

생활임금 확산 전략과 방법: 임금 수준과 조례

---

# 생활임금 활성화 및 확산전략

---

일시 | 2013년 11월 13일(수) 오전 10시

장소 | 참여연대 느티나무홀

주최 | 참여연대 노동사회위원회

후원 | 노원구청, 성북구청

## 프로그램

- 10:00 사회                    이상민 참여연대 노동사회위원회 실행위원  
          인사말                김성환 노원구청장, 김영배 성북구청장
- 10:00 사례발표
- 10:10 발표                    생활임금 확산 전략과 방법: 임금 수준과 조례**  
                                  권순원 숙명여자대학교 경영학과 교수
- 10:40 지정토론                이주희 이화여자대학교 사회학과 교수  
                                  김진 변호사, 법무법인 지향  
                                  고현주 부천시 노사민정협의회 사무국장  
                                  황선자 한국노총 중앙연구원 연구위원
- 11:20 종합토론
- 11:45 질의응답
- 12:00 폐회

## 목차

발표1	노원구 생활임금제 시행 현황	04
발표2	성북구 생활임금제 시행 현황	07
발제1	생활임금 확산 전략과 방법: 임금 수준과 조례 / 권순원	10
토론1	생활임금제도에 대한 검토 / 이주희	42
토론2	생활임금 “법제화”전략으로서의 조례 / 김진	44
토론3	부천시 생활임금 사례 / 고현주	51
토론4	해외 생활임금 사례 / 황선자	62

## 노원구 생활임금제 시행 현황

---

### 2013년 생활임금제 시행 현황

#### 1. 시행취지

공공기관 소속 저임금 근로자부터 최소한의 문화생활과 자녀교육을 감당할 수 있는 생활임금 체계로의 전환을 통해 삶의 질을 향상시키고, 나아가 민간 부문으로의 확산을 위한 제도적 장치 마련

#### 2. 추진경과

- 2012.5.3 : 생활임금 관련 자료 검토(참여연대)
- 2012.9.11, 25 : 생활임금 관련 기관 회의(2회)  
: 생활임금 우선 적용대상 및 생활임금 기준액 등 협의
- 2012.11.15 : 생활임금 관련 기자설명회 개최
- 2013.1.1 : 생활임금 적용 시행
- 2013.5.23 ~ 9.30 : 생활임금 확산을 위한 연구 용역 실시
- 2014.10.24 : 2014년 도서관으로 적용 확대 방침

### 3. 2013년 생활임금제 시행 현황

- 시행시기 : 2013.1월부터
- 대상인원 : 노원구 서비스 공단 저임금 근로자 68명
- 지급방법 : 월 총 급여액이 생활임금에 못 미치는 만큼 차액 보전
- 생활임금액 : 1,357,000원(월 209시간 기준)
- 소요예산 : 169,000천원

<표 1> 산출방식

2011년 평균임금(A)	평균임금의 50%(B)	서울시 생활물가 반영(C) (평균임금의 8%)	합계(B+C) (평균임금 58%)	시급환산
2,341,02원	1,170,513원	187,282원	1,357,000원	6,493원 (2013 최저임금 : 4,860원)

A : 2011년 전국 5인 이상 상시고용 노동자 평균 정액급여

C : 2인 가구 기준 전국대비 서울시 물가는 116%로 타 지역에 비해 16%의 비용이 더 소요되어 1/2인 8%를 생활임금에 추가 반영

### 4. 생활임금 제도 확산을 위한 연구 용역 실시

#### (1) 목 적

- 생활임금액 결정 방식과 적용을 위한 정책 대안 마련
- 민간 부문 확대를 위한 근거 마련

#### (2) 연구내용

- 생활임금 제도 실행을 위한 해외사례 및 제도 파악
- 생활임금 결정방식과 적정한 수준 결정을 위한 방안
- 생활임금 정당성 확보를 위한 조례 제정 등 법적 제도화 검토

## 2014년 생활임금제 실시 계획

### 1. 생활임금액 결정 : 1,432,000원(시간급 6,852원)

<표 2> 2014년 생활임금제 실시 계획

2012년 근로자 평균임금 (2,469,814)의 50%(①)	서울시 물 가 인상률 반 영	생활물가 인 상 액 (②)	2014년 생활임금 (①+②)	2013년 생활임금 (1,357,000) 대비		2014년 최저임금 (1,088,890) 대비인상액	2012년 정액급여 (2,469,814) 대비비중
				인상액	인상률		
1,234,907	8%	197,585원	1,432,492	74,697	5.5	343,602	58%

구 재정 여건 고려하여 타시도보다 높은 서울시 생활물가(116% ~123%)를 매년 점진적으로 반영함. 2014년 최저임금(시간급 5,210원) 대비 1,640원 인상(31.5%) 높은 금액이며, 총 소요예산은 186,000천원임

노원, 월계, 상계, 어린이 도서관 근무자 33명 등 4대 도서관으로 적용대상을 확대했고, 노원구 서비스 공단의 경우 2013년에 이어 계속 시행함.

### 2. 향후계획

- 생활임금으로 최저임금 현실화를 위한 분위기 확산
- 저임금 근로자 삶의 질 향상 도모 및 타 지방자치단체 확산.
- 생활임금 조례 제정 등 제도화 추진

## 성북구 생활임금제 시행 현황

---

### 2013년 생활임금제 시행 현황

#### 1. 추진 배경

외환위기 이후 우리나라의 소득 불평등이 심화되고 있음. 최저임금법으로 보장하고 있는 최저임금은 노동자 평균임금의 38% 수준으로 노동자들의 일상생활을 보장하기에 부족함. 사용자는 최저임금을 최고임금으로 인식 임금 인상을 억제함.

최저임금이 소득불평등 해소라는 본연의 역할을 못함 최저임금의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 헌법에서 보장하는 인간다운 삶을 누릴 수 있는 권리를 보장하자는 취지로 생활임금 도입함.

#### 2. 추진 경위

- 2012.8월 : 생활임금 도입제안 - 참여연대  
: 생활임금 기준안 마련 및 도입계획 일정 등 제안
- 2012.9월 ~ 11월 : 생활임금 관련 기관 회의

- : 생활임금 우선 적용대상 및 생활임금 기준액 등 협의
- 2012.11.15 : 생활임금 관련 기자설명회 실시
- 2013.1.1 : 생활임금 우선적용 시행
- : 도시관리공단 및 문화재단 계약직 근로자
- 2013.5.23 ~ : 생활임금 확산을 위한 연구용역 실시
- : 임금 결정방식, 해외사례, 조례안 등 제시

### 3. 2013년 생활임금제 적용 현황

- 생활임금 적용금액 : 1,357,000원 (시간급 6,490원)
- 적용대상 : 도시관리공단 및 성북문화재단 계약직 근로자 123명
- 소요예산 : 1억5천1백만원

<표 1> 산출방식

① 2011년도 연간 5인이상 상시고용 노동자 평균임금	② 평균임금의 50% (①×50%)	③서울시 생활물가 반영(①×8%)	④ 합 계 (②+③)
2,341,027원	1,170,513원	187,282원	1,357,795원

### 4. 생활임금 연구용역 실시

- 기간 : 2013. 5.23 ~
- 목적
  - : 생활임금 개념정립 및 공공기관 저임금 해소를 위한 정책자료 수집, 분석을 통한 생활임금의 타당성 및 정당성 근거 마련
- 연구내용
  - : 생활임금 제도의 해외사례 및 제도 등 적용방안
  - : 생활임금 결정방식과 적절한 수준 결정을 위한 방안
  - : 조례 제정 등 법적 제도화 검토

## 2014년 생활임금제 적용 계획

### 1. 생활임금액 결정 : 1,432,000원(시간급 6,852원)

적용대상은 도시관리공단 및 성북문화재단 계약직 근로자 110명으로 총 소요예산은 1억2천5백만원임. 시간급으로는 6,850원(월 209시간 정액급여 환산 금액)으로, 2014년 최저임금 5,210원 대비 1,640원 인상(24%인상)된 금액임.

