



# 영국 국가생활임금 도입의 전망과 쟁점

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

## ■ 머리말

영국 보수당 정부는 지난 2015년 7월 예산 발표에서 2016년 4월부터 25세 이상 근로자에 대해 시간당 7.20파운드를 의무적으로 지불해야 하는 ‘국가생활임금(National Living Wage: NLW)’을 실시한다고 밝혔다. 국가생활임금은 저임금 관련 정책의 중요한 변화로 평가되지만 생활임금의 일반적인 개념과는 차이가 있다. 이 글에서는 우선 국가생활임금이 무엇인지에 대해 국가최저임금 및 생활임금과의 유사점 및 차이점을 중심으로 살펴보고, 다음으로 국가생활임금이 미칠 영향에 대한 관련 조사 및 연구 내용을 살펴본 후, 마지막으로 국가생활임금을 둘러싼 쟁점들에 대해 개괄해 보도록 한다.

## ■ 국가생활임금, 국가최저임금, 자발적 생활임금

국가생활임금은 25세 이상 근로자에게 2016년 4월부터 적용되는 ‘국가최저임금(National Minimum Wage: NMW)’ 요율로 정의될 수 있다.<sup>1)</sup> 영국은 1999년부터 국가최저임금을 실

1) <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2016/9780111141625>;  
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=5400>.

시켰으며, 현재 21세 이상 근로자를 대상으로 시간당 6.70파운드를 적용하고 있고 16~17세, 18~20세, 견습훈련생에 대해서는 각각 시간당 3.87파운드, 5.30파운드, 3.30파운드를 별도로 적용한다.<sup>2)</sup> 2016년 4월부터 국가생활임금이 실시되면 청소년 및 견습생에게 적용되는 국가최저임금 별도 요율은 현행대로 유지되고 21~24세 근로자들에 대해서도 현재의 국가최저임금 일반 요율이 계속해서 적용된다. 한편 25세 이상 근로자들은 현재의 국가최저임금 일반 요율보다 50펜스 많은 시간당 7.20파운드를 받게 되는데 이를 국가생활임금이라고 한다. 새로 도입되는 국가생활임금은 중위근로소득의 55% 수준에 해당되며, 보수당 정부는 지속적인 경제성장을 바탕으로 국가생활임금을 2020년까지 시간당 9파운드 이상, 중위근로소득의 60% 수준까지 단계적으로 인상시킬 계획이다. 구체적인 연 요율 산정은 국가최저임금과 마찬가지로 저임금위원회(Low Pay Commission)가 맡게 된다.

이 같은 국가생활임금은 일반적인 생활임금과는 다르다. 국가생활임금은 국가최저임금의 한 요율이기 때문에 국가가 기업의 임금지불능력과 국가 경쟁력을 고려하여 결정하는 법정 임금 최저치인 국가최저임금의 테두리 안에 있다. 반면 생활임금은 현재의 경제발전 수준에서 사회가 수용하고 있는 것으로 여겨지는 기본적인 생활양식을 노동자와 그의 가족이 영위할 수 있도록 하여 인간으로서 최소한의 품위 유지가 가능하게 하는 임금 개념으로,<sup>3)</sup> 인간의 생계유지와 필요에 방점을 두고 있다.<sup>4)</sup>

영국에서는 시민단체인 런던 시티즌(London Citizen)<sup>5)</sup>에 의해 2001년에 생활임금 캠페인

2) <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

3) 생활임금에 관한 정의는 다양하며 합의된 정의는 아직 없다. 또한 국가별로 생활임금의 형성과 시행에 차이가 있다. 이에 대해서는 Werner, Andrea and Lim, Ming(2015), "The ethics of the living wage: A review and research agenda", *Journal of Business Ethics*, pp.1-15를 참조. 이 글에 설명된 생활임금 개념은 여러 정의에서 발견되는 특징적 공통점을 Anker, Richard(2011), *Estimating a Living Wage: A Methodological Review*, ILO: Geneva의 설명을 빌어 제시한 것임을 밝힌다.

4) Andrea Werner and Ming Lim(2015), "The ethics of the living wage: A review and research agenda", *Journal of Business Ethics*, pp.1-15.

5) 런던 시티즌은 종교단체와 학교 그리고 시민단체의 연합으로 이루어진 시티즌스 유케이(Citizens UK)의 전신이다. 초기 캠페인을 이끌었던 런던 시티즌 회원들은 런던 동부 지역의 유자녀 근로자들로, 두 개 이상의 최저임금 일자리에서 일해도 생활고에 시달리던 사람들이었다.

