

# 영국 최저임금의 영향에 대한 평가

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

## ■ 머리말

영국 저임금위원회(Low Pay Commission, 이하 LPC)는 영국 정부에 최저임금정책에 대한 조언을 하는 비정부공공기관이다. LPC는 이 책무의 원활한 수행을 위해 매년 학계 등에 최저임금과 관련한 연구를 의뢰하고 있으며, 2019년 12월에는 최저임금의 영향과 관련한 4편의 연구 결과를 발표하였다. 우선 Avram & Harkness는 최저임금이 인상되면 임금증가율 및 분포가 어떻게 달라지는지,<sup>1)</sup> 그리고 최저임금 적용 근로자가 보다 좋은 일자리를 찾기 위해 노력할 유인이 줄어드는지<sup>2)</sup>에 대해 분석하였다. 또한 Capuano 등은 최저임금 인상이 고용 및 근로시간에 미치는 영향을 연구하였으며,<sup>3)</sup> Adascalitei 등은 맨체스터 시와 셰필드 시의 소매업 및 숙박·요식업 고용주들이 최저임금 인상에 어떻게 대응하는지<sup>4)</sup>에 대해 알아보았다. 이에 이 글에

1) Avram & Harkness(2019a), "The impact of minimum wage upratings on wage growth and the wage distribution," [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852505/The\\_impact\\_of\\_minimum\\_wage\\_upratings\\_on\\_wage\\_growth\\_and\\_the\\_wage\\_distribution.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852505/The_impact_of_minimum_wage_upratings_on_wage_growth_and_the_wage_distribution.pdf)

2) Avram & Harkness(2019b), "The NMW/NLW and progression out of minimum wage jobs in the UK," [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852506/The\\_NMW\\_NLW\\_and\\_progression\\_out\\_of\\_minimum\\_wage\\_jobs\\_in\\_the\\_UK.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852506/The_NMW_NLW_and_progression_out_of_minimum_wage_jobs_in_the_UK.pdf)

3) Capuano et. al.(2019), "The impact of the minimum wage on employment and hours," [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852508/The\\_impact\\_of\\_the\\_minimum\\_wage\\_on\\_employment\\_and\\_hours.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852508/The_impact_of_the_minimum_wage_on_employment_and_hours.pdf)

4) Adascalitei et. al.(2019), "The impact of the national living wage on businesses: retail and

서는 이 보고서들을 활용하여 영국 최저임금의 영향에 대한 평가를 정리해 보고자 한다.

이하에서는 먼저 지난 20년간의 최저임금 인상 추이를 살펴보고, 최저임금 인상이 영국 내 임금 분포, 고용 및 근로시간 등에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해 정리해본다.

## ■ 영국의 최저임금 인상 추이<sup>5)</sup>

영국은 1999년 국가최저임금(National Minimum Wage, 이하 NMW)을 도입하고, 이후 그 수준을 꾸준히 인상해 왔다. 이에 따라 22~24세 근로자의 최저임금은 1999년 3.6파운드(한화 약 5,400원)에서 2019년 7.7파운드(한화 약 11,500원)로 연평균 3.9% 인상되었으며, 18~20세 근로자의 최저임금도 이 기간 중 3파운드(한화 약 4,500원)에서 6.15파운드(한화 약 9,200원)로 연평균 3.7% 인상되었다.<sup>6)</sup>

한편 2016년부터는 새로 도입된 국가생활임금(National Living Wage, 이하 NLW)이 25세 이상 근로자에게 적용되는 최저임금을 별도로 정하게 되면서, 해당 근로자들의 최저임금이 보다 빠르게 인상되었다. 즉 25세 이상 근로자의 최저임금은 1999년 3.6파운드(한화 약 5,400원)에서 2019년 8.21파운드(한화 약 12,300원)로 연평균 4.2% 인상되었으며, 특히 NLW가 도입된 2016년에는 전년대비 7.5% 인상되었다.<sup>7)</sup>

Avram & Harkness(2019b)에 따르면, 이와 같이 최저임금이 빠르게 인상됨에 따라 중위(median)임금 대비 최저임금의 수준은 2008년 48%에서 2017년 54%로 증가했으며, 같은

