

---

# 독일 · 스위스 출장 결과 보고서

(‘22.10.22.~10.30.)

---

2022. 10.



최저임금위원회

Minimum Wage Commission





## 목 차



I. 출장 개요 .....	1
II. 독일의 최저임금제도 .....	3
III. 스위스(제네바州)의 최저임금제도 .....	8
IV. ILO 최저임금 정책 가이드 .....	11
V. 방문기관 면담내용 .....	25
1. 독일노동조합총연맹(DGB) .....	25
2. 독일 연방노동사회부(BMAS) .....	30
3. 독일 최저임금위원회 .....	39
4. 독일경영자총연합회(BDA) .....	48
5. 제네바 주정부(최저임금 감독팀) .....	54
6. 국제노동기구(ILO) .....	60
7. 국제사용자기구(IOE) .....	70
VI. 시사점 .....	75
붙임 1. 출장위원 소감 및 의견 .....	77
붙임 2. 기타 참고자료 .....	85





## I. 출장 개요

### 1 개요

#### ○ 목적

- 독일·스위스(제네바州) 최저임금제도 운영현황과 결정기준 등에 관한 조사 및 자료수집
- 주요국 및 국제기구 최저임금 담당자와의 직접 교류를 위한 채널 구축 토대 마련

#### ○ 일시: '22.10.22.(토)~10.30.(일), 7박 9일

#### ○ 출장자

구분	소속	성명	역할
공익위원	숙명여대 경영학부 교수	권순원	대표단 통솔, 면담진행(인사말씀 포함) 등
근로자위원	한국노동조합총연맹 사무총장	이동호	최저임금제도 조사 및 자료수집
사용자위원	한국경영자총협회 전무	류기정	최저임금제도 조사 및 자료수집
조사연구원	최저임금위원회 사무국	이인희	최저임금제도 조사 및 자료수집, 일정관리 및 행정지원

\* 현지 통역: 김지희(베를린, 독일어) / 신초혜(제네바, 프랑스어) / 공서윤(제네바, 영어)

### 2 방문기관 및 면담자

방문일	방문기관	면담자
'22.10.24.	독일노동조합총연맹 (DGB)	- Mr. Florian Moritz (경제, 금융 및 세금 정책 부서장) - Mr. Frank Zach (국제 노동조합 정책, 개발 정책, 아시아 및 개발 도상국)

'22.10.24.	독일 연방노동사회부 (BMAS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Michael Vollert (IIIa7: 노동법의 실증적/경제적 근거, 단체교섭등록부, 돌봄위원회 과장)</li> <li>- Ms. Heidrun Weinelt (IIIa7: 노동법의 실증적/경제적 근거, 단체교섭등록부, 돌봄위원회 연구원)</li> <li>- Dr. Jörg Schmidt (IIIa7: 노동법의 실증적/경제적 근거, 단체교섭등록부, 돌봄위원회 연구원)</li> <li>- Ms. Mareike Kernstock (VIb1: 국제 고용 및 사회정책, 자매결연 연구원)</li> <li>- Mr. Dirk Baller (VIb5: 외교문서, 해외방문, 언어서비스 과장)</li> </ul>
'22.10.25.	독일 최저임금위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dr. Arne Baumann (조정 및 정보국(사무국) 사무장)</li> </ul>
'22.10.26.	독일경영자총연합회 (BDA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Roland Wolf (상무이사)</li> <li>- Ms. Helena Wolff (노동법, 교섭정책 고문)</li> <li>- Ms. Manuela Pieper (노동법, 교섭정책 고문)</li> </ul>
'22.10.27.	제네바 주정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Karim Theurillat (노동감독관)</li> </ul>
'22.10.27.	국제노동기구 (ILO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ms. Rosalia Vazquez-Alvarez (임금팀 부서장)</li> <li>- Mr. Xavier Estupiñan (아시아 임금 전문가)</li> <li>- Mr. Giulia de Lazzari (임금팀 경제학자)</li> </ul>
'22.10.27.	국제노동기구 (ILO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이상헌 (고용국 국장)</li> </ul>
'22.10.28.	국제사용자기구 (IOE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mr. Rodrigo Morales (선임고문)</li> <li>- Ms. Rita Yip (고문)</li> </ul>

## II. 독일의 최저임금제도

### 1

### 연혁

#### 1) 도입 배경

- 독일은 전통적으로 업종별 노사단체가 단체협상을 통해 임금을 자율적으로 결정
- 1990년 통일 후 실업자가 속출하자 다수 기업들이 단체임금협약 적용의무를 벗어나 저임금으로 실업자를 고용하기 위해 사용자단체를 탈퇴 또는 가입 거부
  - 사용자단체 가입률이 통일 전 80% → 후 50%로 하락하고 단체 임금협약 적용 대상 근로자 비중이 구서독 지역은 50%, 구동독 지역은 35%까지 감소하는 등 노사 간 단체임금협약의 보호권 밖으로 밀려난 근로자 급증

#### 2) 발전 과정

- 2013년 연방정부 참여 정당 간 연방 최저임금제도 도입 합의
  - 당시 정부는 ‘노동에 대한 정당한 대가가 주어지는 사회’ 구현을 도모했고, 이를 위해 ①저임금근로자 대상 임금덤프 방지, ②정규직 근로자가 1일 8시간 노동으로도 생계를 유지할 수 없는 부조리 철폐, ③빈곤층의 감소 등을 3대 전제조건으로 추진
  - \* 노동의 대가는 전적으로 사회부조에 의존해 살아가는 이들에 대한 지원금 수준보다 최소한 높아야 한다는 것이 정부 입장
  - ‘13년말 대연정을 구성한 기민/기사 연합 및 사민당이 임금 불균형(Lohnungleichheit) 해소를 목표로 ‘15.1.1.자로 국가최저임금제도를 시행기로 합의
  - \* 평균시급 비교(’14년 기준)
    - △ 단체임금협상 적용 근로자 20.74유로 ↔ 비적용 근로자 17.52유로
    - △ 직원 1,000명 초과 기업 21.99유로 ↔ 소기업 12.39유로
    - △ 업종별: 에너지산업 27.80유로, 요식업 9.63유로
    - △ 근로자 4명 중 1명은 시급 10.22유로 미만

## ○ 위헌 논란

- 사용자측은 국가최저임금제 도입이 기본법(헌법)\*이 보장하는 임금 자율권과 상충되며, 임금협상 및 조정은 노사에 전적으로 일임해야 한다고 주장

\* 독일 기본법(헌법) 제9조 제3항은 사용자와 근로자에게 ‘국가의 개입 없이 노동 환경 및 임금을 양자 합의하에 스스로 조정하고 개선’하는 임금자율권 보장

## ○ 단체협상자율강화법(통칭 최저임금법) 제정

- 정부는 위헌 주장에 대해 국가최저임금제는 ‘임금덤펍을 목적으로 사용자단체를 탈퇴한 기업들이 다시 가입하도록 한다는 점에서 오히려 노사 간 임금자율권을 강화하는 제도’라고 반박

\* 연방노동·사회부 장관이 「단체협상자율강화법(Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie, 2015)」을 입안하였고, '14.7월 연방하원 인준, '15.1.1. 발효

## 3) 관련 법

- 단체협상자율강화법(Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie)
- 근로자송출법(Arbeitnehmer-Entsendegesetz)
- 강행근로조건법(AEntG), 근로자파견법(AÜG) 등

## 2 | 최저임금제도의 주요 내용

### 1) 결정기관

#### ○ 최저임금위원회(Mindestlohnkommission)

- 노·사 대표위원 각각 3인, 노·사 대표들이 공동 추대하는 중립적 입장의 위원장 1인 및 표결권 없이 자문만 담당하는 학계 인사 2인 등 총 9인으로 구성, 임기는 5년

\* 독일 기본법(헌법)이 보장하는 임금자율권은 제3자나 국가의 개입을 허용하지 않으므로, 정부입장을 대변하는 공익위원제도는 없음

## 2) 결정방법 및 절차

### ○ 보고서 작성

- 최저임금위원회 사무국은 2년 동안 최저임금에 대한 보고서를 작성하여 위원회에 보고함

### ○ 최저임금위원회 회의

- 사무국의 보고서를 바탕으로 위원회는 연간 3~4번의 회의 개최
- 회의는 위원장 또는 표결권을 가진 위원 3인 이상의 요청이 있을 시에 개최되며, 1월부터 6월까지 집중적으로 진행되어 6월 말까지 최저임금을 결정함

### ○ 최저임금 수준 결정

- 독일의 일반적인 단체교섭과 동일한 결정구조와 절차를 가지고 있으며, 출석 위원의 과반수 찬성으로 결정
- 위원장은 투표권을 행사하지 않으며 협상을 중재하는 역할만 담당하는데, 의사결정과정에 직접적으로 개입하지 않는 것이 원칙
- 과반수의 찬성이 나오지 않을 경우, 위원장은 조정안을 제시할 수 있고, 조정안 제시 이후에도 과반수 찬성이 나오지 않으면 위원장이 표결에 참여할 수 있음

\* 현재(2022년)까지 위원장이 의사결정 과정에 직접적으로 개입한 사례 없음

- 최저임금위원회는 심의를 통해 결정한 최저임금 수준을 사무국 보고서와 함께 정부에 보고하고, 정부는 이에 동의하거나 동의하지 않을 수 있는데 금액을 변경할 수는 없음

## 3) 갱신주기

### ○ 2년마다 갱신

### ○ 짝수년 6월에 결정한 2년간의 최저임금을 각 연도 1월 1일 적용

\* '20년~'22년은 코로나19 팬데믹으로 통상적인 갱신주기가 아닌 수시 갱신으로 적용

## 4) 결정기준

### ○ 법적 결정기준

- 최저임금법에 결정기준을 명시하고 있지 않으나, 최저임금위원회는 최저임금이 근로자 보호, 특정 산업 및 지역에 있어서 경쟁조건 및 고용, 생산성에 미치는 영향을 지속적으로 평가하고 그 결과를 2년마다 연방정부에 보고하도록 법에 명시되어 있음
- 최저임금위원회는 위 3가지 요소 외에 단체협약임금의 추세 등 다양한 요소들을 종합적으로 고려하여 최저임금을 결정

#### ○ 심의 참고자료

- 최저임금위원회 사무국의 보고서(최저임금이 3가지 요소에 미치는 영향)
- 연방통계청 임금지표(단체협약임금) 추세
- 노사 단체 및 관련 연구소의 최저임금 관련 분석 자료

### 5) 결정단위

#### ○ 시급 단위로 결정

## 3

## 최저임금의 구분

### 1) 법정 최저임금

#### ○ 적용 대상

- 업종 및 지역 불문 모든 근로자(외국인도 동일 적용)

#### ○ 적용 제외

- 직업교육을 수료하지 않은 18세 미만 청소년
- 직업교육 실습 중인 실습근로자나 인턴
- 장기실업자의 재취업 시 첫 직장 6개월

\* 모든 적용 제외자들은 별도의 관련 법령으로 그 금액을 정하고 있으며, 이는 최저임금과 무관하게 결정됨

### 2) 단체협약에 의한 최저임금(단체협약단위: 업종·지역)

#### ○ 업종별 임금

- 단체협약으로 결정된 임금(업종별 임금)은 법정 최저임금(연방 최저임금)보다 높거나 같아야 함

○ 적용 범위

- 단체협약에 따라 개별 업종에 대한 보편적인 적용 가능
  - \* 단체협약에 따라서 개별 사업장, 지역, 업종별 등 적용 범위가 달라질 수 있음
- 단체협약법에 따라 정부에 단체협약 결과 등록을 신청할 법적 의무가 있으며, 정부에 등록되면 법적 구속력을 얻음
  - \* 정부에 등록된 단체협약을 바탕으로 통계청은 임금지표를 산출

### 3) 미니잡 임금(저임금고용: Geringfügig entlohnte Beschäftigung)

- 소득세와 사회보장 비용 등이 면제되는 임금
- 최저임금과 무관하게 결정되며 별도의 관련 법령과 임금 기준이 존재함
- '22.10.01.부터 월급 520유로(주당 근로시간 10시간)

## 4 | 최저임금 수준

### 1) 연도별 최저임금 현황

연도		시급 (유로)	인상률 (%)
결정시기	적용시기		
2014년	2015.1.1.~2016.12.31.	8.50	-
2016년	2017.1.1.~2018.12.31.	8.84	4.00
2018년	2019.1.1.~2019.12.31.	9.19	3.96
	2020.1.1.~2020.12.31.	9.35	1.74
2020년	2021.1.1.~2021.6.30.(상반기)	9.50	1.60
	2021.7.1.~2021.12.31.(하반기)	9.60	1.05
	2022.1.1.~2022.6.30.(상반기)	9.82	2.29
	2022.7.1.~2022.12.31.(하반기)	10.45	6.42
2022년 2월	2022.10.1.~2023.12.31.	12.00	14.83

출처: 독일노총 등

### 2) 최저임금 인상 특별법안

- 연방 내각은 '22.2.23. 연방 최저임금을 시급 12유로로 인상하는 특별법안을 의결('22.10.1.~'23.12.31. 적용)

### III. 스위스(제네바州)의 최저임금제도

#### 1

#### 연혁

##### 1) 도입 배경

- 연방 차원의 법정 최저임금 부재
  - '14.5월 연방 차원의 법정 최저임금 시급 22CHF(월급 4,000CHF)을 요구하는 헌법개정안이 국민투표에서 반대 76%로 부결
  - '14년 제네바州에서도 동 헌법 개정안을 부결
  - 26개 州 중 '17년 뇌샬州(시급 20.08CHF)(최초), 쥐라州(시급 20CHF), '20년 제네바州(시급 23CHF) 등은 州별 최저임금 도입 결정

##### 2) 발전 과정

- '20.9월 제네바州 내에서 일하는 근로자를 대상으로 '21.11.1.부터 시급 23CHF 최저임금을 도입하기로 결정(찬성 58.2%)
  - '20.11월부터 관련 개정 노동법을 발효함

##### 3) 관련 법

- 제네바州 근로감독및노동법(LIRT: 이하 노동법) 제39K al. 1조, 제39I조
  - 고용계약, 단체협약이 시급 23CHF 미만의 최저임금을 규정하고 있을 경우 고용계약이나 단체협약의 수정이나 변경 없이 23CHF 적용(개정 노동법 우선 적용)

#### 2

#### 최저임금제도의 주요 내용

##### 1) 최저임금의 결정

- 최저임금 도입에 대한 주민투표 결과에 따라 관련 노동법 개정으로 최저임금 도입 및 결정



## 2) 갱신주기

- 1년마다 갱신
- 매년 11월에 조정된 최저임금을 주 정부가 채택

## 3) 결정기준

- 8월 소비자물가지수를 기준으로 한 생활비에 자동 연동
  - 최저임금 도입을 위한 노동법 개정 당시 추정한 필수 생계비를 전년도 1~8월 소비자물가 인상률로 보완하는 방식으로 최저임금 조정

## 4) 결정단위

- 시급 단위로 결정

# 3

## 최저임금의 구분

### 1) 적용

- 적용 대상
  - 제네바州에서 통상적으로 근무하는 근로자
    - \* 근로자의 실제 근무지를 기준으로 제네바州에서 통상적으로 근무할 경우 최저임금 적용
- 적용 제외
  - 근로자의 통상적인 근무지가 제네바州가 아닐 경우
  - 연방법에 따른 직업교육(중등·직업학교)을 받는 견습생, 인턴
  - 18세 미만 근로자의 파트타임 근로\*
    - \* 노동시장감독위원회(CSME)의 심의를 통해 결정한 기준에 따라, 교육기관에 정식으로 등록되어 있으며, 방학 중 근무로 매년 여름철(최대 60일)의 기간동안 최저임금에서 제외되며 해당 임금수준은 노동시장감독위원회에서 결정

## 2) 업종별 구분

### ○ 농업, 화훼업 근로자

- 도입 당시 개정 노동법에 금액이 구분되어 있으며 일반 최저임금과 동일한 방식으로 자동 연동되어 조정

## 3) 기타 구분

### ○ 업종별 단체협약(단체협약단위: 업종·지역)

- 단체협약의 적용을 받는 업종의 경우, 협약임금이 최저임금의 기능을 일부 수행(개정된 노동법이 우선 적용되므로 최저임금보다 낮을 경우는 최저임금이 적용)

## 4 최저임금 수준

### □ 연도별 최저임금 현황

(단위: 스위스프랑)

적용시기	모든 업종	농업	화훼업
2020.11.1.~	23.0	16.90	15.50
2021.1.1.~	23.14	17.00	15.60
2022.1.1.~	23.27	17.10	17.10

\* 주 45시간 근무 시 월급: 4,537.65CHF, 주 40시간 근무 시 월급: 4,033.27CHF (월 4.33주)

## IV. ILO 최저임금 정책 가이드

\* 2017 ILO Minimum Wage Policy Guide에서 이번 ILO 면담과 관련된 내용을 발췌·요약하였으며, 자세한 내용은 ILO 최저임금 정책 가이드 요약(2021, 최저임금위원회) 참고

### 1

### 최저임금의 의의

#### 1) 의의 및 목적

- 최저임금은 ‘사용자가 임금근로자에게 일정 기간 수행한 노동에 대해 지불해야 하는 최저 보수액으로 단체협약이나 개별 계약에 의해 감액할 수 없는 금액’으로 정의\*하며, 이는 최저임금의 결정 방식과 관계없이 최저임금의 구속적 성격을 나타냄

\* ILO 1970년 최저임금결정협약(제131호) 및 1970년 최저임금결정권고(제135호)에 관한 일반조사(General Survey concerning the Minimum Wage Fixing Convention, 1970(No. 131) and the Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970(No. 135), 협약 및 권고 적용 전문가위원회 (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations), 2014)

- 최저임금의 목적은 부당한 저임금으로부터 근로자를 보호하는 데 있으며, 모두에게 정당하고 공평한 몫을 제공하고 보호를 필요로 하는 모든 근로자에게 최저 생활임금을 보장하도록 도움
- 최저임금은 동일가치노동에 대한 동일 보수 권리를 증진함으로써 남녀 간 불평등 등을 완화하고 빈곤을 극복하는 정책이 될 수 있음
- 최저임금의 목적은 임금의 하한선을 정하는 것이므로 기존 하한선보다 높은 임금을 정하는 데 이용할 수 있는 단체협약과 구분되어야 함
- 최저임금의 효과\*는, ①최저임금이 경제의 모든 산업과 직업뿐만 아니라 근로계약과 관계없이 모든 임금근로자를 보호해주는 정도 (적용범위), ②최저임금이 경제적 요인을 고려하는 동시에 근로자와 그 가족의 필요를 충족시켜주는 적절한 수준으로 결정 및 조정되는지 여부(수준), ③사용자가 최저임금 규정을 준수하는지 여부(준수) 등이 있음

\* ILO 노동보호의 발전 및 과제(Advances and Challenges in Labour Protection, 2014), 근로 조건평등국 정책브리프(Conditions of Work and Equality Department Policy Brief)

## 2) 주요 ILO 협약

### ○ 1928년 최저임금결정제도협약(Minimum Wage Fixing Machinery Convention) (제26호)

- 단체협약 또는 그 외의 다른 방식에 의해 임금을 효과적으로 규제하는 제도가 없고 임금이 예외적으로 낮은 특정 업종이나 그 업종의 일부(및 재택근로)에 고용된 근로자를 위해 회원국들이 최저임금을 시행하도록 장려함
- 임금결정과정에 여성의 참여 및 법을 준수하는 사용자를 부당경쟁으로부터 보호하는 강제조치를 요구하는 권고 제30호에 의해 보완

### ○ 1970년 최저임금결정협약(Minimum Wage Fixing Convention) (제131호)

- 협약 제131호는 비준 회원국들이 다음과 같은 최저임금제도를 수립하도록 장려함\*
- ▶ 적용제외를 최소화하여 모든 근로자를 보호
- ▶ 최저임금을 수시로 결정하고 조정하는 제도를 수립
- ▶ 노사정이 충분한 협의를 기초로 하는 최저임금
- ▶ 제도의 설계 및 운영에 독립적인 전문가와 노사정의 동등한 참여
- ▶ 최저임금의 효과적인 적용을 보장하는 적절한 조치 포함

\* 최저임금제도에 관한 2014년 ILO 일반조사(ILO General Survey 2014 on minimum wage systems, para. 406), 사회보호(노동보호)에 대한 반복되는 논의를 위한 위원회의 결론(Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection(Labor Protection)), 제104차 국제노동총회(ILC), Geneva 2015

- 협약 제131호는 다양한 국가 상황과 경제·사회적 발전 수준을 감안\*하여 모든 ILO 회원국에 단일모형을 제시하지 않음

\* ILO 기준적용위원회 보고서(Report of the Committee on the Application of Standards), 제103차 국제노동총회(ILC), Provisional record 13 part one, Geneva 2015

### ○ 1970년 최저임금결정권고(Minimum Wage Fixing Recommendation) (제135호)

- ‘일반적으로 적용되는 단일 최저임금을 결정하거나 특정 근로자 집단에게 적용되는 일련의 최저임금을 결정함으로써 광범위한 적용범위를 달성할 수 있다’고 권고함

- 국가별 필요와 선택에 따라 운용 가능한 최저임금제도는 다양하며, 상황에 따라 여러 접근이 가능함
  - 단순한 제도는 운영과 홍보, 집행에 용이하지만, 다양한 지역 또는 산업의 상황을 고려할 여지가 적음
  - 복잡한 제도는 다양한 산업 또는 지역의 상황에 적합하지만 제도적 역량을 요구하며, 지나치게 복잡한 제도는 효율성이 떨어질 수 있고, 노사 간 단체교섭에 지장을 줄 수 있음
- 최저임금이 업종별 또는 직종별로 구분 적용될 경우, 동일가치 노동에 대한 동일 보수 원칙의 준수가 보장되어야 함
- 각 국가의 구체적 상황 및 정책목표에 따라 최저임금을 '필요한 만큼 복잡하지만 가능한 한 단순하게' 유지하고, 교육목표와 경력 또는 숙련 등 객관적이고 타당한 이유가 아닌 임금 차등화를 방지하도록 권고함

## 1) 최저임금 구분 적용 배경

### ○ 최저임금 단일 적용

- 단일 최저임금은 모든 근로자는 동일한 임금보호를 받을 동등한 권리가 있다는 것에 기반을 둠
- 단일 최저임금은 근로자와 그 가족의 필요가 종사하는 산업부문 또는 기업규모나 직종에 관계 없이 동일하므로, 동일한 필요를 충족 시키기 위함임

### ○ 최저임금 구분 적용

- 부문별 경제요인을 고려하여 산업 혹은 직종 최저임금이 존재할 수 있지만, 국가 최저임금보다 낮게 결정될 경우 1958년 차별(고용과 직업)협약(Discrimination (Employment and Occupation) Convention)(제111호)의 근본 원칙에 위배될 수 있음
- 최저임금은 다양한 인구집단 또는 기업규모에 따라 차등 적용될 수 있지만, 기업규모 등은 신규 채용을 막거나 불안정한 계약형태를 야기할 수 있으며 대기업의 소규모 위성기업 설립 유인을 제공할 수 있는 문제 등이 있을 수 있음

## ○ 각 유형별 구분 적용의 근거

<b>국가</b>	모든 근로자는 동일한 최저임금을 받을 권리가 있으며 근로자와 그 가족은 종사 부문에 관계 없이 모두 동일한 필요를 가짐
<b>지역</b>	동일 국가 내 생계비, 경제발전 및 노동시장 상황에 있어서 중대한 지역 차가 있음
<b>업종</b>	어떤 업종은 다른 업종보다 더 높은 평균 생산성과 임금 지불능력을 가지며 더 높은 최저임금을 지불할 여력이 있음
<b>직종</b>	어떤 직종은 다른 직종보다 숙련도가 높고 이런 직종에 종사하는 근로자가 더 높은 생산성을 가짐
<b>기업규모</b>	소규모일수록 생산성이 낮고 이에 따라 평균 임금 지불능력이 낮음
<b>인구집단</b>	높은 수준의 최저임금은 청소년, 훈련생, 장애인 근로자 등 어떤 집단 구성원의 고용에 장애물로 작용할 수 있음

## 2) 제도의 복잡성

### ○ 단순한 제도

- 단순한 최저임금제도는 효과적인 임금 하한선을 결정하는 것을 목적으로 하며, 상대적으로 단순한 종합정보와 거시경제자료에 기초하여 최저임금 수준을 결정 가능
- 홍보와 실행, 관리감독이 용이하며 미준수에 대한 추정도 단순화 시켜 분석할 수 있음
- 그러나 국가 최저임금은 임금체계(wage scale) 중 최하위 수준에 대한 기준만을 제공하는데, 노동시장의 다른 제도가 부족한(낮은 노조 조직률, 제한적 단체교섭 적용 범위 등) 국가에서는 공정한 소득 분배 차원에서 충분하지 못할 수 있음
- 매년 동일시기에 정기적으로 조정될 때 유리함

### ○ 복잡한 제도

- 복잡한 최저임금제도는 여러 개의 임금 하한선을 정해서 단체교섭 부재 시 '지불능력'이 큰 부문에서 임금 하한선을 더 높게 정할 수 있는 기회를 제공할 수 있음

- 그러나 국가 수준의 정보뿐만 아니라 업종, 직종, 지역 또는 기타 인구 하위집단과 관련된 구체적인 정보를 필요로 하고, 결정과 실행에 있어서 의심과 갈등의 여지가 있을 수 있음
- 단체교섭(기능)이 약하거나 최저임금이 임금협상의 유일한 통로일 경우, 최저임금은 '과도한 부담'을 갖게 되고, 제도가 단체교섭의 대체물이 되어 단체교섭의 발전을 지연시킬 수 있음
- 복잡한 제도는 수시로 검토되고 수정되어야 함

단순한 제도(국가 최저임금)	복잡한 제도(구분 적용)
<b>임금수준 결정 및 조정</b>	
단일 최저임금 수준을 결정하여 다양한 부문, 지역 등의 이질성은 무시 종합적인 자료의 활용	복수의 최저임금수준을 결정하여 각 부문, 직종 등의 상황에 맞게 결정 산업, 직종별 세부정보를 제공하는 충분한 자료가 필요
<b>결정 주체</b>	
단일 위원회 등	단일 위원회 등에서 결정할 경우 모든 부문, 직종, 지역 등의 특성에 대한 이해 필요 또는 복수의 위원회와 국가수준의 조정기구가 요구
<b>적용 대상</b>	
국가 최저임금은 원칙적으로 모든 근로자를 위한 하한선 제공	구분에 없는 부문이나 직종에 종사하는 일부 근로자는 제외될 가능성 존재
<b>집행과 모니터링</b>	
최저임금수준의 집행 용이 모니터링 용이	근로자와 사용자 및 근로감독관은 해당 최저임금과 적용시기 등에 대한 이해 필요
<b>단체교섭과의 상호작용</b>	
최저임금은 임금 하한선을 제공하고 단체교섭은 최저임금 이상의 임금을 결정	사회적 파트너의 역할이 약한 부문에서 단체교섭을 보완하거나 촉진 가능

