

[ 노동정책 2018-2]

**공공부문 지자체 생활임금제 검토**  
**- 서울시 생활임금 도입 사례 -**

2018. 1. 22

한국노동사회연구소 연구위원

# 지자체 생활임금제도 도입과 서울시 생활임금 정책

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

## □ 국내 생활임금 주요 특징

<표 1> 국내 광역 지자체 지역별 조례 생활임금 정의

구분	근로자의 최소한의 인간적, 문화적 생활 가능	근로자의 최소한의 인간적, 문화적 생활 가능 + 근로자의 가족부양
광역	서울, 광주, 대전, 세종, 충남, 전남	인천, 경기, 강원

- 생활임금은 ‘인간다운 삶이 가능한 수준으로서 임금’ 혹은 ‘최소한의 인간적, 문화적 생활이 가능한 임금’ 정도로 정의된다. 우리나라 대부분의 지자체 생활임금 정의도 대체로 비슷하나 다소간의 차이는 있다. 주요 지자체 생활임금 정의(제2조 1)에서도 이와 유사한 형태로 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

<표 2> 국내 지자체 생활임금 조례 도입 현황(2017.7)

연번	구분	자치단체
	합 계	88개
1	서울(24)	본청, 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 송파구, 강동구
2	부산(4)	본청, 중구, 동래구, 기장군
3	대구(-)	-
4	인천(6)	본청, 남구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구
5	광주(6)	본청, 동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
6	대전(3)	본청, 서구, 유성구
7	울산(-)	-
8	세종(1)	본청
9	경기(30)	본청, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 평택, 동두천, 고양, 안산, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 용인, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주, 포천, 여주, 연천, 가평, 양평, 파천
10	강원(1)	본청
11	충북(-)	-
12	충남(5)	본청, 천안, 아산, 논산, 당진
13	전북(5)	본청, 전주, 군산, 익산, 장수
14	전남(2)	본청, 목포
15	경북(1)	울진
16	경남(-)	-
17	제주(-)	-

\* 주 : 생활임금제도 제도시행 유예 자치단체 14개

1) 서울특별시 생활임금 조례(2015.1. 2) 제2조(정의) 에서 "생활임금"이란 적용대상 근로자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시(이하 "시"라 한다)의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금을 말한다.

- 2017년 7월 기준 국내 생활임금은 102개 지자체에서 조례가 제정되었고, 현재 88개 지자체에서 시행하고 있으며, 14곳은 생활임금 조례 시행이 유예된 곳이 있다. <표 2>에서 확인 가능하듯 현재 생활임금은 서울의 경우 강남구를 제외하고 25개 자치구 중 24곳이 시행하고 있고, 경기도는 31곳 중 파주시를 제외하고 30곳이 시행하고 있다.

<표 3> 최저임금과 생활임금 변화 추이(2015-2017, 단위: 원)

	2015년		2016년		2017년		2018년	
	시급	월액	시급	월액	시급	월액	시급	월액
최저임금 (인상율/액)	5,580 (7.1%)	1,166,220 (370)	6,030 (8.1%)	1,260,270 (시급 450)	6,470 (7.3%)	1,352,230 (시급 440)	7,530 (16.4%)*	1,573,770 (시급 1,060)
생활임금 (인상율/액)	6,603	1,380,049	7,048 (6.4%)	1,495,076 (시급 445)	7,603 (7.3%)	1,558,937 (시급 555)	8,777 (13%)*	1,814,147 (시급 1,147)

