

# 최저임금제도의 국제적 흐름

오상봉 한국노동연구원 연구위원

## 서론

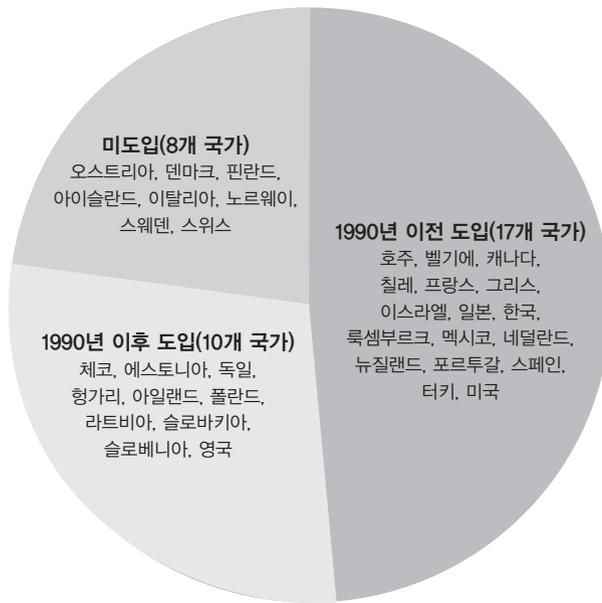
우리나라뿐만 아니라 세계 곳곳이 최저임금으로 시끄럽다. 최근 몇 년만 보더라도 한국에 소식이 전해질만큼 화제가 된 일들이 많았다. 미국에서는 2013년에 오바마 대통령이 최저임금을 시간당 10.10달러로 인상하겠다는 계획을 밝혔지만 의회에서 그 계획이 저지되었다. 이에 오바마 대통령은 연방정부가 계약과 관련된 일자리에 시간당 임금이 최소한 10.10달러가 되도록 행정명령을 발표하였고 주별로 최저임금을 인상하도록 독려하면서 대응하였다. 유럽에서는 2014년에 한 가지 일이 벌어졌는데, 그동안 최저임금제도 도입에 반대하던 독일이 최저임금을 도입하도록 한 것이다. 산별교섭의 전통이 강하고 교섭결과의 영향력이 매우 컸기 때문에 최저임금제도의 도입 필요성을 느끼지 못했으나 파견노동자와 같은 비정규직이 급격히 증가하고 산별교섭의 영향력이 약화되면서 입장을 바꾼 것이다. 우리와 가까이 있는 중국과

일본도 경제 성장과 경제 활력을 위해 중앙정부에서 임금 인상 및 최저임금인상을 독려한다는 뉴스가 수시로 보도되었다. 중국은 최저임금을 매년 10% 이상 인상하였고, 일본도 당분간 최저임금을 3% 인상하기로 결정하였다.

## 최저임금제 도입

독일의 사례에서 볼 수 있듯이 최근 최저임금제도와 관련된 가장 큰 흐름으로 법정최저임금제도의 도입 자체일 것이다. OECD 국가만 보더라도 1990년대 이전에는 17개 국가만 최저임금제도를 갖고 있었지만 1990년대 이후로 10개 국가가 법정 최저임금제도를 도입하였다. 현재 OECD 국가 중 8개 국가는 법정 최저임금제도를 도입하지 않았다.

〈그림 3-1〉 OECD 국가 최저임금제도 도입 현황



※ 주: Garnero(2015)에 최근 변경사항을 반영하여 다시 그림

최근의 법정 최저임금제도의 도입은 유럽지역에서 더욱 두드러진다. 1990년 이전까지만 해도 법정 최저임금제도를 갖고 있는 유럽 국가는 벨기에, 프랑스, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인 9개 국가에 불과하였지만 1990년대 이후에 10개 국가가 추가로 법정최저임금제를 도입한 것이다. 유럽지역에 이렇게 법정최저임금제도의 도입이 활발했던 이유는 앞에서 간단히 언급한 독일의 법정최저임금의 도입 사례에서 잘 드러난다.

독일은 과거에 단체협상에 의해서 업종별 임금의 하한선을 결정하고 이는 대부분의 임금근로자에게 적용되었다. 이처럼 임금 하한선 제도가 잘 작동하였기 때문에 최저임금제 도입의 요구가 커지

진 않았다. 그런데 단체협상에 의해 보호되는 근로자의 비중이 1980년대 80%에서 2000년에는 66%로, 2010년에는 57%로 급격히 줄어들었다. 이와 함께 최근 근로빈곤이 급격히 늘어나게 되었다. 2015년 최저임금인 8.5유로 미만을 받는 근로자가 11.3%에 이르고, 특히 소규모 사업체와 몇몇 업종에서는 8.5유로 미만을 받는 근로자가 20%를 넘을 것으로 추정된다. 이러한 상황에서 기존의 저임금근로자의 임금 최저선을 정하는 방식에 회의를 품을 수밖에 없었고, 이것이 2014년에 법정 최저임금을 도입하게 된 배경이 되었다.