### 3) 동일가치노동에 대한 동일보수

- 최저임금의 구분 적용이 실시되더라도 동일가치노동에 대한 동일보수 원칙이 준수되어야 함
- 1951년 동일보수협약(Equal remuneration Convention) (제100호)

- 동일가치노동에 대한 남녀 근로자의 동일보수 원칙을 명시하며, 1951년 동일보수 권고(Equal Remuneration Recommendation) (제90호)는 최저임금 또는 기타 임금이 공적 권한 하에서 결정되는 산업 및 서비스에서 적용될 경우 이 원칙을 요구함

#### ○ 동일가치노동에 대한 동일임금

- ILO 헌장 전문에 명시되어 있는 동일가치노동에 대한 동일노동 원칙은 보다 광범위한 개념으로 서로 다른 업무를 하는 경우까지 포괄하며, 이를 판단하기 위해 직무평가방법으로 평가함(ILO 동일 임금-세부설명 기초안내서)

### 3

## 최저임금의 결정 주체

- 최저임금은 단체협약 조항에 법적 효력을 부여하는 등 다양한 방식으로 결정될 수 있음\*

\* 1970년 최저임금결정권고(Minimum Wage Fixing Recommendation) (제135호)

- 최저임금을 단체교섭에만 의지하는 국가는 단체협약이 근로자의 90%에 적용되는 국가들이며, 대부분의 국가에서 단체협약의 적용범위는 대다수 근로자에게 최저 수준의 보호를 제공하기에 불충분하여 법정 최저임금을 함께 시행하고 있음

### 1) 노사정 협의 및 직접 참여

- 최저임금제도 수립, 운영, 수정에 대한 노사정 사회적 파트너의 충분한 협의 원칙은 1970년 ILO 최저임금결정협약(Minimum Wage Fixing Convention)(제131호)(제4조1항)에 명시되어 있음

사회적 대화는 국가의 사회, 정치, 경제적 안정, 공평성 및 민주주의에 중요한 역할을 하며, 잠재적인 분쟁을 해결하기 위해 평화롭고 질서정연한 절차의 기본틀을 마련함\*  
근로자나 사용자가 최저임금 결정과정에서 소외되고 대표되지 않았다고 느낄 때 최저 임금정책에 대한 '수용(buy-in)' 또는 주인의식이 부족해지고 저항이나 파업이 발생

\* Fashoyin, T. (2004). '노사정 협력, 사회적 대화 및 국가발전(Tripartite cooperation, social dialogue and national development)' International Labour Review, Vol. 143.4, pp.341~72



- ILO 협약 제131호의 요건을 충족시키기 위해서는 근로자와 사용자 단체의 충분한 협의가 필요하며, 공식적인 협의절차가 존재한다는 사실만으로는 충분하지 않음

## 2) 단체교섭을 통한 최저임금 결정

### ○ 협약 제131호와 단체협약

- 협약 제131호에 따라 최저임금은 단체협약 조항에 법적 구속력을 부여함으로써 결정할 수 있으며, 이 경우 단체협약이 특정 부문의 모든 근로자와 사용자 또는 국가의 모든 산업분야에 적용될 것을 요구하지는 않음
- 단체교섭은 최저기준의 보호를 제공할 수 있지만, 대부분 국가에서 단체교섭의 적용만으로는 대다수 근로자에게 최저기준의 보호를 제공하기에 불충분하여(Issue Brief No. 1) 다수 국가는 단체교섭을 통한 최저임금과 법정 최저임금을 함께 시행 중임
- 일반적으로 법정 최저임금 수준 이상이라면 단체협약에 의해 최저임금을 결정할 수 있는데, 이는 법정 최저임금이 단체협약이 정한 하한선보다 높게 인상될 경우 법정 최저임금이 적용된다는 것을 의미함

## 3) 법정 최저임금

- 법정 최저임금 제도는 노사정 삼자 또는 양자(bipartite) 임금위원회(wage commissions, wage boards), 경제 및 사회문제에 대한 전반적 역량을 갖춘 기타 기구 등 기관을 통한 결정 혹은 의사전달이나 별도의 특별 협의 등 다양한 형태로 결정 가능
- 원칙적으로 노사정은 평등하게 참여해야 하며 임금위원회의 위원은 근로자 및 사용자 대표 단체를 포함해야 함

## 4) 독립된 전문가 및 통계기관

### ○ 독립된 전문가

- 협약 제131호는 근로자 및 사용자 단체가 충분한 협의를 거쳐 임명한 국가의 보편적 이익을 대변하고 역량을 갖춘 전문가가 최저임금 결정에 직접 참여하도록 요구함

#### ○ 통계기관

- 최저임금의 결정은 증거에 기초해야 하고 그 영향을 세심하게 모니터링 해야 하며, 노사정 및 정책입안자는 국가통계기관의 관련 자료 및 분석에 적절하게 접근할 수 있어야 함
- 권고 제135호에 따르면 관련 경제적 요인, 특히 최저임금 결정기준과 관련된 요인에 관한 분석적 연구에 필요한 통계 및 기타 자료를 수집하는 데 국내 여건에서 가능한 충분한 자원이 투입되어야 함
- 통계 자료의 목적은 사회적 대화나 교섭을 대신하는 것이 아닌 충분한 정보가 제공된 사회적 대화를 가능하게 하는 데 있음

## 4

### 최저임금 수준의 결정 및 조정

- 최저임금 수준의 결정과 조정은 근로자와 그 가족의 필요뿐만 아니라 국가의 경제적 요인을 함께 균형있게 고려하는 증거기반 접근방식으로 이루어져야 함
- 증거기반 접근방식은 노사정의 최저임금 심의를 지원하는 신뢰성 있는 통계 지표뿐만 아니라 최저임금 수준에 대한 논의를 이끌어 나가는 명확한 기준이 되어야 함
- 흔히 사용되는 지표로는 일반적 임금수준과 임금분포, 지역별 생계비 변화와 차이, 국가 또는 업종별 노동생산성, 경제성장률 등이 있음
- 최저임금 수준은 적절성 유지를 위해 수시로 조정되어야 하며, 최저임금의 사회·경제적 효과를 완벽히 예측할 수 없기 때문에 이러한 영향에 대한 적절한 모니터링과 조사가 필수적임
- 최저임금을 주기적으로 조정하는 데 특정 공식을 사용할 경우 사회적 파트너와 협의해야 하며, 이는 사회적 대화의 대체물로서는 불가함

## 1) 균형있는 증거기반 접근방식

- 균형있는 접근방식은 근로자와 그 가족의 필요뿐 아니라 국가의 경제적 요인을 고려하는 접근방식으로 부정적인 효과를 일으키지 않으면서 근로자와 사회에 유익한 수준을 모색하기 위해 사회적 요인과 경제적 요인을 결합하는 방식임
- 협약 제131호
  - 1970년 협약 제131호는 균형 있는 접근방식을 강조하는데,
    - (a) 해당 국가의 일반적 임금수준, 생계비, 사회보장급여 및 다른 사회 집단의 상대적 생활수준을 고려한 근로자와 그 가족의 필요
    - (b) 높은 고용수준 달성 및 유지의 타당성, 경제발전의 필요성, 생산성 수준 등 경제적 요인
  - 이러한 기준들은 전부 포함될 것을 의미하지는 않으며, 경제적 요인은 최저임금 인상을 제한할 수도 있지만, 반대로 근로자와 그 가족의 최소 생존적 필요 이상으로 최저임금을 인상할 기회를 제공할 수도 있음
- 증거에 기반한 최저임금 결정
  - 최저임금은 노사정의 충분한 협의 원칙을 포함하는 정치적 과정으로 결정되지만, 이러한 최저임금의 결정은 증거에 기초하여야 하므로 객관적 기준을 명시해야 함
  - 권고 제135호 및 1985년 노동통계협약(Labour Statistics Convention) (제160호)은 분석적 연구를 위해 통계 및 기타 자료를 수집하는 중요성을 강조함
  - 노사정이 최저임금 조정에 사용하고자 하는 기본적 기준에 합의할 경우 공통의 기본틀 내에서 논의가 이루어질 수 있고, 자료의 가용성은 최저임금의 효과를 시간에 따른 모니터링이 가능하게 하며, 이런 과정을 통해 측정된 효과는 추후 정책입안자가 다음 최저임금 인상 결정에 반영할 수 있음

- 이를 위해 자료는 시의성을 지니고, 종합적이며, 성별에 따라 분류된 것이어야 하고, 최저임금의 효과를 평가하거나 최저임금 인상이 경제에 미칠 영향을 평가하기 위해서는 가능한 한 경제상황을 잘 나타내는 자료를 확보하는 것이 중요함
- 가계조사는 특히 소득, 임금 및 근로시간의 자가 보고와 관련하여 측정 오차가 생기기 쉽기 때문에 사업체조사 등 다른 조사로 보완해야 함
- 사업체조사에서는 종종 비공식 근로자, 자영업자 및 중소기업 근로자 등이 제외될 수 있음

## 2) 최저임금 결정 주기

- 협약 제131호는 최저임금이 '수시로 조정'되어야 한다(제4조)고 권고하며, 이 협약에 동반하는 제135호는, 최저임금은 생계비와 기타 경제상황의 변화를 감안하기 위해 수시로 조정되어야 한다고 명시하고 있음
- 원칙적으로 최저임금은 '정기적 간격을 두거나 그 검토가 생계비지수 변동에 비추어 적절하다고 여겨질 때마다' 조정 가능
- 정기적인 조정
  - 원칙적으로 노사정은 필요할 때마다 최저임금을 조정하기로 합의할 수 있으나, 정해진 주기가 없을 경우 근로자와 사용자 모두 불확실성에 의해 영향을 받게 될 것임

## 3) 근로자와 그 가족의 필요

- 최저임금은 경제적 요인을 고려하는 동시에 근로자와 그 가족의 필요를 충족하는 수준에서 정해져야 함
- 적절한 최저생활수준은 최저임금과 사회보장 조치의 결합을 통해 보장되어야 함

## ○ 절대적 필요와 상대적 필요

- 근로자와 그 가족의 절대적 필요는 식비, 주거비, 그리고 건강, 자녀교육, 지역사회활동 참여 등 기타 필수적 비용을 합산하여 근로자와 그 가족의 기초적이지만 품위있는 생활방식에 드는 평균 비용을 추산함으로써 구할 수 있음(국가빈곤선\*이나 '생활임금(living wage)'을 추정하는 방식)

\* 국가빈곤선은 다양한 방법에 기초하여 정해질 수 있음 (Haughton, J.; Khandker, S.R. 2009. 빈곤 및 불평등 편람(Handbook on poverty and inequality)(World Bank, Washington DC))

- 상대적 필요 및 상대적 빈곤선은 중위가계소득의 일정 비율(주로 60%)로 정해지는데, 상대적 빈곤선은 '특정 시기와 장소에서 사회적 포용과 기회균등 비용'을 측정하기에 용이\*

\* Jonathan Bradshaw Yekaterina Chzhen; Gill Main; Bruno Martorano; Leonardo Mencini; Chris de Neubourg(January 2012), 선진국 아동의 상대적 소득빈곤(Relative Income Poverty among Children in Rich Countries)(report), Innocenti Working Paper, Florence, Italy: UNICEF Innocenti Research Centre.

## ○ 물가상승에 맞춘 조정

- 물가수준은 생계비 증가를 최저임금 조정에 고려할 때 중요한 사항으로 최저임금의 실질가치를 파악해야 하기 때문임

## 4) 경제적 요인

- 협약 제131호에 따르면, '경제발전의 필요성, 생산성 수준 및 높은 고용수준의 달성 및 유지'를 최저임금 결정에 고려해야 하고, 그 밖에 경제적 요인으로는 투자, 물가, 경제성장, 경쟁력 관련 이슈 등이 있음\*

\* IOE, The Minimum Wage, 국제사용자기구 지침서(Guidance paper of the International Organisation of Employers)

## ○ 노동생산성

- 노동생산성은 기존의 자본과 기술 수준을 고려하여 국가의 평균 근로자가 생산한 생산물의 시장가치에 대해 상황에 맞는 정보를

제공\*할 수 있으므로 정기적인 최저임금 조정에서 노동생산성을 고려하는 것은 근로자가 발전의 대가를 배당받도록 보장해 줄 수 있음

\* OECD, 2001, 생산성 측정: OECD 매뉴얼(Measuring Productivity: OECD Manual), 총생산성 및 산업 생산성 증가 측정(Measurement of aggregate and industry-level productivity growth)(Paris, OECD)

#### ○ 영향률 및 임금총액에 미치는 영향

- 최저임금 도입 혹은 인상에 따른 영향률 변화는 최저임금이 전체 임금구조 및 임금총액에 미칠 영향을 측정함
- 최저임금이 과도하면 대다수 근로자에게 영향을 줄 가능성이 있으며 이는 평균인건비 및 사용자가 지불해야 하는 임금총액에 예상치 못한 큰 영향을 줄 수 있음
- 임금총액에 미친 영향을 물가상승을 유발하고 고용수준을 감소시키고 저조한 최저임금 준수율을 초래할 가능성도 높음
- 영향률은 국가, 지역 또는 산업 수준에서 측정될 수 있으며 특정 근로자 집단을 대상으로 추정할 수 있는데, 이러한 분석들은 경제의 각 근로자 부문, 집단 특유의 임금분포에 대한 이해를 돕고, 최저임금 영향의 개인·지역·산업 간 불균형을 파악할 수 있도록 함

#### ○ 총수요 관리

- 저임금근로자에 대한 임금인상은 소비수준을 높이고 총수요 증가로 이어질 수 있음
- 그러나 과도한 임금 인상은 수출과 투자 하락 등으로 인해 총수요 감소를 초래할 수 있음
- 거시경제적 관점에서 중기 생산성 증가율에 중앙은행의 목표물가 상승률을 더한 비율로 인상되는 임금은 물가안정을 보장하여 임금 변동이 물가에 미치는 영향을 줄일 수 있도록 할 수 있음

## 5) 평균임금 대비 최저임금 비율(Kaitz index)

- 평균임금은 양극단 값의 영향을 받으므로 임금 불평등 수준이 높은 국가의 경우 중위임금이 더 나은 기준점이 될 수 있음
  - 선진국에서 최저임금은 중위임금의 35~60% 수준이며 개발도상국의 경우는 이보다 높은 수준인데, 이는 개발도상국의 중위임금이 낮은 수준이기 때문임
  - 따라서 근로자와 그 가족의 필요와 관련하여 선진국보다 개발도상국에서 더 높은 최저임금 수준을 요구함
- Kaitz index는 최저임금 수준을 평가하는 데 유용하지만, 최저임금 영향률이 높은 집단·지역·성별·업종별로 분석하는 등, 국가별로 더욱 정제된 분석으로 보완이 필요함
  - 지표의 수준은 국가\*에 따라 달라질 수 있으므로 국가별 비교에 유의해야 함
    - \* 프랑스의 경우 높은 수치를 기록하지만, 최저임금 근로자를 고용하는 사용자에 대한 사회보장부담금 감소 등의 정책으로 이를 완화함
- 유의점
  - OECD에서는 평균임금 대비 최저임금을 비교할 때 전일제 근로자의 정상근로시간에 대한 월 최저임금을 비교하는데, 전체 근로자의 근로시간은 다양하기 때문에 평균임금은 전일제 또는 전일제 상당 근로자의 평균임금보다 낮은 경향이 있음(전일제가 아닌 근로자의 비율에 따라 달라질 수 있음)
  - 업종에 따라서 최저임금 일자리가 많은 경우 평균임금이 최저임금과 유사하여 수치가 높을 수 있으며, 반대의 경우도 있으므로 해석에 유의해야 함
  - 따라서 Kaitz Index는 추가적인 분석을 요구하는데, 특히 비공식 경제의 규모가 큰 국가의 경우 최저임금의 법적 적용을 받는 근로자의 평균임금과 전체 근로자의 평균임금 사이에 차이가 존재하므로 이를 유의해야 함

## 6) 결정방식

### ○ 특정 공식 사용

- 예측가능성을 높이고, 매년 조정에 따른 논란 또는 정치적 요인에 의한 갑작스럽고 이례적인 조정을 피할 수 있음
- 그러나 특정 공식을 사용하는 데에는 노사정의 충분한 협의가 전제되어야 함

### ○ 연동(indexation) 방식

- 최저임금이 물가에 따라 자동 인상될 경우 원칙적으로 실질 최저 임금 수준(구매력)을 보장할 수 있음
- 그러나 특정 상황에서 물가상승 관성효과(inflationary inertia)를 일으킬 수 있는데, 이는 과거 물가상승을 임금 및 기타 가격에 재반영하는 것이므로 추가적인 물가상승을 초래할 수 있음



## V. 방문기관 면담내용

### 1 독일노동조합총연맹(DGB) (10.24.)

#### ① 기관 개요

- 설립연도: 1949.10.12., 독일 뮌헨에서 설립
- 설립목적: 독일 근로자를 보호하고 대변하는 사회적 파트너
- 조직성격: 노동조합 총연맹
- 조직규모: 8개 노동조합, 약 600만 명의 조합원(2018년 기준)

#### ② 방문 사진



### ③ 주요 면담내용

#### □ 2022년 최저임금에 대한 입장

- 독일노동조합총연맹(DGB)은 최저임금의 도입 당시부터 12유로의 최저임금 수준을 요구해왔음
  - 따라서 2022.10월부터 시행되는 12유로의 최저임금 수준에는 찬성하는 입장을 가지고 있지만,
  - 최저임금위원회에서 사용자측과 합의를 통해 최저임금 12유로를 달성하길 희망하였음

#### □ 독일 최저임금의 결정 기준

- 독일 최저임금위원회는 근로자 보호, 특정 산업 및 지역에 있어서 경쟁조건 및 고용, 생산성에 미치는 영향 등 3가지 요소를 중점적으로 검토하되,
  - 특정 결정 기준에 집중하지 않고, 협약임금 인상률의 추세, 물가 수준, 생계비 등 여러 가지 상황을 종합적으로 고려해서 토론과 협상을 통해 최저임금을 결정하고 있음

#### □ 최저임금의 영향

- 최저임금이 고용에 미치는 부정적인 영향은 연구를 통해 큰 영향이 없다고 확인되었고,
  - 실제로 최저임금 도입 이후에 고용은 오히려 증가하였음

#### 4 면담내용

##### ☐ 최저임금위원회 근로자위원 구성

###### ○ (질의) 최저임금위원회의 DGB 소속 근로자위원 수는

- (답변) 최저임금위원회 근로자위원은 금속노조, 건설노조, 서비스업노조 각각 1명씩으로 구성되어 있고, DGB는 이 중 금속노조에 속함

##### ☐ 2022년 최저임금에 대한 입장

###### ○ (질의) 2022년 입법을 통한 독일 연방 최저임금 결정에 대한 DGB와 독일 노동계의 입장은

- (답변) 독일은 2015년 시간당 8.5유로의 최저임금을 도입하였으나, DGB는 2010년부터 시간당 8.5유로의 최저임금 도입을 주장하였고, DGB 주장과 최저임금 사이에 5년의 시차가 존재하므로 최저임금은 12유로까지 인상되어야 한다는 입장을 줄곧 가지고 있었음
- 2022년 하반기부터의 최저임금 수준인 12유로에는 찬성하는 입장이지만, 정상적인 결정 방식인 최저임금위원회에서의 합의를 통해 해당 최저임금 수준에 도달하길 희망하였음
- 이번 최저임금 결정은 예외적인 것이었으며, 2024년 최저임금부터는 최저임금위원회에서 합의를 통해 결정할 것임
- (질의) 이번 입법에 의한 최저임금 결정은 새 정부 출범의 공약을 이행하는 차원이었는지, 사회적 필요에 대한 여론의 힘이었는지
- (답변) 사민당에서 추진하긴 했지만, 이면에는 다양한 이유가 있었고 무엇보다도 최소한의 생계비 기준에 최저임금이 도달하지 못했던 것이 가장 큰 이유임
- 노동계의 꾸준한 주장이 배경이 되어 정치권이 이를 수용하였고, 시민들의 공감이었기에 국회에서 결정이 이루어진 것이며, 여러 설문조사 결과 대다수가 최소한의 생계비를 위해 12유로로의 인상에 찬성했다는 사실이 이를 뒷받침함

##### ☐ 독일 최저임금 결정 기준

###### ○ (질의) 독일 최저임금의 결정 기준은 무엇이며, 이번 12유로의 결정이 생계비를 반영한 것이라면 어떻게 반영된 것인지

- (답변) 독일 최저임금위원회는 근로자 보호, 특정 산업 및 지역에 있어서 경쟁조건 및 고용, 생산성에 미치는 영향 등 3가지 요소들을 중점적으로 검토하여 토론과 협상을 통해 최저임금을 결정하고 있음
- 이 과정에서 협약임금(단체협상임금)의 추세도 논의될 수 있는데, 특정 비율을 직접 활용하기보다는 일반적인 임금의 추세가 어떤지 참고하여 반영하고 있음

- 12유로라는 최저임금 수준은 EU 최저임금 지침인 중위임금의 60% 수준으로도 설명할 수 있고, 그 외 생계비 수준 등 여러 가지로 설명할 수 있음
- (질의) 한국의 경우 노동계에서는 생계비, 특히 근로자와 그 가족의 생계비를 중요한 결정요인으로 주장하는데, 독일 노동계에서 중요하게 생각하는 결정요인은
- (답변) 독일 노동계는 최저임금의 특정 결정 기준에 집중하지 않고 매년 결정 당시의 여러 가지 상황을 종합적으로 고려하는데, 최근의 경우에는 물가 인상 등이 중요 고려사항이 될 수 있음
- 협약임금의 추세 역시 중요하게 고려되는데, 최저임금은 협약임금의 바로 아래에서 생계를 위한 최후의 방어선의 역할을 하기 때문임

#### □ 최저임금의 영향

- (질의) 2022년 하반기까지의 최저임금은 10.45유로였으나, 2022년 입법으로 기존의 최저임금이 같은 해에 갑자기 변경되었고, 이 과정에서 음식·숙박업이나 서비스업 등 최저임금의 영향을 많이 받는 업종의 고용충격에 대한 사회적 논의가 있는지
- (답변) 새로운 최저임금이 시행된 지 3주가량 지난 시점으로 아직 경험적인 연구를 진행하거나 판단하기에는 이른 시기임
- 다만, 최저임금이 12유로로 인상될 경우에 대한 시뮬레이션이 최저임금위원회의 연구용역으로 진행된 적이 있는데, 이 연구에 따르면 고용에 대한 영향은 크게 없다는 결과가 나왔음
- 음식·숙박업의 경우 근로조건이 열악하고 저임금 일자리가 많은데, 오히려 최저임금이 인상되면 걱정과는 반대의 결과로 고용이 증가하였음
- 해당 업종의 경우 항상 인력난에 시달리고 있으며 실제 현장에서는 이미 단체협상을 통해 임금을 상당히 인상한 상태이고, 오히려 최저임금의 인상을 찬성하는 분위기임
- 2015년 최저임금 도입 시점에도 고용에 대한 부정적인 영향을 걱정하는 목소리가 많았는데 실제로는 최저임금의 도입 이후 고용이 크게 증가하였음
- 그뿐만 아니라 근로조건과 임금수준이 좋은 일자리가 많이 생겨났고, 고용형태가 취약한 미니잡 일자리들은 줄어들었음
- 이를 통해 최저임금 인상으로 인한 고용충격 등의 실업률 수치는 오히려 반대로 개선되는 현상이 일어남을 확인할 수 있음

#### □ 최저임금의 목표치

- (질의) 현재 전세계적인 경기침체와 최저임금의 급격한 인상과 관련하여 그 부작용에 대한 걱정들이 존재하는데, 이러한 대내외적인 요건들을 고려했을 때, 독일 노동계의 최저임금 최종 목표치는 어느 정도 수준인지

- (답변) 최저임금 결정에는 여러 가지 기준들이 종합적으로 고려되고 있으며, 최저임금위원회에서 토론과 협상을 통해 심의가 이루어지고 있기 때문에 특정 수치로 목표치를 한정하기 어려움
- 한국의 경우 최근 최저임금이 중위임금의 60% 전후의 추세를 보이고 있는데, 독일의 결정 기준인 경쟁조건 및 고용의 측면에서 본다면, 고용이 악화되고 사용자의 지불능력을 웃도는 비용발생으로 폐업이 발생하는 등의 부작용이 발생하고 있음
- 독일의 실증분석 연구에서는 한국에서 발생한 부작용들을 확인하지 못했고, 유사한 연구결과가 없는 것으로 알고 있음
- 다만, 독일 최저임금위원회나 사용자단체를 방문한다면 이에 대한 확실한 답변을 들을 수 있을 것임
- 독일에서도 이와 유사한 논의가 없었던 것은 아니지만, 만약 어떤 사업장이 생계를 유지하기 힘든 수준의 저임금 근로자들로만 운영되고 유지될 수 있다면, 최저임금의 인상으로 지불능력에 문제가 생긴 그 사업장은 건강하지 않은 사업장이라고 생각함
- 일정 부분 동의하지만, 최저임금이 중위임금의 60% 수준을 넘어서고 부담의 수준이 임계점을 지나면, 소상공인의 비중이 큰 국가의 경우 소상공인과 그들이 고용하는 취약계층의 근로자들 모두에게 부작용이 발생할 수 있음
- (질의) 2022년 최저임금이 입법으로 예외적으로 결정되었더라도 장외에서 이에 대해 근로자측과 사용자측의 논의가 있었을 것 같은데, 사용자측의 반대의사를 표명하면서 제시했던 최저임금 수준이 있었는지와 그 평가는
  - 사용자측에서 반대의사를 표명했다는 것은 알지만, 어떤 수준을 따로 제시했는지 여부는 모르겠음
  - 다만 가장 최근에 최저임금위원회에서 공식적으로 협상하여 합의한 수준은 2022년 하반기까지 10.45유로였음

#### ☐ 단체협약에 의한 업종별 임금

- (질의) 독일은 연방 최저임금은 단일 적용하지만, 단체협약을 통해 업종별 임금이 존재하고 있는데, 최저임금이 12유로로 인상되면 업종별 단체협상이 추가적으로 진행되어 협약을 개정하는 절차가 필요한 것인지
  - 국회에서 2022년 2월에 발의한 최저임금은 10월부터 적용되어 약 8개월의 시간이 존재했고, 그 사이에 단체협상이 진행되었다면 12유로 이상으로 결정되었을 것임
  - 만약 그 기간에 단체협상이 진행되지 않았다면, 법정 최저임금인 12유로가 우선하여 적용됨

## 2

## 독일 연방노동사회부(BMAS) (10.24.)

### ① 기관 개요

- 설립연도: 1949년(구, 서독의 노동부)
- 설립목적: 일자리, 사회적 포용, 사회복지제도 등의 사무를 관장
- 조직성격: 연방정부 행정기관

