

연구용역
최종보고서

생활임금(Living Wage) 활성화 및 확산전략에 대한 연구

2013. 10.

연구기관: (사)한국고용노사관계학회

노원구청 · 성북구청

제 출 문

노원구청장 · 성북구청장 귀하

이 보고서를 “생활임금(Living Wage) 활성화 및 확산전략에 대한 연구”에 관한 최종보고서로 제출합니다.

2013년 10월

한국고용노사관계학회

□ 연 구 진

책임연구원 : 권 순 원(숙명여자대학교 경영학과 교수)

연 구 원 : 김 진(법무법인 지향 변호사)

박 용 철(한국노동사회연구소 객원연구위원)

정 경 은(고려대학교 초우량기업연구센터 연구원)

차 례

제1장. 생활임금 결정방식과 적정수준

제1절 서론	1
1. 연구의 배경과 필요성	1
2. 연구 목적과 방법, 구성	3
제2절 생활임금 결정기준의 이론과 유형	5
1. 들어가며	5
2. 생활임금의 결정방식과 결정수준	6
3. 소결	15
제3절 생활임금 결정기준 사례 연구	17
1. 들어가며	17
2. 해외 사례	17
3. 국내 사례	21
4. 소결	25
제4절 2014년 생활임금의 적정 수준	27
1. 들어가며	27
2. 최저 생계 보장을 위한 2014년 생활임금 안	28
3. 소결	34
제5절 결론 : 노원구 · 성북구 방식의 의미	36

제2장. 생활임금 적용범위와 수준

제1절. 노원구·성북구의 생활임금 시행 현황	43
1. 노원구·성북구의 민간위탁 및 계약직 현황	43
2. 생활임금 시행 현황	44
제2절. 생활임금 도입상의 고려사항	47
1. 제도 시행의 필요성	47
2. 지방정부 재정부담	51
3. 민간 위탁업체들의 대응	53
4. 지역경제와의 상호관계	54

5. 조례 제정시 고려사항	56
6. 기타 고려사항: 집행/감시기관, 조직/인력 문제 등	57
제3절. 생활임금 도입 사례	59
1. 해외 사례	59
2. 국내 사례	67
제4절. 생활임금제 도입 방안	71
1. 생활임금안(1) : 최저생계비 방식	72
2. 생활임금안(2) : 실태생계비 방식	75
3. 생활임금안(3) : 현행 + 응용 방식	77
4. 생활임금안(4) : 볼티모어 방식	81
5. 방안별 종합 비교	84
제5절. 소결: 향후 발전 방향	91

제3장. 생활임금 도입을 위한 조례 제정 검토

제1절. 도입 : 생활임금 개념의 다양성과 법제 관련 논의의 위치	99
제2절. 현행 법제	100
1. 임금 수준에 관한 법제	100
2. 공공조달계약 관련 법제	103
3. 지방자치 관련 법령	106
4. 소결	109
제3절. 생활임금 도입을 위해 포함되어야 할 규율의 내용	110
1. 목적과 제도 도입의 필요성	110
2. 적용범위	110
3. 계약금액 기준에서의 생활임금 반영	110
4. 생활임금 결정 방식	111
5. 실효성 확보 수단	111
제4절. 법령위반 여부 검토	111
1. 집행기관인 지방자치단체 장의 권한을 침해하는지	113

2. 지방재정법상 기부·보조 금지 규정 위반인지	115
3. 지방계약법과 안전행정부 기준 등과의 관계	118
제5절. 참고 사례	120
1. 사회책임 조달 (public procurement) 또는 공공조달 개혁	120
2. 부천시『생활임금조례』제정운동	121
3. 공공조달계약에서 하도급업체 보호를 위한 조례의 예	122
4. 일본의 공계약 조례 제정운동	124
5. 미국의 사례	127
6. EU의 일반조달지침 개혁	128
제6절. 조례제정안의 예	129
<부록>	
1. 부천시 생활임금 지원 조례안	133
2. 대구광역시 일반용역 적격심사 세부기준	136
3. 일본 변호사연합회 리플렛	143
4. 하도급업자 보호를 위한 조례의 예 : 서울특별시 도봉구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	144
5. 일본 렌고(連合)의 公契約条例 모델 안	146

제1장. 생활임금 결정방식과 적정수준

제1절. 서 론

1. 연구의 배경과 필요성

지난 30년간 맹위를 떨친 신자유주의의 가장 큰 폐해 중의 하나는 노동빈곤층의 확대이다. 기업은 경영의 원리로 효율성을 강화하는 과정에서 인력 구조조정과 비정규직 확대 등 노동비용 절감을 확대해 왔다. 민간기업 뿐만 아니라 정부와 공공부문에서도 신공공관리(New Public Management)의 일환으로 민간기업식 효율성 논리가 강화되며 공공부문의 축소와 비정규직 확대, 민간위탁 증가 현상이 광범위해졌다. 이로 인해 나타난 부정적 효과의 대표적인 현상이 고용의 불안정성 증대, 실질임금 저하, 저임금 노동자 증가와 노동빈곤층의 확대이다.

노동빈곤층 확대와 삶의 질 하락을 방지하기 위한 가장 기본적인 정책대안은 법정 최저임금 제도이다. 최저임금은 저임금·미조직 노동자의 생활보호와 최저생계 보장을 위해 국가가 임금결정에 개입하는 제도이다. 최저임금제도는 1894년 뉴질랜드에서 최초로 도입된 뒤 제2차 세계대전 이후 대부분의 국가에 도입됐으며, 최저임금 수준은 각 국가별로 차이가 있다. 대체로 유럽대륙 국가들이 경우 법정 최저임금이 생활임금으로의 개념이 강한 반면, 미국을 비롯한 영미권 국가들처럼 최저임금이 사회안전망으로서 최저생계의 하한선으로 기능하는 유형도 있다. 생활임금을 지급하는 유형에는 적어도 대표가구가 한 사회에서 건강하고 문화적인 생활을 유지하는데 소요되는 비용을 제공하는 반면, 사회안전망으로 최저임금이 제도화된 나라들의 경우 ‘기아’는 면한다 하더라도 개인이나 가족의 생활을 유지하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서, 사회안전망으로 운영하는 나라들의 경우 생활임금을 지급하는 나라들보다 일반적으로 최저임금 수준이 낮다고 할 수 있다.

특히 미국과 영국 등 영미권 국가에서 생활임금(living wage) 논의가 활성화된 이유는 이처럼 최저임금이 사회안전망 수준으로 낮은 나라들에 해당된다고 할 수 있다. 대부분의 나라들이 노사대표와 정부 또는 중립적인 인사들로 구성된 3자위원회(tripartite committee)에서 매년 최저임금을 결정하는 반면, 미국의 경우 1938년에 공정임금법(Fair Wage Act)을 제정하였으나 결정기구가 연방의회라는 독특한 특징을 갖기 때문에 최저임금 결정은 정당의 정책에 따라 좌우된다고 할 수 있다. 초기에 미국의 최저임금은 한 가족의 생계를 보장하는 생활임금이었으나, 1960년대 이래 미국의 최저임금은 물가인상률에 미달하여 실질적인 가치가 지속적으로 하락하였다. 보수적인 레이건 정부 시기에는 연방 최저임금이 10년간 동결되는 사태가 발생하여 임금격차가 확대되기에 이른 것이다. 영국도 전통적으로 임금위원회를 통해 단

체교섭으로 임금을 결정할 수 없는 미조직 노동자들의 임금을 결정해 왔으나, 마가렛 대처 정부 시기에 이를 폐지된 바 있다. 이에 토니 블레어와 신노동당의 선거공약 중 하나가 최저임금 도입이었으며 집권 2년 뒤인 1999년에 저임금 노동자 생활보호를 위해 최저임금제도를 도입하였다(Frege와 Kelly, 2011; Bamber 외, 2009). 보수정부 실각에 이어 비교적 진보적인 정부가 들어섰음에도, 미국과 영국의 경우, 프랑스나 호주처럼 최저임금을 생활임금 수준으로 지급하는 게 아니라, 여전히 사회적 최저선으로 유지되었다. 이에 대한 대안으로 미국과 영국에서 생활임금 조례제정이 필요성이 확대되었으며, 최근 우리나라에서도 유사한 현상이 나타나고 있다. 다시 말해, 최저임금 수준이 생활임금을 지급하지 못하거나 정체되는 나라에서 생활임금 도입 요구가 높아져 왔다고 할 수 있다.

생활임금은 ‘가족임금(family income)’, 즉 생산현장의 남성노동자들이 부인과 자녀를 부양하는데 필수적으로 소요되는 임금액이라고 할 수 있다(이정희, 2012; 권순원, 2005). 생활임금은 생계비를 확보하는 능력과 긴밀하게 연관되어 있으며, 수용가능한 삶을 영위할 수 있는 금액을 말한다(Pennycook, 2012). 생활임금은 일반적으로 법정 최저임금 수준보다 높은 임금을 지급하며, 대체로 공공부문에서 우선 적용한 뒤, 공공부문에 제품과 서비스를 납품하는 용역 계약을 맺은 민간기업들에게까지 적용되며, 나아가 민간부문도 도입할 것을 규범으로 제시하고 있다. 기본 개념은 기업이 공공계약이나 보조금, 감세 등을 통해 지역 납세자가 내는 세금으로부터 이익을 얻고자 한다면, 그 기업은 종업원에게 괜찮은 임금을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것이다. 다시 말해, 지자체는 공공계약을 낙찰받은 민간 기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가함으로써 공공서비스의 질을 확보하고 모범사용자로서 민간부문의 노동조건을 선도할 수 있다는 의미가 배어있다.

생활임금의 기원은 19세기까지 거슬러 올라간다고 할 수 있으나, 현대에 들어 생활임금의 효시는 1994년에 미국 볼티모어에서 노동조합과 지역사회 단체들이 주도하여 생활임금 캠페인을 벌려 승리한 끝에 자치단체 차원의 생활임금 조례를 획득한 데서 기인한다. 그 핵심 내용은 지방정부와 거래관계를 맺고 있거나 재정지원을 받는 민간업체는 연방정부가 정한 법정 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다는 것이었다. 이후 미국의 여러 도시로 생활임금 조례 제정이 확산됐으며, 최근 영국 노동당의 선거공약 중 하나는 노동자들이 최저임금을 넘어서 생활임금을 지급받도록 하겠다는 것이다.

이러한 현상은 비단 영미권 국가에 국한되지 않는다. 우리나라에서도 지난 2012년에 서울 노원구와 성북구가 전국에서 최초로 생활임금을 도입하였으며, 경기도 부천시도 생활임금 조례 제정을 시도하였다. 노동조합보다는 참여연대를 비롯한 시민단체들이 나서서 공공부문 저임금 해소와 한국형 연대임금 정책이라는 의미를 부여하며 구체적인 생활임금 액수를 발표하기에 이르렀다. 노원구와 성북구의 경우 2013년 생활임금으로 노동자 평균임금의 58% 수준인 1,357,000원을 우선 적용하고 있다. 부천시의 경우 노사민정협의회 틀을 통해 생활임금 조

례제정 방안을 논의한 결과를 도출하였으나 법제처가 부정적인 입장을 제시하여 대책마련에 부심하고 있다.

생활임금 도입 과정에서 가장 중요한 논점 중의 하나가 결정기준이라고 할 수 있다. 더욱이 생활임금 결정을 포함하여 소득분배와 관련된 결정기준은 이해관계 당사자간에 민감할 수밖에 없는 소득분배 문제와 관련되어 있다는 점에서 합리적이고 공정한 기준으로 결정되어야 할 것이다. 그러나 생활임금이 공식적인 법률로 제정되지 않고 문화적 또는 관습적 관행이라고 할 수 있다는 점에서, 국민적 설득력을 갖는 생활임금 기준이 제시되기는 상당히 어렵다고 할 수 있다. 분배적 정의와 이에 따른 갈등은 고대 철학자인 아리스토텔레스까지 거슬러 올라갈 만큼 인류의 오랜 숙제이기 때문이다. 자본주의 사회에서 소득분배 문제는 대체로 이해관계자간 갈등의 중심에 있다는 점에서 합리성과 공정성을 획득할 때 설득력을 가질 뿐만 아니라 첨예한 분배갈등을 순화시킬 수 있을 것이다.

2. 연구목적과 방법, 구성

본 연구의 목적은 생활임금 결정방식과 적용방안을 모색하기 위한 정책대안을 제출하는 것이다. 2013년 9월말 현재 시점에서는 서울시 노원구와 성북구, 부천시 등에서 부분적으로 생활임금을 도입하거나 조례제정 등을 시도하고 있다. 그러나, 내년 광역 시도 및 기초단체 지자체 선거에서 저임금을 해소하기 위한 정책공약으로 주요하게 부각될 것으로 보인다. IMF 외환위기 이후 사회 양극화의 확산으로 인해, 경제민주화 실현방안이 양극화 해소방안은 노동·시민사회단체, 진보정당은 물론 보수정당까지 관심을 기울이고 있기 때문이다. 특히, 생활임금 도입은 광역 시도 및 기초 지자체 수준에서도 도입을 검토할 수 있을 뿐만 아니라 공공 부문 저임금 노동자들의 생계 보장이라는 상징적 의미가 크다고 할 수 있다. 이에 최근 생활임금 도입방안에 대한 관심이 높아지고 있으며, 이를 실현할 방안에 대한 연구가 매우 필요한 시점이다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 문헌연구와 면접조사를 수행하고자 한다. 문헌연구는 주로 생활임금 결정기준으로 생계비 방식과 상대적 임금비교 방식, 미국과 영국의 생활임금 도입 사례를 파악하기 위해 진행한다. 면접조사의 대상은 생활임금 도입과 관련된 이해관계자들, 예를 들어 지자체의 생활임금 담당자, 적용대상 노동자, 참여연대를 비롯하여 생활임금 도입에 적극적인 시민단체 관계자들이다. 이를 통해 생활임금 결정기준을 수립하기 위한 이론적 논의와 현실적 제약요소를 종합적으로 파악하는데 도움이 될 것으로 보인다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 제2절은 생활임금 결정기준의 이론과 사례를 살펴볼 것이다. 구체적으로 제2절에서는 생활임금의 결정기준으로 절대적 방식과 상대적 임금비교 방식을 기술하고 각각의 장단점을 살펴본다. 선행연구를 바탕으로 생활임금을 결정수준

과 결정방법에 따라 유형화하고자 한다. 생활임금의 결정수준에 따라 최저생계 보장형과 표준생계 보장형으로 나누고, 생활임금 결정방식에 따라 절대적 방식과 상대적 방식으로 구체화하고자 한다.

이어 제3절에서는 이러한 네 가지 유형으로 해외와 국내의 생활임금 사례를 구분하여 검토하고자 한다. 구체적으로 미국과 영국에서 도입된 생활임금 사례, 우리나라에서 생활임금 도입을 시도한 노원구와 성북구의 생활임금 결정기준을 살펴볼 것이다. 뿐만 아니라 생활임금 결정기준을 제시한 시민단체들의 논의도 검토할 것이다. 우리나라의 참여연대나 미국의 EPI 등 생활임금 논의에 참여하고 있는 단체들은 사회적 발언력이 비교적 높기 때문에 이들의 주요 주장은 생활임금 논의를 활성화시켰다고 볼 수 있기 때문이다. 이상의 사례를 검토한 결과 본 연구는 현 단계 생활임금은 가족의 최저생계 보장형이 대부분임을 확인하고 있다. 생계비 이론상 한 국가나 사회의 표준적(평균적) 생계보장은 장기적 관점에서 단계적으로 접근할 것을 시사하고 있다고 할 것이다.

이상을 바탕으로 결론에 해당되는 제4절에서는 서울특별시 노원구와 성북구에 2014년에 적용될 생활임금의 적정수준을 제시하고자 한다. 첫째, 생활임금의 수준에 따른 유형이 최저생계 보장형일 때, 절대적 방식과 상대적 방식으로 나누어 각각 생활임금의 적정수준을 도출하고자 한다. 절대적 방식을 위해 보건복지부가 발표하는 2014년 최저생계비와 통계청의 2013년 소득1분위 생계비를 검토할 것이다. 상대적 방식으로는 현재 노원구와 성북구가 사용하는 방식과 미국의 볼티모어 방식을 적용하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 상대적으로 현실가능한 결정방식을 제시하고자 한다.

제2절. 생활임금 결정기준의 이론과 유형

1. 들어가며

생활임금(living wage)은 학술적인 개념이라기보다는 가족의 삶을 유지하기 위한 임금의 수준을 정의하는 사회적 개념이라고 할 수 있다. 생활임금은 대체로 ‘노동자들이 가족을 부양할 수 있는 능력과 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 임금’으로 정의된다. 현실에서는 최저임금과 대별되는 개념으로 생활임금이 부각되고 있다. 유엔(UN)의 산하기구인 국제노동기구(ILO, International Labour Organization)는 최저임금이 빈곤을 극복하고 모든 노동자와 그 가족의 요구를 충족시키는데 기여해야 한다고 정의하는 반면, 생활임금은 ‘노동자와 그 가족에게 양질의 생활을 보장하는 임금’이라는 개념으로 제시하고 있다.

그러나 생활임금의 결정기준과 적정수준을 도출하기는 어렵다고 할 수 있다. 그 이유로는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 생활임금의 개념으로부터 기인한다. ‘노동자와 그 가족에게 양질의 생활을 보장하는 임금’이라는 개념 자체가 포괄적일 뿐만 아니라 일종의 관습적·문화적 관행을 의미하는 것이다. 국가와 사회에 따라 생활수준의 유지에 대한 접근은 상당히 다르며, 한 국가 내에서도 집단적 이해관계에 따라 생활임금 수준에 대한 공감대가 달라질 수 있다.

둘째, 생활임금 결정은 다양한 이해세력이 경합하고 타협한 끝에 이루어진다는 점에서 ‘노동자와 그 가족에게 양질의 생활을 보장하는 임금’이 현실에서 구현되는지는 근본적으로 파악하기 어렵다. 1994년 메릴랜드 주 볼티모어 사례 이후 미국에서는 지자체 수준에서 조례제정을 통해 생활임금을 제도화하고 있으나, 그 수준이 과연 생활임금의 개념에 충실히 부합하는지는 논란의 여지가 있다. 사실상 미국에서 생활임금의 수준은 빈곤선(poverty guideline)으로 설정한다는 점에서 볼 때, 생활임금은 ‘빈곤을 면할 수 있는 최저생계 보장을 위한 임금’이기도 하다. ‘노동자와 가족에게 양질의 생활을 보장하는 임금’으로서의 생활임금의 개념에 충실히 부합하는지 의문이 제기된다고 하더라도 명확하게 대답하기 어려운 것이다.

이상의 논의에 바탕을 둘 때, 생활임금은 수준과 결정방식에 따라 다양한 선택이 가능하다고 할 수 있다. 생활임금의 수준이 빈곤을 면하기 위한 최저생계 보장인지, 노동자와 가족에게 양질의 생활을 보장하기 위한 임금인지에 따라 적정수준은 달라진다고 할 수 있다. 또한, 생활임금 결정을 위해 절대적인 방식을 사용할 것인지, 상대적인 방식을 사용할 것인지에 따라 구체적인 생활임금은 다양한 선택지가 나온다고 할 수 있다. 생활임금의 적정수준을 제시하려는 본 연구는 기존의 논의와 사례를 바탕으로 생활임금을 네 가지로 유형화하고자 한다. 이를 위해 무엇보다 생활임금 결정방식을 검토하고, 이론적 논의가 전무한 만큼 실제 도입 사례를 통해 생활임금의 수준을 살펴보고자 한다.

2. 생활임금의 결정방식과 결정수준

1) 생활임금 결정방식

생활임금도 결정방식은 절대적 방식과 상대적 임금비교 방식으로 구분할 수 있다. 절대적인 방식의 대표적인 수단은 생계비 계측에 의한 방법이다. 생계비는 노동력 재생산 비용으로 가계가 일정한 소비수준을 유지하는데 드는 비용이다. 생계비는 산정방법에 따라 이론생계비와 실태 생계비로 구분할 수 있다.

상대적 방식은 이용가능한 정부의 소득척도에 기초하여 일정한 비율을 달성하는 방식으로 생계비에 비해 산정이 쉽다고 할 수 있다(권순원, 2012). 예를 들어 미국의 경제정책연구소(EPI)처럼 중위소득수준 또는 최저생계수준의 150% 기준 등이 해당된다.

이러한 방식은 비단 생활임금에만 적용되는 것은 아니며, 최저임금이나 실업상태의 가구에게 지급하는 실업급여 등에도 적용될 수 있는 보편적인 방식이라고 할 수 있다.

(1) 절대적 방식

생계비는 17세기 영국과 독일을 포함하여 유럽에서 빈곤층을 규정하고, 최저 생계 보장 수준을 결정하기 위한 수단으로 활용됐다(Monroe, 1974). 생계비는 이처럼 정부의 빈곤층 지원정책을 위한 필요 이외에도, 노사간 임금교섭을 위한 기준으로 쓰이며, 소득세를 결정시 과세 또는 면세의 기준으로도 사용될 뿐만 아니라, 국제적인 가계복지수준의 비교지표로도 활용된다.

생계비는 산정방식에 따라 이론생계비와 실태 생계비로 구분할 수 있다. 이론생계비는 열량 필요량 등을 포함하여 과학적 기준에 의거하여 표준 가계의 생활모형을 설정하고 그 생활의 유지에 필요한 품목의 종류와 수량을 결정하여 여기에 필요한 비용을 계산한 것이다. 우리나라의 경우 보건복지부가 매해 발표하는 최저생계비나 한국노총 임금요구안의 근거로 사용되는 표준생계비가 해당된다. 실태 생계비는 일정한 생활조건하에 있는 가계를 실제로 조사하여 얻은 생계비의 최빈값 또는 평균값을 기초로 계산한 실제 소비지출액이다(김경자, 1997). 우리나라에서 실태 생계비의 대표적인 예는 통계청의 가계동향 자료이다. 현재 통계청의 가계동향은 전국의 약 8,700개 표본가구를 대상으로 가구에서 가계부를 직접 기입하는 방법을 이용하여 조사하는 실태생계이다. 가계동향 중 소득 및 지출 등의 금액자료는 전체가구(즉, 해당항목에 대한 실적이 없는 가구까지 포함)의 가구당 월평균 금액으로 구성된다. 예를 들어, 전체 4가구 중 2가구만 각각 2천원, 3천원을 A항목 구입에 지출한 경우 가구당 월평균 지출액은 $5천원 \div 4가구 = 1,250원$ 이다. 사업소득의 경우 순수입이 아닌 가구에 전입된 소득을

조사하고 있다.

이론생계비는 세부적으로 전물량 방식과 반물량 방식으로 구분할 수 있다. 전물량 방식은 필수품을 산정하고, 선정된 필수품에 따라 가격과 연령별, 계절별 적정수준의 가격과 사용량을 결정한다. 전물량방식을 위해 필요한 구성요소는 영양권장량, 주거기준 등을 충족시킬 수 있는 품목 중에서 소비실태를 분석하여 빈도수가 높은 품목을 선정하는 편이다. 이 과정에서 품목 구성의 자의성 문제가 야기된다. 또한, 전물량방식은 물가조사에 투입되는 인원을 포함하여 비용을 수반하기 마련이다. 한편, 반물량방식은 미국 농무성에 의해 전물량방식을 간소화하기 위해 제시된 방법으로 저소득층의 최소한의 식료품지출비에 '3'을 곱한 방식이다. 이는 각 생필품에 대한 지출비용을 모두 더한 전물량 방식보다 간편하다는 장점을 갖고 있다. 그러나, 식료품 지출비에 곱하는 '3'이란 숫자의 근거가 미약하다는 단점을 갖는다(김미곤 외, 2009).

이론생계비는 생계비 품목에 연구자의 자의성이 개입될 수 있다는 단점을 가질 수 있고 실태 생계비는 소득에 준하여 지출할 수밖에 없기 때문에 노동자들의 소득에 따른 소비수준의 현실을 그대로 반영하는 단점을 갖고 있다. 따라서 실태 생계비는 품목의 자의성이 개입되지 않는다는 장점이 있는 반면, 이론생계비는 소득 때문에 어쩔 수 없이 지출수준이 현실화되는 문제점을 해소한다(정경은, 2007). 생활임금 결정을 위해서는 이 두 가지 생계비 수준을 모두 검토하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

(2) 상대적 비교임금 방식

상대적 생활임금 기준은 전체 노동자의 평균임금(mean wage)이나 중위임금(median wage)의 일정한 비율을 달성하는 방식을 말한다. 상대적 빈곤선은 다양하다고 할 수 있다. OECD의 상대적 빈곤선 기준은 중위가구 소득의 40-60%이고, 유럽연합의 상대적 빈곤선 기준은 평균 가구 소득의 40-60%이다. OECD와 유럽연합이 사용하는 40-60%는 이론적 근거가 있는 것은 아니다. 다만, OECD나 유럽연합이라는 국제기구의 명성과 권위에 힘입어 널리 통용되며 공신력을 갖는다고 할 수 있다.

OECD는 또한 저임금 기준으로 중위임금의 2/3을 설정하고 있다. 프랑스, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크는 상용직 중위임금의 1/2-2/3을 사용하며, 미국, 캐나다, 일본 등은 상용직 중위임금의 40-50% 수준에서 최저임금을 정하고 있다. 미국의 경제정의연구소(EPI)도 생활임금을 이러한 상대적 방식으로 제시하고 있다.

이러한 방법의 장점은 다음과 같다. 첫째, 정부의 소득 척도를 기반으로 분석하기 때문에 생계비 산정을 위한 물가조사를 위해 비용을 수반할 필요가 없으며, 산정하기도 쉽다는 장점을 갖는다. 정부의 자료를 사용하지 않을 경우 개별 연구자들이 전체 노동자들의 개인별 소득

자료를 수집하여 평균임금이나 중위임금을 파악하기는 사실상 불가능하기 때문이다. 둘째, 임금격차 확대를 방지하거나 해소하려는 정책의지를 쉽게 표현할 수 있는 방식이다. 상대적 임금비교 방식을 사용할 때, 대부분 현재 전체 노동자의 평균임금이나 중위임금의 일정한 수준을 하회하지 않도록 하거나 그 수준을 높임으로써 격차 악화 방지 및 개선이라는 취지를 살릴 수 있다. 예를 들어, 생활임금이 전체 노동자 평균임금의 50%를 하회할 수 없다던가 또는 현재 평균임금의 45%에 불과한 생활임금 수준을 50%까지 향상시킨다는 등의 시도가 가능하다.

2) 생활임금의 결정수준

(1) 생활임금 결정수준

생계비 이론에 근거할 때, 생활임금의 수준은 다음 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 최저생계 보장이다. 절대적 방식으로 접근할 때, 우리나라에서 최저생계비는 기초생활보장제도의 적용대상에 대해 지급되는 생계비이다. 최저생계비는 노동을 통해 생계를 확보할 수 없는 빈곤 가구의 생계를 위한 최저선을 제시한다. 단인가구부터 6인가구까지 다양한 가구모형에 따라 최저생계비를 제시한다. 또는 통계청 가계동향 조사상 1분위 소득을 기준으로 제시하는 방안도 고려할 수 있다.

상대적 기준으로 최저생계를 보장하기 위한 임금요구 방식의 대표적인 사례는 민주노총과 참여연대 등 노동·시민사회단체로 구성된 최저임금연대가 최저임금을 요구하는 방식이다. 최저임금연대는 해마다 최저임금 요구를 고용노동부 조사상 5인 이상 사업체 노동력 실태조사에 따른 임금노동자 정액급여(기본급 + 초과노동수당과 상여금 등 특별급여를 제외한 제수당)의 50% 수준으로 제시하고 있다. 여전히 최저임금 수준은 5인 이상 사업체 노동자 정액급여의 40%에 미치지 못하고 있으며, 노동·시민단체로부터 최저생계비조차 충족시키지 못한다는 비판을 받고 있다.

둘째, 한 국가나 사회에서 표준적인 또는 평균적인 생활을 보장하는 것이다. 절대적 방식으로 접근할 때, 우리나라에서는 표준생계비가 대표적인 사례이다(정경은, 2007). 예를 들어, 한국노총이 발표하는 표준생계비는 '우리 사회에서 보편적이고 정상적인 문화생활을 하면서 건강하게 사는데 드는 비용'이다. 이러한 접근은 전체 노동자들의 임금 수준을 상승시키기 위한 근거를 제시한다는 점에서 의미가 있다. 그러나, IMF 외환위기 이후 노동자간 소득 양극화가 심화되며 고임금 노동자들에게는 표준생계비가 낮다는 불만이, 저임금 노동자들에게는 지나치게 높게 제시되어 이질감을 준다는 불만이 나타나게 되었다. 민주노총의 경우 출범 이후 표준생계비를 임금인상의 근거로 발표하여 왔으나, IMF 이후 양극화의 심화로 인해 표준

생계비와 저임금 노동자들의 임금수준과 괴리가 크다는 이유로 임금요구의 기준으로 발표하지 않고 있다. 한편, 상대적 기준으로 접근할 때, 전체 노동자 평균임금으로 접근할 수 있다. 마지막으로, 고급스러운 문화적인 생활을 유지하기 위한 목적도 있다. 예를 들어, 문화생계비 또는 유락생계비는 충분히 여유 있는 생활을 할 수 있는 내용으로 설계된다. 그러나, 현실에서 문화생계비라는 이름으로 생계비가 발표된 사례는 거의 전무하다.

이러한 차이는 생계비의 품목 구성이나 수준이 달라진다는 점에서 최종적인 생계비 수준이 달라진다는 점에서 실무적으로 매우 중요하다. 예를 들어, 생계비 품목을 구성할 때 최저생계비의 경우 품목의 구성도 최소화하고 가격도 최저가 수준으로 설계한다고 할 수 있고 표준생계비의 경우는 절반 이상이 사용하고 있는 품목을 대상으로 중간가격을 고려한다. 문화생계비의 경우는 그 이상이라고 생각할 수 있다. 이해를 돕기 위해 예를 다시 들면 최저생계비는 문화활동비를 TV시청 정도로만 구성할 수 있으나 표준생계비는 DVD, 음악감상, 보편적인 스포츠시설 이용 정도를 예상할 수 있는 반면, 문화생계비는 고급골프를 치고, 고가의 스포츠카를 소유하는 것도 고려할 수 있다. 표준적인 생활 이상을 넘는 문화생계비는 실제 공개된 사례가 거의 없다는 점에서 본 연구의 생활임금 논의에서는 제외하기로 한다.

이상을 검토할 때, 생활임금의 수준은 최저생계 보장과 표준생계 보장 등 두 가지로 축약할 수 있을 것으로 보인다. 우리나라에서 최저생계 보장형 생계비의 대표적인 사례는 보건복지부의 최저생계비이며 표준생계 보장형 생계비의 대표적인 사례는 한국노총의 표준생계비이다. 이 두 가지 사례는 모두 이론 생계비이기 때문에 이론 생계비가 갖는 한계인 품목구성의 자의성이라는 문제를 보인다. 그럼에도 불구하고, 생활임금이 최저생계 보장은 물론 표준생계 보장 기능을 해야 한다는 점에서 살펴볼 필요가 있다.

(2) 최저생계 보장형과 표준생계 보장형 생계비

① 최저생계형 생활임금 예시 : 보건복지부의 최저생계비

기초생활보장법상 최저생계비는 국민의 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용을 의미한다. 보건복지부장관은 매년 9월 1일까지 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 다음연도의 최저생계비를 공표하며, 3년마다 계측조사 실시하고 있다. 다시 말해, 2014년 표준생계비는 2013년에 계측된 기준으로 사용하고 있다. 표준생계비를 새로 계측하지 않는 기간에는 기존의 모형에 소비자물가 인상률을 적용하여 구한다.

최저생계비 계측방법은 전물량 방식, 반물량 방식, 상대적 빈곤선 등 다양하나 우리나라의 최저생계비는 전물량 방식(Market Basket 방식)으로 지역별, 가구규모별, 가구유형별로 계측한다.

계측조사 절차는 다음과 같다. 우선 생활실태를 조사한다. 전국 2만가구(481개 지역에서 다단

계층화표본추출)를 대상으로 면접조사를 실시하여 일반가구 및 저소득 가구의 소득·재산, 지출실태 등을 조사한다.

둘째, 표준가구 및 가구균등화 지수(가구원수의 변화에 따른 지출액의 변화율) 결정한다. 실태조사 결과를 토대로 4인가구(부40세, 모37세, 자녀 11세·9세로 구성)를 표준가구로 결정하고, 가구균등화 지수를 도출한다.

<표 1> 2013년 최저생계비 비목별 구성(단위 : 원)

비목	금액(원)	비율(%)
합계	1,546,399	100.0%
식료품비	582,992	37.7%
주거비	244,331	15.9%
광열수도	114,434	7.4%
가구집기	44,846	2.9%
피복신발	63,402	4.1%
보건의료	69,588	4.5%
교육	72,681	4.7%
교양오락	29,382	1.9%
교통통신	157,733	10.2%
기타소비	91,238	5.9%
비소비	74,227	4.8%

<표 2> 최저생계비 변화(단위 : 원/월)

년도	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	인상률
2000년	324,011	536,614	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134	3.0%
2001년	333,731	552,712	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868	3.0%
2002년	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809	3.5%
2003년	355,774	589,219	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904	3.0%
2004년	368,226	609,842	838,797	1,055,090	1,199,637	1,353,680	3.5%
2005년	401,466	668,504	907,929	1,136,332	1,302,918	1,477,800	7.15%
2006년	418,309	700,489	939,314	1,170,422	1,353,242	1,542,382	3.0%
2007년	435,921	734,412	972,866	1,205,535	1,405,412	1,609,630	3.0%
2008년	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186	5.0%
2009년	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454	4.8%
2010년	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435	2.75%
2011년	532,583	906,830	1,173,121	1,439,413	1,705,704	1,971,995	5.6%
2012년	553,354	942,197	1,218,873	1,495,550	1,772,227	2,048,904	3.9%
2013년	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	3.4%
2014년	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223	5.5%

주 : 인상률은 4인가구 기준

셋째, 표준가구의 마켓바스켓을 결정한다. 소득탄성치 0.5 이하, 소득이 0일 때 보유(또는 소비)할 확률 60% 이상, 하위 40% 이하 계층의 보유비율 2/3 이상인 품목 등을 필수품으로 선정하고, 시장조사 및 통계청 자료 등을 활용하여 품목별 가격 및 사용량을 결정한다.

이러한 과정을 거쳐 최저생계비를 도출한다. 필수품으로 선정된 모든 품목의 가격 및 사용량을 토대로 표준가구의 최저생계비를 결정하고, 여기에 가구균등화지수를 적용하여 가구규모별 최저생계비를 계측하는 것이다.

한편, 비계측연도 최저생계비 추정방식은 다음 세 가지가 있다. 첫째, 소비자물가상승률을 적용하는 방식이다. 기준연도의 최저생계비에 소비자물가상승률을 적용하여 당해연도 최저생계비를 추정하는 방식이다. 물가는 소비지출에 비해 안정적이고, 비계측연도 최저생계비 결정 방식에 대한 국민들의 이해·설득이 용이하며, 가장 쉽게 연도별 최저생계비를 추정할 수 있어 널리 쓰인다. 반면, 소득·기호 변화 및 기술의 발전에 따르는 생활필수품의 내용 및 질의 변화를 반영하지 못하며, 원래는 마켓 바스켓에 포함되는 생필품들의 상승률만을 적용해야 하나, 생필품을 포함한 전품목에 대한 상승률을 의미하는 소비자물가상승률을 대리변수로 적용하므로 양자의 차이가 발생하는 문제가 있다. 일반적으로 일반소비자물가 상승률보다 생필품 물가 상승률이 더 높다.

둘째, 수준균형방식으로 소비지출에 대한 최저생계비 비율을 유지하는 방식이다. 최저생계비 계측연도의 평균소비지출과 최저생계비와의 비율을 구하고, 추정하려는 연도의 소비지출에 이 비율을 적용하여 당해연도 최저생계비를 추정하는 방식이다. 일반가구의 생활수준향상에 맞춰 최저생계비를 연동시킴으로써 균형을 도모하고, 물가 외에 일반국민의 소득·지출수준도 반영토록 한 법 취지에 보다 부합한다고 할 수 있다. 반면, 계측연도의 최저생계비와 일반가구의 소비지출간의 비율이 사회적 합의를 이룬 적정선인가 하는 문제가 있다. 과소비에도 최저생계비가 늘어나는 반면 경기위축시에는 하락하게 되는 문제가 있기 때문이다. 게다가 일반가구 지출수준에 대한 통계자료의 미비, 적정한 '수준'에 대한 사회적 합의부재 등의 문제도 있다.

셋째, 상대빈곤선 방식이다. 평균(또는 중위) 소득(또는 지출)의 '일정비율' 이하에서는 그 사회의 대다수가 일반적으로 누리고 있는 생활수준을 향유하지 못한다고 보고, 그 수준을 최저생계비로 보는 방식이다. 계측이 가장 간단 명료하고, 절대빈곤 문제를 어느 정도 해결한 선진국에서 유용하게 사용된다. 다만, 무엇을 기준으로 그 기준의 어떤 수준을 최저생계비로 설정할 것인가가 문제로 남는다.

우리나라의 최저생계비는 이론생계비가 가질 수밖에 없는 품목의 자의성 이외에도 시민단체들로부터는 지나치게 낮게 산정되었다는 비판을 받고 있다. 더구나 최저생계비는 노동자의 가족이라기보다는 실업 상태 또는 노동이 거의 불가능한 가구주와 가족을 모델로 산정하였다는 데서 생활임금 적용방안으로는 적실성이 문제제기받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 최저생계비는 생활임금의 적정수준을 결정함에 있어서 다음과 같은 함의를 준다고 할 수 있다. 가구 규모별 생계비가 제시되고 있다는 점에서 가족임금의 최하한선을 참고할 수 있다. 예를 들어, 2014년 생활임금을 결정하는데 표준가구를 3인으로 설정할 경우 3인가구 최저생계비인

1,329,118원을 하회할 수 없다는 규범적 가이드라인을 제시한다고 할 수 있다. 한편, 이론생계비로서 최저생계비가 갖는 품목의 자의성은 통계청 가계조사상 1분위 소득계층의 실태 생계비를 참조함으로써 보완할 수 있을 것으로 보인다. 통계청은 분기별 가계수지를 발표하며 분위별 가구모형과 소득 및 지출을 보여주고 있다. 가장 소득이 낮은 계층인 1분위 소득계층의 실태 생계비 규모는 최저생계비의 자의성을 어느 정도 보완해줄 것으로 보인다.

② 표준생계형 생활임금 예시 : 한국노총의 표준생계비

한국노총은 한 가족이 표준 또는 평균적으로 생활할 수 있는 임금 요구의 근거로 표준생계비를 제시하고 있으며 절대적 방식으로 산출된다. 한국노총이 2013년 제시한 표준생계비는 2006년에 개정된 ‘표준생계비 모형’에 의거하여, 2012년 소비자 물가조사를 거쳐 산출되었다. 한국노총이 사용하는 현행 표준생계비는 2006년도에 설계한 모형으로 2005년도에 실시한 ‘표준생계비 산출을 위한 조합원 실태조사’에 근거하여 10개 비목을 가구규모별로 구성한 이론생계비이다. 2013년 표준생계비 작성을 위해 2012년 소비자 물가조사는 2012년 10월 22일부터 11월 9일까지 전국 12개 광역 시도 20개 지역의 재래시장과 대형유통점을 대상으로 실시하였다.

<표 3> 한국노총 2013년 표준생계비(단위 : 원)

구분	단신남성	단신여성	단신가구	2인가구	3인가구	4인가구Ⅰ	4인가구Ⅱ	4인가구Ⅲ
식료품	421,426	370,988	396,239	861,403	1,052,230	1,390,590	1,479,678	1,526,432
주거비	396,133	396,133	396,133	488,622	644,882	798,811	798,811	798,811
광열수도비	94,951	94,951	94,951	111,651	129,945	160,241	160,241	160,241
가구가사용품비	74,379	76,777	75,578	124,098	135,792	154,337	154,883	155,429
피복신발비	71,415	101,951	86,683	172,474	200,150	237,660	252,194	264,254
보건위생비	95,268	126,720	110,994	196,840	248,750	303,027	306,311	306,311
교육비	54,269	54,269	54,269	54,269	355,410	514,951	529,855	781,981
교통통신비	168,056	168,056	168,056	549,408	590,705	681,510	721,810	762,110
교양오락잡비	349,629	314,754	332,192	369,754	418,161	425,315	425,315	425,315
조세공과금	167,530	174,117	175,346	342,721	473,755	604,417	634,200	700,527
합계	1,893,056	1,878,716	1,890,441	3,271,240	4,249,780	5,270,859	5,463,298	5,881,411

한국노총의 조사에 따르면 2012년도에는 전반적으로 물가상승이 크지 않았으나 신선식품 급등이 큰 폭의 식료품비 증가로 이어지면서 2013년도 표준생계비 상승을 견인하였다. 2010년 이후 상승세를 보였던 전세가격은 2012년에 안정세를 찾았으며, 부동산 경기 침체의 장기화로 수요부진이 계속됨에 따라 매매가격은 하락세를 이어갔다. 이에 따라 단신가구를 제외한

나머지 가구의 주거비는 전년 대비 소폭 하락세를 보이고 있다. 또한, 도시가스비, 수도요금 등의 공공요금과 건강보험료의 인상을 포함한 조세공과금도 상승하였다. 2013년도 표준생계비 상승률은 단신가구가 3.4%로 가장 높고, 4인가구Ⅰ이 2.2%로 가장 낮았으며, 평균 상승률은 2.9%로 나타났다.

한국노총의 표준생계비는 조합원들의 임금인상의 근거로 작동하며, 노조가 없는 기업도 직원들의 임금인상을 위한 참고자료의 하나로 사용하는 편이다. 구체적인 표준생계비 액수는 다음과 같다. 단신가구의 경우 한달에 필요한 표준생계비가 1,890,441원이며, 2인가구는 3,271,240원, 3인가구는 4,249,780원, 4인가구Ⅰ의 경우 5,270,859원이다. 4인가구의 경우 가장과 주부, 자녀 2인의 연령대 차이에 따라 표준생계비 액수가 달라진다.

한국노총 표준생계비의 가구모형은 다음과 같다. 한국노총이 2006년 표준생계비 모형 개정시점에 조합원 실태조사에 의한 가구규모별 가구주 연령과 평균 초혼연령, 부부간 연령차이, 출산순위별 모의 평균연령, 첫 자녀 출산시기, 자녀간 터울, 출산순위별 출생성비 등의 통계를 반영하여 가구모형을 구성하였다. 그 구체적인 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 한국노총 2013년 표준생계비 가구모형

구분	단신 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구Ⅰ	4인 가구Ⅱ	4인 가구Ⅲ
가구 구성	성인1인	성인 남녀	가구주35세 배우자32세 5세(유)	가구주40세 배우자37세 11세(초) 9세(초)	가구주43세 배우자40세 14세(중) 12세(초)	가구주46세 배우자43세 17세(고) 15세(중)

한국노총의 표준생계비에서 식료품비의 내용은 다음과 같다. 식료품비 산출은 가정식 비용과 가구주 및 가족단위의 외식비만을 대상으로 한다. 외식이 없는 가정식 비용에 외식비를 더하고, 외식횟수만큼 가정식 비용을 빼서 산출한 것이다. 가정식 비용을 산출하는데 있어서 필수(표준)식료품의 선정은 통계청의 도시가계연보 자료에서 품목별 지출비율이 총 식료품비의 1% 이상인 품목을 선정하였고 식품별 구입량은 폐기율, 영양권장량, 식품군별 권장사항, 실태조사 결과 등을 종합적으로 고려하여 결정한 것이다. 식품별 가식량은 『한국인 영양섭취기준』을 참고하여 결정하였으며 가식량의 90%만 섭취하는 것으로 가정하였음. 섭취량이 영양섭취기준 열량의 약 95%를 충족하도록 하였다. 이 사용량에 가격을 곱하여 외식이 없는 경우의 월 가정식 비용을 산출한다. 외식비를 산출하기 위해 한국노총 조합원 실태조사 결과에 따라 가구주 점심의 경우 월요일부터 토요일까지 사먹는 것으로 계산하였으며, 2인 이상 가구에 가족단위 외식을 적용하고 있다.

주거비는 전세비와 자가구입 및 보유·유지에 따른 비용, 아파트관리비, 이사비로 구성된다. 주거모형은 생애단계별로 주택의 종류와 점유형태, 주거면적을 설정한 뒤 주택마련에 따른

원리금을 상환하는 것으로 설정하는데 이 때 상환되는 비용은 생애단계별 전세와 자가 마련에 따른 융자금, 그리고 거주규모의 확대에 따른 증가분이며, 원금과 함께 복리로 계산되는 이자비용으로 구성된다. 특히 주거비는 부동산 가격의 상승으로 인하여 전세구입비, 자가구입비가 가구규모별 생계비 전년도 증가율에 가장 큰 영향을 미치고 있다.

광열·수도비는 난방 및 취사비, 전기요금, 수도요금으로 구성된다. 한국노총 조합원 실태조사에서 사용 시기를 봄가을, 여름, 겨울철로 구분하여 각 계절의 사용비용을 조사한 뒤 평균값을 구하여 각 사용비용의 평균값을 현행 요금체계에 따라 역산하여 각각의 사용량을 산출한 것이다. 가구규모별 기준사용량에 현행 요금체계를 적용하여 비용을 산출한다.

가구가사용품비는 가구, 가전제품, 기타 내구소비재, 주방용품 및 기타 가사용품으로 구성된다. 가구규모별 가구가사용품의 규격을 현실화시키기 위해 TV, 냉장고, 김치냉장고, 세탁기의 경우 한국노총 조합원 실태조사를 통하여 가구규모별로 규격을 조정하고 전국 표본시장을 설정한 뒤 소비자 물가조사를 진행하여 반영한다.

피복신발비는 세탁비 및 구두수선비로 구성된다. 내구년수는 기본적으로 연간 의류구입 빈도에 대한 조합원 실태조사에 기초하고, 소비자 피해보상규정의 품목별 평균 내용년수를 참조하여 설정하고 있다.

보건위생비는 위생비와 의료비, 화장품비로 구성된다. 의료비중 가구규모별 의약품비는 가계동향의 과거 10년간 의약품비 증가율과 가구별 비례율을 구하고 이를 전년도 의약품비에 적용하여 계산하고 있다.

교육비는 공교육비와 사교육비 그리고 성인교육비로 구성된다. 사교육비는 일반사교육비와 과외활동비로 구성하였고 과외활동비의 경우 학교급별 과외활동 가지수, 종류, 비용 등을 고려하여 모형을 설계하고 있다.

교통통신비는 버스, 지하철, 택시, 자가용 등 교통수단의 이용에 따른 비용과 가정용 전화, 이동전화, 컴퓨터통신, 우편 등 통신수단의 이용에 따른 비용으로 구성된다. 교통·통신비는 자동차의 광범한 보급과 인터넷 이용의 급격한 증가, 이동전화의 대중화와 일반전화 이용의 감소 등 최근에 진행되고 있는 노동자 가구의 생활양식과 소비지출상의 변화를 잘 보여주는 비목이다.

교양오락잡비 품목 선정상의 자의성을 피하기 위해 한국노총 조합원 생활실태조사 응답률이 50%가 넘는 항목들로 구성되었으며, 교양오락비 지출현황에 대한 실태조사 결과 지출빈도가 가장 높은 값(최빈값)을 가구별 지출횟수로 사용하고 있다.

조세공과금 모형은 본 생계비 모형에서 산출된 관련비목의 금액에 기초하여 조세, 사회보장 부담금, 기타 공과금 등 조세공과금을 산출하고 있다. 각종 조세공과금의 현행 과세체계를 가지고 산출식을 세운 뒤 항목별 세금을 역산하는 방식을 취하였고, 기준이 되는 순소득액(소비지출액)은 조세공과금을 제외한 나머지 비목의 총합이다.

한국노총 표준생계비를 생활임금 산정을 위한 생계비로 사용하기에는 다음과 같은 문제점을 지닌다. 남성가장이 가족의 생계를 책임지는 가구모델에 기반하고 있으며, 표준생계비를 충족시킬 경우 임금인상이 지나치게 높아질 수 있다는 점이다. 구체적으로 한국노총은 표준생계비 대비 월 임금평균은 58.1%에 불과하다고 밝히고 있다. 예를 들어, 2013년 한국노총 표준생계비는 4인가구 I 이 5,270,859원으로 조사된 데 비하여 전 노동자 임금평균은 2012년 3/4분기 기준 월평균 3,061,096원으로 나타나 생계비에 비하여 현실 임금이 58.1% 밖에 안되는 실정이라는 것이다. 이는 4인가구의 노동자 가정이 표준적인 생활을 하는데 현실적으로 필요한 생계비에 비해서 실제 노동자가 지급받고 있는 월 임금총액이 턱없이 부족하다는 것을 보여준다고 주장하고 있다. 따라서, 한국노총의 표준생계비는 노동자들의 임금수준과 상당히 동떨어져 있음을 알 수 있어 현실적이지 못하다는 문제제기를 받고 있다. 더구나 경총을 비롯한 재계는 기업의 수익성에 따라 임금이 결정되어야 한다는 이유로 생계비 자체를 사실상 부정하기 때문에 사회적 합의를 통한 표준생계비 도출도 사실상 어렵다. 이러한 조건에서 노동자들의 평균적인 생활에 필요한 생계비는 통계청의 가계조사 자료를 참고할 수 있을 것으로 보인다.

3. 소결

제2절에서는 생활임금의 결정방법과 결정수준에 관한 이론적 논의를 살펴보았다. 우선 생활임금 결정방법과 결정수준에 따라 네 가지 생활임금 유형을 도출할 수 있다. 생활임금 결정방법은 생계비 도출을 통한 절대적 방법과 평균임금이나 중위임금과 비교하는 상대적 방식으로 구분할 수 있다. 절대적 방법인 생계비 방식도 이론 생계비와 실태 생계비로 구분할 수 있다. 생활임금의 결정수준에 관한 이론적 논의가 사실상 부재하므로, 생계비 이론에 비추어 볼 때 최저생계 보장과 표준생계 보장, 문화생계 보장 등 3가지로 구분할 수 있으나 문화생계비 요구는 현실적으로 거의 없다는 점에서 최저생계 보장과 표준생계 보장으로 축약하고자 하였다. 이러한 논의를 종합하면, 아래 표와 같이 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 결정수준과 결정방법에 따라 최저생계 보장형-절대적 방식, 최저생계 보장형-상대적 방식, 표준생계 보장형-절대적 방식, 표준생계 보장형-상대적 방식으로 구분할 수 있다.

이처럼 생활임금을 대략 네 가지로 유형화하는 이유는 무엇보다 생활임금의 개념이 내포하는 '양질'의 생활수준이 모호한데서 비롯된다. 생활임금은 가족임금을 기본 명제로 제시하고 있으나, 그 적정수준에 대해서는 규범적 성격이 강하기 때문에 정의하기 어렵다. 다시 말해, 생활임금이 최저생계비를 보장하는 것으로 그 목적을 다한다고 할 수 있는지, 혹은 표준생계비를 보장하는 수준에 이를 것인지는 해당 사회의 상황과 조건에 따라 달라진다고 할 수 있다.

<표 5> 본 연구의 생활임금 유형화

				결정수준	
				최저생계 보장	표준 생계 보장
결정방법	절대적 방식	이론 생계비	장점	이론적 엄밀성 가구별 최저생계 기준 제시	이론적 엄밀성 가구별 표준생계 기준 제시
			단점	지나치게 낮다는 비판 품목 선정의 자의성 높은 조사비용 실태 생계비로 보완 필요	지나치게 높다는 비판 품목 선정의 자의성 높은 조사비용 실태 생계비로 보완 필요
	상대적 방식	장점		정부 조사 자료를 사용하여 별도의 조사비용이 필요없음	
		단점		명확한 이론적 근거가 없음	

본 연구는 생활임금이 '가족의 양질의 삶'을 보장한다는 개념에 충실하고자 근본적으로 생활임금은 노동자 가구의 표준적인 또는 평균적인 삶을 보장해야 한다고 가정할 것이다. 그러나, 생활임금을 요구하는 노동자들이 최저생계비에도 미치지 못하는 임금수준을 받을 경우 표준적인 생계 보장은 요원할 수밖에 없다. 이에 다음 절에서는 현실에서 생활임금을 도입했거나 생활임금 결정기준을 제시한 사례를 검토하여 생활임금의 결정수준과 결정방법을 살펴 보고자 한다. 사례 분석을 통해 미국과 영국, 우리나라 생활임금이 어느 유형에 해당되는지 분류하고, 최저생계 보장형이 대부분일 경우 장차 생활임금이 표준생계 보장형으로 전환되어야 함을 논의하고자 한다.

제3절. 생활임금 결정기준 사례 연구

1. 들어가며

제3절에서는 생활임금을 도입한 해외 사례와 국내 사례를 검토하고자 한다. 사례 분석을 위해 본 연구는 제2절에서 도출한 네 가지 생활임금 유형을 사용할 것이다. 생활임금 결정수준에 따라 최저생계 보장형과 표준생계 보장형으로 나누고, 결정방법에 따라 절대적 방식과 상대적 방식으로 분류하고자 한다. 해외 사례는 영국과 미국의 사례를 대상으로 하고 있으며, 국내 사례는 참여연대의 제안과 서울 노원구성북구 사례를 분석한다. 이처럼 현재 생활임금 적용의 실태를 확인함으로써 생활임금의 적정수준을 결정하는데 참고할 수 있을 것으로 보인다.

2. 해외 사례

1) 영국 : 최저생계 보장형

영국의 생활임금 결정기준은 지역별로 차이가 있으며, 구체적으로 런던과 기타 지역으로 양분하고 있다. 생활임금의 결정주체도 런던의 경우 런던시이며, 런던 이외의 기타 지역은 러프러버 대학의 사회정책연구센터가 산정한다. 런던의 생활임금은 기본 생계비와 상대적 임금 비교 방식을 모두 검토한 뒤 예비비까지 포함하여 산정된다. 런던을 제외한 나머지 지역의 생활임금은 최저생계비를 산정하여 결정한다.