주 : 2018년 생활임금액과 인상율은 12개 광역지자체 평균 금액, 비율

<표 4> 국내 주요 지자체 생활임금 기준액 및 적용방식 비교

구분	서울 특별시	서울 성북구	경기 부천시	경기 성남시	광주 광역시
금액	'17년 8,197원 '16년 7,145원 '15년 6,687원	'17년 8,048원 '16년 7,370원 '15년 7,150원	'17년 7,250원 '16년 6,600원 '15년 6,050원	'17년 8,000원 '16년 7,000원	'17년 8,410원 '16년 7,839원 '15년 7,254원
포함 수당	['17] 통상임금 기준 ['15~16] 기본급 +교통비+식대	월 고정적으로 수령하는 총 수당 모두 포함	최저임금 산입수당 준용	기본급 교통비 교육비 복리후생비	총액
적용 방식	절대적 + 상대적 방식 * 서울 3인 가구 가 계지출 모델, 서울 시 소비자물가 상승 률 3% 반영, 최저 임금액 반영	상대적 방식	상대적 방식	상대적 방식	상대적 방식

주 : 성남 모델은 자체 결정 생활임금액(상대적 : 도시근로자 평균임금 50%, 경기도 소비자물가지수 7.1%, 최저임금과의 차액 반영)과 최저임금 차액을 지역 시장 쿠폰(화폐: 상품권)로 제공하는 방식

## □ 서울시 생활임금 특징과 실태

### 1) 개요

- 3인 가족 기준 생활수요를 충족시키기 위한 최소한의 임금으로 생활임금 고시('17년 시급기준 8,197원)

- 공공부문 생활임금 대상 확대 및 기업 등 민간부문 생활임금 확산 추진

## 2) 생활임금 추진현황

### 가. 2015년 서울시 생활임금 진행과정

- 서울특별시 생활임금 조례」 공포('15.1.2)
- '15년 생활임금 적용대상 임금 지급('15.8.21)
- '16년 서울시 생활임금 결정 및 고시('15.9.24)
  - '16 생활임금 기준액 7,145원/월 1,493,305원(최저임금 6,030×118%)
    - ※ 15년 생활임금 6,687원(월 1,397,583원) 대비 약 107%수준 / 15년 최저임금(5,580)의 120%
  - 적용대상 : 시 및 투자·출연기관 직접채용 노동자
- 서울시-시의회-교육청-자치구간 생활임금 MOU체결('15.10.8)

### 나. 2016년 서울시 생활임금 진행과정

- 용역분야 노동자 임금실태 실태조사 용역 추진('16. 4월~ )
  - 계약체결(서울연구원, '16.4월), 착수보고회 개최('16.5.10)
  - 기업체 및 노동자 조사표 작성, 조사대상 용역 리스트 선정('16.6월)
- 생활임금 적용대상 민간위탁 분야 확대 고시 ('16. 7.1)
  - 조사결과('16.1~4월) 생활임금 미적용 대상자 35개 사무 1,480명
  - 17개 사무는 고시 즉시 적용
    - ▶ 100% 예산지원형 사업(150명, 144백만원)
  - 18개 사무는 수탁사무 및 기관 특수성을 고려하여 단계적 적용
    - ▶ 다산콜센터 재단화(정규직화), 시설관리공단 임금체계 개편 추진 등 수탁기관 상황에 따라 시기 조정
- 생활임금 부정적용 방지를 위한 신고센터 운영(노동정책담당관 내)
- 생활임금 인지도 확산을 위한 생활임금의 날 개최('16.10.5.)
  - '17년 생활임금 기준액 및 적용대상 발표
    - ▶ 시급 8,197원, 월급 1,713,173원
    - ▶ 기존 생활임금 적용대상 외 투자·출연기관 자회사 및 뉴딜일자리 참여자
  - 경제단체 및 민간기업 10개 기관과 생활임금 확산을 위한 MOU체결
  - 생활임금 확산을 위한 전문가 및 지방자치단체 토론회 개최

### 다. 2017년 서울시 생활임금 진행과정

- 공공부문 생활임금 적용 확대 : '17년 투자기관 자회사 및 뉴딜일자리 적용
- ※ 생활임금 적용 실태 전수조사('17.4월~) 및 신고센터 운영을 통해 내실화

