

# 유럽 차원의 최저임금정책 : 유럽의 임금주도 성장과 공정임금 개념\*

Thorsten Schulten (독일 경제사회연구소(WSI) 연구위원)

## ■ 유럽 의제로서의 최저임금

2012년 2월, 그리스 정부는 최저임금을 22% 대폭 인하하기로 결정하였다. 이 결정은 국가 단체협약에서 정한 최저임금 수준 유지를 공동으로 요구해 온 노조와 사용자단체 양측의 저항에도 불구하고 단행되었다(Paphitis & Corder, 2012). 그러나 그리스 정부는 소위 '트로이카'로 불리는 유럽연합집행위원회, 유럽중앙은행(ECB), 국제통화기금(IMF)으로부터 그리스 경제의 경쟁력 회복을 위해서는 국가최저임금의 대대적 인하가 필수적이라는 강력한 압력을 받고 있었다. 결과적으로, 그리스 근로자들은 '근대 유럽에서 평화 시에 이루어진 가장 급격한 퇴보' 중 하나로 묘사된 바 있는 결정에 직면하게 되었다(Taylor, 2012).

그리스 최저임금 인하는 국가임금동향에 대한 유럽의 간섭이 최고조에 달했다는 것을 보여 준다. 2011년 초, 아일랜드가 가장 먼저 시간당 최저임금을 1유로로 삭감하였다. 이는 11.5% 인하율에 해당한다. 당시에도 유럽연합집행위원회, ECB, IMF로 이루어진 트로이카의 강력한 임금 삭감 요구가 작용하였다. 결과적으로, 아일랜드 정부는 국제채무단과 체결한 '경제재정정책각서'에 주요 '구조개혁'의 일환으로 최저임금 인하를 포함시켰다(Irish Government,

\* 이 글은 국제노동기구(ILO)에서 발행하는 *International Journal of Labour Research* 2012(Vol. 4, Issue 1)에 발표된 논문을 요약한 것이다.

2010). 2011년 2월 새로운 아일랜드 정부가 최저임금 수준 회복을 약속하며 집권하였을 때, 트로이카는 아일랜드 정부가 그에 상응하는 임금연계 사회보장분담금의 인하를 통해 사용자 비용을 보전하기로 발표한 이후에야 최저임금 회복을 수락했다(IMF, 2011).

포르투갈 정부는 트로이카와의 협의를 통해 “최저임금 인상은 경제상황에 의해 타당하고 정규 제도 검토를 통해 합의된 경우에만 단행할 것”이라는 점에 합의하였다(IMF, 2011b: 14). 포르투갈 정부는 수십 년 만에 처음으로 최저임금을 동결하였고, 트로이카는 사실상 향후 어떠한 인상도 반대하는 거부권을 확보하게 되었다. 포르투갈과 마찬가지로, 스페인 정부는 1960년대에 최저임금제가 도입된 이후 최초로 최저임금요율 연례조정을 유예하였다(Carcar, 2011). 이와 동시에 ECB는 스페인 정부에 보내는 서한을 통해, 스페인 국제 매입 조건으로 최저임금 미만의 급여가 지급되는 ‘미니잡’이라는 고용형태를 신설하도록 요구하였다(El Pais, 2011). 최근 몇 년간, 특히 IMF가 최저임금 동향에 미친 중요한 영향은 여러 동유럽 국가들에서도 발견된다(Schmidt & Vaughan-Whitehead, 2011). 최근 유럽의 경제위기로 인해, 유럽의 정책 의제에서 임금은 핵심 사안으로 떠올랐다. EU 조약은 EU 기구들의 규제 권한 적용대상에서 임금을 명백하게 제외하고 있지만, EU 기구들은 국가의 임금결정제도뿐만 아니라 국가 임금동향에도 점점 더 강력한 영향력을 행사하고 있다. 2011년 3월 이른바 ‘유로플러스협약(Euro-Plus-Pact)’이 체결되면서, 임금은 이제 유럽의 경제 불균형과 국가경쟁력과 관련된 주된 조정 변수임이 공식적으로 선언되었다(Dufresne, 2012; Janssen, 2011). 유럽연합집행위원회(2011a: 20)를 인용하자면, “노동시장, 특히, 임금결정방식에 대한 개혁은 거시경제적 불균형의 흡수를 촉진하고 실업을 감소시킬 수 있도록 효율적인 노동비용 조정을 보장할 수 있어야 한다.” IMF도 이와 같은 입장을 취하고 있어, 유럽의 경제회복의 주요 전제조건으로서 노동시장의 구조개혁을 우선 과제로 삼을 것을 요구하고 있다(Allard & Everaet, 2010).

국가임금정책에 대한 가장 직접적인 유럽의 간섭은 현재 EU와 IMF의 국제차관에 의존하고 있는 국가들에서 발견할 수 있다. 그러나 ‘유럽경제 거버넌스’라는 새로운 기본틀 내에서 국가임금동향에 대한 체계적 감시와 국가임금결정에 관한 정기적 ‘권고’는 유럽정책의 통상적인 특징이 되었다. 이와 같은 최저임금에 대한 영향력은 적어도 두 가지 이유에서 상당한 중요성을 지닌다(Groupe d’experts sur le SMIC, 2011 참조). 첫째, 최저임금은 국가임금구조와 임금 분산도에 강력한 영향을 미친다. 둘째, 여러 유럽 국가들, 특히 상대적으로 약한 단체교

섭제도를 갖고 있는 국가들에서 최저임금은 전반적 임금동향에 대한 신호 역할을 한다. 따라서 유럽연합집행위원회(2011a: 20)는 최근의 ‘거시경제보고서’를 통해, 지금까지 회원국들이 “물가·임금 연동제와 최저임금제 개혁에 그다지 큰 성과를 보이지 못했다”고 불만을 제기하였다.

