

경제위기와 저임금 고용: 영국의 정책조치

Damian Grimshaw (맨체스터대학 맨체스터 경영학부 교수, 유럽근로고용연구센터 소장)

■ 머리말

주변 국가와 비교할 때 영국은 저임금근로자 발생률이 높다. 따라서 2008~2009년의 경기침체와 이후 긴축경제의 시기와 같은 경제위기에는 저임금근로자의 상대적인 지위를 모니터링하고 보호해야 하는 중요한 과제를 안고 있다. 실업이 증가하고 기업의 성과가 악화될 때에는 모든 근로자의 임금소득에 타격이 갈 수 있으나, 특히 저임금 노동에 종사하는 근로자에게는 더욱 그러하다. 영국에서 저임금근로자는 노조 조합원일 가능성이 매우 낮고, 한 직장에서 다른 직장으로, 또는 한 산업에서 다른 산업으로 이동할 때 자격을 인정받을 가능성도 낮다. 또한 시간제 근로자나 임시고용계약을 하고 있는 경우가 많아 그 입지가 매우 취약하다.

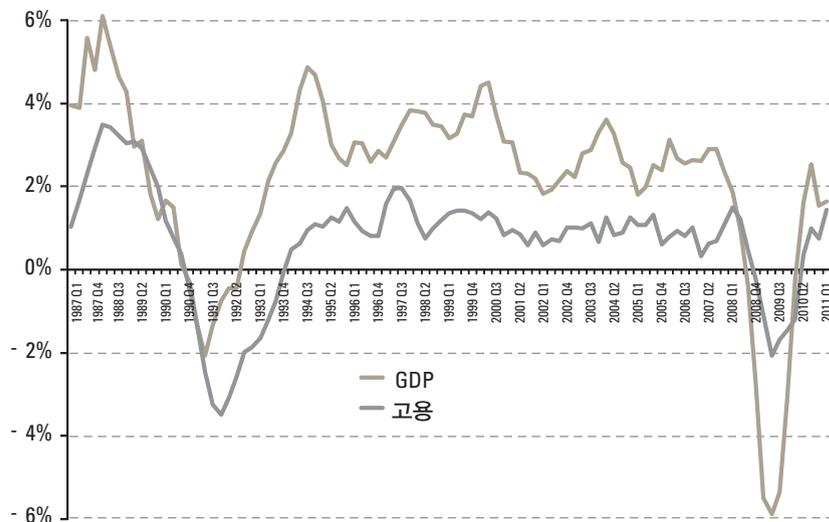
이 글에서는 먼저 영국의 경기침체 상황과 저임금 노동의 유형을 평가하고 이에 대한 노사정의 대응을 분석한 다음, 최저임금 법안, 단체교섭, (취업자와 실업자를 위한) 복지급여, 직업훈련 등 네 가지의 정책을 살펴본다. 경기침체의 초기 대응으로 몇 가지 유용한 정책조치가 도입되기도 하였으나 경기침체 이후 그동안 실행한 바람직한 노동시장 개입 정책이 전환되었고 그 결과 저임금직에 종사하는 근로자에게 악영향을 미쳤다. 결론에서는 정책의 시사점을 구해 보도록 한다.

■ 노동시장 여건: 2008~2009년의 경기침체 및 2010년 이후 긴축경제

경기침체로 영국의 GDP 하락이 장기간 지속되었다. 2008년 2사분기부터 2009년 3사분기까지 6사분기 연속 6%포인트 하락하였다. 그러나 1991~1992년의 경기침체기에 비해 상대적으로 하락폭이 작은 것이다(그림 1 참조). 그럼에도 불구하고 근로연령취업자의 비율이 크게 감소하였고, 경기침체 이전의 수준과 비교할 때는 아직도 상당히 낮은 편이다. [그림 2]에서는 남성과 여성의 고용률을 비교하였다. 2008년 3~5월부터 2010년 1~3월 사이 남성의 고용률은 79.0%에서 74.9%로 4.1%포인트 감소하였으며, 여성의 고용률은 67.0%에서 65.6%로 1.4%포인트 하락하였다. 따라서 주로 남성이 경기침체의 타격을 받았으며 남성의 고용감소는 여성의 고용감소 규모의 거의 3배에 이른다.

