

ISSUE PAPER

# 서울시, 생활임금 지급기준 명확히 하고 市·자치구 생활임금제 통합안 마련 필요



## CONTENTS

---

### 01 서울시 생활임금, 2020년 지급 기준 10,523원

- 1\_서울시·25개 자치구, 공공부문 중심 생활임금제 시행
- 2\_서울형 3인가구 가계지출모델 항목별로 적정성 검토
- 3\_2020년 서울시 생활임금, 전국 광역지자체 중 최고수준

---

### 02 25개 자치구, 독자적으로 생활임금제 시행 중

- 1\_서울시 산하 공사·출연기관, 생활임금 지급기준에 차이
- 2\_서울시·자치구, 생활임금제 개별적 운영으로 '각종 문제'

---

### 03 서울시·자치구, 생활임금제 통합안 마련 필요

- 1\_여건변화 고려해 생활임금제 관련 증장기 목표 재정립
- 2\_임금체계 개편 등으로 생활임금 지급기준 명확히 설정
- 3\_서울시의 주도적 역할로 생활임금제 통합 운영안 마련

## 요약

---

### 2020년 서울시 생활임금 10,523원 '작년보다 3.9% 올라'

서울시는 생활임금위원회를 개최해 2020년 생활임금을 시간급 기준 10,523원으로 결정하였다. 서울형 3인가구 가계지출모델을 활용하여 산정한 서울시 생활임금은 작년보다 3.9% 인상된 금액으로 같은 기간 최저임금 인상률보다 0.8%p 높은 수준이다. 서울의 생활임금은 전국 광역지자체 중에서 가장 높은 수준이다.

### 생활임금 지급기준은 통상임금...기관별로 지급액에 차이

서울시 산하 공사와 투자출연기관은 통상임금을 기준으로 생활임금을 지급하고 있다. 하지만 각 기관의 임금지급체계는 다양한 수당으로 이루어져 있으며, 통상임금에 산입되는 수당도 기관별로 차이를 보이고 있다. 따라서 생활임금을 지급 받는 노동자 간에 생활임금 지급액의 차이가 발생할 우려가 있다.

현재 서울시와 25개 자치구 모두 생활임금제를 시행하고 있다. 큰 틀에서의 제도 시행 방법은 비슷하지만, 세부적인 운영방식에서는 일부 차이가 있다. 개별적인 생활임금제 운영은 비효율성 초래 등의 문제가 있어, 생활임금제를 통합해야 한다는 목소리가 꾸준히 제기되었다. 서울시와 자치구는 생활임금제 통합에 공감대를 형성하였으며, 2019년에는 본격적인 통합의 움직임이 나타났다.

### 생활임금 지급기준 명확화...생활임금제 통합안 마련해야

서울시 산하 공사와 투자출연기관의 생활임금 지급기준을 명확하게 하려면 먼저 통상임금 기준을 정비한 후 각 기관에 적용되도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 수당체계 개편이 필수적이다. 따라서 서울시는 임금체계 개편위원회를 구성하여 개편안을 준비하고 산하 기관에 순차적으로 적용할 수 있도록 해야 할 것이다. 서울시는 주도적으로 생활임금제 통합안을 마련해야 한다. 서울시가 단계적인 통합안 시행 계획을 마련한 후 자치구의 의견을 충분히 수렴하여 세부적인 내용을 수정해나가는 방식이 적절할 것이다. 이와 함께 자치구는 제도의 세부적인 시행방법을 서울시와 함께 조정하려고 노력해야 한다.

---

# 01 서울시 생활임금, 2020년 시급 기준 10,523원

## 1\_서울시·25개 자치구, 공공부문 중심 생활임금제 시행

### 서울시는 전국 광역지자체 중 최초로 2015년부터 생활임금제 도입·시행

서울시는 2015년에 생활임금조례를 제정하였으며, 같은 해에 본청과 투자출연기관 노동자들에게 생활임금을 적용하였다. 서울시는 광역자치단체 중에서 처음으로 생활임금제를 시행하였다. 자치구들의 생활임금제 도입과 시행은 서울시의 영향을 많이 받았다. 자치구들은 서울시 시행 이후 본격적으로 생활임금제를 도입하기 시작하였다. 2013년 제도를 시행한 노원구와 성북구를 제외한 23개 자치구는 서울시의 생활임금제 시행 후 제도를 도입하였다. 이들은 시행방식도 서울시를 많이 참고하였다. 대부분의 자치구에서 서울시의 생활임금 산정방식을 활용한 것은 제도 시행에 서울시의 영향이 컸다는 사실을 뒷받침해준다.

### 서울시는 2017년부터 생활임금의 지급기준 통상임금으로 변경해 적용 중

2020년 생활임금에 산입되는 범위는 2019년과 마찬가지로 통상임금 기준으로 설정되었다. 서울시는 2015년에 기본급, 교통비, 식대를 기준으로 생활임금 지급여부를 결정하였다. 그러나 생활임금 산입수당으로 교통비와 식대만 포함한 기준에 대한 이견은 꾸준히 제기되었다. 식대와 교통비만 생활임금 산정에 포함될 경우 수당 유무에 따라 기관별로 실지급액의 차이가 발생할 수 있다. 또한 교통비와 식대만 생활임금 산입수당에 포함되면 임금을 지급하는 데 있어 혼란이 더욱 가중될 수 있다는 우려의 목소리도 제기되었다. 그리고 생활임금제의 민간확산을 고려한다면 산입수당을 일정한 기준으로 통일할 필요가 있다. 따라서 서울시는 2017년부터 생활임금의 지급기준을 통상임금으로 변경하였으며, 이후 지금까지 통상임금을 기준으로 생활임금을 지급하고 있다.

