

생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점

- 지자체 생활임금 도입 검토 조건과 과제 -

김 종 진*

I. 머리말

전 세계적으로 생활임금에 대한 관심이 높다. 인터넷 구글(google) 검색결과 living wage(생활임금) 관련 내용이 약 1,390만 개가 넘는다. 'minimum wage(최저임금)'이 3,650만 개 정도인 것을 고려하면 그만큼 관심이 높다는 것이다. 한국도 약 28개의 지자체(부산 의회 발의 미포함)에서 생활임금이 시행 중이다. 그런데 왜 생활임금인가. 국제노동기구나 유럽연합에서 저임금 해소 정책으로 법정최저임금제도를 소개하고 있음에도 불구하고 생활임금이 사회적 논쟁이 되는 이유는 무엇일까.¹⁾

과거 학술적 차원에서 생활임금이 간헐적으로 소개된 바는 있으나, 정부(중앙·지방)의 임금정책으로 생활임금이 논의되거나 제도화된 것은 아니다. 하지만 최근 몇몇 지자체를 중심으로 조례나 정책으로 생활임금이 제도화되면서 한국에서도 사회적 관심이 높아졌다. 특히 미국과 영국에서 시행되고 있는 생활임금제도는, 유사한 시장경제와 노사관계를 형성하고 있는 우리에게 더 많이 관심이 될 수밖에 없다.

사실 노동자들의 인간다운 삶이 가능한 수준으로서 생활임금은 보통명사였다. 그런데 생활임금이 제도화되면서 고유명사화 되었다. 미국과 영국은 생활임금을 '노동자가 자신의 부양가족을 위해 기본적인 욕구를 포함해 최소한으로 필요한 임금'이며, '적정한 수준의 보온과 주거, 건강하고 맛있는 식단, 사회통합, 소득자와 부양가족이 만성적 스트레스를 피할 수 있도록 해주는 수준의 임금'으로 정의한다.

한편 한국(서울시)은 생활임금을 '근로자의 생활안정과 교육, 문화, 주거 등 각 분야에서 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 곳을 목적으로 하고, 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울시의 지역적 특성을 고려한 임금'으로 정의하고 있다.

* 한국노동사회연구소 연구위원(現 서울시 생활임금위원회 위원, 서울시 근로자권익보호위원회 위원, 서울시 노원구 생활임금심의위원회 위원)

** 이 글은 전국공무원노동조합의 토론회(2015.5.27.) 발제를 위해 필자의 기존 원고(2015년 <노동리뷰> 2월호, <노동 포커스> 4월호)를 수정 보완한 것임을 밝힙니다.

[참조] 서울특별시 생활임금 조례(서울특별시조례 제5813호, 2015.1.2., 제정)¹⁾

제1조(목적) 이 조례는 기존 최저임금제도의 문제점을 보완해 생활임금 지급을 통해 근로자의 생활 안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 "생활임금"이란 적용대상 근로자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시(이하 "시"라 한다)의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금을 말한다.

그간의 생활임금 연구들과 논의 내용들을 종합하면 다음과 같이 크게 세 가지 문제 의식들이 제기되고 있다. 첫째, 생활임금의 근본적인 목표가 무엇인가? 과연 인간의 존엄성을 보장하는, 즉 보편적 인권을 향유할 정도의 기본적인 욕구를 보장하는 정도의 '적절한 수준의 생활임금(decent living wage)'으로서 가능한가? 아니면 최저임금과 어떤 차이점이 있는가?

둘째, 생활임금의 적용대상은 누구이며, 설정 방법은 어떻게 가능한 것인가? 구체적으로 기본적인 욕구는 무엇이고, 생활의 필수적 요소와 기준은 무엇이며, 그 내용이 문화적 관습적인 내용까지 포괄할 수 있는가의 여부이다. 더불어 개인적인 저축이 차지하고 있는 비중을 어느 정도 할당할 것인가의 문제도 남아 있다.

셋째, 생활임금은 지역사회의 안정과 빈곤, 그리고 저임금 해소에 기여했는가? 또한 실질적으로 전반적인 노동자들의 고용의 질(임금)을 향상시켰는가? 예를 들면 공공부문 직접고용 종사자만이 아니라, 계약업체 및 협력업체(third party suppliers), 정부 보조 기업 종사자, 그리고 지역사회의 민간부문까지 포괄할 수 있는가?

이처럼 생활임금과 관련된 쟁점과 문제점들이 많음에도 불구하고 지난 20여 년간 시민단체와 노동단체들이 결합하여, 사회운동적 성격으로 제기한 생활임금이 조례와 정책으로 반영된 성과는 과소평가 할 수 없다. 따라서 이 글은 생활임금 도입과 논의 배경, 진행 과정 및 쟁점, 그리고 향후 과제를 중심으로 살펴보았다.

II. 왜 생활임금이었나? 논의 배경과 진행 과정

현재의 생활임금 논의는 1994년 미국 메릴랜드주 볼티모어시에서 지역 내 다양한 시민단체와 종교단체 등을 운영하는 발티모리안(BUILD)이라는 커뮤니티 연합단체가 공무원노조(ASCME)와 연대하면서 운동의 한 형태로 시작되었다.²⁾ 볼티모어시의 생

1) 서울시 생활임금 조례는 총 10개 각 조항(1조 생활임금 목적, 2조 정의, 3조 적용대상, 4조 위원회 설치, 5조 위원회 구성, 5조 위원회 운영, 7조 생활임금 결정, 8조 생활임금의 장려, 9조 시행규칙, 10조 준용)와 부칙(2개)으로 구성되어 있다.

