



I S S U E P A P E R

2018

서울시, 생활임금제 표준안 마련 주도하고 제도 운영방식도 개선해 내실화 추구 필요

최봉 정현철



CONTENTS

01 서울시 생활임금, 2019년부터 1만 원 시대

- 1_서울형 3인 가구 가계지출모델 활용해 생활임금 산정
- 2_2019년 서울시 생활임금은 10,148원 '작년보다 10% ↑'

02 서울시 전 자치구, 2019년부터 생활임금제 시행

- 1_자치구 실태조사로 생활임금제 현황·통합안 의견 등 파악
- 2_자치구 생활임금 산입범위 내역 변경에 서울시가 큰 영향
- 3_자치구 대부분 서울시 모델방식 활용해 생활임금 산정 중
- 4_자치구들 "생활임금제 통합 표준안 마련할 필요" 공감대

03 생활임금제 발전에 서울시 주도적 역할 필수

- 1_서울시, 생활임금제 운영방식 개선으로 내실화 추구
- 2_생활임금제 민간 확산 위해 서울시·자치구 역할분담
- 3_서울시 주도로 생활임금제 통합 표준안 마련 바람직



요약

2019년 서울시 생활임금은 시간급 기준 10,148원

서울시는 생활임금위원회를 개최해 2019년 생활임금을 시간급 기준 10,148원으로 결정하였다. 생활임금은 서울형 3인 가구 가계지출모델을 활용하였으며, 가계동향조사 중위값 58%, 서울지역 평균 사교육비 50%, 주거면적 43㎡ 추정 주거비, 소비자물가상승률 등을 고려하여 결정하였다. 생활임금에 산입되는 수당은 통상임금 기준이며, 적용대상은 공무원 보수규정을 적용받지 않는 본청, 투자출연기관, 민간위탁, 뉴딜일자리 참여 근로자 등이다.

자치구 “서울시 주도로 생활임금제 통합운영” 공감

2019년부터는 서울시 소속의 모든 자치구에서 생활임금제를 시행할 예정이다. 현재 자치구 생활임금제는 서울시와 세부적인 내용이 비슷함에도 불구하고 독자적으로 운영되고 있다. 하지만 서울시의 생활임금 결정이 자치구에 큰 영향을 미치고 있기 때문에 제도 시행초기부터 자치구에서는 서울시가 주도하여 생활임금제를 통합 운영하자는 의견이 제기되기도 하였다.

2020년 생활임금제 통합안 본격 시행되도록 노력을

생활임금제 통합안 시행에 앞서 각 자치구의 실태를 면밀하게 파악할 필요가 있다. 자치구마다 처한 상황이 다르기 때문이 이를 충분히 반영한 통합안을 마련하는 의견수렴 작업이 우선적으로 시행돼야 할 것이다. 서울시는 2020년에 생활임금제 통합 시행을 목표로 하고 2019년에는 제도를 정비하고 구체적인 시행방안을 수립해야 할 것이다. 시행방안 수립 과정에서 자치구와 원활한 의사소통을 위해 상설협의체 설립을 검토할 필요도 있다.

01 / 서울시 생활임금, 2019년부터 1만 원 시대

1_서울형 3인 가구 가계지출모델 활용해 생활임금 산정

서울시는 2015년부터 최저임금제 대안으로 생활임금제 도입·시행

최저임금제는 국가가 노동자의 생활안정을 위해 임금의 최저수준을 정하는 제도로 근로자의 최저임금 하한선 설정이라는 취지에도 불구하고 정작 노동자의 생활안정에 큰 도움을 주지 못하고 있다는 비판의 목소리를 들어왔다. 게다가 최저임금만으로는 한 가구의 기본적인 생계조차 어렵다는 주장이 대두되었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 최저임금제의 문제점을 보완하고 근로자의 생활안정과 교육·문화·주거 등의 부문에서 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 하는 생활임금제가 대안으로 제시되었다. 서울시는 2015년에 생활임금조례를 제정하였으며, 같은 해에 본청과 투자출연기관 근로자들에게 생활임금제를 적용하였다. 서울시는 생활임금제를 도입한 2015년부터 현재까지 서울형 3인 가구 가계지출모델을 활용하여 생활임금을 산정하고 있다.

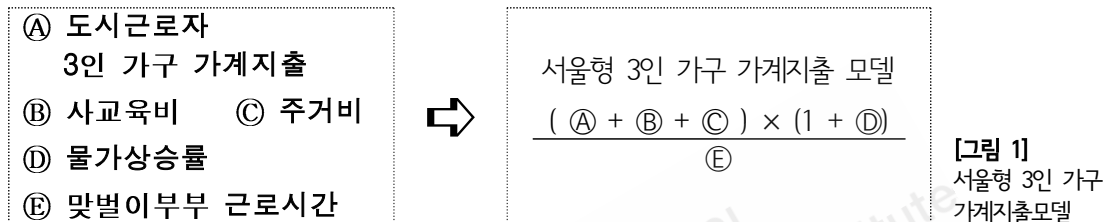
서울시 생활임금위원회는 2차례 회의 열어 2019년 생활임금 결정

생활임금위원회는 생활임금을 심의하여 결정하는 위원회이다. 서울시 생활임금위원회는 시의원, 사용자 단체, 노동자 단체, 전문가, 당연직¹ 등으로 구성되어 있다. 서울시는 2019년 생활임금 결정을 위한 생활임금위원회를 8월과 9월에 1차례씩 총 2회 개최하였다. 1차 생활임금위원회에서는 생활임금 산정방향 및 산정식 구성항목에 대한 의견교환이 토론의 주요 안건이었다. 2차 생활임금위원회는 1차 위원회에서 의논된 사항을 바탕으로 2019년 서울시 생활임금을 심의하였다. 2017년에는 2018년에 적용 예정인 생활임금을 2017년 9월 ‘생활임금의 날’ 행사를 이용해 서울시장이 직접 발표하였다. 하지만 2018년에는 ‘생활임금의 날’ 행사를 개최하지 않고 2019년 생활임금을 알리게 되었다.

¹ 당연직으로 서울시 노동정책담당관과 예산담당관이 구성원에 포함되어 있음.

서울형 3인 가구 가계지출모델은 2015년부터 생활임금 결정에 활용

최소한의 생활여건을 보장하고 실질적인 삶의 질 향상에 이바지할 정도의 임금 수준을 보장해준다는 취지로 도입된 서울시 생활임금제는 서울형 3인 가구 가계지출 모델을 활용하여 금액을 산출해왔다. 서울형 3인 가구 가계지출 모델은 맞벌이를 하는 성인 2인과 사교육이 필요한 자녀 1인으로 구성된 3인가족의 소비 수준, 사교육비, 실질 주거비 등을 추정하여 계산하는 방식이다. 서울형 3인 가구 가계지출모델은 2015년부터 현재까지 서울의 생활임금을 결정하는 데 활용되었다. 서울시 소속 자치구들 대부분은 서울형 3인 가구 가계지출 모델을 활용하거나 일부 변형하여 생활임금액을 산출하고 있다.



2019년 생활임금 산정하려고 빈곤기준선 등 항목별로 적정성 검토

서울형 3인 가구 가계지출모델은 통계청의 가계동향조사, 사교육비 조사, e-지 방지표와 국토교통부의 실거래가 자료 등의 통계자료를 활용하고 있다. 먼저 2018년 가계동향조사의 통계값을 검토한 결과 조사방식에서 일부 변경사항이 있었는데, 눈여겨보아야 할 사항은 각 항목의 평균값과 함께 중위값도 통계포털에서 제공하기 시작했다는 점이다. 따라서 생활임금 산정식에서 가계동향조사를 어떻게 활용할지에 대한 검토가 있었다. 빈곤기준선²은 2018년에 평균값의 55%로 정의하였지만 2019년에는 기준 상향을 고려하였다. 장기적으로는 빈곤기준선이 평균값 또는 중위값의 60%가 되는 것을 목표로 하고 있다. 사교육비는 기준값(평균)의 50%를 적용하던 것에서 차년부터는 상향되는 빈곤기준선과 함께 적용하는 방안에 대한 의견교환도 있었다. 주거비와 물가상승률은 기존 산정방식과 같은 기준으로 적용하는 방안을 검토하였다. 2018년부터 언급되어 온 생활임금 산정에 문화지출비 포함 여부도 논의하였다.