유럽지역에서 여전히 법정 최저임금제도를 도입하고 있지 않는 나라가 많은데 이는 이들 국가에서

독일과 같은 문제가 아직 심각한 수준이 아니기 때문인 것으로 추측해 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 상황이 앞으로도 계속될지는 불투명하다. 최근 이탈리아에서 법정 최저임금제도 도입을 위한 시도가 있었던 것으로 알려졌다. 단체협상의 적용 범위 축소와 근로빈곤 확대를 심각하게 판단한다면 이탈리아는 언젠가라도 법정 최저임금제도를 도입하는 다음 OECD 국가가 될 것이다.

## 최저임금 인상

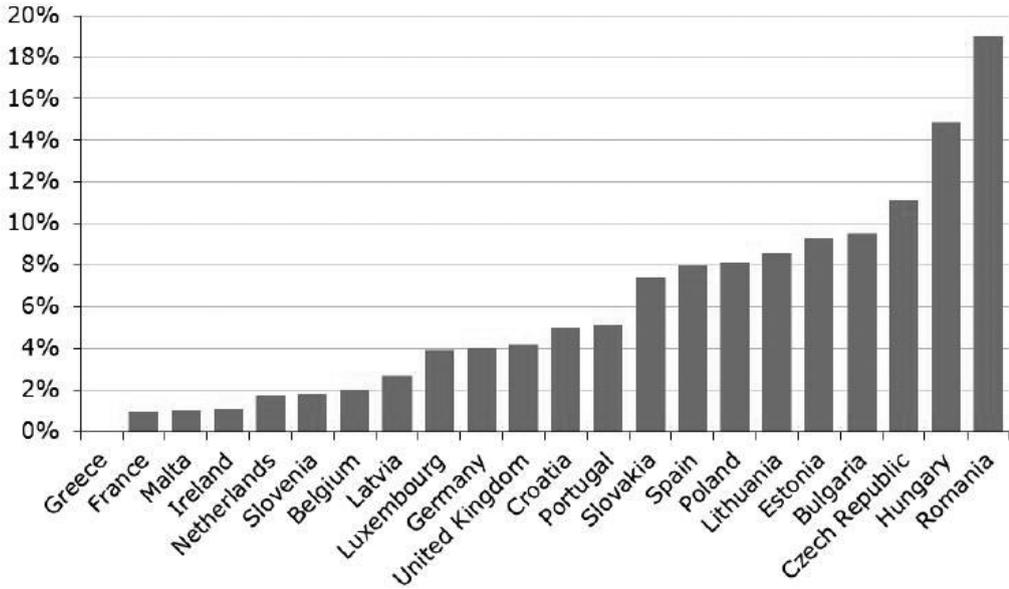
최저임금제도와 관련된 국제 뉴스 중 가장 많은 관심을 받는 주제는 최저임금 인상률이다. 최저임금에 대한 논쟁이 가장 확실한 미국의 사례가 가장 많이 소개되고 있는데, 19개 주가 인상된 최저임금으로 2017년 새해를 시작했으며, 다른 두 개 주에서는 7월 1일부로 최저임금이 인상됐다. 지역 단위에서 최저임금을 정하는 사례도 늘어나고 있는데, 뉴욕시와 시애틀시가 그 대표적인 예이다. 뉴욕시에 있는 근로자 수 11인 이상 사업주는 모든 근로자에게 2018년 12월 31일부로 시간당 15달러 이상을 지급해야 한다. 시애틀시의 경우도 비슷하는데, 의료보험을 들어주지 않는 근로자 수 501인 이상 사업주는 2017년 1월 1일부터 시간당 15달러 이상을 근로자에게 지급해야 한다. 규모나 의료보험 혜택 여부에 따라 적용 시기는 조금 늦춰지게 된다. 뉴욕시와 시애틀시에 이어 워싱턴 DC와 캘리포니아도 최저임금을 2020년과 2022년에 15달러로 인상하기로 결정하였다. 미국은 대부분 대부분의 주나 지역에서도 최저임금을 법 개

정이나 주민투표에 의해서 결정하기 때문에 주나 지역의 최저임금 조정도 연방만큼이나 쉽지 않을 것이다. 그런데도 1968년 최고치를 기록한 이후 매년 최저치를 갱신하고 있는 실질연방최저임금을 극복하기 위해서 주와 지방정부는 발 빠르게 움직이고 있다.

