미국 로스앤젤레스 지역정부의 저임금근로자 보호계획의 내용과 시사점

강 현 주*

Ⅰ. 머리말

미국은 연방 차원에서 최저임금제도와 저임금근로자를 위한 근로소득세액공제제도(Earned Income Tax Credit: EITC)를 시행하고 있으며, 기타 취약층 의료보호제도(Medicaid)와 식비 및 주택보조금 등 저임금노동에 영향을 미치는 몇몇 정책을 실시하고 있다(Schmitt, 2011). 한편으로 미국 대도시 지역정부 차원에서도 저임금근로자 보호계획이 수립되고 있는데, 대표적으로 로스앤젤레스는 1997년부터 2008년 사이에 아홉 가지나 되는 저임금근로자 보호계획을 내놓았다. 로스앤젤레스 지역정부의 저임금근로자 보호계획의 내용을 먼저 관련 법리, 법제별로 살펴보고, 시사점을 세분하여 향후 저임금근로자 보호방안 마련에 도움을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 계약모델에 의한 저임금근로자 보호계획

미국 연방헌법에 의하면 공정근로기준법과 전국노동관계법의 적용과 같은 연방행위에 대해서는 주나 지역정부가 관여할 수 없다(Supremacy Clause). 반면 미국에서 지역정부는 종래 필수적인 지역서비스의 제공(예, 경찰 및 소방), 재산사용 규율, 경제개발 등의 기능을 담당해 왔다. 물론 이것도 미 연방의회의 주간통상규제권한(Commerce Power)에 의해 제한을 받을 수 있지만, 주나 지역정부가 스스로 시장참여자(market participant)가 되면 연방의 규제를 받지 않으면서 자신의 주나 지역정부 주민을 보호하는 다양한 입법과 계약

* 미국 인디애나주립대학 로스쿨 법학박사(S.J.D.)(khjdy89@naver.com).

이 가능하다.

시장참여자 기능은 다양한 형태로 일자리의 질에 영향을 미쳤다. 예컨대 시는 버스의 운송이나 관리기능을 외주화하거나 공항 등 공용재산의 운영기능과 관련하여 사기업에 이권을 줄 수 있다. 또한 시는 경찰이나 소방관의 제복 등의 물품을 사기업으로부터 사들일 수 있다. 이러한 계약과정에서 노동조건은 비용절감 차원에서 낮아질 수도 있지만 그 반대일 수도 있다. 로스앤젤레스 지역정부는 계약자 지위에서 자신과 계약을 하는 사기업의 노동조건을 끌어올리는 선택을 하였다(Freeman, 2003). 이에 대해 구체적으로 살펴보기로 하자.

1. 시의 재정지원을 받는 부문에 적용되는 로스앤젤레스 생활임금조례

1997년 통과된 로스앤젤레스 생활임금조례(living wage ordinance)는 미국 최초의 생활임금조례는 아니지만, 다른 주의 생활임금조례가 통상 서비스계약자와 그 근로자를 적용대상으로 하는 데 비해(Neumark, 2002) 일정 수준 이상 시로부터 재정지원을 받는 계약자(LA Admin Code § 10.37.1)로 그 대상을 확대하였다. 즉 ① 시와 25,000달러 이상으로 최소 3개월 이상의 계약을 맺은 사기업, ② 시 재산에 관해 리스나 라이선스 계약을 하는 사기업과 그 하도급 및 2차 라이선스 계약자들, 그리고 ③ 경제개발 또는 일자리 창출 등을 이유로 시의 재정지원(5년 동안 100만 달러 또는 1년 동안 100만 달러 미만 10만 달러 이상)을 받는 기업이 적용대상이다.

이 조례에 의하여 재정지원을 받는 계약자들에게는 매년 인플레이션을 반영하여 산정된 최저보상액(임금과 건강급부의 합산액)을 생활임금으로 지급할 의무가 있다(LA Admin Code § 10.37.2(a)). 그리고 하도급업자도 법적용대상으로 명시하여(LA Admin Code § 10.37, § 10.37.1(k)) 법을 피해 나갈 가능성을 막아두었다.

