

# 뉴욕주 최저임금 인상에 대하여

Minimum Wage Increase in New York State

김태근, 아델파이대학교 사회복지대학원 부교수

## 1. 들어가며: 쿠오모의 개혁 패키지

주지사 선거 캠페인 때부터 노동자 계층과 중산층의 이익을 강조해 왔던 앤드루 쿠오모(Andrew Cuomo)(민주당) 뉴욕 주지사는 2016년 4월 노동정책과 관련된 두 가지 개혁 법안에 서명하였다. 하나는 뉴욕주 내 사업장에 고용된 정규직 피고용인에게 적용되는 ‘유급 가족휴가 정책(Paid Family Leave Policy)’<sup>1)</sup>의 전격적 도입이다. 연방 정부 차원의 의무적 유급 출산휴가(maternal leave)나 병가(medical leave) 제도가 전무한 가운데 미국 내에서 가장 긴 12주간의 유급 가족휴가제도를 도입함으로써 쿠오모는 많은 중산층 유권자의 지지를

얻어 냈다.<sup>2)</sup> 또 다른 개혁 입법은 저임금의 시간제 임금 노동자를 대상으로 한 ‘최저임금의 획기적 인상안’이었다. 이 법안의 골자는 2015년 기준 시간당 8달러 75센트(약 9300원)인 최저임금을 2016년 말부터 단계적으로 인상하여 2021년까지 15달러(약 1만 6000원)로 끌어올린다는 것이다. 뉴욕주 노동부 통계에 따르면 최저임금 인상 혜택을 보는 노동자는 뉴욕주 전체 임금 노동자의 약 25%에 해당하는 230만 명에 달할 것으로 예상된다(NYS Department of Labor, 2018).

이번 쿠오모의 최저임금 인상안<sup>3)</sup>은 가장

1) 미국에서 가족휴가(Family Leave)라는 개념은 본인 또는 직계 가족의 의료 문제나 신생아의 출생과 관련하여 사용하는 휴가를 의미한다.

2) 2018년 현재 미국의 5개 주(뉴욕, 뉴저지, 로드아일랜드, 워싱턴, 캘리포니아)에서 유급 가족휴가를 시행하고 있으며, 이 중 뉴욕주가 최장 기간인 12주를 보장한다.

3) 2016년 3월에 통과된 캘리포니아주 최저임금 인상안은 2022년까지 15달러에 도달하는 것을 목표로 한다.

짧은 기간(5년) 안에 가장 높은 인상률(172%)을 기록함으로써 캘리포니아주의 최저임금 인상안과 함께 가장 공격적인 최저임금 인상안으로 손꼽힌다. 경제 정의 회복과 중산층 및 노동 계층의 삶의 질 향상을 중점 공약으로 내세웠던 쿠오모 주지사가 ‘유급 가족휴가제’와 ‘15달러 최저임금안’을 핵심으로 하는 개혁 패키지를 나란히 통과시킨 것은 커다란 정치적 성과이다. 특히 최저임금의 획기적 인상은 뉴욕주의 산업과 노동 전반에 큰 변화를 불러올 것으로 예상된다. 이에 본고에서는 뉴욕주 최저임금 인상안의 현황과 주요 쟁점들을 살펴보고 그 함의를 짚어 보고자 한다.

## 2. 미국 최저임금제도의 개요

뉴욕주 최저임금을 분석하기에 앞서 미국의 최저임금제도를 간략히 살펴보고자 한다. 엄밀한 의미에서 미국에는 크게 두 가지의 최저임금(연방 최저임금과 주별 최저임금)이 존재한다. 미국에서 최저임금이 공식화된 것은 1938년 「공정노동표준법(Fair Labor Standard Act)」이 시행되면서부터이다. 당시 법령에 근거하여 연방 하원은 “노동자들이 최저 생활 수준을 유지할 수 있도록” 시간당