(1) 런던 : 절대적+상대적 임금비교 방식

런던의 경우 생활임금은 기본 생계비와 상대적 임금비교 방식을 혼합하여 결정된다. 첫째, 기본 생계비(basic living costs) 조사이다. 가구당 최소의 그러나 허용가능한 수준의 비용을 측정하고 이에 부합하기 위해 어느 정도의 임금을 받아야 하는지 계산하는 방식이다. 둘째, 상대적 기준의 소득분배 방식인데 임금 중위값의 60%를 측정하는 것이다. 2012-2013년 생활임금의 예를 들면, 기본 생계비 방식으로 시간당 7.10 파운드, 소득분배방식으로 7.80 파운드가 각각 계산되었다. 이 둘의 평균 7.45 파운드가 빈곤선 임금(poverty threshold wage)이 된다. 생활임금은 여기에서 더 나아가 여기에 예기치 못한 상황에 대비하기 위해 15%를 추가한다. 그래서 나온 값이 시간당 8.55파운드(약 14,930원)가 된다.

$(기본생계비+중위값의 60\%)/2 + \alpha$

런던의 생활임금 결정방법은 절대적 방식과 상대적 방식을 모두 고려한다는 특징이 있다. 다만, 예기치 못한 상황에 대한 15%의 근거는 불명확하다는 논란이 제기될 수 있다. 사실상 런던의 주거비나 생활물가가 다른 지역에 비해 높다는 가정이 가능하다고 할 수 있다. 이는 서울시와 서울복지재단(2012)의 경우 서울이 전국수준에 비해 추가 생계비의 하한선으로 16%를 제시한다는 점에서 유사한 면이 있다고 할 수 있다.

(2) 런던 이외의 지역 : 절대적 방식

런던 이외 지역의 생활임금은 절대적 방식으로 최저생계비를 산정하여 이를 충족하기 위한 금액을 제시하는 방법을 통해 도출된다. 러프러더 대학의 최저소득기준(minimum income standards)에 따라 계산되는데, 노동자가 가난의 효과(건강 악화, 자녀 발달수준 저하, 사회적 배제 등)를 피하기 위해 벌어야 하는 최소한의 금액을 말한다. 이는 2명의 자녀가 있는 부부가 둘 모두 주당 37.5시간의 노동을 하고, 자산조사 결과에 따라 지급하는 복지수당을 받고 있음을 전제로 한다. 또한 이들은 임대주택에 살고, 차가 없으며, 연금기여분을 납부하거나 채무상환을 위해 돈을 써야 한다. 이를 감안해서 계산된 금액이 시간당 7.45파운드(약 13,000원)이다.

다만, 절대적 방식의 자의성 문제가 야기될 수 있기 때문에 실태 생계비나 상대적 방식도 동시에 고려하여 보완할 필요가 있다.

2) 미국 : 최저생계 보장형

(1) 사회운동단체들의 요구 : 절대적 방식

가족의 생계를 유지하기 위한 생계비 설정은 오랜 역사를 지니고 있다. 생활임금 운동 역시 최근에 시작됐다기보다는 노동운동의 발전과 함께 비롯됐다고 할 수 있다. 1990년대 들어 미국에서 활발하게 진행된 생활임금 운동은 주로 기본적 가족예산(basic family budgets)을 기준을 제시하였다. 즉, 한 가족이 기본적인 생계를 유지하는데 드는 비용을 말한다. 스스로 식량을 재배하거나 걸어서 일하러 가거나, 스스로 주택을 짓는 것은 제외된다. 구체적으로, 한 가족이 스스로 생활을 충족하는 기준(self-sufficiency standards)으로 공공주택, 식권, 의료지원이나 아동보육 지원, 무료 육아 및 보육, 교회나 푸드뱅크가 지원하는 식료품, 친척이나 친

구의 주거비 지원없이 사는데 필요한 비용이다.

미국의 사회운동단체들은 생활임금이 노동자와 그 가족들이 기본적인 생계를 충족하는 비용으로 개념화하고 있다. 생활임금은 사회운동 단체들의 역량과 지역수준의 정치연합 등 다양한 요소가 결합하기 때문에 지역별로 천차만별의 수준을 보이고 있다. 실제 조례를 통해 확인할 수 있는 생활임금 수준은 최저임금과 생활임금 요구 사이에서 결정된다고 할 수 있다. 한편, 생활임금 운동단체들이 생활임금의 결정기준으로 기본적 가족예산을 제시하는 한편, 빈곤선 이상의 임금을 요구한다. 미국에는 복지부가 매년 발표하는 빈곤선(poverty threshold)이 있으나 실제 빈곤 추이를 반영하지 못한다는 비판을 받고 있다. 저소득층이 생계를 유지하는데 필요한 최소한의 식료품으로 최저생계비 품목을 구성하여 산출한 값에 3을 곱하여 얻은 값이다. 이는 미국의 3인 이상 가구들은 세후소득의 1/3을 식료품 구입에 지출한다는 사실에 기반하고 있다. 그러나, 미국의 빈곤선은 설계된 이래 한 번도 다시 계측하지 않는 바람에 실제 빈곤선을 제시한다기보다는 식량 배급표의 지급기준으로 사용되는 게 현실이다.

이에 미국의 사회운동단체들은 생활임금운동 초기에는 빈곤선 충족을 요구하였으며, 생활임금이 활성화된 이후에는 생활임금 요구를 빈곤선의 110%나 120%를 달성할 것을 요구하고 있다. 예를 들어, 2004년 기준 생활임금 캠페인을 통해 쟁취한 평균적인 생활임금 수준은 빈곤선의 117% 수준인 10.89달러였다.

2004년 생활임금 수준 : 빈곤선의 117%

(2) 미국 경제정책연구소 : 상대적 방식

앞서 제시하였듯이, 미국의 경제정책연구소(EPI)는 생활임금 결정기준으로 상대적 방식을 채택하고 있다. 다시 말해, 중위소득의 일정한 비율, 혹은 빈곤선의 150%에 기초하여 생활임금을 설정한다. 이 방법은 정부의 소득 척도를 사용하기 때문에 자료를 구하기 쉽고 산정하기도 쉬운데다, 지역사회의 소득수준 변화에 따라 조정될 수 있다.

경제정책연구소는 상대적 기준을 채택하고 있음에도, 생활임금 적용 대상자들의 실태 생계비도 참고하고 있다. 생활임금 예산의 모든 구성요소를 파악하고, 19개 사례연구에서 사용된 다양한 방법을 검토한다.

19개 사례를 분석한 결과 두 명의 자녀를 가진 편부모 가족으로 표준적인 가구모형을 설정한 뒤, 생활임금으로 월평균 2,331.91 달러(약 27,983.40 달러)를 권고하고 있다. 이를 항목별 구성비는 다음과 같다. 즉, 식료품비 15%, 주거비 22.5%, 의료비 8.7%, 교통비 9.4% 세금 및

근로소득장려세제(EITC) 13.5%, 보육비 21.3%, 기타 필수품비 10.8%이다.

(3) 메릴랜드 주 볼티모어 : 상대적 방식

볼티모어는 1994년에 미국에서 현대적인 생활임금이 최초로 도입된 도시이다. 미국노총(AFL-CIO)의 지역 활동가들과 교회, 이주민 단체 등 지역의 사회단체들과 연합하여 주, 시, 군(county) 정부와 공공계약을 맺거나 재정지원을 받는 민간기업들은 당시 최저임금보다 50% 많은 임금을 지급하도록 조례를 제정하는데 성공하였다. 당시 연방 최저임금은 4.25 달러였으나 볼티모어 생활임금은 이보다 50% 많은 6.10달러로 책정되었다.

볼티모어 방식은 당시 정채되어있던 미국의 연방최저임금보다 높은 임금을 획득하였다는 의미가 있다. 또한 연방최저임금 인상을 이끌어내는 여론을 확산시키는 공헌을 했다고 할 수 있다. 당시 클린턴 정부는 이러한 사회여론을 반영하여 1994-1995년에 최저임금 인상 효과를 본격적으로 검토하였으며 1996년에 연방최저임금 인상에 성공하였다.

최저임금의 150%

(4) 메릴랜드 주 : 절대적+상대적 방식

미국 메릴랜드 주 의회가 2004년에 통과시킨 생활임금 조례에 따르면 주정부와 공공 조달계약을 맺는 사업을 다음과 같이 제시하고 있다. 주정부와 일정한 계약금액 이상으로 서비스 조달을 계약한 식품 공급, 건물청소, 지상정비, 세탁, 가사, 돌봄 서비스, 보안, 쓰레기 처리, 사무지원 업무에 해당된다.

이 업무에 종사하는 노동자들은 보통 시간당 7.1달러에서 7.75 달러 또는 3인 가구 기준 연방 빈곤 기준(Federal Poverty Standard)인 16,600 달러보다 적게 벌고 있었다. 이들에 대해 생활임금을 11.95 달러로 설정하여 매년 52주 동안 주당 40시간 일하는 이들의 업무 종사 노동자들은 연간 24,852 달러의 소득을 받게 되었다.

메릴랜드 주의 각 지역에서 생활임금을 결정할 때, 기본적인 가족예산을 완전히 충족하는 것은 아니더라도 이를 참고자료로 사용한다. 메릴랜드 주 각 지역의 연간 가족 자활기준을 살펴보면 가족 형태와 지역에 따라 다양하게 결정되고 있다. 2006년 한 자녀를 둔 한부모의 경우 자활을 위해 엘리게니 카운티에서는 25,256 달러, 볼티모어 시에서는 34,936 달러, 프린스 조지 카운티에서는 40,072 달러가 필요하다. 가구원이 3명 또는 그 이상인 가족은 자활수준이 이보다 더 높다. 이들 자활수준은 한 가계가 집세를 지불하고 식료품과 의복을 구입하며,

의료비용, 교통비용, 소득세(pay tax) 등을 지불할 만큼 번다는 의미이다.

<표 6> 메릴랜드 주 가구원수별 연간 자활 기준(2006년 기준) (단위: 달러)

구분	2인가족	3인가족	4인가족
	성인 1인, 미취학 아동 1인	성인 1인, 미취학 아동 1인, 취학 아동 1인	성인 2인, 미취학 아동 1인, 취학 아동 1인
엘러게니 카운티	26,256	31,804	41,617
켄트 카운티	28,083	30,539	40,623
볼티모어 시	34,936	42,034	51,023
앤 아룬델 카운티	38,200	45,356	53,680
프린스 조지 카운티	40,072	47,469	55,967
몽고메리 카운티	46,397	56,037	64,552

3. 국내 사례

1) 참여연대 방안 : 최저생계 보장형+절대적·상대적 방식¹⁾

최근 우리나라에서 생활임금 도입에 가장 적극적인 시민단체는 참여연대이다. 참여연대는 2012년 세 가지 기준으로 생활임금을 제시하고 있다. 이를 위해 서울시와 서울복지재단(2012)이 제시하고 있는 서울형 최저생계비를 기초자료로 삼아 수정방안을 제시하고 있다. 서울시와 서울복지재단(2012)이 가구모형에 따라 제시하고 있는 2010년 서울형 최저생계비의 쟁점은 다음과 같다.

구체적인 쟁점은 첫째, 3인 혹은 4인 가구를 기준으로 생계비를 산출하고 이를 임금에 반영하는 산식을 적용할 것인지, 둘째, 생계비를 1인 기준으로 산출할 것인지의 문제가 발생한다. 후자의 경우 4인 가구에 포함되는 교육비나 주거비가 1인 가구에는 반영되지 못하는 문제가 발생한다. 이를 해결하는 방법 중 하나로 4인 가구 생계비에 가구균등화지수를 적용할 수 있다. 이는 표준(4인)가구를 기준으로 조사하여 설정된 생계비를 가구원수가 다른 가구에 규모의 경제를 반영하여 합리적으로 적용하는 방법이다.

표준가구를 3인가구로 할 것인지 4인 가구로 할 것인지의 문제도 남는다. 저소득층의 경우 일반가구에 비해 가구규모가 작은 편이다. 저소득 가구는 3인과 4인의빈도가 쌍봉구조로 유사하고, 평균 가구원수가 서울의 경우 2.8명이므로 3인가구를 기준으로 하여도 논리적 문제는 없다. 단, 각종 통계 및 추정이 4인 가구를 중심으로 제시되어 있어 여타 자료와의 비교를 위해서는 4인 가구가 유리하다. 이 계측에 따르면, 서울의 최저생계비는 전세+방과후 모

1) 권순원(2012), 서울시복지재단(2012)을 요약했음을 밝혀둔다.

형의 경우 전국 최저생계비보다 16% 높고, 월세+방과후 모형의 경우 32% 높은 것으로 나타난다.

<표 7> 추정모형별 2010년 서울형 최저생계비

비목	정부안 (중앙생활보장위원회)		모형1 (전세+방과후)		모형2 (월세+방과후)	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
식료품비	527,327	38%	554,372	34%	554,372	30%
주거비	221,374	16%	373,114	23%	595,360	32%
광열수도비	103,150	7%	100,864	6%	100,864	5%
가구집기가사용품비	40,547	3%	40,547	2%	40,547	2%
피복신발비	57,649	4%	57,649	4%	57,649	3%
보건의료비	62,196	4%	62,196	4%	62,196	3%
교육비	65,930	5%	115,597	7%	115,597	6%
교양오락비	27,117	2%	27,117	2%	27,117	1%
교통통신비	142,600	10%	142,600	9%	142,600	8%
기타소비지출	82,305	6%	82,305	5%	82,305	4%
비소비지출	67,293	5%	67,360	4%	67,360	4%
합계	1,397,488	100%	1,632,721	100%	1,45,967	100%
정부안=100		100	(226,233)	116	(448,479)	132

이를 토대로, 참여연대가 제시하는 생활임금은 다음의 세 가지이다. 첫째, 절대적 방식으로, 단신 노동자 가구 지출 중 주거비 항목을 제외하고 서울시 최저 주거비(4인가구 기준 전용 면적 37m²인 주택, 단독-전세 기준)와 4인 가구 중위 교육비를 더하여 얻은 값이다. 여기서 4인 가구 최저주거기준은 한국보건사회연구원이 2010년 가격 조사를 통해 밝힌 것으로, 단독-전세의 경우 373,114원이며, 단독-월세의 경우 595,360원이다. 구체적으로, 도시 노동자 1인 가구 지출에서 주거 및 광열비를 뺀 값은 1,248,134원이며 주거비는 373,114원, 4인 가구 중위교육비는 378,789원이다. 4인 가구 중위교육비 대신 월 200만원 이하 가구 평균 사교육비로 대체할 경우 245,600원이 필요하여 1,866,848원이 요구된다.

<표 8> 참여연대 2012년 생활임금 1안

	1-1안		1-2안	
도시노동자 1인가구 지출 - 주거 및 광열비	1,248,134원		1,248,134원	
+ 최저주거비	373,114원	서울최저주거비 (단독-전세기준)	373,114원	서울최저주거비 (단독-전세기준)
+ 교육비	378,789원	4인가구 중위교육비	245,600원	월200만원 이하 가구 평균사교육비
합계	2,000,037원		1,866,848원	

참여연대가 제시하는 생활임금 2안은 상대적 방식으로 도시노동자 4인 가구 지출의 1/2이다. 앞서 밝혔듯이, 통계청 가계조사는 우리나라에서 실태 생계비의 대표적인 사례이다. 2010년 통계청 가계조사 기준으로 도시 노동자 가구의 평균적인 취업인원은 1.6명이며, 평균가구원 수는 3.09명이다. 서울시 최저생계비가 전국수준의 16-32%로 추정되었기 때문에 이 중 하한선인 16%를 적용한 것이 2-1안으로 2,227,875원이다. 2000년 가구소비실태 조사 결과에 따르면, 서울 노동자들의 소비실태에 근거할 경우 전국 도시가구 지출의 7%를 적용하여 2-2안을 제시할 수 있으며, 구체적으로 2,055,023원이 제시될 수 있다.

<표 9> 참여연대 2012년 생활임금 2안

2안	2-1안	2-2안
도시노동자 4인가구 지출×0.5	2안의 16%	2안의 7%
1,920,582원	2,227,875원	2,055,023원

참여연대의 3안은 절대적 방식과 상대적 방식의 혼합형에 해당된다고 할 수 있다. 우선, 최저생계비의 모형에 따라 생계비를 추정한다. 이를 바탕으로 4인 가구 기준 가구균등화 지수를 적용하여 1인 생계비를 산출하는 방식이다. 옥스퍼드(Oxford) 지수(구 OECD 방식), OECD 수정지수, 제곱근 지수, 보건사회연구원 지수(1988) 등 다양한 방안을 적용하여 아래 표와 같이 제시할 수 있다.

<표 10> 참여연대 2012년 생활임금 3안

		Oxford 지수	OECD 수정지수	제곱근 지수	보사연(1988)
1	성인 1인	1.0	1.0	1.0	1.0
2	성인 2인	1.7	1.5	1.4	1.6
3	성인 2, 아동 1	2.2	1.8	1.7	2.1
4	성인2, 아동 2	2.7	2.1	2.0	2.5
5	성인 2, 아동 3	3.2	2.4	2.2	2.9
4인 생계비	3,841,164원	3,841,164	1,829,126	1,920,582	1,530,344
3-1안	16%	1,650,278	2,121,786	2,227,875	1,775,199
3-2안	7%	1,522,239	1,957,165	2,055,023	1,637,468

참여연대 방안은 다양한 경우의 수를 제시하려 노력한 흔적이 돋보인다고 할 수 있다. 다만, 간결성이라는 측면에서 볼 때, 여러 가지 방안을 나열하는 것보다 다양한 경우의 수 중에서 한 두 가지로 압축하여 제시할 필요가 있다. 또한 통계청 가계조사에 따르면 2013년 1/3분기 현재 1분위 가구의 소득 수준이 1,289.8천원이라는 점에서 전체적으로 차이가 크다는 점을

지적할 필요가 있다. 예를 들어 저소득 계층의 한달 소득에 비해 1-1안의 경우 710,237원 높고, 2-1안의 경우에는 938,075원 많다.

2) 서울 노원구와 성북구 사례 : 최저생계 보장형+상대적 방식

2013년 서울 노원구와 성북구가 시범적으로 도입한 생활임금의 결정기준은 상대적 임금비교 방식과 생활물가를 반영하고 있다. 생활임금 결정의 1단계로 고용노동부 조사상의 5인 이상 사업체 기준 정액급여의 50%를 산정한다. 정액급여는 기본급과 기타 제수당을 포함한 임금이며, 통상임금에 대한 통계가 없는 이상 통상임금과 가장 유사하다고 할 수 있다. 초과노동수당이나 상여금 등 특별급여는 포함되지 않는다. 노원구와 성북구가 채택하는 평균임금의 50% 추출은 민주노총과 참여연대 등 노동·시민단체로 구성된 최저임금연대가 지난 10여년간 최저임금 인상의 근거로 사용해 왔던 방식이다. 우리나라의 최저임금이 5인 이상 사업체 노동자 정액급여의 30%대에 머물고 있는데다 최근에는 그 수준이 더욱 정체되고 있어 시민사회단체들의 비판이 높아지고 있다. 이에 2011년 기준 연간 5인 이상 상시고용 노동자 정액급여는 2,341,0274원이며, 그 절반에 해당되는 1,170,513원이 2012년 최저임금 요구안이 된다. 2단계로 최저임금연대의 최저임금 요구안에 서울시 생활물가를 추가하여 생활임금을 산정하고 있다. 서울시 생활물가는 서울시와 서울복지재단(2012)이 제시한 하한선인 16%의 절반인 8%를 제시하고 있다. 다시 말해 전체 노동자 정액급여 2,341,0274원의 8%인 187,282원이 도출된다. 정액급여의 절반인 1,170,513원과 생활물가 8% 반영분인 187,282원을 더하면 1,357,795원이 된다. 이는 전체 노동자 평균임금(정액급여)의 58% 수준을 달성하는 것으로 나타났다.

<표 11> 서울 노원구·성북구 생활임금 결정기준

① 2011년 연간 5인 이상 상시고용 노동자 평균임금	② 평균임금의 50% (①*50%)	③ 서울시 생활물가 반영 (①평균임금의 8%)	④ 합계 (②+③)
2,341,027원	1,170,513원	187,282원	1,357,795원 (평균임금 58%)

서울 노원구와 성북구가 제시하는 생활임금은 무엇보다 우리나라에서 사실상 최초의 생활임금 도입이라는 강점을 갖는다. 그동안 진보적인 지자체 단체장들이 저임금 개선과 공공부문 노동자들의 노동조건 향상을 위해 다각도의 노력을 전개했으나 노원구와 성북구의 생활임금 도입만큼 여론의 주목을 받은 사례는 거의 없다고 봐도 무방하다. 노원구와 성북구의 선구적인 시도는 이후 서울시의 다른 지자체는 물론 전국적으로도 중요한 참고기준임은 분명하다

고 할 수 있다. 반면, 서울시 생활물가의 절반인 8%라는 접근이 임의적이라는 비판도 충분히 있을 수 있으며 평균임금의 58%라는 접근은 정책목표라기 보다는 생활임금을 결정에 따른 정책 효과라는 지적이 있을 수 있다. 또한 당초 생활임금이 갖는 가족임금이라는 의미를 달성하기보다 법정 최저임금보다 높은 수준의 ‘공공부문 최저임금’을 결정한 것으로 볼 수도 있다. 노원구와 성북구의 생활임금이 갖는 한계는 선발주자 효과를 갖기 때문에 불가피한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고, ‘최초’이자 서울이라는 상징성으로 인해 후발주자들이 모방하는 제도로 기능할 수 있는 것이다.

3. 소결

제3절에서는 생활임금을 실제로 도입한 사례를 살펴보았으며, 제2절에서 제시한 유형에 따라 분류하려 시도하였다. 제2절에서는 최저임금의 결정수준과 결정방법에 따라 최저생계 보장형-절대적 방식, 최저생계 보장형-상대적 방식, 표준생계 보장형-절대적 방식, 표준생계 보장형-상대적 방식으로 유형화하였다. 본 연구가 제시한 틀에 따라 본 연구는 영국과 미국, 우리나라의 사례를 검토한 결과 실제 생활임금 결정수준을 고려할 때 최저생계 보장형이 대부분인 것으로 나타났다. 생활임금은 노동자와 그 가족에게 양질의 삶을 보장하는 임금이라는 개념을 갖고 있으나 영미권 국가와 우리나라의 현실에서는 저임금 노동자들의 최저생계 보장에 취지를 두고 있는 것으로 확인되었다. 이에 생활임금 결정수준의 당면목표가 최저생계 보장임이 보다 분명해진다고 할 수 있다. 다만 생활임금은 장기적으로 한 국가나 사회의 표준적인 생계 수준을 보장해야 할 것으로 보인다.

제2절에서 본 연구는 최저임금 결정방법에 따라 절대적 방식과 상대적 방식으로 구분하였다. 해외사례와 국내사례를 검토한 결과 절대적 방식, 상대적 방식 중 어느 하나를 채택하여 접근하는 경우도 있으나 두 가지 방식을 동시에 검토한 사례도 있으며, 영국 런던, 미국 메릴랜드 주, 참여연대 사례가 해당된다. 또한, 참여연대의 사례에서 알 수 있듯이, 절대적 방식도 이론 생계비와 실태 생계비를 모두 참고하고 있다. 제2절에서 검토하였듯이 이론 생계비의 경우 품목의 자의성이, 실태 생계비의 경우 소득에 따른 지출에 불과할 수 있다는 한계가 있으나 두 사례를 종합적으로 검토함으로써 각각이 갖는 약점을 보완할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

사례를 종합하면 가족임금이라는 생활임금의 개념에 보다 충실하게 부합할 수 있는 적용방안은 절대적 방식의 최저생계비를 사용한 사례들로 보인다. 영국 사례나 미국 사회운동단체들의 요구와 메릴랜드 주의 사례, 우리나라의 참여연대 사례는 생활임금이 가족의 최저생계비에 근접할 것을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 정부통계상의 최저생계비는 항상 적정수준에 대한 논란을 일으켰다는 한계로부터 자유롭지는 않다. 반면, 미국 경제정책연구소

(EPI), 볼티모어와 노원구·성북구 사례는 가족임금이라는 의미부여보다 공공부문 노동자들에게 법정최저임금보다 높은 임금 지급을 통한 저임금 개선이라는 의미가 강하며 상대적 방식을 사용하여 산정하기 쉽다는 장점을 갖는다. 이에 본 연구는 생활임금의 적정수준을 제시하기 위해서는 최저생계를 보장해야 하며, 결정방식으로는 절대적 방식과 상대적 방식을 모두 검토하도록 할 것이다.

제4절. 2014년 생활임금의 적정 수준

1. 들어가며

제4절에서는 2014년 생활임금의 적정 수준을 설계하고자 한다. 본 연구는 제3절에서 생계비 이론에 기반하여 생활임금의 수준은 최저생계 보장형과 표준생계 보장형으로 구분하고, 결정 방법에 따라 절대적 방식과 상대적 방식으로 분류하였다. 사례연구를 통해 본 연구는 생활임금 사례 대부분이 최저생계 보장형에 해당되며 결정방법은 절대적 방식이나 상대적 방식 중 어느 하나를 선택하거나 두 가지 방법 모두를 선택하는 것을 발견하였다. 본 연구는 장기적으로 생활임금은 표준생계 모형으로 전환될 필요가 있다고 바라본다. 생활임금이 장기적으로 표준생계를 보장하기 위해서 통계청 가계조사상의 생계비를 달성하는 것으로 설정할 필요가 있으나 이는 추후 논의로 남겨두고 보론에서 참고자료로 제시하고자 한다. 사례연구에서 확인되듯이 생활임금의 당면 목표는 최저생계 보장에 있으며 이를 달성하기 위한 정책적 방안을 제시하고자 한다.

생활임금이 가족의 최저생계를 보장하기 위해 본 연구는 절대적 방식으로 보건복지부의 2014년 최저생계비와 2013년 1/4분기 통계청 가계조사상의 1분위 생계비를 검토하고자 한다. 두 가지 방식 모두 가구당 최저생계비를 제시하고 있기 때문에 가족임금의 개념에 부합하는 생활임금 방식이라고 할 수 있다. 또한, 상대적 방식의 대표적인 예로 노원구·성북구 방식과 미국의 볼티모어 방식을 적용할 것이다. 특히 2013년 현행 노원구·성북구 방식은 정책적 연속성이라는 측면에서 접근하되 부분적으로 보완할 필요가 있다.

생활임금 결정방식에 따라 구분한 네 가지 접근방안은 공통적으로 서울시 최저생계비 산정 결과 계측된 물가를 적용하고자 한다. 이러한 점에서 본 연구의 접근은 지난 3절에서 검토한 참여연대 방식과 유사하다고 할 수 있다. 서울시와 서울복지재단(2012)의 서울형 최저생계비 모형개발은 보건복지부가 해마다 발표하고 있는 최저생계비가 전국수준이라는 점에서 서울시의 주거비용이 과소추정된다는 문제의식에서 출발하였다. 서울시민복지기준선으로 의미를 제시한 서울형 최저생계비는 한국보건사회연구원의 '2009년 국민생활실태조사' 1-2차 자료와 통계청의 '2010년 사교육비 조사' 중 서울자료를 활용하여 분석하였다. 서울형 최저생계비는 보건복지부의 '2010년 최저생계비 계측조사 연구'에서 사용한 전물량 방식과 마켓바스켓의 필수품 구성을 따르되, 사용량과 가격은 서울 표본 자료를 통해 조정한 것이다. 서울시와 서울복지재단(2012)의 서울형 최저생계비는 주거와 사교육비에 초점을 두어 전세·방과후 수업 참여 모형과 월세·방과후 수업 참여 모형으로 구분하였다. 2010년 현재 정부가 발표한 전국 수준 최저생계비가 1,397,488원인에 비해 서울의 최저생계비는 전세+방과후 모형일 때 1,623,721원으로 16%가 높으며, 월세+방과후 모형인 경우에는 32% 상승하는 것으로 계측되

었다(본 연구의 3절에서 <표 7> 참조). 이러한 접근은 전국 단위 조사자료에서 서울지역 자료만 추출하여 분석하였기 때문에 표본의 구성과 규모 면에서 통계적 안정성을 충분히 확보했다고 보기 어려운 한계가 있음에도 서울지역의 물가가 명확하게 차이가 나는 비목을 서울의 실제가격에 반영하는 등 생활실태를 반영했다는 의미가 있다.

본 연구는 16%부터 32%까지 서울의 생활물가를 각각 적용할 경우 모두 17개 경우의 수가 나온다는 점에서 서울 생활물가의 하한선인 16%를 적용하고자 한다. 이를 2013년 적용 생활임금 수준과 인상액, 인상률을 비교하는 한편 2014년 적용될 법정 최저임금 수준 대비 인상액, 2012년 정액급여 대비 비중을 검토하고자 한다.

2. 최저 생계 보장을 위한 2014년 생활임금 안

1) 절대적 방식

(1) 1안 : 2014년 최저생계비 보장

최저생계를 보장하고 절대적 빈곤을 해소하기 위해 생활임금은 최저생계비를 하회할 수 없다. 구체적으로 2014년 전국 최저생계비는 1인 가구의 경우 603,403원, 2인 가구 1,027,417원, 3인 가구 1,329,118원, 4인 가구 1,630,820원, 5인 가구 1,932,522원, 6인 가구 2,234,223원으로 계측되었다.

그러나 이 생계비는 전국적으로 적용되는 것으로, 서울에 적용하기 위해서는 서울의 평균적인 가구모형과 서울의 추가적인 생계비 필요 수준을 파악해야 한다. 통계청에 따르면 2010년 현재 서울시의 평균 가구원수는 2.7명이다. 서울시와 서울복지재단(2012)에 따르면 서울은 주거비용과 교육비 등으로 인해 전국수준보다 16% 생계비가 더 필요하다. 이를 토대로 서울의 2014년 최저생계비를 추계하면 다음과 같이 제시된다고 할 수 있다. 또한 이는 미국의 사회운동단체들이 생활임금 캠페인을 전개한 결과 2004년에 빈곤선의 117%를 획득했다는 점에서 유사성이 있다.

우선, 다음과 같은 방식으로 서울에 사는 2.7인 가구의 최저생계비를 구할 수 있다.

1. 2.7인가구 최저생계비
= 2인 가구 생계비+[(3인 가구 생계비-2인 가구 생계비)×70%]
= 1,027,417 원 + [(1,329,118-1,027,417) × 70%]
= 1,238,608 원
2. 2.7인 가구 최저생계비의 하한선 16% 적용
= 1,238,608 + (1,238,608 × 16%) = 1,436,785 원

보건복지부가 매해 발표하는 최저생계비는 적정수준에 대한 논란은 있으나, 이를 기준으로 할 때 가족임금으로서 생활임금에 부합하려는 정책의지를 보여줄 수 있다는 장점을 갖는다. 최저임금위원회의 경우 최저임금 결정에 참고하기 위해 1인 가구 기준의 실태생계비를 검토하기 때문이다.

2.7인 가구 최저생계비와 생활물가 16%를 적용할 경우 도출되는 1,436,785원은 2013년 현재 생활임금인 1,357,795원보다 78,990원 인상된 것으로 인상률은 5.8%이다. 내년도 법정최저임금 1,088,890원(주40시간 기준)보다 월 347,895원 높은 액수이다. 또한 2012년 5인 이상 정액급여 2,469,814원의 58.2% 수준에 해당된다. 다시 말해, 올해 적용되고 있는 노원구와 성북구의 생활임금이 2011년 정액급여의 58% 수준이라는 점에서 비슷한 수준을 유지하는 방안이라고 할 수 있다.

<표 12> 2014년 2.7인 가구 최저생계비 기준 생활임금

2.7인 가구 최저생계비	서울 생활 물가	2014년 생활임금	현행 생활 임금 (1,357,795) 대비 인 상액	인상률	2014년 최 저임금 (1,088,890) 대비 인상 액	2012년 정 액급여 (2,469,814) 대비 비중
1,238,608	16%	1,436,785	78,990	5.8	347,895	58.2

(2) 2안 : 2014년 소득1분위 생계 보장

2014년 기준 소득1분위 생계비를 현재 시점에서는 알 수 없기 때문에 2013년 1/4분기 현재 실태 생계비를 살펴보고자 한다. 통계청 자료는 명목금액 기준으로 작성하였고, 일부 포함되어 있는 실질금액 기준자료는 2010년 기준 소비자물가지수를 이용하여 계산하고 있다. 각종 가구특성은 가구주 기준이다. 예를 들어, 근로자가구란 가구주가 임금노동자인 가구를 의미한다.

<표 13> 소득 5분위별 소득 및 지출(단위 : 천원, %, %p)

	I 분위		II 분위		III분위		IV분위		V 분위	
가 구 원 수	2.54명		3.11명		3.38명		3.55명		3.61명	
가 구 주 연 령	58.7세		48.9세		46.4세		46.0세		46.9세	
	금액	증감률(차)	금액	증감률(차)	금액	증감률(차)	금액	증감률(차)	금액	증감률(차)
소 득	1,289.8	6.7	2,662.8	1.7	3,710.4	1.3	4,979.4	0.9	8,317.4	1.6
경 상 소 득	1,189.7	6.6	2,566.8	2.0	3,602.2	1.3	4,843.3	1.3	7,946.7	2.4
근 로 소 득	546.2	6.5	1,575.1	2.7	2,318.6	3.1	3,364.9	1.4	5,984.5	2.5
사 업 소 득	241.0	10.3	605.0	-1.5	920.6	1.1	1,069.6	-1.4	1,337.3	-0.3
재 산 소 득	13.0	4.4	17.1	47.1	9.0	-23.9	17.2	-11.3	56.1	35.9
이 전 소 득	389.5	4.8	369.6	3.5	353.8	-8.0	391.7	8.6	568.8	6.2
비 경 상 소 득	100.1	6.9	96.0	-5.4	108.2	-0.2	136.0	-12.3	370.6	-13.2
가 계 지 출	1,534.0	-1.8	2,423.8	-1.3	3,172.9	1.7	3,957.6	1.1	5,632.7	-1.8
소 비 지 출	1,274.7	-1.9	1,965.6	-1.7	2,503.0	1.0	3,002.1	0.8	3,966.0	-2.8
식료품·비주류음료	247.3	-0.2	300.7	-1.3	332.8	-2.3	374.2	-0.5	428.2	-3.0
주 류 · 담 배	21.6	6.3	29.1	5.0	28.3	-8.0	27.6	-8.4	27.0	-4.8
의 류 · 신 발	61.1	4.0	109.0	-3.5	156.0	6.7	212.0	6.4	288.2	6.2
주 거·수 도·광 열	255.1	0.1	310.5	6.8	330.5	4.2	343.0	5.2	389.3	-0.6
가정용품·가사서비스	37.2	1.6	56.1	-3.5	78.7	7.9	96.4	-8.9	178.2	2.1
보 건	113.4	-7.1	144.3	13.5	154.9	-5.7	168.5	-1.6	276.2	11.2
교 통	106.0	4.1	195.1	-11.7	288.9	16.2	367.4	11.7	514.0	-5.3
통 신	84.1	-0.6	139.2	2.1	164.5	3.0	173.7	0.8	194.0	2.4
오 락 · 문 화	54.5	-8.2	91.1	-0.7	136.6	10.3	177.4	12.3	256.8	-1.5
교 육	93.0	-4.9	204.3	-10.7	331.1	-6.5	456.6	-3.4	612.0	-8.5
음 식 · 숙 박	120.1	1.6	233.9	-0.5	304.6	3.0	363.9	-2.4	457.0	-0.6
기타 상품·서비스	81.4	-17.0	152.3	-8.5	196.0	-12.7	241.5	-8.9	345.2	-14.8
비 소 비 지 출	259.3	-1.1	458.2	0.5	669.9	4.5	955.6	1.9	1,666.7	0.8
처 분 가 능 소 득	1,030.6	8.8	2,204.6	2.0	3,040.5	0.6	4,023.8	0.6	6,650.7	1.8
후 자 액	-244.2	30.8	239.0	48.1	537.5	-1.4	1,021.7	0.0	2,684.7	9.7
후 자 율	-23.7	13.6p	10.8	3.4p	17.7	-0.3p	25.4	-0.1p	40.4	2.9p
평 균 소 비 성 향	123.7	-13.6p	89.2	-3.4p	82.3	0.3p	74.6	0.1p	59.6	-2.9p

주) 처분가능소득 : 소득 - 비소비지출, 후자액 : 처분가능소득 - 소비지출

평균소비성향 : (소비지출/처분가능소득) × 100, 후자율 : 후자액/처분가능소득*100

통계청 조사상 가장 저소득 계층라고 할 수 있는 집단은 1분위 소득계층이다. 1분위 소득계

층의 특성을 구체적으로 살펴보면, 가구원수는 2.54명으로 다른 소득계층에 비해 작은 반면, 가구주 연령은 58.7세로 높은 상대적으로 높은 편이다. 한달 소득이 1,289.8천원인 반면, 한달 생계비(가계지출)는 1,534천원이다. 따라서, 한달 244.2천원 적자를 보이며, 흑자율은 -23.7%에 이른다. 평균소비성향은 123.7%에 이르고 있다.

종합하면, 우리나라에서 저소득 계층은 소득에 비해 생계비가 높아 생활임금은 생계비를 충족시키는 수준으로 제시될 필요가 있다. 이를 위해서 다음과 같은 접근이 가능하다. 2013년 1분위 소득계층의 실태 생계비인 1,534,000원에 대한 서울의 생활물가(2013년 1/4분기 기준) 18,408원을 반영하면 1,552,408원이 소요된다. 이에 서울 최저생계비의 하한선은 16%를 추가할 경우 1,800,793원이 산출된다.

1. 2014년 1/4분기 1분위 소득계층 실태 생계비

$$= (2013년\ 1/4분기\ 1분위\ 소득계층\ 실태\ 생계비 + 2013년\ 1/4분기\ 서울의\ 생활물가\ 인상률\ 1.2\%) = 1,534,000 + 18,408 = 1,552,408\ 원$$
2. 서울 최저생계비의 하한선 16% 적용

$$= 1,552,408 \times 16\% = 1,800,793\ 원$$

2.54인 가구 실태생계비와 생활물가 16%를 적용할 경우 도출되는 1,800,793원은 2013년 현재 생활임금인 1,357,795원보다 442,998원 인상된 것으로 인상률은 32.6%이다. 내년도 법정최저임금 1,088,890원(주40시간 기준)보다 월 711,903원 높은 액수이다. 또한 2012년 5인 이상 정액급여 2,469,814원의 72.9% 수준에 해당된다. 이상을 검토한 결과 가족임금과 실태생계비를 반영한다는 장점에도 불구하고, 현행 생활임금보다 과도하게 높게 인상되어 재정이 악화될 수 있다는 정치적 부담을 지게 될 우려가 있다.

<표 14> 2.54인 가구 실태생계비 기준 생활임금

2013년 2.54인 가구 실태생계비+생활물가 인상률 1.2%	서울 생활물가	2014년 생활임금	현행 생활임금 (1,357,795) 대비 인상액	인상률	최저임금 (1,088,890) 대비 인상액	2012년 정액급여 (2,469,814) 대비 비중
1,552,408	16%	1,800,793	442,998	32.6	711,903	72.9

통계청이 매해 분기별로 발표하는 가계동향 중에서 분위별 가계지출은 우리나라 저소득층의 실태생계비를 보여주는 지표라는 점에서 장점이 있다. 또한, 평균가구원수가 제시되어 최저생계비와 마찬가지로 가족임금으로서 생활임금에 부합하려는 정책의지를 보여줄 수 있다는

장점을 갖는다.

2) 상대적 방식

(1) 3안 : 노원구·성북구 방식

2013년에 적용되는 노원구와 성북구의 생활임금 방식은 고용노동부 조사상 5인 이상 사업체 정액급여의 50%와 서울시 생활물가의 하한선(16%)의 절반(8%)을 추가하는 것이다. 이러한 방식은 최초의 생활임금 도입이라는 취지에도 불구하고, 몇 가지 논란이 일어날 가능성을 배제할 수 없다. 생활임금이 가족임금이라는 점에서 대표가구별 최저생계비나 저소득층 대표가구별 실태생계비가 갖는 장점을 갖지 못한다. 또한 서울시와 서울복지재단(2012)의 생활물가 인상률의 최하한선이 16%였다는 점에서 8% 적용방식에 의문을 제기할 수 있기 때문이다.

이에 본 연구는 노원구·성북구 방식으로 산출한 생활임금액이 2.7인 기준의 최저생계비를 하회하지 않는 방식으로 보완하고자 한다. 또한 생활임금 도입시 제도적 혼란의 가능성을 최소화하기 위해 2013년에는 8%로 낮은 수준에서 적용하여 정당성을 얻을 수 있지만 향후 점진적으로 개선해야 할 필요성이 있다고 바라본다.

이에 서울시 생활물가를 8%부터 16%까지 적용하여 생활임금액을 각각 산출하였다. 구체적으로, 2012년 5인 이상 사업체 정액급여의 2469,814원의 50%인 1,234,907원에 생활물가별로 추가하여 적용하였다. 현행대로 생활물가 8%(197,585=2469,814 ×8%)를 적용할 경우 도출되는 1,432,492원은 2013년 현재 생활임금인 1,357,795원보다 74,697원 인상되는 것으로 인상률은 5.5%이다. 내년도 법정최저임금 1,088,890원(주40시간 기준)보다 월 343,602원 높은 액수이다. 또한 2012년 5인 이상 정액급여 2,469,814원의 58.0% 수준으로 현행 생활임금 수준을 유지하는 방식이라고 할 수 있다. 앞서 2.7인 최저생계비와 생활물가 16%를 적용하여 얻은 1,436,785원보다 약간 낮은 수준이다.

생활물가를 9%로 상향하여 적용할 경우 222,283원이 추가적으로 인상되어 2014년 생활임금은 1,457,190원이 된다. 이는 현행 생활임금보다 99,395원 개선되는 수치이며, 인상률은 7.3%이다. 내년도 적용되는 최저임금보다는 368,300원 높은 수치이며 전체 노동자 정액급여의 59%를 달성하는 수준이다.

생활물가를 10%로 상향하여 적용할 경우 246,981원이 추가적으로 인상되어 2014년 생활임금은 1,481,888원이 된다. 이는 현행 생활임금보다 124,093원 상승한 수치이며, 인상률은 9.1%에 해당된다. 내년도 적용되는 최저임금보다는 392,998원 높은 수치이며 전체 노동자 정액급여의 60%를 달성하는 수준에 해당된다.

이상을 검토한 결과 현행 생활물가 8% 적용방안은 2.7인 가구 생활임금보다 약간 낮다는 문

제가 있음이 확인되었다. 이에 이보다 높은 9% 적용방안이나 10% 적용방안을 선택하여 점진적으로 생활물가 적용수준을 높이는 방식을 선택하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

<표 15> 노원구 성북구 방식의 생활임금

2012년 2469,814 원의 50% (①)	생활물 가 인상률	생활물가 인상액 (②)	2014년 생활임금 (① + ②)	2013년 생활임금 (1,357,795) 대비 인상액	인상 률	2014년 최저임금 (1,088,890) 대비 인상액	2012년 정액급여 (2,469,814) 대비 비중
1,234,907	8%	197,585	1,432,492	74,697	5.5	343,602	58.0
	9%	222,283	1,457,190	99,395	7.3	368,300	59.0
	10%	246,981	1,481,888	124,093	9.1	392,998	60.0
	11%	271,680	1,506,587	148,792	11.0	417,697	61.0
	12%	296,378	1,531,285	173,490	12.8	442,395	62.0
	13%	321,076	1,555,983	198,188	14.6	467,093	63.0
	14%	345,774	1,580,681	222,886	16.4	491,791	64.0
	15%	370,472	1,605,379	247,584	18.2	516,489	65.0
	16%	395,170	1,630,077	272,282	20.1	541,187	66.0

(2) 4안 : 볼티모어 방식

볼티모어는 미국에서 현대적인 생활임금을 1995년에 최초로 도입한 도시이다. 볼티모어는 시간당 최저임금의 150% 수준으로 생활임금을 결정하였다. 볼티모어 방식은 앞서 열거한 방식보다 가장 단순한 방식이라고 할 수 있다. 이러한 방식으로 생활임금안을 제시할 경우 다음과 같이 1,633,335원이 적용될 수 있다.

이 수준은 현행 생활임금 1,357,795원보다 275,540원이 인상되는 것으로 20.3% 인상률을 보인다. 또한 2014년 최저임금 1,088,890원보다 544,445원 인상되는 것으로, 2012년 전체 노동자 정액급여(2,469,814)의 66.1% 수준에 해당된다.

공공부문 저임금 노동자들의 임금을 개선하기 위해서 큰 폭의 임금인상이 필요한 것은 사실이나 현행 생활임금보다 20.3% 인상은 전체 노동자 평균 임금인상률이 5% 미만이라는 점에서 실현가능성이 낮다고 할 수 있다.

1. 최저임금액 산정
2014년 시간당 최저임금 5,210원 * 209시간(주40시간 기준 월소정노동시간)
= 1,088,890 원
2. 최저임금 + 최저임금의 50% 산정
1,088,890 원 + 544,445 원(최저임금의 50%) = 1,633,335 원
3. 현행 생활임금 1,357,795원보다 275,540원 인상 및 20.3% 인상률
4. 2014년 최저임금 1,088,890원보다 544,445원 인상
5. 2012년 전체 노동자 정액급여(2,469,814)의 66.1% 달성

3. 소결

이상에서 본 연구는 2014년 생활임금의 적정수준을 검토하기 위해 네 가지 방안을 검토하였다. 네 가지 방식은 모두 각각의 근거와 장단점을 갖고 있다. 따라서, 정책목표의 지향점에 따라 네 가지 방식 중 어느 하나를 선택하는 것이 바람직하다. 1안은 최저생계비 보장, 2안은 실태생계비 보장, 3안과 4안은 임금격차 해소와 법정 최저임금 견인이라는 정책목표를 갖는다고 할 수 있다.

1안인 최저생계비 기준으로 할 경우에는 보건복지부의 최저생계비를 기준으로 하고 있다는 점에서 본질적으로 보건복지 차원의 접근이라고 할 수 있다. 2안인 실태생계비 보장방식과 4안인 볼티모어 방식은 20% 이상의 인상률로 인해 현재 생활임금이 적용되지 않는 공공부문 노동자들의 임금을 한꺼번에 끌어올릴 때 재정압박이 야기될 가능성이 있기 때문이다.

네 가지 방식 중에서 본 연구는 3안인 현행 노원구·성북구 방안을 선택하고자 한다. 본 연구가 제시한 3안의 경우 무엇보다 정책적 연속성이라는 강점이 있다. 다만 본 연구는 현행 노원구 성북구 방식인 생활물가 8% 적용방안보다 높은 수준의 생활물가를 적용하는 방안을 고려할 것을 제안한다. 생활물가 8%를 적용할 경우 1,432,492원은 2.7인 가구 최저생계비와 생활물가 16%를 고려한 1,436,785원을 하회하기 때문이다. 생활임금 도입 초기에 급격한 임금인상에 따른 부작용을 최소화하기 위해 생활물가 8%를 적용하였다고 하더라도 이는 점진적으로 개선될 필요가 있다. 2014년 생활임금은 최저생계비를 하회하지 않는 수준으로 9% 이상의 생활물가로 설정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 중장기적으로 서울의 생활물가 16%를 반영한다는 정책적 목표가 뒤따라야 할 것이다.

<표 16> 2014년 생활임금 안 비교

	1안 최저생계비 방식	2안 실태생계비 방식	3안 노원구·성북구	4안 볼티모어 방식
생활임금액	1,436,785원	1,800,793원	1,481,888원	1,633,335원
결정방식	절대적 방식	절대적 방식	상대적 방식	상대적 방식
결정기준	2014년 최저생계비 서울의 생활물가 16%	2013년 실태생계비 서울의 서울의 생활물가 16%	2012년 평균임금의 50% 서울의 생활물가 10%	2014년 최저임금의 150%
현행 생활임금 대비 인상액	78,990원	442,998원	124,093원	275,540원
현행 생활임금 대비 인상률	5.8%	32.6%	9.1%	20.3%
2014년 최저임 금(1,088,890 원) 대비 인상 액	347,895원	711,903원	392,998원	544,445원
2012년 정액급 여(2,469,814 원) 대비 비중	58.2%	72.9%	60.0%	66.1%
정책 목표	최저생계비 보장	실태생계비 보장	임금격차 해소 법정 최저임금 견인	임금격차 해소 법정 최저임금 견인

주 : 3안에서 제시된 생활임금액 1,481,888원은 노원구·성북구 모형에서 생활물가를 10%를 적용했을 때 기준이다. 이는 연구자가 임의로 선택한 것임을 밝혀둔다.

제5절. 결론 : 노원구 · 성북구 방식의 의미

본 연구는 지금까지 생활임금의 개념과 이론적 유형화, 결정수준과 결정방식에 따른 사례분석을 바탕으로 네 가지 생활임금 안을 검토한 뒤 최종적으로 현행 노원구 · 성북구 방식을 점차 개선하는 방안을 제시하였다. 현행 방식이 평균임금의 50%와 생활물가 8%를 적용하고 있다는 점에서 생활임금 적용 2년차인 2014년부터는 생활물가를 9%나 10%로 상향적용하기 시작하여 장차 16% 수준까지 적용해야 할 것이다. 이에 노원구 · 성북구 방식의 의미와 내용을 검토하고자 한다.

노원구 · 성북구 방식은 가족임금이라는 개념보다는 ‘공공부문 최저임금’이라는 개념이 강하다. 가족임금 개념은 4절에서 제시했던 1인인 2.7인 가구 최저생계비를 하회하지 않는 수준에서 보완하는 것으로 대체할 수 있다. 노원구 · 성북구 방식이 갖는 취지에는 상대적 방식 채택으로 인한 임금격차 해소, 평균임금의 50%를 기준으로 한다는 점에서 법정 최저임금 견인 효과, 서울의 생활물가 반영을 통한 생활임금 보장이 포함되어 있다고 할 수 있다.

첫째, 노원구 · 성북구 방식은 상대적 결정방식을 채택하고 있다. 상대적 방식의 장점은 다음과 같다. 정부의 소득 척도를 기반으로 분석하기 때문에 생계비 산정을 위한 물가조사를 위해 비용을 수반할 필요가 없으며, 산정하기도 쉽다는 장점을 갖는다. 정부의 자료를 사용하지 않을 경우 개별 연구자들이 전체 노동자들의 개인별 소득 자료를 수집하여 평균임금이나 중위임금을 파악하기는 사실상 불가능하기 때문이다.

둘째, 임금격차 확대를 방지하거나 해소하려는 정책의지를 쉽게 표현할 수 있다. 상대적 임금비교 방식을 사용할 때, 대부분 현재 전체 노동자의 평균임금이나 중위임금의 일정한 수준을 하회하지 않도록 하거나 그 수준을 높임으로써 격차 악화 방지 및 개선이라는 취지를 살릴 수 있다. 노원구 · 성북구 생활임금의 구체적인 결정기준은 5인 이상 사업체 노동자 평균임금(정액급여)과 서울시 생활물가이다. ‘5인 이상 사업체 노동자 평균임금(정액급여)’의 절반은 참여연대와 양대노총 등 시민사회단체들이 2000년대 들어 법정 최저임금 인상의 근거로 제시하여 왔다. 이들은 과거에는 민주노동당을 통해 입법안을 제출하기도 하였으며, 지난 대선에서는 민주당 문재인 후보와 정의당 심상정 예비후보, 안철수 예비후보가 모두 이 방안을 대선공약으로 채택한 바 있다. 사실 최저임금은 정액급여나 통상임금과는 차이가 있으나 이 모두를 파악할 수 있는 객관적인 정부 통계는 없다. 5인 이상 사업체 평균임금(정액급여)을 사용하는 이유는 임금구조를 확인할 수 있는 정부 통계가 고용노동부의 사업체노동력조사(구 매월노동통계)가 거의 유일하며 평균임금(정액급여)을 확인할 수 있었기 때문이다. 또한 OECD의 경우 빈곤선이나 저임금 기준을 중위임금으로 설정하고 있으나 평균임금을 사용하는 이유는 개별 노동자들의 임금자료를 모두 확인할 수 없기 때문에 중위임금에 대한 파악은 불가능하다.

셋째, 시민사회단체들의 법정 최저임금 인상방식을 채택하여 임금격차 해소 및 법정 최저임금 인상을 견인하는 장치로 활용할 수 있다. 노원구·성북구 방식은 임금격차 해소를 위해 법정 최저임금이 5인 이상 사업체 노동자 평균임금(정액급여)의 30% 수준에 불과하다는 점에서 이를 적어도 절반(50%)까지 끌어올려야 한다고 규범적인 주장을 하고 있다. 평균임금(정액급여)의 50%를 사용하는 이유는 경제협력개발기구(OECD)와 유럽연합(EU)이 중위임금의 2/3 미만을 저임금으로, OECD가 중위임금의 50%로 제시한다는 점에 착안한 것이다. 이를 기준으로 살펴볼 때, 2012년 기준 평균임금(정액급여)의 2,469,814원의 2/3는 1,647,366원이며, 절반인 50%는 1,234,907원이다. 평균임금(정액급여)의 2,469,814원의 2/3는 1,647,366원은 본 연구가 검토한 볼티모어 방식 1,633,335원보다 상회하는 수준으로 급격한 임금상승에 따른 재정압박 가능성을 밝힌 바 있다. 이에 본 연구는 평균임금(정액급여)의 절반인 50%는 1,234,907원으로 제시하고자 하는 것이다. 반복하여 언급하였듯이 이러한 접근은 임금격차 해소에 보다 무게를 두고 있는 방식이라고 할 수 있다.

노원구·성북구 방식은 법정 최저임금 인상을 견인하는 장치로 작동할 것으로 기대할 수 있다. 미국의 사례와 마찬가지로 생활임금은 연방 및 주정부의 최저임금보다 임금하한선이 높다. 생활임금 운동 과정에서 연방 최저임금이 지나치게 낮다는 점에서 생활임금이라는 용어가 부각되었으며, 생활임금 캠페인은 임금의 하한선을 높이는 전략을 달성하는데 도움이 되고 있다. 우리나라도 2013년에 노원구·성북구가 생활임금을 최초로 도입하자 이에 대한 사회적 관심이 상당히 높아졌다고 할 수 있다. 생활임금 적용대상은 공공부문 노동자나 지방정부와 조달계약을 체결하거나 감세 또는 보조금을 지원받는 사업체에 적용된다는 점에서 제한적이다. 법정 최저임금은 전체 노동자에게 적용되는 임금의 최하한선이다. 생활임금이 임금격차 해소를 위한 하나의 장치로 작용하기 위해서는 법정 최저임금 견인이 반드시 필요하다.

