

서울특별시 생활임금 조례안  
**심 사 보 고 서**

의안번호	198
------	-----

2014. 12. 4.  
기획경제위원회

## I . 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2014년 11월 14일, 신원철의원의외 76명

나. 회부일자 : 2014년 11월 19일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제257회 정례회】

- 제5차 기획경제위원회(2014. 12. 4)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 토론, 의결(원안가결)

## II . 제안설명의 요지(신원철 의원)

가. 제안이유

- 지역적 특성을 고려한 생활임금 도입을 통해 기존 최저임금 제도의 문제점을 보완해 근로자의 생활안정과 인간다운 삶을 보장하고자 함.

## 나. 주요내용

- 생활임금 적용대상을 정함(안 제3조).
- 생활임금위원회의 구성과 운영, 심의사항을 정함(안 제4조부터 제6조).
- 생활임금 결정을 위한 고려사항을 정함(안 제7조).
- 생활임금 대상의 발굴 및 확대 등을 위한 시장의 책무를 정함(안 제8조).
- 최초 생활임금 적용시기를 정함(안 부칙 제2조).

## Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 윤병국)

### 가. 조례안의 개요

- 본 조례안은 근로자가 인간다운 생활을 영위하는데 한계를 노출하고 있는 기존의 최저임금제도에 대한 보완된 정책으로 여러 지방자치단체에서 도입이 확대되고 있는 생활임금제를 서울시에 적용해 근로자의 생활안정과 삶의 질 향상에 기여하고자 하는 것임.

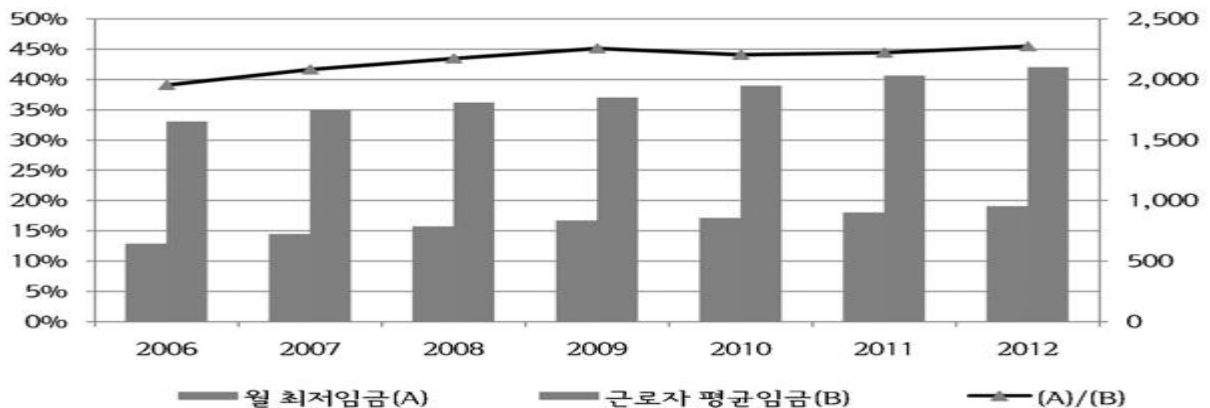
### 나. 생활임금제의 의미와 도입 배경

- 「헌법」 제32조제1항1)에 따라 1986년 「최저임금법」 제

정을 시작으로 그 동안 우리 정부는 최저임금제도를 통해 임금의 최저수준을 정하고 사용자에게 그 수준 이상의 임금을 지급하도록 강제해 근로자들의 생활안정을 도모해왔음.

- 근로자의 최저임금 하한선 설정이라는 긍정적인 효과에도 불구하고 최저임금제도는 정작 노동자의 생활안정에 큰 도움을 주지 못하고 있다는 비판에 직면하고 있음.
- 특히, 외환위기 이후 소득 불평등이 심화되면서 노동자 평균 임금의 50%에도 미치지 못해 소득 불평등이 갈수록 심화되고, 최저임금으로는 생계유지조차 어려운 상황에 이룸<sup>2)</sup>.

