

2012년도 부천시생활임금지원조례 제정 추진결과 자료

부천시생활임금지원조례 종 합 보 고 서

2012. 12



『부천시생활임금지원조례』추진 자료집을 발간하며

부천지역노사민정협의회 위원장
부천시장 김만수

상호 협력 상생함으로써 아름다운 도시, 희망부천!

부천시는 2012 년 한해 전국 지자체 단위 75 개의 최우수, 우수상을 수상하는 수직 상승의 결실을 거두는 등 부천의 새로운 발전 동력을 확보하는 계기를 마련하였으며, 2013 년은 시 승격 40 주년을 맞이하는 소중한 해이기도 합니다.

현재 국제 경제 위기의 심화 및 노동시장의 불안정화로 인한 기업의 도산 및 실업을 증가, 반복되는 실업의 고착화 등 계층별 차별 및 비정규직 문제 등 사회양극화 해소는 국정과제이기도 합니다.

이에 부천시에서는 고용의 불안정성과 반복되는 실업의 최소화를 위해 노력하고 있으며, 이의 실현으로 2011 년 비정규직근로자 지원조례 제정하였으며, 2012 년 지원센터 설립 및 전국 최초 공기업 255 명 정규직화 단행하였습니다.

본 노사민정협의회에서 제안되어 추진되고 있는 ‘부천시생활임금지원조례’는 지역단위 저소득근로자의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능케하는 최저임금이상을 지급하는 조례이며, 2012 년 이를 위해 공공부문 저소득근로자 실태조사 및 추진위원회 구성 등으로 생활임금 범위 및 기준을 만들어내기에 이르렀습니다.

국내에서는 아직 생소한 분야로 생활임금 도입의 의의 및 개념을 중심으로 논의되고 있지만 금번 추진되는 생활임금지원조례 제정은 지역파트너십을 기반으로 하는 최초의 시도로 보여지며, 이러한 부천지역노사민정협의회의 실질적 협의와 추진의 의미는 아주 크다고 봅니다.

그러나 생활임금지원조례 제정은 현실적으로 어려움이 많이 있다고 봅니다.

외국의 경우 노동조합 및 시민단체 등이 주도하여 지역 생활운동 차원에서 접근되어 기업 및 돌봄노동자 등 취업취약계층으로의 확산, 일반화하고 있으나, 아직 국내에서는 그 의미의 충분한 공감력을 갖고 있지 못하고 생활임금이 갖는 의의와 개념, 적용 기준 등에 논의되고 있는 실정이며, 또한 지자체 단위에서 제정하기위한 상위법의 부재로 그 내용에 있어 지극히 제한적 내용을 담을 수 밖에 없다고 보여집니다. 또한

현행법 내에서 다루어져야할 그 내용에 대한 연구 또한 미진한 상태로 제정되기까지 넘어야할 산이 많은 과제로 보여집니다.

이에 본 자료집 발간을 통해 부족하지만 국내에서 활발하게 제기되고 논의되고 있는 생활임금의 의미와 적용에 도움되기를 희망하며, 본 자료집에 담긴 추진결과내용들이 향후 실질적 생활임금조례제정에 있어 애로점을 해소하고 보다 큰 차원에서 논의되어 지고 긍정적 대안을 가져가는데 도움이 되는 자료로 활용되기를 희망합니다.

본 자료집의 구성은 다음과 같습니다.

I 부에서는 생활임금의 개념 및 의의를 중심으로 생활임금 도입이 갖은 긍정적 효과 및 그 개괄적 내용을 다루었으며,

II 부에서는 생활임금이 도입되어 운영되고 있는 주요국의 사례 분석과 그의 시사점을 통해 본 사업 추진에 활용하고자 하였으며,

III 부는 부천시에서 추진되고 있는 생활임금 관련 주요내용과 회의 결과, 실태조사 결과 요약, 향후 논의과제를 중심으로 다루었습니다.

마지막으로 부록은 부천시생활임금지원조례안과 법적 검토의견, 로스엔젤레스시와 샌디에고시 생활임금조례 번역본을 수록하였습니다.

아직 시작이지만 부천지역노사민정협의회의 지역차원의 사회적 책임실천의 모델인 생활임금지원조례가 제정이 된다면 국내 최초 지자체 단위의 제도적 절차의 완성이라고 보여집니다.

언제나 사회취약계층의 어려움과 지역사회 문제 해결에 앞장서온 노사민정협의회 위원 여러분께 늘 감사와 아낌없는 성원을 드립니다.

올해도 경제위기의 장기적 침체로 지역 기업 및 근로자 등 지역사회 각 계층에 있어 어려운 위기라 많이 예상됩니다.

많은 지혜와 용기를 통해 아낌없는 제언을 부탁드립니다.

[목 차]

『부천시생활임금지원조례』추진 자료집을 발간하며	iii
서론	1
I 부 생활임금에 대한 개관	5
1. 생활임금의 개념과 의미	7
2. 미국의 사회적 배경과 생활임금 캠페인의 전개	10
1) 생활임금 캠페인의 발생 배경	10
2) 생활임금 캠페인의 성공과 성장, 그리고 영역의 확대	13
3) 생활임금 캠페인과 공공계약정책	16
4) 생활임금 캠페인과 노동조합의 결합	19
3. 생활임금조례의 찬반 논쟁	24
1) 생활임금에 대한 긍정적 입장	24
2) 생활임금에 대한 부정적 입장	25
4. 생활임금조례의 주요 특징과 쟁점들	29
1) 생활임금조례의 주요 특징들	29
2) 생활임금조례와 관련하여 제기되는 주요 쟁점 질문들	30
5. 생활임금의 효과와 영향력	33
1) 생활임금조례의 효과와 영향력	33
2) 생활임금의 경제적 효과	34
(1) 생활임금과 고용	34
(2) 생활임금과 빈곤	38
(3) 생활임금과 지방정부의 예산지출	39
(4) 생활임금과 경제발전	43
6. 생활임금과 다른 빈곤대책과의 관계	45
1) 생활임금과 최저임금	45
2) 생활임금과 일반임금	46
3) 생활임금과 근로소득보전세제(EITC)	47

7. 생활임금의 결정과 수준	49
1) 생활임금결정방법과 생활임금수준의 비교	49
2) 생활임금과 최저임금 수준의 비교	52

Ⅱ 부 생활임금에 대한 해외주요사례 55

8. 미국의 생활임금 사례 분석	57
1) 생활임금 캠페인 출현의 정치적 기회구조	57
2) 공적 논쟁의 형성	57
3) 연합 형성(Coalition Building)	59
4) 풀뿌리 행동(Grassroots Action)	61
5) 지속적인 행동주의(Ongoing Activism)	61
6) 미국 주요 도시의 생활임금캠페인 분석	61
(1) 광범위한 프로젝트의 부분으로서 생활임금캠페인	61
① 로스앤젤레스(Los Angeles)	62
② 산호세(San Jose)	68
③ 피츠버그(Pittsburgh)	71
④ 볼티모어(Baltimore)	72
(2) 강한 반대에 의해 강화된 생활임금캠페인	74
① 시카고(Chicago)	74
② 보스턴(Boston)	77
7) 사례분석 요약 및 소결	80
(1) 사례분석 요약	80
(2) 소결	80
9. 기타 주요 국가들의 생활임금 사례 분석	84
1) 영국: 런던생활임금	84
2) 캐나다	86
3) 호주	87
10. 해외 사례들에 대한 평가와 시사점	89
1) 생활임금 캠페인의 성공 이유	89
2) 해외 생활임금 캠페인 사례들의 평가와 시사점	91

Ⅲ 부 부천시를 위한 생활임금조례 제정 방향 93

11. 국내에서 생활임금에 대한 논의	95
1) 국내 생활임금 캠페인의 동향	95
2) 생활임금 결정 기준과 수준 그리고 산정방식	98
3) 참여연대의 생활임금(안)	100

12. 부천시 경제상황과 생활임금의 필요성	107
1) 부천시의 경제와 산업	107
2) 생활임금의 필요성	115
(1) 저임금 노동자 현황과 최저임금 및 최저생계비의 한계	115
(2) 생활임금 도입의 필요성과 의의	119
13. 2013년 「부천시 생활임금조례」 제정을 위한 부천시 임금 실태 조사 최종 결과 보고	122
1) 조사개요	122
(1) 조사목적	122
(2) 조사근거	122
(3) 조사 방법 및 기간	122
(4) 조사대상	123
(5) 조사결과	125
2) 2013년 최저임금 적용	127
(1) 2013년 최저임금 이하 해당 인원	127
(2) 2013년 최저임금 적용시 당연발생 비용	129
3) 생활임금 적용방법 및 설계(안)	130
(1) 생활임금 적용	130
(2) 조정구간 설정	130
(3) 생활임금 설계(안)	131
(4) 결론	133
14. 부천시생활임금지원조례 제정 추진위원회의 논의내용과 결과	135
1) 1차 추진위 회의의 주요 내용과 결과	135
2) 2차 추진위 회의의 주요 내용과 결과	136
3) 3차 추진위 회의의 주요 내용과 결과	136
4) 4차 추진위 회의의 주요 내용과 결과	137
5) 5차 추진위 회의의 주요 내용과 결과	137
6) 6차 추진위 회의의 주요 내용과 결과	138
7) 회차별 주요쟁점 및 결과	138
15. 향후 논의 및 과제	139
1) 종합적인 부천지역 경제발전계획 마련과 생활임금과의 연관성 확보	139
2) 생활임금 시행 시 철저한 관리와 감독	139
3) 생활임금 집행에 대한 평가 및 연구	140
4) 현행법 내 가능한 조례내용과 상위법 개정 필요성 제기	141
[참고문헌]	143

IV부 부록 151

자료 1. 부천시 생활임금 지원 조례안	153
자료 2. 부천시 생활임금 지원 조례(안)에 대한 법률적 검토결과	159
자료 3. 해외 주요 도시의 생활임금조례 및 시행규칙	185

<표 차례>

<표 3-1> 생활임금에 대한 찬성과 반대의 주요 주장들	27
<표 4-1> 생활임금조례의 경제적 효과	40
<표 6-1> 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족의 생활임금예산(단위: 달러)	50
<표 6-2> 메릴랜드 주의 연간 가족 자활 기준(2006년 달러기준)(단위: 달러)	52
<표 6-3> 생활임금과 최저임금에 따른 연 노동자소득 비교(단위: 달러)	53
<표 8-1> 생활임금 캠페인에 의해 형성된 상시적 연합과 새로운 조직	60
<표 8-2> 미국 주요 도시의 생활임금 캠페인 요약	79
<표 9-1> 호주노총의 생활임금 주장의 주요 특징	88
<표 11-1> 추정모형별 2010년 서울형 최저생계비	101
<표 11-2> 2010년 4인 가구 최저주거기준(37㎡, 11.2평)의 전세 및 월세 가격	102
<표 11-3> 2011년 도시근로자 가구 소비지출 항목 및 구성비 : 1인 및 4인 가구	103
<표 11-4> 1안 : 단신근로자 기준, 주거비-교육비 적정화	104
<표 11-5> 2안 : 도시근로자 4인가구 지출의 1/2 (맞벌이를 기준)	105
<표 11-6> 3안 : 4인가구 기준 가구균등화 적용 1인 생계비 산출	105
<표 11-7> 생활임금안 비교 (2011년 기준)	106
<표 12-1> 부천시 사업체 수와 종사자 수 변화 추이	108
<표 12-2> 종사자 규모별 사업체 수와 종사자 수 현황 (2008년)	109
<표 12-3> 부천시 제조업 근로형태별 월 평균임금	113
<표 12-4> 부천시 제조업 근로형태별 주당 근로시간	113
<표 12-5> 부천시 비제조업 근로형태별 월평균임금	114
<표 12-6> 부천시 비제조업 근로형태별 근로시간	114
<표 12-7> 최저임금의 상대적 가치	117
<표 13-1> 부천시 임금 실태 조사의 개요	123
<표 13-2> 부천시와 부천시 민간위탁 사업 및 해당 근로자들의 임금지급 현황	124
<표 13-3> 부천시와 부천시 민간위탁 사업 및 해당 근로자 수	124
<표 13-4> 부서별 현 임금지급 실태(2012년 11월 26일 현재)	125
<표 13-5> 최저임금(2012년 기준) 미만 업무 및 인원	126
<표 13-6> 최저임금(2012년 기준) 지급 업무 및 인원	127
<표 13-7> 최저임금(2013년 기준) 이하 지급 업무 및 인원	127
<표 13-8> 최저임금(2013년 기준) 적용시 당연발생 비용	129

<표 13-9> 조정구간의 설정 (~ 5,800원)	131
<표 13-10> 최저임금(4,860원)+생활임금(5180원-4,860원=320원, 6.6%) 적용시 비용 현황	131
<표 13-11> 인상률 조정에 따른 비용의 변화	133
<표 13-12> 서울시 생활임금 적용안과 부천시 생활임금 제시안 비교	134
<표 14-1> 부천시생활임금추진위원회(가칭) 구성	135
<표 14-2> 회차별 주요쟁점 정리	138

<그림 차례>

[그림 12-1] 업종별 부가가치 총액에서 산업별 비중 변화 추이	109
[그림 12-2] 부천시 제조업의 생산액과 종사자 수 변화	110
[그림 12-3] 부천시 제조업의 사업체 수와 인건비 변화	110
[그림 12-5] 부천시 제조업 종사자의 인구학적 특성별 고용현황	111
[그림 12-4] 부천시 제조업 종사자 수	111
[그림 12-6] 부천시 비제조업체 종사자 규모별 분포	112
[그림 12-7] 부천시 비제조업체 종사자 수	112
[그림 12-8] 부천시 비제조업체 종사자의 인구학적 특성별 고용현황 (단위: %)	112
[그림 12-9] 부천시 근로형태별 월평균 임금 변화	113
[그림 12-10] 구매력 수준에서 본 시간당 최저임금(2010년 1월 현재)	117
[그림 12-11] 명목 최저임금 인상률(2009년 1월 1일 ~ 2010년 1월 1일)	118
[그림 12-12] 실질 최저임금의 인상률(2009년 1월 1일 ~ 2010년 1월 1일)	119
[그림 13-1] 부천시 생활임금 조사 예시	123

서론

- 1994년 12월에 볼티모어의 시장은 요구하는 시와 계약을 맺고 거래 관계를 맺고 있는 기업들이 피고용인들에게 시간당 6.10 달러의 최저임금을 지불해야 하고, 1999년까지 연방 최저임금 보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다고 명시한 생활임금조례(시의회 법안 716, Council Bill 716)에 서명했음. 당시에 이는 거의 연방 최저임금(4.25 달러)보다 거의 시간당 2 달러가 많은 금액이었음.
 - 미국에서 첫 번째 생활임금조례는 1년 동안 공무원노조협의회(AFSCME, American Federation of State, County, and Minicipal Employees)와 볼티모어지도력개발연대(BUILD, Baltimorean United in Leadership Development)라 불리는 신앙에 기초한 공동체 집단에 의해 조직된 캠페인의 결과로서 통과되었음. 이러한 새로운 조례의 직접적인 결과로서, 예를 들어 오리올 공원(Oriole Park)에서 청소를 하던 노동자들은 사람들은 거의 50%가 오른 임금을 받게 됨(Reynolds and Kern, 2003).
- 볼티모어시가 선구적으로 조례를 제정한 이후 전국에 걸쳐 140여 개의 시의회와 카운티 위원회가 다양한 형태의 생활임금 조례를 통과시켰음(Caplan, 2006).
 - 이렇게 조례를 제정한 지역을 특정한 범주로 구분하는 것은 쉽지 않은데, 이는 생활임금조례 제정 운동이 기존의 대노조 성향, 정치적 정서, 경제적 환경 등의 조건을 따르고 있지 않기 때문임.
 - 뉴욕, 시카고, 로스앤젤레스, 샌프란시스코, 보스턴 등의 대도시로부터 소규모 카운티에 이르기까지 도시 규모와 무관하게 운동이 확산되었음. 북동부, 중서부 및 서부의 '산업 및 상업지구'들을 중심으로 분포하기는 하지만, 노스캐롤라이나, 텍사스, 켄터키, 플로리다, 버지니아 등의 전통적 남부지역에도 적지 않게 존재함.
 - 이러한 발전 과정 속에서 생활임금 조례의 적용 범위와 수준을 확대하는 도시가 늘어나고 있으며, 특히 사기업 부문과 비영리 기관에서 근무하는 돌봄노동 종사자에까지 확대 적용하는 경향이 나타나고 있음(권순원, 2005). 또한 생활임금운동은 외국으로까지 확대되어 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 캐나다 등에서도 지속적인 캠페인이 벌어지고 있음(Luce, 2005).
 - 경제학자 커트너(Robert Kuttner)는 "생활임금운동이 시민권 운동 이후 금전적인 문제에 대해 지역 행동주의의 부활을 보여주는 …… 가장 흥미롭고 잘 보고되지 않은 풀뿌리 기획"이라고 주장(Kuttner, 1997: 1)했는데, 지난 10여년간 생활임금 캠페인의 급속한 성장과 성공이라는 면에서 보면 이러한 주장은 선견지명이 있는 것이었음.

- 생활임금 연합들(coalitions)이 형성된 수많은 도시에서 생활임금조례가 제정되거나 생활임금이 도입되었고(또는 때때로 실패하기도 했고), 이러한 연합들이 성장하자 건강보험, 이주자의 권리, 근로소득보전세제(EITC, Earned Income Tax Credits)의 확대, 생활임금조례의 감시, 최저임금의 인상 등과 같은 다른 문제에 대해서도 활발히 사회운동이 전개되었음.
 - 이러한 경제정의 문제로 확대된 생활임금 캠페인의 영향력은 2006 년 중간선거, 2007 년 연방의회, 2008 년 대선에서 적상효과(a trickle-up effect)로 나타났다. 2006 년 선거에서 6 개주(애리조나, 미주리, 콜로라도, 오하이오, 몬태나, 네바다)의 유권자들은 시간당 최저임금을 1 달러~1.7 달러까지 인상하고 최저임금을 물가에 연동시키는 안에 압도적으로 지지하였음(Atlas and Dreier, 2006). 2007 년 1 월 개회 중에 미의회는 첫 100 시간 동안의 연방최저임금을 인상하는 법안을 통과시켰음. 2008 년 대통령선거에서 후보자들은 사회주의자라고 낙인찍힐지도 모른다는 두려움 없이 보편적인 건강보험에 대한 계획들을 제안하였음(Leibovich, 2007).
- 생활임금 캠페인은 초기에 지역의 경제적 환경 및 조건을 근로대중의 관점에서 재구성화 하기 위한 수단으로 기획되어 “공동체를 재건하고 지속가능한 지역경제를 창출”하기 위한 운동으로 시작하였지만 운동의 진행과정에서 점차 ‘실질임금’의 보장에 관한 조례의 제정으로 운동목표가 수렴되었음(강원노동문제연구회, 2005). 말하자면 생활임금운동은 기본생계비(the basic cost of living)와 저임금 소득자를 위한 괜찮은 생계기준(a decent standard of living)을 보장하기 위해 임금을 올리려는 시도였음(Muilenburg and Singh, 2007).
 - 생활임금 캠페인은 조례제정이라는 유사한 목적을 공유하고 있던 반면에, 생활임금 캠페인의 실제적인 조직화 경험들을 상당히 다양함.
- 국내에서는 최저임금법으로 임금의 최저수준을 보장하고 있으나 한국의 최저임금은 노동자 평균임금의 1/3 수준으로 노동자들의 최저생활을 보장하기에는 부족함.
- 현행 최저임금은 형식상 정책임금이나 사실상 노사간의 교섭에 의해 결정되는 교섭임금(negotiated wage)이며 따라서 정책적 목표를 반영하기 어려움. 요컨대 현행 최저임금은 임금의 하한이자 강행요건으로서의 의미.
- 아울러 최저임금은 지역조건, 시장조건, 가구현황 등의 변수들을 고려하지 않고 일괄적으로 적용되는 보편 기준이기 때문에 생활조건이 현저하게 다른 지역 및 부문간 차이를 반영하지 못함.

- 요컨대 현재 최저임금제도가 내포한 이상의 문제를 해결하는 하나의 방법으로 생활임금운동, 생활임금조례 제정 등이 고려됨. 이러한 생활임금 캠페인은 미국을 중심으로 앵글로-색슨 국가들을 중심으로 다양한 형태로 진행되어 왔음.
- 생활임금 캠페인은 상대적으로 적용이 용이한 공공부문을 중심으로 도입, 확산할 수 있음.
 - 공공부문에 고용된 노동자에게 생활임금의 형태로 적정 수준 이상의 임금을 책정, 지급함.
 - 아울러 공공부문의 사업을 위탁받아 수행하는 민간위탁 사업자 등 민간 영역으로 생활임금을 확장할 수 있음. 즉, 직접 고용 뿐 아니라 공공기관 업무를 수행하는 용역·파견 업체, 공공기관과 위탁 및 조달 계약을 체결한 민간업체의 경우 노동자들에게 생활임금 지급을 계약의 조건에 명시하고 준수하도록 하는 것이 공공부문 생활임금의 적용방식임. (예: 런던의 사례)
- 본 보고서는 부천시 및 부천시와 계약 관계에 있는 공공부문에 고용된 저소득 근로자들을 대상으로 지역, 시장조건 등을 고려해 생활임금 제도화하고, 공공부문 저소득 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활보장 및 계층 간 사회양극화 해소, 지역경제균형발전에 기여하기 위한 작성된 것임.
 - 본 보고서는 부천시 생활임금조례 제정안 발의를 앞서 생활임금의 주요 쟁점과 현안이라 할 수 있는 생활임금의 의의와 필요성, 생활임금을 둘러싼 경제적·사회적 편익과 영향력 등에 대한 논쟁들에 대한 기본적인 시각과 입장을 종합·정리하고자 함.
 - 또한 부천지역노사민정협의회에서 진행해 온 부천시 생활임금조례 제정을 위한 회의 내용들과 실태조사 결과를 보고서 형태로 발간하여 부천시 생활임금조례에 대해 판단할 수 있는 근거를 마련하고자 함.
- 이하에서는 먼저 생활임금에 대해 개관한 후에(Ⅰ부), 생활임금에 대한 해외주요 사례의 소개·분석·평가를 통해 시사점을 도출하며(Ⅱ부), 국내에서의 생활임금 논의 및 부천지역 생활임금조례제정추진위원회에서 6차례에 걸쳐 논의된 내용을 정리하고 이를 바탕으로 부천시 생활임금조례 제정 방향을 제시하고자 한다(Ⅲ부). 마지막으로 부록(Ⅳ부)에서는 부천시 생활임금 지원 조례(안)과 이에 대한 법률적 검토 자료, 해외 주요 도시의 생활임금조례와 생활임금시행규칙을 소개하고자 함.

제 1 부

생활임금에 대한 개관

1. 생활임금의 개념과 의미

- 생활임금은 일반적으로 '노동자들이 가족을 부양할 수 있는 능력과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 임금'임. 보다 적극적인 의미에서 '정치적·사회적 활동에 참여할 수 있는 여가와 수단을 가질 수 있는 수준의 임금' 등으로 개념화됨. 통상적으로 연중 일하는 전일제 노동자가 가족을 빈곤으로부터 벗어나게 하기 위해 벌어야 하는 시간당 임금임.
 - 국제노동기구(ILO)는 최저임금의 결정은 빈곤을 극복하고 모든 노동자와 그 가족의 요구를 충족시키는데 기여해야 한다고 밝히고 있는데(ILO 협약 131 호), 생활임금은 노동자와 그 가족을 대상으로 하고 있어 여러 국제기구에서 규정하고 있는 노동자와 그 가족들에게 양질의 생활을 보장하는 보수라는 개념에 충실함.
- 그러나 생활임금이 공식적인 법률로 정의되었던 것은 아니었으며, 일종의 관습적 또는 문화적 규칙이나 관행으로 이해됨. 또한 전사회적인 공감대와 지지를 확보할 수 있을 정도로 명확한 근거를 가진 생활임금의 결정 기준이나 적정 수준은 아직까지 밝혀진 바 없음.
 - 미국의 생활임금 캠페인에서 생활임금의 수준을 '빈곤선 이상'으로 대략 설정하는 것은 이 같은 난점에서 비롯된 것이라고 볼 수 있음. 미국의 경우 대부분의 생활임금조례에서 규정하고 있는 생활임금 결정 기준은 공식적인 빈곤 기준의 한계에도 불구하고 연방정부가 설정한 빈곤선을 활용하면서 부가적인 조항들을 추가하는 게 일반적임.¹⁾
- 소득에 맞는 가족예산의 결정은 오랜 역사를 지니고 있음. 생활임금 및 가족임금 운동 또한 오래되고, 때로는 다양한 형태의 역사를 지니고 있음(Ciscel, 2000).
 - 많은 생활임금 캠페인은 그 지역에서 가게들에게 임금 인상이 필요한 이유를 보여주기 위해 “자활기준(self-sufficiency standards)” 또는 “기본필요예산(basic needs budgets)”이라 불리는 기본가족예산(basic family budgets)을 사용함.
 - 자활이란 한 가족이 기본적 생활수준을 추구할 수 있는 능력을 말함. 여기에는 스스로 식품을 재배하거나, 걸어서 일하러가고, 스스로 집을 짓는 것은 제외됨(Ciscel, 2004). 그리고 자활기준은 공공주택, 식품권, 의료지원이나 아동 보육과 같은 공공 부조(public subsidies)나, 친척이나 친구에 의한 무료 아이 돌봄, 교회나 지역 푸드뱅크에 의해 지원되는 식료품, 친척이나 친구와의 거주와 같은 사적이거나 비공식적 지원 없이 정규시장(regular marketplace)에서 (세금납부

1) 생활임금의 결정방법과 수준에 대한 좀 더 자세한 내용은 본 보고서의 이하의 내용에서 다루겠다.

를 포함하여) 기본적 필요를 충분히 충족시킬 정도의 소득을 말하기도 함(Outtz et al., 1997).

- 기본가족예산은 식료품, 주거, 교통, 의료, 보육, 세금 및 다른 필수품과 같은 기본 예산항목을 충당하기 위해 특정 지역 공동체에서 필요한 가족당 최저 소득액을 계산한 것임.
 - 많은 연구자들은 기본가족예산이 연방정부의 빈곤선(poverty threshold)보다 더 정확하다고 신뢰하는데, 이는 기본가족예산이 특정 지역을 위한 것이고, 보육이나 교통비용과 같은 비용을 포함하고 있기 때문임.
- 미국의 주요 빈곤척도인 빈곤선은 사회보장청(Social Security Administration)에 의하여 개발되었으며, 저소득층의 최소한의 식료품 마켓 바스켓을 구성하여 산출한 최저 식료품 지출비에 '3'을 곱해 산출됨.²⁾
 - 이 때 만들어진 미국의 빈곤선은 그 이후 한 번도 재계측된 바 없으며 물가상승률만 반영하여 갱신하여 왔음. 이에 따라 빈곤선이 실제 빈곤추이를 반영하지 못한다는 비판에 직면하여 개정 필요성이 제기되고 있음.
 - 빈곤지침선(poverty guideline)은 빈곤선을 단순화한 것으로 식량 배급표의 지급기준 등 주로 행정적 목적을 위하여 사용되고 있으며, 미국 보건복지부가 매년 발표하고 있음.
- 연방 최저임금은 빈곤수준 미만의 근로소득을 제공하고 있고, 이에 비해 생활임금은 적용되는 노동자가 한 가족을 부양하기 위해 빈곤수준이나 빈곤수준 이상의 임금을 벌도록 하기 위하여 고안된 보수율(pay rate)임.
 - 진정한 생활임금(true living wage)은 노동자와 그의 가족들이 기본적인 필요수준(의식주, 이동)에 스스로 만족하게 하는 것임.
 - 미국의 생활임금 캠페인에서 대체로 요구하는 임금률은 최저임금과 진정한 생활임금 사이에서 결정됨.
 - 미국의 생활임금 캠페인에서 요구하는 임금률은 지역경제, 보편적인 임금, 생계비, 정치, 연합의 힘에 대한 인식과 같은 문제들을 모두 고려하여 결정됨. 그리고 이러한 고려 요소들은 지역마다 다양하기 때문에, 조례 제정을 통해 얻는 시간당 임금률 또한 매우 다양함(Living Wage Resource Center, 2006).
 - 생활임금조례들에서 임금률이 다양함에도 불구하고, 통상적으로 설정되는 수준은 연중 일하는 전일제의 노동자가 가족을 빈곤으로부터 벗어나도록 하기 위해 벌어야 하는 시간당 임금임.

2) 이는 미국의 3인 이상 가구들은 세후소득의 약 1/3을 식료품 구입에 지출한다는 사실에 기초하고 있다.

- 피거트(M. Pigart) 등에 의하면, 노동(working)에 대한 보상은 노동시장의 세 가지 기능에 따라 대가로서의 임금, 생계비로서의 임금, 그리고 사회적 관행으로서의 임금으로 이해되어야 함(Figuart et al., 2002).
 - 대가로서의 임금은 주류경제학의 세계관을 반영한 것으로, 일반 제품과 같이 노동력의 가치는 공급과 수요에 의해 결정됨. 임금이 낮으면 그것은 낮은 직무생산성을 반영하는 것이고, 개인의 부족한 인적 자원을 반영하는 것임.
 - 그러나 시장은 인간에 의해 형성되고 문화적으로 형성된 제도로서, 이 제도는 많은 오류를 가지고 있음.
 - 생계비로서의 임금은 노동력의 재생산 및 거시경제적 성장을 위해, 사회적으로 정의된 적절한 생활수준에 따라 임금을 결정하는 것을 의미함.
 - 사회적 관행으로서의 임금은 서로 다른 사회 계층, 인종 그리고 민족의 여성과 남성이 어떻게 살아가야 하는지를 보장하거나 재정의하는 수단임.

- 생활임금을 결정하는 것은 임금이 한 가족, 즉 노동자 자신과 그 가족을 부양하는 비용까지 포함할 필요가 있음을 설명하는 과정임.
 - 노동력의 사회적 재생산은 중요한 사회적 목표임. 그리고 사회적 재생산은 다음 세대의 노동자들에게 있어서 단순히 인적 자원을 형성하는 것이 아니라 어떤 형태의 가족이든 한 가족이 사회의 정치생활과 공동체생활에서 적극적인 활동을 하도록 함.
 - 한 가족이 어느 정도의 식료품, 주거 및 교통비용 등을 필요로 하는가를 결정하여 계산하는 것은 근본적으로 정치적 행위로 임금에 대한 사회적 관점을 변화시키는 행위임. 즉, 임금을 대가로 보는 것으로부터 임금은 또한 생계비라는 것을 이해시키는 행위임(Ciscel, 2004).

2. 미국의 사회적 배경과 생활임금 캠페인의 전개

1) 생활임금 캠페인의 발생 배경

- 생활임금 캠페인은 미국의 경제정책 및 도시개발정책으로 인해 파급된 사회·경제적 문제를 보다 적극적으로 해결하는 방안으로 시작되었음.
 - 국가의 경제정책으로 인해 발생한 빈부격차의 증가, 임시직 노동력(temporary workforce)의 증가, 대규모 일시해고(layoffs)의 발생, 실질 임금의 하락, 노조 조직률의 하락, 인플레이션을 반영하지 못하는 연방 최저임금으로 인한 실질 최저임금의 하락, 근로빈곤층에 대한 다양한 보조의 감소 등으로 노동자의 생활수준은 하락하였고, 이에 따라 경제적 불평등에 대한 문제제기가 확산되었음.
- 임금의 변화추이를 살펴보면, 미국에서 관리직이 아닌 직종의 시간당 평균임금은 1973년에 15.71달러로 최고로 올랐다가, 1990년대 후반에 약간 오른 것을 제외하고는 전반적으로 지속적으로 감소하거나 정체되었음.
 - 2001년에 비관리직 시간당 평균임금은 14.31달러였음(Pollin, 2005). 최저임금의 구매력(purchasing power) 역시 1968년에 정점에 올랐다가 1980년대부터 지속적으로 하락하였음. 1996년에는 최저임금이 시간당 5.15달러로 인상되었지만 최저임금의 구매력은 1968년과 비교해서 30%나 하락하였음(Reynolds and Kern, 2003). 그리고 2006년 최저임금의 가치는 1955년 이래로 가장 낮은 수준이었음(Bernstein and Shapiro, 2006).
- 이와 같이 지난 30년간 임금이 정체되고 실질 최저임금이 하락한 것과는 반대로 같은 기간 동안 미국 경제와 노동자의 생산성은 크게 성장해왔음(Reynolds and Kern, 2003).
 - 과거 강력한 노동운동 덕택에 임금과 최저임금은 GDP와 노동자의 생산성 증가에 따라 지속적으로 상승했지만, 지난 30년 동안에는 이러한 일이 일어나지 않았던 것임. 2001년에 노동자 생산성은 최저임금이 정점이었던 1968년보다도 약 80%이상 높았음. 만약 최저임금이 노동자의 생산성을 반영하여 인상되었다면, 당시 미국의 최저임금은 적어도 14.65달러가 되어야 했음(Pollin, 2005).
- 지난 30여 년 동안 미국의 빈부 격차는 심화되었고, 1970년대와 1980년대 사이에 대부분의 미국인들은 실질 임금과 이익 감소, 실업, 경제 불안정성 증가를 경험하였음. 1968년 이래 최저임금의 실질가치는 계속 감소했으며 취업자 계층 내 빈곤층의 비율이 점점 높아졌음. 이러한 현상은 경기가 좋아지든 나빠지든 상관없이 심화되는 양상을 보였음.
 - 더욱 심각한 것은 계층간 소득불평등이 지속적으로 증가했다는 사실임. 1979년

부터 2001년 사이 임금계층 5분위 중 최하 20%의 소득증가율이 3%에 머문 반면 상위 20%의 증가율은 53%에 달해 증가율만 보더라도 무려 17배 이상의 차이를 보였음(안성민, 2007).

- 경제학자 폴 크루그만(P. R. Krugman)에 따르면, 1970년대 후반 이래로 미국의 소득 최상위 1%의 소득은 두 배로 증가한 반면, 95%의 사람들은 1년에 1% 이하로 올랐음(Krugman, 2006a). 현재 미국의 중간계급과 부자들간의 격차는 1920년대 이래로 가장 많이 벌어졌음(Krugman, 2007).
- 미국에서 3,600만 명(전체 인구의 12%)이 시간당 9달러 이하의 소득을 벌고 있고 연방 빈곤선(poverty level) 이하의 삶을 살고 있음(Luce, 2002; Shulman, 2003; Quigley, 2003).
- 연방빈곤선은 빈곤수준을 지나치게 낮게 계측하고 있다고 비판받고 있는데(Economic Policy Institute, 2001; Pearce and Brooks, 2002), 이를 감안하면 미국에서 기본적인 자활기준(self-sufficiency standards) 이하의 소득으로 생계를 유지하는 사람들은 4~8천만 명에 이른다. 그리고 연방빈곤선보다 2~3배 높은 소득을 가짐에도 불구하고, 수백만의 사람들이 생계를 유지하는데 어려움을 겪고 있음(Quigley, 2003).

○ 경제가 악화되고 연방으로부터의 지원이 감소함에 따라 시와 주는 자체적인 프로그램을 만들고 경쟁적으로 자금을 확보하기 위해 노력을 기울였음.

- 시는 자금 확보를 위해 더욱 사기업에 강요하게 되었고, 이로 인해 지자체는 기업들의 의지에 더욱 크게 영향을 받게 되었음. 특히 도시개발의 목적이 크게 변화되었는데, 공-사 벤처를 세워 빈곤문제를 해결하고 평등한 지역공동체를 만드는 것으로부터 ‘친기업’ 환경을 창출하고 지역시장을 확장하는 것으로 변화되었음.
- 도시들은 일자리, 부, 세입을 창출하고 유지하기 위해서 민간기업의 유인, 유치 경쟁을 하였고, 이를 위해 기업들의 생산비용을 낮추는 정책을 실시했음.
- 시는 기업에게 유리한 환경을 조성하기 위해 노조조직화 억압, 임금 삭감, 실업수당 감소, 낮은 세금, 인센티브 제공 등의 정책을 실시했음. 어려운 경제적 시기에, 기업유치를 통해 실업문제를 해결하려고 했던 시의 이러한 정책들로 인해 공공 보조금이 일자리의 창출보다는 민간기업의 투자에 이용되는 등 기업들에 의해 남용되는 문제를 발생시켰음(강원노동문제 연구회, 2005).

○ 이에 따라 공공정책을 통해 저임금노동자들의 임금 등 근로조건을 향상시키기 위한 움직임이 나타났고, 이의 대표적 사례가 생활임금 캠페인임.

- 1980년대 중반에서 1990년대 초반, 지역사회 조직들 사이에 일자리의 창출 및 취약계층의 일자리 접근과 같은 요구조건(requirements)을 도시 보조금, 개발감세, 또는 시 계약과 연결시키는 방안이 광범위하게 논의되었음.

- 연방 실질 최저임금이 1980년대부터 가파르게 하락하여 연방 최저임금의 구매력이 하락하고, 지방 정부들이 공공서비스를 하도급에 맡기는 등 사유화 추세가 강화되었음.
 - 대부분의 하도급 계약이 입찰비용에 기초해서 결정되기 때문에, 입찰기업들은 저임금에 기초해서 경쟁하는 경향이 있음. 지방정부들이 빈곤 임금을 지불하는 기업과 계약을 체결함으로써 지방 정부 자체가 저임금 일자리를 발생시키는 주요 원인이 되었음.
 - 이에 따라 지역에서 노조와 지역사회 활동가들은 노동자들의 임금을 올리기 위한 전략을 모색해왔고, 1994년 볼티모어에서 시작되어 세력을 구축해 온 지역 노조 지도자와 협력자들은 전국에 걸쳐 생활임금조례의 제정에 착수했음.
 - 생활임금조례는 그 지역의 경제 및 정치적 상황에 맞추어 제정되었지만, 기본적으로 납세자의 세금이 빈곤수준 일자리를 위해 자금을 지원하는데 사용되어서는 안 된다는 원칙에 기초하고 있음(Tilly, 2004). 즉, 주나 시, 그리고 군 정부는 빈곤수준의 임금을 지급하는 도급업자와 조달계약을 체결하거나 이들 기업에게 보조금을 지원하거나 감세 혜택을 주어서는 안 된다는 것임.
 - 이에 따라 생활임금 캠페인은 공공기금으로부터 이익을 얻는 민간기업에 고용되어 있는 노동자들에게 연방이나 주 최저임금 수준 이상의 임금을 지급하도록 요구함.
- 생활임금 요구는 세금이 어떻게 사용되고 공공자금에 의해 어떤 유형의 일자리가 창출되어야 하는지에 대한 지역사회의 가치를 적극적으로 주장하는 것임.
 - 생활임금 요구의 기본 개념은 기업이 조달계약이나 보조금, 감세 등을 통해 지역 납세자가 내는 세금으로부터 이익을 얻고자 한다면, 그 회사는 종업원에게 괜찮은 임금(decent wage)을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것임.
- 이러한 생활임금 캠페인은 과거 30년 동안 정책 결정을 지배해왔던 신자유주의적 정치경제에 대한 직접적인 도전이었음.
 - 신자유주의적 정책들은 사회적, 경제적 문제들을 해결하는데 있어 시장이 정부의 개입보다 낫다는 일반적인 인식, 즉 구체적으로는 사유화, 세금 감면, 인원 감축, 탈규제, 외주를 그 특징으로 함.
 - 미국에서 많은 도시와 주에서 산업에 적용하는 주요한 경제발전 정책들은 기업들에게 최대한의 세금우대(tax breaks)와 낮은 노동비용을 제공하는 것이었음. 이러한 맥락에서 140개의 지방자치체에서 제정된 생활임금조례는 신자유주의적 정치경제에 대한 강력한 반격이라고 볼 수 있음(Gertner, 2006).

2) 생활임금 캠페인의 성공과 성장, 그리고 영역의 확대

- 현대적인 생활임금운동이 1994 년 볼티모어에서 시작했지만, “생활임금”이란 용어와 생계 가능한 임금(livable wage)을 위한 노동자의 투쟁의 기원은 19 세기 후반으로 거슬러 올라감(Luce, 2002).
- 현대 생활임금 캠페인은 1994 년 메릴랜드주 볼티모어시에서 첫 승리를 획득했는데, AFL-CIO 의 볼티모어지역 활동가들과 지역 교회, 소수민족 단체 등 지역사회 단체들의 풀뿌리 연합에 의해 주·시·군(county) 등의 지방정부와 상업상의 계약(business contracts)을 맺거나 재정지원을 받는 민간업체는 시간당 6.10 달러를 지불해야 하고, 1999 년까지 연방 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다고 규정한 생활임금 조례를 제정하는 성과를 얻었음. 이는 당시 연방 최저임금인 4.25 달러보다 2 달러가 많은 금액이었음.
- 볼티모어 시에서의 선구적 생활임금조례 제정 이후, 생활임금 캠페인은 빠른 속도로 전 미국으로 파급되어 2004 년 중반까지 120 개 시, 군, 학교위원회(school board), 대학(colleges, universities) 등에서 다양한 형태의 생활임금조례가 제정되었음(ARCON, 2004). 그리고 최근에는 140 개 이상의 캠페인들이 조례를 제정하는데 성공하였음(Living Wage Resource Center, 2006).
 - 생활임금조례의 제정은 경비원, 가사/건강 돌봄노동자, 수위, 폐기물 관리 노동자, 주차 요원 및 식품 공급 노동자 등 저임금노동자의 임금을 인상시켰음.
- 지역 투표(local ballot referendum)를 통해 제정되었건 정부기관(governing bodies)에 의해 채택된 법률을 통해 제정되었건 보통 생활임금조례는 주, 시나 군과 계약을 맺거나 세액 경감이나 경제발전 보조금 지원 등의 형태로 공공 세금으로부터 이익을 얻는 고용주에게 적용됨.
 - 생활임금 캠페인은 연방 빈곤선이나 연방 최저임금보다 높은 수준의 임금하한(wage floors) 설정을 통해 저임금노동자의 임금을 높이고, 지방정부와 계약을 맺는 민간기업들이 저임금 경쟁을 하는 것을 막는 것에서 더 나아가 다양한 영역으로 확대되고 있음. 이를 네 가지 범주로 나누어 살펴보면 다음과 같음.
- 먼저, 생활임금법이 제대로 준수되고 있는지 감시하여 집행하도록 만드는 조치들을 강화해왔음.
 - 이와 같은 조치에는 감시 방법의 결정, 이 법의 준수 여부를 감독하는 유급직원의 요구, 청문 및 진정 과정(hearing and complaint process)에의 개입 등이 있음.

- 둘째, 생활임금운동은 생활임금조례의 적용범위를 확대하기 위해 노력해왔음.
 - 생활임금법이 적용되는 기업규모의 기준을 낮추거나 적용범위를 도급업자(contractors)에서 보조금 수령자로 확대하고, 생활임금조례가 적용되는 지역을 확대하며, 대학이나 사업자 연합과 같은 민간부문 관계자의 동의를 얻어 이들에게도 적용하는 등 적용범위를 확대해왔음. 일례로 샌프란시스코와 뉴멕시코는 전 도시에 생활임금법이 적용되었음.
 - 초기에는 많은 조례가 지방정부와 조달계약을 맺은 도급업자에게 고용된 노동자들로 적용범위를 제한하였으나, 현재는 많은 생활임금법이 지방정부의 서비스 도급업자와 경제발전 보조금을 지원받는 기업들에게 적용하고 있고, 나아가 일반 민간기업으로까지 확대시켜 나가고 있음.
 - 일부 지역의 조례는 보조금을 받는 회사에 입주해 있는 기업(tenants)과 하도급업자, 즉 공공보조금으로 건설된 쇼핑몰에 입주하고 있는 상점이나 감세된 사무실 건물에 위치하고 있는 건물청소부 도급업자(janitorial contractor)에게까지 생활임금 적용을 확대하는 등 한 단계 더 나아간 내용을 포함하고 있음.
 - 버클리나 산타모니카에서는 생활임금의 개념을 훨씬 더 확대하여, 고도로 발전된 해안 관광지역에서 대형 민간업체를 운영하는 고용주에게 생활임금의 준수를 요구하고 있음. 높은 이익을 올리는 호텔과 음식점들이 모여 있는 이들 지역은 많은 세금이 투자되고 집중적인 관광객 장려로 이익을 얻어온 반면, 수천 명의 저임금 가정부, 웨이터의 조수(busboy), 접시 닦는 사람, 주차요원을 고용하고 있는데, 이들 가운데 대다수가 정부 보조금을 받을 자격이 될 정도로 빈곤함. 2000년 7월, 캘리포니아 산타모니카 시정부는 생활임금조례를 시의 도심 관광 지구에 있는 대형 민간업체들에게까지 확대적용하게 되었음. 이에 따라 호텔, 식당 및 소매업에 종사하는 수천 명 이상의 노동자들이 시간당 10.50 달러(+ 의료 혜택)나 시간당 12.25 달러의 임금을 받게 되었는데, 기존의 생활임금 캠페인이 정부부문 종사자들만을 대상으로 했던데 비해 산타모니카 캠페인은 적용대상을 정부청사 밖의 민간부문으로까지 확대하려 했다는 점에서 주목을 받았음.
 - 그러나 이 조례가 민간부문으로까지 확산되는데 반대하는 사업주연합(business coalition)이 2002년 11월 조례반대 운동을 조직해 찬반간 뜨거운 공방이 펼쳐진 결과 결국 50.98 대 49.02의 근소한 차이로 조례 제정이 무산되었음. 조례의 민간부문 확산을 위한 산타모니카에서의 운동이 결국 실패로 돌아가기는 했지만 이 운동은 생활임금운동의 새로운 전환을 위해 매우 중요한 이정표가 되었음.
 - 2003년에는 뉴멕시코의 산타페 시정부가 생활임금조례의 보편적 적용, 즉 시 경계(city borders) 내에서 25인 이상을 고용하고 있는 전 업체는 2004년부터 시간당 최저 8.50 달러의 생활임금을 노동자들에게 지급해야 한다고 규정함으로써 생활임금 캠페인의 새로운 이정표가 되었음.

- 대도시 샌프란시스코도 시위원회 투표를 통해 시내의 거의 모든 노동자들에게 적용되는 시간당 8.50 달러의 생활임금조례를 확정했음. 생활임금 캠페인은 대학 구내에까지 확산되어, 버지니아 대학 및 스왓스모(Swarthmore)의 학생단체들은 수년에 걸쳐 대학에 고용된 노동자들을 위한 생활임금조례 제정 캠페인을 벌였으며, 2002년 전 세계적 화제가 되었던 하버드대학의 생활임금 캠페인은 3주에 걸친 학생그룹들에 의한 연좌농성에 의해 지지되어 결국 대학 본부가 하도급 노동자들에게도 10.25 달러의 생활임금을 지급하도록 만들었음.

○ 셋째, 생활임금 캠페인은 생활임금의 수준을 더 높이는 것은 물론 의료보험, 유급 휴가 등의 복리후생(benefits), 노동평화(labor peace)나 기타 노사관계관련 조건, 지역사회 고용 등의 조항을 추가함으로써 내용을 심화시키기 위해 노력해왔음.

- 임금하한을 설정함으로써 입찰업자들간 저임금 경쟁을 막는 것과 더불어, 일부 생활임금법은 시가 조달계약시 예상된 계약자의 노사관계를 고려하도록 요구하는 노동평화 조항을 포함하고 있음. 예를 들면, 조례에 근거해 권리를 주장하는 노동자에 대한 고용주의 보복을 금지하는 조항, 조달계약에서 고용주가 바뀔 때 노동자가 일자리를 유지할 수 있도록 보호하거나 생활임금 조건이 단체교섭협약을 대체하도록 허용하는 조항, 또는 사업체가 노조선거에 중립을 지키거나 대다수 노동자로부터의 신청(petition)에 기초하여 노조를 인정하는 조건 등이 그것임. 생활임금조례는 다양한 방법으로 반노조적 고용주를 제외하거나, 노조조직화를 촉진하거나 용이하게 하는 조항들을 부가하고 있음.³⁾
- 일부 생활임금 조직가들은 노조설립 절차를 까다롭게 규정하고 있는 연방 노동법(national labor law)이 개혁되지 않는 경우, 대다수 노동자로부터의 신청(petition)에 기초하여 노조를 인정하는 조건과 같이 노조 설립을 용이하게 하는 조항들을 부가함으로써 생활임금법이 노사관계법(labor relations law)의 지역적 시스템의 기초를 만들 수 있다고 주장함(Reynolds and Kern, 2002).

3) 미국에서는 노동조합에 관한 모든 사항은 연방법에 의해 전국노동관계위원회(NLRB: National Labor Relation Board)가 주관한다. 연방 노동관계 최고기관인 NLRB는 노조를 결성하려할 경우 해당 사업장에서 근무하는 노동자 가운데 조합원 자격을 갖는 노동자의 1/3 이상이 서명한 위임장(Authorization Card) 제출을 의무화하고 있다. 이 위임장이 제출되면 NLRB는 통상 2주만에 청문회(Hearing)를 주최하는데 사용자측은 대부분 노동관계 전문변호사에게 의뢰하고, 상급연맹 역시 자체 노동조직 전문변호사를 출석시킨다. 청문회에서 사용자측은 상급노동단체의 합법성·노동단체 자격·과거 운영경력·범법사실 여부 등에 관해 질문하고, 상급노동단체는 해당 사업장의 경영실적·임금·복리후생제도·부당노동행위·경영관리의 문제점을 지적하고 부각시킨다. 또 사용자의 노조활동 방해 행위를 방지하기 위해 업무상 조합원 자격이 의심되는 위장조합원 대상자 등을 지적하기도 한다. 청문회가 종결되면 통상 2주일의 기간 후 노조설립 투표 실시 여부, 일시, 장소, 조합원 대상자를 선별해 문서로 노사 양측에 통고한다. 그리고 대략 1개월간의 기간을 정해 사용자측과 노동조합측에 공개적으로 노조설립 찬반활동을 하게하며 가정방문 등을 허용한다. 노동조합 설립 찬반투표는 중립적 장소에서 NLRB의 입회하에 노사대표가 참관하는 가운데 무기명 비밀투표로 진행되며, 투표 종결과 동시에 집계를 통해 투표결과를 공개한 후 노사대표의 확인서명으로 노조설립 여부가 결정된다.

- 넷째, 일부 지역의 생활임금운동 연합은 최저임금의 인상, 기업의 책임강화 등과 같은 다른 종류의 노동시장에 대한 정부규제를 요구하고 있음.
 - 예를 들면, 보스턴주에서 생활임금을 획득하기 위해 연합을 결성한 ‘즉각적인 개혁을 지지하는 지역사회조직연합(Association of Community Organizations for Reform Now: ACORN)’과 주 AFL-CIO는 생활임금 수준이 아닌 주 전체 최저임금의 인상과 주 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credit: EITC)의 증대를 위해 지속적으로 협력하였고, 주 보조금을 지원받는 기업에게 다양한 책임을 부가하는 주 기업책임법(state accountability legislation)을 제정하기 위해 캠페인을 벌이고 있음(Tilly, 2004).
 - 한편, 일부 조례들은 기업들이 대중에게 기업의 고용, 임금, 복리후생 상황에 대해 보고하도록 요구하고, 지방 정부들이 스스로 조달계약 및 기업에 대한 경제 발전 인센티브와 관련된 공공지출(public spending)에 대해 상세히 밝히도록 하고 있음.
 - 한편, 생활임금운동은 단순히 생활임금조례를 제정하는 데 그치지 않고 다양한 방식의 운동으로 전개되고 있는데, 지방 혹은 전국적으로 경제민주주의를 향한 폭넓은 기반을 넓히려는 운동, 노조조직화, 풀뿌리 조직들의 형성, 경제정의와 지속적 발전에 초점을 둔 지속적인 연합을 형성한다는 목표를 부분적 혹은 전체적으로 포함하고 있음(춘천노동복지센터, 2005).

3) 생활임금 캠페인과 공공계약정책

- 미국의 생활임금 캠페인은 볼티모어 생활임금조례 제정 이후 세력을 확산하며 전개되어 왔고, 중요한 지역공공정책의 방향이 되어왔음(Bergen et al., 2007). 생활임금 캠페인은 임금인상을 위해 투쟁하는 것 이상의 것임. 생활임금 캠페인은 납세자의 세금으로부터 이익을 얻는 기업들에게 공공기금으로 인한 혜택에 따른 책임을 요구하는 것임.
- 현대 생활임금 캠페인의 역사가 길지 않지만, 공공계약정책을 통해 기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가하는 것은 새로운 현상이 아님.
 - 생활임금 정책은 정부조달 권한의 집행 시 조건(requirements)을 부가하는 미국 연방 정부의 오래되고 확립된 전통에 기초하고 있음.
 - 이와 같은 연방법률로는 대통령 행정명령 11246(Executive Order 11246, 1965), 데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act, 1931), 코프랜드 반리베이트법(Anti-Kickback Act, 1934), 왈시-힐리 공공계약법(Walsh-Healy Public Contract Act, 1936), 맥나마라-오하라 서비스계약법(Mcnamara-O'Hara Service Contract Act, 1965) 등이 있음.

- 이 가운데 행정명령⁴⁾ 11246은 연방정부와 조달계약을 체결하는 민간사업자에게 적극적 조치(affirmative action)⁵⁾를 시행하도록 요구하고 있음.
 - 미국의 적극적 조치는 연방정부와 조달계약을 체결하는 민간사업자의 경우 불법적인 차별행위를 하지 않는 데서 더 나아가 차별이 발생할 수 있는 문제영역을 분석적으로 찾아내고 이를 개선하기 위한 적극적인 노력을 요구하고 있음(장지연외, 2006).
 - 행정명령 11246은 “연방정부로부터 일정 금액 이상의 용역 계약을 받는, 일정 규모 이상의 모든 조직들은 일정 범주의 사람들의 사용이 그 범주에 속한 자격이 있고 사용가능한 전체 사람들의 수와 얼마나 부합하는지 혹은 얼마나 부합하게 할지를 설명하는 계획을 서면으로 제출해야 한다”고 규정하고 있음. 즉 기업이 자발적으로 채용과 승진, 그리고 고용의 총량 측면에서 소수자를 위한 목표치를 설정할 것을 요구함.
 - 이 프로그램은 인종, 성, 피부색, 종교, 출신국가, 장애 및 월남전 참전과 같은 다양한 범주의 차별을 다루고 있는데, 특히 인종과 성의 문제에 초점을 두고 있음.
- 데이비스-베이컨법은 연방정부의 건설계약을 수주한 회사뿐 아니라 하청용역, 그리고 건설업계에서 정부의 보조를 받는 회사에게 일반임금 및 복리후생(prevaling wages and benefits)을 제공하도록 규정하고 있고, 왈시-힐리 공공계약법은 정부가 제품 구입 계약을 한 고용주에게까지 데이비스-베이컨법의 적용을 확대했음.
- 맥나마라-오하라 서비스계약법(Service Contract Act)은 연방정부의 서비스 계약자에게 일반임금 및 복리후생을 지불할 것을 규정하고 있음. 주, 시, 군 등 지역의 생활임금법률은 조달계약을 체결하거나 보조금을 지급하는 회사에게 지방정부가 특정 기준을 요구하는 가장 최근의 사례임.
- 이 가운데 임금 하한에 관한 조항을 가지고 있는 법을 중심으로 살펴보면, 많은 생활임금법은 현행 연방 및 주의 “일반임금(prevaling wage)” 법 이후 만들어진

4) 행정명령(executive order)은 미국 대통령의 지침(directive)을 의미하며, 다른 국가의 법령(decree)에 해당한다. 미국 헌법은 행정명령을 명시적으로 포함시키고 있지 않으므로 헌법에 따른 행정 권한의 범위는 모호하다. 1789년 이래 지속적으로 공표되어 온 행정명령의 예로는 루이지애나 매입(Louisiana Purchase)과 노예해방령(Emancipation Proclamation)이 있다. 의회는 행정명령과 상충되는 법안을 통과시키거나 이의 집행에 필요한 자금 조달을 거부함으로써 행정명령을 번복할 수 있지만, 실제 이러한 사례를 찾기는 쉽지 않다.

5) 적극적 조치는 눈에 띄는 차별을 금지하는 데에서 더 나아가 오랜 관행으로 인해 특정 집단이 현재 기업이 요구하는 조건을 충족시키기 어렵다는 점때문에 발생하는 간접 차별도 시정하여야 하고 이를 시정하는 방법은 보다 적극적인 조치의 형태를 띠어야 한다는 문제의식에서 도입된 것이다(장지연외, 2006).

것으로, 일반임금법의 역사는 19 세기 후반으로 거슬러 올라가며, 일반임금법은 대공황기(Great Depression)에 인기를 얻었음(Barry, 2008).

- 미국 최초의 일반임금법은 캔자스법(Kansas statute, 1891)으로, 주의 기금을 지원하는 계약에 적용되었음.
 - 이 법은 “작업이 수행되는 지역에서 현재의 일당(per diem) 임금률보다 적지 않은 임금이 캔자스 주나 군, 시, 군내의 군구(township), 또는 당해 주의 다른 지자체 등을 위해서나 이들에 의해 고용된 사람들, 노무자(laborers), 직공(workmen), 숙련공(mechanics)에게 지불되어야 한다”고 규정하였음. 1923 년 까지 6 개의 주가 유사한 일반임금법을 채택했음.
- 그러나 대공황이 되어서야 그와 비슷한 최초의 연방법률인 데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act, 1931)이 제정되었음.
 - 데이비스-베이컨법은 대부분이 건설업인 연방 공공작업(public works projects)에서 일반임금을 주어야한다고 규정하고 있음. 당시 연방정부의 최저낙찰가(lowest bids) 관행으로 인해 입찰자들이 비용감소를 위해 임금비용 하향경쟁을 벌이는 경향이 강했는데, 미국 연방의회는 일반임금 규정을 통해 지역 계약자와 노동자를 다른 지역의 계약자 및 노동자와의 더 값싼 경쟁으로부터 보호하는 데 데이비스-베이컨법을 통과시켰음.
 - 데이비스-베이컨법을 둘러싸고 몇 번의 일시적 보류와 폐지 시도 등 논쟁이 벌어지기도 했으나, 오늘날까지 효력을 발휘하고 있음. 일부 주는 이후에 “작은 데이비스-베이컨”법으로 알려진 일반임금법을 제정하였음.
- 그리고 일부 다른 연방법률은 정부계약과 관련하여 임금하한과 다양한 노동기준을 규정하고 있음.
 - 코프랜드 반리베이트법(Anti-Kickback Act, 1934)은 일부 계약자가 노동자에게 임금의 일부를 반납하도록 요구하고 있는 것으로 밝혀지면서 데이비스-베이컨법의 시행을 돕기 위해 제정되었음.
 - 코프랜드 반리베이트법은 연방 계약자가 노동자에게 “고용계약 하에 받을 자격이 되는 보수(compensation)의 어느 부분을 강제나 협박, 해고의 위협이나 그 밖의 다른 어떤 방법에 의해서라도 포기하도록” 요구하는 것을 불법화함으로써 임금의 일부를 고용주에게 되돌려 주는 것을 금지하고 있음.⁶⁾
 - 이와 함께, 왈시-힐리 공공계약법(Walsh-Healy Public Contract Act, 1936)은 데이비스-베이컨법의 적용을 정부가 제품 구입 계약을 한 고용주에게까지 확대했음.

6) 코프랜드 반리베이트법은 하청 계약자가 하청 계약을 수주하는 조건으로 주계약자 또는 상위의 하청 계약자에게 금전 지불을 하는 것도 금지한다.

- 더 나아가 맥나마라-오하라의 서비스계약법(Mcnamara-O'Hara Service Contract Act, 1965)은 일반 임금과 부가급부(fringe benefits)가 연방계약에 종사하는 특정 서비스 노동자 계층에 지급되도록 규정하였음.
- 이와 같은 규정을 준수하지 않는 경우 연방정부는 미지급된 임금을 거래대금에서 공제하여 노동자에게 임의로 지급할 수 있고, 연방정부가 노동자를 대신하여 민사 소송을 제기할 수도 있음.
- 또한 연방정부는 의무를 이행하지 않는 고용주와의 계약을 해지할 수도 있으며, 가장 강력한 제재로 연방계약 부적격자명단(ineligible list)에 올릴 수도 있음 (Convington and Decker, 2002).

4) 생활임금 캠페인과 노동조합의 결합

- 경제정책과 도시개발정책으로 파급된 사회·경제적 문제를 해결하려는 노력이 생활임금 캠페인을 매개로 다양한 지역사회 조직들과 노동조합의 풀뿌리 연대를 통해 형성, 전개되고 있음.
- 생활임금 캠페인은 생활임금이라는 노동의제에 대한 것임에도 불구하고 지역사회의 시민운동 조직들, 종교단체, 정당, 그리고 노동조합 등 다양한 조직들이 연대를 형성하며 참가하고 있음.
- 생활임금연합은 대체로 50~100 개의 지역사회 조직, 노동조합, 교회나 종교간 협력기구(interfaith organization), 고령자 그룹과 학생 조직, 시민권 조직, 서비스 공급자의 연합, 주거 활동가(housing activists), 그리고 광범위한 진보적 그룹들로 구성됨. 이 가운데 ACORN은 생활임금 캠페인을 주도하는 핵심조직 가운데 하나임.
- 다양한 생활임금 캠페인들이 전략과 전술 면에서 모두 같지는 않지만, 대부분의 캠페인들은 각 도시의 시장과 시의원들에게 생활임금조례를 서명, 통과, 도입하도록 압력을 가하는 연합의 구성원들로부터 나오는 풀뿌리 행동들을 포함하고 있음.
- 생활임금 캠페인들은 대개 가가호호 방문조사(door-to-door canvassing), 공적 청문회(public hearings), 집회(rallies), 시장이나 시의원들에 대한 직접행동(direct actions) 등의 전술들을 조합하고 있음.⁷⁾
- 생활임금 캠페인은 지역사회 공동체에는 경제 정의를 위한 풀뿌리 운동으로 전개되고 있고, 노조에게는 임금인상과 조직화를 위한 운동으로 전개되고 있음.

7) 서로 다른 7가지 유형의 생활임금 캠페인에 대한 사례 연구와 단계적인 생활임금 캠페인의 조직화 가이드에 대한 보다 구체적인 내용은 Reynolds and Kern(2003)을 참조.