² 빈곤기준선은 빈곤을 벗어나는 상대적 기준을 의미함. 주요 기관 및 국가에서 사용하는 빈곤기준선은 평균 또는 중위 소득의 33.3%에서 60%임. 생활임금 계산 과정에서는 빈곤기준선을 지출값에 적용하여 상대적 빈곤기준을 판단함.

산정기준	내 용
도시근로자 3인 가구 가계지출 (가구의 생활수준실태 파악 및 변동사항 파악을 위한 연간 지출조사)	가계동향조사가 대대적으로 개편 * (예) 모집단·표본규모, 중위값 제공 등 평균과 중위수 중 논리적으로 더 부합하는 수치 활용 예정
빈곤기준선 (가계지출 대비 상대적 빈곤을 측정을 위한 기준선)	장기적으로 빈곤기준선은 평균 또는 중위값의 60% 도달을 목표로 매년 꾸준히 상향 예정
주거비 (서울시 주거복지기준에 따른 3인 가구 주거비용)	주거면적 적정성 문제제기로 2018년 생활임금 산정 주거면적 기준을 최저 36㎡ → 적정 43㎡로 변경
사교육비 (서울 초·중·고 월평균 사교육비)	기존 50% 적용에서 2019년부터 빈곤 기준선과 같게 적용 검토
물가상승률 (서울지역 소비자 물가상승률)	시민들이 일상생활에서 구입하는 상품과 서비스의 전체적인 물가수준을 측정하는 소비자물가지수를 활용
문화지출비	문화지출비 포함여부에 대한 논리와 당위성 검토가 필요

[표 1]
1차
생활임금위원회의
생활임금 산출을
위한 항목별
검토방향 및 내용

2_2019년 서울시 생활임금은 10,148원 ‘작년보다 10% ↑’

생활임금위, 2019년 서울시 생활임금 시급 기준 10,148원으로 결정

생활임금위원회는 2019년 서울시 생활임금을 10,148원으로 심의하였다. 가계동향조사의 결과값은 도시 근로자 3인 가구 지출의 중위값을 활용하였으며, 빈곤기준선은 중위값의 58%로 결정하였다. 사교육비는 서울지역 평균의 50%를 적용하였다. 주거비는 국토교통부 전월세 실거래가 자료를 기반으로 43㎡의 추정 주거비를 산출하여 서울형 3인 가구 가계지출모델의 산식에 적용하였다. 물가상승률은 2017년 2.0%였으며, 문화지출비는 2019년 생활임금을 산정하는데 포함하지 않았다.

☞ 2019년 서울시 생활임금 계산 결과

① : 가계동향조사 도시 근로자 3인 가구 지출 중위값의 58%

→ 2017년 중위값 3,782,014원 × 58% = 2,193,568원

② : 서울지역 사교육비 평균의 50%

→ 2017년 평균 390,000원 × 50% = 195,000원

③ : 서울지역 추정 주거비(43㎡)

→ 실거래가 자료를 기반으로 추정한 약 124만 원

④ : 서울지역 2017년 물가상승률

→ 2.0%

⑤ : 맞벌이부부 근로시간

→ 전일제 209시간 + 시간제 156시간

※ $\{[(\text{①} + \text{②}) + \text{③}] \times (1 + \text{④})\} \div \text{⑤} = 10,148\text{원}$

2019년 생활임금에 산입되는 범위는 2018년과 같은 통상임금 기준

2019년 생활임금에 산입되는 범위는 전년과 같은 통상임금 기준이다. 서울시가 생활임금제를 시행한 초기인 2015년에는 생활임금에 산입되는 범위를 기본급, 교통비, 식대로 한정하였다. 하지만 각 기관의 특성에 따라 수당의 성격이 다르고, 지급기준도 다르기 때문에 통일된 기준을 마련하기가 어려웠다. 또한 생활임금제의 민간확산 추진 등을 고려한다면 산입수당 기준을 조정할 필요가 있었다. 따라서 서울시는 2017년부터 생활임금에 포함되는 범위를 기존 기본급, 교통비, 식대에서 통상임금 기준으로 조정하였다. 이후 통상임금을 기준으로 생활임금을 지급하였다.

2019년 서울시 생활임금은 최저임금 상승폭과 비슷한 수준으로 올라

2019년 서울시 생활임금 10,148원은 전년 대비 10.2% 인상된 금액이다. 서울시의 생활임금 상승률은 2017년을 제외하면 최저임금보다 약간 낮거나 거의 비슷한 수준으로 결정되고 있다. 생활임금은 제도 도입 2년 차에 해당하는 2016년 6.8%의 상승률을 보여 같은 기간 최저임금 상승률(8.1%)보다 1.3%p 낮은 것으로 나타났다. 하지만 2017년에는 생활임금의 인상폭이 전년대비 14.7%로 최저임금 상승률인 7.3%의 2배에 달했다. 2017년의 상승폭이 컸던 이유는 생활임금에 포함되는 수당범위의 조정에 따른 근로자들의 실수령액 감소에 대응하기 위해서였다. 생활임금에 포함되는 범위가 기존의 기본급, 교통비, 식대에서 통상임금으로 확대되었기 때문이다.

(단위 : 원, %)

구분(연도)		2015	2016	2017	2018	2019
최저임금	금액	5,580	6,030	6,470	7,530	8,350
	상승률	7.1	8.1	7.3	16.4	10.9
	상승폭	370	450	440	1,060	820
생활임금	금액	6,687	7,145	8,197	9,211	10,148
	상승률	-	6.8	14.7	12.4	10.2
	상승폭	-	458	1,052	1,014	937

[표 2]
최저임금과
서울시 생활임금
현황

2019년 생활임금 산정 위해 가계동향조사의 평균값 대신 중위값 활용

2019년 생활임금 산정을 위한 통계값은 가계동향조사의 평균값에서 중위값으로 기준을 변경하였다. 기존 평균값만 제공해오던 가계동향조사는 2017년 결과값부터 중위값을 함께 제공하고 있다. 빈곤이나 생계를 기준으로 삼는 통계지표는 중위값을 활용하는 사례가 많다. 그리고 극단값에 의해 결과가 왜곡될 우려가 있는 일명 ‘평균의 오류’를 방지하는 차원에서 생활임금 산정을 위해서는 중위값을 활용하는 것이 더 합리적이다. 한편 가계동향조사 조사방식의 전면적인 개편으로 모집단이 달라졌기 때문에 통계의 연속성을 담보할 수 없는 상황이다. 하지만 2019년 생활임금을 산정하는 데 있어 가계동향조사의 평균값 대신 중위값을 활용하는 것은 데이터의 비연속성에도 불구하고 문제없는 것으로 판단된다.