### 서울시·25개 자치구, 시행시기에 차이 있지만 현재 모두 생활임금제 시행

서울시를 비롯하여 25개 자치구 모두 생활임금제를 시행하고 있다. 서울시는 2015년부터 생활임금제를 시행하였으며, 현재는 산하 공사와 투자출연기관을 비롯하여 민간위탁, 뉴딜 일자리에 생활임금을 지급하고 있다. 서울시 소속 25개 자치구의 제도 시행시기에는 일부 차이가 있지만, 현재는 모든 자치구가 생활임금제를 시행 중이다. 2013년 1월에 노원구와

성북구는 구청장의 행정명령으로 전국 최초로 생활임금제를 시행한 기초자치단체가 되었다. 서울시의 생활임금제 시행 이후 소속 자치구들의 도입은 본격화되었다. 2019년에는 강남구와 중랑구가 제도를 시행함으로써 모든 자치구가 생활임금제를 시행하게 되었다. 현재 대부분의 자치구는 본청과 투자출연기관에 생활임금제를 적용하고 있다. 자치구들은 생활임금제 시행 이후 적용대상을 확대하려고 노력하고 있으며, 적용대상 확대 움직임은 현재진행형이다.

## 서울시, 적용대상 지속 확대로 현재 생활임금 수혜 노동자는 1만 명 이상

서울시는 2015년 생활임금제 도입 이후 적용대상을 지속적으로 확대하였다. 서울시는 제도 도입 초기에 본청과 투자출연기관의 직접고용 노동자에게만 생활임금제를 적용하였다. 이후 2016년 6월부터는 민간위탁 분야에도 생활임금제를 적용하였다. 2017년 1월부터는 취업디딤돌의 역할을 하는 뉴딜일자리 사업에도 생활임금제를 시행하였다. 그 결과 생활임금제의 혜택을 받는 노동자는 대폭 늘어났다. 현재 서울시는 1만 명 이상에게 생활임금을 지급하고 있으며, 자치구까지 그 대상을 확대하면 수혜자는 더욱 증가할 것이다.

**[표 1] 서울형 생활임금 추진 경과**

시 기	내 용
2015년 1월	서울특별시 생활임금 조례 공포 (2015년 생활임금 시급 6,687원, 광역자치단체 최초 시행)
2015년 2월	서울시 자치구 조례 제정(동작구 등 18개 구)
2016년 6월	민간위탁까지 적용대상 확대
2017년 1월	뉴딜일자리 참여자까지 적용대상 확대
2018년 10월	2019년 생활임금 1만 원대 결정(시급 10,148원) 서울시 전 자치구 생활임금제 시행

## 서울시·자치구 많은 노력 불구 생활임금제 민간부문 확산은 여전히 어려워

서울시와 자치구는 공공부문을 넘어 민간부문까지 생활임금제가 확산되도록 많은 노력을 기울여왔다. 하지만 이런 노력에도 불구하고 생활임금제는 아직까지 민간부문으로 확산되고 있지 않은 실정이다. 성북구와 관내 대학교의 생활임금 업무협약은 자치구 차원에서 민간확산을 이뤄낸 성과이다. 서울시는 서울형 강소기업과의 업무협약, 생활임금 적용 기업에 공공부문 입찰 시 가점제 검토 등 다양한 방식으로 생활임금제 민간확산을 위한 노력을 진행 중이지만 아직 가시적인 성과는 나타나지 않고 있는 것이 현실이다. 국내 대표 대기업의 생활임금 도입이 민간확산에 가장 효과적인 방법이라는 견해가 있지만, 공공부문을 강제할 수 없는 현실을 고려한다면 이런 방식의 생활임금제 민간확산은 쉽지 않을 것으로 전망된다.

## 2\_서울형 3인가구 가계지출모델 항목별로 적정성 검토

### 서울시 생활임금 2019년 1만 원 돌파 후 적정한 지급액 산정 필요성 제기

2020년 생활임금은 예년과 달리 큰 폭의 상승을 기대하기 어렵다. 최근 수년에 걸친 생활임금의 급격한 인상에 우려의 목소리가 제기되고 있으며, 대내외적인 경제상황도 좋지 않기 때문이다. 2019년 서울시 생활임금은 10,148원으로 '생활임금 시급 1만 원 시대'라는 중장기 목표 중 하나를 달성하였다. 서울시 생활임금 상승률은 2017년 14.7%, 2018년 12.4%, 2019년 10.2% 등 최근 3년간 전년 대비 10%를 초과하였다. 예전과 같이 10%대 수준의 생활임금 상승률을 유지하기에는 대내외적인 여건이 좋지 않다. 올해 국내 경제성장률은 2% 내외에 불과할 전망이다. 디플레이션의 우려도 제기되고 있다. 게다가 최저임금 상승률이 2011년 이후 최소치를 기록함에 따라 생활임금을 급격히 올리기에는 부담이 된다.

### 자치구들 의견 수렴해 예년보다 2주가량 빨리 서울시 생활임금위원회 개최

서울시의 생활임금은 생활임금위원회<sup>1</sup>에서 의결한다. 올해 생활임금위원회는 총 3차례 개최되었다. 최초 생활임금위원회는 7월 29일(월)에 개최하였는데, 전년도 개최시점인 8월 14일보다 2주가량 빠른 것이다. 서울시 소속 자치구는 서울시의 생활임금 결정에 큰 영향을 받고 있다. 자치구는 통상 9월 중에 다음연도 예산계획을 확정하기 때문에 서울시의 생활임금이 자치구의 예산계획 수립 이전에 결정되어야 한다는 입장이었다. 따라서 서울시는 자치구들의 의견을 수렴하여 이전보다 이른 시점에 생활임금위원회를 개최하였다.