현재 유럽 차원에서 시행되고 있는 임금정책은 사회적·경제적 이유로 강력한 비판의 대상이 되어 왔다. 유럽노조연맹(ETUC)에게 있어(ETUC, 2010, 2011), 현 EU 정책은 기본적으로 ‘임금에 대한 공격’을 의미하며, 이에 따라 경제위기 비용이 전적으로 전체 유럽근로자들에게 전가되는 것으로 본다. 또한 ETUC는 EU 정책이 국가의 단체교섭에 대한 자율성을 점점 더 침해하고 있다고 비판한다. 이를 가장 명확하게 보여주는 사례가 트로이카와 국가정부 사이의 ‘구제금융 동의안’으로, 이 경우에 후자는 전자로부터 유효한 단체협약에 가입하라는 요구를 받고 있다. 그리스에서 단체협약으로 합의된 최저임금을 법으로 인하한 경우가 대표적인 예다.

또한 ETUC는 유럽연합의 임금에 관한 모든 계획들이 단지 임금동향을 조정하거나 현 임금 수준을 동결 또는 심지어 인하하는 데 그치고 있다고 주장한다. 이러한 제한적 임금정책으로 인한 경제적 결과는 여러 이유로 문제가 된다.<sup>1)</sup> 첫째, 저임금 근로자들은 특히 소비 성향이 높고 임금소득의 대부분을 지출하기 때문에, 최저임금의 동결 또는 인하는 총수요를 위축시킨다. 이러한 효과는 최저임금이 전체 임금동향에 크게 영향을 미치는 국가들에서 더욱 두드러지게 나타난다. 둘째, 제한적 임금동향은 긴축재정 상황에서는 경기침체를 심화시키기 때문에 긴축 재정 시 더욱 심각한 결과를 가져온다. 끝으로, 제한적 임금정책은 일부 국가에 한하여 국가경쟁력 향상에 도움을 줄 수 있을 뿐이다. 하지만, EU는 기본적으로 유럽 전역에 대해 동일한 임금 개념을 추진하고 있기 때문에, 강력한 임금경쟁력 하향 추세가 나타나고 있으며, 이는 디플레이션 악순환으로 이어지고 경제불황을 공고히 한다.

이와 같이 현 유럽의 임금정책이 명백한 부작용을 야기한다는 점에서 대안적 개념이 요구된다. 현재의 지배적인 부채 또는 수출주도 성장모형과는 대조되는 보다 임금주도적인 성장전략을 촉진하기 위해, 총수요에 대한 임금의 의미에 더욱 비중을 두는 대안적 개념이어야 할 것이

1) 유럽의 최근 임금동향 및 정책에 관한 비판적 견해는 Andiniand Cabral(2012), Busch(2012), Busch and Hirschel(2011), Collignon(2009), Janssen(2011), Stockhammer(2011a) 참조.

다. 소득불평등 심화가 최근 경제위기의 근본적 원인 중 하나로 밝혀졌음을 감안할 때, 임금주도 성장모형의 기본 개념은 지속가능한 경제발전을 위해서는 평등을 크게 개선시켜야 한다는 데에 있다(Hein, 2011; Stockhammer, 2011b). 이러한 점에서, 최저임금은 여러 다른 근로자 집단 간뿐만 아니라 자본과 노동 간 소득분포에 영향을 미칠 수 있기 때문에 중요한 역할을 지닌다(Herr & Kazandziska, 2011).

유럽의 임금경쟁력 하향 전략을 대체할 수 있는 하나의 대안으로서, 유럽 최저임금정책이라는 발상은 최근 몇 년간 점점 더 큰 주목을 받고 있다(Schulten, 2008). 기본적으로, 유럽 최저임금정책은 공평한 국가최저임금 기준에 대한 범유럽 요건을 통해 모든 유럽 근로자에게 ‘공정 임금’을 보장하는 데에 목적이 있다. 현실적으로, 유럽 최저임금정책은 일부 국가에서는 상당한 국가최저임금 인상으로 이어져야 하며, 그와 함께 더욱 확장적인 유럽임금동향에 기여하게 될 것이다. 단, 이러한 개념을 좀 더 상세히 논의하기 전에, 유럽의 다양한 임금결정제도 및 최저임금 수준에 대해 간략하게 분석할 필요가 있다.

## ■ 다양한 최저임금결정제도

모든 유럽 국가는 어떠한 형태로든 최저임금제도를 갖추고 있다. 단, 최저임금 수준, 범위 및 정치적·제도적 배경에 있어서는 국가별로 상당한 차이가 있다.<sup>2)</sup> 기본적으로, 다양한 국가최저임금제도로 구분되는 데는 두 가지 주요 특징이 기준이 된다(표 1 참조). 첫째, 최저임금의 범주와 적용 범위다. 일부 국가는 단일 국가최저임금 요율을 정하는 반면에, 다른 국가들은 산업·업종별로 최저임금을 정한다. 둘째, 최저임금 결정 방법에 근본적인 차이가 있어서, 법 또는 단체협약에 의해 결정된다.

유럽 내에서는 27개 EU 회원국 중 다수인 20개 국과 2개 EU 후보국(크로아티아, 터키)이 국가최저임금을 두고 있다. 국가최저임금이 노사간 또는 노사정 3자 간 단체협약에 의해 결정되

2) 유럽의 다양한 최저임금결정제도에 관한 좀 더 상세한 연구는 Schulten et.al.(2006)과 Vaughan-Whitehead(2010)의 논문 참조.

