

영국의 공공기관 인력관리 및 임금결정방식

정동관 (한국노동연구원 연구위원)

■ 서론

다른 유럽국가들과는 달리 영국의 고용관계는 공공서비스와 민간부문의 차이가 크지 않다.¹⁾ 물론 공공서비스의 고용 안정성이 비교적 높고 예측 가능한 승진패턴이 존재하는 것은 사실이나 이러한 기대이익이 법률적 신분보장에 의해 발생하는 것은 아니다(Bach & Winchester, 2003). 영국의 경우 보통법(common law) 국가의 전통에 따라 공무원 신분에 관한 법률적 근거가 존재하지 않는다. 2010년도 공무원 복무규정(Code of Civil Servant)을 제정하면서 이러한 전통에 약간의 변화가 있었지만 시민법 체계를 따르는 국가들과 비교할 때 공공서비스에 종사하는 공무원과 비공무원의 신분적 구분이 여전히 크지 않다. 이러한 까닭에 영국은 다른 유럽 국가들에 비해서 더 광범위하고 급진적인 공공부문 개혁이 가능했다고 볼 수 있다.

* 이 글은 정동관 외(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』 중 제3장의 내용을 요약·정리한 것이다.

1) 영국 사례에서는 다른 국가사례들과는 달리 공공기관이라는 표현 대신 '정부부처, 책임운영기관, 그리고 공공기관(NDPBs)'을 포함하는 공공서비스(Civil Service)라는 표현을 주로 활용한다. 교육·의료 등을 아우르는 공공부문(Public Sector)보다는 협소한 개념으로 볼 수 있다. 그 이유는 영국의 경우 보통법 국가의 전통에 따라 공무원 신분을 법률로 규정하지 않기 때문에 정부부처와 공공기관의 인건비 관리 방식에 차이가 크지 않기 때문이다. 실제로 수상실(Cabinet Office)에서 매년 발표하는 임금 지침(Pay Guidance)의 적용 범위에는 정부부처와 책임운영기관(Executive Agency)뿐만 아니라 공공기관(NDPBs)까지 포함된다(Civil service pay guidance 2019 to 2020).

제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 비교적 우호적인 정치적·경제적 상황으로 말미암아 공공서비스 노사관계의 고유한 특성인 ‘모범사용자로서의 정부’에 대한 사회적 공감대가 비교적 잘 형성되고 지켜졌다. 교육, 의료를 비롯한 각종 사회서비스 등은 2차 세계대전 이후 복지국가의 기본틀로서 제공되었고 이러한 공공영역의 정치적 민감성으로 인하여 큰 변화를 야기하는 개혁이 없었다. 이러한 배경에서 이 시기 공공서비스 종사자의 임금 및 근로 조건은 비교적 원만한 노사관계 속에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다.

1970년대 들어서면서 반복되는 경제위기, 인플레이션 변동폭 증가 등의 달라진 경제조건으로 인해 공공서비스 노사관계의 불확실성이 증대되었고 그만큼 갈등 요소들이 늘어났다. 재정지출 축소를 통한 긴축재정의 필요성이 커지면서 영국 정부는 대대적인 공공서비스 임금인상률 억제정책을 폈고, 그 결과 임금을 둘러싼 전대미문의 공공서비스 노동운동이 전개되었다. 이뿐만 아니라 비슷한 시기에 진행된 민영화 사업 그리고 노동조합의 힘을 억제하는 동시에 사용자의 권한을 확대하려는 일련의 법적 또는 행정적 개입으로 인하여 노사관계는 한층 더 악화일로로 걷게 되었다.

이러한 시대적 상황에서 이전 시기까지 영국 공공서비스 인사행정을 지탱하던 중앙집중적이고 일원화된 구조가 상당 부분 약화되거나 폐기되면서, 영국 공공서비스 인사관리 구조, 규정, 절차, 그리고 시스템에 상당한 변화가 초래되었다. 대처 시기에 도입됐던 임금관리 방식 중에서 현재에도 지대하게 영향을 미치고 있는 것은 ‘지불한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률 결정’이다. 대처 정부 시절 재정건전성 및 효율성 제고를 위하여 새로운 공공 지출 계획 및 관리 방식이 도입되었는데, 그 일환으로 개별 부처·기관의 사업비와 경상경비를 분리하여 경상경비의 현금 한도를 설정하는 총괄경상경비제도가 도입되었다. 이에 따라 개별 부처·기관의 경영진은 주어진 경상경비 한도 내에서 스스로 노동조합과 교섭을 통하여 임금인상률을 결정해야 했다.

1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공서비스 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공서비스 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 하지만 노동당 정부의 공공서비스 개혁정책은 대처 정부 시절 신공공관리(New Public Management)와 실질적인 차이가 크지 않다는 평가가 일반적이다. 실제로 노동당 정부의 공공서비스 임금결정방식은 전체

적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도를 상당 부분 그대로 유지하였다. 이 글의 목적은 영국 공공서비스 임금관리에 관한 통시적 접근을 통하여 현행 제도를 지탱하는 역사적·문화적·제도적 맥락을 살펴보는 데 있다. 결론에서는 영국 사례가 우리사회에 던져주는 시사점에 대해서도 간단히 논의할 것이다.

■ 공공부문 유형구분 및 현황

영국 공공부문의 지정 및 유형 분류는 크게 보면 통계청(ONS: Office of National Statistics)과 수상실이 담당하고 있는데, 그 분류 목적과 기준이 서로 다르다.²⁾ 일차적인 공공부문 분류는 통계청이 담당한다. 통계청은 공공재정 및 국가계정에 관한 유럽연합의 기준인 ESA95에 따라 국가계정 작성을 목적으로 공공부문을 규정 및 분류하고 있다. 통계청 분류는 조직운영에 관한 국가의 영향력을 기준으로 공공부문을 중앙정부, 지방정부, 그리고 공기업으로 세분화한다. 그 이후 수상실은 통계청의 기준에 따라 공공부문으로 지정된 조직들을 행정상 또는 조직관리 차원에서 다시 별도의 분류체계에 따라 구분하는데, 이를 정리한 것이 <표 1>이다.³⁾ <표 1>은 2016년도에 새롭게 도입된 공공서비스 분류기준을 보여준다. 영국정부는 2016년도에 공공서비스 검토위원회를 구성하여 기존 공공서비스 유형구분의 모호성이나 비포괄성 문제를 극복하고 일관되고 투명한 방식으로 공공서비스를 관리하고자 공공서비스 분류기준을 재설정하였다. 새로운 분류방식에 따르면 책임운영기관, Non-Departmental Public Bodies(NDPBs), 그리고 비각료급부처는 Arm's Length Body(ALB)로 분류되는데, 이들을 '광의의 공공기관'으로 볼 수 있다(자세한 내용은 Cabinet Office(2016) 참조). 이전까지 '광의의 공공기관'의 세부 유형이었던 국가의료서비스기관(National Health Service Bodies: NHS), 영

2) 영국 공공기관 분류에 관한 보다 자세한 내용은 박정수·윤태범·허경선(2010)을 참조하라.

3) 영국 수상실의 주된 역할은 내각위원회(Cabinet committee)를 지원하면서 총리의 국정수행을 보좌하는 것이지만, 이 외에도 중앙정부부처(civil service)와 공공기관의 직제 및 인사관리 업무를 담당한다. 수상실에서 공공기관 지정 및 분류업무를 수행하고 있는 것 또한 정부에서 지원하는 다양한 형태의 공공기관들이 적합한 지배구조하에서 공공의 책임성을 다하며 효율적으로 운영되고 있는지 관리·감독하기 위함이다.

<표 1> 영국 공공기관 분류

유형	코드	공공기관(Public Bodies)
광의의 공공기관 (ALB)	A	책임운영기관(Executive agency)
	B	비부처 공공기관(Non-Departmental Public Body)
	B1	집행형 NDPBs(Executive NDPB)
	B2	자문형 NDPBs(Advisory NDPB)
	B3	독립 감시기구(Independent Monitoring Boards)
	C	비각료급 부처
Non-ALB 정부 조직	D	
	D1	부처 사무실(Office) 또는 Taskforce
	D2	부처의 작업반(Working Group)
	D3	전문가 위원회(Expert committee)
	D4	법령상의 Office Holder
Non-ALB 의회 조직	D5	부처의 Specific Public bodies
	E	의회 조직(Parliamentary bodies)
Non-ALB 지방정부	F	
	F1	지방정부(Local Government) Public bodies
	F2	위임 행정부(Devolved Administration) Public bodies
공기업	G	공기업(Public Corporation)

자료: Cabinet Office(2016), Public Bodies Handbook - Classification of Public Bodies: Guidance for Departments.

국은행(the Bank of England), 그리고 공영방송(Public Broadcasting Authorities) 등은 제외되었음을 알 수 있다.