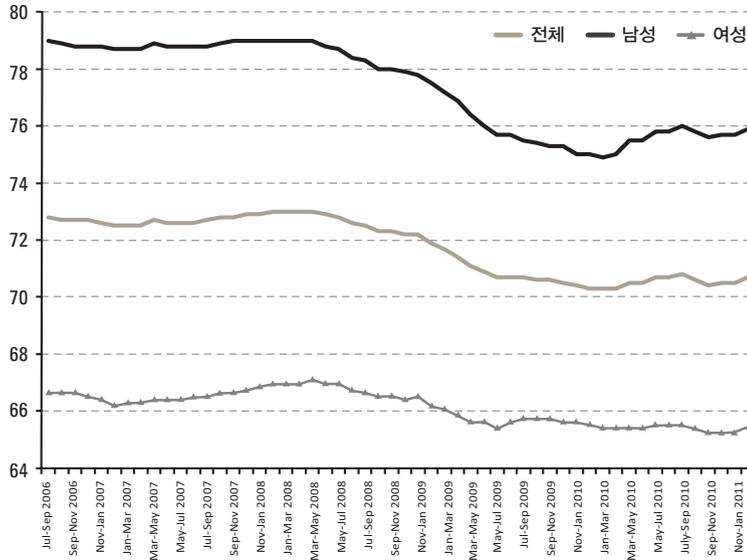
그 이유는 영국의 경기침체가 남성이 지배적인 제조업과 건설업에서 가장 심각했기 때문이다. 그 밖에 경기침체의 영향을 받은 산업을 2개 더 들면 유통 및 숙박산업(저임금부문)과 금융 및 기업서비스부문이 있는데 이들 산업은 근로자의 성별 분포가 상대적으로 고른 편이다. 하지

[그림 1] 영국의 GDP와 고용(1987~2011)



주: GDP(시가, 연쇄가중법에 의한 실질금액); 고용(16세 이상).
자료: 영국 통계청.

[그림 2] 영국의 성별 고용률(2006-2011)



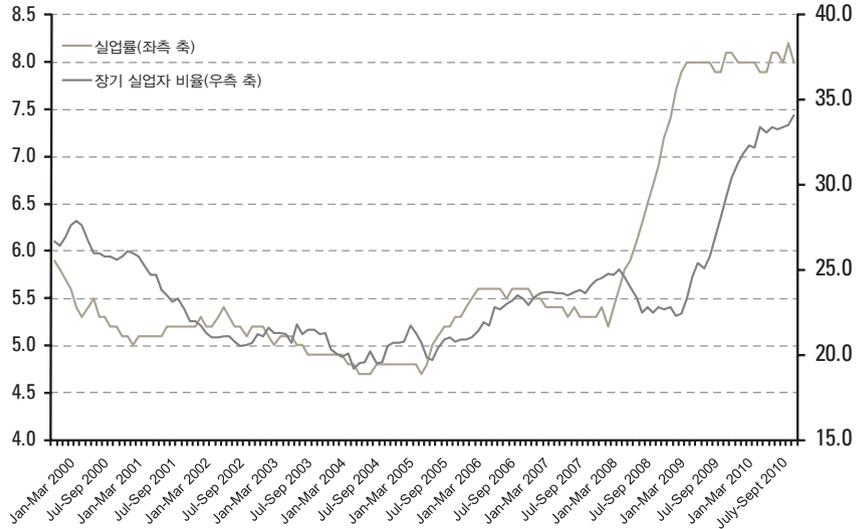
주: 고용률(16~64세).

자료: 경제활동인구조사 온라인 자료(www.statistics.gov.uk/elm/).

만 2010년 중반 이후 남성의 고용은 회복세를 보이기 시작한 반면, 여성 고용률은 현재까지도 개선되지 않고 있다는 점은 눈여겨볼 만하다. 그 이유는 여성이 많이 고용되어 있는 공공부문, 특히 지방정부의 공공부문에서 일자리 감축을 초래한 긴축조치의 영향으로 볼 수 있다. 긴축조치의 강도로 볼 때, 당분간은 여성 고용이 경기침체 이전의 수준으로 회복되지 않을 가능성이 높다: 공공부문의 고용은 지난 10년간 꾸준히 증가하였으나 2010년 1사분기에서 2011년 1사분기 사이 143,000명(2.3%) 감소하였다.

실업현황은 고용 변화를 그대로 반영한다. 실업률은 경기침체 전 상당히 오랜 기간 비교적 낮게 유지되었으나(5~6%), 경기침체로 빠르게 상승하여 2009년 2사분기에는 8%에 이르렀다. 최신 자료에 따르면 실업률은 이 선에서 고착된 듯하다. 다시 말해 GDP 성장률이 분명한 회복세를 보이고 있고 이후 7사분기 동안 취업 근로자수가 증가했음에도 불구하고, 실업률은 해당 기간 내내 별다른 변화를 보이지 않았다. 실업률의 증가와 더불어 다소 시차를 두고 12개월 이상 장기 실업자의 비율도 증가하였다. 2009년 2사분기부터 2010년 중반까지 장기 실업자의 비율은 22%에서 33%로 빠르게 증가하였다.

