

최저임금의 효과

* 이 글은 민주노총 '최저임금제 개선방안'에 관한 연구 프로젝트(2000. 1월~4월) 중 일부입니다. 민주노총은 전체 내용을 담은 책자를 7월 초 발행할 예정입니다.

김유선

한국노동사회연구소 부소장

제1절 OECD 국가들의 논의 결과

최근 임금소득 불평등이 심화되고 소득분배구조가 악화되자 최저임금제에 대한 관심이 높아지고 있다. 이것은 단순히 우리에게만 한정된 것이 아니라 OECD 국가 대부분이 경험한 일로서, 임의주의 전통이 강한 영국이 97년 7월 저임금위원회(LPC)를 구성하고 99년 4월부터 전국최저임금 3.60 파운드를 실시한 것도 이런 추세를 반영하는 것이다.

많은 사람들이 최저임금제를 저임금 노동자에게 공정임금을 보장하여 임금소득 불평등을 완화하고 소득분배구조를 개선하는 바람직한 제도라고 생각한다. 그러나 반드시 모든 사람이 그렇게 생각하는 것은 아니다. 특히 오늘날 주류경제학이라 할 수 있는 신고전과 경제학자들은 '최저임금제는 저임금 일자리를 파괴한다'며 반대해 왔다. 이에 따라 경제학자들 사이에서는 최저임금제의 효과를 둘러싸고 논쟁이 계속되어 왔는데, 최근에는 미국의 저명한 노동경제학자 두 사람이 지금까지 연구방법론을 재검토한 뒤 실증분석과 이론 양 측면에서 '최저임금으로 저임금 일자리가 감소하지 않는다. 상황에 따라서는 오히려 고용이 증가한다'는 결론을 도출하면서¹⁾, 미국의 경제학 대가들은 대체로 이를 지지하는 방향으로 기울고 있다.²⁾

1) David Card and Alan B. Krueger(1995), Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage, Princeton. 이에 대한 다양한 반응은 Industrial and Labor Relations Review, Vol 48, no. 4 에 실린 6편의 논평(Ronald G. Ehrenberg, Charles Brown, Richard B. Freeman, Daniel S. Hamermesh, Paul Osterman, Finis Welch) 참조.

2) 유경준(1998), 「1998년 최저임금 심의를 위한 생계비 연구」, 한국노동연구원, 48쪽

최근 OECD(1998 : 31-32)는 '최저임금의 효과'와 관련된 그 동안의 연구결과를 종합하고 여기에 국제비교 분석을 추가한 뒤 다음과 같이 결론짓고 있다. 첫째, 이론적으로나 실증적으로나 최저임금의 고용효과에 관한 합의는 존재하지 않는다. 그러나 법정 최저임금이 일정 수준을 상회하여 결정된다면 고용이 감소할 수 있음은 많은 사람이 동의하고 있다. 부분적으로 이전은 있지만 최저임금 수준이 높을수록 연소자들이 일자리를 상실할 가능성도 높다. 그러나 그밖에 집단 예컨대 여성이나 파트타임 노동자들은 최저임금의 부정적 고용효과를 발견할 수 없다.

둘째, 최저임금은 임금소득 불평등을 완화하는데 긍정적으로 기여한다. 새로운 최저임금 이하의 임금을 받던 사람들은 임금이 인상되고, 이보다 얼마간 높은 임금을 받던 사람들도 간접효과(spillover effect)로 임금이 인상된다. 이것은 최저임금이 노동자들에게 공정임금을 보장하여 형평성을 제고하는데 효과적임을 의미한다. 이밖에 최저임금은 연령간, 남녀간 임금격차를 축소시킨다. 평균임금 대비 최저임금이 높을수록 나라이수록 임금소득 불평등도가 낮고 저임금 발생률도 낮다.

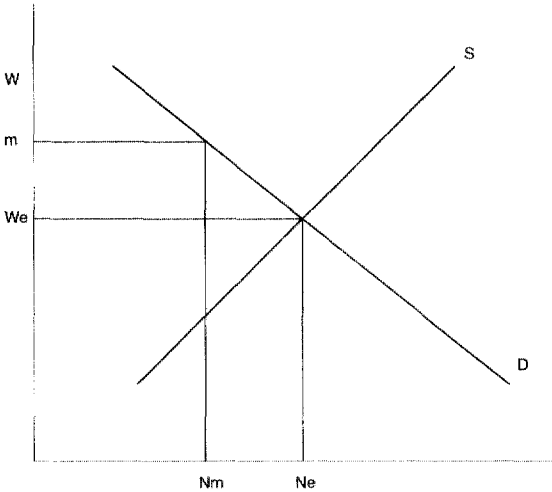
셋째, 최저임금은 노동자 가구에서 빈곤을 축소하고 소득분배구조를 개선한다. 그러나 전 가구를 대상으로 하면 그 효과는 줄어든다. 빈곤가구 가운데 취업자가 단 한 사람도 없는 가구가 있고, 최저임금 수혜자의 부모가 중산층 이상인 가구가 있기 때문이다. 따라서 소득분배 구조를 개선하는 데는 임금소득보조제(in-work benefits)가 좀더 효과적인 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 임금소득보조제는 많은 재정이 소요되고, 저임금 노동자들의 임금 하락을 초래할 가능성도 있기 때문에, 두 제도를 상호 보완적으로 운영하는 것이 바람직하다.

1. 최저임금의 고용효과

가. 이론적 검토

먼저 최저임금은 고용을 축소시킨다는 전통적인 신고전파 모델을 살펴보자. [그림 1]에서 최저임금제가 실시되기 전에는 노동공급곡선(S)과 노동수요곡선(D)이 만나는 점에서 임금(W_e)과 고용(N_e)이 정해진다. 그러나 최저임금제가 실시되어 W_e 를 상회하는 수준에서 최저임금(W_m)이 결정되면, ($N_e - N_m$) 만큼 고용이 감소한다. 따라서 최저임금은 취업중인 노동자에게는 임금인상을 의미하지만, 다른 노동자에게는 일자리 상실을 초래하게 된다.

[그림 1] 최저임금의 고용효과



그러나 [그림 1]은 현실을 지나치게 단순화한 것이어서, 최저임금이 반드시 고용감소를 초래하는 것은 아니며, 설령 고용감소가 이루어진다 하더라도 반드시 사회적 손실은 아니라는 지적이 제기되어 왔다.