기업 인센티브를 통한 생활임금 민간 확산 유도

- 생활임금 인식 제고를 위한 ‘생활임금의 날’ 운영('17.9월)
  - '18년 생활임금 기준액 및 적용대상 발표
    - ▶ 시급 9,211원, 월급 1,925,099원

시·투자출연기관	·'15년 적용(공무직, 기간제 등 직고용 노동자 전체)
민간위탁	·'16.7월부터 시비 100% 지원 사업 대상 단계별 적용중 ·적용 유예된 시설관리공단 및 다산콜센터 '17년 적용 완료 예정
자회사	·'17년 적용(3개사 총 3,600명 적용)
공공 일자리	·'17년 뉴딜일자리 우선 적용(5,500명) ·공공일자리 사업별 적용 가능 여부 검토
입찰계약	·용역 관련 협상에 의한 계약 및 일반 경쟁입찰 계약시 가점 부여('17.1~) (각 +2점, 행자부 협의 완료)
기업인증	·하이서울기업 및 사회적경제우수기업 인증시 가점 부여 ※ '16년 서울형 강소기업 적용 : 34개 생활임금 적용 기업 발굴
신용보증	·신용보증재단 일자리창출·고용안정 우수기업으로 우대('17.8~) (보증한도 150% 지원, 연 0.5%의 최저보증료 적용)

## □ 국내 생활임금 특징과 서울시 생활임금

- 첫째, 지난 3년 동안 지자체 생활임금은 법정최저임금보다 1천원 내외의 절대금액(120% 내외)을 상회하는 금액으로 결정되었다. 그러나 문재인 정부 출범 이후 2018년 법정최저임금이 7,530원으로 결정되면서, 2018년 광역지자체 생활임금(8,777원 → 서울시 9,211원)이 13%나 인상되었다. 2017년 7월 기준 지자체 생활임금 시행 지자체 88곳 중 제도 시행이 유예된 14곳을 제외한 곳의 평균 임금은 7,603원(서울시 : 8,197원)이고, 월 평균 임금은 1,587,194원(209시간 근로 기준)이다.
- 2017년 7월 기준 지자체 생활임금(7,603원)은 법정최저임금(6,470원)보다

1,133원(월 234,964원) 정도 많은 수준이다. 생활임금 인상율은 상반기 최저임금 인상 이후 하반기 결정되기 때문엔 절대 인상율은 최저임금 차기 인상율과 비슷한 수준을 보였다. 따라서 법정최저임금 결정 이후 지자체 생활임금이 결정된다는 점을 고려하면, 2018년과 2019년 최저임금 결정은 지자체 생활임금에 큰 영향을 준다.

<표 5> 최저임금 수혜와 생활임금 적용 인원 추이(2015-2017, 단위: 명)

	2015년	2016년	2017년
최저임금 수혜인원	2,668,000	3,420,000	3,366,000
(영향율)*	(14.6%)	(18.2%)	(17.4%)
생활임금 수혜인원**	57,419	51,010	-
적용인원	6,591	16,988	(25,987)***
			31,260

주 : 1) \*최저임금 영향률은 경제활동인구부가조사 활용. 최저임금 영향률이란 새로이 적용될 최저임금에 따라 직접적으로 영향을 받게 될 것으로 추정되는 대상근로자의 비율(예측치)임 - 주 : 영향률 = 대상근로자수 ÷ 적용대상임금근로자수 × 100  
 2) \*\*공공부문 지자체 비정규직 비율. 본청/사업소/직속기관 현황이며 산하기관 및 자회사 등은 제외.  
 3) \*\*\* 공공부문 지자체 국도시비 17개 광역지자체 매칭 일자리 보조금 사업 기간제 비정규직 현황.

- 둘째, 생활임금 시행 지자체 중 생활임금 적용 인원은 지난 3년 사이 약 5배 (24,669명, 2015년 6,591명, 2017년 31,260명 → 서울시 2017년 9,100명) 증가하여 동일 시기 법정최저임금 수혜 인원 증가(69만8천명, 2015년 266만8천명, 2017년 336만6천명)에 비해 매우 급속한 수혜 현황을 보이고 있다. 생활임금 적용인원이 매우 높아진 이유는 지자체 생활임금 도입 시기 및 적용대상이 초기(2015년)에 비해 2017년 급속히 증가(서울시 민간위탁까지 적용)되고 있기 때문이다.