〈표 1〉 유럽의 다양한 최저임금결정제도

|                               | 법  | 단체협약   |
|-------------------------------|--|--|
| 보편적 임금 하한선으로서 단일 국가최저임금       | <ul style="list-style-type: none"> <li>·서유럽 국가 : 프랑스, 룩셈부르크, 네덜란드, 아일랜드, 영국</li> <li>·남유럽 국가 : 몰타, 스페인, 포르투갈</li> <li>·동유럽 국가 : 크로아티아, 체코공화국, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로베니아, 터키</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>·노사 2자 간 협약 : 벨기에, 에스토니아, 그리스</li> <li>·노사정 3자 간 협약 : 불가리아, 폴란드, 슬로바키아</li> </ul> |
| 보편적 임금 하한선이 아닌, 산업 및 업종별 최저임금 | 키프로스   | <ul style="list-style-type: none"> <li>·북유럽 국가 : 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴</li> <li>·대륙국가 : 오스트리아, 독일, 이탈리아, 스위스</li> </ul>    |

자료 : 필자 구성.

는 경우는 소수 국가에 불과하다. 대부분의 국가에서 국가최저임금을 법으로 최종 결정하는 주체는 국가다.

그러나 실제로 법정 최저임금의 경우, 일반적으로 노동조합은 최저임금결정 과정에 깊이 관여하고 있다. 대부분의 국가에서는 노조와 사용자의 참여를 제도화하는 노력도 이루어지고 있는데, 이를 위한 국가기관으로 영국의 ‘저임금위원회(Low Pay Commission)’와 프랑스의 ‘국가단체교섭위원회(Commission Nationale de la Négociation Collective)’가 있다. 또한 국가법정 최저임금의 결정은 종종 공론과 정치적 논의의 대상이 되어 노조들에게는 전통적인 단체교섭이란 통로 외에 임금동향에 영향력을 행사할 수 있는 기회가 된다. 따라서 노조의 관점에서 보면, 법정 최저임금은 임금결정 주도권을 국가에 맡기는 것이 아니라 오히려 임금투쟁을 더욱 사회적인 차원으로 옮기는 것이라 할 수 있다. 국가최저임금이 전국 차원의 노사 단체협약에 의해 결정되는 벨기에, 그리스(그리고 최근에는 에스토니아)를 제외하고, 지난 20년간 대부분의 동유럽 국가들은 전국단위의 노사정위원회를 통해 국가최저임금을 협상하는 전통을 수립하여 왔다. 그러나 최근에 노조와 사용자단체들은 합의 도출에 점점 더 어려움을 겪어 왔으며, 이에 따라 국가가 구체적인 최저임금 수준을 일방적으로 결정함으로써 난관을 돌파해야 하는 경우가 적지 않았다(Schulten, 2009, 2010a, 2011a). 헝가리의 경우, 좌파적 친서민 성향의 현 정부도 정례 최저임금 조정 시 더 이상 노조와 협의하지 않는다는 결정을 내렸다(Komiljovics, 2011). 또한 유럽에는 국가최저임금을 정하는 대신 산업 또는 업종별 최저임금만을 두는 국가

들도 상당수에 이른다. 주로 북유럽과 유럽대륙 국가들이며 키프러스도 이에 포함된다. 키프러스는 다소 예외적인 경우인데, 법정 최저임금을 정하고 있지만 경비원, 수위, 청소부 등의 9개 업종에 대해서만 적용하는 유일한 국가이기 때문이다(Soumeli, 2011). 이 부류에 속하는 다른 모든 국가에서는 최저임금이 전적으로 산업 및 업종별 단체협약에 의해 결정된다.

## ■ 유럽의 최저임금 수준

### 유로화로 환산된 최저임금

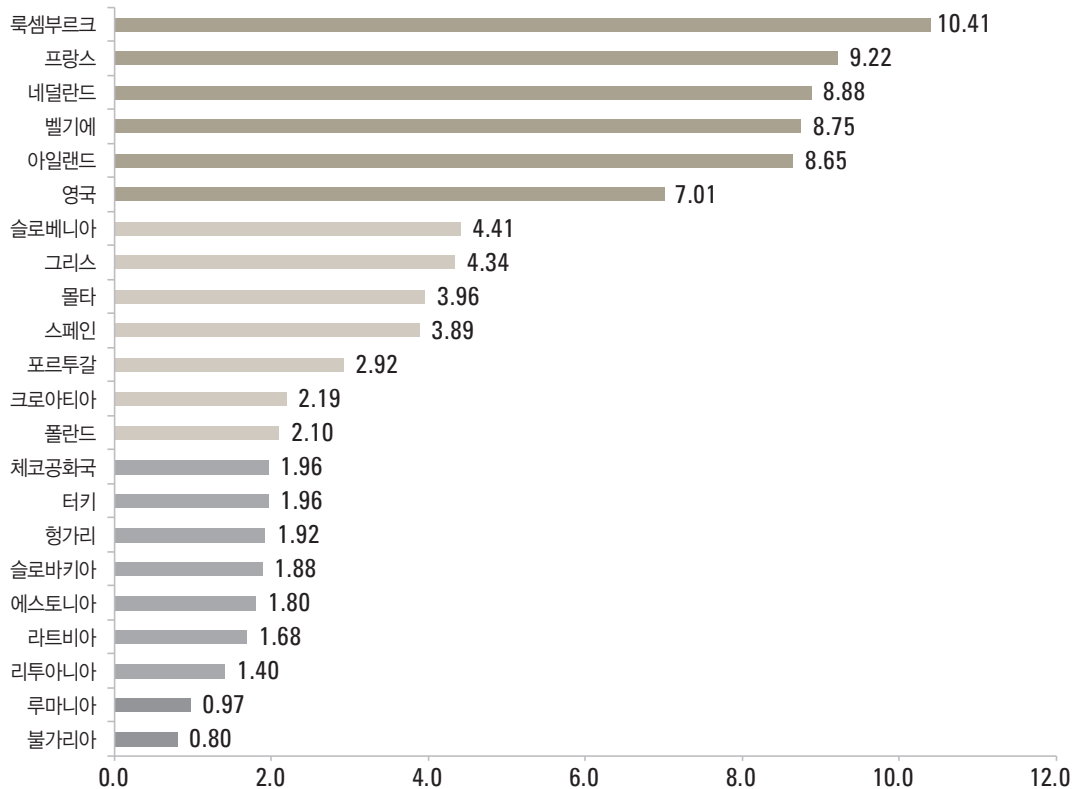
유로화로 산정된 국가최저임금의 현행 수준과 관련하여, 국가들을 세 부류로 나눌 수 있다(그림 1). 첫 번째 부류는 가장 최저임금이 높은 경우로, 프랑스, 베네룩스 3국, 아일랜드, 영국과 같은 서유럽 국가들에 한정된다. 그 중 룩셈부르크는 시급 10.41유로로 다른 국가보다 월등하게 높은 최저임금을 기록하고 있다. 그 밖의 국가들은 프랑스의 9.33유로부터 아일랜드의 8.65유로까지 다양하게 나타난다. 영국의 최저임금은 7.01유로로 동일 집단의 다른 국가들보다 조금 낮다. 그러나 이는 최근에 영국의 파운드가 유로화에 대해 상당한 평가절하되면서 환율 효과가 작용한 데에 주된 원인이 있다. 이러한 평가절하만 아니었다면, 영국의 최저임금은 다른 서유럽 국가들과 비슷한 수준이었을 것이다.