다른 산출항목인 사교육비, 주거비, 물가상승률은 전년과 같은 기준 적용

가계동향조사의 결과값은 기준이 변동되었지만 사교육비, 주거비, 물가상승률은 전년과 같은 기준을 적용하였다. 사교육비는 빈곤기준선과 동일수준 반영여부를 검토하였지만 생활임금 산정에 사교육비를 추가하는 것이 사교육을 부추기는 것처럼 보일 수도 있다는 의견에 따라 반영비율을 조정하지 않고 기존과 같은 평균의 50%를 유지하였다. 주거비는 2016년까지 3인 가구 최소 주거면적 기준인 36㎡를 반영하여 생활임금을 산정하였지만 주거면적이 너무 좁다는 의견에 따라 2017년부터 43㎡를 기준으로 변경한 이후 계속 유지하고 있다. 물가상승률은 기존과 같게 시민들이 일상생활에서 구입하는 상품과 서비스의 전체적인 물가수준을 측정하는 소비자물가지수를 활용하였다.

생활임금제 수혜자는 본청, 투자출연기관, 민간위탁 근로자 등 1만여명

2019년 생활임금제 수혜자는 공무원 보수체계를 적용받지 않는 서울시 본청, 투자출연기관 소속 직접고용 근로자, 투자기관 자회사 소속 근로자, 민간위탁 근로자, 뉴딜일자리 참여자 등 총 1만여 명에 달한다. 2015년 생활임금제 도입 후 서울시는 생활임금 적용대상을 지속해서 확대하였다. 최초 서울시 본청과 투자출연기관에 적용하던 생활임금제를 2017년부터는 민간위탁과 뉴딜일자리로 확대한 후 유지하고 있다.

02 / 서울시 전 자치구, 2019년부터 생활임금제 시행

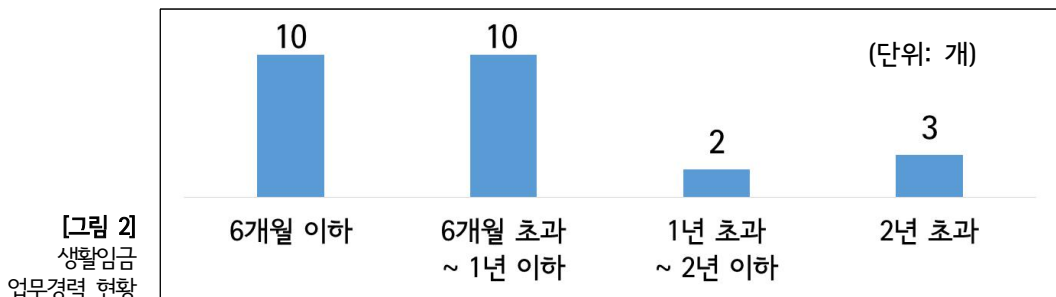
1_자치구 실태조사로 생활임금제 현황·통합안 의견 등 파악

실태조사는 생활임금제 현황, 산정식 평가, 통합안 의견 등으로 구성

실태조사는 기본정보, 생활임금제 도입, 생활임금제 현황, 산정식 평가 및 고려 사항, 자치구 통합안 관련 공식의견으로 구성하였다. ‘기본정보’에서는 소속 지자체, 서울시에서 주최한 간담회 참석 여부, 업무 담당 기간을 확인하였다. ‘생활임금제 도입’에서는 최초 조례제정과 시행시기, 도입초기의 적용범위(적용기관), 적용 계약형태를 물어보았다. ‘생활임금제 현황’에서는 현재 적용기관, 계약형태, 민간참여기업, 생활임금액, 적용인원, 소요예산, 산입수당, 산입수당 변경내역, 적용 자원 현황을 파악하였다. ‘산정식 평가 및 고려사항’에서는 현행 생활임금 산정방식과 활용용이성, 통합안 마련을 위해 고려할 사항 등을 조사하였다. 마지막으로 자치구 통합안 관련 공식의견에서는 예산 부담 체감 정도, 통합 표준안 필요성, 예산 지원 없는 통합 찬성에 대한 의견, 통합의 수준, 자유의견 등의 답변을 받았다.

자치구 생활임금 담당자 업무경력은 평균 10개월...80%가 1년 이하

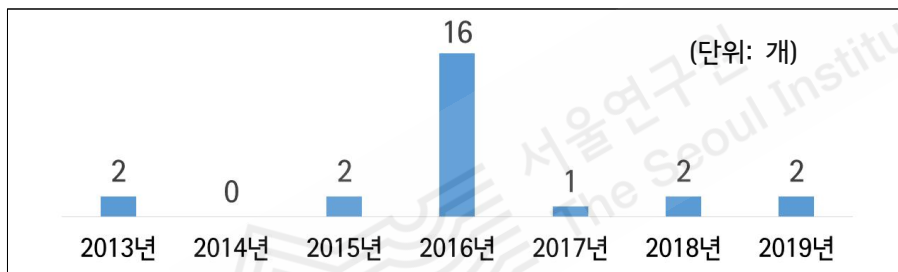
25개 자치구 모두 2018년 8월에 개최한 ‘서울형 생활임금제 발전방향 모색을 위한 시·자치구 간 합동 간담회’에 참석하여 제도에 대한 높은 관심을 보여줬다. 생활임금 업무를 담당한 경력은 평균 10개월이었으며, 1년 이하가 20개 자치구로 80%의 비중을 차지하는 것으로 분석되었다. 공공기관 조직의 특성상 특정 업무를 오랫동안 할 수 없는 것이 현실이라 하더라도 담당자들의 생활임금 업무 경력은 짧았다.



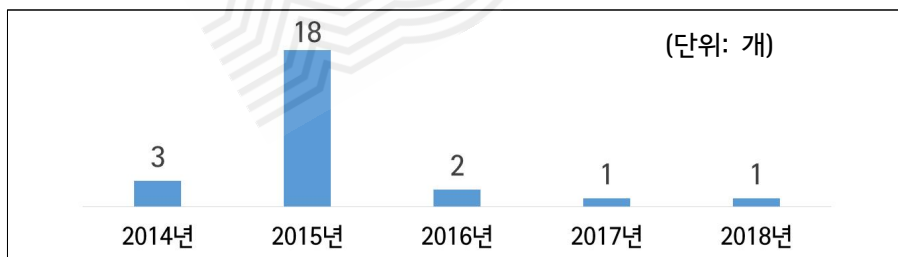
2_자치구 생활임금 산업범위 내역 변경에 서울시가 큰 영향

생활임금제는 2013년 노원·성북구가 전국 첫 시행...2016년 본격 확산

2013년 1월에 노원구와 성북구는 구청장의 행정명령으로 전국 최초로 생활임금제를 시행한 기초자치단체가 되었다. 노원구와 성북구의 생활임금제 시행은 2015년 서울시의 생활임금제 도입에도 큰 영향을 미쳤다. 이후 2016년에는 총 16개 자치구가 생활임금제를 시행한 것으로 나타났다. 노원구, 성북구, 종로구 등은 조례 제정 이전에 생활임금제를 도입하였으며, 이들 세 자치구를 제외한 나머지 22개 자치구는 조례를 제정한 후 생활임금제를 시행하였다. 자치구의 생활임금제 조례 제정은 2015년에 18개로 가장 많았다. 즉, 서울시 대다수 자치구의 전반적인 생활임금제 도입 과정은 2015년에 조례를 제정한 다음 2016년에 시행하는 것이었다.



