

연구총서 2008-18

생활임금운동과 노동조합

황선자 · 이 철

한국노총 중앙연구원

발간사

1970년대와 80년대에 많은 미국인들은 실질임금의 감소, 실업, 고용 불안을 경험하였다. 최저임금의 실질가치는 계속 감소했으며 노동빈곤층의 비율은 높아졌다. 이러한 상황에 대한 대응책의 일환으로 1994년 볼티모어 시에서 생활임금운동이 시작된 이래로 미국의 생활임금운동은 다양한 방식으로 여러 지역에 걸쳐 확산되었다.

미국의 생활임금운동이 가진 매력은 다양한 집단들 사이의 광범위한 연합을 형성하여 노동운동과 사회운동의 연대를 통해 운동이 전개된 점이다. 미국의 생활임금운동은 노동조합, 지역운동단체, 종교계, 진보정당 등이 연합하여 전개하였고, 이를 통해 경제민주주의를 향한 폭넓은 기반을 넓혔다.

신자유주의적 정책개혁으로 인한 노동운동의 약화, 노조조직률의 하락과 조합원의 감소 등 전반적인 노동운동이 침체기를 겪고 있던 상황에서 미국의 생활임금운동 경험은 기존의 노조에서 볼 수 없었던 조직적 토대를 형성하고, 이전의 노동운동과는 달리 근본적으로 노동운동을 혁신하고 변화시킬 수 있는 잠재력을 보여준 중요한 계기가 되었다.

한편, 80년대와 90년대를 걸쳐 성장했던 한국의 노동운동은 노조 조직률의 감소, 저임금, 비정규직 노동자의 양산, 노동자간 양극화의 심화, 기업의 울타리에 가로막힌 노조운동, 노동운동의 영향력 감소, 노조간부의 고령화 등 여러 가지 어려움에 봉착해있다. 이러한 난제들을 극복하기 위해 한국의 노동 진영도 여러 실험들을 모색하고 시도하고는 있지만 큰 성과를 거두지는 못하고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 저임금 노동자에 대한 보호와 노조 조직화 및 재활성화

전략으로서 생활임금 도입과 생활임금운동을 다루고 있는 이 연구보고서는 시의적절해 보인다. 이 보고서는 생활임금운동의 전개와 생활임금의 효과, 그리고 다른 빈곤대책들과의 관계를 주요 쟁점별로 다루고 있다. 또한 노동자의 생활수준 향상과 조직화를 위한 지역차원의 노동-사회단체간 협력의 모델을 제공하고 있는 미국의 생활임금운동 사례 분석을 통해 생활임금운동에 대한 노동조합의 참여, 생활임금운동을 통한 노조의 조직화와 노동운동의 재활성화 전략의 가능성 등에 대한 내용을 담고 있다.

아무쪼록 이 연구보고서가 저임금 노동자들을 보호하고 노동운동 위기를 극복하기 위해 여러 실험을 시도하고 대안을 모색하고 있는 한국의 노동운동에 도움이 되기를 바라며, 마지막으로 본 연구보고서의 내용은 연구자들의 개인적인 견해로서, 한국노총의 공식적 입장과 다를 수 있다는 점을 양지하기 바란다.

2008년 12월

한국노동조합총연맹

위원장 장석춘

목 차

I. 서론: 문제제기	1
-------------------	---

II. 생활임금 개요	6
-------------------	---

1. 생활임금운동의 전개	6
1) 생활임금운동의 발생 배경	6
2) 생활임금운동의 영역 확대	10
3) 생활임금운동과 공공계약정책	15
4) 생활임금운동과 노동조합의 결합	19
2. 생활임금의 효과	24
1) 생활임금법의 효과	24
2) 생활임금의 경제적 효과	26
(1) 생활임금과 고용	26
(2) 생활임금과 빈곤	31
(3) 생활임금과 지방정부의 예산지출	32
(4) 생활임금과 경제발전	38
3) 임금하한의 상승과 기업의 대응	40
3. 생활임금법과 다른 빈곤대책과의 관계	43
1) 생활임금과 최저임금	43
2) 생활임금과 일반임금	45

3) 생활임금과 근로소득보전세제	46
4. 생활임금의 결정과 수준	48
1) 생활임금의 의미	48
2) 생활임금결정방법과 생활임금수준의 비교	51
3) 생활임금과 최저임금 수준의 비교	56

III. 미국의 생활임금운동 사례검토

1. 미국의 생활임금운동	58
1) 생활임금운동에 대한 이론적 논의	60
(1) 정치적 기회구조(Political Opportunity Structure)	61
(2) 프레임링 과정(Framing Process): 공적 논쟁의 형성	62
(3) 동원 구조: 연합 형성(Coalition Building)	64
(4) 동원 구조: 풀뿌리 행동(Grassroots Action)	67
(5) 동원 구조: 지속적인 행동주의(Ongoing Activism)	67
2) 미국 주요 도시의 생활임금캠페인 분석	68
(1) 광범위한 프로젝트의 부분으로서 생활임금캠페인	68
(2) 강한 반대에 의해 강화된 생활임금캠페인	84
3) 사례분석 요약 및 소결	92
2. 미국의 생활임금캠페인과 노동운동	97
1) 연합 형성: 노동-공동체 동맹 형성과 노조의 정치활동 강화 ..	97
2) 생활임금과 새로운 조직화: 조직화를 위한 직접 연계	101
3) 지역노동조합협의회 재활성화	105

IV. 생활임금운동에 대한 평가와 시사점

109

1. 생활임금운동의 성공 이유..... 110
2. 생활임금운동의 평가와 시사점: 노동운동의 재활성화를 중심으로.. 112

참고 문헌..... 117

표목차

<표 2-1> 생활임금조례의 경제적 효과.....	34
<표 2-2> 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족의 생활임금예산.....	53
<표 2-3> 메릴랜드 주의 연간 가족 자활 기준.....	56
<표 2-4> 생활임금과 최저임금에 따른 연 노동자소득 비교.....	57
<표 3-1> 생활임금 캠페인에 의해 형성된 상시적 연합과 새로운 조직.....	66
<표 3-2> 미국 주요 도시의 생활임금 캠페인 요약.....	91

I. 서론: 문제제기

1994년 12월 미국 볼티모어에서 ‘작지만, 의미 있는’ 사건이 일어났다. 이른바 ‘생활임금’(Living Wage) 캠페인이 그것이다. 미국노동총연맹-산별노조회의(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO) 볼티모어 지역 활동가들과 지역 교회, 소수민족 단체 등 도시의 여러 조직들이 연합하여 저임금 노동자 생활임금 확보를 위한 운동을 시작했다. 이 운동은 승리하여, ‘지방정부와 거래관계를 맺고 있거나 재정지원을 받는 민간업체는 연방정부가 정한 법정 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다’고 명시한 생활임금 조례를 쟁취했다. 볼티모어의 선구적인 승리 이후 미 전역에 걸쳐 140여 지방자치단체가 다양한 형태의 생활임금 조례를 통과시켰고, 많은 지방자치단체에서 생활임금조례를 제정하는 운동이 진행되고 있다.

미국에서 생활임금운동은 노동운동에 많은 영향을 끼쳤다. 첫째, 생활임금캠페인은 미국의 노동운동이 일반적으로 등한시했던 저임금 노동자들에게 실질적인 도움을 주었을 뿐만 아니라 기존의 조직노동자들의 노동권을 유지하고 확대하는 데에도 큰 이점을 주었다. 미국의 노동조합운동은 생활임금운동이 활발히 전개되기 전에는 실질적으로 저임금 장시간 사업체(sweatshop) 노동자들을 조직화하지 못했으며, 대부분의 최저임금 노동자들을 조직화하는 데에도 어려움을 겪고 있었다. 노동운동이 사회정의의 위한 투쟁이라고 한다면, 노동운동은 기득권을 가진 기존의 조직된 노동자들뿐만 아니라 가장 열악한 환경에 처한 밑바닥의 노동자들을 대변하고 이들을 위

해 개입할 필요가 있을 것이다. 미국의 생활임금운동은 기존의 조직노동자들과 노동조합운동이 이러한 점을 새롭게 인식하게 만드는 하나의 계기가 되었다.

둘째, 생활임금캠페인은 종종 오늘날 미국의 거의 모든 노조에서 찾아보기 힘든 에너지, 기쁨의 소동(excitement), 사명감 등을 생성시키는 운동이었다. 이러한 생활임금운동의 매력으로 인해 미국의 생활임금운동 참가자들은 종종 대중의 상상력을 사로잡는 혁신적이고 전투적인 운동전술을 채택하고 발전시킬 수 있었다.

셋째, 생활임금운동이 다른 무엇보다도 노동운동 진영에 영향을 미친 점은 다른 운동조직과 다양한 사회운동들과의 연대를 형성한 경험이었다. 예를 들어 저임금 노동자를 위한 저임금 장시간 사업체 반대운동은 노동 이슈에 초점을 둔 운동이었지만, 참가자들의 대다수는 학생들이었다. 대다수 생활임금캠페인의 경우도 노동자들의 임금을 인상하는데 초점을 둔 운동이었지만, 이는 전통적인 노동조합운동의 전략과는 다른 것이었다. 생활임금조례를 제정하기 위해 형성된 연합은 노동조직, 지역공동체, 종교단체를 한데 접목시킨 유기적이고 화학적인 융합물이었다. 그리고 이러한 연합의 이슈와 활동들은 하나로 범주화하기에 어려울 정도로 철저하게 상호 침투적이었다는 점에서 단순한 동맹을 넘어서는 것이었다.

지난 15년 동안 미국의 생활임금운동은 경제정의와 사회정의의 문제를 다시 생각하게 만드는 폴뿌리 운동들 중 가장 중요한 징후적 운동의 하나로서 등장하였다. 신자유주의적 정책개혁으로 인한 노동운동의 약화, 노조조직률의 하락과 조합원의 감소 등 전반적인 노동운동이 침체기를 겪고 있던 미국의 노동 진영은 이러한 어려움을 해소할 수 있는 해결책이 필요했을 뿐만 아니라 노동자를 방어하고 자신들의 힘(power)을 발휘할 수 있는 능력을 개발해야 했다. 이러한 상황에서 미국의 생활임금운동 경험은 기존의 노조에

서 볼 수 없었던 조직적 토대를 형성하고, 이전의 노동운동과는 달리 근본적으로 노동운동을 혁신하고 변화시킬 수 있는 잠재력을 보여준 중요한 계기가 되었고, 미국의 노동자 운동은 새롭게 꽃을 피우고 있던 생활임금운동에서 지속적으로 중요한 역할을 수행하였다.

한편, 우리나라의 상황도 별반 다를 것이 없다. 1997년 경제위기 이후 세계화 흐름으로의 급속한 편입과 신자유주의 경제정책의 급진적 추진에 따라 노동비용 절감에 초점을 둔 노동시장 유연성이 강화되었다. 이에 따라 비정규직이 확대되는 등 양질의 일자리가 줄어들고 고용불안이 심한 저임금 일자리가 늘어나고 있다. 그리고 개발시대부터 전개되어 온 수출·대기업 중심의 경제구조 및 산업정책에 따른 대기업과 중소기업간의 불평등관계가 IMF 이후 더욱 견고한 형태로 고착화되면서 기업규모간 양극화가 심화되고 있다. 이에 따라 고성장·고부가가치 산업의 독과점 대기업은 높은 임금을 지불하고, 저성장·저부가가치 산업의 중소기업 및 하청기업들은 낮은 임금을 지불하며, 소수 대기업을 제외한 다수의 중소기업에서 비정규직의 고용이 확산되었다. 고용형태와 기업규모 등에 의한 노동시장 양극화에 따라 소득불평등이 빠른 속도로 진행되면서 노동자간 임금격차가 커지고 양질의 생활(decent living)을 누릴 수 없을 정도로 낮은 임금을 받는 저임금 노동자들이 점차 증가하고 있다.

상황이 이러함에도 불구하고 한국의 노동운동 진영은 문제해결을 위한 근본적인 대응책 마련에 둔감할 뿐만 아니라 이미 인지하고 있는 문제점—저임금, 미조직, 비정규직, 여성 노동자들을 배제하는 남성, 정규직 노동자 중심의 닫힌 노동자운동 등—을 개선하기 위한 활동조차 소극적이다. 우리나라의 생활임금운동의 경우에도 진보정당, 노동조합 및 빈곤운동단체의 사업으로 거론된 지 얼마 되지 않아 이제 막 첫 발을 내딛고 있는 정도이며, 생활임금운동이나 생활임금운동과 노동조합과의 관계에 대한 연구 역시 거

의 진행되지 않은 실정이다. 이러한 점을 고려해볼 때 생활임금 개념에 대한 이해와 생활임금운동에 대한 연구는 현 시점에서 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다.

따라서 이 연구는 저임금 노동자에 대한 보호 방안의 하나로서 생활임금 도입과 생활임금운동을 다루고자 한다. 아울러 노동자의 생활수준 향상과 조직화를 위한 지역의 노동-사회단체간 협력의 모델을 제공하고 있는 미국의 생활임금운동 사례 분석을 통해 생활임금운동에 대한 노동조합의 참여, 생활임금운동을 통한 노조의 조직화와 노동운동의 재활성화 전략의 가능성을 살펴볼 것이다.

이 연구보고서의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 생활임금운동의 전개와 효과, 다른 빈곤대책들과의 관계, 생활임금의 결정방법과 수준에 대해 주요 쟁점별로 다루고 있다. 1절에서는 생활임금운동의 발생배경과 영역의 확대, 생활임금과 같은 공공계약정책관련 연방법률, 그리고 노동조합의 생활임금 정책에 대해 살펴보았다. 2절에서는 고용, 빈곤, 지방정부의 예산지출, 경제발전의 측면에서 생활임금의 효과를 살펴보고, 임금하한 상승시 기업의 대응방법에 대해 살펴보았다. 3절에서는 최저임금, 일반임금, 근로소득보전제 등 다른 빈곤대책과 생활임금의 관계에 대해 살펴보았다. 4절에서는 생활임금의 의미, 결정방법과 지역별 생활임금수준에 대해 살펴보고, 최저임금 수준과 비교하였다.

3장은 미국의 생활임금운동 사례를 사회운동론적 시각을 통해 분석하고, 미국의 생활임금운동과 노동조합운동과의 관계를 살펴보았다. 1절에서는 생활임금운동에 대한 사회운동론적 논의와 이를 바탕으로 대표적인 생활임금 캠페인 사례를 분석하였다. 2절에서는 연합 형성을 통해 생활임금운동에 대한 노조의 참여를 활성화시키는 전략과 생활임금과 노조의 조직화, 생활임금운동과 노동운동의 재활성화 등을 살펴보았다.

4장은 이상의 논의를 바탕으로 생활임금운동에 대한 전반적인 평가를 내리고 생활임금운동이 성공한 이유와 생활임금운동의 시사점을 노동운동의 재활성화의 측면을 중심으로 제시하였다.

II. 생활임금 개요

1. 생활임금운동의 전개

1) 생활임금운동의 발생 배경

생활임금운동은 미국의 경제정책 및 도시개발정책으로 인해 과급된 사회·경제적 문제를 보다 적극적으로 해결하는 방안으로 시작되었다. 국가의 경제정책으로 인해 발생한 빈부격차의 증가, 임시직 노동력(temporary workforce)의 증가, 대규모 일시해고(layoffs)의 발생, 실질 임금의 하락, 노조조직물의 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 확산되었다.

임금의 변화추이를 살펴보면, 미국에서 관리직이 아닌 직종의 시간당 평균임금은 1973년에 15.71달러로 최고로 올랐다가, 1990년대 후반에 약간 오른 것을 제외하고는 전반적으로 지속적으로 감소하거나 정체되었다. 2001년에 비관리직 시간당 평균임금은 14.31달러였다(Pollin, 2005). 최저임금의 구매력(purchasing power) 역시 1968년에 정점에 올랐다가 1980년대부터 지속적으로 하락하였다. 1996년에는 최저임금이 시간당 5.15달러로 인상되었지만 최저임금의 구매력은 1968년과 비교해서 30%나 하락하였다(Reynolds and Kern, 2003). 그리고 2006년 최저임금의 가치는 1955년 이래로 가장 낮은 수준이었다(Bernstein and Shapiro, 2006). 이와 같이 지난 30년간 임금이

정체되고 실질 최저임금이 하락한 것과는 반대로 같은 기간 동안 미국 경제와 노동자의 생산성은 크게 성장해왔다(Reynolds and Kern, 2003). 과거 강력한 노동운동 덕택에 임금과 최저임금은 GDP와 노동자의 생산성 증가에 따라 지속적으로 상승했지만, 지난 30년 동안에는 이러한 일이 일어나지 않았던 것이다. 2001년에 노동자 생산성은 최저임금이 정점이었던 1968년보다도 약 80%이상 높았다. 만약 최저임금이 노동자의 생산성을 반영하여 인상되었다면, 오늘날 최저임금은 적어도 14.65달러가 될 것이다(Pollin, 2005).

지난 30여년 동안 미국의 빈부 격차는 심화되었고, 1970년대와 1980년대 사이에 대부분의 미국인들은 실질 임금과 이익 감소, 실업, 경제 불안정성 증가를 경험하였다. 1968년 이래 최저임금의 실질가치는 계속 감소했으며 취업자 계층 내 빈곤층의 비율이 점점 높아졌다. 이러한 현상은 경기가 좋아지든 나빠지든 상관없이 심화되는 양상을 보였다. 더욱 심각한 것은 계층간 소득불평등이 지속적으로 증가했다는 사실이다. 1979년부터 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 보였다(안성민, 2007). 크루그만에 따르면, 1970년대 후반 이래로 미국의 소득 최상위 1%의 소득은 두 배로 증가한 반면, 95%의 사람들은 1년에 1% 이하로 올랐다(Krugman, 2006a). 현재 미국의 중간계급과 부자들간의 격차는 1920년대 이래로 가장 많이 벌어졌다(Krugman, 2007).

미국에서 3,600만 명(전체 인구의 12%)이 시간당 9달러 이하의 소득을 벌고 있고 연방 빈곤선(poverty level) 이하의 삶을 살고 있다(Luce, 2002; Shulman, 2003; Quigley, 2003). 연방빈곤선은 빈곤수준을 지나치게 낮게 측정하고 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 있다(Quigley, 2003).

경제가 악화되고 연방으로부터의 지원이 감소함에 따라 시와 주는 자체적인 프로그램을 만들고 경쟁적으로 자금을 확보하기 위해 노력을 기울였다. 시는 자금확보를 위해 더욱 사기업을 강조하게 되었고, 이로 인해 지자체는 기업들의 의지에 더욱 크게 영향을 받게 되었다. 특히 도시개발의 목적이 크게 변화되었는데, 공-사 벤처를 세워 빈곤문제를 해결하고 평등한 지역공동체를 만드는 것으로부터 ‘친기업’ 환경을 창출하고 지역시장을 확장하는 것으로 변화되었다. 도시들은 일자리, 부, 세입을 창출하고 유지하기 위해서 민간기업의 유인, 유치 경쟁을 하였고, 이를 위해 기업들의 생산비용을 낮추는 정책을 실시했다. 시는 기업에게 유리한 환경을 조성하기 위해 노조조직화 억압, 임금 삭감, 실업수당 감소, 낮은 세금, 인센티브 제공 등의 정책을 실시했다. 어려운 경제적 시기에, 기업유치를 통해 실업문제를 해결하려고 했던 시의 이러한 정책들로 인해 공공 보조금이 일자리의 창출보다는 민간기업의 투자에 이용되는 등 기업들에 의해 남용되는 문제를 발생시켰다(강원노동문제 연구회, 2005).

이에 따라 공공정책을 통해 저임금노동자들의 임금 등 근로조건을 향상시키기 위한 움직임이 나타났고, 이의 대표적 사례가 생활임금운동이다. 1980년대 중반에서 1990년대 초반, 지역사회 조직들 사이에 일자리의 창출 및 취약계층의 일자리 접근과 같은 요구조건(requirements)을 도시 보조금, 개발 감세, 또는 시 계약과 연결시키는 방안이 광범위하게 논의되었다.

연방 실질 최저임금이 1980년대부터 가파르게 하락하여 연방 최저임금의 구매력이 하락하고, 지방 정부들이 공공서비스를 하도급에 맡기는 등 사유화 추세가 강화되었다. 대부분의 하도급 계약이 입찰비용에 기초해서 결정

되기 때문에, 입찰기업들은 저임금에 기초해서 경쟁하는 경향이 있다. 지방 정부들이 빈곤 임금을 지불하는 기업과 계약을 체결함으로써 지방 정부 자체가 저임금 일자리를 발생시키는 주요 원인이 되었다. 이에 따라 지역에서 노조와 지역사회 활동가들은 노동자들의 임금을 올리기 위한 전략을 모색해 왔고, 1994년 볼티모어에서 시작되어 세력을 구축해 온 지역 노조 지도자와 협력자들은 전국에 걸쳐 생활임금조례의 제정에 착수했다. 생활임금조례는 그 지역의 경제 및 정치적 상황에 맞추어 제정되었지만, 기본적으로 납세자의 세금이 빈곤수준 일자리를 위해 자금을 지원하는데 사용되어서는 안된다는 원칙에 기초하고 있다(Tilly, 2004). 즉, 주나 시, 그리고 군 정부는 빈곤 수준의 임금을 지급하는 도급업자와 조달계약을 체결하거나 이들 기업에게 보조금을 지원하거나 감세 혜택을 주어서는 안된다는 것이다. 이에 따라 생활임금운동은 공공기금으로부터 이익을 얻는 민간기업에 고용되어 있는 노동자들에게 연방이나 주 최저임금 수준 이상의 임금을 지급하도록 요구한다.

생활임금 요구는 세금이 어떻게 사용되고 공공자금에 의해 어떤 유형의 일자리가 창출되어야 하는지에 대한 지역사회의 가치를 적극적으로 주장하는 것이다. 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 것이다.

이러한 생활임금 캠페인은 과거 30년 동안 정책 결정을 지배해왔던 신자유주의적 정치경제에 대한 직접적인 도전이었다. 신자유주의적 정책들은 사회적, 경제적 문제들을 해결하는데 있어 시장이 정부의 개입보다 낫다는 일반적인 인식, 즉 구체적으로는 사유화, 세금 감면, 인원감축, 탈규제, 외주를 그 특징으로 한다. 미국에서 많은 도시와 주에서 산업에 적용하는 주요한

경제발전 정책들은 기업들에게 최대한의 세금우대(tax breaks)와 낮은 노동 비용을 제공하는 것이었다. 이러한 맥락에서 140개의 지방자치체에서 제정된 생활임금조례는 신자유주의적 정치경제에 대한 강력한 반격이라고 볼 수 있다(Gertner, 2006).

2) 생활임금운동의 영역 확대

현대적인 생활임금운동이 1994년 볼티모어에서 시작했지만, “생활임금”이란 용어와 생계 가능한 임금(livable wage)을 위한 노동자의 투쟁의 기원은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다(Luce, 2002).

현대 생활임금운동은 1994년 메릴랜드주 볼티모어시에서 첫 승리를 획득했는데, AFL-CIO의 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 6.10달러를 지불해야 하고, 1999년까지 연방 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다고 규정한 생활임금 조례를 제정하는 성과를 얻었다. 이는 당시 연방 최저임금인 4.25달러보다 2달러가 많은 금액이었다.

볼티모어 시에서의 선구적 생활임금조례의 제정 이후, 생활임금운동은 빠른 속도로 전 미국으로 파급되어 2004년 중반까지 120개 시, 군, 학교위원회(school board), 대학(colleges, universities) 등에서 다양한 형태의 생활임금조례가 제정되었고, 118개에서 전개 중에 있다(ARCON, 2004). 그리고 최근에는 140개 이상의 캠페인들이 조례를 제정하는데 성공하였다(Living Wage Resource Center, 2006). 생활임금조례의 제정은 경비원, 가정 건강 돌봄 노동자, 수위, 폐기물 관리 노동자, 주차 요원 및 식품 공급 노동자 등 저임금 노동자의 임금을 인상시켰다.

지역 투표(local ballot referendum)를 통해 제정되었던 정부 기관(governing bodies)에 의해 채택된 법률을 통해 제정되었던 보통 생활임금 조례는 주, 시나 군과 계약을 맺거나 세액 경감이나 경제발전 보조금 지원 등의 형태로 공공 세금으로부터 이익을 얻는 고용주에게 적용된다. 생활임금운동은 연방 빈곤선이나 연방최저임금보다 높은 수준의 임금하한(wage floors)의 설정을 통해 저임금노동자의 임금을 높이고, 지방정부와 계약을 맺는 민간기업들이 저임금 경쟁을 하지 않도록 막는 것에서 더 나아가 다양한 영역으로 확대되고 있다. 이를 네 가지 범주로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 생활임금법이 제대로 준수되고 있는지 감시하여 집행하도록 만드는 조치들을 강화해왔다. 이와 같은 조치에는 감시 방법의 결정, 이 법의 준수 여부를 감독하는 유급직원의 요구, 청문 및 진정 과정(hearing and complaint process)에의 개입 등이 있다.

둘째, 생활임금운동은 생활임금조례의 적용범위를 확대하기 위해 노력해왔다. 생활임금법이 적용되는 기업규모의 경계를 낮추거나 적용범위를 도급업자(contractors)에서 보조금 수령자로 확대하고, 생활임금조례가 적용되는 지역을 확대하며, 대학이나 사업자 연합과 같은 민간부문 관계자의 동의를 얻어 이들에게도 적용하는 등 적용범위를 확대해왔다. 일례로 샌프란시스코와 뉴 멕시코는 전 도시에 생활임금법이 적용되었다. 그리고 초기에는 많은 조례가 지방정부와 조달계약을 맺은 도급업자에게 고용된 노동자들로 적용범위를 제한하였으나, 현재는 많은 생활임금법이 지방정부의 서비스 도급업자와 경제발전보조금을 지원받는 기업들에게 적용하고 있고, 나아가 일반 민간기업으로까지 확대시켜 나가고 있다. 그리고 일부 지역의 조례는 보조금을 받는 회사에 입주해 있는 기업(tenants)과 하도급업자, 즉 공공보조금으로 건설된 쇼핑몰에 입주하고 있는 상점이나 감세된 사무실 건물에 위치

하고 있는 건물청소부 도급업자(janitorial contractor)에게까지 생활임금 적용을 확대하는 등 한 단계 더 나아간 내용을 포함하고 있다.

버클리과 산타모니카에서는 생활임금의 개념을 훨씬 더 확대하여, 고도로 발전된 해안 관광지역에서 대형 민간업체를 운영하는 고용주에게 생활임금의 준수를 요구하고 있다. 높은 이익을 올리는 호텔과 음식점들이 모여있는 이들 지역은 많은 세금이 투자되고 집중적인 관광객 장려로 이익을 얻어온 반면, 수 천명의 저임금 가정부, 웨이터의 조수(busboy), 접시닦는 사람, 주차요원을 고용하고 있는데, 이들 가운데 대다수가 정부 보조금을 받을 자격이 될 정도로 빈곤하다. 2000년 7월, 캘리포니아 산타모니카 시정부는 생활임금조례를 시의 도심 관광지구에 있는 대형 민간업체들에게까지 확대적용하게 되었다. 이에 따라 호텔, 식당 및 소매업에 종사하는 수 천 명 이상의 노동자들이 시간당 10.50달러와 의료혜택이나 시간당 12.25달러의 임금을 받게 되었는데, 기존의 생활임금운동이 정부부문 종사자들만을 대상으로 했던 데 비해 산타모니카 캠페인은 적용대상을 정부청사 밖의 민간부문으로까지 확대하려 했다는 점에서 주목을 받았다. 그러나 이 조례가 민간부문으로까지 확산되는데 반대하는 사업주연합(business coalition)이 2002년 11월 조례반대 운동을 조직해 찬반간 뜨거운 공방이 펼쳐진 결과 결국 50.98대 49.02의 근소한 차이로 조례 제정이 무산되었다. 조례의 민간부문 확산을 위한 산타모니카에서의 운동이 결국 실패로 돌아가기는 했지만 이 운동은 생활임금운동의 새로운 전환을 위해 매우 중요한 이정표가 되었다.

2003년에는 뉴멕시코의 산타페 시정부가 생활임금조례의 보편적 적용, 즉 시 경계(city borders) 내에서 25인 이상을 고용하고 있는 전 업체는 2004년부터 시간당 최저 8.50달러의 생활임금을 노동자들에게 지급해야 한다고 규정함으로써 생활임금운동의 새로운 이정표가 되었다. 대도시 샌프란시스코도 시위원회 투표를 통해 시내의 거의 모든 노동자들에게 적용되는 시간당

8.50달러의 생활임금조례를 확정했다. 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 10.25달러의 생활임금을 지급하도록 만들었다.

셋째, 생활임금운동은 생활임금의 수준을 더 높이는 것은 물론 의료보험, 유급휴가 등의 복리후생(benefits), 노동평화(labor peace)나 기타 노사관계관련 조건, 지역사회 고용 등의 조항을 추가함으로써 내용을 심화시키기 위해 노력해왔다.

임금하한을 설정함으로써 입찰업자들간 저임금 경쟁을 막는 것과 더불어, 일부 생활임금법은 시가 조달계약시 예상된 계약자의 노사관계를 고려하도록 요구하는 노동평화 조항을 포함하고 있다. 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 그것이다. 생활임금조례는 다양한 방법으로 반노조적 고용주를 제외하거나, 노조조직화를 촉진하거나 용이하게 하는 조항들을 부가하고 있다¹⁾.