두 번째 부류는 최저 시급이 2~4.5유로인 국가들로, 그리스, 몰타, 스페인, 포르투갈과 같은 서유럽 국가들을 주축으로 하며, 슬로베니아, 크로아티아, 폴란드를 포함하고 있다. 세 번째 부류는 최저 시급 2유로 미만의 국가들로, 모두 중부 및 동유럽 국가들로 구성되어 있고, 그 중 루마니아와 불가리아는 1유로 미만으로 최하위를 기록하고 있다.

국가최저임금은 원칙적으로 모든 근로자에게 적용되어야 하기 때문에, 많은 국가들은 일부 적용예외를 명시하고 있다. 특히 청년층, 신규근로자, 수습근로자가 이에 해당하며, 여러 국가들은 이 집단들에 대해 일반적인 '성인' 최저임금 수준보다 낮은 별도의 청년 최저임금요율을 마련하였다. 룩셈부르크와 같은 일부 국가들은 더 유능한 근로자에 대해 일반 요율보다 다소 높은 요율을 책정하여 적용하기도 한다.

[그림 1] 유럽의 국가최저임금제(2012년 1월)

(단위 : 유로화, 시급)

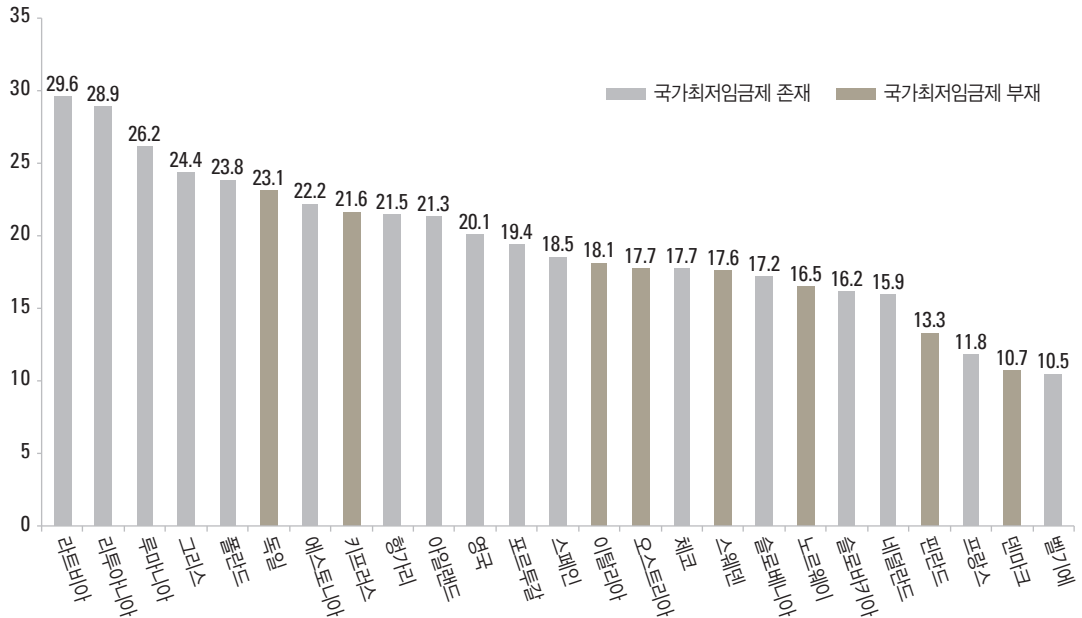


자료 : WSI Minimum Wage Database(2012).

## 유럽의 저임금 노동

다양한 최저임금결정제도에도 불구하고 모든 유럽 국가에는 상당한 규모의 저임금 노동이 존재한다(George, 2011). 국제표준 정의에 따르면 저임금은 전체 노동자 중위임금의 3분의 2 미만인 임금을 의미하며, 이에 의하면 유럽의 저임금 노동은 벨기에의 경우 전체 근로자의 10.5%에서 라트비아의 29.6%까지 국가마다 차이를 보인다(그림 2). 저임금 부분의 규모와 해당 국가의 최저임금결정제도 사이에 어떠한 명확한 연관성이 있는 것으로는 보이지 않는다. 저임금 노동의 규모가 상대적으로 작은 국가들 중에는 국가최저임금제도가 있는 국가들(벨기

[그림 2] 유럽의 저임금 근로자 비중과 국가최저임금(2007년)



자료: EU-SILC UDB 2007(version 4 August 2010)(Geroge, 2011에서 인용).

