

호주 최저임금의 역사, 적용범위 및 시행

Peter Waring (호주 뉴캐슬대학교 싱가포르 분교 교수)
John Burgess (호주 뉴캐슬대학교 경영대학원 교수)

■ 호주 최저임금의 역사적 배경

호주의 최저임금결정제도는 오랜 역사를 지니고 있으나 호주의 상황에서 '최저'의 개념은 상당히 모호하다. 대체로 단일 최저임금을 정하고 있는 여타 개발국가들과는 달리, 호주 노동법은 미숙련 근로자에게 지급될 수 있는 기본최저임금과, 별도로 직종별, 산업별 최저임금(award)을 두고 있다. 이 글은 주로 연방최저임금(FMW)으로 불리는 기본최저임금(현재 주급 AUD \$606.40, 시급 AUD \$15.96¹⁾)에 초점을 두고 있는데, 연방최저임금 동향은 산업별 최저임금(award)에 포함된 업종별 최저임금요율에 영향을 미친다.

호주의 정식 명칭은 호주연방(Commonwealth of Australia)으로, 6개의 주와 연방정부로 구성된 연방정부체제를 갖추고 있다. 호주의 헌법은 1901년에 연방에서 채택되었으며 주와 연방 정부 간 권한이 분리되어 있다. 헌법에 명시된 주요 권한의 하나로, 연방정부는 노사분규의 알선과 중재에 관한 법을 제정할 수 있다(s.51 xxxv). 이러한 권한에 의해, 1904년 연방조정중재법원(Federal Conciliation and Arbitration Court)이 설치되었다. 1907년에는 연방조정중재법원의 가장 중요한 판결 중 하나인 '1907년 하비스터(Harvester) 판결'이 내려지면서 이를 통해 임금 결정 역할을 맡게 되었다. 이 판결은 남성 가장을 둔 일정한 가구 형태에 대해 정해 놓은 개념

1) 편집자 주 : 1 호주달러를 1,186.78원으로 계산하면 시급은 한화로 약 18,940원이다.

적 최저생활수준을 기준으로 생계임금을 정한다는 기본원칙을 담고 있다. ‘하비스터 판결’은, 임금결정을 연방 노사관계체제의 중심 논제로 끌어 올리고 중재 기능을 임금결정과 연계했다는 데 의의가 있다. 뉴질랜드 경우와 마찬가지로, 호주의 최저임금결정제도는 노사관계제도 질서 유지와 연계되어 있다(Eyraud and Saget, 2005). 연방중재조정법원의 2대 법원장인 Higgins 대법관은 “파업과 직장폐쇄라는 오만하고 야만적인 과정 대신 중재를 배경으로 하는 조정 절차가 마련되었다. 이성이 무력을 대체한 것이다”라고 피력하였다(Higgins, 1915:13). 이후 100년에 걸쳐, 저임금층의 수요에서부터 산업의 임금인상 여력, 생계비용 조정을 통한 실질임금 유지 등에 이르는 일련의 임금결정 원칙들이 노사관계위원회에 의해 적용되었다(Hancock, 1975). 연방조정중재법원의 첫 50년은(1980년대에 호주노사관계위원회(Australian Industrial Relations Commission)로 바뀜) 주로 임금연동제(wage indexation)를 통해 기본급을 조정하고 기본급 외 기술 추가분(skill margins)을 결정하는 일이 주된 업무였다. 1950년대와 1960년대에는 정교하고 복잡한 국가임금조정 기준이 적용되었다(Plowman, 1981). 기본급과 기술 추가분의 차이는 1967년의 ‘총임금’이라는 개념으로 포괄되었다. 1970년대에는 스태그플레이션(고인플레이션과 저성장이 동시에 발생하는 현상)에 직면하면서 다양한 유형의 임금연동제가 실시된 반면, 1980년대에는 임금결정절차가 연방노동당정부와 노조 간 협약으로 체결된 중앙차원의 ‘물가 및 소득 협약(Prices and Incomes Accord)’과 관련된 더 광범위한 소득정책으로 일부 흡수되었다(Stilwell, 1986). 이 협약을 통해, 노조 측은 연기금 기여금을 확보하는 대신 임금규제를 받아 들였다. 이제 임금정책은 단지 경제관리를 위해서만이 아니라 노사관계, 산업 및 사회정책 개혁을 도입하기 위한 정교한 조합주의적 제도의 핵심 요소가 되었으며(Dabscheck, 1995), 그만큼 많은 해석과 비판의 대상이 되기도 하였다(Stilwell, 1986).