영국 수상실에서 분류하는 공공서비스 중에서 이 글과 관련이 깊은 것은 집행형(Executive) NDPB와 공기업(Public Corporation)이다. 우선, NDPB는 정부의 정책집행 과정에서 일정한 역할을 담당하지만 중앙정부와 일정 정도 독립적인 관계를 가지며 정부부처나 그 일부가 아닌 별도의 기관으로 정의된다(Cabinet Office, 2016). 이는 기능수행 범위, 인력 충원, 그리고 재정운영방식에 따라 다시 집행형(Executive) NDPB, 자문형(Advisory) NDPB와 독립 감시기구(Independent Monitoring Boards)로 구분된다.⁴⁾ 이 중에서 집행형 NDPB는 법령에 의해

4) 2016년도 이전까지는 사법형 NDPB(Tribunal NDPB)라는 유형을 구분하였으나 사법적 기능을 수

설립되며, 행정·규제·영리기능을 수행하는 기관으로 독자적인 예산구조와 인사권을 가지며 자체 인력을 고용한다. 뿐만 아니라 정부로부터 관리감독을 받으며 의회 보고 의무를 갖고 있다. 이러한 점들에 비춰볼 때 집행형(Executive) NDPB는 기능과 조직관리 측면에서 우리나라 준정부기관과 가장 유사한 공공기관 유형으로 볼 수 있다(박정수·윤태범·허경선, 2010). 자문형(Advisory) NDPB는 장관에게 독립적이며 전문적인 자문을 제공하는 기관으로, 대부분 자체 예산이나 인력배정이 없으며 발생하는 비용은 해당 부처에서 처리한다. 끝으로 독립 감시기구(Independent Monitoring Boards)는 교도소 관리 전반에 걸친 감시기구의 역할을 담당하며 비용은 해당 부처에서 부담한다(Cabinet Office, 2016).

다음으로 영국 공기업의 경우, 경상경비의 50% 이상을 자체수입으로 충당하는 상업적 기능을 가진다는 점에서 경상경비의 많은 부분을 중앙정부 또는 지방정부로부터 보조금의 형태로 지원받는 다른 공공기관과 차이를 보인다. 이러한 점은 우리나라 공기업 유형구분과 대동소이하다고 볼 수 있다. 영국 정부 공식 웹사이트에 따르면 2019년 기준 영국 수상실에서 지정·관리하는 공기업은 11개뿐이다.⁵⁾

■ 공공서비스 임금관리

2차 세계대전 이후~1970년대 후반 : 공정비교(fair comparison)를 통한 임금 결정

2차 세계대전 이후 영국 정부는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 복지수준을 확대하기 위하여 사회적 안전망 확보를 최우선 정책과제로 삼았는데 그 중요한 정책적 지렛대가 공공서비스 관리였다. 케인즈 경제정책 기조에 따라 공공서비스는 소위 말하는 완전고용 복지국가(full employment welfare state) 건설을 위한 중추적인 역할을 담당하게 된다. 사용자로서

행하는 신설 기관은 모두 HMCTS(HM Courts & Tribunals Service) 산하로 설립되기 때문에 사법형 NDPB를 더 이상 구분하지 않는다(Cabinet Office, 2016).

5) 영국 수상실에서 관리하는 공기업이 통계청에서 집계하는 공기업보다 좁은 의미로 정의되기 때문에 실제 공기업 수는 더 많을 수 있다.

정부는 고용의 양뿐만 아니라 질적인 측면에서도 실업 위험이 낮은 안정적인 일자리를 제공하여야 한다는 사회적 규범이 작동하였다. 그 결과 산업안전이나 보건측면뿐만 아니라 병가 및 연금 등 복리후생을 포함한 임금 및 노동여건에서도 사회적으로 비교적 높은 수준을 유지하였다. 이러한 모범 사용자로서의 역할은 정부조달정책에 적극적으로 활용되면서 민간부문을 선도하며 그들의 열악한 처우조건을 개선하는 데 이바지하였다(Corby, 2000).

이러한 시대정신에 따라 이 시기 영국 공공서비스 임금관리는 중앙집중적이고 합의에 기반한 공동결정의 성격을 띠게 된다(Fredman & Morris, 1989). 1920년에 내부적 공정성(fair relativity) 원칙하에 공공서비스 표준 임금 및 직급구조(civil service-wide wage grades)가 마련되었고, 중앙단위 공동교섭은 이에 따라 상당히 구체적인 수준에서 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건을 결정하였다(Allen, 1960: 84).⁶⁾ 단체협약의 적용 범위가 광범위하여 대부분의 공공서비스 일반직원과 관리자들의 임금 및 근로조건은 상당한 수준에서 통일적으로 결정되었다고 볼 수 있다.

임금 공정성에 입각한 공공서비스 임금관리 원칙 확립

1950년 이전까지 영국에서는 공공서비스 임금을 결정하는 기준과 원칙에 관하여 다양한 의견이 제시되었다. 대표적인 것은 다음 네 가지이다. ① 모범사용자로서의 책임에 기반한 임금결정(즉 민간산업 또는 직종 임금수준보다 다소 높은 수준에서의 임금 결정), ② 생계비 연계방식, ③ 적합한 인재 채용 및 직원 유지에 필요한 수준에서의 임금결정, ④ 민간부문과의 비교를 통한 임금결정(Cappelli, 1983). 1953년에 설립된 Priestly 왕립 심의회가 이 중에서 “④ 민간부문과 민간의 비교를 통한 임금결정”에 기초한 공공서비스 임금결정 원칙을 수립하였는데(이하 Priestly 원칙), 이 원칙이 대처 정부 이전까지 영국 공공서비스 임금관리의 토대가 되었다.

Priestly 원칙은 그 이전 공공서비스 임금관리 원칙들보다 더 체계적인 방식으로 임금결정 기준을 제시하였다는 평가를 받는다. 우선, 개별 부처나 공공기관에 따라 목표사업이나 담당

6) 19세기 영국 공공서비스의 임금은 부처나 기관에 따라 제각각이었고 기본적으로 개별 직원이 생산하는 업무의 양에 따라 임금이 결정되는 개수급(piece rate)방식이었다. 보수표(salary scales)에 의한 관리는 1928년에 열린 공공지출에 관한 특별위원회(Select Committee on Public Expenditure)에서 처음으로 제안되었다(Sir Norman, 1981: 42).

업무는 다르지만 전체 공공서비스를 구성하는 일부로서 공통의 목표를 갖고 있으면서 서로 긴밀히 연결되어 있기 때문에 공공서비스 전체를 아우르는 하나의 임금결정원리를 마련해야 한다는 대원칙을 수립하였다. 하지만 그러면서도 직렬별로 구체적인 업무내용이나 자격요건 등에 차이가 있기 때문에 그러한 차이에 대응할 수 있도록 개별적인 조치들을 포함해야 한다는 점을 강조하였다. 요약하면, 공공서비스 임금결정 시 직렬별로 차별화된 방식으로 대응하되 그러한 대응방식을 포괄하는 공통적인 규범을 확립하자는 것이 Priestly 왕립 심의회의 기본적인 접근전략이었다고 평가할 수 있다.

이러한 기본적인 입장을 견지하면서 Priestly 원칙은 기존과 달리 공공서비스 임금결정원칙으로 ‘임금의 공정성’에 주목하였다. 이는 신규채용 및 직원보유 관점에서 ‘임금의 적정성’을 강조하였던 이전의 주장과 대비된다. Priestly 원칙은 ‘공정하게 직원을 보상해야 한다’는 사용자로서 정부의 도덕적 의무를 강조하면서 ‘임금의 적정성’이란 개념이 이러한 정부의 의무를 충실히 이행하기에는 다소 편협하다고 비판하였다. 뿐만 아니라 당시에는 완전고용에 가까운 상황이었기 때문에 채용 및 보유 관점만으로 임금수준을 정하는 것이 타당하지 않다고 판단하였다. 뿐만 아니라 Priestly 원칙은 채용 및 보유 관점에서 중요하게 생각하는 직원 감소(wastage)라는 기준이 특정 직무에 대한 수요변화 등 외부노동시장의 상황에 따라 변동성이 매우 컸기 때문에 신뢰하기 어렵다고 평가하였다(Tandon, 1974). 이러한 판단에 기초하여 Priestly 왕립 심의회는 공공서비스의 임금결정방식으로 좀 더 넓은 개념인 공정성을 강조하며 다음과 같이 임금 공정성을 설명하였다(Priestley Report, 1955).

“공공서비스의 임금이 공정하게 결정된다는 의미는 시민사회의 이해관계와 공공서비스를 관장하는 주체의 이해관계, 그리고 공공서비스 종사자 개개인의 이해관계가 균형을 이루는 것을 말한다. 즉 공공서비스 임금에 대해서 시민사회는 공공서비스 제공의 효율성을 높이는 데 기여해야 하지만 그 대가가 지나치지 않다고 인식을 해야 한다. 각 정부부처 및 기관의 장은 업무를 수행하는 데 필요한 능력 있는 인재를 영입하거나 보유하는 데 어려움이 없는 정도로 임금이 결정된다는 믿음을 가질 수 있어야 한다. 그리고 공공서비스 종사자 당사자들은 자신들의 임금이 공정하게 결정된다고 느껴야 한다.”