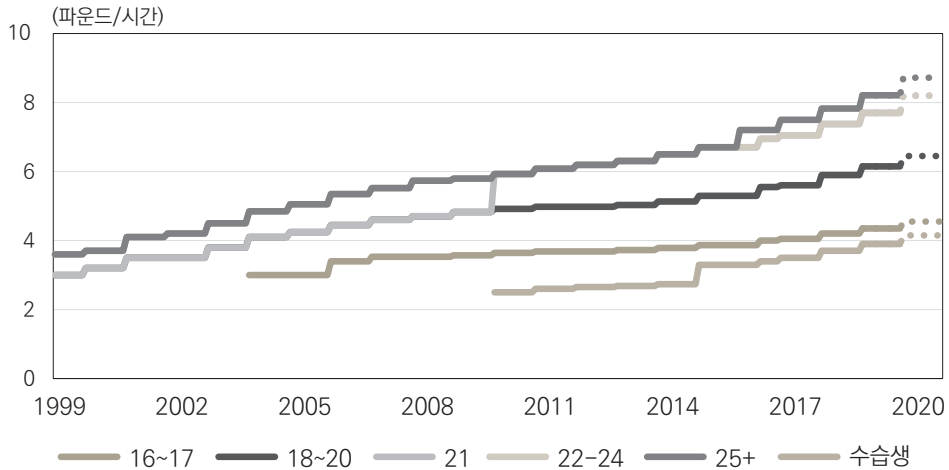
hospitality in two English cities,” [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/852510/The\\_impact\\_of\\_the\\_NLW\\_on\\_businesses\\_-\\_retail\\_and\\_hospitality\\_in\\_two\\_english\\_cities.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852510/The_impact_of_the_NLW_on_businesses_-_retail_and_hospitality_in_two_english_cities.pdf)

5) 이 부분은 채민석(2019), 「영국의 최저임금 미준수 현황과 이에 대한 정책 대응 평가」, 『국제노동브리프』 17(6), pp.124~133을 참고하였다. 따라서 영국 최저임금의 연령별 구분 및 수준 등에 대한 보다 자세한 내용은 이 보고서를 참고하길 바란다.

6) 21세 근로자의 최저임금은 이 기간 중 더욱 빠르게 인상(연평균 4.8%)되었다. 이는 해당 연령대가 NMW 도입 초기에는 하위 연령 그룹(18~21세)으로 분류되었으나, 2010년부터는 상위 연령 그룹(21~24세)으로 분류되었기 때문이다.

7) 2020년 4월부터는 연령별 최저임금이 25세 이상 8.72파운드(한화 약 13,100원), 21~24세 8.2파운드(한화 약 12,300원), 18~20세 6.45파운드(한화 약 9,700원)로 인상될 예정이다.

[그림 1] 영국의 최저임금 추이



주: 점선은 2020년 4월부터 적용예정인 최저임금 수준.

자료: Low Pay Commission.

기간 중 최저임금 적용 대상자(coverage)의 비율도 4%에서 7%로 확대되었다.

## ■ 영국 최저임금의 영향에 대한 평가

### 임금증가율 및 분포에 미치는 영향<sup>8)</sup>

이론적으로 최저임금이 인상되면 우선 최저임금을 받고 있는 근로자를 중심으로 임금이 상승하고, 이들과 고임금 근로자와의 임금격차는 상대적으로 줄어들 것으로 기대된다. 또한 임금격차를 유지할 유인이 있을 경우,<sup>9)</sup> 최저임금보다 다소 높은 임금을 받고 있는 근로자들의 임금도 상승하는 파급효과(spill over effect)가 나타날 수 있다.

8) 이 부분의 내용은 별도의 각주가 없는 한 Avram & Harkness(2019a)를 참고하였다.

9) Adascalitei et. al.(2019)의 설문조사에 따르면, 소매업 및 호텔·식당업 고용주 중 80%가 NLW 도입 및 인상에도 불구하고 임금격차가 줄어들거나 사라지지 않았다고 응답했다. 또한 NLW 준수를 위해 가장 낮은 임금을 받는 직원들의 임금만 올린 고용주들의 경우, 여타 직원들로부터 부담하다는 항의를 받았다고 응답했다.

이와 관련하여 영국 내 기존 연구들은 주로 NMW 도입의 영향을 분석해 왔으며, 이에 따르면 최저임금 적용 근로자들의 임금은 확실히 증가한 것으로 보인다. 하지만 이미 최저임금 보다 높은 임금을 받고 있던 근로자들도 비슷한 영향을 받게 되는지에 대해서는 연구마다 다소 다른 결론을 내리고 있다.