마지막으로, 노원구·성북구 방식은 서울의 생활물가를 반영하고 있다. 생활임금의 취지에 걸맞기 위해서는 서울시 생활물가 16%를 모두 반영해야 하나 완만한 임금인상을 위해 불가피하게 2013년에 8%를 적용한 바 있다. 이는 점차 개선되어야 할 필요가 있기 때문에 본 연구는 2014년에 적어도 9%나 10% 적용방안을 제안하고 있다. 이는 런던의 경우 기본생계비와 중위임금의 60%를 검토한 뒤 예기치 못한 상황에 대해 15% 인상안 추가적으로 제시하는 것과 유사하다. 런던이 다른 도시에 비해 주거비를 포함한 물가가 높다는 점을 감안한 것이다. 이는 서울시와 서울복지재단이 서울의 생활물가를 주거비와 사교육비에 초점을 두고 전국수준보다 16-32% 높고 추계한 것과 유사한 접근방식이다.

<보론> 표준적 생활임금 보장

2013년 1/4분기 실태 생계비

소비지출 2,542.3 천원 + 비소비지출 802 천원 = 3,344.3천원

통계청의 실태 생계비는 소비지출과 각종 조세와 사회보장기여금에 해당되는 비소비지출로 구성된다. 소비지출은 UN 등에서 권고하는 COICOP(Classification of individual consumption by purpose)에 따라 분류하고 있다. 우선 2013년 1/4분기 현재 소비지출 동향을 살펴보기로 한다. 2013년 1/4분기 가구당 월평균 소비지출은 254만 3천원으로 전년동기대비 1.0% 감소(실질소비지출 기준 2.4% 감소)하였다. 통계청은 그 이유를 대학등록금 인하, 영유아보육료 지원²⁾ 등으로 교육(-6.9%), 기타상품·서비스(-12.3%)가 감소한데 주로 기인한다고 설명하고 있다. 그밖에 의류·신발(4.8%), 주거·수도·광열(3.0%) 등의 지출액은 증가하고, 식료품·비주류음료(-1.6%) 등의 지출액은 감소했다고 밝히고 있다.

2013년 1/4분기 현재, 가구당 월평균 비소비지출은 80만 2천원으로 전년동기대비 1.5% 증가하였다. 항목별로 살펴볼 때, 경상조세는 감소하고, 연금 및 사회보험료는 증가하였다. 구체적으로, 경상조세(경상소득세, 자동차세 등) 지출은 11만 7천원으로 0.6% 감소한 반면, 연금(국민연금 기여금 등) 지출은 11만 3천원으로 5.9% 증가하였다. 사회보험(건강보험료 등) 지출은 11만 1천원으로 6.6% 증가하였다. 이자비용 지출은 이자율 감소에 기인하여 9만 3천원으로 3.3% 감소하였다.

2) 영유아보육료 중 유치원생에 대한 지원은 교육비, 어린이집에 다니는 유아에 대한 지원은 기타상품 및 서비스(보육료)에 포함된다.

<표 16> 가구당 월평균 소비지출

(단위 : 천원, %)

	금 액				증 감 률		
	12.1/4	12.4/4	13.1/4	구성비	12.1/4	12.4/4	13.1/4
소 비 지 출	2,568.3	2,412.3	2,542.6	100.0	5.3	1.4	-1.0
식료품·비주류음료	342.1	346.7	336.6	13.2	5.9	0.0	-1.6
주 류 · 담 배	27.5	27.3	26.7	1.1	4.0	-2.7	-2.7
의 류 · 신 발	157.7	203.0	165.3	6.5	5.8	5.2	4.8
주 거 · 수 도 · 광 열	316.1	253.7	325.7	12.8	6.9	9.4	3.0
가정용품·가사서비스	89.6	94.1	89.3	3.5	8.1	-0.9	-0.3
보 건	166.6	157.2	171.5	6.7	4.4	-1.1	2.9
교 통	288.7	311.8	294.3	11.6	3.6	7.8	1.9
통 신	148.5	151.6	151.1	5.9	7.1	2.8	1.8
오 락 · 문 화	138.8	124.7	143.3	5.6	5.9	2.9	3.3
교 육	364.4	228.1	339.5	13.4	-0.2	-1.4	-6.9
음 식 · 숙 박	296.3	307.9	295.9	11.6	7.9	0.4	-0.1
기 타 상 품 · 서 비 스	231.8	206.2	203.3	8.0	8.1	-10.5	-12.3

<표 15> 가구당 월평균 비소비지출

(단위 : 천원, %)

	금 액				증 감 률		
	12.1/4	12.4/4	13.1/4	구성비	12.1/4	12.4/4	13.1/4
비 소 비 지 출	790.3	731.9	802.0	100.0	7.3	4.1	1.5
경 상 조 세	117.7	112.8	117.0	14.6	11.5	5.2	-0.6
비 경 상 조 세	14.7	11.5	16.2	2.0	10.0	40.4	10.5
연금	106.6	114.6	112.9	14.1	8.5	8.6	5.9
사 회 보 험	104.3	109.8	111.2	13.9	9.0	7.9	6.6
이 자 비 용	96.1	94.9	92.9	11.6	18.3	1.4	-3.3
가구간이전지출	252.8	187.1	250.2	31.2	1.5	-0.5	-1.0
비영리단체로 이전	98.1	101.2	101.6	12.7	5.1	2.3	3.6

<참고> 통계청 2013년 1/4분기 소득지출 실태

1. 소득

- 2013년 1/4분기 가구당 월평균 소득은 419만 3천원으로 전년동기대비 1.7% 증가(소비자 물가 상승을 제외한 실질소득 기준 0.3% 증가)
- 경상소득은 2.1% 증가, 비경상소득은 8.5% 감소
 - 소득 증가가 낮은 것은 근로소득이 전년동분기대비 2.5% 증가로 예년에 비해 증가 정도가 낮은 데에서 기인

2. 소비지출

- 2013년 1/4분기 가구당 월평균 소비지출은 254만 3천원으로 전년동기대비 1.0% 감소(실질소비 기준 2.4% 감소)
- 소비지출을 비목별로 보면, 의류신발(4.8%), 주거·수도·광열(3.0%) 등은 증가하고, 교육(-6.9%), 기타상품·서비스(-12.3%)는 영유아보육료 지원, 등록금 인하 등에 따라 감소
(전년(동기)대비, %)

구 분	'10년	'11년	'12년					'13년
				1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
소 득	5.8	5.8	6.1	6.9	6.2	6.3	5.4	1.7
(실 질)	2.8	1.7	3.8	3.8	3.7	4.6	3.6	0.3
경 상 소 득	6.0	6.1	6.2	7.4	6.2	5.9	5.4	2.1
·근로소득	5.0	6.3	7.7	8.2	7.5	7.8	7.3	2.5
·사업소득	7.7	4.5	1.6	2.6	2.5	0.4	0.5	0.1
비 경 상 소 득	1.8	-3.0	4.3	-2.5	4.8	17.7	4.2	-8.5
·소 비 지 출	6.4	4.6	2.7	5.3	3.6	1.0	1.4	-1.0
(실 질)	3.4	0.6	0.5	2.2	1.1	-0.7	-0.3	-2.4
·비소비지출	7.6	7.2	5.1	7.3	3.2	6.1	4.1	1.5
소 비 자 물 가	3.0	4.0	2.2	3.0	2.4	1.6	1.7	1.4

3. 비소비지출 및 가계수지

- 2013년 1/4분기 가구당 월평균 비소비지출은 80만 2천원으로 전년동기대비 1.5% 증가
- 경상조세는 0.6% 감소하고, 연금은 5.9%, 사회보험료는 6.6% 증가
- 처분가능소득(소득-비소비지출)은 339만 1천원으로 전년동기대비 1.7% 증가
 - 흑자액(처분가능소득-소비지출)은 10.8% 증가하고, 평균소비성향(소비지출/처분가능소

득*100)은 2.1%p 감소

(전년(동기)대비, %, %p)

구 분	'10년	'11년	'12년					'13년
				1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
비 소 비 지 출	7.6	7.2	5.1	7.3	3.2	6.1	4.1	1.5
처분가능소득	5.4	5.5	6.4	6.8	6.8	6.3	5.7	1.7
후 자 액	2.2	8.3	18.4	12.2	17.5	24.8	18.5	10.8
평균소비성향	0.7p	-0.6p	-2.6p	-1.1p	-2.3p	-3.9p	-3.0p	-2.1p

4. 균등화 처분가능소득 기준 소득분배지표

○ 2012년 소득분배지표는 전년에 비해 개선

- 지니계수는 0.307로 전년 0.311에 비해 0.004p 하락
- 소득 5분위배율은 5.54배로 전년 5.73에 비해 0.19배p 하락
- 상대적 빈곤율은 14.6%로 전년 15.2%에 비해 0.6%p 하락

(단위 : 배, %)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지니 계수	전체 가구	-	-	-	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311	0.307
	2인이상 비농가	0.277	0.283	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288	0.288	0.285
5분위 배율	전체 가구	-	-	-	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73	5.54
	2인이상 비농가	4.43	4.61	4.75	4.83	4.95	4.98	4.95	4.81	4.80	4.69
상대적 빈곤율	전체 가구	-	-	-	14.3	14.8	15.2	15.3	14.9	15.2	14.6
	2인이상 비농가	11.4	12.1	12.9	12.6	12.9	12.9	13.0	12.5	12.3	12.2

<참고자료> 통계청 2013년 1/4분기 도시노동자 가계수지

가계수지항목별	20131/4					
	평균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가구원수 (명)	3.35	2.78	3.30	3.47	3.58	3.61
가구주연령 (세)	46.16	50.88	45.10	44.62	44.36	45.82
가구분포 (%)	100.00	20.00	19.98	20.02	19.98	20.02
소득 (원)	4,784,174	1,885,705	3,123,371	4,139,591	5,530,857	9,235,941
경상소득 (원)	4,611,203	1,803,957	3,037,752	4,038,444	5,392,786	8,778,035
근로소득 (원)	4,114,318	1,550,509	2,680,198	3,638,803	4,831,342	7,866,153
사업소득 (원)	177,798	45,588	106,227	113,927	243,518	379,546
재산소득 (원)	11,047	4,346	3,114	6,357	17,092	24,314
이전소득 (원)	308,040	203,515	248,212	279,357	300,834	508,021
비경상소득 (원)	172,971	81,748	85,620	101,147	138,071	457,905
가계지출 (원)	3,692,792	1,908,811	2,662,152	3,407,983	4,348,972	6,133,091
소비지출 (원)	2,750,333	1,573,887	2,130,078	2,652,073	3,220,302	4,173,596
식료품비·주류음료 (원)	349,547	264,964	311,911	343,389	385,424	441,940
주류·담배 (원)	26,845	27,968	29,321	25,306	26,918	24,719
의류·신발 (원)	183,895	82,570	132,228	174,856	220,412	309,254
주거·수도·광열 (원)	331,563	266,351	324,314	323,915	344,953	398,218
가정용품·가사서비스 (원)	102,715	41,323	64,976	93,084	109,589	204,469
보건 (원)	169,327	124,156	125,938	163,961	160,093	272,326
교통 (원)	329,214	147,723	211,554	300,387	397,119	588,963
통신 (원)	159,511	118,260	144,915	165,837	176,792	191,710
오락·문화 (원)	157,191	67,606	95,029	149,379	206,752	267,052
교육 (원)	385,780	138,196	243,582	362,808	534,482	649,537
음식·숙박 (원)	336,157	183,638	283,174	341,228	406,588	466,011
기타상품·서비스 (원)	218,588	111,132	163,135	207,922	251,180	359,396
비소비지출 (원)	942,459	334,924	532,075	755,910	1,128,670	1,959,495

제2장. 생활임금 적용범위와 수준

본장에서는 현재 노원구와 성북구에서 시행중에 있는 생활임금제의 현황과 적용범위 등을 살펴보고, 제도 시행시 고려해야 할 사항, 국내외 사례, 그리고 앞 장에서 제시한 생활임금 결정방식과 수준을 바탕으로 향후 현실적인 확대·발전 방안을 제시하고자 한다.

제1절. 노원구·성북구의 생활임금 시행 현황

1. 노원구·성북구의 민간위탁 및 계약직 현황

현재 노원구와 성북구에서 직접 고용한 계약직이나 민간에 위탁한 업체의 계약직 현황을 아래의 <표>에서 보면, 노원구는 구청소속 130명, 시설관리공단 소속 168명 등 298명과 기타 기관 약 100여명 등 총 400여명이 해당되며, 성북구는 구청소속 366명, 시설관리공단 소속 139명 등 505명과 기타 기관 106명 등 총 611명이 해당되는 것으로 나타났다.

<표> 민간위탁 및 계약직 현황

단위: 명

구분		노원구	성북구	적용인원
구청소속	무기계약직	4	89	
	기간제(유기계약)	125	127	
	기타(일용직, 시간제 등)	1	54	
	민간위탁(하도급, 파견 등)	-	14	
	소계	130	366	
시설관리공단	무기계약직	-	26	68/83
	기간제(유기계약)	163	82	
	기타(일용직, 시간제 등)	5	-	
	민간위탁(하도급, 파견 등)	-	31	
	소계	168	139	
기타 (계약직)	도서관/문화재단	(50)	53	- /40
	구립어린이집	(50)	53	
	기타 복지시설(독립경영)	-	-	
	소계	(100)	106	
합계		398	512	68/123

자료: 각 구청, 내부 자료 정리

2. 생활임금 시행 현황

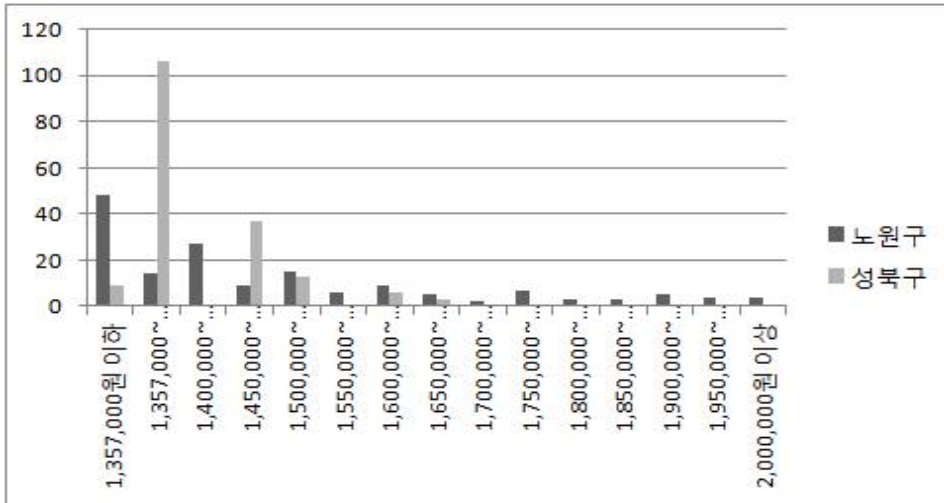
노원구와 양천구의 민간위탁 및 계약직의 근로조건, 특히 임금 수준은 다양한 분포를 보이고 있는데, 시간급을 기준으로 임금을 산정하는 직무의 종사자는 월 100~140만원 수준, 일부 무기계약직의 경우는 150~300만원 수준 등 담당직무와 계약 형태에 따라 다양했다. 근로시간은 대부분 근로기준법 내에서 이루어지며, 4대 보험은 계약의 성격에 따라 가입유무가 다르게 나타났으며, 기타 추가적인 복리제도 역시, 직무에 따라 전혀 보장되지 않는 직무도 있고, 공무원법에 의해 보장되는 직무도 있었다. 임금분포를 보다 구체적으로 살펴보면, 아래의 <표 1>에서 보는 바와 같이 노원구는 130만원 초반대와 140만원대 초반대의 임금을 받은 인원이 많으면서 200만원대까지 상대적으로 고르게 분포하고 있다. 임금 평균도 1,491,684원, 중간값은 1,440,000원을 나타내고 있다. 반면, 성북구는 대부분의 인원이 생활임금인 1,357,000원대의 분포를 보이면서 주로 140만원대에 집중되어 있다. 임금 평균은 1,415,293원, 중간값은 1,373,680원으로 노원구에 비해 낮은 수준을 보이고 있다.

<표 1> 노원구·성북구 민간위탁 및 계약직의 임금분포(2013년 6월, 지급총액 기준)

단위: 원, 명

구분	노원구	성북구
1,357,000 미만	48	9
1,357,000 ~ 1,400,000 미만	14	106
1,400,000 ~ 1,450,000 미만	27	1
1,450,000 ~ 1,500,000 미만	9	37
1,500,000 ~ 1,550,000 미만	15	13
1,550,000 ~ 1,600,000 미만	6	0
1,600,000 ~ 1,650,000 미만	9	6
1,650,000 ~ 1,700,000 미만	5	3
1,700,000 ~ 1,750,000 미만	2	0
1,750,000 ~ 1,800,000 미만	7	0
1,800,000 ~ 1,850,000 미만	3	0
1,850,000 ~ 1,900,000 미만	3	0
1,900,000 ~ 1,950,000 미만	5	1
1,950,000 ~ 2,000,000 미만	4	0
2,000,000 이상	4	0
인원 합계	161	176
임금 평균값	1,491,684	1,415,293
임금 중간값	1,440,000	1,373,680

자료: 구청, 내부자료 정리.



현재 노원구와 성북구는 2013년부터 민간위탁 및 계약직 인원중, 월 평균임금 기준 1,357,000원에 미달하는 근로자에게 생활임금을 보장하고 있다. 노원구는 시설관리공단 내·환경미화·경비·시설관리 노동자 등 68명에게, 성북구는 시설관리공단의 청소·경비·주차관리 노동자 83명과 성북문화재단의 계약직 40명에게도 확대 적용하여 123명에게 생활임금 1,357,000원 이상을 지급하고 있다. 아래의 <표 2>에서 보는 바와 같이 생활임금 지급액으로 결정된 1,357,000원은 5인 이상 사업장의 상용근로자 평균임금의 1/2을 기준으로 하였고, 여기에 서울시의 생활물가 수준인 16%의 1/2인 8%를 가산하여 결과적으로 5인 이상 사업장의 상용근로자 평균임금의 58%로 결정한 것이다. 생활임금 1,357,000원은 월정액급여 1,076,350원, 급식보조비 120,000원, 그리고 복지포인트 83,330원으로 구성하였다.

<표 2> 노원구 · 성북구의 2013년 생활임금 적용기준

2011년 5인 이상 사업장 상용근로자 평균임금	생활임금 산출		
	기준 임금액 (평균임금 50%)	서울시 생활물가 반영 (평균임금 8%)	합계 (평균임금 58%)
* 2,341,027원	1,170,513원	187,282원	1,357,795원

* 자료: 고용노동부, 사업체노동력조사보고서, 각 호.

아래의 <표 3>에서 보는 바와 같이 노원구와 성북구의 생활임금 적용대상과 규모를 보면, 2012년 예산에 비해 추가되는 예산은, 당초 계획 수립시에는 양 구청이 각 각 월 1억원 내외의 추가비용이 소요될 것으로 예상하였으나, 노원구는 1억 7천만원 가량, 성북구는 1억 5천만원 가량이 소요되는 것으로 나타났다.

<표 3> 노원구 · 성북구의 생활임금 적용대상과 규모

단위: 명, 원

구분	노원구	성북구
인원	68	123(83+ 추가 40)
월평균 인상액	206,091	78,000
총예산	168,170,640	101,988,740(최초) 151,139,940(추가 포함)
적용 직종	안내, 환경미화, 경비, 시설관리, 사무보조	청소, 경비, 주차관리 (성북문화재단 40)

자료: 구청, 내부자료 정리.

이와 같이 생활임금을 적용하게 된 가장 큰 이유는 최저임금과 최저생계비가 저임금·빈곤 및 소득불평등 해소를 위한 본연의 역할을 하고 있지 못한 상황에서 저임금계층의 임금하한을 높이는 보완적 전략으로 적용하게 된 것이다. 우리나라 최저임금제도는 1988년도에 도입되었는데 아래의 <표 4>에서 보듯이 현재 근로자 평균임금의 38% 수준으로, 권고수준인 OECD의 50%, 유럽연합의 60%에 비해 상당히 낮은 상황임을 알 수 있다. 현행 최저임금은 형식상 정책임금이나 사실상 노사간의 교섭에 의해 결정되는 교섭임금이라 정책적 목표를 반영하기 어려우며, 현행 최저임금은 임금의 하한이자 강행요건으로서 기능한다. 1988년 도입 이후 노동자 평균임금의 1/3수준으로 매우 낮고, 현행법에 따라 생계비, 유사 노동자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 반영해 결정하도록 되어 있지만, 현실에서는 최저임금위원회에서 노사간의 입장충돌에 따라 합리적 기준이 없는 공익위원의 절충적 조정안에 의해 결정되는 상황이다. 생활임금은 이러한 최저임금의 한계를 보완하고 공공부문의 사업을 위탁받아 수행하는 민간위탁 사업자 등 민간영역으로 생활임금을 확장할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 직접 고용뿐 아니라 공공기관 업무를 수행하는 용역·파견업체, 공공기관과 위탁 및 조달계약을 체결한 민간업체의 경우 노동자들에게 생활임금 지급을 계약의 조건에 명시하고 준수하도록 하는 것이 공공부문 생활임금의 적용방식이다.

<표 4> 연도별 최저임금 현황

단위: 원

구분	시간급	일급(8시간)	평균월급(209시간)
2011년	4,320	34,560	902,880
2012년	4,580	36,640	957,220
2013년	4,860	38,880	1,015,740
2014년	5,210	41,680	1,088,890

* 평균월급: 시간급×209시간(월평균근로시간), * 월평균근로시간: (주40시간×52.14주)/12개월

제2절. 생활임금 도입상의 고려사항

생활임금제도의 도입에 있어서 고려해야 할 여러 가지 사항이 있는데, 제도시행 자체의 필요성, 지방정부의 재정부담 문제, 민간위탁 업체들의 대응 문제, 지역경제와의 상호관계 문제, 조례 제정시의 문제, 그리고 기타 집행/감시, 조직/인력 문제 등이 고려되어야 할 사항들이다.

1. 제도 시행의 필요성

생활임금제도가 과연 필요한 것인가와 관련한 문제는 생활임금제도가 빈곤을 퇴치할 효과적인 도구인가에 대한 것으로 이는 여러 나라의 사례에서 그 효과성이 입증되었다. 미국, 영국, 캐나다, 호주 등 선진국은 물론, 최근 아시아권 국가들에서도 최저임금의 실질적 보장과 연계해 생활임금운동을 추진하려는 움직임을 보이고 있다.

우리나라의 경우에 최저임금은 제도 도입 이후 꾸준히 상승되었으나 노동자 평균임금의 1/3 수준으로 매우 낮으며, 국제비교를 하더라도 OECD 국가와 ILO회원국 중에서도 중하위권으로 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 최저임금은 현행법에 따라 생계비, 유사 노동자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 반영해 결정하도록 되어 있지만, 현실에서는 최저임금 위원회에서 최저임금 수준을 둘러싼 노사간의 입장충돌에 따라 합리적 기준이 없는 공익위원의 절충적 조정안에 의해 결정되는 상황이다. 특히, 최근 5년 동안 최저임금은 860원 정도 올랐을 뿐이다. “임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정”을 목적으로 하는 최저임금이 2013년 시급 4,860원, 월 평균 1,015,740원(주 40시간, 월 209시간)에 불과한 실정이다. 이처럼 낮은 수준의 최저임금은 적용대상 노동자들의 생활안정을 보장할 수 없을 뿐 아니라 저임금 및 임금격차 해소, 분배구조 개선이라는 최저임금제도 본연의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다. 최저임금제도가 본연의 목적을 달성하기 위해서는 최저임금 수준의 현실화가 시급한 과제이나 우리나라 최저임금제도 도입 25년의 역사는 이것이 용이한 과제가 아님을 보여주고 있다(황선자, 2012).

한편, 우리나라는 기초생활보장제도 수급자 선정 및 급여의 기준이 되면서 저소득층 지원 정책에 기초자료로 활용되는 최저생계비 또한 매우 낮은 실정이다. 최저생계비는 “건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 매월 소요되는 최소한의 비용”을 의미하는데, 빈곤기준선으로 기능하는 최저생계비가 2013년 1인 가구 572,168원, 4인 가구 1,546,399원에 불과한 상황이다. 현행 최저생계비의 결정은 3년에 한 번 최저생계비 계측조사와 중앙생활보장위원회의 심의, 의결을 통해서 이루어지고 있는데, 결정방식 자체에 한계가 있다. 즉, ‘전물량방식’으로 절대빈곤관점의 계측조사를 하고 있고, 이를 조사자가 자의적으로 조정할 수 있도록 되

어 있으며, 특히 예산에 맞춰 재조정되므로, 객관적인 결정방식으로 인정하기 어려운 상황이다.

이렇게 최저임금과 최저생계비가 저임금·빈곤 및 소득불평등 해소를 위한 본연의 역할을 하고 있지 못한 상황에서 저임금계층의 임금하한을 높이는 보완책으로 생활임금운동을 전개할 필요가 있다고 할 것이다(황선자, 2012). 생활임금운동은 지방자치단체 등 공공부문에 직접 고용되었거나 이들과 계약을 맺고 있는 민간 용역업체, 그리고 지방정부로부터 재정지원을 받는 민간업체에 고용된 노동자와 같은 특정 그룹의 노동자를 대상으로 생활임금을 관철시키는 것을 목표로 하고 있다. 생활임금 요구의 기본 개념은 기업이 공공계약이나 보조금, 감세 등을 통해 지역 납세자가 내는 세금으로부터 이익을 얻고자 한다면, 그 회사는 종업원에게 괜찮은 임금(decent wage)을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것이다. 지자체는 공공계약을 낙찰받은 민간기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가함으로써 공공서비스의 질을 확보하고 모범사용자로서 민간부문의 노동조건을 선도할 수 있다.

생활임금운동은 과거 30년 동안 정책 결정을 지배해왔던 신자유주의적 정치경제에 대한 직접적인 도전이기도 하다. 신자유주의적 정책들은 사회적, 경제적 문제들을 해결하는데 있어 시장이 정부의 개입보다 낫다는 일반적인 인식, 즉 구체적으로는 사유화, 세금 감면, 인원 감축, 탈규제, 외주를 그 특징으로 한다. 미국에서 많은 도시와 주에서 산업에 적용하는 주요한 경제발전 정책들은 기업들에게 최대한의 세금우대(tax breaks)와 낮은 노동비용을 제공하는 것이었다. 이러한 맥락에서 현재 여러 나라에서 전개되고 있는 생활임금운동과 조례제정은 신자유주의에 대한 대안이라고 할 수 있다. 그동안 노동계와 시민사회 단체들은 최저임금 및 최저생계비의 현실화를 위해 꾸준히 노력해 왔으나 현재와 같은 최저임금 및 최저생계비 결정구조하에서 이는 쉽지 않은 과제임을 알 수 있다. 그리고 여전히 생활임금제도를 찬성하는 입장과 반대하는 입장이 팽팽하게 맞서고 있는 상황이며, 아래의 <표 5>는 상호 주장하는 바를 정리한 것이다.

<표 5> 생활임금에 대한 찬성과 반대 입장의 주요 주장들

생활임금 찬성 입장	생활임금 반대 입장
1. 개별 노동자들의 생계 수준을 높이고 도시 빈곤을 줄임.	1. 사용자들에게 고비용을 부가하게 되고 이는 사용자들이 일자리를 축소하게 하고, 실업을 증대시키며, 빈곤의 가능성이 더 높아짐.
2. 빈곤 임금을 보조하는 서비스(식품 교환권, 푸드뱅크, 에너지 보조 프로그램 등)에 대한 수요와 납세자의 비용을 줄임.	2. 생활임금조례는 적대적인 기업 환경을 조성할 것이고, 그러한 임금을 가지고 있는 도시에 기업을 유치하는 것을 어렵게 만들.
3. 생활임금조례에 의해 영향을 받는 기업들은 노동자 자존감과 사기의 강화, 높은 생산성, 낮은 이직률로 인해 이익을 얻음.	3. 소득과 일자리를 창출하는 더 나은 정책은 기업의 투자를 유인할 수 있는 환경, 기술 정보, 기업가적 이니셔티브를 제공

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

자료: 부천시지역노사민정협의회(2012), 부천시생활임금지원조례 종합보고서. 정리

한편, 생활임금이 빈곤을 퇴치할 효과적인 도구인가, 생활임금이 생산성과 이직률과의 상관관계는 어떠한가 등에 관한 많은 논쟁이 진행되고 있는 가운데 생활임금은 채용이나 고용 유지, 결근 방지에도 긍정적 효과가 있고, 이는 곧 생산성 향상으로 이어진다는 것을 보여주고 있다(이정희, 2012). 런던시의 보고서에 따르면, 생활임금 지급 기업의 사용자 80% 이상이 노동의 질을 높이는 한편, 결근율을 약 25%가량 낮추는 효과가 있었다고 답했다. 3분의 2는 채용과 고용유지에 상당한 효과가 있었다고 답했고, 70%는 생활임금이 기업에 대한 소비자들의 인식, 즉 윤리적인 사용자라는 인식을 증가시켰다고 했다. 지난 2007년 생활임금을 도입한 자산규모 영국 3위인 바클레이은행은 식당과 청소 노동자의 고용유지 비율이 각각 54%에서 77%, 35%에서 92%로 증가했다고 보고했다. 생활임금 도입으로 임금지급액이 당장 높

아지는 건 사실이지만 이처럼 추가 채용과 이에 따른 훈련비용의 절감으로 지급액 인상을 상쇄할 수 있다는 것이다. 바클레이은행의 한 관계자는 “기업들은 단위시간당 비용만 볼 것이 아니라 전체 고용의 비용을 따져야 한다.”며 “우리는 왜 더 많은 기업들이 생활임금을 적용하지 않는지 이해할 수 없다”고 말했다. 이처럼 현재까지 살펴본 바에 따르면 생활임금 지급에 따른 비용의 증가는 크지 않다. 생활임금 지급이 노동자들의 자발적이나 결근 등에 따른 비용을 줄이는 한편, 노동자들이 그들의 업무에 더욱 몰입할 수 있게 만들기 때문이다.

여기서 또 하나 짚어야 할 것은, 생활임금이 아웃소싱된 업무를 담당하는 노동자들, 즉 하청업체에 고용된 노동자들에게까지 적용되는지의 여부이다. 아웃소싱이 특히 서비스, 유통, 제조업 등에서 만연한 현실임을 감안, 생활임금 지지자들은 이 노동자들도 원청업체의 생활임금 적용 대상에 포함되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 물론 하청업체 등을 포함한 생산 및 서비스 제공의 전 과정에 걸쳐 생활임금이 적용되도록 하는 것은 쉽지만은 않은 과제이다. 실제 적지 않은 금융 및 법률회사들이 생활임금을 지급하기로 했음에도 적용 대상 노동자 수가 많지 않은 것은 이들 회사에 직접고용된 노동자들은 이미 생활임금 수준 이상의 임금을 받고 있는데다 하청업체에까지 이를 적용하고 있지 않기 때문이다. 이들 기업들은 ‘생활임금 지급 기업’이라는 소비자들의 평판에서 얻어지는 이익을 감안, 아주 적은 규모의 아웃소싱 노동자들에게도 생활임금을 지급하고 있다.

이와 관련하여 주목할 만한 연구 결과는 런던 퀸메리대학의 생활임금 적용 효과에 관한 것이다. 이 연구는 아웃소싱되었던 청소업무를 다시 대학으로 이관하면서 청소노동자들에게 생활임금을 적용한 결과 노동자와 대학 모두 긍정적인 효과를 얻었다고 주장한다. 청소 노동자를 포함한 대학 노동자, 매니저 등을 상대로 한 설문 및 면접조사 결과에 따르면, 응답자의 83%가 서비스 질이 나아졌다고 답했다. 물론 청소노동자 자신들은 압도적으로 긍정적인 반응을 보였는데, 이들은 임금과 수당이 인상된 것, 좀 더 나은 매니지먼트를 받으며 학교와 일을 할 수 있게 된 것, 경력개발의 기회가 많아진 것 등을 강조했다. 또한 청소 노동자들은 더욱 생산적으로 일하게 됐다(68%), 관리 업무가 개선되었다(63%), 더 많은 범주의 업무를 수행하게 되었다(61%)는 점을 강조했다. 이 연구에서 저자는 “이 대학의 사례는 청소 업무를 다시 원청으로 복귀시키고 이들 노동자들에게 생활임금을 지급함으로써 일자리의 질, 생산성, 서비스 전달 등 모든 측면에서 긍정적인 결과를 보였고, 이는 거의 추가 비용부담 없이 노사 모두에게 이득이 되는 생활임금을 도입할 수 있음을 보여준다.”고 밝혔다. 이와 함께 캠페이너들은 생활임금의 윤리적 측면도 강조하고 있다. 기본 생계비를 충당하기 어려운 수준의 낮은 임금은 노동자들과 그들의 가족 모두에게 불행이다. 저임금 노동자들은 생계비 충당을 위해 2개 이상의 직업에 종사하기도 한다. 그렇지 않다면 그들은 난방, 통신, 건강식 등이 없는 문명화된 가정의 기본 요건을 갖추지 못한 채 살아가야 한다.

생활임금은 기본 생활비를 반영해 산정되고, 사용자들은 노동력을 제공받은 만큼 노동자들

이 실질적인 삶을 영위할 수 있도록 필요한 임금을 지급해야 한다는 원칙에 기반하고 있다. 영국에서는 2001년 노조, 지역 단체, 종교, 정치 조직 등이 함께 추진한 캠페인을 시작으로 생활임금에 대한 관심이 높아지고 있고, 이미 140여 개 기업이 직접고용 또는 아웃소싱된 서비스 업무 종사자에게까지 생활임금을 지급하기로 하는 등 더디지만 적용 범위가 넓어지고 있다. 여기에 최근 노동당이 차기 선거공약의 하나로 '생활임금 적용 확대'를 약속하면서 논의는 더욱 확산되고 있다. 노동당 당수는 "1990년대에 최저임금제를 도입한 것이 지난 노동당 정부의 뛰어난 업적이었다고 한다면, 앞으로는 생활임금이 우리 활동의 핵심이 될 것"이라고 강조하고 있다.

아직 광범위한 연구가 이루어지지 않는 않지만 현재까지 발표된 자료들은 생활임금이 저임금노동자 자신은 물론 그 가족들의 생활의 질을 향상시키는 데 큰 역할을 해 왔을 뿐 아니라 기업의 입장에서든 생활임금 지급에 따른 노동자의 조직몰입도 향상과 이에 따른 생산성의 증가라는 이득을 보고 있다는 점을 강조하고 있다. 생활임금 캠페인은 조직률 및 영향력 저하라는 노동운동의 위기상황에서 또 다른 해법을 제시하고 있기도 하다. 특히 저임금 노동자들이 원청 모기업이 아닌 하청업체에 많이 고용되어 있다는 점을 감안하면, 비단 이들의 임금인상이나 노동조건 개선뿐 아니라 '실질 사용자'인 원청에 대한 압력의 수단으로 기능할 여지도 있다. 아울러 노동자의 '이해'를 사업장 '안'으로 한정짓지 말고 지역 공동체의 관점에서 재구성하는 한편, 인구 구성 및 계급 이해의 다양성을 감안한 새로운 운동의 디딤돌로 활용 가능성도 있다고 할 것이다.

생활임금제의 주요 목적은 하향추세에 있는 저임금 소득자의 임금을 높이는 것이다. 현재 노원구와 성북구에서도 생활임금제도 고유의 목표와 필요성을 인식하면서 제도를 시행하고 있다. 즉, 그것은 최저임금과 최저생계비의 한계를 극복할 필요가 있다는 점, 증가하는 근로빈곤층과 저임금 노동에 대한 대책이 필요하다는 점, 저임금 문제 해소를 위한 공공부문의 선도적인 노력이 필요하다는 점, 공공부문에서도 비용절감 사유로 저임금 근로자가 상존하여 최소한의 생활임금 보장이 필요하다는 점, 저임금 해소를 위한 노력을 공공부문에서 먼저 시작하여 사회적 확산을 유도해야 한다는 점 등이 그것이다(구청 담당자 인터뷰 및 내부 자료, 2013)

2. 지방정부 재정부담

어떠한 제도를 시행하든 제도시행에 있어서 가장 중요한 문제 중의 하나가 재정부담 문제이다. 결론부터 말하자면, 생활임금제도의 시행이 재정적으로 큰 부담은 되지 않는다는 것이다. 제도의 범위와 규모에 따라 추가적인 재정부담 정도가 다르지만, 통상적인 사례의 경우 추가적인 재정부담은 지방재정의 1% 내외 혹은 미만인 것으로 나타나고 있다.

생활임금의 반대자들은 생활임금제도가 지방정부의 예산지출을 증가시킬 것이라고 비판한다. 즉, 임금하한의 증가는 지방정부와 조달계약을 맺는 고용주들에게 비용으로 부담되고, 비용증가의 상당 부분은 계약비용의 증가 형태로 지방정부에 전가된다는 것이며, 이러한 비용 증가로 인해 지방정부가 기존에 제공하던 서비스의 수준을 줄이거나 또는 세금을 올려 추가 예산을 확보하도록 유도한다는 것이다(황선자·이철, 2008).

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 볼티모어시에서 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 않았다는 결론을 내렸다(Niedt et al., 1999). 그리고 PCPP에 의한 연구에서는 생활임금 실시 이후 총비용의 명목증가율은 0.25% 이하로 나타났다(Weisbrot et al., 1998).

이와 같이 두 경우 모두 명목증가율이 인플레이션보다 낮았는데, 이는 실질적으로 계약비용이 생활임금법 시행 이후 감소되었음을 의미하는 것이라 할 수 있다. 볼티모어뿐만 아니라 뉴헤이븐, 보스턴 또한 계약비용의 실제가치가 감소했으며, 데인군 및 샌프란시스코에서도 생활임금이 적용되는 사회서비스에 대한 계약비용의 명목증가율이 각 지역의 인플레이션비율보다 더 낮았다. 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 있다.

생활임금제는 생활임금 조례와 관련된 행정비용(administrative cost)을 일부 증가시킨다. 행정비용은 생활임금조례 준수 여부를 관리·감독하는 공공 부서나 기관이 규정을 수행하는데 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 줄어들었으므로 지방정부는 예산이 절감되는 효과를

경험하게 된다.

한편, 공공정책연구소(IPPR)에서 내놓은 자료에서도 유사한 결론을 도출할 수 있는데, 상장 기업들의 경우 생활임금 도입에 따른 평균 임금지급액 인상은 극히 낮은 수준이었다. 산업부 문마다 차이는 있겠지만 건설, 소프트웨어 및 컴퓨터, 은행, 식품생산업에서 생활임금 적용에 따른 기업의 임금부담 증가분은 1% 혹은 그 이하였다. 하지만 주요 저임금 분야로 분류되는 도소매, 음식 및 약품 소매, 바와 레스토랑 등의 임금 증가분은 이보다 높은 4.7~6.2% 수준인 것으로 조사됐다. IPPR은 기업들이 단계적인 접근을 시도한다면, 예를 들어 생활임금의 100%가 아닌 90%를 적용하는 것에서부터 저임금 노동자들의 임금을 높여나가려 한다면 임금 증가분은 2.0~2.6%로 낮은 수준일 것이라고 주장했다. 공공부문노조 유니슨(UNISON)은 런던의 한 지방정부(Southwark Council)의 사례를 제시하였는데, 이 카운슬은 2012년 예산 책정 과정에서 직접고용 노동자들은 물론, 민간으로 이관된 서비스를 수행하는 노동자들(contractured out staff)에게도 생활임금을 지급하기로 결정했다. 유니슨은 “이는 중앙정부의 재정지출 삭감으로 허덕이고 있는 상황에서도 지방정부의 의지에 따라 충분히 생활임금을 도입할 수 있다는 것을 분명히 보여준 사례”라고 밝혔다(이정희, 2012).

이상의 내용과 같이 생활임금은 지방정부에 큰 재정적 부담없이 관련 노동자의 빈곤해소를 통해 긍정적 효과를 기대할 수 있는 것으로 많은 사례에서 검증되었다고 할 수 있다.

3. 민간 위탁업체들의 대응

생활임금의 시행에 있어서 민간위탁업체 역시 재정부담을 전가시키지 않을까 민감하게 대응하게 된다. 한국의 경우는 생활임금제 시행초기인데다 적용범위 역시 공공 영역의 일부이기 때문에, 현 시점에서 이를 고려하고 있지는 않지만, 향후 생활임금제가 공공기관과 계약을 맺는 민간업체는 물론이고, 사회 저변의 영역까지 확대될 수 있으므로, 민간업체에 미치는 영향에 대해서도 포괄적으로 살펴보는 것이 중요한 문제라 할 수 있다.

생활임금제는 공공예산을 통한 근로자의 빈곤문제 해결과 생산성 향상, 동기부여 등으로 연계되기 때문에 민간위탁업체의 사용자들에게도 상당히 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 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 소득재분배가 있다. 기업은 이들 세 가지 방법을 혼합해서 사용하는데, 이들은 일시해고나 이전보다 더욱 쉽게, 그리고 더욱 낮은 비용으로 수행될 수 있기 때문이다(Brenner, 2004).

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 나타났다. 예를 들면, 로스앤젤레스의 경우 계약자들의 약 7% 정도가 10% 이상의 비용인상에 직면하였다(Pollin and Luce, 2000). 대부분의 계약자는 비용 증가의 상당 부분을 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 위협을 사용하거나 계약구조의 변화를 통해 도급업자들의 비용 전가를 제한할 수 있다. 또한 이윤가산입찰(cost-plus bidding)로 알려진 단위당 비용 기준의 계약입찰에서 비용의 전가가 가장 컸는데, 지방정부들은 입찰 조건의 변화를 통해 비용전가를 제한할 수 있다(Brenner and Luce, 2003).

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 보다 쉽게 고려하게 된다. 그리고 생활임금으로 인한 임금 상승은 노동자의 생산성을 높일 것이며, 이직과 결근과 같은 노동비용을 감소시킬 것이다. 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 가격조정, 생산성 향상, 그리고 재분배 효과 등을 통해 생활임금법에 적응해 나갈 가능성이 크다고 할 것이다(황선자·이철, 2008).

4. 지역경제와의 상호관계

생활임금제도는 여러 사례에서 지역경제 활성화와 공동체적 연대운동 차원에 있어서 적은 예산으로 그 이상의 효과를 누리고 있음을 알 수 있다. 생활임금 및 최저임금의 반대자들은 임금상승이 지역사회의 일자리수를 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, 생활임금 조례가 조달계약을 맺은 기업들에 고용되어 있는 노동

자들의 일자리 상실을 발생시키지 않은 것으로 나타났다(Weisbrot et al., 1998; Niedt et al., 1999; Pollin et al., 1998). 이와 같은 결과는 최저임금의 적절한 증가가 일자리를 감소시키지 않는다는 연구 결과들과 일치한다. 카드와 크루거의 연구에 의하면, 뉴저지에서의 최저임금 증가 전후로 해서 뉴저지와 펜실베이니아의 패스트푸드점에서 근무하는 관리자 및 보조관리자들에 대한 전화조사 결과, 뉴저지에서 상대적인 고용감소가 발생하지 않았으며, 대신에 고용 탄력성이 0.7로 고용이 급격히 증가한 것으로 나타났다(Card and Krueger, 1994). 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 생활임금제도가 저숙련 노동자 사이에 일자리를 감소시키지 않을 것이라는 것을 시사한다고 할 것이다(황선자·이철, 2008).

한편, 생활임금제에 대한 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. 생활임금제 시행에 따라 더 높은 임금수준을 지불해야 하는 기업들은 종업원들의 생산성 향상으로 총비용이 감소했고, 이직률의 하락으로 채용 및 훈련비용이 감소했다. 또한 생활임금 조건하에서 정부 조달계약에 대한 경쟁은 기업들이 성공적 입찰을 위해 증가된 노동비용의 일부를 부담하도록 만드는 유인으로 작용했음을(EPI, 2006) 알 수 있다.

지방정부가 다른 곳보다 더 많은 보조금이나 혜택을 제공함으로써 기업을 유인하는 지역에서 생활임금제는 파괴적인 무한경쟁을 막을 수 있다. 생활임금제가 많은 지역으로 확산되면 될수록 임금 감축에 기초하여 가장 비용이 낮은 장소를 구하는 기업은 더욱 적어지게 된다. 그리고 생활임금조례에 의해 저임금노동자들은 더 높은 생활수준을 누릴 것이고 이를 통해 더 많은 돈이 지역사회로 다시 공급되어 지역경기 활성화에 도움을 주게 된다(황선자·이철, 2008). 생활임금조례의 반대자들은 임금수준을 설정하는 것은 사업체에게 맡기고 정부가 시장에 개입해서는 안된다고 주장한다. 그러나 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 미연방정부나 지방정부들의 경우 오랫동안 노동자를 보호하는 임금 등 근로조건에 대한 규정을 통해 일자의 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. 생활임금제는 이러한 유형의 지원을 받거나 정부와 계약을 맺는 등 공공기금으로부터 혜택을 받는 기업에게 적용되기 때문에 기업에게 책임을 부과하는 것은 타당한 것이다.

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 수밖에 없는데, 생활임금제는 대중에게 더 높은 질의 서비스를 제공하고 고도로 훈련된 노동력을 창출하는 하이로드 전략을 취하는 기업을 장려하는 것이다(황선자·이철, 2008).

5. 조례 제정시 고려사항

아래의 <표 6>은 생활임금제도의 가치와 법적 책임을 정하기 전에, 정치적 지도자들은 생활임금조례안을 만드는 데 있어 아래와 같이 생활임금조례의 실행을 고려할 때 제기되는 주요 쟁점들에 대한 질문들에 익숙해지는 것이 도움이 될 것이고, 정책입안자들이 생활임금의 제안을 심사숙고할 때 정책입안자들에게 방향을 제시해주기 위한 것들이다.

<표 6> 생활임금조례와 관련하여 제기되는 주요 쟁점 질문들

(1) 임금수준 관련 - 새로운 생활임금 수준을 어떻게 설정할 것인가? 생활임금의 수준은 연방빈곤선의 130% 혹은 140%와 같이 특정한 측정 수준과 연관될 것인가? - 생활임금은 복지급여와 수당(건강보험료, 연금 등)을 포함할 것인가? - 기본급(base wage)의 인상은 언제 결정되고, 어떻게 결정할 것인가? (2) 적용범위 관련 - 어떤 사용자와 노동자가 생활임금조례의 적용을 받을 것인가? 지방정부에 의해 직접 고용된 노동자인가? 서비스 계약을 한 도급업자/하도급업자 소속의 노동자인가? 지방정부로부터 경제발전 보조금을 받거나 여타 재정적 지원을 받았던 기업과 조직인가? - 비영리기관 같이 특정한 범주의 서비스계약은 예외를 두어야 하는가? - 어떤 노동자가 새로운 임금수준을 받을 수 있는 자격이 있는 것인가? 전일제 노동자인가? 혹은 단시간 노동자인가? 10인 이상 규모의 기업에 고용된 모든 노동자인가? 단지 특정한 서비스 계약이나 특정한 범주의 일자리에서 노동하는 노동자만 해당하는가? - 자격 있는 노동자에게 생활임금을 지급하기 위해서 사용자에게 특정한 요구조건을 부과할 것인가? 특정 규모나 어느 정도 수준 이상의 서비스 계약이나 보조금에 대해서 사용자에게 생활임금을 지급할 것을 명시할 것인가? (3) 시행 관련 - 지방정부의 어떤 부서가 생활임금조례의 시행을 관리·감독할 것인가? 어떤 기업들이 규제를 충실히 지키는지 지키지 않는지를 어떻게 확인하고 모니터할 것인가? 생활임금

규제를 받는 기업들은 어떤 종류의 보고가 필요할 것인가?

- 만약 생활임금조례의 위반사항이 발생한다면, 어떤 종류의 제재조치가 기업에 부과될 것인가? 한 차례의 벌금인가? 벌금과 생활임금을 적용받는 노동자들에 대한 체불임금의 지급인가? 서비스 계약의 즉각적인 파기 그리고(또는) 향후 다른 서비스 도급의 입찰이나 재정적 지원의 금지인가?
- 높은 수준의 새로운 생활임금의 부과 때문에 일자리를 잃을 위험이나 불평사항들을 가지고 있는 노동자들에 대한 지원 혹은 보호가 있는 것인가?

(4) 기타 주요 질문들

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

자료: 부천시지역노사민정협의회(2012), 부천시생활임금지원조례 종합보고서. 정리

6. 기타 고려사항: 집행/감시기관, 조직/인력 문제 등

생활임금제도의 시행을 위해 지방정부는 제도의 시행으로 인해 집행기능과 감시기능을 담당할 새로운 조직체계와 인력이 추가로 필요하게 되며, 제도의 효과성을 극대화하기 위하여 임금실태, 소득수준 등 조사, 위원회/TFT 설치 등 사전 준비 작업 역시 중요한 문제라 할 수 있다. 또한, 사후적으로 생산성, 만족도, 생활향상 정도 등 제도시행의 효과를 정확히 측정하여 향후 제도시행에 반영할 필요하다고 할 것이다.

생활임금운동의 현실화를 위한 과제로는 첫째, 생활임금의 기준을 결정해야 한다. 이를 위해 미국과 같이 living wage calculator(<http://livingwage.mit.edu>)와 같은 시스템을 구축할 필요가 있으며, 지역의 다양한 노동 및 사회운동 조직의 논의를 통해 결정해야 한다. 두 번째, 생활임금운동의 주체를 형성해야 한다. 생활임금 조례제정을 추진하기 위해서는 생활임금 필요성에 대한 당사자 및 시민사회의 흐름을 형성하는 것이 선행되어야 한다. 현재 지역에서 생활임금을 이슈화하고 기준 결정에 참여하며, 조례제정 및 제정 이후 지속적으로 관심을 갖고 제대로 실시되고 있는지 감시·감독 및 개선 등 생활임금운동의 안정적 전개를 위한 지역차원의 생활운동 연대체의 형성이 요구된다. 노동계의 입장에서는 미국 생활임금운동의 사례에서 알 수 있듯이, 생활임금운동은 경제적·사회적 정의 운동을 위해 노동운동이 지역공동체에서 다른 운동단체들과 연합을 형성하는 것을 돕는 하나의 전략이 될 수 있다(황선

자, 2012). 세 번째는 생활임금운동의 방식이다. 여기에는 크게 지역별 생활임금 조례제정 방식 또는 계약준수제가 있다. 2006년 9월부터 시작된 초기 논의 과정에서 지역별 생활임금 조례제정 방식의 운동에 대한 문제제기가 있었는데, 이는 정부와 사용자측에서 제기해 왔던 ‘지역 최저임금제도’의 문제와 관련되어 있다. 지역적 생활비 격차를 고려한 임금투쟁이라는 것이 실질적으로 지역차원의 운동을 형성하기 보다는 턱없이 낮은 최저임금이 오히려 하향 압박을 받을 수 있다는 측면에서 위험성이 존재했을 뿐만 아니라, 노동자를 지역별로 분할하는 것이기도 했기에 당시에 사용자측에서 제기하는 ‘지역최저임금제도’를 막아야 한다는 판단 하에 활동의 방향에서 배제되었으며, 지역 내 사회운동적 이슈와의 결합을 모색한다는 문제의식은 중요하지만, 그 방식을 ‘조례제정’으로 둘 수 없다는 인식하에 오히려 공공기관(지자체)을 중심으로 한 계약준수제 등이 운동의 방식으로 더 의미있게 고찰되었다. 네 번째는 생활임금제도의 이행수단 확보와 감시·감독의 문제이다. 생활임금제도 시행 이후 지자체가 생활임금법을 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구된다. 미국의 생활임금법 이행을 둘러싼 투쟁 사례들은 생활임금조례의 통과가 자동적으로 해당 노동자들의 높은 임금을 보장하는 것은 아니라는 사실을 잘 보여주는데, 미국의 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. 생활임금의 실효성 확보를 위한 이행 강제 수단의 마련이 필수적이다. 생활임금의 이행을 보장하는 수단으로써 생활임금 위반 시 배상과 계약의 중도 해지, 공공계약입찰 금지, 대금의 지불 보류와 같은 적당한 제재 방안들이 강구되어야 한다. 노동자에게 알리기 위해 관련 설비 및 작업장에서 보기 쉬운 장소에 임금, 노동시간 등 노동조건을 게시하도록 할 필요가 있으며, 요구시 임금대장과 근로계약서 등 관련 자료를 제출하도록 의무화할 필요가 있다. 그리고, 계약체결 후 다각적인 방법으로 준수상황에 대한 조사 및 감독이 이루어지고, 그 결과를 계약의 유지나 이후 계약의 입찰 및 낙찰에 반영해야 할 필요가 있다. 위탁수행과정 중 생활임금조례 준수여부를 심사하고, 현장조사를 통해 이의 위반이 발견되면 이를 시정하도록 하는 기능을 담당할 수 있는 부서를 운영하거나 ‘명예근로감독관 제도’ 등을 운영하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이와 함께 조례상 심의위원회를 운영토록하고, 심의위원회에 민간 전문가 및 지역의 다양한 이해당사자들을 참여시켜야 할 것이다(황선자, 2012). 다섯 번째 공공계약 관련 실태조사가 필요하다. 계약업체를 대상으로 임금 및 노동조건에 대한 실태파악이 이루어져야 한다. 지자체는 우선 계약업체의 일자리관련 정보, 즉 노동자 규모와 임금 및 노동시간, 복리후생, 기타 노동조건에 대한 정보를 체계적으로 수집하고, 이 정보와 계약자에 대한 다양한 정보들을 묶어 데이터베이스를 만들 필요가 있다. 이 데이터베이스는 우선 계약담당자가 입찰을 평가할 때 사용할 수 있도록 해야 하고 계약 및 계약 사업체에

대한 다양한 정보가 주민이 쉽게 알 수 있도록 공개되어야 하는데, 이는 낭비적이고 악용되는 계약을 밝히는데 효과적인 영향력을 발휘할 수 있을 것이다. 계약관련 정보의 수집 및 공개를 통한 투명성의 강화는 임금 및 노동조건의 개선뿐 아니라 공공기금 사용의 효율성에 기여할 것이다(황선자, 2012).

제3절. 생활임금 도입 사례

본 절에서는 이미 알려진 바대로 생활임금제도를 도입하고 있는 해외사례와 우리나라에서의 제도도입 시도를 간략히 살펴보고자 한다.