25센트의 최저임금을 미국 내 모든 고용주에게 일괄적으로 강제하게 되었다. 이렇게 제정된 최저임금은 현재까지 80여 년에 걸쳐 총 22회 인상되었으며, 2009년 이래 시간당 7달러 25센트를 유지하고 있다(Kruger, 2015). 1950년대에 들어서면서 연방 최저임금과는 별도로 각 주에서 최저임금을 자체적으로 입법화하는 경향이 나타나게 되는데, 뉴욕주는 1960년에 최초로 ‘일반적’ 최저임금을 법제화했다.<sup>4)</sup> 현행 노동법상 각 주는 해당 주의 최저임금을 연방 최저임금 기준과는 무관하게 임의로 결정할 수 있다(US Department of Labor, 2018). 즉, 연방 최저임금보다 높거나 낮게 또는 동일하게 주별 최저임금을 책정할 수 있으며 별도의 최저임금을 정하지 않을 수도 있다.

현재 뉴욕을 포함한 29개 주가 연방 최저임금보다 높은 최저임금을 책정하고 있다. 조지아, 와이오밍 등 4개 주는 연방보다 낮은 최저임금을 책정하고 있고, 텍사스, 유타 등 12개 주는 연방과 같은 수준의 최저임금을 유지하고 있다. 한편 테네시, 사우스캐롤라이나 등 5개 주는 별도의 주 최저임금을 정하고 있지 않다(US Department of Labor, 2018). 중요한 점은 연방과 주 최저

4) 1960년 이전에는 뉴욕주 내에서 산업별로 서로 다른 기준과 최저임금을 적용하였다.

임금에 차이가 있을 경우 높은 기준을 적용한다는 것이다. 그러므로 주 최저임금이 연방 최저임금보다 높은 29개 주에서 연방 최저임금은 사실상 사문화된 법령이다. 반면 주 최저임금이 없거나 연방 최저임금보다 낮은 경우 반드시 연방 최저임금을 적용해야 한다. 지역별 생활 비용(cost of living)의 차이가 뚜렷한 미국의 현실<sup>5)</sup>을 고려할 때 주별로 서로 다른 최저임금을 정하는 것은 합리적인 조치라 하겠다. 그런데 여기서 주목할 점은 주별 최저임금 차이를 만드는 것이 반드시 경제적인 요인만은 아니라는 것이다. 전반적으로 진보적 정치 성향을 띠는 주들<sup>6)</sup>이 비교적 높은 수준의 최저임금을 책정하는 경향을 보인다.

### 3. 뉴욕주 최저임금제도의 현황

1960년 시간당 최저임금을 1달러로 정한 이래 뉴욕주는 지난 50여 년간 꾸준히 최저임금을 인상해 왔다. 표 1에서 보는 바와 같이 1960년부터 2012년까지 뉴욕주의 최저임금은 연방 최저임금과 줄곧 동일했다. 그러다 2013년을 기점으로 차이가 나기 시작하면서 쿠오모의 최저임금 인상안이 적용된 2016년부터는 그 격차가 더욱 커졌다. 쿠오모의 인상안에 따르면 2016년부터 5년간 최저임금을 매년 평균 1달러씩 인상하여 2021년에는 15달러에 도달하게 하는 것을 목표로 하고 있다. 연방 최저임금이 현 수준으로 유지될 경우 3년 내에 뉴욕주 최저임금과의 차이는 최대 7달러 75센트까지 벌어질 것으로 예상되는데, 이는 최근 뉴욕주의

표 1. 연방 최저임금과 뉴욕주 최저임금의 동향

연도	연방	뉴욕주	차이 (뉴욕-연방)
1962	1.15달러	1.15달러	0
1974	2.00달러	2.00달러	0
1981	3.35달러	3.35달러	0
1991	4.25달러	4.25달러	0
2009	7.25달러	7.25달러	0
2013	7.25달러	8.00달러	75센트
2016	7.25달러	9.40달러	2.15달러
2018	7.25달러	10.40달러	3.15달러

5) 최근 통계에 의하면 생활 비용이 가장 높은 주의 생활 비용 지표(Cost of Living Index)는 가장 낮은 주의 2배에 달하는 것으로 보고되었다 (Missouri Economic Research and Information Center, 2018).

6) 동서부 해안의 블루 스테이츠(Blue States)인 뉴욕, 메사추세츠, 워싱턴, 캘리포니아 등이 여기에 속한다.

