

# 미국 최저임금제도의 현황과 과제

지민웅 (보스턴대학교 경제학 박사과정)

현재 미국 경제에서 단연 으뜸인 화두는 소득불평등의 심화다. 1980년대 초반 0.3에 가깝던 지니계수는 현재 0.4 수준에 육박하고 있으며, 중산층과 최하위 소득계층 사이의 불평등 척도인 하위 10%와 50%간 평균 임금격차는 1980년의 약 100%에서 현재의 130%에 이른다. 심지어 소득분포에서 최상위 계층인 상위 10%와 최하위 계층인 하위 10%간 임금격차는 1980년에 220%였던 것이 현재는 350%에 달하고 있는데, 1990년대 이후 꾸준히 지속되고 있는 미국 경제의 호황에도 불구하고 불평등 수준은 지난 20년간 급격히 증가하고 있는 것이다. 더욱 심각한 사항은 현재의 불평등이 학력별, 성별, 인종별, 연령별, 노동시장경험별 임금격차에서 비롯될 뿐만 아니라, 알 수 없는 요인들에 의해 동일한 속성을 가진 노동자 그룹 내에서도 크게 심화되고 있다는 점이다. 헤아릴 수 없을 만큼 많은 연구들이 이러한 소득불평등의 주된 요인으로, 과거 비숙련노동자 중심의 기술에서 숙련노동자에게 비교우위를 제공하는 기술로의 변화, 글로벌라이제이션 확대 속에서 국제경쟁의 심화에 따른 비숙련노동자 위주의 수출산업의 쇠퇴, 베이비붐 세대의 노동시장 진입과 이민자 급증에 따른 비숙련노동자 임금의 감소, 노동조합 조직률의 감소, 연방최저임금의 실질가치 하락 등을 지적한다.<sup>1)</sup>

1) Katz, Lawrence F. and David H. Autor, "Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality," in Orley Ashenfelter and David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Amsterdam: Elsevier, (1999) pp.1463~1555. 이 논문에는 미국 소득불평등도의 추이를 비롯해 그간의 많은 연구들을 집약적으로 요약하고 있다. 최근의 논의까지 포함한 연구로는 다음의 글들이 있다: Katz, Lawrence F., David H. Autor, and Melissa S. Keamey, "Trends in U.S. Wage Inequality: Re-Assessing the Revisionists," *NBER Working Paper*, No.11627(September 2005); Piketty, Thomas and Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States: 1913-2002," in A.B. Atkinson and T. Piketty, eds., *Top Incomes over the Twentieth Century: A Contrast Between European and English-Speaking Countries*, Oxford : Oxford University Press, forthcoming.

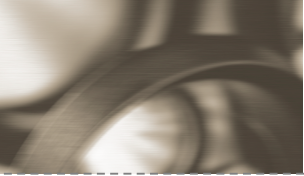
하지만 소득불평등의 원인을 모두 밝혀낸다고 해도, 정부가 이들 내용 모두를 반영하여 불평등 해소를 위한 경제정책을 추진할 수 있을 것 같지는 않다. 설사 최첨단 기술로의 변화나 국제경쟁의 심화가 저소득층의 임금 및 고용 악화의 가장 주요한 요인일지라도, 어떠한 경제정책으로든 그러한 기술변화를 막거나 국제경쟁의 수준을 변화시킬 수는 없기 때문이다. 이렇게 볼 때, 불평등 완화를 위해 경제정책이 초점을 모아야 하는 지점은 저소득층의 임금 혹은 소득을 증가시키거나, 그들을 숙련 노동자로 전환하는 방법 등을 모색하는 것이다. 이를 반영하듯 최근 미국에서는 연방최저임금의 인상 논의로 연일 열기가 뜨겁다. 이 글에서는 이러한 연방최저임금의 인상 움직임과 관련된 여러 논쟁들을 중심으로 미국 최저임금제도의 현황, 운영방식, 특징 그리고 현재 껴안고 있는 과제들을 소개한다.

## ■ 연방최저임금의 과거와 현재 : 실질최저임금의 지속적인 하락

미국 최초의 최저임금은 1912년 메사추세츠(Massachusetts) 주에서 시행되었다. 이후 1920년대 초반까지 최저임금을 보장한 주는 16개 주로 확대되었는데, 이렇게 초창기 미국의 최저임금 시행 주체는 연방정부(Federal Government)가 아니라 특정 주(State)였다. 당시의 최저임금은 여성과 아동(children)에게만 적용되었다. 이러한 양상을 당시의 취약노동 계층을 법적으로 보호하려는 운동의 반영으로 바라보는 시각이 있는 반면, 최저임금의 적용을 받게 된 여성과 청소년노동에 비해 상대적으로 임금이 싸진 남성 노동력의 고용에 기업이 다시금 주목하게 함으로써 실질적으로는 남성 노동자를 보호하려고 했던 일환이었다고 해석되기도 한다. 이렇게 초창기 최저임금법은 열악한 수준에 처해 있는 노동자의 보호는 물론 전체 노동력의 구성까지도 변화시키려는 의도를 가졌던 것이다. 비록 그 적용 대상은 크게 변화됐지만, 이러한 최저임금 제정 목적의 전통은 오늘날에도 지속되고 있다.<sup>2)</sup>

1930년대 중반까지 특정 주 내에서만 시행되고 영향을 미치던 최저임금제도는, 1938년 미국 대법원(Supreme Court)이 공정근로기준법(the Fair Labor Standard Act)에 연방최저임금(Federal

2) Landes, Elisabeth M., "The Effect of State Maximum-Hours Laws on the Employment of Women in 1920," *Journal of Political Economy* 88(June 1980), pp.476~494.