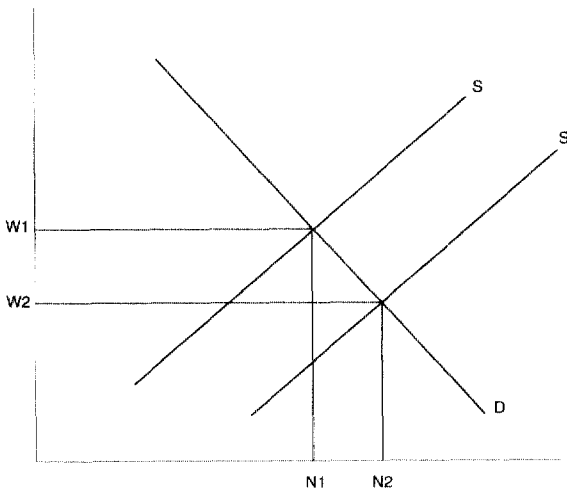
첫째, 최저임금으로 고용이 감소된다 하더라도, 만약 노동수요곡선의 탄력성이 1보다 작다면, 임금인상 효과가 고용감소 효과를 상쇄하여 저임금 노동자들의 소득은 전체적으로 증가한다. 더욱이 최저임금이 인상되면 기업은 생산성을 늘린다든지, 임금 이외의 비용을 줄인다든지, 이윤을 줄인다든지, 제품 가격을 인상한다든지 등의 다양한 방식으로 대처하게 된다. 따라서 최저임금이 고용에 미치는 부정적 효과는 그만큼 줄어들게 된다.

둘째, 최저임금은 평균임금보다 크게 낮은 수준에서 정해지기 때문에, 특정 계층 노동자만 영향받게 된다. 예컨대 시간당 최저임금이 1,600원에서 2,000원으로 인상될 때, 지금까지 1,800원 받던 사람은 최저임금 인상으로 영향받지만, 4,000원 받던 사람은 영향받지 않는다. 따라서 최저임금의 고용효과는 미숙련 노동자 특히 10대에 집중된다. 그러나 설령 최저임금이 10대에 부정적인 고용효과를 미친다 하더라도, 최저임금이 10대에게 높은 실업률을 초래한다고 결론지을 수는 없다. 일자리를 잃은 10대는 계속해서 새로운 일자리를 찾는 대신 경제활동을 포기할 가능성이 높기 때문이다. 만약 10대가 경제활동을 포기하고 중단된 학업을 계속한다면, 그리고 10대의 줄어드는 일자리를 가족 부양 의무를 짊어진 성인이 대신한다면, 사회적으로는 오히려 이득이

될 수 있다.

셋째, [그림 1]은 모든 노동자가 최저임금을 적용 받는다고 가정하고 있다. 그러나 실제로는 법령으로 적용대상에서 제외되는 부문이 있고, 정부의 근로감독 기능이 미흡하거나 벌칙이 경미해서 최저임금법이 준수되지 않는 경우도 있다. 예컨대 미국의 한 조사는 '최저임금법을 실시하지 않는다면 최저임금 이하의 임금을 지급 받을 노동자들 가운데, 단지 60%만 최저임금을 지급 받고 있다'³⁾라하고 있다. 이 경우 최저임금 적용으로 일자리를 잃게 된 노동자들은 최저임금이 적용되지 않는 부문에서 새로운 일자리를 찾게 될 것이다. [그림 2]에서 최저임금 비적용 부문의 노동공급곡선은 S에서 S'으로 이동하고, 임금은 W1에서 W2로 하락하며 고용은 (N2-N1) 만큼 증가한다. 그 결과 전체적으로 최저임금에 따른 고용감소는 $((N_e - N_m) - (N_2 - N_1))$ 로 줄어든다. 물론 이 때도 고용은 (N2-N1) 만큼 덜 감소한 대신, 최저임금이 적용되지 않는 부문 노동자들의 임금은 하락한다는 비판은 가능하다.

[그림 2] 최저임금의 고용효과(비적용부문)



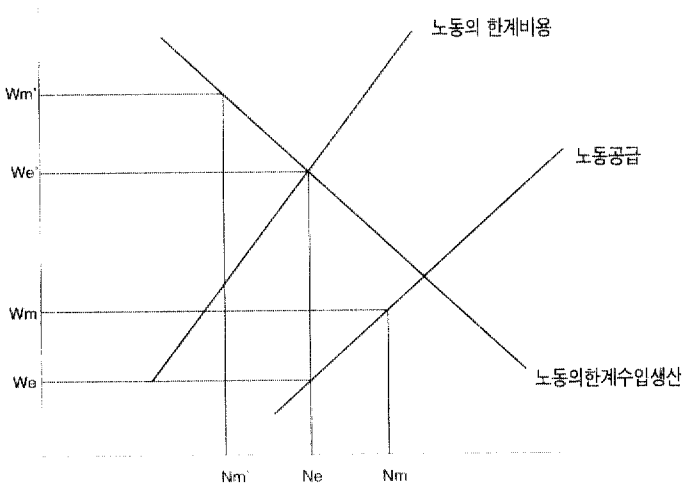
그런데 지금까지 논의는 모두 경쟁적 노동시장을 전제로 한 것이다. 그러나 실제 노동시장은 매우 이질적인 기업과 노동자, 그리고 유사한 노동이라 하더라도 현저한 임금격차로 특징 지워진다. 이에 따라 수요독점모델, 효율임금가설, 인적자본이론, 탐색

3) Orley Ashenfelter & Robert S. Smith(1979), "Compliance with the Minimum Wage Law", Journal of Political Economy, April 1979, pp.335-50. Reynolds(1988:134)에서 재인용.

이론 등 다양한 이론이 제시되고 있는데, 이들은 최저임금제와 관련하여 '최저임금이 인상되면 오히려 고용이 증가한다'는 명제를 제시하고 있다. 여기서는 이 가운데 가장 대표적이라 할 수 있는 수요독점 모델(Monopsonistic model)을 살펴보도록 하자.