[그림 3] 영국 실업률 추세와 장기 실업자의 비율(2000~2010)



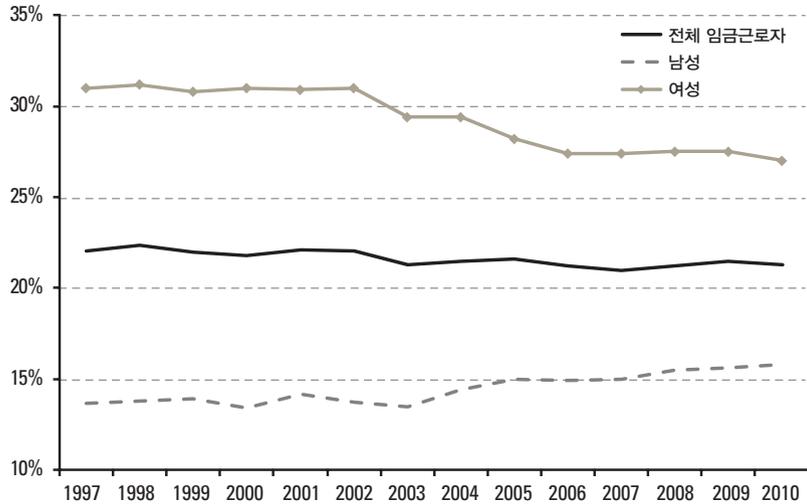
주: 16~64세 전체 인구 대상.

자료: 영국 통계청 (www.statistics.gov.uk/elmr/).

■ 저임금 고용의 추세

경기침체와 실업률 급증을 감안할 때 저임금 근로에는 어떠한 변화가 있었을까? [그림 4]에서는 1997년 이후 임금근로자 전체, 남성, 여성 각각에 대한 저임금 근로의 추세를 보여준다. 저임금 고용은 일반적으로 통용되는 정의(Grimshaw, 2011 참조)에 따라 총 시급이 전체 임금근로자의 임금 중앙값의 2/3보다 적은 임금근로자의 비율로 정의하였다. 심각한 경기침체와 고용 구조조정의 규모에도 불구하고 저임금 고용의 전체 비율에는 어떠한 변화도 감지되지 않았다는 점은 참으로 놀랍다. 저임금 고용률의 추정치는 2007년 21.0%, 2010년 21.3%이다. 사실상 [그림 4]에서도 확인할 수 있듯이 저임금 고용률은 10년 넘게 이러한 수준에서 크게 벗어나지 않았다. 변화가 있다면 7년간 평균치가 1997~2003년까지 평균 22.0%에서 2004~2010년까지의 평균인 21.3%로 근소하게 하락했다는 것뿐이다. 물론 다른 유럽 국가에 비하면 저임금 고용률은 상대적으로 높은 수준이다(Gautié and Schmitt, 2010). 하지만 경기침체가 단기적인 영

[그림4] 영국 저임금 고용의 성별 추세(1997~2010)



주: 초과근로수당을 제외한 총 시급을 기준으로 전체 임금근로자 임금 중앙값의 2/3 미만을 저임금으로 정함. 기존에 발표된 십분위별 소득 자료를 바탕으로 저임금 발생률에 대한 자체 추정.

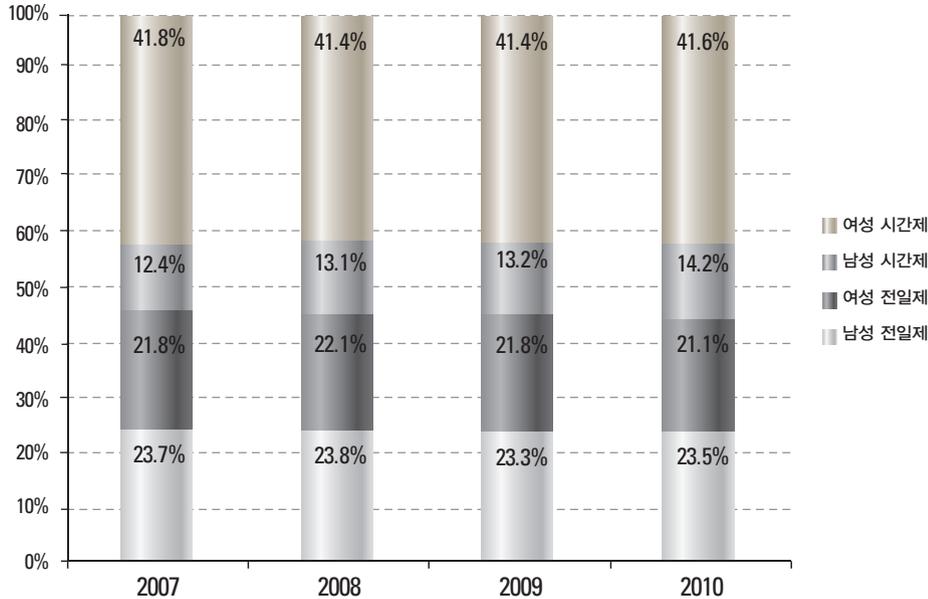
자료: 연간 근로시간 및 소득 조사, 복수연도.

향을 미치지 않는 것으로 보인다.