<표 2> 2014년 생활임금제 실시 계획

2012년 근로자 평균임금 (2,469,814)의 50%(①)	서울시 물 가 인상률 반 영	생활물가 인 상 액 (②)	2014년 생활임금 (①+②)	2013년 생활임금 (1,357,000) 대비		2014년 최저임금 (1,088,890) 대비인상액
				인상액	인상률	
1,234,907원	8%	197,585원	1,432,492원	75,000원	5.5%	343,602원

노동자 평균임금의 58% 수준으로 구의 재정 여건을 고려하여 서울시 생활물가(116%~123%)를 매년 점진적으로 반영할 계획임. 올해 금액은 전년대비(1,357,000원) 월 75,000원(5.5%인상)인상된 액수임.

### 2. 향후 발전 방향

성북구에서는 내년 초에 생활임금 관련 조례를 제정하고 임금결정금액을 심의하기 위한 생활임금위원회를 구성하여 지속적으로 생활임금제 추진할 예정임. 생활임금제 도입은 각 경제주체에 민감한 사안으로 시민사회·경제단체 공론화 및 의견수렴 절차를 거쳐 사회적 공감대와 합의를 마련하는 절차가 중요함.

생활임금이 민간 부문으로까지 안정적으로 확대되기 위해서는 실질임금 회복을 위한 정부의 책임을 촉구하여 상위법령 제정 등 관련제도 개선이 필요함.

## 생활임금 확산 전략과 방법: 임금 수준과 조례

---

권순원 / 숙명여자대학교 경영학과 교수

### 연구의 배경과 필요성

지난 30년간 맹위를 떨친 신자유주의의 가장 큰 피해 중의 하나는 노동빈곤층의 확대이다. 기업은 경영의 원리로 효율성을 강화하는 과정에서 인력 구조조정과 비정규직 확대 등 노동비용 절감을 확대해 왔다. 민간기업 뿐만 아니라 정부와 공공부문에 서도 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 최저임금제도이다. 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. 따

라서, 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 단체교섭으로 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 용역계약을 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 관찮은 임금을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것이다. 다시 말해, 지자체는 공공계약을 낙찰받은 민간 기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가함으로써 공공서비스의 질을 확보하고 모범사용자로서 민간부문

의 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 민간 업체는 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 조례제정을 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 조례제정 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 분배 갈등을 순화시킬 수 있을 것이다.

## 생활임금 결정방식과 수준

생활임금(living wage)은 학술적인 개념이라기보다는 가족의 삶을 유지하기 위한 임금의 수준을 정의하는 사회적 개념이라고 할 수 있다. 생활임금은 대체로 ‘노동자들

이 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 이유는 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.

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 있

다.

## 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, 주거 기준 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 실제 생계비는 소득에 준하여 지출할 수밖에 없기 때문에 노동자들의 소득에 따른 소비수준의 현실을 그대로 반영하는 단점을 갖고 있다. 따라서 실제 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 평균가구 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 없다든지 또는 현재 평균임금의 45%에 불과한 생활임금 수준을 50%까지 향상시킨다는 등의 시도가 가능하다.

## 생활임금 결정의 사례

### 3) 참여연대 방안 : 최저생계 보장형+절대적·상대적 방식<sup>1)</sup>

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.

<표 1> 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

표준가구를 3인가구로 할 것인지 4인 가구로 할 것인지의 문제도 남는다. 저소득층

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

의 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+방과 후 모형의 경우 전국 최저생계비보다 16% 높고, 월세+방과 후 모형의 경우 32% 높은 것으로 나타난다.

이를 토대로, 참여연대가 제시하는 생활임금은 다음의 세 가지이다. 첫째, 절대적 방식으로, 단신 노동자 가구 지출 중 주거비 항목을 제외하고 서울시 최저 주거비(4인 가구 기준 전용 면적 37m<sup>2</sup>인 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 200만 원 이하 가구 평균 사교육비로 대체할 경우 245,600원이 필요하여 1,866,848원이 요구된다.

<표 2> 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 가계조사 우리나라에서 실태 생계비의 대표적인 사례이다. 2010년 통계청 가계조사 기준으로 도시 노동자 가구의 평균적인 취업인원은 1.6명이며, 평균가구원수는 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 3> 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, 제공근 지수, 보건사회연구원 지수(1988) 등 다양한 방안을 적용하여 아래 표와 같이 제시할 수 있다.

<표 4> 참여연대 2012년 생활임금 3안

		Oxford 지수	OECD 수정지수	제공근 지수	보사연(1988)
1	성인 1인	1.0	1.0	1.0	1.0
2	성인 2인	1.7	1.5	1.4	1.6
3	성인 2, 아동 1	2.2	1.8	1.7	2.1
4	성인 2, 아동 2	2.7	2.1	2.0	2.5
5	성인 2, 아동 3	3.2	2.4	2.2	2.9
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 한 달 소득에 비해 1-1안의 경우 710,237원 높고, 2-1안의 경우에는 938,075원 많다.

#### 4) 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 10여년 간 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 5> 서울 노원구·성북구 생활임금 결정기준

① 2011년 연간 5인 이상 상시고용 노동자 평균임금	②평균임금의 50% (①*50%)	③서울시 생활물가 반영 (①평균임금의 8%)	④합계 (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 분명하다고 할 수 있다. 반면, 서울시 생활물가의 절

반인 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.

## 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 생활임금

이 가족의 최저생계비에 근접할 것을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 정부통계상의 최저생계비는 항상 적정수준에 대한 논란을 일으켰다는 한계로부터 자유롭지는 않다. 반면, 미국 경제정책연구소(EPI), 볼티모어와 노원구성복구 사례는 가족임금이라는 의미부여보다 공공부문 노동자들에게 법정최저임금보다 높은 임금 지급을 통한 저임금 개선이라는 의미가 강하며 상대적 방식을 사용하여 산정하기 쉽다는 장점을 갖는다.