로스앤젤레스의 생활임금조례가 통과된 이후 거의 125개에 이르는 생활임금조례가 미국 전역에서 채택되었는데, 비교적 최근의 연구에 의하면 생활임금조례에 따른 임금상승 효과에도 불구하고 항공서비스, 보안검색, 그리고 주차산업을 중심으로 거의 1만 개의 일자리가 새로이 만들어지는 등 고용률이 오히려 제고된 것으로 보고되었고, 단지 저소득층 일자리의 1% 정도만 부정적 영향을 받은 것으로 조사되었다(Fairris et al., 2005).

2. 재화 구입 관련 로스앤젤레스 반착취 공공조달조례

로스앤젤레스는 시 근로자들의 음식, 유니폼, 기타 재화 구입 시에 특정 노동조건을 충족하는 기업과 계약하는 이른바 공공조달조례를 두고 있다. 일반적으로 '이행 능력이 있는 입찰자 조례'로 불리는 이 조례는 세금납부자로부터 마련된 기금을 반부패, 노동, 환

경, 반차별 기준을 충족하는 자와 계약을 체결하고 제공한다. 그 밖에 재활용, 친환경 등 환경기준이 반영되기도 한다(Barnes, 2007). 이에 따라 노동법 등 여러 기준에서 좋은 기록을 가진 기업에 계약이 제공되기 때문에 관련법의 실효성을 높이는 데에 기여하고 있다.

로스앤젤레스는 특히 의류산업에서 노동조건을 개선하기 위해 몇십 년에 걸친 논쟁 끝에 2004년에 이 조례를 통과시켰다(Cummings, 2009). 예컨대 로스앤젤레스는 1994년 미 연방정부에 의해 4,500건의 착취 사례가 보고(US GAO, 1994)되는 등 노동법 위반이 심각한 상황이었다. 이 조례에 의하여 재화부문 공급계약자들은 계약자들의 행동규정(Contractor Code of Conduct)에 서명하고 자신의 근로자들에게 4인 가족을 부양하고 거기에 20%를 가산한 금액을 공공조달 생활임금으로 지급하며(LA Admin Code § 10.43.3.A, § 10.43.3.B, § 10.43.3.D), 하도급업자들의 계약조건 이행까지 선의의 방법으로 보증할 것이 요구되었다(LA Admin Code § 10.43.3.C). 또한 노동법을 준수하고 노동관행을 모니터링하는 데 동의하도록 규정하였다(LA Admin Code § 10.43.3.D).

행동규정은 무엇보다 법 준수 여부를 평가하고 제재를 내릴 권한을 시의 행정지원부(Department of General Services)에 위임하였다. 로스앤젤레스 반착취단체는 모니터링을 통해 시의 행정지원부를 설득하기도 한다. 예컨대 2007년에 Dickies의 브랜드 의류를 로스앤젤레스에 판매하는 캄보디아 생산자가 성희롱, 반조합적 해고, 임신 중의 근로자에 대한 차별정책 보유, 휴게 및 질병휴가 거부 등으로 조사를 받아 제재를 받게 만들기도 하였다(SweatFree Communities, 2007).

3. 양허협약 : 깨끗한 트럭 프로그램

로스앤젤레스는 사기업에 일정기간, 일정지역에서 경제활동을 할 권리를 부여하는 양허협약을 체결하기도 한다(Miranda, 2007). 선적률 면에서 미국 최고 순위를 차지하는 로스앤젤레스 항구에서 시작된 "깨끗한 트럭 프로그램"은 양허협약이 노조조직률을 끌어올리고 거기에 노동 및 환경적 목표까지 연결시킬 수 있다는 것을 보여준다.

시장이 지명한 항구위원회 위원의 규제를 받고 시의회의 재가를 받는 공공기관인 로스앤젤레스 항구는 터미널 운영자와 계약을 하고, 터미널 운영자는 다시 선적회사 및 트럭회사와 계약을 하여 항구시설을 이용하는 데 따른 요금을 징수한다. 문제는 1980년대부터 로스앤젤레스 항구를 이용하던 트럭회사가 트럭운전수를 근로자가 아닌 독립계약자(independent contractor)로 고용하여 각종 비용을 낮추고 노조조직화를 막았던 데서 시작되었다. 수입이 낮아지고 대체위험에 놓인 트럭운전수들이 자신의 오래된 트럭을 유지보수하거나 개선하려는 인센티브가 결여되어 규제가스인 디젤 배출량이 많아지는 등 이 문제가 환경오염의 주요인으로 지적된 것이다(Evelyn Larrubiam Labor, 2008).