Priestly 심의회는 특히 이와 같은 임금의 공정성을 확보하기 위해서는 임금 외에 노동조건에 영향을 주는 다른 요소들까지 포괄적으로 고려하면서 ‘등가성을 갖는 직무 간의 비교를 통하여 공공서비스 종사자의 임금을 결정해야 한다’는 점을 설명하는 데 상당한 공을 들였다. 여기서 말하는 임금의 공정성은 현대적 의미의 외부적 공정성(external competitiveness)에 해당한다. 하지만 심의회는 추가적으로 한 기관 내에서 직렬 또는 직급 간 임금의 차이를 적절하게 유지하는 것이 중요하다고 역설하면서 내부적 공정성(internal equity) 이슈에 대해서 언급하는 것도 잊지 않았다.

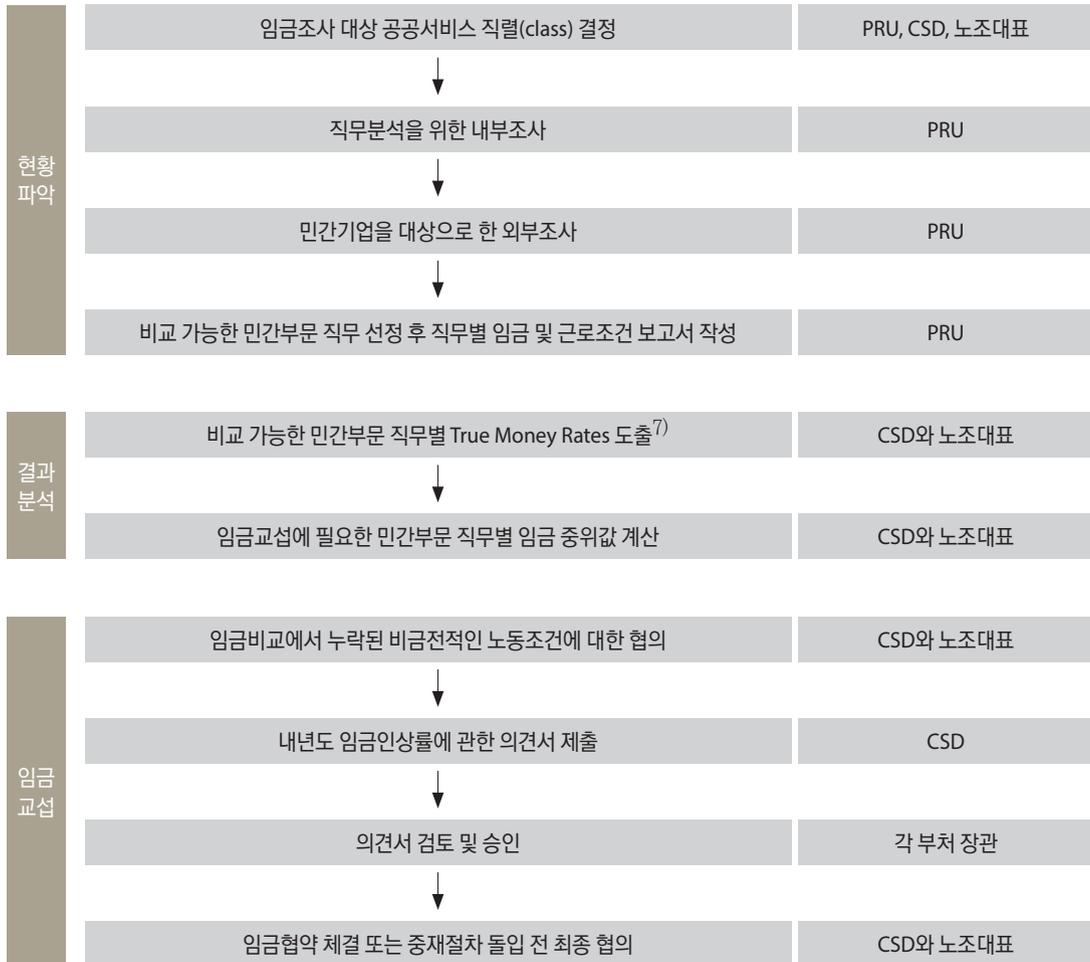
임금조사기구(Pay Research Unit)를 통한 민간부문과 공공서비스의 임금 비교

이러한 규범적 원리를 실무적으로 뒷받침하기 위하여 공공서비스와 민간부문 간 임금비교를 통하여 관련 통계자료를 생산하고 분석하는 역할을 수행할 조직이 필요하였다. 특히 Priestly 심의회는 이러한 조직이 재무부(HM Treasury)의 영향으로부터 독립성을 갖는 것이 매우 중요하다고 권고하였다(Cappelli, 1983). 이에 따라 1957년에 공공서비스 임금조사기구(Civil Service Pay Research Unit: CSPRU)가 조직되었고, 조직 및 운영과 관련된 사항은 기본적으로 공공서비스 휘틀리 위원회에서 정부와 노조대표들 간 협의를 통하여 결정되었다. 이 조직은 1981년에 해체되기 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 집단 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 노사간 원활한 임금교섭 논의가 이루어지는 데 필요한 기초자료를 제공하였다.

① 임금조사기구의 역할과 기능

[그림 1]은 공정비교를 통한 공공서비스 임금결정과정을 보여준다. 임금조사기구의 역할은 주로 현황파악과 관련되어 있다. 공무원부(Civil Service Department: CSD)와 노조대표가 협의를 통해 임금조사 대상 공공서비스 직렬을 결정하면, 임금조사기구는 우선 임금조사 대상 직렬의 특성을 파악하기 위하여 내부조사를 진행한다. 동일한 직무명으로 불리더라도 실제 업무 내용은 다를 수 있다. 이러한 점을 감안하여 CSPRU는 표본추출과정에서 다양한 사업을 대상으로 직무내용 및 임금 정보에 관한 면접조사가 진행될 수 있도록 주의를 기울였다. 이러한 조사과정을 거쳐 최종적으로 해당 직렬의 전형적인 형태 및 임금값을 도출한다.

[그림 1] 공정비교를 통한 공공서비스 임금인상률 결정과정



주 : PRU: 임금조사기구, CSD: 공무원부(Civil Service Department).

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966), Survey No. 128: Postmen.

다른 한편으로는 비교대상 민간부문 직렬선정, 직렬별 임금 및 근로조건을 파악하기 위하여 외부조사를 실시하였다. 지역별 또는 사업장에 따라 임금 및 근로조건에 차이가 있을 수

7) True Money Rate는 임금 외 다른 노동조건들 간의 차이를 감안하여 조사대상 공공서비스 직렬과 비교대상 민간부문 직렬 간 발생한 실제 임금차이를 조정한 결과를 의미한다.

<표 2> 임금조사기구 외부기업 실사보고서 목차

목차	주요내용
조사 개요	기관 고용현황, 직렬(job category)별 방문 사업장
임금 및 노동조건 결정	임금 및 노동조건 결정방식
조직구조	조사대상 직렬 및 직급
채 용	연령별 채용경로, 지원자격
교육훈련	직렬별 교육훈련 방식
승진관리	공석 발생 시 대상자 선정 과정
직무 기술	조사대상 직렬/직급별 직무내용

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966), Survey No. 128: Postmen.

[그림 2] 비교대상 민간부문 직무의 임금 및 노동조건 관련 사항

- ① 임금: 기본급과 상여금
- ② 노동시간
- ③ 휴가: 연차휴가 및 병가
- ④ 연금: 연금종류, 가입조건, 정년퇴직 나이, 납입금 산정방식, 연금액 산정방식, 특별 지급 사유
- ⑤ 근무복 및 작업화 등 개인적용 보호구 지급방식
- ⑥ 출장비 산출방식
- ⑦ 구내식당

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966), Survey No. 128: Postmen.

있기 때문에 이러한 점은 감안하여 표본을 배분하게 된다. 특히 임금 조사관들은 비교대상 민간 기업들에 존재하는 여러 직무들 중에서 조사대상 공공서비스 종사자가 선택했을 만한 직무만을 대상으로 직무비교를 실시하면서 조사의 비용적·물리적 부담을 줄였다. 기업실사 결과는 보고서 형태로 제시되는데, 개별 기업에 따라 약간의 차이는 있으나 대체로 일관되게 <표 2>와 같은 내용을 담고 있다. 기업 실사의 일차적인 목적은 조사대상 공공서비스 직무와 비교 가능한 민간부문 직무를 선별하는 데 있기 때문에 보고서의 핵심적인 내용은 ‘조직구조’와 ‘직무기술서’이다.

이러한 조사를 기반으로 CSPRU는 비교대상 직무들을 선정하고 해당 직무들의 임금 및 고용조건에 관한 상세한 정보를 제공하는 것으로 현황 파악을 마무리한다. 앞서 설명한 것처럼 CSPRU는 단순히 임금만을 비교하는 것이 아니라 고용여건에 영향을 끼치는 다양한 요인들을 고려하여 공공서비스의 임금수준을 결정하는 것을 목표로 삼았다. 그렇기 때문에 임금뿐

만 아니라 다양한 노동조건에 대해서도 조사를 실시하였는데, [그림 2]에 이에 관한 내용을 정리하였다.

