

금융위기 이후 주요국의 최저임금정책 동향

2016년까지 OECD 35개국 중 최저임금을 도입한 국가는 2015년에 도입한 독일을 포함해 총 27개국에 달한다. 아직 최저 임금을 도입하지 않은 이탈리아와 스위스는 최저임금의 도입을 논하고 있다. 영국은 지난 4월 25세 이상 근로자의 최저임금을 기존보다 50펜스 많은 7.20파운드로 올렸으며 미국의 유력한 당선 후보자인 힐러리 클린턴은 연방 최저임금을 현재의 7.25달러에서 12달러로 인상하겠다고 밝혔다. 금융위기 이후 불평등이 심화되고 사회계층 간 고용, 임금 격차가 벌어지면서 최저임금 논의도 새로운 국면을 맞고 있다.

최저임금

지난해 7월 조지 오즈번 영국 재무장관은 2015년 하계 예산안 공개에서 보수당의 '고(高)임금-저(低)세금-저(低)복지' 정책의 일환으로 국민생활임금(National Living Wage)¹⁾을 도입한다고 밝혔다. 새로운 국민생활임금의 도입으로 영국의 25세 이상 근로자의 최저임금은 2016년 4월부터 기존의 시간당 6.7파운드보다 50펜스 많은 7.20파운드로 올랐으며 2020년까지 9파운드로 인상될 계획이다. 한편 미국에서는 오는 11월 8일 실시될 대선의 유력한 당선 후보자인 힐러리 클린턴이 연방 최저임금을 현재의 7.25달러에서 12달러로 인상하겠다고 밝혔다.

최저임금은 정부가 임금 수준에 직접적인 영향을 줄 수 있는 정책 수단으로 근로시간 규제, 직무의 질 보장을 위한 관련 규정과 함께 기본적인 근로조건 중 중요한 요소로 자리 잡고 있다. 금융위기 이후 불평등이 심화되고 사회계층 간 고용·임금 격차가 벌어지면서 많은 경제협력개발기구(OECD) 국가에서 저임금과 근로 빈곤이 주요한 사회문제로 부상함에 따라 최저임금 논의도 새로운 국면을 맞고 있다.

주요국의 최저임금 도입 현황

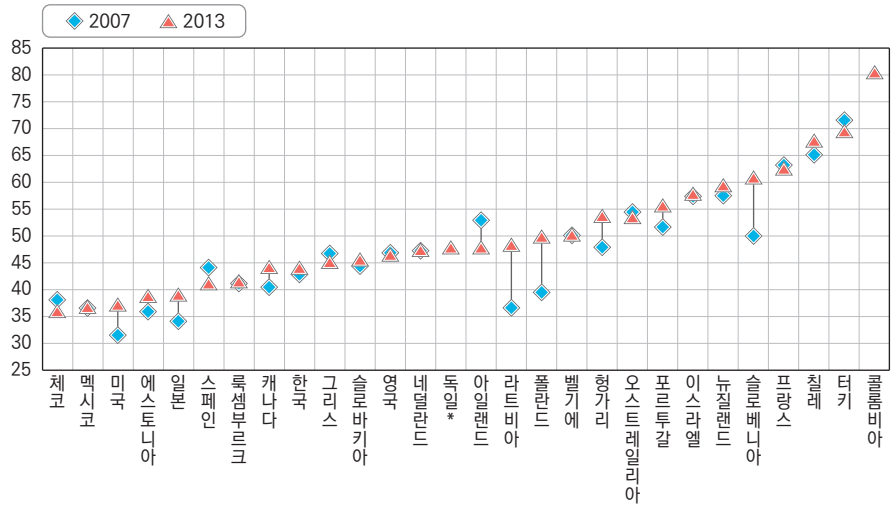
1998년에는 OECD 30개국 중 최저임금을 도입한 곳이 17개국에 불과했으나 2016년에는 최근에 최저임금을 도입한 독일(2015년)을 포함해 27개국(35개국 중)으로 늘어났다. 이 밖에도 OECD 협력 파트너 국가인 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 러시아, 남아프리카와 OECD 가입을 희망하는 콜롬비아, 코스타리카, 리투아니아도 법정 최저임금을 도입한 국가이다. 일부 국가에서는 법정 최저임금이 단체협약이 정한 최저임금과 공존하며 단체협약 최저임금의 적용 범위가 낮은 경우 법정 최저임금이 이를 대체하도록 되어 있다.