LAANE(깨끗하고 안전한 항구를 위한 동맹그룹)이 주축이 된 캠페인을 받아들여 시는 2008년 깨끗한 트럭 프로그램을 시작하였다. 이 프로그램에 의하면 트럭회사는 ①2013년 12월 31일까지 독립계약자이던 트럭운전수를 100% 근로자로 전환하고, ②지역 고용률을 충족할 수 있는 단계적 조치를 수립·시행하며, ③모든 트럭을 환경기준에 부합하는 모델로 개선하거나 대체할 것을 담고 있다(Drayage Service Concession Agreement for Access to the Port of Los Angeles 2-4). 한편 트럭모델의 개선과 관련해서는 시가 컨테이너 수수료를 통한 재정지원을 약속하였다(Wartzman, 2007).

Ⅲ. 토지사용 모델에 의한 저임금근로자 보호계획

한편 저임금근로자를 보호하는 방법으로는 여전히 지역정부의 권한 범위 내에 있는 토지 사용과 관련한 법리를 이용한 방법들이 있다. 재개발과 조건부 토지사용 허가가 그것이고, 주로 건설 부문에서 저임금근로자 보호내용을 담고 있다.

1. 재개발

1950년대에 연방기금의 지원을 받아 슬럼가를 없애고 다운타운 개발을 촉진하던 미국의 도시계획(Anderson, 1964; Halpern, 1995)은 저소득가정에 부정적 영향을 주어 연방정책상으로는 사라졌다. 그러나 주법에 의한 지역정부의 권한으로 다시 살아나게 되었는데, 본래 고용 및 근로조건에 영향을 주는 재개발의 사용은 재개발법에 담겨 있지 않고 전통적으로 재개발의 목표도 아니지만 재개발과 작업장 이슈들을 엮는 새로운 모습으로 탄생하였다.

가. 커뮤니티 기여 협약(Community Benefit Agreement: CBA)

캘리포니아 재개발법에 의하면 적당 가격의 주택 등을 만들어 20%의 토지세 증가가 가능해야 재개발이 승인된다. 그런데 이러한 승인 과정에서 로스앤젤레스 지역정부는 개발업자와 근로자들을 대표하는 노동조합 간에 고용전 노동협약(pre-hire collective bargaining agreements)과 연계를 염두에 두고 운영함으로써 노조로 조직화된 일자리로 유도하였다(Salkin and Lavine, 2008). 최근에는 건설과정에 그 지역 거주자들의 고용상 필요를 반영하는 생활임금 일자리를 만들어내도록 유도하고 있다.

시는 개발협약에 커뮤니티에 혜택을 주는 이른바 커뮤니티 기여 조항을 두고 그 조항을 개발업자에게 강제할 권한을 가지는데, 이를 통해 2000년 이래 상당히 많은 생활임금 일자리 창출에 성공한 것으로 보고되고 있다(Cummings, 2009).

나. 건설 경력개발과 프로젝트 안정성 제고 정책

2008년에 커뮤니티재개발기관(CRA)은 저소득 지역 거주자들의 고용률을 제고할 새로운 정책을 시작하였는데, 이른바 건설 경력개발과 프로젝트 안정성 제고 정책이 그것이다. LAANE과 로스앤젤레스 카운티 노동연합에 의해 추진된 이 정책은 공공개선기금(예: 보도, 공원, 주차장 건설)에서 50만 달러 이상을 받는 건설 프로젝트, CRA가 보유한 토지에서의 건설 프로젝트 또는 CRA에서 100만 달러 이상을 받는 건설 프로젝트에서 모든 작업의 30%는 커뮤니티 지역 거주자를, 10%는 취약계층을 고용하도록 한 정책이다. 이 정책도 프로젝트 노동협약을 따라야 하고, 일자리 코디네이터가 도움을 제공할 때 개발업자는 협조하여야 하며, 기타 직업훈련프로그램까지 연계시킨 정책이다. 건설 경력개발과 프로젝트 안정성 제고 정책에 힘입어 약 5,000개의 일자리가 지역거주자에게 돌아간 것으로 알려져 있다(White, 2008).