중앙차원의 최저임금이 전혀 조정되지 않고 있는 미국과 달리 중국은 중앙에서 지방의 최저임금 인상을 지속적으로 독려해 오고 있다. 중국에는 국가단위의 최저임금은 없지만 지역단위의 최저임금 결정에 중앙정부가 개입할 수 있어서 이를 적극 활용하고 있는 것이다. 지역별로 다소 차이는 있지만 지난 10여 년간 10% 이상의 인상률을 지속적으로 기록하였다. 최근에는 일본도 중국만큼이나 중앙정부에서 임금 인상에 관심을 보이면서 지방정부의 최저임금 인상을 권고하고 있다. 중앙정부는 2023년 전국 평균 최저임금을 1만 엔 이상으로 높이기 위해서 매년 최저임금을 전국 평균 3% 인상하겠다는 계획을 발표하였다.

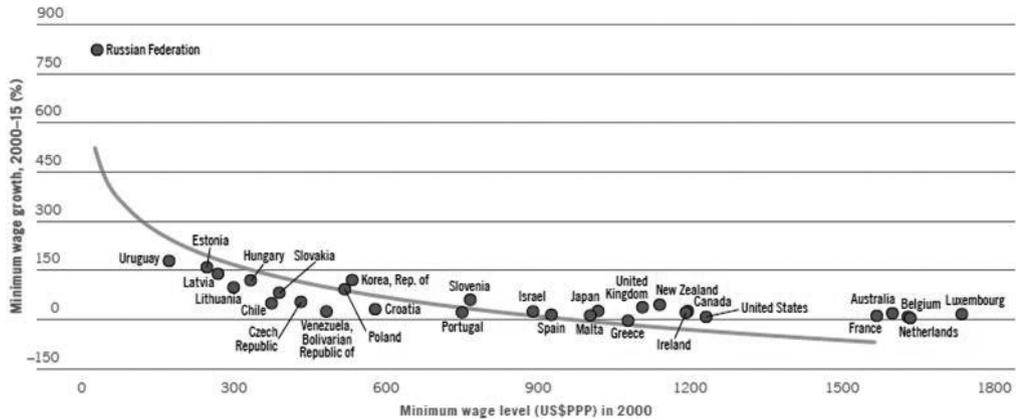
유럽에서도 전반적으로 명목경제성장률이나 명목 임금상승률에 비해 최저임금이 높게 인상되고 있다. 그리스는 2012년 구제금융을 받으면서 마이너스 인상률을 기록한 이후 그 수준을 계속 유지하고 있지만 경제가 회복되고 있는 스페인은 8%를 인상시켰다. 대체로 최저임금수준이 매우 높은 국가의 인상률은 높지 않지만 수준이 낮은 동유럽 국가들의 인상률은 매우 높다. 루마니아는 38%의 인상률을 기록하였다.

〈그림 3-2〉 유럽국가들의 최저임금 인상률



※ 주: 루마니아의 인상률은 38%임  
 ※ 자료: Eurofound(2017)

〈그림 3-3〉 최저임금 인상률과 최저임금수준



※ 자료: ILO(2016)

주요 선진국들의 최근 15년간 최저임금 인상률은 최저임금수준과 매우 높은 역상관관계를 보인다.

EU국가들에서도 관찰된 바와 같이 임금수준이 높은 국가의 인상률은 낮고 임금수준이 낮은 국가의

인상률은 높다. <그림 3-3>에서 한국은 최저임금수준에 비해 지난 15년간 조금 높은 인상률을 기록한 것을 확인할 수 있다. 주의할 것은 여기서 관찰된 최저임금수준과 인상률의 역상관관계는 선진국들 사이에서 벌어진 일이라는 것이다. 모든 저개발국가들이 선진국들의 경제수준을 따라잡을 것이라 기대하기 어렵듯이 모든 개발도상국의 최저임금수준이 선진국을 따라잡을 것이라 예상되지는 않는다.

## 결론

ILO에 따르면 일부 선진국을 제외한 대부분의 국가(약90%)가 법정 최저임금제도를 도입하였다. 한국도 그 중 하나이다. 왜 이렇게 많은 국가들이 법정 최저임금제도를 도입하게 되었는지를 생각해 볼 필요가 있다. 많은 이유가 있겠지만 그 중에서 저임금 근로자가 증가하는데 이에 대응할 노동시장제도가 없거나 예전처럼 기능하지 못한 것이 가장 중요한 이유로 발표되고 있다. 독일도 이러한 이유로 법정 최저임금제도를 도입한 것이다. 그렇다면 법정최저임금제도는 저임금 근로의 축소, 나아가 소득불균등 축소에 기여하는 것일까?