- 특히 전체 적용인원의 약 3분의 1은 서울시(9,100명)라는 점을 볼 때 아직 생활임금 적용대상을 확대해야할 과제가 확인된다. 이는 주로 지자체 조례의 생활임금 적용대상 한계(간접고용, 민간위탁 제외) 때문이다. 게다가 국고보조금 사업(국도시비)에 참여하고 있는 매칭 일자리 17개 광역 지자체 비정규직(기간제 25,987명)도 생활임금 적용대상에 포함하지 않고 있다.

<표 6> 국내 지자체 생활임금 적용 인원, 금액 현황(2015.12-2017.6)

구분	구분	2015년 12월	2016년 12월	2017년 6월	2015년		2016년		2017년 현황	
					시급	월 환산액	시급	월 환산액	시급	월 환산액
88곳	전체	6,591	16,988	31,260	6,603	1,380,049	7,048	1,495,076	7,603	1,558,937
1	서울특별시	1,039	1,480	9,100	6,687	1,397,583	7,145	1,493,305	8,197	1,713,173
2	서울종로구	101	98	95	6,737	1,408,033	7,145	1,493,305	7,747	1,619,123
3	서울중구									
4	서울용산구	245	229	229			7,020	1,467,180	7,709	1,611,181
5	서울성동구		330	421			7,600	1,588,400	8,110	1,694,990
6	서울광진구		62	168			7,200	1,504,800	7,810	1,632,290
7	서울동대문구		82	94			7,236	1,512,324	7,817	1,633,753
8	서울성북구	186	269	361	7,150	1,494,350	7,585	1,585,265	8,048	1,682,032
9	서울강북구		33	65			7,130	1,490,170	7,767	1,623,303
10	서울도봉구	47	62	54	6,850	1,431,650	7,130	1,490,170	7,767	1,623,303
11	서울노원구	211	235	240	7,150	1,494,350	7,370	1,540,330	7,750	1,619,750
12	서울은평구		120	147			7,180	1,500,620	7,700	1,609,300
13	서울서대문구		128	152			7,200	1,504,800	7,720	1,613,480
14	서울마포구		145	356			7,145	1,493,305	8,197	1,713,173
15	서울양천구	207	257	257			7,145	1,493,305	7,823	1,635,007
16	서울강서구		104	92			6,934	1,449,206	7,800	1,630,200
17	서울구로구	101	112	120	6,687	1,397,583	7,368	1,539,912	7,720	1,613,480
18	서울금천구		50	232			7,239	1,512,951	8,197	1,713,173
19	서울영등포구		419	352			7,145	1,493,305	7,818	1,633,962
20	서울동작구		211	324			7,185	1,501,665	8,197	1,713,173
21	서울관악구		194	263			7,145	1,493,305	7,810	1,632,290
22	서울서초구									
23	서울송파구			357					7,513	1,570,217
24	서울강동구		228	222			7,145	1,493,305	8,197	1,713,173
25	부산광역시									
26	부산중구									
27	부산동래구									
28	부산기장군									
29	인천광역시			270					6,880	1,437,920
30	인천남구		145	145			6,700	1,400,300	7,200	1,504,800
31	인천남동구	72	72	172	7,684	1,605,956	7,684	1,605,956	8,245	1,723,205
32	인천부평구	224	222	181	6,220	1,299,980	6,700	1,400,300	7,200	1,504,800
33	인천계양구	222	242	238			6,300	1,316,700	6,790	1,419,110
34	인천서구			476					6,790	1,419,110
35	광주광역시	308	519	264	7,254	1,516,086	7,839	1,638,351	8,410	1,757,690
36	광주동구	33	41	37			6,700	1,400,300	7,570	1,582,130
37	광주서구	128	137	208	5,980	1,249,820	6,520	1,362,680	7,850	1,640,650
38	광주남구	28	16	18			6,700	1,400,300	7,760	1,621,840
39	광주북구	48	30	30	6,040	1,262,360	7,050	1,473,450	7,560	1,580,040
40	광주광산구	64	89	75	6,080	1,270,720	8,190	1,711,710	8,600	1,797,400
41	대전광역시	482	957	957			7,055	1,474,495	7,630	1,594,670
42	대전서구		400	330			6,630	1,385,670	7,180	1,500,620
43	대전유성구	486	551	283	6,290	1,314,610	6,630	1,385,670	7,180	1,500,620
44	세종특별자치시		239	228			7,170	1,498,530	7,540	1,575,860
45	경기도	447	697	766	6,810	1,423,290	7,030	1,469,270	7,910	1,653,190
46	경기수원시	404	491	457	6,600	1,379,400	7,140	1,492,260	7,910	1,653,190
47	경기고양시		199	403			7,070	1,477,630	7,630	1,594,670
48	경기용인시			123					7,270	1,519,430
49	경기성남시		975	975			7,000	1,463,000	8,000	1,672,000
50	경기부천시	481	576	462	6,050	1,264,450	6,600	1,379,400	7,250	1,515,250
51	경기안산시		341	629			7,040	1,471,360	7,370	1,540,330
52	경기화성시		303	377			7,260	1,517,340	8,070	1,686,630
53	경기남양주시									
54	경기안양시			452					7,480	1,563,320
55	경기평택시			764					7,480	1,563,320
56	경기의정부시									
57	경기시흥시	293	378	509	6,800	1,421,200	6,800	1,421,200	7,290	1,523,610
58	경기김포시	216	298	384			6,940	1,450,460	7,250	1,515,250
59	경기광명시		510	675			6,600	1,379,400	7,320	1,529,880
60	경기광주시									