최저임금 인상안이 얼마나 공격적인지를 단적으로 보여 준다.

한편 뉴욕주 최저임금은 적용 대상을 크게 두 그룹<sup>7)</sup>으로 나눈다. 15달러 기준은 일반 임금 노동자에게 적용되는 것이고 ‘팁-위주의 노동자(tipped-wage worker)’의 최저임금은 10달러를 목표로 하고 있다. 이는 미국 노동시장의 독특한 구조를 반영한 결과라 할 수 있는데, ‘팁 문화’가 활성화된 산업 분야(음식점, 미용, 또는 대인 서비스 업종)에서는 팁을 통한 잠재적 수입을 고려하여 실질임금(cash wage) 자체를 낮게 책정하기 때문이다. 이번 뉴욕주 최저임금 인상안에서 또 하나 주목할 점은 지역 경제 여건을 감안하여 뉴욕주를 세 개의 권역으로 구분하고 인상 속도에 차별을 두었다는 것이다. 먼저 맨해튼, 브루클린 등 5개의 자치구(버러(borough): 서울시 구 2~3개 정도 합쳐 놓은 규모의 행정구역)로 이루어져 있으면서 뉴욕주에서 가장 큰 상권과 경제적 규모를 점하는 뉴욕시(New York City)의 경우 최저임금 인상률을 주 평균의 2배로 하여 2018년 말까지 15달러에 도달하도록 하였다.<sup>8)</sup> 다음으로 뉴욕시에 인접하여 비교적 튼튼한 경제력을 갖춘 세 개

의 카운티(county)인 나소(Nassau), 서퍽(Suffolk), 웨스트체스터(Westchester)에 대해서는 2021년 말까지 목표치에 도달하도록 하였다. 마지막으로 이들 지역을 제외한 나머지 지역에서는 2021년 이후 2~3년의 유예기간을 두고 점진적으로 15달러에 이르도록 계획하였다. 이는 지역의 경제적 상황에 따라 최저임금 인상 속도의 완급을 조절함으로써 고용주의 부담을 최소화하기 위한 것으로 보인다. 아울러 일단 최저임금이 15달러에 도달하게 되면 이후부터는 소비자 가격 지수(consumer price index)와 연동하여 최저임금을 지속적으로 조정하도록 정하고 있다.

#### 4. 뉴욕주 최저임금 인상의 동인

1938년 연방 차원의 최저임금이 도입된 이래 미국 사회에서 최저임금제도에 대한 논쟁은 지금까지 이어지고 있다. 시대에 따라 세부 사항에 변화가 있었지만 최저임금 찬반 양측의 기본적인 논조는 80년 전의 그것과 일맥상통한다(Kaufman, 2016). 찬성측에서는 최저임금 인상으로 인한 노동자들의 삶의 질 향상과, 가처분소득 증대로 인한 전체 소비의 증가, 소비 증가로 인한 산업

7) 세부적으로는 농장 노동자, 패스트푸드 사업장 노동자 등 더 구체적인 구분이 있다.

8) 뉴욕시 내에서도 10인 이하의 소규모 사업장에 대해서는 2020년까지 15달러로 인상하도록 조정하였다.

성장의 선순환을 강조한다. 반면 반대 측에서는 임금 인상으로 인한 물가 인상과 고용 비용 증가로 인한 전반적인 고용 위축 및 노동 수요 감소에 방점을 찍는다. 최저임금 인상의 경제적 영향에 대한 경험적 연구들이 여럿 있었지만 연구 주체, 시기 또는 연구 방법에 따라 상이한 결과를 도출하여 아직까지 이 두 주장 사이의 접점을 찾는 것은 요원해 보인다(Calandrillo & Halperin, 2017). 중요한 점은 최저임금 제도와 관련하여 주요 변곡점마다 이러한 학술적 논쟁이 빠지지 않고 등장해 왔지만 정작 문제 해결의 실마리는 정치적 역동성에서 나왔다는 것이다. 불과 2013년만 하더라도 ‘실현 불가능한 대중주의적 꿈(populist pipe dream)’에 지나지 않았던 15달러 최저임금을 통과시킨 쿠오모의 개혁은 결국 유리한 정치 지형과 사회 저변의 요구를 정확히 파악한 결과라 할 수 있다. 주 정부 입법 과정의 3대 축이라 할 수 있는 주지사, 주 하원(Assembly), 그리고 주 상원(State senate)에 대한 민주당의 장악력이 공고한 정치 상황 속에서 쿠오모 주지사는 최저임금 인상을 포함한 진보적 개혁 법안들을 비교적 수월하게 통과시킬 수 있