### 생활임금위원회, 문화지출비 등의 생활임금 산정기준 포함 여부 중점 논의

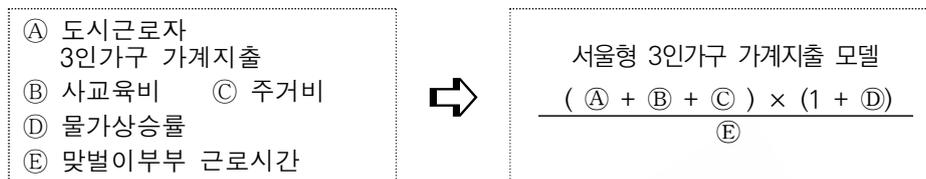
올해 서울시 생활임금위원회는 당연직과 시의원 몫을 제외한 7명의 위원이 변경되었다. 따라서 1차 생활임금위원회는 신규 위원들을 위해 생활임금제의 소개와 함께 이전의 생활임금 산정에 관한 이슈와 추진상황을 공유하였다. 1차 회의에서는 위원들이 빈곤기준선 상향 여부, 문화지출비 포함여부, 보건의료비 반영 여부 등에 대해 토론을 하였다. 2차 생활임금위원회에서는 위원들이 1차에서 제기되었던 다양한 의견을 바탕으로 관련 자료들을 수집하여 생활임금의 현재 산정기준과 변경검토를 심층적으로 논의하였다. 특히 중점 논의된 내용은 문화지출비와 보건의료비의 생활임금 산정기준 포함 여부였다. 3차 생활임금위원회는 최종적으로 2020년 서울시 생활임금을 의결하였다. 예년에 비해 생활임금 산출을 위한 항목 검토와 의견 수렴에 상대적으로 많은 시간이 소요되었기 때문에 최종 심의는 전년과 비슷한 9월4일에 이루어졌다. 생활임금은 심의를 거쳐 최종적으로 확정했으며, 9월 25일에 고시하였다. '생활임금의 날' 행사는 작년에 이어 올해도 개최하지 않았다.

1 서울시 생활임금위원회는 시의원, 사용자단체, 노동자 단체, 전문가, 당연직(서울시 관계자) 등으로 구성함.

## 서울시·다수 자치구는 서울형 3인가구 가계지출모델 활용해 생활임금 산정

서울형 3인가구 가계지출모델은 2015년 서울시가 생활임금제를 도입할 때부터 생활임금 산정을 위한 기준으로 활용되어왔다. 또한 서울시 소속 다수의 자치구가 서울형 3인가구 가계지출 모델을 활용하여 생활임금액을 정하고 있다. 서울형 3인가구 가계지출 모델은 맞벌이를 하는 성인 2인과 사교육이 필요한 자녀 1인으로 구성된 3인가구의 소비 수준, 사교육비, 실질 주거비 등을 추정하여 계산하는 방식이다.

[그림 1] 생활임금 산정을 위한 서울형 3인가구 가계지출모델



## ‘3인가구 가계지출모델’은 가계동향조사, 사교육비조사 등의 통계자료 활용

서울형 3인가구 가계지출모델은 통계청의 가계동향조사, 사교육비 조사, e-지방지표와 국토교통부의 전월세 실거래가 등의 통계자료를 활용하고 있다. 먼저, 3인가구의 가계지출을 파악하기 위해 가계동향조사의 통계값을 이용하였다. 가계동향조사는 2018년부터 평균값과 함께 중위값도 통계포털에서 제공하고 있다. 따라서 작년과 마찬가지로 중위값을 활용하는 것이 적절하다는 쪽으로 의견이 수렴되었다. 빈곤기준선<sup>2</sup>은 2019년에는 가계동향조사 3인가구 가계지출 중위값의 58%를 적용하였다. 2020년의 빈곤기준선은 2019년보다 높은 수준인 중위값의 59% 또는 60%에 도달하는 방향을 논의하였다. 사교육비는 생활임금 산정기준에서 제외하거나 이전과 같은 수준인 평균의 50%를 적용하는 방안이 검토되었다. 주거비와 물가상승률은 기존의 산정방식과 같은 기준을 적용하는 것으로 결정하였다.

## 2020년 생활임금 산정항목에 사교육비 제외, 문화지출비 포함 여부 검토

생활임금위원회에서는 사교육비가 생활임금 산정에 포함되어야 할지에 대한 논의가 있었다. 사교육비가 생활임금 산정에 포함되는 것이 사교육을 조장할 수 있다는 우려 때문이다. 따라서 올해는 사교육비를 생활임금 산정에서 제외하는 방안도 검토하였다. 이와 함께 생활임금 산정을 위해 새로운 항목 추가 여부에 관한 의견교환이 있었다. 문화생활이 인간다운 삶을 위해 반드시 필요한 요소라면 생활임금 산정에 문화지출비를 포함시켜야 한다는 의견이 제기되었다. 또한 인간다운 삶에 필수적인 항목으로 분류되는 보건의료비를 생활임금 산정에 포함시킬지 여부를 함께 검토하였다.

<sup>2</sup> 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.

**[표 2] 서울시 생활임금위원회의 생활임금 산출을 위한 항목별 검토사항과 내용**

산정기준	검토(변경)사항		내 용
	2019년도	2020년도(안)	
도시근로자 3인가구 가계지출  (가구의 생활수준실태와 변동사항 파악을 위한 연간 지출조사)	가계동향조사 지출 “중위값” 활용	좌동	2019년 생활임금 결정 시부터 중위값 활용
빈곤기준선  (가계지출 대비 상대적 빈곤을 측정을 위한 기준선)	58%	58% 이상 조정검토	장기적으로 빈곤기준선 60% 도달을 목표로 매년 꾸준히 상향 예정
주거비  (서울시 주거복지기준에 따른 3인가구 주거비용)	43㎡ 적용	좌동	주거면적 적정성 문제제기 이후 2018년부터 생활임금 산정 주거면적 기준을 최저 36㎡ → 적정 43㎡로 변경
사교육비  (서울 초·중·고 월평균 사교육비)	평균의 50%	제외 검토	사교육을 조장한다는 부정적인 이미지를 줄 수 있기에 산정기준에서 제외하는 방안 검토
물가상승률  (서울지역 소비자 물가 상승률)	통계청 수치 활용	좌동	생활물가지수는 변동 폭이 크고 기준시점이 주기적으로 변동하는 문제가 있어 소비자물가상승률 이용
문화지출비	미포함	신설 검토	문화지출비 포함여부에 대한 논리와 당위성 검토, 서울지역대표 통계치 활용에 관한 논의
보건의료비	미포함	신설 검토	보건의료비 포함 여부에 대한 논리와 당위성 검토

