

요약 및 정책건의

1 연구개요

1.1 연구배경 및 목적

1.1.1 연구배경

- 생활임금제 확산 추세
- 생활임금제가 일부 기초지자체를 중심으로 시행 또는 관련 조례가 제정되는 등 확산 추세에 있음
- 기초지자체뿐만 아니라 광역지자체에서도 생활임금제 도입 움직임이 나타나고 있음
- 국회에서도 최저임금법 일부개정법률안이 2014년 1월 16일에 발의
- 서울시의 생활임금제 도입 추진 계획
- 서울시는 2015년 시행을 목표로 생활임금제 도입을 추진하고 있으며 도입에 따른 근거 마련이 필요
- 생활임금제가 도입되어 지속성을 유지하기 위해서는 조례제정이 필요
- 예산증가는 민감한 사안이므로 생활임금제 도입 시 소요되는 예산의 파악이 중요
- 생활임금제 도입을 위한 준비 과정이 필요
- 생활임금제의 장점에도 불구하고 도입과정에서 어려움이 발생
- 생활임금제의 원활한 실행을 위해 서울시는 제도 도입준비과정에서 주도적인 역할을 수행해야 함

1.1.2 연구목적

- 생활임금제의 원활한 시행을 위한 방안 검토

- 서울시에 생활임금제 도입을 위한 철저한 준비과정을 거쳐 제도의 본격 시행 시 제기될 수 있는 문제점 및 파장을 최소화
- o 조례제정 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화할 수 있는 방안 마련
- 조례제정 과정에서 발생할 문제점을 해결할 수 있는 대안 제시를 위해 법과 제도를 검토
- o 생활임금제 도입과 관련된 의사결정자를 설득하기 위한 논거를 확보
- 생활임금제 도입에 따른 적용대상 및 소요예산 등의 자료를 확보하여 의사결정 과정에 이용

1.2 연구내용 및 방법

- o 서울시 투자·출연기관 및 민간위탁 사무에 종사하고 있는 비정규 근로자에 대한 임금실태 조사 및 분석
- o 실태조사를 통해 수집된 데이터를 활용하여 생활임금제 적용대상자 파악 및 적용에 따른 서울시 추가 소요예산 규모를 추정
- o 서울시 생활임금제 시행을 위해 각계 전문가, 지자체 생활임금 담당자 및 관계자들의 자문을 받음

2 생활임금제 산정방법의 정교화

2.1 생활임금제 산정방법¹ 리뷰 및 타당성 검증

- o 다양한 생활임금 산정방법을 제시하여 적절한 방안을 선택할 수 있도록 함
- o 기본가정을 제시함
- 성인 2인(각각 전일제, 기간제 근로자)과 영유아자녀 2인(각각 취학아

¹ 서울연구원(2013)의 제Ⅳ장 1절의 내용을 요약

동, 영유아자녀)으로 구성

- 생활임금을 시간급으로 제시하였으며 2013년 기준 생활임금은 최저임금보다 적게는 23%에서 많게는 33%까지 가산된 금액임
- 생활임금제 실행을 염두에 두고 적용의 용이성을 고려함

표 1 생활임금 산정방법 요약

구분	1인 : 근로소득기준	2인 : 가계소득기준	3인 : 가계지출 + 실제 지출	4인 : 최저생계비 + 실제 지출
자료 원천	사업체 노동력 조사	가계동향조사	가계동향조사 + 기타	보건복지부 최저생계비 + 기타
생활임금액(월급여)	1,249,820원	1,347,632원	1,306,041원	1,278,244원
생활임금액(시간급) ※월 209시간 기준	5,980원	6,448원	6,249원	6,116원
기준	월평균 정액급여	4인가구 전체소득	4인가구 가계지출	최저생계비
근로시간	365시간	365시간	365시간	365시간
빈곤기준 적용	근로소득의 평균 50%	가계소득의 중위수 50%	가계지출의 중위수 50%	-
특징	상용·비상용 근로자소득 고려	가계 전체의 소득 기준	주거비 및 교육비 현실화	주거비 및 교육비 현실화
생활임금 추정액(원)	5,980	6,448	6,249	6,116
최저임금 대비 비율 (2013년 기준)	약 1.23배	약 1.33배	약 1.29배	약 1.26배
장점	1인 임금근로 적정선 제시에 효과적	가계 전체의 상대적 빈곤기준 파악이 용이	가계의 실제지출 반영	국가의 최저생계기준 충족
적용의 상대적 용이성	쉬움	비교적 쉬움	어려움	비교적 어려움