20세기에는 위원회의 중앙임금결정기능이 약화되거나 포기된 시기가 여러 차례 있었다. 1960년대, 1970년대 초반, 1980년대 초반이 그에 해당한다(Indices Economics, 1995: ch 3). 1990년대의 경우, 노사관계위원회의 중앙임금결정기능은 주기적인 안정망 조정으로 축소되었고, 임금결정은 주로 직장별 교섭에 의해 이루어졌다(Macdonald and Burgess, 2003). 1996년에는 보수적인 하워드(Howard) 정부가 집권하면서, 노사관계를 사용자에게 유리하게 재규제하려는 취지의 노사관계법(Workplace Relations Act)이 도입되었다. 하워드 정부의 입법에 의해 노조는 소외되었고 개별 계약이 권장되었다. 그러나 최저임금은 존속하였고 노사관계위원

회에 의해 주기적으로 검토되었다. 하워드 정부는 1996년에 직접 도입한 신자유주의적 개혁에 만족하지 않고 2006년에 ‘근로선택(Work Choices)’ 개혁을 통해 더 급격한 변화를 도입하였다. 이 개혁은 노조의 역할에 대한 추가 공격인 동시에 사용자의 권한을 강화하려는 시도로 널리 인식되고 있다.

그러나 근로선택 입법하에서도 최저임금은 유지되었으며 국가 임금결정 권한은 노사관계 위원회(Australian Industrial Relations Commission: AIRC)에서 신설기구인 호주공정임금위원회(Australian Fair Pay Commission: AFPC)로 이관되었다. 이 과정에서 바뀐 것은, 임금결정 기구의 구성(이전에는 노사관계 전문가에서 대부분 경영 및 경제학 전문가들로 대체), 절차(공개 심리에서 요청에 의한 의견 제출(invited submissions)로), 임금결정 기준(임금인상이 실업에 미치는 영향을 중요하게 고려하는 방향으로 주안점 이동) 등을 들 수 있다(Waring et al., 2007). AFPC의 주요 기능은 연방최저임금(FMW)과 업종별 최저임금(호주임금분류표(Australian Pay and Classification Scales)을 검토하는 것으로, 이때 임시 근로자들에게 여러 비임금성 급여대신에 지급되는 추가급여도 함께 고려된다. AIRC는 ‘저임금층의 필요한 상황을 고려하여’ 업종별 임금을 조정하여야 할 의무가 있었으나, AFPC에 대해서는 ‘공정성’을 고려해야 할 의무가 없었다는 점에서 AFPC의 업무 범위는 AIRC의 원칙과는 차이가 있었다(Waring et al., 2008; Harper and McKibbin, 2010).

임금결정제도는 노동당이 근로선택 입법에 반대하는 공약을 내세운 2007년 11월 선거에서 크게 승리하면서 또 다시 변화하였다. 노동당은 이미 야당 시절에 근로선택 입법을 대폭 수정할 것을 예고하였으며, 실제로 2009년에 ‘공정근로법(Fair Work Act)’을 통과시키면서 공약의 대부분을 지켰다. 공정근로법과 이에 관련된 개정법률에 의해 AFPC와 함께 직장청(Workplace Authorities)과 AIRC도 폐지되었다(Bray et al., 2011). 이 세 기관을 대신하는 호주공정근로위원회(Fair Work Australia : FWA)가 설립되면서 AIRC의 기반시설과 구성원을 흡수하였다. 최저임금결정 기능은 FWA로 이관되었고, 하워드 정부가 기피하였던 AIRC 위원들이 FWA로 복귀하였다. 그럼에도 불구하고, 공정근로법은 AFPC 설치와 함께 도입되었던 여러 절차상 개선점을 유지하였다. 공정근로법 제2장 part 2~6에 따르면, FWA는 국내의 모든 근로자(즉, 현행 업종별 최저임금이 적용되는 근로자와 업종별 최저임금이나 합의가 적용되지 않는 근로자 모두)에 대해 국가최저임금명령(national minimum wage order)을 통해 최저임금을 결정할 수 있는 권한