### 3\_2020년 서울시 생활임금, 전국 광역지자체 중 최고수준

#### 2020년 서울시 생활임금은 시급 10,523원... 시행방식·적용범위는 작년과 같아

생활임금위원회는 2020년 생활임금을 시급 기준 10,523원으로 심의하였다. 가계동향조사  
의 결과값에서 도시 근로자 3인가구 지출의 중위값을 활용하였으며, 빈곤기준선은 가계동향  
조사 3인가구 가계지출 중위값의 59%로 결정하였다. 사교육비는 생활임금 산정에 포함하였  
으며, 작년과 같게 평균값의 50%를 적용하였다. 주거비는 국토교통부 전월세 실거래가 자료  
를 기반으로 43㎡의 추정주거비를 산출하여 서울형 3인가구 가계지출모델에 적용하였다.  
2018년 서울지역의 물가상승률은 1.8%였다. 생활임금위원회에서 논의되었던 문화지출비와  
보건의료비는 2020년 생활임금 산정에 반영하지 않는 것으로 결정하였다. 2020년 생활임금은

공무원 보수체계를 적용받지 않는 서울시 본청, 투자출연기관 소속 직접고용 근로자, 투자기관 자회사 소속 근로자, 민간위탁 근로자, 뉴딜일자리 참여자에게 적용된다. 또한 2020년 생활임금의 지급기준은 작년과 같은 통상임금이다.

☞ 2020년 서울시 생활임금 계산 결과

- Ⓐ : 가계동향조사 도시 근로자 3인\가구 지출 중위값의 59%  
→ 2018년 중위값 3,890,703원 × 59% = 2,295,515원
- Ⓑ : 서울지역 사교육비 평균 50%  
→ 2018년 평균 410,000원 × 50% = 205,000원
- Ⓒ : 서울지역 추정 주거비(43㎡)  
→ 실거래가 자료를 기반으로 추정하여 약 129만 원
- Ⓓ : 서울지역 2018년 물가상승률  
→ 1.3%
- Ⓔ : 맞벌이부부 근로시간  
→ 전일제 209시간 + 시간제 156시간

※  $\{(A + B + C) \times (1 + D)\} \div E = 10,523\text{원}$

### 2020년 서울시 생활임금은 최저임금 상승률인 2.9%에 견줘 약간 높은 수준

최저임금과 서울시 생활임금을 비교해보면, 2020년 최저임금은 전년 대비 2.9% 상승, 상승폭은 240원이었으며, 서울시 생활임금은 전년 대비 3.7% 상승, 상승폭은 375원으로 최저임금보다 상승률이 0.8%p, 상승폭은 135원 높았다. 반면 서울시 생활임금 상승률은 2015년 생활임금제 시행 이후 가장 낮은 수준이다. 서울시의 생활임금 상승률은 2017년 14.7%의 인상률을 기록한 이후 지속해서 낮아지고 있는 추세이다. 또한 최근 3년간 상승률 평균인 12.4%보다 한참 낮은 증가세를 기록하게 되었다.

[표 3] 최저임금과 서울시 생활임금 현황

(단위: 원, %)

구분(연도)		2015	2016	2017	2018	2019	2020
최저임금	금액	5,580	6,030	6,470	7,530	8,350	8,590
	상승률	7.1	8.1	7.3	16.4	10.9	2.9
	상승폭	370	450	440	1,060	820	240
생활임금	금액	6,687	7,145	8,197	9,211	10,148	10,523
	상승률	-	6.8	14.7	12.4	10.2	3.7
	상승폭	-	458	1,052	1,014	937	375

### 전국 광역지자체의 2020년 생활임금은 서울, 전남, 경기, 광주 순으로 많아

서울시의 2020년 생활임금은 시간급 기준 10,523원으로 작년에 이어 전국 광역지자체 중에서 가장 높은 수준을 기록하였다. 서울시는 상대적으로 생활물가가 비싸다는 인식에 따라

매년 전국 최고 수준의 생활임금을 책정하였다. 서울 다음으로 생활임금액이 많은 광역지자체는 전남으로 10,380원이었으며, 경기(10,364원), 광주(10,353원), 부산(10,186원) 등의 생활임금액이 상대적으로 많았다. 세종특별자치시는 전년 대비 생활임금 인상률이 12.3%로 가장 높았으며, 강원도(12.1%), 전라북도(9.2%) 등이 상대적으로 높은 인상률을 기록하였다. 2020년 생활임금제의 특징은 세종(9,378원)을 제외한 모든 광역지자체가 생활임금 시급 1만 원을 달성하였다는 점이다.

[표 4] 광역지자체 생활임금 현황

(단위: 원, %)

지자체	2019년	2020년	전년 대비 인상률	비고
서울특별시	10,148	10,523	3.7	
부산광역시	9,894	10,186	2.9	
대구광역시	-	-	-	미시행
인천광역시	9,600	10,000	4.1	
광주광역시	10,090	10,353	2.6	
대전광역시	9,600	10,050	4.7	
울산광역시	-	-	-	미시행
세종특별자치시	8,350	9,378	12.3	
경기도	10,000	10,364	3.6	
강원도	9,011	10,010	12.1	
충청북도	-	-	-	미시행
충청남도	9,700	10,050	3.6	
전라북도	9,200	10,050	9.2	
전라남도	10,000	10,380	3.8	
경상북도	-	-	-	미시행
경상남도	-	10,000	-	2020년 시행
제주특별자치도	9,700	10,000	3.1	