만약 (그림 3)가 수요독점 노동시장이 아닌 경쟁노동시장이라면, 노동의 한계수입생산곡선이 노동수요곡선이 되어, 노동공급곡선과 노동수요곡선(한계수입생산곡선)이 만나는 점에서 임금과 고용이 결정된다. 그러나 수요독점 노동시장에서는 노동의 한계수입생산곡선과 한계비용곡선이 만나는 점에서 고용이 결정되고(N_e), 임금은 노동의 한계수입생산과 일치하는 W_e' 이 아닌, 이보다 낮은 W_e 에서 결정된다. 즉 수요독점 노동시장에서 임금과 고용은 경쟁노동시장보다 낮은 수준에서 결정된다. 그런데 W_e 보다 높은 수준에서 최저임금(W_m)이 결정되면, 노동자들의 임금은 W_m 으로 증가하고, 고용은 ($N_m - N_e$)만큼 증가하게 된다. 물론 고용이 무한정 증가하는 것은 아니다. 만약 최저임금이 $W_e \sim W_e'$ 에서 결정된다면 고용은 원래의 고용수준인 N_e 보다 증가하지만, 최저임금이 W_e' 을 상회하면 N_e 보다 감소할 것이기 때문이다.

[그림 3] 수요독점 노동시장에서 최저임금과 고용



수요독점 모델에 대해서는 '수요독점이란 원래 특정 노동시장에서 오직 하나의 기업이 노동의 구매자인 경우를 말한다. 독과점기업들이 담합해서 유일한 구매자인 것처럼 행동한다면, 탄광촌에 광산이 하나만 있는 경우가 대표적인 예이다. 그런데 저임금 노동시장은 일반적으로 생산제품의 대체가능성이 높고, 유사한 노동자들을 고용

하며, 특히 소매상인 경우 지리적으로 밀집해 있어 매우 경쟁적인 노동시장이다. 따라서 저임금 노동시장에 수요독점 모델을 적용하는 것은 적절하지 못하다'는 반론이 제기된다. 그러나 수요독점 모델 측에서는 '만약 기업에 대한 노동공급곡선이 어떤 이유에서든 우 상향(右 上向)한다면, 그리고 기업이 그들이 지급하는 임금에 대해 얼마간 재량권을 발휘할 수 있다면, 이러한 기업에 대해서는 모두 수요독점 모델을 적용할 수 있다'고 주장한다.

나. 실증분석 결과

지금까지 이론적 검토를 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째 최저임금이 일정 수준을 상회하여 큰 폭으로 인상되면 부정적 고용효과가 초래된다. 둘째 최저임금이 일정 수준 이내에서 적당한 폭으로 인상되면 고용효과가 (+)일 수도 있고 (-)일 수도 있다. 셋째 고용효과 크기는 노동수요의 탄력성 등에 따라 달라진다. 따라서 남은 문제는 '고용효과가 (+)나 (-)나, 둘 중 어느 하나라면 그 크기가 얼마나'는 순전히 실증적인 문제가 된다. 이와 관련해서 Freeman은 다음과 같이 얘기하고 있다.

경제학자들은 — 기본적으로 두 그룹으로 나뉜다. 하나는 가격에 대한 반응이 일반적으로 크다고 믿는 "큰 반응론자(Big Responders : BR)"들이고, 다른 하나는 가격에 대한 반응이 일반적으로 작다고 믿는 "작은 반응론자(Small Responders : SR)"들이다. — 그러나 BR과 SR 중 어느 것이 최저임금에 적절한지는 순전히 실증적인 문제이다. — 세심한 실증분석만이 최저임금의 고용효과 크기를 결정할 수 있다.⁴⁾

그런데 '최저임금의 고용효과'에 관한 실증분석은 대부분 10대를 대상으로 하고 있다. 10대가 다른 연령층보다 노동시장 경험이 적고 기능도 낮아 최저임금에 민감하게 반응할 것으로 생각하기 때문이다. 먼저 초기 연구결과를 살펴보면 Brown, Gilroy, Kohen(1982)은 "최저임금이 10% 인상되면 10대 고용이 1-3% 감소한다"⁵⁾라 하고 있고, Jacob Mincer(1976)는 "최저임금 10% 인상은 10대 고용감소(백인 2.1%, 흑인 4.6%)를 초래한다. 그러나 고용감소는 경제활동참가율 감소(백인 1.6%, 흑인

4) Richard B. Freeman's comments, *Industrial and Labor Relations Review* 48, 1995 : 830-831

5) Charles Brown, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen(1982), "The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment", *Journal of Economic Literature*, June, pp.487-528. 이 추정치는 미국에서 초기 연구결과를 집약한 것으로, Hamermesh(1988), Reynolds(1991), OECD(1998) 등 각종 노동경제학 교과서와 논문에서 자주 인용하고 있다.

3.7%)로 귀결되고, 실업을 증가는 미미하다(백인 0.4%, 흑인 0.8%)*라 하고 있다. 또한 Reynolds(1988)는 "실증분석 결과 10대를 제외한 다른 집단에서는 최저임금의 부정적 고용효과를 찾아볼 수 없다"라 하고 있다.

다음으로 최근 연구결과를 살펴보면 Card & Krueger(1995)는 [표 1]과 같이 최저임금의 임금·고용효과 추정치를 제시하고 있다. 이것은 '최저임금의 임금효과는 통계적으로 유의미한 (+)이고, 고용효과는 통계적으로 유의미하지 않은 (+) 또는 유의미한 (+)로 요약된다. 즉 수요독점 모델을 실증적으로 뒷받침하고 있다. 이후 많은 실증분석이 이루어졌지만, 연구자나 연구방법론에 따라 (1) 각지만 통계적으로 유의미한 (-) 고용효과, (2) 통계적으로 유의미하지 않은 (+) 고용효과 (3) 각지만 통계적으로 유의미한 (+) 고용효과 등 상호 모순된 결과를 제시하고 있다. 10대 이외의 다른 집단과 관련된 실증분석 결과를 살펴보면, Ressler, Watson, Mixon(1996)은 "미국에서 최저임금 인상은 파트타임 고용증가를 초래했다"라 하고, Manning(1996)은 "수요독점은 여성고용에서 발생할 가능성이 높다"라 하고 있다.

[표 1] 최저임금의 임금·고용효과 추정치

분석대상 *		최저임금변화	임금효과	고용효과
패스트푸드 레스토랑	뉴저지-펜실베이니아주	92.4 뉴저지주 최저임금 \$5.05로 인상	0.11*	0.04
	텍사스주	91.4 연방 최저임금 \$4.25로 인상	0.08*	0.20*
10대	캘리포니아주	88.7 캘리포니아주 \$4.25로 인상	0.10*	0.12
	미국 50개 주 89-92년	91.4 연방 최저임금 \$4.25로 인상	0.08*	0.00
저임금 노동자			0.07*	0.02
소매업 노동자			0.06*	0.01
레스토랑노동자			0.07*	0.03*

자료 : Card & Krueger(1995), p388

주 : *는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의미

이밖에 OECD(1998)는 1975~96년 9개국을 비교 분석한 뒤 그 결과를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째 최저임금의 고용효과 추정치는 "10대는 (-), 20대 초반은 통

6) Jacob Mincer(1976), "Unemployment Effects of Minimum Wages", *Journal of Political Economy*, August, pp.87-105. Reynolds(1988), p.137에서 재인용.