2) 미국과 볼티모어시의 생활임금 관련 주요 내용은 해당 사이트를 참조할 것. <http://livingwage.mit.edu>, <http://www.dllr.maryland.gov/labor/prev/livingwage.shtml>

활임금운동이 조레 시행(1995.7)으로 제도화되면서 미국에서는 밀워키, 보스턴, 로스 앤젤레스, 시애틀, 뉴욕시, 저지시티, 포틀랜드 등으로 확산되었고, 불과 5년 만인 2000년까지 22개 지역으로 확대되었다(Adams and Neumark, 2005: 32). 미국 생활임금운동은, 연방과 주 최저임금 인상이 기업의 반대로 무산되면서 새로운 전략을 모색하는 과정에서, 최저임금과는 다른 새로운 대안으로 '생활임금'이라는 용어를 사용한 것이다. 현재는 생활임금계산기(Living Wage Calculator)라는 인터넷 사이트를 통해 각 지역별 생활임금 상황과 수치를 공유할 수 있도록 하고 있다.

영국 생활임금 논의는 2001년 런던에서 활동하는 시민, 종교, 이주, 노동단체 등이 참가하는 런던 시티즌(London Citizen)이라는 연합단체가 미국 발티모리안과 자매단체가 되면서 본격화되었고, 버밍엄, 뉴캐슬, 카디프와 같은 지역에서도 생활임금을 책정하고 있다. 2005년부터 런던시는 생활임금을 공식 설정하고 시 산하 기구(GLA)에서 발표하고 있다. 2011년부터는 런던 소재 중앙정부 기구에도 생활임금을 도입하도록 중앙정부에 요구하고 있다.³⁾ 런던은 생활임금 정책 지지를 위해 런던시티즌이 설립한 생활임금재단(LWF, 2011.5)과 이해당사자들이 참여한 위원회(LWC)를 통해 자문회의도 개최하며, 생활임금 기업인증제, 생활임금 주간 지정 활동 등 상대적으로 생활임금운동이 활성화된 곳이다.

미국과 영국 이외에 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서도 생활임금이 논의·도입되었고, 최근에는 일본과 한국에서도 생활임금이 본격적으로 논의되고 있다.⁴⁾ 물론 각 나라별로 생활임금제도의 차이는 있으나, 제도 시행은 지역사회 내 시민사회단체의 요구와 노동단체의 참여로 시작되어, 점차 공공부문의 임금정책으로 시행되고 있다. 특히 지방정부(주, 시) 단체장 선거에 맞추어 제안되었다가, 조레와 정책(행정명령)으로 생활임금이 제도화되고 있는 추세다. 물론 미국 생활임금운동이 성공한 곳에서는 다른 지역으로 확산하기 위한 노력들이 시도되었지만 지방정부와 의회 등의 거부로 무산된 곳들도 있다.

이처럼 생활임금은 정부 정책 주도로 시행된 것이 아니라, 각 나라별로 해당 지역의 시민사회단체와 노동단체들이 중심이 되어 운동 차원에서 진행되었다. 생활임금이 처음으로 시작된 미국이나 영국을 보면 1990년대 중후반부터 본격화되었지만, 그 역사적 배경은 19세기 후반으로 거슬러 올라간다. 산업화 초기 저임금과 착취노동이 심각한 사회문제로 등장했고, 생활임금은 노동자들의 인간적 존엄을 지킬 수 있는 방안 중 하나로 제시되었다. 영국은 1870년대 광산 노동자의 근로조건 향상을 위한 과정에

3) 영국 생활임금 관련 주요 내용은 해당 사이트를 참조할 것. <http://www.livingwage.org.uk>, http://www.london.gov.uk/mayor/economic_unit/workstreams/living-wage.jsp

4) 한국 생활임금도 시민단체와 노동단체가 적극적으로 지방정부 공공정책의 하나로 운동을 확산하고 있다. 다만, 미국이나 영국과 달리 한국은 생활임금운동에 종교단체가 참여하지 않는 특징이 있으며, 일부는 이해당사자들의 참여와 논의과정 없이 단체장 실적의 한 수단으로 활용되는 곳들도 있다.

서 표면화되었고, 미국은 1886년 미국노동총연맹(AFL) 설립 시기부터 생활임금을 강조했다(Swartz and Vasi, 2011; Wills and Linneker, 2012).

그 후 생활임금운동은 최저임금운동을 태동시켰고 이후 두 운동은 일정한 거리를 둔 상태에서 연계되었으며, 이는 1912년부터 제정된 미국의 각 주별 최저임금법에 영향을 미쳤다. 하지만 최저임금법은 미국 노동자들의 의도와 달리 노동자 권리로서 생활임금을 충족시키기에는 미흡했다. 때문에 1920년대를 지나면서 최저임금과 생활임금의 연계는 약화되었고, 최저임금운동은 생활임금이 아니라 공정임금의 개념을 중심으로 전개되었고, 생활임금은 더 이상 효과적인 담론으로 작용하지 못했다(김진희, 2014). 한국도 초기 노동단체들을 중심으로 생활임금에 대한 요구와 목소리들이 높았으나, 최저임금법이 제정된 1990년대 이후부터는 생활임금보다는 최저임금이 주요 임금제도로 인식되었다.⁵⁾

이렇듯 19세기 생활임금이 20세기와 21세기를 지나오면서 다시 새롭게 부각된 것은 1980년대 초반의 경제적 변화에서 비롯되었다. 영국과 미국은 1960년대부터 1970년대 후반까지 최저임금 수준이 소비자물가 수준을 넘었으며, 3인 가족이 기초적인 생활(빈곤선 이상)을 유지할 수 있는 수준이었다. 하지만 각국의 최저임금 상승이 물가상승 수준에 미치지 못하는 ‘근로빈곤 계층’(워킹 푸어 working poor)이 증가했다. 한국 또한 IMF 경제위기를 경험하면서 불안정 저임금 일자리들이 증가하면서 임금불평등이 고착화되었다.

