계를 위한 균형있는 법률체계의 마련, 둘째 현대경제의 경쟁구조에 적합한 교육·훈련체계의 개편과 투자 확대, 셋째 안정적인 취업기회의 확대와 고용알선 서비스의 현대화 등이 골자였다.

1988년 12월 노만 파울러(Norman Fowler)에 의해 제출된 '1990년대의 고용(정책)(Employment for the 1990s)'[89]은 1987년 선거에서 승리한 영향을 받아 보다 급진적인 내용을 담고 있었다. 파울러는 먼저 1979년 이후의 노사관계 개혁정책을 시장의 효율성 제고를 통한 고용증대 정책으로 재해석하고, 노조에 대한 공격을 사회적 규제완화를 위한 성공적인 조치로 평가하였다. 나아가 고용창출을 제약하는 임금인플레를 방지하기 위해서는 성과보다는 비교원리가 지배하고 있는 임금교섭제도를 개편하고, 임금 및 근로조건에 있어서 과보호 조항을 완화해야 한다고 주장하였다. 아울러 실업자의 적극적인 구직활동을 유도하기 위해 1989년부터 실업수당 지급을 구직활동과 연계시키기 시작하였는데, 결국 존 메이저 정부는 1996년 여름부터 실업수당을 구직수당으로 전면개편하였다. 이는 실업수당의 목적이 실업자의 생활지원보다는 구직활동을 촉진시키기 위한 일종의 보조금으로 바뀐 것을 의미한다.

그러나 보수당 정부가 추진한 규제완화의 보다 급진적인 측면은 직업훈련제도 개편에서 나타났다. 직업훈련의 권한과 책임을 지역별로 사용자를 중심으로 구성된 '직업훈련 및 기업지원위원회(TECs, Training and Enterprise Councils)'에 위임하고, 노조는 물론 정부의 통제로부터도 자유롭게 함으로써 규제완화와 시장주의 이념이 가장 철저하게 적용된 부문이라는 평가를 받고 있다. 이후 존 메이저 정부는 '1990년대의 고용정책'[90]에서 제시된 과제를 지속적이고 강력하게 추진하였다. 1990년대에 들어선 노동시장의 유연화를 위한 과제가 대부분 달성됨에 따라 규제완화의 주 대상이 일반적인 기업활동 및 시민생활과 관련한 절차 간소화 등으로 전환되었다. 그러나 의료부문의 임금교섭을 지역단위로 분권화하고 실업수당을 구직수당으로 전환하는 한편, 소규모기업 근로자에 대한 근로조건 보호수준의 추가 완화를 검토하는 등 노동시장 개혁은 지속적으로 추진되었다.

이상에서 노동시장정책의 발전과정을 간단히 살펴보았지만 보수당 정부의 노동시장정책은 기본적으로 노동자의 단기적인 고용안정과 임금 및 노동조건의 보호를 중시하는 정책과 대비되는 의미에서 기업중심의 정책을 지향하고 있다고 할 수 있다. 이러한 보수당 정책의 핵심을 데이비스와 프리드랜드는 '노동시장의 유연화, 임금제도의 탄력성 제고,

89). Cm. 540 (1988. 12).
90). Cm. 540 (1988. 12).

경제적 효율성의 극대화 추구'로 요약하고 있다.[91] 이들에 따르면 노동시장의 유연화는 고용관계에 있어 법적 보호기준을 낮추고 노동력의 양적·질적 탄력성을 높이려는 것이었는데, 이는 결국 노동시장의 유연화와 함께 커지는 불확실성의 위험을 노동자가 지도록 하는 것이었다. 임금제도의 탄력성 제고란 시장의 수요·공급과 달리 인위적으로 과도하게 높은 수준에서 임금이 결정되고 그 결과 노동수요를 제약하는 것을 제거하자는 것을 의미하는데, 이를 위해 노조 및 단체교섭에 대한 규제를 강화하고 최저임금(Minimum Wage), 공정임금(Fair Wage) 등의 형태로 이루어지던 제도적 개입이 폐지되었다. 한편, 경제적 효율성의 추구는 비효율적이라고 비판받던 공공부문을 주 대상으로 하였는데, 국영기업의 민영화, 정부의 집행기능의 외주, 예산통제, 행정개혁 등을 통해 강력하게 추진되었다.[92]

아래에서는 위와 같은 분석을 염두에 두면서 보수당 정부의 노동시장 개혁정책을 크게 노동시장의 유연화와 공공부문 개혁으로 나누어 살펴보고자 한다.

## 2. 노동시장 유연화

### 가. 노동관계 탄력성의 개념

노사관계에 대한 전통적 분류를 따르면 넓은 의미에서의 노동시장개혁은 집단적 노사관계와 개별적 고용관계라는 이원적 측면에서 동시에 이루어졌다. 특히 개별적 고용관계의 개혁은 고용관계의 탄력성을 높임으로써 수요와 공급의 원리가 지배하는 노동시장의 기능을 촉진시키는데 기본적 목표를 두고 있었다. 먼저 탄력성(Flexibility)에 대한 이해를 돕기 위하여 개념을 양적 측면과 질적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다. 질적 탄력성이란 직무능력 및 기능의 범위를 확대하고, 그 수준을 높이는 기능적 탄력성을 의미한다. 반면, 양적 탄력성은 노동력 투입의 규모를 수요상황에 맞게 신축적으로 조절할 수 있는 규모의 탄력성을 의미하는데, 여기에는 입출개념에 따른 노동력의 규모 뿐만 아니라 기존 인력의 작업시간을 기준으로 한 투입량과 방법의 개념까지 포함된다. 즉, 양적 탄력성은 사람의 문제(예: 정리해고제 등 고용조정)와 시간의 문제(예: 탄력적근로시간제, 법정근로시간의 예외인정, 시간제근로, 자율출퇴근제 등)로 나누어 볼 수 있는 것이다.

영국의 인력정책연구소(Institute of Manpower Studies)는 이와 같은 질적 탄력성과 양적 탄력성의 개념적 구분을 응용하여 '탄력적 기업(Flexible Enterprise)'의 모델을 제시

91). Davies & Freedland, Labour Legislation and Public Policy: 538-576.
92). Davies & Freedland, 앞의 책: 537-538.

하고 있는데, 그에 따르면 일본의 대기업에서 대표적으로 나타나고 있는 바와 같이 핵심 노동력과 주변 노동력의 구분을 통해 기업의 탄력성을 확보할 수 있다고 주장하고 있다.[93] 즉, 상용노동자로 이루어진 핵심집단은 기능적 탄력성을 제공하고, 단기 계약직, 여성, 비숙련자 등 주변집단은 일종의 완충집단(Buffer Sector)으로서 경기변화에 재빨리 대응할 수 있는 양적 탄력성을 제공한다는 것이다. 비록 이와 같은 주장의 적실성은 여전히 토론의 과제로 남아있지만 이제까지 비정형(Atypical) 또는 한계노동(Marginal Labour)으로만 여겨왔던 계약제, 시간제, 일용직, 가내근무, 파견 또는 자영 고용관계의 비중이 날로 커지고 있는 것만은 분명한 사실이다. 그런데 주목할 것은 위와같은 비정규 또는 탄력적 고용관계가 법의 규제여부에 관계없이 노동시장의 수요와 공급원리에 따라 지속적으로 성장해 왔다는 점이다. 보수당 정부는 이러한 점에 주목하여 노동시장의 유연화를 위해서는 고용관계의 다양화와 탄력화 추세를 제약하는 법적 사회적 장애물을 제거하는 것이 중요한 과제라고 인식했다. 다만, 보수당의 노동시장 유연화 전략이 고용관계의 다양화 촉진에만 그쳤던 것은 아니고, 정규노동자를 중심으로 한 이른바 정형적 고용관계에 있어서의 탄력성을 제고하는데도 중점을 두고 있었다는 점에 주의해야 할 것이다.

### 나. 고용관계에 대한 법적 보호수준의 하향조정

개별적 고용관계에 법이 개입하여 최저수준 이상의 고용조건을 보장하는 기본적인 이유는 사용자와 개별 노동자간에 힘의 균형을 보완해 주기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 그 개입의 정도와 양태는 국가마다 다양하게 나타나고 있다. 먼저 유럽대륙을 보면 고용관계의 사회적 성격을 강조하는 경향이 있어 개별 노동자의 보호를 우선시하며, 따라서 매우 규제적인 법제를 가지고 있다. 반면, 미국과 같이 거래의 자유와 고용관계의 경제적 측면을 중시하는 나라에서는 규제적인 법의 역할보다는 시장기능이 우선시된다고 할 수 있다.

이와 관련하여 유럽의 실업율이 미국보다 높은 이유를 보호적 또는 규제적인 유럽의 고용법에서 찾는 견해가 많은 주목과 지지를 받고 있는데, 1979년 이후 영국의 노동시장 정책은 바로 이러한 논리에 기반을 두고 있었다. 즉, 보수당 정부는 고용관계에 있어서 사회적 측면을 지나치게 중시하여 법의 보호수준을 과도하게 높이면 이는 결국 기업의

93). National Economic Development Office, Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs: A Report Prepared by the IMS for the NEDO in Association with the Department of Employment, London, 1986: paras. 1.13-1.16.

노동비용을 높여 고용감축을 유발하고 따라서 실업의 증가가 불가피하다고 보았다. 그런데 더 큰 문제는 이와 같은 위험은 역설적으로 법이 보호하려고 했던 한계부문의 노동자들에게 돌아간다는 것이다. 따라서 노동자의 장기적인 이익을 위해서도 과도한 보호수준은 합리적인 조정이 불가피하다는 것이었다. 이러한 논리에 따라 규제완화라는 틀을 세우고 그 위에서 고용조정, 즉 해고관련 조항과 모성보호, 병가수당, 실업보험 등을 중심으로한 고용관계법을 전면적으로 재검토하였던 것이다.

(1) 부당해고(Unfair Dismissal)에 대한 규제의 완화

기업의 고용조정에 대한 규제완화 방침은 1979년 보수당의 총선공약에서 고용보호법이 중소기업을 비롯한 기업의 부담을 가중시키고 실제로는 고용창출을 저해하는 역할을 하고 있다고 지적하면서 대두되기 시작하였다. 그후 보수당은 집권하자마자 부당해고 구제신청을 할 수 있는 최저근속기간을 6월에서 1년으로 연장하고,[94] 정리해고시 노조와의 의무적 사전협의 기간을 단축하였다.[95] 이후 최저근속기간은 1989년법에 의해 2년으로 다시 연장되었다. 한편, 1980년 고용법은 사용자에게 부과되었던 해고의 정당사유 입증책임을 중립화(Neutralise)시켜 노사 모두에게 부과하고, 고용분쟁심판소(IT)가 판정시 해당기업의 규모와 자원 등 제반 여건을 고려토록 함으로써 전통적으로 사용자에게 유리한 계약자유의 원칙을 중시해 온 사법부의 판단에 큰 영향을 미쳤다.

부당해고 보상에 있어서도 변화가 시도되었다. 1975년법은 2주간 급여에 해당하는 최저보상개념의 기본수당(Basic award)과 법정 정리해고수당 체계에 준한 보상금을 규정하고 있었다. 그러나 1980년법에 의해 정액기본수당제도를 폐지하고, 해고전 노동자의 근무행태에 하자가 있거나 부당하게 재고용을 거부하는 경우에는 감액하여 지급할 수 있도록 하였다. 이와 같은 실체적 측면 뿐만 아니라 절차적 측면에서도 1975년법과 상반되는 길을 갔다. 즉, 고용분쟁심판소가 부당해고 여부를 심사할 때 반드시 사전청문절차(Pre-hearing assessment)를 거치도록 하고 양당사자에게 정식심사시 판결전망과 예상비용을 알려주도록 하는 한편, 1989년 고용법에서는 소의 남용을 방지한다는 명분하에 사전청문후 정식심사를 청구하려면 150 파운드의 담보금을 납부토록 함으로써 결국 부당해고 구제신청의 비용부담을 높였다.[96]

94). Unfair Dismissal (Variation of Qualifying Period) Order, SI 1979, No. 959.
95). Employment Protection (Handling of Redundancies) Variation Order (SI 1979, No. 958).
96). IT (Rules of Procedure) Regulations 1980, SI 1980., No. 884.

(2) 모성보호와 병가수당의 개편

모성보호와 관련하여 임산부가 의사의 검진을 목적으로 외출하는 것을 근무시간으로 인정하고 법정병가수당제(Statutory Sick Pay)를 신설[97]한 것은 외견상 규제완화와 상반되는 것으로 보일 수 있다. 그러나 사실은 이들 제도가 대부분의 현장에서 이미 인정되고 있는 것이었고 특히, 병가수당제는 기존 제도의 운영책임과 비용부담을 국가로부터 사용자에게로 이전시킨 것에 불과하다는 점에 주의해야 한다. 다시 말해 국가가 운영하던 국립보험의 병가보조금(National Insurance Sickness Benefit)을 사용자가 지급하는 법정병가수당제로 변경하면서 수당금액을 소득세와 국립보험 기여금액에 연계시킴으로써 실질적으로는 수당지급액이 하락하는 효과를 가져왔다. 이 경우 사용자는 수당지급액을 국립보험 기여금에서 공제받음으로써 결국 사회보장제도를 민영화하는 효과를 가져온 것이다.[98] 사회보장제도에 대한 국가개입의 축소는 사용자가 정리해고수당을 지급하면 국가가 이를 보전해주던 제도를 폐지하는 등 이후에도 계속되었는데, 여기서 우리는 보수당의 정책우선순위가 단순히 사용자의 노동비용 감소보다는 세금을 낮추기 위해 국가의 재정지출을 억제하는데 두어졌음을 엿볼 수 있다.

법정병가수당제도 도입에 이어 산휴시 소득지원(Income Support) 제도도 1986년 사회보장법(Social Security Act)에 의해 개편되었다. 이전에는 보건부가 담당하는 육아보조비(Maternity Allowance)와 노동부가 담당하는 육아수당(Maternity Pay)제가 동시에 운영되고 있었다. 즉, 육아보조비(Maternity Allowance)는 사용자가 부담하되 운영은 보건부가 맡고 있었고, 1975년 고용보호법에 의해 도입된 육아수당(Maternity Pay)은 일단 사용자가 수당을 지급한 후 그 금액을 국립보험 출연재원으로 노동부가 운영하던 육아수당기금(Maternity Pay Fund)으로부터 보전받아 왔던 것이다. 그런데 1986년법은 두 제도를 통합하여 사용자가 비용을 부담하도록 하고, 사후에 국립보험 기여금과 세금에서 일정액을 공제해주는 제도를 도입하였다. 이는 두 제도의 통합을 통해 행정비용을 줄이는 한편, 직접적인 운영책임을 국가에서 사용자로 이전시키려는 것이었다. 여기서도 최소한 복지분야에 있어선 국가의 재정지출 억제가 우선시되고 있음을 알 수 있다.

97). Social Security and Housing Benefit Act 1982.
98). Richard Lewis, 'The Privatisation of Sickness Benefit', 1982, ILJ 245: 246-8.

(3) 임금지불방법 및 정리해고수당

임금을 현금으로 지급하는 원칙은 일련의 거래법들(Truck Acts, 1831-40)과 1960년 임금지불법(Payment of Wages Act) 등에 의해 확립되어 있었다. 그러나 보수당정부는 1983년부터 이 원칙의 폐지를 시사하다가, 결국 1986년 임금법(The Wages Act)에 의해 사전에 당사자가 약정한 경우에는 급여의 일부를 현금 이외의 형태로 지급할 수 있도록 하고, 피용자에게 귀책사유가 있는 경우에는 이에 상당하는 금액을 상계하여 공제한 후 지급할 수 있도록 하였다. 이때 내세운 논리는 임금을 현금으로만 지급하도록 함에 따라 자금난이 심화되고 있다는 사용자들의 주장을 반영한 것인데, 실제 시행여부를 떠나서 임금 소득자의 입장에서는 커다란 위협이 아닐 수 없었다.

한편, 10인 이상을 고용하고 있는 사용자에 대하여 정리해고수당(Redundancy Payment)을 정부가 보전해주던 제도를 폐지하였다. 이 제도는 노동력 부족이 문제가 되던 1960년대에 부문간 노동력의 이동을 촉진하기 위하여 도입된 것인데, 실업이 문제가 되고 있는 현실에선 오히려 정리해고에 대한 보조금으로 오용되고 있다는 논리에 따른 것이었다. 즉, 사후보전제도의 1차 수혜자는 사용자이지만 실질적으로는 노동자에 대한 수당을 법정화한 것이 되어 노동시장적 기능보다는 일종의 소득보조금으로 변질되었다는 것이다. 1989년 고용법은 10인미만 사용주에 대한 보전제도마저 폐지하고 말았다.

다. 임금제도의 개편

임금문제는 노동정책 가운데서도 가장 핵심적인 영역이라고 할 수 있다. 특히, 완전고용의 노동시장에서 어떻게 임금 인플레가 유발되지 않도록 관리할 것인가 하는 문제는 역대 정부를 지속적으로 괴롭히던 숙제였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1979년 이전의 정부는 보수당과 노동당간에 정도의 차이는 있지만 기본적으로는 노동조합과의 협조를 기초로 한 소득정책(Incomes Policy)에 의존하였다. 그러나 제1부에서 살펴보았듯이 소득정책은 번번히 3년을 넘기지 못하고 붕괴되었다. 때때로 보수당 정부가 시도했던 시장기능에 맡기는 정책도 막강한 노동조합의 힘 앞에 임금인플레만 결과하고, 종국에는 오히려 노동당보다 더욱 강력한 임금억제정책으로 선회했던 것이다.

대처의 보수당정부는 전후 35여년간에 걸친 실패와 좌절의 반복을 지켜보면서 영국의 구원은 시장경제와 개인주의에 있다고 판단하고 집권 초기부터 집단주의, 즉 노동조합과 단체교섭에 대한 집요한 공격을 시작하였다. 따라서 자율이냐 또는 강제이냐 여부를 떠나서 소득정책은 처음부터 대처정부의 고려대상에서 제외되었다. 대처는 제2부 서문에서

도 설명했듯이 임금은 기본적으로 시장의 힘에 의해 결정되어야 한다고 보았다. 여기서 중요한 것은 안정된 경제환경을 조성하기 위한 대가로 완전고용을 포기하였다는 점이다. 따라서 노동조합이 시장임금보다 높게 임금을 인상하면 당연히 고용감축을 감수해야 한다는 것이었다. 이는 다시 말해 실업의 위험이 과도한 임금인상을 억제하고, 결국은 임금수준을 시장의 균형임금으로 접근시킬 수 있으리라는 것이었다.

그렇다고 보수당 정부가 임금정책을 전혀 가지고 있지 않았다는 의미는 아니다. 경제관리의 전반적인 책임을 맡고 있는 정부가 손을 놓고 모든 것을 시장에만 맡겨둘 수는 없는 일이었다. 규제완화를 위한 규제가 필요하듯이 시장이 효율적으로 기능하도록 하기 위한 정책적 개입은 필수적인 것이다. 다만, 그 내용과 방법이 다를 뿐이다. 보수당은 시장원리를 제약하는 노동조합의 독점력을 약화시키고, 임금결정에 인위적으로 개입하던 각종 제도를 철폐하는데 정책의 주안점을 두었다. 특히, 정부가 사용자라고 할 수 있는 공공부문에 대해선 전체적인 공공부문 개혁정책과 긴밀히 연계하여 교섭구조의 분권화, 탄력적 임금체계의 확대, 예산통제의 강화를 통한 임금인상 억제 등이 강력히 추진되었다.

### (1) 저임금 보호제도의 폐지

저임금 노동자와 그 가족의 최저생계를 보호하기 위해 법이 개입하는 것은 오늘날 보편적인 현상이라고 할 수 있는데, 영국의 경우엔 최저임금제도와 공정임금결의가 대표적인 제도적 장치였다. 먼저 공정임금결의(Fair Wage Resolution)란 동일지역내 동일산업에서 단체교섭을 통해 결정되었거나, 단체교섭이 없는 경우 동일지역내 동일산업에서 일반적으로 적용되고 있는 수준의 임금 등 고용조건을 나머지 부문에 확장적용(extension)하는 제도를 말한다. 공정임금결의는 1891년 하원의 결의로 처음 시행되기 시작하였는데, 당초에는 정부발주공사 또는 계약사업에만 적용되었다가 1975년 고용보호법 부칙 제11장(EPA Schedule 11)에 의해 전 부문으로 확대되었다. 이와 같은 확장적용제도는 만일 특정 사업장에 종사하는 자나 노동조합이 자신의 임금수준이 동종산업 또는 동일지역의 일반적인 수준에 비해 지나치게 낮다고 판단하는 경우 중앙중재위원회(Central Arbitration Committee)에 중재를 신청하면 중앙중재위원회가 적정 수준을 산정하여 재정・적용하는 형태로 운영되었다.[99]

---

99). Davies & Freedland, Labour Legislation and Public Policy: 31-33; 공정임금제도의 보다 자세한 유래와 변천과정에 대해선 B. Bercusson, Fair Wages Resolutions, London, 1978을 참고하라.

이 제도의 본래 목적은 당연히 저임금 추방이었다. 그러나 한편으로는 시장원리가 제대로 반영되지 않고 유사부문의 임금수준과 비교하여 인위적으로 임금을 결정하는 전형적인 비교임금제도였다고 할 수 있다. 이에 대해 보수당은 시장에 의해 결정되어야 할 임금을 법으로 결정하는 결과가 됨으로써 저임금 추방이라는 본래의 목적보다는 오히려 임금 인플레를 야기하고 고용에도 부정적인 영향을 미친다고 비판하고 나섰다. 즉, 중재재정 과정을 통해 유사 부문과 동일수준의 임금을 일률적으로 결정함에 따라 개별기업 또는 산업의 시장전망과 이익률, 그리고 노동생산성 등을 제대로 반영하지 못하고 시장기능 왜곡과 임금상승을 부채질해 왔다는 것이었다.[100]

보수당 정부는 이러한 논리에 근거하여 1차로 1980년 고용법에 의해 1975년 고용보호법 부칙 제11장을 폐지한 뒤, 공정임금결의 자체를 폐지하기 위한 단계적 조치를 밟기 시작하였다. 우선 1982년 테빗은 '우리는 비생산적인 자의적 통제와 장애물을 철폐해야 한다'고 주장하면서 영국의 제도에 뿌리를 두고 있던 ILO 제94호 협약 - '공계약에 있어서 근로조항에 관한 협약(1949년)'의 비준을 철회하였다. 이 과정에서 단지 51개 국가만 비준하였을 뿐 다수인 95개 국가는 비준하지 않았다는 점이 강조되었다.[101] 이어서 곧바로 공정임금결의를 폐지함으로써 1957년 주택법(Housing Act), 1960년 영화법(Films Act), 1981년 공공교통법 (Public Passenger Vehicles Act), 1973년 독립방송기구법(Independent Broadcasting Authority Act) 등에 규정되어 있던 공정임금 조항이 효력을 상실하게 되었다. 이제 중앙정부는 동 제도로부터 자유로와졌으나 보수당 정부는 여기서 멈추지 않았다. 1988년 지방자치단체법(Local Government Act)을 통해 자치단체의 계약사업에 있어서도 더 이상 공정임금규정을 적용하지 못하도록 한 것이다. 이는 전통적으로 지방자치단체를 지배하고 있던 야당과 공공부문노조를 겨냥한 것이기도 하였다.

비교임금제도만이 공격의 대상이 된 것은 아니었다. 공정임금제도가 성공적으로 철폐되자 이제 저임노동자 보호에 중추적 역할을 하고 있던 최저임금제에도 공격의 화살이 겨누어졌다. 영국의 최저임금제는 단일제도가 아니라 산업별로 임금위원회를 구성하여 결정하여 왔음은 이미 제1부에서 살펴보았다. 단일 최저임금과 비교하여 산업별 최저임금제가 가지는 장점은 산업별로 다양한 상황을 구체적으로 반영할 수 있다는 점일 것이다. 이론적으로만 보면 만일 특정 산업의 최저임금이 지나치게 높은 수준에서 결정된다면 그로 인한 고용변동이 상대적으로 민감하게 포착될 수 있고, 따라서 다음 해의 최저임금 결정에 보다 세심하게 반영될 수 있는 것이다.[102] 그러나 이와 같은 최저임금제가

100). Department of Employment, Working Paper on Schedule 11 of the Employment Protection Act 1975 & the Fair Wage Resolution, 1979.9.25. (IRLIB 416, 1979.10.10: 7-9)
101). HC Deb., 6th ser., vol. 34, col. 507(1982.12.16).
102). 영국 최저임금제의 내용과 보수당정책에 대한 평가에 관한 보다 상세한 내용은 F. Bayliss

임금비용을 시장의 균형임금보다 높임으로서 실업을 유발하고 있으며, 실업의 위험은 당초 최저임금제를 통해 보호하려고 했던 신규 학졸자, 여성, 노인, 저숙련자 등 한계 노동자가 부담한다는 비판이 1980년대 초부터 중소기업을 중심으로 제기되기 시작하였다.[103)]

이러한 주장을 반영하여 도입된 것이 1981년의 청년고용촉진제도(Young Workers Scheme)이다. YWS는 연령을 기준으로 최저임금을 이원화시킨 일종의 할인제와 같은 것인데, 핵심적인 내용은 18세 미만자를 주당 45파운드 미만의 임금수준에서 고용하는 경우 일정액의 보조금을 지급하도록 하는 것이었다. 가장 강력한 최저임금제를 실시하고 있는 프랑스에서도 1996년에 청년층의 실업완화를 목적으로 이와 유사한 제도를 도입하려다 실패하였지만, 청소년노동력에 대해 성인노동력의 최저임금보다 낮은 수준을 적용하려는 목적은 만일 동일 수준을 적용하게 된다면 사용자는 기술과 경험에서 상대적 비교우위를 가지고 있는 성인을 고용할 것이고 따라서 청소년노동력의 실업은 더욱 심화될 것이라는 논리에 따른 것이었다. 따라서 사용자는 할인된 비용으로 청소년노동력을 고용하고 당사자는 정부로부터 일정액을 보전받음으로써 실질수령액의 감소없이 고용을 촉진시킬 수 있다는 것이었다. 그러나 노동조합은 이러한 제도가 실제로는 청소년노동력을 임금위원회의 보호대상에서 배제하고 저임 노동시장으로 몰고간다고 비난하였다.

이러한 비난에도 불구하고 고용증대를 이루기 위해서는 실질임금 상승의 완화가 필요하다는 논리하에 최저임금제 자체에 대한 보수당 정부의 공격은 더욱 강화되었다. 먼저 1986년 임금법(Wages Act)을 통해 임금위원회의 기능을 축소시켰다. 이제까지 임금위원회는 해당 산업별로 단일 최저임금을 결정하는 것이 아니라 직종별로 세분하여 결정하여 왔을 뿐만 아니라, 연장근로와 시간외 수당, 최저휴일 등도 결정하여 왔다. 그러나 1986년법은 임금위원회를 신규로 설립하거나 확대하지 못하도록 하고 기존의 임금위원회는 시간급을 기준으로 단일최저임금만을 결정할 수 있도록 하는 한편, 21세 미만에 대해서는 임금위원회 결정의 적용을 배제하였다. 1988년에 들어선 여기서 한걸음 더 나아가 고용증대를 위한 장애물 제거과제의 하나로 이미 약화된 임금위원회를 아예 폐지해야 한다는 주장이 제기되더니,[104)] 결국 1993년 노동조합개혁및고용권리에관한법률(TURERA)에 의해 완전히 폐지되고 말았다. 다만, 1948년 농업임금법(Agricultural Wages Act)에 의해 설치된 농업임금위원회(Agricultural Wages Board)는 존속되었는데, 이는 농업 자체의 비중이 크지 않고 ILO의 관계조약도 별도로 존재하는데 기인한 것으로 보인다.

---

(1991) Making a Minimum Wage Work, Fabian Pamphlet 545, 7월.을 참고하라.

103). 영국의 중소기업협회(the National Federation of the Self-Employed and Small Businesses)는 강력한 로비를 전개하였는 바, 이들의 주장을 요약하고 있는 것이 Priced Out! The Effect of WCs on Jobs(1981)이다.

104). Employment for the 1990s, Cm 540 (1988. 12월).

(2) 임금교섭의 분권화(Decentralisation)

공정임금제와 최저임금제에 대한 공세는 직접적으로는 해당 부문의 임금결정과정을 목표로 한 것이었지만, 이러한 공세의 저변에는 단체교섭제도 특히, 전국교섭과 비교임금교섭에 대한 노골적인 적개심이 자리잡고 있었다고 할 수 있다. 생산성과 유리되어 일률적인 기준에 의해 임금이 결정됨에 따라 노동력의 유동성 약화와 실업증가를 유발시키고 있다는 1986년 11월 재무장관 나이젤 로슨(Nigel Lawson)의 비판[105]을 싯점으로 임금교섭의 분권화를 위한 공세가 본격화되는데, 이는 1987년 총선을 앞두고 전개된 노조에 대한 전반적인 공격과 궤를 같이하는 것이었다.

중앙집권적 임금교섭체제와 분권적 임금교섭체제의 장·단점에 대한 논쟁을 단순화시켜보면 이른바 생산성 임금제에 대한 찬반논쟁이라고도 볼 수 있다. LSE의 리차드 레이아드(Richard Layard) 교수는 영국과 같은 분열적 노동조합 체제하에서는 생산성임금제가 이론대로 적용되기 힘들다고 지적한 바 있다. 즉, 한 부문에서 향상된 생산성을 반영하여 임금을 인상하면, 다른 부문에서도 비록 생산성은 향상되지 않았지만 비교임금을 추구하는 노조의 속성상 같은 수준의 임금인상을 추구하기 때문에 결국 개구리가 서로 높이뛰기 경쟁을 하듯이 임금인상 경쟁이 일어나 인플레와 실업을 야기하게 될 것이라는 것이었다. 아울러 한 부문의 생산성 향상이 반드시 그 부문에 종사하는 자들만의 결실이라고 할 수는 없으며, 경제전체의 원만한 관리를 위해서는 경제전체가 성과를 나누어가져야 한다는 것이었다. 이러한 논리에 입각하여 레이아드는 독일 등에서와 같이 보다 더 집권적이고 협조적인 임금결정체제를 갖추는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.[106]

그러나 조합주의의 타파를 제일의 목표로 하고 있던 보수당으로서는 조합주의 시도는 과거에도 실패했고 따라서 비교임금관행이 작용하지 못하도록 교섭체제를 더욱 분권화시켜 임금과 생산성의 연계성을 더욱 강화시키는 것이 결국 고용증대에 기여할 것이라는 주장이 더욱 설득력있게 들렸다. 보수당 정부의 공세는 법개정이 필요없는 공공부문에 대한 행정적 조치로 구체화되기 시작하였다. 1단계 조치로 민간부문의 임금과 비교하여 공공부문의 임금결정에 필요한 자료제공을 목적으로 노동당 정부에 의해 설치되었던 클랙위원회(Clegg Committee)가 1981년 폐지되었다. 그러나 클랙위원회의 폐지에도 불구하고 생산성 측정이 어려운 공공부문의 속성상 어떤 형태로든 민간부문과의 비교는 불가피하다고 할 수 있다. [표 2-3-1]에서 나타나듯이 오히려 단체교섭에 의해 결정되던 것을

105). Incomes Data Report 495 (1987. 4): 25.
106). R. Layard (1990), 'How to End Pay Leapfrogging', Employment Institute Economic Report, 5(5), 7월.

심의위원회 형태의 조직을 통해 적정인상안을 권고토록 하고, 이를 정부가 검토하여 수용하는 방식으로 변경하는 것이 보다 더 선호된 것은 이러한 필요를 반증하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 클랙위원회의 폐지보다도 중요한 의미를 갖는 것은 예산운용방식의 변경이었다. 일반적으로 공공부문은 민간부문에 비해 직종과 구성원의 동질성이 상대적으로 커 전국교섭(National bargaining)에 의한 임금결정이 용이하고, 경영수익을 재원으로 하는 민간부문과 달리 기본적으로 예산이 임금교섭의 재원이라는 특징을 가지고 있다. 그런데 1976년까지는 이와 같은 예산재원 범위내에서 인건비를 결정하는 것이 아니라, 고용규모는 주어진 것으로 보고 불변가격을 기준으로 인건비를 산정한 뒤 인플레나 임금교섭결과 추가재원이 요구되는 경우에는 추가예산지원에 의해 이를 보전하는 방법을 취하였다. 따라서 노사는 임금협상에 있어서 사기업과 달리 지불능력의 제약을 크게 의식하지 않음으로써 임금비용 상승의 원인이 되어왔던 것이다. 이에 따라 1976년부터 공공부문의 임금인플레와 경제난 타개방안의 하나로 노동당 정부에 의해 예산제약(Cash-limit)의 개념이 도입되기 시작하였는데, 보수당정부는 이러한 예산통제를 더욱 강화하여 과도한 임금상승을 억제하고자 하였다. 즉, 예산을 책정할 때 제반사정을 미리 고려하여 적정인건비를 산정한 뒤, 그 범위내에서 각 부처 또는 기관이 알아서 협상하도록 하였다. 이 과정에서 종전과 달리 추가예산지원이 없음을 분명히 함으로써 기준임금보다 높게 인상하려면 다른 예산을 축소하든지 아니면 고용을 감축하라는 것이었다.

다만, 지방자치단체의 경우는 비록 보수당이 장악하고 있는 중앙정부가 교부금을 배정할 때 인건비를 통제하더라도 교부금의 비중이 자치단체 전체예산의 50% 정도 밖에 안되는데다, 지방정부를 장악하고 있는 야당이 노조를 의식하여 일단 임금을 올려준 다음 그 부족분을 지방세 인상을 통해 보전함에 따라 예산통제의 효과는 제한적이었다. 그럼에도 불구하고 보수당정부의 이와 같은 전략은 종래의 전국교섭체제를 각 기관별로 분화시킴에 따라 전체 임금교섭체제의 분권화에 중요한 영향을 미쳤던 것이다. 특히, NHS(National Health Service)부문은 교섭력 약화를 우려하는 노조의 반대에도 불구하고 1996년부터는 예산을 지역별로 배정하고, 중앙교섭을 지역별교섭으로 전환시키는 등 공공부문의 교섭구조 분권화 정책을 더욱 강화하였다.

보수당정부의 임금제도 개편은 행정적 조치 뿐만 아니라 입법적 조치에 의해서도 이루어졌다. 예컨대 1983년 용수산업법(Water Industry Act)을 통해 전국교섭의 상대방 역할을 하던 전국용수위원회(National Water Council)를 폐지하여 교섭수준을 지역수준으로 낮추고, 1987년에는 교원의임금및고용조건에관한법률(Teachers′ Pay and Conditions Act)에 의해 전국교섭을 통해 결정하던 초·중등교사의 임금을 정부가 직접 결정하도록

표 2-3-1. 공공부문 임금결정 방법

| | 임 금 결 정 유 형 | | | |
|---|---|---|---|---|
| 대 상 | 단체교섭 | 심의위원회 | 지수제 | 독립적 조사위원회 |
| 공 기 업 | | | | |
| 석 탄 | ○(민영화) | | | |
| 전 력 | ○(민영화) | | | |
| 용 수 | ○(민영화) | | | |
| 철 도 | ○(일부 민영화) | | | |
| 우 편 | ○ | | | |
| 중앙정부 | ○ | | | |
| 지방정부 | | | | |
| 사 무 직 | ○(Whitley위원회) | | | |
| 노 무 직 | ○ | | | Scamp조사위(1971) |
| 교 육 직 | ○(1986년까지) | 자문위('78-'90) | | Houghton보고서('74-'75) |
| N H S | | | | Clegg위원회(1980)[1] |
| 의사・간호사 | ○(Whitley위원회) | ○(1982년이후) | | Halsbury보고서(1975) |
| 기 타 | ○(1981년까지) | | | |
| 경찰공무원[2] | ○(1978년까지) | | ○('78년이후) | Edmund-Davies보고서('78) |
| 소방공무원[2] | | | ○ | |
| 군 인 | | ○(1970년이후) | | |

1. 1979-80년 활동한 Clegg위원회는 교사, 간호사, 지방자치단체 종사원 등 다양한 부문의 임금을 검토하기 위하여 설치되었다.

2. 경찰공무원의 임금인상율은 연평균 전산업 임금상승율에 연계시키는 반면, 소방공무원은 남성 육체노동자 평균임금의 75% 수준에 연계시키는 방식을 취하고 있다.

하여 단체교섭 자체를 배제시켰다. 이러한 일련의 임금교섭구조 개편은 1980년대 중반이후 민영화와 외주계약을 통한 대대적인 공공부문 개혁조치에 의해 더욱 가속화되는데 이에 대한 자세한 내용은 뒤에서 별도로 살펴보기로 하자.

### (3) 임금체계의 탄력성 제고

보수당정부는 1980년대 중반부터 고용관계법의 경직적 요소 제거라는 소극적 작업에서 한걸음 더 나아가 개별적 고용관계의 탄력성을 제고시킬 수 있는 보다 적극적인 방안을 모색하기 시작하였다. 이에 따라 추진된 것이 일의 성과와 보상간의 연계성을 강화하기 위한 탄력적 임금제도였다. 성과와 보상을 연계하는 임금체계의 대표적인 예로는 성과배분제 또는 이익배분제와 성과급 등을 들 수 있다. 앞의 것들이 성과의 측정과 그에 대한 보상의 배분을 집단을 기준으로 하는 데 비해, 뒤의 것은 개인을 기준으로 한다는 점에 차이가 있다. 성과 또는 이익배분제는 1984년 MIT의 마틴 와이즈만(Martin Weitzman)[107] 등에 의해 기업성과의 사후배분제도가 종업원의 동기부여를 통한 생산성 향상에

기여할 뿐만 아니라, 고용을 감소시키지 않으면서 인플레와 싸울 수 있는 매력있는 방안이라고 제시된 데 영향을 받아 재무장관의 1986년 예산연설(Budget Speech)에서부터 적극적으로 주장되기 시작하였다. 보수당 정부가 성과배분제에 주목한 이유는 임금인상율 또는 수준 뿐만 아니라 성과를 제대로 반영하지 못하는 임금체계의 경직성도 문제가 되고 있다고 보았기 때문이다. 이에 따라 기업의 이익율 등의 성과에 연계하여 지급하는 변동적 임금에 대하여는 배분액의 25%를 세액공제 받을 수 있도록 하였다.

이러한 구상을 보다 구체화시킨 1986년 7월의 재무부, 노동부, 통상산업부의 공동백서(Joint White Paper)[108]에서는 보수의 일부가 기업의 수익율에 따라 변동하게 되면 기존의 종업원지주제(Employee Share Ownership Programme)와 같이 기업의 성과에 대한 종업원의 관심과 이익을 제고시키고 임금체계의 경직성을 완화시킴으로써 고용증진에도 기여할 수 있다고 주장하였다. 보수당 정부 입장에서는 기업의 소유권에 영향을 미칠 뿐만 아니라 일정규모 이상의 기업에서만 실시가 가능한 종업원지주제보다 과거의 일률적 임금인상과 비교임금 관행에 변화를 줄 수 있고, 임금체계에 탄력성을 제공하고 중소기업에서도 실시가 가능한 성과배분제가 더 매력이 있었다고 할 수 있다. 이에 따라 성과배분제에 대한 정부의 지원은 계속 확대되는데 1987년에는 세액공제액을 성과배분액의 50%로 확대하고 공제한도도 인상하였으며,[109] 1991년부터는 성과배분액 전액을 세액공제하여 주었다.[110]

그러나 성과배분제가 기대보다 큰 효과를 내지못했다고 판단되자 1980년대 말부터는 직접적으로 임금체계 개편에 관심을 가지고 성과급(Performance Related Pay)의 촉진으로 방향을 전환하기 시작하였다. 다시 말해 기업전체의 성과를 반영하는 성과배분제보다 개인의 성과를 반영하는 성과급으로 정책을 선회하였는데, 이는 집단주의보다 개인주의를 선호하는 보수당의 정책방향에도 부합하는 것이었다. 성과급의 확산을 위한 별도의 법적 조치는 없었으나 정부가 고용주로 있는 공공부문에 대한 상여금제 확대 등의 형태로 적극 추진하였다. 특히, 행정개혁과 연계하여 정부기능 가운데 집행 및 서비스 기능을 에이전시(Agency) 형태로 분리시키고, 관리직을 중심으로 보수체계에 성과급을 도입하는 등 임금체계 개편을 정부가 솔선수범하고 있는 것이다.[111]

---

107). M. Weitzman & D. Kruse, 'Profit Sharing and Productivity', in Paying for Productivity, The Brookings Insstitution, 1990.
108). Profit Related Pay: A Consultative Document, Cmnd. 9835.
109). Finance (No. 2) Act 제1장.
110). 1991년 예산.
111). Incomes Data Service, 'Focus on Performance Pay', IDS Quarterly 61 (1991. 12월).

### 라. 직업훈련제도의 개편

#### (1) 1979년 이전의 직업훈련제도

전통적으로 영국의 기능인력 양성은 전형적인 자유방임제도라고 할 수 있는 도제제도(Apprenticeship)에 의존하여 왔다. 따라서 산업에 필요한 인력의 양성은 전적으로 시장에 맡겨져 있었고 국가 차원의 개입은 거의 없었다. 도제제도는 자신이 필요한 인력을 양성함으로써 무임승차(Free-riding)[112]의 위험이 별로 없으며 비공식적 기술과 경험의 전승이 가능하여 전문화에 유리하다는 장점에도 불구하고, 영국 노동력의 저기능과 기술인력 부족 및 생산성 낙후의 주된 원인으로 지적되어 왔다. 이는 훈련체계의 자율성 및 비공식성으로 인해 기술수준의 표준화(Standardisation)가 되어 있지 않고 사용자의 참여도 부족한 때문이라는 것이 일반적인 견해였다. 이와 같은 기술인력난을 타개하기 위한 정책이 '경제현대화'의 일환으로 1960년대부터 시도되기 시작하였다. 1964년 직업훈련법(Industrial Training Act)은 사용자에게 직업훈련 분담금을 부과하고, 산업별로 직업훈련위원회(Industrial Training Board)를 설치하여 훈련실시 등을 담당하도록 하였다. 이는 비록 정부가 직접 예산을 투입하고 운영을 담당하는 것이 아니라 사용자의 직업훈련 투자 확대를 유도하는 간접개입 방식이었지만 국가가 처음으로 인력양성에 본격적으로 개입하기 시작하였다는 점에서 중요한 의의를 가지는 것이었다.

1973년 고용및훈련법(Employment and Training Act)은 1964년법에서 취한 간접개입을 직접개입으로 전환하는 계기가 되었다. 즉, 인력양성 및 고용창출의 책임을 국가가 직접 담당하게 된 것이다. 이에 따라 노동부와 별도로 직업훈련청(Training Service Agency)과 취업알선청(Employment Service Agency)을 설립하고, 이를 관장할 인력관리위원회(Manpower Service Commission)를 설립하여 노사정 대표가 함께 참여하도록 하였다. 아울러 1964년법의 분담금/장려금제도를 분담금/공제제도로 전환하고, 직업훈련위원회의 운영비용은 정부재정에서 지원하였는데, 이는 특히 중소기업의 부담을 완화시켜주기 위한 것이었다.

---

112). 여기서 말하는 '무임승차'란 사용자들이 필요한 인력을 스스로 훈련시켜 양성하기 보다는 다른 사업체의 인력을 스카웃하는데 의존함에 따라 산업전체적으로 볼 때 필요한 인력이 양성되지 못하여 인력난이 심화되고 인력시장의 왜곡을 초래하는 것을 의미한다.

(2) 1979년 이후의 직업훈련제도 개편

보수당 정부가 기본적으로 노·사·정-3자주의적 기구에 대해 부정적이었다는 점을 고려하면 직업훈련분야는 다소 예외적이었다. 물론 훈련분야도 규제완화 정책의 예외는 아니어서 1981년 고용및훈련법(Employment and Training Act)은 노동부장관에게 1973년법이 규정한 건의절차없이 직업훈련위원회를 폐지할 수 있는 권한을 부여한 뒤, 23개의 직업훈련위원회를 7개로 축소하고 ESA와 TSA도 폐지하였다. 대신에 인력관리위원회의 성격을 감독기구에서 집행기구로 개편하여 고용촉진을 위한 정책집행역할을 종합적으로 담당하도록 하였다. 보수당이 직업훈련위원회를 축소하고 인력관리위원회를 집행기구로 전환시켜 그 기능을 강화한 것은 훈련의 중점대상을 재직자로부터 실업자로 전환하는 중요한 의미를 가지는 것이었다. 즉, 종래에는 현재 고용되어 있는 노동력의 기능향상이 주가 되었으며 따라서 직업훈련위원회를 통한 노조와 사용자라는 두 당사자간의 합의와 협조가 우선시되었으나, 이제 훈련정책이 실업대책의 일환으로 인식되면서 국가가 주도하는 3자주의적 기구에 무게가 실렸고 훈련대상도 실업 노동력이 주가 되었던 것이다. 이와 같은 국가개입과 3자주의적 기구의 부상은 일견 보수당 정부의 노선과 배치되는 현상이라고도 할 수 있다. 이는 1980년대 초까지만 해도 보수당내에 조합주의를 선호하는 세력이 남아 있었고, 강경우파들도 확신이 부족하여 과도기적인 실용주의를 택한 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 조합주의적 색채가 강한 인력관리위원회와 신보수주의의 선봉에 선 노동부 사이에는 근본적인 견해차가 있었는데 그로 인한 갈등이 심화된 대표적인 예가 청년훈련제도(Youth Training Scheme)였다.

1973년 고용및훈련법이 제정된 이후 다양한 직업훈련과 고용촉진 프로그램이 실시되고 그에 대한 투자도 확대되어 왔으나, 1980년대 초까지는 고용보조금을 지원하는 것이 주된 방법이었다. 그러나 1980년대 초 실업이 급증하면서 보조금보다는 훈련실시에 중점이 두어지고, 종래의 청년고용기회프로그램(Youth Opportunities Programme)이 1983년부터 청년훈련제도(YTS)로 대체되었다. 이는 미취학청소년들을 임시고용할 경우 보조금을 지원해주는 제도(Temporary Short-time Working Compensation Scheme)[113] 등과 같은 직접보조금이 회원국간의 경쟁을 왜곡한다는 EC의 반대도 있었지만, 그 보다는 실업의 위험이 가장 높은 청소년노동력의 고용을 촉진하기 위해서는 보조금보다는 훈련이 더 효과적이고 근본적인 대책이라고 보았기 때문이다.

사실 보수당 정부는 다른 분야와 마찬가지로 훈련분야에 대한 공공지출의 대폭 확대와

113). M. Freedland (1980), Leaflet Law: The Temporary Short Time Working Compensation Scheme, 9 ILJ 254.

정부의 개입에 대해 소극적이어서 훈련수당을 하향조정하고 자발적 실업상태에 있는 청소년 가운데 훈련에 참여하지 않는 자에겐 실업수당을 지급하지 않을 것 등을 주장하였다.[114] 그러나 1983년 총선을 앞두고 실업완화를 위한 보다 구체적인 방안을 제시해야 하는 입장에서 투자확대를 주장하는 MSC와 타협하는 것 외에는 별다른 대안이 없었다.[115] 이에 따라 YTS의 전반적인 운영책임은 MSC가 담당하되, 구체적인 실시는 보수당의 취향에 맞는 일종의 계약사슬에 의해 이루어지도록 하였다. 즉, MSC는 훈련대행관리기관(Managing Agents)과 계약을 하고, 대행관리기관은 사용자 또는 교육기관과 계약을 체결하여 이들이 실제 훈련을 실시하도록 하였다. 여기서 흥미로운 점은 사용자를 훈련실시자로 포함시킨 것이다. 이는 신규 노동력을 일단 훈련생으로 받아 소정의 기능을 습득시킨 후 정규직으로 채용하도록 하는 것을 의도하고 있다는 점에서 전통적인 도제제도의 틀이 유지되고 있다고도 볼 수 있겠다.

한편, 보수당 정부의 1981년 백서(White Paper)[116]를 계기로 국가기술자격제도(National Vocational Qualification)가 처음으로 도입되기 시작하였는데, 기술수준은 가장 낮은 수준인 1급(Level 1)에서부터 5급(Level 5)까지 5단계로 나누었다. 산만한 도제제도에 의존하고 있던 영국에서 기술자격제도가 가지는 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 표준적인 기술자격제는 사용자로 하여금 노동력의 기술수준을 객관적으로 평가할 수 있도록 하고, 노동자 입장에서는 자신의 기술향상을 위한 척도를 제공하고, 정책적으로는 훈련목표의 준거가 될 수 있기 때문이다.[117] 1987년 선거를 앞두고 발표된 1986년의 노동부와 교육부의 합동백서(Joint White Paper)[118]에서 장기 실업자의 고용을 촉진하기 위하여 2년제 장기훈련을 강화하고, 기술자격제도도 확대할 것을 제시하였다. 총선에서 승리한 뒤 1988년 2월 발표한 백서(White Paper)[119]에서는 18세 이상을 대상으로 한 다양한 훈련프로그램을 고용촉진훈련으로 통합하여 9월부터 실시하였다.

이제 직업훈련분야에 있어서도 보수당의 경제적 효율성의 개념이 보다 구체적으로 도입되기 시작하였다. 즉, YTS에서 도입된 계약제도를 더욱 확대하여 훈련관리기관(Training Managers)과 인정훈련기관(Approved Training Agents)의 연계망을 구성하고, 인력관리위원회로 하여금 취업율, 취업후 재직기간, 이직율, 자격 취득율 등을 기준으로

114). White Paper, A New Training Initiative: A Programme for Action, Cmnd. 8455 (1981. 12월)
115). MSC, A New Training Initiative: A Consultation Document (1981. 5월); MSC, A New Training Initiative: An Agenda for Action (1981. 12월).
116). Cmnd. 8455.
117). David Marsden, A Phoenix from the ashes of apprenticeship? Vocational Training in Britain. 1995. 5. 26. LSE.
118). White Paper, Working Together: Education and Training, Cmnd. 9823 (1986. 7월).
119). Training for Employment, Cm. 316 (1988. 2월).

이들 기관의 평가기준을 마련하여 관리하도록 하였다. 아울러 훈련참여를 촉진시키기 위한 방안의 하나로 직업훈련과 실업수당의 연계가 강화되기 시작하였다. 우선 1988년 사회보장법(Social Security Act)은 18세 이하자에 대한 생활보조(Income Support)를 대폭 축소하여 사실상 YTS 참가를 강제하는 한편, 정부가 인정하는 훈련프로그램에 참여하지 않는 경우 자발적 실업으로 간주하여 실업수당 지급대상에서 제외토록 한 것이다.

이러한 급진적인 정책전환은 기구개편을 수반하였다. 일선의 취업알선기관인 직업센타(Job Centre)와 관련기능의 관장권을 보수당의 시장주의 정책에 소극적인 인력관리위원회로부터 노동부로 복귀시키고, 1988년에는 고용법에 의해 인력관리위원회를 직업훈련위원회(Training Commission)로 명칭을 바꿔 노동부 산하로 편입시켜 버렸다. 이에 대해 TUC는 정부의 훈련정책이 저임금 강요를 목적으로 하고 있다고 비난하며 인력관리위원회에 파견했던 노조 대표위원을 소환하였다. 그러자 정부는 직업훈련위원회(TC)의 기능을 아예 노동부내 부서로 흡수하고, 1989년 고용법에 의해서는 공식적으로 TC를 폐지하기에 이르렀다. 결국 보수당 정부하에서 거의 유일하게 남았던 3자기구가 사라지고 1973년 고용및훈련법 이전 상태로 돌아가게 된 것이다. 이후 노동시장의 효율성을 극대화시키려는 시도는 훈련분야에 있어서도 더욱 급진적인 정책전환을 가져왔는데, 그것은 다름 아니라 훈련제도의 민영화를 의미하는 사용자 주도의 훈련체계 도입이었다.[120] 이를 위해 보수당 정부는 노동부에 편입되었던 훈련부문을 행정개혁의 일환으로 1988년 12월 일종의 독립사업부라 할 수 있는 직업훈련에이젼시(Training Agency)로 분리시키고, 훈련실시체계를 국가, 산업, 지역수준으로 나누는 3단계 운영체제를 구축하였다.

먼저 국가수준에서의 정책 및 조정기능은 중앙직업훈련특별작업단(National Training Task Force)이 담당하도록 하였는데, 주목되는 것은 노조 대표는 전혀 배제되고 구성원의 3분의 2가 사용자 대표였다는 점이다. 산업수준에서는 사용자들이 자율기구를 구성하여 훈련목표와 수준을 정해 운영하도록 하고, 남아있던 7개의 산업별훈련위원회(Industrial Training Board)도 자율기구로 전환시켰다. 아울러 1차대전때 전시의 기능인력 충원을 목적으로 설립된 후 실업자고용촉진훈련기관으로 발전된 60여개의 기술센타(Skill Centre)를 운영하던 기술훈련에이젼시(Skill Training Agency)를 민간에 매각하는 조치를 단행한 것이다. 지역수준에서는 사용자 주도로 잉글랜드와 웨일즈에는 직업훈련및기업지원위원회(Training and Enterprise Councils, TECs), 스코틀랜드에는 지방기업지원회사(Local Enterprise Companies, LECs)를 설치토록 하고, 이들이 정부와의 계약을 통해 기술훈련과 중소기업 지원을 담당하도록 하였다.

TECs의 구성을 보면 사용자 주도 성격이 더욱 확실하게 드러나는데, 최소한 3분의 2

120). Employment for the 1990s. Cm. 540.

이상은 지역의 기업계 대표로 구성하고 나머지는 교육, 훈련, 경제단체 대표와 TECs의 목적을 지지하는 노조대표로 구성하도록 하였다. TECs의 주된 기능은 지역 노동시장의 노동력 수급전망과 기술수요를 조사해 훈련계획을 수립하고 정부와 계약을 체결하여 훈련을 실시하는 것이었다. 또한 중소기업에 대해선 직업훈련 뿐만 아니라 중소기업 자금 지원을 대행하는 기능도 함께 하도록 하였다. 따라서 노조는 거의 배제되고 정부도 계약 과정을 통해서 간접적으로만 참여함으로써 직업훈련이 사실상 사용자의 주도하에 이루어지게 된 것이다. 이는 직업훈련에 대해선 노동력의 수요자인 사용자가 가장 민감하며, 따라서 훈련목표 설정 및 실시 등 전과정을 사용자에게 맡기는 것이 가장 효과적이라는 논리에 근거한 것이었다. 따라서 정부의 역할은 일부 사용자가 훈련에는 참여하지 않고 양성된 인력을 빼어가는 형태로 무임승차하는 것을 방지하기 위하여 지역단위로 사용자들이 조직화해 자율규제하는 것을 촉진하는 한편, 훈련대상자들의 참여를 유도하기 위하여 사회보장급여와 직업훈련 참가의 연계를 강화하는데 주력하겠다는 것이었다. 이와 같은 사용자 주도의 직업훈련은 기간시설의 민영화보다도 더 근본적인 정책기능의 민영화 내지 민간이양이라고 볼 수 있겠다.

