

미국 최저임금 인상 관련 논쟁

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김평식 (미국 노스캐롤라이나대학교 채플힐캠퍼스 경제학 박사과정)

■ 미국 최저임금 인상 관련 논의

미국에서 최저임금 인상은 근로자, 기업의 후생에 직접적인 영향을 줄 수 있고, 혜택을 보는 이와 피해를 보는 이가 상대적으로 명확하기에 언제나 민감한 이슈였다. 사안이 민감한 만큼 민주당의 「2007년 공정최저임금법(Fair Minimum Wage Act of 2007)」에 의해 연방 최저임금(federal minimum wage)이 2009년 7.25달러(한화 약 8,500원)로 인상된 이후 현재까지 연방 최저임금 자체는 변화가 없었다.

이제 이런 상황이 달라질 수도 있다. 미국 교육 및 노동 위원회는 하원의원 바비 스캇(Bobby Scott) 주도로 2019년 3월 6일 「임금인상법(Raise the Wage Act)」을 발의했다. 현 법안의 요지는 구체적으로 매년 연방 최저임금을 인상시켜 2024년 시간당 15달러를 달성하겠다는 것이다. 법안은 2024년 시간당임금 15달러(한화 약 17,700원)를 달성한 이후 국가 시간당 중위임금(National median hourly wage)의 변화를 반영하여 점진적으로 조정되도록 하였다.¹⁾ 또한 팁을 받는 근로자, 또는 장애가 있는 근로자들에게 별도의 최저임금을 지급하는 현행 규정을 없애는 조항도 명시하고 있다. 법안에 따르면 점진적인 최저임금 인상은 근로자에게는 더 나은 삶을 보장하고, 기업에는 근로자들의 낮은 이직률과 보다 많은 소비자를 통한 이윤 증가라는 혜택을 제공할 수 있다. 특히, 현재 연방 최저임금 7.25달러는 1960년대

1) <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/582/text>

최저임금보다 낮은 구매력을 의미한다고 주장했다.

이에 공화당은 최저임금이 부정적인 고용효과를 발생시킬 경우 최저임금 자동 인상을 일시 중단하는 것, 10인 이하 소규모 사업체에 면제권을 주는 것 등 현재 법안에서 일곱 가지 수정을 요구했지만, 민주당은 모두 거절했다. 대표적으로 해당 위원회에 있는 공화당 버지니아 폭스(Virginia Foxx) 하원의원은 본 법안으로 인해 소규모 기업이 직접적인 피해를 받을 것이며, 수많은 근로자들이 노동시장 밖으로 밀려날 것이라고 규탄했다. 특히, 연방 최저임금 인상은 싱글맘, 저학력 계층, 사회 초년생 등 사회 취약층의 일자리를 없앨 것이라고 경고했다.

해당 법안은 공화당이 우세한 상원 분위기를 고려할 때 통과되기 어려울 것으로 판단된다. 하지만 민주당은 저소득층을 구제하고, 경기를 부양시킬 수 있는 정책이므로 통과시켜야 한다고 주장하며, 2020년 11월에 있을 대선을 준비하기 위한 주요 정책의 하나로 이를 가다듬고 있는 중이다. 이에 백악관 경제 자문관인 래리 쿠들로(Larry Kudlow)는 연방 최저임금을 인상하는 정책 그 자체를 반대한다고 밝혔다. 특히 해당 법안을 끔찍한 아이디어라고 비하하며, 수많은 영세사업체에 비용 인상이 전가될 것이라고 경고했다. 그는 모든 주에 동일한 수준의 높은 최저임금을 강요하는 것은 공정하지 않다고도 했다. 아이다호 주가 뉴욕과 다르며, 앨라배마 주와 네브라스카 주의 상황이 다르다는 것이다. 이에 유력한 대선후보인 버니 샌더스(Bernie Sanders) 상원의원이 “트럼프 대통령과, 그의 자문관들은 백만장자를 위한 세계개편은 필요하다고 하면서, 사실 근로자들을 위한 최저임금 그 자체는 없애고 싶어 한다”라고 반발하며 논쟁은 더욱 확대되고 있다.