저임금 고용률에 영향이 없었던 이유는 무엇이였을까? 그 이유로 생각해볼 만한 것은 노동 시장을 구성하는 다양한 집단에 각각 서로 다른 영향이 있었고 평균값은 이러한 다양한 추세가 서로 상쇄된 결과라는 점이다. [그림 4]를 보면 경기침체가 중기 추세를 변화시키는데 중요한 역할을 한 것으로 보이지는 않으나, 남성과 여성이 서로 상반된 추세를 경험하였음을 알 수 있다. 저임금 노동은 성별에 따라 현격한 차이가 여전히 존재한다. 다시 말해 여성의 경우 남성보다 저임금 고용에 있을 가능성이 거의 2배 높다. 여성의 저임금 고용률은 2010년 27.0%인 반면 남성은 15.8%이다. 대상 기간 중 저임금 고용률의 성별 격차는 크게 감소하였다. 남성 대비 여성의 저임금 고용률은 1997년 2.3이었으나 2010년에는 1.7로 감소하였다.¹⁾ 경기침체가 이러

1) 이는 1980년대 중반 이후 발생한 장기 추세를 따르고 있다(Mason et al., 2008a: figure 1.1).

[그림 5] 영국 저임금 고용 구성: 성별, 전일제/시간제 (2007~2010)



주: 초과근로수당을 제외한 총 시급을 기준으로 전체 임금근로자 임금 중앙값의 2/3 미만을 저임금으로 정함. 기존에 발표된 십분위별 소득 자료를 바탕으로 저임금 발생률에 대한 자체 추정.

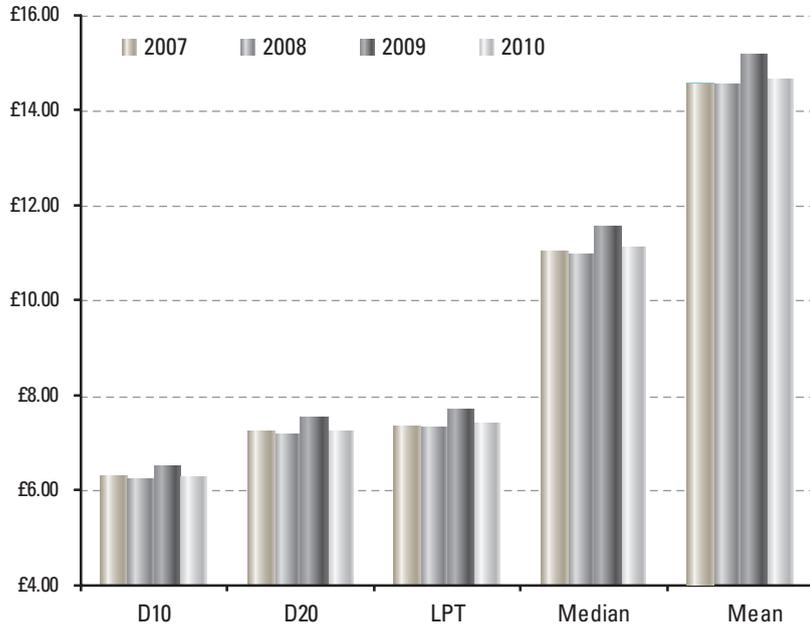
자료: 연간 근로시간 및 소득조사, 복수연도.

한 추세를 멈추거나 뒤집지 못했다.

물론 저임금 노동의 성별 차이는 노동시장과 경제활동인구 특성이 상호 연관되어 변화한 결과를 반영하는 것이다. 이에는 임시직, 시간제, 청년, 저숙련직(개인서비스, 소매, 숙박업), 인종(파키스탄인, 방글라데시인, 중국인/아시아인 등이 고위험) 등과 같은 고위험 특성과 관련된 구성의 효과도 포함되어 있다(Mason et al., 2008b: table 2.3).

따라서 성별, 전일제/시간제 고용을 분리할 경우 경기침체의 영향이 더욱 분명하게 나타난다. 그러나 저임금 고용률 척도에 관한 증거를 살펴보면 거의 영향이 없었던 것으로 나타난다. [그림 5]에서는 여성 시간제근로자가 영국의 저임금근로자 중 가장 큰 집단을 이루고 있고(2010년 약 42%), 최근 들어서도 이러한 현상은 변화하지 않은 것으로 보인다. 마찬가지로 여성이 저임금 고용에서 차지하는 비율이 높은 현상은 경기침체기에도 별다른 변화가 없었다.

[그림 6] 영국 최하위임금 근로자의 실질시급 변화(2007~2010, 2010년 물가 조정치)



주: LPT는 표준 정의에 따른 저임금 경계를 의미함.

자료: 연간 근로시간 및 소득조사, 복수연도. 연간 소매물가지수를 사용하여 추정된 실질소득. 소득자료의 시기를 같게 하기 위해 매년 4월 자료로 추정함(영국 통계청 자료).

