



미국 최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인

권순원 (코넬대학교 노사관계 박사과정)

■ 최저임금(minimum wage)과 근로빈곤(working poverty)

미국 노동계급의 생활임금(living wage)에 대한 관심이 시작된 것이 19세기 말이니, 시기상으로 보면 꽤 오래 전의 일이다. 이는 산업화가 본격화되던 시기에 미국의 노동계급이 자본주의의 내재적 ‘힘’을 이미 자각하고 있었다는 사실, 나아가 자본주의의 역사적 해계모니에 대한 ‘예외적’ 인정(exceptionalism)이 미국에서 이미 진행되고 있었다는 사실을 반영한다. 다시 말해 자본주의적 임금노동(wage labor)의 성장을 대체할 새로운 대안을 마련해 기존 시스템을 대체할 수 없다면, 사용자들로부터 노동력에 대한 최대한의 대가를 얻어내는 것이 노동자 계급에게 주어진 최선의 길이라고 하는 자각이 ‘생활임금’ 캠페인의 직접적 계기가 되었던 셈이다.

개념의 기본은 그때나 지금이나 큰 변화가 없어 보인다. 당시에 생활임금은 “가족임금(family wage)”, 즉 생산현장의 남성노동자들이 부인과 자녀를 부양하는 데 필수적으로 소요되는 임금액으로 정의되었다. 물론 이러한 개념은 공식적인 법률로 정의되었던 것은 아니었으며, 일종의 관습적 규칙 혹은 문화적 속성으로서 이해되고 있었다. 그러나 아이러니한 사실은 당시 생활임금 캠페인의 일선에 나섰던 계층이 가족을 구성하고 있지 않은 독신 여성 노동자들이었으며, 이들에 의해 주도된 ‘생활임금’ 캠페인은 ‘최저임금’의 제도적 보장을 요구하는 운동적 내용을 담지하고 있었다는 것이다. 당시 전 근로계층 가운데 가장 ‘최저의’ 임금선에 있었던 계층이 바로 독신여성 노동자들이었기 때문인데 이들의 임금인상 요구 혹은 특정 임금수준의 제도적 보장 요구는 ‘최저임금’ 보장의 내용적 성격을 갖게 되었던 것이다. 요컨대, 19세기 말 산업화 현장의 독신여성 노동자들에 의해 수행된

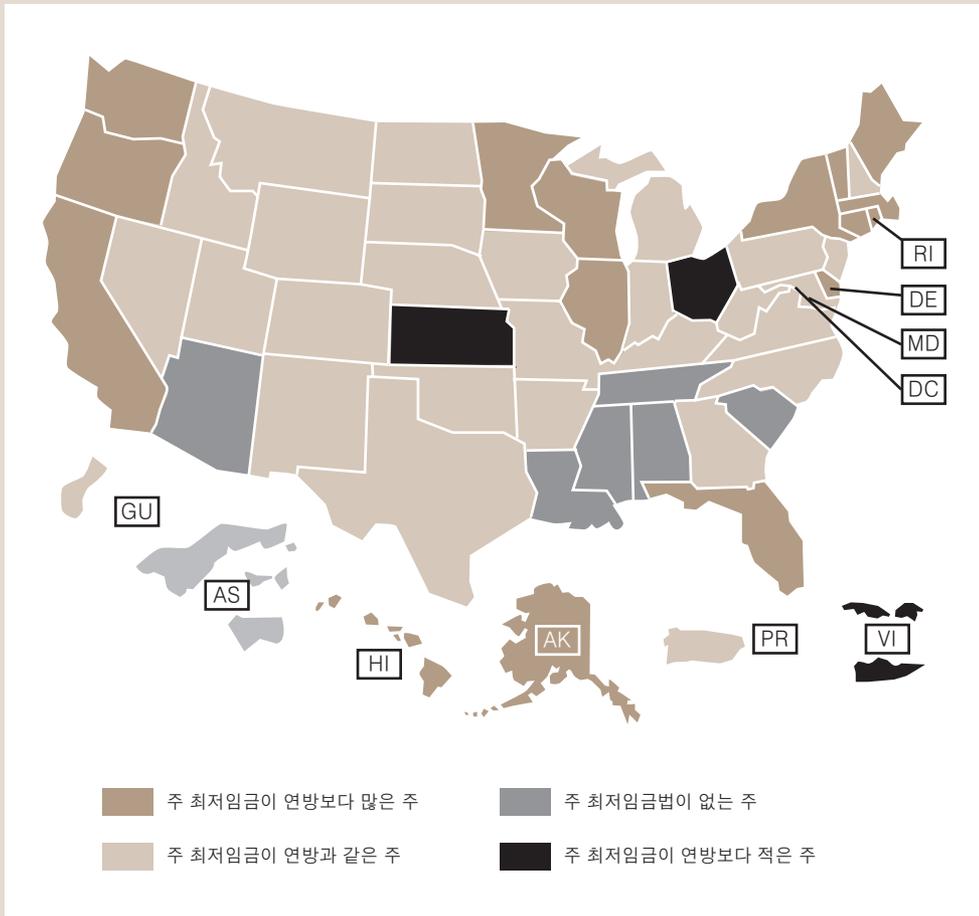
‘생활임금’ 캠페인은 ‘최저임금’의 제도적 보장을 위한 운동의 시발점이 되었다.