1) 미국에서는 노동조합에 관한 모든 사항은 연방법에 의해 전국노동관계위원회(NLRB: National Labor Relation Board)가 주관한다. 연방 노동관계 최고기관인 NLRB는 노조를 결성하려 할 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

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 주장한다(Reynolds and Kern, 2002).

넷째, 일부 지역의 생활임금운동 연합은 최저임금의 인상, 기업의 책임강화 등과 같은 다른 종류의 노동시장에 대한 정부규제를 요구하고 있다. 예를 들면, 보스턴주에서 생활임금을 획득하기 위해 연합을 결성한 ‘즉각 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 있다(Tilly, 2004).

한편, 일부 조례들은 기업들이 대중에게 기업의 고용, 임금, 복리후생 상황에 대해 보고하도록 요구하고, 지방 정부들이 스스로 조달계약 및 기업에 대한 경제발전 인센티브와 관련된 공공지출(public spending)에 대해 상세히

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 2주일이 지난 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.

밝히도록 하고 있다.

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 있다(춘천노동복지센터, 2005).

3) 생활임금운동과 공공계약정책

미국의 생활임금운동은 볼티모어 생활임금조례 제정 이후 세력을 확산하며 전개되어 왔고, 중요한 지역공공정책의 방향이 되어왔다(Bergen et al., 2007). 생활임금운동은 임금인상을 위해 투쟁하는 것 이상의 것이다. 생활임금운동은 납세자의 세금으로부터 이익을 얻는 기업들에게 공공기금으로 인한 혜택에 따른 책임을 요구하는 것이다.

현대 생활임금운동의 역사가 길지 않지만, 공공계약정책을 통해 기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가하는 것은 새로운 현상이 아니다. 생활임금정책은 정부조달 권한의 집행 시 조건(requirements)을 부가하는 미국 연방 정부의 오래되고 확립된 전통에 기초하고 있다. 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 있다.

이 가운데 행정명령²⁾ 11246은 연방정부와 조달계약을 체결하는 민간사업

2) 행정명령(executive order)은 미국 대통령의 지침(directive)을 의미하며, 다른 국가의 법령

자에게 적극적 조치(affirmative action)³⁾를 시행하도록 요구하고 있다. 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 있다(장지연외, 2006). 행정명령 11246은 “연방정부로부터 일정금액 이상의 용역 계약을 받는, 일정규모 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 있다. 즉 기업이 자발적으로 채용과 승진, 그리고 고용의 총량 측면에서 소수자를 위한 목표치를 설정할 것을 요구한다. 이 프로그램은 인종, 성, 피부색, 종교, 출신국가, 장애 및 월남전 참전과 같은 다양한 범주의 차별을 다루고 있는데, 특히 인종과 성의 문제에 초점을 두고 있다.

데이비스-베이컨법은 연방정부의 건설계약을 수주한 회사뿐 아니라 하청 용역, 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 확대했다. 맥나마라-오하라 서비스계약법(Service Contract Act)은 연방정부의 서비스 계약자에게 일반임금 및 복리후생을 지불할 것을

(decree)에 해당한다. 미국 헌법은 행정명령을 명시적으로 포함시키고 있지 않으므로 헌법에 따른 행정 권한의 범위는 모호하다. 1789년 이래 지속적으로 공포되어 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.

3) 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(장지연 외, 2006).

규정하고 있다. 주, 시, 군 등 지역의 생활임금법률은 조달계약을 체결하거나 보조금을 지급하는 회사에게 지방정부가 특정 기준을 요구하는 가장 최근의 사례이다.

이 가운데 임금 하한에 관한 조항을 가지고 있는 법을 중심으로 살펴보면, 많은 생활임금법은 현행 연방 및 주의 “일반임금(prevaling wage)” 법 이후 만들어진 것으로, 일반임금법의 역사는 19세기 후반으로 거슬러 올라가며, 일반임금법은 대공황기(Great Depression)에 인기를 얻었다(Barry, 2008).

미국 최초의 일반임금법은 캔자스법(Kansas statute, 1891)으로, 주의 기금을 지원하는 계약에 적용되었다. 이 법은 “작업이 수행되는 지역에서 현재의 일당(per diem) 임금률보다 적지 않은 임금률이 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 규정하였다. 1923년까지 6개의 주가 유사한 일반임금법을 채택했다.

그러나 대공황이 되어서야 그와 비슷한 최초의 연방법률인 데이비스-베이컨법(Davis-Bacon Act, 1931)이 제정되었다. 데이비스-베이컨법은 대부분이 건설업인 연방 공공작업(public works projects)에서 일반임금을 주어야 한다고 규정하고 있다. 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 데이비스-베이컨법을 통과시켰다. 데이비스-베이컨법을 둘러싸고 몇 번의 일시적 보류와 폐지 시도 등 논쟁이 벌어지기도 했으나, 오늘날까지 효력을 발휘하고 있다. 일부 주는 이후에 “작은 데이비스-베이컨”법으로 알려진 일반임금법

을 제정하였다.

그리고 일부 다른 연방법률은 정부계약과 관련하여 임금하한과 다양한 노동기준을 규정하고 있다. 코프랜드 반리베이트법(Anti-Kickback Act, 1934)은 일부 계약자가 노동자에게 임금의 일부를 반납하도록 요구하고 있는 것으로 밝혀지면서 데이비스-베이컨법의 시행을 돕기 위해 제정되었다. 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 있다⁴⁾. 이와 함께, 왈시-힐리 공공계약법(Walsh-Healy Public Contract Act, 1936)은 데이비스-베이컨법의 적용을 정부가 제품 구입 계약을 한 고용주에게까지 확대했다. 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 규정하였다.

이와 같은 규정을 준수하지 않는 경우 연방정부는 미지급된 임금을 거래 대금에서 공제하여 노동자에게 임의로 지급할 수 있고, 연방정부가 노동자를 대신하여 민사소송을 제기할 수도 있다. 또한 연방정부는 의무를 이행하지 않는 고용주와의 계약을 해지할 수도 있으며, 가장 강력한 제재로 연방계약 부적격자명단(ineligible list)에 올릴 수도 있다(Convington and Decker, 2002).

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

4) 생활임금운동과 노동조합의 결합

경제정책과 도시개발정책으로 파급된 사회·경제적 문제를 해결하려는 노력이 생활임금운동을 매개로 다양한 지역사회 조직들과 노동조합의 풀뿌리 연대를 통해 형성, 전개되고 있다. 생활임금운동은 생활임금이라는 노동의제에 대한 것임에도 불구하고 지역사회의 시민운동 조직들, 종교단체, 정당, 그리고 노동조합 등 다양한 조직들이 연대를 형성하며 참가하고 있다.

생활임금연합은 대체로 50~100개의 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 구성된다. 이 가운데 ACORN은 생활임금 캠페인을 주도하는 핵심조직 가운데 하나이다. 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 있다. 생활임금 캠페인들은 대개 가가호호 방문조사(door-to-door canvassing), 공적 청문회(public hearings), 집회(rallies), 시장이나 시의원들에 대한 직접행동(direct actions) 등의 전술들을 조합하고 있다.⁵⁾

생활임금운동은 지역사회 공동체에는 경제 정의를 위한 풀뿌리 운동으로 전개되고 있고, 노조에게는 임금인상과 조직화를 위한 운동으로 전개되고 있다. 노동과 지역사회와의 연합에 의한 생활임금조례의 획득은 지역사회에 기반한 노동조직들로 사람들을 결집시키고, 다양한 종류의 지역사회 기준을 설정하는 등의 지역사회 노동조합주의(communitarianism)로 평가되기도

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

한다(Fine, 2005).

볼티모어 지역사회에 가시적인 변화를 가져온 볼티모어 생활임금운동은 노동계와 지역사회 조직들 간의 풀뿌리 연합에 의해 진행되었다. 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)이었다(Niedt et al, 1999). 볼티모어에서의 생활임금의 성공은 저소득·중산층에 기반하고 있는 지역사회 조직인 ACORN⁶⁾, 종교단체들에 기초한 산업지역재단(Industrial Areas Foundation: IAF), 진보적 정치조직인 신당(New Party)⁷⁾과 같은 전국적 조직이 미국 전역에서 지역 생활임금캠페인을 시작하도록 이끌었다. 볼티모어에서 첫 번째 현대적인 생활임금조례가 통과된 이래, 생활임금조례 쟁취를 위한 연합들이 200개가 넘는 시, 군(county), 주, 대학캠퍼스에서 형성되었고, 140개 이상의 캠페인들이 조례를 제정하는 성공하였다(Living Wage Resource Center, 2006).

생활임금운동은 많은 지역에서 지역사회 조직들과 노동간의 연합에 의해

6) ACORN은 사회정의와 지역사회 역량강화를 지향하는 미국 최대의 저소득·중산층에 기반한 지역사회조직이다. 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.

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

전개되어 왔는데, ACORN과 AFL-CIO가 생활임금운동의 확산에 중요한 역할을 하였다. 특히 AFL-CIO는 존 스위니 위원장이 선출된 이후 생활임금운동을 저임금노동자의 임금인상 및 조직화를 위한 주요 정책으로 채택하고 있다. 1995년 AFL-CIO 위원장선거에서 최초로 경선에 의해 선출된 존 스위니 위원장은 미국 노동조합의 전통적 전략인 실리적 조합주의로부터 탈피하여 사회운동적 노동조합을 지향하겠다고 선언하였다. 이의 일환으로 조직화사업 강화와 함께 소득불평등과 노동자의 실질소득 감소에 대응하여 “미국은 인상이 필요하다(America Needs a Raise)”는 슬로건을 내걸고 최저임금인상 투쟁을 전개하였다. 이 운동의 한 부분으로 AFL-CIO는 생활임금운동을 승인하였는데, 더 높은 임금 하한을 요구하는 생활임금운동에 적극적으로 결합한 것은 당연한 것이었다. AFL-CIO는 이와 관련된 활동에 대한 정보를 활동가들이 공유하도록 함으로써 전국적으로 논의가 이루어지도록 지원하고 있다.

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 것이었다. 한편, ACORN과 같은 지역사회 단체는 생활임금운동을 CLC와 지역사회를 연결시킬 주요 캠페인으로 두기 시작했다(Tilly, 2004).

1997년 1월 지역 CLC 위원으로 구성된 CLC 자문위원회의에서 AFL-CIO의 새로운 프로그램인 노조 도시 및 조직화를 위한 변화 프로그램(Union Cities and Changing to Organize programs)에 생활임금 캠페인을 의제로 추가하였다. 그리고 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 헌신한

다는 결의안(resolution)을 통과시켰다. 그리고 공공정책부서(Public Policy Department)의 일원이 지역 회원조합과 CLC의 생활임금운동을 지원하는데 전념하도록 하였으며, 지역사회에 기초하여 노동부문과 지역사회간 연대운동을 주도하고 있는 “정의로운 일자리(Job with Justice)”와 같은 자체 노동연대 조직들의 네트워크가 생활임금운동에 참가하도록 장려하였다. 각 지역의 생활운동 연합내에서 노조의 역할은 확대되어왔다. 볼티모어에서의 승리 3년 후인 1997년에 로스앤젤레스에서 최초의 주요 노동조합 주도 생활임금 캠페인이 승리했다. 1999년에 통과된 14개의 생활임금조례 가운데, 대략 10개의 생활임금조례에 CLC가 상당한 정도 관련되어 있다(Luce, 2001).

생활임금 캠페인은 취약 노동계층의 임금하한을 높인다는 점에서뿐만 아니라, 비조직부문 노동을 조직화하기 위한 노동-공동체간 협력 모델을 제공한다. 이는 측면에서 매우 중요하다(Peschek, 1997). 거의 모든 생활임금 캠페인에는 노조가 상당한 정도로 개입하고 있는데, 실제로 생활임금 캠페인과 조직화의 연계는 노동조합들이 수많은 도시 및 지역에서 생활임금운동에 적극적으로 참가하는 중요한 이유가 되고 있다(Tilly, 2004). 특히 AFSCME, 전미서비스노동조합(Service Employees International Union: SEIU), 호텔 및 요식업 노동조합(Hotel and Restaurant Employees Union: HERE) 등 서비스부문 산별연맹들이 생활임금운동에 적극적으로 참가하고 있다. 지역 생활임금운동에서 주도적 역할을 하고 있는 산별연맹의 지부로는 시카고의 SEIU 지역조직 880이 대표적 사례이다. 그리고 AFL-CIO의 지역조직인 CLC도 많은 지역에서 생활임금운동에 참가하고 있고, 일부 지역에서는 생활임금을 주도적으로 전개하고 있으며, AFL-CIO의 주(state) 조직인 주 노동연맹(state labor federation)은 일부 지역에서 생활임금운동을 지원하였다.

생활임금운동에 참가한 이들 노동조합의 목표는 공공부문 일자리의 유지와 조직화이다. 우선 공공부문의 일자리 유지가 조직력 보호의 핵심인

AFSCME와 같은 노동조합들은 생활임금운동을 정부 일자리(government jobs)의 외주화를 통한 사유화를 저지하기 위한 중요한 수단으로 간주하고 있다. AFSCME는 공공 서비스를 하도급에 맡김으로써 사유화(privatizing)하는 국가적 추세에 대해 상당히 우려하고 있었다. 사유화는 노동자들을 많은 도급업자들(contractors) 사이에 분산시킴으로써 노동자들을 공공부문 노조의 교섭 단위에서 벗어나게 하여 조직화하기 어렵게 만든다. 더욱이 도급계약이 입찰 비용에 기초해서 주어지기 때문에, 높은 임금이나 복리후생(benefits)을 위한 협상은 도급계약의 실패를 초래할 수 있다. 이에 따라 AFSCME는 계약자들이 저임금에 기초해서 경쟁하는 것을 막을 방법을 찾고 있었다. 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 있다. 따라서 AFSCME를 비롯한 산별연맹들은 생활임금운동을 이러한 공공부문 일자리에 대한 공격을 효과적으로 차단하거나 혹은 적극적으로 방어할 수 있는 수단으로 간주하고 있다.

또한 HERE와 대다수의 자치단체 노동자와 건물청소부(janitors)를 대표하는 SEIU는 생활임금운동을 정부부문 및 서비스업 일반에 종사하는 미조직 노동자들 및 그 주변 노동력들을 노동조합으로 조직하기 위한 중요한 기회로 간주하고 있다. HERE와 SEIU는 전반적으로 새로운 조합원을 조직하는데 매우 적극적이었고, 실제로 생활임금 캠페인과 조직화의 연계는 SEIU나 HERE와 같은 서비스부문 노동조합들이 수 많은 도시 및 지방에서 생활임금운동에 적극적으로 나서게 하는 중요한 이유가 되고 있다. SEIU의 경우 대도시 지역에서 전개한 “건물청소부에게 정의를(Justice for Janitors)” 캠페인과 같이 이미 현장에 기초한 노동조합주의 전략을 전개한 역사를 가

지고 있는데, 수많은 시정부에 의해 시청사 청소를 위해 고용된 저임금 건물청소부들이 조직화의 주요한 목표가 되고 있으며 생활임금 캠페인은 이들을 조직화하기 위한 중요한 수단이 되고 있다.

노조주도의 생활임금운동 추진은 “캘리포니아 캠페인”이라고 불리기도 했는데, 이는 클리블랜드와 디트로이트 또한 자주 언급되는 사례이지만, 가장 두드러지는 사례가 산타모니카, 로스앤젤레스, 샌프란시스코(근처에 있는 버클리나 오크랜드), 산호세와 산타 클라라 군 등 캘리포니아 주에 위치한 도시에서 전개되고 있기 때문이다. 이들 도시에서는 노조가 주로 사유화를 통한 노조조직을 감소를 막거나 새로운 조합원 조직화를 지원하기 위하여 생활임금운동을 시작하였다.

2. 생활임금의 효과

1) 생활임금법의 효과

생활임금 조례 제정의 주요 목적은 하향추세에 있는 저임금 소득자의 임금을 높이는 것이다. 미국에서 임금소득자 가운데 최하위 10%의 임금이 1979년에서 1999년 사이에 9.3%까지 하락했다. 그리고 빈곤선이상의 4인 가족을 부양하기 위해 노동자에게 필요한 임금 수준보다 낮은 임금을 지불하는 일자리의 수가 1979년에서 1999년 사이에 증가했다. 빈곤수준 임금을 버는 노동력은 1979년 23.7%에서 1999년 26.8%로 증가했다. 생활임금 수준은 보통 연간 노동하는 전일제 노동자가 한 가족을 부양하기 위해 벌어야 할 필요가 있는 임금이다. 생활임금 조례에 의해 규정된 임금률은 최저 밀워키의 6.25달러에서 최고 산타크루즈의 12달러에 이른다.

생활임금조례는 주나 시, 군 정부가 노동자에게 빈곤 수준의 임금을 지불하는 일자리의 창출을 조장하는 것을 막을 수 있다. 생활임금법이 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 있다.

생활임금조례는 지방정부와 조달계약을 맺거나 세액 경감이나 경제발전 보조금 등의 지원을 받는 사업체에 고용되어 있는 노동자의 보수가 도시 노동자의 보수보다 낮지 않게 보증할 수 있다. 이전에 공공 부문 노동자에 의해 제공되었던 서비스가 사유화되는 추세에 있는데, 이는 동일한 직무 부문에 있는 민간 분야 노동자의 임금을 감소시키는 결과를 초래했다. 시카고 도시빈곤연구소(Chicago Institute on Urban Poverty)가 시카고 시 임금노동자의 임금 및 복리후생을 정부와 조달계약을 맺은 사업체의 저숙련 일자리의 임금노동자와 비교한 결과, 사유화는 견습수준 노동자(entry level workers)에게 25%~46%에 이르는 보수 손실(compensation losses)을 결과시킨다는 것을 발견했다. 또한 정부기관은 여성과 소수민족 노동자를 많이 고용하기 때문에, 사유화는 이들 노동자에게는 상대적으로 높은 질의 일자리를 잃는 것을 의미한다(Chicago Institute on Urban Poverty, 1997).

그리고 생활임금 조례는 책임있는 경제발전 정책을 장려한다. 세금 감면 혜택(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 나타났다. “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 나타났다. 생활임금조례는 지방정부

들이 민간기업을 유인, 유치하기 위해 다른 지역보다 더 많은 보조금과 감세혜택을 주고, 기업들의 생산비용을 낮추는 정책을 펴는 등 파괴적인 무한 경쟁을 하는 것을 막을 수 있다. 생활임금조례가 많은 지역으로 확산되면 될수록 임금비용 감축에 기초하여 입지를 모색하는 기업은 적어질 것이다.

2) 생활임금의 경제적 효과

(1) 생활임금과 고용

생활임금 및 최저임금의 반대자들은 임금상승이 지역사회 일자리 수를 감소시킴으로써 이 정책을 통하여 지원하고자 하는 저임금노동자를 어렵게 한다고 비판한다. 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 주장한다. 그리고 더 나아가 기업은 생활임금규정을 피하기 위해 다른 지역으로 위치를 이전할 것이라고 주장한다.

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, 생활임금조례가 조달계약을 맺은 기업들에 고용되어 있는 노동자들의 일자리 상실을 발생시키지 않은 것으로 나타났다(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 보고했다. 그리고 면접한 사용자들은 임금이 상승했으나 이들

비용은 효율성의 향상에 의해 완화되었다고 보고했는데, 임금 상승에 따라 이직률이 감소했고 이는 채용 및 훈련 비용을 감소시켰기 때문이다.

이와 같은 결과는 최저임금의 적절한 증가가 일자리를 감소시키지 않는다는 연구 결과들과 일치한다. 카드와 크루거의 연구에 의하면, 뉴저지에서 최저임금 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(Card and Krueger, 1994)⁸⁾. 그리고 또 다른 연구에 의하면 1996-1997년의 최저임금 증가가 일자리 감소와 체계적이고 유의한 관계를 가지고 있다는 증거를 발견하지 못한 것으로 나타났다(Bernstein and Schmitt, 1998). 최저임금 증가가 고용에 미치는 영향에 대한 이와 같은 연구결과는 생활임금조례가 저숙련 노동자 사이에 일자리를 감소시키지 않을 것이라는 것을 시사한다.

볼티모어의 생활임금 조례 하에서의 실제적 경험으로부터 도출된 직접적 증거 이외에, 생활임금 조례를 가지고 있는 도시들에서 분명하게 보여지는 경제적 변형은 생활임금 조례가 지역사회의 고용 수준이나 일자리의 성장에 불리한 영향을 미치지 않는다는 것을 보여준다. 예를 들면 오클랜드 생활임금 조례는 1998년 7월 1일부터 실시되었는데, 오클랜드 지역의 고용은 1999년 12월 말에 32,200개까지 성장했고, 실업률은 3.3%에서 2.5%로 하락했다. 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 생활임금시행 이후 적용대상 회사에서 총고용이 15% 증가했고, 보스톤 생활임금규정에 의해 적용대상 회사들은

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

이전보다 고용이 15% 증가했으며, 샌프란시스코 생활임금법에 의해 적용대상 자택요양노동자의 수가 54% 증가했다. 특히 보스톤의 경우, 생활임금법의 적용을 받아 임금을 인상시켜야만 하는 회사가 적용대상이 아니어서 임금을 인상시키지 않아도 되는 회사보다 고용이 더 빨리 증가하였다(Brenner and Luce, 2003). 이러한 결과는 더 높아진 임금하한이 더 높은 고용을 유발시킨다는 것을 의미하지는 않는다. 하지만 이것은 임금하한의 인상과 고용증가가 최소한 양립할 수 있음을 증명한다.

그리고 시나 대도시 지역의 전체 고용의 증가나 감소에는 생활임금 조례보다는 다른 요인들이 훨씬 더 큰 영향을 미친다. 생활임금 요구의 잠재적인 고용 효과에는 지역이 기본적으로 건강한지 여부와 같은 더 광범위한 문제가 주요하게 영향을 미칠 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 미국 정부의 조사에 의하면 1999년 12월 말 현재 12개월 동안 미국의 전체 고용이 2.1% 성장했다. 이에 비해, 밀워키에서는 고용이 1.2%(10,100개의 일자리) 증가한 반면, 오클랜드에서는 고용이 3.2%(32,200개의 일자리) 증가했다. 생활임금 조례를 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 있다. 생활임금조례의 존재 여부보다는 그 지역경제의 구조나 성장가능성 등과 같은 거시경제적 요인들이 일자리 증가나 감소에 훨씬 더 중요한 영향을 미친다(AFL-CIO, 2000).

한편, 생활임금의 반대자들은 높은 임금을 주도록 요구하는 생활임금규정을 피하기 위해 기업이 다른 지역으로 위치를 이전함으로써 지역의 일자리가 감소할 것이라고 주장한다. 그러나 임금은 기업이 입지를 결정하는 여러 요인 중 하나에 불과하고, 현행 생활임금조례가 기업이 어떤 도시에 위치하는 것을 포기하도록 만든다는 증거는 존재하지 않는다.

기업이 위치를 결정하는 요인에는 여러 가지가 있고, 기업에 따라 그리고

상황에 따라 다양한 요인이 고려된다. 임금률은 기업의 입지 결정에 있어 중요한 고려요인중 하나이지만, 이것이 유일하거나 일차적인 고려사항은 아니다. 만약 임금이 가장 중요한 요인이라면, 최저임금이나 생활임금, 평균임금이 낮은 지역에서는 일자리가 크게 증가하고 높은 지역에서는 일자리가 증가하지 않을 것이나 이는 현실과 다르다.

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 결정한다.

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 고려요인이다. 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 장소선정시 반드시 고려되어야 할 요소라고 응답했다. 우호적 노동환경, 기술자와 관리자가 생활하기에 좋은 장소, 공급 및 자원에 대한 근접성 등의 요소들이 반드시 필요한 요소로써 낮은 임금률보다 더 자주 고려되었다(Corporation for Enterprise Development, 1986). 버지니아 산업발전부(Virginia Division of Industrial Development)가 의뢰한 또 다른 연구에 의하면, 임금률은 사업에 중요한 서비스에 대한 근접성, 총사업비용, 숙련된 노동자의 이용 가능성과 기업 경영진의 개인적 선호 다음으로 고려되는 요인이었다.

한편, 그랜트 손튼(Grant-Thornton) 조사에 의하면, 제조업자가 특정 장소를 선택하는 이유는 다양하다. “시설을 짓거나 이동하려는 계획을 갖고 있는 기업들 가운데 62%가 특히 특정 지역을 선택하는 중요한 요소로 숙련

노동자의 이용 가능성을 들고 있다...그리고 거의 대부분(61%)이 주요 고객과의 근접성이 기업들의 입지선정에 있어 중요 요소라고 응답했는데, 이는 다른 기업과의 경쟁에 있어 중요한 이점으로 작용할 것이다. 또한 주요 공급자와의 근접성도 중요한 전략적 고려사항이 될 것이다.”⁹⁾

이와같이 기업이 입지를 선택할 때 숙련 노동자의 이용 가능성, 주요 고객 및 공급자와의 근접성 등과 같은 주요 입지 조건들을 무시하고 생활임금조례의 존재 여부만을 고려하지는 않을 것이다. 기업은 입지를 최종적으로 결정할 때 모든 편익과 비용을 고려하여 이윤이 발생한다고 판단되는 경우에 특정 장소를 입지로 결정할 것이다.

한편, 일부 비판자들은 생활임금이 “적대적 기업 환경”을 만들 것이라고 주장한다. 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 없다. 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 나타난다. 생활임금의 적용을 받는 기업의 이윤폭(profit margin)은 생산비용의 10~20%에 이르는 것으로 추정되는데 비해, 생활임금 조례에 의한 임금증가는 전체 생산비용의 2% 정도로 추정된다(EPI, 2000b).

또한 생활임금법에 따라 더 높은 임금수준을 지불해야 하는 기업들은 종업원들의 생산성 향상으로 총비용이 감소했고, 이직률의 하락으로 채용 및 훈련비용이 감소했다. 또한 생활임금 조건하에서 정부 조달계약에 대한 경

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

쟁은 기업들이 성공적 입찰을 위해 증가된 노동비용의 일부를 부담하도록 만드는 유인으로 작용했다(EPI, 2006).

사용자들은 사업을 시작하거나 계속하거나 확장하기 위하여 정부의 지원을 얻으려 할 때, 어떤 기준이나 규제가 부과되는 것을 피하기 위해 일자리 손실 위협을 사용한다. 이와 같은 위협은 기업이 직면할지 모르는 모든 종류의 비용증가에 대한 회피논리로 사용되는데, 임금하한의 상승뿐 아니라 에너지 비용이 인상되거나, 세금이 올라가거나, 또는 환경법이 제정되거나 더욱 엄격하게 실시되는 경우에 일자리 손실이 발생할 것이라고 주장하곤 한다. 이와 같이 사용자는 일자리 손실 위협을 여러 가지 용도로 사용하고 있다.

(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 최저임금제과 생활임금조례이다. 최저임금과 생활임금의 주요정책목표는 임금하한의 설정을 통해 저임금노동자의 소득을 증대시켜 빈곤을 감소시키는 것이다. 최저임금은 미국이 가진 “첫번째의 그리고 여전히 가장 좋은 빈곤퇴치 프로그램중 하나”라고 평가되고 있고(Clymer, 1999), 이와 함께 또 다른 빈곤퇴치 도구가 필요한데 “생활임금은 빈곤을 끝내기 위한 매우 중요한 도구”이다(EPI, 2000b). 그러나 최저임금과 생활임금의 비판자들은 대부분의 저임금 노동자들이 빈곤가족에 속하지 않기 때문에 이와 같은 정책이 빈곤을 감소시키지 않을 것이라고 주장한다. 생활임금의 경우, EPI의

볼티모어 생활임금조례에 대한 평가에 따르면 이 주장은 사실이 아니다. 생활임금이 적용되는 소수의 노동자 표본을 대상으로 면접조사를 실시한 결과 노동자들에게 적용되는 평균 가계 수입(household income)은 13,632달러였다. 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.

그리고 최저임금이나 생활임금의 빈곤감소 효과를 비판하기 위해 제기되는 또 다른 주장은 대부분의 저임금노동자가 10대라는 것이다. 그러나 최저임금연구에 의하면 최저임금 노동자의 70%가 성인이다. 또한 생활임금조례가 건물청소부, 버스 조수와 같은 전형적으로 성인 노동자가 가지는 직종에 적용되기 때문에 생활임금 적용대상 노동자의 대부분은 성인 노동자일 것이다.

많은 지방 정부가 근로 빈곤문제를 해결하기 위해 여러 가지 대책을 세우는 동시에, 공공 서비스의 사유화와 빈곤임금을 지불하는 사용자와의 조달계약 등을 통해 저임금 일자리를 발생시키는 주요 원인이 되고있다. 생활임금조례는 정부가 고용관행이나 공공정책을 통해 빈곤을 야기하지 않도록 하기 위해 입안되었는데, 생활임금은 빈곤을 종식시키기 위한 하나의 수단이며, 빈곤퇴치 전략의 일부이다.

(3) 생활임금과 지방정부의 예산지출

생활임금의 반대자들은 생활임금조례가 지방정부의 예산 지출을 증가시킬 것이라고 비판한다. 즉 임금하한의 증가는 지방정부와 조달계약을 맺는 고용주들에게 비용으로 부담되고, 비용 증가의 많은 부분이 더 높은 계약비

용의 형태로 지방 정부에 전가된다. 이러한 비용 증가로 인해 지방정부가 기존에 제공하던 서비스의 수준을 줄이거나 또는 세금을 올려 추가예산을 확보하도록 만들 것이라는 것이다.

