

# 선진국의 저임금 노동: 경험과 교훈

John Schmitt (미국 경제정책연구센터(CEPR) 선임경제학자)

## ■ 머리말

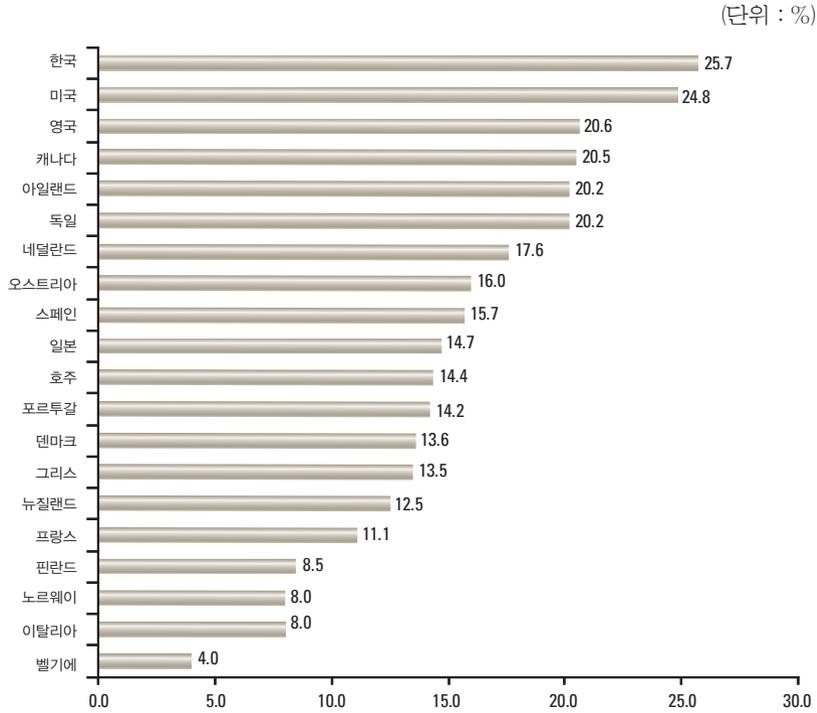
지난 20년에 걸쳐 높은 -그리고 일부 국가에서는 증가하는- 비중의 저임금노동은 중요한 정책 과제로 등장하였다. OECD에 따르면, 2009년 현재 미국과 한국의 근로자 4분의 1이 시간당 중간임금(median hourly wage)의 3분의 2 이하의 소득으로 정의되는 저임금 일자리에 종사한다(그림 1)<sup>1)</sup>. 영국·캐나다·아일랜드·독일에서는 전체 근로자의 약 5분의 1이 저임금 일자리에서 일하고 있다. 소수의 OECD 회원국을 제외하면, 모든 국가에서 저임금노동에 종사하는 근로자의 비중은 10%를 넘었다.

저임금 일자리가 높은 보수의 일자리로 이어지는 디딤돌의 역할을 한다면, 비교적 높은 비중의 저임금노동도 심각한 사회 문제는 아닐 수 있다. 하지만, 선진국의 대부분에서 그러하듯이,

\* 이 글은 2011년 12월 16일 한국노동연구원과 한신대 평화와공공성센터 SSK사업단 주최로 개최된 “노동시장 이중구조 및 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응” 세미나를 위해 준비된 자료입니다. 필자는 ‘선진국의 저임금노동(Low-Wage Work in Wealthy World 2010, Russell Sage Foundation)’으로 출판될 수 있도록 연구를 지원해준 러셀 세이지재단, 재정적 지원을 해주신 포드재단과 공공복지재단, 그리고 자료 수집에 도움을 주신 Alexandra Mitukiewicz에게 감사드립니다.

1) OECD(2011) <표 1> 참조. 벨기에·프랑스·이탈리아·포르투갈·스페인 2008년 자료 참조. 프랑스와 네덜란드 자료의 출처는 Mason and Salverda(2010)의 <표 2.1>이며, 2005년 자료를 참조.

[그림 1] 저임금고용의 비중(2009년)



자료: OECD (2011) and Mason and Salv erda (2010); France, Netherlands refer to 2005.

저임금노동은 상당수 근로자들에게 지속적이고 반복되는 상황이며, 따라서 저임금노동은 소득과 부의 불평등 심화에 기여하고 사회통합을 저해할 수 있다.

이 짧은 글에서는 미국과 그 밖의 일부 OECD 회원국의 저임금노동 경험을 통해 얻을 수 있는 다섯 가지 교훈을 요약해 보고자 한다.<sup>2)</sup>

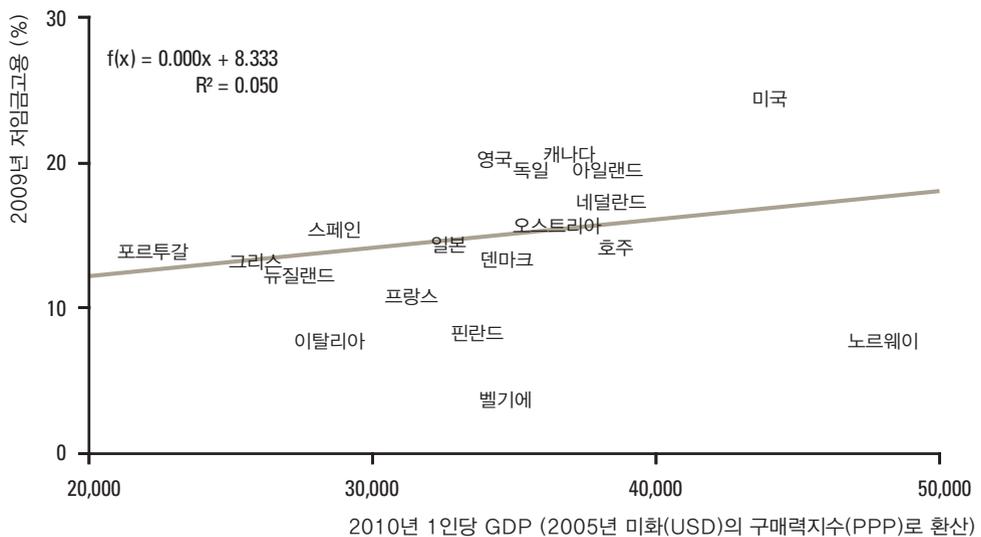
2) 이하에서는 경제적 비교가능성을 높이고, 자료 가용성의 문제를 고려하여 동유럽국가들과 아일랜드와 룩셈부르크·스웨덴과 스위스를 제외한 OECD 국가들에 초점을 둔다(제외된 국가들에 대해서는 OECD가 저임금 확대와 관련하여 최근의 자료를 갖고 있지 않기 때문이다).