## 3. 공공부문(Public Sector)의 개혁

### 가. 공공부문 개혁의 배경과 논거

건설, 은행, 보험, 제약산업 등에 대한 노동당의 국영화 계획을 저지하고, 항공 및 조선산업을 민간에게 돌려주겠다는 1979년의 선거공약을 신호로 시작된 보수당 정부의 민영화 바람은 1945년 이후 가장 급진적인 경제구조의 변화를 가져 왔을 뿐만 아니라, 사회주의의 몰락과 함께 전세계적인 유행으로 퍼져가고 있다.[121] 민영화는 경제에 대한 국가의 통제를 줄이고 사적 소유의 점유를 늘림으로써 경제의 효율성을 높이기 위해 추진한 다양한 경제정책 가운데서도 가장 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 공공임대주택 세입자에게 주택 매입권을 부여하고, 정부와 지방자치단체 및 NHS 등의 서비스에 시장의 경쟁원리를 도입하여 외부와 경쟁을 시키고 조직을 축소한 것 등도 같은 맥락에서 이루어진 정책의 대표적인 예라고 하겠다.

---

121). 세계 각국의 민영화 실태에 대해선 The Economist, 1993.8.21. 18-20; European Privatisation, Morgan Stanley, 1993. 5월; 'The Privatisation Year Book', Privatisation International, 각호를 보라.

[표 2-2-2]에서 보듯이 보수당이 집권한 1979년 현재 공공부문 종사자는 745만여명으로 전체 고용인구의 29%를 차지하고 있다. 이 가운데 특히 국영기업은 전체 국내총생산의 10분의 1, 투자의 7분의 1을 점유하고, 고용규모는 전체 고용인구의 7.3%인 150만 여명에 달하고 있다. 그러나 보수당 정부의 대대적인 민영화 결과 1994년 기준으로 국영기업의 국내총생산 점유율은 4%로 떨어졌고 고용점유율도 단지 1.7%에 불과하게 되었다. 그렇다면 보수당 정부가 이와 같이 대대적인 민영화를 추진한 이유와 논리는 무엇이었는가? 이에 대한 답을 찾아보기 위해선 먼저 당시 국영기업의 실태를 살펴보는 것이 필요하다. 제2장에서 설명한 바와 같이 1945년 집권한 이후 노동당은 공유제를 핵심으로 하는 사회주의 이념에 입각하여 수송, 에너지, 통신, 철강, 조선 등 거의 모든 기간산업을 국영화시켰다. 그러나 불행하게도 투자수익율, 가격, 생산성, 노동비용, 노사관계, 소비자 만족도 등 모든 면에서 그 결과가 매우 실망스러운 것이었고, 이와 같은 저조한 경영성과의 부담은 국민의 세금부담으로 돌아갔다.[122)]

표 2-3-2. 공공부문 및 민간부문 고용규모 변동: 1961-1994년 (단위: 천명)

| | 1961년 | 1971년 | 1979년 | 1992년 | 1994년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 공공기관・공기업 | 2,200 | 2,009 | 2,065 | 879 | 1,433 |
| (NHS 재단 ) | (0) | (0) | (0) | (314) | (966) |
| 정부(전체) | 3,659 | 4,618 | 5,384 | 4,903 | 3,857 |
| 중앙정부(소계) | 1,790 | 1,966 | 2,387 | 2,006 | 1,215 |
| 군대 | 474 | 368 | 314 | 290 | 250 |
| NHS | 575 | 785 | 1,152 | 916 | 205 |
| 기타 | 741 | 813 | 921 | 800 | 760 |
| 지방자치기관(소계) | 1,869 | 2,652 | 2,997 | 2,897 | 2,642 |
| 교육기관 | 785 | 1,297 | 1,539 | 1,390 | 1,176 |
| 사회복지 | 170 | 276 | 344 | 410 | 408 |
| 경찰 | 108 | 152 | 176 | 204 | 207 |
| 건설 | 103 | 124 | 156 | 97 | 87 |
| 기타 | 703 | 803 | 782 | 796 | 764 |
| **전체 공공부문(A)** | 5,859 | 6,627 | 7,449 | 5,782 | 5,290 |
| 정부훈련참가자 | 0 | 0 | 0 | 325 | 313 |
| 민간부문 | 18,598 | 17,906 | 18,160 | 19,621 | 19,701 |
| **전체 고용인구(B)** | 24,457 | 24,533 | 25,393 | 25,728 | 25,304 |
| 공공부문점유율 (A/B*100) | 24% | 27% | 29% | 22% | 21% |

자료: Economic Trends, 각년도 1월호.

122). 보수당 정부에 따르면 1979년 현재 국영기업의 손실보전을 위해 주당 5,000만파운드의 세금을 국민이 부담해야 했다. Privatisation 1979-1994: Everyone's a Winner, Conservative Political Centre, 1994. 5월.

보수당 정부는 공공부문의 경영성과가 이와 같이 저조했던 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 우선 비경제적인 정치논리에 입각한 과도한 정부개입으로 인해 경영의사결정과 가격정책이 왜곡되었다. 즉, 국영기업을 장악하고 있는 정치인과 관료조직이 선거와 거시경제 관리를 중시하여 기업적 우선순위보다 정치적, 사회적 우선순위를 강요함으로써 합리적인 경영을 제약했던 것이다. 따라서 공장입지를 결정함에 있어서 경제적 합리성보다는 지역 유권자의 고용을 우선시하고, 기업경영상 인력을 감축해야 함에도 정치적 고려에 의해 이를 규제하며, 특히 선거를 의식해 장기적인 투자보다는 단기적인 목표를 추구하였다. 1970년대초 영국가스(British Gas)의 가격정책은 정치논리가 경제논리를 제약함에 따라 시장기능이 왜곡되어 부작용이 나타난 대표적인 예였다. 1970년대초 노동당 정부는 석유파동의 영향을 완화하기 위하여 인위적으로 가스의 국내가격을 통제하였다. 그러자 전기와 전력생산의 주 연료였던 석탄의 경쟁력이 급격히 하락하여 전기와 석탄은 과잉공급 상태에 빠진 반면, 가스는 초과수요 상태에 놓임에 따라 외국으로부터 가스를 수입하여야 했다. 절전용 전기난방을 사용하던 소비자들이 대대적으로 난방장치를 가스로 전환함에 따라 가스부족 사태는 더욱 심화되어갔다. 시장원리를 배제하고 인위적으로 책정한 가격을 무한정 유지할 수는 없는 일이었다. 결국 시장의 힘에 의해 가스가격이 상승함에 따라 난방연료를 가스로 전환했던 소비자는 물론 전력 및 석탄산업을 비롯한 경제 전체가 극심한 후유증을 겪어야 했던 것이다.

공공부문의 경영성과가 낮은 두 번째 원인으로는 시장경쟁의 결여에 따른 시장적 동기부족을 들 수 있다. 경쟁시장은 성공의 가능성과 실패의 위험을 모두 포함하는 것이다. 그러나 공공부문은 시장에서의 생존을 위해 경쟁을 해야 할 필요가 없었다. 이는 파산의 위험이 사라진 것을 의미하였으며, 이러한 점을 관리자는 물론 종업원도 잘 알고 있었기 때문에 성과개선의 동기부여가 안되었다는 것이다. 이기심(self-interest)은 자본주의 경제발전의 동력이라고 할 수 있다. 비록 사회주의자들이 공공부문은 이러한 이기심이 아니라 사회성의 원리가 지배해야 한다고 주장하였지만 인간본성인 이기심은 부정한다고 사라지는 것이 아니다. 공공부문의 관리자와 종업원도 당연히 자신의 조직이 생존하고 성장하는 것을 원할 것이다. 그런데 문제는 공공부문은 생존과 성장을 시장과 소비자가 아니라 정부의 정책에 의존하였다는 점이다. 따라서 민간기업과 달리 경영혁신, 생산성 향상, 효율성 개선, 소비자지향적 경영 등을 통한 발전을 추구하지 않고 정부의 투자와 보조금에만 의존한 결과 시장 경쟁력이 악화되고 이는 결국 경제전체의 부담요인으로 작용하였다. 개별기업의 지불능력을 고려하지 않은 일률적인 비교임금교섭도 결국은 부족재원을 정부가 지원할 것이라는 기대의 소산이었다. 그런데 더욱 문제가 되는 것은 이와 같은 부작용이 공공부문에만 한정되지 않고 민간부문으로 확산된다는 점이었다. 석탄 채

굴장비 생산업체들이 자신들의 판로유지를 위해 날로 경쟁력이 떨어지던 석탄산업에 대한 보조금 지원확대 압력을 가한 것이 대표적인 예였다. 따라서 기업을 하기 위해서는 소비자가 아니라 정부와의 관계를 잘 유지해야 한다는 인식이 경제전체에 자리를 잡게 되었던 것이다.

정부소유가 가져온 세 번째 문제점으로는 합리적 경영과 투자의 실패를 들 수 있다. 즉, 소유자로서의 기능과 감시자로서의 기능이 혼재됨에 따라 소비자의 만족도 증진을 위한 합리적인 경영에 실패하였다. 각 정부부처는 소관산업의 서비스 질의 향상보다는 A 지역의 실업이 증가하는데 A′ 조선소를 폐쇄할 것인가, B자동차의 노사분규를 어떻게 타결시킬 것인가, 투자재원을 어떻게 확보할 것인가 등의 문제에 사로잡혀 재무부와의 싸움에 행정력을 낭비하는 사이에 소비자는 외면되고 산업은 왜곡되어 갔다는 것이다. 의회의 토론이 소비자에 대한 서비스의 향상보다는 국영산업에 대한 보조금 확대문제에 집중되었던 것이 이러한 문제점을 잘 보여주는 증거였다. 한편, 정치논리가 국영기업을 지배한 결과 투자가 심각하게 왜곡되었을 뿐만 아니라, 정부가 소유권을 가지고 있음에 따라 투자재원 자체가 예산의 제약을 받게 되었다. 전력, 철강, 조선산업의 과잉투자와 용수 및 하수처리 산업의 투자부족은 비전문가에 의한 자원배분 왜곡의 대표적인 예였다. 또한 투자재원을 재정에 의존함에 따라 병원, 학교, 도로 등 정치적으로 인기가 있는 부문들과 경쟁을 해야 하는 것도 정치논리 지배에 따른 문제점이었다. 그렇다고 투자재원을 외부에서 용이하게 조달할 수 있는 것도 아니었다. 시설확대가 절실하여 금융기관으로부터 자금을 조달하려고 해도 정부가 보증을 서야 하는데, 이 경우 다른 정부차입과 구별되지 않고 전반적인 정부차입규모(Public Sector Borrowing Rate)의 규제를 받게 됨에 따라 결국 투자가 제약되는 것이다. 즉, 정부의 직접적 통제에 놓인 결과 개별기업의 경영을 위한 합리적 필요가 거시경제관리 목표에 의해 제약되는 것이다. 이러한 상태에서 이른바 모험자본(Venture Capital)이 들어올리는 만무였다.

### 나. 민영화(Privatisation)

이상에서 논한 바와 같이 보수당 정부는 국영제도 자체가 잘못된 것이었고, 시장의 정치화에 따라 레임덕 산업으로 전락해감에도 불구하고 이를 그대로 유지하려 한 결과 국민의 세금부담만 높아지고 경제발전과 고용창출을 저해하였다고 보았다. 국영기업 뿐만 아니라 공공부문반에 걸쳐 동일하게 나타난 이러한 문제점을 치유하기 위해 보수당이 내린 처방은 시장으로의 복귀, 즉 민영화와 공공부문 운영에 있어서 경제적 효율성 원리의 도입이었다. 이에 따라 [표 2-3-3]에서 보는 바와 같이 1981년 영국우주항공(British

Aerospace) 등을 시작으로 1996년의 철도공사(Rail Track)에 이르기까지 전력, 용수, 가스, 항공, 통신, 수송 등 다양한 분야에 걸친 대대적인 민영화가 추진된 결과, 대부분의 기간산업이 민간의 손으로 돌아갔고 정부는 무려 600억 파운드의 매각수입을 올렸다.

물론 보수당 정부의 민영화 정책에 대해 반대와 비판이 없었던 것은 아니었다. 민영화가 시작되던 1980년대 초는 제2차 석유파동의 여파로 실업이 급증하고 경기는 여전히 불황국면에 놓여 있었다. 따라서 안 그래도 경제가 어려운데 왜 하필 이 시점에 민영화를 추진해서 문제를 악화시키려 하느냐는 우려와 비판이 보수당 안에서도 적지 않았던 것이다. 한편, 민영화 정책 자체의 문제점에 대한 설득력있는 지적도 적지 않았는데, 그 내용은 대개 국익보호론, 소비자보호론, 실행불가능론으로 나누어 볼 수 있다. 아래에서는 이러한 비판의 내용과 보수당 정부의 반론을 살펴보고자 한다.[123)]

먼저 국익보호론에 따르면 국가적으로 중요한 산업을 민영화하게 되면 외국기업이 이를 장악할 우려가 있다. 또한 수익성만을 고려한 경영에 따라 전략적으로 중요한 물자의 생산이 위축되고 정부의 수입도 줄어들 가능성이 있으며, 무엇보다도 비경제적이지만 사회적으로 긴요한 서비스의 공급이 이루어지지 않을 수 있다는 것이다.

이에 대해 보수당 정부는 전략산업의 외국인 장악 위험은 개인 또는 기관별 소유지분의 제한과 무의결권주의 도입 및 정부의 일정지분 유지(Special Share) 등 다양한 기술적 방법을 통해서 해결할 수 있으며, 정부의 수입문제는 민영화를 통해 성공적으로 발전하는 기업에 대해 과세하는 것이 훨씬 효과적이라고 주장하였는데 이는 현실로 나타났다. 한편, 기간산업이나 이른바 비시장적인 전략산업에 시장원리가 적용되지 않는다는 관념은 전혀 잘못된 것이며, 사회적 필요의 보호는 정부의 직접 소유가 아니라 민주적으로 선출된 정부의 일반적인 힘과 규제기능으로도 충분히 가능하다고 반박하였다.

두 번째로 소비자 보호론은 민영화를 하게 될 경우 가격이 올라가고 서비스는 떨어질 것을 우려하는 지적이다. 특히, 자연독점산업을 민간에게 넘겨 줄 경우 독점력을 남용하여 가격을 올릴 것이라는 지적은 민영화는 공공독점을 민간독점으로 전환하는 것에 불과하다는 주장으로 발전되었다.

이에 대해 보수당 정부는 시장에서의 치열한 경쟁이 가격을 내리고 서비스를 향상시키는 가장 효과적인 방법이며, 따라서 국영기업을 자유시장에 돌려주는 민영화를 통해 소비자의 이익이 가장 잘 보호된다고 주장하였다.

---

123). 아래의 논의는 주로 Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme, 1995. 8을 참고하였다.

표 2-3-3. 영국의 민영화 현황 : 1981-1996년

| 시작년도 | 대 상 | 매각총액 (백만£) | 고용규모(명) |
|---|---|---|---|
| 1981 | British Aerospace | 389 | - |
| | Cable & Wireless('81,'83,'89) | 1,024 | - |
| | British Petroleum('81,'83,'87,'88,'89) | 6,278 | - |
| | British Railways Board[1] | 155 | - |
| 1982 | Amersham International | 64 | - |
| | National Freight Consortium | 49 | 28,000 |
| | Britoil('89) | 1,053 | 14,000 |
| 1983 | Associate British Ports | 97 | - |
| 1984 | British Telecommunications('84,'91,'93) | 14,300 | 250,000 |
| | Enterprise Oil | 382 | - |
| 1985 | British Shipbuilders[2] | 125 | - |
| 1986 | British Gas('84,'90) | 7,861 | 89,000 |
| | National Bus Company[3] | 165 | 30,000 |
| 1987 | British Leyland[4] | 613 | - |
| | British Airways | 850 | 36,000 |
| | Royal Ordnance Factories | 189 | 17,000 |
| | Rolls Royce | 1,319 | - |
| | British Airports Authority | 1,183 | 7,000 |
| 1988 | British Steel | 2,453 | 53,000 |
| | Passenger Transport Executives | ? | 8,000 |
| 1989 | Water plcs[5] | 5,239 | 40,000 |
| 1990 | Girobank | 112 | 6,700 |
| | Regional Electricity Companies[6] | 5,183 | 119,000 |
| 1991 | Electricity Generators[7] | 2,852 | 26,400 |
| | Scottish Electricity Companies[8] | 3,391 | 9,800 |
| | British Technology Group[9] | 218 | - |
| | Trust Ports | 169 | - |
| | Northern Ireland Generating Companies | 356 | - |
| 1993 | Northern Ireland Electricity Service | 158 | 5,000 |
| 1996 | Rail Track | 2,000 | - |

1) British Transport Hotels, Sealink, British Travel Association, Travellers Fare, BREL 포함.
2) Scott Lithgow, Yarrow Shipbuilders, Vosper Thornycroft, Vickers Shipbuilding 포함.
3) Busways, Yorkshire Rider, Scottish Bus 포함. 4) Jaguar, Unipart, Bus, Trucks, Rover Group, Istel 포함. 5) 10개 지역으로 구성. 6) 12개 지역으로 구성. 7) National Power와 Powergen. 8) Scottish Power와 Scottish Hydro Electric. 9) ICL, Fairey, Ferranti, Inmos 포함.
자료: Economic Trends, 1994. 1월; Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme, 1995. 8월; Privatisation 1979-1994: Everyone's a Winner, Conservative Political Centre, 1994. 5월의 자료를 저자가 종합한 것이다.

물론 경우에 따라선 민영화 자체가 자율화와 경쟁촉진을 자동적으로 의미하는 것은 아니지만, 용수 및 전력산업의 예와 같이 지역별로 분할하거나 통신산업과 같이 유선통신, 무선통신 등 분야별로 분할하여 경쟁을 조장하고, 정부의 허가권과 정부에 의해 임명되

지만 업무상 독립성을 가지는 산업별 전문감독기구[124]의 감시·감독을 통해 가격과 서비스 및 사회적 수요의 충족 등을 합리적으로 규제할 수 있다고 보았다.

통신의 경우 무료응급전화망인 999번의 유지와 주거 비밀집지역에 대한 공중전화시설 설치, 가스 및 전기의 경우 노인 등 특수계층에 대한 할인제 유지 등을 사업 허가조건으로 하고, 수시로 산업의 초과이윤이 발생할 경우에는 감독원이 가격조정을 명령하고 있는 것은 보수당의 주장을 뒷받침한다고 할 수 있다. 따라서 제한경쟁 또는 자연독점에 가까운 산업의 경우에도 민영화를 통해 경영성과를 획기적으로 개선하는 동시에 합리적이고 효과적인 규제를 통해 가격과 서비스 등 소비자의 만족도를 높이고 정부의 재정수입도 개선할 수 있다는 것이다.

세 번째로 실행불가능론은 엄청난 규모의 국영기업 매각을 주식시장이 소화할 수 없으며, 설사 소화한다고 하더라도 소수의 집단에게 돌아가 부의 집중화 현상이 심화될 것이라는 지적이다. 실제로 1984년 11월 영국통신(British Telecom)을 민영화할 때 정부가 40억 파운드 가량의 주식을 매각하려 하자 상당수의 전문가들은 주식시장이 20억 파운드 이상은 소화할 수 없을 것이라며 회의적으로 보았다. 그렇지만 결과는 오히려 물량부족으로 나타났다.

이와 같은 시장 현실론에 대하여 보수당 정부가 내놓은 대안은 다양하였는데, 가장 대표적인 예로 기관투자 중심의 주식보유 계층을 전국민으로 확대하는 것을 들 수 있다. 이는 주식에 대한 일종의 문화혁명으로 인식되었다. 종업원에 대한 우선배정 및 할인, 3년이상 보유시 추가배정 및 세금우대를 통한 장기보유 유도, 소액투자자에 대한 일정물량 우선배정 및 사전배정물량 초과응모시 추가배정(Claw-back Mechanism), 할부구매제를 통한 구입자금 간접지원, 주식구매시 서비스 할인쿠폰 제공 등 다양한 방법과 함께 적극적인 홍보 전개로 대부분의 경우 정부로서는 성공적이라고 할 수 있는 초과응모 현상이 나타났던 것이다. 그 결과 민영화 기업 종업원의 90% 이상이 자사주식을 보유하게 되었고, 주식보유 인구가 14명당 1명에서 4명당 1명으로 급증함에 따라 연금투자기관 등을 통하지 않고 직접 주식을 보유한 인구가 1,100만명 규모로 확대되었다. 보수당은 이제 전국민의 주주화(Share-holder Economy)를 통해 전통적인 자본가와 노동자의 대립적 구도가 허물어졌다고 주장하게 되었다.

---

124). 통신: Office of Telecommunication, 가스: Office of Gas Supply, 용수: Office of Water Service 및 National Rivers Authority, 전력: Office of Electricity Regulation, 철도: Office of Rail Regulator, 공항: Civil Aviation Authority, 복권: Office of Lottery.

### 다. 계약을 통한 경쟁(Contract Competition)과 행정개혁(Government Reform)

보수당 정부가 민영화 정책을 통해 추구한 경쟁과 효율성의 논리는 국영기업에 한정되지 않고 정부조직 자체에 대해서도 강력하게 적용되었다. 정부의 서비스 기능에 대한 '외주계약(Contract-out)'과 일반에게 '넥스트 스텝(The Next Step)'으로 알려진 정책기능과 집행기능의 분리를 지향한 행정개혁이 그것이다.

먼저 외주계약제는 정부부문 가운데 단순 서비스 기능은 정부가 인력을 고용하여 직접 전달하는 것보다 경쟁입찰을 통해 민간의 서비스를 구매하는 것이 비용도 절감하고 서비스의 질도 높일 수 있다는 논리에 기초한 것이었다. 이러한 개념은 청소, 오물수거, 시민복지시설 운영 등 지방자치단체와 NHS의 업무에 광범위하게 적용될 수 있는 것이었다. 예컨대 정부가 경직된 예산으로 교양, 문화, 체육 등의 기능을 갖춘 종합적인 복지시설을 건축하고 비전문적인 인력을 배치하여 운영하는 것보다 경쟁입찰을 통해 탁월한 시설을 갖춘 민간의 서비스를 구매하는 것이 훨씬 더 비용을 절약하고 소비자, 즉 시민의 선택권도 확대할 수 있는 경제적이고 효과적인 방법이라는 것이다. 이와 같은 공공서비스에 대한 시장원리 도입 실험이 보수당이 장악하고 있던 런던지역의 완즈워드(Wandsworth) 자치구에서 처음 시도되어 성공적으로 판명되자, 보수당 정부는 1988년 지방자치법을 통해 모든 지방자치단체와 NHS로 확대시켰다.

한편, 1988년에 발표된 '정부관리 개혁을 위한 후속조치(Improving Management in Government: The Next Steps)'[125]라는 제목의 정책보고서를 계기로 정부 자체에 대한 수술이라고 할 수 있는 행정개혁이 대대적으로 추진되었다. 보수당 정부가 추진한 행정개혁은 정부의 기능은 정책기능과 집행기능으로 나눌 수 있는데 거대한 조직안에서 두 기능이 혼재되어 있는 결과 효율적인 행정이 이루어지지 않고 있다는 인식에 기초한 것이었다. 즉, 정책기능과 집행기능이 분리되지 않음에 따라 장관과 고위직 관료는 개별사건과 관련하여 의회·언론·여론을 상대하기에 바빠 정책에 전념하지 못할 분만 아니라, 구체적이고 전문적인 지식과 정보를 결여한 관리자들이 집행기능을 관리하고 감독함에 따라 정책집행의 효율성이 떨어지고 국민에 대한 서비스의 질도 악화된다는 것이다. 또한 60여만명이 넘는 거대조직을 획일적인 규정에 의해 효율적으로 운영함에 따라 집행상의 능률은 물론 정책의 효과성도 떨어진다는 것이다.

따라서 이러한 문제점을 개혁하기 위해선 정책기능과 집행기능을 조직차원에서 분리하여 중앙정부는 정책기능에 전념하고, 집행기능은 독립성을 갖춘 기관(Agency)으로 분리

125). Efficiency Unit, Improving Management in Government: The Next Steps, London, HMSO, 1988.

하여 경제적 효율성의 원리에 따라 운영해야 한다는 것이다. 여기서 에이전시(Agency)가 함축하는 의미는 단순히 조직상의 분리를 의미하는 기술적 개념이 아니라, 정부를 대신해 서비스를 전달하는 기능적 측면을 강조하는 것이다. 따라서 중앙정부와 에이전시의 관계는 조직상으로는 정부기관의 일부로 남아있을 수도 있고 정부 밖에 있을 수도 있지만, 기능적으로는 운영방법, 예산, 달성목표 등을 구체적으로 규정한 계약을 중앙정부와 체결한 뒤 그 준거안에서 독립적으로 운영하도록 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 중앙정부는 단순한 집행기능은 계약을 통해 에이전시에게 위임하여 정책기능에 집중할 수 있고, 예산, 인사 및 업무의 독립성을 가진 에이전시는 민간기업에서 이루어지고 있는 일종의 사업부와 같이 독립채산제적 운영을 통해 업무의 효율성과 서비스의 질을 높일 수 있다는 것이다.

이러한 에이전시제는 실로 광범위하게 적용되고 있는데, 여권발급, 기술연구개발, 취업알선, 방위물자 구매 등 행정 전부문으로 확산되어 1995년 4월 현재 108개 기관, 37만여명이 에이전시제의 적용을 받고 있다.[126] 보수당 정부가 이와 같이 에이전시제를 강력하게 추진한 저변에는 에이전시제를 통해 행정의 기업성을 제고시킨 다음에 2단계 조치로 가능한 부문은 민영화하겠다는 의도가 자리잡고 있었다고 할 수 있다.

### 라. 항만산업과 교육부문의 개혁

노조가 막강한 힘을 자랑하여 일종의 성역처럼 여겨지던 교육부문과 항만분야도 개혁의 예외가 될 수 없었다.[127] 이들 부문에서는 특히 종신고용제가 문제로 지적되고 있었는데, 1988년 교육개혁법(Education Reform Act)과 1989년 항만근로법(Dock Work Act)은 대학교원과 부두노동자에 대한 종신고용제를 철폐한 것이다. 이전까지는 대학교원은 개인의 잘못으로 인한 경우가 아니면 정년까지 고용이 보장되었고, 특히 민간기업에서는 일반화된 정리해고제가 적용되지 않고 있었다. 한편, 항만근로제(Dock Labour Scheme)는 부두노동자를 해고하려는 경우 지역항만근로위원회(Local Dock Labour Board)의 승인을 받도록 하고 있었는데, 위원회가 노사동수로 구성되어 노조가 언제든지 거부권을 행사할 수 있음에 따라 사실상 해고가 불가능하여 종신제가 유지되고 있었다.[128]

이와 같은 종신제가 인정되어 온 배경은 대학교원의 경우엔 학문의 독립성 보호가 그

126). Prime Minister's Office, Next Steps, Briefing Note, 1995. 4.
127). Employment in the Ports: The Dock Labour Scheme, Cm. 664. (1989. 4월); G. Pitt, 'Academic Freedom and Educational Reform: The Tenure Provisions of the Education Reform Act 1988', 1990, ILJ 18(33).
128). P. Turnbull, C. Wolfson & J. Kelly (1992), Dock Strike: Conflict and Restructuring in British Ports, Aldershot: Avebury.

논거였던 반면, 부두노동자의 보호는 항만의 전략적 중요성이 극대화되었던 제2차대전의 산물이었다. 즉, 미국 등으로부터 들어오는 전시물자의 창구인 항만에서의 원활한 하역작업을 위하여 하역노동자들에게 고용을 보장한 것이 유래가 되었던 것이다. 그런데 항만근로제에 의해 적용대상으로 지정된 항만의 경우 노조의 반대로 컨테이너 등 신기술 도입이 이루어지지 않고 과잉인력을 유지함에 따라 경영이 악화되는 반면, 비지정 항구는 신기술을 도입하여 급속하게 발전하자 제도개혁을 요구하는 목소리가 커져갔다.

이에 따라 보수당 정부는 1988년 교육개혁법을 통해 대학교원의 재임용심사제를 도입하고, 대학교직원도 정당한 사유가 있는 경우 정리해고의 대상이 될 수 있도록 하였다. 한편, 항만근로제의 철폐는 노조의 격렬한 반대투쟁에도 불구하고 강행되었다. 3년 안에 자진퇴직하는 경우 35,000파운드의 보상금을 지불하는 기술적 방법을 통해 1990년 6월 현재 당초 정부가 예상했던 2,000명보다 두배가 넘는 4,840명을 정리한 뒤 결국 기능적으로 국영화되어 있던 항만을 완전히 민영화한 것이다.[129]

### 마. 공공부문 개혁정책의 영향

이와 같은 공공부문의 대대적인 개혁은 공공부문 노사관계를 근본적으로 변화시켰다. 우선 긍정적 측면으로는 보수당 정부의 주장대로 경영의 효율성이 대폭 개선되어 민영화기업의 경우 생산성과 수익성이 현격히 올라가고 가격과 서비스 등의 측면에서 소비자의 만족도도 전반적으로 향상되었으며, 국영기업의 운영적자를 보전해주던 정부도 매각 수입은 물론 이제는 상당한 과세수입도 올리게 되었다.[130] 한편, 정부부문에 있어서도 기업논리의 도입에 따라 보다 적은 비용으로 동일한 또는 보다 개선된 서비스를 제공하고 있다고 주장할 수 있게 되었다. 그러나 이와 같은 긍정적 효과에도 불구하고 노사관계 측면 특히, 노동자 개인 및 노조의 입장에서 볼 때 부정적 측면도 적지 않았다고 할 수 있다. 민영화를 중심으로 한 공공부문의 축소는 고용관계가 공공부문에서 단숨에 생존경쟁이 치열한 민간부문으로 이전되는 것을 의미한다. 민영화의 효과만 보더라도 무려 1백만명이 공공부문에서 민간부문으로 이전되었으며, 전반적인 공공부문 축소의 결과 [표 2-3-2]에서 보듯이 공공부문 고용규모가 1979년의 750만여명에서 1994년에는 530만여명으로 대폭 감축되었고, 정부 자체의 고용규모도 54만명에서 49만명으로 감축되었다.

---

129). Report of the Comptroller and Auditor General's National Audit Office for 1989/90 on Appropriation Accounts Class VIII Vote 3, Transport Industries (The Independent, 1990.11.1: 5면).

130). 개별기업의 경제적 성과에 대한 요약자료는 Privatisation 1979-1994: Everyone's a Winner, Conservative Political Centre (1994. 5)를 보라.

그런데 고용관계의 안정성 측면에서 볼 때 공공부문은 전통적으로 민간부문에 비해 높은 수준의 고용안정과 복지제도의 보호를 받아왔고 노동강도도 상대적으로 낮았다는 것이 일반적인 인식이었다. 특히, 공공부문 노조의 급성장과 이들의 힘에 의한 전국교섭 및 비교임금교섭은 보수당 정부의 입장에서 볼 때는 개혁의 대상이었지만, 노동조합과 노동자의 입장에서 볼 때는 일종의 보호막이었다고 할 수 있다. 그러나 이제 그 보호막이 사라진 것이다. 기업의 양도로 인한 고용관계 변동시 종전의 근로조건을 유지토록 한 EC의 1979년 기업양도양수에관한지침(Acquired Right Directive)을 민영화 기업과 외주계약분야에 대해선 적용을 배제한 보수당 정부의 정책에 따라 민간부문으로 고용관계가 이전된 노동자들의 고용조건이 전반적으로 악화되었을 뿐만 아니라, 상당수는 기업경영 합리화를 위한 고용감축의 위험에 직면하여야 했다. 1995년 이후 유행처럼 확산되고 있는 전력공급업체와 용수공급업체의 합병은 보수당 정부의 민영화와 자율화 논리와 달리 새로운 형태의 독과점에 대한 우려를 야기하고 있으며, 계량기 검침원 등 유사부문 인력의 대폭적인 감축은 자명하게 예상되는 것이다.

한편, 민간부문으로의 고용관계 이전(transfer)은 단체교섭 구조에도 영향을 미치고 있다. 공공부문의 사회성 논리에서 상대적으로 자유로와진 사용자들이 노조의 인정을 거부하거나 노사관계를 기업단위로 축소함으로써 공공부문의 전통적인 전국교섭구조가 약화되게 된 것이다. 아울러 사용자가 노조에 대해 고용과 임금인상 가운데 택일하라고 압력을 가하는 동시에 시장경쟁과 성과보상 논리를 통해 노사관계의 개별화를 강력하게 추구할 수 있게 됨에 따라 교섭구조의 분권화와 함께 노조의 교섭력이 현저하게 약화되고 고용불안 및 고용조건의 불확실성도 증가하게 된 것이다.

정부조직 또는 에이젼시에서의 고용관계도 이러한 추세의 예외는 아니었다. 앞에서 본 바와 같이 예산전략의 변화는 정부부처에 대해서도 동일하게 적용되었다. 특히 공공지출억제와 세금인하의 재원을 발굴하기 위한 방안의 하나로 기관운영 예산을 대폭 축소함에 따라 결국 정부인력의 감축이 뒤따랐고, 계약관계에 놓인 에이젼시들이 가장 손쉽게 채택할 수 있는 경영합리화 방안도 인력감축이었다. 한편, 공공부문 종사자들의 동기부여와 임금체계의 탄력성을 제고하기 위한 방안의 하나로 성과급제 또는 보너스제가 시행됨에 따라 이제 공무원들도 냉엄한 효율과 경쟁의 논리에 적응해야 하게 된 것이다.

## 제4장 노동정책을 둘러싼 영국 보수당 정부와 EU의 갈등

### 1. 서 문

EU 회원국 가운데서도 영국은 여러가지 점에서 독특한 위치를 차지하고 있다. 우선 지정학적으로 보면 대륙과 떨어져 있는 섬나라이고, 역사적으로도 프랑스를 비롯한 대륙 국가들과 관계가 그리 원만하지 않았다. 아프리카에서 아시아를 거쳐 아메리카에 이르기까지 해가 지지않는 영화를 누리던 대영제국은 자신의 활동무대를 유럽에 제약시킬 의사가 없었고, 대륙국가들은 협력의 동반자로서 보다는 신세계 개척의 경쟁자로 인식되는 경향이 있었다. 뿐만 아니라 한 번도 주권을 상실한 적이 없어 유달리 국민들(최소한 잉글랜드)의 주권의식이 강한 영국은 두차례의 세계대전에서도 유일한 승전국이었으며, 제2차세계대전 이후에도 여전히 유럽보다는 미국과 영연방 국가들이 영국의 정치 및 경제에서 차지하는 비중이 더 컸다. 정치이념적으로도 대륙국가들은 전통적으로 중앙정부로 대표되는 국가의 힘이 강력했고 개인보다는 집단을 우선시하는 경향이 있었던 반면, 영국은 개인의 자유와 시장을 우선시하는 전통이 강했다.

그러나 2차대전 이후 독일, 프랑스, 이태리를 중심으로 유럽이 급성장함에 따라 영국도 점차 유럽과의 경제적 관계를 보다 긴밀히 해야 할 필요성을 느끼게 되었다. 이에 따라 1960년대 말부터 EC 가입을 추진하였지만 프랑스의 드골 대통령의 거부권 행사로 인해 진통을 겪다가 1973년에야 정식으로 가입하였던 것이다. EC에 가입한 이후 오늘에 이르기까지 4반세기의 기간동안 지속되고 있는 영국과 EC간의 긴장관계는 위와 같은 영국과 유럽의 상이한 전통과 특징에 기인하고 있는 것이다. 특히, 노동 및 사회정책과 관련해서는 국가와 법의 역할과 방향에 대해 현격한 입장차이를 보여 왔는데, 영국에서 보수당이 집권한 1979년 이후에는 노골적인 대립으로까지 발전되었다.

노동문제에 대한 대륙과 영국의 접근방법의 차이는 우리에게는 정리해고로 알려진 '경제적 이유에 의한 집단해고 - (Collective Dismissal on Economic Reason)' 문제에 대한 예를 통해 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 대륙국가들은 전통적으로 고용관계의 사회적 측면을 중시하여 해고의 절차와 사유 등에 대해서도 상세하고 엄격한 법적 규제를 통해 고용보호를 도모하여왔다. 반면, 영국에서는 고용관계를 원칙적으로 계약자유의 원칙이 지배하는 경제적 관계로 보아왔다. 따라서 노동력에 대한 사용자의 필요가 소멸되었거나 정지되었을 때에는 언제든지 해고할 수 있음을 원칙으로 하여 법에 특별한 절차를 규정하지 않고 있었던 것이다. 이러한 영국의 이질성은 EC 회원국간 사회정책의 조화와 통일

의 일환으로 1975년 집단적 고용조정에 관한 지침(Collective Redundancies Directive)가 시행된 이후에도 절차적 규정이 일부 보완된 것 외에는 크게 달라지지 않고 있다.[1] 따라서 EC 안에서 영국의 위치는 흡사 바다 건너에 버티고 앉아서 사사건건 시비를 걸며 '통일유럽' 또는 '유럽연방'으로 가는 길을 방해하는 미운 오리와도 같았다고 할 수 있다. 아래에서는 노동 및 사회정책을 둘러싸고 전개된 영국과 EC간의 사건과 정책내용 등을 구체적으로 논하기에 앞서 EC의 발전과정부터 간단히 살펴보고자 한다.[2]

유럽대륙의 국가들이 하나로 뭉쳐서 유럽의 항구적인 평화와 번영을 모색하자는 유럽통합론은 18세기초를 풍미했던 '영구평화론'에 이념적 뿌리를 두고 있으나, 현실적인 논의는 제1차대전 직후인 1920년대부터 제기되기 시작하였다. 그러나 이러한 통합론이 구체화되기 위해선 제2차세계대전이라는 또 한 번의 전쟁이 필요했다. 2차대전의 상처가 여전히 남아있던 1946년 9월 유럽통합의 필요성을 제창한 윈스턴 처칠의 연설을 신호로 1947년 12월에는 사회단체들이 중심이 된 '유럽통합을 위한 국제협력위원회(International Co-operation Committee for United Europe)'가 조직됨에 따라 조직적 운동이 본격화되기 시작하였다. 이러한 민간단체의 통합운동은 드디어 1949년 5월 독일, 영국, 프랑스 등 10개국이 참가한 정부간 협의기구인 '유럽평의회(Council of Europe)'라는 결실을 맺었다. 그러나 오늘날 EU의 모태는 1952년 8월 10일 초국가기관으로 정식 발족한 '유럽석탄철강동맹(European Coal and Steel Community)'이라고 할 수 있다. 이 기구는 전략물자인 석탄과 철강을 공동관리함으로써 전쟁을 방지하고 통합의 기반을 마련하자는 프랑스의 제안을 독일이 수용하고 이태리 및 베네룩스 3국이 참여함에 따라 이루어진 것이었다.

ECSC의 성공에 힘입어 1950년대 중반부터는 통합논의가 유럽의 평화기반 조성이라는 목표에서 한걸음 더 나아가 미국 등 신흥강대국에 대응하여 유럽의 국제적인 지도력을 회복하기 위한 경제통합 촉진운동으로 발전하여 1958년 1월 ECSC 6개국이 참여하는 '유럽경제공동체(European Economic Community)'와 '유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community)'가 정식으로 발족되기에 이르렀다. 세 공동체 가운데서 가장 핵심적인 기구라 할 수 있는 EEC는 단일시장의 설립과 경제정책의 조화를 통한 경제발전 도모를 목적으로 하고 있었다. 이에 따라 EEC는 1968년 7월 회원국간에 관세를 철폐하고 제3국에 대해서는 공동관세를 적용하는 '관세동맹'과 식량의 자급자족 달성 및 농업의 경쟁력 복구를 위한 공동정책의 추진을 목표로 하는 '공동농업정책'에 합의하고, 1979년 3월에는 유럽통화제도(European Monetary System)를 발족시킴으로써 단일시장의 전단계

1). B. Bercusson, European Labour Law, 1996, London, Butterworth: 223-233.
2). Alex Roney (1995) EC/EU Fact Book, London Chamber of Commerce and Industry는 EU의 발전과정과 현황을 간단하고 알기쉽게 요약하고 있다.

에 진입하게 되었다.

EEC는 양적인 면에서도 성장에 성장을 거듭하였다. 1973년 1월 영국, 아일랜드, 덴마크가 새로이 가입하고, 1981년 1월에는 그리스, 1986년 1월에는 스페인과 포르투갈이 가입함에 따라 북유럽 일부국가와 공산권 국가를 제외하고는 대부분의 유럽국가가 EEC에 가입하게 된 것이다. EEC는 당초부터 지역내 상품, 노동력, 자본 및 서비스의 자유로운 이동을 보장하는 단일시장의 건설을 목적으로 하고 있었다. 그러나 관세, 농업정책 및 통화부문의 협력에도 불구하고 아직도 단일시장이라고 하기에는 많은 역내 장벽들이 존재하고 있었다. 이에 따라 1985년 3월 EEC 12개국 정상들은 1992년말까지 단일시장을 완성하기로 합의한 뒤, 1986년 2월 단일유럽법(Single European Act)을 체결함으로써 상품과 노동력, 그리고 자본과 서비스의 자유로운 이동을 제약하는 물리적·기술적·조세장벽의 철폐를 위한 국내법 정비가 추진되었다.

그러나 진정한 단일시장을 완성하기 위해서는 단일통화권을 이룩하고 정치부문에서도 협력을 강화해야 한다는 주장이 프랑스와 독일을 중심으로 제기되기 시작하다가 일련의 정상회담을 거친 뒤 1991년 12월 마스트리히트(Maastricht) 정상회담에서 마침내 유럽연합조약(Treaty on European Union)안에 합의하였다. 이어서 1992년 2월 동 조약에 정식 서명을 하고 각국의 국내 비준절차를 거쳐 1993년 11월 1일 발효함에 따라 드디어 유럽연합(European Union)[3]이 정식으로 출범하게 된 것이다. 기존의 EEC[4], ECSC, EURATOM을 포괄하는 '유럽공동체(ECs)'와 '공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy)', 그리고 '내무사법협력'의 세기둥으로 구성된 EU는 1995년 1월 스웨덴, 핀란드, 오스트리아가 추가로 가입함에 따라 15개 회원국으로 확대되었다.

한편, 명칭과 관련하여 일반적으로 EU와 EC가 혼용되고 있는데, 이는 EC(과거의 EEC), ECSC 및 EURATOM이 법적으로는 여전히 독립적 지위를 가지고 있고, 경제와 통상협력의 주체는 또 달리 ECs라는 점에서 나타나는 현상이라고 하겠다. 이에 대해 EU는 원칙적으로 EU라는 명칭을 사용하되, EC, ECSC 및 EURATOM의 관할분야에 대해 법규를 제정하거나 대외협정체결을 하는 경우에는 ECs(약칭하여 EC)를 사용하기로

3). EU의 주요기구는 일종의 행정부라고 할 수 있는 '집행위원회(The Commission of the European Communities, 약칭 European Commission)', 회원국의 각료들로 구성되어 EU 법률을 제정하고 회원국간 정치현안을 협의하는 '이사회(Council of European Union)', 입법권은 이사회에 양보하고 입법과정에 대한 협의와 EU의 각 기관에 대한 감독을 행하는 '유럽의회(European Parliament)', EU 조약 및 법률의 해석과 적용에 대한 판결을 담당하는 '유럽사법재판소(European Court of Justice)', EU와 EU 보조기구의 재정운영에 대한 감사를 맡고 있는 '회계감사원(Court of Auditors)', 그리고 '경제사회위원회(The Economic and Social Committee, ECOSOC)', '지역위원회(Committee of the Regions)' 등의 자문기구와 연 2회 개최를 원칙으로 하는 'EU 정상회담(European Council)'으로 구성되어 있다.

4). EEC는 유럽연합조약(Treaty on European Union)에 의해 EC(European Community)로 개칭되었다.

하였다. 노동 및 사회정책과 관련한 법규를 통상 EC법이라 부르는 것도 이에 따른 것이다. 따라서 우리도 유럽연합조약과 같은 특정한 경우를 제외하고는 EC라는 용어를 사용하기로 하자.[5)]

이제 위와 같은 EC의 발전과정에서 사회정책이 어떻게 변해왔는지를 영국과의 관계에 주목하면서 보다 자세하게 살펴보고자 한다.

## 2. EC의 노동 및 사회정책 변화과정과 영국[6)]

EC의 노동 및 사회정책의 기원은 EC의 모태가 된 ECSC로 거슬러 올라간다. 1951년 파리조약에 의해 철강과 석탄산업의 공동시장을 구축한 6개 회원국은 관련 산업시설의 일부 폐쇄와 산업구조 조정에 따른 고용조정 문제에 적극적으로 대처하기 위하여 이른바 적극적 노동시장정책(Active Labour Market Policy)을 추진하였다. EC의 노동정책이 처음부터 적극적이고 상당히 규제적인 모습을 가지고 출발하였다는 것은 이후의 EC 정책 노선을 진단함에 있어 중요한 시사점을 가지는 것이었다.

그러나 EEC를 출범시킨 1957년의 로마조약에서는 사회정책과 노동관계 규정이 거의 없다는 점에서 나타나듯이 자유방임정책으로 급반전되었다. 그런데 1974년 공동시장에서의 각국간 노동관계 규정의 조화와 통일을 이루기 위해 마련된 야심찬 '사회정책실행계획(Social Action Programme)'에서는 다시 규제적이고 적극적인 모습으로 전환된다. 하지만 이 계획은 1979년 영국 총선에서 대처의 보수당 정부가 집권함에 따라 급격히 지지부진한 상태에 빠지게 되었다. 즉, 자유시장주의자인 대처가 사회계획을 실행하기 위한 EC의 입법시도에 대해 사사건건 제동을 걸고 나서자 EC는 새로운 전략을 모색하지 않을 수 없게 된 것이다. 이에 따라 1985년 새로운 집행위원장으로 취임한 쟈크 들로르(Jacques Delors)는 영국의 거부권이라는 방해물을 우회하기 위한 전략으로 고용정책에 대한 '유럽사회기금(European Social Fund)'의 역할 강화 및 노사단체간의 대화와 협의의 확대를 의미하는 이른바 '유럽차원에서의 사회적 동반자간 대화(European Social Dialogue)'의 추진을 제안하였다.

이후 영국을 제외한 EC 회원국들은 1989년 12월 노동자의 기본적인 사회적 권리를 보장하기 위한 '사회헌장(Social Charter)'에 합의하고, 1992년 단일유럽조약 부속협정에서 사회헌장의 정신을 구체화시킴으로써 집단주의에 입각한 EC의 노동정책과 개인주의에

---

5). A. Roney, EC/EU Fact Book, 1995, London Chamber of Commerce & Industry는 EU의 발전과정과 기구, 부문별 주요정책 등에 대하여 간단하면서도 체계적으로 잘 정리하고 있다.
6). 이 부분의 내용은 주로 B. Bercusson, European Labour Law: 41-72의 내용을 참고로 한 것이다.

입각한 영국의 자유시장정책간의 갈등이 더욱 첨예화되게 된 것이다.

### 가. 1979년 이전

ECSC는 파리조약 제2조 및 제3조에서 노동조건의 개선 및 생활수준의 향상을 기본목표로 설정하였는데 앞에서도 언급했듯이 고용정책의 목적은 고용안정(stability of employment)의 추구가 아니라 공동시장 형성으로 야기될 경제환경의 변화에 노동자들이 적응하는 것을 지원함으로써 고용의 계속성(continuity of employment)을 보장하기 위한 것이었다. 그러나 환경변화에 대한 적응을 시장기능에만 맡기는 것이 아니라 재정지원 및 적극적인 노동시장정책을 통해 노동자들이 경제적으로 타격받지 않고 신속하게 재취업할 수 있도록 하였다는 점에 특징이 있다. 이에 따라 ECSC 안에 일종의 고용조정기금을 조성하여 석탄 및 철강산업에서 감축된 사람들에 대해 무료직업훈련을 실시하고 무이자 주택자금을 지원하는 한편, 회원국 정부는 이들이 조기에 재취업할 수 있도록 취업알선기능을 강화하도록 하였다.

한편, 파리조약 제68조는 프랑스의 주장에 따라 회원국의 임금 및 사회보장제도가 공동시장 안에서의 경쟁을 왜곡시키는 경우에는 ECSC가 개입할 수 있도록 하였는데, 이는 EC 회원국간 노동관계규정을 통일시키는 정책의 시초가 되었다. 다른 한편, ECSC는 노조 대표를 9명으로 구성되는 집행위원회의 일원으로 참여시키고, 노동정책은 노사 대표로 구성되는 산업별 자문위원회와 협의하도록 하였는데, 이러한 구성방법은 이후 EC 조직의 모범이 되었다.

ECSC와 동일한 국가를 회원으로 하여 설립된 EEC는 외견상으로는 ECSC의 노동정책과 큰 차이점이 없는 것처럼 보였다. 1957년의 로마조약 제118조는 고용, 노동법 및 노동조건, 직업훈련, 사회보장, 산업재해 및 직업병 예방, 결사의 자유 및 단체교섭 등에 관한 회원국간의 긴밀한 협조증진을 EEC의 과제로 규정하였다. 나아가 사회정책을 규정하고 있는 조약 제3부에서는 노동조건의 개선 및 생활수준의 향상과 회원국간의 조화(harmonisation) 필요성에 대해 합의한다고 규정하고 있다. 그러나 ECSC와 근본적으로 다른 점은 이러한 정책을 EEC의 개입이나 회원국의 법제개정을 통해서가 아니라, 시장기능에 의해 추진하는 전략을 상정하고 있었다는 점이다. 따라서 사회정책의 위치는 공동시장의 발전이라는 범위 안에 제약되었고, 유럽사회기금(European Social Fund)의 운용도 사회정책이라기 보다는 노동시장에서 노동력의 자유로운 이동성(mobility)을 높이기 위한 경제정책으로 인식되었다. 아울러 회원국 정부의 견제로 EEC 자체의 독자적인 사회정책 추진이 허용되지 않음에 따라 유럽 차원에서의 통일적이고 체계적인 정책조화는

상당기간 이루어지지 못하였다.

이와 같은 자유방임주의적 시장경제 정책은 1960년대를 지나면서 점차 변질되기 시작하였다. EEC는 통계정보 축적 및 회원국간 비교연구를 통해 사회정책의 기초를 꾸준히 닦았고, 프랑스와 이태리를 비롯한 각국의 중앙노조들이 EEC에 연락사무소를 설치하는 등 유럽차원에서는 새로이 등장한 세력들이 EEC의 정책에 참여하기 시작하였다. 이러한 저변의 변화를 발판으로 1972년 10월의 파리정상회담은 사회정책의 중요성을 확인하고 공동체의 경제 및 사회정책에 대한 노사의 참여를 촉진시키기로 합의함에 따라 새로운 돌파구를 열었다. 이에 따라 30개 항목의 적극적인 노동시장정책 및 노동자 보호정책을 규정한 사회조치프로그램(Social Action Programme)이 마련되어 1974년 1월 최종 승인된 것이다. 여기서 주목해야 할 것은 이러한 프로그램이 단순한 노동시장정책 이상의 정치적 의미를 가지고 있었다는 점이다.

첫째, 1968-1969년을 정점으로 서구산업사회를 휩쓴 학생운동과 노동자들의 파업으로 야기된 사회적 분열의 상처를 치유하기 위해서는 공동체가 공동시장의 경제적 이익만을 무분별하게 추구하는 것이 아니라는 점을 설득할 정치적 필요성이 있었다.

둘째, 당시 추진되고 있던 영국, 아일랜드, 노르웨이, 덴마크의 추가 가입은 노동 및 사회제도에 있어 다양성의 증가를 의미하였고, 따라서 이러한 회원국간의 이질성을 조화시킬 정책의 필요성이 커졌다.

셋째, EEC 가입을 추진하는 국가의 입장에서도 국민들의 지지를 확대하기 위해서는 경제적 이익 뿐만 아니라 통합유럽의 보다 인간적인 모습을 국민들에게 보여주는 것이 필요하였다.

넷째, EEC의 주도국가인 독일과 프랑스의 정치적 변화가 EEC 정책의 수정을 가능하게 하였다. 독일의 경우 국제정치에서도 경제수준에 상응하는 영향력을 행사하겠다고 정책방향을 수정한 빌리 브란트(Willy Brandt) 수상이 노동문제에 대해 큰 비중을 두고 있던 사회민주당 출신이었고, 경제적 측면에서도 독일의 경쟁력을 유지하고 외국자본의 투자를 유치하기 위해서는 다른 회원국들의 규정을 독일수준으로 높일 필요성이 있었다. 한편, 강력한 프랑스주의자인 드골(De Gaulle)의 퇴임도 유럽차원의 통합적인 정책을 촉진시키는 계기가 되었다.

따라서 영국의 EC 가입은 공교롭게도 EC의 사회정책에 급격한 변화가 이루어지고 있던 시점과 일치하였던 것이다. 이른바 평등규정으로 불리우는 동일임금, 동일처우, 사회보장 등에 관한 지침(Directive)[7]들과 기업양도·파산시 노동자 보호, 집단해고 등에 관

7). EC는 로마조약 제189조에 의거하여 규칙(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision), 권고(Recommendation), 의견(Option)을 결정할 수 있다. 『규칙』이 별도의 비준절차 없이 국내법과

한 대부분의 EC 지침들이 1974-1979년 기간에 마련되었고, 1970년대 중반에 제·개정된 영국의 고용보호 및 평등관련 입법은 이러한 EC 지침의 직접적인 영향을 받은 것이었다.