자료: 서울연구원(2013)

2.2 생활임금제 보완

- 주요 의견사항으로 제시된 내용은 가구원 수의 적절성, 생활임금 산정방법의 단순화 필요성, 빈곤기준선의 일관성 등
- 기존 연구에서는 가구원 수를 4인으로 가정하였으나 1인가구의 증가 및 4인가구의 대표성 결여 등의 문제가 지적됨

- 기존 생활임금 산정방법에서 2안과 3안의 지출항목별 중위수를 구하는 과정이 복잡하고 어렵기 때문에 제도 실행이 어렵다는 한계가 있음
- 공식적으로 정해진 빈곤기준선은 없으며 기존 연구에서는 생활임금 안마다 빈곤기준의 적용이 다르기(중위수, 평균값 등) 때문에 산정방법의 일관성에 문제 제기가 가능

2.2.1 생활임금 산정방법 보완

- 가구원 수를 기존 4인가구에서 3인가구로 변경한 대안을 추가하여 생활임금을 산정
 - 2010년 서울시 평균 가구원 수는 2.7명으로 4인가구 기준이 적절하지 않다는 의견을 반영
 - 3인가구의 구성은 맞벌이부부(전일제근로자, 시간제근로자 각각 1인)와 사교육을 받는 자녀 1인으로 가정하며 기존 근로시간인 365시간은 변동이 없음
- 생활임금 산정방법을 단순화
 - 실행을 염두에 두고 기존 방법보다 단순한 생활임금 산정방법 제시
 - 복잡한 생활임금 산정방법은 정책실행단계에서 어려움을 수반할 가능성이 있다는 의견을 반영
- 다양한 대안(생활임금 계산방법)을 제시할 필요가 있음
 - 서울시의 행정 및 재정 상황을 고려하여 가장 적절한 안을 선택할 수 있는 근거 및 판단기준을 제공
 - 산정방식을 면밀히 검토하기 힘든 지자체는 다양한 안을 토대로 지역실정에 맞춰 생활임금 산식을 선택할 수 있음
- 빈곤기준선 적용에 일관성을 부여함
 - 기존 연구에서는 중위소득의 50%, 지출항목 중위수의 50%, 평균소득의 50% 등 일관된 기준이 없었음
 - 추가 수정안에서는 빈곤기준선을 평균값의 50%로 통일하여 소득 및 지

출에 적용²

- 주거비는 최소주거기준을 감안한 실거래금액을 반영하였기 때문에 빈곤기준 적용에서 제외함
 - 기존 대안 중에서 1안과 4안은 보완방안을 제시하지 않음
 - 1안(근로소득 기준)은 1인을 기준으로 산정한 방식이므로 가구원 수를 고려할 필요가 없으며 빈곤기준선은 이미 평균값의 50%를 적용
 - 4안은 최저생계비에 대한 비판과 함께 2014년 10월부터 중위소득을 기준으로 한 상대적 방식 도입을 추진 중이므로 개정 움직임을 고려하여 수정안을 제시하지 않음

2.2.2 생활임금 보완 안

- 1) 5안: 3인가구 가계소득 반영
 - 3인가구 소득자료에 서울시 물가수준을 고려하고 빈곤기준을 적용한 후 근로시간을 반영하여 생활임금 계산
- 2) 6안: 3인가구 가계지출에 물가반영 + 실제지출
 - 3인가구의 지출에 서울시 물가수준을 고려하고 일부 항목은 서울시의 가계현실을 반영하여 생활임금을 계산
- 3) 7안: 서울연구원 3안을 보완한 3인가구 가계지출 + 실제지출
 - 서울시의 물가수준에 주거비와 사교육비가 이미 반영되었다고 가정하여, 지출항목은 전국 평균을 그대로 사용하여 생활임금을 계산

