

勞 動 經 濟 論 集

第25卷(2), 2002. 6, pp. 79~107

© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

공공부문 개혁과 노사관계: 영국의 최근 사례*

박 덕 제**

이 논문에서는 영국 노동당 정부의 공공부문 개혁정책의 내용과 그 추진 실태를 알아보고, 그에 대한 노동조합의 대응과 노사관계에 대한 그 영향을 검토하고, 여기서 추출되는 정책적 시사점을 검토하였다. 공공부문 개혁은 민영화가 진행 혹은 논의 중인 보건, 교육, 교통 및 교도소 등을 주된 대상으로 하여 검토하였다. 그리고 이 공공부문 개혁을 둘러싸고 전개되는 노조와 정부 간의 갈등을 알아보고, 여기서 얻을 수 있는 정책적 함의를 모색하였다.

— 주제어: 공공부문, 노동조합, 공사합작사업, 민영화

I. 서 론

영국에서 노사관계와 공공부문 개혁은 보수당 정부에 의하여 1980년대부터 시작되어 큰 진척을 이루었다. 보수당 정부는 공공부문이 서비스 수요자인 국민을 위해서 일하는 것이 아니라 공급자인 자신들의 지위와 이익을 지키기 위해서 일하며, 거기에 노동조합이 가세하고 있고, 그 때문에 일반국민이 공공서비스 공급자의 포로가 되는 현상

투고일: 2002년 3월 13일, 심사일: 4월 2일, 심사완료일: 5월 24일

* 본 논문을 읽고 논평해 준 익명의 두 논평자에게 감사드린다. 그러나 이 논문에 남은 어떤 오류도 필자의 책임에 속한다.

** 한국방송통신대학교 경제학과 교수

(producer capture)이 나타난다고 보았다. 보수당 정부는 공기업의 민영화와 노사관계 개혁으로 이 문제를 해결하려고 하였다(Corby and White, 1999: 10). 이에 따라 1981년에 영국항공회사를 시작으로 하여 1996년까지 30개 가까운 회사가 영국에서 민영화되었다. 이 가운데는 영국전화(현재의 BT), 지역배전 및 전기선로관리회사 등 종업원이 10만 명을 넘는 회사들도 있었다. 또한 이 과정에서 영국은 철도, 전기, 전화, 공공주택 관리, 교도소 관리 등을 민영화하였다(임무송, 1997: 246~251).

노사관계 개혁을 위하여 보수당 정부는 각종 노동관계 법률을 여러 차례 개정하면서 노조의 단결권과 교섭력에 직접 타격을 가하기도 하였지만, 민영화 추진 자체가 영국의 노사관계와 단체교섭 구조에 상당한 변화를 초래한 요인이 되었다. 민영화된 대부분의 기업들, 특히 철강, 전화, 수도회사 등에서는 전국적 교섭을 중지하고 기업별 또는 지역별·사업장별 단체교섭으로 전환하였다. 이에 더하여 공기업을 인수한 민간기업들은 이전의 경영관행을 대대적으로 손질하여 근로자들에게 복수 업무(multi-tasking)를 부여하고 성과에 따른 임금제도를 도입하는 등 경영성과에 직접 연계시키는 고용관리를 함으로써 민영화된 기업에서 고용의 유연성이 제고되고 근로조건의 변화가 커지게 되었다(Howell, 1999: 36).

1970년대 말부터 영국 노동당은 야당으로 지내면서, 노조와 너무 가깝고 노동자계급만을 대표하는 정당의 이미지로는 집권당이 되기 힘들다는 것을 절감하게 되었다. 이런 인식을 바탕으로 Blair는 야당 당수 시절에 노조와 밀접한 관계하에 운영되던 노동당의 기본 구조를 바꾸어서 중산층을 포함한 광범한 지지계층을 대변하는 대중정당으로 노동당을 변모시켰고 사회주의 이념추구를 상징했던 생산수단의 국유화(common ownership of the means of production, distribution and exchange)를 규정한 당헌 제4조를 폐지하였다. 또한 집권하더라도 과거 노동당 시절의 정책으로 회귀하지 않겠다고 공약하였다. 즉, 세금과 정부지출을 늘려 거대정부를 만들지 않을 것이며 보수당이 이미 구축해 놓은 노동정책의 기본 틀은 변경하지 않고 기업경영에 유리한 환경을 지켜나가겠다고 약속했다. 이 공약이 신뢰를 받아 18년의 야당 기간 끝에 노동당은 1997년 집권에 성공하였다.

노동당 정부는 약속대로 이전의 보수당 정책을 그대로 계승하였다. 2001년의 총선거에서는 일부 공공서비스의 질과 공급부족이 선거 쟁점으로 부각되었고, 그 가운데서도 특히 의료, 교육, 대중교통의 낙후 문제가 주요 쟁점이 되었다. 2001년의 총선거시에 노동당은 이전의 4년은 효율적인 경제운영으로 상대적으로 높은 경제성장을 달성하여 공공서비스를 개선할 수 있는 기초를 구축하였고 보수당보다 공공부문 투자를 확대해 왔

다고 자신들의 실적을 평가하면서,¹⁾ 이를 바탕으로 이후 4년 내에 구체적으로 공공부문 개혁에 성공하여 양질의 공공서비스를 공급(delivery)하겠다고 약속하였다. 재집권에 성공한 노동당 정부는 현재 공공부문 개혁작업을 강력히 추진하고 있다.

공기업 민영화를 둘러싼 노·정간 갈등이 첨예해지고 이로 인하여 노동계가 총파업을 추진하였던 한국의 최근 경험에서도 알 수 있듯이 공공부문 개혁과 노사관계는 밀접한 관련이 있다. 여기서는 영국을 예로 하여 그 관계를 고찰하고 여기서 얻을 수 있는 정책 함의를 제시하려 한다. 제II장에서는 영국 노동당 정부의 공공부문 개혁정책의 내용과 그 추진 실태를 간단히 소개하고, 제III장에서는 이에 대한 노동조합의 대응과 이를 포함한 영국 노사관계의 전개를 검토한다. 마지막으로 제IV장에서는 공공부문 개혁과 노사관계 안정을 위한 정책과제를 고찰하고 영국의 경험에서 얻을 수 있는 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 공공서비스의 문제와 개선을 위한 정책

여기서 공공서비스(pubic service)란 정부나 정부기업 혹은 공기업이 제공하는 서비스를 의미하는 것으로 보고, 민영화나 개혁정책이 진행되거나 논의 중인 보건, 교육, 교통 및 치안 등을 주된 대상으로 하여 영국 공공서비스의 개혁정책을 검토한다.²⁾

1. 시설의 낙후와 제도적 장애

영국의 공공서비스가 낙후한 데는 여러 이유가 겹쳐 있다. 우선 조세부담률이 유럽 다른 나라에 비하여 약 5% 정도 낮고 그만큼 공공투자를 위한 재원이 부족한 것을 들

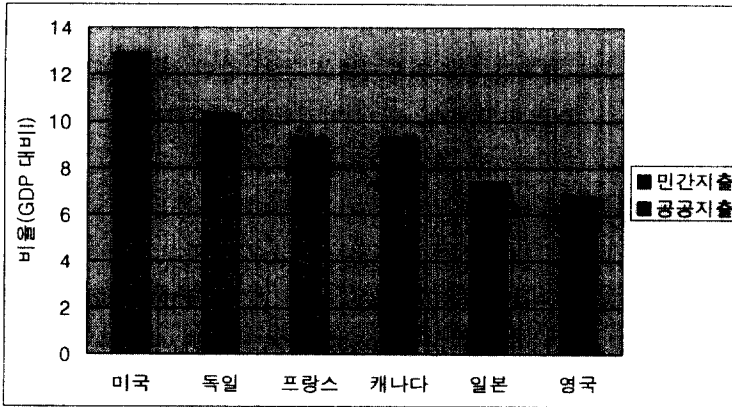
-
- 1) 첫 4년 동안에 이루어진 대표적 제도개혁으로서는 중앙은행인 영란은행(Bank of England)의 독립과 유럽 사회협정(Social Chapter) 서명을 통한 EU와의 관계 원활화를 들 수 있다.
 - 2) 영국에서 노사관계와 관련해서 공공부문이란 임금결정 관행과 노조의 조직 등을 기준으로 크게 중앙정부, 지방정부, 보건, 교육의 네 분야로 구분하고 있다(White, 1999: 74). 2001년 총선거 이후의 영국 공공부문 개혁정책의 진전과 그에 대한 노동조합의 대응에 관한 자료는 <http://news.ft.com/ft/gx.cgi/ftc?pagename=View&c=Article&cid=FT3E0OCNMPC>에 잘 나타나 있다.

수 있다(Turner)³⁾ 이로 인해 다른 나라에 비하여 투자가 적고 시설이 낙후되었다. 또한 영국은 산업화의 역사가 오래된 만큼 많은 공공시설이 건설된 지 오래되어 노후상태에 있다. 여기에다 공공서비스 생산부문에는 높은 조직률과⁴⁾ 결속력이 강한 공공부문 노조와 전문직 노조가 존재하고 있어 민간기업처럼 효율을 높일 경영기법을 도입하는 데도 장애가 크다.

투자의 부진 문제는 런던 지하철의 시설 낙후나 보건부문의 의료인력 및 장비의 부족에서 잘 볼 수 있다. 런던 지하철은 1863년에 첫 노선이 개통된 세계 최초의 지하철로서 대부분의 시설은 70년 이상 노후해 있어 효율적인 운송수단으로 기능하기 어려운 상태에 있다. 이 시설을 현대화하는 데는 1998년 현재 최소 70억 파운드의 자금이 소요되고, 최근에는 연간 7억 5,000만 파운드 이상의 자금을 10년 이상 투자해야 하는 것으로 추정되고 있다(The Economist, 1998. 5. 19 및 2002. 2. 7).

보건부문의 경우, [그림 1]에서 보듯이 영국의 의료비 지출은 GDP의 7% 수준으로서 13%에 달하는 미국은 물론 9%인 독일이나 8%인 프랑스에 비해서도 낮다. 제2차 세계 대전 직후 국립보건청(National Health Service: NHS)이 설립된 이후 약 40여 년간 의

(그림 1) 주요국의 의료비 비율(1998)



자료: OECD, *OECD Health Data*, 2001.