반면 Avram & Harkness(2019a)는 최저임금 인상이 임금 분포상 하위 30분위 근로자에게 까지 긍정적인 영향을 미쳤으며, 그 효과는 NLW가 도입된 시기에 특히 두드러졌다고 주장했다. 저자들은 영국 통계청(ONS)이 매년 실시하는 소득 관련 설문조사인 연간 근로시간 및 소득조사(Annual Survey of Hours and Earnings, 이하 ASHE)를 활용하여 2009년 대비 임금 상승률을 분석하였다. 특히 임금 분포에 대한 영향을 분석하기 위해 분위 회귀분석(quantile regression)을 실시하였는데, 최저임금의 영향을 나타내는 변수로 지역별 최저임금 적용 대상자 비율을 활용하였다.<sup>10)</sup> 이에 따르면, 시간당 임금 분포 하위 5분위의 경우 최저임금 적용 대상자 비율이 1%p 증가하면, 2009년 대비 2018년 임금증가율이 2~2.5% 높아진다. 뿐만 아니라 하위 10분위 및 30분위도 각각 1.5~2% 및 1~1.5%씩 임금증가율이 빨라지는 것으로 나타났다. 그리고 이를 시기별로 보면, NLW가 도입된 2016년에 임금증가율의 상승폭이 컸다. 예를 들어, 최저임금 적용 대상자 비율이 1%p 높은 지역의 하위 5분위 근로자와 타 지역 근로자 간의 2009년 대비 임금증가율 차이는 2015년 1.3~1.7%에서 2016년 1.9~2.4%로 확대되었다.

이와 같은 결과들을 바탕으로 저자들은 최저임금 인상 시 최저임금보다 다소 높은 시간당 임금을 받고 있는 근로자들도 영향을 받으며, 따라서 전반적으로 임금 불균형이 줄어들게 된다고 주장했다. 다만, 시간당 임금 분포 대신 주당 임금 분포를 활용한 분석에서는 최저임금 인상의 효과가 하위 5분위보다 10분위에서 더 큰 것으로 나타나고, 2016년에 이 효과가 크게 증가하지도 않았다. 이에 대해 저자들은 최저임금 인상에 따라 근로시간, 보너스, 초과근무수당 등이 줄어들면서<sup>11)</sup> 임금 불균형 완화 효과가 다소 반감된 것이라고 해석했다.

10) 영국의 NMW 및 NLW는 국가 수준에서 정해지기 때문에 지역별 차이가 없으나, 지역별로 최저임금 적용 대상자 비율은 다르다. 따라서 최저임금 인상이 임금 분포에 영향을 미친다면, 최저임금 적용 대상자의 비율이 낮은 지역보다 높은 지역에서 그 영향이 클 것이라고 예상할 수 있다.

11) 하지만 이하에서 볼 수 있듯이, Capuano et. al.(2019)의 분석에서는 최저임금의 인상에 따른 근로시간의 유의미한 감소가 나타나지 않았다. 또한 Adascalitei et. al.(2019)에 따르면 소매업 및 호텔·요식

한편 Capuano et. al.(2019)도 최저임금의 고용 및 근로시간에 대한 영향을 평가하기에 앞서 실질임금에 대한 영향도 분석하였는데, 특히 NLW의 도입 및 인상의 영향에 집중하였다. NLW 적용 대상자<sup>12)</sup>와 그 외 25세 이상 근로자를 비교한 이중차분법(Difference-in-Difference) 분석에 따르면, 2016년 NLW 도입 시 전자의 임금이 빠르게 증가하면서, 두 집단 간 임금격차가 줄어들었다. 반면 이후 2017~2018년 NLW 인상 시에는 두 집단 간 임금증가율이 유의미한 차이가 없었는데, 이에 대해 저자들은 NLW 도입으로 축소된 두 집단 간 임금격차가 다소 회복된 것이라고 평가했다.<sup>13)</sup> 한편 NLW가 25세 이상 근로자에게만 적용됨에도 불구하고, 해당 제도 도입은 나이와 상관없이 NLW 미만의 임금을 받는 모든 근로자의 임금증가율을 상승시킨 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 이는 Adascalitei et. al.(2019)의 설문조사에 응답한 소매업 및 호텔·요식업 고용주 중 상당수가 동일한 업무를 하는 직원에게는 나이에 상관없이 동일한 임금을 지급한다고 응답한 결과와 일관된다.