에, 프랑스)과 업종별로 최저임금을 정하는 국가들(덴마크, 핀란드)이 혼재되어 있다. 저임금 노동이 전체 근로자의 20% 이상을 차지하는 국가들은 주로 국가최저임금제가 있는 국가들이지만, 독일과 키프러스도 여기에 포함된다.

### 유럽 최저임금정책의 개념

모든 유럽 국가들이 어떠한 형태로든 최저임금제를 두고 있기는 하지만, 많은 경우에 최저임금이 낮게 책정되어 있어 상당한 규모의 저임금 부문이 존재할 수밖에 없는 상황이다.

따라서 유럽 최저임금정책 개념은, 유럽의 어느 국가에서든지 근로자들이 공평한 임금을 받을 수 있도록 유럽 차원의 상호 조정에 의한 정책적 접근법을 개발하여야 한다는 주장에 바탕을 두고 있다. 공평한 임금에 대한 논의는 오랜 기간 지속되어 왔으며, 여러 국가에서 국제,



지역 또는 국가 차원의 여러 협약에 명시되어 있는 ‘공정임금’에 대한 권리를 인정하고 있다 (Ofek-Ghendler, 2009). 유럽에서는 모든 근로자에게 “양호한 생활수준(decent standard of living)’을 부여하는 ‘공정보수권(the right to a fair remuneration)’이 1961년 유럽이사회의 유럽사회헌장(European Social Charter)에서 최초로 채택된 이후로 계속 인정되고 있다(Lörcher, 2006). 공정임금 개념을 실행으로 옮기기 위해, 1970년대에 유럽이사회는 공정임금의 정의에 합의하였는데, 이에 의하면 각국의 모든 근로자의 총 임금(gross wage)은 총 평균임금(gross average wage)의 68% 미만이어서는 안 된다. 1990년대에는 ‘총(gross)’ 임금을 ‘순(net)’ 임금으로 바꾸어, 공정순임금은 국가평균순임금의 60% 이상이어야 한다는 새로운 하한선을 설정하였다.

유럽이사회는 이 ‘60% 하한선’을 기준으로 하는 공정보수권 이행 여부에 관한 검토를 포함하여, 유럽사회헌장의 준수 현황을 정기적으로 평가하고 있다. 가장 최근인 2010년 평가 결과에 의하면, 공정임금 요건을 충족한 유럽 국가는 단지 5개 국에 불과했다(표 2). 이 5개국 중에서 국가최저임금제 국가는 2개 국뿐이며(프랑스, 몰타), 나머지 세 국가는 스칸디나비아 국가들인 덴마크, 노르웨이, 스웨덴이었다. 유럽이사회는 네덜란드에 대해 국가최저임금이 공정임금 기준은 충족하였지만 청년 근로에 대한 별도 요율이 너무 낮다고 비판하였다. 포르투갈, 스페인, 영국과 같은 국가들과 몇몇 동유럽 국가들에 대해서는, 국가최저임금이 공정임금 하한선에 현저히 미달하는 수준으로 책정되었다고 결론지었다. 국가최저임금제를 두고 있지 않은 독일과 이탈리아에 대해서도 공정보수권 미이행 판정이 내려졌다.

국가최저임금 요율이 비교적 낮은 수준인 경우가 적지 않아서, 여러 유럽 국가에서 노조들은 최저임금을 실질적인 ‘생활임금(living wage)’, 즉 일정한 사회경제적 최저비용을 감안한 임금

〈표 2〉 유럽사회헌장의 ‘공정보수권(제4조)’ 국가별 이행에 관한 유럽이사회 의결문(2010년 현재)

| 이행 국가                   | 미이행 국가   | 자료 불충분으로 결론 보류한 국가         |
|-------------------------|--|----------------------------|
| 덴마크, 프랑스, 몰타, 노르웨이, 스웨덴 | 독일, 이탈리아, 리투아니아, 네덜란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 영국 | 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 그리스, 아일랜드 |

자료 : Council of Europe(2010).

이 될 수 있도록 최저임금의 충분한 인상을 요구하여 왔다(Schulten, 2009, 2010, 2011). 2000년대 후반 스페인, 포르투갈, 폴란드, 루마니아와 같은 일부 국가에서 노조들은 향후 몇 년에 걸쳐 최저임금의 실질적인 인상을 약속하는 합의서를 정부와 체결하기도 하였다. 대체로, 이러한 합의에는 최저임금이 국가평균임금의 50% 이상이 되도록 하는 일정한 목표치가 포함되어 있다. 스페인의 경우에는 유럽사회헌장의 공정임금 하한선을 그 기준으로 명시하였다(Banyuls et al., 2010). 그러나 최근의 경제위기를 맞아 대부분 국가들은 기존 최저임금 수준의 상향 조정 정책을 중단하였다(Schulten, 2012). 유일한 예외는 슬로베니아로, 2010년에 슬로베니아의 국가최저임금은 이 국가의 최저생활 수준 이상으로 맞추기 위해 30%가 넘게 인상되었다(Lukić, 2011).