7) Reynolds(1988), pp.136-137

8) Ressler, Watson, Mixon(1996), "Full Wages, Part-Time Employment and the Minimum Wage", *Applied Economics*, November, pp.1415-1419. OECD(1998), p.45에서 재인용.

9) Manning(1996), "The Equal Pay Act as an Experiment to Test Theories of the Labour Market", *Economica* No.63, pp.191-212. OECD(1998), p.45에서 재인용.

계적으로 유의미하지 않거나 0, 25~54세는 0¹⁰⁾이다. 둘째 상대적으로 최저임금 수준이 높은 나라가 그렇지 않은 나라보다 (-) 고용효과가 크다는 증거를 발견할 수 없다. 셋째 최저임금이 10대 고용 감소에 미친 영향은 매우 미미하다.¹¹⁾ 예컨대 [표 2]에서 프랑스는 10대 고용비용이 18.5% 감소했지만 최저임금에 따른 감소는 0.3%밖에 안 되고, 스페인은 10대 고용비용은 34.5% 감소했지만 최저임금은 오히려 1.6% 증가요인으로 작용했다.

[표 2] 최저임금의 10대 고용효과

(단위 : %)

	10대 고용의 실제 변화(75-95)	10대 고용의 변화를 초래한 요인		
		최저임금	기타요인	잔차
벨기에	-14.5	1.1	-16.9	1.2
캐나다	-5.6	1.1	-4.7	-2.1
프랑스	-18.5	-0.3	-17.7	-0.5
그리스	-15.2	2.9	-17.4	-0.7
일본	-4.7	-0.5	-3.3	-0.9
네덜란드	0.5	2.1	2.1	-3.7
포르투갈	-40.4	-1.4	-34.3	-4.6
스페인	-34.5	1.6	-35.7	-0.4
미국	0.3	1.2	-1.7	0.7

자료 : OECD(1998), Employment Outlook 1998, p.48

2. 최저임금과 임금격차

최저임금이 인상되면 그 이하의 임금을 받던 노동자는 물론 이를 조금 상회하는 임금을 받던 노동자도 임금이 인상된다. 따라서 최저임금이 임금격차를 축소하고 임금 소득 불평등을 완화하는데 긍정적으로 기여한다는 점에 대해서는 대부분의 사람이 일치하고 있다.

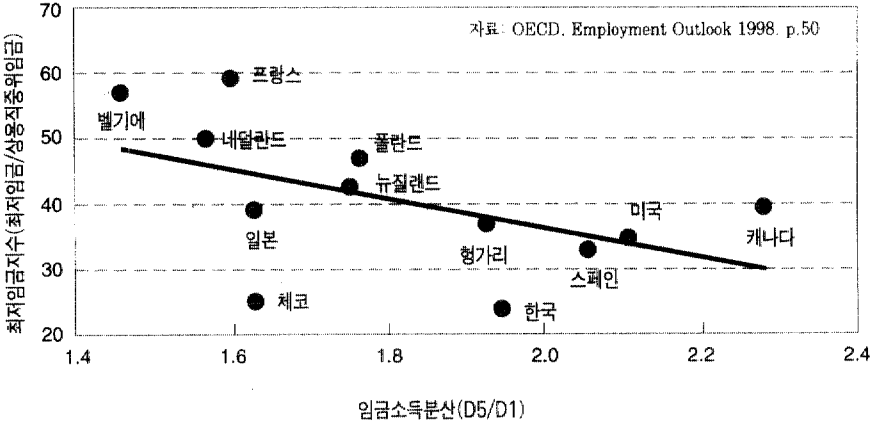
그리고 최저임금이 임금소득분산에 미치는 영향은 '평균임금 대비 최저임금' 수준에 달려 있다. 예컨대 [그림 4]와 [그림 5]는 "최저임금지수(상용직 중위임금 대비 최저임금)가 높을수록 임금소득분산과 저임금 발생률이 낮고, 최저임금지수가 낮을수록 임금소득분산과 저임금 발생률이 높다. 최저임금지수와 임금소득분산 및 저임금 발생률 사이에 강한 (-) 상관관계가 존재한다"를 말해 주고 있는데, 이것은 최저임금이 임

10) OECD(1998), Employment Outlook 1998, pp.47-48. OECD 추정치는 방법론상 다른 비변이 가해지고 있는 시계열분석에 따른 것으로, Brown 등(1982)의 초기 실증분석 결과와 유사하다.

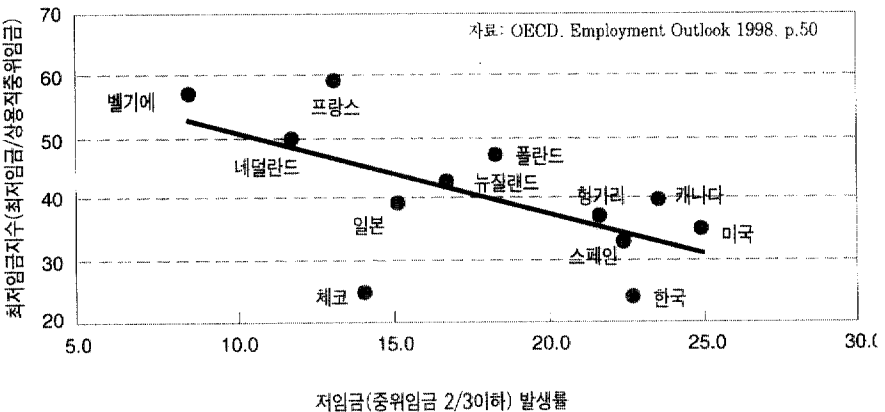
11) OECD(1998), Employment Outlook 1998, pp.47-48.

금소득 불평등과 저임금에 효과적으로 대처할 수 있는 정책수단임을 의미한다.¹²⁾ 이밖에 저임금 노동자 가운데 여성이나 연소자 비중이 높기 때문에, 최저임금이 성별, 연령별 임금격차 축소에 미치는 효과는 매우 크다.