[그림 3]
생활임금제 최초
시행 연도 분포

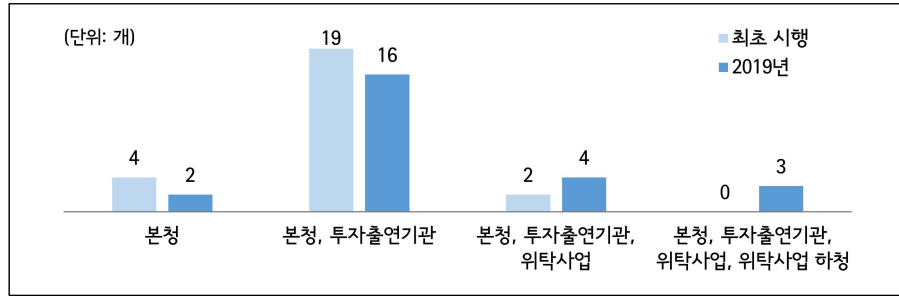


[그림 4]
생활임금제 조례
제정 분포

생활임금제 본격 시행으로 시행 초기보다 적용대상 기관·사업이 늘어나

생활임금제 시행 초기에는 대부분 본청, 본청·투자출연기관이 생활임금제 적용 대상이었다. 생활임금제를 시작할 때부터 위탁사업을 적용대상에 포함시킨 자치구는 2곳에 불과하였다. 그 후 생활임금제가 본격적으로 시행되면서 일부 자치구들은 적용대상 기관을 늘려왔다. 그 결과 2019년에는 본청·투자출연기관·위탁사업까지 생활임금제를 시행하는 자치구가 4개, 본청·투자출연기관·위탁사업·위탁사업 하청까지 생활임금제를 시행하는 자치구도 3개로 증가하였다.

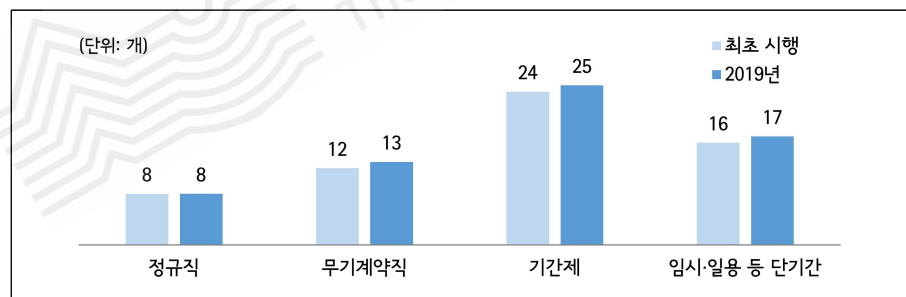
[그림 5]
생활임금제 적용
범위(기관)



2019년 생활임금제 적용 계약형태는 전반적으로 제도 시행 초기와 비슷

생활임금제의 도입취지 중 하나는 취약계층 근로자의 삶의 질 향상이다. 따라서 제도 도입 초기부터 상대적으로 근로조건이 취약한 근로자에게 생활임금제를 적용하였다. 생활임금제 시행 초기부터 근로여건이 양호한 정규직(8개)과 무기계약직(12개)보다 고용안정성이 불안정한 기간제(24개)와 임시·일용 등 단기간(16개) 근로자에게 생활임금을 지급한 자치구가 많았다. 이러한 상황은 2019년에도 크게 변화하지 않았다. 2019년의 생활임금제 적용 계약형태를 살펴보면 정규직을 포함한 자치구는 8개, 무기계약직은 13개, 기간제는 25개, 임시·일용 등 단기간은 17개로 전반적으로 제도 시행 초기와 비슷하였다.

[그림 6]
생활임금제 적용
계약형태



지역내 생활임금제 적용 민간기업·기관이 있는 자치구는 성북구가 유일

현재 생활임금제는 주로 공공부문에서만 시행되고 있으며, 민간부문에서 적용되고 있는 사례는 서울시 강소기업 일부 등을 제외하고는 거의 없다. 서울시 소속의 자치구들은 각자 생활임금제 민간확산을 위해 많은 노력을 해왔다. 성북구는 2015년에 관내 대학인 성신여자대학교, 한성대학교와 생활임금 관련 업무협약을 체결하여 각 대학의 용역 제공업체 소속 근로자에게 생활임금이 적용되도록 하였다. 다른 자치구들도 생활임금제의 민간확산을 위해 꾸준히 노력하고 있지만 아직까지 가시적인 성과는 없는 상황이다.

24개 자치구의 2019년 생활임금은 평균 9,992원으로 '1만 원에 육박'

2018년 10월 말 현재 24개의 자치구가 생활임금을 결정하였다. 이들의 생활임금 평균은 9,992원으로 거의 1만 원에 달하는 수준이다. 생활임금이 가장 적은 자치구는 8,980원이었으며, 가장 많은 자치구는 10,148원으로 서울시와 같은 금액이다. 생활임금제 시행 초기인 2015년부터 2016년까지 일부 자치구는 생활임금 수준이 서울시보다 높았지만, 2017년부터는 자치구 중에서 최고 수준의 생활임금이 서울시와 같았다.

생활임금	자치구 수(개)
9천 원 미만	1
9천 원 이상 ~ 1만 원 미만	6
1만 원 이상	17
평균	9,992원

[표 3]
자치구 생활임금
분포

생활임금제 적용인원·소요예산 해마다 늘어나 '자치구 예산부담 커질듯'

생활임금제의 적용인원은 지속해서 증가하였다. 제도가 본격 시행된 2016년에는 20개 자치구 총 3,602명이 생활임금 적용대상이었다. 그 후 2017년에는 21개 자치구 4,884명, 2018년 23개 자치구 6,663명이었으며 2019년에는 25개 자치구 7,131명이 생활임금제를 적용받는 것으로 나타났다. 이에 따라 소요되는 예산도 꾸준히 증가하였다. 2019년 기준으로 생활임금제 적용 대상이 가장 많은 자치구의 경우 총 예산 소요는 약 169억 원으로 추정된다. 생활임금제 적용 대상자들에게 최저임금으로 임금을 지급할 경우와 비교해보면 차액은 약 30억 원이다. 이는 재정자립도가 상대적으로 낮은 자치구에게는 결코 적은 액수가 아니다. 생활임금제 적용대상자가 많아지고 금액이 급격히 많아진다면 제도 시행에 따른 자치구의 예산부담이 커질 것으로 예상된다.

구분		적용인원(명)				총 예산(백만 원)			
		'16	'17	'18	'19	'16	'17	'18	'19
최대	○○구	330	520	616	665	6,290	10,576	14,230	16,925
중간	○○구	196	219	326	326	3,529	4,229	7,406	8,176
최소	○○구	-	-	-	88	-	-	-	2,239

[표 4]
자치구 생활임금
적용인원 및
총예산 현황

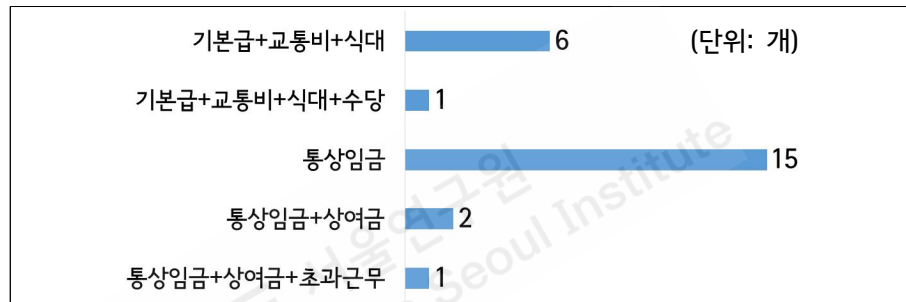
※ 최대, 중간, 최소의 기준은 2019년

※ 총 예산은 생활임금제를 적용받는 사람들의 총액 인건비 추정치를 의미

생활임금에 산입되는 범위는 통상임금 기준이 25개 자치구 중 18곳

생활임금에 산입되는 범위를 기본급·교통비·식대 기준 또는 통상임금 기준 등 2가지 유형으로 구분한 다음 세부내용을 살펴보았다. 기본급·교통비·식대를 기준으로 생활임금 산입범위를 결정하는 자치구는 7개였다. 이들 자치구 중 6개는 기본급·교통비·식대만 생활임금 산입범위에 포함하였으며, 1개는 일부 수당을 추가하였다. 통상임금을 기준으로 생활임금 산입범위를 결정하는 자치구는 18개였다. 통상임금만 포함하는 자치구는 15개, 통상임금에 상여금까지 포함하는 자치구는 2개, 통상임금과 상여금에 초과근무수당까지 포함하는 자치구가 1개였다. 통상임금을 생활임금 산입범위에 포함한 것도 서울시의 영향을 많이 받았기 때문으로 파악된다.

