



영국의 최저임금제도의 최근 동향 분석

채준호 (영국 워릭대 국제정치학 박사과정)

■ 머리말

영국의 최저임금제도(National Minimum Wage)는 노동자들의 최저생활 수준 유지와 노동시장에서의 형평성을 제고하기 위한 정부의 전략적 정책인 동시에 세금공제(Tax Credits)제도 및 뉴딜정책(New Deals)¹⁾과 함께 저소득계층을 위한 '일하는 복지' 정책의 주요 수단으로 자리잡아가고 있다. 최저임금은 또한 의무교육이 끝난 거의 대부분의 노동자에게 적용되는 법적인 권한으로 인식되고 있다. 영국의 최저임금제도가 도입된 것은 비교적 최근인 1999년 4월이다. 동시에 정부의 최저임금제도에 관한 조언을 주고자 최저임금법안(National Minimum Wage Act 1998)을 근거로 독립기구형태의 최저임금위원회(Low Pay Commission)가 설립되었다. 이후 최저임금위원회는 매년 각종 경제지표와 최저임금 산출에 필요한 다양한 자료들을 분석한 후 이를 토대로 정부에 적정 수준의 최저임금안을 제시하고 있고 대부분의 제시안은 정부에 의해 받아들여지고 있다.²⁾ 현재까

- 1) 뉴딜정책은 노동당 정부의 '일하는 복지' 전략의 핵심으로, 실업자들에게 일자리를 찾아주는 고용정책이다. 젊은 실업자, 장기실업자, 배우자 없이 홀로 자녀를 양육하는 편부모, 장애인 및 장기질환자 그리고 실업자의 배우자까지 5가지 인구 집단을 정책 대상으로 한다.
- 2) 최저임금위원회는 최저임금제도 및 이 제도로 인한 영향에 대해 지속적으로 분석, 재검토, 평가하는 역할을 하고 있으며 특히 ① 저임금 분야와 소규모 사업장에서의 임금, 고용, 경쟁력 평가, ② 예를 들어 연령, 소수민족, 여성, 장애우 등 각각 다른 그룹의 노동자 그룹들에게 미치는 영향 분석, ③ 임금구조에 미치는 영향 검토, ④ 예상되는 휴가일수의 변화가 가져올 수 있는 가능한 결과 등의 분석 등이 주를 이룬다.



지 영국 정부는 최저임금을 6차례 인상했으며 2006년 3월 최저임금위원회의 권고안을 정부가 받아들임에 따라 2006년 10월부터 7번째의 인상안이 적용될 것으로 예상된다. 본고에서는 2006년 최저임금위원회의 보고서를 중심으로 최근 최저임금제도와 관련된 주요 이슈들을 살펴보고자 한다.

■ 최저임금 수준의 변화와 영향분석

최저임금위원회는 2005년 보고서에서 향후 2년간 최저임금 수준을 평균소득 증가분보다 높게 책정해야 한다는 권고안을 제시했고, 2006년 1월에는 2005년 최저임금 수준에 대한 전반적인 경제상황을 고려한 적정성 평가를 하겠다고 명시했다. 하지만 2005년의 경제상황은 2005년 초에 예상했던 것보다는 낙관적이지 않았고 이런 이유로 2006년의 인상안을 재조정해야 한다는 의견이 개선되기도 했다. 실제 경제성장률은 2005년 초에 예상에 미치지 못했고 이러한 상황은 2006년에도 계속될 것으로 예상되고 있다. 소비심리는 위축되었고 이러한 현상은 특히 저임금분야(low-paying sector)³⁾ 그 중에서도 소매업(retail)에서 두드러지게 나타났다. 평균소득의 증가분도 2005년 4.5%를 예상했으나 실제로는 4.1%에 불과했고 이러한 현상은 민간부문에서 더욱 분명하게 나타나고 있다.

하지만 흥미로운 사실은 이러한 경제상황에서도 고용의 증가는 전체 경제는 물론 저임금분야에서도 뚜렷이 나타나고 있으며 기업의 수익률 또한 지속적으로 증가하고 있다. 최근 자료에 의하면 2005년 11월까지 3개월간 22,000개의 일자리가 줄어들기는 했지만 11월까지 전체 2005년 동안 총 221,000개의 일자리가 늘어난 것을 알 수 있다. 이러한 일자리는 특히 젊은 노동자보다는 노년층에게 많은 고용의 기회를 제공했다. 또한 2004년 9월부터 2005년 9월 까지 1년간 저임금분야에서 38,000개의 일자리가 창출되었고 이 중 22,500개의 일자리는 소매업에서 창출된 것이다. 특히 2005년의 민간부문의 고용증가율은 2000년 이후 가장 높은 수준을 기록했다. 최저임

