

서울특별시 생활임금 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제513호

나. 발 의 자 : 이병도 의원(찬성자 23명)

다. 발의일자 : 2023년 2월 6일

라. 회부일자 : 2023년 2월 9일

2. 제안이유

- 서울시와 직접적인 용역계약 등을 체결하는 당사자뿐 아니라 서울시가 설립한 공기업, 출자·출연기관과 상대기업에까지 생활임금 적용을 확대함으로써, 서울시민의 생활 개선업무를 직접적으로 수행하면서도 불이익을 받는 경우가 발생하지 않도록 근로조건 향상 및 업무환경을 개선하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 서울특별시가 설립한 공기업, 출자·출연기관이 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하는 경우에도 계약체결 상대방의 소속 노동자 또는 해당업무를 위임·위탁받아 수행하는 사람에게 생활임금을 적용할 수 있는 근거를 마련함(안 제8조제3항)

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 생활임금 적용 권고대상을 서울시가 설립한 공기업, 출자·출연기관과 위탁·용역 계약 등을 체결한 기업까지 확대하고, 생활임금 적용기업에 대한 우대와 함께 계약대금 산출에 생활임금이 반영될 수 있도록 하고자 발의됨.

나. 생활임금의 현황

- 서울시는 최저임금제도를 보완하고, 생활물가 등의 지역적 특성을 고려한 임금체계를 구축하여 노동자의 생활안정과 인간다운 삶을 보장하고자 「서울특별시 생활임금 조례」를 제정·시행(2015.1.2.)하고 있음.
- 생활임금은 최저임금, 공공과 민간부문의 형평성 및 서울시 재정여건 등을 종합적으로 고려하여 생활임금위원회 심의로 결정되고 있으며, 2023년 생활임금은 시급 11,157원(최저시급 9,620원)임.
- 조례상 생활임금의 적용대상은 ▶서울시 및 산하 투자·출연기관, ▶서울시 사무의 위탁기관이나 서울시에 공사·용역 등을 제공하는 기관·업체에 소속된 노동자와 그 기관·업체의 하수급인이 고용한 노동자임(제3조).

- 현재 ▶서울시 및 투자·출연기관 소속 직접고용 노동자, ▶서울시 투자기관 자회사 소속 노동자, ▶민간위탁 노동자, ▶뉴딜일자리 참여자 등 총 1만 3천여명에 대해 적용하고 있음.

< 서울형 생활임금 >

<ul style="list-style-type: none"> ○ 2023년 생활임금: 시급 11,157원(전년대비 3.6% 인상) *2022년 생활임금: 시급 10,766원 ○ 생활임금 적용대상 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 및 시 투자출연기관 소속 직접고용 노동자 - 서울시로부터 위탁 사무 수행을 위해 직접 채용된 노동자 - 뉴딜일자리 참여자 등 ○ 산정 산식
$\{(\textcircled{1}\text{도시근로자 3인가구 가계지출 중위값} \times \textcircled{2}\text{빈곤기준선} + \textcircled{3}\text{주거비} + \textcircled{4}\text{사교육비}) \times (1 + \textcircled{5}\text{물가상승률})\}$
$\textcircled{6} \text{ 365시간}^* \quad * \text{ 전일제근로자 209시간} + \text{ 시간제노동자 156시간}$
<ul style="list-style-type: none"> - 도시근로자 3인가구 가계지출 중위값 : 4,066,472원 (통계청 가계동향조사 자료로 21년 중위값 추정) - 빈곤기준선 : 59.5% - 주거비 : 1,569,028원(주거면적 기준 43㎡ 적용) ※ 국토교통부 실거래가 자료로 추정 - 물가상승률 : 2.1%(21년 서울지역 소비자물가상승률 기준) * 위 수치들은 서울연구원의 조사에 따라 매년 변동됨

- 그러나 민간부문은 법령에 없는 특정한 조건을 부과하여 계약상대방의 이익을 제한하는 경우 「지방자치법」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 위반할 여지가 있어 생활임금 적용이 제한적임.

