



미국 연방최저임금 인상안을 둘러싼 논쟁

오종석 (미국 매사추세츠 주립대학교 박사과정(경제학))

■ 머리말

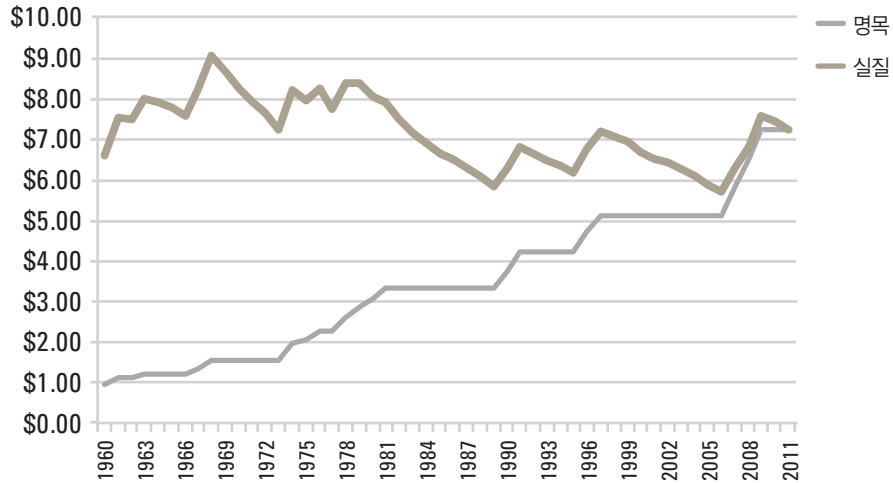
1938년 공정근로기준법(Fair Labor Standard Act)을 통해 도입된 미국의 연방최저임금은 그 실질 구매력이 1968년을 정점으로 계속해서 하락하여 왔다(그림 1 참조). 1968년 이후 물가 상승을 감안한다면 오늘날 연방최저임금은 시간당 10.56달러 정도로 상승했어야 한다. 비록 2007년 공정최저임금법에 의해 명목 연방최저임금이 시간당 7.25달러로 상승했지만, 장기적인 실질가치의 하향추세를 고려해볼 때 이를 더욱 인상해야 한다는 주장이 계속해서 제기되어 왔다.

유통업계에서는 Costco가 초봉을 시간당 11.5달러로 대폭 인상함으로써 최저임금인상 분위기에 동참하였고¹⁾ 2012년 1월에는 애리조나, 콜로라도, 플로리다, 몬태나, 오하이오, 오리건, 버몬트, 워싱턴 주가 물가에 연동시키기 위해서 주(州)최저임금을 인상하였으며, 가장 최근에는 뉴욕 주가 시간당 7.25달러에서 향후 3년 동안 시간당 9달러로 인상시키는 법안을 통과시켰다.²⁾

1) 반면 미국에서 가장 많은 종업원을 거느리고 있는 월마트의 경우 과거 2005년의 최저임금인상에 적극적이었지만 지금은 인상요구에 대해 침묵하고 있다.

2) 뉴욕 주의 최저임금인상에 대해 찬성하는 입장으로 재정정책연구소(Fiscal Policy Institute)의 주장을, 반대하는 입장으로 맨해튼 정책연구소(Manhattan Institute for Policy Research) 산하 엠파이어 센터(Empire Center)의 주장을 참고하시오.

[그림 1] 연방최저임금 추이(1960~2011년)



자료 : 미국 노동부.

한편 오바마 대통령은 2013년 국정연설에서 2015년까지 연방최저임금을 시간당 9달러까지 인상하고 그 이후에는 물가에 연동해야 한다고 역설하였는데, 이는 최저임금 논쟁에 다시 한 번 불을 붙였다. 그는 최저임금을 받는 상근노동자가 1년에 14,500달러를 벌며, 두 명의 자녀를 둔 가구가 최저임금으로 생활할 경우 빈곤선 이하로 추락하게 된다고 추락하게 된다고 인상의 당위성을 호소하였다.