생활임금법으로 인해 증가하거나 새롭게 발생할 가능성이 있는 비용으로는 계약비용과 행정비용이 있다. 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 나타났다. EPI는 20개 도시를 대상으로 지역 생활임금의 경제적 영향을 분석한 연구에서 생활임금법의 실제 예산 효과는 전체 예산의 1%의 1/10 이하인 경향이 있다는 것을 발견했다(Thompson and Chapman, 2006). 또한 PCPP와 EPI에 의한 볼티모어 생활임금조례에 대한 연구에 의하면 생활임금조례가 지방정부의 계약비용을 유의하게 증가시킨다는 증거는 존재하지 않는다. 볼티모어에서 생활임금법이 예산에 미치는 영향에 대한 EPI의 1999년 연구에 따르면 1994년 볼티모어 시에서 생활임금조례가 제정된 이후 볼티모어의 명목 계약비용이 단지 1.2% 증가했는데, 이는 동일한 기간의 인플레이션보다 낮은 수치이다. 이에 따라 이 연구는 볼티모어 생활임금이 예산에 거의 영향을 미치지 않았다고 결론내렸다(Niedt et al., 1999). PCPP에 의한 연구에서는 생활임금 실시 이후 총비용의 명목증가율은 0.25% 이하로 나타났다(Weisbrot et al., 1998). 두 경우 모두 명목증가율이 인플레이션보다 낮았는데, 이는 실질적으로 계약비용이 생활임금법 시행 이후 감소되었음을 의미한다.

볼티모어 뿐 아니라 뉴헤이븐, 보스턴 또한 계약비용의 실제가치가 감소했으며, 데인군 및 샌프란시스코에서도 생활임금이 적용되는 사회서비스에 대한 계약비용의 명목증가율이 각 지역의 인플레이션비율보다 더 낮았다. 그런데 이들 도시에서 총비용은 실질적으로 감소했지만, 개별 계약별로 살

펴보면 동일한 도시 내에서도 다른 양상을 보이고 있는데, 계약비용이 상당한 정도로 인상된 경우도 있고, 감소한 경우도 있다(Niedt et al., 1999; Elmore, 2003).

<표 2-1>에 의하면 생활임금법은 지역에 따라 다양한 영향을 미치는 것을 알 수 있고, 특히 생활임금규정이 다수의 지역에서 총계약비용을 크게 증가시키지 않았다는 것을 알 수 있다. 그리고 지역에 따라 비용증가가 발생하는 특별한 계약 또는 여러 형태의 서비스가 존재하지만, 이들 경우에 있어서도 입찰조건 및 입찰과정에서의 경쟁을 통해 계약비용의 증가를 조절할 수 있다(Brenner, 2004).

<표 2-1> 생활임금조례의 경제적 효과

도시	생활임금 실시 기간	최저임금 대비 임금증가(%)	실제 계약비 용의 연간 평균증가 ¹⁾	조사대상 계약 수
볼티모어(매릴랜드)	1996-1997	44	-1.9	19
볼티모어(매릴랜드)	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

각주: 1) 계약가에 따라 가중치를 줌.
2) 명목계약비용 증가
3) 각 지역에서 생활임금법이 적용되는 인적 서비스 계약

자료: Brenner(2004), p.199.

한편, 생활임금법으로 인해 입찰자들이 공공계약으로 인한 혜택을 재고함으로써 입찰 경쟁력이 떨어질 것이라는 우려가 존재한다. 그러나 입찰과정

에 대한 생활임금의 영향은 다양하게 나타나고 있는데, 하트포트의 경우 생활임금법 시행이후 입찰 건수가 20% 증가한데 비해, 보스톤에서는 입찰건수에 변동이 없었다(Brenner and Luce, 2003). 그리고 볼티모어의 경우에는 계약당 입찰 건수가 감소했다(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 요소중 하나라는 사실을 보여준다(Brenner, 2004).

생활임금조례는 지방정부와 조달계약을 맺는 도급업자가 노동자에게 더 높은 임금을 주도록 고안된 것이기 때문에, 그렇지 않은 경우보다 도급업자에게 더 높은 고용비용을 발생시킬 것이다. 그러나 지방 정부의 조달계약을 받으려는 기업들은 다른 기업들과의 경쟁 때문에 더 높은 고용비용을 지방 정부에 전가할 수 없거나, 또는 비용이 증가하더라도 지방정부와 거래하는 것이 이익이 되기 때문에 추가 비용을 부담하는 쪽을 선택할 것이다. 앞서 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 것이다. 이처럼 생활임금조례에 의한 비용 증가가 기업 총생산비용에 차지하는 비중이 작기때문에 생활임금법이 계약비용이나 세금 증가로 이어지지 않는다. 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 있

다.

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 된다.

오히려 생활임금법이 없는 것이 기업이 고용비용의 일부를 공공에게 전가하도록 허용하는 것이다. 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 있다. 저임금 근로소득자가 있는 가족은 생활을 지탱하기 위해 공공 지원이나 민간자선에 의존해야 한다. 즉 저임금 노동자 가족은 정부로부터 납세자가 비용을 부담하는 주거 지원, 복지, 식량 배급표(food stamps)¹⁰⁾ 등의 원조를 지원받거나 민간의 자선에 의존하거나 빚을 진다. 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 있다(AFL-CIO, 2000).

게다가 향후 어떤 비용이 증가하더라도 이는 지역사회에 주는 이득에 의해 상쇄될 수 있다. 생활임금조례에 따라 임금이 상승되면 저임금 노동자들은 공적 보조나 개인적 자선에 대한 의존도를 감소시키는 더 높은 생활 수준을 누릴 것이다. 이를 통해 잠재적으로 더 많은 돈이 지역사회로 다시 공급되어 그들의 필요를 충족시키고, 상품 및 서비스를 구입할 수 있는 능력을 증가시킨다. 따라서 생활임금조례에 따라 높아진 비용의 일부는 지역사회에 긍정적 이익으로 돌아옴으로써 상쇄될 것이다.

10) 미국 저소득층에게 발행되는 식량배급 쿠폰

한편 생활임금조례는 생활임금 조례와 관련된 행정 비용(administrative cost)을 증가시킨다. 행정비용은 생활임금조례 준수 여부를 관리·감독하는 공공 부서나 기관이 규정을 수행하는 데 투입하는 비용을 의미한다. 볼티모어 생활임금 조례에 대한 평가에 의하면 매년 납세자당 0.17달러의 행정비용이 소요되는 것으로 나타났다(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 것이다.

그리고 생활임금 조례에 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 문제이다.

2000년에 실시된 여론조사인 “저임금노동자와 복지개혁에 대한 미국인의 태도에 관한 전국조사”에 의하면 조사 대상자 5명중 4명(84%)은 “국가가 전일제 일자리를 가지고 있는 사람들이 빈곤으로부터 자신의 가족을 지킬 수 있을 정도의 충분한 소득을 획득할 수 있도록 보장해야 한다”는데 찬성했다¹¹⁾. 이는 미국인들의 대다수가 전일제 일자리를 가지고 있는 모든 사람들이 빈곤하게 살아가는 안된다고 생각하고 있다는 것을 보여준다. 그리고 10명 가운데 9명(총 92%)이 4인 가족에게 연간 최소 25,000달러의 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 노동자 소득(income)을 받아야 한다고 생각하는 것으로 나타났다.

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

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 것이다.

(4) 생활임금과 경제발전

지방정부가 다른 곳보다 더 많은 보조금이나 혜택을 제공함으로써 기업을 유인하는 지역에서 생활임금조례는 파괴적인 무한경쟁을 막을 수 있다. 생활임금조례가 많은 지역으로 확산되면 될수록 임금 감축에 기초하여 가장 비용이 낮은 장소를 구하는 기업은 더욱 적어질 것이다. 그리고 생활임금조례에 의해 저임금노동자들은 더 높은 생활수준을 누릴 것이고 이를 통해 더 많은 돈이 지역사회로 다시 공급되어 지역경기 활성화에 도움을 줄 것이다.

생활임금조례의 반대자들은 임금수준을 설정하는 것은 사업체에게 맡기고 정부가 시장에 개입해서는 안된다고 주장한다. 그러나 앞에서 이미 살펴본 바와 미 연방정부나 지방정부들은 오랫동안 노동자를 보호하는 임금 등 근로조건에 대한 규정을 통해 일자리의 질에 대한 기준을 설정하는 역할을 해왔다. 정부가 시장에 개입해서는 안된다는 주장은 그동안 보조금, 감세혜택 등을 통한 여러 가지 방법으로 정부가 시장에 개입하여 기업을 지원해 온 것은 모르는 체 한다. 생활임금법은 이러한 유형의 지원을 받거나 정부와 계약을 맺는 등 공공기금으로부터 혜택을 받는 기업에게 적용되기 때문에 기업에게 책임을 부과하는 것은 타당한 것이다.

일반적으로 지방 정부가 빈곤대책으로 저소득 가족을 위한 주거 지원, 복지, 식량 배급표 등의 빈곤프로그램을 운영하고 있는데, 이로 인해 고용주들은 저임금을 지불할 수 있다. 이들 프로그램이 세금과 자선적 기부를 통해

지출되기 때문에, 이것은 저임금 노동자에 대한 소득 지원과 서비스를 제공하는 부담이 대중에게 넘어가는 것을 의미한다.

투자유인세제에 의해 창출된 일자리의 임금 및 복리후생 등 일자리의 질에 초점을 맞춘 최근의 연구에 의하면, 많은 경제발전 보조금이 일자리의 질과 관련없이 지원되는 것으로 나타났다. GJF에 의한 미네소타의 투자유인세제에 대한 연구에 의하면, 보조금을 지원받는 일자리의 72%가 같은 산업의 평균임금 미만의 임금을 받는 것으로 나타났다. 생활임금조례는 경제발전 기금을 지원받는 기업들에게 생활임금을 지불하도록 함으로써 경제발전 정책이 좋은 임금을 지불하는 일자리(good paying jobs)를 창출하도록 하는 방법으로 사용될 수 있다.

생활임금이 적용되지 않는 경우, 기업은 낮은 보수, 낮은 훈련, 낮은 동기부여, 높은 이직, 높은 결원으로 특징지어지는 “로우 로드(low road)” 전략이나 높은 보수, 많은 훈련, 더 큰 동기부여, 낮은 이직, 적은 결원으로 특징지어지는 “하이 로드(high road)” 전략을 선택할 수 있다. 안정적인 노동력을 가지고, 높은 품질의 제품을 생산하는 편을 선택한 하이로드 고용주는 낮은 비용으로 낮은 질의 제품을 제공하는 로우로드 고용주와 조달계약을 위해 경쟁할 수 밖에 없는데, 생활임금 조례는 대중에게 더 높은 질의 서비스를 제공하고 고도로 훈련된 노동력을 창출하는 하이로드 전략을 취하는 기업을 장려하는 것이다.

기업은 더 나은 혜택을 이끌어 내기 위한 지렛대로서 생활임금법이 있는 지역에 입지하지 않는다는 위협을 사용한다. 이와 같은 상황에서 납세자와 의회 등의 지역 대표자들은 지역경제 개발전략을 선택해야 한다. 즉 기업들의 그와 같은 위협을 받아들여 “부대조건이 없는” 공공 조달계약, 감세혜택, 보조금 지원을 허용함으로써 로우로드(low road)로 갈 것인지 아니면 괜찮은 일자리(decent work)와 강한 지역사회 건설로 나아가는 경제적 하이 로

드를 위해 공공 자금을 사용하도록 할 것인지 결정해야 한다. 따라서 생활임금운동은 납세자가 지지하거나 촉진하고자 하는 경제발전 유형에 관한 지역사회 공동체의 토론의 촉매제로서의 기능을 한다. “부대조건이 없는” 공공 조달계약과 보조금 지원은 지방정부가 창출되는 일자리의 질, 노동자의 노동조건과 생활 기준, 지역사회에 대한 영향에 대한 고려없이 납세자의 세금을 사용하는 것을 허용하는 것이다. 반면 생활임금 조례가 통과되었다는 것은 지역사회 공동체가 노동가족을 지원하는 양질의 일자리에 기초한 경제적 하이로드(economic high road)를 선택한 것이다.

3) 임금하한의 상승과 기업의 대응

일반적으로 임금하한의 상승에 대한 기업의 대응으로 일시해고와 재배치(이전)와 같은 방법이 많이 거론되나, 기업은 다양한 수단을 사용하여 이에 대응한다. 생활임금법에 의해 증가된 노동비용을 상쇄하기 위해 기업이 취할 수 있는 조정수단으로는 가격인상, 생산성 향상, 그리고 소득 재분배 효과가 있다. 기업은 이들 세 가지 방법을 혼합해서 사용하는데, 이들은 일시해고나 이전보다 더욱 쉽게, 그리고 더욱 낮은 비용으로 수행될 수 있기 때문이다(Brenner, 2004)¹²⁾.

생활임금법이 적용되는 대부분의 회사에서 가장 비용이 적게 들고, 가장 방해가 없는 과정은 비용증가를 반영하여 가격을 인상하는 것이다. 그러나 한 회사의 가격인상 여부는 영업하는 시장의 경쟁력과 고객의 가격에 대한 민감성 정도(생산수요의 가격탄력성)에 의존한다. 우선 시 서비스계약자들을 살펴보면, 이들 회사는 보통 입찰과정에서 최소한 하나 이상의 강력한 경쟁자를 만나게 된다. 만약 생활임금에 따른 비용증가가 대략 1~2%정도에 이

12) 이하의 내용은 Brenner(2004)의 pp.202-205의 내용을 정리한 것임.

른다면, 이 정도의 영업비용의 증가로 인해 기업들이 정부계약으로부터 얻는 더 큰 이윤을 포기하지는 않을 것이다. 이는 생활임금조례가 제정된 많은 도시들에서 생활임금시행 이후 계약비용이 인상되지 않는 이유를 잘 설명해 주고 있는데, 생활임금이 적용되는 대부분의 도급업자들이 이 범주에 속하기 때문이다.

하지만 생활임금비용이 더욱 크게 인상되면, 기업들은 지방정부가 이들 비용의 일부 또는 전부를 흡수하도록 압력을 행사할 수 있다. 그러나 생활임금으로 비용이 크게 인상되는 회사의 수는 많지 않은 것으로 나타난다. 예를 들면, 로스앤젤레스의 경우 계약자들의 약 7% 정도가 10% 이상의 비용인상에 직면하였다(Pollin and Luce, 2000). 대부분의 계약자는 비용 증가의 상당부분을 다른 수단을 이용하여 해결하고 있다.

그리고 증가한 비용의 일부를 지방정부로 완전히 전가하더라도, 그 비용은 로스앤젤레스에서 0.2%로 나타난 바와 같이 지방정부 예산 전체의 일부에 불과하다. 한편, 시는 증가된 전체 비용의 전가를 막기 위해, 경쟁입찰이나 경쟁입찰의 위협¹³⁾을 사용하거나 계약구조의 변화를 통해 도급업자들의 비용 전가를 제한할 수 있다¹⁴⁾. 또한 이윤가산입찰(cost-plus bidding)로 알려진 단위당 비용 기준의 계약입찰에서 비용의 전가가 가장 컸는데, 지방정부들이 입찰 조건의 변화를 통해 비용전가를 제한할 수 있다(Brenner and Luce, 2003).

한편, 계약자들이 가격인상을 통해 생활임금으로 인해 상승된 비용의 문

13) 캘리포니아주의 파사데나시의 경우 도급업자들은 시가 경쟁입찰을 하기위해 계약을 종료하기보다는 기존의 서비스 계약기간을 연장시킬 경우에, 생활임금으로 인해 높아진 비용의 40~55%를 부담하는데 동의했다.

14) 오리건주의 물트노마군의 경우, 생활임금정책으로 서비스배달비용이 27% 상승했는데, 군은 이전에 3개로 분리된 건물청소서비스를 합병시킴으로써 계약비용인상을 단지 5%로 제한할 수 있었다.

제를 해결하려할 때, 가격의 인상은 수요의 가격탄력성에 의해 결정된다. 기업이 가격 인상을 통해 이윤을 증가시키기 위해서는 수요의 가격탄력성이 비탄력적이어야 한다. 그리고 시장이 제한되어 있다면 기업은 가격을 인상시켜 소비자들에게 비용을 전가시킬 수 있다¹⁵⁾.

생활임금은 생산성을 향상시키고 기업내 재분배의 효과가 있다. 생활임금으로 인해 임금비용이 상승하면 기업은 비용절약 조치에 더욱 관심을 가지게 되어, 상승한 노동비용을 상쇄하기 위해 작업조직(work organizations)의 변화를 더 쉽게 고려하게 된다. 그리고 생활임금으로 인한 임금 상승은 노동자의 생산성을 높일 것이며, 이직과 결근과 같은 노동비용을 감소시킬 것이다¹⁶⁾. 이들은 기업이 비용증가를 전가시키려는 재정적 압박을 완화시킬 것이다. 그리고 생산성 증가가 저임금노동자의 임금상승으로 이어진다면 기업에서 소득의 재분배가 일어난다.

이와 같이 생활임금법의 적용을 받는 기업들은 해고나 이전보다는 가격 조정, 생산성 향상, 그리고 재분배 효과 등을 통해 생활임금법에 적응해 나갈 가능성이 크다.

15) 연구에 의하면 대략 3~4%의 가격인상이 수요를 감소시키지 않는 것으로 나타났다(Card and Krueger, 1995).

16) Reich 외(2003)에 의하면 샌프란시스코 공항의 경우 생활임금시행이후 일부 저임금직업에서 이직이 80%까지 하락하였다. 이와 비슷하게, Howes(2002)의 추정에 의하면, 샌프란시스코 생활임금법은 적용대상이 되는 가정관리노동자의 이직을 20% 감소하는데 기여하였다.

3. 생활임금법과 다른 빈곤대책과의 관계

1) 생활임금과 최저임금

최저임금제과 생활임금제는 저임금노동자를 위해 보다 높은 임금하한을 강제함으로써 빈곤을 감소시키고자 하는 정책이라는 공통점을 가지고 있다. 반면, 생활임금법과 최저임금제는 임금수준, 임금계산 단위, 적용범위에 있어서 차이를 가지고 있다(Neumark, 2004).

첫째, 보통 생활임금법은 연방 및 주 최저임금 보다 임금하한이 높다.

둘째, 연방 최저임금은 한 노동자가 시간당 받을 수 있는 최저액이고, 생활임금수준은 보통 연방 빈곤선에 도달하기 위해 한 명의 연간 풀타임 노동자를 가진 가족에게 필요한 임금수준이다.

셋째, 생활임금규정은 최저임금보다 적용범위가 더욱 제한적이다. 생활임금은 공공부문 노동자나 지방정부와 조달계약을 체결하거나 감세, 또는 보조금을 지원받는 사업체에 적용된다. 따라서 생활임금법은 최저임금보다 훨씬 높은 임금을 설정하지만 적용되는 노동자의 수는 훨씬 제한적이고 적다. 각 지역에 따라 생활임금규정이 다르기 때문에 적용범위 또한 다르지만, 이들 규정은 보통 도시 노동력의 1% 미만에 적용된다. 예를 들어, 캘리포니아주 LA의 경우 1999년까지 생활임금규정이 LA 노동시장내 단지 7,600명의 노동자에게 적용되는 것으로 추정되었다. 이 추정치가 정확하다면, 당시 LA지역 노동력 4백 4십만 개 가운데 생활임금법이 적용되는 노동자들은 대략 0.17%에 달하는 아주 극소수임을 의미한다(Pollin and Luce, 2000). 이것은 적용범위가 매우 제한적이기때문에 어떤 고용변화가 발생하더라도 적용되지 않는 광범위한 부문때문에 전체 노동시장에서 그 효과를 구별하기가 쉽지 않다는 것을 의미한다(Brenner, 2004).

생활임금의 옹호자들은 연방 최저임금이 한 가족을 부양하기에 충분하지 않다는 것을 지적하기 위해 이 용어를 사용하고, 생활임금운동을 임금하한을 높이는 추가적 전략으로 사용하고 있다.

미국은 1938년 공정근로기준법(Fair Labor Standard Act: FLSA) 제정을 통하여 최초로 전국 범위에서 최저임금을 강제로 규정하였다. 미국의 연방 최저임금법(Federal Minimum Wage Law)이 제정된 1938년 당시 최저임금은 시간당 0.25달러였고, 이후 여러 차례 개정이 되면서 점차적으로 최저임금액이 상승하였으며, 1970년대 이전까지는 최저임금이 소비자물가보다 빠르게 상승하였으나 이후부터는 물가상승 추세를 따라잡지 못해 실질 최저임금이 지속적으로 하락하였다. 그리고 평균임금 대비 최저임금비율이 1964년 49.4%에서 2005년 32.0%로 크게 하락하였다. 연방최저임금은 1997년 9월 1일 시간당 4.75달러에서 5.15달러로 오른 이후 2007년 최저임금법의 개정에 의해 약 11년 만인 2008년 7월24일부터 6.55 달러로 상승하였고, 2009년까지 7.25달러로 인상될 예정이다. 한편, 많은 주 정부들은 최저임금이 적용되는 동일 노동자들에 대해 연방최저임금 수준보다 높은 수준의 최저임금을 지불해오고 있다. 주 최저임금이 높은 순으로 살펴보면, 2008년 현재 워싱턴(8.07달러), 캘리포니아와 매사추세츠(8.0달러), 오리건(7.95달러), 일리노이(7.75달러), 버몬트(7.68달러) 등이다.

최저임금은 더 이상 가족 부양이 가능한 임금이 아닌데, 과거 최저임금에 따른 노동자 소득은 3인 가족을 빈곤으로부터 벗어나게 할 만큼 충분하였다. 1960년대와 1970년대 동안에, 전일제의 연중 최저임금 노동자의 연 근로소득(earnings)은 대략 3인 가족의 빈곤수준과 동일했다. 그러나 최저임금이 1981년부터 1990년 4월까지 시간당 3.35달러로 유지된 반면, 생활비용은 꾸준히 증가했고, 따라서 최저임금 근로소득은 빈곤선 미만으로 크게 하락했다. 이후 최저임금이 조금씩 증가하였으나 이전의 수준으로 회복하지 못하

고 있다. 오늘날 전일제의 연중 최저임금 근로소득은 3인 가족의 빈곤수준 이하 약 20% 수준이다¹⁷⁾. 최저임금으로 더 이상 가족을 부양할 수 없기 때문에, 최하층 노동자의 임금 상승을 위하여 정부의 지불능력을 이용하는 정책을 비롯한 추가적 전략이 필요했고, 생활임금운동은 이를 위한 것이다.

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

일반 임금률(prevaling wage rate)은 미국 노동부(Department of Labor: DOL)에 의해 결정되는데, DOL은 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 사용한다. 작은 데이비스-베이컨법을 가진 많은 주들은 최빈률(modal rates)나 평균률(average rates), 가중된 평균 임금률(weightned average rates), 복수의 임금률(plurality rates)에 기초한 방식을 사용하여, 미국 노동부와 유사한 방법을 사용한다.

일반임금은 일반적으로 최저임금보다 높지만 생활임금보다 낮을 수 있다.

17) 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>)

따라서 일반임금법은 노동자가 빈곤수준(level)의 임금을 받는 것을 막을 수 없다(AFL-CIO, 2000).

3) 생활임금과 근로소득보전세제

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 한다.

근로소득보전세제, 보육 지원, 저소득층 주거지원, 직업훈련 및 관련된 다른 프로그램들은 근로 빈곤층과 그들 가족의 생활을 향상시키는 중요한 수단들이고, 생활임금 요구 또한 중요한 수단 중 하나이다. 이 정책들 가운데 어느 것도 독자적으로는 근로 빈곤층의 문제를 해결하는 충분한 수단이 될 수 없다.

근로빈곤층 문제에 대한 해결책의 하나로 근로소득보전세제가 중요하기는 하지만, 높은 임금을 위한 완전히 만족스러운 해결책도 아니고 적절한 대체책도 아니다. 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 있다. 반면에, 생활임금 요구는 노동자에게 빈곤수준 임금을 지불하면서 이윤을 남기는 사용자를 대신해 납세자가 비용을 부담해서는 안된다는 기본 생각에 기초하고 있다. 납세자의 돈은 좋은 임금을 지불하는 일자리, 즉 생활임금을 지불하는 일자리를 창출하는 경제적 하이로드를 지원하는데 사용되어야 한다는 것이다.

근로소득보전세제와 비교하여 생활임금조례는 지급방법에 있어 이점을 가지고 있다. 예산 및 정책 우선순위센터(Center on Budget and Policy Priorities)¹⁸⁾에 의하면, 근로소득보전세제의 수급자격이 되는 5명 중 1명이 급부를 청구하지 않고 있는 것으로 나타나는데, 이는 이들이 근로소득보전세제에 대해 모르거나, 신청하는 정확한 방법을 모르기 때문이다. 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 없다. 근로소득보전세제와는 달리, 생활임금을 통한 임금 인상은 자동적으로 노동자에게 돌아가고, 노동자들은 각 급여기간에 상승된 임금을 받는다.

그리고 생활임금조례는 근로소득보전세제와는 다른 영향을 지역사회에 미친다. 생활임금법과 근로소득보전세제 모두 저임금 노동자를 금전적으로 지원하지만, 생활임금과 같은 임금명령은 근로소득보전세제와는 다른 보충적 역할을 한다. 강제적 임금률(mandatory wage rates)은 저임금노동자를 위해 임금 하한선(wage floor)을 안정시키고, 다른 저임금 노동자에게 이익을 주는 파급효과(spillover effect)를 가지고 있다. 또한 생활임금 요구는 사용자가 훈련, 기술 및 다른 혁신에 투자하도록 함으로써 좀더 생산적이 되도록 조장한다. 근로소득보전세제는 가족 및 일부 개인에게 직접 지원되지만, 사용자에 대한 임금 효과가 없기 때문에, 사용자에게 생산성 향상을 위한 어떤 동기도 제공하지 않으며 사용자의 임금결정에 아무런 영향을 미치지 못한다.

18) 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>).

근로소득보전세제에 의해 세액공제 형태로 정부로부터 지원받는 것보다 생활임금제에 의해 사용자로부터 직접 인상된 임금을 받는 것이 노동자의 기업에 대한 충성심을 높인다. 이 효과는 생활임금 조례의 적용을 받는 고용주들에게 경쟁 이점을 줄 것인데, 생활임금 조례의 적용을 받지 않는 사업장의 노동자들보다 생활임금으로 인해 보다 나은 여건 하에 있는 노동자들이 더욱 의욕이 높고 헌신적이며, 생산적인 동기를 갖게 될 것이다. 그리고 생활임금조례의 적용을 받는 고용주가 사원을 모집할 때, 생활임금 일자리가 보다 바람직하기 때문에 지원자가 더 많아 고용주의 선택 가능성은 더 커질 것이다.

4. 생활임금의 결정과 수준

1) 생활임금의 의미

소득에 맞는 가족예산의 결정은 오랜 역사를 지니고 있다. 생활임금 및 가족임금 운동 또한 오래되고, 때로는 다양한 형태의 역사를 지니고 있다(Cisel, 2000). 많은 생활임금 캠페인은 그 지역에서 가게들에게 임금인상이 필요한 이유를 보여주기 위해 “자활 기준(self-sufficiency standards)” 또는 “기본필요예산(basic needs budgets)”이라 불리는 기본가족예산(basic family budgets)을 사용한다. 그런데 자활이란 한 가족이 기본적 생활수준을 추구할 수 있는 능력을 말한다. 여기에는 스스로 식품을 재배하거나, 걸어서 일하러가고, 스스로 집을 짓는 것은 제외된다(Ciscel, 2004). 그리고 자활기준은 공공주택, 식품권, 의료지원이나 아동 보육과 같은 공공 부조(public subsidies)나, 친척이나 친구에 의한 무료 아이돌봄, 교회나 지역 푸드뱅크에

의해 지원되는 식료품, 친척이나 친구와의 거주와 같은 사적이거나 비공식적 지원없이 정규시장(regular marketplace)에서 (세금납부를 포함하여) 기본적인 필요를 충분히 충족시킬 정도의 소득을 말하기도 한다(Outtz et al., 1997).

기본가족예산은 식료품, 주거, 교통, 의료, 보육, 세금 및 다른 필수품과 같은 기본예산항목을 충당하기 위해 특정 지역 공동체에서 필요한 가족당 최저 소득액을 계산한 것이다. 많은 연구자들은 기본가족예산이 연방정부의 빈곤선(poverty threshold)보다 더 정확하다고 신뢰하는데, 이는 기본가족예산이 특정 지역을 위한 것이고, 보육이나 교통 비용과 같은 비용을 포함하고 있기 때문이다.

미국의 주요 빈곤척도인 빈곤선은 사회보장청(Social Security Administration)에 의하여 개발되었으며, 저소득층의 최소한의 식료품 마켓 바스켓을 구성하여 산출한 최저 식료품 지출비에 '3'을 곱해 산출된다¹⁹⁾. 이때 만들어진 미국의 빈곤선은 그 이후 한 번도 재계측된 바 없으며 물가상승률만 반영하여 갱신하여 왔다. 이에 따라 빈곤선이 실제 빈곤추이를 반영하지 못한다는 비판에 직면하여 개정 필요성이 제기되고 있다. 그리고 빈곤 지침선(poverty guideline)은 빈곤선을 단순화한 것으로 식량 배급표의 지급 기준 등 주로 행정적 목적을 위하여 사용되고 있으며, 미국 보건복지부(Department of Health and Human Services: HHS)가 매년 발표하고 있다.