61	경기군포시		158	158					7,480	1,563,320
62	경기이천시	148	133	191	6,360	1,329,240	6,870	1,435,830	7,150	1,494,350
63	경기도산시			214					7,040	1,471,360
64	경기양주시			200					7,910	1,653,190
65	경기구리시			304					7,230	1,511,070
66	경기안성시									
67	경기포천시			418					7,170	1,498,530
68	경기의왕시		109	47			6,670	1,394,030	6,970	1,456,730
69	경기여주시		275	294			6,570	1,373,130	7,250	1,515,250
70	경기양평군		160	293			6,600	1,379,400	7,080	1,479,720
71	경기동두천시			73					7,130	1,490,170
72	경기과천시			184					7,800	1,630,200
73	경기가평군			126					6,996	1,462,164
74	경기연천군		60	148			6,510	1,360,590	6,940	1,450,460
75	강원도		351	351					7,539	1,575,651
76	충청남도		420	414					7,764	1,622,676
77	충남천안시			476					7,710	1,611,390
78	충남아산시		474	227			7,235	1,512,115	7,955	1,662,595
79	충남논산시		456	456						
80	충남당진시		260	260					7,703	1,609,927
81	전라북도			200					7,700	1,609,300
82	전북전주시	370	564	570	6,030	1,260,270	7,120	1,488,080	7,760	1,621,840
83	전북군산시			246					7,050	1,473,450
84	전북익산시									
85	전북장수군									
86	전라남도		292	352			7,248	1,514,832	7,688	1,606,792
87	전남목포시			469					7,546	1,577,114
88	경북울진군									