을 지닌다. 최저임금 심의 책임은 FWA의 최저임금패널(Minimum Wage Panel, 이하 'MWP')에 주어져서, MWP는 FWA 위원장이 의장을 맡고 추가 6명의 위원으로 구성된다(이 중 3명 이상은 비상임 전문위원이어야 함). MWP는 연례 임금 심의를 수행하며, 심의 과정에서 업종별 최저임금과 국가최저임금명령을 검토한다. 모든 기관과 개인은 임금 심의에 대해 의견서를 제출하거나 그러한 의견서에 논평을 낼 수 있으며, FWA 위원장은 심의 업무를 위해 필요한 연구 및 조사를 지시할 수 있다. 그러나 실질적으로 공정근로법은 형평성과 효율성 측면에 거의 동등하게 무게를 두고 있어서, AFPC에 주어진 입법지침과는 거리가 있다. 공정근로법 제284조는, FWA가 '공정최저임금'을 유지하고 '사회통합'을 촉진하며 '저임금층의 생활수준과 곤궁'을 고려하여야 할 의무를 명시함으로써 '최저임금 목적'을 설정하고 있다.

MWP는 최초 결정문에서 자체 입법 방향과 이전의 AFPC의 입법 방향에는 차이가 있음을 다음과 같이 강조하였다.

특히 제284조 제1항에는 안전망의 확립 및 유지 의무가 포함되어 있다. 따라서 주요 고려사항은 '경제적 번영의 촉진' 보다는 안전망과 관련된다(FWA, 2010: [14]).

이러한 견해는 효율성과 경제적 주장이 이전보다 비중이 훨씬 줄어들 것임을 암시하는 것으로 보일 수도 있으나, 사실상 이 결정문은 상당한 경제적 분석을 포함하고 있으며, AFPC 체제하에서만 영향력이 크지는 못하겠지만, 여전히 경제적 요소들이 중요한 의미를 지니고 있음은 분명하다. 그러나 이러한 입장은 우선순위의 재배치를 지향한다. 즉 공정근로법이 협의의 효율성 문제에서 벗어나 최저임금이 사회정의 실현을 위한 도구로서 재정립될 수 있도록 보호하는 기능을 강화, 유지하는 데에 의도가 있다. 그러나 이와 같이 '근로선택' 체제와 중요한 차이가 있기는 하지만, 이와 동시에 AFPC에 의해 도입된 포용적이며 협의적인 관행이 다시 채택되었다. 공정근로법에 의해 MWP는 어떠한 개인이나 기관으로부터 의견서를 받을 수 있으며 심지어 자체 연구 프로그램을 실시할 수도 있다. 따라서 공정근로법의 최저임금결정 기제에는 분명 변화와 지속이 공존하며, 신설된 제도와 함께 AFPC 절차 및 그 요소가 모두 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 모든 변화가 이루어지는 내내 최저임금과 최저임금 수정을 위한 제도적 절차는 계속 존재해 왔다.

■ 호주의 최저임금 적용범위

호주에서 최저임금을 적용받는 근로자와 최저임금 미만을 지급받는 근로자는 얼마나 될까? 2006년 호주공정임금위원회(AFPC)의 의뢰로 ‘멜버른 응용경제사회연구소(Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research)’는 최저임금 적용범위를 포함한 최저임금 근로자의 특성을 조사한 바 있다. 이 연구의 최저임금 적용범위 관련 주요 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 호주의 최저임금 적용범위

	최저임금 적용	최저임금 미만	전체 저임금근로자 수
전일제	218,000	155,000	373,000
시간제	303,800	191,000	494,800
전 체	521,800	346,000	867,800

자료 : McGuinness et al.(2007).