(그림 4) 최저임금과 임금소득분산(90년대중반)



(그림 5) 최저임금과 저임금발생률(90년대중반)



12) David Metcalf(1999), "The British National Minimum Wage", British Journal of Industrial Relations, Vol 37 No.2, p.187

3. 최저임금과 소득분배

최저임금이 저임금 노동자 개개인의 임금소득에 영향을 미쳐 임금소득 불평등을 완화시킨다는 점은 대부분 의견이 일치한다. 그러나 최저임금의 소득재분배 효과와 관련해서는 '그다지 크지 않다'에서 '매우 크다'까지 견해가 엇갈린다. 이것은 예컨대 임금노동자가 한 명도 없는 가구가 있는가 하면 2-3명인 가구가 있고, 아버지는 고소득자인데 학교를 갓 졸업한 아들은 최저임금밖에 못 받는 가구가 있기 때문이다. 영국과 미국에서의 실증분석 결과를 살펴보도록 하자.

먼저 [표 3]은 영국 노동자가구 패널조사에서 '99년 4월 최저임금의 가구소득 효과'를 소득계층별로 추계한 결과이다. 첫째 소득수준 최하위 계층은 최저임금 수혜자가 30%인데, 최상위 계층은 최저임금 수혜자가 1%밖에 안 된다. 둘째 99년 4월 최저임금에 따른 가구별 소득증가율은 최하위 계층은 4.18%인데 최상위 계층은 0.04%이다. 셋째 최저임금에 따른 소득증가분의 64%가 소득수준이 가장 낮은 1, 2 분위 계층에 돌아가고 있다. 따라서 노동자 가구를 대상으로 할 때 최저임금은 뚜렷하게 소득재분배 효과를 보이고 있다.

[표 3] 99년 4월 최저임금이 가구소득에 미친 영향

(단위 : %)

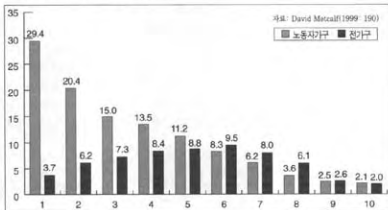
소득계층	최저임금 영향률	가구별 소득증가율	전체 소득증가분의 가구별 배분최하위
최하위	29.9	4.18	39.8
2	12.9	1.48	24.0
3	9.9	0.49	9.7
4	6.9	0.33	7.9
5	4.0	0.17	4.6
6	3.1	0.19	5.5
7	2.6	0.08	2.8
8	2.4	0.08	3.0
9	1.4	0.01	0.1
최상위	1.1	0.01	2.5
전가구	7.4	0.70	100.0

자료 : David Metcalf(1999: 191)에서 재인용

다음 [그림 6]은 영국 가구소득조사에서 최저임금에 따른 세금 부담과 사회보장 급부자격의 변화를 고려하여 조정한 '99년 4월 최저임금의 가구소득 효과'를 추정한 결과이다. 여기서 노동자가구만 대상으로 할 때 99년 4월 최저임금 영향률은 소득수준

이 가장 낮은 1분위 계층이 29.4%, 소득수준이 가장 높은 10분위 계층이 2.1%로, 소득재분배 효과가 분명하다. 그러나 전 가구를 대상으로 하면 양상이 달라진다. 99년 4월 최저임금 영향률은 4-7분위 계층이 8.0-9.5%로 가장 높고, 가구소득이 가장 낮은 1분위 계층은 3.7%밖에 안 된다. 즉 최저임금의 최대 수혜자는 중산층이고, 소득재분배 효과는 미미하다.

[그림 6] 최저임금이 가구소득에 미친 영향



그러나 90년 미국 경제활동인구조사에서 16세 이상 전체 인구를 대상으로 '최저임금의 가구소득 효과'를 추정한 [표 4]를 보면, 전 가구를 대상으로 한 경우에도 최저임금 영향률이 1분위 계층은 28.8%인데 10분위 계층은 2.7%이다. 물론 이 경우 상위 소득 계층에 최저임금 수혜 가구가 상당수 존재한다는 점에서 문제는 있지만, 소득수준이 낮은 가구일수록 최저임금 영향률이 높고 수혜자도 많아 소득재분배 효과가 뚜렷하게 나타난다.

지금까지 논의는 [1] 최저임금의 소득재분배 효과는 그 대상을 노동자 가구로 한정하느냐 전 가구로 확대하느냐에 따라 달라진다. (2) 노동자 가구로 대상을 한정하면 소득재분배 효과가 분명하지만, 전 가구로 대상을 확대하면 소득재분배 효과가 이보다 분명치 않다. (3) 전 가구로 대상을 확대하는 경우 나라와 시점에 따라 소득재분배 효과가 클 수도 있고 작을 수도 있다"라고 요약할 수 있다.

[표 4] 90년 4월 최저임금 인상이 가구소득에 미친 영향

(단위 : %)

가구소득계층	개인의 상대		최저임금 영향률	수혜자분포
	빈곤율	취업률		
전체	10.6	62.4	7.1	100.0
1	81.1	28.3	28.8	17.4
2	21.0	42.9	13.1	12.7
3	3.8	53.4	10.5	12.7
4	0.1	59.9	7.2	6.8
5	-	66.1	6.5	9.8
6	-	68.6	4.6	7.3
7	-	73.8	5.4	9.2
8	-	75.2	4.8	8.1
9	-	78.4	4.7	8.4
10	-	77.5	2.7	4.4

자료 : David Card & Alan B. Krueger(1995: 285)

따라서 최저임금제의 소득재분배 효과가 미미하다고 주장하는 사람들은 노동자 가구가 아닌 전 가구로 대상을 확대한 경우 특정 시기 특정 국가의 조사결과를 근거로 삼고 있음을 알 수 있다. 그러나 임금노동자가 대상인 최저임금제라는 정책수단을 통하여 전 가구의 소득재분배 효과를 기대하는 것은 출발부터 무리가 있다 할 것이다. 최저임금제 이외에 임금소득보조제, 부의 소득세제, 사회보장제도 등 다른 정책수단을 병행 실시함으로써 해결해야 할 성격의 것이기 때문이다.

제2절 미국 노총 "신화와 진실"¹³⁾

1. 최저임금을 인상하면 수백만 노동자가 혜택을 본다

신화 1	진실	대통령 클린턴(99.1)
최저임금 인상으로 혜택 보는 사람은 별로 많지 않다.	96-97년 최저임금 인상으로 990만 명이 직접 혜택을 보았다.	가장 기본이 되는 수단은 공정한 소득이다. 앞으로 2년 동안 최저임금을 1달러 인상하자.