「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

- 이에 따라 생활임금제도의 확산을 위해 서울시와 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하는 경우에 생활임금을 적용할 수 있도록 하고, 생활임금 적용기업을 우대할 수 있도록 하는 장려 규정을 별도로 두고 있음(조례 제8조).

다. 생활임금의 장려 확대(안 제8조)

- 개정안은 생활임금의 민간 확산을 위해 생활임금 권고 대상에 서울시 투자·출연기관 등이 체결한 위탁·용역·조달 등의 계약 상대방까지 확대함(안 제8조제3항).
- 또한, 이들 생활임금 적용기업까지 우대를 확대하고, 계약대금 산출시 생활임금이 반영된 노무비용을 계약대금에 포함하도록 규정함(안 제8조제4항).

현 행	개 정 안
<p>제8조(생활임금의 장려) ① (생 략)</p> <p>② 시장은 서울특별시와 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하고자 하는 당사자와 생활임금 적용에 관한 내용을 계약으로 체결할 수 있으며, 생활임금 적용기업을 우대할 수 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>제8조(생활임금의 장려) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ----- 체결할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 서울특별시가 설립한 공기업, 출자·출연기관이 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하는 경우에도 계약 체결 상대방의 소속 노동자 또는 해당업무를 위임·위탁받아 수행하는 사람에게 생활임금을 적용하도록 권고할 수 있다.</p>

<p><신 설></p> <p>③ (생 략)</p>	<p>④ 시장은 제2항과 제3항의 생활임금 적용기업을 우대할 수 있으며, 계약 대금 산출시 생활임금이 노무비용에 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ (현행 제3항과 같음)</p>
-----------------------------------	--

- 이는 조례로 생활임금의 민간 적용을 강제하기 어려운 법적 한계를 감안한 입법 조치로 볼 수 있으며, 생활임금 확산에 대한 적극적인 정책적 의지를 표명하는 것으로 판단됨.

<적용대상과 권고 및 우대대상>

현 행		개 정 안	
적용대상	권고 및 우대대상	적용대상	권고 및 우대대상
1. 시 및 시 산하 투자·출연 기관 소속 노동자 2. 시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자 3. 제2호의 기관 및 업체의 하수인이 고용한 노동자	서울특별시와 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하고자 하는 당사자	(현행과 같음)	1. 서울특별시와 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하고자 하는 당사자 2. 서울특별시가 설립한 <u>공기업 출자출연기관과 위탁·용역·조달</u> 계약을 체결하려는 자

- 다만 생활임금의 민간부문 확산을 위한 서울시의 노력에도 불구하고 공공기관을 제외하면 확산성과가 미흡한 상황에서 법적 강제력을 담보할 수 없는 민간부문을 규율하는 것이 기대한 입법 효과를 가져올 수 있을지는 불명확함.

담당 조사관	연락처
이성찬	02-2180-8061

[첨부자료_법제처 의견서(2013년 1월 10일 부천시)]

경기도 부천시의회

시 소속 근로자 및 시와 위탁, 용역계약을 체결하여 사무를 수행하고 있는 법인, 단체 및 기관 등의 소속 근로자에게 일정금액의 인건비를 추가 지원하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지 여부(「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조 등 관련)

【질의요지】

가. 적용범위 규정하고 있는 「부천시 생활임금 지원 조례안」 제3조의 상위법령 위반 여부

나. 생활임금 지급 책무를 부과하는 「부천시 생활임금 지원 조례안」 제7조의 상위법령 위반 여부

【의견 및 이유】

가. 질의 가에 대하여

부천시 소속 직원의 임금 등 인사 관련 사항의 결정은 부천시장의 고 권한임. 「최저임금법」에 소속 직원에 대한 임금 책정 지급할 의무만 있고 추가적인 법적의무 부여하는 상위법령의 규정은 없음. 따라서 상위법령의 근거 없이 조례로 부천시장으로 하여금 소속 근로자에게 일정액의 생활임금 지급을 강제하는 것은, 부천시장의 고유 권한 침해하는 것으로 위법