호주통계청의 2004년 자료 및 호주 가계소득 및 노동역학조사(HILDA Survey) 결과를 바탕으로 하여, 전체 전일제 근로자 5,185,000명 중 약 218,000명이 최저임금에 해당하는 주급을 받고 있는 것으로 확인하였다. 또한 155,000명의 전일제 근로자는 최저임금에 미달하는 소득을 얻고 있음도 드러났다. 시간제 근로자 303,800명은 최저임금 정도를 지급받고 있는 반면, 191,000명의 시간제 근로자는 최저임금 미만을 받는 것으로 나타났다. 종합해 보면, 약 868,000명의 근로자들이 최저임금 또는 그 미만을 받는 저임금 근로자인 것으로 추산되며 이는 전체 호주 근로자의 약 12.5%에 해당한다. 아마도 가장 우려할 만한 사실은 전체 호주 근로자의 약 5%가 최저임금 미만의 소득을 기록하고 있다는 점일 것이다 (McGuinness, Freebaim and Mavromaras, 2007).

최근 Nelmes, Nicholson and Wheatley가 실시한 연구(2011)에서는 최저임금 미만의 근로자들을 더 세부적으로 다루고 있다. 연구 결과, 파트타임 및 임시직 근로자들과 함께 여성, 청년층(21~24세), 고령층(65세 초과)도 최저임금 미만 근로자 집단에서 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. Nelmes et al.(2011)의 연구는 상당수 근로자들이 최저임금 미만의 소득을 얻는 이유에 대해 확고한 결론을 도출하지는 못했지만, 이를 설명할 수 있는 주요 요인으로 미준수를 거론하였다. 그러나 이 연구에서는, 임금희생제도(salary sacrifice arrangements)²⁾가 최저임금 미만 근로자들을 과다추산하는 결과를 야기하였을 가능성과 함께, 장시간 근로자들이 이에 영향을 미쳤을 가능성도 지적하고 있다. 그렇기는 하지만, 최저임금 미만 근로자가 이와 같이 다수에 이른다는 점은 준수 및 시행이 허술하여 개선의 여지가 있음을 시사한다.

■ 호주의 최저임금 시행

최저임금 시행의 문제는 임금결정 과정에서 다루어지지 않는다. 그보다는, 새로운 임금요율이 모든 해당 근로자에게 지급될 것이라는 전제가 깔려 있는데, 물론 실제로는 부분적으로만 사실이다. 역사적으로 볼 때, 과거에는 최저임금 인상의 시행은 노조와, 그보다는 비중이 훨씬 작지만 연방 및 주 정부의 노사관계 부처에 소속된 근로감독국(workplace inspectorate)에서 담당하였다. 국가 차원의 노사관계제도가 확립되면서, 신설된 연방정부 기관인 공정근로옴부즈맨(Fair Work Ombudsman : FWO)이 최저임금의 준수와 시행을 담당하는 주무부처가 되었다. 최저임금의 시행은 주로 이의를 제기하는 근로자나 노조에 의존하지만, FWO가 정기적으로 실시하는 임금기록에 대한 자체 감독의 결과로도 이루어진다. 노조는 사용자를 상대로 제소할 수 있기는 하지만, 노조조직물의 하락에 따라 FWO가 자체 감독을 확대하여야 할 필요가 생겨났다. 이는 상당한 자원이 FWO로 유입되면서 가능해졌다(Hardy and Howe,

2) 편집자 주: 고용주가 급여의 일부를 다른 혜택(자동차, 기타 자산(부동산, 채권 등), 기타 비용(대출금, 학자금 등), 휴대폰, 노트북 등)으로 지급하여 급여소득자가 근로소득세를 절세하는 방안으로 활용된다.

2009). 또한 근로자들에게 그들의 권리 및 관련 최저임금요율을 알려주는 기능에 대한 정보를 사용자 및 근로자에게 제공하고, FWO 업무에 즉각 접근할 수 있게 하는 광범위한 온라인 시스템을 통해 개선되어 왔다.