최근에 많은 국가들이 최저임금 인상에 열을 올리고 있다. 그 이유는 어떤 정부도 저임금에서 발생하는 근로빈곤이 소득불균등으로 연결되는 고리를 끊을 수 있는 마땅한 정책적 수단을 갖고 있지 않기 때문이다. 실제로 최저임금 인상은 소득불균등 해소에 상당히 효과가 있다는 연구결과가 지

속적으로 보고되고 있다. 최근에는 Engbom and Moser(2017)가 최저임금의 인상이 브라질의 소득 불균등 완화에 결정적인 역할을 하였다고 발표한 바 있다.

마지막으로 현재의 소득 불균등은 저소득층의 노력으로 극복되기 힘들며 최저임금제도와 같은 제도적 개입이 반드시 필요하다는 것을 언급하고 싶다. 그 이유는 제도적 개입 없이 자연스럽게 소득 격차가 줄어들기 위해서는 소득이 낮은 층이 소위 노동생산성을 높이고 이에 대한 정당한 보상을 받아야 하는데, 이들은 대부분 주변부에 속하고 주변부가 생산성을 높인다는 것은 거의 불가능할뿐더러 생산성을 높이더라도 그에 대한 정당한 보상을 받기는 어렵기 때문이다. 예를 들어, 유망기업에서 떨어져 나온 주변부 기업이 하는 모기업의 지원이라는 역할에서 생산성 향상의 여지는 거의 없다. 하청업체에서 생산성을 높인다 하더라도 그에 대한 정당한 보상이 그 하청업체에 주어지리라는 보장이 없다. 한 기업 내에서 비정규직 근로자가 생산성 향상의 여지가 있는 업무를 배정받는 일은 흔치 않을 것이며 생산성을 향상하더라도 이에 대한 정당한 보상이 있을 가능성은 거의 없다. 다시 말해서, 소득불균등 해소와 같은 거창한 사회적 목표가 아닌 저소득층 근로자의 근로빈곤의 완화라는 소박한 목표를 이루기 위해서라도 최저임금 제도는 반드시 필요하고 잘 작동하여야 한다. 

## 참고문헌

Engbom, Niklas, and Christian Moser(2017), "Earnings Inequality and the Minimum Wage: Evidence from

Brazil,” CESIFO Working Paper No. 6393.  
 Eurofound(2017), Statutory minimum wages in the EU  
 2017, Dublin.  
 Gerner, Andrea(2015), “Minimum wages across OECD  
 and EU countries,” presented at Minimum wages in

the framework of collective bargaining systems,  
 London, Sept 11, 2015.  
 ILO(2016), Global Wage Report 2016/17: Wage  
 inequality in the workplace, Geneva.

**복지국가 개혁의 정치학** 실리아 호이저만 지음 | 남찬섭 옮김 | 496쪽 | 초판발행 2015년 5월 | 22,000원



**개혁은 복지축소나 복지확대냐의 문제가 아니라 다차원적인 것**

복지정치에는 분배를 둘러싼 계급갈등 그 이상의 훨씬 더 많은 것들이 있다. 복지국가의 축소를 원하는 세력과 확대를 원하는 세력 간의 갈등이라는 단순한 해석은 문제가 있다. 갈등의 복합성을 고려해야 개혁의 가능성 또한 복합적이라는 사실을 파악할 수 있다. 이러한 중대한 도전에 직면하여 우리는 복지의 확대냐 축소냐를 질문하는 것이 아니라 누가 최종적으로 무엇을 얻게 되는가를 질문해야 한다. 이 책은 재정적인 축소의 압력이 증가하는 시대적 상황에서 복지국가 개혁을 통해 누가 무엇을 왜 얻게 되는가를 밝혀보려고 한다.

**어떻게 복지개혁이 가능했을까?**

이 책에서 저자는 복지개혁의 성패는 복지개혁을 지지하는 광범위한 연합의 형성 여부에 달려 있으며, 이를 구축할 수 있는 다차원적인 정치와 개혁 역량이 필요하다고 주장한다. 복지국가 현대화를 이루기 위한 개혁세력의 연합을 이끌어 낼 전략을 구상하는 데 이 책이 조금이라도 도움이 되기를 희망한다.