## ■ 다섯 가지 교훈

### 교훈 1: 경제성장은 저임금 문제의 해결책이 아니다

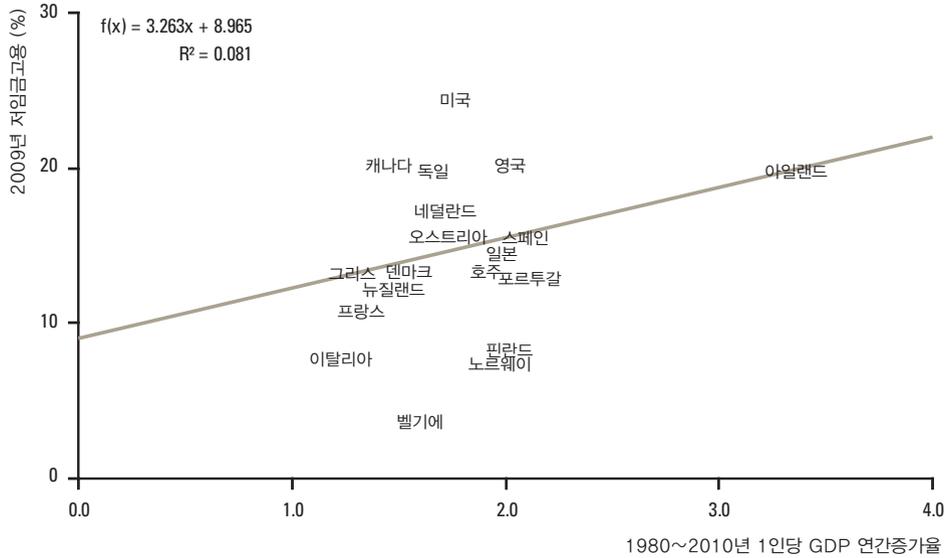
경제성장으로 저임금 일자리가 사라지는 것은 아니다. 가령, 1인당 GDP가 높다고 해서 바로 저임금 일자리의 비중이 낮은 것은 아니다. [그림 2]에서 보듯이, 1인당 GDP 수준과 저임금노동 비중의 관계는 미약하다( $R^2$ , 0.050). 그보다는 오히려, 1인당 GDP가 높을수록 저임금 일자리 발생률이 약간씩 높아지는 것으로 보인다. 빠른 경제성장도 저임금노동 비중 감소와는 관련이 없다. [그림 3]에서 알 수 있듯이, 한 국가의 1980~2010년 1인당 GDP로 나타낸 실질 경제성장은 2009년 저임금노동 비중과 유의미한 관계가 없다( $R^2$ , 0.081). 마찬가지로, 오히려 경제성장이 빠를수록 저임금고용의 비중도 약간 높아지는 것으로 보인다.

[그림 2] 저임금고용과 1인당 GDP



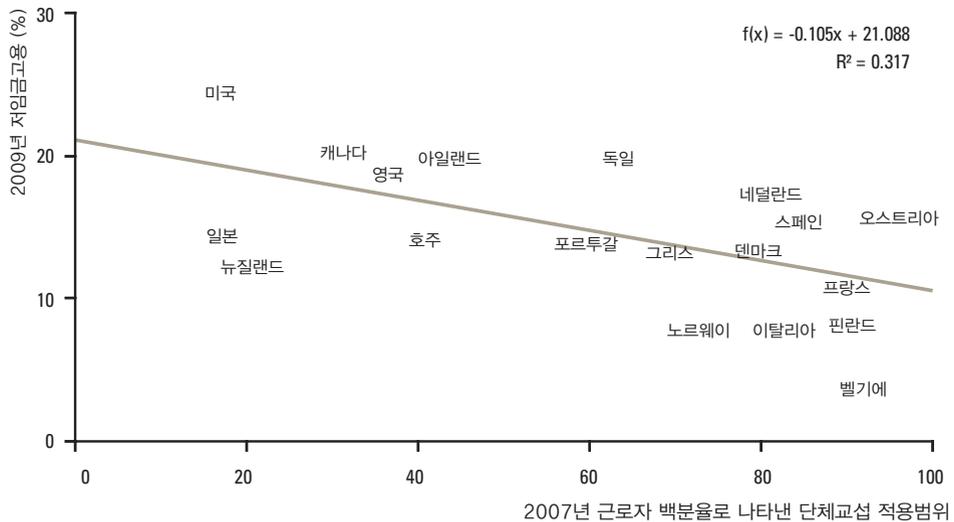
자료: Analysis of OECD (2011) and Mason and Salverda (2010).

[그림 3] 저임금고용과 1인당 GDP 증가율



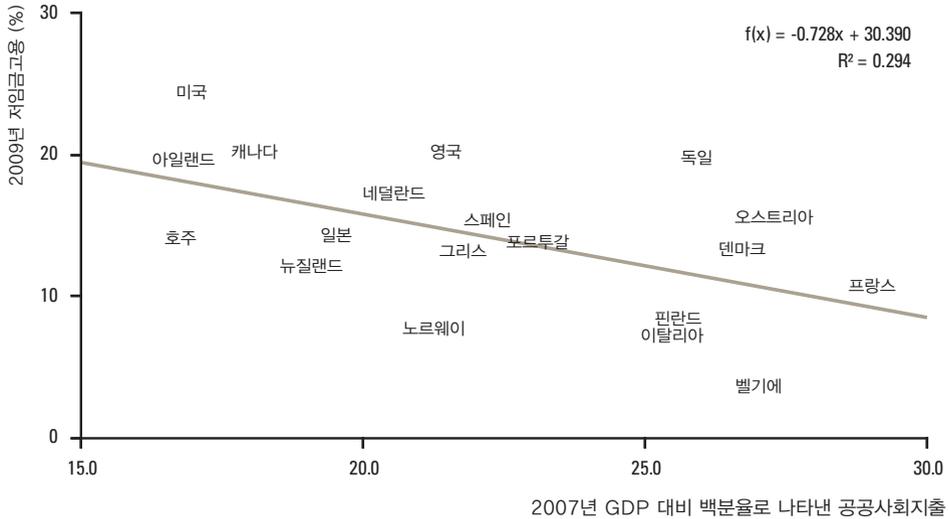
자료: Analysis of OECD (2011); Mason and Salverda (2010).

[그림 4] 저임금고용과 단체교섭 적용범위



자료: Analysis of OECD (2011); Mason and Salverda (2010); Visser (2011).

[그림 5] 저임금고용과 사회적 지출



자료: Analysis of OECD (2011); Mason and Salverda (2010).

