

영국 최저임금제 개선방향 검토와 규제영향분석

정 경 훈
(노동부 사무관)

■ 배경

영국에 최저임금제가 도입된 것은 비교적 최근(1999년 4월)의 일이며, 현재는 세금공제(Tax Credits)제도 및 뉴딜 정책(New Deals)과 함께 취약계층에 대하여 ‘일을 통하여 소득을 보장’받을 수 있도록 하는 주요 사회정책 중에 하나로 자리매김하고 있다. 영국 정부는 그 동안 이 제도를 운영하면서 2002년 10월까지 최저임금 수준을 세 차례 인상시켰으며, 지난 2002년 6월에는 2003년 10월 이후 적용될 적절한 최저임금의 인상수준 산정 등 최저임금과 관련된 제반문제에 대하여 정부와는 별도의 독립적인 기관인 최저임금위원회(Low Pay Commission)에 검토를 요청한 바 있었다.

최저임금위원회의 검토보고서¹⁾는 2003년 초 정부에 제출되었고 본 고에서는 이와 관련하여 다음과 같은 내용을 살펴보고자 한다. 우선 최저임금위원회가 정부의 요청에 따라 검토한 결과 작성한 권고안의 주요 내용과 이에 대한 정부의 결정²⁾ 내용을 소개하고자 한다. 아울러 최저심의위원회 보고서의 가장 핵심적인 내용인 최저임금 수준의 상승에 따른 영향을 분석한 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment³⁾)의 내용을

- 1) 동 보고서는 최저임금위원회의 네번째 보고서로 본 고에 소개되는 내용 이외에도 최근까지 최저임금제의 운용 결과 영국 경제 등에 대해 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석 자료들이 포함되어 있음.
- 2) 영국 최저임금위원회의 권고안은 정부, 즉 통상산업부(Department of Trade and Industry)의 결정을 기속하지 않는다는 점에서 우리나라의 최저임금심의위원회의 심의안과 성격이 다름[최저임금위원회(2002), 우리나라 최저임금 결정절차, p.1-3 참조].
- 3) 미국의 규제영향분석 자료에서는 분석에 대한 용어로 ‘analysis’를 많이 쓰는데 영국에서는 규제영향분

소개하고자 한다.

이러한 내용을 소개하고자 하는 취지는 영국 정부가 최저임금제의 향후 발전을 위해서 제도적으로 어떠한 요인들을 고려하고 있고 최저임금 수준의 변경을 위해서는 어떠한 분석과정을 통해서 결정에 이르는지에 대하여 정책담당자, 연구자 등 관련자들에게 참고가 될 수 있을까 하는 바람에서이다.

■ 최저임금위원회의 권고와 정부의 결정

최저임금위원회는 정부의 요청에 따라 최저임금 수준의 인상 등 16개 항목에 대한 권고안을 정부에 제출했는데 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 최저임금위원회는 2003년과 2004년에 인상될 최저임금 수준을 제시하였다. 22세 이상의 성인 근로자의 시간당 최저임금을 종전 4.20파운드(8014.02원)⁴⁾에서 2003년 10월부터는 시간당 4.50파운드(8586.45원)로 인상하여야 하며 2004년 10월부터는 4.85파

석에서 분석에 대한 용어로 assessment를 많이 씀. 필자의 견해로는 영국과 미국의 이런 용어 차이는 두 가지 이유에 기인하는 것으로 판단됨. 우선 방법론적으로 영국의 규제분석은 계량적인 분석 이외에도 질적인 정성적 분석 등이 많이 포함되는 등 유연한 평가방법을 채용하는 경우가 많으나 미국의 경우 계량적 분석이 위주임. 두번째로는 용어가 포함된 의미의 차이로 미국의 규제영향분석은 계량화된 모든 비용과 편익을 산출하여 양자를 비교한 후 편익이 많다는 것을 보임으로써 정책의 정당성이 확보될 수 있는지 분석(Cost-Benefit Analysis)하는 것이 목표이지만 영국의 경우는 최종적으로 비용과 편익이 정확한 수치로 나오지 않더라도 정책이 어떻게 영향을 미치는 지 정도의 산정(Assessment)하는 것만으로도 규제영향분석의 실익을 인정하는 경향이 있는 것으로 보여짐.

