



영국 공공부문 임금결정의 분권화를 둘러싼 논란

이정희 (영국 워릭대학교 박사과정(노사관계 및 조직행동))

■ 머리말

영국 공공부문 임금은 대개 전국 단위로 정해진다. 지역과 사업장 규모에 관계없이 같은 직종에 근무하는 같은 수준의 직무능력을 갖고 있는 사람들은 같은 임금을 받는다. 지방공무원, 국가 의료서비스(NHS) 노동자, 교사 등 공공부문 종사자들이 그렇다. 예를 들어 비슷한 수준의 직무 기술과 경력을 갖춘 간호사라면 근무지가 어디인가에 관계없이 같은 임금을 받는다.

1990년대 중반 보수당 정부가 중앙집중화된 교섭체계 대신 임금교섭의 2중 구조를 도입한 적이 있지만 1997년 노동당 정부가 들어서면서 다시 중앙교섭으로 복귀했다. 그런데 2012년, 또다시 영국 정부는 공공부문 임금 차등화 및 교섭분권화를 추진하고 있다. 지난 3월 2012~2013년 예산안을 발표하면서 조지 오스본 재무장관은 '지역과 시장원리를 반영한 공공부문 임금체계'를 도입하겠다고 말했다. 이에 대해 노동계는 반발하고 있다. 지역 경제를 부흥시킨다는 명목으로 추진되는 임금결정 분권화가 임금 저하, 불평등 증대, 노조 교섭권 약화 등을 초래할 것이라고 보기 때문이다.

이 글에서는 공공부문 임금결정 분권화에 관련된 쟁점들을 살펴본다. 먼저 현재 공공부문 임금결정 구조의 특징과 그 효과를 짚어보고, 이어 연립정부에 의해 다시 제기된 임금결정 분권화 추진의 목적과 방식을 살펴본 뒤 기대효과에 관한 상반된 시각을 소개한다.

■ 공공부문 임금결정구조

영국 공공부문 임금결정구조의 가장 큰 특징은 임금심의기구(Pay Review Body: PRB)¹⁾에 의해 임금수준이 결정된다는 점이다. 임금심의기구는 정부, 관련 사용자(단체)나 노동조합으로부터 독립된 기구로서 정부가 임명한 6~10명의 인원으로 구성되는데, 관련 이해당사자들로부터 노동시장 및 임금 관련 정보, 물가, 결원 규모, 이직률 등의 자료를 제출받아 검토하는 한편 별도의 자체 조사를 실시한 뒤 임금과 노동조건에 관한 권고안을 작성, 정부에 제출한다.²⁾ 대개의 경우, 정부는 이 권고안을 수용한다. 현재 영국에는 총 6개의 PRB가 있는데, 고위공무원, 법관, 고위직 군인 등 6천여 명이 대상이 되는 SSRB(Senior Salaries Review Body)를 비롯, 의사 등을 제외한 NHS, 모든 의료인력 및 의료지원인력 100만 명이 대상이 되는 NHSPRB(NHS Pay Review Body), 교사 50만 명을 대상으로 한 STRB(School Teachers' Review Body) 등이 그것이다.³⁾

이 가운데 NHS 임금구조는 1999년 노동당 정부에 의해 제안된 변화를 위한 아젠다(Agenda for Change)에 의해 포괄적인 개편 과정을 거쳤다. 직업군에 따라 나뉘어져 있던 임금구조를 ① 의사와 치과의사, ② 간호사와 제약 관련 전문인력, ③ 이를 제외한 모든 노동자 등 3개의 핵심 축으로 통합기로 했다. ①과 ②의 임금은 계속 PRBs의 권고안에 계속 결정되는 방식을 유지한 반면 ③은 직무평가를 통해 직급과 임금구조를 통합시켰다.⁴⁾

NHS 임금은 총 9개의 임금밴드(pay band)로 나뉜다. 예를 들어 Band 1에는 청소, 급식, 시설관리 등 단순지원인력이, Band 2에는 환자이송 등 단순지원인력 관리자가, Band 3에는 단순사무, 보안 인력 등이 포함되며, 미경력 간호사는 Band 5, 경력직 간호사는 Band 6, 고위 심리치료사는 Band 9에 각각 포함된다.⁵⁾ 각각의 임금밴드에는 3~9개의 임금포인트(pay points)가 있어 직무

1) 임금평가기구 혹은 보수검토기구 등으로 해석됨.