여성 노동자들의 ‘최저임금’ 캠페인을 통해 일부 주에서 제정되기 시작한 최저임금법은 1912년과 1923년 사이에 집중적으로 제도화되었지만, 1930년대에 이르러 관련제도의 정비와 법률의 입안 그리고 노동운동의 전략 수정에 따라, 주정부 및 연방정부 모두에서 전 근로계층을 대상으로 하는 최저임금법안이 제정되었다. 1938년 제정된 ‘공정근로기준법(Fair Labor Standards Act: 이하 FLSA)’은 이러한 운동의 대표적 결과물이었다. 하지만 그 포괄의 범위에도 불구하고, 공정근로기준법(FLSA)은 여전히 적용에 있어서 중요한 예외를 포함하고 있었다. 최저임금제 적용의 예외는 농업 분야 등의 특정 산업에 집중되었는데 해당 산업의 핵심 노동계층이 아프리카-아메리칸(African-American)들이었다는 점에서 이러한 적용의 경계는 인종적 분리를 수반했으며, 이는 중요한 정치적 비판의 대상이 되었다. 공정근로기준법(FLSA)에 의해 규제되고 있던 최저임금은 적용초기 시간당 25센트에 불과했고 1945년에 이르러서도 45센트를 넘지 못하고 있었다. 최저임금 규정은 미국의 단체교섭 제도 내에 일반화된 ‘임금결정 공식’에 따라 결정되지도 않았고, 인플레이션에 연동되어 조정되지도 않았다. 요컨대, 화폐가치의 하락에 따라 최저임금의 구매가치 또한 지속적으로 하락할 가능성을 내포하고 있었던 것이다. 이후 의회는 수 십년 간 수 차례에 걸쳐 공정근로기준법(FLSA)을 개정해, 최저임금의 적용 범위를 소매업 종사자(1961), 병원 및 가정 간호 종사자(hospital, nursing homes), 교육기관 종사자(schools and colleges) 및 세탁업 종사자(1966) 그리고 가사노동자(domestic workers) 및 주·연방정부의 공공서비스 노동자들(1974)에까지 확장해 왔다. 최저임금 적용 범위에 관련된 현재의 정의는 네가지의 기본 범주로 구성되어 있다: (1) 적어도 2인 이상을 고용하고 연 50달러 이상의 소득을 올리는 업체 종사자, (2) 특정 지역의 거주자, 프리스쿨을 포함한 학교기관 및 각급 정부의 에이전시들에게 의료서비스를 제공하는 병원이나 사업체의 근로자, (3) 위 (1)과 (2)에 포함되지 않으나 주계(state borders)에 넘나들며 사업을 운영하는 사업체 종사자, 및 (4) 가사 노동자들 (domestic workers).

연방정부의 공정근로기준법(FLSA)이 기준법률로서 최저임금에 관련된 가이드라인(federal guideline)을 제시하고 있기는 하지만, 각 주들은 대부분 독자적인 ‘최저임금법’을 통해 다양한 수준의 임금규제를 유지하고 있는데, 대다수 주의 최저임금법은 연방정부의 가이드라인을 상회하거나 그와

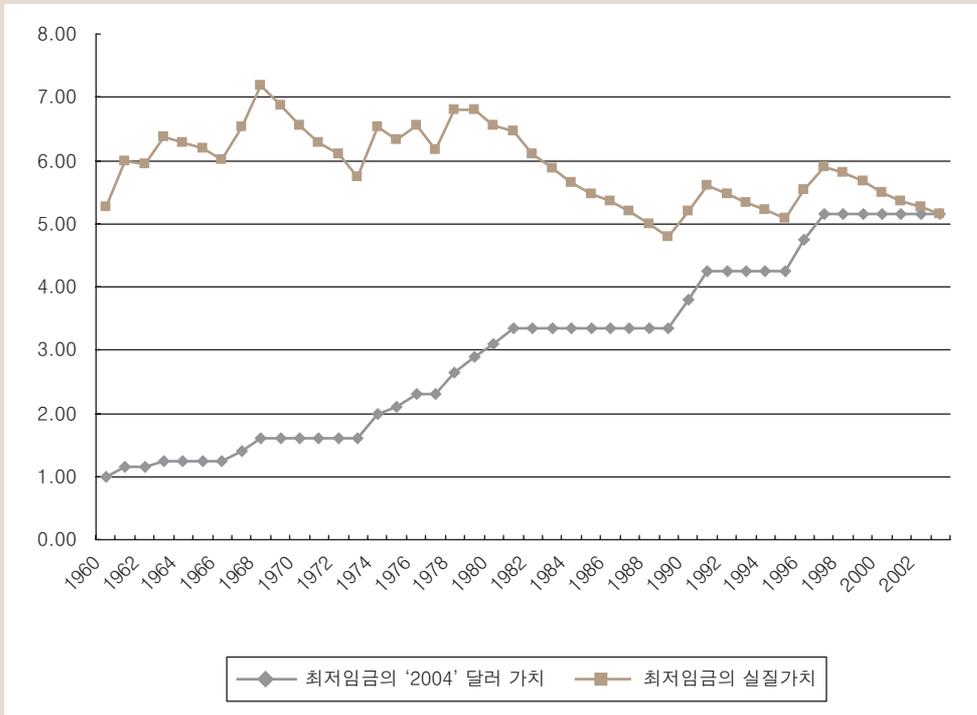
1) 미국 노동부 홈페이지 자료 (<http://www.dol.gov/esa/minwage/america.htm>)