이와 같이 최저임금을 둘러싸고 각국이 고전을 면치 못하면서, 상호 조정된 유럽 최저임금 정책이란 발상은 최근 들어 더욱 주목을 끌고 있다(Schulten, 2008; Vaughan-Whitehead, 2010 Eldring & Alsos, 2012). 장클로드 융커(Jean-Claude Juncker) 룩셈부르크 총리, 자크 들로르(Jacques Delors) 유럽위원회 의장과 같은 몇몇 저명한 EU 정책입안자들은 모든 근로자가 적정임금을 지급받을 수 있도록 하는 유럽 최저임금정책을 촉구하여 왔다. 그러나 EU 차원에서 논의는 1989년 「근로자 기본사회권 유럽공동체 헌장(Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers)」이 채택되면서 이미 1990년대에 시작되었다. 이 헌장에는, “근로자들에게 공평한 임금, 즉 양호한 생활수준을 누리기에 충분한 임금이 보장되어야 한다”고 명시되어 있다. 1993년 유럽위원회는 ‘공평한 임금에 대한 견해’를 밝히면서, 각 회원국에게 “공평임금권이 보장되도록 적절한 조치를 취하도록” 요구하였다. 또한 그러한 견해를 통해, “저임금 문제는 유럽공동체의 모든 국가에 적용되는 사안”이고 “매우 낮은 임금수준이 지속되면 형평성과 사회 결속의 문제가 야기”되며, 이는 장기적으로 경제의 실효성을 저해할 수 있음을 강조하였다(European Commission, 1993). 이와 같은 유럽위원회의 노력에 맞추어, 유럽의회는 국가최저임금에 관한 더욱 구속력 있는 유럽 가이드라인을 요구하였고, 모든 회원국에게 ‘국가평균임금의 일정 비율에 해당하는 최저임금을 수립’하도록 촉구하였다(European Parliament, 1993).

이후 2007년에 유럽의회는 많은 EU 국가들에서 “최저임금이 매우 낮게, 또는 최저생활 수준 미만으로 책정되어 있다”고 지적하면서 이 사안을 다시 거론하였다(European Parliament, 2007: 469). 또한 2008년에 유럽의회는 유럽이사회에 “해당...평균임금의 60% 이상의 지급을

명시한… EU 차원의 최저임금 목표치를 합의로 결의”하도록 촉구하였다(European Parliament, 2008, 밑줄은 필자가 강조하는 부분임). 더 나아가, 2010년에는 “모든 근로자는 양호한 수준의 생활임금을 받아야 한다”고 인정하고 “생활임금은 반드시 최저빈곤선을 상회하여야 한다”고 밝혔다. 또한 “유럽위원회는 유럽 차원에서 적정 최저소득(adequate minimum income) 도입과 관련하여 유럽의회가 제출하는 법안이 각 회원국에 미칠 수 있는 영향을 연구하여야 하며, 특히 그러한 연구에는 적정 최저소득과 해당 회원국의 최저임금의 차이에 대한 조사도 포함되어야 한다”는 입장을 피력하였다(European Parliament 2010). 끝으로, 유럽의회는 2011년에 유럽 내 ‘근로빈곤층’의 존재는 “전반적 임금수준과 특히, 최저임금 수준이 법령에 의해 규제되든, 아니면 단체교섭에 의해 결정되든 간에 양호한 생활수준을 보장할 수 있는 전반적 임금 및 최저임금 수준을 통해” 극복되어야 한다고 확인하였다(European Parliament, 2011).

유럽 최저임금정책 발상이 이미 정계에서는 큰 지지를 얻었지만, 유럽의 노조운동 내에서는 그보다 더 큰 반발의 대상이 되고 있다(Schulten, 2008; Furåker & Bengtsson, 2011). 노조들이 지지적 입장인 유럽 국가들도 여럿 있지만(Vande Keybus, 2012), 특히 스칸디나비아 국가들과 이탈리아의 노조들은 보다 회의적인 견해를 취하고 있는데, 이 국가들은 국가의 개입이 거의 없는 단체교섭 전통이 우세한 편이다. 이 국가들의 단체교섭 적용 범위는 여전히 꽤 넓기 때문에, 노조들은 어떠한 형태로든 최저임금에 대한 개입에 반대하고 있다. 게다가, 북유럽 국가의 노조들은 최저임금에 대한 유럽 차원의 규범이 마련되면 상대적으로 높은 자국의 임금수준에 하향 압력이 가해질 것을 우려하고 있다.

그러나 유럽 최저임금정책이란 단일 유럽 최저임금요율을 의미하는 것도, 국가최저임금 결정의 제도적 일치화를 의미하는 것도 아니다. 또한 유럽의 모든 국가가 국가법정 최저임금제를 도입해야 한다는 것도 아니다. 그보다는 유럽사회당이 제시한 바와 같이, ‘유럽임금 협약(European Pact on Wages)’에 가까운 것으로, “모든 EU 회원국은 모든 노동자와 근로자(workers and employees)가 단체교섭 또는 법령에 의해 최저빈곤선을 초과하는 임금을 받도록 하는 한편, 국가적 전통과 노사의 관습과 자율성을 존중하여 그에 합치될 수 있도록 하여야 함”을 명시하는 것이다(PES, 2010). 현실적으로, 이는 EU가 국가평균임금 또는 국가중위임금의 일정 비율을 의미하는 유럽 차원의 국가최저임금 목표치 또는 규범을 명시하는 것을 의미할 수 있다. 실행에 있어, 유럽 최저임금정책은 이른바 전형적인 ‘개방형 조정방식(open

method of coordination, OMC)’ 사례가 될 수 있다. 이 방식에서는, 유럽 차원에서 구체적인 목표와 기한이 정해지고 나면 각국의 관습적 제도와 절차를 통해 국가별 기본틀 내에서 이행되어야 한다 (Schulten, 2008). 최저임금의 결정방식(법 또는 단체협약)과 무관하게, 유럽 최저임금정책은 유럽의 모든 근로자에게 적정 임금을 보장할 수 있는 방법을 제시할 수 있게 된다.