2. 조건부 토지사용

조건부 토지사용 허가는 토지 소유권자가 본래의 토지 지역법상 허락되지 않는 토지사용 허가를 내주는 절차이다. 예를 들어 일부 시들은 거주지역으로 지정된 지역에 학교의 개발을 허락하지 않는 반면, 개발업자가 학교를 설립하여 현 커뮤니티 거주지역과 조화될 수 있다는 점을 입증한다면 조건부 토지사용을 허가한다. 로스앤젤레스는 작업장에 관계된 재분배 이슈 외에도 저임금근로 문제를 이 허가에 관련시킴으로써 토지사용의 목적을 풍부히 하고 노동조건 개선도 도모하고 있다.

가. 로스앤젤레스 대형슈퍼조례

본래 로스앤젤레스가 월마트 개발을 금지하였던 이유는 지역 내 식료품산업의 노동조건을 보호하고 교통문제 등을 고려한 것이었지만, 월마트가 소송을 제기할 가능성은 상존해 있었다. LAANE은 절대적 금지 대신 월마트로 하여금 입점 이전에 시에 경제적으로 부정적 영향이 없다는 것을 입증하도록 요구하는 조례제정에 나섰다(Gray-Barkan, 2004). 그리고 UFCW(United Food and Commercial Workers Union)이 이에 서명하자, 시는 2004년

대형슈퍼조례를 통과시키게 된다. 커뮤니티에 주는 비용보다 경제적 이점이 많아야 한다는 이 조례가 채택된 이후 월마트는 현재까지 시내 입점을 시도하지 않고 있다.

나. 주택개량업체조례

또 하나 검토할 사항으로 로스앤젤레스 이민자 운동으로부터 시작된 저임금 일용근로자 문제에 관한 조례가 있다. 지난 20여 년 동안 로스앤젤레스에 이민자가 증가하였지만 많은 이민자들은 고용기회를 얻기 위해 거리에서 서성이고 최저임금은커녕 체불임금 등으로 착취를 당하고 있었다. 2008년 제정된 주택개량업체조례는 조건부 토지사용 허가(대표적으로 Home Depot) 이전에 이들 일용근로자에게 부정적 영향이 없도록 하겠다고 보고하도록 하였다(LA Municipal Code § 12.24(U)(14)(e)(1)).

Ⅳ. 규제모델에 의한 저임금근로자 보호계획

로스앤젤레스는 다른 시들처럼 연방헌법에 의해 인정되는 주 및 지역정부의 권한인 경찰력(police power)으로 직접규제 방식을 취하기도 한다. 로스앤젤레스는 저임금산업의 노동조건에 직접적으로 영향을 주는 입법을 제정하고 있다. 대표적으로 2008년에 1997년에 제정된 조례와 다른 새로운 생활임금법을 통과시켜 LAX 지역 인근에서 운영 중인 호텔들에 생활임금 지급의무를 부과하였다(LA Municipal Code § 104.101). 주보다 작은 지역단위에서 주 기준을 초월하는 수준의 최저임금을 정할 수 있는지를 놓고 공방이 있었으나, LAX 지역 증진조례는 아주 작은 단위의 지역적 범위에 생활임금법을 적용한 첫 번째 사례로서 캘리포니아 대법원에 의해 법적 효력을 부여받아 현재에 이른다(Fine, 2008). 이 조례는 그 지역 내 3,500여 명의 호텔근로자들을 보호하고 있다.

Ⅴ. 시사점

1. 지역경제 분석을 통한 산업부문 선정

일반적으로 저임금노동시장에 영향을 주는 방식으로 지역정부의 법을 돌려놓는 일은

지난 반세기 노동의 지형을 바꾸는 경제적 재구조화 과정이다. 익숙한 이야기로, 대량생산체제에서 유연생산체제로 이동하면서 지역적 경계가 허물어지고 많은 기업이 사라졌다는 사실은 잘 알려져 있다(Lichtenstein, 2002). 그리고 생산체제의 재구조화는 노조조직률을 크게 감소시켰다(Stone, 2004). 한편 세계화된 제조업 부문에 고유한 성질인 자본이동의 위험 때문에 지역정부의 초점은 점차 지역경제에 묶인 수출불가 산업에 두어지고 있다.

