

세계 주요 도시 생활임금 도입 현황과 효과, 전망



황선자*

한국노총 중앙연구원 선임연구위원

sjhoang@empas.com

1. 들어가며

저임금 노동자의 소득보장을 위한 지역 차원 공공정책의 하나로 20여 년 전인 1994년 미국 볼티모어시에서 처음 시행된 생활임금제가 영국, 캐나다, 오스트레일리아 등으로 확산되었고, 우리나라에서는 2013년에 도입된 생활임금제를, 광역지자체로는 서울시가 처음으로 올해부터 시행하고 있다. 이제 첫걸음을 내디딘 서울시 생활임금제가 제대로 정착하기 위해서는 많은 과제가 존재하므로, 외국의 사례로부터 이들 과제를 해결할 수 있는 시사점을 도출할 필요가 있다.

이를 위해 이 글에서는 먼저 생활임금제가 경기회복에 미치는 영향을 살펴보고, 미국,

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 숭실대 경제학 박사
- 고령화시대의 고용정책: 중·고령자 인적자원 개발을 중심으로(2014), 노동조합과 직업능력개발 활성화 연구(2014), 임금체계의 실태와 정책과제(2013), 노동조합과 사회적 경제의 활성화: 협동조합을 중심으로(2013), 근로자종합복지관 운영 활성화를 위한 운영프로그램 및 보급방안(2013) 등

영국, 일본의 생활임금 도입 현황을 검토하며, 생활임금의 의의와 효과를 분석한다. 마지막으로 생활임금제의 향후 전망과 서울시 생활임금제의 과제를 제시한다.

2. 경기회복과 생활임금 도입

최경환 부총리 겸 기획재정부 장관은 지난 3월 5일 내수회복을 위해 최저임금을 상당 폭 올리겠다는 계획을 밝히고, 13일에는 재계에 적정수준의 임금인상을 통해 소비가 회복될 수 있도록 적극적으로 지원해 줄 것을 주문했다.

우리나라뿐 아니라 미국, 일본, 독일 등 여러 나라에서 경기회복을 위해서는 노동자의 소득 향상이 필수적이라는 인식하에 최저임금을 비롯하여 임금인상 정책이 추진되고 있다. 여기에는 임금을 높여야 시장의 수요가 살아나고 경제성장을 이끌어 낼 수 있다는 소득주도 성장론이 이론적 배경이 되고 있다.

일하는 빈곤층의 문제가 더 이상 방치할 수 없을 정도로 심각해지면서 미국의 버락 오바마 대통령은 지난해 국정연설을 통해 시간당 7.25달러인 최저임금을 2015년까지 10.10달러(약 1만 원)로 높이는 인상안을 내놓았고, 행정명령을 통해 연방정부에 고용된 계약 노동자들에게는 즉각 시행하게 하였다. 버락 오바마 정부가 근로 빈곤층 문제의 심각성을 제기하며 연방 최저임금 인상을 주장하는 것은 고용 회복이 대체로 최저임금의 영향을 많이 받는 서비스업과 ‘나쁜 일자리’에서 주로 이루어지는 상황에서 최저임금 인상 없이는 소비 회복과 경제 선순환이 어렵다는 인식에 기초하고 있다. 일본의 아베 총리는 디플레이션 탈출을 위해서는 기업의 임금 인상이 필요하다고 줄곧 주장하였고, 사용자 단체인 경제단체연합은 회원사들에게 임금인상을 권고하였다. 독일도 내수경기 진작을 위해 최저임금 인상을 추진하고 있다.

우리나라는 소득 불평등이 확산되고 저임금 노동자가 증가하면서 최저임금제의 중요성이 커지고 있으나 “근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것”을 목적으로 하는 최저임금 수준이 낮아 이와 같은 역할을 하지 못하고 있다. 이에 따라 저임금노동자의 임금 하한을 높이는 보완적 제도로 지방자치단체 차원에서 생활임금제를 도입하려는 움직임이 활발하게 전개되고 있다. 2013년 서울 노원구성북구를 시작으로 2014년 4월 부천시가 생활임금제를 도입하였고, 조례 또는 행정명령(지자체장의 권한)으로 생활임금

도입을 추진하는 지역이 늘어나고 있다.

이와 같은 상황에서 서울시가 광역자치단체로는 최초로 올해부터 생활임금제를 시행했다. 이에 따라 서울시 본청과 투자출연기관의 직접고용 노동자들이 법정 최저임금(시급 5,580원)보다 높은 생활임금(시급 6,687원)을 받게 되었다. 이는 올해 최저임금보다 1,107원(19.8%)이 많은 금액이고, 서울시 생활임금 산정범위가 기본급교통바식대로 구성되어 있으므로 여기에서 제외된 각종 수당을 포함하면 한 달 임금총액은 더 늘어난다.