페인이 시작되었다. 2005년에 생활임금 캠페인이 일련의 성과를 이루고 기업의 관심을 받게 되면서 런던 광역시(Greater London Authority: GLA)가 런던 생활임금(London Living Wage)을 산정하는 생활임금기구(Living Wage Unit)를 만들었고, 2008년에는 런던 자선재단(Trust for London)이 런던 생활임금을 특별사업계획으로 삼아 100만 파운드 이상을 보조하여 캠페인 및 조사연구 그리고 참여기업 승인제도를 원활히 시행할 수 있도록 했다. 이후 생활임금 캠페인이 전국으로 확대되면서 런던 시티즌에서 확대·발전한 시티즌스 유케이(Citizens UK)가 2011년 생활임금재단(Living Wage Foundation)을 설립하고 런던 생활임금과 런던 외 생활임금을 매년 고지한다. 생활임금재단의 자발적 생활임금은 러프버러 대학교 사회정책연구센터(Centre for Research in Social Policy at Loughborough University)가 발표하는 영국 기초생활비(basic cost of living in the UK)를 토대로 산정되는데, 2015년 11월 1일 이래 현재 적용되고 있는 자발적 생활임금은 런던 지역이 시간당 9.40파운드, 런던 외 지역이 시간당 8.25파운드이다.<sup>6)</sup> 지금까지 2,000명 이상의 사용자가 자발적 생활임금 지급에 참여하여 약 70,000명의 근로자가 혜택을 받고 있다.<sup>7)</sup>

## ■ 국가생활임금의 예상 효과

국가생활임금 도입으로 2020년까지 전체 임금근로자의 약 23%가 급여 인상 혜택을 받을 것으로 예상된다. 영국의 독립적인 정책연구기관인 레졸루션 재단(Resolution Foundation)이 2015년 7월 정부의 국가생활임금 도입 발표 직후인 9월에 발표한 보고서<sup>8)</sup>에 따르면 2020년까지 약 600만 명의 임금근로자가 급여 인상을 경험하게 될 것으로 예상되는데, 이 가운데 320만 명은 현재 국가생활임금보다 낮은 임금을 받고 있어 직접적인 영향을 받게 되고 나머지

6) <http://www.livingwage.org.uk/what-living-wage>.

7) BBC 뉴스, 2015년 11월 2일자, "Living wage rate increased by 40p an hour", <http://www.bbc.co.uk/news/business-34692382>.

8) Cornor D'Arcy, Adam Corlett, Laura Gardiner(2015), *Higher Ground: Who Gains from the National Living Wage?*, Resolution Foundation.

280만 명은 과급효과로 혜택을 얻게 될 것으로 예측되었다. 국가생활임금의 직접적인 영향을 받는 임금근로자는 연평균 1,210파운드씩 더 받게 될 것으로 보인다. 특히 저임금 비율이 높은 여성 근로자들은 2020년까지 약 29%가 임금 인상을 경험하게 될 것으로 예상되었는데, 이는 혜택을 받게 될 남성 근로자의 비율(18%)보다 현저히 높은 수치지만 남성보다 파트타임으로 일하는 여성의 비율이 높기 때문에 연간 급여는 남성이 여성보다 높을 것으로 예측되었다. 지역적으로는 잉글랜드 북쪽인 요크셔(Yorkshire) 지방과 동쪽 지역인 험버(Humber)가 가장 크게 영향을 받을 것으로 예상되는데 2020년까지 이 지역 임금근로자의 28%가 국가생활임금의 실시로 임금이 인상될 것으로 보인다. 중부(Midlands)와 서중부(West Midlands) 그리고 웨일즈(Wales) 지방 역시 각각 27%의 영향을 받을 것으로 예상된다. 이에 비해 런던 지역 임금근로자들은 약 14% 정도만이 급여 인상을 경험할 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

한편 국가생활임금은 영국 사용자의 약 절반가량에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 영국 공인인력개발연구소(Chartered Institute of Personnel and Development: CIPD)와 레졸루션 재단이 2015년 9월 1일부터 27일 사이 1,037명의 사용자를 대상으로 설문조사를 실시하여 2015년 11월에 발표한 내용<sup>10)</sup>에 따르면, 54%의 응답자가 임금 지불에 중대한 영향을 받을 것으로 예상했다. 산업별로는 소매업과 접객업이 가장 큰 타격을 받을 것으로 보이는데, 소매업 종사 사용자의 79%와 접객업 종사 사용자의 77%가 새로 도입되는 국가생활임금의 영향을 받을 것이라고 응답했고, 보건서비스업 종사 사용자가 68%로 그 뒤를 이었다. 그러나 영향의 규모에 대한 질문에서는 전체 응답 사용자의 18%만이 '매우 상당한 정도'의 영향을 받을 것으로 보았는데 소매업과 접객업에서는 이 수치가 각각 33%와 32%로 다소 높았다. 해

9) 국가생활임금의 지역별 영향에 대한 추가 연구에 대해서는 Adam Corlett(2016), "Paved with Gold?: Low Pay and the National Living Wage in Britain's Cities, Resolution Foundation"을 참조할 것.