[그림 1] 미국의 각 주별 최저임금법, 2005년 8월 1일 기준.¹⁾



동일하게 설정된 반면, 일부 주는 공정근로기준법(FLSA)의 최저기준에도 못미치는 임금 가이드라인을 유지하고 있기도 하다. 2005년 8월을 기준으로, 12개주 (대부분 서부와 북동부)와 워싱턴 DC가 연방 가이드라인보다 최저임금라인을 높게 규정하고 있으며, 그 가운데에서도 워싱턴 주는 7.35달러로 최고를 유지하고 있다. 나아가 워싱턴 주와 오레건 주의 경우는 최저임금을 인플레이션에 연동해 최저임금의 실질가치를 보존할 수 있도록 하고 있기도 하다. 남부에 위치한 6개 주의 경우는 최저임금법을 여전히 도입하지 않고 있으며, 오하이오와 캔자스의 경우는 연방 최저임금법의 적용을 받지 않

[그림 2] 최저임금의 실질가치(상단)와 '2003' 달러기준가치(하단), 1960-2003



는 노동자들만을 대상으로 하고 있기는 하지만 주의 최저임금선이 연방의 그것보다 훨씬 낮다.

최저임금의 '화폐' 가치와 포괄되는 노동자들의 유형은 항상 뜨거운 논쟁의 대상이 되어 왔다. 연방 최저임금선의 인상에 대한 확고한 대중적 지지에도 불구하고, 그리고 최저임금의 실제가치(인플레이션 조정치)가 1968년 이래 지속적으로 감소했음에도 불구하고, 고용주들, 특히 저임금 노동에 수익의 많은 부분을 의존하는 호텔, 식당 등의 요식업체 경영자들은 최저임금액의 제도적 규제를 강렬하게 반대해 왔다. 이러한 사용자측 반대와 보수적인 레이건 정부의 정치적 결탁은 1980년대 말 최저임금의 실제가치(real value)를 사상 최저인 4.5달러까지 떨어뜨렸다.

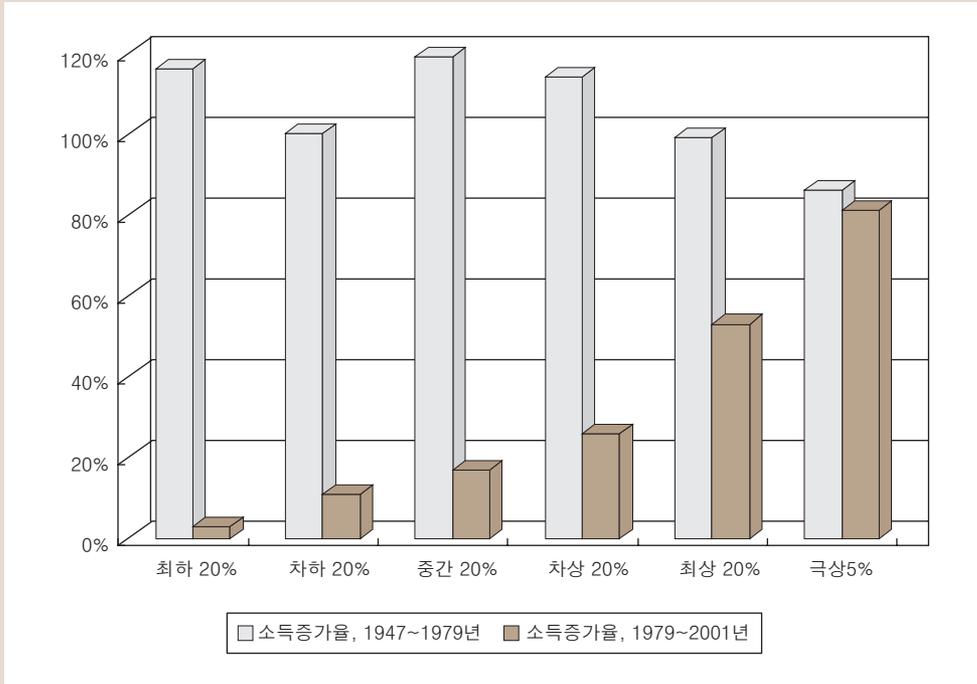
이러한 최저임금 실질가치의 지속적 하락은 심각한 결과를 초래했다. 빈곤의 경계를 둘러싸고 수준 및 측정의 방법에 관련된 수많은 논란이 있었지만, 연방정부의 기존 공식에만 의존하더라도 1980