## 2014년 생활임금의 적정 수준

본 절에서는 2014년 생활임금의 적정 수준을 설계하고자 한다. 본 연구는 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. 이에 근거해 본 연구에서는 장기적으로 생활임금은 표준생계 모형으로 전환될 필요가 있다고 주장한다. 생활임금이 장기적으로 표준생계를 보장하기 위해서 통계청 가계조사상의 생계비를 달성하는 것으로 설정할 필요가 있으나 이는 추후 논의로 남겨두고 토론에서 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 노원구성복구 방식과 미국의 볼티모어 방식을 적용할 것이다. 특히 2013년 현행 노원구성복구 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 조

사' 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 조정된 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 전국수준 최저생계비가 1,397,488원인에 비해 서울의 최저생계비는 전세+방과후 모형일 때 1,623,721원으로 16%가 높으며, 월세+방과후 모형인 경우에는 32% 상승하는 것으로 계측되었다(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.

## 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 6> 2014년 2.7인 가구 최저생계비 기준 생활임금

2.7인 가구 최저생계비	서울 생활물가	2014년 생활임금	현행 생활임금 (1,357,795) 대비 인상액	인상률	2014년 최저임금 (1,088,890) 대비 인상액	2012년 정액급여 (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 7> 소득 5분위별 소득 및 지출(단위 : 천원, %, %p)

	I분위		II분위		III분위		IV분위		V분위	
	금액	증감률(차)								
가구원수	2.54명		3.11명		3.38명		3.55명		3.61명	
가구주연령	58.7세		48.9세		46.4세		46.0세		46.9세	
소득	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
경상소득	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
근로소득	546.2	6.5	1,575.1	2.7	2,318.6	3.1	3,364.9	1.4	5,984.5	2.5
사업소득	241.0	10.3	605.0	-1.5	920.6	1.1	1,069.6	-1.4	1,337.3	-0.3
재산소득	13.0	4.4	17.1	47.1	9.0	-23.9	17.2	-11.3	56.1	35.9
이전소득	389.5	4.8	369.6	3.5	353.8	-8.0	391.7	8.6	568.8	6.2
비경상소득	100.1	6.9	96.0	-5.4	108.2	-0.2	136.0	-12.3	370.6	-13.2
가계지출	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
소비지출	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
식료품비주류음료	247.3	-0.2	300.7	-1.3	332.8	-2.3	374.2	-0.5	428.2	-3.0
주류담배	21.6	6.3	29.1	5.0	28.3	-8.0	27.6	-8.4	27.0	-4.8
의류신발	61.1	4.0	109.0	-3.5	156.0	6.7	212.0	6.4	288.2	6.2
주거수도·광열	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
보건	113.4	-7.1	144.3	13.5	154.9	-5.7	168.5	-1.6	276.2	11.2
교통	106.0	4.1	195.1	-11.7	288.9	16.2	367.4	11.7	514.0	-5.3
통신	84.1	-0.6	139.2	2.1	164.5	3.0	173.7	0.8	194.0	2.4
오락문화	54.5	-8.2	91.1	-0.7	136.6	10.3	177.4	12.3	256.8	-1.5
교육	93.0	-4.9	204.3	-10.7	331.1	-6.5	456.6	-3.4	612.0	-8.5
음식·숙박	120.1	1.6	233.9	-0.5	304.6	3.0	363.9	-2.4	457.0	-0.6
기타 상품서비스	81.4	-17.0	152.3	-8.5	196.0	-12.7	241.5	-8.9	345.2	-14.8
비소비지출	259.3	-1.1	458.2	0.5	669.9	4.5	955.6	1.9	1,666.7	0.8
처분가능소득	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
흑자액	-244.2	30.8	239.0	48.1	537.5	-1.4	1,021.7	0.0	2,684.7	9.7
흑자율	-23.7	13.6p	10.8	3.4p	17.7	-0.3p	25.4	-0.1p	40.4	2.9p
평균소비성향	123.7	-13.6p	89.2	-3.4p	82.3	0.3p	74.6	0.1p	59.6	-2.9p

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

평균소비성향 : (소비지출/처분가능소득) × 100, 흑자율 : 흑자액/처분가능소득\*100

통계청 조사 상 가장 저소득 계층이라고 할 수 있는 집단은 1분위 소득계층이다. 1분위 소득계층의 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 생활물

가(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 × 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 8> 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 정책 의지를 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 도입 시 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 생활물가 별로 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 문제가 있음이 확인되었다. 이에 이보다 높은 9% 적용방안이나 10% 적용방안을 선택하여 점진적으로 생활물가 적용수준을 높이는 방식을 선택하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

<표 9> 노원구 성북구 방식의 생활임금

2012년 2469,814 원의 50% (①)	생활물가 인상률	생활물가 인상액 (②)	2014년 생활임금 (① + ②)	2013년 생활임금 (1,357,795) 대비 인상액	인상률	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% 인상을 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

이상에서 본 연구는 2014년 생활임금의 적정수준을 검토하기 위해 네 가지 방안을 검토하였다. 네 가지 방식은 모두 각각의 근거와 장단점을 갖고 있다. 따라서, 정책 목표의 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 1,432,492 원은 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 10> 2014년 생활임금 안 비교

	1안 최저생계비 방식	2안 실태생계비 방식	3안 노원구성북구	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 최저임금(1,088,890원) 대비 인상액	347,895원	711,903원	392,998원	544,445원
2012년 정액급여(2,469,814원) 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 노원구성북구 모형에서 생활물가를 10%를 적용했을 때 기준이다. 이는 연구자가 임의로 선정한 것임을 밝혀둔다.

## 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, 노원구성복구 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. 노원구성복구 생활임금의 구체적인 결정기준은 5인 이상 사업체 노동자 평균임금(정액급여)과 서울시 생활물가이다. '5인 이상 사업체 노동자 평균임금(정액급여)의 절반'은 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. 노원구성복구 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 2/3는 1,647,366원이며, 절반인 50%는 1,234,907원이다. 평균임금(정액급여)의 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 점

근은 임금격차 해소에 보다 무게를 두고 있는 방식이라고 할 수 있다.

노원구성복구 방식은 법정 최저임금 인상을 견인하는 장치로 작동할 것으로 기대할 수 있다. 미국의 사례와 마찬가지로 생활임금은 연방 및 주정부의 최저임금보다 임금 하한선이 높다. 생활임금 운동 과정에서 연방 최저임금이 지나치게 낮다는 점에서 생활임금이라는 용어가 부각되었으며, 생활임금 캠페인은 임금의 하한선을 높이는 전략을 달성하는데 도움이 되고 있다. 우리나라도 2013년에 노원구성복구가 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, 노원구성복구 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. [참]

## <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 비소비 지출로 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 지원<sup>2)</sup> 등으로 교육(-6.9%), 기타 상품서비스(-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.

<표 11> 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
가 정 용 품 가 사 서 비 스	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

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

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.