2) Bach, S. and Winchester, D.(2003), "Industrial Relations in the Public Sector", In: P. Edwards(ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice*, Oxford: Blackwell; 채준호(2010), 「영국 공무원 단체교섭제도의 한국적 함의」, 『산업관계연구』 20(4), pp.27~56.

3) 채준호(2010).

4) Bach, S. & Winchester, D.(2003).

5) 채준호 · 신지원(2009), 「영국 물 민영화 및 의료서비스 시장화와 노사관계」, 조성재 · 채준호 · 신지

능력, 기술수준, 자격, 경력 등에 따라 다른 수준의 임금을 받게 된다. 실제 Band 6에 속한 경력직 간호사의 임금은 총 9단계(pay points 21~29)로 나뉜다. 2012년 4월부터 적용되는 임금밴드를 적용하면, 이들의 연봉은 5,176파운드(pay point 21, 약 4,600만 원)에서 34,189파운드(pay point 29, 약 6,200만 원) 범위 내에서 결정된다.

여기서 핵심은 NHS에서 경력직 간호사로 근무를 하는 한, 어느 지역, 어느 병원에서 일하는지 여부는 임금수준에 영향을 미치지 않는다는 점이다. 이처럼 영국 공공부문의 임금구조는 분권화 되고 유연한 임금결정시스템 도입 움직임을 좌절시킨다. 따라서 개별 임금구조를 도입하려는 시도에 대한 인센티브를 감소시키는 효과를 낳고 있다.⁶⁾

■ 정부 ‘지역경제 및 시장 친화적 임금’

지난해 9월, 조지 오스본 재무장관은 임금심의기구(PRBs)에 “어떻게 하면 특정 지역 내에서 좀더 시장 상황을 고려하는 임금체계를 만들 수 있을지 검토해 달라”는 요청을 했다.⁷⁾ 이 요청에 대한 PRBs 검토보고서는 오는 7월과 9월에 나올 예정인데, 이보다 앞선 지난 3월, 오스본 재무장관은 예산안을 발표하면서 ‘좀더 시장 친화적인 공공부문 임금’을 도입하겠다는 의지를 또다시 밝혔다. 정부가 PRBs에 제출한 자료⁸⁾를 바탕으로 정부 주장을 살펴보자.

정부는 재정연구소(IFS) 보고서가 밝힌 대로 공공부문 노동자들이 비슷한 일을 하는 민간부문 노동자들보다 8%가량 높은 임금을 받고 있다고 보고 있다. 이 임금프리미엄의 수준도 어떤 지역은 18%에 이르는 반면, 어떤 지역은 민간부문과 거의 비슷한 수치를 보이는 등 영국 내 지역별로 일률적이지 않다. 정부는 이 같은 차이가 발생하는 이유를 현재 공공부문 임금결정구조상 이

원 · 손영우 · 송태수 · Michael O’Donnell · 전인 · 성시경, 『공공부문 민영화의 쟁점과 노사관계』 한국노동연구원.

6) White, G.(1999), “The Remuneration of Public Servants: Fair Pay or New Pay?”, In: S. Corby and G. White (eds), *Employee Relations in the Public Services*, London: Routledg.

7) HM Treasury(2011), Autumn Statement 2011, http://www.hm-treasury.gov.uk/d/autumn_statement.pdf

8) Government Evidence to the Pay Review Bodies: Economics of Local Pay, <http://www.ome.uk.com/Article/Detail.aspx?ArticleUid=a782b32d-b08b-423b-8061-361211188711>

러한 차이에 유연하게 대처하는 매커니즘이 부족하기 때문이라고 진단하고 있다. 많은 민간부문 기업들과 달리 전국 교섭과 전국 단위 임금구조에 기반을 두고 부문별로 정해지는 공공부문 임금은 영국 전역에 걸친 노동수요와 시장 상황의 차이에 대처할 여지가 별로 없다는 것이다. 실제 정부가 인용한 한 연구⁹⁾에 따르면 공공부문 임금이 지역경제에 반응하는 정도는 민간부문의 40%에 불과하다.