### ② 방문 사진





### ③ 주요 면담내용

#### □ 독일 최저임금 개요

- 독일 최저임금은 단체협약의 적용을 받는 근로자 비율의 감소와 산업 구조의 변화로 인한 저임금 직종의 증가로 인해,
  - 저임금 근로자 보호에 대한 제도적 장치의 필요성에 의해 도입됨
- 최저임금의 결정 주기가 2년인 이유는 시의적절한 대처와 동시에 실증분석 자료들을 충분히 확보하기 위함임
  - 최저임금위원회 사무국에서는 2년 동안 철저한 조사 및 연구를 토대로 보고서를 작성하여 제출할 법적인 의무가 있으며, 이를 바탕으로 최저임금이 결정됨
- 독일은 전통적으로 노사 간의 자율적인 단체협상을 강조하는데, 최저임금제도에서도 이러한 단체협상의 구조를 지키고자 함
  - 최저임금법의 명칭부터 ‘단체협상자율강화법’이며, 최저임금이 단체협상에 영향을 주는 것을 모두가 경계하고 있음

#### □ 단체협약에 의한 업종별 임금

- 단체협약에 의한 업종별 임금은 해당 업종(지역)에 구속력을 부여받기 위해 정부에 신청 후 등록하는 과정이 필요하며,
  - 최저임금법과 무관한 다른 법을 통해 법적 구속력을 부여받음
- 심의과정에서 임금지표를 검토하고 있는데, 임금지표에는 단체협약에 의한 업종별 임금과 개별임금이 포함되어 있음

#### □ 2022년 입법에 의한 최저임금 결정

- 최저임금 도입 이후 부작용이 발견되지 않았고, 근로자 보호에 보다 힘을 실어주어야 한다는 의견이 커지고 있었는데,
  - 2020년 최저임금 실태조사 이후 최저임금 인상의 사회적 요구를 확인한 것을 계기로 정치권이 개입하여 결정하였음

#### 4 면담내용

##### □ 독일 최저임금 개요

###### ○ (질의) 독일 최저임금 제도의 도입 배경은

- (답변) 독일에 법정 최저임금제도가 도입된 배경은 2가지가 있음
  - 단체협약의 적용을 받는 근로자 비율이 75% 수준에서 최근 50% 수준으로 감소하여 근로자 보호의 필요성이 대두
  - 산업 구조의 변화로 저임금 직종이 크게 증가하여 제도적 장치의 필요성 증가

###### ○ (질의) 단체협약의 적용을 받는 비율이 50%까지 감소한 이유는 무엇인지

- 단체협약의 적용률이 감소한 이유에는 여러 가지가 복합적으로 작용하였지만, 특히 단체협약이 필요하지 않은 새로운 업종들이 등장했다는 점과 근로자측과 사용자측 양측의 조직 구조가 크게 변했다는 점이 크게 작용하였음
- 단체에 속하지 않고 구속받지 않는 근로자와 사용자들이 증가한 것임

##### □ 최저임금 결정 주기

###### ○ (질의) 많은 국가들이 최저임금을 대부분 1년 주기로 결정하고 있는데, 독일은 2년 주기로 최저임금을 결정하는 이유가 있는지

- (답변) 최저임금 결정 주기가 2년인 이유는 변화하는 경제상황에 적절하게 대처할 수 있으면서 동시에 최저임금 심의에 필요한 여러 실증분석 자료들을 충분히 확보하기 위함임
- 최저임금위원회에서는 경험적 근거를 토대로 작성된 보고서를 심의 결과와 함께 정부에 제출해야 하고 이러한 실증분석 연구를 위한 자료는 최소 2년이 필요함
- (질의) 한국의 경우 단체협약 적용 주기가 법적으로는 3년이지만 거의 매년 임금협상이 이루어지는데, 혹시 독일 단체협약의 실질적인 적용 주기가 2년 이어서 시기를 맞추기 위함은 아닌지
- 독일은 협약의 기한을 정하지 않는 경우가 일반적이어서 오랫동안 지속될 수도 있고 조건에 따라 빠르게 해지될 수도 있으며, 이는 최저임금의 결정 주기와는 관계없음
- 최저임금의 결정 주기가 2년이더라도 최저임금위원회의 활동주기를 2년으로 볼 수는 없는데, 최저임금위원회는 최저임금 결정을 위해 항상 활동 중이기 때문임
- 최근 최저임금위원회는 최저임금을 3단계로 나누어 인상하였는데, 경제 상황이 급변할 경우 매년 상황을 반영하여 인상되도록 결정하는 것도 가능함



## □ 최저임금 적용 범위

### ○ (질의) 최저임금에 적용을 받는 근로자와 미적용 근로자, 그리고 감액 적용되는 대상에 대한 내용이 최저임금법에 명시되어 있는지

- (답변) 독일 연방 최저임금의 적용 범위는 원칙적으로 모든 근로자를 포함하므로 제외되는 대상은 자영업자, 명예직, 인턴이나 실습근로자, 그리고 장기실업자의 재취업 첫 직장 6개월로 한정되어 있음
- 인턴의 경우에도 졸업을 위한 의무적인 인턴 근로 중 3개월 미만일 경우만 제외되며, 이에 대한 법이 따로 존재함
- 또, 3년의 직업교육을 완수하지 못한 18세 미만의 미성년도 최저임금의 적용을 받지 않는데 이는 청소년들의 직업교육 3년을 장려하기 위한 목적임
- 최저임금이 감액 적용되는 경우는 없음

### - (질의) 장기실업자의 재취업에 관한 적용 제외는 다른 나라에서 찾기 힘든 독일만의 특수한 경우로 보이는데 이들이 적용 제외되는 이유는

- (답변) 장기실업자의 재취업 첫 직장 6개월에 대한 최저임금 미적용 이유는 장기실업자의 노동시장 진입을 용이하게 만들기 위한 목적으로, 사용자에게 장기실업자를 고용할 유인을 제공하기 위함임
- 노동법률적인 입장에서 원칙적인 도입 배경은 그러하지만, 장기실업자 최저임금 미적용 사례에 대한 실태조사를 살펴보면 실제로 이 조항을 이용하여 장기실업자를 고용한 사례는 거의 찾아보기 힘들고, 이러한 이유로 현재 이 조항에 대한 삭제가 고려되고 있음
- (질의) 한국의 경우 수습근로자에게 최저임금 감액적용(90%)이 가능한데, 인턴이나 실습근로자가 최저임금에 제외된다면 다른 적용기준은 없는지
- 독일에서는 수습근로자에게도 최저임금을 100% 지급해야 하고, 직업교육을 받는 인턴에 대한 제외는 고전적인 의미의 근로자로 인정하지 않기 때문임
- 직업교육 미수료자, 그리고 장기실업자의 재취업, 인턴, 수습 등 적용 제외 근로자들에 대해서는 노동법의 다른 조항에서 금액을 정하고 있으며, 이는 최저임금의 2/3 수준의 금액이지만 최저임금을 기준으로 정하지 않으며 최저임금법과도 별개임

## □ 최저임금 결정

### ○ (질의) 독일 연방 최저임금의 결정절차는 어떻게 되는지

- (답변) 최저임금위원회는 2년에 한 번 심의를 통한 최저임금 수준을 정부에 보고하는데, 정부는 최저임금위원회에서 결정한 최저임금 수준에 동의하거나 동의하지 않을 수 있지만, 그 금액을 변경할 수는 없음

- 최저임금위원회 사무국은 2년 동안 연구와 조사를 통해 보고서를 작성하여 제출할 법적 의무가 있으며 이를 바탕으로 최저임금 수준이 결정되는데, 보고서는 결정된 최저임금 수준과 함께 정부에 제출됨
- 정부가 동의하지 않으면 기존 최저임금 수준이 유지됨
- 한국의 경우 최저임금 결정기준에 대한 보고서를 매년 출간하고 있으며 이를 심의자료로 활용하고 있음
- (질의) 최저임금의 결정기준으로 무엇을 고려하는지, 제출되는 보고서는 한국과 마찬가지로 결정기준에 대한 보고서인지
- (답변) 최저임금위원회는 최저임금 수준을 결정하기 위해 근로자 보호, 특정 산업 및 지역에 있어서 경쟁조건 및 고용, 생산성에 미치는 영향 등 이 세 가지 요소를 중심으로 여러 가지 요소들을 함께 종합적으로 고려하고 있고, 단체협약에 의한 임금의 추세도 중요하게 고려하고 있음
- 최저임금법을 만들 때 법의 근거가 되는 자료에는 최저임금이 중위임금의 60% 수준이 되어야 한다는 문구가 있었고, 최저임금법에는 그 문구가 빠졌지만 이 역시 최저임금의 결정기준으로 고려될 수 있음
- 보고서는 기본적으로 3가지 요소를 중점적으로 다루지만, 보다 세부적인 주제로 확장되어 자유롭게 분석되고 연구될 수 있음
- 최저임금의 결정과정에서 객관적인 자료와 분석에 기반하여 협상이 이루어지기 때문에 합의가 이루어질 수 있다고 생각함
- 최저임금 결정이 철저하게 분석과 자료를 기반으로 고민된다는 부분에서 많은 시사점을 배운 것 같고, 연구결과나 자료에 대한 검토가 부족한 상태에서 최저임금을 인상하는 과정에서 부작용들이 많이 발생했다고 생각함

#### ☐ 최저임금위원회 구성

##### ○ (질의) 독일 최저임금위원회는 어떻게 구성되는지

- (답변) 최저임금위원회는 독일 연방정부가 개입할 수 없는 독립된 기구로서 작동하고 있으며, 연방정부에서 독립된 사무국이 운영되고 있음
- 최저임금위원회 위원은 5년의 임기로 연방정부에서 임명하며, 근로자측, 사용자측 6명으로 구성되어 있고, 양측이 공동으로 추천하는 위원장이 있음
- 위원장은 투표권이 있지만 특별한 경우에만 투표권을 행사할 수 있음
- 그 외에 양측이 공동으로 추천하는 전문가위원 2명이 있으며, 투표권을 행사할 수는 없지만 전문성을 바탕으로 활동하고 있음
- 최저임금위원회의 가장 큰 임무는 최저임금의 수준을 결정하는 것이며, 적절한 최저임금 수준을 결정하기 위해 2년 동안 여러 상황을 관찰하고 평가하는 임무를 수행하고 있음

○ (질의) 연방정부가 위원들을 임명한다면 임명권자는 누구인지

- (답변) 최저임금위원회 위원은 총리나 장관이 아닌 정부 내각의 이름으로 임명함

○ (질의) 투표권을 가진 위원이 짝수인데 어떻게 의사결정과 합의가 가능한지

- (답변) 합의가 어려운 상황이 발생하기도 하지만, 이는 단체협상의 구조 및 상황과 동일하고 단체협상에 중재자가 필요하듯 최저임금위원회에는 위원장이 존재하고 있음
- 합의가 불가능한 상황에서는 위원장이 의사결정에 개입할 수 있으며, 이후에는 투표권을 행사할 수도 있음
- 최저임금위원회의 구성과 의사결정 방식에서 가장 중요한 것은 정부가 개입하지 못하는 독립적인 기구라는 점인데, 이는 합의가 아무리 어렵더라도 최저임금은 결국 위원회 내부에서 결정하는 구조로 만들어졌다는 것임
- 최저임금의 도입과 함께 최저임금위원회의 구조를 만들 때, 이러한 독립성을 가장 중요하게 고려하였음

○ (질의) 위원장은 양측이 공동으로 추천하는데, 사전 합의가 있는지 등 위원장은 어떤 방식으로 선출되며 위원장으로 선정이 고려되는 대상은 누구인지

- (답변) 양측의 합의로 선출하는 것이 원칙이며 합의하지 못하는 경우에는 정부가 개입해서 선출할 수 있지만 아직까지 그런 경우는 없음
- 현재 위원장은 노동법을 전공하였고 인사 관련 임원으로 활동 중이었는데 근로자측과 사용자측 모두와 함께 일했고, 양측의 동의를 받을 수 있었음
- 최저임금위원회 위원장은 양측의 의견을 모두 대변할 수 있어야 추천받을 수 있고 중재의 역할을 수행할 수 있어야 함

- (질의) 독일의 최저임금 결정 중에서 위원장이 투표권을 행사한 사례가 있는지

- (답변) 위원장이 투표권을 행사한 사례는 없고 양측의 합의로 모두 결정되었음
- 양측을 잘 설득해서 협상을 이끌어내는 것이 위원장의 역할인데, 의사결정에 직접적으로 개입하지 않으면서 협상을 잘 이끌어낸 위원장의 역할이 컸다고 생각함

○ (질의) 사무국이 2년 동안 철저한 연구와 조사를 통해 보고서를 작성할 의무가 있다면, 이렇게 축적된 자료는 최저임금을 결정하는데 결정적인 근거가 될 수 있다고 생각하는데 이를 위한 인력과 예산, 그리고 사무국 조직은 어떻게 구성이 되는지와 충분한 지원이 이루어지는지

- 최저임금위원회가 처음 구성될 때에는 연방정부의 많은 노력이 있었고, 이후에는 독립적인 기구로서 국회에서 예산을 따로 받고 있으며 자체 예산으로 운영되고 있음

- 예산의 경우 정확하게 파악하고 있지 않지만, 연구비만 1년에 약 50만 유로 정도, 대외홍보비는 약 20만 유로 정도로 알고 있음
- 사무국은 4명의 연구원과 1명의 국장, 1명의 홍보담당 직원으로 구성되어 있으며 그 외에 행정을 담당하는 직원이 소수 있는 것으로 알고 있음

#### □ 최저임금 산입범위

##### ○ (질의) 최저임금의 산입범위와 주휴수당이 존재하는지 여부

- (답변) 최저임금에는 기본임금, 성과급 등 대부분의 임금이 산입되고, 산입되지 않는 임금은 근속평가 보너스, 명절 수당 등이 있음
- 근로와 관련된 모든 임금은 최저임금에 산입된다고 볼 수 있음
- 주휴수당과 같은 임금은 존재하지 않음
- 최저임금에 산입되는 임금항목은 최저임금의 감독업무에서는 중요하게 다루지만, 최저임금 수준을 결정할 때는 그다지 중요하지 않고, 단체협약에 의한 임금의 추세 등을 중요하게 검토하고 있음

#### □ 단체협약에 의한 임금

##### ○ (질의) 단체협약에 의한 임금의 추세를 파악하기 위해 이용되는 통계는 어떻게 만들어지는지와 최저임금 수준을 결정할 때 그 수치를 직접 이용하거나 구체적인 범위를 활용하는지 여부

- (답변) 임금의 종류는 3가지로 구분할 수 있음
  - 연방 최저임금(법정 최저임금)
  - 단체협약에 의한 업종별 임금(업종별 최저임금)
  - 단체협약에 의한 개별적 임금
- 단체협약에 의한 업종별 임금의 경우에는 근로자송출법의 노동법 조항과 연계되어 있으며 이는 최저임금법과는 무관함
- 최저임금위원회에서는 단체협약에 의한 업종별 임금과 개별적 임금에 영향을 받는데, 이 두 가지를 포함하여 다른 모든 임금들의 추세를 관찰하여 자료로 활용하기 때문임
- 단체협약에 의한 업종별 임금 자료들은 연방통계청의 임금지표에서 통계를 받아서 활용하고 있음
- 최저임금위원회에서 임금의 추세를 활용할 때, 인상 폭의 특정 수치를 그대로 활용하거나 구체적인 범위를 제시하지는 않음
- 최저임금위원회의 6인의 위원들은 시장의 여러 가지 요소들을 고려해서 최저임금을 결정하는데, 단체협약에 의한 임금 추세는 그중 하나일 뿐임

- 단체협약을 통한 업종별 임금은 개별 업종에 대한 보편적인 구속력을 부여받기 위해 정부에 신청 후 등록되는 과정이 필요함
- 이 과정에서 정부의 결정은 필요하지만, 최저임금위원회는 개입하지 않으므로 업종별 임금은 최저임금위원회나 최저임금법과는 관계가 없음
- 다만, 단체협약을 통한 임금은 단체협상을 통해 결정되고 이는 법정 최저임금 결정 과정의 축소판으로 볼 수 있음
- 또, 단체협약을 통한 업종별 임금은 항상 법정 최저임금보다 높거나 같아야 하므로 서로 결정과정에서 영향은 끼칠 수밖에 없음
- (질의) 단체협약에 의한 임금은 정부에 신고하는지, 혹은 정부가 조사를 통해 파악하는지가 궁금하고, 통계청은 이 통계를 어떻게 처리해서 관리하는지
- (답변) 단체협약법에 따라서 단체협약의 결과를 그 지역 주 정부에 등록할 의무가 있고, 현재 약 80여개의 단체협약이 등록되어 있는데 통계청은 등록된 이 정보를 바탕으로 임금지표를 만들고 있음
- (질의) 최저임금법으로 불리는 단체협상자율강화법(Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie)이라는 명칭의 의미는
- 최저임금제도의 도입 당시의 배경과 관계가 있는데, 법정 최저임금은 가장 낮은 경계선을 의미하는 반면에, 단체협상은 임금뿐만 아니라 여러 가지 근로조건들을 다루고 있으며 단체협상에서의 임금은 최저임금을 의미하지 않음
- 따라서 단체협상자율강화법이라는 명칭은, 최저임금을 통해 최소한의 수준을 정하더라도 실제 임금은 노사가 자율적으로 결정할 수 있는 충분한 여지를 둔다는 방향을 추구하기 위한 의미를 지니고 있음

## □ 2022년 입법에 의한 최저임금 결정

### ○ (질의) 2022년 최저임금을 입법에 의해 결정한 배경은

- (답변) 2014년 최저임금을 도입하는 과정에서 많은 논의가 있었고, 특히 고용에 대한 부정적인 영향과 근로자 보호 간 상반되는 주장들이 첨예하게 대립하였음
- 그래서 많은 연구들이 존재했고, 두 가지를 모두 감안할 수 있는 수준인 8.5유로로 최저임금을 도입했던 것임
- 이후 최저임금제도를 시행하면서 고용에 대한 부정적인 영향이 발견되지 않았고 고용에 대한 지표의 추세도 안정적이었기 때문에 부작용들이 발생하지 않거나 미미하다고 판단되었음
- 이러한 맥락에서 최초 시행 이후 5년이 지난 시점에서 최저임금의 인상의 여지가 더 존재한다는 인식이 생겼고, ILO나 EU의 권고사항인 중위임금의 60% 수준에 최저임금이 미치지 못한다는 것이 확인되었음

- 이에 따라 근로자 보호에 보다 힘을 실어주어야 한다는 의견이 커졌고 사회적으로 논의되던 수준을 정치권이 개입하여 결정하게 된 것임
- (질의) 한국이나 다른 나라들에서도 최저임금에 관련된 목표를 정치권에서 제시하고 있지만 목표치는 제시하더라도 결국 최저임금위원회가 결정하는데, 독립된 최저임금 결정기관이 존재함에도 불구하고 전격적으로 결정한 배경이 있는지
- (답변) 2020년의 실태조사가 결정적이었는데, 초기의 목적에 최저임금이 도달하지 못한다는 것을 확인하였고 이에 대한 사회적 인식이 확산되었음
- 또, 유럽의 다른 국가들과의 비교를 통해서 중위임금에 대한 최저임금 수준이 60%에 미치지 못하여 이를 목표로 해야한다는 의견들이 생겼음
- 정부 입장에서는 앞으로 최저임금위원회에서 중위임금에 대한 수준도 결정기준으로 활용하기를 기대하고 있음
- 2021년 가을 연방 의회 선거 이후 정부가 교체된 것이 하나의 요인이 될 수 있는데, 독일은 내각제를 시행하는 국가로 연합정부를 구성하는 정당들이 연정계약을 작성하도록 되어있고 이번 연정계약서에 최저임금 12유로의 내용이 포함되어 있었음
- (질의) 2020년 실태조사 결과가 결정적이었다면, 전 정부에서 추진했던 것인지
- (답변) 실태조사에 대한 연구결과가 2020년에 나왔던 것으로 당시 정부와는 관계 없는 독립적인 연구활동의 결과였음
- 다만, 당시 연방노동사회부 장관이 12유로의 최저임금에 대한 의지가 있었고, 정부가 바뀐 이후에도 계속해서 장관직을 수행하면서 추진하였던 것임
- 따라서 적어도 연방노동사회부는 이전 정부부터 이를 추진할 의지가 있었고, 새로운 정부가 구성된 이후에 이를 실천하였다고 볼 수 있음
- (질의) 정부의 개입에 대한 최저임금위원회의 반응은 어땠는지
- (답변) 근로자측에서는 환영하였고, 사용자측에서는 반대하였음
- 다만, 정부의 개입 과정에서도 최저임금위원회를 완전히 배제하지 않고 계속해서 최저임금위원회와 의견을 주고받으며 논의했기 때문에 대부분의 동의를 얻었음

## 1 기관 개요

- 설립연도: 2015.1.1.
- 설립목적: 연방 최저임금 심의
- 조직성격: 연방정부로부터 독립된 심의기구
- 조직규모: 위원 9명(위원장, 노사 각 3인, 전문가 2인), 사무국

## 2 방문 사진



MINDESTLOHN  
KOMMISSION

### > The Minimum Wage in Germany

Arne Baumann  
Secretariat of the German Minimum Wage Commission  
*Delegation of the Minimum Wage Commission of the  
Republic of Korea*  
25 October 2022, Berlin

25.10.2022

1

### ③ 주요 면담내용

#### □ 최저임금위원회의 독립성

- 독일 최저임금제도는 독립성을 가장 중요한 가치로 여기는데,
  - 최저임금위원회는 근로자위원 3인, 사용자위원 3인, 위원장 1인과 전문가 2인으로 구성되고,
  - 근로자측과 사용자측이 위원장을 공동으로 추천하고, 전문가 위원도 양측이 각 1인씩 추천하고 있음
  - 또, 업무와 무관한 연방청(노동보호청)에 사무국을 위치시켜 연방 노동사회부의 개입을 피하고 해당 청의 행정적 지원만 받고 있음

#### □ 최저임금의 결정 과정

- 최저임금 심의는 근로자위원과 사용자위원 6인이 토론과 협상을 통해 합의에 이르는 과정으로 진행되는데,
  - 위원장은 합의를 위해 조정을 제안하거나 이후 투표권을 행사할 수 있지만, 현재까지 위원장이 직접 개입한 사례는 없음
- 최저임금위원회에서 만장일치의 합의를 이룰 수 있었던 배경은 구체적인 지표와 자료를 바탕으로 논의했기 때문인데,
  - 합의에 이르는 과정 자체가 신뢰성을 지닌 객관적인 자료에 대해 양쪽이 모두 수긍하는 과정이기 때문임

#### □ 최저임금의 결정 기준

- 최저임금법에 고려할 기준으로 근로자 보호, 특정 산업 및 지역에 있어서 경쟁조건 및 고용, 생산성에 미치는 영향 3가지가 명시되어 있으며,
  - 다양한 경제적 요소들과 단체협약에 의한 임금의 추세 등을 종합적으로 고려하고 있는데,
  - 특히 최저임금은 단체협약임금의 추세를 고려하지만, 단체협약이 최저임금의 영향을 받아서는 안된다는 원칙에 양측이 공감함



## 4 면담내용

### □ 독일 최저임금 개요

#### ○ (질의) 독일 최저임금의 도입 배경은

- (답변) 독일의 노사관계에서 가장 중요한 요소는 노사 간의 단체협약으로, 임금에 대한 조정도 단체협약을 통해 원활하게 이루어지고 있었음
- 그러나 1990년 통일 이후 단체협약의 구속력이 점차 약해지기 시작했고 저임금 근로자의 수가 증가하였는데, 이러한 흐름은 1990년 이후 지속되어 단체협약을 통한 임금 조정만으로는 근로자를 보호하기 힘들어지자 2006년부터 최저임금에 대한 정치적 논의가 시작되었음
- 이후 약 8년 동안 최저임금제도의 도입에 대한 찬반 의견이 대립하였고, 2014년에 이르러서야 최저임금 도입에 대한 합의가 이루어졌음
- 2015년 8.5유로를 시작으로 2016년부터 2020년까지 2년 주기로 최저임금 인상이 이루어졌고, 올해 2022년은 예외적으로 정부 개입을 통해 최저임금이 결정되었음
- 이후 내년부터는 다시 최저임금위원회를 통한 정상적인 절차로 돌아갈 것임

#### ○ (질의) 최저임금위원회는 어떻게 구성되는지

- (답변) 위원들은 연방 정부에서 임명하는 근로자측 3명, 사용자측 3명으로 구성되며, 임기는 5년인데 현재 두 번째 임기를 맡은 위원들로 구성되어 있음
- 위원장은 양측에서 공동으로 추천하여 임명되는데 필요한 경우만 투표권을 행사할 수 있고, 마찬가지로 투표권이 없는 전문가위원 2명이 있음

#### - (질의) 사무국은 어떻게 구성되는지

- (답변) 최저임금위원회 사무국은 1명의 사무국장, 4명의 연구원, 그리고 1명의 홍보담당과 2명의 행정업무 인원으로 총 8명으로 구성되어 있음
- 사무국은 독일 연방 소속의 ‘노동보호와 노동의료’라는 연방청 기관 내에 위치해 있는데 이는 사무국을 정치권으로부터 독립시키기 위해 연방노동사회부와 위치적으로 분리시킨 것임
- 따라서 사무국은 최저임금위원회 위원장과 노동보호청장이 공동으로 대표를 맡고 있음

#### - (질의) 한국의 산업안전보건청과 유사한 기관으로 보이는데, 근로자의 안전보건에 대한 정책적 업무를 담당하는 기관에 위치한 특별한 이유가 있는지

- (답변) 특별한 이유는 없지만, 연방노동사회부 본부에서 분리시키면서 동시에 연방으로부터 조직적·인력적인 도움은 받아야 하므로 이곳으로 선정되었는데, 개입은 피하면서 행정적인 부분에서만 지원을 받기 위해서임
- 행정업무 인원의 경우 노동보호청에서 지원받고 있음

- 최저임금위원회 사무국의 주요 역할은 최저임금에 대한 조사와 연구 활동이며, 회의를 주재하고 준비하는 행정적인 업무도 담당하고 있음
- 그뿐만 아니라 최저임금에 대한 홍보활동과 최저임금 관련 문의에 대한 답변도 사무국에서 처리하고 있음