- 노동과 지역사회와의 연합에 의한 생활임금조례의 획득은 지역사회에 기반한 노동조직들로 사람들을 결집시키고, 다양한 종류의 지역사회 기준을 설정하는 등의 지역공동체 노조주의(community unionism)로 평가되기도 함(Fine, 2005).
- 볼티모어 지역사회에 가시적인 변화를 가져온 볼티모어 생활임금 캠페인은 노동계와 지역사회 조직들 간의 풀뿌리 연합에 의해 진행되었음.
- 볼티모어 풀뿌리 연합에서 주요한 역할을 한 조직은 지방공무원노동조합인 미국 주, 군, 자치단체 노동자 연맹(American Federation of State, Country, and Municipal Employees: AFSCME)과 교회들에 기반을 둔 지역사회 조직인 볼티모어지도력개발연대(Baltimorean United in Leadership and Development: BUILD)이었음(Niedt et al, 1999).
 - 볼티모어에서의 생활임금의 성공은 저소득·중산층에 기반하고 있는 지역사회 조직인 ACORN,⁸⁾ 종교단체들에 기초한 산업지역재단(Industrial Areas Foundation: IAF), 진보적 정치조직인 신당(New Party)⁹⁾과 같은 전국적 조직이 미국 전역에서 지역 생활임금캠페인을 시작하도록 이끌었음.
 - 볼티모어에서 첫 번째 현대적인 생활임금조례가 통과된 이래, 생활임금조례 쟁취를 위한 연합들이 200 개가 넘는 시, 군(county), 주, 대학캠퍼스에서 형성되었고, 140 개 이상의 캠페인들이 조례를 제정하는 성공하였음(Living Wage Resource Center, 2006).
- 생활임금 캠페인은 많은 지역에서 지역사회 조직들과 노동간의 연합에 의해 전개되어 왔는데, ACORN과 AFL-CIO가 생활임금 캠페인의 확산에 중요한 역할을 하였음. 특히 AFL-CIO는 존 스위니 위원장이 선출된 이후 생활임금 캠페인을 저임금노동자의 임금인상 및 조직화를 위한 주요 정책으로 채택하였음.
- 1995년 AFL-CIO 위원장선거에서 최초로 경선에 의해 선출된 존 스위니 위원장은 미국 노동조합의 전통적 전략인 실리적 조합주의로부터 탈피하여 사회운동적 노동조합을 지향하겠다고 선언하였음.
 - 이의 일환으로 조직화사업 강화와 함께 소득불평등과 노동자의 실질소득 감소에 대응하여 “미국은 인상이 필요하다(America Needs a Raise)”는 슬로건을 내걸고 최저임금인상 투쟁을 전개하였음.

8) ACORN은 사회정의와 지역사회 역량강화를 지향하는 미국 최대의 저소득·중산층에 기반한 지역사회 조직이다. ACORN은 1970년에 설립되었고, 미국의 100개 도시와 아르헨티나, 페루, 멕시코, 도미니카공화국, 캐나다의 도시들에 850개의 지부를 두고 있으며, 35만명의 회원을 가지고 있는데, 지역에 기반을 둔 상향식(bottom-up) 조직이면서도 전국적으로 조직화되어 있다. ACORN은 주거, 의료, 학교교육, 치안, 고용조건 등과 관련된 캠페인들을 진행해 왔고, 볼티모어시에서 시작된 생활임금캠페인을 다른 여러 도시들로 확산시키면서 전국적으로 조직화하고 있다. ACORN은 지역사회 조직화를 기본으로 하되, 지역에서 해결하기 어려운 문제들은 주나 연방의 정책을 변화시킴으로써 해결해나가는 전략을 취하고 있다.

9) 미국의 진보적인 정치 조직으로, 다인종적인, 창조적인 정치 조직을 지향한다. 장기적 시각에서 천천히 정치의 변화를 유도하고 있다. 여러 캠페인을 진행하여 경제와 정치에 기여하고자 한다.

- 이 운동의 한 부분으로 AFL-CIO는 생활임금 캠페인을 승인하였는데, 더 높은 임금 하한을 요구하는 생활임금 캠페인에 적극적으로 결합한 것은 당연한 것이었음. AFL-CIO는 이와 관련된 활동에 대한 정보를 활동가들이 공유하도록 함으로써 전국적으로 논의가 이루어지도록 지원하고 있음.
- 노동운동 조직의 부흥을 약속하며 선출된 존 스위니 위원장의 개혁계획 가운데 하나는 각 대도시 지역에서 노조들을 결집시키는 역할을 해야 하지만 대부분 소멸해가고 있는 조직인 지역노동조합협의회(Central Labor Council: CLC)를 활성화시키고 지역사회와의 유대를 건설하는 것이었음.
 - 한편, ACORN과 같은 지역사회 단체는 생활임금 캠페인을 CLC와 지역사회를 연결시킬 주요 캠페인으로 두기 시작했음(Tilly, 2004).
- 1997년 1월 지역 CLC 위원으로 구성된 CLC 자문위원회에서 AFL-CIO의 새로운 프로그램인 노조 도시 및 조직화를 위한 변화 프로그램(Union Cities and Changing to Organize programs)에 생활임금 캠페인을 의제로 추가하였음.
 - 1997년 9월 2년에 한번 개최되는 AFL-CIO 총회(convention)에 앞서 “(생활임금과 사회정의에 대한) 지역사회와 노동 대토론회”가 열렸고, 총회에서는 지역 생활임금 캠페인의 지원을 위하여 헌신한다는 결의안(resolution)을 통과시켰음.
 - 그리고 공공정책부서(Public Policy Department)의 일원이 지역 회원조합과 CLC의 생활임금 캠페인을 지원하는데 전념하도록 하였으며, 지역사회에 기초하여 노동부문과 지역사회 간 연대운동을 주도하고 있는 “정의로운 일자리(Job with Justice)”와 같은 자체 노동 연대 조직들의 네트워크가 생활임금 캠페인에 참가하도록 장려하였음.
 - 각 지역의 생활운동 연합 내에서 노조의 역할은 확대되어왔음. 볼티모어에서의 승리 3년 후인 1997년에 로스앤젤레스에서 최초의 주요 노동조합 주도 생활임금 캠페인이 승리했음. 1999년에 통과된 14개의 생활임금조례 가운데, 대략 10개의 생활임금조례에 CLC가 상당한 정도 관련되어 있음(Luce, 2001).
- 생활임금 캠페인은 취약 노동계층의 임금하한을 높인다는 점에서뿐만 아니라, 비조직 부문 노동을 조직화하기 위한 노동-공동체간 협력 모델을 제공한다는 측면에서 매우 중요함(Peschek, 1997).
 - 거의 모든 생활임금 캠페인에는 노조가 상당한 정도로 개입하고 있는데, 실제로 생활임금 캠페인과 조직화의 연계는 노동조합들이 수많은 도시 및 지역에서 생활임금 캠페인에 적극적으로 참가하는 중요한 이유가 되고 있음(Tilly, 2004).

- 특히 AFSCME, 전미서비스노동조합(Service Employees International Union: SEIU), 호텔 및 요식업 노동조합(Hotel and Restaurant Employees Union: HERE) 등 서비스부문 산별연맹들이 생활임금 캠페인에 적극적으로 참가하고 있음.
 - 지역 생활임금 캠페인에서 주도적 역할을 하고 있는 산별연맹의 지부로는 시카고의 SEIU 지역조직 880이 대표적 사례임. 그리고 AFL-CIO의 지역조직인 CLC도 많은 지역에서 생활임금 캠페인에 참가하고 있고, 일부 지역에서는 생활임금을 주도적으로 전개하고 있으며, AFL-CIO의 주(state) 조직인 주 노동연맹(state labor federation)은 일부 지역에서 생활임금 캠페인을 지원하였음.
- 생활임금 캠페인에 참가한 이들 노동조합의 목표는 공공부문 일자리의 유지와 조직화임.
- 우선 공공부문의 일자리 유지가 조직력 보호의 핵심인 AFSCME와 같은 노동조합들은 생활임금 캠페인을 정부 일자리(government jobs)의 외주화를 통한 사유화를 저지하기 위한 중요한 수단으로 간주하고 있음.
 - AFSCME는 공공 서비스를 하도급에 맡김으로써 사유화(privatizing)하는 국가적 추세에 대해 상당히 우려하고 있었음. 사유화는 노동자들을 많은 도급업자들(contractors) 사이에 분산시킴으로써 노동자들을 공공부문 노조의 교섭 단위에서 벗어나게 하여 조직화하기 어렵게 만들. 더욱이 도급계약이 입찰 비용에 기초해서 주어지기 때문에, 높은 임금이나 복리후생(benefits)을 위한 협상은 도급계약의 실패를 초래할 수 있음.
 - 이에 따라 AFSCME는 계약자들이 저임금에 기초해서 경쟁하는 것을 막을 방법을 찾고 있었음. 전반적으로 노동조합 조직률이 하락해 온 것과는 달리 1970년대와 1980년대에 걸쳐 공공부문에서는 노동조합 조직률이 상승해 왔다는 점에서 다양한 정부부문 노동자들의 일자리를 보호하는 것은 노동운동 일반의 조직력 유지를 위해서도 매우 중요한 사안이 되고 있었음.
 - 따라서 AFSCME를 비롯한 산별연맹들은 생활임금 캠페인을 이러한 공공부문 일자리에 대한 공격을 효과적으로 차단하거나 혹은 적극적으로 방어할 수 있는 수단으로 간주하고 있음.
- 또한 HERE와 대다수의 자치단체 노동자와 건물청소부(janitors)를 대표하는 SEIU는 생활임금 캠페인을 정부부문 및 서비스업 일반에 종사하는 미조직 노동자들 및 그 주변 노동력들을 노동조합으로 조직하기 위한 중요한 기회로 간주하고 있음.
- HERE와 SEIU는 전반적으로 새로운 조합원을 조직하는데 매우 적극적이었고, 실제로 생활임금 캠페인과 조직화의 연계는 SEIU나 HERE와 같은 서비스부문

노동조합들이 수많은 도시 및 지방에서 생활임금 캠페인에 적극적으로 나서게 하는 중요한 이유가 되고 있음.

- SEIU의 경우 대도시 지역에서 전개한 “건물청소부에게 정의를(Justice for Janitors)” 캠페인과 같이 이미 현장에 기초한 노동조합주의 전략을 전개한 역사를 가지고 있는데, 수많은 시정부에 의해 시청사 청소를 위해 고용된 저임금 건물청소부들이 조직화의 주요한 목표가 되고 있으며 생활임금 캠페인은 이들을 조직화하기 위한 중요한 수단이 되고 있음.

○ 노조주도의 생활임금 캠페인 추진은 “캘리포니아 캠페인”이라고 불리기도 했는데, 이는 클리블랜드와 디트로이트 또한 자주 언급되는 사례이지만, 가장 두드러지는 사례가 산타모니카, 로스앤젤레스, 샌프란시스코(근처에 있는 버클리 와 오크랜드), 산호세와 산타클라라 카운티 등 캘리포니아 주에 위치한 도시에서 전개되고 있기 때문임.

- 이들 도시에서는 노조가 주로 사유화를 통한 노조조직률 감소를 막거나 새로운 조합원 조직화를 지원하기 위하여 생활임금 캠페인을 시작하였음.

3. 생활임금조례의 찬반 논쟁

- 생활임금조례가 점점 더 확산됨에 따라, 생활임금조례가 지역공동체, 저임금 노동자, 빈곤 가정, 사용자에게 미치는 영향을 고려하는 것이 중요해졌음.
 - 정책입안자, 사용자 조직, 노동조합, 노동관련 단체 연합, 선거권을 보유한 시민들은 생활임금 규제의 장·단점에 관한 판단을 하게 됨.
 - 생활임금조례를 도입하고자 하는 각 지역사회와 생활임금을 적용하고자 하는 공공부문은 생활임금의 편익이 손실보다 중요한지 여부를 결정해야만 함.
 - 사회지향적인 집단들은 생활임금 개념을 채택할 가능성이 높은 반면, 보다 재정지향적인 집단들은 생활임금 개념을 채택하는 것을 거부할 가능성이 높음.
 - <표 3-1>은 생활임금조례에 대한 찬성과 반대 주장들에 대해서 요약하고 있음.

1) 생활임금에 대한 긍정적 입장

(1) 생활임금 지지자

- 생활임금조례의 지지자들은 주로 종교 및 신념에 기초한 사회정의 단체들, 조직 노동(노동조합), 빈곤 지역사회 조직들임(Reynolds and Kern, 2003; Nissen, 2010).
- 생활임금 캠페인은 종종 종교적 색채를 활용해왔음.
 - 피가트(M. Figart)에 따르면, 기독교적 사회 및 경제사상은 정당한 생활임금이라는 개념의 윤리적 토대를 쌓는데 도움을 주었음(Figart, 2001).
 - 하비(D. Harvey)는 1994년 볼티모어 생활임금 캠페인의 추동력은 교회로부터 나왔고, 교회가 노동가치의 결정 요인과 항상 관련되는 도덕적이고 문명화된 행동에 관한 분위기를 확립했다고 주장함(Harvey, 2001).
 - 예를 들어, 시카고 일자리와 생활임금 캠페인(The Chicago Jobs and Living Wage Campaign)은 시카고 대주교의 적극적인 지원을 받았고(Nadeem, 2004), 디트로이트 생활임금 캠페인은 생활임금의 기본적인 도덕적인 종교적 함의를 명확히 했음(Reynolds and Kern, 2003).
- ACORN 처럼 전국적인 진보적인 행동주의자 네트워크들은 지역의 캠페인을 연계하고 지원하는데 있어서 중요한 역할을 수행했음(Nadeem, 2004).
 - 생활임금 캠페인은 신당(the New Party)과 전국의 대학 캠퍼스에서의 지역공동체-학생-노동 연합과 같이 새롭고 혁신적인 조직화 모델을 개발하는 것을 도왔음(Cantor and Rathke, 1997).

- 생활임금 캠페인은 사회운동가들에게 서로 다른 단체들 사이의 광범위한 연합을 형성할 수 있는 기회를 제공했음(Walsh, 1998).
- 노동조합도 생활임금 아이디어를 지원해왔음. 예를 들어 AFL-CIO 는 지역의 생활임금 캠페인을 적극적으로 지원하기 위해 1997 년에 결의안을 통과시켰음.

(2) 생활임금조례에 찬성하는 주요 주장들

- 지역의 생활임금조례를 제안하는 가장 공통적인 주장은 도시 내의 빈곤 가구들의 수요를 충족시킬 수 있다는 점과 관련됨.
 - 생활임금 지지자들은 생활임금이 빈곤을 축소시킬 것이고, 저소득 가구들에게 높은 생계수준을 제공할 수 있는 가장 실행 가능한 빈곤탈출 도구라고 주장함(Pollin and Luce, 1998).
- 생활임금 지지자들은 현재의 시간당 연방최저임금이 전일제 노동자가 가족의 생계를 꾸려나가기에는 충분한 시간당 임금이 아니라고 주장함. 결과적으로 많은 생활임금조례들은 조례의 제목과 목적 부분에서 빈곤 문제를 다루고 있음.
- 생활임금 지지자들은 또한 시로부터 상당한 양의 재정적 편익과 도움을 받는 기업과 조직들이 고용된 저임금 노동자들에게 그 지원의 일부를 되돌려주어야 한다고 주장함.
 - 생활임금 지지자들은 시로부터 지원을 받고 경제발전의 인센티브로부터 편익을 얻는 기업의 사용자들이 생계 가능한 임금을 지급할 책임성을 강조함.
- 생활임금 지지자들은 생활임금이 적절하고, 윤리적이며, 정당한 것이라고 주장함.
 - 이들에게는 근로빈곤층의 불우한 조건과 그들이 직면하는 곤경은 윤리적이고 공동의 책임성 문제임.

2) 생활임금에 대한 부정적 입장

(1) 생활임금 반대자

- 생활임금이라는 사고는 많은 비판을 받았음. 생활임금에 대한 주요 반대자들은 전국기업연합회(대표적으로는 the National Federation of Independent Business and the National Restaurant Association), 지역 상공회의소(local chambers of commerce), 공공정책 싱크탱크(대표적으로는 워싱턴에 있는 고용정책연구소[Employment Policies Institute]) 등으로 구성되었음.

- 특히, 고용정책연구소는 연구보고서를 통해 생활임금조례에 반대하는 사례들을 제시하고, 생활임금조례를 “일자리 축소 주범(job killer)”이라 조롱하듯이 언급하였음(Employment Policies Institute, 2000).

(2) 생활임금조례에 반대하는 주요 주장들

- 생활임금 반대자들은 일반적으로 생활임금조례가 생계 가능한 소득을 벌어들이는 데 최선의 방식이 아니라고 주장함.
 - 대신에 지역공동체는 저소득 노동자들에 대한 교육, 직업훈련, 고용상담, 그리고 세금 부담을 줄여주는 일에 초점을 두어야 한다고 주장함.
- 생활임금 반대자들은 또한 생활임금정책의 실행과 관련된 행정비용이 증가되기 때문에 지방정부의 예산과 세금 부담을 증가시킨다고 주장함.
- 생활임금 비판자들은 생활임금조례의 비효율성과 생활임금조례가 기업공동체, 시, 미숙련 저임금 노동자들에게 영향을 주는 의도치 않은 결과들을 종종 강조함.
- 특히, 생활임금 반대자들은 생활임금의 주요 목적—가족들을 빈곤에서 벗어나게 하는 것—은 실제로는 생활임금의 협소한 적용범위로 인해 충족되지 않는다고 주장함.
 - 생활임금조례는 단지 도시 내의 도급업자와 하도급업자에게 적용되고, 조례의 적용을 받는 노동자의 비율은 대개 1% 미만임. 따라서 상대적으로 소수의 개인들만이 실제로 생활임금조례가 적용됨. 따라서 빈곤이 축소될 것이라는 주장은 과장된 것임.
- 생활임금조례 반대자들은 생활임금을 적용받는 노동자들 중 소수만이 가족을 부양하고 있다고 주장함.
 - 1998 년 인구센서스 자료에 따르면, 최저임금 소득자의 대다수는 가족을 부양하지 않고 있었음. 최저임금 소득자 중 가족을 부양하는 비율은 사우스다코타 주 5%에서 미시시피 주 24% 정도였고, 주 전체 그 비율은 평균 15%였음.
 - 대다수 지역의 최저임금조례들은 시 도급업자들의 피고용인들을 포함하기 때문에, 저소득 가족들을 부양하고 있는 생활임금조례 적용 노동자들의 수는 아주 적음(Furdell, 2001).
 - 더욱이 대다수의 저임금 노동자들은 빈곤선 아래 있는 가족들과 함께 살지 않고 있음. 그러므로 저임금 노동자를 목표로 하는 것이 빈곤을 축소시키는 효과적인 방식이 아니라고 주장함.

- 견습 수준의 임금소득자들의 대다수는 자신들의 부모와 함께 살거나, 일하는 배우자가 있거나, 혹은 자녀 없이 혼자 살고 있음. 자녀를 부양하면서 혼자 소득을 버는 사람들은 단지 15%임. 그러나 생활임금의 계산은 한 사람의 임금소득자가 4인 가구를 부양하는 가정에 의존하는 것처럼 보임.¹⁰⁾
- 생활임금 비판자들은 일부 운동참여자들의 선의에도 불구하고 생활임금조례의 혜택을 받는 개인들이 종국에는 생활임금 정책의 실행에 의해서 실제로는 손해를 볼 것이라고 주장함(Stewart, 1980; Reynolds and Kern, 2003).
- 저임금 소득자들은 많은 경우에 저숙련 노동자들임. 임금이 증가하게 되면, 사용자들은 피고용인에 대한 선택권을 확장시킬 것임. 일자리가 가치 있는 것이 되면 양질의 노동자들이 지원하게 될 것임. 사용자들은 소수의 저숙련 노동자들(보다 정확히는 약간의 저숙련 시간)을 고용하고 보다 많은 고숙련 노동을 고용할 것임.
- 동시에 사용자들에게 보다 많은 임금을 지급하게 하는 것은 어떤 일자리가 사라지게 될 것이라는 것을 의미함. 생활임금조례를 통과시키는 것은 일자리를 없애는 가장 빠른 길이라고 주장함.
- 생활임금 반대자들은 생활임금의 상승이 저임금·저숙련 노동자들의 고용을 줄인다고 주장함. 이들은 임금과 고용 사이의 교환관계를 지적하면서 생활임금조례가 저임금·저숙련 노동자들에게 미치는 긍정적인 효과도 상쇄될 것이라고 주장함.

<표 3-1> 생활임금에 대한 찬성과 반대의 주요 주장들

생활임금 찬성 주장	생활임금 반대 주장
1. 개별 노동자들의 생계 수준을 높이고 도시 빈곤을 줄임.	1. 사용자들에게 고비용을 부가하게 되고 이는 사용자들이 일자리를 축소하게 하고, 실업을 증대시키며, 빈곤의 가능성이 더 높아짐.
2. 빈곤 임금을 보조하는 서비스(식품 교환권, 푸드뱅크, 에너지 보조 프로그램 등)에 대한 수요와 납세자의 비용을 줄임.	2. 생활임금조례는 적대적인 기업 환경을 조성할 것이고, 그러한 임금을 가지고 있는 도시에 기업을 유치하는 것을 어렵게 만듦.

10)

<http://wwwc.house.gov/smbiz/hearings/databaseDrivenHearingsSystem/displayTestimony.asp?hearingIdDateFormat=040429&testimonyId=37>.

생활임금 찬성 주장	생활임금 반대 주장
3. 생활임금조례에 의해 영향을 받는 기업들은 노동자 자존감과 사기의 강화, 높은 생산성, 낮은 이직률로 인해 이익을 얻음.	3. 소득과 일자리를 창출하는 더 나은 정책은 기업의 투자를 유인할 수 있는 환경, 기술 정보, 기업가적 이니셔티브를 제공하는 것임. 시장은 양질의 일자리를 창출하는데 있어 강력한 장치임. 임금에 대한 정부의 강제는 시장의 힘이 작동하는 것을 방해함.
4. 생활임금으로 인해 증대된 소비지출 능력을 보유한 노동자들이 자신들의 지역공동체에 대한 소비를 증대시킬 때, 생활임금 적용을 받는 노동자들이 살고 있는 지역공동체는 완만한 성장을 얻을 것임.	4. 공적 자금, 납세자 세금은 빈곤한 일자들을 보조하는데 사용되어서는 안 됨.
5. 전일제 노동자들은 최저임금이 인플레이션을 따라잡지 못하기 때문에 생활임금을 받을 자격이 있음.	5. 저임금 노동자들이 항상 저소득 가정에서 비롯된 것이 아니기 때문에, 최저임금을 생활임금을 인상하는 것은 빈곤과 맞서 싸우는데 효과적이지 않은 도구임.
6. 복지 혜택을 받지 못하는 가족들이 자신 스스로 지원하는 것을 보장함.	6. 현재 고용되어 있는 저임금 노동자들은 생활임금조례의 시행 이후에 양질의 노동자들로 대체될 수도 있음. 사용자들은 미숙련 노동자들을 좀 더 자격 있는 노동자들로 간단히 교체할 것임. 사용자들이 높은 임금을 지급하는 한, 사용자들은 자신들이 원하는 최선의 노동자들을 고용할 것임.
7. 생활임금은 적절하고, 정당하며, 윤리적인 것임.	7. 생활임금의 인상은 빈민 혹은 저소득 가구들의 소득을 인상한다는 제도의 원칙적인 정책 목표를 달성하는데 실패할 것임.
8. 생활임금의 영향을 받는 지역공동체 내에서 괜찮은 생계기준을 유지하거나 만들기 위해 세금을 사용하는 것은 정당함.	8. 독립적인 경제학자들에 의해 수행된 연구는 생활임금조례가 부정적인 경제적 결과를 초래한다고 보고하고 있음.
9. 생활임금은 세금의 토대를 확장함.	9. 생활임금조례는 시의 도급 비용을 증대시킬 것임.
10. 생활임금조례는 저숙련 노동자들에게 일자리 경험을 제공함으로써 저숙련 노동자들의 숙련을 강화할 것임.	10. 생활임금조례는 생활임금의 영향을 받는 노동자들이 숙련도가 낮기 때문에 낮은 임금을 받고 있다는 사실을 무시하고 있음.

- 다음의 생활임금의 효과와 영향력을 다루는 부분(5 장 참조)과 생활임금과 다른 빈곤정책들과의 관계를 다루는 부분(6 장 참조)에서는 생활임금에 대한 찬반 주장들에 대한 경험적 연구 결과들을 제시할 것임.

4. 생활임금조례의 주요 특징과 쟁점들

1) 생활임금조례의 주요 특징들

- 생활임금 캠페인들은 그 범위 면에서 매우 다양하지만, 이것들은 일반적으로 두 가지 기본적인 신념에 토대를 두고 있음.
- 첫 번째는 공적인 세금이 빈곤 수준의 임금을 지불하는 사용자들을 보조하기 위해서 사용되어서는 안 된다는 신념이고, 두 번째는 전일제 일자리를 근무하는 노동자들은 빈곤의 함정에 빠져서는 안 된다는 신념임.
 - 경제정책연구소(Economic Policy Institute)는 대부분의 생활임금조례의 적용을 받는 노동력은 지역 노동력의 1% 이하를 차지한다고 평가함(Economic Policy Institute, 2004).
 - 생활임금의 지지자조차도 생활임금 캠페인을 빈곤의 완화를 위해 필수적인 첫 번째 조치로 이해하고 있음(Spain and Wiley, 1998).
 - 다른 무엇보다도, 미국에서 성공적인 생활임금 캠페인은 저임금과 빈곤을 경감하기 위한 정책들에 대한 지지를 형성할 수 있는 정치적 계기를 창출함(Pollin and Luce, 1998).
 - 따라서 생활임금 캠페인은 단기간 혹은 소규모의 승리를 목적으로 하는 것처럼 보이고(Soper, Von Bergen and Sanders, 1996), ‘모방과 확산(imitation and diffusion)’의 과정을 통해 대규모로 생활임금 캠페인의 목적을 확장하고자 함(Martin, 2001).
 - 생활임금 캠페인의 궁극적인 잠재력은 정부 정책의 변화뿐만 아니라 경제민주주의를 달성하기 위한 구체적인 조치를 취할 수 있는 기회에 있음(Reynolds and Kern, 2003).
- 미국의 생활임금조례는 이러한 기본적인 두 가지 신념을 반영하고 있음. 생활임금조례는 임금수준, 적용대상과 범위 등에서 상당히 다양하지만, 전국적으로 확산된 미국의 생활임금조례의 공통적인 주요 특징은 다음 두 가지로 요약됨.
- 생활임금조례의 첫 번째 주요 특징은 생활임금조례가 주정부나 연방정부의 법률에 의해 정해지는 전통적인 최저임금보다 높은 임금하한을 설정하고 있다는 점임.
 - 많은 조례들은 기존의 연방빈곤수준을 정하는 가이드라인과 직접적으로 연관되어 있음. 그러므로 자동적으로 이 수준보다 높게 매년 가족에게 필요한 새로운 임금수준이 설정되는 것임(ACORN, 2003). 따라서 연방정부가 매해 새로운 빈곤 가이드라인을 설정할 때, 이러한 기준에 따라 생활임금은 증가함.

- 로스앤젤레스, 오클랜드, 캘리포니아와 같은 다른 지역들에서는 생계비의 증가를 고려하면서 매년 인상되는 초임(initial wage)을 설정함(ACORN, 2003). 이러한 지역들의 생활임금조례가 초임을 설정하는 기준을 명확하게 언급하고 있지는 않지만, 그 기준에서 빈곤은 의심할 여지없이 기본적 요소임(Neumark and Adams, 2003).

- 두 번째 특징은 생활임금조례의 적용범위가 결코 보편적이지 않다는 점임.
 - 대부분 생활임금조례의 공통적인 적용범위는 시정부 소유의 공기업, 공적 자금의 지원을 받는 민간기업의 도급계약 노동자들에 제한되고, 앞서 기술했듯이 생활임금을 적용받는 노동자들의 비율은 1% 정도임.
 - 가장 최소한의 생활임금조례의 적용범위는 시가 고용한 노동자들에게 해당함.
 - 생활임금조례의 협소한 적용범위는 최저임금의 적용범위와 대조적인데, 최저임금은 거의 모든 노동자들에게 적용됨.
 - 따라서 생활임금조례는 높은 임금하한을 부과하고, 임금하한을 선택하는데 있어 종종 반영되는 반(反)빈곤의 목적을 가지고 있으며, 상대적으로 제한된 노동자 집단에 적용됨.

2) 생활임금조례와 관련하여 제기되는 주요 쟁점 질문들

- 비록 생활임금은 20 여 년 전에 볼티모어에 도입되었지만, 정책입안자들은 생활임금조례의 세부적인 사항들을 잘 알지는 못함.
 - 따라서 생활임금 규제의 가치와 법적 책임을 정하기 전에, 정치적 지도자들은 생활임금조례안을 만드는 데 있어 아래와 같이 생활임금조례의 실행을 고려할 때 제기되는 주요 쟁점들에 대한 질문들에 익숙해지는 것이 도움이 될 것임.
 - 아래의 질문들은 정책입안자들이 생활임금의 제안을 심사숙고할 때 정책입안자들에게 방향을 제시해주기 위한 것들임.

(1) 임금수준 관련

- 새로운 생활임금 수준을 어떻게 설정할 것인가? 생활임금의 수준은 연방빈곤선의 130% 혹은 140%와 같이 특정한 측정 수준과 연관될 것인가?
- 생활임금은 복지급여와 수당(건강보험료, 연금 등)을 포함할 것인가?
- 기본급(base wage)의 인상은 언제 결정되고, 어떻게 결정할 것인가?

(2) 적용범위 관련

- 어떤 사용자와 노동자가 생활임금조례의 적용을 받을 것인가? 지방정부에 의해 직접 고용된 노동자인가? 서비스 계약을 한 도급업자/하도급업자 소속의 노동자인가? 지방정부로부터 경제발전 보조금을 받거나 여타 재정적 지원을 받았던 기업과 조직인가?
- 비영리기관 같이 특정한 범주의 서비스계약은 예외를 두어야 하는가?
- 어떤 노동자가 새로운 임금수준을 받을 수 있는 자격이 있는 것인가? 전일제 노동자인가? 혹은 단시간 노동자인가? 10인 이상 규모의 기업에 고용된 모든 노동자인가? 단지 특정한 서비스 계약이나 특정한 범주의 일자리에서 노동하는 노동자만 해당하는가?
- 자격 있는 노동자에게 생활임금을 지급하기 위해서 사용자에게 특정한 요구조건을 부과할 것인가? 특정 규모나 어느 정도 수준 이상의 서비스 계약이나 보조금에 대해서 사용자에게 생활임금을 지급할 것을 명시할 것인가?

(3) 시행 관련

- 지방정부의 어떤 부서가 생활임금조례의 시행을 관리·감독할 것인가? 어떤 기업들이 규제를 충실히 지키는지 지키지 않는지를 어떻게 확인하고 모니터할 것인가? 생활임금 규제를 받는 기업들은 어떤 종류의 보고가 필요할 것인가?
- 만약 생활임금조례의 위반사항이 발생한다면, 어떤 종류의 제재조치가 기업에 부과될 것인가? 한 차례의 벌금인가? 벌금과 생활임금을 적용받는 노동자들에 대한 체불임금의 지급인가? 서비스 계약의 즉각적인 파기 그리고(또는) 향후 다른 서비스 도급의 입찰이나 재정적 지원의 금지인가?
- 높은 수준의 새로운 생활임금의 부과 때문에 일자리를 잃을 위험이나 불평사항들을 가지고 있는 노동자들에 대한 지원 혹은 보호가 있는 것인가?

(4) 기타 주요 질문들

- 지역의 생활임금조례와 관련해서 상위 수준의 법률적 제약이 있는가?
- 얼마나 많은 노동자들 그리고/혹은 가족들이 생활임금의 시행에 의해 영향을 받을 것인가?
- 생활임금을 받을 가능성이 있는 사람들의 전반적인 가구 소득의 수준은 어느 정도인가?
- 생활임금을 버는 사람들은 어떤 유형의 가족에서 살고 있는가? 1인 가구인지, 결혼은 했는지? 그들은 가구주인가? 그들은 가족 중에서 유일한 소득인구인지 혹은 여러 소득자들 중에 하나인지?

- 임금 인상을 넘어서는 실질적인 생활임금의 총비용은 얼마인가? 숨겨진 비용은 없는가?
- 생활임금의 수혜자들 중에 몇 %가 2~4 인 가구의 유일한 생계부양자인가?
- 생활임금의 수혜자들 중에 몇 %가 부양가족이 없는 1 인 가구인가?
- 생활임금조례의 채택에 따른 임금 인상으로 인해 자신의 일자리를 잃은 사람들을 위해서 어떤 자원이 이용가능한가?
- 일시적인 해고가 발생한다면 해고를 당한 사람들은 어떤 종류의 공공 부조나 급여가 이용가능한가?
- 높은 수준의 임금률을 의무적으로 부과할 때, 사용자들은 다양한 노동자들을 고용할 수 있을 것인가? 높은 교육수준과 고숙련을 지닌 노동자들만을 고용하지는 않는가? 높은 수준의 임금의 지급을 보상받기 위해 사용자들은 낮은 수준의 서비스를 제공하거나 어떤 기능을 자동화 할 것인가?
- 생활임금은 사람들이 실업자가 되었을 때 경제활동인구로 재진입하거나 복지 수혜에서 벗어나 경제활동인구로 돌아가는 것을 더 어렵게 하지는 않는가?
- 생활임금에 의해 영향을 받는 시의 도급업자들은 고용기반(employment base)을 축소하거나 지역에서의 고용을 확장하는 것을 축소할 것인가?

5. 생활임금의 효과와 영향력

1) 생활임금조례의 효과와 영향력

- 생활임금조례 제정의 주요 목적은 하향추세에 있는 저임금 소득자의 임금을 높이는 것임.
 - 미국에서 임금소득자 가운데 최하위 10%의 임금이 1979 년에서 1999 년 사이에 9.3%까지 하락했음. 그리고 빈곤선 이상의 4 인 가족을 부양하기 위해 노동자에게 필요한 임금 수준보다 낮은 임금을 지불하는 일자리의 수가 1979 년에서 1999 년 사이에 증가했음. 빈곤수준 임금을 버는 노동력은 1979 년 23.7%에서 1999 년 26.8%로 증가했음.
 - 생활임금 수준은 보통 연간 노동하는 전일제 노동자가 한 가족을 부양하기 위해 벌어야 할 필요가 있는 임금임. 생활임금 조례에 의해 규정된 임금률은 최저 밀워키의 6.25 달러에서 최고 산타크루즈의 12 달러에 이름.
- 생활임금조례는 주나 시, 군 정부가 노동자에게 빈곤 수준의 임금을 지불하는 일자리의 창출을 조장하는 것을 막을 수 있음.
 - 생활임금조례가 없으면, 지방정부는 괜찮은 임금을 지불할 것이라는 어떠한 보증도 없는 일자리를 위해 기업에게 감세혜택을 주거나 보조금을 지원하고, 도급업자가 저임금의 하도급업자(sub-contractors)를 사용하는 것을 막지 못함으로써 빈곤수준의 일자리 창출을 조장할 수 있음.
- 생활임금조례는 지방정부와 조달계약을 맺거나 세액 경감이나 경제발전 보조금 등의 지원을 받는 사업체에 고용되어 있는 노동자의 보수가 도시 노동자의 보수보다 낮지 않게 보증할 수 있음.
 - 이전에 공공부문 노동자에 의해 제공되었던 서비스가 사유화되는 추세에 있는데, 이는 동일한 직무 부문에 있는 민간 분야 노동자의 임금을 감소시키는 결과를 초래했음.
 - 시카고 도시빈곤연구소(Chicago Institute on Urban Poverty)가 시카고 시 임금노동자의 임금 및 복리후생을 정부와 조달계약을 맺은 사업체의 저숙련 일자리의 임금노동자와 비교한 결과, 사유화는 견습 수준 노동자(entry level work- ers)에게 25%~46%에 이르는 보수 손실(compensation losses)을 야기한다는 것을 발견했음. 또한 정부기관은 여성과 소수민족 노동자를 많이 고용하기 때문에, 사유화는 이들 노동자에게는 상대적으로 높은 질의 일자리를 잃는 것을 의미함(Chicago Institute on Urban Poverty, 1997).

- 생활임금조례는 책임 있는 경제발전 정책을 장려함.
 - 세금 감면혜택(tax incentives)에 의해 창출된 일자리의 수와 임금 및 복리후생의 측면에서 일자리의 질에 초점을 맞추고 있는 최근의 연구에 의하면, 많은 경제발전 보조금이 일자리의 질과 연계되지 않고 지원되는 것으로 나타났음.
 - “좋은 일자리 우선(Good Jobs First: GJF)”에 의한 미네소타의 세금 감면혜택에 관한 연구에 의하면, 보조금을 받는 일자리의 72%가 유사 산업의 평균 보수보다 낮은 보수를 받는 것으로 나타났음.
 - 생활임금조례는 지방정부들이 민간기업을 유인, 유치하기 위해 다른 지역보다 더 많은 보조금과 감세혜택을 주고, 기업들의 생산비용을 낮추는 정책을 펴는 등 파괴적인 무한경쟁을 하는 것을 막을 수 있음. 생활임금조례가 많은 지역으로 확산되면 될수록 임금비용 감축에 기초하여 입지를 모색하는 기업은 적어질 것임.

2) 생활임금의 경제적 효과

(1) 생활임금과 고용

- 생활임금 및 최저임금의 반대자들은 임금상승이 지역사회의 일자리 수를 감소시킴으로써 이 정책을 통하여 지원하고자 하는 저임금노동자를 어렵게 한다고 비판함.
 - 즉, 임금하한을 높이면 인건비가 상승하여 고용주들이 작업장 재조직, 기계 또는 기구의 대체, 혹은 고임금을 받는 고숙련 노동자로의 대체와 같은 방법을 사용하게 될 것이고, 이에 따라 저임금노동자에 대한 수요가 감소하여 오히려 비숙련 저임금노동자들의 고용이 감소할 것이라고 주장함.
 - 더 나아가 기업은 생활임금규정을 피하기 위해 다른 지역으로 위치를 이전할 것이라고 주장함.
- 그러나 공공정책을 위한 전문센터(Preamble Center for Public Policy: PCPP)와 경제정책연구소(Economic Policy Institute: EPI)에서 수행한 1994년 통과된 볼티모어 생활임금 조례의 영향에 대한 연구에 의하면, 생활임금 조례가 조달계약을 맺은 기업들에 고용되어 있는 노동자들의 일자리 상실을 발생시키지 않은 것으로 나타났음(Weisbrot et al., 1998; Niedt et al., 1999; Pollin et al., 1998).
 - 볼티모어 생활임금조례에 대한 EPI의 평가에 의하면 이 연구를 위해 면접한 대다수의 노동자들은 조례가 실시된 뒤 노동시간에 변화가 없다고 보고했음.
 - 그리고 면접한 사용자들은 임금이 상승했으나 이들 비용은 효율성의 향상에 의해 완화되었다고 보고했는데, 임금 상승에 따라 이직률이 감소했고 이는 채용 및 훈련비용을 감소시켰기 때문임.

- 이와 같은 결과는 최저임금의 적절한 증가가 일자리를 감소시키지 않는다는 연구 결과들과 일치함.
 - 카드와 크루거의 연구(Card and Krueger, 1994)에 의하면, 뉴저지에서의 최저 임금 증가 전후로 해서 뉴저지와 펜실베이니아의 패스트푸드점에서 근무하는 관리자 및 보조관리자들에 대한 전화조사 결과, 뉴저지에서 상대적인 고용감소가 발생하지 않았으며, 대신에 고용탄력성이 0.7로 고용이 급격히 증가한 것으로 나타났다.¹¹⁾
 - 그리고 또 다른 연구에 의하면 1996-1997년의 최저임금 증가가 일자리 감소와 체계적이고 유의한 관계를 가지고 있다는 증거를 발견하지 못한 것으로 나타났음(Bernstein and Schmitt, 1998).
 - 최저임금 증가가 고용에 미치는 영향에 대한 이와 같은 연구결과는 생활임금조례가 저숙련 노동자 사이에 일자리를 감소시키지 않을 것이라는 것을 시사함.
- 볼티모어의 생활임금조례 하에서의 실제적 경험으로부터 도출된 직접적 증거 이외에, 생활임금조례를 가지고 있는 도시들에서 분명하게 보이는 경제적 변형은 생활임금조례가 지역사회의 고용 수준이나 일자리의 성장에 불리한 영향을 미치지 않는다는 것을 보여줌.
 - 예를 들면 오클랜드 생활임금조례는 1998년 7월 1일부터 실시되었는데, 오클랜드 지역의 고용은 1999년 12월 말에 32,200개까지 성장했고, 실업률은 3.3%에서 2.5%로 하락했음. 이에 비해, 미국 전체의 실업률은 같은 기간 동안 4.4%에서 4.1%로 하락하여 하락폭이 오클랜드의 절반도 되지 않는 것으로 나타났다.
 - 또한 샌프란시스코 공항의 경우 생활임금 시행 이후 적용대상 회사에서 총고용이 15% 증가했고, 보스턴 생활임금규정에 의해 적용대상 회사들은 이전보다 고용이 15% 증가했으며, 샌프란시스코 생활임금법에 의해 적용대상 자택요양노동자의 수가 54% 증가했음. 특히 보스턴의 경우, 생활임금법의 적용을 받아 임금을 인상시켜야만 하는 회사가 적용대상이 아니어서 임금을 인상시키지 않아도 되는 회사보다 고용이 더 빨리 증가하였음(Brenner and Luce, 2003).
 - 이러한 결과는 더 높아진 임금하한이 더 높은 고용을 유발시킨다는 것을 의미하지는 않음. 하지만 이것은 임금하한의 인상과 고용증가가 최소한 양립할 수 있음을 증명함.
- 시나 대도시 지역의 전체 고용의 증가나 감소에는 생활임금조례보다는 다른 요인들이 훨씬 더 큰 영향을 미침. 생활임금 요구의 잠재적인 고용 효과에는 지역이

11) 고용의 탄력성은 최저임금의 변화율에 대한 고용의 변화율을 의미한다. 고용탄력성이 0.7이라는 것은 최저임금의 10% 증가가 고용을 7% 증가시킨다는 것을 의미한다.

기본적으로 건강한지 여부와 같은 더 광범위한 문제가 주요하게 영향을 미칠 것임.

- 이를 구체적으로 살펴보면, 미국 정부의 조사에 의하면 1999년 12월 말 현재 12개월 동안 미국의 전체 고용이 2.1% 성장했음. 이에 비해, 밀워키에서는 고용이 1.2%(10,100 개의 일자리) 증가한 반면, 오클랜드에서는 고용이 3.2%(32,200 개의 일자리) 증가했음.
- 생활임금조례를 가지고 있는 두 도시에서 동일한 시기 동안 고용증가율이 다르게 나타난 것을 통해 생활임금조례의 존재 여부가 지역의 총고용 증감에 영향을 미치는 결정적 요인이 아님을 확인할 수 있음.
- 생활임금조례의 존재 여부보다는 그 지역경제의 구조나 성장가능성 등과 같은 거시경제적 요인들이 일자리 증가나 감소에 훨씬 더 중요한 영향을 미침 (AFL-CIO, 2000).

○ 한편, 생활임금의 반대자들은 높은 임금을 주도록 요구하는 생활임금규정을 피하기 위해 기업이 다른 지역으로 위치를 이전함으로써 지역의 일자리가 감소할 것이라고 주장함.

- 그러나 임금은 기업이 입지를 결정하는 여러 요인 중 하나에 불과하고, 현행 생활임금조례가 기업이 어떤 도시에 위치하는 것을 포기하도록 만든다는 증거는 존재하지 않음.
- 기업이 위치를 결정하는 요인에는 여러 가지가 있고, 기업에 따라 그리고 상황에 따라 다양한 요인이 고려됨. 임금률은 기업의 입지 결정에 있어 중요한 고려요인중 하나이지만, 이것이 유일하거나 일차적인 고려사항은 아님. 만약 임금이 가장 중요한 요인이라면, 최저임금이나 생활임금, 평균 임금이 낮은 지역에서는 일자리가 크게 증가하고 높은 지역에서는 일자리가 증가하지 않을 것이나 이는 현실과 다름.
- 기업은 입지를 결정하거나 성장하기 위해서 믿을만하고 확실한 요소로 임금률을 중요하게 고려하기는 하지만, 이와 더불어 숙련노동자의 확보가능성, 노동자의 생산성, 시장 근접성, 수송 및 원료조달의 용이성, 사회 기반시설, 범죄율과 보안 고려사항 등을 고려하여 기업의 조업 장소를 결정함.

○ 많은 연구자들이 기업의 조업 장소 결정 요소, 이전 요소, 확장 요소에 대해 연구해왔는데, 이 가운데 기업발달을 위한 단체(Corporation for Enterprise Development)의 조사에 의하면 임금률은 기업의 위치 결정에 있어 우선순위가 낮은 고려요인임.

- 예를 들어, 조사대상 기업의 절반 이상(55%)이 위치 선정 시 반드시 고려해야 할 요소로 시장 근접성을 들었고, 이에 비해 오직 30% 만이 낮은 임금률이 장소 선정시 반드시 고려되어야 할 요소라고 응답했음.

- 우호적 노동환경, 기술자와 관리자가 생활하기에 좋은 장소, 공급 및 자원에 대한 근접성 등의 요소들이 반드시 필요한 요소로써 낮은 임금률보다 더 자주 고려되었음(Corporation for Enterprise Development, 1986).
 - 버지니아 산업발전부(Virginia Division of Industrial Development)가 의뢰한 또 다른 연구에 의하면, 임금은 사업에 중요한 서비스에 대한 근접성, 총사업 비용, 숙련된 노동자의 이용 가능성과 기업 경영진의 개인적 선호 다음으로 고려되는 요인이었음.
 - 한편, 그랜트-손튼(Grant-Thornton) 조사에 의하면, 제조업자가 특정 장소를 선택하는 이유는 다양함. “시설을 짓거나 이동하려는 계획을 갖고 있는 기업들 가운데 62%가 특히 특정 지역을 선택하는 중요한 요소로 숙련 노동자의 이용 가능성을 들고 있음. …… 그리고 거의 대부분(61%)이 주요 고객과의 근접성이 기업들의 입지선정에 있어 중요 요소라고 응답했는데, 이는 다른 기업과의 경쟁에 있어 중요한 이점으로 작용할 것임. 또한 주요 공급자와의 근접성도 중요한 전략적 고려사항이 될 것임.”¹²⁾
 - 이와 같이 기업이 입지를 선택할 때 숙련 노동자의 이용 가능성, 주요 고객 및 공급자와의 근접성 등과 같은 주요 입지 조건들을 무시하고 생활임금조례의 존재 여부만을 고려하지는 않을 것임. 기업은 입지를 최종적으로 결정할 때 모든 편익과 비용을 고려하여 이윤이 발생한다고 판단되는 경우에 특정 장소를 입지로 결정할 것임.
- 한편, 일부 비판자들은 생활임금이 “적대적 기업 환경”을 만들 것이라고 주장함.
- 그러나 대부분의 생활임금조례는 지방정부와 조달계약을 맺거나 세액 경감이나 경제발전 보조금의 지원을 받는 사업체에 고용된 소수의 노동력에만 적용되기 때문에, 영향력이 크지 않으며 따라서 그와 같은 영향을 미칠 수 없음. 대부분의 생활임금조례는 지역 노동력의 1% 이하에 적용되는 것으로 나타났다.
- 게다가, 생활임금조례에 따른 비용의 증가는 이 법의 적용을 받는 소수의 기업들의 이윤에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.
- 생활임금의 적용을 받는 기업의 이윤폭(profit margin)은 생산비용의 10~20%에 이르는 것으로 추정되는데 비해, 생활임금조례에 의한 임금증가는 전체 생산비용의 2% 정도로 추정됨(EPI, 2000b).
 - 생활임금조례에 따라 더 높은 임금수준을 지불해야 하는 기업들은 종업원들의 생산성 향상으로 총비용이 감소했고, 이직률의 하락으로 채용 및 훈련비용이 감소했음. 또한 생활임금 조건하에서 정부 조달계약에 대한 경쟁은 기업들이 성공

12) "Creating the Future." 9th Annual Grant Thornton Survey of American Manufacturers Report, <http://www.gt.com/resources/mandist/9gtsam/9gtsam4.html>

적 입찰을 위해 증가된 노동비용의 일부를 부담하도록 만드는 유인으로 작용했음(EPI, 2006).

(2) 생활임금과 빈곤

- 미국에서 저소득가구를 지원하기 위해 여러 가지 정책이 제안되거나 실시되고 있는데, 이 가운데 저임금노동자들에게 보다 높은 임금을 주도록 강제함으로써 노동가족이 빈곤으로부터 벗어나 가족을 스스로 부양할 수 있는 수준의 소득을 획득하여 경제적 자활로 나아갈 수 있도록 하기 위한 대표적 정책이 최저임금제와 생활임금조례임.
 - 최저임금과 생활임금의 주요 정책목표는 임금하한의 설정을 통해 저임금 노동자의 소득을 증대시켜 빈곤을 감소시키는 것임.
 - 최저임금은 미국이 보유한 “첫 번째의 그리고 여전히 가장 좋은 빈곤퇴치 프로그램 중 하나”라고 평가되고 있고(Clymer, 1999), 이와 함께 또 다른 빈곤퇴치 도구가 필요한데 “생활임금은 빈곤을 끝내기 위한 매우 중요한 도구”임(EPI, 2000b).
- 그러나 최저임금과 생활임금의 비판자들은 대부분의 저임금 노동자들이 빈곤가족에 속하지 않기 때문에 이와 같은 정책이 빈곤을 감소시키지 않을 것이라고 주장함.
 - 생활임금의 경우, EPI의 볼티모어 생활임금조례에 대한 평가에 따르면 이 주장은 사실이 아님. 생활임금이 적용되는 소수의 노동자 표본을 대상으로 면접조사를 실시한 결과 노동자들에게 적용되는 평균 가계 수입(household income)은 13,632 달러였음.
 - 또한 면접조사 결과는 생활임금 노동자의 임금이 그들 가계의 복리에 얼마나 중요한 부분을 차지하는가를 보여주고 있는데, 면접대상 노동자의 압도적 대다수가 가족의 주된 임금소득자로, 가족 수입(income)의 평균 68%를 버는 것으로 나타났다.
- 최저임금이나 생활임금의 빈곤감소 효과를 비판하기 위해 제기되는 또 다른 주장은 대부분의 저임금노동자가 10 대라는 것임.
 - 그러나 최저임금 연구에 의하면 최저임금 노동자의 70%가 성인임. 또한 생활임금조례가 건물청소부, 버스 조수와 같은 전형적으로 성인 노동자가 가지는 직종에 적용되기 때문에 생활임금 적용대상 노동자의 대부분은 성인 노동자일 것임.

- 많은 지방정부가 근로빈곤 문제를 해결하기 위해 여러 가지 대책을 세우는 동시에, 공공서비스의 사유화와 빈곤임금을 지불하는 사용자와의 조달계약 등을 통해 저임금 일자리를 발생시키는 주요 원인이 되고 있음.
- 생활임금조례는 정부가 고용관행이나 공공정책을 통해 빈곤을 야기하지 않도록 하기 위해 입안되었는데, 생활임금은 빈곤을 종식시키기 위한 하나의 수단이며, 빈곤퇴치 전략의 일부임.

(3) 생활임금과 지방정부의 예산지출

- 생활임금의 반대자들은 생활임금조례가 지방정부의 예산 지출을 증가시킬 것이라고 비판함. 즉 임금하한의 증가는 지방정부와 조달계약을 맺는 고용주들에게 비용으로 부담되고, 비용 증가의 많은 부분이 더 높은 계약비용의 형태로 지방정부에 전가됨. 이러한 비용 증가로 인해 지방정부가 기존에 제공하던 서비스의 수준을 줄이거나 또는 세금을 올려 추가예산을 확보하도록 만들 것이라는 것임.
- 생활임금조례로 인해 증가하거나 새롭게 발생할 가능성이 있는 비용으로는 계약비용과 행정비용이 있음.
 - 먼저 생활임금조례가 실시된 지역에서 계약비용의 증가에 대해 살펴보면, 계약비용이 크게 증가하지 않았으며, 생활임금조례를 채택한 많은 도시 가운데 생활임금조례가 높은 세금을 발생시켰다는 증거는 존재하지 않는 것으로 나타났음.
 - EPI는 20개 도시를 대상으로 지역 생활임금의 경제적 영향을 분석한 연구에서 생활임금조례의 실제 예산 효과는 전체 예산의 1%의 1/10 이하인 경향이 있다는 것을 발견했음(Thompson and Chapman, 2006).
 - 또한 PCPP와 EPI에 의한 볼티모어 생활임금조례에 대한 연구에 의하면 생활임금조례가 지방정부의 계약비용을 유의하게 증가시킨다는 증거는 존재하지 않음.
 - 볼티모어에서 생활임금법이 예산에 미치는 영향에 대한 EPI의 1999년 연구에 따르면, 1994년 볼티모어시에서 생활임금조례가 제정된 이후 볼티모어의 명목 계약비용이 단지 1.2% 증가했는데, 이는 동일한 기간의 인플레이션보다 낮은 수치임. 이에 따라 이 연구는 볼티모어 생활임금이 예산에 거의 영향을 미치지 않았다고 결론을 내렸음(Niedt et al., 1999).
 - PCPP에 의한 연구에서는 생활임금 실시 이후 총비용의 명목증가율은 0.25% 이하로 나타났음(Weisbrot et al., 1998).
 - 두 경우 모두 명목증가율이 인플레이션보다 낮았는데, 이는 실질적으로 계약비용이 생활임금법 시행 이후 감소되었음을 의미함.
 - 볼티모어뿐만 아니라 뉴헤이븐, 보스턴 또한 계약비용의 실제가치가 감소했으며, 데인 카운티 및 샌프란시스코에서도 생활임금이 적용되는 사회서비스에 대

한 계약비용의 명목증가율이 각 지역의 인플레이션비율보다 더 낮았음. 그런데 이들 도시에서 총비용은 실질적으로 감소했지만, 개별 계약별로 살펴보면 동일한 도시 내에서도 다른 양상을 보이고 있는데, 계약비용이 상당한 정도로 인상된 경우도 있고, 감소한 경우도 있음(Niedt et al., 1999; Elmore, 2003).

- <표 4-1>에 의하면 생활임금조례는 지역에 따라 다양한 영향을 미치는 것을 알 수 있고, 특히 생활임금규정이 다수의 지역에서 총계약비용을 크게 증가시키지 않았다는 것을 알 수 있음. 그리고 지역에 따라 비용증가가 발생하는 특별한 계약 또는 여러 형태의 서비스가 존재하지만, 이들 경우에 있어서도 입찰조건 및 입찰과정에서의 경쟁을 통해 계약비용의 증가를 조절할 수 있음(Brenner, 2004).

<표 4-1> 생활임금조례의 경제적 효과

도 시	생활임금 실시 기간	최저임금 대비 임금증가(%)	실제 계약비용의 연간 평균증가 ¹⁾	조사대상 계약 수
볼티모어(메릴랜드)	1996-1997	44	-1.9	19
볼티모어(메릴랜드)	1996-1997	44	1.2 ²⁾	26
뉴헤이븐(코네티컷)	1997-1998	56	-10.9	9
보스톤(매사추세츠)	1999-2000	57	-7.3	29
데인컨추리(위스콘신)	1999-2000	54	2.8 ^{2),3)}	12
코발리스(오리건)	2000-2001	38	9.1	31
샌프란시스코 (캘리포니아)	2000-2001	57(의료보험포함) 78	1.0 ^{2),3)}	-
하트포드(코네티컷)	2000-2001	43(의료보험포함) 71	33.4	2

주: 1) 계약가에 따라 가중치를 줌.

2) 명목계약비용 증가

3) 각 지역에서 생활임금법이 적용되는 인적 서비스 계약

자료: Brenner(2004: 199)

- 생활임금조례로 인해 입찰자들이 공공계약으로 인한 혜택을 재고함으로써 입찰 경쟁력이 떨어질 것이라는 우려가 존재함.
 - 그러나 입찰과정에 대한 생활임금의 영향은 다양하게 나타나고 있는데, 하트포트의 경우 생활임금조례 시행 이후 입찰 건수가 20% 증가한데 비해, 보스톤에서는 입찰건수에 변동이 없었음(Brenner and Luce, 2003). 볼티모어의 경우에는 계약당 입찰 건수가 감소했음(Weisbrot and Sforza-Roderick, 1998).

- 한편, 시의 관료들은 생활임금규정을 경쟁입찰에 대한 방해물로 보지 않으며, 사실상 이를 유인책으로 간주하는 것으로 나타났다(Brewer, 2001: Finance Director's Office, 2000).
 - 이와 같은 연구결과들은 생활임금규정이 계약비용이나 조달경쟁력에 영향을 미치는 많은 요소 중 하나라는 사실을 보여줌(Brenner, 2004).
- 생활임금조례는 지방정부와 조달계약을 맺는 도급업자가 노동자에게 더 높은 임금을 주도록 고안된 것이기 때문에, 그렇지 않은 경우보다 도급업자에게 더 높은 고용비용을 발생시킬 것임.
- 그러나 지방정부의 조달계약을 받으려는 기업들은 다른 기업들과의 경쟁 때문에 더 높은 고용비용을 지방정부에 전가할 수 없거나, 또는 비용이 증가하더라도 지방정부와 거래하는 것이 이익이 되기 때문에 추가 비용을 부담하는 쪽을 선택할 것임.
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 대부분의 기업은 생활임금조례에 의한 임금상승이 예상되는 전체 생산비용의 2% 정도에 불과하기 때문에, 생산액의 10~20%에 이르는 것으로 추정되는 이윤 가운데 일부를 희생하는 것을 택할 것임.
 - 이처럼 생활임금조례에 의한 비용 증가가 기업 총생산비용에 차지하는 비중이 작기 때문에 생활임금조례가 계약비용이나 세금 증가로 이어지지 않음. 예를 들면, 로스앤젤레스의 경우 생활임금조례를 적용받는 사용자들의 생활임금조례에 따른 임금 상승과 관련된 비용증가액은 총비용의 1% 미만에 불과한 것으로 나타났다(Pollin and Luce, 1998). 그리고 임금하한의 인상에 의한 고용비용의 증가는 이직 감소, 이에 따른 훈련 및 채용 비용의 감소, 생산성 향상에 의해 상쇄되어 사용자의 총비용은 거의 증가하지 않을 수 있음.
- 이와 같이 생활임금조례에 따른 고용비용의 증가가 총비용 가운데서 차지하는 비중이 아주 작고, 계약비용의 증가를 통해 지방정부 또는 납세자에게 전가되는 것이 아니라 훈련 및 채용 비용의 감소, 생산성 향상을 통해 상쇄되거나 이윤폭의 축소를 통해 사업체가 부담하게 됨.
- 오히려 생활임금조례가 없는 것이 기업이 고용비용의 일부를 공공에게 전가하도록 허용하는 것임.
- 생활임금조례는 납세자가 아니라 공공계약이나 보조금, 감세 등 공적 자금으로부터 이익을 얻은 사용자에게 노동력에 대한 대가를 지불하도록 더 많은 책임을 부과함으로써 저소득가족의 공적 부조나 민간 자선에 대한 의존을 줄일 수 있음.
 - 저임금 근로소득자가 있는 가족은 생활을 지탱하기 위해 공공 지원이나 민간자선에 의존해야 함. 즉 저임금 노동자 가족은 정부로부터 납세자가 비용을 부담

하는 주거 지원, 복지, 식량 배급표(food stamps)¹³⁾ 등의 원조를 지원받거나 민간의 자선에 의존하거나 빚을 짐.

- 생활임금정책은 사용자에게 여전히 낮은 수준이기는 하지만 더 높은 임금을 지불하도록 함으로써, 노동자 가족이 공적 원조나 민간의 자선에 크게 의존하지 않고 자립하면서 스스로 기본적 필요(basic needs)를 충족시키도록 할 수 있음 (AFL-CIO, 2000).

○ 게다가 향후 어떤 비용이 증가하더라도 이는 지역사회에 주는 이득에 의해 상쇄될 수 있음.

- 생활임금조례에 따라 임금이 상승되면 저임금 노동자들은 공적 보조나 개인적 자선에 대한 의존도를 감소시키는 더 높은 생활수준을 누릴 것임. 이를 통해 잠재적으로 더 많은 돈이 지역사회로 다시 공급되어 그들의 필요를 충족시키고, 상품 및 서비스를 구입할 수 있는 능력을 증가시킴.
- 따라서 생활임금조례에 따라 높아진 비용의 일부는 지역사회에 긍정적 이익으로 돌아옴으로써 상쇄될 것임.

○ 생활임금조례는 생활임금 조례와 관련된 행정 비용(administrative cost)을 증가 시킴. 행정비용은 생활임금조례 준수 여부를 관리·감독하는 공공 부서나 기관이 규정을 수행하는 데 투입하는 비용을 의미함.

- 볼티모어 생활임금조례에 대한 평가에 의하면, 매년 납세자당 0.17 달러의 행정 비용이 소요되는 것으로 나타났음(Weisbrot and Sforza-Roderick, 1998).
- 그러나 생활임금조례가 해당 지역에서 계약비용이나 행정비용을 증가시키더라도, 빈곤가족의 소득 보조와 사회적 서비스에 대한 의존이 줄어들음으로써 지방정부는 예산이 절감되는 효과를 경험할 것임.

○ 그리고 생활임금조례에 의해 계약비용이 높아지거나 행정비용이 발생하여 납세자가 더 많은 세금을 내어야 하더라도, 생활임금조례를 통한 빈곤 감소가 추가된 비용보다 더 가치가 있다고 여기는지 여부는 지역사회 공동체의 가치판단의 문제임.

○ 2000 년에 실시된 여론조사인 “저임금노동자와 복지개혁에 대한 미국인의 태도에 관한 전국조사”에 의하면 조사대상자 5 명중 4 명(84%)은 “국가가 전일제 일자리를 가지고 있는 사람들이 빈곤으로부터 자신의 가족을 지킬 수 있을 정도의 충분한 소득을 획득할 수 있도록 보장해야 한다”는데 찬성했음.¹⁴⁾

13) 미국 저소득층에게 발행되는 식량배급 쿠폰

14) Lake Snell Perry & Associates, "A National Survey of American Attitudes Towards Low-Wage Workers and Welfare Reform," survey conducted April 27-30, 2000.

- 이는 미국인들의 대다수가 전일제 일자리를 가지고 있는 모든 사람들이 빈곤하게 살아서는 안 된다고 생각하고 있다는 것을 보여줌.
 - 그리고 10명 가운데 9명(총 92%)이 4인 가족에게 연간 최소 25,000 달러의 노동자 소득이 필요하다고 응답했고, 69%는 적어도 35,000 달러가 필요하다고 응답함으로써 미국인들이 자신과 자신의 가족을 부양하기 위해 빈곤선(poverty thresholds)보다 훨씬 더 큰 소득(income)을 벌어들여야 한다고 생각하는 것으로 나타났음.
- 노동력에 대한 대가를 지불함으로써 저소득층의 임금을 인상시키는 것을 지지하고 납세자의 세금에 의해 창출된 일자리가 괜찮은 임금을 주는 일자리가 되도록 할 필요가 있다면 지역사회 공동체는 반대할 수 없는 적절한 비용증가 수준을 찾아낼 것임.

(4) 생활임금과 경제발전

- 지방정부가 다른 곳보다 더 많은 보조금이나 혜택을 제공함으로써 기업을 유인하는 지역에서 생활임금조례는 파괴적인 무한경쟁을 막을 수 있음.
- 생활임금조례가 많은 지역으로 확산되면 될수록 임금 감축에 기초하여 가장 비용이 낮은 장소를 구하는 기업은 더욱 적어질 것임. 그리고 생활임금조례에 의해 저임금 노동자들은 더 높은 생활수준을 누릴 것이고 이를 통해 더 많은 돈이 지역사회로 다시 공급되어 지역경기 활성화에 도움을 줄 것임.
- 생활임금조례의 반대자들은 임금수준을 설정하는 것은 사업체에게 맡기고 정부가 시장에 개입해서는 안 된다고 주장함.
- 그러나 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 미 연방정부나 지방정부들은 오랫동안 노동자를 보호하는 임금 등 근로조건에 대한 규정을 통해 일자리의 질에 대한 기준을 설정하는 역할을 해왔음.
 - 정부가 시장에 개입해서는 안 된다는 주장은 그동안 보조금, 감세혜택 등을 통한 여러 가지 방법으로 정부가 시장에 개입하여 기업을 지원해 온 것은 애써 모르는 체 하는 것임.
 - 생활임금조례는 이러한 유형의 지원을 받거나 정부와 계약을 맺는 등 공공기금으로부터 혜택을 받는 기업에게 적용되기 때문에 기업에게 책임을 부과하는 것은 타당한 것임.
- 일반적으로 지방정부가 빈곤대책으로 저소득 가족을 위한 주거 지원, 복지, 식량 배급표 등의 빈곤프로그램을 운영하고 있는데, 이로 인해 고용주들은 저임금을 지불할 수 있음.