² 중위값의 50%를 쓰지 않는 이유는 ①국민의 소득은 평균값에 비해 중위값이 낮게 나오는 경향이 있으며 ②3인가구로 기준을 변경하였기 때문에 가구당 소득 및 지출은 줄어들었으나 근로시간은 365시간으로 4인가구 기준과 동일하고 ③빈곤기준선을 중위수 50%로 적용한다면 시간급으로 환산을 할 경우 최저임금 이하의 값이 산정되기도 함

- 4) 특징 및 종합
- 서울연구원(2013)의 기존 안에 보완사항을 반영하여 3인가구 기준의 생활임금을 시간급으로 제시함
 - 이전 안에 비해 상대적으로 적용이 용이하도록 계산을 단순화하였으며 일관성 있는 산정 기준은 유지하려고 노력
 - 생활임금 산정기준 및 계산방법에 따라 시급은 최저 5,980원에서 최고 7,218원으로 1,238원의 격차를 보임

표 2 생활임금 보완 요약

구분	5안: 가계소득 반영	6안: 가계지출에 물가반영 + 실제지출	7안: 가계지출 + 실제지출
이전 안	기존 2안 보완	기존 3안 보완(3안)	기존 3안 보완(3-1안)
생활임금(시간)	6,202원	7,218원	6,508원
생활임금(월) ※월 209시간	1,296,218원	1,508,562원	1,360,172원
자료 원천	가계동향조사	가계동향조사 주택전월세실거래가 자료 국내 사교육비 조사자료	가계동향조사 주택 전월세실거래가 자료 국내 사교육비 조사자료
기준	3인가구 가계소득	3인가구 가계지출	3인가구 가계지출
근로시간	365시간	365시간	365시간
빈곤기준 적용	가계소득의 평균 50%	지출의 평균 50%	지출의 평균 50%
특징	가계 전체 소득 기준	가계지출에 서울시 물가수준 반영	실제지출이 서울시 물가수준을 이미 반영하였다고 가정
2014 최저임금 대비 비율	약 1.19배	약 1.39배	약 1.25배
장점	가계 전체의 빈곤기준 파악이 용이	가계 전체의 상대적 빈곤기준 파악이 용이	가계의 실제지출 반영
적용의 상대적 용이성	쉬움	비교적 쉬움	비교적 쉬움

3 생활임금제 도입에 따른 소요예산

3.1 임금실태 분석³

- 서울시의 생활임금제 도입에 앞서 서울시 본청·사업소·투자출연기관의 비정규직을 대상으로 임금실태(2013년 10월 기준)를 조사함

3.1.1 기관·대상별 임금구조 분석

- 서울시 본청, 사업소, 투자·출연기관 등 총 79개를 대상으로 임금실태를 조사
 - 서울시 본청 22개, 사업소 39개, 투자·출연기관 18개에서 제출한 자료 중 해당사항이 있는 조직 또는 기관(일부제출 포함)은 총 45개이며 해당사항이 없는 경우도 34개를 차지
 - 공공근로사업은 각 실·국 본부별 조사 대상에서 제외하였으며 생활임금 적용 소요예산 추정 시 별도로 분석

표 3 생활임금 임금실태조사표 제출 현황

(단위: 개)

구분	소계	제출	일부제출	해당사항 없음
서울시 본청	22	12	1	9
사업소	39	14	3	22
투자출연기관	18	15	-	3
합계	79	41	4	34

3.1.2 임금실태조사 현황 종합

- 임금실태표를 제출한 45개 기관 4,670명을 대상으로 분석
 - 근로시간은 월 209시간(주휴수당이 포함된 시간으로 실제 근로는 일일 8시간) 이상 근로자가 3,840명이며 209시간 미만 근로자는 830명으로