② CSPRU 임금조사 직무비교 방법

예상 가능하지만 CSPRU가 해결해야 할 가장 큰 숙제는 임금비교를 할 때 공공서비스와 민간부문에 존재하는 직무 간 등가성을 확보하는 것이었다. 이를 위하여 CSPRU는 우선 공공서비스 직무들을 민간부문 직무와의 유사성 정도에 따라 크게 세 그룹으로 구분하였다. 첫 번째 직무그룹에는 역할, 기능, 책임 등의 측면에서 민간부문에서 통용되는 직무들과 유사성이 가장 높은 직무들이 속한다. 두 번째 직무그룹에 속한 직무들은 기능이나 책임 등 내용적인 면에서 부분적으로 또는 완전히 다르긴 하지만 직관적으로 일정 정도 유사성을 갖는 경우이다. 세 번째 직무그룹에는 기능적인 유사성이 전혀 없어서 민간부문의 직무들과 실제로 또는 직관적으로 아무런 관련성이 없는 직무들이 해당된다(Tandon, 1974).

둘째, CSPRU는 각 직무별 비교 가능성의 차이를 감안하여 사안별로 ① 직무 전체에 관한 기능적 비교, ② 과업에 대한 부분적인 기능적 비교, ③ 직무요소 비교(evaluation of abstract job factors)를 적절히 혼용하며 직무 등가성을 판단하였다. 첫 번째 직무그룹에 속한 직무들의 경우에는 직무 전체에 관한 기능적 비교만으로도 등가성 확보에 큰 어려움이 없었을 것이다. 하지만 두 번째, 세 번째 그룹의 경우에는 그러한 방식만으로는 임금비교의 타당성을 담보하기 어렵다. 앞서 언급한 Priestley 심의회에서도 우편배달부의 경우를 예로 들면서 과업을 기준으로 한 부분적인 기능 비교와 직무요소 비교의 필요성을 피력하였다(Priestley Report, 1955: 664).

“공공서비스에 존재하는 직무와 민간부문의 직무 간에는 상당한 관련성이 있다. 예를 들어서 우편배달부의 업무는 수집, 배달, 분류 세 가지의 과업으로 구성된다. 물론 우편배달부와 완전히 동일한 과업 조합을 갖는 민간부문의 직무를 발견하기는 어렵지만, 넓은 의미에서 유사한 성격의 과업들을 담당하는 노동자들이 민간부문에 상당수 존재한다. 이러한 경우에는 노동조합이 주장하듯이 해당 직무를 수행할 때 요구되는 기술, 전문성, 책임 등의 요소들을 비교하는 작업이 보완적으로 병행되어야 공정한 비교라고 볼 수 있다.”

이러한 의미에서 CSPRU에서 활용했던 비교방법론은 기본적으로 Priestley 심의회의 권고 사항을 따르면서도 실무적인 경험 속에서 축적된 노하우를 반영하여 점진적으로 개선·발전시킨 결과물이라 볼 수 있다.

셋째, 직무평가와 관련하여 최근에는 직무평가를 할 때 점수법(point rating method)을 많이 활용하고 있지만 CSPRU의 직무요소 비교방식은 요소비교법(factor comparison method)에 가깝다.⁸⁾ 점수법은 산업별 또는 개별 기업별 업무와 관련된 직무요소들을 추출하고, 각각의 직무를 직무요소별(기술, 책임성, 노력, 그리고 작업환경 등)로 평가한 후, 평가점수를 합산하여 직무의 가치를 매기는 방법이다. 반면 CSPRU는 우선 조사대상 공공서비스 직무를 직무요소별로 평가하여 그 평가 결과를 구한 다음, 이를 기준으로 민간부문 직무들의 상대적인 가치를 평가하는 방식을 채택하였다. 즉 공공서비스 직무와의 차이 정도에 따라서 민간부문 직무의 직무요소별 등급(degree)이 부여되는 방식이다. 경우에 따라 공공서비스 직무와 비교 대상으로 고려한 민간부문 직무의 직무값이 크게 다를 수 있다. 예를 들어서 적정 숙련수준에 도달하는 데 소요되는 근무기간이 상당히 다를 수 있는데, CSPRU는 이러한 경우를 극단치로 간주하여 등급 결정 없이 '비교할 수 없는 직무'로 분류하였다. 이러한 방식을 통하여 각 직무 요소가 3~4개 정도의 평가척도를 갖도록 관리하였다. 임금조사가 마무리 될 시점에 CSPRU는 요소 비교법을 적용한 모든 직무들에 대해서 최종 검토를 거친 후, '비교가능직무' 그리고 '상위직무 또는 하위직무' 두 개의 그룹으로 구분하였다.

1979~1997년 : 재정관리 수단을 통한 임금관리

2차 세계대전 이후 30여 년 동안 지속된 영국 공공서비스 임금관리 방식은 소위 신공공관리(NPM: New Public Management)라 일컫는 1979~97년 동안 진행된 보수정권의 공공서비스 개혁을 통하여 상당한 변화를 겪게 된다. 신공공관리는 완전고용 정책 등으로 인한 공공서비스의 급속한 확대, 반복되는 경제 위기 그리고 고(高)인플레이션 등으로 인하여 공공지출의 관리에 어려움을 겪으면서 등장하였다. 경제정책의 중심은 유효수요 창출 등 경제 팽창

8) 요소비교법은 점수법과 서열법이 결합된 방식이다.

전략에서 정부부채 및 통화공급 관리 등을 통한 인플레이션 억제로 이전되었고, 그 결과 자연스레 공공지출에 대한 효율적인 관리가 강조되었다.

이러한 배경하에 공공지출 계획 및 관리에 혁신적인 변화가 일어난다. 대표적으로 영국 보수당 정부는 1982년부터 공공서비스 수요를 중심으로 공공지출을 관리하던 기존의 방식에서 탈피하여 ‘지불한도(Cash Limit) 설정을 통한 현금통제 방식’으로 전환하였다. 또한 보수당 정부는 1986년부터 부처별 총괄경상경비제도를 도입하면서 부처별 경상지출에서 사업비와 경상경비를 분리하여 관리하기 시작하였다. 이러한 정책들은 경상경비에 관한 의사결정 권한의 이양 및 분권화를 지향하면서도 공공지출을 보다 엄격히 관리하겠다는 대처 정부의 이원화 전략(two-track approach)을 잘 보여준다.

지불능력에 의한 공공서비스 임금관리

대처 시절 공공서비스 임금결정방식의 변화는 Priestly 심의회가 제안한 공정비교를 뒷받침하던 제도적 장치들을 와해하는 것으로부터 시작된다. 대처 정부는 1957년에 조직된 임금조사기구를 일방적으로 폐기하면서 1981년부터 더 이상 임금조사를 실시하지 않았다.⁹⁾ 노동조합은 21주 동안 계속된 파업을 진행하였지만 임금조사기구의 폐지를 막지 못하였다. 1979~80년과 1980~81년 임금조사기구에서 권고한 임금인상률이 당시 재무부의 공공지출 추계내용을 상당히 상회했음에도 정부나 재무부가 이에 관한 별다른 대응책을 마련하기 어려워지자 이를 폐기했다고 알려진다(Thain & Wright, 1995).¹⁰⁾ 뿐만 아니라 재무부는 공정비교에 기초한 임금결정방식이 높은 인플레이션을 유발하는 경향이 강하기 때문에 더 이상 신뢰할 수 없다고 판단하였다.

임금조사기구가 해체되면서 공공서비스 임금결정의 중요한 기준이었던 ‘민간부문과의 임금 형평성 유지(comparability)’는 상당부분 약화된 반면, 인건비에 관한 엄격한 관리가 강조

9) 뿐만 아니라 1981년에 대처 정부는 공무원부(Civil Service Department)를 폐지하고 임금 및 정원 관리 기능을 재무부로 이관하였다. 또한 채용관리, 임원심사, 그리고 Efficiency Unit을 수상실에 새롭게 설치한 경영 및 인사실(Management and Personnel Office)로 옮겼다(Pollitt, 1993: 53).

10) 대처 정부가 들어선 직후에는 그 이전 정부들과 마찬가지로 임금조사기구의 결정을 따르는 데 동의하였다. 이에 따라 1980~81년에 공공지출이 £ 4.6 billion만큼 증가하였다(Thain & Wright, 1995: 375).

되는 '지불능력에 의한 관리'가 공공서비스의 새로운 임금결정원칙으로 대두되었다(Bach & Winchester, 2003). 이러한 변화는 대처 정부 공공서비스 임금결정방식의 기본골격을 제시한 Megaw 왕립심의회회의 주요 제안사항에서 잘 드러난다(Megaw Report, 1982).