년대 동안 취업자계층 내 빈곤율이 급격하게 상승했다고 하는 사실은 자명해 보인다. 케서린 칠만(Catherine Chilman)의 분석에 따르면, ‘근로빈곤층(working poor)’의 숫자는 1970년대에 상승을 시작해, 1981년 레이건 행정부에 의해 단행된 복지기금의 대대적 삭감으로 급격하게 증가했다. 그 결과로 1978년 이래 10년 동안 미국 내 근로빈곤층은 약 28% 가량 증가했다. 1989년 최저임금과 ‘근로빈곤’에 관련해 최초로 발표된 미국 노동통계국(the Bureau of Labor Statistics: BLS)의 보고에 따르면, 미국 내 전 빈곤계층 가운데 1/3이 취업상태에 있음에도 불구하고 빈곤선을 넘지 못하는 ‘근로빈곤층’인 것으로 밝혀졌다. 물론 그들 가운데 적지않은 수는 충분한 노동시간을 확보하지 못한 것이 가장 큰 이유였지만, 태반인 약 2/3는 상시고용(풀타임)의 지위에도 불구하고 빈곤선 아래 머물러 있었다. 1980년대 후반의 경기회복에도 불구하고 상황은 호전되지 않아 약 630여만 명의 근로빈곤계층이 여전히 존재하는 것으로 파악되고 있었다. 게다가 1990년대 초반의 경기불황 여파로 이 수치는 다시 증가하기 시작했다.

상황이 이 지경에 이르자, 1990년대 초반에 접어들면서 ‘근로빈곤층’의 문제는 사회적 문제로 등장하기 시작했다. 스테판 루스(Stephanie Luce)가 렉서스-넥서스(Lexis-Nexis) 검색 시스템을 이용해 1989년에서 1995년의 7년 동안을 대상으로 키워드 검색을 한 결과에 따르면, 1989년에 관련 검색어에 연관된 기사가 987건이었던 데 반해 1995년에는 4,642건으로 급격하게 증가했다. 1992년 11월 선거를 앞둔 캠페인 과정에서 민주당의 클린턴은 이러한 실질임금의 지속적 하락과 근로빈곤계층의 증가에 대한 대책을 마련할 것을 공약했으나 전부 립서비스에 불과하다는 사실을 확인하는 데는 많은 시간이 걸리지 않았다. 클린턴 집권후 2년이 지난 1995년에도 여전히 전체 임금노동자의 1/3 이상이 시간당 7.5달러 이하의 임금을 받고 있었다는 사실이 이를 반영하고 있다. 지속적으로 하락하고 있던 실질임금에 더해서, 수많은 미국인들은 90년대 내내 다양한 경제적 불안에 시달려야만 했다. 실업률이 아주 높지는 않았지만, 90년대 동안 수많은 노동자들은 강요된 시간외 노동(overtime), 노동주(working weeks)의 증가 등을 경험해야 했으며, 일부의 경우 두서너 개의 복수 일자리에 종사해야만 생계를 유지할 수 있었다. 요컨대, 경기의 호불에 관계없이 90년대 동안 노동자들 대부분의 실질임금은 하락을 지속했다.

게다가 더욱 심각한 사실은 계층간 소득불평등(income inequalities)이 지속적으로 증가했다는 것이다. 다음의 [그림 3]에서 보는 바와 같이 1947년과 1979년간 임금소득 증가율은 전 계층에 걸쳐 고르고 높게 나타나고 있다. 물론 해당 수치가 성장률을 기준으로 한 것이기 때문에 상위 20%에서의

[그림 3] 소득증가율 5분위 및 최상 5% 비교: 1947-1979, 1979-2001



99% 증가가 하위 20%에서의 116% 증가보다 절대액으로 치면 훨씬 많은 증가를 기록하는 것이지만 그럼에도 불구하고 전 계층에 걸친 소득증가는 균등한 비율을 유지하고 있었다. 그러나 1979년 이후, 소득증가 패턴은 극적으로 변화되었다. 1979년부터 2001년 사이, 5분위 중 최하 20% 계층의 소득증가율은 3%에 머문 데 반해 상위 20%의 증가율은 53%에 달해 증가율만을 기준으로 하더라도 무려 17배의 차이를 보여주고 있다. 게다가 최상위 5%의 경우는 전반적인 성장률 둔화와 경기악화에도 불구하고 전 단계와 유사한 81%의 성장률을 유지하고 있는 것으로 나타난다.