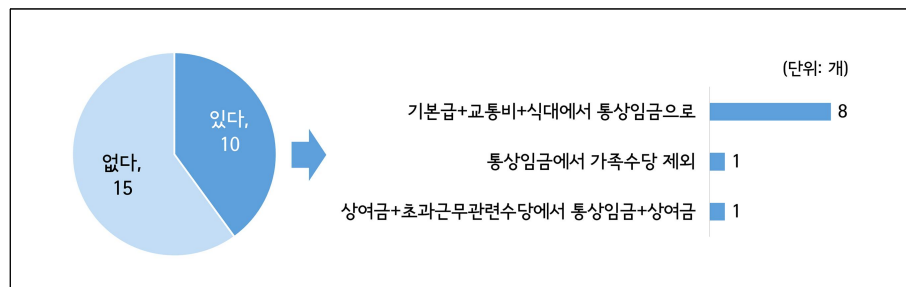
[그림 7]
생활임금
산입수당 범위



생활임금 산입범위 바꾼 10개 자치구 중 8곳은 서울시와 같은 방식 채택

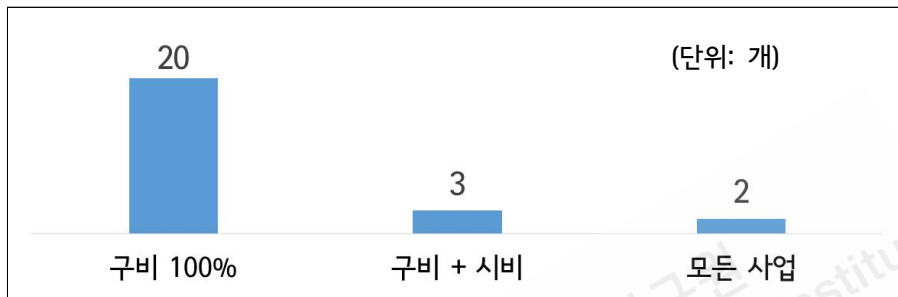
앞서 언급했듯이 서울시는 2017년에 생활임금 산정에 포함하는 산입범위를 기존의 기본급·교통비·식대에서 통상임금으로 기준을 변경하였다. 서울시의 생활임금 산입범위 변경은 자치구에도 큰 영향을 미쳤다. 총 10개 자치구가 생활임금에 산입되는 범위를 변경한 적이 있는데, 그 중 8개가 서울시와 같은 방식을 채택하였다. 그 외에 1개의 자치구는 기존 통상임금에서 가족수당을 제외하였으며, 다른 1개 자치구는 통상임금, 상여금, 초과근무수당에서 초과근무수당을 제외하였다고 응답하였다.

[그림 8]
생활임금
산입수당 변경
경험과 내용



생활임금제, 20곳이 구비 100% 사업만, 3곳은 구비·시비 매칭사업 적용

25개 자치구 중에서 20개가 구비 100% 사업에만 생활임금제를 적용하고 있다. 구비와 시비 매칭사업에 생활임금제를 적용하고 있는 자치구는 3개, 모든 사업³을 대상으로 하는 자치구는 2개다. 자치구의 조례를 근거로 시행되는 제도이기 때문에 구비 사업에 우선적으로 생활임금제를 적용하고 있다. 최저임금을 기준으로 인건비가 계산되는 자치구의 매칭사업까지 생활임금을 적용하면 추가 부담은 자치구의 몫이다. 따라서 생활임금 적용 대상을 매칭사업까지 적극 확대해 나가기에는 한계가 있다.



[그림 9]
생활임금제
적용사업 자원

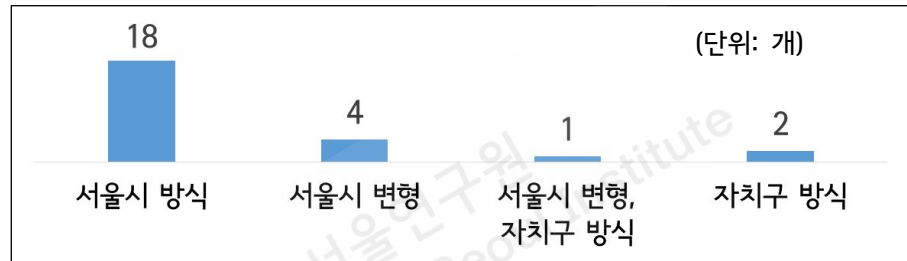
³ 생활임금제 적용사업을 결정할 때 모든 사업을 기준으로 한다는 의미이며, 자치구에서 시행하는 전체 사업에 생활임금제를 적용하고 있다는 의미는 아님. 2개 자치구에서는 구비 100%, 구비와 시비매칭 사업 외에도 국비매칭 사업 일부에도 생활임금제를 적용하고 있음.

3_자치구 대부분 서울시 모델방식 활용해 생활임금 산정 중

25개 자치구 중 23곳이 서울시 방식 그대로 이용하거나 일부 변형해 활용

대부분의 자치구가 서울시의 3인 가구 가계지출 모델 방식을 활용하여 생활임금을 결정하고 있는 것으로 확인되었다. 생활임금을 산출한 전체 25개 자치구 중에서 23개가 서울시의 방식을 그대로 이용하거나 일부 변형해서 활용하고 있다고 응답하였다. 산출 방식을 독자적으로 사용하고 있는 자치구는 2개에 불과한데, 이들 자치구는 서울시보다 먼저 생활임금제를 도입하였다는 공통점이 있다. 일관성 있는 행정을 위해 기존에 사용하고 있던 독자적인 방식을 이용한다고 응답하였다.

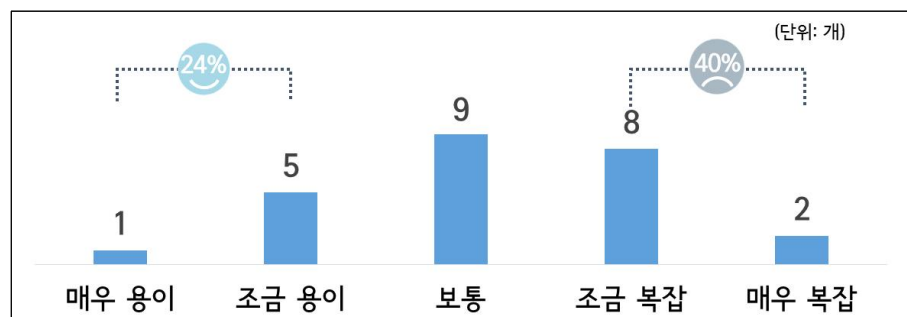
[그림 10]
생활임금
산정방식



현행 생활임금 산정방식은 25곳 중 10곳이 “복잡하다” 6곳은 “용이하다”

생활임금을 산출하는 방식의 용이성에 대한 평가 결과는 ‘복잡하다’는 자치구가 10개(매우 복잡 2개, 조금 복잡 8개), ‘용이하다’는 자치구가 6개(조금 용이 5개, 매우 용이 1개)로 복잡하다는 의견이 조금 우세하게 나타났다. 하지만 ‘보통’이라는 의견이 9개로 적지 않은 비중을 차지하였다. 복잡성 평가의 점수는 5점 만점에 3.17점이었다. 서울시의 방식을 대부분 그대로 따르거나 변형하여 생활임금을 산출하고 있는 자치구들은 현행 산정방법에 대해 큰 어려움을 느끼지는 않았다. 하지만 활용이 쉽지만은 않은 것으로 판단된다.