### 나. 1979년 이후

회원국의 노동 및 사회제도의 조화를 추진한 EC의 전략은 회원국들이 집행위의 제안에 대해 만장일치로 승인한다는 것을 전제로 한 것이었다. 즉, 로마조약 제100조와 제235조는 집행위의 제안에 대한 이사회 의결에 있어 만장일치원칙을 규정하고 있었다. 그러나 1979년 영국 보수당 정부의 등장은 이러한 전략의 종말을 의미하는 것이었다. 노동시장의 규제완화를 경제정책의 모토로 삼고 전면적인 노동관계 개혁입법을 추진하고자 한 보수당 정부는 대륙국가들이 주도하는 공동체 차원에서의 규제적 입법 추진에 대해 일관되게 거부권을 행사하였다.

이와 같은 영국의 방해에 대응한 EC의 전략은 두가지로 나타났는데, 하나는 유럽사회기금(ESF)를 통한 간접적 전략이었고, 다른 하나는 로마조약을 수정하여 사회정책 분야에 대해선 만장일치제 대신에 가중다수결제(Qualified Majority Voting Procedure)를 적용토록 하는 것이었다. 유럽사회기금은 ECSC의 기금을 본 따 공동시장에서의 고용기회 확대와 그에 따른 생활수준 향상을 목적으로 로마조약에 의해 설립된 것이다. 초기에는 회원국의 소극적 자세와 지원대상의 제약에 따라 그리 성공적이지 못하였다. 그러나 제2차 석유파동으로 경기가 불황의 나락으로 떨어지던 1980년대 초부터 기금규모가 대폭 증대되고, 사용목적도 역내 침체지역 지원, 청소년·장애인·이민자 및 여성의 고용촉진, 기술진보에 따른 적응지원, 농업 및 섬유산업 지원 등으로 확대함에 따라 그 중요성이 커졌다. 1986년 단일유럽법(Single European Act) 이후에는 직업훈련 분야에 예산을 중점 투입하는 등 EC 차원에서의 사회정책의 주 재원으로 기여하고 있는 것이다.

그러나 영국의 입장에서 볼 때 보다 직접적인 도전은 1986년 단일유럽법에 의해 새로이 추가된 로마조약 제100A조의 규정에 의해 역내시장의 발전을 위해 필요한 조치를 집행위원회가 제안한 경우에는 가중다수결제에 의해 결정할 수 있도록 한 것이었다. 동조는 비록 제2항에서 재정, 노동력의 자유이동, 피용자의 권리와 이익에 관한 사항에 대해

---

동일하게 모든 회원국내에 직접 적용되는 반면, 『지침』은 달성해야 할 목표와 이행시한을 제시하고 그 목표의 달성을 위한 구체적인 시행방법은 각 회원국에 맡김에 따라 국내법의 제정에 의해 구체화됨으로서 각국내에 효력이 발생한다. 『결정』은 개별 사안에 대해 특정한 작위 또는 부작위를 요구하거나 특정한 권리 또는 의무를 부여하는 행위이다. 한편, 『권고』와 『의견』은 특정한 사안 또는 회원국에 대한 구체적인 희망의 표시 또는 단순한 견해의 표시를 말하며 모두 법적인 구속력은 없다.

선 여전히 만장일치제를 적용하도록 하였지만, 피용자의 권리·이익과의 상관성에 대한 해석 여부에 따라선 다툼의 소지가 있는 것이었다. 즉, 이론적으로 제안조치의 내용과 피용자의 권리·이익과의 관계는 부분적으로 또는 간접적으로 관련된 경우, 전적으로 피용자의 권리·이익에 관한 것인 경우, 배타적이지는 않지만 주로 관련된 경우 등으로 나누어 볼 수 있는데 제110A조 제2항의 내용이 어디까지 포함하는지가 문제인 것이다.

한편, 1986년법은 로마조약에 제118A조를 신설하여 노동자의 안전·보건 등 작업환경의 개선을 위한 집행위의 제안에 대한 결정에도 가중다수결제를 적용하도록 하였다. 여기서 문제가 되는 가중다수결제란 회원국간 이해와 공동체의 원활한 운영의 조화를 도모한다는 목적하에 회원국의 규모에 따라 가중치를 두어 투표수를 차등 분배하고 일정수 이상의 찬성이 있을 경우 결의가 성립되게 하는 제도를 말한다. 가중다수결이 필요한 사안은 각 조약에 규정되어 있는데, 당초에는 집행위의 제안에 따른 표결시에는 54표 이상, 집행위가 제안한 것이 아닌 경우에는 54표 이상 및 8개국 이상의 찬성으로 가결되도록 하고 있었다. 그러나 1995년 1월 스웨덴, 핀란드, 오스트리아의 가입에 따라 총 투표권수가 종전의 76표에서 87표로 증가함에 따라 과반수는 44표, 가중다수결수는 62표, 가중다수결 부결을 위한 최소투표수(Blocking Minority)는 26표가 되었다.

가중다수결제를 둘러싸고 벌어진 접전의 구체적인 내용은 뒤에서 자세히 살펴 보겠지만 EC가 제118A조를 근거로 '노동시간에 관한 지침(Working Time Directive)'을 가중다수결로 제정하자 영국은 지침의 내용이 제118A조가 규정하고 있는 안전·보건에 관한 내용이 아니라는 이유로 유럽사법재판소에 제소함으로써 가중다수결제 도입 이후 영국과 EC의 첫 대결이 치열하게 전개되고 있다.

표 2-4-1. 가중다수결 투표권 분배현황(1995년말 현재)

| 국 가 | 투표권 수 | 국 가 | 투표권 수 |
|---|---|---|---|
| 영 국 | 10 | 포르투갈 | 5 |
| 독 일 | 10 | 오스트리아 | 4 |
| 프랑스 | 10 | 스웨덴 | 4 |
| 이태리 | 10 | 덴마크 | 3 |
| 스페인 | 8 | 핀란드 | 3 |
| 벨기에 | 5 | 아일랜드 | 3 |
| 네덜란드 | 5 | 룩셈부르크 | 2 |
| 그리이스 | 5 | 합 계 | 87 |

앞에서 자세히 살펴보았지만 영국 보수당 정부의 규제완화 정책은 노사관계에 있어서 집단주의의 최소화와 개인주의의 극대화로 요약될 수 있다. 이에 따라 직업훈련과 인력정책 등 다양한 분야에서 이루어지던 노동조합의 정책참여가 철저히 배제되고, 단체교섭의 영향도 현저하게 축소되었다. 그런데 이와 같은 영국 보수당 정부의 반집단주의 정책이 이른바 '사회대화(Social Dialogue)'로 불리워지는 EC 차원에서의 집단주의 발전을 촉진시키는 계기가 되었으니 참으로 역설적이라고 하지 않을 수가 없다.

노사대표가 EC의 정책과정에 참여한 것은 ECSC 이래의 오랜된 전통이었다. 이와 같은 노사단체[8]의 참여는 EC 집행위의 입장에서 보면 회원국 정부 이외에 영향력있는 이익집단과 단체를 참여시킴으로써 공동체 차원의 정책과 법률의 결정 및 집행을 촉진시킬 수 있고, 노동조합 등 사회단체의 입장에서 보면 국제기구를 통해 자국 정부의 정책에 영향력을 행사할 수 있는 이점이 있다. 한편, 유럽의회의 입장에서 보면 국내정치와 달리 실질적인 입법권을 정부로 구성되는 이사회에 넘기고 있는 입장에서 선거과정에 중요한 영향력을 행사하는 압력집단인 노사단체와의 협력을 통해 공동체의 입법 및 정책과정에 대한 영향력을 증대시킬 수 있다는 유인이 있다. 이와 같은 이해의 합치에 따라 '집행위원회 - 노사단체 - 유럽의회'간에 일종의 연합(Coalition)이 결성되어 1980년대의 사회정책에 중요한 변수로 작용하게 된 것이다. 이에 따라 유럽차원에서의 노사간 대화·협력 촉진정책이 1986년 단일유럽법에 의해 로마조약 제118B조에 반영되고, EC는 1988년 '역내시장의 사회적 측면(The Social Dimension of the Internal Market)'이라는 보고서를 통해 사회정책의 독자성을 강조하면서 저임금, 장시간근로 등 이른바 사회적 덤핑(Social Dumping)의 방지를 위한 조치의 시급성을 주장하였다.

이와 같이 EC가 사회적 대화를 통해 추구한 일관된 주제는 회원국간의 노동 및 사회제도의 조화와 통일(Harmonisation)이라는 문제였다. 조화론의 기본논리는 사회적 덤핑의 방지에서 출발하고 있다. 이에 따르면 단일시장의 형성은 시장의 확대와 함께 국가간 장벽의 철폐에 따른 경쟁의 심화를 의미하는데, 이러한 경쟁과정에서 기업들은 노동 및 사회보장비용의 감소를 추구하게 되고, 각국 정부는 사회보장제도 및 노동조건의 하향조정을 통해 이를 조장할 우려가 있다. 그런데 이러한 사회적 덤핑과 사회보장제도의 하향화 경쟁(Social Regime Competition)은 단일시장의 목적과 질서를 왜곡할 뿐만 아니라, 노동자들의 노동조건 및 생활수준, 나아가 삶의 질을 하락시키게 된다는 것이다.[9] 이는

8). ETUC(the European Trade Union Confederation, 1973년 창설); UNICE(the Union of Industrial and Employers' Confederations of the European Communities, 1958년 창설); CEEP(the European Centre of Public Enterprises)가 주된 참여자로 활동하고 있다.

9). 사회적 덤핑이 문제가 된 가장 대표적인 예로 Hoover사가 공장을 프랑스의 디용(Dijon)에서

스코트랜드의 캄버스랑(Cambuslang)으로 이전한 것을 둘러싸고 벌어진 논쟁을 들 수 있다. The Hoover affair and social dumping, European Industrial Relations Review No 230, 1993. 3월: 14.

표 2-4-2. EC 국가간 시간당 노동비용 비교 (1990년, 단위: ECUS)

| 국 가 | 시간당 노동비용 | 국 가 | 시간당 노동비용 |
|---|---|---|---|
| 독 일 | 20.08 | 이 태 리[1] | 14.24 |
| 벨 기 에 | 19.30 | 영 국 | 12.20 |
| 네덜란드 | 17.47 | 아일랜드 | 11.64 |
| 덴 마 크 | 17.19 | 스 페 인 | 11.30 |
| 프 랑 스[1] | 15.27 | 그 리 스 | 5.24 |
| 룩셈부르크[2] | 14.48 | 포르투갈 | 3.57 |

주1) 1988년, 2) 1989년.

다른 한편에서 보면 단일시장의 형성으로 야기될 가능성이 있는 고용불안 및 노동조건 악화와 노동강도의 심화에 대한 노동조합의 우려를 덜어주기 위한 측면도 내포하고 있는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 우려는 통계자료를 살펴보면 보다 명확하게 이해될 수 있다. [표 2-4-2]에서도 보듯이 유럽이라는 문화적 유사성에도 불구하고 시간당 노동비용을 기준으로 볼 때 EC 회원국간에는 커다란 차이가 존재한다. 따라서 노동기준을 조화·통일시키려는 의도적인 노력이 없으면 사회적 덤핑에 따라 이러한 격차가 더욱 심화될 가능성이 있으며, 이는 통합에 장벽이 될 것이라는 주장은 상당한 설득력이 있는 것이었다. 물론 이러한 주장에 대해 영국도 강력한 반대논리를 가지고 있었다. 조화론은 사실상 규제강화를 의미하는데 그에 따른 인위적인 개입은 시장의 기능을 왜곡시켜 결국 사용자는 총노동비용의 관리를 위해 고용규모를 줄일수 밖에 없다는 것이다. 또한 과도한 사회보장수준의 유지는 공공지출의 확대를 의미하는데, 공공지출의 확대는 인플레를 야기하고 효율적인 민간부문의 기능을 왜곡시켜 결국 성장을 둔화시키고 실업을 증가시키는 원인이 된다는 것이다. 즉, 대륙국가의 실업율이 미국과 영국에 비해 높은 이유도 바로 이와 같은 규제와 개입에 따른 것이라는 논리였다. 그러나 우군을 갖지 못한 영국은 거부권 행사 이외에는 EC의 흐름을 막을 수가 없었다.

이와 같은 영국과 EC간의 긴장과 갈등의 결과는 '사회헌장'이라 약칭되고 있는 '노동자의 기본적인 사회적 권리에 관한 공동체 헌장(Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers)'과 마스트리히트 조약의 '사회협정(Social Chapter)'으로 약칭되는 '유럽연합조약의 사회정책에 관한 의정서(Protocol and Agreement on Social Policy of Treaty on European Union)'[10]의 성립과 이에 반발한 영국의 적용탈퇴(Opt-out)였다. 1989년 12월 스트라스버그 회담에서 영국을 제외한 11개 전 회원국이 채택한 사회헌장은 법률이라기 보다는 공동선언의 성격을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 향후 정책

10). S. Kessler & F. Bayliss, Contemporary British Industrial Relations: 300-303.

의 기본방향을 제시하고, 이의 실행을 위한 구체적인 실천계획을 마련하여 추진하도록 하였다는 점에서 EC 차원에서의 노동 및 사회정책 발전에 획기적인 분수령이 되었다.

EC가 경제통합과 함께 단일시장에서의 사회통합의 중요성을 강조하면서 사회헌장에서 제시한 노동자의 기본권리의 요체를 살펴보면, ①공동체 안에서의 이동의 자유와 고용기회, 노동조건 및 사회적 보호에 있어서의 균등처우, ②직업선택의 자유와 적정임금의 보장, ③노동조건 및 생활수준의 향상(특히 시간제 및 임시 노동자의 보호와 주휴와 유급연가권 보장), ④적절한 사회적 보호를 받을 권리, ⑤결사의 자유와 단체교섭권, ⑥국적에 근거한 차별없이 생애직업훈련을 받을 권리, ⑦남녀가 고용기회, 임금, 노동조건, 교육 및 훈련, 경력개발 등에서 균등히 처우받을 권리, ⑧종업원의 정보, 협의 및 참여권 (특히, 기술변화, 구조개편, 정리해고 등의 상황과 관련하여), ⑨교육, 정보, 협의, 참여를 포함하여 작업장에서의 안전 및 건강의 보호를 받을 권리, ⑩최저노동연령 등 아동 및 청소년 노동의 보호, ⑪노령자가 퇴직후 품위있는 생활을 누릴 권리, ⑫장애인이 사회생활 및 직업생활에서 도움을 받을 권리 등을 법률 또는 단체협약에 의해 보장한다는 것이었다.[11)]

이와 같은 11개 회원국의 결의에 따라 EC 집행위는 이를 구체화시키기 위한 일련의 법적, 제도적 조치를 담은 사회조치프로그램(Social Action Programme)을 1989년 발표하였다. 1989년 프로그램에서 제시된 주요 제안을 살펴보면, ①특별고용관계(시간제 및 임시제 노동)에 관한 지침(1990년 6월 시행), ②휴가, 휴식, 야간근로, 휴일근로 등에 관한 최저기준을 담은 노동시간에 관한 지침(1990년 7월 시행), ③집단정리해고에 관한 1975년 지침 개정(1991년 중반 시행), ④임산부에 보호에 관한 지침(1990년 11월 시행), ⑤제3차 기회균등조치 프로그램(1990년 시행), ⑥연소 노동자 보호에 관한 지침(1991년 시행), ⑦종업원 이익참가에 관한 권고(1991년 시행), ⑧유럽노동자평의회(European Work Councils) 설치에 관한 지침(1990년 12월 시행), ⑨직업훈련 촉진제도, 형평임금 기준에 관한 의견(Opinion), ⑩유럽수준의 단체협약을 포함한 단체교섭의 발전을 위한 방안 등 광범위한 내용을 포함하고 있었다.[12)] 1989년의 사회행동계획은 1993년 11월 역시 영국은 탈퇴한 채 사회협정이 체결된 이후 1995년 '중기사회행동계획(Medium Term Social Action Programme, 1995-1997)'으로 대체되어 중장기적인 정책으로 추진되고 있다.

유럽연합을 성립시킨 마스트리히트 조약 부속협정으로 체결된 사회협정은 1989년 사회헌장에서 제시된 내용을 EC의 지침을 통해 추진하는 것에 머물지 않고 조인국에 대해 직접적인 법률적 구속력을 가지는 조약으로 구체화시켰다는데 중요한 의미가 있었다. 사회협정은 먼저 제1조에서 고용촉진, 생활수준 및 노동조건의 개선, 적절한 사회적 보호,

11). S. Kessler & F. Bayliss, 앞의 책 :297-298.
12). S. Kessler & F. Bayliss, 위의 책: 299.

노사간 대화촉진, 고용증대와 실업제거를 위한 인적자원 개발 등을 목표로 설정하였다. 제2조 제1항에서는 제1조에서 제시된 목표달성을 위하여 특히 노동자의 안전·보건을 보호하기 위한 작업환경 개선, 노동조건, 노동자의 정보 및 협의에 대한 접근 권한의 확대, 노동시장에서의 기회 및 노동관계 있어서의 남녀평등, 노동시장에서 배제된 자들의 통합 등에 관한 회원국의 활동을 EC가 지원·보완하도록 하였다. 제2항에서는 제1항의 조치와 관련하여 각국의 사정과 규정 및 중소기업체의 특성을 고려하면서 점진적인 개선을 위한 최저기준을 담은 지침을 채택하도록 하였다. 아울러 사회보장, 고용계약의 종료, 고용창출을 위한 사업에 대한 회원국의 재정기여 등에 대해선 만장일치제가 적용됨을 제3항에서 규정하였다.

한편, 사회협정은 사회적 동반자(노·사·정)간의 대화 촉진을 위한 전략의 일환으로 노사단체를 EC 노동정책 결정의 중추적인 행위자로 등장시켰다. 즉, 제3조는 공동체 차원에서 노사간의 대화를 촉진시킬 것을 목표로 설정하는 한편, 사회정책에 관한 제안은 이사회에 제출하기 전에 노사단체와 협의하도록 하였다. 나아가 제4조에서는 공동체 수준에서 노사가 합의하는 경우에는 그 내용을 당사자가 합의한 절차에 따라 시행하거나, 집행위의 제안을 거쳐 이사회가 제2조 제3항의 규정에 의해 만장일치로 결의해야 하는 사항을 제외하고는 가중다수결제에 의해 결의할 수 있도록 하였다. 이는 다시 말해 노사단체에 대해 단체교섭을 통해 사실상의 입법권을 부여한 것을 의미한다. 제6조에서는 특별히 남녀간 동일노동에 대한 동일임금 원칙을 확인하고, 제7조에서는 사회협정에서 제시한 사항의 추진실적을 집행위가 매년 유럽의회와 이사회 및 경제사회위원회에 보고하도록 하였다.

이상에서 보았듯이 1980년대 이후 유럽의 노사관계 정책은 영국 보수당 정부의 국내정책과는 상반된 방향으로 나아갔다. 영국 정부는 상이한 법과 사회적 전통을 가지고 있는 대륙국가들이 주도하는 EC의 노동 및 사회정책이 집단주의로 나아가는 막기 위하여 기회가 있을 때마다 거부권을 행사했지만, 대륙국가들은 영국의 방해와 저항을 우회하는 새로운 전략을 개발하여 자신들의 정책을 강행하였던 것이다. 이에 더 이상 EC 자체의 진로를 막을 수 없게 된 영국의 보수당 정부는 적용탈퇴라는 최후의 전략을 통해 최소한 영국에 대해선 EC의 집단주의적 노동정책이 영향을 미치지 못하도록 하고자 하였다. 그러나 영국이 EC의 회원국으로 잔류하는 한 EC가 추진하는 정책의 영향권으로부터 완전히 자유로울 수는 없었다. 이에 따라 영국과 EC간에 충돌이 본격적으로 전개되었는데 아래에서는 주요 사례를 살펴보고자 한다.

## 3. 영국과 EC의 끝없는 충돌

EC의 정책에 대한 영국의 대응은 크게 보아 최소화전략과 적용탈퇴전략으로 나타났다. 적용탈퇴란 앞에서도 설명했듯이 자국의 정책에 반하는 내용을 담고 있는 사회헌장과 사회협정에 대해 서명을 거부함으로써 영국에는 적용되지 않도록 한 것을 말한다. 최소화전략이란 그럼에도 불구하고 보수당이 집권하기 전에 발효되었거나 보수당이 거부권을 행사할 수 없었던 사항에 대해선 할 수 없이 국내법에 반영시키되 그 영향을 최소화시키고자 한 것을 말한다.

### 가. 기업양도시 고용승계

EC는 1977년 경제통합의 진전에 따라 증가가 예상되는 기업의 양도·양수·합병 등으로 소유권이 변동되는 경우에 종업원이 불이익을 당하는 것을 방지할 목적으로 '기업양도양수에관한지침(Acquired Rights Directive)'을 제정하고 1979년부터 시행하도록 하였다. 이 지침의 핵심내용은 기업의 양도시 노동자 대표에게 사전에 통보하고 협의할 것과 새로운 사용자(양수자)와의 관계에 있어서도 종전과 동일한 수준의 고용조건을 보장하라는 것이었다. 다만, 양도·양수시 경제적·기술적·구조적 이유에 의한 고용조정(해고)는 인정되었다. 따라서 1977년 지침이 상정한 승계의 내용은 정확히 말하면 고용승계라기보다는 고용조건 승계에 한정된다고 하겠다.[13)]

그러나 고용조건의 승계를 법으로 규정하는 것은 최소한 영국에 있어선 매우 생소한 것이었다. 우선 동일수준의 권리보장을 법으로 강제하는 것은 사용자간의 계약자유원칙을 인정하고 있는 보통법의 판례와 충돌하는 것이었다. 뿐만 아니라 사전협의제는 독일 등의 직장협의회와 같은 대표기구를 상정하고 있는 것인데, 영국의 경우엔 이에 대응하는 마땅한 조직이 없었고 노동조합조차 배제하고자 하던 보수당 정부로서는 이를 적극적으로 추진할 의사도 없었다. 아울러 이와 같은 규제가 1980년대 초 불황에 따라 급증하던 기업매각 등 구조조정 움직임에 장애요인으로 작용할 것도 우려되었다. 이에 따라 보수당 정부는 일단 EC 지침의 내용을 수용하면서도 공공부문에 대해선 적용을 배제함으로써 그 영향을 최소화하려고 하였다. 즉, 1981년 제정된 '기업양도시 고용보호에 관한 규정(Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations, TUPE)'[14)]는

13). 다시말해 합리적인 사유가 있는 경우에는 고용승계 규모를 조정할 수 있으나, 그들의 고용조건은 종전과 같이 하라는 의미이다.
14). Statutory Instrument 1981, No. 1794.

기업의 양도와 함께 고용계약도 승계되고, 기업의 양도를 이유로 한 해고는 특별한 경제적·기술적·구조적 사유가 인정되지 않는 한 부당해고로 간주되며, 양도인과 양수인은 노조를 인정(recognise)하는 경우 양도·양수로 영향을 받는 종업원을 대표하는 노조와 협의[15]하도록 하였다.

그러나 이와 같은 표면적인 화답에도 불구하고 그 이면의 적용실태를 보면 실질적으로 별 효과가 없도록 되어 있었다. 먼저 노조와의 협의제도는 1980년 고용법에 의해 이미 강제적 노조인정제도(Statutory Recognition Procedure)가 폐지되었기 때문에 전혀 사용자를 구속하지 못하였고, 협의 불이행에 대한 제재장치도 전혀 없었다. 한편, 해고로 부터의 보호에 있어서도 만일 양도인이 계약체결 전에 해고하는 경우에는 양수인은 전혀 책임이 없고, 양도인도 부당해고에 따른 변제능력이 없기 때문에 보호조항이 결국 무용지물이 되어버리는 것이었다.[16]

뿐만 아니라 보수당 정부는 공공부문에 대해선 수익사업이 아니라는 이유로 이 규정의 적용을 배제하였다. 이는 보수당 정부가 공공부문 개혁을 위하여 강력히 추진하던 민영화와 외주계약제에 대한 부정적 영향을 방지하기 위한 계산된 조치였다. 따라서 많은 경우 공공부문에서 민간부문으로 고용관계가 이전된 노동자들은 설사 해고되지 않더라도 사용자의 경쟁력 강화를 위한 노동비용 절감논리에 따라 고용조건의 하락을 감수하여야 했던 것이다. 이는 다른 한편으로는 민영화에 대해 민간기업의 참여를 유인하기 위한 방책이기도 하였다. 그러나 이와 같은 보수당 정부의 조치는 영국법원과 유럽사법재판소의 일련의 판례에 의해 지침위반이라고 규정됨에 따라 결국 1993년 노동조합 개혁 및 고용권리법(TURERA)에 의해 양도시 해고에 대한 보호를 강화하고 공공부문에 대해서도 동일하게 적용하였다.

1977년 지침은 정당한 해고사유, 양도·양수의 대상, 특히 시설은 도급계약에 의해 계속 사용하면서 종업원만을 양도할 수 있는지 등 해석상 적지않은 문제점을 안고 있지만, 영국 정부가 당면한 문제점은 그 보다는 공공부문에 대한 적용배제가 지침을 위반한 것이었다고 법원에 의해 확인됨에 따라 종전에 피해를 본 사람들이 손해배상을 청구할 경우 엄청난 규모의 보상금을 지불해야 할 가능성이 있다는 점이다.

---

15). 협의 불이행시 이로 인해 해고되는 자에게 2주분의 임금을 추가로 지급하도록 했다.

16). 그러나 이러한 편법은 Lister v. Forth Dry Dock and Engineering Co. Ltd 사건에 대한 대법원 판례가 양도전 해고 종업원에 대해서도 보호를 인정함에 따라 사용할 수 없게 되었다 [1989] ICR 341. 자세한 내용은 H. Collins, 'Transfer of Undertakings and Insolvency', 1989, 18 ILJ 144를 참조하라.

## 나. 고용관계와 남녀평등

남녀간의 기회균등 문제는 EC 시작때부터 사회정책의 가장 핵심적인 주제 가운데 하나였으며, 로마조약 제119조, 동일임금, 균등처우 및 사회보장에 관한 지침들, 다수의 유럽사법재판소 판례, 그리고 권고 등을 통한 EC의 노력은 오늘날 남녀간의 기회균등이 기본권으로 인정되도록 하는데 크게 기여하였다. 한편, 여성운동의 활성화와 이론의 발달에 따라 오늘날에는 차별의 개념이 직접적이고 고의적인 차별 뿐만 아니라 간접적 차별과 결과의 차별까지 포함하는 것으로 이해되고 있으며, 적극적인 시정조치(Positive Action), 모성보호, 성희롱(sexual harassment) 문제 등 엄청난 개념적 확장을 경험하고 있다. 뿐만 아니라 기회의 균등은 단순한 임금문제를 넘어서 고용기회, 노동조건, 직업훈련, 연금, 사회복지 등을 포괄하는 광범위한 개념으로 확대되고 있다.[17] 이와 같은 남녀평등정책 가운데 영국과의 관계에서 특히 문제가 된 것은 동일노동에 대한 동일임금, 고용에 있어서의 기회균등, 그리고 시간제 고용에 대한 차별이었다.

EC는 오랫동안 로마조약 제119조에서 규정하고 있는 동일노동(Equal work)의 개념을 동일 또는 유사종류의 노동으로 축소해석하여 왔다. 이는 현실적으로 남녀의 직종과 직급이 다르고 노동참가율도 차이가 나는 노동시장의 상황을 고려한 측면과 여성에 대한 남성주도 사회의 보수성이 복합적으로 작용한 결과였다. 그러나 1970년대 중반부터 사회정책의 독자성과 중요성에 대한 인식이 높아지는 것과 궤를 같이하여 1974년 사회정책실행계획에서 개선과제로 선정한 후, 1975년 '동일임금지침(Equal Pay Directive)'을 채택하고 제119조를 동일가치노동(Equal value of work)으로 공식 확대 해석하였다.

이에 대해 여성의 임금비용 급상승을 우려한 보수당 정부가 별다른 조치를 취하지 않고 버티자 EC는 영국정부를 유럽사법재판소에 제소하였고, 유럽사법재판소는 영국이 동일가치노동에 대한 동일임금원칙과 이에 필요한 체계적인 직무평가제도를 법으로 도입하도록 한 1975년 지침을 위반하고 있다고 판결하였다.[18] 이에 영국정부는 할 수 없이 EC 지침의 내용을 반영한 1983년 동일임금규정(Equal Pay (Amendment) Regulation)을 제정하여 1984년 1월 1일부터 시행하였다.

그러나 여기서도 보수당으로서는 당연하게 최소화전략을 채택하였다. 우선 여성 노동

---

17). 그러나 로마조약에 남녀동일임금 조항(제119조)이 설치된 것은 여성운동의 영향이라기 보다는 저임의 여성 노동력을 사용한 벨기에 섬유산업에 대해 경쟁력을 상실해가던 자국의 섬유산업을 보호하기 위한 프랑스의 주장에 따른 것이었다. 따라서 제2차대전 이후 자신들의 일자리를 위협하는 여성고용을 억제하기 위해 동일임금 지급을 남성 노동자들이 주장한 영국과 같이 EC의 경우에도 노동비용 인상이 목적이었다는 점은 오늘날의 시각에서 보면 참으로 역설적이다.

18). Case 61/81: EC Commission v United Kingdom of Great Britain and Nothern Ireland [1982] ECR 2601.

자가 노동의 동일가치를 주장할 경우 독립된 전문가의 직무평가를 받도록 하되, 기존에 직무평가제도를 통해 가치의 동일성이 부인된 경우에는 새로이 평가를 하지 않아도 되도록 하고, 직무평가 결과의 적용범위도 지역적으로 제한하여 동일 사용자와의 고용관계에 대해서만 적용하도록 하였다.[19] 그럼에도 불구하고 동일임금을 요구하는 여성들의 주장은 마치 봇물이 터진 것처럼 급증하였는데, 1984년 규정이 시행된 후 10년동안 연평균 1,000여건이 고용분쟁심판소에 제기되었다. 노동가치, 즉 직무평가가 노동시장에 미치는 영향은 막대하고 복합적이다. 예컨대 1986년 1백만명에 달하고 그 가운데 3/4이 여성인 지방자치단체 육체노동자들의 직무평가 결과를 1960년대말의 그것과 비교해보면 오물수거, 환경미화 등 남성지배직종의 가치등급이 하향조정된 반면, 여성이 지배적인 간병인 등의 등급은 상향조정되었다.[20] 여기서 문제가 되는 것은 상향조정된 직종의 임금은 인상해야 하는 반면, 하향조정된 직종의 임금을 인하시키기는 현실적으로 어렵다는 것이다. 따라서 동일가치노동 동일임금의 엄격한 적용은 전반적인 임금인플레로 나타나게 되는 것이다. 이와 관련하여 영국 대법원이 보수당 정부에 한가닥 희망적인 판결을 안겨주었다. 대법원은 1988년 판례[21]를 통해 유사노동에 남녀가 혼재되어 일하고 있는 경우에는 동일가치노동 동일임금 위반 주장이 인정되지 않는다고 함에 따라 사용자는 비록 여성이 지배적인 특정 직무의 임금이 현격히 낮더라도 일부 남성이 같이 근무하고 있는 경우에는 성차별이 아니라고 주장할 수 있게 된 것이다.

한편, 고용관계에 있어서의 남녀간 기회균등 또는 균등처우와 관련하여 영국의 노동당 정부는 이른바 사회계약입법의 하나로 1975년 성차별금지법을 제정하여 채용, 승진, 훈련, 해고 등 고용관계 전과정에 있어서 성을 이유로 한 직접적 차별은 물론 간접적 차별도 금지하였다. 그러나 1984년 유럽사법재판소가 영국의 1975년법이 소기업과 가내수공업에 대해 적용예외를 인정하고, 차별적 내용을 담고 있는 단체협약이나 사규를 무효화하지 않고 있다는 점에서 1976년 균등처우지침(Equal Treatment Directive)을 위반하고 있다는 EC 집행위원회의 제소를 인정함에 따라 이를 보완해야 하게 되었다.

이에 따라 보수당 정부는 1986년 성차별금지법(Sex Discrimination Act)에서 적용범위를 확대하는 한편, 남녀간에 차별적인 단체협약은 무효라고 규정하였다. 그러나 무효인 단체협약의 치유장치를 두지않았을 뿐만 아니라, 1970년 동일임금법(Equal Pay Act) 제3조에 의한 차별조항 수정장치를 폐지하고, 균등처우라는 명분 아래 여성의 야간근로를 규제하던 1936년 근로시간에관한법률(Hours of Employment (Conventions) Act)도 폐지

19). C. McCrudden (1983), Equal Pay for Work of Equal Value: The Equal Pay (Amendment) Regulations 1983, 12 ILJ 197.
20). Equal Opportunities Review, No 11, Jan/Feb 1987 & No 13, May/June.
21). Pickstone v Freemans plc. [1988] ICR 697.

하였다. 이는 남녀간 차별의 금지는 차별을 시정하기 위한 적극적 조치인 이른바 긍정적 차별(Positive Discrimination)에 대해서도 동일하게 적용된다는 논리였는데, 1989년 고용법에 의해 탄광의 갱내작업을 금지를 폐지하고 고용 및 훈련에 있어서의 역차별을 무효화할 수 있는 권한을 노동부장관에게 부여한 것도 같은 맥락에서 이루어진 조치였다. 따라서 보수당 정부는 단지 최소화전략에 그치지 않고 근로조건의 하향평준화를 통해 규제완화 정책과 일관성을 유지하려고 했음을 엿볼 수 있다.

한편, 고용관계에 있어서 성차별의 개념이 임금과 노동조건의 영역으로부터 사회보장과 모성보호로 확장됨에 따라 이를 둘러싼 갈등이 그치지 않았다. 비록 1979년의 사회보장지침(Community Social Security Directive)은 연금수급연령을 회원국의 선택에 맡기고 있었지만, 1986년 유럽사법재판소가 연금을 받을 수 있는 퇴직연령을 남자는 65세, 여자는 60세로 차별하는 것은 균등처우원칙 위반이라고 판결[22]함에 따라 1986년 성차별금지법과 1989년 고용법에서 이를 보완하여야 했다. 한편, 임신을 이유로 고용을 거부하거나 해고하는 사례가 빈발함에 따라 EC는 1992년 임신여성근로자보호지침(Directive on the Protection of Pregnant Women at Work)을 제정하여 이를 금지하자 영국도 그 내용을 1993년 노동조합개혁및고용권리에관한법률에 반영하여야 했다.

그러나 최근에 가장 큰 논란이 된 것은 시간제로 고용되어 일하는 자에 대한 보호문제였다. 전반적인 근로시간 문제는 뒤에서 다시 살펴보겠지만 영국은 근로시간에 대한 법적 규제를 거의 안한다는 점에서 EC 국가 가운데서도 예외적인 존재이다. 1920년대 이후 정착되어 온 연소자와 여성의 주 48시간제, 야간근로 및 연장근로 규제, 일요일근로 규제 등도 1986년 성차별금지법과 1989년 고용법에 의해 폐지되었다. 그 결과 대부분의 대륙국가에서 44시간 또는 48시간 등 특정의 법정근로시간을 중심으로 근로시간대의 분포가 집중되어 있는 것과 달리 영국은 그 분포범위가 유달리 넓어 양극단인 장시간 근로와 단시간 근로의 점유율이 매우 높은 특징이 있다.[23]

그런데 문제는 영국법이 근로시간과 근속기간을 기준으로 고용보호 수준을 이원화하고 있었다는 점이다. 1978년 고용보호법통합법(EPCA)는 부당해고와 정리해고로부터 보호받기 위해서는 주당 16시간 이상 2년간 근속하거나 주당 8시간 이상 5년간 근무하여야 한다고 규정하고 있었다. 이와 같은 16시간 기준제는 해고예고제와 서면계약제를 도입한 1963년 고용계약법(Contracts of Employment Act)에서 21시간 기준을 처음 규정한 것에서 유래하였다. 1963년법의 21시간 기준은 1965년의 정리해고수당법(Redundancy

22). Marshall v. Southampton and South-west Hampshire Area Health Authority, Case 152/84 [1986] IRLR 140.

23). 영국의 근로시간에 대한 법규의 발전과정과 실태에 관해서는 Deakin & Morris, Labour Law: 275-285를 참고하라.

Payment Act)과 1971년 노사관계법(Industrial Relations Act)의 부당해고조항에도 승계되었다. 이어서 1975년 고용보호법에 의해 21시간이 16시간으로 단축되었다. 1980년대에 들어 이를 추가 단축하자는 주장에 대해 보수당 정부는 지나친 보호확대가 시간제 고용을 원하는 자들의 고용기회를 제약할 것이라는 논리로 반대함에 따라 16시간제가 1992년 TULRCA에서도 그대로 유지되고 있었던 것이다. 한편, 사회보장제도에 있어서도 유사한 개념이 적용되고 있었는데 국립연금(National Insurance)은 최저소득기준(1995-1996년 주당 58파운드) 미만인 자는 가입자격을 부여하지 않음에 따라 이들 최저소득 계층의 대부분을 구성하는 단시간 고용자들이 실업수당과 국립퇴직연금의 혜택을 받지못할 가능성이 컸다.[24]

그런데 시간제 고용과 성차별 문제가 연계되는 이유는 대부분의 시간제 근로자가 여성이라는 점에 기인한다. 아래 [표 2-4-3]에서 보듯이 영국은 EC 국가 가운데서도 주당 30시간 미만의 시간제 고용이 비율이 높을 뿐만 아니라, 그 가운데 여성의 비율이 1991년을 기준으로 볼 때 무려 86.1%에 달하고 있다. 한편, [표 2-4-4]에서 나타나듯이 여성 취업자 가운데 절반에 가까운 43.7%가 시간제로 일하고 있고, 이 비율은 1995년에는 44.8%로 더욱 증가하였다. 특히, 1993년의 한 조사에 따르면 시간제로 일하는 여성의 38%인 190만여명이 주당 16시간미만 일하고 있는 것으로 나타났다.[25] 또한 1991년의 한 조사는 1979년부터 1987년 사이에 30시간 미만의 비율이 30% 증가한데 비해 16시간

표 2-4-3. 총고용인구 대비 시간제 고용 및 시간제 고용인구중 여성점유율 비교

| | % 시간제고용 (%여성) | | | % 시간제고용 (%여성) | |
|---|---|---|---|---|---|
| 국 가 | 1979 | 1991 | 국 가 | 1979 | 1991 |
| 오스트리아 | 7.6(87.8) | 8.9(89.7) | 이 태 리 | 5.3(61.4) | 5.5(65.4) |
| 벨 기 에 | 6.0(88.9) | 11.8(89.3) | 룩셈부르크 | 5.8(87.5) | 7.5(83.3) |
| 덴 마 크 | 22.7(86.9) | 23.1(75.5) | 네덜란드 | 16.6(76.4) | 34.3(70.1) |
| 핀 란 드 | 6.7(74.7) | 7.6(65.2) | 노르웨이 | 25.3(83.0) | 26.7(81.4) |
| 프 랑 스 | 8.2(82.2) | 12.0(83.7) | 포르투갈 | 7.8(80.4) | 6.8(66.7) |
| 독 일 | 11.4(91.6) | 15.5(89.6) | 스 페 인 | -(-) | 4.6(78.0) |
| 그 리 스 | -(-) | 3.9(62.9) | 스 웨 덴 | 23.6(87.5) | 23.7(83.4) |
| 아일랜드 | 5.1(71.2) | 8.4(71.6) | 영 국 | 16.4(92.8) | 22.2(86.1) |

자료: OECD, Employment Outlook, 1993. 7.

24). 보다 상세한 내용은 Deakin & Morris, 앞의 책: 179-185를 참고하라.
25). Hakim, Catherine (1993), 'The Myth of Rising Female Employment', Work, Employment and Society 7, 97-120.

표 2-4-4. 성별 고용인구 대비 시간제 비율 (%)

| | 남 성 | | 여 성 | |
|---|---|---|---|---|
| 국 가 | 1979 | 1991 | 1979 | 1991 |
| 오스트리아 | 1.5 | 1.5 | 18.0 | 20.1 |
| 벨 기 에 | 1.0 | 2.1 | 16.5 | 27.4 |
| 덴 마 크 | 5.2 | 10.5 | 46.3 | 37.8 |
| 핀 란 드 | 3.2 | 5.1 | 10.6 | 10.2 |
| 프 랑 스 | 2.4 | 3.4 | 16.9 | 23.5 |
| 독 일 | 1.5 | 2.7 | 27.6 | 34.3 |
| 그 리 스 | - | 2.2 | - | 7.2 |
| 아 일 랜 드 | 2.1 | 3.6 | 13.1 | 17.8 |
| 이 태 리 | 3.0 | 2.9 | 10.6 | 10.4 |
| 룩셈부르크 | 1.0 | 1.9 | 17.1 | 17.9 |
| 네 덜 란 드 | 5.5 | 16.7 | 44.0 | 62.2 |
| 노 르 웨 이 | 7.3 | 9.1 | 50.9 | 47.6 |
| 포 르 투 갈 | 2.5 | 4.0 | 16.5 | 10.5 |
| 스 페 인 | - | 1.5 | - | 11.2 |
| 스 웨 덴 | 5.4 | 7.6 | 46.0 | 41.0 |
| 영 국 | 1.9 | 5.5 | 39.0 | 43.7 |

자료: OECD, Employment Outlook, 1993. 7.

미만은 무려 66%나 증가하였음을 발견하였다.[26] 이는 다시 말해 16시간 기준제가 시간제 고용 가운데서도 16시간 미만 일하는 자의 비율을 급격히 증가시키는데 기여하고 있음을 시사하는 것이다.

이와 같이 여성이 시간제 고용의 절대다수를 차지함에 따라 16시간을 기준으로 한 차별이 여성에 대한 간접적인 성차별이라는 주장이 제기되고, 영국의 대법원이 노동부장관을 상대로 한 기회균등위원회(Equal Opportunity Commission)의 소송에서 동 조항이 EC의 기회균등지침을 위반하고 있다고 판결함에 따라 결국 1995년 12월 16시간 기준제가 폐지되었다.[27] 그러나 국가연금(State Pension)의 최저소득기준은 여전히 유효하고 법정병가수당과 법정모성수당도 유사한 소득기준을 두고 있어 문제가 완전히 해결된 것은 아니다. 아울러 시간제 고용에 대해서는 정규고용에 비해 시간급이 낮은 것이 관행임에 따라 시간급을 기준으로 산정하는 부가급여와 유급휴가 등에 있어서도 격차는 여전히 유지되고 있고, 시간제 고용에 대해선 연장근로시 가산급여를 지급하지 않는 관행도 변하지 않고 있다. 한편, 정리해고에 있어서도 후입선출(Last in, First Out, LIFO)-나중 취업한 자를 우선 해고하는-관행이 유지됨에 따라 대부분 근속기간이 짧은 여성 시간제 고용자들이 상대적으로 해고의 위험에 노출될 가능성이 많은 것이다.[28]

26). S. Deakin & F. Wilkinson (1991), 'Labour Law, Social Security and Economic Inequality', Cambridge Journal of Economics 15: 125-148.
27). Secretary of State for Employment v Equal Opportunity Commisssion [1994] IRLR 176.
28). Deakin & Morris, 앞의 책: 182-185.

표 2-4-5. 시간제 근로자의 시간제 취업이유 (단위: %)

| | 전 체 | 남 성 | 여 성 |
|---|---|---|---|
| **자발적 사유** | **72** | **37** | **79** |
| 금전보다는 일을 하고 싶어서 | 6 | 10 | 5 |
| 시간제 수입으로 충분 | 4 | 6 | 4 |
| 가족과 시간을 보내고 싶어서 | 23 | 2 | 27 |
| 가사와 균형을 이룰수 있어서 | 25 | 2 | 30 |
| 기타 | 12 | 17 | 11 |
| **비자발적 사유** | **28** | **62** | **20** |
| 상용직을 찾을 수 없어서 | 14 | 27 | 11 |
| 학업 또는 장애때문에 | 14 | 35 | 9 |

자료: Office for National Statistics, Labour Market Trends, 1996. 4.

그렇다면 시간제 근로자에게 반드시 상용근로자와 같은 수준의 사회보장 및 고용조건을 보장하는 것이 합리적인가 하는 물음이 제기될 수 있다. 보는 시각과 가치관에 따라 다양한 주장이 제시되고 있지만 가장 단순한 답은 시간제로 일하고 있는 자들의 이유를 알아보는 것일 수 있다. 1995년의 한 조사에 따르면 전체 시간제 근로자의 72%가 자발적으로 시간제를 택하였고, 상용직을 구하지 못해 시간제로 일하고 있는 자는 14%에 불과한 것으로 나타났다.[29] 따라서 정규직을 구할 수 없어 시간제로 일한다는 등의 시간제 고용에 대한 일반적인 비판이 영국의 경우에는 반드시 적절하다고는 볼 수 없는 것이다.

### 다. 근로시간과 안전·보건의 보호

근로시간 문제는 영국과 EC가 가장 치열하게 대립하는 현안 가운데 하나이다. 오늘날 대부분의 국가들이 1일, 1주, 1년 또는 일정기간을 기준으로 최장노동시간을 규제하고 있으며, EC는 노동조건 가운데 가장 핵심적인 요소인 노동시간을 노동자의 안전·보건 보호문제와 연계하여 법으로 규제하려고 하는 반면, 영국은 이를 강력하게 거부하여 왔던 것이다. 이와 같이 영국과 EC, 즉 대륙국가들이 대립하는 이유는 양지역의 노사관계와 법 전통의 차이에 기인한다. 즉, 민간의 힘에 비해 강력한 국가의 전통을 가지고 있는 대륙국가들은 노동시간 등 근로조건을 법으로 엄격하게 규제하는 반면, 개인주의와 방임주의의 전통이 강한 영국은 노사관계뿐만 아니라 근로조건까지도 실정법 보다는 노사자치에 의한 단체협약에 맡겨왔다. 따라서 정부 뿐만 아니라 노사 당사자들도 구체적인 고용조건에 대해 법이 개입하는 것을 꺼려왔던 것이다. 한편, 1979년 집권한 보수당정부는 규

29). Office for National Statistics, Labour Market Trends, 1996. 4.

표 2-4-6. 근로시간에 관한 ILO 조약 비준현황(1996년 현재)

| 국 가 | 1호 | 14호 | 30호 | 47호 | 79호 | 89호 | 90호 | 103호 | 106호 | 132호 | 138호 | 140호 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 호 주 | - | - | - | ○ | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 오스트리아 | ○ | ○ | ○ | - | - | ○ | - | ○ | - | - | - | - |
| 벨기에 | ○ | ○ | - | - | - | ○ | - | - | - | - | - | - |
| 카나다 | ○ | ○ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 프랑스 | ○ | ○ | - | - | - | ○ | ○ | - | ○ | - | - | ○ |
| 독 일 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ○ | ○ | ○ |
| 헝가리 | - | ○ | - | - | - | - | - | ○ | - | - | - | ○ |
| 이태리 | ○ | ○ | - | - | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | - |
| 일 본 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 네덜란드 | - | ○ | - | - | - | X | ○ | ○ | ○ | - | ○ | ○ |
| 스웨덴 | - | ○ | - | ○ | - | - | - | - | - | ○ | - | ○ |
| 미 국 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 영 국 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ○ |

주) ○ 비준, - 비준안함, X 비준철회
①1호 및 30호: 1일 8시간, 1주 48시간제(1호: Industry, ②30호: Commerce and Office, ③14호 및 106호: 매 7일당 24시간 계속휴식 시간부여(14호: Industry, 106호: Commerce and Office) ④47호: 주 40시간 원칙, ⑤79호 및 90호: 18세 미만 야간근로 금지 원칙, ⑥89호: 여성 야간근로 금지, ⑦103호: 최소 12주 출산휴가 부여, ⑧132호: 1년 이상 근속자에 대한 3주 이상 휴가 부여, ⑨138호: 최저취업가능연령(15세 또는 의무교육완료 연령), ⑩140호: 훈련 목적의 유급교육휴가 부여.

자료: G. Bosch, P. Dawkins & F. Michon, Working time in 14 industrialised countries, 1993, Geneva: International Institute for Labour Studies, 3, 표1.

제완화를 노사관계와 노동시장 개혁의 기본방향으로 설정하였는 바, 노동시간을 법으로 규제하는 것은 이러한 정책에 정면으로 배치되는 것이었다.

이와 같은 영국의 특성은 노동시간 통계에서 뚜렸하게 나타난다. 오늘날 시설가동시간과 노동시간의 분리가 세계적인 추세라고 할 수 있는데, 이는 시설투자의 효율성을 높이기 위해 시설가동시간은 점점 길어지는 반면, 노동시간은 여성 등 노동력 공급구조의 변화 등으로 인해 탄력적 노동시간제가 더욱 확대되어가기 때문이다. 그런데 [표 2-4-7]에서 보듯이 영국은 제조업과 유통업 모두 가동시간이 유럽에서도 가장 길며, 이러한 장시간 가동은 높은 시간제고용 비율과 상대적인 장시간 근로에 의해 지지되고 있는 것으로 분석되고 있다.

시간제 고용과 관련한 앞의 [표 2-4-3]에서 보았듯이 영국은 시간제 고용의 비율이 여성의 사회활동이 가장 활발한 북유럽 3개국 다음으로 높다. 그런데 더 큰 특징은 아래 [표 2-4-8]에서 보듯이 시간제근로자의 평균 근로시간이 주당 17.6시간으로 유럽 안에서도 덴마크 다음으로 가장 짧다는 점이다. 반면, 정규근로자의 평균근로시간은 43.7시간으로 가장 길고, 주 48시간 이상 일하는 자의 비율도 15.9%로 대부분의 유럽국가의 3배에 달하고 있다.

표 2-4-7. EU 주요국가의 산업별 주당 평균 시설가동시간 및 근로시간 비교

| 국 가 | 제 조 업 | | 서비스업(도.소매 유통) | |
|---|---|---|---|---|
| | 가동시간 | 근로시간 | 영업시간 | 노동시간 |
| 벨지움 | 77 | 37 | 51 | 38 |
| 독 일 | 53 | 38 | 48 | 39 |
| 그리스 | 64 | 40 | - | - |
| 스페인 | 69 | 40 | 45 | 43 |
| 프랑스 | 69 | 39 | 56 | 38 |
| 아일랜드 | 61 | 41 | - | - |
| 이태리 | 73 | 39 | 49 | 38 |
| 네덜란드 | 74 | 39 | 52 | 40 |
| 포르투갈 | 54 | 44 | 51 | 44 |
| 영 국 | 76 | 37 | 58 | 39 |
| 평 균 | 66 | 39 | 53 | 39 |

자료: Special EC Labour Market Survey, European Economy Supplement B. 1989.11., 1990.2.

이와 같이 영국의 근로시간의 분포도가 넓고, 양극단의 점유율이 높은 가장 큰 직접적인 이유는 법으로 일정시간(예: 주 39-48시간) 이상은 일하지 못하도록 하는 법정근로시간을 가지고 있지 않기 때문이라고 하겠다. 뿐만 아니라 휴일이나 휴식시간에 대해서도 법으로 규제하지 않고 단체협약에 맡기고 있으며, 야간근로에 대한 규제도 거의 없어 정규 또는 부정기적으로 야간근로를 하는 자의 비율이 독일과 이태리의 9%, 프랑스의 15%에 비해 영국은 25%로 가장 높다.

표 2-4-8. EU 주요국가 주당근로시간 비교 (1990년 기준)

| 국 가 | 평균근로시간 (전체근로자) | 평균근로시간 | | 48시간이상 근로자 비율 | 법정근로시간 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 상용근로자 | 시간제근로자 | | |
| 독 일 | 36.8 | 39.9 | 19.5 | 4.7 | 48 |
| 프랑스 | 37.5 | 39.6 | 21.8 | 5.2 | 39 |
| 이태리 | 38.0 | 38.6 | 25.2 | 3.4 | 48 |
| 네덜란드 | 31.9 | 39.0 | 16.3 | 1.6 | 48 |
| 벨지움 | 35.8 | 38.0 | 20.7 | 2.3 | 40 |
| 룩셈버그 | 38.7 | 39.9 | 23.0 | 2.2 | 40 |
| 아일랜드 | 38.6 | 40.4 | 18.1 | 8.3 | 48 |
| 덴마크 | 34.2 | 39.0 | 19.0 | 4.6 | - |
| 그리스 | 39.5 | 40.1 | 20.8 | 4.7 | 48 |
| 포르투갈 | 41.2 | 41.9 | 20.0 | 4.7 | 48 |
| 스페인 | 39.7 | 40.7 | 18.1 | 5.0 | 40 |
| 영 국 | 37.8 | 43.7 | 17.6 | 15.9 | - |
| 평 균 | 37.4 | 40.4 | 19.0 | 6.8 | - |

자료: Employment Gazette, 1993. 9.

물론 이와 같은 법 규제의 결여가 반드시 장시간 근로와 휴일·휴식의 부족을 의미하는 것은 아니다. 영국의 가장 오랜 노동운동의 역사가 시사하듯이 이러한 문제를 법이 아니라 단체협약에 의해 규제하고 있으며, 따라서 실제 평균근로시간은 유럽에서도 가장 짧은 국가의 하나라는 점에 주의해야 한다. 다만, 문제는 평균근로시간이 산업별로 큰 격차를 보이고 있다는 점인데, 예컨대 광공업의 경우에는 주 60시간에 가까운 장시간 근로가 이루어지고 있다. 아울러 노동시간의 탄력화로 연장근로 및 야간근로, 교대제 등의 비율이 유럽에서도 가장 높음에 따라 이를 일률적으로 규제할 경우 노동시장에 미치는 영향이 매우 큰 구조를 가지고 있다는 점이다.

# 제5장 보수당 개혁정책의 평가

## 1. 서 문

"1960-70년대 영국 노사관계의 문제점이 엄청난 고통과 피해를 결과하였음은 주지의 사실이다....대외적으로는 신뢰를 실추시켰으며 대내적으로는 경제회복에 대한 자신감을 앗아가 해결책이 없는 것처럼 보였다....(그러나) 1980년대에 영국 노사관계는 20년전에는 상상도 할 수 없었던 발전을 이룩하였다." (Industrial Relations in the 1990s, Cm. 1602 (1991. 7월), HMSO: para. 1.1 & 1.5).

"대처리즘이 이룩한 것은 신현실주의도 아니고 유연성도 아니며, 과거에 영국경제 쇠락의 원인으로 지적되던 현장노사관계는 여전히 그대로 유지되고 있다..... (그 동안의 이른바 개혁조치에도 불구하고) 놀랍게도 노조의 교섭력이 급격하게 약화되었다는 뚜렸한 증거가 없다." (J. McInge, Thatcherism at Work, Open Univ. Press, 1987: 133 & 136).