〈표 1〉 미국 연방최저임금의 수준과 적용 범위

(단위 : 시간당 임금)

최저임금 시행일자	최저임금의 명목가치(\$)	최저임금의 실질가치(\$)	시간당 평균임금 명목 최저임금(%)	최저임금의 적용비율(%)	
				민간부문	정부부문
1938년 10월	0.25	3.30	0.37	-0.50	0
1939년 10월	0.30	3.96	0.43	-0.55	0
1945년 10월	0.40	4.09	0.36	-0.55	0
1950년 1월	0.75	5.89	0.57	-0.55	0
1956년 3월	1.00	6.89	0.56	0.55	0
1961년 9월	1.15	7.08	0.53	0.63	0
1963년 9월	1.25	7.52	0.54	0.63	0
1967년 2월	1.40	7.87	0.53	0.77	0.40
1968년 2월	1.60	8.68	0.58	0.77	0.40
1974년 5월	2.00	7.62	0.48	0.83	1.00
1975년 1월	2.10	7.45	0.48	0.83	1.00
1976년 1월	2.30	7.64	0.49	0.84	0.28
1978년 1월	2.65	7.85	0.48	0.85	0.27
1979년 1월	2.90	7.85	0.49	0.86	0.27
1980년 1월	3.10	7.36	0.48	0.86	0.27
1981년 1월	3.35	7.12	0.48	0.86	0.27
1990년 4월	3.80	5.55	0.39	0.87	1.00
1991년 4월	4.25	5.93	0.42	0.86	1.00
1996년 10월	4.75	5.68	0.41	0.85	1.00
1997년 9월	5.15	6.05	0.43	0.82	1.00
2004년 12월	5.15	5.15	0.31	-0.85	1.00

자료 : Brown, Charles, "Economics of the Minimum Wage," in Orley Ashenfelter and David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Amsterdam: Elsevier, (1999) pp.2101~2164; Brian W. Cashell, *Inflation and the Real Minimum Wage: Fact Sheet*, ILR Press, January 2005. 이외에 2004년 의 수치들은 미국 노동통계국 웹사이트(<http://stats.bls.gov>)를 이용하여 재구성하였다.

minimum wage)을 제정·명시함으로써 전국으로 확대되었다. 1938년 당시 연방최저임금은 시간당 25센트였고, 소매업과 농업부문, 정부부문의 노동자들은 제외된 채 민간부문 노동자의 약 50%만이 적용대상(Coverage)이었다. 이후 연방최저임금과 적용대상은 지속적으로 증가하여, 2006년 현재 최

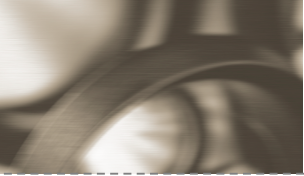
저임금은 5달러 15센트이고 적용대상은 민간부문 노동자의 약 85%에 달하고 있다. 현재는 농업부문 대다수의 노동자도 최저임금의 혜택을 받을 수 있으며, 특히 1967년 대법원이 공정근로기준법을 개정하기 전까지 그 누구도 혜택을 받지 못했던 정부부문의 노동자는 현재 모두 최저임금의 적용을 받고 있다.

<표 1>은 미국 연방최저임금의 수준과 적용범위의 연도별 추이를 보여주고 있다. 여기서 우선적으로 눈여겨 보아야 할 사항은 연방최저임금의 명목가치와 실질가치이다. 미국 연방최저임금의 인상은 노동조합을 포함한 이익단체간의 활발한 로비와 논쟁 속에서, 최종적으로는 연방의회의 승인에 의해 부정기적으로 결정되어 왔다. 하지만 이렇게 결정된 연방최저임금은 인플레이션을 반영하지 않는 명목가치(nominal value)이기 때문에, 이후 최저임금이 의회에 의해 재인상되기 전까지 최저임금의 실질가치는 일반적으로 침식되기 마련이다. 이에 따라 최저임금이 재조정될 때 바로 전기의 최저임금 수준과 비슷하거나 보다 높게 반등하는 경우를 <표 1>의 3열에서 종종 확인할 수 있다.

문제는 1968~1974년과 1990~1991년 사이에 반등의 폭이 현저히 낮았던 탓에 실질최저임금 수준이 큰 폭으로 하락하여, 현재는 최저임금의 실질가치가 2차 대전 이후 최저 수준에 머무르고 있다는 점이다. 1997년 시간당 4.75달러에서 5.15달러로 인상된 후 10여 년이 지난 오늘까지 연방최저임금은 여전히 제자리 걸음이다. 그 결과 1997년 이후 최저임금의 실질가치는 꾸준히 하락하여 2006년 현재의 실질최저임금 수준은 1956년 이후 가장 낮은 것으로 평가받고 있다. 또한 시간당 평균임금 대비 최저임금 수준은 2006년 현재 31%로, 최저임금을 받는 노동자의 임금이 일반노동자의 평균시급의 1/3에도 채 미치지 못하고 있는 실정이다. 이는 연방최저임금이 제정된 이래 역사적으로 최저 수준이다.

이러한 현재의 상황을 반영하여, 미국노동총동맹 산별회의(AFL-CIO)와 민주당은 현재의 최저임금을 2008년에 7.25달러로 인상하려는 논의를 활발히 진행하고 있는데, 이러한 움직임에 대해 반대의 목소리 역시 만만치 않다.<sup>3)</sup>

3) 장효욱, 「미국 최저임금법안 개정과 관련한 최근의 논의」, 『국제노동브리프』, Vol.4, No.7, 2006, pp.97~103. 이 문헌은 각 정당 및 시민단체의 반응을 포함하여 최근의 연방최저임금 재인상 논의 과정을 자세히 소개하고 있다.