- 이들 프로그램이 세금과 자선적 기부를 통해 지출되기 때문에, 이것은 저임금 노동자에 대한 소득 지원과 서비스를 제공하는 부담이 대중에게 넘어가는 것을 의미함.
- 투자유인세제에 의해 창출된 일자리의 임금 및 복리후생 등 일자리의 질에 초점을 맞춘 최근의 연구에 의하면, 많은 경제발전 보조금이 일자리의 질과 관련 없이 지원되는 것으로 나타났다.
- GJF 에 의한 미네소타의 투자유인세제에 대한 연구에 의하면, 보조금을 지원받는 일자리의 72%가 같은 산업의 평균임금 미만의 임금을 받는 것으로 나타났음. 생활임금조례는 경제발전 기금을 지원받는 기업들에게 생활임금을 지불하도록 함으로써 경제발전 정책이 좋은 임금을 지불하는 일자리(good paying jobs)를 창출하도록 하는 방법으로 사용될 수 있음.
- 생활임금이 적용되지 않는 경우, 기업은 낮은 보수, 낮은 훈련, 낮은 동기부여, 높은 이직, 높은 결원으로 특징지어지는 “저진로(low road)” 전략이나 높은 보수, 많은 훈련, 더 큰 동기부여, 낮은 이직, 적은 결원으로 특징지어지는 “고진로(high road)” 전략을 선택할 수 있음.
- 안정적인 노동력을 가지고, 고품질의 제품을 생산하는 편을 선택한 고진로 고용주는 저비용으로 낮은 질의 제품을 제공하는 저진로 고용주와 조달계약을 위해 경쟁할 수밖에 없는데, 생활임금조례는 대중에게 더 높은 질의 서비스를 제공하고 고도로 훈련된 노동력을 창출하는 고진로 전략을 취하는 기업을 장려하는 것임.
- 기업은 더 나은 혜택을 이끌어 내기 위한 지렛대로서 생활임금조례가 있는 지역에 입지하지 않는다는 위협을 사용함. 이와 같은 상황에서 납세자와 의회 등의 지역 대표자들은 지역경제 개발전략을 선택해야 함.
- 즉 기업들의 그와 같은 위협을 받아들여 “부대조건이 없는” 공공조달계약, 감세 혜택, 보조금 지원을 허용함으로써 저진로(low road)로 갈 것인지 아니면 괜찮은 일자리(decent work)와 강한 지역사회 건설로 나아가는 경제적 고진로를 위해 공공자금을 사용하도록 할 것인지 결정해야 함.
- 따라서 생활임금 캠페인은 납세자가 지지하거나 촉진하고자 하는 경제발전 유형에 관한 지역사회 공동체의 토론의 촉매제로서의 기능을 함.
- “부대조건이 없는” 공공조달계약과 보조금 지원은 지방정부가 창출되는 일자리의 질, 노동자의 노동조건과 생활 기준, 지역사회에 대한 영향에 대한 고려 없이 납세자의 세금을 사용하는 것을 허용하는 것임.
- 반면 생활임금조례가 통과되었다는 것은 지역사회 공동체가 노동가족을 지원하는 양질의 일자리에 기초한 경제적 고진로를 선택한 것임.

6. 생활임금과 다른 빈곤대책과의 관계

1) 생활임금과 최저임금

- 최저임금제와 생활임금제는 저임금 노동자를 위해 보다 높은 임금하한을 강제함으로써 빈곤을 감소시키고자 하는 정책이라는 공통점을 가지고 있지만, 두 제도는 임금수준, 임금계산 단위, 적용범위에 있어서 차이를 가지고 있음(Neumark, 2004).
- 첫째, 보통 생활임금조례는 연방 및 주 최저임금 보다 임금하한이 높음.
- 둘째, 연방 최저임금은 한 노동자가 시간당 받을 수 있는 최저액이고, 생활임금수준은 보통 연방 빈곤선에 도달하기 위해 한 명의 연간 풀타임 노동자를 가진 가족에게 필요한 임금수준임.
- 셋째, 생활임금규정은 최저임금보다 적용범위가 더욱 제한적임. 생활임금은 공공부문 노동자나 지방정부와 조달계약을 체결하거나 감세, 또는 보조금을 지원받는 사업체에 적용됨. 따라서 생활임금은 최저임금보다 훨씬 높은 임금을 설정하지만 적용되는 노동자의 수는 훨씬 제한적이고 적음.
 - 각 지역에 따라 생활임금규정이 다르기 때문에 적용범위 또한 다르지만, 이들 규정은 보통 도시 노동력의 1% 미만에 적용됨. 예를 들어, 캘리포니아주 LA의 경우 1999년까지 생활임금규정이 LA 노동시장내 단지 7,600 명의 노동자에게 적용되는 것으로 추정되었음. 이 추정치가 정확하다면, 당시 LA 지역 노동력 4백 4십만 개 가운데 생활임금법이 적용되는 노동자들은 대략 0.17%에 달하는 아주 극소수임을 의미함(Pollin and Luce, 2000).
 - 이것은 적용범위가 매우 제한적이기 때문에 어떤 고용변화가 발생하더라도 적용되지 않는 광범위한 부문 때문에 전체 노동시장에서 그 효과를 구별하기가 쉽지 않다는 것을 의미함(Brenner, 2004).
- 생활임금의 옹호자들은 연방 최저임금이 한 가족을 부양하기에 충분하지 않다는 것을 지적하기 위해 이 용어를 사용하고, 생활임금 캠페인을 임금하한을 높이는 추가적 전략으로 사용하고 있음.
- 미국은 1938년 공정근로기준법(Fair Labor Standard Act: FLSA) 제정을 통하여 최초로 전국 범위에서 최저임금을 강제로 규정하였음.
 - 미국의 연방최저임금법(Federal Minimum Wage Law)이 제정된 1938년 당시 최저임금은 시간당 0.25 달러였고, 이후 여러 차례 개정이 되면서 점차적으로

최저임금액이 상승하였으며, 1970년대 이전까지는 최저임금이 소비자물가보다 빠르게 상승하였으나 이후부터는 물가상승 추세를 따라잡지 못해 실질 최저임금이 지속적으로 하락하였음. 평균임금 대비 최저임금 비율이 1964년 49.4%에서 2005년 32.0%로 크게 하락하였음.

- 연방최저임금은 1997년 9월 1일 시간당 4.75달러에서 5.15달러로 오른 이후 2007년 최저임금법의 개정으로 인해 약 11년 만인 2008년 7월 24일부터 6.55달러로 상승하였고, 2009년까지 7.25달러로 인상되었음.
- 한편, 많은 주 정부들은 최저임금이 적용되는 동일 노동자들에 대해 연방최저임금 수준보다 높은 수준의 최저임금을 지불해오고 있음. 주 최저임금이 높은 순으로 살펴보면, 2008년 현재 워싱턴(8.07달러), 캘리포니아와 매사추세츠(8.0달러), 오리건(7.95달러), 일리노이(7.75달러), 버몬트(7.68달러) 등임.

○ 최저임금은 더 이상 가족 부양이 가능한 임금이 아닌데, 과거 최저임금에 따른 노동자 소득은 3인 가족을 빈곤으로부터 벗어나게 할 만큼 충분하였음. 1960년대와 1970년대 동안에, 전일제의 연중 최저임금 노동자의 연 근로소득(earnings)은 대략 3인 가족의 빈곤수준과 동일했음.

- 그러나 최저임금이 1981년부터 1990년 4월까지 시간당 3.35달러로 유지된 반면, 생활비용은 꾸준히 증가했고, 따라서 최저임금 근로소득은 빈곤선 미만으로 크게 하락했음. 이후 최저임금이 조금씩 증가하였으나 이전의 수준으로 회복하지 못하고 있음.
- 오늘날 전일제의 연중 최저임금 근로소득은 3인 가족의 빈곤수준 이하 약 20% 수준임.¹⁵⁾ 최저임금으로 더 이상 가족을 부양할 수 없기 때문에, 최하층 노동자의 임금 상승을 위하여 정부의 지불능력을 이용하는 정책을 비롯한 추가적 전략이 필요했고, 생활임금은 이를 위한 것임.

2) 생활임금과 일반임금

○ 일반임금법(prevaling wage law)은 정부와 조달계약을 맺는 기업들은 각 직무(job)에 대해 일반(중위)임금, 즉 지역사회에서 동일 직종(job)에 종사하는 전체 노동자 가운데 절반이 이보다 더 많이 벌고, 절반은 더 적게 버는 임금을 지불하도록 규정하고 있음.

- 일반임금 수준은 각 직종이나 각 도시 또는 군에 따라 다름. 일반임금법은 연방이나 주 정부 계약입찰을 위해 경쟁할 때, 저임금 기업이 부당하게 고임금 기업보다 낮은 가격으로 입찰할 수 없도록 하고 있음.

15) U.S. Census Bureau, Preliminary Estimate of Weighted Average Poverty Thresholds for 1999, Jan. 19, 2000. (<http://www.census.gov/hhes/poverty/threshld/99prelim..htm>)

- 일반임금률(prevaling wage rate)은 미국 노동부(DOL)에 의해 결정되는데, 노동부는 특정 지역의 유사 직종 및 건설 사업의 중위임금(median wages)이나 지역 단체교섭협약(collective bargaining agreements)에 의한 임금, 또는 이들 두 종류를 결합한 임금을 사용함.
 - 데이비스-베이컨법을 가진 많은 주들은 최빈률(modal rates)나 평균률(average rates), 가중된 평균임금률(weighted average rates), 복수의 임금률(plurality rates)에 기초한 방식을 사용하여, 미국 노동부와 유사한 방법을 사용함.
- 일반임금은 일반적으로 최저임금보다 높지만 생활임금보다 낮을 수 있음. 따라서 일반임금법은 노동자가 빈곤 수준의 임금을 받는 것을 막을 수 없음(AFL-CIO, 2000).

3) 생활임금과 근로소득보전세제(EITC)

- 근로빈곤층을 돕고자 한다면, 생활임금법이나 최저임금제보다는 지역 근로소득보전세제(Earned Income Tax Credits: EITC), 직업 훈련 및 보육 지원과 같은 좀 더 목표지향적 수단(targeted means)을 통해 지원해야 한다는 주장이 제기되기도 함.
- 근로소득보전세제, 보육 지원, 저소득층 주거지원, 직업훈련 및 관련된 다른 프로그램들은 근로 빈곤층과 그들 가족의 생활을 향상시키는 중요한 수단들이고, 생활임금 요구 또한 중요한 수단 중 하나임. 이 정책들 가운데 어느 것도 독자적으로는 근로 빈곤층의 문제를 해결하는 충분한 수단이 될 수 없음.
- 근로빈곤층 문제에 대한 해결책의 하나로 근로소득보전세제가 중요하기는 하지만, 높은 임금을 위한 완전히 만족스러운 해결책도 아니고 적절한 대체 정책도 아님.
 - 근로소득보전세제나 이와 유사한 세액 공제(tax credits) 제도들은 기업들이 노동자들에게 기준 이하의 임금을 지불하는 것을 허용하고, 저임금노동자를 공공보조를 통해 지원함으로써 고용비용(employment costs)을 납세자에게 전가하는 효과를 가지고 있음.
 - 반면에 생활임금 요구는 노동자에게 빈곤수준 임금을 지불하면서 이윤을 남기는 사용자를 대신해 납세자가 비용을 부담해서는 안 된다는 기본 생각에 기초하고 있음. 납세자의 돈은 좋은 임금을 지불하는 일자리, 즉 생활임금을 지불하는 일자리를 창출하는 경제적 고진로를 지원하는데 사용되어야 한다는 것임.
- 근로소득보전세제와 비교하여 생활임금조례는 지급방법에 있어 이점을 가지고 있음.

- 예산 및 정책 우선순위센터(Center on Budget and Policy Priorities)¹⁶⁾에 의하면, 근로소득보전세제의 수급자격이 되는 5명 중 1명이 급부를 청구하지 않고 있는 것으로 나타나는데, 이는 이들이 근로소득보전세제에 대해 모르거나, 신청하는 정확한 방법을 모르기 때문임.
- 그들의 보수에서 연방소득세가 공제될 정도로 낮은 임금을 받는 노동자들이 세금 환급(tax return)을 신청하는 습관을 가지고 있지 않고, 세금 환급을 신청하지 않는 사람은 근로소득보전세를 받을 수 없음.
- 근로소득보전세제와는 달리, 생활임금을 통한 임금 인상은 자동적으로 노동자에게 돌아가고, 노동자들은 각 급여기간에 상승된 임금을 받음.

○ 생활임금조례는 근로소득보전세제와는 다른 영향을 지역사회에 미침.

- 생활임금제와 근로소득보전세제 모두 저임금 노동자를 금전적으로 지원하지만, 생활임금과 같은 임금명령은 근로소득보전세제와는 다른 보충적 역할을 함.
- 강제적 임금률(mandatory wage rates)은 저임금 노동자를 위해 임금 하한선(wage floor)을 안정시키고, 다른 저임금 노동자에게 이익을 주는 파급효과(spillover effect)를 가지고 있음.
- 또한 생활임금 요구는 사용자가 훈련, 기술 및 다른 혁신에 투자하도록 함으로써 좀 더 생산적이 되도록 조장함.
- 근로소득보전세제는 가족 및 일부 개인에게 직접 지원되지만, 사용자에게 대한 임금 효과가 없기 때문에, 사용자에게 생산성 향상을 위한 어떤 동기도 제공하지 않으며 사용자의 임금결정에 아무런 영향을 미치지 못함.

○ 근로소득보전세제에 의해 세액공제 형태로 정부로부터 지원받는 것보다 생활임금제에 의해 사용자로부터 직접 인상된 임금을 받는 것이 노동자의 기업에 대한 충성심을 높임.

- 이 효과는 생활임금조례의 적용을 받는 고용주들에게 경쟁 이점을 줄 것인데, 생활임금조례의 적용을 받지 않는 사업장의 노동자들보다 생활임금으로 인해 보다 나은 여건 하에 있는 노동자들이 더욱 의욕이 높고 헌신적이며, 생산적인 동기를 갖게 될 것임.
- 생활임금조례의 적용을 받는 고용주가 사원을 모집할 때, 생활임금 일자리가 보다 바람직하기 때문에 지원자가 더 많아 고용주의 선택 가능성은 더 커질 것임.

16) 1981년 창립되었고, 저소득 및 중간소득 가구와 개인에 대해 영향을 미치는 연방과 주 정부 차원의 재정정책 및 공공 프로그램을 연구하여 이들의 생활을 도울 수 있는 정책을 개발하고 있다. 주요한 연구 및 활동 분야는 연방과 주 차원의 재정 이슈, 저소득 프로그램 및 세금분야, 연대활동, 사회보험 프로그램과 연금, 빈곤과 소득경향 등이며, 진보적인 이념지향을 갖는 싱크탱크로 분류되고 있다 (<http://www.cbpp.org>).

7. 생활임금의 결정과 수준

1) 생활임금결정방법과 생활임금수준의 비교

(1) 절대적 방법

- 생활임금의 결정기준은 절대적 방법과 상대적 방법으로 구분할 수 있음.¹⁷⁾ 많은 생활임금연구가 진행되어 왔는데, 이들 대부분은 절대적 방법인 마켓바스켓 접근법(market basket approach)을 사용하고 있음.
 - 즉, 먼저 기본적 생활수준을 제공하는 예산안에 포함되어야 하거나 포함되어서는 안 되는 품목들을 선정한 후 자활을 위한 소비를 한 지역 또는 가족 유형에 따라 추계하여 합산함.
 - 대표적 연구로는 캐롤라이나 북부의 자활기준(Outtz et al., 1997), 멤피스의 생활임금(Ciscel 1999, 2002), 미네소타의 생계비(Steuernagel and Ristua, 1998; Cederberg et al. 2001)가 있음.
 - 이들 연구는 자활기준 결정에 있어 몇 가지 공통된 특성을 가지고 있음. 먼저 가족이 시장에서 생필품을 산다고 가정하고, 자활예산에 구성하는 상품과 서비스에 대한 가족 장바구니(basket)의 세부품목을 제공함.
 - 각 예산은 식료품, 주거, 의료, 아동보육, 교통, 그리고 개인비용·잡비의 세부내역을 제공함. 그리고 가족 및 지방에 초점을 맞추어, 다양한 가족구성에 따른 생계비, 그리고 도시간 및 지방-도시간 생활환경간에 존재하는 생계비 차이를 추산하려 함.
- 세 연구의 동일한 가족 유형(두 명의 자녀를 가진 편부모 가족)에 대한 생활임금 예산을 비교하면 <표 6-1>과 같은데, 아동보육, 세금, 주거, 교통에 대한 가정이 다르지만, 예산이 매우 유사함을 알 수 있음.
 - 지역적 차이가 존재하지만, 이는 생활임금예산의 기본적 의미를 훼손하지는 않음. 즉, 편부모 가족이 자활하기 위해서는 연간 30,000 달러 내지 35,000 달러의 소득이 필요하고, 하나의 전일제 일자리에서 그만큼의 소득을 얻기 위해서는 시간당 15 달러내지 16 달러를 받아야 함.
 - 가장 적절한 자활 추정치에 따르면, 최저임금은 생활임금예산의 1/3 미만이고, 빈곤선은 괜찮은 생활수준(decent standard of living)의 단지 절반정도를 제공함(Ciscel, 2004).

17) 이하의 내용은 Ciscel(2004)의 pp.51-65의 내용을 정리한 것임.

<표 6-1> 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족의 생활임금예산

(단위: 달러)

	미네소타(2001)	메피스(2002)	노스캐롤라이나(1997)
식료품	362.00	371.42	303.24
주거	599.00	790.00	599.00
교통	378.00	153.25	109.60
아동보육	637.00	468.75	703.17
의료	261.00	300.00	161.10
의류 및 잡비	230.00	201.33	187.61
세금	369.00	322.25	511.99
월 임금	2,836.00	2,607.00	2,575.71
년간 임금	34,032.00	31,284.00	30,908.52
시간당 임금	16.36	15.64	14.63

자료: Ciscel(2002); Outz et al.(1997); Cederberg et al.(2001); Ciscel(2004: 59)에서 재 인용

- 이와 같이 대부분의 자활연구는 절대적 기준을 사용하는데, 특정 영역에서 주거 또는 식료품으로 소요되는 예산의 크기를 결정하기 위해 전문가의 도움을 받고, 과학적 근거에 기초하여 가족예산을 도출함.

(2) 상대적 방법

- 이에 비해 경제정책연구소(EPI)는 상대적 생활임금기준을 사용하고 있음. 상대적 생활임금 기준은 중위 소득수준의 일정 비율(혹은 빈곤선의 150%)에 기초함. 이 방법은 이용가능한 정부의 소득 척도에 기초하기 때문에 산정하기 쉽고, 지역사회 소득수준 조정에 따라 조정됨.
 - 이와 같은 상대적 방법은 자활예산에 평균 소득의 증가 및 일반 생활기준의 동 일한 증가, 그리고 상대가격의 변화를 반영할 수 있다는 장점이 있음.
 - 경제정책연구소에서 발간한 “어느 정도가 충분한가(How Much is Enough?)” 는 생활임금 연구에 중요한 역할을 하고 있음. 이 연구는 19 개의 가족예산연구 를 요약하고 있는데, 생활임금예산의 모든 구성요소를 파악하고, 19 개 연구에 의해 사용된 다양한 방법을 검토하고, 각 예산요소에 대한 가장 좋은 접근법을 제안하고 있음.
 - 연구들은 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족에 대해 생활임금으로 평균 월 2,331.95 달러(연 27,983.40 달러)를 권고함. 이를 항목별로 분류하면 다음과 같 음.
 - 식료품: 15.0%, • 주거: 22.5%, • 의료: 8.7%, • 교통: 9.4%,
 - 세금 및 EITC: 13.5%, • 보육: 21.6%, • 기타 필요품: 10.8%

- 한편 동일한 주에서도 지역에 따라 생활임금 수준이 다른데, 메릴랜드주의 사례를 통해 이를 살펴보면,¹⁸⁾
 - 2004 년 메릴랜드주 의회는 생활임금조례를 통과시켰는데, 이에 따라 주와의 조달 계약(state procurement contracts) 액수가 10 만 달러 이상인 민간부문 기업이나 하도급업자가 생활임금법의 적용을 받게 되었음.
 - 법무부(Department of Legislative Service)에 의하면 생활임금조례가 FY 2004 법률적 정부지출금(Legislative Appropriation)에서 수립된 서비스계약 가운데 거의 8 억 9 천 달러에 달하는 계약에 적용됨. 생활임금조례가 적용되는 서비스계약의 종류와 액수를 살펴보면 다음과 같음.
 - 식품 공급(Food Services): 87,214,000 달러,
 - 건물청소업무(Janitorial Services): 30,196,000 달러
 - 지상정비(Grounds Maintenance): 3,330,000 달러
 - 세탁물(Laundry): 1,434,000 달러
 - 가사(Housekeeping): 14,053,000 달러
 - 돌봄 구입(Purchase of Care): 709,623,000 달러
 - 안전서비스(Security Services): 32,437,000 달러,
 - 쓰레기(Trash·Garbage): 4,748,000 달러
 - 사무지원(Office Assistance): 6,435,000 달러
- 이와 같은 업무에 종사하는 노동자들은 보통 시간당 7.10 달러에서 7.75 달러, 또는 3 인 가족에 대한 연방빈곤기준(federal poverty standard)인 16,600 달러보다 적게 받음.
 - 이러한 수준의 임금을 하에서 이들 노동자 가족들은 납세자가 매년 가계당 9,000 달러에 이르는 비용을 지불할 수 있는 사회서비스에 의존해야 함.
 - 그러나 생활임금이 시간당 11.95 달러로 설정됨으로써 매년 52 주 동안 주당 40 시간 일하는 이들 업무 종사 노동자들은 연간 24,852 달러의 노동자 소득을 얻게 되었음.
- 메릴랜드주 각 지역의 연간 가족 자활기준을 살펴보면 <표 6-2>와 같이 가족형태, 지역에 따라 다양하게 결정됨을 알 수 있음.
 - 2006 년 한 자녀를 가진 편부모는 자활을 하기 위해 앨러게니 군에서는 25,256 달러, 볼티모어 시에서는 34,936 달러, 프린스 조지 군에서는 40,072 달러가 필요했음.

18)

<http://progressivemaryland.org/public/documents/2007-GeneralAssembly/livingwage-faq-07.pdf>

- 가구원이 3명 또는 그 이상인 가족은 자활수준이 이보다 더 높음. 이들 자활수준은 한 가계가 집세(rent)를 지불하고 식료품과 의복을 구입하며, 의료비용, 교통비용, 급여세(pay tax) 등을 지불할 만큼 번다는 것을 의미함.

<표 6-2> 메릴랜드 주의 연간 가족 자활 기준(2006년 달러기준) (단위: 달러)

구 분	2인 가족 (성인 1인, 취학전 아동 1인)	3인 가족 (성인 1인, 취학전 아동과 취학 연령 각 1인)	4인 가족 (성인 2인, 취학전 아동과 취학 연령 각 1인)
앨러게니 군	26,256	31,804	41,617
켄트 군	28,083	30,539	40,623
볼티모어 시	34,936	42,034	51,023
앤 아룬델 군	38,200	45,356	53,680
프린스 조지 군	40,072	47,649	55,967
몽고메리 군	46,397	56,037	64,552

2) 생활임금과 최저임금 수준의 비교

- 생활임금과 최저임금 각각에 대한 연 노동자소득을 비교하면 <표 6-3>과 같음.
 - 미국 보건복지부의 2000년 4인 가족을 위한 빈곤선은 17,056 달러였음. 4인 가족이 빈곤선 이상의 소득을 벌기 위해서는, 연중 노동하는 전일제 노동자는 시간당 8.20 달러 이상의 임금을 벌어야 함.¹⁹⁾
 - 시간당 8.20 달러를 생활임금으로 설정하면, <표 6-2>와 같이 전일제 최저임금 노동자와 비교하여 전일제 생활임금 노동자에게 유효한 여분의 가처분소득(disposable income)이 더 크다는 것을 알 수 있음.
 - 예산 및 정책 우선순위센터의 계산에 의하면, 2명의 자녀가 있고, 연중 5.15 달러의 연방 최저임금을 받는 전일제 노동자의 연 노동자소득은 13,781 달러임. 이는 시간당 5.15 달러에 연 노동시간(2,080 시간)을 곱한 근로소득(10,712 달러)에서 근로소득세(819 달러)를 제하고, 근로소득보전세제(3,888 달러)를 더한 값임. 그리고 시간당 임금이 8.20 달러일 때, 2명의 자녀를 가진 동일한 노동자의 연 노동자소득은 18,720 달러가 됨.
 - 생활임금을 받는 전일제 노동자는 최저임금 노동자보다 거의 5,000 달러 이상을 더 받아 교육, 의료 및 다른 생활필수품을 위해 사용할 수 있음.

19) 이 시간당 임금은 4인 가족의 빈곤선을 전일제 연중 노동자의 1년 노동시간인 2,080시간으로 나눈 것이다. 여기에 제시된 빈곤선은 48개의 관련 주 및 워싱턴 D.C를 위한 것이다(U.S. Census Bureau, The 2000 HHS Poverty Guidelines, <http://aspe.hhs.gov/poverty/00poverty.htm>).

<표 6-3> 생활임금과 최저임금에 따른 연 노동자소득 비교

(단위: 달러)

시간당 임금	근로소득 (earnings)	근로소득세 (payroll taxes)	근로소득보전 세제(EITC)	연 노동자소득 (income)
5.15(최저임금)	10,712	819	3,888	13,781
8.20(생활임금)	17,056	1,305	2,969	18,720
차액	6,344	486	-919	4,939

‘자료: Ed Lazere(2000), Center on Budget and Policy Priorities.

주 : 두 명의 자녀를 가진 노동자로 연방 소득세를 지불하지 않음.

Ⅱ 부

생활임금에 대한 해외주요사례

8. 미국의 생활임금 사례 분석

1) 생활임금 캠페인 출현의 정치적 기회구조

- 사회운동은 운동의 목표 달성을 위해 어떠한 가능성을 필요로 함. 정치적 기회구조론은 운동 목표의 달성을 위해서 운동 주체가 동원할 수 있는 자원만이 아니라 객관적인 정치적 기회 구조, 곧 원하던 원치 않던 사회운동이 그 속에서 행동해야 하는 주어진 정치적 맥락의 구조적 특성(Koopmans, 2004)을 고려해야 한다는 점을 밝혀 정치적 기회구조에 대한 분석을 사회운동연구의 필수불가결한 요소로 자리매김했음.
 - 정치적 기회구조란 도전자집단의 정치적 목표에 대한 성원집단의 지원 또는 반대의 분포를 말함. 즉, 정치적 기회구조는 정권의 위기로 열린 정치 공간으로 정의됨. 동원집단의 외부에 존재하면서 동원의 효과를 높이거나 낮추는 정치적 조건을 의미함.
 - 정치적 기회구조를 규정하는 중요한 차원으로는 ① 제도화된 정치체계의 상대적 개방성과 폐쇄성(공식적 차원), ② 전형적으로 정체(polity)를 뒷받침하는 광범위한 엘리트 동맹의 안정성 혹은 불안정성(비공식적 차원), ③ 엘리트 동맹의 존재와 부재(비공식적 차원), ④ 억압에 대한 국가의 능력과 성향(비합의적 차원) 등이 있음(신진욱, 2004; 임희섭, 1999; McAdam, 1996; McAdam, McCarthy and Zald, 1996).
- 외부의 행동주의에 대해 완전히 폐쇄된 정치 구조는 사회운동의 조직화를 어렵게 할 것임. 그러나 아래의 사례분석에서 살펴보겠지만, 어느 적정 정도의 혹은 강한 정도의 반대는 활동가들이 대항압력을 동원하는 것을 강제함으로써 캠페인의 사회운동적 특성을 강화할 수 있음.
 - 드문 경우지만, 오리건(Oregon)주 포틀랜드(Portland)의 최초의 생활임금법안은 생활임금 이슈에 대한 정치적 구조가 너무나 개방적이어서, 그 결과 어떠한 캠페인도 없이 시의원들의 시혜적 노력에 의해 법안이 통과되었음.
 - 그러나 사실상 포틀랜드의 경험이 보여주는 것은 외부의 캠페인 없이 통과된 법이 그 시행에 있어 느슨하며 철저하지 않다는 점임. 이러한 점 때문에 포틀랜드에서는 사실상 생활임금법의 시행과 확장을 둘러싼 풀뿌리 행동주의가 촉진되었음.

2) 공적 논쟁의 형성

- 프레임은 일반적으로 사회현상을 바라보는 해석의 틀을 의미하며, 스노우(Snow)와 그 동료들에 의해 사회운동 연구에 도입되었음.

- 이들에 의하면, 프레임이란 무엇이 문제가 되는 사회현상인지, 누가 책임이 있으며 누구를 대상으로 해야 하는지, 그리고 문제를 해결하기 위해 어떤 행동을 도입해야 하는지 등 운동의 성격과 범위를 규정하고 운동의 의미 및 정당성을 부여하는 집합적 행동을 의미함(Snow, Rochford, Worden and Benford, 1986). 즉, 프레임이란 갈등을 대중적으로 조직하는 사회심리적 과정이자 운동 전략이며, 다양한 해석과 의미부여를 통해 갈등을 사회적으로 구성하는 과정임.
- 프레이밍 과정의 한 부분은 운동의 이슈에 대한 정책 논쟁을 전환(shift)시킴으로써 공적 의식(public consciousness)에 진입할 수 있는 운동의 능력이라 할 수 있음. 생활임금을 쟁취하기 위한 노력은 단지 생활임금의 정당한 이유에 대한 공적인 가시성을 얻는 것뿐만 아니라 지역의 경제 발전 전략에 대한 논의를 사회적 의적 차원으로 전환함.
- 생활임금캠페인들은 공중의 폭넓은 지지를 받지만 경제학자들의 인습적 지식에 도전하는 경제 정의에 대한 몇 가지 생각을 전제하고 있음.
 - 첫째, 상용직 노동자들은 가족들을 빈곤에 빠지게 해서는 안 된다는 생각임.
 - 두 번째 전제는 공적 자금을 지원받는 일자리는 사람들에게 생활임금을 지급해야 한다는 것임. 생활임금 지지자들은 공적으로 보조되는 일자리가 빈곤임금을 지급하는 것이 도덕적으로 잘못된 것이라는 것 이외에도, 만약 빈곤임금을 받는 개인들이 식량 배급표, 주거바우처(housing vouchers), 혹은 비보험자에 대한 의료보호(health care without insurance) 등의 정부 지원을 받을 수 없다면, 공적 일자리는 두 배로 임금을 지급해야 한다고 주장함(Reynolds and Kern, 2003). 생활임금의 제안자들은 공적이고 관대한 서비스에 대해 반대하지 않을 뿐만 아니라, 그들은 상용직 노동자들이 푸드 뱅크(food bank)²⁰⁾를 방문하지 않을 정도로 혹은 노숙자 쉼터(homeless shelters)에 살지 않을 정도로 소득을 올려야한다고 믿고 있음. 볼티모어에서 일어난 최초의 생활임금캠페인은 성직자에 의해 운영되는 지역 음식급식소(food pantries)에 도움을 받는 사람들이 늘어난 것에서 시작되었음(Luce, 2002b).
- 생활임금 지지자들은 사람이 소득을 번다는 것이 경제적인 문제일 뿐 아니라 도덕적인 문제라고 주장함(Gertner, 2006).
 - 이러한 관점은 임금이라는 것이 정부 개입이 아니라 시장에 의해 결정되어야 한다고 믿고 있는 많은 경제학자들의 규범적이고 인습적인 생각에 직접적으로 도전하는 것임.
 - 이런 논쟁은 미국에서 연방정부가 최저임금을 올리는 것을 고려할 때마다 분출하였음. 연방정부는 1996~2007 년 사이에 최저임금을 올리지 않았지만, 같은

20) 미국의 극빈자 대상 식량 배급소

기간 140 개의 도시에서 생활임금법안이 통과되었고, 28 개의 주에서 최저임금이 인상되었기 때문에(Atlas and Dreier, 2006; Caplan, 2006), 이런 논쟁은 연방 수준보다는 도시와 주 수준에서 중요한 역할을 수행했음.

- 대체로 상공회의소, 전국요식업협회, 대규모 유통회사, 수많은 신문들의 편집이사회, 시장들은 종종 생활임금조례를 반대했음(Luce, 2005). 이들의 주요 주장은 생활임금으로 인해 기업이 도시를 떠나게 되고, 그 결과 고용이 감소한다는 것이었음(Reynolds and Kern, 2003; Levin-Waldman, 2005). 생활임금에 반대하는 사람들은 또한 생활임금이 도시의 서비스 비용을 증가시킬 것이고, 납세자에게 부가적인 비용을 들게 할 것이라고 주장함.
 - 그러나 이미 살펴본 바와 같이 생활임금은 도시의 재정을 크게 증가시키지 않을 뿐더러 일자리를 감소시키지 않는 것으로 나타났다.

3) 연합 형성(Coalition Building)

- 사회운동은 다양한 배경을 지닌 개인들과 조직들로 구성됨. 사회운동의 이슈와 목표를 둘러싼 행동주의는 또한 수많은 운동참여조직들의 활동가들에게 핵심적인 문제가 됨. 우리는 그 연합에 관여된 집단의 폭과 집단의 연합 참여 정도가 운동성원조직들의 활동가들에게 핵심적인 부분이 되는가라는 측면에서 연합을 평가할 수 있음.
 - 개인들이 속한 다양한 조직들의 지지를 받을 수 있는 단순한 ‘개인들의 연합’과 서로 다른 종류의 여러 조직들이 캠페인을 그들의 핵심적인 활동의 부분으로 만드는 ‘사회운동에서의 연합’은 동일한 것이 아님. 서로 다른 집단이 사회운동 이슈에 대해 다른 조직들과 다르게 정의하고 행동할 때, 연합형성은 또한 프레임링 과정에 관여함. 사회운동은 공통의 틀거리(framework) 안에서 서로 다른 접근들을 종합하는 것이라 할 수 있음(Simmons, 1994).
- 조직화된 사회적 행위의 목표는 그 문제를 해결하는 것을 넘어서 권력과 지속가능한 구조를 형성하는 것을 포함함(Rothman, 2001).
 - 좋은 캠페인들은 성원의식을 형성하고, 자원을 끌어들이며, 미디어의 관심을 받고, 힘을 형성하며, 새로운 동맹을 창출한다. 그리고 이 모든 것들은 더 크고, 보다 나은 캠페인을 위한 밑거름이 됨(Campbell, 1979).
- 생활임금 캠페인의 주목할 만한 특징은 많은 도시에서 적재적소에 연합들이 형성되었고(혹은 주 단위 연합으로 전환되었고), 그 연합들이 자원들을 끌어들이었고, 더욱 더 강해졌으며, 광범위한 사회적, 경제적 정의 문제에 대해 지속적인 승리를 거뒀다는 점임.

- 생활임금연합은 수많은 새로운 조직들을 탄생시켰음. 이러한 상시적인 연합들과 새로운 조직들은 다양한 형태를 띠었고, 생활임금법의 시행·감시, 생활임금과 최저임금 캠페인의 주단위로의 확장, 아동건강보험프로그램(Child Health Insurance Program: CHIP)에 대한 이해 증대, 노조조직화를 지지하는 미디어 활동과 연구 등을 포함한 다양한 이슈들에 대해 문제를 제기하였음(Reynolds and Kern, 2003).
- <표 8-1>은 4개 도시의 생활임금 캠페인에서 형성된 상시적인 연합과 새로운 조직, 그리고 이러한 연합과 조직들이 다루었던 이슈를 정리한 것이다.

<표 8-1> 생활임금 캠페인에 의해 형성된 상시적 연합과 새로운 조직

도 시	조 직	목 적 · 이 슈
볼티모어	연대지원위원회 (Solidarity Sponsoring Committee)	생활임금법에 의해 영향받는 노동자들을 생활임금법을 이행하고 강제할 수 있는 사실상의 노조로 조직화
로스앤젤레스	신경제를 위한 로스앤젤레스 동맹 (Los Angeles Alliance for a New Economy: LAANE)	연구 수행, 미디어 이벤트 주최, 노조 조직화 노력을 돕기 위한 스태프 지원을 제공, 입법 캠페인 주도
보스턴	즉각 개혁을 지지하는 지역사회조직 연합(ACORN) 미국노총(AFL-CIO) 보스턴 지역노동조합협의회 (Boston Central Labor Council)	공동체-노동 연합을 통해 최저임금 인상, 주 단위 EITC와 같은 주 단위 입법 문제를 다룸.
밀워키	지속가능한 밀워키를 위한 캠페인 (Campaign for a Sustainable Milwaukee)	경제 정의, 좋은 일자리, 환경적 이슈, 교육, 이동권, 지속가능한 발전을 위한 캠페인

자료: Reynolds and Kern(2003)

- 현대 사회운동에 대한 좌파 내지 진보적 조직의 주요한 비판의 초점은 협소한 목적을 위해 제각각 투쟁하고, 보다 광범위한 진보적 목표를 달성하기 위해 공통의 기반을 찾기 어려워질 정도로 파편화된 집단들에 맞춰졌음(Bobo, Kendall and Max, 2001).
- 그러나 200개 이상의 도시에서 벌어진 생활임금운동의 경험은 이러한 좌파의 비판이 적절하지 않다는 것을 보여줌.
- 생활임금캠페인은 강한 호소력을 지닌 경제 정의 이슈에 대해 문제제기하는 대규모의, 광범위하고 다양한 연합을 형성하였음. 많은 도시에서 생활임금연합은 가장 규모가 큰 진보적인 세력이 되었고, 상시적인 연합과 새로운 조직을 만들어 냈음.

4) 풀뿌리 행동(Grassroots Action)

- 시위(demonstration), 집회(rallies), 행진(marches), 연좌점거농성(sit-down strikes) 등은 사회운동의 물리적이고 가장 외적인 표현임. 생활임금캠페인은 상당한 수의 사람들을 동원하였고, 집단을 넘나드는 광범위한 풀뿌리 참여를 이뤄냈음.
 - 거의 모든 생활임금 캠페인은 시의회 청문회에 공동체 지지자들을 동원하였음. 또한 생활임금 캠페인은 보다 광범위한 활동 속에서 풀뿌리 참여를 위한 다양한 전술을 시도하였음.
 - 만약 개별적인 캠페인들이 새로운 생활임금조례로 인해 영향을 받는 저임금 노동자들을 조례 제정을 위한 생활임금운동에 참여하도록 하는데 성공적이라면, 개별적인 캠페인들은 주목할 만한 것이 될 것임.

5) 지속적인 행동주의(Ongoing Activism)

- 사회운동은 대체로 특정한 공공정책 개혁에 초점을 두지는 않지만, 어떤 특정한 캠페인에서 또 다른 캠페인까지 행동주의를 유지시켜주는 의제(agenda)를 포함하고 있음.
 - 생활임금 캠페인은 어느 정도는 그 자체가 하나의 목적으로서 발전하였고, 어느 정도는 더 광범위한 운동들의 파고 속의 한 부분이 되었음.
 - 많은 생활임금 캠페인은 새로운 사회운동 기관들(institutions)의 형성 혹은 발전에 관여하였고, 이는 장기간의 사회운동 능력(capacity)을 강화하였음.

6) 미국 주요 도시의 생활임금캠페인 분석

- 이하에서는 위에서 제시한 이론적 논의를 바탕으로 6개 도시의 생활임금 캠페인을 분석할 것임. 처음의 4개 도시는 모두 대규모의 진보적 프로젝트의 한 부분으로서 생활임금캠페인이 등장한 사례들임. 이와는 대조적으로 시카고와 보스턴 캠페인의 사회운동적 특성은 그 캠페인들이 직면하게 된 반대(대항 세력)에 의해 강화된 사례임.²¹⁾

(1) 광범위한 프로젝트의 부분으로서 생활임금캠페인

- 이하에서 분석할 4개 도시의 생활임금캠페인 사례들은 더 크고 장기적인 운동프로젝트를 발전시키기 위해 조직된 생활임금을 활용하고 있으며, 이러한 큰 틀거리

21) 이하에서 다루게 될 생활임금 캠페인 사례들은 Reynolds and Kern(2003)과 Reynolds (2004)에서 선택되었다. 따라서 특별한 인용 표시가 없는 경우의 대부분은 두 논문에서 인용하였음을 미리 밝힌다. 보다 많은 사례와 자세한 내용과 분석은 Reynolds and Kern(2003)과 Reynolds(2004)를 참조.

는 앞서 살펴본 사회운동의 5 가지 요소를 강조하고 있고, 캠페인의 사회운동적 특성을 강화함.

① 로스앤젤레스(Los Angeles)

- 로스앤젤레스는 조직노동에 대해 적대적인 지역으로 유명했음. 그러나 오늘날 LA 는 노조 조직화와 성장의 좋은 사례가 되고 있음(Gentile, 2000).
 - LA 군에서 75,000 명의 가사노동자들이 조직화에 성공하여 전미서비스노동조합(Service Employees International Union: SEIU)에 가입했음.
 - 최근 이 지역의 노조와 CLC의 핵심적인 지도자들은 노조행동주의에 대한 새로운 고도 혁신적인 접근을 시도했었음. 일반적 수준에서 이러한 다양한 전략들은 사회정의의 통해 노조의 힘을 형성하고자 하는 비전을 공유하였음.
- LA의 생활임금운동은 이러한 폭넓은 노동의 재활성화 과정에서 성장하였음. 이는 LA 국제공항의 미조직 노동자들의 천여 개의 일자리를 지키기 위한 투쟁에서 시작되었음.
 - LA 시에서 맥도날드와 같은 무노조 계약자(사용자)들을 받아들였을 때, 노동자들은 300 개의 일자리를 잃어버렸고 남아있던 700 개의 일자리도 같은 운명에 처해질 상황이었음.
 - 호텔과 서비스 노동자 노조의 주요 집단들은 대응 계획을 세우기 위해 여러 공동체 집단에 참여하였음. 이들의 전략은 공적 기금을 공동체 기준에 연계하는 세 가지 법안을 통과시키는 것이었음.
 - 첫 번째, 이들은 도시와 계약을 맺는 회사들로 하여금 기존의 노동력을 유지·승계하도록 요구하였고, 그 결과 1995 년 가을에 이러한 법안을 통과시켰음.
 - 이들의 두 번째 전략이 바로 생활임금조례였음.
 - 셋째는 노동자의 단결에 대한 법적 보호 장치를 제정하는 것이었음.
- LA의 생활임금조례 제정을 위한 18 개월간의 투쟁은 광범위한 노동과 공동체 집단들 간의 동맹을 낳았음.
 - LA 시장은 생활임금에 대해 반대했지만, 활동가들은 캠페인을 통해 시의회에서 시장의 거부권을 무력화시킬 정도로 커다란 승리를 거뒀음.
 - 활동가들은 또한 상공회의소(Chamber of Commerce)와 그 동맹들의 히스테리적이고 지속적인 방해 공작을 극복했음. 예를 들면, 기업 지도자들의 연합체인 'LA 일자리 유지를 위한 연합(Coalition to Keep LA Working)'은 지역 언론에 의해 활용되기도 했던 간략한 보고서(fact sheets)를 발행했는데, 그 보고서는 "궁극적으로, 기업은 높은 노동비용을 처리하기 위해 일자리를 줄일 것이다. 그 결과 견습 수준의 임금(entry-level wage)을 받는 사람들조차도 소수가 될 것

이다. 결국 생활임금조례는 생활임금을 제공해야한다고 주장하는 바로 그 지지자에게 상처를 줄 것이다”는 주장을 담고 있었음.

- 이러한 압박에 대응하기 위해, 활동가들은 시의회를 상대로 항의전화 캠페인을 조직하였고, 운동단체들은 생활임금 지지를 호소하는 편지를 팩스로 보냈음.
 - 또한 시민들에게도 생활임금을 지지하는 내용을 담은 수많은 연하장을 발송하였음. 2 주 동안 운동단체의 대표자들은 하루에 2 회씩, 1 주일에 3 일 정도 시의회를 방문하였음.
 - 추수감사절 동안에도 생활임금 캠페인은 운동에 참여하는 집단과 개인들에게 빈곤임금으로 가족을 연명하기 위한 투쟁을 상징화한 수많은 우편물을 시의원들에게 보낼 것을 요구하였음.
 - 겨울휴가 기간에는 백여 명의 성직자들과 다른 지지자들이 자원봉사자들과 함께 찰스 디킨즈의 소설 『크리스마스 캐럴』에 등장하는 말리(Jacob Marley)의 유령처럼 식사술을 걸치고 시청을 방문하여, 생활임금에 반대하는 시장을 구두쇠 스크루지(Ebenezer Scrooge) 영감으로 풍자하고 비난하였음.
 - 생활임금연합은 또한 고임금 관리자들로부터 지지를 얻고자 노력하였음. 벨(Bell Industries)사와 파이오니어 푸드(Pioneer Foods)사의 최고이사 2 명이 생활임금을 방어하는 의견을 적어 LA 타임즈(Los Angeles Times)에 투고했음. 또한 33 개의 할리우드 영화와 텔레비전 프로듀서들은 생활임금조례의 통과를 호소하는 편지를 시의회에 보냈음.
- 조직활동가들은 생활임금조례로 인해 영향 받는 노동자들을 신중히 조직화하고 개입하였음.
 - 생활임금조례로부터 영향을 받는 노동자들의 참여는 생활임금조례 제정을 위한 캠페인을 강화했을 뿐만 아니라 노조 활동의 원천이 되어줄 저임금 노동자들로부터 핵심적인 활동가들을 양성하는데 큰 도움이 되었음.
 - 또한 이러한 노동자들의 증언은 생활임금 캠페인에 대한 매스컴의 긍정적인 보도를 얻는데 중요한 요인으로 작용하였음.
- LA 의 생활임금 캠페인은 성과를 거뒀음. 1997 년 3 월 LA 시의회는 만장일치로 생활임금조례를 통과시켰음. 한 달 후에 의회는 LA 시장의 거부권 행사를 무효로 했음.
 - LA 의 조례는 25,000 달러 이상의 공공서비스 계약, 매년 10 만 달러 혹은 적어도 1 년 내에 100 만 달러의 보조금을 받는 기업에 적용되었음.
 - 이 법은 시간당 7.25 달러의 생활임금과 가족 건강보험 급여를 주거나 혹은 복리후생 급여가 없이 시간당 8.50 달러의 생활임금을 주도록 규정하였음.

- 임금은 시의 노동자 퇴직연금 시스템(City Employment Retirement System)에서 만든 연간 평가에 연동되었음.
 - 생활임금을 받는 노동자들 또한 연 12일의 의무적인 유급 휴가를 적용받게 되었음.
- LA 캠페인 사례는 위에서 논의한 5가지의 사회운동적 요소를 모두 보여줌.
- LA 캠페인은 광범위한 연합을 형성하였고, 상당한 수의 참여 조직의 협력을 이끌어냈음.
 - 또한 LA 캠페인은 생활임금 이슈의 사회정의적 차원을 강조하는 매스미디어를 활용하여 성공을 거뒀음.
 - LA 생활임금 캠페인 생활임금조례를 제정하기 위한 실제적인 입법 싸움에서 생활임금조례에 의해 영향을 받는 노동자를 적극적으로 참여시켰던 몇 안 되는 사례 중에 하나였음.
 - 결국, LA 생활임금 캠페인은 LA의 시장의 바람과는 달리 시의회의 전폭적인 지지를 얻음으로써 중대한 정치적 승리를 보장받았음.
- 그러나 LA 생활임금 캠페인 사례의 중요한 특징은 더 큰 맥락 속에 있음.
- LA 생활임금 캠페인은 처음부터 생활임금을 쟁취하고자 하는 노력에서 시작된 것이 아니라 30,000명에 달하는 공항의 비노조원들을 조직하고, 공항의 수백개의 일자리를 지키기 위한 싸움에서 시작되었음.
 - 생활임금조례를 제정하기에 앞서, 노동-공동체 연합은 만약 사용자가 계약을 갱신하지 않는다면 노동자들이 자신들의 일자리를 잃을 수 있다는 위협을 통해 사용자가 노조를 파괴하는 것을 금지하는 노동자 고용유지(worker-retention) 조례를 통과시켰음.
 - 생활임금이 통과된 이후 노동-공동체 연합은 사용자들이 중립 협약(neutrality agreements)²²⁾에 서명하도록 하는 공항의 식음료 매점(food concessions) 인정 과정에 개입하였음.
 - 연합은 더 나아가 생활임금조례를 수정하였는데, 이 수정된 생활임금조례는 공항에서 노동자를 조직화하는 것을 인정하는 것이었음.
- 공항노동자의 조직화는 LA의 생활임금 행동주의에 보다 광범위한 맥락을 제공했음.
- LA 캠페인은 지속적으로 도급 계약을 감시하고, 노조 조직화와 생활임금조례의 집행을 지원하였음. 예를 들면, 생활임금운동 연합은 공적 자금을 신청하고, 생활임금을 지급할 것을 약속하며, 중립 협약과 카드체크를 통한 노조 인정(card-

22) 중립 협약(neutrality agreement)은 사용자가 노동자들을 조직화하려는 노조의 시도를 인정하는 노조와 사용자 사이의 일종의 계약이다.

check recognition)²³⁾과 같은 노동평화(labor-peace) 조항에 동의하는 사용자들을 지원하였음.

- LA 캠페인은 생활임금을 지키지 않는 특정 기업을 지목해서 필요한 경우에는 시의회가 해당 계약을 취소하거나 계약 체결을 보류하도록 압력을 행사하였음. 시의 공항 내 서비스공급계약 및 이용권 계약을 체결한 기업에 대해서도 생활임금을 적용하려하자 항공사들이 반발하였음. 그러나 캠페인은 유나이티드 에어라인을 주요 대상으로 지목한 후 이 항공사가 새로운 임차계약을 추진하는 시기에 맞춰서 항공사를 압박하였음.

○ LA 생활임금운동은 사회운동 지향적인 조직 모델인 ‘신경제를 위한 LA 동맹(Los Angeles Alliance for a New Economy: LAANE)’의 성장에 기여하였음.

- 초기에 호텔 및 요식업 노동조합(HERE)의 이니셔티브에 의해 만들어졌던 LAANE는 25 명의 간부를 둔 조직으로 성장했음.
- LAANE는 노조의 성장과 조직화에 관련된 정책을 개발하였음. 정책 연구, 연합 형성, 후원 활동 등을 통해 LAANE는 노동 진영을 경제 정의를 위한 광범위한 지역 운동의 중심으로 자리매김하는데 도움을 주었음.

○ LAANE는 또한 LA의 생활임금운동에서 지역의 종교계와 강력한 협력 네트워크인 ‘경제정의를 위한 사제, 신도모임(Clergy and Laity United for Economic Justice: CLUE)’을 형성하는 데에도 큰 역할을 하였음.

- CLUE는 신도들 사이에서 생활임금에 대한 이슈를 형성케 했고, 의회에 종교계 대표단을 보냈음. CLUE는 여러 가지 대중행사, 예배, 편지보내기, 대표자 파견 등의 활동을 통해 생활임금 원칙을 알리고자 하였음. 생활임금의 적용을 거부하는 호텔 식당에서 커피를 시켜놓고 작업장에서의 정의 문제에 대해 설교하는 목사의 모습이 보이곤 했음.
- 노조 파괴 활동을 하는 호텔, 저임금 노동자를 외주화하고자 하는 대학에 대해 항의하는 활동 등은 생활임금운동에 도덕적이고 신학적인 정당성을 부여하였음.

○ 이상에서 보았듯이, LA의 생활임금캠페인은 지역에서의 장기간에 걸친 사회운동 행동주의를 형성하는데 핵심적인 메커니즘을 제공했음.

23) 미국의 경우 현행 노조인정 방식으로 조합원의 비밀투표(secret ballot) 방식을 채택하고 있다. 비밀 투표 방식은 1935년 와그너(Wagner)법에 의해 규정된 것으로서, 하나의 사업장에서 노조로 인정받기 위해서는 조합원 전체의 비밀투표에서 과반수의 찬성을 얻어야 한다는 것이다. 미국의 노총들은 이러한 방식이 노조조직을 저하에 영향을 미쳤다고 보고, AFL-CIO와 승리혁신(Change to Win)은 노동자 과반수가 카드에 서명할 경우 노조를 인정하는 카드체크(Card-Check) 방식으로 전환하자고 주장하고 있다. 일부 노조들은 직접 회사에 압력을 행사하는 전략(Corporate Campaign)을 채택하여, 카드 체크 방식을 관철시키고 있다. 이와 같은 예는 호텔, 보건 등 서비스 산업에서 찾아볼 수 있으며, 이동통신 회사인 싱귤러와이어리스(Cingular Wireless), 힐튼호텔, 스타우드 호텔 등이 노조의 압력에 따라 카드체크 방식을 채택하고 있다.

- 노동계는 지역의 종교지도자들과 지속적인 연합을 형성, 발전시켰고, 저임금 노동자를 대상으로 한 풀뿌리 조직화 노력을 활성화시켰으며, 여러 수준의 입법 의제를 개발하였음.
 - 또한 노동계는 경제 정의라는 기본적인 이슈를 공적 논쟁의 장으로 옮겨 놓았던 일련의 공적 캠페인들을 전개하였음.
- 이러한 폭넓은 사회운동적 맥락은 왜 LA 지역의 생활임금이 전국에서 가장 공세적이고, 생활임금의 실행과 집행에서 가장 적극적인가를 설명해줌.
- 생활임금의 집행은 생활임금 캠페인에서 가장 약한 고리 중 하나였음. 대개 많은 생활임금조례들은 수동적으로 시행되었고, 대부분의 시정부는 사용자들을 감시하지 않았음. 이에 따라 많은 사용자들이 생활임금규정을 준수하지 않고 무시하였음.
- LA 캠페인은 이러한 시정부와 사용자들의 생활임금규정 무시를 막기 위한 장치들을 마련하였고, 지속적인 생활임금 캠페인 조직화에 모델이 될 만한 풀뿌리 운동의 이행강제 사례를 보여주었음.
- 예를 들면, LA 캠페인은 시에 의존하지 않고 법 시행을 감시하고 강제하는 자체적인 제도적 노력을 발전시켰음.
 - 우선 생활임금 적용대상 노동자에 대한 자체 데이터베이스를 구축하였음. 먼저 담당 활동가들은 지자체 계약과 재정 지원 계획에 대해 구체적으로 조사함. 시의 자료를 활용하여 현재의 계약과 보조금이 언제 갱신되는지도 확인함. 기업의 보고의무는 자료를 모으기 위한 중요한 방법이며 특히 저임금 노동자 조직화에 있어 귀중한 자원임.
 - 1998년 5월 LA 캠페인은 생활임금 적용 첫 해에 시가 어떻게 했는지 자세히 정리한 일종의 성적표를 발표하였음. 담당 기관(도급계약국)은 조례의 집행에 있어 무능했다고 비판받았음. 담당기관은 보고의무를 어긴 많은 기업을 추적하기 보다는 어떤 계약까지 조례 적용대상인지 검토하는 복잡하고도 오래 걸리는 절차에 더 많은 노력과 시간을 쏟았다고 비판받았음. 또한 노동자들의 불만을 처리하고 법률적 도움을 제공하는 효율적인 시스템을 만들지 못했다는 비판을 받았음.
 - 이러한 비판 운동 덕분에 생활임금의 시행을 강제하는 권한을 다른 기관으로 옮기는데 성공하였음. LA 캠페인은 도급계약국(bureau of contract administration)이 별 도움이 안 된다는 것을 확인하자 주요한 도급계약을 처리하는 다섯 개 부서를 곧장 상대하고자 하였음.
 - 활동가들은 시의 담당자들이 생활임금에 대한 인식을 내면화하도록 도왔으며 이들을 훈련시키고자 했음. 이 결과, 1년 뒤 관련 부서들이 생활임금 문제에 있어 진전된 모습을 보이는 성과를 거뒀음.

- 모든 생활임금조례에서는 사용자가 노동자에게 서면으로 생활임금법상의 권리에 대해 설명해줄 것을 규정함. 그러나 LA 활동가들은 시와 계약을 맺는 기업에서 일하는 노동자에게 그 권리에 대해 설명해주는 프로그램을 시가 운영하도록 하였음.
 - 시는 교재를 제작하고 장소를 제공하며 해당 프로그램을 홍보하는 역할을 하였고, 캠페인 활동가들은 프로그램의 내용을 기획하고 제작하였음. 한 달에 두 번 진행되는 워크숍을 통해 5,000~8,000 명 정도의 저임금 노동자를 대상으로 교육이 실시되었음.
- 보통 조례가 통과되면 지자체는 이의 시행을 위해 필요한 세부 규칙(rules)이나 지침(regulation)을 만들게 됨. 이러한 세부규칙이나 지침은 조례의 내용을 약화시킬 수도 있고 비효율적이고도 번거로운 절차로 인해 본래의 목적에서 벗어날 수도 있음. 따라서 시행규칙 등의 입법과정에 운동 단체들이 개입할 수 있는 최소한의 여지를 조례나 법안에 포함시켜두는 것이 필요함.
 - LA 의 경우 생활임금운동 단체 연합과 그 변호사들이 시의회의 규칙, 지침 제정 과정에 직접적으로 참여할 수 있도록 하여 조례의 잠재적 가능성을 최대화할 수 있도록 하였음.
- 생활임금법의 집행을 강제하고 감시하는 데에는 수많은 활동가들의 헌신과 상당한 자원을 필요로 함.
 - LA 에서 이것이 가능했던 이유는 생활임금이 목적 그 자체로서 추구된 것이 아니라 노조의 조직화와 행동주의를 재건하기 위한 메커니즘으로서 추구되었기 때문임.
 - 생활임금운동이 지속되었던 이유를 외형적으로 가장 잘 확인할 수 있는 것이 바로 새로운 사회운동조직인 LAANE 의 등장이었음.
 - LAANE 는 공항에서 일자리를 지키기 위한 일환으로서 만들어졌음. 오늘날 LAANE 는 생활임금을 둘러싼 지속적인 프로젝트를 유지하는 것 이외에도 조직화를 위한 노동-공동체의 협력, 지역경제에 대한 연구, 빈부격차의 해소 등의 역할을 수행하고 있음.
 - 또한 LAANE 는 지역에서 기업 보조금의 이용과 악용을 조사했고, 산타모니카(Santa Monica)에서 적극적으로 생활임금 캠페인을 조직하였으며, 밸리 일자리 연합(Valley Jobs Coalition)을 형성, 발전시켰음.²⁴⁾

24) 밸리 일자리 연합의 프로젝트는 공동체 이익 플랜을 생활임금, 복리후생, 육아, 직업훈련, 지역 고용을 제공하는 일자리를 보장하는 모든 새로운 발전 프로젝트에 적용시키는 것을 목적으로 하고 있다.

② 산호세(San Jose)

- LA 와 유사하게 산호세 지역에서도 생활임금 캠페인에 앞서 사회운동적 요소들이 존재하였고, 생활임금 캠페인은 광범위한 운동 형성 전략의 한 부분으로서 성장했음.
 - 사우스베이 지역노조협의회(South Bay Labor Council)는 1994 년 새로운 지도부를 선출한 후 노동운동의 재활성화 방안으로 노동과 공동체 사이의 동맹 형성을 적극적으로 추구하였음.
 - 1995 년에 지역노조협의회는 노동-공동체 연대를 육성하기 위해 비영리 정책연구소인 ‘워킹 파트너십 USA(Working Partnership USA)’를 설립하였음. 이 연구소는 실리콘 밸리 경제의 어두운 이면을 자세히 다루고 있는 몇 편의 보고서를 발행한 후에 전국적으로 언론의 관심을 받게 되었음.
 - 보고서에 따르면, 이 지역 노동자의 3/4 정도가 1989 년에서 1996 년 사이에 시간당 임금이 하락하였음. 또한 이 지역의 평균적인 주택 구매 가격이 30 만 달러가 넘었고, 한 개의 침실이 딸린 아파트의 임대료도 평균 1,100 달러에 이르렀으며, 실리콘 밸리 일자리의 절반 이상에서 정부의 생활 보호 없이는 4 인 가족의 생계를 유지할 수 없을 정도로 낮은 임금을 지급하였음.
- 경제정의 운동을 지향하는 간부를 양성하고자 했던 혁신적인 노동-공동체 리더십 연구소는 이러한 경제 자료를 교육훈련 프로그램에서 활용하였음.
 - ‘워킹 파트너십 USA’는 8 개 분야의 교육훈련 프로그램에 참가하는 풀뿌리 지도자들을 적극적으로 모집하였음. 교육훈련에 참가하는 사람들은 노조, 성직자, 선출직 공무원 등 다양했고, 수업을 받는 동안 참여자들은 지역경제, 노조의 역할, 사유화, 정부의 역할, 지역경제를 변화시킬 수 있는 방법 등을 논의하였음.
 - 이 프로그램은 지역의 정치경제에 대한 공통의 이해를 추구했을 뿐만 아니라 미래의 노동-공동체 연합의 지도자들 사이에 구체적인 인적 유대를 맺도록 했음. 이 교육 기간 동안 참여자들은 경제정의를 지향하는 공동체의 프로젝트에서 함께 일하였음.
- ‘워킹 파트너십 USA’는 또한 60 개 이상의 모임과 공동체 집단들을 결합시킨 ‘종교, 인종, 경제학, 그리고 사회정의에 관한 종파를 초월한 새로운 협의회(new Interfaith Council on Religion, Race, Economics, and Social Justice)’를 발전시키는 역할을 하였음.
 - 이 네트워크는 저소득자 주거를 위한 재개발 기금(Redevlopment Agency funds for low-income housing)으로 2,500 백만 달러를 성공적으로 조성하였고, 이주자들(immigrants)을 위한 공적 부조에 대한 접근권을 확대하였음.