1. 해외 사례

1) 미국

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 노동조직들은 이에 대한 해결책을 마련하고자 하였다. 노동조직과 공동체 집단들은 자신들이 공격받고 있다는 사실을 깨닫게 되었고, 동맹을 통해 자신들을 단결시키고, 성공적인 개혁의 기회를 제공할 수 있는 지역캠페인을 위해서 여러 수단들을 강구하게 되었

다.

생활임금 캠페인은 이러한 이슈들에 대한 하나의 해결책이었다. 생활임금 캠페인은 주로 지역캠페인으로 형성되었기 때문에 지역의 노조들, 공동체, 종교집단들에 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 생활임금 캠페인은 계약에 있어서 공적 서비스를 생활임금 요구조건과 결부시키는 도시와 군의 조례를 통과시키는 것에서 시작되었고, 이는 이후에 도시로부터 경제발전 보조금을 받는 기업들과 도시 소유의 자산, 도시 혹은 군의 직접적인 피고용인에 대한 사용권을 얻는 기업들로 확대되었다.

이에 따라 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 생활임금 캠페인이 사회운동과 다름없다고 주장했다. 이는 생활임금 캠페인이 톨리(Tilly, 2004b)가 주장한 사회운동의 세 가지 요소를 모두 담고 있다는 점에서 확인할 수 있다. 첫째, 생활임금 캠페인은 주로 시와 군의 의원과 같은 관계자들에게 공적인 요구를 지속적으로 전개하였다. 둘째, 생활임금 캠페인은 로비, 집회, 행진, 청원, 직접행동, 새로운 연합의 형성과 같은 여러 전술들을 채택하였다. 셋째, 생활임금 캠페인의 참여자들은 자신들의 운동이슈를 가치 있는 것으로, 그리고 생활임금 캠페인을 수많은 헌신적인 사람들을 대표하는 단일한 요구로서 표현하였다. 생활임금 캠페인은 기존의 여러 조직들과 네트워크를 활용했을 뿐만 아니라 새로운 활동가들의 지지를 얻었다.

생활임금 활동가들은 자신들의 업무를 상호간 조정하고, 서로 배우며 여러 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, 생활임금 캠페인은 생활임금조례의 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 생활임금 캠페인들은 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 생활임금 캠페인에서 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 최저임금

을 정하였고, 플로리다의 최저임금법은 임금률을 인플레이션에 연동시켰다.

생활임금 캠페인은 전일제 노동자 4인 가족을 기준으로 한 빈곤선에 의해 결정되는 생활임금을 생취하기 위한 운동이었다. 활동가들은 많은 노동자들이 전일제로 근무하지도 않고, 빈곤선 그 자체가 너무 낮았기 때문에 생활임금이 빈곤을 해결하지는 못 한다는 것을 알고 있었다. 그렇지만 생활임금은 적어도 최저임금보다는 개선되었다. 예를 들면, 2004년에 연방 최저임금은 시간당 5.15달러였지만, 4인 가족을 기준으로 한 빈곤선에 의해 결정된 생활임금은 9.28달러였다. 운동이 약간의 성공을 거둔 이후에는 더욱 더 많은 임금(예를 들면, 빈곤선의 110% 또는 120%)을 확보하기 위해 캠페인을 전개하였는데 2004년에 생활임금캠페인을 통해 생취한 평균적인 생활임금 수준은 빈곤선의 117%에 해당하는 10.89달러였다.

생활임금 캠페인이 전개된 후 약 10년이 지났을 때 120개 이상의 생활임금조례가 제정되었으며, 그 중 일부는 와해되거나 폐기되기도 했지만 대부분은 여전히 유효했다. 생활임금조례는 대도시와 중소도시, 민주당이 집권한 시와 공화당이 집권한 시, 샌프란시스코(San Francisco)와 매디슨(Madison)과 같이 전통적으로 진보적인 도시, 그리고 링컨(Lincoln)과 신시내티(Cincinnati)와 같은 보수적이고 주류적인 도시를 가릴 것 없이 미국 전역에 확산되었다. 대체적으로 미국의 생활임금 캠페인은 도시 수준에 초점을 두었다. 첫째, 캠페인에 참여한 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. 생활임금 캠페인이 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 생활임금 캠페인의 초점을 지역에 두는 것이 지역에서 운동집단들이 만들고자 했던 종류의 연합을 형성하는데 도움이 되었던 것이다.

2) 영국: 런던생활임금

영국의 생활임금 수준을 결정하는 데에는 두 가지 주요한 접근법이 고려되고 있다. 첫 번째 접근법은 영국 식품영양성(Department of Nutrition and Dietetics: DND)의 가계비 부서(the Family Budget Unit)에 의해 발전된 것인데, 전형적인 가족 혹은 모델 가족을 선발을 위한 수용 가능하지만 낮은 생계비(Low Cost but Acceptable: LCA) 비용을 추정하고, 이러한 LCA 비용을 충족시키기 위해 요구되는 임금을 계산하는 것이다. 이것은 기초생계비 접근

법이라고 불린다. 두 번째 접근법은 소득분배에 기초하기 때문에 소득분배 접근법이라 불린다.

런던의 생활임금은 두 단계로 계산되는데, 첫 번째 단계는 '빈곤선 임금(poverty threshold wage)'이 계산된다. 첫 번째 기초생계비 접근에 따르면 런던의 빈곤선 임금은 2007년 현재 시간당 6.15파운드였다. 두 번째 소득분배 접근법에 의해 규정되는 빈곤 수준의 임금은 중위 소득의 60%로 정해지는데, 이에 따르면 런던의 빈곤선 임금은 2007년 현재 시간당 6.35파운드였다. 대개 생활임금에서 사용되는 빈곤선 임금 수준은 두 수치의 평균값으로 사용되었다. 2007년 현재 런던의 두 수치의 평균적인 빈곤선 임금은 시간당 6.25파운드였다. 그러나 6.25파운드라는 수치는 빈곤선 임금인데, 생활임금은 생활임금의 적용을 받는 사람이 빈곤임금 수준으로 떨어지지 않는 것을 보장하는 안정적인 추가 수당을 보장해야 했다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 두 번째 단계로 15%의 추가 수당이 빈곤수준 임금에 추가된다. 이러한 기준으로 산출한 런던의 최저임금은 2007년 현재 7.20파운드였다. 만약 자산조사에 의한 복지급여가 고려되지 않았다면(즉, 세금 공제, 주택 수당, 또는 의회 세제 혜택을 포함하지 않았다면), 이에 상응하는 생활임금은 대략 시간당 9.15 파운드가 되었을 것이었다. 그러나 런던의 생활임금은 수당과 세금 공제가 고려되고 있다. 왜냐하면 세금과 수당체계의 목적이 고용 보장을 방해하지 않으면서 적어도 사회의 부유층에게서 소득을 재분배하는 것이기 때문이었다. 따라서 런던의 생활임금은 2007년 현재 시간당 7.20파운드로 결정되었고, 이러한 생활임금은 2007/08년 회계연도의 시작 시점인 2007년 4월부터 런던광역시(Greater London Authority: GLA)에서 맺어지는 계약들에 적용되었다.

2005년 연간인구조사(the Annual Population Survey: APS) 자료에 따르면, 런던에서 전일제 노동자들 중 약 86%가 생활임금(7.20파운드) 수준 이상의 임금을 받고 있었고, 전일제 노동자들의 약 5%가 생활임금 수준보다는 낮지만 빈곤선보다는 높은 수준의 임금을 받고 있었으며, 전일제 노동자들 중 나머지 9%는 빈곤수준 임금 이하로 임금을 받고 있었다. 또한, 파트타임 노동자들의 약 54%는 생활임금 이상의 임금을 받고 있었고, 파트타임노동자들의 11%는 생활임금 수준보다는 낮지만 빈곤수준 임금보다는 높은 임금을 받고 있었으며, 파트타임 노동자들의 35%는 빈곤선 임금보다 낮은 임금을 받고 있었다. 런던에서 노동자 7명 중에 약 1명은 빈곤 수준 임금보다 더 낮은 임금을 받고 있었으며, 4명 중에 거의 1명은 생활임금보다 낮은 수준의 임금을 받고 있었다. 런던의 빈곤수준 임금이 영국의 법정국가최저임금(the National Minimum Wage: NMW, 시간당 5.35 파운드)보다 상당히 높았던 것은 주로 런던의 비싼 주거비용에 따른 것이었다.

영국의 생활임금 캠페인은 2001년 4월에 동부 런던에서 동부런던지역공동체조직(the East London Community Organization: TELCO, 40여개 지역조직[교회, 학교, 노조, 지역센터 등]의 연합체)이 생활임금 캠페인을 주도하면서 시작되었다. TELCO는 2001년 생활임금 캠페인

을 전개하면서 UNISON(공공부문 노조), TGWU(Transport and General Workers Union, 교통운수·일반노조)와 협력적 관계를 유지하고 노조로부터 성공적으로 자원을 지원받았다. 이 생활임금 캠페인은 공공부문 저임금 노동자의 생활임금의 쟁취가 목표였고, 미국의 사례와 유사했다. 영국의 생활임금 캠페인에서도 지역공동체와 노조의 연합 형성이 중요했다. 나중에는 저임금 노동자를 위한 캠페인과 신노동당 정부에 의해 다시 도입된 법정국가최저임금 제도 개선 투쟁으로 확대·병행되었다.

영국의 생활임금 캠페인은 최근에 상당한 성공을 거두었고 저임금 노동자들의 임금 구조를 형성하는 힘을 이해하는데 새로운 통찰력을 제공해 주고 있다. 영국에서 생활임금 캠페인은 빈곤임금을 받는 노동의 문제를 강조하는데 상당한 중요성을 띠고 있으며, 고용 조직들이 직접적인 방식으로 또는 공급업자들과의 계약에 조항들을 삽입함으로써 임금 수준을 개선하도록 압력을 가했고, 상당한 성공을 거두기도 했다. 생활임금 캠페인이 미국만큼 중요성을 띠는 것은 아니지만 저임금에 맞서 싸우는 전략으로서 중요한 역할을 수행하였다. 특히 광범위한 노조의 행동을 불러일으키는 촉매제로서의 역할과 국가최저임금제를 개선(공공조달 계약에 공정임금 조항을 삽입 등)하는 활동에서 다른 조치들과 연계해주는 역할을 했다.

3) 호주

호주에서 생활임금이라는 개념은 호주의 전국적 임금결정체계(중앙집중화된 임금 fixing 제도)의 통합적 요소이다. 호주에서 사회운동 모델에 의존하는 대중적인 생활임금 캠페인은 제한적이었다. 하지만 생활임금이라는 개념이 임금운동에 미친 영향은 상당했다. 국가나 주 단위의 노동법원은 기업수준의 교섭을 통해 임금인상을 받지 못한 모든 사람들에 대한 임금을 결정하는데 있어 주로 호주노총(ACTU)이 제기한 주장의 많은 부분을 수용했다. 그 결과 노동력의 약 20%가 연간생활임금 증가분을 받을 자격이 있게 되었다.

호주에서 생활임금 캠페인은 1996년 호주노총에서 시작되었고, 호주노총은 생활임금에 대한 주장을 3단계의 생활임금 주장으로 정식화하였다. 이 3단계 주장은 임금결정의 분권화의 재분배적 효과(불평등의 증가)와 노동의 조직화(전일제 노동자들과 임시노동자들의 노동시간의 증가)에 대한 변화들로부터 야기된 문제들을 다루었기 때문에 중요하다. 호주노총의 3단계 생활임금 주장에서, 각 단계는 가장 낮은 임금을 받는 노동자들에 대한 최저임금의 인상과 기업 수준의 교섭으로부터 임금인상에 대한 접근권이 배제된 노동자들에 대한 임금인상을 허용하고 있었다. 호주노총은 임금 결정의 분권화로부터 야기된 소득의 양극화 확대에 대응하기 위해 이러한 수단들을 의도적으로 마련했던 것이었다. 저임금 노동자들에 대한 임금 인상 이외에, 생활임금 주장의 각 단계는 또는 연방 계약 하에서 숙련 수준에 따른 임금들 사이의 상대성을 유지하는 조항을 포함하고 있었다. 그 결과 연방 계약 내에서 최저한의 임

금률의 증가는 고속런 일자리의 노동자들에 대한 분류 구조를 연쇄적으로 연동하여 임금이 인상되는(flow-on up) 구조로 만들 것이다. 이러한 요소는 호주노총이 상대적인 임금정의의 원칙을 발전시키고자 한 것이다. 2단계 주장은 입찰 계약 체계에서 효과적으로 보호받은 적이 없었고 그 수가 증가되고 있던 임시직과 파트타임 노동자들에 대한 보호 수단을 증진시키는 것을 목적으로 하고 있다. 3단계 주장은 표준적인 노동시간에 대한 고려를 하고 있다. 생활임금에 대한 3단계 정식화 주장의 주요 특징은 아래의 <표 7>과 같이 요약할 수 있다. 이러한 호주의 3단계 생활임금 주장은 만성적인 실업과 불완전 고용의 시대에 시간당 임금이 붕괴하는 것을 방어하는 역할을 수행하였다.

<표 7> 호주노총의 생활임금 주장의 주요 특징

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

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

4) 해외 사례들에 대한 평가와 시사점

과거 강력한 노동운동 덕택에 임금과 최저임금이 GDP와 생산성 증가에 따라 지속적으로 상승했던 미국은 경제정책 및 도시개발정책으로 인해 1970년대와 1980년대에 대체로 지속적으로 감소하거나 정체되었고, 경제적 불평등이 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 적대적이었는데, 권력자들이 만들어 낸 정책들은 정제된 임금과 불평등을 초래하였다(Krugman, 2006b).

현대 생활임금 캠페인은 태어난 지 얼마 되지 않은 어린 아이와 같으며, 부자에게 호의적

이고 가난한 자들에게 적대적인 이데올로기를 역전시키기에는 아직 역부족이다. 그러나 만약 생활임금 캠페인이 지속적으로 성장하고, 과거 20여년 동안 해왔던 만큼 확고히 생활임금 캠페인 그 자체를 전환시킬 수 있다면, 근로빈곤을 무시하는 권력의 이데올로기를 변화시킬 수 있는 힘을 가질 수 있을 것이다. 이러한 일이 현실화되든 그렇지 않은 간에, 저임금 노동자들과 경제정의에 관심을 기울이는 사람들이 생활임금 캠페인에 참여하는 자체만으로도 의미 있는 일임에는 틀림없을 것이다.

(1) 생활임금 캠페인의 성공 이유

생활임금 캠페인이 어느 정도 성공하고 성과를 얻은 이유는 다음과 같다. 첫째, 생활임금 캠페인을 매개로 다양한 집단들 사이의 광범한 연합을 형성할 수 있었다는 점이다. 미국에서는 산별노조의 지역조직과 AFL-CIO의 지역본부, 지역의 교회, 소수민단체, 학생단체 등 노동운동과 사회운동의 연대를 통해 생활임금 캠페인이 형성, 전개되었다. 노동계와 다른 운동단위가 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).

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 고용관계에 놓여 있는 상황에서 개별 사업장을 조직하는 것은 헛수고가 될지 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 도시차원의 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, 생활임금 캠페인은 다양한 운동이슈들을 제공하였다. 생활임금 캠페인 사례를 보면 지역 내에서 저임금, 빈곤 문제를 해결하려면 높은 임금하한을 설정함으로써 입찰업자간 저임금 경쟁을 막는 것에서 더 나아가 복리후생, 노조활동권, 고용안정 보장 등의 노동기본권 그리고 공공서비스 확충등과 같은 기본생활권 전반의 문제를 제기해야 한다는 당연한 사실을 다시 확인시켜 주었다. 이는 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.

생활임금 캠페인은 생활임금조례를 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 문제만이 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) 해외 생활임금 캠페인 사례들의 평가와 시사점

생활임금 캠페인으로부터 직접적 혹은 간접적으로 이익을 얻는 노동자의 수를 가늠하는 것은 쉽지 않다. 일부 도시에서 전통적인 생활임금조례는 단지 수십, 수백 명의 노동자들에게만 직접적으로 영향을 주었지만, 뉴욕과 샌프란시스코와 같은 도시에서 생활임금조례는 수만 명의 노동자에게 영향을 주었다. 다른 한편, 생활임금 캠페인으로부터 출현하게 된 주 전체의 최저임금 캠페인은 더욱 더 많은 노동자들에게 영향을 끼쳤다. 더욱이 많은 노동자들은 생활임금 캠페인으로부터 기인한 임금 인상의 파급효과(riffle effect)를 얻었다. 이미 생활임금을 벌거나 그보다 약간 상회하는 수준의 소득을 버는 노동자들의 경우 새로운 법의 통과로 인해 임금이 상승하였는데, 많은 경우에 이러한 간접적인 임금 인상이 직접적인 임금 인상보다 더 컸다(Luce, 2004).

생활임금조례의 통과가 자동적으로 해당 노동자들의 높은 임금을 보장하는 것은 아니라는 사실을 생활임금조례의 이행과 감시를 둘러싼 사례들이 잘 보여주고 있는데, 시 정부가 생활임금조례를 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구되었다. 이에 따라 생활임금 캠페인은 생활임금조례 제정에서 더 나아가 생활임금조례가 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 생활임금조례들은 시행되자마자 방해로 받았고, 심지어는 통과 이후에 곧바로 철회되기도 하였다. 생활임금 캠페인 사례들을 보면, 생활임금 지지자들이 이행과정에 개입했던 사례와 생활임금 캠페인 그 자체가 매우 논쟁적이고 투쟁적인 곳에서 생활임금조례의

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(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, 생활임금의 시행을 현실화하는 계획을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 생활임금 캠페인을 통해 임금에 대한 사회적 관점을 변화시킬 수 있었는데, 생활임금을 결정하는 것은 임금이 노동자와 그 가족을 부양하는 비용까지 포함할 필요가 있음을 설명하는 과정이며, 임금을 대가로 보는 것로부터 임금은 또한 생계비라는 것을 이해시키는 행위였다. 생활임금은 노동자와 그 가족을 대상으로 하고 있어 여러 국제기구에서 규정하고 있는 노동자와 그 가족들의 양질의 생활을 보장하는 보수라는 개념에 충실하며, 노동계의 표준생계비 개념과 유사하다 할 것이다.

이상에서 다루었던 생활임금 개념과 생활임금 캠페인이 기존에 존재하지도 않았던 저임금 노동자들의 권리와 생계 표준을 위한 사회운동을 자동적으로 만들어내고 빈곤을 완화시키는 요술지팡이는 아닐 것이다. 그러나 외국의 생활임금 캠페인의 사례에서 알 수 있듯이, 생활임금 캠페인은 경제적·사회적 정의를 실현시키는데 한 발자국 더 나아가는 것이고, 또한 생활임금 이슈는 지역공동체의 운명을 바꾸는 중요한 열쇠가 될 수도 있을 것이다.

중앙과 지방 사이의 격차 심화, 경제의 양극화와 상대적 빈곤의 증가, 빈곤의 여성화, 저임금 노동자와 비정규 노동자의 증가 등 여러 가지 어려움에 봉착해 있는 한국에서 외국의 생활임금 캠페인은 참고할 만한 사례라 할 수 있다. 비록 외국의 생활임금 사례들이 모두 성공적인 것은 아니지만, 생활임금 캠페인은 빈곤을 완화하고, 경제민주주의를 실천하며, 사회통합적인 노사관계를 정착시키는데 어느 정도 성공적이었다는 것을 보여주었다.

2. 국내 사례

1) 2007~2008년 생활임금운동 기획단의 생활임금 캠페인

우리나라의 경우 그동안 노동 및 시민사회단체에서 최저임금 투쟁의 일환으로 최저임금의 현실화를 통해 인간다운 삶을 위한 생활임금 보장을 요구해왔다. 빈곤사회연대의 제안으로 빈곤사회연대, 민주노총 서울본부, 사회진보연대, 전국불안정노동철폐연대, 전국학생행진, 한

국비정규노동센터 등으로 구성된 생활임금운동기획단이 출범하여 2007~2008년 동안 활동하였다. 빈곤과 불안정노동을 철폐하기 위한 사회운동단체, 노동조합, 지역운동단체 등이 함께 하는 구조로 구성된 생활임금 쟁취기획단은 저임금 상황의 원인과 문제점을 폭로하는 선전 활동, 집회 등을 전개하였다. 그리고 지역 산별노조, 업종별 지역노조, 일반노조 등의 지역기반의 조직화와 지역의 사회운동이 함께 참여하는 조직화 사업(실태조사, 집중 조직화 선전전, 교육사업 등)을 모색하였다. 이 과정에서 조직적 성과는 지역 일반노조 등 지역 차원의 비정규 연대운동의 강화와 지역적 실천운동의 강화를 시도하였다.

생활임금운동 기획단은 최저임금현실화 투쟁의 한계를 어떻게 넘어서는 것인가에 대한 고민에서 시작되었다. 그동안의 최저임금 투쟁에 대한 평가 속에서 시기사업의 한계를 뛰어넘어 어떻게 일상적 조직화로 나아갈 것인가, 최저임금위원회 교섭을 넘어 어떻게 저임금철폐 투쟁으로 나아갈 것인가, 저임금 비정규직 노동자들을 어떻게 저임금 철폐투쟁으로 조직할 것이며, 또 최저임금 현실화 투쟁에 대한 운동 전체의 인식은 어떻게 확대해 갈 것인가에 대한 것 등 최저임금투쟁의 한계를 뛰어넘기 위한 고민들 속에서 전개되었다. 노동을 통해 얻는 임금으로는 도저히 살 수 없고 계속해서 빈곤해 질 수밖에 없는 이들이 늘어나고 있는 현실에서 사회적 임금 투쟁을 어떻게 전개할 것인가에 대한 논의가 필요했다. 또 그렇다면 적절한 수준의 임금이란 어느 정도 인가를 논하기 위해서는 인간다운 생활이 무엇인가의 기준이 필요하며, 따라서 빈곤선을 새롭게 정의하고 최저생계비를 현실적 수준으로 끌어 올리는 활동이 필요했다. 그리고 이러한 활동들을 전개하기 위해 저임금과 빈곤을 매개로 이슈를 제기하고 실천하고 활동할 단위가 필요했다. 생활임금운동기획단은 “생활임금의 기준과 빈곤선을 새롭게 제기하기 위한 활동을 전개하며, 그 과정은 저임금 노동자들의 노동권과 생활권을 쟁취하기 위한 투쟁의 과정을 통해 진행됨을 확인하고, 또한 이 활동의 기본적 토대로서 지역을 기반으로 한 사회운동의 연대”를 형성하기 위해 출발하였다.

2006년 9월부터 시작된 초기 논의 과정에서 제기된 쟁점은 다음과 같다. 첫째, “지역별 생활임금 조례제정 방식의 운동이 가능한가”에 대한 문제였다. 이에 관해서는 지역적 생활비 격차를 고려한 임금투쟁이라는 것이 실질적으로 지역차원의 운동을 형성하기 보다는 턱없이 낮은 최저임금이 오히려 하향압박을 받을 수 있다는 측면에서 위험성이 존재했을 뿐이기 때문에 활동의 방향에서 배제되었다. 또한 지역내 사회운동적 이슈와의 결합을 모색한다는 문제의식은 중요하지만, 그 방식을 ‘조례제정’으로 둘 수 없다는 것이었다. ‘지역단위의 운동’이라는 의미는 운동의 공간이자 거점에 대한 판단을 중심으로 보아야 할 것이고, 오히려 공공기관—지자체—를 중심으로 한 계약준수제 등이 운동의 방식으로 더 의미있게 고찰되었다.

둘째, “생활임금운동 및 생활임금의 개념” 문제이다. 몇 차례 논의 끝에 생활임금운동은 “지역차원에서 노동운동, 사회운동이 결합하여 저임금 철폐를 위해 펼치는 실천 활동”으로 정의하였고, 생활임금은 “인간다운 생활이 가능한 수준의 임금”이라는 포괄적 개념으로 정의

하였다. 빈곤사회연대의 최초 제안서에서 “노동자들이 가족을 부양할 수 있는 능력과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 임금”, “정치적/사회적 활동에 참여할 수 있는 여가와 수단을 가질 수 있는 수준의 임금” 등의 개념이 제기되었으나, ‘인간다운 생활’이라는 것이 도대체 무엇이나에 대한 기준부터 하나하나 밝혀 가야 하는 과정이었기에 추상적인 구호의 수준에서 정리되었다.

셋째, “기획단의 역할” 문제이다. 이것은 어디까지를 자기 활동 범위로 할 것인가의 문제였는데, 단체, 학생, 노조들의 연대기구인 기획단이 직접적인 조직화를 목표로 하기는 어렵다는 판단 하에 노동조합의 활동들과 연계해서 가야한다는 판단을 내렸다. 민주노총 서울본부에서 당시 기획하였던 전략조직화 사업 등과 연계하여 지역차원에서 저임금과 빈곤을 매개로 한 조직화의 매뉴얼을 실천적으로 구성해보자는 것을 장기적 목표로 세웠다. 우선은 최저임금-최저생계비 현실화 투쟁의 성과를 이어받고 한계를 극복하며, 생활임금 쟁취의 문제의식에 기반하여 그 투쟁을 확장하는 것이 필요했다. 현실적으로 존재하는 저임금 투쟁의 구심이 그래도 최저임금 투쟁이었고, 여기서 구체적 활동은 시작되어야 했다. 그 밖에 임금 문제 외에 주택, 의료 등 다양한 생활의 측면에서 빈곤의 문제를 어떻게 제기할 것인가에 대하여도 논의되었는데, 이는 이후 노동권-생활권 쟁취투쟁을 어떻게 구체화 해갈 것인가에 대한 과제로 남겨졌다. 또한 광범위하게 활동을 시작하는 것 보다는 노사관계에서 노동자 생활임금을 쟁취하고 지켜내는 것에 우선 집중하자는 견해로 모아졌다. 또한 노동자 임금과 생계의 연관성을 계속해서 은폐시키는 직무급제, 성과급제 논리에 대응할 필요가 있었으며, 저임금을 사회복지로 대체하는 방식에 대한 경계도 존재했다.

생활임금운동 기획단은 최저임금 현실화 투쟁에서 생계비와 연동된 (기본적 생계를 보장하는) 최저임금 결정 기준 마련이 필요함을 주장했다. 그러나 현재의 최저생계비는 비현실적으로 낮게 책정되어 있고, 이는 오히려 낮은 최저임금을 정당화시키는 역할을 하고 있다. 2008년에는 적정생계비/임금 실태조사를 실시하였다. 조사 결과, 기본적 생활이 가능한 임금으로는 월 295만원, 가족의 최소한의 생계비로 303만원을 요구하는 것으로 나타났다.

2) 한국노총의 생활임금 캠페인

한국노총은 2011년 서울시장 보궐선거에서 박원순시장후보에게 생활임금조례 제정을 제안한 바 있으며 현재도 서울시에서는 긍정적으로 검토하고 있다. 서울시에서 조례제정을 추진하기 위해서는 생활임금 필요성에 대한 당사자 및 시민사회의 흐름을 형성하는 것이 선행되어야 한다. 한국노총은 2012년 총선과정에서 민주통합당과 약속했던 노동복지 공약사항을 단계적으로 추진하는 과정에서 그 첫 번째 실행과제로 “생활임금”을 제기하였다. 생활임금조례 제정 운동의 첫 번째 단계로 민주통합당과 공동으로 민주통합당지방자치단체장이 있는 지역

을 대상으로 생활임금조례 제정을 추진하고자 했다. 이를 위해 지난 4월 총선 이후 민주통합당, 한국노총 및 시민사회가 공동행동에 나설 것을 제안하였고 생활임금조례 제정을 위한 연대체 구성을 위해 노력하고 있다. 한국노총 부천지역 지부는 생활임금조례 제정을 위해 안을 제안하였고, 현재 부천지역노사민정협의회 본회의에서 생활임금과 관련된 주요 의제들에 대해 검토하고 있다.

3) 참여연대 생활임금 캠페인

참여연대는 2012년 핵심과제로 생활임금을 선정하여 전문가들과 내부검토를 하였다. 참여연대는 현재 생활임금 캠페인을 진행하고 있고, 적정한 생활임금 수준 및 기준을 모색하고 있으며, 서울시 성북구와 노원구를 대상으로 생활임금조례 제정을 위한 준비 작업을 하고 있다.

4) 부천시 생활임금조례 제정

부천시는 지난해 4월 부천시 생활임금조례제정추진위원회를 구성하고 세 차례에 걸쳐 공공부문 노동자 임금 실태조사를 실시했다. 부천시 소속이거나 계약관계에 있는 공공부문 노동자 가운데 시급 6천원 이하 1천267명을 대상으로 실태조사를 벌인 결과 절반 이상(58.2%)이 최저임금 수준이거나 미만인 것으로 나타났다. 부천시 생활임금추진위는 노동계의 최저생계비 산출공식을 기반으로 올해 생활임금을 5천180원으로 정했다. 부천시가 지난해 지출한 인건비 총액에서 한 달 6천만원을 증액하면 부천시 소속이거나 위탁·용역계약을 맺은 노동자 680명에게 생활임금(시급 5천180원)을 지급할 수 있다는 계산이 나왔다. 생활임금 보장에 필요한 예산규모는 연간 4억3천만원가량이다. 부천시는 이러한 생활임금 기준과 예산범위를 확정하고 조례안을 마련했다(매일노동뉴스, 2013.6.18).

제4절. 생활임금제 도입 방안

여러 사례를 통해 확인해 본 결과 생활임금제도를 도입하기 적절한 시기는 최저임금이 실질적 역할을 하지 못하는 상황과 지속적인 저성장 기조 하에서 오히려 필요하다는 점을 시사하고 있다. 아울러 제도도입에 있어 중요한 점은 여러 방안을 시기적·단계적으로 달리 적용하는 것 보다는 하나의 타당성 있는 방안을 꾸준히 시행하는 것과 함께 그것의 적용범위를 확대시켜 나가는 것이 현실적으로 중요하다는 것이다. 우리나라의 경우 현실적인 문제점은 단순히 생활임금 도입 자체보다는 최저임금과의 관련성과 보장수준을 어느 정도로 할 것이며, 생계비의 어느 정도를 보장할 것인가의 문제가 핵심적이라 판단된다. 이러한 측면에서 볼 때, 생활임금제의 여러 가지 긍정적 효과를 유도하기 위해 현재 노원구와 성북구에서 시행중인 생활임금제 체계와 앞에서 제시한 생활임금 방안을 전반적으로 고려하여, 현실적인 실현가능성을 살펴보는 것이 중요한 문제라 할 수 있다.

아래의 <표 8>은 앞에서 제시한 3가지 생활임금제 방안과 현재 시행중인 안에 대한 기준을 바탕으로 4가지 생활임금제 방안의 기본체계를 제시한 것이며, 이하에서는 이상의 네 가지 안을 바탕으로 향후 생활임금 도입시 생활임금액과 예상되는 소요예산 등을 살펴보도록 하겠다.

첫 번째 안은 최저생계비 방식으로 서울시 평균가구원수인 2.7인가구 기준의 최저생계비에 소비자물가 상승률을 가산하여 지급하는 방식이다. 2014년을 예로 들면, 2014년 2.7인가구 최저 생계비인 1,238,608원에 서울시의 추가적인 최저생계비 하한선과 상한선인 116%와 123%를 반영하여 각각 1,436,785원이나 1,523,488원을 지급하는 방식이다.

두 번째 안은 실태생계비 방식으로 소득 1분위의 실태생계비에 서울시 생활물가 상승률 1.2%를 가산한 뒤, 서울시 최저생계비의 상하한선인 116%와 123%를 적용하는 방식이다. 예를 들면, 2013년 1/4분기 실태생계비인 1,534,000원에 서울시 생활물가 상승률 1.2%에 해당되는 18,408원을 가산하여 총 1,552,408원을 기준임금으로 하여, 여기에 서울시 최저생계비의 하한선인 116%와 상한선인 123%를 적용하여 지급하는 방식이다.

세 번째 안은 현재 시행하고 있는 방식으로 5인 이상 사업장의 상용근로자 평균임금의 50%에 서울의 생활물가를 8%(하한선 16%의 1/2)를 합해 58%를 지급하는 방식인데, 여기서 생활물가 반영률을 9%, 10% ... 식으로 인상하여 지급하는 방식이다. 2014년을 예로 들면, 현행 방식은 기준년도(2012년)에 해당하는 5인 이상 사업장의 상용근로자 평균임금인 2,469,814원의 50%인 1,234,907원에 서울지역의 생활물가 초과분인 16%의 절반(8%) 금액인 197,585원을 가산하여 58%에 해당하는 총 1,432,492원을 매월 지급하는 방식이다. 그리고 1,237,907원에 생활물가를 10% 반영하면 1,481,888원이 되고, 16%를 반영하면 1,630,077원이 되는 것이

다.

네 번째 안은 볼티모어 방식으로 최저임금을 기준으로 50%를 가산한 금액을 지급하는 방식이다. 2014년을 예로 들면, 시간당 최저임금 5,210원에 대한 월액인 1,088,890원에 그 절반 금액인 544,445원을 가산하여 총 1,633,335원을 지급하는 방식이다.

<표 8> 생활임금안의 기준과 예시

방안	기준	내용 예시 (2014년 생활임금액 예시)
1안	- 최저생계비 방식 : 2.7인가구 최저생계비 + 서울최저생계비 116~123% * 2.7인가구 최저생계비 = 2인가구 생계비 + [(3인 가구 생계비 - 2인 가구 생계비) × 70%]	2.7인가구 최저생계비 = 1,027,417원 + [(1,329,118 - 1,027,417) × 70%] = 1,238,608원 - 2.7인가구 최저생계비 하한선 116% 적용 = 1,238,608 × 116% = 1,436,785원 - 2.7인가구 최저생계비 상한선 123% 적용 = 1,238,608 × 123% = 1,523,488원(참고)
2안	- 실태생계비 방식 : 1분위 실태생계비 + 서울시 생활물가 상승률 1.2% + 서울최저생계비 116~123%	2013년 1/4분기 1분위 실태생계비 1,534,000원 + 18,408원 = 1,552,408원 - 서울 최저생계비의 하한선 116% 적용 = 1,552,408 × 116% = 1,800,793원 - 최저생계비의 상한선 123% 적용 = 1,552,408 × 123% = 1,909,462원(참고)
3안 (현행안 + 응용)	- 평균임금(58%) 적용 방식 : 5인 이상 사업장, 상용근로자 평균임금의 58% 적용 - 응용방식: 서울 초과물가분 차등 적용(10~16% 등)	- 1,234,907원(2012년 상용근로자 평균임금 2,469,814원의 50%) + 197,585원(8%; 서울초과물가분 16%의 1/2) = 1,432,492원 - 1,234,907 + 246,981(10%) = 1,481,888원 - 1,234,907 + 395,170(16%) = 1,630,077원
4안	- 볼티모어 방식 : 최저임금의 150%	2014년 최저임금 월액 1,088,890원 + 544,445원(최저임금 50%) = 1,633,335원

1. 생활임금안(1): 최저생계비 방식

아래의 <표 9>는 최저생계비 방식의 기초가 되는 최저생계비의 추이를 정리한 것이다. 서울시의 평균가구원수인 2.7인가구를 기준으로 볼 때, 2000년에는 677,637원이던 것이 2014년에는 1,238,608원으로 증가하였음을 알 수 있으며, 2000년 이후 2014년까지 15년간의 평균 증가는 4.01%임을 알 수 있다.

<표 9> 최저생계비 추이

단위: 원, %

구분	1인가구	2인가구	2.7인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	상승율
2000년	324,011	536,614	677,637	738,076	928,398	1,055,588	1,191,134	3.0
2001년	333,731	552,712	697,966	760,218	956,250	1,087,256	1,226,868	3.0
2002년	345,412	572,058	722,396	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809	3.5
2003년	355,774	589,219	744,067	810,431	1,019,411	1,159,070	1,307,904	3.0
2004년	368,226	609,842	770,111	838,797	1,055,090	1,159,070	1,353,680	3.5
2005년	401,466	668,504	836,102	907,929	1,136,332	1,199,637	1,477,800	7.15
2006년	418,309	700,489	867,667	939,314	1,170,422	1,302,918	1,542,382	3.0
2007년	435,921	734,412	901,330	972,866	1,205,535	1,353,242	1,609,630	3.0
2008년	463,047	784,319	953,918	1,026,603	1,265,848	1,405,412	1,712,186	5.0
2009년	490,845	835,763	1,007,559	1,081,186	1,326,609	1,487,878	1,817,454	4.8
2010년	504,344	858,747	1,035,267	1,110,919	1,363,091	1,572,031	1,867,435	2.75
2011년	532,583	906,830	1,093,234	1,173,121	1,439,413	1,615,263	1,971,995	5.6
2012년	553,354	942,197	1,135,870	1,218,873	1,495,550	1,705,704	2,048,904	3.9
2013년	572,168	974,231	1,174,490	1,260,315	1,546,399	1,772,227	2,118,566	3.4
2014년	603,403	1,027,417	1,238,608	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223	5.5

자료: 보건복지부, 최저생계비계측조사연구, 각 년도.

* 평균상승율(2000~2014년): 4.01%

1안을 바탕으로 향후 적용할 생활임금액을 예상하기 위하여, 위에서 도출한 최저생계비의 평균상승율을 고려하여 적용할 수 있다고 판단된다. 아래의 <표 10>은 위에서 산출한 매년 도 최저생계비의 평균상승율 4.01%를 반영하였고, 여기에 1-1안은 최저생계비 하한선인 116%를 반영하여 산출한 것이고, 1-2안은 참고로 최저생계비 상한선인 123%를 반영하여 산출한 것이다. 생활임금액 수준을 보면, 1-1안은 2014년 1,653,651원을 시작으로 1,494천원, 1,554천원, 1,616천원, 1,681천원, 1,748천원, 1,819천원을 나타냈으며, 1-2안은 2014년 1,523,487원을 시작으로 1,584천원, 1,648천원, 1,714천원, 1,782천원, 1,854천원, 1,928천원을 나타내고 있음을 알 수 있다.

<표 10> 연간 예상 생활임금액(27인가족 기준 최저생계비): 1안

단위: 원, %

구분	4.01% 인상률(2003년 이후 평균) 기준		
	예상 최저생계비 (2.7인가족 기준)	생활임금액	
		1-1. 최저생계비 하한선 (116%) 적용	1-2. 최저생계비 상한선 (123%) 적용
2014년	1,238,608	1,436,785	1,523,487
2015년	1,288,276	1,494,400	1,584,579
2016년	1,339,936	1,554,326	1,648,120
2017년	1,393,667	1,616,654	1,714,210
2018년	1,449,554	1,681,482	1,782,950
2019년	1,507,681	1,748,909	1,854,446
2020년	1,568,139	1,819,040	1,928,809

이상에서 산출한 생활임금액을 기준으로 현재 노원구와 성북구의 계약직과 민간위탁직 노동자, 기생활임금 적용자를 대상으로 향후임금 예상액과 생활임금액을 비교하여 각 년도에 생활임금 적용자수와 추가적인 예산소요액을 산출한 것이 아래의 <표 11>과 <표 12>다. <표 11>은 최저생계비 하한선 116%를 기준으로 산출한 것이고, <표 12>는 최저생계비 상한선 123%를 기준으로 산출한 것이다. 여기서 기존 직원의 매년 임금인상율은 공무원의 임금인상율 수준인 3%를 가정한 것이다.

<표 11> 연간 추가 소요 예산(최저생계비 하한선 116% 기준): 1-1안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,436,785	79,785	55+ 6	52,897,455	105+ 10	100,928,025
2015년	1,494,400	57,615	61+ 4	42,289,410	115	79,508,700
2016년	1,554,326	59,925	65+ 2	46,801,425	115+ 1	82,726,463
2017년	1,616,654	62,328	67+ 2	50,174,040	116	86,760,576
2018년	1,681,482	64,828	69+ 21	54,358,278	116	90,240,576
2019년	1,748,909	67,427	90+ 1	72,854,874	116	93,858,384
2020년	1,819,040	70,131	91+ 2	76,653,183	116+ 38	98,954,841

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 12> 연간 추가 소요 예산(최저생계비 상한선 123% 기준): 1-2안(참고)

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,523,487	166,487	55+ 37	112,961,430	105+ 48	213,769,308
2015년	1,584,579	61,092	92+ 6	67,628,844	153	112,164,912
2016년	1,648,120	63,542	98+ 3	74,820,705	153	116,663,112
2017년	1,714,210	66,090	101+ 3	80,200,215	153+ 11	121,704,735
2018년	1,782,950	68,740	104+ 3	85,890,630	164+ 2	135,349,060
2019년	1,854,446	71,496	107+ 6	92,015,352	166	142,420,032
2020년	1,928,809	74,363	113+ 2	100,910,591	166	148,131,096

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

2. 생활임금안(2): 실태생계비 방식

아래의 <표 13>은 실태생계비 방식의 기초가 되는 미혼 단신근로자를 기준으로 실태생계비 추이를 정리한 것이다. 2007년에 1,158,254원이던 것이 2013년 1/4분기에는 1,534,000원으로 증가하였음을 알 수 있으며, 2008년 이후 2013년까지 6년간의 평균상승률은 4.84%임을 알 수 있다.

<표 13> 실태생계비 추이(미혼 단신근로자, 전연령 기준)

단위: 원, %

구분	실태생계비	인상액	상승률
2007년	1,158,254	-	-
2008년	1,193,597	35,343	3.05
2009년	1,205,630	12,033	1.01
2010년	1,309,045	103,415	8.58
2011년	1,410,748	101,703	7.77
2012년	1,512,717	101,969	7.23
2013년 1/4분기	1,534,000	21,283	1.41
평균상승률	-	-	4.84

자료: 보건복지부

2안을 바탕으로 향후 적용할 생활임금액을 예상하기 위하여, 2014년의 생활임금액은 위에서 도출한 2013년 1/4분기의 실태생계비에 서울시 물가상승률을 가산하여 산출하고, 2015년부터는 위에서 도출한 실태생계비의 평균상승률인 4.84%를 적용하여 산출할 수 있다고 판단된다. 아래의 <표 14>는 이러한 방식으로 생활임금액을 산출한 것이다. 1안의 경우와 마찬가지로 2-1안은 최저생계비 하한선인 116%를 반영하여 산출한 것이고, 참고로 2-2안은 최저생계비 상한선인 123%를 반영하여 산출한 것이다. 생활임금액 수준을 보면, 2-1안은 2014년 1,800,793원을 시작으로 1,887천원, 1,979천원, 2,075천원, 2,175천원, 2,280천원, 2,391천원을 나타냈으며, 2-2안은 2014년 1,909,462원을 시작으로 2,001천원, 2,098천원, 2,200천원, 2,306천원, 2,418천원, 2,535천원을 나타내고 있음을 알 수 있다.

<표 14> 연간 예상 생활임금액(미혼 단신근로자, 전연령 기준)

단위: 원, %

구분	4.84% 인상률(2008년 이후 평균) 기준		
	기준 최저생계비	생활임금액	
		2-1. 최저생계비 하한선 (116%) 적용	2-2. 최저생계비 상한선 (123%) 적용
2014년	1,552,408	1,800,793	1,909,462
2015년	1,627,545	1,887,952	2,001,880
2016년	1,706,318	1,979,329	2,098,771
2017년	1,788,903	2,075,128	2,200,351
2018년	1,875,486	2,175,564	2,306,848
2019년	1,966,260	2,280,862	2,418,500
2020년	2,061,427	2,391,255	2,535,555

앞에서 제시한 예산소요액의 산출방식과 같은 방식으로 하여 위에서 도출한 생활임금액을 기초로 노원구와 성북구의 생활임금 적용자수와 추가적인 예산소요액을 산출한 것이 아래의 <표 15>와 <표 16>이다. <표 15>는 최저생계비 하한선 116%를 기준으로 산출한 것이고, <표 16>은 최저생계비 상한선 123%를 기준으로 산출한 것이다.

<표 15> 연간 추가 소요 예산(최저생계비 하한선 **116%** 기준): **2-1안**

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,800,793	443,793	55+ 80	310,655,100	105+ 70	574,711,935
2015년	1,887,952	87,158	135+ 5	141,413,855	175	183,031,800
2016년	1,979,329	91,377	140+ 3	153,650,426	175	191,891,700
2017년	2,075,128	95,800	143	164,392,800	175	201,180,000
2018년	2,175,564	100,436	143+ 4	172,549,048	175	210,915,600
2019년	2,280,862	105,297	147+ 1	185,796,557	175	221,123,700
2020년	2,391,255	110,394	148+ 5	196,335,729	175+ 1	231,882,597

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 16> 연간 추가 소요 예산(최저생계비 상한선 **123%** 기준): **2-2안(참고)**

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,909,462	552,462	55+ 90	389,485,710	105+ 70	715,438,290
2015년	2,001,880	92,418	145+ 3	160,945,947	175	194,077,800
2016년	2,098,771	96,891	148+ 1	172,126,862	175	203,471,100
2017년	2,200,351	101,581	149+ 4	181,829,990	175+ 1	213,370,891
2018년	2,306,848	106,497	153+ 4	195,741,486	176	224,921,664
2019년	2,418,500	111,651	157+ 1	210,406,310	176	235,806,912
2020년	2,535,555	117,055	158+ 2	222,053,335	176	247,220,160

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

3. 생활임금안(3): 현행 + 용융 방식

아래의 <표 17>은 현재 시행중인 방식의 기초가 되는 5인 이상 사업장의 상용근로자 월평균임금액의 추이를 정리한 것이다. 2002년 당시 1,408천원이던 것이 2012년에는 2,470천원의

로 증가되었음을 알 수 있으며, 현재 적용되고 있는 생활임금은 2011년도의 2,341천원을 기초로 하고 있는 것이다. 2003년 이후 10년간의 평균 상승율은 5.79%였으며, 2008년 이후 5년간의 평균상승율은 그것보다 둔화된 4.40%를 나타내고 있다.

<표 17> 5인 이상 사업장 상용근로자 월평균임금 추이

단위: 천원, %

구분		월평균임금	상승률
2002년		1,408	-
2003년		1,532	8.81
2004년		1,636	6.79
2005년		1,756	7.33
2006년		1,874	6.72
2007년		1,992	6.30
2008년		2,057	3.26
2009년		2,139	3.99
2010년		2,234	4.44
2011년		2,341	4.79
2012년		2,470	5.51
평균	10년('03~'12)	-	5.79
	5년('08~'12)	-	4.40

자료: 고용노동부.

3안을 바탕으로 향후 적용할 생활임금액을 예상하기 위하여, 위에서 도출한 5인 이상 사업장 상용근로자의 월평균임금의 평균상승율을 고려하여 적용할 수 있다고 판단된다. 아래의 <표 18>은 보다 현실적인 2008년 이후 5년간의 상승률 평균인 4.40%를 적용하여 생활임금액을 산출한 것이다. 생활임금액 수준을 보면, 기준임금액의 58%를 적용한 경우는, 2014년 1,432,492원을 시작으로 1,495,522원, 1,561,325원, 1,630,023원, 1,701,744원, 1,776,621원, 1,854,792원 을 나타내고, 60%를 적용한 경우는 1,481,888원, 1,547,091원, 1,615,164원, 1,686,231원, 1,760,425원, 1,837,884원, 1,918,750원을 나타냈으며, 끝으로 66%를 적용한 경우는 1,630,077원, 1,701,801원, 1,776,680원, 1,854,854원, 1,936,467원, 2,021,672원, 2,110,625원 을 나타내고 있음을 알 수 있다.

<표 18> 연간 예상 생활임금액

단위: 원, %

구분	4.40% 인상률(5년 평균) 기준			
	기준임금액	생활임금액		
		3-1. 58(50+ 8)% 적용	3-2. 60(50+ 10)% 적용	3-3. 66(50+ 16)% 적용
2013년	2,341,027	1,357,000	-	-
2014년	2,469,814	1,432,492	1,481,888	1,630,077
2015년	2,578,486	1,495,522	1,547,091	1,701,801
2016년	2,691,939	1,561,325	1,615,164	1,776,680
2017년	2,810,385	1,630,023	1,686,231	1,854,854
2018년	2,934,041	1,701,744	1,760,425	1,936,467
2019년	3,063,139	1,776,621	1,837,884	2,021,672
2020년	3,197,917	1,854,792	1,918,750	2,110,625

앞에서 제시한 예산소요액의 산출방식과 같은 방식으로 하여 위에서 도출한 생활임금액을 기초로 노원구와 성북구의 생활임금 적용자수와 추가적인 예산소요액을 산출한 것이 아래의 <표 19>와 <표 20>, <표 21>이다. 이 결과는 평균 증가율을 4.4%로 하여 산출한 것이다.

<표 19> 연간 추가 소요 예산(평균임금의 58% 적용): 3-1안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,432,492	75,492	55+ 6	50,051,196	105	95,119,920
2015년	1,495,522	63,030	61+ 4	46,264,020	105+ 10	79,732,950
2016년	1,561,325	65,803	65+ 25	52,148,878	115+ 1	90,841,042
2017년	1,630,023	68,698	90+ 5	74,365,585	116+ 37	96,898,529
2018년	1,701,744	71,721	95+ 11	82,156,406	153+ 11	132,074,222
2019년	1,776,621	74,877	106+ 10	95,617,929	164+ 2	147,432,813
2020년	1,854,792	78,171	116+ 6	109,048,545	166	155,716,632

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 20> 연간 추가 소요 예산(평균임금의 60% 적용): 3-2안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,481,888	124,888	55+ 38	84,798,952	105+ 48	160,356,192
2015년	1,547,091	65,203	93+ 18	73,353,375	153+ 13	120,136,528
2016년	1,615,164	68,072	111+ 12	91,080,336	166	135,599,424
2017년	1,686,231	71,067	123+ 12	105,321,294	166+ 9	141,885,266
2018년	1,760,425	74,194	135+ 4	120,342,668	175	155,807,400
2019년	1,837,884	77,459	139+ 8	129,511,448	175	162,663,900
2020년	1,918,750	80,867	147+ 7	142,932,423	175	169,820,700

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 21> 연간 추가 소요 예산(평균임금의 66% 적용): 3-3안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,630,077	273,077	55+ 68	189,515,438	105+ 61	352,405,869
2015년	1,701,801	71,723	123+ 11	106,257,625	166+ 9	143,194,970
2016년	1,776,680	74,879	134+ 8	120,704,948	175	157,245,900
2017년	1,854,854	78,174	142+ 6	133,443,018	175	164,165,400
2018년	1,936,467	81,614	148+ 9	145,313,727	175+ 1	171,430,207
2019년	2,021,672	85,205	157+ 5	160,739,233	176	179,952,960
2020년	2,110,625	88,954	162+ 2	173,015,530	176	187,870,848

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

4. 생활임금안(4): 볼티모어 방식

아래의 <표 22>는 볼티모어 방식의 기초가 되는 최저임금액의 추이를 정리한 것이다. 2000년 당시 시급 1,860원이던 것이 2014년에는 5,210원으로 증가되었음을 알 수 있으며, 이를 209시간인 월액으로 환산하면, 389,785원에서 1,088,890원이 된다. 증가율을 살펴보면, 2000년 이후 13년간의 평균 증가율은 8.85%였으며, 2008년 이후 6년간의 평균증가율은 그것보다 둔화된 6.30%를 나타내고 있음을 알 수 있다.

<표 22> 연도별 최저임금액 추이

단위: 원, %

구분	최저임금(시급)	일급(8시간)	월액(209시간)	증가율
2000. 9 ~ 2001. 8	1,865	14,920	389,785	16.6
2001. 9 ~ 2002. 8	2,100	16,800	438,900	12.6
2002. 9 ~ 2003. 8	2,275	18,200	475,475	8.3
2003. 9 ~ 2004. 8	2,510	20,080	524,590	10.3
2004. 9 ~ 2005. 8	2,840	22,720	593,560	13.1
2005. 9 ~ 2006. 12	3,100	24,800	647,900	9.2
2007. 1 ~ 2007. 12	3,480	27,840	727,320	12.3
2008. 1 ~ 2008. 12	3,770	30,160	787,930	8.3
2009. 1 ~ 2009. 12	4,000	32,000	836,000	6.1
2010. 1 ~ 2010. 12	4,110	32,880	858,990	2.75
2011. 1 ~ 2011. 12	4,320	34,560	902,880	5.1
2012. 1 ~ 2012. 12	4,580	36,640	957,220	6.0
2013. 1 ~ 2013. 12	4,860	38,880	1,015,740	6.1
2014. 1 ~ 2014. 12	5,210	41,680	1,088,890	7.2
평균 증가율 (2000년 이후/2008년 이후)	-	-	-	8.85/6.30

자료: 고용노동부, 최저임금위원회. 정리.

4안을 바탕으로 향후 적용할 생활임금액을 예상하기 위하여, 위에서 산출한 최저임금액의 평균증가율을 적용할 수도 있지만, 현실적으로 최저임금 산출에 기초가 되는 소비자물가 상승률과 실질 GDP 성장율을 고려하는 것이 보다 합리적이라 판단된다. 아래의 <표 23>은 2000년 이후 우리나라의 두 가지 지표 추이와 그것을 합산한 것이다. 위에서 산출한 것처럼 2000년 이후부터의 합계 평균은 7.39%, 2008년 이후의 그것은 6.18%임을 알 수 있다. 이는 위에서 도출한 최저임금의 평균증가율인 8.85%와 6.30%와도 근사한 수치임을 알 수 있다.

<표 23> 소비자물가 상승률 및 실질GDP 성장률 추이

단위: %

구분	소비자물가 상승률(1)	실질 GDP 성장률(2)	합계(1+ 2)
2000년	2.3	8.5	10.8
2001년	4.1	4.0	8.1
2002년	2.8	7.2	10.0
2003년	3.5	2.8	6.3
2004년	3.6	4.6	8.2
2005년	2.8	4.0	6.8
2006년	2.2	5.2	7.4
2007년	2.5	5.1	7.6
2008년	4.7	2.3	7.0
2009년	2.8	0.2	3.0
2010년	3.0	6.0	9.0
2011년	4.0	3.7	7.7
2012년	2.2	2.0	4.2
평균	2000년 이후	3.12	4.28
	2008년 이후	3.34	2.84
			7.39
			6.18

자료: 통계청, 소비자물가동향; 한국은행, 경제통계시스템. 정리.

아래의 <표 24>는 위에서 도출한 두 가지 평균 증가율을 적용하여 향후 예상되는 최저임금액과 1안의 방식(볼티모어 방식)으로 그것에 50%를 가산하여 생활임금액을 산출한 것이다. 생활임금액 수준을 보면, 2014년 1,633,335원을 시작으로 매년 상승폭이 꾸준히 증가하여 1-1안은 1,754천원, 1,883천원, 2,022천원, 2,172천원, 2,332천원, 2,505천원을 나타내고 있다. 1-2안은 이보다는 상승폭이 조금 낮은 1,734천원, 1,841천원, 1,955천원, 2,076천원, 2,204천원, 2,340천원을 나타내고 있다.