지속적인 경제성장과 다양한 정부의 정책에도 불구하고 근로빈곤층의 생활상태는 악화되었고, 아울러 심각한 경제적 불평등(inequalities)의 지표는 개선될 조짐을 보이지 않았다. 질 좋은 상품, 다양한 생활양식, 즐거운 휴가와 깨끗하고 건강한 이웃의 언저리에 단순한 생활 속에서 조악한 일용품으로 연명하며 범죄에 노출된 세계가 ‘널부러져’ 있었던 것이다. 이러한 경제적 양극화와 하위 극단의

경제적 궁핍, 그리고 근로빈곤층(working poor)의 지속적 증가를 배경으로 산업화 초기 때와는 사뭇 다른 모양으로 등장한 것이 ‘생활임금(living wage)’ 캠페인이었다.

■ 생활임금 캠페인 (Living Wage Campaign)

주·시·카운티(county) 등의 지방정부(government)와 상업상의 거래관계(business contracts)를 유지하고 있는 사업체의 고용주들이 1999년까지 자사 노동자들에게 연방 최저임금(minimum wage)보다 약 50% 높은 시간당 최저 7.70달러의 임금(부양자녀를 갖는 풀타임 임금소득자 가구의 연방 빈곤선 임금수준)을 지급해야 한다고 명시한 ‘생활임금 조례(living wage ordinance)’에 메릴랜드(Maryland) 주 볼티모어(Baltimore) 시 시장 쿠르트 슈모케(Kurt Schmoke)가 1994년 12월 전국 최초로 서명한 이래 생활임금운동(Living Wage Movement)은 다양한 분야에 걸쳐 여러가지 방식으로 확산되었다. 이러한 운동이 ‘다양함’으로 표상되는 이유는 노동조합, 공동체의 다양한 시민사회 운동조직들 및 종교 그룹들이 생활임금 캠페인 과정에 다양한 연대의 전선을 형성하면서 참가했기 때문이었다. 그러나 이러한 다양한 조직화 유형들에도 불구하고 캠페인은 지방 및 지역정부를 주요 타깃으로 간주하고 있었다. 생활임금 캠페인은 초기에 지방 및 지역의 경제적 환경 및 조건을 근로계층(working people)의 관점에서 재활성화(revitalize)시키기 위한 수단으로 기획되어, “공동체를 재건하고, 지속가능한 지역경제를 창출(Mary Maynes, Twin Cities’ New Party)”하기 위한 운동으로 시작되었지만, 운동의 진행과정에서 점차 ‘실질임금’ 보장에 관련된 조례의 제정으로 운동의 목표가 수렴되었다.

캠페인을 통해 비준된 생활임금 조례들은 다양한 형태와 내용을 담고 있었는데 이는 각 시의회 및 지방위원회에서 진행되었던 격렬한 논쟁을 반증하는 것이었다. 그럼에도 불구하고, 일반적으로, 대부분의 조례들은 시 혹은 주정부와의 거래관계에 있는 사업체들에 고용된 노동자들에게 연방 혹은 주정부가 규정하고 있는 최저임금선(minimum wage floor)을 훨씬(significantly) 상회하는 임금을 지급하도록 요구하는 것을 기본원칙으로 하고 있었다. 일반적으로 이러한 생활임금은 4인 가족을 기준으로 한 연방의 빈곤 가이드 라인(poverty guide line)²⁾에 근사하게 결정되었다.

앞서 언급했다시피, 볼티모어 시의 선구적 조례 제정 이후, 전국에 걸쳐 백수십여개의 시의회 및

2) 2002년에 이는 대략 시간당 8.70달러 였으며, 2003년에는 대략 8.85 달러였다.

카운티(county) 위원회가 최근까지 유사하면서도 다양한 형태의 '생활임금조례'를 통과시켰다. 하지만 조례를 보유한 지역들을 특정한 범주로 구분하는 일은 쉽지 않은데, 이는 생활임금 조례제정 운동이 기존의 대노조 성향, 정치적 정서 및 경제적 조건 등의 환경적 경계를 따르지 않고 있음을 반영하는 것으로서 매우 주목할 만한 현상으로 이해되고 있다. 뉴욕, 시카고, 로스엔젤레스, 샌프란시스코 및 보스턴 등의 대도시로부터 미시간의 펀달(Femdale), 뉴저지의 허드슨 카운티(Hudson County) 그리고 캘리포니아의 페어팩스(Fairfax) 등에 이르는 소규모 카운티들에 이르기까지 도시 규모와 무관하게 운동이 확산되었다. 많은 조례가 북동부, 중서부 및 서부의 '산업 및 상업' 지구 들을 중심으로 분포되어 있기는 하지만, 노스캐롤라이나, 텍사스, 캔터키, 플로리다 그리고 버지니아에 이르는 '전통적 남부' 에도 적지않게 존재한다. 리버럴한 정치정서를 보유한 대학도시들인 위스콘신(Wisconsin), 앤아버(Ann Arbor), 이타카(Ithaca) 그리고 버클리(Berkeley)에 조례가 생긴 것은 당연해 보이지만, 보수적일 것으로 예상되는 중남부의 시골 카운티인 아이오와의 데스 모이네스(Des Moines) 등지에도 유사한 생활임금조례가 제정되었다.