- 각각의 경우에서 노동에 기반을 둔 이 집단의 행동주의는 이전의 ‘노동과 기업 사이의 힘겨루기’라는 공적 논쟁에서 ‘기업과 정부의 관행들이 높은 도덕적 윤리를 반영해야 한다’는 요구로 공적 논쟁을 전환하는데 도움이 되었음(Brownstein, 2000).
- 산호세의 생활임금 캠페인은 이러한 광범위한 운동형성적 맥락 속에서 발전하였음.
 - 산호세 캠페인은 1995 년에 시작되었는데, 이 때 지역노조협의회는 지역의 세금 감면(tax incentive) 프로그램에 생활임금 형태와 같은 표준을 도입하기 위해 연합을 만들었음.
 - 지역노조협의회와 ‘워킹 파트너십 USA’는 세금 환급을 요구하는 정책들을 제안했던 군 태스크 포스(Task Force)에 참여했음.
 - 산타클라라(Santa Clara) 군 제조업체 단체의 반대에도 불구하고 군 행정집행관 위원회(Board of Supervisors)는 이 정책을 통과시켰음.
 - 이러한 성공이 있는 후 지역노조협의회는 노조 조직화에 있어 중립 협약을 위반했던 할인연쇄점 K-마트(Super Kmart)에 대한 불매운동(boycott)을 벌이는데 이 연합을 활용하였음. 그리고 노동-공동체 연합은 보이콧을 지지하는 결의안(resolution)을 통과시키기 위해 시의회를 설득했음.
- 1998 년 산호세 생활임금 캠페인은 지역노조협의회와 ‘워킹 파트너십 USA’가 사회운동기관(social movement institutions)을 확장할 수 있는 또 다른 방향을 제시해 주었음.
 - 노동-공동체 리더십 연구소는 첫 수업에서 자신들의 집단 프로젝트로서 생활임금을 활용했음. ‘종교, 인종, 경제학, 그리고 사회정의에 관한 종파를 초월한 새로운 협의회’는 생활임금 문제를 통해 회원을 형성하고 성원들을 동원하였음.
 - 결국, 효과적인 노동-공동체 캠페인은 전국에서 가장 높은 수준의 생활임금(건강보험료를 사용자가 지불할 경우 시간당 9.50 달러, 건강보험료를 포함하지 않는 경우 시간당 10.75 달러)을 얻는 데 성공하였음.
 - 생활임금조례는 또한 새로운 도급 계약시 노동자 고용유지(worker retention) 조항, 지역노조협의회에 입찰 고시(bid notifications)를 통보해야 하는 내용, 생활임금조례의 적용을 받는 사용자들이 합리적 노사관계를 보장해야 한다는 요구 조건 등을 포함하였음. 합리적 노사관계 보장을 위한 요구 조건과 관련된 노동평화 조항은 사용자들이 반노조적 컨설턴트를 고용하는 것을 막고 적극적인 반노조 캠페인을 전개하는 것을 제한하였음.
- 산호세 생활임금 캠페인은 아래로부터의 풀뿌리 행동주의를 가장 잘 보여주는 전형적인 캠페인이라고 평가받음.

- 산호세 지역의 상공회의소(Chamber of Commerce)와 지역 언론인 산호세 머큐리뉴스(San Jose Mercury-News)는 생활임금이 미래의 공동체 경제를 파괴할 수 있는 일종의 분리된 도시 최저임금이라고 악선전했음.
 - 생활임금 지지자들은 시의회 청문회에 조직적으로 참가하여 이에 대응하였음. 또한 생활임금 지지자들은 노동절에 80 곳에 이르는 교회에서 성직자들이 생활임금에 대해 설교하도록 성직자들을 조직하였음.
 - 노동과 그 동맹들은 강력한 선거운동을 전개하였음. 산호세 지역의 세 선거구에서 생활임금은 노조의 지원을 받은 현직 의원과 생활임금을 반대하는 후보자 사이에서 가장 중심적인 이슈가 되었는데, 노조의 지원을 받은 현직 의원들이 200 표 차로 승리하였음. 선거가 끝난 지 2 주 후에 생활임금조례는 표결에서 8 대 3 으로 승리하여 통과되었음.
- 산호세 생활임금 캠페인에 의해 강화된 광범위한 사회운동적 요소들은 더 많은 진보적 행동주의를 낳으며 확장되었음.
- 예를 들어, 지역노조협의회와 ‘워킹 파트너십 USA’는 임시직 노동에 대한 일련의 확장된 캠페인을 전개하였음.
 - 이 캠페인의 행동주의는 임시직 노동자들의 교육훈련과 숙련기술 인증, 전직한 노동자들을 위한 이동식 건강보험과 급부의 자격 유지 등의 문제에 대해서 임시직 노동자들에 대한 지지를 형성하는데 초점을 두었음.
 - 생활임금연합은 또한 임시직 고용 파견업체에서 생활임금 지급, 건강보험과 교육훈련의 제공 등의 내용을 담은 행동수칙(a code of conduct)을 채택하도록 압력을 행사하였음.
 - 결국 이러한 캠페인은 임시직 노동자들을 조직화하고 임시직 노동력에 적합한 새로운 형태의 노동 조직을 만들려는 노력으로 연결되었음.
- LA 와 산호세의 생활임금운동 모델-노동과 연계된 비영리조직(연구와 정책 형성을 결합한 형태)의 설립과 연합의 형성-은 LA 와 다른 지역에서 일종의 모범 사례가 되어 반복적으로 활용되었음.
- 산호세 북부의 ‘지속가능한 경제를 위한 이스트 베이 동맹(East Bay Alliance for a Sustainable Economy)’은 장기간의 노동-공동체 경제정의 연합을 형성하기 위해 생활임금조례 제·개정을 활용하였음.
 - 새로운 ‘정책이니셔티브를 위한 센터(Center for Policy Initiatives)’는 보수적인 샌디에이고(San Diego)에서 생활임금 캠페인을 진보적 운동의 토대를 마련하기 위한 광범위한 전략의 하나로 삼았음.
 - LAANE 를 모델로 하여 만들어진 ‘새로운 경제를 위한 코네티컷 센터(Connecticut Center for a New Economy)’는 뉴헤이븐(New Haven)시의 가장 큰 사용자인 예일대(Yale University)와 예일대에 고용되어 있는 저임금 노동력, 그

리고 공동체의 극빈자들 사이의 관계를 전환시키기 위해 지속적이고 다면적인 노동-공동체 캠페인을 주장하였음.

③ 피츠버그(Pittsburgh)

- 생활임금 캠페인에 앞서 광범위한 프로젝트가 존재하였던 산호세와 달리, 피츠버그에서는 생활임금 캠페인과 광범위한 프로젝트라는 두 형태가 동시에 형성되었음.
 - 생활임금조례에 대한 첫 번째 이니셔티브는 생활임금에 우호적이었던 일부 시의회 의원들이 생활임금조례의 초안을 기획한 것으로부터 출발하였음. 만약 이러한 움직임이 성공적으로 진행되었다면, 사회운동적 활동은 거의 발전하지 않았을 것임.
 - 그러나 이러한 생활임금조례 제정에 대한 반대가 명확했기 때문에 생활임금 지지자들은 생활임금을 광범위한 운동지향적 계획의 부분으로서 재정식화하기 위해서 일부 시의원 주도의 생활임금조례 제정 방식에서 한 걸음 물러섬.
 - 새로운 서부 펜실베이니아(Western Pennsylvania) 생활임금 캠페인은 의식적으로 생활임금 캠페인의 임무를 경제 정의를 위한 사회운동의 토대를 마련하는 것으로 상정하였음.
 - 따라서 실질적인 생활임금조례를 제정하기 전에 생활임금 캠페인은 첫 2년간을 사회운동의 토대를 만드는데 사용하였음. 생활임금연합은 성명서를 통해 지역에서 생활임금조례를 통과시키는 것 그 자체는 단지 네 가지 목적 중 하나에 불과하다고 말하고 있음. 다른 세 가지 목적은 모두 사회운동적 요소와 관련되며 그 내용은 다음과 같음.
 - 노조, 종교 단체, 여타의 공동체에 기반을 둔 조직들을 통해 포괄적이고 광범위한 토대를 둔 노동자들의 운동 형성
 - 노동자 단결권에 대한 지지, 사유화와 외주하청에 맞선 투쟁을 통한 생활임금 일자리의 유지, 일반적인 적정 임금표준의 지속, 여타의 투쟁들을 지지
 - 노동자와 지역사회 공동체의 관점에서 지역의 경제 발전과 경제 변화를 설명하는 광범위한 공적 교육의 제공
- 이러한 목적들은 생활임금조례의 통과라는 실제적인 활동과는 분리되었지만 생활임금조례와 관련된 여러 프로젝트들을 통해 실현되었음.
 - 예를 들면, 40년 만에 처음으로 군정부가 공화당으로 교체되자 활동가들은 네 곳의 요양원(nursing home)의 사유화를 저지하기 위한 캠페인을 전개하였음.
 - 연합은 전체 노동자의 60%가 최저임금을 받고 있던 요양원 노동자들의 파업을 지원하기 위해 지역에서 이 노동자들의 파업에 대한 호소와 지지를 모으는 것을

도왔음. 또한 연합은 지역의 복지시설 산업의 노동조건에 대한 공식적인 연구를 지원하였음.

- 유사하게, 캠페인은 단체교섭협약을 위반하여 공장 폐쇄에 직면했던 350 명의 나비스코(Nabisco) 노동자들과 지역의 코크스 처리 공장에서 500 개에 달하는 일자리 손실에 직면했던 철강노동자들을 지원하였음.
 - LA 와 산호세처럼 노동자 정의를 위한 이러한 활동들은 경제 이슈에 대한 종교 단체들의 지속적인 참여를 촉발하였음.
 - 장기간에 걸쳐 형성된 운동은 단순한 캠페인을 넘어서 대중적인 경제학 워크숍 형태로까지 확대되었음. 워크숍에 참여한 자원활동가들은 동료 노조원, 교회 교구민, 이웃, 학생들과 생활임금에 대한 토론을 벌였음. 생활임금에 대한 토론 이외에도 대중적인 교육 프로그램은 풀뿌리 리더십을 발전시키고자 했으며, 일반적으로 노동자들 사이에서 경제 발전에 대한 논쟁을 불러일으키기도 하였음.
 - 이렇게 3 년간 활동을 한 결과 의회에서 생활임금조례를 통과하였고, 2000 년 말 피츠버그는 비영리법인 종사자에게 생활임금을 보장하기 위해 기금 지원을 승인한 세 번째 사례가 되었음.
- 생활임금 캠페인 사례를 보면 저임금, 빈곤 문제를 해결하려면 임금 보장만으로는 불가능하고 노조활동권, 고용안정 보장 등의 노동기본권 그리고 공공서비스 확충 같은 기본생활권 전반의 문제로 제기해야 한다는 당연한 사실을 다시 확인시켜줌.
 - 이 캠페인이 생활임금조례를 통과시키거나 생활임금 수준을 인상하는 활동으로 국한되는 것이 아니라 미조직 저임금 노동자의 노동기본권, 기본생활권 보장이 라는 목표를 실현하기 위한 다양한 운동들과 유기적으로 연결되어 있음을 알 수 있음.
 - 피츠버그의 생활임금 캠페인은 생활임금 조직화가 갖고 있는 운동역량 형성 효과를 극대화하기 위해 목적의식적으로 전략을 짰 대표적인 사례임.

④ 볼티모어(Baltimore)

- 볼티모어에서 최초로 시작된 생활임금 캠페인이 다른 지역의 사례와는 달리 일종의 지역을 가로지르는 정교한 운동 형성 프로젝트와 관련되지는 않았지만, 볼티모어의 캠페인이 생활임금의 영향을 받는 저임금 노동자들에게 사회운동 행동주의를 불어넣어 주었던 점에 주목해야 함.
 - 볼티모어 생활임금캠페인의 초기부터 핵심적인 역할을 담당했던 두 세력인 볼티모어지도력개발연대(BUILD)와 AFSCME 은 생활임금 쟁취를 넘어서 자신들의 활동의 중심이었던 저임금 노동자의 조직화 활동을 전개하였음.

- 1980년대 말부터 주거, 교육, 그리고 다른 보조금에 대해 대변 활동을 전개해 왔던 BUILD는 1990년대 초에 자신들의 활동이 시정부가 주도하던 도심지 중심의 재개발 전략에 의해 훼손되고 있다는 사실을 깨닫게 되었음.
 - 도심지 중심의 재개발은 수많은 저임금 일자리를 양산하게 되었음. 상황이 이렇게 되자 BUILD는 임금 하한을 올리기 위한 직접적인 방법들을 모색하면서 AFSCME와 동맹을 형성하였음.
 - 노조는 생활임금을 사유화를 저지하기 위한 한 방법으로 인식하였고, 공공노동자들에 대한 단체교섭권을 확장시키기 위해 동맹을 발전시켰음(Fine, 2000-01).
- 볼티모어 생활임금캠페인은 지역 인근 상점들에 대한 설득과 권유(solicitations at neighborhood stores), 일대일 개별 접촉(person-to-person contacts), 그리고 다양한 방법들을 통해 생활임금조례의 적용을 받는 노동자들을 포괄할 수 있었음.
- 겉으로 보기에 생활임금조례를 적용받는 노동자들을 조직하는 일이 자연스럽게 보이지만, 실제로 생활임금조례를 적용받는 노동자들은 세간의 주목을 받는 것을 꺼렸기 때문에 이러한 활동들은 결코 쉬운 일이 아니었음.
 - 그러나 볼티모어 연합은 자신들과 같은 처지의 사람들을 대변하는 조직을 갖고자 했던 3,000명의 노동자들의 목록을 만들었음. 새로운 생활임금캠페인 연합인 연대지원위원회(Solidarity Sponsoring Committee: SSC)는 세 명의 상근 간부를 두고, 회비를 납부하는 회원의 수가 약 500명에 달하는 조직으로 성장했음.
- 사용자들은 다양한 방법을 통해 생활임금 적용을 피하고자 할 것이기 때문에 이를 감시하기 위한 풀뿌리 조직들의 운동이 필요함.
- 연대지원위원회는 생활임금조례를 집행하고 확대하기 위해 조직원들을 동원하였음. 예를 들어, 생활임금 노동자들과 지지자들은 이스트만 교통회사가 생활임금에 해당하는 시급을 지불하지 않는 것을 알리고 항의하기 위해 두 차례나 시의 예산위원회에 물려갔고, 감사를 통해 버스회사가 시에 비용을 과다 청구했다는 사실을 밝혀냈음.
 - 실제로 SSC, AFSCME, BUILD의 활동 덕택에 시정부는 생활임금 수준에 맞춰 50%의 임금인상을 거부했던 24명의 스쿨버스 도급업자들과의 계약에서 1,440만 달러를 줄이겠다고 한 경우도 있었음.
- 또한 SSC와 생활임금연합은 중요한 정책을 변화시켰음. SSC와 생활임금연합은 만약 사용자들이 계약을 해지한다 할지라도 노동자들이 자신들의 일자리를 유지할 수 있는 권리를 쟁취하였음. 그리고 생활임금캠페인은 사용자들이 계약을 취소함

으로써 노동자들이 노조를 만드는 것을 방해하는 것에 맞서 노동자들의 단결권에 대한 강력한 보호를 보장받았음.

- 미조직 저임금 노동자는 노조 활동의 경험이 없고, 고용 불안정성이 심하다는 등의 특징으로 인해 조직화하기가 쉽지 않음. 볼티모어의 생활임금운동에서도 이러한 어려움에 부딪치자 미조직 저임금 노동자의 특성을 고려한 다양한 시도를 하였음.
 - 볼티모어의 경우 농업노동자연합이 사용했던 복지서비스 제공 방식을 도입했음. 저임금 노동자에게 매우 절실한 의료보험 서비스를 기초적인 수준에서라도 제공하여 SSC 회원 가입의 유인을 제공했음.
 - 또한 도급업체가 바뀌어도 일자리를 유지하게 하는 법을 통과시켜서 노동력을 안정화시키고 조직화에 유리한 조건을 조성하였음.
 - 교회에 근거한 BUILD 라는 조직은 종교단체라는 특성에 맞게 미조직 저임금의 조직화에 기여하였음. 대부분의 저임금 노동자는 노조 가입으로 인해 일자리를 잃을지도 모른다는 두려움이 큰데 교회에 함께 모이는 것이 정서적 안정감과 지도력을 제공하는 효과를 낳았음.
 - 그밖에 저소득층 거주 지역에 대한 가가호호 방문 선전도 생활임금 조례를 알리고 노조 조직화를 하는 중요한 방법으로 활용되었음.

(2) 강한 반대에 의해 강화된 생활임금캠페인

- 노동자에 대한 경영자의 무리한 통제가 오히려 가장 훌륭한 노동운동 조직가(best organizer)를 만들어 낸다는 말이 있음. 니센(Nissen)은 생활임금 캠페인에 대한 강한 정치적 반대 행동-지역의 운동세력이 견뎌낼 수 있을 정도의 반대 행동-이 오히려 생활임금 캠페인의 사회운동적 특성을 강화할 수 있었다고 주장함(Nissen, 2000).
 - 시카고와 보스턴의 사례들은 생활임금에 대한 강력한 반대 행동이 오히려 생활임금 캠페인을 사회운동 차원의 풀뿌리 캠페인으로 확대되는데 도움을 준 경우였음.
 - 또한 이 사례들은 생활임금에 대한 투쟁의 강도가 어떻게 생활임금 캠페인의 범위와 영향력을 확대시켰는가를 설명해줌.

① 시카고(Chicago)

- 시카고 지역의 생활임금 캠페인이 시작될 때부터 전미서비스노동조합 지역조직 880(SEIU Local 880)과 시카고 ACORN 지부를 포함한 생활임금 조직활동가들은 시장의 반대라는 커다란 난관에 직면하였음.

- 도시의 정치적 지배세력(urban political machines) 중 하나로 지역의 정치권력을 장악하고 있었던 델리(Richard Daley) 시장이 생활임금에 대해 반대 입장을 표명한 후 생활임금조례에 지지 입장을 표명했던 대다수 시의회 의원들이 지지를 철회하였던 것임.
- 생활임금 캠페인에 개입했던 상당수의 활동가들은 생활임금 캠페인에서 승리할 것이라고 믿었기 때문이 아니라 지역 정치를 바로잡고 광범위한 연합을 형성할 수 있는 갈등적 이슈(a wedge issue)를 발전시키기 위해서 생활임금 캠페인을 기획하고 참여하였음.

○ 시카고에서의 3 년간의 생활임금 캠페인은 한 편의 드라마와 같았음.

- 1996 년 5 월 1 일 노동절에 500 명 이상의 생활임금 캠페인 지지자들이 노동절 가두행진에 참여하였음.
- 시카고 트리뷴(Chicago Tribune)지는 “임금 전사들(Wage Warriors)”이라는 제목으로 시위대에 대한 기사를 쏟아냈음.
- AFL-CIO 의 존 스위니 위원장은 생활임금에 대한 자신의 지지를 호소하기 위해 개인적으로 델리 시장을 만났음.
- SEIU 가 1996 년 전국 총회를 시카고에서 개최했을 때, 노조 대의원들은 거리행진을 벌였음.
- 1996 년 시장이 시카고에서 열린 민주당 전당대회에 대의원들을 초청했을 때, 생활임금 지지자들은 시장 앞에서 항의하기 위해서 시카고 도심지인 네이비 피어(Navy Pier)에 진출하려고 노력했음. 실제로 민주당 대의원들이 전당대회 장소에 도착했을 때, 민주당 대의원들은 대회장 근처의 팀스터(Teamster) 노조 건물에 걸려 있는 생활임금 현수막을 보게 되었음.
- 수많은 대의원들은 상당한 공적 기금을 지원받는 사용자들이 저임금 노동자들을 활용하고 있던 사업장을 방문(tours of shame)하였고, 그로 인해 생활임금의 현실에 대해 알게 되었음.

○ 시카고 생활임금 캠페인은 사회운동적 요소를 강하게 보여주고 있음.

- 생활임금 캠페인은 60 개 이상의 조직들이 연대하여 25 만 명이 넘는 조직원을 가진 거대한 연합으로 성장했음.
- 수백 명의 생활임금 지지자들을 동원할 수 있는 생활임금 캠페인 연합의 능력은 시장에게 너무나도 강한 인상을 심어주었고, 그 결과 시정부는 사람들이 시의회 회의에 참가하는 것을 불법적으로 막았음.

○ 사실상 생활임금 캠페인의 사회운동적 성격, 특히, 풀뿌리 조직화와 같은 캠페인의 강점으로 인해 시카고는 생활임금조례를 제정할 수 있었음.

- 생활임금 캠페인은 지지자들을 동원하였고, 750 명의 지지자들이 모인 공개석상에서 생활임금조례의 본래의 의미를 밝혔음.
 - 이 일이 있은 후 26 명의 시의회 의원들이 이를 공동 후원하였고, 또 다른 10 명의 의원들은 생활임금조례를 위해 투표하겠다고 약속하였음.
 - 그러나 델리 시장이 반대 입장을 표명한 후, 대다수 시의회 의원들은 최종 투표에서 생활임금조례에 대한 지지를 철회하였음. 그렇지만 50 명의 의원 중 17 명이 생활임금을 지지하면서 시장에게 도전했음.
 - 이와 같은 사실은 생활임금캠페인이 상당한 정치적 영향력을 발휘했음을 보여줌. 투표를 끝난 후에 생활임금 활동가들은 초기의 지지를 철회했던 의원들의 선거구들을 조직화하기 시작했음. 생활임금연합의 구성원들은 이를 생활임금에 반대한 현직 시의원에 대항하여 선거에 입후보할 수 있는 정치적 기회로 활용했고, 직접적인 선거정치에 돌입하였음.
 - 1996 년에 생활임금 캠페인 활동가였던 델가도(Willie Delgado)가 처음으로 주의회 민주당 예비선거에 출마했을 때, 그는 몇몇 노조의 추천을 받아 기존의 의원에 도전하였음. 1998 년에 그는 노동의 확고한 지지를 받아 선거에서 승리하였음.
 - 같은 해 4 월 13 일에 일리노이(Illinois) ACORN 대표이자 시카고 신당(New Party)의 위원장이었던 토마스는 기존의 정치세력들이 지지했던 후보자를 물리치고 15 번 선거구의 시의원이 되었음.
- 1998 년 선거 중간에 델리 시장을 비롯한 생활임금 반대 세력들은 자신들의 임금인상을 위한 투표를 준비하면서 마침내 타협을 시도하였음.
- 델리 시장은 시정부가 생활임금조례를 통과시킬 수 있는 재정적인 여력이 없다고 주장했었음. 그러나 그것이 거짓임이 드러나면서 시장과 그의 의회 동맹들은 생활임금 캠페인으로부터 강한 반발을 사게 되었고, 더 이상 이를 거부할 수 없다고 결론지를 수밖에 없었음.
 - 만장일치로 통과된 새로운 생활임금조례가 비록 처음 제안된 생활임금조례보다는 제한적이었지만, 이는 오랜 기간의 캠페인에서 새로운 돌파구였음. 그 이후 쿡(Cook) 군에서도 유사한 조례가 통과되었음.
- 시카고의 생활임금 캠페인 단체들(특히 노동조합)은 생활임금 문제를 작업장 문제만이 아닌 지역사회 이슈로 만드는데 성공하였음. 생활임금 문제를 지역경제의 올바른 활성화, 복지정책의 올바른 방향 등과 연계하여 선전함으로써 주민들의 지지를 끌어낼 수 있었음. 노동조합과 지역에 기반을 둔 각종 조직, 단체들이 연합하여 이러한 활동을 전개하였음.

- 시카고 생활임금에 대한 상당한 반대는 오히려 대규모의 사회운동 동원을 촉진하는데 도움이 되었음.
 - 노동-공동체 지지자들은 자신들과 민주당 지배세력에 대한 추종자들 사이에 명확한 전선을 그음으로써 다양한 시민 집단으로부터 생활임금 캠페인에 대한 적극적인 지지를 확보할 수 있었음.
 - 이러한 싸움이 지속될 수 있었던 이유는 생활임금 캠페인을 주도했던 핵심적인 단체들이 투쟁을 위한 준비를 철저히 한 후 생활임금 캠페인을 전개했기 때문임.
 - 실제로 많은 활동가들은 지역 정치에 대한 기존 정치세력들의 영향력으로 인해 그들이 생활임금조례 제정 투쟁에서 승리할 것이라고 확신하지 못했음. 오히려 그들은 생활임금 캠페인을 지역 경제 발전에 대한 논쟁을 다시 활성화시킬 수 있는 광범위한 연합을 형성할 수 있는 기회로, 그리고 민주당 세력을 생활임금 이슈에 대한 부정적 세력으로 자리매김으로써 새로운 정치적 기회구조를 열 수 있는 기회로 삼았음.
 - 비록 시카고의 생활임금 캠페인이 공식적인 사회운동조직이나 장기간의 연합 플랜을 만들지는 못했지만, 이 캠페인은 지속적인 운동의 유산을 만들어냈음.
 - 3년간의 투쟁은 생활임금 캠페인에 참여한 조직들 간에 새로운 도약을 만들었음. 예를 들어, 시카고 생활임금 캠페인의 주요 주도세력이었던 지역 ACORN 지부와 SEIU 지역조직 880은 상호간에 강력한 파트너십을 발전시켰음.

② 보스턴(Boston)

- 보스턴 생활임금 캠페인도 시카고와 마찬가지로 광범위한 활동가적 사고와 강력하지만 공격받기 쉬운 반대라는 동일한 조합이 작동했음.
 - 보스턴 ACORN 지부는 단지 생활임금조례를 통과시키는 것뿐만 아니라 지지자를 조직화하였고, 다른 진보적 단체들과의 관계를 형성하기 위해 생활임금 캠페인을 주도하였음.
 - 노조가 생활임금연합에 결합했을 때, 처음에 노조의 관심은 1996년 선거에 맞춰져 있었음.
 - 노동의 동원을 강화하고, ACORN과 AFL-CIO 간의 연대를 강화시키는 것을 도왔던 것이 바로 '생활임금에 대한 반대 행동'이었음.
 - 1997년 2월에 생활임금 조직활동가들은 보스턴 시의 노동 지도자들이 공식적으로 생활임금 캠페인에 동의 의사를 표현했던 집회를 성사시키기 위해 수백명의 대중을 동원하였음.
 - 활동가들은 노동계의 지지를 받아 선거에 출마했던 다수의 시의회 의원들을 집회에 참가시키기 위해 헌신적인 활동을 벌였음.

- 그러나 메니노(Tom Menino) 보스턴 시장이 집회가 열리기 10 일 전에 생활임금에 대해 회의적인 입장을 나타내자 실질적으로 집회에 참가한 시의원은 단지 한 명에 불과했음.
- 이러한 정치적 모욕을 당한 후에 보스턴 지역노조협의회와 매사추세츠 AFL-CIO 는 자신들의 에너지를 생활임금 캠페인에 쏟아 부었음.
- 보스턴 시의 모든 주요 노조의 지도자들이 청문회에서 증인이 되었고, 생활임금 연합은 인간대자보(human billboards, 몸자보), 집회, 청원(petition), 로비 등 생활임금 캠페인을 고양시키기 위한 다양한 행동 전술들을 발전시켰음.

○ 생활임금은 최종 투표에서 11 대 1 로 통과되었음.

- 생활임금을 일종의 ‘재앙’이라고 설명하고자 했던 보스턴 비즈니스 저널(Boston Business Journal)의 한 논문은 뛰어난 캠페인을 벌인 생활임금 연합에 대해 찬사를 보낸 반면 자신들의 의무를 태만히 한 기업인들을 몹시 비난했음.
- 보스턴 생활임금 캠페인은 시의회 의원들이 전반적인 시행세칙을 약속할 때까지 실질적인 생활임금조례를 변형시키지 않고 유지함으로써 기업 측의 반대를 이겨 냈음.
- 그러나 기업들은 이를 무력화하기 위해서 1997 년에 생활임금조례 통과 이후 시행까지 걸리는 1 년간의 시간을 활용하였음. 이 기간 동안 기업공동체 지도자들은 미디어를 활용하여 생활임금반대 캠페인을 벌였고, 주 상공회의소의 변호사를 통해 생활임금조례의 문제점을 찾고자 했음.

○ 생활임금에 대한 이러한 반대 활동은 ACORN 과 매사추세츠 AFL-CIO 사이의 연대를 더욱 확고하게 만들었음.

- 두 조직은 생활임금조례에 의해 만들어진 생활임금자문위원회(Living Wage Advisory Committee)에 참여하였고, 생활임금 캠페인 이후 주 최저임금을 인상하기 위한 캠페인과 주 근로소득보전세제(EITC)를 인상하기 위한 주 입법 활동도 함께 했음.
- 2001 년 생활임금 지지자들은 생활임금을 시간당 9 달러에서 10.54 달러로 인상하는 생활임금조례 개정 투쟁에서 승리하였음.
- 생활임금 캠페인은 또한 인근의 케임브리지(Cambridge)시와 서머빌(Somerville)시의 조례 제정 투쟁에서 승리하였고, 2001 년 하버드 대학의 생활임금 쟁취를 위한 점거 농성이 공동체로부터 지지를 받을 수 있도록 큰 도움을 주었음.

<표 8-2> 미국 주요 도시의 생활임금 캠페인 요약

구 분	정치적 기회구조 (Political Opportunities Structure)	공적 논쟁 (Public Debate)	연합 형성 (Coalition Building)	풀뿌리 행동 (Grassroots Action)	지속적 행동주의 (Ongoing Activism)
대규모 프로젝트의 부분으로서의 캠페인					
로스앤젤레스 (Los Angeles)	시의회에서의 승리 시장의 반대	광범위한 미디어	광범위하게 공식화된 종교 집단의 지원	집회·행진 항의편지 보내기 캠페인 노동자 투어 투쟁 (Worker tours)	새로운 사회운동 조직: 신 경제를 위한 로스앤젤레스 연합 (LAANE) 노조 조직화와 계약 캠페 인
산호세 (San Jose)	시의회가 선거 투쟁을 지 지	광범위한 미디어 정치화된 경제 발전 논쟁	광범위하게 공식화된 종교 집단의 지원	풀뿌리 선거운동	워킹 파트너십 USA (Working Partnership USA) 지속적인 프로젝트
볼티모어 (Baltimore)	최초로 생활임금 도입 시도 이행을 위한 투쟁	지속적인 이슈화	노동-종교 연합 저임금 노동자	집회 노동자 조직화	연대지원위원회 (Solidarity Sponsoring Committee)
피츠버그 (Pittsburgh)	시의회가 강력한 반대를 옹호	지속적인 미디어 작업	신중하고 장기적인 연합	경제 교육 풀뿌리 지원 작업	다년간 조직화 계획 (Multiyear organizing plan)
강한 반대에 의해서 만들어진 투쟁					
시카고 (Chicago)	지배세력 주도의 정치 (Machine politics) 인지된 지배세력의 약점 (Perceived machine weakness)	광범위한 논쟁	광범위하고 공식적이며 조직적인 헌신	집회·행진 대의원 투어 투쟁 (Delegate tours)	지속적인 협력 정치적 기회구조
보스톤 (Boston)	시의회가 시장의 반대를 옹호	지속적 논쟁	광범위	집회·행진 가두 투쟁(Street actions)	지속적인 협력

7) 사례분석 요약 및 소결

(1) 사례분석 요약

- 위에서 살펴본 미국의 6개 주요 도시들의 생활임금캠페인을 사회운동적 논의를 바탕으로 정리하면 <표 6-2>와 같음. 생활임금 캠페인은 지역의 진보적 행동주의를 사회운동적 경로로 발전시키는데 도움을 주었음.
 - 실제로 생활임금 캠페인은 공동체에서 사회적 행동주의를 강화하는데 적합했음. 예를 들면, 생활임금 캠페인은 자연스럽게 광범위한 연합을 형성하였음.
 - 노동 진영에서 동맹을 찾고자한 경우, 생활임금 캠페인은 수많은 지역노조협의회와 개별 노조들에게 노동 진영과 지역공동체 집단을 연결하는 훌륭한 도구로 인식되었음.
 - 동시에 전통적으로 반 빈곤 이슈를 자신들의 운동 목표로 협소하게 설정했던 수많은 종교 및 공동체 집단들의 경우, 이 집단들은 양질의 일자리 창출에 우선순위를 두는 것을 자신들의 목표로 재설정하였음.
- 한편, 시카고와 보스턴의 경우는 생활임금에 대한 반대 행동이 생활임금 행동주의의 사회운동적 요인들을 강화하는데 중요한 역할을 하였음.
 - 지역과 주 상공회의소가 생활임금에 대해 지속적인 반대 투쟁을 전개하였는데, 이로 인해 생활임금 활동가들은 자신들의 연합을 확장하고 운동의 영역을 확대하는 것으로 대응하게 되었음.
- 위에서 살펴본 대부분의 사례들은 리더십에 의한 의식적인 활동이 생활임금 캠페인에서 핵심적인 역할을 했다는 점을 보여주고 있음.
 - 연합 형성, 풀뿌리 조직화, 저임금 노동자에 대한 개입, 조례 통과 이후의 지속적인 활동 전개 등은 단순히 생활임금 캠페인에서 자동적으로 일어난 것이 아님.
 - 오히려 캠페인의 시작 단계에서부터 핵심적인 조직과 활동가들이 이러한 요소들을 극대화하기 위한 목적을 가지고 캠페인을 주도하였음.
 - 이러한 과정을 통해 생활임금은 경제민주주의를 둘러싼 효율적인 진보적 운동을 건설하고, 지역에서의 권력을 형성하기 위해 거대한 프로젝트를 기획하고자 하는 사람들에게 하나의 중요한 수단이 되었음.

(2) 소결

- 미국은 1938년 공정근로기준법의 한 부분으로서 시간당 최저한의 임금률을 정한 최저임금법을 제정하였음. 미국의 최저임금은 인플레이션에 연동되지 않았기 때문

에 생계비용을 유지하기 위해서는 의회가 정기적으로 최저임금을 인상해야만 했음.

- 1960년대 이후 최저임금이 정체되거나 물가상승 추세를 따라잡지 못함으로써 최저임금의 실질 가치는 지속적으로 하락하였고, 최저임금에 의한 근로소득이 연방빈곤선(federal poverty line) 미만으로 크게 하락하였음.
- 연방최저임금으로 더 이상 가족을 부양할 수 없기 때문에, 생활임금 지지자들은 생활임금운동을 임금하한을 높이는 추가적 전략으로 사용하고 있음.

○ 게다가 노동조합을 조직하기 위해 투쟁하고 노조 조직화에 성공했던 공공부문 노동자들은 사유화(privatization) 또는 외주하청(contracting out)의 형태로 그들의 임금에 대한 공격을 목도하게 되었음.

- 줄어드는 연방보조금, 인구, 조세 기반 문제에 직면한 지방정부들은 정부의 서비스들을 외주화함으로써 재정의 수지균형을 맞추려고 하였음.
- 이러한 노력들은 1980년대에 자유시장의 확장과 작은 정부를 지향하는 이데올로기를 지향함으로써 가속화되었음(Sclar, 2001). 그 결과 노조로 조직화된 수많은 공공부문 일자리들이 사라졌고, 수당이나 급부가 없는 저임금 일자리가 양산되었음.

○ 이러한 추세에 따라 빈곤에 처한 노동자들의 규모는 확대되었고, 공동체와 노동조직들은 이에 대한 해결책을 마련하고자 하였음.

- 노동 조직과 공동체 집단들은 자신들이 공격받고 있다는 사실을 깨닫게 되었고, 동맹을 통해 자신들을 단결시키고, 성공적인 개혁의 기회를 제공할 수 있는 지역캠페인을 위해서 여러 수단들을 강구하게 되었음.

○ 생활임금 캠페인은 이러한 이슈들에 대한 하나의 해결책이었음. 생활임금 캠페인은 주로 지역캠페인으로 형성되었기 때문에 지역의 노조들, 공동체, 종교집단들에 의해 노동자들의 임금을 올리기 위한 연합을 건설하게 되었음.

- 이러한 연합들은 집합적 혹은 법률적 행위를 통해 자신들의 임금을 인상할 수 없었던 노동자들의 임금을 인상시킬 수 있는 수단을 기대했음.
- 처음에 생활임금 캠페인은 계약에 있어서 공적 서비스를 생활임금 요구조건과 결부시키는 도시와 군의 조례를 통과시키는 것에서 시작되었고, 이는 이후에 도시로부터 경제발전 보조금을 받는 기업들과 도시 소유의 자산, 도시 혹은 군의 직접적인 피고용인에 대한 사용권을 얻는 기업들로 확대되었음.

○ 활동가들은 더욱 더 많은 생활임금 캠페인들을 수행하였고, 그에 따라 많은 캠페인에서 성공적인 승리를 거두게 되었음.

- 니센(Nissen, 2000), 메리필드(Merrifield, 2000), 톨리(Tilly, 2004a)와 같은 학자들은 생활임금 캠페인이 사회운동과 다름없다고 주장함.
 - 이는 생활임금 캠페인이 톨리(Tilly, 2004b)가 주장한 사회운동의 세 가지 요소를 모두 담고 있다는 점에서 확인할 수 있음.
 - 첫째, 생활임금 캠페인은 주로 시와 군의 의원과 같은 관계자들에게 공적인 요구를 지속적으로 전개하였음. 둘째, 생활임금 캠페인은 로비, 집회, 행진, 청원, 직접행동, 새로운 연합의 형성과 같은 여러 전술들을 채택하였음. 셋째, 생활임금 캠페인의 참여자들은 자신들의 운동이슈를 가치 있는 것으로, 그리고 생활임금 캠페인을 수많은 헌신적인 사람들을 대표하는 단일한 요구로서 표현하였음. 생활임금 캠페인은 기존의 여러 조직들과 네트워크를 활용했을 뿐만 아니라 새로운 활동가들의 지지를 얻었음.
- 생활임금 활동가들은 자신들의 업무를 상호간 조정하고, 서로 배우며 여러 도시에 걸쳐 활동하였음. 생활임금 활동가들은 여러 방향으로 운동을 확장하였음.
- 첫째, 생활임금운동은 단순히 임금을 요구하는 것을 넘어섰음. 현재 수많은 생활임금조례들은 생활임금을 인플레이션에 연동시키고, 건강보험 급여(benefits)를 제공하며, 유급 휴일(paid days off)과 같은 급부를 포함하고 있음.
 - 둘째, 생활임금 캠페인은 생활임금조례의 적용을 받는 사용자의 범위를 확대하였음. 현재 생활임금조례들은 공공서비스 계약자, 보조금 수령자, 하청업자, 도시 혹은 군의 직접피고용인 이외에도 대학교, 교육위원회, 운송위원회, 공항(항만)을 포괄하고 있음. 최근에는 일부 생활임금 캠페인들은 특정 지역에서 모든 노동자들에 대한 최저임금을 인상시키기 위해 기획되기도 하였음.
 - 셋째, 생활임금 지지자들은 주차원의 최저임금 캠페인에도 결합하였음. 버몬트(Vermont), 매사추세츠(Massachusetts), 캘리포니아(California), 오리건(Oregon), 일리노이(Illinois), 워싱턴(Washington)과 같은 많은 주에서 주 최저임금을 인상시키려는 노력들은 생활임금 캠페인에서 사용되었던 용어와 생활임금운동 활동가들과 결합되었음. 2004년 11월에 플로리다(Florida)주와 네바다(Nevada)주의 유권자들은 큰 표 차로 주 최저임금을 인상하는 법안을 통과시켰음. 두 주 모두 연방 수준보다 1달러가 높은 최저임금을 정하였고, 플로리다의 최저임금법은 임금률을 인플레이션에 연동시켰음.
- 생활임금 캠페인은 전일제 노동자 4인 가족을 기준으로 한 빈곤선에 의해 결정되는 생활임금을 쟁취하기 위한 운동이었음.
- 활동가들은 많은 노동자들이 전일제로 근무하지도 않고, 빈곤선 그 자체가 너무 낮았기 때문에 생활임금이 ‘빈곤을 해결’하지는 못 한다는 것을 알고 있었음.

- 그렇지만 생활임금은 적어도 최저임금보다는 개선되었음. 예를 들면, 2004 년에 연방 최저임금은 시간당 5.15 달러였지만, 4 인 가족을 기준으로 한 빈곤선에 의해 결정된 생활임금은 9.28 달러였음.
 - 운동이 약간의 성공을 거둔 이후에는 더욱 더 많은 임금(예를 들면, 빈곤선의 110% 또는 120%)을 확보하기 위해 캠페인을 전개하였음. 2004 년에 생활임금 캠페인을 통해 쟁취한 평균적인 생활임금 수준은 빈곤선의 117%에 해당하는 10.89 달러였음.
- 생활임금 캠페인이 전개된 후 약 10 년이 지났을 때 120 개 이상의 생활임금조례가 제정되었음. 그 중 일부는 와해되거나 폐기되기도 했지만 대부분은 여전히 유효함.
- 생활임금조례는 대도시와 중소도시, 민주당이 집권한 시와 공화당이 집권한 시, 샌프란시스코(San Francisco)와 매디슨(Madison)과 같이 전통적으로 진보적인 도시와 링컨(Lincoln)과 신시내티(Cincinnati)와 같은 보수적이고 주류적인 도시를 가릴 것 없이 미국 전역에 확산되었음.
- 대체적으로 미국의 생활임금 캠페인은 도시 수준에 초점을 두었음.
- 첫째, 캠페인에 참여한 대부분의 지지자 집단들은 도시에 근거를 두고 있었음. 대부분의 지역공동체 조직과 교회들은 지역에 관심을 두었고, 이러한 집단들의 토대가 존재하는 것이 바로 도시 수준이었음. 이러한 집단들은 지역 수준에서 동원할 수 있는 토대를 갖추고 있었고, 실제로 지역 수준에서 동원을 활용하였음. 이러한 점은 기업 수준에서 동원화를 활용할 수 있었던 노동조합과는 약간 다른 점이라 할 수 있음.
 - 생활임금 캠페인이 지역에 초점을 둔 두 번째 이유는 지역 수준에서의 캠페인이 승리할 가능성이 더 컸기 때문이었음. 주나 연방 수준의 캠페인은 사실상 많은 재정을 필요로 했기 때문에 활발하게 전개되기 어려웠음. 또한 지역 수준에서의 캠페인은 인적 자원을 활용하는 것을 더욱 손쉽게 했음. 결국 생활임금 캠페인의 초점을 지역에 두는 것이 지역에서 운동집단들이 만들고자 했던 종류의 연합을 형성하는데 도움이 되었던 것임.

9. 기타 주요 국가들의 생활임금 사례 분석

1) 영국: 런던생활임금²⁵⁾

- 영국의 생활임금 수준을 계산하고 결정하는 데에는 두 가지 주요한 접근법이 고려되고 있음.
 - 첫 번째 접근법은 영국 식품영양성(Department of Nutrition and Dietetics: DND)의 가계비 부서(the Family Budget Unit)에 의해 발전된 것인데, 전형적인 가족 혹은 모델 가족을 선발을 위한 수용 가능하지만 낮은 생계비(Low Cost but Acceptable: LCA) 비용을 추정하고, 이러한 LCA 비용을 충족시키기 위해 요구되는 임금을 계산하는 것임. 이것은 기초생계비 접근법이라고 불림.
 - 두 번째 접근법은 소득분배에 기초하기 때문에 소득분배 접근법이라 불림.
- 런던의 생활임금은 두 단계로 계산되는데, 첫 번째 단계는 ‘빈곤선 임금(poverty threshold wage)’이 계산됨.
 - 이것은 두 가지 방법으로 이루어 짐.
 - 첫 번째 기초생계비 접근에 따르면 런던의 빈곤선 임금은 2007 년 현재 시간당 6.15 파운드였음.
 - 두 번째 소득분배 접근법에 의해 규정되는 빈곤 수준의 임금은 중위소득의 60%로 정해지는데, 이에 따르면 런던의 빈곤선 임금은 2007 년 현재 시간당 6.35 파운드였음.
 - 대개 생활임금에서 사용되는 빈곤선 임금 수준은 두 수치의 평균값으로 사용됨. 2007 년 현재 런던의 두 수치의 평균적인 빈곤선 임금은 시간당 6.25 파운드였음.
- 그러나 6.25 파운드라는 수치는 빈곤선 임금임. 생활임금은 생활임금의 적용을 받는 사람이 빈곤임금 수준으로 떨어지지 않는 것을 보장하는 안정적인 추가 수당을 보장해야 함. 이러한 목적을 달성하기 위해서 두 번째 단계로 15%의 추가 수당이 빈곤수준 임금에 추가됨.
 - 이러한 기준으로 산출한 런던의 최저임금은 2007 년 현재 7.20 파운드였음.
 - 만약 자산조사에 의한 복지급여가 고려되지 않았다면(즉, 세금 공제, 주택 수당, 또는 의회 세제 혜택을 포함하지 않았다면), 이에 상응하는 생활임금은 대략 시간당 9.15 파운드가 되었을 것임.

25) 영국의 생활임금 사례에 대한 소개와 분석은 대부분 GLA Economics(2007)와 Grimshaw(2004)를 참조하여 작성하였다. 특별한 인용 없이 제시된 내용들은 위 보고서와 논문에서 인용된 것을 밝혀둔다.

- 그러나 런던의 생활임금은 수당과 세금 공제가 고려되고 있음. 왜냐하면 세금과 수당체계의 목적이 고용보장을 방해하지 않으면서 적어도 사회의 부유층에게서 소득을 재분배하는 것이기 때문임.
 - 따라서 런던의 생활임금은 2007년 현재 시간당 7.20 파운드로 결정되었음. 이러한 생활임금은 2007/08년 회계연도의 시작 시점인 2007년 4월부터 런던광역시(Greater London Authority: GLA)에서 맺어지는 계약들에 적용되었음.
- 2005년 연간인구조사(the Annual Population Survey: APS) 자료에 따르면, 런던에서 전일제 노동자들 중 약 86%가 생활임금(7.20 파운드) 수준 이상의 임금을 받고 있었고, 전일제 노동자들의 약 5%가 생활임금 수준보다는 낮지만 빈곤선보다는 높은 수준의 임금을 받고 있었으며, 전일제 노동자들 중 나머지 9%는 빈곤 수준 임금 이하로 임금을 받고 있었음.
- 파트타임 노동자들의 약 54%는 생활임금 이상의 임금을 받고 있었고, 파트타임 노동자들의 11%는 생활임금 수준보다는 낮지만 빈곤수준 임금보다는 높은 임금을 받고 있었으며, 파트타임 노동자들의 35%는 빈곤선 임금보다 낮은 임금을 받고 있었음.
 - 런던에서 노동자 7명 중에 약 1명은 빈곤 수준 임금보다 더 낮은 임금을 받고 있었고, 4명 중에 거의 1명은 생활임금보다 낮은 수준의 임금을 받고 있었음.
 - 런던의 빈곤수준 임금이 영국의 법정국가최저임금(the National Minimum Wage: NMW, 시간당 5.35 파운드)보다 상당히 높았던 것은 주로 런던의 비싼 주거비용에 따른 것이었음.
- 영국의 생활임금 캠페인은 2001년 4월에 동부 런던에서 동부런던지역공동체조직(the East London Community Organization: TELCO, 40여개 지역조직[교회, 학교, 노조, 지역센터 등]의 연합체)이 생활임금 캠페인을 주도하면서 시작되었음.
- TELCO는 2001년 생활임금 캠페인을 전개하면서 UNISON(공공부문 노조), TGWU(Transport and General Workers Union, 교통운수·일반노조)와 협력적 관계를 유지하고 노조로부터 성공적으로 자원을 지원받았음.
- 이 생활임금 캠페인은 공공부문 저임금 노동자의 생활임금의 쟁취가 목표였고, 미국의 사례와 유사함.
- 영국의 생활임금 캠페인에서도 지역공동체-노조의 연합 형성이 중요했음.
 - 나중에는 저임금 노동자를 위한 캠페인과 신노동당 정부에 의해 다시 도입된 법정국가최저임금제도 개선 투쟁으로 확대·병행되었음.
- 영국의 생활임금 캠페인은 최근에 상당한 성공을 거두었고 저임금 노동자들의 임금 구조를 형성하는 힘을 이해하는데 새로운 통찰력을 제공하고 있음.

- 영국에서 생활임금 캠페인은 빈곤임금을 받는 노동의 문제를 강조하는데 상당한 중요성을 띠고 있으며, 고용 조직들이 직접적인 방식으로 또는 공급업자들과의 계약에 조항들을 삽입함으로써 임금 수준을 개선하도록 압력을 가했고, 상당한 성공을 거두기도 했음.
- 생활임금 캠페인이 미국만큼 중요성을 띤 것은 아니지만 저임금에 맞서 싸우는 전략으로서 중요한 역할을 수행함.
- 특히 광범위한 노조의 행동을 불러일으키는 촉매제로서의 역할과 국가최저임금제를 개선(공공조달 계약에 공정임금 조항을 삽입 등)하는 활동에서 다른 조치들과 연계해주는 역할을 함.

2) 캐나다²⁶⁾

- 2000년대 초반에 캐나다 토론토에서 저임금과 빈곤 문제가 커지고 있었고 생활임금은 뜨거운 논쟁거리였음.
 - 생활임금 캠페인을 통해 토론토 의류산업에 종사하는 [봉제] 가내노동자들을 조직화를 시도한 것이 대표적 사례임.
- 캐나다는 공식적인 빈곤선이 없지만, 통계청에서 저소득선(LICO, Low Income Cut-Off)을 발표하고 있음.
 - 2002년 당시 1인 가구의 저소득선(LICO)은 19,261 캐나다달러, 4인 가구의 저소득선(LICO)은 36,247 캐나다달러임.
 - 의류산업 가내노동자는 토론토 지방정부가 정한 최저임금보다 낮은 임금을 벌었고, 저소득선(LICO) 이하를 벌고 있었음.
- 캐나다의 고용법은 지방 관할이기 때문에, 캐나다의 최저임금률은 10개주, 3개 자치령마다 달랐음.
 - 2003년 초 현재 최저임금은 시간당 5.9 캐나다달러(Alberta)에서 8.0 캐나다달러(British Columbia)였음.
 - 최저임금의 가치는 지난 20년간 대부분의 지역에서 20~30% 하락함.
 - 캐나다에서 “생활임금”을 쟁취하기 위한 캠페인은 대개 최저임금을 인상하는데 초점이 맞춰졌음.
 - 2003년 온타리오주 최저임금은 시간당 6.85 캐나다달러(1995년 이후 동결된 상태였음)이었는데, 2002년 토론토 지역공동체 단체들의 연합인 “노동자에게 정의(Justice for Workers)”은 온타리오 최저임금을 시간당 10 캐나다달러로 인상하는 즉각적인 목표를 가진 캠페인을 전개하였음.

26) 이하의 캐나다의 생활임금 사례의 내용은 Eaton and Dagg(2004)의 내용을 주로 인용하였음을 미리 밝혀둔다. 캐나다의 토론토 의류산업의 가내노동자들의 생활임금과 조직화에 대한 보다 자세한 내용은 위 논문을 참조하시오.

3) 호주²⁷⁾

- 호주에서 생활임금이라는 개념은 호주의 전국적 임금결정체계(중앙집중화된 임금 fixing 제도)의 통합적 요소임.
 - 호주에서 사회운동 모델에 의존하는 대중적인 생활임금 캠페인은 제한적이었음.
- 하지만 생활임금이라는 개념이 임금운동에 미친 영향은 상당했음.
 - 국가나 주단위의 노동법원은 기업수준의 교섭을 통해 임금인상을 받지 못한 모든 사람들에 대한 임금률을 결정하는데 있어 주로 호주노총(ACTU)이 제기한 주장의 많은 부분을 수용했음.
 - 그 결과 노동력의 약 20%가 연간생활임금 증가분을 받을 자격이 있게 되었음.
- 호주에서 생활임금 캠페인은 1996년 호주노총에서 시작되었고, 호주노총은 생활임금에 대한 주장을 3단계의 생활임금 주장으로 정식화하였음.
 - 이 3단계 주장은 임금결정의 분권화의 재분배적 효과(불평등의 증가)와 노동의 조직화(전일제 노동자들과 임시노동자들의 노동시간의 증가)에 대한 변화들로부터 야기된 문제들을 다루었기 때문에 중요함.
 - 호주노총의 3단계 생활임금 주장에서, 각 단계는 가장 낮은 임금을 받는 노동자들에 대한 최저임금의 인상과 기업 수준의 교섭으로부터 임금인상에 대한 접근권이 배제된 노동자들에 대한 임금인상을 허용하고 있었음.
 - 호주노총은 임금 결정의 분권화로부터 야기된 소득의 양극화 확대에 대응하기 위해 이러한 수단들을 의도적으로 마련했던 것임.
 - 저임금 노동자들에 대한 임금 인상 이외에, 생활임금 주장의 각 단계는 또는 연방 계약 하에서 숙련 수준에 따른 임금들 사이의 상대성을 유지하는 조항을 포함하고 있었음. 그 결과 연방 계약 내에서 최저한의 임금률의 증가는 고숙련 일자리의 노동자들에 대한 분류 구조를 연쇄적으로 연동하여 임금이 인상되는 (flow-on up) 구조로 만들 것임.
 - 이러한 요소는 호주노총이 상대적인 임금정의의 원칙을 발전시키고자 한 것임.
 - 2단계 주장은 입찰 계약 체계에서 효과적으로 보호받은 적이 없었고 그 수가 증가되고 있던 임시직과 파트타임 노동자들에 대한 보호 수단을 증진시키는 것을 목적으로 하고 있음.
 - 3단계 주장은 표준적인 노동시간에 대한 고려를 하고 있음.
 - 생활임금에 대한 3단계 정식화 주장의 주요 특징은 <표 9-1>과 같이 요약됨.

27) 호주의 생활임금 사례의 내용은 Buchanan, Watson, and Meagher(2004)를 주로 참조하였다. 보다 자세한 내용은 이 논문을 참조하시오.

<표 9-1> 호주노총의 생활임금 주장의 주요 특징

단계	주요 특징과 내용
1단계	• 연방 계약 하에서 일하고 있는 모든 노동자들에 대해 시간당 최저 10달러 (호주달러) 혹은 주당 최저 380달러 지급 • 서로 다른 숙련 수준의 노동에 대한 임금들 사이에 상대성의 유지 • 기업수준 협약이 없는 노동자들에 대해 최저 20달러 인상
2단계	• 연방 계약 하에서 일하고 있는 모든 노동자들에 대해 시간당 최저 11달러 혹은 주당 최저 418달러 지급 • 상대성의 유지 • 기업수준 협약이 없는 노동자들에 대해 최저 20달러 인상 → 주당 단시간 혹은 임시적인 노동을 하는 노동자들에 대한 보호
3단계	• 연방 계약 하에서 일하고 있는 모든 노동자들에 대해 시간당 최저 12달러 혹은 주당 최저 456달러 지급 • 상대성의 유지 • 기업수준 협약이 없는 노동자들에 대해 최저 20달러 인상 → 표준노동시간의 축소를 고려

자료: 호주노총(1996), Buchanan, Watson, and Meagher(2004)에서 재인용

- 호주의 3 단계 생활임금 주장은 만성적인 실업과 불완전 고용의 시대에 시간당 임금이 붕괴하는 것을 방어하는 역할을 수행하였음.

10. 해외 사례들에 대한 평가와 시사점

- 과거 강력한 노동운동 덕택에 임금과 최저임금이 GDP와 생산성 증가에 따라 지속적으로 상승했던 미국은 경제정책 및 도시개발정책으로 인해 1970년대와 1980년대에 대체로 지속적으로 감소하거나 정체되었고, 경제적 불평등이 심화되었음.
 - 크루그만(P. Krugman)의 주장에 따르면, 수많은 변수들이 불평등에 영향을 미치지만, 연방정부를 장악한 사람들의 지배적인 이데올로기와 불평등의 감소나 증가 사이에는 상관관계가 존재함.
 - 과거 사반세기 동안의 지배이데올로기는 부자에게 호의적이었고 가난한 자들에게 적대적이었음. 권력자들이 만들어 낸 정책들은 정체된 임금과 불평등을 낳는데 기여하였음(Krugman, 2006b).
- 현대 생활임금 캠페인은 태어난 지 얼마 되지 않은 어린 아이와 같으며, 부자에게 호의적이고 가난한 자들에게 적대적인 이데올로기를 역전시키기에는 아직 역부족임.
 - 그러나 만약 생활임금 캠페인이 지속적으로 성장하고, 과거 20여 년 동안 해왔던 만큼 확고히 생활임금 캠페인 그 자체를 전환시킬 수 있다면, 근로빈곤을 무시하는 현재의 권력에서부터 나온 이데올로기를 변화시킬 수 있는 힘을 가질 수 있을 것임.
 - 이러한 일이 현실화되든 그렇지 않든 간에, 저임금 노동자들과 경제정의에 관심을 기울이는 사람들이 생활임금 캠페인에 참여하는 자체만으로도 의미 있는 일임에는 틀림없을 것임.

1) 생활임금 캠페인의 성공 이유

- 생활임금 캠페인이 어느 정도 성공하고 성과를 얻은 이유는 다음과 같음. 첫째, 생활임금 캠페인을 매개로 다양한 집단들 사이의 광범한 연합을 형성할 수 있었다는 점임.
 - 미국에서는 산별노조의 지역조직과 AFL-CIO의 지역본부, 지역의 교회, 소수민단체, 학생단체 등 노동운동과 사회운동의 연대를 통해 생활임금 캠페인이 형성, 전개되었음.
 - 노동계와 다른 운동 단위가 연대하는 전통이 적었던 미국에서 이렇게 다양한 집단들이 함께 할 수 있었던 것은 생활임금운동을 통해 다양한 집단이 각자 목표하는 바를 추구할 수 있었기 때문임(강원노동문제연구회, 2005).
- 둘째, 이 운동은 작업장에 초점을 맞춘 기존 조직화 모델을 재평가하고, 훨씬 더 공동체에 근거한 새로운 조직화 모델을 만들었음.

- 노동자들이 각양각색의 작업 장소에 흩어져 있고, 높은 불확실성과 높은 이직률이 특징인 고용관계에 놓여 있는 상황에서 개별 사업장을 조직하는 것은 헛수고가 될지 모름(Silver, 2005). 이처럼 생활임금 캠페인은 노동자의 특성에 맞는 조직화를 시도하였음.
- 볼티모어의 경우 농업노동자연합이 사용했던 복지서비스 제공 방식을 도입했음. 저임금 노동자에게 매우 절실한 의료보험 서비스를 기초적인 수준에서라도 제공하여 회원 가입의 유인을 제공했음.
- 비영리 종교단체인 BUILD 도 종교단체라는 특성에 맞게 조직화에 기여하였음. 대부분의 저임금 노동자는 노조 가입으로 인해 일자리를 잃을지도 모른다는 두려움이 큰데 교회에 함께 모이는 것이 정서적 안정감과 지도력을 제공하는 효과를 낳았음.
- 볼티모어의 생활임금 캠페인은 근로빈민의 임금과 노동조건을 개선하는 도시 차원의 운동을 만들려 했음(Silver, 2005). 이들은 새로운 노동조직, 즉 “사람들을 한 작업장에서 다른 작업장으로 이동시킬 수 있는 노동조직(Harvey, 2001)”의 건설을 목표로 삼았음.

○ 셋째, 생활임금 캠페인은 다양한 운동이슈들을 제공하였음.

- 생활임금 캠페인 사례를 보면 지역 내에서 저임금, 빈곤 문제를 해결하려면 높은 임금하한을 설정함으로써 입찰업자간 저임금 경쟁을 막는 것에서 더 나아가 복리후생, 노조활동권, 고용안정 보장 등의 노동기본권 그리고 공공서비스 확충 등과 같은 기본생활권 전반의 문제를 제기해야 한다는 당연한 사실을 다시 확인시켜줌.
- 나아가 최저임금의 인상, 기업의 책임강화 등과 같은 다른 종류의 노동시장에 대한 정부규제의 요구로 이어지고 있으며, 기업을 유인, 유치하기 위한 지역간 파괴적인 무한경쟁을 막고, 소비성향이 높은 저임금 노동자들의 임금상승을 통한 지역경제 활성화 방안으로 연결될 수 있음.

○ 생활임금 캠페인은 생활임금조례를 통과시키거나 생활임금 수준을 인상하는 활동으로 국한되는 것이 아니라 미조직 저임금 노동자의 노동기본권, 기본생활권 보장이라는 목표를 실현하기 위한 다양한 운동들과 유기적으로 연결되어 있음.

- 생활임금운동 단체들, 특히 노동조합은 생활임금 문제를 작업장 문제만이 아닌 지역 사회의 이슈로 만드는데 성공하였음.
- 생활임금 문제를 지역경제의 올바른 활성화, 복지정책의 올바른 방향 등과 연계하여 선전함으로써 주민들의 지지를 끌어낼 수 있었음. 노동조합과 지역에 기반을 둔 각종 조직, 단체들이 연합하여 이러한 활동을 하였는데, 노동조합운동이 지극히 폐쇄적이었던 미국에서는 보기 드문 경우라 할 수 있음.

2) 해외 생활임금 캠페인 사례들의 평가와 시사점

- 생활임금 캠페인으로부터 직접적 혹은 간접적으로 이익을 얻는 노동자의 수를 가늠하는 것은 쉽지 않음.
 - 일부 도시에서 전통적인 생활임금조례는 단지 수십, 수백 명의 노동자들에게만 직접적으로 영향을 주었지만, 뉴욕과 샌프란시스코와 같은 도시에서 생활임금조례는 수만 명의 노동자에게 영향을 주었음.
 - 다른 한편, 생활임금 캠페인으로부터 출현하게 된 주 전체의 최저임금 캠페인은 더욱 더 많은 노동자들에게 영향을 끼쳤음.
 - 더욱이 많은 노동자들은 생활임금 캠페인으로부터 기인한 임금 인상 효과(riffle effect)를 얻었음.
 - 이미 생활임금을 벌거나 그보다 약간 상회하는 수준의 소득을 버는 노동자들의 경우 새로운 법의 통과로 인해 임금이 상승하였음. 많은 경우에 이러한 간접적인 임금 인상이 직접적인 임금 인상보다 더 컸음(Luce, 2004).
- 생활임금조례의 통과가 자동적으로 해당 노동자들의 높은 임금을 보장하는 것은 아니라는 사실을 생활임금조례의 이행과 감시를 둘러싼 사례들이 잘 보여주고 있음.
 - 시 정부가 생활임금조례를 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구됨.
 - 이에 따라 생활임금 캠페인은 생활임금조례 제정에서 더 나아가 생활임금조례가 제대로 준수되고 있는지 감시하여 집행하도록 만드는 조치의 강화로 영역을 확대하였음.
 - 이와 같은 조치에는 감시 방법의 결정, 이 법의 준수 여부를 감독하는 유급직원의 요구, 청문 및 진정 과정(hearing and complaint process)에의 개입 등이 있음.
- 한편, 일부 생활임금조례들은 시행되자마자 방해로 받았고, 심지어는 통과 이후에 곧바로 철회되기도 하였음.
 - 생활임금 캠페인 사례들을 보면, 생활임금 지지자들이 이행과정에 개입했던 사례와 생활임금 캠페인 그 자체가 매우 논쟁적이고 투쟁적인 곳에서 생활임금조례의 이행 정도가 높았음.
 - 비록 논쟁적이고 투쟁적인 캠페인이 강력한 법의 집행을 보장하는 것은 아닐지라도, 대립이 첨예했던 캠페인은 생활임금 지지자들이 새로 제정된 생활임금조례가 이후에도 지속적으로 유지되는데 필요한 실제적이고 심층적인 연합을 형성하는 것을 강제하였음.