<표 24> 연간 예상 생활임금액: 4안

단위: 원, %

구분	7.39% 증가율(2000년 이후 평균) 기준			6.18% 증가율(2008년 이후 평균) 기준		
	예상 최저임금액	임금월액	생활임금액	예상 최저임금액	임금월액	생활임금액
2014년	5,210	1,088,890	1,633,335	5,210	1,088,890	1,633,335
2015년	5,595	1,169,359	1,754,038	5,532	1,156,183	1,734,275
2016년	6,008	1,255,775	1,883,662	5,874	1,227,636	1,841,453
2017년	6,453	1,348,576	2,022,865	6,237	1,303,503	1,955,255
2018년	6,929	1,448,236	2,172,354	6,622	1,384,060	2,076,090
2019년	7,441	1,555,261	2,332,891	7,032	1,469,595	2,204,392
2020년	7,991	1,670,195	2,505,292	7,466	1,560,416	2,340,624

앞에서 제시한 예산소요액의 산출방식과 같은 방식으로 하여 위에서 도출한 생활임금액을 기초로 노원구와 성북구의 생활임금 적용자수와 추가적인 예산소요액을 산출한 것이 아래의 <표 25>와 <표 26>이다. <표 25>는 평균 증가율을 7.39%로 하여 산출한 것이고, <표 26>은 6.18%로 하여 산출한 것이다.

<표 25> 연간 추가 소요 예산(7.39% 증가율 기준): 41안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,633,335	276,335	55+ 64	288,493,740	105+ 61	449,320,710
2015년	1,754,038	120,703	119+ 10	179,606,743	166+ 6	244,786,610
2016년	1,883,662	129,623	129+ 5	204,545,791	172+ 3	269,876,006
2017년	2,022,865	139,203	134+ 8	230,519,529	175	292,325,490
2018년	2,172,354	149,490	142+ 5	259,215,118	175	313,928,344
2019년	2,332,891	160,537	147+ 6	288,966,556	175+ 1	338,090,870
2020년	2,505,292	172,401	153+ 6	322,734,032	176	364,110,189

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 26> 연간 추가 소요 예산(6.18% 증가율 기준): 42안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,633,335	276,335	55+ 64	288,493,740	105+ 61	449,320,710
2015년	1,734,275	100,940	119+ 7	147,675,371	166+ 3	202,889,607
2016년	1,841,453	107,178	126+ 6	165,911,856	169+ 6	221,215,808
2017년	1,955,255	113,802	132+ 8	185,724,561	175	238,983,810
2018년	2,076,090	120,835	140+ 2	204,452,425	175	253,753,009
2019년	2,204,392	128,302	142+ 1	219,397,027	175	269,434,945
2020년	2,340,624	136,231	143+ 5	237,860,095	175	286,086,025

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

5. 방안별 종합 비교

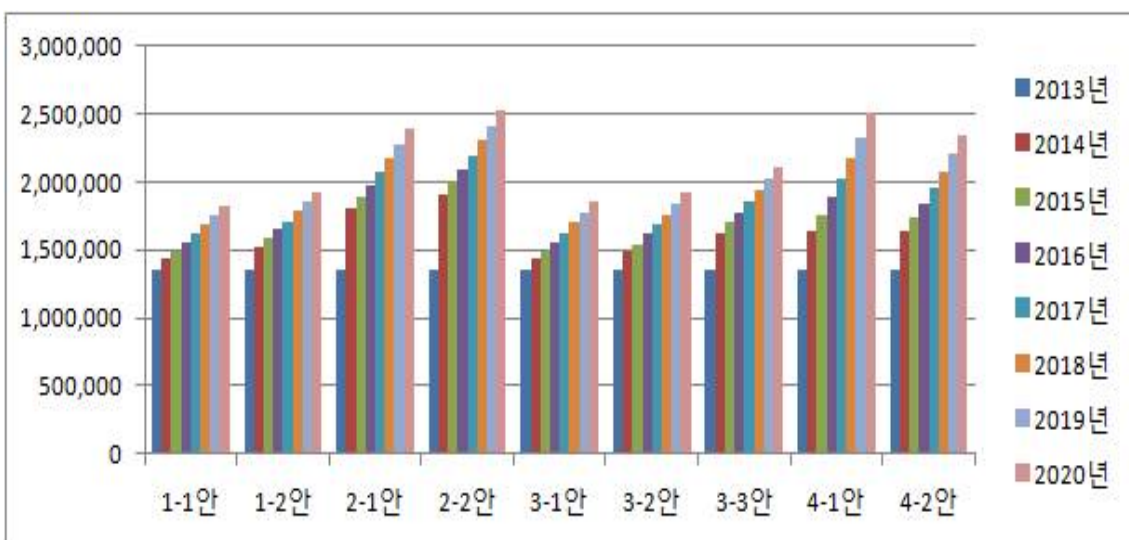
1) 방안별 비교

아래의 <표 27>은 위에서 제시한 방안별 생활임금액 수준을 비교한 것이다. 보장 수준은 크기는 2안, 4안, 3안, 1안의 순이며, 세부적으로는 2-2안, 2-1안, 4-1안, 4-2안, 3-3안, 3-2안, 3-1안, 1-2안, 1-1안의 순이다. 아래의 <표 28>과 <표 29>에서 보듯이 추가 소요예산 역시 위와 같이 생활임금액 수준과 같은 양상을 보이고 있다.

<표 27> 방안별 생활임금액 비교

단위: 원

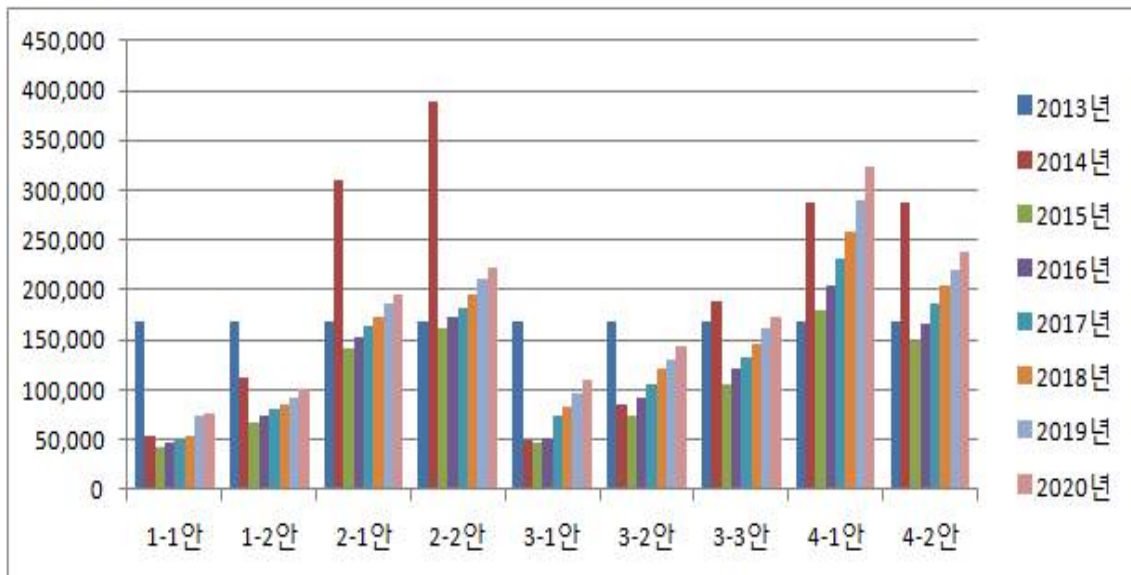
구분	1안 (최저생계비방식)		2안 (실태생계비방식)		3안 (현행방식 응용: 평균임금)			4안 (볼티모어방식)	
	1-1안	1-2안	2-1안	2-2안	3-1안	3-2안	3-3안	4-1안	4-2안
	116%	123%	116%	123%	58%	60%	66%	7.39%	6.18%
2013년	1,357,000	1,357,000	1,357,000	1,357,000	1,357,000	1,357,000	1,357,000	1,357,000	1,357,000
2014년	1,436,785	1,523,487	1,800,793	1,909,462	1,432,492	1,481,888	1,630,077	1,633,335	1,633,335
2015년	1,494,400	1,584,579	1,887,952	2,001,880	1,495,522	1,547,091	1,701,801	1,754,038	1,734,275
2016년	1,554,326	1,648,120	1,979,329	2,098,771	1,561,325	1,615,164	1,776,680	1,883,662	1,841,453
2017년	1,616,654	1,714,210	2,075,128	2,200,351	1,630,023	1,686,231	1,854,854	2,022,865	1,955,255
2018년	1,681,482	1,782,950	2,175,564	2,306,848	1,701,744	1,760,425	1,936,467	2,172,354	2,076,090
2019년	1,748,909	1,854,446	2,280,862	2,418,500	1,776,621	1,837,884	2,021,672	2,332,891	2,204,392
2020년	1,819,040	1,928,809	2,391,255	2,535,555	1,854,792	1,918,750	2,110,625	2,505,292	2,340,624



<표 28> 방안별 추가 소요예산 비교(노원구)

단위: 천원

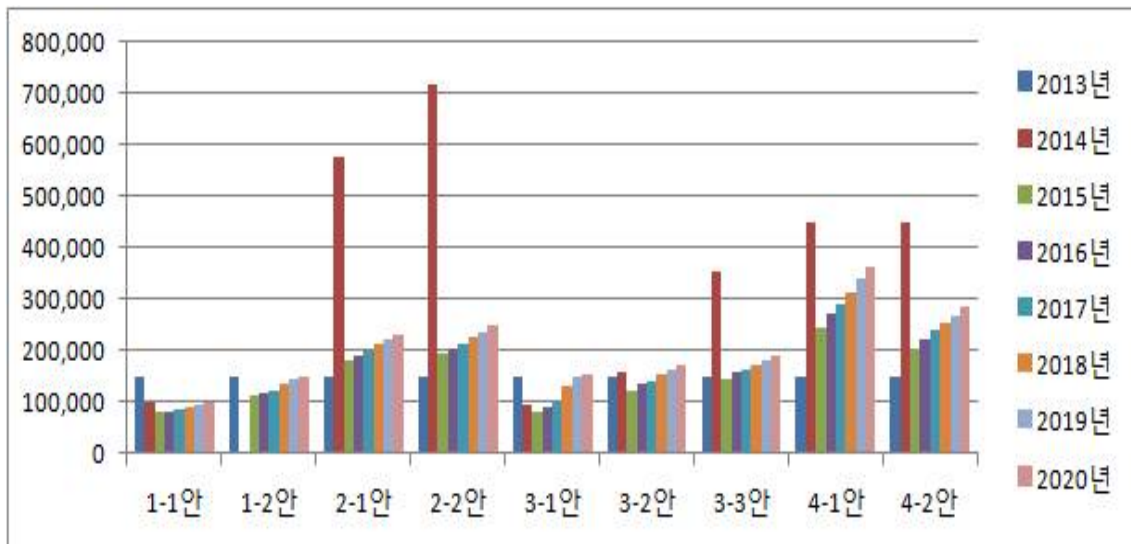
구분	1안 (최저생계비방식)		2안 (실태생계비방식)		3안 (현행방식 응용: 평균임금)			4안 (볼티모어방식)	
	1-1안	1-2안	2-1안	2-2안	3-1안	3-2안	3-3안	4-1안	4-2안
	116%	123%	116%	123%	58%	60%	66%	7.39%	6.18%
2013년	168,170	168,170	168,170	168,170	168,170	168,170	168,170	168,170	168,170
2014년	52,897	112,961	310,655	389,485	50,051	84,798	189,515	288,493	288,493
2015년	42,289	67,628	141,413	160,945	46,264	73,353	106,257	179,606	147,675
2016년	46,801	74,820	153,650	172,126	52,148	91,080	120,704	204,545	165,911
2017년	50,174	80,200	164,392	181,829	74,365	105,321	133,443	230,519	185,724
2018년	54,358	85,890	172,549	195,741	82,156	120,342	145,313	259,215	204,452
2019년	72,854	92,015	185,796	210,406	95,617	129,511	160,739	288,966	219,397
2020년	76,653	100,910	196,335	222,053	109,048	142,932	173,015	322,734	237,860
합계	564,196	782,594	1,492,960	1,700,755	677,819	915,507	1,197,156	1,942,248	1,617,682



<표 29> 방안별 추가 소요예산 비교(성북구)

단위: 천원

구분	1안 (최저생계비방식)		2안 (실태생계비방식)		3안 (현행방식 응용: 평균임금)			4안 (볼티모어방식)	
	1-1안	1-2안	2-1안	2-2안	3-1안	3-2안	3-3안	4-1안	4-2안
	116%	123%	116%	123%	58%	60%	66%	7.39%	6.18%
2013년	151,139	151,139	151,139	151,139	151,139	151,139	151,139	151,139	151,139
2014년	100,928	213,769	574,711	715,438	95,119	160,356	352,406	449,320	449,320
2015년	79,508	112,164	183,031	194,077	79,732	120,136	143,195	244,786	202,889
2016년	82,726	116,663	191,891	203,471	90,841	135,599	157,246	269,876	221,215
2017년	86,760	121,704	201,180	213,370	96,898	141,885	164,165	292,325	238,983
2018년	90,240	135,349	210,915	224,921	132,074	155,807	171,430	313,928	253,753
2019년	93,858	142,420	221,123	235,806	147,432	162,663	179,953	338,090	269,434
2020년	98,954	148,131	231,882	247,220	155,716	169,820	187,871	364,110	286,086
합계	784,113	927,570	1,965,872	2,185,442	948,951	1,197,405	1,507,405	2,423,574	2,072,819



2) 3안에 대한 추가 검토

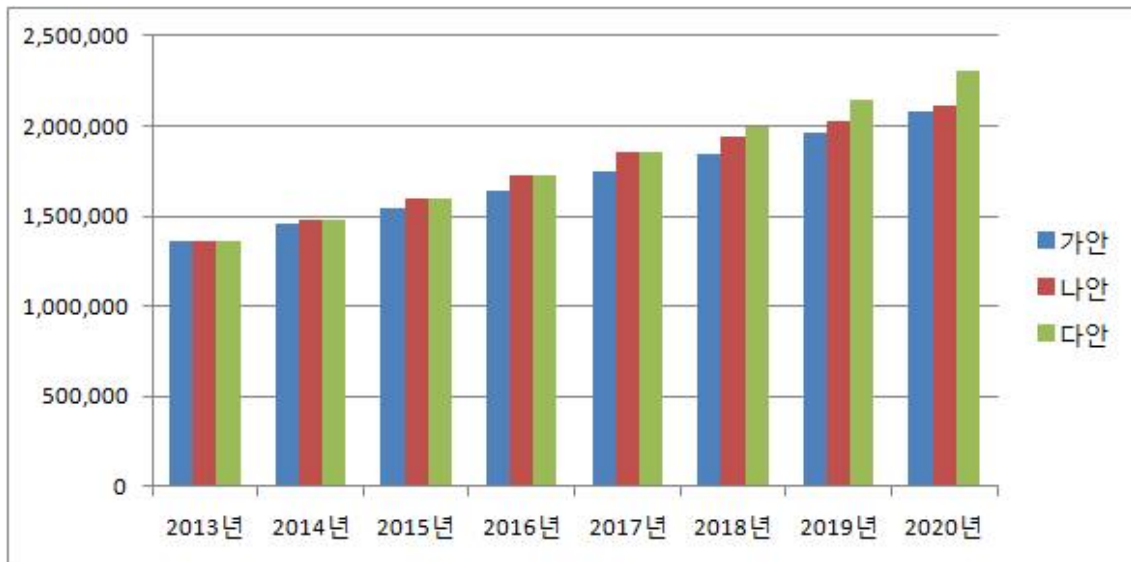
앞 장에서 기술한 대로 네 개의 세부 방안 중, 상대적으로 3안을 보다 현실적인 관점에서 적용하기 위한 구체적인 방법을 살펴보고자 한다. 우선 현재 시행중인 생활임금 적용 방식은 5인 이상 사업장 종사자 평균임금의 50%에 서울시 생활물가 초과분 하한선인 16%의 절반인 8%를 가산하여 58%를 지급하는 방식이다. 이를 기본으로 하되 예산을 감안하여 매년 일정 비율을 인상하여 적용대상자의 임금수준을 높여나가자는 것이다. 즉, 평균임금 50%에 현재는 물가초과분 8%를 적용하지만, 차츰 10%, 12%, 14%, 16%... 를 적용하는 방식이다. 이러한 방식은 현재 근로자 평균임금과의 격차를 점진적으로 줄여 나가면서 급격한 예산 부담을 피할 수 있어, 생활임금의 실행 취지와 명분은 물론이고, 현실적인 문제도 해결할 수 있는 방안이라 판단된다. 이에 이 방안을 앞에서 제시했던 방식대로 연간 생활임금액 추이와 함께 연도별 추가적인 예산규모를 살펴보고자 한다.

아래의 <표 30>은 위에서 설명한 대로 연도별 초과물가 비율을 순차적으로 높여서 적용한 연도별 생활임금액 추이를 나타낸 것이다. 앞에서 제시한 대로 여기서의 연도별 기준임금액은 최근 5년간 평균임금 인상률인 4.40%를 반영한 것이다. 가안은 8% 기준비율에 매년 1%의 비율씩 인상하여 산출한 것이고, 나안은 매년 2%의 비율씩 인상하되 16%를 상한으로, 다안은 23%를 상한으로 산출한 것이다.

<표 30> 연간 예상 생활임금액

단위: 원, %

구분	4.40% 인상률(5년 평균) 기준						
	기준임금액	생활임금액					
		가. (상한 66%) 58+ 매년 1% 추가		나. (상한 66%) 58+ 매년 2% 인상		다. (상한 73%) 58+ 매년 2% 인상	
2013년	2,341,027	1,357,000	58	1,357,000	58	1,357,000	58
2014년	2,469,814	1,457,190	59	1,481,888	60	1,481,888	60
2015년	2,578,486	1,547,092	60	1,598,661	62	1,598,661	62
2016년	2,691,939	1,642,083	61	1,722,841	64	1,722,841	64
2017년	2,810,385	1,742,439	62	1,854,854	66	1,854,854	66
2018년	2,934,041	1,848,446	63	1,936,467	66	1,995,148	68
2019년	3,063,139	1,960,409	64	2,021,672	66	2,144,197	70
2020년	3,197,917	2,078,646	65	2,110,625	66	2,302,500	72



앞에서 제시한 예산소요액의 산출방식과 같은 방식으로 하여 위에서 도출한 생활임금액을 기초로 노원구와 성북구의 생활임금 적용자수와 추가적인 예산소요액을 산출한 것이 아래의 <표 31>와 <표 32>, <표 33>이다. 이 결과는 평균 증가율을 4.4%로 하여 산출한 것이다.

<표 31> 연간 추가 소요 예산(평균임금의 58% + 매년 1% 추가; 상한 66%): 가안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,457,190	100,190	55+ 10	72,136,800	105+ 10	132,250,800
2015년	1,547,092	89,902	65+ 24	83,069,448	115+ 1	124,604,172
2016년	1,642,083	94,991	89+ 11	107,719,794	116+ 37	139,636,770
2017년	1,742,439	100,356	100+ 10	126,448,560	153+ 13	192,081,384
2018년	1,848,446	106,007	110+ 9	145,653,618	166	211,165,944
2019년	1,960,409	111,963	119+ 8	165,257,388	166+ 3	225,045,630
2020년	2,078,646	118,237	127+ 5	183,740,298	169+ 6	244,041,168

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 32> 연간 추가 소요 예산(평균임금의 58% + 매년 2% 추가; 상한 66%): 나안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,481,888	124,888	55+ 14	92,916,672	105+ 11	165,601,488
2015년	1,598,661	116,773	69+ 32	119,108,460	116+ 37	188,471,622
2016년	1,722,841	124,180	101+ 15	161,682,360	153+ 13	237,680,520
2017년	1,854,854	132,013	116+ 11	192,474,954	166+ 3	265,346,130
2018년	1,936,467	81,613	127+ 3	125,847,246	169+ 3	166,980,198
2019년	2,021,672	85,205	130+ 3	134,453,490	172+ 3	177,396,810
2020년	2,110,625	88,953	133+ 1	142,502,706	175	186,801,300

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

<표 33> 연간 추가 소요 예산(평균임금의 58% + 매년 2% 추가; 상한 73%): 다안

단위: 명, 원

구분	생활임금		노원구		성북구	
	생활임금액	인상액	적용인원	추가 소요예산	적용인원	추가 소요예산
2013년	1,357,000	-	68	168,170,640	123	151,139,940
2014년	1,481,888	124,888	55+ 14	92,916,672	105+ 11	165,601,488
2015년	1,598,661	116,773	69+ 32	119,108,460	116+ 37	188,471,622
2016년	1,722,841	124,180	101+ 15	161,682,360	153+ 13	237,680,520
2017년	1,854,854	132,013	116+ 11	192,474,954	166+ 3	265,346,130
2018년	1,995,148	140,294	127+ 7	219,700,404	169+ 6	289,566,816
2019년	2,144,197	149,049	134+ 8	246,825,144	175	313,002,900
2020년	2,302,500	158,303	142+ 5	274,497,402	175	332,436,300

* 2013년: 당초 예상인원 반영, 2014년 이후: 실제적용인원과 급여(3%인상/년) 반영.

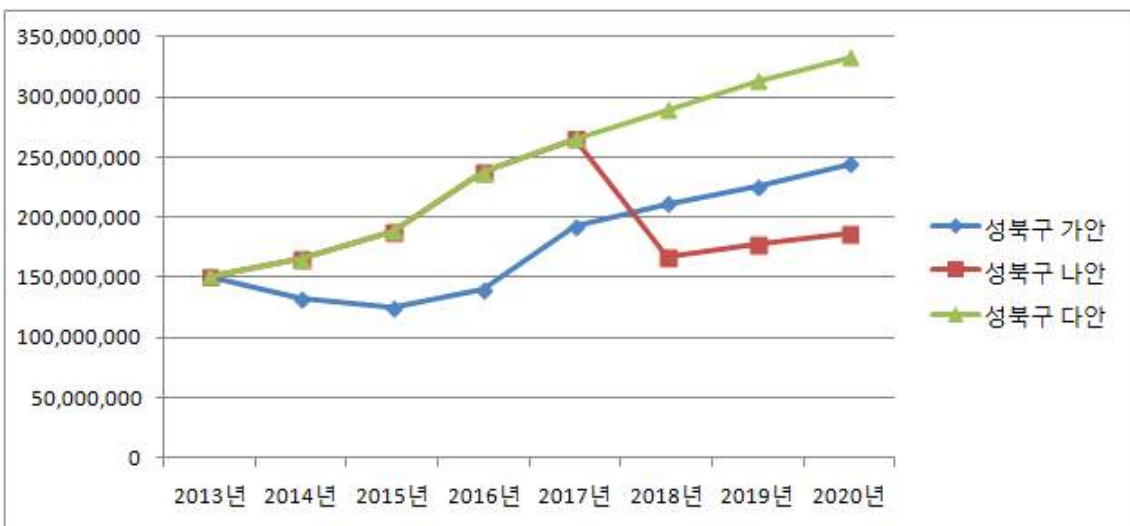
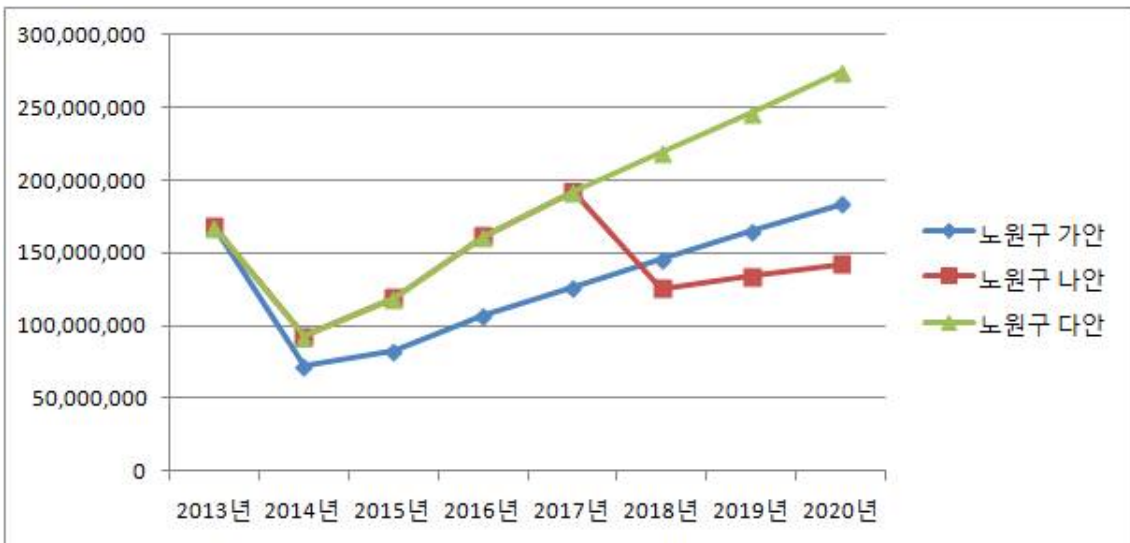
* 매년 추가인원 예산 반영: 인상액의 중간금액 반영.

아래의 <표 34>는 위에서 산출한 가, 나, 다안의 연도별 예상 소요예산을 각 구별로 정리한 것이다. 소요예산액 추이를 보면, 연차별로 생활임금 적용비율을 높여 나가는 방식이기 때문에 앞에서 살펴본 3안에 비해 소요예산도 점차 증가하여 2020년까지 누적 소요액도 3~5억 가량 더 투입되는 것으로 나타났다.

<표 34> 구별 예상 소요예산 추이

단위: 원

구분	노원구			성북구		
	가안	나안	다안	가안	나안	다안
2013년	168,170,640	168,170,640	168,170,640	151,139,940	151,139,940	151,139,940
2014년	72,136,800	92,916,672	92,916,672	132,250,800	165,601,488	165,601,488
2015년	83,069,448	119,108,460	119,108,460	124,604,172	188,471,622	188,471,622
2016년	107,719,794	161,682,360	161,682,360	139,636,770	237,680,520	237,680,520
2017년	126,448,560	192,474,954	192,474,954	192,081,384	265,346,130	265,346,130
2018년	145,653,618	125,847,246	219,700,404	211,165,944	166,980,198	289,566,816
2019년	165,257,388	134,453,490	246,825,144	225,045,630	177,396,810	313,002,900
2020년	183,740,298	142,502,706	274,497,402	244,041,168	186,801,300	332,436,300
합계	1,052,196,546	1,137,156,528	1,475,376,036	1,419,965,808	1,539,418,008	1,943,245,716



제5절. 소결: 향후 발전 방향

현재 수준의 생활임금은 여전히 보장 수준이 낮은 편이기 때문에 실질적인 생계비수준을 어느 정도 보장하는가에 따라 도입시기가 달라질 수 있다. 도입방식은 점진적인 확대방안이 타당할 것으로 판단된다. 확대시 범위와 규모, 예산 범위, 파급효과 등을 고려하여 적정 시기와 확대방안을 점진적으로 고려해야 한다. 그리고 노동시장에서의 실제 고용효과, 실업문제, 소득재분배 효과 등에 대한 실증연구가 필요하다고 할 것이다.

중요한 것은 비판적 의견을 수용하여 신중한 검토가 필요하다. 우리나라에서 아직 시행의 초보단계이며, 보다 구성원들의 신중한 의견 공유가 필요하다. 도입시기 문제, 최저임금과의 관련성, 노사공동참여 여부, 적용범위, 조례제정 여부의 문제 등이 여전히 현안이라 할 수 있다. 인간다운 생활을 누리기 위한 사회적 기준에 대한 광범위한 논쟁 및 요구를 확대하는 장이 되어야 함. 턱없이 낮은 최저임금 및 최저생계비, 빈곤선의 문제점을 고발하고 이의 현실화를 위한 논의 및 요구의 과정이 함께 진행되어야 한다(황선자, 2012). 그리고 적정한 임금선을 보장하기 위한 지방자치단체 내 조례제정 등의 현실적 운동과정에서 저임금 노동 및 빈곤의 문제점을 고발하고 이들의 생계 문제의 심각성을 알리고 소통하는 광범위한 사회적 토론의 장이 마련되어야 한다. 그리고 민주적 지방자치단체를 대상으로 모범적 생활임금조례를 제정하여 이를 전국적으로 확산시켜나감. 생활임금 조례가 제정된 이후에도 지속적으로 보완 및 감시·감독 활동이 전개되어야 할 것이다.

현재 생활임금제를 시행중인 노원구와 성북구의 정책담당자들은 현재 생활임금에 대한 사회적, 경제적 개념정립이 되어있지 않고 지역적, 환경적 요인에 의해 생활임금 산출내역이 상이하다는 점, 정책사업에 활용할 조사자료 및 연구사례 부족으로 적정임금 모델정립이 곤란하다는 점, 조례제정을 위한 법적 근거가 부재하다는 점, 생활임금에 대한 민간기업의 반발이 예상되거나 강제할 수 있는 수단이 부재하다는 점, 생활임금을 받지 못하는 저임금근로자들의 상대적 박탈감과 소외감이 있다는 점 등을 어려움으로 인식하고 있었다(구청 담당자 인터뷰, 2013).

현실적으로 향후 생활임금제도의 확대와 발전을 위해 필요한 것은 첫 번째로, 생활임금 조례제정 및 위원회 구성을 통한 충분한 협의를 하여 제도 확대방안 검토하는 것이 필요하다. 두 번째로, 현재의 노원구와 성북구의 실정에 맞는 조례 제정과 관련 규정을 정비하고 생활임금을 도입한 발주 기업에 인센티브를 부여하는 방식을 통한 민간으로의 생활임금 확대를 검토하는 것이 필요하다. 그리고 이와 관련하여 세 번째는 최근 저임금 및 빈곤, 소득 불평 등 심화로 저임금 근로자에 대하여 대한 관심이 높아지고 있는 상황에서 서울시 및 타 지자체와 생활임금 도입 관련규정에 관하여 협의하여 공공부문부터 제도 확산을 위해 각 주체들

의 적극적인 노력이 필요하다고 할 것이다.

다만, 제도확대를 위해 시행에 있어 현실적으로 고려해야 할 사항으로는 첫 번째로 생활임금제에 대한 국내연구 및 임금에 관한 인프라 미비한 상황에서 생활임금에 관한 기본연구, 임금통계 시스템, 생활임금 결정절차 및 심의 기구 등 인프라구축이 필요하다. 두 번째로 생활임금제 도입시 최저임금제에 기반한 공공일자리사업 재검토가 필요하다. 공공일자리는 대부분 최저임금수준에서 결정되는데, 최저임금을 상회하는 생활임금의 도입으로 재정부담이 증가하기 때문이다. 세 번째는 국비·시비 매칭사업의 경우 사전협의를 필요하다. 끝으로 생활임금제도는 각 경제주체에 민감한 사안으로 공론화 없이 추진시 혼란을 초래할 가능성이 있으므로 체계적 연구, 공청회 등 공론화를 거쳐 최종적으로 시민사회 합의가 중요하다고 할 것이다.

◆ (참고) 「부천시 생활임금조례」 제정을 위한 부천시 임금 실태 조사

1) 조사개요

(1) 조사목적

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

(2) 조사근거

- 제 32 차 본회의회 공공부문 근로자 임금실태조사 의결(2012.02.10)
- 「부천시 생활임금 조례제정 조사사업」 과업지시서
(부천지역노사민정협의회, 2012.08.27.)

(3) 조사 방법 및 기간

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

조사기간		조사대상	조사내용
1차	03.13~23	부천시 소속 근로자	시급 6,000원, 월급 1,250,000원 미만 저소득 근로자
2차	10.08~19	미조사된 부천시 소속근로자 및 위탁업체 근로자	
3차	10.22~11.13	시급 기준 5,800원 이하 근로자 680명	시급 환산 5,800원 미만 근로자로 기본급과 기타 파생임금 포함 조사
4차	11.14~26	미조사된 근로자 추가조사 등	

자료: 부천지역노사민정협의회(2012), 부천시생활임금지원조례 종합보고서.

(4) 조사대상

○ 부천시에 직접 고용되어 있거나 민간위탁사업으로 고용되어 있는 근로자 중 시급기준 5,800원 미만의 임금을 지급 받고 있는 근로자 전체.

- 단, 재위탁 근로자에 대해서는 생활임금조사의 중요성에도 불구하고, 조사의 범위, 대상 선정, 정보의 부재 등으로 인하여 조사 대상에서 제외함.

○ 부천시와 부천시의 민간위탁사업에 종사하는 해당 근로자는 부천시 20개 과와 1개 공단으로 총 21개 부서(중간보고서 기준[1, 2, 3 차 조사]에서 23개 부서중 교통시설과, 교통정책과는 시설관리공단 위탁 업무여서 시설관리공단으로 병합함), 70개 직종(사업명칭 변경 등의 사유로 4차 조사를 통해 일부 통합됨) 해당 근로자 680명의 임금 지급현황을 조사함.

3) 생활임금 적용방법 및 설계(안)

(1) 생활임금 적용

○ 본 조사 작업은 2013년 생활임금 적용을 기준으로 조사 연구되었으며, 적용시기가 2013년 이후로 미루어 질 경우 본 조사는 새로 진행되어야 함.

○ 생활임금 기준에 있어 그 기준의 설정과 근거가 명확하지 않아 부천시 생활임금지원 기준은

- 첫째, 생활임금의 취지와 의미에 중점을 두는, 즉 지원조례제정의 의미를 갖는 기준을 정함.

- 둘째, 취지와 의미가 좋다하더라도 지자체 재정을 수반하는 문제임으로 부천시 재정 고려를 우선적으로 함.

○ 부천시 생활임금 지원 기준은 “최저임금 이상이 되도록 한다.”는 원칙하에 매년 확정, 고시하는 방법으로 추진하고자 하며, 시행 첫 해의 경우 임금역전 현상과 근로자 간의 불만 등을 고려하여 일부 조정구간을 설정하여 산출하였음.

(2) 조정구간 설정

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

4) 결론

○ 조사의 취지에 따라 「부천시 생활임금조례」가 발의될 경우, 적은 시 예산으로 공공부문

저소득 근로자들의 최소한의 인간적 생활보장 및 계층간 사회양극화 해소, 지역경제균형발전에 기여할 것으로 판단되며, 차후 민간부문으로 긍정적 효과가 파급될 것으로 예상됨.

○ 제6차에 걸친 부천시생활임금추진위원회 의견은 최소한의 생활안정에 대한 지원과 서울시 사례를 검토한 결과, '부천시' 안으로 추진하는 의견을 개진하였으며, 다만, 인상폭과 관련해서는 초기 시행과정에서의 목표로 한 효과를 확인하고, 발생할 수 있는 문제점을 해결하기 위해 매년 적정 금액을 단계적으로 인상하는 것이 사업 시행을 올바른 모델로 판단됨.

◆ (참고) 부천시생활임금지원조례 제정 추진위원회의 논의내용과 결과

○ 2011년 생활임금 도입에 대해 처음 제안(2011.12.20 본협의회)된 이후, 2012년 4월 부천시 생활임금조례 제정 추진위원회 구성, 실태조사 실시 및 사업추진에 대해서 실무협의회 의결을 거쳐 2012년 5월 '추진위원회 구성 및 사업추진에 대한 본협의회 의결.

- 2012년 7월 조례제정을 위한 쟁점 및 내용, 절차 등 전반적인 실무적인 협의를 위해 10 여명의 공공부문 노사 이해관계자와 전문가로 이루어진 부천시 생활임금조례 제정 추진위원회(가칭)를 10인으로 구성

- 2012년 3차례에 걸친 공공부문 근로자 실태조사 및 2013년 초까지 6차례 추진위원회 회의를 거쳐 부천시 생활임금조례(안)을 마련함.

- 2012.12.27 본협의회 의원발의 및 2013년도 생활임금 기준 최저임금의 6.59%, 5,180 원으로 적용하기로 의결함.

◆ (참고) 「부천시 생활임금조례」 제정을 위한 향후 과제

1) 종합적인 부천지역 경제발전계획 마련과 생활임금과의 연관성 확보

○ 외국의 생활임금 사례들을 보면, 현실적으로 생활임금조례 제정으로 수렴되는 경향이 있지만, 조례 제정에만 머무른 것은 아님.

- 생활임금을 지지하고 생활임금을 지역공동체에서 실현시키고자 한 사람들은 지역을 성찰적으로 혁신하고 지역의 사회경제정의 이슈와 관련된 지역공동체 활성화 플랜을 마련하기 위해 지역공동체에 대한 정책연구 활동을 강화하였음.

- 이러한 종합적인 경제발전 플랜과 프로젝트 속에서 생활임금 캠페인을 추진한 것임. 생활임금은 단순히 생계비를 지원하는 것에만 그 목적이 있는 것이 아니었음.

- 외국의 생활임금 캠페인은 생활임금이라는 수단을 통해 복지제도, 노사관계, 사회정의, 임금에 대한 사고의 전환 등의 다양하고 폭넓은 문제들이 지역공동체의 발전이라는 이슈와 결합되어 발전한 것임.

- 외국의 사례분석에서도 알 수 있듯이, 생활임금은 저임금 노동자와 근로빈민의 임금과 노동조건을 개선하는 지역 차원의 운동을 통해 경제민주주의를 둘러싼 효율적이고 발전적인 흐름을 만들고, 지역에서 지속가능하고 종합적인 경제발전 대한 프로젝트를 기획하고자 하는 사람들에게 하나의 중요한 수단이 되었음.

○ 따라서 부천지역의 생활임금 관련 논의도 지역공동체에 대한 정책연구를 집중적으로 실행하고, 지역의 사회경제정의 이슈를 중점적으로 분석한 것을 바탕으로 종합적인 부천지역 경제발전 플랜과 프로젝트를 마련하고, 그러한 플랜과 프로젝트 속에서 다른 정책들, 특히 빈곤정책들과의 연관 속에서 생활임금을 확대, 지속, 발전시켜나가야 할 것임.

2) 생활임금 시행시 철저한 관리와 감독

○ 생활임금 조례제정 이후 지자체가 생활임금조례를 집행하는 것을 확인하고 감시하는 지속적인 활동이 요구됨.

- 미국의 생활임금조례 이행을 둘러싼 투쟁 사례들은 생활임금조례의 통과가 자동적으로 해당 노동자들의 높은 임금을 보장하는 것은 아니라는 사실을 잘 보여줌.

- 미국의 생활임금 캠페인은 생활임금조례 제정에서 더 나아가 생활임금조례가 제대로 준수되는지 감시하여 집행하도록 만드는 조치의 강화로 영역을 확대하였음.

○ 따라서 생활임금의 실효성 확보를 위한 이행 강제 수단의 마련이 필수적임. 외국사례들을 보면 다음과 같은 조치들을 도입했거나 논의하고 있음.

- 생활임금 준수 여부에 대한 감시 방법의 결정, 이 법의 준수 여부를 감독하는 유급직원의 요구, 청문 및 진정 과정(hearing and complaint process)에의 개입.
- 생활임금의 이행을 보장하는 수단으로써 생활임금 위반 시 배상과 계약의 중도 해지, 공공 계약입찰 금지, 대금의 지불 보류와 같은 적당한 제재 방안들에 대한 강구.
- 생활임금 대상 노동자에게 알리기 위해 관련 설비 및 작업장에서 보기 쉬운 장소에 임금, 노동시간 등 노동조건을 게시.
- 요구시 임금대장과 근로계약서 등 관련 자료를 제출하도록 의무화.
- 이행상황에 대한 감시·감독 체계의 구축.
- 계약체결 후 다각적인 방법으로 준수상황에 대한 조사 및 감독이 이루어지고, 그 결과를 계약의 유지나 이후 계약의 입찰 및 낙찰에 반영.

○ 부천시 생활임금 조례(안)에서는 이를 위해 생활임금위원회와 신고센터를 운영하도록 되어 있음.

- 외국 사례에 대한 보다 심도 있는 검토와 생활임금위원회와 신고센터의 운영을 통해 얻어진 경험을 바탕으로 보다 구체적이고 실효성 있는 수단들을 시행규칙을 통해 마련해야 할 것임.

3) 생활임금 집행에 대한 평가 및 연구

○ 부천시에서 생활임금제도가 도입되어 집행될 경우, 이에 대한 평가와 연구 작업이 두 가지 방향에서 필요함.

- 첫 번째 방향은 생활임금의 효과와 영향력에 대한 평가 작업이고,
- 두 번째 방향은 생활임금의 미비점과 개선방향, 특히 생활임금의 결정기준과 수준에 대한 연구 작업이 지속적으로 이루어져야 함.

○ 생활임금의 효과와 영향력은 생활임금 도입 이후 일정 기간이 지난 후에 진행하되, 반드시 경제적인 효과와 영향력과 아울러 비경제적(사회적)인 효과와 영향력에 대해서도 조사해야 함.

- 경제적인 효과와 영향력에 대한 연구 조사시 지방정부, 생활임금을 받는 당사자와 그 가족들, 생활임금을 지급하는 해당 기업과 조직, 납세자의 측면에서 다양한 경제적 효과와 영향력(지방재정, 고용, 생산성, 이직률, 빈곤완화 등)을 평가해야 함.

- 비경제적인 효과와 영향력에 대한 연구는 예를 들면, 공공부문의 책임 있고 모범적인 사용자로서 지자체 역할을 통해 책임 있는 계약관계의 형성 및 확산, 노사관계의 개선, 지역공동체의 발전 등에 생활임금이 미친 영향력을 검토할 수 있을 것임.

○ 생활임금의 미비점과 개선방향에 대한 연구에서는 우선적으로 생활임금의 결정기준과 수준에 대한 근본적이고 지속적인 연구가 필요함.

- 사실 부천시 지역 생활임금(안)의 생활임금 결정기준에 대한 근거는 열악한 지방재정에 부담을 주지 않고 생활임금을 도입할 수 있는 안을 마련하다보니 최저임금이 그 기준이 된 측면이 있음.

- 하지만 외국의 사례들과 많은 연구결과들은 최저임금이나 최저생계비보다는 별도의 기준을 마련하는 것이 필요하다고 지적하고 있음.

- 한국의 최저임금과 최저생계비는 그 결정방식과 적절성에 있어 많은 비판을 받고 있으며, 한계가 있음. 따라서 생활임금에 적합한 대안적인 기준을 마련하는 하는 것이 중요함.

- 대안적인 기준이 합리적으로 만들어지면 그에 따라 지역의 상황에 적합한 생활임금의 결정기준과 수준이 합리적이고 실효성 있게 설정될 것임.

4) 현행법 내 가능한 조례내용과 상위법 개정 필요성 제기

○ 생활임금지원조례가 제정되더라도 현행법 내에서는 지자체 소속 근로자에 한정되어 제정될 수밖에 없음.

- 지자체 소속 근로자의 한정만 이미 지자체장이 사업주이므로 조례제정의 의미가 없으며, 또한 조례 제정이 지자체장의 고유권한 침해(법제처의견)라는 결과로 귀결

- 생활임금조례는 지역단위 저소득 근로자의 생활안정을 위한 최소한의 조례이며, 위탁업체 등의 공공서비스의 질과 책임을 강화할 수 있는 조례임에도 불구하고 현재 지역단위 생활임금지원조례를 제정할 상위법은 없으며, 위탁업체의 공정성에 있어서도 최소한의 평가, 활용의 의미를 담을 수밖에 없음.

- 향후 지역단위 생활임금조례의 제정의 목표는 다양한 이론적 접근보다는 실제조례제정에 있어 실질적으로 담아내야할 내용을 중심 - 현행법 내 제정 가능한 조례내용 및 상위법 검토, 개정 등 - 으로 연대, 연구될 필요가 있음.

제3장. 생활임금 도입을 위한 조례 제정 검토

제1절. 도입 : 생활임금 개념의 다양성과 법제 관련 논의의 위치

『생활임금』과 관련된 법령의 체계를 어떻게 구성하는지의 문제는 먼저 규범적으로 『생활임금』을 어떻게 정의하는지에 따라 달라질 수 있을 것이다. 이 용어는 미국에서의 ‘living wage’를 그대로 번역한 것으로 보이지만, 주지하는 바와 같이 미국에서의 ‘living wage’라는 개념이 쓰이는 맥락과 그 캠페인도 내용이 매우 다양하기 때문이다.

멀게는 1930년대에 걸쳐 일어난 ‘임금에 대한 관점 변화’라는 역사적 맥락에서 ‘wage slavery’가 아니라 ‘living wage’를 지표로 삼았다는 것에서 출발하였고,³⁾ 이러한 지향은 1990년대 미국에서 지역운동으로 “생활임금이 지불되는 사업장에서 일할 권리”가 제기된 것을 거쳐, 1994년 볼티모어의 사회단체들이 운동을 통해 “지방정부와 거래를 맺거나 재정지원을 받는 민간업체는 연방정부가 정한 법정 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다”고 명시한 생활임금조례를 만드는 일로 나아갔다.⁴⁾ 이후에도 미국에서 ‘생활임금(living wage)’는 주로 조례를 통해 ‘최저임금 이상의 임금 수준’을 설정하자는 것을 통칭해 왔으나, 반드시 조례를 제정하는 것 뿐 아니라 2002년 하버드 대학의 캠페인과 같이 계약내용을 끌어올리는 순전한 의미의 캠페인도 있다.

같은 생활임금 조례를 만드는 경우에도, 그 적용범위를 지방자치단체(주 정부)와 계약을 체결하는 회사에 대해서만 적용할 것인지, 아니면 확대하여 그 지방자치단체가 출연·투자한 공기업으로 확장할 것인지, 나아가 사업을 영위하는 모든 사업자에게 적용할 것인지에 따라 규범체계를 만드는 방향이 달라질 수밖에 없을 것이다. 이 중에서 이념적인 의미의 임금수준이나 캠페인으로 이루어지는 운동 차원에서의 ‘생활임금’에는 굳이 법체계의 문제가 수반되어야 할 것은 아니지만, 적어도 일정한 임금 수준을 규범으로 강제하는 것을 전제로 한다면 법률이나 조례의 제·개정 논의가 필요하다. 즉 조달계약의 수요기관이자 계약의 주체인 국가나 지방자치단체에게 일정한 계약조건을 의무화하거나 계약상대방 결정 방법 또는 기준을 강제하기 위해서는, 국가(중앙정부)의 경우 법률로, 지방자치단체의 경우는 조례로 정해야 하는 것이다.

3) 이러한 역사적 관점에 관해서는 Glickman, L., A living wage : American Workers and the Making of Consumer Society, Cornell University Press, 1997, p. 11 - 宮坂純一、生活賃金運動の問題提起、労働調査協議会, 労働調査, 2005. 9., p. 38에서 재인용

4) 황선자·이철, 생활임금운동과 노동조합, 한국노총 중앙연구원, 2005, 1면

따라서 논의의 초점을 지방자치단체의 공공조달계약에서 생활임금 보장을 위한 규범적 방법에 맞춘다면, 지방자치단체가 공공조달계약 체결시 생활임금 보장을 도모하도록 의무화하기 위하여 i) 조례를 제정하는 것이 필요하고 가능한지, ii) 그러한 조례의 내용은 어떠한 것이 될 수 있고 그 규범력(구속력) 범위와 한계는 무엇인지에 관한 규범적 검토가 필요한 것이다.

제2절. 현행 법제

생활임금과 관련된 조례제정 필요성·가능성과 그 내용에 관한 논의를 진행하기에 앞서, 공공조달계약의 계약조건, 그 중에서도 계약상대방인 사업자가 고용하는 근로자들에 대한 임금수준과 관계될 수 있는 현행 법제를 검토하는 것이 필요하다. 공공조달계약 역무 종사자들의 임금을 직접적으로 규율하는 법령은 없기 때문에, 임금수준에 관한 법제, 공공조달계약 원칙(조건)에 관한 법제, 그리고 조례 제정권의 범위와 한계에 관해서는 지방자치제 관련 법령 중 관련 부분을 함께 보아야 한다.

1. 임금 수준에 관한 법제

1) 헌법

헌법 제32조는 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다”고 하면서 “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다”라고 하여 정하고 있으며(제1항), 그와 함께 “근로조건 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 하여 계약자유의 원칙에 대한 수정을 예정하고 있다(제3항).

제1항이 정하는 것을 『적정임금 보장 노력 의무』라고 하면서, 이 때 ‘적정임금’이란 “근로자와 그 가족이 인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활을 영위하는데 필요한 정도의 임금수준을 의미한다”고 설명하는 것이 보통인데,⁵⁾ 이 ‘적정임금’은 헌법 수준에서는 그 자체가 강행적인 개념이라기보다는 정책의 추상적 목표로 제시된 것이며, 별도 법률에 의하여 강행적으로 적용되는 최저임금을 제외하고는 임금에 관해 다른 기준을 정하라고 하는 규정은 없다.

제3항은 『근로조건 기준의 법정주의』라고 하여 인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 기준을 법률로 강행적으로 정하도록 하고 있으나, 이 때 ‘인간의 존엄성을 보장하는 근로조건 기준’에 제1항에서 말하는 ‘적정임금’이 포함된다고 보기는 어렵다.

한편 제32조 전체를 통상 『근로권』의 근거 규정으로 보는데(제1항 1문의 “모든

5) 김유성, 노동법 I, 법문사, 2009, 17면

국민은 근로의 권리를 가진다”는 부분을 근로권의 총괄규정으로 보고, 그 이외 나머지 개별규정은 총괄 규정의 부분적 내용으로 본다), 주로 실업자의 일자리 보장(취업청구권)과 생계비청구권이라는 주관적 공권을 인정할 수 있는지의 문제로 논의되었으나, 점차 근로를 통해 인간다운 생활을 보장받을 수 있는 보다 적극적·포괄적인 의미를 갖는 권리로 이해의 지평을 넓히고 있다. 이런 의미에서 보면 종래 논의대상이던 ‘취업청구권’ 외에 ‘일할 환경에 관한 권리’도 포함된다고 해야 하고,⁶⁾ 이 때 ‘일할 환경에 관한 권리’에는 “적정임금의 보장” 역시 포함된다고 보아야 한다. 헌법재판소도 근로권의 내용에 관하여 ‘일할 자리에 관한 권리’ 외에 ‘일할 환경에 관한 권리’도 포함된다고 인정하고 있다.

근로의 권리가 “일할 자리에 관한 권리”만이 아니라 “일할 환경에 관한 권리”도 함께 내포하고 있는바, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 할 것... (헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정)

다만 그 내용이 직접적으로 국가에 대하여 일자리제공을 청구할 수 있는지 또는 이에 갈음하는 생계비의 지급청구권이 있다는 것인지에 관해서는, 헌법재판소 다수의 의견은 부인하고 있다.

근로의 권리의 보장은 생활의 기본적인 수요를 충족시킬 수 있는 생활수단을 확보해 주며, 나아가 인격의 자유로운 발현과 인간의 존엄성을 보장해 주는 의미를 지닌다. 근로의 권리는 사회적 기본권으로서, 국가에 대하여 직접 일자리(직장)를 청구하거나 일 자리에 갈음하는 생계비의 지급청구권을 의미하는 것이 아니라, 고용증진을 위한 사회적·경제적 정책을 요구할 수 있는 권리에 그친다. 근로의 권리를 직접적인 일자리 청구권으로 이해하는 것은 사회주의적 통제경제를 배제하고, 사기업 주체의 경제상의 자유를 보장하는 우리 헌법의 경제질서 내지 기본권규정들과 조화될 수 없다. 마찬가지로 이유로 근로의 권리로부터 국가에 대한 직접적인 직장존속청구권을 도출할 수도 없다. 단지 위에서 본 직업의 자유에서 도출되는 보호의무와 마찬가지로 사용자의 처분에 따른 직장 상실에 대하여 최소한의 보호를 제공하여야 할 의무를 국가에 지우는 것으로 볼 수는 있을 것이나, 이 경우에도 입법자가 그 보호 의무를 전혀 이행하지 않거나 사용자와 근로자의 상충하는 기본권적 지위나 이익을 현저히 부적절하게 형량한 경우에만 위헌 여부의 문제가 생길 것이다(헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정).

한편 최저임금 제도와 관련하여 헌법재판소는 “헌법 제32조 제1항 후단은 ‘국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하

6) 노호창, 헌법상 근로권의 내용과 성격에 대한 재해석, 서울대학교 노동법연구회, 노동법연구, 제34호, 2011, 158면

며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다'고 규정하고 있어서 최저임금을 청구할 수 있는 권리가 바로 헌법 제32조 제1항의 근로의 권리에 의하여 보장된다고 보기는 어려우므로, 이 사건 병의 봉급표가 청구인의 근로의 권리를 침해한다고 할 수 없다"고 하여 최저임금 보장이 헌법적 수준이 아니라 법률에 위임되어 있다는 점을 명확하게 확인하여 그 헌법적 권리성은 부인하였으나(헌법재판소 2012. 10. 25. 선고 2011헌마307 결정), 택시업의 최저임금 산정방식이 전액 관리제를 전제로 하여 과도하다는 택시사업자들의 위헌소송에서는 "... 국가에게 근로자의 적정임금의 보장에 노력할 의무를 부과하고 있는바(헌법 제32조 제1항), 이 사건 법률조항은 택시운전근로자들의 임금의 불안정성을 일부나마 해소하여 생활안정을 보장한다는 사회정책적인 배려를 하기 위한 목적으로 규정된 것으로서 위와 같은 헌법 규정에 따른 조치라고 할 수 있으므로 그 입법목적이 정당하다"고 하여 '적정임금 보장'이 정책 방향의 정당성 기준이 된다고는 하고 있다(헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2008헌마477 결정).

결국 우리 헌법이 근로권과 이에 포함되는 '일할 환경에 관한 권리' 중의 하나로 '적정임금의 보장'에 관한 기본권 자체를 인정하기는 하지만, (적어도 헌법재판소는) 곧바로 국가에 대하여 일자리나 이를 대체할 생계비 보상, 나아가 적정(한 최저)임금을 보장하라고 요구할 수 있는 주관적이고 구체적인 헌법적 권리를 인정하지는 않는다.