10) 가디언, 2015년 11월 18일자, "National living wage' will push up wages at more than half of employers," <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/nov/18/national-living-wage-push-up-wages-more-half-employers-survey>; <http://www.resolutionfoundation.org/media/press-releases/half-of-all-employers-expect-to-be-affected-by-the-new-national-living-wage/>. 국가생활임금의 사용자 영향에 관한 추가 분석은 Conor D'Arcy and Adam Corlett(2015), "Taking up the Floor: Exploring the Impact of the National Living Wage on Employers, Resolution Foundation"을 참조할 것.

당 조사는 국가생활임금 도입에 사용자가 어떻게 대응할 것인지에 대해서도 설문했는데, 생산성 향상을 통해 높아진 임금 비용을 만회하겠다는 응답이 30%로 가장 높았고, 이익 감소를 수용하겠다는 응답이 22% 그 다음을 차지했으며, 초과근로와 보너스를 줄이겠다는 응답이 16%, 상품 및 서비스의 가격을 올리겠다는 응답과 정리해고 및 채용연기를 통해 종업원의 수를 줄이겠다는 응답이 각각 15%씩이었다. 상품 및 서비스 가격을 올리겠다는 응답은 250인 이하의 사용자(25%)가 250인 이상 사용자(10%)보다 현저히 많았다. 또한 국가생활임금 도입으로 종업원 수를 줄일 계획이라고 응답한 사용자들의 비율은 공공부문(21%)이 민간부문(13%)보다 높았다. 한편 국가생활임금을 받게 될 근로자와 더 높은 임금을 받는 근로자 사이의 임금 차이를 유지할 것인지에 대한 질문에서는 26%의 사용자가 국가생활임금에 영향을 받는 근로자와 그들의 관리자 사이의 임금 격차를 줄일 것이라고 응답한 반면 20%는 임금 차이를 유지할 것이라고 응답했다.

## ■ 국가생활임금 관련 쟁점

국가생활임금을 둘러싼 쟁점들은 사용자의 비용 증가에 따른 고용효과와 저임금위원회의 권한과 역할 그리고 국가생활임금의 생활임금으로서의 역할 등으로 요약될 수 있다. 먼저, 사용자 비용 증가에 따른 고용효과에 대한 우려에 대해 조지 오스본 재무장관은 2017년과 2020년에 법인세가 각각 19%와 18% 삭감될 것이며 2016년부터 근로자의 국민보험(Class1 National Insurance) 사용자 납입금에 대해 사용자가 청구할 수 있는 고용수당(Employment Allowance)이 50% 인상될 것이라고 밝히면서 이 조치가 국가생활임금 도입으로 증가되는 사용자 부담을 상쇄시킬 것이며 고용효과 또한 ‘단편적’일 것이라고 주장했다. 그의 주장은 예산책임청(Office for Budget Responsibility)의 보고서를 근거로 하고 있는데, 이 보고서에 따르면 국가생활임금 도입으로 인해 사용자 부담은 1% 증가할 것이고 6만 개가량의 일자리 손실이 예상되었다.<sup>11)</sup> 그러나 일자리 손실에 관한 수치는 ‘노동수요 탄

11) Office for Budget Responsibility(2015), “Economic and Fiscal Outlook”, OBR.

력성' 구간 중 최저 예측치를 토대로 산출된 것이기 때문에 실제 손실은 두 배 정도 커질 수 있다고 덧붙이고 있다. 이 같은 예측에 대해 마크 비트슨(Mark Beatson) 영국 공인인력개발 연구소(CIPD) 선임 경제연구위원은 예산책임청의 예측치가 이미 잘못된 것으로 판명된 '향후 생산성 향상'을 가정한 것이라고 지적했는데, 오스본 재무장관의 예산 발표 직전에 출간된 회계 및 세금 컨설팅 기업 KPMG의 보고서가 이 같은 지적의 타당성을 뒷받침해 주고 있다.<sup>12)</sup> 국가최저임금을 생활재단의 자발적 생활임금 수준으로 인상했을 때의 경제적 효과를 추정한 이 보고서는 소수의 사용자가 자발적 생활임금을 종업원에게 지급했을 때는 근로자의 생산성이 현격히 향상되나 더 높은 임금 최저치를 지불하는 사용자가 많아지고 이것이 일종의 규범으로 굳어지게 되면 근로자의 근로동기나 생산성은 향상되지 않는다는 결론을 내렸다.<sup>13)</sup>