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)이다. 한편, 진정한 생활임금(true living wage)은 노동자와 그의 가족들이 기본적인 필

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

요 수준(의식주, 이동)에 스스로 만족하게 하는 것이다. 생활임금 캠페인에서 대체로 요구하는 임금율은 최저임금과 진정한 생활임금 사이에서 결정된다. 생활임금 캠페인에서 요구하는 임금률은 지역경제, 보편적인 임금, 생계비, 정치, 연합의 힘에 대한 인식과 같은 문제들을 모두 고려하여 결정된다. 그리고 이러한 고려 요소들은 지역마다 다양하기 때문에, 조례 제정을 통해 얻는 시간당 임금을 또한 매우 다양하다(Living Wage Resource Center, 2006). 생활임금조례들에서 임금률이 다양함에도 불구하고, 통상적으로 설정되는 수준은 연중 일하는 전일제의 노동자가 가족을 빈곤으로부터 벗어나도록 하기위해 벌어야 하는 시간당 임금이다.

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

일반적으로 자본가는 임금이 노동의 대가, 즉 일을 한 결과이기 때문에 노동자가 상품생산에 기여한 공헌에 의해 임금이 결정되어야 한다고 주장한다. 그러나 실제로 노동자가 자본가에게 파는 것은 노동이 아니라 노동할 수 있는 능력이고, 임금은 이 노동력의 가치가 화폐로 표현된 것이다. 노동

력에 대한 가격은 다른 상품과 마찬가지로 노동력을 재생산하는데 소요되는 비용에 의해 결정되고, 여기에는 노동자 자신과 가족들이 양질의 생활수준을 누리는데 필요한 비용이 포함되어야 한다.²⁰⁾

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

2) 생활임금결정방법과 생활임금수준의 비교

생활임금의 결정기준은 절대적 방법과 상대적 방법으로 구분할 수 있다²¹⁾. 많은 생활임금연구가 진행되어 왔는데, 이들 대부분은 절대적 방법인 마켓바스켓 접근법(market basket approach)을 사용하고 있다. 즉 먼저 기본적인 생활수준을 제공하는 예산안에 포함되어야 하거나 포함되어서는 안되

20) 이와 같은 관점은 국제기구의 임금에 대한 시각에서 확인되고 있다. 즉 UN의 세계인권선언에서는 모든 노동자는 자신과 가족이 인간적 존엄에 합당한 생활을 보장받으며, 필요하다면 다른 사회적 보호 수단에 의하여 보완되는 정당하고 유리한 보수를 받을 권리를 가진다고 밝히고 있고, 사회권규약에서는 노동자 자신과 가족들을 위한 양질의 생활을 보장하는 보수가 모든 노동자에게 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 유럽이사회는 유럽사회헌장에서 공정보수에 대한 권리로서 노동자와 노동자 가족이 양질의 생활수준을 누릴 수 있는 보수를 받을 권리를 인정하라고 명시하고 있다(황선자, 2007).

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

는 품목들을 선정한 후 자활을 위한 소비비를 한 지역 또는 가족 유형에 따라 추계하여 합산한다. 대표적 연구로는 캐롤라이나 북부의 자활기준(Ottz et al., 1997), 멤피스의 생활임금(Ciscel 1999, 2002), 미네소타의 생계비(Steuernagel and Ristua, 1998; Cederberg et al. 2001)가 있다. 이들 연구는 자활기준 결정에 있어 몇 가지 공통된 특성을 가지고 있다. 먼저 가족이 시장에서 생필품을 산다고 가정하고, 자활예산을 구성하는 상품과 서비스에 대한 가족 장바구니(basket)의 세부품목을 제공한다. 각 예산은 식료품, 주거, 의료, 아동보육, 교통, 그리고 개인비용·잡비의 세부내역을 제공한다. 그리고 가족 및 지방에 초점을 맞추어, 다양한 가족구성에 따른 생계비, 그리고 도시간 및 지방-도시간 생활환경간에 존재하는 생계비 차이를 추산하려 한다.

세 연구의 동일한 가족 유형(두 명의 자녀를 가진 편부모 가족)에 대한 생활임금예산을 비교하면 <표 2-2>와 같은데, 아동보육, 세금, 주거, 교통에 대한 가정이 다르지만, 예산이 매우 유사함을 알 수 있다. 지역적 차이가 존재하지만, 이는 생활임금예산의 기본적 의미를 훼손하지는 않는다. 즉 편부모 가족이 자활하기 위해서는 연간 30,000달러 내지 35,000달러의 소득이 필요하고, 하나의 전일제 일자리에서 그만큼의 소득을 얻기 위해서는 시간당 15달러내지 16달러를 받아야 한다. 가장 적절한 자활 추정치에 따르면, 최저임금은 생활임금예산의 1/3 미만이고, 빈곤선은 꽤 많은 생활수준(decent standard of living)의 단지 절반정도를 제공한다(Ciscel, 2004).

<표 2-2> 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족의 생활임금예산 (단위: 달러)

	미네소타(2001)	멤피스(2002)	노스 캐롤라이나(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
의류및잡비	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) p.59 재인용

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

이에 비해 경제정책연구소(EPI)는 상대적 생활임금기준을 사용하고 있다. 상대적 생활임금기준은 중위 소득수준의 일정 비율(혹은 빈곤선의 150%)에 기초한다. 이 방법은 이용가능한 정부의 소득 척도에 기초하기 때문에 산정하기 쉽고, 지역사회 소득수준 조정에 따라 조정된다. 이와 같은 상대적 방법은 자활예산에 평균 소득의 증가 및 일반 생활기준의 동일한 증가, 그리고 상대가격의 변화를 반영할 수 있다는 장점이 있다. 경제정책연구소에서 발간한 “어느 정도가 충분한가(How Much is Enough?)”는 생활임금연구에 중요한 역할을 하고 있다. 이 연구는 19개의 가족예산연구를 요약하고 있는데, 생활임금예산의 모든 구성요소를 파악하고, 19개 연구에 의해 사용된 다양한 방법을 검토하고, 각 예산요소에 대한 가장 좋은 접근법을 제안하고

있다. 연구들은 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족에 대해 생활임금으로 평균 월 2,331.95달러(연 27,983.40달러)를 권고한다. 이를 항목별로 분류하면 다음과 같다.

- 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 살펴본다²²⁾. 2004년 메릴랜드주 의회는 생활임금법을 통과시켰는데, 이에 따라 주와의 조달 계약(state procurement contracts) 액수가 10만 달러 이상인 민간부문 기업이나 하도급업자가 생활임금법의 적용을 받게 되었다. 법률 서비스부(Department of Legislative Service)에 의하면 생활임금법률이 FY 2004 법률적 정부지출금(Legislative Appropriation)에서 수립된 서비스계약 가운데 거의 8억 9천 달러에 달하는 계약에 적용된다. 생활임금법이 적용되는 서비스계약의 종류와 액수를 살펴보면 다음과 같다.

- 식품 공급(Food Services): 87,214,000달러
- 건물청소업무(Janitorial Services): 30,196,000달러
- 지상정비(Grounds Maintenance): 3,330,000달러
- 세탁물(Laundry): 1,434,000달러

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

- 가사(Housekeeping): 14,053,000달러
- 돌봄 구입(Purchase of Care): 709,623,000달러
- 안전서비스(Security Services): 32,437,000달러
- 쓰레기(Trash·Garbage): 4,748,000달러
- 사무지원(Office Assistance): 6,435,000달러

이와 같은 업무에 종사하는 노동자들은 보통 시간당 7.10 달러에서 7.75 달러, 또는 3인 가족에 대한 연방 빈곤기준(federal poverty standard)인 16,600달러보다 적게 번다. 이러한 수준의 임금률하에서 이들 노동자 가족들은 납세자가 매년 가계당 9,000달러에 이르는 비용을 지불할 수 있는 사회 서비스에 의존해야 한다. 그러나 생활임금이 시간당 11.95달러로 설정됨으로써 매년 52주 동안 주당 40시간 일하는 이들 업무 종사 노동자들은 연간 24,852달러의 노동자소득을 얻게 되었다.

메릴랜드주 각 지역의 연간 가족 자활기준을 살펴보면 <표 2-3>과 같이 가족형태, 지역에 따라 다양하게 결정됨을 알 수 있다. 2006년 한 자녀를 가진 편부모는 자활을 하기 위해 앨러게니 군에서는 25,256달러, 볼티모어 시에서는 34,936달러, 프린스 조지 군에서는 40,072달러가 필요했다. 가구원이 3명 또는 그 이상인 가족은 자활수준이 이보다 더 높다. 이들 자활수준은 한 가계가 집세(rent)를 지불하고 식품과 의복을 구입하며, 의료비용, 교통비용, 급여세(pay tax) 등을 지불할 만큼 번다는 것을 의미한다.

<표 2-3> 메릴랜드 주의 연간 가족 자활 기준(2006년 달러기준) (단위: 달러)

구 분	2인 가족 (성인1인, 취학 전 아동1인)	3인 가족 (성인1인, 취학 전 아동과 취학 연령 각 1인)	4인 가족 (성인2인, 취학 전 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

3) 생활임금과 최저임금 수준의 비교

생활임금과 최저임금 각각에 대한 연 노동자소득을 비교하면 <표 2-4>와 같다. 미국 보건복지부의 2000년 4인 가족을 위한 빈곤선은 17,056달러였다. 4인 가족이 빈곤선 이상의 소득을 벌기 위해서는, 연중노동하는 전일제 노동자는 시간당 8.20달러 이상의 임금을 벌어야 한다²³⁾. 시간당 8.20달러를 생활임금으로 설정하면, <표 2-4>와 같이 전일제 최저임금 노동자와 비교하여 전일제 생활임금 노동자에게 유효한 여분의 가처분 소득(disposable income)이 더 크다는 것을 알 수 있다. 예산 및 정책 우선순위센터의 계산

23) 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>)

에 의하면, 2명의 자녀가 있고, 연중 5.15달러의 연방 최저임금을 받는 전일제 노동자의 연 노동자소득은 13,781달러이다. 이는 시간당 5.15달러에 연 노동시간(2,080시간)을 곱한 근로소득(10,712달러)에서 근로소득세(819달러)를 제하고, 근로소득보전세제(3,888달러)를 더한 값이다. 그리고 시간당 임금이 8.20달러일 때, 2명의 자녀를 가진 동일한 노동자의 연 노동자소득은 18,720달러가 된다. 생활임금을 받는 전일제 노동자는 최저임금 노동자보다 거의 5,000달러 이상을 더 받아 교육, 의료 및 다른 생활 필수품을 위해 사용할 수 있다.

<표 2-4> 생활임금과 최저임금에 따른 연 노동자소득 비교 (단위: 달러)

시간당 임금	근로소득 (earnings)	근로소득세 (payroll taxes)	근로소득보 전세제 (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.

Ⅲ. 미국의 생활임금운동 사례검토

1. 미국의 생활임금운동

1994년 12월에 볼티모어의 시장은 시와 계약을 맺거나 거래 관계를 맺고 있는 기업들이 피고용인들에게 시간당 6.10달러의 최저임금을 지불해야 하고, 1999년까지 연방 최저임금보다 50%가 높은 임금을 지급해야 한다고 명시한 생활임금조례(시의회 법안 716, Council Bill 716)에 서명했다. 이는 당시 연방최저임금(4.25달러)보다 거의 시간당 2달러가 많은 금액이었다. 미국에서 첫 번째 생활임금조례는 AFSCME와 신앙에 기초한 공동체 집단인 볼티모어지도력개발연대(BUILD)가 주도해 만든 1년간의 캠페인을 통해 제정되었다. 이러한 새로운 조례의 직접적인 결과로서, 오리올 공원(Oriole Park)에서 청소를 하던 찰스 리그스(Charles Riggs)와 같은 사람들은 임금이 거의 50%가 증가했다(Reynolds and Kern, 2003).

볼티모어시가 선구적으로 조례를 제정한 이후 전국에 걸쳐 140여 개의 시의회와 군 위원회가 다양한 형태의 생활임금 조례를 통과시켰다(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 때문이다. 뉴욕, 시카고, 로스앤젤레스, 샌프란시스코, 보스턴 등의 대도시로부터 소규모 군에 이르기까지 도시 규모와 무관하게 운동이 확산되었다. 생활임금운동은 북동부, 중서부 및 서부의 ‘산업 및 상업지구’들을 중심으로 분포하기는 하지만, 노스캐롤라이나, 텍사스, 켄터키, 플로리다, 버지니아 등의 전통적 남부지역에도 적지 않게 존재한다. 이러한 발전 과정 속에서 생활임금조례의 적용 범위와 수준을 확대

하는 도시가 늘어나고 있으며, 특히 사기업 부문과 비영리 기관에서 근무하는 돌봄노동 종사자에게까지 확대, 적용하는 경향이 나타나고 있다(권순원, 2005). 또한 생활임금운동은 외국으로까지 확대되어 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 캐나다 등에서도 지속적인 캠페인이 벌어지고 있다(Luce, 2005).

경제학자 커트너(Robert Kuttner)는 “생활임금운동이 시민권 운동이후 금전적인 문제에 대해 지역 행동주의의 부활을 보여주는 …… 가장 흥미롭고 잘 보고되지 않은 풀뿌리 기획”이라고 주장(Kuttner, 1997: 1)했는데, 지난 10여 년간 생활임금 캠페인의 급속한 성장과 성공이라는 면에서 보면 이러한 주장은 선견지명이 있는 것이었다. 생활임금 연합들(coalitions)이 형성된 수많은 도시에서 승리했고(또는 때때로 패배했고), 이러한 연합들이 성장하자 건강보험, 이주자의 권리, 근로소득보전세제(EITC)의 확대, 생활임금조례의 감시, 최저임금의 인상 등과 같은 다른 문제에 대해서도 활발히 운동을 전개하였다. 이러한 경제정의 문제로 확대된 생활임금운동의 영향력은 2006년 중간선거, 2007년 연방의회, 2008년 대선에서 적상효과(trickle-up effect)로 나타났다. 2006년 선거에서 6개주(애리조나, 미주리, 콜로라도, 오하이오, 몬태나, 네바다)의 유권자들은 시간당 최저임금을 1달러~1.7달러까지 인상하고 최저임금을 물가에 연동시키는 안에 압도적으로 지지하였다(Atlas and Dreier, 2006). 2007년 1월 개회 중에 미의회는 첫 100시간 동안의 연방최저임금을 인상하는 법안을 통과시켰다. 2008년 대통령선거에서 모든 후보자들은 사회주의자라고 낙인찍힐지도 모른다는 두려움에도 불구하고 보편적인 건강보험에 대한 계획들을 제안하였다(Leibovich, 2007).

생활임금캠페인은 초기에 지역의 경제적 환경 및 조건을 근로대중의 관점에서 재활성화하기 위한 수단으로 기획되어 “공동체를 재건하고 지속가능한 지역경제를 창출”하기 위한 운동으로 시작하였지만 운동의 진행과정에서 점차 ‘실질임금’의 보장에 관한 조례의 제정으로 운동목표가 수렴되었다(강

원노동문제연구회, 2005). 말하자면 생활임금운동은 기본생계비(basic cost of living)와 저임금 소득자를 위한 괜찮은 생계기준(decent standard of living)을 보장하기 위해 임금을 올리려는 시도였다(Muilenburg and Singh, 2007). 생활임금운동은 조례제정이라는 유사한 목적을 공유하고 있던 반면에, 생활임금운동의 실제적인 조직화 경험들은 상당히 다양하다. 다음에서는 생활임금운동에 대한 사회운동론적 논의와 이를 바탕으로 대표적인 생활임금캠페인 사례를 분석하고자 한다.

1) 생활임금운동에 대한 이론적 논의

니센(Bruce Nissen, 2000)은 생활임금캠페인을 사회운동론적 시각을 통해 분석하기 위해, 사회과학자들이 사회운동을 검토할 때 강조하고 있는 세 가지 특징에 대해 잘 요약하고 있는 맥아담(Doug McAdam), 매커시(John D. McCarthy), 잘드(Mayer N. Zald)의 고전적인 저작(McAdam, McCarthy, and Zald, 1996)을 활용한다. 그 세 가지는 ① 정치적 기회구조(structure of political opportunities)와 운동이 직면한 제약들, ② 반란자들에게 이용가능한 조직(공식적, 비공식적)의 형태들, ③ 기회와 행위 사이를 매개하는 사회적 구성, 귀속(attribution), 해석의 집합적 과정들이다.

니센(Nissen)은 이러한 요소들을 정치적 기회구조, 동원 구조(mobilizing structure), 프레이밍 과정(framing process)으로 요약하고 있다. 이 글에서는 분석을 위해 위와 같은 틀거리(framework)에 대해서 두 가지 점을 수정하고자 한다. 첫째, 동원 구조를 세 가지 차원(연합 형성, 풀뿌리 행동, 지속적 행동)으로 구분할 것이다. 둘째, 생활임금캠페인의 가치를 ‘예(yes)’나 ‘아니오(no)’의 대답을 요구하는 질문이 아니라 하나의 스펙트럼으로 볼 것이다. 기본적인 수준에서 대부분의 생활임금캠페인들은 사회운동의 특성을 보

여준다. 문제가 되는 것은 캠페인이 다양한 요소를 조합하는 정도와 캠페인이 보여주고 있는 규모라 할 수 있다. 이러한 점을 염두에 두고, 이하에서 다섯 가지의 사회운동 요소를 살펴볼 것이다.

(1) 정치적 기회구조(Political Opportunity Structure)

사회운동은 운동의 목표 달성을 위해 어떠한 가능성을 필요로 한다. 정치적 기회구조론은 운동 목표의 달성을 위해서 운동 주체는 동원할 수 있는 자원만이 아니라 객관적인 정치적 기회 구조, 곧 원하는 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 자리매김했다. 정치적 기회구조란 도전자집단의 정치적 목표에 대한 성원집단의 지원 또는 반대의 분포를 말한다. 즉, 정치적 기회구조는 정권의 위기로 열린 정치 공간으로 정의된다. 동원집단의 외부에 존재하면서 동원의 효과를 높이거나 낮추는 정치적 조건을 의미한다. 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 있다(신진욱, 2004; 임희섭, 1999; McAdam, 1996; McAdam, McCarthy and Zald, 1996).

외부의 행동주의에 대해 완전히 폐쇄된 정치 구조는 사회운동의 조직화를 어렵게 할 것이다. 그러나 아래의 사례분석에서 살펴보겠지만, 어느 적정 정도의 혹은 강한 정도의 반대는 활동가들이 대항압력을 동원하는 것을 강제함으로써 캠페인의 사회운동적 특성을 강화할 수 있다. 드문 경우지만, 오

리건(Oregon)주 포틀랜드(Portland)의 최초의 생활임금법안은 생활임금 이슈에 대한 정치적 구조가 너무나 개방적이어서, 그 결과 어떠한 캠페인도 없이 시의원들의 시혜적 노력에 의해 법안이 통과되었다. 그러나 사실상 포틀랜드의 경험이 보여주는 것은 외부의 캠페인 없이 통과된 법이 그 시행에 있어 느슨하며 철저하지 않다는 점이다. 이러한 점 때문에 포틀랜드에서는 사실상 생활임금법의 시행과 확장을 둘러싼 풀뿌리 행동주의가 촉진되었다.

(2) 프레임링 과정(Framing Process): 공적 논쟁의 형성

프레임은 일반적으로 사회현상을 바라보는 해석의 틀을 의미하며, 스노우(Snow)와 그 동료들에 의해 사회운동 연구에 도입되었다. 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 의미한다(Snow, Rochford, Worden and Benford, 1986). 즉, 프레임이란 갈등을 대중적으로 조직하는 사회심리적 과정이자 운동전략이며, 다양한 해석과 의미부여를 통해 갈등을 사회적으로 구성하는 과정이다.

프레임 접근은 사회심리학적 불만이나 자원동원 이론가들이 주창한 유리한 조건과 구조적 변동 자체로는 사회운동이 일어나지 않음을 전제한다. 사회운동은 사회성원들이 사회적 조건에 대한 기존의 인식의 틀을 재구성하고 나아가 현재의 조건을 변화시킬 것을 목적으로 하는 사회운동에의 참여가 의미있는 일이라고 해석하는 집합행동의 프레임을 공유하게 되었을 때 발생한다. 집합행동은 행동 주체들이 상황이 부당하다고 ‘인지’하며 자신들의 집단행동으로 개선될 수 있음을 확신할 때 일어나는 것이다. 따라서 갈등의

유무뿐만 아니라 그 내용과 강도가 중요하며 그 내용을 조직하는 것은 바로 행동주체들이다. 즉, 사회운동은 조건이 유리하면 자동적으로 일어나는 현상이 아니라 행동주체에 의해 만들어진 사회적 구성물인 것이다.

프레이밍 과정의 한 부분은 운동의 이슈에 대한 정책 논쟁을 전환(shift) 시킴으로써 공적 의식(public consciousness)에 진입할 수 있는 운동의 능력이라 할 수 있다. 생활임금을 쟁취하기 위한 노력은 단지 생활임금의 정당한 이유에 대한 공적인 가시성을 얻는 것뿐만 아니라 지역의 경제 발전 전략에 대한 논의를 사회정의적 차원으로 전환한다.

생활임금캠페인들은 공중의 폭넓은 지지를 받지만 경제학자들의 인습적 지식에 도전하는 경제 정의에 대한 몇 가지 생각을 전제하고 있다. 첫째, 상용직 노동자들은 가족들을 빈곤에 빠지게 해서는 안 된다는 생각이다. 두 번째 전제는 공적 자금을 지원받는 일자리는 사람들에게 생활임금을 지급해야 한다는 것이다. 생활임금 지지자들은 공적으로 보조되는 일자리가 빈곤 임금을 지급하는 것이 도덕적으로 잘못된 것이라는 것 이외에도, 만약 빈곤 임금을 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 주장한다(Reynolds and Kern, 2003). 생활임금의 제안자들은 공적이고 관대한 서비스에 대해 반대하지 않을 뿐만 아니라, 그들은 상용직 노동자들이 푸드뱅크(food bank)²⁴를 방문하지 않을 정도로 혹은 노숙자 쉼터(homeless shelters)에 살지 않을 정도로 소득을 올려야한다고 믿고 있다. 볼티모어에서 일어난 최초의 생활임금캠페인은 성직자에 의해 운영되는 지역 음식급식소(food pantries)에 도움을 받는 사람들이 늘어난 것에서 시작되었다(Luce, 2002b).

24) 미국의 극빈자 대상 식량 배급소

생활임금 지지자들은 사람이 소득을 번다는 것이 경제적인 문제일 뿐 아니라 도덕적인 문제라고 주장한다(Gertner, 2006). 이러한 관점은 임금이라는 것이 정부 개입이 아니라 시장에 의해 결정되어야한다고 믿고 있는 많은 경제학자들의 규범적이고 인습적인 생각에 직접적으로 도전하는 것이다. 이런 논쟁은 미국에서 연방정부가 최저임금을 올리는 것을 고려할 때마다 분출하였다. 연방정부는 1996~2007년 사이에 최저임금을 올리지 않았지만, 같은 기간 140개의 도시에서 생활임금법안이 통과되었고, 28개의 주에서 최저임금이 인상되었기 때문에(Atlas and Dreier, 2006; Caplan, 2006), 이런 논쟁은 연방 수준보다는 도시와 주 수준에서 중요한 역할을 수행했다. 2006년 미국의 중간선거 결과는 이러한 경향이 변화하고 있음을 보여준다. 앞서 언급했듯이, 6개 주의 유권자들은 최저임금의 인상을 승인하였고, 미의회도 연방최저임금을 인상하는 법을 통과시켰다.

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

(3) 동원 구조: 연합 형성(Coalition Building)

사회운동은 다양한 배경을 지닌 개인들과 조직들로 구성된다. 사회운동의 이슈와 목표를 둘러싼 행동주의는 또한 수많은 운동참여조직들의 활동가들

에게 핵심적인 문제가 된다. 우리는 그 연합에 관여된 집단의 폭과 집단의 연합 참여 정도가 운동성원조직들의 활동가들에게 핵심적인 부분이 되는가라는 측면에서 연합을 평가할 수 있다. 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 아니다. 서로 다른 집단이 사회운동 이슈에 대해 다른 조직들과 다르게 정의하고 행동할 때, 연합형성은 또한 프레임ING 과정에 관여한다. 사회운동은 공통의 틀거리(framework) 안에서 서로 다른 접근들을 종합하는 것이라 할 수 있다(Simmons, 1994).

조직화된 사회적 행위의 목표는 그 문제를 해결하는 것을 넘어서 권력과 지속가능한 구조를 형성하는 것을 포함한다(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 된다(Campbell, 1979). 생활임금운동의 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 점이다. 생활임금연합은 수많은 새로운 조직들을 탄생시켰다. 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 제기하였다(Reynolds and Kern, 2003). <표 3-1>은 4개 도시의 생활임금 캠페인에서 형성된 상시적인 연합과 새로운 조직, 그리고 이러한 연합과 조직들이 다루었던 이슈를 정리한 것이다.

<표 3-1> 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 스탠포드 지원을 제공, 입법 캠페인 주도
보스턴	즉각 개혁을 지지하는 지역사회 조직연합(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 좌파내지 진보적 조직의 주요한 비판의 초점은 협소한 목적을 위해 제각각 투쟁하고, 보다 광범위한 진보적 목표를 달성하기 위해 공통의 기반을 찾기 어려워질 정도로 파편화된 집단들에 맞춰졌다(Bobo, Kendall and Max, 2001). 그러나 200개 이상의 도시에서 벌어진 생활임금운동의 경험은 이러한 좌파의 비판이 적절하지 않다는 것을 보여준다. 생활임금캠페인은 강한 호소력을 지닌 경제 정의 이슈에 대해 문제제기하는 대규모의, 광범위하고 다양한 연합을 형성하였다. 많은 도시에서 생활임금연합은 가장 규모가 큰 진보적인 세력이 되었고, 상시적인 연합과 새로

운 조직을 만들어냈다.

(4) 동원 구조: 풀뿌리 행동(Grassroots Action)

시위(demonstration), 집회(rallies), 행진(marches), 연좌점거농성(sit-down strikes) 등은 사회운동의 물리적이고 가장 외적인 표현이다. 생활임금캠페인은 상당한 수의 사람들을 동원하였고, 집단을 넘나드는 광범위한 풀뿌리 참여를 이뤄냈다. 거의 모든 생활임금캠페인은 시의회 청문회에 공동체 지지자들을 동원하였다. 또한 생활임금캠페인은 보다 광범위한 활동 속에서 풀뿌리 참여를 위한 다양한 진술을 시도하였다. 만약 개별적인 캠페인들이 새로운 생활임금조례로 인해 영향받는 저임금 노동자들을 조례 제정을 위한 생활임금운동에 참여하도록 하는데 성공적이라면, 개별적인 캠페인들은 주목할 만한 것이 될 것이다.

(5) 동원 구조: 지속적인 행동주의(Ongoing Activism)

사회운동은 대체로 특정한 공공정책 개혁에 초점을 두지는 않지만, 어떤 특정한 캠페인에서 또 다른 캠페인까지 행동주의를 유지시켜주는 의제(agenda)를 포함하고 있다. 생활임금캠페인은 어느 정도는 그 자체가 하나의 목적으로서 발전하였고, 어느 정도는 더 광범위한 운동들의 파고 속의 한 부분이 되었다. 많은 생활임금캠페인은 새로운 사회운동기관들(social movement institutions)의 형성 혹은 발전에 관여하였고, 이는 장기간의 사회운동 능력(capacity)을 강화하였다.

2) 미국 주요 도시의 생활임금캠페인 분석

이하에서는 위에서 제시한 이론적 논의를 바탕으로 6개 도시의 생활임금 캠페인을 분석할 것이다. 처음의 4개 도시는 모두 대규모의 진보적 프로젝트의 한 부분으로서 생활임금캠페인이 등장한 사례들이다. 이와는 대조적으로 시카고와 보스턴 캠페인의 사회운동적 특성은 그 캠페인들이 직면하게 된 반대(대항 세력)에 의해 강화된 사례이다.²⁵⁾

(1) 광범위한 프로젝트의 부분으로서 생활임금캠페인

이하에서 분석할 5개 도시의 생활임금캠페인 사례들은 더 크고 장기적인 운동프로젝트를 발전시키기 위해 조직된 생활임금을 활용하고 있으며, 이러한 큰 틀거리는 앞서 살펴본 사회운동의 5가지 요소를 강조하고 있고, 캠페인의 사회운동적 특성을 강화한다.

① 로스앤젤레스(Los Angeles)

로스앤젤레스는 조직노동에 대해 적대적인 지역으로 유명했다. 그러나 오늘날 LA는 노조 조직화와 성장의 좋은 사례가 되고 있다(Gentile, 2000). LA 군에서 75,000명의 가사노동자들이 조직화에 성공하여 전미서비스노동조합(Service Employees International Union: SEIU)에 가입했다. 최근 이 지역의 노조와 CLC의 핵심적인 지도자들은 노조행동주의에 대한 새롭고도

25) 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 밝혀둔다. 보다 많은 사례와 자세한 내용과 분석은 Reynolds and Kern(2003)과 Reynolds(2004)를 참조.

혁신적인 접근을 시도했었다. 일반적 수준에서 이러한 다양한 전략들은 사회정의를 통해 노조의 힘을 형성하고자 하는 비전을 공유하였다.

