

생활임금제 시행 실태와 문제점

2016. 5

바른사회시민회의

사회실 박주희 실장, 양성옥 책임간사

1 조사배경

- 서울시가 7월부터 단계적으로 280개 민간위탁기관 근로자 1480명에 대해 생활임금을 도입한다고 밝힘으로써, 생활임금제의 민간 확산이 현실화 되어 우려를 낳고 있음. 지난해 생활임금제 도입의 법적근거를 마련하기 위한 '최저임금법 일부개정법률안'은 국회 환경노동위원회와 법제사법위원회를 각각 통과하고 현재 계류 중임.¹⁾
- 생활임금제는 아직 상위법에 근거가 없지만 수도권 지자체를 중심으로 조례를 통해 빠르게 도입·확산되고 있음. 국회에서 최저임금법 개정안이 통과된다면 전국적으로 더욱 빠르게 확산될 전망이다. 하지만 생활임금제의 개념 및 기준에 대한 정의가 모호하며, 법적-제도적으로도 명확하게 정립된 바가 없어 생활임금제를 둘러싼 우려의 목소리가 제기되고 있음.
- 이에 본 자료에서는 전국 지방자치단체의 생활임금 시행현황을 조사하고, 생활임금제가 가져올 문제점을 분석해 보았음²⁾.

2 생활임금제 도입배경 및 현황

- 생활임금제³⁾ 도입은 법으로 정하고 있는 최저임금만으로는 살기 어렵다고 판단되는 근로자들에게 실질적으로 인간다운 삶을 보장하기 위한 그 이상의 임금이 필요하다는 인식에 기초하고 있음.⁴⁾ 또 다른 근거는 바로 가계소득 증대 및 내수 진작을 통한 소득주도형 성장론임. 저임금 노동자의 임금 상승을 통해 소비를 촉진하여 경기가 활성화되면 이것이 다시 임금을 상승시키는 선순환 작용을 하게 된다는 것임.⁵⁾

<표 1> 연도별 전국 지자체 생활임금 시행 현황

연도	지자체 수		총 적용대상자
	조례	시행	
2015년	58개	19개	4,638명
2016년	60개	47개	12,397명
2017년	-	(예상)60개	-

주: 세종시는 2016년 현재 생활임금 시행중이나 자료 미제출로 적용되지 않음.

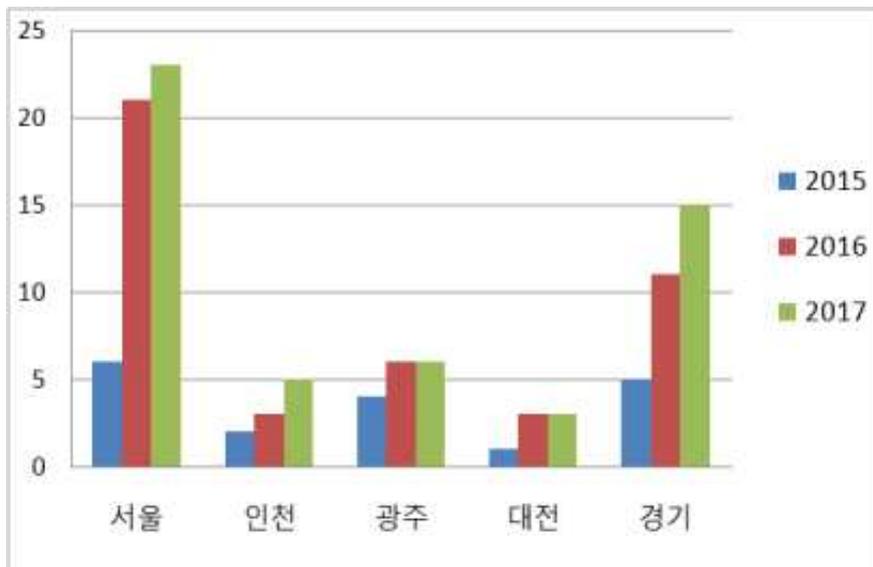
- 1) 2015년 4월 28일 환경노동위원회에서 김경협 의원 등이 발의한 최저임금법 일부개정법률안이 통과했고 2015년 12월 30일 법제사법위원회에서 체계자구심사를 통과했다.
- 2) 바른사회시민회의가 전국 244개 지방자치단체에게 정보공개청구를 통해 받은 자료를 바탕으로 작성함.
- 3) 생활임금제는 미국에서 최초로 도입됐으며, 우리나라에서는 한국노총이 2008년에 미국의 사례를 담은 생활임금 보고서를 발간하면서 이슈화되기 시작됐음. 2013년 참여연대와의 협업을 통해 서울 성북구/노원구가 전국에서 처음으로 생활임금제를 도입했고 2014년 6.4지방선거에서 새정치민주연합(현 더불어민주당)의 공약이 되면서 새정권 의원들을 중심으로 생활임금 도입을 위한 움직임이 빠르게 확산됨.
- 4) 최봉, '서울형 생활임금제 실행과 과제,' 『서울경제』 (서울연구원, 2015.3)
- 5) 황선자, '세계주요도시 생활임금 도입 현황과 효과, 전망,' 『서울경제』 (서울연구원, 2015.3)