연방최저임금의 실질가치가 이렇게 역사적으로 최저를 기록하고 있음에도 불구하고, 최저임금의 인상에 대해 신중을 기해야 한다는 논리는 도대체 어디에서 연유하는 것이고, 그 설득력은 어느 정도 일까?<sup>4)</sup>

### 연방최저임금의 인상은 필연적으로 큰 폭의 고용감소를 초래한다

경제정책을 통해 공짜로 얻어지는 것은 없다. 일반적으로 이득이 있으면 잃는 것이 있기 마련이다. 전통적인 경제이론에 따르면 최저임금의 인상은 필연적으로 비숙련노동자에 대한 고용감소를 수반한다. 최저임금이 증가하면 동일한 조건하에서 노동비용이 상승하게 되고, 이러한 비용 증가를 상쇄하기 위해 고용주는 기존의 비숙련노동자를 숙련노동자 혹은 기계로 대체할 수 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 이것이 지난 10여 년간 최저임금의 인상을 가로막고, 현재는 최근의 활발한 최저임금 인상 움직임에 신중을 기해야 한다는 논리를 가운데 가장 주요한 골자다.<sup>6)</sup>

수많은 실증연구들이 이러한 논리가 현실에서 점철되고 있는지에 관심을 기울여 왔는데, 최저임금 인상에 가장 큰 영향을 받을 것 같은 10대 청소년(teenager)이 주요 연구 대상이다. <표 2>의 네 번째 행과 열이 교차하는 셀에서 확인할 수 있듯이, 2004년 현재 16세 이상 19세 이하의 전체 노동인구 가운데 9.1%가 최저임금 혹은 그보다 못한 시간당 임금을 받고 있다. 이는 25세 이상의 청장년층 구

4) 이는 지난 10여 년간 미국의 연방최저임금의 인상을 가로막은 논리이기도 하다.

5) 이외에도 고용주들은 임금에 포함되지 않는 부가급여 감소, 작업장개선 노력 감소 등을 꾀할 수 있다. 이러한 방법들은 최저임금을 받고 있는 비숙련노동자의 고용감소와는 무관한 것이지만, 주로 저소득층자로 구성된 그들에게 큰 불이익을 야기하는 것임은 자명하다.

6) 전통적인 경제이론에 입각한 이러한 주장에 대해 일각에서는 다음과 같은 반론을 편다. 최저임금의 인상으로 고용주들은 기존 작업장의 효율성을 증가시키려는 여러 노력들을 꾀하게 되고, 보다 많은 임금을 받게 된 노동자들은 더욱 열심히 일하게 된다. 이 두 요인이 생산성의 증대로 이어져 최저임금에 의한 필연적인 고용감소를 일정 정도 상쇄할 수 있다는 주장이다. 하지만 전통적인 경제이론에서는 최저임금을 받고 있는 노동자계층이 생산성 증가에 크게 도움을 주지 못한다고 가정할 뿐만 아니라 최저임금을 지급하고 있는 기업 역시 생산성 지향을 도모하기보다는 인건비를 포함한 비용 감소에 주력한다고 판단한다. 따라서 그러한 효과를 고려하지 않는 경향이 있다. 이러한 재반론은 일면 설득력이 있어 보인다. 하지만 영향력 있는 보수적인 언론을 통해 이러한 재반론에 경도되어, 심지어는 현재 최저임금의 혜택을 받고 있는 적지 않은 수의 노동자까지 현재의 일자리를 잃을 두려움에 최저임금 인상에 반대하는 실정이다.

〈표 2〉 현재 연방최저임금의 영향을 받고 있는 노동자들의 특성 (2004년 12월 기준)

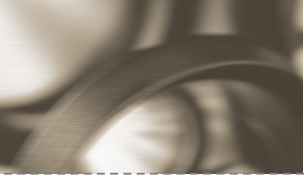
노동자들의 특성	5.15달러 혹은 그 이하의 시간당 임금을 받는 노동자의 비율 (%)		
	전 체	5.15달러	5.15달러 미만
16세 이상의 노동자	2.7	0.7	2.0
16~24세	6.3	1.7	4.6
16~19세	9.1	3.1	6.1
25세 이상	1.7	0.4	1.3
남성 노동자	1.8	0.6	1.3
여성 노동자	3.6	0.8	2.7
풀타임 노동자	1.4	0.3	1.0
파트타임 노동자	6.9	1.9	5.0
민간부문 종사 노동자	2.9	0.7	2.2
공공부문 종사 노동자	1.2	0.6	0.6

출처 : U.S. Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States, 2005, Washington, DC, Government Printing Office, 2005, Table 636-.

성 비율인 1.7%보다 크게 웃도는 수치로, 최저임금의 효과를 분석할 때 왜 10대 청소년이 주로 연구의 대상이 되는지를 보여준다.

이들 연구에 따르면, 최저임금에 대한 10대 청소년의 고용탄력성은  $-0.1$ 과  $-0.3$  사이로 추정되고 있다.<sup>7)</sup> 이는 최저임금이 10% 증가하면 10대 청소년의 고용이 1~3% 감소한다는 뜻으로, 최저임금 인상 반대론자들이 근거로 삼기에는 고용감소 효과가 무척 작은 편이다. 최저임금 인상에 따른 고용 감소 효과가 없거나 심지어 고용증가 효과까지도 있다는 주장도 있다. David Card와 Alan Krueger 교수로 대표되는 최저임금 수정주의자(Revisionist)들은, 특정 노동자그룹이 하나의 기업에만 고용될 수밖에 없는 특수한 노동시장(Monopsony)에서 최저임금의 인상이 오히려 고용을 증가시킬 수 있음을 이론적으로 보이고 패스트푸드 산업을 그 대상으로 실증해 왔다.<sup>8)</sup> 현실에서 패스트푸드 산업의 주축 노동자가 10대 청소년들이고 이들이 취직할 만한 곳이 주로 맥도날드나 버거킹과 같은 패스트푸드

7) Brown, Charles, "Economics of the Minimum Wage," in Orley Ashenfelter and David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Amsterdam: Elsevier, (1999) pp.2101~2164. 이 논문에는 미국 최저임금의 추세와 최저임금의 다양한 효과들이 광범위하고 자세하게 설명되어 있다.



체인점에 한정될 수밖에 없다는 점을 고려하면, 수정주의자들에 의해 실증된 최저임금 인상의 고용 증가 효과가 상당한 설득력을 가진 것임에 틀림없다. 물론 이들의 주장에 대해 데이터 구성 및 신뢰의 문제, 효과 측정 시기의 문제 등 많은 반론들이 여전히 제기되고 있으며, 이들이 연구한 동일한 대상에 대해 다른 데이터를 사용하여 고용증가 효과가 없음을 보인 연구들도 존재한다.<sup>8)</sup> 하지만 수정주의자들의 이러한 실증을 계기로 “적어도 최저임금 인상에 의한 10대 청소년의 고용감소 효과는 무척 미비하거나 심지어 없을 수도 있다”는 주장이 현 경제학계에 대세를 이루게 되었음은 부인할 수 없는 사실이다.