그렇다면 이들은 자신의 주장을 뒷받침하기 위해 어떠한 연구결과를 인용하고 있을까? 먼저, 민주당은 경제정책연구소(Economic Policy Institute)와 함께 최저임금 효과를 추산했고, 결과적으로 본 법안이 통과될 경우 4,100만 명의 근로자가 임금인상 혜택을 누릴 것이라고 예측했다. 구체적으로 2,200만 명의 근로자가 직접적으로 임금인상 혜택을 받게 되고, 또 다른 1,900만 명의 근로자는 사용자가 최저임금 인상으로 전반적인 임금지급수준이 높아지기 때문에 그에 따른 혜택(spill over effect)을 보게 된다. 또한 임금인상액은 저임금 근로자의 경우 평균 시간당 3.1달러(3,600원)를 추가로 받게 될 것으로 추산했다. 만약 이들이 1년간 전일제 근로를 할 경우 연 5,100달러(한화 약 6,038,400원)를 더 받는 셈이다. 결론적으로 근로자 4,100만 명의 임금이 29.2%가량 상승하게 된다.

공화당은 다른 측면을 강조한 결과를 인용했다. 공화당은 2014년 2월에 발표된 의회예산처(Congressional Budget Office)의 *The Effects of a Minimum-Wage Increase on Employment and Family Income* 보고서를 강조했다. 이에 따를 경우 최저임금이 10.10 달러(한화 약 11,900원)까지 상승할 경우 50만 명의 일자리가 사라질 것으로 추산되며, 이는 전체 근로자의 0.3% 수준이다. 다만 공화당에서 강조를 안 한 부분도 본 보고서에는 존재한다. 예를 들면 최저임금 인상으로 1,650만 명의 근로자가 임금인상 혜택을 본다는 결과가 있다. 또한 90여만 명의 현재의 저소득층이 최저임금 인상 덕분에 최저생계비 이상의 임금을 수령할 수 있게 된다.

이처럼 최저임금 인상은 최근 미국 노동계뿐만 아니라 향후 있을 미국 대선 정책으로까지 관심을 받고 있는 상황이다. 본고는 미국 최저임금 추세에 대해 알아보고, 급격한 최저임금 인상을 단행했던 시애틀 시의 사례를 이용한 최저임금 인상 효과 관련 연구를 비롯한 최근 연구를 소개하고자 한다.

■ 최근 미국 최저임금 추세

현재 연방 최저임금은 시간당 7.25달러로 2009년 이후 십 년간 고정되어 있다. 하지만 미시시피, 사우스 캐롤라이나, 앨라배마, 루이지애나, 테네시 등 5개 주를 제외하고는 모든 주의 '주 최저임금'이 연방 최저임금보다 높거나 같다. 그러므로 연방 최저임금 인상에 따라 주 최저임금이 연방 최저임금과 같거나, 없는 경우 최저임금 수준이 오르게 된다. 연방 최저임금이 오르지 않더라도 2019년 1월 1일부터 20개의 주는 주 최저임금이 0.05~2달러가량 인상했다. 다만 각 주에 따라 최저임금이 상승하게 된 원인은 다르다.

먼저, 캘리포니아, 델라웨어, 매사추세츠, 미시간, 뉴욕, 로드 아일랜드 등 여섯 개의 주는 주 의회에서 최저임금법을 개정하며 최저임금이 인상되었다. 애리조나, 아칸소, 콜로라도, 메인, 미주리, 그리고 워싱턴 주 등 여섯 개 주의 경우 주민투표를 통해 최저임금이 인상되었으며, 나머지 여덟 개의 주(뉴저지, 오하이오, 사우스다코타, 버몬트, 알래스카, 플로리다, 미네소타, 몬타나)는 최저임금이 물가상승률과 연동되어 있기에 자동적으로 상승했다. 특히 네바다 주