법정 최저임금을 도입하지 않은 8개 OECD 국가(오스트리아, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 이탈리아, 노르웨이, 스웨덴, 스위스)에서 근로자는 단체협약이 규정한 최저임금을 적용받는다. 단체협약으로 최저임금을 정할 경우 산업 부문 및 직종 특성에 따른 최저임금 차별이 가능하고 협약 당사자들의 자율성이 중시되는데, 단체협약에 따른 최저임금은 일반적으로 법정 최저임금보다 그 수준이 높다. 그러나 다양한 최저임금의 공존으로 기업의 준수율이 떨어질 수 있는 데다 강제 집행에도 어려움이 따른다. 이러한 문제를 타개하기 위해 독일은 2015년 법정 최저임금을 도입했으며, 이탈리아와 스위스도 법정 최저임금 도입을 논의하고 있다.

나라마다 다른 최저임금 수준

나라별로 최저임금 수준을 비교해 보면 체코, 멕시코, 미국, 에스토니아, 일본의 최저 임금은 중위임금의 40% 수준이며 슬로베니아, 프랑스, 칠레, 터키는 60% 이상이다. 콜롬비아의 최저임금 수준은 중위임금의 80%로 최저임금 도입 국가 중 그 수준이 가장 높다(그림 1).

그림 1 세전 최저임금 수준: 중위소득 대비 퍼센트, 금융위기 전(2007년)과 최근



최근 몇 년간 높은 실업률이 장기화 되고, 평균 임금은 정체되거나 감소 하고, 극빈 가구를 중심으로 가구 소득이 감소했다. OECD 평균 시간당 실질임금은 2013년에 이르는 4년간 연간 0.2%밖에 증가하지 않았으며, 금융위기 이후 일자리를 지킨 근로자의 절반은 실질임금 저하를 경험했다.

최근 몇 년간 높은 실업률이 장기화되고, 평균 임금은 정체되거나 감소하고, 극빈 가구를 중심으로 가구 소득이 감소했다. OECD 평균 시간당 실질임금은 2013년에 이르는 4년간 연간 0.2%밖에 증가하지 않았으며, 금융위기 이후 일자리를 지킨 근로자의 절반은 실질임금 저하를 경험했다. OECD 국가의 정책 입안자들은 이에 대응해 최저임금을 조정해 왔다. 그리스는 위기 대응책으로 최저임금을 낮추었으며 아일랜드, 스페인, 터키에서는 최저임금의 중위소득 대비 비율이 줄어들었다. 그러나 일부 국가에서는 최저임금이 최저임금 근로자의 실질임금 손실을 낮추거나 막는 역할을 톡톡히 한 것으로 조사되었다. 2007년부터 2013년까지 상대적으로 최저임금이 가장 많이 오른 국가는 라트비아, 슬로베니아, 폴란드인데 이들 나라에서 최저임금과 중위소득의 격차는 10% 포인트 이상 줄어들었다.

주요국의 법정 최저임금제

| 호주

- 도입 연도: 1907년, 1997년 개정
- 결정 형태: 공정근로위원회(Fair Work Commission)의 최저임금패널(Minimum Wage Panel)이 기업, 노동조합, 개인, 주정부, 연방정부와 협의한 후 결정한다. 최저임금패널은 공정근로위원회 위원 4명과 기업, 노동조합, 학계의 전문가 각각 1명 등 총 7명으로 구성되어 있다.
- 예외/차등 적용:
 - 청년: 15세-최저임금의 36%, 16세-47%, 17세-57%, 18세-68%, 19세-82%, 20세-97%
 - 호주에는 세 가지 범주의 최저임금제가 운영되고 있다. (1) 직종·산업별 최저임금제(modern award minimum wages), (2) 국가최저임금제: 모든 산업과 직종에 적용될 수 있는 안전망, (3) 특별최저임금: 취약계층 근로자에게 적용되는 최저임금.
- 인상 절차/지수 연동: 공정근로위원회의 연례 검토

| 프랑스

- 도입 연도: 1950년, 1970년 개정
- 결정 형태: 협의 절차. 정부, 노동조합, 사용자 단체로 구성된 국가단체협약위원회(The Commission Nationale de la Négociation Collective: CNCN)가 매년 최저임금에 관한 권고안을 제출한다. 또한 정부와 단체협약고등위원회(Higher Commission for Collective Agreements)에 공식 권고안을 제출하는 전문가위원회도 있다.
- 예외/차등 적용:
 - 17세 미만: 80%, 17~18세: 90%, 교육·훈련에 참가 중인 청소년에게는 이보다 더 낮은 최저임금이 적용된다.