"(영국의) 집단노사관계는 급속히 붕괴되고 있다.... 특히 영국 노사관계의 특징의 하나였던 강제적 노동조합주의는 이제 과거의 일이 되어버렸다. 그러나 무엇이 집단주의를 대체하고 있는지는 명확하지 않다." (D. MetCalf & S. Milner, Crumbling of Collective British Industrial Relations in Great Britain: Alternatives and Consequences, CEP Working Paper No. 578, 1994. 12월: 21).

위에서 보는 바와 같이 지난 18여년동안 이루어진 보수당 정부의 노사관계 개혁정책의 성과에 대한 평가는 일치되지 않고 있다. 여기서 우리는 다음과 같은 질문을 던질 수 있다. 1979년 대처가 집권한 이후 그동안 어떤 변화가 있었는가? 만일 변화가 있었다면 그것은 보수당 개혁정책의 성과인가? 아니면 다른 요인, 예컨대 시장적 요인에 따른 불가피한 결과인가? 결론적으로 보수당의 개혁정책은 성공했는가?

그러나 이와 같은 물음의 답을 찾음에 있어 간단치 않은 문제들이 제기되는데 우선 보수당의 목표가 무엇이었는가 하는 점이다. 보수당의 목표가 단지 집단주의의 와해, 즉 노조에 대한 공격에 있었는가 아니면 경제적 성과의 개선까지 의도한 것이었는가에 따라 성과에 대한 평가는 많이 달라질 것이다. 뿐만 아니라 결과와 정책간의 인과관계를 어떻게 규명할 것인가 하는 방법론상의 문제도 당연히 제기될 것이다. 예컨대 노조 조직율 하락의 원인이 보수당의 노조에 대한 공격의 결과인지, 아니면 경기침체에 따른 실업 위협의 증가 때문인지는 수많은 계량분석에도 불구하고 여전히 뜨거운 쟁점으로 남아있는

것이다. 따라서 우리는 이러한 한계를 인식하면서 노사관계와 노동시장의 전반적인 지표의 변화를 통해 노사관계 개혁정책의 영향을 추론해보는 수준에 그치기로 하자.

보수당의 개혁정책이 전통적인 노사관계 영역에만 한정된 것이 아니었기 때문에 그 영향에 대한 연구 또한 다양한 분석방법이 시도되고 있지만, 여기서는 앞부분과의 일관성을 유지하기 위하여 집단노사관계, 노동시장의 탄력성, 그리고 경제적 성과의 세부분으로 나누어 살펴보고자 한다. 집단노사관계에서는 주요 분규사례, 노동조합 조직율, 클로우즈드 숍, 단체교섭 적용율, 노조운영 등에 관한 투표, 파업, 그리고 사용자의 대응방법 등의 변화를 살펴본다. 노동시장과 관련해서는 시간제 등 고용유형, 채용 및 해고, 근로시간, 노동비용 등이 보다 탄력적으로 되었는지 여부를 점검한다. 이어서 경제적 성과에 대해서는 경제성장율, 노동생산성, 실업율, 임금 및 물가 상승율 등의 변화를 중점적으로 살펴본다.

## 2. 노사관계의 변화

### 가. 주요 분규사례

1971년법을 통한 개혁작업이 TUC를 중심으로 한 노조의 조직적인 거부투쟁으로 인해 무산되었던 것과는 대조적으로 1979년 이후의 개혁에 대해선 1971년과 같은 대규모의 거부투쟁이 전개되지 않았다. 물론 일부 노조는 강력히 저항하였지만 법원의 노조기금 압류와 법정모독죄에 대한 가혹한 벌금부과 위협앞에 결국 굴복하고 말았다. 과거와 비교하는 상대적인 의미에서 이와 같은 노조의 순응은 보수당의 개혁입법으로 인해 전통적으로 보수적인 법원이 노조를 합법이라는 공간에 가둘 수 있는 여지가 넓어졌다는 것을 반증한다고 할 수 있다. 주로 사용자가 서게 되는 원고측의 입증책임이 완화됨에 따라 불복종시 무제한의 벌금 또는 압류조치가 뒤따르는 쟁의행위중지명령(Injunction) 제도는 가장 신속하고 효과적인 무기가 되었다.[1] 이에 대해 TGWU의 위원장이었던 론 토드(Ron Todd)는 “사용자들은 한밤중에 판사를 깨워 브랜디 한잔을 먹이고 더 썬(The Sun)지의 헤드라인을 보여주면 중지명령서에 서명하게 할 수 있다”고 불만을 토로하고 있다.[2] 노동계의 이와 같은 냉소주의는 1980-89년에 노조에 대한 가처분 신청의 90%가 받아들여진 것을 고려하면 전혀 근거가 없는 것은 아니라고 할 수 있다.[3]

---

1). Lord Wedderburn (1991), Employment Rights in Britain and Europe, London: Lawrence & Wishart: 제7장.
2). The Guardian, 1989. 10. 5. in S. Dunn & D. Metcalf (1994), Trade Union Law since 1979: Ideology, Intent, Impact, CEP, LSE: 13.

물론 노조 입장에서 보면 쟁의행위중지명령의 위협이 숍스튜어드가 주도하던 비공인파업을 억제시키고 이들에 대한 노조의 통제력을 강화시켜 주는 긍정적 측면도 있다. 하지만 개혁입법 초기단계인 1980년대 초에는 노조 스스로 중지명령을 받아들일 분위기가 형성되지 못하였다. 그 결과 1980-82년 쟁의행위중지명령에 대한 불복율이 11%였던데 비해 1982-84년에는 무려 69%로 증가하였다.[4] 이것은 마치 노조가 사법부의 힘과 의지를 시험해보려 했던 것과도 같았는데, 탄광파업에서 참패한 1980년대 중반 이후에는 23%로 급격히 떨어져 노동운동에도 이른바 '신현실주의(New realism)'가 자리잡고 있음을 보여주고 있다.[5]

노조로 하여금 상황이 바뀌었음을 실감케 한 대표적인 사례로 자주 인용되는 4가지 분규 - 스톡포트 메신저(Stockport Messenger, 1983-1984년), 뉴스 인터내셔널(News International, 1986-1987년), 피엔오와 시링크 페리(P&O & Sealink Ferries, 1988년), 그리고 항만파업(Dock Strike, 1989년) 등을 통해 구체적인 변화의 내용을 살펴보고자 한다.[6] 이들 사례의 공통점은 모두 다수의 사용자를 대상으로 한 교섭구조(Multi-employer bargaining structure) 기반 위에서 클로우즈드숍이 운영되고 있었다는 점이었다. 노조들은 클로우즈드숍에 의해 임금은 물론 실질적인 작업통제권까지 장악하고 있었고, 노조의 이러한 독점력에 대한 사용자의 저항은 2차행동(Secondary action)에 의해 효과적으로 차단되고 있었다.

그런데 제2부 제2장에서도 간단히 설명했듯이 메신저 그룹(Messenger Group)이 용감하게도 경쟁이 치열해진 지방신문 영역에 신기술과 비노조원으로 무장된 새로운 회사를 세우고 나섰다. 1980년 및 1982년법 이전에는 이러한 시도가 성공할 가능성이 거의 없었다고 할 수 있다. 그러나 노동력 공급을 장악하고 있던 NGA의 저항은 벌금과 압류로 이어진 쟁의행위중지명령에 의해 무산되고, 노조가 파업을 종료했을 즈음에는 노조기금이 거의 바닥나 있었던 것이다. 메신저 사례는 법이 노조의 독점력을 효과적으로 규제하고 노조의 위협으로부터 사용자를 보호할 수 있다는 것을 확실하게 보여주는 것이었다.

---

3). S. Evans, 'The Use of Injunctions in Industrial Disputes', 1985, BJIR, 23: 131-137 및 'The Use of Injunctions in Industrial Disputes 1984-1987.4', 1988, BJIR, 26: 419-35; D. Marsh, The New Politics of British Trade Unionism, 1992: 86, 표 4.1.
4). D. Marsh, 위의 책: 86-87.
5). Dunn & Metcalf, Trade Union Law since 1979: 14.
6). 각 파업의 경과와 내용에 대해선 S. Dunn (1985), The Law and the Decline of the Closed Shop, in P. Fosh & C. Litter (eds.), Industrial Relations and the Law in the 1980s, Aldershot: Gower; J. Gennard (1984), 'The Implications of the Messenger Newspaper Group Dispute', Industrial Relations Journal, 15(3): 7-20; J. McIlroy (1991), The Permanent Revolution? Conservative Law and the Trade Unions, London, Spokesman: 69-72, 108-116, 143-151; P. Turnbull, C. Wolfson & J. Kelly (1992), Dock Strike: Conflict and Restructuring in British Ports, Aldershot, Avebury 등을 참고하라.

1984-87년 전체 쟁의행위중지명령의 36%가 인쇄산업 부문이었으며, 지방지 부문에서 비노조주의가 급속히 확산된 점을 보면 메신저 사례의 중요성을 알 수 있다.[7)]

이러한 교훈은 역시 제2부 제2장에서 살펴보았듯이 와핑(Wapping)분규로 알려진 뉴스인터내셔널(News International) 사례에서도 반복되었다. 피엔오(P&O)와 시링크(Sealink) 페리의 분규는 영불해협을 연결하는 채널 터널(Channel Tunnel)과의 경쟁에 대비한 구조개편과 관련된 것이었고, 항만분규는 앞에서 살펴본 항만근로제(Dock Labour Scheme) 폐지 후 노조인정 철회와 교섭의 분권화가 원인이었다. 앞의 사례에서는 노조가 투쟁의 선봉에 섰다가 법원의 중지명령에 따라 조합원의 반발에도 불구하고 후퇴하였으며, 뒤의 사례에서도 노조 지도부는 불법파업에 빠지지 않기 위해 매우 소극적으로 대응하였다. "과거 정부 위에 군림한다고 인식되던 노조의 신화는 이제 더 이상 존재하지 않는다"는 맥카티(McCarthy)의 표현과 같이 새로운 법들에 의해 노사간의 힘의 균형이 급속히 사용자 쪽으로 옮겨졌다는 인식이 실제 분규사례를 통해 더욱 일반화되었다.[8)] 노조는 지속적으로 법률의 헛점을 찾아 치고 빠지는 전략을 모색하였지만, 보수당 정부는 마치 쫓고 쫓기는 쥐와 고양이의 게임과 같이 곧바로 탈출구를 봉쇄하는 추가입법을 함으로써 노조의 활동공간은 더욱 좁아지게 되었던 것이다.

위와 같은 내용에 비추어 보면 우리는 만일 보수당 정부의 개혁정책이 효과가 있었다면 노동조합 조직율이 감소하고 클로우즈드숍과 단체교섭의 적용범위가 축소되고 파업이 감소되었을 뿐만 아니라, 파업결정 및 노조 운영에 있어서도 투표제도의 이용이 확대되고 투표 결과도 온건하게 나타났을 것이라고 예상해 볼 수 있다. 아래에서는 이러한 쟁점들에 관한 통계자료를 통해 개혁입법의 효과를 차례로 살펴보고자 한다.

## 나. 노동조합

통계에 따르면 1970년대의 추세와는 반대로 1979년 이후 노동조합은 역사상 가장 장기적이고 지속적인 조합원의 감소를 경험하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이 1979년 사상 최고수준인 1,350만명에 달했던 노조원이 1995년말에는 거의 절반수준인 730만명으로 크게 감소하였고, 전체 고용인구 대비 조합원의 비율로 정의한 노조 조직율도 53%에서 전후 최저수준인 32%로 하락하였다. 이를 다시 설명하면 100명중 53명이 노동조합에

7). Dunn & Metcalf, Trade Union Law since 1979: 15.
8). W. McCarthy (ed.), (1992), Legal Intervention in Industrial Relations: Gains and Losses, Oxford, Blackwell: 70.

표 2-5-1. 노동조합 조직현황, 1979-1995년

| 연 도 | 노동조합(개소) | 조합원(천명) | 조직율(%) |
|---|---|---|---|
| 1979 | 454 | 13,498 | 53.0 |
| 1980 | 438 | 12,947 | 51.8 |
| 1981 | 414 | 12,106 | 50.4 |
| 1982 | 408 | 11,593 | 49.1 |
| 1983 | 394 | 11,337 | 48.2 |
| 1984 | 375 | 11,086 | 46.3 |
| 1985 | 370 | 10,716 | 45.0 |
| 1986 | 335 | 10,539 | 43.8 |
| 1987 | 330 | 10,475 | 42.8 |
| 1988 | 315 | 10,387 | 41.0 |
| 1989 | 309 | 8,964 | 39.0 |
| 1990 | 287 | 8,854 | 38.1 |
| 1991 | 275 | 8,633 | 37.5 |
| 1992 | 302 | 7,999 | 35.8 |
| 1993 | 287 | 7,808 | 35.1 |
| 1994 | 267 | 7,553 | 33.6 |
| 1995 | 256 | 7,275 | 32.1 |
| '79-'95 변화 | -198 | -6,223 | -20.9 |

주) Certification Officer의 자료는 노조가 제출한 자료를 근거로 하고 있는 반면, Labour Force Survey 자료(위 표의 경우 1989년 이후)는 개인별 설문조사를 근거로 하고 있기 때문에 전자의 자료는 실제보다 과대반영되고 있는 것이 일반적인 현상임에 유의.
자료: 1979-1988년은 CO, Annual Report of Certification Officer 각호; 1989-1995년은 Office for National Statistics, Labour Market Trends 1996. 5.

가입하고 있었으나 15년동안 무려 620만명의 노조원이 감소하여 이제는 100명중 불과 32명만이 노동조합에 가입하고 있다는 것이다.

위의 통계보다는 다소 보수적인 결과를 보여주고 있는 노사관계실태조사(WIRS) 자료에 의하더라도 전체 조직율은 1984-1990년 6년동안에 10%가 감소하였고, 이와 같은 감소는 특히 사무직이 주도하였음을 보여주고 있다. 한편 노동조합 수는 1945년 이후 지속적으로 감소되어 온 추세가 1979년 이후 다소 가속화된 것으로 나타나고 있는데, 이는 기존노조의 소멸에 기인하는 것이라기보다는 조직율 감소에 대응하고 규모의 경제를 높이기 위하여 노동조합간에 통합·합병이 활발하게 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 물론 영국의 조직율 32%는 노동운동의 활성화에도 불구하고 15% 미만을 유지하고 있는 우리나라의 조직율과 비교하면 여전히 높은 수준이며, 조직율의 감소추세는 북유럽 일부 국가를 제외하면 세계적으로 일반적인 현상이라고 할 수 있다. 그러나 불과 15년이라는 짧은 시간에 영국처럼 급속히 감소한 예는 찾아보기가 힘들다는 사실에 주목해야 할 것이다.

이와 같은 조직율 감소의 원인을 설명하는 다양한 이론 가운데서도 대표적인 것으로

표 2-5-2. 근로자 및 사업체 특성별 노조 조직율 현황, 1995년

| | 전체 | 남성 | 여성 |
|---|---|---|---|
| 전체 피용자 | 32 | 35 | 30 |
| | 전체 | 상근(Full-time) | 시간제(Part-time) |
| 전체 피용자 | 32 | 36 | 21 |
| 상용(Permanent) | 33 | 37 | 22 |
| 임시직(Temporary) | 21 | 24 | 16 |
| 근로시간제별 | | | |
| 탄력시간제(Flexitime) | 43 | 48 | 25 |
| 직무공유제(Job Sharing) | 33 | * | 33 |
| 기간계약제(Term-time working) | 45 | 72 | 25 |
| 연평균시간 계약제 (Annualised hours contract) | 50 | 56 | 30 |
| 2주간 9일제/주 4.5일제 | 48 | 49 | * |
| 재택근무제 | 6 | 7 | 5 |
| | 전체 | 민간 | 공공 |
| 전체 피용자 | 32 | 21 | 61 |
| 25인 미만 | 16 | 9 | 52 |
| 25인 이상 | 40 | 29 | 64 |
| | 전체 | 생산직 | 사무직 |
| 전체 피용자 | 32 | 33 | 32 |

자료: Office for National Statistics, Labour Market Trends, 1996. 5월. 표 3, 4, 및 5.

경기순환론(Business Cycle Theory)[9]과 구성론(Composition Theory)[10]을 들 수 있다. 앞의 이론이 경기침체에 따른 실업의 위험 증가를 강조하는 반면, 뒤의 이론은 제조업의 감소와 서비스업의 증가로 특징지워지는 산업구조의 변화와 여성 노동력의 증가에 따른 노동력 구성의 변화를 강조한다. 그러나 프리만(Freeman)과 펠렛티어(Pelletier)는 두 이론이 중시하는 주요변수를 통계학적으로 통제하고 1979-86년의 법개정 내용을 지수화한 계량분석을 통해 1980년대 이후의 조직율 하락에 노동관계법의 변화가 절대적인 영향을 미쳤음을 보이고 있다.[11] 문제는 각각의 이론에 입각한 분석이 통계학적으로 높은 수준의 설명력을 보이고 있다는 점인데, 따라서 누군가 틀렸거나 완전하지 못하다는 결론이 된다.[12] 프리만과 펠렛티어의 설명에 대해 던(Dunn)과 멧카프(Metcalf)는 통계학적 상관관계만을 보여줄 뿐 인과관계를 설명하지는 못하고 있으며, 오히려 정치경제적 격변기에 감소하던 노조 조직율이 보수당의 강공 개혁입법을 촉진시켰을 수도 있다고 반박하고 있

9). Disney, R. (1990), 'Explanations of the Decline of Trade Union Density in Britain: an Appraisal', British Journal of Industrial Relations, 28(2), 7월: 165-178.
10). Booth, A. (1989), What Do Union Do Now?, Discussion Paper in Economics 8903, Brunel University.
11). Freeman, R. & Pelletier, J. (1990), 'The Impact of Industrial Relations Legislation on British Union Density', British Journal of Industrial Relations, 28(2), 7월: 141-164.
12). J. Waddington (1992), 'Trade Union Membership in Britain, 1980-87: Unemployment and Restructuring', British Journal of Industrial Relations, 30(2), 6월: 287-324.

표 2-5-3. OECD 주요국가의 노조 조직율 및 단체교섭 적용율 변화 비교

| | 1980년 | | 1990년 | |
|---|---|---|---|---|
| 국 가 | 노조 조직율 | 단체교섭 적용율 | 노조 조직율 | 단체교섭 적용율 |
| 호 주 | 48.0 | 88 | 40.4 | 80 |
| 카나다 | 36.1 | - | 35.8 | 38 |
| 스웨덴 | 79.7 | - | 82.5 | 83 |
| 핀란드 | 69.8 | 95 | 72.0 | 95 |
| 프랑스 | 17.5 | 85 | 9.8 | 92 |
| 독 일 | 35.6 | 91 | 32.9 | 90 |
| 영 국 | 50.4 | 70 | 39.1 | 47 |
| 일 본 | 31.1 | 28 | 25.4 | 23 |
| 네덜란드 | 35.3 | 76 | 25.5 | 71 |
| 오스트리아 | 56.2 | - | 46.2 | 98 |
| 포르투갈 | 60.7 | 70 | 31.8 | 79 |
| 스페인 | 25.0 | - | 11.0 | 68 |
| 미 국 | 22.3 | 26 | 15.6 | 18 |

자료: OECD, Employment Outlook, 1994. 7월, 표 5.1, 5.7 및 5.8를 종합하여 재구성함.

다. 또한 법개정 효과가 일정한 시차없이 즉시 나타난다고 가정하고 있지만 현실의 노사분규 사례에서 나타났듯이 법 개정의 효과는 주로 1980년대 중반 이후에 가시적으로 나타나고 있다고 지적한다. 결론적으로 세 이론 모두 부분적인 설명 밖에 못하고 있다고 주장하고 있다. 이에 근거하여 보수당 정부의 개혁입법이 노조의 쇠퇴에 영향을 미친 것은 사실이지만, 동시에 경기여건과 산업구조 및 노동력 구성의 변화 또한 부분적으로 영향을 미쳤다는 안전한 결론을 제안하고 있는 것이다.[13)]

## 다. 클로우즈드숍

1979년 이후 클로우즈드숍 또한 급속히 쇠퇴하여 왔는 바, 조사에 따르면 1980년에는 520만명 이상이 클로우즈드숍제의 적용을 받고 있었으나[14)] 10년이 지난 1990년에는 단지 30내지 50만명만이 적용을 받고 있는 것으로 나타났으며,[15)] 1990년 이후에는 최소한 법률상으로는 클로우즈드숍 자체가 존재할 수 없게 되어 있다.

클로우즈드숍이 불법화된 1990년 이전을 중심으로 보더라도 영국 노사관계에 있어서 강력한 영향력을 미치던 클로우즈드숍이 이와 같이 퇴락하게 된 원인은 앞에서 살펴 본 노조 조직율을 설명하는 이론들이 마찬가지로 적용될 수 있다. 그러나 탈퇴의 자유가

13). Dunn. & Metcalf (1994), Trade Union Law since 1979: 17-18.; Metcalf, D. (1991), 'British Unions: Dissolution or Resurgence?', Oxford Review of Economic Policy, 7(1), Spring: 18-32.
14). Dunn & Gennard (1984), The Closed Shop in British Industry, London, Macmillan.
15). N. Millward, M. Stevens, D. Smart & W. Hawes (1992), Workplace Industrial Relations in Transtion, Aldershot, Dartmouth: 96-101.

표 2-5-4. 근로자 및 사업체 특성별 노조현황: WIRS 1980, 1984, 1990[1)]

| 지 표 | 1980 | 1984 | 1990 |
|---|---|---|---|
| 노조 조직율(%) | | | |
| 전 체 | - | 58 | 48 |
| 생산직 | - | 66 | 53 |
| 사무직 | - | 61 | 43 |
| 민간 제조업 | - | 56 | 48 |
| 민간 서비스업 | - | 30 | 27 |
| 공 공 | - | 80 | 72 |
| 노조 인정사업체 비율(%) | | | |
| 전 체 | 64 | 66 | 53 |
| 민간 제조업 | 65 | 56 | 44 |
| 민간 서비스업 | 41 | 44 | 36 |
| 사업체별 인정노조 수(%) | | | |
| 생산직: 1/2/3+ | 65/18/17 | 65/21/14 | 66/19/15 |
| 사무직: 1/2/3+ | 43/29/28 | 39/28/33 | 45/31/23 |
| 클로우즈드숍 | | | |
| 적용노동자(백만명) | 5.2[2)] | 3.6 | 0.4 |
| 적용사업체(%):생산직/사무직 | - | 20/9 | 4/1 |

주1) 전국 25인 이상 사업체중 2,000여개 표본추출 조사, 2) Dunn & Gennard (1984).
자료: Ray Barrell et. (1994), The UK Labour Market의 D. Metcalf, 'Transformation of British Industrial Relations', 표 4.2에서 인용한 Millward et al. (1992) 표 3.7, 3.2, 3.8, 3.9, 3.17를 재인용함.

주어지면 개별 근로자들은 비조합원으로 남으면서 노조의 투쟁효과에 무임승차하려는 유인이 커진다는 점을 지적한 올슨(Olsen)의 이론[16)]을 고려한다면, 노조 가입을 강제사항이 아니라 개인의 선택사항으로 전환시키는 동시에 점진적으로 노조 탈퇴의 유인을 확대했던 보수당 정부의 개혁입법이 중요한 영향을 미쳤을 것이라고 추정할 수 있다.

그러나 다른 가능성을 제시하는 연구도 있다. 1980년과 1984년의 제1차 및 제2차 노사관계실태조사(WIRS) 결과에 따르면 1980-84년 클로우즈드숍 적용대상 근로자 수가 150만명 감소하였는데 밀워드(Millward)와 스티븐스(Stevens)는 이 기간 클로우즈드숍 감소의 주된 원인은 새로운 법률보다는 경기침체로 인해 클로우즈드숍제의 적용을 받던 사업체가 다수 소멸한 때문이라고 분석하고 있다.[17)] 제2부의 각 개혁법률에서 살펴보았듯이 이 기간동안 클로우즈드숍에 대한 법적 규제가 크지 않았다는 점을 고려하면 이들의 분석이 상당한 설득력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 하지만 제3차 WIRS가 행해진 1990년에는 상황이 전혀 달라 클로우즈드숍을 가지고 있는 사업장이 생산직은 1984년 20%에서 4%로 급격히 하락하였고 사무직은 9%에서 불과 1%로 하락하였다. 이러한 현상에 대해

16). M. Olsen (1965), The Logic of Collective Action, Harvard Univ. Press: Chap. 3.
17). N. Millward & M. Stevens (1986), WIRS 1980-84, Aldershot, Gower: 301; Labour Research Department (1985), Labour Research, Oct.

밀워드 등은 앞의 기간과 달리 이번에는 새로운 법이 큰 영향을 미쳤다고 분석하고 있다.[18] 통계에 의하면 법적 규제의 효과가 특히 공공부문에서 빠르게 나타나 1970년대에는 대부분의 국영기업들이 클로우즈드숍을 채택하고 있었으나 1990년에는 사실상 완전히 철폐되었다. 반면, 민간부문에서는 상대적으로 점진적인 쇠퇴과정을 거쳐왔다고 할 수 있다.

이와 같은 분석들을 종합해 보면 우선 1980년대 중반의 대량실업이 노조의 저항을 약화시키는 동시에 개인과 기업에게 탈퇴의 자신감을 제공하였다고 볼 수 있다. 또한 1980년 이전에도 이미 탈숙련화를 가져온 기술진보에 따라 숙련기술자 중심의 클로우즈드숍은 약화되고 있었는데 개혁입법이 이와 같은 쇠퇴과정을 가속화시켰다고 할 수 있다. 던과 멧카프는 1980년대의 클로우즈드숍 적용 근로자 감소분 5백만명 가운데 대략적으로 2백만명은 경기요인에 따른 것이고, 나머지 3백만명 가량은 새로운 법의 영향을 받았으며, 1980-90년 조직율 감소의 10%는 클로우즈드숍 쇠퇴에 따른 것으로 추정하고 있다.[19]

### 라. 단체교섭

만일 보수당 정부의 목표가 노조의 약화와 함께 단체교섭의 축소에 있었다면 최소한 통계상으로는 정책이 성공했다고 주장할 수 있게 되었다. 영국의 경우 노조의 설립이 근로자의 임의사항이듯이 노조와의 단체교섭도 우리나라와 같이 법적 의무사항이 아니라 전적으로 사용자의 자율에 맡겨져 있다. 사용자가 노조를 단체교섭 상대방으로 받아들이는 것을 노조인정(Recognition)이라 하는데, 과거 노동당 정부 하에서는 노조를 지원하기 위하여 법으로 승인을 강제하는 제도가 있었으나 폐지되었다. 임의인정제도하에서는 노사간에 교섭사항에 대한 협약이 명시적으로 또는 묵시적으로 성립하면 노조가 인정된 것으로 간주되고 있다. 한편 사용자는 언제든지 임의로 특별한 절차적 요건없이 구두 통고만으로도 노조의 승인을 취소하고 교섭을 거부할 수 있는 것이다.[20]

이러한 특징에 따라 사용자의 노조 인정비율은 영국의 단체교섭을 이해하는데 중요한 잣대가 된다. WIRS에 따르면 사업장 기준으로 1980년 64%이던 인정비율이 1984년에는 66%로 약간 상승하였으나 1990년에는 노조 조직율 등의 하락과 마찬가지로 급격히 떨어져 53%에 머물고 있으며, 산업별로 보면 제조업 보다는 서비스업이 낮은 수준을 보이고

---

18). N. Millward, M. Stevens, D. Smart & W. Hawes (1992), Workplace Industrial Relations in Transtion: 97.
19). Dunn. & Metcalf, Trade Union Law since 1979: 20.
20). Deakin, S. & G. S. Morris (1995), Labour Law, Butterworths: 668- 673.

표 2-5-5. 노조 인정(Recognition) 현황, 1993-1995년

| 연도 | 노조인정 사업체 소속피용자 수 (천명) | 전년대비 감소율 | 노조인정사업체 소속 피용자 비율 (%) |
|---|---|---|---|
| 1993 | 10,420 | - | 48.9 |
| 1994 | 10,374 | -0.4 | 48.2 |
| 1995 | 10,226 | -1.4 | 46.8 |
| 1993-1995 변화 | -194 | -1.9 | -2.1 |

자료: Office for National Statistics, Labour Market Trends, 1996. 5: 표 6.

있다. [표 2-5-5]에서 나타나듯이 근로자 수를 기준으로 한 최근의 조사자료도 마찬가지로 지속적인 감소추세를 보여주고 있다.

한편, 전체 근로자중 단체협약의 적용을 받는 자의 비율을 의미하는 단체교섭 적용율(Coverage)은 더욱 뚜렸한 감소추세를 보여주고 있다. [표 2-2-17]에서 보듯이 적용율은 1940년의 45%에서 노동당의 사회계약 초기인 1975년에는 77%로 증가하였다가 1994년에는 42%로 급격히 하락하였다. 단체교섭 미적용부문을 대상으로 한 임금위원회의 최저임금결정 적용율까지 감안한다면 1975년에는 무려 92%의 근로자가 노동조합 또는 임금위원회라는 제도적 과정에 의해 임금이 결정되고 있었다. 그러나 1994년에는 단체교섭의 쇠퇴와 임금위원회의 폐지 등에 기인하여 단지 43%만이 보수당의 표현을 빌면 비시장적인 제도적 과정에 의해 임금이 결정되고 있는 것이다. 이를 뒤집어 보면 이제는 100명중 57명은 단체협약이 아니라 다른 방법에 의해 임금 등 근로조건이 결정된다는 것이다. 앞에서도 보았듯이 독일, 프랑스 등 다른나라의 경우 조직율의 감소에도 불구하고 단체교섭 적용율은 큰 변화가 없었다는 점을 고려하면 참으로 놀라운 변화라 아니할 수 없다. 이러한 현상에 대해 밀워드 등은 "영국 노사관계 특징의 중요한 변화"라고 강조하고 있으며,[21] 퍼셀(Purcell)은 "제도적 노사관계의 종말"이라고 까지 부르고 있다.[22] 그렇다면 단체교섭의 적용비율이 이와 같이 급속히 감소한 이유는 무엇인가?

가장 설득력있는 요인으로는 WIRS에서도 나타나듯이 기업의 도산 또는 폐쇄가 증가하는데 반해, 신설 사업장에서의 노조 침투 또는 사용자의 인정 확보에 실패하였다는 점을 들 수 있다.[23] 노조가 전통적으로 강하던 민간 제조업 부문을 보면 1979년 이후에 신설된 사업장은 과거보다 노조 인정율이 30% 낮은 것으로 나타나고 있는 바, 디즈니(Disney) 등은 계량분석을 통해 생산물 시장, 관리자의 태도, 그리고 1979년 이후의 노동법 변화가 큰 영향을 미쳤다고 밝히고 있다.[24] 그러나 신규사업장에서 노조 인정비율이 낮은 것이 개혁입법의 효

21). Millward, Stevens, Smart & Hawes, Workplace Industrial Relations in Transtion: 351.
22). J. Purcell, (1993), 'The End of Institutionalised Industrial Relations', Political Quarterly, 64(1): 6-23..
23). Millward (1994), The New Industrial Relations?, London: 제2장.

24). R. Disney (1994), Explanations of the Decline of Trade Union Density in Britain: an Appraisal, BJIR 28(2), July: 165-178..

표 2-5-6. 단체교섭 적용율(전체 피용자 대비 단체협약 적용 근로자 비율) 변화

| 연 도 | 단체교섭 (%) | 임금위원회(Wage councils) (%) |
|---|---|---|
| 1940 | 45 | 13 |
| 1950 | 60 | 20 |
| 1960 | 60 | 20 |
| 1970 | 67 | 20 |
| 1975 | 77 | 15 |
| 1978 | 70 | 14 |
| 1984 | 64 | 14 |
| 1990 | 47 | 13 |
| 1994 | 42 | 1 |

자료: D. Metcalf & S. Milner (1994), Crumbling of Collective Industrial Relations in Great Britain: Alternatives and Consequences: 표 3a.

과라기 보다는 단지 시간이 없었기 때문이라는 지적도 일정부분은 고려되어야 할 것이다.

여기서 단체교섭의 쇠퇴에 영향을 미쳤을 것으로 생각되는 관련 입법조치들을 보다 구체적으로 살펴보자. 첫째, 1980년 강제적 노조인정제도를 폐지한 것을 들 수 있다. 그러나 이 제도가 실제로는 그다지 중요한 역할을 못하고 있었으며 때문에 폐지에 대한 노조의 반대도 별로 없었다는 지적이 있다.[25] 둘째, 1982년법 등에 의해 노조 미조직 부문에 대해 단체협약의 내용을 강제하던 2차행동을 금지한 것을 들 수 있다. 셋째, 이른바 대처효과(Thatcher effect), 즉 노조를 규제한 전반적인 개혁입법을 통해 사용자들이 점차 자신감을 갖게 된 점을 들 수 있다. 넷째, 해당 업종의 사용자들 또는 사용자단체를 대상으로 한 전국단위의 교섭 또는 통일교섭이 전반적으로 쇠퇴하고, 자동차 등 주요 제조업, 민간 서비스업, 그리고 일부 공공부문을 중심으로 기업 또는 사업장 단위의 교섭이 증가하는 분권화(Decentralisation) 현상도 노조 인정율의 하락과 그에 따른 단체교섭 적용율의 하락에 영향을 미쳤다고 할 수 있다.[26] 물론 고실업율의 노동시장도 노조와의 교섭을 거부하는 사용자에 대한 노조의 투쟁 입지를 축소시키는데 크게 기여하였을 것이다.

### 마. 투표와 파업

노조 운영에 있어서 투표민주주의의 확대는 개혁입법의 효과가 가장 가시적으로 나타난 분야라고 할 수 있을 정도로 노동조합은 1984년 노동조합법을 필두로 1993년법에 이

25). P. Beaumont (1987), The Decline of Trade Union Organisation, London: 제3장; Dunn & Metcalf, Trade Union Law since 1979: 22.
26). 구체적인 수치는 Metcalf, D. & S. Milner (1994), Crumbling of collective industrial relations in Great Britain: 표 3b 참조.

표 2-5-7. 노동조합 정치기금 현황, 1994년말 현재 (단위: 명, %, £)

| 조 합 명 | 조합원수 | 납 부 율 | 수 입 | 지 출 | 기금잔액 |
|---|---|---|---|---|---|
| AEEU | 781,137 (여 9%) | 64.5 | 1,568,000 | 1,229,000 | 829,000 |
| FBU | 54,255 (여 3%) | 75.7 | 153,432 | 107,528 | 220,194 |
| GMB | 789,672 (여 36%) | 91.9 | 2,724,000 | 3,481,000 | 385,000 |
| GPMU | 208,458 (여 17%) | 44.3 | 312,990 | 345,163 | 635,382 |
| IRSF | 54,713 (여 62%) | 93.4 | 121,418 | 151,973 | 164,122 |
| ISTC | 55,100 (여 5%) | 49.1 | 157,842 | 134,801 | 66,612 |
| MSFU | 482,000 (여 29%) | 40.4 | 528,000 | 483,000 | 93,000 |
| NASUWT | 146,266 (여 57%) | 85.5 | 61,920 | 29,629 | 111,500 |
| NATFHE | 71,091 (여 41%) | 85.8 | 84,508 | 250,783 | 194,681 |
| NUCPS | 110,076 (여 40%) | 98.9 | 238,238 | 289,735 | 648,765 |
| NUKFAT | 46,541 (여 58%) | 98.3 | 111,099 | 119,592 | 75,625 |
| NUM | 11,059 (여 0%) | 76.2 | 96,313 | 130,009 | 288,686 |
| RMT | 67,981 | 98.5 | 229,000 | 240,000 | 74,000 |
| TGWU | 918,923 (여 19%) | 91.7 | 2,453,000 | 2,676,000 | 3,578,000 |
| UNISON | 1,368,796 (여 71%) | 92.9 | 6,622,000 | 6,283,000 | 5,383,000 |
| '94총계(47개소) | - | - | 18,121,218 | 18,401,195 | 15,206,939 |
| '93총계(50개소) | - | - | 13,709,507 | 12,964,818 | 15,513,303 |

자료: CO, Annual Report of Certification Officer, 1995; TUC, Annual Report, 1995.

르기까지 지속적으로 강화된 투표 절차와 요건 등을 위반하지 않기 위해 애썼다.[27] 그러나 파업의 감소가 법 개정 효과인지 여부는 앞에서 논의한 노조 조직율 등의 하락과 마찬가지로 다소 불명확하다.

우선 노동조합의 정치기금에 대한 규제 강화에도 불구하고 정치기금 지속여부를 물은 투표는 모두 지지로 나타났고, 몇 개의 노조는 정치기금을 신설하기까지 하여 1994년말 현재 총 47개의 노조가 총 1500만 파운드 규모의 정치기금을 보유하고 있다. 정치기금의 납부율은 MSFU가 40.4%에 그치는등 노조마다 다소 차이가 있다. 그러나 GMB, TGWU, UNISON 등 주요노조는 모두 90% 이상을 유지하고 있는 점을 볼 때 보수당 정부의 의도와는 다소 다른 결과라고 할 수 있다. 노동조합 지도부 선출에 관한 임페리얼 대학의 연구에 따르면 새로운 법이 노조 지도부의 교체에 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.[28] 그러나 지도부의 교체가 반드시 온건화를 의미하는 것은 아니라는 점에 주의해야 한다. 비록 상당수의 강성인물이 퇴진하였지만 동시에 온건 지도부도 교체된 사례가 많기 때문이다.

27). R. Martin, P. Fosh, H. Morris, P. Smith & R. Undy (1991), 'The Decollectivisation of Trade Unions? Ballots and Collective Bargaining in the 1980s', Industrial Relations Journal, 22(3), 가을; (1993), 'Ballots and Union Government in the 1980s', BJIR, 31(3), 9월: 365-382; M. Steele (1990), 'Changing the Rules: Pressures on Trade Union Constitutions', in P. Fosh & E. Heery(eds.), Trade Unions and their Members, London, Macmillan.
28). Smith et al. (1993), Ballots and Union Government in the 1980s: 380.

표 2-5-8. 시대별 연평균 파업현황, 1945-1995년

| 연 도 | 파업건수 | 파업참가자(천명) | 노동손실일수(천일) |
|---|---|---|---|
| 1945-1950 | 1,790 | 473 | 2,094 |
| 1951-1960 | 2,264 | 712 | 3,416 |
| 1961-1970 | 2,553 | 1,449 | 4,350 |
| 1971-1980 | 2,340 | 1,415 | 12,969 |
| 1981-1990 | 1,045 | 935 | 6,207 |
| 1991-1995 | 247 | 190 | 526 |

자료: Employment Gazette 각호; Office for National Statistics.

한편, 자유로운 의사결정을 촉진시킨다는 목적으로 채택된 우편투표 방법이 오히려 투표참가율을 낮추고, 소수파가 자신들의 주장을 적극적으로 제기하고 확산시킬 수 있는 기회가 줄어들며, 노조 운영이 오히려 과두제화하는 경향이 있다는 비판도 있다.[29] 따라서 우편투표 방식과 조합지도부 선출절차의 강화가 운동노선의 온건화에는 다소 기여했다고 볼 수도 있으나, 노조 운영의 민주화에 기여했다는 뚜렷한 증거는 아직까지 제시되지 않고 있다.

다음으로 파업찬반투표(Pre-strike ballots)에 대해서 살펴보자. 1990년 ACAS 보고서에 따르면 1989년까지 실시된 1,023건의 투표 가운데 88.8%에 달하는 908건이 조합원의 지지를 받은 것으로 나타났다.[30] 이와 같이 높은 지지율은 1990년대에도 유사하게 나타난다. 예컨대 1992년의 경우 8개의 대형노조가 실시한 209건의 파업찬반투표 가운데 199건이 조합원의 지지를 받았다.[31] 그러나 파업결의에 대한 높은 지지율이 바로 법률이 파업억제에 효과 없음을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 노조 지도부는 찬반투표에서 지지를 획득하지 못한 파업은 면책권을 누리지 못할 뿐만 아니라 불신임의 요인이 될 수도 있다는 점을 의식하여 가결가능성이 높은 경우에만 투표에 회부하는 경향이 있기 때문이다. 이는 실태 조사에서도 확인되고 있는데, 1985-1986년 78%, 1989년 94%, 1992년 95%로 계속 높아진 가결율은 노조가 투표전문가가 되어가고 있음을 간접적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다.[32]

그렇다면 파업찬반투표제는 파업의 감소에 기여하였는가? 우선 파업통계를 살펴보면 [표 2-5-8]과 [표 2-5-9]에서 보듯이 보수당 집권 초기인 1979-1980년을 고비로 파업으로 인한 노동손실일수가 서서히 감소하다가, 탄광파업이 있었던 1984년을 지나면서부

29). Smith et al. (1993), Ballots and Union Government in the 1980s: 379; Dunn & Metcalf, Trade Union Law since 1979: 25.
30). ACAS, Annual Report, 1990.
31). Labour Research Department (1993), Labour Research, 2월: 15.
32). Martin et al. (1991), 앞의 책: 202.

표 2-5-9. 파업현황, 1979-1995년

| 연 도 | 파업건수 | 쟁의참가자 (천명) | 노동손실일 (천일) |
|---|---|---|---|
| 1979 | 2,080 | 4,584 | 29,474 |
| 1980 | 1,330 | 830 | 11,964 |
| 1981 | 1,338 | 1,499 | 4,266 |
| 1982 | 1,528 | 2,101 | 5,313 |
| 1983 | 1,352 | 571 | 3,754 |
| 1984 | 1,206 | 1,391 | 27,135 |
| 1985 | 887 | 621 | 6,402 |
| 1986 | 1,053 | 520 | 1,920 |
| 1987 | 1,004 | 884 | 3,546 |
| 1988 | 770 | 759 | 3,702 |
| 1989 | 693 | 727 | 4,128 |
| 1990 | 620 | 282 | 1,903 |
| 1991 | 357 | 171 | 761 |
| 1992 | 240 | 142 | 528 |
| 1993 | 203 | 383 | 649 |
| 1994 | 203 | 87 | 278 |
| 1995 | 232 | 169 | 415 |
| '79-'95 변화 | -1,848 | -4,415 | -29,059 |

자료: Office for National Statistics.

터는 노동손실일수 뿐만 아니라 분규건수도 급격히 감소하여, 1990년대에는 파업통계가 수집되기 시작한 1891년 이래 최저수준을 유지하고 있다. 물론 국제경쟁의 심화와 경기침체에 따라 다른 나라의 경우에도 파업은 지속적으로 감소되어 왔다. 그러나 [표 2-5-10]에서 보듯이 영국의 감소율은 OECD 국가 가운데서도 특히 두드러지는데 1979년에는 노동손실일수를 기준으로 18위였으나 1994년에는 오스트리아, 독일, 스위스 등 전통적으로 분규가 적은 나라들 바로 다음인 6위로 올라섰다.

이와 같이 급격한 파업의 감소는 경기와 국제경쟁 요인을 고려하더라도 보수당 정부의 개혁입법이 상당한 영향을 미쳤으리라는 것을 강력히 시사하는 것이다. 파업찬반투표가 비록 높은 가결율을 보이지만 실제 파업돌입율은 1992년의 경우 절반도 안되는 48%에 머물고 있다는 사실은 이러한 해석을 뒷받침하는 예라고 할 수 있다.[33] 그렇지만 파업찬반투표가 파업감소에 미친 긍정적 영향은 임금에 있어서의 부정적 영향으로 상쇄될 수도 있다는 점에 주의해야 한다. 다시말해 찬반투표에 의해 조합원의 지지를 확보한 경우 이는 사용자에게 근로자의 단결력을 나타내는 지표로 받아들여지고, 협상력이 강화된 노조는 보다 높은 수준의 임금상승을 요구함에 따라 타결임금 상승율이 정보 불확실성의 상황 아래서 보다 높아지는 경향이 있다는 것이다. 이에 따라 보수당 정부는 1988년부터는

33). Elgar, J. & Simpson, R. (1993), Union negotiators, industrial action and the law, CEP, LSE, Discussion Paper 171, 10월.

표 2-5-10. OECD 국가의 노사분규[1]로 인한 노동손실일수 비교(1,000인당): 1979-1994년

| 국 가 | 1979 | 1985 | 1990 | 1994 | '85-'89 | '90-'94 | '85-'94 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 벨기에 | - | 45 | 34 | 145 | 52 | 57 | 55 |
| 덴마크 | 84 | 1,056 | 42 | 34 | 235 | 37 | 136 |
| 프랑스 | 207 | 50 | 36 | 26 | 57 | 30 | 43 |
| 독 일 | 22 | 1 | 15 | 9 | 2 | 23 | 13 |
| 그리스 | 1,044 | 618 | 12,040 | 329 | 3,976 | 3,500 | 3,279 |
| 아일랜드 | 1,752 | 521 | 266 | 28 | 292 | 135 | 211 |
| 이태리 | 1,913 | 266 | 342 | 246 | 300 | 240 | 270 |
| 네덜란드 | 73 | 20 | 37 | 8 | 9 | 16 | 13 |
| 포르투갈 | 198 | 100 | 44 | 30 | 94 | 39 | 64 |
| 스페인 | 2,292 | 444 | 283 | 760 | 647 | 492 | 565 |
| 오스트리아 | 0 | 8 | 3 | 0 | 2 | 7 | 5 |
| 핀란드 | 131 | 84 | 446 | 327 | 337 | 218 | 281 |
| 아이슬란드 | - | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 노르웨이 | 4 | 38 | 79 | 55 | 135 | 72 | 104 |
| 스웨덴 | 8 | 126 | 191 | 16 | 121 | 57 | 90 |
| 스위스 | 1 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 1 |
| 터어키 | - | - | 489 | 32 | 343 | 253 | 278 |
| 미 국 | 227 | 73 | 54 | 46 | 86 | 43 | 64 |
| 카나다 | 840 | 311 | 447 | 146 | 424 | 231 | 326 |
| 일 본 | 24 | 6 | 3 | - | 5 | 3 | 4 |
| 호 주 | 778 | 225 | 207 | 78 | 227 | 157 | 191 |
| 뉴질랜드 | 359 | 616 | 279 | 42 | 491 | 105 | 303 |
| 영 국 | 1,272 | 299 | 83 | 13 | 180 | 37 | 108 |
| [영국순위][2] | [18] | [16] | [13] | [6] | [13] | [8] | [13] |
| OECD평균 | 465 | 119 | 173 | 79 | 145 | 100 | 122 |

주1) 노사분규 통계에 대한 각국의 구체적인 기준은 다소 상이함. 자세한 내용 비교는 Labour Market Trends, 1996. 4. 표 4 참조. 2) 노사분규가 적은 순위임.
자료: 1985-1994년, Labour Market Trends, 1996. 4월; 1979-1984년, ONS.
* 관련자료를 제공해 준 ONS의 재키 데이비스(Jackie Davies)에게 특별히 감사드린다.

노조의 내부징계 규제 등을 통해 조합원의 파업 탈퇴를 적극적으로 유도하기 위한 전략을 강화하였던 것이다. 하지만 파업억제에 보다 직접적인 효과를 미친 것은 2차행동의 규제였다고 할 수 있다. 1990년에 이르러선 2차파업은 사실상 완전히 자취를 감추었고, 동정파업도 찾아보기가 힘들게 되었다.

한편, 이와 같은 긍정론에 대한 비판도 적지 않은데 이들의 주장을 요약해보면 다음과 같다. 첫째, 파업의 감소는 전통적으로 파업율이 높던 석탄산업의 사실상 소멸과 1980년대초 제조업의 몰락의 영향이 컸다.[34] 둘째, 전체 고용인구가 아니라 노조원 대비 노동손실일수를 따져보면 그 감소율은 그리 크지 않다. 따라서 전체적인 노동손실일수의 감소는 파업규제 법률의 직접적인 결과라기 보다는 전반적인 탈노동조합주의 또는 탈집단주

34). S. Milner & D. Metcalf (1993), New Perspectives on Industrial Disputes, London, Routledge: 257.

의가 반영된 한 측면으로 이해되어야 한다는 것이다.[35] 셋째, 파업의 감소는 국제적으로 일반적인 현상이라는 점에서 개혁입법의 효과가 과장되어서는 안된다.[36] 넷째, 장기추세를 살펴보면 1980년대 이후의 파업감소는 보다 완전한 자율주의(방임주의)가 지배하던 1930대의 정상수준으로 복귀한 것으로 해석할 수 있으며, 이러한 맥락에서 단지 1970년대가 비정상적이었다는 것이다. 이러한 비판이 시사하는 것은 비록 1979년 이후 변화된 법률이 파업감소에 일정한 영향을 미쳤음은 부인할 수 없지만, 경제불황과 국제경제 환경의 변화, 그리고 전반적인 경제수준 향상에 따른 노동운동의 온건화 등의 요인도 동시에 고려해야 한다는 것이다.[37]

### 바. 사용자의 대응전략

우리는 앞에서도 간헐적으로 변화된 법 환경에 대응한 사용자의 태도와 전략의 변화를 법원에 대한 소송 또는 쟁의행위 중지명령 신청의 증가, 노조인정의 철회 등을 통해 살펴보았다. 따라서 여기서는 노동조합의 약화로 야기된 빈 공간을 과연 무엇이 대신하고 있는가 하는 점에 초점을 맞추고자 한다.

문제를 바라보는 관점을 근로자의 이익 대표가 아니라 사용자의 관리측면에 맞추어 보면 기업단위에서 노조를 대신할 수 있는 제도는 근로자의 의사결정과정 참여에 무게를 두고 있는 노사협의회(Joint Consultative Committee) 또는 직장위원회(Works Councils), 근로자 참여제도라기보다는 적극적인 관리기법으로서의 성격이 강한 인적자원관리(Human Resource Management), 그리고 사용자가 일방적으로 주도하는 권위주의적 관리(Authoritarian management)로 나눌 수 있다.[38] 따라서 노조가 물러간 빈 자리를 이들이 대신했을 것이라고 예상해 볼 수 있다.

독일, 오스트리아 등의 경우 기업수준에서는 직장위원회가 초기업수준에서 이루어지는 단체교섭을 보완하는 역할을 하고 있으며, 스페인과 프랑스의 경우에는 거의 노조의 기능을 대신하고 있다.[39] 그러나 영국의 경우에는 이러한 기능을 하는 기업수준의 제도가

---

35). Dunn & Metcalf, Trade Union Law since 1979: 28.
36). S. Kessler & F. Bayliss, Contemporary British Industrial Relations: 214.
37). 보다 상세한 이론에 대해선 A. Ross & P. Hartman (1960), Changing Patterns of Industrial Conflict, New York, Wiley; J. Cronin (1979), Industrial Conflict in Modern Britain, London, Croom Helm; S. Lash & J. Urry (1987), The End of Organised Capitalism, Cambridge, Polity.를 참고하라. 계량분석 연구에 대해선 L. Takla (1988), An Empirical Study of Strikes in the UK, LSE, mimeo; S. McConnel & L. Takla (1990), Mrs. Thatcher's Trade Union Legislation: Has it reduced strikes?, LSE, Discussion Paper 374.를 보라.
38). Metcalf, D. (1995), Workplace governance and performance, CEP, LSE, Working paper 721, 5월.
39). Incomes Data Services (1996), Industrial Relations and Collective Bargaining, IDS: London.

표 2-5-11. 노사관계와 인적자원 관리 현황: 1980, 1984, 1990년 (단위 : %)

| 지 표 | 1980 | 1984 | 1990 |
|---|---|---|---|
| 1. 집단적 노사관계 | | | |
| 단체교섭 적용율 | 70 | 64 | 47 |
| 노조 조직율 | 52 | 46 | 40 |
| 노조 인정율 (사업장) | 64 | 66 | 53 |
| 클로우즈드숍 적용근로자(백만명) | 5.2 | 3.6 | 0.4 |
| 노사협의회(사업장)[1] | - | 27 | 21 |
| 2. 인적자원 관리방법[1] | | | |
| ①협의, 정보제공 | | | |
| 초급관리자와 정기회의 | - | 30 | 44 |
| 중견관리자와 정기회의 | - | 33 | 39 |
| 상하급자간 대화 | - | 60 | 59 |
| 정기 소식지 | - | 33 | 39 |
| ②성과배분제 | - | 18 | 43 |
| ③생산직.관리직 동일처우 | | | |
| 임금지급횟수 | 45 | - | 51 |
| 임금지급방법 | 47 | - | 73 |
| 출근기록 | 48 | - | 52 |

1) 공공서비스 부문 제외.
자료: 제1차(1980), 제2차(1984), 제3차(1990) 노사관계실태조사(WIRS).

발달되어 있지 않았다. 따라서 변화한 환경에 부응하여 사용자들이 영국형 직장위원회라고 할 수 있는 노사협의회의 활용을 늘렸을 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 기대와 달리 [표 2-2-22]는 노사협의회 설치 사업장이 오히려 감소하였음을 보여주고 있는데, 이는 전반적인 집단주의의 퇴조와 맥을 같이하는 것이라고 본다.

반면, 인적자원관리방법(HRM)의 채용은 다소 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 우리나라에서 요즈음 유행하고 있는 이른바 신인사관리기법이라 할 수 있는 임금과 성과의 연계, 관리기법의 하나로서의 의사소통 강화, 그리고 생산직과 사무직의 통합관리 등이 두드러진다. 그런데 멧카프는 이러한 인적자원 관리가 노동조합을 대체하는 것이 아니라고 지적하고 있다. 노조 유무별로 인적자원 관리기법의 채택비율을 비교해 보면 오히려 노조가 설립되어 있는 곳이 더 높게 나타나고 있다는 것이다.[40)]

노사협의회는 줄어들고 인적자원관리기법도 다소 늘어나기는 했지만 노조를 대체하는 것이 아니라면, 노조를 대체할 수 있는 제3의 영역은 전통적인 사용자 주도의 권위주의적 관리기법 밖에 없다. 멧카프는 1,500여개 사업장 자료를 이용하여 관리유형과 노사관계 및 기업성과간의 관계 분석을 통해 이른바 제3의 영역이 증가하고 있으며, 이들 영역은 일반의 예상과 달리 인적자원 관리기법을 채택하고 있는 사업장 보다 노사관계는 안

40). Metcalf, D. (1994), Deregulation of the British labour market 1979-1994: Description and evaluation, LSE Working paper 643: 16-18.