볼티모어를 시작으로 확산된 캠페인의 성공후, 생활임금 개념(living wage concept)은 새로운 영역에까지 확대되었다. 2000년 7월, 캘리포니아 산타모니카(Santa Monica) 시정부는 해당 조례를 시의 도심 관광지구에 있는 대형 민간업체들에게까지 확대적용하게 되었다. 이는 호텔, 식당 및 소매업에 종사하는 수천명 이상의 노동자들이 시간당 대략 10.50달러 이상의 임금을 받게 됨을 의미하는 것이었는데, 기존의 운동이 '정부(government)부문' 종사자들만을 대상으로 했던 것에 반해 산타모니카 캠페인은 정부청사 밖의 민간부문까지 대상으로 했다는 점에서 주목을 받았다. 그러나 이러한 조례의 민간부문 확산에 반대하는 사업주연합(a business coalition)은 2002년 11월 조례반대 운동을 조직해 찬반간 뜨거운 공방이 펼쳐진 결과 결국 50.98대 49.02의 근소한 차이로 조례 제정이 무산되었다. 조례의 민간부문 확산을 위한 산타모니카에서의 운동이 결국 실패로 돌아가기는 했지만 그 '확산 캠페인'은 생활임금운동의 새로운 전환을 위해 매우 중요한 이정표를 만들어 놓았다. 대법원까지 가는 법정 공방 끝에 근소한 차로 실패한 뉴올리언즈(New Orleans)의 캠페인도 '확산' 운동의 일부였으며, 2003년에는 뉴멕시코의 산타페(Santa Fe) 시정부가 생활임금조례의 '보편적 적용', 즉 시계(city borders) 내 25인 이상을 고용하고 있는 전 업체가 2004년부터 시간당 최저 8.50달러의 '생활임금'을 노동자들에게 지급해야 한다고 규정함으로써 운동의 새로운 이정표가 되었다. 대도시 샌프란시스코도 시위원회 투표를 통해 시내의 거의 모든 노동자(almost all employees)들에게 적용되는 시간당

8.50달러의 생활임금조례를 확정했다. 나아가 이러한 생활임금 캠페인은 잘 알려진 바대로 대학 구내에까지 확산되었다. 버지니아 대학 및 스왓스모(Swarthmore)의 학생그룹들은 수년에 걸쳐 대학에 고용된 노동자들의 생활임금조례 제정을 위한 캠페인을 벌였으며, 2002년 전세계적 뉴스가 되었던 하버드의 생활임금 캠페인은 3주에 걸친 학생그룹들에 의한 연좌농성에 의해 지지되어 결국 대학 본부가 하도급 노동자들(subcontracted employees)에게도 10.25달러의 '생활' 임금을 지급할 것을 약속하게 되었다.

■ 생활임금 캠페인 참가조직과 운동의 목적

조직들

앞서 언급했다시피 생활임금연대(living wage coalitions) 조직들은 구성과 형태에 있어 매우 다양하다. 캠페인들은 다양한 범주의 단체들에 의해 조직되고 동원되었는데, 그 가운데에서도 생활임금 캠페인의 기간조직으로 분류되는 가장 중요한 핵심 가운데 하나는 저소득 공동체의 조직화 운동(low-income community organization)을 이끌고 있는 ACORN(Association of Community Organizations for Reform Now)이다. ACORN을 제외하면 운동에 전력을 투구하고 있는 조직들을 거명하는 일은 쉽지 않으나, 노동부문과 지역공동체 간 연대운동을 주도하고 있는 'Jobs with Justice'와 지역공동체 운동 네트워크인 IAF(Industrial Areas Foundation)등이 해당 캠페인의 중요한 일익을 담당하고 있는 것으로 보인다. 뉴욕 및 코네티컷 주에 지지기반을 가지고 있는 '근로가족당' (the Working Families party)과 미네소타 트윈시티의 신당(the New Party) 또한 생활임금 캠페인에 지속적으로 결합하고 있다.

가장 활발하게 참여하고 있는 노동조합들은 서비스노동조합(SEIU), 주, 지방 및 시정부의 공공노조(AFSCME), 그리고 호텔 및 요식업노조(HERE) 등 주로 서비스산업에 집중되어 있지만, 다른 노동조합들의 경우 개별 캠페인에서 각각의 역할들을 유지하고 있다. AFL-CIO 또한 생활임금 아이디어를 적극적으로 지지해 캠페인을 위해 조직력을 동원하고 있으며, 독자적인 캠페인("America Needs a Raise")의 중요한 범주로 '생활임금운동'을 포함하고 있다. 전국에 걸친 수많은 지역의 지역노조 연맹체 및 AFL-CIO의 지역지부들 또한 캠페인에 적극적으로 참여하고 있으며, 아울러 각종 종교 단체 및 시민사회단체 등의 다양한 조직들 또한 캠페인에 다양한 방식으로 결합하고 있다.