<표 12> 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 소비 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(소비자물가 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, 의류·신발(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
비경 상 소 득	1.8	-3.0	4.3	-2.5	4.8	17.7	4.2	-8.5
·소비지출	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
·비소비 지출	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/처분가능소득\*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
비소비지출	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
흑 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
식료품·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

## [참고] 생활임금 조례제정안의 예

본 조례의 i) 1차적인 적용범위<sup>3)</sup>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 일하는 모든 사람들의 생활안정과 헌법 제34조에 따른 인간다운 생활을 할 권리를 보장함과 동시에, [ ]구의 사무나 사업의 질을 향상시킴으로써 구민의 복지 증진에 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 건

3) 직접고용하는 근로자에 대해서는 총액임건비 제도 등 현행 제도와 조례제정권의 한계를 고려하여 노력의무를 부과한다.

적서를 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」 제

11조에 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 위원회 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 생활임금을 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 재심에서 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 계약

조건을 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.

## 생활임금제도에 대한 검토

---

이 주 회 / 이화여대 사회학과

### 생활임금제도에 대한 검토

#### 1. 생활임금 산출 방식에 대한 논쟁

- 노원구, 성북구 사례: 최저생계 보장형 + 상대적 방식  
: 5인 이상 사업체 기준 정액급여(통상임금과 가장 유사)의 50% 산정 + 생활물가 8%추가
- 2014년 생활임금 적정 수준 내용 관련: 생활임금이 가족임금? 2.7인 가구의 유일한 소득원이라는 가정의 문제
- 볼티모어 방식보다는 노원구, 성북구 사례가 바람직하는 데 동의, 생활물가수준은 점진적으로 인상

#### 2. 생활임금제도 확대 방안

- 제도의 수혜자가 아직 지나치게 적은 수준; 직접고용 관계를 맺은 노동자 외에도 지자체와 계약을 맺은 기업의 직/간접고용 노동자와 민간위탁업체 등을 포함해야 하며, 가능한 한 공공부문의 범위를 넓게 설정하여 다수 노동자가 수혜 받을 수 있도록 조치할 필요가 있음. 서울시의 리더십이 요청됨

- 미국과 같이 생활임금 캠페인이 정치적인 주목을 끌 수 있어야 함. 지자체가 주도적으로 하는 것은 바람직하나 민간 차원에서의 수요와 요구가 확산되지 않으면 일시적인 현상으로 멈출 가능성도 있음. 지자체 선거에서 생활임금이 최우선 이슈가 될 수 있도록 해야.
- 다수 기업이 포괄될수록 이 제도가 제대로 시행되고 있는지 모니터링 할 수 있는 공식적인 채널을 필요로 함. 지자체의 부속기관이나 부서가 이러한 모니터링 업무를 시행할 경우 제대로 업무를 하고 있는지 이 역시 시민단체나 노동조합이 상시적으로 감시할 수 있어야 함. 생활임금제도를 기업과 노동자에게 홍보하고 총 급여지급내역을 공개하도록 함으로써 실행의 실효성을 높일 수 있음.

### **3. 생활임금제도 확산을 위한 시민/노동운동의 역할**

- 미국의 경우 생활임금 캠페인에 노동조합의 조직화 노력이 합쳐져 다양한 서비스업 저임금 직무의 임금 인상과 조직화가 동시에 발생한 바 있음. 특히 누구에게도 고용되지 못하고 근로기준법과 사회보험의 보호에서 벗어난 특수고용직 노동자의 경우 조직화를 통해 생활임금을 쟁취할 수 있을 것임.
- 생활임금의 인상이 법정최저임금의 인상으로 이어질 수 있도록 정치적 이슈화하여야 함
- 장기적으로는 임금 뿐 아니라 근로 및 주거환경 개선, 사회보험체제의 개선까지 생활임금 운동이 추진해 나갈 수 있어야 함.㉠

## 생활임금 “법제화” 전략으로서의 조례

---

김진 / 변호사, 법무법인 지향

### 생활임금의 “법제화” 전략

#### 생활임금의 “법제화” 전략

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 ‘법제화’가 필요함. i) 조례를 제정하는 것이 필요하고 가능한지, ii) 그러한 조례의 내용은 어떠한 것이 될 수 있고 그 규범력(구속력) 범위와 한계는 무엇인지에 관한 규범적 검토가 선행되어야 함.

‘생활임금’의 대상은 크게 지자체 직접고용 근로자와 공공조달계약을 통한 계약업체 소속 직원으로 나눌 수 있음 ; 둘 다 대상으로 하는 경우에도 조례로는 어디까지 규율할 수 있는지에 관한 고민이 필요함

#### 조례제정권 범위 관련 법령

##### 헌법

헌법 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.

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

## 지방자치법

지방자치법 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.

## 지방재정법

지방재정법 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

## 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

지방자치단체를 당사자로 하는 계약 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 지역 특수성 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 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술 보유상황, 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 자<sup>4)</sup>

3. 상징성, 기념성, 예술성 등의 창의성이 요구되는 설계용역을 할 때에는 설계공모에 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.

---

4) 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).

## 제기되는 쟁점에 관한 검토

### 집행기관인 지방자치단체 장의 권한을 침해하는지

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 의결권행사에 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 “민간위탁을 하는 경우 고려해야 할 사항”을 강조하면서, 법령 위반이 아니라는 취지를 분명히 함(대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결).

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 조례 제정권의 범위 내 인정(대법원 2012. 11. 29. 선고 2011추87 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 재

정부담을 수반하는 조례나 안건을 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 어려움

## 지방재정법상 기부·보조 금지 규정 위반인지

이에 대하여, 저출산·고령사회기본법에 의한 출산장려 수단 외에 세자녀 이상 세대 양육비 지원조례가 문제된 정선군 조례 사안과 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 저소득주민생계보호 지원조례안을 의결한 광주시 동구 조례 사안에서, “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... 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 것"이라는 결론(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결) → 사회보장에 관한 업무를 지방자치단체의 고유 업무로 정한 지방자치법 제9조 제2항 제2호만으로 곧바로 지방재정 보조금의 근거로 봄 [지방자치단체의 자치권, 주민의 복리에 관한 전권한성 인정]

## 지방계약법과 안전행정부 기준 등과의 관계

생활임금조례가 기본적으로는 공공조달계약의 상대방 결정기준과 계약조건의 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 않음

안행정부 예규가 낙찰자 결정 기준 : 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 일반용역에 관하여는 안행정부의 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준』이 없다는 점(그리하여 대구광역시, 경상북도, 군산시, 인천광역시, 제주특별자치도, 광주광역시는 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 없음