〈그림 1〉 최저임금과 근로자 평균임금 비교



자료 : 서울연구원(2013), 「서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구」 재인용

- 1) 제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.
- 2) 2014년 최저임금은 시간당 5,210원이며 이는 전체근로자 평균 정액급여의 45.4%에 불과하고, 특히 5인 이상 사업장의 상용근로자를 기준으로 할 경우 38.6%에 불과함. 지난 8월 4일 고시한 2015년 최저임금(시간당 5,580원)을 적용하더라도 임금격차의 심화는 갈수록 악화되고 있음.

- 또한, 근로자위원, 사용자위원, 공익위원으로 구성되는 고용노동부 소속의 최저임금위원회의 협상에 의해 결정되는 현재의 최저임금 결정구조의 특성상 소속위원들의 입장차에 따라 최저임금의 급격한 상승을 기대하기 어려워 임금격차를 획기적으로 개선하기 어려운 실정임.
- 생활임금제의 논의배경에는 거주지 및 생활환경의 차이에 따라 주거비와 교육비, 문화비, 교통비 등 실질적으로 인간다운 삶을 보장할 수 있게 하는 적정소득에 차이가 존재한다는 현실적인 고민도 내포하고 있음.
- 최저임금제도의 현실화가 요원한 상황에서 저임금 계층의 임금하한을 높이는 보완적인 정책으로 미국을 비롯한 여러 국가에서 다양한 방식으로 전개되고 있는 생활임금제의 도입 필요성이 제기되고 있음.
- 미국에서 1990년대부터 본격화되어 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 각국으로 확산된 생활임금은 최근 경기도 부천시를 시작으로 성북구와 노원구 등으로 급속히 확대되고 있음.
- 생활임금에 대한 개념은 여전히 법적으로나 제도적으로 명확히 정립되지 못했지만, 대체로 ‘최저임금에서 한 단계 더 나아가 근로자들의 주거비, 교육비, 문화비 등을 종합적으로 고려해 인간다운 삶을 유지할 수 있는 수준의 임금’을 의미하는 것으로 이해되고 있음<sup>3)</sup>.

- 일부에서는 생활임금에 대해 기업이 공공계약이나 보조금, 감세 등을 통해 납세자가 내는 세금으로부터 이익을 얻고자 한다면, 그 회사는 종업원에게 괜찮은 임금(decent wage)을 지불하도록 하는 요구를 받아들여야 한다는 의미로 해석하고 있음<sup>4)</sup>.
- 생활임금제 도입의 시기상조를 주장하는 측면에서는 생활임금제 도입은 최저임금법을 위반해<sup>5)</sup> 노동자의 임금 상승으로 기업 생산성이 저하되어 결국 일자리 감소로 이어질 수 있고, 노동자 임금 상승으로 인해 지방자치단체의 재정악화를 초래할 가능성이 있다고 비판하고 있음.

#### 다. 생활임금 적용대상(안 제3조)

- 안 제3조는 생활임금을 적용할 대상을 시·투자출연기관 소속 근로자, 시로부터 그 사무를 위탁받거나 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체 소속 근로자 또는 이들 업체의

3) 2014년 1월 16일 김경협의원 등 21인이 제안한 「최저임금법 일부개정법률안」에서는 생활임금을 ‘최저임금액 이상의 임금으로서 근로자가 최소한의 인간적·문화적 생활을 가능하게 할 목적으로 지급하는 임금’이라고 정의하고 있음.

4) 경제사회발전노사정위원회(2014.6)가 발행한 「월간 노사정」에서는 이에 대해 기본적으로 납세자의 세금이 빈곤수준의 일자리를 창출하는데 사용되어서는 안된다는 원칙에 기초하고 있고, 따라서 최저임금보다 높은 수준에서 결정된다고 설명하기도 함.

5) 고용노동부(2014.2)는 경기도 생활임금 조례의 최저임금법 위반에 대한 질의회신에서 “생활임금 조례안이 사용자로 하여금 최저임금액 이상의 생활임금 지급을 강제하도록 하는 것이라면 사용자에게 침익적인 조례가 될 수 있으나, 그것이 최저임금법에 위반된다고 볼 수 없다”고 답해 사용자가 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급하는 경우에는 최저임금법 위반으로 볼 수 없다는 입장을 표명함.