었다. 더군다나 뉴욕주 정치권에서 대중적 영향력이 큰 빌 더블라지오(민주당) 뉴욕시장이 선제적으로 뉴욕시 공무원에 대한 최저임금을 15달러로 인상하며 쿠오모의 개혁 입법을 적극적으로 지원하였다.

아울러 2000년대 초반부터 대두된 ‘괜찮은 일자리(decent job)’와 ‘생활임금(living wage)’에 대한 사회적 공감대가 형성되었다. 학계뿐만 아니라 정치권에서도 저소득층 가구의 경제 수준 향상을 위해 ‘괜찮은 일자리’를 제공하는 것이 중요하다는 인식이 확산되고 있다. 또한 기본적인 생활 비용을 추계하는 많은 연구들에서 현재의 연방 최저임금은 ‘적절한 생활임금(adequate living wage)’으로서의 기능을 상실했다는 비판이 대두되고 있다.<sup>9)</sup> 이에 ‘괜찮은 일자리’를 창출하고 ‘생활임금’을 확보하기 위한 가장 현실적인 대안으로서 최저임금을 인상하는 방안이 사회적으로 받아들여졌다는 것이다(Adams, 2017; Iversne & Armstrong, 2006). 이와 같은 정치 사회적 여건 속에서 뉴욕주의 15달러 최저임금 인상안은 무난하게 정착할 수 있었다.

9) 최근 추계에 따르면 2024년 미국 평균 수준의 성인 1인 가구가 적절한 생활 수준을 유지하는 데 필요한 비용은 연간 3만 1200달러이며 이를 시간당 임금으로 환산하면 15달러이다(Economic Policy Institute, 2017).

## 5. 뉴욕주 최저임금 인상의 영향과 합의

2016년 상반기 캘리포니아주와 뉴욕주가 15달러 최저임금 인상안을 통과시킨 이후 다른 주들에서도 최저임금 인상을 위한 절차가 활발히 진행 중이다. 먼저 워싱턴주는 2016년 하반기에 2020년까지 최저임금을 13달러 50센트까지 인상하기로 결정하였으며, 메인주, 애리조나주 등은 2020년까지 12달러로 인상하는 법안을 통과시켰다. 뉴저지주의 경우 민주당이 장악한 주 의회에서 2016년 15달러 최저임금 인상안을 통과시켰지만 전임 크리스 크리스티(공화당) 주지사의 거부권 행사로 법안이 폐기되었다가 최근 신임 주지사 필 머피(민주당)가 15달러 최저임금 인상안을 다시 제기함으로써 뉴저지주에서도 15달러 최저임금 도입의 가능성이 높아졌다. 주별 최저임금의 차이는 주 간 (cross-state) 노동력의 이동에도 영향을 미치므로(McKinnish, 2017) 일부 주의 최저임금 인상은 다른 주에도 연쇄적으로 영향을 미칠 것으로 보인다. 한편 주 정부 차원에서뿐만 아니라 연방 정부 차원에서도 최저임금 인상에 대한 논의가 활발해지고 있다. 2017년에는 민주당 상원 원내대표인 척 슈머와 대선 후보였던 버니 샌더스 의원 등이 연합하여 2024년까지 연방 최저임금을 15달러로 인상하는 의제를 연방 상원에 소개하였

다. 또한 같은 시기 민주당 하원 원내대표인 낸시 펠로시도 민주당 주도로 연방 하원에서 최저임금 인상 입법을 추진할 것이라 천명하였다. 공화당이 상하원을 장악한 현 상황에서 최저임금 인상 법안이 의회를 통과할 가능성은 거의 없지만 이러한 시도는 돌아오는 2018년 중간선거에서 최저임금 인상을 주요 쟁점으로 삼으려는 포석으로 해석된다. 이는 미국 사회 전반에 걸쳐 최저임금 인상에 대한 요구가 그만큼 팽배해 있음을 방증하는 것이라 하겠다.