3 임금실태 분석은 서울시 노동정책과의 협조하에 진행되었음

나타남

- 기본급과 수당을 합친 임금계 기준으로 100만원 이하가 898명, 100~150만원이 1,335명, 150만원~200만원이 1,745명, 200만원 초과는 244명
- o 사업유형별로는 직접일자리가 2,940명(63%)으로 가장 많은 수를 차지하였으며 그다음은 민간위탁 1,076명(23%), 직접고용 654명(14%) 순
- o 고용형태별로는 기간제가 3,506명으로 75%를 차지하였으며 그다음은 단시간 1,096명(23%), 일용 66명 순임
- o 직종별로는 기타(2,035명)를 제외하면 사무(보조)원이 1,050명으로 22%를 차지하였으며 그다음은 시설물관리원(건축·전기·가스·수도·통신 등)이 847명(18%), 환경미화원(가로·청소·생활폐기물·수거 등)이 222명 순
- o 재원별로는 시비가 3,962명으로 85%에 달하고 있으며 시비 매칭이 되지 않은 재원(국비, 자체, 기타)은 271명에 불과

3.2 생활임금제 적용대상 및 소요예산 분석

3.2.1 분석 과정

- o 조사된 자료를 바탕으로 생활임금 적용대상 및 소요예산 분석을 시행
- o 산출된 생활임금(7가지 안)을 바탕으로 수당내역 조정, 특성별 구분을 고려하여 다양한 경우의 수에 따른 생활임금 적용대상 및 소요예산을 추정

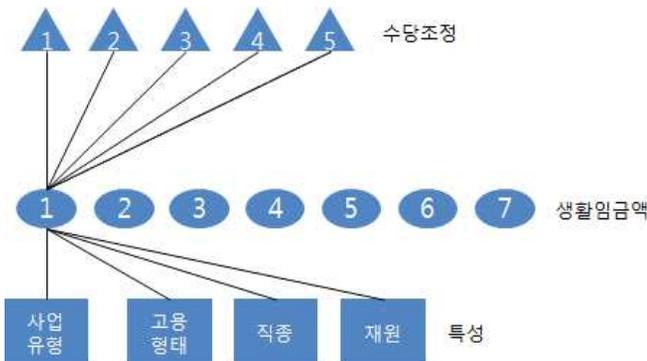


그림 1 생활임금액이 1로 결정될 경우 가능한 분석 내용 예시

- 공공근로사업은 월 임금 지급기준이 최저임금이므로 대상자에게 생활 임금을 보전해 줄 경우 소요되는 예산을 파악

3.2.2 생활임금 기준 설정: 수당내역 조정

- 수당조정에 대해 5가지 조정 안을 제시한 후 1인이 받고 있는 생활임금을 결정하고 각 수당에 해당하는 적용대상 및 소요예산을 추정함

표 4 제외 수당 내역 종합

수당조정 1	수당조정 2	수당조정 3	수당조정 4	수당조정 5
시간외수당	시간외수당	시간외수당	시간외수당	시간외수당
무급휴일근무수당	무급휴일근무수당	무급휴일근무수당	무급휴일근무수당	무급휴일근무수당
복지포인트	복지포인트	복지포인트	복지포인트	복지포인트
명절휴가비	명절휴가비	명절휴가비	명절휴가비	명절휴가비
효도휴가비	효도휴가비	효도휴가비	효도휴가비	효도휴가비
명절하계수당	명절하계수당	명절하계수당	명절하계수당	명절하계수당
월유급휴가	월유급휴가	월유급휴가	월유급휴가	월유급휴가
월차수당	월차수당	월차수당	월차수당	월차수당
-	야간수당	야간수당	야간수당	야간수당
-	-	출장비	출장비	출장비
-	-	여비	여비	여비
-	-	-	교통비	교통비
-	-	-	교통보조비	교통보조비
-	-	-	간식비/교통비	간식비/교통비
-	-	-	교통수당	교통수당
-	-	-	교통비 등	교통비 등
-	-	-	-	가계보조비
-	-	-	-	가족수당
-	-	-	-	가계안정지원
-	-	-	-	가계지원비
-	-	-	-	가계보조수당
-	-	-	-	주거보조수당