특히 각 국가별로 중앙정부의 지방정부에 대한 재정지원이 지속적으로 줄어들면서 민영화와 아웃소싱, 정리해고 등 다양한 구조조정과 비용절감 프로그램이 지방정부에서 시도되었다. 그 결과 지방정부 내 다양한 분야에서 저임금 불안정 노동자들이 활용되었다. 게다가 이 시기 영국과 미국의 신자유주의 정책으로 복지제도 축소는 근로소득 이외의 다양한 사회경제적 지원을 차단하는 결과를 초래하여 근로빈곤층 증가로 이어졌다(Wills and Linneker, 2012).

결국 오늘날 생활임금운동은 ‘어떤 임금이 필요한가?’에 대한 사회적 논쟁이며, 생활임금은 시장중심의 임금제도에 대한 비판뿐 아니라, 최저임금제도의 불충분함에 대한 문제제기다. 미국과 영국 등의 나라에서 생활임금운동이 정부가 보장하는 적정 수준의 임금에 대한 논의로 발전되었고, 시민단체와 노동단체들이 중심이 된 운동으로 발전했다. 그 과정에서 지역사회의 다양한 이해당사자들이 결합하면서, 최저임금이

5) 과거 한국노총 출범 초기 강령(1962)에는 “노동자의 기본권리를 수호하고, 생활수준의 향상을 기한다”(2항)라고만 명시되어 있었으나, 2015년 강령에서는 “완전고용과 생활임금의 확보, 노동시간의 단축을 지속적으로 추진한다”(3항)고 명시되어 있다. 한편 민주노총 강령(1995~2015)에는 “생활임금 확보, 고용안정 보장, 노동시간 단축 등 노동조건을 개선하고”(5항)라고 명시되어 있었고, 전노협 추구 목표 방향 선언문(1990.1.13)에서도 “노동자의 생활유지를 위한 생활임금 확보, 휴식과 문화생활을 위한 노동시간 단축”(1항)이 명시되어 있었다.

적절한 생활수준의 보장이라는 본래의 기능을 수행하지 못하게 되자 이를 대체하기 위한 목적으로 제기 되었다고 볼 수 있다(Tilly, 2004; 김진희, 2014).

물론 생활임금의 목적은 최저임금과 마찬가지로 저임금 노동자의 임금수준을 향상시켜 빈곤을 감소시키는 것이다. 그러나 낮은 최저임금으로는 저임금 노동자들이 인간다운 생활을 영위하기 어렵다는 문제인식을 바탕으로, 저임금 노동자들에게 최저임금 이상의 급여, 즉 노동자의 인간다운 삶이 가능한 수준의 임금을 지급하도록 하는 것이 생활임금제도의 핵심이다.

III. 생활임금의 사회적 형성과 특징 그리고 쟁점

그렇다면 미국, 영국, 한국 등 생활임금을 도입한 나라들의 공통된 특징은 무엇이고, 제도화 과정의 일반적인 요인들은 무엇일까. 실제로 생활임금운동이 모두 성공적인 것만은 아니라는 점에서 다양한 이해당사자(단체장, 의회, 공무원, 사용자, 시민, 노동자)들의 동의와 저항의 형태도 살펴볼 필요가 있다. 특히 생활임금제도를 시행하고 있는 몇몇 나라들의 사례를 보면 각 나라별로 상황과 맥락에 따라 차이가 있으나 다음과 같은 몇 가지 공통점을 갖는다.

첫째, 생활임금은 운동 차원에서 시작하여 공공정책으로 제도화 성격을 지니며, 제한적이거나 다른 지역으로 확산되는 경향을 보인다. 둘째, 생활임금은 임금수준을 국가(중앙 혹은 연방정부)가 결정한 최저임금수준보다 높은 수준으로 설정하여, 가구소득이 중앙 정부의 빈곤선 수준에 도달할 수 있도록 한다. 셋째, 생활임금제도는 운동의 성공을 위해 제도시행의 '부정성'보다 '긍정성'이 강조되었고, 적용대상이 지역 내 공공부문 사업장 종사자들이거나 준공공적 성격(대학, 병원 등)으로 한정되어 다소 제한적이다. 넷째, 생활임금제도는 대체로 집행과 모니터링을 위한 다양한 기구(재단, 위원회, 기구, 회의체)들이 지역사회의 공공 거버넌스 형태로 형성 운영된다.

<표 1> 주요 나라별 생활임금 제도화 및 유형 비교

	지표	미국	영국	한국
제도 운동 성격	제도화	조례 혹은 행정명령 생활임금기구 구성	행정명령 생활임금재단 구성	조례 혹은 행정명령 생활임금위원회
	적용대상	공공 직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(○) 순수 민간기업(×)	공공 직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(○) 순수 민간기업(○)	공공 직접고용(○) 공공 계약 및 보조기업(△) 순수 민간기업(×)
	운동 주체	노동운동과 시민운동 결합 → 공공정책 → 시민사회&공공 거 버넌스	노동운동과 시민운동 결합 → 공공정책 → 시민사회&공공 거 버넌스	시민운동과 노동운동 결합 → 공공정책 주도
생활 임금 설정	임금 수준	지역별 다양 (최저임금과 3달러 차이)	런던과 런던 이외 지역 (최저임금과 2파운드 차이)	지역별 다양 (최저임금과 1천 원 차이)
	산정 기준	지출 생활비용 고려 가구원 수 고려	지출 생활비용 소득 고려 가구원 수 고려	도시 물가 반영
	가구원 수	다양한 가구	다양한 가구	(실질적) 1인 노동자

주: 각 나라별, 지역별 생활임금은 '임금설정 방법'(최저임금 → 빈곤선 → 생활임금)과 생활임금 '측정 구성항목'(식료품, 보육, 의료, 주거, 교통, 기타)을 통해 논의 시점별 정치적 상황과 흐름을 반영하고 있음.