3) 저임금분야를 업종별로 보면 소매업(retail), 접객업(hospitality), 청소업 및 보안업(cleaning and security), 사회복지업(social care), 아동보호업(childcare), 직물생산업(manufacturing of textiles), 의류 및 신발업(clothing and footwear), 이용업(hairedressing) 등이 있으며 대부분 노동집약도가 높고 기술숙련 수준이 낮은 노동자들을 고용하고 있는 업종을 의미한다고 볼 수 있다.

금위원회에 의하면 2005년 최저임금 수준 인상으로 90만 명의 수혜자가 발생했고 2006년의 인상안의 경우 그 수혜자는 130만 명에 이를 것으로 추정되고 있다. 이 같은 수치는 기존의 것과 비슷한 것이며 2005년의 경우 전체 노동자의 3.6%, 2006년의 경우 5%에 해당하는 것이다.

이 같은 경제상황을 고려한 최저임금에 대한 경영계와 노동계의 견해는 현저한 입장차를 보여 준다. 보고서 작성 전 각계각층의 견해를 묻는 조사 결과에 의하면 사용자단체의 경우 경제침체와 이로 인한 기업경영의 어려움을 호소하는 동시에 최근 에너지요금 인상과 사용자들의 더 많은 부담이 예상되는 노동관련 입법 영향 등을 강조하고 있으며 이 같은 상황들을 고려한 최저임금 수준의 동결이나 적용기한 연장을 주장하고 있다. 반면, 노동계의 입장은 현재의 활력적인 노동시장과 긍정적인 고용창출의 강점을 강조하며 비록 최근 경제성장률이 둔화되기는 했으나 지속적으로 증가하고 있고 어떠한 경제침체의 징후도 발견되고 있지 않음을 주장하고 있다. 또한 정부의 각종 증거자료의 조사 결과 최저임금제도는 현재 상당히 성공적으로 추진되고 있으며 현재 최저임금 인상안으로 인한 어떠한 부정적 결과도 예상되고 있지 않은 것으로 보고 되었다. 특히 평균소득 상승률 대비 최저임금 수준의 인상률이 높았던 것은 사실이나 최저임금의 수혜자들이 전체 고용에 5%선을 유지하고 있고 평균임금과 최저임금의 국제비교에서도 영국은 중간 정도 수준인 것을 강조하고 있다.

이러한 여러 가지 경제 상황을 고려했을 때 2006년도의 인상안을 줄여야 한다는 의견이 최저임금위원회의 내부에서도 제기되었다. 특히 평균소득 상승률이 예상에 못 미쳤음을 감안하면 평균소득 상승에 대비한 최저임금 수준이 2005년의 보고서의 권고보다 더욱 빠르게 증가했음을 의미하는 것이었다. 실제로 최저임금위원회의 몇몇 위원들은 2006년의 22세 이상 성인 노동자의 최저임금 수준을 5.35파운드가 아닌 5.30파운드 또는 5.25파운드로 재조정해야 한다고 주장하기도 했으나 위원회는 최종적으로 현재의 경제상황이 이러한 재조정을 필요로 할 만큼 심각한 상황이 아니라는 결론에 이르게 되었고 결국 기존의 안을 유지하기로 결정했다. 그러나 위원회는 2005년도 보고서에서 권고된 향후 2년간 평균소득 상승률 이상의 최저임금 수준 인상이 필요하다는 견해를 거둬들였으며 앞으로 부문별 소득상승률의 더욱 다양한 분석(예를 들어 공공부문과 민간부문의 평균소득 상승률의 차이 등)을 통해 최저임금 수준을 결정하기로 했다.

2006년 최저임금위원회가 제시한 구체적인 최저임금 수준을 살펴보면 다음과 같다.



1. Adult Rate : 22세 이상의 성인 노동자들에게 적용되는 최저임금 수준

- 현재 시간당 5.05파운드(9,149원)⁴⁾이며 2006년 10월 1일부터 5.35파운드(9,699원)로 인상될 예정이다.

2. Development Rate : 18~21세 사이의 노동자들에게 적용되는 최저임금 수준

- 현재 시간당 4.25파운드(7,699원)이며 2006년 10월 1일부터 4.45파운드(8,062원)로 인상될 예정이다.