## 조례(안) 검토

### 부천시 조례 (2013. 10. 25. 의회 가결, 10. 29. 이송)

- 생활임금액 결정은 부천지역노사민정협의회 구성 및 운영 조례에 따라 구성된 부천지역노사민정협의회의 심의를 거쳐 부천시장이 결정 (제2조 제1항, 제6조)
  - 적용대상은 부천시 소속 근로자 및 부천시가 출자·출연기관의 소속 근로자 (넓은 의미의 직접 고용 근로자), 공공근로, 지역공동체사업 등의 국, 도비에 의해 일시적으로 채용되어 추가 임금지급이 금지된 근로자는 적용을 제외 (제3조 제1항)
  - 생활임금 결정의 기준은 조례 자체에서 정하지 않고, 고용노동부장관이 고시한 최저임금, 유사 근로자의 임금과 노동의 정도 등을 고려하여 정하도록 함(제4조)
  - 외주화 계약 체결 시 법인,단체 등의 소속 근로자에게 생활임금 기준 이상의 임금을 지급하기 위한 노력(제8조)
  - 자문, 조사 등을 위한 생활임금위원회 설치·운영 (제9조)
  - 신고센터 개설과 불이익 처우 금지(제11조)
- 직접 고용 근로자에 한정하여, 시장 자문기구에서 정하는 임금을 지급하기로 하

고, 조달계약에 관해서는 ‘외주화’하는 경우 노력 의무로 한정 ; 지방계약법이나  
안행부 예규 등 조달계약 원칙과의 상치 위험을 염두에 둔 것으로 보임

## 경기도 조례안 (2013. 9. 30. 발의)

- 적용대상은 경기도(이하 “도”라 한다) 소속 근로자 및 도와 위탁·용역 계약을 맺은  
기관에 소속된 모든 근로자(안 제3조 제1항)
- 생활임금 기준을 최저임금의 150%로 정함(안 제4조)
- 도지사의 지급 노력 의무(안 제5조)
- 위탁기관 사용자의 노력 의무(안 제6조)
- 수탁기관 선정 기준으로 고려할 수 있다고 함(안 제7조)

→ 적용범위 넓고, 노력의무로 완화하면서 조화를 모색한 것으로 보임 ; 생활임금  
기준에 대해 논란의 여지는 있으나 매우 간명하게 정하였으나, 노력의무라는 점에서  
운용상 유연성을 가질 수 있을 것으로 보임

## 조례 제정 방향

지방자치법 또는 지방계약법과의 관계 중 어느 것을 더 심각하게 우려해야 하는지에  
대한 입장 차이에 따라 적용범위와 노력의무 규정 등이 조금씩 다르게 나타나고 있  
음 ; 확립된 해석 기준이나 판례가 있는 것이 아니어서, 여러 논란이 있을 수 있고  
문제가 있다는 지적도 없지는 않지만, 제정 전에 지나치게 고민하기 보다는 일단 실  
천할 수 있는 내용으로 법제화를 시도하고, 구체적인 시행을 통해서 실제 발견되는  
문제점들은 개정해 나가는 것이 바람직할 것으로 보임.㉠

## 부천시 생활임금 사례

고현주 / 부천지역노사민정협의회 사무국장

### 부천시생활임금조례 추진 경위

#### ■ 추진경위

- 부천시는 중소기업 밀집지역으로 50인 미만 사업장이 99%에 이른다. 이에 2010년 부천지역노사민정협의회에서는 고용이 불안정하고, 저임금에 시달리는 저소득근로자의 최소한의 생활안정 방안을 모색.
- 최저임금과 최저생계비가 저임금·빈곤 및 소득불평등 해소를 위한 본연의 역할을 하고 있지 못한 상황에서 저임금계층의 임금하한을 높이는 보완적 전략으로 우선적으로 공공부문 저소득근로자에게 최저임금 이상을 지급함으로써 최소한의 생활안정을 도모하고, 나아가 지역의 저소득 근로자의 생활안정 도모를 목적으로 생활임금조례 제정을 추진하게 되었다.

<표 1> 부천시생활임금조례 추진경위

구분	기간	내용	결과
조사사업 (4차)	2012.3 ~11월	공공부문 저소득근로자 1,267명 (시급 6,000원 이하, 월급 125만원 이하)	선정대상 (5,800원 미만 근로자 680명)
추진위	2012.7 ~11월	•추진위원회 구성 : 노(1), 사(1), 공익(2), 정(1), 공공부문(1), 자문(노사1, 생활임금2), 협의회(1)	생활임금 기준, 조례안
법적검토	2012.8 ~	부천시, 경기도(8월)	시장의 고유권한 침해. 대상선정의 문제(위탁기관근로자) 위법
	2013.1월	중앙법제처(질의, 12/26)	
조례수정	2013.3 ~4월	•시장의 책무사항 삭제 •대상: 부천시 소속 및 출연기관 소속 근로자 제한	생활임금 수정안 제출
조례제정	2013.10월	본협의회 조례 제정 촉구(10/4)	의원발의로 제정 추진
조사사업	2013.10월	공공부문 기간제 근로자를 중심으로 임금실태조사(28개 부서 455명 조사됨)	생활임금 기준 최저임금의 7% 406명 해당됨
조례발의	2013.10.08	의원 공동 발의	부천시의회 의결함(통과)
검토결과	2013.11.08	•조례안 제6조제2항 •조례안 제8조제1항, 제3항	경기도 『지방자치법』 제172조에 따라 제의요구 지시

※ 통상임금 포함 조사함

## ■ 적용대상

기간제 근로자를 중심으로 통상임금 포함하여 조사하여 해당근로자 455명을 선정하였다.(일자리정책과 고용노동팀, 조사시점 2013. 10. 16 현재)

## ■ 생활임금 기준

- 첫째, 생활임금의 취지와 의미에 중점을 두는, 즉 조례 제정의 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 조정구간(생활임금 인상률의 2배)을 설정하여 산출하였음.

<표 2> 2014년 생활임금 기준(단위 : 원)

적용인원 (명)	인상구간		생활임금액		최저임금 인상비용	생활임금 인상비용		총 비용
	최대 인상액	인상액 (인상률*2)	인상률	생활 임금액		월	연간	
406	5,939	364.7	7%	5,575	12,562,456	18,390,258	220,683,096	30,952,714
409	6,043	416.8	8%	5,627	12,562,456	22,186,789	266,241,468	34,749,245
409	6,147	468.9	9%	5,679	12,562,456	26,123,215	313,478,580	38,685,671
409	6,252	521.0	10%	5,731	12,562,456	30,168,108	362,017,296	42,730,564
409	6,356	573.1	11%	5,783	12,562,456	34,274,006	411,288,072	46,836,462
409	6,460	625.2	12%	5,835	12,562,456	38,433,560	461,202,720	50,996,015
411	6,564	677.3	13%	5,887	12,562,456	42,635,210	511,622,520	55,197,665
411	6,668	729.4	14%	5,939	12,562,456	46,872,807	562,473,684	59,435,262
411	6,773	781.5	15%	5,992	12,562,456	51,147,807	613,773,684	63,710,262
411	6,877	833.6	16%	6,044	12,562,456	55,437,732	665,252,784	68,000,188
411	6,981	885.7	17%	6,096	12,562,456	59,747,127	716,965,524	72,309,583
414	7,085	937.8	18%	6,148	12,562,456	64,074,377	768,892,524	76,636,832
414	7,189	989.9	19%	6,200	12,562,456	68,419,655	821,035,860	80,982,111
414	7,294	1,042.0	20%	6,252	12,562,456	72,787,342	873,448,104	85,349,797