, 각 국가나 지역별로 생활임금이 도입된 곳들에서는 여타 지역이나 인근 지역으로 생활임금이 확산되는 경향성을 보인다. 이것은 생활임금운동단체들이 전략적으로 성공 모델과 사례들을 타 지역으로 확대하는 계획 때문이다. 이는 선거에 영향을 받을 수밖에 없는 단체장과 의원들이 지역사회의 요구(voice)를 수용하지 않을 수밖에 없는 현실이 반영된 것이다. 물론 생활임금운동은 초기에 타 지역으로 급속한 확대 현상을 보이다가, 일정한 기간이 지난 후 다소 정체 현상을 보인다.

사실 미국(볼티모어)이나 영국(런던), 한국(서울)의 생활임금 논의는 시민사회단체가 이니셔티브를 갖고 추진한 운동적 성격이 강했다. 생활임금운동은 지역사회의 빈곤과 일자리, 그리고 경제적 차원에 일차적인 관심을 갖고 있었다. 때문에 생활임금 적용대상도 지방정부의 직접고용 종사자뿐 아니라, 계약 및 조달 그리고 보조기업까지 확대해야 한다는 요구가 높았다. 하지만 각 지방정부들은 생활임금 도입을 둘러싸고 증가하는 재정(소요 예산, 세금 부담), 기존 법률과의 충돌, 민간 시장 침해(법제도, 공공 조달 계약, 자율적 노동시장 침해 등) 문제와 같은 도입의 부정적 요인들을 제기했다.

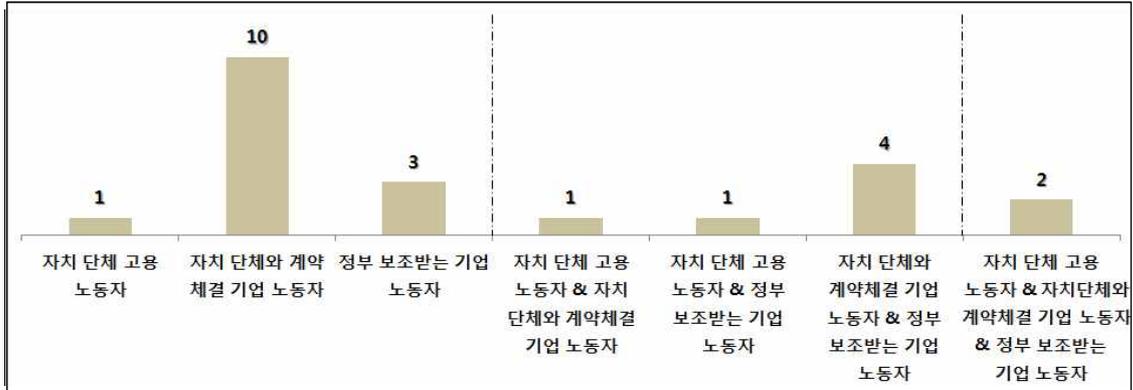
실제로 각 국가나 지역에서 생활임금 논의 초기에 지체되거나 실패한 곳들은 이런 이유 때문이다. 생활임금이 제도화되지 못한 곳들은 대체로 두 가지 형태로 구분된다. 그 하나는 의회의 논의 이전에 좌절된 경우(상위 관련 법 충돌, 단체장 거부)이며, 다른 하나는 의회의 공식적인 논의과정에서 좌절된 경우(기각, 시장 거부, 법안 철회.파기, 부결 등)로 유형화된다.⁶⁾ 이런 이유로 생활임금 논의 초기에는 적용대상을 지방정

6) 초기 생활임금 논의 과정을 보면 미국은 의회 논의 이전에 상위법 충돌(헌법, 주법)로 좌절된 사례(3 곳)보다 의회 공식 논의 과정에서 좌절된 사례(18곳: 의회 기각 및 부결, 투표 우선권 확보 실패, 시장의 거부권 행사, 법 철회.파기.폐지 등)가 더 많았다(Adams and Neumark, 2005: 33). 반면 한국은 초기 상위법 충돌(계약조달법, 지방자치법, 지방재정법) 문제와 단체장 권한 침해로 초기 좌절된 후 수

부와 계약을 맺고 있는 곳들로 제한했다.

[그림1] 미국 생활임금 도입 초기 5년간의 적용 대상과 범위(1995.7~2000.9)

(단위: 지역 수)



주: 생활임금 적용 대상의 확장성이 높은 곳은 캘리포니아의 산호세(San Jose), 오하이오의 톨레도(Toledo)인데, 이들은 지방정부와 계약을 맺고 있는 기업 노동자, 정부로부터 기업보조를 받고 있는 기업 노동자, 지방정부가 고용한 노동자 모두에게 생활임금을 적용 하도록 조례 규정했음. 2001년 이후 미국의 클리블랜드(Cleveland), 로체스터(Rochester) 등에서도 생활임금 적용대상이 넓어진 곳들이 있음. 생활임금 조례 도입 초기(1995~2000년) 해당 지역 바로 인근지역에 생활임금제가 도입된 곳은 9곳이고 도입하지 않은 곳은 13곳임.

자료: Adams and Neumark(2005: 32) 재구성.

하지만 이후 생활임금을 도입한 도시들에서는 적용대상도 좀 더 다양한 형태로 보이고 있다. 실제로 [그림 1]에서도 알 수 있듯이 미국에서 생활임금 도입 초기 5년 사이 22개 지역 사례를 보면, 생활임금 적용대상은 지방정부가 고용한 노동자, 지방정부와 계약을 맺고 있는 기업 노동자, 정부로부터 세금감면 및 우대나 기업보조를 받고 있는 기업 노동자 등 세 가지 형태 중 지방정부와 계약한 노동자에게만 적용한 곳이 전체의 절반가량 된다. 지방정부가 생활임금을 직간접적인 모든 노동자에게 적용한 곳은 전체의 10분의 1 수준인 2곳에 불과했다. 미국이나 영국의 생활임금운동 사례를 보면 대체로 지역 내 대학과 병원 등으로 생활임금운동이 확대되었다.