3 2 3 수당조정에 따른 생활임금 적용대상 및 소요예산 분석

1) 수당조정 1

- 총 4,670명 중 생활임금 적용대상자는 최소 845명에서 최대 1,371명
- 소요예산은 월 기준 최저 1억 2,732만원에서 최고 3억 9,592만원으로 추정

2) 수당조정 2

- 총 4,670명 중 생활임금 적용대상자는 최소 858명에서 최대 1,384명
- 소요예산은 월 기준 최저 1억 3,282만원에서 최고 4억 600만원으로 추정

3) 수당조정 3

- 총 4,670명 중 생활임금 적용대상자는 최소 858명에서 최대 1,493명
- 소요예산은 월 기준 최저 1억 3,288만원에서 최고 4억 1378만원으로 추정

4) 수당조정 4

- 총 4,670명 중 생활임금 적용대상자는 최소 860명에서 최대 1,639명
- 소요예산은 월 기준 최저 1억 3,584만원에서 최고 4억 4,219만원으로 추정

5) 수당조정 5

- 총 4,670명 중 생활임금 적용대상자는 최소 867명에서 최대 1,732명
- 소요예산은 월 기준 최저 1억 3,772만원에서 최고 4억 5,932만원으로 추정

3 2 4 특성에 따른 생활임금 적용대상 및 소요예산 분석

- 생활임금액(7가지 안)과 수당내역(5가지 안)을 고려하면 총 35가지의

생활임금 적용대상 및 소요예산이 분석되며 4가지 특성을 고려하면 총 140가지 경우의 수가 발생

- 여기서는 수당조정 2를 선택하였을 경우의 특성별 사례를 예시함

표 5 특성구분에 따른 생활임금 적용대상 및 소요예산

특성 구분	구분	해당인원 (명)	적용대상(명)		소요예산(만원)	
			최소	최대	최저	최고
사업유형별	직접일자리	2,940	532	793	5,988	21,690
	민간위탁	1,076	228	420	4,776	13,093
	직접고용	654	98	171	2,518	5,816
고용형태별	기간제	3,506	792	1,264	12,543	37,973
	단시간	1,096	56	73	434	1,429
	일용	66	10	47	304	1,168
직종별	사무(보조)원	1,050	423	656	5,685	18,826
	시설물 관리원	882	146	246	361	5,007
	시설물 청소원	119	42	78	714	1,984
	그 외	2,619	247	404	6,522	14,781
재원별	시비	3,962	715	1,171	11,219	34,331
	국비·시비	223	16	28	180	704
	자체	206	112	157	1,666	4,825
	그 외	279	15	28	217	739

3 2 5 공공근로사업

- 2014년 서울시의 목표인원인 600명에게 우선 생활임금을 적용하였을 경우 추가 예산 소요 추정액은 월 기준 최저 약 5,821만원에서 최고 1억 5,180만원임
- 연간 10개월 기준으로 최저 약 6억원에서 최고 15억원 정도의 추가예산이 필요할 것으로 추정
- 전체 8,600명에게 생활임금을 적용하였을 경우 소요되는 추가 예산 추정액은 월 기준 최저 8억 3,437만원에서 최고 21억 7,587만원
- 연간 10개월 기준으로 최저 약 83억원에서 최고 218억원 정도의 추가

예산이 필요할 것으로 추정

33 종합

- 임금실태조사를 바탕으로 총 4,670명 중 생활임금 적용 대상자를 파악하고 이에 따른 소요예산을 추정하였음
- 생활임금 적용대상자는 최소 845명에서 최대 1,732명으로 추정
- 생활임금 적용에 따른 소요예산은 월 기준 최저 1억 2,732만원에서 최고 4억 5,932만원으로 예상

표 6 수당조정 내역에 따른 생활임금 적용대상 및 소요예산

수당조정 연번	전체인원 (명)	적용대상(명)		소요예산(만원)	
		최소	최대	최저	최고
1	4,670	845	1,371	12,732	39,592
2		858	1,384	13,282	40,600
3		858	1,493	13,288	41,378
4		860	1,639	13,584	44,219
5		867	1,732	13,772	45,932