로스앤젤레스 지역경제는 1996년부터 2006년 사이 제조업에서만 17만 개에 이르는 일자리가 줄어들고 서비스 부문 일자리로 대체되는 등, 미 전역의 패턴과 크게 다르지 않은 모습을 보였다. 10년 동안 로스앤젤레스에서 가장 큰 10개 산업은 모두 서비스 부문(레저 및 여가, 건강 및 사회서비스, 전문직 및 사업서비스, 소매, 건설, 재정활동, 교육서비스, 도매, 운송, 기타 서비스)이었다. 그리고 2006년 U.S. Census 데이터를 통해 LAANE이 이들 산업을 4인 가정의 연방빈곤선의 200% 이하 소득 산업 내 근로자 비율로서 빈곤율을 측정한 결과, 레저 및 여가 39.9%, 건설 37.8%, 기타 서비스 37.8%, 소매 32.4%, 도매 27.1%, 운송 25.1%, 전문직 및 사회서비스 24.3%, 그리고 건강 및 사회서비스 21.3%로 나타났다(Los Angeles Alliance for a New Economy, 2007).

<표 1>은 로스앤젤레스 저임금근로자 보호계획의 산업을 살펴본 것이다. 로스앤젤레스의 저임금근로자 보호계획은 지역서비스 부문 산업에 집중되고 빈곤율이 높은 산업에

〈표 1〉 산업별 저임금근로자 보호계획

보호계획	보호대상 저임금근로자	산업
LA 생활임금조례	항공서비스, 버스서비스 관리, 보안, 주차 조경관리 소매 및 식료품 서비스 사회서비스, 주택건강	운송 전문직 및 사업서비스 기타 서비스 소매업, 레저 및 여가 건강 및 사회서비스
커뮤니티 베네핏 협약	건설 호텔, 레스토랑, 엔터테인먼트 관리, 보안 소매	건설 레저 및 여가 전문직 및 사업서비스 소매업
슈퍼조례	식료품	소매업
반착취공공조달조례	의류	제조업
LAX 향상 지역 조례	호텔	레저 및 여가서비스
주택개량조례	일용노동	건설, 기타서비스
CRA 건설경력개발과 프로젝트 안정성 제고 정책	건설	건설
깨끗한 트럭 프로그램	트럭	운송

초점을 둔 특징을 가지고 있다. 반착취 공공조달조례를 제외하고 모든 보호계획은 아웃소싱의 위험 없이 규제가능한 지역의존적 서비스산업에 초점이 맞추어져 있다. 그리고 보호계획 중 7개가 하나의 산업에 초점을 맞추고 있다. 즉 로스앤젤레스 저임금근로자 보호계획은 특정 기업에 초점을 맞추지 않고 지역적 산업 내 직업카테고리에 근거하여 부문별 전략을 수립하였다.

2. 구체적 정책목표 설정과 가시적 정책효과 달성

다음으로 로스앤젤레스는 뚜렷한 정책목표를 가지고 저임금근로자 보호계획을 실행하여 가시적 정책효과를 달성하고 있다. 이를 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 저임금근로자 보호계획의 적용 및 효과