3. 16~17 Year Olds Rate⁵⁾ : 16~17세 사이의 노동자들에게 적용되는 최저임금 수준

- 2004년 10월부터 도입되었으며 현재 시간당 3파운드(5,435원)이며 2006년 10월 1일부터 3.30파운드(5,979원)로 인상될 예정이다.

2006년 최저임금 수준의 인상으로 인한 영향평가를 한 자료를 살펴보면 <표 2>에서 볼 수 있듯이 2005년 4월 기준으로 2006년의 인상안을 적용했을 때 18세 이상의 노동자를 기준으로 전체 일자리의 약 8%인 210만개의 일자리가 최저임금 이하의 임금을 적용받고 있는 것으로 나타났으며 이 중 약 190만 개의 일자리는 22세 이상의 노동자들이, 약 17만개의 일자리는 18~21세의 노동자들이 고용되어 있다.

하지만 2005년 4월 기준으로 새로이 제안된 최저임금 수준 이하의 노동자들도 시간이 지남에 따라 임금이 인상되기 때문에 수혜자의 수는 재조정되어야 한다. 이러한 임금인상을 고려한 조사방법으로 최저임금위원회는 두 가지 방법을 사용했는데 이 중 하나는 예상 평균소득 증가율에 따라 임금이 인상되는 경우와 예상 물가상승률에 따라 인금이 인상되는 경우다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 임금상승률에 따라 임금이 인상되었을 때 수혜자를 추산하면 총 128만 명(22세 이상 117만 명, 18~21세 11만 명)이 수혜자가 되고 물가인상률에 따라 임금이 인상되었을 때 수혜자를 추산하면 총 163만 명의 수혜자가 발생할 것으로 예상된다(표 3 참고).

4) 2006년 8월 2일 매매기준율(1파운드 = 1811.75원)을 환산한 금액 (이하 동일 적용)

5) England와 Wales의 경우 16번째 생일이 있는 연도의 6월 마지막 금요일 이후 더 이상 의무교육의 대상이 아닌 자. Northern Ireland의 경우 16번째 생일이 있는 연도의 6월 30일 이후 더 이상 의무교육의 대상이 아닌 자. Scotland의 경우 16번째 생일이 3월 1일과 9월 30일 사이에 있는 자는 같은 해 5월 31일 전에는 학교를 떠날 수 없고, 생일이 10월 1일부터 다음해 2월 30일 사이에 있는 자는 겨울방학(Christmas holidays)이 시작되기 전에는 학교를 떠날 수 없다.

〈표 1〉 1999년 이후 최저임금 수준 변화 추이

(단위 : 시간당 임금)

Adult Rate (22세 이상 성인 노동자)		Development Rate (18~21세 노동자)		16~17 Tear Olds Rate	
1999 4월 1일	£3.60	1999 4월 1일	£3.00	-	-
2000 10월 1일	£3.70	2000 10월 1일	£3.20	-	-
2001 10월 1일	£4.10	2001 10월 1일	£3.50	-	-
2002 10월 1일	£4.20	2002 10월 1일	£3.60	-	-
2003 10월 1일	£4.50	2003 10월 1일	£3.80	-	-
2004 10월 1일	£4.85	2004 10월 1일	£4.10	2004 10월 1일	£3.00
2005 10월 1일	£5.05	2005 10월 1일	£4.25	2004 10월 1일	£3.00
2006 10월 1일	£5.35	2006 10월 1일	£4.45	2004 10월 1일	£3.30

〈표 2〉 최저임금 이하의 일자리 수

(단위 : 1000개, %)

	18~21세		22세 이상		전체 (18세 이상)	
	일자리 수	비율 (%)	일자리 수	비율 (%)	일자리 수	비율 (%)
최저임금 (2005년 4월 기준)	57	3.2	249	1.1	306	1.2
2006년 최저임금안 적용시	171	9.6	1,886	8.2	2,057	8.3

〈표 3〉 2006년 최저임금 수준 인상으로 인한 예상되는 수혜자 수

(단위 : 1,000명)

	임금이 예상평균소득 증가율에 따라 상승 되었을 경우	임금이 예상물가상승률에 따라 상승 되었을 경우
Adult Rate (+22, £5.35)	1,170 (5.1%)	1,490 (6.5%)
Development Rate (18~21, £4.45)	110 (6.2%)	140 (7.9%)
전체 (+18)	1,280 (5.2%)	1,630 (6.6%)

이같이 산출된 최저임금 수준 인상으로 인한 수혜자 수가 결정됨에 따라 예상되는 국가 전체의 임금인상 증가와 노동비용의 증가를 예상할 수 있다. <표 4>는 향후 임금이 예상 평균소득 증가율에 따라 상승했을 경우 예상되는 국가 전체 임금인상 증가와 노동비용의 변화를 보여준다.