2010년 여성이 총 고용에서 차지하는 비율은 49%인 반면 저임금 고용에서 차지하는 비율은 63%이다.²⁾ 경기침체가 중 저임금 고용에서 차지하는 비율이 증가한 근로자집단이 하나 있다면 남성 시간제근로자로 경기침체 이전 12.4%에서 2010년에는 14.2%로 증가하였다. 같은 기간 이들의 저임금 리스크는 상대적으로 안정되어 있었다. 따라서 이러한 증가세는 남성 시간제

2) 2010년 연간 근로시간 및 소득조사(ASHE) 데이터 활용. 저임금 고용에서 남성 전일제근로자의 비율이 여성 전일제근로자의 비율보다 높은 것은 남성 전일제근로자의 숫자가 1,110만 명, 여성 전일제근로자의 숫자가 700만 명으로 그 숫자가 크기 때문이다. 2010년 저임금 고용 가능성은 남성 전일제근로자가 11%, 여성 전일제근로자가 16%로 여성이 더 높다.

근로자의 수가 약 140만 명에서 160만 명으로 증가한 때문으로 볼 수 있다.

경기침체가 저임금 노동의 규모에 미치는 효과가 거의 없는 것으로 나타난 것에 대해, 척도 자체가 임금분포상 하위 50%를 차지하는 근로자 사이에 나타나는 임금의 하락을 포착하도록 설계되지 않았다는 점으로 설명할 수도 있다. 소득 중앙값의 실질값과 그 아랫선의 모든 소득이 동반 하락한다면 저임금 척도는 경기침체의 부정적인 효과를 잡아내지 못한다.

어느 정도까지는 실제로 이러한 현상이 발생하기도 했다. 2010년도 실질소득에서 임금분포의 중앙값은 2007년의 수준보다 개선되지 않았다(그림 6 참조). 2단계의 경기침체 효과가 존재한다. 물가가 2008~2009년 하락하여 모든 근로자에게 실질소득이 증가하는 효과를 초래한 후 2009~2010년에 다시 상승하였다(소매물가지수 5.3%). 반면 명목소득은 거의 증가하지 않았고 최하위 십분위, 오분위, 저임금경계의 모든 근로자는 약 4%의 실질시급 하락을 겪게 된다. 저임금근로자에서 가장 큰 비율을 차지하는 여성 시간제근로자의 실질소득은 2009~2010년 크게 하락하여 최하위 십분위는 4.3%, 중앙수준은 3.4% 하락하였다. 고임금근로자도 감소폭은 작지만 실질소득이 감소하였다. 따라서 영국의 모든 근로자가 경기침체에 공통적으로 실질 임금 감소를 겪었으나 최하위임금 근로자의 경우 감소폭이 더욱 컸다.

■ 저임금근로자 보호 정책

저임금근로자에게 지급되는 임금은 생산성 척도보다는 공식/비공식적 규정, 관습, 관행을 반영한다. 특히 근로자가 기업의 수익에 기여하는 바를 짚 수 있는 유용한 척도가 되는 신뢰할 만한 생산성 척도를 찾기 어려운 서비스 경제의 경우에는 더욱 그러하다. 저임금근로자의 임금을 결정하는 규정에는 공식적 제도(특히 법정 최저임금, 임금단체협약)와 비공식적 관행적 규범(특정 업무에 대해 사회적으로 통용되는 요율, 자격에 대한 평판) 등이 있다. 국가의 임금정책제도의 직접적인 범주 안에 있지 않은 변수라도 노동시장의 하층부에서는 임금결정에 영향을 미친다. 이러한 변수에는 복지제도 등이 있다. 이는 실업급여수준이나 공공부조 수급규정이 저임금직의 수용 여부에 영향을 주는 인센티브로 작용하기 때문이다. 또한 근로소득보전세제가 활성화될 경우 사용자가 적합한 구직자를 구하기 위해 임금을 인상해야 하는 부담이 줄어든다.

숙련형성정책은 또 다른 예라 할 수 있다. 원칙적으로 교육의 질이 임금 전망을 높이고, 사용자의 숙련개발에 대한 투자가 근로자의 업무수행을 개선시키며, 직업훈련을 위한 기반시설투자가 저숙련직에서 중간숙련직으로의 전환을 지원할 수 있기 때문이다. <표 1>에서는 경기침체기와 긴축재정운영기간 동안 네 가지 주요 정책 분야에서 노사정의 대응을 요약하였다.