## 02 25개 자치구, 독자적으로 생활임금제 시행 중

### 1\_서울시 산하 공사·출연기관, 생활임금 지급기준에 차이

#### 통상임금 산입범위가 서울시 산하 기관마다 달라 생활임금 지급액이 제각각

생활임금제 시행 초기의 서울시 생활임금의 산입범위 기준은 기본급, 교통비, 식대였다. 2018년부터는 통상임금으로 지급기준이 변경되었으며, 이후 계속 유지되고 있다. 생활임금 적용 대상자는 본청, 투자출연기관, 투자출연기관 소속 직접고용 근로자, 투자기관 자회사 소속 근로자, 민간위탁 근로자, 뉴딜일자리 참여자 등이다. 서울시 산하 공사와 투자출연기관들은 기관마다 다른 임금체계를 가지고 있다. 통상임금 기준이 적용되면서 생활임금 산입 범위에 대한 논란은 제도 시행 초기의 기본급, 교통비, 식대만으로 한정하였을 때에 비하면 줄어들었다. 하지만 통상임금의 산입범위가 기관별로 다르기 때문에 같은 업무를 하는 노동자는 소속 기관별로 실제 급여액에서 차이가 발생할 우려가 있다.

#### 서울시 산하 공사·투자출연기관 대상으로 통상임금 현황 파악 위해 실태조사

서울시에는 5개 공사와 공단, 19개 출자·출연기관이 있다. 이들 기관은 모두 서울시 생활임금을 적용하고 있다. 현재 대부분의 기관과 기업은 통상임금에 포함되는 수당과 그렇지 않은 수당을 구분하고 있다. 따라서 연구진은 해당 기관들의 통상임금 현황을 알아보기 위해 실태 조사를 시행하였다. 현재 임금체계에서 적용되는 수당을 파악한 후 통상임금에 포함되는 수당과 그렇지 않은 수당을 분류할 수 있도록 조사표를 배포하여 기관별 수당 내역을 조사하였다. 총 24개 공사와 출연기관 중 서울기술연구원과 서울시 사회서비스원을 제외한 22개의 기관(공사·공단 5개, 출자·출연기관 17개)이 응답하였으며, 공사 산하의 자회사 4개도 조사 대상에 포함하였다.

#### 서울시 산하 기관은 상대적으로 복잡하고 수당종류가 많은 임금체계로 운영

서울시 공사, 공사의 자회사, 투자출연기관은 상대적으로 임금구성항목이 복잡하고 수당의 종류가 많은 임금체계로 운영되고 있다. 조사에 응답한 기관들의 평균 수당 종류는 총 11개였다. 기관별로 살펴보면 서울의료원이 22개로 가장 많았으며, 그다음은 서울교통공사가 21개, 서울농수산물식품공사와 서울에너지공사가 각각 17개, 서울시설공단이 15개의 순으로

조사되었다. 이들 기관은 근무시간이 정형화되어 있지 않다는 것이 공통점이다. 서울장학재단은 수당의 종류가 5개에 불과하였으며, 서울연구원은 6개, 서울디지털재단·서울문화재단·평생교육진흥원·서울관광재단은 각각 7개로 상대적으로 적었다.

[표 5] 서울시 공사와 공사의 자회사, 투자출연기관의 수당 현황

(단위: 개)

구분	기관명	수당 합계	통상임금 산입수당	통상임금 제외수당
공사공단	서울교통공사	21	2	19
공사공단	서울시농수산물공사	17	7	10
공사공단	서울주택도시공사	13	6	7
공사공단	서울시설공단	15	6	9
공사공단	서울에너지공사	17	2	15
자회사	서울시농수산물공사	7	7	0
자회사	서울도시철도엔지니어링	17	13	4
자회사	서울메트로환경	9	2	7
자회사	도시철도그린환경(주)	11	2	9
출자출연	서울시립교향악단	8	2	6
출자출연	서울디지털재단	7	3	4
출자출연	서울의료원	22	10	12
출자출연	서울장학재단	5	2	3
출자출연	서울신용보증재단	10	5	5
출자출연	120다산콜재단	14	5	9
출자출연	서울문화재단	7	2	5
출자출연	서울산업진흥원	9	0	9
출자출연	서울시50플러스재단	9	3	6
출자출연	서울시복지재단	11	4	7
출자출연	서울연구원	6	1	5
출자출연	서울특별시 평생교육진흥원	7	2	5
출자출연	세종문화회관	14	7	7
출자출연	서울시여성가족재단	8	2	6
출자출연	서울디자인재단	10	4	6
출자출연	서울관광재단	7	4	3
출자출연	공공보건의료재단	8	2	6

※ 2019년 10월 기준

### 서울시 산하 기관, 통상임금에 직무 관련 수당은 포함, 초과근무 수당은 제외

서울시 산하 기관들은 직무와 관련된 수당의 대부분을 통상임금에 포함하고 있다. 통상임금에 포함된 수당에는 직책수당, 직급수당, 장기근속수당, 특수업무 관련 수당, 중식비(식대), 교통(보조)비 등이 있었다. 반면 초과근무와 관련된 수당들은 통상임금에서 제외하였다. 대부분의 기관에서 초과근무 관련(시간외근무, 야간근무, 휴일근무, 일숙직 등) 수당과 연차수당, 가족수당, (자녀)학비보조수당 등은 통상임금에 포함하지 않았다.

## 통상임금에 포함된 수당은 기관별로 차이…상여금은 대부분 기관에서 제외

서울시 산하 기관들은 큰 틀에서는 비슷한 수준으로 통상임금 분류 기준을 따르고 있는 것으로 분석되었다. 하지만 일부 수당은 기관별로 통상임금에 포함되기도 하고 제외되기도 하는 등 차이를 보였다. 상여금은 대부분의 기관에서 통상임금에 포함되지 않은 수당으로 분류하였지만, 농수산식품공사의 자회사는 상여금을 통상임금에 포함하였다. 그리고 선택적 복지비의 경우, 서울시설공단은 통상임금에 포함되는 수당으로 분류하였지만 서울에너지공사는 통상임금에서 제외하였다. 직책수당, 직무수당, 근속수당, 기술수당, 식대, 자격수당, 위험수당 등은 통상임금에 포함되는 것이 일반적이다. 하지만 일부 기관은 기본급만 통상임금 산입범위에 포함하고 있었으며, 기술수당, 장기근속수당, 직급보조비, 직책수행비와 같은 수당이 통상임금에서 제외되는 사례도 있었다.