LA의 생활임금운동은 이러한 폭넓은 노동의 재활성화 과정에서 성장하였다. 이는 LA 국제공항의 미조직 노동자들의 천여 개의 일자리를 지키기 위한 투쟁에서 시작되었다. LA 시에서 맥도날드와 같은 무노조 계약자(사용자)들을 받아들였을 때, 노동자들은 300개의 일자리를 잃어버렸고 남아있던 700개의 일자리도 같은 운명에 처해질 상황이었다. 호텔과 서비스 노동자 노조의 주요 집단들은 대응 계획을 세우기위해 여러 공동체 집단에 참여하였다. 이들의 전략은 공적 기금을 공동체 기준에 연계하는 세 가지 법안을 통과시키는 것이었다. 첫 번째, 이들은 도시와 계약을 맺는 회사들로 하여금 기존의 노동력을 유지·승계하도록 요구하였고, 그 결과 1995년 가을에 이러한 법안을 통과시켰다. 이들의 두 번째 전략이 바로 생활임금법이었다. 셋째는 노동자의 단결에 대한 법적 보호 장치를 제정하는 것이었다.

LA의 생활임금조례 제정을 위한 18개월간의 투쟁은 광범위한 노동과 공동체 집단들 간의 동맹을 낳았다. LA 시장은 생활임금에 대해 반대했지만, 활동가들은 캠페인을 통해 시의회에서 시장의 거부권을 무력화시킬 정도로 커다란 승리를 거뒀다. 활동가들은 또한 상공회의소(Chamber of Commerce)와 그 동맹들의 히스테리적이고 지속적인 방해 공작을 극복했다. 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 것이다. 결국 생활임금조례는 생활임금을 제공해야한다고 주장하는 바로 그 지지자에게 상처를 줄 것이다”는 주장을 담고 있었다.

이러한 압박에 대응하기 위해, 활동가들은 시의회를 상대로 항의전화 캠페인을 조직하였고, 운동단체들은 생활임금 지지를 호소하는 편지를 팩스로 보냈다. 또한 시민들에게도 생활임금을 지지하는 내용을 담은 수많은 연장을 발송하였다. 2주 동안 운동단체의 대표자들은 하루에 2회씩, 1주일에 3일 정도 시의회를 방문하였다. 추수감사절 동안에도 생활임금캠페인은 운동에 참여하는 집단과 개인들에게 빈곤임금으로 가족을 연명하기 위한 투쟁을 상징화한 수많은 우편물을 시의원들에게 보낼 것을 요구하였다. 겨울휴가 기간에는 백여 명의 성직자들과 다른 지지자들이 자원봉사자들과 함께 찰스 디킨즈의 소설 『크리스마스 캐럴』에 등장하는 말리(Jacob Marley)의 유령처럼 쇠사슬을 걸치고 시청을 방문하여, 생활임금에 반대하는 시장을 구두쇠 스크루지(Ebenezer Scrooge) 영감으로 풍자하고 비난하였다. 생활임금연합은 또한 고임금 관리자들로부터 지지를 얻고자 노력하였다. 벨(Bell Industries)사와 파이오니어 푸드(Pioneer Foods)사의 최고이사 2명이 생활임금을 방어하는 의견을 적어 LA 타임즈(Los Angeles Times)에 투고했다. 또한 33개의 할리우드 영화와 텔레비전 프로듀서들은 생활임금조례의 통과를 호소하는 편지를 시의회에 보냈다.

조직활동가들은 생활임금조례로 인해 영향받는 노동자들을 신중히 조직화하고 개입하였다. 생활임금조례로부터 영향을 받는 노동자들의 참여는 생활임금조례 제정을 위한 캠페인을 강화했을 뿐만 아니라 노조 활동의 원천이 되어줄 저임금 노동자들로부터 핵심적인 활동가들을 양성하는데 큰 도움이 되었다. 또한 이러한 노동자들의 증언은 생활임금캠페인에 대한 매스컴의 긍정적인 보도를 얻는데 중요한 요인으로 작용하였다.

LA의 생활임금캠페인은 성과를 거뒀다. 1997년 3월 LA 시의회는 만장일치로 생활임금을 통과시켰다. 한 달 후에 의회는 LA 시장의 거부권 행사를 무효로 했다. LA의 조례는 25,000달러 이상의 공공서비스 계약, 매년 10만

달러 혹은 적어도 1년 내에 100만 달러의 보조금을 받는 기업에 적용되었다. 이 법은 시간당 7.25달러의 생활임금과 가족 건강보험 급여를 주거나 혹은 복리후생 급여가 없이 시간당 8.50달러의 생활임금을 주도록 규정하였다. 임금은 시의 노동자 퇴직연금 시스템(City Employment Retirement System)에서 만든 연간 평가에 연동되었다. 생활임금을 받는 노동자들 또한 연 12일의 의무적인 유급 휴가를 적용받게 되었다.

LA 캠페인 사례는 위에서 논의한 5가지의 사회운동적 요소를 모두 보여 준다. LA 캠페인은 광범위한 연합을 형성하였고, 상당한 수의 참여 조직의 협력을 이끌어냈다. 또한 LA 캠페인은 생활임금 이슈의 사회정의적 차원을 강조하는 매스미디어를 활용하여 성공을 거뒀다. LA 생활임금운동은 생활임금조례를 제정하기 위한 실제적인 입법 싸움에서 생활임금조례에 의해 영향을 받는 노동자를 적극적으로 참여시켰던 몇 안 되는 사례 중에 하나였다. 결국, LA 생활임금운동은 LA의 시장의 바람과는 달리 시의회의 전폭적인 지지를 얻음으로써 중대한 정치적 승리를 보장받았다.

그러나 LA 생활임금캠페인 사례의 중요한 특징은 더 큰 맥락 속에 있다. LA 생활임금캠페인은 처음부터 생활임금을 쟁취하고자 하는 노력에서 시작된 것이 아니라 30,000명에 달하는 공항의 비노조원들을 조직하고, 공항의 수백 개의 일자리를 지키기 위한 싸움에서 시작되었다. 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 통과시켰다. 생활임금이 통과된 이후 노동-공동체 연합은 사용자들이 중립 협약(neutrality agreements)²⁶⁾에 서명하도록 하는 공항의 식음료 매점(food

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

concessions) 인정 과정에 개입하였다. 연합은 더 나아가 생활임금법을 수정하였는데, 이 수정된 생활임금법은 공항에서 노동자를 조직화하는 것을 인정하는 것이었다.

공항노동자의 조직화는 LA의 생활임금 행동주의에 보다 광범위한 맥락을 제공했다. LA 캠페인은 지속적으로 도급 계약을 감시하고, 노조 조직화와 생활임금법의 집행을 지원하였다. 예를 들면, 생활임금운동 연합은 공적 자금을 신청하고, 생활임금을 지급할 것을 약속하며, 중립 협약과 카드체크를 통한 노조 인정(card-check recognition)²⁷⁾과 같은 노동평화(labor-peace) 조항에 동의하는 사용자들을 지원하였다. LA 캠페인은 생활임금을 지키지 않는 특정 기업을 지목해서 필요한 경우에는 시의회가 해당 계약을 취소하거나 계약 체결을 보류하도록 압력을 행사하였다. 시의 공항 내 서비스공급계약 및 이용권 계약을 체결한 기업에 대해서도 생활임금을 적용하려하자 항공사들이 반발하였다. 그러나 캠페인은 유나이티드 에어라인을 주요 대상으로 지목한 후 이 항공사가 새로운 임차계약을 추진하는 시기에 맞춰서 항공사를 압박하였다.

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

27) 미국의 경우 현행 노조인정 방식으로 조합원의 비밀투표(secret ballot) 방식을 채택하고 있다. 비밀투표 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, 카드체크 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.

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

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

이상에서 보았듯이, LA의 생활임금캠페인은 지역에서의 장기간에 걸친 사회운동 행동주의를 형성하는데 핵심적인 메커니즘을 제공했다. 노동계는 지역의 종교지도자들과 지속적인 연합을 형성, 발전시켰고, 저임금 노동자를 대상으로 한 풀뿌리 조직화 노력을 활성화시켰으며, 여러 수준의 입법 의제를 개발하였다. 또한 노동계는 경제 정의라는 기본적인 이슈를 공적 논쟁의 장으로 옮겨 놓았던 일련의 공적 캠페인들을 전개하였다.

이러한 폭넓은 사회운동적 맥락은 왜 LA 지역의 생활임금이 전국에서 가장 공세적이고, 생활임금의 실행과 집행에서 가장 적극적인가를 설명해준다. 생활임금의 집행은 생활임금운동에서 가장 약한 고리 중 하나였다. 대개 많은 생활임금조례들은 수동적으로 시행되었고, 대부분의 시정부는 사용자들

을 감시하지 않았다. 이에 따라 많은 사용자들이 생활임금규정을 준수하지 않고 무시하였다.

LA 캠페인은 이러한 시정부와 사용자들의 생활임금규정 무시를 막기 위한 장치들을 마련하였고, 지속적인 생활임금운동 조직화에 모델이 될 만한 폴뿌리 운동의 이행강제 사례를 보여주었다. 예를 들면, LA 캠페인은 시에 의존하지 않고 범시행을 감시하고 강제하는 자체적인 제도적 노력을 발전시켰다. 우선 생활임금 적용대상 노동자에 대한 자체 데이터베이스를 구축하였다. 먼저 담당 활동가들은 지자체 계약과 재정 지원 계획에 대해 구체적으로 조사한다. 시의 자료를 활용하여 현재의 계약과 보조금이 언제 갱신되는지도 확인한다. 기업의 보고의무는 자료를 모으기 위한 중요한 방법이며 특히 저임금 노동자 조직화에 있어 귀중한 자원이다. 1998년 5월 LA캠페인은 생활임금 적용 첫 해에 시가 어떻게 했는지 자세히 정리한 일종의 성적표를 발표하였다. 담당 기관(도급계약국)은 조례의 집행에 있어 무능했다고 비판받았다. 담당기관은 보고의무를 어긴 많은 기업을 추적하기 보다는 어떤 계약까지 조례 적용대상인지 검토하는 복잡하고도 오래 걸리는 절차에 더 많은 노력과 시간을 쏟았다고 비판받았다. 또한 노동자들의 불만을 처리하고 법률적 도움을 제공하는 효율적인 시스템을 만들지 못했다는 비판을 받았다. 이러한 비판 운동 덕분에 생활임금의 시행을 강제하는 권한을 다른 기관으로 옮기는데 성공하였다. LA 캠페인은 도급계약국(bureau of contract administration)이 별 도움이 안 된다는 것을 확인하자 주요한 도급계약을 처리하는 다섯 개 부서를 곧장 상대하고자 하였다. 활동가들은 시의 담당자들이 생활임금에 대한 인식을 내면화하도록 도왔으며 이들을 훈련시키고자 했다. 이 결과, 1년 뒤 관련 부서들이 생활임금 문제에 있어 진전된 모습을 보이는 성과를 거뒀다.

모든 생활임금조례에서는 사용자가 노동자에게 서면으로 생활임금법상의

권리에 대해 설명해줄 것을 규정한다. 그러나 LA 활동가들은 시와 계약을 맺는 기업에서 일하는 노동자에게 그 권리에 대해 설명해주는 프로그램을 시가 운영하도록 하였다. 시는 교재를 제작하고 장소를 제공하며 해당 프로그램을 홍보하는 역할을 하였고, 캠페인 활동가들은 프로그램의 내용을 기획하고 제작하였다. 한 달에 두 번 진행되는 워크숍을 통해 5,000~8,000명 정도의 저임금 노동자를 대상으로 교육이 실시되었다.

보통 조례가 통과되면 지자체는 이의 시행을 위해 필요한 세부 규칙(rules)이나 지침(regulation)을 만들게 된다. 이러한 세부규칙이나 지침은 조례의 내용을 약화시킬 수도 있고 비효율적이고도 번거로운 절차로 인해 본래의 목적에서 벗어날 수도 있다. 따라서 시행규칙 등의 입법과정에 운동단체들이 개입할 수 있는 최소한의 여지를 조례나 법안에 포함시켜두는 것이 필요하다. LA의 경우 생활임금운동 단체 연합과 그 변호사들이 시의회의 규칙, 지침 제정 과정에 직접적으로 참여할 수 있도록 하여 조례의 잠재적 가능성을 최대화할 수 있도록 하였다.

생활임금법의 집행을 강제하고 감시하는 데에는 수많은 활동가들의 헌신과 상당한 자원을 필요로 한다. LA에서 이것이 가능했던 이유는 생활임금이 목적 그 자체로서 추구된 것이 아니라 노조의 조직화와 행동주의를 재건하기 위한 메커니즘으로서 추구되었기 때문이다. 생활임금운동이 지속되었던 이유를 외형적으로 가장 잘 확인할 수 있는 것이 바로 새로운 사회운동 조직인 LAANE의 등장이었다. LAANE는 공항에서 일자리를 지키기 위한 일환으로서 만들어졌다. 오늘날 LAANE는 생활임금을 둘러싼 지속적인 프로젝트를 유지하는 것 이외에도 조직화를 위한 노동-공동체의 협력, 지역경제에 대한 연구, 빈부격차의 해소 등의 역할을 수행하고 있다. 또한 LAANE는 지역에서 기업 보조금의 이용과 악용을 조사했고, 산타모니카(Santa Monica)에서 적극적으로 생활임금캠페인을 조직하였으며, 밸리 일자

리 연합(Valley Jobs Coalition)을 형성, 발전시켰다.²⁸⁾

② 산호세(San Jose)

LA와 유사하게 산호세 지역에서도 생활임금캠페인에 앞서 사회운동적 요소들이 존재하였고, 생활임금캠페인은 광범위한 운동 형성 전략의 한 부분으로서 성장했다. 사우스베이 지역노조협의회(South Bay Labor Council)는 1994년 새로운 지도부를 선출한 후 노동운동의 재활성화 방안으로 노동과 공동체 사이의 동맹 형성을 적극적으로 추구하였다. 1995년에 지역노조협의회는 노동-공동체 연대를 육성하기 위해 비영리 정책연구소인 ‘워킹 파트너십 USA(Working Partnership USA)’를 설립하였다. 이 연구소는 실리콘 벨리 경제의 어두운 이면을 자세히 다루고 있는 몇 편의 보고서를 발행한 후에 전국적으로 언론의 관심을 받게 되었다. 보고서에 따르면, 이 지역 노동자의 3/4 정도가 1989년에서 1996년 사이에 시간당 임금이 하락하였다. 또한 이 지역의 평균적인 주택 구매 가격이 30만 달러가 넘었고, 한 개의 침실이 딸린 아파트의 임대료도 평균 1,100달러에 이르렀으며, 실리콘 벨리 일지리의 절반 이상에서 정부의 생활 보호 없이는 4인 가족의 생계를 유지할 수 없을 정도로 낮은 임금을 지급하였다.

경제정의 운동을 지향하는 간부를 양성하고자 했던 혁신적인 노동·공동체 리더십 연구소는 이러한 경제 자료를 교육훈련 프로그램에서 활용하였다. ‘워킹 파트너십 USA’는 8개 분야의 교육훈련 프로그램에 참가하는 풀뿌리 지도자들을 적극적으로 모집하였다. 교육훈련에 참가하는 사람들은 노조,

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

성직자, 선출직 공무원 등 다양했고, 수업을 받는 동안 참여자들은 지역경제, 노조의 역할, 사유화, 정부의 역할, 지역경제를 변화시킬 수 있는 방법 등을 논의하였다. 이 프로그램은 지역의 정치경제에 대한 공통의 이해를 추구했을 뿐만 아니라 미래의 노동-공동체 연합의 지도자들 사이에 구체적인 인적 유대를 맺도록 했다. 이 교육 기간 동안 참여자들은 경제정의의 지향하는 공동체의 프로젝트에서 함께 일하였다.

‘워킹 파트너십 USA’는 또한 60개 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 하였다. 이 네트워크는 저소득자 주거를 위한 재개발 기금(Redevlopment Agency funds for low-income housing)으로 2,500백만 달러를 성공적으로 조성하였고, 이주자들(immigrants)을 위한 공적 부조에 대한 접근권을 확대하였다. 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 되었다(Brownstein, 2000).

산호세의 생활임금캠페인은 이러한 광범위한 운동형성적 맥락 속에서 발전하였다. 산호세 캠페인은 1995년에 시작되었는데, 이 때 지역노조협의회는 지역의 세금 감면(tax incentive) 프로그램에 생활임금 형태와 같은 표준을 도입하기 위해 연합을 만들었다. 지역노조협의회와 ‘워킹 파트너십 USA’는 세금 환급을 요구하는 정책들을 제안했던 군 태스크 포스(Task Force)에 참여했다. 산타클라라(Santa Clara) 군 제조업체 단체의 반대에도 불구하고 군 행정집행관 위원회(Board of Supervisors)는 이 정책을 통과시켰다. 이러한 성공이 있는 후 지역노조협의회는 노조 조직화에 있어 중립 협약을 위반했던 할인연쇄점 K-마트(Super Kmart)에 대한 불매운동(boycott)을 벌이는

데 이 연합을 활용하였다. 그리고 노동-공동체 연합은 보이콧을 지지하는 결의안(resolution)을 통과시키기 위해 시의회를 설득했다.

1998년 산호세 생활임금캠페인은 지역노조협의회와 ‘워킹 파트너십 USA’가 사회운동기관(social movement institutions)을 확장할 수 있는 또 다른 방향을 제시해 주었다. 노동·공동체 리더십 연구소는 첫 수업에서 자신들의 집단 프로젝트로서 생활임금을 활용했다. ‘종교, 인종, 경제학, 그리고 사회 정의에 관한 종파를 초월한 새로운 협의회’는 생활임금 문제를 통해 회원을 형성하고 성원들을 동원하였다. 결국, 효과적인 노동-공동체 캠페인은 전국에서 가장 높은 수준의 생활임금(건강보험료를 사용자가 지불할 경우 시간당 9.50달러, 건강보험료를 포함하지 않는 경우 시간당 10.75달러)을 얻는데 성공하였다. 생활임금조례는 또한 새로운 도급 계약시 노동자 고용유지(worker retention) 조항, 지역노조협의회에 입찰 고시(bid notifications)를 통보해야 하는 내용, 생활임금조례의 적용을 받는 사용자들이 합리적 노사 관계를 보장해야 한다는 요구 조건 등을 포함하였다. 마지막의 노동평화 조항은 사용자들이 반노조적 컨설턴트를 고용하는 것을 막고 적극적인 반노조 캠페인을 전개하는 것을 제한하였다.

산호세 생활임금캠페인은 아래로부터의 풀뿌리 행동주의를 가장 잘 보여주는 전형적인 투쟁이라고 평가받는다. 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 악선전했다. 생활임금 지지자들은 시의회 청문회에 조직적으로 참가하여 이에 대응하였다. 또한 생활임금 지지자들은 노동절에 80곳에 이르는 교회에서 성직자들이 생활임금에 대해 설교하도록 성직자들을 조직하였다. 노동과 그 동맹들은 강력한 선거운동을 전개하였다. 산호세 지역의 세 선거구에서 생활임금은 노조의 지원을 받은 현직 의원과 생활임금을

반대하는 후보자 사이에서 가장 중심적인 이슈가 되었는데, 노조의 지원을 받은 현직 의원들이 200표 차로 승리하였다. 선거가 끝난 지 2주 후에 생활임금조례는 표결에서 8대 3으로 승리하여 통과되었다.

산호세 생활임금 투쟁에 의해 강화된 광범위한 사회운동적 요소들은 더 많은 진보적 행동주의를 낳으며 확장되었다. 예를 들어, 지역노조협의회와 ‘워킹 파트너십 USA’는 임시직 노동에 대한 일련의 확장된 캠페인을 전개하였다. 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 두었다. 생활임금연합은 또한 임시직 고용 파견업체에서 생활임금 지급, 건강보험과 교육훈련의 제공 등의 내용을 담은 행동수칙(a code of conduct)을 채택하도록 압력을 행사하였다. 결국 이러한 캠페인은 임시직 노동자들을 조직화하고 임시직 노동력에 적합한 새로운 형태의 노동 조직을 만들려는 노력으로 연결되었다.

LA와 산호세의 생활임금운동 모델—노동과 연계된 비영리조직(연구와 정책 형성을 결합한 형태)의 설립과 연합의 형성—은 LA와 다른 지역에서 일종의 모범 사례가 되어 반복적으로 활용되었다. 산호세 북부의 ‘지속가능한 경제를 위한 이스트베이 동맹(East Bay Alliance for a Sustainable Economy)’은 장기간의 노동-공동체 경제정의 연합을 형성하기 위해 생활임금법 제·개정을 활용하였다. 새로운 ‘정책이니셔티브를 위한 센터(Center for Policy Initiatives)’는 보수적인 샌디에이고(San Diego)에서 생활임금캠페인을 진보적 운동의 토대를 마련하기 위한 광범위한 전략의 하나로 삼았다. LAANE를 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 저임

금 노동력, 그리고 공동체의 극빈자들 사이의 관계를 전환시키기 위해 지속적이고 다면적인 노동-공동체 캠페인을 주장하였다.

③ 피츠버그(Pittsburgh)

생활임금캠페인에 앞서 광범위한 프로젝트가 존재하였던 산호세와 달리, 피츠버그에서는 생활임금캠페인과 광범위한 프로젝트라는 두 형태가 동시에 형성되었다. 생활임금법에 대한 첫 번째 이니셔티브는 생활임금에 우호적이었던 일부 시의회 의원들이 생활임금조례의 초안을 기획한 것으로부터 출발하였다. 만약 이러한 움직임이 성공적으로 진행되었다면, 사회운동적 활동은 거의 발전하지 않았을 것이다. 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 물러섰다. 새로운 서부 펜실베이니아(Western Pennsylvania) 생활임금캠페인은 의식적으로 생활임금운동의 임무를 경제정의를 위한 사회운동의 토대를 마련하는 것으로 상정하였다. 따라서 실질적인 생활임금조례를 제정하기 전에 생활임금캠페인은 첫 2년간을 사회운동의 토대를 만드는데 사용하였다. 생활임금연합은 성명서를 통해 지역에서 생활임금법을 통과시키는 것 그 자체는 단지 네 가지 목적 중 하나에 불과하다고 말하고 있다. 다른 세 가지 목적은 모두 사회운동적 요소와 관련되며 그 내용은 다음과 같다.

- 노조, 종교 단체, 여타의 공동체에 기반을 둔 조직들을 통해 포괄적이고 광범위한 토대를 둔 노동자들의 운동 형성
- 노동자 단결권에 대한 지지, 사유화와 외주하청에 맞선 투쟁

을 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 생활임금법 통과라는 실제적인 활동과는 분리되었지만 생활임금법과 관련된 여러 프로젝트들을 통해 실현되었다. 예를 들면, 40년 만에 처음으로 군정부가 공화당으로 교체되자 활동가들은 네 곳의 요양원(nursing home)의 사유화를 저지하기 위한 캠페인을 전개하였다. 연합은 전체 노동자의 60%가 최저임금을 받고 있던 요양원 노동자들의 파업을 지원하기 위해 지역에서 이 노동자들의 파업에 대한 호소와 지지를 모으는 것을 도왔다. 또한 연합은 지역의 복지시설 산업의 노동조건에 대한 공식적인 연구를 지원하였다.

유사하게, 캠페인은 단체교섭협약을 위반하여 공장 폐쇄에 직면했던 350명의 나비스코(Nabisco) 노동자들과 지역의 코크스 처리 공장에서 500개에 달하는 일자리 손실에 직면했던 철강노동자들을 지원하였다. LA와 산호세 처럼 노동자 정의를 위한 이러한 활동들은 경제 이슈에 대한 종교 단체들의 지속적인 참여를 촉발하였다. 장기간에 걸쳐 형성된 운동은 단순한 캠페인을 넘어서 대중적인 경제학 워크숍 형태로까지 확대되었다. 워크숍에 참여한 자원활동가들은 동료 노조원, 교회 교구민, 이웃, 학생들과 생활임금에 대한 토론을 벌였다. 생활임금에 대한 토론 이외에도 대중적인 교육 프로그램은 풀뿌리 리더십을 발전시키고자 했으며, 일반적으로 노동자들 사이에서 경제 발전에 대한 논쟁을 불러일으키기도 하였다. 이렇게 3년간 활동을 한 결과 의회에서 생활임금조례를 통과하였고, 2000년 말 피츠버그는 비영리법인 종사자에게 생활임금을 보장하기 위해 기금 지원을 승인한 세 번째 사례

가 되었다.

생활임금운동 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 확인시켜준다. 이 운동이 생활임금조례를 통과시키거나 생활임금 수준을 인상하는 활동으로 국한되는 것이 아니라 미조직 저임금 노동자의 노동기본권, 기본생활권 보장이라는 목표를 실현하기 위한 다양한 운동들과 유기적으로 연결되어 있음을 알 수 있다. 피츠버그의 생활임금운동은 생활임금 조직화가 갖고 있는 운동역량 형성 효과를 극대화하기 위해 목적의식적으로 전략을 짰 대표적인 사례이다.

④ 볼티모어(Baltimore)

볼티모어에서 최초로 시작된 생활임금캠페인이 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 한다. 볼티모어 생활임금캠페인의 초기부터 핵심적인 역할을 담당했던 두 세력인 볼티모어지도력개발연대(BUILD)와 AFSCME은 생활임금 쟁취를 넘어서 자신들의 활동의 중심이었던 저임금 노동자의 조직화 활동을 전개하였다. 1980년대 말부터 주거, 교육, 그리고 다른 보조금에 대해 대변 활동을 전개해왔던 BUILD는 1990년대 초에 자신들의 활동이 시정부가 주도하던 도심지 중심의 재개발 전략에 의해 훼손되고 있다는 사실을 깨닫게 되었다. 도심지 중심의 재개발은 수많은 저임금 일자리를 양산하게 되었다. 상황이 이렇게 되자 BUILD는 임금 하한을 올리기 위한 직접적인 방법들을 모색하면서

AFSCME와 동맹을 형성하였다. 노조는 생활임금을 사유화를 저지하기 위한 한 방법으로 인식하였고, 공공노동자들에 대한 단체교섭권을 확장시키기 위해 동맹을 발전시켰다(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 생활임금법의 적용을 받는 노동자들을 포괄할 수 있었다. 겉으로 보기에 생활임금법을 적용받는 노동자들을 조직하는 일이 자연스럽게 보이지만, 실제로 생활임금법을 적용받는 노동자들은 세간의 주목을 받는 것을 꺼렸기 때문에 이러한 활동들은 결코 쉬운 일이 아니었다. 그러나 볼티모어 연합은 자신들과 같은 처지의 사람들을 대변하는 조직을 갖고자 했던 3,000명의 노동자들의 목록을 만들었다. 새로운 생활임금캠페인 연합인 연대지원위원회(Solidarity Sponsoring Committee: SSC)는 세 명의 상근 간부를 두고, 회비를 납부하는 회원의 수가 약 500명에 달하는 조직으로 성장했다.

사용자들은 다양한 방법을 통해 생활임금 적용을 피하고자 할 것이기 때문에 이를 감시하기 위한 풀뿌리 조직들의 운동이 필요하다. 연대지원위원회는 생활임금법을 집행하고 확대하기 위해 조직원들을 동원하였다. 예를 들어, 생활임금 노동자들과 지지자들은 이스트만 교통회사가 생활임금에 해당하는 시급을 지불하지 않는 것을 알리고 항의하기 위해 두 차례나 시의 예산위원회에 몰려갔고, 감사를 통해 버스회사가 시에 비용을 과다 청구했다는 사실을 밝혀냈다. 실제로 SSC, AFSCME, BUILD의 활동 덕택에 시정부는 생활임금 수준에 맞춰 50%의 임금인상을 거부했던 24명의 스쿨버스 도급업자들과의 계약에서 1,440만 달러를 줄이겠다고 한 경우도 있었다.

또한 SSC와 생활임금연합은 중요한 정책을 변화시켰다. SSC와 생활임금연합은 만약 사용자들이 계약을 해지한다 할지라도 노동자들이 자신들의 일

자리를 유지할 수 있는 권리를 쟁취하였다. 그리고 생활임금캠페인은 사용자들이 계약을 취소함으로써 노동자들이 노조를 만드는 것을 방해하는 것에 맞서 노동자들의 단결권에 대한 강력한 보호를 보장받았다.

미조직 저임금 노동자는 노조 활동의 경험이 없고, 고용 불안정성이 심하다는 등의 특징으로 인해 조직화하기가 쉽지 않다. 볼티모어의 생활임금운동에서도 이러한 어려움에 부딪치자 미조직 저임금 노동자의 특성을 고려한 다양한 시도를 하였다. 볼티모어의 경우 농업노동자연합이 사용했던 복지서비스 제공 방식을 도입했다. 저임금 노동자에게 매우 절실한 의료보험 서비스를 기초적인 수준에서라도 제공하여 SSC회원 가입의 유인을 제공했다. 또한 도급업체가 바뀌어도 일자리를 유지하게 하는 법을 통과시켜서 노동력을 안정화시키고 조직화에 유리한 조건을 조성하였다. 교회에 근거한 BUILD라는 조직은 종교단체라는 특성에 맞게 미조직 저임금의 조직화에 기여하였다. 대부분의 저임금 노동자는 노조 가입으로 인해 일자리를 잃을지도 모른다는 두려움이 큰데 교회에 함께 모이는 것이 정서적 안정감과 지도력을 제공하는 효과를 낳았다. 그밖에 저소득층 거주 지역에 대한 가가호호 방문 선전도 생활임금 조례를 알리고 노조 조직화를 하는 중요한 방법으로 활용되었다.