### 고용 및 근로시간에 미치는 영향<sup>15)</sup>

하지만 최저임금 인상에 따른 임금증가율 확대가 모든 근로자에게 긍정적이라고 할 수는 없다. 노동생산성이 인상된 최저임금에 미치지 못하는 근로자들의 경우 일자리를 잃을 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 Capuano et. al.(2019)는 ASHE 자료를 활용하여 NLW의 도입 및 인상이 고용유지(employment retention) 및 근로시간에 미치는 영향을 분석하였다.

우선 고용유지에 대한 영향을 보면, NLW 도입은 NLW 적용 대상자 중 파트타임 근로자가 1년 후에도 취업 상태일 확률을 낮춘 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 2016년에 NLW가 1% 인상될 때마다, 취업 상태일 확률이 0.56% 감소했다. 특히 여성 파트타임 근로자는 공공

업 고용주 중 80% 이상이 최저임금 인상에도 불구하고 보너스 등 기본급 외 수당(non-base pay)을 조정하지 않았다고 대답했다.

12) NLW-NLW+5펜스를 받는 25세 이상 근로자를 의미한다.

13) 이는 Avram & Harkness(2019a)이 주장한 과급효과(spill over effect)가 시차를 두고 나타난 것으로 해석할 수도 있어 보인다.

14) 나이가 25세 이하이면서 NLW 미만의 임금을 받고 있는 근로자들을 또 다른 대조군으로 추가한 삼중차분법(Difference-in-Difference-in Difference) 분석의 결과이다.

15) 이 부분의 내용은 별도의 각주가 없는 한 Capuano et. al.(2019)을 참고하였다.

부문에 종사하는 경우에 고용유지 확률 감소폭이 컸는데, 이는 공공부문의 고용유지 확률이 민간부문에 비해 월등히 높은 데 주로 기인한 것으로 보인다. 한편 NLW 도입이 풀타임 근로자의 고용유지 확률에 미치는 영향은 유의미하지 않았다.

반면 2017~2018년에 이루어진 NLW 인상은 풀타임뿐만 아니라 파트타임 근로자의 고용유지 확률에도 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.<sup>16)</sup> 저자들은 이와 같은 차이가 실질임금에 대한 영향의 차이에 일부 기인한다고 평가했다. 즉 앞서 본 바와 같이 2016년 NLW 도입은 NLW 적용 대상자의 실질임금을 빠르게 증가시켰기 때문에 고용유지 확률을 낮추었지만, 2017~2018년 NLW 인상은 실질임금에 대한 영향이 크지 않았기 때문에 고용유지 확률에도 유의미한 영향을 미치지 못했다는 것이다. 또한 향후 정책 운영 시에도 2016년과 같은 급진적 최저임금 인상은 파트타임 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해야 한다고 덧붙였다.

한편 근로시간에 대한 영향을 보면, NLW의 도입 및 이후 이어진 인상 모두 근로시간에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉 NLW 적용 대상자와 그 외 근로자 간 근로시간 차이에 유의미한 변화가 없었다. 그리고 여성과 남성, 파트타임과 풀타임을 구분하여 시행한 분석에서도 그 결과는 유사했다.<sup>17)</sup>

## 기타 영향

최저임금 인상과 관련한 또 다른 우려 중 하나는, 최저임금을 받고 있는 근로자들이 보다는 일자리를 찾기 위해 노력할 유인이 감소하게 되어 경제 전반의 활력과 생산성을 낮추는 결과로 이어질 수 있다는 것이다. Avram & Harkness(2019b)가 ASHE 자료와 영국가구

16) 이상의 결과들은 Adascalitei et. al.(2019)가 소매업 및 숙박·요식업 고용주를 대상으로 시행한 설문조사 결과와 다소 상충된다. 이 설문조사에서는 상당수의 고용주들이 NLW의 도입 및 인상에 대응하기 위해 영시간 계약(zero-hours contracts)을 늘리거나(38.6%) 파트타임 직원 수를 늘리고(23.8%), 풀타임 직원 수는 줄인다(25.6%)고 대답했기 때문이다. 한편 46%의 고용주는 퇴사한 직원의 공석을 채우지 않는 방식으로 대응한다고 응답했다.