비록 많은 연구들이 10대 청소년만을 대상으로 최저임금 인상에 따른 고용효과를 추정해 왔지만, 우리는 이를 토대로 최저임금 인상이 전체 노동자의 고용에 미치는 영향을 추론해 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이, 2004년 현재 연방최저임금의 적용을 받는(Covered) 노동자는 전체 노동인구의 85%에 육박하고 있다(표 1의 5열 참조). 하지만 연방최저임금의 적용을 받는 노동자 모두가 최저임금 인상의 혜택을 받거나 영향을 받는다고 볼 수는 없다. 최저임금보다 훨씬 높은 수준의 시장임금을 받는 대부분의 노동자가 바로 그러한 경우에 속하는데, 최저임금의 인상이 그들의 높은 시장임금에 직접적으로 영향을 주지는 않을 것이기 때문이다. 반면 정확히 최저임금을 받고 있거나 그보다 살짝 높은 시장임금을 받고 있는 노동자, 심지어는 연방최저임금의 적용 범위에서 제외되어 최저임금보다 적

8) Card, David and Alan B. Krueger, *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton : NJ, Princeton University Press, 1995; Burkhauser, Richard V., Kenneth A. Couch, and David C. Wittenburg, “A Reassessment of the New Economics of the Minimum Wage Literature with Monthly Data from the Current Population Survey,” *Journal of Labor Economics*, Vol.18, No.4(October 2000). 이 두 논문에는 여기서 간략히 소개한 이론의 상세한 설명과 수정주의자들이 제기하는 기타 다양한 이론들 그리고 그것을 뒷받침하는 실증까지 소개되어 있다.

9) Card, David and Alan B. Krueger, “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania,” *American Economic Review* 84(September 1994), pp.772-793; Neumark, David and William Wascher, “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, Comment,” *American Economic Review* 90(December 2000), pp.1362-1396; Card, David and Alan B. Krueger, “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, Reply,” *American Economic Review* 90(December 2000), pp.1397-1420. 이들 논문은 최저임금의 고용효과에 대한 수정주의자와 전통적 경제학자 간의 논쟁으로 유명하다.

은 시간당 임금을 받는 노동자들은 최저임금 인상에 직접적으로 영향을 받는 그룹이라고 말할 수 있다. 최저임금 수준이 소폭이라도 인상된다면, 이들이 속한 기업들은 인상된 수준을 민감하게 고려하여 그들의 임금 및 고용량을 재빨리 재조정할 가능성이 크기 때문이다.

<표 2>의 3행에 따르면 2004년에 5.15 달러의 최저임금을 받고 있는 노동자는 0.7%, 그보다 못한 시간당 임금을 받고 있는 노동자<sup>10</sup>는 2%로, 모두 합하여 전체 노동인구의 2.7%이다. 현재의 최저임금이 7.25달러로 인상되었을 경우 현재의 최저임금보다 높은 시장임금을 받고 있는 노동자의 6%가 직·간접적인 고용효과의 영향권에 들 것이라고 추정된 EPI(Economic Policy Institute)의 연구를 감안한다고 해도<sup>11</sup>, 최저임금 인상에 의해 고용에 영향을 받게 되는 노동자들은 전체 노동인구의 8.7%이다. 이 수치는 현재의 최저임금에 직접적으로 노출되어 있는 10대 청소년의 비중인 9.1%보다 못한 것이다. 보다 많이 최저임금에 영향을 받고 있는 10대 청소년들의 경우에도 최저임금 인상이 고용감소에 거의 영향을 미치지 않았음을 고려할 때, 최저임금 인상이 국가 전체적인 고용감소로 이어질 것 같지는 않다. 더구나 최저임금의 실질가치가 역사상 최저인 현 상황에서, 실질가치 면에서 소폭의 최저임금의 증가가 전체적인 고용감소 효과를 야기할 것이라는 주장은 확실히 무리가 있어 보인다.

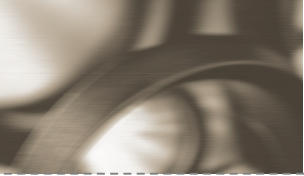
### 저소득층 노동자조차도 연방최저임금의 인상으로 큰 도움을 받지 못한다

최저임금 인상이 낳는 가장 큰 손실이 고용감소라면, 그로부터 얻어지는 가장 큰 이득은 빈곤의 완화에 있다. 최저임금 인상으로 임금 분포에서 왼쪽 가장자리에 위치하는 빈곤층의 임금이 증가될

10) 연방최저임금보다 못한 수준의 임금을 받는 경우는 연방최저임금의 적용을 받지 못하는 노동자와 연방 최저임금의 적용을 받을 요건을 갖추었지만 이를 집행하고 있지 않은 기업의 노동자, 이 두 가지뿐이다. 최근 최저임금을 어기고 있는 기업에 대한 제재가 너무 약하다는 논의가 힘을 얻어가고 있다. 최저임금을 이행하지 않은 기업이 적발되었을 때 대부분의 경우는 그간 집행하지 않은 임금을 노동자에게 돌려 주면 그만이다. 정부의 어떠한 물리적인 제재도 없을 뿐더러, 심지어는 최저임금 보상을 위해 정부로부터 무이자 대출까지 받을 수 있다. 미국의 기업이 왜 최저임금제도를 잘 지키지 않는지, 지키게 하기 위해서는 어떠한 메커니즘 디자인이 필요한지에 대한 대표적인 연구로 다음의 문헌을 참고하라: Ashenfelter, Orley and Robert S. Smith, "Compliance with the Minimum Wage Law," *Journal of Political Economy* 87(April 1979), pp.333~350.

11) Economic Policy Institute, "Minimum Wage," *EPI Issue Guide*, July, 2006. 이 문헌은 아래의 웹사이트에서 얻을 수 있다: [http://www.epi.org/issueguides/minwage/epi\\_minimum\\_wage\\_issue\\_guide.pdf](http://www.epi.org/issueguides/minwage/epi_minimum_wage_issue_guide.pdf).