- 논쟁적인 캠페인은 생활임금연합이 이행에 활용될 수 있는 제도화를 만들뿐 아니라 연합 스스로를 검증하고 자신들의 강점과 약점을 학습하도록 했음(Luce, 2004).
- 지역 내 연합 캠페인이 법통과 이후에도 지속되었던 오리건 사례와 자발적이고 지속적인 운동이 없는 상태에서 법이 통과된 후 법 적용 현황조차 파악하지 못하는 상황이 된 포틀랜드의 사례를 보면 위와 같은 점들이 중요함을 알 수 있음.
 - 생활임금 지지자들에게는 생활임금을 뒷받침해줄 수 있는 훌륭한 시행 세부절차를 확실히 해두고, 생활임금의 시행을 현실화하는 계획을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있음.
- 생활임금 캠페인을 통해 임금에 대한 사회적 관점을 변화시킬 수 있음.
 - 생활임금을 결정하는 것은 임금이 노동자와 그 가족을 부양하는 비용까지 포함할 필요가 있음을 설명하는 과정이며, 임금을 대가로 보는 것으로부터 임금은 또한 생계비라는 것을 이해시키는 행위임.
 - 생활임금은 노동자와 그 가족을 대상으로 하고 있어 여러 국제기구에서 규정하고 있는 노동자와 그 가족들의 양질의 생활을 보장하는 보수라는 개념에 충실하며, 노동계의 표준생계비 개념과 유사함.
- 이상에서 다루었던 생활임금 개념과 생활임금 캠페인이 기존에 존재하지도 않았던 저임금 노동자들의 권리와 생계 표준을 위한 사회운동을 자동적으로 만들어내고 빈곤을 완화시키는 요술지팡이는 아닐 것임.
 - 그러나 외국의 생활임금 캠페인의 사례에서 알 수 있듯이, 생활임금 캠페인은 경제적·사회적 정의를 실현시키는데 한 발자국 더 나아가는 것이고, 또한 생활임금 이슈는 지역공동체의 운명을 바꾸는 중요한 열쇠가 될 수도 있을 것임.
 - 중앙과 지방 사이의 격차 심화, 경제의 양극화와 상대적 빈곤의 증가, 빈곤의 여성화, 저임금 노동자와 비정규 노동자의 증가 등 여러 가지 어려움에 봉착해 있는 한국에서 외국의 생활임금 캠페인은 참고할 만한 사례 사례임.
 - 비록 외국의 생활임금 사례들이 모두 성공적인 것은 아니지만, 생활임금 캠페인은 빈곤을 완화하고, 경제민주주의를 실천하며, 사회통합적인 노사관계를 정착시키는데 어느 정도 성공적이었다는 것을 보여줌.

Ⅲ부

부천시를 위한 생활임금조례 제정 방향

11. 국내에서 생활임금에 대한 논의

1) 국내 생활임금 캠페인의 동향

(1) 2007~2008 년 생활임금운동 기획단의 생활임금 캠페인

- 우리나라의 경우 그동안 노동 및 시민사회단체에서 최저임금 투쟁의 일환으로 최저임금의 현실화를 통해 인간다운 삶을 위한 생활임금 보장을 요구해왔음.
- 빈곤사회연대의 제안으로 빈곤사회연대, 민주노총 서울본부, 사회진보연대, 전국불안정노동철폐연대, 전국학생행진, 한국비정규노동센터 등으로 구성된 생활임금운동 기획단이 출범하여 2007~2008 년 동안 활동하였음.
 - 빈곤과 불안정노동을 철폐하기 위한 사회운동단체, 노동조합, 지역운동단체 등이 함께하는 구조로 구성된 생활임금 쟁취기획단은 저임금 상황의 원인과 문제점을 폭로하는 선전활동, 집회 등을 전개하였음.
 - 그리고 지역 산별노조, 업종별 지역노조, 일반노조 등의 지역기반의 조직화와 지역의 사회운동이 함께 참여하는 조직화 사업(실태조사, 집중 조직화 선전전, 교육사업 등)을 모색하였음.
 - 이 과정에서 조직적 성과는 지역 일반노조 등 지역 차원의 비정규 연대운동의 강화와 지역적 실천운동의 강화를 시도하였음.
- 생활임금운동 기획단은 최저임금현실화 투쟁의 한계를 어떻게 넘어설 것인가에 대한 고민에서 시작되었음.
 - 그동안의 최저임금 투쟁에 대한 평가 속에서 시기사업의 한계를 뛰어 넘어 어떻게 일상적 조직화로 나아갈 것인가, 최저임금위원회 교섭을 넘어 어떻게 저임금 철폐 투쟁으로 나아갈 것인가, 저임금 비정규직 노동자들을 어떻게 저임금 철폐 투쟁으로 조직할 것이며, 또 최저임금 현실화 투쟁에 대한 운동 전체의 인식은 어떻게 확대해 갈 것인가에 대한 등 최저임금투쟁의 한계를 뛰어넘기 위한 고민들 속에서 전개되었음.
 - 노동을 통해 얻는 임금으로는 도저히 살 수 없고 계속해서 빈곤해 질 수밖에 없는 이들이 늘어나고 있는 현실에서 사회적 임금 투쟁을 어떻게 전개할 것인가에 대한 논의가 필요했음.
 - 또 그렇다면 적절한 수준의 임금이란 어느 정도 인가를 논하기 위해서는 인간다운 생활이 무엇인가의 기준이 필요하며, 따라서 빈곤선을 새롭게 정의하고 최저생계비를 현실적 수준으로 끌어 올리는 활동이 필요했음.
 - 그리고 이러한 활동들을 전개하기 위해 저임금과 빈곤을 매개로 이슈를 제기하고 실천하고 활동할 단위가 필요했음.

- 생활임금운동기획단은 “생활임금의 기준과 빈곤선을 새롭게 제기하기 위한 활동을 전개하며, 그 과정은 저임금 노동자들의 노동권과 생활권을 쟁취하기 위한 투쟁의 과정을 통해 진행됨을 확인하고, 또한 이 활동의 기본적 토대로서 지역을 기반으로 한 사회운동의 연대”를 형성하기 위해 출발하였음.
- 2006년 9월부터 시작된 초기 논의 과정에서 제기된 쟁점은 다음과 같음.
 - 첫째, “지역별 생활임금 조례제정 방식의 운동이 가능한가”에 대한 문제임. 이에 관해서는 지역적 생활비 격차를 고려한 임금투쟁이라는 것이 실질적으로 지역차원의 운동을 형성하기 보다는 턱없이 낮은 최저임금이 오히려 하향 압박을 받을 수 있다는 측면에서 위험성이 존재했을 뿐기 때문에 활동의 방향에서 배제되었음.
 - 또한 지역 내 사회운동적 이슈와의 결합을 모색한다는 문제의식은 중요하지만, 그 방식을 ‘조례제정’으로 둘 수 없다는 것임. ‘지역단위의 운동’이라는 의미는 운동의 공간이자 거점에 대한 판단을 중심으로 보아야 할 것이고, 오히려 공공기관-지자체-을 중심으로 한 계약준수제 등이 운동의 방식으로 더 의미 있게 고찰되었음.
 - 둘째, “생활임금운동 및 생활임금의 개념” 문제임. 몇 차례 논의 끝에 생활임금운동은 “지역차원에서 노동운동, 사회운동이 결합하여 저임금 철폐를 위해 펼치는 실천 활동”으로 정의하였고, 생활임금은 “인간다운 생활이 가능한 수준의 임금”이라는 포괄적 개념으로 정의하였음.
 - 빈곤사회연대의 최초 제안서에서 “노동자들이 가족을 부양할 수 있는 능력과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 임금”, “정치적/사회적 활동에 참여할 수 있는 여가와 수단을 가질 수 있는 수준의 임금” 등의 개념이 제기되었으나, ‘인간다운 생활’이라는 것이 도대체 무엇이나에 대한 기준부터 하나하나 밝혀 가야 하는 과정이었기에 추상적인 구호의 수준에서 정리되었음.
 - 셋째, “기획단의 역할” 문제임. 어디까지를 자기 활동 범위로 할 것인가의 문제였는데, 단체, 학생, 노조들의 연대기구인 기획단이 직접적인 조직화를 목표로 하기는 어렵다는 판단 하에 노동조합의 활동들과 연계해서 가야한다는 판단을 내렸음.
 - 민주노총 서울본부에서 당시 기획하였던 전략조직화 사업 등과 연계하여 지역차원에서 저임금과 빈곤을 매개로 한 조직화의 매뉴얼을 실천적으로 구성해보자는 것을 장기적 목표로 세웠음.
 - 우선은 최저임금-최저생계비 현실화 투쟁의 성과를 이어받고 한계를 극복하며, 생활임금 쟁취의 문제의식에 기반하여 그 투쟁을 확장하는 것이 필요했음. 현실적으로 존재하는 저임금 투쟁의 구심이 그래도 최저임금 투쟁이었고, 여기서 구체적인 활동은 시작되어야 했음.

- 그 밖에 임금 문제 외에 주택, 의료 등 다양한 생활의 측면에서 빈곤의 문제를 어떻게 제기할 것인가에 대하여도 논의되었는데, 이는 이후 노동권-생활권 쟁취 투쟁을 어떻게 구체화 해갈 것인가에 대한 과제로 남겨졌음. 또한 광범위하게 활동을 시작하는 것 보다는 노사관계에서 노동자 생활임금을 쟁취하고 지켜내는 것에 우선 집중하자는 견해로 모아졌음. 또한 노동자 임금과 생계의 연관성을 계속해서 은폐시키는 직무급제, 성과급제 논리에 대응할 필요가 있었으며, 저임금을 사회복지로 대체하는 방식에 대한 경계도 존재했음.
- 생활임금운동 기획단은 최저임금 현실화 투쟁에서 생계비와 연동된 (기본적 생계를 보장하는) 최저임금 결정 기준 마련이 필요함을 주장했음. 그러나 현재의 최저생계비는 비현실적으로 낮게 책정되어 있고, 이는 오히려 낮은 최저임금을 정당화시키는 역할을 하고 있음.
- 2008년에는 적정생계비/임금 실태조사 실시하였음.
 - 조사 결과, 기본적 생활이 가능한 임금으로는 월 295 만원, 가족의 최소한의 생계비로 303 만원을 요구하는 것으로 나타났음.

(2) 한국노총의 생활임금 캠페인

- 한국노총은 2011 년 서울시장 보궐선거에서 박원순 시장후보에게 생활임금조례 제정을 제안한 바 있으며 현재도 서울시에서는 긍정적으로 검토하고 있음. 서울시에서 조례제정을 추진하기 위해서는 생활임금 필요성에 대한 당사자 및 시민사회의 흐름을 형성하는 것이 선행되어야 함.
- 한국노총은 2012 년 총선과정에서 민주통합당과 약속했던 노동복지 공약사항을 단계적으로 추진하는 과정에서 그 첫 번째 실행과제로 “생활임금”을 제기하였음.
 - 생활임금조례 제정 운동의 첫 번째 단계로 민주통합당과 공동으로 민주통합당 지방자치단체장이 있는 지역을 대상으로 생활임금조례 제정을 추진하고자 함.
 - 이를 위해 지난 4 월 총선 이후 민주통합당, 한국노총 및 시민사회가 공동행동에 나설 것을 제안하였고 생활임금조례 제정을 위한 연대체 구성을 위해 노력하고 있음.
- 한국노총 부천지역 지부는 생활임금조례 제정을 위해 안을 제안하였고, 현재 부천지역노사민정협의회 본회의에서 생활임금과 관련된 주요 의제들에 대해 검토하고 있음.

(3) 참여연대 생활임금 캠페인

- 참여연대는 2012 년 핵심과제로 생활임금을 선정하여 전문가들과 내부검토를 하고 있음.²⁸⁾
- 참여연대는 현재 생활임금 캠페인을 진행하고 있고, 적절한 생활임금 수준 및 기준을 모색하고 있음. 그리고 서울시 성북구와 노원구를 대상으로 생활임금조례 제정을 위한 준비 작업을 하고 있음.

2) 생활임금 결정 기준과 수준 그리고 산정방식

- 생활임금의 기준을 어떻게 하느냐가 문제임. 적정 수준을 정하기 위한 객관적인 기준이 존재하지 않으므로 정한 기준이 얼마나 설득력을 가질 수 있느냐가 문제가 됨.
 - 최저임금, 중위임금, 최저생계비 또는 별도의 기준 등을 생활임금의 기준선으로 삼을 수 있음.
 - 또한 생활임금 적용단위를 1 인 근로자(최저임금기준) 혹은 가구단위(최저생계비)로 정할 수 있음. 가구를 기준으로 생활임금을 산정할 경우, 가구원 수에 따라 생활임금이 달라짐.
- 절대빈곤선(최저생계비)를 활용하는 방식
 - 한국에서 현재 최저생계비의 수준이 너무 낮은 상황에서 이를 활용하는 것은 적절하지 않음. 기존의 최저생계비의 수준에 연동하여 규정하도록 할 경우에, 최저생계비 수준의 변화가 정제할 경우 이에 연동하여 생활임금의 수준도 정제할 우려가 존재함.
- 상대적 빈곤선을 활용하는 방식
 - 상대적 빈곤선은 매우 다양함. OECD 의 상대적 빈곤선 기준은 중위가구소득의 40~60%이고, EU 의 상대적 빈곤선 기준은 평균가구소득의 40~60%임. 사실 40%, 50%, 60%와 같은 비율 기준은 명확한 근거가 있는 것이 아님. 단지 권위 있는 기관을 통해 널리 통용되고 있다는 사실이 공신력으로 작용하는 것임.
 - 따라서 생활임금 결정 기준으로 상대적 빈곤선을 활용하는 것은 다양한 조합이 가능함. 제출될 수 있는 안은 아래와 같이 다양하게 존재함.
 - (4 인가구 기준) OECD 가구균등화지수를 적용한 중위소득의 40~60%
 - (4 인가구 기준) OECD 가구균등화지수를 적용한 평균소득의 40~60%
 - OECD 가구균등화 지수를 적용한 중위소득의 40~60%

28) 참여연대의 생활임금(안)에 대해서는 아래의 11장 3)절의 내용을 참조하시오.

- OECD 가구균등화 지수를 적용한 평균소득의 40~60%
- (가구규모별) 평균소득의 40% - 60%
- (가구규모별) 중위소득의 40% - 60%
- 평균 가계지출 기준의 활용

○ 평균임금, 중위임금 기준을 활용하는 방식

- ‘중위임금의 50%’는 현행 최저임금 수준과 엇비슷하고, OECD 또는 EU 가 저임금 기준으로 삼는 ‘중위임금의 2/3’는 ‘평균임금의 50%’를 상회함.
- OECD 가 저임금을 상용직 중위임금의 2/3 로 정의하고 있고, 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등 서유럽 국가는 상용직 중위임금의 1/2~2/3 를 사용하며, 미국, 캐나다, 일본 등은 상용직 중위임금의 40~50% 수준에서 최저임금을 정하는 등 외국의 사례를 참조할 수 있을 것임.
- 평균임금이나 중위임금과 관련해서는 소득불평등의 수준에 따라 다른 영향과 의미를 가질 수 있다는 점에서 지금 시점에서 명확하게 판단하기는 어려움.

○ 법정최저임금 기준을 활용하는 방식

- 법정최저임금의 몇 %를 가산하는 방식은 계산하기에 간단명료한 면이 있으나 생활임금 제정에 따른 지방정부의 현실적인 재정적 곤란을 야기하지 않기 위해 활용될 수 있는 결정기준이라는 이유 이외에 왜 그러한 기준이 생활임금 결정기준이 되어야 하는지에 대한 근거는 미약하다고 볼 수 있음.

○ 기존의 기준을 활용하기보다는 새로운 대안적인 생계기준을 마련하는 방식

- 한국의 최저생계비의 기준과 측정은 그 적절성에 있어 많은 비판을 받고 있음. 따라서 대안적인 생계비 기준과 측정에 대해 고민해야 함.
- 기준선이 합리적으로 만들어진다면, 이를 기준으로 한국적 상황에 맞는 생활임금 기준과 수준을 설정할 수 있을 것임.
- 현재 학계에서 논의되고 있는 내용을 간략히 제시해보면, 상대적 빈곤선(한국에서는 대안적 방식에 해당함), 건강생활을 위한 최저소득, 최소소득 표준 등이 있음.²⁹⁾

○ 소결: 생활임금 결정기준과 수준의 원칙

- 생활임금뿐만 아니라 최저임금의 수준을 결정함에 있어서도 분명한 목표와 의미를 담고 있는 사회적 기준선을 제출하기란 어려운 과제임.
- 이는 질적인 수준의 의미들을 양적인 화폐량으로 전환시키는데 있어서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 문제로 보임.

29) 이에 대한 자세한 소개는 이상일(2011)을 참조.

- 따라서 이 같은 전환과정에서의 문제점이 생활임금의 목표에 질곡으로 작용할 가능성도 고려해야 함.
- 지금 시점에서 생활임금 결정기준 마련을 위한 새로운 사회적 기준선을 구체적으로 제시하기는 어렵겠지만 생활임금조례 제정의 목표와 의미들을 고려할 때 거칠지만 최소한 다음의 원칙들은 견지해야 함.
- 생활임금은 ① 지역 간 생활비의 차이가 반영되어야 하고, ② 가구 규모와 특성에 따른 차이가 반영되어야 하며, ③ 필요한 지출에 기초하여 설정될 필요가 있고, ④ 단지 빈곤선 이상이 아닌 빈곤에서 벗어날 수 있는 수준에서 결정되어야 함.
- 지역의 상황을 반영하는 기준으로 요구안을 마련함에 있어서도 지역간 차이는 또 다른 쟁점으로 부각될 가능성이 큼. 지역의 생활임금 요구 수준에 있어서 서울과 같은 광역단위가 가장 높을 가능성이 큼.
- 한 가지 고려할 점은 한국의 열악한 지방재정을 생각해 볼 때 지자체 단체장이 수용가능한 선을 참작할 수밖에 없다고 봄. 기대치보다 낮더라도 한국 상황을 고려할 때 일단 시작하는 것에 큰 의미가 있다고 봄.

3) 참여연대의 생활임금(안)³⁰⁾

(1) 생활임금 산정 단위

- 서구의 생활임금은 대부분 가족임금을 바탕으로 하고 있음. 생활임금 자체가 ‘생활’에 기반을 두고 있고, ‘생활’에는 가족의 개념이 포함될 수밖에 없음. 그러나 ‘가족임금’ 개념은 여러 가지 논란을 초래할 우려가 있음.
- 생활임금을 가족임금으로 접근한다는 것은 가족의 생활에 필요한 비용이 임금을 통해 보전되어야 한다는 것이나, 미국의 EPI 역시 [편부모 + 2인 아동] 가구를 기준으로 표준적인 생활임금 수준을 제시하고 있음.
- 가족임금은 가구의 생계를 1인이 책임지는 1인 생계부양자 모델과 연관되어 있음. 따라서 가족 혹은 가구의 생계비용을 근로자 1인에게 생활임금으로 보장한다는 개념 자체가 가족임금과 유사한 구조를 갖게 됨. 또한 가구 내의 취업자가 2인 이상인 경우 생활임금을 초과한다는 문제제기도 가능.
- 구체적인 쟁점은 1) 3인 혹은 4인 가구를 기준으로 생계비를 산출하고 이를 임금에 반영하는 산식을 적용할 것인지, 2) 생계비를 1인을 기준으로 산출할 것인지의 문제가 됨.

30) 이하의 내용은 권순원(2012)의 논의에서 필요한 부분만을 발췌한 것이다.

- 2)안을 선택할 경우, 4 인가구에 포함된 교육비나 주거비가 1 인가구에는 반영되지 못하는 문제가 발생함. 이를 해결하는 방법 중 하나로 4 인가구 생계비에 가구균 등화지수를 적용할 수 있음. 이는 표준(4 인)가구를 기준으로 조사, 설정된 생계비를 가구원수가 다른 가구에 규모의 경제를 반영하여 합리적으로 적용하는 방법임.
- 표준 가구를 3 인으로 할 것인지 4 인 가구로 할 것인지의 문제. 저소득층의 경우 일반가구에 비해 가구규모가 작음. 저소득 가구는 3 인과 4 인의 빈도가 쌍봉구조로 유사하고, 평균 가구원수가 서울의 경우 2.8 명이므로 3 인가구를 기준으로 하여도 논리적인 문제는 없음. 단, 각종 통계 및 추정이 4 인 가구를 중심으로 제시되어 있어 여타 자료와의 비교 등에 4 인 가구가 유리함.

<표 11-1> 추정모형별 2010년 서울형 최저생계비

(단위: 원)

비목	정부안 (중앙생활보장위원회)		모형1 전세+방과후		모형2 월세+방과후	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
식료품비	527,327	38%	554,372	34%	554,372	30%
주거비	221,374	16%	373,114	23%	595,360	32%
광열수도비	103,150	7%	100,864	6%	100,864	5%
가구집기가사용품비	40,547	3%	40,547	2%	40,547	2%
피복신발비	57,649	4%	57,649	4%	57,649	3%
보건의료비	62,196	4%	62,196	4%	62,196	3%
교육비	65,930	5%	115,597	7%	115,597	6%
교양오락비	27,117	2%	27,117	2%	27,117	1%
교통통신비	142,600	10%	142,600	9%	142,600	8%
기타소비지출	82,305	6%	82,305	5%	82,305	4%
비소비지출	67,293	5%	67,360	4%	67,360	4%
합계	1,397,488	100%	1,623,721	100%	1,845,967	100%
정부안=100		100	(226,233)	116	(448,479)	132

자료 : 서울복지재단(2011), “서울형 최저생계비 모형개발 연구”

(2) 지역별 생활임금

- 생활임금의 중심적 적용 대상은 도시 근로자이며, 1 차 적용 대상으로 서울시 혹은 서울시 내의 기초자치단체를 고려하고 있으므로 참여연대의 안은 서울시를 기준으로 생활임금을 산정.
- 생활임금은 지역별 생활 및 물가수준을 고려하여 산정·적용되는 것이므로 서울시 이외의 지역에서는 이를 변용하여 적용할 수 있음.

- 서울시·서울복지재단의 연구결과에 따르면 서울시의 최저생계비는 적용최저생계비(중소도시 기준)의 116(전세기준)~132(월세기준)% 수준.

<표 11-2> 2010년 4인 가구 최저주거기준(37㎡, 11.2평)의 전세 및 월세 가격

(단위: 만원)

구분	서울	대도시	중소도시	농어촌
전세(아파트)	10,601	5,925	3,965	2,345
월세(단독)	58	38	29	19

* 월세는 보증금이 포함됨

자료: 한국보건사회연구원(2010) 「2010년 가격조사」 원자료

- 서울지역에서 소득 하위 40%인 4인 가구의 주택 점유유형(자가/전세/월세) 및 주거형태(단독/아파트/연립/기타)은 단독-전세 20.7%, 단독-월세가 21.1%로 가장 높은 비중을 차지함(보건사회연구원, "2009 국민생활실태"). 이에 따른 최저주거비를 산출하면 단독-전세 373,114 원, 단독-월세는 595,360 원.
- 서울지역의 주거비를 반영하는 방법은 1) 생계비 중 주거비만 서울 수준으로 반영, 2) 앞서 서울시 생계비(중소도시 116~132%)에는 주거비가 이미 반영된 것이므로, 비목별 반영은 하지 않고 생계비 전체만을 고려하는 방법이 있음.

(3) 참여연대가 제안하는 세 가지 생활임금

- 이상의 논의를 바탕으로 2012년 현재 참여연대는 생활임금을 위한 세 가지의 방안을 제시함
 - <1안> 단신 근로자 가구를 산정 기준으로 하고, 교육비 및 주거비를 현실화하는 방안
 - <2안> 4인 가구를 기준으로 하되, 맞벌이를 전제로 산정하는 방안
 - <3안> 4인 가구 생계비에 가구균등화지수를 적용

<표 11-3> 2011년 도시근로자 가구 소비지출 항목 및 구성비 : 1인 및 4인 가구

	1인가구		4인가구	
식료품	129,880	9.0%	379,190	9.9%
주류 및 담배	24,424	1.7%	27,654	0.7%
의류 및 신발	75,284	5.2%	189,179	4.9%
주거 및 광열	195,537	13.5%	252,186	6.6%
가정용품 및 가사서비스	31,298	2.2%	105,359	2.7%
보건의료	63,751	4.4%	161,176	4.2%
교통	131,317	9.1%	336,707	8.8%
통신	69,408	4.8%	159,833	4.2%
문화오락	66,523	4.6%	164,851	4.3%
교육	21,480	1.5%	494,055	12.9%
음식숙박	184,315	12.8%	370,831	9.7%
기타상품 및 서비스	87,357	6.1%	267,485	7.0%
비소비지출	363,097	25.2%	932,660	24.3%
가계지출 합계	1,443,669	100.0%	3,841,164	100.0%

① <1 안> 단신근로자 기준, 주거비-교육비 적정화

- <1-1 안> 도시근로자 1인 가구 지출 중 주거비 항목을 제외하고 서울시 최저 주거비(4인 가구-전용면적 37㎡인 주택, 단독-전세 기준)와 4인 가구 중위 교육비를 더한 것.
- 단신 근로자 가구의 지출을 기준으로 하여 가족임금 논란에서 자유로움.
- 실질적인 가족의 생활을 보장한다는 의미에서, 노동자 가구 지출 중 가장 큰 부담이 되는 주거와 교육비를 적정화
- 주거형태에 따라 주거비 지출이 상이하지만 이를 모두 반영할 수는 없음. 또한 공공임대아파트의 경우 주변 전세가격의 80%를 기준으로 하므로 정확한 임대료를 산정하기 어려움. 따라서 최소한의 주거비를 보장한다는 개념으로 서울시 최저주거비를 포함시킴. 이에 따라 가구지출에 포함되어 있던 주거비는 차감함.
- 단신 근로자 가구이므로 자녀의 교육비가 반영되지 않았음. 따라서 4인 가구 기준 교육비를 반영하되, 교육비 과다지출 가구의 지출이 반영되는 문제가 있으므로 평균이 아니라 4인 가구의 중위 교육비를 추가함. 자녀의 교육비는 단신 근로자 가구에는 포함되지 않았으므로 단신근로자가구의 교육비는 차감하지 않고 중위 교육비를 더함.

- <1-2 안> 1-1 안에서 교육비를 서울시 200 만원 이하 가구의 평균 사교육비로 대체한 것
- 2011 년 서울교육청에서 자체적으로 조사한 가구의 사교육비 지출은 평균 56 만 800 원임. 이 중 200 만원 이하 가구의 평균 사교육비 지출 24 만 5,600 원을 추가함.
- 사교육을 인정하고 이를 더했으나, 사교육을 조장하는 것이냐는 비판의 소지가 있음. 따라서 과도한 사교육비 지출이 아니라 월소득 200 만원 이하 가구의 현실적인 사교육비를 포함시킴.

<표 11-4> 1안 : 단신근로자 기준, 주거비-교육비 적정화

	1-1안		1-2안	
도시근로자 1인 가구지출 - 주거 및 광열	1,248,134		1,248,134	
+ 주거비	373,114	서울최저주거비 (단독-전세기준)	373,114	서울최저주거비 (단독-전세기준)
+ 교육비	378,789	4인가구 중위교육비	245,600	월200만원이하가구 평균사교육비
합계	2,000,037		1,866,848	

② <2 안> 도시근로자 4 인 가구 지출의 1/2 (맞벌이 기준)

- 2010 년 통계청 가계동향조사 기준 도시 근로자 가구의 평균적인 취업인원은 1.6 명 내외임(2 인 가구 1.4, 3 인 1.62, 4 인 1.67 명). 맞벌이 비율은 3 인 가구 35.76%, 4 인 가구 46.28%임.
- 도시근로자가구의 평균 가구원수는 3.09 명, 최빈가구는 4 인 가구(32.3%)임.
- 서울시 최저생계비가 중소도시의 116~132%로 추정되었으므로 이 중 하위 기준 116%를 적용한 것이 <2-1>안임
- 그러나 가계동향조사의 생계비는 중소도시가 아니라 전국 도시근로자를 대상으로 하고 있으므로 전국대비 서울 도시근로자의 생계비를 반영하는 데에는 한계가 있음. 따라서 2000 년 가구소비실태 조사에 근거하여 전국 도시근로자 가구지출의 107%를 적용한 것이 <2-2>안임.

<표 11-5> 2안 : 도시근로자 4인가구 지출의 1/2 (맞벌이를 기준)

2안	2-1	2-2
0.5 × 도시근로자 4인 가구지출 (A)	A의 116%	A의 107%
1,920,582	2,227,875	2,055,023

③ <3 안> 4 인가구 기준 가구균등화 적용 1 인 생계비 산출

- 최빈 가구인 4 인 가구의 생계비 구성을 유지하되, 이를 단독 가구 형태로 전환하여 그 비용을 산출함.
- 여러 종류의 가구균등화 지수 중 어느 것을 활용할 것인가가 관건.
- 대표적인 가구균등화지수는 아래와 같고, 4 인 가구 생계비에 이를 적용한 값은 아래와 같음. 추가적으로 전국 도시근로자 대비 서울시 생계비 116%, 107%를 대입함.
- 가구균등화지수 중 OECD 수정지수를 활용한 값을 <3 안>으로 제안함. (제공근 지수는 <2 안>과 결과적으로 같은 결과)

<표 11-6> 3안 : 4인가구 기준 가구균등화 적용 1인 생계비 산출

가구규모		Oxford 지수 (구 OECD지수)	OECD수정 지수	제공근 지수	보사연(1988)
1	성인 1인	1.0	1.0	1.0	1.0
2	성인 2인	1.7	1.5	1.4	1.6
3	성인 2, 아동 1	2.2	1.8	1.7	2.1
4	성인 2, 아동 2	2.7	2.1	2.0	2.5
5	성인 2, 아동 3	3.2	2.4	2.2	2.9
4인생 계비	3,841,164	1,422,653	1,829,126	1,920,582	1,530,344
3-1안	116%	1,650,278	2,121,786	2,227,875	1,775,199
3-2안	107%	1,522,239	1,957,165	2,055,023	1,637,468

- 2011 년 산출된 생활임금을 기준으로 생활임금을 산정함.
- 2012 년의 경우 2011 년 물가를 기준으로 물가인상률과 근로자평균 임금인상률을 적용해 생활임금 인상액을 결정함.

<표 11-7> 생활임금안 비교 (2011년 기준)

생활임금안		최저임금(2011)	도시근로자 평균소득(4인)	최저생계비(4인)
		902,880	4,719,368	1,439,413
1-1안	2,000,037	222%	42%	139%
1-2안	1,866,848	207%	40%	130%
2-1안	2,227,875	247%	47%	155%
2-2안	2,055,023	228%	44%	143%
3-1안	2,121,786	235%	45%	147%
3-2안	1,957,165	217%	41%	136%

12. 부천시 경제상황과 생활임금의 필요성

1) 부천시의 경제와 산업

(1) 역사적 발전과정³¹⁾

- 6.25 전쟁 이후 기계공업을 중심으로 부천의 경제가 발전하기 시작
 - 1962년 제1차 경제개발 5개년 계획의 실시로 부천은 경인공업지역에 포함되어 제조업의 기반을 형성, 67년 경인고속도로가 부천을 관통하면서 교통의 요지로 소비재 중심의 경공업 발전이 가속화.
 - 1970년부터 서울의 공업 분산정책에 따라 서울의 공장들이 대거 부천으로 이전, 특히 3, 4차 경제발전계획이 중화학 공업에 치중됨에 따라 부천의 경제도 기계, 화학, 전기기계 공업을 중심으로 크게 발전.
 - 그러나 협소한 도시면적으로 인해 대기업보다는 중소기업 위주의 도시로 성장.
- 1980년대 이후 수도권정비계획법에 의거, 공업활동의 위축 경험
 - 1982년부터 시행되어 온 수도권정비계획법은 94년 1월 개정되어 인구의 수도권 집중 억제에 한층 강화되었음. 부천시는 이 법에 따라 과밀억제권역으로 지정, 이에 따라 공업용지의 조성이 제한되고 공장의 신설 및 증설이 규제되어 다른 지역으로 이전하는 기업이 증가하기 시작.
 - 1990년대 말 부천시 전체면적에 대한 공업지역의 비율은 8.9%로, 수도권 도시 중 가장 높으나, 실제 공업지역은 4.63km²에 불과하여 공장수에 비교한 공업지역 면적은 수도권은 물론 전국적으로도 가장 낮은 편임. 공장수 감소 등으로 공업활동은 점점 위축되었음.

(2) 산업 및 인적자원의 특성

- 부천시 산업 및 노동시장 구조
 - 부천지역은 9천여개의 제조업체 중 300인 이상 기업이 10여개에 불과할 정도로 중소기업 중심이며, 이들 중 절반이 금속, 기계, 전기, 전자 산업에 집중되어 있음. 지금과 같은 저숙련, 저임금 중심("low-road strategy")의 생산으로는 부천시의 장기적 발전이 어려움.
 - 서비스업에 비해 제조업의 비중이 49.6%(2000년 기준)으로 높은 편

31) 최용섭(1997) 논문에서 인용

- 부천 지역 생산직 노무자의 경우 제조 및 서비스 관련 단순노무 종사자의 비중이 압도적으로 높아 인력수요의 질이 높지 못하며, 실업률도 전국평균에 비해 높은 편.
- 임시 일용직 등 고용이 불안정한 근로자의 비중이 증대하고 있으며 이들 비정규직에 대한 사회보험의 적용률은 다른 지역에 비해 매우 낮음.
- 부천시 제조업체 평균임금은 전국 평균의 85%, 서울 평균의 80%에 불과한 한편 근로자의 월평균 근로시간은 전국 평균에 비해 높음.
- 대기업의 인력부족률은 매우 낮은 편이나 종업원 규모 5-9 인 영세사업장의 인력부족률은 10%이상으로 높음. 특히 3D 업종에서는 지역 내 근로자들의 취업기피 경향이 팽배하여 단순노무직 노동력 부족현상이 심함.

○ 노동인구의 특징

- 여성 노동력 비중이 전국 평균에 비해 매우 낮음.
- 일반 고등학교 재학생이 80%이상으로, 공업고등학교를 졸업한 고졸 노동력 공급이 크게 부족, 전문대 재학생은 전국대비 2%로 비교적 높은 반면 4년제 대학 및 대학원 재학 고급인력의 공급은 매우 부족
- 부천지역 훈련자 수는 전체 근로자 수 대비 2%에 불과하여 매우 낮음.

(3) 산업구조 분석

- 부천시의 전체 사업체 수와 종사자 수는 1998 년 외환위기 이후 꾸준히 증가하고 있음. 업체당 종사자 수는 99 년 3.99 명이고 2010 년 기준 4.17 명임.
- 부천시의 전체 사업체 수는 2010 년 현재 54,767 개로 경기도에서 수원시 다음으로 큰 규모를 나타내고 있고, 종사자 수는 257,932 명으로 경기도 내에서 큰 규모를 나타내고 있음.

<표 12-1> 부천시 사업체 수와 종사자 수 변화 추이

년도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
사업체수	44,892	43,337	48,164	49,033	48,926	51,283	52,273	51,933	51,579	52,297	52,741	52,340	52,172	54,767
종사자수	191,139	173,155	192,057	206,969	212,498	228,149	232,329	227,869	226,218	228,955	233,535	235,839	245,531	257,932

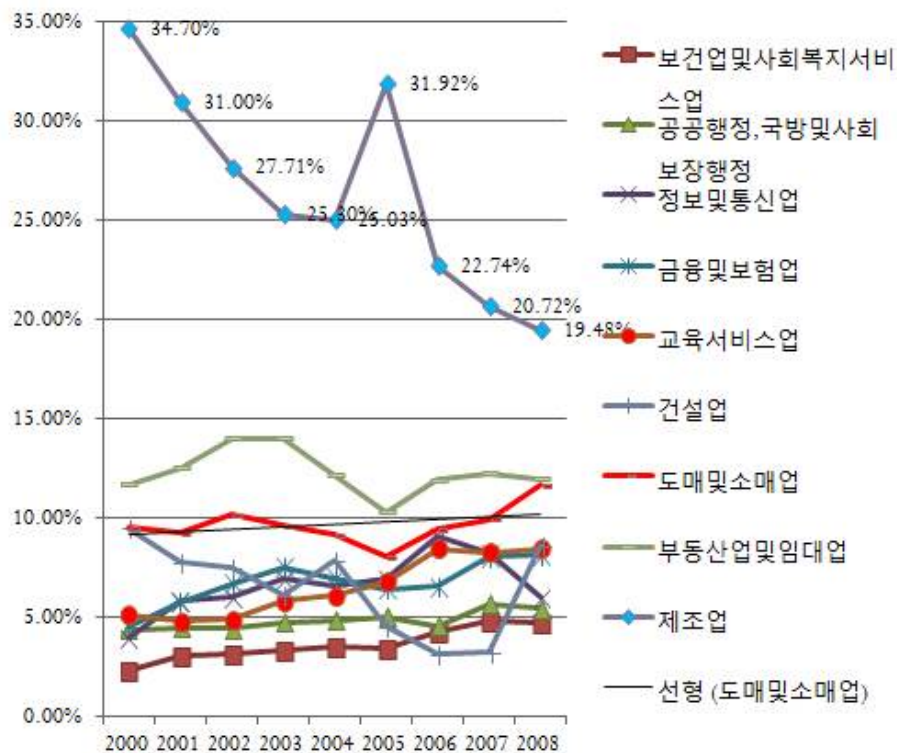
- 이를 종사자 규모별로 사업체 수와 종사자 수를 살펴보면, 종사자 1~4 명 규모의 업체가 82.2%이고, 종사자로는 31.9%를 차지함. 50 인 미만 규모가 99.06%이고, 중소기업 기준인 300 인 미만 규모가 99.94%를 차지하고 있음.

<표 12-2> 종사자 규모별 사업체 수와 종사자 수 현황 (2008년)

종사자규모	1~4명	5~9명	10~19명	20~49명	50~99명	100~299명	300~499명	500~999명	1000명이상	합
사업체수	45,033	5,395	2,543	1,282	341	140	17	9	7	54,767
	82.23%	9.85%	4.64%	2.34%	0.62%	0.26%	0.03%	0.02%	0.01%	100.00%
종사자수	82,295	35,449	33,910	37,539	23,485	21,149	6,550	6,473	11,082	257,932
	31.91%	13.74%	13.15%	14.55%	9.11%	8.20%	2.54%	2.51%	4.30%	100.00%

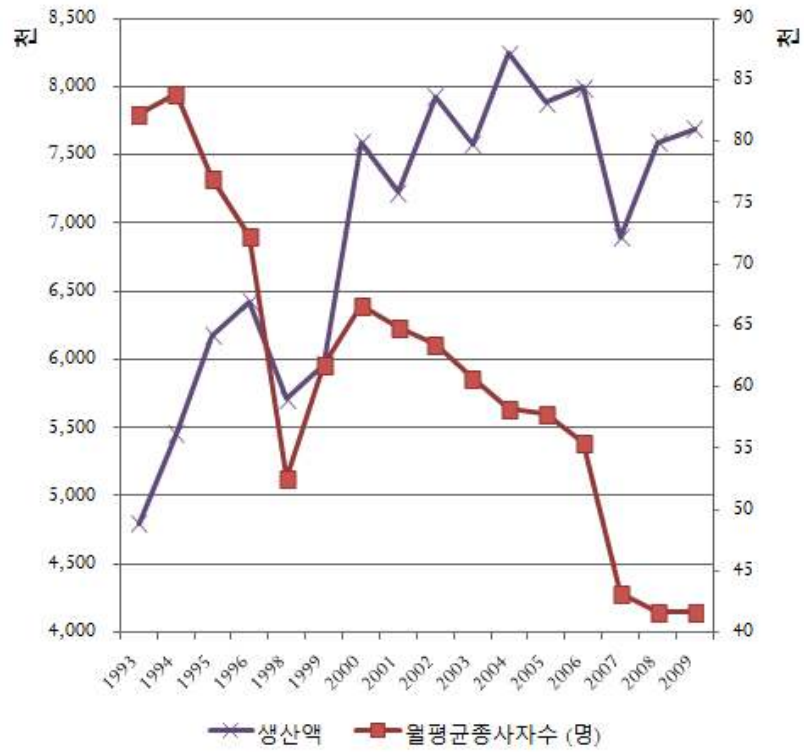
- 지역 내 총 부가가치에서 제조업이 차지하는 비중이 2000년 34.7%에서 2008년 19.5%로 줄어드는 추세임.
- 줄어들고 있는 제조업 비중을 교육서비스, 보건 및 사회복지, 도소매업이 나누어 메우고 있음.

[그림 12-1] 업종별 부가가치 총액에서 산업별 비중 변화 추이

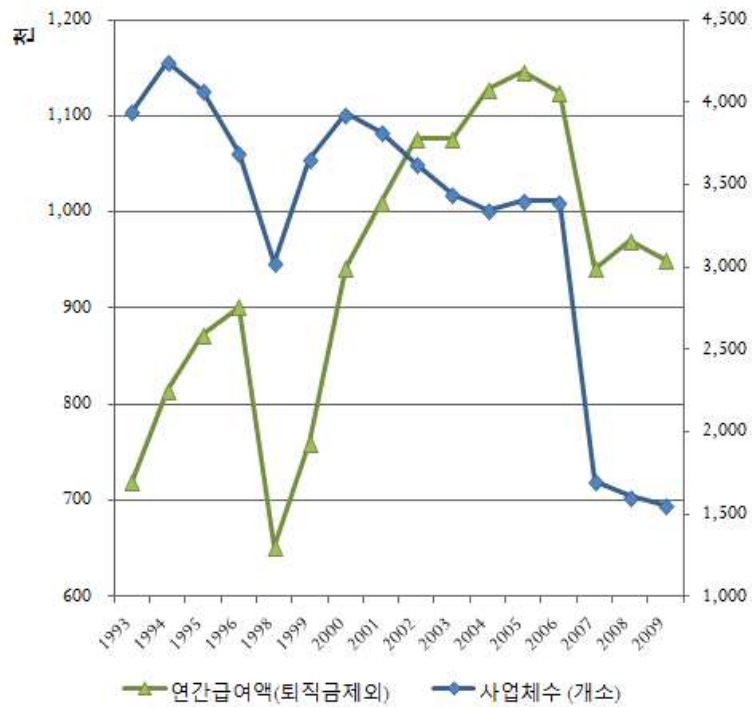


- 부천시의 제조업은 생산액에서는 작은 증가 추세를 보이기도 하지만, 사업체 수와 종사자 수 모두 계속 감소하고 있고, 총 인건비 비중도 종사자 수 감소에 비례해서 감소하고 있음. 하지만 경기도의 여타 도시들에 비해서는 부천시의 제조업 비중이 상대적으로 큰 편임.
- 제조업 내에서 종사자 규모와 매출 면에서 보면 금형이 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

[그림 12-2] 부천시 제조업의 생산액과 종사자 수 변화



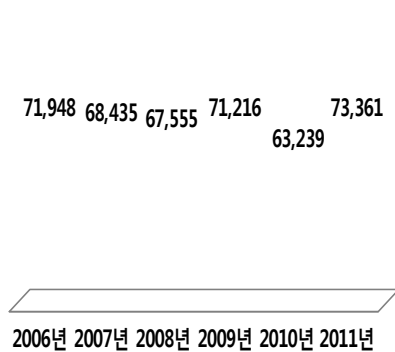
[그림 12-3] 부천시 제조업의 사업체 수와 인건비 변화



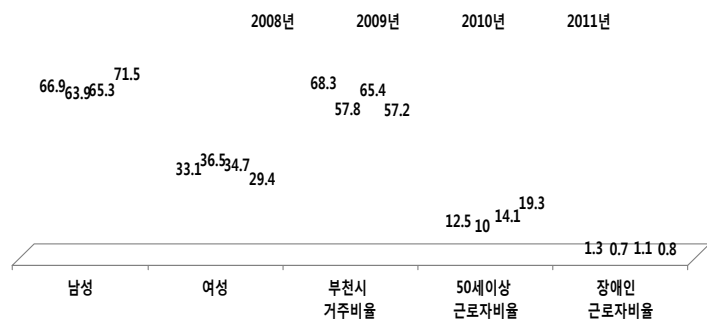
(4) 노동시장 및 고용 현황

- 2011 년 기준 부천시의 경제활동참가율, 고용률, 실업률 모두 경기도 평균에 미치지 못하고 있고, 부천시와 비슷한 규모의 도시에 비해서도 좋은 상태라 할 수 없음.
 - 경제활동참가율: 경기도 61.2%, 부천시 56.7%, 시흥시 59.8%, 안산시 56.3%, 광명시 58.6%, 의왕시 57.5%
 - 고용률: 경기도 59.1%, 부천시 54.4%, 시흥시 57.6%, 안산시 54.6%, 광명시 56.9%, 의왕시 55.3%
 - 실업률: 경기도 3.5%, 부천시 4.1%, 시흥시 3.7%, 안산시 3.2%, 광명시 2.8%, 의왕시 3.7%
- 2011 년 부천시의 제조업 총 종사자 수는 7 만 3,361 명으로 전년도 대비 다소 증가하였음.
 - 전체 종사자의 29.4%는 여성, 57.2%는 부천시민, 19.3%는 50 세 이상 근로자, 0.8%는 장애인 근로자임.

[그림 12-4] 부천시 제조업 종사자 수 (단위: 명)

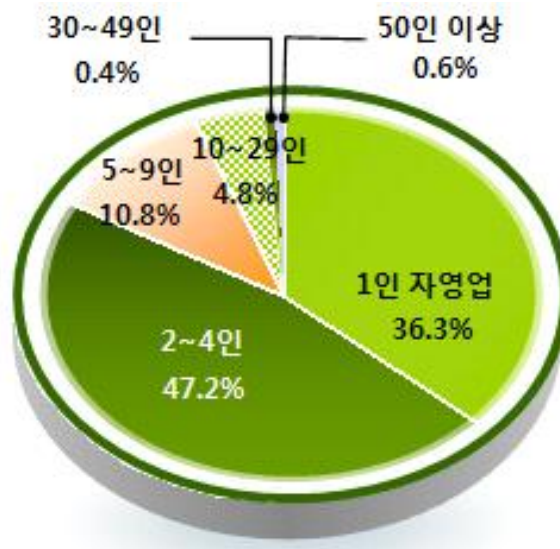


[그림 12-5] 부천시 제조업 종사자의 인구학적 특성별 고용현황 (단위: %)



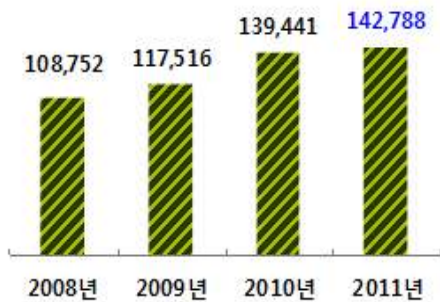
- 부천시 소재 비제조업체는 총 36,717 개소로 54.4%는 도소매 및 음식/숙박업종이며, 기타산업 45.6%임.
 - ‘2~4 인 사업체’가 전체 비제조업의 47.2%로 가장 많으며, 이어 ‘1 인(자영업)’ 36.3%, ‘5~9 인’ 10.8%, ‘10~29 인’ 4.8% 등의 순으로 높음.

[그림 12-6] 부천시 비제조업체 종사자 규모별 분포
(단위: %, 2011년)



- 2011년 부천시 비제조업체에 종사하는 근로자 수는 14만 2,788명이며, 전체 종사자의 51.3%는 여성, 63.3%는 부천시민, 28.5%는 50세 이상 근로자, 0.5%는 장애인임.

[그림 12-7] 부천시 비제조업체 종사자 수
(단위: 명)

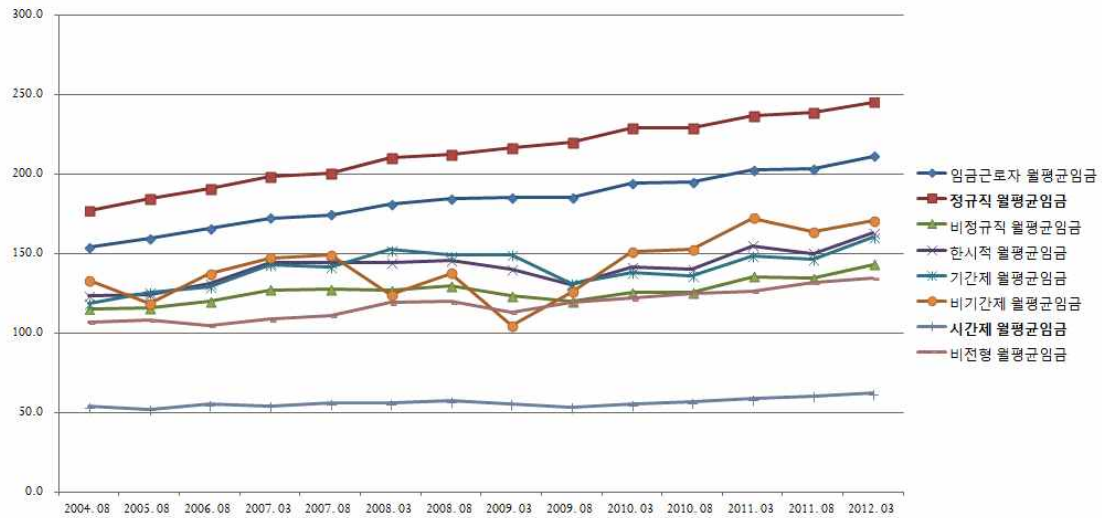


[그림 12-8] 부천시 비제조업체 종사자의 인구학적 특성별 고용현황 (단위: %)



- 경기도 내 주요 도시와 비교하면, 부천시는 여타 도시에 비해 제조업의 종사자 수 비중은 상대적으로 높고, 도소매업과 숙박 및 음식업종 종사자의 비중은 상대적으로 낮다는 특성을 보임.
- 부천시의 근로형태별 월평균 임금 변화 추이를 보면, 명목임금은 꾸준히 증가하고 있지만, 정규직에 비해 비정규직의 임금 상승 폭과 비율은 상대적으로 낮거나 정체되어 있음.

[그림 12-9] 부천시 근로형태별 월평균 임금 변화



- 앞서 보았듯이 그 비중이 줄고는 있지만 다른 도시에 비해 상당한 규모와 비중을 차지하고 있는 부천시 제조업의 근로형태별 임금수준과 근로시간을 살펴보면,
- ‘연구개발직’의 월 평균임금이 258 만원으로 가장 높으며, ‘영업/마케팅’과 ‘기술직’이 그 뒤를 잇고 있음. ‘시간제 근로자’가 109 만원으로 가장 낮은 임금을 받고 있고, 대체적으로 비정규직 근로형태가 저임금을 받고 있는 것으로 나타남.
 - 주당 근로시간은 ‘외국인 근로자’(48.3 시간/주)와 ‘파견 근로자’(46.3 시간/주)가 상대적으로 높게 나타남.

<표 12-3> 부천시 제조업 근로형태별 월 평균임금 <표 12-4> 부천시 제조업 근로형태별 주당 근로시간
(단위: 만원) (단위: 시간/주)

	2009년	2010년	2011년
사무직 및 기타	175.9	161.8	186.0
영업/마케팅	222.2	210.5	237.2
연구 개발직	238.2	248.0	258.1
기술직	217.9	208.6	223.9
기능직	174.0	156.3	174.0
단순 근로자	120.9	115.0	124.3
산업기능 요원	118.7	101.8	118.2
외국인 근로자	117.0	142.2	155.4
임시직(계약직)	104.7	121.9	150.4
일용 근로자	105.9	126.4	118.7
시간제 근로자	109.1	100.5	109.6
파견 근로자	115.4	114.6	136.2
도급 근로자	143.1	150.0	166.2

	2009년	2010년	2011년
사무직 및 기타	44.7	45.6	42.8
영업/마케팅	44.8	44.6	42.2
연구 개발직	44.3	43.5	42.2
기술직	47.3	46.9	45.4
기능직	46.7	48.9	45.7
단순 근로자	47.5	45.2	45.3
산업기능 요원	41.0	41.3	43.9
외국인 근로자	46.5	45.9	48.3
임시직(계약직)	47.3	45.9	42.4
일용 근로자	46.7	41.6	44.1
시간제 근로자	44.7	47.2	44.0
파견 근로자	49.8	44.2	46.3
도급 근로자	43.5	44.0	44.5

- 부천시 비제조업체의 근로형태별 임금수준과 근로시간을 살펴보면,
 - ‘연구개발직’의 월평균 임금수준이 231 만원으로 가장 높고, 이어서 ‘영업/마케팅’(216 만원), ‘파견근로자’(188 만원) 순임.
 - 근로시간은 ‘판매서비스직’이 약 66 시간으로 가장 높고, 다음으로 ‘연구개발직’(61 시간), ‘기능직’(59 시간) 등이 그 뒤를 이음.

<표 12-5> 부천시 비제조업 근로형태별 월평균임금

(단위: 만원)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
사무직 및 기타	143.2	146.6	162.9	181.5	156.7	174.7	178.8
영업/마케팅	156.7	225.1	173.6	181.4	212.9	207.7	216.2
연구 개발직	196.5	238.7	249.9	266.7	236.3	227.8	231.3
판매 서비스직	123.0	112.7	138.7	106.7	91.1	121.6	143.4
기능직	158.3	129.5	156.8	147.9	140.8	171.6	174.5
외국인 근로자	107.9	157.6	113.3	142.2	146.9	156.5	158.2
임시직(계약직)	117.1	125.1	119.1	136.1	134.7	144.6	159.5
일용 근로자	107.0	101.7	118.7	97.4	120.2	112.0	137.0
시간제 근로자	69.8	62.3	65.6	74.3	87.3	79.8	86.9
파견 근로자	133.0	109.4	120.7	170.9	143.7	167.9	187.5

<표 12-6> 부천시 비제조업 근로형태별 근로시간

(단위: 시간/주)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
사무직 및 기타	51.0	53.6	47.7	48.4	48.0	51.3	49.0
영업/마케팅	48.8	57.4	48.7	53.1	48.0	51.9	47.8
연구 개발직	48.0	47.6	43.0	42.8	44.1	45.0	61.1
판매 서비스직	60.7	60.1	59.3	55.5	58.9	64.8	66.3
기능직	54.6	57.4	51.1	47.1	52.1	54.9	58.8
외국인 근로자	61.4	49.6	50.5	61.8	60.1	26.4	44.4
임시직(계약직)	56.3	55.2	46.2	51.9	47.5	53.8	44.6
일용 근로자	50.9	41.8	44.0	41.3	51.0	50.9	55.8
시간제 근로자	42.7	36.5	37.7	39.8	41.6	38.3	38.8
파견 근로자	44.2	51.6	42.0	60.2	40.0	40.0	42.4

- 이상에서 종합해서 볼 때, 중소기업이 전형적인 부천지역은 경기도 내 다른 도시들에 비해 상대적으로 여전히 제조업의 비중이 높고, 금형관련업종이 주도적인 지위를 차지하고 있음.
 - 평균임금과 근로시간 등으로 전반적인 근로조건 평가해볼 때 전산업 기준으로 부천시는 전반적으로 하위(중하위)권에 속함.
 - 이는 부천시의 중소제조업 중심의 산업구조가 여전히 영향력을 가지고 있기 때문으로 판단됨.

2) 생활임금의 필요성

(1) 저임금 노동자 현황과 최저임금 및 최저생계비의 한계

① 한국의 저임금 노동자 상황

- OECD 기준으로 한국의 저임금 노동자³²⁾ 비중 25.7%이고 노동자 4명 중 1명은 저임금 노동자임.
 - 이는 OECD 국가 중 가장 높은 비율로 미국이 24.8%로 한국의 뒤를 이어 2위를 차지했으며, 벨기에가 4.0%로 가장 낮은 수치를 보였다. OECD 국가의 평균은 16.3%임.
- 2011년 3월 기준 한국의 전일제 노동자는 1,553만 3천명이며, 이들의 평균 월급의 중간값은 180만 원임. 따라서 180만 원의 3분의 2에 해당하는 120만 원 이하의 임금을 받는 저임금 노동자는 약 323만 4천명.
- 저임금 노동자가 급격하게 늘어난 구조적 조건을 살펴보면, 1997년 이후 연평균 생산성 증가율이 3.3%이었던 것에 비해 실질임금 증가율은 1.2%에 불과함.
 - 금융위기가 있었던 2008년 이후 2010년까지 1인당 노동생산성은 7.2%, 시간당으로는 10.2%가 증가하였으나 같은 기간 노동자들의 실질임금은 오히려 0.11% 하락하였음.
 - 또한 2000년에서 2010년 연평균 기업소득 증가율은 25.5%에 달했으나 가계소득 증가율은 5.7%에 불과하였음.
- 부천시역도 예외가 아님. 부천시역 공공부문 비정규직 근로조건 실태조사(부천시 지역노사민정협의회 산하 차별개선 네트워크, 2010년 12월)에 의하면, 공공부문 비정규직 근로자의 59.6%가 90만원 미만의 임금총액을 받고 있으며, 100만원 미만의 경우는 64.8%에 해당함.³³⁾

② 최저임금의 중요성과 한국에서 최저임금의 한계

- 최저임금은 거의 모든 나라들에서 노동자들을 보호하고 노동시장을 규제하기 위한 중요한 정책수단임. 최근 글로벌 경제위기 이후 국제노동기구(ILO)는 경제위기 극복을 위해 괜찮은 일자리(decent work)를 요구하는 “세계일자리협약(Global Jobs Pact)”을 채택했음(ILO, 2009).

32) OECD 기준 저임금 노동자: 전체 노동자 임금순위 중간 값의 3분의 2 이하를 받는 노동자

33) 부천시 생활임금 대상 노동자들의 임금 실태에 대해서는 이 보고서의 13장을 참조하십시오.

- 경제위기에 대응한 팬참은 일자리에 대한 요구는 현재의 경제위기가 더 이상 임금 및 노동조건을 악화시키지 않도록 하기 위한 것임. 이를 위해 국제노동기구(ILO)는 경제위기에 대한 보다 구조적인 원인을 극복하기에 적합한 노동정책을 요구하고 있음.
 - 국제노동기구(ILO)의 세계일자리협약에 의해 권고되는 여러 정책수단들 중에서 최저임금은 상대적으로 중요한 역할을 수행함.
 - 국제노동기구(ILO)는 각 국의 정부들이 빈곤과 불평등을 축소시키고, 수요를 증대시키며, 경제안정화에 기여하는 최저임금을 실시할 것을 권고하고 있음.
 - 국제노동기구(ILO)는 임금 삭감의 악순환의 위험성을 지적하고 있는데, 임금 디플레이션과 노동조건 악화가 초래하는 손실을 막기 위해 유효수요를 늘리고 임금수준 유지를 돕는 정책을 펼쳐야 한다고 권고하고 있음.
 - 이에 따라, 국제노동기구(ILO)는 “임금디플레이션 악순환(deflationary wage spirals)을 피하기 위하여”, “사회적 대화, 단체교섭, 법정 최저임금이나 협상 최저임금”이 중요한 지침이 되어야 한다고 권고하고 있음(ILO, 2009).
 - 또한 국제노동기구(ILO)는 “최저임금이 모든 종류의 임금들에 대해 기준의 역할(an anchor to all wages)을 할 수 있도록” 국가가 “최저임금의 구매력(purchasing power)”을 보장해야 하고, 최저임금은 정기적으로 검토되고 조정되어야 한다고 권고하고 있음(International Institute for Labour Studies, 2009: XIII).
- 이처럼 국제노동기구(ILO)에서 최저임금을 강조하는 이유는 최저임금이 △ 전반적인 임금 발전에 중요한 영향을 미치고 있고, △ 임금격차가 줄어든 임금구조(compressed wage structure)를 만들며, △ 민간 수요를 안정화 혹은 증대시키며, △ 물가 수준에 대한 명목상의 기준(a nominal anchor for the price level)의 기능을 지원하고 있기 때문임(Schulten, 2010).
- 한국의 최저임금은 제도 도입 이후 꾸준히 상승되었으나 노동자 평균임금의 1/3 수준으로 매우 낮으며, 국제비교를 통해서도 (2008 년 OECD 19 개국 중 16 위, 2007 년 ILO 99 개국 중 57 위) 매우 낮은 것으로 나타나고 있음.

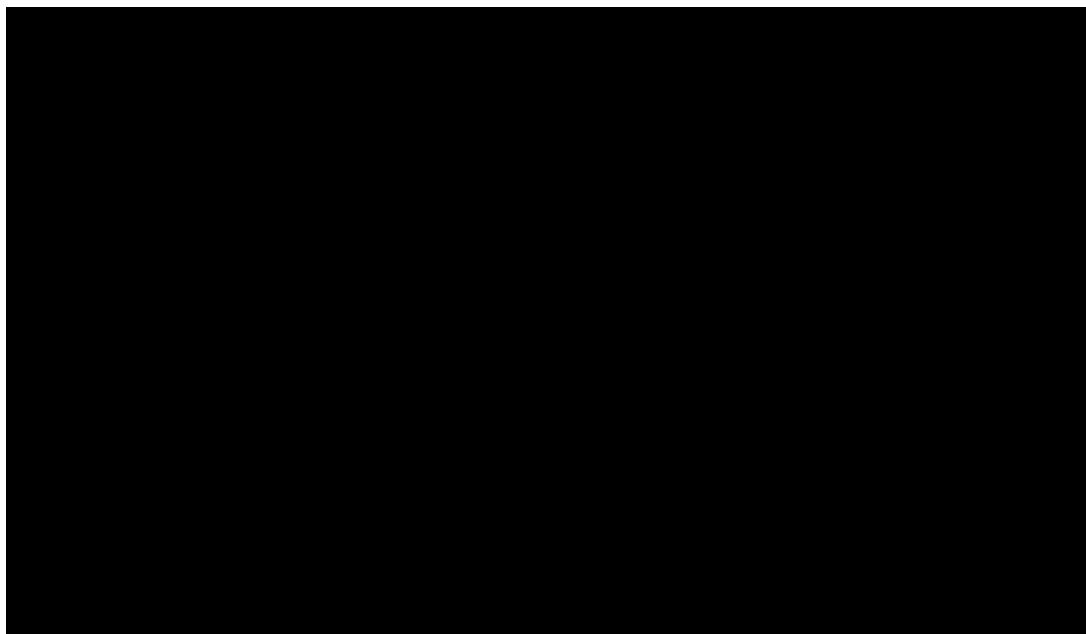
<표 12-7> 최저임금의 상대적 가치

국 가	중위임금 대비 (OECD, 2008년)	평균임금 대비 (OECD, 2008년)	산업·서비스별 평균임금 대비 (EUROSTAT, 2007년)	평균임금 대비 (ILO, 2007년)
프랑스	62.7	50.0		48.3
그리스	53.1	41.3		37.4
아일랜드	52.8	44.5	43.0	41.2
벨기에	50.6	43.7	46.4	40.6
슬로베니아	50.0	(N/A)	43.9	41.1
포르투갈	47.1	33.2	41.6	34.7
헝가리	46.6	34.6	36.5	33.8
영국	46.1	38.0	38.2	36.5
폴란드	45.5	36.7	36.1	35.3
스페인	44.7	35.3	42.1	36.3
슬로바키아	43.0	32.8	46.6	40.2
네덜란드	42.9	37.6	45.5	38.3
룩셈부르크	40.5	33.2	50.5	
체코	35.3	30.0	38.1	36.8
한국	39.2	32.0		

자료: Schulten(2008, 2010)에서 재구성

[그림 12-10] 구매력 수준에서 본 시간당 최저임금(2010년 1월 현재)

(단위: 달러)



자료: WSI Minimum Wage Database, Schulten(2010)에서 재구성

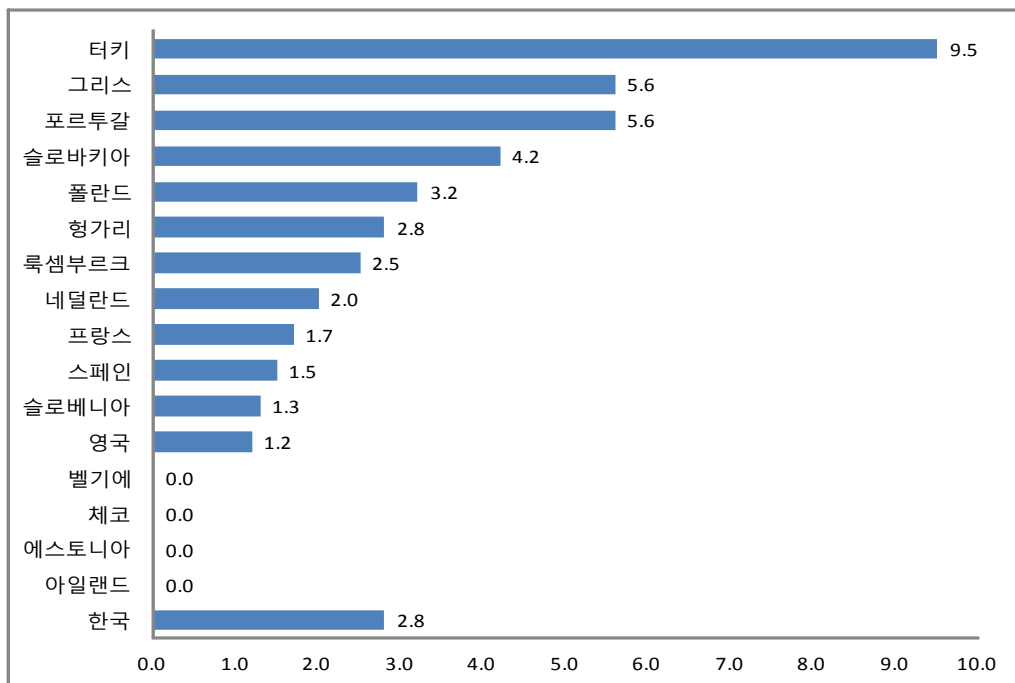
- 최저임금은 현행법에 따라 생계비, 유사 노동자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 반영해 결정하도록 되어 있지만, 현실에서는 최저임금위원회에서 최저임금

수준을 둘러싼 노사간의 입장충돌에 따라 합리적 기준이 없는 공익위원의 절충적 조정안에 의해 결정되는 상황임.