\* 서울 용산구, 강원도, 충남 논산시는 '추정인원' 기재

- 셋째, 생활임금 시행 지자체 중 생활임금위원회에 노동계, 경영계, 시민단체 참여 여부에 따른 생활임금(절대금액)은 '노조 효과성'이 확인된다. 2017년 기준 전체 생활임금 평균(7,603원)보다 높은 곳은 노동단체 참여 지자체(7,606원, 43곳: 민주노총 참여 지자체 7,689원, 한국노총 참여 지자체 7,608원), 시민단체 참여 지자체(41곳, 7,594원), 경영단체 참여 지자체(47곳: 7,575원) 순이었다.
- 반면 노동단체 미참여 지자체(31곳 : 7,598원)는 경영단체나 사용자단체보다 생활임금이 낮았다. 결국 빈곤과 낮은 최저임금을 견인하기 위한 생활임금에서 노조 참여 효과가 간접적으로 확인되는 것이다.

<표 7> 국내 지자체 생활임금 적용 인원, 금액 현황(2015.12-2017.6)

2017년 생활임금 지자체		생활임금 금액(2017)	지자체
전체 시행 지자체 평균(74곳)		7,603	74
노동조직	노동단체 참여 지자체	<b>7,606</b>	43
	한국노총 참여 지자체	<b>7,608</b>	34
	민주노총 참여 지자체	<b>7,689</b>	15
시민사회	시민단체 참여 지자체	7,594	41
경영조직	사용단체 참여 지자체	7,575	47
	노동단체 미참여 지자체	7,598	31

- 
- **넷째**, 생활임금제도의 노동운동진영의 개입과 참여 필요성도 확인된다. 2017년 기준 지자체 중 생활임금위원회를 구성한 75곳 현황을 보면 생활임금 결정과정에서 이해당사자인 노동단체(10.1%)와 여성위원(26.1%, 165명)의 참여율이 낮고, 상대적으로 공무원의 비율이 과다하게 높은 것이 확인된다.
  - 2017년 7월 기준 전체 생활임금위원(631명) 중 지자체 의원(13.6%, 86명), 공무원(25.5%, 161명), 전문가(29.6%, 187명)이 전체의 3분의 2를 차지하고 있었다. 노동단체는 한국노총(7.7%, 49명)과 민주노총(2.3%, 15명)이 10명 중 1명에 불과하며, 시민단체는 9.6%(61명) 정도였던 반면 사용자 단체는 11.4%(72명)나 되었다.<sup>2)</sup> 이를 반영하듯 2015년부터 2017년 사이 생활임금 결정을 위해 위원회 소집(회의)는 서울, 광주, 부천, 수원, 아산, 전주, 안산, 인천(부평, 남동) 정도를 제외하면 거의 1년에 1차례 정도의 형식적으로 운영되고 있다.
  - **다섯째**, 물론 국내 생활임금이 제도화된 곳들을 보면 생활임금 적용 대상과 금액을 둘러싸고 그 한계와 문제점들이 제기되었다. 예를 들면, 지자체 간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환하지 않은 곳에서 생활임금만을 의도적으로 도입한 곳이 대부분이다. 또한 거의 대부분의 생활임금 적용대상에서 간접고용 비정규직이나 민간위탁, 조달, 정부 보조 사업체들이 포함되지 않았다. 물론 생활임금 수준 자체도 각 지자체에서 이야기하는 바와 같이 “저임금 노동자들이 주거비, 교육비, 문화비 등을 고려해 최소한의 인간다운 삶을 유지할 수 있는 수준의 임금”과는 거리가 멀다.

---

2) 생활임금위원회의 내적 구성을 보면 양적 문제만인 아니라 질적 문제도 내포되어 있다. 각 위원회 위원이 공무원 실국장이 맡는 곳이 상당수이며, 전문가로 위촉받은 사람 중 학계, 연구자나 법률 등 관련 분야 비전공 분야 전문가들이 다수다. 현행 최저임금위원회 위원 총 27명(노사정 추천 : 노동계 9인, 경영계 9인, 정부 추천 공익 9인)의 상대적 비례 원칙과 공익위원 문제도 학계나 노동계가 지적하고 있는 상황에서 생활임금위원 비례 원칙과 공익위원 문제는 더 심각한 상황이다.