결국 생활임금 제도화 문제를 둘러싼 쟁점은 ‘자원’(재정과 임금수준)과 ‘시장’(공공에서 민간영역으로의 확대)이라는 핵심 요인을 어떻게 해결할 것인가 여부다. 때문에 생활임금운동단체들은 지방정부와 계약을 맺고 있는 기업이나 정부의 보조금을 받는 기업에 제한적으로 적용되는 ‘생활임금’ 전략을 통해, 제도 도입에 반대하는 이해관계자의 수를 줄이고, 운동의 성공 가능성을 높이는 방법을 선택했다. 애초의 목표대로 특정 노동자 집단의 임금을 끌어올린 후, 다시 전체적인 저소득 노동자의 임금수준을 상승시키는 전략적 선택을 택한 것이다.

한국 또한 생활임금이 제도화된 곳들을 보면 생활임금 적용 대상과 금액을 둘러싸

용된 사례(경기도, 경기 부천)와 초기부터 단체장 거부사로 논의가 좌절된 사례(서울 25개 자치구 중 강남, 서초, 송파, 중구, 광진, 중랑, 영등포)로 구분된다(김종진, 2014: 23).

고 그 한계와 문제점들이 제기되었다. 예를 들면, 지자체 간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환하지 않은 곳에서 생활임금만을 의도적으로 도입한 곳이 대부분이다. 또한 거의 대부분의 생활임금 적용대상에서 간접고용 비정규직이나 민간위탁, 조달, 정부 보조 사업체들이 포함되지 않았다. 물론 생활임금 수준 자체도 각 지자체에서 이야기하는 바와 같이 “저임금 근로자들이 주거비, 교육비, 문화비 등을 고려해 최소한의 인간다운 삶을 유지할 수 있는 수준의 임금”과는 거리가 멀다.

한편 생활임금 제도화 과정에서 반대자들은 생활임금 도입으로 오히려 공공과 민간의 임금격차가 발생한다거나, 시장 자율적 임금결정에 부정적 환경이 조성되고, 임금 상승으로 인해 지방정부의 세금 부담을 높여 오히려 저임금 노동자들의 절대량 자체가 줄어 고용(실업)에 부정적인 영향을 미친다는 이유를 든다. 또한 서비스 제공 인력의 감소로 공공부문의 서비스 축소로 연결되어 시민의 불편함이 가중될 것이라고 주장한다. 하지만 생활임금 주장 지지자들은 생활임금이 전체 지방정부 예산 중 큰 규모도 아니며, 오히려 임금 상승으로 이직 감소와 직무 만족 등에 영향을 미쳐 중장기적으로는 긍정적 측면이 더 크다고 강조한다.

생활임금을 도입한 도시와 도입하지 않은 도시, 생활임금 조례가 통과된 곳과 통과되지 못한 곳, 생활임금을 적용받는 노동자와 적용받지 않는 노동자들에 대한 비교연구 결과를 보면 긍정적 요인 효과가 더 많다는 결과가 있다. 예를 들면 생활임금을 적용받는 곳의 노동자들은 임금 상승으로 이직이나 결근이 줄었고, 해당 지역 저임금 노동자의 고용 수준에 큰 차이가 없어 실업과 같은 부정적인 영향을 미치지 않고, 빈곤율에서 상당한 긍정적 효과를 미친 것으로 나타나고 있다.⁷⁾

이 과정에서 생활임금운동이 성공적으로 안착된 곳들의 특징은 다양한 이해당사자 그룹들이 공유하는 이해관계와 부합했기 때문이다. 실제로 생활임금은 △지역사회 일자리와 경제, 빈곤, 불평등(지역단체), △윤리적 목적과 가치 실현(종교단체), △공공부문 일자리와 조직화 문제(노동단체)라는 다양한 문제가 하나의 의제로 묶여질 수 있어 가능했다.

IV. 맺음말: 생활임금 확장 가능성과 과제

7) 생활임금 도입 이후의 효과성에 관한 연구는 Adams and Neumark(2005), Fairris(2005), Lester(2011)를 참조할 것. 미국의 연구소(EPI, 2000) 자료에 의하면, 생활임금 도입한 기업은 임금 증가는 전체 생산비용의 2%정도있으나, 이윤은 생산비용의 10~20%에 증가했다고 추정하고 있다(EPI, Living Wage Policy. Economic Policy Institute).

2015년 4월말 기준 현재 한국 지자체 중 생활임금제도가 시행되고 있는 곳은 28곳(부산 의회 발의 미포함)이며, 각 지자체 중 생활임금액을 결정한 곳은 20곳으로 확인된다. 생활임금제도 시행 지자체의 금액 및 인건, 적용범위, 논의 형태는 아래와 같이 요약된다([참조]).

먼저, 20개 지자체의 단순 공표된 평균 생활임금액은 2015년 법정최저임금(5,580원)보다 1,049원(18.8%) 많은 6,629원이다. 이를 월급으로 환산하면 139만원으로 최저임금 월환산액(116만원)보다 월 최대 22만원 정도 많은 셈이다. 문제는 각 지자체 별로 생활임금의 임금구성 포함 항목(단순 기본 시급, 통상임금 시급, 총액의 평균임금 시급)의 차이가 있다. 이에 따라 각 지자체 생활임금 금액(시간급, 월급)에도 차이가 존재하기에 이 문제는 다소 쟁점이 된다. 예를 들면 경기도 부천시는 기본급, 서울시는 생활임금에 기본급, 식대, 교통비, 서울 성북, 노원구는 총액을 나눈 생활임금 시급이다(<표2>).⁸⁾

<표 2> 주요 지자체 생활임금 기준액 및 적용방식 비교

구분	서울시	서울 성북, 노원	서울 도봉구	경기도 부천시
임금액	'15년 6,687원 '14년 6,582원	'15년 7,150원 '14년 6,852원	'15년 7,150원 '14년 6,852원	'15년 6,050원 '14년 5,580원
포함수당	기본급 교통비 식대	월 고정적으로 수령하는 총 수 당 모두 포함	월 고정적으로 수령하는 총 수 당 모두 포함	최저임금 산입수당 준용