1999년 영국에 최초로 도입된 최저임금과 관련하여, 최저임금위원회(Low Pay Commission)는 경기침체와 이후 경기회복에 대한 직접적인 대응책으로 2008년, 2009년, 2010년에 성인과 청소년의 최저임금 인상을 소폭으로 제한할 것을 권고하였다. 해마다 최저임금위원회 위원은 실업, 물가상승(변동성이 매우 큼), 임금 수준과 관련된 여러 정황들을 평가하였다(2008년, 2009년, 2010년 최저임금위원회 보고서 참조³⁾). 그 결과 나온 권고안으로 인해 이전 몇 년 동안 지속

<표 1> 영국 경기침체 및 긴축경제 기간의 저임금근로자를 위한 정책 평가(2008~2011)

	당면과제	정부정책		노조와 사용자의 반응
		경기침체기	긴축정책	
i) 법정 최저임금	실질임금을 보호하고 구매력과 총수요를 보호하기 위해 어떻게 임금하한선을 개선할 것인가?	평균소득에 연동하여 동결	평균소득에 연동하여 동결	노조는 평균소득보다 인상폭이 커야 한다고 최저임금위원회에 로비하였으나 사용자는 동결을 주장
ii) 단체교섭	실업 증가, 사용자의 임금 지불 능력부족/의지결여, 물가변동에 직면하여 어떻게 조합원을 확보하고 단체교섭을 확대하며 임금인상을 협상해 갈 것인가?	이중노동시장금지법(Two-Tier-Code)은 지속적으로 시행되었으나 적용대상 저임금부문을 확대하고자 하는 노력 부재	이중노동시장금지법(Two-Tier Code)폐지	단체협약에서 노조는 임금격차의 잠식과 최저임금을 초임으로 활용하는 관행을 막지 못함, 효과적인 하위가중 임금결정 사례 있음
iii) 복지급여	고용과 실업에 대해 적절한 복지급여를 확보함으로써 저임금근로자의 보편적 지위를 어떻게 보호할 것인가?	실업급여 개선을 위한 정책 부재, 노동시장 재진입 인센티브로서 표적화된 세액공제제도 개선을 위한 새로운 정책 시행	복지지출 삭감과정에서 물가연동제를 변경하여 실업급여와 세액공제가 축소되는 결과가 초래됨	2010년 이후 복지지출 삭감에 대해 노조 반대
iv) 직업훈련정책	임금상승을 뒷받침할 교육과 기술 개발에 대한 지속적인 투자를 어떻게 지원할 것인가?	교육훈련보조금(Train to Gain)으로 연간 £10억 예산 편성; 대기업에서 직업훈련 시간을 요청할 수 있는 새로운 근로자의 권리	교육훈련보조금(Train to Gain) 폐지; 평생교육 예산 삭감(25%); 교육지원금 폐지	2010년 이후 교육 및 훈련 지출 삭감에 대해 노조 반대

자료: 자체 분석.

3) 저보수위원회의 보고서는 www.lowpay.gov.uk에서 찾아볼 수 있다.

적으로 최저임금이 평균소득 증가를 뛰어넘어 인상되었던 것이 중단되었다. 2001~2007년 사이 최저임금은 소득 중앙값의 45.2%에서 52.7%로 크게 인상되었다. 이후 2008~2010년에는 52%를 다소 넘는 수준에서 안정되었다(연간 근로시간 및 소득조사 자료, 자체 산출치). 사용자는 2001~2004년까지의 기간에 최저임금을 인상해야 한다는 최저임금위원회의 입장을 지지하였지만 경기침체가 발생하기 한참 전인 2005년에 이미 주요 사용자단체(CBI)는 평균소득증가와 외의 연동을 요구하였다(Grimshaw et al., 2010). 최저임금위원회는 이러한 사용자의 입장에 호의적이었고, 곧 이어 닥친 경기침체로 이러한 접근법이 강화되었다. 2009년에 최저임금위원회는 처음으로 CBI를 위시한 많은 사용자단체로부터 최저임금의 수준을 동결해 달라는 요청을 받았다. 또한 영국산업연맹의 요청을 무시하라는 영국노총(TUC)의 요청도 접수되었다.⁴⁾

저임금근로자의 입장에 영향을 끼치는 또 다른 직접적인 제도는 임금 단체교섭이다. 일반적으로 영국의 제도적 틀은 비교적 취약하다. 영국에는 민간부문과 공공부문이 분명하게 나누어져 있어 공공부문 근로자의 약 70%가 단체협약의 적용을 받는 반면, 민간부문 근로자의 20%만이 단체협약의 적용을 받는다(Barratt, 2009 참조). 게다가 저임금부문은 노조가입률이 가장 저조한 산업이다. 예를 들어 노조가입률이 소매업은 12%, 숙박업 5% 수준이다. 따라서 대부분의 경우에 저임금근로자의 임금은 사용자가 독단적으로 결정하게 된다.