## 서울시 산하 기관별 통상임금 산입수당 차이로 생활임금액이 달라질 가능성

서울시 공사와 투자출연기관은 서울시 산하 기관이라는 같은 지위를 가지고 있음에도 불구하고 생활임금 산입범위에 포함되는 수당이 달라서 혼란이 가중되고 있다는 지적을 받고 있다. 앞서 언급한 것처럼 서울시 산하 기관은 기관별로 통상임금에 산입되는 수당 체계가 서로 다르다. 따라서 생활임금 지급기준이 기관별로 차이가 있어 노동자별로 생활임금 지급액이 달라질 수 있다. 통상 임금에 산입되는 수당 종류가 기관별로 다르다면 생활임금 적용 시 노동자의 실수령액이 달라질 수 있음을 의미한다. 비슷한 업무를 하는 경우, 통상임금 산입에서 제외되는 수당이 많은 기관의 노동자는 그렇지 않은 기관의 노동자에 견줘 임금이 상대적으로 많을 수 있다는 것이다.

## 2\_서울시·자치구, 생활임금제 개별적 운영으로 ‘각종 문제’

### 서울시·자치구 생활임금제는 지급액·시행방식에서 같거나 비슷…일부만 차이

2019년부터 서울시와 서울시 소속 25개 자치구 모두 생활임금제를 시행하고 있다. 서울시와 자치구의 생활임금제는 생활임금액과 시행방식이 같거나 비슷한 사례가 많지만, 모든 면에서 같게 운영되고 있지는 않다. 모든 자치구가 자체적인 생활임금위원회를 구성하고 있는 등 독자적으로 제도를 운영하기 때문에 시행방식에는 일부 차이가 있다. 2019년 기준 성동구, 광진구, 동대문구, 강북구, 마포구, 영등포구, 동작구 등은 서울시와 같은 생활임금액을 적용하고 있지만, 나머지 자치구는 서울시보다 금액수준은 낮은 편이다. 그 외에도 본청에만 생활임금제를 적용하는 자치구가 있는 반면, 본청을 비롯하여 투자출연기관, 위탁사업,

위탁의 하청까지 생활임금제를 적용하는 자치구도 있다. 적용대상, 생활임금 적용 재원(시비, 구비 등) 등에도 일부 차이가 있는 등 자치구들의 세부적인 운영방식은 다르다.

### 서울시·자치구는 생활임금제 서로 다른 방식으로 운영해 혼란 초래할 우려

서울시와 소속 25개 자치구 각각 자체적으로 생활임금제를 시행함에 따라 다양한 문제가 제기된다. 자치구는 서울시와 다른 자치구의 생활임금액이 얼마로 결정되는지 관심을 갖는다. 서울시나 다른 자치구보다 적은 금액으로 생활임금액이 결정될 경우 대내외적으로 비판 받을 수 있다는 인식이 존재하기 때문이다. 그리고 자치구가 재정자립도를 고려하지 않고 무분별하게 생활임금을 올릴 가능성도 있다. 또한 노동자의 입장에서 서울시와 자치구 간 생활임금 지급차이로 형평성 문제가 생길 수 있다. 노동자의 일터가 소속되어 있는 자치구보다 인접한 다른 자치구의 생활임금이 많을 경우 상대적 박탈감이 발생할 수밖에 없다. 또한 각 자치구가 비슷한 역할의 생활임금위원회를 운영함에 따라 비효율적이라는 비판도 제기된다.

### 서울시·자치구 간 구체적 대안 제시 등 생활임금제 통합 움직임이 본격화

생활임금제가 각기 운영됨에 따라 발생하는 부작용을 해소하기 위해 제도를 통합해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되었다. 서울시는 2018년 8월에 '서울형 생활임금제 발전방향 모색을 위한 시·자치구 간 합동간담회'를 개최하여 생활임금제 통합에 공감대를 형성하였다. 이후 2019년에는 서울시 구청장협의회에서 생활임금제 일원화에 대한 논의가 있었다. 구청장협의회에서는 통합표준안 마련을 위한 서울시의 주도적 역할과 (서울시-자치구) 통합 생활임금 결정위원회 설치의 필요성에 대한 의견을 교환하는 등 구체적인 대안이 제시되었다. 구청장협의회 이후 일부 자치구는 서울시와 제도적으로 차이가 있던 부분을 비슷하게 조정하는 등 실질적인 변화의 움직임이 나타나고 있다.

### 생활임금제 통합 운영안 마련에 공감대...통합 전에 자치구 상황 고려 필수

서울시는 생활임금제 통합에 원칙적으로 동의하며 추후 제도의 일원화를 추진할 계획이다. 서울시와 자치구는 생활임금액의 차이에 따른 형평성 문제 해소와 향후 민간 확산의 토대를 마련하기 위해 통합의 필요성에 공감하고 있다. 현재 큰 틀에서는 생활임금제 통합 운영의 공감대는 형성되었다. 그러나 생활임금제의 통합을 위해서는 적용범위와 적용기준 등 다양한 측면에서 제도의 전면적인 검토가 필요하다. 자치구가 생활임금제 통합 운영에 동의한다고 해도 자치구별 재정여건, 경제상황 등이 다르기 때문에 서울시가 모든 사항을 결정하는 것은 바람직하지 않다. 특히 자치구는 통합 운영의 내용에 따라 예산부담이 급격히 증가할 것을 우려한다. 따라서 제도의 세부적인 부분에서 자치구의 재량권이 일부 인정되어야 하며, 제도 통합 이후 부작용을 최소화할 수 있는 방안에 관한 충분한 논의가 필요하다.