둘째, 각 지자체별 생활임금제 적용대상 노동자를 보면, △직접고용 적용 16개(57.1%), △ 민간위탁기관 직접고용 적용 11개(39.3%) 지자체로 확인된다. 상당수 지자체가 제도 시행 초기인 점을 감안하여 직접고용 노동자만 적용하는 성향을 보이고 있다. 이는 향후 고용구조와 업무형태를 구분하는 접근과 논의가 더 필요하다. 예를 들면 각 기관별로 고용구조를 토대로 △직접고용(기간제, 시간제, 일용직), △간접고용(노무도급 성격의 파견용역), △순수 민간위탁(사무위탁, 시설위탁, 수익형위탁: 사회복지, 청소년, 보건아동노인 각종 센터 등), 행정 업무 형태 △건설공사 위수탁 형태의 하도급, △청사, 역사 등 건물 임대 매장, △각 기관의 기자재 및 제품 등의 조달, 납품이라는 구분과 적용대상으로의 엄밀한 구분이 필요하다.

8) 한편 주요 지자체의 생활임금 소요예산과 적용대상이 확정된 22개 지자체에서 생활임금제를 적용받는 노동자는 5,342명이며, 각 지자체 당 생활임금제도 시행으로 첫해에 소요된 예산은 지자체당 2억8천만원, 노동자 1인당 114만원 내외 수준으로 파악된다. 제한적이나 현재 생활임금 적용 노동자들은 1인당 평균 연간 114만원의 소득상승효과가 있는 것으로 판단할 수 있다. 물론 현재 대부분의 지자체가 사실상 생활임금을 사실상 최저임금(시급) 대비 일정한 금액을 기준으로 삼고 있기 때문에 최저임금 인상과 적용 대상의 확장에 따라 지자체의 추가 비용이 소요될 수 있다.

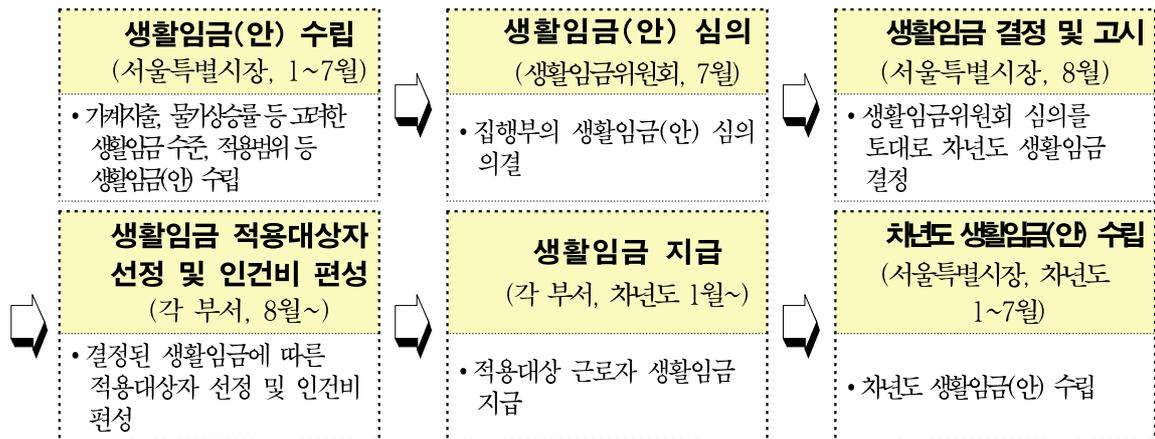
[그림2] 서울시 생활임금 적용대상 및 적용시기

공공부문	소속 근로자	적 용(1단계)			
	용역·민간위탁 근로자	권 고(1단계)	적 용(2단계)		
민간부문	전체 근로자	확 산(캠페인, 시범사업 영역 발굴 등)			
		2015	2016	2017	2018

* 자료 : 서울시 생활임금 보도자료(2015.2.)

셋째, 각 지자체가 생활임금제를 시행하는 방식과 과정을 보면, 지역사회 거버넌스 형태로 운영하는 곳이 많다. 현재 약 22개(78.6%) 지자체는 전문가 및 이해당사자들이 참여한 ‘생활임금위원회’를 통한 협치 방식으로 운영하고 있으며, 5개(17.9%)의 지자체는 기존 노사민정협의회를 통해 생활임금액을 결정하고 있다. 다만 시행초기라는 점이 일부 고려, 생활임금 논의가 최저임금 결정처럼 위원회 이행당사자간 지난한 논의가 이루어지는 것은 아닌데, 각 지자체 담당부서(노동정책과, 일자리 및 경제정책과)에서 99% 확정된 금액을 추진하는 성격은 향후 보완되어야 할 부분이다.

[그림3] 서울시 생활임금 시행 및 과정 : 수립, 심의, 결정 및 고시, 선정, 지급(2015)



끝으로, 현재 생활임금 논의가 활발하게 전개되고 있는 곳은 임금불평등이 심각한 영미식 자유시장경제(LMEs) 국가들이지, 노조 조직률이 높고 사회적 안전망이 잘 형성된 유럽식 조정된 시장경제(CMEs) 국가들은 아니다. 영미식 나라들에서 생활임금이 논의되는 이유는 그만큼 국가와 사회, 그리고 기업 차원의 힘의 균형이 자본 중심

으로 이동하면서 임금불평등이 가속화되고, 최저임금제도의 실효성에 의문을 갖게 되었다고 봐야 한다.

이제 생활임금은 “그 사회에서 어떤 임금이 필요한가?”의 근본적 물음을 던진 것이다. 생활임금은 가격으로서 시장에 맡겨진 임금이 아니라, 지역사회 이행당사자의 참여와 논의 속에 인간다운 삶의 실현이 가능한 임금을 지향하는 것이다. 결국 생활임금은 시장결정적 임금제도의 사회적 재구성이며, 노동정책의 새로운 대안 중 하나로 부각되고 있는 것이다.