FWO는 교육적 역할도 매우 중요시 여겨, 임금요율과 함께 전반적인 직장 내 권리에 대해 사용자 및 근로자에게 자문과 지원을 제공할 수 있는 다양한 통로를 개발하였다. 이러한 통로에는 대면 지원, 전화상담 서비스, 모범관행 안내서, 임금요율 계산기 등의 다양한 유형의 온라인 도구를 통한 서비스가 포함된다(자세한 내용은 www.fairwork.gov.au 참조). 2010~2011년에 FWO는 800,000건이 넘는 전화문의 응답서비스를 실시하였고, 250만 명에 조금 못미치는 웹사이트 방문자에게 정보를 제공하였다. 또한 FWO 담당자들은 지금까지 최저임금 준수율이 저조했던 업종이나 부문에서 세미나 및 설명회를 개최하였다. 사업장 방문교육도 20,000건이 넘었다. 이러한 수치는 호주의 인구가 2,200만 명에 불과하다는 점에 비추어 볼 때, FWO의 지원 서비스에 대한 수요가 매우 높음을 의미한다.

안타깝게도, FWO의 연례보고서에는 최저임금 시행을 위해 취해진 조치가 밝혀져 있지도 않고 최저임금 관련 분쟁 기록도 포함되어 있지 않다. 그러나 2010~2011 FWO 보고서에 의하면 22,523건의 불만에 대해 조사를 실시하였고 6,779건의 사업장에 대해 감사를 실시함으로써 근로자 17,360명에게 2,600만 호주달러가 넘는 임금을 돌려주었다고 한다(FWO, 2011). 또한, FWO는 수시로 집중 캠페인을 실시한다. 가령, 2010년에는 청소업을 대상으로 하는 ‘전국청소업캠페인’을 통해 315개 청소업체에 대한 감사를 실시하였다. 감사대상 사업체 중에서, 약 1/3이 최저임금 미준수 업체인 것으로 밝혀졌으며 그중 절반이 넘는 경우는 임금을 적게 지급한 것으로 드러났다(FWO, 2011: 35).

Maconachie and Goodwin(2010)은 1986~1995년의 기간에 30개 업종별 최저임금과 관련하여 보고된 규정 위반 사례를 조사한 결과, 위반 사례의 대다수가 제조업, 운송업, 관광업, 소매업의 4개 업종에서 발생하였음을 밝혔다. 주된 위반 내용은 (업종별 최저임금보다) 낮은 임금요율 적용과 무급근로였다. 그러나 이러한 업종별 최저임금 위반이 모두 연방최저임금 위반인 것은 아니다. 그렇지만 관광업과 소매업의 경우는 최저임금 조정에 의존하는 저임금 부문이기에 해당된다. 위반 사례가 보고된 산업들은 주로 비정규직, 청소년 및 여성 근로자의 비중이 높다. Maconachie and Goodwin(2010)의 보고에 따르면, 준수율을 높이기 위해서는 노조활동

과 함께 정기적인 감독이 병행되어야 한다.

■ 호주 최저임금 준수 개선을 위한 정책 제안

호주의 경험에 비추어 보면, 최저임금의 역사와 문화가 오래되고 강력한 시행이 이루어지더라도 자신의 의무를 회피하고자 하는 사용자들은 늘 상당수에 이르게 마련임을 알 수 있다. 호주 사례에서 드러난 증거에 의하면 최저임금 미만을 받을 가능성이 가장 높은 근로자들은 취약계층에 속하는 사람들이다. 여성, 소수집단과 함께 조직화 되지 않은 근로자, 청년근로자, 고령근로자, 임시 및 시간제 근로자는 특히 착취대상이 될 가능성이 높다. 이 집단들은 Maconachie and Goodwin(2010)의 업종별 임금 위반 조사에서 집중적으로 조명된 집단이기도 하다.

호주의 최저임금 시행기관인 FWO는 최저임금 준수를 감독하고 강행할 수 있는 권한과 재정에 있어 입지가 더 강화되었지만, 통계 자료에 의하면 여전히 많은 수의 사용자들이 자신의 책임을 회피하고 있다. 교육 캠페인도 효과가 있기는 하지만 최저임금 미만을 지급하려고 작성한 사용자들을 설득하기에는 충분치 못한 듯하다. 최저임금 준수 개선을 위해 제안할 수 있는 방법은 최저임금 미준수에 대한 처벌을 강화하는 동시에 직장 감독관의 수를 늘려 감사 횟수를 늘리는 것이다. 이를 위해서는 추가 국가재원이 필요하겠지만, 호주의 노조조직률이 전체 근로자의 약 20%로 감소한 상황에서는 절실한 조치다. 노조의 사업장 및 대의원 구조를 개선하지 않고 최저임금의 준수를 담보하기는 어려울 것이다.