- 생활임금제 시행 지자체는 2015년에 19개, 2016년 현재는 총 47개로 전체 244개 지자체 가운데 약 20%가 도입한 상황임. 현재 17개 광역지자체 가운데선 서울 광주 경기 전남 세종 등 5곳이 도입했음. 2016년 하반기 또는 2017년부터 시행을 확정지은 곳은 8개이며 시행준비단계에 있는 곳이 6개 내부적으로 도입을 검토하고 있는 곳은 5개임.
- 전국 지자체의 생활임금을 적용하는 대상 근로자 수는 2015년 4,638명에 불과했지만 2016년에는 12,397명에게 적용될 예정이며 이 수치는 앞으로도 계속 늘어날 전망이다.

3 전국 주요 지자체 생활임금 시행 현황

- 생활임금 시행 지자체수는 갈수록 늘어날 전망이다. 서울의 경우 2015년에 6개 지자체에서 생활임금을 시행했으나 2017년에는 23개로 확대될 예정임.⁶⁾ <그림 1>에서도 알 수 있듯이 생활임금을 도입하고 있는 지자체는 빠르게 늘어나고 있음. 특히 광주는 올해부터 본청과 5개의 구청 모두 생활임금을 도입·시행하고 있음.

<그림 1> 광역별 주요 지자체 생활임금 시행 현황



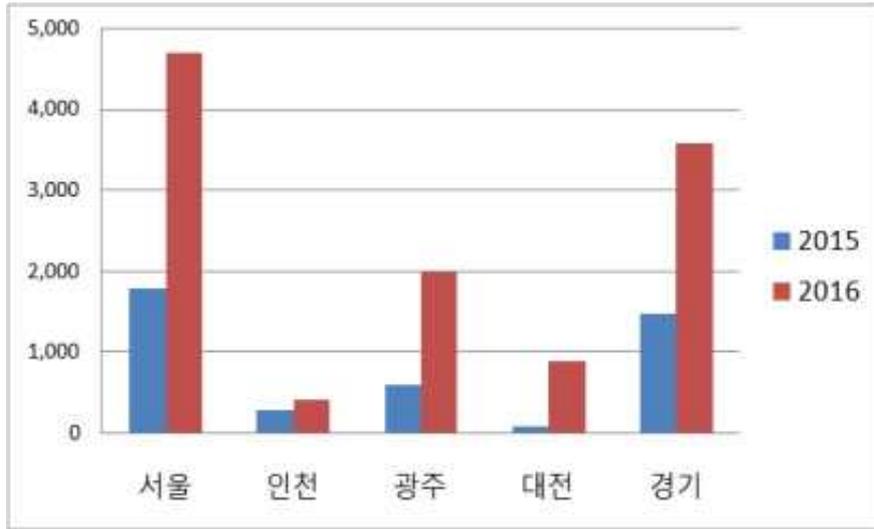
<표 2> 주요 지자체 생활임금 시행 현황

지자체 수(광역+기초)	2015	2016	2017(예상)
서울(26)	6	21	23
인천(11)	2	3	5
광주(6)	4	6	6
대전(6)	1	3	3
경기(32)	5	11	15