- 특히 이명박 정부 출범이후 4년 동안 최저임금은 810 원 정도 올랐을 뿐임. “임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정”을 목적으로 하는 최저임금이 2012년 시급 4580 원, 월 95 만 7,220 원(주 40 시간, 월 209 시간)이고, 이처럼 낮은 수준의 최저임금은 적용대상 노동자들의 생활안정을 보장할 수 없을 뿐 아니라 저임금 및 임금격차 해소, 분배구조 개선이라는 최저임금제도 본연의 기능을 제대로 수행하고 있지 못함.
- 글로벌 경제위기 이후 한국은 명목상 최저임금이 약간 인상되었지만, 실질 최저임금은 동결되었음.
- 최저임금제도가 본연의 목적을 달성하기 위해서는 최저임금 수준의 현실화가 시급한 과제이나 우리나라 최저임금제도 도입 25 년의 역사는 이것이 용이한 과제가 아님을 보여줌.

[그림 12-11] 명목 최저임금 인상률(2009년 1월 1일 ~ 2010년 1월 1일)

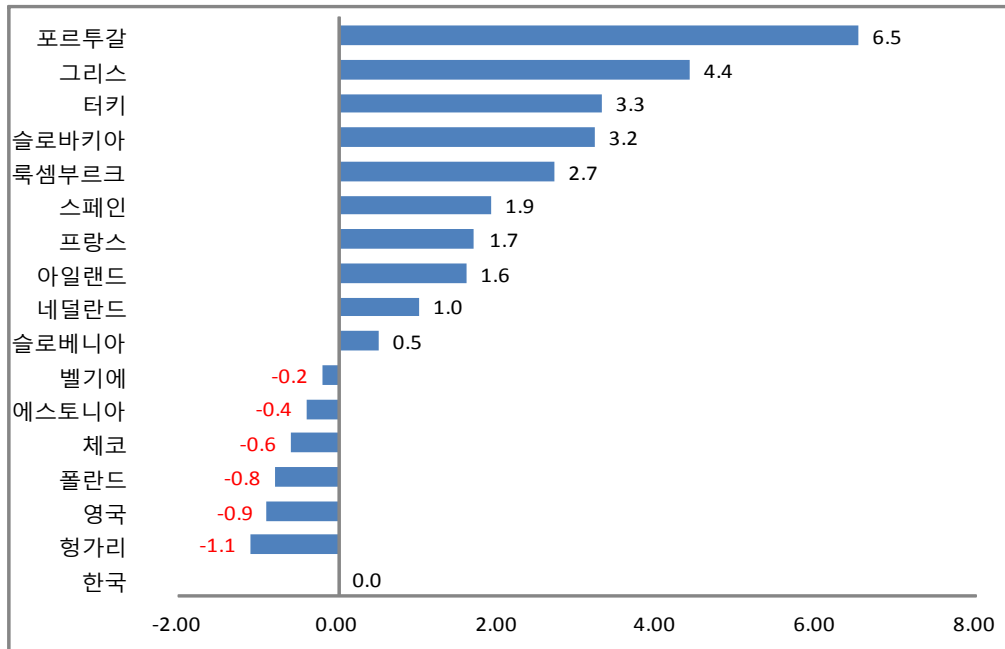
(단위: %)



자료: WSI Minimum Wage Database, Schulten(2010)에서 재구성

[그림 12-12] 실질 최저임금의 인상률(2009년 1월 1일 ~ 2010년 1월 1일)

(단위: %)



자료: WSI Minimum Wage Database, Schulten(2010)에서 재구성

③ 우리나라 최저생계비의 한계

- 그리고 기초생활보장제도 수급자 선정 및 급여의 기준이 되며, 저소득층 지원정책에 기초자료로 활용되는 최저생계비 또한 매우 낮은 상황임.
 - “건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 매월 소요되는 최소한의 비용”을 의미하며, 빈곤 기준선으로 기능하는 최저생계비가 2012년 1인 가구 553,354원, 4인 가구 1,495,550원에 불과한 상황임.
 - 현행 최저생계비의 결정은 3년에 한 번 최저생계비 계측조사와 중앙생활보장위원회회의 심의, 의결을 통해서 이루어지고 있는데, 결정 방식 자체에 한계가 있음.
 - ‘전물량 방식’으로 절대빈곤관점의 계측조사를 하고 있고, 이를 조사자가 자의적으로 조정할 수 있도록 되어 있으며, 특히 예산에 맞춰 재조정되므로, 객관적인 결정방식으로 인정하기 어려운 상황임.

(2) 생활임금 도입의 필요성과 의의

- 최저임금과 최저생계비가 저임금·빈곤 및 소득불평등 해소를 위한 본연의 역할을 하고 있지 못한 상황에서 저임금계층의 임금하한을 높이는 보완적 전략으로 생활임금을 도입할 필요가 있음.

- 생활임금제도의 도입은 지방자치단체 등 공공부문에 직접 고용되었거나 이들과 계약을 맺고 있는 민간 용역업체, 그리고 지방정부로부터 재정지원을 받는 민간업체에 고용된 노동자와 같은 특정 그룹의 노동자를 대상으로 생활임금을 관철시키는 것을 목표로 함.
 - 생활임금 요구의 기본 개념은 기업이 공공계약이나 보조금, 감세 등을 통해 지역 납세자가 내는 세금으로부터 이익을 얻고자 한다면, 그 회사는 종업원에게 괜찮은 임금(decent wage)을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것임.
 - 지자체는 공공계약을 낙찰 받은 민간기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가함으로써 공공서비스의 질을 확보하고 모범사용자로서 민간부문의 노동조건을 선도할 수 있음.
- 그동안 노동계와 시민사회 단체들은 최저임금 및 최저생계비의 현실화를 위해 꾸준히 노력해 왔으나 현재와 같은 최저임금 및 최저생계비 결정구조 하에서 이는 요원한 과제임.
 - 최저임금 및 최저생계비가 터무니없게 낮게 설정되어 있는 상황을 타개하고 저임금 및 빈곤, 불평등 축소를 위해 지역차원에서 생활임금제도를 도입할 필요가 있음.
 - 생활임금 요구는 세금이 어떻게 사용되고 공공자금에 의해 어떤 유형의 일자리가 창출되어야 하는지에 대한 지역사회의 가치를 적극적으로 주장하는 것임.
- 생활임금의 도입은 지역의 노사관계 및 복지문제, 지역의 사회경제적 이슈들로 확대되고, 지역공동체에 대해 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
 - 미국의 생활임금운동 사례를 보면 지역 내에서 저임금, 빈곤 문제를 해결하기 위해 높은 임금하한을 설정함으로써 입찰업자간 저임금 경쟁을 막는 것에서 더 나아가 복리후생, 노조활동권, 고용안정 보장 등의 노동기본권 그리고 공공서비스 확충 등으로 의제를 확대하고 있음.
- 시장의 영역이 빠르게 확대되면서 왜곡된 시장작동에 대한 정부의 개입여지가 축소되고 있는 상황에서 지방자치단체의 공공계약과 저임금·빈곤 해소, 노동조건 개선 등과 같은 사회적 목표를 연계시킴으로써 사회정책수단의 확장이 가능함.
 - 재원이 지역 주민의 세금으로 충당되고, 지방자치단체가 수요독점자이며, 민간 기업에게는 막대한 시장기회로 간주되는 공공조달이 저임금·빈곤 해소, 임금격차 축소 등 사회적 가치를 생산하는 사회정책 수단, 나아가 지역의 지속가능한 발전을 가능하게 하는 전략적 정책수단으로 활용되어야 할 것임.
- 지역 수준에서 사회적 대화 기구(부천시지역노사민정협의회)를 통해 조정된 정책을 통해 최저임금을 보충하여 최저임금보다 높은 수준의 생활임금을 지급하는 것은

생활임금 대상 노동자들의 생계 조건을 개선하고 빈곤을 완화할 뿐만 아니라 계층간의 사회양극화를 해소하는데 도움이 되며, 지역경제의 균형적 발전에 기여할 것임.

- 생활임금의 도입은 경제와 사회에 대해서 여러 가지 긍정적인 영향을 미칠 수 있음. 첫째, 생활임금 수준의 향상은 아래로부터 임금구조를 압축하여, 성별 임금격차 축소를 비롯하여 다양한 노동자 집단 사이에 보다 평등적인 소득분배 구조를 만들 수 있음.
- 둘째, 생활임금의 도입은 전반적인 임금 성장을 강화하는데 기여함.
- 셋째, 생활임금의 도입은 소득불평등이 증가하는 추세를 역전시키는데 도움이 됨.
- 넷째, 최저임금은 빈곤으로부터 벗어나는 것을 도우며, 사회복지급여에 대한 국가의 부담을 줄여줌.
- 다섯째, 생활임금의 도입은 보다 지속가능한 경제발전 모델을 토대로 한 새로운 성장 잠재력을 발전시키는데 도움이 됨.

- 또한 지자체가 앞장서서 저임금노동자, 특히 시와 계약관계에 있는 공공부문 저임금노동자를 대상으로 생활임금제도를 도입하는 것은 고용관계에 있어서 공공부문의 모범적인 사용자로서 지자체의 역할을 충실히 하는 것이고, 이는 다른 지자체 뿐만 아니라 민간기업들에게도 따라야 할 전범이 될 것임.

13. 2013 년 「부천시 생활임금조례」 제정을 위한 부천시 임금 실태 조사 최종 결과 보고

1) 조사개요

(1) 조사목적

- 부천시 및 부천시와 계약 관계에 있는 공공부문 저소득 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활보장 및 계층 간 사회양극화 해소, 지역경제균형발전에 기여하기 위한「부천시 생활임금지원조례」의 객관적 자료를 마련하여 활용하고자 함.
- 부천시 및 부천시와 계약관계에 있는 공공부문 저소득 근로자(시급 6,000 원 이하, 월급 1,250,000 원 이하) 1,267 명에 대하여 임금을 중심으로 기초실태조사를 실시함으로써 향후 공공부문 기초데이터로 활용하고자 함.

(2) 조사근거

- 제 32 차 본회의회 공공부문 근로자 임금실태조사 의결(2012. 02. 10)
- 「부천시 생활임금 조례제정 조사사업」과업지시서
(부천지역노사민정협의회, 2012.08.27.)

(3) 조사 방법 및 기간

- 본 조사의 조사방법은 해당부서별로 사전 기초자료 확보하여 대상을 선정, 해당 근로자 중에서 시급 5,800 원 미만 근로자 680 명을 최종 선정하여 2~3 차 전화 및 직접 방문조사, 4 차 보완 및 추가조사를 통해 기본급과 상여금, 시간외 수당 등 기타 파생임금 포함하여 조사하였음.
 - 부천시 해당부서별 서면제출, 기초조사
 - 전화 및 직접 방문조사 실시

<표 13-1> 부천시 임금 실태 조사의 개요

조사기간		조사대상	조사내용
1 차	03.13~23	부천시 소속 근로자	시급 6,000원, 월급 1,250,000원 미만 저소득 근로자
2 차	10.08~19	미조사된 부천시 소속근로자 및 위탁업체 근로자	
3 차	10.22~11.1 3	시급 기준 5,800원 이하 근로자 680명	시급 환산 5,800원 미만 근로자로 기본급과 기타 파생임금 포함 조사
4 차	11.14~26	미조사된 근로자 추가조사 등	

[그림 13-1] 부천시 생활임금 조사 예시

업무내용 및 연락처	세부내용 (비고)	해당 인원	시급	월급	주당 평균 근무 시간
			(통상임금기준)		
시설관리공단	시설관리	1	4,580		40



3차 및 전화 방문 조사

부천시 생활임금 전화 및 방문 조사(체육진흥과)														
업무내용 및 연락처	세부내용 (비고)	해당사업 지속여부	고용 형태	년간 고용 기간 (월 단위)	해당 인원	시급	월급	주당 평균 근무 시간	주당 평균 연장 근로 시간	주당 평균 야간 근로 시간	주당 평균 휴일 근로 시간	통상임금 미포함 수당지급 합 (월기준)	상여 지급 기준액	상여금 지급 기준(%)
						(통상 임금기 준)								
시설관리공단	시설관리				1	4,580		40						
달방 종무과 김진욱 340-0824	유종식 체육시설과 340-0883 체육시설관리	운영조례에 따라 특별사용시까지	계약	1년	2	↑		↑	×	×	필요 시 1.5배	식대 월 13만	100만/년	50만 (월) 50만 (주석)

(4) 조사대상

- 부천시에 직접 고용되어 있거나 민간위탁사업으로 고용되어 있는 근로자 중 시급기준 5,800 원 미만의 임금을 지급 받고 있는 근로자 전체.
 - 단, 재위탁 근로자에 대해서는 생활임금조사의 중요성에도 불구하고, 조사의 범위, 대상 선정, 정보의 부재 등으로 인하여 조사 대상에서 제외함.
- 부천시와 부천시의 민간위탁사업에 종사하는 해당 근로자는 부천시 20 개 과와 1 개 공단으로 총 21 개 부서(중간 보고서 기준[1, 2, 3 차 조사]에서 23 개 부서

중 교통시설과, 교통정책과는 시설관리공단 위탁 업무여서 시설관리공단으로 병합함), 70 개 직종(사업명칭 변경 등의 사유로 4 차 조사를 통해 일부 통합됨) 해당 근로자 680 명의 임금 지급현황을 조사함.

- 전체 680 명 중에서 최저임금 미만 지급근로자는 2.6%(18 명)를 차지하며, 최저임금 지급 근로자는 55.9%(380 명)를 차지하고 있음.

<표 13-2> 부천시와 부천시 민간위탁 사업 및 해당 근로자들의 임금지급 현황

구분	최저임금 미만	최저임금	최저임금 이상	합계
통계	18명(2.6%)	380명(55.6%)	282명(41.5%)	680명(100%)

- 조사결과에 의하면 전체 시급 5,800 원 미만 근로자 680 명의 부서별 현황은 부천시 21 개 부서 70 개 직종으로 나타남을 알 수 있음. 구체적 현황은 아래 <표 13-3>과 같음

<표 13-3> 부천시와 부천시 민간위탁 사업 및 해당 근로자 수

No	부 서	사 업	직종(개)	인원(명)
1	A	전문 통번역 등	5	10
2	B	00관리 등	3	9
3	C	환경미화 등	7	14
4	D	00관리 등	5	15
5	E	00운영보조	1	5
6	F	00조경	1	27
7	G	00관리 업무 보조	1	1
8	H	00경비 등	8	36
9	I	00운영지원 등	3	3
10	J	영양사 등	12	30
11	K	00단속 등	5	53
12	L	0운영보조	1	38
13	M	주차관리원 등	2	16
14	N	00관리 등	4	54
15	O	00단속 등	2	17
16	P	00일자리사업 지원등	2	4
17	Q	00청소 및 미화작업	1	310
18	R	00지도 등	3	6
19	S	00조리	1	3
20	T	00관리 업무 보조	1	1
21	U	00청소 등	2	28
total	부천시 21개 부서	위탁사업 70개	70	680

(5) 조사결과

① 부서별 인건비 현황

- 2012년 11월 26일 현재 부서별 시급 5,800 원이하의 임금을 지급받고 있는 인원 및 인건비 총액³⁴⁾은 아래 표와 같음.

<표 13-4> 부서별 현 임금지급 실태(2012년 11월 26일 현재)

부서	인원(명)	인건비 지급현황(원)
A	10	6,357,393
B	9	9,463,929
C	14	12,289,069
D	15	18,119,759
E	5	4,179,250
F	27	27,017,280
G	1	955,257
H	36	37,806,141
I	3	3,712,477
J	30	27,666,324
K	53	56,518,776
L	38	38,326,171
M	16	18,449,452
N	54	56,436,926
O	17	16,768,006
P	4	4,468,571
Q	310	148,064,857
R	6	6,498,280
S	3	3,011,250
T	1	1,042,857
U	28	36,474,429
총합계	680	533,626,454

34) 인건비 총액에는 상여금 월할분, 통상임금 포함.. 미포함 수당과 연장, 휴일, 야간 근로수당의 월 평균 금액이 포함된 금액이고 사용자 부담 보험료 및 퇴직적립금은 미 반영된 금액임.

② 최저임금 미만 지급 현황

- 2012년 기준 최저임금³⁵⁾ 이하를 지급 받고 있는 경우도 아래와 같이 조사됨. 18명의 대상자 중 20시간 미만의 단시간 근로자가 4명으로 조사되었고, 나머지 14명의 경우 현행법상 최저임금법 위반에 해당되지만 상여금을 최대 940%까지 지급하여 임금 총액에서는 최저임금을 많이 초과하는 것으로 조사됨.
- 이는 상여금 지급의 타 직원과의 형평성을 맞추기 위해 통상급을 하향 조정하여 발생한 문제로 보이며 시급히 시정을 위한 지도가 필요할 것으로 판단됨.

<표 13-5> 최저임금(2012년 기준) 미만 업무 및 인원

소속	위탁사무	업무내용	시급(원)	인원
R	시설 및 기관 업무지원	주차관리	3,564	2
H		경비	3,803	5
H		경비	3,832	2
J		청소	3,836	1
J		사회복지	3,932	1
C		환경미화	4,219	1
J		조리사	4,262	1
J		청소	4,315	2
J		청소	4,359	1
C		영양사	4,363	1
C		운전기사	4,555	1
최저임금 미만 해당 인원				18

③ 최저임금 지급 업무 현황

- 아래 <표 13-6>은 2012년 기준 최저임금을 지급 받고 있는 근로자의 부서와 사업임. 근속기간이나 근무형태에 관계없이 임금 책정 기준이 최저임금인 경우로 확인됨. 이 경우는 구간별 인상조정을 적용할 필요가 없는 경우로 판단됨.

35) 2012년 기준 최저임금 [시급 : 4,580원, 일급 : 36,640원, 월급(주40시간, 209시간) : 957,220원, 월급(주44시간, 226시간) : 1,035,080원]

<표 13-6> 최저임금(2012년 기준) 지급 업무 및 인원

소속	위탁사무	업무내용	시급(원)	인원
E	업무지원 및 보조인력	00센터운영보조	4,580	5
G		00관리업무보조	4,580	1
H		00공연보조	4,580	4
I		00운영지원	4,580	1
J		00관리	4,580	1
K		00단속	4,580	11
L		00운영보조(주간)	4,580	24
M		00충전	4,580	5
O		00단속	4,580	14
Q		00미화작업	4,580	310
R		00지도	4,580	1
R		00관리	4,580	2
U		00전산작업보조	4,580	3
최저임금 지급 인원				382

2) 2013 년 최저임금 적용

(1) 2013 년 최저임금 이하 해당 인원

- 조사 자료에 근거하여 2013년 기준 최저임금³⁶⁾을 적용하여 봤을 때 최저임금 이하에 해당하는 인원은 전체 680명 중에서 510명으로 75.0%를 차지하며, 구체적 현황은 아래 <표 13-7>과 같음.

<표 13-7> 최저임금(2013년 기준) 이하 지급 업무 및 인원

소속	위탁사무	업무내용	현시급	인원
R	위탁기관 업무지원 및 보조인력	OO관리	3,564	2
H		OO경비	3,803	5
H		OO경비	3,832	2
J		OO청소	3,836	1
J		OO복지	3,932	1
C		OO	4,219	1
J		OO	4,262	1
J		OO청소	4,315	2

36) 2013년 기준 최저임금 [시급 : 4,860원, 일급 : 38,880원, 월급(주40시간, 209시간) : 1,015,740원, 월급(주44시간, 226시간) : 1,068,360원]

소속	위탁사무	업무내용	현시급	인원
J	부천시 및 위탁기관 업무지원 및 보조인력	00청소	4,359	1
C		영양사	4,363	1
C		운전기사	4,555	1
J		00관리	4,580	1
M		00충전원	4,580	5
E		00운영보조	4,580	5
K		00단속	4,580	11
O		00단속	4,580	14
Q		00미화작업	4,580	310
R		00지도	4,580	1
R		00관리	4,580	2
U		00작업보조	4,580	3
C		자료실운영보조(주간)	4,580	24
G		0업무보조	4,580	1
I		00운영지원	4,580	1
H		00공연보조	4,580	4
I		00서무	4,589	1
U		청소(여)	4,589	19
C		청소	4,593	2
J		00안내	4,603	1
H		00사회적기업가육성	4,630	1
A		전문통번역지원사(보)	4,658	1
J		00사회복지	4,699	3
A		00강의실점검	4,700	2
A		00센터운영	4,700	2
A		00운영	4,700	4
A		00청소아르바이트	4,700	1
H		00청소	4,711	5
R		00관리	4,743	1
M		00관리원	4,744	11
D		00운영	4,750	3
D		00관리(사무)	4,750	3
J		00교육문화	4,795	1

소속	위탁사무	업무내용	현시급	인원
사J		OO복지	4,795	1
C		OO	4,795	1
C		OO	4,795	1
J		OO경비	4,795	1
J		조리사	4,795	1
J		청소	4,795	1
F		OO	4,798	27
O		OO조사	4,810	3
K		OO조사	4,812	11
U		OO청소	4,829	1
J		OO안내	4,843	1
2013년 최저임금 이하 해당 인원				510

(2) 2013년 최저임금 적용시 당면발생 비용

○ 위의 조사결과를 토대로 2013년 기준 최저임금 적용시 상여금 월분할, 연장·야간·휴일 근로수당 미포함과 포함시 부서별 발생비용을 산출해보았을 때 부천시 당면 발생하는 추가비용은 아래 <표 13-8>과 같음.

○ 보험료 및 퇴직금 등 포함 비용 등 총 추가 소요비용은 월 23,967,891 원이 소요됨.

<표 13-8> 최저임금(2013년 기준) 적용시 당면발생 비용

소속	인원	인건비총액	최저임금 적용비용	보험료 및 퇴직금 포함 비용
A	10	6,357,392.9	224,436	263,787
C	14	12,289,068.9	470,252	552,703
D	15	18,119,759.4	168,520	198,067
E	5	4,179,250.0	255,500	300,298
F	27	27,017,280.0	351,463	413,086
G	1	955,257.1	58,400	68,639
H	36	37,806,140.9	2,815,471	3,309,117
I	3	3,712,477.1	114,837	134,972

소속	인원	인건비총액	최저임금 적용비용	보험료 및 퇴금 포함 비용
J	30	27,666,323.8	1,045,899	1,229,280
K	53	56,518,775.7	794,106	933,339
L	38	38,326,171.4	1,401,600	1,647,347
M	16	18,449,452.1	574,587	675,331
O	17	16,768,005.7	872,406	1,025,368
Q	310	148,064,857.1	9,052,000	10,639,117
R	6	6,498,279.5	910,133	1,069,710
H	28	36,474,428.5	1,282,810	1,507,730
총합계	609	533,626,453.2	20,392,420	23,967,891

3) 생활임금 적용방법 및 설계(안)

(1) 생활임금 적용

- 본 조사 작업은 2013 년 생활임금 적용을 기준으로 조사 연구되었으며, 적용시기가 2013 년 이후로 미루어 질 경우 본 조사는 새로 진행되어야 함.
- 생활임금 기준에 있어 그 기준의 설정과 근거가 명확하지 않아 부천시 생활임금 지원 기준은
 - 첫째, 생활임금의 취지와 의미에 중점을 두는, 즉 지원조례제정의 의미를 갖는 기준을 정함.
 - 둘째, 취지와 의미가 좋다하더라도 지자체 재정을 수반하는 문제임으로 부천시 재정 고려를 우선적으로 함.
- 부천시 생활임금 지원 기준은 “최저임금 이상이 되도록 한다.”는 원칙하에 매년 확정, 고시하는 방법으로 추진하고자 하며, 시행 첫 해의 경우 임금역전 현상과 근로자 간의 불만 등을 고려하여 일부 조정구간을 설정하여 산출하였음.

(2) 조정구간 설정

- 생활임금 반영을 위해서는 생활임금 인상액 및 인상률뿐만 아니라, 경력의 반영, 임금역전 방지를 위해 일정 구간의 임금 인상이 불가피한 바, 아래 <표 13-9>에서는 최저임금 4,860 원보다 320 원을 추가 지급하는 생활임금 시급 5,180 원 적용시 최대 5,800 원까지의 구간별 차등 인상 사례를 예시함.

<표 13-9> 조정구간의 설정 (~ 5,800원)

현시급	인상률	최저임금 적용상승액	생활임금 적용상승액	인상합	적용금액
4,280	21.0%	580.0	320.3	900.3	5,180
4,380	18.3%	480.0	320.3	800.3	5,180
4,480	15.6%	380.0	320.3	700.3	5,180
4,580	13.1%	280.0	320.3	600.3	5,180
4,680	10.7%	180.0	320.3	500.3	5,180
4,780	8.4%	80.0	320.3	400.3	5,180
4,860	6.6%	-	320.3	320.3	5,180
4,960	5.3%	-	261.0	261.0	5,221
5,060	4.1%	-	206.7	206.7	5,267
5,160	3.1%	-	157.6	157.6	5,318
5,260	2.2%	-	114.4	114.4	5,374
5,360	1.4%	-	77.4	77.4	5,437
5,460	0.9%	-	47.1	47.1	5,507
5,560	0.4%	-	23.9	23.9	5,584
5,660	0.1%	-	8.3	8.3	5,668
5,760	0.0%	-	0.7	0.7	5,761
5,800	0.0%	-	-	-	-

(3) 생활임금 설계(안)

① 부서별 최저임금 및 생활임금 적용 비용

- 현 인건비 총액을 기준으로 2013년 최저임금 반영 비용과 생활임금 안(5,180원, 6.6%)을 적용할 경우 생활임금적용 비용은 월 35,807,701원으로 연간 429,692,412원으로 산출됨. 그 부서별 구체적 현황은 아래 <표 13-10>과 같음.

<표 13-10> 최저임금(4,860원)+생활임금(5180원-4,860원=320원, 6.6%) 적용시 비용 현황

소	속	인원	최저임금 적용비용	생활임금 적용비용	총비용
A		10	263,787	509,792	773,579
B		9	-	481,265	481,265
C		14	552,703	639,762	1,192,465

소	속	인원	최저임금 적용비용	생활임금 적용비용	총비용
D		15	198,067	663,129	861,196
E		5	300,298	343,491	643,789
F		27	413,086	2,119,831	2,532,917
G		1	68,639	78,512	147,152
H		36	3,309,117	2,804,839	6,113,956
I		3	134,972	157,025	291,996
J		30	1,229,280	1,633,559	2,862,839
K		53	933,339	3,399,791	4,333,130
L		38	1,647,347	2,257,827	3,905,174
M		16	675,331	1,278,312	1,953,643
N		54	-	3,105,375	3,105,375
O		17	1,025,368	1,366,329	2,391,696
P		4	-	179,234	179,234
Q		310	10,639,117	12,169,402	22,808,520
R		6	1,069,710	530,968	1,600,678
S		3	-	23,756	23,756
T		1	-	58,505	58,505
U		28	1,507,730	2,006,996	3,514,726
총	합	계	680	23,967,891	35,807,701
					59,775,592

○ 보험료 및 퇴직금

- 고용보험료(실업급여: 0.55%, 고용안정·직업능력개발사업(150명 미만 기준): 0.2~5%), 건강보험료(2.9%), 국민연금기여금(4.5%), 산재보험료(산업서비스 기준: 1%)에 해당하는 사용자 납부 보험료 및 기여금의 총합 9.2%와 임금 총액의 1/12을 퇴직금으로 반영한 비용임.

○ 구간별 인상액의 반영

- 생활임금 적용 시 경력 반영과 시급역전현상 방지를 위해 소요되는 비용은 전체 생활임금 적용비용 35,807,701원 중 7,668,067원으로 전체 비용에서 21.4%를 차지하고 있지만,
- 경력 반영이 없는 경우, 경력에 따른 비교 대상이 근로자가 없는 경우, 최저임금만을 적용해 온 부서별 특성을 감안하면 이 비용은 더 줄어들 것으로 판단됨.

○ 인상률 변화에 따른 비용 비교

- 생활임금 설정을 위해 다양한 인상을 조정에 따른 월 단위 비용의 변화는 아래 <표 13-11>과 같으며, 비교는 2012년 1/4분기 기준 도시근로가구 평균임금 12,876원을 기준으로 한 비율이며, 총비용은 인상률 변화와 관계없이 적용되는 최저임금 적용비용 23,967,891원을 포함한 비용임.

○ 조정구간은 생활임금 적용 금액에 약 620원 차액 구간을 기준으로 비용을 산정하였음.

- 예를 들어 노동계의 요구와 서울시가 2013년 적용하기로 한 기준은 50%(시급: 6,493원)로, 이를 적용하기 위해서는 33.6%를 인상해야 하고, 총비용은 월 97,489,808원이 소요됨.

<표 13-11> 인상을 조정에 따른 비용의 변화

인상률	생활 임금액	최저 임금 차액	인상 조정 구간	생활임금 적용비용	총비용 (최저임금 적용 23,967,891원포함)	비고
33.60%	6,493	1,633	7,100	197,489,808	221,457,699	50%
30.00%	6,318	1,458	6,900	175,219,217	199,187,109	49%
20.00%	5,832	972	6,500	114,881,149	138,849,041	45%
15.00%	5,589	729	6,200	84,625,986	108,593,877	43%
10.00%	5,346	486	6,000	55,508,866	79,476,757	42%
8.00%	▲5,249	389	5,900	43,968,932	67,936,823	41%
6.59%	5,180	320	5,800	35,807,701	59,775,592	40%
5.50%	▼5,127	267	5,700	29,492,084	53,459,975	40%
4.50%	5,079	219	5,700	24,129,887	48,097,778	39%
3.50%	5,030	170	5,700	18,767,690	42,735,581	38%

(4) 결론

- 조사의 취지에 따라 「부천시 생활임금조례」가 발의될 경우, 적은 시 예산으로 공공부문 저소득 근로자들의 최소한의 인간적 생활보장 및 계층 간 사회양극화 해소, 지역경제균형발전에 기여할 것으로 판단되며, 차후 민간부문으로 긍정적 효과가 파급될 것으로 예상됨.
- 제 6 차에 걸친 부천시생활임금추진위원회 의견은 최소한의 생활안정에 대한 지원과 서울시 사례를 검토한 결과, 아래 <표 13-12>에 제시된 ‘부천시’ 안으로

추진하는 의견을 개진하였으며, 다만, 인상폭과 관련해서는 초기 시행과정에서의 목표로 한 효과를 확인하고, 발생할 수 있는 문제점을 해결하기 위해 매년 적정 금액을 단계적으로 인상하는 것이 사업 시행을 올바른 모델로 판단됨.

<표 13-12> 서울시 생활임금 적용안과 부천시 생활임금 제시안 비교

구분	인상률	생활 임금액	최저임금 차액	인상 조정구 간	생활임금 적용비용	총비용	비고
서울시	33.60%	6,493	1,633	7,100	197,489,808	221,457,699	50%
부천시	6.59%	5,180	320	5,800	35,807,701	59,775,592	40%

※ 서울시 안은 생활임금 도입을 위한 서울시 “노원구”의 시범 적용 예산(안)임.

14. 부천시생활임금지원조례 제정 추진위원회의 논의내용과 결과

- 2011 년 생활임금 도입에 대해 처음 제안(2011.12.20 본협의회)된 이후, 2012 년 4 월 부천시 생활임금조례 제정 추진위원회 구성, 실태조사 실시 및 사업추진에 대해서 실무협의회 의결을 거쳐 2012 년 5 월 ‘추진위원회 구성 및 사업추진에 대한 본협의회 의결.
- 2012 년 7 월 조례 제정을 위한 쟁점 및 내용, 절차 등 전반적인 실무적인 협의를 위해 10 여명의 공공부문 노사 이해관계자와 전문가로 이루어진 부천시 생활임금조례 제정 추진위원회(가칭)를 10 인으로 구성

<표 14-1> 부천시생활임금추진위원회(가칭) 구성

구성	소속	구성인원
노	한국노총부천지역지부	1
사	부천상공회의소	1
공공부문협의회	부천시시설관리공단	1
정	부천시	1
	부천고용노동지청	1
전문가	지역 노무사	2
자문위원	노사관련	1
	생활임금분야	2
부천지역노사민정협의회	사무국	1

- 2012 년 3 차례에 걸친 공공부문 근로자 실태조사 및 2013 년 초까지 6 차례 추진위원회 회의를 거쳐 부천시 생활임금조례(안)을 마련함.
- 2012. 12. 27 본협의회 의원 발의 및 2013 년도 생활임금 기준 최저임금의 6.59%, 5,180 원으로 적용하기로 의결함.
- 아래에서는 지난 6 차례의 회의의 주요 내용과 결과를 간략히 소개할 것임.

1) 1 차 추진위 회의의 주요 내용과 결과

○ 일시: 2012. 07. 11. (수) 17:00 ~ 19:00

○ 주요 내용

- 부천시 생활임금조례 제정 관련 협의 및 추진경과에 대한 보고
- 부천시 생활임금조례 제정 관련하여 주요 쟁점 및 현안에 대한 전체적인 의견 교환
- 생활임금조례의 의의와 취지에 대한 공감력 확보 등

○ 결과

- 부천시 위탁업체 현황 파악 및 최대한 기초자료를 확보하기 위해 생활임금 대상 사업체 실태조사 실시하기로 함.
- 타지역(해외) 조례 및 시행규칙 검토하기로 함
- 서울지역 노원구, 성북구 진행상황 점검

2) 2 차 추진위 회의의 주요 내용과 결과

○ 일시: 2012. 08. 07. (수) 15:00 ~ 18:00

○ 주요 내용

- 부천시 생활임금조례 제정을 위한 실태조사 범위 및 내용
- 부천시 생활임금조례(안) 검토

○ 결과

- 실태조사 사업과 관련 부천시 관련부서별 (협조)공문발송하고 위탁업체 임금실태 기초조사 실시하기로 함.
- 기초조사를 토대로 위탁업체별 직접조사 실시하기로 함.
- 대통령선거로 인한 대시민 공청회 및 토론회는 일정상 불가하다고 판단되어(사전선 거운동 등), 이에 대한 법적검토 후 전문가 토론회로 추진하는 방향 등을 검토하기로 함.
- 생활임금조례(안)과 관련해서는 회의 자료를 근거로 차기회의 시까지 개별 검토 후 쟁점별 정리, 토론함으로써 조례안 작성 작업 시작하기로 함.

3) 3 차 추진위 회의의 주요 내용과 결과

○ 일시: 2012. 09. 11. (수) 14:00 ~ 18:00

○ 주요 내용

- 부천시 생활임금조례 제정 1, 2 차 조사 기초분석 자료 검토
- 부천시 생활임금조례(안) 검토

○ 결과

- 실태조사 사업과 관련하여 부천시 관련부서 및 해당기관별 (협조)공문발송, 위탁업체 임금실태에 관한 전화 및 방문조사(9/17~10/12) 실시하기로 함.
- 주요 조사내용은 현재까지 미 조사된 기관별 지속 조사와 임금 총액에 대한 조사 및 근로형태 등 보완 조사하기로 함.

- 해외 생활임금관련 조례 번역을 통한 활용방안 모색하기로 함.
- 부천시 생활임금조례(안)과 관련해서는 해외 생활임금조례 번역 및 검토 후에 부천시 생활임금조례(안) 검토기로 함.

4) 4 차 추진위 회의의 주요 내용과 결과

○ 일시: 2012. 10. 16(화) 16:00 ~ 18:00

○ 주요 내용

- 부천시 생활임금조례 제정 직접 방문 기초분석 자료 검토

○ 결과

- 현재 조사되고 있는 조사범위 및 내용을 중심으로 다음회의 까지 최종 마무리 직접 조사(11/13 까지) 실시하기로 함.
- 차년도(2013 년도) 재하도급 기관 및 임금실태조사 확대 예산 편성 필요성 제기되고 긍정적으로 검토기로 함.
- 해외 생활임금조례에 대한 번역을 전문가에게 의뢰하기로 함.
- 해외 조례 번역 및 검토 후 부천시생활임금조례(안) 검토는 11 월 13 일까지 진행하기로 함.
- 생활임금조례 제정 관련 법적 검토 역할을 확정함.

5) 5 차 추진위 회의의 주요 내용과 결과

○ 일시: 2012. 11. 13(화) 16:30 ~ 18:00

○ 주요 내용

- 부천시 공공부문 근로자 실태조사 검토 및 예산지원 범위 협의
- 조례번역본 검토 및 초안 협의

○ 결과

- 실태 조사사업은 다음 회의(11/27)까지 상여금 및 퇴직금 포함 조사내용 보완하기로 함.
- 2013 년도 사업에 재하도급 근로자 실태조사도 포함기로 함.
- 생활임금조례 내용 검토결과, 제재조항 및 지도감독 부분 등 쟁점사항은 타 조례 검토하여 차기회의시 재논의하기로 함.
- 11 월 27 일 6 차 추진위원회를 통해 조례안을 확정하고, 의회 사무국에 의뢰하여 부천시(법무팀) 법적 검토하기로 함.

6) 6 차 추진위 회의의 주요 내용과 결과

○ 일시: 2012. 11. 27(화) 16:00 ~ 18:00

○ 주요 내용

- 생활임금기준 및 예산범위 협의
- 생활임금조례 쟁점별 협의 및 조례안 확정

○ 결과

- 실태조사 완료(12 월 중으로 구간별 임금지원 추정치와 합산 생활임금지원 예산 범위를 구체적으로 예시할 수 있도록 프로그램화)하고 12 월 본협의회 상정
- 생활임금조례 주요 쟁점 토의 및 확정안 마련(12 월 3 일까지 보완, 최종 확정)
- 외주화(재하도급 금지) 조항과 관련해서는 외주화 조항을 삽입하여 시 법무팀 의뢰하고, 제재조항과 관련해서는 지자체 조례 검토하여 보완하기로 함

7) 회차별 주요쟁점 및 결과

<표 14-2> 회차별 주요쟁점 정리

회차	주요쟁점	협의결과
1차	상대적으로 안정적인 공공부문 추가지원?	- 국내의 경우 도입초기에 있어 공공부문으로 시작하여 지역적 확대를 가질 필요가 있으며, 향후 지역생활운동으로 지속화할 필요가 있다.] - 위탁업체의 재하도급 문제 등 부정적 사례가 있을 수 있으나, 그것보다는 공공적 의미 부각이 더욱 중요함. 제정 후 모니터링 시스템의 확보.
	생활임금 기준과 제정의의는 충분한가	- 공공부문 저소득근로자 임금실태 파악 우선되어야 하고, 생활임금은 “최소한의 인간적, 문화적 생활이 가능한 임금이며, 최소한 최저임금 이상이 되어야 한다”,
2차	-	-
3차	생활임금에 담아야할 내용	- 국내, 전주시(2009)와 외국 선진사례 번역, 참조 활용
4차	현행법 내 제정 가능한 조례안 (법적 검토 필요성)	- 상위법이 없고 도입 초기로 생활임금조례의 내용은 최소한으로 하며, 제정의 의미를 충분히 하자. - 조례안을 마련하여 부천시 법무팀 의뢰, 검토하여 수정안을 만드는 것이 효율적이다.
5차	생활임금지원범위	- 이론적 의미보다는 지자체 예산 및 제정의 의미에 충실한 예산 지원범위 설정이 필요하다.
6차	제정절차 및 지원범위	- 지원최저임금의 6.59%, 5,180원으로 협의범위는 최저임금 - 2013년도 상반기에 부천시의회 상황 고려 의원발의로 제정 추진 - 본협의회 의결(2012.12.27)

15. 향후 논의 및 과제

1) 종합적인 부천시역 경제발전계획 마련과 생활임금과의 연관성 확보

- 외국의 생활임금 사례들을 보면, 현실적으로 생활임금조례 제정으로 수렴되는 경향이 있지만, 조례 제정에만 머무른 것은 아님.
 - 생활임금을 지지하고 생활임금을 지역공동체에서 실현시키고자 한 사람들은 지역을 성찰적으로 혁신하고 지역의 사회경제정의 이슈와 관련된 지역공동체 활성화 플랜을 마련하기 위해 지역공동체에 대한 정책연구 활동을 강화하였음.
 - 이러한 종합적인 경제발전 플랜과 프로젝트 속에서 생활임금 캠페인을 추진한 것임. 생활임금은 단순히 생계비를 지원하는 것에만 그 목적이 있는 것이 아니었음.
 - 외국의 생활임금 캠페인은 생활임금이라는 수단을 통해 복지제도, 노사관계, 사회정의, 임금에 대한 사고의 전환 등의 다양하고 폭넓은 문제들이 지역공동체의 발전이라는 이슈와 결합되어 발전한 것임.
 - 외국의 사례분석에서도 알 수 있듯이, 생활임금은 저임금 노동자와 근로빈민의 임금과 노동조건을 개선하는 지역 차원의 운동을 통해 경제민주주의를 둘러싼 효율적이고 발전적인 흐름을 만들고, 지역에서 지속가능하고 종합적인 경제발전 대한 프로젝트를 기획하고자 하는 사람들에게 하나의 중요한 수단이 되었음.
- 따라서 부천시역의 생활임금 관련 논의도 지역공동체에 대한 정책연구를 집중적으로 실행하고, 지역의 사회경제정의 이슈를 중점적으로 분석한 것을 바탕으로 종합적인 부천시역 경제발전 플랜과 프로젝트를 마련하고, 그러한 플랜과 프로젝트 속에서 다른 정책들, 특히 빈곤정책들과의 연관 속에서 생활임금을 확대, 지속, 발전시켜나가야 할 것임.

2) 생활임금 시행 시 철저한 관리와 감독

- 생활임금 조례제정 이후 지자체가 생활임금조례를 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구됨.
 - 미국의 생활임금조례 이행을 둘러싼 투쟁 사례들은 생활임금조례의 통과가 자동적으로 해당 노동자들의 높은 임금을 보장하는 것은 아니라는 사실을 잘 보여줌.
 - 미국의 생활임금 캠페인은 생활임금조례 제정에서 더 나아가 생활임금조례가 제대로 준수되고 있는지 감시하여 집행하도록 만드는 조치의 강화로 영역을 확대하였음.

- 따라서 생활임금의 실효성 확보를 위한 이행 강제 수단의 마련이 필수적임. 외국 사례들을 보면 다음과 같은 조치들을 도입했거나 논의하고 있음.
 - 생활임금 준수 여부에 대한 감시 방법의 결정, 이 법의 준수 여부를 감독하는 유급직원의 요구, 청문 및 진정 과정(hearing and complaint process)에의 개입.
 - 생활임금의 이행을 보장하는 수단으로써 생활임금 위반 시 배상과 계약의 중도 해지, 공공계약입찰 금지, 대금의 지불 보류와 같은 적당한 제재 방안들에 대한 강구.
 - 생활임금 대상 노동자에게 알리기 위해 관련 설비 및 작업장에서 보기 쉬운 장소에 임금, 노동시간 등 노동조건을 게시.
 - 요구시 임금대장과 근로계약서 등 관련 자료를 제출하도록 의무화.
 - 이행상황에 대한 감시·감독 체계의 구축.
 - 계약체결 후 다각적인 방법으로 준수상황에 대한 조사 및 감독이 이루어지고, 그 결과를 계약의 유지나 이후 계약의 입찰 및 낙찰에 반영.
- 부천시 생활임금 조례(안)에서는 이를 위해 생활임금위원회와 신고센터를 운영하도록 되어 있음.
 - 외국 사례에 대한 보다 심도 있는 검토와 생활임금위원회와 신고센터의 운영을 통해 얻어진 경험을 바탕으로 보다 구체적이고 실효성 있는 수단들을 시행규칙을 통해 마련해야 할 것임.

3) 생활임금 집행에 대한 평가 및 연구

- 부천시에서 생활임금제도가 도입되어 집행될 경우, 이에 대한 평가와 연구 작업이 두 가지 방향에서 필요함.
 - 첫 번째 방향은 생활임금의 효과와 영향력에 대한 평가 작업이고,
 - 두 번째 방향은 생활임금의 미비점과 개선방향, 특히 생활임금의 결정기준과 수준에 대한 연구 작업이 지속적으로 이루어져야 함.
- 생활임금의 효과와 영향력은 생활임금 도입 이후 일정 기간이 지난 후에 진행하되, 반드시 경제적인 효과와 영향력과 아울러 비경제적(사회적)인 효과와 영향력에 대해서도 조사해야 함.
 - 경제적인 효과와 영향력에 대한 연구 조사시 지방정부, 생활임금을 받는 당사자와 그 가족들, 생활임금을 지급하는 해당 기업과 조직, 납세자의 측면에서 다양한 경제적 효과와 영향력(지방재정, 고용, 생산성, 이직률, 빈곤완화 등)을 평가해야 함,

- 비경제적인 효과와 영향력에 대한 연구는 예를 들면, 공공부문의 책임 있고 모범적인 사용자로서 지자체 역할을 통해 책임 있는 계약관계의 형성 및 확산, 노사관계의 개선, 지역공동체의 발전 등에 생활임금이 미친 영향력을 검토할 수 있을 것임.
- 생활임금의 미비점과 개선방향에 대한 연구에서는 우선적으로 생활임금의 결정기준과 수준에 대한 근본적이고 지속적인 연구가 필요함.
 - 사실 부천시 지역 생활임금(안)의 생활임금 결정기준에 대한 근거는 열악한 지방재정에 부담을 주지 않고 생활임금을 도입할 수 있는 안을 마련하다보니 최저임금이 그 기준이 된 측면이 있음.
 - 하지만 외국의 사례들³⁷⁾과 많은 연구결과들은 최저임금이나 최저생계비보다는 별도의 기준을 마련하는 것이 필요하다고 지적하고 있음.
 - 앞서 11장과 12장에서 언급했듯이, 한국의 최저임금과 최저생계비는 그 결정 방식과 적절성에 있어 많은 비판을 받고 있으며, 한계가 있음. 따라서 생활임금에 적합한 대안적인 기준을 마련하는 하는 것이 중요함.
 - 대안적인 기준이 합리적으로 만들어지면 그에 따라 지역의 상황에 적합한 생활임금의 결정기준과 수준이 합리적이고 실효성 있게 설정될 것임.

4) 현행법 내 가능한 조례내용과 상위법 개정 필요성 제기

- 생활임금지원조례가 제정되더라도 현행법 내에서는 지자체 소속 근로자에 한정되어 제정될 수밖에 없음.³⁸⁾
 - 지자체 소속 근로자에 한정된 이미 지자체장이 사업주이므로 조례제정의 의미가 없으며, 또한 조례 제정이 지자체장의 고유권한 침해(중앙 법제처 의견)라는 결과로 귀결됨.
 - 생활임금조례는 지역단위 저소득 근로자의 생활안정을 위한 최소한의 조례이며, 위탁업체 등의 공공서비스의 질과 책임을 강화할 수 있는 조례임에도 불구하고 현재 지역단위 생활임금지원조례를 제정할 상위법은 없으며, 위탁업체의 공정성에 있어서도 최소한의 평가, 활용의 의미를 담을 수밖에 없음.
 - 향후 지역단위 생활임금조례의 제정의 목표는 다양한 이론적 접근보다는 실제 조례제정에 있어 실질적으로 담아내야할 내용을 중심-현행법 내 제정가능한 조례내용 및 상위법 검토, 개정 등-으로 연대, 연구되어야할 필요가 있음.

37) 물론 외국사례들 중에서도 실제 최저임금이 낮기 때문에 생활임금 도입이 실제로 최저임금을 인상시키는 것으로 수렴되는 사례도 있다. 뉴질랜드가 대표적이다.

38) 2차례 부천시 법무팀 검토 및 중앙법제처(12.27) 법적 검토 의견은 그 대상이 지자체 근로자에 국한되어야 하며, 그렇다하더라도 추가지원 등은 지자체장 고유권한이므로 조례제정으로 침해할 수 없다는 의견과 경기도 법무팀은 '위탁업체의 경우 차후 계약시 평가 활용할 수 있다'는 정도의 조례안이 가능하다는 의견임.

[참 고 문 헌]

- 강원노동문제연구회. (2005). 「생활임금 운동이란 무엇인가?」, 춘천노동복지센터 생활임금 공동교육자료.
- 권순원. (2005). 「미국 최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인」, 『국제노동브리프』(10월호), 한국노동연구원.
- 권순원. (2012). 「생활임금(living wage) 캠페인의 효과와 과제」, 《생활임금제도 도입의 필요성과 한국의 적용가능성》. 정책토론회 자료집(2012년 8월 30일). 참여연대 노동사회위원회.
- 빈곤사회연대. (2006.7), “저임금 노동자 조직화를 위한 워크숍,”
- 생활임금운동 기획단. (2007.3), 「빈곤과 저임금 철폐를 위한 토론회」 자료집
- 신진욱. (2004). 「사회운동, 정치적 기회구조 그리고 폭력」, 『한국사회학』, 38(6): 219-250.
- 안성민. (2007). 「보론: 생활임금운동의 가능성과 쟁점」, <빈곤과 저임금 철폐를 위한 토론회, 생활임금운동을 제안한다> 자료집(2007.03.09.).
- 이상일. (2011). 「대안적 최저 생계비 계측과 최저소득 기준의 구성에 관한 탐색적 고찰」, 《동향과 전망》, 82호(여름호).
- 임희섭. (1999). 『집합행동과 사회운동의 이론』, 고려대학교출판부.
- 장지연·조준모·이주희·조용만·신동균·성상현·부가청·김향아. (2006), 『노동시장 차별과 적극적 고용개선조치 I』, 한국노동연구원.
- 춘천노동복지센터. (2005.8), “생활임금운동을 준비하며”
- 최용섭. (1997). 「부천시 경제의 현황과 그 활성화 방안」. 고려대학교 정책과학대학원 경제정책학과 석사학위논문.
- 황선자. (2007), 『저임금노동과 노동조합의 대응』, 한국노총중앙연구원.
- ACORN. (2003). *Living wage ordinances: Stats at a glance*, from <http://www.livingwagecampaign.org/stats.php>.
- AFL-CIO. (2000). "Living Wage Laws"
- Altas, J. and P. Dreier. (2006). "Waging Victory", *The American Prospect*, from <http://www.prospect.org/web/page.wv?section=root&name=ViewWeb&articleId=12206>.
- Barry, Kevin, P. (2008), "Living Wage Laws in the United States"
- Bernstein, J. and I. Shapiro. (2006). *Buying Power of Minimum Wage at 51 Year Low: Congress Could Break Record for Longest Period Without an Increase*, June 20, from Center on Budget and Policy Priorities Website: <http://www.cbpp.org/6-20-06mw.html>

- Bernstein, Jared and Schmitt, John (1998), *Making Work Pay: The Impact of the 1996-97 Minimum Wage Increase*, Economic Policy Institute, 1998.
- Bobo, K., Kendall, J. and S. Max. (2001). *Organizing for Social Change*, (3rd ed.), Santa Ana, CA: Seven Locks Press.
- Brenner, M. D. (2004), "The Economic Impact of Living Wage Ordinances," *Living Wage Movement*, Routledge.
- Brewer, N.(2001) *CMC 1.25 Living Wage Ordinance Review*, Corvallis, OR: Finance Director's Office.
- Brownstein, Bob. (2000). "Working Partnerships: A New Political Strategy For Creating Living Wage Jobs", *Working USA*, 4(1), (Summer): 35-48.
- Campbell, M. (1979). "Elements of a Successful Campaign", *Actions & Campaigns: Community Organizing Handbook #3*, Little Rock, Arkansas: The Institute for Social Justice.
- Caplan, J. (2006). "Where to Get a Pay Raise", *Time*, 51, August 21, from <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1226139,00.html>.
- Card, David and Krueger, Alan B. (1994), "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania," *American Economic Review*, 84(4):772-93
- Card, David and Krueger, Alan B. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.
- Cederberg, H., Brocht, C., Gunderson, B., and Bernstein, J. (2001). *The Cost of Living in Minnesota: The Job Gap Economic Literacy Project*, St. Paul, MN: Jobs Now Coalition.
- Chicago Institute on Urban Poverty. (1997). *Does Privatization Pay?*, Chicago: Chicago Institute on Urban. Poverty.
- Ciscel, D. H. (1999). *What is a Living Wage for Memphis?*, Memphis, TN: The University of Memphis Center for Research on Women(CROW).
- Ciscel, D. H. (2002). *What is a Living Wage for Memphis?*, 2002 Editions, Memphis, TN: The University of Memphis Center for Research on Women(CROW).
- Ciscel, D. H. (2004), "The determination of Living Wages," *Living Wage Movement*, Routledge.
- Clawson, Dan. (2003). *The Next Upsurge*, Ithaca: Cornell University Press.
- Clymer, Adam (1999). *Edward M. Kennedy: A Biography*, New York: Morrow.
- Cantor, Daniel and Wade Rathke (1997). "A non-partisan party: The new party model." *New Labor Forum*, 1(Fall): 37-41.
- Corporation for Enterprise Development with Institute on Taxation and

- Economic Policy and Mount Auburn Associates (1986), *Taken for Granted: How Grant Thornton's Business Climate Index Leads States Astray*, November 1986.
- Covington, Robert N and Decker, Kurt H. (2002), 'Employment Law In A Nutshell', 2nd Edition, West Group.
- Democracy Now. (2005). "Student Hunger Strike Secures Living Wage for Georgetown Workers", Radio transcript, March 25.
- Eaton, Jonathan and Alex Dagg. (2004). "Organizing homeworkers in Toronto's garment industry." pp. 85-100. in Deborah M. Figart (eds.). *Living Wage Movements: Global perspectives*. London and New York: Routledge.
- Economic Policy Institute. (2000). *How Much is Enough? Basic Family Budgets for Working Families*, Economic Policy Institute.
- Economic Policy Institute. (2000b). *Living Wage Policy*.
- Economic Policy Institute. (2001). *EPI Issue Guide: Poverty and Family Budgets*, from http://www.epi.org/content.cfm/issueguides_poverty_poverty.
- Economic Policy Institute. (2004). *Living wage: Facts at a glance*. from http://www.epinet.org/content.cfm/issueguides_livingwage_livingwagefacts
- Elmore, A. (2003), *Contract Costs and Economic Development in Living Wage Localities: A Report from Cities and Countries on the Impact of Living Wage Laws on Local Programs*, New York, NY: Brennan Center for Justice.
- Employment Policies Institute (2000). *Living wage policy: The basics*. Washington, DC: Employment Policies Institute
- Fairris, D., Runsten, D., Briones, C. and J. Goodheart. (2005). *Examining the Evident: The Impact of the Los Angeles Living Wage Ordinance on Workers and Business*, from the Los Angeles Living Wage Website: http://www.losangeleslivingwagestudy.com/docs/Examining_the_Evidence_ExecutiveSummary.pdf.
- Figart, Deborah M. (2001). "Ethical foundations of the contemporary living wage movement." *International Journal of Social Economics*. 28: 800-814.
- Figart, Deborah M. (eds.). (2004). *Living Wage Movement*, Routledge.
- Figart, Deborah M., Mutari, E., and Power, M. (2002). *Living Wages, Equal Wages, Gender and Labor Market Policies in the United States*, New

- York, NY: Routledge.
- Fine, Janice (2000-01). "Community Unionism in Baltimore and Stamford," *Working USA*, 4(3): 49-85.
- Frank, Larry and Kent Wong. (2004). "Intense Political Mobilization: The Los Angeles County Federation of Labor", *Working USA*, 8(2): 155-185.
- Furdell, Phyllis (2001). "Living wage ordinances: A growing movement?" *Nations Cities Weekly*. 24(26). July 2, 2001.
(http://www.nlc.org/nlc_org/site/files/reports/wage.pdf)
- Gentile, Gray. (2000). "Los Angeles Unions Strengthen: Area Becomes Ground Zero for Revitalized Labor Movement", *Ann Arbor News*, (October 1): A13.
- Gertner, J. (2006). "What is a Living-Wage?", *The New York Times Magazine*, January 15, pp. 38-68.
- GLA Economics. (2007). *A Fairer London: The Living Wage in London*. Greater London Authority. March 2007.
- Grimshaw, Damian P. (2004). "Living wage and low pay campaigns in Britain", pp. 101-121. in Deborah M. Figart (eds.). *Living Wage Movements: Global perspectives*. London and New York: Routledge.
- Harvey, David. (2001). 『희망의 공간: 세계화, 신체, 유토피아』, [최병두·이상을·박규택·이보영 옮김], 한울.
- ILO. (2009), "Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact", adopted by the International Labour Conference at its Ninety-eighth Session, Geneva, 19 June 2009.
- International Institute for Labour Studies (2009), *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*. Geneva: ILO.
- Koopmans, Ruud. (2004). "Political Opportunity Structure: Some Splitting to Balance the Lumping", in J. Goodwin and J. M. Jasper. (eds.). *Rethinking Social Movements: Structure. Meaning. and Emotion*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 61-73.
- Krugman, P. (2006a). "Whining over Discontent", *The New York Times*, September 8, p. A17.
- Krugman, P. (2006b). "Wages, Wealth and Politics", *The New York Times*, August 18, p. A17.
- Krugman, P. (2007). "Distract and Disenfranchise", *The New York Times*, April 2, p. A23.
- Kuttner, Robert. (1997). "Boston's 'Living-Wage' Law Highlights New Grassroots Efforts to Fight Poverty", *The American Prospect*, from

- <http://www.prospect.org/columns/kuttner/bk970818.html>.
- Lake Snell Perry & Associates, (2000), "A National Survey of American Attitudes Towards Low-Wage Workers and Welfare Reform," survey conducted April 27-30, 2000.
- Leibovich, M.. (2007). "Leftward Ho?" *The New York Times*, February 18, Section 4, p. 1.
- Levin-Waldman, O. M. (2005). *The Political Economy of the Living Wage*, Armonk, NY: M. E. Sharpe
- Living Wage Resource Center. (2006). *Living Wage Successes*, from <http://livingwagecampaign.org/index.php?id=1958>.
- Luce, Stephanie. (2001). "The Fight for Living Wages", in *From ACT-UP to the WTO: Urban Protest and Community Building in the Era of Globalization*, edited by Benjamin Shepard and Ronald Hayduk, London: Verso.
- Luce, Stephanie. (2002). "The Full Fruits of Our Labor: The Rebirth of the Living Wage Movement", *Labor History*, 43(4): 401-409.
- Luce, Stephanie. (2002a). "Life Support: Coalition Building and the Living Wage Movement", *New Labor Forum*, 10 (Spring-Summer): 81-91.
- Luce, Stephanie. (2002b). "The Full Fruits of Our Labor: The Rebirth of the Living Wage Movement", *Labor History*, 43(4): 401-409.
- Luce, Stephanie. (2004). *Fighting for a Living Wage*, Cornell University Press.
- Luce, Stephanie. (2005). "Lessons from Living-Wage Campaigns", *Work and Occupations*, 32(4): 423-440.
- Mantsios, Greg. (1998). *A New Labor Movement for the New Century*, New York: Garland
- Martin, I.. (2001). "Dawn of the living wage: The diffusion of a redistributive municipal policy", *Urban Affairs Review*, 36: 470-496.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald. (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements*, New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug. (1996). "Conceptional Origins, Current Problems, Future Direction", in McAdam, Doug, John D. McCarthy and Mayer N. Zald. (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements*, New York: Cambridge University Press, pp. 23~40.
- McGreevey, Patrick. (1998). "Unions Gaining Power in L.A." *Daily News*, September 7, N1.

- Merrifield, Andy. (2000). "The Urbanization of Labor: Living-Wage Activism in the American City", *Social Text*, 18(1): 31-54.
- Muilenburg, Kamal and Gangaram Singh. (2007). "The Modern Living Wage Movement", *Compensation & Benefits Review*, 39(1), January/February.
- Nadeem, Shehzad (2004). "The wages of social citizenship: Contemporary living wage campaigns in the United States." Paper presented at the Culture and Society Workshop at the University of California at San Diego, January 13, 2004. from <http://weberucsd.edu/~jhevans/CSWhtm>,
- Niedt, C., Ruiters, G., Wise, D., and Schoenberger, E. (1999), "The Effects of the Living Wage in Baltimore", Working Paper No. 119. Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- Nissen, Bruce. (2000). "Living Wage Campaigns from a 'Social Movement' Perspective: The Miami Case", *Labor Studies Journal*, Fall, 25(3):29-50.
- Neumark, D. and S. Adams. (2003). "Detecting effects of living wage laws." *Industrial Relations*. 42: 531-564.
- Outtz, J.M., Brooks, J., and Pearce, D. (1997), *The Self-Sufficiency Standard for North Carolina: Selected Family Types*, Raleigh, NC: NC Equity Sustainable Family Initiative and The Women and Poverty Project of Wider Opportunities for Women, Inc.
- Pearce, D. and J. Brooks. (2002). *The Self-Sufficiency Standard for Georgia*, from the Six Strategies for Family Economic Self-Sufficiency Website: <http://www.sixstrategies.org/files.GA-FINAL-fullreport.pdf>.
- Peschek, Joe (1997), "A Living Wage? Campaigns Attach Strings to Public Contracts." *Dollars and Sense*, March/April 1997.
- Pollin, Robert, and Stephanie Luce. (1998). *The Living Wage: Building a Fair Economy*. New York: The New Press.
- Pollin, Robert. (2005). "Evaluating Living-Wage Laws in the United States: Good Intentions and Economic Reality in Conflict?", *Economic Development Quarterly*, 19.
- Quigley, W. P. (2003). *Ending Poverty as We Know It: Guaranteeing a Right to a Job at a Living Wage*, Philadelphia: Temple University Press.
- Reich, M. and Hall, P. (1999). *Living Wages at the Airport and Port of San Francisco Bay Area*, Berkeley, CA: Living Wage Research Group, Center for Pay and Inequality, Institute for Industrial Relation, University of California, Berkeley.
- Reynolds, David B. (2004). "The living wage movement mushrooms in the United States", in Figart, Deborah M. (eds.). *Living Wage Movement*,

Routledge.