두 번째 쟁점은 국가생활임금 산정 과정에서 저임금위원회가 맡게 될 역할이다. 저임금위원회는 매년 임금 및 경제상황 분석과 노·사 및 전문가 협의를 통해 국가최저임금을 산정하고 기업혁신기술부 장관(Secretary of State for Business, Innovation and Skills)에 제안하는 독립적인 정부기관이다. 지금까지는 저임금위원회가 제안하는 요율이 대부분 반대나 수정 없이 수용되어 왔다. 보수당 정부는 국가생활임금 역시 저임금위원회의 소관이라고 밝히고 있지만, 국가생활임금 도입을 위한 작업은 예산책임청의 보고를 토대로 했고 2020년까지의 계획이 이미 설정되어 있다는 점에서 저임금위원회가 국가생활임금 요율 산정에서 얼마나 독립적인 역할을 할 수 있는지는 의문이다. 이와 관련하여 레졸루션 재단의 보고서<sup>14)</sup>는 저임금위원회가 제안하는 국가생활임금 요율을 정부가 받아들이지 않을 수 있는 근거에 대해 명확히 해야 한다고 지적하고 있다.

국가생활임금을 둘러싼 쟁점 가운데 가장 중요한 것은 국가생활임금이 적절한 명칭인가라는 질문과 관련된다. 이는 국가생활임금이 생활임금으로서 역할을 할 수 있는가의 문제인데,

12) 퍼스넬 투데이, 2015년 7월 13일자, "Is the "national living wage" worth shouting about?", <http://www.personneltoday.com/hr/national-living-wage-worth-shouting/>

13) KPMG(2015), "The Living Wage: An Economic Impact Assessment", KPMG.

14) Conor D'Arcy and Gavin Kelly(2015), "Analysing the National Living Wage: Impact and Implementations for Britain's Low Pay Challenge", Resolution Foundation.

앞서 살펴본 바와 같이 생활임금은 일반적으로 근로자뿐만 아니라 그 가족이 최소한의 존엄성을 유지할 수 있도록 기초생활비를 토대로 산정된다. 그러나 영국의 국가생활임금은 25세 이상 근로자의 중위근로소득을 기준으로 하고 있다. 또한 25세 이상 근로자들만을 대상으로 하고 지역 간 물가 차이를 고려하고 있지 않아 25세 미만 근로자들이나 기초생활비가 살인적인 런던 거주자들은 혜택을 보기가 어렵다. 뿐만 아니라 국가생활임금 도입과 함께 발표된 120억 파운드 복지 삭감은 많은 저임금 가정의 소득을 오히려 감소시킬 전망이다. 다시 말해 국가생활임금으로 증가된 임금 40억 파운드가 삭감되는 120억 파운드를 대체할 수 없다는 것이다.<sup>15)</sup>

## ■ 맺음말

국가생활임금은 국가최저임금의 현 일반 요율에서 7.5% 올라 2004년 이래 영국 정부가 정한 임금 최저치 기준에서 최고의 인상폭을 나타내는바, 저임금 문제에 대한 현 영국 정부의 획기적이고 급진적인 변화를 보여주는 것이라 할 수 있다. 이에 대한 노·사의 반응은 극히 상반되어, 사용자단체인 영국산업연맹(Confederation of British Industry: CBI)은 국가생활임금을 ‘도박’이라고 비판하며 사용자 비용이 커지면 기계가 근로자를 대신하는 것을 가속화하게 될 것이라고 경고<sup>16)</sup>한 반면 영국 노총(Trade Union Congress: TUC)은 오랫동안 요구해 왔던 급여 인상이 한걸음 나아갈 수 있게 되어 환영할 만하지만 급격한 세금공제 삭감으로 많은 저임금 근로자들은 더욱 어려워지게 되었다고 논평했다.<sup>17)</sup> 국가생활임금의 도입이 초래할 영향에 대한 여러 예측에도 불구하고 각 예측이 달고 있는 단서는 오히려 결과의 불확실성을 가리키고 있는 듯하다. 다만 한 가지 확실한 점은 국가생활임금으로 인상되는 임금 수

15) 14)와 동일.

16) 가디언, 2015년 11월 3일자, “National living wage is a gamble, says CBI boss”, <http://www.theguardian.com/business/2015/nov/03/national-living-wage-a-gamble-says-cbi-boss>

17) BBC 뉴스, 2015년 9월 3일자, “Living wage 'to benefit 3.7m women'”, <http://www.bbc.co.uk/news/business-34129885>

준이 삭감으로 인한 복지 하락을 별충하지 못한다는 것이다. 이런 이유로 보수당 정부가 복지 삭감을 위해 '생활임금'을 이용한 것이 아닌가 하는 의심은 설득력이 있어 보인다. **KLI**