경기침체기에 최저임금이 미미하게 인상되었을 뿐인데도 불구하고(2009년 1.2%, 2010년 2.2%) 다수의 저임금부문 사용자는 저임금근로자의 이해에 반하는 다음과 같은 두 가지의 임금 관행을 유지해온 것으로 보인다. 첫째, 법정 최저임금 인상으로 발생하는 임금 변동분을 지급하지 않았다. 둘째, 신입 직원뿐 아니라 일부의 경우 기존 직원에 대해서도 최저임금을 초임 또는 기준임금으로 삼았다(최저임금위원회, 2010: 39~41). 그 결과 많은 근로자가 임금 구조의 바닥 또는 최저임금을 간신히 넘는 수준으로 내몰리게 되었다. 다음은 최저임금위원회 보고서를 인용한 것이다:

소득분배 분석에 따르면 1999년 이후 해마다 최저임금이 분명하게 인상된 것으로 나타난다. 최근 몇 년 동안은 최저임금이 평균소득에 연동해 인상될 뿐임에도 불구하고 인상폭이 더욱 커졌다. 이는 최저임금이 소득과 소득분배에 영향을 미친다는 점을 분명히 보여주는 것이다(최저임금위원회 보고서, 2010: 41).

4) www.tuc.org.uk/newsroom/tuc-16424-f0.cfm 참조.

이러한 현상은 법정 최저임금과 미약한 임금 규제가 결합되어 최저임금 상향조정이 매우 제한적인 파급효과만이 발생하는 영국과 같은 국가에서 나타나는 고용모델의 전형적인 특성이 라고 말할 수 있을 것이다. 저임금근로자는 기존부터 존재하는 임금격차(연공서열, 기술, 자격 조건 등으로 발생)를 보호하기에는 매우 제한적인 자원과 교섭력을 가지고 있고, 그 결과 저임금근로자 계층에 분열화가 더욱 심화되었다. 또한 이러한 제한적인 파급효과는 지속적인 최저임금 인상에도 불구하고 저임금 고용률(그림 4 참조)이 최근 수년간 상대적으로 안정적으로 유지된 이유를 설명해 준다. 그렇지만 몇몇 사례에서는 단체협약으로 최하위 임금을 법정 최저임금보다 훨씬 높게 책정하기도 하고 저임금 근로자의 임금 인상률을 높이는 하위가중 임금결정(bottom-loaded pay settlements)에 합의하기도 하는 등 저임금근로자에게 유리하게 작용하기도 하였다. 영국 국민의료서비스(NHS)의 임금협약이 좋은 사례이다. NHS에서는 최하위 보수(신규채용 청소부)가 2010년도 법정 최저임금보다 20% 가까이 높았고, 2007년, 2009년, 2010년에는 하위가중 임금제도에 대해서도 합의를 이끌어냈다(Grimshaw et al., 2010).

그동안 저임금근로자를 보호해온 단체교섭의 중요한 특징 중 하나가 2010년 폐지되었고, 이러한 결정은 임금과 근로조건에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 우려에도 불구하고 단행되었다. 이중노동시장금지법(Two-Tier Code)에서는 공공부문에 하도급 서비스를 제공하는 민간 기업의 근로자에게도 공공부문의 단체협약이 적용되도록 하였다. 그러나 이중노동시장금지법은 2010년 우파 정부의 노동시장 규제 철폐 노력의 일환으로 폐지되었다. 공공지출 삭감 압력을 받고 있기 때문에 공공기관들은 비용을 절감하기 위해 새로운 아웃소싱 계약을 체결할 것이고 민간기업은 임금을 낮추고 기타 조건을 악화시키는 등의 대응을 할 것이다.

저임금근로자의 상대적 지위에 영향을 미치는 셋째 간접변수는 실업급여, 근로소득보전세제 등과 같은 복지제도이다. 여타 유럽국가와 비교할 때 영국의 제도는 지출수준이 매우 낮은 최소한의 개입만을 하고 있는 것으로 평가된다(Bonoli, 2010). 따라서 경기침체에 실업이 빠르게 증가해도 (예를 들어 프랑스에서 관찰되었듯이) 실업급여의 수준을 높이거나 수급권을 연장하기 위해 정책을 실행하지 않은 것은 새로운 것도 없다. 다만 2010년 정부의 예산을 긴축하면서 물가지수연동제를 변경하여 2011년 4월부터 실업급여를 줄인 것은 의외의 결정이었다. 물가지수를 주거비용이 포함된 소매물가지수에서 소비자물가지수로 변경하게 되면 영국 재무부에게는 상당한 예산절감이 발생하지만 실업자의 소득은 그만큼 줄어들게 된다.