<표 1> 2019년 최저임금이 인상된 20개 주 현황 및 그 영향

	2018년 최저임금(A)	2019년 최저임금(B)	인상액(B-A)	임금 근로자(C)	최저임금 영향을 받는 임금 근로자(D)	최저임금 영향률(D/C)
알래스카	\$9.84	\$9.89	\$0.05	302,500	11,500	3.80%
애리조나	\$10.50	\$11.00	\$0.50	2,856,500	443,400	15.50%
아칸소	\$8.50	\$9.25	\$0.75	1,207,400	81,000	6.70%
캘리포니아	\$11.00	\$12.00	\$1.00	16,151,100	2,560,100	15.90%
콜로라도	\$10.20	\$11.10	\$0.90	2,580,300	254,600	9.90%
델라웨어	\$8.25	\$8.75	\$0.50	424,000	14,900	3.50%
플로리다	\$8.25	\$8.46	\$0.21	8,756,800	159,200	1.80%
메인	\$10.00	\$11.00	\$1.00	573,000	87,200	15.20%
매사추세츠	\$11.00	\$12.00	\$1.00	3,249,600	372,300	11.50%
미네소타	\$9.65	\$9.86	\$0.21	2,699,300	92,600	3.40%
미주리	\$7.85	\$8.60	\$0.75	2,639,800	107,100	4.10%
몬타나	\$8.30	\$8.50	\$0.20	420,900	5,000	1.20%
뉴저지	\$8.60	\$8.85	\$0.25	3,912,400	67,300	1.70%
뉴욕	\$10.40~\$13.00	\$11.10~\$15.00	\$0.70~\$2.00	8,449,400	464,200	5.50%
오하이오	\$8.30	\$8.55	\$0.25	5,041,200	67,300	1.30%
로드 아일랜드	\$10.10	\$10.50	\$0.40	482,800	19,800	4.10%
사우스다코타	\$8.85	\$9.10	\$0.25	380,300	6,000	1.60%
버몬트	\$10.50	\$10.77	\$0.27	287,500	10,300	3.60%
워싱턴	\$11.50	\$12.00	\$0.50	3,151,400	337,100	10.70%
총 계				63,566,200	5,160,900	8.10%

주 : 미시간 주의 경우 최저임금 인상이 차등적으로 이루어져 표에서 제외하였음.

자료 : Economic Policy Institute 등.

의 경우 주 노동 사정관이 최저임금이 물가상승률만큼 인상되어야 하는지 여부를 판단하면 최저임금을 인상할 수 있다.

경제정책연구소에 따르면, 미시간을 제외한 19개 주의 임금 근로자는 63,566,200명이며, 이 중 최저임금 인상으로 영향을 받는 근로자는 5,160,900명이다. 이를 단순히 나누어 계산한다면 최저임금의 영향률은 19개 주에서 8.1%로 상당수의 근로자가 최저임금의 영향을 받게 된다. 하지만 본 연구는 엄밀히 통제된 연구가 아니므로, 이를 최저임금 인상 효과로 보기에는 무리가 있다. 다음 장에서 보다 엄밀한 연구에 대해 알아보려 한다.

■ 미국 최저임금 영향 관련 연구

먼저 미국 최저임금 연구는 시애틀 시의 사례를 이용해 자주 수행되었다. 그 이유는 시애틀 시의 경우 최저임금이 기업 규모별로 차등적으로 이루어지며 주변 주에 비해 상승폭 또한 다르기 때문에 매우 정교한 연구가 이루어질 수 있기 때문이다. 시애틀 시는 2015년 9.47달러였던 최저임금을 2015년 4월 11달러, 2016년 13달러, 2017년 15달러로 가파르게 인상한 바 있다(2019년 기준 맥도날드 등 특정 업종 및 500인 이상 기업의 경우 16달러, 팁을 안 받는 근로자의 경우 15달러). 이에 대한 연구로는 대표적으로 워싱턴대학교에서 수행된 연구(2016년 7월, 2017년 6월)들과 캘리포니아 버클리대학교에서 수행된 연구가 있었다. 먼저 워싱턴대학 연구의 경우 2014년 2사분기~2015년 4사분기를 대상으로 할 경우 최저임금 인상으로 인해 고용률이 1%p 감소하였으나, 2016년 1사~3사분기를 대상으로 할 경우 고용률이 7%p 대폭 하락하였다. 다만 시간당 임금은 1.5~3.1% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 2016년 대폭적으로 이루어진 최저임금 인상 효과가 반영된 것이다. 다만, 버클리대학 연구의 경우 2009년 4사분기부터 2016년 1사분기까지 상대적으로 장기간 추적조사를 했는데, 고용률에는 유의미한 변동이 없었고, 최저임금이 10% 상승할 경우 주급이 1% 상승한다는 결과가 나왔다. 특히 최근 워싱턴대학교는 일자리, 근로시간뿐 아니라 다양한 측면을 통해 시애틀 최저임금 효과를 연구하고 있다. 먼저, 2018년 12월 발표된 연구에 따르면, 시애틀 시의 아이돌봄사업의 절반 정도가 최저임금이 13달러로 인상될 때 노동비용 증가를 경험했다고 밝혔다. 또한 2014년 최저임금 인상 이후 시애틀 시 슈퍼마켓 데이터를 2년간 추적 조사한 연구도 있다. 해당 연구에 따르면 최저임금 인상으로 특별히 식품 가격이 올랐다는 증거는 찾기 어렵다고 한다. 해당 연구에 참가한 James Buszkiewicz에 따르면 최저임금 인상으로 식료품 가격이 올라 저소득층이 피해를 본다고 보기는 어렵다.