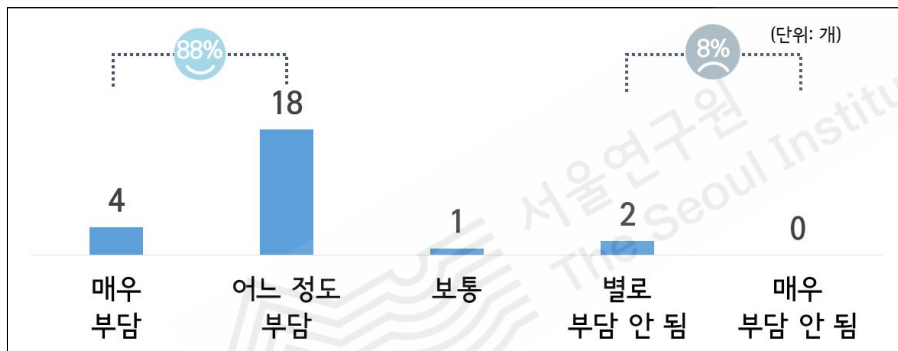
[그림 11]
생활임금제 활용
용이성 평가



4_자치구들 “생활임금제 통합 표준안 마련할 필요” 공감대

25개 자치구 중 22곳 “생활임금제 시행으로 어느 정도 예산부담 느낀다”

자치구들은 생활임금제 시행으로 어느 정도 예산 부담을 느끼고 있다. 생활임금제가 예산에 ‘매우 부담된다’ 4개, ‘어느 정도 부담된다’ 18개 등 부담이 있다는 응답이 88%(22개)로 대부분을 차지하였다. ‘별로 부담이 안 된다’는 자치구는 2개였으며, ‘매우 부담이 안 된다’는 자치구는 하나도 없는 등 부담이 없다는 응답은 2개에 불과하였다. 2018년 기준 재정자립도는 서울시가 80.6%인 반면, 25개 자치구의 평균은 29.3%에 머물고 있다. 자치구의 생활임금제는 생활임금의 상승폭이 크고 적용대상은 늘어나고 있는 추세이다. 따라서 자치구는 생활임금제 시행에 따른 예산 부담을 훨씬 크게 느끼는 것으로 보인다.

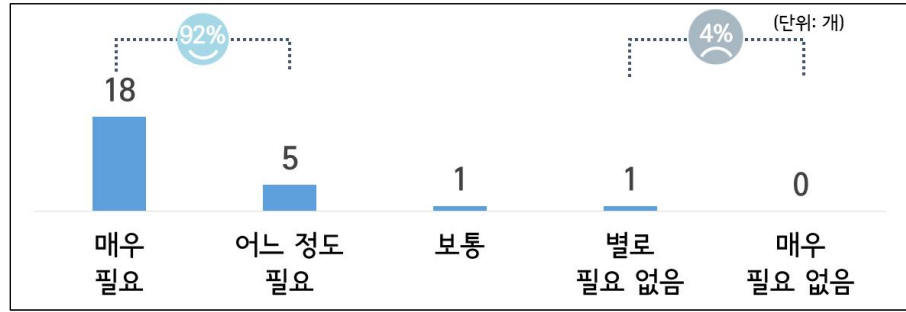


[그림 12]
생활임금제의
예산 부담 정도

생활임금제 통합 표준안은 18곳이 “매우 필요” 5곳은 “어느 정도 필요”

현재 생활임금제는 자치구의 자율에 맡겨서 별도로 시행 중이다. 생활임금 수준, 적용대상, 산입범위, 예산 소요, 생활임금위원회 개최 등 모든 절차를 자치구가 독자적으로 수행하고 있다. 생활임금제에서 서울시의 역할이 중요하며 파급력이 크기 때문에 이전부터 제도를 통합 운영하자는 의견이 제기되었다. 자치구의 전반적인 의견은 생활임금제의 통합 표준안이 매우 필요하다는 것이었다. 통합표준안이 ‘매우 필요하다’ 18개, ‘어느 정도 필요하다’ 5개로 필요하다는 응답이 92%(23개)를 차지하였다. ‘별로 필요 없다’는 1개, ‘매우 필요 없다’는 0개로 필요 없다는 응답은 1개에 불과하였다. 자치구에서는 생활임금제의 통합표준안이 필요하다. 해당 조사결과를 보면 생활임금제의 통합표준안 마련에 공감대가 형성된 것으로 보인다.

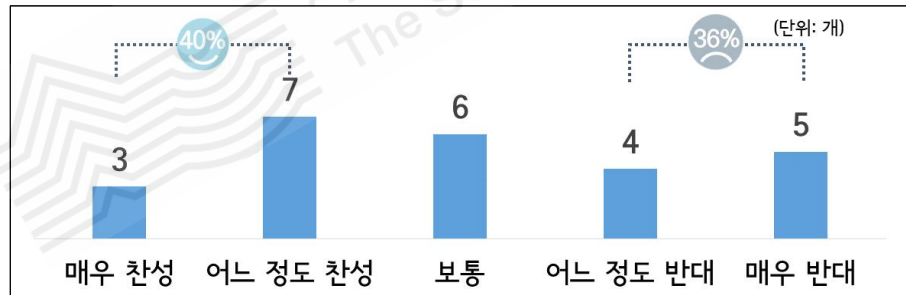
[그림 13]
생활임금제 통합
공감 정도



서울시의 예산지원 없는 생활임금제 통합안에는 자치구별로 의견 달라

자치구들은 생활임금제의 통합안에 대해서는 대체로 공감하고 있지만 예산 지원 없는 통합안에는 자치구별로 의견을 달리한다. 예산 지원 없는 생활임금제 통합안에 대해 ‘매우 찬성’ 3개, ‘어느 정도 찬성’ 7개, ‘보통’ 6개, ‘어느 정도 반대’ 4개, ‘매우 반대’ 5개 등의 응답이 나타난 것으로 볼 때, 찬성과 반대 어느 쪽도 우세하지 않았다. 이러한 결과는 예산상황, 구성원 간의 생활임금제에 대한 합의 정도, 행정부담 등 자치구별로 처해있는 상황이 다르기 때문으로 파악된다.

[그림 14]
서울시의
예산지원 없는
생활임금제 통합
의견



‘서울시 주도 생활임금제 통합’의 구체적 방식도 자치구별로 의견 달라

서울시 주도로 생활임금제를 통합한다고 하더라도 구체적인 방식에 대해서는 일방적인 의견이 없는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 서울시에서 결정한 금액과 적용대상 등을 자치구가 모두 수용하는 방식이 좋겠다고 응답한 곳은 9개였다. 강제사항은 반드시 수용하고, 권고 사항은 자치구에서 검토 후 시행하는 방식을 선호한다는 응답은 9개, 서울시는 가이드라인 정도만 제공하고 시행은 자치구 자율에 맡기는 방식을 선호한다는 응답은 7개였다. 각 대안에 따른 장단점이 있기 때문에 자치구가 처해있는 상황의 맥락을 고려하여 응답한 것으로 추측된다.