6) 현재 미시행 지자체 가운데 강남구, 서초구, 중랑구도 도입을 검토 중이라 몇 년 내에 서울시는 전체 지역에서 생활임금을 시행할 것으로 보임.

- 생활임금 시행지역 확대로 지급대상 근로자 수도 함께 증가하고 있음. 특히 시행지역이 2016년 들어 급격히 늘어난 서울시와 경기도의 생활임금 적용근로자 수가 가장 많이 증가했음.

<그림 2> 주요 지자체 생활임금 적용근로자 수



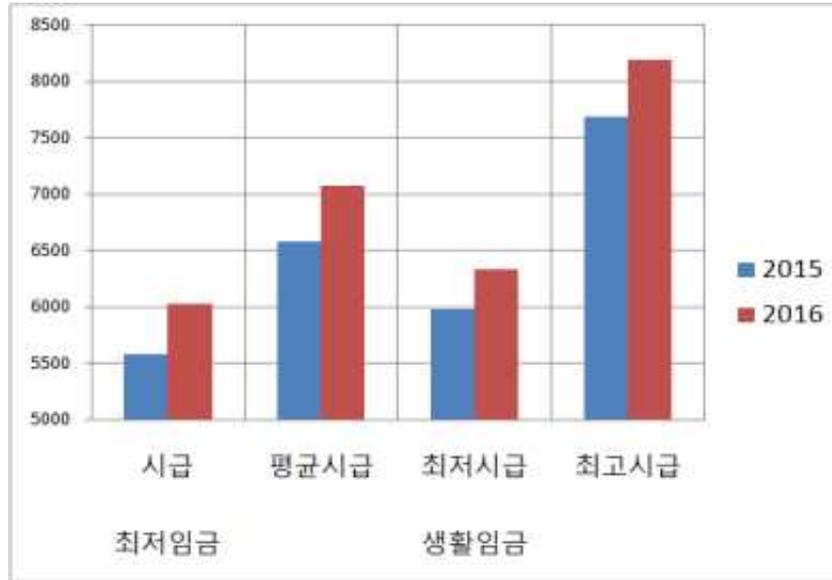
<표 3> 주요 지자체 생활임금 근로자 수

지자체(광역시+기초)	2015	2016
서울	1,787	4,686
인천	296	418
광주	602	1,980
대전	100	889
경기	1,483	3,583

주: 광역 지자체명으로 표시된 각 항목은 생활임금을 시행중인 광역과 기초 지자체 전부를 의미함.

- 전국 지자체의 생활임금의 평균시급은 2016년 현재 7,076원으로 최저임금보다 1046원 높음. 올해 최고시급을 지급하는 지자체는 광주 광산구로 무려 8,190원을 지급하고 있음.
 - 2016년 생활임금의 평균시급은 2015년에 비해 7.5%증가한 수치로 2016년 최저임금 인상률 8.1%와 거의 동조하고 있음. 따라서 2017년 생활임금 평균시급은 7,649원까지(8.1%인상률 적용시) 증가할 것으로 보이고 최고시급은 8,853원에 달할 전망이다.

<그림 3> 전국 지자체 생활임금 시급 현황 (단위: 원)



<표 4> 전국 지자체 생활임금 시급 현황 (단위: 원)

연도	최저임금	생활임금		
	시급	평균시급	최저시급	최고시급
2015	5,580	6,582	5,980	7,684
2016	6,030	7,076	6,330	8,190
2017*	6,518	7,649	6,842	8,853

주: 2017년도 값은 8.1%인상률(최저임금 인상률)을 동일하게 적용하여 산출한 예측값임.