더욱 정교한 임금감사시스템이 준수율 개선에 유용할 것으로 보인다. 탈세를 줄이기 위해 세금 환급을 면밀하게 모니터하고 교차 참조하는 전산시스템을 최저임금 미준수건 적발에도 응용할 수도 있을 것이다. 이는 영국의 최저임금 시행의 절차이기도 하다(de Ruyter et al., 2007). 그러나 세금 당국과 세금 기피자 간의 싸움이 결코 끝이 없듯이, 최저임금법 완전 시행을 둘러싼 갈등도 마찬가지다. 안타깝게도, 경쟁 압력과 일부 사용자의 비도덕적 태도가 사라지지 않는 한 노조와 국가는 미준수건 적발에 있어 경계를 늦추지 말아야 할 것이다.

■ 맺음말

호주의 보수주의적 헌법 규정과도 일치하듯이, 최저임금 설정은 국가, 자본, 노동 간 제도적 해결의 한 부분이다. 최저임금 결정 과정에서 위원회는 노사분쟁의 예방, 체계적인 임금결정 시스템 확립, 거시경제적 관리자 역할, 경쟁적인 최저임금 하향 설정(bidding down) 방지, 임금체제를 통한 경제의 주요 구조적, 사회적 변화 조직화, 모든 근로자들이 경제성장의 수익을 공유할 수 있도록 보장 등 여러 역할을 수행하였다. 심지어 호주의 보수적 정부들도 나름의 방식대로이긴 했지만 최저임금 시행을 위한 역할을 유지하였다. ‘경제적 자유주의자는 왜 최저임금을 설정하려 하는가?’라는 제목의 글에서 Ian Harper(전 AFPC(호주공정임금위원회) 위원장)는 보수적인 하워드 정부의 AFPC는 적대적 법적 절차(adversarial legal process)를 폭넓은 협의와 연구로 대체한 영국의 저임금위원회(Low Pay Commission)를 주요 모델로 삼고 있다고 주장하였다. 이 글의 제목과 같은 질문에 대한 답변으로, Ian Harper는 호주의 최저임금은 복잡한 복지 및 소득세 체제의 일환이므로 최저임금을 실업급여 조정에 맞추어 인상하지 않는다면 근로의욕 저해를 야기할 수 있다고 주장했다. 이에 따라 그는 다음과 같이 피력하였다.

우리는 사회적으로 허용된 소득재분배 노력의 효과를 고려함으로써 경제적으로 효율적인 결과에 대한 평가를 자제하여야 했다. 이러한 차선적 환경에서, 최저임금법의 경제적 (비형평성은 말할 것도 없고) 비효율성에 대한 단순한 주장은 실질적으로 거의 가치가 없다. 이는 경제적 자유주의자라도 알 수 있을 것이다(Harper, 2009)!

또한, Harper는 ‘경제적 번영’에 관한 자신의 사적인 견해가 형평성과 효율성도 함께 고려하고 있다고 주장한다. 따라서 Harper의 논평에서 우리는 신자유주의자의 생각과 함께 그들이 최저임금의 유지를 지지하는 이유를 이해할 수 있다.

최저임금제도가 결함이나 미비한 부분이 없는 것은 아니며(Isaac, 1975; Mulvey, 1985; ACIRRT, 1999; Watts, 2010) 공정근로법(FWA)에 의해 기술된 개선방향에 대해 일부는 너무나 과거의 제도에 얽매어 있다고 보기도 한다(Harper and McKibbin, 2010). 국가최저임금제도를

복리와 형평성을 촉진하는 가장 진보적이며 가장 중요한 국가정책제도로 볼 수도 없을 것이다 (Smyth, 2008). 하지만 호주 제도의 역사는 현재 변화의 단계에 있으며, 성장의 수익이 체계적인 방법으로 국민 대다수, 특히 저소득층에게 배분될 수 있는 안정적인 시민사회를 건설해야 할 과제를 안고 있는 국가들에게 교훈과 모델이 될 것이다. **KLI**