정부는 또한 지역별로 편차를 보이는 실업률, 즉 2011년 현재 영국 평균이 8.1%인데 남동부는 6.0%에 불과한 반면 북동부는 10.8%에 달하는 이 지역별 차이가 공공부문 임금프리미엄과 연관이 있다고 보고 있다. 높은 실업률을 보이는 지역에서 기업들은 노동자들을 채용하고 계속 고용하기 위해 극심한 경쟁을 할 이유가 없기 때문에 일반적으로 해당 지역에서 저임금 현상이 나타나는 것과 연관이 있다는 주장이다. 따라서 특정 지역에서 민간부문 임금이 공공부문보다 더욱 민감하게 지역 노동시장 상황에 대응한다면, 실업률이 더 높은 지역에서 공공부문 임금프리미엄이 더 높을 수밖에 없을 것이라는 것이다. 덧붙여 정부는 민간부문 기업이 큰 폭의 임금프리미엄을 보장받는 공공부문 노동자들과 경쟁해야 하는 곳에서는 좀더 지역에 기반하고 시장 상황을 반영한 공공부문 임금이 민간기업의 성장을 도울 수 있다고 강조하고 있다.

■ 기대효과에 대한 다른 시각

이 같은 정부의 임금 분권화 추진 근거와 방안에 대해 여러 다른 시각이 존재한다. 먼저 살펴봐야 할 것은 현재 공공부문 임금을 둘러싼 상황이다. 지난 2010년 연립정부 집권 이후 공공부문 노동자들은 현재 2년간(지방공무원은 3년간) 임금이 동결된 상황이고, 앞으로 2년 동안 임금인상률은 1% 내로 제한돼 있다. 여기에 덧붙여 연금개혁안에 따른 기여분 인상, 물가상승 효과 등을 감안하면 2015년까지 실질 삭감 폭은 평균 16%에 이를 것으로 TUC는 추정하고 있다.¹⁰⁾ 임금

9) Bell, D., Elliott, R., Ma, A., Scott, A., and Roberts, E.(2007), "The Pattern and Evolution of Geographic Wage Differentials in the Public and Private Sectors in Great Britain", *The Manchester School* 75(4), pp.386~421.

10) TUC Press release(2011), "This is permanent austerity and a 16 percent pay cut for public sector staff",

뿐이 아니다. 이미 지난 2011년 한 해 동안 공공부문에서 27만 6천 개의 일자리가 없어졌고, 예산통계청(OBR)은 2017년까지 71만 개의 공공부문 일자리가 줄어들 것으로 예상하고 있다.¹¹⁾ 전체 노동시장 상황은 연일 사상 최고치를 갱신하는 실업률로 대변된다. 또한 지난해 3분기 들어 구인구직 비율이 5.7(일자리 1개에 5.7명이 경쟁한다는 뜻)을 정점으로 떨어지고 있다고는 하지만 웨스트 던바튼셔가 30, 비들스브로우가 23을 기록하는 등 지역별 편차가 심하다.

오스본 장관은 “공공부문 임금이 좀더 지역 노동시장 상황과 연동돼야 한다(more responsive to local labour markets)”고 강조했다. 이에 대해 다음과 같이 질문할 수 있다. 그동안은 그렇지 않았나? 아니, 엄밀하게 말해 특정 임금수준과 연동되는 지역 노동시장이란 것이 존재하기는 하는가? 영국 내 대표적인 노동관련 연구기관인 IDS 보고서¹²⁾에 따르면, 수도권 런던과 남동부 지역을 제외하면 2010년 4월 현재, 풀타임 노동자들의 주당 소득 중간값(median weekly earnings)이 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역의 차이는 단지 48파운드(약 87,000원)였다. TUC 역시 “지역은 단일한 노동시장을 갖지 않는 경향이 있고, 다만 특정 지역 내에서 기술력 부족이 더 높은 임금을 주도하는 특정 거점(hotspots)이 있을 뿐”이라고 주장한다. 지역보다는 기술과 자격수준이 임금수준을 결정짓는 요소라는 것이다.

다음으로 살펴볼 것은 공공부문과 민간부문의 임금수준을 액면가대로 비교하는 것이 타당한가 하는 점이다. 실제 공공부문 중간임금(median pay)이 민간부문보다 높다. TUC는 네 가지 근거를 들어 공공부문과 민간부문에 근본적인 차이가 있다고 주장한다.¹³⁾ TUC에 따르면, 첫째, 공공부문에서 고소득자-저소득자 사이의 임금 차이는 민간부문보다 작다. 저임금 노동자들은 민간부문보다 약간 높은 임금을 받는 대신 고소득자의 임금은 민간부문보다 5.7% 낮다. 둘째, 공공부문 노동자들의 절반 이상(55.8%)은 높은 수준의 자격을 갖고 있는 반면 같은 수준의 자격을 갖고 있는 민간부문 노동자들은 28.5%이다. 이 같은 효과는 공공부문에서 주변부 업무(청소, 식당