그러나 생활임금이 꼭 그 사회의 빈곤과 저임금 해소 정책으로 성공적으로 귀결된 것은 아니다. 각 나라별 지역별로 생활임금 논의과정을 보면 어떤 곳은 논의 과정에서 도입 자체가 좌절된 곳도 있고, 이미 도입된 곳들도 노동자들의 요구와 내용에 부합하지 못하는 수준에서 그 대상과 폭이 제한적으로 실현된 곳도 있다. 그럼에도 불구하고 생활임금은 임금불평등이 심각한 국가와 지역에서 최저임금의 보완적 성격으로 유의미한 사례인 듯하다.

물론 몇 가지 쟁점은 남는다. 대체로 생활임금이 인간다운 삶, 즉 안정된 생활을 위해 필요하다고 인정하는 수준(just pay)은 어느 정도인가? 그리고 괜찮은 임금(decent wage)은 누가 결정하는가? 또한 성인 가구원 중 몇 명이 노동시장에 참여한 노동시장이며, 가구 내 부양 아동이 있다고 꼭 가정해야 하는가? 등의 쟁점들이 논의 초기부터 현재까지 남는 질문이다.⁹⁾ 이는 과거 미국과 영국에서 생활임금 논의가 임금정책으로 자리 잡지 못한 이유 중 하나다.

때문에 생활임금 주장 지지자들은 생활임금 정의와 기준들을 좀 더 정교화하고, 객관화하는 과정이 필요하다. 더불어 생활임금 수준을 더 높이고 건강보험, 유급휴가, 그리고 지역사회의 고용문제 내용들을 추가하는 노력들을 더 해야 할 필요가 있다. 예를 들면, 지방정부의 공공지출이 좋은 일자리 창출과 고용의 질 향상에 기여할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 미국보다 늦게 출발한 영국에서 721개의 고용주(1,128개 이상의 사업장)들이 생활임금에 참여한 것은 물론, 대학과 병원 그리고 구글이나 네슬레, HSBC와 같은 민간기업까지 확대되고 있는 것은 제도의 ‘확장성’에서 볼 때 유의미한 시사점을 준다.

1948년 만들어진 세계인권선언 항목에 ‘생활을 할 수 있는 공정하고 유리한 보수를 받을 권리’가 명시되어 있다. 하지만 생활임금 논의는 노동의 가치를 고려한 임금이 아니라, 최저임금을 결정하고 일을 시키는 현실에 대한 문제제기로 새롭게 부상한 것이다. 과연 생활임금이 우리 사회에서 ‘보편적 인권을 향유할 수 있는 정도의 적절한

9) 각 나라별로 생활임금 제도화 과정에서는 ‘노동시장 문제’(가구 내 일하는 사람, 아동 수)와 ‘생활임금 수준 설정 방법’(절대적 측정 방법: 전물량 방식, 반물량 방식/경제지표 활용 방법: 단위임금 계산 방법, 역사적 비교방법, 상대적 소득 활용 방법)이 주요 논쟁으로 나타나고 있다.

임금'으로 최저임금 인상효과를 견지하면서, 한편으로는 인간의 존엄성을 보장하는 사회제도로 자리매김할 수 있을지 지켜봐야 할 문제다.

[참조] 전국 주요 지자체 생활임금 조례 제정 현황(2015년 4월 집계 기준)

지자체 명	제도시행		생활임금액(원)		최저임금 대비 상회 수준			소요 예산(억)	결정기구	당연적용대상		장려대상 인원(명)
	조례 제정일	시행일	시급	월 환산액	시급	월 환산액	상회율(%)			대상분류	인원(명)	
부천시	13.10	14.4	6,050	1,264,450	470	98,230	8.4%	2.3	노사민정합의회	1+2	390	3+4+5
경기(광역)	14.7	15.3	6,810	1,423,290	1,230	257,070	22.0%	12	생활임금위원회	1+2	701	3+4+5
노원구	14.8	13.1	7,150	1,494,350	1,570	328,130	28.1%	1.5	생활임금위원회	1+2+3	153	4+5
성북구	14.9	13.1	7,150	1,494,350	1,570	328,130	28.1%	1.5	생활임금위원회	1+2+3+4+5	160	-
광산구	14.11	14.7	6,080	1,270,720	500	104,500	9.0%	0.8	생활임금위원회	1+2+3	68	4+5
부평구	14.12	15.5	6,220	1,299,980	640	133,760	11.5%	1.7	생활임금위원회	1+2+3	284	4+5
세종(광역)	14.12	15.7	6,567	1,372,503	987	206,283	17.7%	2.2	노사민정합의회	1+2+3	150	-
전주시	14.12	15.7	7,150	1,494,350	1,570	328,130	28.1%	8	생활임금위원회	1+2+3	550	4+5
서울중구	14.12	16.1	미정						생활임금위원회	1+2+3		4+5
유성구	15.1	15.7	6,290	1,314,610	710	148,390	12.7%	2.5	생활임금위원회	1	448	2+3+4+5
동작구	15.2	15.7	미정						생활임금위원회	1+2+3	0	4+5
도봉구	15.3	16.1	6,970	1,456,730	1,390	290,510	24.9%	1.6	생활임금위원회	1	200	2+3+4+5
구로구	15.3	15.7	6,738	1,408,242	1,158	242,022	20.8%	0.6	생활임금위원회	1+2+3	47	4+5
서대문구	15.4	15.7	6,854	1,432,486	1,274	266,266	22.8%	0.3	생활임금위원회	1+2	37	3+4+5
서울(광역)	15.1	15.1	6,687	1,397,583	1,107	231,363	19.8%	5.5	생활임금위원회	1	420	2+3+4+5
계양구	15.2	16.1	미정					1.5	생활임금위원회	1+2+3	185	4+5
이천시	14.12	15.7	5,860	1,224,740	280	58,520	5.0%	1	생활임금위원회	1	152	2+3+4+5
익산시	14.12		미정						생활임금위원회	1+2+3		4+5
수원시	준비중 (15.하)	14.10	6,600	1,379,400	1,020	213,180	18.3%	4		1+2+3	409	4+5
성동구	입법예고중 (15.2)	16.1	6,852	1,432,068	1,272	265,848	22.8%	3.5	생활임금위원회	1+2	140	3+4+5
순천시	입법예고중 (15.3)	15.7	미정					2	노사민정합의회	1	320	2+3+4+5
은평구	입법예고중 (15.3)	16.1	미정						생활임금위원회	1+2		3+4+5
남동구	입법예고중 (15.3)	15.10	6,790	1,419,110	1,210	252,890	21.7%	3.4	노사민정합의회	1	143	2+3+4+5
강동구	입법예고중 (15.3)	16.1	6,687	1,397,583	1,107	231,363	19.8%	1.8	생활임금위원회	1+2	96	3+4+5
인천(광역)	입법예고중 (15.3)	15.7							생활임금위원회	1		2+3+4+5
화성시	입법예고중 (15.4)	16.1	6,050	1,264,450	470	98,230	8.4%	1.2	생활임금위원회	1+2	190	3
광주(광역)	준비중 (15.4)	15.7	7,021	1,467,389	1,441	301,169	25.8%	2	생활임금위원회	1+2	99	3+4+5
성남시	준비중 (15.4)	15.7	미정						노사민정합의회	1+2		3+4+5
28개			6,629	1,385,419	1,049	219,199	18.8%	2.77			5,342	