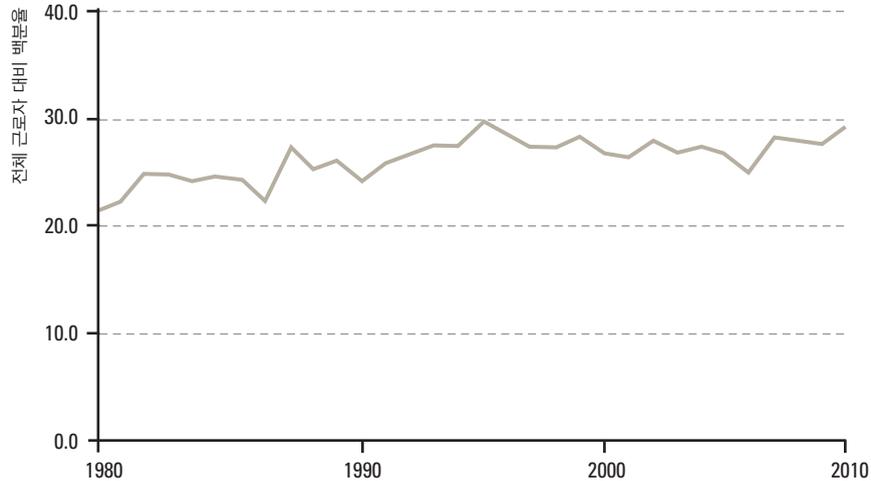
## 교훈 2: 한 국가의 노동시장 제도가 ‘통합적이면(inclusiveness)’ 저임금노동의 비중이 감소하는 것으로 보인다

Appelbaum et al. (2010)은 “저임금노동과 관련하여 관찰된 차이에 가장 중요한 영향을 미치는 요소는 한 국가의 노동시장 제도가 갖는 ‘포용성’이다”고 주장한다(pp. 6~7). “통합적인 노동시장 제도는 근로자들의 교섭력이 강한 산업과 업종에서 협약으로 정해진 임금, 급여 및 근로조건을 근로자들의 교섭력이 약한 산업과 업종에 확대 적용하는 공식적 - 그리고 때로는 비 공식적 - 메커니즘을 가진다는 것이다”(p.7).

통합적 노동시장 제도 중에서 가장 대표적인 것이 단체교섭 적용 범위다. [그림 4]는 표본 내에서 단체교섭 적용 범위와 저임금노동 간의 밀접한 관계를 보여준다(R-squared, 0.317).

그러나 단체교섭이 유일한 ‘통합적’ 노동시장 제도는 아니다. 다른 중요한 잠재적 ‘통합적’ 노동시장 제도로는 최저임금, 고용보호법, 국가 차원의 노동법 시행, 실직자 및 저소득 가계를 위한 급여체제를 들 수 있다(Bosch, Mayhew, & Gautié, 2010). 예를 들어, [그림 5]를 보면 공공사회지출(public social expenditures)에 할당된 GDP의 비중이 높을수록 저임금노동의 비중이 줄

[그림 6] 중위임금 3분의 2 미만의 근로자 비중 : 미국



자료: Author's analysis of CEPR CPS ORG extract.

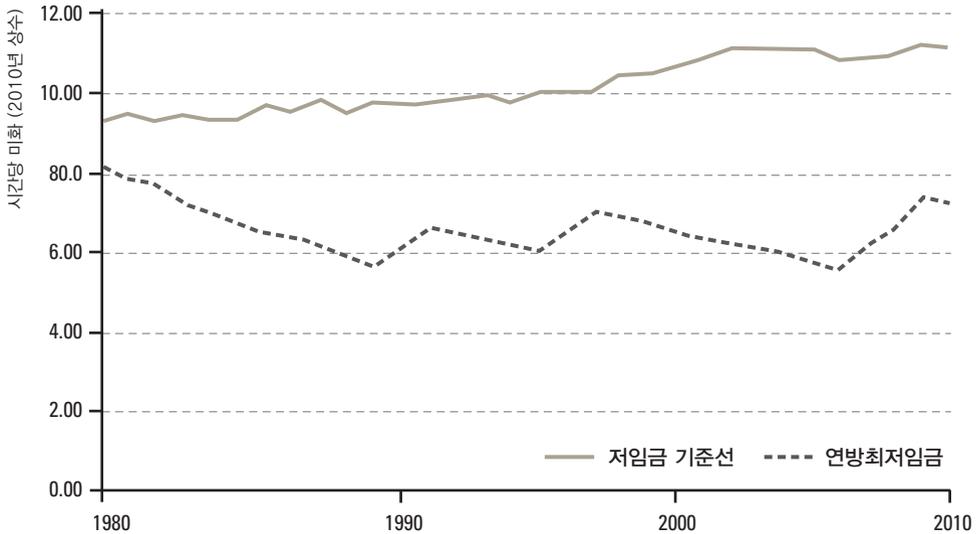
어드는 강한 상관관계가 나타난다. 사회적 지출이 커지면 사용자가 사회적 급여와 경쟁하여 임금을 올릴 수밖에 없게 되어 저임금노동이 줄어들 수 있다. 또는 사회적 지출 효과는 단순히 사회적 지출과 노조의 힘 사이의 높은 상관관계를 반영할 수도 있다. 강한 노조는 사회적 지출을 늘리도록 영향력을 행사하고, 단체교섭의 범위를 저임금 근로자에게로 확대함으로써 저임금 비중을 줄이는 역할을 하기 때문이다.

### 교훈 3: 미국은 저임금 근로 대책에 부적합한 모델이다

미국은 이 글에서 분석하게 될 OECD 회원국 중에서 저임금노동의 비중이 가장 높다. 게다가 미국의 저임금노동 발생률은 1979년에 20%를 약간 상회하던 것이 2010년에 30%에 근접하면서 적어도 지난 30년간 지속적으로 증가하고 있다(그림 6). 따라서, 저임금고용 감소 방안을 모색하는 이들에게 미국은 적절치 못한 모델로 판단된다. 그러나 미국의 경험이 반면교사로서 몇 가지 교훈을 줄 수는 있을 것이다.

미국은 저임금 문제 해결을 위해 최저임금과 근로소득세액공제(Eamed Income Tax Credit, 이하 EITC로 칭함)라는 두 가지 주요 정책을 수립, 시행하고 있다.<sup>3)</sup> 각 정책 수단에 관한 미국의

[그림 7] 저임금 기준선 vs 연방 최저임금 : 미국



자료: Author's analysis of CEPR CPS ORG extract.

경험에서 구체적인 교훈을 얻을 수 있다.

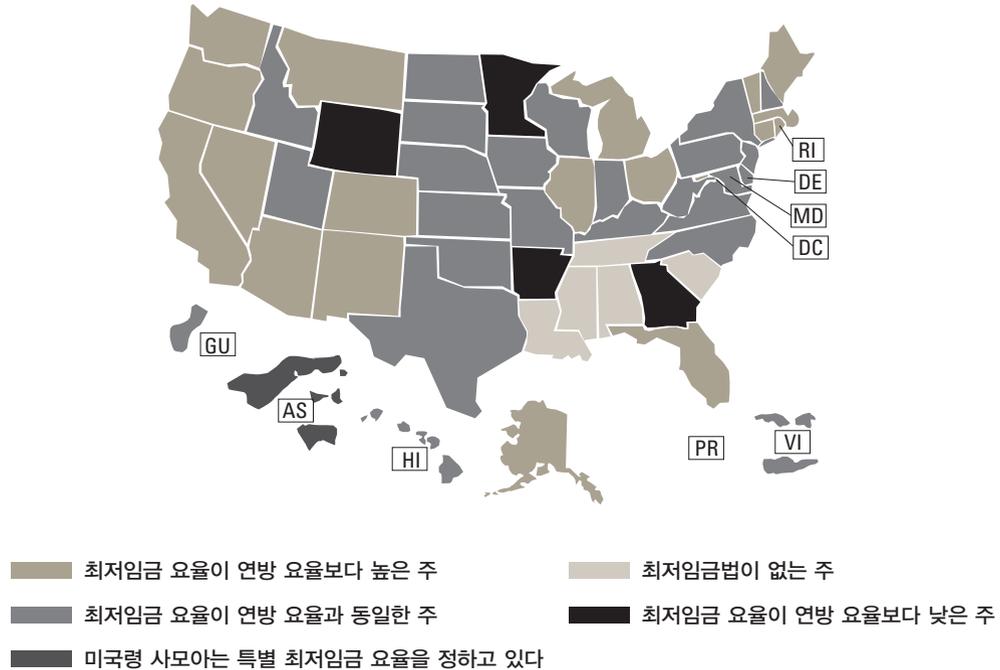
### 교훈 3A: 미국의 최저임금은 너무 낮게 책정되어 저임금노동의 비중을 줄이지 못한다