이러한 요구에 부응하여 민주당의 Tom Harkin 상원의원과 George Miller 하원의원은 공정 최저임금법(Fair Minimum Wage Act of 2013)을 발의하였다. 이 법안이 통과되면 연방최저임금은 향후 3년 동안 매년 0.95달러의 인상이 있는 후 물가에 연동될 것이다. 임금의 일부로 팁을 받는 노동자의 경우 현행 시간당 임금은 2.13달러로서 1991년 이후 변함이 없었는데, 앞으로 정규 최저임금의 70% 수준에 도달할 때까지 매년 0.85달러가 인상될 것이다.

이 글에서는 미국의 연방최저임금인상의 경제적 효과를 둘러싼 논쟁을 살펴보고자 한다. 다음 장에서는 최저임금인상을 둘러싼 노동경제학에서의 논쟁들을 살펴보고, 그 다음 장에서는 가장 핵심적인 쟁점 중 하나인, 최저임금인상으로부터 혜택을 받는 비숙련노동자층이 누구인지에 관한 논쟁에 대해서 살펴보고자 한다.

■ 최저임금의 경제학

미국경제가 해결해야 할 과제들 중 하나는 유례없이 높은 소득불평등도이다. 이에 대한 설명은 크게 ‘제도변화와 같은 비시장적 요인’을 강조하는 입장과 ‘숙련편향적 기술진보(Skill Biased Technological Change)’를 강조하는 입장으로 대립된다. DiNardo, Fortin과 Lemieux는 제도적 요인을 강조하면서, 실질 최저임금의 저하가 소득불평등도 증가의 상당부분을 설명한다고 말한다.³⁾ 반면 Autor, Katz 그리고 Keamey는 1980년 이후 상위 50% 내의 소득불평등도가 하위 50% 내의 소득불평등도보다 더 커졌으며, 정보기술을 다루는 고숙련 노동자들이 가져가는 높은 소득이 소득불평등의 심화를 가져왔다고 주장하였다.⁴⁾ 이 주장에 따르면 노동조합 협상력의 회복과 최저임금의 인상과 같은 제도적 개선은 소득불평등을 완화시키는 데 크게 기여하지 못할 것이다.

소득불평등 해소와 관련된 이러한 입장 차이에도 불구하고 도의적인 측면에서 최저임금을 올려야 한다는 점에서는 대부분 동의한다. 단, 좋은 의도가 오히려 저임금 비숙련노동자들에게 역효과를 가져온다는 주장이 기존의 주된 입장이었다. Neumark와 Wascher는 최저임금에 관한 문헌들을 분석하면서 거의 모든 연구들이 최저임금을 올리면 고용에 악영향을 준다는 결론을 내린다고 지적한다.⁵⁾ 이러한 최저임금인상 반대 주장은 특히 현재 실업률이 높기 때문에 최저임금인상이 오히려 노동시장 상황을 악화시킬 수 있다고 강조한다.

이러한 교과서적 결론에 의문을 제기한 선구적인 연구는 1992년 뉴저지 주의 최저임금인상의 경제적 효과를 분석한 Card와 Krueger의 연구이다.⁶⁾ 그들은 최저임금이 오른 뉴저지 주와

3) DiNardo, John, Nicole M. Fortin, and Thomas Lemieux(1996), “Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973–1992: A Semiparametric Approach,” *Econometrica* 64(5).

4) Autor, David H., Lawrence F. Katz, and Melissa S. Keamey(2008), “Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists,” *The Review of Economics and Statistics* 90(2), pp.300–323.

5) Neumark, David and William L. Wascher(2007), “Minimum Wages and Employment,” *Foundations and Trends in Microeconomics* 3(1–2).

6) Card, David and Alan Krueger(1994), “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania,” *American Economic Review* 48(4), pp.772–793.