## □ 최저임금 결정

### ○ (질의) 최저임금 결정은 어떤 절차로 이루어지는지

- (답변) 최저임금위원회의 의무는 크게 두 가지가 있는데, 첫 번째는 최저임금의 수준을 결정하는 것이고, 두 번째는 지난 최저임금에 따른 영향을 평가하는 것임
- 최저임금 수준은 근로자위원과 사용자위원 6인이 협상과 심의를 통해 결정하도록 되어 있음
- 이때 합의가 이루어지지 않는다면 위원장이 개입하는데, 먼저 조정을 통한 합의를 제안하고, 이후에도 합의에 이르지 못하면 위원장이 투표권을 행사함
- 이러한 의사결정 절차는 최저임금법에 규정되어있어 철저히 지켜지고 있음
- 이러한 합의 과정은 순탄하지 않았지만, 현재까지 위원장이 직접적으로 개입하여 투표권을 행사한 사례는 없음
- (질의) 한국에서는 근로자측과 사용자측의 합의를 위해 공익위원들의 중재안에 의존하는 경향이 있는데, 독일 최저임금위원회에서는 합의를 이룰 수 있었던 배경이나 과정이 어떠한지
- (답변) 독일도 마찬가지로 서로 간 의견이 팽팽하게 대립하고 있으나, 위원장뿐만 아니라 2명의 전문가위원이 많은 역할을 하였음
- 독일은 전문가위원이 투표권을 지닌 영국과는 다르게 운영 중인데, 투표권을 통해 직접적으로 개입하지 않더라도 충분한 역할을 담당하고 있음
- 왜냐하면 독일의 경우에는 자료를 토대로 논의하고 합의에 도달하는 것을 원칙으로 삼기 때문인데, 전문가위원들이 심의과정에서 학술적인 도움을 주기 때문임
- 독일 최저임금위원회의 심의과정에서 합의가 이루어진 배경은 구체적인 지표와 자료를 바탕으로 논의했기 때문이라고 생각함
- 합의에 이르는 과정 자체가 신뢰성을 지닌 객관적인 자료에 대해서 양쪽이 모두 수긍하는 과정이기 때문이며 이는 근로자측과 사용자측 모두가 동의하는 부분임
- 또한, 근로자측과 사용자측 모두가 동의하여 암묵적으로 합의한 부분이 있는데, 이는 최저임금에 따라서 단체협약이 체결되는 것이 아닌 단체협약 수준에 맞춰서 최저임금이 결정되어야 한다는 것임
- 단체협약이 그 자율성을 잃고 최저임금을 따라가는 것을 모두가 경계하고 있음

## □ 최저임금 결정기준

### ○ (질의) 독일 최저임금의 결정기준은 무엇인지

- (답변) 최저임금법에 명시된 고려해야 할 기준은 근로자 보호, 특정 산업 및 지역에 있어서 경쟁조건 및 고용, 생산성 3가지가 있음
- 다른 중요한 요소로는 단체협약에 의한 임금의 추세가 있으며, 이러한 요소들을 종합적으로 고려해서 최저임금을 결정하고 있음
- (질의) 한국에서는 어떤 결정기준들을 검토하고 있는지
- (답변) 한국에서는 단체협약임금 등 임금에 대한 지표뿐만 아니라 비혼단신근로자의 생계비, 생산성, 소득분배율 등을 활용하고 있음
- 다양한 자료를 활용하는 것은 굉장히 긍정적인 부분인데, 결정방식과 구조에 따라서 여러 가지 장단점은 존재할 수 있다고 생각함
- (질의) 단체협약에 의한 임금 추세를 검토하기 위한 구체적인 지표는
- (답변) 단체협약에 의한 임금의 추세를 살펴보기 위해 독일 연방통계청의 임금지표를 활용하고 있으며, 임금지표에는 독일의 약 600여 개 단체협약임금이 등록되어 있음
- 단체협약임금은 초과근무수당, 보조금 등을 제외한 근로에 대한 모든 임금이 시간당 임금으로 통계청에 등록되어 있고 이를 활용하고 있음
- (질의) 다른 결정기준들을 위한 구체적인 지표는 무엇이며 어떻게 활용되는지
- (답변) 최저임금위원회의 업무 중 하나는 2년 주기로 최저임금의 효과와 영향에 대한 보고서를 작성하는 것이며, 이 보고서는 결정기준을 세분화하여 구체적인 지표를 활용하여 작성되고 있음
- 근로자 보호에는 임금에 대한 지표들과 임금분포를 살펴보고 있고, 경쟁조건은 기업의 이윤과 그 이윤이 어떻게 활용되는지를 보며, 생산성의 변화 양상, 그리고 파산과 폐업 유무 등을 검토하고 있음
- 마지막으로 고용에 대한 영향은 고용률과 실업률, 그리고 특히 고용형태의 변화를 고려하고 있음

### ○ (질의) 한국의 최저임금 결정 기준은 무엇인지

- (답변) 한국에서는 최저임금법에 결정기준으로 근로자의 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 4가지가 명시되어 있음
- 그 4가지 요소들은 독일에서도 상당히 중요하게 고려되고 있는 요소들인데, 다만 독일의 경우 연방통계청을 통한 자료들의 시의성이 떨어진다는 어려움이 있음
- (질의) 한국은 시의성 있는 자료를 확보할 수 있는지
- (답변) 한국도 마찬가지로, 활용할 수 있는 자료의 시의성에 아쉬움이 있음

- 내년 최저임금을 심의하기 위해 작년 자료를 활용할 수밖에 없고, 2년의 시차가 존재함
- 유사근로자의 임금에 대한 지표 중 하나로 활용하던 협약임금인상률도 현재는 시의성 있게 활용하지 못하고 있음
- 최근에는 GDP 성장률과 물가인상률, 그리고 취업자 증가율 등을 활용하여 유사근로자의 임금수준을 판단하여 최저임금 수준을 결정하였음

#### □ 최저임금의 영향

##### ○ (질의) 최저임금의 영향을 많이 받는 업종은

- (답변) 최저임금 도입 당시의 자료에 의하면, 택시업이나 음식숙박업 근로자들이 최저임금의 영향을 가장 많이 받을 것으로 예상되었고, 지역으로는 구동독 지역의 근로자들이 영향을 많이 받을 것으로 예상되었음
- 반대로 구동독지역, 뮌헨이나 슈트르가르트 등 자동차 제조업이 발달한 지역의 경우에는 저임금 근로자의 비율이 크게 낮았음
- 최저임금이 도입된 이후 7년이 지난 아직까지 지역 간 격차는 존재하고 있지만, 평균적으로 받는 임금의 수준은 개선되었다고 할 수 있음

##### - (질의) 최저임금을 위반하거나 지급하지 못하는 사업장에 대한 조사가 있는지

- (답변) 최저임금 준수에 대한 관리감독 업무는 관세청(Zoll)에서 담당하고 있으며 그곳에서 해당 통계를 확인할 수 있을 것임
- 관세청은 기본적으로 관세에 관한 업무를 수행하고, 외국인 근로자에 대한 관리, 최저임금 준수에 대한 감독 등 여러 가지 업무를 담당하고 있음
- 관세청은 불법 근로자에 대한 관리와 최저임금 준수 여부를 감독할 때, 취약 업종들을 집중적으로 관찰하고 있음

##### - (질의) (발표자료의) 우편 서비스의 영향률이 꽤나 높은데, 해당 통계는 독일 연방 우체국을 의미하는지

- (답변) 독일 연방 우체국을 제외한 배달 택배서비스 등의 업종이 해당되는데, 택배 서비스, 운송 화물차 운전, 배달원 등이 포함되어 있음
- DHL의 경우 독일 우체국에 소속되지만 직접적인 배달의 경우 하청업체가 담당하고 있으며 하청업체의 경우에는 해당 통계에 포함됨

##### ○ (질의) 미니잡 임금은 무엇인지

- (답변) 미니잡 임금근로자는 소득세와 사회보장비용에서 면제되는 임금으로, 최저임금과 별개의 임금 기준이 존재하는데 현재 월 550유로임

- 최저임금 도입 이전 2014년 기준으로 독일의 고용형태는 풀타임 22%, 파트타임 22%, 그리고 독일의 특수한 고용형태인 미니잡 임금이 56%를 차지하고 있었음
- 2014년부터 2019년까지 코로나19 팬데믹 이전의 시간당 임금의 변화 추이를 보면, 최저임금의 도입 초기에 임금인상의 효과가 컸고 이후에는 영향이 그다지 높지 않다는 것을 확인할 수 있음
- 이를 통해 시간당 임금은 증가했지만, 월 임금은 그만큼 증가하지 못한 것을 알 수 있고, 근무시간이 줄어들었다는 것을 추측할 수 있음
- 동시에 같은 기간 미니잡 임금 근로자가 크게 증가했는데, 이 역시도 기업들이 인건비의 증가를 근무시간을 줄이는 것으로 반응했다고 판단할 수 있음
- 또한, 코로나19 팬데믹의 경우 숙박음식점이나 소매점 등에 큰 영향을 끼쳤는데, 이들 업종에서 미니잡 근로자들이 많았음에도 불구하고 미니잡 근로자들의 경우 코로나19 피해에 대한 구제책의 부재로 많은 어려움을 겪었음

#### ○ (질의) 최저임금이 그동안 고용에 미친 영향은

- (답변) 최저임금이 고용에 미친 영향을 살펴보면, 2014년부터 2021년 중반까지 최저임금을 받는 근로자의 고용은 오히려 증가한 것을 확인할 수 있음
- 이는 최저임금 도입 당시 많은 사람들의 걱정과 경고와는 상반되는 결과인데, 최저임금이나 미니잡 임금의 노동시장이 완전경쟁의 구조가 아니라는 것으로 설명이 가능함
- 물론, 초기의 증가에 비해 2019년 즈음의 증가폭은 크지 않지만 이는 독일 전체의 경기침체의 영향으로 볼 수 있고, 코로나19 팬데믹의 영향으로도 볼 수 있음
- 최저임금 도입부터 지금까지의 기간 동안의 통계를 보면, 고용이 소폭 감소한 것을 확인할 수 있는데, 이는 코로나19의 영향이 결정적이었던 것으로 보임
- 하지만 이는 독일 전체 약 3천4백만 개의 일자리 중 약 7,600개가 사라진 것으로, 전체 비종에서 그 숫자는 미미한 수준으로 볼 수 있음

#### - (질의) 7,600개의 고용이 감소했다는 결과는 어디서 확인할 수 있는지

- (답변) 최저임금위원회에서 의뢰한 Bossler의 2022년 연구결과로, 독일어로 되어있지만 추후에 공유하도록 하겠음
- 최저임금위원회는 연간 75만 유로의 연구비를 집행 가능한데, 이러한 연구들은 보통 2년 정도의 기간이 필요하고, 연간 10건 정도의 연구를 진행하고 있음

#### ○ (질의) 최저임금의 기업과 산업에 미치는 영향에 대한 연구는

- (답변) 최저임금이 경쟁력을 위한 조건들에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해, 최저임금 도입 이후 기업에서 지출하는 비용 중 총 임금액의 비중을 살펴볼 수 있음

- 이 수치는 2015년 0.43에서 2020년 0.02로 오히려 감소한 것으로 나타났는데, 다만 이 통계는 최저임금과 관련없는 기업들도 포함된 통계로 해석에 유의해야 함
- 실태조사를 통해 최저임금에 영향을 받는 기업들의 대응을 살펴보면, 1/3 이상이 근로시간 감소로 대응하였고, 다음으로는 제품과 서비스의 가격을 인상하는 것으로 대응하였는데 이는 최저임금의 첫 도입인 2015년과 이후 2019년까지 유사한 결과임
- 기업의 이윤은 2015년부터 2019년까지 약 70% 수준으로 감소한 것을 확인할 수 있는데, 이는 코로나19 이전 경기 침체의 영향이 컸다는 것을 감안해야 함
- 이러한 경기 침체의 영향으로 근로자 4명 미만의 작은 사업장의 경우는 폐업이 증가하였는데, 근로자들의 경우에는 대부분 다른 사업장으로 이직한 것이 확인되었음
- (질의) 노동생산성도 한국뿐만 아니라 여러 나라에서 최저임금의 결정기준으로 살펴보고 있는데, 독일의 노동생산성은 최저임금의 도입 이후에 어떻게 변했는지
- (답변) 노동생산성의 경우는 많은 연구 결과들에서 최저임금으로 인한 영향을 크게 받지 않았다고 확인되었음
- (질의) 앞으로 독일 최저임금위원회는 어떤 연구들을 진행할 예정인지
- (답변) 현재까지의 연구들로 최저임금이 최초로 도달하고자 했던 목표인 저임금근로자를 보호한다는 대의와 고용에 부정적인 영향을 미치지 않아야 한다는 것들을 충족하고 있다는 것을 확인할 수 있었음
- 다만 인건비 비용의 증가로 기업 이윤의 감소, 그리고 소규모 사업장의 폐업이 발생했다는 점들도 유의하게 관찰되었음
- 최저임금의 도입과 이에 따른 여러 영향들을 종합적으로 살펴보면, 최초 도입 시에는 최저임금이 큰 효과를 보였고, 이후 인상하는 단계에서는 그 효과가 두드러지지 않았다고 결론내릴 수 있음
- 앞으로의 과제는 2022.10월 12유로로의 인상 이후 어떤 효과를 가져올지를 관심 있게 지켜보는 것이 될 것임
- 현재 사무국 차원에서는 최저임금이 최초로 도입됐을 때와 크게 다르지 않을 것으로 예상하고 있지만, 2015년은 독일의 경기가 호황이었다는 것과 현재는 그렇지 않다는 점에 중점을 두고 앞으로의 영향에 주목하고 있음

## □ 최저임금의 결정 주기

- (질의) 한국의 최저임금 결정 주기는
- (답변) 한국의 최저임금은 매년 3월 말에 고용노동부 장관이 심의를 요청하면, 90일 이내에 심의가 이루어져야 함

- (질의) 독일에서도 결정기한이 존재하는지
- (답변) 독일은 2년에 한 번, 그해의 6월 말까지 최저임금이 결정되어야 하고, 집중적으로 회의가 진행되는 기간은 보통 1월부터 6월까지임
- 그 기간 동안 보통 4번의 회의가 진행되며, 2년 주기의 보고서를 승인하고 내용에 대해서 합의하는 과정도 회의에서 다루고 있음

## 4

## 독일경영자총연합회(BDA) (10.26.)

### ① 기관 개요

- 설립연도: 1977년
- 설립목적: 독일 사용자단체들을 대변하는 사회적 파트너
- 조직성격: 사용자단체 연맹
- 조직규모: 약 100만개의 회사와 약 3천만명의 사용자를 대표

### ② 방문 사진





### ③ 주요 면담내용

#### □ 최저임금에 대한 입장

- 연방 전체에 도입된 법적 최저임금은 자율적으로 정해지던 임금에 대한 과도한 개입이라는 입장이며,
  - 특히, 2022년 입법에 의한 최저임금 인상은 최저임금법과 노사관계에서 가장 중요한 단체교섭의 자율권을 침해하는 부적절한 조치였음
- 그동안 최저임금위원회에서 노사 간 협상을 통해 최저임금을 원활하게 결정하고 있었기 때문에, 정부의 개입으로 인한 결정에 동의할 수 없음

#### □ 최저임금의 영향

- 물가상승의 우려 속에서 인상된 최저임금으로 인해 다른 임금들도 함께 인상되는 경향이 관찰되었고,
  - 결국 최저임금이 물가상승을 더욱 가속화시키는 문제를 발생시킬 수 있음
  - 최저임금 도입 이후 고용에 부정적인 영향을 미치지 않았던 것은 사실이지만, 당시는 경제가 성장하던 시기였으므로 최저임금으로 인한 부정적인 영향이 상쇄되었다는 의견임

## 4 면담내용

### □ 최저임금에 대한 BDA의 입장

#### ○ (질의) 독일경영자총연합회 BDA에 대한 소개

- (답변) 독일에는 각 산업계를 대표하는 4개의 조직이 있는데, 그중 BDA는 모든 산업 분야를 총괄하는 조직임
- BDA는 노사관계, 단체교섭, 그리고 노동법 분야에 집중하고 있으며, 실업급여, 연금 보험, 간병보험 등 사회보장정책도 다루고 있음
- BDA는 개별기업이 아닌 사용자연합을 회원으로 두고 있으며, 정책에 대한 사용자들의 입장을 대변하는 역할을 담당하는데, 최저임금위원회 사용자위원 중 한 명이 BDA 소속으로 최저임금에 대해서도 사용자들을 대변하고 있음
- 또한 BDA는 근로자측과 함께 위원장을 추천하고, 3명의 사용자측 위원을 추천하고 있으며, 전문가위원의 경우에도 2명 중 1명을 추천함

#### ○ (질의) 최저임금에 대한 BDA의 입장

- (답변) 독일의 최저임금은 2015년 처음으로 도입되었는데, 법적 최저임금의 도입 이전에도 단체협약을 통한 사실상의 최저임금이 존재하고 있었음
- 단체협약을 통한 임금은 독일 연방에 전면적으로 적용되거나, 해당 업종 전체에 적용되는 것이 아닌 개별 노사가 합의한 임금으로 계약의 성격임
- 법적 최저임금이 연방 전체에 도입된 것은 자율적으로 정해지던 임금에 대한 과도한 개입으로 불필요하다는 입장으로, 법적 최저임금의 도입으로 기존의 노사관계가 악화되었다고 생각함
- 또, 최저임금은 굉장히 높은 상승률을 보이고 있어서 부작용이 많다는 공식적인 입장을 표명한 바 있으며, 특히 2022년 입법을 통한 최저임금의 상승은 법률적으로도 상당히 큰 문제가 있음
- 입법을 통한 최저임금 결정은 현재 최저임금법을 침해하는 것으로 공식적인 입장을 발표한 바 있음
- 원칙적으로 최저임금은 모든 근로자에게 적용되지만, 몇 가지 예외가 있는데 18세 미만의 미성년자 중 3년의 직업교육을 수료하지 못한 근로자의 경우, 그리고 인턴이나 실습 과정 중 특정 조건을 충족하는 경우에도 최저임금을 적용받지 못함
- 또, 장기취업자의 재취업 첫 6개월 동안도 최저임금이 적용되지 않고, 명예직의 경우에도 최저임금의 적용에서 제외되고 있음
- 그러나 BDA는 이러한 예외조항에 대해 문제가 있다고 판단하고 있는데, 최저임금의 미적용자는 대부분 취약계층으로, 오히려 이들을 노동시장으로 유인할 필요가 있기 때문임

## □ 최저임금 결정 기준

### ○ (질의) 최저임금을 결정할 때 BDA가 생각하는 중요한 결정 기준은 무엇인지

- (답변) 최저임금위원회는 2년 주기로 최저임금을 결정하는데, 결정을 위한 기준들은 최저임금법에 명시되어 있고, 이 기준들뿐만 아니라 전체 경제의 맥락을 고려해서 결정해야 함
  - BDA가 생각하는 가장 중요한 기준은 단체협약임금의 추세임
  - 이를 위해 독일 연방통계청에서 발표하는 임금지표를 활용하는데, 가장 중요한 점은 최저임금에 따라서 단체협약임금이 정해지는 것이 아니라는 것임
  - 단체협약임금이 먼저 정해지고 최저임금이 이를 참고하여 이후에 결정되어야 함
  - 단체협약임금은 최저임금을 결정할 때 중요한 기준으로 활용되지만, 반대로 최저임금이 단체협약임금에 영향을 주어서는 안 되며, 최저임금위원회가 다른 노사관계나 단체협약에 영향을 주어서도 안 됨
- ### - (질의) 최저임금 인상률과 단체협약임금의 인상률 간 차이는 어느 정도인지

- (답변) 2022년 1월 최저임금 9.8유로까지는 단체협약임금 인상률보다 최저임금의 인상률이 근소하게 낮았고, 이후 2022년 7월 10.45유로부터는 역전되었음
- 이는 코로나19로 인해 그동안 낮은 인상률을 유지했으므로 이를 보정하기 위해 최저임금위원회에서 합의하여 결정한 인상폭임
- 단체협약임금의 인상률 지표는 매년 갱신되는데 약 2.5% 수준으로, 최저임금은 2년에 걸쳐 약 5% 인상률로 결정하였기에 항상 최저임금의 인상률이 조금 낮은 수준으로 유지되어 왔음

## □ 2022년 최저임금

### ○ (질의) 2022년 입법에 의해 결정된 최저임금에 대한 입장은

- (답변) 현재까지 독일은 최저임금을 결정하는 과정에서 항상 전원합의를 이뤄냈고, 법적으로 위원장이 개입할 수는 있지만 실제로는 개입한 사례가 없었는데, 이는 노사 간 의견이 다르더라도 최저임금위원회 내에서 항상 합의를 이루어낸 성과임
- 그러나 이러한 성과를 제쳐두고, 독일 연방정부가 새롭게 구성되면서 입법을 통해 최저임금을 결정하였고, 이는 매우 정치적인 것으로, 노사관계에서 가장 중요한 단체교섭의 자율권을 상당히 침해하는 것임
- 단체교섭의 자율권을 독일 헌법 제8조에 명시된 중요한 권리이므로, 노사 양측의 협상없이 정치적으로 최저임금이 결정되는 일은 없어야 함
- 특히, 지금까지 최저임금위원회에서 협상을 통해 원활하게 결정되던 최저임금에 갑작스러운 개입에 절대 동의할 수 없고, 앞으로 더 이상 발생해서는 안 됨

- 최저임금의 인상폭을 살펴보면, 최저임금위원회에서 합의를 통해 정상적으로 결정했을 때는 경제적인 상황을 전체적으로 고려했으며, 특히 코로나19 팬데믹 상황을 고려해서 단계적으로 인상하였음
- 기존 최저임금의 인상은 단체협약을 통한 임금지표의 추세와 크게 벗어나지 않았고, 기업들의 부담도 적었는데, 정부가 개입한 이번 최저임금 인상은 그 인상폭이 너무 과도함
- 이러한 과도한 인상폭은 기업들에게 큰 부담으로 작용할 것이며, 연방통계청의 통계에 따르면, 약 400만 개 정도의 일자리가 영향을 받을 것으로 예상됨
- 2022년 정부에 의한 이례적인 최저임금 인상으로 12유로 이하의 임금으로 결정된 71개의 단체협약이 앞으로 재조정되어야 함
- 가령, 육가공 업종의 경우 2023년 1월부터 11.5유로로 단체협약임금이 체결되었으나 최저임금인 12유로보다 적기 때문에 임금 재조정 협상이 필요하다는 문제가 발생하였음
- 특히나 우려스러운 점은, 앞으로도 선거가 있을 때마다 정치적으로 최저임금이 악용될 소지가 있다는 점임
- 또한, 최근 EU에서 최저임금지침을 발표하여 통과되었는데 이 역시 정치적으로 악용되어 독일의 최저임금에 영향을 줄 것이라는 우려가 존재함
- 한국의 경우에도 마찬가지며, 여러 나라들에서 최저임금이 정치적으로 이용되고 있는데 이를 경계해야 한다는 점에 공감하며, 특히 독일은 전통적으로 단체협상의 자율권을 헌법에서 보장하면서 자율성을 강조하고 있는데도 불구하고 헌법상의 권리를 침해하면서 입법으로 최저임금을 결정했다는 것에 주목해야 함
- (질의) 독일 사용자단체의 반대 입장 발표뿐만 아니라 보다 적극적인 법적인 대응은 없었는지
- (답변) BDA의 회원인 사용자연합단체가 위헌소송을 제기했고, BDA는 그러한 위헌소송에 대한 법률적인 자문을 제공하고 있음
- 다만, 독일에서는 본인이 피해를 입고 문제가 발생했을 경우에만 소송을 제기할 수 있기에, BDA는 자체적으로 법적인 대응을 할 수는 없는데 이는 BDA가 직접적인 단체협약의 대상자가 아니기 때문임

#### □ 최저임금의 영향

- (질의) 정치적인 결정에 의해 급격하게 인상된 최저임금은 부정적인 경제충격을 예상할 수 있는데, BDA는 이러한 부작용을 어떻게 예상하는지
- (답변) 현재 독일은 우크라이나 전쟁으로 인해 가스값 폭등과 에너지값 증가로 경제 전체가 어려운 상황에 있음

- 사용자측은 이러한 상황 속에서 물가상승에 대한 우려로 최저임금의 인상을 연기하자고 제안했었는데, 현재 인상된 최저임금으로 인해 다른 임금들도 인상되는 경향이 관찰되고 있음
- 결국 최저임금으로 인해 물가상승이 더욱 가속화되는 문제가 발생할 수 있음
- (질의) 독일 최저임금의 도입 당시에 고용에 대한 걱정이 많았음에도 불구하고 실제로는 큰 문제가 없었다고 알고 있는데, 최저임금이 고용에 미치는 영향은 어떻게 생각하는지
  - (답변) 최저임금의 도입과 고용에 미친 영향에 대해서 큰 부작용이 없었다는 연구 결과는 잘 알고 있으나, 최저임금이 도입되던 시기는 경제가 성장하던 시기였으며 최저임금으로 인한 부정적인 효과들이 성장으로 인해 상쇄되었다고 생각함
  - 최저임금으로 인한 고용 문제가 없었다는 것에는 동의하지만, 최저임금의 영향으로 더욱 개선될 여지가 있던 고용이 제한받았을 것이라는 의견임
- (질의) 12유로의 최저임금보다 적은 금액으로 단체협약을 체결한 경우 외에도 그 인근의 임금을 받는 근로자들 역시 영향을 받게 될 것으로 생각하는데, 이들을 반영한 통계가 있는지 여부와 이에 대한 사용자측의 대응은
  - (답변) 12유로 이하의 근로자들의 임금이 12유로가 된다면, 12유로를 받던 근로자들도 당연히 임금인상을 요구하게 될 것임
  - 따라서 이러한 임금인상 요구의 여파는 단순히 12유로 이하의 임금을 인상하는 것에서 끝나는 게 아니며, 이는 최저임금이 결국 단체교섭에 개입하게 되는 결과가 되는 것임
  - 예를 들어 최근 화학업종이 단체협약을 체결하였는데, 평소 3.2%의 인상률이 6.5%로 급격하게 상승하였고, 이는 최저임금에 큰 영향을 받았다고 볼 수 있음
  - 최저임금의 인상으로 주변의 임금이 단계적으로 인상될 것이라는 우려는 굉장히 적절한 지적이며, 해당 통계는 없지만 BDA도 이에 대해 우려하고 있음

## ① 기관 개요

- 설립목적: 제네바州의 최저임금 감독업무 담당
- 조직성격: 스위스 제네바州 행정기관
- 조직규모: 4명의 근로감독관

## ② 방문 사진



### The minimum wage (SMin) in the canton of Geneva

Karim Theurillat  
Wissam Balays



Department of Economy and Employment  
Cantonal Office of Inspection and Labour Relations  
29/11/2022 - Page 1

### ③ 주요 면담내용

#### □ 제네바州 최저임금 도입 과정

- 2014년 스위스 연방정부는 최저임금 22프랑을 도입하려 했으나, 국민투표에서 부결되었고, 현재 최저임금제도는 스위스의 26개 주 중에서 5개 주만 시행하고 있음
- 제네바州의 최저임금제도는 스위스에서 최초로 최저임금을 도입한 뇌샤텔州의 영향을 많이 받았으며, 2020년 9월 국민투표를 통해 도입되었음
- 제네바州의 최저임금은 빈곤 퇴치, 사회통합 및 인간의 존엄성을 존중하는 의미에서 도입되었으며,
- 노동 빈곤을 퇴치하기 위한 목적으로, 필수 생계비를 계산하는 방식으로 최초 법안에서 그 금액을 정하고 있음