미국은 대공황 이후로 연방 최저임금을 정해두고 있다. 원칙적으로, 최저임금은 저임금노동 비중에 중요한 영향을 미치게 된다. 저임금고용 기준선(중간시급의 3분의 2) 또는 그 기준선에 근접하여 최저임금을 정하면 저임금 발생률을 상당히 줄일 수 있다. 한 예로, 프랑스에서는 2000년대 중반에 최저임금을 저임금 기준선에 근접하도록 정하였고 이후 OECD 회원국 중에서 저임금노동 비중이 가장 낮은 국가에 속하게 되었다.<sup>4)</sup> 영국에서는 1999년에 국가 최저임금

3) 미국은 교육·훈련에서부터 취약층 의료보호제도(Medicaid)와 식비, 주택 보조금에 이르기까지, 저임금노동에 영향을 미치는 여러 다른 정책을 실시하고 있다. 미국의 사회정책 제도에 대한 유용한 최신 소개는 Scholz (2010)를 참조.

4) 이 글의 [그림 1]과 Bosch, Mayhew, and Gautié (2010)의 <표 3.5> 참조.

[그림 8] 연방 최저임금과 주별 최저임금



자료: US Department of Labor, <http://www.dol.gov/whd/minwage/america.htm>, accessed November 12, 2011.

제를 처음으로 시행하였는데, 1970년대 말부터 지속적으로 증가하였던 저임금노동의 비중이 2000년대에 들어서 감소하는 데에 기여한 것으로 보인다.<sup>5)</sup>

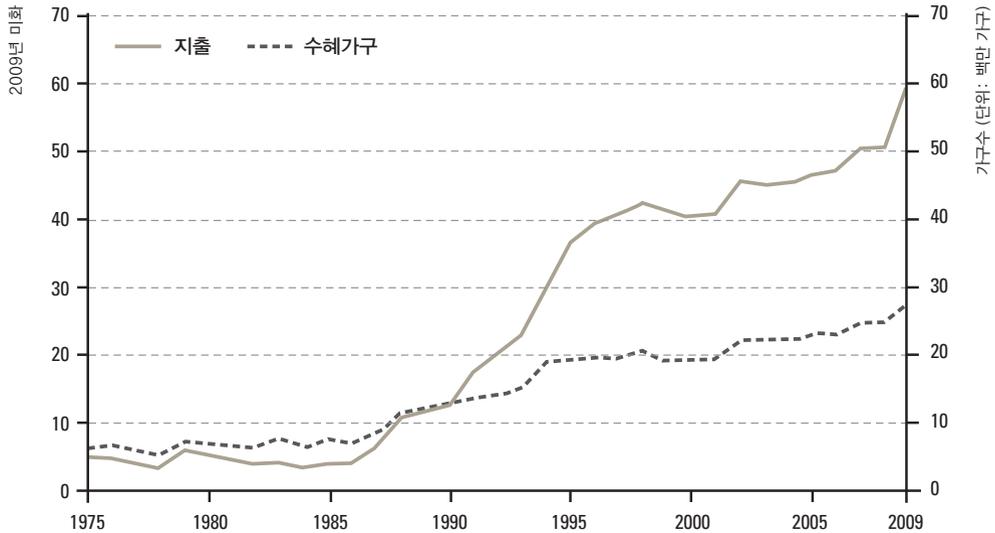
그러나 지난 30여 년간 미국의 최저임금은 저임금 기준선에 현저히 미달하는 수준으로 책정되었다(그림 7). 그 결과, 연방 최저임금이 저임금을 받는 근로자의 비중에 미치는 영향은 거의 또는 전혀 없었다.

1980년 후반에 들어서서, 연방 최저임금의 실질가치가 역사상 최저를 기록하게 되자, 여러 주에서 연방 최저임금을 상회하는 주별 임금하한선을 정하기 시작했다. 2011년의 경우, 17개

5) Mason and Salverda (2010)의 [그림 2.1]과 Bosch, Mayhew, and Gautié (2010)의 <표 3.5> 참조

[그림 9] 실질 총EITC지출 : 미국 (1975~2009)

(단위 : 십억 달러)



자료: Tax Policy Center.

주에서 연방 최저임금보다 높은 주별 최저임금을 두고 있다(그림 8). 하지만, 가장 높은 주별 최저임금도 여전히 저임금 기준선보다는 약 20% 낮아서, 해당 주의 저임금 비중에 미치는 효과도 제한적일 수밖에 없었다.<sup>6)</sup>

### 교훈 3B: EITC는 저임금노동 규모와 저임금 근로자의 복리에 상반된 효과를 지닌다

1975년 이후로 미국은 저소득 가계의 저임금 근로자 소득을 효과적으로 보전해 주기 위한 ‘근로소득세액공제(EITC)’ 제도를 시행하고 있다. 처음에는 소규모로 시작되었지만 이제는 저

6) Department of Labor, “Changes in Basic Minimum Wages in Non-Farm Employment Under State Law: Selected Years 1968 to 2011.” 참조. <http://www.dol.gov/whd/state/stateMinWageHis.htm>.

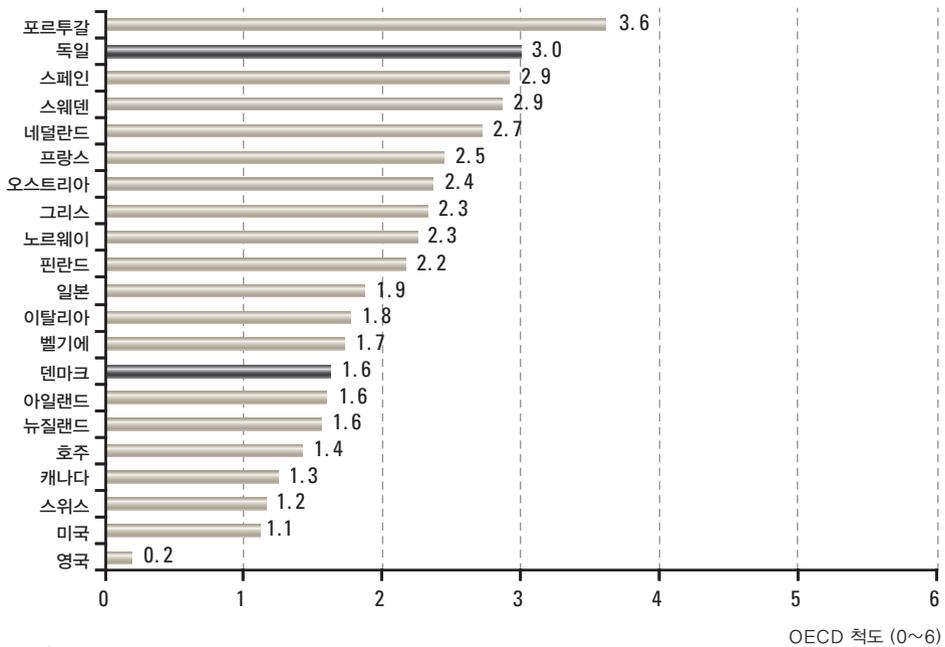
7) EITC 제도의 최근 검토 내용은 Athreya, Reilly, and Simpson (2010); Eissa and Hoynes (2011), Holt (2006), and Wicks-Lim and Thompson (2010) 참조.