3) OECD 통계에 따르면 1994~99년 사이의 각국의 GDP 대비 정부지출 비율을 비교하면 영국은 약 39%이다. 이는 50%를 초과하는 스웨덴, 덴마크는 물론이고 프랑스, 독일, 이탈리아 등의 유럽 내 경쟁국보다 낮다(Turner, 2001: 263).

4) 2000년 현재 영국의 노조 조직률은 30%이지만, 이를 공공부문과 민간부문으로 나누면 공공부문에서는 60%, 민간부문에서는 19%로서 큰 차이가 크다.

사협회와 정부는 의사 숫자의 증가를 억제해 왔다. 의사 수의 억제는 그렇게 하는 것이 정부와의 임금교섭에서 유리할 것이라고 판단한 의사들의 이해와, 의료비 증가를 막는 데 그것이 유리할 것으로 판단한 재무부의 이해가 일치하여 장기간 지속될 수 있었다 (Financial Times, 2001. 11. 29). 그 결과 인구 1천명당 의사 수는 독일이 3명을 넘고 미국도 3명에 가까운 수준인 데 반하여 영국은 1.7명으로 낮다(OECD, 2001).

노동당 정부는 공공서비스의 개선을 위해서는 투자 부족을 해결하는 것도 과제이지만 내부적 구조개혁 없이 투자를 확대한다고 서비스 질이 개선되지는 않을 것이라는 생각으로 이에 접근하고 있다. 자금을 마련하여 투자를 늘리는 것도 중요하지만 과거의 공급 시스템을 근본적으로 개혁하는 작업과 병행해서 이 자금을 투입해야만 효과를 기대할 수 있다고 보는 것이다(Office of Public Services Reform, 2002).

2. 노동당의 정책방안: 공사합작사업

보수당의 공공부문 개혁정책이 민영화였다면, 노동당 정부의 그 정책은 공사합작사업(Public-Private Partnership: 이하 PPP)이라 할 수 있다. 영국 정부가 발간한 자료에 의하면 PPP는 노동당이 야당이었을 때 고안한 것으로서 민간부문을 공공부문 투자·운영에 끌어들이는 정책이다. 이는 세금인상 없이 영국의 낙후한 사회간접시설(infrastructure)을 현대화하기 위한 투자자금을 마련하고자 하는 취지에서 도입된 것이다. 노동당에서는 민간의 자본을 끌어들이기 뿐만 아니라 경영기법도 전파될 수 있도록 한다는 데 이 정책의 목적이 있다고 주장한다. PPP 정책의 취지와 목적 및 2000년까지의 실적에 관해서는 영국 정부가 발간한 한 문서에 잘 소개되어 있다. 이 문서에서 정부는 이전의 민영화 정책이 기업의 생산성 향상과 변화에 대한 적응력을 제고시켰다는 점에서 성과가 높았다고 평가하면서도, 그것이 민영화된 기업의 새로운 주주와 경영자의 이익을 주로 보장하는 데 그치고 그 생산물 이용자와 납세자 등의 다른 이해관계자의 이익은 증진시키지 못한 결과를 가져오는 경우가 있었음을 지적하면서, 이런 문제의 해소방안으로 PPP를 추진한다고 말한다(Stationary Office, 2000: 5 및 25).⁵⁾

5) Economist는 이 정책이 공공서비스 향상 정책을 둘러싼 정부부처간의 타협의 산물로 탄생한 것으로 보도하고 있다. Blair 정부의 1기 내각의 재무장관인 Brown과 교통장관인 Prescott 간의 타협점으로 이런 방안이 생겨났다고 본다. 구체적으로, 런던 지하철의 현대화 방안을 작성하는 데 있어서 이를 위한 정부지출 증대를 피하려고 했던 Brown과 과거 노조간부를 지냈으며 노조와 이념적으로 가까운 노선을 견지하고 있어 완전한 민영화에

PPP의 구체적 방법에는 여러 가지가 있는데, 각각의 방법이 공공부문 개혁에 강점과 약점을 가지고 있다고 본다. 구체적으로는 잉여자산을 민간에 매각하는 자산매각(asset sales), 공공부문이 가진 물적자산과 지적자산의 이용도를 높일 수 있도록 민간부문의 기술과 자금을 활용하는 시장확대(wider markets), 증권시장을 통한 주식매각이나 협상에 의한 영업매각 방식의 공기업 매각(sales of business), 정부와 민간이 지분을 공유하지만 민간부문이 주도권을 가지는 정부출자회사의 설립, 민간기업을 참여시켜 이들로 하여금 공공서비스를 제공케 하는 사적자금계획(Private Finance Initiative: 이하 PFI), 정부부문이 투자사업을 발굴하고 그 성과를 확보하기 위한 노력을 하면서 투자는 민간기업과 함께 하는 공동투자사업(partnership investments), 정부의 정책개발에 민간부문이 참여하는 정책협력(policy partnership) 등을 들고 있다(Stationary Office, 2000: 46~48).

PFI는 원래 보수당 정부에 의하여 도입된 것으로서 민간이 공급하는 공공재정 조달(public funding with private provision) 정책이라고 할 수 있다. 지금까지의 PPP는 PFI를 통하여 추진된 것이 많아서 이에 의한 투자는 1999년도에는 전체 공공부문 투자의 10%, 2001년에는 15%를 초과하였고(Economist, 2001. 9. 13), 1997~2000년 동안 이루어진 공공부문 자본투자 총액의 9%를 차지한다(IPPR). PFI 사업은 공공서비스 제공을 위한 기반시설 건설자금을 —사업에 따라서는 사업의 기본 설계까지 민간이 담당한다— 사기업과 비영리단체를 포함하는 민간부문이 자금을 조달하여 시설을 건설하고, 약 30년으로 예상되는 이 시설의 운영 기간 동안 자금을 투자한 민간부문이 이 시설 유지·운영과 연관된 서비스를 제공한다. 그리고 이 서비스 제공비용과 투자자금은 정부가 예산에서 지불하거나, 건설 이후 이용자들로부터 사용료를 징수하여 회수한다. 이 원칙에 따라 민간부문의 자금조달로 병원을 건설한다면 민간기업은 최소한 시설의 건설, 이후 그 유지·보수와 청소 관련 서비스를 제공하게 되며, 건설 주체가 의료기관인 경우에는 의료서비스를 제공하는 것도 가능하게 된다.

1997년의 노동당 집권 이후부터 2000년까지 PPP에 의한 사업은 계약 기준으로 병원 시설 현대화 35건, 학교시설 신·개축 520건, 교도소 신축 4건, 방위산업 관련 계약 28건, 정부시설 현대화사업 등 총 150건 1,200억 파운드에 달한다. 이에 의하여 추진된 대표적인 대형사업으로는 채널터널(Channel Tunnel)에서 런던을 잇는 고속철도 건설사업(channel

거부감을 가지고 있던 Prescott의 타협점으로 이런 방안이 마련되었다는 것이다 (Economist, 2002. 2. 7).

tunnel rail link)을 민간부문과 400만 파운드에 계약한 것을 들 수 있다. 이런 형태로 이루어질 예정인 대형 사업으로는 향후 15년간 800억 파운드를 투자할 예정인 런던지하철 개선사업, 영국공항(National Air Traffic Services: NATS)의 부분매각을 통한 정부출자 회사 전환⁶⁾ 등으로서 총 2,000억 파운드를 투자할 계획을 가지고 있다(Stationary Office, 2000: 5-8).

PFI를 통한 사업이 이처럼 늘어나는 것은 민간의 참여에 의해 재정지출 확대나 공채 발행 부담 없이 시설 현대화를 위한 투자를 할 수 있고 민간부문이 서비스 제공에 참여함으로써 그 질 향상을 꾀할 수 있다는 이점 때문이다. 이에 더하여 해당 정부 부서가 재무부의 통제와 간섭을 받지 않고 시설투자를 할 수 있다는 점이 PFI 사업을 늘리는 현실적 요인이 되고 있다는 평가가 있다(Economist, 2001. 6. 28).⁷⁾ 이하에서 지금까지의 진척을 주요 부문별로 요약해 보면 다음과 같다.

가. 보건부문⁸⁾

민간자본에 의한 병원의 신·개축과 그 시설의 관리가 주축을 이루고 있고 본격적인 의료서비스의 제공에까지 민간이 활발하게 참여한다고 말하기는 어렵다. 정신질환, 학습장애, 수술을 위해 대기하는 환자가 많은 일부 질병의 치료에 민간부문의 참여가 상대적으로 활발하며(Financial Times, 2001. 6. 28a), 1998~99년의 경우 NHS에서 지급한 의료비 중에서 민간에 의하여 운영되는 병원에서 진료받은 것은 전체 NHS 지출 중의 5%

6) NATS는 2001년 7월에 주식매각이 완료되었다. 주식보유비율은 정부 49%, 영국의 항공회사들로 이루어진 컨소시엄 46%, NATS 종업원 5%로 되어 있다(<http://www.nats.co.uk/about/index.html>).

7) 우량기업이라도 정부보다는 높은 이자를 지불해야만 자금을 빌릴 수 있다. 따라서 단순한 자금조달 비용 측면에서는 PFI가 정부에 의한 사업진행보다 유리한 것이 아니므로 민간경영기법의 도입 등 다른 이점이 이자비용의 추가분보다 커야만 PFI가 효율적인 것이 된다.

8) 영국에서 공공부문에 의한 보건서비스의 제공은 2차 대전 이후 설립된 NHS에서 출발한다. 이는 전국민에 대하여 진료 시점에서의 무료서비스 제공을 원칙으로 한다. 수요 시점에서는 무료로 이용하므로 항상적인 초과 수요와 낮은 질의 서비스가 문제가 된다. 시설과 의료인력의 부족으로 진료와 수술을 요하는 환자들이 장기간 기다려야 치료받을 수 있고, 경우에 따라서는 대기기간이 1년 이상인 경우도 상당히 있는 등 심각한 수준이다. 그 기간 동안 치료 시기가 지나서 수술을 받지 못하고 사망하거나 간단한 수술로 정상생활이 가능한 질병도 수술하기까지 기간이 길어 고통스런 나날을 보내야 하는 등의 문제가 2001년 총선거 시에 쟁점으로 부각된 바 있다. 2001년 9월 말 현재 진료 대기자수는 100만 명을 넘는 것으로 나타났다(Economist, 2001. 11. 22a).