4) 2003년 9월 10일 매매기준율(1파운드당 1908.10원)을 적용한 환산액(이하 같음).

운드(9254.29원)로 인상하여야 한다는 것이다. 18~21세까지 근로자의 시간당 임금은 종전 시간당 3.60파운드(6869.16원)에서 2003년 10월부터는 3.80파운드(7250.78원)로 인상하여야 하며 2004년 10월부터는 4.10파운드(7823.21원)로 인상하여야 한다는 것이다.

두번째, 2004년 10월부터 적용될 최저임금 인상수준은 경제적인 여건을 감안해서 조정하여야 한다는 것이다. 최저임금위원회는 위에 제시된 인상이 앞으로 상승될 평균소득 증가분에 의하여 도출된 것이기 때문에 고용 감소나 기타 경제에 미치는 영향은 극히 미미하거나 거의 나타나지 않을 것으로 예상하고 있다. 정부도 최저임금위원회의 이러한 제안을 수용했고 2004년 인상은 동 위원회의 제안과 같이 향후 최저임금위원회의 추가 제언 등을 통해 미세하게 조정될 여지를 남겨두기 위해 잠정적으로 수용하는 데 동의했다.

세번째, 21세의 근로자에 적용될 최저임금의 수준은 현재처럼 18~20세까지의 근로자들에게 적용되는 수준을 적용하지 않고 22세 이상의 성인 근로자에게 적용되는 수준의 최저임금을 적용할 것을 권고했다. 그러나 정부는 이 제안을 받아들이지 않았다. 아직까지 21세 근로자들의 고용과 실업비율의 경향은 22세 이상의 근로자들보다는 18~20세까지의 근로자들과 유사할 뿐 아니라 어떤 경우에는 20세의 근로자보다도 실업이 높게 나타나기 때문에 21세 근로자들에 대한 최저임금을 22세 이상의 근로자들과 연계한다면 21세 근로자들의 고용이 악화될 가능성이 크기 때문이다.

네번째, 최저임금위원회는 2004년 10월부터 16~17세까지의 근로자들에게도 최저임금

제를 도입할 것을 권고했다. 이 권고안에 대해 정부는 이 사안의 중요성에 대해서는 충분히 공감하면서 동 권고안을 바로 받아들이지는 않고 몇 가지 최저임금위원회에 추가적인 요구를 했다. 관련부처(교육부, 연금부, 재무성 등)와의 협조 속에 연소 근로자들에 대한 교육, 훈련 및 재정적 지원 시스템 등 보다 광범위한 맥락에서 이 연령의 근로자에게 최저임금제를 도입할 경우 발생할 수 있는 장점과 단점을 재검토해 보도록 했다.

기타 최저임금위원회는 최저임금제의 운영과 관련하여 몇 가지를 제안⁵⁾ 했는데 이 내용들은 정부에 의하여 모두 받아들여졌다.

■ 규제영향분석

최저임금제도는 정부가 인위적으로 최저임금 수준을 정해서 근로자들이 수용할 수 없을 정도의 저임금을 받으며 일하지 않도록 보호해 주는 장치라고 할 수 있다. 그러나 최저임금제도의 이러한 사회보장적 기능으로 인해 시장경제의 교란이 심각해지고 사회적 손실도 높아진다면 민간부문에서의 심각한 저항에 직면할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 새로운 규제의 시행이 어떠한 파급효과를 가져올 지에 대해 분석하는 것은 필요한 주요 과정이며 우리나라와 같이 영국

5) 동 내용을 간단히 요약하면 다음과 같음. ① 주단위로 계산하는 파트타임 가정부(accommodation)의 최저임금 인상수준을 22세 이상 성인의 인상률 수준에 맞추어 인상, ② 필요한 최저임금관련 통계자료의 획득을 위해 통계청에서는 통계방식을 개선, ③ 중소기업에 적합한 최저임금제 홍보 등 다양한 계층에 대한 홍보방식의 개선 및 강화, ④ 최저임금제 이행의 확보를 위해서 국세청(Inland Revenue), 노동위원회(Advisory, Conciliation and Arbitration Service) 등 관련 기관간의 체계적인 협조체제 구축 등.