#### □ 제네바州 최저임금

- 제네바州의 최저임금 수준은 국민투표로 결정된 최저임금법으로 정해져 있으며, 이후의 인상 수준 역시 법에 따라 물가수준에 맞춰 자동으로 결정됨
- 농업과 원예업에 대한 최저임금 역시 이와 마찬가지로 법으로 정해져 있으며 물가수준에 따라 자동으로 결정되어 공표됨

#### 4 면담내용

##### ○ (질의) 제네바주 최저임금 감독팀에 대한 소개

- (답변) 최저임금 감독팀은 제네바주의 최저임금 감독업무를 담당하고 있으며, 4명의 근로감독관으로 이루어져 있음
- 주요 업무는 최저임금 도입 당시에 예상하지 못했던, 장애인에 대한 적용 여부 등, 적용 과정에서의 어려움들에 대응하는 업무를 주로 하고 있고, 최저임금법에 명시되어 있지 않은 사항들에 대해 대응하는 업무를 담당하고 있음

##### ○ (질의) 제네바 주 최저임금의 도입 과정은

- (답변) 스위스 연방 차원에서 국민들은 최저임금에 우호적이지 않은데, 주변 국가인 프랑스와 유사하게 최저임금으로 인해 전반적인 임금수준이 오히려 낮아질 것이라는 부정적인 인식이 많이 퍼져 있음
- 이런 이유로 약 10년 전 연방 정부에서 22프랑의 최저임금을 도입하려는 시도가 있었으나 국민투표에서 부결되었고, 현재 최저임금제도는 스위스 26개 주 중에서 5개 주만 시행하고 있음
- 제네바의 최저임금제도는 노조정당의 발의로 스위스에서 최초로 최저임금을 도입한 뇌샬텔주의 영향을 많이 받았고, 2020년 9월 국민투표로 도입된 제네바주의 최저임금법에도 뇌샬텔주의 제도가 언급되어 있음
- 스위스는 경제적인 분야에 대한 권한은 연방 정부가 가지고 있기 때문에, 뇌샬텔주에서는 최저임금이 사회적인 이유로 도입되었다고 강조하고 있으며, 최저 수준의 생활 수준에 대한 보장을 위해 도입되었다는 것이 법에 명시되어 있음
- 제네바의 최저임금도 마찬가지로, 빈곤을 퇴치하고 사회통합을 증진하며, 인간의 존엄성을 존중하는 의미에서 도입되었음
- 제네바의 근로자 약 10%는 전일제 월급 기준으로 4,000프랑 이하의 근로소득을 얻고 있는데, 그중 절반 이상은 3,500프랑 이하의 임금을 받고 있고, 이러한 노동 빈곤을 퇴치하기 위해 최저임금이 도입된 것임
- 따라서 뇌샬텔주와 제네바주의 최저임금은 필수 생계비를 계산하는 방식으로 결정되고 있으며, 제네바는 주당 41시간으로 계산한 시급 23프랑의 최저임금 수준이 법에 의해 결정되었음
- (질의) 2020년 23프랑으로 최저임금이 도입된 이후, 인상이나 변동에 대해서도 국민투표로 결정하는지
- (답변) 제네바의 최저임금 수준은 국민투표로 결정된 법으로 정해져 있으며, 이후의 인상 수준 역시 법에 따라 물가수준에 맞춰서 자동으로 결정되는데, 물가가 하락할 경우에는 그 전 수준으로 유지됨



- (질의) 물가인상률 통계는 어떤 자료를 활용하며, 경제성장률 등 다른 요소의 고려는 없는지
- 소비자물가만을 반영하여 자동으로 인상되며, 제네바 통계청의 물가상승률 자료에 연동되어 있음
- (질의) 최저임금을 결정했던 국민투표의 투표율은 어느 정도였는지
  - (답변) 투표율은 50~60% 정도였던 것으로 기억하며, 그중 58%의 찬성으로 통과 되었음
- (질의) 제네바州的 최저임금은 시급 산정을 위해 주당 41시간으로 나눈다고 하였는데, 법정 근로시간이 주 41시간인지
  - (답변) 41시간은 평균 근로시간을 의미하는데, 단체협약이 없을 경우 법정 근로시간은 최대 45시간이며, 단체협약에 따라 업종별로 근로시간이 상이함
- (질의) 스위스의 노동계약 종류는
  - (답변) 스위스에서는 개인적인 계약, 표준계약, 그리고 단체협약에 의한 계약의 3가지 노동계약의 형태가 있음
  - 현재 제네바에서는 3가지 노동계약보다 최저임금이 더 우선하기 때문에 최저임금 보다 낮은 임금수준의 계약일 경우 최저임금을 지급하도록 되어있음
  - 하지만 현재 연방 의회에서 연방정부의 승인을 받은 단체협약이 우선 적용된다는 법안이 투표 단계에 있고, 이 법안이 통과될 경우 사실상 단체협약 근로자들은 최저임금의 적용을 받지 않게 됨
- (질의) 노동시장감독위원회(CSME)는 어떤 위원회인지
  - (답변) 노사정으로 이루어진 위원회로, EU와 스위스 간 인적자원의 자유로운 이동에 관한 법령이 통과되었을 때 만들어졌으며, 노동시장의 전반적인 정책을 관할하는 위원회로, 주요 임무로는 제네바의 노동시장에 대한 감독업무가 있음
- (질의) 노사정 3자 위원회가 노동시장을 어떤 방식으로 감독하는지
  - 가령, 최저임금의 경우 견습생, 인턴, 18세 미만 청소년의 경우 적용되지 않는데, 인턴의 경우 그 정의가 모호할 수 있음
  - CSME는 이런 경우 인턴의 정의와 기준에 대해서 명확하게 정의내리는 업무를 하고 있음
  - 특정 기준을 충족해야만 인턴으로 근로할 수 있는데, CSME에서는 이러한 기준을 정하고 만장일치로 확정하고 있음
  - 또한, 학생의 경우에도 근로자성이 애매하여, CSME를 통해 방학 기간에는 최저 임금을 받지 않고 일할 수 있도록 정해졌음
  - CSME는 이러한 구체적인 조건들을 심의를 통해 결정하고 있음

○ (질의) 농업과 원예업에 대한 최저임금도 법으로 구분하여 결정한 것인지

- (답변) 제네바 최저임금은 도입 당시에 농업과 원예업에 대해서 구분하여 결정하였고, 최저임금법에 따라 그 금액을 따로 정하고 있음
- 따라서 농업과 원예업의 최저임금 역시 소비자물가 통계를 기준으로 매년 새롭게 공표되고 있음

- (질의) 농업과 원예업만 따로 정하게 된 이유는

- (답변) 농업과 원예업은 전통적으로 임금이 낮았던 업종이고, 이 업종들에 23프랑의 최저임금이 적용될 경우 해당 산업의 어려움이 굉장히 클 것이 예상되어 따로 정하게 된 것임

○ (질의) 최저임금을 위반할 경우 어떤 제재가 있으며, 이는 어디서 결정하는지

- (답변) 근로감독기관에서 결정하고 있으며, 벌금은 최대 3만 프랑이며 반복되는 경우에는 2배로 부과되고 있고, 형사처벌은 없음
- 단체협약을 체결한 기업이나 제네바의 공기업들은 법을 위반할 시 최대 6만 프랑의 벌금이 부과되고 있으며 최대 5년까지 공공사업에서 퇴출시키고 있음

- (질의) 최저임금 위반은 한 해 몇 건 정도이며, 벌금을 부과한 사례가 많은지

- (답변) 매년 100여 개의 기업을 감독하고 있고, 몇 개의 기업이 위반했다고 말하기는 아직 어려운 단계인데, 이는 실제 신고할 경우에 감독하고 있기 때문임

○ (질의) 한국 최저임금위원회와 사무국의 역할은 무엇인지

- (답변) 한국은 제네바의 경우와 다르게, 최저임금을 매년 심의를 통해 결정하고 있고, 이때 다양한 정보와 자료를 활용하고 있는데, 사무국에서는 이러한 자료들을 위원들에게 제공하고 있음

- 제네바의 경우, 업종별로 근로시간이 상이하고 정확하게 수치화하기 힘든 업종들이 많은데, 이 경우 감독을 위해 시급을 산출하기에 어려움이 많음

- 한국도 마찬가지로 시급을 산출하는 부분에 동일한 어려움을 겪고 있음

○ (질의) 장애인에 관련하여 최저임금 적용 여부에 대한 기준이 존재하는지

- (답변) 현재까지는 장애인에 대한 최저임금 관련 법이 존재하지 않으며, 최저임금 도입 시에 생각하지 못했던 문제이기 때문에 현재 활발히 연구 중임

- 한국의 경우에는 정부의 인가를 받을 경우 최저임금의 적용에서 제외되고 있음

- 제네바의 경우 최저임금 도입 당시에 적용 제외에 대한 고민이 적었다고 생각하는데, 제외 사항이 구체적이지 못하여 혼란이 많기 때문임

- 예를 들어, 제네바에서 일하는 근로자여야 최저임금에 적용받을 수 있는데, 프랑스 국경에 거주하면서 제네바에서 일할 경우 그 근로시간에 따른 기준, 제네바에서 근로계약을 맺었으나 다른 곳으로 장기 출장을 간 경우 등에 대해서 보다 구체적인 필요가 있음
- 제네바와 한국은 최저임금뿐만 아니라 여러 가지 사회 시스템이 많이 다른 것 같다는 생각이 듭
- 하지만, 한국의 경우 심의를 통해 최저임금을 결정하고 다양한 자료를 복합적으로 고려한다는 것과 비교해서 제네바의 최저임금은 물가상승률에만 연동되기 때문에 사회적 갈등이 적을 수 있다는 시사점을 얻을 수 있을 것 같음

## ① 기관 개요

- 설립연도: 1919년
- 설립목적: 자유롭고 평등하고 안전하게 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 노동을 보장
- 조직성격: 노동문제를 다루는 UN 산하의 전문기구
- 조직규모: 187개의 회원국

## ② 방문 사진





### ③ 주요 면담내용

#### 【ILO 임금전문가】

##### □ ILO 최저임금 권고

- ILO 협약 제131조에 따라 최저임금은 법적 최저임금이어야 하고, 근로자측과 사용자측이 결정에 참여하는 단체협약의 형태로 결정할 것을 권고함
- 최저임금의 목표는 근로자를 보호하는 것이며, 특히 열악한 환경 속에서 저임금을 받는 근로자들을 보호하는 것이 가장 중요함
  - ILO 협약 제131조에는 최저임금을 결정할 때 근로자와 그 가족의 필요를 고려해야 한다고 강조하는데, 근로자뿐만 아니라 그 가족이 인간다운 삶을 살아가기 위해 생필품과 기본적인 서비스를 충분히 누릴 수 있는 임금수준을 고려해야 한다는 의미임
  - 물론 생계의 필요 수준은 국가마다 구체적으로 상이할 수 있음
  - 최저임금에 생계비를 반영하기 위해서는 그 대상을 어떻게 정의 하느냐가 중요한데,
  - 전형적인 가구에 대한 정의와 한 가구당 소득원이 몇 명인가와 같은 문제들, 그리고 다른 사회보장제도의 유무도 모두 굉장히 중요한 요소로 검토해야 함

## □ 최저임금의 구분 적용

- 최저임금의 수준에 격차를 두는 것은 바람직한 상황은 아니지만 국가의 상황과 업종별 생산성 등을 검토하여 구분 적용이 반드시 필요하다면,
  - 최저임금을 구분하여 적용하더라도 모든 최저임금은 공통의 목적을 가지고 특정 부문에서 세부적인 사항들을 나누도록 해야 함
  - ILO의 중요 권고 내용 중 하나는 사회적·경제적 여건에 맞춰서 최저임금 수준을 장기적인 목적에 따라 조정해나가야 한다는 것이며, 이는 단체교섭과 겹치지 않도록 해야 한다고 강조하는데,
  - 각국은 사정에 따라 적절한 방법을 선택할 수 있지만, 업종별 구분 적용이 업종별 단체교섭에 영향을 주지 않아야 함

### 【ILO 이상헌 고용국장】

- 최근 유럽은 근로자의 지역 간 이동뿐만 아니라 산업 간 이동에 대한 관심이 큰데,
  - 이는 코로나19로 인한 산업과 사회의 구조가 급격히 변한 것에 기인하고 있음
- 유럽을 포함하여 전세계적으로 최저임금을 인상하고 있는 추세인데, 세계적인 물가 인상의 국면에서 최저임금이 인상되었고,
  - 코로나19의 영향과 국제 경제의 침체 속에서 최저임금 결정에 다소 정치적인 개입들이 있었던 것으로 보이므로,
  - 향후 정상화가 이루어진 시점에서 현 시점을 분석할 필요가 있음

#### 4 면담내용

##### 【ILO 임금 전문가】

##### □ 최저임금의 결정 방식

- 한국은 최저임금을 결정하기 위해 최저임금위원회를 구성하고, ILO의 권고와 가이드를 여러 가지 방식으로 고려해서 결정에 반영하고 있음
  - 근로자측, 사용자측, 공익 대표 전문가 각 9인으로 구성되어 이해관계자가 직접 참여하는 3자 참여의 구조를 가지고 있고, 이는 ILO가 권고하는 결정 방식의 구조를 충실히 따른 것임
  - (질의) 한국과 경제적 사정이 비슷한 국가들의 최근 결정구조 등에 대해 파악한 내용이 있는지
  - (답변) 한국처럼 ILO의 권고에 따른 결정구조를 가진 전형적인 나라로는 영국이 있고, 영국은 한국과 마찬가지로 3자 참여의 위원회를 통해 최저임금을 결정함
  - 영국의 위원회는 근로자측과 사용자측, 공익위원으로 구성되어 있고, 각자 선정한 연구진을 통한 연구 결과를 활용하여 최저임금을 심의하고 있음
  - 이러한 심의 결과에 대한 보고서를 정부에 제출하고, 정부는 이를 발표하고 실행에 옮기는 역할만 담당하고 있음
  - 한국의 결정구조는 주요 국가들의 결정구조와 굉장히 유사하며, ILO의 권고에 따른 전형적인 결정 방식이라고 할 수 있음

##### ○ (질의) ILO는 최저임금 결정 방식을 어떻게 정의하는지

- (답변) ILO는 협약 제131조에 따라 최저임금은 법적 최저임금이어야 하고, 근로자측과 사용자측이 결정에 참여하는 단체협약의 형태로 결정되어야 한다는 명확한 정의를 가지고 있음
- 유럽에 비해 아시아 국가들은 각기 다른 사회구조 형태를 지니고 있기 때문에, 최저임금 결정구조에 대한 변화들이 목격되고 있고, 앞으로 이런 변화는 더욱 심화될 것으로 예상하고 있음
- 일본의 업종별·지역별 최저임금에도 구조적인 변화가 일어나고 있으며, 베트남의 경우도 결정구조에 변화가 보이고 있음
- 이러한 아시아 국가들의 최저임금에 대한 자세한 사항은 다음에 이야기를 나눌 수 있는 기회가 있기를 기대하겠음

##### □ 최저임금의 결정 기준

- (질의) 한국의 경우 결정구조보다는 결정 기준에 대한 이슈가 더 많은데, ILO에서는 결정 기준으로 생계비를 고려할 때 근로자뿐만 아니라 그 가족의 필요를 충족하는 생계비 수준을 고려해야 한다고 제안하는지

- (답변) 최저임금의 목표는 근로자를 보호하는 것이며, 특히 열악한 환경 속에서 저임금을 받는 근로자들을 보호하는 것이 가장 중요한 목표임
- 협약 제131조는 최저임금을 결정할 때 근로자와 그 가족의 필요를 고려해야 한다고 강조하는데, 근로자뿐만 아니라 그 가족이 인간다운 삶을 살아가기 위해 생필품과 기본적인 서비스를 충분히 누릴 수 있는 임금수준을 고려해야 한다는 의미임
- 물론, 이러한 생계의 필요 수준은 국가마다 구체적으로는 상이할 수 있다는 부분도 명시되어 있고, 지난 몇 년 동안 ILO는 이러한 나라별 차이까지 고려해서 생계수준을 반영한 최저임금이 각 국가에서 실행되고 있는지 조사하고 있음
- 이를 위해 명목 품목들을 조사하고 이에 대한 통계수치를 마련하기 위해 노력 중인데, 이러한 방법론을 많은 나라들과 함께 공유하여 각 나라에서 활용되기를 희망하고 있음
- (질의) 근로자와 그 가족의 필요를 충족시키는 생계비에 대한 구체적인 지표로는 어떤 것이 있는지
- (답변) 기본적으로 각 나라마다 생계비를 어떤 방식으로 활용하고 있는지를 먼저 조사하고 있는데, ILO의 방법론은 생계비의 기초선을 기반으로 하고 있으며 이는 나라마다 활용하기 위한 조정이 필요함
- 적절한 조정 작업을 거칠 수 있다면, 이러한 기초선을 이용한 방법론으로 국가별로 적용하고 비교할 수 있고, 이를 통해 공통점과 차이점들을 발견하는 분석은 굉장히 흥미로운 결과를 도출할 것으로 기대됨
- 구체적인 지표는 ILO의 최저임금 보고서와 매년 발간하는 임금 보고서 등의 참고 자료를 통해 확인할 수 있음
- 기회가 된다면 하비에르가 한국에 방문하여 해당 주제에 대해 발표하고 같이 논의할 수 있다면 큰 도움이 될 것이라고 생각함
- 생계비의 기초선을 활용하는 방법론의 경우, 그 대상을 어떻게 정의하느냐가 굉장히 중요할 수 있는데, 전형적인 가구를 어떻게 정의할 것이며, 한 가구당 소득원이 몇 명인가와 같은 문제들, 그리고 다른 사회보장제도의 유무도 굉장히 중요한 요소임

#### □ 최저임금의 업종별 구분 적용

- (질의) 한국에서는 현재 최저임금의 업종별 구분 적용에 대한 이슈가 있는데, ILO는 최저임금의 구분 적용에 대해서 어떻게 제안하는지
- (답변) 최저임금의 업종별 구분 적용에는 먼저, 최저임금을 구분하더라도 일반론적으로 접근해야 한다는 것이 중요함
- 구분을 하더라도 모든 최저임금은 공통되는 목적을 가지고 있고, 이를 명확히 한 이후에 특정 부분에서 세부적인 사항들을 나누도록 해야 함



- 이런 의미에서 최저임금의 목표에 대한 일관성이 특히 중요하다고 할 수 있고, 업종이든 직종이든 지역이든 구체적인 최저임금을 구분하여 결정하더라도 일관성을 지닌 목표를 잃어서는 안됨
- 물론, 국가마다 상황이 다르고 최저임금이 생산성과도 관계가 있기 때문에 구분 적용에 대한 정답은 없다고 생각함
- 최저임금 수준에 격차를 두는 것은 바람직한 상황은 아니지만 상황에 따라 구분 적용이 꼭 필요하다면, 최저임금의 목적을 잃지 않고 일관성 있게 추진할 것을 당부하고 있음
- 이를 위해서는 구체적인 통계자료에 대한 검토와 현장 조사가 다각도로 필요하며 관리감독이 철저하게 이루어져야 할 것임
- ILO의 중요한 권고 내용 중 하나는 사회적·경제적 여건에 맞춰서 최저임금 수준을 장기적인 목적에 따라 조정해나가야 한다는 것이며 이는 단체교섭과 겹치지 않도록 해야 한다고 강조하고 있음
- 따라서 각국의 사정에 따라 적절한 방법을 택할 수 있겠지만, 업종별 구분 적용의 경우 업종별 단체교섭에 영향을 주어서는 안 됨

#### □ 최저임금의 업종별 구분 적용 토론

- 단일 최저임금은 그 최저임금의 수준이 적당할 때 보편성의 측면에서 적절할 수 있지만, 지금 한국의 경우처럼 최저임금의 수준이 중위임금의 60%를 초과하는 수준이 되면 업종에 따라 부담을 다르게 느낄 수 있음
- 특히 영세 소상공인들이 집중된 업종에서 구분 적용을 주장하고 있는데 노사간의 합의가 어려운 상황임
- 한국에서는 현재 일부 업종에서 최저임금에 대한 부담이 커서 구분 적용을 요구하고 있지만, 최저임금은 노사합의로 결정되어야 하기에 근로자측의 반대로 업종별 구분 적용을 실행하지 못하고 있음
- (질의) 업종별로 최저임금을 적절하게 구분하여 적용하고 있는 사례가 있는지
- (답변) 현재 최저임금제도가 있는 국가들 중 약 10% 정도의 국가들만 단체협약을 통해 최저임금을 결정하여 구분 적용을 시행하고 있고 대부분 북유럽 국가들임
- 단체협약으로 최저임금을 결정하는 북유럽 국가들의 경우, 개별 임금들의 격차 때문에 권리가 침해되거나 그 개별 임금들이 복잡하게 구성되는 문제들을 고려하지 않아도 될 만큼 강력한 정치적 합의와 사회적 인식, 그리고 규칙들이 존재함
- 덴마크나 스웨덴 같은 나라의 경우 같은 업종의 근로자들 중 90% 이상이 동일한 수준의 임금을 적용받도록 하고 있으며, 핀란드의 경우 한 업종의 근로자 50% 이상이 유사한 임금을 받을 경우, 그 영역의 모든 근로자들이 같은 임금을 받을 수 있도록 규정하고 있음

- 이는 강력한 정치적 합의가 바탕이 되어야 실행이 가능하며, 근로자뿐만 아니라 사용자들도 이에 대한 견해를 같이 하고 있음
- 이들 국가에는 노동에 대한 결실을 함께 나누자는 사회적 인식이 분명히 존재하고, 정치적인 합의와 함께 이를 강력하게 실행하고 있으므로 단체협약을 통해 업종별로 구분하여 최저임금을 결정할 수 있는 것임
- 이들 국가의 또 다른 공통점은 사회적인 대화가 활발하고, 과학적이고 객관적인 연구를 통해 임금의 평등을 이뤄내려 노력한다는 점임
- 이들은 근로자측이나 사용자측이 아닌 독립적인 기관에서 발표한 통계들을 활용하여 객관적으로 임금협상에 임하려 노력하고 있고, 이를 통해 최저임금이 중위 임금의 50~60% 수준을 달성한 성공적인 모습을 보이고 있음
- 이렇게 단체협약을 통해 최저임금을 결정하는 북유럽 국가들을 강조해서 소개하는 이유는, 법적 최저임금이나 단일 최저임금을 제도적으로 도입한 국가들에 비해 이들 국가들이 최저임금제도의 목표 달성에 성공적인 모습을 보이고 있기 때문임
- 법적 최저임금은 아니지만 이들 국가의 단체협약에 의한 최저임금이 업종별 최저임금의 모범 사례가 될 수 있을 것으로 생각하는데, 가장 핵심적인 조건은 사회적인 대화가 활발하게 이루어져야 한다는 것임
- 한국은 몇몇 업종, 특히 소상공인들이 많은 숙박음식업 혹은 택시 사업 등에서 구분 적용에 대한 강한 요구가 있는데, 최저임금이 사용자의 지불능력을 초과하기 때문에 구분 적용이 필요하다고 주장하고 있음
- 내년 최저임금 심의에서 최저임금의 구분 적용에 대해 사회적으로 큰 논쟁이 예상되며, 구분 적용에 대해 정부를 통한 연구가 현재 진행 중임
- (질의) ILO에 업종별 구분 적용에 대한 가이드라인이 존재하는지
- (답변) ILO 정책가이드에는 다양한 국가들이 어떤 방식으로 단체협약을 통해 업종별 최저임금을 결정하는지에 대한 설명이 있으며, 법적 최저임금의 업종별 구분 적용에 대한 내용도 포함되어 있음
- 업종별로 최저임금을 구분 적용하게 된다면 최저임금이 낮은 업종에서 높은 업종으로 근로자 이동이 발생할 수 있고, 이러한 근로자 이동은 낮은 최저임금 업종에서 구인난을 발생시키는 등의 부작용을 야기할 수 있음
- 같은 업종 내에서도 사업장에 따라 최저임금의 영향이 다를 수 있지만, 현실적으로 이를 모두 구분하여 적용할 수는 없고, 업종별 구분 적용도 마찬가지로 생각함
- 한국은 최저임금의 수준뿐만 아니라 구분 적용의 여부를 결정할 때도 심의를 통하여 결정하는데, 노사 간 합의가 굉장히 어려운 상황임
- (질의) 최저임금 제도를 시행 중인 국가들 중 업종별 구분 적용을 시행하고 있는 비율과 현황에 대한 자료가 있는지

- 시장에서는 더 유리한 곳으로 사람들이 몰리는 현상은 지극히 자연스러운 현상이지만, 최저임금은 노동시장에서 가장 낮은 선을 설정하는 일이며, 최저임금을 설정할 때 생산성과 지불능력 등을 과도하게 고려하게 된다면 이는 최저임금이 아닌 그 이상의 분포에 위치한 근로자들을 대상으로 하는 임금이 될 수 있음
- 최저임금은 가장 최저 수준의 임금을 설정하는 것임을 강조하고 싶고, 최저임금의 목적은 근로자와 그 가족의 최소한의 인간다운 삶을 만족시키는 것임
- 생산성이나 다른 기술적인 요소들을 함께 고려해서 설정하는 임금은 단체협약을 통한 임금이며 이는 최저임금과 구분되어야 함
- 따라서 최저임금은 기본이 되는 임금이며, 단체협약을 통한 임금에 산업별 생산성 등을 고려해서 구분하여 적용하는 것이 적절할 것임
- 또한, 법으로 최저임금을 구분하여 적용하는 것은 바람직하지 않다고 생각하는데, 몇몇 국가(브라질, 남아공 등)에서 법적 최저임금의 구분 적용이 실시되고는 있으나 기본적으로 법적 최저임금은 단일 적용되어야 한다고 생각함
- 최저임금이 단순 노동자의 기초적인 최저의 생활을 보장하기 위한 목적이라는 것에 동의하지만, 정치적으로 결정되는 등 그 수준이 너무 높아지면 업종에 따라 받는 부담이 달라질 수 있음
- 최저임금 수준이 모든 업종에서 공통적으로 지불할 수 있는 수준이라면 업종별 구분 적용이 불필요하겠으나, 그렇지 않을 경우 소상공인의 부담은 결국 고용을 악화시키고 사회적으로 여러 가지 부작용들을 야기할 수 있음
- 결국 중요한 것은 최저임금의 수준을 어떻게 적절하게 설정하느냐인데, 한국의 경우 이미 최저임금이 중위임금의 60% 수준을 넘어섰으며, 이러한 높은 수준의 최저임금은 특정 업종에서의 고용을 심각하게 위협할 수 있기 때문에 법적 구분 적용을 요구하고 있는 것임
- 노사 간 논쟁의 소지가 있는 정치적인 부분에 직접적인 답변은 어렵지만, 다만 기본적으로 ILO의 가이드라인을 따라서 본래의 목적을 벗어나지 않도록 최저임금을 설정해야 한다는 원칙을 말하고 싶음
- 또 EU의 경우 평균임금의 50%를 목표로 제시하는데, 이는 대략 중위임금의 60% 수준이지만 ILO의 경우에는 이러한 수치를 목표치로 고정적으로 제시하지 않음
- 최저임금의 목표치는 상황에 따라 다를 수 있고, 유동적으로 변할 수 있음
- ILO는 실증적인 자료에 대한 분석을 통해 근로자와 그 가족의 필요를 충족시키면서 동시에 사회적인 평등을 이룰 수 있는 요소들을 충분히 반영할 수 있도록 최저임금의 수준을 설정할 것을 제안함
- 이를 위해 사회적인 동의는 필수적이며, 어떤 정책에 대한 사회적 합의를 도출하는 부분에 있어서 ILO 전문가의 가이드라인을 제공해줄 수 있음