2) 근로기준법

헌법 제32조의 제3항에 따라 '인간의 존엄성을 보장하도록 근로조건의 기준을 정하고 있는 법률이 바로 근로기준법으로(이 법은 헌법에 따라 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키며 균형 있는 국민경제의 발전을 꾀하는 것을 목적으로 한다, 근로기준법 제1조), 이 법은 이 법에서 정하는 기준에 미치지 못하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 하고, 그 무효로 된 부분은 이 법에서 정한 기준에 따르도록 함으로써(제15조), 강행적으로 근로조건을 최저한을 설정하고 있다.

이 법률 중 임금에 관한 부분은 제3장(제43~49조⁷⁾)에 정해져 있는데, 이들 규정은 임금지급 방법과 임금채권의 보호, 산정 방법에 관한 기초적인 기준을 정하고는 있으나, 그 금액결정방법이나 수준에 관해서는 따로 정함이 없다. 결국 적정임금 보장이라는 헌법상 목표를 실현할 수 있도록 틀을 마련하고는 있으나, 그 금액 등 실질적인 내용은 다루지 않는 것이다.

7) 제43조 임금 지급, 제43조의2 체불사업주 명단 공개, 제43조의3 임금등 체불자료의 제공, 제44조 도급 사업에 대한 임금 지급, 제44조의2 건설업에서의 임금 지급 연대책임, 제44조의3 건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례, 제45조 비상시 지급, 제46조 휴업수당, 제47조 도급 근로자, 제48조 임금대장, 제49조 임금의 시효

3) 최저임금법

헌법 제32조 제1항에 의해 직접적인 위임을 받은 이 법은 “근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것”을 목적으로 한다(제1조). 최저임금 결정 기준에 관하여 “최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 정한다. 이 경우 사업의 종류별로 구분하여 정할 수 있다”고 하고(제4조 제1항), 그 방법에 관해서는 이 법이 정한 방법에 따라 구성된 최저임금위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하도록 하고 있으며(제5조), 위원회 구성과 회의 운영(제4, 5장), 의의절차 방법(제9조), 결정된 최저임금의 효력과 적용방법(제6, 7조)을 정하고 있다.

그러나 이 법 역시 최저임금이 얼마가 되어야 한다거나 평균임금, 생계비와의 관계에서 어느 정도의 비율을 유지·준수해야 한다는 등 실질적인 내용에 관해서는 정하지 않고 있으며, 특기 그 기준에 있어서 “임금의 최저수준”을 보장하는 것이기 때문에, 적정임금의 보장과는 거리가 있다.

2. 공공조달계약⁸⁾⁹⁾ 관련 법제

1) 국가(지방자치단체)를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

국가나 지방자치단체가 체결하는 공공조달계약을 규율하는 법률로는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘국가계약법’), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘지방계약법’), 방위사업법 등이 있으나, 국방조달에 특화된 방위

8) ‘공공조달계약’(public procurement contract)은 법령상 용어는 아니고, 강학상 용어이다. 법령상으로는 ‘국가(지방자치단체)를 당사자로 하는 계약’이라고 총칭하고 이를 ‘세입(지자체의 경우 <수입>)의 원인이 되는 계약’과 ‘국고(재정지출)에 부담이 되는 계약’으로 나누거나(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」), 조달청을 통해서 국가·지방자치단체 등에 수요·비축물자를 구매, 시설공사, 시설물 관리하는 것을 ‘조달계약’이라고 하고(「조달사업에 관한 법률」), 건설공사와 용역사업을 통틀어 ‘관급사업(공사)’라는 용어를 사용하기도 한다(각 지방자치단체의 「... 체불임금 없는 관급사업 운영에 관한 조례」). 사경제 주체로서가 아니라 지방자치단체의 사무를 지방자치법 제104조 제3항에 근거하여 민간에게 위탁하는 경우에도 사법상(私法上) 계약관계가 형성되는데, 이 때에는 ‘민간위탁’ 계약으로 부르는 것이 보통이다. 한편 ‘용역(service)’이라는 말은 본래 ‘물품’이나 ‘공사’에 대비되는, 계약의 대상(對象)을 말하는 것이지만 동시에 그러한 용역을 제공하기로 약정하는 계약을 부르는 말로도 쓰이며 현행 법령에서는 ‘학술’, ‘공사’ 그리고 ‘일반용역’으로 나뉜다(지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준, 제14장 용역계약 일반조건).

9) 학술적 의미에서 ‘공공조달계약’은 행정주체가 필요로 하는 물품, 공사, 서비스 등을 조달하는 과정에서 체결되는 계약을 말한다. 그 성격에 관해서는 사법(私法)적 계약인지 공법(公法)적 계약인지에 관하여 논의가 있으나, 그 성격을 무엇을 보든 어차피 국가계약법 등 공법에 의한 제한을 많이 받을 수밖에 없다는 점에서는 이론이 있을 수 없고, 다만 소송법적으로 민사소송으로 다투어야 하는지 행정소송의 하나인 당사자소송으로 다투어야 하는지 정도의 문제만 있을 뿐이다 - 김대인a, 공공조달계약 관련법제의 개혁에 관한 고찰, 강원법학 제28권(2009. 6.), 33~34면

사업법을 제외하면 국가계약법이 공공조달계약의 기본법이라고 볼 수 있고, 지방자치단체에 특수성을 다소 반영한 것이 지방계약법이다.

국가계약법은 모두 34개의 조문으로 구성되고 계약내용이나 원칙과 관련된 주요 조항은 다음과 같다.

제5조(계약의 원칙) ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜의 원칙에 따라 정부조달협정 가입국의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품 또는 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품 또는 용역과 차별되는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

제5조의2(청렴계약) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국가를 당사자로 하는 계약에 있어서 투명성 및 공정성을 높이기 위하여 입찰자 또는 계약상대자로 하여금 입찰·낙찰, 계약체결 또는 계약이행 등의 과정(준공·납품 이후를 포함한다)에서 직접적·간접적으로 금품·향응 등을 주거나 받지 아니할 것을 약정하게 하고 이를 지키지 아니한 경우에는 해당 입찰·낙찰을 취소하거나 계약을 해제·해지할 수 있다는 조건의 계약(이하 "청렴계약"이라 한다)을 체결하여야 한다.

② 청렴계약의 구체적 내용과 체결 절차 등 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(계약의 방법) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.

② 제1항 본문에 따라 경쟁입찰에 부치는 경우 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등 계약수행능력평가에 필요한 사전심사기준, 사전심사절차, 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하고 적격자만을 입찰에 참가하게 할 수 있다.

제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ① 세입의 원인이 되는 경쟁입찰에서는 최고가격의 입찰자를 낙찰자로 한다. 다만, 계약의 목적, 입찰 가격과 수량 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 다음 각 호의 어느 하나의 기준에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.

1. 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자
2. 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자
3. 그 밖에 계약의 성질, 규모 등을 고려하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자

지방계약법은 모두 42개의 조문으로 구성되고 전체적인 내용은 국가계약법과 크게 다르지 않으나, 계약원칙과 관련해서 조금 문언을 달리하고 있는 부분이 있는 정도다.

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제5조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜의 원칙에 따라 정부조달협정등에 가입한 국가의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품이나 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품이나 용역과 차별되는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

제9조(계약의 방법) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.

② 제1항 본문에 따라 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다.

③ 제1항 단서에 따른 지명기준 및 지명절차, 수의계약의 대상범위 및 수의계약상대자의 선정절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 단서에 따라 수의계약을 체결한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 수의계약 내용을 공개하여야 한다.

제13조(낙찰자 결정) ① 지방자치단체 수입의 원인이 되는 입찰에서는 최고가격의 입찰자를 낙찰자로 한다. 다만, 계약의 목적, 입찰가격 및 수량 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정한 경우에는 그에 따른다.

② 지방자치단체 재정지출의 부담이 되는 입찰에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.

1. 최저가격으로 입찰한 자. 다만, 최저가격으로 입찰한 자 중 계약이행능력 또는 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있다.
2. 입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자¹⁰⁾
3. 상징성, 기념성, 예술성 등의 창의성이 요구되는 설계용역을 할 때에는 설계공모에

10) 이 조항은 2009. 2. 6. 개정에서 신설된 것이고, 당시 행정자치부 입법예고에서는 이를 『최고가치 낙찰제』라고 하면서 일용직 근로자 보호를 위한 것이라고 선전하였다(행정자치부공고 제2007-153호 입법예고 참조).

당선된 자

4. 그 밖에 계약의 성질·규모 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 맞게 입찰한 자

③ 제2항에 따른 적용대상, 낙찰자 선정기준 및 선정절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국가·지방 계약법 양자 모두 재정지출의 부담이 되는 입찰에서는 최저가격 입찰자를 낙찰자로 정하게 되어 있지만, 동시에 시행령으로 그 기준을 달리 정할 수 있게 되어 있으며, 지방계약법 시행령에는 이른바 『**최저가치** 기준에 의한 낙찰자 결정』의 근거 규정을 두고 있다. 다만 그 심사기준에 관하여 “안전행정부 장관이 정하는 기준에 따라”라는 제한이 있다.

제42조(재정지출의 부담이 되는 입찰에서의 낙찰자 결정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따라 낙찰자를 결정한다.

...

② 제1항에 따른 계약이행능력의 심사는 해당 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거 실적의 품질 정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 안전행정부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정한다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 공사 또는 물품·용역 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 안전행정부장관과의 협의를 거쳐 안전행정부장관이 정한 심사기준과 달리하여 심사기준을 정할 수 있다.

④ 안전행정부장관이 별도로 심사기준을 정하지 아니한 경우에는 시·도지사가 안전행정부장관과 협의를 거쳐 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 그 시·도의 관할구역에 있는 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)에 적용하는 심사기준을 정할 수 있다.

...

결국 지방계약법 등 조달계약 관련 법령 자체에는 생활임금을 기준으로 삼는 낙찰자 결정 자체를 금지하고 있는 규정은 없다고 할 수 있다.

2) 조달사업에 관한 법률

계약의 원칙이나 낙찰자 결정방법에 관한 것을 정하고 있지는 않으나 국가·지방자치단체 등 ‘수요기관’의 조달사업 운영과 관리에 관한 것을 정하고 있는 법령으로는

『조달사업에 관한 법률』도 있다. 이 법은 모두 14개 조항으로 구성되고, 자체조달(수요기관이 직접 계약을 체결하는 경우)에 관해서는 납품검사만을 실시하고(제3조의 4) 나머지 조항들은 모두 조달청장에게 계약체결을 요청해야 하는 조달사업¹¹⁾에 관한 규정이다.

이 법률에는 조달계약 체결에 관한 원칙이나 기준에 관해서는 조항이 없어 원칙적으로는 국가계약법상 계약원칙에 따라 계약상대방을 결정하고 자격심사를 하여야 하며, 조달물자의 구매·공급, 시설공사의 계약 등 조달사업의 절차 및 범위에 관한 사항은 모두 대통령령에 위임하고 있다(제9조).

3. 지방자치 관련 법령

1. 조례 제정권 관련 법령 체계

지방자치단체의 조례제정권은 지방자치에 관한 헌법 제8장에 근거를 두고 있다.

제8장 지방자치

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

이 중에서도 조례제정에 관해 정하고 있는 것은 제117조 제1항은, 그 후단의 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 하는 것이 조례와 자치규

11) 시행령 제9조의 3 (계약 체결의 요청 등) ① 법 제5조의2제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 국가기관이 수요물자를 구매하는 계약의 경우에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조제1호에 따른 추정가격이 1억원(외국산 물품의 경우에는 미합중국화폐 20만달러) 이상인 것
2. 국가기관 또는 지방자치단체가 구매하려는 수요물자가 조달청장에 의하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약이 체결된 수요물자인 것
 - 가. 제3자를 위한 단가계약
 - 나. 다수공급자계약
 - 다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조에 따른 단가계약
3. 국가기관의 공사 계약인 경우에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조제1호에 따른 추정가격이 30억원(전문공사, 전기공사, 정보통신공사, 소방공사의 경우에는 3억원) 이상인 것
4. 그 밖에 다른 법령에서 조달청장에게 구매를 요청하도록 하거나 공사의 계약 체결을 위탁하고 있는 것

칙 제정의 근거가 된다.

헌법이 이렇게 설정한 지방자치‘제도’는 지방자치법에 의하여 구체화되는데, 조례 제정권의 범위와 한계에 관한 것은 제22조에서 정한다.

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

이 조항은 매우 간략해 보이지만, 본문과 단서 모두 매우 복잡한 해석론의 대상이 된다. 본문에 의하여 ‘법령의 범위 안에서’만 제정할 수 있고, 일정 사항에 관하여는 ‘법률의 위임’이라는 전제하에서만 제정할 수 있는 것인데, 본문의 경우 ‘법령의 범위 안에서’라는 말의 의미가 무엇인지가 분명하지 않고, 단서에서 법률의 위임은 어떠한 경우까지 포함되고 위임의 범위는 어디까지 미치는지에 관한 것이다. 그 의미에 관한 대법원의 일반적 기준은 다음과 같다.

지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결).

법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 아무런 범위도 정하지 아니한 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하였다고 하더라도, 행정관청의 명령과는 달라, 조례도 주민의 대표기관인 지방의회의 의결로 제정되는 지방자치단체의 자주법인 만큼, 지방자치단체가 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있는 것이다(대법원 1991. 8. 27. 선고 90누6613 판결).

본래 조례 유무효의 판단 기준에 관한 법리는 지방자치권의 본질에 관한 논의에서 출발하며, 이에 관해서는 고유권설, 전래설을 양 축으로 하여, 新고유권설(개인이 기본권을 갖는 것과 같이 지방자치단체도 기본권 유사한 권리를 갖는다는 입장), 제도적 보장설(지방자치권은 헌법에 의하여 승인되고 보장된 것으로서 입법자에 의한 제한이 가능하지만 헌법상 제도로 규정되어 있는 이상 이를 폐지하거나 본질적 내용을 침해할 수 없다는 입장, 본질적으로 전래설에 입각)이 있다.¹²⁾

	고유권설	전래설	
	조례자주입법설	조례자주입법설	조례위임입법설
법률유보	고유사무는 조례의 전관 사항 → 법령위임 불요	법령의 개별적 위임 불요	법률 위임 필요
법률우위	- 고유사무에 관하여 조례와 법률이 저촉되는 경우 조례 우선 - 헌법 제117조의 ‘법령의 범위 안에서’는 고유사무에 관한 한 의미가 없거나 완화됨	- 조례는 고유사무에 관하여 제정된 것이라도 법령에 우선할 수는 없음 - 헌법 제117조는 이치럼 조례가 자주법이지만 국법질서 중에 포섭되어야 하는 것을 표현한 것	법령이 우선

현행 지방자치법은 제15조와 제22조에서 조례 제정권에 관한 명문의 규정을 둠으로써, 지방자치나 조례 제정권의 본질에 관한 논의는 이들 법령에 대한 해석론으로 중심이 옮겨졌으나, 그 해석 방향, 특히 제22조 본문의 “법령의 범위 안에서”의 의미 해석과 단서의 합헌성 판단에 있어서 견해 차이가 일부 드러난다.¹³⁾

한편 지방자치법 제22조 본문의 해석과 관련하여 「법률선점 이론」이 있다. 이는 제22조 본문의 ‘법령의 범위 안에서’의 의미를 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’로 해석하여 “지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다(대법원 2007. 2. 9. 선고 2006추45 판결, 2002. 4. 26. 선고 2002추23 판결, 2004. 7. 22. 선고 2003추51 판결 등)”고 보는 것(「법률우위 원칙」)에서 더 나아가, 무주물을 선점하면 소유권을 취득하듯(민법 제251조 제1항) 일단 법률이 제정되면 배타적으로 법률이 제정된 영역에 대한 입법권을 가지게 되므로 조례제정은 원칙적으로 허용되지 아니한다는 이론이다¹⁴⁾.

그런데 대법원은 생활보호법과 생계비 지원조례의 관계가 문제된 사건에서 이에 대하여 “특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자

12) 이상원, 조례의 유·무효 판단기준, 대법원 관례해설 72호(2007 하반기), 744면

13) 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007, 317면 ; 위 조항이 ‘위헌’이라는 취지의 박찬주, 조례제정권의 근거와 범위, 『서울대학교 법학』 제50권 제1호 2009. 3. 참조

14) 박찬주, 위의 글, 517면

치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다”라고 하여, 법률선점 이론 적용을 부인하고 있다¹⁵⁾.

3) 지방재정법

공공조달계약 중 생활임금과 관련되는 부분은 지방자치단체의 재정상 부담을 수반할 수밖에 없기 때문에, “지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙”을 정한 지방재정법도 함께 검토해야 할 필요가 있다. 이 법에서 주로 문제가 되는 것은 기부·보조 또는 출연의 제한에 관한 제17조이다.

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

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

이에 따르면 조례에 의하는 경우더라도 법률의 규정이 있거나 국고 보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우 등 요건을 충족하지 못하는 기부·보조는 상당히 엄격하게 제한되고 있다.

4. 소결

이렇게 적정 임금 보장, 공공조달계약, 지방자치·재정 관련 현행 법제를 종합하여 보면, 다음과 같은 결론에 이를 수 있다.

① 적정임금 보장을 통한 실질적인 근로권 또는 인간다운 생활을 할 권리는, 헌법이 지향하는 목적 중의 하나이기는 하지만, 구체적이고 주관적인 공권이라고 보기는 어렵기 때문에, 그러한 권리를 보장하기 위해서는 법률이나 조례의 제정이 필요하다.

② 공공조달계약은 수요기관(국가와 지방자치단체)에서 일반경쟁 방법으로 체결하고 최저가격 입찰자에게 낙찰하는 것이 원칙이지만, 필요에 따라서는 입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리

15) 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결

하게 입찰한 자를 거래 상대방으로 정하는 것도 가능하다.

③ 공공조달계약의 상대방 결정 기준이나 계약조건에 관하여, 지방자치단체의 장의 권한에 일정한 제한을 두기 위하여 조례를 제정하는 것은 법령에 위반되지 않는 이상 허용된다.

결국 현행 법제 하에서는 곧바로 적정 또는 생활임금을 위한 권리 또는 규범적 통제를 도출할 수 없고 별도의 조례 제정이 필요하고 가능하며, 다만 그 내용에 있어서 관련 법령 - 지방자치법, 지방재정법, 지방계약법 - 등을 위반하지 않아야 할 것이다.

제3절. 생활임금 도입을 위해 포함되어야 할 규율의 내용

조례 제정의 필요성과 가능성이 인정된다고 하더라도, 그것이 실질적인 효과를 가지기 위해서는 단순히 ‘생활임금 보장’의 선언 뿐 아니라 구체적인 내용이 중요하다.

1. 목적과 제도 도입의 필요성

먼저 조례 제정을 통해 달성하고자 하는 정책 목표와 관련하여, 헌법적 논의(근로의 권리와 적정임금 보장에 관한 헌법 제32조 뿐 아니라 인간다운 생활을 할 권리에 관한 헌법 제34조와 경제민주화에 관한 제119조), 그리고 이를 통한 지방자치단체의 사무나 사업의 질 향상을 통해 주민들의 복지 증진에 기여한다는 점을 분명히 할 필요가 있다.

2. 적용범위

이 장의 첫 머리에서 본 것처럼 생활임금 도입에서 가장 중요한 것 중 하나는 어디까지 이것을 도입하는가 하는 점이다.

보수하한액 기준을 주된 내용으로 하는 이 조례의 적용범위가 어떠한 계약에까지 미치는지 - 지자체가 직접 고용하고 있는 근로자들에게도 적용할 것인지, 아니면 직접고용 근로자는 지방자치단체 장이 정하는 영역으로 남겨 두고, 조례로는 공공조달계약을 매개로 공공조달계약 상대방 업체의 근로자만 대상으로 하되, 해당 업체의 직접 고용 근로자에게만 미치는지 아니면 그 하도급 업체에게도 미치는지, 그 계약 금액의 상한 또는 하한을 정할 필요가 있는지, 보수하한액의 적용을 받는 근로자의 직종에는 제한이 있는지 등이 먼저 결정되어야 한다.

3. 계약금액 기준에서의 생활임금 반영

공공조달계약에 생활임금을 반영하기 위해 가장 기본이 되는 것은, 공공조달계약의 계약금액에 반영되는 인건비 단가에 생활임금 금액이 반영되어야 한다는 원칙을 정하는 일이다. 형식은 계약체결의 집행기관인 지방자치단체의 장에게 계약조건에 담아야 할, 또는 고려해야 할 내용을 의무화하는 조문이 될 것이다.

이와 관련하여 종래 장애인 고용확대, 여성 경영인 우대 또는 근로조건 개선을 위하여 적격심사 기준에 가점(인센티브)을 두는 것과는 구별할 필요가 있다. 이러한 가점 제도에 관해서는 그동안 i) 가점을 받기 위한 달성목표가 너무 높게 책정되어 있고, ii) 적격 심사는 최저임찰자 중에 낙찰자를 결정하기 위한 절차이기 때문에 일단 최저임찰 가격을 제출한 극소수 기업에만 적용된다는 등의 비판이 있어 왔을 뿐 아니라,¹⁶⁾ 생활임금이라는 기준 자체가 실제 근로자에게 지급되는 임금액을 기준으로 하고 재정부담이 직접적으로 근로자들의 임금상승으로 이어지는 것이 1차적인 목표이기 때문에, 아예 품셈 단가 자체를 인상하는 역할을 하도록 설계할 필요가 있다.

4. 생활임금 결정 방식

형식을 갖춘다고 하더라도 그 내용이 되는 임금액(보수하한액)을 누가, 어떤 기준으로, 어떠한 절차를 거쳐 정할 것인지도 문제된다. 이를 위해서는 심의위원회 구성, 공청회 및 실태조사 등 반영해야 할 기준들을 정할 필요가 있다.

5. 실효성 확보 수단

공공조달계약에 반영될 인건비 단가를 정하고 이를 기준으로 계약을 체결하였더라도, 이를 계약상대방인 사업주가 준수하지 않으면 재정 부담만 커지고 정책목표는 달성할 수 없게 되므로, 이를 감독하고 위반시 계약해제 등 필요한 조치를 취할 수 있게 해야 한다.

제4절. 법령위반 여부 검토

위와 같은 내용을 조례에 담는다고 할 때, 그것이 법령의 범위 안인지 또는 법령에 위반되지 않는지, 즉 지방자치법 제22조 본문에서 정한 조례제정권의 범위 내인지

16) 최종철 외, 장애인고용확대를 위한 정부조달계약 인센티브 제도 실효성 확보방안, 한국장애인고용촉진공단 (2007), 57~58면

가 문제된다. 주로 문제되는 법령은, i) 집행기관과 의결기관의 권력분립을 정한 지방자치법, ii) 법률에 근거 없는 기부·보조를 금지한 지방재정법, iii) 최저가격 낙찰 원칙을 정한 지방계약법 정도가 될 것이다.

실제 생활임금 지원 조례를 먼저 추진한 부천시에서, 부천시 의회가 “시 소속 근로자 및 시와 위탁, 용역계약을 체결하여 사무를 수행하고 있는 법인, 단체 및 기관 등의 소속 근로자에게 일정금액의 인건비를 추가 지원하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지 여부(「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 등 관련)”에 관하여 법제처에 자치법규 의견제시¹⁷⁾를 요청한 것에 대하여, 법제처가 2013. 1. 10. (의견 12-0426) 법령 위반이라는 의견을 제시하기도 하였는바,¹⁸⁾ 여

17) 지방자치단체가 조례 등의 자치법규를 제·개정하거나 집행하는 과정에서 소관 자치법규의 제·개정 내용이나 해석에 대하여 자문을 요청하는 경우, 법제처가 이에 대한 의견을 제시함으로써 지방자치단체의 입법 및 해석을 지원하는 제도로써, 법제처가 전문적인 법제 및 법령해석기관으로서 자치법규 입법 및 해석에 관한 의견제시를 통해 자문 또는 지원기능을 수행하는 것이고, 법령해석심의위원회와 법제처장 결재를 거치지 않는다. 지방자치단체는 자치법규에 대한 법제처의 의견에 구속되지 않으며, 참고적으로 활용한다 - 법제처 웹사이트(최종방문 2013. 8. 4.),

<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/reglAnalysis/reglAnalysisInfo/reglAnalysisInfos>

법령유권해석과 의견제시의 차이점		
구분	법령유권해석	의견제시
성격	정부유권해석	자문 또는 자원
요청주체	중앙행정기관, 지방자치단체, 민원인	지방자치단체
업무처리 절차	① 요청서 접수 및 등록 ② 담당자 검토 ③ 법령해석심의위원회 심의 ④ 법제처장 결재 및 회신	① 요청서 접수 및 등록 ② 담당자 검토 ③ 내부 결재 및 회신

[출처 : 법제처 웹사이트]

18) 법제처 웹사이트(최종방문 2013. 8. 4.) 안건번호 의견12-0426 회신일자 2013-01-10
<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/reglAnalysis/reglAnalysisList?searchCondition=3&searchKeyword=%eb%b6%80%ec%b2%9c&caseSeq=2265&rowIdx=2>

; “... 우선, 부천시 소속 근로자의 경우에 대하여 검토해 보면 ... 상위법령의 근거 없이 부천시장으로 하여금 부천시 소속 근로자에게 일정액의 생활임금을 지급하도록 조례로 강제하는 것은, 부천시장의 고유한 권한을 침해하는 것으로서 위법하다고 판단됩니다...부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자의 경우에 대하여 검토하면, 조례안에 따르면 근로자들에게 생활임금을 지급하는 것은 법인·단체 등이지만 최종적으로는 부천시가 추가인건비를 부담하는 것으로서, 근로계약의 당사자가 아닌 부천시의 부담으로 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자들에게 생활임금을 지급하는 것은 「지방재정법」 제17조 제1항에서 금지하고 있는 개인에 대한 보조에 해당하는 것으로 보입니다. 그런데, 「지방자치법」 제22조에 따라 지방자치단체는 법령에 ‘위반’되지 않는 범위에서만 조례를 제정할 수 있으므로(대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 참조) 이러한 지원이 적법한 것이 되기 위해서는 같은 법 제17조 제1항 각 호 중 어느 하나에 해당되어야 할 것인바, 조례안에서 규정하고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 같은 조 제1항 제1호 내지 제3호에 해당되지 않는 것으로 보이고, 또한 제4호에 따라 부천시청이 생활임금 상당액을 지원하지 않으면 법인·단체 또는 기관 등이 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 것이 불가능하다고 보기 어려우므로, 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 위법한 것으로 판단됩니다. 아울러, 시장이 법인·단체 또는 기관 등과 위탁·용역계약을 체결할 때 법인·단체 또는 기관 등이 소속 근로자에 대해 법정 최저임금을 초과하는 생활임금을 지급하는 것 등을 내용으로 하는 협약서를 작성하게 하는 것은, 비록 추가 인건비를 시장에게 청구하도록 하여 최종적으로 시가 비용을 부담하기는 하지만, 근로계약의 당사자인 법인·단체 또는 기관 등이 사용자의 입장에서 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 임금액을 부천시가 일방적으로 결정하는 것이고, 최저임금을 초과하는 부분의 임금지급을 위한 1차적인 비용마련의 부담을 법인·단체 또는 기관 등에게 지우는 것이며, 지급한 비용을 청구하는 절차를

기서 제기된 논점들과 법제처 의견의 타당성¹⁹⁾을 위주로 법령에 위반되는지 여부를 검토할 필요가 있겠다.

1. 집행기관인 지방자치단체 장의 권한을 침해하는지

먼저 가장 문제가 되는 것은 이러한 내용의 조례 제정이 지방자치단체의 장이 계약 상대방 및 계약조건 결정에 관한 권한을 침해 또는 제약하는 것이 아닌지에 관한 검토가 필요한데, 이에 대한 대법원의 일반적인 해석은 다음과 같다.

헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있다. 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 따라서 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결, 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결, 대법원 2012.11.29., 선고, 2011추87, 판결 등).

구체적으로 공공계약의 하나인 민간위탁의 기준을 정한 조례에 관한 것으로서는, 서울특별시 중구의 ‘민간위탁에 관한 조례안’ 사건이 있었는데, 이 조례 제4조 제3항 등이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 하고 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 것에 대하여 대법원은 “민간 위탁을 하는 경우 고려해야 할 사항”을 강조하면서, 법령 위반이 아니라는 취지를 분명히 한 바 있다.

… 지방자치법 제104조 제3항은 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 민간에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. … 지방자치단체가 그 권한에 속한 업무를 민간에 위탁하는 이유는, 그 업무를 민간으로 하여금 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대

거치는 동안 추가적인 시간과 비용을 들일 것을 법인·단체 또는 기관 등에게 강요하는 결과를 가져올 것으로 보이는바, 이는 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 못하게 한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항에 위반되는 것으로 보입니다. … 법인·단체 등에게 생활임금을 게시하거나 인터넷을 통해 알려야 할 책무, 생활임금 기준의 급여를 소속 근로자에게 지급해야 할 책무, 생활임금 지급에 필요한 임금대장 또는 급여명세서 사본을 제출해야 할 책무를 부여하고 있는바… 부천시 조례안 제7조는 「지방자치법」 제22조 단서에 반하여 위법한 것으로 판단됩니다 …”

19) 이에 대한 상세한 분석으로는, 김대인b, 생활임금제도 도입을 위한 법제개선방안, 김경협 의원실·부천시 노사민정협의회 주최 생활임금제도 토론회(2013. 6. 17.) 자료집 참조

화를 억제하고, 위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자에게 이를 담당하도록 하여 행정사무의 능률성을 높이고 비용도 절감하며, 민간의 특수한 전문기술을 활용함과 아울러, 국민생활과 직결되는 단순 행정업무를 신속하게 처리하기 위한 것이라 할 것이다. 그런데 민간위탁은 다른 한편으로는 보조금의 교부 등으로 비용이 더 드는 경우가 있고, 공정성의 저해 등에 의한 행정서비스의 질적 저하를 불러 올 수 있으며, 위탁기관과 수탁자 간에 책임 한계가 불명확하게 될 우려가 있고, 행정의 민주화와 종합성이 손상될 가능성도 있다. 따라서 지방자치단체장이 일정한 사무에 관하여 민간위탁을 하는 경우에는 위와 같은 단점을 최대한 보완하여 민간위탁이 순기능적으로 작용하도록 할 필요가 있다(대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결 등 참조). ... 이러한 제반 사정을 고려하여 보면, 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 또한 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁 시뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이에 관한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 나아가 재위탁 등에 관하여 지방의회의 동의를 받을 기한이나 수탁기관의 적정 여부를 판단할 기한의 설정이 다소 부적절하다는 점만으로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해한다고 단정할 수도 없다(대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결).

또한 민간위탁사무와 관련하여 수탁기관의 선정권한을 가지는 민간위탁적격자심사위원회의 위원 6 내지 9명 중 2인을 반드시 시의원 중에서 위촉하여야 한다는 내용의 ‘성남시 사무의 민간위탁촉진 및 관리조례 일부 개정조례안’에 관해서도 조례제정권의 범위 내라고 인정하였다.

... 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 합의제 행정기관을 설치할 수 있고(지방자치법 제116조 제1항), 합의제 행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정할 수 있다(지방자치법 제116조 제2항). 이와 같이 지방자치법에서 합의제 행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항을 조례로 정하도록 위임한 취지는 각 지방자치단체의 특수성을 고려하여 그 실정에 맞게 합의제 행정기관을 조직하도록 한 것이어서, 해당 지방자치단체가 합의제 행정기관의 일종인 민간위탁적격자심사위원회의 공평한 구성 및 운영에 대한 적절한 통제를 위하여 민간위탁적격자심사위원회 위원의 정수 및 위원의 구성비를 어떻게 정할 것인지는 해당 지방의회가 조례로써 정할 수 있는 입법재량에 속하는 문제로서 조례제정권의 범위 내라고 보는 것이 타당하다(대법원 2012. 11. 29. 선고 2011추87 판결).

반면 집행기관 소속직원에 관한 징계절차에 의회가 관여하게 한 구미시 조례나 자료제출을 거부하는 구청 소속 공무원에 대하여 징계요구를 할 수 있게 한 서초구 조례에 관해서는 법령 범위를 벗어난 것이라고 하여 무효라고 한 바 있다.

... 지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 독립한 기관으로 두고, 의회와 단체장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없는 것인바, 지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 기타 같은 법 제35조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 같은 법 제36조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없다. ... 지방자치법시행령 제19조 제2항에서 '관계자의 문책 등을 포함한다.'라는 문구를 규정하지 않은 것은 지방자치법 제96조에서 지방자치단체의 장이 소속직원에 대한 임면·징계권을 가지도록 하고, 지방공무원법 제69조 및 제72조에서 지방공무원에 대한 징계는 인사위원회의 징계의결을 거쳐 임용권자가 행하도록 하고 있기 때문에 집행기관의 소속직원에 대한 인사나 징계에 관한 고유권한을 침해하지 않도록 하기 위하여 의도적으로 배제한 것이지 단순히 착오로 이를 누락한 것이 아니라 할 것이므로, 지방의회로 하여금 시정뿐만 아니라 관계자의 문책 등까지 요구할 수 있도록 한 개정조례안은 지방의회가 법령에 의하여 주어진 권한의 범위를 넘어 집행기관의 행정작용에 대하여 직접 간섭하는 것으로서 법령에 없는 새로운 견제장치를 만드는 것이 되어 결국 상위법령인 지방자치법시행령 제19조 제2항에 위반된다(대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결).

... 이 사건 조례안규정에 따르면, 지방의회가 의결로 집행기관 소속 특정 공무원에 대하여 의원의 자료제출 요구에 성실히 이행하지 않았다는 구체적인 징계사유를 들어 징계를 요청할 수 있다는 것인바, 이 같은 징계요청은 집행기관에 정치적·심리적 압박으로 작용하여 견제수단으로서 실질적으로 기능할 수 있다고 보인다. 이 같은 견제장치는 법령에 없는 새로운 것으로서 지방의회가 지방자치단체 장의 소속 직원에 대한 징계권 행사에 미리 적극적으로 개입하는 것을 허용하는 것이므로, 집행기관의 고유권한을 침해하여 위법하다고 할 것이다 (대법원 2011. 4. 28. 선고 2011추18 판결)

이러한 판례 법리에 따르면, 공공조달계약의 계약조건 결정 방법에 관하여 집행기관의 권한을 일부 제한하는 내용의 조례 제정은, ① 예산에 관한 최종적인 권한이 원래 의회에 속하여(지방자치법 제39조 제1항 제2호) 재정과 관련된 의회의 권한은 본래 지방자치법이 예정하고 있는 견제권의 범위 내라는 점, ② 지방의회는 새로운

재정부담을 수반하는 조례나 안전을 의결하려면 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다는 법률 규정은 결국 의회가 재정부담을 수반하는 조례를 제정할 수 있음을 전제로 하고 있다는 점(제132조), ③ 조례의 내용이 생활임금 금액을 특정하여 강제하는 것이 아니라 일정한 심의기구를 만들고 정해진 기준에 따라 이를 산정하여 적용하게 하는 것이라면 집행기관의 고유권한을 침해하지 않게 된다는 점 등에서, 지방자치법상 권력 분립에 위반된다고 보기 어렵다.

2. 지방재정법상 기부·보조 금지 규정 위반인지

대표적인 급부행정인 사회복지의 영역에서, 지방자치단체의 급부의무를 가중하는 조례는 필연적으로 지방재정의 부담을 수반하게 된다. 지방의회라고 하더라도 주민에 대한 보조를 얼마든지 확장할 수 있는 것은 아니기 때문에 일정한 한계가 있게 되는데, 그것이 바로 앞서 본 지방재정법 조항이다.

이에 따르면, 1. 법률에 규정이 있는 경우, 2. 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 3. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우, 4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 개인이나 공공기관에 기부·보조 또는 공금의 지출을 할 수 있다는 것인데, 생활임금에 관한 조례에서 집행기관에게 계약금액 중 인건비 하한액을 정하여 그 이상이 지급되도록 한다면, 이것이 법령의 근거 없이 주민에 대한 보조를 정하여 지방재정법에 위반되는 것이 아닌지 문제될 수 있다.

이에 대하여, 저출산·고령사회기본법에 의한 출산장려 수단 외에 세자녀 이상 세대 양육비 지원조례가 문제된 정선군 조례 사안²⁰⁾과 자활보호대상자 중 65세 이상의 노쇠자·18세 미만의 아동·임산부·폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자를 보호대상자로 결정하여 그들에게 생활보호법 소정의 생계비 수준에 준하여 당해 지방자치단체 예산의 범위 내에서 생계비를 지원하도록 하는 내용의 저소득주민생계보호지원조례안을 의결한 광주시 동구 조례 사안²¹⁾에서 대법원의 입장을 참고할

20) 이 사건 조례안은 저출산 문제의 국가적·사회적 심각성을 심분 감안하여 정선군민의 출산을 적극 장려하고 인구정책을 보다 전향적으로 실효성 있게 추진코자 하며 세 자녀 이상의 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원할 수 있도록 하기 위하여 제정된 것으로서(제1조), 재원은 당해연도 예산 사정 등을 감안하여 군비로 확보하고(제3조), 지원기준일 현재 군 관내에 주민등록을 마치고 실제 거주하고 있는 세대에 한하여 지원하며, 지원대상은 이 조례 시행일 이후 군 관내에서 출생한 자에 한하되 셋째 이후의 출생 자녀 모두로 하고(제4조), 지원액은 매년 지원 대상 자녀 1명당 300만 원 범위 안에서 예산사정, 물가상승률, 출산실태, 인구증감률, 기타 군민의 평균적인 양육비 등을 참작하여 운영위원회 심의를 거쳐 군수가 최종적으로 결정하며, 매 분기 말에 금융기관 계좌를 통해 현금으로 지급함을 원칙으로 하고(제11조), 지원기간은 12세까지로 하되 친권자 또는 지원대상자가 군 관내를 벗어난 지역으로 전출할 때에는 지원대상 자격을 상실하며(제12조), 자격상실자가 친권자와 함께 다시 거주할 목적으로 군 관내에 주민등록 전입신고를 하고 실태조사 결과 거주할 목적임이 확인될 경우 다시 지원대상 자격회복신청을 할 수 있도록 하는 것(제13조)을 주요 내용으로 하고 있다. 정선군의회는 2006. 6. 13. 제139회 본회의에서 위 조례안(‘이 사건 조례안’)을 원안대로 확정하여 원의결과 같은 내용으로 재의결하고 2006. 6. 14. 원고에게 통보하였으며, 정선군의회 의장이 2006. 6. 21. 이 사건 조례안을 직권 공포 하였다. 원고 정선군수는 2006. 6. 28. 위와 같은 재의결에 대해서 구 지방자치법 제98조 제3항(현행법 제107조 제3항)에 의거하여 대법원에 무효확인을 청구하는 소송을 제기하였다.

필요가 있다.

“... 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니며(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추 244 판결 참조) ... 저출산·고령사회기본법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법으로서(제1조), 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 하며(제4조), 국가 및 지방자치단체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행하여야 하고(제7조), 국가 및 지방자치단체는 모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 하며, 국가 및 지방자치단체는 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회환경을 조성·지원하여야 하고, 국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책을 강구하여야 하며(제8조), 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(제10조)고 규정하고 있는바, 위와 같은 저출산·고령사회기본법의 목적과 입법 취지 및 지방자치단체로 하여금 지역 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하도록 한 점 등 그 규정 내용에 비추어 볼 때, 지방자치단체인 정선군이 강원도 정선군민의 출산을 적극 장려하기 위하여 세 자녀 이상의 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원하도록 하는 내용의 이 사건 조례안은 저출산·고령사회기본법에서 정한 지방자치단체의 책무의 범위 안에서 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구한 것이라 할 것이므로, 이 사건 조례안이 저출산·고령사회기본법에 위배된다

- 21) 이 사건 조례안은, 2년 이상 당해 지방자치단체의 관내에 거주하는 자로서 법률상 부양의무자가 있으나 부양의무를 이행할 수 없는 자로 인정되어 사실상 생활에 어려움이 있는 자(자활보호대상자 중 65세 이상의 노쇠자·18세 미만의 아동·임산부·폐질 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자(제3조)를 이 조례에 의하여 보호를 받는 보호대상자(제2조 제1호)로 결정하여 그들에게 생활보호법 소정의 생계비 수준에 준하여 구 예산의 범위 내에서 생계비를 지원(제4조 제2항)하며, 구청장에게 매년 일반회계 예산에서 보호대상자의 생계비 지원에 필요한 비용을 확보할 의무를 지우는 것(제10조)을 내용으로 하고 있다. 광주 동구청 의회는 1996. 11. 7. 이러한 조례안을 의결한 후 같은 달 8. 동구청장에게 이송하였고, 동구청장은 지방자치법 제159조 제1항의 규정에 의한 광주광역시시장의 재의요구지시에 따라 같은 달 27. 피고 의회에게 재의를 요구하였으나 피고는 같은 해 12. 13. 위 재의 요구에 대하여 원의결대로 수정 없이 재의결하였다. 이에 동구청장이 재의결에 대하여 무효확인을 구하는 소송을 제기하였다.

고 할 수 없다... 지방재정법 제17조 제1항이 제1호에서 ‘법률에 규정이 있는 경우’를 규정하고 있는바, 양육비 보조는 지방자치법 제9조 제2항 제2호 (라)목 소정의 ‘아동·소년·부녀의 복지증진에 관한 사무’에 해당하여 지방자치단체의 사무에 속할 뿐만 아니라, 저출산·고령사회기본법 제10조에서 지방자치단체로 하여금 강구하도록 한 시책에도 해당될 수 있으므로, 법률에 규정이 있는 경우(제1호)에 해당한다 ... (대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결)

... 지방자치단체는 주민의 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무(헌법 제34조 제2항, 제117조) 및 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 할 의무(지방자치법 제8조 제1항)를 지는 것이고, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있으며(지방자치법 제15조), 지방자치법 제9조 제2항 제2호 (다)목은 "생활곤궁자의 보호 및 지원"을 지방자치단체의 사무의 하나로 예시하고 있는바, 이와 같은 법령의 규정을 종합하여 보면, 이 사건 조례안 제3조, 제5조 내지 제8조의 규정에 의하여 결정된 보호대상자에 대한 생계비의 보조는 지방자치법 제9조 제2항 제2호 (다)목 소정의 "생활곤궁자의 보호 및 지원"에 해당하여 지방자치단체의 사무에 속하는 것임이 분명하고, 따라서 이 사건 조례안의 규정에 의하여 결정된 보호대상자에 대한 생계비의 보조는 지방자치단체가 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에 기부·보조 또는 기타 공금의 지출을 할 수 있는 경우를 규정한 지방재정법 제14조 제1항 제1호 소정의 "법률의 규정이 있는 경우"에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 이 사건 조례안이 지방재정법 제14조의 규정에 위배되는 것이라는 원고의 위 주장은 이유가 없다.” (대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결)

이러한 대법원의 입장은 사회보장에 관한 업무를 지방자치단체의 고유 업무로 정한 지방자치법 제9조 제2항 제2호만으로 곧바로 지방재정 보조금의 근거로 본 것이다. 이는 지방자치단체의 자치권이 헌법 제117조 제1항에 따라 주민의 복리에 관한 전권한성을 의미한다는 점과 이러한 전권한성은 법적으로 규율된 예산의 범위 내에서 수입과 지출을 자기책임 하에 결정할 수 있는 재정고권을 포함한다는 점²²⁾ 등을 고려하여 지방재정보조금의 근거 법률의 범위를 매우 넓게 본 것이다. 즉 “주민의 편의 및 복리증진에 관한 내용”을 담고 있기 때문에 법률의 개별적 위임 없이 조례를 제정할 수 있다고 한 것이다.²³⁾

이는 다른 한편 이른바 ‘추가조례(확대조례)’의 문제로 볼 수도 있다. 超過條例가, 법률의 규율대상과 동일한 대상에 대하여 법률의 목적과 동일한 목적으로 법령에서 정한 기준을 초과하여 더 높은 엄격한 규제기준을 정하여 시행하는 조례를 말하는

22) 이기우·하승수, 위의 책, 343면

23) 임영호, 양육비를 지원할 수 있도록 하는 내용의 정선군 조례안의 효력, 대법원판례해설 64호 (2006 하반기) (2007. 7), 754면

데 반하여, 追加條例(또는 확대조례)는, 국가의 법령이 규제하고 있는 목적과 동일한 목적으로 규제하는 조례로서 그 규제대상만을 추가하여 규율하는 조례를 말한다.²⁴⁾ 그리고 급부행정 영역에서 법령이 정한 급부 기준에 더하여 지급하는 추가조례에 대해서는, 법령의 규정만으로는 주민의 생존권을 현실적으로 보장하기 위한 생활조건의 정비가 불가능하여 지방자치의 본래적 목적을 달성할 수 없다고 지방의회가 인식한다면, 즉 주민의 생존권 보장을 위한 조례제정권이 필요하다고 판단하는 경우에는, 관계 법률을 전국적 최저규제 기준으로 보아 필요한 조례를 제정할 수 있다고 보는 것이 일반적이다.²⁵⁾ 생활보호법상의 보호기준에 더하여 생계비를 지급하는 조례가 유효하다고 한 96추244 판결에서 뿐 아니라 세 자녀 조례 사건에서 대법원이 취한 태도 역시, 이러한 측면에서 관계 법률을 전국적 최저 규제 기준으로 보고 추가조례가 허용된다고 본다.

그렇다면 같은 논리에서 최저임금을 전국적 최저 규제 기준으로 보고, 이를 추가하는 조례는 적법하다는 설명도 얼마든지 가능할 것이다.

3. 지방계약법과 안전행정부 기준 등과의 관계

앞서 본 부천시 조례에 대하여 법제처는 “아울러, 시장이 법인·단체 또는 기관 등과 위탁·용역계약을 체결할 때 법인·단체 또는 기관 등이 소속 근로자에 대해 법정 최저임금을 초과하는 생활임금을 지급하는 것 등을 내용으로 하는 협약서를 작성하게 하는 것은, 비록 추가 인건비를 시장에게 청구하도록 하여 최종적으로 시가 비용을 부담하기는 하지만, 근로계약의 당사자인 법인·단체 또는 기관 등이 사용자의 입장에서 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 임금액을 부천시가 일방적으로 결정하는 것이고, 최저임금을 초과하는 부분의 임금지급을 위한 1차적인 비용마련의 부담을 법인·단체 또는 기관 등에게 지우는 것이며, 지급한 비용을 청구하는 절차를 거치는 동안 추가적인 시간과 비용을 들일 것을 법인·단체 또는 기관 등에게 강요하는 결과를 가져올 것으로 보이는바, 이는 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 못하게 한 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조 제1항²⁶⁾에 위반되는 것”이라는 판단도 덧붙였다.

그러나 이는 생활임금조례가 기본적으로는 공공조달계약의 상대방 결정기준과 계약

24) 박찬주, 위의 글, 518면

25) 김명길, 조례와 법치행정, 「법학연구」 제40권 제1호, 부산대학교 법과대학 법학연구소, 1999, 146면 - 다만, 이러한 조례의 제정에는 합리적인 입법사유(예컨대, 현실적으로 당해 지방자치단체는 주민의 생존권 보장을 위한 법률초과규제를 절실하게 필요로 하는 이유 및 객관적 근거)가 있어야 한다고 한다.

26) 지방계약법 제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

조건의 문제이지, 당사자에게 이를 ‘강요 또는 강제’하는 것에 핵심이 있지 않으며, 생활임금 보장을 위해 계약조건을 상향조정했을 때 그 상향조정분에 따라 임금을 올려주어야 하는 계약상대방에게 실질적으로 지방계약법 제6조에서 금지하는 ‘강요 또는 강제’에 해당하지 않는다는 점에서 타당하지 않다.²⁷⁾

오히려 문제는 현행 법제에 관한 검토에서 본 것처럼 안전행정부 예규가 낙찰자 결정 기준에서 구속력이 있기 때문에, 이를 개정하거나 이 예규에 관련 내용을 추가하지 않은 상태에서 곧바로 조례를 제정할 수 있는지 하는 점이다.²⁸⁾ 하지만 이 예규가 법률이 아닐 뿐 아니라, (지방계약법 시행령에 의해 낙찰자 결정 기준에 관한 위임을 받았다고 보더라도) 당해 예규 역시 노무비를 얼마로 정해야 한다는 규정을 둔 것이 아니라 노무비의 적정성을 평가해야 한다고 하고 있는 점, 생활임금이 주로 문제가 되는 일반용역²⁹⁾에 관하여는 안전행정부의 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준』³⁰⁾이 없다는 점(그리하여 대구광역시, 경상북도, 군산시, 인천광역시, 제주특별자치도, 광주광역시 등 각각 『일반용역 적격심사 세부기준』이라는 독자적인 예규를 두고, 심사기준에 ‘근로조건 이행계획의 적정성’을 평가 항목으로 포함하고 있다, 지방계약법 시행령 제42조 제4항) 등을 고려하면, 계약상대방 결정 방법에 관하여 조례로 새로 정하는 것 자체가 지방계약법 등 법령에 위반된다고 볼 수는 없다.

제5절. 참고 사례

27) 김대인 교수는 이 부분 법제처 의견에 대하여 ① 공공조달계약이 이미 다양한 방식으로 노동정책과 연계되어 있고, ② 국제적으로도 EU나 미국, 일본에서 이미 지침이나 조례제정 등을 통해 노동정책을 공공계약 체결과 이행에 연계하고 있다는 점을 강조하면서, “공공조달과 노동정책의 연계과정에서 계약상대자에게 추가적인 재정부담이 발생한다는 점만으로 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한한다고 보기는 힘들다”고 지적한다 - 김대인b, 앞의 토론회 발표문

28) 최근 개정된 안전행정부 예규 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」과 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에서는 지자체가 발주하는 공사 또는 물품·용역 입찰에 참여하는 여성기업·사회적기업·장애인기업·사회적 협동조합 및 지방 중소기업의 입찰참가기회를 확대하기 위해 공사입찰에 참여하는 여성기업 또는 여성기업과 공동도급을 하는 중소기업에게 가점을 부여하고, 물품입찰에 참여하는 여성기업·장애인기업·사회적 기업·사회적 협동조합의 신인도 가점을 신설하거나 상향 조정했다 - 안전행정부 2013. 6. 27. 자 보도자료 『여성·장애인·사회적 기업, 지자체 입찰 참가기회 확대 - 안전행정부, 자치단체 입찰계약 예규 개정 시행키로』

29) 안전행정부 예규인 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(현행은 2013. 6. 19. 개정된 예규 제21호)」 제14장에서 정의한 바에 따르면 “기술용역을 제외한 나머지 용역을 총칭한다”.

30) 목차 : 제1장 입찰참가자격 사전심사기준, 제2장 시설공사 적격심사 세부기준, 제3장 기술용역 적격심사 세부기준, 제4장 물품 적격심사 세부기준, 제5장 협상에 의한 계약체결기준, 제6장 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준, 제7장 설계공모 운영요령, 제8장 사전심사 및 저가심사기준, 제9장 기술제안입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준 - 다만 2006. 12. 공공부문 비정규직 종합대책의 일환으로 <회계통첩>의 형태로 “2007. 1. 1 이후 계약이 체결되는 단순노무 일반용역의 경우 조달청 일반용역 적격심사 세부기준(조달청 공고 제2007-46호) 최저낙찰하한율이 87.7%로 변경된 것을 참조로 최저낙찰하한율을 예정가격의 87.7%이상으로 상향조정”이라고 하면서 “시·도별 일반용역 적격심사기준을 즉시 개정”하라고 하고 있고, 2011. 12. 22. 행정안전부 보도자료에 의하면 여전히 “회계통첩의 내용을 철저히 준수하도록 강조”하고 있다. 이러한 자료를 보면 일반용역에 관해서는 행정안전부 차원의 심사기준을 두지 않고, 지방자치단체별 적격심사기준을 전제하고 있는 것처럼 보인다.

1. 사회적 책임 조달 (public procurement) 또는 공공조달 개혁

주지하는 바와 같이 현재 근로조건(임금) 문제 뿐 아니라 여러 사회 환경적 가치를 공공조달을 통해 구현하려는 움직임이 활발하며(조달청의 2013년 정책목표 역시 『사회책임조달』이다), 국가계약법이나 지방계약법 개정을 통해 최저낙찰제 대신 최고가치(Best Value) 낙찰제를 보다 명확하게 도입하거나 하도급업법이나 노동법을 위반한 사업자를 부정당업체에 포함시키려는 시도도 증가하고 있다. 2013. 9. 현재 국회에 제출되어 있는 법률 개정안으로 대표적인 것으로 국가계약법 개정안에 최적가치 낙찰제를 명문화하고 계약평가위원회를 통해 낙찰자를 정하게 함으로써 최저낙찰제³¹⁾의 단점을 피하려는 시도가 있다(이낙연 의원안, 의안번호 1903573 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부 개정안」).

현행	개정안
제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ① (생략) ② 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 다음 각 호의 어느 하나의 기준에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다. 1. 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자 2. 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게	제10조(경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정) ① (현행과 같음) ② 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 최저가격의 입찰자를 낙찰자로 한다. 다만, 계약의 성질상 계약이행 능력과 기술력 등이 필요한 공사입찰 등에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 낙찰자로 결정하여야 한다. 1. 계약이행능력을 심사하여 적격하다고 인정되는 자 2. 품질·기술력·입찰금액·유지관리비용 등을 종합적으로 고려하여 국가에 가장 유리하게 입찰한 자

31) 엄밀히 말하자면 현행 기준을 순전한 의미의 '최저가낙찰제'라고 보기는 어렵다. 본래 최저가낙찰제도는 1961년 「예산회계법」 제정 시에 한정된 예산 하에서 국가 예산집행의 효율성을 제고하기 위하여 도입된. 그러나, 1972년에는 최저가 낙찰제의 운용과정에서 나타난 담합 등 입찰질서 문란에 대한 대책으로 예정가격의 80% 이상 입찰한 자의 평균치에 가장 근접한 자에 낙찰하는 부찰제가 도입되었으며, 이후 부찰제의 예정가격을 추정하는 소위 '운찰제(運札制)'적 요소로 인한 부실업체 난립문제를 해소하기 위하여 1976년에 최저가낙찰제도를 다시 도입하였으나, 1994년 성수대교와 1995년 삼풍백화점 붕괴 이후 부실시공의 우려로 최저가낙찰제도를 폐지하고 기술위주의 적격심사 낙찰제도를 도입하였고, 2001년에는 적격심사제도의 변별력 저하와 건설업의 구조조정 등을 위해 적격심사제를 축소하고 최저가낙찰제도를 재도입하였으며, 이후 최저가낙찰제의 적용범위가 확대되는 추세에 있어 2011년 기준으로 공공건설사업 발주총액의 약 45%가 최저가낙찰제로 시행되고 있다. - 류환민(국회 기획재정위원회 수석전문위원) 검토보고서 (2013. 4.), 3면

입찰한 자	3. (현행과 같음)
3. (생략)	
<신설>	③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 제2항제2호에 따라 낙찰자를 결정하는 경우에는 계약심의위원회(이 하 이 조에서 “위원회”라 한다)의 심의 를 거쳐야 한다.
<신설>	④ 제3항에 따른 위원회의 구성·운영 과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으 로 정한다.