것이라고 기대할 수 있기 때문이다. 특히 연방최저임금이 고용감소에 미치는 영향이 무척 작은 현 상황에서, 그것이 빈곤을 완화시킬 수 있다면 연방최저임금 인상의 정당성은 분명히 확보될 수 있다. 하지만 애석하게도 많은 미국의 경제학자들은 과거 연방최저임금의 인상이 빈곤율(poverty rate) 감소에 '직접적으로' 영향을 미치지 않았다고 판단하고 있다.<sup>12)</sup>

1989년과 1992년 사이에 연방최저임금이 3.35달러에서 4.25달러로 인상되었을 때, 전체 노동인구의 7.1%가 최저임금 인상의 혜택을 받았다. 그런데 혜택을 받은 노동자 가운데 단지 20%만이 빈곤층에 속하는 사람들이었을 뿐, 60%는 빈곤층에 속하지 않은 10대 청소년들이었고, 심지어 50%는 빈곤선(poverty threshold)의 두 배 이상 소득을 버는 사람들이었다. 결과적으로 전체 노동인구의 1.4% (7.1% X 20%: 전체 노동인구에서 최저임금인상의 혜택을 받은 노동자의 비율 X 혜택을 받은 노동자 가운데 과거 빈곤선 이하에 있었던 노동자의 비율)만이 빈곤층으로서 최저임금의 혜택을 누렸던 것이다. 이렇게 적은 수의 빈곤층이 최저임금의 혜택을 받을 때, 연방최저임금의 인상이 직접적으로 빈곤율을 줄이지 못한다는 통계학적인 결론이 도출되는 것은 당연하다.

하지만 이들 연구가 최저임금이 빈곤율에 '직접적으로' 미친 영향을 분석한 것임을 간과해서는 안 된다. 이들이 주목한 것은 연방최저임금 인상 그 자체가 빈곤율에 미친 효과, 다시 말해 빈곤에 영향을 주는 다른 많은 요인들을 통제(control)한 후 단지 연방최저임금의 인상만으로 과거 빈곤선 아래에 있었던 노동자들의 소득이 증가되어 빈곤에서 얼마나 벗어나게 되었는지일 뿐이다. 따라서 연방최저임금 인상이 다른 경로를 통해 혹은 다른 빈곤해소(anti-poverty)정책과 결합하여 빈곤율에 '간접적으로' 영향을 끼치는 효과가 이들 분석에서는 배제된다.<sup>13)</sup> 사실 연방최저임금만으로 빈곤이 크게 완화되기를 기대하는 것은 무리다. 앞서 언급된 최저임금의 제정 의도와 수혜 범위에서 살펴볼 수 있듯이, 최저임금은 단지 노동시장에서 열악한 임금조건에 처해 있는 노동자를 직접적으로 겨냥하고

12) Card, David and Alan B. Krueger(1995), 앞의 책; Richard V. Burkhauser, Kenneth A. Couch, and David C. Wittenburg, "Who Gets What' from Minimum Wage Hikes: A Re-estimation of Card and Krueger's Distributional in Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage," *Industrial and Labor Relations Review* 49(April 1996), pp.547~552. 특히 아래의 본문에서 언급되는 수치들은 이 두 논문을 참고한 것이다: 이들 문헌 외에 최저임금과 빈곤율 사이에 큰 관련이 없음을 보이고 있는 최근의 연구로는 Neumark, David and William Wascher, "Do Minimum Wages Fight Poverty?" *Economic Inquiry* 40(July 2002), pp.315~333을 들 수 있다.

있을 뿐, 빈곤선 아래에 있는 사람들을 주로 보호하려는 제도가 아니기 때문이다. 하지만 한편으로 연방최저임금의 도움으로 인해 소득세공제(EITC: Eamed Income Tax Credit)로<sup>14</sup> 대표되는 미국의 빈곤해소정책의 효과가 더욱 강력해지는 점 또한 사실이다. 일례로 소득세 공제프로그램이 없다고 가정할 때 최저임금을 받는 풀타임 노동자 1인이 1년을 일할 경우 연간 소득은 10,712달러로, 2005년에 연방정부가 제시한 3인가구의 빈곤선(federal poverty threshold)<sup>15</sup>인 16,090달러보다 약 5,400달러가 모자란다. 하지만 그가 현재 최저임금 직종에서 일하고 있는 빈곤층에 속한 노동자여서 소득세 공제의 혜택을 최대한 받을 수 있다고 가정하면, 연간 3,656달러를 추가적으로 보조받게 되어 빈곤선에 상당히 근접한다. 더 나아가 현재 논의되고 있는 것처럼 연방최저임금이 7.25달러로 올라서 최저임금을 받는 노동자 1인의 연간 소득이 18,326달러가 된다면, 최저임금 노동자 한 명을 포함하고 있는 3인의 빈곤가구들은 단지 연방최저임금의 인상만으로 절대빈곤에서 크게 벗어나게 된다. EPI는 연방최저임금의 인상으로 빈곤선을 벗어나게 되는 이들 3인가구의 비중을 14% 정도에 이를 것이라고 예상하고 있다.<sup>16</sup> 이 뿐만이 아니다. 소득세 공제프로그램이 1년 단위로 하루에 일괄적으로 소득을 보조하는 반면, 최저임금은 일급 혹은 주급의 형태로 노동자에게 지급된다. 하루하루를 힘들게 생활할 수밖에 없는 빈곤층의 특성을 고려하면, 최저임금은 그들에게 없어서는 안 될 생계수단인 셈이다.<sup>17</sup> 이렇게 연방최저임금은 일하고 있는 빈곤계층에게 중점적으로 소득을 보조하는 미국의 여타 빈곤정책과 궤를 같이하면서, 현재 빈곤 문제의 해소에 큰 일익을 담당하고 있다.