- ① 사용자로서 정부는 노동시장의 수요와 공급의 관점에서 신규채용 및 기존직원 보유 그리고 효율적인 업무수행을 위한 동기부여에 필요한 임금을 지급하는 것이 바람직하다.
- ② 임금 형평성 측면에서 민간부문의 임금동향을 참조하되, 임금수준이 아니라 해당연도 비교대상 집단의 협약 임금인상률을 반영한다. 다만 장기적인 관점에서 민간부문 비교대상과 유사한 수준에서 공공서비스의 임금수준을 관리할 수 있도록 4년마다 한 번씩 임금수준조사를 실시하여 협약 임금인상률만을 비교하는 방식을 보완한다.
- ③ 임금수준조사의 객관성을 보장하기 위하여 Civil Service Pay Information Board를 신설하고, 총리가 임명한 5명으로 구성한다.
- ④ 임금인상률 조사의 내용 및 방식 그리고 결과 취합 및 분석 등은 이 위원회의 감독하에 경영 컨설턴트가 담당한다. 노사는 임금조사 과정에는 참여할 수 없으며 위원회가 조사 결과를 발표하면 그 발표결과에 대해서 노사가 협의할 수 있도록 한다.
- ⑤ 위원회는 임금조사 결과를 바탕으로 임금교섭의 상·하한에 해당하는 'inter-quartile range'를 발표하여 노사 간 임금교섭이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원한다.

Megaw 심의회회의 권고내용을 Priestly 원칙과 비교하면, 우선 공공서비스와 민간부문 간 비교 대상이 임금수준에서 임금인상률로 변경되었다는 점을 알 수 있다. '민간부문과 임금비교를 통한 공정임금'과 '채용 및 직원유지 관점에서의 적정임금'의 궁극적인 차이는 임금비교의 시계(time horizon) 및 엄밀함 정도에 있다. 전자는 공공서비스와 민간부문 간의 임금격차를 더 심각하게 바라보기 때문에 임금격차를 최소화할 수 있도록 직무등가성에 기초한 단기적인 임금비교를 강조한다. 반면 후자는 채용 및 직원 보유에 영향을 주는 것은 공공서비스와 민간부문 임金的 장기적인 괴리이기 때문에 장기적인 추세비교만으로도 충분하다는 입장이다. 따라서 임금수준이 아니라 임금인상률만을 기준으로 임금비교를 하려는 시도는 결국 공공서비스 임금결정원칙의 변화와 맞물려 있다고 볼 수 있다. Megaw 심의회회는 임금인상률만

비교하는 것을 보완하기 위하여 4년마다 한 번씩 임금수준조사를 실시하도록 권고하였지만 이 조사는 실제로 한 번도 시행되지 못한다.

둘째, 공공서비스 임금결정에서 노동조합의 참여기회가 현격하게 줄어들었다. 공정임금 비교방식에서는 임금정보 조사와 결과분석 전반의 과정에 대해서 노사 대표에게 실질적인 의사결정권을 부여하였다. 하지만 Megaw 심의회는 위원회가 제시한 범위 내에서 노사가 교섭을 할 수 있도록 제도를 설계함으로써 임금결정과정에서 노동조합의 참여가 상당히 제한되었다고 볼 수 있다.

지불한도(Cash Limit)에 의한 공공서비스 임금인상률 결정

대체 정부 시기 공공서비스 임금결정방식과 관련된 가장 두드러진 특징이자 현재에까지 지대한 영향을 미치고 있는 것은 '지불한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률(pay settlement) 결정'이다. 공공지출 추계에서 지불한도를 설정하기 시작한 것은 노동당 정부 시절인 1976년도부터이다. 하지만 이때의 지불한도 정책은 대체 정부 수립 이후의 지불한도 방식과는 그 성격이 다르다. 노동당 정부 시절 Healey 재무부 장관에 의해서 처음으로 지불한도 방식이 도입될 때만 하더라도 지불한도는 여러 가지 인플레이션 억제정책 중의 하나였다. 즉 지불한도를 설정하더라도 영국 노총(TUC)과 '자발적인' 임금협약(즉 노동조합과 교섭을 통한 임금정책 수립)을 맺으면서 정부가 임금결정과정에서 직접적으로 개입하였기 때문에 지불한도는 '재원 내에서의 지출'이란 재정관리 목적을 위한 수단으로 남을 수 있었다.

하지만 대체 정부가 임금정책을 포기하면서 지불한도 정책은 임금정책의 대응물로서 활용되기 시작하였다. 대체 정부는 1981년 이후 공식적으로 임금정책을 중단했는데, 임금정책 없이 지불한도만을 발표하게 되자 재무부가 아무리 정확한 임금인상률 추정치를 발표한다고 하더라도 그것은 곧 단체교섭 과정에서 초과해야 하는 목표치로 전략해버리는 딜레마에 빠졌다. 이러한 상황에서 재무부는 1982년도부터 임금인상률 추정치를 발표하는 대신 지불한도에서 임금을 포함한 인건비로 쓸 수 있는 총재원의 상승분을 의미하는 pay factor(우리나라에서 의미하는 총인건비 인상률과 유사한 개념)를 발표하게 된다. 재무부는 이를 각 정책사업 예산의 증액분이라고 소개하면서 이것이 임금인상률 추정치(pay norm 또는 going rate)를 의미하는 것은 아니라는 점을 강조하였다. 즉 임금을 위한 총재원은 근로자 수와 그들의

임금액에 의해서 결정되기 때문에 근로자 수가 변한다면 pay factor와 실제 임금인상률은 달라질 수 있다는 뜻이다. 이렇다 보니 pay factor는 1980년대에 공공지출 관리에 관한 논의뿐만 아니라 단체교섭 과정에서도 핵심적인 쟁점으로 부각하게 되었다.¹¹⁾

재무부는 부처별 총괄경상경비제도가 도입된 1986년부터 pay factor마저도 발표를 중단하였다. 이때부터 재무부의 역할은 사전협의과정에서 개별 부처 경상경비 예산안의 적절성을 판단하는 방식으로 변모하였다. 재무부는 각 부처의 경상경비 규모, 업무 효율화(efficiency gain), 그리고 유사시 대응방안 등을 종합적으로 고려하여 개별 부처 경상경비 예산안의 적절성을 판단하였다. Thain and Wright(1995)는 재무부가 적정 임금인상률에 대한 자체적인 판단기준을 갖고 있는 상황에서 개별 부처의 임금인상률이 그에 비해 너무 높거나 낮으면 경상경비 예산에 대한 기관의 제안을 거부하였다고 설명한다. 즉 임금인상률을 너무 낮게 책정했다면 경상경비가 고갈되어 추후 추가경정예산(Supplementary Estimates)을 요구할 우려가 있기 때문에 거부하였고, 반대로 임금인상률을 지나치게 높게 책정했다면 적절한 예상 임금인상률을 산정하여 총경상경비 예산을 재조정할 것을 요구하였던 것이다. 이에 따라 재무부가 승인권한을 갖는 지불한도가 공공서비스 임금인상률 결정에서 갖는 규제력이 임금단체협약보다 더 커졌다고 볼 수 있다.

이와 같이 지불한도라는 재정관리 방식을 활용하여 공공서비스 임금을 결정하게 되면서 재무부는 사용자로서 임금교섭을 리드해야 할 책임을 회피하면서 각 부처나 공공기관 경영진에 이를 위임하는 양상을 초래하였다. 이전에는 공공서비스 임금인상률을 결정하기 위하여 재무부는 사용자로서의 정부를 대표하여 노동조합과 국가단위 공동교섭을 진행하였지만, 대처 정부 이후 재무부는 부처별 총괄경상경비제도를 도입하면서 개별 부처나 기관들이 노동조합과 어떠한 조건으로 임금교섭을 할지 또는 해야 하는지에 관한 직접적인 언급을 가급적 삼가는 전략을 택한 것이다. 즉 지불한도방식을 통하여 임금인상률을 관리하게 되면서 예상 임금인상률을 추정하고 발표해야 하는 부담을 덜었을 뿐만 아니라 단체임금교섭이라는 정치적으로 매우 힘든 과정에 스스로 참여하지 않아도 되도록 만든 것이다. 공공서비스 임금관리

11) Trinder(1987)는 pay factor 운영을 전체적으로 평가하면서 pay factor의 수준이 임단협 결과에 비해 낮았기 때문에 공공서비스 영역 노사관계의 잠재적인 불안요소가 되었을 뿐만 아니라 공공서비스의 양적·질적 하락을 초래했다고 비판하였다.

를 재무관리의 하위 영역쯤으로 치부하는 경향이 강해지면서 실질적인 임금관리는 형해화되었고, 임금이 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭을 통하여 결정해야 한다는 규범의 강제력은 무력화되었다. 이러한 생각에서 Thain and Wright(1995)는 공공지출 계획 및 관리 방식 변화의 궁극적인 목적은 공공서비스 고용규모 감소보다 임금관리를 엄격히 함으로써 임금정책이 폐지되면서 빚어진 공공서비스 임금관리의 혼란스러운 상황을 종결하겠다는 데 있었다고 평가하였다.

2000년대 이후 : 동노동임 원칙 강화를 위한 표준적인 직급 및 임금체계 마련

1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공서비스 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공서비스 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 즉 이 시기 노동당 정부는 공공서비스 제공방식을 탈집중화(decentralisation)하여 공공서비스에 대한 시민과 지역사회의 선택권을 확대함으로써 보다 기민하고 효율적으로 시민들의 요구나 필요에 부응하겠다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 관료주의적 타성에 빠질 우려가 있는 큰 정부와 작은 정부가 지향하는 시장의 효율성에 기초한 자유방임주의를 모두 거부하고 제3의 길을 표방했던 노동당 정부의 국정기조가 공공서비스 개혁정책에도 고스란히 담겨진 것이다.