에 불과하다(Economist, 2001. 9. 13).

지금까지 이루어진 조치 가운데서 가장 혁신적인 것으로는 2001년 12월에 영국 최대의 민간진료기관인 Bupa가 NHS의 환자 진료를 위한 계약을 정부 당국과 체결한 것을 들 수 있다. 이 계약에 따라 Bupa는 NHS 병원인 런던 근교의 서리(Surry)에 있는 Redhill 병원을 2002년부터 신속진료 및 수술 병원(fast-track diagnostic and surgery centre)으로 전환하여 운영하게 된다. 계약에 의하여 의사와 간호사 등의 인력은 Bupa가 고용하도록 되어 있고, 그 밖의 인력 가운데서 이전에 NHS가 고용했던 인원은 Bupa에서 일하기를 원하지 않는 경우 다른 NHS 소속 병원으로 이직시켜 고용을 보장하도록 하였다(Financial Times, 2001. 12. 5).⁹⁾

2001년 총선거 직후에 행한 연설에서 Blair 수상은 각 병원들의 서비스 질에 관한 정보를 공개토록 하고 이용자들이 자신의 선호에 따라 병원을 선택할 수 있도록 하는 방안을 추진할 것임을 밝히고 있다. 또한 효율적으로 운영되는 병원에서 비효율적인 병원의 운영을 말도록 하는 방안, 여러 보건분야 종사자들의 자질향상을 위한 NHS 대학을 설립하는 방안, 보건분야의 핵심 인력인 의사, 간호사, 전문의들과의 계약을 갱신하여 직무의 유연성을 높이도록 불필요한 직무 구분(demarcation)의 철폐를 추진할 것임을 밝히고 있다(Blair, 2001).

나아가 실적이 좋은 병원에는 규제를 완화하여 자율권을 넓히고, 민간기업이나 외국의 의료기관이 영국에 병원을 설립하여 환자 진료를 할 수 있게 하고 보다 많은 환자가 NHS 이외의 기관에서 진료받을 수 있게 함으로써 환자의 병원 선택권을 넓히려고 한다. 이런 정책의 일환으로 NHS, 지방정부, 1차 진료의사(family doctor)들이 일정 기간마다 진료기관 운영에서 생긴 손익을 공유토록 하는 부분적 독립채산제도의 도입, 약품·치과진료·일부의 사회서비스(social service)와 단기 입원이 필요한 환자 진료를 위주로 하는 의료기관의 설치, 병실 이용에 상한 기간을 두는 임시간호시설(intermediary care facility) 설치 등 다양한 형태의 의료시설의 설치·운영을 추진하는 방안을 검토하고 있다(Economist (2001. 11. 22a).

9) NHS 환자의 진료와 수술을 민간병원이 맡는 경우가 이전에도 있었으나 이 계약 이전에는 이는 오직 단기적이고 임시적인 조치에만 국한되었다.

나. 교육

여기서는 공립 초·중등교육의 질과 운영이 주로 문제가 된다. 영국의 중등교육은 학생수 기준으로 약 7%가 사립학교에, 93%가 공립학교에 재학하고 있다. 사립학교에 대해서는 정부의 지원이 없는 대신 학생 선발권을 부여하고 교과과정도 일정한 틀 내에서 자율적으로 운영하도록 허용하고 있다. 중등과정 공립학교는 직업교육과 대학진학 준비를 병행하는 종합학교(comprehensive)이면서 통학거리를 감안하여 학생을 강제로 배정한다. 그 결과 서민들이 밀집한 지역의 학교는 교육의 성과가 낮은 경우가 많다.¹⁰⁾

학교의 개혁을 위하여 실적이 낮은 소수의 학교에서는 민간부문이 교육관련 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다. 2001년 현재 공립학교 중 3개가 민간 비영리기업인 3E's Enterprise에 의하여 운영되고 있고, 교육실적 면에서 문제가 있는 것으로 알려진 런던 주변의 Islington을 비롯한 일부 지방교육청(local education authority)이 캠브리지교육회사(Cambridge Education Associates)에 교육서비스의 관리를 맡기는 계약을 2001년 4월에 체결하기도 하였다. Islington의 경우, 계약 금액은 연간 1,150만 파운드이며 시험성적 등 몇 가지 지표를 통한 평가 결과에 따라 이윤을 인정하기로 하였다. 이윤은 60만 파운드로 제한되어 있는데 그 중 30만 파운드는 시험성적 등으로 평가하는 교육의 성과에 따라, 나머지 30%는 교직원에 대한 보상이나 인센티브 및 시설 등을 기준으로 평가하는 서비스의 질에 따라 지급 여부가 결정된다. 이 경우 교원의 채용과 그 임금수준은 운영기관이 마음대로 통제할 수 없고 기존의 교원을 그대로 고용하면서 정부와 교원노동조합의 단체교섭에서 정해진 임금이 지급된다(Financial Times, 2001. 3. 28).

영국 정부는 이를 더욱 확대하여 앞으로 교육성과가 부진한 학교 30개 내지 300개를 민간기관이 관리하도록 할 계획이다. Blair는 중등교육의 개선을 위하여 지방교육청을 통하지 않고 실적이 우수한 학교 교장에게 보다 많은 자금이 배정되게 하는 방안과 교육의 성과에 따라 교장과 교사에게 임금과 기타 인센티브를 제공할 방침임을 밝히고 있다. 또한 학생과 학부모의 교육에 대한 선택권을 넓히기 위하여 종합학교의 확대보다는

10) 영국 교육기능부(Department for Education and Skills)는 11세 아동의 교육수준을 향상시켜 2002년까지 표준학력 성취 학생의 비율이 영어에서는 80%, 수학에서는 75%의 학생이 표준학력 이상의 수준에 이르도록 만든다는 목표를 정해 놓고 있었다. 하지만 2001년 현재의 표준학력 성취자 비율은 영어에서 75%, 수학에서는 71%에 불과하다(Economist, 2001. 9. 20).

과학고, 외국어고, 수학·컴퓨터고, 체육고, 공업고 등의 특수학교(specialist school)를 1997년의 200개에서 2002년 9월까지 1,000 개까지 확대하여 다양한 방면의 특수교육을 활성화할 계획이다(Blair, 2001; Office of Public Services Reform, 2002: 24).

다. 교통

교통 부문에는 앞에서 말한 고속철도를 위한 선로건설사업과 고속도로의 건설·운영 및 앞으로 추진할 런던지하철 개선사업이 있다. 런던지하철의 시설 현대화를 위하여 영국 중앙정부는 지하철의 운행과 시설의 관리를 분리하여 운행은 공공부문이 담당하고, 선로·신호·역사(驛舍)·터널 등 시설의 유지·보수와 이를 위한 투자는 민간기업으로 구성된 컨소시엄 2곳에 30년의 계약기간을 정해서 맡기려는 방침을 정해두고 있다. 이런 중앙정부의 방침에 대해서 관련 노조와 해당 지방정부인 런던시청이 반대하고 있어 계약이 성사된 단계에는 이르지 못했다. 런던시청은 반대하는 이유로서 공공과 민간으로 분리된 운영으로는 교통체계의 통일적 계획과 관리가 불가능하며, 3,000 가지에 이르는 평가항목과 2,800 페이지에 이르는 평가작업서(manual)를 기초로 민간부문의 성과와 능력을 평가하기가 사실상 불가능하다는 점을 제시하고 있다(Economist, 2002. 2. 7). 과거 보수당 정권에 의하여 이루어진 철도의 분리·민영화가 기대했던 바와는 반대의 결과를 가져온 전례가 있기도 하므로 노동조합 인사들 외에도 이러한 런던시청의 주장에 찬성하는 사람들이 상당히 있다(Financial Times, 2001. 10. 27).¹¹⁾

11) 영국은 국영기업이었던 영국철도(British Rail)를 1996년에 민영화하였다. 선로와 신호체계는 민간회사인 Railtrack에 불하하고, 철도의 운전은 전국 노선을 25개 지역으로 분리하여 그 운행권을 일정 기간 민간기업에 판매하는 방식으로 민영화하였다. 그런데 민영화 이후에도 정부는 운행회사가 승객에게 부과하는 요금과 Railtrack이 운행회사에 부과하는 서비스료를 통제하는 등 정부의 개입이 계속되었고, 그 결과 시설의 현대화를 위한 투자가 제대로 이루어지지 못했다. 철도산업 전체에 대해 지불한 정부지원금도 민영화 후 2000년까지 50억 파운드에 달할 정도로 지속된 데다가, 1997·1999·2000년에 각각 1건씩의 대형 철도사고가 발생하여 총 42명이 사망하고 많은 승객이 부상하였다. 이들 사고의 책임소재를 가리는 조사단의 보고서에서 그 책임이 선로회사에 있다고 밝혔고, 그 여파로 선로회사는 2001년 말에 파산하고 정부가 현재 그 관리(administration)를 맡고 있다.

신호·시설 관리회사인 Railtrack이 파산하고 철도 민영화가 실패하게 된 원인을 구명한 체계적 연구가 행해진 것은 아닌 것 같다. Railtrack 파산 후 영국 언론의 분석에 소개된 실패의 원인을 소개하면 다음과 같이 정리된다.

Railtrack은 비용절감을 위하여 10여 개의 1차 협력기업과 2,000여 개의 2차 협력기업을 두고 과거 철도노동자들이 수행하던 기술적 업무까지도 아웃소싱으로 처리하였는데, 이처

도로건설에서의 PFI의 예로서는 다링턴(Darrington)과 디서포스(Dishforth)를 잇는 33마일의 도로 건설과 운영을 민간부문에 하청한 것을 들 수 있다. 이 계약에서는 도로의 건설을 위한 자금조달, 설계와 건설·운영을 민간기업이 담당하고, 건설이 완료된 후 도로상에서의 자동차 통행 속도를 기준으로 평가하는 성과에 따라 정부로부터 서비스 비용을 회수하도록 되어 있다. 통행 속도를 높이려면 민간기업은 도로의 설계와 건설 단계부터 사고 방지와 도로의 파손과 마모를 최대한 줄이도록 고안할 것이므로 사업의 효과를 높일 유인을 갖는다고 본다(Financial Times, 2001. 5. 24).