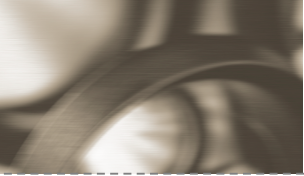
마지막으로, 연방최저임금의 인상이 빈곤층을 포함한 중산층 이하(Lower Middle Class)의 사람들의 소득을 증가시키고 그 결과 소득불평등을 개선한다는 점은 반드시 강조되어야 한다. 앞서 살펴보

13) 예를 들어 정부로부터 제공되는 소득 보조액이 증가한 동시에 최저임금 인상의 혜택을 받아 빈곤에서 벗어나게 되었다고 노동자를 가정하자. 만약 이 노동자가 과거와 같은 소득보조 수준에서 최저임금의 인상만으로 빈곤에서 벗어날 수 있다면, 이들 연구는 이 노동자를 최저임금이 빈곤율을 감소시킨 경우로 간주하게 된다. 하지만 그 반대의 경우에 이 사람은 최저임금이 빈곤율에 영향을 미치지 않은 경우로 분류된다.

14) 미국의 소득세 공제프로그램(EITC)은 빈곤층의 노동자들에게 매우 큰 소득세 감면 혜택을 줌으로써, 그들에게 일하고자 하는 인센티브를 주어 스스로 빈곤에서 벗어나게끔 유도하는 대표적인 연방빈곤해소 정책이다. 따라서 일하지 않는 빈곤층에게 소득세 공제의 혜택은 주어지지 않는다.

15) Federal Register(February 2005), pp.8373~8375. 이 문헌은 다음의 웹사이트에서 찾을 수 있다:  
<http://aspe.hhs.gov/poverty/05poverty.shtml>.

16) Economic Policy Institute, 앞의 책.



אותו, גר שחב סכום קטן יותר לרוב המעמדות הנמוכות של הכנסות גדולות יותר. אך למרות זאת, המעמדות הנמוכות של הכנסות גדולות יותר הן אלו שיש להן פוטנציאל גדול יותר להיפגע. עם זאת, יש להבחין בין המעמדות הנמוכות של הכנסות גדולות יותר לבין המעמדות הנמוכות של הכנסות קטנות יותר. המעמדות הנמוכות של הכנסות קטנות יותר הן אלו שיש להן פוטנציאל גדול יותר להיפגע. עם זאת, יש להבחין בין המעמדות הנמוכות של הכנסות גדולות יותר לבין המעמדות הנמוכות של הכנסות קטנות יותר.

### 주 최저임금과 생활임금의 존재로 인해 연방최저임금은 이미 유명무실하다

한국의 최저임금제도에서 찾을 수 없는 미국 최저임금제도의 가장 큰 특징은 연방(Federal)최저임금과 주(State)최저임금이 동시에 존재한다는 점이다. 최초의 최저임금 시행 및 적용이 주 단위였던 전통이 오늘날에도 여전히 이어지고 있는 것이다. 다만 미국 대법원의 결정으로 1938년 이후 연방최저임금이 전국에 걸쳐 의무적으로 시행되고 있기 때문에, 주 최저임금의 수준과 적용범위는 연방최저임금보다 낮을 수 없다. 각 주의 노동시장 상황과 정치적인 상황을 고려하여 연방최저임금의 임금

17) 정부 입장에서도 최저임금의 인상으로 빈곤문제가 크게 완화될 수 있다면 큰 정치적인 이익을 얻을 수 있다. 빈곤층에 대한 엄청난 액수의 소득보조로 초래되는 재정지출의 부담을 덜 수 있기 때문이다. 최저임금과 기타 빈곤정책의 정치적·경제적 이점에 대한 비교는 다음의 문헌들을 참고하라: Timothy J. Bartik, *Jobs for the Poor: Can Labor Demand Policies Help?*, Kalamazoo, Michigan, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2001; Rebecca M. Blank, *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, Princeton : NJ : Princeton University Press, 1997.

18) Oren M. Levin-Waldman, *The Case of the Minimum Wage: Competing Policy Models*, Albany, NY, State University of New York Press, 2001; Card, David and Alan B. Krueger(1995), 앞의 책.

19) Dinardo, John, Nicole Fortin and Thomas Lemieux, "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach," *Econometrica* 64(September 1996), pp.1001-1044; David Lee, "Wage Inequality in the United States During the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.114, Issue 3(August 1999), pp.977-1023.

〈표 3〉 미국 주 최저임금의 현황 (2006년 5월 기준)

주(State) 이름	명목가치 (\$)	비 고
앨라배마	없음	
알래스카	7.15	
애리조나	없음	
아칸소	5.15	2007년 1월 6.25달러로 인상 결정.
캘리포니아	6.75	
콜로라도	5.15	
코네티컷	7.40	7.10달러에서 2006년 1월 인상; 2007년 1월 7.65달러로 재인상 결정.
델라웨어	6.15	
워싱턴 DC	7.00	6.60달러에서 2006년 1월 인상.
플로리다	6.40	매년 인플레이션을 반영하여 최저임금을 조정하는 물가연동제 실시.
조지아	5.15	
하와이	6.75	6.25달러에서 2006년 1월 인상. 2007년 1월 7.25달러로 재인상 결정.
아이다호	5.15	
일리노이	6.50	
인디애나	5.15	
아이오와	5.15	
캔자스	2.65	
켄터키	5.15	
루이지애나	없음	
메인	6.50	6.35달러에서 2005년 10월 인상. 2006년 10월 6.75달러, 2007년 10월 7달러로 재인상 결정.
메릴랜드	6.15	
매사추세츠	6.75	
미시간	5.15	2006년 10월 6.95달러, 2007년 7월 7.15달러로 재인상 결정. 2008년 7월에는 7.40달러로 재인상 결정.
미네소타	6.15	5.15달러에서 2005년 8월 인상.
미시시피	없음	
미주리	5.15	
몬테나	5.15	
네브래스카	5.15	
네바다	5.15	
뉴햄프셔	5.15	
뉴저지	6.15	5.15달러에서 2005년 10월 인상. 2006년 10월 7.15달러로 재인상 결정.