## ■ 추진결과

경기도 재의요구 지시(2013. 11. 08)

1. 재의대상 : 부천시 생활임금조례안<의원 발의안>

2. 재의요구 사유

- 지방자치법 제101조, 제127조, 제132조에 따르면 , 지방자치단체장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄하고, 회계연도마다 예산안을 편성하여 시도는 외 회계연도 시작 50일 전까지, 시군구는 회계연도 시작 40일전까지 지방의회에 제출해야 하는 반면, 지방의회는 지방자치단체장의 동의없이 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없고, 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하려면 미리 지방자치단체 장의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정 취지에 비추어 예산편성 권한은 전속적으로 지방자치단체장에게 있고, 의회는 사후적으로 그 예산안의 심의, 확정을 통하여 지방자치단체장의 예산 편성권을 제한하고 있다.
- 이러한 전속적 예산 편성권을 가진 지방자치단체장은 공무원이 아닌 소속 근로자 및 출자출연기관의 소속 근로자의 임금을 결정함에 안행부장관이 정한 지방자치단체 예산 편성 운영 기준에 따라 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배 등을 고려하고, 이를 예산으로 편성하고 있습니다.

- 한편, 지방자치법 제116조의 제1항은 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회, 위원회 등의 자문기관을 설치, 운영할 수 있다고 규정하며, 조례에 따른 의결기관은 지방자치단체에 설치될 수 없도록 하고 있다.
- 그런데 부천시생활임금조례안 제6조제2항은 부천시지역노사민정협의회에서 의결한 생활임금안에 따라 시장이 생활임금을 결정하도록 규정하고 있다. 또한, 조례안 제8조제1항 및 제3항에서 시장은 소속근로자에게 생활임금 기준 이상의 급여를 지급해야 하고, 이를 위하여 적정규모의 예산을 마련해야 하는 책무를 규정하고 있다. 이는 앞서 본 지방자치법에서 시장에게 부여한 예산편성권을 침해하는 것이며, 법률상의 근거없이 협의회라는 의결기관을 설치하여 그 협의회의 의결에 시장이 따르도록 한 것은 의결기관 설치금지 규정을 위반한 것일 뿐 만 아니라 시장의 사무집행권을 침해한 것이다.
- 그렇다면, 조례제정안 제6조제2항, 제8조제1항 및 제3항은 지방자치법 제101조, 제116조의 2 제1항, 제127조, 제132조에 위반되어, 이는 법령의 범위 안에서 조례를 제정해야 한다는 같은 법 제22조를 위반하는 것이므로 같은 법 제172조에 따라 제정해야 한다는 같은 법 제22조를 위반하는 것이므로 동법 제172조에 따라 위 조례안에 대한 재의 요구를 지시하니 조치하여 주시기 바람.

※ 참조 : <붙임자료 1> 부천시생활임금조례안

## □ 생활임금조례 제정은 가능한지

- 상위법이 존재하지 않는 현행법 내에서 조례 제정은 가능한가? 가능하다면 생활임금조례안은?

[참고]로 제시된 생활임금 조례 제정안의 예는 현실 적용이 가능한 조례안인지 고민이 됩니다.

[대상의 문제] 참고로 2012년 생활임금조례안에는 위탁 및 용역기관까지 포괄하였으나, 법제처의 위법 검토의견에 따라 2013년에는 부천시 소속 및 출연기관 소속 근로자로 국한하여 발의하였다.

[심의, 의결] 생활임금기준을 정하고 기타 관련업무를 심의회 구성 및 운영에 대한

위법 여부로 경기도 재의요구에서는 이 부분에 대해 위법으로 결정한 바 있다. 시장 고유의 예산 편성권의 침해와 의결기관 설치금지 규정을 위반하고 있으며, 시장의 사무 집행권을 침해한 것으로 판단함.

<표 3> 부천시생활임금조례 제정과 관련한 법적 검토

구분	내용	결과
법제처, 경기도	부천시 소속 및 출연기관 근로자	시장의 고유권한(위법)
법제처	위탁 및 용역기관 소속 근로자	노동시장질서 문란(위법)
경기도	별도 생활임금위원회 생활임금 결정(의결), 시장 책무	시장의 사무 집행권 침해

※ <붙임자료2> 참조

- 발제문에서 제시된 생활임금기준의 각 지자체 조례제정 적용의 문제
- 2013년도 서울시 노원구와 성북구 생활임금 적용안을 부천에 적용했을 경우 연간 약 25억 정도가 소요됨. 각 지자체의 재정 자립도를 감안하여 볼 때 쉽지 않을 것으로 보임.

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

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

- 만약 현행법 내에서 조례 제정이 가능하지 않다면, 향후 생활임금 도입을 위한 제도화 방향은 어떻게 모색되어야 하는지? 상위법 마련을 위한 법 개정의 문제는 ?

## 〈붙임자료1〉

### 부천시 생활임금 조례안

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

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

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

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

④ “근로자”, “사용자” 및 “임금”이란 「근로기준법」 제2조에 따른 근로자, 사용자 및 임금을 말한다.

⑤ “출자·출연기관”이란 「지방자치법」 제104조 제3항에 의거 부천시의 사무를 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

⑥ “외주화”라 함은 부천시의 사무 및 업무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 그 기관 등이 타 업체로부터 근로자를 파견 받거나, 타 업체에 도급을 주는 방법으로 업무를 수행하는 것을 말한다.

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

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

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

제5조(생활임금액) 생활임금액은 시간급으로 표시하여야 한다.

제6조(생활임금의 결정) ① 부천시 생활임금은 최저임금 이상이 되도록 하며 시장은 매년 9월 10일까지 생활임금을 결정하여야 한다. 시장은 부천지역노사민정협의회(이

하“협의회”라 한다)에 20일 이상의 기간을 정하여 심의를 요청하고, 협의회가 심의하여 의결한 생활임금안에 따라 생활임금을 결정 한다.

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

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

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

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

② 시장은 생활임금에 관한 사항을 소속 근로자들에게 알리거나 게시하여야 한다.

③ 시장은 소속 근로자에게 생활임금 기준 이상의 급여를 지급하여야 한다.

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

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

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

1. 운영부서는 노사협력 업무 담당부서 또는 부천시지역노사민정협의회 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 관련부서 및 법인, 단체 등과 협의한 후 그 결과를 신고자에게 전화·서면 또는 그 밖의 방법으로 통지한다.

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

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

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

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

## 부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(경과규정) ① 제4조의 규정에 의한 2014년도 생활임금은 2014년도 3월 31일 까지 결정한다.

② 제5조의 규정에 의한 2014년도 생활임금은 2014년도 4월 1일부터 적용한다.