and Simpson, 2010의 <표 2>).

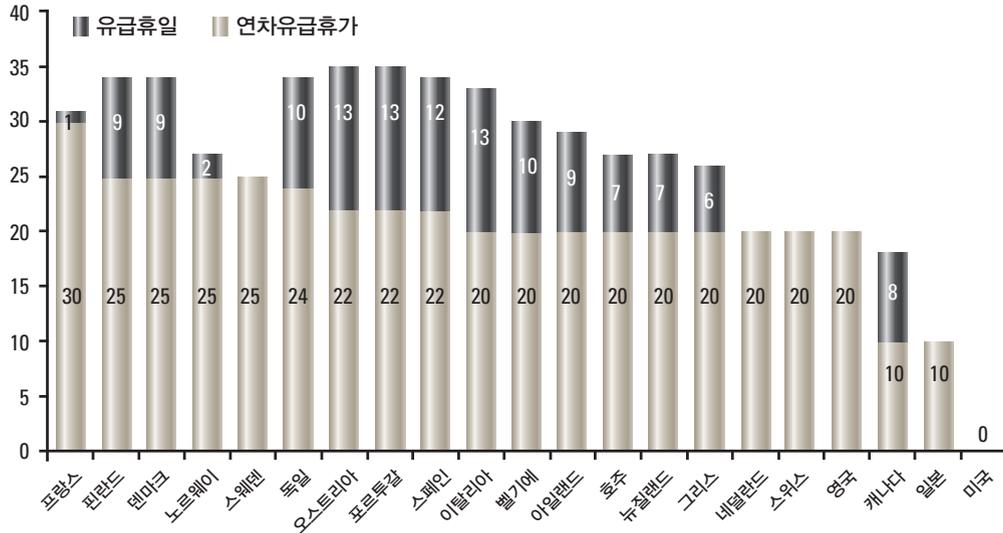
실제로, EITC가 임금구조에 미치는 영향을 평가하기는 어렵다. EITC는 지급액이 근로자의 가계규모와 가구 내 다른 성인들이 얻는 소득에 좌우되기 때문에, 저임금 근로자의 임금에 직접 지급되는 지원금은 아니다. 자녀가 없는 미혼 근로자의 경우, EITC가 시간당 소득에 미치는 효과는 거의 없다. 예를 들어, 2008년에 자녀가 없고 연중(full-year) 풀타임으로 연방 최저임금을 받으며 가족 내 유일한 근로자라면, EITC의 혜택을 받기 전 연간 소득은 약 10,880달러 정도다(시간당 평균 5.44달러).<sup>9)</sup> 이 근로자가 EITC의 혜택을 받는다면, 연간 소득이 약 11,320달러로 늘어나게 된다. 시간당 임금으로 환산하면 5.66달러에 해당하며, EITC에 의한 소득보전분은 시간당 약 0.22달러지만, 여전히 이 근로자의 소득 수준은 2008년 당시 저임금 기준선의 절

[그림 11] 고용보호법 (2008년)



해당 근로자가 그 해에 2,000시간에 대해 이 두 임금 요율의 가중평균으로 임금을 지급받았다고 전제한다.

[그림 12] OECD 회원국의 근로일 중 유급휴가 및 휴일



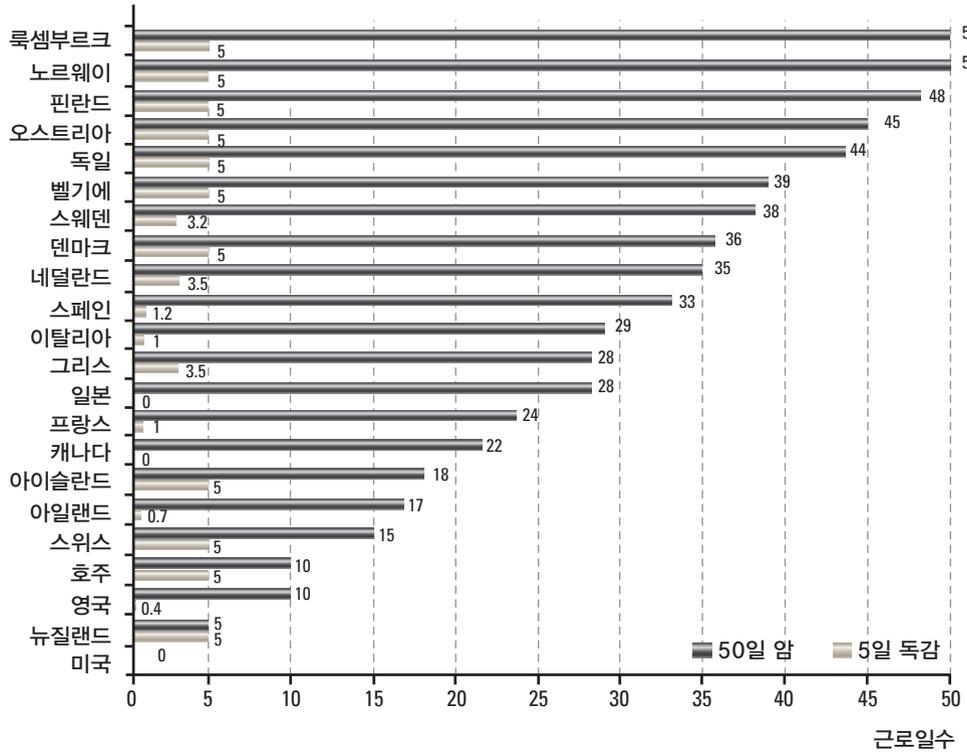
자료: Ray and Schmitt (2007), Figure 1.

반 정도밖에 안 된다. 좀 더 복잡한 계산으로 들어가, 무자녀 근로자의 가족 중에 연간 소득이 4,000달러를 초과하는 다른 근로자가 있다면, 수혜 대상 무자녀 가구 소득 상한선을 초과하기 때문에 두 근로자 모두 EITC의 혜택을 받을 수 없다.