- Reynolds, David B. and Jen Kern. (2002), "Labor and the Living-Wage Movement," *Working USA*, vol.5, no.3, Winter 2001-2002.
- Reynolds, David B. and Jen Kern. (2003). *Living-Wage Campaigns: An Activist's Guide to Building the Movement for Economic Justice*, from the Wayne State University Labor Studies Center Website: <http://www.laborstudies.wayne.edu/research/LivingWage.html>.
- Rothman, J. (2001). "Approaches to Community Intervention", in J. Rothman, J. L. Erlich and J. E. Tropman (eds.). *Strategies of Community Intervention*, Ithaca, IL: Peacock, pp. 27-65.
- Sahu, Saura James. (2001). "Living Up to the Living Wage: A Primer on the Legal Issues Surrounding the Enactment and Enforcement of Living Wage Laws", Detroit: Guild Law Center.
- Schulten, T. (2008). "Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe." *European Journal of Industrial Relations*. 14(4): 421~439.
- Schulten, T. (2010). "Minimum Wages under the Conditions of the Global Economic Crisis", Global Labour University Conference (ETUC), Berlin, 13-16 September.
- Sclar, Elliott D. (2001). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Ithaca: Cornell University Press.
- Shulman, B. (2003). *The Betrayal of Work: How Low-Wage Jobs Fail 30 Million American and Their Families*, New York: The New Press.
- Silver, Beverly J. (2005), 『노동의 힘: 1870년 이후의 노동자 운동과 세계화』, [백승옥·안정옥·윤상우 옮김], 그린비.
- Simmons, Louise B. (1994). *Organizing in Hard Times: Labor and Neighborhoods in Hartford*, Philadelphia: Temple University Press.
- Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S., and R. Benford. (1986). "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, 51: 464-481.
- Soper, S., C. W. Von Bergen, and C. Sanders. (1996). "Small wins and organizational development." *International Association of Management Journal*, 8: 44-50.
- Spain, S. and J. Wiley. (1998). "The living wage ordinance: A first step in reducing poverty." *Clearinghouse Review*, September-October. pp. 252-267.
- Steuernagel, B. and Ristua, K. (1998). *The Cost of Living in Minnesota: The*

- Job Gap Economic Literacy Project*, St. Paul, MN: Jobs Now Coalition.
- Stewart, C. T. (1980). *Low-wage workers in an affluent society*. New York: Burnham Inc. Publishers.
- Thompson, J. and J. Chapman. (2006). "The Economic Impact of Local Living-Wages", from the Economic Policy Institute Briefing Paper #170, Website: <http://www.epi.org/content.cfm/bp170>.
- Tillmans, Ray and Michael Cummings. (eds.). (1999). *The Transformation of U.S. Unions: Voices, Vision, and Strategies from the Grass Roots*, Boulder, Co: Lynne Reinner.
- Tilly, C. (2004a). "Living wage laws in the United States: the dynamics of a growing movement", in M. Kousis and C. Tilly (eds) *Economic and political contention in comparative perspective*, Boulder: Paradigm, 143-160.
- Tilly, C. (2004b). *Social Movements, 1768-2004*, Boulder, Colo.: Paradigm Publisher.
- Von Bergen, C. W. Mawer, William T. Scoper, Barlow. (2007), "Living Wage Ordinances in the public Sector", *Public Personnel Management*, Fall, 2007, (<http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/print/175557558.html>)
- Walsh, Jess (1998). "Living wage campaigns storm the ivory tower: Low Wage Workers on Campus." *New Labor Forum*, 6(Spring-Summer): 80-89.
- Weisbrot, Mark, and Sforza-Roderick, Michelle (1998). *Baltimore's Living Wage Law*, Washington, D.C.: Preamble Center for Public Policy.

IV부

부 록

자료 1. 부천시 생활임금 지원 조례안

부천시 조례 제 호

부천시 생활임금 지원 조례안

제1조 (목적) 이 조례는 「근로기준법」, 「최저임금법」에 의거하여 부천시 소속 근로자 및 부천시가 출자·출연한 기관의 소속 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모함과 동시에 부천시 경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 ① “생활임금”이라 함은 제3조에 따른 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능케 할 목적으로 지급되는 임금을 말한다.

② “생활임금액”이라 함은 부천지역노사민정협의회 구성 및 운영 조례에 따라 구성된 부천지역노사민정협의회(이하 “협의회”라 한다.)의 심의를 거쳐 부천시장(이하 “시장”이라 한다.)이 생활임금으로 결정한 금액을 말한다.

③ “최저임금”이라 함은 「최저임금법」 제8조에 따라 최저임금위원회에서 매년 고시되는 임금을 말한다.

④ “근로자”, “사용자” 및 “임금”이란 「근로기준법」 제2

조에 따른 근로자, 사용자 및 임금을 말한다.

제3조 (적용대상) ① 생활임금의 적용대상은 부천시 소속 근로자 및 부천시가 출자·출연기관의 소속 근로자로 한다.

② 제1항에도 불구하고 공공근로, 지역공동체사업 등의 국, 도비에 의해 일시적으로 채용되어 추가 임금지급이 금지된 근로자는 적용을 제외한다.

제4조 (생활임금의 결정기준과 구분) ① 생활임금은 고용노동부장관이 고시한 최저임금, 유사 근로자의 임금과 노동의 정도 등을 고려하여 정한다.

제5조 (생활임금액) 생활임금액은 시간급으로 표시하여야 한다.

제6조 (생활임금의 결정) ① 부천시 생활임금은 최저임금 이상이 되도록 하며 시장은 매년 9월 10일까지 생활임금을 결정하여야 한다. 시장은 협의회에 20일 이상의 기간을 정하여 심의를 요청하고, 협의회가 심의하여 의결한 생활임금안에 따라 생활임금을 결정 한다.

② 협의회가 기간 내에 생활임금안을 의결하지 못한 경우는 시장이 생활임금액을 결정한다.

제7조 (적용시기) ① 생활임금은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

② 부천시장(이하 “시장”이라 한다)은 매년 9월 15일까지

다음연도 생활임금을 고시한다.

제8조 (시장의 책무) ① 시장은 제1조 목적 실현을 위하여 노력하여야 하며, 생활임금의 원활한 적용을 위하여 필요한 적정한 규모의 예산을 마련하여야 한다.

② 시장은 생활임금에 관한 사항을 소속 근로자들에게 알리거나 주지 또는 게시하여야 한다.

③ 시장은 소속 근로자에게 생활임금 기준 이상의 급여를 지급하여야 한다.

④ 시장은 법인, 단체 등과의 외주화 계약 체결 시 법인, 단체 등의 소속 근로자에게 생활임금 기준 이상의 임금을 지급하기 위한 노력을 하여야 한다.

제9조 (생활임금위원회) 시장은 생활임금제의 원활한 시행을 위한 자문, 조사·연구, 정책 등의 제반활동을 위하여 6인 이내의 부천시 생활임금위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

제10조 (생활임금 신고센터 운영) 시장은 생활임금 지급 이행실태를 확인하기 위하여 생활임금 신고센터를 다음 각 호와 같이 운영한다.

1. 운영부서는 노사협력 업무 담당부서 또는 부천지역노사민정협의회 사무국으로 한다.

2. 신고대상은 생활임금 미만의 임금지급에 관한 사항으로 한다.

3. 신고방법은 전화신고 및 별지 제1호 서식에 따라 서면 신고로 한다.

4. 신고접수 처리는 접수된 내용을 확인하여 관련부서 및 법인, 단체 등과 협의한 후 그 결과를 신고자에게 전화·서면 또는 그 밖의 방법으로 통지한다.

제11조 (불이익 처우 금지) 시장은 조례에 의하여 생활임금과 관련된 신고자, 조사협조자, 자료제출자 등에게 정당한 이유없이 해고, 감금, 징벌 등 일체의 불이익한 처우를 할 수 없다.

제12조 (수당 등) 위원회에 참석하는 위원 중에서 부천시 소속 공무원이 아닌 위원에게는 예산의 범위에서 「부천시 위원회 실비변상 조례」에서 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제13조 (시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제14조 (준용) 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 근로기준법, 최저임금법 등의 노동관계법에 따른다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(경과규정) ① 제4조의 규정에 의한 2013년도 생활임금은
2013년도 3월 31일까지 결정한다.

② 제5조의 규정에 의한 2013년도 생활임금은 2013년도 4
월 1일부터 적용한다.

※ 조례제정 1개월 후 시행원칙 하에 조례제정시기에 따른
일정 조정 명시한다.

[별지 제1호 서식]

생활임금 지급 미이행 신고서				
신 고 자	성 명		주민등록 번호	
	소 속 (업체명)		전화번호	
	주 소			
피신고자 (신고대상)	성 명		성 별	
	소 속 (업체명)			
신고의 경위 등				
	※ 육하원칙에 따라 구체적으로 작성 (생활임금 미지급 행위에 대한 내용이 많을 경우에는 별지 작성)			
증거자료명	입금표, 보수계약서 등 증거자료			
「부천시 생활임금 지원 조례」 제9조에 따라 신고합니다. 년 월 일 신고자 : (서명 또는 날인) 부 천 시 장 귀하				

210mm×297mm(일반용지 60g/m²(재활용품))

자료 2. 부천시 생활임금 지원 조례(안)에 대한 법률적 검토결과

I. 부천시 법무팀 부천시 생활임금 지원 조례(안) 검토결과 보고

자치법규 의견제시 요청서

1. 질의요지

2. 의견제시 대상 자치법규 조문 및 관련 법령

□ 부천시 생활임금 지원 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「근로기준법」, 「최저임금법」에 따라 부천시 소속 근로자 및 부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 모든 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모함과 동시에 부천시 경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① “생활임금”이라 함은 제3조에 따른 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능케 할 목적으로 지급되는 임금을 말한다.

② “최저임금”이라 함은 「최저임금법」 제8조에 따라 최저임금위원회에서 매년 고시되는 임금을 말한다.

③ “근로자”, “사용자” 및 “임금”이란 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자, 사용자 및 임금을 말한다.

④ “외주화”라 함은 부천시의 사무 및 업무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관(이하 “법인·단체”라 한다)등이 타 업체로부터 근로자를 파견 받거나, 타 업체에 도급을 주는 방법으로 업무를 수행하는 것을 말한다.

(외주화 용어의 정의는 제검토 중입니다. 오히려 도급제가 적당한 듯 합니다.)

제3조(적용대상) ① 생활임금의 적용대상은 부천시 소속 근로자 및 법인·단체 등에 소속된 모든 근로자로 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 경우에는 적용을 제외한다.

1. 공공근로, 지역공동체사업 등의 국, 도비에 의해 일시적으로 채용되어 추가 임금지급이 금지된 근로자.
2. 자활공동체 등의 종사자.

제4조(생활임금 지급기준) 부천시 생활임금은 최저임금 이상이 되도록 하며, 구체적인 임금액은 부천지역노사민정협의회에서 매년 8월 31일까지 결정한다.

제5조(적용시기) ① 생활임금의 적용기간은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

② 부천시장(이하 “시장”이라 한다)은 매년 9월 15일까지 다음연도 생활임금을 고시한다.

제6조(시장의 책무) ① 시장은 제1조 목적 실현을 위하여 노력하여야 하며, 생활임금의 원활한 적용을 위하여 필요한 적정한 규모의 예산을 마련하여야 한다.

② 시장은 생활임금에 관한 사항을 소속 근로자들에게 알리거나 주게시하여야 한다.

③ 시장은 소속 근로자에게 생활임금 기준 이상의 급여를 지급하여야 한다.

④ 시장은 법인, 단체 등과의 협약 체결 시 조례에서 정하는 사항이 구체적으로 명시된 협약서를 작성하여야 한다.

⑤ 시장은 제7조 2항에 따른 인건비의 지원 요청에 대하여 적절한 심의과정을 거쳐 결정된 금액을 지원하여야 한다.

제7조(법인, 단체 등의 책무) ① 법인, 단체 등은 생활임금을 그 사업의 근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 그 외의 적당한 방법으로 근로자에게 널리 알려야 한다.

② 법인, 단체 등은 생활임금 기준 이상의 급여를 소속 근로자에게 지급하여야 한다.

③ 법인, 단체 등은 분기별로 임금대장 및 급여명세서 사본을 시장에게 제출하여야 한다.

제8조(생활임금위원회) 시장은 생활임금제의 원활한 시행을 위한 자문, 조사·연구, 정책 등의 제반활동을 위하여 6인 이내의 부천시 생활임금위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

제9조(생활임금 신고센터 운영) 시장은 생활임금 지급 이행실태를 확인하기 위하여 생활임금 신고센터를 다음 각호와 같이 운영한다.

1. 운영부서는 노사협력 업무 담당부서 또는 몇 부천지역노사민정협의회 사무국으로 한다.

2. 신고대상은 생활임금 미만의 임금지급에 관한 사항으로 한다.

3. 신고방법은 전화신고 및 별지 제1호 서식에 따라 서면신고로 한다.

4. 신고접수 처리는 접수된 내용을 확인하여 후 관련부서 및 법인, 단체 등과 협의한 후 그 결과를 신고자에게 전화·서면 또는 그 밖의 방법으로 통지한다.

제10조(불이익 처우 금지) 사용자는 조례에 의하여 생활임금과 관련된 신고자, 조사협조자, 자료제출자 등에게 정당한 이유없이 해고, 감금, 징벌 등 일체의 불이익한 처우를 할 수 없다.

제11조(지도감독) ① 시장은 생활임금제의 시행에 대하여 법인, 단체 등을 지도·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 위원회의 자문을 받아 필요한 조치를 하거나 조치를 명할 수 있다.

② 시장은 법인, 단체 등에 대하여 생활임금과 관련하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.

제12조(외주화 계약의 해지) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 외주화 계약을 취소할 수 있다.

1. 제7조에 따른 책무를 이행하지 아니한 때
2. 제10조에서 정한 불이익한 처우를 한 때
3. 제11조의 지도감독을 방해하거나 협조하지 아니한 때
4. 이 조례의 적용을 피하기 위해 법인, 단체에서 사업의 전부 또는 일부를 재 외주화한 때
5. 부천시 생활임금위원회에서 조례의 취지에 어긋난 행위를 한 것으로 판단한 때

② 시장은 제1항에 따른 처분으로 법인, 단체에 생긴 손해에 대하여 시장은 책임지지 아니한다.

(제2조제4항과 연계하여 재검토 중입니다.)

제13조(수당 등) 위원회에 참석하는 위원중에서 부천시 소속 공무원이 아닌 위원에게는 예산의 범위에서 「부천시 위원회 실비변상 조례」에서 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제14조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(경과규정) ① 제4조의 규정에 의한 2013년도 생활임금은 2013년도 3월 31일까지 결정한다.

② 제5조의 규정에 의한 2013년도 생활임금은 2013년도 4월 1일부터 적용한다.

3. 대립되는 의견

가. 갑설

- 생활임금 적용대상(제3조 관련)을 부천시의 사무·업무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체의 근로자에게 적용하는 것은 위법함.
- 부천시와 대등한 자격에서 합의에 의해 상호신뢰의 원칙에 따라 위탁계약을 체결한 법인·단체 등의 고유권한인 임금에 관한 사항을 시에서 조례로 정하여 관여할 수 없음. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 위반
- 제7조에서 법인·단체 등은 생활임금 기준 이상의 급여를 소속 근로자에게 지급하여야 한다고 하는 것은 그 법인·단체 등에게 법령의 근거 없는 부담을 주는 것으로 위법함. 「최저임금법」보다 강화된 규정을 조례에서 정할 수 없음.
- 법제처의 자치법규입안·해석지원 사례 12-0275(창원시: 사회복지사의 사기진작을 위한 각종수당, 교육연수비 등을 보조하는 조례 제정권)를 참고하여 법률에 근거하지 않고 지방자치단체가 개인에게 보조할 수 있는 「지방재정법」 제17조제1항제1호의 ‘법률에 규정이 있는 경우’로 단정하여 볼 수 없으므로 「지방재정법」 제17조제1항제1호에 위반할 소지가 있음.

나. 을설

- 부천시의 사무·업무에 대하여 위탁·용역계약을 체결하는 경우 위탁비용 산정시 인건비, 운영비 등을 산출하여 계약한 사항이므로 위탁받은 법인·단체 등에서 인건비 산정 당시의 인건비 이하로 지급하는 것은 계약위반 사항이므로 계약해지 사유가 될 수 있음. 이에 따라 위탁·용역계약시 인건비 지급기준(생활임금)에 대한 계약 내용을 포함할 수 있음.
- 따라서 계약서에 명기된 생활임금을 지급하지 않은 법인·단체에 대

하여 위탁계약을 해지할 수 있으며, 조례로 정할 수 있음.

4. 요청기관 및 관계기관의 의견

☞ 갑설이 타당함.

5. 참고자료

□ 지방재정법

제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도를 지정한 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 단서에 따른 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

③ 지방자치단체는 제1항에 따라 보조금을 지출하고자 하는 경우에는 보조사업의 중단 또는 완료 시 남은 재산 처리, 정산과 사후평가 등 재정을 건전하고 효율적으로 운용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.

Ⅱ. 법제처 생활임금조례(안) 검토결과 보고

질의제목 : 경기도 부천시의회 - 시 소속 근로자 및 시와 위탁, 용역계약을 체결하여 사무를 수행하고 있는 법인, 단체 및 기관 등의 소속 근로자에게 일정금액의 인건비를 추가 지원하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지 여부(「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 등 관련)

관련문서 : 부천시의회 의회사무국-11864(2012. 12. 26.)

1. 질의요지

의원발의로 「부천시 생활임금 지원 조례」를 제정하여, 부천시 소속 근로자 및 부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등에 소속된 모든 근로자에게 생활임금³⁹⁾을 지원하고자 하는바,

가. 부천시 소속 근로자 및 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에 소속된 모든 근로자를 대상으로 하여 생활임금을 지급하도록 하는 「부천시 생활임금 지원 조례안」 제3조가 상위법령에 위반되는지?

나. 「부천시 생활임금 지원 조례안」 제7조에서 법인·단체 등에 생활임금 기준의 급여를 소속 근로자에게 지급해야할 책

39) 최저임금법상의 최저임금과는 구별되는 개념으로 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가늠할 목적으로 지급되는 임금을 말함

무 등을부과하는 것이 상위법령에 위반되는지?

2. 의견

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

3. 이유

가. 질의 가에 대하여

「부천시 생활임금 지원 조례안」(이하 “부천시 조례안”이라고 함)의 규정을 살펴보면, 부천시 소속 근로자 및 부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자를 대상으로(제3조) 「최저임금법」 상 최저임금액 이상의 생활임금(제4조)을 지원함으로써 근로자들의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모함을 목적(제1조)으로 한다고 규정하고 있고, 지급방식 및 비용 부담과 관련하여서는 소속 근로자에 대해서는 시장이 직접(제6조제3항), 법인·단체 등에 소속된 근로자들에 대해서는 용역·위탁계약 체결시 협약서작성을 통해 우선 법인·단체가 소속 근로자에게 지급하고 추가비용은 시장에게 청구하는 방식으로 하여 최종적으로는 시의 예산을 재원으로 하고 있습니다(제6조제1항, 제6조제4항, 제7조제2항).

이 중 귀 청에서 질의하신 사항은 생활임금 지급 대상에 대하여 정하고 있는 조례안 제3조의 상위법령 위반여부이지만, 이에 대해 판단하기 위해서는 그 전제로서 생활임금 지급 자체가 적법

해야 한다는 것이 전제가 되어야 할 것인바, 귀 청의 질의에 답해 드리기 위해서는 생활임금의 지급이 상위법령에 위반되는지 여부를 먼저 검토하고, 가능하다고 판단될 경우에 부천시 조례안이 지급대상 근로자 범위를 제3조와 같이 설정한 것이 상위법령에 위반되는지를 살펴야 할 것으로 보입니다. 다만, 부천시 소속 근로자의 경우와 부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자의 경우는 생활임금의 지급주체와 조례상의 근거조문, 지급절차 등에 차이가 있으므로, 각각 나누어서 검토해볼 필요가 있습니다.

우선, 부천시 소속 근로자의 경우에 대하여 검토해 보면, 「지방자치법」은 지방의회와 지방자치단체장에게 각각 의결기관과 집행기관으로서의 독자적 권한을 부여하고 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 「지방자치법」이 규정하고 있는 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 고유권한에 관하여는 조례로써 이를 침해할 수 없다고 할 것인바(대법원 2001. 11. 27. 선고, 2001추57 판결 참조), 부천시 소속 직원의 임금 등 인사와 관련된 사항의 결정은 부천시장의 고유한 권한이라고 보아야 할 것이고 시장은 「최저임금법」에 위반되지 않는 범위에서 소속 직원에 대한 임금을 책정하여 지급할 의무가 있을 뿐 이외의 추가적인 법적의무를 부여하는 상위법령의 규정은 없는 것으로 보입니다. 따라서 상위법령의 근거 없이 부천시장으로 하여금 부천시 소속 근로자에게 일정액의 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은, 부천시장의 고유한 권한을 침해하는 것으로서 위법하다고 판단됩니다.

부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자의 경우에 대하여 검토하면, 조례안에 따르면 근로자들에게 생활임금을 지급하는 것은 법인·단체 등이지만 최종적으로는 부천시가 추가인건비를 부담하는 것으로서, 근로계약의 당사자가 아닌 부천시의 부담으로 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자들에게 생활임금을 지급하는 것은 「지방재정법」 제17조제1항에서 금지하고 있는 개인에 대한 보조에 해당하는 것으로 보입니다.

그런데, 「지방자치법」 제22조에 따라 지방자치단체는 법령에 ‘위반’되지 않는 범위에서만 조례를 제정할 수 있으므로(대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 참조) 이러한 지원이 적법한 것이 되기 위해서는 같은 법 제17조제1항 각 호 중 어느 하나에 해당되어야 할 것인바, 조례안에서 규정하고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 같은 조 제1항 제1호 내지 제3호에 해당되지 않는 것으로 보이고, 또한 제4호에 따라 부천시청이 생활임금 상당액을 지원하지 않으면 법인·단체 또는 기관 등이 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 것이 불가능하다고 보기 어려우므로, 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 위법한 것으로 판단됩니다.

아울러, 시장이 법인·단체 또는 기관 등과 위탁·용역계약을 체결할 때 법인·단체 또는 기관 등이 소속 근로자에 대해 법정 최저임금을 초과하는 생활임금을 지급하는 것 등을 내용으로 하는 협약서를 작성하게 하는 것은, 비록 추가 인건비를 시장에게 청구하도록 하여 최종적으로 시가 비용을 부담하기는 하지만, 근로계

약의 당사자인 법인·단체 또는 기관 등이 사용자의 입장에서 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 임금액을 부천시 가 일방적으로 결정하는 것이고, 최저임금을 초과하는 부분의 임금지급을 위한 1차적인 비용마련의 부담을 법인·단체 또는 기관 등에게 지우는 것이며, 지급한 비용을 청구하는 절차를 거치는 동안 추가적인 시간과 비용을 들일 것을 법인·단체 또는 기관 등에게 강요하는 결과를 가져올 것으로 보이는데, 이는 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 못하게 한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항에 위반되는 것으로 보입니다.

나. 질의 나에 대하여

부천시 조례안 제7조에서는 법인·단체 등에게 생활임금을 게시하거나 인터넷을 통해 알려야 할 책무, 생활임금 기준의 급여를 소속 근로자에게 지급해야 할 책무, 생활임금 지급에 필요한 임금대장 또는 급여명세서 사본을 제출해야 할 책무를 부여하고 있는바, 이는 「지방자치법」 제22조 단서에서 규정하고 있는 의무 부과에 관한 사항에 해당됩니다.

앞서 살펴본 바와 같이 「지방자치법」 제22조 단서에 따라 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 할 것임에도 이러한 책무부과와 관련된 사항을 조례에 위임하고 있는 상위법령은 없는 것으로 보이는데, 부천시 조례안 제7조는 「지방자치법」 제22조 단서에 반하여 위법한 것으로 판단됩니다.

2013년 「부천시 생활임금조례」 제정을 위한
법제처 질의회신 결과 보고

기획재정위원회

부천시 생활임금 지원조례안 법제처 질의결과

□ 질의 결과

1. 질의일시 : 2012. 12. 26(법제처 자치법제지원과)

2. 회신일시 : 2012. 1. 10(자치법제지원과-40)

3. 질의요지

의원발의로 「부천시 생활임금 지원 조례」를 제정하여, 부천시 소속 근로자 및 부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등에 소속된 모든 근로자에게 생활임금⁴⁰⁾을 지원하고자 하는바,

가. 부천시 소속 근로자 및 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에 소속된 모든 근로자를 대상으로 하여 생활임금을 지급하도록 하는 「부천시 생활임금 지원 조례안」 제3조가 상위법령에 위반되는지?

나. 「부천시 생활임금 지원 조례안」 제7조에서 법인·단체 등에 생활임금 기준의 급여를 소속 근로자에게 지급해야 할 책무 등을 부과하는 것이 상위법령에 위반되는지?

4. 회신내용 : 조례제정 불가

40) 최저임금법상의 최저임금과는 구별되는 개념으로 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가늠할 목적으로 지급되는 임금을 말함

【질의 가에 대하여】

가. 부천시 소속 근로자에게 생활임금지원 가능여부 : 불가(위법)

부천시 소속 직원의 임금 등 인사와 관련된 사항의 결정은 부천시장의 고유한 권한이라고 보아야 할 것이고 시장은 「최저임금법」에 위반되지 않는 범위에서 소속 직원에 대한 임금을 책정하여 지급할 의무가 있을 뿐 이외의 추가적인 법적의무를 부여하는 상위법령의 규정은 없는 것으로 보임.

따라서 상위법령의 근거 없이 부천시장으로 하여금 부천시 소속 근로자에게 일정액의 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은, 부천시장의 고유한 권한을 침해하는 것으로서 위법하다고 판단됨.

나. 법인·단체 등에 생활임금 지원이 가능한지 : 불가(위법)

근로계약의 당사자가 아닌 부천시의 부담으로 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자들에게 생활임금을 지급하는 것은 「지방재정법」 제17조제1항에서 금지하고 있는 개인에 대한 보조에 해당

조례안제7조제4호에 따라 부천시청이 생활임금 상당액을 지원하지 않으면 법인·단체 또는 기관 등이 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 것이 불가능하다고 보기 어려우므로, 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 위법한 것으로 판단됨.

다. 법인·단체등에 추가인건비 지급 여부 : 불가

법인·단체 등의 소속 근로자에 대해 법정 최저임금을 초과하는 생활임금을 지급하는 것 등을 내용으로 하는 협약서를 작성하게 하는 것은, 비록 추가 인건비를 시장에게 청구하도록 하여 최종적으로 시가 비용을 부담하기는 하지만, 근로계약의 당사자인 법인·단체 또는 기관 등이 사용자의 입장에서 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 임금액을 부천시 가 일방적으로 결정하는 것이고,

최저임금을 초과하는 부분의 임금지급을 위한 1차적인 비용마련의 부담을 법인·단체 또는 기관 등에게 지우는 것이며, 지급한 비용을 청구하는 절차를 거치는 동안 추가적인 시간과 비용을 들일 것을 법인·단체 또는 기관 등에게 강요하는 결과를 가져올 것으로 보이는바,

이는 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 못하게 한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조제1항에 위반.

【질의 내에 대하여】

가. 조례안 제7조 법인·단체가 소속근로자에게 생활임금 기준의 급여지급 책무 등에 대하여 : 불가(위법)

부천시 조례안 제7조에서는 법인·단체 등에게 생활임금을 게시하거나 인터넷을 통해 알려야 할 책무, 생활임금 기준의 급여를 소속 근로자에게 지급해야 할 책무, 생활임금 지급에 필요한 임금대장 또는 급여명세서 사본을 제출해야 할 책무를 부여하고 있는바, 이는 「지방자치법」 제22조 단서에서 규정하고 있는 의

무 부과에 관한 사항에 해당됩니다.

「지방자치법」 제22조 단서에 따라 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 할 것임에도 이러한 책무부과와 관련된 사항을 조례에 위임하고 있는 상위법령은 없는 것으로 보이는데, 부천시 조례안 제 7조는 「지방자치법」 제22조 단서에 반하여 위법한 것으로 판단
됨.

□ **향후 조치계획 검토의견**

1. 상위법령의 근거 없이 부천시장으로 하여금 부천시 소속 근로자에게 일정액의 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은, 부천시장의 고유한 권한을 침해하는 것임으로 집행부의 의견을 들어 제정하거나 집행부에서 직접 발의하도록 함.
2. 법인·단체 등에게는 생활임금 지원이 불가함으로 생활임금의 대상을 부천시 소속 근로자로 한정(문화재단,시설공단 등 부천시 출자출연기관 포함)
3. 생활임금에 대한 지원은 지방재정법에 위반됨으로 부천시 소속 비정규직 근로자에 대한 인건비 책정을 생활임금심의위원회에서 결정하여 다음연도 예산에 반영하는 내용을 골자로 하는 조례안 발의
4. 내용 변경에 따라 필요시 조례안 제명 변경 검토

Ⅲ. 대법원 판례 예시

대법원 판례 예시

1. 대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 【조례안제의결무효확인 청구】

[공2002.1.15.(146),182]

【판시사항】

- [1] 지방자치단체의 조례제정권의 범위와 한계
- [2] 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무 또는 기관위임사무에 해당하는지 여부의 판단 방법
- [4] 지방자치단체의 자치사무에 관한 조례 제정의 한계
- [7] 조례안의 일부가 위법한 경우, 그에 대한 재의결 전부의 효력이 부인되는지 여부(적극)

【판결요지】

- [1] 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제15조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있으나 이 때 사무란 지방자치법 제9조 제1항에서 말하는 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 이러한 자치사무와 단체위임사무에 한하므로, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체 자체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 자치조례의 제정 범위에 속하지 않는다.
- [2] 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무

인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 한다.

[4] 지방자치단체가 그 자치사무에 관하여 조례로 제정할 수 있다고 하더라도 상위 법령에 위배할 수는 없고(지방자치법 제15조), 특별한 규정이 없는 한 지방자치법이 규정하고 있는 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 고유권한에 관하여는 조례로 이를 침해할 수 없고, 나아가 지방의회가 지방자치단체장의 고유권한이 아닌 사항에 대하여도 그 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 것은 지방자치법의 관련 규정에 위반되어 허용될 수 없다.

[7] 조례안의 일부 조항이 법령에 위반되어 위법한 경우에는 그 조례안에 대한 재의결은 그 전체의 효력을 부인할 수밖에 없다.

2. 대법원 1992.7.28. 선고 92추31 판결 【지방의회조례안의결취소】

[공1992.9.15.(928),2575]

【판시사항】

가. 지방자치법상 지방자치단체의 장과 지방의회 간의 권한배분 등 상호관계 및 지방의회의원의 권능범위

나. 동정자치위원회를 구성하는 위원의 위촉과 해촉에 관한 권한을 동장에게 부여하면서 그 위촉과 해촉에 있어서 당해 지역 구의원과 협의하도록 한 조례규정의 적부(소극)

다. 동정자치위원회의 자문 심의사항을 동장 외에 당해 지역 구의원도 심의를 요구할 수 있도록 한 조례규정의 적부(적극)

라. 지방자치법 제159조에 의한 소송에서의 심판대상은 지방자치단체가 재의요구시에 이의사항으로 지적하여 재의결에서 심의의 대상이 된 것에 국한되는지 여부(적극)

마. 지방의회가 재의결한 내용 전부가 아니라 일부만이 위법한 경우에도 대법원은 의결 전부의 효력을 부인할 수밖에 없는지 여부(적극)

바. 지방자치단체의 조례제정권의 범위와 한계

사. 광주직할시서구주택건설사업계획립지심의회운영조례안이 규정하는 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 사업계획승인은 지방자치단체에 위임된 단체위임사무가 아니라, 단체장에게 위임된 기관위임사무이므로 지방자치법의 규정에 위반된다고 한 사례

【판결요지】

가. 지방자치법은 의결기관으로서의 의회의 권한과 집행기관으로서의 단체장의 권한을 분리하여 배분하는 한편, 의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있게 하고 단체장은 의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있는 것인바, 위와 같은 의회의 의결권과 집행기관에 대한 행정감사 및 조사권은 의결기관인 의회 자체의 권한이고 의회를 구성하는 의원 개개인의 권한이 아닌바, 의원은 의회의 본회의 및 위원회의 의결과 안건의 심사 처리에 있어서 발의권, 질문권, 토론권 및 표결권을 가지며 의회가 행하는 지방자치단체사무에 대한 행정감사 및 조사에서 직접 감사 및 조사를 담당하여 시행하는 권능이 있으나, 이는 의회의 구성원으로서 의회의 권한행사를 담당하는 권능이지 의원 개인의 자격으로 가지는 권능이 아니므로 의원은 의회의 본회의 및 위원회의 활동과 아무런 관련 없이 의원 개인의 자격에서 집행기관의 사무집행에 간섭할 권한이 없으며, 이러한 권한은 법이 규정하는 의회의 권한 밖의 일로서 집행기관과의 권한한계를 침해하는 것이어서 허용될 수 없다.

나. 광주직할시서구동정자문위원회조례 중 개정조례안 중 동정자치위원회를 구성하는 위원의 위촉과 해촉에 관한 권한을 동장에게 부여하면서 그 위촉과 해촉에 있어서 당해 지역 구의원과 협의하도록 한 규정은 지방자치단체의 하부집행기관인 동장에게 인사와 관련된 사무권한의 행사에 있어서 당해 지역 구의원과 협의하도록 의무를 부과하는 한편 구의원에게는 협의의 권능을 부여한 것이나, 이는 구의회의 본회의 또는 위원회의 활동과 관련 없이 구의원 개인에게 하부집행기관의 사무집행에 관여하도록 함으로써 하부집행기관의 권능을 제약한 것에

다름 아니므로, 이러한 규정은 법이 정한 의결기관과 집행기관 사이의 권한분리 및 배분의 취지에 위반되는 위법한 규정이라고 볼 수밖에 없다.

다. 위 “나”항의 조례안 중 동정자치위원회의 자문·심의사항을 동장 외에 당해 지역 구의원도 심의를 요구할 수 있도록 한 규정은 구의원에 게 하부집행기관인 동장의 사무집행에 관여하는 권능을 부여하고 이로써 동장의 권한행사를 제약하는 것이라고는 보기 어려울 것이므로 위 규정이 법이 규정한 의결기관과 집행기관 사이의 권한배분과 상호견제 및 균형의 원칙에 반한다고 할 수 없다.

라. 위 “나”항의 조례 중 동정자문위원회의 명칭을 동정자치위원회로 변경한 것이 위법하다는 주장은 지방자치단체가 재의요구시 위 명칭변경부분을 이의사항으로 지적한 바 없고 소송에서 비로소 내세운 주장인바, 소송에서의 심판대상은 단체장이 재의요구시에 이의사항으로 지적하여 재의결에서 심의의 대상이 된 것에 국한된다고 볼 것이므로, 위 명칭변경부분은 심판대상이 아니다.

마. 의결의 일부에 대한 효력배제는 결과적으로 전체적인 의결의 내용을 변경하는 것에 다름 아니어서 의결기관인 지방의회의 고유권한을 침해하는 것이 될 뿐 아니라, 그 일부만의 효력배제는 자칫 전체적인 의결내용을 지방의회의 당초의 의도와는 다른 내용으로 변질시킬 우려가 있으며, 또 재의요구가 있는 때에는 재의요구에서 지적한 이의사항이 의결의 일부에 관한 것이라고 하여도 의결 전체가 실효되고 재의결만이 의결로서 효력을 발생하는 것이어서 의결의 일부에 대한 재의요구나 수정재의 요구가 허용되지 않는 점에 비추어 보아도 재의결의 내용 전부가 아니라 그 일부만이 위법한 경우에도 대법원은 의결 전부의 효력을 부인할 수밖에 없다.

바. 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 자치단체에 위임된 이른바 단체위임사무에 한하고, 국가사무로서 지방자치단체의 장에 위임된 이른바 기관위임사무에 관한 사항은 조례제정의 범위 밖이라고 할 것이다.

사. 광주직할시서구주택건설사업계획입지심의회운영조례안이 규정하는 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의한 사업계획승인은 건설부장관 소관의 국가사무로서 단체장에게 위임된 이른바 기관위임사무이고 지방자치단체에 위임된 단체위임사무가 아님이 명백하므로, 위 조례안은 조례로 제정할 수 없는 사항을 규정한 것이어서 조례제정범위에 관한 지방자치법의 규정에 위반되어 위법하다고 한 사례.

4. 대법원 1994.5.10. 선고 93추144 판결 【경기도도시계획위원회 조례중개정조례안무효확인】 [공1994.6.15.(970),1712]

【판시사항】

- 가. 지방의회가 재의결한 내용의 일부만이 위법한 경우 재의결 전부의 효력을 부인하여야 하는지 여부
- 나. 도의회의원을 도시계획위원회의 위원의 대상에서 제외하도록 규정한 조례안의 위법 여부
- 다. 지방자치단체의 조례제정권의 범위
- 라. 지방도시계획위원회의 심의안건과 회의결과를 도의회에 보고하도록 규정한 조례안의 위법 여부

【판결요지】

- 가. 의결의 일부에 대한 효력의 배제는 결과적으로 전체적인 의결의 내용을 변경하는 것에 다름 아니어서 의결기관인 지방의회의 고유권한을 침해하는 것이 될 뿐 아니라, 그 일부만의 효력배제는 자칫 전체적인 의결내용을 지방의회의 당초의 의도와는 다른 내용으로 변질시킬 우려가 있으며, 또한 재의 요구가 있는 때에는 재의 요구에서 지적인 의의사항이 의결의 일부에 관한 것이라고 하여도 의결 전체가 실효되고 재의결만이 의결로서 효력을 발생하는 것이어서 의결의 일부에 대한 재의 요구나 수정재의 요구가 허용되지 않는 점에 비추어 보면, 재의결의 내용 전부가 아니라 그 일부만이 위법한 경우에도 그 재의결 전부의 효력을 부인하여야 한다.
- 나. 도시계획법 제76조 제2항, 같은법시행령 제58조의2 제3항의 규정에

의하면 시·도의회의원을 도시계획위원회의 위원으로 참여하도록 하고 있는바, 그 취지는 의결기관으로서의 의회의 권한과 집행기관으로서의 단체장의 권한을 분리하여 독립성을 보장하면서도 이러한 자문위원회에 당해 지역 주민의 이해와 관련된 도시계획사항에 관하여 주민대표인 시·도의회의원이 직접 참여하여 주민의견을 반영함으로써 주민의 불이익이 되는 심의를 예방하여 균형을 유지하도록 함에 있으므로 경기도도시계획위원회조례 중 개정조례안에서 도의회의원을 도지사가 위촉할 수 있는 도시계획위원회의 위원의 대상에서 제외하도록 규정한 것은 도시계획법령의 규정과 취지에 위반되어 위법하다.

다. 지방자치법 제15조, 제9조의 규정에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 자치단체에 위임된 이른바 단체위임사무에 한한다.

라. 도시계획법 제75조 제1항, 같은법시행령 제60조의 규정에 비추어 지방도시계획위원회의 사무 중 중앙도시계획위원회로부터 위임받은 사항을 심의하는 것은 지방자치단체의 자치사무나 이른바 단체위임사무에 해당한다고 할 수 없으므로, 지방의회는 위와 같이 위임된 사항에 관하여 지방도시계획위원회가 그 심의안건과 회의결과를 도의회에 보고하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 없으며, 또한 도지사의 자문기관으로서의 사무는 지방도시계획위원회가 도지사의 자문에 응하여 또는 자발적으로 도지사의 의사결정에 참고가 될 의견을 제공하는 것에 불과하고 도지사는 그 의견에 기속되는 것도 아니므로, 지방의회가 도지사의 자문에 관한 사항에 관하여 그 심의안건을 보고하도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 없으므로 경기도도시계획위원회조례 중 개정조례안에서 지방도시계획위원회 위원장이 도의회에 심의할 안건과 그 회의결과를 사전·사후에 보고하도록 규정한 것은 조례로 제정할 수 없는 의무규정을 신설한 것으로서 지방자치법 제15조 및 도시계획법령의 규정에 위반되어 위법하다.

5. 대법원 1995. 12. 22. 선고 95추32 판결 【조례안제의결무효확인】

[공1996.2.15.(4),589]

【판결요지】

[1] 지방자치법 제15조 본문에 의하여 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 이른바 단체위임사무에 한하고, 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무로서 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 이른바 기관위임사무에 관한 사항은 조례제정의 범위 밖이라고 할 것이다

6. 대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결 【공유재산관리조례중 개정조례안제의결무효확인】 [공1996.7.1.(13),1893]

【판시사항】

- [1] 조례로써 지방자치단체의 공유재산심의회 위원회 수와 범위를 정한 것의 위법 여부(소극)
- [2] 시의회 의장에게 공유재산심의회 위원회 추천권을 부여한 조례규정의 적법 여부(소극)
- [3] 조례안의 일부가 위법한 경우 법원의 조치

【판결요지】

[1] 지방재정법에서 공유재산심의회회 구성과 운영에 관하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임한 취지는 공유재산심의회회 구성과 운영에 있어서 각 지방자치단체의 특수성을 고려하여 그 실정에 맞게 조직하도록 한 것이고, 따라서 당해 지방자치단체의 공유재산심의회회 구성, 즉 공유재산심의회회 위원회 정수 및 그 위원회 구성비를 어떻게 정할 것인지는 당해 지방의회가 조례로써 정할 입법재량에 관한 문제로서 조례제정권의 범위 내라고 할 것인바, 지방의회가 개정조례안에서 "시 공유재산심의회회는 12명의 위원으로 구성하며 위원은 시의원 9명, 관계 공무원 3명으로 한다"고 규정한 것은, 시 공유재산심의회회 위원 12명 중 9명을 시의원으로 구성하도록 함으로써 시의회회 참여비율

이 상대적으로 높은 것은 틀림없으나, 이는 지방의회의 입법재량에 속하는 문제로서 이것만 가지고는 개정 조례안이 상호견제와 균형의 원칙에 입각한 집행기관과 의결기관과의 권한분리 및 배분의 범위를 유월한 위법이 있다고는 할 수 없다.

[2] 지방자치법은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하고 상호견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 고유권한을 침해하는 규정을 할 수 없고, 일방의 고유권한을 타방이 행사하게 하는 내용의 조례는 지방자치법에 위배된다. 그러므로 지방의회가 집행기관의 인사권에 관하여 소극적, 사후적으로 개입하는 것은 그것이 견제의 범위 안에 드는 경우에는 허용되나, 집행기관의 인사권을 독자적으로 행사하거나 동등한 지위에서 합의하여 행사할 수 없고, 사전에 적극적으로 개입하는 것도 원칙적으로 허용되지 아니한다. 따라서 지방의회 의장과 의원 개인의 지위 및 권한에 비추어 볼 때 집행기관의 인사권에 의장 개인의 자격으로는 관여할 수 있는 권한이 없고, 조례로서 이를 허용할 수도 없다. 그렇다면 공유재산심의회 위원 중 9명을 시의원으로 구성하고 그 위원이 될 시의원을 의장이 추천하여 시장이 위촉하도록 한 것은 사실상 인사권을 공동 행사하자는 것으로서, 공유재산심의회가 시장의 자문에 응하여 또는 자발적으로 시장의 의사결정에 참고가 될 의견을 제공하는 것에 불과하고 시장이 그 의견에 기속되는 것은 아니라고 하더라도, 공유재산심의회 활동은 지방자치단체의 집행사무에 속하고, 그에 대한 책임은 궁극적으로 집행기관의 장이 지게 되는 것임에 비추어 볼 때, 공유재산심의회 위원이 될 시의원 9명을 의장이 추천하게 하는 것은 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 특별한 사정이 없는 한 허용될 수 없다.

[3] 개정 조례안은 일부가 위법한 경우에는 개정 조례안에 대한 재의결은 전부 효력이 부인되어야 한다.

【참조조문】

[1] 지방재정법 제78조 / [2] 지방재정법 제78조 , 지방자치법 제35조 , 제36조 , 제37조의2 , 제43조 , 제92조 , 제94조 , 제96조 / [3] 지방자

치법 제19조 , 제159조

7. 대법원 2001. 2. 23. 선고 2000추67 판결 【재단법인광주비엔날레지원조례중개정조례안재의결무효확인】 [공2001.4.15.(128),795]

【판시사항】

[1] 지방공무원의 파견에 관한 지방자치단체의 장의 임용권 행사에 대하여 조례로써 지방의회가 상호 견제의 범위를 넘어 적극적으로 관여하는 경우, 그 조례 규정이 법령에 위반되는지 여부(적극)

[2] 조례안에서 지방자치단체의 장이 재단법인 광주비엔날레의 업무수행을 지원하기 위하여 소속 지방공무원을 위 재단법인에 파견함에 있어 그 파견기관과 인원을 정하여 지방의회의 동의를 얻도록 하고, 이미 위 재단법인에 파견된 소속 지방공무원에 대하여는 조례안이 조례로서 시행된 후 최초로 개최되는 지방의회에서 동의를 얻도록 규정하고 있는 경우, 그 조례안 규정은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 소속 지방공무원에 대한 임용권 행사에 대하여 지방의회가 동의절차를 통하여 단순한 견제의 범위를 넘어 적극적으로 관여하는 것을 허용하고 있다는 이유로 법령에 위반된다고 한 사례

【판결요지】

[1] 지방자치법은 제5장과 제6장의 각 규정 등에서 집행기관으로서의 지방자치단체의 장과 지방의회에게 각각 독자적 권한을 부여함과 아울러 그 권한의 행사에 대한 다른 일방의 관여는 상호 견제와 균형의 확보를 위한 범위 내에서만 허용하고 있으므로, 조례로써 그와 같은 범위를 넘어 다른 일방의 권한 행사에 대하여 적극적으로 관여할 수 있게 하는 것은 원칙적으로 허용되지 아니하는바, 소속 지방공무원에 대한 지방자치단체의 장의 임용권을 규정하고 있는 지방자치법 제96조 및 지방공무원법 제6조 제1항과 그 임용권의 한 내용으로서의 소속 지방공무원의 파견에 관하여 규정하고 있는 지방공무원법 제30조의4 및 지방공무원임용령 제27조의2 등의 관련 규정에 의하면, 지방자치단체

의 장이 그 소속 지방공무원에 대한 파견에 관하여 가지는 임용권 역시 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 것임이 명백하므로, 이에 대하여 지방의회가 상호 견제의 범위를 넘어 적극적으로 관여하는 것은 결국 위와 같은 법령 규정에 위반된 것이다.

[2] 조례안에서 지방자치단체의 장이 재단법인 광주비엔날레의 업무수행을 지원하기 위하여 소속 지방공무원을 위 재단법인에 파견함에 있어 그 파견기관과 인원을 정하여 지방의회의 동의를 얻도록 하고, 이미 위 재단법인에 파견된 소속 지방공무원에 대하여는 조례안이 조례로서 시행된 후 최초로 개최되는 지방의회에서 동의를 얻도록 규정하고 있는 경우, 그 조례안 규정은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 소속 지방공무원에 대한 임용권 행사에 대하여 지방의회가 동의절차를 통하여 단순한 견제의 범위를 넘어 적극적으로 관여하는 것을 허용하고 있다는 이유로 법령에 위반된다고 한 사례

자료 3. 해외 주요 도시의 생활임금조례 및 시행규칙

I. 로스앤젤레스(LA)시 생활임금조례

조례 172336

로스앤젤레스(이하 LA) 시 서비스계약자, 임차인과 영업권 보유자, 재정지원 수령자의 피고용인에게 최소 보상 수준(“생활임금”)을 지급하는 요건에 관한 로스앤젤레스 시 행정법전 디비전 10의 챕터 1에 맞춰 아티클 11을 수정한 조례

아티클 11: 생활임금

Sec. 10.37 입법 취지

시는 주민과 시 정부에 서비스를 제공하기 위해 민간 사업자와 많은 계약을 한다. 시 재산의 임차인이나 영업권 보유자 다수는 시 정부의 재산상 이해관계에 영향을 미치는 서비스를 수행한다. 이들이 어떻게 하느냐는 시 운영의 성공 여부를 좌우한다고 할 만하다. 시는 또한 경제 발전이나 일자리 증대 목적으로 타인에게 재정지원을 제공한다. 시는 또한 연방 정부와 주 정부가 작성한 프로그램에 따라 보조금을 지출한다. 이런 지출은 연방 정부와 주 정부가 작성한 프로그램의 목적을 달성하는 데는 물론 시의 유사한 목적을 달성하는 데 기여한다. 이 아티클 근거에 깔린 정책은 연방 정부와 주 정부의 보조금 프로그램의 근거 법률이 허락하는 범위 안에서 보조금 지출의 지침 구실을 할 것이다.

경험상 서비스 계약을 통해 조달 업무를 진행하는 것은 서비스계약자가 피고용인에게 연방 정부와 주 정부 최저임금법에 규정된 최저임금 수준이나 최저임금을 약간 상회하는 수준의 임금을 지급하는 결과만 낳았다. 이런 식의 최소 보상은 고용인이 시 정부와 주민에게 제공하는 서비스의 양과 질의 향상을 저해하는 경향을 보인다. 피고용인에게 저임금을 지급하는 것은 빈번한 이직과 결근, 흐리멍덩한 업무 수행만을 불러온다. 반대로 적절한 보상이 이루어지면 이 같은 바람직하지 못한 상황의 개선된다는 것은 두 말할 필요가 없다. 서비스계약자가 피고용인에게 최소 수준의 보상을 제공해서 시에 제공되는 서비스의 수준을 향상시키도록 하는 게 이 아티클의 의도이다.

오늘날 LA 시에서는 보상 수준이 부적절하면 서비스계약의 피고용인은 충분한 생계 자원을 구하지 못한다. 시가 사업자와 서비스계약을 체결하고 자금을 지출하는 일이 오히려 사회 서비스 질을 악화시키는 상황을 조장한다는 것은 용납하기 힘든 일이 아닐 수 없다. 시는 사회지원 서비스의 주요 제공자인 만큼 서비스계약 피고용자의 고용

환경을 개선하는 데 관심을 기울여야 한다. 바로 이게 이 아티클이 최소 수준 이상의 보상을 지급하라고 요구하는 목적이다.

생활임금은 시 재정지원 수령자의 피고용인에게 지급되어야 한다. 부적절한 보상으로 인한 부정적인 사회적 결과는 서비스 산업이든 제조업이든 어디서나 발생하는 법이다. 시는 노동자가 저임금을 받기 때문에 노동 빈민으로 전락하는 경제적 분위기를 조장하기를 원치 않는다. 이 아티클은 이들 산업의 피고용인을 보호하는 게 목적이다.

시는 임차인이나 피허가자, 서비스계약자와 하도급업자가 고용한 많은 피고용인이 수행하는 일과 깊은 이해관계가 있다. 이들 사업자가 제공하는 서비스를 주민이 어떻게 인식하느냐에 따라 시에 대한 평가가 달라지는 만큼 시 운영의 성공이나 실패는 이들 사업자의 성공이나 실패에 좌우되기 마련이다. 그런데 이들 사업자의 피고용인이 부적절한 보상을 받으면 그 업무 성과는 뒤떨어지기 마련이고 성공적인 시 운영에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 사실 이런 문제의식은 LA 국제공항 터미널, 산페드로의 포트 오콜 빌리지, 그리고 공원관리소가 운영하는 골프 코스와 레크레이션 센터 등 주민이 빈번하게 이용하는 시설의 실태를 점검할 때마다 쌓여갔고, 결국 1998년 이 아티클의 수정으로 결실을 맺게 되었다.

Sec. 10.37.1 용어 정의

다음의 용어가 이 아티클에 적용된다.

(a) “수여 당국”은 서비스계약이나 임차, 영업권 설정 등의 집행에 책임을 지거나 판정을 내리는 시나 시 재정지원 수혜자의 하부 단위나 구성 요소, 혹은 개인을 의미한다. 이런 하부 단위나 구성 요소, 개인 등이 없다면 시나 시 재정지원 수혜자가 지급 판정 당국의 구실을 한다.

(b) “시”는 자금 지출에 대한 독립적인 통제권을 행사하는 시 부서를 비롯한 LA 시와 모든 수여 당국을 말한다. 그러나 LA 시 지역재개발공사(“CRA”)는 시에 포함되지 않는다. 물론 CRA는 이 아티클에서 말하는 것과 유사한 정책을 채택해야 한다.

(c) “시 재정지원 수령자”는 명확하고 식별 가능한 경제 발전이나 일자리 증대를 위해서 시가 재량에 따라 재정지원을 하는 경우 그 수령자로서 그 요건은 다음과 같이 제한된다.

* 12개월 동안 100만 달러 이상의 지원을 받은 경우에는 5년 동안 이 아티클을 준수해야 한다. (그 기산일은 지원 금액이 100만 달러에 도달한 날로 정한다.)

* 12개월 동안 총 100만 달러의 지원을 받지 못했지만, 최소 10만 달러 이상의 지

원을 받은 경우 처음 지원을 받을 때 일회적이 아니라고 합리적으로 생각할 근거가 있다면 이 아티클을 1년 동안 준수해야 한다. (그 기산일은 12개월 동안 연속적으로 지원을 받다가 처음 10만 달러를 넘어선 날로 정한다.)

* 재정지원에는 채권 발행, 계획 지원, 조세담보금융(tax increment financing), 세액 공제 등이 포함된다. 지역개발은행이 제공하는 재정지원은 포함되지 않는다.

* 시 직원에 대한 재정지원은 이 아티클의 목적을 위한 재정지원으로 간주해서는 안 된다. 대출은 재정지원으로 간주해서는 안 된다.

* 대출금 탕감은 재정지원으로 간주해야 한다. 이 경우에는 26 U.S.C. §9 1274(d), 7872(f)에서 활용되는 연방 이자율을 적용해 상환기간에 걸쳐 할인한 현재가치와 대출 금액 사이의 차액만이 재정지원에 해당한다.

* 재정지원 수령자에는 임차인과 전차인은 포함되지 않는다.

* 재정지원 수령자는 다음과 같은 경우에 이 아티클의 적용이 면제된다.

(1) 면제가 1년 동안 지속된다면 재정지원 수령자로 된지 첫 번째 해인 경우,

(2) 현재 역년이나 직전 역년에서 연이은 20주 이상의 노동일 동안 5명 미만의 피고용인을 고용하는 경우. 노동일 기준이 적용되는지 여부는 피고용인 각자에 대해 따진다.

(3) 재정지원을 포기하는 경우.

* 장기 실업자를 고용하거나 실습생을 장기간 채용할 의도로 고용한 재정지원 수령자, 이 아티클의 적용을 받으면 경제적 곤경에 처한다는 고충을 호소하는 재정지원 수령자는 시의 재정지원 담당 부서나 담당자에게 서면으로 면제를 신청해야 한다.

* 담당 부서나 담당자는 면제신청을 시 의회에 이관하되 어떤 조치를 취해야 할지 권고한다. 재정지원 포기는 시 의회의 결의에 의해 효력이 발휘된다.

(d) "계약자"는 (1) 시와 서비스계약을 체결한 사업자, (2) 임차인, 피허가자, 전차인, 2차 피허가자를 수반하는 서비스계약을 시와 체결한 사업자, (3) 시와 시 재정지원 수령자 사이의 계약. 시 재정지원 수령자의 서비스계약자나 하도급업자는 (f)의 세부 항목에 포함되는 경우를 제외하고는 계약자로 간주되지 않는다.

(e) "지정 행정기관(DAA)"은 섹션 10.37.7에 따라 시 의회가 행정 책임을 져야 한다고 지정한 시 담당 부서나 담당자를 말한다. 시 직원은 이런 지정과 관련된 기록을 보관해야 한다.

(f) "피고용인"은 경영, 감독, 기밀취급 업무를 담당하지 않는 사람이고 직무 관련 인

허가증이 필요하지 않은 사람으로

(1) 한 가지 이상의 서비스계약의 지배하에 있으면서 거기에 시간을 지출하는 계약자의 피고용인이나 계약자의 하도급업자의 피고용인이다. 다음과 같은 사람을 말한다.

- 호텔, 식당, 급식, 연회 부문 피고용인
- 수위, 경비원, 주차관리원, 비전문직 보건의료 요원,
- 조경사, 폐기물 관리인,
- 사무원

(2) 임차나 허가를 전제로 하는 경우

- 시 재산의 임차인이나 피허가자, 전차인이나 2차 피허가자의 피고용인
- 임차인이나 피허가자, 전차인이나 2차 피허가자의 서비스계약자나 하도급업자의 피고용인

(3) 재정지원을 받은 프로젝트에 근무 시간의 절반 이상을 투입하는 시 재정지원 수령자의 피고용인

(4) 시 재정지원 수령자의 서비스계약자와 하도급업자의 피고용인으로서 시 재정지원 수령자가 진행하는 재정지원을 받은 프로젝트에 근무 시간의 절반 이상을 투입하는 사람

(g) "고용인"은 시 재정지원 수령자, 계약자, 하도급업자, 재산 임차인, 재산 전차인, 재산 사용 피허가자, 재산 사용 2차 피허가자로서 LA 자치법전 §§ 21.00-21.198이나 그 후속 조례가 요구하는 사업자등록증이 있는 사업자.

* 다만 미국 내국세 법전의 섹션 501(c)(3), 미국 법전 26 U.S.C. §501(C)의 적용 대상이 되는 사업자의 경우 최고 급여를 받는 임직원의 급여를 시간급으로 환산할 때 최저 급여를 받는 상시 피고용인 시간급의 8배 이하인 경우 보육 서비스를 제공하는 노동자 이외의 모든 피고용인에 대해 고용인 자격이 면제되어야 한다.

(h) "사업자"는 개인은 물론 모든 주식회사, 합명회사, 유한책임회사, 합작투자회사, 개인기업, 조합, 트러스트, 공공단체 등 개인을 고용할 수 있고 계약을 체결할 수 있는 독립적 존재를 의미한다.

(i) * “재산 임대나 재산 사용 허가”는 임차인이나 피허가자, 전차인이나 2차 피허가자의 피고용인에 의해서 서비스가 제공될 때의 시 재산 임대나 재산 사용 허가를 말한다. 그러나 다음의 조건을 충족해야 한다.

(1) 적어도 상당수의 주민이 빈번하게 방문하는 곳(예컨대 공항 여객터미널, 주차장, 골프코스, 여가시설 등)에서 제공되는 서비스여야 한다.

(2) 수여 당국이 필요한 재정 자원이나 인력 자원이 있다면 시 피고용인에 의해서도 수행될 수 있다고 판단하는 서비스

(3) DAA가 시의 재산상 이익을 증진할 수 있다고 서면으로 결정한 서비스.

* 연간 총수입이 20만 달러 이하이고 7명 미만의 피고용인을 고용하는 재산 임차인이나 재산 사용 피허가자는 이 아티클의 적용이 면제된다. 단, 2년 이상의 기간 동안 재산 임대나 재산 사용 허가 조건이 붙은 계약의 경우 2년 후에는 면제가 만료된다. 그러나 2년 사이 면제 요건을 충족시키는 경우 면제는 갱신될 수 있다. 이 면제 자격을 얻기 위해서는 총수입과 피고용인 수를 입증하는 증거를 규정에 따라 재산 임대나 재산 사용 허가의 수여 당국에 제출해야 한다.

* 연간 총수입이 20만 달러 이하인가를 결정하는 기준은 면제 신청 이전 과세연도나 규정에 따라 정해질 수 있는 다른 연도의 총수입에 기초해야 한다. 연간 총수입 20만 달러 한도는 매년 같은 비율로 조정되어야 하고 이에 맞춰 섹션 10.37.2(a)에 따라 생활임금도 조정된다.

* 연간 총수입 한도가 측정되는 기간의 4분의 3 이상 기간 동안 매월 평균 1214시간 동안 노동자가 일하는 경우 재산 임차인이나 재산 사용 피허가자는 7명 이상의 피고용인을 고용한 것으로 간주되어야 한다. 재산 “임차인”과 재산 사용 “피허가자”는 전차인에는 2차 피허가자도 포함되는 것으로 간주되어야 한다.

(j) * “서비스계약”은 시가 서비스계약자에게 (1) 주로 시를 위한 서비스를 제공하도록 허가하고(재화나 여타 재산의 구입, 재산의 임대나 임차가 아니다), (2) 2만5천 달러를 초과하는 지출과 관련이 있으며, (3) 계약 기간은 적어도 3개월 이상인 계약을 말한다.

* 단, 다음과 같은 경우에만 적용된다. (1) 서비스 중의 일부는 시 소유 재산을 근무 장소로 하는 피고용인에 의해 제공되어야 한다. (2) 만약 수여 당국이 필요한 재정 자원이나 인력 자원이 있다면 시 피고용인에 의해서도 수행될 수 있다고 판단하는 서비스여야 한다. (3) DAA가 시의 재산상 이익을 증진할 수 있다고 서면으로 결정한 서비스여야 한다.

(k) “하도급업자”는 (1) 계약자나 서비스계약을 이행하는 계약자를 지원하는 하도급업자, (2) 임차나 재산 사용 허가를 전제로 서비스를 수행하거나 서비스 수행의 지원하는 재산 임차인, 재산 사용 피허가인, 재산 전차인, 재산 사용 2차 피허가인의 계약자나 하도급업자와 계약을 체결하고 계약 이행을 위해 독자적인 피고용인을 고용하는 피고용인이 아닌 사업자를 의미한다. 시 재정지원 수령자의 서비스계약자나 하도급업자

는 (f)의 세부 항목에 포함되는 경우를 제외하고는 하도급업자로 간주해서는 안 된다.

(l) “고의적 위반”은 고용인이 이 아티클에 따른 의무를 인식하고 있으면서도 의도적으로 이 아티클을 준수하지 않거나 준수하기를 거부하는 것을 말한다.

Sec. 10.37.2 피고용인에 대한 최소 보상의 지급

(a) 임금

고용인은 이 아티클에 따라 정해진 시급 이상을 피고용인에게 지급해야 한다.

최초의 시급은 건강보험 수당을 별도로 지급하는 경우에는 7.25달러, 건강보험 수당을 별도로 지급하지 않으면 8.5달러였다. 해마다 한 번씩 조정되면서 1998년 7월 1일부터 발효된 시급은 건강보험 수당을 별도로 제공하는 경우에는 7.39달러, 건강보험 수당을 별도로 제공하지 않으면 8.64달러로 올랐다.

이런 시급은 시 피고용인 퇴직 시스템(“CERS”) 위원회가 그 적용 대상자에게 지급하는 퇴직수당에 맞춰 해마다 조정되어야 한다.

시 총무과는 매년 7월 1일을 기해 퇴직수당과 함께 시급을 조정하도록 DAA에게 조언해야 한다. DAA는 총무과에서 보고서가 올라오면 조정된 시급을 공고해야 한다.

시급은 공고 즉시 효력을 발휘한다.