정되어 있으나 생산성은 떨어지고 있음을 보여주고 있다.[41] 이러한 현상에 대해 밀워드는 사업장의 노사관계가 근로자를 단지 생산요소로 간주하는 사용자와 피용자의 관계로 돌아가고 있는 것을 반영한다고 설명하고 있다.[42]

41). Metcalf, D. (1995), Workplace governance and performance, CEP, LSE, Working paper 721, 5월: 23-24.
42). Millward (1994), The New Industrial Relations?.

## 3. 노동시장의 유연화

오늘날 세계 각국에서 가장 중요한 경제 및 노동시장 정책의 목표가 되고 있는 유연화론은 노동시장의 경직성이 지난 20여년에 걸쳐 대부분의 유럽국가들이 경험하고 있는 높은 실업율의 원인이라는 인식에서 출발한 것이다. 노동정책의 목표는 노동시장의 경쟁성과 효율성, 그리고 탄력성을 제고시킴으로써 경제성장에 기여하는 것이라고 규정한 고용부의 문건[43]에서 나타나듯이 영국 보수당 정부의 노사관계 및 노동시장 개혁정책도 이러한 유연화론을 토대로 하고 있다. OECD도 노동시장의 탄력성 제고를 노동시장 정책의 3대목표의 하나로 설정하고 있다.[44]

그러나 과연 노동시장의 유연성이 무엇을 의미하는지에 대해선 경제학 뿐만 아니라 다른 사회과학 분야에서도 광범위한 연구와 논의가 진행되어 온 것이 시사하듯이 완전한 합의가 이루어지지 않고 있다.[45] 따라서 여기서는 유연성의 개념을 간단히 '노동시장이 경제여건의 변화에 신속히 대응할 수 있는 능력'이라고 정의하는 것으로 그치고자 한다. 이러한 유연성을 정의하고 측정하려면 당연히 어떤 지표가 필요할 것이다. 아래에서는 다기능 수행능력을 의미하는 기능적 탄력성과 지역간 산업간 유동성에 대한 분석은 생략하고, 양적 탄력성의 구성요소라고 할 수 있는 고용유형, 고용조정, 근로시간, 노동비용, 임금결정 등에 초점을 맞추고자 한다. 임금, 물가, 실업 및 생산성 상승율 등의 문제는 경제적 성과라는 제목으로 다음 장에서 별도로 살펴본다.

### 가. 탄력적 고용유형: 시간제, 임시직, 자영 근로자

기업이 경쟁시장에서 생존하고 성장하기 위해서는 비용을 최소화하고 생산요소의 효율성을 극대화할 필요가 있다. 이를 위한 중요한 방법의 하나가 노동력의 유연성을 높이는 것인데, 이는 다시 고용규모를 조정하는 외향적 유연성과 고용규모는 그대로 두고 근로시간량, 근로시간제, 작업수행능력 등의 유연성을 높이는 내향적 유연성으로 나눌 수 있다.[46]

시간제 등 고용유형의 변화를 살펴보기에 앞서 이와 같은 탄력적(flexible) 또는 비정

---

43). Department of Employment (1994), Employment Department Group: Departmental Report, Cm 2505, HMSO, 3월.
44). OECD (1990), Labour Market Policies for the 1990s. 나머지 두가지는 노동력의 질 향상, 산업구조 조정에 대한 적응 및 취업 촉진을 제시하고 있다.
45). S. Wood (1989), The Transformation of Work?, Unwin Hyman. 참조.
46). R. Hart (1987), Working Time and Employment, Allen & Unwin.

표 2-5-12. 전체고용인구(자영 근로자 제외) 대비 임시고용[1] 비율, 1984-1994년

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 남성 | 3.8 | 3.7 | 3.6 | 3.9 | 3.9 | 3.7 | 3.7 | 3.9 | 4.5 | 4.9 | 5.5 |
| 여성 | 7.2 | 7.4 | 7.6 | 7.6 | 7.2 | 7.4 | 7.0 | 7.0 | 6.7 | 6.8 | 7.5 |
| 전체 | 5.3 | 5.3 | 5.4 | 5.6 | 5.4 | 5.4 | 5.2 | 5.3 | 5.5 | 5.8 | 6.5 |

1) 임시고용 여부는 근로자 자신이 임시고용이라고 답한 것을 기준으로 분류.
자료: Labour Force Survey, Spring.

형적(Atypical 또는 non-standard) 고용유형이 채택되는 기본적인 이유를 생각해보자. 수요측면에서는 신규인력 모집 및 훈련비용과 정규고용에 따르는 노동비용을 합한 것이 시간제 등 탄력적 형태로 고용하는 것보다 일반적으로 높으며, 불확실성과 유동성이 높아진 오늘날의 경제환경에서 노동력을 수요상황에 따라 신속하고 용이하게 조절할 수 있다는 점을 들 수 있다. 한편, 공급측면에서는 개인의 가사 또는 여가생활과 직업생활을 조화할 수 있다는 점, 상근직을 구하지 못한 경우 등을 들 수 있겠다.

영국의 경우 시간제 고용(Part-time employment)으로 분류하는 법률상의 명시기준은 없으나, 통계목적상 주 30시간 이하 고용되어 근로하는 자를 시간제로 분류하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 영국은 유럽국가 가운데서도 시간제 고용의 비율이 높은 국가에 속한다. 1971년 330만명에서 1994년에는 590만명으로 증가하였으며, 전체 고용인구에서 차지하는 비중은 1978년 19%에서 1994년 28%로 높아졌다. 이러한 증가는 지난 20여년에 걸쳐 꾸준히 이루어져 왔는데 흥미롭게도 1971-1981년의 연평균 증가율(3%) 보다 1981-1994년의 증가율(2.6%)이 낮다. 이것이 보수당 정부의 주장대로 노동시장의 유연화가 마침내 신규 정규고용을 창출하기 때문인지는 불확실하다.

보다 주목을 요하는 것은 시간제 근로자 가운데 여성의 비율이 1978년의 82%에서 1994년의 78%로 낮아졌다는 점이다.[47] 이는 남성 시간제 근로자가 증가했다는 것을 의미한다. 시간제 고용이 이같이 증가하는 이유 가운데 가장 중요한 것은 제조업이 하락하고 서비스업이 증가하는 산업구조의 변화를 들 수 있는데, 빗슨(Beatson)은 고용센서스(Census of Employment) 자료를 이용하여 1971-1981년의 시간제 고용 증가의 44%가 산업구조 변화에 따른 것이고 1981-1991년은 72%에 달한다고 설명하고 있다.[48]

임시고용(Temporary employment)은 수요의 불확실성과 유동적인 변화에 신속히 적응하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 일용직(Casual) 또는 기간계약제(Fixed-term contract)가 주로 불확실성에 관련된다면, 계절적 고용은 예견가능한 유동적 수요에 대응

47). Mark Beatson (1995), Labour Market Flexibility: 7.
48). Beatson, 위의 책: 7.

표 2-5-13. 외주계약제 채택 사업체의 비율: 1983년 및 1987년

| | 사업체 비율 | | 1983-87 기간 외주사용 증감업체 비율 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1983 | 1987 | 증가 | 동일 | 감소 |
| 청소 | 32 | 42 | 12 | 82 | 5 |
| 시설유지・관리 | 49 | 52 | 22 | 72 | 6 |
| 요식 | 9 | 12 | 24 | 66 | 11 |
| 경비 | 12 | 21 | 16 | 75 | 9 |
| 운송 | 32 | 34 | 36 | 53 | 11 |
| 제조 | 14 | 15 | 36 | 45 | 19 |
| 기타 | 11 | 14 | 50 | 45 | 5 |

자료: 'Employer's Labour Use Strategy(ELUS) Survey 1987' in McGregor, A. & Sproull, A.(1991), Employer's Labour Use Strategies: Analysis of a national survey, Employment Department Research Paper No. 83: 표 2.19.

하기 위한 것이라고 할 수 있다. 법률상으로는 임시고용과 근속기간 2년 미만의 상용 근로자간에 별 차이가 없어 부당해고 구제신청과 법정 정리해고수당의 보호대상에서 제외되고 있다. 그럼에도 사용자가 임시고용을 선택하는 경우 그 이유로는 임금이외의 비용이 저렴한 점, 예산의 제약, 사업 초기단계에서의 인력수요 파악 등이 있을 수 있다.

노동력실태조사(Labour Force Survey) 자료에 따르면 1984년의 110만명에서 1994년에는 140만명으로 증가하였고, 자영근로자를 제외한 총고용인구에서 차지하는 비율은 1984년의 5.3%에서 1994년에는 6.5%로 증가하였는데, 이러한 증가는 주로 1991년 이후에 이루어졌음을 알 수 있다.[49] 한편, 전국의 25인 이상 사업장 2,000여개를 대상으로 하는 노사관계실태조사(WIRS)에 따르면 장・단기 계약제에 의해 근로자를 고용하고 있는 사업장의 비율이 1980년 18%, 1984년 19%, 1990년 22%로 꾸준히 증가하고 있음을 보여주고 있다.

자영근로자와 이를 사용하는 기업간의 관계는 고용계약이 아니라 서비스계약관계라는 점에서 성격을 다소 달리한다. 근로자 자신의 인식과 과세 또는 법률상의 지위와의 괴리 때문에 자영 근로자의 정확한 규모를 산정하는 것은 쉽지 않다. 아울러 자영 근로자와 일반적으로 통용되는 자영사업자의 구분도 분명치 않다. LFS에 따르면 전체 고용인구 가운데서 자영 근로자가 차지하는 비율은 1979년의 7%에서 1990년의 13%로 증가하였다. 전통적으로 여성보다는 남성의 비율이 높은데 1971년에는 자영근로자의 80%가 남성이었으나 1994년에는 75%로 낮아져 여성 자영근로자가 증가하고 있음을 보여준다.[50] WIRS 자료에서도 프

49). LFS 각년도 봄 조사결과.
50). Beatson, 앞의 책: 9-10.

표 2-5-14. 탄력적 고용유형을 사용하는 이유[1]

| | 고 용 유 형 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 상용시간제 | 임시제 | 파견제 | 자영근로자 |
| 전통적 이유 | 81 | 78 | 89 | 73 |
| 새로운 이유 | 3 | 21 | 5 | 13 |
| 노동력 확보상의 필요 | 16 | 1 | 6 | 14 |

1) 대상: 25인 이상 사업체
자료: ELUS survey 1987, McGregor & Sproull (1991), 표 3.1-3.8을 요약.

리랜서를 사용하고 있는 사업체의 비율이 1984년의 14%에서 1990년에는 16%로 증가한 것으로 나타났다.

외주계약제(Contract-out 또는 Out-sourcing)는 기업 유연화 전략으로서의 성격이 강하며, 이것 자체가 자동적으로 노동시장의 탄력성을 높이는 것은 아니라는 점에서 다소 성격을 달리한다. 외주를 주는 기업 입장에서는 임금, 복지 등 노동비용을 절약하고 노무관리 부담을 줄일 수 있고, 외주받는 기업 입장에서는 전문분야의 일을 보다 저렴하고 효과적으로 수행할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 약정 수준의 이행여부 불확실성 때문에 감시비용이 들고 한 번 계약하면 바꾸기가 쉽지 않다는 문제점도 있다. 사용자를 대상으로 한 조사(ELUS)에 따르면 청소, 시설관리, 운송, 경비 등의 분야에서 외주계약제의 이용이 확산되고 있으며, 특히 청소와 경비 분야의 증가율이 매우 높은 것으로 나타났다. 1990년 WIRS에서도 72%의 사업체가 외주서비스를 사용하고 있으며 시설관리(47%), 청소(41%), 수송(30%) 등의 분야에서 높은 비율을 보이고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 탄력적 고용유형이 널리 사용되고 있는 이유를 사용자 관점에서 보면 수요측면과 노동력 확보측면으로 나누어 볼 수 있다. 맥그리거와 스프라울은 수요측면의 원인을 다시 전통적인 것과 새로운 것으로 나누고 있다. 전통적인 요인에는 단기과제, 수요에 따른 고용규모 조절, 시설가동시간 연장, 빈자리의 일시적 대체, 특수한 기술의 필요 등이 해당된다. 한편, 새로이 등장하는 요인으로는 노동비용 절약, 노조회피, 노동법상 낮은 보호수준, 인력관리의 탄력성, 과잉인원 정리, 상시직의 감축, 생산성 제고 등이 해당된다고 분류하고 있다. 한편, 노동력 확보측면에서는 모집의 용이성, 고급인력의 확보가능, 구직자가 원하는 경우 등을 들고 있다.

이러한 분류에 따라 탄력적 고용유형을 사용하고 있는 사용자의 동기를 조사한 [표 2-5-14]를 보면 고용유형의 탄력화가 고용불안을 야기하고 사용자의 부담을 낮추는데만 기여한다고 비판하는 주장의 근거인 노동비용 및 훈련비용 감축 등의 요인보다는 과제의 특성과 수요의 유동성에 대응하기 위한 이유가 훨씬 큰 비중을 차지함을 알 수 있다. 한편, 근로자의 입장에서 보면 고용유형별로 동기가 다소 엇갈린다. 우선 시간제근로자

표 2-5-15. 임시직으로 일하는 이유

| | 1984 | 1987 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체(천명) | 1,236 | 1,181 | 1,188 | 1,188 | 1,210 | 1,266 | 1,396 |
| 현장훈련 | 6 | 4 | 4 | 3 | 5 | 6 | 7 |
| 상시직을 못구해서 | 35 | 30 | 24 | 28 | 37 | 43 | 43 |
| 상시직을 원치 않아서 | 32 | 31 | 38 | 38 | 28 | 26 | 27 |
| 기타 | 28 | 34 | 35 | 31 | 31 | 25 | 24 |

자료: Beatson, M. (1995): 표 2.5.(원자료: Labour Force Surveys, Spring)

표 2-5-16. 시간제로 일하는 이유

| | 1984 | 1987 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전 체(천명) | 4,913 | 5,316 | 5,716 | 5,730 | 5,811 | 5,931 | 6,121 |
| 학업때문에 | 7 | 8 | 10 | 10 | 11 | 10 | 11 |
| 신체장애때문에 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| 상시직을 못구해 | 10 | 9 | 6 | 8 | 11 | 17 | 13 |
| 상시직을 원치않아 | 68 | 65 | 66 | 63 | 77 | 73 | 74 |
| 기타 | 14 | 17 | 16 | 18 | * | 2 | 1 |
| 기혼남성/미혼남성 | 290/280 | 313/346 | 399/389 | 392/406 | 419/425 | 437/449 | 449/547 |
| 학업때문에 | 1/53 | 1/53 | 2/63 | 2/61 | 3/63 | 3/55 | 3/57 |
| 신체장애때문에 | 5/3 | 4/3 | 6/2 | 5/2 | 5/1 | 4/2 | 4/2 |
| 상시직을 못구해 | 19/18 | 23/20 | 17/12 | 19/13 | 27/17 | 33/25 | 33/25 |
| 상시직을 원치않아 | 52/17 | 45/14 | 53/14 | 48/14 | 64/18 | 57/16 | 59/16 |
| 기타 | 23/10 | 28/11 | 23/9 | 26/10 | 1/* | 2/2 | */* |
| 기혼여성/미혼여성 | 3,591/752 | 3,850/807 | 3,976/951 | 3,965/966 | 4,016/951 | 4,078/967 | 4,144/1,179 |
| 학업때문에 | */26 | */30 | */32 | */32 | 1/35 | 1/33 | 1/30 |
| 신체장애때문에 | 1/2 | 1/2 | 1/2 | 1/2 | 1/2 | 1/1 | 1/2 |
| 상시직을 못구해 | 6/17 | 6/14 | 4/11 | 5/12 | 7/17 | 8/18 | 9/20 |
| 상시직을 원치않아 | 79/42 | 77/37 | 79/41 | 75/37 | 91/47 | 88/45 | 89/48 |
| 기타 | 13/14 | 16/18 | 18/15 | 18/16 | */* | 2/2 | 1/* |

* 10,000명 미만
자료: Beatson, 위의 책: 표 2.4.(원자료: Labour Force Surveys, Spring).

(Part-timer)의 경우에는 일과 개인생활을 조화시키기 위한 자발적 시간제근로자가 전체의 3분의 2이상을 차지하고 있으며, 상시직을 구하지 못해 비자발적으로 시간제로 일하는 경우는 소수인 것으로 나타나고 있다. 자발적 시간제근로자는 특히 육아부담이 있는 기혼여성의 경우 거의 90% 수준에 이르고 있으며, 기혼남성의 경우에도 60%에 가까운

표 2-5-17. 주요 OECD 국가의 탄력적 고용유형 변화 비교, '80년대말-'90년대초

| | 벨지움 | 카나다 | 덴마크 | 프랑스 | 그리스 | 아일랜드 | 일본 | 룩셈버그 | 스페인 | 영국 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 수준(1980년대말/90년대초) | | | | | | | | | | |
| 시간제 | * | ** | *** | ** | * | * | ** | * | * | *** |
| 임시제 | ** | ** | ** | ** | *** | * | ** | * | *** | * |
| 자영제 | ** | * | * | ** | *** | ** | ** | * | *** | ** |
| 변화(1980년대초-90년대초) | | | | | | | | | | |
| 시간제 | + | + | 0 | + | 0 | + | + | + | ? | ++ |
| 임시제 | 0 | ? | ++ | + | 0 | 0 | 0 | 0 | ++ | 0 |
| 자영제 | + | + | - | 0 | - | + | - | - | + | ++ |

주) * 저, ** 중, *** 고; - 다소 감소, 0 변화없음, + 다소 증가, ++ 크게 증가, ? 자료부족.
자료: Beatson, 앞의 책: 20쪽, 표 2.6.

높은 수준을 보이고 있다. 반면, 임시직근로자(Temporary worker)의 경우엔 비자발적인 경우가 40% 이상을 점유해 시간제 근로자의 경우보다 현 고용형태에 대한 불만이 높은 것으로 나타났다.

시계열별로 보면 비자발적 사유가 1984년의 35%에서 1994년에는 43%로 증가한 반면, 자발적 사유는 32%에서 27%로 감소하여 시간제 근로의 경우와 대조적인 결과를 보이고 있다. 한편, OECD 국가들의 고용유형 탄력성 수준과 변화정도를 비교해 보면 영국에서 가장 급격한 변화가 이루어졌음을 알 수 있다.

## 나. 채용 및 해고

인력의 신규채용(Engagement)은 모집 및 훈련비용 등 경제적 요인 외에도 법적 규제와 자율적 규제의 제약을 받는다. 법적 규제로는 성과 인종을 이유로 한 차별을 금지하는 법률이 대표적이지만, 그 외에도 장애인 등의 의무고용제와 정리해고제 또는 상시직을 원하는 시간제 근로자 등의 우선고용제 등이 널리 행해지고 있다. 고용관련 규제제도를 비교한 아래 [표 2-5-18]에서 보듯이 영국은 다른 유럽국가에 비해 법적 규제가 매우 적다. 한편, 자율적 규제에는 사용자간의 부당스카웃 방지협약, 노조와의 사전협의 등이 있지만 영국의 사용자에게 가장 큰 제약은 클로우즈드숍이었다고 할 수 있다.

채용문제에 관한 노사간의 협의는 직종별 노조의 전통이 강한 영국 노조의 특성상 중요한 문제의 하나였으나 그 비율은 1980년대 동안 급격히 낮아진 것으로 나타났는데, 이는 보수당 정부의 노사관계 개혁에 따라 사용자의 힘이 강화된 것을 반영하는 것으로 해석될 수 있다. 특히, 1990년 클로우즈드숍을 불법화함에 따라 신규채용 뿐만 아니라 인력규모 관리에 절대적인 영향력을 행사하던 노조의 권한이 사용자에게 넘어간 것이 큰 영향을 미쳤을 것임은 쉽게 추론할 수 있다.

표 2-5-18. 고용관련 규제제도 국제비교

| | 장애인의무고용비율 | 우선고용제 | 법정수습기간제 | 균등처우법, 기타법률 |
|---|---|---|---|---|
| 영국 | 3%(20인이상사업장) | 없음 | 없음 | 인종 및 성차별 금지, 클로우즈드숍 폐지('90) |
| 독일 | 6%(16인이상사업장) | 없음 | 있음 | 있음 직장평의회가 개입가능. |
| 프랑스 | 6%('88년이전 10%) | 정리해고자, 출산휴가자, 시간제근로자 | 없음 | 있음 |
| 이태리 | 15%(35인이상사업장) | 없음 | 있음 | 있음 사설 직업소개소 규제. |
| 스페인 | 2%(50인이상사업장) | 정리해고자, 출산휴가자 | 있음 | 있음 사설 직업소개소 금지. |

주) 스페인은 1995년 민간의 직업소개사업 허용, 이태리도 허용방향으로 입법중임.
자료: Zeijen, H. (1992), Regulation of individual employment relationships, Social Europe, 4/92: 4-67쪽.

해고(Dismissal)에 관한 규제는 해고요건, 해고절차, 경제적 보상 등으로 나누어 볼 수 있다. 해고의 유형은 사유를 기준으로 하면 크게 징계해고와 정리해고로 나눌 수 있는데 여기서는 주로 고용조정과 직접적으로 관련이 있는 정리해고에 초점을 맞추고자 한다. 정리해고(Economic dismissal)라 함은 정당한 해고이지만 사용자에게 경제적 보상의 책임이 있는 해고라는 점에서 부당해고와 구별된다. 1978년 고용보호법(EPCA) 제81조 제2항은 '사업의 중단(cessation)'과 '필요성의 감소(diminishing requirement)'를 정리해고의 사유로 규정하고, 제91조 제2항은 그 입증책임을 사용자에게 지우고 있다. 한편, 판례는 이를 해석함에 있어서 기업의 경영에 관한 결정은 사용자의 권한이라고 존중하고 있는 바, 공장의 폐쇄동기는 기본적으로 법원이 심사할 사항이 아니며 단순히 폐쇄사실 자체만으로 정리해고의 요건이 충족된다고 판시하고 있다.[51] 따라서 정리해고 여부는 기본적으로 사용자의 판단에 좌우된다고 하겠다.

해고절차에 있어선 [표 2-5-19]에서 보듯이 네덜란드는 행정관청의 허가를 받도록 하고 있고, 독일, 스페인 등은 근로자 대표와 사전에 협의하도록 하고 있으나, 영국은 해고사유를 통지하는 것 외엔 법률상으로는 특별한 절차가 없어 상대적으로 용이하다. 다만, 단체협약으로 협의절차를 두는 것은 별개의 문제라고 하겠다. 정리해고된 자가 경제적 보상을 받기 위해서는 18세 이상인 자로 2년이상 근속하여야 하고, 65세 이상 또는 해당 사업체의 정년이 지난 자는 배제된다. 아울러 정리해고를 결정한 후 해당자에게 공식통

51). Moon v Homeworthy Furniture (Nothern) Ltd [1977] ICR 117, 121.

표 2-5-19. 주요 OECD 국가의 해고관련 제도 비교, 1991년

| | 해고절차[1] | 해고예고기간 (최저-최고)[2] | 해고수당 (최저-최고) | 부당해고 보상 (최저-최고) |
|---|---|---|---|---|
| 영국 | S | 0.25-2 | 0-6 | 0-6 |
| 프랑스 | W,S | 1-2 | 0-1.5 | 6-? |
| 독일 | C | 0.5-6 | 해당없음 | 1-18 |
| 이태리 | W,S | 해당없음 | 0-13[3] | 4-14 |
| 스페인 | W,S,C | 1-3 | 0.7-12 | 0-42 |
| 네덜란드 | W,A | 0.25-4 | 해당없음 | 3-? |

주1) W= 서면통지, S= 통지서에 해고사유 명시, C= 근로자대표와 협의, A= 행정관청의 허가 필요. 2) 단위: 월. 3) 해고수당은 매 근속년도의 12월간 임금을 13.5로 나누어 산정. 위 표의 수당은 15년 근속을 기준으로 한 수치임.
자료: D. Metcalf (1994), Deregulation of British Labour Market 1979-1994: 표 23.

보하기 전까지의 기간에 파업에 참가한 자도 배제된다. 정리해고수당은 연령, 임금수준, 그리고 근속기간에 따라 달라진다.[52] 참고로 1965년 정리해고수당법(Redundancy Payment Act)에 의해 정리해고수당을 노사의 기여금으로 조성한 정리해고기금에서 지원하여 왔다. 해고전 임금수준대비 지원비율은 1965년 66-78%, 1969년 50%, 1977년 41%, 1986년 35% (10인미만 사업체만 지원)으로 축소되다가 1989년 폐지되었고,[53] 정리해고기금 기여금도 폐지되어 1990년 국가보험기금으로 통합되었다.[54] 고용부 통계에 따르면 총노동비용 가운데 정리해고수당이 차지하는 비중은 1979년 이후 에너지 산업, 제조업, 금융업 등을 중심으로 크게 증가하여 1979년 1%를 조금 웃돌던 제조업과 에너지관련 산업은 1985년엔 각각 2%, 7%를 웃돌고 1990년엔 4%, 6%에 육박하고 있으며, 금융업도 1990년 2%를 상회하고 있다.[55] 한편, 채용 및 해고와 직접적인 관계는 약하지만 실업급여의 수급자격과 지급수준 및 기간 등도 노동력의 유동성에 영향을 미친다. 즉, 높은 수준의 실업급여를 장기간 쉽게 받을 수 있다면 실업인력이 노동시장에 재진입할 유인이 감소할 것이며, 이는 기업의 채용 및 해고관련 의사결정에 영향을 미치게 될 것이다.

이러한 논리에 따라 보수당 정부는 지속적으로 실업급여의 수급자격 요건을 강화하고 수급기간도 단축하여왔다. 1982년 실업급여에 대해 소득세를 과세한 후 시간제 근로자와 18세 미만의 자를 지급대상에서 제외하고 자발적 실직자에 대한 지급제한을 강화하였다. 나아가 1994년 최대 수급기간을 52주에서 26주로 단축하고 그 명칭도 구직수당으로 변경함에 따라 수급요건이 더욱 강화되고, 급여의 성격이 생활보장이라는 사회적 성격에서

52). 18-21세: 근속기간 매년 1주 급여의 50%, 21-40세: 근속기간 매년 1주 급여의 100%, 41세 이상: 근속기간 매년 1주 급여의 150%. 단, £205를 주 급여의 상한으로 규정 (EPCA 1978 부칙 14장 제8조 제1항). 주 급여 산정시 연장근로수당은 일반적으로 제외.
53). 1989년 고용법(Employment Act) 제17조.
54). 1990년 고용법(Employment Act) 제16조.
55). Beatson, 앞의 책: 29.

표 2-5-20. 주요국가의 실업급여 수급자격 및 기간

| | 자격요건 (Qualifying conditions) | | 최대수급기간 (Maximum unemployment benefit duration) |
|---|---|---|---|
| | 기준기간 (Reference period) | 피보험단위기간 (Employment record) | |
| 영 국 | 2년 | 국립보험 기여기간 기준 | 26주 ('94년 3월까지는 52주) |
| 미 국 | 1년 | 20주 (일부주는 다름) | 26주 |
| 프랑스 | 2년 | 1년 | 30개월 |
| 독 일 | 4년 | 3년 | 1년 |
| 이태리 | 1년 | 2년 | 6개월 |
| 스페인 | 4년 | 4년 | 2년 |

주) 영국은 1994년 4월부터 구직수당(Jobseeker Allowance)가 실업급여 대체.
자료: OECD (1991), Employment Outlook, 표 7.2.

표 2-5-21. 1979년 이후 영국의 실업급여제도 변화

| 연 도 | 제 도 변 화 내 용 |
|---|---|
| 1982 | 실업급여 과세 |
| 1984 | 아동부양수당(Child Dependent Allowance) 폐지 |
| 1986 | 시간제근로자(part-timer) 실업급여 배제, 자발적실업시 수급제한기간 연장(6→13주) |
| 1988 | 자발적실업시 수급제한기간 연장 (13→26주), 16-17세 수급자격 박탈, 수급자격요건 강화, 일정 경우 감액지급 |
| 1994 | 구직수당으로 대체, 최대지급기간 단축 (52→26주), 구직활동 심사 강화 |

자료: Schmitt, J. & Wadsworth, J. (1993), Job search activity and changing unemployment benefit entitlement, CEP, LSE, Discussion paper 148, 5월.

구직촉진이라는 노동시장정책의 수단이라는 성격으로 변화되었다. 이러한 정책의 결과 [표 2-5-20]과 [표 2-5-21]에서 보는 바와 같이 영국은 다른나라에 비해서 실업급여의 요건이 매우 엄격해지게 된 것이다.

위에서 본 바와 같이 전통적으로 영국은 채용 및 해고에 관한 규제가 다른 나라에 비해 느슨했었는데 보수당 정부의 규제완화 정책의 결과 더욱 느슨하게 되었다. 이를 확인하는 연구결과는 적지 않은데 1985/86년과 1989년 두차례에 걸쳐 각국의 사용자 단체를 통해 채용 및 해고제도의 경직성에 대한 EU 회원국 사용자들의 인식을 조사한 결과를 보면 제조업과 서비스업 모두 영국의 사용자들이 가장 낮은 수치를 보여 영국의 규제가 가장 느슨함을 말해주고 있다.[56] 1990년 버톨라(Bertola)는 10개 OECD 국가의 고용보호제도를 비교하여 순위를 매겼는데 이태리가 가장 규제의 강도가 높고 미국이 가장 낮으며 영국은 7위를 차지하였다.[57] 그런데 가장 최근의 국제비교조사라고 할 수 있는 그럽

56). 점수표는 Beatson, 앞의 책: 표 3.3-6를 보고, 보다 자세한 내용은 CEC (1986), 'Employment Problems: Views of Businessmen and Workforce', European Economy, 27: 5-110; CEC (1991) 'Developments on the Labour Market in the Community', European Economy를 참고하라.
57). Bertola, G. (1990), 'Job Security, Employment and Wages', European Economic Review,

34(4): 851-879.

표 2-5-22. 주요 OECD 국가의 고용관련 규제정도 비교

| 순 위 | Bertola (1990) | Grubb & Wells (1993) |
|---|---|---|
| 1 (= 가장 엄격) | 이태리 | 포르투갈 |
| 2 | 벨지움 | 그리스 |
| 3 | 프랑스 | 스페인 |
| 4 | 스웨덴 | 이태리 |
| 5 | 독일 | 독일 |
| 6 | 일본 | 프랑스 |
| 7 | **영국** | 벨지움 |
| 8 | 네덜란드 | 네덜란드 |
| 9 | 덴마크 | 아일랜드 |
| 10 | 미국 | 덴마크 |
| 11 (= 가장 느슨) | - | **영국** |

자료: Beatson, 앞의 책: 표 3.6.

(Grubb)과 웰스(Wells)의 1993년 조사를 보면 비록 미국이 제외되었지만 포르투갈이 규제순위 1위를 차지하고 영국은 가장 낮은 11위를 차지한 것으로 나타났다.[58] 규제완화가 1990년대의 세계적인 추세였다는 점을 감안한다면 영국 보수당 정부의 고용관련 규제완화 정책의 강도를 간접적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.

## 다. 근로시간

근로시간의 탄력성은 주 또는 월 등 일정하게 주어진 기간동안 근로시간의 양을 증감하는 것과 주어진 시간을 탄력적인 방법으로 근로하는 것으로 나누어 볼 수 있다. 수요의 단기적 증감에 대응하기 위한 연장근로와 단축근로가 앞의 것에 해당된다면, 보다 예측가능한 수요변화에 탄력적으로 대응하기 위한 시간제근로, 교대제, 플렉시타임(Flexitime)제와 보다 최근에 나타나고 있는 연간근로시간 계약제(Annual hours contract) 등이 뒤의 것에 해당된다고 하겠다. 근로시간의 일반적인 특성과 제도에 관해서는 영국과 EU의 관계를 다룬 제4장에서 비교적 상세히 살펴보았으므로 여기서는 주로 탄력적 근로시간제(Flexible working time arrangements)에 관해 살펴보고자 한다.

먼저 총근로시간의 추이를 살펴보면 다른나라의 예와 마찬가지로 영국도 꾸준히 감소하여 1971년의 상용 근로자 기준 주당 평균근로시간이 42시간이었으나 1993년에는 40시간으로 낮아졌으며, 기준근로시간과 연장근로시간도 같은 추세를 보이고 있다. 특히, 연장근로시간은 예상대로 생산물시장의 변동을 반영한 생산량의 변화와 긴밀히 연관되어 탄력적으로

58). Grubb, D. & Wells, W. (1993), 'Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries', OECD Economic Studies, 21, Winter: 7-56.

표 2-5-23. 탄력적 근로시간제 현황

| | Wareing(1992)[1] | | | Watson(1994)[2] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 전체(%)[3] | 남성(%)[3] | 여성(%)[3] | 전체(%)[3] | 남성(%)[3] | 여성(%)[3] |
| 시간제 | 21 | 5 | 43 | 25 | 6 | 45 |
| 대기제(Reservism)[4] | 5 | 4 | 6 | 포함안됨 | | |
| 정기연장근로 | 19 | 27 | 10 | 27[5] | 조사안됨 | 조사안됨 |
| 교대제 | 15 | 18 | 11 | 18 | 21 | 14 |
| 플렉시타임 | 8 | 8 | 8 | 12 | 10 | 14 |
| 연근로시간 계약 | 5 | 6 | 4 | 9 | 9 | 10 |
| 압축시간제(Compressed working week) | 4 | 5 | 2 | 14 | 4 | 3 |
| 기간계약제 | * | * | 1 | 1 | 조사안됨 | 조사안됨 |
| 직무공유제[6] | 1 | - | 2 | 1 | * | 2 |
| 자율출퇴근제 | 27 | 31 | 21 | 포함안됨 | | |

주1) 자영근로자를 포함한 전체 피용자를 대상으로 한 1990년 NOP Omnibus survey 자료에 근거. 2) 자영근로자를 제외한 피용자를 대상으로 한 1993년 봄 LFS 자료에 근거. 3) 탄력적 근로시간제로 일하고 있는 자 대비 유형별 비율임. 한사람이 두 개 이상의 유형에 해당되는 경우가 있어 전체 합계는 100%를 넘을 수 있음. 4) 사용자의 호출이 있는 경우에만 근로하는 것을 말함. 5) 1991년 수치임. 6) 한 직무를 근로시간의 증가없이 2인 이상이 나누어 수행하는 것을 말함.
자료: Wareing, A. (1992), 'Working arrangements and patterns of working hours in Britain', Employment Gazette, 3월: 88-100, 표 7; Watson, G. (1994), 'The flexible workforce and patterns of working hours in the UK', Employment Gazette, 7월: 239-248, 표 2 및 표 3.

변화해 왔다.[59]

영국의 근로시간 분배 양상은 법정 근로시간제를 가지고 있는 다른 대륙국가와 달리 양극단의 점유율이 높은 특징이 있다. 그런데 1984-1994년의 LFS 조사자료를 보면 이러한 특징이 더욱 심화되어 주당 총 31-40시간 일하는 자의 비율이 더욱 낮아지고 단시간 근로와 장시간 근로의 비율이 더욱 높아진 것으로 나타났다.[60] 한편, 주당근로일수의 분포도 다양하여 1991년 봄을 기준으로 보면 61%만 주 5일 일하고, 21%는 주 6일 또는 7일 일하고 있다.[61]

한편, 탄력적 근로시간제에 관해서도 영국은 거의 법적 규제가 없다고 할 수 있을 정도로 노동시장에 맡기고 있는데, 그 결과 [표 2-5-23]에서 보는 바와 같이 모든 유형의 탄력적 근로시간제가 증가하고 있음을 알 수 있다. 흥미로운 것은 전반적인 근로시간제의 탄력화 추세 속에서도 비교적 새로운 유형이라 할 수 있는 시간제, 연간근로시간 계약제 등 보다는 전통적인 연장근로, 교대제 등이 여전히 선호되고 있다는 점이다. 이는

59). Beatson, 앞의 책: 39-41.
60). Labour Force Surveys, Spring; Beatson, 앞의 책: 43.
61). Watson, G. (1992), 'Hours of Work in Great Britain and Europe: Evidence from the UK and European Labour Force Surveys', Employment Gazette, 11월: 539-557.

가산임금 및 부가적 복지편익 등 노동비용의 부담에도 불구하고 기존 인력을 탄력적으로 활용하는 것이 선호되고 있음을 의미한다고 하겠다.

더욱 놀라운 것은 이와 같이 탄력적 시간제로 일하고 있는 당사자들의 반응인데 고용불안, 소득저하 등 단시간 근로와 관련한 다양한 비판에도 불구하고 80% 이상이 현재의 근로시간에 만족하고 있다는 점이다. 다만, 50시간 이상의 장시간 근로자의 경우에는 근로시간 단축이 소득저하를 결과하지 않는 한 근로시간 단축을 원하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 근로시간대의 구분없이 성별 만족도를 비교해 보면 여성이 71%로 남성의 60%보다 11% 높아 가사 등 개인생활과 직업생활을 조화시키기 위해 단시간 근로를 원하는 여성 노동력의 특성을 반영하고 있다.[62]

### 라. 임금결정제도

여기서는 미시적 수준에서의 임금탄력성을 임금결정방법과 기타 노동비용 관련 제도의 내용을 중심으로 검토하고자 한다. 임금이 어떤 방법에 의해 결정되는가, 성과와는 어떻게 연결되는가 그리고 임금결정과정에서 어떤 요소들이 주로 고려되는가 하는 것들은 그 결과로서의 임금인상율과 배분, 그리고 임금체계에 직접적인 영향을 미치게 된다. 최근 임금결정제도와 경제적 성과의 상관관계에 대한 많은 비교연구가 이루어졌는데 그 가운데 대표적인 예가 1991년 레이아드(Layard), 닉켈(Nickell), 그리고 잭만(Jackman)의 공동연구결과이다.[63]

이들이 발견한 것은 스웨덴 등과 같이 협상과 의사결정이 중앙수준에 집중되고 교섭당사자간의 정책협조의 정도가 높은 경우와 미국과 같이 극도로 분권화되어 있는 경우에 경제적 성과, 특히 실업율이 낮다는 것이다. 따라서 두 모형의 중간에 위치한 영국은 어느 하나를 택해야 하는데 생산성 논리에 기초한 분권적 교섭은 노조간, 기업간 임금인상 경쟁을 야기할 우려가 크므로 중앙집중적 교섭이 바람직하다는 것이었다.

그러나 보수당 정부는 영국의 노사관계 경험을 돌이켜 볼 때 그와 같은 집단주의는 실패할 것이라고 판단하였다. 그 결과 시장원리를 최대한 살리기 위한 탈집단주의적 정책을 지속적이고 강력하게 추진한 것이다. 우리는 앞에서 보수당 개혁정책의 가장 중요한 목표의 하나가 임금결정방법의 탄력성을 높이기 위한 것임을 반복하여 살펴본 바 있다. 이를 다시한번 요약하면 노조의 노동시장 독점력을 약화시키고 단체교섭이나 임금위원회와 같은 제도적 장치들을 축소 또는 철폐하고 단체교섭의 분권화를 유도하는 한편, 임금

62). 1989 British Social Attitudes Survey; Beatson, 앞의 책: 표 4.2.
63). Layard, R, Nickell, S & Jackman, R (1991), Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.

표 2-5-24. 임금결정방법(사업장 기준): 1980, 1984, 1990년 (단위: %)

| | 생산직 | | | 사무직 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1980 | 1984 | 1990 | 1980 | 1984 | 1990 |
| 단체교섭 | 55 | 62 | 48 | 47 | 54 | 43 |
| 복수 사용자 교섭 | 32 | 40 | 26 | 29 | 36 | 24 |
| 단일 사용자, 복수 사업장 교섭 | 12 | 13 | 13 | 11 | 13 | 15 |
| 사업장 교섭 | 9 | 7 | 6 | 4 | 4 | 3 |
| 기타 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| 단체교섭 이외[1] | 44 | 38 | 52 | 53 | 46 | 57 |
| 사업장 관리자 | - | 20 | 31 | - | 30 | 37 |
| 사업장 상위수준 관리자 | - | 11 | 15 | - | 15 | 17 |
| 전국합동기구(National Joint Body) | - | 5 | 4 | - | 2 | 5 |
| 임금위원회(Wage Council) | - | 3 | 2 | - | 1 | * |
| 기타 | - | 1 | * | - | * | * |

1) 임금결정이 이루어지는 곳에 따라 분류. 한 사업체가 둘 이상에 해당될 수 있으므로 그 합이 단체교섭 이외의 방법 비율과 다를 수 있음. * 0.5% 미만.
자료: WIRS series, Millward, Stevens, Smart & Hawes (1992): 표 7.1.

제도의 개편을 통해 성과와 임금의 연계를 강화시키고자 했던 것이다. 그 결과 노조 조직율과 단체교섭 적용율이 크게 낮아지고 단체교섭을 대체하기 위한 다양한 방법이 확산되었음은 앞에서 자세히 살펴 본 바와 같다. 따라서 여기서는 그 결과를 정리하는 의미에서 임금결정방법의 변화내용을 간단한 표로 정리하는 것에 그치고자 한다.

위와 같은 임금결정제도의 급격한 변화와 함께 임금과 성과를 연계시키기 위한 다양한 정책이 추진되었는 바, 성과연계임금제는 도급제성격의 개인성과급, 경영수익을 사전에 정한 배분식에 따라 집단간에 나누는 집단성과급, 사업장 또는 사업체 단위의 성과상여금, 상여금 또는 기본급을 근무실적에 연계시키는 실적고과급, 그리고 재정적 참여형태인 이익배분제(Profit sharing scheme)와 종업원주주제도(Employment share ownership programme) 등으로 나눌 수 있다.

영국의 경우 성과연계임금제가 기업 현장에서 확산되기 시작한 것은 1970년대 중반부터였는데, 이는 소득정책을 실시하면서 임금억제의 예외사유로 생산성 제고를 위한 임금제도 개편을 인정하였기 때문이다. 그러다가 1979년 보수당 정부가 들어서면서 성과와 임금의 연계를 예외인정이라는 소극적 방법이 아니라 노사관계 개편이라는 간접적 방법과 세제지원 등의 직접적 방법을 통해 적극적으로 장려하면서 다양한 형태의 성과연계임금제의 채택이 더욱 확산되고 있는 것이다.

노사관계실태조사(WIRS)에 따르면 성과연계임금제를 실시하는 사업장의 비율이 생산직에 대해선 1984년 31%에서 1990년 32%로 미미한 증가를 보였으나, 관리자급 이하 사무직의 경우엔 16%에서 19%로 증가한 것으로 나타났다. 한편, 1990년 현재 어떤 형태로

표 2-5-25. 임금결정시 고려요인

| | 생 산 직 | | 사 무 직 | |
|---|---|---|---|---|
| | 1984 | 1990 | 1984 | 1990 |
| 생계비 | 31 | 50 | 31 | 48 |
| 노동시장여건 | 16 | 30 | 13 | 30 |
| 경제적 성과 | 38 | 30 | 40 | 29 |
| 다른기업의 동향 | 15 | 14 | 17 | 12 |
| 노사관계 등 기타 | 32 | 25 | 42 | 36 |
| 무답변 | 14 | 7 | 9 | 7 |

주) 사용자들이 1개 이상의 항목에 답한 경우가 있음
자료: WIRS 1984 및 1990.

든 성과연계임금제를 실시하고 있는 사업장의 비율은 전체의 반이 조금 넘는 52%로 조사되었는데, 특히 이익배분제는 1984년 18%에서 1990년 43%로, 종업원주주제도는 23%에서 32%로 크게 증가하였다. 그러나 카넬(Cannell)과 우드(Wood)의 공동조사에 따르면 1991년 현재 86%의 사업장이 성과연계임금제를 실시하고 있는 것으로 나타났다.[64] 가장 널리 이용되고 있는 것은 고과실적급으로서 전체 종업원을 대상으로 실시하는 사업장은 22%, 사무직만을 대상으로 하는 경우는 40%에 달하고 있다. 다음으로 재정적 참여제는 전체 종업원을 대상으로 하는 사업장은 23%, 사무직만을 대상으로 하는 경우는 19%인 반면, 생산직에 대해선 주로 전통적인 형태의 개인별 또는 집단 성과급이 선호되어 각각 20% 및 23% 정도 실시하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 갈리(Gallie)와 와이트(White)의 공동조사에 따르면 1992년 현재 전체 근로자의 27%가 상여금제를 포함한 한가지 이상의 성과연계임금제의 적용을 받고 있으며, 특히 재정적 참여제는 15%, 고과실적급은 18%의 근로자에 대해 적용되고 있는 것으로 나타났다.[65] 이러한 조사를 종합해 보면 오늘날 대략 전체 근로자의 3분의 1은 임금을 성과와 직접적으로 연계시킨 임금제도의 적용을 받고 있다고 할 수 있겠다.

임금결정방법의 변화는 임금을 결정함에 있어서 어떤 변수를 주로 고려하는가를 통해서도 살펴볼 수 있다. 사용자가 임금결정시 고려하는 변수는 생계비(또는 소비자물가 상승율), 노동시장 여건, 기업의 경제적 성과, 다른 기업의 동향, 그리고 노조의 파업위협 등 기타변수 등으로 나누어 볼 수 있다. 보수당 정부의 개혁정책이 비시장적 요인의 영향을 줄이는 것이었다면, 과연 성과와 관계없이 타 기업과 임금인상수준을 맞추거나 노조의 위협을 의식하는 것이 감소했는지가 우리의 주된 관심사항이라고 하겠다.

64). Cannell, M & Wood, S (1992), Incentive Pay: Impact and Evolution, Institute for Personnel Management.
65). Gallie, D & White, M (1993), Commitment and the Skills Revolution: First Findings from the Employment in Britain Survey, Policy Studies Institute.

표 2-5-26. 주요국가의 평균임금 대비 최저임금수준 비교

| 국 가 | 최저임금 비율(%) | 국 가 | 최저임금 비율(%) |
|---|---|---|---|
| 프 랑 스 | 61% | 호 주 | 35% |
| 네덜란드 | 72% | 덴 마 크 | 69% |
| 스 페 인 | 60% | 독 일 | 69% |
| 미 국 | 30-33% | 에 이 레 | 41% |

자료: Freeman, R. (1994), 'Minimum wages - agagin!', International Journal of Manpower, 15 (2/3): 8-25.

[표 2-5-25]을 보면 1984년에는 생산성, 수익률 등 기업의 경제적 성과와 노사관계 등 기타요인이 높은 비중을 차지하고 있었으나, 1990년에는 이들의 비중이 상대적으로 줄고 노동시장 여건에 대한 고려가 크게 증가하였음을 알 수 있다. 따라서 노사관계의 변화가 사용자의 태도를 통해 반영되고 있다고 해석해도 무리가 없는 것이다.

한편, 임금결정제도의 변화와 관련하여 최저임금제에 대해서도 간단히 살펴보자. 1992년 현재 26개 임금위원회(Wage Councils)의 적용을 받는 근로자는 전체 고용인구의 12% 수준인 260만여명에 달하고 있었으며, 최저임금의 수준은 1990년 현재 임금위원회 설치부문의 시간당 평균임금 대비 61% 수준이었다.[66] 이는 1981년의 69%에 비하면 많이 낮아진 것이었지만 아래 [표 2-5-26]에서 보는 바와 같이 다른 나라에 비하면 결코 낮은 수준이 아니었다.[67]

보수당 정부는 이러한 최저임금제가 노동비용을 증가시켜 결국 보호하고자 했던 한계부문의 근로자를 실업자로 만든다고 공격하고, 임금위원회의 권한을 점진적으로 축소시키다가 결국 폐지함으로써 최저임금제를 폐지시켰음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그러나 다음 장에서 보듯이 임금인플레의 원인이라는 확실한 입증도 없이 저임금 보호제도를 폐지함으로써 임금격차가 심화되고 있다는 비판이 강력히 제기되고 있는 것이다.

### 마. 노동비용

노동시장의 유연화가 반드시 노동비용의 감소를 의미한다고 할 수는 없지만 이윤극대화와 비용최소화를 추구하는 기업의 속성상 일반적으로 노동시장의 유연성과 낮은 노동비용은 높은 상관관계를 가진다고 볼 수 있다. 아래 [표 2-5-27]에서 보듯이 영국의 총

66). Employment Gazette, 1993. 12: 563.
67). R. Machin & Manning, A. (1994), 'Minimum wages and employment: a theoretical framework with an application to the UK wages councils', International Journal of Manpower 15(2/3): 26-48. 최저임금제도의 국제비교에 관해선 Gregory, M & Sandoval, V (1994), 'Low pay and minimum wage protection in Britain and the EC', in Ray Barrell, The UK labour market: comperative aspects and institutional developments를 참고하라.

표 2-5-27. 주요국가의 제조업 노동비용 비교, 1992년 (단위: 독일 마르크/시간)

| | 시간당 임금 | 비임금 노동비용 | 총노동비용 | 비임금비용/총노동비용 (%) |
|---|---|---|---|---|
| 영국 | 15.9 | 6.9 | 22.8 | 30.3 |
| 미국 | 17.9 | 6.9 | 24.8 | 27.8 |
| 서독 | 22.5 | 19.5 | 42.0 | 45.2 |
| 프랑스 | 14.6 | 13.2 | 27.8 | 47.5 |
| 이태리 | 15.9 | 17.0 | 32.9 | 51.7 |
| 일본 | 22.8 | 7.2 | 30.0 | 24.0 |

자료: Committee on the European Communities (1994), Growth, Competitiveness and Employment in the European Community, London: HMSO, 18쪽.

표 2-5-28. 주요국가의 연장근로수당 비교

| 국 가 | 최 고 한 도 | 임금가산율 |
|---|---|---|
| 독 일 | 주당 48시간 기준, 30일 평균 1일 2시간 | 25% |
| 프 랑 스 | 주 9시간, 연간 130시간, 허가시 추가연장 가능 | 25% |
| 스 페 인 | 연간 80시간 | 75% |
| 이 태 리 | 법규정 없음 | 관행상 25% |
| 네덜란드 | 1일 3.5시간 | |
| 영 국 | 법규정 없음 | 관행상 11.7-21.7% |

자료: Zeijen, H. (1992), Regulation of individual employment relationships, Social Europe, 4/92, 4-67; OECD (1994), 'Employment Outlook' 표 4.2. in D. Metcalf, Deregulation of British Labour Market 1979-1994: 표 7.

노동비용은 비교대상 선진국가들 가운데 가장 낮은 수준이다. 특히 시간당 임금 뿐만 아니라 비임금 노동비용이 미국보다도 낮다는 사실은 주목된다.

노동비용에 직접적인 영향을 미치는 고용관련 제도 가운데 우선 연장근로수당을 비교해보면 영국은 최고한도에 관한 법규정이 없으며 관행상 지급되는 가산율도 가장 낮은 11.7내지 21.7%에 불과하다. 출산휴가, 병가, 연가 등 법정휴가제도도 비교대상 국가중 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 물론 시계열 자료가 아니기 때문에 영국의 낮은 노동비용수준이나 관련 제도가 보수당 정부의 노동시장정책의 직접적인 결과라고 단정짓기는 어렵다. 더욱이 영국은 전통적으로 규제수준이 낮은 국가의 하나였다는 점에서 더욱 그렇다. 그럼에도 불구하고 영국의 노동비용이 비교대상 선진국가 가운데서도 가장 낮다는 사실은 보수당 정부의 노동시장 정책의 영향을 간접적으로 반영하고 있다고 할 수 있을 것이다.

표 2-5-29. 주요국가의 법정 휴가 비교

| | 휴 가 기 간 | 수 당 |
|---|---|---|
| 1. 출산휴가 | | |
| 영국 | 93. 8월까지 18주, 이후 14주 | 6주평균임금의 90%, 6월미만자는 주당 £31.40 |
| 프랑스 | 16주 | 임금의 84%+post natal 수당 |
| 독일 | 14주 | 임금의 100% 또는 100마르크 |
| 스페인 | 16주 | 임금의 75% |
| 이태리 | 20주 | 임금의 80% |
| 2. 병가 | | |
| 영국 | 28주 | 정액제 |
| 프랑스 | 3년 기간내 52주 | 임금의 50%, 3인 자녀의 경우 66.7% |
| 독일 | 3년 기간내 78주 | 4주간 평균임금의 90% |
| 스페인 | 18개월 | 4-20일간은 60%, 그 이상은 75% |
| 이태리 | 6개월 | 21일 미만은 50%, 그 이상은 66.7% |
| 3. 연가 | 법정 | 관행 |
| 영국 | 법규정 없음 | 4-5주 (평균 24일) |
| 프랑스 | 5주 | 5-6주 |
| 독일 | 3주 | 5-6주 |
| 스페인 | 5주 | 22-25 근로일 |
| 이태리 | 법규정 없음 | 5-6주 |

자료: Zeijen, H., 위의 책: 4-67; Watson, G. (1993), 'Working time and holidays in the EC: how the UK compares', Employment Gazette, 9월: 395-403; Incomes Data Services (1993), 'Working Hours and Holidays in 1993', IDS Study, No. 538, 9월; Department of Employment (1993), 'The Trade Union Reform and Employment Rights Act: A section by section guide', Employment Gazette, 8월: 345-356.

## 4. 경제적 성과

### 가. 경제활동참가율[68] 및 고용율[69]

1992년 현재 영국의 경제활동참가율은 73.6%로서 미국, 일본, 그리고 북유럽국가 보다는 낮지만 EU 가운데서는 덴마크 다음으로 높은 수준이며, 1972-1992년의 증가율은 2.5%로서 이 역시 북미와 북유럽 국가에 비해서는 낮지만 유럽내 경쟁국인 독일과 프랑스에 비해서는 높은 수준이다.