17) 다만, 노동력조사(Labour Force Survey: LFS)를 활용한 추가 분석에서는 NLW 도입 시 NLW의 적용을 받는 풀타임 남성 근로자의 근로시간이 다소 감소하는 것으로 나타났다.

종단연구(UK Longitudinal Household Survey: UKHLS) 자료를 분석한 바에 따르면, 최저 임금을 받는 근로자 중 절반 정도가 1년 내에 보다 높은 임금을 받는 일자리로 옮겼다. 이들 중 4/5는 중위임금의 2/3 이하 임금을 받는 일자리(low paid, 이하 '저임금 일자리')로 옮기는 반면 나머지 1/5는 그 이상의 임금을 받는 일자리(high paid, 이하 '고임금 일자리')를 갖게 되는 것으로 나타났다. 그러나 저자들은 이와 같은 이동에 최저임금 인상이 전반적으로 유의미한 영향을 주지 않는다고 결론내렸다. 최저임금 적용 대상자의 비율<sup>18)</sup>이 높은 지역이라 하더라도, 최저임금 적용 근로자가 향후 1년 내에 보다 높은 임금을 받는 일자리로 이동할 확률은 낮아지지 않았기 때문이다. 다만, 최저임금의 수준이 상대적으로 높을 경우에는 최저임금 인상이 '고임금 일자리'로의 이동 확률을 유의미하게 낮춘다는 결과가 나타났다. 예를 들어 최저임금이 중위임금의 54% 이상인 경우 최저임금 적용 근로자가 1년 내에 '고임금 일자리'로 이동할 확률은, 최저임금 적용 대상자 비율 분포 3사분위 지역이 1사분위 지역에 비해 5%포인트 낮았다. 저자들은 '고임금 일자리'로의 이동 확률이 평균 10% 수준이라는 것을 감안할 때 이 효과가 상당히 크다면, 이 결과가 다소 강한 제약하에서 도출된 것이라는 점에 유의해야 한다고 덧붙였다. 그리고 최저임금 일자리에 머무는 기간이 길수록 보다 높은 임금을 받는 일자리로 이동할 확률이 낮아지는 현상(scarring effect)도 확인되었다.

한편 최저임금 인상 및 이에 따른 전반적 임금 상승에 대해 고용주는 가격 인상이나 업무 조정 등을 통한 비용 부담 최소화로 대응할 수도 있고, 직원교육 개선 등을 통한 생산성 증가로 대응할 수도 있다. Adascalitei et. al.(2019)는 맨체스터 시와 셰필드 시 소매업 및 숙박·요식업 고용주들의 경우 교육 프로그램에 대한 투자 여력 부족 등으로 후자보다 전자를 택하고 있다고 평가했다. 설문조사 결과, NLW의 도입 및 인상에 따라 제품 및 서비스의 가격을 높였다고 응답한 고용주의 비율은 50%에 달했으며,<sup>19)</sup> 노동생산성을 높이기 위한 방안으로는 역할 및 담당 업무 개편(39.3%), 담당 업무 확대(26%), 업무 강도 증가(25%) 등을 주로 택하는 것으로 나타났기 때문이다.

18) Avram & Harkness(2019a)와 마찬가지로, 최저임금의 영향을 나타내는 변수로 지역별 최저임금 적용 대상자의 비율을 활용하였다. 최저임금 인상이 저임금 및 고임금 일자리로의 이동 확률에 영향을 미친다면, 최저임금 적용 대상자의 비율이 낮은 지역보다 높은 지역에서 그 영향이 크게 나타날 것이기 때문이다.

19) 특히 요식업의 경우 이 비율이 80%에 달했다.

## ■ 맺음말

이상에서 본 바와 같이, 최저임금의 인상은 경제 내 가장 낮은 수준의 임금을 높이는 데에서만 그치지 않고, 임금 분포와 고용구조 등 경제 전체에 영향을 미칠 가능성이 크다. 그리고 적절한 최저임금의 수준과 조정 속도를 찾고 이에 대한 사회적 합의를 이끌어내기 위해서는, 최저임금이 경제의 각 부문에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 심도 있는 이해가 필요하다. 따라서 복잡한 임금 및 고용구조와 근로자 및 고용주의 대응 변화까지 고려한 관련 연구가 계속되어야 할 것이다. **KLI**