(b) 유급휴일

고용인은 해마다 병가, 휴가, 피고용인의 개인 용무에 사용될 최소 12일 이상의 유급휴일을 피고용인에게 제공해야 한다.

고용인은 이와 함께 피고용인이 해당 연도의 유급휴일을 전부 사용한 경우에는 피고용인 본인이나 그 직계가족의 병가에 사용될 최소 10일 이상의 무급휴일을 제공해야 한다.

Sec. 10.37.3 건강보험 수당

고용인은 피고용인과 그 가족이 건강보험 혜택을 누릴 수 있도록 시간당 최소 1.25달러 이상의 건강보험 수당을 지급해야 한다.

건강보험 수당을 지급했다는 증거는 수여 당국에 제출되어야 한다. (10.37.2 (a)의 건강보험 수당을 별도로 제공하는 경우)

Sec. 10.37.4 피고용인의 연방 근로소득지원세제(ETC)상 권리 통지

고용인은 시간당 12달러 이하의 수입을 올리는 피고용인에게 연방 근로소득지원세제상의 권리를 알려주어야 한다. 피고용인에게 ETIC에 관한 정보가 담긴 문서를 제공해야 하고 피고용인이 고용인으로부터 EITC를 지급받는 데 필요한 서식을 비치해놓아야 한다.

Sec. 10.37.5 보복 금지

이 아티클에서 규정된 고용인이든 개인을 고용한 그 누구든 (1) 고용인이 이 아티클을 준수하지 않거나 앞으로 준수하지 않을 것이라고 시에 고발했다는 이유로, (2) 이 아티클과 관련한 조사 절차에 참가했다는 이유로, (3) 이 아티클에 의거하여 합법적인 수단으로 자기의 권리를 집행하려고 했다는 이유로, (4) 기타 이 아티클에 의거하여 자기의 권리를 주장했다는 이유로 피고용인에 대해 해고, 급여 삭감 등 차별 조치를 취해서는 안 된다.

Sec. 10.37.6 집행

(a) 고용인이 다음의 사유로 이 아티클을 위반했다고 주장하는 피고용인은 지방 법원이나 캘리포니아 주 대법원에 고용인에 대한 소송을 제기할 수 있다.

(1) 이 아티클에 규정된 임금을 지급하지 않은 경우--위반이 지속된 기간 동안 일별로 소급 산정한 임금

(2) 건강보험 수당을 지급하지 않은 경우--이 아티클에 따라 건강보험 수당을 별도로 지급공하는 경우의 임금과 건강보험 수당을 별도로 지급하지 않는 경우의 임금 사이의 차액

(3) 보복을 가한 경우--지위의 원상회복, 소급지급 등 법원이 적절하다고 판단하는 구제 조치

(4) 고의적 위반--(1)~(3)에 따라 지급되어야 하는 금액의 3배

(b) 합리적으로 계산한 변호사 수수료와 비용은 민사 소송에서 패배한 쪽이 부담하는 것을 원칙으로 한다.

(c) 이 아티클이 적용되는 모든 시 계약에서 이 아티클은 준수되어야 한다. (시 계약에서) 이 아티클의 위반이 중대하다면 시는 계약을 종료한 다음 가능한 법적 처분을

내려야 한다. 시 계약에는 노동조합의 활동에 대한 보복을 금지하는 연방 법률도 준수 되어야 한다.

(d) 고용인이 이 아티클을 위반했다고 주장하는 피고용인은 위반 사항을 DAA에게 고발할 수 있다. DAA는 고발 내용을 조사해야 한다. 고발에 근거한 것이든 아니든 고용인이 이 아티클을 위반했다고 결정한 DAA는 고용인에게 10일 이내에 위반 사항이 시정되어야 한다는 서면 통지문을 보내야 한다. 만약 고용인이 10일 이내에 위반 사항을 시정했음을 DAA에 입증하지 못한 경우 DAA는 다음의 조치를 취할 수 있다.

(1) 수여 당국에 서비스계약, 재산 임대나 재산 사용 허가, 재정지원계약 등의 중대한 위반이 발생했음을 알린 다음 서비스계약, 재산 임대나 재산 사용 허가, 재정지원계약의 종결, 시가 아직 제공받지 못한 서비스의 대가 환수 등 각종 계약 관련 처분을 취해달라고 요청한다.

(2) 고용인이 향후 3년 동안, 또는 모든 벌금과 배상금을 납부할 때까지 시의 계약에 참여하는 것을 금지하도록 시 의회에 요청한다. 이런 금지 조치는 법률이 허용하는 정도까지 법률이 요구하는 절차에 따라 취해져야 한다.

(3) 시 변호사에게 아래의 법적 처분 방안을 모색하면서 고용인에 대해 민사 소송을 제기할 것을 요청한다.

(i) LWO의 규정에 따라 계산된 적용 대상 피고용인의 미지급 임금과 미지급 건강보험 수당을 지급하도록 한다.

(ii) 각각의 위반 건수에 대해 위반 사항이 시정되는 날까지 1일 최대 100달러의 민사제재금을 시에 납부하게 한다.

* - 위반 혐의가 임금과 건강보험 수당의 미지급과 관련이 있는 경우 고용인은 시의 유보자금 계정에 관련 미지급금을 입금한다면 금지 처분이나 민사제재금 부과 처분을 당하지 않는다.

- 이 금액의 처리는 중립적 중재나 구속력 있는 중재에 맡겨져야 한다. 중재인은 고용인 또는 다툼을 벌이는 피고용인에게 전부나 일부 지출되어야 하는지 결정해야 한다.

- DAA가 공포한 규정에는 이런 중재 과정의 구조와 절차가 정해져 있어야 한다.

- 중재인이 해당 문제에서 고용인의 위반 정도가 경미하다고 결정하지 않는 한 중재인이 고용인에게 부과한 중재비용 전액은 시가 부담해야 한다.

- 유보계정에 유보된 금액에 대한 시의 이자 수입은 계정에 예치된 원금에 더한 다음 중재 결과에 따라 지출되어야 한다.

-계정유지에 따른 비용과 계정유지 서비스에 대한 수수료가 공제될 수 있다.

(e) 이 법전의 다른 조항이나 다른 조례가 어떻게 규정하든 이 아티클의 위반은 형사 처벌대상이 아니다.

Sec. 10.37.6 행정

* 시 의회는 이 아티클의 집행을 위한 규칙을 공포하고 이 아티클의 집행을 조정하는 부서나 담당자(DAA)를 결의를 통해 지명해야 한다.

* DAA는 이 아티클의 준수 여부를 감시하고 위반 혐의에 대해 조사해야 하며 이 아티클에 부합하는 시행규칙을 공포해야 한다.

* DAA는 또한 섹션 10.37.13에 따라 비적용 대상이나 면제 대상을 따질 때 다음의 사항을 결정한다.

- 사업자가 시 재정지원 수령자라는 사실
- 특정 계약이 섹션 10.37.1(j)의 목적을 달성하기 위한 “서비스계약”이라는 사실
- 특정 재산 임대나 재산 사용 허가가 섹션 10.37.1(i)의 목적을 달성하기 위한 “재산 임대”, “재산 사용 허가”라는 사실

* DAA는 고용인이 피고용인에 대한 보상을 이행했는지 여부, 섹션 10.37.4에서 언급된 EITC에 관해 통지하고 그 활용 방법을 안내했는지 여부를 보고하라고 요구해야 한다.

* DAA는 시 의회에 적어도 1년에 1회 이상은 이 아티클의 준수 여부에 관하여 보고해야 한다.

* 1997년 5월 이후 이 아티클을 운영하면서 3, 5, 7번째 해와 그 이후 매 3년마다 수석 행정관(Chief Administrative Officer)과 수석 입법분석관(Chief Legislative Analyst)은 이 아티클의 운영과 효과를 직접 평가하거나 평가를 의뢰해야 한다. 평가할 때에는 최소한 다음의 문제를 다루고 넘어가야 한다.

(a) 이 아티클의 포괄적인 영향 범위 안에 있는 고용인이 이 아티클을 얼마나 준수하는지

(b) 이 아티클은 포괄적인 영향 범위 안에 있는 고용인의 인력 구성에 어떤 영향을 미치는지

(c) 이 아티클은 포괄적인 영향 범위 안에 있는 고용인의 생산성과 서비스 품질에 어떤 영향을 미치는지

(d) 이 아티클로 인한 추가 비용이 노동자, 고용인, 시에게 어떻게 배분되는지

이 아티클을 채택하고 나서 수석 행정관과 수석 입법분석관은 90일 이내에 평가를 위한 세부 계획을 세워야 하고 더불어 효과적인 평가가 이루어지면 현재와 미래에 어떤 데이터가 필요한지 결정해야 한다.

Sec. 10.37.8 서비스계약의 경쟁

입찰 배제

서비스계약은 최소 200만 달러의 지출과 관련된다면 경쟁 입찰의 적용 대상이 된다. 챗터 387은 서비스계약에 적용되지 않는다.

Sec. 10.37.9 박탈된 권리에 대한 다른 구제 조치의 용인

피고용인이 최소 보상을 규정한 다른 법률을 적용하여 소송을 제기할 권리를 이 아티클이 제한하는 것으로 해석해서는 안 된다.

Sec. 10.37.10 적용 대상 지출

시 재정지원 수령자, 시가 주도한 서비스계약, 시 재정지원 수령자가 주도한 서비스계약 등에 시의 통제 범위 안에 있는 자금이나 연방 정부와 주 정부의 보조금을 지출할 때 이 아티클이 적용되어야 한다. 단, 이 아티클을 적용하는 게 연방 정부나 주 정부를 지출할 권한을 시에게 부여한 각종 법률에 어긋나서는 안 된다.

Sec. 10.37.11 적용 시한

(조례의 개정 과정은 생략)

Sec. 10.37.12 단체협약으로 대체

이 아티클의 적용을 받는 당사자들은 단체협약에 의해 단체협약이 이 아티클의 각종 규정을 대체할 수 있다고 합의할 수 있다.

Sec. 10.37.13 적용 범위에 대한 자유로운 해석, 적용 범위에 대한 추정

* 섹션 10.37.1(c)의 “시 재정지원 수령자”, 섹션 10.31.1(i)의 “재산 임대나 재산 사용

허가”, 섹션 10.31.1(j)의 “서비스계약”의 정의는 이 아티클의 정책 목적을 증진시킬 목적인 경우에는 자유롭게 해석되어야 한다.

* 섹션 10.37.1(c)의 최소 금액 기준을 충족하는 모든 시 재정지원 수령자, 시가 임대인이나 사용 허가자로 되는 모든 시 재산 임대와 사용 허가(전대와 2차 사용 허가를 포함), 우발적이지 않은 서비스를 제공하는 모든 시 계약은

- 위에서 언급한 정의를 충족시키는 것으로 추정되어야 한다.

- 반대로 DAA가 위에서 언급한 정의를 충족시키지 않는다는 이유에서 이 조항의 적용 대상이 되지 않는다거나 배제 대상이 된다는 결정을 내리면 그 결정에 구속되는 것으로 추정되어야 한다.

* DAA는 시와의 거래에 종사하는 사업자에게 비적용이나 면제 결정의 적용 대상이 될 기회에 대해서 알려주거나 혹은 그 적용 대상이 결정되는 절차를 알려주어야 한다.

Sec. 10.37.14 가분성

이 아티클의 어떤 조항이 적법한 관할권을 발휘하는 어떤 법원에 의해 법적으로 유효하지 않다고 선고되더라도 나머지 조항은 유효하다.

II. 샌디에이고시 생활임금조례 시행규칙

생활임금조례 시행규칙

생활임금조례 시행규칙(이하 규칙)은 계약업자가 샌디에이고 시 자치 법전(이하 SDMC) 제2 아티클, 제2 챕터, 제42 디비전의 샌디에이고 생활임금 조례(이하 LOW)를 준수하는 데 필요한 지침이다. 이 규칙은 LOW를 그 입법 의도대로 이행하기 위한 행정 보조 자료일 뿐이므로, LOW의 실제 조항을 확대, 수정, 변경하는 것으로 이해해서는 안 된다.

A. 용어 정의

SDMC §22.4205의 용어 정의와는 별개로 다음과 같은 용어 정의가 이 규칙에 적용된다.

* **입찰자(bidder)**는 경쟁 입찰, 제안요청서(RFP), 단독 입찰 등 다양한 조달 절차에서 LWO 적용 대상이 되는 모든 계약 신청자를 말한다.

* **사업자(business)**는 개인은 물론 모든 주식회사, 합명회사, 유한책임회사, 합작투자회사, 개인기업, 조합, 트러스트, 공공단체 등을 의미한다.

* **시는** 샌디에이고 시를 말한다. 여기에는 조직 구조에 편제된 출장소, 기구, 사무실, 위원회 등도 포함된다. 단, 주택공사, 개발공사, 퇴직위원회(Retirement Board) 등 독자적인 생활임금 정책을 채택하라는 권고를 받은 독립 기구는 포함되지 않는다.

* **시 시설**은 시가 소유, 운영, 관리, 임차한 다음의 시설을 말한다.

- (a) 페트코 공원
- (b) 퀵 스테이디엄
- (c) 샌디에이고 스포츠 아레나
- (d) 샌디에이고 컨벤션 센터
- (e) 샌디에이고 시 컨코스

(f) **시빅 씨어터**, 여기에는 시빅 씨어터에 직접적 맞닿은 시빅 센터 플라자의 일정 구역에서 시빅 씨어터 관련 활동이 이루어지는 경우 그 구역도 포함된다. 그러나 이 세부 조항으로 인해 시빅 센터 플라자에 위치한 다른 건축물에까지 생활임금 조례가

확대 적용되는 것은 아니다.

* **시 시설계약**은 연간 35만 달러 이상의 총수입금이 발생하는 시 시설의 임대, 사용, 관리를 놓고 시와 사업자가 체결하는 계약을 말한다. 시 시설계약은 다음과 같은 사항도 다룬다.

(a) 역년(1월 1일~12월 31일을 말함) 중 30일 이상의 기간 동안 시 시설 사용에 관한 전대차 계약이나 기타 계약

(b) 단일 하도급업자나 영업권 보유자가 1년 기준 총 2만5천 달러를 초과하는 금액을 지급받는 조건 하에서 90일 이상의 기간 동안 시 시설에서 서비스를 제공하는 하도급계약과 영업권계약

* **시 시설 고용인**은 시 시설계약을 체결한 사업자를 말한다. 시 시설에서 서비스를 제공하기 위해 피고용인을 고용한 전차인, 하도급업자, 영업권 보유자도 시 시설 고용인에 포함된다.

* **시 지배인(City Manager)**이란 시 지배인 본인, 그리고 시 지배인 본인의 수임인과 대리인을 말한다. 그런데 시 헌장 제15조에 따라 “강력한 시장” 형태의 시 정부가 시를 운영하는 경우 그 임기 동안 시 지배인은 시장 본인, 시장 본인의 수임인과 대리인을 의미한다.

* **지역사회중심 사회서비스**는 지역개발 포괄보조금(Community development block grants; CDBG) 사회서비스계약의 수령자를 말한다.

* **고발(Complaint)**은 LOW 위반 혐의를 알리는 것을 뜻한다.

* **적용 대상 피고용인(Covered Employee)**은 다음 각 호에 해당하는 사람을 말한다.

a. 고용인에 의해 상시, 비상시, 임시로 고용되거나 계절별로 고용된 개인

(1) (피고용인이) 서비스계약을 이행하기 위해 근무한 시간이 있는 경우 서비스계약자

(2) 재정지원계약의 대상 장소에서 한 달에 최소 20시간 근무하는 재정지원 수령자 혹은 재정지원계약의 대상 프로그램을 수행하느라 한 달에 최소 20시간 일하는 재정지원 수령자

(3) (피고용인이) 시 시설에서 근무한 시간이 있는 경우 시 시설 고용인

b. 적용 대상 피고용인에는 다음에 해당하는 사람은 포함되지 않는다.

- (1) 관리자나 운영자
- (2) 인가된 교육 기관으로부터 근무 대가로 임금과 더불어 학점을 받는 개인
- (3) 기본적 직무 기술이나 직무 교육의 제공을 명시적인 목적으로 내세우는 직업 훈련과 직업 교육 프로그램에 참여하는 개인
- (4) 사업체 소유주
- (5) 캘리포니아 주 노동법 섹션 515(a)에서 아래와 같이 설명하는 “경영직, 관리직, 전문직 피고용인”
 - 직무를 수행할 때 관례적, 규칙적으로 재량권을 행사하고 독립적 판단을 내리며,
 - 최소한 근무 시간의 절반은 “경영직, 관리직, 전문직 피고용인”기준을 충족시키고
 - 캘리포니아 주 상시 고용의 최저 임금의 두 배 이상에 해당하는 월 급여를 받는다.

만약 캘리포니아 주 노동법의 “경영직, 관리직, 전문직 피고용인” 설명이 수정되면, 이 규칙에는 수정된 설명이 적용된다.

* 적용 대상 고용인은 서비스계약자, 재정지원 수령자, 혹은 시 시설 고용인을 말한다.

* **재정지원계약**은 (a) 경제발전, 일자리 창출, 일자리 유지와 더불어 (b) 관광, 예술, 문화 프로그램을 권장, 촉진, 지원하고 가능하게 한다는 명확하고 확인된 목적을 갖고 직접적인 재정지원을 제공하기 위해 시와 사업자가 체결하는 계약을 의미한다. 직접적인 재정지원에는 자금 지원, 저리융자, 환급, 후불, 상환면제가능대출, 토지평가감, 사회 기반시설 공사나 공공 공사는 물론 재정지원계약에서 경제적 가치가 확인되는 기타 행위가 포함된다. 비영리 단체에 대한 저가임대, 적당한 범위의 세액공제(broadly applicable tax reduction), 시 직원을 파견하는 서비스 등과 같은 간접적인 재정지원은 이 규칙이 말하는 재정지원에 포함되지 않는다. 재정지원계약에는 재정지원계약 적용 장소에서 서비스를 제공하는 것과 관련된 하도급계약이나 재정지원계약 적용 프로그램을 위해 서비스를 제공하는 것과 관련된 하도급계약도 포함된다.

* **재정지원 수령자**는 재정지원계약을 체결한 사업자를 의미한다. 이 디비전의 목적상 재정지원 수령자에는 재정지원계약 적용 장소에서 서비스를 제공하거나 재정지원계

약 적용 프로그램을 위해 서비스를 제공하는 사업자가 거느린 모든 하도급업자도 포함된다.

* **건강보험 수당률(Health benefits rate)**은 적용 대상 피고용인과 그 가족의 보건의료 보험 비용에 대한 시간당 최소 금액을 말한다. 건강보험에는 종합건강보장보험, 치과건강보험, 안과건강보험, 정신과건강보험, 소득보상보험 등이 포함된다. LWO의 목적상 퇴직보험, 사망장애보험, 생명보험 등 보건의료 관련 보장을 제공하지 않는 보험은 적용 대상 피고용인에게 제공하는 건강보험료의 대상에 해당하지 않는다.

* **우발서비스**란 다음의 서비스를 말한다.

- (a) 그 주요 목적이 물품이나 장비를 구입하거나 임대하는 계약의 일부이고
- (b) 비반복적이고 불규칙적으로 수행되는 서비스. 계약의 주요 목적이 물품이나 장비의 구입이라 해도 서비스가 정기적으로 제공되어야 한다는 조항이 계약 내용에 담겨 있으면 우발서비스가 아니다.

* **관리직 피고용인과 감독직 피고용인**은 모두 생활임금 이상을 받는 사람으로서 부하 피고용인을 고용, 전출, 정직, 해고, 소환, 승진, 면직, 배치, 징계할 권한과 함께 그들에게 명령하고 그들의 고발을 처리하며 특정 행동을 권장할 책임이 있다고 본다. 다만 이 권한은 정해진 순서와 방법에 따라 사무적으로 행사하는 성격의 것이 아니라 독립적인 판단을 토대로 행사해야 한다.

* **서비스계약**은 사업자가 연간 연결 지급 가치가 2만5천 달러를 초과하는 서비스를 직접 제공하거나 그 밑에 하도급, 영업권을 설정해서 제공할 때 시와 사업자가 체결하는 계약이다. 서비스계약에는 시 현장 섹션 117(c)의 경쟁관리 프로그램(managed competition program)을 통해 제공되는 서비스와 관련한 계약이 전부 포함된다.

* **서비스계약자**는 이 항에서 규정하는 서비스계약을 체결하는 사업자이다. 이 항의 목적상 서비스계약자에는 사업자가 서비스계약에 담긴 직무의 일부나 전부를 수행하기 위해 거느리는 하도급업자나 영업권 보유자도 포함된다.

* **서비스**란 시 시설계약, 재정지원계약, 서비스계약에서 명시된 다음 유형의 활동을 비롯한 여타 비관리직, 비감독직, 비전문직 서비스 중 이 디비전의 의도에 부합하는 것을 말한다.

- (a) 자동차 수리 및 유지

- (b) 금전 출납
- (c) 보육
- (d) 영업/소매 판매
- (e) 시설 및 건물 관리
- (f) 출장 급식/조리
- (g) 건물 관리, 교도관, 거리청소, 시설 관리
- (h) 조정
- (i) 세탁서비스
- (j) 사무직
- (k) 주차서비스
- (l) 해충방제
- (m) 보안서비스
- (n) 안내 및 휠체어 수행원
- (o) 매표원
- (p) 창고 관리
- (q) 폐기물 수집, 폐기물 처리, 폐기물 재활용
- (r) 공공통행로 유지 보수
- (s) 상하수도 유지 보수

* **하도급업자**에는 전차인과 영업권 보유자가 포함된다.

* **임금**이란 적용 대상 피고용인이 수행한 노동에 대한 보수로서 지급받는 금액을 말한다. 주차비용, 유니폼, 식사, 퇴직연금 기여금 등 수행한 노동과 직접적인 관련 없이 지급받는 금액은 포함하지 않는다. 적용 대상 피고용인이 시간제 임금과는 별도로 받은 각종 수수료(commission)의 경우 적용 대상 고용인이 적용 대상 피고용인에게 각 급여지급 대상기간 동안 정확한 기록을 작성해 지급한 금액을 입증할 수 있을 때에만 임금에 포함된다.

B. LWO의 적용 범위

1. 적용 대상 계약의 유형: LWO 조항의 대부분은 사업자가 시와 서비스계약, 시 시설계약, 재정지원계약을 체결하는 경우에만 적용된다.

a. 서비스계약

(1) 서비스계약이 연간 2만5천 달러를 초과하는지 여부를 결정할 때 총계약금액은 원래의 계약에서 정한 금액에 계약 내용의 수정, 변경, 갱신, 확장을 통해 지급된 금액까지 합산해서 산정한다. 이전에 금액 기준을 충족하지 못해 LWO 적용 면제 대상이었던 계약이라 해도 이후 수정, 변경, 갱신, 확장 등을 통해 총계약금액이 늘어나면 LWO 적용 대상이 될 수 있다.

(2) 서비스의 최대량을 정한 계약이나 필요에 따라 서비스를 수행한다는 조건이 붙은 계약의 경우

(a) 최대량이 확대되면 그 양이 LWO 적용 대상 하도급계약의 시작점인 1년 기준 2만5천 달러를 초과하는지 여부를 결정하는 기준이 되어야 한다.

(b) 필요에 따라 서비스를 수행한다는 조건이 붙은 계약은 LWO의 적용 대상이 되는 것으로 추정된다. 시가 고용인으로부터 제공받는 서비스를 1년 기준 2만5천 달러 이상 사용하거나 고용인이 제출한 청구서가 LWO 적용 대상 시작점인 2만5천 달러를 넘어서면 고용인은 LWO의 요건을 준수해야 한다.

b. 부동산, 물품, 장비의 구입이나 임대 계약

부동산, 물품, 장비의 구입이나 임대가 서비스 제공의 구성 요소를 이루는 계약의 경우 그 총계약금액이 연간 2만5천 달러를 초과하고 제공받는 서비스가 우발적이지 않으면 LWO의 적용 대상이 된다.

c. 시 시설계약

시 시설계약은 사업자가 시 시설에서 영업활동을 하면 1년 기준 35만 달러 이상의 총수입금이 발생하는 시 시설의 임차, 사용, 관리를 놓고 시와 사업자가 체결하는 계약이다. 시 시설계약은 페트코 공원, 켈컴 스테디디움, 샌디에이고 스포츠 아레나, 샌디에이고 컨벤션 센터, 샌디에이고 시 컨코스, 그리고 시빅 씨어터에 직접적으로 인접한 시빅 센터 플라자의 일정 구역에서 시빅 씨어터 관련 활동이 이루어지는 경우의 그 구역을 포함한 시빅 씨어터(시빅 센터 플라자에 위치한 다른 건축물은 해당하지 않는다).

(1) 시 시설계약에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

(a) 역년 중 30일 이상의 기간 동안 시 시설 사용에 관한 전대차 계약이나 기타 계약

(b) 연간 총 2만5천 달러를 초과하는 금액을 지급받는 조건으로 단일 하도급업자나 영업권 보유자가 90일 이상의 기간 동안 시 시설에서 서비스를 제공하는 하도급계약과 영업권계약

(2) 전대차 계약, 하도급계약, 영업권계약을 비롯한 시 시설계약은 2007년 7월 1일 발효되었거나 이 날짜 이후로 체결되었다면 LWO가 적용된다. 시 시설계약의 유효 기

간 동안 이 디비전은 준수되어야 한다.

d. 재정지원계약

재정지원계약은 다음의 조건 하에서 LWO의 적용 대상이 된다.

(1) 경제 발전, 일자리 창출, 일자리 유지가 목적이고 5년에 걸쳐 50만 달러 이상의 연결 가치를 갖는 재정지원계약

(a) 이 정의에 부합하는 재정지원계약은 2006년 7월 1일 이후 체결, 수여, 수정, 갱신, 확대된 경우에 LWO 적용 대상이 된다.

(b) 이 디비전은 사업자가 일정 금액을 받은 이후 5년 동안 계속 준수되어야 한다.

(2) 관광, 예술, 문화 프로그램이 목적이고 75만 달러 이상의 연결 가치를 갖는 재정지원계약

(a) 이 정의에 부합하는 재정지원계약은 2007년 7월 1일 이후 체결, 수여, 수정, 갱신, 확대된 경우에 LWO 적용 대상이 된다.

(b) 이 디비전은 사업자가 일정 금액을 받은 이후 5년 동안 계속 준수되어야 한다.

2. 적용 대상의 추정: 이 규칙 B.1에 나오는 계약, 제안 요청, 입찰 요청, 계약에 대한 견적 요청은 LWO나 이 규칙에 구체적으로 면제한다는 언급이 없는 한 LWO의 적용 대상이 되는 것으로 추정한다.

3. 보복 금지 조항: LWO의 보복 금지 조항(SDMC §22.4230(b))은 적용 대상 피고용인에게만 제한되지 않는다. 보복 금지 조항은 LWO의 임금 및 수당 조항과는 별개이고, LWO의 임금 및 수당 조항의 적용을 면제받지 않은 모든 사업자에게 적용된다.

4. LWO의 요건을 회피하기 위한 계약 분할 금지: LWO의 요건을 회피하려는 목적으로 하나의 계약을 논리적으로 볼 때 단일한 거래를 구성하는 것으로 간주되는 둘 이상의 계약으로 분할해서는 안 된다.

5. 서비스 관련 리스 및 라이선스: 시 시설의 부동산에서 수행되는 서비스 관련 리스 및 라이선스는 LWO의 적용 대상이 된다고 추정한다.

6. 최종 권한: 계약이 LWO의 적용 대상이 되는지 여부를 결정할 최종 권한은 시 총

무과장(Director of Administration 혹은 담당 과장)에게 있다.

C. 면제

1. 확실한 면제: 시 시설계약을 제외한 다음 범주의 계약은 LWO 적용이 면제된다.

- a. LWO의 적용을 배제하는 연방법이나 주법, 규제 조치의 적용 대상인 계약
- b. LWO의 적용 여부에 대해 합의가 이루어지지 않은 상태에서 시가 다른 주체와 관리 권한을 공유한 계약
- c. 다른 정부 기관과 체결한 서비스계약
- d. 공공공사
- e. 공동조달계약
- f. 물품과 부동산 구입계약, 시가 임차인으로 되는 부동산 임대차계약. 단 이들 계약이 우발서비스 이상의 서비스를 구성요소로 포함하지 않아야 한다.
- g. 캘리포니아 주 노동법전 섹션 515(a)에 규정된, 디자인, 엔지니어링, 재무, 기술, 법률, 금융, 의료, 관리, 운영, 광고 등의 전문 서비스계약
- h. LWO를 준수하는 게 시의 최상 이익에 부합하지 않는다고 시 지배인이 확인하고 시 의회의 승인을 얻은 계약

2. 시의 승인을 필요로 하는 면제

다음의 면제 자격을 얻기 위해서는 계약자는 부록 B에 실린 양식으로 면제신청서를 제출해야 한다. 생활임금 담당자(Manager)가 계약자의 면제신청을 승인하기 전까지는 면제는 유효하지 않다.

a. 사업자(그 하도급업자 포함)가 계약에 종사하는 12명 이상의 피고용인을 보유할 필요가 없다고 시가 결정하는 경우 이번 역년이나 직전 역년에서 연이은 20주 이상의 노동일 동안 12명 미만의 피고용인을 고용한 사업자. 노동일 기준이 적용되는지 여부는 피고용인 각자에 대해 따진다.

(1) 피고용인의 수에는 다음과 같은 사람이 포함된다.

- (a) 계약서명 일자부터 계약자에게 고용된 피고용인
- (b) 피고용인이 시와 체결한 계약에 종사하느냐의 여부와는 상관없이 합리적으로 판단해 볼 때 계약자가 계약의 진행 기간 동안 고용할 것으로 여겨지는 피고용인.
- (c) 계약자의 모회사나 자회사의 피고용인
- (d) 계약자가 계약에 포함된 서비스의 일부나 전부를 수행하기 위해 동원하는 하도급업자의 피고용인

(2) 계약자는 면제신청서를 제출할 때 피고용인의 수가 기입된 문서도 함께 제출해야 한다. 이 문서에는 계약자의 성명과 주소가 기입되어야 하고 합법적으로 계약을 체결할 권한을 인가받은 담당자의 서명이 들어가 있어야 한다. 캘리포니아 주 고용 개발부 분기별 임금 및 원천징수 기록 사본도 첨부되어야 한다.

(3) 만약 이 이 규칙에 따라 계산된 피고용인의 수가 12명 이상이 된다면 기존의 면제 대상 계약은 LWO 적용 대상 계약으로 바뀐다.

b. 미국 내국세 법전의 섹션 501(c)(3)⁴¹⁾, 미국 법전 26 U.S.C. §501(C)의 적용 대상이 되는 사업자의 경우 보육 서비스 이외의 지역사회중심 사회서비스를 제공하면 면제 신청을 할 때 다음과 같은 추가 문서도 제출해야 한다.

(1) 사업자가 미국 내국세 법전의 섹션 501(c)(3)의 적용 대상이 되는 비영리법인임을 인정한다는 IRS(미국 국세청) 증명서 사본

(2) 사업자의 최고 급여를 받는 임직원의 급여를 시간급으로 환산할 때 최저 급여를 받는 상시 피고용인 시간급의 8배 이하임을 보여주는 명세서

(a) “최저 급여를 받는 상시 피고용인”은 그 피고용인이 시와 체결한 계약에 종사하는지 여부와 상관없이 최저 급여를 받는 사업자의 상시 피고용인을 말한다.

(b) 최고 급여를 받는 임직원의 급여와 최저 급여를 받는 상시 피고용인의 시간급을 계산할 때 차량유지비, 식대, 주차비나 연금 기여금의 가치 상당액은 급여에 포함되지 않는다.

c. 단체협약: 단체협약에 LWO 포기나 배제가 명시되어 있다면 단체협약은 LWO 계약의 적용 대상이 되지 않을 수 있다.

(1) 단체협약이 LWO 조항의 적용을 배제하거나 포기한다는 사실을 구체적으로 나타내지 않는 경우에는 고용인과 노동조합이 단체협약이 LWO를 대체한다는 데 합의했음을 밝히는 서면 확인서를 피고용인을 대표하는 노동조합에게서 받아 제출해야 한다.

(2) 고용인이 단체협약에 명시된 임금과 수당을 삭감해야 한다고 요구하는 근거로서 LWO의 각 조항을 해석해서는 안 된다.

d. 단체협약의 협상: 고용인과 노동조합이 단체협상을 할 때 LWO 대체 문제가 제기된다면 LWO 적용 대상 고용인은 잠정적인 LWO 적용 면제를 신청할 수 있다. 만약 잠정적인 LWO 적용 면제가 승인된다면, 그 상황은 교섭 과정이 끝날 때까지 유효하다.

(1) 고용인은 신청과 관련한 충분한 문서를 제출해야 하고 시의 요구가 있을 때에

41) 비영리 단체 세금 면제 관련 조항

는 상황 보고서를 제출해야 한다.

(2) 교섭 과정이 끝나면 고용인은 단체협약이 LWO를 대신하는지, 발효일이 유효한지를 입증할 수 있는 최종 단체협약 사본을 생활임금 담당자에게 제출해야 한다.

(a) 최종 단체협약이 LWO를 대체한다면 고용인은 단체협약 발효일 이후 LWO 적용이 면제된다. 단, 해당 단체협약이 적용되지 않는 기간 동안에는 고용인은 LWO 적용 대상이 된다. 만약 고용인이 단체협약이 적용되지 않는 기간 동안 LWO를 준수하지 않는다면, 소급해서 시정 조치를 받는다.

(b) 최종 단체협약이 LWO를 대체하지 않는다면 고용인은 임금 및 수당 등 LWO가 정하는 요건을 준수해야 한다. 준수는 고용인이 처음 LWO 적용 대상이 된 날짜로 소급된다. 만약 필요한 경우에는 고용인은 적용 대상 피고용인에게 임금 및 수당 등을 소급적으로 지급해야 한다.

3. 면제의 결정

생활임금 담당자는 면제 신청서를 검토한 후 총무부장이 승인하면 서식에 맞는 각종 문서를 수령한 후 10 근무일 이내에 최종 결정서를 수여해야 한다. 필요한 경우에는 법적 자문을 구해야 한다.

a. 고용인이나 입찰자가 LWO의 적용을 면제받는다든 생활임금 담당자의 결정은 면제 신청서가 제출된 계약 당사자인 고용인이나 입찰자에게만 적용된다.

b. 하도급업자가 별도로 LWO의 적용 면제를 신청하거나 승인받지 않는 한 LWO의 적용 면제 승인은 어떤 하도급업자에게도 적용되지 않는다.

c. 생활임금 담당자가 계약에 LWO의 적용을 면제한다면, 주계약자나 그 계약에 의거해 일하는 하도급업자는 LWO의 적용 대상이 되지 않는다.

d. 생활임금 담당자가 승인한 LWO 적용 면제는 LWO의 보복 금지 조항에까지 확장되지 않는다. 계약 자체가 LWO의 적용 면제에 해당되더라도 고용인과 하도급업자는 보복 행위 금지 조항을 준수해야 한다.

4. 정의의 자유로운 해석

SDMC §22.4215(c)에 따라 서비스계약, 재정지원계약, 시 시설계약의 정의는 LWO의 정책 목적을 달성하기 위한 범위 내에서는 자유롭게 해석될 수 있다.

D. 고용인 요건

LWO가 적용되는 계약에 따른 업무를 하거나 서비스를 제공하는 모든 고용인(하도급업자 포함)은 LWO와 이 규칙의 요건을 준수해야 한다.

1. LWO의 최소 보상 요건

a. 적용 대상 고용인은“생활임금”을 피고용인에게 지급해야 한다. 이 생활임금은 LWO와 부속 문서 A(Attachment A)가 규정하는 최소 보상 이상이어야 한다. 고용인이 건강보험 수당을 제공하지 않는 경우 적용 대상 고용인은 적용 대상 피고용인에게 시급에 따라 정해진 최소한의 생활임금을 전액 현금으로 지급해야 한다. 적용 대상 고용인이 건강보험 수당을 제공하는 경우 그 제공 조건은 LWO와 이 규칙에 부합되어야 한다.

b. 생활임금 담당자는 샌디에이고 지역의 도시 소비자를 위한 소비자 물가지수의 변화를 반영하여 7월 1일부터 시작되는 매 회계연도마다 시급을 상향 조정해야 한다. 생활임금 담당자는 시 웹사이트에 새로운 시급을 게시해 그에 따른 임금 조정 내용을 고시해야 한다.

c. 적용 대상 고용인은 시 계약에 종사한 적용 대상 피고용인에게 당해 계약에 종사한 시간에 대해 정해진 시급에 따른 생활임금과 건강보험 수당을 지급해야 한다. 각종 수당에는 건강관리나 그 현금 등가물, 유급 휴무, 무급 휴무가 포함된다.

d. 적용 대상 고용인은 적용 대상 피고용인이 수령한 각종 사례금을 LWO가 요구하는 금액을 상쇄하는 데 활용해서는 안 된다.

2. LWO 건강보험 수당

적용 대상 고용인은 적용 대상 피고용인에게 생활임금을 전액 현금으로 지급하거나 아니면 현금과 일부 건강보험 수당(LWO와 이 규칙에 따라 시간당 최소 금액으로 정해진 보건의료보험 비용)으로 지급할 수 있다.

a. 적용 대상 고용인이 보건의료보험을 제공하지 않기로 선택한 경우에는 적용 대상 피고용인에게 정해진 시급에 따른 생활임금을 전액 현금으로 지급해야 한다.

b. 적용 대상 고용인이 적용 대상 피고용인에게 보건의료보험을 제공하기로 한 경우에는 건강보험 수당을 제공했다는 증거를 문서로 만들어놓아야 한다. 생활임금 담당자의 제출 요구가 있을 때에는 이 문서를 10일 이내에 제출해야 한다.

(1) 제출된 문서가 LWO와 이 규칙에 맞게 건강보험 수당이 지급되었음을 입증하지 못하는 경우에는 합당한 문서가 제출될 때까지 적용 대상 고용인은 LWO를 준수하지 않은 것으로 간주한다.

(2) 요청한 정보가 제대로 제공되지 않은 경우에는 LWO의 규정을 적용해 처분되 이와는 별도로 요청한 정보가 서면으로 제공될 때까지 건강보험 수당의 지급이 보류된다.

c. 적용 대상 고용인이 LWO에 규정된 시간당 최소 금액 이하의 비용으로 보건의료

보험을 제공하는 쪽을 선택하는 경우 그 차액은 적용 대상 피고용인의 시급에 따라 계산한 임금에 추가되어 현금으로 지급되어야 한다.

d. 보건의료보험 비용이 LWO에 규정된 시간당 최소 금액보다 더 큰 경우 적용 대상 피고용인에게 할증료(co-premium)를 요구할 수 있다.

3. 유급휴일과 무급휴일

적용 대상 고용인은 시 계약에 종사하는 적용 대상 피고용인의 요청이 있을 때에는 1년 단위로(per year) 병가나 휴가, 개인 용무에 사용될 적어도 10일의 유급휴일을 적용 대상 피고용인에게 제공해줘야 한다. 또한 적용 대상 피고용인이 유급휴일을 전부 사용한 이후 적용 대상 피고용인 본인의 질병이나 직계 가족의 질병으로 병가를 요청하면 1년 단위로 적어도 10일의 무급휴가를 제공해줘야 한다.

a. 적용 대상 피고용인이 규칙적으로 정해진 노동 시간에 기초한 상시 피고용인인 경우 1년 단위로 최소 10일의 유급휴일이 발생한다. 비상시 적용 대상 피고용인은 적용 대상 상시 피고용인에게 발생한 유급휴일에 비례한 유급휴일이 발생한다.

(1) 적용 대상 피고용인이 발생한 유급휴일을 사용하겠다고 요청하는 경우 적용 대상 고용인은 합리적인 이유를 제시하지 않은 채 거절해서는 안 된다.

(2) 적용 대상 피고용인이 휴일을 요청한 경우 무급으로 처리해달라는 구체적인 언급이 없는 경우에는 유급휴일을 사용하겠다고 요청한 것으로 추정한다.

(3) 적용 대상 피고용인은 고용 후 첫 6개월이 지난 경우이거나 회사 방침에 부합하는 경우에는 발생한 유급휴일을 사용할 자격이 있다.

(4) 적용 대상 피고용인은 30 역일 동안 무급휴가 중에 있지 않는 한 휴일을 요구할 수 있다.

(5) 30 역일 이상의 무급 휴가를 마치고 직장에 복귀한 적용 대상 피고용인은 그 즉시 적절한 상시 고용 시간이나 비상시 고용 시간의 비율에 따른 유급휴일이 발생하기 시작한다.

b. 고용인이 기존 정책을 적용해 제공하던 유급휴일은 10일의 유급휴일을 제공한다는 조항에서 인정되지 않는다.

(1) 휴일 노동에 대해 할증 급여를 지급한다 해도 LWO의 목적상 유급휴일에 포함되지 않는다.

(2) 적용 대상 피고용인이 LWO가 요구하는 최소 10일의 유급휴일 중 하루로 여겨질 만한 휴일에 근무한 경우 그 시간에 대해 할증 급여를 받았다 해도 다른 대체 유급휴일을 제공받아야 한다.

c. 적용 대상 계약에 종사하는 적용 대상 피고용인에게 누적된 유급휴일 중 미사용 휴일은 적어도 1년 동안 이월될 수 있다. 이월일자는 누적일자를 기준으로 계산한다.

d. 법률에 별도의 규정이 없는 한 LWO는 적용 대상 고용인은 적용 대상 피고용인과의 고용계약이 끝날 때 유급휴일을 금액으로 환산해 지급할 필요가 없다고 정한다.

e. 적용 대상 고용인은 LWO와 이 규칙이 요구하는 것 이상의 유급휴일을 적용 대상 피고용인에게 제공할 수 있다.

f. 생활임금 담당자는 이 규칙에서 규정하는 요건(증가율과 자격 기한)을 충족시키지 못하더라도 총무과장의 승인을 얻는 경우 적용 대상 고용인의 기존 유급휴일 정책을 건드리지 않고 놔둘 수 있다. 단 다음의 조건을 충족시키는 경우에 한한다.

(1) 적용 대상 고용인의 기존 정책이 적용 대상 피고용인에게 1년 단위로 10일 이상의 유급휴일을 제공하는 경우

(2) 고용 첫 번째 연도에 적용 대상 피고용인이 사용할 수 있는 최소 유급휴일이 남아 있는 경우

(3) 생활임금 담당자가 적용 대상 고용인에게 이 규칙을 준수하는 방향으로 기존 정책을 바꾸라고 요구할 때 적용 대상 피고용인에게 돌아가는 혜택이 오히려 줄어들 것이라고 결정한 경우

g. 적용 대상 피고용인은 유급휴일을 전부 사용한 이후에도 필요에 따라서는 최소 10일의 무급휴일을 사용할 수 있다. 적용 대상 피고용인이 누적된 유급휴일을 전부 사용하기 전 무급휴일을 제공받을 수 있는지 여부는 적용 대상 고용인이 결정한다. 근속 연수에 따른 무급휴일의 누적은 LWO의 적용 대상이 아니다.

h. 적용 대상 계약에 종사하거나 적용 대상 계약의 적용 범위에 해당하는 적용 대상 고용인이 LWO와 이 규칙의 요건에 부합하는 휴일을 적용 대상 피고용인에게 제공하지 않는 경우 그 영향을 받는 적용 대상 피고용인에게 원래의 계약이나 수정된 계약의 효력발생일로 소급하여 휴일을 제공해야 한다. 적용 대상 피고용인에게 휴일을 소급해서 제공해야 하는 적용 대상 고용인은 다음과 같은 사항을 준수해야 한다.

(1) LWO에 따라 적용 대상 피고용인에게 누적되었어야 하는 유급휴일의 일수를 계산한다. 그리고 유급휴일이 누적되었다면 적용 대상 피고용인에게 적용되었을 시급에 비례하여 적용 대상 피고용인에게 현금가치(cash value)를 지급해야 한다.(과거까지 소급하므로 물가상승률 등을 감안하므로 value를 붙임)

(2) LWO에 따라 적용 대상 피고용인에게 누적되어야 하는 무급휴일의 일수를 계산한다. 그리고 적용 대상 피고용인이 받았어야 하는 추가 무급휴일의 일수를 적용 대상 피고용인에게 이미 누적된 무급휴일에 더한다.

4. 피고용인용 LWO 공고문

적용 대상 고용인은 부록 B의 피고용인용 LWO 공고문 사본을 피고용인이 자주 가는 장소의 눈에 잘 띄는 곳에 게시해야 한다.

a. 피고용인이 정기적으로 가는 중심 장소가 없더라도 적용 대상 고용인은 적용 대상 피고용인이 조정된 시급과 건강보험 수당에 대해 확실히 알도록 해야 한다. 이를 위해 각 연도 7월 1일 직후 피고용인에게 급여를 지급할 때 피고용인용 LWO 공고문 사본도 나눠주어야 한다.

b. 적용 대상 고용인은 현재의 피고용인(신규 피고용인은 채용시)에게 부록 B의 피고용인용 LWO 공고문 사본을 제공하여 LWO의 조항에 따른 권리를 알려주어야 한다.

c. 사업자는 피고용인이 자주 가는 장소의 눈에 잘 띄는 곳에 공고문을 게시해 적용 가능한 LWO 면제 사항이 있는지 알려주어야 한다.

5. 연방 근로소득지원세제(Federal Earned Income Tax Credit; EITC)

LWO 적용 대상 시 계약이나 하도급계약 개시일에서 30일 이내에 적용 대상 고용인은 모든 적용 대상 피고용인에게 EITC에 의한 권리가 무엇이 있을지 알려주어야 한다. 적용 대상 고용인은 각 연도마다 피고용인의 급여와 함께 EITC에 관한 정보를 알려주어야 한다.

6. 요건의 보고

a. 적용 대상 고용인이 되고 나서 30일 이내에 각 적용 대상 고용인은 LWO 준수증명서를 생활임금 담당자에게 제출해야 한다.

(1) 적용 대상 고용인은 모든 적용 대상 하도급업자가 LWO의 적용 대상이 된지 30일 이내에 LWO 준수증명서를 제출했는지 확인해야 한다.

(2) LWO 준수증명서는 부록 B의 양식에 따라 작성되어야 한다.

(3) LWO 준수증명서를 제출하지 않은 경우 제출될 때까지 지급이 보류될 수 있다.

b. 계약자는 다음과 같은 정보가 담긴 적용 대상 피고용인에 관한 급여대장을 작성해서 보관해야 하고 LWO 적용 대상 하도급업자에게도 그렇게 하라고 요구해야 한다.

(1) 성명

- (2) 주소
- (3) 고용일
- (4) 직무
- (5) 급여일
- (6) 각 급여 기간의 노동 시간(LWO 적용 대상 계약에 해당하는 노동 시간도 명시되어야 한다)
- (7) 급여액 및 건강보험 수당액
- (8) 유급휴일(누적분 및 사용분) 및 무급휴일(누적분 및 사용분)

c. 시가 계약을 최종적으로 이행한 이후에도 계약자와 하도급업자는 LWO 준수 여부가 입증될 수 있도록 최소 3년 동안 이 규칙에서 언급된 각종 기록을 보관해야 한다.

d. 계약자와 하도급업자는 시가 이들 기록을 검사하겠다고 요청하면 언제든지 제출할 수 있게 온전한 상태로 보관해야 한다. 적용 대상 고용인은 적용 대상 피고용인이 열람하겠다고 요청하면 언제든지 열람할 수 있게 적용 대상 피고용인의 개인 기록을 온전하게 보관해야 한다.

7. 계약자 연례 보고서

각 적용 대상 고용인은 LWO 준수 보고서를 생활임금 담당자에게 제출해야 한다. 생활임금 담당자는 보고서에 들어갈 내용과 제출 만기일을 미리 규정해둬야 한다. 시는 계약자에게 추가 보고서를 제출하라고 요구할 수 있다.

8. LWO의 준수 여부를 감독하기 위한 시의 고용인 기록 접근

LWO 적용 대상 고용인은 권한 있는 시 대리인이 LWO 준수 여부를 감시하기 위해서나 피고용인이 제기한 고발을 조사하기 위해서 현장을 방문하겠다고 요청하면 허락해야 한다. 적용 대상 고용인은 요청이 있으면 급여대장, 건강보험 수당 명세서 및 기타 LWO 준수 여부와 관련된 각종 문서의 사본을 제출해야 한다. 시는 적용 대상 고용인에게 이들 문서를 제출하라고 요청할 수 있다. 문서를 제출하지 않거나 요청한 현장 접근을 허용하지 않는 것은 LWO를 준수하지 않은 것으로 간주된다. 이렇게 LWO를 준수하지 않으면 LWO의 규정에 따른 처분을 받는다. 그리고 이와는 별도로 현장 접근이 허용되고 문서가 제출될 때까지 적용 대상 고용인의 적용 대상 계약을 종결해야 한다는 권고, 적용 대상 고용인에 대한 지급을 보류해야 한다는 권고가 나올 수도 있다.

9. 문서와 정보의 누설

LWO에 따른 행정 처리 과정에서 취득된 문서와 정보는 시 기록물이 된다. 누설은 캘리포니아 주 공공기록물법에 의해 규제 당한다. 공공기록물법에 위배되지 않는 경우 조사나 검사 과정에서 취득된 문서와 정보는 조사나 검사가 진행 중일 때에는 제한적으로 공개되어야 한다.

10. LWO 적용 대상 하도급업자

LWO 적용 대상 계약에 종사하거나 그에 따라 서비스를 제공하는 하도급업자는 면제 자격을 갖추지 못했다면 LWO를 준수해야 한다. 주계약자가 면제를 승인받았다 해도 하도급업자는 LWO의 적용 대상이 될 수 있다.

a. 주계약자는 하도급업자에게 LWO를 준수해야 하는 의무를 알려줄 책임이 있다. 계약자와 하도급업자 사이의 각 하도급계약에는 하도급업자가 LWO를 준수해야 한다는 문구가 들어가야 한다.

b. 만약 주계약자가 별개의 여러 하도급계약을 LWO 적용 시작점인 2만5천 달러 미만으로 체결한다면 생활임금 담당자는 이들 별개의 하도급계약이 LWO 적용 대상인지 여부를 결정할 수 있다.

c. 고용인이 LWO를 준수하지 않을 목적으로 노동자를 독립적인 계약자로 분류했다는 사실을 시가 적발한다면, 생활임금 담당자는 고용인에게 LWO를 준수하라고 요구하고, 고용인의 계약을 종료해야 한다고 (시의 다른 부서에) 권고할 수 있다. 생활임금 담당자는 노동자가 진정한 독립 계약자인지 여부를 결정할 때 다음의 요인을 고려할 수 있다.

(1) 해당 노동자가 시 계약의 적용 대상인 노동을 수행하는 방법을 통제할 권리나 결정할 재량권이 있는지 여부

(2) 산업이나 부문의 유사한 노동자가 해당 유형의 노동에 관례상 독립적인 계약자로서 종사하는지 여부

(3) 해당 노동자가 사업에 개인적인 서비스 이외의 어떤 실질적인 투자를 하고 있는지 여부

(4) 해당 노동자가 노동 시간과 장소를 통제하는지 여부

(5) 해당 노동자가 해당 노동에 종사하는 개인이 통상적으로 사용되는 자기 소유의 도구나 설비를 제공하는지 여부

(6) 해당 노동자가 피고용인을 고용하는지 여부

E. 행정부의 기록 보관과 보고

1. LWO 행정 기록과 보고

총무과장은 적용 대상 계약과 면제 대상 계약 목록과 접수된 고발, 결과와 결론 등에 관한 파일을 보관해야 한다. 총무과장은 시 의회의 관심을 끄는 중요한 문제에 관한 특별 보고와 권고를 할 수 있다.

2. 시 의회 보고

SDMC §22.4205에 따라 각 연도 7월 1일이나 그날 이후 가능한 최대한 빠른 날에 총무과장은 LWO가 시에 미치는 영향을 전반적으로 설명한 연례 보고서를 시 의회에 제출해야 한다.

3. 연례 LWO 시급의 조정

2007년 7월 1일부터는 직전 연도 12월 31일 이전 12개월 동안 샌디에이고 지역의 도시 소비자를 위한 소비자 물가지수의 변화를 반영하기 위해서 시급과 건강보험 수당은 상향 조정되어야 한다. 각 연도 4월 1일 이전 생활임금 담당자는 새로운 시급과 건강보험 수당을 계산한 후 시 웹사이트에 차기 회계연도 동안 적용될 시급과 건강보험 수당을 게시해야 한다.

F. 감독과 조사

이 규칙은 시가 체결한 계약에 대한 통상적이고 관례적인 행정 절차를 증대시킨다.

1. LWO 계약언어

생활임금 담당자는 표준 LWO 계약언어가 LWO 적용 대상 계약에 들어 있는지 확인해야 한다.

2. 고용인 감독

생활임금 담당자는 LWO가 준수되는지 확인하기 위한 현장 방문이나 급여대장 검토 등을 통해 적용 대상 고용인의 운영 상황을 감독해야 한다. 생활임금 담당자는 현장 방문 중 적용 대상 고용인의 임금과 수당 규정을 검토할 수 있다. 적용 대상 고용인은 생활임금 담당자가 면담, 현장 방문, 문서를 요청할 때에는 협조해야 한다. 다음과 같은 사항에 대해서도 협조가 이루어져야 한다.

- a. 고용인과 피고용인 면담을 위한 완전한 현장 접근
- b. 공식 급여대장, 근무시간표, 건강보험수당 명세서, 피고용인 정책 지침서 등 적용

대상 고용인이 LWO가 요구하는 임금 및 수당을 지급하는지, 혹은 지급해왔는지 여부를 결정하는 데 도움이 되는 각종 문서

3. 특정 문제점이나 고발에 대응하기 위한 조사

고발이 들어오거나 기타 문제점이 포착되는 경우 시는 적용 대상 고용인에게 특정 문제점이나 고발 유발 사항이 있는지 조사를 개시해야 한다. 적용 대상 피고용인이 계약자가 LWO를 준수하고 있지 않거나 보복한다는 혐의를 제기하면 시는 이 규칙에 따라 조사를 개시해야 한다.

4. 고용인이 합리적인 협조를 거부하는 경우

적용 대상 고용인이 요청받은 문서를 제출하지 않는 경우나 현장 접근을 거부하는 경우 혹은 피고용인 인터뷰 목적의 적용 대상 피고용인에 대한 접근을 거부하는 경우 등 비합리적 이유에서 협조를 거부하는 경우에는 생활임금 담당자는 적용 대상 고용인이 LWO 준수를 거부한다고 추정할 수 있다. LWO의 규정을 적용해 처분하되 이와는 별도로 생활임금 담당자는 적용 대상 고용인이 협조할 때까지 적용 대상 고용인에 대한 지급을 보류해야 한다고 요청할 수 있다.

G. 집행

1. 고용인에게 LWO 위반 공지

고발이 들어오거나 기타 문제점이 포착된 이후 적용 대상 고용인이 LWO를 준수하고 있지 않다고 결정한 생활임금 담당자는 고용인에게 30일 이내에 위반 사항이 시정되어야 한다는 점을 고용인에게 서면 공지해야 한다.

2. 처분

적용 대상 고용인이 30일 이내에 중요한 LWO 위반 사항을 실질적으로 시정했음을 입증하지 못하거나 시정할 의지가 없다면, 생활임금 담당자는 총무과장의 승인을 얻어 다음과 같은 조치를 한 가지 이상 취해야 한다.

a. 구매 담당자에게 서비스계약, 재정지원계약, 시 시설계약과 관련한 중대한 위반 사항을 알린 다음 서비스계약, 재정지원계약, 시 시설계약의 종결, 시가 계약자에게 지급한 대가(아직 제공받지 못한 부분에 해당하는 대가)의 환수를 비롯한 각종 계약 관련 처분을 취해달라고 요청한다.

b. SDMC 제2 아티클, 제2 챕터, 제8 디비전에 따라 해당 적용 대상 고용인이 향후 3년 동안, 또는 모든 벌금과 배상금을 납부할 때까지 시의 계약에 참여하는 것을 금지하는 제외 조치를 권고한다.

c. SDMC 제2 아티클, 제2 챕터, 제32 디비전에 따른 비책 결정(determination of non-responsibility???)을 요청한다.

d. 시 변호사에게 아래의 법적 처분 방안을 모색하면서 고용인에 대해 민사 소송을 제기할 것을 요청한다.

(1) 적용 가능한 부분이 있는 경우 LWO의 규정에 따라 계산된 적용 대상 피고용인의 미지급 임금과 미지급 건강보험 수당을 지급하도록 한다.

(2) 각각의 위반 건수에 대해 위반 사항이 시정되는 날까지 1일 최대 100달러의 이행강제금(?)을 시에 납부하게 한다.

3. 하도급업자에 대한 주계약자의 책임

주계약자인 적용 대상 고용인은 다음과 같은 책임이 있다.

a. 하도급업자에게 LWO를 준수할 의무가 있음 알린다.

b. 주계약자는 적용 대상 하도급업자와 하도급계약을 체결할 때마다 하도급업자는 LWO 준수 의무가 있다는 문구를 집어넣어야 한다.

c. 적용 대상 하도급업자에게 하도급업자가 되고 나서 30일 이내에 준수확인서를 제출할 것을 요구한다.

d. 적용 대상 하도급업자에 대한 시의 조사에 협조한다.

4. 피고용인의 소송 제기 권리

고용인이 LWO를 위반했다고 주장하는 피고용인은 위반 혐의를 발견하고 나서 1년 이내에 적절한 법원에 고용인에 대한 소송을 제기할 권리가 있다. 법정은 다음의 사항을 다음과 같은 사항에 대해 결정해야 한다.

a. 적용 대상 고용인이 생활임금을 지급하지 못한 경우: 시급에 따라 계산한 생활임금과 피고용인이 실제로 받은 임금액의 차액과 그 이자

b. 적용 대상 고용인이 건강보험 수당을 지급받지 못한 경우: 건강보험 수당률에 따라 계산한 건강보험 수당과 피고용인에게 실제로 적용된 건강보험 수당률에 따라 계산한 건강보험 수당의 차액과 그 이자

c. 피고용인이 LWO의 규정에 따라 권리를 행사했는데 고용인으로부터 보복을 당하는 경우: 원상회복, 미지급 급여 지급 등을 비롯한 법원이 적절하다고 판단하는 구제 처분

d. 이 디비전을 의도적으로 위반하는 경우: 법원은 고용인이 당초 지급해야 하는 금액의 3배에 해당하는 금액을 벌금으로 부과한다.

e. 합리적으로 계산한 변호사 수수료와 비용은 민사 소송에서 패배한 쪽이 부담하는 것을 원칙으로 한다.

5. 보복 금지

LWO 준수 여부를 조사하는 과정에서 피고용인이 LWO가 준수되지 않았다는 혐의를 제기하거나 정보를 제공하고 협조했다는 이유로 고용인이나 고용인의 대리인으로부터 보복을 당해서는 안 된다. 만약 피고용인이 (a) LWO가 준수되지 않았다는 혐의를 제기한 60일, 정보를 제공한 60일, LWO 준수 여부에 관한 조사에 협력한 60일 이내에, (b) 고용인이나 고용인의 대리인으로부터 (c) 이 디비전(division)에서 금지하는 모든 관행에 반대했다는 이유로, 이 디비전과 관련된 소송 절차에 참여했다는 이유로, LWO에 의거하여 합법적인 수단으로 자기의 권리를 집행할 것을 주장하거나 모색했다는 이유로, (d) 고용 계약 종결, 좌천이나 강등, 급여 삭감, 차별 대우 등 고용인이나 고용인의 대리인이 강제하는 각종 불이익 조치를 받는다면, (e) 그런 조치는 피고용인의 참여에 대한 보복으로서 취해진 것으로 추정되고 이 규칙을 위반한 것으로 간주된다.

H. 피고용인의 고발 처리

1. 피고용인의 고발

고용인에 의한 LWO 조항 위반 혐의를 제기한 피고용인은 생활임금 담당자에게 그 내용을 보고할 수 있다. 고용인이 LWO 준수 여부를 놓고 고발하는 부록 A와 B에 실린 피고용인은 LWO 고발 양식에 따라 생활임금 담당자에게 고발 내용을 서면으로 제출할 수 있다.

2. 보복 혐의에 대한 고발

LWO에서 금지하는 보복(예를 들어 고용 계약의 종결, 임금이나 수당의 삭감, 노동 조건의 악화 등)을 당했다고 주장하는 피고용인은 보복 혐의에 대해 부록 A와 B에 실

린 LWO 고발 양식에 따라 생활임금 담당자에게 고발 내용을 서면으로 제출할 수 있다.

3. 조사 진행 중 비밀 보장

캘리포니아 주 공공기록물법에 위배되지 않는 경우 고발인과 증인의 신원을 비롯해서 시가 고발을 조사하는 과정에서 입수한 정보와 문서는 조사 진행 중에는 비밀 보장, 공개가 면제의 대상이 되어야 한다.

4. 고용인 고발에 대한 조사

피고용인의 서면 고발이 접수되자마자 시는 조사에 들어가 LWO 요건 위반 혐의가 있는지 밝혀야 한다. 조사가 완료되면 생활임금 담당자는 해당 피고용인에게 그 결과를 통지해야 한다.

5. 피고용인의 고발에 대한 조사 결정

시는 30일에서 60일 이내에 피고용인의 고발에 대한 조사를 완료해야 한다. 만약 60일 이내에 조사를 완료할 수 없다면 생활임금 담당자는 해당 피고용인에게 조사 상황에 대해 통지하고 조사가 완료될 때까지 30일마다 정기적인 상황 보고서를 제출해야 한다.

6. 조사 완료 이후 추가 정보의 제출

조사가 완료되면 생활임금 담당자는 총무과장의 승인을 얻어 적용 대상 피고용인은 물론 적절하다는 판단이 들면 적용 대상 고용인에게도 조사 결과를 통지해야 한다.

a. 피고용인이나 고용인이 생활임금 담당자가 통지한 조사 결과에 대해 재고를 요청할 수 있다. 단, 새로운 정보가 발견되는 경우에만 재고 요청이 가능하다. 재고 요청을 할 때에는 조사 결과에 대한 통지를 받은 날에서 30일 이내에 생활임금 담당자에게 재고 요청서를 제출해야 한다.

b. 재고 요청과 새로운 정보가 30일 기한 이후에 제출된다면 기존 조사 결과를 재검토할지 여부는 전적으로 생활임금 담당자의 재량에 속한다.

7. 피고용인에 대한 금액의 지급

고용인이 LWO를 준수하기 위해서 피고용인에게 수정된 급여 및 수당을 지급하는 경우 시가 통지한 기한 이내에 전체 금액을 한 번에 지급해야 한다.

부록 A

* 현행 시급

발효일	현금임금 + 건강보험 수당		전액 현금 임금
2010 7.1~2011 6.30	시간당 11.00달러 +	시간당 2.20달러	시간당 13.20 달러
2009 7.1~2010 6.30	11	2.20	13.20
2008 7.1~2009 6.30	10.58	2.12	12.70
2007 7.1~2008 6.30	10.34	2.07	12.41
2006 7.1~2007 6.30	10.00	2.00	12.00

부록 B

* 생활임금 조례 통지 및 양식

아래의 목록은 이 규칙과 함께 사용되도록 시가 승인한 것이다. 이 규칙에서 통지 및 양식을 사용해야 한다고 언급한다면 부록 B에 실린 현재 버전만이 사용될 수 있다.

(이하 생략)