보호계획		적 용	효 과
LA 생활임금조례		• 25,000달러 이상의 시 서비스계약, 시 재산에 관한 리스 및 라이선스 계약자, 시 재정지원을 받는 사용자로서 생활임금을 지급하는 자	• 약 9,600개의 일자리에 직간접으로 증가된 임금지급 • 7,700개 일자리에 연간 평균 2,600달러의 의무적 임금상승 효과; 비의무적으로도 1,900개 일자리에 1,300달러 임금상승 효과 • 임금상승에 따른 일자리 감소효과 미미(약 112개)
커뮤니티 베네핏 협약	Figueroa Corridor CBA	• 건설공사 프로젝트에서 70% 생활임금목표 달성을 위한 합리적 노력의무를 다할 개발업자 • 지역거주자를 고용하도록 노력하는 데 동의하는 개발업자	• 모든 정규직 일자리의 생활임금기준 충족 • 지역 고용률 달성은 전체 일자리의 50% • 2006년 기준으로 개발업자는 직업훈련 프로그램을 위한 기금마련에 62,000달러 출연
	LAX CBA	• 지역 고용률 목표를 달성할 공항 계약자 및 리스, 라이선스계약자 • 5년간 직업훈련에 1,500만 개 일자리를 창출할 공항	• 2007년 기준으로 연방공항위원회의 승인이 내려지지 않음
	Grand Avenue CBA	• 건설 정규직 일자리로 20% 지역 고용률 달성할 사용자 • 직업훈련에 50만 달러 출연할 개발업자 • 생활임금정책을 준수하는 정규직 일자리를 보장하는 사용자	• 29,000건의 건설공사 일자리 중 5,900개의 정규직 일자리 창출 • 5,900개의 정규직 일자리 창출
슈퍼조례		• 식료품점을 가진 대형할인점으로서 경제적 영향분석을 보고하고 프로젝트 승인의 조건으로 부정적 영향을 최소화할 대형할인점	• 월마트가 아직 로스앤젤레스에 오픈하지 않음 • 2007년 기준으로 로스앤젤레스 식료품점 단체협약 체결

〈표 2〉의 계속

보호계획	적 용	효 과
반착취 공공조달조례	• 적용법규 준수 및 모니터링에 협조할 시 계약자 • 공공조달 생활임금 지급에 동의하는 의류계약업자	• 무자료
LAX 지역 개선조례	• 생활임금을 지급할 LAX 호텔	• 13개 LAX 지역의 호텔 중 4개 1,000명의 근로자들과 단체협약 체결
주택 개량업체조례	• 시의 재량 • 대형 주택개량 업체로서 일용노동자들을 고용하여 프로젝트 승인을 받는 업체	• 불경기로 명확한 효과는 없었으나 Home Depot가 13개의 점포를 내고 조례 준수
CRA 건설경력개발 및 프로젝트 안정성 제고 정책	• 50만 달러 이상의 공공개선기금 또는 100만 달러 이상의 CRA 보조금을 받는 프로젝트로서 지역 거주자 및 취약계층의 지역 고용률 규정을 준수하는 프로젝트 사업자	• 5년간 5,000개의 일자리 창출 효과
깨끗한 트럭 프로그램	• 양허협약을 체결하여 항구에 접근할 트럭회사 • 양허협약하에서 트럭운전수를 전원 근로자로 고용하고 지역 고용목표를 충족하며 트럭을 환경기준에 부합하는 모델로 교체하는 트럭회사	• 15,000명의 일자리 창출 효과 • 40%의 임금상승 효과

가. 노조조직률 제고

예컨대 로스앤젤레스 항구의 깨끗한 트럭 프로그램은 노동조합 조직화를 직접적으로 염두에 둔 경우이다. 트럭회사들이 자신의 양허협약의 일부 내용으로 트럭운전수를 근로자로 고용하고 대우해야 했던 이 프로그램으로 인해 트럭운전수들로 조직된 Teamsters가 생성될 수 있는 가능성이 있었다. 한편 생활임금조례 또한 조직화 지형의 재구조화에 일조할 수 있다. 시의 계약권한을 통해 작동하게 되는 전통적인 생활임금조례는 공공기능을 아웃소싱할 재정적 요인을 줄임으로써 공공부문 근로자 노조를 보호하는 기능을 담당하였다.

게다가 생활임금은 노조 조직화 캠페인과 반드시 연결되지는 않는다 하더라도 그렇게 할 수도 있다. LAX 지역 증진조례가 그 예로서, UNITE HERE는 LAX 호텔을 호텔근로자들을 조직화할 전국적 캠페인의 핵심적인 장으로 생각하였다. 그리고 이 조례는 노동조합을 위한 영향력을 행사하는 원동력이 되었다. 즉 LAX 지역 증진조례는 호텔을 단체협약의 적용제외대상으로 하였고(LA Municipal Code § 104.110), 결과적으로 호텔들이 단체협약이 생활임금보다는 상대적으로 유연함을 제공해 줄 수 있다고 생각하여 노동조합을

형성하도록 할 또 다른 유인을 제공해 주었다(LA Admin Code § 10.37.12).