에서도 이러한 규제에 대해서는 규제영향분석을 하고 있다.

사회적 비용

그렇다면 최저임금위원회의 가장 중요한 제안인 최저임금 인상안에 대한 규제영향분석은 어떻게 이루어 졌나? 최저임금 인상의 파급효과를 예상하기 위해서는 우선 영향을 받는 집단이 누구이고 그 영향이 어느 정도 인가를 찾아내야 할 것이다. 가장 직접적으로 비용을 부담해야 할 집단은 사업주들일 것이다. 이를 업종별로 보면 모든 업종이 최저임금의 인상으로 인해 영향을 받지만 가장 민감하게 반응할 수 있는 업종은 소매업(retail), 접객업(hospitality), 청소업 및 보안업(cleaning and security), 사회복지업(social care), 아동보호업(childcare), 직물생산업(manufacture of textiles), 의류 및 신발업(clothing and footwear), 이용업(hairdressing) 등으로 노동집약도가 높고 기술숙련 수준이 낮은 근로자들이 많이 고용되어 있는 업종이 될 것이다. 규모별로 보면 중소기업이 대기업보다 비용에 있어서 큰 영향을 받을 것으로 예상되는 데 최저임금위원회의 설문조사에 의하면 상당수의 중소기업들은 지난 최저임금 인상시 불가피하게 근무시간을 줄이고 업무강도를 높이는 한편, 신규채용을 유보할 것으로 나타났다. 이러한 조사 결과에 따라 최저임금위원회는 중소기업에 대한 영향이 보다 자세하게 분석될 수 있도록 통계청에 통계의 보완을 권고하고 있다.

최저임금 수준의 인상에 따른 영향이 어느 정도인가는 사회 전체적인 수준과 개별 사업주별 수준으로 나누어 검토될 수 있다. 먼

저 첫번째 수준의 분석을 위해서는 혜택을 받는 근로자 규모가 계산되어야 한다. 현재 구할 수 있는 자료 중 가장 최근인 2002년 초의 자료에 의하면 이 시점에서 2003년 10월부터 적용될 최저임금 수준 이하의 임금을 받는 근로자수는 22세 이상의 경우 1.8백만 명, 18~21세까지 근로자의 경우 0.1백만 명에 이르고 있다. 그러나 이 시점에서 새로이 제안된 최저임금 수준 이하의 근로자들이라 하더라도 시간의 경과에 따라 임금이 상승되기 때문에 시간의 경과에 따른 임금의 상승을 고려하면 수혜자수의 추정은 재조정되어야 한다. 이러한 변동을 고려하는 것은 두 가지 경제지수에 의하여 가능한데 하나는 평균 인플레이션율에 의한 것이고 또 하나의 방법은 평균소득 수준의 증가율에 의한 것이다.

우선 물가수준의 상승⁶⁾을 감안하여 물가수준에 따라 임금수준이 변한다고 가정하여 수혜자를 추산하면 2003년 10월에 적용하도록 권고된 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하게 되면 총 1.6백만 명(22세 이상 1.5

백만 명, 18~21세 0.1백만 명)이 수혜자가 되고, 2004년 10월에 적용하도록 권고된 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하게 되면 총수혜자는 2.4백만 명(22세 이상 2.2백만 명, 18~21세 0.2백만 명)이 된다. 한편 평균 소득상승률을 예상하고 평균 소득상승률과 같이 임금이 상승된다고 가정하여 수혜자를 추산한 경우 2003년 10월에 적용하도록 제안된 새로운 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하는 경우 총 1.3백만 명(22세 이상 1.2백만 명, 18~21세 0.1백만 명)이 수혜자가 되고, 2004년 10월에 적용하도록 제안된 새로운 최저임금 수준을 동 시점에서 적용하는 경우 총 1.7백만 명(22세 이상 1.6백만 명, 18~21세 0.1백만 명)이 수혜자가 된다.