워싱턴대학교에서 행해지지 않았던 Jardim et al.(2017) 논문은 2016년 최저임금이 13달러로 올랐을 때, 저임금 직종을 중심으로 근로시간은 9%가 하락했으며, 그 결과 시간당 임금은 3%가량 상승했다고 밝혔다. 결과적으로 전체 총 임금은 한 달 기준 125달러 정도 하락한 것으로 나타났다.

특정 주가 아니라 미국 전체적으로 최저임금 인상 효과를 살핀 논문은 희귀하다. 그 이유는

주마다 관측되지 않은 특성이 너무 많아 적절한 식별전략을 세우기 어렵기 때문이다. 그럼에도 곧 QJE(The Quarterly Journal of Economics)에 발표될 Doruk et al.의 논문은 새로운 방법론을 적용하여 최저임금 인상에 따른 효과를 잘 보여준다. 해당 연구는 1979년에서 2014년 사이 발생한 138번의 최저임금 인상 효과를 분석했다. 최저임금 인상 후 5년이 지나면 최저임금 이하를 지급하던 상당수 기업이 사라지지만, 동시에 최저임금 이상을 지급하는 기업이 생겨난다고 했다. 이에 따라 저임금 근로자는 최저임금 인상 후 7% 정도의 임금인상 효과를 누리고, 일자리 수는 크게 변화가 없다는 것이 결론이다. 특히 고졸, 청년, 소수 계층 등에 대한 후속연구 역시 최저임금으로 인해 특별히 일자리 감소가 발생하지는 않았다. 다만 제조업의 경우 최저임금으로 인해 일자리 감소현상이 발생했지만, 그 효과가 작아 전체 일자리 변화에 영향을 주지는 못했다. 결과적으로 1979년부터 2016년까지 138번의 주별 최저임금 인상 효과를 살펴본 결과, 최저임금 인상은 고용을 크게 줄이지 않으면서 임금을 상승시켰다.

■ 맺음말

최저임금 인상 효과는 전체적으로 파악하기가 몹시 어려워 아전인수식 해석이 될 가능성이 높다. 그러므로 관련 동향 및 연구를 지속적으로 추적해 보다 정확한 효과를 파악해야 할 것으로 본다. 최저임금 관련 연구는 지속적으로 이루어지고 있으니, 향후 새로운 결과가 나온다면 다시 주목할 필요가 있다. **KLI**

참고문헌

- CBO(2014), “The Effects of a Minimum-Wage Increase on Employment and Family Income Inc.”
- CNBC(2019.1.16), “Democrats introduce bill to hike federal minimum wage to \$15 per hour,” <https://www.cnbc.com/2019/01/16/house-democrats-introduce-bill-to-hike-minimum-wage-to-15-per-hour.html>
- Doruk et al., “The Effect of Minimum Wage on Low-Wage Jobs,” *QJE*(forthcoming).
- Inc(2018.12.31), “The Minimum Wage Increases in 20 States and 24 Cities Tomorrow. Is Yours One of Them?,” <https://www.inc.com/minda-zetlin/minimum-wage-increases-2019-states-cities.html>
- Jardim, Ekaterina, Mark C. Long, Robert Plotnick, Emma van Inwegen, Jacob Vigdor, and Hilary Wething(2017), “Minimum wage increases, wages, and low-wage employment: Evidence from Seattle,” NBER Working Paper No. 23532
- The New York Times(2017.7.20), “Minimum Wage and Job Loss: One Alarming Seattle Study Is Not the Last Word,” <https://www.nytimes.com/2017/07/20/upshot/minimum-wage-and-job-loss-one-alarming-seattle-study-is-not-the-last-word.html?smid=tw-share>
- US NEWS(2018.12.31), “Minimum Wage Increases in 20 States,” <https://www.usnews.com/news/best-states/articles/2018-12-31/minimum-wage-increases-in-20-states-in-2019>
- UW News(2019.2.6), “Two new studies published about the Seattle minimum wage ordinance,” <https://www.washington.edu/news/2019/02/06/two-new-studies-published-about-the-seattle-minimum-wage-ordinance/>
<http://www.workingwa.org/seattle-minimum-wage>