## 03 서울시·자치구, 생활임금제 통합안 마련 필요

### 1\_여건변화 고려해 생활임금제 관련 중장기 목표 재정립

#### 제도시행 중장기 목표 달성 이후의 생활임금제 산정기준 변경 고려할 필요

서울시는 2019년에 '생활임금 1만 원(시급 기준) 시대 개막'이라는 중장기 목표를 달성하였다. 게다가 2020년에 있을 다음연도 생활임금 산정에는 가계동향조사 3인가구 가계지출 중위값의 60%를 빈곤기준선으로 적용할 가능성이 높을 것으로 전망된다. 따라서 2021년에는 생활임금 산정과 관련한 중장기 목표의 대부분이 달성될 것으로 보인다. 이에 따라 현행 생활임금 산정체계를 개편해 중장기 목표 달성 이후의 생활임금 산정방식의 변경을 고려해 볼 필요가 있다. 변경가능 대안은 생활임금 산정식의 전면적인 개편 또는 현재의 산정식 일부를 수정하는 것이다. 먼저 산정식의 전면적인 개편은 서울형 3인가구 가계지출 모델이 아닌 새로운 생활임금 산정 모델을 만드는 것이다. 전면 개편이 아니라면 현재의 산정식을 수정하는 방안으로, 일부 항목에 산정식에 산입 여부를 조정하는 방식이다. 예를 들면, 생활임금의 기본 취지를 더욱 잘 반영할 수 있도록 일부 산입항목, 특히 사교육비를 제외하는 방법을 검토해볼 필요가 있다.

#### 생활임금 산정모델 개편 땀 산입항목 늘리기보다 단순화가 바람직한 방향

생활임금 산정 모델의 개편이 필요하다면 산입항목을 늘리는 것보다 단순화하는 방향으로 조정하는 것이 바람직하다. 기본적으로 서울형 3인가구 가계지출모델에 활용되는 가계동향조사에는 가계의 모든 지출항목이 포함되어 있다. 주거비와 사교육비를 생활임금 산정식에 포함한 이유는 서울의 실질적 지출 현황을 더욱 면밀하게 반영하기 위해서이다. 가계동향조사의 주거비는 자가, 전세, 월세 등 가구의 다양한 주거유형에 따른 지출값이기 때문에, 현실을 보전하기 위한 방안으로 별도의 주거비를 기존 산식에 포함하였다. 사교육비도 가계동향조사 항목에서 명확하게 파악하기 힘들기 때문에 산식에 포함되었다. 하지만 사교육비 산입 여부에 대한 부정적인 견해는 제도시행 초기부터 제기되어왔다. 따라서 생활임금 산정 모델의 개편을 추진한다면 최대한 단순화하는 방향으로 수정해나갈 필요가 있다. 2020년 생활임금 산정에서 검토되었던 항목인 문화지출비와 보건의료비도 궁극적으로는 가계동향조사에 포함되어 있기 때문에, 현재 산정기준에서 산입 범위를 확대하는 것은 될 수 있으면 지양하는 것이 바람직하다.

## 최저임금이 꾸준히 상승해 생활임금과 격차 줄어들면 제도 폐지 검토

서울시 조례에 따르면 생활임금은 기존 최저임금제도의 문제점을 보완하는 것이 하나의 목적이다. 노동자가 생활안정과 교육·문화·주거 등 일상생활에서 최저임금만으로는 실질적인 삶의 질 향상을 기대하기 어렵다는 인식에 따라 생활임금제가 시행되었다. 아직까지는 최저임금과 생활임금 사이의 금액수준 차이가 있지만, 앞으로 최저임금이 꾸준히 상승한다면 결과적으로는 생활임금과 격차가 줄어들 것이다. 격차가 계속 줄어들어 ‘0% 이내’로 좁혀진다면 ‘최저임금의 생활임금 시대 개막(최저임금=생활임금)’을 선언하고 생활임금제 일몰을 공표하는 방안도 검토할 필요가 있다. 최저임금이 인간다운 삶을 영위할 수 있을 정도의 수준으로 인상된다면 생활임금제의 역할은 충분히 다한 것이기 때문이다.

## 2\_임금체계 개편 등으로 생활임금 지급기준 명확히 설정

### 통상임금은 적용방법에 이견 있어도 생활임금 지급기준으로 설정은 맞아

통상임금은 근로자에게 정기적·일률적으로 소정근로 또는 총 근로에 대하여 지급하기로 정한 시간급 금액·일급금액·주급금액·월급금액 또는 도급금액을 말한다(근로기준법 시행령 제 6조 1항). 대법원은 어떤 임금이 통상임금에 속하는지 여부는 그 임금이 소정근로의 대가로 근로자에게 지급되는 금품으로서 정기적·일률적·고정적으로 지급되는 것인지를 기준으로 그 객관적인 성질에 따라 판단하여야 하고 임금의 명칭이나 그 지급주기의 장단 등 형식적인 기준에 따라 정할 것이 아니라고 판시하고 있다. 통상임금의 적용방법 등에는 의견이 다양할 수 있다. 하지만 통상임금의 정의에는 대체로 수긍하는 입장이다. 따라서 통상임금을 생활임금 지급기준으로 설정한 것은 옳은 것으로 평가할 수 있으며, 이런 기준은 향후에도 변경을 하지 않는 것이 바람직하다.

### 서울시 산하 기관들의 통상임금 정리로 생활임금 지급기준 통일성 확보

통상임금 적용이 많은 논란을 일으켰음에도 불구하고, 생활임금 지급기준을 교통비와 식대에서 통상임금으로 변경하는 것은 아직 큰 반발이 없었다. 그러나 다수의 서울시 공사와 투자출연기관은 임금구성항목이 복잡하고 수당의 종류가 상대적으로 많은 임금체계를 운영하고 있으며, 복잡한 수당체계 때문에 기관마다 통상임금에 산입되는 수당 내역에도 차이가 있다. 서울시 산하 기관이라는 같은 지위에도 불구하고 임금지급 체계는 일관성이 부족한 방식으로 운영되고 있다. 복잡한 임금체계는 통상임금을 둘러싼 소모적인 분쟁을 유발할 수 있으며, 노동의 가치와 생산성 측면에서도 동기부여에 부정적인 요인으로 작용한다. 또한

고정 비용이 증가하는 등 비효율 문제를 일으킬 우려도 있기 때문에 생활임금 지급기준의 명확화를 위해서라도 서울시 투자출연기관의 통상임금 정리 작업이 필요하다.