## 〈붙임자료2〉 부천시 생활임금 지원조례안 중앙법제처 질의결과

### □ 질의 및 회신 일시

질의일시 : 2012. 12. 26(법제처 자치법제지원과)

회신일시 : 2013. 1. 10(자치법제지원과-40)

### □ 질의요지

의원발의로 「부천시 생활임금 지원 조례」를 제정하여, 부천시 소속 근로자 및 부천시 사무에 대하여 위탁·용역계약을 맺고 있는 법인·단체 또는 기관 등에 소속된 모든 근로자에게 생활임금<sup>5)</sup>을 지원하고자 하는바,

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

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

### □ 질의 결과(회신내용 : 조례제정 불가)

#### 【질의 가에 대하여】

가. 부천시 소속 근로자에게 생활임금지원 가능여부 : 불가(위법)

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

5) 최저임금법상의 최저임금과는 구별되는 개념으로 근로자들의 최소한의 인간적, 문화적 생활을 가능케 할 목적으로 지급되는 임금을 말함

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

나. 법인·단체 등에 생활임금 지원이 가능한지 : 불가(위법)

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

조례안 제7조제4호에 따라 부천시청이 생활임금 상당액을 지원하지 않으면 법인·단체 또는 기관 등이 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 것이 불가능하다고 보기 어려우므로, 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 위법한 것으로 판단됨.

다. 법인·단체 등에 추가인건비 지급 여부 : 불가

법인·단체 등의 소속 근로자에 대해 법정 최저임금을 초과하는 생활임금을 지급하는 것 등을 내용으로 하는 협약서를 작성하게 하는 것은, 비록 추가 인건비를 시장에게 청구하도록 하여 최종적으로 시가 비용을 부담하기는 하지만, 근로계약의 당사자인 법인·단체 또는 기관 등이 사용자의 입장에서 근로자와의 합의에 따라 자율적으로 결정해야 할 임금액을 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」 제6조제1항에 위반.

【질의 내에 대하여】

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

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

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

## 해외 생활임금 사례

---

황선자 / 한국노총 중앙연구원 연구위원

### 해외 생활임금 운동 사례

#### ■ 미국 생활임금운동의 발생배경

- 생활임금 캠페인은 미국의 경제정책 및 도시개발정책으로 인해 파급된 사회·경제적 문제인 노동자와 그 가족의 빈곤증가를 보다 적극적으로 해결하는 방안으로 시작되었음.
- 국가의 경제정책으로 인해 발생한 빈부격차의 증가, 임시직 노동력의 증가, 대규모 일시해고의 발생, 실질 임금의 하락, 노조 조직률의 하락, 인플레이션을 반영하지 못하는 연방 최저임금으로 인한 실질 최저임금의 하락, 근로빈곤층에 대한 다양한 보조의 감소 등으로 노동자의 생활수준은 하락하였고, 이에 따라 경제적 불평등에 대한 문제제기가 확산되었음.
- 경제가 악화되고 연방정부로부터의 지원이 감소함에 따라 지자체들은 민간기업들을 유치하기 위한 경쟁을 벌였고, 기업에게 유리한 환경을 조성하기 위해 노조조직화 억압, 임금 삭감, 실업수당 감축, 낮은 세금, 인센티브 제공 등 민간기업의 생산비용을 낮추는 정책을 실시하였음.
- 미국의 경우 1960~1970년대 전일제 노동자의 연 최저임금 수준은 3인 가족의 빈곤선과 동일하였음. 그러나 이후 연 최저임금 수준이 3인 가족 빈곤선의 약 20%

수준으로까지 하락하였음.

- 이러한 상황에서 공공정책을 통해 저임금 노동자들의 임금 등 노동조건을 향상시키기 위한 운동이 전개되었고, 이의 대표적 사례가 공공조달계약과 생활임금을 연계시킨 생활임금운동임. 1980년대 중반에서 1990년대 초반, 지역사회 조직들 사이에 일자리의 창출 및 취약계층의 일자리 접근과 같은 요구조건을 도시 보조금, 개발 감세, 또는 시 계약과 연결시키는 방안이 광범위하게 논의되었음.
- 연방 실질 최저임금이 1980년대부터 가파르게 하락하여 연방 최저임금의 구매력이 하락하고, 지방 정부들이 공공서비스를 하도급에 맡기는 등 사유화 추세가 강화되었음. 대부분의 하도급 계약이 입찰비용에 기초해서 결정되기 때문에, 입찰기업들은 저임금에 기초해서 경쟁하는 경향이 있음. 지방정부들이 빈곤 임금을 지불하는 기업과 계약을 체결함으로써 지방 정부 자체가 저임금 일자리를 발생시키는 주요 원인이 되었음. 이에 따라 지역에서 노조와 지역사회 활동가들은 노동자들의 임금을 올리기 위한 전략을 모색해왔고, 1994년 볼티모어에서 시작되어 세력을 구축해 온 지역 노조, 교회, 시민단체들은 전국에 걸쳐 생활임금운동을 전개했음.
- 지역 투표를 통해 제정되었던 정부기관에 의해 채택된 법률을 통해 제정되었던 보통 생활임금조례는 주, 시나 군과 계약을 맺거나 세액 감액이나 경제발전 보조금 지원 등의 형태로 공공 세금으로부터 이익을 얻는 고용주에게 적용됨.
- 미국의 경험은 다른 나라에도 영향을 미쳐 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서도 지속적인 캠페인이 벌어지고 있음.

## ■ 미국의 생활임금운동 사례

- 1994년 12월 미국 메릴랜드주 볼티모어시에서 최초의 생활임금조례가 제정되었음.
- 이 조례에서는 주, 시, 카운티 등의 지방정부와 거래관계를 맺고 있거나 재정지원을 받는 민간업체는 피용자들에게 시간당 6.10달러를 지불해야 하고, 1999년까지 연방 최저임금보다 50% 높은 임금을 지급해야 한다고 명시하였음. 당시 연방 최저임금은 4.25달러였음. 이는 미국노총(AFL-CIO)의 볼티모어지역 활동가들과 지역교회, 소수민족 단체 등 지역사회 단체들의 풀뿌리 연합이 이룬 성과였음.
- 볼티모어시에서 선구적으로 생활임금이 도입된 이후, 생활임금 운동은 빠른 속도로 파급되어 미국 전역에 걸쳐 200개 이상의 연대모임이 결성되어 생활임금 요구

운동을 지속하였음. 그 결과 140여 개의 지방자치단체에서 다양한 형태의 생활임금 조례가 제정되었으며, 이러한 운동은 현재에도 많은 지방자치단체에서 진행되고 있음.