하수급인이 고용한 근로자로 정하고 있음.

- 이는 사실상 서울시(이하 “시”)가 직·간접적으로 고용하는 모든 근로자들과 시 산하 투자·출연기관이 직접고용하는 모든 근로자들을 생활임금의 적용대상으로 포함하고 있다고 할 수 있음(참고자료 1).
- 다만, 실제 적용대상은 생활임금위원회(이하 “위원회”)의 심의를 거쳐 결정하도록 정해 법규로 강제하기 보다는 사회적 합의를 우선하도록 하고 있음.
- 특히, 직접 고용인력을 제외한 위탁·용역 등을 통해 간접적으로 고용하는 인력에 대한 생활임금 적용에 대해서는 여전히 의견이 엇갈리고 있음.
- 이와 관련해 법제처는 경기도와 부천시의 법령해석 요청에 대해 「최저임금법」을 직접적으로 위반하고 있지는 않지만, 법령상 규정이 없는 생활임금제를 계약당사자에게 강제하는 것이 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제 6조제1항6)의 “계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약과 조건을 정하지 못하도록 한 규정”과 「지방재정법」 제17조7)

---

6) 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.

7) 제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속

의 부당한 기부나 공금지출을 금하는 규정을 위반할 여지가 있음을 지적하고 있음.

- 시는 경기도와 부천시에서 의뢰한 법제처의 해석과 별도로 내·외부 법률자문을 자체적으로 실시하였으나, 관련법령의 위반 여지에 대해서는 엇갈리는 해석을 받았음<sup>8)</sup>.
- 법제처의 유권해석은 법원의 사법해석과 달리 행정기관을 직접적으로 구속하는 효력은 없으나, 정부 견해의 통일성과 행정 운영의 일관성을 위한 기준을 제시한다는 점에서 관계 행정기관에 대한 사실상의 구속력이 있다는 현실성을 고려할 필요성이 있음.

---

하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도를 지정한 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② 제1항 단서에 따른 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

8) 계약상대방에게 생활임금을 의무적으로 지급하도록 하는 것이 「지방계약법」 혹은 「지방재정법」을 위반하는지에 대한 자문에서 자문에 응한 2곳의 법무법인 가운데 한 곳은 법령 위반가능성을 제기했으며, 다른 한 곳의 법인은 서울시가 최저임금과의 차액을 보전하는 것을 전제로 법령위반으로 볼 수 없다는 판단을 내림.

## 라. 생활임금위원회 설치·운영(안 제4조~제6조)

- 안 제4조부터 제6조는 생활임금의 수준 및 산정, 적용대상 등을 심의하기 위한 생활임금위원회(이하 “위원회”) 설치와 구성, 구체적 운영방안을 정하고 있음.
- 생활임금과 관련한 근거법령이 존재하지 않는 현실에서 생활임금의 수준과 적용대상의 범위 등 주요사항을 정하는 위원회의 역할은 보다 중요하다고 판단됨.
- 생활임금의 산정기준과 적용대상 등 생활임금제도의 근간을 이루는 주요사항이 자치법령으로 강제되지 않고, 위원회의 심의를 통해 결정되도록 한 것은 생활임금이 해당 분야의 이해관계자를 포함한 다양한 사회 구성원의 참여를 통한 사회적 합의가 우선시되어야 하는 제도임을 반증하는 것으로 보여짐.
- 따라서, 위원회 위원 구성에 있어서 균형잡힌 시각을 가진 관련자들을 고루 포함하도록 노력해야 하며, 위원회 운영 과정에서 이들의 의견이 충분히 반영될 수 있어야 할 것임.
- 필요에 따라서는 안 제6조제5항의 규정과 같이 주요한 안건의 자문과 조정을 위해 인정되는 경우에는 위원회 위원 이외의 관련부서 공무원과 관련전문가 등을 참석하게 하는 등 생활임금 주요사항 결정과정의 민주성과 사회적 합의를 이끌어



내기위한 최대한의 노력이 요구됨.