〈표 3〉의 계속

주(State) 이름	명목가치 (\$)	비고
뉴멕시코	5.15	
뉴욕	6.75	6달러에서 2006년 1월 인상. 2007년 1월 7.15달러로 재인상 결정.
노스캐롤라이나	5.15	
노스다코타	5.15	
오하이오	4.25	2006년 6월 30일 5.15달러로 재인상 결정.
오클라호마	5.15	
오리건	7.50	매년 인플레이션을 반영하여 최저임금을 조정하는 물가연동제 실시.
펜실베이니아	5.15	
로드아일랜드	7.10	2007년 1월 7.40달러로 재인상 결정.
사우스캐롤라이나	없음	
사우스다코타	5.15	
테네시	없음	
텍사스	5.15	
유타	5.15	
버몬트	7.25	2007년 1월부터 물가연동제 실시 결정.
버지니아	5.15	
워싱턴	7.63	매년 인플레이션을 반영하여 최저임금을 조정하는 물가연동제 실시.
웨스트버지니아	5.15	2006년 7월 5.85달러, 2007년 7월 6.55달러, 2008년 7월 7.25달러로 재인상 결정 : 하지만 연방최저임금 적용자에게는 해당없음.
위스콘신	5.70	5.15달러에서 2005년 6월 인상. 2006년 6월 6.50달러로 재인상 결정.
와이오밍	5.15	

출처 : AFL-CIO; USA Today, May 30, 2005. 후자의 신문기사는 아래의 웹사이트에서 찾을 수 있다:  
[http://www.usatoday.com/news/washington/2005-05-30-minimum-wage\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/washington/2005-05-30-minimum-wage_x.htm).

수준과 적용범위를 동일하게 유지하거나 그보다 높은 수준, 넓은 적용범위를 가진 주 최저임금을 책정·적용해야만 한다.

〈표 3〉에 따르면 2006년 5월 현재 6개 주를 제외한 44개 주와 콜롬비아 특별구(District of Columbia)에서 주별 최저임금을 설정하고 있으며, 그 가운데 19개 주의 최저임금은 연방 수준보다 높다. 최근 미국의 여러 주에서 최저임금이 인상됐거나 인상될 움직임이 있는 것도 이 표의 비교란을 통해 확인할 수 있다. 2004년 이후 14개 주에서 최저임금을 인상하였는데, 그 가운데 8곳은 지난 1년 사이에 단행한 것이다. 또한 2008년 1월까지 12개 주에서 최저임금을 인상하기로 결정했으며, 그 외

의 주들에서도 주민투표나 의회를 통해 최저임금 인상 논의가 현재 활발히 진행 중이다. 최저임금의 실질가치가 하락하는 것을 막기 위한 대안으로서 물가연동제를 사용하고 있는 오리건(Oregon), 워싱턴(Washington) 및 플로리다(Florida) 주에서는, 최저임금이 매년 1월 인플레이션을 반영하여 자동적으로 조정됨에 따라 최근 수년간 증가 양상을 보이고 있다.

그런데 아이러니컬한 점은 대부분의 주가 연방최저임금과는 별도로 최저임금을 설정하고 있는 이러한 특징이 최근 연방최저임금의 인상 논의에 걸림돌로 작용하고 있다는 것이다. 주 최저임금은 각 주의 경제 상황과 노동시장 상황을 반영하여 설정되므로 각 주의 상황들을 일일이 고려할 수 없는 연방최저임금보다 효율적일 뿐만 아니라, 고용감소 효과와 같은 연방최저임금의 폐해가 전국적으로 퍼지는 부담 또한 덜 수 있고, 더 나아가 미국의 거의 모든 전역에서 연방최저임금과 동일한 임금수준과 적용범위를 가진 혹은 그 이상의 주 최저임금이 이미 적용되고 있기 때문에 연방최저임금의 인상은 아직 불필요하다는 주장이 제기되고 있다.

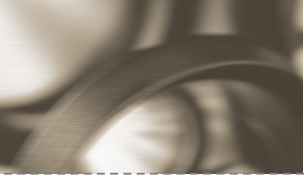
하지만 이러한 주장에 대해서 다음과 같은 반론이 가능하다. 현재 주 최저임금이 존재하지 않는 6곳과 연방최저임금 수준보다 낮은 2개 주의 저소득층 노동자에게 연방최저임금은 여전히 필수불가결한 소득원이다.<sup>20)</sup> 또한 정부가 최저임금 수준을 연방최저임금보다 높게 책정하거나 인상하는 모습은 연방최저임금의 실질가치가 인플레이션에 의해 크게 하락하여 노동조합 및 시민단체들이 거대한 정치적인 압력을 행사하는 경우에서 비롯된다.<sup>21)</sup> 따라서 근자에 들어 급격히 확산되고 있는 주 최저임금인상의 움직임은 연방최저임금의 실질가치가 너무도 크게 하락한 현실의 반영물일 뿐, 도리어 연방최저임금의 인상에 대한 반대의 근거가 될 수는 없는 것이다.

현실에서 연방 수준보다 높은 주최저임금들이 적용되고 있는 것을 근거로 연방최저임금 인상을

20) 이러한 경우, 연방최저임금의 적용을 받을 수 있는 요건을 갖춘 노동자는 연방최저임금과 동일한 수준의 임금을 받아야 한다.

21) Timothy J. Bartik, 앞의 책.

22) 이러한 주장은 최저임금인상 반대론 가운데에서도 소수에 지나지 않는 것으로, 그들의 논지는 저소득층들이 이미 충분히 여러 제도들에 의해 보호받고 있다는 것이다. 최저임금 인상을 반대하는 대부분의 논자들은 고용감소 효과, 주대상층이 10대 청소년임을 근거로 생활임금제도 자체에 대해 회의적이다. 이에 대해서는 다음의 문헌을 참고하라. Luce, Stephanie, Fighting for a Living Wage, Levin-Waldman, Ithaca, NY, Cornell University Press(2004); Levin-Waldman, Oren M, Political Economy Of The Living Wage: A Study of Four Cities, Amonk, NY, M.E. Sharpe (2005).