EITC는 자녀를 둔 한부모 저임금 근로자의 소득에 가장 큰 효과를 보인다. Eissa and Hoynes(2005, [그림 3])의 추산에 따르면, 2004년에 EITC는 자녀 두 명을 두고 연중 풀타임을 일하며 최저임금을 받는 한부모의 시간당 소득을 시간당 약 1.90달러 높이는 효과를 가져왔으며(같은 해에 최저임금은 시간당 5.15달러였음), 자녀 한 명을 둔 유사 근로자의 임금상승 효과는 시간당 1.30달러였다. 그러나 두 경우 모두 최저임금과 EITC를 결합하더라도 여전히 해당 연도의 저임금 기준선에 미치지 못한다.

또한 EITC는 이 제도의 수혜 대상이 되지 못하는 근로자들의 임금에는 역효과를 가져올 수 있다(Leigh, 2010; Rothstein, 2010). EITC가 다수의 해당 저임금 근로자의 임금을 큰 폭으로 올려놓기 때문에 노동공급이 늘어나고, 이는 사용자가 지급하는 임금을 낮추는 쪽으로 작용할 수 있다. EITC는 수혜대상 근로자에게는 사용자가 지급하는 임금의 감소분 이상으로 보전해 주지만, 저임금 근로자의 상당수는 특히, 자녀가 없거나 가족 내 다른 성인 취업자가 있는 경우에는,

[그림 13] 22개국의 중위 임금소득 근로자 유급 병가 및 휴가



자료: Heyman, Rho, Schmitt, and Earle (2009), Figure 1.

오히려 공급 증가에 의해 시간당 임금이 감소한다. Rothstein(2010)은 이와 같이 여러 유형의 근로자들이 얻는 이익과 손실을 종합해 보면 EITC로 1달러를 지출할 때마다 증가하는 세후 소득은 시간당 약 73센트에 불과하다고 추산한다. Leigh(2010)는 “EITC 지급 수준이 10% 증가하면 고등학교 중퇴자 임금이 5% 감소하고 최종학력이 고졸인 근로자의 임금은 2% 감소한다”고 결론지었다.

여러 주에서 연방 최저임금에 의해 지급되는 급여를 보전하기 위해 자체 EITC 제도를 운영하고 있다. 2010년의 경우, 24개 주에서 자체 EITC 제도를 실시하고 있었는데(그림 10), 대체로 연방 EITC와 분명한 연계를 갖고 있었다. 주별 EITC의 지급 수준은 연방 EITC의 3.5%(루이지애나 주)에서 45%(미네소타 주)였다.

연방 EITC를 거의 그대로 본딴 주별 EITC 제도는 마찬가지로 연방 EITC의 강점과 약점도 그

대로 지니고 있다. 주별 EITC는 해당 근로자의 유효 임금을 높여주고, 때로는 그 폭도 상당히 크지만, 세후(및 세전) 임금 구조에 미치는 효과는 복잡하다. EITC는 저임금, 저소득 한부모 근로자의 경우에는 소득을 상당히 높여준다. 그러나 자녀가 없는 저임금 근로자에게는 저소득인 경우라도 직접적인 혜택이 거의 없고, 오히려 노동공급 효과로 인해 부정적 효과를 가져올 가능성이 높다.

종합해 보면, 최저임금과 EITC는 미국의 저임금노동을 해결하는 효과적 도구가 될 수 있다(Wicks-Lim and Thompson, 2010; OECD, 2009). EITC는 저임금 근로자 전체의 고용 전망에 부정적 영향을 미치지 않으면서, 수혜 대상 근로자의 세후 시간당 임금을 상당히 높여줄 수 있다. 다른 한편으로, 최저임금은 EITC의 대상이 아닌 근로자들의 임금을 하한선을 정함으로써, 사용자들이 조세지출(세금공제)의 상당 부분을 차지하지 못하도록 제한할 수 있다.<sup>10</sup> 그러나 실제로는, EITC와 최저임금은 저임금 발생을 제한하기에는 너무나 낮게 책정되어 있으며, 사용자가 EITC의 수혜 구조에서 뜻밖의 수익을 거두지 못하도록 하기에도 최저임금은 너무나 낮다.

#### 교훈 4: 저임금노동은 더 좋은 보수의 일자리로 가기 위한 디딤돌이 아니다

저임금노동이 노동시장 진입자 또는 재진입자를 좋은 보수의 장기적 고용으로 이어지도록 도와주는 단기적 상태라면, 저임금노동의 비중이 높더라도 그다지 큰 사회적 문제는 아닐 것이다. 저임금노동이 미취업에서 양질의 일자리로의 이전을 촉진시키는 기능을 한다면, 실제로 많은 국가들은 근로자의 장기적 복지 향상을 위해 저임금 영역의 창출을 장려하려 할 것이다.<sup>11</sup>

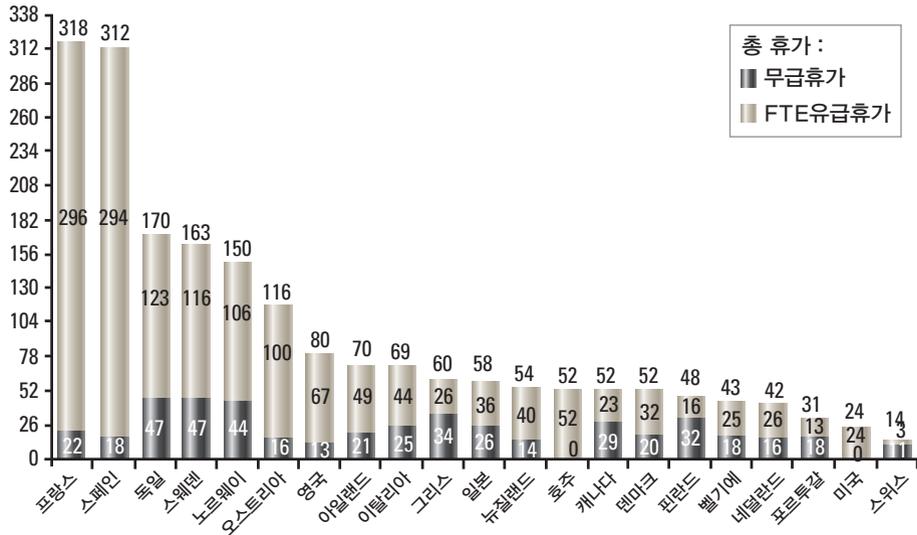
그러나 안타깝게도, 대부분의 증거 자료에 따르면 저임금노동은 고착화되는 경향(sticky state)이 있다. 저임금 근로자들은 연이어 저임금노동에 머물 가능성이 높을 뿐 아니라, 상대적으로 높은 임금을 받는 근로자들에 비해 실직하거나 노동시장을 완전히 퇴장할 가능성이 더 높

10) OECD(2009)도 “최저임금은 ‘근로연계급여’ 제도의 실효성을 높여줄 수 있다. 더 이상 임금이 낮아지지 못하도록 임금 하한선을 정함으로써 의도했던 저임금 근로자 재배분을 실현하는 데 도움을 줄 수 있기 때문이다”고 동의한다(p. 168).