**마. 생활임금의 결정(안 제7조, 안 부칙 제2조)**

- 안 제7조는 시의 물가상승율을 비롯한 경제·노동환경, 최저 임금 등을 종합적으로 고려한 위원회의 심의를 통해 시장이 매년 12월 31일 생활임금을 결정해 고시하도록 함.
- 생활임금 기준을 마련하는 다양한 방법이 있으나 현재 시는 서울형 3인가구 가계지출모델<sup>9)</sup>을 적용해 2014년 생활임금 액을 시급 6,582원으로 산정하고 있음(참고자료 2).

**〈표 1〉 서울형 3인가구 가계지출 모델을 적용한 생활임금 기준**

<p><b>【주요가정】</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 평균 가계지출의 50%미만 생활수준은 빈곤상태</li><li>- 평균 가계지출은 이미 서울시 물가수준 반영, 주거비 및 사교육비는 서울 평균 반영</li></ul> <p>※ 자료원천 : 가계동향조사(통계청), 주택 전월세실거래가, 국내사교육비조사자료 등</p>
<p style="text-align: center;">〈 산출내역 〉</p> <p>□ 생활임금기준액(월) 1,375,638원 → 시급 6,582 = [ {(a) × 1/2 } + (b) + (c) ] ÷ 365시간</p> <ul style="list-style-type: none"><li>① (a) : 2013년 가계동향조사 3인가구 지출값의 합계 3,276,726원 - (a)값에 빈곤기준선(전국 평균지출의 50%) 적용</li><li>② (b) : 주거비, 최소주거기준(36㎡)을 감안한 실거래가를 기반으로 추정한 600,000원</li><li>③ (c) : 사교육비, 서울평균의 50%인 164,000원</li><li>④ 365시간 : 전일제 근로자 월 209시간, 시간제 노동자 월 156시간으로 가정</li></ul>

- 시는 이 기준을 적용해 2015년예산(안)에 시와 투자·출연기관의 직접고용 인력가운데 생활임금 이하 급여 근로자 266

9) 서울연구원(2013), 「서울시 생활임금제 도입 및 실행방안 연구」

명에게 생활임금을 적용하기 위해 관련예산 3억 5천만원을 편성하고 있음(참고자료 3).

- 다만, 조례의 공포시기가 2015년 1월 1일 이후라 하더라도 안 부칙 제2조의 규정에 따라 시와 투자·출연기관의 근로자들은 생활임금의 적용을 받을 예정이며, 현재 산정하고 있는 생활임금의 규모 등도 조례제정 이후 구성되는 위원회의 심의를 거치는 과정에서 변동될 여지가 있음.
- 관련법령의 정비 등 제반 여건이 갖추어질 것으로 예상되는 2016년 이후에 용역이나 민간위탁 등 간접고용 근로자들을 생활임금 적용대상에 포함하더라도 시가 필요로 하는 예산의 규모는 현재시점을 기준으로 약 38억원 정도로 추정됨에 따라 과도한 예산을 수반하거나 시의 재정 부담으로 이어질 우려는 크지 않을 것으로 예상됨.

#### 바. 생활임금의 장려(안 제8조)

- 안 제8조는 생활임금 대상의 발굴 및 확대 의무를 시장에게 부여하고, 생활임금 적용 기업 우대 등의 사항을 정해 생활임금이 사회전반으로 확대되고 장려하도록 정하고 있음.
- 이는 생활임금의 확산을 통한 근로자의 생활안정이나 노동력의 질적 향상을 통한 소득의 불평등 개선, 경제적 경쟁력 확보, 사회통합 등에 대한 시의 기대를 반영한 것으로 평가됨.

- 다만, 이미 언급한 바와 같이 생활임금제의 광범위한 확산을 위해서는 법적 근거 마련과 해당 제도에 대한 사회적 공감대 형성을 위한 다양한 홍보 방안이 요구됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 12명, 참석위원 10명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

## 서울특별시 생활임금 조례안

제1조(목적) 이 조례는 기존 최저임금제도의 문제점을 보완해 생활임금 지급을 통해 근로자의 생활안정과 교육·문화·주거 등 각 분야에서의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “생활임금”이란 적용대상 근로자들에게 인간으로서 최소한의 인간다운 삶을 보장하고, 서울특별시(이하 “시”라 한다)의 지역적 특성을 고려하여 결정되는 임금을 말한다.