- 최저임금 인상의 최대 수혜자는 20세 이상 성인으로 이들이 700만 명을 상회했다.

13) http://www.afcio.org/articles/minimum_wage

- 최저임금이 인상되면 그 이상의 임금을 받던 노동자들도 임금이 인상된다.
- 5.15~6.14 달러의 임금을 받던 노동자 960만 명 가운데 상당수가 최저임금 인상에 따른 임금인상을 경험했다.
- 최저임금 인상으로 전체 노동자의 18%인 2천만 명 그리고 여성 노동자의 30%가 임금이 인상되었다.

2. 최저임금 수혜자는 대부분 가족 부양 의무를 짊어지고 있는 성인 노동자들이다.

신화2	진실	AFL-CIO 위원장 존 스워니
최저임금 수혜자는 주로 CD플레이어나 자동차를 사기 위해 추가로 돈이 필요한 상류층 가구 10대들이다.	96-97년 최저임금 인상에 따른 수혜자의 71%가 20세 이상 성인 노동자이다.	미국 노동조합의 목표는 최저임금 인상과 같은 수단을 통하여 가계에 더 많은 돈을 가져다 주는 것이다.

- 최저임금 수혜자의 40%가 가족 중 유일한 수입원이다.
- 96-97년 최저임금 인상 당시 수혜자의 46%가 풀타임이고, 33%가 주 20-34시간 노동하는 파트타임이다.
- 10대 최저임금 수혜자의 절반 이상이 소득 수준이 평균 이하인 가구의 구성원이다.

3. 공정한 하루 노동 공정한 하루 임금

신화3	진실
최저임금 수혜자들은 가난하지 않다. 최저임금을 인상할 필요가 없다.	최저임금 인상의 최대 수혜자는 소득수준이 하위에 속하는 하층 노동자 가구이다.

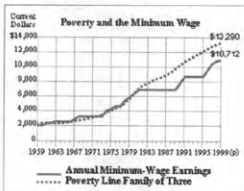
- 96-97년 최저임금 수혜자의 57%가 소득수준이 하위 40%에 속하는 노동자 가구이다.
- 하위 20% 노동자 가구의 소득은 미국 전체 가구 소득의 5%밖에 안 된다. 그러나 이들은 최저임금 인상에 따른 혜택의 35%를 가져갔다.
- 최저임금 수혜자의 40%가 가족 중 유일한 수입원이다.
- 상용직 최저임금 노동자는 3인 가구 빈곤선인 1만 3,003 달러보다 2,291 달러 모자라는 1만 712 달러 밖에 못 벌고 있다.

4. 현행 최저임금은 가계가 빈곤에서 벗어나는데 충분치 못 하다.

신화4	진실
생계를 위해 노동하는 사람은 누구도 가난하지 않다.	노동은 빈곤에서 탈출하는 정경다리가 되어야 한다. 그러나 많은 사람이 그렇지 못하다. 97년에는 풀타임 노동자 340만 명과 그 가족이 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다.

■ 97년에 최저임금이 시간당 5.15 달러로 인상되었음에도, 여전히 과거의 역사적 가치를 회복하지 못하고 있다. 과거 최저임금은 3인 가구가 빈곤에서 벗어나는데 충분한 소득을 제공했다. 60-70년대 3인 가구 빈곤선은 대체로 최저임금 수혜자인 상용직 노동자의 연간 소득과 동일했다. 그러나 81년부터 90년 4월까지 최저임금이 인상되지 않고 3.35 달러를 유지하면서, 최저임금 소득은 빈곤선 밑으로 하락했다. 98년 3인 가구 빈곤선인 1만 3,003달러가 되려면 상용직 노동자는 시간당 6.25 달러를 벌어야 한다.

■ 98년 미국시장회의(U.S. Conference of Mayors) 연구결과, 긴급식량구조가 필요한 성인의 37%가 노동자들이다. 조사대상 도시 공무원 가운데 80%는 저임금 일자리를 굶주림의 주된 원인으로 지목했다.



■ 또 다른 연구는 97년 긴급식량구조가 필요한 10 가구 가운데 4가구(39%)에 적어도 한 사람의 노동자가 있음을 발견했다. 긴급식량구조를 받으려는 사람의 86%는 가구소득이 1만 5,500 달러 미만이고, 2/3는 1만 달러 미만이다.

■ 98년 상용직 최저임금 노동자는 3인 가구 빈곤선인

1만 3,003 달러보다 2,291 달러 모자라는 1만 712 달러 밖에 못 벌고 있다.

5. 최저임금은 기회도 없고, 미래도 없고, 희망도 없는 임금이다.

신화5	진실	David Bonior
최저임금은 진입 단계 임금이다. 노동자들은 오랜 기간 최저임금에 머물지 않는다.	모든 최저임금 수혜자가 임금을 더 많은 일자리로 옮겨가지 않는다. 많은 사람이 오랜 기간 최저임금에 근접하는 수준의 임금을 받는다.	이것은 기회가 없는 임금이다. 이것은 미래가 있는 임금이다. 이것은 희망이 없는 임금이다.

■ 공동경제위원회 연구결과 최저임금 일자리에서 일하던 고졸 이하 학력의 21-29세 성인 노동자 420만 명 가운데 절반 이상인 240만 명이 3년 뒤에도 여전히 그 자리에서 일을 하고 있다.

■ 최저임금 일자리가 노동의 기회를 제공하고 가치 있는 경험을 제공할 수는 있다. 그러나 최저임금 일자리는 고된 노동을 통해 생계를 유지할 기회를 제공해야 한다.

■ 공정한 하루 노동에 투입된 사람은 그 자리에서 한 주를 일하든, 한 달을 일하든, 1년을 일하든, 10년 이상을 일하든 공정한 하루 임금을 받아야 한다.

6. 최저임금 인상이 일자리 상실을 초래하지 않는다.

신화6	진실	미국경제자문회의 98.12
저임금 노동자를 위한 임금인상은 일자리 상실을 초래한다.	최근 경제정책연구소(EPI) 연구결과 96-97년 최저임금 인상이 일자리 감소를 초래하지 않았다.	최저임금 인상은 저임금 노동자의 소득층대에 중요하다. 실증분석 결과 최근 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 효과는 없다.