- 육아보조원, 간병인, 도제, 장애인에겐 일반 최저임금보다 낮은 최저임금이 적용된다.
- 인상 절차/지수 연동: 물가상승률과 지난해 근로자 평균 연봉의 절반을 합한 결과에 따라 매년 1월 1일 자동적으로 인상된다. 물가상승률이 해당 연도의 중간에 2%를 넘어설 경우 자동 인상이 이루어지며, 정부는 자의적으로 추가 인상을 결정할 수 있다.

| 독일

- 도입 연도: 2015년
- 결정 형태: 대통령, 사용자 대표 3명, 피용자 대표 3명, 전문가 2명(투표권은 없음)으로 구성된 최저임금위원회가 2017년 1월부터 결정한다.
- 예외/차등 적용:
 - 18세 미만: 최저임금이 적용되지 않는다.
 - 2017년까지 일부 산업에서는 예외가 적용된다. 장기 실업자의 경우 취업 후 6개월까지는 예외다.
- 인상 절차/지수 연동: 2년마다 이전 두 해의 단체협약 최저임금률을 벤치마크로 활용해 최저임금위원회가 조정을 논의한다.

| 일본

- 도입 연도: 1959년, 1968년 개정
- 결정 형태: 근로자, 사용자, 공익대변자(학계 전문가)가 균등한 비율로 참여하는 중앙최저임금 협의회 및 지방최저임금협의회의 의견에 근거해 정부가 결정한다.
- 예외/차등 적용: 일본에는 두 가지 범주의 최저임금이 있다. (1) 지역별 최저임금은 각 지역의 최저임금이며, (2) 특별최저임금은 산업별, 직종별로 당해 관계자의 신청이 있을 때 정해질 수 있다.
- 인상 절차/지수 연동: 생계비, 근로자 임금 비교, 사용자의 지불 능력 등을 고려해 매년 결정한다.

| 미국

- 도입 연도: 1938년
- 결정 형태: 정부
- 예외/차등 적용:
 - 20세 미만은 고용 후 90일간 최저임금의 58%를 적용받는다.
 - 최저임금은 지역, 장애 여부, 학생 신분 여부에 따라 차등 적용된다. 대부분의 주는 연방정부의 최저임금과 비슷하거나 이보다 높은 최저임금을 정하고 있다. 5개 주에는 최저임금제도가 없으며 2개 주는 연방최저임금보다 낮은 최저임금을 정하고 있어 근로자는 연방정부의 최저임금 적용을 받는다.
- 인상 절차/지수 연동: 연방정부에는 이에 대한 별도의 규정이 없으나 일부 주정부에서는 최저임금이 생계비에 연동되어 있다.

| 영국

- 도입 연도: 1999년
- 결정 형태: 저임금위원회(Low Pay Commission)의 권고에 따라 정부가 결정한다.
- 예외/차등 적용:
 - 15~17세: 59%, 18~20세: 80%
 - 직업훈련 시 차등 적용: 도제제도에 고용된 근로자는 낮은 최저임금 적용
- 인상 절차/지수 연동: 저임금위원회의 권고에 따라 매년 결정한다.

경제학자들은 최저임금이 고용과 저임금 근로자의 복지에 미치는 영향을 오랫동안 논의해 왔으나 제도의 장단점에 대해서는 의견이 엇갈린다.

최저임금 논의

경제학자들은 최저임금이 고용과 저임금 근로자의 복지에 미치는 영향을 오랫동안 논의해 왔으나 제도의 장단점에 대해서는 의견이 엇갈린다. 미국의 경우 대부분의 연구 결과를 요약해 보면 최저임금이 10% 인상될 때 청년과 저숙련 근로자를 중심으로 정책 대상 집단의 고용률(전체 고용률이 아님)이 2% 떨어지는 것으로 나타났다. 또한 최저임금 7.25달러 미만 임금소득자의 12.7%만이 빈곤 가구에 속하며 44.6%는 소득이 빈곤선의 세 배가 넘는 가구에 속해 실제 최저임금으로 빈곤에서 벗어날 수 있는 혜택을 입는 대상은 이 12.7%에 그치는 것으로 조사되었다.

최저임금이 고용에 미치는 효과를 연구한 미국 캘리포니아대학의 데이비드 노이마크는 최저임금 도입의 장단점을 다음과 같이 정리했다(표 1).