표 2-5-30. 경제활동참가율 및 고용율 국제비교, 1972-1992년

| | 경제활동참가율(%) | | | | | 고용율(%) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1972 | 1982 | 1992 | '72-'82 | '82-'92 | 1972 | 1982 | 1992 | '72-'82 | '82-'92 |
| 호주 | 68.5 | 69.4 | 73.7 | +0.9 | +4.3 | 67.9 | 65.7 | 66.7 | -2.2 | +1.0 |
| 오스트리아 | 67.7 | 66.4 | 69.4 | -1.3 | +3.0 | 67.0 | 64.1 | 66.9 | -2.9 | +2.8 |
| 벨지움 | 60.3 | 61.6 | 62.3 | +1.3 | +0.7 | 59.1 | 54.1 | 55.7 | -5.0 | +1.6 |
| 카나다 | 64.8 | 71.4 | 71.7 | +6.6 | +0.3 | 60.8 | 63.6 | 63.6 | +2.8 | 0.0 |
| 덴마크 | 74.1 | 79.5 | 82.5 | +5.4 | +3.0 | 73.4 | 71.1 | 74.9 | -2.3 | +3.8 |
| 핀란드 | 69.7 | 76.2 | 73.6 | +6.5 | -2.6 | 68.7 | 72.7 | 63.9 | +4.0 | -8.8 |
| 프랑스 | 65.7 | 65.7 | 65.3 | 0.0 | -0.4 | 63.8 | 61.0 | 58.5 | -2.8 | -2.5 |
| 독일 | 67.8 | 66.8 | 68.0 | -1.0 | +1.2 | 67.2 | 63.2 | 64.0 | -4.0 | +0.8 |
| 그리스 | 56.8 | 58.7 | 57.3 | +1.9 | -1.4 | 55.6 | 55.3 | 52.9 | -0.3 | -2.4 |
| 아이슬란드 | 71.0 | 77.7 | 85.6 | +6.7 | +7.9 | 71.0 | 78.6 | 83.8 | +7.6 | +5.2 |
| 아일랜드 | 63.6 | 62.3 | 60.7 | -1.3 | -1.6 | 59.6 | 55.8 | 51.1 | -3.8 | -4.7 |
| 이태리 | 57.0 | 58.7 | 61.4 | +1.7 | +2.7 | 53.3 | 54.3 | 54.3 | +1.0 | 0.0 |
| 일본 | 71.4 | 72.3 | 75.9 | +0.9 | +3.6 | 70.4 | 70.6 | 74.2 | +0.2 | +3.6 |
| 룩셈버그 | 64.6 | 63.7 | 61.2 | -0.7 | -2.5 | 64.6 | 62.5 | 60.4 | -2.1 | -2.1 |
| 네덜란드 | 57.0 | 59.0 | 67.6 | +2.0 | +7.3 | 55.8 | 52.2 | 63.0 | -2.4 | +10.8 |
| 뉴질랜드 | 63.4 | 65.4 | 72.7 | +2.0 | +7.3 | 63.2 | 63.1 | 65.2 | -0.1 | +2.1 |
| 노르웨이 | 67.8 | 75.1 | 75.6 | +7.3 | +0.5 | 66.7 | 73.6 | 71.1 | +6.9 | -2.5 |
| 포르투갈 | 63.9 | 67.5 | 71.1 | +3.6 | +3.0 | 62.2 | 62.5 | 68.2 | +0.3 | +5.7 |
| 스페인 | 58.8 | 54.8 | 57.3 | -4.0 | +2.5 | 57.1 | 46.0 | 46.8 | -11.1 | +0.8 |
| 스웨덴 | 75.2 | 81.2 | 81.2 | +6.0 | 0.0 | 73.2 | 78.6 | 76.9 | +5.4 | -1.7 |
| 스위스 | 77.4 | 74.7 | 76.2 | -2.7 | +1.5 | 77.4 | 74.4 | 74.2 | -3.0 | -0.2 |
| 터키 | 71.6 | 64.1 | 56.3 | -7.5 | -7.8 | 67.2 | 59.6 | 51.9 | -7.6 | -7.7 |
| 미국 | 66.0 | 71.5 | 75.9 | +5.5 | +4.4 | 63.5 | 64.5 | 70.3 | +1.0 | +5.8 |
| 영국 | 71.1 | 72.2 | 73.6 | +1.1 | +1.4 | 68.9 | 64.6 | 66.8 | -4.3 | +2.2 |
| OECD | 66.5 | 68.3 | 72.2 | +1.8 | +3.9 | 64.2 | 62.9 | 66.7 | -1.3 | +3.8 |

자료: OECD (1994), Labour Force Statistics 1972-1992: 표 2.0. 및 6.0; OECD (1994), Employment Outlook: 표 A21.

68). 15-64세의 경제활동인구 가운데 노동시장에 참여하고 있는 비율. 따라서 실업자를 포함.
69). 15-64세 인구 대비 고용인구 비율.

그런데 이와 같은 증가율을 성별로 나누어 보면 90% 웃돌던 남성의 참가율이 85% 수준으로 하락한 반면, 57% 정도에 불과하던 여성의 참가율이 71% 수준으로 상승해 큰 대조를 보이고 있다.[70] 그러나 보다 정확한 고용창출 실적은 고용율을 비교해 봄으로서 알 수 있다. 앞의 표에서 보듯이 고용율은 경기변화에 민감하여 세계경제가 어려웠던 1972-1982년엔 대부분의 국가에서 감소한 반면 경기가 상대적으로 나아진 1982-1992년엔 많은 국가에서 개선되었음을 볼 수 있다. 1992년 현재 영국의 고용율은 OECD 평균을 조금 웃도는 66.8%로서 비교적 높은 편인데 EU 안에서는 덴마크, 포르투갈 다음으로 높은 수준을 유지하고 있다.

## 나. 실업율

영국은 1970년대 초반 석유파동이 있기 전까지는 거의 완전고용상태를 유지하고 있었으나, 이는 만성적인 국제수지 적자와 물가불안이라는 값비싼 비용을 치루고 얻은 것이었다. 그러나 1970년대에 두차례의 석유파동을 겪으면서 경기침체하의 물가상승이라는 스테그플레이션이 심화되자 대처정부는 고용을 희생해서라도 물가를 안정시키는 것을 목표로 설정하고 강력한 긴축통화정책을 실시하는 한편, 이른바 영국병의 주범이라 규정한 노동조합의 폐해를 불식시키기 위해 노사관계와 노동시장 개혁정책을 추진하였다.

그 결과 물가는 1981년을 고비로 빠르게 안정되기 시작하였으나 실업자 수는 종래 정치적 위험선이라고 인식되던 1백만명을 지나 1981년에는 2백만명을 넘어서고 1985년에는 1970년대까진 상상도 할 수 없었던 3백만명을 돌파하였다. 물론 대처(Thatcher) 정부도 고용을 촉진시키기 위한 이른바 적극적 인력정책을 부분적으로 실시하기도 하였으나 단기적인 재정정책보다는 시간이 걸리더라도 시장의 힘에 의해 해결하겠다는 기본정책은 흔들리지 않았다. 이와 같은 냉정한 정책은 대처에게는 철의 여인이라는 별명을 가져다 주었고 11%를 웃돌던 실업율이 1987년부터 한자리수로 낮아지기 시작하였다. 그러나 1990년대 초반의 경기침체로 실업율이 다시 10%를 넘어서고 실업자 수도 300만명에 육박함에 따라 대처의 뒤를 이은 메이저정부가 정치적 어려움에 처하기도 하였지만 1994년부터는 상황이 호전되기 시작하여 현재에 이르기까지 계속하여 실업율이 낮아지고 있는 것이다.

최근의 지속적인 실업율 하락에 대해선 상반된 평가가 가능하다. 노동당은 보수당 정부의 실정으로 인해 전후 최악의 실업율이 결과되었으며, 제2차 정점이라고 할 수 있는

70). Ellison, R (1994), 'British Labour Force Projections: 1994 to 2006', Employment Gazette, 4월: 111-122.

표 2-5-31. 실업자 수 및 실업율 변화, 1971-1995년

| 연도 | 실업자(천명) | 실업율(%) | 연도 | 실업자(천명) | 실업율(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1971 | 653 | 2.6 | 1984 | 2,916 | 10.6 |
| 1972 | 724 | 2.8 | 1985 | 3,027 | 10.9 |
| 1973 | 515 | 2.0 | 1986 | 3,097 | 11.1 |
| 1974 | 518 | 2.0 | 1987 | 2,805 | 9.9 |
| 1975 | 796 | 3.1 | 1988 | 2,273 | 8.0 |
| 1976 | 1,091 | 4.2 | 1989 | 1,782 | 6.2 |
| 1977 | 1,160 | 4.4 | 1990 | 1,661 | 5.8 |
| 1978 | 1,144 | 4.3 | 1991 | 2,286 | 8.0 |
| 1979 | 1,074 | 4.0 | 1992 | 2,765 | 9.7 |
| 1980 | 1,364 | 5.1 | 1993 | 2,901 | 10.3 |
| 1981 | 2,172 | 8.1 | 1994 | 2,619 | 9.3 |
| 1982 | 2,544 | 9.5 | 1995 | 2,308 | 8.2 |
| 1983 | 2,787 | 10.4 | 1996 | 2,200 | 7.9 |
| '79-'96 변화 | +1,126 | +3.9 | | | |

주) 1881년 이후 영국의 실업율 통계방법 변천내용은 Labour Market Trends, 1996.1: 5-18 참조.
자료: Office for National Statistics.

1993년을 고비로 조금씩 낮아지고는 있지만 여전히 노동당이 정권을 넘겨주던 때의 두배 수준이라고 비판한다. 반면, 보수당 정부는 초기의 대량 실업은 노동당 정부의 인위적인 개입에 의해 유지되던 과잉인력이 정리된 결과로서 이는 보수당이 아니라 노동당 정책의 실패를 보여주는 것이었으며, 고통스러운 경제의 체질개선으로 낮아지던 실업율이 1990년대 초 예기치 않은 불황으로 일시 제동이 걸리긴 하였지만 1994년부터는 드디어 보수당 개혁정책의 성과가 본격적으로 나타나고 있다고 주장한다.

이와 같이 상반되는 평가는 정치적으로 중요한 의미가 있는데 영국 정치사상 최장의 집권을 통해 할 것은 다 해보았지만 남은 것은 10%에 육박하는 실업율 뿐이니 이제 그만 바꿔야 한다는 노동당의 공세와 10여년의 고통스러운 개혁작업을 통해 이제서야 효과가 나타나고 있는데 여기서 노동당에게 경제를 다시 맡기면 영국경제에 비극적인 결과를 초래할 것이라는 보수당의 호소의 대결은 1997년 5월 1일 총선에서 가장 뜨거운 쟁점이 되었다. 비록 노동당이 승리하였지만 주목할 것은 비록 여전히 200만명 이상이 실업상태에 있으나 이는 영국만의 현상이 아니고 유럽 전체가 실업의 고통을 겪고 있는 가운데 최근 영국이 가장 빠른 회복세를 보이며 미국 수준에 접근하고 있다는 점이다.

한편, 실업자 가운데 실직기간이 12개월 이상인 장기실업자가 차지하는 비율인 장기실업율(Long-term unemployment rate)은 노동시장의 유연성이 높은 미국이나 적극적 노동시장정책이 발달된 북유럽 국가에 비해 고용보호에 대한 법적 규제가 강한 EU 국가가 높은 특징이 있다.[71] 장기실업율은 전체 실업율과 약간의 시차를 두고 움직이는 것이

71). 자세한 통계비교는 OECD (1994), Employment Outlook, 표 P 참조.

표 2-5-32. 실업율 국제비교, 1979-1995년(%)

| 연도 | 영국 | 미국 | 일본 | 프랑스 | 독일 | OECD 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1979 | 5.0 | 5.8 | 2.1 | 5.9 | 3.2 | 5.0 |
| 1980 | 6.4 | 7.0 | 2.0 | 6.3 | 3.0 | 5.7 |
| 1981 | 9.8 | 7.5 | 2.2 | 7.4 | 4.4 | 6.6 |
| 1982 | 11.3 | 9.5 | 2.4 | 8.1 | 6.1 | 8.0 |
| 1983 | 12.5 | 9.5 | 2.6 | 8.3 | 8.0 | 8.5 |
| 1984 | 11.7 | 7.4 | 2.7 | 9.7 | 7.0 | 8.0 |
| 1985 | 11.2 | 7.1 | 2.6 | 10.2 | 7.2 | 7.8 |
| 1986 | 11.2 | 6.9 | 2.8 | 10.4 | 6.5 | 7.7 |
| 1987 | 10.3 | 6.1 | 2.8 | 10.5 | 6.2 | 7.3 |
| 1988 | 8.4 | 5.4 | 2.5 | 10.0 | 6.1 | 6.7 |
| 1989 | 6.9 | 5.2 | 2.2 | 9.4 | 5.6 | 6.2 |
| 1990 | 6.9 | 5.4 | 2.1 | 8.9 | 5.0 | 6.0 |
| 1991 | 8.8 | 6.7 | 2.1 | 9.4 | 4.3 | 6.8 |
| 1992 | 9.9 | 7.3 | 2.1 | 10.2 | 4.8 | 7.5 |
| 1993 | 10.3 | 6.8 | 2.5 | 11.7 | 5.8 | 7.8 |
| 1994 | 9.3 | 6.1 | 2.9 | 12.3 | 9.6 | 7.9 |
| 1995 | 8.2 | 5.6 | 3.1 | 11.6 | 9.4 | 7.6 |
| 1996 | 7.9 | 5.5 | 3.3 | 12.1 | 10.3 | 7.7 |

자료: OECD, Employment Outlook, 각년도.

일반적인데 영국의 경우엔 전체실업자 가운데 장기실업자가 차지하는 비율이 1979년에는 24% 수준이었으나 1987년에 43% 수준으로 상승하였다가 1991년엔 다시 25% 수준으로 하락하였다. 1990년대초 불황기에 다시 상승하였지만 40%를 넘지 않고 다시 하락하여 노동시장의 유동성이 개선되었음을 시사하고 있다.[72]

## 다. 노동생산성

제2차 세계대전 이후 영국의 노동생산성은 다른 서방국가에 비해 지속적으로 하락하여 영국경제 를 침체시킨 영국병의 가장 대표적인 증상의 하나로 지적되어 왔다. 그러나 1979년 이후를 보면 상황은 크게 달라진다. 먼저 1979-93년의 노동시간 대비 연평균 노동생산성 증가율을 보면 영국은 이태리와 함께 4.1%로서 일본과 벨지움의 4.3%에 조금 뒤질 뿐 스웨덴의 2.9%, 프랑스의 2.8%, 미국의 2.4%, 독일의 1.9%를 훨씬 앞서는 전혀 새로운 현상을 발견하게 된다.[73] 그 결과 1979년 영국의 노동시간 대비 노동생산성 지수를 100으로 놓았을 경우 미국은 177, 일본은 97, 독일은 145, 프랑스는 115였으나 1993년

72). 이는 실업급여 신청자를 기준으로 한 통계이므로 ILO 기준을 적용할 때는 그 수준이 다소 높아지게 된다. ILO 기준에 의한 장기실업율은 1983년 48%이었으나 1992년 36%로 하락.
73). US Bureau of Labour Statistics, Monthly Labour Review, 1995. 2.

표 2-5-33. 1인당 노동생산성 증가율: 1980-1993년

| 연도 | 전산업 | 제조업 | 연도 | 전산업 | 제조업 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | -2.1 | -3.9 | 1987 | 2.8 | 5.5 |
| 1981 | 1.8 | 3.4 | 1988 | 1.5 | 5.8 |
| 1982 | 3.8 | 6.7 | 1989 | 0.0 | 4.1 |
| 1983 | 4.4 | 8.6 | 1990 | 0.0 | 1.9 |
| 1984 | 0.7 | 5.7 | 1991 | 0.4 | 1.3 |
| 1985 | 2.7 | 3.1 | 1992 | 2.2 | 4.9 |
| 1986 | 3.3 | 3.6 | 1993 | 3.0 | 4.6 |

주) 1993년 전산업 130.1, 제조업 178.0 (1980=100)
자료: National Institute Economic Review, 각년도, Statistical Appendix.

표 2-5-34. 연평균 1인당 노동생산성 증가율 국제비교(business sector)

| 1960-1973 | | 1973-1979 | | 1979-1992 | |
|---|---|---|---|---|---|
| 그 리 스 | 8.8 | 아일랜드 | 3.4 | 아일랜드 | 4.2 |
| 일 본 | 8.6 | 그 리 스 | 3.3 | 핀 란 드 | 3.0 |
| 포르투갈 | 7.5 | 스 페 인 | 3.3 | 스 페 인 | 2.8 |
| 이 태 리 | 6.3 | 오스트리아 | 3.2 | 일 본 | 2.7 |
| 스 페 인 | 6.0 | 핀 란 드 | 3.2 | 프 랑 스 | 2.3 |
| 오스트리아 | 5.8 | 네덜란드 | 3.2 | 덴 마 크 | 2.3 |
| 프 랑 스 | 5.4 | 프 랑 스 | 3.0 | 벨 지 움 | 2.2 |
| 벨 지 움 | 5.2 | 독 일 | 3.0 | 영 국 | 2.2 |
| 핀 란 드 | 4.9 | 이 태 리 | 2.9 | 오스트리아 | 1.9 |
| 아일랜드 | 4.9 | 일 본 | 2.9 | 이 태 리 | 1.8 |
| 네덜란드 | 4.9 | 벨 지 움 | 2.8 | 포르투갈 | 1.7 |
| 독 일 | 4.5 | 덴 마 크 | 2.6 | 독 일 | 1.6 |
| OECD 평균 | 4.5 | 호 주 | 2.2 | OECD 평균 | 1.6 |
| 덴 마 크 | 4.3 | 영 국 | 1.6 | 네덜란드 | 1.4 |
| 스 웨 덴 | 4.1 | OECD 평균 | 1.6 | 스 웨 덴 | 1.4 |
| 영 국 | 3.6 | 카 나 다 | 1.5 | 호 주 | 1.3 |
| 스 위 스 | 3.2 | 스 웨 덴 | 1.5 | 뉴질랜드 | 1.3 |
| 카 나 다 | 2.8 | 스 위 스 | 0.8 | 카 나 다 | 1.2 |
| 호 주 | 2.7 | 포르투갈 | 0.5 | 노르웨이 | 1.2 |
| 미 국 | 2.2 | 미 국 | 0.0 | 그 리 스 | 0.9 |
| 뉴질랜드 | 1.7 | 뉴질랜드 | -1.3 | 미 국 | 0.8 |

주) 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈은 1979-1990년, 오스트리아, 벨지움, 그리스, 이태리, 스페인, 스웨덴은 1979-1991년 자료임.
자료: OECD (1994), Economic Outlook, 표 57.

에는 각각 140, 96, 105, 95로 나타나 영국의 빠른 생산성 개선을 보여주고 있다.[74)]

영국의 노동생산성이 지속적으로 OECD 평균을 상회한 것은 아마도 전후 처음이라고 할 수 있다. 노동생산성이 이와 같이 빠르게 개선된 이유에 대한 설명은 다양하지만 가

74). P. Robinson (1995), The British disease overcome? Living standards, productivity and education attainment, 1979-94, CEP, LSE, Discussion paper 260: 표 4.

표 2-5-35. 실질 GDP 증가율 국제비교

| 국가 | 1967-1979 | 1980-1989 | 1990-1993 |
|---|---|---|---|
| 영국 | 2.5 | 2.4 | -0.1 |
| 미국 | 2.9 | 2.5 | 1.5 |
| 일본 | 6.4 | 4.0 | 2.6 |
| 독일 | 3.7 | 1.8 | 2.8 |
| 프랑스 | 4.1 | 2.3 | 0.9 |
| 이태리 | 4.3 | 2.4 | 0.8 |
| 카나다 | 4.9 | 3.1 | 0.3 |
| OECD 평균 | 3.9 | 2.7 | 1.6 |

자료: OECD (1994) Economic Outlook, Appendix 표 1을 기초로 산출.

표 2-5-36. GDP 및 GNP 증가율(%) (1990년 가격기준)

| 연도 | GDP(시장가격) | GDP(요소가격) | GNP(시장가격) | GNP(요소가격) |
|---|---|---|---|---|
| 1979 | 2.7 | 2.7 | 2.9 | 2.8 |
| 1980 | -2.2 | -2.1 | -2.9 | -2.9 |
| 1981 | -1.3 | -1.1 | -0.7 | -0.5 |
| 1982 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.8 |
| 1983 | 3.5 | 3.6 | 3.9 | 4.0 |
| 1984 | 2.3 | 2.0 | 2.6 | 2.4 |
| 1985 | 3.6 | 3.9 | 3.0 | 3.1 |
| 1986 | 4.1 | 3.9 | 4.7 | 4.6 |
| 1987 | 4.6 | 4.4 | 4.4 | 4.2 |
| 1988 | 4.8 | 4.7 | 4.9 | 4.8 |
| 1989 | 2.1 | 2.2 | 1.9 | 1.9 |
| 1990 | 0.4 | 0.6 | -0.1 | 0.0 |
| 1991 | -2.0 | -2.1 | -2.2 | -2.4 |
| 1992 | -0.5 | -0.5 | 0.3 | 0.4 |
| 1993 | 2.2 | 2.2 | 1.8 | 1.8 |
| 1994 | 3.7 | 3.8 | 4.8 | 5.1 |
| 1995 | 2.4 | 2.4 | 1.9 | 1.8 |

자료: Office for National Statistics.

장 직접적인 것으론 과잉인력을 유지시키던 노동조합의 영향력이 약화된 점을 들 수 있다. 다시말해 노조의 압력에 의해 유지되던 과잉인력과 비합리적 노동관행이 정리되고 노동력을 기술투자로 대체하는 기업이 증가함에 따라 노동생산성이 높아지게 되었다는 것이다. 그러나 노동생산성의 증가에도 불구하고 국내총생산은 별로 개선되지 못한 것으로 나타나고 있는데 임금의 경직성에 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 최근의 고용 증가, 즉 실업의 감소가 임금인플레를 자극함에 따라 노동생산성의 개선효과가 총생산의 증가로 연결되지 못하고 있다는 것이다. 이는 임금의 탄력성이 점차 개선되고 있다는 징후에

도 불구하고 이것이 총생산에 영향을 미치는데는 시간이 더 필요하다고 볼 수 있겠다.

### 라. 임금과 물가

보수당이 집권한 1979년은 경기침체하의 인플레이션이라는 이른바 스테그플레이션이 한창이던 때였다. 그 결과 국내총생산은 오히려 감소하는 가운데 소비자물가는 10%를 훨씬 웃돌고 있었고 전임 노동당 정부의 소득정책이 붕괴됨에 따라 임금상승율도 물가상승율을 곧 뒤따라 잡았다. 이와 같은 인플레경제는 대처정부의 긴축통화정책의 효과가 나타나기 시작한 1982년부터 진정되기 시작하여 1988-1990년의 일시적인 불안을 제외하고는 지속적인 안정세를 유지하고 있다. 반면 임금은 '92년전까지는 비록 한자리이지만 물가상승율을 상당정도 웃도는 수준으로 인상되었음을 볼 수 있는데, 이는 노동시장 유연화 정책에도 불구하고 임금의 탄력성이 그다지 개선되지 않았음을 시사하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 '92년이후에는 임금 역시 물가상승율에 급접한 수준에서 안정되고 있다.

따라서 대처가 영국경제의 주된 적이라고 규정했던 임금과 물가만을 놓고 본다면 성공적이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 결과는 실업의 증가와 임금불평등의 증가라는 값비싼 대가를 치루고 얻은 것이었다. 실업문제는 앞에서 다루었으므로 여기서는 임금불평등 문제에 초점을 맞추고자 한다. 우선 1979년부터 1993년까지의 실질임금상승율을 성별로 비교해보면 [표 2-5-38]에서 나타나듯이 여성이 55%로 남성의 35%를 훨씬 상회하고 있다. 그 결과 1979년 남성 근로자의 62.1%에 불과하던 여성 근로자의 임금총액이 1993년에는 71.5%로 증가하였다. 그러나 절대액수를 기준으로 보면 1979년 ￡38.4의 격차가 ￡100.9로 벌어졌음을 알 수 있다.

한편, 임금상승율을 직종별로 보면 생산직이 사무직에 비해 절반도 안되는 증가율을 보이고 있는 바, 남성의 경우 사무직과 비교한 생산직 근로자의 임금총액이 1979년 82.3%에서 1993년 65.6%로 하락하였고, 여성의 경우에도 83.6%에서 65.9%로 하락하였다. 이와 같은 결과를 종합해보면 여성 사무직이 가장 큰 임금인상율을 기록한 반면, 남성 생산직이 가장 낮은 임금인상율을 기록하였음을 알 수 있다. [표 2-5-39]에서 보듯이 기초로 임금불평등도를 10분위법에 의해 분석해보면 1979-1993년 사이에 저임금자와 고임금자간의 임금격차가 더욱 벌어졌음을 알 수 있다. 남성의 경우 중위임금 대비 하위 10분위집단의 임금수준은 9% 하락한 반면, 상위 10분위집단의 임금수준은 20%나 상승하였다.

표 2-5-37. 연평균 소비자물가 지수와 임금상승율: 1950-1995년

| 연도 | 소비자물가지수[1] | 임금상승율[2] | 연도 | 소비자물가지수[1] | 임금상승율[2] |
|---|---|---|---|---|---|
| 1979 | 18.4 | 15.5 | 1988 | 7.5 | 8.7 |
| 1980 | 13.0 | 20.7 | 1989 | 7.7 | 9.1 |
| 1981 | 12.0 | 12.9 | 1990 | 9.0 | 9.7 |
| 1982 | 4.9 | 9.3 | 1991 | 4.1 | 8.0 |
| 1983 | 5.1 | 8.3 | 1992 | 1.7 | 6.1 |
| 1984 | 5.0 | 6.1 | 1993 | 2.5 | 3.4 |
| 1985 | 5.5 | 8.4 | 1994 | 3.3 | 4.0 |
| 1986 | 3.9 | 7.9 | 1995 | 2.9 | 3.3 |
| 1987 | 3.3 | 7.8 | '79-'95평균 | 6.5 | 8.8 |

주1) 1990=100. 2) 각 연도 1월현재 기준 전년 동기대비 증가율임. 따라서 전년도 증가율로 해석함이 타당함.
자료: 1950-1963 임금인상율은 The Economist, 소비자물가지수 및 1964-1995 임금인상율은 Office for National Statistics의 Earnings Data를 기초로 산출함.

표 2-5-38. 임금상승율, 매년 4월 주당 임금총액 기준: 1979-1993년 (단위: £)

| | 남 성 | | | | | | 여 성 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 생산직 | 지수 | 사무직 | 지수 | 전체 | 지수 | 생산직 | 지수 | 사무직 | 지수 | 전체 | 지수 |
| 1979 | 93.0 | 100 | 113.0 | 100 | 101.4 | 100 | 55.2 | 100 | 66.0 | 100 | 63.0 | 100 |
| 1990 | 237.2 | 255 | 354.9 | 314 | 295.6 | 292 | 148.0 | 268 | 215.5 | 327 | 201.5 | 320 |
| 1991 | 253.1 | 272 | 375.7 | 333 | 318.9 | 314 | 159.2 | 288 | 236.8 | 359 | 222.4 | 353 |
| 1992 | 268.3 | 288 | 400.4 | 354 | 340.1 | 335 | 170.1 | 308 | 265.5 | 402 | 241.1 | 383 |
| 1993 | 274.3 | 295 | 418.2 | 370 | 353.5 | 349 | 177.1 | 321 | 268.7 | 407 | 252.6 | 401 |

주) 실질임금증가율(1979-'93년), 남성: 생산직 14, 사무직 43, 전체 35 / 여성: 생산직 24, 사무직 58, 전체 55.
자료: New Earnings Survey.

여성의 경우에는 더욱 심하여 하위 10분위집단의 임금수준이 10% 하락한 반면, 상위 10분위 집단의 임금수준은 중위임금에 비하여 무려 25%나 상승하였다. 이와 같은 임금격차 심화는 상하위 4분위 집단의 경우에도 그 정도는 다소 작지만 마찬가지 흐름을 보여주고 있다. 한편, 임금불평등도의 변화를 성별·직종별로 보면 여성이 남성보다, 사무직이 생산직보다 불평등이 심화되었음을 알 수 있다.

그렇다면 이와 같이 임금불평등이 심화된 이유는 무엇인가? 우선 실업이 증가하는 가운데 노동조합의 쇠락과 함께 단체교섭의 비중이 감소함에 따라 근로자들이 이윤극대화가 지배하는 시장의 힘에 보호막없이 노출된 점을 들 수 있다. 조합원들의 지지 극대화를 추구하는 노동조합의 정치적 속성상 단체교섭은 일반적으로 개인의 능력을 반영하는 고용계약에 비해 근로자간 임금의 평준화 효과를 가져온다고 볼 수 있고, 그 결과 임금의 불평등도는 낮아지게 된다. 이러한 맥락에서 1979년 이후의 지속적으로 축소된 단체교섭의 적용율이 임금불평등의 심화에 기여했을 것이라고 추론해 볼 수 있다.

표 2-5-39. 임금불평등도: 1979-1993년

| 지 표 | 남 성 | | | | | | 여 성 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 생산직 | | 사무직 | | 전 체 | | 생산직 | | 사무직 | | 전 체 | |
| | 1979 | 1993 | 1979 | 1993 | 1979 | 1993 | 1979 | 1993 | 1979 | 1993 | 1979 | 1993 |
| 중위임금 (주급, £) | 88.2 | 252.7 | 103.6 | 364.1 | 93.9 | 299.7 | 53.3 | 157.1 | 60.8 | 235.2 | 58.4 | 216.7 |
| 중위임금 대비 하위10분위비율(%) | 68 | 61 | 63 | 53 | 66 | 57 | 70 | 64 | 70 | 61 | 69 | 59 |
| 중위임금 대비 하위4분위비율(%) | 82 | 78 | 79 | 72 | 80 | 74 | 83 | 79 | 82 | 76 | 82 | 75 |
| 중위임금 대비 상위4분위비율(%) | 122 | 127 | 127 | 134 | 125 | 137 | 118 | 128 | 126 | 139 | 125 | 140 |
| 중위임금 대비 상위10분위비율(%) | 149 | 160 | 163 | 184 | 157 | 187 | 141 | 165 | 161 | 175 | 159 | 184 |

자료: New Earnings Survey.

단체교섭 이외에도 한계근로자를 보호해주는 제도적 장치는 오랜 역사를 가지고 있는데 그 대표적인 예가 최저임금제와 공정임금제였다. 그러나 두 제도가 모두 보수당 정부에 의해 폐지됨으로써 저학력자, 미숙련자, 연소자, 고령자, 여성, 단기근속자 등 한계노동력이 비정규직 노동시장으로 내몰리게 되었다. 반면, 고학력자, 숙련자 등은 고임시장을 형성하여 유연한 노동시장의 주된 수혜자로 등장하게 된 것이다. 물론 형평성의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 평가는 전혀 달라질 수 있다. 자본주의 사회에서 개인의 능력이 시장에서 정당한 평가를 받는 것은 당연하고 바람직한 일이라고 할 수 있다. 그러나 동시에 부인할 수 없는 분명한 사실은 아직도 많은 사람들이 실업상태로 남아있고, 일자리를 가지고 있는 사람들간의 임금불평등은 심화되었다는 점이다.

# 제3부 새로운 영국(New Britain)을 향하여, 1997년 노동당 정부

## 제1장 서 문

표 3-1-1. 1997년 5월 1일 총선 결과

| | 총 계 | 노동당 | 보수당 | 자유민주당 | 기 타 |
|---|---|---|---|---|---|
| 의석수 | 659 | 419 | 165 | 46 | 29 |
| 득표율 | | 45 | 31 | 17 | 7 |

자료: BBC.

세계노동자의 날에 노동당이 돌아왔다. 1997년 5월 1일, 세계의 이목을 집중시키면서 치뤄진 영국 총선에서 지난 18여년간 절치부심의 세월을 보냈던 노동당이 마침내 노조의 망령이라는 족쇄에서 벗어나 새로운 광명을 찾은 것이다. 그러나 20세기 최연소 총리, 전후세대를 대표하는 젊은 기수 토니 블레어(Tony Blair)[1)]와 함께 돌아온 노동당은 더 이상 과거와 같은 노동자만의 당이 아니었다. '새로운 영국( New Britain)'을 건설할 '새로운 노동당(New Labour)'이었다. 새 노동당은 1997년 5월 1일을 영국사에 있어 새로운 분수령으로 만들었다. 제2차대전이후 복지국가모델, 1979년까지의 영국적 집단주의모델, 그리고 1979년이후 신자유주의모델의 뒤를 이어 새로운 사회주의라는 정치이념과 경제철학을 제시하는 전후세대의 기수와 노동당이 집권했다는데 정치적으로 중요한 의미가 있다. 5월 1일 총선에서 토니 블레어와 노동당은 그저 평범하게 이기지 않았다. 보수당에게 1832년이후 가장 낮은 지지율이라는 치욕을 안기며 말 그대로 압승을 거두었다.

그렇다면 새 노동당은 과연 무엇이 다르길래 영국국민의 환호를 받으며 다우닝가로 돌아왔고, 이것이 가지는 구체적인 정치적 의미는 무엇인가?

먼저 노동당 집권의 정치적 의미부터 살펴보자. 영국은 기본적으로 양당제의 틀 위에서 보수와 진보 또는 자유시장주의 정당과 사회주의 정당이 번갈아가며 집권함으로써 정치적 건강성을 유지하여 왔다. 그러나 불만의 겨울을 발판으로 1979년 집권한 보수당이 무려 18년간 4차례 연속하여 집권에 성공함으로써 양대 정치세력사이의 견제와 균형의 축이 무너지고 과거 일본식의 일당 장기집권이 나타나는 것이 아닌가하는 일부의 우려가 제기될 정도로 노동당은 깊은 침체의 나락에 빠져들었다.

노동당과 사회주의가 좌절하고 있는 동안에 민영화를 대표상품으로 한 대처의 신자유주의 물결은 호주, 뉴질랜드 등 영연방국가뿐만 아니라 시라크의 프랑스 등 유럽대륙과

0). 다우닝가 10번지의 첫 주인은 1783년 24세 약관의 나이에 총리에 오른 윌리엄 피트였으며 19세기까지만 해도 40세전후의 젊은 총리가 이어졌다. 그러나 1812년 리버풀 경이 42세로 총리가 된 이래 185년만에 가장 젊은 43세의 토니 블레어 총리가 탄생한 것이다.

한국을 포함한 아시아국가에 이르기까지 세계 각국에 막대한 영향을 떨치며 퍼져나갔다. 따라서 이번 총선에서 또다시 보수당이 승리하게 되면 노동당은 끝없이 추락하게 되고, 이로 인해 영국의 의회민주주의는 활력을 잃고 침체에 빠질 것이라는 우려가 팽배하였다. 뿐만 아니라 유럽 등 세계각국의 좌파정당은 자유시장경제론 앞에 무기력해져 급격히 쇠퇴할 것이라는 관측이 지배적이었다. 그러나 노동당, 그것도 젊은 지도자가 이끄는 새로운 노동당이 승리함으로써 18년간 한곳에 멈춰서 있던 영국정치의 시계추는 다시 움직이게 되었다. 영국정치가 조화와 균형을 회복함과 동시에 프랑스, 독일, 이태리, 스페인 등 유럽을 중심으로 세계 각국에 비록 우경화한 모습이지만 좌파의 부활과 세대교체 분위기가 퍼져나가게 된 것이다.

한편, 경제·사회적 측면에서 보면 노동당의 승리는 스스로의 힘으로는 방향을 선회할 수 없을 정도로 경화되어버린 보수당의 획일적인 신자유주의 정책에 사회주의의 인간적 면모와 탄력성을 보탤 수 있는 기회가 마련되었다는 의미가 있다. 사실 토니 블레어의 노동당은 이전 어느정부도 누리지 못했던 황금유산을 상속받았다고 평가될 정도로 영국사회와 경제는 건강해졌다. 1979년 '철의 여인'이 다우닝가 10번지 문앞에서 기자회견을 할 때만 해도 영국경제와 사회는 전후 지속적으로 확장되어왔던 국가보호주의의 바람막이 아래 만성적인 재정적자, 생산성 저하, 경쟁력 약화, 무역적자, 끊이지 않는 파업 등으로 불명예스러운 '영국병'이라는 중병을 앓고 있었다. 이에 대해 대처(Thatcher)는 대대적인 민영화, 세금인하, 재정적자 억제, 공공지출 삭감, 노동시장의 탄력성 제고 등을 통해 물가를 안정시키고 경쟁을 통한 활력을 영국경제에 불어넣었다. 대처의 단호하고도 장기적인 안목을 가진 정책은 '90년 존 메이저 총리로 이어지면서 서서히 가시적인 성과를 내기 시작했다. '93년이후의 지속적인 실업율 하락, '92-'96년 실질 GDP 11% 상승, 근로자평균소득 연 5%이상 증가, 인플레율 2.6%, 8천여개 외국기업의 영국 투자, 미국과 일본의 EU 투자의 40% 점유, 가장 매력적인 외국인투자 대상국가라는 평가 등 영국이 이루어낸 성과는 눈부시다.[1)]

그러나 존 메이저와 보수당은 패배했고, 토니 블레어와 노동당은 집권했으며, 마가렛 대처는 승리했다. 보수당은 왜 참패하였는가? 먼저 더 타임즈(The Times)지가 보수당에 대해 "육신과 영혼이 함께 썩었다"고 비판했듯이 18년이라는 장기집권은 보수당으로 하여금 일반서민들의 목소리로부터 점점 멀어지게 한 것을 들 수 있다. 무기수출 금지대상국가인 이란으로의 무기수출사건과 범정부적인 은폐, 각료들의 성추문, 일부 의원들의 금품수수사건 등 끊이지않는 스캔들과 유럽문제를 둘러싸고 벌어진 보수당내 권력투쟁은 보수당에 대해 식상하게 했다. 그러나 보다 중요한 요인은 보수당의 개혁정책으로 인해

1). The Economist Archives.

실업율이 하락하는 등 경제가 수치상으로는 좋아졌지만 그로 인해 자신의 일자리가 언제 사라질지도 모른다는 불안감의 팽배와 능력에 따른 경쟁촉진이 가져온 빈부격차의 심화가 일반국민들의 저항감을 촉발시킨데 있다고 분석된다. 다시말해 "(따뜻한) 눈물이 없는 성장(Growth without tears)" 정책이 경제적으로는 성공했지만 정치적으로는 패배했다는 것이다. 새 노동당은 이러한 보수당의 약점을 실날하게 공격하며 승리하였다. 노동당은 보수당의 18년 통치결과 '잘사는 사람은 더 잘살게 되었지만 못사는 사람은 더 못살게 되었다'고 줄기차게 비판하였다. 즉, 보수당은 국민 전체의 이익을 위해 정치한 것이 아니라 일부집단의 이익을 대변했다는 것이다. 사실 이점에 있어선 노조의 입장을 대변했던 과거 노동당도 크게 다르지 않았다고 할 수 있다. 그러나 이제 새 노동당은 최소한 토니 블레어의 시각에서 보면 국민 모두를 위한 중도정당으로 환골탈퇴하여 돌아왔다. 그리고 영국인들은 압도적인 지지로 새 노동당을 받아들인 것이다.[2)]

노동당이 다우닝가를 탈환하기위해 기울인 노력을 보면 프롤레타리아계급의 전사 스카길(Scagill)로부터 변절했다고 비판받을 정도로 참으로 눈물겨운 탈바꿈의 과정을 거쳐왔다.[3)] 우선 노동당은 토니 블레어의 젊은 지도력과 새 노동당(New Labour)을 통한 새 영국(New Britain) 건설이라는 비젼아래 하나가 되어 과감하게 노조 의존적인 좌파노선을 청산하고 중도개혁노선을 선택하였다. 선거에서 제시한 공약내용만 본다면 보수당으로부터 대처리즘을 도용했다고 비판받을 정도로 철저히 득표극대화 전략에 충실하였다. 언론에서 5월 1일 총선을 신대처리즘의 등장 내지 대처리즘 계승경쟁으로 보도할 정도였다. 어쨌든 변화의 결과 '79년 '불만의 겨울'에 대한 악몽으로 상징되는 국민들의 거부감을 씻어내는 동시에 변화와 새로운 정치를 갈망하는 중산층의 지지를 끌어내는데 성공하였다. 주목할 것은 당내 좌파와 노조 지도자들도 일단 집권하는 것이 중요하다는데 인식을 같이하고 외형적으로는 끝까지 당내 단결에 협조하였다는 점이다.

그러나 보다 중요한 것은 위에서도 언급했지만 득표극대화를 위한 실용주의 노선을 견지하였다는 점이다. 토니 블레어는 과거 노동당이 그토록 공격했던 대처리즘이 부인할 수 없는 경제적 성과를 낳았다는 점을 인정하고 원칙적으로 이를 수용할 것임을 분명히 하였다. 노동당의 상징인 국유화를 포기하고 민영화를 수용한 것은 가히 혁명적인 변화였다. 사회정책에 있어서도 대처리즘의 틀은 계승되었다. 복지정책분야에 있어 보편주의 대신에 선별주의를 수용한 것이 대표적인 예이다. 이제 노동당 치하에서도 실업급여는

2). 토니 블레어와 노동당이 집권에 성공하기까지 전개된 일련의 정치적 과정에 대해선 Henry Pelling & Alastair Reid (1996), A Short History of the Labour Party, 11th edition, London: Macmillan을 참고하라.

3). 1996년 TUC Congress에서 스카길은 노동당 당헌 제4조에 담겨있던 전통적인 노동당의 가치 복원을 주장하며 토니 블레어의 현대화노선을 통렬히 비판하였다. 곧이어 그는 노동당으로부터 탈퇴하고 독자정당을 건설, 지방의회 선거에 뛰어들었으나 실패하고 말았다.

단순한 소득지원장치가 아니라 일자리로 돌아가도록 하기 위한 수단으로 인식되게 되었다.

그러나 노동당이 노동당으로서의 존재의의를 가지기 위해서는 보수당과 달라야 했다. 유럽문제에 대해 달라야 했고, 헌정개혁에 대해서도 구별이 되어야했다. 노조에 대해서도 상대적으로 우호적이어야 했다. 세계관의 일정한 차별성도 있어야 했다. 하지만 경제정책의 기본틀은 대처와 메이저의 연장선상에서 크게 벗어나지 않는 것이었다. 이와 같은 설명은 노동당과 보수당이 총선에서 제시한 정강정책의 내용을 비교한 [표 3-1-2]에서 쉽사리 확인된다. 영국 언론이 이번 총선의 진정한 승자는 신대처주의(Neo-Thatcherism)라고 말하는 이유도 바로 여기에 있는 것이다. 총선이 끝난 뒤 대처는 민영화를 되돌리고 조세를 인정하는 것을 용납하지 않겠노라고 자신있게 말하였다. 이에 대해 노동당의 신임 수상은 EU 정상회담에 참석하기 전 대처를 다우닝가로 초청해 정상외교전략에 관한 자문을 구하는 것으로 화답하였다.[4] 지난 20여년간에 걸쳐 누적된 노동당과 영국사회의 파라다임의 변화를 상징적으로 보여주는 사건이라 하겠다.

표 3-1-2. 보수당과 노동당의 정강정책 비교('97.5.1 총선)

| 보 수 당 | 쟁 점 | 노 동 당 |
|---|---|---|
| ▶스코틀랜드·웨일즈 독자의회 반대<br>▶비례대표제 유지<br>▶상원 세습귀족제 유지 | 지방분권<br>선거제도<br>상원개혁 | ▶독자의회구성 허용여부 국민투표 실시<br>▶비례대표제 도입여부 국민투표 실시<br>▶세습귀족제 개혁 |
| ▶GDP 40%이하로 국가채무 억제<br>▶5년내 소득세기본세율 인하(23%→20%)<br>▶인플레 2.5%이하에서 억제<br>▶런던지하철, 우편소포배달, 항공관제 민영화<br>▶노조의 파업으로 인한 경제적 손실 배상청구권 인정 | 재정정책<br>조세정책<br>금융정책<br>산업정책<br>노동정책 | ▶2년간 현행 재정지출 억제목표 유지<br>▶소득세 기본세율, 최고세율 현행유지, 최저세율 10%로 인하<br>▶인플레 2.5%에서 유지, 중앙은행 독립<br>▶재국유화 전면포기<br>▶최저임금제, 노조 강제인정제도, 유럽사회협정 비준 |
| ▶지방의 교육자치 확대<br>▶국립보험 민영화<br>▶의료예산 증액, 경쟁원리 확대 | 교육정책<br>복지정책<br>의료보건 | ▶초등학교 학급정원 30명이하로 낮춤<br>▶국립보험제도 개혁<br>▶NHS 개혁 |
| ▶소극적 입장 | EU정책 | ▶전향적 입장 |

4). 토니 블레어는 선거기간중 자신이 집권하면 대처를 주미대사로 임명하겠다는 의사를 공표하기도 하였다.

## 제2장 블레어 혁명 - 제3의 정치모델과 이해관계자의 경제학

LSE의 엔서니 기든스(Anthony Giddens) 교수는 영국의 이번 총선을 통해 국가와 개인의 역할을 조화시킨 새로운 '제3의 정치모델'이 제시되었다고 분석하고 있다. 1945년에 집권한 노동당이 복지국가 모델을 선보이고, 1979년 집권한 보수당이 자유시장경제 모델을 선보였다면, 토니 블레어의 새 노동당은 자유시장경제원리에 따라 경쟁력 확대를 추구하던 대처리즘과 노동당의 전통적인 사회정의의 신장과 국민통합 고양을 위한 국가의 역할을 조화시킨 새로운 모델을 제시하고 있다는 것이다. 그는 보수당은 지난 18년간 할 수 있는 범위내에서는 최대한도로 민영화와 규제완화를 통하여 경제회복을 이룩하였지만 노동시간의 증가, 사회복지 축소, 경제적 불평등의 심화 등으로 국민의 삶의 질은 오히려 떨어졌다고 분석한다. 특히, 고용불안의 심화와 실질임금의 하락을 초래한 노동시장에 대한 규제완화는 가장 큰 정치적 실책이라고 비판하고 있다.

그러나 기든스가 말하는 제3의 정치모델이 구체적으로 무엇을 말하는지는 아직까지 명확하지 않다. 토니 블레어 자신의 표현을 빌자면 새로운 노동당이 지향하는 사회는 보수도 진보도 아닌 '사회주의 정신의 연대'에 기초하여 이해관계자(Stake-holder)의 권리가 보장되는, 자유와 형평이 균형을 이루는 사회를 의미한다. 이상과 현실의 조화라고 표현되기도 하였다. 그러나 역시 구체적인 실체가 명확히 잡히지는 않는다. 아마도 제3의 정치모델을 주창하는 주역들 조차도 그안에 무엇을 담을 것인지 명확한 그림을 그리지못한 때문인지도 모르겠다. 하지만 승리의 흥분이 사라지면 말의 유희는 이내 본질적인 한계를 드러내기 마련이다. 이러한 점 때문에 일부에서는 내용은 없고 정치적 실리주의에 기초한 중도주의, 보다 직설적으로 표현하면 기회주의적인 정치적 수사에 불과하다는 비판을 제기하는 것이다.[5] 이제 이른바 '블레어노믹스(Blairnomics)'라 일컫어지는 토니 블레어 경제정책의 철학적 배경과 내용을 살펴봄으로써 새로운 정치모델의 실체에 대한 이해를 시도해보자.

먼저 새 노동당은 1918년이래 노동당의 대명사인 국유화정책을 포기하고 있다. 인기절정일 때 갑자기 심장마비로 세상을 떠난 존 스미스(John Smith)에 이어 '94년 7월 당수에 취임한 블레어는 치열한 당내 논쟁을 거쳐 드디어 '95년 4월 특별전당대회에서 '생산, 분배, 교환수단의 공동소유'를 규정하고 있던 당헌 제4조(Clause Ⅳ)를 '권력, 부, 기회가 소수가 아닌 다수의 손에 있는 공동체'를 추구하되, 민간기업과 엄격한 시장경쟁이 국부를 낳는다는 경제의 동학성을 인정한다는 내용으로 바꿈으로서 노동당의 역사적인 변화

5). 선거운동 초기에 보수당은 노동당에 대해 구체적인 정책내용은 밝히지않고 현란한 정치적 미사여구만 늘어놓는다고 비판하곤 했다.

는 시작되었던 것이다.[6] 이에 따라 노동조합의 노동당에 대한 정치적 영향력을 줄이는 개혁작업도 무난하게 성공할 수 있었다.[7] 이제 노동조합과 노동당은 하나라는 등식관계가 더 이상 성립되지 않게 되었고, TUC는 더 이상 특별한 대우를 기대하지 않으며 공정한 대우를 추구할 것이라고 선언하기에 이르렀다. 이와같은 변화는 '70년대 강성 노동운동과 노동당은 노조가 지배하는 정당이라는 부정적 이미지를 불식시키지 않고서는 노동당의 집권은 불가능하며, 노동당이 집권하지 못하면 노동조합으로서도 희망이 없다는 현실인식에 기초한 것이다.

이어서 노동당이 전통적으로 강조하던 복지국가론과 보편주의가 탄력적으로 수정되었고, 이를 지탱하기 위한 고세율정책도 포기하였다. 선거 직전에 노동당은 '기업당(Party for business)'이라고 강조하며 지지를 설득하는 모습은 이러한 변화를 극단적으로 보여주는 예였다. 평등사회 구현을 위한 정부의 재정지출 확대대신에 엄격한 재정지출 억제가 채택되는 한편, 고소득층에 대한 고율과세를 통한 소득재분배정책도 시장원리의 이름아래 수정되었다. 모든 개인이 열심히 일해 공정하게 보상받도록 한다는 식으로 개인의 기여의 중요성과 기여도에 비례하는 보상이라는 자유주의적 공정성의 개념이 강조되었다. 한편, 인력개발과 교육이 큰 비중을 가지고 강조되고 있는데 이는 국제정치무대에서 '젊음과 변화, 그리고 미래에 대한 비젼'을 상징하는 동지인 클린턴 대통령의 경제철학과 토니 블레어의 정치적 이미지를 연계시키려는 의도도 없지 않았다고 분석된다. 즉, 교육분야는 가장 넓은 유권자층의 관심사항이라는 점뿐만 아니라, 젊은 지도자가 이끄는 노동당의 이미지를 21세기의 미래지향적인 비젼으로 연계시키려는 정치적 산술이 고려되었다는 것이다. 어쨌든 노동당은 학급정원 감축 등 전통적인 내용에서 한걸음 더 나아가 21세기 정보화시대를 상징하는 슈퍼하이웨이의 건설과 각급학교의 정보화를 위한 투자확대, 그리고 모든 젊은이들에 대해 직업훈련의 기회를 제공하는 것을 최우선의 정책과제로 선정하였다. 그러나 이러한 야심찬 투자계획은 결국 재정지출 확대를 필요로 하고, 이로 인해 인플레가 야기되는 과거 노동당 정책의 반복만 보여줄 것이라는 비판을 극복하여야 했다. 이에 대해 노동당의 고든 브라운(Gordon Brown)이 찾은 해결책은 보수당 정책의 상징인 민영화 기업에 대해 정치적으로 공격하는 동시에 경제적 실리를 챙기는 것이었다. 즉, 공공서비스의 민영화는 전체적으로 많은 경제적 이익을 가져왔지만 동시에 민영화기업 대표자들의 보수 급상승 등에 대한 심리적 저항감 내지 이익의 불균등 배분

---

6). Labour Party, Special Conference Report, 1995. 이때 전체 대의원의 2/3가 당헌 제4조 변경에 찬성하였으며, 특히 지구당 대의원뿐만 아니라 노조를 대표하는 대의원들도 과반수 이상이 이에 찬성한 것은 큰 의미를 가진다.

7). 가장 대표적인 예가 '96년 9월 전당대회에서 당대회시 노조가 투표지분의 70%를 장악하던 것을 50% 수준으로 낮추고, 전국집행위원회(NEC)의 지분도 낮춘 것을 들 수 있다.

에 대한 불만이 종업원과 일반시민들 사이에 자리잡고 있었다. 이러한 점을 간파한 노동당은 민영화 기업이 부당하게 초과이득을 챙기고 있음에도 이를 사회에 환원하지 않고 소수 임원들만 막대한 보상을 누리고 있다고 공격하면서, 이들 기업에 대해 초과이득세를 부과하여 이를 냉혹한 자유주의정책의 희생자인 젊은 실업자들의 일자리 복귀를 위해 지원하겠다고 약속하고 나선 것이다. 물론 이는 물가에 부담을 주게 될 정부의 재정지출 확대없이 가장 현안인 실업문제에 대한 투자를 확대할 수 있다는 계산에 따른 것이었다.

이상에서 우리는 노동당의 경제정책이 대처의 그것과 상당히 유사함을 구체적으로 확인하게 된다. 그러나 공시에 일정한 차별성도 발견할 수 있다. 이와 같은 블레어노믹스의 경제철학적 기초는 아직까지 우리에게는 다소 낯선 표현이지만 '이해관계자의 경제학(Stakeholders Economy)'이라는 개념에서 찾을 수 있다. 여기서 '이해관계자'란 보수당이 민영화 과정에서 표방하던 '주주(Shareholders)'에 대비되는 개념이라고 할 수 있다. 앞에서도 살펴보았듯이 보수당은 민영화와 공공주택 매각 등을 통해 모두가 일정한 소유권을 가지는 전국민 주주시대를 이룩하였다고 주장하였다. 그러나 이러한 보수당의 정책은 능력있고 가진 자는 좋겠지만 그렇지 못한 자는 자꾸 한계영역으로 밀려나 경제적 불평등을 심화시켰다는 불만과 비판이 높았던 것도 사실이다. 이러한 점을 파고들은 노동당은 자본을 대표하는 주주만이 아니라 이해관계자 모두의 이해가 고루 반영되는 모델을 새로운 사회주의 경제학의 모델로 제시하고 나선 것이다. 따라서 기업이 주주의 이익을 늘리는데 주력하는 경제를 '주주경제학'이라 한다면, '이해관계자의 경제학'은 주주뿐만 아니라 경영관리층, 종업원, 고객 등의 이해를 동시에 고려한다는 것이다.

이러한 모델이 기업현장에 구체적으로 어떻게 적용될 것인지는 좀 더 기다려보아야 하겠으나, 토니 블레어는 싱가포르, 일본, 독일 등의 공동체적 시장경제를 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 경영학적 관점에서 보면 이해관계자의 경제학은 시장경제의 사회적 성격을 강조하는 것으로 대기업의 사회적 책임론과 밀접한 연관이 있다고 보여진다. 즉, 종업원의 기술향상과 능력발전에 대한 지원 강화, 의사결정과정에의 참여 확대, 고객의 목소리 수렴 등을 통해 비록 주주는 아니지만 이해관계가 있는 집단들의 역할과 이해반영도를 강화·제고하는 것이 이해관계자의 경제학이 그리는 모형을 단순화한 형태라고 할 수 있겠다. 다시말해 기업은 주주만의 것이 아니라 이해관계자, 나아가 사회공동체 모두의 것이라는 접근방법이다. 이러한 틀은 거시경제정책 또는 사회정책분야에도 유사하게 확대적용될 수 있다. 그러나 이와 같은 접근방법이 치열한 시장경쟁에서 생존가능성을 담보하는 경쟁력을 가진 모델인지는 확인이 필요하다는 회의론도 있다. 어쨌든 이러한 철학은 노동정책에 있어서도 우리사회의 주요한 이해관계자의 하나인 노동자에게 최소한 보편적인 근로조건과 결사의 자유, 그리고 참여의 권리를 보장해야 한다는 논리로

연결되는 것이다.