최저임금이 오르지 않은 펜실베이니아 주의 레스토랑 고용추이를 비교하면서 뉴저지 주에서 최저임금의 인상으로 인한 고용감소 효과가 나타나지 않았음을 보였다. 2013년 경제정책연구센터(Center for Economic and Policy Research)의 John Shmitt 역시 최저임금인상 효과와 관련된 2000년 이후 문헌들의 대부분은 오히려 최저임금인상이 일자리에 아무런 영향을 미치지 못한다는 결론을 내린다고 분석한다.⁷⁾

이들 문헌 중 최근 가장 영향력 있는 연구는 Dube, Lester 그리고 Reich의 연구이다.⁸⁾ 앞서 언급한 Card와 Krueger의 연구의 중요한 한계점은 고용의 증감이 최저임금인상에 따른 것인지 다른 외부충격에 의한 것인지 방법론적으로 구분하기 힘들다는 것이다. Dube, Lester 그리고 Reich는 이러한 문제점을 보완해 Card와 Krueger의 연구를 전국수준으로 확장시켰다. 즉 그들은 국경에 인접한 카운티들의 짝을 비교하면서 최저임금인상 효과를 살펴보았는데, 인접 카운티의 경우 최저임금변화를 제외하고 고용 추세를 비롯한 노동시장의 특징들을 공유하기 때문에 좋은 통제집단과 실험집단으로 형성될 수 있다. 그들의 실증연구 결과는 Card와 Krueger와 마찬가지로 최저임금인상이 레스토랑 저임금 노동자들의 고용감소를 가져오지 않는다는 것이다.

이상에서 살펴본 최저임금인상으로 인한 저소득 노동자의 고용감소 여부를 둘러싼 두 가지 대립되는 이론적 입장들은 현 연방최저임금인상을 둘러싼 논쟁의 찬반 진영으로부터 각각 끊임없이 인용되고 있다. 그 밖의 중요한 다른 쟁점 사항은 최저임금인상으로부터 혜택을 받는 비숙련노동자층이 누구인지에 관한 논쟁인데, 이는 다음 절에서 살펴보고자 한다.

7) Schmitt, John(2013), "Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?", Center for Economic and Policy Research. 이와 비슷한 연구로는 Doucouliagos, Hristos, and T. D. Stanley(2009), "Publication Selection Bias in Minimum-Wage Research? A Meta-Regression Analysis," *British Journal of Industrial Relations* 47(2), pp.406~408이 있다.

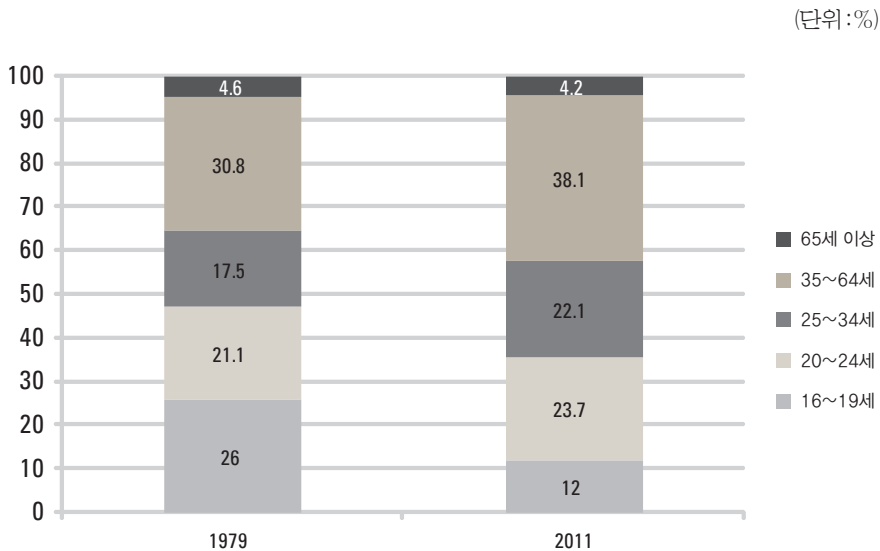
8) Dube, Arindrajit, T. William Lester, and Michael Reich(2010), "Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties," *Review of Economics and Statistics* 92(4), pp. 945~964. 이 논문은 오바마 대통령의 국정연설에서도 인용되었다.