하지만 노동당 정부의 공공서비스 개혁정책과 대처 정부 시절 신공공관리(NPM)의 실질적인 차별성에 관한 논란은 계속되었다. 1997년 집권한 이후에도 1991년부터 추진되었던 공공서비스 개혁프로그램들, 특히 책임운영기관 확대(the Next Steps Agencies) 등은 여전히 계속되었다. 이런 생각에서 Burnham and Pyper(2008: 53)는 “공공서비스 현대화라는 미명하에 추진된 신노동(New Labour) 정책은 신자유주의 또는 보수적 관리주의(Conservative managerialism)에 입각한 이전 정부의 공공서비스 개혁 어젠다 중 상당수를 효과적으로 물려받은 것에 지나지 않는다”고 혹평하였다. 이러한 배경하에서 아래에서는 노동당 정부 공공서비스 임금관리와 관련된 주요 내용을 살펴보기로 하겠다.

인건비 총액에 관한 은밀한 중앙 통제

2000년 이후 노동당 정부의 공공서비스 임금결정방식은 전체적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도와 유사하다. 인건비 운영에 관한 부처·기관의 자율성이 보장되지만 인건비를 포함한 총경상경비는 재무부와 수상실(cabinet office)에 의해서 통제된다. 구체적인 관리 방식은 다음과 같다. 노동조합이 있는 사업장에서는 일반적으로 임금단체협상을 진행한다. 하지만 거시경제정책의 목적 및 정부의 예산관리 목표에 부합되도록 소속 노조와 공식적인 협약체결 전에 개별기관들은 해당연도의 pay remit에 대해서 주무부처 장관의 승인을 받아야 한다. pay remit은 원래 승인신청서라는 뜻인데, 여기에는 각 부처 및 관련 공공기관의 인건비 총액, 인원 현황 및 임금수준에 관한 세부적인 내용뿐만 아니라 이를 기반으로 추정하는 다음 연도 예상 인건비가 담겨 있다(김종면·원종학·김우철, 2007). 주무부처 장관은 이어서 pay remit에 대해서 기관에 따라 수상실 또는 재무부의 승인을 받게 되는데, 이 과정이 모두 끝나야 최종적으로 소속 노조와 임금협약을 맺을 수 있다.¹²⁾ 물론 실제 교섭과정에서 승인된 내용과의 차이가 발생한다면 이 점에 대해서 재승인을 받아야 한다(Corby, 2000). 상황이 이렇다 보니 노동조합 측은 개별기관에서 진행되는 임단협이 실질적인 임금결정 권한이 매우 협소하다고 비판하였다. 특히 2009년 금융위기 이후 정부가 거의 10년 동안 임금인상률 한도(pay ceiling)를 1~1.5%로 제한하고 있어서 기관의 상황과 여건에 맞게 임금을 관리할 수 있는 유연성이 부족하다는 불만이 늘어났다. 전체적으로 봤을 때, 대처 정부 시절과 마찬가지로 임금인상률 결정은 개별 부처·기관에서 이루어지고 있지만 이에 관한 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제가 여전히 일관되게 작동되고 있다. 운영 측면에서 수상실이나 재무부에서 임금인상률 결정 과정에 직접적으로 개입하지 않는 것도 동일하고, 부처·기관이 인원감축, 민간위탁 등을 통하여 인건비 지출을 준수하면서도 임금인상을 할 수 있는 것 또한 유사하다.

동일가치노동 동일임금 원칙 강화

임금결정방식과 달리 임금체계 측면에서는 노동당 정부 이후 상당한 변화가 있었는데, 가

12) 예전에는 재무부와 수상실 두 곳에서 승인을 받아야 했지만 최근에 재무부가 직접 관할하는 기관이 아니라면 재무부의 승인을 추가적으로 받을 필요가 없도록 변경되었다.

장 주목해야 할 사항은 차별적 임금관리 관행 및 제도를 금지하여 동일노동가치 동일임금 원칙을 강화한 것이다. 대처 정부 시절, 공공서비스 임금관리의 탈집중화가 확대되면서 직무나 역할이 동일함에도 불구하고 소속 기관에 따라 임금에서 차이가 발생하는 경우가 증가하였다(Bell et al., 2012).¹³⁾ 이러한 현상은 사회적 공정성을 강조했던 노동당 정부의 정책기조에 맞지 않을 뿐만 아니라 임금차별소송에 연루될 위험성이 컸기 때문에 2000년대 초반 심각한 사회적 문제로 대두되었다.¹⁴⁾ 실제로 공공서비스에 급증한 임금차별소송이 이러한 정책변화를 이끈 주요한 원인으로 볼 수 있다. 예를 들어서 지방정부들의 경우 남성 직원이 대다수를 차지하는 직렬(조경사나 환경미화원 등)에 지급하던 상여금을 여성 직원 중심 직렬(돌봄 서비스와 청소원 등)에는 지급하지 않음으로써 임금차별소송에 휘말리는 사례가 빈번하였다(Bach & Kessler, 2012).

이러한 배경에서 노동당 정부의 임금체계와 관련된 정책은 임금차별 금지를 상당히 중요하게 다루었다. 당시 정부가 지적한 핵심적인 이슈로는 다음과 같은 네 가지를 꼽을 수 있다. 이러한 개혁조치는 동노동임 원칙에 가장 잘 부합하는 직무급 형태가 일반적인 영국의 경우에도 동종 유사업무에서 종사하는 남녀 간 임금격차가 적지 않음을 잘 보여준다.

- ① 임금차등의 기준으로서 근속연수를 활용하는 사례(경력단절 여성에게 간접적인 차별요소로 작용)
- ② 상여금 지급에 있어서 특정 직렬 종사자를 제한하는 사례
- ③ 동일한 기관 내에서 서로 다른 임금체계에 속한 직무들 간 형평성 문제
- ④ 동일노동가치 동일임금 원칙에 부합하는 직무평가 툴 활용 여부

노동당 정부의 공공서비스 임금정책 중에서 실제로 가장 성공적으로 평가받는 부분이 ‘임금차별 금지’이다. 당시 굵직굵직한 임금체계 개편 사례가 줄을 이었는데 가장 중요하게 고려

13) 대처 정부 시절 이후 개별 사업장단위 교섭이 확대되었을 뿐만 아니라 동일 사업장 안에서도 직종에 따라 별도의 임금교섭이 행해지면서 임금을 결정하는 과정이 복잡해져 현장의 혼란이 가중되는 부작용을 낳았다.

14) EU 차원에서 2010년도에 동노동임법이 추진될 예정이었기 때문에 이 문제의 시급성이 더 커졌다.

한 사항이 생산성 향상이나 비용절감보다는 동노동임 원칙 준수였다. 그 결과 노동당 정부 시절 직무평가를 실시할 때 성별 임금차별적 요소를 최대한 배제할 수 있는 직무평가도구를 활용하는 사례가 상당히 증가하였고, 블루칼라 직군과 화이트칼라 직군 간 노동조건 형평성을 제고하기 위한 노력이 강화되었다. 예를 들어서 25인 이상 공공기관들 중에서 성별 임금차별적 요소를 고려한 분석적 직무평가도구를 활용하여 직무평가를 실시한 기관이 1990년에는 27%에 불과했는데 2004년에는 44%로 증가하였다(Kersley et al. 2006: 247). 뿐만 아니라 브로드 밴드보다는 임금차별적인 요소가 비교적 적은 내로우 밴드를 활용하는 사례도 증가하였다.

이에 따라 2000년도 이후 임금차별을 금지하고 지역적 상황에 유연하게 대응할 수 있는, 간소하면서도 조화로운 국가단위 표준 직급 및 임금체계 도입이 확산되었는데, 대표적으로 다음 세 가지를 꼽을 수 있다. 직군별 임금격차 해소를 위한 지역정부의 단일 지위협약(Single Status Pay), 병원 종사자 대부분의 임금 및 근로조건에 영향을 미친 NHS의 변화를 위한 어젠다(Agenda for Change), 그리고 고등교육에서 진행된 신임금체계(Framework Agreement for Pay Modernisation). 하지만 과거와 달리 국가단위 표준 직급 및 임금체계를 도입하더라도 기관단위에서 지역의 상황을 고려하여 세부적인 임금 및 근로조건을 유연하게 결정할 수 있도록 일정 정도 권한을 위임하였다는 점이 특징적이다. 즉 이 시기 임금체계 개편의 특징은 ‘국가 표준 임금체계 틀 내에서의 지역 유연성 확보’로 요약할 수 있겠다.