수혜자수가 결정되면 수혜자수에 새로운 최저임금 수준이 정해짐으로 해서 증가될 시간당 임금 증가분과 새로이 상승된 최저임금 수준이 적용될 기간(여기에서는 1년) 동안의 근로시간을 곱해서 총 소득증가분(근로자에게는 소득증가분이며 사업주에게는 비용증가분)이 산출될 수 있다. 요약하면 다음과 같다.

	시나리오 (1) : 향후 임금이 예상물가 상승률에 따라 상승	시나리오 (2) : 향후 임금이 예상평균소득 증가율에 따라 상승
제안된 2003년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 임금인상 증가	363백만 파운드	163백만 파운드
제안된 2003년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 노동비용 ⁷⁾	399백만 파운드	180백만 파운드
제안된 2004년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 임금인상 증가	652백만 파운드	300백만 파운드
제안된 2004년 최저임금수준이 적용될 경우 예상되는 국가전체의 노동비용 증가	718백만 파운드	330백만 파운드

6) 2002년 4월부터 동년 10월까지의 평균 물가수준 상승을 토대로 이후의 물가상승률을 예상(평균 소득 수준을 추산하는 방법도 동일).

7) 인상된 임금에 사업주가 사회보험으로 추가 부담해야 하는 총임금의 10%를 합한 금액.

여기까지의 분석결과를 보면 최저임금의 시행은 일정소득을 사업주들에게서 근로자들에게로 이전하는 효과를 가져오며 이러한 결과만으로는 최저임금수준 인상을 정당화하기에는 미흡하다고 할 수 있다. 그러나 사회 전체적인 수준에서는 이렇게 크게 발생하는 비용이 개별 사업주의 입장에서 보면 그렇게 크게 발생하는 것이 아니다. 비용측면에서 최저임금위원회가 최저임금 인상을 정당화하는 논리는 주로 여기에 기인한다. 2003년 10월부터 적용될 최저임금 수준의 경우 근로자에게 종전 임금보다 7.1%(18~21세의 경우 5.6%)의 임금 상승을 가져오지만 대부분의 사업장에 최저임금의 적용을 받는 근로자는 많지 않을 뿐 아니라⁸⁾ 최저임금의 적용을 받는 근로자를 고용하고 있는 사업장이라 하더라도 최저임금의 적용을 받는 근로자의 비율이 높지 않기 때문에 기업의 비용구조를 크게 교란시키지는 않는다는 것이다. 그러나 앞에서 언급된 것처럼 특정업종의 중소기업들은 대기업보다 최저임금 수준의 인상에 훨씬 민감하게 반응하기 때문에 이 점을 고려하지 않을 수 없다. 이에 대해 최저임금위원회는 중소기업들의 부담이 증가되는 것은 사실이나 중소기업과의 토론과 이들에게서 입수한 증거에 대한 분석을 통해 새로운 최저임금 수준에 적절하게 대처할 수 없는 업종들은 거의 없을 것으로 판단하고 있다.

최저임금제는 사회적 비용 측면에서는 이러한 영향 이외에도 기업간 자유경쟁의 제한이나 생산성 감소의 원인이 될 수 있으며

8) 1998년 조사에 의하면 10인 이상 근로자 고용사업장의 경우 10퍼센트 정도만이 최저임금의 적용을 받는 근로자를 고용하고 있는 것으로 나타남.