### 기관들 임금체계 합리적으로 개선해 '생활임금 지급액이 다른 문제' 해결

서울시 투자출연기관의 생활임금 지급기준 명확화는 최종적으로 임금체계 개편 문제와 연결된다. 생활임금제 시행 기관별로 임금지급액에 차이가 나는 이유는 통상임금에 산입되는 수당이 다르기 때문이다. 만약 통상임금의 기준이 기관별로 명확하게 마련된다면 생활임금 관련 논란은 없어질 것이다. 통상임금 기준 차이로 달라지는 생활임금은 임금체계의 개선으로 해결할 수 있다. 또한 생활임금 지급기준을 명확하게 설정하려면 궁극적으로 노동의 가치, 능력, 성과가 공정하게 반영되도록 합리적으로 임금체계를 개선해야 한다. 서울시는 임금체계 개편을 위해 위원회를 구성하여 자치구와 충분한 의견을 교환하면서 개편안을 마련한 후 서울시 유관기관부터 순차적으로 적용하는 방안을 모색해야 한다.

## 3\_서울시의 주도적 역할로 생활임금제 통합 운영안 마련

### 2021년이나 2022년에 생활임금제 통합안 시행 가능하게 사전작업 시행

서울시와 25개 자치구가 개별적으로 운영하고 있는 생활임금제는 시행 초기부터 제도적으로 통합되어야 한다는 목소리가 꾸준히 제기되었다. 이후 관련 논의들이 진행되었으며 최종적으로 서울시와 자치구가 생활임금제 통합 운영에 동의한 상황이다. 이제는 실질적인 제도 통합안 마련을 위한 구체적인 방향이 제시되어야 한다. 우선, 서울시가 생활임금제 통합의 주도적인 역할을 담당해야 하며, 무엇보다도 자치구와 충분한 협의가 이루어진 상태에서 시행시기, 방식 등을 조정하는 것이 중요하다. 그리고 제도 통합에 필요한 재원을 확보하는 노력도 병행해야 한다. 그리고 2021년 또는 2022년을 목표로 생활임금제 통합안을 시행할 수 있도록 사전작업을 할 필요가 있다.

### 서울시가 생활임금제 단계적 통합 운영안 우선 마련 후 자치구 의견 수렴

서울시는 생활임금제의 단계적 통합 운영안 마련을 위해 자치구가 수용할 수 있는 제도의 방향성을 제시해야 한다. 우선, 서울시와 자치구가 단일 생활임금액을 적용해야 하며, 제도 운영과 관련하여 서울시와 같게 맞출 수 있는 부분에 대해서는 늦어도 2021년까지 일치시킬 수 있도록 유도해야 할 것이다. 통합 운영안에는 구체적인 시행방안이 담겨 있어야 하는데, 예를 들면, 가이드라인을 제시하면서 통합 운영 관련 달성 목표와 시기를 설정한다. 가이드

라인을 바탕으로 자치구의 의견을 수렴하는 것도 중요하다. 가이드라인에 담겨야 할 주요 내용으로는 (서울시와 자치구의) 생활임금액 일치 시점, 생활임금 통합 결정위원회 운영안, 생활임금 일원화 시 자치구의 예산부담에 대한 시비 지원 여부 등이다.

### **생활임금제 적용기관·대상은 자치구 재량으로 ... 장기적으로 서울시와 같게**

생활임금제 통합안에는 제도의 모든 부분에 대한 방향성도 담겨야 한다. 하지만 제도의 세부적인 측면 전부를 일시에 변경하는 것은 무리라는 의견이 있다. 서울시와 자치구의 재정상태가 다르며, 가용할 수 있는 예산도 차이가 있다. 일부 자치구는 생활임금 적용대상이 많지만, 그렇지 않은 자치구도 있다. 생활임금제를 적용하는 산하 기관, 제도 수혜노동자의 고용형태 등에서도 자치구별로 차이가 있다. 따라서 서울시는 자치구의 재정 상황을 고려한 생활임금제 통합안을 마련해야 한다. 통합안 마련 과정에서는 자치구의 재량권을 어느 정도 인정해 주는 것이 바람직하다. 장기적으로 자치구는 생활임금제를 서울시와 같게 조정하려는 노력도 필요하다. 제도 조정에 많은 재원이 필요한 때에만 서울시의 일시적인 예산 지원도 검토해볼 수 있을 것이다.

### **관련 규정 정비해 시비·구비 매칭사업에 생활임금제가 적용되도록 노력**

시비 지원 사업 또는 시비-구비 매칭 사업에도 생활임금제가 적용되도록 해야 할 것이다. 시비 지원 사업은 공모로 이루어지기 때문에 자치구 입장에서는 사업을 확보하는 것이 유리하다. 하지만 시비 지원 사업은 현재 생활임금이 적용되지 않고 있다. 따라서 우선적으로는 시비-구비 매칭 사업의 사업비 지급 기준을 각 자치구의 생활임금 수준으로 올릴 수 있도록 개정 작업이 필요하다. 서울시와 자치구의 생활임금 지급기준이 같다면 예산계획을 세우는 데 있어서도 더 수월할 것으로 예상된다. 또한 장기적으로 제도가 통합된다면 시비 사업(매칭 사업 포함)에도 생활임금을 적용할 수 있도록 관련 규정의 정비가 필요할 것이다.



---

**서울시, 생활임금 지급기준 명확히 하고  
市·자치구 생활임금제 통합안 마련 필요**

서울연 2019-OR-22

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2019년 11월 04일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-441-6 93320 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.