3. 정책의 효과

PPP 사업은 시작한 지 얼마 안 되고 완료된 것이 많지 않기 때문에 아직 그 성과에 대하여 평가하기에는 이르다. 영국 내에서도 그 성과에 대한 체계적인 평가는 아직 없는 실정이며, 1997년부터 2001년까지 4개년의 PPP 정책의 개괄적 성과에 대해서는 공공정책연구소(Institute for Public Policy Research.)¹²⁾에서 발간한 평가보고서에 요약되어 있다.

이에 의하면 민간부문의 참여로 인한 효과는 부문에 따라 달라서 도로건설과 교도소 건설·운영에서만 높은 성과를 달성하였고 학교와 병원의 경우는 미미한 효과를 내었을 뿐이다(IPPR, 2001). 여기서는 교도소에 진출한 민간부문이 좋은 실적을 올린 핵심 이유는 실적을 비교 가능케 하는 분명한 지표가 있고 이를 기초로 교도소간에 경쟁 내지 경쟁합성(contestability)이 작용하기 때문이라고 평가한다(Office of Public Services Reform, 2002: 24). 이에 더하여 교도소를 건설한 민간기업이 건물의 관리만이 아니라 죄수의 관리 등 핵심적 서비스도 할 수 있었고, 이들이 종업원을 채용할 때에도 간수노조(Prison

럼 많은 협력기업에 소속된 전문가들간을 연결하여 그들간에 정보 소통과 신뢰 구축 및 이해의 조정을 이룩하는 데 실패하였다. 그것에 실패한 원인에 대해서는 기업 내적 요소에 더하여 다음과 같은 상황적 요인을 추가할 수 있다. 아웃소싱을 이용하는 경영은 여건이 안정적일 때에 효율적이고 정치·경제적 여건이 급변할 때에는 그러한 효과를 기대하기 어렵다. 그런데 Railtrack은 출범한 지 얼마 안 되어 정부의 철도요금 통제로 인한 낮은 요금과 도로교통의 정체 및 경기회복으로 인한 기차 승객의 급증과 대형 철도사고라는 비정상적 상황에 직면하였다. 이처럼 급변하는 여건과 비정상적 상황에 대처하는 데는 아웃소싱에 의존하는 경영모델이 비효율적이었다는 것이다(Financial Times, 2001. 10).

12) 중도 좌파적 성향으로 노동당의 노선을 대변하는 연구소로서 현 정부에 가장 영향력이 강한 연구소의 하나로 알려져 있다(Financial Times, 2001. 6. 18).

Officers Association)의 간섭에 구속되지 않고 채용과 배치를 할 수 있었기 때문이라고 분석하는 의견도 있다(Economist, 2001. 6. 28a).

반면 공공서비스 제공에서 보다 큰 역할을 담당할 것으로 기대되었던 PFI 이외의 PPP 사업은 실제로는 큰 진척을 보이지 못하고 있다. 또한 많은 영국인들이 불만을 느끼고 있는 보건과 교육서비스에 있어서는 아직 큰 성과를 내지 못하고 있는 실정이다.

1979년 이후 일관되게 추진해 온 공공부문 단체교섭 관행의 개선을 보건·교육부문을 중심으로 보면 다음과 같다. 보건부문의 경우, 각 지역별로 의료공단이 설립되고 공단별로 교섭이 진행되도록 제도가 변경되었다. 하지만 기존 종사자는 이전의 지위를 유지할 수 있도록 되어 있어서 1999년 현재 의료부문 노조들과 NHS 경영자 간의 산업별 교섭으로 이들의 임금이 결정되고 공단별 교섭으로 임금이 정해지는 근로자는 많지 않다. 각 공단별로 임금조사위(pay review bodies)¹³⁾를 구성할 수 있게 되어 있으나 지역별 임금조사위원회가 가동되는 예는 별로 없으며, 현재까지는 의사와 간호사의 경우 전국수준의 임금조사위원회가 추천하는 자료에 의거하여 결정한다.

교육부문의 경우, 초·중등교원은 산업별 교섭으로 임금이 결정되고 교섭이나 협정의 지역 분산은 이루어지지 않고 있다. 대학 교원들의 임금은 임금조사위원회의 건의를 기초로 산업별 교섭으로 임금이 결정되지만, 고위직에게는 실적에 따른 임금이 적용된다. 각 기관별 인건비의 상한선이 정해져 있으므로 각 학교나 대학은 교원의 구성을 변경하여 예산범위 내에서 인건비를 지출한다. 즉, 임금이 높은 고위직을 줄이고 강사 등 하위직을 늘리는 방법을 쓰는 것이다. 일반적으로 개인 실적에 따른 차등임금은 적용되지 않고 있으나 각 교육기관 운영책임자나 부책임자에게는 이러한 원칙이 적용되며, 일부 대학에서는 정교수에게 실적급을 적용한다.

전체적으로 보면, 영국 정부는 영국의 공공부문 임금결정에 있어서 산업별 교섭에서 지역 사정을 반영하는 분권화된 교섭으로, 고정적 임금에서 개인 또는 소집단이나 조직 전체의 실적을 반영하는 실적급의 비중을 늘리는 방향으로, 그리고 임금이 노동시장이나 개인의 시장가치를 반영하도록 하는 등의 제도 변경을 추진해 왔다. 하지만 전체적으로 보면 아직 그러한 방향으로 변화되었다거나 변화의 와중에 있다고 말하기 어렵다. 부문, 부서, 지역, 각 부문내의 종사자 지위에 따라 이러한 변화가 큰 경우도 있고 과거와 크게 달라지지 않은 경우도 있다. 이처럼 공공부문 임금제도의 변화가 느린 이유로는 두

13) 민간부문 종사자의 임금을 조사하여 적절한 공공부문 임금인상안을 건의하는 위원회로서 정부가 위원을 임명하고 운영의 책임을 맡는다.

가지를 생각할 수 있다. 하나는 간호사노조, 교원노조, 의사협회 등 전문직 노조의 강한 동료 의식이며, 다른 하나는 각 기관 관리자들이 분권화될 경우 겪게 될지도 모를 통제력 상실과 임금인상 압력의 강화를 우려하여 과도한 변화의 추진을 꺼리고 있다는 점이다(White, 1999: 74~86).

공공부문 개혁이 성공적이라고 평가받기 어려울 만큼 부진한 이유는 다양한 분야의 연구자가 장기간에 걸쳐 연구하여 구명할 필요가 있는 과제이다. 현 단계에서 도출되는 한 가지 분명한 결론은 공공서비스의 공급자가 공공부문인가 민간부문인가는 중요하지 않으며, 비용과 서비스의 질을 둘러싸고 공급자간에 경쟁이 작용하는가 아닌가의 여부가 공공서비스 개혁정책의 성공을 결정하는 핵심 요소로 작용하고 있다는 점을 지적할 수 있다(Financial Times, 2001. 7. 11).¹⁴⁾

Ⅲ. 노동조합의 대응과 노사관계

공공부문에서는 노조 조직률이 높아 민영화에 대한 노동조합의 저항이 강할 가능성이 있다. 또한 서비스 공급자가 민간기업이 아닌 정부부문이란 점에서 공공서비스의 공급은 사회주의적 요소가 잔존하는 부문으로서 영국 국민이나 노동조합원 가운데는 이러한 체도에 애착을 가지고 지지하는 사람들도 많다. 이하에서는 공공부문 개혁이 공공부문 노동조합에 어떠한 영향을 미치고 있는가, 이와 더불어 노동계와 정부 간의 관계는 어떻게 전개되고 있는가를 중심으로 하여 현재의 영국 노사관계 전개를 고찰한다.

14) 민간기업을 참여시키더라도 이러한 서비스는 정보의 비대칭성이 존재하는 분야로서 소비자의 압력을 통하여 서비스의 질을 높이는 데는 한계가 있는 경우가 많다. 보건부문의 경우, NHS가 과도하게 중앙집권적이고 관료주의적으로 운영되어 고객에 대한 서비스 의식을 고취시키기가 어렵게 되어 있다. 또한 개별 의료기관에 자율성을 부여하더라도 각 기관의 경영 효율성을 정확히 평가하기는 어렵다. 평가의 지표로 진료받은 사람이 얼마나 되는가 또는 치료를 위해서 대기하는 환자가 얼마나 적은가를 기준으로 하여 평가하는 것 등을 생각할 수 있고, 실제로 이러한 평가가 부분적으로 이루어지고 있다. 그러나 이러한 기준으로 평가하는 상황에서는 의료기관들이 치료가 쉬운 질병의 환자만을 집중적으로 치료하고 수술이 어렵거나 장기간 치료를 요하는 환자는 기피하는 행동으로 대응하는 현상이 나타난다(Economist, 2001. 11. 22b).

1. 노동당 집권 이전의 영국 노동조합

1980년대 및 1997년까지의 보수당 집권 시기에 영국 노동조합은 큰 변혁을 겪었다. Thatcher 수상이 수차의 노동관계법 개정을 통하여 노동조합의 입지를 위축시킨 데다가 노동시장 상황 또한 이전과 달라졌기 때문이다(박덕제, 1991: 199~201). 이러한 정부 정책에 대하여 Trades Union Congress(이하 TUC)는 처음 정부 정책에 대한 전면적 비협조(non-cooperation) 정책으로 맞서다가 1983년부터는 새 현실주의(New Realism)를 표방하며 정부와 타협하려는 자세를 보였다. 하지만 1970년대와 달리 이 비협조 노선은 정부에 별 위협이 되지 않았다.¹⁵⁾ 이후에 제시된 노조측의 유화적인 자세에 대해서도 정부는 아무 반응을 보이지 않고 원래의 정책을 견지하였는데, 이를 잘 보여주는 것이 통신본부(communication center) 종사자에게 노조 가입을 금지시킨 조치였다. TUC는 이에 대하여 이 조합원들의 파업권 포기를 약속하며 노조를 허용하도록 요구하였으나 정부는 이것도 거부하였다.