서울시는 소득 불평등이 심화되고 현행 최저임금으로는 근로자에게 필요한 최소 생활수준이 보장되지 않음에 따라 생활임금을 시행하게 되었고, 이 정책은 중앙정부의 가계소득 증대 및 내수 진작을 통한 소득주도 성장론과 부합한다고 보고 있다. 서울시의 생활임금제 시행은 저임금 노동자의 소득 증가에 기여함으로써 경기회복에 기여할 것으로 예상된다.

3. 세계 주요 도시 생활임금 도입 현황

생활임금제는 1994년 미국 메릴랜드주 볼티모어시에서 선구적으로 생활임금 조례 제정을 통해 시행된 이래 빠른 속도로 미국 전역으로 확산되었고, 그 결과 140여 개의 지방자치단체, 학교 등에 다양한 형태로 도입되었다. 미국의 경험은 세계 여러 나라에도 영향을 미쳐 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서 법정 최저임금 제도의 한계를 뛰어넘는 대안으로 주목받으며 생활임금 캠페인이 활발하게 펼쳐지고 있다.

생활임금 캠페인은 미국의 경제정책 및 도시개발정책으로 인한 노동자와 그 가족의 빈곤증가를 공공정책을 이용해 더 적극적으로 해결하기 위한 방안으로 시작되었다. 국가의 신자유주의 경제정책으로 인해 발생한 빈부 격차의 증가, 임시직의 증가, 대규모 일시 해고의 발생, 실질 임금의 하락, 노조 조직률의 하락, 인플레이션을 반영하지 못하는 연방 최저임금으로 인한 실질 최저임금의 하락, 근로 빈곤층에 대한 다양한 보조의 감소 등으로 노동자의 생활수준은 하락하였다. 이에 따라 경제적 불평등에 대한 문제 제기가 확산되었다. 미국의 경우 1960~1970년대 전일제 노동자의 연 최저임금 수준은 3인 가족의 빈곤선과 동일하였다. 그러나 이후 연 최저임금 수준이 3인 가족 빈곤선의 20% 수준까지 하락하였다. 이러한 상황에서 공공정책을 통해 저임금 노동자들의 임금 등 노동조건을 향상시키기 위한 운동이 전개되었고, 그 대표적 사례가 공공조달계약과 생활임금 보장을

연계시킨 생활임금 캠페인이었다. 최저임금의 실질 가치와 구매력이 지속적으로 하락하고 근로 빈곤층이 증가하는 상황에서, 저임금 계층의 임금 하한을 높이는 보완적 제도로 생활임금 운동이 사용되었다.

1994년 12월 볼티모어시에서 최초의 생활임금 조례가 제정되었는데, 이 조례는 주, 시, 카운티 등의 지방정부와 거래관계를 맺고 있거나 재정지원을 받는 민간 기업들이 노동자들에게 당시 연방 최저임금(4.25달러)보다 높은 6.10달러를 지급하고, 1999년까지 연방 최저임금보다 50% 많은 임금을 지급해야 한다고 명시하였다. 1994년 이래 미국 전역에 걸쳐 200개 이상의 연대모임이 결성되어 생활임금 요구 운동을 지속하였다. 캘리포니아주에서는 도시 가운데 1/3이 생활임금법을 제정하였다. 2011년 7월 현재 생활임금조례를 제정한 지방자치단체(municipalities)는 125곳이고, 현재에도 많은 지역에서 생활임금 캠페인이 벌어지고 있다.

영국에서는 처음 병원에 도입되었던 생활임금이 정부기관, 대학, 호텔, 금융권 등 다양한 분야로 확산되고 있다. 현재 보수당이 집권하고 있는 런던시를 비롯하여 11개 지자체, NHS 병원 4곳, 중앙부처 1곳, 대학 14곳, 런던시 등 공공기관과 대학은 물론 바클레이, HSBC, 모건 스탠리, 맥쿼리, KPMG 등 금융권과 소매회사 러시(Lush), 법률 회사 등 총 214개소의 사용자가 생활임금을 시행하고 있다고 한다.