보기	자치구 수(개)	[표 5] 선호하는 생활임금제 통합방식에 대한 의견
서울시에서 결정한 금액과 적용대상 등을 자치구가 모두 수용하는 방식	9	
강제사항은 반드시 수용하고, 권고 사항은 자치구에서 검토 후 시행하는 방식	9	
가이드라인 정도만 제공하고 시행은 자치구에서 자율적으로 시행하는 방식	7	

자치구가 적용대상 자율 결정하는 생활임금제 통합 표준안 마련 바람직

생활임금제의 통합안을 마련하기 전에 자치구의 현황을 면밀히 고려할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 자치구별로 재정상황이 다르기 때문에 일률적인 제도 적용이 어렵다는 것이 주요 이유이다. 생활임금제의 통합운영에 대한 어려움 등을 예상한 자치구도 있었다. 하지만 대체적으로 생활임금액은 통일하고, 적용대상은 자치구에서 자율적으로 결정해서 운영하자는 의견이 많았다. 생활임금제 통합안은 간담회, 구청장협의회, 공청회 등을 거쳐 공감대를 마련하고, 자치구가 충분히 대응할 수 있는 시간을 가질 수 있도록 해야 한다는 의견도 있었다.

03 / 생활임금제 발전에 서울시 주도적 역할 필수

1_서울시, 생활임금제 운영방식 개선으로 내실화 추구

빈곤기준선 등 서울형 3인 가구 가계지출모델의 면밀한 검토가 필요

서울시 생활임금액 산정에 활용하고 있는 서울형 3인 가구 가계지출모델에 대한 면밀한 검토가 필요한 시점이다. 생활임금 산정을 위해 활용하는 통계자료 자체가 논란이 되기 때문인데, 대표적인 사례로 2018년의 경우, 가계동향조사의 모집단 변경 때문에 결과값이 전년과 많은 차이가 났다. 또한 2020년(또는 수년 내)에는 빈곤기준선 기준이 장기 목표인 평균 또는 중위값의 60%에 도달할 것으로 예상된다. 2019년 서울시의 생활임금은 10,148원으로 1만 원 선을 넘어섰기 때문에, 현행 생활임금 산정방식을 전면적으로 재검토하기에는 빈곤기준선이 평균 또는 중위값의 60% 달성 가능성이 높은 2020년이 가장 적절할 것으로 판단된다. 이에 따라 실제 산정방식 재검토 작업은 2019년 중에 이루어져야 할 것이다.

생활임금은 서울시가 자치구보다 먼저 결정해야 자치구에 혼란 안 줘

매년 생활임금을 결정해야 할 시기가 다가오면 각 자치구의 생활임금제 담당자들은 서울시에 문의를 해온다. 자치구들은 서울시가 결정한 생활임금을 참고하여 금액 수준과 적용 대상 등을 정하기 때문이다. 자치구 담당자들은 서울시의 생활임금이 늦게 결정되기 때문에 업무와 관련해서 어려움을 호소한다. 서울시는 9월 중에 생활임금을 결정하는데, 자치구는 서울시의 생활임금이 9월 중에 결정되는 것이 시기적으로 늦다는 입장이다. 서울시의 생활임금 결정이 늦어지면 서울시 소속 자치구들의 생활임금결정도 늦어질 가능성이 높다. 생활임금 결정이 늦어지면 자치구의 예산계획안 수립에도 영향을 미친다. 서울시의 생활임금 결정이 늦어지면 9월 이전에 예산계획안을 마련해야 하는 자치구에서는 혼란이 가중될 우려가 있다. 따라서 2019년부터는 늦어도 8월 중에는 서울시의 차년도 최종 생활임금액이 결정될 수 있도록 일정을 조정할 필요가 있다. 다만, 현재 추진 예정인 서울시와 자치구 간 생활임금 통합안의 성사 여부에 따라 일정 조정 필요성은 가변적이라고 할 수 있다.

서울시·자치구 중심으로 생활임금제 관련 상설협의체 설립해 의견교환

2019년은 서울시와 25개의 모든 자치구가 생활임금제를 시행하는 원년이 된다. 생활임금제에 대한 높은 관심에도 불구하고 이제까지 제도와 관련하여 서울시와 자치구 담당자가 공식적으로 한자리에 모여 정보공유 및 심도 있는 의견교환의 장을 마련한 사례는 없었다. 2018년 8월에 처음으로 서울시가 주축이 되어 자치구 담당자와의 생활임금제 간담회가 개최되었다. 자치구들의 높은 관심이 반영되어 모든 자치구가 간담회에 참여하였다. 주기적으로 생활임금제와 관련한 의견을 교환할 수 있는 자리가 마련된다면 제도의 발전과 정책수립에 큰 도움이 될 것이다. 구체적으로는 생활임금제 통합안을 마련할 계획이 있다면 서울시와 자치구를 중심으로 생활임금제 관련 상설협의체를 설립하고 이 모임을 통해 주요 현안을 공유하고 의견을 나누는 방법을 생각해볼 필요가 있다.

2018년 8월 21일 서울시청 서소문청사 대회의실에서 ‘서울형 생활임금제’ 발전방향 모색을 위한 시·자치구 간 합동간담회가 개최되었다. 서울시 관계자를 비롯하여 25개 자치구의 생활임금 담당자가 참석하여 다양한 의견을 나누었다. 간담회에서 나온 자치구 실무자들의 의견으로는 ① 큰 틀에서는 생활임금 산정에 대한 서울시 안을 명확히 정해주어야 한다는 의견, ② 산정식은 통일하되 자치구의 지역별 특성을 고려하여 생활임금액을 산출할 수 있도록 운영하는 것이 좋겠다는 의견, ③ 서울시가 결정한 후 구청장협의회에서 통일된 생활임금을 결정하는 방안에 대한 의견 등이 있었다. 그 외에도 ④ 생활임금 산출 후 십 원 단위 또는 일 원 단위를 절상 또는 절사, ⑤ 산출방식에 적용되는 지표 간소화 등의 의견이 있었다.



2_생활임금제 민간 확산 위해 서울시·자치구 역할분담

우리나라도 생활임금제 민간 확산에 공공부문의 주도적 역할 필수적

영국은 2018년 10월 현재 4,690개의 기관과 기업(공공부문 463개 포함)이 생활임금제에 참여하고 있는데, 이 같은 제도의 활성화에는 민간부문의 적극적인 참여가 큰 몫을 차지하고 있는 것으로 판단된다. 국내에서도 제도 시행 초기부터 생활임금제 민간확산을 위해 꾸준히 노력해왔지만 아직까지 눈에 띄는 성과는 없는 실정이다. 국내에서는 생활임금제 민간확산에 공공부문의 주도적인 역할이 필요할 것으로 보인다. 따라서 광역지자체와 기초지자체 각자의 장점을 활용하는 방식으로 생활임금제 민간확산에 더욱 노력해야 할 것이다. 서울의 경우, 서울시는 상대적으로 규모가 큰 기관과 기업을, 자치구는 지역밀착형 기관과 기업을 대상으로 생활임금제가 적용될 수 있도록 각자 역할을 분담하는 방안을 고려해볼 수 있다.

서울시, 조달계약업체 선정 시 생활임금 적용기업 우대방안 마련해야

조달계약의 경우 국내는 현재 공공계약법에 최저비용 우선으로 낙찰자를 선정하는 것으로 규정되어 있다. 현행 최저비용 우선 낙찰은 법적인 강제사항이며, 이를 어길 경우 문제 발생의 소지가 있다. 따라서 서울시는 조달계약업체를 선정할 때 생활임금제를 도입했다고 우대할 수 있는 상황이 아니다. 생활임금 적용 기업을 우대하기 위해서는 중앙정부에 지속적으로 법령의 개정을 건의하는 방법밖에는 없는 실정이다. 법령의 개정이 어렵다면 서울시는 상위법을 저촉하지 않는 범위 내에서 생활임금제 적용기업을 적극 우대할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 또한 서울시에서 발주하는 민간위탁사업은 사업 참여 업체들이 생활임금을 적용함에 따라 증가하는 인건비에 대한 예산 지원 요구에 어떻게 대응할지도 검토해 보아야 할 것이다.