반대하는 논자들은 생활임금제도(Living Wage Ordinances)에 대해서도 비슷한 논리를 펼 수 있다.<sup>22)</sup> 1994년 이후 ACORN(The Association of Community Organizations for Reform Now)으로 대표되는 시민단체와 공공부문 노동조합은 여러 지방자치단체(City)에서 연방 혹은 주 최저임금보다 강력한 최저임금이 적용될 수 있도록 노력을 기울여 왔는데, 생활임금제도가 바로 그것이다. 생활임금제도 하에서는 특정 지방자치단체와 계약하고 있는 민간기업의 노동자와 그와 관련된 하청업체 노동자들이 연방 혹은 주 최저임금보다 훨씬 높은 수준의 임금을 지급받게 되는데, 2001년에 그 수준은 밀워키(Milwaukee)가 적용하고 있는 시간당 6.25달러에서부터 산타크루즈(Santa Cruz)의 12달러에 이른다. 또한 생활임금을 채택하고 있는 지방자치단체는 1994년 볼티모어(Baltimore) 시를 시작으로 1999년 중반에는 35개로, 그리고 2001년에는 71개의 지방자치단체로 확산되었는데 2년 사이에 두 배 가까이 증가한 것이다.<sup>23)</sup>

그러나 이러한 생활임금의 존재와 확산을 근거로 연방최저임금 인상을 반대하기는 버거워 보인다. 앞서 언급되었듯이, 현재 생활임금의 적용대상이 지방자치단체로부터 수수받은 기업과 그 하청업체의 노동자들일 뿐이고, 이러한 생활임금을 채택하고 있는 주체도 지방정부 차원이 아닌 지방자치단체이다. 즉 생활임금의 현 적용범위가 민간부문 노동자의 85%를 커버하는 연방최저임금과 비교할 수 없을 만큼 턱없이 좁다. 또한 생활임금의 현재와 같은 빠른 확산추세가 앞으로도 계속 이어질 수 있는지에 대해서도 의구심이 든다. 생활임금을 채택하고 있는 지방자치단체와 계약을 하게 된 민간기업은 특정 기간 동안 안정적인 판로를 확보하는 동시에 인건비 상승에 직면한다. 이에 따라 필수불가결하게 고용 수준을 감소시킬 수밖에 없다거나 생활임금이 시행되지 않고 있는 도시로 이전하겠다는 위협으로 지방자치단체에게 생활임금의 재고(reconsideration)를 촉구하는 민간기업들이 눈에 띄게 증가하고 있다.<sup>24)</sup> 특히 소수의 민간기업에게 노동시장이나 재정수입을 의존하고 있는 중

23) Neumark, David, *How Living Wage Laws Affect Low-Wage Workers and Low-Income Families*, San Francisco: Public Policy Institute of California, 2002; Pollin, Robert, Stephanie Luce, *The Living Wage: Building a Fair Economy*, New York, Free Press, 1998; Economic Policy Institute, "Living Wage," EPI Issue Guide, November, 2002. 마지막 문헌은 다음의 웹사이트에서 찾을 수 있다: [http://www.epinet.org/issueguides/livingwage/LivingWage\\_IssueGuide.pdf](http://www.epinet.org/issueguides/livingwage/LivingWage_IssueGuide.pdf). 생활임금제도에 대해 보다 자세히 알고 싶다면, 생활임금제정 캠페인을 강력하게 추진하고 있는 시민단체 ACORN의 웹사이트를 방문해 보라: <http://www.livingwagecampaign.org/>.

24) Timothy J. Bartik, 앞의 책.

소지방자치단체 입장에서 이러한 기업들의 저항이 주요 경제 현안으로 대두될 수밖에 없음을 고려하면, 추후 생활임금의 파급 속도가 늦춰지리라고 예상하는 것은 어렵지 않아 보인다.

덧붙여, 연방 수준보다 높은 주 최저임금과 생활임금이 시행되고 있음에도 불구하고 연방최저임금이 여전히 유효한 보다 결정적인 이유는 그것이 주 최저임금 및 생활임금의 설정에 기준(standard)이 되고 있기 때문이다. 연방최저임금과 동일한 수준의 주 최저임금을 시행하고 있는 24개 주는 물론, 그보다 높거나 낮은 주 최저임금을 책정하고 있는 지방정부 모두 주 최저임금을 재조정할 때 원하던 원치 않든 연방최저임금의 실질가치를 우선적으로 고려할 수밖에 없다. 또한 연방최저임금의 실질가치가 역사적으로 바닥을 친 1990년대 중반 지방자치단체사업의 민영화로 불가피하게 연방최저임금의 적용에서 벗어나게 된 저소득층 노동자를 보호하려는 취지로 설립된 생활임금의 내면을 보면, 연방최저임금이 생활임금에게 얼마나 중요한 존재인지 새삼 깨달을 수 있다.

이상의 내용을 종합할 때, 연방최저임금의 인상에 대한 반론은 그다지 설득력이 있어 보이지 않는다. 비록 빈곤층의 수혜 정도가 무척 적은 탓에 효과적인 빈곤해소정책이라고 단언할 수는 없지만, 그들을 포함한 저소득층 노동자의 소득원으로서 연방최저임금은 여전히 괜찮은 버팀목으로 작용하고 있다. 주 최저임금과 생활임금은 물론 시장임금의 기준 및 가이드라인으로서의 역할 역시 훌륭히 소화해 내고 있다. 오히려 10여 년째 지속되고 있는 연방최저임금 실질가치의 하락과 역사적으로 최저인 현재의 실질최저임금 수준, 그에 따른 소득불평등의 악화, 그리고 연방최저임금의 인상에 의한 미미한 고용감소 효과를 고려하면, 연방최저임금을 의미 있는 수준으로 인상하는 것이 현재 미국 연방최저임금제도가 해결해야 할 가장 시급한 과제임은 분명하다. 임기 내내 반이민법을 포함하여 보수적인 노동정책으로 일관해 왔던 부시 정부가 다음 대선을 앞두고 최저임금의 재인상 문제를 어떻게 처리해 나갈지 자못 궁금하다. **KLI**