뉴욕주의 최저임금 인상 그리고 이와 관련해 미국 사회에서 진행되고 있는 일련의 변화들을 지켜볼 때, 중요한 합의를 발견할 수 있다. 바로 최저임금 인상에 대한 사회 전반에 걸친 합의를 확인할 수 있었다는 것이다. 물론 뉴욕주의 경우 최저임금 인상을 둘러싼 논쟁이 지금까지도 계속되고 있지만, 친노동 조직들뿐만 아니라 뉴욕 상공회의소나 브루클린 상공회의소 등 친비즈니스 조직들도 쿠오모의 인상안에 지지를 보냈다. 이러한 경향은 단지 뉴욕주에만 국한되는 것이 아니라 미국 사회 전반에서 나타나는 양상으로 많은 기업과 부자들이 연방 최저임금 인상을 지지하는 현상과 궤를 같이한다. 또한 미국뿐만 아니라 오늘날 많은 자유주의 복지국가(liberal welfare state)에서 최저임

금을 인상하는 경향이 공통적으로 나타나고 있다(Wilson, 2017).<sup>10)</sup> 이제 관심은 8개월 앞으로 다가온 2018년 중간선거에서 연방 최저임금 인상이 어떻게 정치 쟁점화될지에 쏠리고 있다. 개별 주들에서 쇄도하는 최저

임금 인상 분위기와 맞물려 민주당의 의회 영향력이 확대될 경우 10여 년 만에 연방 차원에서의 획기적인 최저임금 인상이 가능할 것으로 예상된다.

---

#### 참고문헌

- Adams, R. (2017). Standard of living as a right, not a privilege: Is it time to change the dialogue from minimum wage to living wage? *Business and Society Review*, 122(4).
- Calandrillo, S. P., & Halperin, T. (2017). Making the minimum wage work: An examination of the economic impact of the minimum wage. *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, 22(2).
- Economic Policy Institute. (2017). Why America Needs a \$15 Minimum Wage. <https://www.epi.org/publication/why-america-needs-a-15-minimum-wage/>에서 2018. 2. 21. 인출.
- Iversen, R. R., & Armstrong, A. L. (2006). Jobs Aren't Enough: Toward a New Economic Mobility for Low-Income Families. Temple University Press: Philadelphia PA.
- Kaufman, B. E. (2016). Adam Smith's economics and the modern minimum wage debate: The large distance separating Kirkcaldy from Chicago. *Journal of Labor Research*, 37(1).
- Kruger, A. B. (2015). The history of economic thought on the minimum wage. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 54(4).
- McKinnish, T. (2017). Cross-state differences in the minimum wage and out-of-state commuting by low-wage workers. *Regional Science and Urban Economics*, 64(1).
- Missouri Economic Research and Information Center. (2018). Cost of Living Data Series 2017 Annual Average. [https://www.missourieconomy.org/indicators/cost\\_of\\_living/index.stm](https://www.missourieconomy.org/indicators/cost_of_living/index.stm)에서 2018. 2. 16. 인출.
- NYS Department of Labor. (2018). Labor Statistics. <https://labor.ny.gov/stats/index.shtm>에서 2018. 2. 7. 인출.
- US Department of Labor. (2018). Minimum Wage Laws in the States. <https://www.dol.gov/whd/minwage/america.htm>에서 2018. 2. 1. 인출.
- Wilson, S. (2017). The politics of 'minimum wage' welfare states: The changing significance of the minimum wage in the liberal welfare regime. *Social Policy & Administration*, 51(2).

---

10) Wilson(2017)의 연구에 의하면 자유주의 복지국가(미국, 영국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드)에서 최저임금 인상을 선호하는 사회·정치적 환경이 조성되고 있다.