보수당 정부가 공세를 취하는 가운데서 노동당 또한 중산층 유권자를 잡기 위하여 노동조합에 거리를 두는 자세를 취했다. 이런 위기에서 1994년에 TUC는 재출발(Relaunch) 노선을 표방하면서 과거 노동당과의 긴밀했던 관계로부터 어떤 이익도 취하지 않겠다고 선언하면서, 향후 TUC는 어떤 정치단체와도 대화하고 영향을 미치도록 힘쓰는 '운동단체(campaigning body)'를 지향할 것이라고 선언했다. 그러면서 그 때까지 견지해 왔던 노사관계에 대한 정부개입배제(voluntarism)를 요구하는 원칙을 포기하고, 개별 근로자의 권리와 이익을 보호하기 위하여 정부에 필요한 법률을 제정하고 개입할 것을 요구하는 정책으로 전환하였다. 정부 역할에 대한 접근이 이처럼 달라진 것은 산업구조와 고용구조의 변화로 영국 노동조합의 중심이 이전의 숙련공들의 직업별 노동조합에서 여성과 비숙련공을 포함한 일반공 노조(general workers' unions)와 공공부문 노조로 이동하였으며, 1993년에 TUC 위원장으로 Monks가 취임하면서 이전과 다른 정책을 채택하였기 때문이다(Howell, 1999: 42~46).

15) 1970년의 보수당 정부 때에 노동조합에 대한 인정(recognition) 절차와 이들에 대한 교섭권 부여 및 단체협약에 대한 법적 구속력 부여를 주요 내용으로 하는 노사관계법에 반대하여 노동조합이 법에서 정한 노조의 등록절차를 거부함으로써 이 법을 결국 폐기하도록 만든 전례가 있다(Pelling, 1976: 284~286).

1980년대 중반부터 노동조합은 자신들의 침체가 일시적인 것이 아니라 구조적인 것임을 깨닫게 되었다. 또한 보수당에서 노동당으로 정권이 바뀐다 해도 Blair가 표방하는 New Labor로부터는 큰 지원을 기대할 수 없다는 것을 알았다. 여기서 이들은 노조간의 합병을 통하여 비용 절감과 세력 확대를 추구하면서 조합원 감소를 막기 위하여 조합원에 대한 서비스 제공을 중시하는 운동(service unionism)을 전개하고, 비정형 근로자에게 근로시간에 비례한 임금·복지 제공(pro rata)을 실시할 것 등을 요구하면서 여성과 서비스업 종사자 등 조직률이 낮은 근로자들을 노조에 유치하는 운동을 전개하였다. 하지만 기존 조합원의 이익과 이들 유치 대상 근로자의 이익이 배치되는 경우가 생기고, 여성과 서비스업 근로자의 노동이동이 잦아서 정력적인 유치운동에도 불구하고 조합원은 증가하지 않았다. 이에 따라 일부 노조에서는 유치운동보다는 조합의 이미지를 개선하여 사용자가 단체교섭 상대로 노조를 인정하도록 유도하는 전략을 추구하기도 하였다(Howell, 1999: 50~61).

이 기간에 노조의 세력은 계속 감소하였다. 노동조합원수는 1979년에 약 1,330만 명으로 최고 수준에 달하였으나 이후 계속 감소하여 1997년에는 약 800만 명으로 감소하였다(Howell, 1999: 28~29 및 39~40).

2. 노동당 집권 이후의 변화

Blair는 야당 당수 시절부터 노동당은 집권하면 노동조합 조합원만이 아니라 국민 전체를 위한 정책을 펼 것이며, 노조는 노동당으로부터 호의적 대우(favour)를 기대해서는 안 된다고 말해 왔다. 이에 더하여 Blair는 보수당 정부가 도입했던 핵심적 노사관계 정책을 그대로 유지하겠다고 선언함으로써 중산층의 지지를 유도하였고, 큰 틀에서 보면 이전의 정책이 그대로 유지되고 있다.

그러나 노동당은 노동조합과의 관계를 고려해서나 TUC로부터의 요구 및 EU에서 가하는 사회헌장(Social Chapter)을 적용하라는 압력 등으로 인해서 보수당이 채택했던 이전의 정책을 일부 수정하게 된다. 그 내용을 소개하면 아래와 같다.

가. 노동시장 · 임금/근로조건 정책

1) 최저임금제 부활

보수당 정부에 의하여 1993년 폐기된 최저임금제도를 다시 부활하였다. 노동당은 1997년 11월에 최저임금법을 의회에 제출하였고, 1999년 4월에 최저임금을 도입하였다. 영국의 최저임금은 정부에서 임명하는 위원들로 구성된 저임금위원회(Low Pay Commission)에서 적정한 최저임금 수준을 정부에 건의하며, 이를 기초로 통상산업장관이 최저임금을 공포한다. 22세 이상 근로자에게 적용되는 성인 최저임금(main rate)과 18~19세 근로자에게 적용되는 청소년 최저임금(development rate)을 별도로 정하며, 18세 미만에게는 적용을 제외한다. 2년에 한 번씩 최저임금을 개정하나 경제상황에 따라 1년에 한 번씩 조정할 수도 있게 되어 있다.

2) 고용보호의 강화

과거 보수당 정부에 의하여 근속 2년 이상인 근로자에게만 부여하였던 부당해고에 대한 보상금 청구권(unfair dismissal claims)을 1999년 6월부터 근속기간 1년 이상인 근로자에게 확대하여 적용하도록 하였다.

3) 육아휴가제도의 도입

1999년 12월부터 5세 미만의 자녀를 가진 부모는 자녀가 5세에 도달할 때까지(입양인 경우 입양 5주년에 달할 때까지) 연간 13주의 양육휴가(maternity leave)를 사용자에게 요구할 수 있다. 사용자는 휴가로 인해 기업 업무에 중대한 차질이 빚어지는 경우에만 휴가의 허용을 연기할 수 있다. 육아휴가 시에 임금은 지급되지 않는다.

나. 노사관계 정책

1) 노동조합 역할의 강화

노조에 법적인 단체교섭권을 부여하는 조치를 취하였다. 앞에서 언급했듯이 영국에서는 전통적으로 노사관계에 대한 정부의 불개입(voluntarism) 원칙을 적용하여 온 결과 노조와의 단체교섭이나 단체협약의 이행을 법으로 강제하지 않고 있었다. 따라서 이전에는 사용자가 노조를 단체교섭 상대로 인정하는 경우에만 노조는 단체교섭권을 가졌었

다. 1970년대에 잠시 노조에 단체교섭권을 보장하려 했던 적이 있었으나 노조에서 이를 반대하여 사문화되었다가 1980년에 이것이 폐지되었다. 이는 정부의 자유방임적 정책에 더하여 정부에 의한 보호보다는 높은 조직력과 강한 단결력을 바탕으로 자신들의 요구를 관철해 나갔던 영국 노동조합운동의 전통에 기인한다. 이런 방임주의 원칙은 1980년대에 들어와서 조합원이 감소하는 원인으로 작용하였다. 외국인투자기업들이 온건한 노조를 대상으로 한 단일노조협약(single union deal)을 확산시키고 일부 대기업에서 인적자원개발(HRM) 기법을 활용한 개별 근로자 관리에 중점을 두는 방향으로 인사관리를 전환하였기 때문이다.

이에 따라 노동조합에서도 이전의 정부개입 거부를 요구하던 노선에서 전환하여 단체교섭권의 법적 보장을 요구하였다. 노동당 정부는 1999년 개정된 노동조합법에 의하여 종업원 21인 이상인 사업장에서는 해당 교섭단위(bargaining unit)에 속하는 전체 근로자의 40% 이상이 노조를 통한 단체교섭을 찬성하는 경우에는 사용자의 의사와 무관하게 그 노조가 단체교섭권을 가지도록 하였다.¹⁶⁾

이에 더하여 과거 보수당이 금지시켰던 영국의 통신정보기관인 통신본부(communication center) 근무자의 노조 가입을 1997년에 다시 허용하였고, 1999년에는 노동조합 및 노사관계(강화)법의 시행령(directive)을 개정하여 사용자가 정리해고를 하려 할 때 사업장에 교섭권을 가진 노조가 있으면 반드시 노조 대표와 협의해야 하도록 하였다 (Income Data Services, 2000: 119).

2) 파업참여 노동자에 대한 불이익의 완화

이전에는 파업에 참여하는 노동자와 기업과의 근로계약은 해지된 것으로 간주하였고, 따라서 사용자가 이들을 집단적으로 해고하는 것은 부당해고가 아닌 것으로 간주되었다. 하지만 2000년 4월부터는 정당한 파업에 8주 이내의 기간 동안 참여한 노동자를 파업참가를 이유로 해고하면 부당해고로 간주되도록 규정을 개정하였다. 여기서 정당한 파

16) 이런 정책을 두고 노조가 좋아할 정책을 노동당이 도입하였다고 보기는 어려울 것이다. 이러한 조치에 대해서 노동조합에서는 청소년 최저임금 폐지와 18세 미만 근로자에 대한 최저임금 적용, 근속년수와 무관하게 모든 근로자들에게 부당해고 보상금 청구권 부여, 20인 이하의 사업장에도 투표를 통한 교섭권 부여 및 투표 참여자 단순과반수에 의한 단체교섭권 인정 등을 요구하고 있으나 현재의 제도는 여기에 미치지 못하고 있다. 이런 점에서 현 노동당의 정책은 노동조합의 관점에서는 상징적(symbolic) 개선조치에 불과하다는 평가도 있다(Howell, 1999: 44).

업이란 합법적인 요구를 위한 것이고, 정당한 절차를 거친 파업을 말한다.

3) 노사간 협력을 위한 사업 강화

2000년 3월에 통상산업장관이 노사간의 협력사업을 강화하기 위한 기금(Partnership at Work Fund)의 설립을 밝혔다. 이는 노사간의 협력을 통하여 노동생활의 향상과 생산성 제고를 위한 사업을 전개하는 사업장에 지원하는 것으로서, 첫해에 120만 파운드의 정부지원을 포함한 250만 파운드의 기금으로 시작하였다. 공기업이든 사기업이든, 노조가 있든 없든 불문하고, 기업이나 노조에서 기금 지원을 신청할 수 있으며 통상산업부가 심사하여 지원 대상을 정한다. 사업에 소요되는 비용의 50%까지, 한 사업당 5만 파운드 한도에서 지원한다. 첫 해에 33개, 2001년에 40개, 2002년에 37개 사업을 지원대상으로 선정하였다(<http://www.dti.gov.uk/partnershipfund/index.html>). 종업원 포럼(employee forum)의 운영이나 생산성 향상을 위한 노사의 공동사업 등이 주된 지원대상으로 선정되었다.