- 특히 일부 지자체는 두 자릿수로 생활임금을 인상했음. 광주 광산구의 경우 2015년에 비해 생활 임금을 34.7%인상하면서 2016년 현재 최고의 시급을 지급하고 있음.

<표 6> 생활임금 인상률 상위 지자체 실태 (단위: 원)

지자체	2015	2016	인상률
광주 광산구	6,080	8,190	34.7%
전북 전주시	6,060	7,120	17.5%
광주 북구	6,040	7,050	16.7%
경기 수원시	6,167	7,140	15.8%
서울 구로구	6,687	7,368	10.2%

주: 2016년 생활임금 인상률 상위 5개 지자체 순으로 작성함.

4 생활임금제의 문제점

- 주지하듯이 생활임금제는 급속도로 확산되고 있는 추세임. 하지만 구체적인 개념 정립과 법적, 제도적 합의가 이뤄지지 않은 상황에서 정치권과 일부 지자체장의 포퓰리즘 정책에 의해 확산되고 있음. 본 장에서는 생활임금제의 문제점을 5가지로 분류해 보았음.

1. 개념의 모호성

- 생활임금은 ‘근로자의 실질적인 생계유지를 위해 최저임금 수준 이상의 임금을 지급해야 한다’는 것을 목적으로 내세우고 있음. 하지만 더 높은 금액을 지급한다는 점 말고는 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상’을 목적으로 하는 최저임금과의 차이가 모호함.
- 최저임금은 전체 근로자를 대상으로 하고 생활임금 공공부문 근로자 가운데 일부를 대상으로 한다는 점에서 오히려 역차별이 될 수 있음.
- 무엇보다 개념도 불명확하고 그 지급대상에도 차별적 요소가 있는 생활임금은 오히려 상위법인 최저임금을 무력화시키는 효과를 초래할 수 있음.⁷⁾

2. 법·제도적 문제

(1) 사회보장기본법과 중첩

- 사회보장기본법 제10조 1항에 따르면 국가와 지자체는 모든 국민이 ‘건강하고 문화적인 생활’을 유지할 수 있도록 사회보장급여의 수준향상을 위하여 노력하여야 한다고 명시하고 있음.
- 동조 제3항에는 ‘최저임금 등을 고려하여 사회보장급여의 수준을 결정하여야 한다’고 규정하고 있어 이미 최저임금으로 문화적인 생활이 어려운 사람들에게 사회보장 급여를 통한 혜택이 열려 있음.

(2) 지계법, 지재법과 충돌⁸⁾

- 지방자치단체장과의 협의 없이 의회의 조례 발의를 통한 생활임금제 시행은 임금결정에 관한 지자체장의 전속적 고유 권한을 침해할 우려가 있음.⁹⁾
- 또한 법제처¹⁰⁾는 경기도와 부천시의 법령해석 요청에 대해 「최저임금법」을 직접적으로 위반하고 있지는 않지만 법령상 규정이 없는 생활임금제를 계약당사자에게 강제하는 것이 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 제1항¹¹⁾의 “계약상 이익을 부당하게 제

7) 생활임금제는 상위법인 최저임금법을 위반하는 것은 아니라고 이미 고용노동부가 밝힌 바 있으나 법률로 정해진 최저임금이 하위법인 조례를 통해 제정된 생활임금제로 인해 무력화 될 수 있다는 뜻임.

8) ‘지계법: 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 / 지재법: 지방재정법’

9) 경기도 일자리정책과의 생활임금제에 관한 검토의견에 따르면 이는 ‘임금의 결정 또는 결정 방식 등의 사항은 근로계약 체결에 관한 사항으로서 지방자치단체장의 전속적 권한(지방자치법 제105조)’을 위반하는 것임.