■ 결론

본고에서 다루는 다른 국가들에 비해서 영국의 공공서비스 임금관리는 시대에 따라 상당히 큰 변화를 겪었다. 제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건이 비교적 원만한 노사관계 속에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다. 뿐만 아니라 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙을 확립하면서 체계적인 임금조사를 통하여 공공서비스 임금인상률을 결정하였다. 하지만 대처 정부 이후 중앙집중적인 교섭구조는 와해되었고 개별 부처·기관들은 상이한 임금 및 직급체계를 갖

게 되었다. 뿐만 아니라 총괄경상경비제도가 도입된 이후 공공서비스 임금결정원칙이 ‘공정 임금 비교방식’에서 ‘지불능력 중심’으로 변경되면서 노동조합의 교섭력은 더욱더 약화되었다. 임금인상률의 형식적인 결정권한은 개별 부처·기관의 노사에게 위임되었지만 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제는 여전히 계속되고 있다. 공공서비스 임금관리가 재무관리의 하위영역쯤으로 치부되면서 정부는 공공지출 또는 인건비 예산을 삭감할 필요가 있다고 판단되면 언제든지 공공서비스 영역에서 손쉽게 그러한 목적을 달성할 수 있고 실제로 그렇게 하고 있는 것이다.

2008년 EU 금융위기 이후 비단 임금관리뿐만 아니라 공공서비스 고용관계 전반에 걸쳐 정부 일방에 의한 결정이 강화되면서 노동조합의 교섭력은 약화되었다. 유럽 국가들에서는 전통적으로 노동시장 또는 사회복지제도 개혁 등 사회적 갈등이 불거질 개연성이 큰 이슈가 발생하면, 사회적 주체들이 사회적 협약 또는 임금정책 등의 제도적 장치를 통하여 중요한 역할을 수행하였다. 하지만 영국의 경우, 이번 EU 위기 때 정부가 고용 축소, 임금동결, 또는 연금 개혁 등을 시도하였지만 노동조합과 교섭은커녕 협의조차 하지 않은 경우가 많았다고 알려진다(Bach & Bordogna, 2016). 물론 개별 국가의 정책결정에 자본시장의 압박이 커졌을 뿐만 아니라 국제기구나 초국가단위 세력의 간섭이 커지면서, 전통적으로 개별 국가에서 관리되었던 공공서비스에서조차 노동조합의 역할과 기능이 축소되는 현상이 EU 국가들에서 일반적으로 나타나기 시작하였다. 하지만 영국의 경우에는 이탈리아, 그리스 등의 국가보다 EU 위기의 타격이 더 적었고 EU 위기로 인한 직접적인 타격은 2009년에 집중되어서 트로이카로 불리는 유럽연합 집행위원회, 유럽연합 중앙은행, 그리고 국제통화기금의 간섭도 상대적으로 약했다. 그럼에도 불구하고 다른 국가들에 비해서 전체적인 고용규모나 인건비에서 더 큰 폭의 축소를 보였는데, 이는 Bach and Bordogna(2016)가 주장하듯이 영국의 공공서비스 관리 방식 또는 정부의 정치적인 입장 등에 의한 영향이 큰 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 상당수 학자들은 1980년대를 전후하여 영국의 전통적인 공공서비스 노사관계가 붕괴되었을 뿐만 아니라 모범 사용자(model employer)로서의 정부의 열망 또한 사라졌다고 비판한다. 정부는 더 이상 민간부문을 선도하지 않으며 민간에서 통용되는 최신 경영기법이나 인사관리 정책을 따라하는 데 급급하고 있다는 평가이다(Bach & Kessler, 2012).

그렇다면 영국 공공서비스 임금관리가 우리사회에 던져주는 시사점은 무엇일까? 첫째, 공

공서비스 임금결정원칙 확립의 중요성이다. 우리사회에서는 공공서비스 임금인상률이 정부에 의해서 일방적으로 결정되는 것이라는 관념이 강한 편이어서 이에 관한 다른 규범적 가치를 함께 고민하는 경우가 많지 않다. 정부에 의한 일방적인 정원관리 및 임금결정방식이 간헐적으로 사회적 논란의 중심에 서긴 하나 공공기관 임금결정원칙에 관한 논의나 사회적 공론화 과정이 취약한 편이다. 하지만 영국의 경우, 본문에서 살펴본 것처럼 역사적으로 공공서비스 임금을 결정하는 기준에 관한 논의는 매우 긴 역사를 갖고 있다. 다양한 주장이 제기되고 서로 경합하면서 임금결정의 정책기준뿐만 아니라 구체적인 제도 형성에도 영향을 미쳤다. 대부분의 정부는 공공서비스 노동자들에게 충분한 보상을 해야 한다는 모범사용자로서의 의무와 공공지출 관리의 책무 간에 균형을 맞추기 위해 노력하지만 그러한 목적은 다가갈 수는 있으나 달성하기는 매우 어려운 성격을 갖기 마련이다. 따라서 주어진 경제적 상황과 여건에 따라서 또는 정부 정책의 노선에 의해 시대에 따라 공공서비스 임금결정의 구체적인 방식이 변화하는 것은 어쩌면 매우 자연스러운 현상이라 하겠다. 하지만 넓게는 공공서비스 임금관리의 지향성에 관한 공유된 이해 형성을 통한 주요 이해관계자의 수용성 확대를 위하여, 좁게는 공공서비스 임금이 공공지출 관리 차원에서만 결정되지 않기 위하여 우리나라 공공서비스 임금결정 원칙을 구체화하는 과정이 필요하다.

둘째, 우리나라 총액인건비제도와 영국의 총괄경상경비제도는 상당부분 유사한 모습을 띠지만 개별 부처·기관의 자율성 측면에서 일정 정도 차이가 있는 듯하다. 우선, 영국의 경우에도 인건비에 대한 중앙 통제가 강력하기 때문에 부처·기관단위 단체교섭의 실질성에 관한 비판의 목소리가 높은 건 사실이다. 하지만 2009년 금융위기와 같은 국가적 재난상황이 아니면 임금인상률 상한을 제한하지 않고 개별 부처·기관에서 제시하는 인건비 예산안의 적절성의 판단하여 승인하는 방식을 취한다. 그렇기 때문에 우리의 방식에 비해 상대적으로 덜 획일적이어서 기관의 상황과 여건에 맞는 탄력적인 임금결정이 가능할 것이다.

유연하고 탄력적인 임금결정은 임금인상률 상한을 제한하는 상황에서도 일정 정도 유지된다. 2019년 영국 임금지침(pay guidance)을 살펴보면 금융위기의 여파로 여전히 임금인상률 상한을 제시하고 있지만 이와 동시에 정부가 제시한 임금인상률 상한을 초과할 수 있는 예외적인 상황을 자세히 열거하고 있다. 즉 신규 채용 및 직원보유에 어려움이 있거나 혹은 대대적인 조직 및 인력 개편이 필요한 경우, 또는 성과급제도의 변경이 필요한 상황 등이 발

[그림 2-3] 1980년대 이후 영국 공공서비스 임금인상률 제한 정책

보수당 정부	
2015~2017	1% 상한 유지
연립 정부	
2013~2015	임금인상률 매년 평균 1%로 제한
2011~2013	2년간 임금 동결(단, £21,000 이하의 임금 근로자 제외. 이들에 대해서는 최소한 £250 이상의 임금인상 보장)
노동당 정부	
2009	공공부문 근로자의 임금인상률은 1%로 제한한다(단, 3년 임금협약을 맺은 근로자들 제외). 고위직 공무원들이 임금 제한에 모범을 보일 것이라고 기대하며 고위직 공무원의 임금은 동결한다. 군인들은 임금 제한 대상이 아니다.
1999~2008	임금상한 미 실시
1998	임금상한 미 실시
1997	"공공부문에서 임금인상률은 공정해야 하며, 공공지출 계획 및 인플레이션 전망 등에 부합하되, 궁극적으로 국가경제 전반에 미치는 영향력까지 고려하여 결정해야 한다. [HC Deb 11 June 1998 c703]
보수당 정부	
1996 11월	기존 임금정책 지속
1993 11월~1996	공공부문 임금인상 재원은 생산성 향상 및 업무효율화 등을 통하여 부처·기관에서 자체적으로 마련함을 원칙으로 한다.
1992 11월~1993	1.5% 상한
1986 11월~1992	임금상한 미 실시
1984~1985	중앙정부 임금인상률 3% 상한
1983~1984	중앙정부 임금인상률 3.5% 상한
1982~1983	임금인상률 4% 상한
1980 11월~1982 3월	중앙정부 임금인상률 6% 상한
1980 11월	지방정부 임금인상률 6% 상한
1980년 1월	공공서비스 임금인상률 14% 상한
1979 5월~1980 1월	임금상한 미 실시

생하면 수상실의 승인을 받아서 임금인상률 상한을 초과하여 결정할 수 있도록 허용하고 있다(pay remit guidance, 2019). 뿐만 아니라 임금수준이 낮은 기관들을 대상으로 예외적이고 일시적인 프로그램을 운영하는 경우가 있는데 Museum Freedom Pilot이 그러한 예이다. 영국의 공공 박물관들은 2008 EU 금융위기 이후 거의 10년 동안 공공부문 임금인상률이 동

결되다시피 하면서 민간에 비해 임금 및 노동조건이 열악해졌다. 그에 따라 신규채용에 어려움을 겪을 뿐만 아니라 기존 직원들의 이직률 또한 증가하였다. 재무부는 관련부처 및 기관들과 협의하여 인력수급 계획 및 임금체계 개편안을 제시하는 조건으로 개별기관의 수입 중 일부를 인건비로 활용할 수 있도록 허용하였다.