표 1 최저임금제도의 장단점

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> - 최저임금이 인상되면 저임금·저숙련 근로자들은 전보다 높은 임금을 받게 된다. - 최저임금이 저임금 근로자의 실직으로 이어지지 않는다는 연구 결과도 더러 있다. - 미국의 일부 시에서 채택된 생활임금정책은 빈곤 감소로 이어질 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 많은 나라에서 높은 최저임금은 일자리 감소로 이어진다는 설득력 있는 근거들이 제시된다. - 숙련도가 가장 낮은 근로자를 중심으로 실시한 연구들은 최저임금이 그들의 일자리 감소로 이어진다는 강력한 근거를 제시한다. - 최저임금이 인상되면 낮은 숙련도를 요구하는 저임금 일자리가 사라질 확률이 가장 높다. - 미국의 경우 높은 최저임금이 빈곤 가구나 저소득 가구를 돕지 못한다. - 정책 대상을 명확히 정의한 세액공제제도가 최저임금보다 빈곤 완화에 더 효과적인 정책 수단이다.

OECD 보고서(Employment Outlook 2015)는 최저임금이 정책 대상에게 어떤 영향을 미치는지 분석하기 위해서는 최저임금으로 인해 (1) 최저임금 근로자를 고용할 때 사용자가 부담하게 되는 실질 비용(최저 노동비), (2) 최저임금 근로자의 세후 소득(take-home pay), (3) 최저임금에 가장 많은 영향을 받는 취약계층에 생기는 변화를 살펴봐야 한다고 지적한다.

각종 조세와 사회보장세를 내고 나면 최저임금 근로자의 세후 소득이 크게 줄어들 수 있다.

사용자의 노동 비용: 조세와 이진지출의 역할

각종 조세와 사회보장세를 내고 나면 최저임금 근로자의 세후 소득이 크게 줄어들 수 있다. 또한 각종 조세와 임금외노동비(non-wage labor costs)는 최저임금 근로자 고용에 드는 사용자의 노동 비용을 올리는 요인이다. 사용자와 피용자가 대략 균등하게 부담하는 소득세, 사회보장세, 기타 납부금으로 인한 OECD 평균 조세 부담은 최저임금의 3분의 1에 달한다. 조세 격차가 45% 이상 되는 국가도 있다(체코, 독일, 폴란드, 에스토니아, 슬로바키아, 라트비아, 헝가리). 이렇듯 조세정책은 “명목적인” 최저임금 수준만큼이나 근로자의 실질소득과 사용자의 노동 비용에 중요한 영향을 미치게 된다.

일부 국가는 사용자가 부담하는 노동 비용을 줄여 주기 위해 또는 최저임금 인상에 따른 실직의 위험을 줄이기 위해 최저임금 근로자를 고용하는 기업을 대상으로 고용세 환급 프로그램을 도입했다. 다른 국가들은 저임금 피용자를 위한 세금감면제도를 도입했는데, 이들 국가에서는 ‘중위임금 근로자 노동 비용 대비 최저임금 근로자 노동 비용 비율’이 ‘중위임금 대비 최저임금 비율’보다 낮은 것으로 조사되었다.

예를 들어 프랑스에서 중위임금 근로자를 고용하는 사용자는 OECD 기준으로 가장 높은 사회보장 부담금을 지불한다. 그러나 저임금 수준에서 규모 있는 세금 감면이 이루어지기 때문에 프랑스에서 최저임금 근로자에게 드는 임금외노동비는 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타난다. 비교적 높은 수준의 사회보장 부담금과 고용세를 부과하는 헝가리, 네덜란드, 벨기에, 영국 역시 최저임금 근로자를 대상으로 하는 세금감면제도를 갖추고 있다. 이와는 대조적으로 미국과 멕시코의 최저임금 근로자에 대한 사회보장 부담금 또는 고용세의 조세 부담은 놀랍게도 중위임금 근로자에 대한 부담보다 크다.

최저임금은 이전지출에 비해 정부의 직접적인 예산 소모가 적어 각 나라는 최저임금을 비용 효과적인 빈곤완화정책 수단으로 고려하게 된다. 그러나 최저임금정책이 빈곤 완화 효과를 내지 못할 수 있다.

일률적인 최저임금을 적용하기보다 차별화된 최저임금 구조로 바꾸는 것이 이러한 문제를 완화할 수 있다.

최저임금은 비중 있는 노동시장 개입 정책이다. 이러한 개입의 결과는 각 노동시장의 맥락에 달려 있기 때문에 노동시장 변화에 따른 정기적인 최저임금 조정이 필요하다.