캠페인의 목적

조직의 숫자만큼이나 캠페인 참가조직들이 가지고 있는 목표들 또한 매우 다양하다. 우선 공공부문의 일자리 유지가 조직력 보호의 핵심인 AFSCME와 같은 노동조합들은 생활임금운동을 정부 일자리(government jobs)의 아웃소싱을 저지하기 위한 중요한 수단이자 방법으로서 간주한다. 노동조합 멤버십 추이의 일반적 하락 경향과는 달리 1970년대 1980년대에 걸쳐 노동조합의 조직률 상승을 유지해 온 유일한 부문이 공공부문이었다는 점에서 다양한 정부부문 노동자들의 일자리를 보호하는 것은 노동운동 일반의 조직력 유지를 위해서도 매우 중요한 사안이 되고 있다. 따라서 AFSCME를 비롯해 노동조합의 상급연맹들은 생활임금운동을 이러한 공공부문 일자리에 대한 공격을 효과적으로 차단하거나 혹은 적극적으로 방어할 수 있는 수단으로 간주하고 있다.

또 다른 노동운동 그룹들은 생활임금운동을 정부부문 및 서비스업 일반에 종사하는 미조직 노동자들 및 그 주변 노동력들을 노동조합으로 조직하기 위한 중요한 기회로 간주하고 있다. 수많은 시정부에 의해 시청사 청소를 위해 고용된 저임금 제니터(janitors)들은 조직화의 주요한 목표가 되고 있으며 생활임금 캠페인은 이러한 조직화 과정의 중요한 수단이 되고 있다. 요컨대, 생활임금 캠페인은 노동조합 신규조직화를 위한 중요한 전략인 셈인데, 이와 관련해 AFL-CIO의 크리스 오웬스(Chris Owens)는 그의 논문 Dollars & Sense에서 “생활임금 캠페인은 취약 노동계층의 임금수준(wage floor)를 높인다는 점에서뿐만 아니라, 비조직부문 노동을 조직화하기 위한 노동-공동체간 협력(collaboration)의 모델을 제공한다고 하는 측면에서 매우 중요하다”고 주장한다. 실제로 이러한 생활임금 캠페인의 조직화 연계는 SEIU나 HERE와 같은 서비스 섹터 노동조합들이 수많은 도시 및 지방에서 관련 운동에 적극적으로 나서게 하는 중요한 이유가 되고 있다.

각종 시민운동 조직 및 공동체 그룹들은 주민들이 직면한 극단적 빈곤과 경제적 불평등을 알리기 위한 목표 때문에 생활임금운동에 참가하기도 한다. 크리스 킬리(Chris Tilly)가 지적했다시피, 수많은 공동체 조직들이 1980년대 내내 일자리 창출을 위한 시민운동을 조직했음에도 불구하고 그로 인해 창출된 일자리가 고임금 혹은 ‘생활임금’을 보장하지 못한다는 사실을 자각한 후 ‘생활임금’ 캠페인에 적극적으로 참여하거나 혹은 자발적으로 캠페인을 조직하기 시작했다고 지적한다. 종교 단체들의 경우는 도덕적인 이유, 즉 ‘공정임금(just wages)’ 등을 통한 사회의 윤리적 질서회복 등을 목표로 캠페인에 참여하고 있는 것으로 보이며, 대안 정당의 활동가들은 캠페인을 통해서 대안적 경제정책

〈표 1〉 생활임금 조례의 예³⁾

시, 조례제정 연도	임금 및 부가급여	포괄범위
Alexandria, VA: 2000	10.21달러: 건강보험료를 포함해 4인가족을 기준으로 빈곤선에 연동	시정부가 직접 고용한 노동자, 시 정부의 용역 및 하청업체 그리고 7만5천달러 이상의 공공자금 수혜 기업에 종사하는 노동자.
Baltimore, MD: 1994	1996년 6.10달러, 1999년 7.70달러 그리고 2000년 8.20달러	서비스 용역업체들, 5천달러 이상의 건설 계약업체들 그리고 하청업체들에 종사하는 노동자
Boston, MA: 1997	7.49달러; 4인가족 연방빈곤선을 상회해 연차조정 또는 연방 최저임금의 110퍼센트	10만달러 이상의 정부보조금을 지급받는 25인 이상의 영리업체 및 100인 이상의 비영리업체에 종사하는 노동자들, 하청업체, 임대업주등에 고용된 노동자들, 경영상 어려움을 증명할 수 있을 경우 면제
Detroit, MI: 1998	건강보험료를 포함해 4인가족 빈곤선의 100%, 건강보험이 포함되지 않을 경우 125%	서비스 용역업체들, 5만달러 이상의 시정부 지원을 받는 하청 혹은 리스업체들에 종사하는 노동자들
Madison, WI: 1999	1999년 4인가족기준 빈곤선의 100%; 2000년 105%, 2001년 110%	5000달러 이상의 용역을 체결한 계약업체 일부 및 10만달러 이상을 보조받는 업체의 일부에 종사하는 노동자들
Santa Monica, CA: 2001	건강보험료 포함 10.50달러, 포함하지 않을 경우 1.75달러 추가 (2002년에는 2.50달러로 인상)	5백달러 이상의 연소득을 올리는 해안 관광지구내 업체에 고용된 노동자들
Thompkins County, NY: 1998	2년간 연 16,500달러	인력과 견업체 (human service contractors) 종사자들

3) 대표적인 몇가지 사례만을 제시한 것이므로 실제 조례수는 위의 예보다 훨씬 많다. 좀더 자세한 내용은 www.acom.org를 참조할것.