11) 및 또는 디딤돌로서의 역할을 포함한 저임금에 대한 최근 논의는 Lucifora and Salverda(2009) 참조.

[그림 14] 양부모 가구의 총 육아휴가 및 FTE 유급육아휴가

(단위 : 주)



자료: Ray, Gomick, and Schmitt (2010), Figure 1.

다. 가령 1995년부터 2001년까지 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 영국, 미국에서는 특정 연도의 저임금 근로자 2분의 1 이상이 다음해까지 저임금노동에 남아 있었고, 8~23%가 다음해에 노동시장을 떠났다. 같은 기간 동안 더 좋은 보수로 이행한 비중은 25~41%이었다(Mason & Salverda, 2010, <표 2.4>). 미국에서는 지난 30년 중에서 1995~2001년은 임금분포의 최하위층 근로자의 경우 낮은 실업률이 유지되면서 임금은 빠른 증가세를 보임으로써 미국의 저임금 근로자에게 특히 좋은 시기였다. 국가 간 상호 비교가 가능한 최근의 자료는 나와 있지는 않지만, 국제노동시장이 전반적으로 악화된 추세를 감안하면, 이러한 상황 이동 확률은 1990년대 말에 비해 낮아졌을 가능성이 크다.

저임금 일자리는 그 일자리를 가진 근로자의 노동시장 전망에 도움이 되지 않을 뿐 아니라 심지어 어렵게 할 수 있다. 가령, 저임금노동은 실업기간과 마찬가지로 근로자의 누적 인적자본(accumulated human capital) 침식과 관련되어 있을 수 있다. 그렇다면, 근로자의 장기적 소득 잠재력은 저임금노동에서 일하는 것보다 교육훈련을 받음으로써 더 향상될 수 있을 것이다. 또한 저임금 근로는, 실업기간과 마찬가지로 잠재적 사용자에게 그 근로자의 생산성이 낮다는 신호로 작

용할 수 있으며, 이로써 저임금 근로자가 높은 임금으로 상향 이동할 가능성은 줄어든다.

영국의 자료를 정밀하게 분석한 결과, Stewart(2007)는 저임금노동이 저임금 근로자의 장래 고용 전망에 “거의 실업과 마찬가지로 부정적 영향”을 미친다고 밝혔다. 그는 “미래 전망의 개선이라는 차원에서, 모든 일자리가 ‘좋은’ 일자리는 아니다. 저임금노동은 대체로 더 나은 조건으로 이끌지 못한다”고 결론지었다.

그렇다고 해서, 기술과 학력이 낮고 경험이 부족한 근로자에게 고용 기회를 창출하기 위한 경제정책을 추구해서는 안 된다는 의미는 아니다. 요점은 저임금노동이 스스로 해결되는 문제가 아니라는 것이다.

### **교훈 5: 적어도 미국의 경우 저임금 자체는 저임금 근로자들이 겪고 있는 여러 문제들 중에서 가장 사소한 문제 중의 하나에 속한다**

저임금 자체에 정책 초점을 맞추다 보면 종종 저임금이, 특히 미국에서는, 저임금 근로자들이 직면한 여러 문제들 중에서 심각성이 가장 낮다는 현실을 제대로 보지 못하게 된다.<sup>12)</sup> 미국 노동법에는 근로자 보호조항이 지나치게 적다. 가령, 미국의 근로자는 OECD 회원국 중에서 고용안정 수준이 가장 낮으며(그림 11), 유급 휴가에 대한 법적 권리도 없고(그림 12) 유급 병가나(그림 13) 유급 육아휴가에 대한 권리도 없다(그림 14). 미국의 노조가입률이 낮다는 것은 대체로 노사간 협약의 의무 조항으로 법적 보장의 부족한 부분을 채워주지 못한다는 의미다. 이처럼 법적 권리와 협약상 권리가 없는 상태에서, 저임금 근로자들은 핵심적 혜택을 누릴 수 있는 가능성이 가장 낮다. 예를 들어, 2006년에는 시간당 소득이 15달러 미만인 민간부문 근로자의 약 30%가 유급 휴가나 휴일을 사용하지 못했다.<sup>13)</sup> 2008년에는 민간부문 업종별로 임금 분포의 하위 10%에 해당하는 근로자의 4분의 3 이상이 유급 병가를 사용하지 못했는데, 이에 반해 업종별 임금분포 상위 10%의 경우에는 그러한 근로자의 비중이 약 5분의 1에 불과했다.<sup>14)</sup> 그러

12) Schmitt (2009), pp. 6~8 참조.

13) Ray and Schmitt (2007)의 <표 2> 참조.

14) Heymann, Rho, Schmitt, and Earle(2010) 참조.

나 미국의 경우, 저임금 근로자들이 직면한 가장 심각한 문제는 의료 접근성의 결여에 있다고 할 것이다. Rho and Schmitt(2010, 표 5)의 추산에 따르면, 2008년에는 임금 5분위 최하위의 근로자 중 절반이 넘는 54%가 사용자 제공 건강보험을 이용하지 못했으며, 3분의 1 이상(37%)은 공적보험이든 사보험이든 어떠한 건강보험도 가입되어 있지 않았다. 이와 같이 2008년에는 임금 소득자 5분위 최하위의 보험 미가입률이 37%이지만 1979년에는 15%였다.

임금수준에 관계없이 모든 근로자에게 유의미한 권리와 보호를 제공하는 복지국가 제도와 노동법을 갖춘 국가의 경우, 저임금 근로자의 임금 문제에 초점을 두는 것이 의미가 있다. 그러나 복지국가 제도와 노동법에 의한 보호 장치가 상당히 미비한 미국과 같은 국가에서는, 저임금노동 근로자들은 저임금 자체 외에도 상당히 많은 문제에 직면해 있다. 미국의 경우, 하위층의 임금을 올리는 것이 분명히 도움은 될 것이다. 그러나 그것만으로는 저임금 근로자의 건강보험 접근성 결여 문제를 해결하거나 유급 휴가, 유급 병가 및 유급 가족휴가 미지급으로 인한 시간적 구속을 완화하는 데는 어떠한 도움도 되지 못할 것이다.

## ■ 결론

지난 몇 십 년간의 경험을 살펴봄으로써 우리는 어떻게 저임금 노동력의 규모를 축소시킬 수 있는가에 대한 매우 좋은 아이디어를 얻을 수 있다. 강력한 교섭력을 지닌 근로자들이 협약으로 확보한 보수, 급여 및 근로조건이 상대적으로 교섭력이 약한 근로자들에게도 확대 적용될 수 있는 '통합적인 노동시장 제도가 저임금 고용의 가장 효과적이며 일반적인 해결책인 것으로 판단된다. 구체적인 내용은, 조합원이 아닌 근로자들에게도 단체협약을 확대 적용하는 것에서부터 최저임금을 저임금 기준선에 근접하도록 책정하는 것까지 다양한 형태를 취할 수 있다. 공공사회지출을 늘리는 것도 노사관계 제도의 '통합성'을 높이는 한 방법이 될 수 있다. 사회안 전망이 확대되면 저임금 근로자의 사용자에 대한 교섭 지위가 개선될 수 있기 때문이다. 국가별 세부 자료는 차치하고, 국가 간 자료만 보더라도 통합 정도가 높을수록 저임금노동 규모는 낮은 상관관계가 강하게 나타난다.