나. 노동조건의 개선・향상

생활임금법은 또한 연방 및 주의 최저기준을 넘어서는 노동조건의 개선・향상을 도모하고자 한다. 우선 커뮤니티 베네핏 협약은 저임금산업에서 최저기준을 향상시키려는 노력을 보여준다. 예를 들어 Figueroa Corridor 협약의 생활임금조항은 개발업자가 70% 생활임금 목표에 동의하고 공사 프로젝트에서 생활임금 일자리 수를 최대화하려는 모든 합리적 노력을 다하여야 한다고 규정하고 있다(Cummings, 2009). 다만 70% 생활임금 목표를 달성하지 못한다고 반드시 협약 위반이 되는 것은 아니다. 오히려 협약은 생활임금 목표가 충족되지 않는다고 하더라도 개발업자들의 목표달성이 추정될 수 있다고 한다. 즉 개발업자들이 매년 생활임금 보고를 하고(생활임금 목표달성이 어려운 문제들을 상세히 기재), 프로젝트의 임차인을 선정하기 전에 연합체에 통지하고, 연합체와 향후 임차가능성이 있는 임차인들과 만나서 생활임금 달성에 대해 토의하고, 상업적으로 합리적인 제한범위 내에서 임차인 선정과 생활임금 목표의 영향을 실질적으로 고려하면 추정의 효과가 발생한다. 협약은 개발업자에게 약속을 이행하지 않을 때 발생할 수 있는 부정적 측면을 통해 생활임금을 준수하도록 강제하는 영향력을 가지게 된다.

로스앤젤레스 반착취 공공조달조례 또한 공공조달 생활임금을 지급하도록 하여 산업의 노동조건을 끌어올리려는 목표를 가지고 있다. 그리고 그 기준이 되는 공공조달 생활임금은 의류, 유니폼, 신발, 관련 액세서리를 공급하는 계약자들에게 연방의 빈곤기준에 20%를 가산한 수준으로 보장하도록 하고 있다.

다. 노동친화적 사용자에 대한 보상을 통한 법 준수율 제고

로스앤젤레스 반착취 공공조달조례는 또한 계약자들에게 행동규정에 동의하도록 하여 지역 및 외국 기업들에게 노동법을 준수하도록 하고 노동관행을 모니터링하는 데 동의하도록 하고 있다(LA Admin Code § 10.43.3.D). 이 조례는 공공계약을 노동기준을 준수하고 투명하게 운영하는 좋은 기록을 가진 기업에 제공함으로써 법의 실효성을 높이는 데 기여하고 있다.

라. 저임금근로자에 대한 직업훈련 제고와 직업상승을 위한 사다리 역할을 통한 노동공급 측면에서의 긍정적 효과

보호계획 중에는 이미 고용된 근로자의 노동조건을 보호하는 것도 있지만, 상대적으로 취약한 구직자들의 노동공급 풀을 보다 높은 임금, 조직화된 일자리로 옮겨가게 하는 경력개발의 장으로 활용할 수 있는 것들이 있다. 저임금노동 그 자체뿐만 아니라 고임금 일자리에 접근하려는 저임금근로자를 위한 기반 마련의 의미를 가진다. 예컨대 CRA 건설경력 개발과 프로젝트 안정성 제고 정책은 CRA의 보조금을 받는 건설 프로젝트에서 저임금근로자를 일정비율 이상 고용하도록 하고 있다. 그리고 개발업자로 하여금 직업훈련 및 직업안정사업에 해당하는 적극적 조치를 취하게 함으로써 프로젝트에 필수적인 직업기술을 보유한 커뮤니티 근로자들을 확대하고 있다. 또한 이 정책으로 개발업자는 프로젝트 고용전 노동협약을 체결해야 하기 때문에 조직화된 건설 일자리를 만들어내는 데 기여하게 된다. 기타 지역의 고용률 달성 조항을 가지고 있는 보호계획으로 커뮤니티 기여 협약과 깨끗한 트럭 프로그램이 존재한다.