- 또한, 최저임금이 고용에 미치는 부정적인 영향은 굉장히 미미하거나 존재하지 않는다는 것이 여러 가지 분석과 자료들을 통해 밝혀져 있음
- 이에 대해서는 런던 정경대의 앨런 마틴의 연구를 참고할 수 있는데, 이 연구뿐만 아니라 여러 실증분석을 통해 최저임금이 고용에 미치는 영향은 국가에 관계없이 거의 없다는 것을 확인할 수 있음
- 최저임금이 합리적인 수준에서 결정되거나 과학적 근거에 의해서 결정된다면 부작용이 없을 것이라는 점에 동의하지만, 최저임금 결정 시에는 실제로 정치적인 부분이 고려되는 국가들이 존재할 수 있으므로 그 부작용에 대해서 일반화는 어려움
- 한국의 경우 2018년, 2019년 최저임금의 급격한 인상으로 인해 특정 업종에서 최저임금을 제대로 지급하지 못하는 비율이 40%가 넘는 경우도 있었고, 이러한 배경에서 업종별 구분 적용에 대한 요구들이 나올 수 밖에 없었던 것임
- 한국의 최저임금이 급격하게 인상된 사실은 알고 있지만, 한국도 물가수준 등을 감안한다면 임금 상승률이 고용시장에 큰 영향을 미친 것 같지는 않는데, 실업률 등을 걱정할 수준은 아니기 때문임
- 객관적이고 과학적인 방법론의 적용에 대해서 실질적인 도움이 필요하다면 언제든지 한국에 적용할 수 있는 다양한 분석과 기술적인 부분들을 제공하도록 하겠으며, 한국의 통계자료들을 제공해준다면, 이를 분석하여 한국의 최저임금에 관련하여 검토하고 지속적으로 논의를 이어나가고 싶음
- 최저임금의 목표를 달성하고 이를 위한 사회적 담화를 나누기 위한 고민을 한국 최저임금위원회와 함께 나누고 싶고, 이해당사자 간 합의를 이끌어내는 부분도 함께 고민해볼 수 있는 기회가 생겼으면 좋겠음

### 【ILO 이상헌 고용국장】

#### ○ (질의) 유럽국가들의 주요 최저임금 결정 방식은

- (답변) 유럽국가들 간에도 최저임금의 결정 방식에 서로 차이가 크게 존재함
- 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 법으로 정하는 방식과 자율에 맡겨 협상에 의해 결정하는 방식이 있는데, 전자에 해당하는 국가는 프랑스 등이 있고, 후자는 독일 등이 있음

#### ○ (질의) 현재 유럽 내에서 최저임금과 관련된 가장 큰 이슈는

- (답변) 유럽의 노동시장과 관련하여 가장 큰 이슈는 근로자의 이동임
- 이는 국가 간 근로자의 이동뿐만 아니라 같은 지역 내에서 산업 간 이동도 포함 되는데, 코로나19로 인해 산업과 사회의 구조가 급격하게 변화한 것에 기인함

- (질의) 한국의 최저임금에 관련된 최근 이슈는
- (답변) 최저임금의 구분 적용에 대한 논의가 이루어지고 있고, 현재 정부에서 연구용역을 통해 이를 주제로 분석이 이루어지고 있음
- 연구결과가 나온 이후, 내년 심의에서 결과를 활용하여 발전적인 논의가 있을 것을 기대하고 있음

○ (질의) 최저임금의 동향은

- (답변) 최근 유럽을 포함하여 전 세계적으로 최저임금을 인상하고 있는 추세인데, 물가가 가파르게 인상되는 국면에서 향후 최저임금이 어떤 영향을 미칠지 관심이 주목되고 있음
- 과거 유럽의 최저임금은 장기적인 계획에 따라 결정되고 시행되는 경향이 있었는데, 최근에는 코로나19의 영향과 국제 경제의 침체 속에서 다소 정치적인 개입들이 있는 것으로 보임
- 코로나19와 국제 경제의 정상화가 이루어진 시점이 온다면, 이를 보다 면밀하게 관찰하고 분석할 필요가 있어 보임

## ① 기관 개요

- 설립연도: 1920년
- 설립목적: 국제적으로 사용자의 입장과 이익을 대변
- 조직성격: 국제사용자단체
- 조직규모: 150개 이상의 사용자단체

## ② 방문 사진



### ③ 주요 면담내용

#### ☐ 최저임금에 대한 입장

- IOE는 국가별로 다양한 사회경제적 구조를 지니고 있고, 사회적인 논의방식도 상이하다는 것을 인지하고 있으며,
  - 각 나라에 적합한 최저임금의 결정 방식들이 다양하게 존재해야 한다는 입장임
  - 따라서 최저임금을 결정하는 과정을 강조하고 있으며, 모든 이해 당사자들이 자발적으로 협의 과정에 참여하는 것이 중요함

#### ☐ 전문가 참여의 중요성

- 최저임금의 결정 과정에 독립적인 전문가와 통계 전문가들이 참여한다면 사회가 직면한 상황들을 정확하게 분석할 수 있고,
  - 최저임금의 이해당사자들뿐만 아니라 다른 사회구성원들의 상황까지 종합적으로 고려할 수 있음

#### ☐ 최저임금의 부정적인 효과

- 최저임금의 부작용을 줄이기 위해서는 다른 정책들과 함께 종합적으로 고려해야 하는데,
  - 전문가들의 분석과 사회적인 담화가 반드시 필요하며, 보완적인 정책이나 제도와 함께 시행되어야 함

#### 4 면담내용

##### ○ (질의) 국제사용자기구 IOE에 대한 소개

- (답변) IOE는 현재 가장 큰 네트워크를 보유하고 있는 국제 사용자기구로 1920년에 만들어졌고, 전 세계적으로 다양한 산업의 150여 개 사용자단체와 약 5억 명 이상의 사용자를 대변하고 있음
- IOE는 ILO를 포함한 다양한 UN포럼에 참여하여 정책 대화에 관여하고 있고, G7 G20, B20 등에 의견을 제시하고 있음
- ILO의 협약 이행은 IOE의 핵심사항 중 하나이며, 노사관계, 고용과 이직에 관련된 인권, 지속가능한 직업적 안전과 근로자의 건강도 면밀하게 관찰하고 있음
- 다양성과 포용의 가치를 추구하고 있으며 IOE는 이러한 철학 아래에서 전 세계 사용자들에게 정책적, 법적 지식들을 공유하고 있음

##### ○ (질의) 국제무대에서 IOE의 역할은

- (답변) 한국이 2001년에 비준한 1970년 최저임금 고정협약, 1928년의 2세대 조약 등 최저임금과 관련한 국제협약들에 구체적이며 기술적인 보완이 필요하다고 생각하고 있음
- 현재 IOE는 협의회를 통해 이러한 국제협약들을 분석하고 보완하고자 하는 노력을 진행 중임
- 또한, IOE는 ILO 국제협약에 관한 3자 회의에 참여하여 협상과 논의를 통해 앞으로의 진행 방향에 대한 논의에 참여하고 있으며, 보다 정밀한 분석을 위해 노력하고 있음
- 그뿐만 아니라 보다 많은 나라들이 ILO의 국제협약에 비준할 수 있도록 하고 있음

##### ○ (질의) 최저임금에 대한 IOE의 입장은

- (답변) ILO는 최저임금을 사용자가 근로자에게 근로에 대한 대가로 지급하는 최소한의 금액으로 규정하고 있으며, 법적 최저임금은 단체협약이나 개인 간 계약으로 인한 임금보다 우선한다고 정의하고 있고, 이러한 정의는 법적 최저임금에 대한 전문가의 정의로 받아들여지고 있음
- 또한 ILO는 이러한 최저임금을 여러 나라들에서 각국의 사정에 맞춰서 조정할 수 있도록 여지를 두는데, 현재 최저임금제도를 시행하고 있는 국가의 약 90% 이상이 ILO의 국제협약에 비준하고 있음
- 현재 세계적으로 최저임금과 관련하여 특히 물가상승과 고용에 대한 영향, 국가별 경제상황을 고려한 최저임금 수준 등 다양한 논의들이 이루어지고 있음
- IOE는 각 나라가 다양한 사회경제적 구조를 지니고 있고, 사회적인 논의방식도 상이하다는 것을 인지하고 있으며, 따라서 각 나라에 적합한 최저임금의 결정 방식들이 다양하게 존재해야 한다고 생각하고 있음



- ILO의 보고서를 참고하면, 국가별 최저임금제도에 대한 보다 자세한 내용을 확인할 수 있는데, 복합적인 제도를 지닌 나라도 있고, 단순한 협의를 통해 최저임금을 결정하는 나라도 있음
- 이 보고서에는 국가별로 산업별·직업별 구분 적용 여부도 확인할 수 있음
- 또한 어떤 나라들의 경우에는 최저임금뿐만 아니라 최대임금까지 협의하고 있고, 특히 룩셈부르크나 몰타 등 작은 국가들의 경우에는 지역 내의 경쟁을 고려해서 최저임금을 결정하고 있음
- (질의) 많은 국가들에서 최저임금의 목표를 중위임금의 60% 혹은 평균임금의 50%로 설정하고 있는데, 이러한 기준에 대한 IOE의 입장은
  - (답변) IOE는 기본적으로 국가별로 상이한 구조를 지니고 있다는 점을 존중하고 있기에 최저임금을 결정하는 과정이 가장 중요하다는 원칙을 가지고 있음
  - 최저임금을 결정하는 과정에는 모든 이해 당사자들이 참여할 수 있도록 해야 하며, 이들이 자발적으로 협의 과정에 참여해야 한다는 것이 가장 중요함
  - 자발적인 참여를 위해서는 협의가 진행되어야 하는데, 협의 과정에서는 외부적인 요소들을 고려해야 하며 여기에는 기술적인 지표들이 있을 수 있음
  - 기술적인 지표들에는 물가수준이나 중위임금 대비 최저임금의 수준 등 다양한 수치들이 있을 수 있으나, 국가별로 환경과 직면한 상황이 다르기에 하나의 기준을 정답이라고 할 수는 없음
  - 중위임금에 대한 상대적 수준뿐만 아니라 생산성이나 고용, 빈곤율 등 다양한 요소들을 종합적으로 고려해야 하며, 이러한 기준들은 국가별로 다양할 수 있음
- (질의) 최저임금의 결정 과정에서 사회적 파트너의 참여 외에 중요한 점은
  - (답변) 독립적인 전문가와 통계 전문가들이 결정 과정에 참여하는 것이 중요한데, 공정하고 객관적인 전문가들이 참여하면 그 사회가 직면한 상황들을 보다 정확하게 분석할 수 있기 때문임
  - 전문가들이 부재하면, 사회의 복잡한 문제들을 다루지 못하고 사회적인 담화를 이끌어내기 힘들
  - 전문가들의 분석은 근로자들의 의견과 그들이 처한 상황뿐만 아니라 다른 사회구성원들의 모든 상황을 종합적으로 고려할 수 있도록 도와주는데, 이는 어떠한 정책이든 다른 사회구성원들을 정책으로부터 고립시켜서는 안 되기 때문에 굉장히 중요한 부분임
  - 전문가들의 참여를 통해서 고용, 취업 이후의 장기적인 노동정책, 근로자의 이동, 그리고 최저임금이 이러한 부분들에 미치는 영향들을 산업과 규모별로 나누어서 다양하게 분석하고 검토할 수 있음

- 또한 최저임금의 결정 과정에서는 제도의 적용 제외나 감액 적용 등을 어떤 방식으로 할 것인지도 반드시 고민되어야 함

- 최저임금의 영향을 받는 대상들이 속한 환경이 각자 다르기 때문에, 최저임금이 저임금근로자를 대상으로 하면서 동시에 이들을 고용시장에서 배제시키지는 않는지 면밀하게 검토되어야 한다고 생각함

○ (질의) 최저임금으로 인한 부정적인 효과에 대한 입장은

- (답변) 최저임금은 여러 가지 다른 정책들을 함께 고려해서 결정해야 하는데, 이는 최저임금의 부정적인 영향들을 피하기 위해 반드시 필수적임

- 최저임금의 부작용이 발생하면, 오히려 저임금근로자들을 더 위험한 상황에 놓이게 할 수 있는데, 비정규직 문제나 실업률 증가 등의 문제들이 발생할 수 있음

- 따라서 최저임금은 부작용들을 피하기 위해 전문가들의 분석과 사회적인 담화가 반드시 필요하며, 다른 보완적인 정책이나 제도와 함께 고려해야 함

- 최저임금은 경제적인 활동을 장려하고 빈곤을 줄이며, 복지제도에 대한 지출을 줄이는 긍정적인 효과가 있고, 사회적인 안정성을 높이면서 근로자들의 효율이나 생산성도 높일 수 있는 긍정적인 효과들이 존재함

- 하지만 실업에 대한 우려나 사용자들의 부담 증가, 비정형성의 증가, 노동시장에서 근로자들의 상방 이동을 줄이는 부작용 등이 존재할 수 있음

- 따라서 협의과정에서 이런 부작용들도 감안하여 균형있게 결정할 필요가 있음

- (질의) 비정형성이란 무엇을 의미하는지

- 최저임금의 급격한 인상으로 전형적인 산업 구조 안에서 이루어지던 고용관계가 아닌, 고용을 줄이거나 비정규직을 늘리는 상황을 의미함

○ (질의) 앞으로의 최저임금은 어떻게 되어야 하는지

- 현재 세계적으로 최저임금의 상향 조정이 이루어지고 있는데, 이전에도 지속적으로 상승하고 있었으나 코로나19 팬데믹 이후 이러한 추세가 더 강화되고 있음

- 하지만 포스트 팬데믹 상황에서는 기업의 회복과 사용자들의 생존을 감안한 결정이 반드시 필요할 것임

## V. 시사점

□ 심의자료의 전문성과 객관성을 강화함으로써 증거기반의 심의 지향

○ 독일 최저임금위원회의 심의자료

- 독일 최저임금위원회에서 최저임금 심의를 위한 양자 간 토론과 협상의 과정은 자료에 대해서 서로 수궁하고 인정하는 과정임
- 신뢰성 있는 자료를 확보하고 실증분석을 통한 결과를 얻기 위해 독일은 심의기간을 2년으로 두고 있으며,
- 사무국이 결정 기준에 대한 보고서를 제출할 것을 최저임금법에 명시하여 해당 보고서를 토대로 심의를 진행하고 있음

○ 제네바의 최저임금 결정

- !제네바는 법으로 결정된 최저임금을 물가에 연동하는 방식이고, 모두가 신뢰할 수 있는 객관적 지표인 물가수준을 활용함으로써 최저임금 인상 수준에 대한 소모적인 논쟁 방지

○ ILO 최저임금 관련 국제협약

- ILO의 협약은 최저임금 결정을 위한 전문적이며 객관적인 자료 확보를 강조하고 있음 (협약 제131호, 권고 제135호)

○ 우리나라의 심의자료

- 결정 기준에 대한 구체적인 자료인 「비혼단신근로자의 생계비 분석」, 「임금실태 등 분석」, 「최저임금 적용효과에 관한 실태조사 분석」, 「주요 국가의 최저임금제도」, 「주요 노동·경제지표 분석」 등을 심의에 활용하고 있음
- 최저임금위원회 자체 통계의 생산, 구축, 보강 등으로 심의자료의 질적인 측면도 강화해나갈 예정임

☞ 노사 양측에 신뢰받을 수 있는 전문적이며 객관적인 자료를 구축·강화하기 위해 사무국의 전문성을 보다 강화할 필요

□ 최저임금 관련 유기적인 네트워크 구축으로 국제협력 강화

○ ILO의 기술적인 방법론

- ILO 임금전문가들은 다양한 국가들의 최저임금제도와 최저임금이 미치는 영향에 관련된 자료를 수집·분석하는 구체적인 방법론을 가지고 있으며 이를 각 국가에 공유하고 있음

○ 독일의 다양한 분석 연구

- 독일은 비교적 최근에 최저임금제도를 도입하여 다양한 정책분석과 실증분석 자료수집에 큰 관심을 가지고 있으며, 최근 국제 최저임금 워크숍을 개최하였음 (2020년 10월)

○ 우리나라의 국제 최저임금 자료수집

- 최저임금제도를 시행 중인 주요국가의 대사관에서 수집한 자료를 바탕으로 매년 「주요국가의 최저임금제도」를 발간하고 있음
- 국외 출장을 통해 심층적인 자료수집 활동을 이어가고 있음

☞ 유기적인 최저임금 관련 국제 네트워크를 구축하여 자료수집·공유를 상시화함으로써 국제협력관계 강화 및 최저임금제도의 발전에 기여

【위원 1】

□ 서론

- 최저임금위원회 출장단은 2022년 10월 독일 최저임금위원회 및 관련 기관, 스위스 제네바 주정부 등을 방문해 유럽 주요국의 최저임금 관련 제도 동향과 최저임금 결정 수준을 조사 분석함
- 무엇보다 방문기간 중 노·사 및 공익위원들은 독일의 최저임금 제도와 경험을 통해 다양한 시사점을 제공받았고, 우리나라 최저임금제도의 개선과 발전을 위해 중요한 함의를 얻음
- 다만 아래 내용은 개인적 시각과 판단에서 작성된 것으로 참여자들의 공통된 의견은 아님

□ 독일의 최저임금제도

- 주지하다시피 독일은 전통적으로 노사간 자율적 단체교섭에 의해 임금과 근로조건을 결정해 왔으며, 단체협약의 적용 범위가 넓어 대부분의 노동자들이 단체협약의 적용대상으로 포괄되어왔음.
- 그러나 2010년 이후의 경기후퇴와 시장 변동성 확대에 따라 단체교섭에서 이탈하는 사용자들의 규모가 커지기 시작해 단체협약의 적용을 받는 노동자의 비중이 50% 이하로 떨어지게 되었고, 노동시장 개혁에 따른 미니잡(파트타임 일자리) 등의 확산으로 단시간 저임금 근로계층의 비중이 확대됨. 아울러 산업구조 전환에 따른 불완전 고용계층의 증가 또한 임금의 사회적 보호 필요성을 확산시키는 계기로 작용함
- 이를 계기로 2015년 1월부터 최저임금제도를 실시함

1) 결정구조

- 독일 최저임금위원회는 노사를 대표하는 각 3인의 위원과 노사가 공동으로 추대하는 독립적 지위의 위원장 1인으로 구성됨

- 이상의 7인 위원회에 최저임금 결정 과정에 자문을 담당하는 2인의 전문가가 표결권 없는 옵저버로 참여함
- 기본적으로 위원장은 회의를 주재하며 논의 과정에서 노사간 이견을 조정해 합의를 유인하는 것이 중요 역할이며, 표결권은 있으나 적극적 보터(Voter)로서의 역할을 배제하는 것이 원칙임
- 다만, 최저임금 수준 결정과정에서 노사위원 6인이 과반 동의에 이르지 못하는 경우 위원장은 조정안을 제시할 수 있고, 조정안 또한 과반의 동의를 받지 못하는 경우 위원장도 표결에 참여하며, 이러한 결정구조임에도 2015년 최저임금제도 시행 이후 위원장이 표결에 참여한 적은 한차례도 없음
- 최저임금 수준의 결정 과정에 노사 이외 공익위원의 역할을 배제하는 이유는 임금의 결정이 노사의 자율적 판단과 교섭의 영역이기 때문임
- 임금 결정의 '당사자주의'를 기본 원칙으로 임금을 청구하고 지불하는 주체가 결정하는 것이 헌법의 요구라는 입장이며, 최저임금 결정에 있어서도 이는 오랜 단체교섭과 협약의 전통에 기반한 독일식 제도의 특성으로 이해할 수 있음
- 이러한 자율주의 관행은 업종별 구분 적용 제도에도 관철되고 있으며, 연방 최저임금이 결정되더라도 업종단위에서 법정 최저임금을 상회하는 업종별 최저임금에 노사가 합의하는 경우 업종별 개별 최저임금의 설정이 가능함
- 이는 노사간 임금의 협약 자유 원칙이 연방이 정하는 최저임금에 우선함을 인정한 것으로 이해할 수 있음

## 2) 결정주기

- 독일 최저임금의 적용 기간은 2년이고, 2년마다 갱신하며, 짝수년 6월에 결정한 최저임금은 익년도 1월 1일부터 2년간 적용되나, 최근 코로나19 팬데믹으로 2년의 최저임금을 분기별로 구분해 적용한 바 있음

- 최저임금 적용 주기를 2년으로 설정함에 따라 최저임금 수준의 예측 가능성을 유지할 수 있고, 그 효과와 영향의 측정이 상대적으로 안정적이며, 다양한 경제적 성과 자료들을 결정과정에서 활용할 수 있음
- 이 또한 단체교섭의 결정방식을 최저임금 결정제도에 적용한 것으로 이해됨

### 3) 결정요인

- 독일 최저임금위원회는 최저임금을 결정함에 있어 근로자 생계 보호, 산업 및 기업의 경쟁력, 고용에의 영향 등 3가지 요소를 기본적으로 고려하나 이외에도 다양한 요소들이 결정 과정에서 활용되며, 특히 단체교섭에 의한 협약임금 인상률 변동 추이는 중요한 벤치마크로 활용됨
- 요컨대, 특정 결정 기준에 구속되지 않으며 매 결정 당시의 시장 상황, 특별히 고용에의 영향, 구매력 보호, 유사근로자 임금인상률 수준 등을 종합적으로 고려해 결정함

### 4) 2022년 최저임금

- 2022.10.1.자로 독일 법정 최저임금은 10.45유로에서 12유로로 대폭 인상되었는데, 이는 총선 과정에서 연정에 합의한 사민당, 자유당, 녹색당 간 '12유로 최저임금'에 대한 동의가 있었고 이를 토대로 연립정부 수립 후 의회에서 특별결의로 최저임금 12유로가 결정됨
- 독일 최저임금위원회와 연방정부의 추계에 따르면 12유로 최저임금으로 독일 노동시장 내 전체 임금근로자의 약 5분의 1인 약 800만명의 노동자가 영향을 받을 것으로 예측하고 있으나, 이러한 최저임금의 영향이 어떻게 나타날 것인지에 대해서는 아직 예측이 어려움

- 긍정적으로 평가하는 입장에서는 노동력 부족이 큰 문제인 독일 노동시장에서 최저임금의 12유로 인상이 구직자들의 구직의욕을 자극함으로써 구인난을 해소할 수 있을 것으로 기대하는 반면, 경영계를 중심으로 최저임금의 급격한 인상이 사회보험의 적용을 받지 못하는 미니잡 등 불완전 고용의 확산을 초래할 가능성이 높고, 중장기적으로 노동력 수요의 감소를 초래할 것이라 우려함

## □ 스위스 제네바 주정부의 최저임금

- 제네바州는 2020년 9월 제네바州 내에서 일하는 전체 근로자를 대상으로 2021.11.1.부터 적용되는 '23 CHF'의 최저임금 제도를 국민투표로 결정함
- 고용계약, 단체협약이 시급 23CHF 미만의 최저임금을 규정하고 있을 경우 고용계약이나 단체협약의 수정이나 변경 없이 23CHF 적용이 의무화 되었음
- 제네바 주정부의 최저임금은 1년마다 갱신되는데 매년 11월에 새롭게 적용되는 최저임금을 주정부가 결정해 고시하며, 갱신 최저임금은 그 결정기준이 법에 의해 정해진 바, 매년 8월 소비자 물가지수를 기준으로 물가인상률을 반영해 결정함

## □ 결론과 함의

- 이상 독일과 스위스 제네바州 최저임금 제도와 결정 방식은 우리나라 최저임금제도에 몇 가지 시사점을 제공함
- 우선 최저임금 결정구조에 있어, 우리나라는 노사위원 각 9인 및 공익위원 9인 등 총 27명 위원으로 구성되는데, 이처럼 다수 위원이 회의체를 운영하며 의견을 통합하는 것은 매우 비효율적이며, 무엇보다 다양한 이해관계자를 대표한 위원 구성의 관행상 최저임금 심의시 대리인의 역할을 하는 것이 불가피함
- 영국의 저임금위원회(LPC)는 노사위원 각 3인, 독립위원 3인 등



9인으로 구성되며, 최저임금 결정의 최종 단계는 철저히 비공개로 진행함으로써 대리인 역할을 배제하고 합의를 유도함

- 독일 또한 7인 위원회로 구성되며 노사 간 의견을 조정하여 최저임금을 결정하는 것이 관행화 되어 있는바, 우리도 위원회의 규모를 줄이되, 노·사·공의 역할이 통합될 수 있도록 결정구조 개선이 필요함
- 다음으로, 최저임금 결정주기를 2년 이상으로 확대하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 과거 10% 내외의 고도성장기에는 매년 성장의 결과를 사회적으로 배분하기 위한 임금결정의 과정이 필요했으나, 성장률 2% 수준의 새로운 균형의 시대(new normal)에 매년 최저임금을 결정하고 적용하는 것은 오히려 시장의 불확실성을 가중하는 경향이 있음
- 독일과 같이 최저임금 결정주기를 2년으로 하고, 예측하지 못한 변수가 발생하는 경우 주기 내 소주기별 구분 적용의 방법을 모색하는 것 또한 환경에 대응하는 방안이 될 수 있을 것으로 판단함

## 【위원 2】

### □ 서론

- 우리나라 최저임금이 최근 고율 인상 누적으로 경제 전반에 부정적 영향을 미치고 있는 상황에서, 최근 2015년, 2020년에 최저임금을 도입하였음에도 최저임금 수준이 높은 독일과 스위스를 방문하여 제도운영방식, 각계 입장 등을 살펴봄으로써 향후 우리 최저임금 제도 개선방향을 고민해보는 계기가 됨