4) 경영참여제도의 도입

노동당 정부는 2001년 총선거에서 승리한 이후 EU가 도입하도록 요구해 왔던 근로자 경영참여제도를 받아들일 방침을 밝혔다. 하지만 매우 제한적이고 점진적으로 추진할 예정이어서 향후 7년에 걸쳐 종업원 50인 이상인 기업에 도입할 방침이라고 밝히고 있다.

5) 노동조합을 통한 근로자 학습에 대한 지원

기초기능의 부족에 시달리는 다수 성인 근로자들의 자발적 학습을 돕고, 노동조합을 임금인상이 아닌 기업의 생산성 향상에 도움될 직업훈련과 종업원 학습유도사업에 참여시키기 위한 방안으로 1998년에 노조 학습기금(Union Learning Fund)을 정부 예산으로 설립하였다. 이 기금에서는 조합원의 학습을 지원하기 위한 노조 학습위원(learning representatives)의 훈련과 그 활동에 대해서 지원한다. 설립 후 3년간 기금의 지원을 통하여 약 3,300명 이상의 노조 지도자가 학습위원이 되기 위한 훈련을 받았고, 66개의 사업장에 근로자를 위한 학습실(learning centers)이 개설되거나 기존의 시설이 확장되었으며, 160개의 인정 교육과정이나 자격과정(credited courses or qualifications)이 설치되었다(<http://www.dfes.gov.uk/ulf/>).

3. 공공부문 개혁에 대한 노동조합의 반응

가. 기존 노조지도자들의 반응

TUC에서 이 문제에 대한 공식적인 입장을 밝히는 자료를 발표한 바는 없다. 그러나 TUC의 위원장인 Monks를 위시한 전통적 노조간부의 대부분은 노동당의 PPP 정책이 과거 보수당의 민영화정책과 사실상 동일한 것이 아닌가 하는 의구심을 가지고 있고, 공공서비스는 공공부문에 의하여 제공되어야 한다면서 정부의 공공부문 개혁정책에 비판적이다. Monks는 한 산하 노동조합의 연차대회에서 노동당 정부의 PPP 정책이 시설투자를 위한 자금의 확보와 민간기업의 경영기법을 가져올 수 있게 한다는 점에서 원칙적으로 찬성한다고 밝히면서도, 정부가 민간부문의 참여를 서둔 나머지 기존 조합원의 고용과 근로조건을 악화할 초래하고 양질의 공공서비스 제공에 있어서 필수적 요소라 할 공공에 봉사한다는 윤리의식(public service ethos)¹⁷⁾ 파괴하면서 너무 급하게 밀어붙인다고 정책의 시행 과정을 비판하고 있다(Financial Times, 2001. 6. 12).

그러면서도 이들은 정부를 궁지에 몰 정도로 강하게 반대하지는 않고 온건하고 타협적인 자세를 견지한다. 이런 태도는 비록 노동당이 우경화하기는 했지만 보수당보다는 더 나은 대화 상대라고 보고 있으며 노동당 집권 이후에 조합원이 증가하는 등 노동조합이 일정한 수혜를 보고 있기 때문이다.¹⁸⁾ TUC의 경우 이런 노선에 따라 정부정책을 지원하는 여러 사업을 벌이고 있기도 하다. 정부의 노사협력기금 사업의 취지를 지원하는 Partnership Institute을 설치하여 사업장에 협력적 노사관계를 정착시키기 위한 컨설

17) 공공부문의 윤리의식은 한국인이 잘 이해하기 어려운 개념인데, 이는 유럽의 공공서비스가 전문가들이 배급자(provider)로서 배분을 주도하는 체계로 출발했던 사실과 연관이 있는 것 같다. 영미형 자본주의와 유럽형 자본주의를 비교하면서 알베르는 이 의식에 대하여 다음과 같이 서술하고 있다. “유럽에서는 법과 관련이 있는 직업, 그리고 좀더 넓은 의미에서는 자유로운 직업은 전부 그 직업에 종사하는 사람들이 이익과 관계없이 (다시 말하면 이득의 정신에 침식되지 않고) 사회 전체의 이익을 위해 기꺼이 헌신하는 전통을 가지고 있다. 모든 사람의 이익이란 법적 전통에서 말한다면 ‘정의’이고 의료에 있어서는 ‘건강’이다. 이것이 그들의 직업의식이고 ‘명예’이다. 이 명예의 관점이 있기 때문에 변호사와 의사에게는 그 봉사에 대해서 보수가 아닌 사례금을 지불하는 것이다”(미셸 알베르, 1993: 131).

18) 영국에서는 1989년 이후 감소하던 조합원이 1998년에 17만 명, 1999년에 약 6만 명 증가하여 18년간의 감소추세는 일단 정지된 것으로 평가된다(Sneade, 2001). 이런 변화는 교섭권 부여를 위한 투표제도의 도입 등 노동당의 정책에 기인하는 바 크다는 평가이다(Financial Times, 2001. 9. 6).

팅을 제공하고, 노조학습기금 사업을 이행할 노조 학습위원의 교육과 사후관리를 하는 등이 대표적인 예에 속한다. 다른 예로 2000년 가을 유가 폭동에 반발한 트럭운전자들이 도로를 점거하면서 정부의 유가정책에 항의했을 때, 프랑스의 노조와는 달리 영국의 노동조합은 이에 동참하지 않고 정부의 고율 유류세 정책을 지지하였다. 이런 세입이 있어야 교육과 의료서비스 향상을 위한 재원을 마련한다는 것이다(Economist, 2000. 9. 14). 또한 Monks는 공공서비스 개선을 위해서 필요한 우수 인력을 확보하고 이들의 이직을 감소시키면서 공공부문 윤리의식을 고양함으로써 공공서비스를 개선할 수 있다고 주장하면서, 노동조합과 정부가 공공부문 개혁방안을 모색할 공동사업을 벌이자고 주장하기도 하였다(Financial Times, 2001. 6. 21).

노동쟁의 측면에서 보면 1997년 이후 영국의 쟁의건수는 연간 약 200건, 근로자 1,000명당 노동손실일수는 연간 약 10일 내지 20일로 매우 낮은 수준을 유지하고 있다(Davies, 2001). 하지만 1992년 이후부터 일관되게 이런 추세가 지속되고 있다는 점에서 이는 노동당의 정책이나 노동당과 노조 간부들과의 인간관계 때문이라고 보기 힘들고, 이전의 보수당 정권이 이룩한 노사관계 개혁의 성과라고 평가하는 것이 합당할 것이다. 나아가 노동조합측의 정부정책에 대한 불만이 있어도 그것이 대규모 쟁의로 연결되지 않는 것은 정부정책을 반대하는 쟁의가 불법이며, 이전의 보수당 통치 시절에 노동조합이 받은 고통이 컸고, 지금까지 구축하려고 애썼던 온건한 노동조합의 이미지와 배치될까 두려워한 때문이라 하겠다(Economist, 2000. 9. 14).

그런데 이런 온건한 노선을 걸어온 TUC 위원장은 내년에 임기 만료로 물러나게 된다. 이에 더하여 Blair와 함께 1984년 강경파인 탄광노조의 파업투쟁에 노동조합이 휩쓸려 들어가지 않도록 지도하면서 노동조합과 노동당의 이미지 개선과 노선 변화를 이끌어왔고, 이 과정에서 Blair 수상과 일정한 신뢰를 형성한 다수 노조지도자들이 은퇴하거나 3년 이내에 정년으로 현역에서 은퇴한다. 수송 및 일반노동자조합(TGWU)¹⁹, 일반노조(GMB)²⁰, 전기공노조(AEEU)²¹ 등의 거대노조 위원장이 이런 범주에 속한다. 이들이

19) 조합원 약 90만 명인 운수업 종사자와 비숙련공이 주축을 이루는 노조이다.

20) GMB는 여러 차례의 노조 합병으로 다양한 직종의 직업별 노조가 합병하여 현재에 이른 대형 노조의 하나이다. 이 노조의 명칭은 중요한 합병 파트너인 Gas Workers and General Union, Municipal Employees Association and the National Federation of Women Workers 및 Amalgamated Society of Boilermakers, Shipwrights, Blacksmiths and Structural Workers (ASBSBSW)의 첫 글자를 따서 지은 것이며, 조합원 약 36만 명을 보유하고 있다.

물러난 후 당장 강경파가 이들 노조의 지도부를 차지할 전망은 높지 않으나 이런 노조 내의 소수파와 일부 소규모 노조에서 강경파가 부상하는 등 정부나 온건파 노조지도자들에게 부담을 주는 상황이 나타나고 있는 실정이다(Financial Times, 2001. 6. 28b).

나. 공공부문 노조의 반응

공공부문 노동자들이 밀집되어 있는 공공노조(UNISON)²²⁾와, TGWU 및 GMB의 공공부문 개혁정책에 대한 반대는 보다 적극적이다. 이들 노조는 정부정책의 저지를 위한 공동방안을 준비하는 등 2001년 9월에 있었던 TUC의 연례회의 — 여기에 Blair 총리가 축사를 위하여 참석하였다 — 에서 공공부문 개혁을 둘러싸고 정부와 노조간에 심각한 충돌이 일어날 것으로 예측되기도 하였다.²³⁾ 특히 TGWU 위원장은 정부가 공공부문 근로자들의 사기와 이익을 손상시키면서 공공부문의 개혁을 추진하여 일고자 하는 것이 무엇인지가 분명치 않다면서 비판하고 있다. 그는 노동당의 노동정책, 특히 공공부문 개혁정책과 관련하여 노조는 공평한 대우를 못 받고 있는 반면 사용자단체(CBI)는 특혜를 받고 있다면서 정부의 정책을 비판한다. 또한 UNISON의 위원장은 정부가 노조의 반대를 무시하고 공공서비스 생산에 민간부문을 끌어들이는 정책을 계속 추진한다면 이전에 관례적으로 해오던 노동당에 대한 정치자금 기부를 중단할 것이라고 하면서 정부를 압박하고 있다(Financial Times, 2001. 6. 22). 이에 더하여 의사협회(British Medical Association), 경찰협회(Police Federation), 교원노조(National Union of Teachers) 등의 전문직 노조에서도 정부의 공공부문 개혁과 이와 연관된 성과급제도 등이 조합원들의 과도한 업무를 더욱 늘리고 서비스의 질을 떨어뜨린다고 비판하면서 대형 노조의 공공부문 개혁 반대에 가세하고 있다(Economist, 2001. 7. 5 및 2001. 12. 20; Financial Times, 2002. 4. 8).