(2) 강한 반대에 의해 강화된 생활임금캠페인

노동자에 대한 경영자의 무리한 통제가 오히려 가장 훌륭한 노동운동 조직가(best organizer)를 만들어 낸다는 말이 있다. 니센(Nissen)은 생활임금 캠페인에 대한 강한 정치적 반대 행동—지역의 운동세력이 견뎌낼 수 있을 정도의 반대 행동—이 오히려 생활임금캠페인의 사회운동적 특성을 강화할 수 있었다고 주장한다(Nissen, 2000). 시카고와 보스턴의 사례들은 생활임금

에 대한 강력한 반대 행동이 오히려 생활임금캠페인을 사회운동 차원의 풀뿌리 캠페인으로 확대되는데 도움을 준 경우였다. 또한 이 사례들은 생활임금에 대한 투쟁의 강도가 어떻게 생활임금캠페인의 범위와 영향력을 확대시켰는가를 설명해준다.

① 시카고(Chicago)

시카고 지역의 생활임금캠페인이 시작될 때부터 전미서비스노동조합 지역조직 880(SEIU Local 880)과 시카고 ACORN 지부를 포함한 생활임금 조직활동가들은 시장의 반대라는 커다란 난관에 직면하였다. 도시의 정치적 지배세력(urban political machines) 중 하나로 지역의 정치권력을 장악하고 있었던 델리(Richard Daley) 시장이 생활임금에 대해 반대 입장을 표명한 후 생활임금조례에 지지입장을 표명했던 대다수 시의회 의원들이 지지를 철회하였던 것이다. 생활임금캠페인에 개입했던 상당수의 활동가들은 생활임금캠페인에서 승리할 것이라고 믿었기 때문이 아니라 지역 정치를 바로잡고 광범위한 연합을 형성할 수 있는 갈등적 이슈(a wedge issue)를 발전시키기 위해서 생활임금캠페인을 기획하고 참여하였다.

시카고에서의 3년간의 생활임금투쟁은 한 편의 드라마와 같았다. 1996년 5월 1일 노동절에 500명 이상의 생활임금운동 지지자들이 노동절 가두행진에 참여하였다. 시카고 트리뷴(Chicago Tribune)지는 “임금 전사들(Wage Warriors)”이라는 제목으로 시위대에 대한 기사를 쏟아냈다. AFL-CIO의 존 스위니 위원장은 생활임금에 대한 자신의 지지를 호소하기 위해 개인적으로 델리 시장을 만났다. SEIU가 1996년 전국 총회를 시카고에서 개최했을 때, 노조 대의원들은 거리행진을 벌였다. 1996년 시장이 시카고에서 열린 민주당 전당대회에 대의원들을 초청했을 때, 생활임금 지지자들은 시장 앞에서

항의하기 위해서 시카고 도심지인 네이비피어(Navy Pier)에 진출하려고 노력했다. 실제로 민주당 대의원들이 전당대회 장소에 도착했을 때, 민주당 대의원들은 대회장 근처의 팀스터(Teamster) 노조 건물에 걸려 있는 생활임금 현수막을 보게 되었다. 수많은 대의원들은 상당한 공적 기금을 지원받는 사용자들이 저임금 노동자들을 활용하고 있던 사업장을 방문(tours of shame)하였고, 그로 인해 생활임금의 현실에 대해 알게 되었다.

시카고 생활임금캠페인은 사회운동적 요소를 강하게 보여주고 있다. 생활임금캠페인은 60개 이상의 조직들이 연대하여 25만 명이 넘는 조직원을 가진 거대한 연합으로 성장했다. 수백 명의 생활임금 지지자들을 동원할 수 있는 생활임금운동 연합의 능력은 시장에게 너무나도 강한 인상을 심어주었고, 그 결과 시정부는 사람들이 시의회 회의에 참가하는 것을 불법적으로 막았다.

사실상 생활임금캠페인의 사회운동적 성격, 특히, 풀뿌리 조직화와 같은 캠페인의 강점으로 인해 시카고는 생활임금법을 제정할 수 있었다. 생활임금캠페인은 지지자들을 동원하였고, 750명의 지지자들이 모인 공개석상에서 생활임금조례의 본래의 의미를 밝혔다. 이 일이 있은 후 26명의 시의회 의원들이 이를 공동 후원하였고, 또 다른 10명의 의원들은 생활임금조례를 위해 투표하겠다고 약속하였다. 그러나 델리 시장이 반대 입장을 표명한 후, 대다수 시의회 의원들은 최종 투표에서 생활임금조례에 대한 지지를 철회하였다. 그렇지만 50명의 의원 중 17명이 생활임금을 지지하면서 시장에게 도전했다. 이와 같은 사실은 생활임금캠페인이 상당한 정치적 영향력을 발휘했음을 보여준다. 투표가 끝난 후에 생활임금 활동가들은 초기의 지지를 철회했던 의원들의 선거구들을 조직화하기 시작했다. 생활임금연합의 구성원들은 이를 생활임금에 반대한 현직 시의원에 대항하여 선거에 입후보할 수 있는 정치적 기회로 활용했고, 직접적인 선거정치에 돌입하였다. 1996년에

생활임금운동 활동가였던 델가도(Willie Delgado)가 처음으로 주의회 민주당 예비선거에 출마했을 때, 그는 몇몇 노조의 추천을 받아 기존의 의원에 도전하였다. 1998년에 그는 노동의 확고한 지지를 받아 선거에서 승리하였다. 같은 해 4월 13일에 일리노이(Illinois) ACORN 대표이자 시카고 신당(New Party)의 위원장이었던 토마스는 기존의 정치세력들이 지지했던 후보자를 물리치고 15번 선거구의 시의원이 되었다.

1998년 선거 중간에 델리 시장을 비롯한 생활임금 반대세력들은 자신들의 임금 인상을 위한 투표를 준비하면서 마침내 타협을 시도하였다. 델리 시장은 시정부가 생활임금법을 통과시킬 수 있는 재정적인 여력이 없다고 주장했었다. 그러나 그것이 거짓임이 드러나면서 시장과 그의 의회 동맹들은 생활임금운동으로부터 강한 반발을 사게 되었고, 더 이상 이를 거부할 수 없다고 결론지를 수밖에 없었다. 만장일치로 통과된 새로운 생활임금법이 비록 처음 제안된 생활임금조례보다는 제한적이었지만, 이는 오랜 기간의 캠페인에서 새로운 돌파구였다. 그 이후 쿡(Cook) 군에서도 유사한 조례가 통과되었다.

시카고의 생활임금운동 단체들(특히 노동조합)은 생활임금 문제를 작업장 문제만이 아닌 지역 사회 이슈로 만드는데 성공하였다. 생활임금 문제를 지역경제의 올바른 활성화, 복지정책의 올바른 방향 등과 연계하여 선전함으로써 주민들의 지지를 끌어낼 수 있었다. 노동조합과 지역에 기반을 둔 각종 조직, 단체들이 연합하여 이러한 활동을 전개하였다.

시카고 생활임금에 대한 상당한 반대는 오히려 대규모의 사회운동 동원을 촉진하는데 도움이 되었다. 노동-공동체 지지자들은 자신들과 민주당 지배세력에 대한 추종자들 사이에 명확한 전선을 그음으로써 다양한 시민 집단으로부터 생활임금운동에 대한 적극적인 지지를 확보할 수 있었다. 이러한 싸움이 지속될 수 있었던 이유는 생활임금운동을 주도했던 핵심적인 단

체들이 투쟁을 위한 준비를 철저히 한 후 생활임금운동을 전개했기 때문이다. 실제로 많은 활동가들은 지역 정치에 대한 기존 정치세력들의 영향력으로 인해 그들이 생활임금법 투쟁에서 승리할 것이라고 확신하지 못했다. 오히려 그들은 생활임금운동을 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 삼았다. 비록 시카고의 생활임금캠페인이 공식적인 사회운동조직이나 장기간의 연합 플랜을 만들지는 못했지만, 이 캠페인은 지속적인 운동의 유산을 만들어냈다. 3년간의 투쟁은 생활임금캠페인에 참여한 조직들 간에 새로운 도약을 만들었다. 예를 들어, 시카고 생활임금운동의 주요 주도세력이었던 지역 ACORN 지부와 SEIU 지역조직 880은 상호간에 강력한 파트너십을 발전시켰다.

② 보스턴(Boston)

보스턴 생활임금캠페인도 시카고와 마찬가지로 광범위한 활동가적 사고와 강력하지만 공격받기 쉬운 반대라는 동일한 조합이 작동했다. 보스턴 ACORN 지부는 단지 생활임금조례를 통과시키는 것뿐만 아니라 지지자를 조직화하였고, 다른 진보적 단체들과의 관계를 형성하기 위해 생활임금캠페인을 주도하였다. 노조가 생활임금연합에 결합했을 때, 처음에 노조의 관심은 1996년 선거에 맞춰져 있었다. 노동의 동원을 강화하고, ACORN과 AFL-CIO 간의 연대를 강화시키는 것을 도왔던 것이 바로 ‘생활임금에 대한 반대 행동’이었다. 1997년 2월에 생활임금 조직활동가들은 보스턴 시의 노동 지도자들이 공식적으로 생활임금캠페인에 동의의 의사를 표현했던 집회를 성사시키기 위해 수백 명의 대중을 동원하였다. 활동가들은 노동계의 지

지를 받아 선거에 출마했던 다수의 시의회 의원들을 집회에 참가시키기 위해 헌신적인 활동을 벌였다. 그러나 메니노(Tom Menino) 보스턴 시장이 집회가 열리기 10일 전에 생활임금에 대해 회의적인 입장을 나타내자 실질적으로 집회에 참가한 시의원은 단지 한 명에 불과했다. 이러한 정치적 모욕을 당한 후에 보스턴 지역노조협의회와 매사추세츠 AFL-CIO는 자신들의 에너지를 생활임금캠페인에 쏟아 부었다. 보스턴 시의 모든 주요 노조의 지도자들이 청문회에서 증인이 되었고, 생활임금연합은 인간대자보(human billboards, 몸자보), 집회, 청원(petition), 로비 등 생활임금캠페인을 고양시키기 위한 다양한 행동 전술들을 발전시켰다.

생활임금은 최종 투표에서 11대 1로 통과되었다. 생활임금을 일종의 ‘제양’이라고 설명하고자 했던 보스턴 비즈니스 저널(Boston Business Journal)의 한 논문은 뛰어난 캠페인을 벌인 생활임금연합에 대해 찬사를 보낸 반면 자신들의 의무를 태만히 한 기업인들을 몹시 비난했다. 보스턴 생활임금캠페인은 시의회 의원들이 전반적인 시행세칙을 약속할 때까지 실질적인 생활임금법을 변형시키지 않고 유지함으로써 기업 측의 반대를 이겨냈다. 그러나 기업들은 이를 무력화하기 위해서 1997년에 생활임금법 통과 이후 시행까지 걸리는 1년간의 시간을 활용하였다. 이 기간 동안 기업공동체 지도자들은 미디어를 활용하여 생활임금반대캠페인을 벌였고, 주 상공회의소의 변호사를 통해 생활임금법의 문제점을 찾고자 했다.

생활임금에 대한 이러한 반대 활동은 ACORN과 매사추세츠 AFL-CIO 사이의 연대를 더욱 확고하게 만들었다. 두 조직은 생활임금조례에 의해 만들어진 생활임금자문위원회(Living Wage Advisory Committee)에 참여하였고, 생활임금투쟁 이후 주 최저임금을 인상하기 위한 캠페인과 주 근로소득보전세제(EITC)를 인상하기 위한 주 입법 활동도 함께 했다. 2001년 생활임금 지지자들은 생활임금을 시간당 9달러에서 10.54달러로 인상하는 생활임

금조례 개정 투쟁에서 승리하였다. 생활임금캠페인은 또한 인근의 케임브리지(Cambridge)시와 서머빌(Somerville)시의 조례 제정 투쟁에서 승리하였고, 2001년 하버드 대학의 생활임금 쟁취를 위한 점거 농성이 공동체로부터 지지를 받을 수 있도록 큰 도움을 주었다.

<표 3-2> 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: 신경 제를 위한 로스앤젤레스 연합 (LAANE) 노조 조직화와 계약 캠페인
산호세 (San Jose)	시의회가 선거 투쟁을 지지	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 응호	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
보스턴 (Boston)	시의회가 시장의 반대를 응호	지속적 논쟁	광범위	집회·행진 가두 투쟁(Street actions)	지속적인 협력

3) 사례분석 요약 및 소결

(1) 사례분석 요약

위에서 살펴본 미국의 6개 주요 도시들의 생활임금캠페인을 사회운동적 논의를 바탕으로 정리하면 <표 3-2>와 같다. 생활임금캠페인은 지역의 진보적 행동주의를 사회운동적 경로로 발전시키는데 도움을 주었다. 실제로 생활임금캠페인은 공동체에서 사회적 행동주의를 강화하는데 적합했다. 예를 들면, 생활임금캠페인은 자연스럽게 광범위한 연합을 형성하였다. 노동 진영에서 동맹을 찾고자한 경우, 생활임금캠페인은 수많은 지역노조협의회와 개별 노조들에게 노동 진영과 지역 공동체 집단을 연결하는 훌륭한 도구로 인식되었다. 동시에 전통적으로 반빈곤 이슈를 자신들의 운동 목표로 협소하게 설정했던 수많은 종교 및 공동체 집단의 경우, 이 집단들은 양질의 일자리 창출에 우선순위를 두는 것을 자신들의 목표로 재설정하였다.

한편, 시카고와 보스턴의 경우는 생활임금에 대한 반대 행동이 생활임금 행동주의의 사회운동적 요인들을 강화하는데 중요한 역할을 하였다. 지역과 주 상공회의소가 생활임금에 대해 지속적인 반대 투쟁을 전개하였는데, 이로 인해 생활임금 활동가들은 자신들의 연합을 확장하고 운동의 영역을 확대하는 것으로 대응하게 되었다.

위에서 살펴본 대부분의 사례들은 리더십에 의한 의식적인 활동이 생활임금운동에서 핵심적인 역할을 했다는 점을 보여주고 있다. 연합 형성, 풀뿌리 조직화, 저임금 노동자에 대한 개입, 법통과 이후의 지속적인 활동 전개 등은 단순히 생활임금캠페인에서 자동적으로 일어난 것이 아니다. 오히려 캠페인의 시작 단계에서부터 핵심적인 조직과 활동가들이 이러한 요소들을 극대화하기 위한 목적을 가지고 캠페인을 주도하였다. 이러한 과정을 통해

생활임금은 경제민주주의를 둘러싼 효율적인 진보적 운동을 건설하고, 지역에서의 권력을 형성하기 위해 거대한 프로젝트를 기획하고자 하는 사람들에게 하나의 중요한 수단이 되었다.

(2) 소결

미국은 1938년 공정근로기준법의 한 부분으로서 시간당 최저한의 임금률을 정한 최저임금법을 제정하였다. 미국의 최저임금은 인플레이션에 연동되지 않았기 때문에 생계비용을 유지하기 위해서는 의회가 정기적으로 최저임금을 인상해야만 했다. 1960년대 이후 최저임금이 정체되거나 물가상승 추세를 따라잡지 못함으로써 최저임금의 실질 가치는 지속적으로 하락하였고, 최저임금에 의한 근로소득이 연방빈곤선(federal poverty line) 미만으로 크게 하락하였다. 연방최저임금으로 더 이상 가족을 부양할 수 없기 때문에, 생활임금 지지자들은 생활임금운동을 임금하한을 높이는 추가적 전략으로 사용하고 있다.

게다가 노동조합을 조직하기 위해 투쟁하고 노조 조직화에 성공했던 공공부문 노동자들은 사유화(privatization) 또는 외주하청(contracting out)의 형태로 그들의 임금에 대한 공격을 목도하게 되었다. 줄어드는 연방보조금, 인구, 조세 기반 문제에 직면한 지방정부들은 정부의 서비스들을 외주화함으로써 재정의 수지균형을 맞추려고 하였다. 이러한 노력들은 1980년대에 자유시장의 확장과 작은 정부를 지향하는 이데올로기를 지향함으로써 가속화되었다(Scar, 2001). 그 결과 노조로 조직화된 수많은 공공부문 일자리들이 사라졌고, 수당이나 급부가 없는 저임금 일자리가 양산되었다.

이러한 추세에 따라 빈곤에 처한 노동자들의 규모는 확대되었고, 공동체와 노동 조직들은 이에 대한 해결책을 마련하고자 하였다. 노동 조직과 공

동체 집단들은 자신들이 공격받고 있다는 사실을 깨닫게 되었고, 동맹을 통해 자신들을 단결시키고, 성공적인 개혁의 기회를 제공할 수 있는 지역캠페인을 위해서 여러 수단들을 강구하게 되었다.

생활임금운동은 이러한 이슈들에 대한 하나의 해결책이었다. 생활임금운동은 주로 지역캠페인으로 형성되었기 때문에 지역의 노조들, 공동체, 종교 집단들에 의해 노동자들의 임금을 올리기 위한 연합을 건설하게 되었다. 이러한 연합들은 집합적 혹은 법률적 행위를 통해 자신들의 임금을 인상할 수 없었던 노동자들의 임금을 인상시킬 수 있는 수단을 기대했다. 처음에 생활임금운동은 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 확대되었다.

활동가들은 더욱 더 많은 생활임금 캠페인들을 수행하였고, 그에 따라 많은 캠페인에서 성공적인 승리를 거두게 되었다. 니센(Nissen, 2000), 메리필드(Merrifield, 2000), 톨리(Tilly, 2004a)와 같은 학자들은 생활임금캠페인이 사회운동과 다름없다고 주장한다. 이는 생활임금캠페인이 톨리(Tilly, 2004b)가 주장한 사회운동의 세 가지 요소를 모두 담고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 첫째, 생활임금운동은 주로 시와 군의 의원과 같은 관계자들에게 공적인 요구를 지속적으로 전개하였다. 둘째, 생활임금운동은 로비, 집회, 행진, 청원, 직접행동, 새로운 연합의 형성과 같은 여러 전술들을 채택하였다. 셋째, 생활임금운동의 참여자들은 자신들의 운동이슈를 가치있는 것으로, 그리고 생활임금운동을 수많은 헌신적인 사람들을 대표하는 단일한 요구로서 표현하였다. 생활임금운동은 기존의 여러 조직들과 네트워크를 활용했을 뿐만 아니라 새로운 활동가들의 지지를 얻었다.

생활임금 활동가들은 자신들의 업무를 상호간 조정하고, 서로 배우며 여

러 도시에 걸쳐 활동하였다. 생활임금 활동가들은 여러 방향으로 운동을 확장하였다. 첫째, 생활임금운동은 단순히 임금을 요구하는 것을 넘어섰다. 현재 수많은 생활임금조례들은 생활임금을 인플레이션에 연동시키고, 건강보험 급여(benefits)를 제공하며, 유급 휴일(paid days off)과 같은 급부를 포함하고 있다.

둘째, 생활임금운동은 생활임금조례(법)의 적용을 받는 사용자의 범위를 확대하였다. 현재 생활임금조례들은 공공서비스 계약자, 보조금 수령자, 하청업자, 도시 혹은 군의 직접피고용인 이외에도 대학교, 교육위원회, 운송위원회, 공항(항만)을 포괄하고 있다. 최근에는 일부 생활임금운동들은 특정 지역에서 모든 노동자들에 대한 최저임금을 인상시키기 위해 기획되기도 하였다.

셋째, 생활임금 지지자들은 주차원의 최저임금 캠페인에도 결합하였다. 버몬트(Vermont), 매사추세츠(Massachusetts), 캘리포니아(California), 오리건(Oregon), 일리노이(Illinois), 워싱턴(Washington)과 같은 많은 주에서 주 최저임금을 인상시키려는 노력들은 생활임금운동에서 사용되었던 용어와 생활임금운동 활동가들과 결합되었다. 2004년 11월에 플로리다(Florida)주와 네바다(Nevada)주의 유권자들은 큰 표 차로 주 최저임금을 인상하는 법안을 통과시켰다. 두 주 모두 연방 수준보다 1달러가 높은 최저임금을 정하였고, 플로리다의 최저임금법은 임금률을 인플레이션에 연동시켰다.

생활임금캠페인은 풀타임 노동자 4인 가족을 기준으로 한 빈곤선에 의해 결정되는 생활임금을 쟁취하기 위한 운동이었다. 활동가들은 많은 노동자들이 풀타임으로 근무하지도 않고, 빈곤선 그 자체가 너무 낮았기 때문에 생활임금이 ‘빈곤을 해결’하지는 못 한다는 것을 알고 있었다. 그렇지만 생활임금은 적어도 최저임금보다는 개선되었다. 예를 들면, 2004년에 연방 최저임금은 시간당 5.15달러였지만, 4인 가족을 기준으로 한 빈곤선에 의해 결정

된 생활임금은 9.28달러였다. 운동이 약간의 성공을 거둔 이후에는 더욱 더 많은 임금(예를 들면, 빈곤선의 110% 또는 120%)을 확보하기 위해 캠페인을 전개하였다. 2004년에 생활임금운동을 통해 생취한 평균적인 생활임금 수준은 빈곤선의 117%에 해당하는 10.89달러였다.

생활임금운동이 전개된 후 약 10년이 지났을 때 120개 이상의 생활임금 조례가 제정되었다. 그 중 일부는 와해되거나 폐기되기도 했지만 대부분은 여전히 유효하다. 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 확산되었다.

대체적으로 미국의 생활임금운동은 도시 수준에 초점을 두었다. 첫째, 캠페인에 관련한 대부분의 지지자 집단들은 도시에 근거를 두고 있었다. 대부분의 지역공동체 조직과 교회들은 지역에 관심을 두었고, 이러한 집단들의 토대가 존재하는 것이 바로 도시 수준이었다. 이러한 집단들은 지역 수준에서 동원할 수 있는 토대를 갖추고 있었고, 실제로 지역 수준에서 동원을 활용하였다. 이러한 점은 기업 수준에서 동원화를 활용할 수 있었던 노동조합과는 약간 다른 점이라 할 수 있다.

생활임금운동이 지역에 초점을 둔 두 번째 이유는 지역 수준에서의 캠페인이 승리할 가능성이 더 컸기 때문이었다. 주나 연방 수준의 캠페인은 사실상 많은 재정을 필요로 했기 때문에 활발하게 전개되기 어려웠다. 또한 지역 수준에서의 캠페인은 인적 자원을 활용하는 것을 더욱 손쉽게 했다. 결국 생활임금운동의 초점을 지역에 두는 것이 지역에서 운동집단들이 만들고자 했던 종류의 연합을 형성하는데 도움이 되었던 것이다.

2. 미국의 생활임금캠페인과 노동운동

지난 15년 동안 미국의 노조는 기회가 있을 때마다 잠재적 동맹 세력과 연합을 형성하고자 했다. 이는 부분적으로 방어적 수단이라 할 수 있는데, 왜냐하면 노조조직률과 영향력 감소에 직면했던 노조들은 자신들을 도울 수 있는 파트너를 찾아야만 했고, 잠재적 조합원들 사이에 노조의 명성과 평판을 강화하기 위해서는 “선량한 공동체 시민(good community citizen)”이 되어야만 했기 때문이었다. 이는 또한 순리적인(proactive) 수단이기도 했는데, 왜냐하면 미국의 수많은 노조지도자들은 1960년대와 70년대의 신사회운동적 배경을 가지고 있었고, 광범위한 요구들을 노동의 의제로 통합하려고 했기 때문이었다(Luce, 2004).

AFL-CIO는 1997년 총회에서 지역의 생활임금캠페인을 지지하는 결의안을 통과시켰다. 거의 모든 생활임금캠페인에 노조가 개입하였고, 수많은 캠페인에서 조직노동은 연합의 중요한 파트너였다. 이하에서는 생활임금캠페인에서 노조의 참여를 활성화시키고 노조의 조직화 활동과 노동운동을 재활성화하는데 큰 역할을 한 주요한 전략들에 대해 논의한다.

1) 연합 형성: 노동-공동체 동맹 형성과 노조의 정치활동 강화

앞서 보았듯이 생활임금캠페인과 생활임금조례는 도시마다 매우 다양하다. 이러한 점 때문에 생활임금운동과 생활임금조례의 영향력을 특징짓기는 어렵다. 생활임금운동과 생활임금법의 편차에도 불구하고, 대부분의 생활임금 캠페인에서 공통적인 것 중에 하나는 생활임금운동이 노동-공동체 연합에 의해 주도되었다는 점이다. 많은 경우에서, 이러한 연합은 이전에 함께 일한 적이 없었던 혹은 강한 관계를 발전시키지 못했던 집단들을 결합시켰다. 생

활임금 개념은 광범위한 조직들에 널리 알려져 있었기 때문에 동맹을 형성하는데 자연스런 이슈가 되었다. 가장 일반적인 연합 파트너들은 ① 전미서비스노동조합(SEIU), 예전의 전미봉제·제조업·방직노동자노동조합(Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees: UNITE)과 호텔 및 요식업 노동조합(Hotel Employees and Restaurant Employees International Union: HERE)이 2004년에 통합한 UNITE HERE와 같이 저임금 노동자들을 대표하는 지역노동조합협의회(labor councils)와 노조, ② 즉각 개혁을 지지하는 지역사회조직연합(ACORN)과 같이 지역 지부를 갖고 있는 전국적인 공동체 조직 집단들, ③ 산업지역재단(IAF)과 같은 신념에 기초한 종교집단(faith-based groups), 그리고 ④ 정의로운 일자리(Jobs with Justice: JwJ)와 같은 노동-공동체 협력기구들(labor-community collaborations)을 포함하고 있다. 많은 도시에서, 노동, 종교, 공동체, 학생집단 사이에 새로운 관계들이 형성, 발전하였다. 일부의 연합들은 단지 조례를 통과시키는 것에 한정되었지만 많은 연합들은 다양한 프로젝트들을 함께 수행하였다.

모든 연합들이 노동을 포함하지는 않는다. 일부 캠페인들은 주로 공동체 조직들에 의해 주도되었고, 일부 캠페인들은 노동조합을 완전한 참여자로 포함하지도 않았다. 몇몇 캠페인들은 ACORN과 같은 공동체 조직에 의해 주로 주도되었다. 일부의 경우에 있어서는 선출된 도시공무원들에 의해 생활임금조례가 추진되기도 하였다. 캘리포니아 헤이워드(Hayward California) 생활임금조례는 주로 지역의 민주당 활동가들에 의해 만들어졌다.

그러나 대부분의 캠페인들은 노동조합들을 포함하고 있으며, 노동 진영은 거의 모든 성공적인 캠페인들에 참여했다. 노동 진영은 기본적으로 두 가지 형태로 캠페인에 참여하였는데, 첫째로 노동조합 혹은 지역노조협의회는 새로운 동맹을 맺기 위해 혹은 지역 동맹과의 유대를 강화하기 위해서 연합에 참여하였다. 이러한 노동조합에게는 연합 형성이 캠페인의 주요한 목표였다.

두 번째는 노동자를 조직화하거나 노조가 대변하는 노동자들의 이익을 개선하기 위한 것과 같은 특별한 목표를 달성하기 위해 생활임금캠페인에 참여하는 노조들로서, 이들은 캠페인을 자신들의 이해관계를 강화하기 위한 기회로써 활용하기 위해 캠페인의 시작부터 참여하고 생활임금조례가 통과된 이후에도 위원회에 참여하였다.

노동조합들이 생활임금캠페인에 참여했던 가장 중요한 이유 중에 하나는 바로 새로운 동맹을 만들 수 있는 기회와 가능성이었다. 이는 자신의 지역 공동체에서 자신들의 가시성을 증대하고자 했던 지역노조협의회(CLC)에게 특히 중요했다. 일부 도시들, 특히 산호세(San Jose), 투손(Tucson), 매디슨(Madison)과 같은 도시들에서 CLC는 캠페인을 주도하였다. 다른 도시들, 애틀랜타(Atlanta), 로스앤젤레스(Los Angeles)에서도 지역노조협의회는 주요한 참여자로서 위원회에 참여했다. 남부 애리조나 지역노조협의회(Southern Arizona Labor Council) 의장인 로버트슨(Ian Robertson)은 1997~1999년 투손(Tucson)에서의 생활임금캠페인에서 자신의 역할을 다음과 같이 설명하고 있다. “나는 노동의 대표로 불리는 것에 싫증이 났었다. 그리고 우리는 단지 조합비를 걷는 데에만 관심이 있다는 소리를 들었다. 그런데 생활임금캠페인은 노동 진영이 지역의 파트너가 될 수 있는 기회였다 (Luce, 2002a).”

지역노조협의회 뿐만 아니라 지역의 노조 조합원과 지도자들도 생활임금 캠페인이 동맹을 형성하는 유용한 방식임을 알게 되었다. 연합을 형성하는 것이 노동자의 권리를 위해서도 중요할 뿐만 아니라 노동자들의 권리에 대한 의제를 포괄하는 폭넓은 사회운동을 위한 토대를 형성하는데도 도움이 되었다. 캘리포니아의 소노마(Sonoma) 군의 생활임금연합은 SEIU, 국제친선전기노동자회(International Brotherhood of Electrical Workers: IBEW), 목공노조(Carpenters) 등 노동조합들과 녹색당(Green Party)과 같은 정치적

집단들, 그리고 소노마 군 고령화 위원회(Sonoma County Council on Aging), 소노마 군 평화와 정의 센터(Sonoma County Peace and Justice Center), 행동하는 여성들(Women in Action)과 같은 집단들을 포함하고 있다(Luce, 2002a).