<http://www.tuc.org.uk/economy/tuc-20352-f0.cfm>

11) OBR(2011), Economic and fiscal outlook, http://cdn.budgetresponsibility.independent.gov.uk/Autumn2011EFO_web_version138469072346.pdf

12) IDS(2011), Location-based pay differentiation: a research report for UNISON, [http://www.unison.org.uk/file/IDS%20research%20paper%20for%20UNISON%20FINAL%2016%2009%2011%20\(2\).pdf](http://www.unison.org.uk/file/IDS%20research%20paper%20for%20UNISON%20FINAL%2016%2009%2011%20(2).pdf)

13) TUC(2012), Local and Regional Pay in the Public Sector: TUC Response to OME Call for Evidence, <http://www.tuc.org.uk/tucfiles/265/TUCresponsetoOME.pdf>

등 음식조리 및 제공업무)가 민간부문으로 대거 아웃소싱된 데에서 더 확대됐다. 셋째, 남녀 간 임금 격차도 공공부문이 더 적다. 높은 수준의 투명성과 NHS의 ‘변화를 위한 아젠다(Agenda for Change)’와 같은 전국 단위 교섭구조에 의해 임금이 결정됐기 때문이다. 넷째, 공공부문 노동자들의 평균 연령이 높고, 더 많은 축적된 경험을 갖고 있으며 임금수준이 높은 런던에 많이 근무하고 있다는 점 등도 그 이유에 포함된다.

정부가 지역 단위 공공부문 임금결정을 강조하는 근거 중 하나는 민간부문 임금이 공공부문보다 좀더 지역노동시장 상황에 근거하고 있다는 것이다. 하지만 IDS 보고서¹⁴⁾는 이와는 다른 결과를 보여준다. 여러 지역에 기반하고 있는 민간회사들은 ① 전국적 임금구조, ② 특정 지역에만 적용되는 제한적 임금구조(limited ‘zoning’ arrangements)를 갖고 있었다. 이 특정 지역도 런던, 동남부지역, 그리고 나머지 지역 등 세 가지가량으로 단순화한 패턴을 따르고 있다. IDS는 “(오스본 재무장관이 제안한 방식인) 지역별로 복잡한 접근법을 택하는 기업들은 거의 발견되지 않는다”며 “그 이유는 지역별 임금을 디자인하고 관리하는 데 드는 자원과 비용 문제 때문”이라고 지적한다. 실제 통신회사인 BT와 대형서점인 워터스톤(Waterstones)은 전국적 임금구조를 갖고 있다. 영국가스(British Gas)도 다섯 개의 임금밴드가 임금구조의 골격이다. IDS는 일부 제조업에서 지역별 교섭을 하는 경우가 발견되는데, 이는 기존에 그렇게 해왔다는 전통 때문이고, 기본임금률은 기술과 훈련에 기반하고 있어 지역별로 실질적인 차이가 거의 발견되지 않는다고 한다.

공공부문 임금결정의 분권화는 지역경제 성장을 저해하고 지역 간 격차를 더 벌리는 등의 역효과를 낼 것이라는 우려도 있다. 또한 ‘지역시장 상황을 고려한 공공부문 임금결정’이라는 명분이 결과적으로 공공부문 노동자들의 임금수준을 낮추는 것으로 귀결될 것이라 예상되는 가운데, 이는 구매력을 낮춰 지역경제에 오히려 부정적 영향을 미칠 것이라는 주장이다. TUC는 학자들의 연구에서도 중앙집중화된 단체교섭이 분권화된 곳보다 경제에 좀더 긍정적인 결과를 가져온다는 것이 확인되었다고 주장했다.¹⁵⁾

14) IDS(2011).