〈표 4〉 2006년 최저임금 수준 인상으로 인해 예상되는 임금인상과 노동비용의 변화

2006년 인상안으로 인한 국가전체의 임금인상 증가액	8,900만 파운드
2006년 인상안으로 인한 국가전체의 임금인상 증가율	0.013%
2006년 인상안으로 인한 국가전체의 노동비용 증가액 *	1억 700만 파운드
2006년 인상안으로 인한 국가전체의 노동비용 증가율	0.015%

* 인상된 임금에 사용주가 사회보험 비용을 합한 금액.

미성년 노동자를 위한 최저임금제도

2006년 최저임금위원회의 보고서는 또한 16~17세 노동자들의 최저임금에 대해 상당한 중요성을 두고 이와 관련된 다양한 자료의 분석 결과를 포함하고 있다. 사실 1999년 최저임금제도가 처음 도입될 당시에는 16~17세 노동자는 이 제도의 영향권 밖에 있었다. 하지만 최저임금위원회의 2003년 4번째 연례보고서에서 최저임금제도에서 소외된 16~17세 청년 노동자들이 상당히 열악한 임금조건에서 어떠한 직업훈련도 제공받지 못한 채 일하고 있다는 증거 자료들을 제출했고 다음해인 2004년 2월 최저임금위원회는 16~17세 노동자들을 위한 새로운 최저임금 수준의 도입을 제안했고 정부가 이 안을 받아들임으로써 이들은 현재 시간당 3파운드의 최저임금을 보장받고 있다. 최저임금위원회는 이 새로운 제도의 도입이 고용에 있어 어떠한 악영향도 미치고 있지 않고 있으며 젊은 학생들에서 고등교육을 포기하는 동기를 부여하지 않고 있음을 강조하고 있다. 또한 위원회는 2004년 16~17세에 적용되는 최저임금 수준은 인상되어야 하며 2005년 전혀 인상되지 않은 최저임금 수준을 2006년 10월부터 3.30파운드로 인상할 것을 권고하고 있다.

2004년 위원회가 분석한 자료에 의하면 동년 10월 현재 시간당 3파운드의 최저임금의 혜택을 받고 있는 수혜자는 총 3만 7천 명에 달한 것으로 보고 됐다. 이것은 이 연령의 전체 노동인구 중 6%에 해당하는 것이다. 하지만 당시의 자료들은 최저임금제도에서 예외로 남아 있는 도제과정(apprenticeships)이나 도제전과정(pre-apprenticeship programmes)에 있는 도제생들을 포함하고 있기 때문에 과장된 측면이 있고 현재 실 수혜자의 수는 이보다는 적은 3만 명 정도로 예상하고 있다.

■ 맺음말

1999년 영국에 도입된 최저임금제도는 상당히 성공적으로 평가받고 있다. 이 제도의 실시로 인하여 많은 저임금 노동자들의 임금이 조금이나마 인상되었으며 저소득 가정의 수입 증가에 도움을 주었고 남녀간 임금수준 격차 해소에도 어느 정도 기여하였다고 할 수 있을 것이다. 그러나 더욱 중요한 것은 이러한 긍정적 결과들이 경제적 불이익이나 고용창출에 부정적 영향을 미치지 않았고 유명 무실한 제도가 아닌 실효성 있는 제도로 자리잡아 가고 있다는 사실일 것이다. 실제 아무리 파트타임 일자리라 해도 최저임금제도는 철저히 지켜지고 있는 것이 사실이다. 특히 외환위기 이후 임금소득 불균형이 빠른 속도로 확산되고 저임금계층이 계속적으로 양산되고 있는 현재의 한국 상황을 고려한다면 더욱 실효성 높은 최저임금제도의 도입이 절실하다고 하겠다. 이런 점에서 앞으로 영국의 최저임금제도의 도입과 이후의 보완·발전되는 과정에 관한 더욱더 심도 있는 연구가 필요하다고 본다. **KLI**

참고문헌

- Department of Trade and Industry(2006), 'Final Regulatory Impact Assessment : National Minimum Wage RIA Increasing Adult and Youth Rates in October 2006' .
- Department of Trade and Industry – <http://www.direct.gov.uk/Employment/Employees/Pay/fs/en>
- Low Pay Commission(2006), 'National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2006'
- Low Pay Commission – <http://lowpay.gov.uk>