고용창출을 방해하고 물가를 상승시킬 수 있다. 우선 경쟁제한적 요소가 있는지를 보면 최저임금위원회의 보고서에 의하면 이는 거의 문제될 것은 없다. 최저임금 수준은 모두에게 동일하게 적용되어 모든 기업이 동일한 여건에서 경쟁을 하게 되기 때문이다. 최저임금 수준의 인상은 한편으로 기업의 운용비용을 높여 신규기업의 진입에 장벽이 될 수도 있다. 그러나 이러한 영향도 앞에서 언급된 바와 같이 기업의 비용구조를 크게 변화시키지 않기 때문에 일반적으로는 기업의 신규 진입을 크게 제한한다고 보지는 않는다. 다만 중소기업이 많은 업종의 경우 이러한 최저임금제가 얼마나 경쟁제한적 요인으로 작용하는지 지속적으로 모니터링할 필요가 있다고 한다.

기업의 생산성에 대해서는 최저임금제가 긍정적이건 부정적이건 중요한 영향을 미치고 있다는 것이 발견되지 않았다. 그러나 최저임금제 도입 이후에 대부분의 저임금 업종에서 생산성 향상이 이루어졌다. 최저임금제의 시행으로 기업경영에 어려움을 겪었을 소수의 기업에서는 조직의 혁신을 통하여 이러한 어려움을 극복한 것으로 보여진다. 이러한 결과를 근거로 최저임금위원회는 기업간의 네트워크나 업종별 기업가 단체들을 통해 성공적인 기업들의 혁신사례가 전파될 수 있도록 권고하고 있다.

최저임금제로 인하여 부정적인 영향이 미칠 가능성이 있는 고용 및 물가수준과 관련하여 보면 먼저 최저임금제의 도입 이후 고용의 성장세가 둔화되었으나 최저임금제의 영향을 많이 받을 수 있는 업종에서는 고용의 성장이 시장전체의 평균보다 높게 기록되었다. 다만 이러한 성장에 대한 예외가 청

년층인데 최저임금위원회의 공식적인 조사 결과 최저임금제가 고용에 부정적인 영향을 미치기는 하나 이러한 영향은 최소한에 그치는 것으로 조사되었다. 물가수준에 대해서도 무시해도 좋을 정도의 부정적인 영향밖에 발견되지 않았고 이러한 결과는 지속적인 저인플레이션 성장의 경제상황이 배경이 되었을 뿐 아니라 대부분의 경제적 이해관계자들이 이러한 최저임금제의 도입과 인상에 대비해 충분한 준비를 했기 때문에 이러한 결과가 가능했다고 최저임금위원회는 보고 있다.

사회적 편익

최저임금제의 사회적 비용이 위에서 본 바와 같이 사업주는 물론이고 모든 사회적 구성원이 치러야 하는 희생은 고용이나 물가 등 여러 경제적인 지수에 퍼져있다고 한다면 최저임금의 상승에 대한 편익은 비교적 협소하다. 먼저 저임금 근로자들이 앞에서 예측된 사업주가 치러야 할 만큼의 소득을 보장받게 될 뿐 아니라 보이지 않는 가치로서 영국내 사회적 취약계층인 여성, 소수인종, 장애인, 파트타임근로자의 소득수준을 증가시켜 사회적 형평성이 증진된다는 것이다.

■ 맺음말

마지막으로 최저임금위원회의 권고안 중에서 규제영향분석에 대한 이해를 돕고자 영국 규제영향분석의 특징 등을 살펴보는 것으로 결언을 갈음하고자 한다. 첫째, 영국의 최저임금 인상에 대한 영향분석의 특징은

주요 경제부문에 대한 분석에 주안점을 두고 있다는 것이다. 경제적인 영향이 있을 주요 부분에 대해서는 그 효과를 깊이 있게 분석하지만 그 밖의 사회적 비용이나 편익에 대해서는 그러한 분석은 하지 않는다. 사실 다소 이상적이긴 하지만 최저임금 인상의 필요성이 보다 사회적인 공감을 얻기 위해서는 관련된 모든 비용과 편익이 가중치가 부여되어 계산되고 비용이 편익이 각각 하나의 수치로 계산되어 비교가능하도록 하여야 하나 이러한 단계까지의 발전은 보이지 않는다. 아마도 이러한 분석단계까지 이르는 것은 영국뿐 아니라 대부분의 국가에서도 아직은 어려울 것으로 보인다.