경기침체에 실업자와 비경제활동인구의 노동시장 통합을 촉진하는 긍정적인 개입도 있었다. 여기에는 청년보장(Young Person's Guarantee)(£10억의 미래일자리기금 포함)과 장애인, 편부모, 고령근로자를 복지급여 수급자에서 저임금근로자로 노동시장으로 복귀시키는 노동시장 재진입 세액공제(Return-to-Work Tax Credits) 등이 있다. 하지만 영국정부의 대응은 2010년 집권한 신정부의 정치적 노선이 급격히 변화하면서 복잡해졌다. 특히 청년보장이 일자리 장려책으로 부분적으로나마 효과가 있고 취약한 저임금근로자 집단에게 추가 지원을 제공한다는 증거가 정부 웹사이트에서 발표되었음에도 불구하고 신정부는 청년보장을 폐지하였다.⁵⁾

저임금근로자의 지위에 영향을 미치는 넷째 정책분야는 교육과 훈련이다. 2008~2009년 경기침체에 집행되었던 주요 이니셔티브 중 하나가 국가직업자격(NVQ) 2단계의 훈련을 지원하는 사용자에게 정부 보조금을 제공하는 교육훈련보조금(Train to Gain) 정책이다. 초기 운영에 대해서는 의구심을 품기도 했으나 2009년에 해당 제도에 대해 실시한 평가에서는 훈련을 통해 기업의 성과가 향상되었다는 조사자료를 제시하기도 하였다. 또한 국가직업자격(NVQ)이 자신의 첫 자격요건이었던 근로자에게는 자존감을 높이는 계기가 되었다는 보고도 있었다(NAO, 2009).

그럼에도 불구하고 2010년 신정부는 2011년 6월을 기점으로 이러한 정책을 폐지하였다. 이는 공공지출을 절감하기 위한 것이기도 했지만, 정부가 노동시장에 개입하지 말아야 한다는 이념적 노선에 따른 것이기도 했다. 또한 정부는 많은 사람들이 일자리 부족을 교육의 기회로 삼고자 했던 시기에 평생교육의 지출을 25% 삭감하였다. 게다가 2010년 발표된 긴축조치에서는 16~19세의 평생교육을 지원하여 저임금 근로에서 벗어날 수 있는 발판을 제공했던 가계소득 심사에 따른 교육지원금(주당 최대 £30)도 폐지하였다.

■ 맺음말

흥미로운 부분이 있기는 하지만 안타깝게도 영국의 모델은 경기침체기와 회복기에 어떻게

5) <http://research.dwp.gov.uk> 참조.

저임금근로자를 보호해야 할 것인지에 대해 다른 국가에게 긍정적인 시사점을 주지 못한다. 유럽 국가 중에서도 영국은 강력한 신자유주의 경제 국가로 이는 노동시장의 지배구조제도에도 적용이 된다. 저임금근로자의 상대적 입장에 영향을 미치는 주요 정책에서 정책개혁은 저임금 근로자의 상대적 입지를 약화시켰다. 최저임금은 인상되지 않았고, 임금협약은 임금격차를 줄이지 못했으며, 복지급여는 삭감되었고(저임금노동자를 위한 근로연계급여 포함), 교육과 훈련에 대한 정부지출은 삭감되거나 폐지되었다.

경기침체에 대한 영국의 대응책에 대한 평가는 2010년 정부교체와 정부적자 축소를 위한 긴축조치에 대한 요구로 인해 더욱 복잡해졌다. 영국정부가 이중노동시장금지법, 교육훈련보조금, 청년보장 등과 같이 저임금근로자를 지원했던 일련의 조치를 폐지한 것은 긴축재정 운영 때문이라고 보기보다는 신자유주의 경제에 대한 이념적 소신이 강화되었기 때문으로 보아야 할 것이다. 임금개선을 장려하는 대안적 정책조치가 실행되지 않는 한 최저임금위원회가 지적했듯이 향후 수년간 저임금직 노동자의 분열은 더욱 심각해질 것이다. **KLI**

참고문헌

- Barratt, C.(2009), “Trade union membership 2008,” EMAR, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform. <http://stats.berr.gov.uk/UKSA/tu/tum2008.pdf> (accessed 24/01/10)
- Bonoli, G.(2010), “The political economy of active labour market policy,” *Working Paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, REC-WP 01-2010.
- Gautié, J. and J. Schmitt(eds.)(2010), *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: Russell Sage Foundation.
- Grimshaw, D.(2011), “What do we know about low-wage work and low-wage workers?,” *ILO Conditions of Work and Employment Series*, No. 28, Geneva: ILO.
- Grimshaw, D., C. Shepherd, and J. Rubery(2010), “National report UK,” Report prepared for the EC project ‘Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations in Europe.’ <http://www.mbs.ac.uk/research/europeanemployment/projects/minimum-wage.aspx>

-
- Lloyd, C., G. Mason, and K. Mayhew(2008), *Low–Wage Work in the United Kingdom*, New York: Russell Sage Foundation.
 - Low Pay Commission(2010), *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2010*, Cm 8023. http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml
 - Mason, G., K. Mayhew, and M. Osborne(2008a), “Low–paid work in the UK: An overview,” in Lloyd et al. (eds.).
 - Mason, G., K. Mayhew, M. Osborne, and P. Stevens (2008b), “Low pay, labour market institutions and job quality in the UK,” in Lloyd et al. (eds.).
 - National Audit Office(2009), “Train to Gain: Developing the skills of the workforce.” http://www.nao.org.uk/publications/0809/train_to_gain.aspx