### □ 독일의 최저임금제도

- 매년 최저임금 결정이 첨예한 사회갈등으로 이어지고 있는 우리나라와 달리, 독일은 구체적 지표와 분석을 바탕으로 심의하고 노사 합의를 통해 최저임금 수준을 결정하고 있음
  - 독일의 최저임금 수준은 노사 각 3인 총 6인의 협상과 심의를 통해 결정되며, 노사가 합의에 이르는 과정이 신뢰도 높은 자료와 분석결과에 대해 수긍해가는 것이라는 공감대가 형성되어 있음
  - 최저임금 결정시 활용되는 자료는 독일 최저임금위원회가 2년 주기로 작성한 최저임금의 효과와 영향에 대한 보고서로, 동 자료는 근로자 보호, 경쟁력, 고용보호 등 최저임금 결정기준을 세분화한 지표를 활용하여 작성됨
- 최근 독일에서는 정부, 정치권의 개입을 통해 최저임금이 결정되면서 사회적 논란이 지속되고 있으며, 이와 관련하여 독일 노사는 공통적으로 최저임금에 대한 정치적 개입을 배제하고 기존에 지켜오던 노사 합의 관행이 존중될 필요가 있다는 입장임
  - 독일 최저임금 수준은 항상 최저임금위원회 논의를 거쳐 노사 합의로 결정되어왔으며, 법적으로 개입할 수 있는 위원장도 실제 개입한 사례가 없음
  - 독일 연방노동사회부도 자국 최저임금위원회 운영방식의 가장 중요한 특징으로 '정부가 개입하지 못하는 독립적인 기구'라는 점을 강조함

- 그럼에도 2022년 2월 정부와 정치권의 개입으로 입법을 통해 최저임금이 12유로로 결정되었고, 이로 인해 최저임금은 2022년 10월부터 10.45유로에서 12.00유로로 14.83% 인상됨
  - 노사협상 없이 정치적으로 결정된 금번 최저임금 인상에 대해 현행 최저임금법상의 결정방식, 헌법상의 단체교섭권 등을 침해했다는 논란이 있었으며, 이에 사용자연합단체에서는 위헌소송을 제기함
  - 또한, 최저임금이 12유로로 높아지면서 최저임금이 단체협약에 영향을 미치고 있어 기존에 노사가 암묵적으로 합의해 지켜온 '단체협약 수준에 맞춰서 최저임금이 결정되어야 한다'는 원칙과 배치된다는 비판이 존재하며, 선거가 있을 때마다 최저임금이 정치적으로 악용될 소지가 있다는 우려도 제기됨
  - 이와 관련하여 독일노동조합총연맹(DGB), 독일경영자총연합회(BDA) 등 노사는 정상적인 결정방식인 최저임금위원회 합의를 통해 최저임금 수준을 결정해야 한다는 의견을 제시함
- 한편, 최근 에너지가격 인상 등으로 경제 전체가 어려운 상황에서 급격한 최저임금 인상이 경제에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려가 존재함
- DBA는 금번 최저임금의 과도한 인상은 기업들에게 큰 부담으로 작용하며 약 400만개 일자리가 영향을 받을 것으로 예상하였고, 독일 최저임금위원회에서도 독일에서 처음 최저임금이 도입된 2015년은 독일 경기가 호황이었으나 현재는 그렇지 않기 때문에 2022년 10월 최저임금 인상이 노동시장에 어떠한 영향을 미치는지 면밀히 지켜봐야 한다는 입장을 제시함
  - 국제사용자기구(IOE)는 최근 세계적으로 최저임금 상향조정이 이루어지고 있는 것에 대한 우려를 제기하고, 포스트팬데믹 상황에서 기업의 회복과 사용자의 생존을 고려한 결정이 반드시 필요하다고 강조함

- 독일은 변화하는 경제상황에 적절히 대처하면서 최저임금 심의에 필요한 여러 실증자료를 충분히 확보하기 위해 최저임금 결정 주기를 2년으로 설정함
- 독일과 우리나라 모두 공식통계를 활용한 시의성 있는 데이터 확보가 어렵다는 점에 공감함

#### □ 스위스 제네바 주정부의 최저임금

- 제네바州는 물가상승률과 연계한 최저임금 조정 방식을 활용하고 있어 최저임금 결정 과정에 사회적 갈등이 적고, 전통적으로 임금이 낮은 영역에 대해서는 경영상의 어려움을 감안해 제도 도입 초기부터 구분 적용 시행 중임
- 제네바州의 최저임금 수준은 국민투표로 결정된 최저임금법에 정해져 있으며, 이후의 인상은 제네바州 통계청의 소비자물가 상승률에 연동하여 자동적으로 결정되면서 최저임금이 안정적으로 운영 중임
- 농업과 원예업의 최저임금은 전통적으로 임금이 낮았던 업종으로, 일률적인 최저임금 적용시 해당 산업의 어려움이 가중될 것으로 예상되어 최저임금 도입시부터 구분 적용 중임

#### □ 결론

- 위와 같이 고율의 최저임금 인상 논란, 고물가 부담과 최저임금 인상 파급효과, 업종별 구분 적용 등 시의성 높은 주제들에 대한 시사점을 얻을 수 있었으며, 금번 출장으로 수집한 자료들의 활용 가치도 높을 것으로 예상됨

<b>I . 독일 최저임금위원회 발표자료 .....</b>	<b>86</b>
<b>II . 독일경영자총연합회(BDA) 발표자료 .....</b>	<b>100</b>
<b>III . 스위스 제네바주 최저임금제도 발표자료 .....</b>	<b>105</b>

## › The Minimum Wage in Germany

Arne Baumann

Secretariat of the German Minimum Wage Commission

*Delegation of the Minimum Wage Commission of the  
Republic of Korea*

*25 October 2022, Berlin*

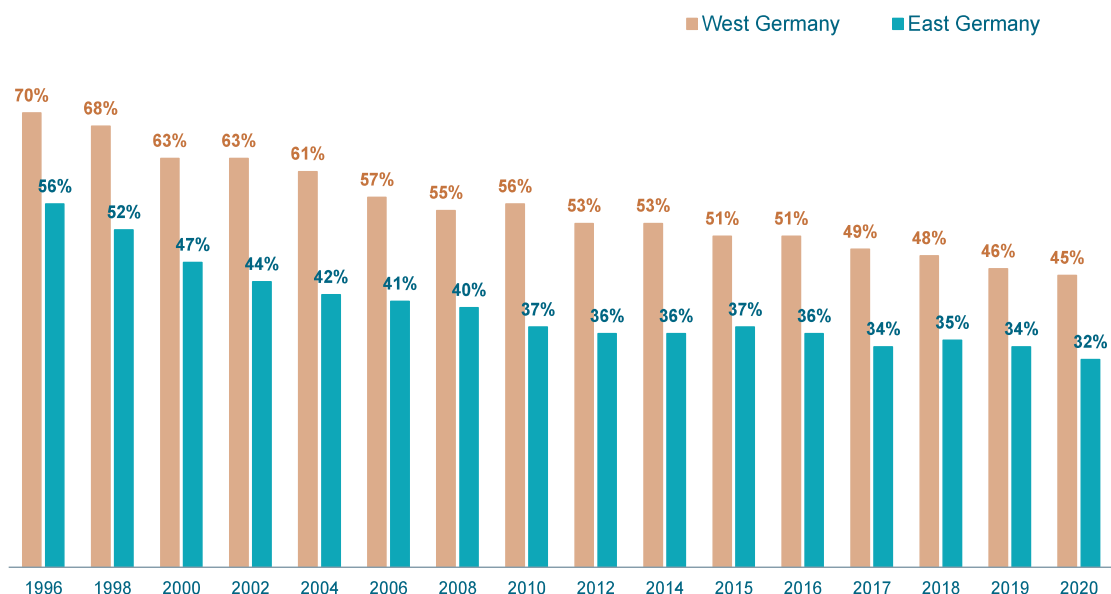
25.10.2022

1

## › Background: Decline in the coverage of sectoral collective agreements since the 1990s

MINDESTLOHN  
› KOMMISSION

Share of employees working in companies covered by collective agreements



Source: Institut für Arbeits- und Berufsforschung (2021), IAB Establishment Panel 2020, WSI - Tarifarchiv

25.10.2022

2

	<u>Members</u>	<u>Nomination/Appointments</u>
Chairman	 J. Zilius	Appointment based on a joint proposal by DGB and BDA
Employee representatives	 R. Feiger  S. Körzell  A. Kocsis	Nominated by the confederation of German Trade Unions (DGB)
Employer representatives	 B. Faust  S. Kampeter  K.-S. Schulte	Nominated by the German Federation of Employers (BDA)
Scientific advisory members	 T. Krebs  L. Feld	Nominated each by DGB and BDA, respectively

25.10.2022

3

### „Information and Coordination Office“:

- Total of eight employees: Head; four labour market researchers (all PhD); one press relations and communication officer; two assistants
- Established as an independent organisational unit of the Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA)
- Under the supervision of the chair of the Minimum Wage Commission
- Main task: Supporting the Commission in its evaluation task

25.10.2022

4

- Introduction in 2015: Initial level of 8,50 euros set by government
  - 2016-2020: The Minimum Wage Commission decides every two years on the upratings for the following two-year period (based on criteria laid out in the Minimum Wage Act)
  - 2022: One-time government intervention to raise the mw to 12 euros in October 2022
  - From 2023 onwards: The Minimum Wage Commission will decide again every two years on the upratings for the following two-year period
- Applies to all employees, except
    - Under 18 year olds
    - Long-term unemployed in their first 6 months of a new job
  - Does not apply to
    - Apprentices
    - Some types of internships
    - Voluntary service

25.10.2022

5

## › Legal guideline for the adjustment of the minimum wage



“The Minimum Wage Commission shall, in the context of an **overall assessment**, examine which amount of the minimum wage can suitably contribute to providing workers with an appropriate minimum level of protection, to enabling fair and functioning conditions of competition, and to not jeopardising employment. When setting the minimum wage the Minimum Wage Commission shall subsequently be guided by **collective wage developments**.”  
(§ 9 Abs. 2 MiLoG)

25.10.2022

6

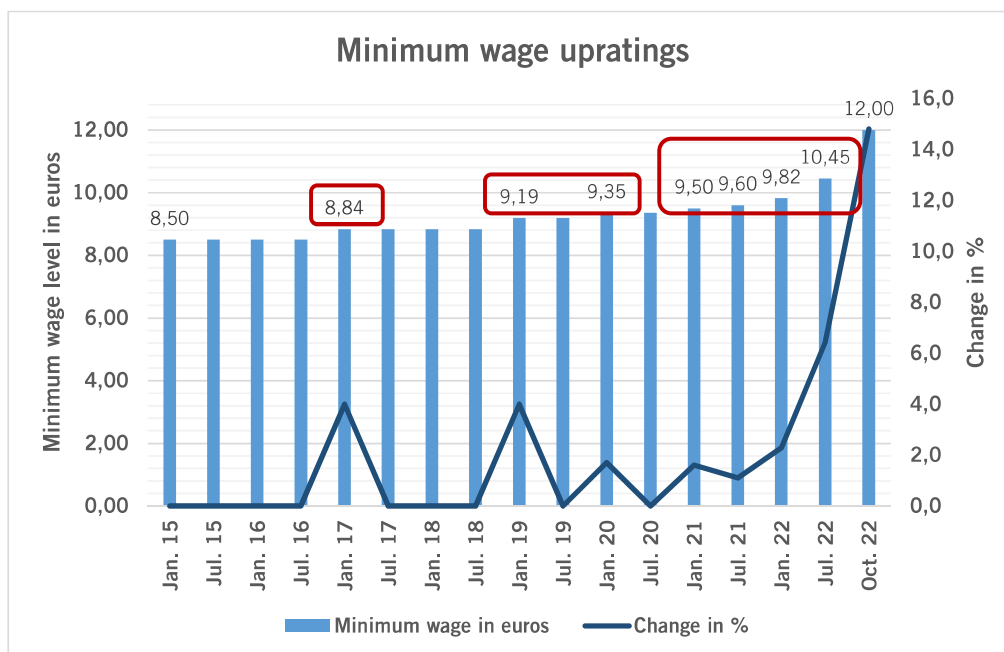


- Federal Statistical Office calculates a (weighted) index regarding the development of collectively agreed wages (*Tarifindex*)
- Database for the index contains nearly 600 collective agreements from all industries
- Index is available for hourly and monthly wages and with or without extra payments (e.g. holiday allowances)
- The Commission refers to the *Tarifindex* based on hourly wages without overtime premiums and extra pay

25.10.2022

7

## › Progression of the German Minimum Wage



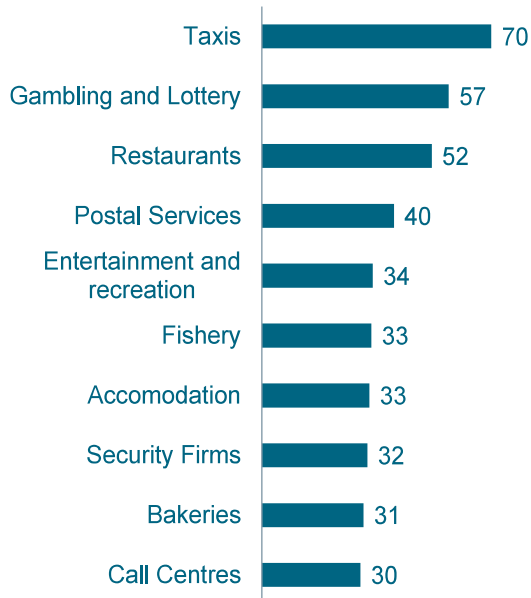
25.10.2022

8

## › Incidence and distribution of jobs paid below € 8.50 in 2014 (before introduction of the MW)

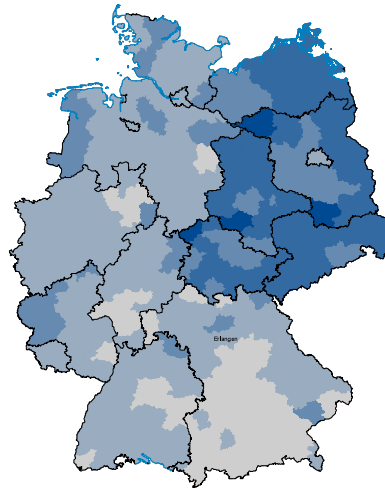
MINDESTLOHN  
› KOMMISSION

### By industry (% of jobs below 8.50 €)



### By region

Germany 11.3 %  
West 9.3 %  
East 20.7 %



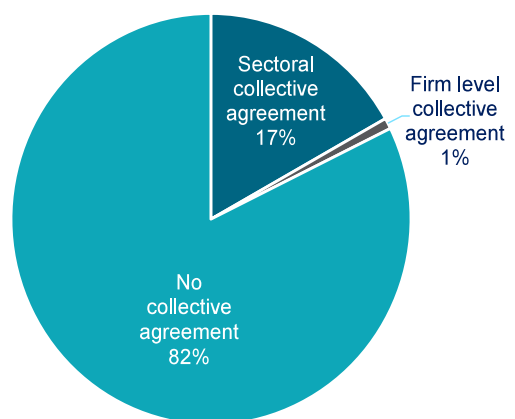
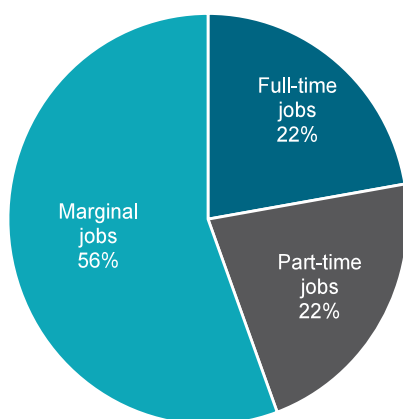
Source: VSE 2014, own calculations.

25.10.2022

9

## › Composition of jobs below 8.50€ in 2014

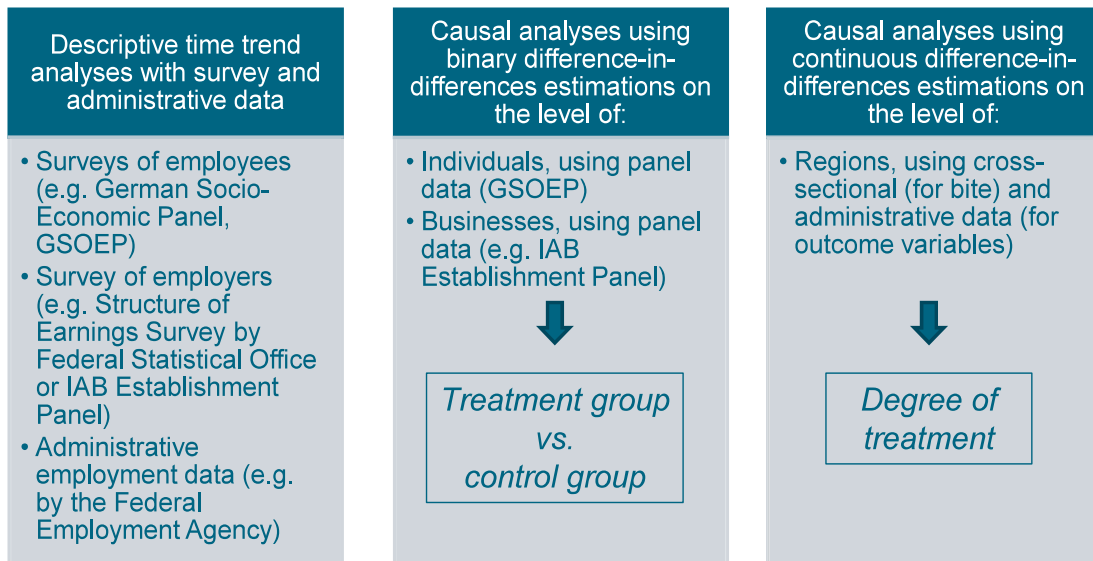
MINDESTLOHN  
› KOMMISSION



Source: VSE 2014, own calculations.

25.10.2022

10



25.10.2022

11

### Earnings

- Structure of Earnings Survey: Establishment survey by the Federal Office of Statistics: Around 60.000 establishments with around 1 mio. jobs
- German Socioeconomic Panel (GSOEP): Household panel survey: Around 16.000 households with around 13.000 employed persons

### Employment and unemployment

- Administrative data (Statistics of the Federal Employment Agency)

### Businesses and conditions of competition

- IAB Establishment Panel (Institute for Employment Research, IAB): Around 16.000 establishments
- Mannheim Enterprise Panel (Leibniz Center for European Economic Research, ZEW): Around 8 mio. firms

25.10.2022

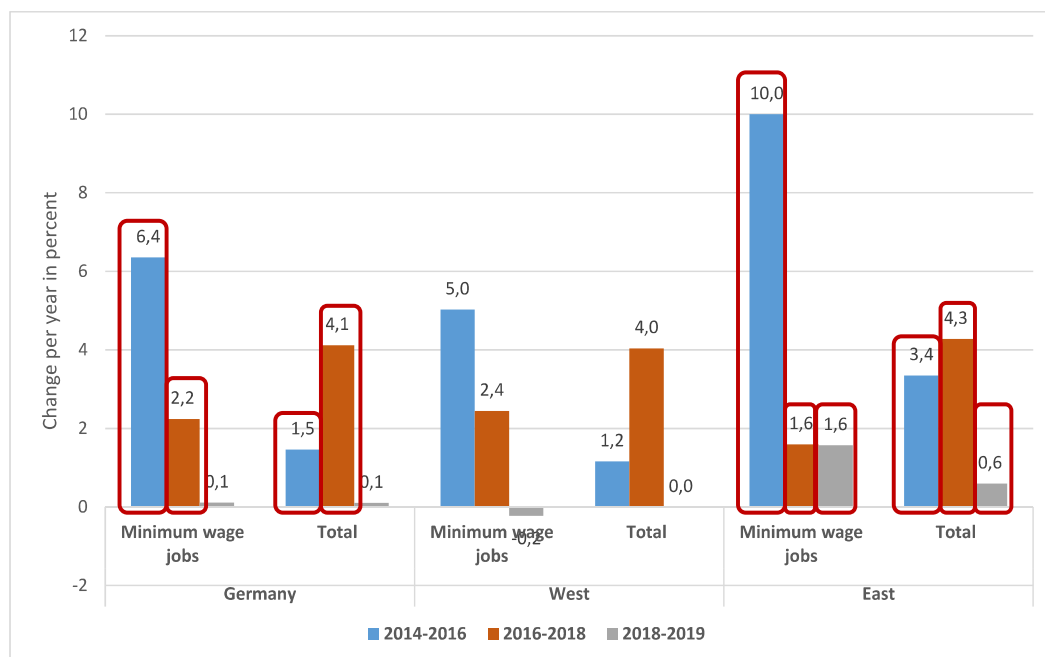
12

## Minimum wage effects on wages

25.10.2022

13

## › Annual change of hourly wages 2014 to 2019

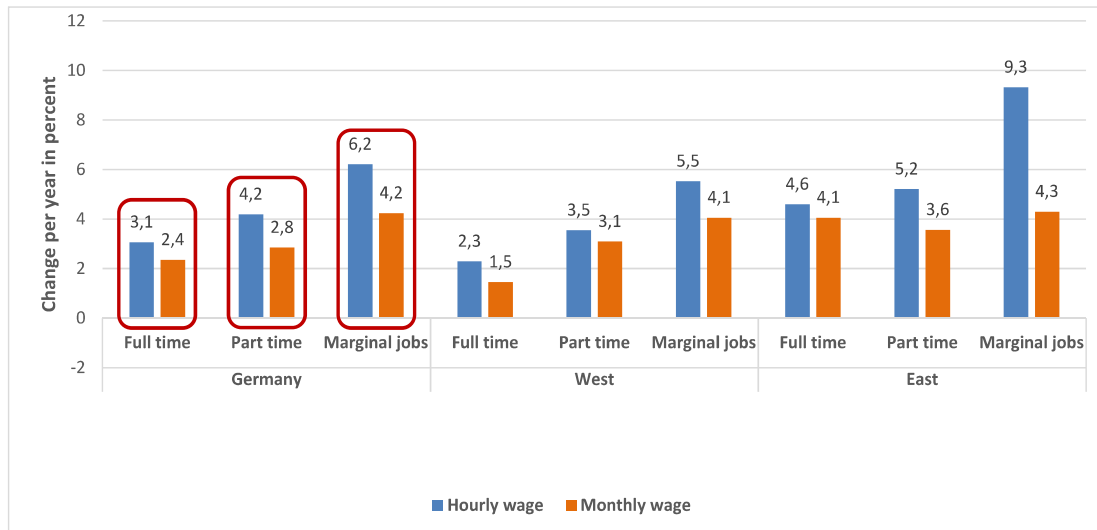


Source: VSE 2014 and 2018, VE 2019, own calculations.

25.10.2022

14

### Annual change in hourly and monthly wages in minimum wage jobs 2014 - 2019



Source: VSE 2014, VE 2019, own calculations.

25.10.2022

15

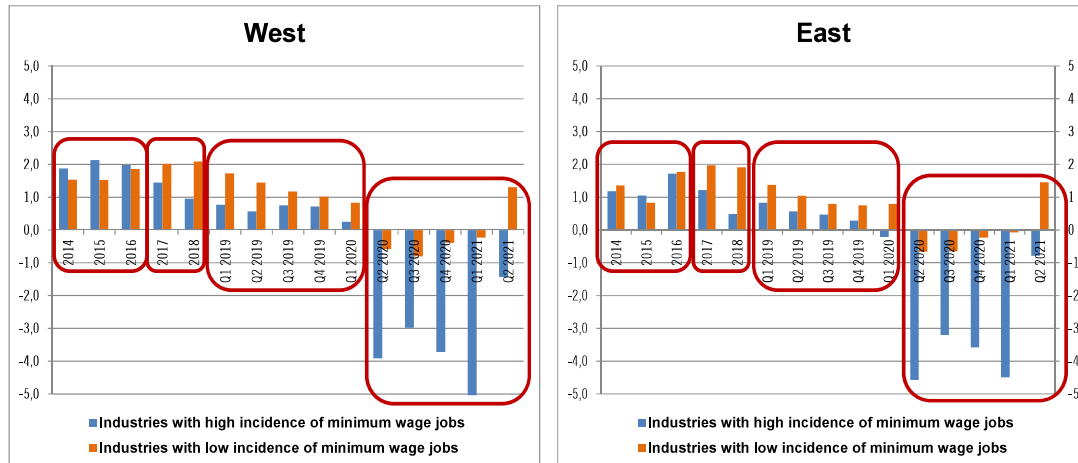
### Minimum wage effects on employment

25.10.2022

16

## › Change in employment

Change in total employment in industries with high and low incidence of minimum wage jobs



Source: Statistics of the Federal Employment Agency, own calculations.

Note: Yearly percent change 2014-2018; quarterly percent change 2019-2021.

25.10.2022

17

## › Causal effects of the minimum wage on employment

	Short term effects (2015/2016)			Intermediate effects (up to 2021)		
	Decline	Non significant	Increase	Decline	Non significant	Increase
<b>Regular employment</b>	Caliendo et al. (2018)	Bonin et al. (2018) Schmitz (2019)	Garloff (2019) Holtemöller / Pohle (2019) Stechert (2018)		Friedrich (2020) Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022)	
<b>Marginal employment</b>	Bonin et al. (2018) Caliendo et al. (2018) Garloff (2019) Holtemöller / Pohle (2019) Schmitz (2019) Stechert (2018)			Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022)	Friedrich (2020)	
<b>Total employment (R+M)</b>	Bonin et al. (2018) Bossler et al. (2018) Bossler / Gerner (2019) Caliendo et al. (2018)	Garloff (2019) Link (2019) Dustmann et al. (2022)	Ahlfeldt et al. (2018) Stechert (2018)	Pestel et al. (2020) Caliendo et al. (2022) Isphording et al. (2022) Bossler et al. (2022)		-76,000 Jobs

25.10.2022

18

## Minimum wage effects on businesses

25.10.2022

19

## › Minimum wage as a cost

The overall impact of the minimum wage on the *overall* wage bill is limited:

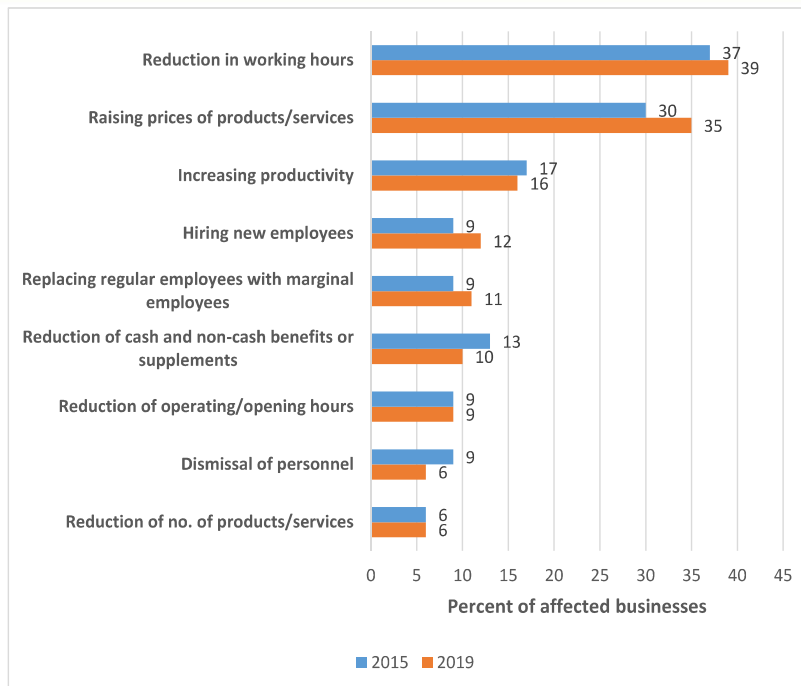
Year	Minimum wage (euros)	Increase in gross total payroll	
		Million euros	Percent of total
2015	8.50	5,200	0.43
2017	8.84	856	0.07
2019	9.19	790	0.06
2020	9.35	360	0.02

Source: Statistisches Bundesamt (2016, 2017, 2019, 2020), Kann (2018)

However, based on data from the IAB Establishment Panel, *businesses affected by the minimum wage* show a marked increase in the average wage bill per employee as a result of the minimum wage (Bossler et al. 2020, 2022).