뿐만 아니라, 영국의 경우에는 정원통제 수위가 우리나라에 비해서 낮은 편이다. 영국의 총괄경상경비제도의 취지는 정부의 지불능력을 고려하여 인건비 총액에 관한 중앙의 통제력을 강화하면서도 부처·기관의 정원관리, 직급조정 등 인적자원관리에 관한 권한과 자율성을 확대하자는 것이다. 달리 말해 재무부와 사전협의에서 결정한 경상경비 한도만 지켜지면 부처·기관이 어떤 식으로 인력을 활용하든지 중앙에서 관여하지 않겠다는 뜻이다. 이러한 의미에서 총괄경상경비제도는 정원 및 임금에 관한 자기규율(self-regulating)의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다. 하지만 우리나라 기획재정부의 경우에는 예산과 정원 모두를 관리하고 있는데, 경영일반에 관한 정기적인 경영평가, 예산편성지침, 그리고 경영 및 인사운영 지침 등에 의한 통제력까지 막강한 상황이다.

영국의 총괄경상경비제도와 우리나라 총인건비제도의 차이를 이해하려면 ‘가능한 정책수단의 경계(the boundary of possible policy choice)’를 결정하는 역사적 맥락과 전통을 살펴봐야 한다. 영국 사회에서 총괄경상경비제도는 당시까지 형성되었던 공공지출 관리 및 공공서비스 임금결정방식의 근간을 뒤흔든 혁신적이고 과감한 결단에서 비롯되었다. 그러한 제도가 도입되고 상당한 논란이 뒤따라졌지만 제도화에 성공할 수 있었던 배경에는 경제정책의 패러다임 변화, 반복되는 경제불황과 금융위기, 그리고 높은 인플레이션 등이 작용하였다고 볼 수 있다. 이러한 대내외적 환경변화가 없었다면 임금비교를 통한 공정임금 원칙에 따라 노사가 중앙단위에서 공동으로 결정하던 시스템을 어느 순간 단체교섭을 무력화하는 구조로 변경하기 어려웠을 것이다. 뿐만 아니라 공공서비스 제공의 필요가 재원을 결정하는 방식에서 재원이 공공서비스의 양과 질을 결정하는 방식으로 전환하는 데에도 많은 필요조건들의 축적이 요구되었다. 그렇기 때문에 총괄경상경비제도 도입에 대한 반대급부로 ‘실질적인’ 공공인사 정책의 탈집중화와 권한위임(devolution)이 필요했을 것이다. 이러한 맥락에서 영국의 경우에는 기관의 자율성을 강조하면서 총괄경상경비제도 도입과 함께 정원관리제도를 폐지하였다고 볼 수 있다. 반면 우리나라의 경우에는 중앙단위 교섭을 통하여 임금을 결정한 경

험이 미약하기 때문에 총액인건비제도 도입 취지로 기관의 자율성을 강조하더라도 그 말의 무게와 엄중함이 영국과 다를 수밖에 없다.

끝으로 영국 사례는 공공부문 임금인상률을 결정하는 방법론에 대해서 우리사회에 숙제를 던져준다. 우리나라에서 정부에 의한 일방적인 공공부문 임금인상률 결정에 대한 대안으로서 영국의 임금심의기구(pay review body)가 종종 언급되고 있다. 하지만 임금심의기구를 살펴볼 때 중요한 것은 그 기구가 임금결정에 관한 사회적 정당성 또는 권위를 갖게 된 이유가 그 조직의 위상이나 구성방식 등에 있는 것이 아니라 풍부하고 자세한 임금자료와 현장 중심의 실사에 기초하여 의사결정을 하기 때문이라는 점이다. PRB 위원들을 기본적으로 정부에서 임명할 뿐만 아니라 그들에게 주어진 위임권한 또한 정부가 결정한다. 뿐만 아니라 현실에 거의 발생하지 않지만 정부는 원칙적으로 PRB의 결정을 연기·축구 또는 거절할 수 있다. 그럼에도 불구하고 노사갈등 완화 또는 산업평화에 긍정적인 영향을 줄 수 있었던 배경은 심의 위원들의 전문성과 객관성에 있다. 즉 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하거나 노동시장 관련 데이터 분석에 기반한 의사결정을 할 수 있을 뿐만 아니라 신규채용 및 기존인력 유지, 동기부여, 업무량 등 임금을 결정하는 데 있어서 중요한 다양한 정보들을 객관적으로 평가하여 임금인상률을 결정하기 때문에 PRB 활동의 사회적 정당성이 확보·유지될 수 있었다. 임금결정에 관한 이러한 방법론적 행태는 어느 한순간 형성될 수 있는 성격의 것이 아니다. 본문에서 논의한 공공서비스 임금조사기구(CSPRU)는 대처 정부 이후 해체되었지만 그 운영방식은 PRB 활동을 통하여 여전히 현재적 의미를 갖고 있음에 틀림없다.

우리나라에서도 공공부문 임금인상률을 결정하기 위하여 민간부문과 공무원 보수수준을 비교하는 조사를 실시하고 있다. 뿐만 아니라 2019년도에 정부와 공무원노조가 기존의 공무원보수 민관심의위원회를 폐지하고 영국 PRB와 유사하게 볼 수 있는 공무원보수위원회를 신설하는 데 합의하였다. 하지만 민관보수수준조사의 체계성이나 조사결과의 엄격성을 다시 한 번 살펴봐야 한다. 공무원보수위원회는 그간 ‘누가’ 임금인상률을 결정하는지에 초점을 맞췄다면 이제부터는 ‘어떻게’ 또는 ‘어떤 근거로’ 임금인상률을 결정할지 고민해야 할 것이다.

KLI

참고문헌

- 김종면·원종학·김우철(2007), 『공무원 단체교섭 및 단체협약 관련 해외사례 연구: 예산편성제도와와의 관련성을 중심으로』, 한국조세재정연구원.
- 박정수·윤태범·허경선(2010), 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- Allen, V.(1960), *Trade Unions and the Government*, Longmans, Green and Co., London.
- Bach, S. and L. Bordogna(2016), “Emerging from the Crisis: The Transformation of Public Service Employment Relations?” In S. Bach & L. Bordogna(eds.), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*, New York: Routledge, pp.1~28.
- Bach, S. and I. Kessler(2012), *The Modernisation of the Public Services and Employee Relations: Targeted Change*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bach, S. and D. Winchester(2003), “Industrial Relations in the PublicSector,” In P. Edwards(ed.), *Industrial Relations: Theory & Practice*, Vol. 2nd, Oxford: Blackwell Publishing, pp.285~213.
- Bell, D., S. Boyd, A. Bryson, B. Elliott, E. Frizzell, A. Hatchett, B. Howat, D. Lonsdale, J. Peat, and D. Watt(2012), “Public Sector Remuneration in Scotland,” David Hume Institute.
- Burnham, J. and R. Pyper(2008), *Britain’s Modernised Civil Service*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Cabinet Office(2016), *Public Bodies Handbook Part 1 - Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*.
- _____(2018), *Public Bodies 2018-19*.
- Cappelli, P.(1983), “Comparability and the British Civil Service,” *British Journal of Industrial Relations* 21(1), pp.33~45.
- Civil Service Pay Research Unit(1966), Survey No. 128: Postmen.
- Corby, S.(2000), “Employee Relations in the Public Services: A Paradigm Shift?,” *Public Policy and Administration* 15(3), pp.60~74.
- Fredman, S. and G. Morris(1989), *The State as Employer: Labour Law in the Public Service*, London: Mansell.
- Kersley, B., Alpin, C., Forth, J., Bryson, A., Bewley, H., Dix, G., and S. Oxenbridge(2006), *Inside the Workplace: Findings from the 2004 Workplace Employment Relations Survey*, London:

Routledge.

- Megaw Report(1982), *Inquiry into Civil Service Pay*, Cmnd. 8590, London: H.M.S.O.
- Perkins, S. J. and G. White(2010), “Modernising Pay in the Uk Public Services: Trends and Implications,” *Human Resource Management Journal* 20(3), pp.244~257.
- Pollitt, C.(1977), “The Public Expenditure Survey 1961–72,” *Public Administration* 55(2), pp.127~142.
- Priestley Report(1955), *Civil Service(1953~55)*, London: H.M.S.O.
- Sir Norman, C.(1981), *The English Administered System, 1780–1870*, Oxford: Clarendon Press.
- Tandon, B. B.(1974), “Principle of Fair Comparison, Job Evaluation and the Pay of Civil Servants—The British Experience,” *Indian Journal of Public Administration* 20(1), pp.147~156.
- Thain, C. and M. Wright(1995), *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976–1993*, Clarendon Press: Oxford.
- Trinder, C.(1987), “Public Service Pay,” In: M. S. Levitt(ed.), *New Priorities in Public Spending*, Aldershot: Gower.