제3조(적용대상) 생활임금의 적용대상은 다음 각 호 중 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)이 생활임금위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 결정한다.

1. 시 및 시 산하 투자·출연 기관 소속 근로자
2. 시로부터 그 사무를 위탁받거나 시에 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 근로자
3. 제2호의 기관 및 업체의 하수급인이 고용한 근로자

제4조(생활임금위원회의 설치) ① 시장은 생활임금의 원활한 시행과 주요사항을 심의하기 위하여 서울특별시 생활임금위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영한다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 생활임금의 수준 및 산정근거 등에 관한 사항
2. 생활임금 적용대상의 범위 및 단계적 적용에 관한 사항

3. 생활임금제도의 운영실태 및 개선사항 발굴을 위한 연구 및 건의에 관한 사항
  4. 기타 생활임금에 관한 중요사항으로서 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 위원회는 생활임금의 합리적 수준과 개선사항을 결정하기 위한 자문, 조사 연구 등 관련 제반활동을 수행할 수 있다.

제5조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 5명 이상 11명 이하의 위원으로 구성하되, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되 제3호부터 제5호까지의 위원 수는 전체 위원 수의 과반수로 한다.

1. 서울특별시의회 의원 2명
2. 시의 생활임금 업무담당 부서장 및 예산담당 부서장
3. 학교, 연구소, 비영리단체 등에서 근무하는 관련 전문가
4. 생활임금, 근로조건 등에 관한 지식과 경험을 가진 사람
5. 그 밖에 심의의 전문성 제고를 위해 필요하다고 인정되는 사람

③ 당연직 위원의 임기는 해당 직에 재직하는 기간으로 하고, 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

제6조(위원회 운영) ① 위원회 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

③ 위원장은 위원회를 소집하려면 회의개최 7일 전까지 회의의 일시, 장소와 안건을 각 위원에게 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 그러하지 아니하다.

- ④ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑤ 위원장은 안건의 자문과 조정을 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 부서 공무원, 관련전문가 또는 이해관계자 등을 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.
- ⑥ 위원회의 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한다. 다만, 공개가 부적절한 경우에는 위원회의 의결로 회의를 비공개로 하거나 회의록 열람을 제한할 수 있다.
- ⑦ 위원회의 회의 등에 참석하는 위원에 대하여는 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

제7조(생활임금의 결정) ① 시장은 합리적인 생활임금의 수준과 예산 등 실행 방안을 마련하고, 위원회의 심의를 통해 생활임금을 결정한다.

② 위원회는 다음 각 호의 내용을 고려하여 생활임금을 심의한다.

1. 시의 물가상승율, 근로자의 평균가계지출수준 등 경제·노동 환경
2. 최저임금법에 따라 매년 고시되는 최저임금
3. 기타 생활임금 결정에 필요하다고 판단되는 사항

③ 시장은 위원회가 심의한 생활임금에 대하여 다음 각호의 사항을 포함하여 매년 12월 31일까지 고시한다.

1. 생활임금의 수준
2. 생활임금 적용대상
3. 기타 생활임금의 개선에 대한 사항 등 시민이 알아야 한다고 판단되는 사항

④ 생활임금은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간을 단위로 갱신하여 적용한다.

제8조(생활임금의 장려) ① 시장은 생활임금 대상의 발굴 및 확대를 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

② 시장은 서울특별시와 위탁·용역·조달 등의 계약을 체결하고자 하는 당사자와 생활임금 적용에 관한 내용을 계약으로 체결할 수 있으며, 생활임금 적용 기업을 우대할 수 있다.

③ 시장은 생활임금 운영상황에 대한 지도·감독 활동을 성실히 수행 하여야 한다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제10조(준용) 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 관계법령에 따른다.

#### 부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(경과규정) 제1조의 규정에도 불구하고, 최초 생활임금 적용은 2015년 1월 1일로 소급하여 적용한다.