1997년 보스턴(Boston) 생활임금캠페인의 핵심적인 조직은 보스턴지역 노동조합협의회(Greater Boston Central Council)와 즉각 개혁을 지지하는 지역사회조직연합(ACORN)이었다. 다른 이슈들과는 달리 생활임금캠페인은 이 두 조직을 결합시켰다. 이 동맹은 외견상 자연스럽지 않아 보였다. 왜냐하면 ACORN의 토대는 주로 아프리카계 미국인 거주자인 반면, 지역노동조합의회는 역사적으로 분리된 도시에서 백인 노동자 계급과 강한 유대를 갖고 있었기 때문이었다. 그러나 이 두 조직들은 도시에 생활임금조례를 시행하고 감시할 수 있는 생활임금자문위원회(a Living Wage Advisory Committee)—양 조직에 동석의 위원을 배정하는—를 요구함으로써 그들의 관계를 제도화할 수 있었다. 생활임금자문위원회는 실제로 두 조직의 관계를 강화하였고, 이 두 조직은 강화된 관계로부터 많은 긍정적인 파급효과(spin-offs)를 얻게 되었다(Luce, 2004). 예를 들면, 1998년의 주 최저임금 인상을 위한 성공적인 활동, 매사추세츠 주 근로소득보전세제(EITC)와 보스턴 근로소득보전세제(EITC)의 통과를 위한 활동, 주 기업의 사회적 책임법(state corporate accountability) 도입을 위한 활동들이 이러한 파급 효과에 해당된다. ‘보스턴 건물청소부에게 정의를!(Boston Justice for Janitors!)’이란 노동조직이 2002년에 파업했을 때, ACORN의 대표인 허드(Maude Hurd)와 지역노동조합의회 지도자인 로마노(Tony Romano)는 건물청소부를 지원하는 시민불복종 운동을 벌인 혐의로 함께 체포되었다(Luce, 2004).

LA의 경우, 1996~1997년 생활임금캠페인이 노동-공동체 연합을 형성할 뿐만 아니라 도시 전체의 운동을 전개하는 데에도 도움을 주었다. 생활임금

캠페인의 지지자뿐만 아니라 저널리스트, 생활임금캠페인의 반대자조차도 LA 도시 전체 운동의 촉진제로서 생활임금캠페인의 중요성을 지적하고 있다. LA 도시 전체의 운동은 도시에서 중요한 경제발전 프로젝트를 위한 공동체 이익협약의 체결, 시의회 선거에서의 노동 진영이 후원하는 후보자의 선출, 시에서 고용한 노동자에 대한 몇 년간의 큰 폭의 임금인상, 노조 영향력의 증대 등 수많은 승리를 가져다주었다.²⁹⁾

2) 생활임금과 새로운 조직화: 조직화를 위한 직접 연계

노조 조직화와 생활임금 간의 관계는 단순하지 않다. 비록 일부의 생활임금 반대자들은 노조 조직화가 운동 이면의 주요한 동기라고 주장하지만, 실제로 모든 노조 지도자들이 생활임금캠페인을 새로운 조직화의 수단으로 생각하지는 않았다. 일부 노조 지도자들은 생활임금캠페인이 오히려 조직화 노력에 해를 끼친다고 믿었다. 주·군·자치단체 노동자연맹(AFSCME), 전미식품노조(United Food and Commercial Workers: UFCW), 건물노조(building trades), UNITE HERE 등과 같은 다양한 노조와 지역의 노조 지도자들은 “만약 노동자들이 입법화를 통해 임금을 인상시킬 수 있다면, 굳이 노동자들이 노조를 조직하고 투쟁하겠는가? 입법화를 통해서 임금을 인상하는 것이 어렵기 때문에 당연히 노동자들이 노조를 조직하고 노조를 위해 싸우는 것”이라고 생각하였다. 그러나 일반적으로 이러한 입장을 가진 사람들은 소수였고, 대부분의 노조 지도자들은 생활임금 개념을 지지하였다.

생활임금캠페인은 노조에게 도움이 될 수도, 해가 될 수도 있다. 샌프란

29) 시의회 의원인 웨스(Joel Wachs)는 “시에서 고용한 노동자들의 노조들은 시의회에 대한 영향력에 있어 내가 이제껏 봐왔던 어떤 노조들보다 강했다. 대부분의 시의회 의원들은 노조에 반대하기는 어려울 것이다. 오늘날에는 노조가 원하는 것에 100% 찬성을 표하는 의원들이 더욱 늘어났다”라고 말했다(McGreevey, 1998).

시스코 생활임금캠페인의 전 조직활동가인 야콥스(Ken Jacobs)에 따르면, 생활임금캠페인에 전략적으로 개입했던 노조들은 긍정적인 결과를 얻었던 반면, 생활임금캠페인에 중립적이거나 회의적이었던 노조들에게는 생활임금 조례가 새로운 조직화에 손해가 되었다(Luce, 2004).

노조가 새로운 조직화에 도움을 줄 수 있는 생활임금캠페인이나 조례를 활용하는 여러 방식들이 존재한다. 첫째, 생활임금캠페인은 새로운 노동자들을 만족시키고, 이들이 노조의 힘을 인식할 수 있도록 하는 하나의 방식이 될 수 있다. 만약 노조가 캠페인에 적극적인 참여자라면, 노조는 노동자들이 생활임금을 쟁취하는 것이 더 많은 노동자의 권리를 위한 장기간의 캠페인에서 첫 단계임을 이해하는데 도움을 줄 수 있다. 버몬트 주의 벌링턴(Burlington)에서 생활임금연합은 도시가 직접 고용한 노동자들에 대한 임금을 인상하는 조례를 통과시키는 것을 도왔다. 노동자들은 시간당 2.25달러의 임금 인상을 쟁취하였고, AFSCME는 성공적으로 대표성을 인정받았다(Luce, 2004).

두 번째 방식은 노조가 조직화에 이점이 주는 조례들 속에 자신들의 언어를 녹여내는 것이다. 태프트-하틀리 법(Taft-Hartley Act)과 와그너 법(Wagner Act)은 시나 주가 기업에게 카드체크(card check) 방식의 이행과 중립 협약을 노골적으로 요구하는 것을 금지하고 있다(Sahu, 2001). 대신에 노조는 자신들에게 약간의 이점을 줄 수 있는 조례를 만들 수 있었다. 예를 들면 “노동평화(labor peace)” 조항은 시(市)가 바람직하지 못한 노사관계를 보인 기업에 대해 보조금을 주지 않거나 계약을 체결하지 않는 것을 가능하게 하였고, 책임있는 노사관계를 가지고 있는 기업에 대해서는 경제발전기금에 대한 우선권을 부여하는 것을 인정하였으며, 반노조 활동에 공적 기금을 사용하는 것을 금지하였다. 새롭게 통과된 생활임금조례의 25% 정도가 이러한 종류의 조항들은 담고 있다.

또한 생활임금조례의 1/3 이상은 사용자들이 생활임금법이 보장하고 있는 권리를 행사하는 생활임금 노동자들을 해고하거나 규율하는 것을 금지하고 있다. 이러한 점은 노조의 조직화 노력에 도움을 줄 수 있다. 왜냐하면 이러한 조항들로 인해 노조에 참여하여 자신들의 권리와 생활임금을 받을 수 있는 권리에 대해 발언하는 노동자들이 해고의 위협으로부터 보호받을 수 있기 때문이다.

첫 10년간의 생활임금운동에서 노조가 노동자를 조직하는데 이러한 조례 조항들을 활용했던 상당한 많은 사례들이 있다. 산타크루즈(Santa Cruz)의 생활임금조례는 생활임금조례를 적용받는 사용자들이 노조의 캠페인에 중립적인 입장을 취할 것을 요구하였다. 반노조적 사용자가 도시버스와 밴 운행 계약을 시와 맺고자 했을 때, 사용자는 전미운수노조의 지역조직 23(United Transportation Union Local 23)에게 카드체크 협약을 인정할 수밖에 없었다. 그 결과 노조는 노동자들을 조직화하였고, 150명의 노동자에 대한 근로계약을 체결할 수 있었다. 또한 전미서비스노조 지역조직 415(SEUI Local 415)도 550명의 비노조 임시노동자들에게 적용할 수 있는 카드체크 협약을 시와 체결하였다.

한편, 생활임금캠페인이 기존의 조직화 방식에 도움을 주거나 새로운 방식을 고무시켜 간접적으로 조직화를 성공시킨 사례도 있었다. 투손(Tucson)시는 서비스 계약자들에게 적용되는 생활임금법을 1999년에 통과시켰다. 생활임금은 서비스계약 노동자들의 임금을 시에 직접 고용된 노동자들의 임금보다 더 많이 인상시키는 결과를 낳았다. 이에 자극받은 시에 직접 고용된 노동자들도 조직화 캠페인을 시작하게 되었다. 생활임금캠페인에 적극적이었던 미국 커뮤니케이션 노동자 지역조직 7026(Communication Workers of America Local 7026)의 조직활동가인 피구엘로아(Rolando Figueroa)는 이러한 노동자들에게 접근하여 조직화를 시도하였다. 결과적으로, 1,500명의 노

동자들이 노조 인정을 받았으며 시와 계약을 맺을 수 있었다. 피구엘로아는 커뮤니케이션 노동자 캠페인이 생활임금캠페인 없이는 결코 일어날 수 없었다고 주장한다. 왜냐하면 생활임금캠페인의 성공이 커뮤니케이션 노동자들에게 노조조직화에 대한 확신을 주었기 때문이다. 피구엘로아는 다음과 같이 말했다. “많은 노동자들은 자신들이 노조에 헌신하는 것을 두려워하거나 이러한 노력들이 헛된 것이 될 수 있다고 생각했기 때문에 노조에 참여하는 것을 꺼려했다. 그러나 생활임금연합을 본 경험이 이들을 투쟁에 나서게 했고, 생활임금조례의 제정은 단체행동의 힘과 노조에서 다른 노동자들과 함께 단결하는 잠재적 힘에 대해 눈을 뜨게 했다(Luce, 2001, 2004).”

대학에 기반을 둔 생활임금캠페인들도 노동자 조직화에 밀접하게 관련되어 있다. 2001년에 코네티컷(Connecticut) 주에 있는 웨슬리언 대학(Wesleyan University)의 노동행동대학생연합(University Student Labor Action Coalition)은 생활임금캠페인으로 가는 첫 단계로서 전미서비스노조 지역조직 531(SEUI Local 531)과 함께 민간도급업자(private contractor)를 위해 일하는 캠퍼스 청소부들을 조직화하는 것을 도왔다(Clawson, 2003).

3년간 대학본부에 압박을 가한 후, 2005년 봄에 조지타운대학의 학생들은 캠퍼스 청소부들의 생활임금을 쟁취하기 위한 단식투쟁(a hunger strike)에 들어갔다. 9일이 지난 후, 대학본부는 지난 3년에 대한 노동자 임금을 15달러 인상하는 것에 동의하였고, 노조의 중립 협약 요구를 인정하였으며, 계약에 이러한 요구조건들을 반영하였다(Democracy Now, 2005).

생활임금캠페인을 노조화로 연계시켰던 다른 시도들은 캘리포니아(California) 주의 버클리(Berkeley)와 산호세(San Jose), 버지니아(Virginia) 주의 알렉산드리아(Alexandria), 플로리다(Florida) 주의 마이애미(Miami)와 같은 도시에서 일어났다. 아마도 생활임금과 노조 조직화 사이의 가장 광범위한 연계는 LA에서 일어났다. LA의 캠페인은 HERE가 1990년대에 만들었

던 노조에 기반을 둔 사회정의 조직인 LAANE에 의해 주도되었다. 생활임금조례가 제정된 후에 LAANE는 간부들이 향후 등장하게 될 서비스 계약들과 경제발전 프로젝트를 위한 시 의제 설정 모임을 감시하도록 하였다. LAANE는 이러한 정보들을 노조와 공유하였고, 노조는 계약 입찰에 응한 사용자들이 계약을 맺는 것을 돕는 대가로 카드체크 중립 협약을 따내기 위해 사용자들과 협상하였다.

동시에 LAANE는 LA 군 노조연맹(Los Angeles County Federation of Labor)과 생활임금조례의 적용 대상이었던 LA 국제공항에서 독자적인 조직화를 시도했던 지역 노조들과도 협력하였다. 공항의 도급업자들은 장기 임대 계약을 맺고 있었고, 생활임금조례가 통과되기 전에 맺었던 계약들은 10년이 지나도 계약이 만료되지 않는 상황이었다. 노동조합들은 사용자들이 자발적으로 생활임금조례를 채택하도록 압력을 행사하기로 결정하였다. 이러한 노력들은 성과를 거뒀는데, 프랭크와 왕(Larry Frank and Kent Wong)에 따르면, “생활임금법이 통과되었을 때, 공항노동자 50,000명 중 30,000명이 비노조원이었다. 이 시기 이후, HERE는 교섭 과정에서 공항노동자 대략 5명 중 1명을 대표하는 것으로부터 시작해서 5명 중 4명을 대표할 수 있게 되었다. SEIU는 그들의 관할권 내에 10명의 노동자 중 1명을 대표했던 것에서 절반 이상을 대표하는 것으로 관할권을 확대하였다(Frank and Wong, 2004).”

3) 지역노동조합협의회 재활성화

1995년 AFL-CIO 지도부의 변화는 조직화에 대한 관심을 부활시킨 전조였다. 조직화의 초점은 새로운 노조원을 조직하고, 기존의 노조원을 동원화하며, 이러한 활동들을 육성할 수 있는 지역 파트너십과 캠페인들을 촉진하

는 것이었다. 이러한 노력에 있어 CLC가 매우 중요한 것으로 인식되었다. 과거 많은 CLC는 무력하였고, 의제를 설정하고 이를 실행할 능력을 갖추어야 할 CLC는 자신들의 활동을 단발성의 노조간 연대로 드러내거나 협소한 선거 정치에 한정하였다. 그러나 AFL-CIO의 존 스위니 위원장이 최우선적으로 CLC 개혁에 중요성을 나타낸 후에 이 조직들은 더 많은 일들을 하도록 요구받게 되었다. 사실상 CLC는 공적인 교육, 동원화, 정치적 행위를 통해 노조 조직화에 대한 지지를 얻기 위한 헌신의 장소가 되었으며, 새로운 노동-공동체 동맹을 고무시키려는 AFL-CIO의 “노조 도시(Union Cities)” 프로그램의 핵심으로 자리매김 되었다(Reynolds and Kern, 2002).³⁰⁾

CLC와 그 지부는 동맹 형성, 동원화, 정치적 행동에 대한 잠재력을 가졌던 지역의 생활임금캠페인을 중요한 기회로 생각하였다. 생활임금캠페인은 전반적인 임금 환경에 대한 노동 진영의 관심을 불러일으켰고, 다양한 공동체 조직들, 종교 지도자들, 진보적인 정책입안자들, 그리고 다른 잠재적인 파트너들의 적극적인 관심을 모으는 대중적이고 해볼 만한 개혁을 제공했다.

산호세의 생활임금캠페인은 CLC 재활성화와 생활임금캠페인 간의 관련성을 가장 잘 보여주는 사례이다. 전국에 있는 대부분의 다른 CLC와 같이, 사우스베이 노조협의회(South Bay Labor Council)도 두 명의 간부로 구성되었고, 지역에서 비교적 인지도가 낮았던 조직이었다. 1994년 새로운 지도부를 선출한 이후, 지역노조협의회는 정치적 활동을 강화하고, 노동과 공동체 사이의 동맹을 강화하려는 활발한 노력을 전개하기 시작했다. 1995년에 사우스베이 지역노조협의회는 노동-공동체 유대를 육성하기 위해 비영리 정책 연구소로서 ‘워킹 파트너십 USA(Working Partnerships USA)’를 설립

30) 이하의 내용은 Reynolds and Kern(2002)의 논의를 중심으로 정리한 것이다. 보다 자세한 내용은 이를 참조.

하였다. 실리콘밸리 경제의 어두운 측면들, 즉 저임금, 비정규 노동의 증가, 살만한 주거 공간의 부족 등을 보여주는 몇 편의 보고서들은 미디어의 관심을 얻게 되었고, 지역 입법화 의제 개발에 대한 안내서 역할을 하였다. 경제 자료들은 풀뿌리 경제정의 활동을 위한 지도자를 양성하고자 했던 혁신적인 노동·공동체 리더십 연구소에서 커리큘럼의 한 부분으로 활용되었다. 워킹 파트너십 USA는 노조, 주변의 집단, 성직자, 선출된 공무원 등으로부터 참여자들을 적극적으로 충원하였다. 이 집단은 또한 60개 이상의 모임과 공동체 집단들을 결합시킨 ‘종교, 인종, 경제학, 그리고 사회정의에 대한 종파를 초월한 새로운 협의회(new Interfaith Council on Religion, Race, Economics, and Social Justice)’를 발전시키는 역할을 하였다.

산호세 생활임금캠페인이 발전했던 것은 이러한 광범위한 운동 형성의 맥락 하에 있었기 때문이었다. 노조협의회가 생활임금 표준을 군 세금감면(tax incentive) 프로그램에 집어넣기 위해 연합을 구성하고자 했던 1995년에 생활임금캠페인은 처음 시작되었다. 1998년 산호세 생활임금캠페인은 지역노조협회와 워킹 파트너십 USA에게 그들의 활동을 더욱 더 확장할 수 있도록 확고한 경로를 제공했다. 처음으로 열린 노동·공동체 리더십 연구소의 강좌는 생활임금을 자신들의 집단 프로젝트로서 활용하였다. ‘종교, 인종, 경제학, 그리고 사회정의에 대한 종파를 초월한 협의회’는 생활임금 이슈를 멤버십을 형성하고 동원하는데 활용하였다. 결과적으로 효율적인 노동-공동체 캠페인은 전국에서 가장 높은 생활임금을 통과시키는데 성공하였다. 생활임금조례는 또한 노동자들의 일자리를 보호하기 위해 “노동자 고용유지(worker retention)” 조항을 포함하였다. 산호세 생활임금조례를 정교화 시키는데 있어 노동의 강력한 개입을 가장 명백히 보여주는 것이 바로 “노동평화(labor peace)” 조항이다. 이러한 과정을 통해 산호세의 생활임금캠페인은 사우스베이 노조협회의 재활성화에 기여하였다.

유사하게 투손, 마이애미 데이드 군(Miami-Dade County), 매디슨, 위스콘신(Wisconsin), 클리블랜드(Cleveland), 오마하(Omaha), 앨버커키(Albuquerque), 로체스터(Rochester), 산타크루즈, 디트로이트와 같은 곳에서 CLC의 생활임금캠페인에 대한 적극적인 개입은 생활임금캠페인에 이익을 가져다주었고, CLC의 인지도와 명성을 높였으며, 생활임금캠페인의 공동체 동맹과 정치적 힘을 강화하였다.

IV. 생활임금운동에 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 심화되었다. 크루그만(P. Krugman)의 주장에 따르면, 수많은 변수들이 불평등에 영향을 미치지만, 연방정부를 장악한 사람들의 지배적인 이데올로기와 불평등의 감소나 증가 사이에는 상관관계가 존재한다. 과거 사반세기 동안의 지배이데올로기는 부자에게 호의적이었고 가난한 자들에게 적대적이었다. 권력자들이 만들어 낸 정책들은 정채된 임금과 불평등을 낮는데 기여하였다(Krugman, 2006b). 만약 크루그만(P. Krugman)의 이러한 주장이 옳다면, 평균적인 노동자의 이해관계를 대변하는 사람들이나 정치인이라는 직업이 불평등을 악화시키는 것이 아니라 불평등을 감소시키는 것이라고 믿는 사람들, 그리고 아래로부터의 풀뿌리 운동들이 권력을 획득하기 전까지는 불평등은 감소하지 않을 것이다.

현대 생활임금운동은 태어난 지 얼마 되지 않은 어린 아이와 같으며, 부자에게 호의적이고 가난한 자들에게 적대적인 지배이데올로기를 역전시키기에는 아직 역부족이다. 그러나 만약 생활임금운동이 지속적으로 성장하고, 과거 20여년 동안 해왔던 만큼 확고히 생활임금운동 그 자체를 전환시킬 수 있다면, 근로빈곤을 무시하는 현재의 권력에서부터 나온 지배이데올로기를 변화시킬 수 있는 힘을 가질 수 있을 것이다. 이러한 일이 현실화되든 그렇지 않은 간에, 저임금 노동자들과 경제정의에 관심을 기울이는 사람들이 생

활임금 운동에 참여하는 자체만으로도 의미있는 일임에는 틀림없을 것이다.

이 장에서는 II장에서 살펴보았던 생활임금운동의 전개과정 및 주요 쟁점들과 III장을 통해 검토했던 미국의 생활임금운동에 대한 사례분석 및 생활임금운동과 노동조합운동 사이의 관계를 바탕으로 생활임금운동에 대한 전반적인 평가를 내리고, 생활임금운동의 시사점을 제시하고자 한다.

1. 생활임금운동의 성공 이유

생활임금캠페인이 어느 정도 성공하고 성과를 얻은 이유는 다음과 같다. 첫째, 생활임금운동을 매개로 다양한 집단들 사이의 광범한 연합을 형성할 수 있었다는 점이다. 미국에서는 산별노조의 지역조직과 AFL-CIO의 지역본부, 지역의 교회, 소수민 단체, 학생단체 등 노동운동과 사회운동의 연대를 통해 생활임금운동이 형성, 전개되었다. 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 때문이다(강원노동문제연구회, 2005).³¹⁾

둘째, 이 운동은 작업장에 초점을 맞춘 기존 조직화 모델을 재평가하고, 훨씬 더 공동체에 근거한 새로운 조직화 모델을 만들었다. 노동자들이 각양각색의 작업 장소에 흩어져 있고, 높은 불확실성과 높은 이직률이 특징인

31) 미국에서 이 운동이 성공할 수 있었던 데에는 오랜 역사를 갖고 성장한 탄탄한 지역운동이 배경이 되었다. 그러나 한국은 아직도 지역을 기반으로 발전한 운동이 미약한 상황이다. 또한 지자체의 재정 자립도는 매우 빈약하며 지역토호들의 이전투구에 휩쓸리는 현상도 여전한 상황에서 오히려 중앙정부를 상대로 한 최저임금투쟁보다 생활임금운동이 더욱 어려울 수도 있다. 이 같은 현실 속에서 이러한 어려움을 어떻게 극복할 수 있을지 고민이 필요하다(안성민, 2007).

고용관계에 놓여 있는 상황에서 개별 사업장을 조직하는 것은 헛수고가 될 지 모른다(Silver, 2005). 이처럼 생활임금 캠페인은 노동자의 특성에 맞는 조직화를 시도하였다. 볼티모어의 경우 농업노동자연합이 사용했던 복지서비스 제공 방식을 도입했다. 저임금 노동자에게 매우 절실한 의료보험 서비스를 기초적인 수준에서라도 제공하여 회원 가입의 유인을 제공했다. 비영리 종교단체인 BUILD도 종교단체라는 특성에 맞게 조직화에 기여하였다. 대부분의 저임금 노동자는 노조 가입으로 인해 일자리를 잃을지도 모른다는 두려움이 큰데 교회에 함께 모이는 것이 정서적 안정감과 지도력을 제공하는 효과를 낳았다. 볼티모어의 생활임금 캠페인은 근로빈민의 임금과 노동조건을 개선하는 도시 차원의 운동을 만들려 했다(Silver, 2005). 이들은 새로운 노동조직, 즉 “사람들을 한 작업장에서 다른 작업장으로 이동시킬 수 있는 노동조직(Harvey, 2001)”의 건설을 목표로 삼았다.

셋째, 생활임금캠페인은 다양한 운동이슈들을 제공하였다. 생활임금운동 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 확인시켜준다. 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 있다.

이 운동은 생활임금 조례를 통과시키거나 생활임금 수준을 인상하는 활동으로 국한되는 것이 아니라 미조직 저임금 노동자의 노동기본권, 기본생활권 보장이라는 목표를 실현하기 위한 다양한 운동들과 유기적으로 연결되어 있다. 생활임금운동 단체들, 특히 노동조합은 생활임금 문제를 작업장 문

제만이 아닌 지역 사회의 이슈로 만드는데 성공하였다. 생활임금 문제를 지역경제의 올바른 활성화, 복지정책의 올바른 방향 등과 연계하여 선전함으로써 주민들의 지지를 끌어낼 수 있었다. 노동조합과 지역에 기반을 둔 각종 조직, 단체들이 연합하여 이러한 활동을 하였는데, 노동조합운동이 지극히 폐쇄적이었던 미국에서는 보기 드문 경우라 할 수 있다.

2. 생활임금운동의 평가와 시사점: 노동운동의 재활성화를 중심으로

III장에서 살펴본 사례들은 생활임금운동이 노동-공동체 동맹의 형성, 새로운 미조직, 비정규 노동자들의 조직화, 기존 조직 노동자들의 임금 인상 등을 통해 노동을 재활성화하는데 어느 정도 성공적이었다는 것을 보여준다.

첫째, 노조가 생활임금캠페인을 새로운 조직화를 추구하거나 기존 조직 노동자들의 임금을 인상하는 방법으로 활용했던 사례에서는 노동-공동체 연합의 형성을 통해 승리를 성취할 수 있었다. 노조들은 생활임금조례를 정교화하고 이를 조직화와 교섭에서 지렛대로 활용하는 데 있어서 독창적이었다. 연합 형성 전략은 노조들에게 새로운 노동자들과 계약을 맺고, 노조 조직화에 도덕적 힘을 보태는 공공성을 제공함으로써 이러한 시도들에 도움이 될 수 있었다. 노조는 노동자들을 조직화하거나 노동자들이 계약을 맺는 것을 돕기 위해 생활임금캠페인 혹은 생활임금조례를 어떻게 활용할 것인가에 대해 전략적으로 사고해야 한다. 노조는 단순히 생활임금캠페인에 연서명하는 수준으로 참여해서는 안 되며, 생활임금캠페인이 전적으로 노조에게 이로울 것이라고 가정해서도 안 된다.

생활임금운동으로부터 직접적 혹은 간접적으로 이익을 얻는 노동자의 수

를 가능하는 것은 쉽지않다. 일부 도시에서 전통적인 생활임금조례는 단지 수십, 수백 명의 노동자들에게만 직접적으로 영향을 주었지만, 뉴욕과 샌프란시스코와 같은 도시에서 생활임금조례는 수만 명의 노동자에게 영향을 주었다. 다른 한편, 생활임금운동으로부터 출현하게 된 주 전체의 최저임금캠페인은 더욱 더 많은 노동자들에게 영향을 끼쳤다. 더욱이 많은 노동자들은 생활임금운동으로부터 기인한 임금 인상 of 파급 효과(riffle effect)를 얻었다. 이미 생활임금을 벌거나 그보다 약간 상회하는 수준의 소득을 버는 노동자들의 경우 새로운 법의 통과로 인해 임금이 상승하였다. 많은 경우에 이러한 간접적인 임금 인상이 직접적인 임금 인상보다 더 컸다(Luce, 2004).

둘째, 생활임금조례의 통과가 자동적으로 해당 노동자들의 높은 임금을 보장하는 것은 아니라는 사실을 생활임금법 이행을 둘러싼 투쟁 사례들이 잘 보여주고 있다. 시 정부가 생활임금법을 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구된다. 이에 따라 생활임금운동은 생활임금조례 제정에서 더 나아가 생활임금법이 제대로 준수되고 있는지 감시하여 집행하도록 만드는 조치의 강화로 영역을 확대하였다. 이와 같은 조치에는 감시 방법의 결정, 이 법의 준수 여부를 감독하는 유급직원의 요구, 청문 및 진정 과정(hearing and complaint process)에의 개입 등이 있다.

한편, 일부 조례들은 시행되자마자 방해로 받았고, 심지어는 통과 이후에 곧바로 철회되기도 하였다. 생활임금운동 사례들을 보면, 생활임금 지지자들이 이행과정에 개입했던 사례와 생활임금캠페인 그 자체가 매우 논쟁적이고 투쟁적인 곳에서 생활임금법의 이행 정도가 높았다. 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 강제하였다. 논쟁적인 캠페인은 생활임금연합이 이행에 활용될 수 있는 제

도화를 만들뿐 아니라 연합 스스로를 검증하고 자신들의 강점과 약점을 학습하도록 했다(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 있다. 생활임금 지지자들에게는 생활임금을 뒷받침해줄 수 있는 훌륭한 시행 세부절차를 확실히 해두고, 운동단체 자신의 연합에 근거한 노력을 통해 생활임금의 시행을 현실화하는 계획을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 생활임금캠페인이 새로운 조직화의 성과를 얻지 못했거나 수많은 노동자들을 위한 생활임금을 쟁취하지 못한 경우조차도 노동-공동체 연합을 형성할 수 있는 기회를 가졌다는 점은 그 자체로서 하나의 승리로 생각될 수 있다. LA의 경우 많은 종교 공동체들은 노조에 대해 부정적인 이미지를 가지고 있었지만 생활임금캠페인으로 인해 노조에 대한 부정적 이미지를 불식시킬 수 있었다(Luce, 2004). 이제 미국의 노동운동 진영에서 많은 사람들은 공동체 파트너와의 연합 형성의 필요성에 대해 인정하고 있다. 그러나 연합에 대한 필요성을 인식하는 것과 연합을 형성할 수 있는 능력은 현실에서는 상당히 동떨어져 있었다. 실질적인 노동-공동체 연합을 형성하고자 했던 많은 시도들이 있었지만 일부 도시에서 노조는 아프리카계 미국인에 대한 차별과 배제의 유산을 그대로 갖고 있었다. 이러한 점은 서로 함께 활동하는데 충분한 신뢰를 주지 못했다. 또 많은 경우에 노조들은 다른 연대 조직보다 보다 많은 자원들(상근 간부, 재정 등)을 부담했는데, 이는 연합 내에서 힘의 불균형을 초래하곤 하였다. 생활임금운동은 이러한 장애물을 뛰어넘을 수 있는 기회를 제공했다.