10) 법제처의 생활임금 해석 <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/reglAnalysis/reglAnalysisList?searchCondition=3&searchKeyword=%EC%83%9D%ED%99%9C%EC%9E%84%EA%B8%88>

11) 제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자

한하는 특약과 조건을 정하지 못하도록 한 규정”과 「지방재정법」 제 17조¹²⁾의 부당한 기부나 공금지출을 금하는 규정을 위반할 여지가 있음을 지적하고 있음.¹³⁾ 즉 생활임금제의 상위법 근거를 갖춘 최저임금제 개정안이 국회 본회의를 통과하더라도 법·제도적 문제의 소지는 여전히 남아있음.

3. 열악한 지자체 재정 여건

- 생활임금제를 시행중인 47개의 지자체 가운데 현재 자체수입에서 인건비 비중이 80%를 상회하는 곳이 10곳에 달함. 광주 동구와 남구는 인건비가 이미 자체수입을 넘어섰음.
- 이들 지자체의 재정자립도는 서울 본청 및 중구와 경기 본청 및 광명시, 고양시, 수원시, 화성시 7곳을 제외하고 40개 지자체가 전국 평균 재정자립도[당초]인 45.12%(2015년 기준)에도 못 미치는 것으로 나타나고 있음.

<표 7> 생활임금 시행 지자체의 인건비 비중 및 재정자립도¹⁴⁾ (단위: 백만원, %)

번호	지자체	자체수입 (A)	지방세 (B)	인건비 (C)	수입대비인건비		재정자립도
					자체수입 (C/A)	지방세 (C/B)	
1	광주 동구	26,688	16,974	34,424	129.0	202.8	12.94
2	광주 남구	32,774	20,903	35,380	108.0	169.3	12.17
3	서울 강북구	74,190	50,753	72,175	97.3	142.2	18.56
4	서울 도봉구	71,209	51,096	68,665	96.4	134.4	19.46
5	서울 노원구	94,611	62,258	88,098	93.1	141.5	15.87
6	서울 관악구	93,516	61,993	86,411	92.4	139.4	21.55
7	서울 은평구	95,108	60,472	78,502	82.5	129.8	19.81
8	광주 북구	62,982	42,530	51,695	82.1	121.5	13.69
9	서울 서대문구	88,727	58,195	72,270	81.5	124.2	25.73
10	서울금천구	83,293	59,835	66,653	80.0	111.4	27.39

주 1: 본 자료는 2015년 기준이며 자체수입 대비 인건비 비중이 높은 순으로 나열함.

주 2: 재정자립도는 지자체의 총예산 가운데 자체수입의 비율임.

는 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 아니된다.

12) 제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 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 자원(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

② 제1항 단서에 따른 “공공기관”이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

13) 2014.12. 서울특별시 생활임금 조례안 검토보고서 8p 참조.

14) 재정고, http://lofin.moi.go.kr/lofin_stat/budget/jipyo/jipyo_Sooip_03.jsp, http://lofin.moi.go.kr/lofin_stat/summary2/JaChi_Normal_Summary3.jsp?detlCd=A014&yyyy=2015

4. 위원회 구성의 공정성 문제

- 생활임금을 시행하는 대부분의 지자체는 생활임금의 수준 및 적용대상의 범위 등에 관한 사항을 결정하기 위해 '생활임금위원회'를 설치하고 있음.
- 2016년 현재 생활임금을 시행하는 47개 지자체 가운데 44곳은 생활임금위원회를 설치·운영하고 있음. 하지만 서울 강서구와 종로구 그리고 경기 고양시 3곳은 생활임금위원회를 두고 있지 않음.
- 44개의 생활임금위원회 가운데 17개에는 한국노총과 민주노총 인사가 위원으로 포함돼 있음. 한국노총과 민주노총은 대기업, 정규직 근로자들을 대변하는 이익집단인데 공공부문 비정규직 근로자들의 생활임금 내용을 결정하는 위원으로 들어가 있다는 것은 모순임.
- 한국노총과 민주노총은 사회적으로도 전체 노동자의 이득을 대변하기 보다는 상위10%의 기득권을 대변하기 위해 활동하고 있으므로 위원으로 포함돼 있는 것은 부적절하다고 판단됨.