25.10.2022

20



Source: VE 2015, 2019, Statistisches Bundesamt (2017a, 2017b, 2018)

25.10.2022

21

## › Productivity and profits

### Productivity:

DiD analyses show

- no marked increase in labour productivity (=turnover per employee) for affected businesses (Bossler et al. 2018, 2020, 2022).
- no effect on marginal labour or capital productivity, nor in total factor productivity (Bossler et al. 2020, 2022)
- increase of average labour productivity in micro businesses (De Monte et al. 2022)

### Profits:

- marked reduction of profits (=turnover minus wage bill minus intermediate input) for affected businesses in the order of 7 to 9 percent for years 2015 to 2019

25.10.2022

22



DiD analyses show

- no marked effect on number of businesses or on overall rates of market entry or exit (Bossler et al. 2022, De Monte et al. 2022, Dustmann et al. 2021).
- increased rate of exits for micro businesses with up to 4 employees (Bossler et al. 2022, De Monte et al. 2022, Dustmann et al. 2021).
- reallocation of employment from micro businesses to larger, more productive businesses (Dustmann et al. 2021)
- structural shifts in composition of industries within labour market regions (De Monte et al. 2022)

25.10.2022

23

### The introduction of the minimum wage...

- led to an increase in hourly wages in minimum wage jobs, but less so for monthly wages, due to probable working time reductions
- had no sizeable negative effect on overall employment, but reduced the number of marginal jobs
- had no effect on unemployment
- increased the wage bill per employee for affected businesses
- reduced profits and led to a higher rate of exits for micro businesses

*Subsequent upratings of the minimum wage have continued to affect some outcomes, but to a lesser extent (e.g. wages, working time, marginal employment, profits).*

25.10.2022

24

### Coverage and bite for the increased minimum wage

25.10.2022

25

## › Estimated coverage of increase to 12 euros

Estimate	2022	
	Million Jobs	Percent of all jobs
Trade Union Congress (DGB) on the basis of VE 2021	6,2	16,4

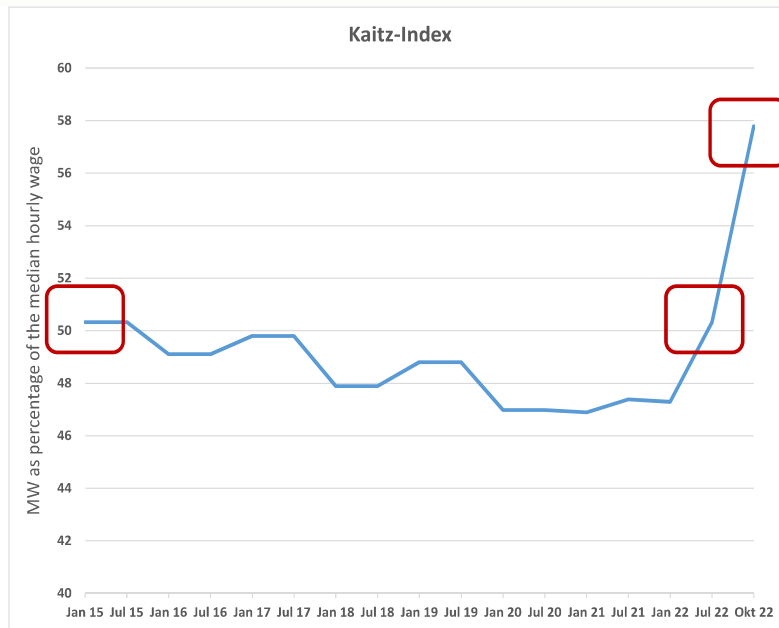
Compare with ...	2015	
	Million Jobs	Percent of all jobs
... introduction of minimum wage in 2015		
VSE 2014	3,9	11,3

Source: DGB (2022); VSE 2014; own calculations.

25.10.2022

26

## › Kaitz-index over time



Notes: Calculation based on full-time employees only; development of wages are carried forward for years 2021 and 2022 on the basis of predictions by the Council of Economic Experts (Sachverständigenrat) from March 2022.  
Source: GSOEP v.37; own calculation.

25.10.2022

27

## › Thank you very much!

**Arne Baumann**

Coordination and Information Office  
German Minimum Wage Commission

Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA)  
Noeldnerstr. 40-42  
10317 Berlin  
Germany

E-mail:  
[arne.baumann@geschaeftsstelle-mindestlohn.de](mailto:arne.baumann@geschaeftsstelle-mindestlohn.de)

25.10.2022

28

## Determination and development of the minimum wage in Germany

26 October 2022

**Manuela Pieper**  
Senior Advisor Bargaining Policy

**Helena Wolff**  
Senior Advisor Labour Law and Bargaining Policy

Confederation of German Employers' Associations  
Labour Law and Bargaining Policy Department

### Introduction of a minimum wage in Germany



1 January 2015



€ 8,50 per hour



Employers may not pay less



Establishment of the independent Minimum Wage Commission

Applies to all employees, except

- Under 18 years old
- Long-term unemployed in their first 6 months of a new job

Does not apply to

- Apprentices
- Some types of internships
- Voluntary service

Transitional arrangements for various sectors

## The Minimum Wage Commission



	Chairperson	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Joint proposal by DGB and BDA</li></ul>
	Six permanent members	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 3 members on a proposal by BDA and 3 members on a proposal by DGB</li><li>➤ Voting rights</li></ul>
	Two advisory members	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Chosen from the scientific community</li><li>➤ Nominated each by DGB and BDA</li><li>➤ No voting rights in the commission</li></ul>

- Has to give a recommendation every two years on the adjustment of the minimum wage
- Criteria for the adjustment are specified in the minimum wage act
- Commission subsequently bases its recommendation for the adjustment on the development of union wages in Germany

## Political decision to increase the minimum wage

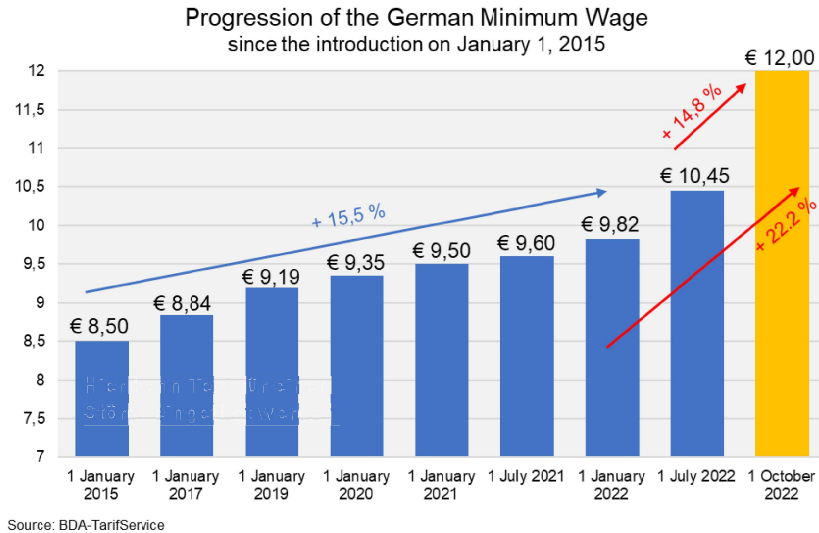


	June 2022: new draft-bill to increase the minimum wage
	1 October 2022
	€ 12 per hour

- The Bargaining autonomy in Germany is protected by the German Constitution
- The Minimum Wage Commission was sidelined
- Attack on a number of collective agreements
- Two expert opinions with regard to constitutional law are presenting doubts concerning the action taken by the German government

**Article 9**  
„The right to form associations to safeguard and improve working and economic conditions shall be guaranteed to every individual and to every occupation or profession. Agreements that restrict or seek to impair this right shall be null and void; measures directed to this end shall be unlawful. [...]“

## Development of the minimum wage in Germany



Pieper Manuela, Wolff Helena | The German Minimum Wage | 26 October 2022

5

## The effect of the increase of the minimum wage

Employments below the minimum wage before introduction / increase



	Introduction of the minimum wage at € 8,50	Increase of the minimum wage to € 12,00
employments below the minimum wage	3.915.702	8.309.860
share of employments below the minimum wage in %	10,9	21,9

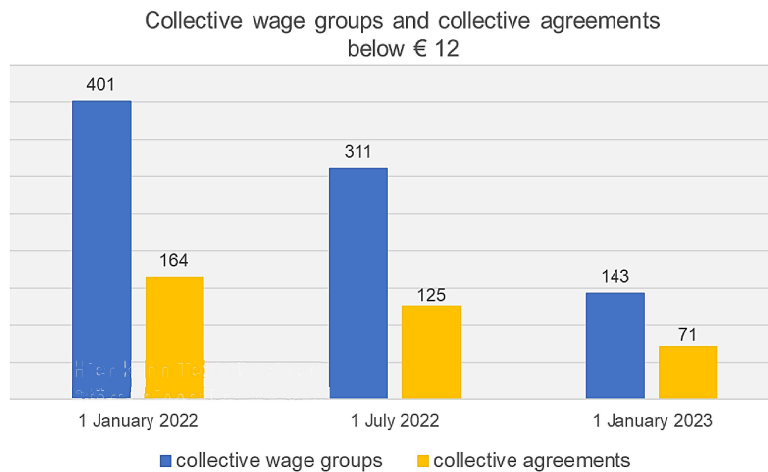
Source: IAB-Kurzbericht 12/2022

Pieper Manuela, Wolff Helena | The German Minimum Wage | 26 October 2022

6

## The effect of the increase of the minimum wage to € 12,00

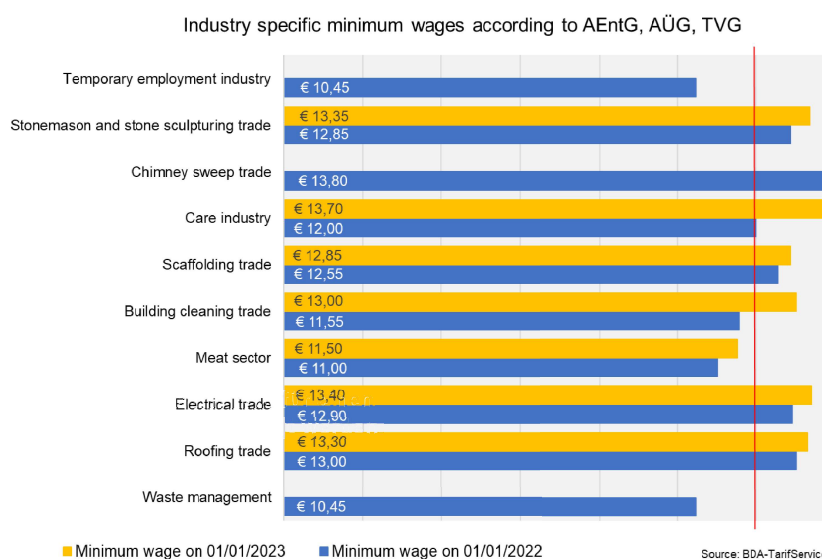
### Impact on the collective agreements



Source: German Federal Statistical Office, November 2021

## The effect of the increase of the minimum wage to € 12,00

### Impact on the different sectors



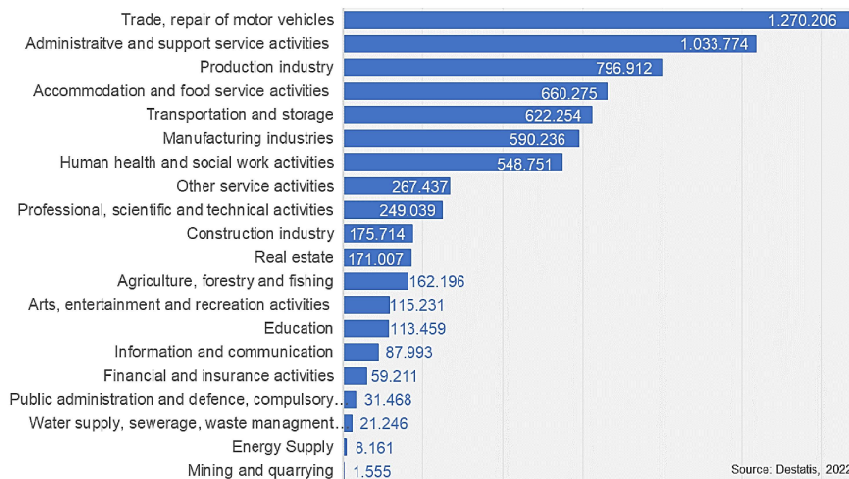
Source: BDA-TarifService

## The effect of the increase of the minimum wage to € 12,00

### Impact on the different sectors



Impact of the increase of the minimum wage to € 12,00  
- affected employment contracts in the different sectors -



Pieper Manuela, Wolff Helena | The German Minimum Wage | 26 October 2022

9



**BDA** | Bundesvereinigung der  
Deutschen Arbeitgeberverbände

Mitglied von BUSINESSEUROPE

**Hausadresse:**  
Breite Straße 29 | 10178 Berlin

**Briefadresse:**  
11054 Berlin

T +49 30 2033-1307

m.pieper@arbeitgeber.de  
www.arbeitgeber.de



[twitter.com/dieBDA](https://twitter.com/dieBDA)



[facebook.com/dieBDA](https://facebook.com/dieBDA)



[youtube.com/user/diearbeitgeber](https://youtube.com/user/diearbeitgeber)



# The minimum wage (SMin) in the canton of Geneva

Karim Theurillat  
Wissam Balays



Department of Economy and Employment  
Cantonal Office of Inspection and Labour Relations

27/12/2022 - Page 1

## PLAN

1. General
2. Basic elements
3. Control and sanctions

## 1. General

- One **goal**: fighting poverty
- One **way**: the SMin

27/12/2022 - Page3

## 1. General

1. The cantonal popular initiative "*23 frs, c'est un minimum!*"
2. The amendment of the LIRT
3. The amendment of the ITPR

27/12/2022 - Page4

# PLAN

1. General

**2. Basic elements**

3. Control and sanctions

27/12/2022 - Page5

## **2. Basic elements**

**1. The beneficiaries**

2. The amount

3. The exceptions

27/12/2022 - Page6

## Beneficiaries of the SMin

Workers who **normally** carry out their work in the canton (LIRT 39I)

Exclusion, therefore, of *exceptional activity* in the canton.

**ATTENTION: companies that are signatories to the OCIRT practices** are subject to the SMin, even in the case of a brief posting to Geneva.

27/12/2022 - Page7

## What does 'usually' mean?

- The Labour Inspectorate understands the concept of "habitually" in the sense of Article 34 CPC, which determines the alternative jurisdiction to that of the company's registered office because of the "habitual" place of work;
- In the framework of the RIRT, this notion, and its jurisprudential acceptance, has been translated approximately by the work "performed in the canton of Geneva *exclusively, predominantly or regularly*" (RIRT)
- When the situation is not clear, the examination must always be done *on a case-by-case basis, and* then several analysis criteria should be used, which may give as many clues.

27/12/2022 - Page8

# Indications for determining GE as the usual place of performance of work

- Contributions to GE-specific social charges: Amat
- Fixed-term contracts where the service is performed entirely or mainly in GE (including for a T seconded to GE where the whole or the main part of the employment relationship takes place in GE)
- Organisation of work from the Geneva headquarters of the E, its branch or a depot (case of commercial travellers, carriers, airline personnel)

27/12/2022 - Page9

## 2. Basic elements

1. The beneficiaries

**2. The amount**

3. The exceptions

27/12/2022 - Page10

## The amount of the SMin

Since 1<sup>er</sup> January 2022, the minimum hourly wage in Geneva is 23.27 francs.

- **as an hourly wage**, each hour worked must be paid in accordance with the minimum wage;
- **in the case of a monthly wage**, the calculation is based on the hourly wage multiplied by the average number of hours worked per month.

27/12/2022 - Page11

## Monthly salary

A 42-hour *week* corresponds to 182 hours on average *per month* (42 hours \* 52 weeks / 12 months = 182 hours).

**Monthly salary** in line with the minimum wage in 2022 =  
 $182 * 23.27 = \text{CHF } 4,235.14.$

27/12/2022 - Page12

## Online calculator

The amount of the monthly salary in line with the minimum wage (2021 and 2022) can be calculated on the basis of the weekly contractual hours using the online calculator, available at the following address

[www.ge.ch/appliquer-salaire-minimum-genevois/montant-calcul-du-salaire-minimum](http://www.ge.ch/appliquer-salaire-minimum-genevois/montant-calcul-du-salaire-minimum)

27/12/2022 - Page13

## The determining wage

- Article 39K of the LIRT specifies that *salary means the determining salary within the meaning of the legislation on old age and survivors' insurance, **excluding any allowances paid for holidays and public holidays.***

The list in Art. 7 of the RAVS contains almost twenty entries.

The **variable or fixed parts of the** remuneration are part of the determining AHV salary and can be taken into account in the calculation of the salary paid in accordance with the legal minimum.

27/12/2022 - Page14

## Payment on a monthly basis

However, in order to achieve the **anti-poverty** objective of the LIRT, the calculation and payment of remuneration must be done on a **monthly basis**.

This point was appealed to the Constitutional Chamber of the Court of Justice. The Chamber rejected this appeal last October and thus confirmed the principle of respecting the minimum wage on a monthly basis.

The violation of the minimum wage periodicity is now subject to the sanction provided for in Art. 39N LIRT.

27/12/2022 - Page15

## Payment on a monthly basis

If, taking into account variable remuneration elements (e.g. commissions on sales), a contractual remuneration is set below the SMin, the employer will have to **ensure from month to month** that the monthly remuneration is in line with the hourly wage defined by the ITA.

To this extent, in the absence of a supplement linked to a variable part, the employer will be obliged to **supplement the monthly remuneration** up to the level of the SMin.

27/12/2022 - Page16



## SMin & 13<sup>ème</sup> salary

An exception: the 13<sup>ème</sup> salary paid **at the end of the year** can be taken into account in the composition of a salary in accordance with the SMin.

The same principle applies by analogy for variable salary shares (commission-based salary), but at most, within the limit of the share relating to the 13<sup>ème</sup> salary (8.33%), without the possibility of cumulating with it.

27/12/2022 - Page17

## SMin & 13<sup>ème</sup> salary

If a 13<sup>ème</sup> salary is contractually agreed, the SMin will be **21.48 francs** in 2022 ( $23.27 * 12 / 13 = 21.48$ ).

Nota Bene: any salary supplements calculated on the basis of the basic salary must always be calculated on the basis of the amount in accordance with the SMin (2022 = 23.27 francs), or failing that, they must be taken into account in the calculation of the 13<sup>ème</sup> salary.

Examples: holiday pay, overtime, extra pay for night work, Sunday work, etc.

27/12/2022 - Page18

## Examples

For a 42-hour week:

- **without 13<sup>ème</sup>** :

monthly salary in accordance with the SMin in 2022 = 182 hours \* **23.27 francs** = 4'235.14 francs monthly. Annual salary = 50'821.68 francs

- **with 13<sup>ème</sup>** :

182 \* **21.48 francs** = 3,909.36 francs paid 13 times a year.

This means the same annual salary of 50,821.68 francs.

27/12/2022 - Page19

## Hourly wage calculation

Each hour worked in 2022 must be paid at least 23.27 francs.

Holiday pay is calculated on the basis of this amount. For example, using the following rates:

- 20 days/year = 8.33%;
- 25 days/year = 10.64%.

27/12/2022 - Page20

## **Hourly wage calculation - Public holidays**

With the exception of 1<sup>er</sup> August, if it falls on a day normally worked, compensation for public holidays is optional in the absence of specific contractual or conventional provisions.

A distinction should be made between cases where a flat-rate holiday allowance is paid and cases where compensation for lost working hours is paid.

In the latter case, the minimum wage applies (the allowance paid in the former case remains at the discretion of the employer - except for 1<sup>er</sup> August).

27/12/2022 - Page21

## **Hourly wage calculation - Public holidays**

In practice, it is accepted that holiday pay is not included in the calculation of holiday pay.

These are then calculated solely on the salary for hours worked; the 13<sup>ème</sup> salary is then calculated on the salary for hours worked + holiday and public holiday portions.

This method of calculation increases the pay gap between hourly and monthly employees for the same amount of work.

27/12/2022 - Page22

## **Calculation of the hourly wage : hourly employee = monthly employee**

In order to avoid disadvantaging the hourly employee compared to the monthly employee, it is preferable to **calculate the holidays taking into** account the salary for the hours worked + hours of public holidays.

The **calculation of the 13<sup>ème</sup> salary** is then based on the sum of the amounts relating to hours worked + holiday hours + holiday hours.

27/12/2022 - Page23

## **Calculation of the hourly wage : hourly employee = monthly employee**

The calculation of the hourly wage is then as follows:

### **Basic salary**

**+ Partly public holidays** (minimum 1<sup>er</sup> August if loss of working hours)

Subtotal I

**+ Holiday share**

Subtotal II

**+ 13<sup>ème</sup> salary**

**TOTAL**

27/12/2022 - Page24

## **Calculation of the hourly wage : hourly employee = monthly employee**

According to this method, the rate used for the **calculation of holidays** should be applied to the salary for hours worked + contractual holiday hours.

As in the first method, the rate used to **calculate the 13<sup>ème</sup> salary** must be applied to the salary for hours worked + contractual holiday hours + holidays.

27/12/2022 - Page25

## **Calculation of the hourly wage : hourly employee = monthly employee**

If this method is not followed, holidays and public holidays will not be paid at the level of the SMin, but only at the level of the basic salary (21.48 francs in the example given).

The amount paid for holidays must necessarily be in line with the SMin.

The amount paid for public holidays may vary according to contractual or conventional provisions.

27/12/2022 - Page26

# Examples of online applications

- [Examples of the application of the minimum wage | ge.ch](#)
- [www.ge.ch/document/25381/telecharger](http://www.ge.ch/document/25381/telecharger)

27/12/2022 - Page27

## Overtime

- If overtime is to be paid at a higher rate, it must be calculated on the basis of the minimum wage (23.27 francs).
- If the basic salary needs to take into account other elements in order to comply with the SMin, then these other elements will also have to be taken into account in the calculation of the overtime pay (the case of time compensation being reserved).

27/12/2022 - Page28

## Example

Contractual basic hourly wage = 21.48 francs + 13<sup>ème</sup>

- Overtime compensated by equal time: OK
- If paid with a 25% supplement, the calculation is based on the SMin (2022 = 23.27 francs).
- Overtime paid without supplement according to CIT: provide, where appropriate, for payment of the 13<sup>ème</sup> salary share for each hour worked.

27/12/2022 - Page29

## Wage elements not withheld

- Remuneration for **holidays and public holidays** cannot be taken into account in the composition of the SMin amount.
- The **supplements according to LTr** (night work, Sunday work, overtime work) cannot be taken into account in the composition of the SMin and must be paid in addition to the minimum hourly wage (2022 = 23.27 francs).

27/12/2022 - Page30

## Indexing of the SMin

Art 39K para. 3: Each year, the SMin is indexed on the basis of **the Geneva consumer price index** for the month of August, compared to the index in force on 1<sup>er</sup> January 2018. The SMin is only indexed if the consumer price index increases.

The adjustment of the SMin comes into force **on 1<sup>er</sup> January** of each year, taking into account the change in the Geneva consumer price index **from January 2018 to August of the year preceding its entry into force**. Only positive changes in the index shall be taken into account.

27/12/2022 - Page31

## Indexing of the SMin

Taking into account the evolution of the **Geneva consumer price index** as of 31 August 2022, the Geneva minimum wage will be set at CHF 24.00 as of 1<sup>er</sup> January 2023.

This indexation must be the subject of a decree of the Council of State which must be issued in October according to article 56F, paragraph 4, RIRT.

27/12/2022 - Page32



## In agriculture and floriculture

The SMin is set each year by the State Council on the proposal of the CSME.

- in **the agricultural sector, the** gross minimum hourly wage increased from CHF 16.90 on 1<sup>er</sup> November 2020, to CHF 17 on 1<sup>er</sup> January 2021; it has been CHF 17.10 since 1<sup>er</sup> January 2022.
- In the **floriculture sector, the** gross minimum hourly wage has also been CHF 17.10 since 1<sup>er</sup> January 2021. It was CHF 15.50 on 1<sup>er</sup> November 2020 and CHF 15.60 on 1<sup>er</sup> January 2022.

27/12/2022 - Page33

## 2. Basic elements

1. The beneficiaries

2. The amount

3. The exceptions

27/12/2022 - Page34

## Exceptions to the SMin

- apprenticeship contracts;
- traineeship contracts according to Article 56E RIRT (= non-problematic);
- workers under 18 years of age;

27/12/2022 - Page35

## Non-problematic internships Article 56E RIRT

These are the courses:

- a) orientation between 2 courses; or
- b) vocational or social reintegration schemes governed by federal or cantonal law; **or**
- c) vocational or social reintegration programmes organised by the municipalities, subject to the unanimous approval of the supervisory board; **or**
- d) provided for in a training programme; **or**
- e) validated by a training institute.

27/12/2022 - Page36

## **Internship-like jobs (student jobs)**

In sectors covered by a branch CLA, occasional work activities of students aged 18 or over are considered as internships under the following **cumulative conditions**

- a) the student is registered with a training institution;
- b) the occasional work activity is carried out during the holiday period of the training institution;
- c) the occasional professional activity does not exceed 60 continuous days per calendar year;
- d) the wage for occasional work is set by the competent joint committee.

27/12/2022 - Page37

## **PLAN**

### **1. General**

### **2. Basic elements**

### **3. Control and sanctions**

27/12/2022 - Page38

### 3. Control and sanctions

#### 1. Control

- OCIRT
- CAI

#### 2. Sanctions

- a fine of up to CHF 30,000 (up to CHF 60,000 for repeat offences)
- control costs
- cumulation with other sanctions (e.g. exclusion from public contracts) if the employer is subject to the practices
- publication of a list of offending employers

27/12/2022 - Page39

### Information sources

LIRT

RIRT

Decree on the cantonal minimum wage for the year 2022

[www.ge.ch/appliquer-salaire-minimum-genevois](http://www.ge.ch/appliquer-salaire-minimum-genevois)

[salaire-minimum@etat.ge.ch](mailto:salaire-minimum@etat.ge.ch)