영국 런던시에서는 2001년부터 시민단체들이 공공부문 저임금 노동자의 생활임금 실현을 목표로 생활임금 캠페인을 전개하였다. 2002년 런던시 당국은 계약절차에 공정고용 조항을 도입하였고, 이후 런던시와 작업하는 민간계약자는 직원들에게 적어도 공공부문 임금과 동일한 보수를 지급하도록 하였다. 런던시는 2005년부터 생활임금제를 시행하였다. 이는 시민단체들이 2004년 런던시장선거 과정에서 제도 도입을 제안했고, 이를 공약으로 받아들인 노동당 소속 후보인 켄 리빙스턴이 당선된 데 따른 것이었다. 이후 2008년 당선된 보수당 소속 보리스 존슨 시장도 생활임금제를 강화하였다. 2014년 런던시는 직·간접적으로 고용하는 노동자들에게 법정 최저임금의 130% 수준인 시간당 8.8파운드(약 1만 5,256원) 이상의 생활임금을 지급하도록 했다. 그리고 존슨 시장은 중앙정부가 런던 생활임금을 전국에서 채택하도록 로비활동을 지속적으로 전개하고 있다.

런던시는 생활임금 적용 대상 사업장을 공공 위탁사업체 외에 일반 민간 기업으로 확대하는 캠페인을 벌여 HSBC 등의 금융회사도 이에 참여하고 있다. 세계 최대 식품기업인 네슬레 영국·아일랜드는 2017년까지 청소와 요리 등의 업무를 담당하는 계약직 노동

자들에게 생활임금을 지급하기로 했다.

한편 2012년 런던 올림픽 조직위원회는 후원업체 등 계약을 맺은 1천 개 이상 기업에 런던시의 생활임금을 적용하도록 했다. 이는 올림픽이 개최되는 곳에서 생기는 모든 새로운 일자리에 대해 생활임금을 지급함으로써, 투자 혜택을 런던의 근로 빈곤층에게도 주고자 하는 목적이었다.

일본에서도 저임금 문제 해결을 위한 지역 차원에서의 대응으로 1990년대 초반부터 공공조달과 지자체가 결정한 최저선 이상의 임금 지급을 연계한 공계약조례 제정 운동이 전개되었다. 일본에서는 최초로 공계약조례를 제정한 노다시를 비롯한 19개 지자체가 이를 시행하고 있다.

생활임금제는 저임금 고용의 비중이 높고 사회안전망이 미흡한 나라들을 중심으로 확대되었는데, 지방자치단체뿐만 아니라 대학, 병원, 민간 기업으로도 확산되었다. 최근에는 패스트푸드점 노동자, 청소 노동자 등 저임금 서비스산업 노동자를 중심으로 생활임금 보장을 요구하는 운동이 활발하게 전개되고 있다.

4. 생활임금의 의의와 효과

생활임금 운동은 공공부문 노동자나 지방자치단체 등 공공부문과 계약을 맺고 있는 민간 기업이나 지방정부로부터 조세감면이나 보조금을 지원받는 민간 기업에 고용된 노동자와 같은 특정 그룹의 노동자를 대상으로 생활임금을 지급하는 것을 목표로 한다. 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 지급하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 것이다. 그리고 최저임금이 한 가족을 부양하기에 충분하지 않다는 것을 지적하기 위해 생활임금이라는 용어가 사용되고 있다. 생활임금제의 시행은 지역 주민의 세금이 어떻게 사용되고 공공자금에 의해 어떤 유형의 일자리가 창출되어야 하는지에 대한 지역사회의 가치를 보여주는 것이다.

공공부문에서 오히려 저임금, 간접고용이 양산되고 있는 상황에서 생활임금제라는 지역 차원의 공공정책을 통해 저임금 노동자의 임금수준을 높이는 서울시의 정책은 모범 고용주로서 공공부문 관련 업무를 수행하는 노동자의 생활안정 도모와 책임성 강화, 공공서비스의 질 향상에 기여할 것으로 예상된다.

생활임금제는 적용대상이 되는 저임금 노동자들의 임금을 인상하는 효과가 있으며, 직접적인 적용대상이 아닌 기업에 미치는 파급효과가 커지면 저임금 노동자 전반의 임금 수준을 높이는데 영향을 미칠 것이다. 이와 함께 외국의 여러 연구에 의하면 생활임금제가 근로자 사기진작, 이직률 하락, 결근 감소, 생산성 증가 등에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

생활임금제를 공공계약(용역, 민간위탁 등) 노동자에게로 확대하는 것은 최저가 낙찰 방식에 따라 저임금 경쟁이 심화되는 문제를 억제하고, 공공서비스의 질을 개선하는 효과를 볼 것이다.