마. 최저임금이 아닌 생활임금으로의 임금상승 효과를 가지는 지역 거주자를 위한 양질의 일자리 창출 효과

일부 경기에 영향을 받는 조례(커뮤니티 베네핏 협약, 슈퍼조례, 주택개량조례, CRA 건설 경력개발과 프로젝트 안정성 제고정책)들을 제외하고, 최저임금이 아닌 생활임금을 지급(임금상승 효과)하도록 하는 조례 등은 양질의 일자리 창출 효과를 가지고 있다. 예컨대 로스앤젤레스 생활임금조례로 거의 9,600명의 근로자가 임금상승 효과를 누렸다. 항공과 시 또는 공항의 서비스 계약자들이 적용대상이었던 이 조례에 의하여 거의 7,700여 명의 근로자들이 연평균 2,600달러 이상의 임금상승 효과를 누렸으며, 그 밖에도 1,900여 명의 근로자들도 간접적인 임금상승 효과로 연평균 1,300달러 이상의 임금상승 효과를 누렸다(Fairris, et al., 2005). 그리고 임금상승에 따른 일자리 감소 효과는 매우 미미하였다(Fairris, et al., 2005). 다른 조례를 통해서도 유사한 효과가 발생하였다. 특히 이상의 보호계획은 지역 거주자들의 일자리를 창출하는 것들이라는 점이 주목된다. KLI

<참고문헌>

Schmitt, John(2011),「선진국의 저임금 노동 : 경험과 교훈」,『국제노동브리프』12월호, 한국노동연구원, pp.16～35.

Anderson, Martin(1964), The Federal Buldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962 1-14.

Barnes, Adrian(2007), Do They Have to Buy from Burman?: A Preemption Analysis of Local Antisweatshop Procurement Laws, 107 Colum. L. Rev. 426.

Cummings, Scott L.(2009), Hemmed In: Legal Mobilization in the Los Angeles Anti Sweatshop Movement, 30.

Drayage Service Concession Agreement for Access to the Port of Los Angeles 2-4, http://www.cleanairactionplan.org/filebank/blobdload.asp?BlobID=2350.

Evelyn Larrubiam Labor(2008), Environmentalists Unusual Allies: Ports' Clean Trucks Program Has Union Leaders Talking 'Green', but Some Trucks Want to Put on the Breaks, LA Times B3 (Nov. 27, 2008).

Fairris, David et al.(2005), Examining the Evidence: The Impact of the Los Angeles Living Wage Ordinance on Workers and Businesses. http://www.irle.unla.edu/publications/index.htmp.

Fine, oward(2008), LA Living Wage Law Upheld, LA Bus, J. (Apr 11, 2008). http://www.labusinessjournal.com/article.asp?aID=872940134.1611558.79788903.1710826.256&aID2=123957.

Freeman, Jody(2003), Extending Public Law Norms Through Privatization, 116 Harv. L. Rev. 1285.

Gray-Barkan, Tracy(2004), Southern California's Wal-Mart Wars, 35 Sco. Pol. 31.

Halpern, Robert(1995), Rebuilding the Inner City: A History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States 64-71 (Columbia 1995).

LAANE, About the New Centru Campaign, http://laane.org; LAANE, The Road to Shared Prosperity.

Lichtenstein, Nelson(2002), State of the Union: A Century of American Labor 215.

Los Angeles Alliance for a New Economy(2007), Poverty, Jobs and the Los Angeles Economy: An Analysis of U.S. Census Data and the Challenges Facing Our Region.

Miranda, Nicolas(2007), Note, Concession Agreements: From Private Contract to Public Policy, 117 Yale L. J. 510.

Neumark, Daivd(2002), How Living Wage Laws Affect Low-Wage Workers and Low-Income Families 8 (Public Policy Institute of California 2002).

Salkin, Patricia E. and Amy Lavine(2007), Understanding Community Benefits Agreements: Equitable Development, Social Justice and Other Considerations for Developers, Municipalities and Community Organizations, 26 UCLA J. Envir. L. & Pol. 291.

Stone, Katherine V. W.(2004), From Widgets to Digits: Employment Regulation for the Changing Workplace.

SweatFree Communities(2007), Independent Factory Investigation Improves Conditions in Los Angeles Supplier Factory, http://www.sweatfree.org/statements_newwide208.

Wartzman, Rick(2007), Airing a Pollution Solution for the Ports, LA Times C1 (Feb. 23, 2007).

White, Ronald D.(2008), Seeking to Help At-Risk Workers, LA Times C1 (Sept 1, 2008).