## 제3장 노동당 정부의 주요정책

영국과 같은 정치선진국에서 각 정당의 정책을 가장 체계적이고도 명확하게 보여주는 것은 역시 정강정책 내지 선거공약이라고 할 수 있다. 앞에서도 설명한 바 있지만 '97년 총선에서 노동당은 가능하면 전통적인 노동당의 부정적인 이미지를 불식시킴으로써 중산층을 파고드는 동시에 보수당과 차별화할 수 있는 정책개발에 주력하였다. 그 결과 미국의 민주당과 마찬가지로 전통적인 이념보다는 득표의 극대화를 가장 우선적인 기준으로 하여 정책을 추진함에따라 중도주의 또는 신대처주의라는 모습으로 나타나고 있는 것이다. 이와 같은 수렴현상은 노동당과 보수당의 선거공약을 비교한 위의 [표 3-1-2] 가운데 경제정책과 교육·의료정책 등의 분야에서 쉽게 확인할 수 있다. 반면, 양당의 차별성은 주로 비경제적인 분야 - 헌정분야와 대외정책분야에서 나타나고 있다. 아래에서는 주로 경제와 노동정책 분야를 중심으로 새 노동당 정부의 정책방향을 살펴보고자 한다.

### 가. 경제정책

노동당은 대처가 그랬듯이 물가안정을 통한 안정적인 경제환경 조성을 가장 우선적인 경제정책의 목표로 내세우고 있다. 이를 위한 분야별 정책내용으로는 재정정책에 있어서는 향후 2년간 현행 재정지출 억제목표를 유지하고, 조세정책에 있어서는 소득세율 인하를 추진하며, 금융정책에 있어서는 현행 인플레 목표율 2.5%를 고수하며, 산업정책에 있어서는 재국유화를 포기하고 중소기업에 대한 지원을 확대하며 중기경제성장계획을 수립할 것을 제시하고 있다.

이를 좀더 자세히 살펴보면 우선 신자유주의 정책의 핵심인 물가안정의 중요성을 수용하여 보수당이 설정한 2.5%이하에서 물가를 관리할 것을 약속하고 있다. 이를 위해 역시 보수당이 설정한 GDP 40%이하로 국가채무를 억제함으로써 재정지출을 억제한다는 목표를 원칙적으로 수용하고 있다. 이를 바탕으로 이자율 안정을 도모하는 한편, 세부담 완화를 통해 민간의 저축과 기업의 투자확대를 유도한다는 것이다.

특히, 조세정책 분야에 있어서 보수당에 대한 노동당의 공격은 실날하였다. 노동당에 따르면 보수당은 '92년 선거에서 세율인하를 공약하였지만 연료에 대한 부가가치세 인상 등 총 22회에 걸쳐 세율을 인상함으로써 보수당 집권기간동안 가구당 2,000파운드 이상

세부담액이 늘어났다고 비판하였다. 이어서 북해유전에서 나오는 수입 1,300억파운드, 민영화에 따른 자산매각수입 850억파운드 등 엄청난 부가수입에도 불구하고 보수당이 지속적으로 세금을 인상한 것은 경제정책의 실패를 보여주는 것이라고 공격하고 나섰다. 사실 세금인상은 전통적으로 노동당의 몫이었다. 노동당이 지향하던 복지국가와 완전고용을 유지하기 위해서는 재정지출의 확대가 불가피했으며 그 결과 번번히 세금인상이 이루어졌던 것이다.

그러나 노동당 그림자내각의 재무장관인 고든 브라운은 보수당이 일반서민들에게 가장 민감한 연료(fuel)에 대한 부가가치세를 인상한 것을 정치적으로 최대한 활용하려는 계획을 가지고 있었다. 이에 따라 보수당은 연료 부가세 인상을 통해 일반서민들의 소득은 감소시키는 반면, 자본이득세 및 상속세율 인하를 추진함으로써 소수의 가진 자만의 이해를 대변하고 있다고 공격하였다. 이러한 보수당과 달리 노동당이 집권하게 되면 소득세의 기본세율과 최고세율을 인상하지 않고, 최저세율을 10% 즉, 1파운드당 10펜스미만으로 유지함으로써 다수 국민의 이해를 보호할 것이라고 약속하였다. 특히, 연료에 대한 부가세를 EU법이 허용하는 최저수준인 5%로 낮추고, 식료품, 아동의류, 도서, 신문, 공중교통 등에 대해서는 부가세를 부과하지 않겠다고 선언하였다.[8)]

한편, 산업정책 분야에 있어서도 규제완화와 공정경쟁을 통한 민간의 역할 증대를 기조로 하고 있다. 이를 위해 민간기업의 투자유치를 촉진·지원할 수 있는 정책을 마련하고, 독점 우려가 큰 공익사업분야에 있어서도 공정하고 효율적인 경쟁을 촉진시키겠다고 하였다. 해외투자 확대를 위해서는 '해외 및 영연방사무소(Foreign and Commonwealth Office)'를 통해 해외진출 영국기업을 위한 외국의 시장개방 확대와 투자정보 제공 등 지원을 강화하고, 에너지·항공·통신 등 새로운 분야에 대해서도 유럽단일시장을 확대하며, '지역개발에이젼시'를 설립하여 지역개발 및 투자유치를 지원하겠다고 제시하였다.[9)] 특히, 중소기업 지원을 위하여 이들에 대해 대금지불을 지체할 경우 법정지체이자를 추가로 지불하도록 강제하겠다고 약속하였다.[10)]

그러나 노동당 경제정책 가운데 가장 주목받고 있는 것은 역시 금융개혁이다. 노동당은 선거과정에서 물가목표율을 2.5%이하에서 유지하는 한편, 중앙은행 개혁을 통해 물가안정의 제도적 틀을 확고히 마련하겠다고 약속하였다. 그렇지만 고든 브라운 재무장관이 집권하자마자 전격적으로 금융개혁을 단행할 것이라고는 아무도 예상하지 못하였다. 브

---

8). 노동당은 선거운동 과정에서 자동차연료 부가세를 5%미만으로 낮추고 싶지만 EU법이 5%를 최저선으로 허용하고 있기 때문에 이선에서 그칠 수 밖에 없다며 노동당의 세율인하 정책을 선전하기도 하였다.

9). Labour Party, Vision for Growth: A New Industrial Strategy for Britain (1996).

10). Labour Party, Labour and SMEs: The Growth Agenda (1996).

라운이 단행한 금융개혁의 핵심은 중앙은행의 자율성을 대폭 강화하는 것이었다. 브라운은 이를 위해 우선 집권후 일주일도 지나지 않은 5월 6일에 재무장관의 전결권이던 재할인율 등 중앙은행금리 결정권을 영국은행(Bank of England)의 금융정책위원회로 넘겼다.[11] 이어서 재무장관과 영국은행 총재간의 월례간담회도 폐지하였다. 영국은행의 자율성을 침해할 우려가 있다는 이유에서였다. 영국은행 300년 역사상 가장 획기적인 개혁이라 일컫어지는 이러한 개혁조치는 과거 노동당 치하에서 반복되었던 성장우선정책과 그로 인한 인플레의 악순환에서 탈피해 인플레억제를 기초로 한 안정정책을 추구하겠다는 상징적이고도 중요한 조치라고 할 수 있다.[12] 이 소식이 전해지자마자 종합주가지수인 FT100 지수가 사상최고치를 기록하고, 파운드화가 치솟는등 씨티(City)와 전세계 금융시장은 환영 일색이었다. 물론 노동당의 이러한 조치에 대해 보수당의 케넷 클라크(Kenneth Clark) 전임 재무장관이 위험하고도 성급한 조치라며 금리상승의 위험을 지적하는 등 비판이 없지않지만, 노동당의 새로운 금융빅뱅은 관계자뿐만 아니라 여론의 확고한 지지를 받고 있다.[13]

고든 브라운은 이어서 5월 20일에는 금융감독권의 일원화 조치를 발표함으로써 중앙은행 독립과 함께 영국 금융개혁 양대축의 밑그림을 완성하였다는 평가를 듣고 있다. 즉, 영국은행이 관장해 온 금융감독권을 증권투자이사회(Security & Investment Board)로 이관함으로써 보험, 은행, 증권, 채권 등 모든 금융기관 감독업무를 통합, 관리토록 하였다. 이는 '96년 세계적인 금융그룹인 베어링스의 싱가포르 현지법인이 투자실수로 파산했을 때 누구도 책임지는 사람이 없었다는 비효율적인 감독체계의 문제점을 바로잡겠다는 의지의 표현으로도 볼 수 있다.

그러나 노동당은 물가안정과 재정지출 억제를 통한 시장의 효율성 제고와 이를 바탕으로 한 경제성장을 약속하는 동시에 교육, 의료 등의 분야에 있어서는 막대한 재정지출을 필요로 하는 각종 개혁안을 내놓고 있다. 공교육 확대를 위해 교육기금을 확충하고 교사수도 확대하며, 5-7세 아동이 다니는 유치원 또는 초등학교의 학급정원을 30명이하로 줄이고 4세 아동도 유치원 교육을 보장한다는 공약이 대표적인 예이다. 실업감축을 위한 대대적인 직업훈련 투자도 제시되었다. 물론 노동당은 NHS의 비능률 개선을 통해 1억파

---

11). 『금융정책위원회』는 대영은행 총재, 부총재 2명, 금융정책관, 시장운영관, 경제전문가 4명 등 총 9명으로 구성된다. 금융정책위원회에 대한 감독기능은 하원 재무분과위원회가 담당하게 된다.

12). "금융가의 촌스러운 아낙네(Old Lady of Threadneedle Street)"라는 별명을 가진 영국은행은 1694년 전쟁자금 조달을 목적으로 설립되었다. 그런데 1946년 국유화 1호 조치로 영국은행을 국가기관으로서의 중앙은행으로 만들었던 노동당정부가 독립성을 부여한 것은 흥미로운 일이다.

13). 실제로 5.6 고든 브라운은 금리결정에 관한 마지막 전결권을 행사하여 중앙은행 재할인율을 연 6.0%에서 6.25%로 인상하였다. 이는 물가상승율을 목표선인 2.5%안에서 막겠다는 의지의 표현이라고 말하고 있으나, 곧바로 일반은행들과 주택자금대출기관의 금리인상으로 이어졌다.

운드를 조성하여 10만명의 환자에 대해 추가로 서비스를 제공하는 방안을 제시하였다. 직업훈련 투자재원은 민영화 기업의 초과이득에 대해 1회의 초과이득세를 부과하여 마련하는 방안도 제시되었다.

그러나 노동당의 복안이 저세율정책과 긴축예산정책을 유지하면서 이러한 정책에 필요한 막대한 재원을 어떻게 마련하는가 하는 문제에 대해 완전한 답을 제시하는 것은 아니다. 여론조사에서 일반국민들이 노동당이 집권하면 세금이 오를 것이라고 생각하는 것으로 나타나는 것도 바로 이러한 점을 반영하는 것이다. 여기서 유의해야 할 것은 노동당이 세금을 전혀 인상하지 않겠다고 단언한 것은 아니라는 점이다. 다만, 정치적 측면에서 노동당의 주된 지지층이라고 할 수 있는 일반서민들의 생활과 직결된 분야를 중심으로 노동당이 세금을 올리는 당이라는 전통적인 인식을 깨고자 노력하고 있음을 알 수 있다.[14] 그 결과 머지않은 장래에 연금생활자들이 기본적인 생활수준을 유지하기 위해서는 국립보험과 별도로 개인연금에 가입해야 할 가능성은 상존하는 것이다.

### 나. 노동시장과 노사관계정책[15]

'97년 5월 현재 영국의 실업율을 보면 5.8%로 전년동기의 7.7%에 비해 1.9%나 감소하였다. 주요 선진국들과 비교해보아도 일본 3.3%, 미국 4.8%, 스위스 5.3%에 이어 네덜란드와 함께 네 번째 자리를 지키고 있다. 같은 시기의 프랑스 12.8%, 독일 11.4%, 이태리 12.2%, 스페인 21.7%에 비하면 놀라운 수치라 하지 않을 수 없다.[16] 보수당의 주장대로 오늘날 영국은 유럽에서 가장 탄탄한 경제를 누리고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 보수당은 총선에서 패배하였다. 경제적 관점에서 보면 이해하기 어려운 현상이라고 할 수 있다.

이 문제를 정확히 이해하기 위해서는 노동당의 입을 빌려서 이 문제를 살펴보는 것도 효과적인 방법일 것이다. 선거과정에서 노동당은 보수당 18년 집권기간동안에 실업이 대량 증가함에따라 매주 20명의 납세자가 사라지고 있으며, 존 메이저가 집권할 때보다 무려 1백만개의 일자리가 줄었다고 비판하였다.

하지만 역시 가장 중요한 것은 직업의 안정성 문제라고 할 수 있다. 앞에서 기든스의 분석도 살펴보았지만 노동당에 따르면 보수당의 노동시장 및 노사관계 개혁정책의 결과 고용관계의 탄력성이 제고되었으며 이는 수치상의 실업율은 감소로 이어졌다. 그러나 이

14). Labour Party (1995), A New Economic Future for Britain.
15). Labour Party, A New Economic Future for Britain, 1995; New Labour New Life for Young People, 1996; Getting Welfare to Work, 1996.
16). The Economist, 1997.6.14: 122.

러한 장미꽃 울타리를 넘어 그 속사정을 들여다보면 시간제 등 비정형 고용관계가 대폭 증가하여 고용불안이 심화되었고, 시간당 실질임금도 줄어들어 살기가 더 힘들어졌다는 것이다.

노동당에 따르면 존 메이저가 집권한 이후 전체 노동력의 1/4에 해당하는 1,100만명이 한차례이상 실업을 경험했다. 그 결과 취업인구는 100만명 이상이 감소하였으며, 고용불안이 극도로 높아져 전체 취업인구의 반만이 안정적인 상용직을 가지고 있고, 나머지 반은 시간제, 임시직 등 비정규직으로 일하고 있으며, 80만명 이상이 시간당 2파운드 미만을 받고 있다는 것이다. 따라서 보수당이 그렇게 자랑스럽게 내세우는 실업율 감소는 그 의미가 반감된다는 것이었다.

하지만 노동당으로서도 보수당의 신자유주의 개혁정책이 인플레없이 경제성장과 실업감소를 가져왔다는 사실 자체를 부인할 수는 없었다. 따라서 개개인이 구직을 위해 스스로 노력하는 것을 실업급여 지급의 전제조건으로 하는 등 보수당과 유사한 개인의 책임 또는 선별주의와 경제적 효율성의 개념을 채택하고 있다. 그러나 동시에 정부의 적극적인 역할을 강조하면서 25세미만 젊은이 25만명에게 민영기업에 대한 초과이득세를 재원으로 직업훈련을 대대적으로 실시함으로써 장기실업의 구렁에서 벗어나도록 한다는 야심찬 계획을 세웠다. 나아가 적극적인 노동시장정책의 하나로 지방자치단체가 보유하고 있는 공공주택을 매각한 돈으로 다시 공공주택을 대량건축함으로써 고용을 창출하는데 공공부문이 적극 나서겠다고 하였다. 또한 벤처기업 등 산업기술향상을 위한 투자 확대도 제시하고 있다.

그러나 투자를 확대하는 것만으로 성과가 보장되는 것은 아닐 것이다. 교육과 훈련의 경우 그 시스템이 얼마나 효율적이냐 하는 것이 재원만큼이나 큰 영향을 미치는 것이다. 이와 관련하여 노동당은 보수당의 교육 및 직업훈련정책 실패에 따라 50만명의 젊은이가 교육훈련을 받지 못하거나 혹은 직업을 갖지 못하고 있으며, 17-18세의 교육율은 터어키를 제외하고는 OECD 국가 가운데 최저라고 주장하고 있다. 이어서 독일은 1/4, 프랑스는 1/3 이상의 노동력이 자격증을 보유하고 있는데 반해 영국은 2/3정도가 아무런 자격증도 가지고 있지 못하다며 훈련정책의 문제점을 지적하였다.

이를 개선하기 위하여 노동당은 보수당 훈련정책의 중심축인 '젊은이 훈련제도(Youth Training Scheme)'를 폐지하고, 여기서 나오는 재원으로 직업훈련을 실시하여 2000년까지는 모든 젊은이들이 18세가 되기전에 2급이상의 국가기술자격증을 보유할 수 있도록 하겠다고 제시하였다.[17] 나아가 민간기업과 협조하여 산업대학(University of Industry)을 신설하여 산업현장과 가정에서 신기술을 습득할 수 있는 평생교육체제를 만드는 한편,

17). Labour Party, Aiming Higher: Labour's Plans for Reform of the 14-19 Curriculum, 1996.

직업교육과정을 확장하여 16세이상 인력의 취업율을 제고토록 하겠다고 하였다. 이와 관련하여 우리의 주목을 끄는 것은 이제까지는 별다른 조건없이 지급하던 육아수당(Child Benefit)을 16세 이상의 자에게는 교육수당으로 전환하여 실제로 학교에 재학하고 있는 경우에만 학비보조금으로 지원토록 하겠다는 것인데, 이는 전통적으로 보편주의를 강조하던 노동당의 복지정책이 보수당의 선별주의를 부분적으로 수용하는 한 예라고도 볼 수 있는 것이다.[18)]

노사관계 분야에 있어서도 노동당의 정책은 구호만 보면 보수당의 정책과 상당한 차이가 있는 것처럼 보이지만 본질적으로는 상당한 유사성을 보여준다. 노동당은 선거강령에서 보수당이 오로지 저임금과 열악한 근로조건에 국제경쟁력을 의존하고 있다고 비판하면서 경쟁적인 시장에서의 경제적 번영은 노사의 협력을 통해서만 이룰 수 있다고 강조하였다. 그러나 토니 블레어의 새 노동당은 과거의 조합주의로 돌아갈 의사는 전혀 없었다. 반복되는 사회적 합의의 실패와 불만의 겨울의 악몽은 18여년간의 야당세월동안 노동당과 노동조합의 관계를 새롭게 설정하도록 강요하였던 것이다. 따라서 노동당이 상정한 협력의 제도적 기초는 이미 유럽에서 시행되고 있는 것을 최소한의 수준에서 수용하는 정도에 그치는 것이었다.

노동당의 노사관계정책은 기본적으로 EU의 사회협정이 준거가 되고 있는데, 최저임금제를 비롯하여 근로시간 등 최저근로조건 보장이 핵심이 되고 있다. 이에따라 노동당은 집권하자마자 보수당정부가 적용을 거부했던 마스트리히트조약의 사회협정을 비준하였다. 곧이어 6월 6일에는 영국의 CBI를 포함한 유럽의 노사대표들이 시간제근로자들에게도 병가, 연금, 휴가, 할인혜택 등의 권리를 정규근로자와 동등하게 보장하도록 하는데 합의하였다. 영국의 경우 이미 16시간 기준제에 의한 차별제도가 폐지되었지만 TUC 조사에 따르면 유급휴가, 병가, 직장연금 등에 있어선 60%이상의 시간제근로자가 혜택을 누리지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 위와 같은 협정의 합의가 약 2년후에 국내법으로 시행되게 되면 날로 증가하고 있는 시간제근로자들의 권익보호에 크게 기여할 것으로 예상된다.

그러나 유럽의 사회협정 내용 가운데 가장 논란이 컸던 것은 최저임금제로서 선거기간동안 보수당과 노동당의 노동정책을 구분하는 상징처럼 뜨거운 쟁점으로 대두되었다. 제2부에서도 살펴본 바와 같이 보수당은 최저임금제를 실시하면 결국 고용이 축소되고 젊은이 등 한계노동력의 실업이 증가할 것이라고 주장하였다. 그러나 노동당은 이와 같은

---

18). Labour Party, Labour's Plans for a Skills Revolution: Learn as You Earn, 1996; Lifelong Learning: Labour's Plans for Improving Access and Standards in Further and Higher Education, Adult and Continuing Education, 1996.

보수당의 주장은 근거가 없다며 그 증거로 24개 OECD 국가 가운데 영국의 고용창출 순위는 20위에 불과하며 영국보다 앞선 19개 국가는 모두 최저임금제를 실시하고 있다고 반박하였다. 하지만 노동당의 최저임금제 복원이 곧바로 노동조합이 요구하던 최저임금 수준까지 수용하는 것은 아니었다. 비록 최저임금제는 부활시키지만 구체적인 최저임금 결정은 별도로 설치될 위원회의 몫으로 넘겨졌다. 더욱 중요한 것은 노동당 정부가 대처리즘의 상징이라고 할 수 있는 투표에 의한 조합민주주의, 피켓팅, 노동쟁의 등에 대한 규제를 담고 있는 노동법의 기본골격을 과거로 되돌리지 않겠다고 명확하게 선언한 것이었다.

다만, 보수당 치하에서 일방적으로 쇠락한 노조의 결사의 자유를 보장하고 교섭력 회복을 지원하기 위한 상징적 조치로 1984년 대처에 의해 금지되었던 정부통신본부(GCHQ)[19] 직원들의 노조활동을 허용하는 한편, 모든 사업장에서 노동조합이 근로자 과반수를 대표하는 경우에는 사용자에게 교섭의무를 부여하는 방안을 추진하겠다고 하였다. 교섭사항으로는 임금, 근로시간, 휴가, 훈련분야 뿐만 아니라 상호합의하면 여타문제까지도 포함할 수 있도록 한다는 것이다. 이러한 방침에 대해 노조 지도자들은 환영일색이지만 기업측에서는 최저임금제보다도 더 심각한 결과를 초래할 우려가 있다며 반대와 우려의 목소리가 나오고 있다. “원만한 노사관계는 신뢰에 기초하여야 하는데 단체교섭이 노조에 의해 일방적으로 강요된다면 이것이 이루어질 수 없다. 단체교섭은 두 당사자가 모두 원할 때 가능한 것이지 단지 일방만이 강요할 때는 제대로 이루어질 수 없는 것이다”라는 CBI 총재 아데어 터너(Adair Turner)의 말은 기업계의 우려를 잘 표현하고 있다.[20] 그러나 사용자들도 곧 이 제도에 적응할 것이라며 이는 노사간의 균형을 유지하기 위한 최소한의 조치라고 주장하는 노동당의 모습은 과거의 흔적을 완전히 떨쳐버리는 것이 얼마나 어렵다는 것을 보여주고 있다.[21]

---

19). 1997년현재 약 4,000여명의 직원이 종사하고 있는데 로빈 쿡 외무장관은 노조 복원을 선언하면서 1984년당시 노조탈퇴를 거부하다 해고된 14명이 원직복직을 원하면 받아들이겠다고 발표하였다.

20). Financial Times, 1997.3.18.

21). Labour Party, Building Prosperity: Flexibility, Efficiency and Fairness at Work, 1996.

## 제4장 노동당의 과제

앞에서도 살펴보았듯이 토니 블레어의 노동당은 제2차대전이후 역대 어느 정부보다도 양호한 유산을 물려받으며 집권하였다. 우선 영국경제가 '60-'70년대의 고질적인 영국병이 야기했던 퇴락의 늪에서 벗어나 탄탄한 성장의 틀을 다시 갖추었다. 경제성장률, 물가, 제조업 투자, 저축률 등 주요 거시경제지표가 순조로운 상승궤도를 보이고 있으며, 정부재정적자, 여전히 낮지않은 실업률 등이 문제지만 이 역시 상황이 크게 개선되고 있다. 노동당도 이러한 점을 인정하고 기존의 경제정책 기조를 급격히 바꾸지 않겠다고 밝힌 바 있다. 사회상황도 매우 안정되어 있다는 평가이다. 노조의 파업이 사라지고 국민들의 윤리의식과 국가의식 또한 건강한 상태다. 포클랜드 전쟁에서 일어났던 애국심이 최근 홍콩 반환이후의 국가의식 고양으로 이어지고 있다. 범죄율은 여전히 낮으며, 대륙과 아메리카에 대한 문화적 자존심도 높다.

그러나 이와 같은 경제사회적 안정은 역설적으로 이제까지 잠복되어 있던 '국가 정체성의 위기(National Identity Crisis)'라는 새로운 과제를 제기하고 있으며, 경제사회적 상황 자체도 노동당의 관리능력에 따라서는 언제든지 흔들릴 수 있다는 조심스러운 지적이 제기되고 있다.

먼저 경제변수에 대해 살펴보면 노동당이 기존의 정책기조를 유지할 것을 명확히 함에 따라 당분간은 별 변화가 없을 것으로 전망된다. 그러나 18년동안 숨을 죽이며 노동당의 복권을 위해 협조해왔던 노동조합이 과연 어디까지 협조적인 자세를 보여줄 것인지는 여전히 중요한 변수로 작용할 것이다. 노동당이 집권하자마자 TUC가 그간 눌려왔던 산업현장에서 파업이 증가할 가능성이 있다고 전망하며 노동당의 진로에 대해 자신들의 영향력을 행사하겠다는 입장을 공표한 것은 이러한 우려를 뒷받침한다. 특히 최근 몇 년간 인플레 억제와 재정지출 억제를 위해 임금이 동결 또는 억제되어왔던 공무원 등 공공부문 노조의 움직임이 변수로 작용할 것으로 보인다. 노동당 정부는 집권후에도 공무원임금 동결정책을 유지하겠다고 밝힌 바 있다. TUC가 최저임금 부활을 환영하면서 구체적인 최저임금액의 보장까지 주장하였지만 노동당이 이를 거부한 것도 같은 맥락에서 갈등의 소지가 있는 사안이다.

또한 유럽직장협의회(European Works Councils) 등 대륙적인 근로자의 참여확대 움직임에 대해 노동당 정부가 어떤 태도를 취할지 그리고 이것이 영국 노사현장에 어떤 영향을 미칠 지도 주목을 요한다.[22] TUC는 이미 직장협의회에 대해 긍정적인 입장을 취한

22). Metcalf는 노동당의 집권이후 기업 또는 작업현장 차원에서의 종업원참여와 노사협의장치가 확대될 것으로 전망하고 있다. S. Fernie & D. Metcalf (1995), 'Participation, Representation and

바 있지만 노조의 교섭권 인정문제에서와 같이 사용자의 대응방식에 따라서는 종래와 같은 노자간 대립을 촉발시킬 가능성도 없지않은 것이다. 기업가들은 유럽통합문제를 시장과 경제활동 자유의 확대로 이해하는 반면, 노동조합은 보편적인 근로조건과 결사의 자유 확대로 연결시키려 한다. 따라서 일면 상치되는 양측의 기대와 요구를 어떻게 조화시키는가 하는 문제도 유럽으로 다가가고 싶어하는 토니 블레어와 노동당의 과제가 될 것이다.

그러나 보다 거센 도전은 역시 종래와 같은 경제문제보다는 안팎에서 압력이 커지고 있는 국가정체성의 확립이라는 새로운 과제로부터 제기될 것이라는 것이 지배적인 관측이다. 우선 대륙에서 급박하게 돌아가는 유럽통합 움직임이 영국으로 하여금 더 이상 애매한 위치에 서지 못하도록 하고 있다. 이제는 동참할 것인지 아니면 거부할 것인지를 선택하도록 강요하고 있는 것이다. 유로(Euro)로 상징되는 유럽 단일통화체제에의 가입여부 결정이 첫 번째 도전이 될 것이다. 토니 블레어는 영국이 유럽의 중심에 서겠다고 말하고 있지만 유럽에 가까워질수록 영국의 독자성은 줄어들 수 밖에 없을 것이다. 대내적으로는 잠정 휴전중인 북아일랜드 문제[23]를 비롯하여 스코틀랜드와 웨일즈의 자치확대 내지 독립문제 등이 런던에 위치한 웨스트민스터의 통치범위를 재설정하도록 요구하고 있는 것이다. 정체성의 위기론은 이러한 과제들이 어느 하나 간단히 결정·해결하기 어려운 복잡하고도 엄청난 파괴력을 가지고 있는 사안이라는 점에 근거한다.

정체성 위기 논쟁과 관련하여 각 쟁점에 대한 노동당의 입장을 살펴보자. 먼저 국내문제와 관련하여 노동당은 총선과정에서 전통적인 영국의 통치체제와 국가체제를 뒤흔들 가능성도 있는 몇가지 중요한 헌정개혁을 공약하였다. 중요한 것만 열거하더라도 상원(House of Lords) 구성에 있어서 귀족의 세습제 폐지, 하원(House of Commons) 의원(MPs) 선거에 비례대표제 도입, 웨일즈와 스코틀랜드에 독자적인 의회 인정여부를 주민투표로 결정, 대처가 폐지·분할한 대런던시청 부활여부를 주민투표로 결정, 유럽인권협약(European Convention on Human Rights) 비준, 정보자유에 관한 법(Freedom of Information Act) 제정 등 가히 영국 헌정체제를 뒤바꿀 폭발적인 내용을 담고 있다.[24]

---

Workplace Performance: the British Evidence', BJIR, 33(3), 9월.

23). 북아일랜드 문제란 영국으로부터의 독립을 요구하는 카톨릭계 아일랜드 주민들과 영국에의 잔류를 주장하는 신교도간의 내전과 관련한 문제를 말한다. 1969년 북아일랜드 구교도가 봉기하여 신교도와 충돌한 뒤 오랫동안 내전상태를 유지하여왔다. 1994년 9월 IRA(아일랜드 공화군)가 휴전을 선언하였으나 자신들의 정치적 대변자인 신페인당이 북아일랜드의 미래에 대한 다자간 협상에서 제외된 데 반발하여 1996년 휴전선언을 파기하고 테러를 재개한 바 있다. 그러다가 '97.5.1 총선에서 신페인당 출신이 의원에 당선되고 노동당도 신페인당 대표 게리 아담스와 대화하겠다는 입장을 밝힘에 따라 1997년 7월 20일 IRA는 다시 휴전을 선언하고 9월부터 다자간 협상이 전개될 예정이나 협상전망이 밝지만은 않은 현실이다.

24). 헌정개혁의 필요성 및 각 쟁점을 둘러싼 논쟁 등에 대해서는 The Economist (1995.10), Reforming Britain's Constitution을 참고하라.

영국에 대한 이해를 돕기 위해 각각의 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 우선 상원의 경우 귀족과 성공회 대표 등이 세습제 또는 당연직 형태로 여왕에 의해 임명되어 왔다. 노동당은 이를 정당의 득표비율에 따라 배정하는 형태로 바꾸어 국민들의 뜻이 반영되는 민주적 기구로 바꾸겠다는 것이다. 모범적인 귀족사회의 유구한 전통이 지배하는 영국의 사회체제 전반을 뒤흔들 수도 있는 문제이다.

하원의원 선거방법 개혁은 현재의 소선거구제로 인해 득표율에 비해 의석수가 작게되는 문제점을 개선하자는 것인데, 소선거구제의 가장 큰 피해자라고 자처하는 자유민주당(LibDem)과의 공조를 가능케 한 연결고리이기도 하다. 하지만 일단 집권하고 나면 자신들을 승자로 만들어준 선거제도를 바꾸는 것이 절박하지 않을 수도 있다.

독자적인 자치의회 인정문제는 영국이 쪼개질 수도 있다며 보수당이 치열하게 반대한 문제이다. 그러나 스코틀랜드와 웨일즈를 주된 지지기반으로 하고 있는 노동당은 이 지역 주민들의 의사를 직접 물어서 결정하겠다고 약속하였다. 독일과 미국 등은 주정부와 주의회의 권한이 강력하지만 국가분열문제는 전혀 제기되지 않는다는 것이다. 그러나 잉글랜드와 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 이루어진 영국의 역사적 배경은 이들 나라와는 다르다는 점에 유의해야 할 것이다.[25] 과연 지역내 또는 국내 문제에 대한 권한만 분리하여 입법, 조세 등 권한을 이양하는 것이 가능할지, 현재에도 이들 지역에는 완전독립을 주장하는 정당[26]이 존재하고 있는데 주민들의 여론이 어떻게 전개될지도 불확실하다.

대런던시청의 부활은 보수당의 지방정책을 뒤집는 상징적인 의미를 가지고 있다. 대처는 집권하자 전통적으로 노동당이 장악하고 있던 지방자치단체의 권한을 전반적으로 약화시키는 일련의 조치를 취하였는데, 런던의 경우 일종의 자치구와 유사하게 중규모의 구로 분할, 독립시키고 본청은 폐지하였다. 도로증설 등 각 구간에 협의가 필요한 사항은 중앙정부와 각구대표가 참여하는 협의체를 통해 조정하였다. 이에 대해 노동당은 이러한 체제가 광역차원의 전략적인 기획, 투자, 조정을 불가능하게 하고 있다고 비판하면서 다시 직선시장이 관할하는 하나의 시와 전체 런던주민을 대표하는 하나의 의회로 통합시키겠다고 약속하였다. 이미 보수당이 템즈강변의 런던시청 건물을 일본 호텔업자에게 팔아버렸기 때문에 런던이 하나의 행정구역으로 통합된다면 시청과 의회가 어디에 자리잡을지도 언론과 정치평론가들에게는 흥미거리가 될 것이다.

유럽인권협약의 비준은 성문헌법과 기본권을 보장하는 성문법 제정에 찬성하는 여론을

25). 오랜 역사를 가진 영국의 지역갈등을 이해하기 위해서는 영국 형성과정부터 살펴보아야 할 것이다. 영국 본토만 중심으로 볼 때 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드로 이루어진 현재의 영국은 1536년 웨일즈 통합, 1608년 제임스 1세 북아일랜드에 대거 이민 실시, 1707년 스코틀랜드 주민투표에 의해 영국에 통합 결정, 1800년 아일랜드 강제합병, 1921년 북아일랜드를 제외한 아일랜드 독립의 과정을 거쳐 형성되었다.

26). 웨일즈에는 Plaid Cymru, 스코틀랜드에는 Scottish National Party가 있다.

반영하는 것이며, 정보자유에 관한 법률의 제정도 행정정보공개 청구제도만으로는 부족하다는 여론에 따른 것이지만 이들 역시 기존의 국가통치 틀을 뒤바꿀 수도 있는 사안이다.[27]

유럽문제는 더욱 복잡하다. 영국 노동당이 18년만에 집권에 성공하면서 유럽대륙에는 이른바 사회주의 복고풍이 불고 있다. 프랑스총선에서 사회당이 승리함으로써 좌우 동거정부가 탄생하고, 독일에서도 사회주의 정당의 인기가 급상승하고 있다. 이러한 상황은 남부유럽에서도 마찬가지이다. EU 15개 국가중 좌파가 집권하거나 연정에 참여하고 있는 나라가 13개에 달한다는 사실은 신자유주의에 밀렸던 좌파의 르네상스를 예고한다는 성급한 기대까지 불러일으키고 있는 것이다.

그러나 이러한 변화를 주도하고 있는 영국의 노동당은 과거의 좌파 사회주의 도그마에 사로잡힌 노동당이 아니며, 유럽문제에 대한 영국의 전통적인 보수성은 새 노동당에 있어서도 유지되고 있다. 물론 토니 블레어는 총선에서 유럽 속의 영국을 강조하며 보수당에 비해 상당히 전향적인 유럽정책을 표방하였다. 즉, 마스트리히트조약의 사회협정을 비준하고 유럽단일통화[28] 가입문제도 국민투표에 의해 결정하겠다고 약속하였는데 앞의 것은 이미 실행하였다. 보수당이 그토록 혐오했던 가중다수결제에 대해서도 사회정책, 산업정책, 지역정책, 환경정책 등의 분야에 대해서는 확장적용이 영국의 국익에 도움이 된다며 적극적인 자세를 보이고 있다. 다만, 예산, 이민, 망명, 국방, 안보 등의 전략적 분야에 대해서는 거부권 행사를 주저하지 않음으로써 영국의 국익을 지키겠다고 하였다.

그러나 보수당이 유럽문제로 내분이 빠져 총선에 패배했다는 지적이 나올만큼 유럽문제는 미묘하고도 복잡한 사안이다. 노동당으로서도 집권당 자리를 걸고 모험을 할만큼 절박한 정치적 사안인지를 냉철히 판단하지 않을 수 없다. 아마도 머지않아 보수당이 엉거주춤하게 애매모호한 정책을 취하지 않을 수 없었던 심정을 이해할 수 밖에 없을지도 모른다. 설사 국민투표에 의해 결정한다고 해도 투표 회부시 찬반에 대한 노동당의 공식입장을 밝힐지 여부를 둘러싸고 노동당내에 잠복해있는 갈등이 불거져 나올 가능성이 크기 때문에 딜레마에 빠질 것이다. 노동당이 노동·사회정책의 분야에서는 적극적으로 유럽에 다가서려는 자세를 보이는 반면, 경제문제에 대해선 조심스러운 입장을 취하는 것은 이러한 한계와 고민의 일단을 보여주는 예라고 하겠다.

---

27). The Economist의 Reforming Britain's Constitution이 인용하고 있는 여론조사기관 MORI의 '95년 5월 조사결과에 따르면 성문헌법 79%, 기본권보장법 79%, 정보자유법 81%, 주요 현안에 대한 국민투표실시 77% 등 헌정개혁에 압도적인 지지를 보내고 있다.

28). EU는 '99.1.1부터 단일통화인 유로(Euro)를 사용할 예정인 바, 2002.1.1이전 지폐와 주화를 유통시키고 이후 6월 이내에 기존통화를 회수하여 2002.7.1까지는 통화통합을 완료한다는 계획을 가지고 있다.

따라서 토니 블레어가 과연 헌정개혁 공약을 그대로 실천할 것인지 여부는 불확실하다고 보아야 할 것이다. 각각의 폭발력이 엄청나기 때문이다. 정치의 세계에서는 집권하기 전과 일단 집권한 후의 문제인식과 득실계산이 달라지는 법이다. 세대교체로 한창 인기가 좋은 상황에서 평균만해도 장기집권이 기대되는데 굳이 이 문제를 서둘러 건드려 정치적 혼란과 중도하차의 위험을 자초할 필요가 없다는 분석이 유력한 것도 이 때문이다. 과거의 경험은 이를 뒷받침한다. 보수당도 야당으로 있던 1970년대에 "선거독재(elective dictatorship)"를 철폐해야 한다며 헌정개혁을 주장하였지만 1979년 일단 집권하고나자 흐지부지 된 예가 있는 것이다. 그러나 유럽문제는 상황이 다르다. 머지않아 선택을 강요받게 될 것이기 때문이다.

이러한 맥락에서 토니 블레어의 새 노동당이 제창하고 있는 이해관계자의 경제학과 새로운 사회주의 실험의 성공여부는 일차적으로는 유럽문제에 달려있고, 이어서 헌정개혁 문제가 괴롭힐 것으로 전망된다. 영국 노동당의 선택과 관련하여 우리의 전망을 돕는 단서를 최근 열린 유럽사회주의정당(PES) 회의가 제공하고 있다. 지난 6월 5일 스웨덴의 발뫼에서 "우리의 책임 - 새로운 유럽"이라는 주제하에 개최된 제3차 유럽사회주의정당 회의에서 벌어진 블레어와 조스팽간의 논쟁은 영국 노동당의 변화와 향후 진로를 명확하게 확인시켜 준다. 블레어는 연설에서 구좌파의 낡은 처방을 버리지 않으면 권력을 상실할 위험이 있으며 현대화하지 않으면 죽게 된다고 경고하면서 변화하고 미래를 포용해 성공을 거두자고 역설하였다. 이어서 과거 좌파가 내세웠던 정부지출 확대와 과도한 규제정책을 포기할 경우에만 새로운 고용창출이 이루어질 것이라며 좌도 우도 아닌 제3의 길 - 중도좌파노선을 모색해야 한다고 강조하였다. 시장의 힘은 새로운 신이 아니지만 정부의 역할은 변했으며 그것은 국민들에게 새로운 시장상황에서 기업정신과 재능을 꽃피울 수 있도록 교육과 훈련, 기술과 정보를 제공하는 것이라는 말이 그 뒤를 잇는다.

이에 반해 프랑스의 조스팽 총리는 유럽경제는 더 이상 국민들을 희생시키는 경제에만 집중할 수는 없다며 우리는 복지국가를 현대화해야 하지만 동시에 복지국가를 보호해야 한다고 강조하였다. 그는 실업을 해결하기 위해서는 단기적으로는 이익이 없더라도 대규모 공공투자를 통해 고용을 창출해야 한다고 주장하면서 전통적인 사회주의 정책인 정부에 의한 강력한 시장통제와 공공지출에 의한 고용창출이 사회주의정당의 경제이념이 되어야 한다고 강조하여 영국 노동당의 자유경제론을 정면으로 반박하였던 것이다. 여기서 우리는 마치 과거 영국의 보수당과 노동당의 논쟁을 보는 것과 같은 착각에 빠지게 될 정도로 영국의 파라다임이 변화했음을 확인하게 된다.

세계가 변했으므로 노동당도 바뀌어야 한다고 부르짖으며 노동당 당헌 제4조 삭제로 상징되는 혁명적 우경화를 통해 21세기 좌파정당의 전위를 자처하고 나선 토니 블레어의

노동당 정부는 대륙의 사회적 시장경제와 앵글로색슨의 자유경제간 문화적 차이의 수준을 넘어 21세기 좌파운동의 변화방향을 제시하였다고 할 수 있다. 유럽통합문제도 이러한 노선 차이와 각국의 정치경제적 상황전개에 따라 결정될 것이다. 최근 높은 실업율에 따른 국내 반대파의 압력으로 인해 독일과 프랑스가 조기통합에 다소 소극적인 입장을 보이고 있다. 따라서 독일과 프랑스의 통합 발걸음이 더뎌질수록 영국 노동당의 새로운 사회주의 실험이 성공할 수 있는 시간적 여유는 많아진다고 볼 수 있다. 이와 같이 불확실한 국내외의 여건속에서 다가오는 도전을 토니 블레어와 노동당이 어떻게 헤쳐나가느냐에 따라 그들이 주창했던 새로운 영국의 미래는 달라질 것이다.

【유럽통합 일지】

◇ 1950. 5. 9 로베르 슈망 프랑스외무장관 슈망선언(EU창설모태)

◇ 1951. 4. 18 프랑스, 독일, 벨기에, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드 등 6개국 유럽 석탄철강공동체(ECSC) 형성

◇ 1954.10. 23 서유럽동맹(WEU) 결성

◇ 1957. 3. 25 로마조약에 의해 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM) 창설

◇ 1962. 7. 30 농산물공동시장 구축을 위한 공동농업정책(CAP) 도입

◇ 1967. 7 EEC, ECSC, EURATOM을 통합한 EC 출범

◇ 1968. 7. 1 공산품 거래관세와 수량제한 철폐 등 관세동맹 결성

◇ 1973. 1. 1 영국, 덴마크, 아일랜드가 ECSC EEC EURATOM에 가입

◇ 1975. 2. 28 토고 수도 로메에서 EEC와 46개 아프리카 카리브해국가간 로메협정 서명

◇ 1979. 3. 13 유럽통화제도(EMS) 탄생

◇ 1979. 6. 7 유럽의회의원 직접선거로 선출

◇ 1981. 1. 1 그리스 가입

◇ 1986. 1. 1 스페인, 포르투갈 가입

◇ 1987. 7. 1 '92년까지 인력, 상품, 서비스, 자본의 자유이동을 위한 단일유럽법 제정키로 합의

◇ 1990. 6. 19 국경통제를 폐지하는 쉔겐협정 체결

◇ 1992. 2. 7 네덜란드 마스트리히트에서 유럽통화통합(EMU)과 유럽공동체(EC)를 유럽연합(EU)으로 개칭하는 마스트리히트조약 마련

◇ 1992. 5. 2 EU 12개회원국과 유럽자유무역연합(EFTA)회원국간 인력, 상품, 서비스, 자본의 자유이동을 EFTA까지 확장하는 유럽경제지역협정 체결

◇ 1992. 5 프랑스가 회원국중 처음으로 마스트리히트조약 비준

◇ 1993. 1. 1 단일시장형성

◇ 1993. 11. 1 유럽연합조약 발효

◇ 1994. 2. 1 헝가리, 폴란드 준회원으로 가입

◇ 1995. 1. 1 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 가입(회원국이 15개국으로 확대됨)

◇ 1995. 2. 1 체코 슬로바키아 루마니아 불가리아 준회원 가입

◇ 1995. 12. 15 EU 단일통화 명칭을 "유로(Euro)"로 명명

◇ 1999. 1. 1 단일통화 시행 예정

# 부　　록 (Appendix)

[표 A] 시간제 고용현황 및 제도 국제비교(1991년 현재)

| 국 가 | %(%여성)[1] | 법정 기준 | 법정 권리보호(상용과 비교) |
|---|---|---|---|
| 벨 기 에 | 13% (89%) | 없음, 관행:<상용(35-38h/w) | 임금,휴가,해고,병가 동일 |
| 덴 마 크 | 24% (76%) | 없음,<br>단협:<30h/w, 일부단협15h/w하한 | 사실상 임금,휴가,해고(예고) 동일; 정리해고수당 없음. |
| 프 랑 스 | 12% (84%) | 법정 또는 협약시간(35-39)의 4/5 | 임금, 휴가, 해고, 병가수당 동일 |
| 독일(서독) | 12% (89%) | <상용시간(평균36-9),일부단협 하한 규정 | 임금,병가수당,휴가,해고 동일;시간기준으로 보험적용 제외(연금<15, 실업<19) |
| 그 리 스 | 3% (59%) | <40h/w 또는 협약상용시간(37-40) | 임금,수당,해고 동일;단협 연가,병가 |
| 아일랜드 | 9% (75%) | 없음,관행:<상용(평균39h/w) | 임금,해고(>8h/w+13w근속),병가 동일;휴가산정 별도기준적용 |
| 이 태 리 | 5% (70%) | 없음,단협:<상용(36-40) | 임금,휴가,해고,병가 비례적용;연장근로금지(검토중) |
| 룩셈부르크 | 8% (81%) | <업종별 상용(38-40) | 임금,상여금,휴가,해고(예고),병가수당 비례적용 |
| 네덜란드 | 32% (70%) | 없음,단협:업종별 상용(36-38) | 기본급,해고 비례적용 |
| 포르투갈 | 4% (75%0 | 없음,관행:<업종/회사 상용시간(38-42) | 노동시간에 비례 적용 |
| 스 페 인 | 4% (82%) | <상용시간(평균34-38) | 임금 비례적용; 일부기업 연금배제 |
| 영 국 | 23% (88%) | 없음,관행:<상용시간(35-40) | <16h/w 해고,정리해고수당,연금배제(폐지);일부관행:임금,휴가비례적용 |
| 오스트리아 | 9% (21%) | 없음,관행:<상용시간(평균38.5) | 임금,해고,정리해고,모성보호 동일 |
| 핀 란 드 | 9% (-) | 없음,관행:<상용시간(평균35-40) | 동일보호원칙, 유급휴가산정 별도기준 |
| 노르웨이 | 27% (-) | 없음, 관행:<상용시간(평균37.5) | 관행:임금,휴가,해고(예고) 동일 |
| 스 웨 덴 | 28% (46%) | 없음, 관행:<상용시간(평균40h/w) | 동일보호원칙, 실업보험 시간 또는 임금기준 차별. |

주1) 통계상으로는 대부분 주 30시간 미만을 시간제고용으로 분류하여 산정하고 있음.
자료: Eurostat 1991 Labour Force Survey를 근거로 정리한 Sally Marullo, Comparison of Regulations on Part-time and Temporary Employment in Europe, 1995. 5월, 표 A.1.를 요약 인용함.

[표 B] 역대 총선거 결과: 1935-1997

| 선거일 | 전체 의석 | 집권당/ 과반수의석 | 보수당 (득표율)[1] | 노동당 (득표율) | 자유당[2] (득표율) | 기타 (득표율) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1935.11.14 | 615 | 보수당/ 124 | 432 (53.7) | 154 (37.9) | 20 (6.4) | 9 (2.0) |
| 1945. 7. 5 | 640 | 노동당/ 73 | 213 (39.8) | 393 (47.8) | 12 (9.0) | 22 (2.8) |
| 1950. 2.23 | 625 | 노동당/ 2 | 298 (43.5) | 315 (46.1) | 9 (9.1) | 3 (1.3) |
| 1951.10.25 | 625 | 보수당/ 8 | 321 (48.0) | 295 (48.8) | 6 (2.5) | 3 (0.7) |
| 1955. 5.26 | 630 | 보수당/ 29 | 344 (49.7) | 277 (46.4) | 6 (2.7) | 3 (1.2) |
| 1959.10. 8 | 630 | 보수당/ 50 | 365 (49.4) | 258 (43.8) | 6 (5.9) | 1 (0.9) |
| 1964.10.15 | 630 | 노동당/ 2 | 304 (43.4) | 317 (44.1) | 9 (11.2) | 0 (1.3) |
| 1966. 3.31 | 630 | 노동당/ 48 | 253 (41.9) | 363 (47.9) | 12 (8.5) | 2 (1.2) |
| 1970. 6.18 | 630 | 보수당/ 15 | 330 (46.4) | 287 (43.0) | 6 (7.5) | 7 (3.2) |
| 1974. 2.28 | 635 | 노동당/ -17 | 297 (37.9) | 301 (37.1) | 14 (19.3) | 23 (5.7) |
| 1974.10.10 | 635 | 노동당/ 1 | 277 (35.8) | 319 (39.2) | 13 (18.3) | 26 (6.7) |
| 1979. 5. 3 | 635 | 보수당/ 21 | 339 (43.9) | 269 (36.9) | 11 (13.8) | 16 (5.4) |
| 1983. 6. 9 | 650 | 보수당/ 72 | 397 (42.4) | 209 (27.6) | 23 (25.4) | 21 (5.6) |
| 1987. 6. 1 | 650 | 보수당/ 51 | 376 (42.3) | 229 (30.8) | 22 (22.6) | 23 (4.3) |
| 1992. 4. 9 | 651 | 보수당/ 10 | 336 (41.9) | 271 (34.4) | 20 (17.8) | 24 (5.9) |
| 1997. 5. 1 | 659 | 노동당/ 89 | 165 (31.0) | 419 (45.0) | 46 (17.0) | 29 (7.0) |

주1) 영국의 하원의원 선거제는 소선거구제이다. 따라서 득표율과 의석수간에 상당한 괴리가 발생하고 있다. 2) 1983년 및 1987년은 노동당의 좌파주도에 반발하여 분리되어 나온 사회민주당(Social Democrat)과 자유당이 연합공천, 1992년 선거는 이들이 자유민주당(Liberal Democrat Party)으로 합당하여 얻은 의석이다.

자료: David Butler & Gareth Butler, British Political Facts 1900-1992, Macmillan Press. 1997년 선거결과는 BBC의 인터넷 자료를 활용하였다.

[부록 1]

# 사회헌장(The Social Charter)

사회헌장은 영국을 제외한 모든회원국에 의하여 1989년 채택되었다. 사회헌장은 법조문의 성격을 갖지는 않으며, 각국 정부가 준수하기로 합의한 원칙에 대한 선언이다. 각국 정부는 헌장의 이행방법에 대한 보고서를 매년 제출하도록 되어있다. 헌장의 목적은 유럽공동체내 사회 및 경제적 통합을 이룩함에 있어서 단일시장에서의 사회적 측면의 중요성을 강조하는데 있다.

사회헌장에 명시된 주요 권리는 다음과 같다.

1. 취업, 근로조건, 사회적 보호 등을 포함한 공동체 내에서의 이동의 자유
2. 특히 시간근로자 및 임시근로자의 직업선택 및 취업의 자유, 주간휴무 및 유급연가를 가질 권리
3. 특히 시간근로자 및 임시근로자를 위한 거주 및 근로조건의 향상, 주간휴무 및 유급연가를 가질 권리
4. 적절한 사회적 보호에 대한 권리
5. 결사의 자유 및 단체교섭의 권리
6. 국적에 의한 차별 없이 평생직업훈련을 받을 수 있는 권리
7. 취업, 임금, 근로조건, 교육 및 훈련, 직업발전 등의 분야에서 남녀 균등대우에 관한 권리
8. 기술혁신, 구조조정, 고용조정, 국경이동 근로자 관련사항 등에 대한 정보, 협의 및 참여에 관한 권리
9. 근로자의 훈련, 정보, 협의 및 참여 등을 포함한 건강보호, 직장에서의 안전에 관한 권리
10. 최저취업연령 등 아동 및 청소년의 권리
11. 퇴직후 고령자들이 품위있는 수준의 삶을 영위할 수 있는 권리
12. 사회 및 직장생활 지원프로그램에 대한 장애자들의 권리

사회헌장의 전문은 ILO 협약과 같은 기타 국제규범에 추가적인 중요성을 부여한다. 전문은 또한 성, 인종, 민족, 견해 및 종교에 근거한 모든 차별과의 싸움에 대한 다짐도 포함하고 있다.

[부록 2]

# 사회조치프로그램(The Social Action Programme)

사회조치프로그램은 위원회로부터의 일련의 법적 제안이다. 위원회는 그러한 제안사항을 사회헌장의 몇가지 원칙을 시행하기 위한 방법으로 간주한다. 주된 제안내용은 법적수단을 위한 것이며, 채택되는 경우 모든 회원국에 적용가능하다. 기타 제안사항은 연구 또는 의견교환을 위한 것으로 이후 입법제안으로 이어질 것이다.