15) TUC(2011), “Unions, Collective Bargaining and Employment Relations Project”, Research Bulletin Number 2, <http://www.strongerunions.org/wp-content/uploads/2011/08/TUC-ESRC-Research-Bulletin-No-2-July-2011.pdf>

다음으로 검토해 볼 것은 임금 형평성 효과이다. 현재의 전국 단위 임금결정 구조는 동일노동 동일임금의 필요성에 초점을 두고 설계되었다. TUC¹⁶⁾는 임금결정 및 이를 둘러싼 교섭구조를 지역 단위로 이관할 경우 임금 불평등이 확대될 것이라고 우려한다. 또한 공공부문 내에서의 경쟁은 고소득자 임금 부풀리기와 고소득자와 저소득자 간 임금격차를 확대하며 성별 임금격차도 악화될 것이라고 지적한다. 유럽공공서비스노조연맹(EPSU) 보고서¹⁷⁾는 보건, 지역정부, 교육부문을 제외한 다른 공공부문에서 전국 단위 교섭의 약화가 임금분포(pay distribution) 측면에서 영국을 유럽 내에서 가장 불평등한 곳으로 만드는 핵심 요인이 되고 있다고 지적한다. 이에 비해 전국 단위 혹은 부문별 교섭구조가 우세한 다른 EU 국가들에서는 좀더 공평한 임금분포가 유지되고 있다는 것이다.

공공부문 임금을 지역에 기반한 임금으로 바꾸려는 시도는 곧 전국 교섭구조의 분권화를 뜻한다. 노동계는 당연히 반대입장이다. 노동시장이 단지 특정 지역 기반으로만 작동되지 않기 때문에 지역별 임금교섭은 비효율적이고 부정적 결과를 초래할 가능성이 높다는 것이다. 먼저 교섭구조가 분권화된 만큼 교섭테이블도 지역 혹은 사업장 단위로 많아질 수밖에 없다. 하지만 수많은 공공부문 지역 사용자들은 기존 연구와 분석, 전국 단위에서 벌어지고 있는 교섭 메커니즘 등을 모방할 것이고, 이는 시간과 자원 낭비만 가져올 가능성이 높다는 것이다. NHS 교섭구조가 지역 단위로 분권화됐던 1990년 초반의 경험을 돌아켜보면 이 우려의 이유는 더 명확해진다. 당시 각 병원들은 다른 곳에 비해 너무 많은 혹은 너무 적은 임금을 줄 수 있을 것이라는 우려 때문에 결과적으로 0.1% 범위 내에서 마무리된 임금교섭이 1년씩 걸리기 일쑤였다. 또한 지역 단위 교섭은 임금 관련 분쟁 가능성을 높여서 시간과 자원 낭비를 가져올 뿐만 아니라 지역 노사관계를 악화시킬 가능성이 높다.

16) TUC(2012).

17) EPSU(2006), Collective Bargaining and Social Dialogue in the Public Services – Tackling Low Pay, European Federation of Public Service Unions.

■ 맺음말

이 글에서는 공공부문에 전국 단위 임금결정시스템을 운영하고 있는 영국에서 최근 정부에 의해 추진되고 있는 분권화 움직임에 대한 쟁점을 다루었다. 정부는 현재의 공공부문 임금구조가 지역별 또한 지역 내 불평등을 더욱 가중시키고 지역경제 살리기에 부정적 영향을 미치고 있다고 지적하면서 좀더 지역 노동시장에 친화적인 임금구조로 바꾸어야 한다고 주장한다. 하지만 정부가 그 근거로 제시하고 있는 공공-민간부문 임금격차, 임금결정 분권화의 효과, 임금 형평성 제고 등에 대해서는 반론도 만만치 않다. 심지어 공공부문 노동자들이 민간부문의 동등한 일을 하는 노동자들에 비해 18%의 임금을 더 받고 있다고 지적된 웨일즈의 경우, 정부(devolved government)가 나서 반대 입장을 밝힐 정도다.¹⁸⁾ 웨일즈 정부가 노동당 정부임을 감안하더라도 “탄탄한 근거에 기반하지 않은 채 추진되고 있는 임금 분권화는 공공부문 임금 삭감을 초래해 구매력을 낮추고 결과적으로 지역경제에 악영향을 미칠 것”이라는 논평은 ‘지역경제를 부흥시키기 위해서’라는 정부의 슬로건을 무색하게 한다. 이 때문에 연립정부를 꾸리고 있는 한 축인 자유민주당 내에서도 이 정책을 ‘말이 안 되는(stupid, unsound)’ 방안이라는 비판이 나오는 것이다. **□□□**

18) 데일리텔레그래프 인터넷판, 2012년 3월 8일자, ‘George Osborne's regional pay plans are ‘partial’, ‘flawed’ and ‘incomplete’, says Welsh Government’, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9252817/George-Osbomes-regional-pay-plans-are-partial-flawed-and-incomplete-says-Welsh-Government.html>