최저임금과 가구 소득: 정책 조율의 필요성

최저임금은 이전지출에 비해 정부의 직접적인 예산 소모가 적어 각 나라는 최저임금을 비용 효과적인 빈곤완화정책 수단으로 고려하게 된다. 그러나 다음과 같은 이유로 최저임금정책이 빈곤 완화 효과를 내지 못할 수 있다. 첫째, 낮은 수준의 최저임금은 빈곤 가구의 소득을 올리는 데 도움이 될 수는 있지만 이들을 빈곤에서 벗어나게 할 수준에는 미치지 못할 수 있다. 반대로 높은 최저임금은 일부 저소득 가구의 소득 손실과 실직을 유발할 수 있다. 둘째, 최저임금 근로자라고 해서 모두가 소득 빈곤자는 아니다. 근로 빈곤이 저임금과 상관성이 높기는 하나 연구 결과에 의하면 상당한 수의 최저임금 근로자들이 빈곤선을 상회하는 소득 가구의 구성원이며 또한 근로 빈곤은 종종 낮은 임금 수준보다는 적은 근로시간의 결과로 얻어지기 때문이다. 마지막으로 위에서 살펴본 것과 같이 최저임금정책과 재분배정책 간 조율이 잘되지 않으면 빈곤 완화에 별 도움이 되지 못한다.

취약계층에 초점을 맞춰야 할 필요성

교육 수준이 낮고 생산성·협상력이 낮거나 취업 장애를 가진 근로자들은 최저임금 규정에 가장 큰 영향을 받는다. 프랑스, 룩셈부르크, 영국에서는 30세 이하 근로자의 15% 이상이 최저임금 이하의 임금을 받는데, 이는 30세 이상 인구 중 최저임금 근로자 비율의 2배를 넘는 수준이다. 최저임금의 바람직한 효과나 부정적인 효과는 모두 여성, 청(少)년 그리고 저임금 부문에 몰려 있는 집단에서 두드러진다. 이들에게 최저임금은 종종 평균 임금의 3분의 2 이상에 달하기 때문에 이 그룹을 위한 최저임금을 정하거나 조정할 때 가장 주의해야 한다. 최저임금이 너무 낮으면 많은 수의 근로자들이 너무 낮은 임금을 받는 것을 의미하고, 너무 높으면 사용자가 피용자를 생산성에 따라 보상할 수 있는 여지가 사라지게 되며 이는 일부 근로자의 실직, 비공식 근로의 확산, 근로시간 단축 등으로 이어질 수 있다.

일률적인 최저임금을 적용하기보다 차별화된 최저임금 구조로 바꾸는 것이 이러한 문제를 완화할 수 있다. 실제로 최저임금을 도입한 OECD 국가 중 3분의 1 미만에서만 모든 근로자에게 일률적으로 적용되는 최저임금제도를 갖추고 있다. OECD 국가 가운데 절반 정도는 청년 근로자, 도제, 노동시장 초보에 대해 낮은 최저임금을 적용한다. 다른 국가들은 지역이나 기타 특징에 따라 최저임금을 차별화한다.

정기적인 최저임금 조정의 필요성

대부분의 OECD 국가들은 거의 매년 최저임금을 검토, 조정한다. 하지만 일부 국가에선 최저임금 수준이 정기적으로 검토되지 않는다. 최저임금 검토를 위한 투명하고 구체적인 일정이 없으면 최저임금 조정은 정치적 입장과 압박에 의해 이루어질 가능성이 높다. 하지만 최저임금을 단순히 평균임금과 연동해 올린다든지 하는 기계적인 방식으로는 노동시장 현황과 정책 대상 인구의 구체적인 상황을 반영하지 못한다. 최저임금은 비중 있는 노동시장 개입 정책이다. 이러한 개입의 결과는 각 노동시장의 맥락에 달려 있기 때문에 노동시장 변화에 따른 정기적인 최저임금 조정이 필요하다.

출처

- OECD(2015), "Recent labour market developments with a focus on minimum wages", in *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris.
- "Employment down, productivity up?" *The Economist*, Apr 1st 2016.
- David Neumark, *Employment effects of minimum wages*, IZA World of Labor, June 2014.
- "How Clinton and Trump plan to boost wages", *The Economist*, Aug 2nd, 2016.
- "The national living wage and what it means", *the guardian*, April 1st 2016.

1) 국민생활임금(National Living Wage)은 최저임금의 새로운 이름으로 기존의 생활임금(living wage)과는 구별되어야 한다. 영국은 매년 물가를 반영해 근로자와 그 가족이 기본적인 생활을 영위할 수 있는 수준의 생활임금(living wage)을 발표하고 기업의 자발적인 참여를 유도한다. 현재 생활임금제도에 자발적으로 참여한 2,300개 기업은 18세 이상의 근로자에게 시간당 8.25파운드의 생활임금 이상을 지급하고 있다. 런던의 생활임금은 시간당 9.40파운드이다.