- 생활임금조례의 제정을 통해 경비원, 가사/건강 돌봄노동자, 수위, 폐기물 관리 노동자, 주차 요원 및 식품 공급 노동자 등 저임금노동자의 임금을 인상시켰음.
  - 캘리포니아는 주의 도시 가운데 1/3이 생활임금법을 제정하였음.
  - 생활임금운동의 의제가 의료보험, 근로소득보전세제(EITC)의 확대, 공공서비스 확충, 노조활동 및 고용안정 보장 등 노동기본권으로 확대되었음.
- 최근 미국 워싱턴주 시택시는 시애틀 터코마 국제공항과 관련 호텔·식당 등 서비스업 종사자의 최저임금을 시 조례로 현 시간당 9.19달러에서 15달러로 올리려는 주민발의안 찬반 투표를 실시하였음. 현재 미국 연방정부 기준의 최저임금은 시간당 7.25달러(약 7,692원)임.
- 이는 열심히 일해도 가난을 벗어날 수 없는 근로빈곤층이 고착화되고 있다는 우려가 커진 가운데 실질적 생계를 보장할 ‘생활임금’ 수준으로 최저임금을 두배 가량 인상시켜 법제화하려는 시도임.
  - 버락 오바마 정부는 근로빈곤층 문제의 심각성을 제기하며 연방 최저임금을 7.25달러에서 9달러로 올릴 것을 제안했음. 고용 회복이 대체로 최저임금의 영향을 많이 받는 서비스업과 ‘나쁜 일자리’에서 주로 이뤄지는 상황에서 최저임금 인상 없이는 소비 회복과 경제 선순환이 어렵다는 인식 하에서 이러한 제안이 이루어졌으나 기업들과 공화당의 반대로 연방 최저임금을 인상하는데 실패했음. 이와 같은 상황에서 미국 노동·시민단체들은 7월 이후 시택에서 최저임금을 생활임금 수준으로 끌어올리는 ‘좋은 일자리 캠페인’을 시작했음. 이 운동에 전국적인 관심이 집중되었고, 시택 유권자 1만 2000여명의 투표에 찬반 캠페인 기부금만 160만달러(약 17억원)가 모였음.

## ■ 영국의 생활임금운동 사례

- 영국 런던시의 생활임금 캠페인은 2001년 4월에 런던 동부에서 교회, 학교, 노조를 비롯한 40여 개 지역 시민단체들의 연합체인 동부런던지역공동체조직(the East London Community Organization: TELCO)이 생활임금 캠페인을 주도하면서 시작되었음. 런던 생활임금 캠페인은 공공부문 저임금 노동자의 생활임금 쟁취가

목표였음.

- 2002년 런던시 당국은 계약절차에 공정고용조항을 도입하였음. 이후 런던 시와 작업하는 민간계약자는 직원들에게 적어도 공공부문 임금과 동일한 보수를 지급하도록 함. 2007년부터 생활임금 제도를 시행하고 있는 런던시에서는 시장이 매년 생활임금을 공표함. 2012년 런던시는 직·간접적으로 고용하는 노동자들에게 영국 법정 최저임금 6.08파운드보다 높은 수준인 시간당 8.3파운드(1만4천970원) 이상의 생활임금을 지급하도록 했음.
- 처음 병원에 도입되었던 생활임금이 대학, 호텔 등 다른 분야로 확산되고 있음. 2012년 현재 보수당이 집권하고 있는 런던시를 비롯, 정부기관, 학교, 병원, 금융권 등 140여 개 기관이 생활임금을 채택하고 있음.
- 11개 지방정부, NHS 병원 4곳, 중앙부처 1곳, 대학 14곳, 런던시 등 공공기관과 대학은 물론 바클레이, HSBC, 모건 스탠리, 맥쿼리, KPMG 등 금융권과 소매회사 러시(Lush), 몇몇 법률 회사들에서 그러함.
- 2012년 런던 올림픽조직위원회는 후원업체 등 계약을 맺은 1천개 이상 기업에게 런던시의 생활임금을 적용하도록 했음.
- 이는 올림픽이 개최되는 곳에서 생기는 모든 새로운 일자리에 대해 생활임금 지급함으로써, 투자의 혜택을 런던의 근로빈곤층에게도 주고자 하는 목적이었음.
- 조직위원회와 계약을 맺은 1000여 개 이상의 민간업체 사용자는 기본 ‘사회적 책임 계약 헌장(Charter for Socially Responsible Contracting)’에 서명, 이에 따라 모든 직접 고용 또는 계약 직원에게 생활임금 지급, 20일의 유급휴가와 법정 휴일 부여, 노조에 대한 자유롭고 제한없는 접근이 보장되었음. 이에 따라 올림픽 관련 업체들은 고용한 노동자의 임금수준과 노동조건에 관해 상세한 모니터링 보고서를 작성해 올림픽조직위원회에 제출하였음.

## ■ 생활임금운동의 의의

- 생활임금운동은 공공부문 노동자나 지방자치단체 등 공공부문과 계약을 맺고 있는 민간기업, 그리고 지방정부로부터 조세감면이나 보조금을 받는 민간기업에 고용된 노동자와 같은 특정 그룹의 노동자를 대상으로 생활임금을 관철시키는 것을 목표로 함.
- 우리나라 노동 및 시민사회 단체에서는 최저임금 현실화를 위해 인간다운 삶이

가능한 생활임금의 보장을 요구해왔음. 생활임금은 노동자와 그 가족을 대상으로 하고 있어 여러 국제기구에서 규정하고 있는 노동자와 그 가족들의 양질의 생활을 보장하는 보수라는 개념에 충실하며, 노동계의 표준생계비 개념과 유사함. 따라서 생활임금제 도입운동의 전개를 통해 임금에 대한 사회적 관점을 변화시킬 수 있음.

- 생활임금 요구의 기본 개념은 기업이 공공계약이나 보조금, 감세 등을 통해 지역 납세자가 내는 세금으로부터 이익을 얻고자 한다면, 그 회사는 종업원에게 괜찮은 임금(decent wage)을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것임. 지자체는 공공계약을 낙찰받은 민간기업에게 공공기금 사용에 따른 책임을 부가함으로써 공공서비스의 질을 확보하고 모범사용자로서 민간부문의 노동조건을 선도할 수 있음.
- 생활임금제도의 도입 요구는 저임금·임금격차 및 소득불평등 축소 운동의 관점에서도 의미가 있는데, 첫째, 생활임금운동은 최저임금 결정 시기에 집중되는 시기 운동의 한계를 벗어나 일상적 저임금 및 빈곤 해소 운동을 가능하게 함. 둘째, 기존 운동의 구조와 임금인상요구 방식을 넘어서 지역을 기반으로 저임금 및 빈곤 해소를 위한 사회운동의 연대가 가능함. 셋째, 생활임금 요구를 통해 세금이 어떻게 사용되고 공공자금에 의해 어떤 유형의 일자리가 창출되어야 하는지에 대한 지역사회의 가치를 적극적으로 제기할 수 있음. 나아가 시장의 영역이 빠르게 확대되면서 왜곡된 시장작동에 대한 정부의 개입여지가 축소되고 있는 상황에서 지방자치단체의 공공계약과 저임금·빈곤 해소, 임금격차 축소 등과 같은 사회적 목표를 연계시킴으로써 사회정책수단의 확장이 가능함.



**생활임금 활성화 및 확산전략**

**발행일** 2013. 11. 13

**발행처** 참여연대 노동사회위원회 (위원장 : 임상훈 경영학과 교수)

**담 당** 최재혁 간사 02-723-5036 labor@pspd.org

Copyright ©참여연대, 2013 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다.

**대표전화** 02-723-5300 **회원가입** 02-723-4251 **홈페이지** [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

**주소** 110-043 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)