넷째, 생활임금캠페인을 통해 임금에 대한 사회적 관점을 변화시킬 수 있

다. 생활임금을 결정하는 것은 임금이 노동자와 그 가족을 부양하는 비용까지 포함할 필요가 있음을 설명하는 과정이며, 임금을 대가로 보는 것으로부터 임금은 또한 생계비라는 것을 이해시키는 행위이다. 생활임금은 노동자와 그 가족을 대상으로 하고 있어 여러 국제기구에서 규정하고 있는 노동자와 그 가족들의 양질의 생활을 보장하는 보수라는 개념에 충실하며, 노동계의 표준생계비 개념과 유사하다.

이상에서 다루었던 생활임금 개념과 생활임금운동이 기존에 존재하지도 않았던 저임금 노동자들의 권리와 생계 표준을 위한 사회운동을 자동적으로 만들어내는 요술지팡이는 아닐 것이다. 그러나 미국의 생활임금운동의 사례에서 알 수 있듯이, 생활임금운동은 경제적·사회적 정의 운동을 위해 노동운동이 지역공동체에서 다른 운동단체들과 연합을 형성하는 것을 돕는 하나의 전략이 될 수 있다. 이는 생활임금 이슈가 너무도 자연스럽게 다양한 부문을 가로지르는 여타의 지역 공동체 조직들의 이해관계와 조화를 이루고, 공공선을 위한 투쟁에서 노조와 다양한 사회운동조직들을 통합시키는 촉매제로 작용하기 때문에 그렇기도 하다. 몇몇의 연구자들은 생활임금운동이 노동운동을 사회운동적으로 개조하는데 최선의 이슈이며, 기존의 조직된 노동자를 중심으로 한 미국의 노동운동이 부활하기 위해서는 사회운동 노조주의로 전환해야 한다고 주장하기도 한다(Mantsios, 1998; Tillman and Cummings, 1999). 만약 이들의 주장이 옳다면, 생활임금 이슈는 노동운동의 운명을 바꾸는 중요한 열쇠가 될 수도 있을 것이다.

한국의 경우 80년대와 90년대를 걸쳐 성장했던 노동운동이 노조 조직물의 감소, 저임금, 비정규직 노동자의 양산, 노동자간 양극화의 심화, 기업의 울타리에 가로막힌 노조운동, 노동운동의 영향력 감소, 노조간부의 고령화 등 여러 가지 어려움에 봉착해있다. 이러한 난제들을 극복하기 위해 한국의

노동 진영도 여러 실험들을 모색하고 시도하고는 있지만 큰 성과를 거두지는 못하고 있다. 그렇지만 위기는 기회기도 하다. 노동운동의 발전은 언제나 위기를 극복하기위해 지속적으로 노동자의 연대를 창출하고, 정치적 대안을 마련하는 과정에서 이루어졌기 때문이다. 그러한 점에서 노동운동의 위기에 대한 엄밀한 진단과 이를 토대로 한 중장기적인 과제를 도출하는 일은 시급하다.

노동운동의 사회운동적 개조와 지역사회와 지역운동에 대한 노동운동의 개입 전략이 절실한 한국의 노동운동 진영에게 미국의 생활임금운동은 참고할 만한 사례이다. 미국의 생활임금운동은 다양한 사회운동과의 연대를 통한 연합의 형성, 지역노조협의회의 재활성화, 새로운 노동자들의 조직화에 도움이 되었고 이는 미국의 노동운동의 혁신과 변화를 가져오는 계기로 작용하였다. 미국의 생활임금운동의 성공 이유와 생활임금운동의 함의와 시사점들을 고려하여 한국에서도 생활임금운동을 잘 활용한다면, 이 운동이 위기에 처한 한국의 노동운동을 재활성화하고, 사회운동으로서 노동운동의 역할을 되찾으며, 지역정치와 지역운동에서 노조운동의 리더십을 확장시키는데 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 강원노동문제연구회. (2005). 「생활임금 운동이란 무엇인가?」, 춘천노동복지센터 생활임금 공동교육자료.
- 권순원. (2005). 「미국 최저임금, 근로빈곤층, 그리고 생활임금을 위한 캠페인」, 『국제노동브리프』 (10월호), 한국노동연구원.
- 빈곤사회연대. (2006.7), “저임금 노동자 조직화를 위한 워크숍,”
- 생활임금운동 기획단. (2007.3), 「빈곤과 저임금 철폐를 위한 토론회」 자료집
- 신진옥. (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.).
- 임희섭. (1999). 『집합행동과 사회운동의 이론』, 고려대학교출판부.
- 장지연·조준모·이주희·조용만·신동균·성상현·부가청·김향아. (2006), 『노동 시장 차별과 적극적 고용개선조치 I』, 한국노동연구원.
- 춘천노동복지센터. (2005.8), “생활임금운동을 준비하며”
- 황선자. (2007), 『저임금노동과 노동조합의 대응』, 한국노총중앙연구원.

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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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. (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.
- 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.
- Harvey, David. (2001). 『희망의 공간: 세계화, 신체, 유토피아』, [최병두·이상울·박규택·이보영 옮김], 한울.
- 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
- 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, NL.
- 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.
- 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.
- 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](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.
- 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』, [백승욱·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.
- Steuernagel, B. and Ristua, K. (1998). *The Cost of Living in Minnesota: The Job Gap Economic Literacy Project*, St. Paul, MN: Jobs Now Coalition.
- 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 - 60.
- 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>)
- Weisbrot, Mark, and Sforza-Roderick, Michelle (1998). *Baltimore's Living Wage Law*, Washington, D.C.: Preamble Center for Public Policy.

- 황선자
 - 숭실대학교 경제학 박사
 - 현 한국노총 중앙연구원 책임연구원

- 이철
 - 고려대학교 박사과정 재학 (사회학)
 - 고려대학교 문학석사 (사회학)

생활임금운동과 노동조합

발 행 연 월 일 2008년 12월 22일 인쇄
2008년 12월 30일 발행

발 행 인 장 석 춘

발 행 처 **한국노동조합총연맹**

서울특별시 영등포구 여의도동 35번지

TEL : 02) 6277-0161 FAX : 02) 6277-0169

조 판 · 인 쇄 리타임즈 02)-2278-7758

등 록 일 자 1981년 8월 21일

등 록 번 호 제13-31호

© 한국노동조합총연맹

가격 : 12,000원

※ 이책의 판권은 한국노동조합총연맹 중앙연구원에 있습니다.
서면 동의 없는 무단 전재 및 복제를 금합니다.

<한국노총 중앙연구원 연구서적>

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
1	비조합원의 집단적 노동관계법상 지위	김상호	1995년
2	사회경제환경변화와 노동운동	최영기, 김대환, 어수봉	1995년
3	산업안전과 노동운동	윤조덕	1995년
4	외국인 노동자와 노동정책	어수봉, 권혜자	1995년
5	한국의 노동복지(노동조합의 역할과 복지정책)	송호근	1995년
6	90년대 한국의 노동조합	이재열, 권현지	1996년
7	기술변화와 노동운동(은행업을 중심으로)	조순경, 권현지, 최성애	1996년
8	노동운동과 신사회운동의 연대 1	조돈문 편저	1996년
9	노동운동과 신사회운동의 연대 2	조돈문 편저	1996년
10	노동자 능력개발을 위한 노동조합의 역할	박덕제	1996년
11	생계비와 임금정책	윤진호 편저	1996년
12	세계화 흐름에 대한 노동법적 대응	하경호, 김상호	1996년
13	참경영과 노동조합의 과제	황석만, 박준식, 노진귀	1996년
14	한국의 노동조합과 조합원 참여	정이환, 황덕순	1997년
15	1996년 단체협약 분석	권혜자	1997년
16	근로자의 경제적 공동결정에 관한 연구(1)	강희원	1997년
17	노동조합 운영의 현황과 과제	권현지	1997년
18	노동자 경영참여의 세계적 추세와 전망	황석만 편저	1997년
19	민영화와 노사관계	김우영	1997년
20	비정규직노동자의 실태와 노동운동	권혜자	1997년
21	복수노조하에서의 단체교섭(프랑스를 중심으로)	김상호	1997년
22	사회보험과 노동운동	김진수, 유길상	1997년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
23	단체협약 국제비교(경영참가를 중심으로)	김상호	1997년
24	복수노조 병존시 단체교섭에 관한 연구	오문완	1997년
25	여성노동과 노동운동의 과제(여성조합원 중심으로)	황석만	1997년
26	택시노동자의 안전과 보건	양길승, 김우영	1997년
27	A STUDY ON MULTINATIONAL COMPANIES IN ASIA-PACIFIC	김우영	1997년
28	노동조합교육의 현황과 과제	이호창 편	1998년
29	한국의 노동조합 연결망	김용학, 송호근	1998년
30	일본의 노동조합 조직과 역할분담	노진귀	1998년
31	연구총서1 (연구서적 요약본) 노동법 연구	한국노총 중앙연구원	1998년
32	연구총서2 (연구서적 요약본) 경제·사회정책과 노동운동	한국노총 중앙연구원	1998년
33	연구총서3 (연구서적 요약본) 한국노동운동의 전망과 과제	한국노총 중앙연구원	1998년
34	연구총서1 (연구서적 요약본) 노조활동의 미래지향적 방향 모색	한국노총 중앙연구원	1998년
35	한국노총의 능력개발사업 추진을 위한 조사연구	어수봉	1998년
36	근로자의 경제적 공동결정에 관한 연구(2)	강희원	1998년
37	노조전임자의 법적보호에 관한 연구	김상호	1998년
38	산별노조건설에 대한 기업별 노조의 전망	권혜자	1998년
39	임금체계 유연화와 노동의 대응	권혜자	1998년
40	노동자 입장에서 본 세계개혁 방안	이진순	1998년
41	고용구조재편의 세계적 추세와 노동조합운동의 대응	김성희 편저	1998년
42	고실업 시대 직업 안정 서비스 제고 방안	어수봉	1998년
43	노동조합 재정연구(한국노총 중심으로)	황석만	1999년
44	아파트 근로자의 고용승계에 관한 연구	김상호	1999년
45	일본유니온리더의 경력형성 및 조합원교육의 실태	김 훈	1999년
46	실업자의 노동시장이행과정분석과 실업대책	김우영	1999년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
47	고용정책 · 고용보험제도와 노조의 참여	권현지, 엄규숙, 이호창	1999년
48	비정규노동자의 규모, 법적지위, 조직화 방안	권혜자, 박선영	1999년
49	일본 직업능력개발정책의 변화와 현황	이호창	1999년
50	작업장 재편과 노조의 전략	이호창	1999년
51	경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과 노조의 대응 전략	엄규숙	1999년
52	공기업 구조조정의 현황과 사례	권혜자, 강익구, 한인임	1999년
53	고용위기하에서의 협약자치에 관한 고찰	김상호	1999년
54	산별조직화와 산별노사관계에 관한 법적 고찰	김상호	1999년
55	실업방지와 고용안정정책 - 일본고용안정제도와와의 비교	금동신, 김순희	1999년
56	종업원지주제의 문제점과 개혁방안	이호창	1999년
57	사업양도시 고용승계에 관한 입법론적 고찰	김영문	1999년
58	노동조합조직규모의 변화와 조직확대방안	권현지	1999년
59	여성고용위기와 비정규노동자의 확산	권혜자	1999년
60	노동시간 단축의 쟁점과 과제	김성희	1999년
61	노동운동과 숙련, 직업능력개발	이호창	1999년
62	학술 · 예술 · 정보분야에 종사하는 근로자의 보호문제	김상호	1999년
63	경제위기후 청년 고용의 변화와 노동조합 정책과제	권혜자	1999년
64	국민기초 생활보장법과 노동운동	엄규숙, 김연명, 허선	1999년
65	고용안정조직과 직업훈련 연계방안 1	엄규숙	1999년
66	공공부문의 단체교섭에 관한 연구	김상호	1999년
67	산재보험과 노동운동	윤조덕	1999년
68	고용조정과 유연화에 대한 노동의 대응방식 연구	김성희	근간
신서1	단체교섭과 쟁의행위	임준택	2000년
신서2	노동시간 단축	이광석	2000년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
신서3	한국재벌체제와 기업지배구조 개선방안	김 균, 정중호, 권혁진	2000년
69	여성관련 노동법 및 정책연구	이광택	2000년
70	전자산업 대기업의 노사관계와 작업장체제	김성희	2000년
신서4	국제화와 노동운동	윤진호	2000년
신서5	노동자 보호법제정을 둘러싼 논의와 일본노동조합(렌고)의 방침	이호창	2000년
71	노동시간 단축의 고용효과	김성희	2000년
72	공공부문 단체교섭에 관한 실태조사	강충호	2000년
신서6	한국의 경제적 불평등 구조	남기곤	2000년
73	노동판례의 동향	유정엽	2000년
신서7	프랑스의 기간제, 파견제, 단시간제 근로자 보호관련 규정	김상호 번역	2000년
74	모성보호비용의 사회분담화 방안	엄규숙	2000년
75	공무원 직장협의회법에 관한 비교법적 고찰	김상호	2000년
76	프랑스의 경영참가제도 연구	김상호	2000년
77	저숙련체제의 문제점과 숙련지향적 노사관계의 구축방안	이호창	2000년
78	지식정보화, 고용구조, 노동운동	이호창	2000년
79	고용안정조직과 직업훈련 연계방안 2	엄규숙	2000년
80	공적연금제도 개선방안에 대한 검토	엄규숙	2000년
81	2000년 임금의 쟁점과 노동조합 정책과제	권혜자	2000년
82	비정규 노동의 결정요인과 경제적 효과	권혜자	2000년
신서8	교원노동조합 개정방향 모색	이일권	2000년
신서9	임금정책	김유선	2001년
83	노동시간단축의 새로운 쟁점과 적용모델 연구	김성희	2001년
84	산별노조체제의 유형선택과 전환과제	김성희	2001년
85	금융산업 주5일제 도입여건과 구현방안	김성희, 신동민	2001년
86	김대중정부 노동관련정책 평가	김성희, 신동민, 권혜자, 엄규숙	2001년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
87	한일투자협정에 대한 인식과 대응	이호창	2001년
88	2002년 한국노총 표준생계비	안정화	2001년
89	경제위기 전후 단체협약 분석	안정화	2001년
90	비정규직노동자에 대한 법적 보호	서장권	2001년
91	공무원노동자에 대한 법적 보호	서장권	2001년
92	퇴직금과 기업연금	이호창	2001년
93	자동차 운수업의 노동시간 단축	김성희	2001년
94	한국노동자 정치의식 연구Ⅴ	김성희	2001년
95	유럽복지제도 비교	엄규숙 · 이용갑	2001년
연구총서 2002-01	한국의 비정규직 노동자 - 산업별 심층 사례연구 -	윤정향, 조은주	2002년
연구총서 2002-02	한국 노동자 정치의식 연구Ⅵ - 2002년 2차 한국노총 조합원의 정치의식 연구결과 분석 -	서복경	2002년
연구총서 2002-03	아파트 근로자의 법적보호에 관한 연구 - 목동 10단지 아파트노조 사례를 중심으로 -	김상호	2002년
번역시리즈 2002-01	비젠센동맹 조직통합 과정	이원보, 임종철	2002년
연구총서 2002-04	해외노조통합 사례연구	안정화	2002년
연구총서 2002-05	산별노조와 금속노동자 운동	정승국, 한동균	2002년
연구총서 2002-06	노동자정당의 이념과 목표에 관한 연구	강명세	2002년
연구총서 2002-07	1987년 이후 노동체제의 변동과 노사관계	조효래	2002년
연구총서 2002-08	기업연금, 노동조합, 복지체제	정승국	2002년
연구총서 2002-09	공공부문노동분쟁의 해결방안에 관한 연구	서장권	2002년
연구총서 2002-10	비정규노동자 문제와 노동조합	김유선,이병훈 한동우,이광택 조진원	2002년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2002-11	기초소득(Basic Income)의 도입 가능성 연구	윤정향	2002년
연구총서 2002-12	노동자의 입장에서 본 한국의 조세·재정개혁	이재은	2002년
연구총서 2002-13	정리해고의 정당성판단과 법제개선방향	서장권	2002년
연구총서 2002-14	경제위기 전후 노동시장의변화	안정화	2002년
연구총서 2002-15	성과주의 인사관리제도와 노동조합 대응방안	김성희, 원인성	2002년
연구총서 2002-16	서비스부문의 노동과정 연구	조은주	2002년
연구총서 2003-01	연금제도 개정과 노동조합	윤정향	2003년
연구총서 2003-02	각 국 노동조합 전국중앙조직의 조직구조 및 운영방식	안정화	2003년
연구총서 2003-03	보건의료 시스템의 국제비교연구	정승국	2003년
연구총서 2003-04	노동조합단체 상근간부 인적자원관리 현황과 개선 방안	김부창	2003년
연구총서 2003-05	공무원노동조합운동	신광영, 김종법, 노광표, 박장현, 인수범, 홍주환	2003년
연구총서 2003-06	사회보험 운영에의 가입자단체 참여방안 연구	김용하	2003년
연구총서 2003-07	중소영세사업장(50인 미만) 노동자의 근로실태 및 복지욕구에 관한 연구	권나현, 김유선	2003년
연구총서 2003-08	이탈리아 좌파노조의 노선전환과 최근 노사관계 동향	김종법, 정승국	2003년
연구총서 2003-09	청년노동자의 노조의식과 조직화 방안	이택면	2003년
연구총서 2003-10	비정규 노동자 조직화를 위한 정책 연구	조진원, 손정순	2003년
연구총서 2003-11	국제노동운동의 현황과 새로운 흐름	윤효원, 강충호, 윤영모	2003년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2003-12	청년 고용 실태와 노동조합의 정책과제	권혜자	2003년
연구총서 2003-13	기업간 관계와 임금불평등 - 자동차 산업의 원하청 관계를 중심으로 -	안정화	2003년
연구총서 2003-14	비정규직 노동자에 대한 차별금지와 입법과제	서장권	2003년
연구총서 2003-15	‘고용 및 직업생활상의 차별금지법’의 필요성 및 제정 방안에 관한 연구	이광택	2003년
연구총서 2004-01	산재발생의 사업주 책임에 관한 개선방안	조흠학	2004년
연구총서 2004-02	직장폐쇄에 대한 법적고찰	김기우	2004년
연구총서 2004-03	고령화로 인한 노동시장의 변화와 대응과제	허윤정	2004년
연구총서 2004-04	노조운동의 경제사회정책 - 신케인즈주의와 제3의 길	임운택, 정승국	2004년
연구총서 2004-05	근로빈곤층의 실태와 노동조합의 대응방안 연구	홍경준, 최옥금	2004년
연구총서 2004-06	GATS협약에 따른 서비스 교역의 자유화와 노조의 대응전략 과제	임운택	2004년
연구총서 2004-07	공공부문의 임금결정체계의 개선방안	황선자	2004년
연구총서 2004-08	외국인투자기업 노사관계와 노동조합의 정책과제	김순희	2004년
연구총서 2004-09	제조업공동화와 노동조합의 대응	노광표, 정원호, 황선웅	2004년
연구총서 2004-10	일반 사법상 근로자보호제도에 관한 연구 - 독일민법전(BGB)의 고용계약과 근로계약-	박지순	2004년
연구총서 2004-11	일반 사법상 근로자보호제도에 관한 연구 II - 스위스 채무법을 중심으로-	김상호	2004년
연구총서 2005-01	복수노조 시행에 따른 노사관계와 제도의 변화	조흠학, 이병훈, 김기우	2005년
연구총서 2005-02	전임자 급여지급에 관한 실태와 당위성	조흠학, 허윤정	2005년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2005-03	사법제도개혁에 따른 노동분쟁제도의 재정립 - 노동법원설립의 당위성에 관하여 -	조흠학	2005년
연구총서 2005-04	한국 노동자 경영참여의 현황과 전망	이승협	2005년
연구총서 2005-05	복수노조와 산별노조 시대의 단체교섭구조 개선방향	김유선, 김인재, 김태현, 이병훈, 이승욱, 정승국, 조용만, 조흠학	2005년
연구총서 2005-06	사용자단체 연구	김영두, 노광표	2005년
연구총서 2005-07	노동시간단축 시행 현황과 효과 분석을 통해 본 개선 방안	김성희, 이해수, 황선웅	2005년
연구총서 2005-08	노동운동의 미래 - 현대자본주의의 대항권력 -	임운택, 이병훈, 김동춘, 박승욱, 김유선, 송태수, 이정식, 이상학	2005년
연구총서 2005-09	전자 · 정보적 노동감시와 노동통제 - 노동자 저항으로서 반(反)감시운동의 가능성 -	이 철	2005년
연구총서 2005-10	무역자유화와 노동시장 - 외국문헌고찰을 중심으로 -	김우영	2005년
연구총서 2005-11	산재노동자의 삶의 질 제고를 위한 산재보험제도 개혁방안	김순희, 김우영, 박종희, 최재욱	2005년
연구총서 2005-12	고용안정과 노동조합의 정책과제 - 고용안정사업을 중심으로 -	김순희	2005년
연구총서 2005-13	2006년 한국노총 표준생계비	황선자	2005년
연구총서 2005-14	임금체계 및 결정방식의 유연화와 노동조합	황선자	2005년
연구총서 2005-15	주주자본주의에 따른 기업지배구조 및 노사관계의 변화	박현미, 노진귀, 임운택	2005년
연구총서 2005-16	노사갈등 해결현황과 과제	박현미	2005년
연구총서 2005-17	2005년 단체협약 분석	김기우	2005년
연구총서 2005-18	장애인 고용실태 및 고용확대방안 - 노동조합의 역할과 과제를 중심으로 -	허윤정	2005년
연구총서 2005-19	서울지역 노사정 협력 모델 발전 방향	김종진, 김현우	2005년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2005-20	지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 대안	김성희, 손정순, 남우근, 이유민	2005년
연구총서 2006-01	사회보험운영의 노사참여에 관한 연구	조흥학, 김우영, 김순희, 김기우, 지원순	2006년
연구총서 2006-02	노동자참여(EMPLOYEE INVOLVEMENT)와 비정규직 고용	권순식, 박현미	2006년
연구총서 2006-03	정보통신기술이 노동시장에 미치는 영향	박수명, 허윤정, 이순성	2006년
연구총서 2006-04	노동조합 지도자 리더십에 관한 연구	권순식, 김승호	2006년
연구총서 2006-05	비정규직 노동조합 조직화 과제 및 정규직 노조 대표기제에 대한 탐색적 연구	노진귀, 권순식, 진숙경	2006년
연구총서 2006-06	신자유주의 세계화에 따른 소득불평등과 노동조합의 대응	황선자, 이철	2006년
연구총서 2006-07	복수노조하에서 노사협의회의 기능에 관한 연구	김기우, 방준식	2006년
연구총서 2006-08	성 평등지표 개발과 성평등실험을 위한 노동조합의 과제	박현미, 박진희	2006년
연구총서 2006-09	노동조합의 진단과 실태	조흥학	2006년
연구총서 2006-10	단체협약의 지역적 구속력제도에 관한 연구 - 프랑스를 중심으로 -	김상호	2006년
연구총서 2006-11	참여적 노사관계의 제도화 방안	박 동	2006년
연구총서 2006-12	대학생의 노사관계 및 사회의식 변화와 노조의 대응	박준식, 정동일, 김영범	2006년
연구총서 2006-13	선진국의 노동교육과 직업능력개발 파트너십	이호창	2006년
연구총서 2006-14	노동자의 정치적 위상을 제고하기 위한 정치의식조사결과	정영태	2006년
연구총서 2006-15	지역에서의 파트너십과 노동조합의 역할	정인수	2006년
연구총서 2006-16	‘고용의 질’ 측정지표 개발에 관한 연구	어수봉, 조세형	2006년
연구총서 2006-17	노동조합의 정치력 극대화 방안 연구	송태수	2006년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2006-18	화이트칼라 노동자의 고용 및 노동조합 의식 실태 연구	김유선, 김종진, 홍주환	2006년
연구총서 2006-19	독일 및 미국의 자동차산업 단체협약	이승협, 최인이, 홍주환	2006년
연구총서 2006-20	세계의 주요 노동조합총연맹 규약 비교 연구	한국노동사회연구소(KLSI)	2006년
연구총서 2006-21	선진국 노동조합의 조직혁신정책과 한국노동운동에의 시사점	윤진호	2006년
연구총서 2006-22	노동자의 산업정책 개입방안	김성희	2006년
연구총서 2006-23	한국기업의 고용책임성 평가 - 기업의 고용측면 사회책임 지수 개발과 적용	김성희, 김민정, 황선웅, 홍지연, 황규수	2006년
연구총서 2006-24	비정규 노동자의 대중적 조직화 방안 연구	한국비정규노동센터	2006년
연구총서 2006-25	비정규직법 해설서	김상호, 유정엽, 최영진, 김기우, 조삼제	2006년
연구총서 2006-26	노동조합 운동의 발전전략 연구	이병훈, 윤정향	2006년
연구총서 2006-27	일반노조의 운영실태와 과제	전종덕	2006년
연구총서 2006-28	지역노동운동 활성화와 관련한 지역대표자 의식조사	박 윤	2006년
연구총서 2006-29	비정규직의 노동이동과 고용안정성 제고를 위한 정책과제	권혜자	2006년
연구총서 2006-30	1970, 80년대 노동자, 노동조합, 한국노총	황석만	2006년
연구총서 2006-31	사회개혁적 노동조합주의와 참여, 연대 : 한국노총 조합원 의식 분석	정승국	2006년
연구총서 2007-01	8.15해방 이후의 한국노동운동	노진귀	2007년
연구총서 2007-02	21세기 새로운 사회복지정책	원석조	2007년
연구총서 2007-03	산업화와 민주화를 넘어서	박준식	2007년
연구총서 2007-04	노사협력, 지역협치에 관한 연구	권순식	2007년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2007-05	외국인 노동자의 노조가입 욕구 및 성향에 관한 연구	이창익, 정숙희	2007년
연구총서 2007-06	산별노조 전환 매뉴얼	박현미	2007년
연구총서 2007-07	필수유지업무 범위에 관한 연구	김기우, 권혁	2007년
연구총서 2007-08	산업별 조직체계에 따른 입법과제 연구	김기우, 전윤구	2007년
연구총서 2007-09	저임금노동과 노동조합의 대응	황선자	2007년
연구총서 2007-10	2007 조합원 생활시간 실태조사	김종각	2007년
연구총서 2007-11	기업의 사회적 책임과 노동조합의 대응	권순식, 김영두	2007년
연구총서 2007-12	세계화와 제도 - 노동시장제도와 복지제도의 변화를 중심으로 -	황선자, 이철	2007년
연구총서 2007-13	2008년 한국노총 표준생계비	한국노총	2007년
연구총서 2007-14	전국근로복지관 운영실태 보고서	김준영	2007년
연구총서 2007-15	노동조합과 사회개혁	정영태	2007년
연구총서 2007-16	한국의 사용자와 사용자단체에 관한 연구	김동원, 전인, 김영두	2007년
연구총서 2007-18	한국의 저임금 고용 : 그 결정요인과 정책과제	윤진호	2007년
연구총서 2007-19	근로시간 단축을 촉진하고 지원하는 법제도 개선과제	정인섭	2007년
연구총서 2008-01	노동운동 회고와 미래	한국노총	2008년
연구총서 2008-03	노조간부 교육수요 조사연구	박현미	2008년
연구총서 2008-04	개별적 근로관계에 관한 최신 노동판례 연구	김기우	2008년
노총연구원 신서 2008-01	인구감소·저출산사회의 미래-고령과 생활의 질을 높여야	노진귀 번역	2008년
연구총서 2008-05	싱가폴노총의 교육·서비스기능에 관한 연구	노진귀	2008년

순번	연구 서적명	저자명	발간연도
연구총서 2008-06	미국 노동조합의 지역 노동시장정책	황선자	2008년
연구총서 2008-07	양극화 극복을 위한 대기업의 기여방안 연구	조성재, 한동균	2008년
연구총서 2008-08	근로시간 단축을 위한 과제 - 특별법 제정을 중심으로	김형민	2008년
연구총서 2008-09	한국노총 비정규 노동운동 사례 연구	한국노총비정규 노조연대회의	2008년
연구총서 2008-10	법정근로시간 단축효과	김유선	2008년
연구총서 2008-11	영국의 노동당과 노동조합	채준호	2008년
노총연구원 신서 2008-02	노동자 자본: 노동자 연금의 힘	김성진 번역	2008년
연구총서 2008-12	일본의 렌고와 젠로렌의 정책패러다임 비교	이창익	2008년
연구총서 2008-13	일과 가족의 균형을 위한 노동조합의 역할과 과제	박현미, 박진희	2008년
연구총서 2008-14	비정규직의 근로관계 종료에 관한 법적 고찰 -기간제 근로를 중심으로-	김기우	2008년
연구총서 2008-15	탈사회주의 이행기 사회의 노동조합 변화양상에 관한 연구 : 러시아와 중국의 국가-노동관계의 비교연구를 중심으로	우태현	2008년
연구총서 2008-16	국제기본협약의 체결실태 및 활용에 관한 연구	한동균, 정명희	2008년
연구총서 2008-17	양극화 극복과 사회통합을 위한 노동 -사회정책적 제언-	여기구	2008년
연구총서 2008-18	생활임금운동과 노동조합	황선자, 이철	2008년