■ 최저임금 인상이 10대의 일자리 감소를 초래하지 않았다. 경제정책연구소에 따르면 10대 고용에 미치는 부정적 효과는 없다. 97년 9월이래 최저임금 인상에 가장 민감하게 반응한다고 얘기되는 10대 고용이 실제로는 전체 고용보다 훨씬 빠른 속도로 증가했다.

■ 성인 일자리가 감소하지 않았다. 통계적으로 유의미하지는 않지만 오히려 소폭 증가했다.

■ 소수 민족과 여성 고용도 감소하지 않았다. 백인과 흑인 모두 최저임금 인상의 고용효과는 긍정적이지도 부정적이지도 않다. 경제정책연구소는 라틴 아메리카 출신 10대와 저학력 성인 여성에게서 통계적으로 유의미한 고용 증가를 발견했다.

■ 제롬 레비(Jerome Levy) 연구소의 98년 연구결과 최근 최저임금 인상은 대다수

소기업에 영향을 미치지 않았다. 조사대상 소기업의 89.4%가 최근 최저임금 인상이 고용이나 신규채용 의사결정에 영향을 미치지 않았다고 응답했다.

7. 최저임금은 이전 수준에 못 미친다.

신화	진실
최저임금은 이미 충분히 높다. 최저임금은 이미 97년에 인상되었다.	물가상승을 감안하면 99년 최저임금이 79년 최저임금보다 21% 낮다.

■ 최저임금의 실질 가치는 레이건 행정부가 최저임금 인상을 거부한 80년대에 급격히 하락했다. 의회는 90-91년, 96-97년 최저임금을 인상했지만, 그 동안 손실을 만회하기에 부족하다.



■ 만약 금년에 최저임금이 인상되지 않는다면 80년대와 90년대 초 경험이 반복될 것이다.

■ 최저임금이 인상되지 않은 해는 작년보다 최저임금의 가치가 하락하는 것을 의미한다. 최저임금 인상을 거부하는 것은 미국인의 '공정한 하루 노동 공정한 하루 임금'이라는 기본 원칙을 위

배하는 것으로 정직한 노동을 저평가 하게 한다.

■ 만약 최저임금을 인상하지 않는다면 최저임금 가치는 2001년 \$4.90으로 떨어질 것이다.

제3절 우리 나라에서 최저임금의 효과

지금까지 우리 나라에서 최저임금의 효과를 실증 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 최저임금의 고용효과와 임금효과는 최저임금이 시장균형임금보다 높은 수준에서 결정

될 때 고려되는 효과인데, 우리나라에서 최저임금은 일반적으로 시장균형임금보다 낮은 수준에서 결정되어 왔기 때문에, 실증분석의 필요성 자체가 제기되지 않았기 때문이다. 그러나 유일한 실증분석 연구라 할 수 있는 김진구(1999:105)는 “지난 10년간 최저임금제도의 성과는 상당히 미약하다. 최저임금제도에 의해 상승할 것이라고 예측되는 임금상승액은 매우 적었으며, 그것이 노동시장 분배상태를 개선시켰는가에 대한 분석에서는 어떠한 의미있는 변화도 찾기 힘들었다. 특히 최저임금의 상승이 임금상승률을 따라 잡지 못하여 영향률이 급속히 떨어지는 1993년 이후의 경우 최저임금제도의 성과는 0에 가깝다고 볼 수 있다”라 결론짓고 있다.

여기서는 최저임금이 ‘평균임금(정액급여 평균값)의 50%’ 수준에서 현실화된다면 어떻게 되는지 살펴보고자 한다. 그러나 이용 가능한 원 자료와 연구 기간의 제약으로 최저임금의 고용효과와 소득재분배 효과를 추계하지는 않았다. 다만 최저임금 영향률과 수혜자분포, 평균임금인상률, 직접임금비용 등의 지표를 중심으로 임금인상 효과와 임금격차축소 효과만 살펴보고자 한다.

1. 전체

최저임금이 평균임금의 50% 수준에서 결정되면 최저임금 영향률은 11.4%가 된다. 따라서 전체 노동자 가운데 11.4%가 최저임금 인상으로 임금이 인상된다. 최저임금 수혜자의 평균적인 임금인상률은 22.2%이고, 이들의 임금인상액을 모두 합치면 전체 노동자 임금소득의 0.9%가 된다. 그만큼 저임금 노동자들의 생활조건이 개선되고 임금소득 격차가 완화된다.

2. 성별 · 학력별 · 연령계층별

(1) 최저임금 수혜자는 여자(65%)가 남자(35%)보다 많고, 영향률도 여자(27%)가 남자(6%)보다 높으며, 평균임금인상률도 여자(23%)가 남자(20%)보다 높다. 따라서 남녀간 임금격차가 그만큼 완화된다.

(2) 최저임금 수혜자는 고졸(55%)이 가장 많고, 중졸이하(38%)가 다음이며, 대졸 이상은 2%밖에 안 된다. 영향률은 국졸이하(37%), 중졸(22%), 고졸(13%), 전문대졸(5%), 대졸이상(1%)의 순으로 학력이 낮을수록 높고, 평균임금인상률도 학력이 낮을수록 높다. 따라서 학력간 임금격차가 그만큼 완화된다.

(3) 최저임금 수혜자는 20대 초반(20%)이 가장 많고, 10대(6%)가 가장 적으며, 다른 연령층은 8~13%로 골고루 분포하고 있다. 영향률은 30대 초반(5%)이 가장 낮는데, 30대 초반을 저점으로 연령이 낮거나 높을수록 영향률이 높다. 여기서 10대는 영향률이 49%로 매우 높게 나타나는데, 수습생과 훈련생(적용제외자), '18세 미만으로 취업기간 6개월 미만인 자(감액적용자)가 다수 포함되어 있어, 실제 영향률은 이보다 낮아진다. 그리고 평균임금인상률은 17~28%로 모든 연령층에서 골고루 임금인상 효과가 발생한다.