장기간 열띤 논의 끝에 ETUC(2012)는 마침내 국가최저임금을 정하고 있는 모든 유럽 국가는 국가평균임금의 50% 이상, 국가중위임금의 60% 이상에 해당하는 국가최저임금을 정하여야 한다는 합리적인 방안을 제시하였다. 여러 유럽 국가들에 있어, 이러한 목표는 국가최저임금 요율을 상당히 인상하여야만 이행할 수 있다. 유럽 최저임금정책은 여러 면에서 다음과 같은 긍정적인 사회적·경제적 효과를 지니므로, 하향 임금 경쟁이라는 현재의 EU 정책에 대한 진정한 대안이 될 수 있다.

- 국가임금구조의 상향 압축을 통해 근로자 집단 간 소득분포의 평등성을 개선시킨다(성별 임금격차 감소 포함).
- 또한 임금 비중이 안정되거나, 심지어 증가하도록 전반적인 임금동향 강화에 기여한다.
- 빈곤퇴치에 일조하며, 국가의 사회복지급여지출 부담을 줄인다.
- 저소득 근로자 추가 소득의 가장 많은 부분이 소비로 쓰이기 때문에, 민간수요 안정화 또는 증가에 기여한다.
- 디플레이 방지를 위한 물가수준의 명목기준 지표로서 임금의 기능을 지원한다.

요약건대, 유럽 최저임금정책은 더욱 지속가능한 새로운 유럽의 임금주도 성장모형 개발에 크게 기여할 수 있다. 그와 동시에, ‘사회적 유럽(Social Europe)’이란 개념에 대한 구체적 형태를 제공할 수 있으며, 유럽의 통합 과정에 새로운 정당성을 부여하게 된다. 그러나 유럽 최저임금정책의 정치적 이행을 위해서는, 이 사안을 유럽정책 의제로 추진할 수 있는 유럽 차원의 사회운동이 필요하다. 이러한 점에서, 유럽의 노조들과 기타 사회 세력은 여전히 갈 길이 요원한 듯이 보인다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- Allard, C. and Everaet, L.(2010), “Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance, International Monetary Fund,” *IMF Staff Position Note*, SPN/10/19.
- Andini, C. and Cabral, R.(2012), “Further Austerity and Wage Cuts Will Worsen the Euro Crisis,” *IZA Policy Paper*, No. 37.
- Banyuls, J., and Cano, E. and Aguado, E.(2010), *Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations: National Report Spain*, Valencia, September 2010(<http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/spanishreport.pdf>)
- Bispinck, R. and Schulten, T.(2011), “Trade Union Responses to Precarious Employment in Germany,” *WSI Discussion Paper*, No.178, Düsseldorf([http://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_disp\\_178.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_disp_178.pdf)).
- Busch, K.(2012), *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Study on behalf of the Friedrich-Ebert-Stiftung(FES), Berlin: FES(<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08871.pdf>).
- Busch, K. and Hirschel, D.(2011). *Europe at the Crossroads. Ways Out of the Crisis*, Edited by Friedrich-Ebert-Stiftung(FES) International Policy Analysis(Berlin: FES).
- Carcar, S.(2011), “El Gobierno congela el salario mínimo, por primera vez desde que se creó”, *El Pais*, 12 December 2011.
- Collignon, S.(2009), “Wage Developments in Euroland or: The Failure of the Macroeconomic Dialogue” unpublished paper(<http://www.stefancollignon.de/PDF/WagedevelopmentsinEuroland34.pdf>).
- Council of Europe(2010), *European Social Charter, Conclusion 2010 of the European Committee of Social Rights*(Strasbourg: Council of Europe)([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsYear_en.asp))
- Dufresne, A.(2012), Le consensus de Berlin, *Le Monde Diplomatique*, No. 2 Février 2012.
- Eldring, L. and Alsos, K.(2012), Lovfestet minstelønn: Norden og Europa, *FAFO-Rapport*

forthcoming.

- El Pais(2011), ECB asked Spain for wages cuts in return for bond purchases, *El Pais.com* (English version). 7 December 2011.
- European Commission(1993), *Commission Opinion on an Equitable Wage*, COM(93) 388 final, Brussels, 1 September 1993.
- \_\_\_\_\_ (2011a), *Macro-Economic Report* to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Annual Growth Survey 2012, Brussels, 23.11.2011, COM(2011) 815 final, VOL. 3/5 – Annex II.
- European Parliament(1993), *Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt über den Entwurf einer Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt(SEK)(91)211 1endg)* vom 18. Februar 1993, Europäisches Parlament Sitzungsdokumente DOC-DE\RR\2222423, PE 202.744/endg.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Social reality stocktaking* resolution adopted on 15 November 2007(2007/2104(INI)), Official Journal of the European Union, C 282 E, 6.11.2008, pp. 463~474.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Promoting Social Inclusion and Combating Poverty, Including Child Poverty, in the EU* resolution adopted on 9 October 2008(2008/2034(INI)).
- \_\_\_\_\_ (2010), *Role of Minimum Income in Combating Poverty and Promoting an Inclusive Society in Europe* Resolution Adopted on 20 October 2010(2010/2039(INI)).
- \_\_\_\_\_ (2011), *On the European Platform against Poverty and Social Exclusion* Resolution adopted 15 November 2011(2011/2052(INI)).
- ETUC(European Trade Union Confederation)(2010), *Defending the Autonomy of Collective Bargaining in Europe* Resolution adopted at the Executive Committee on 1–2 December 2010(<http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-EN-Defending-autonomy-collective-bargaining.pdf>).
- \_\_\_\_\_ (2011), Resolution on European Economic Governance adopted at the ETUC-

---

Executive Committee on 8 March 2011 (<http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-EN.pdf>).