자료 : 새정치연합 김경협 의원실 보도자료(2014.4.23). 일부 지자체(인천, 익산 조례 보류)는 사실과 조금 다름

* 주 : 1) 부산시 생활임금 발의(새정치연합 정명희 의원, 2015.4.22., 244회 임시의회)

2) 적용 근로자유형

(공 공)

1. 지자체 소속근로자

2. 지자체 출자·출연기관 소속근로자

(준공공)

3. 자치사무 민간위탁 기관 소속근로자

(민 간)

4. 공공(공사·용역·조달)계약 체결자 소속근로자

5. 위 1,2,3,4의 하수급인이 고용한 근로자

<참고문헌>

- 권순원 · 김진 · 박용철 · 정경은(2013), 『생활임금 활성화 및 확산전략에 관한 연구』, 한국고용노사관계학회 / 서울시 노원구 · 성북구.
- 김근주(2015), 「영국의 생활임금」, 『노동리뷰』, 2월호, 119호, 한국노동연구원, pp.16~27.
- 김진희(2014), 「미국 생활임금 논의 재고찰: 인간적 존엄을 보장하는 임금은 가능한가」, 『미국학논집』, 46(3), 한국아메리카학회, pp.53~74.
- 김종진(2014), 「서울지역 생활임금 도입 논의와 지자체 노동정책 검토」, 『서울시 생활임금, 이대로 좋은가?』, 참여연대 · 민주노총 서울본부, pp.13~23.
- 김종진(2015), 「생활임금 논의의 사회적 의미와 시사점: 어떤 임금이 필요한가의 물음」, 『노동리뷰』, 2월호, 119호, 한국노동연구원, pp.5~15.
- 이정희(2012), 「영국의 생활임금과 노동조합 재활성화」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, pp.54~63.
- 정영훈(2014), 「일본의 생활임금 확보를 위한 운동의 역사와 현황」, 『노동리뷰』, 2월호, 119호, 한국노동연구원, pp.28~39.
- 최봉 외(2013), 『서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구』, 서울연구원.
- 황선자 · 이철(2008), 『생활임금운동과 노동조합』, 한국노총 중앙연구원.
- Adams, S. and D. Neumark(2005), “Living wage effects: New and improved evidence”, *Economic Development Quarterly* 19(1), pp.80~102.
- Ciscel, D. H.(2002), *What is a Living Wage for Memphis?*, 2002 Editions, Memphis, TN: The University of Memphis Center for Research on Women(CROW).
- EPI(2000), Living Wage Policy. Economic Policy Institute.
- Fairris, D(2005), “The impact of living wages on employers: A control group analysis of the Los Angeles ordinance”, *Industrial Relations*, 44, pp.84~105.
- GLA Economics(2009), *An Independent Study of the Business Benefits of Implementing a Living Wage Policy in London*, London: Greater London Authority.
- Greater London Authority(2013), *A Fairer London: The 2013 Living Wage in London*, London: GLA Economics Publications.
- Lester, T.(2011), “The impact of living wage laws on urban economic development patterns and the local business climate: Evidence from California cities”, *Economic Development Quarterly* 25(3), pp.237~254.
- Mayor of London(2004), *The London Plan: Spatial development strategy for Greater London*, London: Greater London Authority.
- Neumark, D.(2002), *How Living Wage Laws Affect Low-wage Workers and Low-income Families*, San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.
- Pollin, Robert(2005), “Evaluating living-wage laws in the united States: Good intentions and economic reality in conflict?”, *Economic Development Quarterly* 19.

- Shelburne, R.(1999), *The History and Theory of the Living Wage Concept*, U.S. Department of Labor : Washington, DC.
- Swarts, H. and I. Vasi(2011), “Which U.S. cities adopt living wage ordinances? Predictors of adoption of a new labor tactic, 1994-2006”, *Urban Affairs Review* 47(6), pp.743~774.
- Tilly, C.(2004), “Living Wage Laws in the United States: The Dynamics of a Growing Movement”, in M. Kousis and C. Tilly(eds.), *Economic and Political Contention in Comparative Perspective*, Boulder : Paradigm, pp.43~60.
- Wills, J. and Brian Linneker(2012), *The Costs and Benefits of the London Living Wage*. London : Trust for London & Queen Mary University of London.