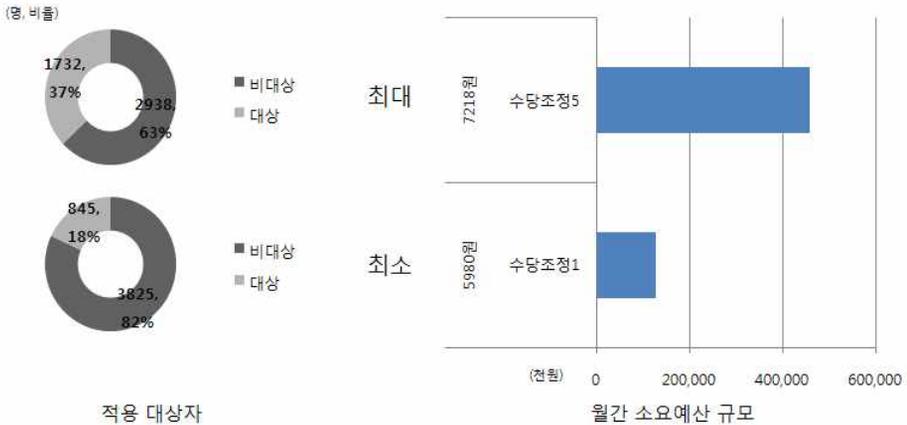


그림 2 생활임금 적용 대상자와 월간 소요예산 규모

- 서울시에 생활임금을 적용할 경우 대상자 및 소요예산 규모는 서울시 비정규직(직접고용 및 민간위탁)에 비해 공공근로사업이 상대적으로 큰 것으로 추정
- 공공근로사업은 8,600명에 최저 소요예산이 월 8억 3,427만원으로 예상되어 서울시 비정규직의 월 최대 소요예산 4억 5,931만원에 비해 큰 규모임

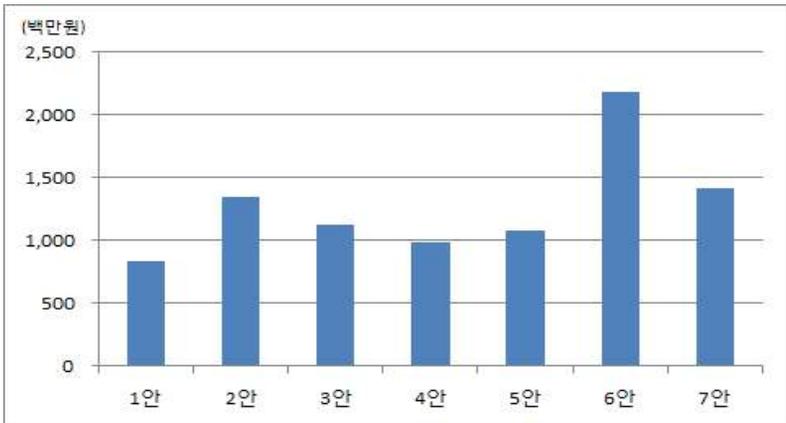


그림 3 생활임금 결정액에 따른 월간 추가예산 소요 추정액(공공근로 8,600명 대상)

4 정책제언

4.1 생활임금 효과 극대화 및 부작용 최소화 방안

- 생활임금 관련 해외사례의 면밀한 분석과 국내 동향을 파악한 후 서울시에 적합한 제도 적용방안을 모색
- 영국(런던), 미국, 뉴질랜드, 캐나다 등 생활임금제를 실행하고 있는 해외 주요국 도시의 사례를 분석하여 제도 도입준비에 활용
- 국내 지자체 중 가장 먼저 생활임금제를 시행한 노원구 및 성북구와 생활임금조례를 제정한 부천시의 사례를 참고