노동시장 제도의 '통합성'이 가장 낮은 OECD 회원국인 미국의 사례는 저임금 고용과 관련하여

주로 경계해야 할 사항에 대한 교훈을 준다. 미국의 노조가입률은 유사한 OECD 회원국들 중에서 가장 낮아서, 저임금 근로자의 대다수에 대한 보호는 거의 이루어지지 않고 있다. 원칙적으로는, 연방 및 주 최저임금법과 연방 및 주 EITC 제도가 저임금노동 발생을 상당히 줄일 수 있다. 하지만, 실제로는 임금 하한선과 EITC 지급금이 너무 낮게 책정되어 있어서 이미 상당한 규모의 저임금 부문을 축소시키는 것은 고사하고 저임금노동의 장기적 확산도 막지 못하고 있다.

일부 근로자들에게 저임금노동은 더 나은 조건으로 이어지는 디딤돌이 된다. 그러나 대다수의 저임금 근로자들에게, 저임금노동은 실직 상태보다 나은 것이 없고 심지어는 그들의 장기적 임금 및 고용 전망을 저해하기까지 한다.

정책 논의에서는 종종 빈곤 퇴치를 목적으로 어떠한 일자리든 모든 일자리는 중요하다고 강조되며(특히, 실직자 가구를 빈곤에서 벗어나게 할 정도로 국가보조금 제도가 확대되어 있지 않은 경우), 이는 타당한 측면이 있다. 그러나 저임금노동 탈출 비율이 상대적으로 낮다는 사실은 저임금 고용이 빈곤 또는 임금 불평등 문제들의 직접적인 해결책이라는 주장에 반론을 제공한다.

특히 미국의 경우, 저임금은 저임금 근로자들이 직면한 가장 두드러지는 문제일 뿐이다. 법적으로나 협약상으로나 권리 보장 조항이 없는 상황에서, 미국의 저임금 근로자들은 건강보험(공적보험, 사보험 모두 포함)에 가입하거나 유급 병가, 유급 가족휴가, 유급 휴가 및 휴일, 그리고 더 높은 임금을 받는 근로자들에게는 일상적으로 제공되는 기타 혜택을 받을 수 있는 가능성이 훨씬 더 낮아진다. 저임금 고용의 조건을 개선하기 위한 기타 조치 없이 단순히 하위층의 임금을 올리는 것만으로는 저임금 근로자들이 직면한 다른 시급한 문제들은 거의 또는 전혀 해결할 수 없을 것이다. **KLI**

---

## 참고문헌

---

- Appelbaum, Eileen, Gerhard Bosch, Jérôme Gautié, Geoff Mason, Ken Mayhew, Wiemer Salverda, John Schmitt, and Niels Westergaard-Nielsen (2010), "Introduction and Overview," In Jérôme Gautié and John Schmitt (eds.), *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: Russell Sage Foundation.

- Athreya, Kartik B., Devin Reilly, and Nicole B. Simpson (2010), “Eamed Income Tax Credit Recipients: Income, Marginal Tax Rates, Wealth, and Credit Constraints,” *Economic Quarterly* 96(3), pp. 229~258.
- Bosch, Gerhard, Ken Mayhew, and Jérôme Gautié (2010), “Industrial Relations, Legal Regulations, and Wage Setting,” In Jérôme Gautié and John Schmitt (eds.), *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: Russell Sage Foundation.
- Eissa, Nada and Hilary Hoynes (2011), “Redistribution and Tax Expenditures: The Eamed Income Tax Credit,” *National Tax Journal* 64(2), pp. 689~730.
- Gautié, Jérôme and John Schmitt (eds.). (2011), *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: Russell Sage Foundation.
- Heymann, Jody, Hye Jin Rho, John Schmitt, and Alison Earle (2010), “Ensuring a Healthy and Productive Workforce: Comparing the Generosity of Paid Sick Day and Sick Leave Policies in 22 Countries,” *International Journal of Health Services* 40(1), pp. 1~22. <http://www.cepr.net/documents/publications/paid-sick-days-2009-05.pdf>
- Holt, Steve (2006), “The Eamed Income Tax Credit at Age 30: What We Know,” The Brookings Institution Research Brief. [http://www.brookings.edu/reports/2006/02childrenfamilies\\_holt.aspx](http://www.brookings.edu/reports/2006/02childrenfamilies_holt.aspx)
- Leigh, Andrew (2010), “Who Benefits from the Eamed Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms,” *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 10(1), article 45, pp. 1~45.
- Lucifora, Claudio and Wiemer Salverda (2009), “Low Pay,” In Wiemer Salverda, Brian Nolan, and Timothy M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
- Mason, Geoff and Wiemer Salverda (2010), “Low Pay, Working Conditions, and Living Standards,” In Jérôme Gautié and John Schmitt (eds.), *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: Russell Sage Foundation.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2009), *OECD Employment Outlook 2009*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

- 
- Organization for Economic Cooperation and Development (2011), *OECD Employment Outlook 2011*, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
  - Ray, Rebecca and John Schmitt (2007), “No–Vacation Nation,” Center for Economic and Policy Research Discussion Paper, <http://www.cepr.net/documents/publications/2007-05-no-vacation-nation.pdf>.
  - Rho, Hye Jin and John Schmitt (2010), “Health–Insurance Coverage Rates for US Workers, 1979–2008,” Center for Economic and Policy Research Briefing Paper, March 2010. <http://www.cepr.net/documents/publications/hc-coverage-2010-03.pdf>
  - Rothstein, Jesse (2010), “Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence,” *American Economic Journal: Economic Policy* 2(1), pp. 177~208.
  - Salverda, Wiemer, Brian Nolan, and Timothy M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.
  - Schmitt, John, “Inequality as Policy: The United States Since 1979,” Center for Economic and Policy Research Briefing Paper, Washington, DC: Center for Economic and Policy Research. <http://www.cepr.net/documents/publications/inequality-policy-2009-10.pdf>
  - Scholz, John Karl (2010), “The Eamed Income Tax and the U.S. Low–Wage Labor Market,” Economic and Social Research Institute, Discussion Paper No. 237, Tokyo: Economic and Social Research Institute. [http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_dis/e\\_dis240/e\\_dis237.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis240/e_dis237.pdf)
  - Stewart, Mark (2007), “The Interrelated Dynamics of Unemployment and Low–Wage Employment,” *Journal of Applied Econometrics* 22, pp. 511~531.
  - Wicks–Lim, Jeannette and Jeffrey Thompson (2010), “Combining Minimum Wage and Eamed Income Tax Credit Policies to Guarantee a Decent Living Standard to All U.S. Workers,” Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst. [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published\\_study/PERL\\_MW\\_EITC\\_Oct2010.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published_study/PERL_MW_EITC_Oct2010.pdf)