그리고 이렇게 사회적책임조달을 통해 구현하는 사회적 가치 중 “적정임금 보장”을 통한 인간다운 생활을 할 권리는 매우 중요한 가치라고 할 수 있으며, 공공조달계약 낙찰자 선정에 보수하한액을 설정하고 이를 준수하도록 유도하는 것은 사회적책임조달 또는 공공조달 개혁과 일맥상통하는 것이라고 할 수 있다.

2. 부천시 『생활임금조례』 제정운동³²⁾

부천지역노사민정협의회는 2011. 12. 20. 본협의회에서 처음 “최저임금 및 최저생계비가 터무니없이 낮게 설정되어 있는 상황을 타개하고 저임금 및 빈곤, 불평등 축소를 위해 지역차원에서 생활임금제도를 도입할 필요”에서 ‘생활임금 도입’이 제안되고, 2012. 7. 「부천시생활임금추진위원회³³⁾」를 구성하고, 2012년 3차례에 결

32) 이 장에 관해서는 김준영, 부천시 생활임금조례 제정을 위한 경과와 과제, 위 토론회 자료집 참조

33) 조례 제정을 위한 쟁점 및 내용, 절차 등 전반적인 실무적인 협의를 위해 10여명의 공공부문 노사 이해관계자와 전문가로 구성. 그 구체적인 구성은 아래 표와 같다.

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

친 공공부문 근로자 실태조사 및 2013년 초까지 6차례 추진위원회 회의를 거쳐 부천시 생활임금조례(안)을 마련하였으며, 2012. 12. 27 본협의회에서는 의원 발의로 조례 제정을 추진하되 2013년도 생활임금 기준을 최저임금의 6.59%, 5,180원으로 정하여 적용하기로 의결하였다.

이후 그러던 중 부천시 법무팀에서 법제처에 자치법규 의견제시를 요청하였고, 2013. 1. 10. 법제처가 위에서 본 바와 같이 법률 위반의 소지가 있다는 의견을 제시하면서 다소 주춤하고 있으나, 보도(매일노동뉴스 2013. 6. 24. 자)에 따르면 법률재검토를 통해 2013년 하반기 시의회에서 의원 발의로 조례안 제정을 추진한다는 계획이라고 한다.

부천시 노사정협의회에서 마련하였던 조례안은 모두 14개의 본문 조항과 부칙으로 구성되어 있으며, 그 주요 내용은 “부천시 소속 근로자 및 부천시의 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 모든 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 도모함과 동시에 부천시 경제의 건전한 발전에 이바지함”을 목적으로(제1조), 부천시 소속 근로자 및 법인·단체³⁴⁾ 등에 소속된 모든 근로자를 적용대상으로 하고(제3조), 생활임금액은 부천지역노사민정협의회에서 매년 8월 31일까지 결정하는 것으로 하며(제4조), 시장에게 생활임금의 원활한 적용을 위하여 필요한 적정한 규모의 예산을 마련하여 근로자들에게 알리고소속 근로자들에게 생활임금 기준 이상의 급여를 지급함과 동시에 법인, 단체 등과의 협약 체결 시 조례에서 정하는 사항이 구체적으로 명시된 협약서를 작성하여야 하고(제6조), 법인, 단체 등에게도 생활임금 기준 이상의 급여를 소속 근로자에게 지급하여야 한다(제7조)는 조항을 두고 이를 이행하지 않을 때에는 계약을 해지할 수 있도록 하고(제12조 제1항), 자문등을 위한 생활임금위원회 설치와 신고센터 운영 등을 정하고 있다(제8, 9조, 조례안 전문은 부록 참조).

3. 공공조달계약에서 하도급업체 보호를 위한 조례의 예

소속 노동자들의 생활임금은 아니지만 공공조달계약에서 수주한 사무 또는 용역 등을 다시 제3자에게 도급으로 맡기는 경우 이른바 「하도급」 관계가 형성되는데, 이러한 하도급계약의 체결, 내용 및 이행과정에서 불공정문제가 발생하기 때문에, 주계약인 정부조달계약 내용과 조건 등을 통해 경제적 약자인 하수급인을 보호하려는 시도가 있다.³⁵⁾

공공조달계약에 한하여 별도의 하도급규제를 두자는 논의³⁶⁾가 없는 것은 아니지만,

34) 부천시의 사무 및 업무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관을 말함 (조례안 제2조 제4항)

35) 조례를 통한 보호에 그치지 않고 국가계약법이나 지방계약법을 개정하거나 특별법을 제정하여 하도급계약에 관한 규정을 두어 하수급인을 보호하는 강행규정을 두어야 한다는 논의로는 최인호, 미국의 사례를 중심으로 본 정부조달계약의 공공성과 하도급질서의 공정화를 위한 법적 규율, 전남대학교 법학논총 제31권 제3호, 461면 이하 참조

36) 최인호, 앞의 글, 495면 이하 : 이 글에서는 각종 우대·할당제도(affirmative action)과 계약상대방에 대한 적

우리 법에는 이미 주계약이 공계약인 경우를 포괄하는 「하도급 거래 공정화에 관한 법률」을 두고 있기 때문에, 그 내용이 제대로 준수될 수 있도록 계약체결·이행시에 일정한 조치를 취하자는 것이다. 이러한 움직임에 따라 아예 「... 하도급업체보호조례」 또는 「...공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례」라고 하여 일반적인 하도급업체 보호 조례를 두고 있는 곳이 2013. 8. 15. 기준으로 광주광역시·강원도를 비롯 22곳이고(그러나 이러한 조례의 경우도 적용범위 자체를 제한하거나 실효성이 있는 규제 부분은 해당 지방자치단체 또는 그 산하기관이 발주하는 공사에 집중된다는 점에서 유사하다고 할 수 있다), 해당 지방자치단체가 발주하는 관급공사(사업)이나 위탁사업에 있어서 체불임금을 방지하고 하수급인(=하도급업체)을 보호하는 내용으로 「... 관급공사 지역건설 근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호조례」, 「... 발주계약의 하도급업체 보호조례」 조례를 두고 있는 곳이 11곳 정도 있다.

자치단체	법규명	제/개정일
서울 종로구	서울특별시 종로구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2013-06-14
서울 강북구	서울특별시 강북구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2012-11-02
서울 도봉구	서울특별시 도봉구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2012-09-17
서울 서대문구	서울특별시 서대문구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2013-04-05
서울 영등포구	서울특별시 영등포구 공정 하도급과 상생협력 및 불법하도급 신고포상금 지급에 관한 조례	2012-12-27
서울 송파구	서울특별시 송파구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2012-07-19
부산	부산광역시 불법하도급 신고포상금 지급에 관한 조례	2012-12-26
대구 달서구	대구광역시달서구 관급공사 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2013-03-04
인천	인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례	2013-01-04
광주	광주광역시 하도급업체 보호 조례	2011-04-01
경기	경기도 관급공사의 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 등에 관한 조례	2012-11-06
경기 남양주시	남양주시 관급공사의 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 등에 관한 조례	2013-04-15
경기 오산시	오산시 하도급업체 보호에 관한 조례	2012-05-15
경기 연천군	연천군 하도급 업체 보호 및 체불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례	2011-08-19

경성심사에서 중소기업보호 및 노동관련 준수 여부를 엄격히 심사하도록 하고 있는 미국 연방조달법제(Federal Property and Administrative Service Act 및 Federal Procurement Regulation)를 소개하면서 그 중에서도 하도급계약 상대방 결정 절차와 대금지급에 관해 강력하게 규율하는 부분을 강조하고 있다.

자치단체	법규명	제/개정일
강원	강원도 하도급업체 보호 조례	2012-12-28
강원 춘천시	춘천시 관급공사의 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례	2012-09-27
강원 인제군	인제군 관급공사 체불임금 방지와 지역건설근로자 우선고용 및 하도급업체 보호 등에 관한 조례	2013-06-25
충북 충주시	충주시 하도급업체 보호와 체불임금 없는 관급공사 운영 등에 관한 조례	2012-07-02
충북 진천군	진천군 하도급업체 보호와 체불임금 없는 관급공사 운영 등에 관한 조례	2013-03-15
충남 천안시	천안시 발주계약의 하도급업체 보호 조례	2012-11-21
충남 당진시	당진시 관급공사 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례	2012-10-15
전북	전라북도 하도급업체 보호 조례	2012-04-06
전북 전주시	전주시 건설위탁 하도급업체 보호에 관한 조례	2011-09-30
전북 정읍시	정읍시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례	2012-05-04
전남	전라남도 하도급업체 보호 조례	2012-07-27
전남 목포시	목포시 하도급업체 보호 조례	2011-06-20
전남 여수시	여수시 하도급업체 보호에 관한 조례	2011-08-09
전남 순천시	순천시 하도급업체 보호에 관한 조례	2011-07-29
전남 함평군	함평군 하도급업체 보호 조례	2011-09-27
전남 신안군	신안군 하도급업체 보호 조례	2013-07-31
경북	경상북도 관급공사 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례	2012-07-12
제주특별자치도	제주특별자치도 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2012-04-06

그 내용은 주로 표준하도급계약서 사용을 권장하고 하도급대금 직불제 노력, 임금 지급 서약서 징구, 적정성 사전 판단 등이다(부록 참조).

4. 일본의 공계약 조례 제정운동³⁷⁾

일본에서는, 1990년대부터 정부의 행정개혁이 본격적으로 추진되면서 지방자치단

37) 이 장 전체의 내용은 주로 다음 글을 요약한 것이다 : 정영훈, 공계약 조례를 통한 생활임금 확보에 관한 연구 - 일본의 공계약조례 제정운동을 중심으로, 한국비교노동법학회, 비교노동법논총 제22집(2011), 255~293면

체의 업무를 민간업자에게 위탁하는 사례가 급속히 확산되었고, 2000년대 들어 공공공사 부문과 공공서비스의 민간위탁 부문에 종사하는 근로자들의 임금 저하 등 근로조건 저하 문제가 나타나면서, 全国日本自治団体労働組合(自治労)과 日本自治体労働組合聯合를 중심으로 공계약 조례 개정운동을 전개하였다. 그 결과 i) 지방의회가 국회와 중앙정부에 대해서 공계약체결에 관한 법률을 제정할 것을 촉구하는 의견서를 채택하여 이를 국회와 중앙정부에 제출하고(2002. 10. 9. 神戸市 시의회 의견서 채택 이래 2010. 1. 20. 까지 21개 縣의회와 683개의 市・區・町・村 의회가 이러한 의견서를 채택)³⁸⁾, ii) 명시적으로 공계약법의 제정을 촉구하고 있지는 않지만 “입찰계약적정화법”의 적절한 시행을 통하여 건설근로자의 적정한 근로조건을 확보 등을 촉구하는 의견서를 지방의회가 채택하여 정부에 제출하는가 하면(10개의 광역의회, 80개의 기초의회), iii) 보다 적극적인 형태로서 지방의회가 지방자치단체의 장에 대해서 공계약조례의 제정을 검토할 것을 의결한 경우(14개 기초의회), iv) 공계약 조례를 실제로 제정하는 경우(2010. 10. 1. 千葉縣의 野田市가 최초), v) 시장(기초단체장) 협의회에서 공계약 관련 결의가 이루어진 경우 등 5가지 형태로 성과가 나타나고 있다.³⁹⁾

몇 가지 조례 사례를 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.⁴⁰⁾

1) 노다시 (野田市)⁴¹⁾

38) 2013. 2. 초까지 24개 縣(県)의회, 754개 기초의회가 중앙정부에 대하여 공계약법을 제정하라는 의견서를 채택하였다고 하며, 비교적 최근 의견서로는 치바현 변호사회에서 2013. 5. 1. 자로 발표한 公契約法及び公契約条例導入に関する意見書가 있다. 그 내용은 공계약 수주를 위한 가격경쟁이 치열해 지면서, 근로자들의 임금이 과도하게 삭감되고 불안정고용 등 ‘관계 워킹푸어(working poor)’라고 이야기되는 사태, 수주한 공사·제품·서비스의 질 저하, 그 결과 다시 과당경쟁이 더 심해지는 폐해가 나타나고 있으니, 임금 등 노동조건에 대한 규제를 하고 그 실효성을 확보하는 내용의 법률을 제정하자는 것이다.

39) 정영훈, 위의 글, 271~272면 - 2000년 이후 전국 각지의 지방자치단체에서 위와 같이 공계약조례의 제정과 관련된 활동이 활발히 전개되자 민주당도 여당이 되기 전인 2009년 6월에 “국가 등이 발주하는 건설공사의 적정한 시공을 확보하기 위한 공공공사작업 종사자의 적정한 작업보수 등의 확보에 관한 법률(안)”을 작성하였으나 여당이 된 뒤로는 이해관계 당사자와의 조정을 이유로 검토 중에 있을 뿐 국회에 제출하지는 않았다.

40) 일본에서 실제 제정되는 조례 수가 많기는 하지만, 근로기준 법정주의 또는 최저임금법과의 관계, 공계약 업무에 종사자 중 당해 지방자치단체의 주민이 아닌 경우가 존재할 수 있으므로 이러한 근로자들에 대해서까지 적용되는 공계약조례를 제정하는 것은 지방자치법이 인정하고 있는 지방자치단체의 사무라고 할 수 없다는 등의 법적 반론도 제기되고 있다 - 정영훈, 위의 글, 284면 이하

41) 치바현(千葉縣) 북서부에 위치하는 인구 약 15만 4천명의 지방소도시인 노다시(野田市)는 전국 최초로 공계약조례를 제정한 도시로서 전국의 지방자치단체, 노동조합, 언론으로부터 집중적인 관심을 받았다. 조례 제정 이후 중앙관계부처를 비롯하여 전국의 지방자치단체 및 지방의회로부터 시찰에 관한 문의가 쇄도하였으며 현재까지 100건 이상의 시찰 등이 이루어졌다. 다른 지방자치단체들보다도 먼저 노다시(野田市)에서 공계약조례가 실현될 수 있었던 것은 全建総聯 산하의 千葉土建일반노동조합의 끈질긴 노력과 네모토 타카시(根本崇) 노다시(野田市) 시장의 강력한 의지의 결과라고 요약할 수 있을 것이다. 全建総聯의 단위 노동조합인 千葉土建一般労働組合(이하 千葉土建) 노다시(野田市)지부는 全建総聯의 방침에 따라 2002년부터 노다시(野田市)의회에 대해서 공계약조례 제정 의견서를 채택하도록 하는 운동을 전개하기로 결정하고 노다시(野田市) 지역의 노동조합협의체인 野田地区労聯 및 시민사회단체와 연대하여 지방의회 의원들과 노다시(野田市) 시장에게 조례제정의 필요성과 당위성을 알리는 작업을 진행하였다. 이러한 운동에 힘입어 2005년 3월 공계약 조례 제정에 뜻을 같이 하는 시의원의 발의로 의견서의 채택이 시의회 의안으로 상정되어 시의회에서 만장일치로 가결되는 성과를 이끌어 냈다. 의견서의 채택 이후 2005년 4월에 千葉土建은 국가차원의 공계약법 제정을 정부에 건

노다시 공계약 조례는 전문(前文)을 두어 공계약조례의 배경에 관하여 “공평하고 적정한 입찰을 통하여 풍요로운 지역사회의 실현과 근로자의 적정한 근로조건이 확보되도록 하는 것은 한 곳의 지방자치단체가 해결할 수 있는 것이 아니기 때문에 국가가 공계약에 관한 법률의 정비의 중요성을 인식하여 속히 필요한 조치를 강구하는 것은 필요불가결하다”고 선언하면서, 중앙정부가 아무런 대책을 강구하지 않고 있기 때문에 선도적으로 대처하기 위해 조례를 제정한다고 밝히고 있다.

그 적용대상이 되는 ‘공계약’이란 시가 발주하는 공사 또는 제조 그리고 기타의 도급 계약(조례 제2조 제1호) 중 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰 또는 수의계약의 방법에 의해서 체결되는 계약으로서 예정가격이 1억엔 이상의 공사 또는 제조 도급 계약과 예정가격이 1000만 엔 이상의 공사 또는 제조 이외의 도급 계약인데 구체적인 것은 시장이 별도로 지정하는 것으로 하고 있다(제4조). 근로자의 범위에 대해서는 일본 노동기준법 제9조의 근로자 가운데 ① 受注者에게 고용되어 전적으로 당해 공계약에 관한 업무에 종사하는 자, ② 하도급업자에게 고용되어 전적으로 당해 공계약에 관한 업무에 종사하는 자, ③ 근로자파견법의 규정에 근거하여 수주자 또는 하도급업자에게 파견되어 전적으로 당해 공계약에 관한 업무에 종사하는 자로 하고 있다(조례 제5조). 여기서 하도급업자란 조례 제4조에서 규정하는 공계약의 업무의 일부를 수주자로부터 도급받은 자를 말한다. 이로써 당해 공계약을 수주한 민간 기업에 사용하는 근로자뿐만 아니라 그 민간기업으로부터 다시 도급을 받은 업체에서 사용되는 근로자와 파견근로자에 대해서까지 공계약조례가 정하고 있는 일정 수준 이상의 임금액이 확보되도록 하고 있다.

공계약에 관한 업무에 종사하는 근로자에 대해서 반드시 확보되어야 하는 임금액에 대해서는 시장이 별도로 정하는 최저액 이상의 임금을 지불하도록 정하고 있고, 시장이 이러한 최저액 이상의 임금을 정할 때에는 ① 공사 또는 제조 도급 계약에 대해서는 農林水産省 및 國土建設省이 공공공사의 적산에 사용하기 위해서 매년 결정하는 공공공사설계노무단가(기준액)을, ② 그 이외의 도급 계약의 경우에는 노다시(野田市)의 일반직 직원 급여에 관한 조례에서 정하고 있는 액을 감안하여 정하는 것으로 한다고 하고 있고, 규칙에서는 ①의 경우에는 공공공사설계노무단가의 80%의 액으로 하고, ②의 경우에는 시의 기능노무직 직원의 18세 초임급 상당액으로 정하고 있는데, ②의 구체적인 액수는 2010년 2월 현재 시급 829엔으로 되어 있다(2010년 11월 현재 치바현의 최저임금은 시급 744엔을 기준으로 하면 115% 수

의하는 결의안을 치바현 내의 각 시의 시장들의 협의체인 市長會議가 채택할 수 있도록 노력해 줄 것을 노다시(野田市)의 시장에게 요청하였고 이 요청을 수락한 노다시(野田市)의 시장이 적극적으로 노력하여 위와 같은 내용의 결의가 채택되게 되었다. 이후 2005년 5월에는 다시 노다시(野田市) 시장이 주도하여 全国市長會議 関東支部에서 동일한 결의가 이루어지고, 같은 6월에는 全国市長會議에서 동일한 결의가 이루어지게 되었다. 당초에 노다시(野田市)의 시장은 위의 전국시장회의의 결의를 정부가 받아들여 입법작업에 착수할 것을 기대하고 중앙정부 차원에서의 관례법령의 정비가 이루어지는 단계에서 공계약조례를 제정할 것을 구상하고 있었다. 그러나 중앙정부가 입법작업에 대해서 어떠한 움직임도 보이지 않자 독자적인 공계약조례의 제정을 결심하고 준비기간을 거쳐 2009년 3월 노다시(野田市)가 작성한 조례안을 시의회에 제출하게 되었다. 정영훈, 위의 글, 272~273면

준).

이 조례는 조례에서 정한 최저한도의 임금액의 지급을 확보하기 위하여 수주자의 연대책임, 의무불이행 신고시 조사권(보고요청 및 질문), 계약조건 위반시 이를 시정하기 위해서 필요한 조치를 강구할 것을 명령하는 것 등을 정하고, 마지막 제재 수단으로서 수주자 등이 보고를 하지 않거나 시정에 따르지 않을 경우 공계약을 해지할 수 있다고 규정하고 있다.

2) 가와사키시(川崎市)⁴²⁾

두 번째로 조례가 만들어진 것은 2010. 12. 15. 가와사키시(川崎市) 의회에서였으며, 이전부터 공계약 절차 등을 정하고 있던 “가와사키시(川崎市) 계약 조례”를 개정한 것이다.

이 조례는 조례가 적용되는 계약의 범위를 “6억 엔 이상의 공사의 도급계약과 예정가격 1천만엔 이상의 업무의 위탁에 관한 계약 중 규칙 등에서 정하는 것 또는 지방자치법 제244조의 2 제3항의 규정에 의해서 시의 지정을 받은 자(지정관리자)와 체결하는 공공시설의 관리에 관한 협정”이라고 규정하고 있다. 노다시(野田市) 조례보다 고가의 공사를 대상으로 한다.

적용대상이 되는 종사자는 역시 노동기준법 제9조에서 규정하는 근로자와 스스로 제공하는 노무의 대가를 목적으로 작업에 종사하는 자, 즉 자영업자까지 적용대상으로 하고 있다.

반드시 지급이 확보되어야 할 최저한의 임금액(이 조례에서는 “작업보수하한액”이라고 부른다)을 정할 때 시장은 공공공사 설계노무단가에서 직종별의 단가로서 정해진 금액, 생활보호법 기준액 등을 감안해야 한다고 하며, 작업보수심의회의 의견을 들어서 정하도록 하고 있다

노다시 조례와 마찬가지로 불이행 신고시 조사권이 있고, 계약 사항 위반이 인정되면 계약을 해지할 수 있도록 정하고 있다.

5. 미국의 사례⁴³⁾

42) 가와사키시(川崎市)에서 공계약조례는 지역의 노동운동진영이 지속적으로 가와사키시(川崎市) 의회와 시장에 대해서 공계약 조례 제정의 필요성을 적극적으로 호소하고 설득해 나가는 과정에서 실현될 것이라고 할 수 있을 것이다. 먼저 지역노동운동 진영에서 선도적으로 공계약조례 제정 운동을 전개한 것은 全建総聯 산하의 건설근로자들의 노동조합들이었다. 이들은 내부 학습을 마친 후 시민들에 대한 선전활동을 전개하면서 2005년에 시의회에 국회사와 중앙정부에 대해서 공계약 체결에 관한 법률을 제정할 것을 촉구하는 의견서를 채택하여 줄 것을 청원하는 운동을 전개하였고, 이 청원에 따라 동년 9월 30일에 시의회에서 동 의견서가 만장일치로 채택되었으며, 2009. 10. 25. 시장 선거를 계기로 공계약조례 제정이 급격히 가시화되었다. 아베타카오(阿部孝雄)시장 3선 달성에 크게 조력한 것이 바로 노동조합인 렌고(連合) 가나가와(神奈川 : 가와사키시는 가나가와현에 있음)였고, 향후 정책결정에 있어 영향을 미칠 수 있는 지위를 획득하여 그 결과로서 공계약조례의 제정이 아베타카오 시장후보의 선거 공약으로 채택되게 되었다 - 정영훈, 위의 글, 279면

43) 미국 각 주·도시에서의 ‘운동’ 또는 ‘캠페인’의 내용과 특성에 관하여는 황선자, 생활임금 조례제정 운동의 필요성과 과제, 7면 이하 참조, 이 글에서는 주로 조례 적용범위와 근로기준 관련 특징만 간략히 다룬다.

잘 알려진 것처럼 미국 최초로 생활임금(living wage)와 관련된 조례를 제정한 것은 1994년 볼티모어시 조례⁴⁴⁾에서이며, 이 때 “시와 계약하여 공익사업을 행하는 모든 사업체”에 대하여 그 소속 종업원에게 시간당 \$ 6.10 (당시 연방 최저임금이 \$ 4.35) 이상을 지급해야 한다는 조항이 들어갔다.⁴⁵⁾ 이후 이러한 운동이 전국적으로 확대되고 다양화되어, 2002년에는 뉴올리언스에서 시에서 사업을 전개하는 모든 사업체를 대상으로 하는 시 전역 생활임금(citywide living wage) 조례가 제정되는 등 크게 확대되었고, 2012년까지는 모두 125개의 지방자치단체에 생활임금 관련 조례가 제정되었다. 하지만 이 중에는 실제 휴면 중인 조례가 많다고 하며, 그 효과가 현실적으로 어느 정도인지에 관해서는 의문이 많이 제기된다고 한다.

다른 사례로는 i) 미국에서는 세 번째로, 1997년 제정된 로스앤젤레스 시의 조례가 건강보험을 언급하면서 시와 계약을 맺는 서비스 사업체, 시로부터 토지를 빌리는 회사, 시로부터 허가를 받아 사업을 전개하는 회사, 시로부터 보조금을 받는 회사에 대하여 그 소속 종업원들에게 “건강보험에 가입한 경우에는 \$ 7.72, 가입하지 않은 경우에는 \$ 8.97를 지급해야 한다”고 정한 것이나, ii) 2000. 8. 샌프란시스코에서 생활임금보전법이라는 이름으로 20인 이상의 종업원을 고용하였거나 \$ 25,000 이상의 계약을 시와 체결하고 있는 도급업자의 종업원과 샌프란시스코 국제공항에서 일하는 노동자들에 대하여 임금 뿐 아니라 건강보험, 휴가에 관해서도 정한 것이나, iii) 2001. 7. 산타모니카 시에서 시와 계약을 체결한 사업체나 일정 규모 이상의 사업체에 대해 최저임금보다 80%나 인상된 시간당 \$12.25를 지급하라고 하는 내용의 조례를 제정한 것 등이 있다.⁴⁶⁾

6. EU의 일반조달지침 개혁⁴⁷⁾

유럽연합(EU)은 종래 공공조달과 관련하여 4개의 지침을 운영하고 있었으나 2004

44) 엄격하게 말하면 지방법령(municipal ordinances) 중 city code에서 제정 등에 관한 Article 5의 subtitle 25로 들어간 건설계약에서의 보통임금(prevaling wage)과 subtitle 26으로 들어간 서비스계약에서의 생활임금(living wage)은 구분되는 것이고 볼티모어 시정부의 임금위원회(Wage Commission)는 이 두 가지 임금을 모두 관할하지만, 여기서는 우리나라에서 주로 문제되는 생활임금(living wage) 조항에만 초점을 맞추도록 하겠다. 자세한 것은 볼티모어 임금위원회 웹사이트 참조 (최종방문 2013. 8. 15.)

<http://www.baltimorecity.gov/Government/BoardsandCommissions/OfficeofCivilRightsandWageEnforcement/WageCommission.aspx>

45) § 26-5. Prevailing wages - in general ; (a) Payment required : Every service worker shall be paid not less often than biweekly, and without subsequent deduction or rebate on any account (except such payroll deductions as are directed or permitted by law, by a collective bargaining agreement, or by specific written authorization from an employee), the full amount due at the time of payment computed at wage rates not less than the prevailing minimum hourly wage rate established by the Board of Estimates and set forth in the service contract. A service worker shall not be paid less than the amount established by the Board of Estimates for the prevailing minimum hourly wage rate for a service contract).

46) 宮坂純一、위의 글, p. 42 이하

47) 김대인a, 위의 글, 36면 이하

년 일반조달지침과 공익산업조달지침의 2개의 지침으로 통합·정비되었는데, 2004년 일반조달지침에서는 종전의 공개경쟁입찰이나 제한경쟁입찰 방식 대신 “계약당국이 자신의 요구조건을 충족시킬 수 있는 하나 또는 그 이상의 적절한 대안 개발을 목적으로 그 절차에 참가한 후보자와 대화를 시행하여 후보자를 정한 후 입찰을 실시”하는 「경쟁적 대화(competitive dialogue)」 방식을 택하고, 동시에 최저가격 조건 또는 “경제적으로 가장 유리한 입찰(most economically advantageous tender)” 중의 하나여야 한다고 정하면서(이 문구까지는 이전 지침에도 있었던 것) 그 의미에 대하여 “품질, 가격, 기술적 장점, 미적 또는 기능적 특징, 환경적 특징, 운영비용, 비용-효과성, 사후서비스와 기술지원, 인도일 및 인도기간 혹은 완성기간 등이 그 판단기준으로 포함될 수 있다”는 규정을 신설하여 단순히 경제적 관점 뿐 아니라 사회·환경정책적인 관점을 고려하여 거래상대방을 정하는 것도 가능하게 하는 근거 규정을 두었다. 이는 공법적 특성을 고려함과 동시에 낙찰기준으로 사회·환경정책적 고려가 가능하도록 함으로써 공공조달이 사회·환경정책적 수단으로 사용될 수 있는 가능성을 인정하고 있다는 평가를 받고 있으며, 이 점에 있어서 우리 국가(지방)계약법이 ‘국가(지방자치단체)에 가장 유리하게 입찰한 자’라고 정한 것과 일맥상통한다고도 할 수 있다.

제6절. 조례제정안의 예

위와 같은 현행 법제 내용과 체계, 그리고 외국의 조례 제정운동 사례를 참조하고, i) 1차적인 적용범위⁴⁸⁾는 해당 지방자치단체와 조달계약을 체결하는 사업체 소속 근로자로 하고, ii) 생활임금 금액은 생활임금위원회를 구성하여 일정한 방식을 거쳐 매해 결정하며, iii) 지방자치단체의 장은 조달계약을 체결함에 있어서 생활임금액을 초과하는 금액을 기준으로 하여야 하고, iv) 이러한 조달계약 금액이 근로자의 임금으로 반영되지 않아 불이행이 발생하는 경우에는 조사를 통해 계약을 해지할 수 있도록 하는 등의 내용이 포함되도록 그 내용을 구성한다면, 대략 다음과 같은 형태가 될 것이다.

[]구 생활임금에 관한 조례(안)

제1조 [목적] 이 조례는 헌법 제119조의 경제민주화 정신에 터잡아, []구에서, 헌법 제32조 제1항이 보장하는 적절한 임금 보장을 통해 []구에서 일하

48) 직접고용하는 근로자에 대해서는 총액임금비 제도 등 현행 제도와 조례제정권의 한계를 고려하여 노력의무를 부과한다.

는 모든 사람들의 생활안정과 헌법 제34조에 따른 인간다운 생활을 할 권리를 보장함과 동시에, []구의 사무나 사업의 질을 향상시킴으로써 구민의 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조 [정의] 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “근로자”, “사용자“, “근로계약” 및 “임금”이란 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자, 사용자, 근로계약 및 임금을 말한다.
2. “최저임금”이라 함은 「최저임금법」 제8조에 따라 최저임금위원회에서 매년 고시되는 임금을 말한다.
3. “공공계약”이라 함은 도급, 위탁, 용역 등 명칭에 관계없이 []구와 계약을 체결하고, 그 사무를 위탁받거나 []구에 물품, 공사, 용역을 제공할 것을 약정하고, []구가 그 일에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.
4. “계약상대자”란 []구와 공공계약을 체결하는 사업자를 말한다.
5. “참가자”란 공공계약 체결을 위해 입찰에 응하거나 수의계약을 체결하기 위하여 견적서를 제출하는 사업자를 말한다.
6. “하도급”이란 위탁 또는 도급받은 사무 또는 물품공급, 공사, 용역제공의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 원수급인이 제3자와 체결하는 계약을 말한다.
7. “원수급인”이란 []구로부터 사무를 위탁받거나 물품공급, 공사, 용역제공을 직접 도급받아, 다시 제3자에게 도급하는 계약상대자를 말한다.
8. “하수급인”란 원수급인으로부터 물품공급, 공사, 용역제공 도급을 하도급받은 자를 말한다.
9. “기술용역”, “학술용역”, “일반용역”은 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제3장 계약심사 운영요령에 따른 것을 말하고, “일반용역” 중 “단순노무 일반용역”이란 청소용역, 시설물경비용역, 시설물관리용역, 검침용역 등 및 이에 준하는 용역을 말한다.

제3조 [적용범위] 이 조례는 []구가 체결하는 공공계약 중 계약상대자나 그 하수급인이 직접 근로자를 고용하여 공공계약의 내용을 이행하는 경우에 적용한다.

제4조 [생활임금] ① 이 조례에서 말하는 생활임금은, 최저임금 이상으로서 근로자가 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능케 할 목적으로 지급되는 임금을 말한다.

② []구는 매년 최저임금, 물가수준, 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금,

노동생산성 및 소득분배율 등을 고려하여 []구의 생활임금액을 시간·일·주 또는 월을 단위로 하여 정한다. 이 경우 일·주 또는 월을 단위로 하여 생활임금액을 정할 때에는 시간급으로도 표시하여야 한다.

③ []구는 결정된 생활임금액을 고시하고, 공공계약 참가자들에게 주지시켜야 한다.

④ []구는 []구나 그 산하기관을 위해 일하는 근로자들의 임금이 생활임금액을 상회하는 수준에서 결정되도록 노력하여야 한다.

제5조 [생활임금 보장을 위한 계약 체결의 원칙] 공공계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하되, 이 조례 제1조의 목적을 실현하기 위해 그 책무를 다하여야 한다.

제6조 [입찰 및 계약상대자 결정의 원칙] ① []구 및 그 산하기관은, 공공계약을 체결하기 위하여 공고할 때, 생활임금액을 사전에 고지해야 한다.

② []구 및 그 산하기관은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조에 따라 예정가격을 정함에 있어서, 그 노무비의 노임단가가 이 조례에 따라 정한 생활임금 이상이 되도록 하여야 한다.

③ []구 및 그 산하기관이 낙찰자를 결정하거나 수의계약, 협상에 의한 계약을 통해 계약상대자를 결정함에 있어서, 입찰가격 중 노무비 항목의 노임단가가 생활임금 이상인 참가자 중에서 입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리한 자와 계약을 체결하여야 한다.

제7조 [공공계약의 내용] []구는 전2조에 따라 결정된 참가자와 공공계약을 체결함에 있어, 다음 각 호의 내용이 포함되도록 해야 한다.

1. 공공계약에 따른 업무에 종사하는 근로자가 지급받는 임금은 생활임금을 하회해서는 안 된다는 점 (이하 ‘생활임금준수 약정’이라 한다)
2. 공공계약이 하도급에 의해 이행되는 경우, 하수급인의 도급받은 사무에 종사하는 근로자에게 생활임금준수 약정을 위반한 경우 그 차액에 관해서는 원수급인이 연대하여 책임을 진다는 것
3. 노동관계법령 준수 의무
4. 당해 공공계약 및 이 조례 내용을 근로자들이 보기 쉬운 곳에 게시하거나 서면으로 교부한다는 것
6. 생활임금준수 약정 위반 등의 신고가 있을 때에, []구가 계약상대자에게 필요한 보고를 요구하거나 []구의 공무원이 생활임금 위반 여부를

조사할 수 있다는 것

7. 생활임금준수 약정 등 계약 위반시 계약을 해제 또는 해지하거나 정지시킬 수 있다는 것
8. 제7호에 의하여 계약을 해제함으로써 []구 및 그 산하기관에 손해가 발생한 경우 계약상대자가 이를 배상한다는 것
9. 생활임금준수 약정 및 계약위반시 이를 공표할 수 있다는 것
10. 생활임금준수 약정 위반시 위약금을 징수할 수 있다는 것

제8조 [생활임금심의회] ① 제4조의 생활임금액을 심의하고, 그 밖에 생활임금에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 []구에 생활임금심의회를 둔다.

② 생활임금심의회는 위원 3인 이상 5인 이내로 조직하며, 위원은 사용자, 근로자 및 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 구청장이 위촉하되, 특정 성의 위원이 3분의 2를 초과하여서는 아니된다.

③ 위원의 임기는 2년으로 하고, 연임할 수 있다.

④ 위원이 궐위(闕位)되면 그 보궐위원의 임기는 전임자(前任者) 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 위원은 임기가 끝났더라도 후임자가 임명되거나 위촉될 때까지 계속하여 직무를 수행한다.

⑥ 위원회에 위원장과 부위원장 각 1명을 두며 위원 중에 호선하고, 위원장은 위원회 회의의 의장이 되는바, 위원장이 불가피한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 직무를 대행한다.

⑦ 위원회의 회의는 위원장이 소집하되, 재적위원 3분의 1 이상이 소집을 요구하는 경우에는 회의를 소집하여야 한다.

⑧ 위원회의 회의는 따로 정하는 경우 외에는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑨ 위원회는 그 업무를 수행할 때에 필요하다고 인정하면 관계 근로자와 사용자, 그 밖의 관계인의 의견을 들을 수 있다.

제9조 [생활임금의 결정] ① 구청장은 매년 9월 5일까지 다음해 1월 1일부터 12월 31일까지 적용되는 생활임금을 결정하여야 한다. 이 경우 구청장은 제8조에 따른 생활임금심의회에 심의를 요청하고, 심의회가 심의하여 의결한 생활임금안에 따라 생활임금을 결정하여야 한다.

② 심의회는 제1항 후단에 따라 구청장으로부터 생활임금에 관한 심의 요청을 받은 경우 이를 심의하여 생활임금안을 의결하고 심의 요청을 받은 날부터 90일 이내에 구청장에게 제출하여야 한다.

③ 구청장은 제2항에 따라 심의회가 심의하여 제출한 생활임금안에 따라 생활

임금을 결정하기가 어렵다고 인정되면 20일 이내에 그 이유를 밝혀 심의회에 10일 이상의 기간을 정하여 재심의를 요청할 수 있다.

④ 심의회는 제3항에 따라 재심의 요청을 받은 때에는 그 기간 내에 재심의하여 그 결과를 구청장에게 제출하여야 한다.

⑤ 구청장은 심의회가 제4항에 따른 재심의에서 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 제2항에 따른 당초의 생활임금안을 재의결한 경우에는 그에 따라 생활임금을 결정하여야 한다.

제10조 [계약해지 등] ① 계약상대자가 생활임금준수 약정 기타 이 조례에서 정한 계약조건을 위반한 경우, []구 및 그 산하기관은 당해 공공계약을 해제 또는 해지하고, 그로 인한 손해의 배상을 청구하여야 한다.

② 근로자 등으로부터 생활임금준수 약정이나 노동관계법령 위반 등 신고가 있는 경우, []구 및 그 산하기관은 사실관계를 조사해야 하며, 조사 결과 법령 위반 사실이 발견되는 경우 형사고발 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

제11조 [시행규칙] 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

제1조 [시행일] 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조 [경과규정] 제9조에 따라 정해야 하는 201년도 생활임금은 20년 월 일까지 정한다.

<부록>

1. 부천시 생활임금 지원 조례안

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

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

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

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

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

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

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

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 경우에는 적용을 제외한다.

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

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

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

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

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

- ② 시장은 생활임금에 관한 사항을 소속 근로자들에게 알리거나 주 게시하여야 한다.
- ③ 시장은 소속 근로자에게 생활임금 기준 이상의 급여를 지급하여야 한다.
- ④ 시장은 법인, 단체 등과의 협약 체결 시 조례에서 정하는 사항이 구체적으로 명시된 협약서를 작성하여야 한다.
- ⑤ 시장은 제7조 2항에 따른 인건비의 지원 요청에 대하여 적절한 심의과정을 거쳐 결정된 금액을 지원하여야 한다.

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

- ② 법인, 단체 등은 생활임금 기준 이상의 급여를 소속 근로자에게 지급하여야 한다.
- ③ 법인, 단체 등은 분기별로 임금대장 및 급여명세서 사본을 시장에게 제출하여야 한다.

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

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

1. 운영부서는 노사협력 업무 담당부서 또는 및 부천지역노사민정협의회 사무국으로 한다.
2. 신고대상은 생활임금 미만의 임금지급에 관한 사항으로 한다.
3. 신고방법은 전화신고 및 별지 제1호 서식에 따라 서면신고로 한다.
4. 신고접수 처리는 접수된 내용을 확인하여 후 관련부서 및 법인, 단체 등과 협의한 후 그 결과를 신고자에게 전화·서면 또는 그 밖의 방법으로 통지한다.

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

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

- ② 시장은 법인, 단체 등에 대하여 생활임금과 관련하여 필요한 사항을 보고하게

할 수 있다.

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

1. 제7조에 따른 책무를 이행하지 아니한 때
 2. 제10조에서 정한 불이익한 처우를 한 때
 3. 제11조의 지도감독을 방해하거나 협조하지 아니한 때
 4. 이 조례의 적용을 피하기 위해 법인, 단체에서 사업의 전부 또는 일부를 재 외주화한 때
 5. 부천시생활임금위원회에서 조례의 취지에 어긋난 행위를 한 것으로 판단한 때
- ② 시장은 제1항에 따른 처분으로 법인, 단체에 생긴 손해에 대하여 시장은 책임지지 아니한다.

(제2조제4항과 연계하여 재검토 중입니다.)

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

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

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

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

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

2. 대구광역시 일반용역 적격심사 세부기준

[시행 2012.10.22.] [대구광역시에규 제187호, 2012.10.22., 일부개정]

제1절 총 칙

1. 목 적

이 기준은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(이하 “시행령”이라 한다) 제42조 제4항에 따라 대구광역시에서 집행하는 일반용역 계약에 적용할 적격심사 세부기준(이하 “세부기준”이라 한다)을 정함을 목적으로 한다.

2. 적용대상 및 용어의 정의

가. “일반용역”이란 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제14장 용역계약 일반조건 제1절 3-다에서 정한 기술용역을 제외한 나머지 용역을 총칭한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

나. “단순노무 일반용역”이란 청소용역, 시설물경비용역, 시설물관리용역, 검침용역 등 및 이에 준하는 용역을 말한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

1) “청소용역”이란 공공용 또는 공중이 이용하는 건축물·시설물과 옥·내외 부대시설 등의 청결유지와 실내 공기정화를 위한 청소 등을 대행하는 영업을 말한다. 다만, 개별계약이 정하는 바에 따라서는 방역, 부대소각로 운영관리 등을 포함할 수 있다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

2) “시설물경비용역”(이하 “경비용역”이라 한다)이란 국가·지방자치단체 중요시설, 산업시설, 공공시설, 사무소, 흥행장, 주택, 창고, 주차장, 행사장, 유원지, 항공기, 차량 기타 경비를 필요로 하는 시설 및 장소에서의 도난·화재 기타 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무의 전부 또는 일부를 대행하는 영업을 말한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

3) “시설물관리용역”이란 공공용 또는 공중이 이용하는 시설물의 본체와 동 부속 시설물(소방, 배전, 공조, 급·배수시설 등)에 대한 운전, 점검 및 유지보수와 에너지의 적정공급 등 효율적 관리를 통해 시설물 이용자 및 주변 일반주민들에게 안전하며 경제적인 시설환경을 조성하는 업무의 전부 또는 일부를 대행하는 영업을 말한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

다. “학술연구용역”이란 학문분야의 기초과학과 응용과학이 광범하고 심층있게 적용되어야 할 비정형화된 연구용역 및 이에 준하는 용역으로서 정부정책이나 시책의 자문에 제공되는 용역을 말한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

라. “정보통신용역”이란 정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활동과 이에 관련되는 기기·기술·역무 기타 정보화를 촉진하기 위한 일련의 수단을 도급받아 대

행하는 영업을 말하며 관련 정보통신장비 및 S/W의 유지보수용역(이하 “유지보수용역”이라 한다)과 소프트웨어사업으로 구분하며, “소프트웨어사업”이란 소프트웨어개발, 시스템 운용환경 설계, 데이터베이스 구축, 자료입력 및 정보전략계획 수립을 말하며, 관련 정보통신장비 및 S/W의 설치업무를 포함할 수 있다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

마. “폐기물처리용역”이란 쓰레기·연소재·오니 등으로서 사람의 생활이나 산업활동에 필요하지 아니하는 폐기물을 시·도지사 또는 환경부장관의 허가를 받은 폐기물처리업자가 폐기물을 수집, 처리장소로 운반하여 소각·파쇄·고형화·매립 등의 방법에 의하여 처리하는 영업을 말한다. 단, 건설폐기물 처리용역은 제외한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

바. “육상운송용역”이란 육상운송장비(궤도차량 및 고정식 장비 제외)를 이용하여 인원 또는 화물을 운송하는 업무를 도급받아 대행하는 영업으로서 운전자가 딸린 육상운송장비의 임대활동을 포함한다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

사. 계약담당자는 용역의 특성·성질상 이 세부기준을 적용하기 곤란하다고 인정되는 다른 일반용역에 대하여는 입찰공고에 별도로 반영하여 심사한다.

제2절 평가기준 및 평가방법

1. 일반용역 적격심사의 세부평가기준은 다음 각 호에 따른다.

가. 단순노무 일반용역 평가기준 : [별표 1]

나. 학술연구용역 평가기준 : [별표 2]

다. 정보통신용역 평가기준 : [별표 3] 또는 [별표 3-1](개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

라. 폐기물처리용역 평가기준 : [별표 4]

마. 육상운송용역 평가기준 : [별표 5]

2. 평가에 따른 심사기준일은 다른 규정이 없는 한 입찰공고일 현재로 한다.

3. 적격심사에 필요한 평가 자료가 없거나 해당 발주기관에서 요구하는 평가자료를 제출기일까지 제출하지 않는 경우에는 해당 자료를 제외하고 평가한다.

4. 용역의 특성, 사용목적 및 내용 등에 따라 심사분야별(입찰가격은 제외)배점한도를 10% 범위 내에서 가감 조정할 수 있으며, 심사항목별(신인도 제외) 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있다. 이 경우 입찰공고 또는 입찰 설명서에 조정 내용을 명시하여야 한다.

5. 이행실적 평가는 [별표 1] 내지 [별표 5]에 의하며 이의 세부적용내용은 [별표 8]에 정한 기준에 따라 평가한다.

6. 경영상태 평가는 ‘신용평가등급에 의한 평가방법’에 의하며 이의 세부적용내용은 [별표 6]에 정한 기준에 따라 평가한다.

7. 기술능력 평가는 [별표 3] 내지 [별표 5]에 정한 기준에 따른다. 합병·분할·사업양수도의 경우에는 [별표 8] 제3호에 준하여 평가한다.

8. 신인도 평가는 적격심사대상자의 당해용역수행능력(이행실적, 경영상태, 기술능력 및 지역업체 참여도) 취득점수가 심사분야별 배점한도에 부족한 경우에만 배점 한도 범위 내에서 가산점을 부여하고 [별표 7]에 정한 기준에 따라 평가하되, 신인도 심사결과 총평점은 각 항목의 가점 합계와 감점 합계를 상계한 점수로 한다. 다만, 신인도 총평점이 음(-)인 경우에는 적격심사대상자가 신인도 평가 이외에서 취득한 총점에서 감점한다.

9. 외주근로자 근로조건 이행계획의 적정성 평가는 심사대상자가 제출한 근로조건 이행확약서(별지 제4호 서식)를 [별표 1-1] 근로조건 이행계획의 적정성 평가기준에 따라 평가한다. 단, 공동수급체를 구성하여 입찰에 참가한 경우는 공동수급체 구성원 연명으로 이행계획서를 제출하여야 한다.

제3절 공동수급체 평가방법

1. 용역 이행실적 평가는 공동수급체구성원(이하 “구성원”이라 한다) 각각의 이행실적에 구성원 각자의 용역참여비율(출자비율·분담내용에 따른 금액비율을 말한다)을 곱하여 산정한 후 합산하여 평가한다.

2. 경영상태 및 기술능력 평가는 구성원 각각의 산출점수에 구성원 각자의 용역참여비율을 곱한 후 합산하여 평가한다.

3. 신인도 평가는 공동수급체 구성원별로 각각 산출한 신인도 평가점수에 각각의 출자비율 또는 분담비율을 곱하여 이를 합산하여 평가한다. 감점 대상업체가 공동수급체의 구성원으로 입찰에 참가하는 경우에는 해당 감점 점수에 해당 업체의 출자비율 또는 분담비율을 곱한 점수를 감점한다.

제4절 적격심사서류 제출

1. 계약담당자는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 적격심사서류 제출을 요구해야 하며, 적격심사대상자는 7일 이내에 요구한 서류를 제출해야 한다.

2. 계약담당자는 입찰결과 필요하다고 인정되는 경우에는 일정순위까지 입찰자를 지정하여 동시에 적격심사서류 제출을 요구할 수 있다. 다만, 입찰가격점수와 다른 심사분야의 배점한도를 합산한 종합평점이 적격통과점수에 미달하는 입찰자는 적격심사서류 제출을 생략한다.

3. 계약담당자는 적격심사서류를 제출하더라도 적격통과점수에 미달된다고 판단되는 경우에는 해당 입찰자에게 적격심사 포기서를 제출하게 할 수 있다.

4. 계약담당자는 제출된 서류가 미비·오류 등으로 불명확하거나 미제출로 인하여 적격통과점수에 미달되는 입찰자(적격심사대상자)에게 1회에 한하여 자료제출 통보를 받은 날로부터 7일 이내에 심사서류를 보완·추가 제출하게 할 수 있다.

5. “4”에 따른 기한까지 보완·추가 요구한 서류가 제출되지 아니한 때에는 당초 제출된 서류로만 심사하되, 당초 제출된 서류가 불명확하여 심사하기 곤란한 경우에는 심사에서 제외하고 평가한다.

6. 적격심사에 필요한 제출서류는 다음과 같다. 다만, 심사서류 중 평가내용이 동일한 자료는 조달청 국가종합전자조달시스템에 등록된 자료로 확인할 수 있다.

가. 적격심사신청서 1부(별지 제1호 서식)

나. 적격심사 자기평가와 심사표 1부(별지 제2호 서식)

다. 용역이행실적증명서 1부(필요시 제출, 별지 제3호 서식)

라. 신용평가등급확인서1) 신용평가등급 확인서는 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제4조 제1항 제1호나 제4호의 업무를 영위하는 신용정보업자가 입찰공고일 기준 최근 1년 이내에 평가한 회사채·기업어음에 대한 신용평가등급이나 기업신용평가등급으로 제출해야 한다.

마. 근로조건 이행확인서(단순노무 일반용역에 한한다)

바. 그밖에 제출서류 각 1부(별지 제5호 서식)

제5절 적격심사서류 평가

1. 계약담당자는 예정가격 이하로서 최저가 입찰자부터 순서대로 심사하는 때에는 제4절에 따라 제출된 서류를 그 제출마감일이나 보완일로부터 7일 이내에 심사해야 한다. 다만, 불가피한 경우에는 3일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

2. 계약담당자는 유권해석, 고문변호사 자문, 전문기관 검토, 계약심의위원회 심의 등 불가피한 사유로 소요되는 기간은 심사기간에서 제외한다.

제6절 낙찰자 결정

1. 계약담당자는 예정가격 이하로서 최저가 입찰자부터 순서대로 심사한 결과 종합 평점이 85점(정보통신용역의 중소기업간 경쟁대상은 88점, 이하 “적격통과점수”라 한다) 이상인 자를 낙찰자로 결정한다.

2. 동일가격으로 입찰한 최저가 입찰자가 2인 이상인 경우에는 당해용역수행능력 평가결과 최고점수를 받은 자를 낙찰자로 결정하고, 당해용역수행능력 평가점수도 동일한 경우에는 추첨하여 낙찰자를 결정한다.

3. 계약담당자는 “1”과 “2”에 따른 낙찰자 결정결과를 해당자에게 서면이나 지정정보처리장치로 지체 없이 통보해야 한다.

4. 선순위 낙찰자가 계약체결 이전에 부적격자(적격통과점수에 미달된 자를 말한다)로 판명되어 낙찰자 결정이 취소된 경우와 부도 등 불가피한 사유로 해당계약을 이행할 수 없어 적격심사대상에서 제외한 경우에는 차순위자부터 순서대로 적격심사를 하여 낙찰자를 결정한다.

5. 제4절에 따른 서류제출 요구를 받고 정한 날짜까지 서류를 제출하지 않은 자, 제4절 “4”의 기한 안에 보완·추가서류를 제출하지 않은 자 및 보완·추가 제출한 후에도 종합평점이 적격통과점수에 미달되는 자(포기서를 제출한 자를 포함한다)는 낙찰자 결정대상에서 제외하고 차순위 입찰자를 동일한 방법으로 심사하여 낙찰자를 결정한다.

제7절 재심사

1. 계약담당자는 제6절에 따라 부적격 통보를 받은 자나 선순위자 심사내용이 부당하다고 판단한 후순위자가 부적격통보일이나 낙찰자결정일로부터 3일 이내에 심사 결과에 대한 이의신청이나 재심사를 요청한 때에는 특별한 사유가 없는 한 재심사 요청서 접수일로부터 5일 이내에 재심사를 해야 한다.

2. “1”에 따라 이의신청이나 재심사를 요청하는 자는 요청사유서와 관련 증빙자료를 계약담당자에게 제출해야 한다.

3. 계약담당자는 재심사 결과를 지체 없이 해당자에게 통보해야 한다.

4. 계약담당자는 “1”과 “2”에 따른 재심사요청서를 받은 때에는 적격심사에 필요한 추가서류를 접수할 수 없다.

제8절 수행능력 결격사유

1. 적격심사서류 제출 마감일까지 입찰업체(공동수급체는 대표자)가 부도·파산·해산·영업정지 등(이하 “부도 등”이라 한다)의 상태에 있는 경우에는 해당업체(공동수급체)를 적격심사에서 제외한다.

2. 공동수급체 대표자가 아닌 구성원이 부도 등의 상태에 있는 경우에는 해당 구성원을 제외한 잔존구성원의 자료로만 평가하고 평가에서 제외된 자의 용역참여비율은 잔존구성원에게 배분하지 아니한다.

제9절 심사서류 부정·허위 제출자와 미제출자 처리방법

1. 적격심사서류와 “당해용역 수행능력평가”에 필요한 제출서류를 부정하게 행사하거나 위조·변조·허위 작성된 서류가 포함된 것으로 판명된 자(공동수급체는 각 구성원을 말한다)는 다음과 같이 처리한다.

가. 계약체결 이전에는 낙찰자 결정대상에서 제외하거나 낙찰자 결정 통보를 취소한다.

나. 계약체결 이후에는 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제14장 용역계약일반조건 제7절 “3”에 정한 바에 따른다.(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

2. 적격심사대상자가 다음 사항 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 시행령 제92조에 따라 입찰참가자격을 제한해야 한다.

가. 적격심사서류를 부정하게 행사하거나 위조·변조·허위작성한 자

나. 정당한 사유 없이 심사서류의 전부나 일부를 제출하지 아니한 자

다. 정당한 사유 없이 심사서류를 제출한 후 낙찰자결정 전에 적격심사를 포기한 자

제10절 그 밖의 사항

1. 이 세부기준에 정하지 아니한 사항은 관련법규와 예규 등에 정한 바에 따른다.