- 생활임금 적용에 따른 부작용을 최소화하는 방안을 마련
- 현재 생활임금 이하를 받고 있는 근로자 간 임금인상률의 차이가 발생하므로 이를 보전해주는 방안
- 조정구간을 설정하여 생활임금 적용 시 임금이 상승하지 않은 사람들에 대해 차등적으로 임금을 인상하는 방안 고려⁴
- 현재 생활임금 이상을 받는 근로자에게 상대적 박탈감 해소를 위해 복지 포인트를 추가로 지급하는 방안
- 생활임금조례 제정 과정에서 예상되는 갈등을 해소할 수 있는 방안을 마련해야 함
- 시민, 이해당사자, 의사결정자와의 공청회 개최 등을 통하여 생활임금 도입의 당위성을 설명
- 생활임금 시행 시 소요되는 예산에 비해 정책적 효과가 크다는 사실을 알릴 필요가 있음

4.2 정기적인 생활임금 실태조사 시행

- 생활임금 적용대상 근로자의 현황을 파악하기 위해서는 정기적으로 실태조사를 시행할 필요가 있음
- 임금실태조사표를 활용하여 근로자의 월급여 수준을 파악
- 임금실태조사표의 내용과 실제 받고 있는 급여 간 차이가 나는지 등을 파악하기 위해 인터뷰 조사 시행
- 생활임금제 적용이 잘 이루어지는지에 대한 철저한 감시가 필요함
- 생활임금 적용 대상 기관에 대한 불시점검을 통해 임금실태를 파악
- 감시를 위한 기구 및 신고센터 설치

⁴ 예를 들어 생활임금이 7,000원으로 결정되었을 경우 기존에 7,100원을 받는 사람도 일부 금액(1% 정도)을 인상해주는 방법

4 3 생활임금 도입 및 실행 방안

- 생활임금제를 실행하는 방안은 ‘전면 도입’과 ‘우선 적용 후 확대’ 등 도입절차에 따라 크게 두 가지로 구분할 수 있음
- 전 기관에 전면적으로 도입하는 방안은 형평성의 논란이 없으나 생활임금 적용 시 발생할 수 있는 문제점에 대한 대처가 어려움
- 일부 기관에 우선적용 후 확대하는 방안은 제도 도입에 따라 발생하는 문제를 파악하여 보완할 수 있으나 형평성의 문제가 발생
- 전면적인 도입이 불가피할 경우 우선 적용 방법을 고려할 필요가 있음
- 일부 기관에 우선적용을 시행하게 된다면 형평성 논란이 불거지지 않게 적절한 선정기준을 마련해야 함
- 본청 소속 부서 중 일부 기관에 우선 적용
- 근로자 임금의 재원이 시비일 경우 우선 적용
- 시의 직접고용 또는 직접일자리에 우선 적용 등

4 4 생활임금조례 제정을 위한 노력

4 4 1 조례안 가결을 위한 노력

- 생활임금조례 제정에 대한 시의회 의원들의 의견을 예측하기 어려움
- 생활임금 도입 취지가 저소득층의 임금 및 복지 수준 향상이란 점을 강조하여 의사결정자들을 설득할 필요가 있음
- 집행부인 서울시 측에서 생활임금제 도입을 위한 적극적인 움직임을 취하여야 함

4 4 2 생활임금조례 제정 과정

- 생활임금제 도입은 집행부인 서울시의 의견을 들어서 제정하거나 직접 발의하도록 해야 함

45 **민간부문 확대 방안**

- 서울시가 주도하는 사업을 제외하면 민간부문에 생활임금 적용을 강제할 근거가 없기 때문에 가이드라인 또는 권고안으로 제시되어야 함
- 생활임금은 기업에 손실을 끼치는 제도가 아니라 오히려 긍정적인 효과가 더 많이 나타나는 제도임을 홍보해야 함
- 생활임금제를 적용한 기업에 인증제도 또는 인센티브를 주는 방안을 검토해야 함

46 **시민 공감대 형성**

- 생활임금제의 실행 및 확산을 위해서는 제도의 필요성에 대한 시민들의 공감대를 얻는 것이 중요
- 시민들의 공감대 형성을 위해 다양한 홍보 방안을 마련