5. 민간으로의 확대 우려

- 생활임금은 도입 초기부터 민간 확대를 목적으로 제정됐고 벌써부터 민간 확대를 위한 제도적 기반이 서울시를 중심으로 마련되고 있음.¹⁵⁾ 우선 서울시는 시가 발주하는 용역사업에 참여하는 민간업체에게 생활임금제 도입을 권고하겠다는 방침을 발표했다.
- 하지만 생활임금제 도입으로 인한 수혜계층의 시급 증가는 저숙련 근로자들의 일자리 감소 및 수혜계층 자체의 근로시간 감소로 인한 임금 상쇄효과가 있다는 점 등을 고려해야 함.
- 특히 이를 민간부문까지 확대할 경우 시장이 가지고 있는 임금결정권을 과도하게 침해할 가능성이 있고 임금의 수준을 결정함에 있어 노사 간 갈등을 증폭시킬 우려가 있음. 지자체에서 민간에게 생활임금제 도입을 강제하진 않고 용역입찰 대상 기업을 중심으로 '권고' 하겠다고 하지만 사실상 민간에서는 용역을 따기 위해서 지자체의 요구를 받아들일 수밖에 없기 때문에 이는 또 다른 행정지도의 성격을 띠게 됨.
- 서울시의 생활임금 산정을 주도하고 있는 '서울연구원'에서 발간한 보고서에는 이미 생활임금 제도를 준수하지 않았을 경우에 이를 제재할 방안까지 검토해야 한다¹⁶⁾는 내용이 담겨져 있음.

15) 정의영, '한국의 생활임금-현장의 목소리,' 『서울경제』 (서울연구원, 2015.3)

16) 황선자(2015)

5 시사점

- 우리나라는 ‘근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 목적으로 하는 최저임금을 도입해 시행하고 있음. 매년 최저임금의 적정선을 두고 노사 정 간 첨예한 논의가 이뤄지고 있는 것은 그 목적을 달성하기 위함임. 실제로 2014년에 7.2% 2015년에 7.1%, 2016년에는 8.1%로 최저임금은 우리나라의 평균적인 임금 상승률을 훨씬 상회하는 수준에서 꾸준히 인상돼 왔음. 이런 상황에 일부 지자체가 개념도 모호하고 법·제도적으로도 준비가 되지 않은 생활임금제를 도입·시행하고 있음.
- 게다가 생활임금제를 시행하고 있는 지자체들은 지금도 대부분 지방세만으로는 인건비조차 조달이 불가능한 경우가 많았고 재정자립도 또한 전국 평균에도 미치지 못하는 곳이 대부분이었음. 향후 생활임금의 증가폭과 적용대상자 확대¹⁷⁾를 감안하면 향후 자체수입(지방세+세외수입)으로도 이를 감당하기 어려운 수준에 이를 것으로 보임.
- 더 큰 문제는 생활임금의 적용대상을 본격적으로 민간에도 확대하려는 움직임이 있다는 것임. 우선은 지자체의 용역에 참여하는 민간기업을 대상으로만 ‘권고’하겠다고 하지만 경쟁 입찰에서 성공하기 위해서 기업들은 생활임금을 수용할 수밖에 없음. 뿐만 아니라 향후 각 민간기업 사업장의 노조가 임금협상에서 생활임금 수준의 최저임금을 요구하는 등 민간기업 내 노사 간 갈등의 불씨가 될 우려도 있음. 결국 인건비 상승은 일자리 감소로 귀결될 것이고 그 과정에서 발생하는 수많은 갈등은 최저임금과는 별개로 또 다른 사회적 비용을 유발할 것임.

17) 현재 생활임금을 시행하고 있는 대부분의 지자체는 생활임금 대상자를 지자체의 직접고용 근로자로 한정하고 있지만 이것이 지자체의 출연기관 및 위탁·용역업체 근로자까지 확대될 경우 생활임금 예산은 눈덩이처럼 불어날 것이다.