두번째, 이러한 이상적인 규제영향분석을 한다는 것을 기준으로 영국의 규제영향분석을 평가한다면 영국 최저임금위원회의 규제영향분석에서는 몇 가지 고려해야 할 사항을 간과하고 있다는 것이 지적될 수 있을 것이다. 최저임금의 인상은 새로이 사업주의 소득을 근로자에게 이전하는 것인데 이러한 이전만으로 사회적 비용이 발생했다고 평가할 수는 없다. 사업주가 이 금액만큼을 가지고 다른 곳에 투자했을때 벌어들일 수 있는 재화나 서비스의 가치가 보다 정확하게 계산 되어야 한다. 그러나 여기에서는 이런 구분이 없이 암묵적으로 현재의 화폐가치가 경제학에서 이야기하는 이러한 기회비용의 가치와 같다고 인정하고 있는 것 같다. 또한 최저임금제도 시행이 상당기간 경과하고 최저임금제는 근로자를 고용함에 있어서 반드시 부담해야 하는 것이라는 인식이 보편화 되어 있기 때문에 무시해도 좋다고 생각한 비용들이 있다. 이것은 기업이 새로운 최저임금 수준을 이행하기 위해 추가적으로 지

불해야 하는 비용이다. 예를 들어 새로운 임금체계는 추가적인 보수표의 작성 등 기업에게 새로운 행정적인 비용을 부담시키는데 이러한 비용들은 사실 그 비용이 클 수 있음에도 불구하고 새로운 가격을 설정해 시행하는 비용은 미미한 것으로 간주되어 분석대상에서 제외하고 있다. 새로운 최저임금수준을 강제시키기 위해서 공공기관에서 추가적으로 치러야 하는 이른바 집행비용 또한 새로운 비용으로 고려해야 하는데 이러한 고려도 없는 것으로 보인다.

세번째, 앞서서도 언급한 바와 같이 최저임금 수준의 인상조치가 정당화되기 위해서는 이로 인한 편익(단순히 추상적인 가치로만 평가되었던 사회적인 평등의 증진, 사회적 유대의 증진 같은 가치도 수치화⁹⁾된 가치로 계산되어 포함된 편익)이 시행비용보다 크다는 것을 보여주어야 하는데 영국의 최저임금 인상과정에서는 이러한 분석을 앞서우기보다는 사회적 협의를 통해 이러한 분석과정을 대치하고 있다. 예를 들어 중소기업들에 대한 최저임금제의 부정적인 영향은 다른 어떤 부분보다 영향이 클 수 있는데 이런 비용이 많이 발생하는 부분에 대해서는 많은 협의과정을 통해 문제를 해결하려는 접근방식을 보여준다는 것이다. 이러한 방식을 채택하게 된 원인은 문제를 풀어가는 사회적 전통에서 기인할 수도 있고, 분석

의 한계에 부딪쳐 대안적으로 해결하려고 하는 접근방식에서 기인할 수도 있다.

9) 이러한 가치를 수치화하는 것을 대단히 어려운 작업으로 인식되었으나 최근의 규제영향분석의 발달은 사회 구성원들이 이러한 가치를 구현시키기 위해 지불할 의사가 있는 금액을 계산하는 여러 기법이 발달되고 있음. 예를 들어 개인의 소득에서 사회보장비를 지불하는 비율 등을 통해 우회적으로 사회 구성원들의 평등가치에 대한 지불의사 금액이 표현되고 있는데 이를 통해 평등의 확대에 대한 편익을 계산할 수 있음.

<자료출처>
영국 무역산업부(Department of Trade and Industry)
최저임금관계 자료(<http://www.dti.gov.uk/er/nmw>)