정부를 더욱 곤혹스럽게 하는 것은 일부 공공부문 노조에서 온건성향의 노조 지도자들이 은퇴하면서 좌파적인 사회노동당(Socialist Labour Party)²⁴⁾ 당원으로 활약하였거

21) 조합원 약 73만 명인 제조업부문 숙련공들이 주축을 이루는 노조이다.

22) 조합원 140만 명인 영국 최대의 노조로서 보건, 교육, 경찰, 민간서비스(가스, 수도, 지방공항 등) 및 환경기구, 지방정부 등에 종사하는 현장노동자를 조합원으로 한다.

23) 그러나 이 연례회의가 미국의 9.11 테러사태 직후에 개최되어 정부에 대한 비판 제기를 자제하는 가운데서 별 충돌 없이 끝났다.

24) 이는 노동당이 우경화하여 사회주의적 이념을 버렸다고 보고 사회주의 이념을 지향하는 정당을 표방하며 1996년 5월 1일에 이전의 탄광노조 위원장이었던 Scargill에 의하여 창설

나 사회주의 이념을 동경하던 강경 성향의 40대 노조 지도자들이 부상하고 있다는 점이다. 이 가운데서 대표적 인사가 2002년 2월에 수송노조(Rail Maritime and Transport Union: RMT)²⁵⁾ 위원장으로 선임된 Crow이다. 그는 철도산업의 민영화가 실패했다고 평가하고 그 재국유화(re-nationalization)를 주장하면서, 현재의 노동당은 노동자계급의 뿌리와 지지를 저버리고 사업가들과만 친하게 지낸다고 비판한다. 그러면서 정부가 계속하여 PPP 정책을 추구하면 노동당에 대한 지원은 물론 노조 간부 출신의 의원들에 대한 개인적 지원도 중단하겠다고 말하고 있다. 그리고 이러한 비판의 구체적 표현으로서 RMT의 조합원이 일하는 런던지하철과 일부 지역의 철도노선에 대하여 2001년과 2002년에 몇 차례 시한부(1일 내지 2일간) 파업을 실시한 바 있다.

4. 근로조건의 이중성 문제

런던지하철의 경우에는 철도 민영화가 원활하게 진행되지 않은 경험의 영향 등으로 인해서 민간기업이 참여하는 PPP 정책에 대한 저항은 여전히 강하다. 그리고 이 저항은 노동조합만이 아니라 지방정부 등 노동조합 외부에서도 제기되고 있다. 하지만 보건부문과 교육부문의 경우, 공공서비스의 낙후로 많은 사람들이 불만을 느끼고 고통을 겪고 있어서 민간기업의 참여를 거부하는 노동조합의 저항을 지지하는 여론은 강하다고 보기 어렵다.²⁶⁾

이런 부문에서는 노동조합은 무조건적 PPP 반대보다 민간기업이 운영하는 시설에서 일할 조합원들의 근로조건을 확보하려는 운동이 상대적으로 활발하다. 참여 민간기업의 반발에도 불구하고, 보건노조의 요구로 2001년 11월에 민간기업이 운영할 3개의 병원에서 일할 수위, 조리사, 세탁원, 청소원 등의 종사자들에 대하여 이전에 NHS와 맺은 고용계약을 그대로 유지하는 조건에서 일할 수 있도록 하는 협약에 보건장관이 서명한 바 있는데, 이를 이러한 노동조합 운동의 결과로 볼 수 있다.

이러한 근로조건 보장은 관련 민간기업의 반발 외에²⁷⁾ 다른 문제를 파생시키고 있다.

된 정당이다.

25) 조합원 5만 7천명으로서 주로 철도노동자로 구성된 노조이다.

26) 영국에서는 무료 의료서비스에 대한 국민들의 지지가 높다(Economist, 2001. 7. 12). 하지만 여론조사기관인 MORI의 조사(2001. 6. 5)에 따르면 철도의 재국유화와 민간부문에 의한 환자진료 확충을 찬성하는 여론이 응답자의 약 70%에 달하고 있다(Economist, 2001. 7. 5).

근로자간의 근로조건 격차가 발생한다는 것이다. 공공서비스 생산에 참여하는 민간기업 종업원들간에 이중적 근로조건(two-tier)이 나타나는 것이다. 이전에 NHS에 고용되어 있다가 소속이 변경된 종업원들과, 민간부문에 의하여 신규로 채용되는 종업원들간에 근로조건의 격차가 발생하게 된 것이다. 노동조합에서는 이런 근로조건의 이중성을 비판하면서 신규 종업원에게도 NHS 종사자와 동일한 처우가 이루어지도록 정부가 규제할 것을 요구하고 있다.

IV. 결론: 전망과 정책적 함의

Blair는 '제3의 길(third way)'을 표방하면서 1997년 총선거에서 다수 기업가들과 중산층의 지지를 얻는 데 성공하였다. 옛 좌파의 사회민주주의와 옛 우파의 신자유주의(neo-liberalism)가 아닌 중도노선의 '제3의 길'은²⁸⁾ 공공부문 개혁과 노사관계라는 구체적인 정책을 통해서 보면 아직 큰 성과를 올리지 못하고 있고, 관련 당사자들의 갈등을 해소하는 데도 큰 효력을 내지 못하고 있다.²⁹⁾

공공서비스 개혁을 산업조직론에서 접근하면 공급자의 독점을 제거하는 것이 핵심 과제가 된다. NHS가 독점적 공급의 전형적 예이며, 학군에 따라 학생을 배정받는 초·중등학교도 지역 독점에 속한다. 하지만 철도시설처럼 분리하기 어려운 것도 있고, 민영화 이후 성과가 부진하여 재국유화 논의가 일어나는 현상도 있어서 민영화와 분리운동을 통한 경영효율 향상이 어느 부문에나 적용될 일반적 원리가 될 수는 없음을 영국 경험은 보여준다. 여기에 교원노조와 의사협회 등의 노조가 공급 독점을 강화시키는 역할을 하고 있다.

27) 정부의 이러한 조치는 PFI 계획에 참여하는 기업에 대한 규제로서 이들의 반발을 불러일으키고 있다. 민간기업들은 이러한 규제가 참여기업의 비용을 높이고, 이용자에 대한 서비스 개선에도 장애가 된다고 반발한다(Financial Times, 2001. 11. 23).

28) '제3의 길'에 관해서는 영국 사회학자 Giddens가 두 권의 책을 통하여 그 내용을 설명하고 있으나 여전히 그것이 구체적이지 않은 상태이다(Giddens, 1998 및 2000).

29) Blair는 2002년 2월 노동당 춘계회의의 한 연설에서 공공부문 개혁에 반대하는 노동조합을 보수주의자들과 야합하여 개혁을 파괴하려는 '파괴자들(wreckers)'이라고 비난함으로써 노조측의 강한 반발을 불러일으킨 바 있다.

노동 측면에서 보면, 공공서비스는 의사, 간호사, 교사, 경찰, 교도관, 청소원 등의 사람들이 주체가 되어 공급하는 서비스이므로 그 서비스 향상에는 이들의 능률향상이 필수적이다. 그러므로 이들의 의사를 무시하고는 단기적으로 서비스 질을 향상시키기가 어렵다. 이에 더하여 의사·간호사·상담원(therapist)이나, 교사·보조교사·교육관리직의 경우처럼 서로의 직업 영역이 중복되거나 경합되는 데서 오는 노조간의 갈등이 추가되어 문제가 한층 복잡해진다. 따라서 서비스의 개선을 위해서는 이들을 어떻게 설득하고 관리하여 기술발전과 수요자의 요구 변화에 부응하도록 노동관행을 바꿔 갈 것인가라는 과제가 대두된다.

어느 측면에서 접근하건 노동조합이 여기에 관련됨을 알 수 있다. 조직률이 높고, 강한 동료의식을 가지고 있으며, 장기간 전국교섭의 관행을 가진 노동조합을 어떻게 설득하여 민간기업을 참여시키고 성과급 등의 민간부문의 경영기법을 도입할 것인가가 과제가 된다. 이에 대한 경제학 연구자들의 처방은 대체로 독점적 공급자를 둔 채 그 종사자에 대한 책임의식을 강조하는 기존의 개혁방식으로는 큰 효과를 기대하기 어려우며, 궁극적 해결책은 보건서비스의 경우 이용자들이 부담하는 비용을 늘리고, 전체적으로 소비자들의 선택권을 확충하여 소비자의 선택에 의하여 비효율적인 공급자가 제재를 받는 제도를 만들어야만 공공부문 개혁이 가능할 것이라는 의견이 다수인 것 같다(Financial Times, 2002. 4. 25).

이러한 상황에서 영국 정부는 노동조합과 맞서서 민간기업을 다수 참여시키거나 운영기관을 작은 조직으로 분리하여 각 조직의 자율성과 수요자들의 요구에 대응할 책임을 높이도록 하는 정책을 취할 것인가, 아니면 중앙집권적 조직을 유지하면서 노조에서 요구하듯이 법률이나 규제를 통하여 노동조건 격차를 없애는 방향으로 갈 것인가, 혹은 중도적인 절충안을 모색할 것인가를 선택해야 할 상황이다.

영국의 예에서 도출되는 공공부문 개혁정책에 대한 시사점은 무엇인가? 공공부문의 범위, 그 생산조직, 공공부문 노동조합의 조직과 운동방식 등이 한국과 영국 간에 다르기 때문에 영국 경험의 구체적 내용에서 한국이 취할 바는 많지 않다. 그러므로 매우 일반적인 수준에서 말할 수 있는 정책 함의만이 도출될 뿐인데, 이는 다음과 같은 세 가지로 요약된다. 첫째, 공공부문 개혁이 일시적 재정 수입의 확보나 재정 지출의 감소를 가져오기 때문에 필요하다는 주장이나 민간의 창의적 경영관행을 도입할 수 있다는 등의 추상적 논리로는 그 정책에 대한 지지를 확보하기 어렵다는 점이다. 정부가 공공부문 개혁에서 추구하는 것이 무엇인지, 공공부문 개혁을 위한 정책방안(예컨대 PPP 정책)이 국

민이 바라는 공공서비스의 향상을 통한 생활의 질 향상이나 기업의 경쟁력 향상과 어떤 인과관계 혹은 상관관계가 있는지를 이론적·경험적인 자료를 통하여 구체적으로 제시할 수 있어야 한다. 이러한 자료에 입각한 설득에 다수 국민이 수긍할 때에 정책에 대한 국민의 지지를 획득할 수 있고, 이를 바탕으로 노조의 반대가 완화되도록 설득할 수 있을 것이다.