들을 공론화하고 토론하기를 기대하고 있다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 노동조합이나 ACORN과 같은 중요한 운동조직들이 ‘생활임금’ 캠페인을 오랫동안 연대를 구축하지 못했던 사회운동 조직들간의 진보적 연대와 네트워크를 구축할 수 있는 계기로 간주하고 있다는 점이다. 노동운동이 과거 수십년 동안 조직력 및 정치적 영향력의 측면에서 장기침체를 경험해 왔음에도 불구하고 여러가지 이유로 인해 노동조합들은 공동체 혹은 지역의 현안을 지역공동체와 공유하고 운동을 조직하는 등의 사회적 연대(social solidarity)를 발전시키지 못했다. 가장 근본적으로는 미국의 노동조합이 역사적으로 매우 배타적인 조직적 특성을 유지하고 있었기 때문인데, 일부 논자들은 미국의 노동조합들이 개별적 이익을 유지하기 위해 사회적 연대는 고사하고 노동조합의 신규조직화에도 대단히 미온적이었다고 비판하고 있기도 하다. 이러한 문제가 부분적으로는 조직부패 및 관료제적 관성에 기인하는 것이기는 하지만, 노동조합의 조직력 유지 및 성장에 대한 중요성을 제대로 인식하지 못한 안일함과 무능에도 원인이 있었다. 이유야 어찌 되었든 노동조합의 조직력은 예상보다 훨씬 급격한 쇠퇴를 거듭해 왔으며, 아울러 여러가지 환경의 제약에 노출되었다. 이러한 여러가지 부정적 조건들은 노동운동의 인식 전환을 유도해 새로운 형태의 노동조합운동을 모색하게 했는데, 이러한 저간의 사정을 반영한 결과가 생활임금 캠페인(living wage campaign)으로 나타난 것으로 보인다.

■ 평가와 전망

생활임금 캠페인(living wage campaign)의 핵심은 사용자들에게 연방 혹은 주정부가 공시하고 있는 최저임금선(minimum wage guide line)을 넘어서는 임금을 노동자들에게 지급하도록 강제하는 것이었다. 현재 생활임금의 적용대상이 되고 있는 노동자들은 각급 지방정부(주·시·카운티 등)와 하청·도급계약을 맺은 업체들 혹은 지방정부의 재정지원을 받고 있는 업체에 종사하는 노동자들이 대부분이다. 생활임금을 강제할 수 있는 근거는 해당 계약의 폐기 및 보조금 지급 중단인데, 해당 업체들이 지방정부와 관계를 지속하고자 한다면 조례를 준수해야 한다는 것이다.

생활임금 수준은 일반적으로 상용노동자(full-time workers)들이 연방정부에서 지정한 빈곤선 위에서 가족을 부양할 수 있기 위해 필요한 임금에 의해 정의되는데, 최신 기준에 의하면 적게는 밀워키의 6.25달러에서 많게는 산타크루즈의 12달러에까지 이른다. 물론 해당지역의 물가, 생활 및 소비

패턴 등이 반영된 것이므로 단순 수치에 기반한 직접 비교는 곤란하다. 아울러 수많은 조례들이 임금을 결정 방식 이외에도, 건강보험 및 유급휴가, 노사관계(labor relations), 나아가 채용 등의 문제에까지 포괄의 범위를 넓혀가고 있다.

이러한 상황에도 불구하고 생활임금운동에는 몇 가지의 문제점들이 내재한다. 우선 노동조합의 기대와는 달리 생활임금운동에는 미조직 노동자들이 노동조합에 가입하고자 하는 유인을 감소시킬 가능성이 내재한다. '생활임금'이 주·지방 정부의 조례로서 법률적 효력을 갖게 될 경우 미조직 노동자들이 임금인상을 목적으로 노동조합을 결성하거나 기존 노동조합에 가입할 경제적 유인이 줄어들게 된다는 것이다. 아울러 생활임금운동이 주 혹은 지방정부의 고용관계를 넘어서, 민간부문의 전역에까지 확대될 수 있는 가능성(ripple effects)이 그리 크지 않다는 사실은 운동의 전망과 관련된 중요한 제약이다. 앞선 예에서 볼 수 있었다시피 몇 차례의 확장 시도와 몇몇의 성공 사례들에도 불구하고 사용자 연합의 조직적 '생활임금 확산방지연대' 활동은 민간부문에의 확대 적용을 번번히 무산시켜 왔다. 그 경우 노동조합 조직률이 높은 공공부문에만 캠페인이 집중되어 결국 실제 기대했던 효과를 보지 못할 가능성이 있다는 것이다. **KLI**