2. 세부평가에 따른 기간계산은 법령 등 다른 규정에서 정한 것을 제외하고는 입찰

공고일을 기준으로 한다.

3. 이 예규에 따른 세부기준 중에서 비율, 평점 등을 산정한 결과 소수점 이하의 숫자가 있는 경우로서 해당규정에서 별도로 정하지 아니한 때에는 소수점 셋째자리에서 반올림한다.

4. 별표 배점한도의 지역제한 금액은 추정가격으로 한다.

부칙 <제187호, 2012.10.22>

이 세부기준은 2007년 7월 20일 이후에 입찰공고하는 일반용역의 적격심사 대상부터 적용한다.

부칙 (전부개정 2012. 2. 20 예규 제185호)

1. 이 세부기준은 발령한 날부터 시행하되, 발령한 날 이후에 입찰공고하는 일반용역의 적격심사 대상부터 적용한다

2. 대구광역시예규 제170호 일반용역적격심사 세부기준과 대구광역시 폐기물처리용역 적격심사세부기준은 각각 폐지한다.

부칙(개정 2012. 10. 22 예규 제187호)

이 세부기준은 발령한 날부터 시행하되, 발령한 날 이후에 입찰공고하는 일반용역의 적격심사 대상부터 적용한다.

[별표 1-1] 근로조건 이행계획의 적정성 평가기준(별표1 관련)

심사항목	평가점수(배점한도)		비 고
	제출 시	미제출시	
1. 예정가격 산정 시 적용한 노임에 낙찰률을 곱한 수준이상의 임금을 지급한다는 확약서 제출	2	0	
2. 근로기준법 등 관련법규 준수여부 ① 퇴직금, 4대사회보험료 등 법정부담금을 지급한다는 확약서 제출 ② 포괄적인 재하청을 하지 않겠다는 확약서 제출 ③ 근로기준법 및 최저임금법을 위반하지 않겠다는 확약서 제출	3	0	
계	5	0	

주)

1. “예정가격 산정 시 적용한 노임”은 청소·경비용역의 경우는 당해연도 중소기업협동조합 중앙회에서 발표하는 제조부분 시중노임단가(보통인부, 작업반장 등)에 과업지시서상의 해당인원, 근로기간을 곱하여 계산하고, 시설물관리용역의 경우에는 해당직종의 시중노임단가 또는 (사)한국건축물유지관리협회의 당해연도 건축물유지관리비 표준단가표상의 관리소장, 분야별책임자, 기능사, 기능사보의 기본료에 과업지시서상의 해당인원, 근로기간을 곱하여 계산한다.

예시) 예정가격 산정 시 적용한 노임 = 시중노임단가 × 예정가격결정비율(사정율)

2. “퇴직금, 4대사회보험료”는 근로자퇴직급여보장법 등에 의한 퇴직금과 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 산업재해보상보험법 등 각각의 관계법령에서 규정한 법정부담금인 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험을 의미한다.

3. “근로기준법 및 최저임금법을 위반하지 않겠다는 확약사항”은 근로기준법 제107조 내지 제114조와 최저임금법 제28조의 벌칙조항을 위반하지 아니하고 동 법규를 성실히 준수한다는 확약을 말한다.

[illegible]

- 147 -

4. 하도급업자 보호를 위한 조례의 예 : 서울특별시 도봉구 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례

(제정) 2012.09.17 조례 제 972호

제1조(목적) 이 조례는 공정한 하도급 거래질서 확립에 필요한 사항을 규정하여 원도급자와 하도급자 간의 상생협력을 통한 건설업계의 경쟁력을 향상시키고 투명하고 공정한 청렴 서울특별시 도봉구 건설에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “건설업자”란 「건설산업기본법」(이하 “법”이라 한다) 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 하는 자를 말한다.
2. “도급”이란 원도급·하도급·위탁 등 명칭에 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 일의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다.
3. “하도급”이란 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 원도급자가 제3자와 체결하는 계약을 말한다.
4. “원도급자”란 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설업자를 말하며, 하도급 관계에서 하도급을 주는 건설업자를 포함한다.
5. “하도급자”란 원도급자로부터 건설공사를 하도급받은 자를 말한다.

제3조(적용범위) 이 조례는 서울특별시 도봉구(이하 “구”라 한다)가 발주하는 건설공사에 대하여 적용한다.

제4조(구의 책무) ① 구는 하도급 부조리 근절을 위한 종합대책을 수립하고 시행하여야 한다.

② 구는 원도급자와 하도급자 간의 상생협력시스템이 정착될 수 있도록 지원하고, 교육·홍보 등에 노력하여야 한다.

③ 구는 공정한 하도급 문화 정착을 위한 시책을 우선적으로 추진하고 이를 민간에 확산하는데 노력하여야 한다.

제5조(원도급자와 하도급자의 책무) ① 원도급자와 하도급자는 구의 발주공사를 시행하는 경우 관련 법령과 이 조례의 규정을 준수하여야 한다.

② 원도급자와 하도급자는 공정한 하도급 문화 정착을 위한 구의 정책에 적극 협조하여야 한다.

제6조(공정한 하도급 문화 정착을 위한 기본원칙) 건설공사와 관련하여 도급을 체결하는 경우 계약당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고, 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 한다.

제7조(하도급대금의 직접지급) ① 서울특별시 도봉구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 원도급자와 하도급자 간에 하도급대금의 지연지급, 어음지급, 이중계약 및 임금체불 등의 부조리를 예방하기 위하여, 발주자가 하도급업체에게 하도급대금을 직접 지급하는 ‘하도급대금 직접지급제도’가 실시되어 정착될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 원도급자·하도급자는 ‘하도급대금 직접지급제도’가 실시될 수 있도록 협조하여야 한다.

다.

③ 원도급자와 하도급자 간에 하도급대금을 주기적으로 지급하기로 합의한 경우에는 ‘하도급대금 직접지급제도’를 실시한 것으로 본다.

④ 원도급자와 하도급자는 현장근로자, 자재업자 및 장비업자에 대한 대금지급의 지연과 대금의 체불이 발생하지 않도록 하여야 한다.

제8조(표준하도급계약서) 구청장은 원도급자와 하도급자 간의 부당한 계약을 근절하고 동반 성장을 유도하기 위하여 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제3조의2에 따른 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장한다.

제9조(주계약자 공동도급제) 구청장은 종합건설업체와 전문건설업체 간에 공동수급체를 구성하여 계약에 참여하는 ‘주계약자 공동도급제’를 실시할 수 있다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공종별 분리가 불가능한 경우
2. 하자책임 구분이 불명확한 경우
3. 그 밖에 ‘주계약자 공동도급제’ 적용이 적당하지 않다고 인정되는 경우

제10조(하도급관계의 공정성 확보 등) ① 구청장은 원도급자로부터 법 제31조의2제1항에 따른 하도급계획서를 제출받아 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하도급자의 선정방법 및 선정기준, 하도급 계약내용 등의 타당성과 적정성 여부를 검토하여 하도급관계의 공정성을 확보하고 그 이행 여부를 감독하여야 한다.

② 건설공사의 책임감리원은 공사현장에서 하도급 관련 부조리가 발생하지 않도록 철저히 감독하여 건설공사가 효율적으로 수행되도록 노력하여야 한다.

③ 구청장은 법 제31조제2항에 따른 하도급 계약내용의 심사를 통하여 공사에 필요한 실질적인 공사비가 하도급자에게 지급될 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 발주자가 원도급자에게 선금과 기성금 등을 지급한 경우 원도급자는 하도급자에게 하도급대금을 지급하여야 하고, 발주자도 하도급대금 지급 여부를 수시로 확인하여 지연지급 등의 사례가 있으면 필요한 조치를 하여야 한다.

⑤ 공사부서 및 계약부서에서는 선금, 기성금, 준공금 등을 시공사에 신속히 지급하여 중소기업체의 자금난과 임금체불이 발생하지 않도록 노력하여야 한다.

제11조(점검 및 평가) 구청장은 제7조부터 제10조까지의 사항에 대하여 정기적으로 점검하고 평가를 실시하여야 한다.

제12조(의견수렴을 통한 상생협력) ① 구청장은 원도급자와 하도급자 간의 소통을 통하여 서로 상생협력할 수 있는 공정한 하도급 문화를 조성하기 위하여 노력하여야 한다.

② 구청장은 하도급관계의 공정성을 확보하기 위하여 원도급자, 하도급자, 발주자, 전문가 등의 의견을 수렴하고 이를 구 정책에 반영하여야 한다.

제13조(부조리 신고센터 운영 등) ① 구청장은 저가하도급, 대금미지급, 임금체불 등의 하도급 부조리를 근절하여 공정한 하도급 거래질서를 확립하고 하도급 관련 민원사항을 신속하게 처리하기 위하여 ‘서울특별시 도봉구 하도급 부조리 신고센터’를 설치·운영할 수 있다.

② 구청장은 주민이 방문·서면 및 유선 등 다양한 방법으로 민원신고를 할 수 있도록 운영하여야 한다.

③ 구청장은 신고서 접수 시 발주자, 원도급자 및 하도급자 등에 대하여 조사를 실시하고 그 결과를 민원인에게 통지하여야 한다.

제14조(인센티브 등) 구청장은 구의 권장사항이나 공정한 하도급 문화 정착에 적극 협조하는 건설업자에 대하여 인센티브 등을 지원할 수 있다.

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

5. 일본 렌고(連合)의 “公契約条例 모델(안)”

2011. 11. 29. 작성

2012. 1. 18. 개정

일본노동조합총연합회(連

合)

제1조 [목적]

이 조례는, OO시(이하 ‘市’라고 한다)가 체결하는 계약에 기한 업무 및 市가 지정관리자에게 행하게 하는 공공시설 관리업무등에 관해 市, 市의 계약 상대방 또는 상대방이 되려는 자 및 지정관리자의 책무를 명확히 하여, 계약 또는 지정관리에 관한 시책의 기본방침을 정하고, 이에 기한 경제의 건전한 발전을 도모함과 함께, 市의 사무 또는 사업에 종사하는 자의 고용과 적정한 노동조건을 확보하고, 그로 인하여 시민의 복지 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

- ① 이 조례의 목적, 이념을 명확히 하는 규정이다. 고용과 노동조건의 유지·향상만이 목적이 아니다.
- ② 市와 市의 사무와 사업에 관하여 市와 계약을 체결하려고 하는 자, 또는 계약한 자가 공동으로 시민의 복지의 향상을 도모하는 것을 명확히 하고 있다. 따라서 건설·토목의 사업과 특정 위탁업무에 한정되는 것이 아니다.
- ③ 市가 민간기업등에게 행하게 하는 업무에 대해서는, 민법을 중심으로 하는 민사법이 적용되는 계약에 기한 것과, 행정처분인 지정관리에 기한 것 두 가지가 있다. 이 조례는 그 양자를 규율하는 것을 목적으로 한다.
- ④ 시민의 복지 향상을 위해 다음과 같은 구조가 필요하다.
 - 市의 사무 또는 사업의 질의 향상 : 공계약조례에 의해 市의 지출이 증가한다는 반대의견이 있으나, 가격에 편중하여 품질이 낮아지면, 추가적인 지출이 발생할 수 있다. 이 경우, 市의 지출삭감에 어느 편이 공헌하는 것인지에 대해서는 분명하지 않다고 할 수밖에 없다. 또한 품질을 무시한 사무와 사업이 시민 복지 증진에 기여한다고 할 수는 없다.
 - 지역경제의 건전한 발전, 시민의 고용과 적정한 노동조건의 확보 : 지방행정에 있어서 주민은 복지정책의 대상으로만 생각되었지만, 고용·노동정책의 당사자로 발상의 전환을 해야 한다. 실업자와 시민의 고용이 계속·증가하는 것은 市의 세수증대와 복지비용 감소로 이어진다. 또한 임금을 포함한 노동조건이 적정하게 확보되는 것은, 시민의 경제활동을 활발히 하고, 지역경제 발전에 공헌하는 것이다(시민이 가난하면 지역 경제 발전은 있을 수 없다)
 - 광역경제권에서는 ‘종사하는 자’가 반드시 시민이라고 할 수는 없지만, 넓은 의미

에서는 그와 같은 효과를 기대할 수 있다. 임금의 지불 상황 확보방법, 조사에 관한 비용과 인원의 문제를 지적하는 사람이 있으나, 계약내용의 주지와 노동자의 신고를 활용하면 해결이 가능하다. 임금 등의 인하가 수주경쟁의 도구가 되지 않게 함으로써, 기업의 후계자 부족, 기술·기능 전승의 장애를 피할 수도 있다.

제2조 [정의] 이 조례에서 아래 각 호의 용어의 의미는 각호에 정한 것에 의한다.

1. 공계약등 : 市가 계약의 일방당사자로 되고, 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약, 경매 기타 방법에 의해 체결하는 매매, 임대차, 도급, 위임, 준위임, 업무위탁 기타의 계약, 및 지방자치법 제244조의 2 제3항의 규정에 기한 지정관리자와 市가 체결하는 지정관리협정을 말한다. 다만 市가 매수인이 되는 부동산매매계약에 대해서는 이 조례 적용을 제외한다.
2. 특정공계약 등 : 공계약 등 중, 다음의 것을 말한다.
 - 가. 특정공사 도급계약(다만 예정가격이 ~엔 이상의 공사를 도급하는 계약)
 - 나. 특정업무위탁등계약(다만 공사이외의 업무에 관한 업무위탁계약, 도급계약 또는 그에 준하는 계약으로, 예정가격이 ~ 엔 이상이며, 시장이 정하는 것을 말한다)
 - 다. 특정물품용역구입계약(다만 예정가격이~엔 이상인 물품 또는 용역 구입계약으로, 시장이 지정하는 것을 말한다)
 - 라. 특정지정관리협정(다만 지정관리협정 중 시장이 지정하는 것을 말한다).
3. 시장 등 : 市의 공계약 등을 체결하는 OO 시장, 공영기업 관리자 또는 교육위원회 등의 집행기관을 말한다.
4. 상대방 : 市와의 사이에 공계약등을 체결하는 자를 말한다.
5. 특정공계약등 수주자 : 상대방 중 특정공계약등을 체결하는 상대방을 말한다.
6. 특정공계약등 하도급업자 : 하도급, 재위탁 기타 어떠한 이름에 의하더라도 특정공계약등수주자 기타 시 이외의 자로부터 특정공계약등에 관한 업무의 전부 또는 일부에 대해 도급을 받는 자를 말한다.
7. 특정공계약등 수주관계자 : 다음 사람들을 말한다.
 - 가. 특정공계약등 하도급업자
 - 나. 특정공계약등에 관한 업무에 대하여, 노동자파견사업의 적정한 운영의 확보 및 파견근로자의 근로조건 정비 등에 관한 법률(이하 ‘노동자파견법’이라고 한다)의 규정에 의해 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약 하도급업자에게 노동자를 파견하는 자
8. 노동자등 : 다음 사람들을 말한다.
 - 가. 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 하도급업자(동거의 친족만 사용

하는 자를 제외한다)에게 고용되어, 특정공계약등에 관한 업무에 종사하는 노동기준법 제9조에 규정한 노동자(가사사용인을 제외한다)

나. 노동자파견법 규정에 의해 특정공계약수주자 또는 특정공계약하도급업자에게 파견되어, 특정공계약등에 관한 업무에 종사하는 노동자

다. 스스로 노무를 제공하고 그 대가를 얻기 위해, 특정공계약등수주자 또는 특정공계약등 하도급자와의 사이에 도급계약을 체결하고, 특정공계약등에 관한 공사의 업무에 종사하는 자

9. 임금 등 : 공계약등에 종사하는 노무의 대가로, 다음의 것을 말한다.

가. 전호 가. 또는 나.에 해당하는 자가 그 고용주로부터 받은 임금

나. 전호 다. 에 해당하는 자가 당해 도급계약으로 얻는 수입

[공계약등]

- ① 공계약에는 「광의의 공계약」(계약의 상대방이 노동자를 사용하는 도급계약과 업무위탁계약 만이 아니라, 계약의 상대방이 노동자를 사용하지 않는 매매계약과 임대차계약을 포함한다)과 「협의의 공계약」(계약 상대방이 노동자를 사용하는 계약)이 있다. 이 조례는, ‘광의의 공계약’을 적용대상으로 하고 있다. (예 : 川崎市) 이에 대해 조례의 적용대상에 관하여, 「협의의 공계약」으로 한정하고, 나아가 업무등을 한정하려는 선택도 가능하다 (예 : 多摩市、相模原市)
- ② 공계약의 체결방법에 관해서는, 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 또는 경매 등 4가지 방법 중 하나에 의해야 한다(지방자치법 제234조 1항)
- ③ 市가 부동산을 취득하는 매매계약에 관해서는, 경우에 따라서는 폭력단 등 반사회적 세력으로부터 그가 소유하는 부동산을 市가 사야 할 필요가 생길 수 있는등, 이 조례에 의한 규율에 친하지 않으므로 제외하는 것으로 한다.
- ④ 시설관리를 민간에 위탁하는 지정관리(지방자치법 등 244조 2, 3항)는 현행법제상 계약이 아니라 행정처분으로 해석되지만 그 실제 모습은 공계약과 거의 같기 때문에, 지정관리자와의 사이에 체결되는 협정을 조례의 규율대상으로 한다.

[특정공계약등]

- ① 공계약등 중 일정한 규모 이상의 조달(市가 예산지출을 하여 물건이나 용역을 취득하는 것)을 특정공계약등이라고 하여 계약체결 절차에 관해 종합평가방식에 의한 일반경쟁입찰에 부칠 수 있도록 市가 노력해야 하는 것으로 하고(후술하는 제9조), 또한 계약내용으로 하여 노동자등이 지불받아야 하는 작업보수 하한액에 관한 규정 등을 둔다(제10조)
- ② 공계약규정은 「계약자유 원칙」에 기한 것이고, 민간사업자들은 공계약을 체결하지 않을 자유가 있다. 이 때문에 획일적으로 모든 분야에서 공계약규정을 실시한 경우에는, 민간사업자공계약규정을 혐오하는 민간사업자밖에 없게 되고, 공계약

등이 체결될 수 없는 상황이 생기는 경우가 있다. 이러한 사태를 막기 위해 특정공계약등의 범위에 대해 사업규모 내지 금액만으로 획일적으로 결정하는 것이 아니라 공계약규정을 실시하는 것이 가능한 분야에 대해 市가 선택하여 구체적으로 정할 필요가 있다. 다만 공사 도급계약에 대해서는 이와 같은 우려와 배려를 할 필요가 없으므로, 일정 금액 이상의 전부에 대해서 일률적으로 공계약규정을 적용한다.

③ 예정금액을 낮추면 대상 노동자는 늘어나지만, 市의 사무량이 증가하므로, 실정에 맞추어 예정금액을 설정할 필요가 있다.

[시장 등]

① 市가 체결하는 계약의 체결당사자는 시장만이 아니라 市 공영기업관리자인 경우도 있다.

② 市가 체결하는 지정관리협정의 체결당사자는 시장만이 아니라 교육위원회인 경우도 있다.

[상대방]

① 市가 체결하는 공계약등의 상대방으로서는, 市가 물품등을 사는 경우의 판매자, 市가 물품을 매각하는 경우의 구매자, 市가 물품등을 임차하는 경우의 임대인, 市가 물품등을 임대하는 경우 임차인, 市가 공사등을 발주하는 경우 수급인, 市가 업무위탁을 하는 경우 수탁자, 市의 시설 지정관리자가 있다.

② 市는 「계약자유의 원칙」에 기하여, 공계약 등을 누구와 체결할지를 자유롭게 선택하고, 결정할 수 있다. 市는 공계약등을 통해 정책목표 실현을 도모하기 위해, 공계약 등의 상대방이 되기에 적합하지 않은 자를 배제하고, 공계약 등의 상대방으로 적절한 자를 적극적으로 선별하기 위해 공계약 등의 상대방의 자격에 관한 규정을 둔다(제6조).

[특정공계약등 수주자, 특정공계약등 수급인, 특정공계약등 수주관계자]

① 특정공계약등의 상대방을 특정공계약등 수주자라고 한다. 특정공계약등 수주자는 계약상 의무로서 작업보수하한액의 지불의무등의 의무를 부담한다(제11조).

② 특정공계약등 수주자의 하도급업자를 특정공계약등 하도급업자라고 한다. 특정공계약등 하도급업자와 市와의 사이에는 계약관계가 없고, 이러한 자에 대하여 市가 공권력적 규제를 적용하는 것은 타당성이 없다. 그리하여 특정공계약등 하도급업자가 市와 체결한 계약상의 의무로서 특정공계약등 하도급업자를 관리감독하고, 특정공계약등 하도급업자가 임금채불 문제를 발생시키는 경우에는 특정공계약등 수주자가 특정공계약등 하도급업자와 연대하여 임금지불의무를 부담하도록 한다(제11조).

③ 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 하도급업자의 의무를 위해 노동자파견 사업을 행하는 자에 관해서도 이와 마찬가지로 취급한다.

[노동자등, 임금등]

- ① 취업 근로자 중에는 실태는 노동법상의 노동자이지만, 계약형식상 독립자영업자의 외형을 취하고 있는 사람이 많다. 이는 노동력을 이용하는 자가 노동자를 고용하여 임금을 지급하는 것이 아니라 독립사업자에게 외주 공임을 지불하는 것으로 취급하는 편이 소비세 부담도 가벼워지고, 사회보험료·노동보험료 부담도 면하고, 노동법 규제도 면할 수 있기 때문이다.
- ② 이러한 독립자영업자의 외형을 취하는 사람에 관해서도, 스스로 노무를 공급하여 그 대가를 지불받는 경우에는, 노동자와 마찬가지로 보호할 필요가 있다(참조 : 川崎市条例、多摩市条例、相模原市条例).
- ③ 형식상 외형상 개인 도급의 형태를 취해도, 실질적으로 ‘노동자’라고 할 수 있는 경우는 8. 호의 가.에서 말하는 노동자에 포함된다.

제3조 [市の 책무]

市는 이 조례의 목적을 달성하기 위해, 공계약 등에 관한 시책을 종합적으로 책정하고, 실시할 책무를 진다.

제4조 [공계약등의 상대방이 되려고 하는 자등의 책무]

- ① 공계약 등의 상대방이 되려고 하는 자는, 市の 책무, 또는 사업의 실시에 관한 자로서 사회적 책임이 생긴다는 것을 인식하고, 市가 실시하는 계약에 관한 시책에 협력하도록 노력해야 한다.
- ② 공계약 등의 상대방은 그 계약의 적정한 이행을 통해, 시민의 복지 증진에 기여하도록 노력해야 한다.

제5조 [시책의 기본방침]

공계약 등에 관한 시책은, 다음 기본방침에 기해 책정되고, 실시되는 것으로 한다.

1. 공계약 등의 과정 및 내용의 투명성을 확보함과 동시에, 공계약 등의 상대방이 되려고 하는 자와의 사이의 공정한 경쟁을 촉진할 것
2. 담합 기타 부정행위 배제를 철저하게 할 것
3. 계약에 의해 지구환경의 보전, 건강, 문화적 시민생활의 형성, 지역복지 향상 기타 市の 중요한 정책을 추진할 것
4. 예산의 적정한 사용에 유의하면서, 市 중소기업자의 수주 기회의 증대를 도모할 것
5. 경제성에 배려하면서 공계약 등의 상대방이 되려는 자의 기술적 능력 및 사회공헌의 구조 기타 가격 이외의 다양한 요소도 고려하여, 가격 및 질이 중

합적으로 우수한 내용이 되게 할 것

6. 공계약 등에 의해 市의 사무, 또는 사업의 실시에 종사하는 자의 노동환경 정비를 도모할 것

7. 남녀평등·남녀공동참여 증진, 노동자의 일과 생활의 조화에 기여할 것

- ① 일반경쟁입찰 및 지명경쟁입찰에서 가격 이외의 조건을 고려하여, 낙찰자를 결정할 수 있다(지방자치법 시행령 제167조의 10의 2, 제167조의 13)
- ② 공공공사의 품질확보 촉진에 관한 법률(품확법)
- ③ 입찰담합등 관여행위의 배제 및 방지, 그리고 직원에 의한 입찰 등의 공정을 해하는 행위의 처벌에 관한 법률(담합방지법)
- ④ 지역경제 발전을 도모하는 것에 관해, 「市 중소기업자의 수주 기회 증대」를 도모하는 것에 대해서는, WTO정부조달 협정에 유의할 필요
- ⑤ 공공서비스기본법 제11조

제6조 [공계약 등의 상대방이 되는 자격]

① 시장등은 공계약 등의 상대방에 관해서, 법령 및 市의 규칙 소정의 계약체결 자격 요건을 충족하는 것 뿐 아니라, 계약 체결 시점에서 다음 각 호를 충족하지 않은 자와는 공계약 등을 체결하지 않는다.

1. 과거 상대방(상대방이 법인인 경우 그 대표자, 대리인, 사용인 기타 종업원을 포함한다)가 다음 각 법령 위반으로 형사범을 받은 적이 있는 경우, 판결의 확정일부터 3년 이상 경과하였을 것

가. 사람의 건강에 관한 공해범죄의 처벌에 관한 법률, 폐기물 처리 및 청소에 관한 법률, 기타 환경 보전에 관한 법률 또는 일본국내 지방자치체가 제정한 조례

나. 노동기준법, 최저기준법 또는 노동안전위생법 기타 노동조건에 관한 법률

2. 과거 상대방(상대방이 법인인 경우 그 대표자, 대리인, 사용인 기타 종업원을 포함한다)가 다음 각 행정명령을 받은 적이 있는 경우, 명령을 받은 날부터 3년 이상 경과하였을 것

가. 독점금지법 제3조 또는 제8조 제1항 위반을 이유로 하는 공정거래위원회의 과징금 납부명령 또는 배제조치 명령

나. 노동조합법 제7조 위반을 이유로 하는 중앙노동위원회 또는 지방노동위원회의 부당노동행위 구제명령

3. 과거 상대방으로서 다음의 체납이 있는 경우, 체납 해소일부터 3년 이상 경과하였을 것

가. 사업세, 시세 기타 시에 납부해야 하는 세금, 사용료, 수수료

나. 사회보험료, 노동보험료

4. 조례로 정한 장애인고용상황 보고서, 남녀공동참여추진상황에 관한 보고서를 시장에게 제출하지 않은 경우. 단 계약 1건 당 금액이 ~ 만 엔 이하인 경우에는 그러하지 아니한다.

② 시장 등 및 상대방은, 공계약 등을 체결할 때, 공계약 등에 다음과 같은 사항을 정해야 한다.

1. 상대방이 시장 등에 대하여 법령 및 市의 규칙 소정의 자격요건을 충족하고, 전항 제1 내지 3호 소정의 각 요건을 충족한 것을 서약하는 것

2. 공계약 등의 상대방이 되는 자격에 관해서, 상대방에게 전호 서약 위반 사실이 존재하는 것이 판명된 경우, 시장 등은 공계약 등을 해제할 수 있고, 상대방에 대하여 손해배상청구를 할 수 있는 동시에, 시장등이 정한 상당기간에 거쳐 다른 공계약 등의 상대방이 될 수 없다는 것

③ 시장등은 제1항 소정의 공계약 등의 상대방이 되는 자격이 없는 자와 공계약 등을 체결하는 방법 이외에는 市가 필요한 물건이나 용역을 취득할 방법이 없는 경우, 또는 달리 방법이 있어도 가격이 현저히 높은 경우 등 경제합리성을 결하는 것이 명백한 경우에는, 위 제1항 및 제2항을 적용하지 않을 수 있고, 이 경우 시장등은 市의회에 보고하여야 한다.

① 지방공공단체가 행하는 입찰에 관해서, 지방자치법 시행령 제167조의 4 제1항은 절대적으로 “참가시킬 수 없는” 자(파산자등)를 정하고, 동조 제2항이 “참가시키지 않을 수 있는”, 즉 입찰자격 인정 여부를 지방자치단체의 판단에 맡기는 경우(부정행위자등)를 예시하고 있다. 또한 동 시행령 167조의 5는 지방자치체의 수장에 대해, 입찰참가자격을 긍정하기 위한 적극요건(실적, 종업원수 기타)를 정하는 권한을 부여하고 있다.

② 도급공사에 관해서는 구체적으로 모든 경우에 입찰자격을 인정하는 것으로 하는 지에 관해 참고자료로서, 「공사도급계약에 관한 지명정지등의 조치요령 중앙공공공사계약제도운영연락협의회모델」이 있다. 각 지방자치단체에는 이를 참고하여 「~市 계약규칙」 「~市 일반경쟁참가정지및지명정지등조치요강」 「~市 경쟁입찰참가자격자지명정지조치요강」 「~市 입찰등참가지명정지기준」 등 여러 명칭의 규칙에 의해, 입찰등의 참가자격을 인정하지 않는 이유(담합, 부정행위, 뇌물증여, 사고등)과 자격정지의 기간을 구체적으로 정하고 있다.

③ 이러한 법령과 각 지방자치단체가 정하는 규칙에 의한 계약 상대방 자격에 관한 정함은, 충분하지 않은 경우가 많다. 또한 규칙에 의한 제한대상이 도급공사에 한정되거나, 일반경쟁입찰과 지명경쟁입찰에 한정되어, 수의계약에 대해서는 제한이 없는 예도 있다. 그래서 조례로 법령과 규칙과의 저촉과 모순이 생기지 않는 범위에서 공계약등의 상대방 자격요건 전반에 대해 보충하고 정리할 필요가 있다.

④ 환경과 노동조건에 관한 법령을 위반하여 형사처벌을 받은 자에 대해서는, 반사회성이 강하여, 상당기간 공계약 등의 상대방이 되어서는 안 된다. 이러한 점에 관해, 기존 각 지방자치단체의 요강과 기준등을 보면, 노동자가 업무수행중 업무에 기인하여 사상한 경우에 대해 노동안전위생법 위반으로 불구속 입건된 경우에 수개월 정도 지명정지하는 예가 적지 않다.

그러나 노동안전위생법, 노동기준법, 최저임금법에 위반하여 확정판결을 받은 경우에 대해서는 그 반사회성은 단순히 불구속입건과 비교하여 매우 높은 수준임에도 불구하고, 그 경우를 정한 예가 많지 않아, 이에 대해 조례로 명확히 정할 필요가 있다.

⑤ 공정거래 파괴와 단결권 부인에 의해 행정명령을 받은 자에 대해서도 반사회성이 강하여, 상당기간, 공계약 등의 상대방이 되어서는 안 된다. 이 점에 관해 조합 활동을 이유로 하는 불이익취급, 단체교섭거부, 노동조합에 대한 지배개입 등을 금지하는 노동조합법 제7조에 위반하여, 지방노동위원회나 중앙노동위원회로부터 부당노동행위 구제명령을 받은 경우, 명령 교부시부터 자격정지를 하는 예(大阪府), 명령확정시부터 지명정지를 하는 예(横浜市)가 있다.

노동위원회의 구제명령은 행정명령이고, 이 명령을 받은 자는 명령에 불복해도 그것이 취소도리 때까지 명령을 이행할 의무가 있으므로, 大阪의 예와 같이 명령이 교부된 날부터 일정기간은 계약당사자가 될 자격을 인정하지 않는 것이 타당하다.

⑥ 세금과 사회보험료 등의 체납하는 자도, 공적 예산의 지출대상자로 되거나 공적 자산의 매도대상자가 되어서는 안 된다.

⑦ 남녀공동참획사회기본법에 관한 선구적인 대처의 예로, 「후쿠오카현 후쿠츠(福岡県 福津市) 남녀가 함께 걸어가는 마을만들기 기본조례」가 있다. 이 조례에서는 사업자가 공사 등 계약을 희망하여 업자등록을 할 때는 남녀공동참가 추진상황을 시에 보고해야 한다고 정하고 있다. 공계약을 통해서 직장에서의 남녀공동참가를 촉진할 필요가 있다.

또한 공계약체결시 장애인 고용상황보고서 제출에 대해서는 “오사카부 장애인 고용 촉진등과 취업 지원에 관한 조례”에서 의무화되어 있지만, 수의계약에 대해서는 제외하고 있어, 수의계약을 포함한 일정액 이상인 경우 의무화해야 한다.

제7조 [의회의 의결을 요하는 계약]

지방자치법 제96조 제1항 제5호 규정에 의해 의회의 의결을 요하는 계약은, 예정가격(단가로 그 예정가격을 정하는 경우에는, 당해 예정가격에 사양서 또는 설계서에 기재된 수량을 곱한 금액으로 한다, 이하 같다) ~ 엔 이상의 공사 또는 제조의 도급으로 한다.

① 지방자치법 시행령 121조의 2

제8조 [장기계속계약을 체결할 수 있는 계약]

지방자치법 시행령 제167조의 17에서 정하는 조례로 정한 계약은, 다음 계약으로 한다.

1. 사무용기기, 계측기기, 수송용기기 기타 물품의 임대차계약으로, 다음 해 이후에 거쳐 계약을 체결하지 않으면 안정적으로 당해 물품을 빌리는 것이 곤란하게 될 우려가 있는 것

2. 용역의 제공을 받는 계약으로, 다음 각 목에 해당하는 것

가. 전호에 정한 계약에 관한 물품의 보수점검 기타 유지관리에 필요한 계약

나. 계약 상대방이 당해 용역 제공에 관한 업무의 숙련에 일정한 기간이 필요한 계약

다. 계약 상대방이 조달하는 당해 용역 제공에 필요한 물품, 설비 등의 초기 투자액의 회수에 2년 이상의 기간이 필요하여 다음 해 이후에 거쳐 계약을 체결하는 것이 시에 경제적으로 유리한 계약

라. 가. 내지 다. 까지 든 것 외에, 다음 해 이후에 거쳐 계약을 체결하지 않으면 안정적으로 당해 용역 제공을 받는 것이 곤란할 우려가 있는 계약

① 지방자치법 제234조의 3

제9조 [특정공계약등의 절차]

특정공계약등은 주민생활에 밀착하여, 지역사회의 건전한 발전에 특히 중요한 사업으로, 그것이 담당해야 하는 사회적 요청을 최대한 실현하기 위해, 市 상대방 선택에 있어서, 가능한 사회적 요청 실현의 공헌을 당해 평가항목에 더한 종합평가방식에 의한 일반경쟁입찰에 의하도록 노력해야 한다.

① 계약 전부를 일반경쟁입찰에 의하는 것은 현실성이 없으므로, 노력의무를 부과함에 그친다.

② 종합평가낙찰방식 : 지방자치법 시행령 제167조의 10의 2

③ 지정관리자제도 : 지방자치법 244조의 2 제3항

④ 지명경쟁입찰 : 지방자치법 234조 제2항 시행령 167조

⑤ 공적 시설 설치, 관리, 폐지 : 지방자치법 244조의 2

⑥ 종합평가방식에 대해서는 이미 상당수 지방자치단체에서 규칙과 요강 등을 정하고 있다. 종합평가방식에 관한 규칙과 요강 등이 전혀 없는 경우는 조례로 종합평

가방식에 대해 정하는 것도 가능하지만, 종합평가방식에 관한 기존 규칙과 요강이 있는 경우는, 이것에 저촉하거나 모순된 조례를 만들어서는 안 된다.

⑦ 기존의 규칙과 요강에서 정하고 있는 종합평가방식의 내용에 관해서 다음 사항의 유무에 대해 정밀히 조사할 필요가 있다.

(1) ISO 9000, ISO 14000 인증을 받을 수 있다

(2) 전국 화물자동차운송적정화 사업실시기관에 의한 「안정성우량사업소」 인정을 받고 있다

(3) 시내에 사업소가 있다

(4) 市와 재해시 협력협정을 체결하고 있다

(5) 시민을 새로 고용할 계획이 있다

(6) 제2조 제1항 제2호 나·다의 계약에서는, 계약 체결 전에 당해계약에 관한 업무에 종사하고 있던 노동자를 계속해서 고용할 계획이 있다

(7) 남녀평등참가의 우대조치를 취하고 있다

(8) 고령자 취업촉진(고령자취업률 향상·65세까지 고용확보책 등) 조치를 취하고 있다

(9) 장애인의 취업촉진(법정고용율 달성 등) 조치를 취하고 있다

(10) 육아지원촉진(유아·개호휴업법의 자녀양육에 관한 사업주의 의무 이행상황, 차세대 육성지원대책촉진법에 기한 일반사업주 행동계획 책정 등) 조치를 취하고 있다.

제10조 [특정공계약등에서의 작업보수하한액]

① 시장은 특정공계약등에 관해서 노동자등(다만 최저임금법 제7조 각호에 해당하는 자는 제외한다, 이하 같다)에 대해 지불해야 하는 시간당 임금 하한액(이하 ‘작업보수하한액’이라 한다)을 정한다.

② 시장은 작업보수하한액을 정함에 있어 다음 각호 노동자등에 대해 각호에서 정한 금액 기타 사정을 감안해야 한다.

1. (특정공사도급계약 업무에 종사하는 노동자 중, 각 직종마다 시장이 정하는 비율의 노동자에 대해서) 市가 예정가격의 예산에 쓰이는 공공공사설계노무단가에서의 직종별 단가

2. (특정공사도급계약 업무에 종사하는 노동자 중, 전호 이외의 노동자등에 대해서) 市 직원의 임금, 시내 동종 노동자의 임금, 및 생활보호법 제8조 제1항에 규정하는 후생노동대신이 정하는 기준에서 시에 적용되는 액

3. (특정업무위탁계약 및 특정지정관리협정 업무에 종사하는 노동자등에 대해서) 건축보전업무 노무단가 및 설계업무위탁등 기술자 단가에서의 직종별 단가, 市 직원의 임금, 시내 동종노동자의 임금, 및 생활보호법 제8조 제1항에 규정한 후생노동대신이 정한 기준에서 市에 적용되는 금액

4. (특정물품용역구입계약 업무에 종사하는 노동자등에 대해서) 市 직원의 임금, 시내 동종노동자의 임금, 및 생활보호법 제8조 제1항에 규정한 후생노동대신이 정한 기준에서 시에 적용되는 금액

③ 시장은, 작업보수하한액을 정하려고 하는 때에는, ~ 市 공계약 심의회의 의견을 들어야 한다.

④ 시장은 작업보수하한액을 정한 때는, 이를 고시한다.

① 공공공사설계 노동단가, 건축보전업무 노무단가 등은 실태조사에 기한 것이기 때문에, 변동하기 마련이다. 따라서 「공공공사설계 노무단가의 ~ %」라고 하지 않고 참고에 그쳐야 한다.

② 도급공사 종사자에 대하여, 숙련기술자, 미숙련자, 숙련된 고령자를 구별하지 않고 공통의 작업보수하한액을 설정하면, 장년기 숙련기능자의 임금 시세를 인하하고, 미숙련자 및 숙련된 고령자여서 작업제한을 받는 자에게 임금 시세 이상을 지불하게 된다. 이를 막기 위해, 각 직종별 일정 비율의 자(숙련기능자)에게 지불해야 할 작업보수하한액과 그 이외의 자에게 지불해야 할 작업보수하한액의 2단계로 나눌 필요가 있다. 이렇게 함으로써, 공사에 종사하는 장년기 숙련기능자의 수를 확보하고, 미숙련기능자들로 인한 부실공사를 방지할 수 있다(실례 : 多摩市公契約条例)

③ 都道府県(기초 지자체)의 경우, 군 단위를 포함하여 효력이 미치는 것으로서 생활보호기준을, 도·시 단위인 경우에는 市 직원과 동종 노동자 임금을 기준으로 하자는 생각이다.

④ 임금 등 최저액이 설정됨으로써, 임금 인하가 수주를 위한 경쟁조건이 되지 않고, 기업간 공정경쟁의 실현을 도모할 수 있다.

⑤ 공공서비스기본법 제11조

제11조 [특정공계약등의 내용]

특정공계약등 중 계약에서는 시장 및 수주자 상호 대등평등한 관계에 있는 것을, 지정관리협정에서는 시장 및 지정관리자가 공동으로 공공시설 관리의 책임을 부담하는 것을 전제로 하여, 양자가 협력, 공동으로 제1조의 목적을 실현하고, 제3조 및 제4조가 규정한 각각 책무를 다하기 위하여, 다음 각 호에서 정한 항목에 대하여, 다음 각 호에 정한 사항을 정하여야 한다.

1. 노동자등에게 지불되어야 하는 임금 등 : 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 수주관계자가 특정공계약등의 업무에 종사하는 노동자등에게 지불하는 당해 업무 관련 임금 등은 작업보수하한액을 하회해서는 안 된다는 것

2. 특정공계약등 수주자의 연대책임 : 특정공계약등 수주관계자가 노동자등에 대해 지불한 특정공계약등의 업무 관련 임금등의 금액이 작업보수하한액을

하회하는 때에는, 그 차액분의 임금등에 대해서, 특정공계약등 수주자는 특정공계약등 수주관계자와 연대하여 당해 노동자등에 대하여 지불할 의무를 진다는 것

3. 고용계속노력의무 : 특정공계약등 수주자는 계속성 있는 업무에 관한 특정공계약등을 체결하는 경우는, 당해 업무에 종사하는 노동자의 고용 안정 및 당해업무 질의 유지 및 계속성 확보를 배려하여, 당해 특정공계약등의 체결 전부터 당해 업무에 종사하고 있던 노동자들 중 희망하는 자를 특단의 사정이 없는 한 고용하도록 노력한다는 것

4. 노동관계법령 준수의무 : 특정공계약등 수주자는 스스로 다음과 같은 법령등을 준수함과 동시에, 특정공계약등 하도급업자와의 사이의 도급계약을 체결할 때, 당해 도급계약에서 특정공계약등 하도급업자가 이러한 법령을 준수해야 한다는 뜻을 정한다는 것

가. 노동기준법

나. 노동조합법

다. 노동안전위생법

라. 고용분야에서 남녀의 균등한 기회 및 대우의 확보등에 관한 법률

마. 노동계약법

바. 단시간노동자의 고용관리 개선 등에 관한 법률 제2조에서 정한 단시간 노동자에 있어서는, 동법 제5조 제1항의 규정에 의한 단시간노동자 대책 기본 방침

5. 노동자대장 작성·제출 의무 : 특정공계약등 수주자는 특정공계약등 업무에 종사하는 노동자등의 이름, 직종, 시간, 임금지급일 기타 규칙등에서 정한 사항을 기재한 대장을 작성하여, 작업소등에 비치하고 그 기재사항에 관해 시장등이 지정하는 기일까지 시장등에게 보고해야 한다는 것

6. 노동자등의 신고권 : 노동자등(노동자였던 자를 포함한다, 본조에서 이하 같다)는 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 관계자가 당해 노동자등에 대한 의무를 이행하지 않는다고 인정할 때, 시장등 또는 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 관계자에게 신고할 수 있다는 것

7. 신고노동자등에 대한 불이익취급 금지 : 특정공계약등 수주자 및 수주관계자는 노동자등이 전호의 신고를 했다는 이유로, 그 노동자등에 대해 해고, 도급계약의 해제, 기타 불이익취급을 해서는 안 된다는 것

8. 노동자등에의 주지의무 : 특정공계약등 수주자는 다음 사항을 특정공계약등 종사 노동자가 보기 쉬운 장소에 게시하거나, 서면으로 교부하는 방법에 의해 주지시켜야 한다는 것

가. 이 조례가 적용되는 노동자등의 범위

나. 작업보수하한액

- 다. 임금등 지급액이 작업보수하한액에 달하지 않으면, 그 차액에 대해서 특정공계약등 수주자가 연대하여 지급 의무를 진다는 점
- 라. 노동기준법에 규정한 소정노동시간 및 휴일
- 마. 제6호 신고를 할 경우 연락처
- 바. 제6호 신고를 한 것을 이유로 해고, 도급계약 해제 기타 불이익처급을 받지 않는다는 점
9. 특정공계약등 수주자에 대한 검사, 질문, 조사 등 : 시장 등은 다음 각 호 중 하나에 해당하는 경우, 수주자에 대해 필요한 보고를 요구하거나 그 직원에게 당해 사업소에 들어가 노동자등의 노동조건 또는 계약조건에 관한 서류 기타 물건을 검사하게 하거나 관계자에게 질문하게 할 수 있다는 것
- 가. 노동자등이 제6호의 신고를 한 경우
- 나. 이 조례에 정한 사항의 준수상황을 확인하기 위해 필요하다고 인정되는 경우
10. 특정공계약등 수주관계자에 대한 검사, 질문, 조사 등 : 특정공계약등 수주자는, 특정공계약등 수주자와 특정공계약등 수주관계자와의 사이 계약에서, 시장등이 전호의 가. 또는 나. 에 해당한다고 인정되는 경우, 공계약 등 수주관계자에 대해 필요한 보고를 요구하거나 시직원으로 하여금 당사무소에 들어가 노동자등의 노동조건 또는 계약조건에 관한 서류 기타 물건을 검사하게 하거나 관계자에게 질문하게 할 수 있다는 것
11. 신분증명서의 휴대·제시 : 전 2호의 규정에 의해 현장검사를 하는 직원은 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고, 관계자의 청구가 있으면 이를 제시해야 한다는 것
12. 시정조치명령 : 시장 등은 제9호 내지 제10호의 보고 또는 현장검사 결과, 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 수주관계자가 이 조례의 규정 또는 특정공계약등의 정함을 위반하고 있다고 인정되는 때는, 당해 특정공계약등 수주자에 대해, 신속하게 당해 위반을 시정하기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 명할 수 있다는 것
13. 시정보고의무 : 특정공계약등 수주자는 전호 규정에 의해 위반의 시정을 위해 필요한 조치 강구 명령을 받은 경우에는, 신속하게 시정조치를 강구하고, 시장 등이 정한 기일까지 보고하여야 한다는 것
14. 특정공계약등의 해지 또는 지정취소 또는 일부 정리 : 시장등은 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 수주관계자가 다음 가. 내지 다. 각 목에 해당하는 경우는, 당해 특정공계약등이 계약인 때에는 당해 특정공계약등을 해제하고, 당해 특정공계약등이 지정관리협정인 경우에는 당해 지정관리협정에 관한 공공시설관리지정을 취소하거나 기간을 정하여 당해 업무 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다는 것

가. 제9호 또는 제10호의 보고를 하지 않거나 허위 보고를 하거나, 검사를 거부·방해·기피하거나, 질문에 대하여 답변을 하지 않거나 허위 답변을 한 때

나. 제12호의 명령에 따르지 않은 때

다. 제13호의 보고를 하지 않거나 허위 보고를 한 때

라. 기타 특정공계약등을 계속하기 어려운 약정위반이 있는 때

15. 계약해제등의 효과 : 전호 규정에 따라 공계약을 해제 또는 지정관리협정에 관하여 지정을 취소 또는 업무 정지명령(이하 ‘해제등’이라고 한다)을 한 경우, 특정공계약등 수주자 또는 특정공계약등 수주관계자에게 손해가 발생하여도, 시장등은 그 손해를 배상할 책임이 없다는 것. 특정공계약등 수주자는 특정공계약등의 해제 등에 의해 시에 손해가 발생한 때에는, 시장등이 어쩔 수 없는 이유가 있다고 인정할 때를 제외하고, 그 손해를 배상하여야 한다는 것. 특정공계약등 수주자는 시장등이 정한 상당기간, 시 기타 공계약등의 상대방이 되는 자격을 잃는다는 것

16. 공표 : 시장등은 특정공계약등을 해제하였거나, 공계약등의 종료 후에 수주자 또는 수주관계자가 이 조례의 규정을 위반한 것이 판명된 때에는, 규칙의 정함에 따라 공표할 수 있다는 것

17. 위약금 : 시장등은 특정공계약등 수주자가 이 조례에서 정한 규정을 위반한 때에는, 특정공계약등에서 정한 금액의 위약금을 징수할 수 있다는 것

① 협의의 공계약등(공계약등에 관계된 업무에 관하여 노동자를 사용하는 공계약)의 규율에 관하여, 가장 중요한 사항은, 계약상 의무로서, 수주자의 의무를 구체적으로 정하는 것이다.

② 제1호에서 제17호까지 구체적인 의무내용에 대해서는, 다음 각 조례에서 이미 정하고 있다.

1. 노동자에 지급해야 할 임금 등 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)

2. 특정공계약등 수주자의 연대책임 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)

3. 계속고용 (野田市、多摩市)

4. 노동관계법령 준수의무 (多摩市)

5. 노동자대장 작성·제출의무(川崎市、野田市、多摩市、相模原市) : 川崎市 조례에서는 노동자등의 동의를 얻어 각 노동자에 대한 임금지불액을 대장에 기재할 수 있다. 이에 대해, 多摩市조례와 相模原市조례는 임금지불의 기재는 불필요하다고 하여 노동자의 동의도 요하고 있지 않으며, 작업보수하한액 이상의 임금을 지불하였다는 취지의 보고만 요구하고 있다. 각 노동자에 대한 임금비불액의 보고를 우선하여, 노동자의 동의를 얻지 않고 이름이 익명화 처리된 대장이 제출되어도 어쩔 수 없는지, 아니면 임금지불액의 보고는 없어도 이름·직종·노동시간

- 등의 완전 장악을 우선할 필요가 있는지, 판단이 필요하다.
6. 노동자의 신고권 (川崎市、多摩市、相模原市)
 7. 신고노동자에 대한 불이익취급 금지 (川崎市、多摩市、相模原市)
 8. 노동자에 주자의무 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 9. 특정공계약등 수주자에 대한 검사, 질문, 조사 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 10. 특정공계약등 주구관계자에 대한 검사, 질문, 조사 (野田市、多摩市) : 수주관계자(수급 기업, 노동자파견사업자)에 대한 시장의 검사, 질문, 조사등의 권한에 관해, 多摩市조례에서는 계약상 권리·의무를 매개로 하고 있다. 이에 대하여 野田市조례에서는 공권력의 행사로서 시장에게 권한을 부여하고 있다. 이와 같은 공권력적 규제권한 부여에 대해서는, 신중한 검토가 필요하다.
 11. 신분증명서의 휴대·제시 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 12. 특정공계약등 수주자에 대한 시정조치명령 (川崎市、多摩市、相模原市) : 시정조치명령의 대상에 대해서, 川崎市, 多摩市、相模原市の 각 조례에서는, 市와 특정공계약등을 체결한 수주자에만 한정하고 있다. 이에 대해 野田市조례에서는 수주관계자(수급인·노동자파견사업자)에 대한 시장의 권한에 관해, 검사·질문·조사를 하는 것 뿐 아니라, 이러한 자에 대하여 직접 시정조치명령을 발하는 것이 인정되고 있다. 그리하여 野田市조례에서는 이러한 권한에 관해 계약상 권리의무를 매개로 하지 않고, 공권력의 행사로서 시장에게 권한을 부여하고 있다. 이러한 공권력적 규제권한 부여에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.
 13. 시정보고의무 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 14. 계약해제권 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 15. 해제등의 효과 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 16. 공표 (川崎市、野田市、多摩市、相模原市)
 17. 위약금 (野田市、多摩市)

제12조 [공계약등심의회]

- ① 제10조 제2항 및 제10조 제3항에 정한 것 외에, 제5조 제6호의 기본방침에 기하여 책정된 공계약등에 관한 시책에 관한 중요사항에 대해서, 시장의 자문에 응하여 조사심의회하기 위하여 ~市 공계약등심의회(이하 ‘심의회’라 한다)를 둔다.
- ② 심의회는 시장이 별도로 정한 기간까지 이 조례의 시행상황에 대해 검증을 행하여, 그 결과에 기해 필요할 때는, 시장에게 제언할 수 있다.
- ③ 심의회는 위원 5인 이내로 조직된다.
- ④ 위원은, 사업자, 노동자 및 학식경험이 있는 자 중에서 시장이 위촉한다.
- ⑤ 위원의 임기는 2년으로 하고, 보궐 임원의 임기는 전임자 임기의 잔여기간

으로 한다. 다만 연임할 수 있다.

⑥ 특별한 사항을 조사심의하기 위해 필요한 때에는, 심의회에 임시위원을 둘 수 있다.

⑦ 임시위원은 학식경험이 있는 자 기타 시장이 적당하다고 인정하는 자 중 시장이 위촉한다.

⑧ 임시위원은 특별한 사항에 관한 조사의무가 종료하면 해촉되는 것으로 한다.

⑨ 심의회에서 필요한 때에는, 그 심의에 관계자에게 출석을 요구하여, 그 의견, 또는 설명을 들을 수 있다.

⑩ 전 각항에 정한 것 외에, 심의회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

① ILO 제94호 조약(공계약) 제2조 제3항은, “계약에 삽입되어야 할 조항의 조건 및 그 변경은, 권한 있는 기관이 관계있는 사용자 및 노동자 단체(해당 단체가 존재하는 경우)와 협의하여, 국내사정에 가장 적당하다고 인정되는 방법으로 이를 결정해야 한다”고 정하고 있는바, 공계약등의 구체적인 내용을 검토하는 심의회에는 노사대표가 들어갈 필요가 있다.

② 川崎市 및 多摩市 심의회 구성은, 학식 1, 노2, 사2 이고, 相模原市の 심의회 구성은 학식2, 노2, 사2이다.

③ 공계약등을 규율하는 것에 대해서는, 초기단계에서는 시행착오를 할 수밖에 없다. 이 때문에 野田市에서는 시장이 주도하여 조례 개정을 반복했다. 또한 多摩市에서는 심의회에서 시행상황을 검증하고 제언하는 권한을 부여하고, 이를 참조하면서 시장이 조례와 규칙등을 정비하기 위해 필요한 작업들을 하고 있다.

제13조 [지정출자법인등의 계약]

① 市가 출자한 법인으로서 시장이 지정하는 것(이하 ‘지정출자법인’이라고 한다) 및 민간자금등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비등의 촉진에 관한 법률 제7조 제1항 규정에 의해 선정사업(동법 제2조 제4항에 규정한 선정사업을 말한다, 이하 같다)을 실시하는 자로 선정된 자(이하 ‘선정사업자’라고 한다)는 이 조례의 취지에 따라, 지정출자법인 또는 선정사업자가 행한 계약(선정사업자에게 있어서는, 선정사업에 관한 업무에 관한 것에 한한다)에 관하여 市에 준하는 조치를 강구하도록 노력해야 한다.

② 市는 전항에 규정한 조치를 강구하도록 지정출자법인, 또는 선정사업자에 대해 지도 또는 조언을 해야 한다.

제14조 [위임]

이 조례의 시행에 관해 필요한 사항은 규칙 등으로 정한다.