둘째, 많은 사람들의 이해관계와 관련되는 이러한 공공부문 개혁정책에서는 국정 최고책임자의 강한 신념과 지도력(leadership)이 그 수립 과정과 진행 과정에 반영되어야만 진척을 기대할 수 있다는 것이다. 영국의 경우에 볼 수 있듯이, 개별 부처는 그 책임자의 성향이나 노조와의 관계 등에 따라 이해관계 집단과 맞서는 것을 기피하고 부처 단위로 보아 무난한 정책을 선택하여 충돌을 피하고 보자는 식으로 나아갈 여지가 많은 것이다. 이를 막고 전체적인 정책의 방향과 그 일관성을 유지하도록 하는 것은 결국 국정 최고책임자의 역할이 될 수밖에 없다.³⁰⁾

셋째, 기술적 특성이 영국의 철도와 다를 바 없는 철도산업의 민영화를 한국에서 더 이상 추진하기 이전에 영국의 경험과 성공적으로 이루어진 것으로 평가되는 다른 국가의 사례를 보다 면밀히 분석할 필요가 있다. 영국의 경험에서 보면 철도의 민영화는 사실상 실패한 것으로 평가된다.³¹⁾ 그 원인과 이를 피할 수 있는 구체적 방안의 마련 없이

30) 영국에서 실제 진척되고 있는 상황을 보면, 담당 정부부처 장관들의 관점과 신념에 따라 다양한 의견과 방안이 표출되고 있고, 다수의 노동당 평의원들도(back-benchers) 급격한 공공부문 개혁에는 유보적인 태도를 보이고 있다(Financial Times, 2001. 7. 2 및 2001. 7. 23). 보건부문의 경우를 보면 운영기관은 소규모 조직으로 분리하면서도 통일적 근로조건이 적용되도록 하는 절충적 형태로 추진되고 있다. 이와 관련하여 최근 수상 직속의 공공서비스 개혁실(The Prime Minister's Office of Public Services Reform)에서 향후의 정책 방향을 보여주는 것으로 해석되는 자료를 발간한 바 있다. 공공부문 개혁작업이 통일된 방향과 이념하에 추진되도록 총괄하는 역할을 맡고 있는 이 기구에서 발간한 자료에서는 민간부문의 참여, 추가적 재원의 투입과 이를 위한 세금 인상 등 개혁을 위한 일반적 원칙을 제시한 후에 공공서비스를 제공하는 근로자들의 고용 유연성과 인센티브 도입(flexibility and incentives)이 향후의 정책에서 중요하다는 것을 강조하고 있다(Office of Public Services Reform, 2002). 구체적으로 이 자료는 관료주의적 업무 구분과 능률을 떨어뜨리는 제한적 노동관행(restrictive practices)을 감축하고, 서비스를 제공하는 현장 근로자들에 대한 인센티브와 보상을 높이고, 창의적 지도력과 경영이 보장되도록 해야 한다고 밝히고 있다. 명시적이지는 않지만, 이는 민간기업의 참여와 운영기관의 자발성을 중시하는 정책 방향을 제시한 것으로 해석되지만 수요자의 선택을 통한 개혁 추진에까지 이를 진전시키고 있다고 보기는 어렵다.

31) 영국 정부는 2002년 7월말까지 철도관련 기업과 공공의 이익을 대표하는 100여 개의 기관

철도 민영화를 추진하는 것은 자원의 낭비와 기업 수송비의 상승 및 수송관련 산업의 낙후를 초래하며, 공공부문 노사관계를 불안정하게 만드는 원인이 될 수 있다.

참 고 문 헌

- 미셸 알베르 (김이랑 역). 『자본주의 대 자본주의』. 서울: 소학사, 1993.
- 박덕제. 「保守黨政府下の 英國 勞使關係」. 『노동경제논집』 14권 (1991. 12): 191~210.
- 임무송. 『영국의 노동정책 변천사』. 서울: 한국노동연구원, 1997.
- Blair, T. *Reform of Public Services*, <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=2305&SectionId=32>, 2001.
- Burchill, F. *Labour Relations*. London: Macmillan, 1997.
- Corby, S. and G. White. "From the New Right to New Labor." In *Employee Relations in the Public Services*, edited by S. Corby and G. White, pp. 3-25. London: Routledge, 1999.
- Davies, J. (2001), "Labour Disputes in 2001." *Labour Market Trends* (June 2001): 301-314.
- Economist. "Britain's Public Services: That dangerous stage." (2002. 3. 21)
- _____. "London Underground: A person on the line." (2002. 2. 7)
- _____. "Bruising for a Fight." (2001. 12. 20)
- _____. "National Health Service: Walking wounded." (2001. 11. 22a)
- _____. "British Public Services: Tougher than the Taliban." (2001. 11. 22b)
- _____. "Education: Too Testing for Some." (2001. 9. 20).
- _____. "Public Services: King Tony and the Barons." (2001. 9. 13).
- _____. "Public Services: Socialism in one Country." (2001. 7. 12).
- _____. "Public Services and Private Companies: The Unions Dig in." (2001. 7. 5).

이 소유하는 비영리기업(가칭 Network Rail)을 설립하도록 하여 이 기업이 파산한 Railtrack의 선로와 신호 및 시설을 인수하여 관리하도록 할 계획을 발표한 바 있는데, 이는 사실상 철도의 재국유화를 뜻하는 것으로 해석되고 있다.

- _____. "Public Services and the Private Sector." (2001. 6. 28).
- _____. "The Second term: Tony's Big Ambitions." (2001. 6. 7).
- _____. "The TUC Congress: Confused." (2000. 9. 14).
- _____. "Down the Tube." (1998. 5. 19).
- Financial Times. "Trust me, I'm the chancellor of the exchequer." (2002. 4. 25).
- _____. "Britain's social engineer." (2002. 4. 20).
- _____. "Why Britain may face a summer of discontent." (2002. 4. 8).
- _____. "Bupa unveils details of NHS hospital contract." (2001. 12. 5).
- _____. "In a bad way." (2001. 11. 29).
- _____. "Union deal 'threatens' private finance initiative." (2001. 11. 23).
- _____. "New doubts raised over London Underground PPP." (2001. 10. 27).
- _____. "Lessons from Railtrack." (2001. 10. 9).
- _____. "Number of union members rises." (2001. 9. 6).
- _____. "MPs plan review of private involvement in public services." (2001. 7. 23).
- _____. "Winning at monopoly: The argument over how to run public services is hopelessly confused." (2001. 7. 11).
- _____. "Weasel words on private sector involvement." (2001. 7. 2).
- _____. "White-collar companies set to benefit most from public service provision." (2001. 6. 28a).
- _____. "Change ahead as the old guard moves on." (2001. 6. 28b).
- _____. "Public sector plans bring union review of funds for Labour." (2001. 6. 22).
- _____. "Unions move to block private sector role in public services." (2001. 6. 21).
- _____. "Private good, public bad is still not the answer." (2001. 6. 18).
- _____. "TUC chief in call for services to stay public." (2001. 6. 12).
- _____. "AEEU chief proposes no-strike agreements in public services." 2001. 6. 11).
- _____. "A forerunner in the drive to the free market." (2001. 5. 24).
- _____. "Private sector 'turns tide' in Islington schools." (2001. 3. 28).
- Giddens, A. *The third way and its critics*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- _____. *The third way: the renewal of social democracy*. Oxford: Polity Press, 1998.
- Howell, C. "Unforgiven: British Trade Unionism in Crisis.", In *The Brave New*

- World of European Labor: European Trade Unions at the Millennium* edited by Martin A. et al., pp. 26-74. New York : Berghahn Books, 1998.
- Income Data Services. *Redundancy*, London: Income Data Services, 2000.
- IPPR. *Building Better Partnerships: The Final Report from the Commission on Public Private Partnership*. London: Institute for Public Policy Research, 2001.
- McIlroy, J. *Trade Unions in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press, 1988.
- OECD. *OECD Health Data 2001*(CD). Paris: OECD, 2001.
- Office of Public Services Reform. *Reforming our Public Services: Principles into Practice*. 2002.
- Pelling, H. *A History of British Trade Unionism*. New York: Penguin Books, 1987.
- Sneade, A. "Trade Union Membership 1999-2000." *Labor Market Trends* (September 2001): 433-444.
- Stationary Office. *Public Private Partnership: the Government's Approach*. London, 2000.
- Turner, A. *Just Capital : the Liberal Economy*. London : Macmillan, 2001.
- White, G. *The Remuneration of Public Servants: Fair Pay of New Pay?* in *Employee Relations in the Public Services*, edited by S. Corby and G. White, pp. 73-94. London: Routledge, 1999.

<http://news.ft.com/ft/gx.cgi/ftc?pagename=View&c=Article&cid= FT3E0OCNMPC>

abstract

Public Sector Reform and Industrial Relations: the case of Britain

Duck Jay Park

Britain's public services, especially health service and secondary education are in disarray. The current British government adopted the public-private partnership (PPP) as a major device to bring about public sector reform. In principle, PPPs could be used to outsource all sorts of public services, helping to raise standards by extending choice and competition. Up to now, however, they have been focused mainly on a relatively limited range of ancillary services related to new buildings and their subsequent operation.

The unions, especially the unions covering the public sector employees are antagonistic to the PPPs. The unions have been opposing privatizing or resecting of any part of the public services, as these apt to lead insecurity of employment and degradation of working conditions of their members. Most of the union leaders consider that PPPs are 'privatization by stealth'.

Even in Britain, which has a long history of trade union movements, to persuade the unions to co-operate to the reform policy has been extremely difficult. To succeed in public sector reform, the government, be it Korean or British, needs strong leadership, consistency in policies between various departments, and persuasive ability to overcome the opposition from the vested-interest group.