조례안에 있는 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에 대한 생활임금의 지급은 「지방재정법」 제17조제1항제1호부터 제3호까지에 해당되지 않고, 같은 항 제4호에 따라 부천시청이 생활임금 상당액을 지원하지 않으면 법인·단체 또는 기관 등이 최저임금보다 높은 임금을 지급하는 것이 불가능하다고 보기 어려워, 법인·단체 또는 기관 등의 소속 근로자에게 생활임금의 지급은 위법

근로계약의 당사자인 법인·단체 또는 기관 등이 사용자 입장에서 근로자와 합의에 따라 자율적으로 결정할 임금액에 대해 부천시가 일방적으로 결정하고, 게 주는 최저임금 초과 부분의 임금지급 부담을 법인·단체 또는 기관 등에것으로서, 계약상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약·조건을 정하지 못하게 한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조제1항에 위반

나. 질의 나에 대하여

「지방자치법」 제22조 단서에 따라 주민의 권리 제한 또는 의무 부과 에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함에도 책무 부과 관련 사항을 조례에 위임하고 있는 상위법령이 없으므로, 부천시 조례안 제7조(소속 근로자에게 생활임금 지급 책무 등 부여)는 「지방자치법」 제22조 단서에 반하는 것으로 위법

[첨부자료_법제처 의견서(2014년 4월 4일 경기도)]

경기도

도지사 소속 근로자의 임금결정 시 생활임금을 반영하도록 하는 것이 국가사무에 대한 것인지 여부 등(「지방자치법」 제11조 등)

【질의요지】

가. 「경기도 생활임금 지원 조례안」 제2조의 생활임금이 근로기준 등에 관한 국가사무 해당되어 「지방자치법」 제11조 위반 여부

나. 도지사에게 소속 근로자 임금 결정 시 생활임금 반영 노력 의무 부과하는 「경기도 생활임금 지원 조례안」 제3조의 도지사 권한 침해 여부

다. 도지사가 경기도와 위탁·용역 계약 체결 기관 또는 업체에 소속 근로자에 대한 생활임금 지급하도록 행정지도 권한을 부여하고, 위탁·용역 계약 상대방 선정시 생활임금의 지급 여부를 선정기준 중 하나로 고려하도록 하는 「경기도 생활임금 지원 조례안」 제4조 및 제5조의 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 위반 여부

【의견 및 이유】

가. 질의 가에 대하여

경기도 조례안 제2조의 규정만으로 생활임금에 관한 사항이 국가 사무에 해당하는지 여부를 판단하기 어려움.

나. 질의 나에 대하여

「지방자치법」에 따라 지방자치단체장에게 소속 근로자 ‘채용 및 관리’에 관한 전속적 권한 부여되어 있어(법제처 2013. 9. 6.회신 의견 13-0257 참조), 소속 근로자에 대한 임금의 결정 및 임금 결정 방식 선택 등은 근로계약 체결 관련 사항으로 지방자치단체장의 전속적 권한에 속함.

한편, 「근로기준법」 제4조, 제12조 및 제17조와 「최저임금법」 제6조 등을 종합하면, 소속 직원에 대한 임금 책정 지급할 의무만 있고 추가적인 법적의무 부여하는 상위 법령의 규정은 없음. 따라서 상위법령의 근거 없이 조례로 도지사로 하여금 소속 근로자에게 생활임금 지급 반영 노력 의무 부과하는 것은 도지사의 고유 권한 침해하는 것으로 「지방자치법」 위반 소지가 있음.

다. 질의 다에 대하여

그런데 경기도 조례안 제4조 및 제5조와 같이 생활임금 지급 여부를 수탁기관 선정기준 중 하나로 하고, 위탁·용역 계약체결 기관이나 업체에 행정지도 권한 부여하고 있어, 계약체결 권한이 있는 도지사가 위탁계약이나 용역계약 체결 시 생활임금 지급 업체를 우선적으로 계약상대자로 선정하려는 것으로, 생활임금 지급의 특정 조건을 계약당사자에게 부과하는 방식으로 운영될 수 있는바, 지방계약법 제6조에 위배될 소지가 있고, 이는 법령상 근거 없이 규제 신설하는 결과 초래