사회조치프로그램의 주요 제안사항

- 특별고용관계에 관한 지침 (시간제근로 및 임시근로, 1990년 도입)
- 휴식, 휴일, 야간근로, 주말근로, 체계적인 초과근로 등에 관한 최저기준 등을 규정하는 근로시간에 관한 지침 (1990년 도입)
- 1975년의 잉여근로자의 집단적인 고용조정에 관한 지침 개정 (1991년 중반 도입)
- 임신여성 및 최근 출산한 여성의 보호에 관한 지침 (1990년 11월 도입)
- 제3차 기회균등을 위한 조치 프로그램 (1990년 도입)
- 유럽차원의 기업에 종사하는 근로자의 정보 및 협의를 위한 유럽직장위원회 보호에 관한 지침 (1990년 12월 도입)
- 직업훈련에 접근할 수 있도록 하는 장치
- 보건 및 안전에 관한 문제들에 관한 일련의 지침
- 형평임금을 위한 기준에 대한 견해(Opinion)
- 유럽수준의 단체협약을 포함한 단체교섭의 발전에 관한 협의(Communication)

[부록 3]

# The Protocol on Social Policy(사회정책에 관한 의정서)

제1조

공동체와 회원국은 높은 고용수준의 유지와 소외의 근절을 위하여 고용촉진, 생활 및 근로환경 개선, 적절한 사회적 보호, 노사간 대화, 인적자원개발 등을 목표로 한다. 이러한 목표를 추구함에 있어 공동체와 회원국은 특히 계약관계에서 다양한 형태의 각국의 관행과 공동체 경제의 경쟁력 유지 필요성 등을 고려한 조치들을 이행하여야 한다.

제2조

1. 제1조의 목표를 달성하기 위하여 공동체는 다음 분야에 관한 회원국의 활동을 지원하고 보조한다.
   - 근로자의 보건 및 안전을 보호하기 위한 근로환경의 개선
   - 근로조건
   - 근로자의 정보 및 협의
   - 남녀간 직장에서의 균등처우 및 노동시장에서의 기회균등
   - 유럽공동체 구성을 위한 조약(이하 '조약'이라 한다) 제127조에 대한 편견없이 노동시장으로부터 배제된 인력의 통합

2. 각 회원국의 여건과 기술적인 규정을 고려하여 집행위원회는 지침를 통해 점진적인 이행을 위한 최소한의 요건을 채택할 수 있다.

   그러한 지침은 중소기업의 설립 및 발전을 저해하는 행정적, 경제적, 법적 속박을 두는 것은 피해야 한다.

   집행위원회는 경제위원회 및 사회위원회와 협의한 후 조약의 제189조에 명시된 절차에 따라 행동해야 한다.

3. 그러나, 집행위원회는 다음 분야의 공동체의 제안사항에 대하여는 유럽의회, 경제위원회 및 사회위원회와 협의한 후 만장일치에 의하여 의사결정을 하여야 한다.
   - 근로자의 사회보장 및 사회보호
   - 근로계약이 종료된 근로자의 보호
   - 제6항에 의한 공동결정을 포함하여 노사 이익의 대변 및 집단적인 방어
   - 법적으로 공동체 지역내에 거주하는 제3국 국적 소유자의 근로조건
   - '사회기금'과 관련된 규정에 대한 편견 없이 고용촉진 및 직업창출을 위한 자금지원

4. 회원국은 노사 양측의 요구가 있을 경우 제2항 및 3항에 의하여 채택된 지침의 이행을 노사에게 위임할 수 있다.

이 경우 회원국은 제189조에 명시된 지침이 전환되어야하는 시점 이전에 노사가 협약에 의하여 필요한 조치들을 마련해둘 것과 해당 회원국이 그러한 지침에 의하여 부과된 사항을 언제든지 이행할 수 있도록 필요한 조치를 취해둘 것을 보장해야 한다.

5. 이 조항에 의한 규정은 회원국이 본 조약에 상응하는 보다 엄중한 예방조치를 도입하거나 유지하는 것을 금지하는 것은 아니다.

6. 이 조항의 규정은 임금, 결사의 권리, 파업권 또는 직장폐쇄권에 대해서는 적용되지 아니한다.

제3조

1. 위원회는 공동체 수준에서의 노사간 협의를 증진시킬 의무가 있으며, 양측에 대해 공평한 지원을 보장함으로써 노사간 대화촉진을 위한 적절한 조치를 취해야 한다.

2. 이러한 목적을 위하여 위원회는 사회정책분야에 관한 제안사항을 제출하기 이전에 공동체의 행동방향에 관하여 노사와 협의해야 한다.

3. 이와 같이 협의한 결과 공동체의 행동을 권고할만하다고 판단하는 경우 위원회는 예상되는 제안사항에 관하여 노사와 협의하여야 한다. 노사는 위원회 또는 적적한 기관에 의견이나 권고를 제출해야 한다.

4. 위와 같이 협의하는 경우 노사는 제4조에 명시된 절차의 시작하고 싶다는 희망을 위원회에 통보할 수 있다. 절차에 소요되는 기간은 해당 노사 및 위원회가 동의하지 않는한 9개월을 초과할 수 없다.

제4조

1. 노사가 희망하는 경우 공동체 차원의 노사간 대화는 협약을 포함하여 계약관계로 연결될 수 있다.

2. 공동체 수준에서 체결된 협약은 회원국 및 노사의 구체적인 관행과 절차에 따라 또는 제2조에 규정된 사항에 대하여는 협약 당사자의 요청이 있을시 공동체의 제안에 대한 위원회의 결정에 의하여 이행되어야 한다. 위원회는 가중다수결에 의해 의사를 결정한다. 다만, 해당협정이 제2조 제3항에 명시된 사항과 관련된 한 개이상의 규정을 포함하고 있는 경우에는 만장일치로 결정한다.

제5조

제1조의 목적 달성을 위하여, 그리고 조약의 다른 조항과 관련하여 편견없이 위원회는 본 협약하의 모든 사회정책 분야에서 회원국간의 협력을 장려하며 그들의 조치를 지원한다.

제6조

1. 각 회원국은 동일 노동에 대한 남녀 동일임금 원칙이 적용되도록 보장해야 한다.

2. 여기서 '임금'이란 근로자가 고용주로부터 자신의 근로제공에 대한 대가로 현금 또는 현물 등의 형태로 직·간접적으로 받는 기본 또는 최저수준의 임금, 급여 등을 의미한다. 성에 의한 차별이 없는 동등한 임금이란 다음을 의미한다.
   (가) 동일한 작업에 대하여 성과급 형태로 임금을 지급하는 경우 동일한 측정기준에 의하여 계산되어야 한다.
   (나) 동일한 작업에 대하여 시간제로 임금을 지급하는 경우 시간당 임금은 동일해야 한다.

3. 본 조항은 회원국들로 하여금 여성근로자들이 보다 용이한 직업활동 및 불공평에 대한 방지와 보상을 위하여 특별한 유리함을 제공하는 조치를 채택하는 것을 금지하지 않는다.

제7조

위원회는 공동체 안의 인구통계를 포함하여 제1조의 목적 달성 경과에 관한 보고서를 매년 또는 진전시마다 작성하여야 한다. 위원회는 동 보고서를 유럽의회, 집행위원회, 경제위원회 및 사회위원회에 제출하여야 한다.

유럽의회는 위원회로 하여금 특정의 사회적 상황에 대한 문제점에 관하여 보고서를 작성토록 요청할 수 있다.

# 【 참 고 문 헌 】


ACAS (1980) Industrial Relations Handbook, London: HMSO.

ACAS, Annual Reports, 1979-95년 각호, London: HMSO.

Addison, P. (1975) The Road to 1945, London: Jonathan Cape.

Adeney, M. and Lloyd, J. (1986) The Miners' Strike 1984-5: Loss Without Limit, London: Routledge & Kegan Paul.

Ahlstrand, B. W. (1990) The Quest for Productivity: A Case Study of Fawley after Flanders, Cambridge: Cambridge University Press.

Aldcroft, D. (1984) Full Employment: The Elusive Goal, Sussex: Wheatsheaf Books.

Alt, J. (1979) The Politics of Economic Decline, Cambridge: Cambridge University Press.

Arblaster, A. (1984) The Rise and Decline of Western Liberalism, Oxford: Blackwell.

Argy, V. and Neville, J. (eds) (1985) Inflation and Unemployment, London: Allen Unwin.

Ascher, K. (1987) The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services, London: Macmillan.

Atkinson, J. (1984) Manpower Strategies for the Flexible Firm, Personnel Management, 8월.

Atkinson, J. and Meager, N. (1986) Is Flexibility Just a Flash in the Pan?, Personnel Management, 9월.

Auerbach, S. (1990) Legislating for Conflict, Oxford: Blackwell.

Bacon, R. and Eltis, W. A. (1978) Britain's Economic Problems: Too Few Producers, London: Macmillan.

Bailey, R. and Kelly, J. (1989) An Index Measure of British Trade Union Density, BJIR, Vol. 28, No. 2.

Bailey, R. and Trinder, C. (1989) Public Service Pay over Two Decades, London: Public Service Foundation.

Bain, G. (1984) Industrial Relations in Britain, Oxford: Blackwell.

Bain, G. and Elsheikh, F. (1976) Union Growth and the Business Cycle, Oxford: Blackwell.

Balogh, T. (1970), Labour and Inflation, Fabian Society.

Barnes, D. and Reid, E. (1980) Governments and Trade Unions: The British Experience, 1964-79, London.

Barnett, C. (1986) The Audit of War, London: Macmillan.

Barnett, J. (1982) Inside the Treasury, London: Andre Deutsch.

Barrell, R. (ed.) (1994) The UK Labour Market, Cambridge University Press.

Barry, N. (1987) The New Right, London: Croom Helm.

Bassett, P. (1986) Strike Free, London: Macmillan.

Batstone, E., Ferner and Terry (1983) Unions on the Board: an Experiment in Industrial Democracy, Oxford: Blackwell.

Bayliss, F. (1991) Making a Minimum Wage Work, Fabian Pamphlet 545.

Beatson, M. (1995) Labour Market Flexibility, Employment Department Group, Research Series No. 48.

Beaumont, P. B. (1987) The Decline of Trade Union Organisation, London: Croom Helm.

Beers, S. (1982) Britain Against Itself: The Political Contradictions of Collectivism, London: Faber & Faber.

Benn, T. (1988) Out of the Wilderness Diaries, 1963-1967, London: Arrow Books.

Benn, T. (1990) Conflicts of Interest 1977-1980, Hutchinson.

Bercusson, B. (1978) Fair Wages Resolutions, London: Butterworths.
Bercusson, B. (1996) European Labour Law, London: Butterworths.
Bertola, G. (1990) Job Security, Employment and Wages, European Economic Review, 34(4).
Beveridge, W.H. (1944) Full Employment in a Free Society, London.
Bird, D. and Corcoran, L. (1994) Trade Union Membership and Density, 1992-1993, Employment Gazette, 1994. 6월.
Bleaney, M. (1985) The Rise and Fall of Keynesian Economics, London: Macmillan.
Booth, A.L. (1989) What Do Union Do Now?, Discussion Paper in Economics 8903, Brunel University.
Booth, A.L. (1995) The Economics of the Trade Union, Cambridge University Press.
Bosch, G., Dawkins, P. and Michon, F. (1993) Working Time in 14 Industrialised Countries, International Institute for Labour Statistics, Geneva.
Breton, A. (1974) The Economic Theory of Representative Government, London: Macmillan.
Brett, E. A. (1985) The World Economy Since the War, London: Macmillan.
Brewster, C. and Connock, S. (1985) Industrial Relations: Cost Effective Strategies, London: Hutchinson.
Brittan, S. (1964) The Treasury Under the Tories, 1951 to 1964, Harmondsworth: Penguin.
Brittan, S. (1977) The Economic Consequences of Democracy, London: Temple Smith.
Brittan, S. (1983) The Role and Limits of Government, London: Temple Smith.
Brittan, S. (1988) A Restatement of Economic Liberalism, London: Macmillan.
Brown, W. (1986) The Changing Role of Trade Unions in the Management of Labour, BJIR, Vol. 24, No. 2. 7월.
Brown, W. (1993) The Contraction of Collective Bargaining in Britain, BJIR, Vol. 31, No. 2.
Brown, W. and Rowthorn, B. (1990) A Public Service Pay Policy, Fabian Tract 542, London: Fabian Society.
Brown, W. and Wadhwani, S. (1990) The Economic Effect of Industrial Relations Legislation since 1979, National Institute for Economic and Social Research Economic Review, 2월.
Brown, W. and Walsh, J. (1991) Pay Determination in Britain in the 1980s: the Anatomy of Decentralisation, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 7, No. 1, 2월.
Buchanan, J. (1975) The Limits of Liberty, Chicago: Chicago University Press.
Buchanan, J. (1978) The Economics of Politics, Sussex: IEA.
Butler, D. and Butler, G. (1992) British Political Facts, 1900-1992, London: Macmillan.
Butler, D. and Kavanagh, D. (1974) The British General Election of February 1974, London: Macmillan.
Butler, R. A. (1971) The Art of the Possible, Hamish Hamilton.
CAC, Annual Reports 1976, 1977, 1978, 1994, London: CAC.
Cairncross, A. (1985) Economics in theory and practice, American Economic Review III, 1128-57.
Cairncross, A. (1985) Years of Recovery, London: Mathuen.
Cairncross, A. (1994) The British Economy since 1945, Oxford: Blackwell.
Callaghan, J. (1987) Time and Change, London: Collins.
Cannell, M. and Wood, S. (1992) Incentive Pay: Impact and Evolution, IPM.
Castle, B. (1980) The Castle diaries, 1974 to 1976, London: Weidenfeld & Nicolson.
Castle, B. (1984) Diaries, 1964 to 1970, London: Weidenfeld & Nicolson.
Catherine, H. (1993) The Myth of Rising Female Employment, Work, Employment and Society, 7.

Cattermole, P. (ed.) (1990) Contemporary Britain: An Annual Review 1990, Oxford: Blackwell.
Caves, R. E. and Krause, L. B. (eds) (1980) Britain's Economic Performance, Washington: The Brookings Institute.
CBI (1989) Pay and Performance 1989-1990, London: CBI.
CBI (1990) UK Inflation Performance, London: CBI.
CEC (1986) Employment Problems: Views of Businessmen and Workforce, European Economy, 27.
CEC (1991) Developments on the Labour Market in the Community, European Economy.
CIR (1971) Report, No. 30, Approved Closed Shop Agreement British Shipping Federation/ National Union of Seamen, London: HMSO.
Clark, A. and Layard, R. (1989) UK Unemployment, Oxford: Heinemann Educational.
Clark, J. et al., (1980) Trade Unions, National Politics and Economic management, London.
Claydon, T. (1989) Union Derecognition in Britain in the 1980s, BJIR, Vol. 27, No. 2. 7월.
Clegg, H. A. (1960) A New Approach to Industrial Democracy, Oxford: Blackwell.
Clegg, H. A. (1970) The System of Industrial Relations in Great Britain, Oxford: Blackwell.
Clegg, H. A. (1979) The Changing System of Industrial Relations in Great Britain, Oxford: Blackwell.
Cm. 1602 (1991) Industrial Relations in the 1990s.
Cm. 1810 (1992) People, Jobs and Opportunity.
Cm. 2505 (1994) Employment Department Group: Departmental Report.
Cm. 2563 (1994) Competitiveness: Helping Business to Win.
Cm. 540 (1988) Employment for the 1990s.
Cm. 655 (1989) Removing Barriers to Employment.
Cm. 664 (1989) Employment in the Ports: The Dock Labour Scheme.
Cm. 821 (1989) Unofficial Action and the law.
Cm. 849 (1989) Caring for People.
Cm. 914 (1989) The Financing and Accountability of Next Step Agencies.
Cm. 95 (1987) Trade Union and their Members.
Cmd. 6404 (1942) Report on Social Insurance and Allied Services (Beveridge).
Cmd. 6937 (1946) Report of Royal Commission on Equal Pay.
Cmd. 9613 (1955) Report of Royal Commission on the Civil Service.
Cmd. 9725 (1956) The Economic Implications of Full Employment.
Cmnd. 2577 (1965) Machinery of Prices and Incomes Policy.
Cmnd, 4515 (1965) Machinery of Prices and Incomes Policy.
Cmnd. 1662 (1962) Incomes Policy: The Next Step.
Cmnd. 2430 (1993) Next Step Agencies in Government: Review 1993.
Cmnd. 2639 (1965) Prices and Incomes Policy.
Cmnd. 2808 (1965) Prices and Incomes Policy: an Early Warning System.
Cmnd. 3012 (1966) Report, No. 16, Pay and Conditions of Busmen (NBPI).
Cmnd. 3073 (1966) Prices and Incomes Standstill.
Cmnd. 3167 (1966) Report, No. 23, Productivity and Pay During the Period of Severe Restraint (NBPI).
Cmnd. 3230 (1967) Report, No. 29, The Pay and Conditions of Manual Workers in Local Authorities, the NHS, GAS, and Water Supply (NBPI).
Cmnd. 3235 (1965) Prices and Incomes Policy After 30 June 1967.
Cmnd. 3311 (1967) Report, No. 36, Productivity Agreements (NBPI).

Cmnd. 3623 (1968) Report of Royal Commission on Trade Unions and Employers' Association, 1965-1968, (Donnovan).
Cmnd. 3627 (1968) Report, No. 65, Payment by Results (NBPI).
Cmnd. 3772 (1968) Report, No. 83, Job Evaluation (NBPI).
Cmnd. 3888 (1969) In Place of Strife.
Cmnd. 4237 (1969) Productivity, Prices and Incomes After 1969.
Cmnd. 4515 (1970) New Policies for Public Spending.
Cmnd. 4554 (1969) Report, No. 161, Hours of Works, Overtime and Shiftworking (NBPI).
Cmnd. 4829 (1971) Public Expenditure to 1975/6.
Cmnd. 4903 (1972) Inquiry Report into a Dispute between the national Coal Board and the National Union of Mineworkers.
Cmnd. 5205 (1973) The Programme for Controlling Inflation, The Second Stage.
Cmnd. 5446 (1973) The Counter-Inflation Policy, Stage 3: A Statement by the Prime Minister.
Cmnd. 5848 (1974) Report of the Committee of Inquiry into the Pay of Non-University Teachers (Houghton).
Cmnd. 6151 (1975) The Attack in Inflation.
Cmnd. 6507 (1976) The Attack on Inflation: The Second Year.
Cmnd. 655 (1989) Removing Barriers to Employment.
Cmnd. 6706 (1977) Bullock Report of Industrial Democracy.
Cmnd. 6882 (1977) The Attack on Inflation: After 31 July 1977.
Cmnd. 7131 (1978) The Nationalized Industries.
Cmnd. 7225 (1947) Ministry of Labour and National Service, Report for the Years 1939-1946.
Cmnd. 7231 (1978) Industrial Democracy.
Cmnd. 7293 (1977) The Attack on Inflation: After 31 July 1978.
Cmnd. 7321 (1948) Personal Incomes, Costs and Prices.
Cmnd. 7706 (1979) Report of the Inquiry into certain Trade Union Recruitment Activities.
Cmnd. 7995 (1980) Standing Commission on Pay Comparability (1980) Report No. 9.
Cmnd. 8128 (1981) Trade Union Immunities.
Cmnd. 8455 (1981) A New Training Initiative: A Programme for Action.
Cmnd. 8590 (1981) Report of an Inquiry into Civil Service Pay (Megaw).
Cmnd. 8778 (1983) Democracy in Trade Unions: A Green Paper.
Cmnd. 9474 (1985) Employment, the Chllenge for the Nation.
Cmnd. 9613 (1955) Royal Commission on the Civil Service 1953-1955 Report (Priestley).
Cmnd. 9725 (1956) Economic Implications of Full Employment.
Cmnd. 9751 (1985) Lifting the Burden.
Cmnd. 9794 (1986) Building Business...not Barriers.
Cmnd. 9835 (1986) Profit Related Pay: A Consultative Document.
Cmnd. 9893 (1986) Committee of Inquiry Report into the Pay and Conditions of Service of School Teachers in Scotland (Main).
CO, Annual Reports, 1976-1995, London: Certification Officer.
Coates, D. (1980) Labour in Power? A Study of the Labour Government, 1974 to 1979, London: Longman.
Collins, H. (1989) Transfer of Undertakings and Insolvency, 18 ILJ 144.
Conservative Party (1947) The Industrial Charter.
Conservative Party (1949) The Right Road for Britain.
Conservative Party (1963) Industrial Change: The Human Aspect, Conservative Political

Centre.
Conservative Party (1965) Putting Britain Right Ahead.
Conservative Party (1968) A Fair Deal at Work, London: Conservative Political Centre.
Conservative Party (1994) Privatisation 1979-1994: Everyone's a Winner, Conservative Political Centre.
Conservative Party, Election Manisfesto, 각호.
Conservative Party, National Union Conference Annual Report, 각호.
Conyon, M. and Gregg, P. (1994) Pay at the Top: A Study of the Sensitivity of Top Director Remuneration to Company Specific Shocks, National Institute of Economic Review, No. 149, 1994. 8월.
Cotton, J. L. (1993) Employee Involvement, London: SAGE.
Cronin, J. (1979) Industrial Conflict in Modern Britain, London: Croom Helm.
Crosland, C. A. R. (1956) The Future of Socialism, London: Jonathan Cape.
Cross, M. (1988) Changes in Working Practices in UK Manufacturing 1981-1988, IRRR 415, 5월.
Crouch, C. (1979) State and Economy in Contemporary Capitalism, London: Croom Helm.
Crouch, C. (1982) The Politics of Industrial Relations, London: Fontana.
Crouch, C. and Marquand, D. (eds) (1989) The New Centralism, Oxford: Blackwell.
Dalton, H. (1935) Practical Socialism for Britain, London: Routledge.
Davies, P. and Freedland, M. (1994) Labour Legislation and Public Policy, Oxford: Clarendon Press.
Deakin, S. and Morris, G. (1995) Labour Law, Butterworths.
Deakin, S. and Wilkinson, F. (1991) Labour Law, Social Security and Economic Inequality, Cambridge Journal of Economics, 15.
Dean, B. (1991) Recognition or Mistaken Identity? GCHQ Anniversary Lecture, London: First Division Association.
Department of Employment (1971) British Labour Statistics, London: HMSO.
Department of Employment (1979) Working Paper on Schedule 11 of the EPA 1975 and the Fair Wage Resolution, IRLIB 416.
Department of Employment (1993) The Trade Union Reform and Employment Rights Act: A Section by Section Guide, Employment Gazette, 8월.
Department of Employment, Employment Gazette, 각호.
Desai, M. (1981) Testing Monetarism, London: Frances Pinter.
Dickerson, A. P. and Stewart, M. H. (1993) Is the Public Sector Strike Prone?, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 55, No. 3.
Disney, R. (1990) Explanations of the Decline of Trade Uion Density in Britain: An Appraisal, BJIR, Vol. 28, No. 2, 7월.
Disney, R., Gosling, A. and Machin, S. (1994) British Unions in Decline: An Examination of the 1990s Fall in Trade Union Recognition, Institute of Fiscal Studies, Working Paper Series, No. WP 4/4. London.
Dore, R., Boyer, R. and Mars, Z. (1994) The Return to Incomes Policy, London: Pinter.
Dorfman, G. (1979) Wage Politics in Britain, Charles Knight.
Dornsbusch, R. and Layard, R. (eds) (1987) The Performance of the British Economy, Oxford: Clarendon Press.
Dunn, S. (1985) The Law and the Decline of the Closed Shop, in Fosh, P. and Litter, C. (eds) Industrial Relations and the Law in the 1980s, Aldershot: Gower.
Dunn, S. and Gennard, J. (1984) The Closed Shop in Britain, London: Macmillan.

Dunn, S. and Metcalf, D. (1994) Trade Union Law since 1979: Ideology, Intent, Impact, CEP, LSE.
EC (1989, 1990) Special EC Labour Market Survey.
Edmonds, J. and Tuffin, A. (1990) A New Agenda: Bargaining for Prosperity in the 1990s, London: GMB/UCW.
Edwards, P. and Sisson, K. (1989) Industrial Relations in the UK: Change in the 1980s, London: ESRC Research Briefing.
Efficiency Unit (1988) Improving Management in Government: The Next Steps, London: HMSO.
Efficiency Unit (1991) Report to the Prime Minister: Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executive Agencies, HMSO.
Elgar, J. and Simpson, R. (1993) The Impact of the Law on Industrial Disputes in the 1980s', in Metcalf, D. and Milner, S. (eds), New Perspectives on Industrial Disputes, London: Routledge.
Elgar, J. and Simpson, R. (1993) Union Negotiators, Industrial Action and the Law, CEP, LSE, Discussion Paper. 171.
Elliott, J. (1978) Conflict or Cooperation? The Growth of Industrial Democracy, London.
Ellison, R. (1994) British Labour Force Projections: 1994 to 2006, Employment Gazette, 4월.
Estrin, S. and Marin, A. (ed.) (1995) Essential Readings in Economics, London: Macmillan.
European Industrial Relations Review, 1990.1월-1996.5월, 각호.
Evans, S. (1985) The Use of Injunctions in Industrial Disputes, BJIR, Vol. 23.
Evans, S. (1988) The Use of Injunctions in Industrial Disputes May 1984-April 1987, BJIR, Vol. 25, No. 3, 11월.
Ewing, K. (1990) The Right to Strike, Oxford.
Ewing, K. and Napier, B. (1986) The Wapping Dispute and Labour law, CLJ, 45(285).
Ferner, A. (1989) Ten Years of Thatcherism: Changed Industrial Relations in Public Enterprises, Warwick Papers in Industrial, No. 27, University of Warwick.
Ferni, S. and Metcalf, D. (1995) Participation, Representation and Workplace Performance: the British Evidence, BJIR, 33(3).
Financial Times, 1997.3.18.
Fishbein, W. H. (1984) Wage Restraint by Consensus, London: Routledge.
Flanders, A. (1967) Collective Bargaining: Prescription for Change, London: Faber.
Flanders, A. D. (1970) Management and Unions, The Theory and Reform of Industrial Relations, London: Faber & Faber.
Fox, A. (1985) History and Heritage, London: Allen & Unwin.
Fraser, M. (1947) The Worker in Industry, Conservative Political Centre.
Freedland, M.R. (1980) Leaflet Law: The Temporary Short Time Working Compensation Scheme, 9 ILJ 254.
Freeman, R. (1980) Unionism and the Dispersion of Wages, ILRR, 34(1).
Freeman, R. and Medoff, J.L. (1979) The Two Faces of Unionism, Public Interest, No. 57.
Freeman, R. and Medoff, J.L. (1984) What Do Union Do?, New York: Basic Books.
Freeman, R. and Pelletier, J. (1990) The Impact of Industrial Relations on British Union Density, BJIR, Vol. 28, No. 2, 7월.
Friedman, M. (1968) The Role of monetary policy, American Economic Review 58: 1-17.
Friedman, M. (1975) Unemployment versus Inflation: An Evaluation of the Phillips Curve, Sussex: IEA.

Friedman, M. (1977) Inflation and Unemployment: The New Dimension of Politics, Sussex: IEA.
Friedman, M. (1980) Memorandum on Monetary Policy, London: HMSO.
Friedman, M. and Friedman, R. (1985) The Tyranny of the Status Quo, London: Penguin Books.
Gall, G. (1993) The Employers' Offensive in the Provincial Newspaper Industry, BJIR, 31(4).
Gall, G. and McKay, S. (1994) Trade Union's De-recognition in Britain 1988-94, BJIR, Vol. 32, No. 3, 9월.
Gallie, D. and White, M. (1993) Commitment and the Skills Revolution: First Findings from the Employment in Britain Survey, Policy Studies Institute.
Gamble, A. (1974) The Conservative Nation, London: Macmillan.
Gamble, A. (1988) The Free Economy and the Strong State, London: Macmillan.
Gardner, N. (1987) Decade of Discontent: The Changing British Economy Since 1973, Oxford: Blackwell.
Gennard, J. (1984) The Implications of the Messenger Newspaper Group Dispute, IRJ, 15(3).
Geroski, P., Gregg, P. and Desjonqueres, T. (1994) Did the Retreat of UK Trade Unionism Accelerate during the 1990-93 Recession?, London: NIESR Discussion Paper, No. 57.
Gilmour, I. (1983) Britain Can Work, Oxford: Martin.
Gold, M. (ed.) (1993) The Social Dimension: Employment Policy in the European Community, London: Macmillan.
Grant, D. (1987) Mrs. Thatcher's Own Goal, Parliamentary Affairs 40(1).
Grant, W. and Nath, S. (1984) The Politics of Economic Policymaking, Oxford: Blackwell.
Gray, J. (1986) Liberalism, Milton Keynes: Open University Press.
Green, D. (1987) The New Right, Brighton: Wheatsheaf.
Green, D. (1990) Equality and Freedom, Sussex: IEA.
Green, F. (1989) The Restructuring of the UK Economy, London: Harvester Wheatsheaf.
Greenleaf, W. H. (1983) The British Political Tradition, Volume II: The Ideological Heritage, London: Methuen.
Gregg, P., Machin, S. and Szymanski (1993) The Disappearing Relationship Between Directors' Pay and Corporate Performance, BJIR, No. 31: 1-9.
Gregory, M. and Sandoval, V. (1994) Low Pay and Minimum Wage Protection in Britain and the EC, in Ray Barrell, The UK Labour Market.
Grubb, D. and Wells, W. (1993) Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries, OECD Economic Studies, 21, OECD.
Guest, D. (1989) Human Resource Management: Its Implications for Industrial Relations and Trade Union's, in Storey, J. (ed.) New Perspectives on Human Resource Management, London: Routledge.
Hall, S. and Jacques, M. (1983) The Politics of Thatcherism, London: Lawrence & Wishart.
Hart, R. (1987) Working Time and Employment, Allen & Unwin.
Hayek, F. A. (1960) The Constitution of Liberty, Routledge & Kegan Paul.
Hayek, F. A. (1984) 1980s Unemployemnt and the Unions, Hobart Paper No. 87, Institute of Economic Affairs.
Hayek, F. A. (1984) Value and merit, in M. Sandel (ed.), Liberalism and Its Critics, Oxford: Basil Blackwell.
Hayek, F. A. (1988) The Fatal Conceit: The Errors of Socialism, London: Routledge.
Heald, D. (1987) Models of Democracy, Oxford: Polity Press.

Healey, D. (1989), The Time of My Life, Michael Joseph.
Henderson, D. (1986) Innocence and Design: The Influence of Economic Ideas on Policy, Oxford: Blackwell.
Hibbs, D. (1977) Political Parties and macro economic policy, American Journal of Political Science, 1467-87.
Hicks, J. R. (1968) The Theory of Wages, London: St. Martin's Press.
Himmelweit, H. T. et. al., (1985) How Voters Decide: a Model of Vote Choice Based on a Special Longitudinal Extending Over Fifteen years and the British Election Surveys of 1970-1983, Milton Keynes: Open University Press.
Hirschman, A. (1970) Exit, Voice and Loyalty, Harvard University Press.
HMSO (1961) Council for Prices and Productivity, 4th Report, London: HMSO.
HMSO (1990) Department of the Environment, Our Common Inheritance: A Green Paper, London: HMSO.
Hobsbawm, E. (1981) The Forward March of Labour Halted?, Verso.
Holmes, M. (1982) Political Pressure and Economic Policy: British Government 1970-1974, London: Butterworth.
Holmes, M. (1985) The Labour Government 1974 to 1979: Political Aims and Economic Policy, London: Macmillan.
Holmes, M. (1989) Thatcherism: Scope and Limits, 1983 to 1987, London: Macmillan.
Hunter, L. C. and MacInnes, J. L. (1991) Employer Labour Use Strategies: Case Studies, Employment Department Research Paper 83.
Hurd, D. (1976) An End to Promises, Collins.
Ibbs, R. (1988) Improving Management in Government: The Next Steps, London: HMSO.
IDS (1991) Focus on Performance Pay, IDS Quarterly 61.
IDS (1996) Industrial Relations and Collective Bargaining, London: Institute of Personnel and Development.
Ingram, P. (1991) Ten Years of Manufacturing Wage Settlements 1979-89, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 7, No. 1, 3월.
Inns of Court Conservative and Unionist Society (1958) A Giant's Strength, London: The Society.
Institute of Personnel Management/Involvement and Participation Association (1990) Employee Involvement and Participation in the UK, London: IPM/IPA.
Jay, D. (1937) The Socialist Case, London: Faber & Faber.
Jeffrey, K. and Hennessy, P. (1983) State of Emergency.
Jenkins, P. (1970) The Battle of Downing Street, London: Charles Knight.
Jenkins, P. (1987) Mrs Thatcher's Revolution, London: Jonathan Cape.
Jessop, B., Bonnett, K., Bromley, S., and Ling, T. (1988) Thatcherism, Oxford: Polity Press.
Jones, J. (1970) Trade Union in the Seventies, TGWU.
Jones, R. (1987) Wages and Employment Policy, 1936-1985, London: Allen & Unwin.
Joseph, K. (1975) Stranded in the Middle Ground, London: Conservative Political Studies.
Kahn-Freund (1943) Collective Agreements under War Legislation, 6 MLR 112.
Kaldor, N. (1980) Memorandum on Monetary Policy, London: HMSO.
Kaldor, N. (1982) The Economic Consequences of Mrs Thatcher, London: Duckworth.
Kalecki, M. (1943) Political aspects of full employment, Political Quarterly 4, 322-31.
Kavanagh, D. (1987) Thatcherism and British Politics, Oxford: Clarendon Press.
Keegan, W. (1983) Mrs Thatcher's Economic Experiment, London: Alen Lane.

Kelly, J. and Bailey, R. (1989) British Trade Union Membership Density and Decline in the 1980s, IRJ, Vol. 20, No. 1, 봄.
Kelly, J. and Heery, E. (1989) Full-time Officers and Trade Union Recruitment, BJIR, Vol. 27, No. 2, 7월.
Kemp, P. (1990) Can the Civil Service Adapt to managing by Contract?, Public Money and Management, 가을.
Kessler, I (1994) Performance Pay, in Sisson, K., Personnel Management, 2nd ed., Oxford: Blackwell.
Kessler, I. (1990) Flexibility and Comparability in Pay Determination for Professional Civil Servants, IRJ, Vol. 21 (3), 가을.
Kessler, I. and Purcell, J. (1994) Joint Problem Solving and the Role of Third Parties: An Evaluation of the ACAS Advisory Work, Human Resource Management Journal, Vol. 4, No. 2. 봄.
Kessler, S. (1994) Incomes Policy, BJIR, Vol. 32, No. 2, 6월.
Kessler, S. and Bayliss, F. (1995) Contemporary British Industrial Relations, 2nd ed. London: Macmillan.
Kessler, S. and Weekes, B. (eds) (1971) Conflict at Work, London: BBC.
Keynes, J. M. (1936) The General Theory of Employment, Interest and Money, London: Macmillan.
Keynes, J. M. (1944) A Note by Lord Keynes, Economic Journal, 12월.
Keynes, J. M. (1971) The Collected Writings: The Economic Consequences of the Peace, London: Macmillan.
Kidner, R. (1994) Statutes on Employment Law, 1994-1995, 4th ed. London: Blackstone Press.
Klein, R. (1975) Inflation and Priorities, London: Centre for Studies in Social Policy.
Korpi, W. (1980) The Working Class in Welfare Capitalism, London: Routledge.
Krieger, J. (1986) Reagan, Thatcher and the Politics of Decline, Oxford: Polity Press.
Labour Party, Election Manifesto, 각호.
Labour Party (1964) The New Britain: labour's Plan.
Labour Party (1973) Paying for Labour's Programme.
Labour Party (1990) Creating a Dynamic Society.
Labour Party (1995) A New Economic Future for Britain.
Labour Party (1996) Aiming Higher: Labour's Plans for Reform of the 14-19 Curriculum.
Labour Party (1996) Building Prosperity: Flexibility, Efficiency and Fairness at Work.
Labour Party (1996) Getting Welfare to Work.
Labour Party (1996) Labour's Plans for a Skills Revolution: Learn as You Earn.
Labour Party (1996) Labour and the SMEs: The Growth Agenda.
Labour Party (1996) Lifelong Learning: Labour's Plans for Improving Access and Standards in Future and Higher Education, Adult and Continuing Education.
Labour Party (1996) New Labour New Life for Young People.
Labour Party (1996) Vision for Growth: A New Industrial Strategy for Britain.
Labour Party and the TUC (1973) Economic Policy and the Cost of Living.
Labour Party, Labour Party Conference Annual Report, 각호.
Labour Research Department, Labour Research, 각호.
Laidler, D. (1980) Memorandum on Monetary Policy, London: HMSO.
Laidler, D. (1982) Monetarist Perspectives, Oxford: Philip Allan.
Laidler, D., and Purdy, D. (eds) Inflation and Labour Markets, Manchester: Manchester

University Press.
Larsen, C.A. (1971) Equal Pay for Women in the UK, 103 ILR 1.
Lash, S. and Urry, J. (1987) The End of Organised Capitalism, Cambridge.
Layard, R. (1989) How to Beat Unemployment, Oxford University Press.
Layard, R. (1990) How to End Pay Leapfrogging, Employment Institute Economic Report, 5(5).
Layard, R. and Nickell, s. (1986) Unemployment in Britain, Economica, supplement 53, 121-69.
Layard, R. and Nickell, s. (1987) The Causes of British Unemployment, BJIR 16: 287-302.
Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. (1991) Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press.
Laybourn, K. (1992) A History of British Trade Unionism, c. 1770-1990, Gloucestershire: Alan Sutton.
Levacic, R. (1988) Supply Side Economics, Oxford: Heinemann Educational.
Lewis, R. (1982) The Privatisation of Sickness Benefit, ILJ 245.
Lewis, R. (1991) Reforming Industrial Relations: Law, Politics and Power, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 7, No. 1, 2월.
Lord Birkenhead (1969) Walter Moncton, Weidenfeld & Nicolson.
Lord Wedderburn (1989) Freedom of Association and Philosophies of Labour law, ILJ, 18(1).
Lord Wedderburn (1991) Employment Rights in Britain and Europe, London: Lawrence & Wishart.
MaCarthy, W.E.J. (1992) The Rise and Fall of Collectivist Laissez-Faire, in McCarthy (ed.) Legal Intervention in Industrial Relations: Gain and Losses, Oxford: Blackwell.
Machin, R. and Manning, A. (1994) Minimum wages and employment: a theoretical framework with an application to the UK wages councils, International Journal of Manpower, 15 (2/3).
Macmillan, H. (1972) Pointing the Way, London: Macmillan.
Macmillan. H. (1973) At the End of the Day, London: Macmillan.
Mailly, R., Dimmock, D. J. and Sethi, A. S. (1989) Industrial Relations in the Public Services, London: Routledge.
Marchington, M. (1989) Joint Consultation in Practice, in Sisson, K. (ed.) Personnel Management in Britain, Oxford: Blackwell.
Marquand, D. (1988) The Unprincipled Society: New Demands and Old politics, London: Jonathan Cape.
Marquand, J. (1989) Autonomy and Change, Sussex: Harvester.
Marsden, D. (1995) A Phoenix from the ashes of apprenticeship? Vocational Training in Britain, LSE.
Marsh, D. (1992) The New Politics of British Trade Unionism: Union Power and the Thatcher Legacy, London: Macmillan.
Martin, R., Fosh, P., Morris, H., Smith, P. and Undy, R. (1991) The Decollectivisation of Trade Union? Ballots and Collective Bargaining in the 1980s, IRJ. 22(3).
Martin, R., Fosh, P., Morris, H., Smith, P. and Undy, R. (1993) Ballots and Union Government in the 1980s, BJIR, 31(3).
Marullo, S. (1995), Comparison of Regulations on Part-time and Temporary Employment in Europe, Employment Research Department.
Mayes, D. G. (ed.) (1996) Sources of Productivity Growth, NIESR, Cambridge: Cambridge Universuty Press.
Mayhew, K. (1991) The Assessment: the UK Labour Market in the 1980s, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 17, No. 1, 2월.

Maynard, G. (1988) The Economy Under Mrs Thatcher, Oxford: Blackwell.
McCallum, J. (1986), Unemployment in the OECD Countries, The Economic Journal, December: 923-5.
McCarthy, W.E.J. (1971) Changing Bargaining Structures, in Kessler, S. and Weekes, B. (eds) Conflict at Work, London: BBC.
McCarthy, W.E.J. (1993) From Donnovan Until Now: Britain's Twenty-Five Years of Incomes Policy, Employee Relations, Vol. 15, No. 6.
McCarthy, W.E.J. (ed.) (1992) Legal Intervention in Industrial Relations: Gains and Losses, Oxford: Blackwell.
McConnel, S. and Talka, L. (1990) Mrs. Thatcher's Trade Union Legislation: Has it reduced strikes?, LSE, Discussion Paper 374.
McCrudden, C. (1983) Equal Pay for Work of Equal Value: The Equal Pay (Amendment) Regulations 1983, 12 ILJ 197.
McGregor, A. and Sproull, A. (1991) Employers' Labour Use Strategies, Employment Department Research Paper, No. 83.
Mcilroy, J. (1990) Trade Unions in Britain today, Manchester: Manchester University Press.
Mcilroy, J. (1991) The Permanent Revolution? Conservative Law and the Trade Unions, London: Spokesman.
McInnes, J. (1987) Thatcherism at Work, Milton Keynes: Open University Press.
McKibbin, R. (1974) The Evolution of the Labour Party, 1910-1924, Oxford University Press.
MeGregor, A. and Sproull, A.C. (1991) Employer Labour Use Strategies: Analysis of a National Survey, Research Paper 83, Employment Department.
Metcalf, D. (1990) Industrial Relations and the Productivity Miracle in British Manufacturing Industry in the 1980s, Australian Bulletin of Labour, Vol. 16 (2), 6월.
Metcalf, D. (1990) Movement in motion, Marxism Today, 9월.
Metcalf, D. (1990) Water Notes Dry Up: the Impact of the Donnovan Reform Proposals and Thatcherism at Work on Labour Productivity in British Manufacturing Industry, BJIR, Vol. 27, No. 1, 3월.
Metcalf, D. (1991) British Unions: Disolution or Resurgence?, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 17, No. 1, 2월.
Metcalf, D. (1991) Smithfield Market: the Ultimate Pre-entry Closed Shop, Work, Employment and Society, Vol. 5, No. 2, 6월.
Metcalf, D. (1994) Deregulation of the British Labour Market 1979-1994, CEP, LSE, WP. 643.
Metcalf, D. (1995) Workplace Governance and Performance, CEP, LSE, WP. 721, 5월.
Metcalf, D. and Dunn, S. (1994) Trade Union Law since 1979: Ideology, Intent, Impact, CEP, LSE, WP. 663.
Metcalf, D. and Milner, S. (1994) Crumbling of Collective British Industrial Relations in Great Britain: Alternatives and Consequences, CEP, LSE, WP No. 578.
Middlemas, K. (1979) Politics in Industrial Society, London: Dent.
Middlemas, K. (1991) Power Competition and the State, London: Dent.
Miliband, R. (1975) Parliamentary Socialism, London: Merlin Press.
Millward, N. (1994) The New Industrial Relations? London: Policy Studies Institute.
Millward, N. and Stevens, M. (1986) British Workplace Industrial Relations 1980-1984, Aldershot: Gower.
Millward, N., Stevens, M., Smart, D. and Hawes, W.R. (1992) British Workplace Industrial Relations in Transition, Dartmouth: Aldershot.

Milner, S. (1993) Final-offer Arbitration in the UK, London: Department of Employment Research Series, No. 7.
Milner, S. and Metcalf, D. (1993) Appendix: A Century of UK Strike Activity: an Alternative Perspective, in Metcalf, D. and Milner, S. (eds) New Perspectives on Industrial Disputes, London: Routledge.
Minford, P. (1980) Memorandum on Monetary Policy, London: HMSO.
Minford, P. (1983) Unemployment: Cause and Cure, Oxford: Martin Robertson.
Mitchell, J. (1972) The NBPI, London: Secker and Warburg.
Moran, M. (1977) The Politics of Industrial Relations, London: Macmillan.
Mosley, P. (1984) The Making of Economic Policy, Sussex: Wheatsheaf.
MSC (1981) A New Training Initiative: A Consultative Document, Manpower Service Commission.
MSC (1981) A New Training Initiative: An Agenda for Action, Manpower Service Commission.
Muellbauer, J. (1988) How permanent is the Thatcher effect, Financial Times, 6.16.
Mullard, M. (1987) The Politics of Public Expenditure, London: Routledge.
Mullard, M. (1992) Understanding Economic Policy, London: Routledge.
Mullard, M., Butcher, H., Law, I., and Leach, R. (1990) Thatcherism and Local Government, London: Routledge.
Mulvey, C. (1976) Collective agreements and relative earnings in UK manufacturing in 1973, Economica, 419-27.
Mulvey, C. (1978) The Economic Analysis of Trade Unions, Oxford: Martin Robertson.
Napier, B. (1989) The ILO and GCHQ, ILJ, 18(225).
National Association of Citizens Advice Bureaux (1993) Job Security, London: CAB.
NEDO (1986) Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs, London: HMSO.
NFSSB (1981) Priced Out! The Effect of Wage Councils on Job.
Nickell, S. and Wadhwani, S. (1990) Insider forces and wage determination, Economic Journal.
Nolan, P. and Marginson, P. (1990) Skating on thin ice? David Metcalf on trade unions and productivity, BJIR, Vol. 18, No. 2, 7월.
O'Morgan, K. (1984) Labour in Power, 1945-1951, Oxford: Clarendon Press.
OECD (1988) Economic Surveys: UK, London: HMSO.
OECD (1990) Labour Market Policies for the 1990s, Paris: OECD.
OECD, Economic Outlook, 1979-1996년, 각호, Paris: OECD.
OECD, Employment Outlook, 1979-1996년, 각호, Paris: OECD.
OEEC (1961) The Problem of Rising Prices, Paris: OEEC.
Office for National Statistics, Labour Market Trends, 각호.
Olsen, M. (1965) The Logic of Collective Action, Cambridge: Harvard University Press.
Panitch, L. (1976) Social Democracy and Industrial Militancy: The Labour Party, The Trade Unions and Incomes Policy 1945 to 1974, Cambridge: Cambridge University Press.
Partington, M. (1980) Unemployment, Industrial Conflict amd Social Security, 9 ILJ 243.
Pearce, D., Markandya, A., and Barbier, E. (1989) Blueprint for a Green Economy, London: Earthscar Publications Ltd.
Peden, G. C. (1985) British Economic and Social Policy: Lloyd George to Margaret Thatcher, Oxford: Philip Allan.
Pelling, H. (1976) A History of British trade Unionism, Harmondsworth.

Pelling, H. (1985) The Labour Governments, 1945-51, London: Macmillan.
Pelling, H. and Reid, A. (1996) A Short History of the Labour Party, 11th ed. London: Macmillan.
Pencavel, J. H. (1974) Relative wages and trade unions in the UK, Economica: 149-59.
Pendleton, A. and Winterton, J. (eds) (1993) Public Enterprise in Transition: Industrial Relations in State and Privatised Corporations, London: Routledge.
Perkin, H. (1989) The Rise of Professional Society: England Since 1880, London: Routledge.
Phelps Brown, E. H. (1977) The Inequality of Pay, Oxford: Oxford University Press.
Phelps Brown, E. H. (1990) The Counter-Revolution of Our Time, IRRR, Vol. 29, No. 1, 겨울.
Phillips, A. W. (1958) The relationship between unemployment and the rate of change in money wages in the UK, 1861 to 1957, Economica, 25: 283-99.
Pimlott, B. (1985) Hugh Dalton, London: Macmillan.
Pitt, G. (1990) Academic Freedom and Educational Reform: The Tenure Provisions of the Educational Reform Act 1988, ILJ 18(33).
Pollard, S. (1982) The Wastage of the British Economy, London: Croom Helm.
Pollard, S. (1992) The Development of the British Economy, 1914-1990, London: Edward Arnold.
Poole, M. and Mansfield, R. (1993) Patterns of Continuity and Changes in Managerial Attitudes and Behavior in Industrial Relations 1980-1990, BJIR, Vol. 31, No. 1.
Prime Minister's Office (1995) Next Steps, Briefing Note.
Prior, J. (1986) A Balance of Power, London: Hamish Hamilton.
Pucell, J. (1993) The End of Institutionalised Industrial Relations, Political Quarterly, 64(1).
Pym, F. (1985) The Politics of Consent, London: Sphere Books.
Richardson, R. (1995) Freidrich Hayek, Social Philosopher or Propagandist?, in Frowen, S. (ed.) Hayek, the Economist and Social Philosopher: A Critical Retrospect, London: Macmillan."
Riddell, P. (1980) The Thatcher Government, Oxford: Blackwell.
Riddell, P. (1991) The Thatcher Era and its Legacy, Oxford: Blackwell.
Robinson, D. (1986) Monetarism and the Labour Market, Oxford: Clarendon Press.
Robinson, J. (1937) Essay in the Theory of Employment, London: Macmillan.
Robinson, P. (1995) The British Disease Overcome? Living Standards, Productivity and Education Attainment, 1979-1994, CEP, LSE, Discussion Paper, 260.
Rodgers, W. (1984) Government under Stress-Britain's Winter of Discontent 1978-1979, Political Quarterly 155(2).
Roney, A. (1995) EC/EU Fact Book, 4th ed. London: Kogan Page.
Ross, A. and Hartman, P. (1960) Changing Petterns of Industrial Conflict, New York: Wiley.
Salamon, M. (1992) Industrial Relations, Theory and Practice, London: Prentice Hall.
Sandel, M. (1984) Liberalism and Its Critics, Oxford: Blackwell.
Scamp, J. (1968) Report on the Motor Industry Joint Council, London.
Schmitt, J. and Wadsworth, J. (1993) Job Search Activity and Changing Unemployment Benefit Entitlement, CEP, LSE, Discussion Paper, 148.
Schmitter, P. L., and Lehmbruch, G. (1979) Trends Towards Corporatist Intermediation, London: SAGE.
Scruton, R. (1984) The Meaning of Conservatism, London: Macmillan.
Shanks, M. (1961) The Stagnant Society, Penguin.
Shonfield, A. (1958) British Economic Policy since the War, Penguin.
Shonfield, A. (1969) Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power,

Oxford: Oxford University Press.
Shonfield, A. (1984) In Defence of the Mixed Economy, Oxford: Oxford University Press.
Simpson, B. (1989) The Summer of Discontent and the law, 18 ILJ.
Sissons, M. and French, P. (eds) (1964) The Age of Austerity, Harmondsworth: Penguin.
Skidelsky, R. (1977) The End of the Keynesian Era, London: Macmillan.
Skidelsky, R. (1989) Thatcherism, Oxford: Blackwell.
Smith, A. (1933) The Wealth of Nations, London: Penguin.
Smith, A. (1988) The Wealth of Nations, Harmondsworth: Penguin.
Smith, P. and Morton, G. (1993) Union Exclusion and the Decollectivisation of Industrial Relations in Contemporary Britain, BJIR, Vol. 31, No. 1.
Steele, M. (1990) Changing the Rules, in Fosh, P. and Heery, E. (eds.) Trade Unions and their Members, London: macmillan.
Storey, J. and Bacon, N. (1993) Individualism and Collectivism: into the 1990s, International Journal of Human Resource Management, Vol. 4, No. 3.
Talka, L. (1988) An Empirical Study of Strikes in the UK, LSE, mimeo.
Taylor, R. (1993) The Trade Union Question in British Politics: Government and Unions since 1945, London: Blackwell.
Taylor, R. (1994) The Future of the Trade Unions, London: Andre Deutsch.
Tebbit, N. (1989) Upwardly Mobile: an Autobiography, London: Weidenfeld & Nicolson.
Thatcher, M. (1995) The Downing Street Years, London: Harper Collins.
The Economist (1995) Reforming Britain's Constitution.
The Economist, 1993.8.21., 1997.6.14.
Therborn, G. (1986) Why Some People Are More Unemployed Than Others, London: Verso.
Thompson, G. (1986) The Conservative's Economic Record, London: Croom Helm.
Treasury (1995) Her Majesty's Treasury Guide to the UK Privatisation Programme, London: HMSO.
TUC-Labour Party Liaison Committee (1975) Economic Policy and Cost of Living.
TUC-Labour Party Liaison Committee (1977) The Next Three Years and into the Eighties.
TUC (1980) The Organisation, Structure and Services of the TUC, London: TUC.
TUC (1990) A New Agenda: Bargaining for Prosperity in the 1990s, London: TUC.
TUC (1991) Towards 2000, London: TUC.
TUC (1994) Campaigning for Change: a New Era for the TUC, London: TUC.
Tufte, E. (1978) The Political Control of the Economy, Princeton.
Turnbull, P., Wolfson, C. and Kelly, J. (1992) Dock Strike: Conflict and Restructuring in British Ports, Aldershot: Avebury.
Tyler, R. (1987) Campaign: The Selling of the Prime Minister, London: Grafton Books.
Undy, R. and Martin, R. (1984) Ballots and Trade Union Democracy, Oxford: Blackwell.
US Bureau of Labour Statistics, Monthly Labour Review, 1995.2월.
Veljanowski, C. (1987) Selling the State: Privatization in Britain.
Waddington, J. (1992) Trade Union Membership in Britain, 1980-87: Unemployment and Restructuring, BJIR, 30(2).
Walters, A. (1984) Britain's Economic Renaissance, Oxford: Oxford University Press.
Watson, G. (1992) Hours of Work in Great Britain and Europe, Employment Gazette, 11월.
Webster, A. and Dunning, J. H. (1990) Structural Change in the World Economy, London: Routledge.
Wedderburn, K.W. (1978) The New Structure of Labour Law in Britain, 13 Israel Law

Review 435.
Weitzman, M. and Kruse, D. (1990) Profit Sharing and Productivity, in Paying for Productivity, The Brookings Institution
Wertheimer, E. (1929) Portrait of the Labour Party, Putnam.
Whelan, C.J. (1979) Military Intervention in Industrial Disputes, 8 ILJ.
Whitehead, P. (1985) The Writing on the Wall, Michael Joseph.
Wigham, E. (1961) What's Wrong with the Unions?, Penguin.
Wigham, E. (1976) Strikes and the Government, 1893 to 1974, London: Macmillan.
Wilson, H. (1971) The Labour Government 1964-70: A Personal Record, London: Weidenfeld & Nicolson.
Wilson, H. (1979) Final Term, London: Weidenfeld & Nicolson.
Wood, S. (1989) The Transformation of Work?, Unwin Hyman.
Wootton, B. (1955) The Social Foundations of Wages Policy, London: Allen & Unwin.
Worswick, D. and Trevithick (eds) (1984) Keynes and the Modern World, Cambridge: Cambridge University Press.
Wren Lewis, J. and Darby, J. (1989) Measuring UK productivity growth, Economic Review, 6월.
Young, H. (1989) One of Us, London: Macmillan.
Young, H. (1989) The Enterprise Years: A Business in the Cabinet, London: Clarendon Press.
Zeijen, H. (1992) Regulation of Individual Employment Relationship, Social Europe, 4/92.