■ 어떠한 노동자들이 최저임금인상의 혜택을 받는가?

경제정책연구소(Economic Policy Institute)의 추산에 의하면 시간당 10.10달러까지 인상하는 새로운 안이 통과된다면 약 3,000만 명의 저임금노동자들의 임금이 상승할 것이다. 알려진 사실과는 달리 그 중 성인 노동자의 비율이 88%로 압도적이며, 그들을 비롯하여 그들이 부양하는 1,800만 명의 자녀(전체 아동의 23%)들이 최저임금인상의 수혜를 받을 것으로 보고 있다. 현행 연방최저임금수준을 받으면서 벌 수 있는 연소득 14,500달러는 3인가구 기준 빈곤선에 3,000달러가 모자란 수준인데, 새로운 법안이 통과되면 연소득은 21,000달러로 증가하게 된다. 경제정책연구소는 소득증가의 승수효과로 향후 3년 동안 국내총생산이 약 330억 달러 이상 증가할 것이며, 그로 인해 14만 개의 일자리가 창출될 것으로 예측하고 있다.

그러나 최저임금인상을 반대하는 입장은 최저임금을 받는 노동자들의 대부분이 청소년들이고 이들은 부모의 집에서 생활하면서 부모의 소득에 일정부분 의지하고 있기 때문에 엄격한 의미의 빈곤층과는 거리가 멀다고 강조하고 있다. 예컨대 Sabia와 Burkhauser는 최저임금을 받는 임금노동자들의 3분의 2 정도가 빈곤선의 두 배 이상 소득을 버는 가정에서 살고 있

[그림 2] 저임금노동자의 연령별 분포(1979, 2011년)



자료 : Center for Economic and Policy Research.

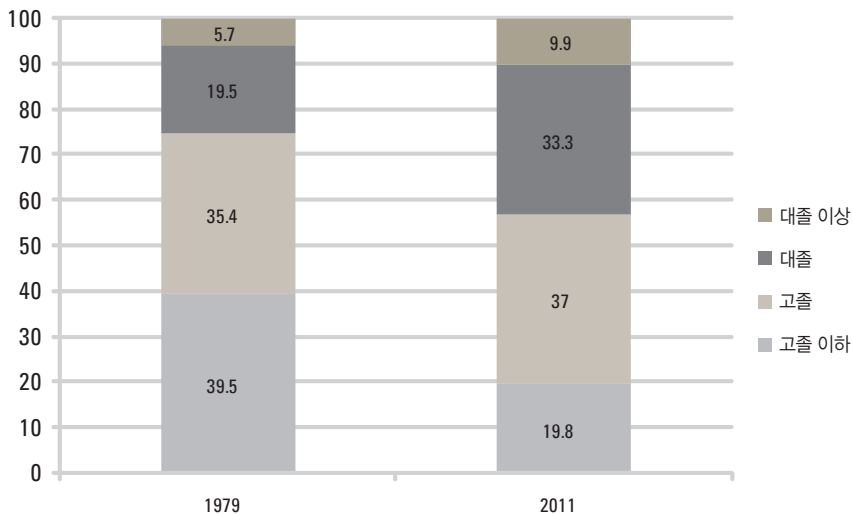
다고 주장하고 있다.⁹⁾

반면 백악관을 비롯한 찬성론자들의 분석은 다르다. 최저임금인상의 수혜를 받을 저임금노동자들의 80%가 20대 이상이고 청소년의 경우 20% 미만에 불과하다(그림 2 참조).¹⁰⁾ 2011년에 그들이 벌어들인 소득은 전체 가구소득의 46%였고, 이를 참고한다면 최저임금인상은 가구가 빈곤을 탈출하는 데 실질적으로 도움을 줄 것으로 판단하고 있다.