- \_\_\_\_\_ (2012), *Solidarity in the Crisis and Beyond: Towards a coordinated European trade union approach to tackling social dumping* Discussion Note to the ETUC Winter School Copenhagen, 7~8 February 2012([http://www.etuc.org/IMG/pdf/ETUC\\_Winter\\_School\\_-\\_Discussion\\_note\\_FINAL.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf/ETUC_Winter_School_-_Discussion_note_FINAL.pdf)).
- Furåker, B. and Bengtsson, M.(2011), *On the Road to Transnational Cooperation? Results from a survey among European trade unions* Paper presented at the Industrial Relations in Europe Conference (IREC) on 1~2 September 2011 in Barcelona.
- George, R.(2011), “Niedriglohn und Geschlecht im europäischen Vergleich” in *WSI-Mitteilungen* 64(19), pp. 548–556.
- Groupe d’experts sur le SMIC(2011), *Salaires Minimum Interprofessionnel de Croissance* Report of the expert group to the National Commission on Collective Bargaining December 2011 (<http://static.lentreprise.com/pub/pdf/Le-rapport-du-groupe-d-expertsur-le-SMIC-decembre-2011.pdf>)
- Hein, E.(2011), “Redistribution, Global Imbalances and the Financial and Economic Crisis – The case for a Keynesian New Deal,” in *International Journal of Labour Research* 3(1), pp. 51~73
- Herr, H. and Kazandziska, M.(2011), “Principles of Minimum Wage Policy – Economics, Institutions and Recommendations,” *Global Labour University Working Paper* No. 11.
- IMF(International Monetary Fund)(2011a), Ireland, IMF Country Report No. 11/109(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11109.pdf>).
- \_\_\_\_\_ (2011b), *Portugal: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*. 17 May 2011(<http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>).
- Irish Government(2010), *Memorandum of Economic and Financial Policies*, 3 December 2010 (<http://www.imf.org/external/np/loi/2010/irl/120310.pdf>).

- Janssen, R.(2011), “European Economic Governance: The Next Big Hold Up On Wages”, *Global Labour Column* No. 45 ([http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Column/papers/no\\_45\\_Janssen.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_45_Janssen.pdf)).
- Komiljovics, M.(2011), “Hungary: Government to Stop Consulting Unions on Minimum Wage”, *EIROOnline*(<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/07/articles/hu1107021i.htm>).
- Lörcher, K.(2006), “Das Recht auf angemessenes Arbeitsentgelt nach der Europäischen Sozialcharta,” In Sterkel, G., Schulten, T., Wiedemuth, J.(eds.), *Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien*(Hamburg: VSA) pp.216~226.
- Lukić, G.(2011), *Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Slovenia*(Belgrad: Friedirch Ebert Stiftung)(<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/07876.pdf>).
- Nestić, D. and Bakarić, I. R.(2010), *Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations: National Report Croatia* Zagreb, September 2010(<http://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/CroatianReport.pdf>).
- Ofek-Ghendler, H.(2009), “Globalization and Social Justice: The Right to Minimum Wage,” In *Law & Ethics of Human Rights* 3(2), pp.266~300.
- Paphitis, N. and Corder, M.(2012), “Greek Unions, Employers’ Associations Reject Demands For Private-Sector Wage Cuts,” In *Huffingtonpost.com* 3 February 2012.
- PES(Party of European Socialists)(2010), *A European Employment and Social Progress Pact for fair growth* PES policy paper adopted by the PES Council in Warsaw on 2 December 2010.
- Schmidt, V. and Vaughan-Whitehead, D. eds.(2011), *The Impact of the Crisis on Wages in South-East Europe*, Budapest: ILO.
- Schulten, T.(2008), “Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe,” In *European Journal of Industrial Relations* 14(4), pp.421~439.
- Schulten, T.(2009), “WSI-Mindestlohnbericht 2009,” In *WSI-Mitteilungen* 62(3), pp.150~157.
- \_\_\_\_\_(2010a), “WSI-Mindestlohnbericht 2010 – Unterschiedliche Strategien in der Krise,” In



---

*WSI-Mitteilungen* 63 (3), pp.152~160.

- Schulten, T.(2011a), “WSI-Mindestlohnbericht 2011 – Mindestlöhne unter Krisendruck,” In *WSI-Mitteilungen* 64 (3), pp.131~137.
- Schulten, T.(2012), “WSI-Mindestlohnbericht 2012 Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik,” In *WSI-Mitteilungen* 65 (2), pp.(to be added).
- Schulten, T., Bispinck, R. and Schäfer, C. eds.(2006), *Minimum Wages in Europe*, Brussels: ETUI.
- Soumeli, E.(2011), “Cyprus: Ministry announces further minimum wages increases” *EIROonline* July 2011(<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/05/articles/cy1105029i.htm>).
- Stockhammer, E.(2011a), “Peripheral Europe’s Debt and German Wages. The Role of Wage Policy in the Euro Area,” *Research on Money and Finance Discussion Paper* No 29.
- \_\_\_\_\_(2011b), “Wage-led Growth: An Introduction,” In *International Journal of Labour Research* 3 (2), pp.167~188.
- Taylor, P.(2012), “Europe Left Tom Between Outrage and Anxiety on Greece,” In *Reuters.com* 13 February 2012.
- Vande Keybus, L.(2012), “Minimum Wages in Europe: a Strategy against Wage-Dumping Policies?” *Global Labour Column* No. 86([http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Column/papers/no\\_86\\_Keybus.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_86_Keybus.pdf)).
- Vaughan-Whitehead, D.(ed.)(2010), *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Edward Elgar: Cheltenham.