또한 생활임금제는 서울경제뿐만 아니라 중앙정부의 내수회복을 위한 임금인상정책에 부응하는 정책으로 경기회복에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 우리나라는 2008년 금융위기 이후 수출 대기업들이 사상 최대의 실적을 올리고 있다. 이에 반해, 국민 소득 중 노동자가 가져가는 몫인 노동소득 분배율의 하락, 실질임금의 정체, 높은 저임금 노동자 비율, 소득 불평등 심화 등으로 인한 경제 전반의 소득 증가세 둔화와 가계소득 비중 하락이 민간소비 확대에 주요 걸림돌로 파악되고 있는 상황이다. 일반적으로 한계 소비성향은 고임금 노동자보다 저임금 노동자가 높고, 기업의 이윤소득보다 노동자의 임금소득이 높다. 가계소득 대부분을 임금에 의존하고 있는 상황에서 한계소비성향이 높은 저임금 노동자의 임금 상승을 통한 구매력 증가는 소비를 촉진하여 경기 활성화로 이어지는 선순환 구조를 가능하게 할 것이다.

5. 향후 전망과 과제

앞에서 살펴본 바와 같이 생활임금제는 우리나라를 비롯하여 미국, 영국, 일본 등 저임금 고용의 문제가 심각하고, 사회안전망이 미흡한 나라들을 중심으로 활성화되고 있다. 우리나라는 노동시장 양극화가 심화되고 있는 상황이어서 여러 지역에서 생활임금제도를 도입하자는 목소리가 더욱 커질 것으로 보인다. 따라서 서울시의 생활임금제 시행은 이 제도가 다른 지방자치단체로 확산되는 기폭제가 될 것으로 보인다.

서울형 생활임금은 올해 첫걸음을 내디뎠다. 근로자와 그 가족에게 인간다운 삶을 보장하기 위한 적정 수준의 소득을 보장하는 것을 목적으로 하지만, 현실적으로는 지자체의 지급여력을 고려해야 하므로 적용대상에 한계가 있고 노동자 가족의 생활안정을 충분히

보장할 수 있는 수준의 임금지급이 이루어지기에는 제약이 있다. 따라서 향후 지속적으로 제도적 보완이 이루어져야 한다.

먼저, 생활임금의 저임금 노동시장 개선 효과를 높이기 위해서는 파급효과(ripple effect)가 커져야 하는데, 이를 위해서는 생활임금 제도의 적용대상을 확대해 나가야 한다. 공공부문 내에서 적용 대상을 확대해 나가면서, 민간 영역으로의 확대를 추진해야 한다. 미국에서는 직접고용 노동자, 조달, 위탁, 하청계약 관계에 있는 민간업체 소속 노동자들의 임금을 보장하는 것에서 더 나아가 시의 재정적 지원, 면세 혜택을 받는 민간업체, 시 소유의 택지나 건물에 입주하려는 민간업체로까지 확대하려 하고 있다.

이와 함께 생활임금의 효과를 높이기 위해서는 이행 여부의 모니터링과 불이행 시 제재 등을 통해 실효성을 확보해야 한다. 생활임금을 제대로 준수하고 있는지에 대한 자료 요구, 현장조사, 시정명령, 위반 시 제재 등 관리·감독에 따라 생활임금의 준수율은 크게 달라질 것이다.

또한, 생활임금 수준 결정 및 집행 확인, 준수 여부 감시·감독, 제도 개선 등 생활임금제의 정착을 위해 지속적으로 다양한 이해당사자와 사회적 공감대를 형성하고 협력을 강화해야 한다. 특히 생활임금 결정 과정에 공공부문 노동자와 시민사회단체 등 관련 당사자들의 의견을 반영할 수 있도록 참여를 제도화해야 한다. 외국의 사례를 살펴보면 노동·시민 사회단체들이 생활임금제의 정착과 민간부문으로의 확산에 주요한 역할을 한다.

서울시의 생활임금 정책은 무엇보다 서울시가 지향하는 서울시의 노동복지 및 경제 비전 속에서 이루어져야 한다. 서울형 생활임금은 현실적으로 지자체 최저임금에 가까운 상황이고, 생활임금의 목적에 걸맞은 수준의 소득 보장과 적용 범위의 확대는 지자체의 재정적 여건을 고려해야 하기 때문에 단기적으로 달성하기는 어렵다. 따라서 중장기적 목표 수준을 마련하여, 향후 이를 달성해나가는 전망을 제시할 필요가 있다.

참고문헌

1. 황선자 · 이철, 2008, 『생활임금운동과 노동조합』, 한국노총중앙연구원
2. 황선자 · 이철, 2011, 『분배의 위기와 대안적 임금전략: 임금주도 성장전략을 중심으로』, 한국노총중앙연구원
3. 황선자, 2013. 11. 13, “해외 생활임금사례” , 참여연대 생활임금 활성화 및 확산전략 토론회
4. 황선자, 2014. 10. 20, “서울시 생활임금제 도입의 의의와 과제” , 서울형 생활임금제 도입 공청회 자료집