[표 5] 평균임금 50%일 때 수혜자 분포, 영향률, 임금인상률, 직접임금비

(단위: %)

	수혜자 분포	최저임금영향률	수혜자 평균임금인상률		직접임금비용	
			평균급	중위급		
전체	100.0	11.4	22.2	17.0	0.9	
성	남자	35.1	5.5	19.9	14.8	0.4
	여자	64.9	26.7	23.4	19.1	3.2
학 력	국립이하	16.5	37.0	29.0	24.1	5.8
	중졸	21.9	21.9	25.0	21.3	2.6
	고졸	54.5	12.7	19.6	15.0	1.1
	전문대졸 대졸이상	5.2 1.9	5.2 0.9	18.8 13.5	13.3 7.9	0.4 0.0
연 령 계 층	19세 이하	5.9	48.5	27.5	28.3	9.6
	20-24세	20.3	22.7	17.5	12.2	2.4
	25-29세	13.2	7.4	17.2	11.4	0.6
	30-34세	7.9	5.1	25.0	20.3	0.4
	35-39세	11.6	8.0	23.5	16.1	0.6
	40-44세	11.6	10.8	20.4	15.0	0.7
	45-49세 50-54세 55세이상	10.4 7.7 11.4	13.5 15.0 18.6	24.2 25.8 27.5	19.1 21.5 21.5	1.0 1.2 1.8

자료: 노동부, 「1998 임금구조기본통계조사」 10% 샘플자료에서 계산

3. 산업별·직업별·사업체규모별

(4) 최저임금 수혜자는 제조업(61%)에 집중되어 있다. 최저임금 영향률은 제조업(16%), 운수통신업(14%), 사업서비스업(12%), 도소매음식숙박업(9%) 순이며, 평균임금인상률은 광업(37%)을 제외하면 모두 10~24%이다. 여기서 광업의 평균임금

인상률이 이례적으로 높지만, 광업의 최저임금 영향률이 3.8%이고 직접임금 비용은 0.4%이며, 전체 수혜자의 0.1%밖에 안 되는 것으로 보아 해당 산업에 부작용을 초래하지는 않을 것으로 판단된다. 그리고 최저임금 인상에 따른 직접임금비용은 0.0~1.6%로 모든 산업이 충분히 수용 가능한 수준이다.

(5) 최저임금 수혜자는 기계조작조립원(41%), 기능원(20%), 단순노무직(17%) 등 육체 노동자에 집중되어 있다. 영향률은 단순노무직(28%), 기계조작조립원(20%), 기능원(16%), 서비스판매직(15%)이 높고, 관리직·전문가·농어업숙련직은 1% 미만이다. 따라서 직종간 임금격차가 축소된다.

(6) 사업체 규모별로는 최저임금 수혜자가 300인 미만 중소기업체(83%)에 집중되어 있다. 그러나 예상과는 달리 영향률은 10~29인(10%)이 30~299인(14~16%)보다 낮고 300~499인(10%)과 비슷하다. 직접임금비용도 10~29인(0.8%)이 30~299인(1.1~1.5%)보다 적고 300~499인(0.7%)과 비슷하다. 뿐만 아니라 평균임금인상률도 19~24%로 규모별 차이를 발견하기 어렵다. 따라서 '최저임금 수준 현실화는 영세업체에 과중한 인건비 부담을 초래한다'는 주장이 사실과 다를 수 있다.

4. 노조유무·고용형태별

(7) 최저임금 수혜자는 노동조합이 조직되어 있지 않은 미조직 사업장에 집중되어 있다(72%). 최저임금 영향률도 미조직 사업장(14%)이 조직 사업장(8%)보다 높고, 평균임금인상률도 마찬가지로이다. 따라서 최저임금 수준이 현실화되면 미조직 노동자들의 생활조건이 개선된다. 그러나 여기서 유념할 점은 노동조합이 조직되어 있는 사업장도 최저임금 수혜자가 28%나 되고, 영향률은 8%, 평균임금인상률은 19%라는 사실이다. 따라서 교섭력이 취약한 조직 노동자들의 생활조건도 개선된다.

(8) 최저임금 영향률은 임시일용직(29%)이 상용직(11%)보다 높고, 파트타임(36%)이 풀타임(11%)보다 높다. 평균임금인상률은 파트타임(15%)을 제외하면 모두 22%이다. 따라서 임시일용직, 파트타임 등 비정규직 뿐만 아니라 정규직의 생활조건도 개선된다. ❖

[표 6] 평균임금 50%일 때 수혜자 분포, 영향률, 임금인상률, 직접비용

(단위: %)

	최저임금 수혜자 분포	최저 임금 영향률	수혜자 평균임금 인상률		직접 임금 비용	
			평균값	중위값		
전체						
	100	11.4	22.2	17.0	0.9	
산업 분류	공업	0.1	3.8	37.0	26.6	0.4
	제조업	60.8	16.0	23.6	18.9	1.6
	전기가스사업	0.2	2.2	12.8	11.7	0.1
	건설업	0.5	1.4	9.6	6.9	0.1
	도소매업	6.2	8.9	17.2	10.6	0.6
	숙박음식점업	1.3	9.2	22.1	20.1	0.9
	문수통신업	13.6	14.1	20.0	13.6	1.1
	금융보험업	0.1	0.1	11.2	11.0	0.0
	사업서비스업	12.5	11.9	22.6	19.2	1.0
	사회개인서비스업	4.6	4.7	17.8	14.8	0.3
직업 분류	고위임직원관리자	0.1	0.2	23.9	15.4	0.0
	전문가	0.9	0.9	6.7	3.8	0.0
	기술공문전문가	2.5	2.5	26.9	23.7	0.2
	사무직	13.6	6.3	17.2	11.3	0.4
	서비스판매직	4.9	14.8	16.8	11.4	1.3
	농어업숙련직	0.0	0.9	1.3	1.3	0.0
	기능원	19.9	16.3	25.4	19.6	1.7
	기계조직원원	41.1	20.2	21.2	15.9	2.1
	단순노무직	17.1	28.4	26.3	23.1	4.0
	10-29	20.9	9.7	22.6	17.0	0.8
사업체 규모	30-99	37.3	16.4	24.3	19.2	1.5
	100-299	24.4	13.6	20.3	15.4	1.1
	300-499	5.7	9.9	18.5	14.7	0.7
	500+	11.8	6.0	20.2	16.6	0.4
노조 유무	조직	28.0	7.5	18.8	14.1	0.5
	비조직	72.0	14.2	23.5	18.8	1.3
고용 형태	상용	98.1	11.1	22.2	17.4	0.9
	임시임용	3.5	28.7	21.6	15.4	2.7
	수습	0.4	30.7	27.0	22.9	5.1
근무 형태	풀타임	99.4	11.3	22.2	17.1	0.9
	시간제	0.6	35.6	14.6	9.6	3.1

자료: 노동부, 『1998 임금구조기본통계조사』 10% 생활자표에서 계산