3_서울시 주도로 생활임금제 통합 표준안 마련 바람직

생활임금제 통합안 서울시가 주도해야 시행 과정에서 혼란 줄일 수 있어

현재 생활임금제는 광역자치단체인 서울시와 기초자치단체인 자치구들이 각각 독자적으로 운영하고 있지만, 서울시와 자치구 간 제도의 유사성이 여러 곳에서 발견되고 있다. 서울시의 시행방식을 그대로 적용하는 자치구도 있는 등 서울시가 자치구의 생활임금제에 절대적인 영향을 끼친 것이 사실이다. 자치구는 서울시가 주도하는 생활임금제의 통합안의 필요성도 공감하고 있다. 따라서 서울시가 주도적으로 생활임금제 통합안을 마련한다면 제도 시행 과정에서 혼란을 크게 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

통합안 마련 전 의견수렴 등으로 각 자치구의 생활임금제 특성 파악해야

서울시를 비롯한 각 자치구의 생활임금제 시행 방식은 세부적인 부분에서 많은 차이가 있다. 생활임금액부터 시작하여 적용대상, 적용인원, 소요예산, 산입수당 등에서 서로 다르게 제도가 운영되고 있다. 자치구의 특성을 고려하지 않고 생활임금제를 일률적으로 적용하는 방안은 바람직하지 않다. 자치구의 재량권이 줄어들어 각자의 상황에 따른 능동적인 대처가 불가능하기 때문이다. 따라서 생활임금제의 통합안을 마련하기 이전에 각 자치구의 의견을 충분히 수렴하는 것이 무엇보다 중요하다.

2019년에는 서울시·25개 자치구 생활임금제 통합 분위기 조성에 초점

우선 2019년에는 서울시와 자치구의 생활임금제가 통합될 수 있도록 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 통합 분위기가 조성되면 서울시는 자치구들의 생활임금제 운영방식에 대한 충분한 이해 과정을 거쳐야 한다. 이를 바탕으로 서울시는 우선 최소한의 가이드라인을 세워서 자치구의 의견을 수렴해야 할 것이다. 서울시는 시 차원에서 강제해야 할 사항, 예산지원 여부(지원한다면 예산지원 규모), 자치구의 재량권 인정범위 등의 사항에 대한 구체적인 지침을 전문가 등을 활용하여 마련해야 할 것이다. 지침을 통하여 최종 안이 마련된다면 구청장협의회회의 공식안건으로 상정하여 동의를 받는 작업도 필요하다.

2020년에는 생활임금제 통합안이 본격적으로 시행되도록 노력할 필요

2020년에는 통합안이 본격적으로 시행될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 2019년이 생활임금제 통합안을 계획하고 구체적인 시행방안을 수립하는 데 초점을 두는 기간이라면, 2020년은 생활임금제 통합의 원년이 되는 것을 목표로 해야 한다. 통합안의 기본은 제도의 통일성 확보이다. 하지만 생활임금제 통합의 수준은 논란의 여지가 많은 사안이기 때문에 추후 다양한 논의를 거쳐 결정될 것이다. 통합안 시행 이후 제도의 빠른 정착도 중요하다. 생활임금제 통합안 시행 초기에는 담당자들이 업무상 혼란을 느낄 수 있을 것이다. 따라서 생활임금제 통합안 시행에 앞서 자치구 담당자들의 체계적인 교육이 이루어져야 할 것이다.



부록: 자치구 생활임금제 현황

자치구	조례제정	제도 시행	적용기관	적용 대상
종로구	2015년 12월	2015년 1월	본청	기간제
중구	2014년 12월	2018년 1월	본청, 투자출연기관	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
용산구	2016년 1월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
성동구	2015년 5월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
광진구	2015년 12월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	기간제
동대문구	2015년 6월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	기간제, 단기간
종랑구	2017년 9월	2019년 1월	본청, 투자출연기관	기간제
성북구	2014년 9월	2013년 1월	본청, 투자출연기관, 위탁, 위탁하청	무기계약직, 기간제, 단기간
강북구	2015년 11월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	무기계약직, 기간제, 단기간
도봉구	2015년 3월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	기간제, 단기간
노원구	2014년 8월	2013년 1월	본청, 투자출연기관	기간제, 단기간
은평구	2015년 5월	2016년 1월	본청, 투자출연기관, 위탁, 위탁하청	정규직, 무기계약직, 기간제
서대문구	2015년 4월	2016년 1월	본청, 투자출연기관, 위탁사업	기간제
마포구	2015년 7월	2016년 1월	본청, 투자출연기관, 위탁사업, 위탁하청	무기계약직, 기간제, 단기간
양천구	2015년 10월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	기간제, 단기간
강서구	2015년 1월	2016년 1월	본청	기간제
구로구	2015년 3월	2015년 6월	본청, 투자출연기관, 위탁사업	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
금천구	2015년 10월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
영등포구	2015년 9월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
동작구	2015년 2월	2016년 1월	본청, 투자출연기관	정규직, 무기계약직, 기간제, 단기간
관악구	2015년 7월	2016년 1월	본청, 투자출연기관, 위탁사업	무기계약직, 기간제, 단기간
서초구	2016년 12월	2018년 1월	본청, 투자출연기관	기간제, 단기간
강남구	2018년 6월	2019년 1월	본청, 투자출연기관	무기계약직, 기간제
송파구	2015년 12월	2017년 1월	본청, 투자출연기관	기간제
강동구	2015년 6월	2016년 1월	본청, 투자출연기관, 위탁사업	기간제, 단기간

자치구	2019년 생활임금(원)	2019년 적용인원(명)	산입범위	생활임금제 적용 재원	산정방식
종로구	9,428	118	기본급+교통비+식대	구비 100%	서울시 변형, 자치구 방식
중구	9,976	230	기본급+교통비+식대	구비 100%	서울시 방식
용산구	10,140	383	기본급+교통비+식대	구비 100%	서울시 방식
성동구	10,148	665	통상임금	구비 100%	서울시 방식
광진구	10,042	127	통상임금	구비 100%	서울시 방식
동대문구	10,148	161	통상임금	구비 100%	서울시 방식
종랑구	10,148	88	통상임금	구비 100%	서울시 방식
성북구	10,113	653	통상임금	구비 + 시비	자치구 방식
강북구	10,148	145	통상임금+상여금	구비 100%	서울시 방식
도봉구	10,041	119	통상임금	구비 100%	서울시 방식
노원구	8,980	135	통상임금+상여금+초과근무	구비 100%	자치구 방식
은평구	10,000	326	기본급+교통비+식대	구비 100%	서울시 변형
서대문구	10,000	350	통상임금	모든 사업	서울시 변형
마포구	10,148	471	통상임금	구비 100%	서울시 방식
양천구	9,936	210	기본급+교통비+식대	구비 100%	서울시 변형
강서구	미정	미정	통상임금+상여금	구비 100%	서울시 방식
구로구	9,980	343	통상임금	구비 100%	서울시 방식
금천구	9,934	425	통상임금	모든 사업	서울시 방식
영등포구	10,148	480	기본급+교통비+식대+수당	구비 100%	서울시 방식
동작구	10,148	460	통상임금	구비 + 시비	서울시 방식
관악구	10,042	299	통상임금	구비 + 시비	서울시 방식
서초구	10,040	458	통상임금	구비 100%	서울시 방식
강남구	9,990	214	통상임금	구비 100%	서울시 방식
송파구	10,000	485	기본급+교통비+식대	구비 100%	서울시 변형
강동구	10,140	373	통상임금	구비 100%	서울시 방식

서울연 2018-OR-17

서울시, 생활임금제 표준안 마련 주도하고
제도 운영방식도 개선해 내실화 추구 필요

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 10월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-342-6 93330 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57