그들의 교육수준 역시 과거에 비해 높아졌는데, 고졸 이상의 비율이 1979년 60.5%에서 2011년 80.2%로 증가하였다(그림 3 참조). 이러한 사실과 최근 소득불평등도의 증가를 같이 놓고 볼 때 앞 장에서 언급한 ‘숙련편향적 기술진보’의 주장과는 달리 저임금노동자들이 교육수준 증가에 따른 보상을 제대로 받지 못한 것으로 해석할 수 있다.

[그림 3] 저임금노동자의 교육수준별 분포(1979, 2011년)

(단위: %)



자료 : Center for Economic and Policy Research.

9) Sabia, J. and R. Burkhauser(2010), "Minimum Wages and Poverty: Will a \$9.50 Federal Minimum Wage Really Help the Working Poor?", *Southern Economic Journal* 76(3).

10) 경제정책연구소의 추계 또한 마찬가지로 2012년 1월 최저임금인상에 영향 받은 노동자들 중 20%만이 10대라고 발표하고 있다(<http://www.epi.org/publication/minimum-wage-workers>). 그들 중 3분의 1 이상이 기혼이며, 4분의 1 이상이 자녀를 둔 부모이다.

■ 맺음말

이상에서 두 가지 쟁점사항을 중심으로 미국의 연방최저임금인상과 관련된 논쟁을 살펴보았다. 그런데 레스토랑 산업처럼 노동시장이 수요독점(Monopsony)의 양상을 보이는 산업에서는 임금수준이 시장청산 임금수준보다 적을 수 있다. 이 경우 최저임금의 인하가 반드시 고용감소로 이어지리라는 보장이 없다. 레스토랑 산업을 떠나 미국 전체 노동시장을 고려해 본다면, 실질임금은 최근 계속해서 감소하여 왔다. 이러한 상황에서 임금 및 소득격차가 벌어져 왔다는 것은 저소득 노동자들이 모여 있는 산업의 임금이 평균적으로 시장청산 임금보다 낮을 가능성을 말해주는 것이다. 고용감소 효과에 부정적인 최근 연구결과의 흐름들은 이러한 노동시장 상황의 변화를 반영하는 것일 수도 있겠다.

최저임금을 받는 노동자들이 주로 청소년인지 아닌지에 관한 논쟁은 특히 해소되기 어렵다. 왜냐하면 찬성론자들의 경우 최저임금을 받는 노동자들 중 20세 미만의 비율에 주목하는 반면, 반대입장의 경우 25세 미만도 10대와 마찬가지로 부모로부터 독립하지 않은 부가노동자로 간주하면서 25세 미만의 비율에 주목하기 때문이다.¹¹⁾ 그러나 [그림 2]를 자세히 살펴보면 25세 미만 연령층이 최저임금을 받는 비율이 1979년의 47.1%에 비해 2011년에는 35.7%로 크게 줄어든 것을 볼 수 있다. 이는 최저임금수준을 받는 연령층이 25세 이상으로 계속해서 확대되고 있다는 것을 말해준다.

이처럼 저임금 노동시장을 스냅사진이 아니라 변화양상에 주목해 바라보면 최저임금인상 찬성 측의 주장이 더 설득력이 있다. 반대론자들의 주장의 경우 이러한 최근 노동시장의 변화를 반영하지 못하고 과거의 연구 성과에 다소 매달리는 경향이 있다.

작년 하반기에는 특히 최저임금수준을 받는 저임금노동자들의 시위와 파업이 잇달았다. 추수감사절에 월마트 노동자들의 일부가 시위를 벌였고, 11월에는 뉴욕 시에서 웬디스, 버거킹, 맥도널드를 비롯한 패스트푸드업체에서 일하는 노동자들이 임금인상을 요구하며 파업하였다. 미국 입법부가 이러한 요구에 대해 어떠한 결정을 내릴지 관심이 주목된다. **KLI**

11) Sherk, James(2013), "Who Eams the Minimum Wage? Suburban Teenagers, Not Single Parents," *The Heritage Foundation Issue Brief*, No.3866.